

第5章 バブル・好況 ピーク期の予算編成 —平成元～3年度—

これまで検討してきた経済状況や政治状況を前提にして、以下の第5章では、バブル・好況の絶頂期に対応する平成元～3年度の予算編成を、第6章ではそれと対照的に不況期に対応する4～6年度の予算編成を採り上げる。もっとも、政府の景気基準日付ではこの時の景気のはは平成3年2月であったから、3年は4年以後と一緒に括るべきだとも考えられるし、これまでは3年と4年とを括って、5年の底に向かう下降期としておいたのであるが、先に予算編成方針でみたように、平成3年度予算編成時にはまだ2年度までの経済状況、財政状況が続くとの見通しで当初予算が編成されていたので、ここでは第5章に含めているが、実態としては3年度、特に後半、予算に不況色が濃く反映されるのは既述のとおりである。

予算編成を扱うといっても、本シリーズ『第2巻予算』では毎年度の予算過程を万遍なく叙述していて、読者はそれによって体系的で詳細な情報を得ることができるであろう。¹⁾ また同様に毎年度の個別の租税の動向については『第4巻租税』が、財政投融资・国債については『第5巻財政投融资・国債』がそれぞれ詳細な記述を行っている。本稿でも第2章と第3章で基本的な経済の動向や財政の計数は示しておいたので、ここではそれらを前提として、そうした財政、予算を編成した当事者の発言なども活用しつつ、編成の意図を探るとともに、ほかの年度にはみられない当該年度の特徴などのトピックに焦点を当てて叙述することとしたい。

〔注〕

- 1) 参考までに、『第2巻予算』での各年度を対象とする各章の構成はすべて同一で、元年度の場合、以下のとおりである。第1節平成元年度予算編成の背景、第2節平成元年度予算の編成、第3節平成元年度予算の国会審議、第4節平成元年度予

算の概要と特色、第5節平成元年度予算の執行と補正予算、第6節平成元年度決算の状況。

第1節 平成元年度予算—潤沢な税収—

1 当初予算と潤沢な税収

(1) 税収

平成元年度（昭和64年度）予算（60兆4142億円）は、前年度中の最大の政治課題であった消費税導入問題で12月中の編成ができず、昭和59年度以来の越年編成となった。更に既述のように、その成立（平成元年5月28日）は参議院の決議を欠いた自然成立という異例な形になった。だがその内容は、豊かな税収に恵まれて、翌年度（平成2年度）に実現が期待されていた特例公債脱却に向けて最後の詰めを着実に進めたことが特記されるべき特色をなしている。キー・ポイントは税収であり、それは好況・バブルの絶頂に近付いていたこの年としては当然の条件だったといつてよい。その税収の状況を示すために表1-5-1に一般会計租税及び印紙収入の推移を掲げよう。

一般会計租税及び印紙収入の平成元年度当初予算額は51兆100億円であったが、補正後予算額は3兆2170億円増の54兆2270億円、決算額は更に6948億円加わって54兆9218億円と、当初予算額の7.7%増となっている。同表から分かるように、昭和50年代後半から61年度まで、補正後予算額は59年度にわずかに上回ったほかは常に当初の見込み（当初予算額）を下回っている。だが円高不況を乗り切った62年度から好況・バブルの頂点の平成2年度にかけて、それまでとは打って変わって補正後に2兆円、3兆円、1兆円と大幅な増収が実現している。決算となると更に当初予算との差は大きく、60年度はマイナスであったが、61年度以降はプラスに転じて、1兆3000億円、5兆6000億円、5兆7000億円などとなっている。平成に入ってから元年度は3兆9000億円、2年度は2兆1000億円である。しかも元年度、2年度のいずれも当初予算額で前年度から5兆～7兆円近い増収を見込んだ上での一段の増収なのである。かと思えば3年度以降は一転して、8年度を除き補正後予算額では減収に見舞われ続けている。

表 1-5-1 一般会計租税及び印紙収入予算額・決算額等

(単位：億円、%)

年度	当初予算額 (A)	補正増減(△)	補正後予算額 (B)	決算額 (C)	(C) - (B)	前年度決算額 との差	(C)/(A)	(C)/(B)
昭和56	322,840	△ 4,524	318,316	289,521	△ 28,795	20,834	89.7	91.0
昭和57	366,240	△ 61,460	304,780	305,111	331	15,590	83.3	100.1
昭和58	323,150	△ 4,130	319,020	323,583	4,563	18,472	100.1	101.4
昭和59	345,960	2,390	348,350	349,084	734	25,501	100.9	100.2
昭和60	385,500	△ 4,050	381,450	381,988	538	32,904	99.1	100.1
昭和61	405,600	△ 11,200	394,400	418,768	24,368	36,780	103.2	106.2
昭和62	411,940	0	411,940	467,979	第1次 56,039	49,211	113.6	第1次 113.6
		第2次	430,870		第2次 37,109			第2次 108.6
昭和63	450,900	30,160	481,060	508,265		40,286	112.7	105.7
平成元	510,100	32,170	542,270	549,218		40,953	107.7	101.3
平成2	580,040	第1次 11,270	591,310	601,059	第1次 9,749	51,841	103.6	第1次 101.6
		第2次	591,310					
平成3	617,720	△ 27,820	589,900	598,204		8,304	96.8	101.4
平成4	625,040	△ 48,730	576,310	544,453		△ 31,857	87.1	94.5
平成5	613,030	△ 1,460	611,570	541,262	第1次 第2次	△ 70,308 △ 15,538	88.3 97.2	第1次 第2次
平成6	536,650	第1次 第2次	514,180 508,160	510,300	第1次 第2次	△ 3,880 2,140	95.1 100.4	第1次 第2次
平成7	537,310	第1次 第2次 第3次	535,930 535,930 506,810	519,308	第1次 第2次 第3次	△ 16,622 △ 16,622 △ 12,498	96.6 96.9 102.5	第1次 第2次 第3次
平成8	513,450	3,910	517,360	520,601		3,241	101.4	100.6
平成9	578,020	△ 15,760	562,260	539,415		△ 22,845	93.3	95.9

(出所) 大蔵省主計局「予算の説明」及び「決算の説明」各年度版より作成。

それも5年度や6年度は当初予算額では前年度から減収となっているのに、補正後予算ではそれを更に割り込んで減収する有様である。3年度以降は決算額でも減収が続く。こうしてみると、元年度や2年度は、補正後予算額・決算額の減収で特徴付けられる昭和後期及び平成3年度以降の時期に挟まれて、補正後予算額・決算額の増収を経験した、特異な数少ない年度の中央に位置しているということになる。ただし、こうした税収の動きは、景気状況に規定されることは当然であるが、元年度から実施された消費税を顧みるまでもなく、様々な制度の改変による増減収の変動を含んだものであることはいままでもない。

(2) 大蔵省・財政制度審議会の見解

こうした税収の状況を前提として、予算編成に当たった当事者の気構えはこうしたものであった。「税収が非常にいいという話があったんですが、ここで決して緩んじやいかん。緩んじやいけない所以は、消費税がやっとできた。やっとできたけれども、実は2年度予算編成の過程でも消費税止めろの声が強くて、野党が本気で消費税廃止法案をぶつけてくるわけですね…折角生まれた消費税を丈夫に育てるためにも、行財政改革を徹底、つまり、歳出削減を主計のほうはぎりぎりまでやっているというところを何が何でも姿で見せておかなきゃいかん。そういう気持ちは局内にみなぎっていた」¹⁾

したがって、概算要求では「63年度予算の枠組みと同じ」²⁾ という方針で、経常部門ではマイナス10%、投資部門では前年度同水準で0%とされている。「つまり、枠組みは少なくとも緩めない、それに尽きる」³⁾ 「62年度補正以来…隠れ借金の解消に全力を挙げるとともに、各年度の当初予算における特例公債の減額は粛々とやっており…」⁴⁾、元年度についても「とにかく予想外の税収増を決して無駄遣いされないようどうやって、目立たなくするかというこの点が主計局の知恵の発揮どころ」⁵⁾ であった。元年度予算編成方針がこうした姿勢を簡明かつ鮮明に示しているのは既述のとおりである。

財政制度審議会の「平成元年度予算の編成に関する建議」(平成元年1月17日)は、こうした当局の空気と平仄を合わせて、平成という新しい時代を迎えるに当たって基本的な指針を示し、それが平成元年度予算編成方針をはじめ、以後の年度の基本線として維持され続けるので、やや長くなるがその概要⁶⁾ を掲げ

ておく。

平成元年度予算の編成に関する建議

(1) 財政の基本的課題

我が国財政は、これまでの懸命の財政改革により、財政再建の歩みは進んでいるが、累増する公債残高を背景に国債費は膨張を続けており、毎年政策的な経費に充てうる財源を極度に圧迫している。

我が国は、国際協調を図りつつ積極的に海外へ貢献することが求められる一方、他の先進諸国に例のない急速な人口の高齢化が進みつつあり、我が国経済社会の活力を維持しつつ、より長期的な発展の基盤を築きあげていく必要がある。

このため「平成2年度特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げに努める」との基本方針を堅持し、財政の対応力を早期に回復すべく財政改革を強力に押し進めることは引き続き緊要の政策課題であり、建設公債といえどもその発行は可能な限り抑制すべきである。

当面の財政運営は、物価動向に留意しつつ内需中心の安定的な成長の定着を図ることを基本方針とすべきである。経済が順調に推移しているこの時期こそ、財政の対応力の回復に努める好機であり、現在の税収増が安易な支出拡大に結びつくことがあってはならない。

今後の財政運営に当たっては、引き続き、行財政の守備範囲を積極的に見直すとともに、国と地方の機能分担、費用負担の在り方についても幅広く検討し、行財政改革を一層押し進めていくことが重要である。

内需主導型経済への構造調整を図っていく際の財政の役割としては、歳出の量的拡大より歳出の重点的配分を図ることにより、その効果を期待すべきである。

平成元年度予算においては、強力な行財政改革の推進は、今般の税制改革の趣旨を全うするためにも、平成2年度特例公債依存体質脱却という目標の達成をより現実的なものとするためにも重要であり、これまで進めてきた財政体質の改善をいかにしてより強力に推進できるかが、今後の財政改革の重要な岐路となる。平成元年度予算は財政改革の正念場ともいべき段階にあることを肝に銘じ、これまでの努力を緩めることがあってはならない。

(2) 平成元年度予算編成に当たっての考え方

①基本的な考え方

税収の伸びが期待できるものの、地方交付税が大幅に増加するほか、一般歳出の増加圧力、公債発行額縮減の要請、税外収入の減少といった状況を勘案すると、全体としては引き続き厳しい財政事情にあり、財政改革を更に推進し、「平成2年度特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げに努める」という目標の達成に向け、着実な前進を図るべきである。また、経済は好調に推移しており、財政による景気刺激策をとる必要はないと考える。

②公債発行額の減額

「平成2年度特例公債依存体質脱却」の目標年度が近づきつつあることから、歳入歳出両面での努力により、まず、この目標達成に沿った公債発行額の縮減を行うべきである。

③一般歳出の抑制

財政改革を一層推進するためには、歳出項目全般にわたり徹底した節減合理化に努めることが基本であり、予算編成に当たっては、一般歳出について極力その圧縮を図らなければならない。「歳出の節減合理化の方策に関する報告」の趣旨に従い、そこに示された具体的方策の実現に最大限努力すべきである。

④国債の定率繰入れ

国債整理基金の資金繰りをみると、NTT株式の売却等により、定率繰入れを停止しても現行償還ルールに基づく公債の償還に当面支障は生じないと見込まれる状況にあり、平成元年度の厳しい財政事情の下では、定率繰入れを停止することはまことにやむを得ないと考える。

(3) むすび

人口の高齢化が一層進展し、また、国際社会における我が国の責任が益々増大していく中であって、財政改革を強力に押し進め、一日も早く財政の対応力の回復を図ることは、まさに国民的課題であり、現世代の後世代に対する責務と考える。不退転の決意をもって、本建議の趣旨に沿った財政運営を行うことを強く要望する。

また、「歳出の節減合理化の方策に関する報告」においては、財政改革を一層推進するためには、まずもって歳出の徹底した節減合理化に努めることが基本であるとの認識に基づき、社会保障、文教・科学振興、防衛、公共事業、政府開発援助、農業等歳出項目全般にわたる各施策について、具体的な歳出の節減合理化の実施方策についての考え方が示されており、政府に対し報告の趣旨に沿って最

大限努力するよう求めている。

以上のとおり審議会はこの建議で、累積した公債残高と国債費による政策経費圧迫を解消し、平成2年度特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げに努め、財政の対応力を回復するというかねてからの基本方針の堅持を強調し、平成元年度予算はそうした財政改革の正念場であり、これまでの努力を緩めることがあってはならないとしている。その背景としては、経済は好調に推移していて財政による景気刺激策を採る必要がないという景況判断と、それゆえ改革に全力を注ぎ得る好機だとの判断があるのであろう。というのは政府の「平成元年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」（平成元年2月8日）では、昭和63年度の経済は個人消費が堅調に推移し、設備投資は増勢を強め、鉱工業生産は増加傾向にあり、雇用情勢は引き続き改善するなど総じて内需主導の経済成長が続いており、平成元年度もそれは引き続きものと見通されていたからであり、一方、財政は改善傾向にあるものの、依然として大幅な不均等の状態にあると指摘されていて、財政予算担当部局はそれに対応しようとしているのである。

（3）公債発行縮減・一般歳出抑制・「隠れ借金」解消努力

こうして編成された平成元年度予算での一般会計租税及び印紙収入額は、前述のとおり51兆100億円（うち消費税3兆6180億円）で、当初ベースの伸び率は13.1%、補正後対比でも6.0%と大幅増であり、一般会計歳入中の割合は84.4%で、昭和46年度の88.1%以来の高水準となった。当然平成2年度に脱却を目指している特例公債発行の抑制に豊かな税収が優先的に充当され、特例公債は対前年度比1兆8200億円減額の1兆3310億円となる。四条公債は900億円増額となっているが、両公債合わせた発行額は昭和63年度当初予算に比べて1兆7300億円減額の7兆1110億円となり、公債依存度は63年度の15.6%から11.8%へと低下している。

公債発行抑制を可能とした要因として、税収増に加えて歳出の抑制によるところが大きかった。一般歳出は34兆805億円で、対前年度比1兆984億円、3.3%伸びてはいるが、元年度の政府の経済見通しでは名目成長率は5.2%とされていたから、それよりはかなり低く抑えられているとみなし得る上に、この増分

の中には、約3000億円に上ると見積もられている新税の消費税負担分が含まれているから、それを考慮すればかなり厳しく抑制されたとみなし得るであろう。それだけではない。この年度には特例公債抑制と並んで財政支出の繰延べ措置、いわゆる隠れ借金の解消による財政体質改善も大幅に進んだ。抑制された一般歳出の中で過去の負債を清算し、それによって「予想外の税収増を決して無駄遣いされないようどうやって、目立たなくするか」という「主計局の知恵」である。「62年度の補正でも1兆9000億円ぐらい増収があって、その中から特例公債の発行減1兆3000億円。さらにこの年〔度〕は自賠責への繰り入れを2千数百億円やりました。次に63年度では、これまた剰余金が9500億円ぐらい出ておりますが、特例公債の発行減が1兆3800億円。さらにこの年〔度〕に、例の、厚生保険特会への繰り入れを1兆5000億円実施しましていわゆる隠れ借金解消がかなり前進しました。続いて元年度では、2次補正で3兆2000億円の増収ですが、その中で特例公債の発行減が1兆1000億円、隠れ借金の整理の方では厚生保険特会繰り入れ等」⁷⁾であった。「厚生保険特会の例の行革法から始まった部分は、63年度補正で1兆5000億円。それが57年〔度〕から60年〔度〕の分ですかね。それから、その後の分を翌元年度補正で1兆5000億円、合わせて3兆円で、とりあえず整理したんです」。⁸⁾

一般歳出外の国債費は、引続き定率繰入れ（2兆6018億円）を停止することとされ、大部分が利払費の総額11兆6649億円で、前年度と大差ない大きさである。これに対して、同じ一般歳出外の地方交付税交付金は対前年度比2兆4632億円（22.6%）と大幅な増加となっていて、平成元年度一般会計予算の対前年度比3兆7145億円（6.6%）の増分の3分の2を占めている。これは既述のとおり、交付税の財源たる国税3税が増収となっている上に、新税の消費税の24%分が交付税対象となったこと、及び後述の補助率見直しに伴う恒久財源として、たばこ税の25%が交付税の対象となったという、この年度特有の制度改革によるものである。

これも含めて、特例公債への対応が焦点の平成元年度予算の中で、地方財政関係事項はそれに次ぐ大きなイシューだったのであり、時の小粥正巳・大蔵省主計局長は次のように述べている。「元年度予算の内容ですが、いわば各論として、大きな問題が幾つかあった…そのうちの1つは、いわゆるふるさと創生予算で…昭和63年というのは…ちょうど地方自治制定100年目である。これは

何よりも竹下総理が、実は大変関心を持っておられた。自治大臣が梶山さんで…最初確か1団体10億円なんていう話が出て…いずれにしても全部地方交付税で措置するのだからと、言ってみれば、自前の財源だという…結局、3,300全市町村に対して1億円の財源措置を講ずるということになってしまいました」⁹⁾。そうなった事情について「背景はやっぱり税の自然増収が非常に大きいものですから、当初段階だけではなくて、補正での交付税の増が、いろいろ調整措置をやってもだぶだぶにあったこと、それが背景にあった…地方だけじゃなくて、国もスポーツ基金とか、芸術振興基金で500億円とか、実はそういうたぐいのものが、国の歳出にも…」¹⁰⁾という説明がある。予算当局の抑制方針とはカラーが違う政治主導の拡張傾向も豊かな税収の上では避けがたかったのである。といっても、地方も豊富な税収を背景にして「過去の借金返しを含めて、交付税の世界、地方財政はそれなりに非常に健全化が進んだ」¹¹⁾のがこの時期の特徴だったことも事実である。

もう一つこの年度の予算で地方に関わる大きな 이슈があった。「元年度予算の中身で、…やや大きな問題というのはやはり地方団体絡みで言いますと補助率の問題がありました」。¹²⁾ 既述のとおり補助費、委託費は一般会計歳出の25%前後を占めていて、昭和末期からの財政改革の一環として補助率の引下げが行われてきていた。ただそれはほとんど暫定的なものとされており、平成元年度はその多くが期限切れに当たっていて、恒久的な率を定める必要があり、地方団体など補助受給者側からは高かった旧補助率の回復が強く求められていたのである。大きなものでは生活保護、措置費、義務教育費国庫負担金、公共事業などがあり、タフな折衝を経て、補助率引下げの基本的な部分はほとんど維持されたと当事者は評価していて、¹³⁾ これは地方財政関係で、一般歳出抑制という厳しい線を保持したケースといえよう。

なおこれ以外で「元年度予算の各論的なもので、大きなもの」¹⁴⁾ は整備新幹線であったという。旧国鉄の二の舞かと批判されたものであるが、その轍を踏むのを避けるべく、建設費用分担方式を定めたのである。「1種工事という、線路とかそういう鉄道施設に係る工事は根幹的な工事なので、国が40で地方が10。そのかわり、駅とかその周辺の地域の便益に密接に関連する事業というのは、逆に25対25。要するに、1対1でやる。それを合算すると、大雑把にいうと、35対15で、2対1という考え方で、かつ、もう1つ、新幹線は別枠の事業

じゃなくて、公共事業予算を組みますよということも実はこの年の予算で組み上がっている」¹⁵⁾ のであって、ここでも補助金という予算の枢要部分で抑制姿勢が貫かれたことが示されている。

