

第4章 財政構造改革を巡って —財政再建への努力とその挫折—

これまで平成7年度から12年度まで、日本経済が置かれた状況を検討してきた。この時期は平成3年のバブル崩壊の後を受け、低成長、デフレ・不況が続き、本格的な景気回復が訪れない「失われた10年」と称される期間の真っ只中に位置していた。第1～3章でこの6年間で2か年度ずつに区分し、日本経済・財政の推移を明らかにしてきた。

このような分析とは別に、この時期特有の経済政策上の課題を個別に取り上げる必要がある。かかる点、特に重要なのが、(1) 財政再建とそれに対する取組み、(2) 不良債権と金融システム安定化に関する政策的対応である。以下、第4章において(1)を、第5章において(2)を順次取り上げることにする。

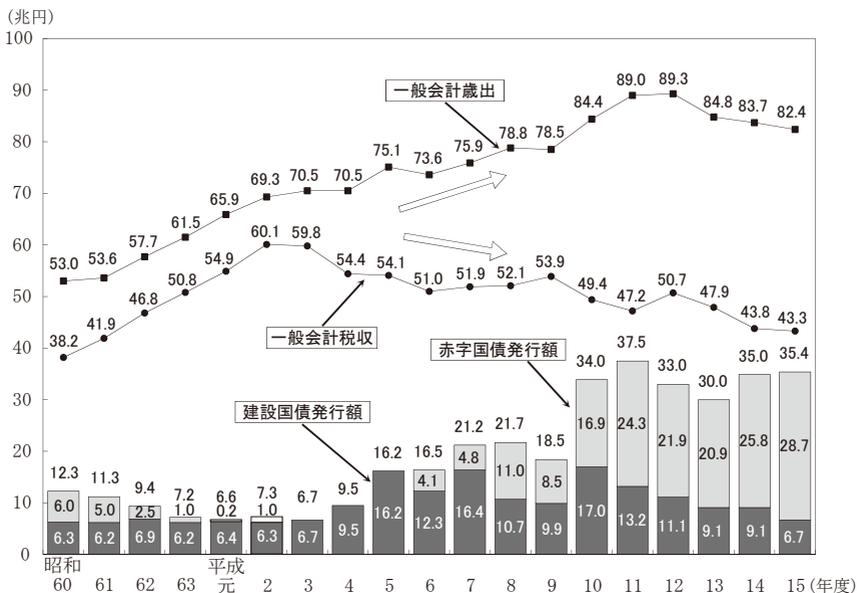
第1節 財政赤字累増と高まる財政危機

1 財政赤字の現状

これまで分析してきたように、景気浮揚のため累次の経済対策の下で採られた財政出動は限定的な効果しか挙げていない一方、日本に巨額の財政赤字をごく短期間のうちにもたらした。まずその実態を検討しておこう。財政赤字を計測する指標は幾つもあるが、最も重要なものは国の一般会計における歳入歳出の動向である。図2-4-1に、一般会計の歳出、税収そしてその両者の差額となる国債発行の推移が昭和60(1985)年度以来示されている。

税収は、バブルのピークの平成2年度に60.1兆円と戦後の最高水準に達した後、平成15年度まで長期的に低落傾向を続けている。低落の要因は二つある。

図 2-4-1 一般会計における歳入・歳出の推移：昭和60～平成15年度



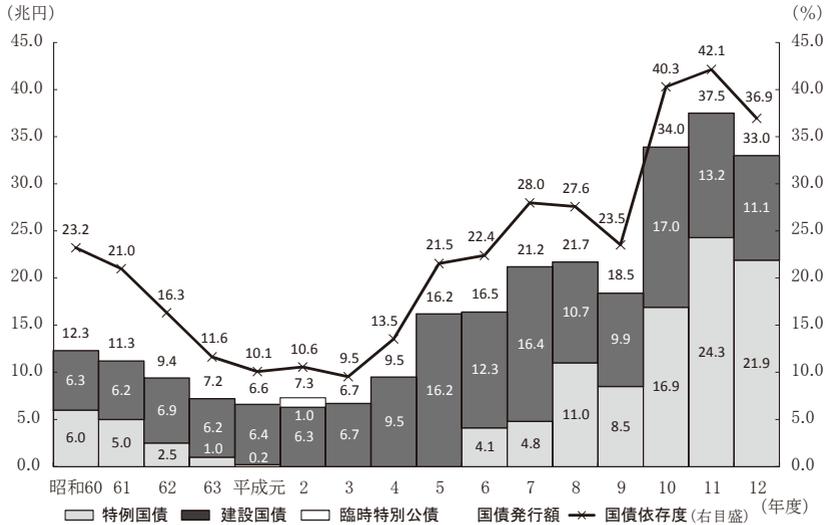
(注) 平成2年度は、湾岸地域における平和回復活動を支援するための財源を調達するための臨時特別公債を約1.0兆円発行。

(出所) 財務省「日本の財政関係資料」(平成23年9月)により筆者作成。

一つは景気低迷を受けた税収不振であり、もう一つは制度的に減税が繰り返された結果である。いずれの要因も大幅に税収減少をもたらし、平成12年度には50.7兆円という低水準にまで落ち込んでいる。その一方で、図2-4-1からも明らかのように、景気対策のために採られた公共投資増加並びに人口高齢化による社会保障関係費の伸びを反映して、歳出は大きく増大している。平成2年度に69.3兆円であったものが、平成12年度の89.3兆円にまでほぼ一貫して増え続けている。それ以降、小泉構造改革の動きもあり、歳出の伸びは抑制気味ではあるが、税収とのギャップを縮小させるには至っていない。

