

第6章 バブル・好況 崩壊下降期の予算編成 —平成4～6年度—

第1節 平成4年度—急角度の景気下降と税収減—

株価は平成元年末にピークに達した後、2年から3年、4年には上下しながら下落し、地価も4年以降は下落が続き、昭和末からのバブルは崩壊した。実体経済は3年前半ごろまでは成長傾向を維持していたが、後半ごろから4年にかけて落ち込んでゆく。実質GNP成長率（四半期、前期比）は、3年が2.0%、0.7%、0.5%、マイナス0.1%であり、4年に入ると1.0%、0.0%、マイナス0.6%、0.1%となる（「国の予算」平成4年度、平成5年度における当時の値）。3年度後半の税収の減少は、バブル崩壊とこうした実体の動きを反映したものであったが、4年度が更に厳しいものになるであろうことはこの数値の対比から察せられるであろう。日本銀行も3年7月に2年1か月ぶりに政策を転換して公定歩合を6%から5.5%に下げ、その後も11月、12月と0.5%ずつ引き下げ、年度明けの4年4月1日にも0.75%引き下げて3.75%となった。政府としても平成4年度は「最初から最後まで景気対策という感じの年」¹⁾であったという。

〔注〕

1) 齋藤次郎元大蔵事務次官口述。

1 当初予算—税収減と公債依存度上昇—

(1) 財政制度審議会建議—財政の景気刺激策に慎重なスタンス—

平成4年度予算は、参議院の否決と両院協議会の審議を経て平成4年4月9日に成立した。一般会計予算総額72兆2180億円で、平成3年度当初予算に対し

て1兆8706億円の増加であり、伸び率は2.7%で、前年度の6.2%を大きく下回った。税収の収縮と公債発行の抑制による伸びの停滞である。平成4年度予算の編成の途上、また、平成3年度補正予算（第1号）の成立（平成3年12月13日）の時期には景気の停滞と税収の減少は次第に明らかになっており、財源難の見通しから抑制気味の予算にならざるをえなかったのである。だが一方、「特例公債を発行してはどうかといった議論や、我が国経済は拡大テンポが緩やかに減速しつつあることから、財政による景気刺激策を行うべきだとの議論」¹⁾も起こりつつあった。これに対して、例年の予算編成の方向付けに強い影響力をもつ財政制度審議会は、「平成4年度予算の編成に関する建議」（平成3年12月20日）において、以下のように否定的な立場を強調している。²⁾ まず特例公債について。「特例公債を発行するという事は、経常的経費は経常的収入で賄うという基本原則に反するものである。かつ、社会資本という形で後世に資産を残さず、他方で利払費等の負担だけを残すこととなり、負担の公平という観点からも大きな問題がある。また、ひとたび特例公債を発行すると、歳出増加圧力に対する歯止めがなくなり、財政状況の急速な悪化への道を開くこととなりかねない。昭和50年度補正予算で特例公債を発行して以来、特例公債の発行なしに予算を編成するに至るまでに実に15年の年月と並々ならぬ努力を要したことを想起すべきである。しかも、その後遺症が多額の公債残高として現在の我が国財政の硬直化要因となっている…更に、今後の急速な高齢化の進展を考慮すれば、特例公債の発行が後世に残す後遺症による弊害は一段と大きいものとなるので、その発行は厳に回避すべきである」。公債の原理原則から歴史を踏まえ、将来を見通した議論で、「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」をはじめ、従来から繰り返してきた主張であるが、税収収縮傾向がはっきりして特例公債への要求・圧力の高まりが予想されるこの時期に、改めて真正面から立ち向かおうとする文章である。その裏付けとして同建議は、例年のこととはいえ、厳しい歳出抑制を繰り返し主張している。

財政による景気刺激策についても、立場は同様である。上記の建議はいう。「財政による景気刺激策については、実際問題として、不況期における財政支出の追加や減税が相対的に見れば容易なのに対し、好況期における財政支出の削減や増税は困難であること、また、実施までのタイム・ラグが比較的長く機

動性に欠けるといった点を考慮する必要がある。更に財政による景気刺激策は、それを公債発行で賄う場合には、公債残高の累増を招き、後年における利払負担の増加などの弊害を伴うことが指摘されている。我が国における過去の経験からもこの点には留意すべきである。以上のような財政による景気刺激策の問題点から、景気の微調整に財政を用いることは適当ではない、とする議論もある。したがって、一般に財政による景気刺激策については、極めて慎重に考えるべきである。特に、現在の我が国経済のように労働需給が逼迫している、いわば完全雇用下にあつては、インフレを招く懸念もあり、財政による景気刺激策は適当ではないと考える」。

とはいえ、同審議会も「3年度税収の大幅な減収が見込まれることから、これを土台とする4年度税収も、極めて厳しい状況となることは避けられないなど、近年になく容易ならざる状況にある。また、歳出面においては、今後急速に進展する人口の高齢化、着実な社会資本の整備、とりわけ生活関連分野の充実の要請等に適切に対応していく必要があるなど、歳出増加圧力は極めて大きい」という現状を十分認識している。

そこで、「建議」はいう。「今後の中期的な財政運営に当たっては、後世代に多大の負担を残さないために公債残高が累増しないような財政体質を作り上げ、また、あわせて景気・税収変動が生じても特例公債を発行することなく対応できるよう、公債依存度の引下げ等を図っていく」というかねてからの方策を改めて強調し、「5%を下回る水準を目処に公債依存度の引下げに最大限努めること」と、原則的立場を述べつつ、4年度については「歳出の徹底した抑制等歳入・歳出両面での努力を行った上で、なお財源不足が生ずるような場合には、建設公債の発行額を増加させることもやむを得ないものと考えられる」と、前年度までにはなかった建設公債増発に言及している。特例公債ではなく、景気刺激策としての公債増発ないし歳出増でもなく、財源補填に限定した増発を認めるというのであろう。既述の「予算編成方針」検討の際、3年度まではみられた公債発行縮減・減額という文言に替えて、4年度では発行抑制という表現が採用され、それは同年度の公債増発を含意していたと述べておいたが、それに対応する文章であろう。

(2) 税収減の実態

①当初の見積り

平成4年度予算の前提となる政府の経済見通しでは、平成4年度の国民総生産は483兆7000億円程度とされ、対前年度伸び率は名目5.0%、実質3.5%で、3年度（実績見込み）の名目5.5%、実質3.7%よりもやや低めに設定されていた。無論、3年度後半の停滞傾向を読み込んだのであろう。しかし、全体としての景況感はかなり楽観的なものであった。政府の「平成4年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」（平成4年1月24日）では、停滞傾向は認めつつも経済全体の態様をこう判断していた。「省力化、合理化、研究開発投資には根強いものがある。個人消費は堅調である。企業収益は総じて減少しているものの、売上高経常利益率は依然として高い水準にある。また雇用者数は堅調に増加し、有効求人倍率はやや低下しているが、労働力需給は引き締まり基調で推移している。物価の基調は安定している。このように、我が国経済は、拡大テンポが緩やかに減速しつつあり、やや過熱ぎみであった高い成長から、雇用の均衡を維持しながらインフレなき持続可能な成長経路に移行する過程にある」。過熱ぎみだったこれまでの成長から持続可能で安定的な成長へ入るという展望が描かれているのである。だが、4年度の成長実績（国民総生産対前年度比）が名目1.9%増、実質0.4%増であったことや5年度以降の実績から振り返れば、結果として、やはり楽観的にすぎたとの感は免れない。

平成4年度予算の柱をなす税収が、こうした政府全体の見通しを踏まえて見積もられたことはいまでもない。当初予算の歳入総額72兆2180億円のうち、税収は62兆5040億円で、対前年度伸び率は1.2%増（7320億円増）、歳入に占める割合は86.5%であった。さすがに伸び率は1.2%と先行する年よりも大幅に低く見積もられているが（元年度13.2%、2年度13.7%、3年度6.5%）、税収の額は元年度の51兆円、2年度の58兆円、3年度の61.8兆円を超えて62.5兆円で、その後は、5年度61兆円、6年度54兆円と低下していくから、4年度がピークとなっている。歳入中の構成比は、ピークが3年度の87.8%、第2位が2年度の87.6%であるところ、4年度は元年度の84.4%を超えて86.5%と第3位に位置している。4年度の税収がかなり強気で見積もられていたことが分かるであろう。

とはいえ、平成3年度補正予算で明らかになった問題点は当然ここにも組み込まれている。法人税、有価証券取引税、印紙税などの減収傾向がそれである。

3年度と4年度を比較して減収とされているものの第1位は法人税で19兆2670億円→18兆1220億円（マイナス1兆1450億円）、次いで、印紙収入2兆1480億円→1兆6630億円（マイナス4850億円）、有価証券取引税1兆200億円→6150億円（マイナス4050億円）などであり、この3税だけでこの年度の減収2兆440億円の99.6%を占めている。これに対して増収は所得税25兆7380億円→27兆2790億円（1兆5410億円増）、相続税2兆460億円→2兆2260億円（1800億円増）のほか、新税の地価税4200億円と法人特別税4040億円が大きい。その他にも、消費税などの増収もあり、全体で2兆7760億円の増収となるが、上記のマイナス2兆440億円を差し引いて、7320億円の増収が、当初予算として予定されていたのである。大枠として、法人税のマイナスを所得税が補うという3年度に見られたパターンが、ここでも踏襲されていることになる。

②補正・決算段階の減収

だが、この楽観的な思惑は補正段階、決算段階で覆ることになる。総額としての税収は補正で4兆8730億円減収となり、決算では更に3兆1857億円減収となって、結局、決算での税収は54兆4453億円に落ち込んだ。当初予算62兆5040億円から12.9%低下したことになり、対前年度当初予算比1.2%増であったところ、11.9%減の決算で終わった。前年度決算59兆8204億円との比較ではマイナス9%となる。平成3年度補正予算で急激に出現した税の減収傾向は、ここに至って全面的に予算を覆い尽くした感がある。というのは、バブル・好況崩壊で、法人税や有価証券取引税が減収となることは平成3年度以前からみられ、3年度もそうであって、4年度も当初からそれは組み込まれていた。だが既述のとおり、所得税は、その際、増収となることで事態の一層の深刻化を緩和していた。その所得税にも減収が始まったのである。

所得税の税収は、昭和63年度予算の補正の段階で、税収見込額が当初予算よりも減収になったことがあるが、同年度の決算では当初予算での税収見込額を上回る収入となっている。平成に入ってから決算における税収は、常に当初予算での見込額を上回っている。ところが4年度に入って様相は一変する。当初予算27兆2790億円、補正額1兆9290億円減収で補正後予算25兆3500億円、決算は更に2兆1186億円減収で23兆2314億円となった。これは当初予算の85.2%、補正後予算の91.6%という水準である。前年度の所得税収決算は26兆7493億円

であったから、3兆5179億円の減少となる。所得税の対前年度決算でのマイナスは、平成期初めてのことである。

所得税さえこうした状況にある以上、法人税は推して知るべしということである。当初予算18兆1220億円、補正額3兆1410億円減収で補正後予算14兆9810億円、決算では更に1兆2674億円減収で、決算額13兆7136億円となる。これは当初予算の75.7%、補正後予算の91.5%という水準で、当初予算をかなり低めに見積もっていたのに、それを大幅に超える低下ぶりである。

法人税は既に2年度から対前年度決算比でマイナスが続いていて、2年度6097億円減、3年度1兆7885億円減であったが、4年度にはそれが2兆8815億円減と減少幅が大きくなっている。

当初予算で法人税に次いで減少幅が大きな有価証券取引税についても事態は同様である。当初予算で前年度補正後予算4920億円を大きく超える6150億円を計上したこの税は、補正額2340億円減収で補正後予算3810億円となって、当初予算に対してマイナス38.0%、対前年度補正後比マイナス22.6%となっている。

(3) 新税導入

基幹税の不振の一方、平成4年度には土地の相続税に関わる評価の適正化と負担の調整や企業関係租税特別措置などの改正が行われたほか、当面の財政事情等に対応するための増収措置として、法人特別税の創設、自動車の消費税率の特例措置（2年間4.5%とする）が実施されたほか、増収が目的ではないが前年度に制度化されていた地価税の賦課徴収が始まった。予算編成期には「所得税減税をしろという圧力が加わって…平成3年にかけて景気の減速化も強まって…所得税減税の要求が出てきても、それ自体、おかしくない事態」³⁾であり、ジャーナリズムや財界からも赤字公債発行論を含んでそうした声が挙がるような困難な時期ではあったが、増税・増収の試みもなされたのである。それらの詳細については本シリーズ『第4巻租税』の参看を乞うこととして、ここでは、まず旧税を新税に生まれ変わらせた苦肉の策ともみえる、ユニークな法人特別税と自動車の消費税を採り上げておく。

平成期の予算では元年度以来自然増収が大きく、税制改正では一貫して減収となっていた。元年度2990億円、2年度3510億円（増税10億円）、3年度50億円（増税20億円）である。4年度になって減税要求の高まりに抗して5580億円の

増税（減税210億円）がなされた。その主たる担い手が法人特別税と自動車の消費税なのであり、4年度の税制改正による増収は法人特別税4040億円、消費税800億円、法人税740億円、合計5580億円で、減税が相続税190億円、酒税20億円、合計210億円、差し引き5370億円の増収となる。これに地価税4200億円が4年度の新規税収として加わる。

①法人特別税

二つの税導入に関わる、当時の濱本英輔・大蔵省主税局長の明快な解説を聴こう。「平成3年度に湾岸戦争のために法人臨時特別税ができました。これは湾岸戦争のためでございますので、期限がちょうど1年で切れることになっておりました。もう1つは普通乗用車の消費税の税率の特例でございます。消費税を導入しましたときに、一応、3%という基本税率なんです、自動車はもともと物品税率が非常に高うございましたので、自動車だけ3にしないで6にしたのでございます。それがちょうど期限を迎えるのでそれらをどうするかということでございました。『法人臨時特別税は、当然、廃止だと言われますが、それは廃止します。しかし、改めて控除額も異なった法人特別税をお願いしたい。それから、乗用車も6%を3%におっしゃるんですが、それはわかりませんが、その中間の4.5にしてもらえないですか』ということで、期限が到来する措置につきまして、一たんは、形式的にはこれを打ち切りまして、実質的には負担減を図りながら新たな増収措置をお願いすることにいたしました」⁴⁾

当然予想されるように、これに対して、戦争という特別な事情に対応するために負担を受け入れたので、その延長は認めない、とか、時限措置の実質的な延長となる消費税率は認めない、とか、「一体おまえらはどこまでやれば気が済むのかと大変なおしかりを受けました。でも、最後には何とかこれをのんでいただくことができました」⁵⁾という。「のんでいただくことができた」のは、濱本氏ら大蔵省主税局の「平成4年度も大変だけれども、5年度はもっと大変だろうと思えたものですから、今までの法人特別税に変わる新しい法人特別税を設定しまして、1年ではなくて今回は2年の措置としてお願いしたい。それしか方法が見当たらない状況でございました」⁶⁾という、切迫した、かつ適切な見通しと判断が説得力をもったからに違いない。蛇足を付け加えれば、旧税は良税なりという面もあったかもしれないし、戦争という切迫した状況におい

ては、平時に比べて一般に重税が受け入れられやすいと思われ、いったん認められるとそれは継続しやすい傾向がある上に、戦争が終わっても、税収不足という次の緊急課題が生ずれば、なお継続の合意が調達しやすくなるのかもしれない。負担軽減を図りつつ導入した大蔵省主税局の工夫も無論有効だったであろう。なお、実現しなかったのでここでは触れなかったが、湾岸戦争後、国際貢献税構想が政府・与党の中で採り上げられ、それが法人特別税に影響を与えているとの見方がある。「4年度予算について、どうしても2兆円程度の財源不足が見込まれる。そのためには臨時の増税措置を継続するのが望ましいが、そのためには、単なる財源不足ということではなく、新しい政策目的を打ち立てなくてはならないのではないか⁷⁾」というので、期限が切れる臨時の増税措置を国際貢献のために継続すべし、という議論が展開されたという。この構想は実現しなかったが、「財源不足を補填する法人特別税の創設などが割合スムーズに行えたこと⁸⁾」が、この構想・論議の「副産物としての収穫であった⁹⁾」という。新税導入の格好の地ならしになったというのであろう。この税は2年間の措置として、基準になる法人税額のうち400万円を超える部分に対して2.5%の税率で課税するものとされた。