〔注〕

- 1) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。
- 2) 同上。
- 3) 同上。
- 4) 同上。
- 5) 同上。
- 6) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成元年度予算特集」第444号 4ページ。
- 7) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。
- 8) 小粥正巳元大蔵事務次官口述における同席者の発言。
- 9) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。
- 10) 小粥正巳元大蔵事務次官口述における同席者の発言。
- 11) 同上。
- 12) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。
- 13) 小粥正巳元大蔵事務次官口述における同席者の発言。
- 14) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。
- 15) 小粥正巳元大蔵事務次官口述における同席者の発言。

2 補正予算と税収増・公債発行縮減・「隠れ借金」解消努力

既述のように、平成元年度補正予算（第1号）は廃案となって、同一の内容の補正予算（第2号）が提出され、参議院での否決、両院協議会を経て平成2年3月26日に成立した。成立過程には困難があったが、内容は豊富な税収に恵まれて順調に当初予算の方針を進展させるものとなっている。

まず税収は、所得税や法人税などの増加に支えられた3兆2170億円の増収で、54兆2270億円となった。決算では更に増加して54兆9218億円となる（当初予算では51兆100億円）。加えて前年度剰余金受入も2兆3363億円に上った。「自然増収で剰余金がある、しかも、それがこの年初めてじゃなくて、2、3年度前から相当に金があるなという雰囲気ができていますから、当時の主計局内で議論しながら一番苦心したのは、表向きはぎりぎりの編成になるように最大限の努力をする必要がある…自然増収を食い逃げされないよう」¹⁾ にすることであっ

た。そのために採られた策の一つが、NTT株の売却中止（元年9月）であった。

「これはもちろん理財局の仕事ですけれども、綿密な打ち合わせをして、株式市場の環境からしてNTT株はこれ以上売るべきではない。これを売ると、さらに市場に悪影響があるという説明をした…そういう理屈で売却を中止するというにしまして、しかし、NTT株売却代金でやっていた公共の事業というものはやらざるを得ない。したがって、これはどうしても整理基金特会〔国債整理基金特別会計〕にその分だけ繰り入れなきゃいけない。要するに、剰余金なり、自然増収のかなりの部分はそれに使うんだというのが余計な支出増を避けるための1つの大きな材料に使えた」。²⁾ この他「剰余金の少なくとも半分以上は国債償還財源だということとか、自然増収が幾らあったって、まず4分の1は地方交付税で持っていかれちゃうんだとか、そういういつも使う説明に加えて、何よりも国債整理基金特会が定率繰り入れをこれまでずっと停止していて、しかもNTT株が売れないということになると特会は底をついてしまう。これはどうしても手当てをしなきゃいけないというのが、数字から言っても大変大きな説明要因だった」。³⁾ NTT株売却停止という大蔵省だけの判断で可能な手段を用いる、いわば迂回作戦による奇手で、予算の緩みが生ずるのを防いだのである。事実、この補正では、国債整理基金特別会計への繰入れが8661億円（昭和63年度決算剰余金の2分の1相当額）行われたほか、厚生保険特別会計繰入1兆5000億円、住宅金融公庫利子補給金5993億円、国鉄清算事業団4500億円などいわゆる隠れ借金償還が進められている。

無論、特例公債にも手が付けられる。四条公債が当初予算より6500億円増発されて6兆4300億円となったのに反して、特例公債は当初の1兆3310億円から、同額削減された6810億円へと縮減された。更に決算段階ではわずか2085億円まで減少していて、発行ゼロも可能な状況であった。だが予算担当者はそうは考えなかったようである。「元年度の補正の段階で特例公債をゼロにするということは、それが実際に出来るとしてもそれは全体の流れの中では、むしろよろしくないのではないか。いろいろ苦労を重ね、歳出を抑え、緩まないで、そして、返すべき隠れ借金等はかなり返して、その上で2年度に予定どおり、新規特例公債ゼロの目標にやっと到達したというプロセスを踏むことがその後の財政運営のためにもいいはずだ…従ってそれからもっぱら隠れ借金の返済を中心に、実質的な財政内容の改善に努めてきた。そして、2年度にきれいに当初予

算で特例公債依存度ゼロ、こういう姿をつくり出す準備を重ねてきた。2年度予算の前提として、これがポイントだったろうと思います」。⁴⁾「特例公債発行予定額の取扱いについては、税収動向によっては全額発行取り止めが可能になることも考えられるが、仮に元年度に特例公債から脱却した場合、減税やバラマキ的支出のための財源が相当あるとの印象を与えるとともに、2年度予算に対しては2年度脱却という切札がなくなる事等から歳出拡大圧力を強めることとなりかねないことから、補正予算においては特例公債の縮減を基本として臨むわけにはいかないとのスタンスをとることとした」。⁵⁾

財政体質改善、支出抑制の最大限の努力によってのみ、特例公債脱却が予定どおりの時点で達成できることを示し、その後の厳しい財政運営を遠望したもののというべきであろう。それが平成2年度予算の前提となる。

〔注〕

- 1) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。
- 2) 同上。
- 3) 同上。
- 4) 同上。
- 5) 同上 参考資料。

第2節 平成2年度予算—特例公債脱却達成—

1 特例公債脱却達成

既述のとおり、平成2年度予算も平成元年度予算を上回る難産の末、年度開始後2か月もたった6月7日に成立している。予算総額66兆2368億円、対前年度当初予算比5兆8226億円増、9.6%増の伸びで、前年度の伸び6.6%増を上回り、対象期間中最大の伸び率を記録した。公債金収入は平成元年度当初予算での発行予定額より1兆5178億円少ない5兆5932億円で、公債依存度は前年度の11.8%から8.4%に低下した。公債依存度が1桁台であるのは、当初予算ベースでは昭和50年度以来15年ぶり、決算ベースでは昭和45年度以来であった。特記すべきはその内容である。長年の努力に加えて、前年度の上記のような工夫が計画どおりの実を結び、前年度当初予算では1兆3310億円計上されていた特例公債はゼロ、すべて四条公債のみの予算が実現したのである。

特例公債からの脱却は平成2年度予算を彩る精華であった。顧みれば、第1次オイル・ショックによる景気の落ち込みから来る税収減への対応として、昭和50年度補正予算で特例公債発行を余儀なくされて以来、それからの脱却が長年の財政運営、予算編成の最大の課題であったとあって差し支えないであろう。ということは連年脱却できなかったということでもある。昭和50年代初めには特例公債の発行に依存しない状態への復帰の目標を昭和55年度とすることが目指された。だが税収が伸び悩む一方、歳出は景気対策として拡張傾向をたどり、勢い四条公債ともども特例公債発行も増加し続け、目標前年度の昭和54年度当初予算では公債依存度は39.6%に達していた。そこで54年度には、依存体質からの脱却の目標を、特例公債の本格的な償還が始まる前の59年度までと改めた。その手始めとして、昭和55年度予算では歳出の抑制による特例公債減額を目指して、一般行政経費についての概算要求基準をゼロ・シーリングとすることとし、前年度当初予算より公債発行額を1兆円減額して財政再建の第一歩を踏み出した。その後も臨時行政調査会答申による強い指示もあり、歳出抑制・財政改革が進められた。だが第2次オイル・ショック、世界経済同時不況に見舞わ

れて56、57年度の税収の伸びは鈍化し、59年度目標も実現困難となった。

最後の目標が昭和65（平成2）年度と定められたのは、58年度に新しい中期的な経済運営の指針として策定された「1980年代経済社会の展望と指針」においてであった。「昭和65年度特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引き下げ」が設定されたのである。ここからマイナス・シーリングによる厳しい概算要求基準を挺子とした各種の制度改革や支出抑制が展開し、年金・医療保険、老人介護制度、補助率見直し、食糧管理費、3公社民営化等、全面的な歳出削減・合理化が推進された。その成果として、例えば58年度から62年度の5か年間にわたって、経常部門歳出が前年度以下に抑えられてきた。こうした積み重ねの上に、15年ぶりの特例公債依存体質からの脱却が実現したのである。

2 税収増の継続—当初予算—

歳出抑制が公債依存体質とりわけ特例公債依存体質からの脱却を推進したことに疑う余地はないが、それだけで可能になったわけではないことも明らかである。平成元年度の成果がそうであったように、2年度はむしろそれ以上に税収増の威力が発揮されたともいえそうである。例えば、当初予算ベースで元年度税収（印紙収入を含む。以下同様。）は51兆100億円で、対前年度比5兆9200億円増、13.1%増である。2年度は税収58兆40億円、同6兆9940億円増、13.7%増で、いずれも前年度を上回っている。もっとも、決算ベースでは両年度とも対当初予算比では伸びているが対前年度比の伸びは当初予算ベースよりは小さくなり、元年度は税収54兆9218億円、増加率8.1%増、2年度は60兆1059億円、同9.4%増となる。増収額は元年度の4兆953億円に対して5兆1841億円で2年度の方が大きい。ちなみに、この2年度の5兆1841億円は、昭和50年代以降平成の対象期間を通じて対前年度比でみる増加額の最大値であり、平成3年度以降はマイナスの年が続くことになる。歳入総額中の構成比でも、元年度は81.7%であるのに2年度は83.8%となる。もっとも元年度には前年度剰余金受入が4.7%あるのに2年度は1.9%であるので、その差が大部分を説明するとはいえ、2年度の83.8%という税の構成比は、やはりこの前後の時期を通じた最高値である。

個別の税について述べる余裕はないし、それは本シリーズ『第4巻租税』の

参照をまつこととし、ごく簡単にこの時の税の状況を記しておく。この年度の税収は、新税の消費税を定着させるための見直しや、租税特別措置の整理など税制改正による減収があったため、当時の税法により算出される税収を3000億円程下回って、既述のように58兆40億円となっている。最大の税は所得税で21兆3720億円（源泉所得税16兆4030億円、申告所得税4兆9690億円）、次いで法人税19兆7110億円、消費税5兆3200億円、相続税2兆450億円などとなっている。2年度の税収は上記のとおり元年度に比して6兆9940億円増となっているが、うち所得税3兆2000億円、消費税1兆7020億円、法人税1兆3480億円の合計6兆2500億円だけで約90%を占めており、継続する景気拡大により、景気感応度の高い個人・法人の所得課税と平年度化した新税消費税が増収を支えていたことが明らかである。

3 税収減の影—補正予算第1号—

平成2年度補正予算は第1号も第2号も湾岸紛争・戦争が絡んでいるという特殊性があるが、その点は後に立ち返るとして、ここでは税収に注目したい。といっても補正予算第2号には税収増減はないので、議論は専ら第1号（平成2年12月17日成立）に関わることになる。

税収は補正段階で1兆1270億円増で、依然として好調であるとはいえ、元年度には補正で3兆円以上増額だったのに比べていささか迫力が落ちたようである。そうなった原因ははっきりしている。法人税である。この補正では、所得税は利子所得や譲渡所得の好調に支えられて、源泉・申告両所得税合わせて2兆9730億円の増収となり、当初の21兆3720億円にそれを加えて、補正段階での税収は24兆3450億円（決算段階では25兆9955億円）となる。当初予算比13.9%（決算段階では21.6%）もの増加である。元年度補正後税収の当初予算比は10.4%増、決算段階では17.7%増だったから、それを大幅に上回り絶好調にみえる。印紙収入の補正額も770億円の増収を記録している。

法人税は所得税と著しいコントラストを描く。当初19兆7110億円、補正ではマイナス1兆740億円で18兆6370億円へと5.4%の減収、決算では更にマイナス2534億円で18兆3836億円まで減少し、当初予算に比して6.7%の減収となる。実は同時に消費税も5兆3200億円から補正で4500億円、8.4%の減収（決算では

更に2473億円減で4兆6227億円の(税金)、有価証券取引税に至っては当初の1兆2340億円が補正で2140億円、17.3%と大幅な減収に見舞われ、更に決算ではそれを上回る2720億円の減収で税金は7479億円まで落ち込み、当初予算に対して実に39.3%の減収となっている。当時の景気判断としては、個人消費や設備投資は拡大基調を維持していて好況は持続するとの見方が支配的であったが、元年末に日経平均株価がピークの3万8915円をつけて下落に転じたことに象徴されるように、バブル的要素が剥落し始めていて、それがいち早く税金面に投影されたものであろう。所得税が補正で2兆9730億円稼ぎ出したのに、税金全体としては1兆1270億円の増収に止まったのは、これらの税によって相殺されたからである。4年度以降深刻化するバブル崩壊による税金減が、絶頂期の2年度の補正予算に既に忍び込んでいたのである。

4 平成2年度予算を導いた考え方

上記のような補正段階で生じた税金減など、当初予算編成時に予想されようもなかったと思われるかもしれないが必ずしもそうではない。例年のとおり財政制度審議会が提出した「平成2年度予算の編成に関する建議」(平成元年12月15日)の中にこのような文がある。「近年の税金の好調さは、株式・土地等の資産取引の活発化や円高差益の発生といった特殊な要因が相当程度寄与していた面が大きく、これらの要因が変化してきていること、また、抜本改革により税金の仕組みが大幅に変化してきていること及び税金は経済状態いかんによって大きく振れるものであること等に留意する必要がある」。また、後の回顧であり、論点は違うが、こういう観測もあったという。「幸い65年度脱却の目標はひとまず達成した。しかし、これはバブルのおかげという大変だけれども、バブルの影響による予想外の税金増に大きく依存している。どうも本物ではない。本物ではない一番大きな要因は…直接税の減税を先行させた後で、念願の消費税は創設できましたが、ああいう経緯〔自民党税制調査会で税率が決定されたこと〕で5%であるべき税率が3%に下げられてしまった。しかも、この2年度予算審議の時ですえ消費税廃止法案が本気で野党から出されるわけですから、消費税に対するアレルギーはまだ当分続くに違いない。そうすると、とりあえず3%で生んで、いずれ5%と、その当てもみんな思っているわけです

が、その5%への手がかりがいつつかめるかということは非常に難しいと考えざるをえない。一方ではあそこ、どれくらい冷静にバブルの問題を意識していたか、私自身も振り返って、反省しなきゃいけない点は多々あるんですが、ただ、こんなことがいつまでも続くはずは多分ないだろうとは思っていた。そうなりますと、これがいずれしぼんでくれば、もともと5%であるべき消費税が3%のままという咎めといたしますか、その結果は、いずれあるべき税収が入らないで財政収支悪化を招くという形で出てくるはずだ…したがって、これからの財政運営はよほど意識して締めていかないと、また元へ戻ってしまうという、そういう今後への懸念はみんな言わず語らず持っていたと思います」¹⁾

予算担当関係者の中で、当初予算編成時に既にこのような懸念が持たれていたことは記憶されるべきであるが、政府の「平成2年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(平成2年2月28日)にあるように、当時は全体として「昭和60年秋以来の円高を背景に経済構造調整が着実に進展しつつある中で、内需主導型の経済成長が実現している」、あるいは、予算国会提出時の財政演説(平成2年3月2日)においても「戦後最長のいざなぎ景気にも迫る息の長い景気拡大が続く中」²⁾と述べられているなど、2年度のGNP伸び率は元年度の名目6.4%、実質4.6%見込みをやや下回る名目5.2%、実質4.0%が予想され、勢い既述のとおり、前年度に優る豊富な税収が期待されていたのである。とはいえ、関係者のほとんどすべてが、税収が豊富であることを予想しつつ、それゆえにむしろ厳しく引き締めるべきことを強く意識していた点は、元年度の場合と同じであった。

財政制度審議会の上掲の「平成2年度予算の編成に関する建議」はこう主張する。特例公債依存体質からの脱却は財政改革の歩みの中で大きな節目ではあるが、これはあくまでも財政改革の第1段階にすぎない。連年の特例公債を含む大量の公債発行の結果、既に160兆円以上の残高を抱え、利払い費は歳出全体の2割を占め、諸外国に比して極めて厳しい状況には変わりない。更に、特例公債時代には特例的歳出削減措置として財政支出の繰延べ等がなされてきている上に、国鉄清算事業団長期債務の処理問題も残されていることを考えれば、財政が健全体に復したとはいえ、財政改革は途半ばといわざるを得ず、財政の対応力をできるだけ早期に回復すべく財政改革を引き続き強力に推し進める必要がある。その際、特例公債に依存しないことは当然の目標であるが、投資

的経費についても安易に公債によって賄えば多額の利払いを伴い、結局は特例公債の発行につながりかねないので、建設公債といえどもその発行は可能な限り抑制すべきである。経済が好調に推移しているので、財政による景気刺激策は不要なので、公債抑制に加えて同審議会が同時に提出した「歳出の削減合理化の方策に関する報告」で示している歳出抑制策を実施すべき旨、提言する。一方、これまで止むを得ざる措置として停止してきた国債費定率繰入れは、特例公債依存体質から脱却すれば原則に復帰すべきであるし、NTT株式売却中止により国債整理基金の資金繰りの困難も予想されることから、再開すべきである。

2年度予算編成方針も、予算国会提出時の大蔵大臣の財政演説も、特例公債依存脱出を「財政改革の第1段階」と呼び、「財政の対応力」回復のために一層の歳出抑制に努めるべきことを強調するなど、言葉遣いも含めてこの財政制度審議会の示した途を採用して新年度予算を作成したことが明らかである。と同時にそれは既述のとおり、元年度の予算編成の姿勢でもあって、豊かな税収のゆえにむしろ厳しく引き締めようというものである。

ちなみに、後述の財政制度審議会の「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」（平成2年3月1日）では、公債依存度の引下げと特例公債の早期償還により、国債残高の累積を阻止するような財政体質を作ることを中期的財政運営の目標とし、それを「財政改革の第2段階」と位置付けており、同報告を踏まえた大蔵省の「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」（平成2年3月）も、そうした報告の求める財政体質が実現しない限り財政が健全体に復したとはいえず、引き続き第2段階の財政改革の推進が必要だとしている。第1段階の特例公債依存脱却を契機にして、厳しく第2段階の体質改善を展望し希求していた関係者全体の意志がよく示されているといえよう。

〔注〕

- 1) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。
- 2) 「第118回国会における橋本大蔵大臣の財政演説」（『国の予算』平成2年度 1122-1125ページ）。

5 当初予算歳出の特徴

これまで専ら税収と特例公債依存体質からの脱却についてみてきたが、歳出面での2年度当初予算の特徴は国債費にある。歳出総額は66兆2368億円で対前年度比5兆8226億円、9.6%増である。このうち、一般歳出は35兆3731億円で対前年度比1兆2926億円、3.8%増であり、これは昭和56年度の4.3%増以来の高い伸びではあるが、歳出全体の増分の22.2%に止まる。これに対して国債費は14兆2886億円で、対前年度比2兆6237億円、22.5%の大幅増を記録していて、この年度の増分全体の45.1%を占めている。歳出全体の中での国債費の割合は21.6%であるから、この増分がいかにはかと隔絶した数字であるかが分かるであろう。これは繰り返し触れてきたように、昭和57年度補正予算以来停止してきた国債整理基金特別会計への定率繰入（2兆7010億円）が復活されたことによるもので、歳出全体の抑制方針に逆らって国債費の比率引上げをもたらしたことは否定できないが、一般歳出の膨張とは異なって、この年度の財政体質改善努力のシンボルとなっている。とはいえ、国債の利払費はこの年度11兆694億円で利払費比率は16.7%、国債費比率は21.6%と高水準なのであるから、財政が硬直的で政策経費を圧迫している状況が解決されたわけではなく、この後、毎年度の予算編成の最大の課題であり続けることになる。