このような税収、歳出の動きを比較すると、バブル崩壊後明らかに両者のギャップは拡大している。そこで財務省は、図2-4-1の状況をワニの上顎と下顎が開いた姿になぞらえて「ワニの絵」と称している。このワニの口の開きが、国債発行額である。平成10年度に30兆円の大台に乗って以来、平成15年度まで

図 2-4-2 国債発行額と国債依存度の推移



(出所) 国債発行額は財務省「日本の財政関係資料」(平成23年9月)、国債依存度は財務省「財政の現状と今後のあり方」(平成15年3月)により筆者作成。

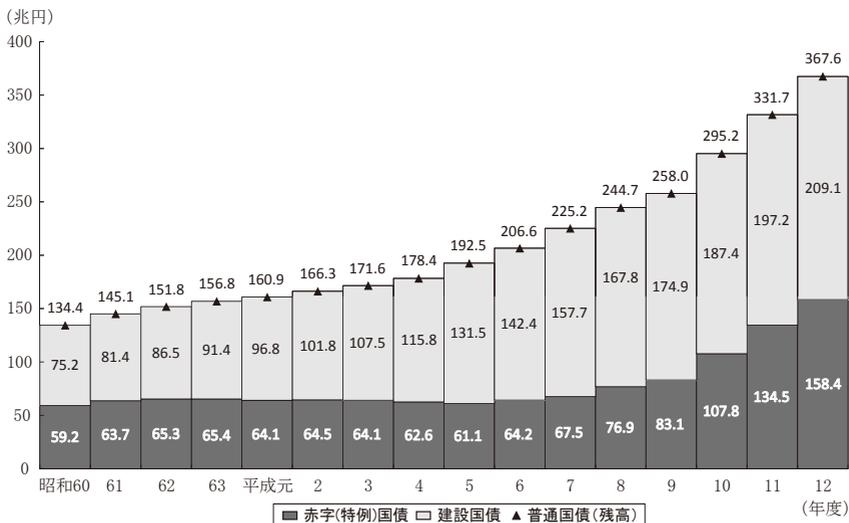
この状況が継続している。更に悪いことには、不健全とされる赤字国債(特例公債)の相対的割合が次第に増加していることである。これは構造改革により建設国債が充当される公共事業費が削減される一方で、社会保障関係費を中心とした経常支出の伸びが赤字国債の増加と結びついていることを物語っている。¹⁾

この結果、国債依存度は急拡大することになった。図2-4-2に、昭和60年度から平成12年度までの国債依存度の推移が描かれている。国債依存度は、バブル期には税収増が生じ大幅にその水準が低下し、財政健全化へと大きく転換した。事実、昭和60年度の23.2%から平成3年度には9.5%にまで下落しており、平成2～5年度の4年間には赤字国債ゼロを実現している。

ところが、平成4年度以降、国債依存度は景気後退と相次ぐ財政出動により上昇に転じている。平成7年度に28.0%に達した後、平成9年度にはいったん23.5%まで低下したにもかかわらず、平成10年度40.3%、11年度42.1%と40%のカベを突破し急上昇を描いている。これはまさに小渕内閣の採った累次の景気刺激策を反映したものである。

この年々のフローでみた財政赤字の増加は、必然的に国債残高の累増につな

図 2-4-3 国債残高の推移



(出所) 「国債統計年報」(平成14年度版)より作成。

がる。図2-4-3に、昭和60年度の134.4兆円以降、増大し続ける国債残高の推移が描かれている。平成9年度に258.0兆円であったのが、翌10年度に295.2兆円、11年度には331.7兆円と累増している。この巨額に積み上がった国の借金は、国民一人当たり約260万円、4人家族で約1040万円にも上る金額となっている。

〔注〕

- 1) 地方の財政赤字も、国ほどではないが、バブル崩壊後急増を示している。平成3年度の借入金残高(=交付税特別会計からの借入金残高-(マイナス)地方負担、公営企業債残高-(マイナス)普通会計負担分、地方債残高の合計)は70兆円であったが、平成17年度には204兆円にまで約3倍も増加している。対GDP比率でも、14.8%から39.7%にまで上昇している。