②地価税

地価税も法人特別税等と並んで4年度当初予算の税収増の担い手であった。既述のとおり、前者は4200億円、後者は4040億円とほとんど同額の税収が見込まれており、所得税の1兆5410億円増収に次ぐ増収2本柱の地位にある。地価税の意義や内容については本シリーズ『第4巻租税』第1章第4節3、第2章第8節及び第3章第8節の参照を求めるとして、簡単にいえば、地価税はバブルともいえる地価暴騰が社会的な歪み、不安定を生み出したのに対して、元年暮れに制定された土地基本法を踏まえた、国税上の地価抑制対策として導入されたものである。したがって、税収増そのものを目的としたわけではないが、基幹税の税収の不調の中であって、増収の柱の位置に押し上げられたというところである。この税は平成9年度まで6年間実施されて合計2兆3560億円の税収を上げているが、その後凍結された。制定と同時期に地価の下落が始まり、税の目的と導入・実施のタイミングにずれがあったからである。なお、廃止ではなく凍結されたことについて、導入に当たった時の尾崎護・大蔵省主税局長

は、「今後2度と、こういうことが起きてはいけないと思いますが、また同じような土地バブルが生じたときに、凍結したものであれ地価税というものごとにかくあれば、いつでも発動できるということの意味は…大きい…もしそういう必要が生じたときには、タイミングのずれという問題を、そういう批判を受けることなしに税制面の施策を発動できる」¹⁰⁾と述べている。「地価税法をつくるまでは、この種の税は何もなかったんですね。立法がとんとん拍子でいったにもかかわらず、やっぱり実施するまでに約2年かかって、それがタイミングのずれとなって指摘されている」¹¹⁾という、当時の初めての導入での蹉跎を噛み締めての発言であろう。

(4) 公債の増発・公共投資確保

平成3年1月の「財政の中期展望」では、平成4年度の税収は65兆300億円と推計されていた。だが平成3年度補正予算で税収が当初予算を2兆8000億円程度下回ることが判明し、地価や株式価格の下落が続いている平成4年度予算編成の途上の判断としては、「中期展望」の推計値を下回ることとなった。結局、平成4年度当初予算の税収はそれを大幅に下回る62兆5040億円となった。加えて、公共投資の財源として重要な役割を担うNTT株式売却が可能かどうかも問題となる。というのも、平成4年度予算では、3年度に続いて生活関連重点化枠を確保することとされたほか、「公共投資基本計画」(平成2年6月)の着実な実施に資するため新たに公共投資充実臨時特別措置枠2000億円が設定されるなど、景気にも配慮しつつ公共事業の積極的拡大が目指され、税収難の折、財源の手当てが課題となっていたからである。

そうした動き全体が平成4年度の公債発行増加をもたらすこととなる。公債金収入は前年度当初発行予定額を1兆9370億円上回る7兆2800億円で、すべて四条公債であるとはいえ、公債依存度は3年度の7.6%から10.1%へと上昇した。2年度の依存度が8.4%だったから、当初予算で10%を超えるのは元年度(11.8%)以来3年ぶりである。財政制度審議会建議にせよ、予算編成方針にせよ、常に公債依存度の引下げが希求され、しばしば公債依存度5%以下を目処とし続けているのであるが、その掛け声とは逆に3年度を底にして引き上がることになった。

といっても、予算編成態度が弛んだというわけではない。予算書を見れば判

るように、歳入の内「その他収入」の中の「国債整理基金特別会計受入金」が3年度には1兆3000億円あったのに4年度には2166億円に止まり、歳出面では「産業投資特別会計へ繰入」が3年度1兆3000億円であったのに、4年度には2166億円となっている。このままならば収支はバランスして問題はないように見えるが、そうではない。国債整理基金特別会計からの受入れはNTT株式売払いが資金源であり、産業投資特別会計への繰入れはそこでの公共投資に活用されるのである。ところが、株式市場の環境悪化、NTT株の不調から、売払収入の確保は困難と判断された。一方、公共投資は、公共投資基本計画に沿って着実に社会資本の充実を図っていくとする政府の予算編成方針に従って、前年度並みに実施することとされていた。収入は2166億円でも支出は1兆3000億円という次第である。その帳尻合わせが建設公債発行ということになるのは、税収増に頼れない以上、当然の成り行きであった。ここでの1兆3000億円と2166億円の収支の差1兆834億円の公債が発行されて、一般会計の公共事業関係費がそれに対応して増額されることとなる。4年度の一般会計の公共事業関係費は8兆243億円で対前年度比21.8%増であるが、このNTT分の公債振替を除くと、6兆9409億円で対前年度比5.3%増である。この予算での一般歳出全体の伸びは4.5%増であったから、5.3%増も高い値であるが、21.8%増というのがいかに特異な大きな伸びであったかが分かるであろう。ちなみに、ほかの主要経費の伸びをみると、社会保障関係費4.3%増、文教及び科学振興費5.4%増、防衛関係費3.8%増などとなっている。公共投資基本計画の尊重・重視に加えて、財政による景気対策に消極的な議論も有力であったとはいえ、急激な不況の進展に押されて公共事業の拡大が推進されたのであろう。4年度の公債発行の対前年度比1兆9370億円増のうちの55.9%は、この振替に由来したものである。NTT株が予定どおり売却できていれば、8536億円の増発に止まり、公債発行額は7兆2800億円ではなく6兆1966億円、依存度は10.1%ではなく8.6%となり、前年度当初予算での7.6%を上回るものの、決算の9.2%を下回ることができたともいえる。財政状況は悪化したものの、バブル崩壊以後の止めどない株式市場の崩落に代表される景気の悪化に押された財政の対応という面が強かった、とみるのが妥当なように思われる。

(5) 地方財政

平成4年度の地方財政は、相対的には中央政府よりは順調に推移すると見通されていた。というのは、財源余剰が元年度2兆3465億円、2年度3兆4859億円、3年度3兆6902億円に続いて4年度も2兆3625億円が予想されていて、そのため、当初予算では地方交付税が以下のように減額される段取りになっているからである。国税5税の法定割合による地方交付税総額は16兆6216億円となるが、そこから、①地方交付税法附則第3条による特例減額8500億円（返済は6年度から13年度の地方交付税に加算して返済。）、②昭和60年度の交付税特例加算の返済残額208億円を返済、③昭和59年度と平成3年度の精算で210億円の加算、④4年度分の法定加算（3245億円）のうち、3035億円を9年度以降へ繰延べ、⑤臨時財政特例債償還基金の設置（1兆1882億円）など幾つかの措置で、結局、15兆7719億円が一般会計から交付税特別会計に繰り入れられる。入口の16.6兆円と出口の15.8兆円の差額の多くが地方から国への貸付けの意味を持つことはいうまでもない。更に交付税特別会計では借入金の償還、利子負担調整などがなされて、地方への出口ベースでは15兆6792億円の交付金となる。それでも3年度には精力的に多額に計上した借入金返済額等が4年度には減少したこともあって、3年度当初予算額に対して8388億円（5.7%）の増額となっている。

〔注〕

- 1) 「平成4年度予算の編成に関する建議（財政制度審議会 平成3年12月20日）」（『国の予算』平成4年度 1112-1115ページ）。
- 2) 同上。
- 3) 濱本英輔元大蔵省主税局長口述。
- 4) 同上。
- 5) 同上。
- 6) 同上。
- 7) 齋藤次郎元大蔵事務次官口述。
- 8) 同上。
- 9) 同上。
- 10) 尾崎護元大蔵省主税局長・大蔵事務次官口述。
- 11) 同上。

2 経済対策と補正予算（第1号）

（1）緊急経済対策（平成4年3月31日）

好況・バブルの平成期、平成元年度から3年度までは、景気対策、経済対策といったものは、その必要もそれを求める声もほとんどなかった。だが、平成4年度予算の編成時には、その声は次第に高まっていった。「このころから、そろそろ減税という議論が始まって、減税先行論とか大減税とかいう議論が始まるころでございます。日銀も金融政策を平成3年7月に2年1ヵ月ぶりに転換して、公定歩合を6.0%から5.5%に下げた。これが政策上の転換点だったわけですが、まだこのころはなだらかな転換というようなことで、予算のほうまでは来ていないわけでございます。それが、平成3年11月14日に5.0%になって、12月30日には4.5%に下げ、平成4年4月には3.75%に下げた…4月1日の3.75%に下げたのと軌を一にして、3月末ということですけども、予算がかかっていたときなものですから、大したことは出来なかったのですが、緊急経済対策というのを打った…これが平成4年3月31日で…初めて決まった経済対策です」¹⁾平成期に入って初めて経済対策と銘打った政策が打たれたことは注目すべきであるが、予算成立（4年4月6日）直前、暫定予算成立当日（3月31日）ということで、「大したことは出来」ない状況で、民間の設備投資の促進を中心としていて、予算関係では公共事業の上半期75%以上の前倒しが最大の項目であった。それに当時の大蔵省としては、日本銀行が「4月1日に公定歩合の0.75%の引下げをやっておりまして、7月27日に公定歩合を3.75%から3.25%に下げておりますが、そういうことの効果を見守ろう…大蔵省としては見守るスタンスで…もう少し時間がたってこれまでに行った施策の効果はどう出るかというの見守って、それから次のことを考えましょうという姿勢」²⁾をとっていた。予算を総動員する景気対策に対する財政制度審議会の慎重な姿勢は、大蔵省の立場に起因するものであり、財政制度審議会も大蔵省もまずは日本銀行の金融政策等の効果を見守ろう、というのであろう。7月頃まではそうであったことがうかがえる。

(2) 総合経済対策と補正予算(第1号)

①総合経済対策(平成4年8月28日)

予算を総動員した対策は、8月28日に決定された総額10兆7000億円に上る総合経済対策を実施するための10月の補正予算(第1号)に盛り込まれた。「これが実質的な第1弾の経済対策ですけれども、このときもまだ、こういう規模のものをやるべきかやらざるべきかという議論が非常に熾烈にありました…10兆円にのせなければもたないのではないかというのが、官房などの意見でございました。そういうことで、これが決まった」³⁾という。景気対策として財政・予算を総動員することに対する消極的な見解と、止めどなく下降していくかにみえる経済の動向という現実の狭間で、省を挙げて知恵を絞ったのであろう。また政策の出し方にも工夫したようである。「主計局のほうから二段打ちすると、つまり金融関係と総合経済対策と分けてやると、総合経済対策の効き目が小さくなるから一緒にやってくれ」⁴⁾という主張があったが、当時、内部留保減少、不良債権、貸し渋りなど金融不安が募っていたのに対して、大蔵省として金融システムに懸念はない旨を明確にし、金融システムの安定性を確保し、効率化を推進する姿勢を強調する文書「金融行政の当面の運営方針」(8月18日)を第一段として発表し、その具体策は続いて打ち出す第二段として「総合経済対策」(8月28日)に盛り込むこととした。実際にはその後不良債権問題は深刻化するのであるが、当時としてはまず不安を鎮め、次いで具体策を提示するのが有効であるという二段構えの措置が採られた。「それまで、景気対策と言えば、公定歩合の話と、減税とか税の話、それから公共事業と、限られたセクションの仕事であると思われていた」⁵⁾が、不安を増しつつあって、景気にとって最大の重しになろうとしている金融システムを含む「ソフト関係」⁶⁾をもカバーし、「全体としてありとあらゆる問題をひっくり返してみても、景気対策に使えるようなものはみんな使おうと…関税局長まで含めて各局の局長さん、みんな集まってもらいまして、景気対策についてのフリーディスカッションから始めた」。⁷⁾ 10兆円という規模もさることながら、対策の分野も広げたのである。

といっても、景気対策といえば公共投資等の拡充に重点が置かれることは避けがたく、総合経済対策の総規模10兆7000億円のうち、8兆6000億円はこの分野に割り当てられている。その他、民間設備投資、中小企業、雇用対策など、

当然予想される分野に加えて、金融システム安定化と円滑な資金供給、証券市場の活性化など、ソフト面で新手法が並んでいる。「これは、当時としては画期的に大きいと評価を受けた…10兆7000億円という規模だということで、総理も大変喜ばれた…〔日経平均〕株価も8月に1万4000円まで下がっていたのが、この対策の直後、1万8000円台まで上がりました」。⁸⁾ 待望の大規模な政策の出現に対して市場が反応したのであろう。財政としてはこの政策を裏付けるため、補正予算が編成される。

②補正予算（第1号）

当初予算を緊縮型に組んでおき、年度内の景気の悪化に伴い、補正予算で緩まないし景気刺激型にするということがしばしばみられるが、4年度はその典型的なケースといってよいであろう。財政制度審議会の建議に典型的に示されているように、税収難は予想しつつ、公債残高累増の抑制、特例公債依存体質の否定、建設公債の増発は不可避としても公債依存度5%を目処とする、という基本的に抑制型で平成4年度当初予算は組まれている。だが4年度に入ってから経済・財政の動向は当初の予想を超える不調ぶり、総合経済対策の出勤を余儀なくされ、当初予算は大幅に修正せざるをえないこととなった。

修正は歳出面と歳入面双方に大幅になされる必要があった。まず何と云っても税収の大幅低下がある。その内容は既述のとおり主として法人税と所得税という基幹税の減収に起因するが、法人税同様に、新たに導入された法人特別税も当初の4040億円から630億円の減収で3410億円となった（決算段階では更に226億円減じて3184億円となる。）。加えて有価証券取引税の減収2340億円があり、全体では、当初の62兆5040億円は4兆8730億円減収で、補正後57兆6310億円となった。なお新規導入の地価税は、補正後も当初と同じ4200億円が確保されている。短期的な所得の動向に左右されない大規模土地所有者に限られた資産課税であるので当然のことであろう（決算段階で1001億円上乘せられて5201億円となる。）。

歳入の補正でマイナスになるのは税収であり、ほかの項目でそれを埋合わせなければならず、それはまず公債金ということになる。当初7兆2800億円とされていた発行額は、補正で2兆2560億円追加されて補正後9兆5360億円となり、公債依存度は当初の10.1%から13.3%となり、目処とされた5%からますます

遠ざかることとなった。といっても、それは追加される公共事業等に充当される四条公債のみである。公債金と並んで追加の柱となったのが、前年度剰余金受入で、3年度の場合と同様である。前年度剰余金受入は、当初予算では843億円の計上であった。ところが、「平成3年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律」で、財源不足を補う臨時異例の措置として、財政法第6条第1項で決算上の剰余金の2分の1を下らない金額を公債償還財源に充てなければならないとされている規定を、平成3年度の剰余金については適用しないこととされた。その結果、3年度の純剰余金1兆5318億円に地方交付税交付金の財源に充当される542億円を含む1兆5860億円が補正として計上された。これは、速やかに償却を進めて公債累積傾向を阻止しようという財政運用の基本方針には沿わない措置であるが、臨時異例ということで措置されたのである。このほか、日銀納付金を主体とする雑収入3026億円を加えて歳入補正による追加は合計4兆1440億円に上ったが、税収減の4兆8730億円に7283億円届かなかった。

歳出面でも増減のコントラストが際立っている。この補正予算が8月に決定された総合経済対策を裏付けるという位置にある以上、それに対応する歳出の増加が盛り込まれているのは当然である。公共事業関係費1兆3000億円と住宅・都市整備公団補給金等1569億円の追加とを合わせた一般公共事業関係費は、当初の18%増の9兆5591億円に上った。これが中心であり、その他、中小企業等特別対策費や例年どおりの公務員給与改善費など、合計2兆4979億円が追加された。だが一方、修正減額に見舞われた経費もある。予備費がそうなるのは当然であるが、もう少し深刻な意味をもつものがある。その代表が地方交付税交付金である。これは当初15兆7719億円計上されていたが、所得税と法人税の減収の影響で1兆6224億円減となるが、他方で3年度分の追加が542億円あるので、1兆5682億円減となり、補正後予算の金額は14兆2037億円となった。この補正予算での修正減少額は全体で3兆2263億円であるが、この地方交付税交付金の減額は約50%に当たっている。こうした大幅な減額に対して、当初予算の金額を前提にして執行過程にある地方財政を放置することは不可能であって、この減額分すべては、交付税及び譲与税配付金特別会計の資金運用部からの借入れによって補填された。