2年度歳出で国債費に次いで伸びが大きいのは、財源となる税収の増加に起因する地方交付税交付金の14.3%増（15兆2751億円、対前年度比1兆9063億円増）で、この2費目の伸びだけで歳出全体の増分の約8割を占めている。歳出全体の伸び率9.6%を超えているのは一般歳出ではないこの2費目のみで、これに次いで高いのは一般歳出の中の経済協力費6.9%、社会保障関係費6.6%などであるが、前二者との開きは大きい。食糧管理費や恩給関係費などは伸び率マイナスとなっている。予算編成方針のいう「経費の徹底した節減合理化を図るため、各種施策について優先順位の厳しい選択を行うとともに、社会経済姿勢の推移に即応した財政需要に対しては財源の重点的・効率的配分」を図ったということであろう。

ちなみに、地方財政については、一方で上記の地方交付税の増加に加えて地方税自体の増収もあり、他方、国と同一の基調で歳出の総額の抑制が図られて、地方財政計画の伸びは7.0%増、そのうち国の一般歳出に対応する経費（歳出総

額から公債費、財源対策債償還基金、水準超経費を除いたもの)の伸びは4.6%増となっている。その結果生ずる財源余剰については、国の場合がそうであったように、地方財政の中期的な健全化を図るため、交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金の返済や財源対策債償還基金の積増しに充てられた。

6 財政制度審議会「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」と大蔵省「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」

15年を経てようやく実現した特例公債依存体質からの脱却を機に、財政制度審議会はそれまでの財政の足跡を振り返り、残された問題点を指摘し、財政改革はなお途半ばだと認識し、中長期的な視点で以後採られるべき第2段階の財政改革の道筋を示す大部の報告（「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」）を大蔵大臣に提出した（平成2年3月1日）。これは、前掲の「平成2年度予算の編成に関する建議」と時を同じくして作成されていて、当然同じ論調であるが、この時点で比較的厳しく現実を見ていた関係者が広く共有していた現状認識と将来の展望を知るのに最適の、スケールの大きな体系的文書であるといつてよいと思われる。だが何分大部なのでここでは目次だけを取り出しておき、すぐ後に要約を示すことにする。括弧内は、原文に見出しがないため、便宜筆者が付したものである。

平成2年度特例公債依存体質脱却後の
中期的財政運営の在り方についての報告
(平成2年3月1日 財政制度審議会)

はじめに

第1章 これまでの財政改革の足跡と残された問題点等

- 1 (特例公債発行)
- 2 (財政改革の足跡)
- 3 (改革と財政本来の機能保持)
- 4 (財政体質悪化の内容)
- 5 (財政対応力回復の必要性)

第2章 特例公債依存脱却後の中長期的財政運営の在り方

- 1 本格的高齢化社会の到来を展望した国民負担率の在り方
- 2 今後の公債政策の在り方等
 - (1) 国債残高と公債依存度の在り方等
 - (2) 特例公債残高等の取扱い
- 3 今後財政が果たしていくべき役割
 - (1) 今後の財政規模と歳出の在り方
 - (2) 財政による景気調整の在り方等

第3章 今後の中期的財政運営に当たっての目標

- 1 (国民負担率上昇の抑制)
- 2 (中期的財政運営)
- 3 (国債残高累積なき財政体質)

おわりに

当然のことながら、大蔵省・主計局としても、特例公債脱却が近付くとともに、脱却後の財政運営の在り方について内部で議論を始めており、「主計局としては、脱却後の財政運営の新たな目標についての議論を昭和63年度当時より行ってきた」¹⁾という。そしてそれは大蔵省の平成2年度の「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」²⁾に反映されており、それは同時に上記財政制度審議会報告の要約といえるような内容となっているので、ここでは同文書をそのまま借用して要約に代えたいと思う。ちなみに、同文書の中には「特例公債依存体質脱却後の中期的な財政運営の在り方については、先般、財政制度審議会の報告が出されたところである。今後は、この報告に沿って、次のとおり財政改革を進めていくこととする」と記述され、財政制度審議会の示した方向、方策が採用されている。

財政改革を進めるに当たっての基本的考え方 (平成2年3月 大蔵省)

- 1 政府はこれまで特例公債依存体質からの脱却を目指して財政改革に全力を尽くしてきたが、平成2年度予算においては、このような不断の努力とともに最近の景気の好調等にも恵まれた結果、財政改革の第1段階である「平成2年度特例公

債依存体質からの脱却」という努力目標が達成されたところである。

- 2 しかしながら、平成2年度末国債残高は約164兆円に達すると見込まれ、その利払い等に要する国債費は一般会計歳出の21.6%を占めるなど、我が国の財政事情は、先進諸外国と比較してみても依然として極めて厳しい。また、現在の財政構造には、税収の減少が生じた場合に対応し得る弾力性は極めて限られており、ひとたび景気の落ち込み等により税収減が生じた場合には、再び特例公債の発行という事態に陥らざるを得ないという脆弱性を有している。更に、いわゆる財政支出の繰延べ措置や国鉄清算事業団長期債務等の処理問題が残されていることにも留意する必要がある。

このような財政体質が改善されない限り、財政が健全体に復したとは到底言えず、引き続き第2段階の財政改革を強力に推進していく必要がある。

- 3 特例公債依存体質脱却後の中期的な財政運営の在り方については、先般、財政制度審議会の報告が出されたところである。今後は、この報告に沿って、次のとおり財政改革を進めていくこととする。

(1)(イ) 財政は今後高齢化、国際化の進展等に伴う財政需要に適切に対応しつつ、効率的な資源配分を行う必要がある。

(ロ) 一方で、巨額の国債残高等将来への負担を内包した現在の財政体質を前提とすれば、財政運営の基本的方向は、極力高齢化社会へ大きな負担を残さないようにすること、すなわち、本格的高齢化社会の到来時における国民負担率の水準の上昇を極力抑制することであり、そのためには、当面、国債残高の累増を抑制することが必要である。なお、平成2年度予算における国民負担率（国民所得比）は40.4%程度と推計される。

また、特例公債の再発行という事態は2度と生じさせてはならず、そのため弾力的な財政構造を確立すべきである。

(2) このような基本的方向を踏まえ、今後の中期的財政運営としては、次のように進めることとする。

(イ) 国債残高の累増抑制のための方策としては、財政の景気調整機能を高め、あわせて景気・税収変動が生じてても、特例公債を発行することなく対応できるような弾力性を財政体質に組み込むことが緊急の課題であることから、まず建設公債の公債発行限度額一杯の発行といった特例公債発行下の緊急避難的な措置は本来の健全財政原則に戻し、新規国債発行額の抑制により、早急

に公債依存度を引き下げよう努めることとする。

その際、公債依存度は、5%を下回る水準を一つの目処とする。なお、公債依存度は、経済社会情勢の動向と密接に関連しており、毎年度均等に引下げを行い得るといった性格のものではないので、各年度の予算編成においては、その時々々の景気情勢や財政事情等に応じ、可能な限り公債依存度を引き下げよう努めることとする。

(注) 公債依存度という指標は、歳入全体に占める公債収入の割合を示すものであり、個別分野の歳出、例えば社会資本整備については、中長期的展望に立って着実にその充実を図る等、適切に対処すべきものである。

- (ロ) 国債残高の累増抑制のためのもう一つの方策である特例公債の早期償還についても、各年度の予算編成において、できるだけ努力することとする。

このため、決算剰余金について全額国債整理基金繰入れを行う等当初予算において見込み得なかった財源が生じた場合には、特例公債の償還財源として活用を図ることとする。更に、日本電信電話株式会社について、今後、売払収入が生じた場合には、その時々々の経済情勢、財政事情、国債整理基金の資金繰り状況、日本電信電話株式会社の売払収入の活用による社会資本の整備事業の財源問題等を総合的に勘案しつつ、特例公債の償還財源に充てるよう努めることとする。

- (ハ) 国及び地方の租税負担並びに社会保障負担の上昇を抑制するため、歳出の在り方を常に見直し、制度改革の推進と相まってその規模の伸びを極力抑制することとする。

- (3) 以上を踏まえて、今後の中期的財政運営の目標としては、まず公債依存度の引下げを図り、あわせて特例公債の早期償還に努めることにより、国債残高が累増しないような財政体質を作り上げることを目指すこととする。

平成2年度予算を前提とし、一定の仮定の下に、中期的視点に立った財政運営を進めていく上での検討の手掛かりを示すものとして、後年度負担額推計をもとに今後の財政事情を展望すると、別添のとおりである。なお、公債金収入は、機械的に均等に減額しているが、これは、各年度の予算編成において、その時々々の経済情勢や財政事情等に応じ変化し得るものであり、可能な限り公債依存度を引き下げよう努めることとする。

〔注〕

- 1) 小粥正巳元大蔵事務次官口述 参考資料。
- 2) 『国の予算』平成2年度 1166-1167ページ。本文中の「別添」（財政の中期展望（平成元年度～平成5年度））は省略している。

7 平成2年度補正予算第1号・第2号—湾岸危機への対応—

これまで、税収の動きに絡めて主として当初予算を材料とした議論をしてきたが、平成2年度補正予算はかつてない特殊な色彩を帯びることとなった。当初予算段階では想像もつかなかった戦争絡みの財政運営を迫られたのである。その立ち入った内容については節を改めて述べることとして、ここでは第1号及び第2号の補正予算のアウトラインだけをみておく。

（1）補正予算（第1号）

第1号補正予算は既述のように参議院での否決、両院協議会を経て平成2年12月17日に成立した。当初予算歳出が66兆2368億円だったのに対して、2兆2810億円追加されて第1号補正後予算は68兆5178億円となった。追加事項は、災害復旧等事業費や給与改善費や税収増を反映した地方交付税交付金などいわば補正の常連が大口であるが、それに混じって湾岸平和基金拠出金（1300億円）が計上されている。これはアメリカからの強い要請による10億ドル相当分を計上したものである。実はこれが初めてではなく、それ以前にも9月21日に10億ドルを拠出している。それは2年度の予備費からの支出で賄った。それにすぐ続いての立て続けの支出については、大蔵省内では強い疑問がもたれたようで、「大議論をしました…既に10億ドルの支出を表明したものに、さらに10億ドル積むということについては、否定的な答えしか出てきません…積算の根拠がはっきりしないじゃないか…こういうことをやっていたら、いつまでたっても切りがない…日本が独自に自主的に決めたんだと言って、この間、10億ドル出したばかりで、しかも、これをブッシュ大統領等も高く評価する、非常に多とすると行ってきたばかりなのに、数日後さらに上積みするというのは何なんだ。財政だってやり切れないぞということで、その辺はもう少し外国の様子を見ていこうじゃないか」¹⁾などと論じられたが「そうはいかないわけで、…

14日に、要するに、丸々のみましよう、こういう結論²⁾になり、「この第2回目の10億ドルも表向きは積算ナシ。湾岸地域における平和回復のための各国の国際的努力や日米関係の重要性に鑑み、財政事情を総合的に勘案した上ギリギリの選択として決定したこととなっております。」³⁾ といっても資金的には「さすがに予備費では手当てができなくなりまして、後で補正で手当てをしている」⁴⁾といわれているのがこれである。

この補正予算には、上記拠出金のほか、湾岸紛争関連で、海外経済協力基金への一般会計からの追加出資200億円がある。これは上記の10億ドルと同時にアメリカからの要請で、紛争に巻き込まれた周辺諸国への経済協力として20億ドルの拠出が求められ、そのうち特別な譲許的な低利の円借款6億ドルに対応する負担を一般会計から基金へ出資するものである。同時に資金運用部資金からの609億円の追加、及び予想される貿易保険事故の増加に備えるために貿易保険特別会計へ一般会計から400億円が繰り入れられている。

歳入面での租税については既に述べたとおりであり、増収見込みは1兆1270億円(含む印紙収入)で、一方、公債は、災害復旧等事業費や公共事業関係費対応のために四条公債が7500億円増発されて6兆3432億円となり、公債依存度は当初の8.4%から9.3%へと上昇した。資本形成といえども公債発行対象限度額一杯まで発行することを避けて、可能な限り租税資金を充当して公債依存度を引き下げ、公債残高の累増を防ぐという、当初段階で関係者が等しく希求した中期的財政運営の目標は、小さくつまずいた形になる。

(2) 補正予算(第2号)

第2号補正予算になると事態は急転回する。専ら湾岸危機のための補正であり、平成3年度予算修正とも絡みながら公債増発と増税へと進むのである。ただそれについては後に立ち返って触れることにして、ここでは簡単な経緯と計数を示すに止める。この予算は、前後の幾つかの予算が参議院で否決されているのと違って、既述のとおり野党のうち民社党と公明党の賛成を得てスムーズに成立した(平成3年3月6日)。この補正予算の法的裏付けの位置にあり、同時に審議されていた湾岸平和財源法案に両党が賛成していたからである。

この補正の歳出追加事項は、湾岸平和基金拠出金1兆1700億円の1件のみである。これはアメリカから要請された90億ドルの拠出金であり、それを賄う方

法を巡って後述のような多くの論議を引き起こしたが、結局その大部分は臨時特別公債9689億円の発行によることとし、雑収入1645億円（日本中央競馬会納付金520億円、外国為替資金特別会計受入金1125億円）を加えて追加歳入合計1兆1334億円となる。一方、既定経費の節減116億円と予備費の減額250億円合わせて366億円が歳出減額となり、歳出は差引き1兆1334億円の増加で収支適合ということになる。

従来の特例公債とは発行事由が異なり、今回の臨時特別公債は分類上は特例公債に含まれず、特例公債脱却という2年度の財政の最大のポイントは守られたとはいえ、四条公債ではないから実質は赤字公債だとみなされるかもしれないが、この点後述を参照されたい。この発行によって2年度の公債依存度は当初の8.4%、補正第1号の9.3%から更に上昇して10.5%となった。理由はともかく、公債依存度抑制という中期財政運営の目標から更に遠退いたことは否定できない。

平成2年度決算段階での一般会計歳出総額の対前年度比で目に付く幾つの特徴を示しておく。全体の伸びは3兆4097億円増、5.1%の増である。主要経費で最大の伸びを見せたのは既述の定率繰り入れによって膨張した国債費で、2兆2244億円増、18.4%であり、歳出全体の増加額の65.2%を占めている。これに次ぐのは16.9%増の災害復旧等事業費であるが金額は941億円増である。第3位が16.4%増のその他の事項経費で金額は8159億円増と大規模である。これは上記の湾岸平和基金拠出金を含んでいるからである。

一方、大幅に縮小した経費もある。最大は社会保険費の1兆92億円減、12.3%減、減少率の最大は住宅対策費の38.9%減、5865億円減である。だがそれらの実質的な政策経費が突然削減されたわけではもちろんない。むしろ逆である。両経費ともいずれもそれまで支出が繰り延べられてきて、平成元年度補正予算でようやくその隠れ借金の償還がなされたこととの関係で現れた数字の変化である。社会保険費の場合は、厚生保険特別会計への繰入れが2年度には行われなかったためであり、住宅対策費の場合も元年度に住宅金融公庫交付金が急増したのに2年度はそれが減じたからであり、いずれも元年度の両分野に関わる財政体質改善努力が反映されたものである。

こうして2年度予算は、年度途中に降って湧いたような湾岸危機によって想定外の動きを余儀なくされたが、それは3年度から更にその先の年度まで尾を

引くことになる。そこで次にこの2年度予算を手掛かりとして、湾岸危機と日本財政との関わり全体をまとめて眺めることとしたい。

〔注〕

- 1) 保田博元大蔵事務次官口述。
- 2) 同上。
- 3) 同上。
- 4) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。

第3節 湾岸危機と日本財政

平成2（1990）年に起こったペルシャ湾岸危機・戦争が日本財政に与えた影響は、量的にはそれほど大きくなかったとしても、第二次世界大戦後初めて、間接的とはいえ、戦争に関わる財政運営を経験したという意味で、特記するに値する事件であった。

1 湾岸危機と日本の資金拠出¹⁾

危機は、平成2年8月2日、イラク軍がクウェートに侵攻したことから始まった。その後、度重なる国際連合安全保障理事会の撤兵要求決議に応じないため、翌平成3（1991）年1月17日を期して、アメリカを主力とする多国籍軍の対イラク攻撃が開始された。これ以前を湾岸危機、以後を湾岸戦争と呼ぶのが普通のものであるが、全体を湾岸危機ないし湾岸戦争とするのも少なくない。²⁾ 戦闘は多国籍軍の圧勝に終わり、2月27日、戦争は終了した。

この事態に日本は1兆4928億8000万円を拠出することで対応した。ちなみに、平成2年度の一般会計歳出決算は69兆円、防衛関係費が4.3兆円であった。往年の日本の戦費は臨時軍事費特別会計で処理されたが、無論ここではそうではなく、費目としては、外務省所管一般会計（組織）外務本省（項）国際分担金其他諸費（目）国際機関等拠出金に計上されている。外務省所管一般会計決算額は、平成元年度5068億円、3年度6551億円、4年度6650億円なのに、2年度は2兆290億円と前後の年度の3～4倍と突出した値を示している。湾岸戦争が日本財政の歳出面に記した最大の特徴はこの点にある。だが最大の問題はそこにはなく、この歳出の金額とそれを賄う手段であったことは後述のとおりである。

資金の拠出先は湾岸アラブ諸国協力理事会（正式名称は「Cooperation Council for the Arab States of the Gulf」であるが、Gulf Cooperation Council（GCC）という略称が用いられることが多い。（外務省）以下「GCC」という。）内に置かれた湾岸平和基金（Gulf Peace Fund）である。この基金は次に述べる第1回交換公文

に基づいて設置されたものであり、拠出は以下の4回にわたって行われた交換公文に基づいて4回行われた。

1990年9月21日	122,880百万円（9億ドル相当） ³⁾
1990年12月24日	130,000百万円（10億ドル相当）
1991年3月12日	1,170,000百万円（90億ドル相当）
1991年7月9日	70,000百万円（5億ドル相当）
合計	1,492,880百万円

なお、基金収入としては、この金額に対応する利子34億4200万円が加わるので、総額1兆4963億2200万円となっている。

これらの拠出は、それぞれ順に、平成2年度予備費、平成2年度第1号補正予算、平成2年度第2号補正予算及び平成3年度予算修正、平成3年度予備費によって支出された。「この拠出金は、適切に、かつ、専ら、湾岸の平和と安定の回復のため国際連合安全保障理事会の関連諸決議に従って活動している各国を支援するため」（第1回交換公文）に使用されることとされており、資金協力が1.4兆円と大部分を占めている。国別ではアメリカが1兆3620億円と大部分を占めて、イギリス475億円、サウジアラビア339億円が大きく、当事者のクウェートは16億円となっている。それ以外の関係国はフランス、エジプト、シリア、バーレーン、カタール、パキスタン、モロッコ、バングラデシュ、セネガル、フィリピン、ポーランド、ニジェール、などである。

こうした基金の配分作業をはじめとした「基金の運用に責任を有する機関として、運営委員会が設置」（第1回交換公文）され、日本側からは在サウジアラビア王国日本国大使が、理事会側からは理事会事務局長が委員として任命された。委員会は、各国からの具体的な要請を審査した上で15回の会合を通じて支払いを決定し、資金協力であれば直接各国に資金を供与し、物資協力であれば自ら調達した物資を各国に供与した。

上記注3に引用した外務省文書「湾岸平和基金への資金拠出について」によれば、第一次、第二次の資金拠出について、運営委員会はその用途を、資金協力については航空機及び船舶の借上げ経費その他の輸送関連経費としている。また、物資協力については防暑機材、水関連機材、車両その他輸送関連資機材、宿舍及びその付属機材、建設資機材及び通信機材、事務用資機材、食糧、医薬