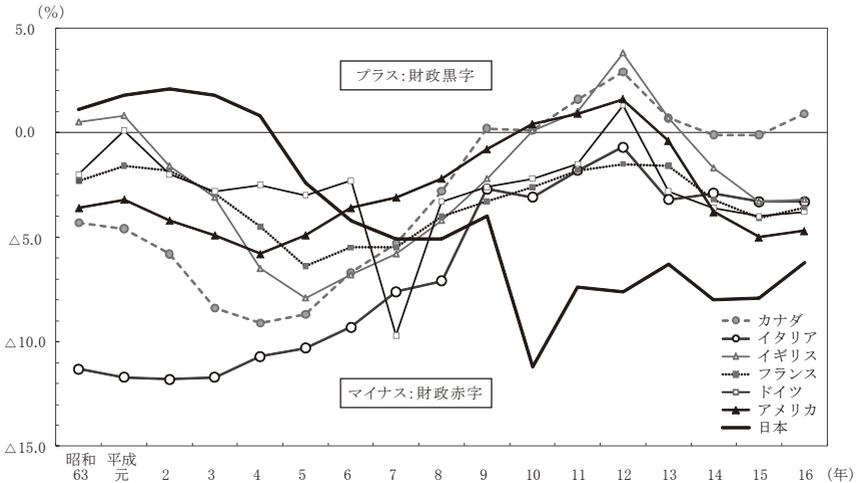
2 財政赤字の国際比較

財政赤字の急増は、国際的にみて日本を先進国の中で最悪の赤字国にしてしまった。この財政赤字は、年々の国債発行額のフローと長期債務残高のストック

クの2種類のデータによって、国際比較の視点から示すことができる。以下、OECD統計を用いてG7諸国との比較において検討してみよう。

図2-4-4にG7諸国における一般政府の年々の財政赤字の対GDP比が昭和63～平成16年（1988～2004年）の間、描かれている。昭和63～平成4年に日本は財政黒字であり、とりわけ平成2～4年のバブル崩壊前後において、日本は唯一の財政黒字国であった。この期間、赤字比率が10%を超えるイタリアをはじめ先進国すべてがかなりの規模の財政赤字に悩んでいた。バブルが崩壊した平成3年の時点では、日本の財政収支は1.8%の黒字で、G7諸国の中では最良の水準であった。ところが景気後退が長引くにつれ、この赤字幅は拡大を続け、平成14年には8.2%と最悪の水準に達し、好転した他国のケースとは全く逆の動きを示している。ヨーロッパ諸国における財政赤字削減、つまり財政再建への努力は、よく知られているようにマーストリヒト条約による通貨統合への参加条件、すなわち対GDP比3%まで財政赤字の削減を目指すものであった。この一種の外圧により、平成11（1999）年にはイギリス、ドイツ、フランス、イタリアの4か国はすべて財政収支の対GDP比をプラス（財政黒字）あるいはマイナス（財政赤字）3%以下とすることに成功している。2001（平成13）年以

図 2-4-4 G7 諸国における財政収支の対GDP比

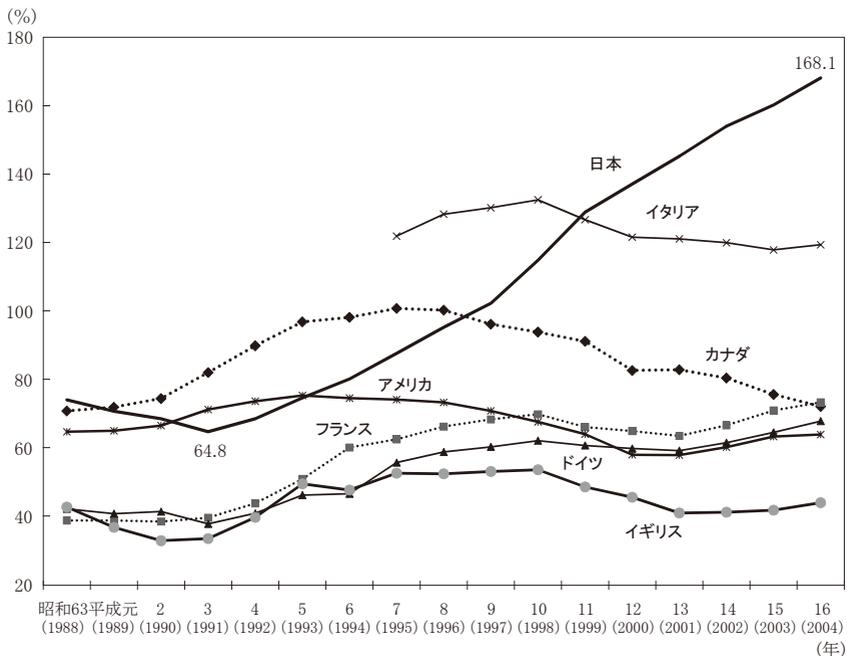


(出所) OECD “Economic Outlook, Volume 2006” Issue I, 191ページより作成。

降、この改善傾向は反転の傾向にあるが、2004（平成16）年時点でも日本より財政赤字が悪化している状況にはない。

財政赤字を示すもう一つのストック指標は、**図2-4-5**に示されている。¹⁾これは国と地方の長期債務残高の対GDP比である。日本は平成3年に64.8%であったのが、その後急上昇を続け、平成16年には168.1%にも達している。²⁾この間、マーストリヒト条約による通貨統合への参加条件60%を目指して努力したヨーロッパ諸国の赤字比率が低下傾向を示しているのとは好対照といえよう。フランス、ドイツ、イギリス、それにアメリカはほぼ40~70%の幅で落ち着いている。また、一時期100%を超え、日本より深刻な財政悪化に悩んでいたカナダは、1990年代後半から2000年代にかけて改善の方向を歩み、更に、かつて日本を上回って100%をはるかに超えていたイタリアも、1999年以降改善して拡大はしていない。一方で、バブル崩壊後に急増した日本の財政赤字は、その後ま

図 2-4-5 G7 諸国における長期債務残高の対GDP比



(出所) OECD “Economic Outlook, Volume 2006 Issue I” 191ページにより作成。

すますこの増加傾向を持続し、日本財政の持続可能性を疑わせる程度にまでなった。この深刻な財政危機が、21世紀に入って以降、税制改革も含め様々な問題を引き起こすことになる。

このように、フロー及びストックでみた日本の財政状況の悪化は、国外でも次第に注目されることになった。OECD『エコノミック・アウトルック』(Economic Outlook, vol.59, 1996年6月号)には、マクロ経済政策の目標の一つに財政の健全性を回復することが掲げられ、特に日本のケースに言及している。

「先進諸国における最も緊急なマクロ経済政策は、公的部門の財政の健全性を回復する過程を強化することである。財政赤字を削減し、債務の対GDP比の増加傾向を反転させることは、財政政策の維持可能性を再構築することであり、長期の実質金利の低下に寄与し、財政政策と金融政策の間の不均衡に起因する永続的な緊張を緩和する。しかしながら、短期的な財政赤字削減のペースは、ある程度、現在のまた将来の経済状況による。