減額で地方交付税交付金に次ぐのが国債費である。それは当初16兆4473億円

計上されていたが、修正減額1兆2655億円で補正後15兆1818億円となった。減額の中で特に目立つのが資金運用部との関係での減額5586億円である。これも一般会計の税収困難が資金運用部の協力によって乗り越えられた策であった。これは、過去に一般会計が交付税及び譲与税配付金特別会計や日本国有鉄道（以下「国鉄」）・国鉄清算事業団から承継した、資金運用部に対する債務の、平成4年度分の元金償還を延期することによって、当面の国債費を減額したもので「臨時異例」の策であり、上掲の剰余金の処理に関する特例を定めた法律に含めて定められている。地方交付税交付金の場合は、財源となる国税収入の減少が自動的に反映された結果として減額となったが、これは国債費を積極的に減額することで税収減に対応する方策である。

この2項目の大型減額に加えて、既定経費の節減8952億円、予備費の減額1500億円があり、補正は合計3兆2263億円の歳出の減少となる。歳出の追加額の2兆4979億円との差引きは7283億円となり、歳入側での税収減と公債や前年度剰余金などの追加額との差額7283億円と一致する。この7283億円が当初予算に対する補正予算の減額分ということになり、当初予算総額72兆2180億円が補正予算では71兆4897億円となった。決算で更に税の減収があったことは既述のとおりであり、結局、平成4年度決算は71兆4660億円ということになった。

ただし、この数字には、決算調整資金受入1兆5448億円が含まれている。これは、補正後予算での税収が57兆6310億円だったのに対して、決算では54兆4453億円と3兆1857億円の税収減となり、税外収入や歳出不用額等の増額ではそれを埋め切れず、1兆5448億円が不足したからである。ということは、4年度の収納済歳入の総額は69兆9212億円となり、それは財政法第6条に規定されている純剰余金が生じないものとして算定した場合の歳入額に1兆5448億円不足することを意味し、結局、昭和56年度決算以来11年ぶりに決算調整資金に依存して決算のバランスを整えざるをえないこととなったのである。だがそれにももう一つ関門があった。昭和53年度に設置された決算調整資金は、平成4年度に残高がゼロであったため、1兆5448億円が国債整理基金から決算調整資金に繰り入れられた後、一般会計に繰り入れられたのである。なお、この時の繰入金相当分は、平成6年度当初予算において決算調整資金の繰戻しが計上され、国債整理基金に繰戻された。

③財政投融資の大型追加

税収の収縮に対し、公債を増発するとはいっても基本的に抑制方針を維持したい一般会計の姿勢から、比較的弾力性があるといえる財政投融資が、総合経済対策では重要な地位を占めることとなった。「総合経済対策が8月28日に作られまして、これの総規模が初めて10兆円を超える規模になったということがこの総合経済対策のポイントです…10兆円規模の事業費の経済対策を組みましたが、この中身で、要するに『10兆円を超える』という規模にしなければならないということ、史上最高の事業規模にしなければいけない…バブル崩壊後の情勢、地価がどんどん下がっているという情勢の下で、何とか政策誘導によって土地を動かすということに非常に大きな重点が置かれた対策であった…10兆円を超えるために財投に対して主計局から相当の協力要請がありました」。⁹⁾ これを受けて財政投融資計画は4次にわたる追加改定を行い、当初計画の40兆8022億円が実績では46兆1302億円となっている。

その特徴の第1は、改定の中心をなす住宅政策についてみると、「貸付戸数を1万戸追加する、特別割増貸付額の引上げ900万円を1,100万円にする、面積上限の引上げ220㎡を240㎡にする、中古住宅の金利引下げ、駐車場割増貸付の対象拡大等融資制度の拡充というようなことを、当初予算の活用ではなくて、年度途中にこういうことをやるということ自体がこの時点では異例のことだった」¹⁰⁾といわれるような、当初計画の単なる拡充ではなく、制度そのものに手を付ける制度改正によって大規模・広範な追加を可能にした点にある。「貸付戸数を1万戸追加」は当初計画の拡充だと思われるが、「それだけでは10兆円になりませんので…こういう制度改革を伴った」¹¹⁾という。10兆円という額を確保して難局打開への強い意志を示そうとしたのであろう。その他、中小企業向けや環境政策としての低利融資などの導入・拡充についても同じ評価ができるように思われる。

第2の特徴は、急激な地価下落に対する対策として土地流動化に財政投融資が動員されたことである。それまで公共土地先行取得については5年以内のものは特別会計の国庫債務負担行為で処理されていた。「ここでやったのは、その制度の他に5年超の土地公社の買収に財投を使う。それで道路特別会計に5年超のものについても財投を入れるという制度を付けました。同じことは、都市特別会計でもやった…こういう措置をとって10兆円を超えさせたというのが

この8月の景気対策」¹²⁾であった。

第3に、バブル崩壊の核心たる株価への対策も当然措置された。いわゆる「新指定単」がこれである。当時、郵便貯金、簡易保険による簡易保険福祉事業団を通じた指定単（単独運用指定金銭信託）への運用では、株式組入れの比率は郵便貯金は30%、年金は30%、簡易保険では80%が上限とされていた。それを総合経済対策の柱の一つである証券市場活性化対策の一環として、臨時かつ異例ながら、新たに設けられた。当時の藤井威・大蔵省理財局長は、「この新指定単の特徴は株式で100%運用できるということと、金利の5年後一括払い、この2つが特徴で…郵貯6500億円、年金2000億円、簡保2700億円を、1兆1200億円の資金を新たにつけ…新指定単の制度を創設いたしました…当時の株式の取引規模、あるいは株式時価から考えると、1兆1200億円などというのは雨だれぐらいの効果しかない…しかし…、郵貯が買っているらしいというような情報が流れるだけで下げ止まるというような、あるいはどうも積極的に郵貯が買いに出ているらしいというので提灯がつく、要するにポンピングアップみたいな効果は非常にあったのだと思います」¹³⁾これは財政投融资計画の側からいえば、郵便貯金や年金の資金運用事業の資金が1兆1200億円追加されて実現したことになる。

また、株式市場へのでこ入れとして、財政投融资とは直接の関係はないが、NTT株売却の2年間の凍結がある。「1年凍結ではインパクトがない。2年凍結で出せば株式市場も『とにかく市場活性化をやる気はあるのだな、株価対策として』という効果も狙い…先ほどの通達〔平成4年8月18日大蔵省「金融行政の当面の運営方針」〕と指定単とこれと3本、一応そういう効果を狙った…羽田大臣は…『MOF〔大蔵省〕として次々と対策を打っているという姿勢を示したい』というので、8月25日にやる。28日が総合経済対策なのですが、3日前であっても。だから、まず銀行局通達が出て、25日にはこれが出て、28日に新指定単が出た。とにかく次々と大蔵省は頭をひねってやっているのだということを市場にメッセージを送った」¹⁴⁾先に総合経済対策は二段構えで打たれたと述べたが、これによると三段構えであったこととなり、バブル崩壊に当たって実質上初めての経済対策といってもいい総合経済対策に対する大蔵省の強い意気込みを、市場や国民に示そうという熱意が示されているようである。

〔注〕

- 1) 齋藤次郎元大蔵事務次官口述。
- 2) 尾崎護元大蔵事務次官口述。
- 3) 齋藤次郎元大蔵事務次官口述。
- 4) 尾崎護元大蔵事務次官口述。
- 5) 同上。
- 6) 同上。
- 7) 同上。
- 8) 齋藤次郎元大蔵事務次官口述。
- 9) 藤井威元大蔵省理財局長口述。
- 10) 同上。
- 11) 同上。
- 12) 同上。
- 13) 同上。
- 14) 同上。

第2節 平成5年度—平成不況の底に直面する予算—

平成5年は、戦後の日本政治史の中で、特記されるべき年であった。いうまでもなく、長期単独政権を維持してきた自由民主党（以下、「自民党。」）が衆議院で過半数を割り込み、ついには政権から離れる一方、8党会派による非自民政権が登場したのである。既に平成4年からその前兆はみられたが、自民党政権下で編成過程にあった平成5年度予算についていえば、そうした政治の動揺が直接大きな影響を及ぼしたということはないとみてよいであろう。深刻化する経済不況と、それを背景とする税収難は4年度以上の厳しさが予想され、これにいかにか立ち向かうか、が最大のポイントであった。といっても、その姿勢が明瞭に現れるのは補正予算であって、当初予算では必ずしもそうとばかりはいえないように見受けられる。その点から検討を始めよう。

1 財政体質改革と景気対策両睨みの当初予算

(1) 財政体質改革論議と景気対策論議

第1部第4章第3節の『『予算編成方針』の変遷の示す政治姿勢』でも触れておいたように、平成5年度予算の「予算編成方針」には、「景気に十分配慮」という文言が編成方針としては初めて現れる。それは序文と財政投融资と地方財政の3箇所であり、ほかに「景気や国民生活の質の向上への配慮」という文言が1箇所ある。明示的に一般会計予算を採り上げている部分では、経費の厳しい抑制と節減合理化のほかは、NTT株式売却収入の活用による社会資本整備事業を継続する旨の記述があるが、公共事業の拡充で景気刺激を図るといような記述はない。序文で触れているので、それが一般会計を含む全体に貫徹していると読み取るべきかもしれないが、その序文は公債残高の累増、厳しい税収動向、特例公債回避等に対応すべく歳出の徹底した見直し、合理化を進めるべしといういわば強力な抑制の主張が基調であって、それとともに景気に十分配慮する、というトーンなのである。

これは編成方針だけではない。毎年度の予算に重要な役割を担っている財政

制度審議会の「平成5年度予算の編成に関する建議」（平成4年12月19日）¹⁾は、むしろその色彩がより濃厚であるように思われる。平成4年度予算の編成に関する建議においても触れたように、平成5年度予算の編成に関する建議においても、財政の景気対策的な運用に対して抑制的なスタンスを保持していて、この時期、財界やジャーナリズムで声高に主張されていた所得税減税について否定的な見解を示している。すなわち、特例公債依存体質から脱却をするのに15年を費やし、多額の公債累積による財政の硬直化、国債費の増大による政策経費の圧迫という後遺症に悩んだ経験から、代替財源なしに所得税減税が行われれば、再びそうした特例公債依存体質に転落し、後遺症が再発するおそれがあることを指摘し、加えて、消費刺激効果も余り期待できないというのである。といっても、審議会として景気対策の必要性を無論認識しつつ、「景気への適切な配慮が期待される」、「景気に十分配慮した予算となることが強く期待されている」など、平成5年度予算編成への全体的な評価に期待している。また、「財政の景気調整機能」については、「緊急経済対策」、「総合経済対策」において財政の果たした役割を評価しつつ、「短期的な観点からの景気回復を至上命題として財政を専らそれに服属させるような考え方は不適切」とし、「財政改革を強力に推し進め、1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、「政府が国民各層に、この国民的課題について理解と協力を求めながら…財政運営を行うことを強く要望する」と結んでいる。

なお、この建議の中に、「景気への配慮に際しては、財政投融资や地方財政を含めた公的部門が全体としてその機能を果たしていくことが重要である」旨の記述がある。日本の場合、一般論としてそれは妥当な判断であると思われるが、同時に、特例公債依存に結びつきやすい一般会計の歳出なり歳入なりの景気対策的運用をなるべく避けようとする意図があるのかもしれない。上記の予算編成方針で、財政投融资と地方財政の部分に景気に十分配慮すべき旨が記されていて、一般会計についてそうっていないのはこれに対応しているのかもしれない。もっとも、予算編成方針では、地方政府には、中央政府と同一の基調により歳出を極力抑制することを求めた上で、景気に十分配慮しつつ節度ある財政運営を求めるといふ叙述になっていて、重点は歳出の抑制にあるように読めるし、建議においても、行財政改革に関連して国と同様地方も歳出規模の伸びを極力抑制し、補助金もその分野を限定すべきことを求めるなど、抑制が

基調となっているようである。しかし実際には、後述のとおり、財政投融资や地方財政はかなり拡張的に運営されることになる。

財政制度審議会の建議の直前の平成4年12月17日には、与党自民党の「平成5年度予算編成大綱」²⁾が決定されている。ここでも「公債残高が累積しないような財政体質を作り上げていくこと」や「徹底的な経費の節減合理化」、「国・地方を通じて行政改革」の着実な実施等が示されているのと同時に、4年8月の総合経済対策に引き続いて、「経済の活性化と景気の回復を確実なものにするよう十分配慮し、5年度予算を編成する」とされ、また「内需を中心とした経済の持続的安定成長の維持に努め、真に必要な生活大国を実現すべく…住宅・社会資本の整備を着実に推進する」とされており、上記の予算編成方針や建議に比べて、景気対策への指向が強いように見受けられる。なお、野党側の主張が与党よりはるかに景気対策強調的であることについては、後述の機会がある。

(2) 経済見通しと経済運営方針

例年同様、予算編成の前提として政府の「平成5年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(平成5年1月22日)³⁾が決定された。これは上記の2つの議論とはレベルが異なる国全体の経済の見通しや運営方針を示したものであるが、予算の方向を決める不可欠の前提であることはいうまでもない。詳細は本文の参看を求めたいが、ここでは二つの点について触れておく。第1は運営の基本的態度の項目で、日本経済を「内需を中心とするインフレなき持続可能な成長経路へ円滑に移行させる」と述べていることをはじめ、その主旨はほとんど前年度と実質上同様である。それは、経済の中長期的な運営方針ということであろうが、4年度より更に困難の度が増すと思われる5年度に、新しい課題が生起するとみていなかったことを意味しているとも考えられる。第2はそれと関わるが経済見通しの総括として平成5年度のGNPの名目、実質成長率はそれぞれ4.9%程度と3.3%程度になると見込まれており、当初予算は当然これを前提として編成される。結果からみれば、それは1.1%と0.2%ということになり、⁴⁾当初見通しを大きく下回っている。見通しである以上、誤差が生ずることはあり得るが、余りにその度合いが大きいので、例えば税収見通しに、多少の誤差というにはあまりに大きい齟齬を生むことになるおそれがあったのではないか

という疑念を拭いがたい。ちなみに、平成4年度の経済見通しの場合、作成当時の3年度の実績見込みの名目5.5%程度、実質3.7%程度を踏まえて、4年度はそれを下回る名目5.0%程度、実質3.5%程度の伸びを想定していた。⁵⁾ だが、5年度の経済見通し作成段階になると、4年度の実績見込みは名目3.0%程度、実質1.6%程度になる見込みとなっており、結果はその控えめな予想をも更に下回る1.9%と0.4%となっている。⁶⁾ 急速下降期の経済見通しの難しさが見て取れるようである。

(3) 当初予算

①抑制色と景気対策色の併存

平成5年度当初予算は総額72兆3548億円で、対前年度比1368億円、0.2%の伸びであり、規模に関する限り強い抑制型を思わせる。一般歳出は39兆9168億円であり、その伸びは対前年度比1兆2180億円、3.1%で、特例公債依存体質から脱却した2年度以降では最低の値で、やはり抑制気味であることが分かる。だがいうまでもなく、この年度の予算の課題が抑制一方であるはずがない。かねてからの財政体質改革指向に加え、財源難が全体の伸びを抑えているのであるが、伸びの低い中で歳出にメリハリをつけ、景気刺激にも十分考慮を払うことになっている。それが常套的ではあるが公共事業を核心とする投資部門の拡充である。財政投融资（公共事業実施機関、12.4%増）や地方財政（地方単独事業、地方財政計画ベース12.0%増）の同方向への拡充⁷⁾にも支えられて、5年度の政府部門全体の投資額は、4年度実績見込みの9.5%増という高い伸びが予定されている。

一般歳出内部でも経常部門は2.4%の伸びに抑えられている一方、公共事業関係費を中心とする投資部門は6.0%という高い伸びとなっていて、2年度以降最低の伸びといってもその内部では、こうした景気対応的な構成になっているのである。主要経費別に大きな動きだけを取り出してみても、この傾向ははっきり検出できる。経費全体の伸びが1368億円、0.2%であることは上述したが、中でも最大の伸びが公共事業関係費の5028億円、6.3%⁸⁾である。これに次ぐ伸び率を示すのは経済協力費5.7%であるが、金額は520億円に止まり、金額からみれば当然増分を多く含む社会保障関係費4079億円が第2位で3.2%増である。一方、防衛関係費は昭和35年度以来の低い伸びの2.0%、食糧管理費

はマイナス9%などとなっていて、編成方針や財政制度審議会が繰り返し強調してきた財源の重点的効率的配分と特例公債依存回避という基本線を、景気対策に適合させつつ実現しているものとみなせそうである。