品及び医療関連資機材、海洋資源及び環境の破壊及び汚染の防止のための資機材の調達、輸送及び据付けに充てる。

同様に、第三次、第四次の資金協力（物資協力はなし）については、輸送、医療、食糧・生活、事務、通信、建設の6項目の関連経費に充てることとしている。こうした用途の制限は、無論、日本側の要求に基づくものであって、憲法第9条を踏まえた国内の直接戦費支出批判の意見が反映されたものであるが、その実行がいかに担保されるかについては、国会でも多くの議論があった。これについて前掲外務省文書で次のように説明している。各国の資金供与の要請については、それが上記用途に合致しているか否かを運営委員会が審査し、応諾の可否、規模を決定した。その際、日本政府は、委員である大使を通じて、日本よりの拠出金の適正な使用が確保できるよう、特に、拠出金が上記の各分野以外に使われることがないように、十分注意を払った。加えて、用途についての資金受容国からの通報に基づいて、運営委員会は随時日本に通報しており、日本政府は用途を随時確認できたと説明している。

運営委員会は1993年（平成5年）3月の支出完了後、日本からの拠出金の総額及び用途の詳細を取りまとめ、関係諸国政府との協議及び監査人による監査を経て、1993年8月22日付で財務報告（第1次及び第2次分を合わせて第1分冊、第3次及び第4次分を第2分冊とする2冊）を日本政府に提出した。政府としては、既往の随時の通報で得ていた諸情報と財務報告との間に齟齬がないものと認めた。

最後に日本の会計検査院のコミットについて触れておく。この拠出金について会計検査院は、平成3年度と4年度の決算検査報告書の「第3章 特定検査対象に関する検査状況 第2 湾岸平和基金に対する拠出金について」で、「本院は、外国政府機関及び国際機関に対する検査権限を有していないため、本件拠出金に関する検査権限は、外務省に対するものであって、拠出先である基金を運用する委員会に及ぶものではない」と権限の当然の限界について述べ、「運営委員会では、5年3月23日基金のすべての支払いを完了し、同年8月22日に財務報告を作成し、これを同月27日にわが国に提出した」と記し、その内容の要約と受益国別・用途別データを掲載し、その報告とそれまで外務省から受けていた報告には食い違いがないことを確認したとしているに止まる。日本が負担した1.5兆円の詳細な用途についての日本による検査はなく、運営委員

会の財務報告があったという事実のみが検査報告の内容をなしているのである。外務省の前掲資料は「多国籍軍に参加した諸国が『基金』により得た資金の使用については、当該国政府からの通報に基づき、『基金』運営委員会が日本政府に対し随時通報を行ってきており、日本政府としてはこれらの通報を通じて、日本よりの拠出金の使途について随時確認を行うことができた」と日本政府の立場を説明している。

〔注〕

- 1) この件についての法制や国会審議の詳細については、本巻第3部第2章第3節3「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律」の参照を求めたい。
- 2) 日本政府は国会で繰り返し「正確な意味で古典的な意味の戦争ではない、これはあくまでも侵略に対する国連のもとでの平和回復活動であるという意味で、正確な意味で申し上げているわけでございます。ただ、これが日常的な意味あるいは常識的な意味で現在の事態が戦争であるということが言われるということもあり得る」（「衆議院予算委員会会議録」（平成3年2月25日）、柳井俊二政府委員・外務省条約局長）としている。
- 3) 多くの場合、第一次、第二次それぞれ10億ドル、合わせて20億ドルといわれるが、外務省が平成6年2月28日の参議院決算委員会に提出した平成5年12月14日付の「湾岸平和基金への資金拠出について」（「参議院決算委員会会議録」（平成6年2月28日））では第一次は9億ドル相当となっている。また平成3年2月25日の衆議院予算委員会では松浦晃一郎政府委員・外務省北米局長は「20億ドルの実績に関しまして、特にそのうちの19億ドルが湾岸の平和基金向けでございます」と述べている。

2 資金拠出の根拠

（1）日本の国際的な立場と拠出

以上、湾岸戦争に関わる日本財政の動きを、公式の資料に沿って記してきたのであるが、事態はこの叙述から想像されるような単調、順調なものではなかった。何といたっても戦争に関わる経費負担のことであるから、戦争放棄を規定した憲法第9条との関係で解かねばならない問題が少なくなく、それを一つクリアすると、そこから新たな問題が生じ、それらを巡って国会で激しい議論が交わされることとなるのであった。

その詳細は会議録などについて具体的に検証される必要があるが、以下では全体を通じて政府が示した考え方を記しておく。まず国会で、日本の資金拠出は戦争への加担ではないかという野党の度重なる追及に対して、政府、特に海部首相は「私は、従来の戦争、いわゆる国権の発動として、宣戦布告をして国と国とが争う武力行使、こういったものが従来の概念の戦争であったと思います。そうして国連でたび重なる決議があって、国連が、平和の破壊者がここにいる、これを排除しなければならぬという決議をしたわけでありますから、国連決議に基づく平和回復のための武力の行使である」¹⁾と、まず湾岸紛争は戦争ではないと定義し、平和主義、国際協調主義の日本国憲法特に第9条の精神に適合している旨を繰り返し強調している。

また、日本の拠出した資金がアメリカ等での戦費に支出されることについて、「憲法9条の規定する武力の行使というのが国家による実力の行使に係る概念でございます。そういう意味で、我が国が単に経費を支出するということはそのような実力の行使に該当しませんので同条に抵触するということはない」²⁾と、例え日本の拠出した資金が戦費に使われても問題ないという。だがこうした発言はむしろまれであって、ほとんどの場合、政府は、拠出した資金には既述のように日本側は輸送、医療、食糧・生活、事務、通信、建設等に用途限定する旨の要望を付しており、湾岸アラブ諸国協力理事会の基金運営委員会でそれが確保されるように委員である日本大使が努めている、という立場から回答しており、その集大成が前掲外務省文書及び会計検査院報告であった。

(2) 90億ドル拠出

以上のところはいわば拠出金の本質論議であるが、最も激しい議論になったのは金額、特に第三次の90億ドル相当についての根拠論議であった。海部首相は言う。「国連の決議によって適切な支援を求められております。…日本は憲法による立場において、力によってお役に立つということとはできないというこの立場を世界の人々にも認めてもらいたい、しかも、それでもなおかつその立場に対する正当な認識と連帯感を持つためには、でき得限りの、許される限りの協力をすべきであるというので、自主的に判断して90億ドルの協力を決めたわけであります…国際社会に今日これだけの影響力と地位を占めるに至った国として、応分の、できる限りの支援は一刻も早くしなければならない」³⁾前半

は本質論で、後半が金額論となっているが、自主的になぜ90億ドル相当としたのかについて、国会で繰り返し議論がなされた。アメリカの政府や議会の情報をもて戦費は280億ドルから860億ドルと試算には大きな幅があるのに、90億ドル相当を日本が負担するというのはなぜかというのである。これに対して首相は答える。「アメリカの議会予算局は280億ドルから860億ドルまで数を示しておりますように、どこが計算しても、どこが求めても、こういった武力行使がどれくらいの期間かかり、どれくらいかかるということは、これは具体的な積算の根拠を示せと言われても示せるところはなかった…私は…支援をしたい、応分の協力をすべきである…例えば20兆ドルという世界の大きなGNPの中で、アメリカ一国で5兆ドル、ヨーロッパ、ECが全部集めて5兆ドル、日本は一国で3兆ドルを超えておるといようなこと等も念頭に置きながら、あるいはまた日本の海外旅行、去年一年間で220億ドルという発表があったな、そんなこと等も念頭にございました。また、貿易の結果日本は世界との間でどれだけ貿易の黒字が残ったのか、平成元年には643億ドルともあるいは769億ドルという計算も挙げました。平成2年には524億ドルという通関ベースの発表も出ております…許される範囲の資金の協力ですから、ここにしようということで総合的に判断をして90億ドルを拠出することを政府で決めた」。⁴⁾あるいは同じ内容であるがこうも言っている。「決めるときに、これは結局は国民の皆さんに御理解と御納得をいただかなきゃならぬものでありますから、GNPは日本は今地球の15%近くになったな、貿易は9%ぐらいだな、毎年貿易の結果500億ドル600億ドルというその貿易の黒字が残って、しかもアメリカ一国との間では500億ドル近くの貿易インバランスがあって、それが貿易摩擦を生んだ…どれ一つとらえてもびしっと一つとして合うものでもございませぬので、やっぱりこれらを全部、自分の知り得た情報を全部総合して総合的に決めさせていただいた」。⁵⁾

国際社会、国際政治、国際経済等に占める日本の位置にかんがみ、総合的に判断し、自主的に決めたというこの説明が、公的な説明として定着したといっている。しかし、それが90億ドルという数字に帰着する説明としてはあまりに漠然としすぎているようである。

だが90億ドルについては、意外な困難が生ずることとなる。橋本蔵相のカウンターパートのブレイディ米財務長官が、大統領はじめ政府関係者や議会関係

者に、米軍の経費450億ドルの20%、90億ドルを、日本がアメリカに引き渡すと説明したようなのである。日本側は90億ドル相当を湾岸平和基金に拠出し、それがアメリカはじめ各国に配布されるのが当然としていたのに対し、アメリカ側では、ごく少数の関係者以外はそうした日本の苦心の策を承知もしていないし理解もしていない。ブレイディ米財務長官は日本の20%負担だけを「過去のフォーミュラ」と認識していたのかもしれない。いずれにせよ、会議録なりメモなりが残されていないため、この件はもめにもめた挙げ句、最終的には日本の言い分どおりになり、アメリカは90億ドルではなくほかの参戦諸国へ渡された7億ドルを差し引いた83億ドルほどを受け取った。⁶⁾

アメリカからみてもう一つ「目減り」問題があった。為替差損である。当時の内海学・大蔵省財務官は「2月15日に補正予算案を作って、そのとき、2月1日から2月15日の間の平均レート、1ドル=130円というレートで90億ドルに相当する1兆1,700億円という予算を組んだわけです。これは3月中に予定どおり成立した。…その後ドルが上昇して、2月28日になると132円、3月26日になると137円というふうドルが強くなってしまった。大体その時期になると5億ドル程度為替で目減り」⁷⁾したと述べている。厳密には4億7000億ドルであったが、5億ドル問題として7億ドルと並んでいわばダブル目減りということで、アメリカが強硬に埋合わせを要求することになる。日本の予算では1ドル=130円の円建てで計上し、変動リスクは負わない旨を確定しておけば生じなかったトラブルであるが、結果としては日本が負担することとなった。第四次の1991年7月9日の700億円拠出がそれである。上記の7億ドル拒絶との取引だった面もあるようである。しかし日本では当然円建てで補正予算を組んで拠出金を出しているのだから、国内向けには、「支出の名目は、まさか為替レートとはいえませんが、中東地域の戦後の平和回復活動に貢献する、こういうことで対応」⁸⁾と当時の小粥正巳・大蔵省主計局長は述べており、前述のとおり平成3年度予算の予備費から支出している。

アメリカが理解しているらしい戦費の20%という日本の負担率はどこから出てきたのであろうか。小粥氏は「8月末に10億ドルの支援を決めた。この10億ドルの根拠というのも、当時あまりにアバウトな話なので、それで予算の積算と言えかなんて言った覚えがありますが…。いずれにしても、当時、軍隊は出さない、しかし、金があると見なされた国が5カ国ありまして、それが先進

国では日本とドイツなんですね。それに紛争の近くで被害をこうむる懸念があり、かつ金がありそうだということで、クウェートとサウジアラビアとアラブ首長国連邦。クウェートは現実にも侵犯もされたわけですが…。この3カ国を合わせて、5カ国に対してそれぞれ均等に2割ずつ負担をし、そういうことになった。…とりあえず1ヵ月10億ドルかかる。12月までの年内5ヵ月間の費用を考えると、合計50億ドル。これを金がありそうな5カ国に支援を求めて1国2割ずつ負担させよう。こういう甚だ粗っぽい予算要求だったということです⁹⁾と述べている。これがどの程度正確にアメリカの意思決定過程を示しているか、資料が示されているわけではないので定かではないが、日本の大蔵省のトップレベルでそう理解されていたことは確かであろう。

「ところが、すぐにそれだけではもたなくなりまして…もっと出せということ¹⁰⁾になったと小粥氏は述べており、続く9月初め、ブレイディ米財務長官らの使節団が来日¹¹⁾して第二次の拠出である10億ドル相当が決まる。また内海氏は「このときもこの10億ドルというのはGCC向けでありましたし、そして、アメリカの説明でも所要軍費の20%を日本にお願いするという基本的な考え方であった¹²⁾と述べている。なおこの時、拠出10億ドルに加えて「さらにそれとは別に近隣でこの事件の影響で非常に困っている国ということで、エジプト、トルコ、ヨルダンの3カ国に対し20億ドルの援助、—これは商品借款のような形で、一種の経済協力のバリエーションで出させられました¹³⁾と小粥氏は述べている。20%に当たる10億ドル相当の拠出では日本の分担が軽すぎるとアメリカ側が判断して枠外の経済支援を計画したのかもしれない。そしてその次が前述の90億ドル相当になるのである。

(3) 戦費の中の日本のシェア

ところで、こうした日本の拠出は全戦費のどの程度をカバーしたのであろうか。といっても関係国すべての戦費の合計額を知ることは無理で、ここではその大部分を占めているアメリカに関わる数字を取り出しておく。アメリカの国防総省は“Conduct of the Persian Gulf War, The Final Report to the US Congress” (Appendix P) において次のように記している。「砂漠の盾と砂漠の嵐による経費の増加は610億ドルと見積もられる。責任分担 (responsibility sharing) がなかったとすれば、アメリカはこれらのコストを増税か財政難に加えての債務

増加で賄わなければならなかったであろう。その代わりに1990年と1991年に、協力諸国はほぼ540億ドルを分担してそのコストを肩代わり（offset）した」（筆者和訳）。そして次の表を掲げている。

(100万ドル)

国名	申出金額	払い込み額		総計
		現金	現物	
サウジアラビア	16,839	12,002	4,001	16,003
クウェート	16,057	16,015	43	16,058
U A E	4,088	3,870	218	4,088
日 本	10,012	9,437	571	10,008
ド イ ツ	6,572	5,772	683	6,455
韓 国	355	150	101	251
そ の 他	29	7	22	29
合 計	53,952	47,254	5,639	52,893

（出所） US Department of Defense, “Conduct of the Persian Gulf War, The Final Report to the US Congress” (Appendix P) (April, 1992) 634ページ。

結局、アメリカの戦費610億ドルの90%に当たる540億ドルは協力諸国が負担し、アメリカ自身は70億ドル（11%）の負担に止まった。「概観すれば、540億ドルの3分の2は直接イラクと対峙する湾岸諸国から、残りの3分の1は大部分が日本とドイツからのもの」（同資料）であった。日本は申出金額の18.6%、払い込み額の18.9%で、サウジアラビア、クウェートに次ぐ第3位であった。もっとも、「日本は90億ドルの協力を決め、周辺国の援助まで含めるとトータルで130億ドルを出したんですけど、湾岸戦争が終わった後、クウェートが感謝の表明を各国に対してしたんですが、日本だけは入ってない」¹⁴⁾ というエピソードがある。91年（平成3年）3月11日のワシントン・ポスト紙やニューヨーク・タイムズ紙など有力紙にクウェートが載せた援助・協力国への感謝広告に、日本だけが落ちていた件であろう。

（4） 拠出財源確保の手法

対外的な拠出努力は上記のとおりであるが、この資金を捻出するために国内的には新しい手法が用いられた。第一次、第二次拠出は予備費と歳出の補正が行われたが、第三次の90億ドル相当はそれでは済まない金額である。これについて橋本大蔵大臣は「予備費では到底処理し切れるものではないし、むしろ全

額を真正面から国民の理解を得て増税で対応するのが筋だ」¹⁵⁾と考えていた。大蔵省全体もその方針であって「財源は、臨時の付加的な増税によって賄おう。要するに、こういう非常に異例の臨時の財政負担である。したがって、これは臨時のそういうものをお願いしましょう。これは、日本国民が身を削って国際貢献をしているんだというためにも税金で負担してもらおうじゃないか。赤字国債はまかりならん、こんなことで後代に負担を残してはいかん」。¹⁶⁾あるいは「とても予備費とか補正で手当てできる問題ではないから、その場合にはとりあえず短期国債でつなぐにしても、その償還財源は絶対に一般財源に手をつけるべきではなく、臨時付加税収を充てることにすべし…そうでないとせっかく2年度に達成したばかりの特例公債依存脱却に大きな傷をもたらすばかりでなく、日本は脅かせば金をいくらでも出すというふうにアメリカを初め多国籍軍に見なされても、とてもいかんということで何としても国民の痛みを伴う、増税によってこれに対応する、そういう考え方で省内が一致した」¹⁷⁾というのである。そこでいったんは法人臨時特別税、石油臨時特別税、たばこ臨時特別税などによる全額税負担のプランが立てられた。だが、それは、参議院が少数与党という政治状況にかんがみて実現困難であった。そこで「全額税ではなくて、何か公明党、民社党を味方に引き入れられるような財源対策をちょっと講じなければ通らない。要するに、増税を減らせと。国民に汗をかかせるんだから、政府も汗をかけ…歳出を削減しろ、あるいは税外収入を増やして、そうすることによって増税額を減らせということです」。¹⁸⁾その結果「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律」が制定され、それに基づいて表1-5-2に示したように、平成2年度補正予算(第2号)と平成3年度予算修正とがなされることになったのである。この骨格は、まず平成2年度補正予算では1兆1700億円を賄うのに、既定経費366億円の削減と税外収入の増加1645億円とがなされたので、残りの9689億円を臨時特別公債金で賄う。これは従前の特例公債とは違って、続く3年度と4年度以降の予算に償還財源が確保されている。それが平成3年度予算修正等で示されている。3年度歳出の修正減額2017億円と4年度以降の減額992億円合計3009億円がまず償還財源に充てられ、残りが臨時特別税6680億円で償還総額9689億円が完結するのである。結局全額を増税で賄おうとしていたプランに比べると、税外収入の増1645億円

表 1-5-2 平成2年度補正予算(第2号)、平成3年度予算修正等の概要
平成2年度補正予算(第2号)

(単位: 億円)

歳 出		歳 入	
1. 湾岸平和基金拠出金 (90億ドル)	11,700	1. 税外収入の増	1,645
2. 既定経費の節減等	△ 366	(1) 日本中央競馬会納付金	520
(1) 既定経費の節減	△ 116	(2) 外国為替資金特別会計受入金	1,125
(2) 予備費の減額	△ 250	2. 臨時特別公債金(仮称)	9,689
計	11,334	(3年度以降の財源により償還)	
		計	11,334

平成3年度予算修正等

(単位: 億円)

区 分	3年度	4年度以降	計
(歳出の修正減額)			
1. 防衛関係費の減額	△ 10	△ 992	△ 1,002
2. 公務員宿舍施設費の減額	△ 7	-	△ 7
3. 予備費の減額	△ 2,000	-	△ 2,000
計	△ 2,017	△ 992	△ 3,009
(歳出の修正増加額)			
国債整理基金特会繰入 (臨時特別公債償還財源)	2,017	992	3,009
ほか、臨時特別税 (国債整理基金特会直入)	6,520	160	6,680

(出所)『国の予算』平成3年度 1086ページ。

と経費節減3375億円との合計5020億円が増税から外され、1兆1700億円の代わりに9689億円の増税となったことになる。

全額を増税で賄うという方針は実現しなかったとはいえ、考え方としては9689億円は増税で賄う。ただし2年度についてはつなぎの意味で短期公債を発行し、直ちに3年度及びそれ以降の増税で償還するというので、実態は公債ではなく増税によるという当初のプランが生きていることになる。この公債の呼称が特例公債ではなく、臨時特別公債となっているのも、脱却したばかりの特例公債への逆転ではなく、そうした新しい性格の新型公債としてのその特殊性を示している。