日本においては、かなりの規模の裁量的な財政拡張が、しばらくの間需要を支えるのに寄与した。しかし、それに起因する財政赤字と公的債務残高のレベルは、維持不可能なほど高く、特に、高齢化が、まもなく、そして世界のどこよりも急速に日本において進むことを考慮すると、喫緊に修正しなければならない。財政赤字削減は、すぐに (soon) 始めるべきであり、内需の強さが許す限りの速さで進行させるべきである。」

国際的にみて、このように日本の財政状況は最悪である。この原因の一つは、明らかに我が国の国民負担率、とりわけ租税負担率の低さである。表2-4-1に、平成元～12年の租税負担と社会保障負担の対国民所得比が国民負担率として、6か国について示されている。欧州諸国において、国民負担率はこの期間におおむね50%を超えている。とりわけ高福祉高負担を標榜するスウェーデンは一貫して70%前後の高水準を維持している。

これに対し、日本とアメリカの両国は30%台と欧州4か国と比較して相当に低い。アメリカの国民負担率の低さは、自助努力を立て前とする国だけに社会保障負担率の低水準が原因である。日本の場合は、どちらかといえば低い租税負担率が原因といえよう。スウェーデンと比較して、半分にも満たない租税負

表 2-4-1 国民負担率の国際比較：平成元～12年

(%)

	日本			アメリカ			イギリス		
	租税 負担率	社会保障 負担率	国民 負担率	租税 負担率	社会保障 負担率	国民 負担率	租税 負担率	社会保障 負担率	国民 負担率
平成元年 (1989)	27.7	10.2	37.9	24.2	8.9	33.1	39.9	10.3	50.2
平成2年 (1990)	27.7	10.7	38.4	25.1	9.0	34.1	40.2	10.0	50.2
平成3年 (1991)	26.6	10.8	37.4	25.0	9.0	34.0	39.1	10.3	49.4
平成4年 (1992)	25.1	11.2	36.3	24.8	9.0	33.8	37.5	10.2	47.7
平成5年 (1993)	24.8	11.5	36.3	25.1	9.0	34.1	35.8	10.1	45.9
平成6年 (1994)	23.6	11.9	35.5	25.5	9.0	34.5	35.9	10.0	45.9
平成7年 (1995)	23.9	12.7	36.6	25.6	8.9	34.5	37.7	9.9	47.6
平成8年 (1996)	23.7	12.7	36.4	26.1	8.7	34.8	37.2	9.8	47.0
平成9年 (1997)	24.0	13.1	37.1	26.5	8.6	35.1	37.3	9.8	47.1
平成10年 (1998)	23.6	13.5	37.1	26.7	8.7	35.4	38.3	9.5	47.8
平成11年 (1999)	22.8	13.5	36.3	26.8	8.6	35.4	39.5	9.9	49.4
平成12年 (2000)	23.5	13.5	37.0	27.0	8.6	35.6	40.1	10.1	50.2

	ドイツ			フランス			スウェーデン		
	租税 負担率	社会保障 負担率	国民 負担率	租税 負担率	社会保障 負担率	国民 負担率	租税 負担率	社会保障 負担率	国民 負担率
平成元年 (1989)	27.1	19.2	46.3	31.4	26.5	57.9	52.5	19.6	72.1
平成2年 (1990)	25.6	19.0	44.6	31.3	26.7	58.0	53.9	20.8	74.7
平成3年 (1991)	28.9	21.8	50.7	31.9	26.8	58.7	50.6	20.6	71.2
平成4年 (1992)	30.0	22.5	52.5	31.6	27.1	58.7	47.1	19.4	66.5
平成5年 (1993)	30.2	23.5	53.7	31.7	27.3	59.0	47.2	18.3	65.5
平成6年 (1994)	30.5	24.3	54.8	33.0	27.4	60.4	45.8	17.8	63.6
平成7年 (1995)	30.3	24.4	54.7	33.3	27.4	60.7	46.2	17.3	63.5
平成8年 (1996)	29.1	25.2	54.3	34.9	27.6	62.5	48.0	18.9	66.9
平成9年 (1997)	28.5	25.8	54.3	35.7	27.0	62.7	50.0	18.6	68.6
平成10年 (1998)	29.2	25.5	54.7	38.2	24.1	62.3	51.1	18.8	69.9
平成11年 (1999)	30.6	25.3	55.9	38.7	24.1	62.8	54.9	16.8	71.7
平成12年 (2000)	30.8	24.9	55.7	37.9	23.8	61.7	52.6	18.2	70.8

(注) 財務省主税局『税制主要参考資料集』(平成27年3月)より作成。なお、社会保障負担率は国民負担率から租税負担率を控除して算出。

担率の水準では、歳出を仮に抑えるとしても財源調達不足は明らかである。その結果、毎年度の予算編成において必然的に財政赤字に依存せざるをえなくなっているのが実情である。

〔注〕

- 1) 一般に長期債務残高には、net debtと gross debtの区別が存在する。OECD統計

において、SNAベースによる一般政府（国、地方、社会保障基金）の債務残高は、社会保障基金の余剰を差し引くか否かによって、ネットとグロスの水準に差が生じてくる。**図2-4-5**においては、修正積立方式の年金制度を有する日本、アメリカは実質的に将来の債務と考えられる社会保障基金を除外した値を用いている。

- 2) 社会保障基金を含めたnet debtの数値は、2004年に82.2%である（OECD, “Economic Outlook, Volume 2006”, Issue I）。この水準はイタリアの97.7%に次いで高く、やはり深刻な財政赤字の状況は変わらないといえよう。ちなみにほかのOECD諸国のこの数値は40～60%程度である。