その点は、予算フレームの歳出面で伸び率マイナス項目となっている国債費と地方交付税交付金により強く現れている。国債費は、平成4年度補正予算に続いて5年度も、一般会計が承継した債務等の資金運用部への償還の延期を行うこと等によって、対平成4年度当初予算比1兆50億円（6.1%）減の15兆4423億円で、一般会計歳出における国債費の割合は21.3%（3年度、4年度はいずれも22.8%）と、歳出の抑制と重点化に寄与している。また地方交付税交付金については、基本的な所要金額を確保した上で、法定の交付税率によって算定される額から約3630億円の減額を行って、当面の国の厳しい財政事情をサポートし、国は後年それを返還することとした。⁹⁾ この結果、地方交付税交付金は対平成4年度当初予算比1545億円減の15兆6174億円となる。

②小幅な税制改革と所得税減税論

平成5年度予算編成時期に大蔵省の事務次官であった尾崎護氏は、平成5年度当初予算について「税制改正がこの年、いつもと比べると非常に平穏な年であった」¹⁰⁾ という感想を述べている。確かに消費税や地価税、法人特別税の導入といった、それまでの数年間にみられた税制上の顕著な事跡となるような改正は、平成5年度においては予定されなかった。改正（内国税関係）の項目をみても、課税の適正、公平を期する例年どおりの租税特別措置の整理合理化等をはじめ、相続税の延納利子税軽減、利子非課税制度の限度額引上げ、法人税の所得税控除の控除不足の還付に関する特例、揮発油税の税率引上げ、地方道路税の税率の引下げ、その他で、増減収見込みは初年度790億円、平年度マイナス90億円という規模に止まる。

ではこの年には税問題はなかったのか。そうではない。実現はしなかったが、所得税減税問題が、実現した上記の税制改正よりもはるかに深刻な問題として立ち現れていたのである。その点については、財政制度審議会の建議を採り上げた際、同審議会が否定的な見解を示している旨を記しておいたが、政府税制調査会も、職掌柄踏み込んだ検討を行っているの、それを採り上げておく。

政府税制調査会は4年12月17日に例年どおり「平成5年度の税制改正に関する

る答申」を内閣総理大臣に提出した。この中で正面から所得税減税問題を取り上げ、最終的にはそれは困難である旨の結論を記している。まず、景気対策としても、また先行する税の抜本的改革後の物価上昇に伴う負担の増加を緩和する必要からも、減税の必要があるのではないか、というのが問題提起である。これは内部の議論ではあるが、当時、財界・労働界・ジャーナリズム等から要求されていた課題を取り上げたものであることは明らかである。これに対して調査会は、次の3つの角度から検討を加えている。

まず第1に、税収減が進んで財源難に悩んでいる財政状況の一層の悪化をもたらす所得税の減税を検討するとしても、代替財源確保を前提条件とする必要がある。その財源として不公平税制の是正が考えられるが、それが多額の財源を生むとはいえない。また財源の確保のため、償還財源見合いの増税を予定した短期公債発行という考えもあるが、将来の増税を組み合わせた所得減税には消費を刺激する効果がないのではないかと、短期公債といえども財政規律を失わせる契機とならないかと、との問題点を指摘する意見が大勢であった。

第2に、減税は景気対策の手段ではあるが、所得減税の景気浮揚効果を、減税額と同額の公共投資の増加による効果と比較すると後者が勝ると考えられていることに加え、バブル期の反動で家計におけるストック調整が進んでいて、所得税減税の消費刺激効果は小さいのではないかと、当面の厳しい財政事情にかんがみて、所得減税は特例公債の発行につながることにかんがみれば、目先の景気対策としての所得減税は採りえないとする意見が大勢であった。

第3に、所得税の負担水準は決して高くはない。抜本的税制改革で大幅な減税がなされていて、その後の上昇があったとしても改革前よりも低いし、諸外国に比べても過重だとは言いがたい。所得減税を検討する場合には、控除額の水準より、累進構造の在り方等について見直しをすべきであり、税率構造の在り方は、利子・株式等譲渡益課税の見直しとも関連するとの指摘がなされた。また、所得税全般についての検討を経ないまま、部分的な手直しで減税を行えば、所得税制に歪みをもたらすおそれがあり、現時点において、所得減税すべし、との結論を出すことは適当でないと考えられる。

最後に、上述の検討を踏まえて、平成5年度税制改正においては、時の厳しい財政事情にかんがみ、所得減税を行うことは困難である、と結論している。

この所得税減税論を含んだ調査会の答申を踏まえて、上述の政府の平成5年

度税制改正がなされたのであり、そこに所得税減税が含まれていないのは当然である。

③国会の所得税減税論

所得税減税論は、国会でも真正面から採り上げられることとなった。というのは、平成5年1月22日に国会に提出された平成5年度予算案に対して、2月24日に日本社会党・護憲共同、公明党・国民会議、民社党の3党が「平成5年度予算案に対する共同修正要求」¹¹⁾を提出したが、その中心が所得税減税要求であったからである。この要求は「政府予算は、景気対策について不十分である。景気浮揚策及び実質増税分の調整措置としての所得税減税、住宅対策の拡充、中小企業対策の強化等を柱として、次の通り政府予算案の修正を共同で要求する」という前文に続いて、1.所得税減税、2.政策減税、3.歳出増分、4.財源対策、5.特例公債の償還、6.財政投融资等の活用、という構成になっている。詳細は原資料の参看を求めたいが、核心部分は所得税の戻し税としての減税2兆8000億円及び制度改正（物価調整分）減税1兆円で、その他減税等と合わせて4兆5240億円に上る修正要求であった。その金額の大きさもさることながら、その財源対策にも注目すべきものがある。予備費や不要不急経費の削減3000億円のほか、短期特例公債4兆1140億円を発行し、それを5年で償還することが提案されているのである。特例公債依存体質への逆転を避けるため減税に否定的な、予算や税制担当者が繰り返し掲げてきた主張と真正面から対立する提言である。もっとも、その特例公債は、短期で償還財源が指示されている点で、既述のとおり「平成6年度予算編成方針」に記され、実施されることになる「財政体質の歯止めなき悪化につながりかねない特例公債」ではない、つなぎの特例公債と同様のアイデアであると思われる。ただし、6年度の場合は償還財源は税制改正を前提とした税であることが示されているが、ここでは「不公平税制の是正、地価税等の税収、決算剰余金及び景気浮揚による税収増を優先的に充当させるほか、行財政改革の推進、特別会計からの繰り入れ、国有財産の処分等で手当とする」¹²⁾となっていて、多彩ではあるが、フィージビリティが課題となりそうな提言である。

この修正要求については、繰り返し与野党の幹事長・書記長会談や国会対策委員長会談などが開催され、与野党で税制問題をも採り上げる不況対策に関する

る与野党協議機関を設けることなど議論を継続する体制の設置が合意されたほか、与党側から「所得税減税を前向きに検討する」との回答がなされ、3月6日に平成5年度予算は衆議院で可決された。だが決着前にもう一波乱あった。既述のように、3月31日に参議院がこの予算案を否決したのである。その否決の理由の第1が「不況が一層深刻化しているにもかかわらず景気回復に即効性のある所得税減税が盛り込まれていないこと」だったのである。これについては、否決後に開催された両院協議会の席上、衆議院側から、景気対策として公共投資と減税のいずれがより大きな浮揚効果をもつか、という疑問と、景気刺激できるほどの大型減税の財源を特例公債に求めた場合、子孫に大きな負担を残すという、政府税制調査会と同様の意見が表明され、結局両院協議会の協議不調で、衆議院の議決どおり平成5年3月31日に5年度予算は成立した。減税は実現しなかったとはいえ、両院のうち1院が否決の主因として所得税減税問題を提示しているということは、この件が広く国民の関心の的になっていることを示しており、この後5年度から6年度にかけての政治、経済動向に大きな影響を与え続けることになる。国内だけではない。このように国内では「当時は減税先行論が非常に強かったわけですから、減税しろ減税しろの大合唱であったわけです。クリントン政権がいよいよ登場しまして、非常に強い要求だったわけです。減税は必至だというムードでありました」¹³⁾といわれるように、日米構造協議から日米包括経済協議にかけて、アメリカは日本に対して大型減税による内需拡大策を強く要求し続けていた。「アメリカは、冷戦終了に伴うクリントン政権の登場ということで、政策の重点を安全保障から経済に移しており、いろいろと注文がつけられました。これが、その後の税制論議などに、いろいろな影響を及ぼしたことも事実です。アメリカの政策スタンスというのは、日本の政策に実に大きな影響があるのです」¹⁴⁾平成5年度税制改正やその国会論議に際しては、政界・財界・労働界・ジャーナリズムなどから減税の検討を急ぐべしとの強い声があがり、大蔵省主税局は「非常に厳しい四面楚歌の状況」¹⁵⁾であった。

そんな状況の中で、大蔵省の立場、判断について当時の齋藤次郎・大蔵省主計局長はこう言う。「これだけの規模の対策を打って、歳入欠陥になって、一体どうするのだろうか…日本の歳出構造というのは基本的にスリムである、切るとすれば公共投資と社会保障しかない…社会保障を切れるのかというとなかな

か難しい、公共事業を切れるのかといっても、それも景気情勢からいって非常に難しいということで、やっぱり何らかの税収構造、しかもその当時は減税先行論が非常に強かったわけですから…それにかわる措置を何か考えなければいけないというのが大蔵省の主計、主税を通じてのムードだった」¹⁶⁾ この件は6年度になって急展開することになるが、この点は後述に譲る。

④税の大幅減収

平成5年度当初予算の税収は、平成4年度当初予算に比べて1兆2010億円(1.9%)の減額で、61兆3030億円となっている。税収が前年度当初予算を下回るというのは、昭和58年度以来のことである。平成5年度税制改正では1070億円の増収になっている上、議論がなされていた所得税減税は行わなくて、この税収である。歳入中の構成比は、4年度の86.5%から1.8ポイント下がって84.7%となった。決算は54兆1262億円と、当初予算の88.3%水準まで落ち、歳入中の構成比は69.6%と7割を割り込んでいる。いかに平成5年度予算の税収が厳しい状況にあったかが分かるであろう。最大の原因は法人税である。法人税は既に平成3年度予算から対前年度比で減収となっているが(2年度19兆7110億円、3年度19兆2670億円、4年度18兆1220億円)、5年度の場合、15兆9520億円と対前年度比2兆1700億円、12%の大幅減収となっている。決算ではそれをも上回る大幅な低下となり12兆1379億円と、当初予算の76.1%まで落ち込んでいる。政府の経済見通しと実績の対比で、経済成長率(国民総生産の対前年度比増減率)が名目で4.9%程度から1.0%へ、実質で3.3%程度から0.5%へ、民間総固定資本形成増加率が名目で4.7%程度からマイナス7.7%へ、などとなったことにかんがみて、こうした結果となるほかなかったのであろう。なお、所得税も対前年度比減収が5年度から始まっているが、4年度27兆2790億円、5年度27兆460億円で2330億円、0.9%の減収と、その規模はわずかであった。

一方で、相続税の税収が21.2%増、4700億円増、消費税の税収9.9%増、4900億円増などもあるとはいえ、到底、上記の減収を埋め合わせるには足りない額に止まり、全体として当初予算に比べて1兆2010億円の減収となったのである。

⑤公債依存度の上昇

平成5年度当初予算の対前年度比は1368億円、0.2%増であるが、景気対策

を担う公共事業関係費は、4年度の6兆9409億円から7兆3354億円へと、3945億円の増加、5.7%増加となる。一方、税収は上記のような状況で、歳入面で雑収入が増収となってはいるが、全体の収支ギャップは大きく、結局、四条公債の増発で対応することとなる。発行額は4年度の7兆2800億円から5年度8兆1300億円へ8500億円、11.7%の増発となる。その結果、公債依存度は4年度の10.1%から11.2%へと上昇する。それでも、4年度の場合は補正後で13.3%、決算でも13.3%であったから、これよりは抑えられているといえる。ただし、5年度の場合は、補正後20.9%、決算20.8%となるから、その抑制も長続きはしなかったことになる。ちなみに、特例公債依存体質からの脱却後、当初予算・決算で依存度が最低なのは3年度の7.6%と9.2%で、対象期間の12年度までの間で、最高が5年度となる。特例公債依存にはなっていないが、依存度5%を目処に、残高の早期償還と依存度引下げ方針を掲げ続けている財政・予算の担当者なり関係者なりの意図とは反対の方向への実績が、年々積み重なっていく。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成5年度 1156-1159ページ。
- 2) 同上、1125-1126ページ。
- 3) 経済企画庁「平成5年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」（平成5年1月22日）。
- 4) 『国の予算』平成6年度 1176-1179ページ。
- 5) 経済企画庁「平成4年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」（平成4年1月24日）。
- 6) 下記4年度の実績とともに、内閣府経済社会総合研究所『長期週及主要系列国民経済計算報告—平成2年基準—（昭和30年～平成10年）』11ページ、21ページによる。
- 7) 『財政金融統計月報』「平成5年度予算特集」第493号 8ページ。
- 8) 公共事業関係費の大きさや伸びについては、そのカヴァレッジが多様で異なる数値が複数あるが、ここでは『平成財政史—平成元～12年度』第2巻「予算」（2013年3月、大蔵財務協会）300ページによる。
- 9) 地方交付税交付金の算出決定に関わる複雑な財政技術的な手法については、同上、321-322ページを参照せよ。
- 10) 尾崎護元大蔵事務次官口述。
- 11) 『国の予算』平成5年度 30-31ページ。
- 12) 同上、31ページ。

- 13) 齋藤次郎元大蔵事務次官口述。
- 14) 同上。
- 15) 濱本英輔元大蔵省主税局長口述。
- 16) 齋藤次郎元大蔵事務次官口述。

2 補正予算（第1号）—当初予算と同一国会での補正—

（1）新総合経済対策

平成5年度当初予算は平成5年3月31日に成立した。年度内成立は7年ぶりであるが、そうになった理由として、一つには、最大の論点である所得税減税問題が、上記のように「不況対策各党協議会なるものにすべての問題が持ち越される形」¹⁾になり、与党幹事長から「所得税減税を前向きに検討する」との回答がなされたことから、予算審議が正常化したことが挙げられよう。もう一つは、「押したり引いたりいろんな議論があった結果、平成5年度予算が成立したらすぐに経済対策をやりましょうということを総理がコミットいたしまして、そのためもありまして、平成5年度の予算は3月31日にちゃんと成立をしました。既にこのときは5年度予算よりも次の経済対策のほうに頭がいつてしまっているという状況」²⁾だったという。内閣総理大臣のコミットは、予算成立翌日（4月1日）の記者会見で、「補正予算は相当大きなものになると思う。公共投資、いわゆる新社会資本も面白いし、中小企業もあり住宅もあり政策減税も考えなくてはならないかもしれない。いずれにしてもおそらく規模としては史上最大のものになると思う」³⁾という、当初予算成立翌日には異例な補正予算予告発言に代表される姿勢によく示されている。こうした姿勢は、4月中旬に迫っていたG7やそれに続いて予定されていた宮澤・クリントン日米首脳会談で、かねてから日本の積極的な景気対策を強硬に要求し続けている大統領に、何らかの具体的な回答を示そうとしていた可能性や、国内においても7月18日に行われることとなった第40回衆議院議員選挙に備えるという意味もあったのかもしれない。⁴⁾

こうした流れの中で、新年度開始早々、4月13日に政府は、新総合経済対策といわれる「総合的な経済対策の推進について」を決定し、それを裏付ける補正予算（第1号）を、5月14日に第126回国会に提出した。この国会は、当初

予算を成立させたのと同じ国会であり、異例の措置であった。この補正予算案は、既述のとおり、参議院で否決されたのであるが、その理由としては、そこで触れたように、「所得税減税が実施されていない」ことなど数項目のほか、当初予算の執行が本格化しない第1四半期以内での大型追加は、「財政法第29条の補正予算編成要件から遊離」していることが挙げられている。その点は大蔵大臣の財政演説でも「予算の成立直後という極めて異例の時期」⁵⁾であると自認している。当時の篠沢恭助・大臣官房長の「経済情勢といたしますと、円高が平成5年の2月からかなり激しく進行いたしております、それから、経済情勢は極めて沈滞ムードが著しく…日銀がその年の2月に公定歩合を2.5%という、例の当時の史上最低タイ記録まで下げてきた…平成5年度予算が成立した直後に13兆2,000億円という、当時としては画期的な規模の経済対策兼円高対策ということで対策が打たれた」⁶⁾という説明が、上記の内外の政治的圧力に加えて、経済の緊迫した状況への対応が政府の立場であることを示している。