増税に石油税と法人税との臨時特別税が充てられた理由を当時の大蔵省主税局長はこう説明する。「石油税に課税するというのは、これはそういう時期、石油の消費の抑制という点からいっても非常に意味がある…石油はエネルギーのもとでありますから、企業活動ということを考えたときに、この湾岸問題が平和裡に早く解決するということが非常に大切だから法人税で財源を調達したらよ

い]。¹⁹⁾ 一方、初めはプランに入っていたたばこ税が落ちたのは、石油とのそうした直接的な関連がないことによるようである。ちなみに、湾岸戦争の経費負担のために増税したのは日本のみだったそうである。日本としても、繋ぎの短期公債とセットの償還財源のための増税という組合せは恐らく初めての試みであったろう。日本公債史・日本租税史の1ページを飾る出来事であった。

この件は日本は無論のことアメリカとしても突発的・外在的な出来事で、緊急に対応する中で日本に財政負担を求めたということであった。だが同じアメリカからの要求でも、もっと内在的な日米関係に関わる事項が同じ頃生じており、それは内容的には3年度以降の予算に関わることとなるが、元年度から2年度中に大蔵省を巻き込んで交渉が進み決着したので、湾岸危機とともに日本の財政がこの時期に対外関係で味わった困難の一つとして次節で採り上げることとする。

〔注〕

- 1) 「衆議院予算委員会会議録」第18号（平成3年2月26日）。
- 2) 「参議院予算委員会会議録」第7号（平成3年3月5日）、工藤敦夫・政府委員（内閣法制局長官）。
- 3) 「衆議院予算委員会会議録」第18号（平成3年2月26日）。
- 4) 「参議院予算委員会会議録」第6号（平成3年3月4日）。
- 5) 同上。
- 6) 1991年12月30日付けのU.S. General Accounting Office “PERSIAN GULF Allied Burden Sharing Efforts” 3ページでは、「日本が90億ドルを約束し、アメリカの当事者はこれをアメリカのみへの約束だと信じていた。ところが1991年2月早々、日本政府がこの約束は多国籍軍への資金援助である旨のプレスリリースを行った」と日本が一方的に報道したかのような記述を行い、「政府間の誤解」があったとしている。アメリカの通説なのであろう。なお「この約束について文書化された合意はなく、口頭での交渉のみであった」と記している。この交渉に当たった最高幹部（executive branch officials）は「政府（administration）は各国がどの程度の金額を約束すべきかについての一般的な考え（general idea）をもっており、その額を示唆（suggest）した」と証言している（同資料2ページ）（筆者和訳）。
- 7) 内海孚元大蔵省財務官口述。
- 8) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。
- 9) 同上。
- 10) 同上。
- 11) US Department of Defense, “Conduct of the Persian Gulf War, The Final Report

to the US Congress” (April, 1992) にはこうある。「諸外国がその責任の公正な割合を引き受けることを促すため (to encourage other nations to assume their fair share of responsibility) 大統領が使節団を送った」(634ページ) (筆者和訳)。おそらくその際のアメリカ側の台詞のことであろうが「とにかくフセインに牛耳られては、石油市場はめちゃくちゃになってしまう。独裁者にそういうことをやらせるわけにはいかない。市場価格で自由な石油の流通を確保することは非常に大事でしょう。日本では、1バレルにつき10ドル上がると、年間190億ドルの負担になるはずだ。まあ、安いものじゃないか、こういうことだったようです」(保田博元大蔵事務次官口述) という説明があったようである。

- 12) 内海孚元大蔵省財務官口述。
- 13) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。
- 14) 御厨貴・渡辺昭夫『首相官邸の決断 内閣官房副長官石原信雄の2600日』(2002年、中公文庫) 68ページ。
- 15) 内海孚元大蔵省財務官口述。
- 16) 保田博元大蔵事務次官口述。
- 17) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。
- 18) 保田博元大蔵事務次官口述。
- 19) 尾崎護元大蔵省主税局長口述。

第4節 日米構造問題協議の財政論議

1 協議の開始・進展

元号が平成に改まって早々、財政に関わる日米間の協議が始まった。というより、日米双方の経済・財政体制全般に関する相互批判と提言の応酬がなされ、その一部として財政も含まれていたというべきであろう。発案側のアメリカではこの協議を“Structural Impediments Initiative”と呼び、SIIと略称する。日本側はこれを「日米構造問題協議」あるいは「日米構造協議」と表している。ただし、後述の1989年（平成元年）7月14日の宇野総理とブッシュ米大統領との共同発表の日本語版では“US-Japan SII”を「日米構造障壁イニシアティブ」と表記している。

この協議の目的は「国際収支不均衡の削減に貢献していくとの目的の下に、両国で貿易と国際収支の調整の上で障壁となっている構造問題を識別し、解決していく」¹⁾ ことであった。およそ1年間に及んだ協議の日程は以下のとおりである。²⁾

1989年5月26日	ブッシュ大統領は声明を発出し、スーパー301条とは全く別の枠組として、日本と構造問題に関し協議を行うことを提案。
1989年7月14日	アルシュ・サミットの際の日米首脳会談において今後本件協議を行っていく旨合意し、共同発表を行った。
1989年9月4、5日	第1回協議 東京
1989年11月6、7日	第2回協議 ワシントンD.C.
1990年2月22、23日	第3回協議 東京
1990年4月2～5日	第4回協議 ワシントンD.C. (中間報告発表)
1990年6月25～28日	第5回協議 東京 (最終報告発表)

なお、90年後半から91年にかけて3回のフォローアップ会合があった。³⁾

両国で貿易と国際収支の調整の上で障害となっている構造問題は多岐にわた

り、しかも相互の経済構造の根幹に触れるものであった。それを相互に指摘・批判し合って、指摘された点を自主的・主体的に (initiative) 解決しようというのである。もっとも、このinitiativeは、単純な「協議」というよりアメリカが日本の対米貿易黒字を削減させ、国際収支の均衡を図るために主導権を握るという意味だという面もあるように見受けられる。確かにアルシュ・サミット直前にアメリカは1974年通商法第301条、通称スーパー301条に基づき、インド、ブラジルと並んで日本を不公正貿易国として対抗措置強化対象国に指定しており、日本側は「構造問題についての一方的なアメリカ側のいわば弾効的な調査 (inquisition) を受けることを避けるためには、やはり構造協議みたいなものを行った方がいい」⁴⁾ という立場にあったと当時の内海孚・大蔵省財務官は述べている。また、内海氏はアメリカ内部にも『日本側が正式なスーパー301条協議を嫌がっている現在、構造協議でやっていく方がいい』ということも言った人がいるということでした」と述べている。⁵⁾ 確かに第1回協議の冒頭でも、マコーマック米商務次官は「対外不均衡はサステナブルではなく、SIIで協力して対応しなければ更に厳しい通商法案が出てくる可能性もある」⁶⁾ と主張している。攻撃的なアメリカに対する防衛的な日本というポジションどりは否定しがたいということであろう。89年7月14日の共同発表には、わざわざ「この構造問題協議は、米国通商法第301条とは係わりなく行われる」という一文が入れられており、日米双方ともこの点を強く意識していたことをうかがわせる。

日本側の構造障壁としてアメリカに指摘された項目は、1.貯蓄・投資パターン、2.土地利用、3.流通、4.排他的取引慣行、5.系列関係、6.価格メカニズムの6つであり、アメリカ側の障壁として日本が指摘したのは、1.貯蓄・投資パターン、2.企業の投資活動と生産力、3.企業行動、4.政府規制、5.研究開発、6.輸出振興、7.労働力の訓練・教育の7項目であり、最終報告の構成も、そうなっている。

それまでの日米経済摩擦が繊維や鉄鋼、農産物、銀行・信託などといった個別産業問題であったことと異なり、同協議は、両国の経済構造全体、企業行動全体、ひいては政府の行動をカヴァーする広範なものであることが分かるであろう。協議の議長として全体をリードしたのは、日本側は外務省、大蔵省、通商産業省、アメリカ側は国務省、財務省、USTR (United States Trade Represen-

tative: 米通商代表部)であるが、日本では法務省、厚生省、農林水産省、運輸省、郵政省、労働省、建設省、自治省の各省と総務庁、経済企画庁、科学技術庁、国土庁の各庁及び公正取引委員会などほとんどすべての省庁が参画し、時に応じて出席している。アメリカの場合は商務省・司法省・経済諮問委員会などが参加している。

〔注〕

- 1) 日米構造問題研究会編『日米構造問題協議最終報告』（平成2年9月、財経詳報社）183ページ。以下、「最終報告」は同書による。
- 2) 同書、181ページ。
- 3) 内海孚元大蔵省財務官口述。
- 4) 同上。
- 5) 同上。
- 6) 外務省構造問題協議タスクフォース『日米構造問題協議（米側指摘事項サマリー）』（平成元年9月）3ページ。

2 貯蓄投資バランス論議—公共投資を中心に—

どの分野でも互いに内政干渉と見紛うばかりの激しい応酬がなされたようであり、多くの分野で多かれ少なかれ財政に関わる面があるが、以下では財政が議論の核となった「貯蓄・投資パターン」分野の議論を中心に、財政に絞って立ち入って検討しよう。

1989年（平成元年）11月7日の第2回協議概要（外務省外交史資料館「第2回日米構造問題協議（第二日目概要）」）によれば、アメリカが指摘した日本の貯蓄・投資バランスの問題点は以下のとおりである。

- (1) 短期の循環的問題としてではなく、中期的な観点から、住宅、公園、下水等のインフラ整備を図る公共事業の水準を上げることはできないか。
- (2) 財政再建を成し遂げた今こそインフラ整備の公共事業関係費の中期的増加を考える最適の時ではないか。
- (3) 日本のISバランス（貯蓄・投資バランス）のギャップを埋めるのに貯蓄率を低下させるべきだとは考えていない。投資を増大させるべしと考え

ているが、民間部門の投資に政府が介入すべきとは思わない。民間設備投資は輸出余力をもたらしうるので懸念がある。日本の社会インフラの状況からしてこれを改善する公共投資の大幅増大を今こそ中期的問題として行うべきではないか。

- (4) 社会保障基金の黒字分を統一予算的に公共投資をファイナンスするのに使うという考えはどうか。また、財政投融资をもっとその目的に活用できないか。
- (5) 各種5ヵ年計画は1990年度に終了するところ、その次の5ヵ年計画策定が極めて重要。

こうした指摘に対する日本側の対応は以下のとおりである。

- (イ) 公共投資について次の5点。
 - (1) 公共投資は毎年フローベースで高水準。確かにピーク時に比し若干低下しているが(対GNP比)、諸外国に比し大変高い水準。財政再建の下、絶対額ではおおむね一定レベルを維持。
 - (2) 事業毎に5ヵ年計画を策定。公共投資前向きに推進。
 - (3) 諸分野のバランスは長期で見ると大きく変化(道路、港湾は減、住宅、下水、公園は増)。
 - (4) 財政投融资、地方公共団体単独、民活も活用。
 - (5) 公共投資は景気対策とリンクして進められてきている。
- (ロ) 高齢社会を迎えつつある時に社会保障基金を取り崩して公共投資に使うというのはナウナウイズムそのものであり反対。
- (ハ) 財政再建が成ったとしてただちに財政余力があるというわけではない。
- (ニ) 住宅投資推進については、住宅金融公庫融資条件改善等により政策努力。
- (ホ) 労働時間短縮も大きな政策課題として土曜閉庁の実施等推進。
- (ヘ) 消費者信用の利便性の向上については通産省割賦販売審議会で検討中。
(米側は、くり返し、今こそ公共投資を拡充すべし。本格的な高齢化社会を迎えてからでは遅すぎる旨発言。)

なお貯蓄・投資分野ではないが、この第2回協議概要の中の土地利用分野に

ついでに記述によれば、アメリカ側が、日本の固定資産税が低い、キャピタル・ゲイン税率が高い、相続税の評価額が低い、市街化農地が税制上優遇されすぎている等の土地税制上の問題についてどう考えるか、と税制問題を提起している。これに対して日本側は、土地譲渡所得課税は投機抑制等の観点から重課税であり、これを一般的に軽減するのは不適當である、資産保有を困難にする過重な土地保有税（固定資産税）は不適當である、市街化区域内農地については宅地化するものと保全するものとの区別を都市計画上明確にし、計画的な宅地化の促進が必要である、宅地化すべき農地に係る各種税制について見直しを検討する等と回答している。

この第2回協議でとりあげられた論点は、以後の協議を通じて繰り返し議論の対象となった。事実、外務省資料「日米構造問題協議（バルン非公式会合）」（平成2年2月、7-8ページ）は次のとおり記している。

日本側措置

1 貯蓄・投資パターン

- (1) 日本側より、社会資本整備、労働時間短縮、消費者信用について、用意したペーパーに基づき、既にとられた措置、検討中の措置等について説明。
（平成2年度政府予算案における SII 関連支出の表を席上配布。）
- (2) これに対する米側よりの指摘概要次の通り。
 - (イ) 社会資本整備
 - (i) 中期的な公共投資の対 GNP 比水準の引上げと目標値（GNP 比10%）の設定。
 - (ii) 公共投資の配分の重点の住宅・下水等へのシフト。
 - (iii) 平成2年度及び3年度に期限が来る分野別公共事業5ヶ年計画の更新に際し、その内容の詳細化。
 - (iv) 四全総〔「第四次全国総合開発計画」〕の活用。
 - (v) 予算について、単年度予算ではなく、マルチイヤー・ファンディングの活用。
 - (vi) 公共事業のキャパシティの増強策。具体的には建設業への外国企業の参入推進、外国人労働者の雇用等の検討。
 - (ロ) 消費者信用（省略）

(3) 以上を受けてやり取りが行われたところ、概要次のとおり。

(イ) 社会資本整備

- (a) 日本側より、社会資本整備の点で一部に欧米先進国との間に差があることは認めるが、公団等を含んだ公的資本形成では各国を上回る水準を確保しており、低い水準から出発した60年代、70年代とでペースが異なるのは当然、言及のあった10%の水準は70年代後半の機関車論の際のものであり、また、各年の経済環境が異なる中で固定的な目標を掲げるのは如何なものか等と応答。また、公共事業のキャパシティーについては、市場経済体制の下で人為的な産業の拡大策をとることは如何なものか、外国人労働者の雇用も大きな問題を含んでいる等と反論。
- (b) これに対し、米側は、社会資本整備について日本と欧米諸国の間には依然大きなギャップがあること、公共投資の対GNP比は70年代後半の約10%の水準から約7%に低下して来ていること、日本側に求めているのはケインズ流の短期的施策ではないこと、これまで日本政府は特定産業の拡大を奨励して来た経緯があること等を繰り返し、対外不均衡削減に資するために日本が社会資本整備のため、公共投資を増加する必要性を強調。

(ロ) 消費者信用 (省略)

アメリカ側としては、そもそもこの協議は、対日貿易収支、経常収支の大幅赤字を、日本側の責任として解消させようという意図に基づいて発議しているのであった。日本のISバランスが貯蓄に偏って投資が過少であり、その帳尻合わせが対米黒字となっているので、日本の貯蓄率を引き下げ、投資を拡大させ、消費を喚起するような構造改革に結びつく政策を日本政府に要求しよう、というのである。当時大蔵省財務官であった内海氏は「アメリカの主たる関心が、1月30日の非公式会談以来GDPに対する、あるいはGNPに対する公共投資の一定比率ということに非常にはっきり出してきたことは事実だし、それには我々が扱いに非常に苦慮したのですが、公共投資基本計画、そういうものに結びついていくような長期の投資計画みたいなものも、アメリカ側が少しほめかしがあった」。¹⁾ こうして「大蔵省にとって、攻められる方にとって、やはり一番むずかしかったのは公共投資、つまり貯蓄・投資バランスとの関係での

公共投資でした」²⁾と述べており、これが協議全体としても最大の争点となったのである。

アメリカ側も、第3回協議で「公共投資、社会資本整備をSIIで最も重要な問題と捉えている」、「〔日本側は〕そもそも公共事業の対GNP比を引き上げる意図はあるか」、また「公共事業の対GNP比10%については、米国で慎重に検討した結果である。しかも短期的ではなく、中長期的に達成すべきとの主張」、「財政再建過程でも対GNP比の指標が用いられたはずであり、公共事業の対GNP比10%という目標を立てることもこれと同様である」³⁾などと述べている。

こうしてアメリカは終始GDP比10%を強硬に主張し、内海氏によれば、時には「金額としても10年間に500兆円、最初の5年間で200兆円というようなことを言った」⁴⁾こともあるという。また内海氏の口述によると日本側は上記の反論に加えて「『GNPの特定比率』といっても、米国でも、今年のGNP見通しさえ間違っているのに、10年間の見通しなど米国だってできないだろう」⁵⁾とか「日本の金融機関、生命保険会社を中心とした機関投資家が、日銀が金融引き締めを強めるなかで、米国の国債を買わなくなってきたという傾向があることを説明し、『そういう中で、資金を日本の公共投資で使わせようということをやったら、アメリカも財政再建の途中ではあるけれども、やはりしばらくは国債発行に依存せざるを得ないとき、それは問題があるのではないか』」⁶⁾と論駁している。加えて、OECDの閣僚会議でイギリスのメジャー蔵相が「『日米間の公共投資の問題』に触れて、『今、我々の前には東欧、中欧が市場経済に入ってこようというとき、すなわち巨大な貯蓄がそれに対応するために必要な時期だ。これを2国間の交渉で、日本の大きな貯蓄を日本の公共投資に使えという交渉をするというようなことは自分としては賛成できない』と仰ってくれました」⁷⁾という、国際的支援もあった。これはかねて日本が主張してきた点であった。だが逆に、日本内部にアメリカを支援する論もあったようである。

この協議の議論は、場合によっては毎年度の予算編成を束縛するおそれが当然にあるが、内海氏の口述によると、当時の小粥大蔵省主計局長は「『来年度予算には口を入れないということで、中期的な問題としていろいろ公共投資の問題を議論することはやむを得ないだろう。来年度予算に口を入れられるのだけは絶対に困る』」⁸⁾と立場上当然の意見を内海氏に伝えている。更に小粥氏は

言う。「2年度の特に前半あたりで主計局もかなり巻き込まれて、いろいろ負担になっていた問題に触れておきたいと思います。それはいわゆる日米構造協議で…新に総額430兆円という10か年の公共事業計画を作ってそれによって米側の要求に応じて公共投資を伸ばして行くという方針を示さざるをえなくなっていました。…この問題は正直なところどうも主計局の仕事という気分になれない代物でしたが、とにかく終始非常に振り回された思いがあります」⁹⁾と述べている。GNPの10%にせよ、10か年で430兆円にせよ、それが決まれば毎年度の予算に計上することが義務付けられ、予算編成の手を縛ることにならざるを得なくなるであろう。その点は激しい議論の末、以下にみるとおり最終報告で日本側が10か年の「公共投資基本計画」を提示するに当たって、何とか避けられることとなった。

〔注〕

- 1) 内海孚元大蔵省財務官口述における同席者の発言。
- 2) 内海孚元大蔵省財務官口述。
- 3) 外務省・北米2課資料。
- 4) 内海孚元大蔵省財務官口述。
- 5) 同上。
- 6) 同上。
- 7) 同上。
- 8) 同上。
- 9) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。