3 財政赤字の長期展望

このような財政赤字の状況が将来どうなるのか、その長期見通しは、非常に重要な問題となってきた。平成9年1月21日に開催された財政構造改革会議に大蔵省が提出した資料の中に、経済企画庁、¹⁾ 通商産業省、株式会社大和総研が行った長期見通しをまとめた「2025年の我が国経済・財政の展望」がある。この長期的な推計は、非常に悲観的な結果で、次のような結論を導いていた。

「3つの長期見通しは、高齢化のピークである2025年までの我が国の経済・財政の姿を展望しているが、いずれも『現在の財政構造及び経済構造を改革しないと、21世紀の日本経済・国民生活は破綻する』との姿を示している。」

具体的には、次のような推計結果となっている。第1が、財政赤字の対GDP比であり、**表2-4-2**に整理されている。経済企画庁推計が三者の中で最も楽観的であるが、それでも2025（平成37）年にはストックでみて債務残高は対GDP比で153.4%、フローの財政赤字の対GDP比は14.7%である。他方、通商産業省推計はストックで175.2%、株式会社大和総研推計は200%超、またフローで10～20%となっている。いずれも、「財政赤字（対GDP比）が発散して維持不可能な水準に到る」という指摘となっている。

第2に、更に悪いことに、「経常収支は赤字化。そして純債務国化し、GDPの多くが海外への利払いで流出」という推計も導かれている。その推計結果が**表2-4-3**である。いずれの推計も2000（平成12）年以降、時期に差があるものの経常収支が赤字化し、特に経済企画庁の推計では2025（平成37）年にその規

表 2-4-2 財政赤字対GDP比の将来推計

(単位：%)

	2025年の債務残高	2025年の財政赤字
経済企画庁推計	153.4	△ 14.7
通商産業省推計	175.2	△ 7.2
株式会社大和総研推計	215.8	△ 10.9

(出所) 「2025年の我が国経済・財政の展望（経済企画庁・通商産業省・株式会社大和総研の長期見通し）」（平成8年12月財政制度審議会財政構造改革特別部会（第29回）資料）により作成。

表 2-4-3 経常収支の赤字化（対GDP比）の将来推計

(単位：%)

	経常収支の赤字化	2025年の経常収支
経済企画庁推計	2000～2010年	△ 14.3
通商産業省推計	2000年頃	△ 4.7
株式会社大和総研推計	2010年頃	△ 1.3

(出所) 「2025年の我が国経済・財政の展望（経済企画庁・通商産業省・株式会社大和総研の長期見通し）」（平成8年12月財政制度審議会財政構造改革特別部会（第29回）資料）により作成。

模は対GDP比で14%超に及ぶとされている。その結果、アメリカで1980年代にみられた「双子の赤字」と称される状況になる。高齢化に伴う貯蓄率低下もあり、「双子の赤字」の下で金利高騰、投資減退から経済成長は大幅に鈍化し、国民生活のレベルも低下するという悲観的な見通しが述べられていた。

このように財政赤字並びに経常赤字の対GDP比が急上昇する背景に、現行制度の下での歳出増、とりわけ社会保障費増による大幅な国民負担率の増加が見込まれている。

経済企画庁は、このような問題を長期に展望するために、大がかりな計量経済モデルを開発し、財政・社会保障の現状のシミュレーション分析を試みている。²⁾ その分析結果として三つのインプリケーションについて述べているが、最初の二つ、財政赤字並びに経常赤字については既に述べたとおりである。国民負担率の将来見通しについては、第3のインプリケーションで次のように述べられている。

「第3に、通常の国民負担率には、財政赤字が考慮されていないという限界があることが明らかとなった。すなわち、通常の国民負担率のみを見ていたのでは、これまで述べてきたような、財政・社会保障の維持可能性、国民経済的な対外経

常収支の問題点などを見逃してしまうおそれがある。全ての公共サービスが究極的には国民負担に裏付けられるものである以上、その負担は中長期的には財政支出規模の水準に見合うべきであり、将来を展望する際には、財政赤字が多額に上っている状況が将来の国民負担率の上昇要因となるからである。ちなみに、現行ケースでは、国民負担率（対国民所得比）は1994年度実績の35.8%から2025年度には50%を上回ることとなるが、国民負担率に一般政府財政赤字比率を加えた『潜在的な国民負担率』は、1994年度実績の39.2%から2025年度には70%を上回ることとなる。』

図2-4-6に、潜在的国民負担率の将来展望が示されている。2025（平成37）年度には、73.4%にまで上昇すると見込まれている。³⁾ 図から観察できるように、三つの構成因のいずれも拡大している。その中でもとりわけ一般政府財政収支（財政赤字）の対国民所得比の伸びが著しく、1994（平成6）年度の3.4%から、2025（平成37）年度には21.9%になるとされている。