新総合経済対策は、公共投資等の拡大、政府関係金融機関の活用、住宅取得促進税制の拡充、設備投資減税など、大蔵大臣の説明では実効性の高い内需拡大策を盛り込んでいる。

(2) 補正予算(第1号)

①公共投資型の補正

平成5年度補正予算(第1号)は、平成5年6月8日、参議院の否決、両院協議会での不調を経て、政府原案・衆議院可決のとおり成立した。補正総額2兆1887億円で、補正後予算は74兆5435億円(当初予算72兆3548億円)となる。この予算の特徴は内需拡大の方針を最大限生かして、公共事業等の追加が2兆2218億円と歳出増全体を上回る増加をしていることである(補正歳出では財源捻出のため予備費が2000億円減額されているのでこうした数値になる)。それ以外の分野では、中小企業等特別対策費等1005億円がそれに次ぐ規模の追加であるから、全体として徹底した公共投資型補正であることが明らかである。ちなみに、公共事業等の追加2兆2218億円のうち、一般公共事業費は1兆2000億円と過半を占めているが、この増加で当初予算の8兆5755億円が補正後では9兆7755億円となり、増加率14%で、歳出全体の増加が3%であるのに比べて大幅な増加である。

②公債依存の歳入

一方、歳入補正合計は無論、歳出と同額の2兆1887億円であるが、税収は補正減1460億円で、貨幣回収準備資金受入625億円といった雑収入887億円などの補正増があるものの、公債金2兆2460億円が補正増の大部分を支えている。税収減を大幅に上回る公債発行により公共事業を拡大したのであるが、「公共投資を補正で追加する。当初予算を締めて補正で追加するというのが、ある意味では当時の経済の中にビルトインされていたという面もあった」⁷⁾という財政パターンが、この補正をはじめ、この後5年度には顕著になる。これにより、当初予算では公債依存度は11.2%だったが、13.9%へと上昇した。「当初予算を締めて補正で追加」の公債版で、公債依存度5%目標・公債依存体質からの脱却というかねてからの課題の解決は、その分遠退いたのである。

③財政投融资補正と弾力条項—第1次から第7次まで—

新総合経済対策全体が13兆2000億円であるのに、一般会計は2兆円強の規模である。「あまり理論的ではないのですが、金融機関の融資金まで入れてます。これで13兆2000億円というような、非常に大きなものをつくったということです」⁸⁾といわれるように、この経済対策・補正予算では財政投融资が大きな役割を演じている。

財政投融资の運用では、年度途中での追加は弾力条項による場合と補正による場合があるが、この時は、年度開始早々の一般会計の補正とタイアップした修正なので、財政投融资も弾力条項ではなく補正によって追加され、補正予算と同時に6月8日に成立している。5年度当初の財政投融资計画は45兆7706億円であり、ここでの第1次改定は、住宅金融公庫8500億円、中小企業金融公庫5000億円、国民金融公庫4500億円などが大口で、全体は3兆1567億円、当初計画の6.9%の追加となっている。ちなみに、こうした追加が生み出す事業・貸付規模追加額は4兆8969億円となることが計画されている。⁹⁾

加えて、直後の6月18日には、やはり新総合経済対策の一環の、第2次改定として、地方公共団体への追加1兆5000億円、公営企業金融公庫向けの2500億円など、地方向けの1兆7500億円が弾力条項によって追加され、事業貸付規模追加額は2兆1200億円が計画されている。第1次改定の補正分と第2次改定の弾力分を合わせれば、追加合計4兆9067億円、事業貸付規模追加額7兆169億

円¹⁰⁾と見積もられる。

ちなみに、後のことも含めていえば、5年度の財政投融资計画の改定は7次に及び、追加合計額は8兆7786億円と史上最大の規模を記録している。新総合経済対策の第1次・2次改定分はその過半を占めていることになり、財政投融资活動のピークを形作っている。

〔注〕

- 1) 濱本英輔元大蔵省主税局長口述。
- 2) 尾崎護元大蔵事務次官口述。
- 3) 『日本経済新聞』平成5年4月2日朝刊。
- 4) 『平成財政史—平成元～12年度』第2巻「予算」(2013年3月、大蔵財務協会)323-324ページ。
- 5) 『国の予算』平成5年度 1141ページ。
- 6) 篠沢恭助元大蔵事務次官口述。
- 7) 齋藤次郎元大蔵事務次官口述。
- 8) 同上。
- 9) 『平成財政史—平成元～12年度』第5巻「国債・財政投融资」(2015年12月、大蔵財務協会) 327ページ、表2-2-4。
- 10) 同上。

3 補正予算（第2号）—緊急経済対策と大幅税収減—

(1) 減収対策としての補正

平成5年度補正予算（第2号）は平成5年9月16日に閣議決定された緊急経済対策を裏付ける位置にあり、12月15日に可決成立している。補正予算（第1号）と補正予算（第2号）の間には自民党単独政権の崩壊と非自民8党派連合政権の登場という、既述の政治の変動があるが、ここでは繰り返さない。当然、第2号は新政権の手によって編成されているが、政治の変動のいかんを問わず、大幅な税収減に直面してその手当てに全力を尽くす、という状況であったとみなすべきであろう。急ピッチで進行する円高の圧力、冷夏・長雨による国内消費の低迷などもあり、5年度の経済はバブル崩壊後の下降を続け、いよいよ不況の底に沈んだかにみえる。繰り返された景気対策の成果もはかばかしくない5年度の状況に対応する「緊急経済対策」への必要な経費の計上がこの補正予

算の主題であった一方で、「この2次補正予算というのは、実は減収対策の補正予算で…租税の減収を5兆5,000億円立てざるを得なかった」¹⁾ため、税収見込み額の減少に対応する、後述のように大きな修正減少が措置されている。

(2) 歳入歳出の変動

歳入歳出を通じて、この補正でプラスにせよマイナスにせよ、最大の数値の変化をみせているのは、歳入側の税収のマイナス5兆4770億円であり、これに次ぐのが、歳入側で税収減を補う公債金増発3兆6160億円である。これに対して、歳出の側の緊急経済対策関連経費は1兆335億円という水準であり、この補正の性格を象徴的に示している。実は歳出側でも、最大の変化は定率繰入れの停止による国債費の減額3兆487億円であり、これに続いて国債整理基金特別会計への繰入2兆4956億円（これは、歳入側の産業投資特別会計受入金2兆4838億円と見合の項目）、NTT事業償還時補助2兆4838億円、地方交付税交付金の減額1兆6675億円などがあり、緊急経済対策関連経費はその次に位置することとなるのである。そして、ここに挙げられた項目は、緊急経済対策関連経費以外は、すべて税収減を震源とする変動により生じた増減に見舞われたものである。個々の項目の詳細は『平成財政史一平成元～12年度』第2巻「予算」の対応箇所の参看を請うとして、ここでは最大の、定率繰入れの停止による国債費の減額などに簡単に触れておく。

公債増発には多くの人が耳目をそばだてるのが普通であるが、当時、国債費の増減にはそれほどの関心は持たれないのが普通であったであろう。しかし、例えばこの補正予算の場合、公債は3.6兆円、国債費減額3兆円と、両者はほとんど同水準の税収減対策の効果を発揮している。恐らく予算当局としては、公債増発のみよりは国債費の減額と併せることが、より選択しやすい手段となっていたのではなかろうか。さかのぼってみると、昭和年代末期の57、58、59、60、61、62年度と平成元年度に定率繰入れ停止がなされてきた。さすがに税収豊富な2、3、4年度は繰り入れていて、平成5年度当初予算も繰り入れることになっている。だがここへきてそれが維持しえなくなり、特例公債依存を避けようとするれば、この選択が最良であったのであろう。といっても、繰入れ停止が継続すれば、国債整理基金の資金繰り困難やひいては払底が避けられないであろう。この後繰入れ停止は「6年度当初でやり、7年度当初でやり、

これだけやってきて、いわば、もうほんとうに整理基金が払底しちゃうわけで…8年度以後は定率繰入れ停止というのはやってない」。²⁾

もっとも、この補正予算の場合は、繰入れ停止の一方で、上記のとおり、産業投資特別会計受入金が計上されている。その受入金の財源は同特別会計がNTT株式売払収入の一部を地方に貸し出していたものを繰上げ返済させたもので、その埋め合わせに公債2兆5000億円が発行されて、公共事業等の追加の財源ということになっている。5年度の公共事業関係費の伸び率は、当初6.3%だったのに補正後は50%を超える大幅増となっている。以下は、平成6年度当初予算編成時の説明であるが、「NTT活用事業の中心をなすBタイプ事業について繰上償還を…していただくときには、これに対して償還時補助ということで公共事業費を出す約束になっておりましたので、償還時補助というのを公共事業費に盛り込むということで、見かけ上、公共事業関係費がこの年、前年度に比べて約30%増という見かけになるという問題がありました。実質はもちろんそんなに増えておりません。この年の予算の数字だけを見ますとそういう姿になっておりますので、ご注意をいただきたい」。³⁾ 上記のNTT事業償還時補助2兆4838億円と公共事業関係費を関連させた解説である。

また、地方交付税交付金の減額は、財源となる所得税や法人税の減収に対応するものであるが、その全額が交付税特別会計の資金運用部からの借入れによって補填され、地方に交付された。税収減が一般会計の公債増発にはつながらなかったが、特別会計の負債になったのである。

(3) 補正予算(第2号)の結果

補正の結果、一般会計の歳入歳出総額は、当初予算72兆3548億円から2兆8974億円増加、補正予算(第1号)74兆5435億円から7087億円増加して、75兆2522億円となった。大幅な減収が見積もられ、この補正の主導因となった税収の、歳入中の構成比は74%で、当初予算の84.7%から大きく低下した。一方、公債依存度は当初予算11.2%、補正(第1号)13.9%から大きく上昇して18.6%と2割に迫った。

〔注〕

- 1) 篠沢恭助元大蔵事務次官口述。

- 2) 同上。
- 3) 同上。これは平成6年度当初予算についての説明であるが、平成5年度補正予算（第2号）についても当てはまる説明としてここでは引用した。

4 補正予算（第3号）—15か月予算へ—

（1）補正予算—第2号と第3号の性格—

平成5年度補正予算第2号と第3号を手懸けた当時の篠沢恭助・大蔵省主計局長は、前者が減収対策の補正予算であったのに対して、後者は「経済対策のための補正予算であった…中味として何をやったかといいますと、先ほどの先行減税を含めた、いわば、経済振興策15ヵ月予算ということではありますが、実質の中身的には公共事業の追加約2兆円だけということで、補正予算としては大変すっきりした姿の、もちろん建設公債財源でありますけれども、極めて説明の容易な補正予算であった」¹⁾と性格付けている。第2号が、上述のような複雑な対応により税収減に立ち向かったのと違って、第3号は簡明な性格のものであった。この点には後に立ち戻るとして、この補正予算編成で最も興味深いのは、自民党に替わって政権の座についた8党派からなる細川連立内閣が、初めて手懸ける平成6年度当初予算とこの補正予算とを不可分の位置に置いたことであり、篠沢氏のいう15か月予算の一環をなしたことである。であれば、この補正予算（第3号）と平成6年度当初予算とを共に説明する必要があるが、平成6年度当初予算については別途後述するとして、ここではその経緯と補正の内容について述べることにする。

（2）15か月予算と5年度補正予算（第3号）

不況に沈んでいる当時の経済情勢からして、大蔵当局はいうまでもなく、大方の世論は新年度予算の年内編成・早期成立を望んでいた。政権内部にも社会党などにそうした主張はあったが、政権の最大の課題は政治改革だという意向が強いなか、その政治改革関連法案の平成5年中の成立については、年末時点で客観的に極めて困難な情勢にあった。こうした状況を踏まえ、6年度予算については、政治改革関連法案の審議状況等を勘案しつつ作業を進めることとされ、予算編成日程は越年のやむなきに至った（『国の予算』平成6年度 25ペー

ジ)。この平成6年度当初予算の越年編成との関連で、平成5年度補正予算(第3号)の位置付けが決まることになる。

越年編成に関して、平成5年12月17日、細川内閣総理大臣は「景気動向は一段と厳しく予断を許さない状況が続いております。私は我が国の経済を平成6年度には本格的な回復軌道にのせ、平成7年度以後の安定成長を確実なものにしないと考えると考えます。このためには、本年度予算と第二次補正予算の着実な執行を含めて今後15か月の間に可能な限り有効な施策を展開していく決意であります。そのため、本年度、新たに第三次補正予算を組み、年度替わりの春先に向けて切れ目のない財政出動をすることとし、政治改革法案の審議にも万全を期しながら、来年度予算は越年編成することとしました。(略)」²⁾との談話を発表し、平成6年度予算の越年編成と、平成5年度補正予算(第3号)を編成する方針を示した。同談話で触れられている「今後15か月の間に可能な限り有効な施策を展開していく」との点については、いわゆる「15か月予算」との考え方がとられ、藤井大蔵大臣は「国会が大幅に延長になればなかなか年内編成は難しいと思いつながら、あくまでも年内編成の前提で作業を進めてまいりました。しかしながら、現実に大幅な会期延長が決定した段階においては、それは過去の例からいっても無理であるという判断のもとに、またそのときの、…経済の情勢から見て、第三次補正予算で第4四半期を支え、本予算と連動することによって、この15か月にわたっての基礎を固めていくということが非常に経済対策上重要であるという政策選択をした…」³⁾との考え方を示している。といっても成立は平成6年6月23日まで延引したため、継続した強力な景気対策というにはいささか心許ないものであったかもしれないが、6年2月15日に国会に提案された平成5年度補正予算(第3号)は、同月23日に成立し、期待どおり、15か月予算の先駆けとしての役割を担ったことになる。この直前の2月8日に総事業規模15兆2500億円に上る当時まででは史上最大規模の「総合経済対策」が決定されている。それは平成5年度補正予算(第3号)と平成6年度当初予算を通じて、可能な限り景気に配慮した総合的な政策を目指したもので、15か月予算のアイデアそのものであった。その中核は、地方単独事業等や住宅金融公庫の増額などを含んだ公共事業の拡大等7兆2000億円と、所得減税の実施等5兆8500億円であった。といっても、所得税減税となれば短兵急に実施するわけにはいかず、当然平成6年度予算での処理を待つべきものであつ

て、事実そうなるが、早急な政策効果が求められている公共事業拡大は、まずは平成5年度補正予算（第3号）が手懸ける役割となる。

（3）補正予算（第3号）のフレーム

篠沢元大蔵省主計局長によって、「すっきりした」、「説明容易」な補正予算といわれ、15か月予算の先兵の役割を割り振られた補正予算（第3号）のフレーム、内容をここで簡単にみておきたい。

歳入歳出とも、補正の規模は2兆1852億円増と、総合経済対策15兆円のお小さな一部を担うにすぎないが、先駆けとしてのアナウンス効果はそれなりにあったであろう。このうち、歳出面では公共事業等の追加だけで補正全体の追加の87.9%を占めている。一方、歳入面では、公債金追加発行が2兆1820億円と99.9%を占めている。建設公債の増発により公共事業を拡大した、誠にすっきりした、説明容易な補正予算ではあった。

狭い意味の予算フレームの外ではあるが、4年度や6年度と並んで5年度の財政投融资の拡充にも著しいものがある。5年度の財政投融资は7次にわたって追加がなされたが、総合経済対策と第1次補正に対応して補正（6月8日）や弾力条項（6月18日）により、4兆9067億円、緊急経済対策と第2次補正対応で弾力条項（10月21日）により2兆2200億円、補正（12月15日）により2820億円、弾力条項（12月24日）により3750億円、総合経済対策と第3次補正対応の弾力条項（2月10日）により1500億円、補正（2月23日）により8449億円などと、経済対策の担い手として旺盛な拡充ぶりで、年間を通じて既述のとおり8兆7786億円の追加となった。「追加の合計額は、財投の歴史上最大」⁴⁾であった。

（4）補正予算（第3号）の結果

補正（第3号）の結果、予算規模は77兆4375億円（当初予算72兆3548億円）と、当初予算より6.8%増加することとなった。問題の公債発行額は16兆1740億円、公債依存度は20.9%となる。当初予算では発行額8兆1300億円、公債依存度11.2%だったが、補正（第1号）では13.9%、補正（第2号）では18.6%であった。結局、補正（第3号）では、20%を超えて発行額、依存度ともに年度内でほとんど倍増することとなった。