3 「公共投資基本計画」と予算編成

日米構造問題協議最終報告（最終報告）では、日本側措置の貯蓄・投資パターンについての記述のうち、「Ⅱ. 対応策 1. 平成2年度予算における積極的取り組み」で、平成2年度予算で「同年度の景気が極めて好調であり財政刺激の必要性が乏しいと見込まれること…厳しい原資事情であることという二つの背景にもかかわらず、国の一般会計予算において引き続き高水準の公共事業関係費総額（7兆4,447億円）を確保している。また、地方公共団体の単独事業費（地方財政計画ベース）及び財政投融资における公共事業実施機関の事業規模は、それぞれ7%ずつ増加した結果、Igベースでは総計約26.3兆円に上る」

と日本政府の当面の努力の跡をアピールし評価した上で、「2. 今後の積極的な取り組み」では以下のとおり新たな公共投資基本計画を中心とした企画を展開している。毎年度の予算編成を直接束縛することは明示的に避けているが、日本財政の支柱の一つである公共投資を巡る、この後の財政の長期的な在り方の大枠を決めた重要な文書なので、以下に最終報告中の「貯蓄・投資パターン」分野の全文を載せておく。

貯蓄・投資パターン

I. 基本認識

1. 経常収支黒字の縮小

内需主導型の力強い成長に向けての適切な政策努力の結果、我が国の経常収支黒字は着実に縮小しており、86年度の対GNP比4.5%から89年度には1.9%と半分以下となり、90年度においてもこの傾向が続くものと見込まれる。この好ましい傾向には、我が国の輸入の著しい伸びのほか、我が国民の余暇の充実による海外旅行支出増も寄与している。特に米国の対日輸出は、米国の我が国以外の全世界向けの輸出を上回るペースで伸びている。

この好ましい傾向を確かなものとするため、今後とも、インフレなき内需主導型の持続的成長を目指す政策運営を行う。

経常収支黒字を引き続き縮小させることの必要性を認識し、その目的に向けて積極的に努力することを再認識する。政府は、東欧を含む諸外国のために貯蓄を活用しようようにすることの意義を認めるとともに、同時に長期資本の輸出を継続することと経常黒字の一層の削減を図ることとは矛盾しないと考える。政府は、他の先進国の努力と相まって、世界の成長と金融市場の安定の観点から、引き続き経常黒字の着実な縮小を重視していく。また、国内の貯蓄と投資の不均衡の縮小がそのプロセスにとって重要であることを認識する。このことは、経常収支黒字の縮小に一層資するものとなるだろう。

2. 社会資本整備の必要性、重要性の確認

社会資本整備については、それが歴史的に遅れて始まったこともあり、我が国は、毎年、対GNP比で米国の約4倍に上る公共投資(Ig)を行い、社会資本の整備水準を高いペースで上昇させてきたが、依然欧米主要国より遅れている分野

があることは否めない。

このような状況にかんがみ、我が国は、社会資本整備の必要性、重要性を強く認識し、今後とも、社会資本整備の着実な推進を図ることとする。

また、これは、インフレなき内需の持続的拡大を通じて、経常収支黒字の一層の縮小に資することにもなろう。

II. 対応策

1. 平成2年度予算における積極的取り組み

- (1) 平成2年度予算は6月7日に成立を見た。同予算においては、同年度の景気が極めて好調であり財政刺激の必要性が乏しいと見込まれること、他方、NTT株式の売却収入を見込めない厳しい原資事情であることという二つの背景にもかかわらず、国の一般会計予算において引き続き高水準の公共事業関係費総額（7兆4,447億円）を確保している。また、地方公共団体の単独事業費（地方財政計画ベース）及び財政投融资における公共事業実施機関の事業規模は、それぞれ7%ずつ増加した結果、Igベースでは、総計約26.3兆円に上る。
- (2) 平成2年度末に期限の来る8分野¹⁾の長期計画については、同年度予算の結果、7分野までが目標を超過達成することが見込まれている。

2. 今後の積極的な取り組み

- (1) 今後の中長期的な公共投資の在り方については、本格的な高齢化社会が到来する21世紀を見据え、着実に社会資本整備の充実を図っていく。

このため、

- ① 21世紀に向けて、着実に社会資本整備の充実を図っていくための指針として、新たに「公共投資基本計画」を策定したところである。この計画は、1991～2000年度の10年間を対象期間とし、今後の公共投資について、その基本的方向を総合的に示すものである。この計画に基づき、経済全体のバランスに配慮しつつ、今後、中期的に公共投資を着実に推進することは、我が国の内需を中心としたインフレなき持続的成長に資することとなると期待され、これは、他の手段と相まって、経常収支黒字の一層の縮小に資することとなる。

各年の公共投資の総額と個別分野の具体的な姿は、その時々的情勢に応じ、

この計画の基本をも踏まえて、各年度の予算等において示される。

本計画においては、「国内投資を促進し、社会資本を改善し、また、貯蓄及び日本の経済規模に対する投資の不足が減少するように」との趣旨を踏まえ、1981～1990年度の10年間の公共投資実績見込額（約263兆円）を大幅に拡充し、計画期間中におおむね430兆円の公共投資を行う。この計画は、日本政府が、これまでのトレンドをはるかに上回る相当規模の公共投資の増加に踏み出したことを示すものである。

また、この計画においては、公共投資のうち、人々の日常生活に密接に関連した「生活環境・文化機能に係るもの」の割合を過去10年間の50%台前半から、計画期間中60%程度を目途に増加させることとしている。

本計画を着実に実施することにより、21世紀を迎えた時点では、我が国の社会資本の整備水準は、欧米に比べてそれほど遜色のないものとなることが期待される。

なお、このほか、かつて、公共投資に含まれていたが、現在民営化されているJR、NTT等の投資については、今後10年間の投資額は25兆円程度となると見込まれる。これは、日本政府としてその実現を期待している金額である。

これを上記の430兆円に加えれば、おおむね455兆円となる。

- ② 平成2年度末（1991年3月）に期限の来る8分野の社会資本整備長期計画については、これらを更新し、表1〔省略〕のような積極的かつ具体的な整備目標のもとで、現行規模を上回る計画を策定する。また、国民生活の質の向上の観点から、1990年度末までに上述の8分野のほとんどについて、10年計画と斉合性のある金額を決定することとする。その他の道路を含む主要な分野の長期計画についても、その期限が到来する際、同様に充実が図られよう。
 - ③ 各年度の具体的な進め方については、日本における公共投資が経済・景気対策に大きな役割を果たしていることにかんがみ、インフレ、景気過熱を招かないように留意しつつ、基本計画と上記②に掲げた目標にも配意し、各時点での経済・財政情勢を踏まえ機動的・弾力的に対処していく方針で臨む。
- (2) 公共投資の配分に当たっては、国民生活の質の向上に重点を置いた分野に、できる限り配意していく。

- (3) 上記の計画を含む公共投資の執行に当たっては、憲法の規定する単年度予算制度の下で、公共投資の執行の円滑化を最大限確保するため、国庫債務負担行為を有効に活用していく。
- (4) 都市再開発等の日本開発銀行を通ずる社会資本整備を含め、財政投融資資金を社会資本整備に更に活用していく。この観点から、財政投融資資金の配分に当たっては、住宅等、国民生活の質の向上に重点をおいた分野に、できる限り配慮していくとともに、住宅、道路、空港等の社会資本整備長期計画の着実な達成のために、財政投融資資金をできる限り効率的、重点的に配分していく。
- (5) 関西国際空港、東京臨海部開発等の大規模複合開発プロジェクトについて、関係省庁間で緊密な連絡調整を行うための体制を整備するなど、プロジェクト全体としての効率に十分配慮していく。
- (6) 土地利用・規制緩和等
 - ① 公共事業の円滑な実施のために、大都市地域における国公有地の都市施設、都市再開発及び公共的住宅プロジェクト用地としての活用等に十分配慮する。また、汐留操車場跡地については、国際化等に対応した多機能都市空間の形成と広域的な交通結節空間の形成を目指し、地下鉄、道路等都市基盤施設の整備も含め、高度利用していく。
 - ② 大深度地下（首都圏においては約50m以深）の利用促進により大都市のインフラ等社会資本の整備を促進し、土地の高度利用を図るため、内閣を中心に鋭意対処していく。その際、法律面、安全面、環境面等の問題について、慎重な検討を要する。
 - ③ 社会資本の整備に当たっては、関西国際空港や東京湾横断道路の例に見るように、民間の資金や、技術、ノウハウを活用することも重要であり、これらを最大限発揮できるよう、今後とも、必要に応じ、規制緩和や各種のインセンティブの付与を行う。
 - ④ 特別措置法に基づき、大都市地域における宅地開発及び鉄道整備を一体的に推進し、もって当該地域の住民の生活の向上と、秩序ある地域の発展を図っていく。（例：現在、常磐新線について基本計画の作成に向け、その設備運営主体等に関し協議中）
- (7) 今後とも、建設市場に係る制度について内外無差別の原則を維持するとともに、引き続き米国政府と日米合意の誠実な実施及びそのレビューを行っていく。

3. 民間消費：余暇機会の拡大と、消費者信用における弾力化等

- (1) 労働時間短縮については、国家公務員の完全週休二日制の実施に向けて本年4月より交替制等職員の週40時間勤務制の試行を実施するとともに、民間部門の労働時間短縮を推進するため、その啓蒙普及を図る。
- (2) 消費者信用の利便性向上の問題については、割賦販売審議会クレジット産業部会の中間報告において「銀行系クレジットカードへのリボルビング機能付与について、2年以内に、クレジットカード会社の銀行CD・ATMの利用に関する制限の廃止を前提にしつつ銀行系クレジットカード会社の割賦販売法の登録を認めることが適当である。」と提言されたところであり、関係方面と調整の上、その実施に努める。
- (3) 金融機関のCDの営業時間については、例えば、土曜日について主要な金融機関が5月から営業時間を延長したのをはじめ、日曜日について一部の金融機関が稼働を開始している。CDの営業時間については、現在、何らの規制も加えられていないが、金融機関の自主的な営業判断によりその営業時間が延長される場合には、これを歓迎する。

〔表1省略〕

それまでのアメリカ側の要求を大幅に受け入れ、10か年で総額430兆円、JRやNTT等を含めれば455兆円の投資を約束している。これは直前の10年間の投資実績263兆円の1.6倍の大きさである。アメリカ側はこの数値を実現するため、毎年次の予算での定率の伸びを要求したが、みとおり日本側はそれは峻拒して、「各時点での経済・財政情勢を踏まえ機動的・弾力的に対処」、「各年の公共投資の総額と個別分野の具体的な姿は、その時々的情勢に応じ、この計画の基本をも踏まえて、各年度の予算等において示される」ということで決着している。そこで「あまり後味のよくない話ではありました」²⁾が「その後の予算編成においても一つの背景にはなったんでしょうね…。ただ、430兆円の計画が以後の財政運営にとって直接束縛になったということではない」³⁾といわれる。とはいえ、既述のとおり、最終報告の中で、この協議と並行して編成されていた平成2年度予算に既にアメリカ側の要求が盛り込まれ、これが強調されているように、少なくとも当面は強い影響があったとみるべきであろう。また、平成3年度予算の編成を担当した当時の保田博・大蔵省主計局長は、次節でみ

のように、この決着をかなり強く意識して、平成3年度予算を編成したと述べている。

そのほか、日本がアメリカの要求に応じて多くの点で一定の対応をしていることは上記の最終報告から判るが、「マルチイヤー・ファンディング」については、みるとおり国庫債務負担行為を活用することとし、「憲法の規定する単年度予算制度」の変更はしていない。

一方、アメリカは、SIIの結果だけではないであろうし、例えば、憲法の修正に抵抗が元来、希薄であることもあって、それをも含んだ多くの措置を最終報告に盛り込んでいる。詳細を述べる余裕はないが、日本だけが一方的に対応させられたわけではなく、内政干渉に近いかなり際どいところまで日本側も立ち入って財政論を戦わせたことが以下の記録からも示されるであろう。最終報告のアメリカ側の措置は「米国経済の構造問題」と題され、こう書き出されている。「日本政府は、国際収支の調整及び長期的な国際競争力を妨げる米国経済のいくつかの制約を識別し、これら制約を是正するための有益な提案を行った。以下は日本政府により指摘された問題に対処するための米国のイニシアティブのレビューである」。最終報告は、第1回協議で日本側から示された7項目の柱からなっているが、そのうちの一目の貯蓄・投資パターンに、日本の場合と同様に、財政関係が主として記述されている。その詳細は省くとして、そのうちの公的部門の項目のタイトルだけを記すと、「財政赤字削減と政府貯蓄」、「連邦財政赤字」、「予算交渉」、「予算プロセス」、「社会保障基金黒字」、「歳入の増加」、「財政上の安全性と健全性」である。これは、日本の場合と同様に、それまでの協議での議論を踏まえて、日本側の要求への回答として提出されたものである。このときの日本側の指摘、主張を垣間見ることのできる資料として、これらが集約されているといえる、第3回協議での日本側からの政府提案（「貯蓄・投資パターン」分野。政府部門のみ。）を挙げておく。

貯蓄・投資パターン

政策提案

I. 政府部門

1. 社会保障基金

社会保障保全・債務削減基金の創設を、予算教書において提案されている93年度

からではなく、91年度から直ちに実施する。これにより、GRH法のターゲット設定において社会保障基金の黒字分を除いて財政収支を見る慣習を即時に確立し、財政赤字削減の実効性を大幅に増加させるべきである。

2. GRH法

GRH法⁴⁾は、実績に対しても適用することとし、実績が目標額を超えた場合には、超過額の120%を翌年度の予算の目標額より削減することとして、その財政赤字削減の実効性を大幅に増加させるべきである。

これは、歳出の前倒し等のギミックを用いるインセンティブをなくす効果もある。

3. S&L救済策

(1) 次の方策により、S&L〔貯蓄貸付組合〕の経営を健全化し、S&L救済のための財政負担を軽減する。

- ① S&Lに対する預金保険機構による保険の条件を厳格化する（保険料の引上げ等）。
- ② 監督機関である連邦住宅貸付銀行（FHLB）等によるS&Lの監督強化、及びS&Lの自己資本規制の強化を図る。
- ③ S&Lが高い利回りを求めてより高いリスクにさらされることを防止するため、非モーゲッジローンの業務範囲を制限する。

(2) 会計検査院（GAO）が見積もるような巨額の赤字（3,000億ドル）が見込まれるのであれば、財政赤字削減に大きな影響を及ぼすS&L救済に伴い生じる赤字の全体像を明らかにし、当該年度に必要とされる可能性のある金額をGRH法上の財政赤字見通し算出の際に歳出とし算入すべきである。

4. 増収策

歳入の増加及びその景気による変動を減じることにより財政赤字を削減するための増収策を講じる。例えば、連邦レベルでの付加価値税の導入、所得税のブラケット設定におけるインフレ調整措置の廃止、ガソリン税の引上げ等が考えられよう。

5. 予算手続き

- (1) 行政管理予算局（OMB）が、予算成立時に各歳出項目毎に歳出（支出ベース）上限額を設ける。
- (2) 立法府の審議に当たって、政府の予算案が、各省ごとの法律案としてではなく日本の制度のように一括して議会における審議の対象となり、予算の全貌が把握しやすくなるように、審議手続きの改善を行うべきである。

また、予算編成に当たって、OMBの権限を強化し、財政再建期間中、各省の要求上限にマイナスシーリングを設定する。

- (3) 各歳出項目の自動的インフレ調整（COLA）を直ちに廃止する。
- (4) 予算成立後に新たに法律により歳出が増加した場合、他の歳出項目から同額を自動的に削減するか、同額の歳入増加措置をとることを義務付けるため、包括的歳出削減命令の制度を設ける。これにより立法に当たって容易に財政赤字増加がもたらされないよう立法省に注意を促す効果が見込まれる。
- (5) 昨年11月のGAOの報告書が不必要な資材購入や行政の怠慢から年間最大1,500億ドルもの税金が無駄になっていると指摘していることにかんがみ、歳出の効率の厳格な見直しにより財政赤字の一層の削減を図るべきである。

これでみると、アメリカ側に劣らず、日本側も内政干渉ぎりぎりまで踏み込んだ議論を展開したことが察せられよう。ただ日本側もアメリカ側も、必ずしもこの協議の結果というだけでなく、それぞれの国自身の必要から採用している政策もこの最終報告には含まれていると思われるので、その識別は必要であろう。それにしても公共投資基本計画のように、財政の基本に係る大がかりな新計画はアメリカ側に対してはなかったようにみえる。アメリカの粘り勝ちの気配であるが、平成財政の開始時点で、日本財政が置かれた国際的位置が示された重要な事例として記憶に止めるに値する出来事であった。⁵⁾ なお、批判・反発を含みつつなされた日本とアメリカとの間の密度の高い財政情報の交換交流は、双方のその後の財政運営にとって貴重な経験・知的財産となったといっていであらう。

財政問題は、最終報告の貯蓄・投資パターン以外の分野にも数多く含まれ、記述されている。日本側は、「土地利用」分野で土地税制、「流通」分野では構造協議の焦点の一つだった大店法規制緩和関連対策や空港や港湾整備等の長期計画策定、「排他的取引慣行」分野では、取締りのための公正取引委員会の審査体制の拡充のための措置等がある。アメリカ側は、「貯蓄・投資パターン」分野の民間部門の部で、貯蓄・経済成長法、課税免除の新しい家計貯蓄口座、個人退職年金の免税拡充、キャピタル・ゲイン課税の引下げなどがあり、「研究・開発」分野では連邦政府支援の拡充、「労働力の教育及び訓練」分野では各種予算の拡充などがある。

〔注〕

- 1) 住宅、下水道、都市公園等、廃棄物処理施設、特定交通安全施設、港湾、空港、海岸の8分野である。
- 2) 小粥正巳元大蔵事務次官口述。
- 3) 同上。
- 4) 米国が、財政赤字削減に向け、法制度面の対応としてレーガン政権時代の1985年に制定した法律（内閣府『世界経済の潮流2004年春』（第2章財政赤字削減に取り組む欧米の最新事情、第2節アメリカの財政赤字削減の取組～高水準の財政赤字と対応策～、1.90年代後半の黒字転換の成功要因）より抜粋。Short title: Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985）。提案した米上院議員3名の名前から「グラム＝ラドマン＝ホリングス法」（GRH法：Gramm-Rudman-Hollings Act）と称される。
- 5) 本財政史シリーズ『平成財政史—平成元～12年度』第7巻「国際金融・対外関係事項・関税行政」第1部第1章第2節「2 日米構造協議」や同「3 日米包括協議」も参照。

第5節 景気転換点の財政—平成3年度予算—

平成3年度の経済は、元年度と2年度の好況・バブルをそのまま引き継ぐ面と、その崩壊・不況への転落の狭間にあり、それは予算面では当初予算と補正予算の色彩の違いに現れている。まず当初予算には三つのポイントがあったとあってよいであろう。平成3年度予算の編成時の保田博・大蔵省主計局長は言う。「平成3年度予算ですが…最大の目標は、平成2年度予算…15年ぶりに赤字国債を発行しないで予算編成ができた。その後を受けて、公債残高累増体質からの脱却を掲げた新しい中期財政運営の努力目標に沿った健全化の第一歩となるべき予算をつくらなきゃならんというのが最大の課題…もう1つは、直前に決着した日米構造協議を受けて公共投資基本計画というものが決められておりましたので、それに背馳しないように、しかるべき社会資本、公共投資の整備を図らなければならない、そういう2つの大きな課題があった」。¹⁾「公共投資基本計画ができました。日米合意を受けて総額が10年間で430兆ですね。その中に予備枠が15兆円とってありました。ということは、430兆円の予備費を含むものの所要平均伸び率が6.3%、それから、本体の415兆円でいきますと、5.7%ということでありました。したがって、平成3年度はその初年度として着実な第1歩を踏み出すため、5%前後の公共投資予算を増やすことが日米関係の上でも必要…それでは計算上足りないわけでありまして、…当時の経済状況がそういうことを必要としない時期ではないか。あるいは、財政投融资の事業を増やす、あるいは地方単独を積むといったようなことで、何とかおさめるということで予算を編成した」。²⁾ もっとも、この後、景気対策としていずれにせよ国内の要求として公共投資は拡大させられるので、構造協議・基本計画の直接の影響は弱まったとみなすべきであろう。当初予算ではすぐ後に見るようにおおむね上記の課題をスムーズにこなしたとあっていいのであるが、もう一つ問題があった。後述の湾岸戦争に関わる予算修正であり、「一言でいえば、湾岸戦争がなければ、僕の主計局長というのは非常に平穩無事であったんだけど…経験したこともない、珍しい予算編成をしたことに相なる」³⁾ というのが同主計局長の感想である。めったにない予算修正が平成3年度当初予算を