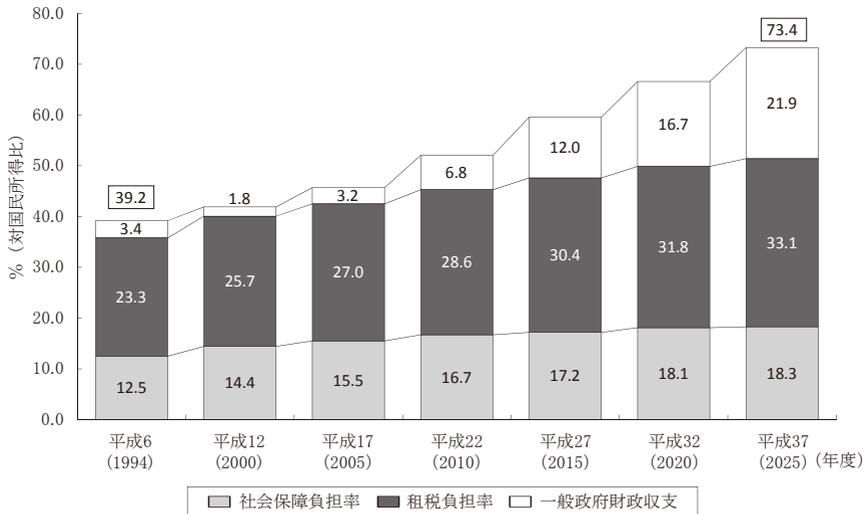
以上述べられた結果は、明らかに日本財政・社会保障の「破局シナリオ」である。このシナリオを回避するために、別途、代替的シミュレーションが試みられている。その結果は、表2-4-4に整理されている。そこから導かれる帰結は、次のようになる。

「代替的シミュレーションを試みたところ（表）、①実質的な歳出の伸びを抑制するだけでは、やはり2025年度において社会保障基金は機能を果たせなくなり、②社会保障の給付と負担のバランスを確保していだけでは、一般政府債務残高は依然として高水準であり深刻な状況という結果が得られた。すなわち、政府債務の累積が回避され、かつ、社会保障基金が維持できるとともに、国民負担率が大幅に上昇しないようにするためには、公的債務の国民経済に占める比率が上昇することを極力抑制するための財政構造改革及び、給付と負担を公平かつ適切なものとするための社会保障制度改革について、これら双方をただちに実現していくことが必要といえる。」

〔注〕

- 1) この経済企画庁の資料は、経済審議会報告「『構造改革のための経済社会計画』

図 2-4-6 潜在的国民負担率の展望



(出所) 経済企画庁総合計画局「21世紀の財政・社会保障問題—『構造改革のための経済社会計画』の推進状況と今後の課題から—」(『ESP』1997年2月号 61ページ)。

表 2-4-4 代替的シミュレーションの結果

2025年度予測		現行ケース	①財政支出抑制	②社会保障制度改革	① + ②
国民負担率	対NI比	51.5%	51.4%	48.7%	48.4%
(潜在的な国民負担率)	対NI比	(73.4%)	(59.0%)	(60.0%)	(-)
一般政府資産残高	対GDP比	△ 153.4%	△ 50.2%	△ 96.8%	10.7%
うち社会保障基金残高	対GDP比	△ 9.9%	△ 18.4%	41.5%	39.6%
経常海外余剰	対GDP比	△ 14.3%	△ 6.0%	△ 5.6%	3.6%
平均経済成長率 (2011~2025年)		1.1%	0.9%	1.4%	1.2%

(注) 1. ①財政支出抑制：政府最終消費支出を抑制するとともに、その他の政府支出の実質伸びをゼロとした場合。

②社会保障制度改革：年金の報酬比例部分も含めた完全65歳支給への移行をはじめ、医療、介護、育児、雇用等、各分野における制度の変更を行った場合。

2. NI: 国民所得、GDP: 国内総生産。

(出所) 経済企画庁総合計画局「21世紀の財政・社会保障問題—『構造改革のための経済社会計画』の推進状況と今後の課題から—」(『ESP』1997年2月号 61ページ)。

の推進状況と今後の課題」(平成8年12月3日)によっている。

- 2) 経済企画庁総合計画局「21世紀の財政・社会保障問題—『構造改革のための経済社会計画』の推進状況と今後の課題から—」(『ESP』1997年2月号)において、その特徴を次のように述べている。

「そこで、21世紀の財政・社会保障を展望するにあたり、今回新たに計量経済モデルを開発してシミュレーション分析を試みた。こうした、財政・社会保障制度及び人口構造の変化を明示的に組み込んだ計量経済モデルによる検討はおそらく初めての試みであろう。」

このシミュレーション分析の元となったのは、前掲注1)の経済審議会報告である。

- 3) 潜在的国民負担率の将来推計に関し、この経済企画庁推計以外に、通商産業省推計が92.4%、株式会社大和総研推計が73.3%となっている。

第2節 財政構造改革の推進

1 特別部会の設置と中間報告

以上のように、財政赤字が深刻化した現状並びに将来の見通しを受け、1990年代後半には財政再建が従来以上に重要な政策課題となってきた。財政赤字削減に対する取組みは、従来から大蔵大臣諮問機関である財政制度審議会を中心に進められてきた。平成7（1995）年秋には財政制度審議会は欧米5か国に海外調査団を派遣し、各々の国の財政状況を調べている。¹⁾このような情報を基に、「財政の基本問題に関する報告」（平成7年12月12日）をまとめ、当時の財政健全化の状況とその必要をまとめている。その中に、景気刺激策と、その財政政策の役割に関し、次のようなコメントがある。

「今回、調査のために訪問した欧米諸国においては、不況期においていわゆるケインズの的な拡張的財政政策を行っている国はなかった。これは、過去の一時期における経験（米国における1960年代、ドイツにおける1960年代半ば、フランスにおける1970年代半ば及び1980年代初頭）から、このような拡張的財政政策は当初は一定の効果はあるとしても、中長期的な経済成長をもたらすものではなく、むしろ、財政赤字の累積を通じ、民間の資金を吸収してしまうことにより、経済成長のためにマイナスでしかないと認識されるに至ったことによるものであった。さらには、経済の成熟化、国際化の中で拡張的財政政策の効果が低下してきていることもその一因と思われた。」