税収は、補正（第3号）では減額修正されることなく、当初予算61兆3030億円、補正（第2号及び第3号）後55兆6800億円で、対当初予算比90.8%となる。なお、決算では更に下がって、54兆1262億円で、当初予算の88.3%の水準に落ちている。のみならず、決算で対前年度比減が出現したのが3年度（マイナス2855億円）であるが、4年度はマイナス5兆3751億円と大規模で、5年度はマイナス幅は縮小したものの、マイナス3191億円と3年続きの対前年度比減であった（6年度はマイナス3兆962億円と再度大型化した。）。

〔注〕

- 1) 篠沢恭助元大蔵事務次官口述。
- 2) 『読売新聞』平成5年12月18日朝刊。
- 3) 衆議院「第129回国会衆議院予算委員会議録」第4号（平成6年3月30日）
- 4) 『平成財政史—平成元～12年度』第5巻「国債・財政投融资」（2015年12月、大蔵財務協会）326ページ。

第3節 平成6年度予算—不況の底からの緩やかな上昇—

どのような予算でも政治的でないものではなく、むしろ予算こそ政治の中核をなしているものであろう。だが平成6年度予算はそうした一般的な意味だけではなく、この時特有の政治的、政局的、政争的要因から来る動揺に彩られて、様々な紆余曲折を経て成立している。景気についていえば、結果的には、一応平成5年10月にはバブル崩壊後の不況の底についたことになっているが、平成6年度予算編成期には不況脱出感はほとんどない状況で、それからの脱出を目指して所得課税の軽減が最大の論点、政治的対立の焦点となっていたのである。

1 政治改革指向と予算編成の越年

(1) シーリングの新機軸

平成5年6月の自民党政権・宮澤内閣不信任案可決、同7月の総選挙、自民党の衆議院過半数割れを受けて8月9日、非自民8党派連合細川政権の成立となった戦後最大の政治的変革は、まず6年度予算のシーリング（概算要求基準）に影響を与えた。従来、シーリングは7月末には閣議で決定していたのであるが、細川新政権発足が8月9日であったので、例年どおり8月末の各省概算要求提出に間に合わせるため、無理に無理を重ねて、概算要求基準方式導入（昭和36年度）以来最も遅いとはいえ、8月13日に閣議了解され、各省庁もそれに応じて8月いっぱい概算要求を提出し得たのである。内容的にも新機軸がみられる。大きいのは投資的経費が5%増となったことである。例年、経常的経費はマイナス10%、投資的経費は0%の伸び率に抑えられてきていたのであるが、「当時の大不況であるという内外挙げての認識のなか、上げざるを得なかった」¹⁾のである。その一方で、前年度にあった「公共投資充実臨時特別措置」や「生活関連重点化枠」といった例外事項は廃止された。これには、従来の政権と全く枠組みの異なる政権ができたことと関連があるのかもしれない。²⁾

(2) 政治改革日程と予算の越年編成

シーリングと概算要求は、多少の遅延はあったが例年どおりに取り運ばれ、財政当局はそれを踏まえて予算編成事務を進めていた。無論通例どおりの年内編成を目指してのことであり、不況が進展していると認識されている以上、それは一層強く意識されていた。だが衆目のみるところ、平成5年中の実現を公約していた政治改革の成否に細川政権の命運がかかっていた上、首相はじめ政権中枢もその方針を堅持していたことから、同時並行で進行していた予算編成が大きな影響を受けざるをえなくなった。肝心の政治改革関連4法案は9月には提出され、11月18日衆議院を通過したが、12月に入っても参議院の見通しは立っておらず、結局会期延長により、参議院での否決を挟んで6年1月29日に成立する。この間、政権のエネルギーがそこに集中されるため、予算編成は越年のやむなきに至るのである。特に平成6年度予算は後述の所得税減税と、それに関わる消費税率の引上げが最大の課題として含まれており、それを解きほぐすには、かなりの時間と試行錯誤を必要としたのである。

しかしともかく1月末には懸案の政治改革問題が決着したので、予算編成に取り掛かることができるはずであるが、もう一つ大きな山が残っていた。所得税減税を中心とする税制改革問題であり、それが劇的に展開した後、予算編成が完成するのである。

(注)

- 1) 齋藤次郎元大蔵事務次官口述。
- 2) 同上。

2 「税制改革草案（国民福祉税構想）」の発表と撤回

(1) 構想の背景

平成6年度予算の編成との関係では、平成6年2月の「税制改革草案（国民福祉税構想）」の発表とその撤回について、実際に平成6年度予算に反映されたものではないが、日本の税制や財政システムに関する非常に重要な事象であるため、ここで多少踏み込んで取り上げておきたい。

同構想の背景として、前内閣である宮澤内閣以降続いた、「直間比率是正」

を目指した所得税制の抜本改革の検討、景気停滞への対策として主張された所得税減税の動き、高齢化社会への対応の検討、そしてその間生じた非自民連立政権の樹立といった点を記すことが重要と考えられるが、以下、このうち制度面での背景についてまず記していきたい。所得税抜本改正については、連立政権移行前の平成5年6月8日に参議院予算委員会において宮澤内閣総理大臣より、早期の検討の必要性が示された。以下ではその内容を記しておく。

「長寿社会と言いますか高齢化社会が迫ってまいりますと、国民負担の問題というのも出てまいります。ですから、そういうこととあわせて21世紀に向けての国民の負担と給付の関係をどうするかという問題には直面せざるを得ない。…したがいまして、そういうことをふまえて税体系をどうすべきかということは、昭和61、〔平成〕2年のときに所得税の抜本改正がもう一つ最後の姿までいかなかったこともあわせて、いずれにしても考えなくてはならない問題である。恐らく政府の税制調査会等におきましてもことしの秋ごろにはこの問題についての検討を始められるのではないだろうか。もとより、非常に大きな問題になることは止むを得ないこととは思いますが、問題の検討はもうそんなに長くほうっておけないというふうに考えております」。

この答弁を受ける形で、同年7月より政府税制調査会において税制改革の議論がされることとなり、同年8月の非自民連立政権発足後も検討は続けられた。また、同年9月決定の「緊急経済対策」において、「政府税制調査会で進められている所得税の減税を含めた直間比率の是正など、税制の全般的見直しの結論を得て、本格的改革に向け議論をし早急に結論を出す」ことが記された。その後、同年11月に、政府税制調査会は、税制改革の方向性を示す中期答申「今後の税制のあり方についての答申」を公表。その中で、見直しの視点（基本的な考え方）として、①「高齢化社会を支える勤労世代に過度に負担が偏らないよう、世代を通じた税負担の平準化（個々人にとっては、ライフサイクルを通じた税負担の平準化）を図り、社会全体の構成員が広く負担を分かち合う税制を目指す」、②「高齢化社会においても安定的な経済成長を持続させるため、国民一人一人がその活力を十分発揮することのできる税制を目指す」、③「安心して暮らせる高齢化社会を構築するため、社会保障などの公共サービスを適切に提供しうる安定的な税収構造を目指す」ことを掲げた。また、その方向性として、①所得課税は、「全体としての累進性の緩和を進めること等により、税

負担の大幅な軽減を図る」、②消費課税については、「特例措置等について、…必要な見直しを行うとともに、税率を引き上げ、税体系における消費課税のウェイトを高める」と提言するとともに、「税制の総合的な見直しは、『公正で活力ある高齢化社会』を実現するため、所得・消費、資産等の中でバランスのとれた税体系を構築し、社会の構成員が広く負担を分かち合うことを目指すものであることから、具体的な改正事項は、その全体が一体的に成案に取りまとめられ、実施されるべき」、「具体的な実施に当たっては、現下の厳しい財政事情の下で、その更なる悪化を招き後世代に大きな負担を残すような事態は厳に避けるべき」と提言し、¹⁾ 後述の所得税減税だけを切り離して実施することに強い反対を示している。

また、所得税減税については、これまで記してきたとおり、バブル崩壊後の景気停滞を受け、特に平成5年度予算の編成に当たっては、政界・財界・労働界・ジャーナリズムなどからも減税の検討を急ぐべしとの強い声が上がっており、これに関して、政府税制調査会は、所得減税を実施する必要性について慎重に審議を行い、「平成5年度の税制改正に関する答申」（平成4年12月）において「現下の厳しい財政事情にかんがみ、所得減税を行うことは困難」との考えを示していた。この後、前述の平成5年6月の内閣総理大臣答弁がなされたが、同年8月の非自民連立政権発足後も、細川内閣総理大臣は、所得税減税について「減税財源を赤字国債の発行に求めるのか否かということと思われませんが、この点につきましては…慎重の上にも慎重に判断してまいらなければならない」と述べるとともに、「当面の景気対策ということではなく…所得、消費、資産の均衡のとれた税体系の構築についての総合的な検討の中で取り組むべき課題ではないか」²⁾ との答弁を行い、総合的な税制改革に前向きな姿勢を示した。その後、報道各紙では、所得税減税を先行して行い、その財源をつなぎの赤字公債で補った上で、その後に消費税率を引き上げるという考え方が報じられることとなった。また、同年12月に細川内閣総理大臣の私的諮問機関である「経済改革研究会」は最終報告書（平岩レポート）を発表し、「税制改革が一体として実施される中での減税先行」を望むとの考えを示した。

他方、高齢化社会への対応については、連立政権樹立に関する合意事項に「医療、福祉及び年金の充実等高齢化社会対策の確立」³⁾ が盛り込まれたこと等を踏まえ、社会保障制度を取り巻く環境の変化を踏まえつつ、あるべき社会保

障の全体像について、総合的なビジョンを策定するため、厚生省に高齢社会福祉ビジョン懇談会が設置され、検討が始められた。⁴⁾その後、細川内閣総理大臣は、平成6年1月の年頭に当たっての記者会見で、中長期的な政策指針として「21世紀ビジョン（細川私案）」を発表し、その中で、「高齢化が活力に結びつく社会の構築」を目指して、高齢者の雇用継続のサポート、年金制度改革やゴールドプランの見直し、介護サービスの充実など総合的な高齢社会福祉ビジョンを作成したい、との考えを示した。⁵⁾

このように、景気停滞に伴う所得税減税の声が強い中、連立政権樹立をささみながら、高齢化社会への検討として、税制改革、福祉ビジョンに関する総合的な検討が進められていったが、平成5年末には政治改革関連法案の処理を巡り、平成6年度予算の越年編成の方針が示され、総合的な税制改革の具体化も年明けとなることとなる。

（2） 税制改革草案（国民福祉税構想）の概要

年明け以降の過程は、後述することとし、ここでは先んじて、平成6年2月3日に細川内閣総理大臣より示された「税制改革草案」の概要を記すこととしたい。同草案は、本格的高齢化社会を迎えるに当たって、勤労世代に過度の負担がかかる直接税中心の現行制度を改めて、個人所得税を軽減し、間接税に重点を移す。その際、景気の低迷を打開するため、所得減税を先行して実施する、というのが骨子となっている。その内容を一覧するのが表1-6-1である。草案と合わせて主な内容をみると、こうなる。平成9年4月に国民福祉税（仮称）を創設して（税率7%、増収16.6兆円）、消費税を廃止する（減収7.1兆円）。差引き9.5兆円。それは減税として6兆円（平成6年1月1日から先行実施予定の所得税・住民税5.3兆円のほか、法人特別税0.3兆円、自動車消費税0.1兆円、相続税0.3兆円）、歳出として、社会保障制度等の歳出増（ゴールドプランの見直し等）0.8兆円、政府部門の国民福祉税負担増1.3兆円、及び先行減税のつなぎ公債のための償還財源1.4兆円が措置される。ここで注目すべきは、つなぎ公債は措置されるが、減税に伴う特例公債は発行されないこと、すなわち、減税分はすべて時間差はあるが新税でカバーされること、及び「国民福祉税については、高齢化社会においても活力ある豊かな生活を享受できる社会を構築するための経費に充てることを目的とする」旨を法定することとしていることである。また、

表 1-6-1 税制改革草案のイメージ

1. 減税	
①所得税	} △ 5.3兆円
②住民税	
③相続税	△ 0.3兆円
④法人特別税	△ 0.3兆円
⑤自動車消費税	△ 0.1兆円
(減税の合計)	(△ 6.0兆円)
2. 歳出措置	
①社会保障制度等の歳出増 (注1)	△ 0.8兆円
(ゴールドプランの見直し等)	
②政府部門の国民福祉税負担増 (注2)	△ 1.3兆円
3. 償還財源	△ 1.4兆円
計	△ 9.5兆円
国民福祉税の創設 [7%]	16.6兆円
(平成9年4月1日～)	
消費税の廃止 [3%]	△7.1兆円
計	9.5兆円

(注) 1. ゴールドプランの見直し等のほか、生活扶助基準の引上げ、年金等の物価スライド等。

2. 財貨・サービス等の購入主体としての国、地方公共団体の負担増加額。

(出所) 財務省財務総合政策研究所財政史室編『平成財政史—平成元～12年度』第4巻「租税」(2014年3月、大蔵財務協会) 255ページ。

平成6年3月末までに「福祉ビジョン」を作成し、福祉の充実を図ること、消費税の、中小事業者に対する特例措置を縮小又は廃止の方向で改正すること等が盛り込まれた。

(3) 構想の撤回と連立与党間の合意

この国民福祉税構想が発表されると、各方面から種々の議論が噴出した。このため、連立与党内で調整が断続的に行われ、最終的には、平成6年2月4日の連立与党代表者会議において、減税についても、新税についても、白紙に戻して、議論すると結論されるに至った(『国の予算』平成6年度 16ページ)。

同構想について、細川内閣総理大臣は「私の税制改革草案は、…昨年の秋以来の税制調査会の御審議、政府・与党間における協議の積み重ねを踏まえて明らかにさせていただいたもの」⁶⁾としているが、その撤回の背景について、次のように述べている。⁷⁾ 第一に「手続」として、「連立与党側におきましては、…政策幹事会あるいは代表者会議におきまして協議をしてまいりまして、そう

した協議を踏まえまして経済問題協議会、これは閣僚だけでございますが、そこにおける対応の一任を受けまして、景気対策でありますとか、あるいは補正予算、あるいは当初予算、あるいはまた訪米の日程等々限られた時間の中で、期限がある意味区切られた中で、…代表者からの意見聴取と総理一任の手続きを経まして税制改革の具体案として私の草案を代表者会議に提示をさせていただき、拡大政府与党首脳会議に提示をして私の判断で発表させていただいたということ」を挙げ、第二に「唐突ではないか」という点につき、「限られた、後ろが区切られた時間の中で最終的には私が判断し提示をせざるを得なかったと、こういうことで大変慌ただしい中での決定でございましたから唐突な思いを国民の多くの方々が持たれたと思います」と述べている。また、従前より消費税に反対していた社会党出身の閣僚からは、「委員長も書記長も反対しているものについて、私は閣僚の一員であるから総理の言われることに従うのは当然かもしれないけれども、…保留をさせていただき、こういうふうに私は申し上げます」⁸⁾といった発言がなされた。

白紙撤回後、与党間において精力的な議論・調整が行われた結果、平成6年2月8日の連立与党代表者会議において、次の内容の合意が得られた（「減税と税制改革に関する連立与党代表者会議合意書」）。

「減税と税制改革に関する連立与党代表者会議合意書」

- 一、平成6年度予算編成に当たって、総額6兆円規模の減税を先行させ、第129回国会には、減税法案のみ提出する。
- 二、連立与党内に、税制改革に関する協議機関を設置する。その協議機関において、福祉社会のビジョン、高齢化社会の国民負担や税制の在り方、減税とその財源について、新税創設も含めて協議し、連立与党の合意を得て、年内の国会において関係の法律を成立させるものとする。その際、経済情勢、財政事情を勘案しつつ、行政改革や不公平税制の是正、所得・資産・消費の3分野のバランスのとれた税制改革、消費課税の欠陥是正等も協議するものとする。

平成6年2月8日

（出所）『国の予算』平成6年度16ページ。

翌2月9日には、政府税制調査会から、「平成6年度の税制改正に関する答申」が提出された。その中では、「『中期答申』を踏まえ、当調査会としては、

平成6年度の税制改正において、税制の総合的見直しの具体化を目指して審議を進めてきたが、政府・与党間の協議の結果、最終的にはその実現が先送りとされることとなったのは誠に遺憾である」とする一方、年内に税制改革実現を図るとの政府・与党の決定を踏まえ、「税制の総合的取り組みに正面から取り組み、一刻も早くその一体的な実現を図るよう強く要請する」とし、所得税の先行減税については、「本年中の国会において税制改革を実現すると政府・与党の方針が明らかにされているといった事情を踏まえると、当面の経済の低迷を打開するため、いわば緊急避難的な措置として、異例のことではあるが、1年間に限った所得減税を実施することもやむを得ないものとする」とした。これを踏まえて、同月18日には「平成6年度税制改正の要綱」が閣議決定され、「税制改革については、引き続き検討を進め、年内にその実現を図るものとする」と記された。その上で、年度末の3月29日、「平成6年分所得税の特別減税のための臨時措置法」を含む税制改正4法が成立した。同臨時措置法の附則第5条は、全会派一致で修正追加されたものであり、その第1項は「平成7年分以後の所得税については、速やかに、税制全般の在り方について検討を加えて税制改革を行い、抜本的な所得税の減税を行うものとする」とされた。⁹⁾