彩るもう一つのトピックであった。

〔注〕

- 1) 保田博元大蔵事務次官口述。
- 2) 同上。
- 3) 同上。

1 当初予算の景況観—楽観と警戒感の交錯—

平成3年度予算も既述のように、暫定予算を挟んで参議院の否決と両院協議会を経て平成3年4月11日に成立した（70兆3474億円）。当時、3年度の経済は元年度、2年度を引き継いでおおむね順調に推移すると見込まれていた。例えば政府の「平成3年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」（平成3年1月25日）では、「平成2年度の我が国経済は、引き続き拡大局面」にあり、3年度には名目経済成長率は5.5%、実質経済成長率は3.8%と、2年度（実績見込：名目7.2%、実質5.2%）よりやや低めで民間最終消費や設備投資などの伸びもやや低めに見込んでいるが、基調は2年度の流れを維持するものと想定されていた。財政制度審議会が例年公表する予算編成に関する建議においても、当時の建議では景気に対する中立的な財政運営を求めている。だが同じ建議の中で、好景気を牽引してきたいわゆる三高二安（株高・高地価・円高と原油安・金利安）の流れは明らかに変わりつつあり、税収の大幅増は期待しがたく、一方、金利上昇による利払費増加その他の歳出圧力は極めて大きいと懸念を表明し、歳出抑制努力を求めている。

こうした懸念は多くの論者によって表明されていたが、同時に経済界などでこういう見方もあった。「公定歩合の引き上げによる金融引き締め効き目があらわれてきたのか、平成2年に入ると株が年初から急に下落傾向になります…それから、債券価格が下がる。円安になるということで、景気がやや低下傾向になるわけですが、それが非常な好景気に対して、ややあく抜きになったんじゃないかというようなことで、一たん落ちた株、元年末4万円近かったものが平成2年の4、5月には3万円ちょっとにまで下がっておりましたけれど、6月ぐらいには3万2,000円にまた反騰するというようなことで、ますます景

気に対して経済界は自信を持っておるような状況でありました。¹⁾

長期にわたった好景気の後判断としては無理からぬ面があり、エコノミストの中にも同様の見通しを持つ人々が少なくなかったようである。「当時の経済界も予算に景気下支えの役割を要求するというようなことはありませんでした。むしろ、労働力需給が逼迫している、操業率も上がり過ぎるといったようなことで、やや将来の経済の行き過ぎが懸念されるといった状況で…予算編成する立場からしますと、そういう面では比較的波風が少ない状況だった」。²⁾ 昭和から平成にかけて、景気刺激のために公債増発や減税が声高に要求されるのが普通だった時期の中の数少ない恵まれた予算編成だったのである。したがって、税収の前途に多少不透明感を抱えながらも、2年度に財政制度審議会から示された、特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営方針に関する努力目標を受けて編成される第1年目というので、かなりその線に沿った予算が編成されたといっているようである。

〔注〕

- 1) 保田博元大蔵事務次官口述。
- 2) 同上。

2 歳出面の特徴

平成3年度予算の一般会計歳出合計70兆3474億円のうち、一般歳出は37兆365億円で52.6%となる。これは前年度53.4%と大差なく、歳出額上位費目も国債費22.8%（2年度21.6%）、地方交付税交付金22.7%（2年度23.1%）で1位と2位が入れ替わっているが、この2費目で約45%を占めている構造に変わりはなく、その他の費目の構成比にも余り変化はない。対前年度伸び率も各費目とも余り大きな変化はないが、ほかならぬ上位2費目の伸び方の違いと、構成比は0.2%にすぎないが特殊な費目として、給与改善予備費（1350億円）の新設が目立つ。国債費は2年度には既述のとおり定率繰入れ再開で22.5%もの伸びを示したが、3年度もそれは継続し、12.2%も伸びている（1兆7474億円増の16兆360億円）。一方、地方交付税交付金は、2年度には14.3%も伸びたが3年度は4.6%の伸び（6998億円増の15兆9749億円）に止まった。この3費目に加えて公

共事業関係費もここで採り上げて論ずべき課題を抱えていた。

(1) 国債費

国債費のやや高めの伸びについて、当時の保田博・大蔵省主計局長はこう解説している。「我々としては、当時の税収がいいものですから、なるべく一般歳出の方に回されないように、多少厚めに予算計上した…金利情勢全体が上がってありました…積算の金利は7.1%、前年度は5.1%でありますから、2%引き上がる計算をしてあります。と同時に、諸先輩の残された遺産をかなり処理いたしました。交付税が3900億円とか、国鉄の債務を引き受けたものが1100億円とか、清算事業団のものが600億円とかいうようなことで、特定債務の処理に5600億円を使い、そして、金利の2%アップで9000億円をここに入れたというようなことで、かなり国債費は手厚くといいますか、年度途中の、いざとなれば、財源として使えるようにしておいた」。¹⁾ 2年度の財政制度審議会の示した中期的な財政運営方針を踏まえて元年度、2年度に引き続き、積極的な隠れ借金解消策が展開されてこの費目の膨張がもたらされたのは前年度と同様である。

のみならず、当初予算では16兆360億円だったが、補正後・決算ベースでは15兆5366億円となって、5000億円ほどを「いざとなれば財源として使えるように」という「遠謀深慮が図に当たって、年度後半の困難への対応に一役買ったのである。

(2) 地方交付税交付金

国債費に比べて伸びが目立って小さかったこの費目について、当時の保田博・大蔵省主計局長はこう解説している。「地方交付税は6998億円ということで、税の伸びに比べますと、非常に小さくなっております。当時の地方財政は、税収の非常に大きな伸びがございましたので、財源余剰の見込みは3兆7000億円ありました。ちなみに、元年度が2兆3500億円、2年度が3兆5000億円で、平成3年度の見込みは3兆7000億円、こういう巨額の余剰がございましたので、これをどうするかということが大きな懸案でありましたけれど…隠れ借金みたいなものは全部一掃してしまおうということで、3兆7000億円の余剰は特別会計の借金の返済に2兆9400億円。これで全部…片付きました。それから、特例

減額で5000億円…そのほかに法定加算の繰り延べを2545億円。それらをフルに活用させていただきまして、地方交付税はかなり少なくて済ませることができました」。²⁾ 地方交付税の財源たる国税と地方税の豊富な収入を踏まえて、地方についても隠れ借金を解消するのみならず、国への貸付けをも図ったのである。

(3) 公共事業関係費

本節冒頭で記したように、平成3年度予算のポイントの一つが、日米構造協議に源を発する公共投資基本計画の第1年度に当たることから、その核心をなす公共事業関係費の在り方であった。平成2年7月のシーリングでは、3年度の場合も前年度同様、経常経費はマイナス10%、投資的経費は増減なしとされているが、「公共投資基本計画を意識した」³⁾ 生活関連重点化枠が新たに設定されていた。これは「予算要求の段階では各省に枠は決めませんで、とにかく予算編成のときには2000億円、生活関連の公共投資等を上積みします。したがって、各省はこれに入れると思ったものは然るべく要望を出してください、こういうスタイルでありました。これは、予算上の公共事業関係費に限らず、施設費の系統でも結構であります。ただし、設定の趣旨が日米構造協議、さらには日本政府が決めた公共投資基本計画の求めるものに合わなきゃいけない…Iglに計上できるものでなければならぬ。それから、生活関連、日常生活に密接に関係のあるものに重点をおいてくれ」⁴⁾ というものであった。「そうしたら、出てきました、出てきました。1兆1500億円を超える要望が出てきて、これを予算編成までに2000億円に削減するという事になった」。⁵⁾ 要求の内訳は、公共事業関係費で約6200億円、その他施設費が5400億円であった。これを結果的には前者に1750億円、後者に250億円⁶⁾ と、元々のそれぞれの大きさに応じて7対1の割合で配分した。

もう一つ3年度の公共事業関係の予算で問題になったのは、元年度、2年度に引き続いて補助金の補助率の取扱いであった。元年度に決着しないで2年間の暫定措置として残されていたものを、昭和59年度ほど高い水準ではないが平成2年度よりは高い昭和61年度の水準に戻し、これも平成3年度から平成5年度までの暫定措置とする、というのが決着の基本となった。⁷⁾ この補助率の戻りに要する金額は2000億円とされ、上記の生活関連重点化枠のうち公共事業関係費への配分1750億円との合計3750億円が、3年度の公共事業関係費の対前年

増加額となって、増加率6.0%という、一般歳出の伸びの4.7%をかなり超えるやや高めの水準を示すことになる。なお、1750億円の生活関連重点化枠の半分は住宅や環境に充てられたが、それらの分野は従来の公共事業予算の27%程度のシェアであったので、配分上それなりの変化が生じたことになる。

公共投資基本計画や、まして日米構造協議が各年度の予算を直接拘束しないことは確認されていたが、そこで定められた10年間で430兆円という公共投資総額と、そのための所要平均伸び率6.3%を無視しえないことはいうまでもなく、上記で引用した保田氏がいうように「平成3年度はその初年度として着実な第一歩を踏み出すため、5%前後の公共投資予算を増やすことが日米関係の上でも必要なことではないか」と予算当局は考えており、予算編成に大きな圧力となったことは否定できない。もっとも、2000億円の枠に1兆1500億円の要求があったことから、もともと潜在的に存在する需要が呼び覚まされたのであって、この基本計画によって無理な予算が組み立てられたわけではないというのが穏当な評価であろう。

(4) 給与改善予備費

給与改善予備費は、平成3年度予算の前後の年度の予算にはみられない平成3年度予算に特有の費目であり、主要経費別分類表(当初予算)では「その他事項」と「予備費」の間に掲出されているが、補正予算ですべて削減され、決算段階では現れない。これは、湾岸紛争・戦争の進捗を横に見ながら平成3年度予算を編成する中で設定した苦心の策なのであった。2年度から3年度にかけて急展開する湾岸紛争に対して、既述のように2年度の予備費や補正予算による資金拠出で対応したのであるが、編成中の平成3年度予算でも当然何らかの手立てをあらかじめ講じておくべきであるという判断に基づき、様々なアイデアが出され、結局この費目が新たに立てられたのである。

一見何の関係もない中東地域における紛争・戦争と給与改善との関係について、再度、保田・元大蔵省主計局長の口述によることにしたい。常識的に考えて先の読めない湾岸紛争の経費については、予備費によって対応する道がありそうである。無論、大蔵省主計局内でその検討はなされた。「予備費というのは昭和55年度から3,500億円ずつ積んでいたわけですが、これは毎年、給与なんかに使ったりしている…それは国会の審議権を制約している…大蔵省が自由

自在に使うのはけしからんというような議論がそもそもあった⁸⁾ので、それをここで増額するのは適当でないと言われた。更に予備費を増加させれば「内外に、日本はこれぐらいの覚悟をしているなどということにならないか」、⁹⁾それは望ましくない。更に、予算審議中に事態が解決して予備費が不要になれば、予算の修正を余儀なくされるが、予算当局としては修正は避けたい。また各省も、経費を最大限抑制しているのに予備費を積増しするというのは理解を得られない、などの理由でこの線は消えた。

そこで登場する次のアイデアが、使途特定予備費としての給与改善予備費である。昭和51年度、53年度、54年度に使途特定予備費として公共事業予備費が計上された経験があるばかりか、昭和44年度以降各省予算に給与改善費を積んでいた経験がある。初めは5%、「それをだんだん財政が苦しくなってくると、5から2.5になり、2になり、1.5になり、1になり…61年度にゼロにしちゃったんです。61、62、63は無事済んだんだけど、元年度の勧告を実施しようとしたときに、金が足りなくなって、省庁によっては給与を分割支給せざるをえないことになった」¹⁰⁾という経験もあるので、「給与ならいいんじゃないかという話になって、給与改善予備費を計上しようという決断をした…あんまり予算規模が増えるのもいかがかというので、1%だけ計上しようかと思ったんだけど、1%といたら900億円。これじゃ、何かあったときの額としてはいかにも少ないということで結局1350億円、1.5%分積んだ」¹¹⁾という。その後、既述のように平成2年度補正予算による1兆1700億円(90億ドル)拠出の運びとなり、それとの関係で、この給与改善予備費が平成3年度補正予算で全額削減されることとなった。

〔注〕

- 1) 保田博元大蔵事務次官（平成3年度予算の編成時である平成2年度当時、大蔵省主計局長。）口述。
- 2) 同上。
- 3) 同上。
- 4) 同上。日米構造協議でも公共投資基本計画でも生活重視は謳われているが、この時点で生活関連重点化枠が出現したことについて、当時の齋藤次郎・大蔵大臣官房長は、その経緯をこう述べている。「平成3年度予算のシーリングで…『生活関連枠』〔生活関連重点化枠のこと〕というのが初めて設けられた…2000億円…こ

これは7月末の予算のシーリング決定の直前に突如浮上した構想で…〔与党自民党〕三役が従来のシーリングでは受け付けない。何か新機軸を持ってこない限りは受け付けないと言っている。…そこで、いろいろと相談をして、新しく公共投資の枠として、従来の公共事業費の要求とは別に一定の金額の枠組みを作り、その限度内で、生活関連の公共投資…については、従来の金額配分にとらわれずに自由に要求してもらうことにはどうかとの案が浮上しました…シーリング決定までの時間も短く、各省と折衝する時間にも乏しいということで、橋本大蔵大臣の決裁という形で…大臣のご了解も得られ…新機軸として党の3役にもすんなりと受け入れていただきました」（齋藤次郎元大蔵省主計局長口述）。公共投資基本計画をきっかけにして政治側が予算編成過程で従来以上の力を揮おうとしたのかもしれない。

- 5) 保田博元大蔵事務次官口述。
- 6) 同上。
- 7) 公共事業補助金を含めたこの時の補助率の取扱いについての詳細は本巻「財政会計制度」第2章第4節「平成3年度 国の補助金等の臨時特例等」の参照を求めたい。
- 8) 保田博元大蔵事務次官口述。
- 9) 同上。
- 10) 同上。
- 11) 同上。この点については、「橋本大臣（当時）より、『額が小さく』米国へのシグナルにならない。1.5%であれば1350億円となりほぼ10億ドルとなる』として、1.5%への引上げを求められ、結局1.5%のラインで決着した」（小粥正巳元大蔵事務次官口述 参考資料）。

3 税収と公債収入

(1) 税収

平成3年度当初予算の税収（印紙収入を含む。以下同じ。）は61兆7720億円で、対前年度予算額増収見込額3兆7680億円増、6.5%の増加である。この増収見込みは、元年度の6兆2190億円増（13.1%増）、2年度の7兆3440億円増（13.7%増）に比べれば大幅に低下しているとはいえ、結果的にかなり楽観的な見通しであったといわざるをえない。というのは、その後、補正段階で税収が58兆9900億円と、当初の予定税収に比べて2兆7820億円の減収となり、決算では、平成期は無論、昭和60年代にも例のない対前年度決算でマイナス（2855億円）を記録することになるからである。しかし政府全体としては、予算編成時には既述のように好況の持続を予想していたのであるから、この当初の見込みには

無理はなかったであろう。この年度の当初予算の一般会計歳入は70兆3474億円で、租税の占める割合は87.8%となり、それまでの最高の2年度の87.6%を凌いでピークとなった。この後は4年度86.5%、5年度84.7%と低下していく。

(2) 地価税新設と消費税の改正

平成3年度には、バブル・好況に伴う急激な地価騰貴が深刻な社会問題となっていたことの対応策として地価税が導入され（「地価税法」平成3年5月2日成立、平成4年1月1日施行。）、この年度の税制の最大のトピックとなった。だがその実施は4年以降なので、それを巡る議論や制度などは平成財政史「第4巻租税」第1章第4節3、第2章第8節の参看を求めることとしてここでは立ち入らない。また元年度から導入された消費税も、繰り返し廃止の声が起こったが結局定着して、以後折に触れて小規模な手直しがなされることとなる。3年度には議員立法で中小企業向けの諸措置と非課税範囲の見直しを中心とする改正がなされ、10月1日から適用されている。これについても、平成財政史「第4巻租税」第1章第4節2、第2章第5-6節の参看を求めたい。

(3) 公債発行抑制と「隙間」

租税と並んで公債発行の面でも、平成3年度当初予算では良好なパフォーマンスが示されている。発行額は2年度の5兆5932億円から3年度は5兆3430億円へと2502億円減額され、歳入に占める構成比は7.6%と、2年度の8.4%を下回って租税と逆にこの時期の最低点となっている。決算でも、2年度の7兆3120億円に対して3年度は6兆7300億円と、やはり最低を記録している。もっとも、2年度の決算には、当初予算に含まれていない湾岸危機絡みの9689億円の臨時特別公債が含まれているから、それを除く四条公債だけの決算をみると、2年度の6兆3431億円（構成比9.2%）に対して3年度は6兆7300億円（同9.5%）と2年度を超えていて、2年度が最低点になる。バブル崩壊が当初予算と決算の公債の位置を変えたのである。

3年度の公債の良好なパフォーマンスで、こうした金額以上に特記すべきなのが、いわゆる「公債発行の隙間」である。これは、公債発行対象経費と実際の建設公債発行額との間の隙間の意味であり、両者が一致すれば隙間率0%であり、発行ゼロならば隙間率100%となる。この隙間率は元年度0.4%（決算

1.1%)、2年度3%(同2.1%)で、発行限度ぎりぎりまで発行するという状況であった。これを前提として、前述の財政制度審議会の「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」(平成2年3月1日)をはじめ、大蔵省の「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」(平成2年3月)で繰り返し、財政体質改革・財政の対応力強化のためには、たとえ建設公債を発行するとしても、なるべく租税資金で賄う部分を多くして、いざという時には、追加の建設公債を発行できるように隙間を広げておくことが求められていたのである。この隙間率が、3年度には13%へと飛躍的に上昇した。8000億円近い隙間が生まれたのであり、これはこの年度の予算の体質改善を象徴する計数であるといつて差し支えないであろう。ちなみに、その後、4年度3.5%(決算0.4%)、5年度0.1%(同0.4%)、6年度1%(同0.4%)と急速に状況は苦しくなった。平成3年度当初予算は、模範的な態様を示したのであった。