このような見解が、その後の財政再建の取組みの基本となっていたといえよう。増大の一途をたどる財政赤字を危惧した大蔵省は、平成8年に入ると財政再建へ向けてより本格的に踏み出した。具体的には、大蔵大臣の諮問機関である財政制度審議会の下に置かれていた基本問題小委員会を、平成8年2月に拡充・改組し、財政構造改革特別部会²⁾を設置し、そこで準備的な作業を始めることになった。課題は大別して次の二つであった。

- (1) 財政健全化に取り組むに当たってのマクロ的な目標設定
- (2) 財政の果たすべき役割、守備範囲の見直し

この特別部会は2月に設置されて以降、精力的に上記の2点を中心に検討を進めている。2月8日に第1回の部会を開いて以降、4月までに6回の会合を持ち、有識者に対するヒアリングを交え、財政構造改革の基本的な構想を固めている。

その後、これら二つの課題を検討するために、特別部会の中に第1分会と第2分会が設けられ、別々に検討が行われ計18回の分会の後、7月に中間報告を作成するに至った。「財政構造改革に向けての中間報告」(平成8年7月10日)の公表に当たって、財政制度審議会の豊田章一郎会長より、久保巨大蔵大臣へ次のような審議の経過についての説明がなされた。

「財政制度審議会は、昨年、基本問題小委員会を設置し、我が国における財政健全化の必要性等について、海外調査を交えつつ、検討した結果を『財政の基本問題に関する報告』としてとりまとめた。さらに、当審議会では本年2月以降、基本問題小委員会を拡充・改組し、財政構造改革特別部会を設置し、財政の果たすべき役割や守備範囲の見直し、財政健全化に取り組むに当たっての目標について、集中的に審議を行ってきた。

当審議会においては、今後、個別の歳出削減策等についての諸外国の実状を調査した上で、秋以降、更に本格的な審議に入ることを予定しているが、現時点において、中期財政健全化目標等について、本年2月以降財政構造改革特別部会が行ってきた各歳出項目についての議論の切り口、今後の審議の足がかりとなる論点等を整理し、報告することとした。」

この中間報告は、「財政構造改革を考える一明るい未来を子どもたちに—」というタイトルで公表され、その後一般的な書物として刊行され、広く国民にその内容が開示された。³⁾ 本文は、「財政構造改革の必要性」、「財政健全化に取り組むに当たっての目標及び手法」、「財政の関与すべき分野や守備範囲の見直し」に分けられ、補足として海外事情まで含めた参考資料が付け加えられている。

この報告を受けて、9月に入ると、欧米8か国の財政運営の実態を調査する

ために二つの海外調査団を派遣した。⁴⁾ 各国が財政赤字削減をいかに遂行しているかを学び、この経験から後で閣議決定された財政健全化目標が策定された。また財政赤字削減を歳出削減による財政構造改革を通じて行うという狙いから、関連省庁の意見を聴く必要があり、11省庁からのヒアリングも実施した。と同時に、国民各層の意見を幅広く聴くために、10月に入ると大阪と札幌で2度ほど地方公聴会を開催した。

〔注〕

- 1) この5か国とは、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデンである。
- 2) 部会長は当時、財政制度審議会特別委員であった筆者が務めることになった。
- 3) 石弘光監修『財政構造改革白書』（1996年、東洋経済新報社）。
- 4) 欧州班は、平成8（1996）年9月1～14日の間、イギリス、ドイツ、フランス、イタリア、スウェーデン、デンマークを、アメリカ・カナダ班は、9月2～14日の間、アメリカ、カナダの2か国を、各々回ってきた。

2 特別部会の最終報告

このように特別部会は中間報告の後も集中的に審議を進め、平成8年12月に最終報告「財政構造改革特別部会最終報告」を公表した。¹⁾ 1年後に国会で成立した「財政構造改革法」の基礎は、この特別部会による最終報告によって準備されたことになる。

その概要は、財政制度審議会の「財政構造改革特別部会—活力ある21世紀への条件—」（平成8年12月12日）によって次のように要約される。

この最終報告は、大きく三つに分けられている。まず最初に、「財政構造改革の基準」として政府の役割を見直すことからスタートし、その狙いをこう述べている。

「財政構造改革に当たっては、政府の役割をもう一度原点に立ち帰って見直す必要がある。これは現在、行政改革委員会で行われている官民の役割分担の見直しの議論とも共通する視点である。

財政制度審議会としては、財政の関与すべき分野についての報告を昭和56年12月に取りまとめており、今回の議論も、本年2月のスタートにあたり56年報告に

において示されている基準を再確認している。

56年報告の基本的考え方では、『これまでは財政支出が正当化されてきた施策についても、個人・家庭の自助努力に期待し又は民間部門の活力にゆだねることができないか真剣に検討すべきである。』とされている。その上で財政の関与をできるだけ小さくし、歳出の縮減・合理化を図るとの観点から、まず財政関与の正当性の基準を述べ、続いて公共部門撤退の基準、更に撤退しない場合にも、関与の水準を出来る限り引き下げていく基準について述べている。』

第2に、「財政構造改革の目標」を次のように設定している。

「諸外国の目標設定及び我が国経済の現状を踏まえると、以下のような考え方の下に目標を設定することが必要であろう。

(1) まず、国及び地方の高すぎる公的債務残高がGDP比で更に上昇していかないようにするため、財政赤字対GDP比3%以下の姿を、21世紀の早い時点で達成すべきである。この3%は、EUが通貨統合参加の最低基準としている財政赤字でもある。