臨時措置法が成立し、新政府税制調査会が内閣総理大臣からの諮問を受けて審議を開始した直後の、同年4月8日、細川内閣総理大臣が辞意を表明し、同月28日に羽田内閣が発足することとなった。この発足に先立ち、同月22日に「新たな連立政権樹立のための確認事項」が作成され、その中で、「高齢化社会の福祉政策の推進や前記の諸政策を充実させるため、直接税の軽減措置や現行消費税の改廃を含め、間接税の税率上げを中心とした税制の抜本的改革について国民の理解を得つつ6月中に結論を得て、本年中に関連法案を成立させる」¹⁰⁾ことが盛り込まれた。その後、社会党は、同月28日の組閣直前に連立を離脱することとなるが、その際の「政権離脱に至る経緯とわが党の態度」において「この『確認事項』は国民への社会党の公約」と述べ、前述の確認事項についてはコミットすることを表明している。¹¹⁾ その社会党は、同年6月30日以降、自民党、新党さきがけとともに政権を担う（村山内閣）こととなり、税制改革への立場は基本的に継続することとなる。それは新政権3党の「新しい連立政権の樹立に関する合意事項」（6月29日）で、「所得・資産・消費のバランスのとれた税体系を構築する…所得税・住民税減税を継続する…間接税の税率

引き上げなど、現行消費税の改廃を含む総合的改革案を提示し、国民の理解を求めて、今年中に関連法案を成立させるよう努力する」という文面に示されている。この後、平成6年12月の大幅な税制改革が結実する。この詳細は、本巻第2部の8年度に関する記述や、本巻第3部第2章第7節4「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律の施行等による租税収入の減少を補うための平成6年度から平成8年度までの公債の発行の特例等に関する法律」の記述、及び本シリーズ『第4巻租税』の該当箇所の参照を求めたい。

〔注〕

- 1) 税制調査会「今後の税制のあり方についての答申」（平成5年11月）。
- 2) 衆議院『第127回国会衆議院本会議会議録』第5号（平成5年8月25日）。
- 3) 『日本経済新聞』平成5年7月30日朝刊、ほか主要各紙。
- 4) 衆議院『第128回国会衆議院厚生委員会議録』第1号（平成5年10月20日）。
- 5) 『日本経済新聞』平成6年1月1日朝刊、ほか主要各紙。
- 6) 参議院『第129回国会参議院本会議会議録』第3号（平成6年2月16日）。
- 7) 参議院『第129回国会参議院予算委員会議録』第1号（平成6年2月23日）。
- 8) 衆議院『第129回国会衆議院予算委員会議録』第1号（平成6年2月18日）。
- 9) なお、この修正案は当時野党であった自民党から提案されたものであった（『衆議院大蔵委員会議録』（平成6年3月24日））。
- 10) 『日本経済新聞』平成6年4月22日朝刊。
- 11) 『平成財政史—平成元～12年度』第4巻「租税」（2014年3月、大蔵財務協会）271ページ。

3 予算編成進展へー各種政策文書一

平成6年2月8日の所得課税の大型減税決着を待ち兼ねたように、同月9日には財政制度審議会の「平成6年度予算の編成に関する建議」、連立与党の「平成6年度予算編成大綱」、政府税制調査会の「平成6年度税制改正に関する答申」などが発表され、同月10日には「平成6年度予算編成方針」が閣議決定、「平成6年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」が閣議了解され、一斉に予算編成の完結に向けて動きだした。それら文書は、おおむね平成5年度から経済の低迷は続いているが、6年度中には本格的な回復軌道に乗り、7年度以降の安定成長を確実なものにするとの方針を示し、当面景気に配慮した財政運

営が望ましいが、その場合も厳しい財政事情を踏まえ、限られた財源のなか資金の重点的・効率的な配分に努める、とする。この点、「平成6年度予算の編成に関する建議」においては、「歳出項目全般について過去の経緯にとらわれず根底から洗い直し、徹底した見直しを進め」、「特例公債の発行は厳に回避」し、建設公債も「可能な限り抑制すべき」であり、「公債残高が累増しないような財政体質を作り上げていくことが重要である」、とし、所得税減税による公債発行については、「税制改革の年内実現が図られることから、中長期的に特例公債依存体質をもたらしような歯止めなき特例公債と異なるものとなり得る」との考えを示している。

4 当初予算の内容

平成6年度当初予算の概算は、平成6年2月15日に閣議決定され、3月4日、第129回国会に政府予算案が提出された。繰り返し述べたとおり、平成5年度補正予算（第3号）と合わせた15か月予算として、15兆円に上る「総合経済対策」の指針に従った、最大限景気に配慮した予算という位置付けが与えられている。といっても予算規模を大きく膨らませる余裕があるわけではなく、景気配慮のため、予算内部の構成に多くの工夫がみられる。

一般会計の規模は73兆817億円で、平成5年度当初予算72兆3548億円に比べてわずか1%の伸びである。ちなみに、この時点では確定していないが、平成5年度決算は公債が補正で大幅に増発されたこともあって、77.7兆円に達していた。

(1) 減税・自然減

この予算の最大のポイントは、無論、所得税減税とそれに関わる特例公債発行であろう。平成6年度当初予算での税収は53兆6650億円で、平成5年度の当初税収61兆3030億円より7兆6380億円の減収となっている。当初予算の税収が対前年度比で減少するのは5年度からであるが、5年度の減収は1兆2010億円であった。6年度は8兆円近い減収なのでその深刻さが察せられよう。もっとも、5年度の場合、当初は61兆円であったが、補正で大幅に減収となり、決算では54兆1262億円となっているから、平成6年度当初予算の見込みはそれをや

や下回る程度で、大きくかけ離れたものとはいえないであろう。ただし、決算ベースでは51兆300億円まで落ち込んで、平成5年度決算を3兆円ほど下回っている。

平成6年度当初予算の税収減をもたらした税制改正の内容は、所得税の特別減税マイナス3兆8430億円のほか、相続税の負担軽減マイナス1720億円、法人特別税の廃止マイナス3060億円、普通乗用自動車に関わる消費税の税率の特例の廃止マイナス560億円、土地住宅税制の改正マイナス150億円、租税特別措置の改正40億円、課税の適正・公平の確保290億円、酒税の税率調整等1260億円である。全体では減税4兆4310億円、増税1590億円、差引減税額4兆2470億円となり、所得税減税はこの減税全体の9割を占めていることになる。

こうした政策による増減税に自然増減収が加わって、上記の対前年度減収が生じているので、それに触れておきたい(表1-6-2)。6年度当初の国税は、自然減3兆3660億円、減税額4兆4310億円、増税額1590億円で差引減収額は7兆6380億円となる。4兆4310億円の減税がなくても3兆4000億円弱の自然減に見

表 1-6-2 税の自然増収額、減税額、増税額の推移(当初ベース)

(単位: 億円)

年度	国 税 (一般会計)			う ち 所 得 税			地 方 税		
	自然増収額	減税額	増税額	自然増収額	減税額	増税額	自然増収額	減税額	増税額
57	40,320	400	3,480	18,980	-	20	19,757	222	532
58	△ 43,160	280	350	△ 11,740	0	0	△ 561	80	387
59	22,160	8,870	9,520	10,400	8,600	-	13,261	1,757	1,401
60	37,760	1,420	3,200	14,100	-	730	21,264	131	458
61	16,920	620	3,800	13,880	370	-	13,691	6	1,850
62	6,650	13,950	13,640	5,780	9,150	-	3,470	2,552	591
63	44,490	3,630	1,290	10,010	390	-	23,871	1,097	2
元	62,190	2,990	-	7,510	230	-	21,762	309	3
2	73,440	3,510	10	33,420	1,420	-	21,968	525	3
3	37,710	50	20	43,660	-	-	25,220	6,427	80
4	1,950	210	5,580	15,410	-	-	13,419	17	58
5	△ 13,080	90	1,160	△ 2,850	-	520	4,821	302	793
6	△ 33,660	44,310	1,590	△ 16,880	38,450	-	△ 3,809	16,566	632
7	410	80	330	△ 1,650	-	20	11,749	1	82
8	△ 7,680	16,510	330	△ 6,120	14,000	-	6,765	6,968	379
9	65,680	1,230	120	15,840	400	-	32,330	2,743	2,741

(注) 自然増収額は租税及印紙収入の前年度予算に対する現行法による増収見込額(当初)である。

(出所) 参議院予算委員会調査室『財政関係資料集(平成9年度)』(平成9年3月)71ページ。

舞われていたのである。その自然減のうち、所得税分が50.1%、1兆6880億円を占めていて、政策的減税の90%、3兆8430億円ともども、この年の減税ないし減収は所得税中心に展開していたことになる。ちなみに、この年の地方税は、昭和末期以来、例外なく毎年度続いてきた自然増が途切れて、3809億円の減収を記録した上に、所得税と組み合わせられた住民税の減税を含む1兆6566億円の減税（一方で増税632億円もある）がなされている。地方税のこの減税は前例のない大きさで、それ以前の大規模な減税は、平成3年度の6427億円、昭和62年度の2552億円などであるから、6年度に地方税を巻き込んだ大型減税が実行されたことが分かるであろう。

減収により歳入構成比中の税のシェアは当然低下する。平成期のすべての年度で80%をかなり超えていたのに、6年度は初めてそれを割り込んで当初73.4%となっている。税収の伸び率をマイナス12.5%と大幅に引き下げたの見積もりであった。だがそれも楽観的にすぎたようで、決算ベースでは7割を下回る66.8%と、昭和50年代末期と同じ水準にまで低下した。前年の5年度には当初61.3兆円、構成比84.7%であったが、決算では54.1兆円、69.6%と、構成比で15.1%ポイントも低下している。当初の見積もりは、元年度以来続いている、構成比が80%台後半という高い比率に引き付けられたパターンが予定され、決算ではバブル的税収が剥落した実態が表面化したものとみなせよう。平成6年度予算は、進行中の5年度のその事情や特別減税をかなり反映させた当初見積もりであったのであろうが、それさえも楽観的にすぎたということであろう。

（2） 減税特例公債の登場

税収の縮減を補う主柱が公債であるのはいうまでもない。平成2、3、4、5年度の公債は四条公債のみであったが、平成6年度には特例公債が発行された。平成2年度に特例公債依存体質から脱却し、4年間続いたその体制がここで転換し、再度発行するに及んだのである。結果として、特例公債の発行はその後絶えることなく現在に及んでいるのであって、ここから公債新時代が開始されたと位置付けられるであろう。とはいえ、当初予算での特例公債は一般的な意味での赤字公債とはやや異なっている。先に第4章第3節「『予算編成方針』の変遷の示す政治姿勢」で記しておいたように、これはこの年の所得税減税等に対応した特例的な歳入補填であり、その償還財源確保に絡めて、6年内

の税制改革が図られることとなっており、中長期的に特例公債依存体質をもたらすような「歯止めのない特例公債」とは異なるもの、いわばつなぎ公債であると解説され、理解されている。実際には翌年度に償還期限が到来する短期国債が採用された。発行額は3兆1338億円で、その根拠法も「平成6年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」（平成6年法律第28号）と充当目的が限定されており、同法律第29号の「平成6年分所得税の特別減税のための臨時措置法」ともども、「歯止め」が明示的に表現されている。「先行減税だけはこれ、特例債で賄わざるを得ないが、あとは何とか特例債に頼ることのない予算編成をやりたいということで、随分頑張った…先行減税は6兆円規模ですが、中味はもちろん所得税以外に住民税等にもわたるわけでありますので、所得税減税分だけだと3兆8430億円であり、これに必要な財源としての特例公債は3兆1338億円¹⁾というのが時の担当者の回顧・説明である。

最大限景気に配慮するという平成6年度予算であるから、四条公債も先行する年度以上に活用された。平成6年度当初予算での公債発行額（「特例公債金」と「公債金」とを合わせた公債金のうち「特例公債金」を除いた額）は、平成5年度当初予算での公債発行額（「公債金」のみ）8兆1300億円を2兆3792億円上回る10兆5092億円である（平成5年度当初予算比29.3%増）。更に、平成6年度当初予算の特例公債と四条公債との両者を合わせた公債発行額（「特例公債金」と「公債金」とを合わせた公債金の額）は13兆6430億円（「特例公債金」3兆1338億円、「公債金」10兆5092億円）で、平成5年度当初予算の公債発行額8兆1300億円（「公債金」8兆3000億円）を5兆5130億円も上回っている（平成5年度当初予算比67.8%増）。その結果、平成6年度当初予算における公債依存度は18.7%（一般会計歳入総計73兆817億円、公債金13兆6430億円）と、当初予算では昭和62年度以来7年度ぶりの高水準を記録した。国債残高（＝特例公債残高と四条公債残高とを合わせた公債残高）は平成6年度末、200兆円を超えることとなった（207兆円）。

（3） 税外収入

平成6年度予算の歳入フレームでは、上記のとおり税収が12.5%減、公債金が67.8%増となっているのが全体の動きを牽引しているが、税外収入も104.8%増の5兆6012億円と急増している。先行年度と同様、幾つかの特別会計からの受

入金を増加させたほか、「とにかく財源がありませんので、その他収入を増やす必要がありましたので…NTT活用事業の中心をなすBタイプ事業について…繰上償還金をその他収入に入れまして、これによっていろいろなバランスをとっていった」。²⁾平成5年度補正予算でも同様の対応がとられていたが、平成6年度の予算では、当初予算の編成の段階から対応が行われたのである。

(4) 歳出構成の動き

歳出フレームをみると、一般歳出が対前年度比2.3%増と緩やかに増加して40兆8548億円であるのに対して、国債費はマイナス7%の14兆3602億円、地方交付税交付金はマイナス18.3%の12兆7578億円といずれも大幅に減少している。国債費では、平成5年度に続いて特例的な措置として定率繰入れ停止、一般会計承継債務の償還延期により支出を抑制し、そうした措置が国債整理基金特別会計の運営の障害となることを防ぐために、上記のとおりNTT—Bタイプの事業貸付金の繰上償還を行い、その産業投資特別会計からの受入金相当額の国債整理基金特別会計への繰入れが行われるという前年度同様の対応がなされた結果、最終的に上記の金額に落ち着いた。

地方交付税交付金も事態は深刻である。所得税など財源となる国税5税の自然減収に加えて大幅な減税の影響による減額（1兆2432億円）が避けがたい上に、平成4年度決算での税収減に伴う精算減（1兆365億円）が加わり、上記の大幅減額となった。ただし、こうした減額については、交付税及び特別会計の資金運用部資金からの借入金をはじめ、減税補填債、財源対策債など、多彩な手法が駆使されて、地方公共団体の受取ベースでは対前年度比0.4%増の15兆5020億円となっている。

上記2費目を除いた一般歳出の伸びは2.3%であるが、国債費や地方交付税交付金の大幅縮減に対して、景気対策歳出を担う公共事業関係費は「公共投資基本計画」推進の役割もあり、大幅に増加した。「一般会計の一般歳出分では、平成5年度当初予算比4.7%増に当たる7兆7546億円が計上された。これにNTT事業のうち、当面、当該株式の売払収入以外の財源をもって行うこととした1兆1275億円、NTT事業償還時補助2兆2641億円、合計11兆1461億円を計上するほか、『社会資本整備特別措置法』に基づき、産業投資特別会計社会資本整備勘定に1025億円を計上している。この両者を合わせた公共事業関係費は