とはいっても、公債について問題がなかったわけではない。財政制度審議会の上記「報告」、大蔵省の上記「考え方」では、国債残高の累増抑制のための方策として公債依存度5%を下回る水準が一つの目処とされ、それらを踏まえた「財政の中期展望」(平成2年3月)における試算では、「平成3年度以降、5か年で公債依存度5%を下回る水準を仮置きして、毎年度4,000億円ずつ機械的に均等に減額した」と推計された。「報告」や「考え方」では「公債依存度は、経済社会情勢の動向と密接に関連しており、各年度均等に引下げを行い得るといった性格のものではない」とされ、「中期展望」においても「公債金収入は…各年度の予算編成において、その時々を経済情勢や財政事情等に応じ、変化し得るもの」とされているが、第1年目の3年度の削減額は、4,000億円ではなく2,500億円であった。このため、「中期展望」の試算によれば、以後の各年度の予算での公債発行抑制必要額は4,000億円ではなく4,500億円となり、実現困難の懸念が高まらざるをえないこととなった。なお、公債依存度は5%を下回ることが望ましいとする点も、上記のとおり7.6%と、不十分な結果であった。ただし、こうした点についてはこういう考え方もある。「歳出の方で国債費に多少積んであるということと、もう1つ…給与改善予備費として1,350億円積んでありますということは、実質的には予備費を従来の3,500億円から4,850億円に増額してあるとも言えるもので、財政体質としてはかなり弾力性を持たせてあると言えましょう。逆の言い方をすれば、給与改善予備費を計上しなければ

ば公債金収入の4000億円の減額が実現できた格好にもなっている」。¹⁾

〔注〕

- 1) 保田博元大蔵事務次官口述。

4 予算修正

湾岸危機絡みで平成2年度補正予算第2号と関連して平成3年度当初予算が修正されたことは、関係するデータを含めて既に繰り返し触れたとおりである。ここではなるべく重複を避けて、事例の少ない予算修正という作業に携わった関係者の事情解説を聴いておくこととする。

前述の給与改善予備費の検討を含んだ平成3年度予算の編成の進行途中、修正が心配されていた。「3年度予算の修正をしないでしのぐためには、どうしたらいいかということ…考えたのは、2つありました…1つは、財源について…財源は臨時の増税によりましよう…もう1つは、絶対に修正がないようなやり方…としては、2年度の補正をするか、3年度の補正をするかしかない…2年度の歳出の補正で、何十億ドル相当のものを支出します。財源はというと、実際に金がないわけですね。予備費もないし、建設国債は、平成2年度ですからぎりぎりいっぱい発行しているわけです。すきまがない。だから、とにかく臨時の公債を発行しましょう。そうしておいて、臨時の増税で入ってきた収入でその公債を返しましょう。それは3年度以降のことになりますね。3年度から、その税金にもよるけれども、1年か2年かけて、返していきます…要するに、どんと払う。その金はつなぎの国債である…この2年度補正でやると、メリットは、ほんとうに金がないんだから、なるほど税金でしようがないのかなと。臨時でつなぐだけだな、こういうことで、増税に対する説得力がかなり強いんだね。金がもうないわけだから」。¹⁾

この2年度補正案にはしかし懸念があった。「もし紛糾しちゃって一税金の負担があるわけですからね。それで、補正予算がもし流れちゃって国際貢献ができないというような事態になると、内閣が吹っ飛ぶような話になりかねない。それは大丈夫かとか。あるいは増税部分は切り離して、歳出の方だけ、それから、つなぎの国債だけはOK、償還財源は知らん、こういうことになるかもし

れない…だけど、1つの選択肢として2年度の補正でやろうというのが1つ。もう1つは、提出されておる3年度予算の補正をやる。これも仕組みとしては似たようなものかな…しかし、こっちの場合は、やや増税に対するてこが弱いんですね…すき間があるわけですから、建設公債を発行したらいいんじゃないのと言われてしまいかねない…新規で余裕があるから、楽なんじゃないかということもある…増税に対するてこがちょっと弱い。²⁾ 更に補正でなく修正を求められるおそれも3年度補正というやり方では残る。実際に開戦となった場合、「3年度予算を提出して衆議院でまだ審議しているというときだったら、補正じゃなくて、やっぱり修正だと言われるだろうな…やはり2年度の補正しかないな、こういう議論をしていました」。³⁾

これらの議論は「予算が済んだ後、印刷にかかっているところ…1月10日ごろ」⁴⁾のものであるが、既述のとおり1月末には90億ドル相当の追加拠出が決まり、それへの対応策の大筋はこうした議論を実践したものだのようにみえる。もっとも、当初はつなぎ国債発行とそれを全額増税で償還するというアイデアで、平成3年度予算修正は無論全く問題にはなっていなかったのに、保革逆転の参議院での政治状況にかんがみてその修正を含んだものになったのは既述のとおりである。その点を多少補強して簡単に繰り返せばこうなる。平成2年度補正予算第2号による湾岸平和基金拠出金1兆1700億円を賄うのに、既定経費の削減366億円と、税外収入増の1645億円の合計2011億円に臨時特別公債金9689億円を加えた1兆1700億円を充てる。その臨時特別公債の償還のために以下のように平成3年度予算を修正する。

平成3年度予算の修正は、歳出の修正減少額2017億円（防衛関係費の減額10億円、公務員宿舍施設費の減額7億円、予備費の減額2000億円）に、4年度以降の防衛関係費の減額992億円（国庫債務負担行為）を加えた、合計3009億円が修正減少額の内容になる。この3009億円が、臨時特別公債の3年度の償還財源として国債整理基金特別会計に繰り入れられ、これが予算修正の歳出修正増加額となる。このほかに新設の臨時特別税6680億円（法人臨時特別税4400億円及び石油臨時特別税2280億円）が国債整理基金特別会計に直入されて、両者合わせて9689億円となり、臨時特別公債9689億円の償還が完結する計算なのである。この修正の結果、提出段階の3年度予算のうち、一般歳出の予備費（3500億円→1500億円）と防衛関係費（4兆3870億円→4兆3860億円）が減額され、一般歳

出外の国債費が2017億円増えて（15兆8343億円→16兆360億円）伸び率は10.8%から12.2%へ、歳出に占める構成比も22.5%から22.8%へとそれぞれ上昇した。

修正に当たって、予備費を削減するのは当然考えられるが、防衛費の削減はどうか。「湾岸と防衛費って、関係するようで、実は全然関係しないんだけど、よく防衛庁がうんと言いましたね」⁵⁾という質問が出されている。確かに、既述の日本国内の議論でも、国際協力という視点は繰り返し強調されているが、狭義の防衛ないし防衛費に絡めて平和基金拠出を論じているものはなかったようである。

〔注〕

- 1) 保田博元大蔵事務次官口述。
- 2) 同上。
- 3) 同上。
- 4) 同上。
- 5) 保田博元大蔵事務次官口述における同席者の発言。

5 補正予算・決算—成長型予算の転換点—

（1）歳出の特徴

平成3年度補正予算（第1号）は、平成3年12月13日に成立した。当初予算が70兆3474億円で、この補正で2660億円が追加されて、70兆6135億円となった。歳出追加の面では、災害復旧事業費をはじめ、給与改善費、地方交付税交付金などが上位に並ぶいわば例年並みで、余り深刻な事項はなかったとっていいと思われるが、歳出減少面に二つほど特色がある。一つは、すぐ後にみる法人税収減少に絡んだ地方交付税交付金の1747億円の減額（追加額4042億円、修正減少額5789億円の差引き）で、当初予算の15兆9749億円から15兆8002億円への減少である。平成2年度予算では、当初予算の15兆2751億円から補正後は15兆9308億円へと6600億円近い増額であったから、地方財政にとって平成3年度補正予算は思いがけない打撃であったであろう。もう一つが、あの給与改善予備費1350億円の全額削減である。せっかくの苦心の策ではあったが、関係者自身が「こんな姑息なこと」と言うとおりの、90億ドル相当＝1兆1700億円の影に隠れ、ここで消滅した。これより先7月には、この90億ドル相当に絡む為替差損

問題で予備費から700億円が支出されていて、湾岸関係の支出問題はこの全額削減で基本的に完了した。

(2) 税の減収

この補正予算の最大の問題は、既述のとおり税収減である。それはこの後長く続く困難の明らかな予兆であった。予兆が既に2年度にさえ認められていたのは、補正予算(第1号)に関わって確認したとおりであるが、ここではそれは更に強烈に現れてきた。何と云っても、平成3年10~12月期の四半期別GDP(QE: Quarterly Estimates)速報で実質国民総生産が対前期比マイナス0.04%、同年率マイナス0.2%と5年9か月ぶりのマイナスを記録するほど景気が悪化しており、日経平均株価も平成3年の暮れには2万3000円程度であったのに、年度末には1万9000円台を割るほどに下落しているからである。当初予算の税収は61兆7720億円で2年度当初予算の58兆40億円で3兆7680億円上回っている。名目成長率5.5%、実質成長率3.8%で、前年度よりもやや低めを見込んでいたとはいえ、順調に成長するという見通しに基づいてのことである。それが補正後予算では、2兆7820億円減少して58兆9900億円となっている。2年度の当初予算よりは多いとはいえ、その増分は当初の予定の3.8兆円増ではなく、1兆円を割り込む数字に止まり、補正後の数字は2年度補正後の59兆1310億円を下回っている。決算でそれは確定し、2年度の60兆1059億円に対して3年度は59兆8204億円でマイナス2855億円となり、3年度当初予算に対して96.8%確保できたに止まる。決算段階で税収が対前年度比でマイナスとなるのは、昭和50年代以来前例のない事態であり、平成期では元年度4兆953億円、2年度5兆1841億円のプラスであった。決算段階の税収弾性値の低下は著しく、バブル絶頂の昭和62年度3.27から63年度2.08、平成元年度1.50、2年度1.12と低下したが、3年度には0.04とゼロに近付いている。

(3) 法人税の大幅減収

当然予想されるように、税収低落の大半の要因は法人税にある。当初予算19兆2670億円→マイナス1兆8090億円の補正で、補正後予算17兆4580億円→決算段階マイナス8629億円、決算16兆5951億円となり、結局当初予算に対して2兆6719億円、13.9%低下して、86.1%の水準に落ちている。この法人税の減少2

兆6719億円は、3年度税収総額の当初予算と決算のマイナス差額1兆9516億円を大きく上回る額であって、後述の所得税などの増収でカバーしきれなかったのである。

もっとも、法人税の低下傾向は既に元年度から目立ち始めていた。それは端的には対前年度決算比較に示される。昭和63年度決算の法人税収は18兆4381億円で、62年度に比べて2兆6273億円の増収であった。平成元年度は決算税収18兆9933億円で63年度比5552億円増と増加幅は大幅に落ち込んだとはいえ、増収であった。それは平成元年度当初予算の18兆3630億円を上回っているが、補正予算の19兆5770億円には届かず、年度後半に税収に陰りが忍び寄っていることをうかがわせる。2年度になると事態は急激に悪化する。対前年度比減収に転ずるのである。元年度に対して6097億円のマイナスとなり、この後5年度まで続く連年度マイナスの口火を切った形となる。2年度に即してみれば、当初の19兆7110億円を補正で18兆6370億円へと1兆740億円減額したにもかかわらず、決算では、更に2534億円減収の18兆3836億円となったのである。それでも2年度法人税決算は、昭和63年度から続いている、法人税史上最高峰の18兆円台を保っていた。何ととってもバブル・好況の最後尾であったのである。

平成3年度にはそこも崩れてくる。当初予算では上記のように2年度よりやや低めの19.3兆円を計上したのであるが、結局18兆円はおろか17兆円を割り込んで、16.6兆円に止まる決算となった。法人税の税収の伸び率をみると、昭和62年度20.8%（総税収伸び率11.8%、括弧内以下同じ）、昭和63年度16.6%（8.6%）、平成元年3.0%（8.1%）、平成2年度マイナス3.2%（9.4%）、平成3年度マイナス9.7%（マイナス0.5%）と、当然予想されるように総税収の動きに比べて振幅が大きい。そのため、景気拡大期には税収中の構成比は高まり、後退期には逆となる。ピークは63年度の36.3%で、以後34.6%、30.6%と年々低下し、3年度には30%を割り込んで27.7%となり、5年度に22.4%と底をつける。

（4）所得税の地位の上昇

では所得税の増収状況はどうか。当初予算25兆7380億円、補正後予算増減なし、決算26兆7493億円で、決算は1兆113億円の増収となるとはいえ、当初予算対比で2.7兆円に達する法人税のマイナスを相殺するには余りに力不足であった。既述のとおり、企業収益の急減に比べれば雇用者所得、個人所得の減

少は緩やかであったとはいえ、低下傾向が強まっていたのであるから、増収額が伸びなかったのは当然であろう。その点は、対前年度決算比較に鮮明に現れてくる。例えば平成元年度決算の場合、昭和63年度決算に対して3兆4276億円、平成2年度の場合、元年度に対して4兆6140億円のそれぞれ増収であった。3年度も増収にはなっているものの、その額は平成2年度決算に対して7538億円の増で、先行する元年度、2年度の4分の1ないし6分の1と大幅に落ち込んでいるのである。ちなみに4年度には一挙にマイナス3兆5180億円となり、法人税の跡を追うこととなる。所得税も法人税ほどではないが大きく上下する。昭和62、63年度の伸びは3～4%であったが、平成元年度に19.1%と大幅に伸びて21.4兆円に達し、19兆円と停滞した法人税を抜いて税目別税収第1位となった。更に2年度も伸びは21.6%と急伸したが、3年度2.9%と急落した後、4年度にはマイナス13.2%となる。バブル・好況の影響は大きいだが、3年度までにはマイナスにはならず、法人税収の伸びの低下を埋め合わせつつ、税収に占める構成比は昭和63年度35.3%、平成元年度38.9%、2年度43.2%、3年度44.7%と上昇していく。なお、元年度に導入された消費税収は、6.0%、7.7%、8.3%と順調に構成比を高めている。

(5) 有価証券取引税

変動の大きい点では、有価証券取引税が断然他を圧している。伸び率で見ると、昭和62年度29.5%、63年度19.9%、平成元年度マイナス41.9%、2年度マイナス39.3%、3年度マイナス40.8%、4年度マイナス29.5%、5年度プラス45.6%などとなっている。税収額は、元年度1兆2331億円（税収中構成比2.2%）、2年度7479億円（同1.2%）、3年度4430億円（同0.7%）という急落ぶりである。まさに株式バブルとその崩壊の申し子というべきであろう。

(6) 前年度剰余金全額繰入れと公債追加発行

税収の急激な大幅減収を補ったのが、前年度剰余金の全額繰入れと公債追加発行であった。財政法第6条第1項では、決算上の剰余金の2分の1を下らない金額を、公債又は借入金の償還財源に充てなければならないとされている。だが財源不足を補う臨時異例の措置として、平成2年度の決算上の剰余金9983億円の全額を3年度の歳入として受け入れることとし、「平成2年度歳入歳出

の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律」を制定したのである。これに前年度地方交付税の未繰入相当額4042億円を加えた1兆4025億円が計上された。当初予算では前年度剰余金受入は1014億円であったが、決算段階では2兆4348億円と大幅増額になっている。当面の緊急事態への対処のために、累積公債の早期償還という財政体質改善が一步遠退いたのである。

もう一つの対策が公債追加発行である。無論四条公債であるが、当初の5兆3430億円に補正で1兆3870億円を追加し、決算では6兆7300億円発行となった。このため、公債依存度は7.6%から9.2%へ上昇し、依然として依存度最低の地位は保ったものの、ここでも財政体質改善から一步後退したことは否定しえない。それだけではない。隙間率の変化も問題である。上述のように3年度当初の公債の隙間率は、それまでの年度では、ほとんど隙間なしに発行対象経費の限度一杯発行していたのとは異なって、財政体質改善のシンボルともいべき13%という画期的な数値を示していた。補正を経過してその様相が一変した。決算段階でみて、公債発行対象経費は6兆7767億円なのに対して、四条公債発行額は6兆7300億円であるから、隙間率は0.7%と、ほとんどゼロというべき水準なのである。上記のとおり、ストックとしての累積公債償還に陰りが見えたのと平行して、フローとしての公債依存の態様も劣化したのである。

6 総括と評価—第5章のまとめ—

本章が対象としたのは、実体経済の好況とバブルが頂点に達した平成当初の3年間である。この間の財政・予算は、この経済動向の果実を吸収して顕著な成果をあげた。もっとも、3年度の後半に入ると事態は急変してバブルは崩壊し、実体経済も不況が深刻化し、勢い財政運営も困難の度を増し、次章の4～6年度と共通の局面が顕著になっていく転換期というべき様相を呈していく。

経済の好調・バブルが財政に与えた最大の貢献は、税収の好調である。連年政府の予想を大きく上回る成長や資産価格上昇が実現し、巨額の税の自然増収がもたらされ、公債依存抑制の実現が可能になっていく。それだけではない。先行する不況期に、臨時的ないし特例として採用した各種のいわゆる隠れ借金はもちろん、国債償還のための定率繰入れや、決算剰余金の2分の1の繰入れなどの、法律上の規定を一時停止して支出を抑制していたような措置も解除して

正規のルールに戻すなど、財政体質の回復をかなり実現した。先行する時期の財政のパフォーマンスが良くなかったこともあって、この時期の財政は、恐らく第二次世界大戦後最も短期間に目覚ましい充実振りを示した例であるといつてよいであろう。

といっても、経済が好調だったことが自動的に財政・予算の良好なパフォーマンスをもたらしたわけではない。税収の豊富さはしばしば放漫財政を結果しがちであるからである。この時期の予算編成関係者は、当時の豊富な税収に不安定な要素が少なからず含まれていることに留意して、むしろ意識的に引締めを強め、財政の体質を強化することを志していた。その最大の成果が2年度の特例公債依存体質からの脱却の成功とその継続である。中央・地方を通じて、明示的ないし隠れ借金の解消が進んだことが第2の成果である。ただこれほど税収増に恵まれた時でも、予算繰入れによって累積した公債残高を崩していくところまではいかず、金利負担を削減して政策経費を充実させる、という財政体質改革の達成はならなかった。

バブルとか好景気とかいった経済との対応と全く別の要因で財政・予算が動くことがあるのは、財政が政治と密接に関係している以上当然である。湾岸戦争といった、日本とは直接関係のない戦争・紛争に係わって財政予算の対応を求められたのは、その極端な事例である。湾岸戦争は、戦争放棄を定めた日本国憲法の下での戦争関係経費の支出の考え方や、国際紛争に係る経費負担を巡る意思決定への日本のコミットメントの在り方、スタンスのとり方などについて、大戦後の日本財政が初めて経験し学習した出来事であった。

湾岸戦争問題に関しては、その開始と終結をリードしたアメリカのリーダーシップが強力に作用したことは当然であるが、それとは別のアメリカ対日本の財政上の議論がある。これは、冷戦崩壊後、ユニラテラル傾向を強めているアメリカの政治姿勢に強く影響されてなされたもので、日米構造問題協議がそれである。日米間の貿易摩擦、日本の大幅な国際収支黒字とアメリカの赤字問題を、日本の公共投資不足に起因するものとする「理論」で日本の対応を求める、というのがアメリカの立場であった。その強力な主張を無視しえず、日本側としては公共投資基本計画を策定して以後、公共投資の拡充を図ることとなった。無論公共投資の拡充は、政府与党をはじめ日本国内に顕在的・潜在的に強い要求があり、日米構造協議を契機に表面化したにすぎないとみなしうるかもしれ

ない。だが、財政の構造の基幹部分をなす公共投資について、アメリカの意向や影響力が明示的に現れているところに、この時期の日本財政の国際的な位置の一つの様相が見て取れるというべきであろう。公共投資を抑制し、これにより公債依存度をより一層引き下げたり累積残高を減少したりすることに財源を向け得たかもしれないのである。もっとも、当該協議の終結を追いかけるようにバブルは崩壊し不況は深化していき、否応なしに景気政策としての公共事業を拡大せざるを得なくなるので、この日米構造協議の影響は実際にはあまり大きなものではなかったというべきかもしれない。