11兆2486億円、平成5年度当初予算比29.0%増、NTT事業償還時補助を除いても8兆9846億円、4.0%増と高い伸び率になっている」。³⁾

4.0%増ないし3.3%増（注3参照）はあまり大きな伸びではないようにみえるが、平成6年度予算の伸びは、総額が1.0%、一般歳出が2.3%で、主要経費別でみてマイナスとなっているのは国債費、地方交付税のほか恩給関係費、中小企業対策費、食糧管理費、産業投資特別会計への繰入などであり、プラスとなっているのが社会保障関係費2.6%、文教及び科学振興費2.4%、防衛関係費0.9%、公共事業関係費29.6%、経済協力費4.4%、エネルギー対策費3.2%、その他事項経費1.5%などとなっている。増減いづれにせよ、この予算で対前年度比で変化の大きさでみると、最大は地方交付税交付金の2兆8596億円、次いで公共事業関係費2兆5460億円、国債費1兆821億円、社会保障関係費3360億円などとなっている。ただしこのほかに前年度にはなく6年度皆増となる「平成4年度決算不足補てん繰戻」1兆5448億円の支出が法定されていて、編成上の負荷となっている。

公共事業費の拡充を補完するものとして6年度には地方財政も拡充された。地方財政計画全体の伸びは5.9%だったが、投資的経費は8.5%と高く、中でも補助・直轄事業費は2.9%に止まるのに対して、地方自体の景気振興への意志を示す地方単独事業費は12%の増加となっている。それを裏付けるべく、地方債も大幅に増発され、普通会計債は対前年度比66.9%も増加し、地方債全体では42.2%増の14.7兆円となっている。

一方、「公共事業関係費等に比して、防衛関係費が昭和35年度以来の1%を切る低い伸びに抑制される等、主要経費の中でも抑揚を意識した財源配分が試みられた」⁴⁾ という指摘がある。

〔注〕

- 1) 篠沢恭助元大蔵事務次官口述。
- 2) 同上。
- 3) 財務省財務総合政策研究所財政史室編『平成財政史—平成元～12年度』第2巻「予算」（2013年3月、大蔵財務協会）378ページ。なお、この点に関連して篠沢恭助元大蔵事務次官は次のように述べており、参考までに引用する（なお、公共事業費のカヴァレッジに違いがあるため、本文中の引用文の計数とは多少の差があり、また、一部の箇所は既に引用済みである。）。「償還をしていただくときには、

これに対して償還時補助ということで公共事業費を出す約束になっておりましたので、…見かけ上、公共事業関係費がこの年、前年度に比べて約30%増という見かけになるという問題がありましたが、実質はもちろんそんなに増えておりません…この年の公共事業関係費は、この償還時補助というものを除きますと約3.3%の増加でありました。それまでかなり長い間予算のシーリングというのは、経常経費についてはマイナス10%ぐらい、投資的経費については前年度同額といったような対応をしたのでありますけれども…非常に経済不振で大きな経済対策も講じているというような状況でありましたので、このときは投資部門のシーリングをほんとうに何年ぶりかでプラス5%という、経常経費はマイナス10%だが、投資的経費はプラス5%というシーリングを設けて、その中で今のような公共事業の3.3%の当初の伸びというものも久しぶりに確保した」。ここでいわれている償還時補助としての公共事業費の財源として四条公債が発行されていて、既述の10.5兆円の四条公債発行額にはそれが含まれている。

4) 同上書、375ページ。

5 本予算提出、暫定予算・暫定補正予算・本予算成立

平成6年度予算は、平成6年3月4日に第129回国会に提出されたが、細川首相の佐川急便からの借入金問題の取扱いを巡って、衆議院予算委員会は空転を続け、年度内成立は困難となった。所得税・住民税の減税関連3法案を含む18件の日切れ法案は年度内に処理され、50日間の暫定予算が3月30日に衆議院で、4月1日に参議院でそれぞれ審議され可決成立した。4月8日に細川内閣は退陣を表明し、4月28日の羽田内閣発足後、5月に入って審議が正常化する。とはいえ、暫定予算の期限である20日までに本予算が成立する目処が立たなかったため、5月18日に、政府は第129回国会の会期末である6月29日までの期限とする暫定補正予算を提出し、5月20日に成立した。本予算の審議は23日から進み6月23日に可決、成立した。実質審議に入ってから成立までの期間が短い。羽田政権期に、野党であるとはいえ、社会党は、この予算編成期の細川政権の与党として編成に関わっていたこともあって、早々に予算に賛成の態度を示していたし、自民党も早期成立に協力する方針をとっていたので、早期成立が可能であった。羽田内閣はこの予算成立直後の6月30日に退陣するので、この予算の執行は次の村山政権（社会党・自民党・新党さきがけの3党連立）の仕事となる。

6 補正予算（第1号・第2号）

（1）補正予算（第1号）

6年度には、年度途中に大幅な景気対策としての補正はなされなかったが、年度進行中に前年度同様、税の減収が避けられず、その対応が必要となった。無論一方で補正を必要とする緊要な歳出事項があったこともある。

歳入面の補正の最大の課題はいうまでもなく税収の減額である。当初予算で53兆6650億円であった税収は、修正減少額2兆2470億円で、51兆4180億円となる。当初予算の折りの6年度の政府経済見通しは、6年度中の緩やかな景気回復を見込んで、対前年度比で、名目成長率3.8%程度、実質成長率2.4%程度としていたが、結果的には0.4%と0.6%¹⁾に落ち込んでいるように、年度途中に減速の傾向がはっきりしてきて税収が停滞し、減額修正が必要だと判断されたのである。その対応の中心はこれもいうまでもなく公債増発である。四条公債1兆571億円、及び新法「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律の施行等による租税収入の減少を補うための平成6年度から平成8年度までの公債の発行の特例等に関する法律」(平成6年法律第108号)に基づく公債、いわゆる減税特例公債・つなぎ公債が1999億円、合計1兆2570億円が発行された。この結果、公債依存度は、当初の18.7%から2割を超えて20.6%へと上昇した。

歳出面では、この補正は、通常の補正に計上される災害復旧関係費用や義務的経費を無論含んでいるが、特にウルグアイ・ラウンド対策補正ともいうべき特徴をもっている。追加補正額合計は1兆3316億円であり、そのうち6274億円、構成比47.1%がウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費である。「1年前にウルグアイ・ラウンドの合意の受入れということが決まっておったんですけど、それから1年間の間に国内対策を決めるということになっておりましてね、平成6年11月、7年度予算を前にしてウルグアイ・ラウンド関連国内対策というのをきめたんですけどもね。取られに取られまして6兆100億」。²⁾この6兆円というのは6年間の総事業費を指している。その第一歩がこの平成6年度補正予算（第1号）に計上されたのである。

それはおおむね公共事業関係費に含まれるようで、主要経費別の補正をみると、ほとんどすべての費用が修正減少となり、歳出全体では補正によって6735億円減額となっているが、公共事業関係費は、修正の追加額が9716億円で、修

正減額64億円を除いて9652億円の差引増額となっている。それ以外で増額となったのは、社会保障関係費662億円、中小企業対策費216億円、及びその他事項経費814億円のみである。同じことを所管別にみれば、ほとんどすべての府省が減少しているが、農林水産省と建設省がそれぞれ4856億円と4663億円の増額となっている。

一方、既定経費の節減では、追加額を考慮しない修正減少額だけをみると、最大が国債費7627億円、次いで地方交付税交付金7190億円、予備費2000億円などで、この3者で同補正での減少額2兆51億円の83.9%、1兆6817億円を占めている。

結局この補正で、予算総額は、当初の73兆817億円から6735億円減少して72兆4082億円となった。この補正予算は、平成7年1月20日に、平成7年度当初予算と同時に提出されて、2月9日に可決成立している。ところが、提出直前の1月17日に発生した阪神・淡路大震災に対応するために、すぐに続いて補正第2号を編成しなければならなくなった。

(2) 補正予算(第2号)—阪神・淡路大震災対応—

平成6年度補正予算第2号は平成7年2月24日に提出され、27日には衆議院、28日には参議院で可決され成立した。提出から5日間での成立である。事態の緊急性にかんがみた対応であったのであろう。また、内容が以下にみるとおり、簡明なものであったせいもあろう。予算編成当局は「1号補正予算は7年度当初予算と一緒に1月20日に予定どおり国会へ出させてもらいましたね、そして、直ちに6年度補正予算(第2号)の編成に取りかかったわけですね。すなわち、阪神・淡路大震災の応急処理、それから、恒久的処理というのがどんどん立案されてくるわけですが、それを仕分けしながら、主として応急処理部分というのを6年度2号補正として処理するということになりました」。³⁾ 編成期間1か月ほどの強行作業だったのであろう。

内容は単純明快といっている。歳出面の補正は専ら災害関係の追加のみで、修正減少は皆無である。ただ単純といっても、大震災であるから、大型の主要経費はほとんどすべて関係することとなり、修正のなかった経費は、国債費、恩給関係費、防衛関係費、経済協力費、エネルギー対策費、食糧管理費、産業投資特別会計へ繰入、である。また、所管別では、皇室費、国会、会計検査院、

内閣、外務省、労働省予算の修正がなかった。一方、歳入面の補正は、税収減と公債金、雑収入の増加のみである。

補正の総額は1兆223億円で、歳出の追加事項は、災害対応公共事業関係費6594億円をはじめ、災害救助等関係経費1410億円など、災害関係6費目と地方交付税交付金300億円である。一方、歳入側では、租税の修正減少額6020億円に対して、公債金1兆5900億円と雑収入343億円の追加額があり、差引額1兆223億円増となっている。この公債には注目すべきポイントがある。「災害対策に対する建設公債をもとにしての災害対策費の計上があるんですが、災害に伴って減収が起こるといふことで、租税の減収額約6000億円といふのを直ちに計上せざるを得ないといふ話になりましてね。それで、これに伴って、いわば、減税分といふこと以外に減収についても特例公債はもう出さざるを得ないといふことにして、7年度のほうは、いわば、減税分以外は特例債は使っていないんですけども、6年度の2号補正では特例公債をくっつけて出していくといふ」⁴⁾ ことになった。

公債金1兆5900億円の内訳は、四条公債7794億円、及び「阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における公債の発行の特例等に関する法律」(平成7年法律第17号)に基づく特例公債の発行8106億円である。この特例公債については、2月17日の財政制度審議会の会長談話「阪神・淡路大震災への対応策に係る予算編成に関する所見」で、「阪神・淡路大震災という突発的な事態への対策に係る財源に厳に限られた一時的なものであることも考えあわせれば、臨時緊急の措置としてやむを得ないものと言わざるを得ない」⁵⁾ とされていたし、衆目の見るところ、この談話は妥当な評価だとされていたに違いない。だが実際は「一時的」という限界に止まることはなかった。この平成6年度補正予算(第2号)以前に、平成6年度補正予算(第1号)と同時に編成されていた平成7年度当初予算では減税特例公債発行のみであったが、平成6年度補正予算(第2号)の後に編成される平成7年度補正予算(第1号)では、いわば普通の特例公債の発行がなされ、以後平成期を通じて絶えることなく続くのである。

この補正によって、平成6年度補正予算(第2号)総額は73兆4305億円(当初予算73兆817億円、補正予算(第1号)72兆4082億円、決算73兆6136億円)となった。公債発行額は1兆5900億円追加されて16兆4900億円(当初予算13兆6430億円、補正予算(第1号)14兆9000億円、決算16兆4900億円)となり、公債依存度は

22.5%（当初予算18.7%、補正予算（第1号）20.6%）と、年を重ね補正を重ねるごとに水準が切り上がり、特例公債依存体質脱却後に予算関係者が目途としていた水準5%からは遠退くこととなった。

〔注〕

- 1) 内閣府経済社会総合研究所『長期週及主要系列国民経済計算報告—平成2年基準—（昭和30年～平成10年）』11ページ、21ページによる。
- 2) 篠沢恭助元大蔵事務次官口述。
- 3) 同上。
- 4) 同上。篠沢氏の言うとおり、平成7年度当初予算では、減税特例公債のみで、特例公債を発行していないのは事実であるが、補正では特例公債が発行されることとなったのは、すぐ後にみるとおりである。
- 5) 『国の予算』平成7年度 1162-1163ページ。

7 総括と評価—第6章のまとめ—

バブルが崩壊し、実体経済が下降に転じてからも、財政・予算はなおかなり順調な前途を予定して構成されていた。それは、政府全体の経済・景気見通しが、実体の成長を楽観的に捉え、したがって税収が多めに見込まれていたからである。だが平成3年度後半ともなると見通しと実体のギャップは覆いがたく、税収は急減し、勢いその補填のための公債依存が高まらざるをえなくなる。本章が対象とする4年度から6年度にかけてその傾向は一層強まり、いわゆる失われた10年に対応する財政の姿が定着するに至る。この間に生じた政治的な変動、すなわち自民党の単独政権体制から複数政党政権体制への移行も、こうした財政・予算の流れを大きく変えるものではなかった。

この時期の財政・予算を導いた考え方には、二つの大きなポイントがあった。一つは経済の前途を比較的楽観的にとらえ、バブル期の異常な拡張が収まって適正、正常、平穏な状況になり、インフレなき穏やかな成長路線に入るだろうと予測していることである。年々引き下げられてはいくものの、毎年の政府の経済見通し・成長見通しの水準はそうした見解に基づいて提起され、当然当初予算での税収はその線に沿って見込まれる。だが既に3年度から、予算の執行過程の進行とともに、見通しと実体との乖離が広がってゆき、4年度以降はそ

の度合いが深刻化する。その端的な結果が、景気弾性値の高い法人税等の急速かつ大幅な減収である。

もう一つのポイントが、財政・予算を通ずる景気対策に対する慎重な姿勢である。不況の深化とともに、経済界・労働界・野党などからの景気対策としての財政の出動を求める声は当然高まっていく。だが15年の苦闘の後やっと平成2年度に特例公債依存体質から脱却したものの、その間累積した多額の公債残高がもたらす、硬直化した財政の体質改革の課題を抱え続けている財政当局をはじめ、財政制度審議会や政府税制調査会は、財政の景気政策的運用、特に一般会計の特例公債再依存に結びつきかねない減税や歳出増については、終始慎重な立場を堅持しようとし、毎年度の当初予算はおおむねその線に沿って編成された。上記の成長見込み、税収見込みがそれを支えていた。

だが上記の財政理念に導かれた当初予算は、執行過程で毎年修正を余儀なくされた。想定外の景気悪化に対処するための大型経済対策が採用され、その裏付けとしての補正予算が組まれ、ここでは、当初予算の目論見とはかなり異なった方向・要素が持ち込まれることとなるのである。典型的には、税収不足の発生への対応としての公債増発と、不況対策としての新規公共事業の財源とする公債追加発行などがあり、より困難な課題として所得税や住民税などの基幹税の不況対策減税がある。一部には特例公債を財源とする減税主張等も出現する。それらの多くは財政規律保持の立場からは受け入れがたいものではあるが、深刻化する経済状況を背景とする社会全体の財政への期待の強さから見て到底無視しうるものではない。財政・予算当局としては、一方で新規租税の導入や既存債権の回収や債務返済の繰延べや法定減債基金積立の停止など、様々な手法を講じて税収不足を補い、新規公債発行を抑制し、最終的には特例公債依存への転落を阻止すべく尽力している。だが何よりも減税への社会全体の圧力に加えて、アメリカからの要望もあり、大型減税を実施し、それに対応した公債である減税特例公債という名称の特例公債の発行に立ち至った。それは短期間に整備されるはずの税によって償却が保証されるという設計になっていて、単純な赤字公債とは異なることが含意されていた。それに違いないが、2年度の特例公債依存体質からの脱却からわずか4年ほどで特例公債の発行が再開されたことは事実である。それは経済の不調から来る特例公債の発行であるが、財政である以上、経済外の事情によっても公債依存が高まることが避けがたい。

平成6年度末に近い平成7年1月の阪神・淡路大震災による税収の減少を補うために特例公債が発行された。減税特例公債に踵を接したこの公債は、その後の20年以上にわたって絶えることなく継続していることから、大きくみれば、前者と合わせて不況深化による税収減対応の公債、特例公債依存の定着をもたらしたものといえよう。

とはいえ、一般会計の体質悪化を避けるために、様々な手法が採用された。その第1が財政投融资の拡充である。もともと一般会計に比べて弾力的な運用が可能になるシステム・機構である財政投融资は、一般会計の困窮度が深まっているこの時期、経済対策の手段として一般会計を凌ぐ史上最大の活躍をみせた。地方財政もこの時期、国の一般会計に比べて相対的に恵まれていたこともあり、国の要請を受け入れて拡張的に運用された。それは一面からみれば地方財政の自治的・自律的な運用を侵すという謗りを免れないかもしれないが、一方、一国全体の財政力量を総動員して経済水準を高位に保ち、国民福祉の総量を高めるうえで有効であるともみなしうるのであろう。