そして、著しく急速な高齢化の進展が見込まれる中、過大となっている債務残高の対GDP比を引き下げていくため、米英両国が2000年ないし2002年に目指している財政収支均衡（＝公的債務残高が累増しない）の姿を最終目標とすべきである。

(2) 国の一般会計においては、まず、財政健全化の第一歩として、今後2～3年の間に、受益と負担の均衡を図るとの観点から、早急に、国債費除きの歳出・歳入（プライマリー・バランス）を均衡させるべきである。

次に、21世紀の早い時点までに、特例公債から脱却するとともに、公債依存度の引き下げに努める必要がある。

そして、最終的には公債残高が累増しないような財政体質の構築を目指す。

(3) 上記の諸目標を達成するために、国、地方双方において、毎年の一般歳出の伸びをGDPの伸び（名目成長率）よりも相当低く抑える必要がある。』

この(1)、(2)、(3)の三つの目標は、それなりに段階を追ったもので財政再建の指針としては評価し得るものである。まず基礎的財政収支（プライマ

リー・バランス)を均衡させ、財政赤字膨張に止血を施し、次に1980年代に採られた赤字国債からの脱却を目指している。そして最終的に、財政収支全体の均衡を図ろうとしている。目標自体は立派だが、今日に至るまでそれが実現されていないことに、問題の深刻さがあるといえよう。

第3として、「財政構造改革の方向」が示されているが、この個所は、以下に述べる歳出の削減合理化の議論で触れることにする。

この最終報告を受け、平成8年12月19日に「財政健全化目標について」が、正式に閣議決定された。その前文で、次のようにその狙いが強調されている。

「我が国は、21世紀に諸外国に例をみない超高齢化社会を迎えようとしている。現在の財政構造を放置し、超高齢化社会の下で、財政赤字の拡大を招けば、経済・国民生活が破綻することは必至である。このような事態を回避するためには、経済構造改革等とともに財政構造改革が急務である。このため、国及び地方の一体となった取組みにより、まず公的債務残高の対GDP比の上昇を止め、その後、最終的には公的債務残高が絶対額で累増しない姿を実現していくことが必要である。21世紀の活力ある豊かな国民生活を実現するとともに、子どもたちや孫たちに対する責任を果たすために、下記のとおり、財政健全化の努力目標を設定するとともに、その方策についての原則を定め、財政構造改革を強力に推進することとする。」(出所)『国の予算』平成9年度 1118ページ。

これを受け、平成9年度予算は財政構造改革元年として編成されることになった。その詳細は既に、第2章第4節で述べているのでここでは省略する。

〔注〕

- 1) この特別部会最終報告は、石弘光監修『財政構造改革の条件』(1997年、東洋経済新報社)として刊行された。

3 財政赤字削減及び歳出削減の目標

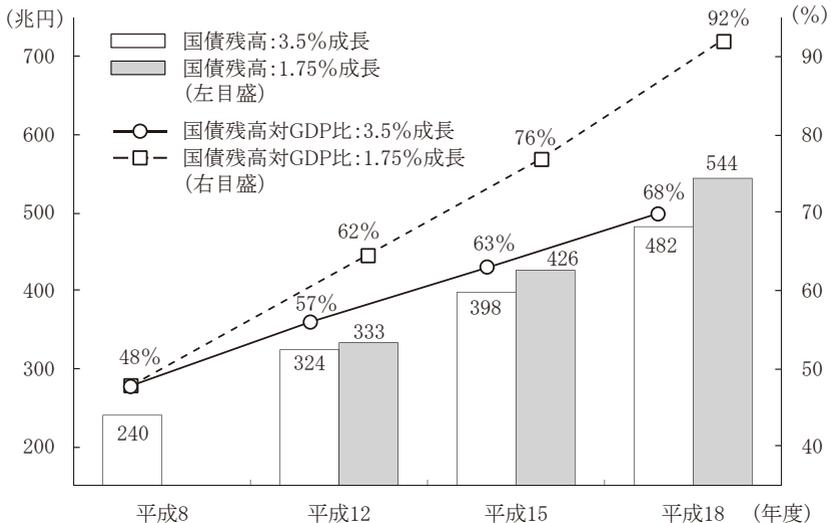
さて、財政構造改革を具体的に推進するに当たり最も重要なことは、財政赤字削減及び歳出削減にいかにか数量的目標を導入するかであった。前者は財政健

全化のマクロ的な指標、そして後者は政府の守備範囲の見直しを実施する目標とされた。これらは財政構造改革会議の中で検討されたが、その準備的な基礎作業はすべて、財政制度審議会の下に置かれた財政構造改革特別部会の手によって行われていた。

ところで、財政再建が議論されだした平成8年の時点で、将来の財政赤字の累増がどの程度で、それを歳出見直しで削減するとしたらどのような規模になると見積もっていたのであろうか。当時、大蔵省による特別部会への提出資料も含め、財政赤字の将来推計が幾つか公表されていた。それらを手がかりに、まず財政赤字の将来像を検討しておこう。財政赤字の動向は税収の伸びに左右されるので、名目成長率の予想が重要となる。新しく策定された経済計画「構造改革のための経済社会計画—活力ある経済・安心できる暮らし—」によると、名目成長率は平成8（1996）～12（2000）年までの間に平均して3.5%と見込まれている。更に選択的ケースとして、規制緩和など構造改革が十分に達成されないとする、名目成長率は半分の1.75%になると推定されている。

平成8年度現在で、国の一般会計の国債残高は約240兆円である。図2-4-7に

図 2-4-7 国の一般会計の国債残高及びその対GDP比

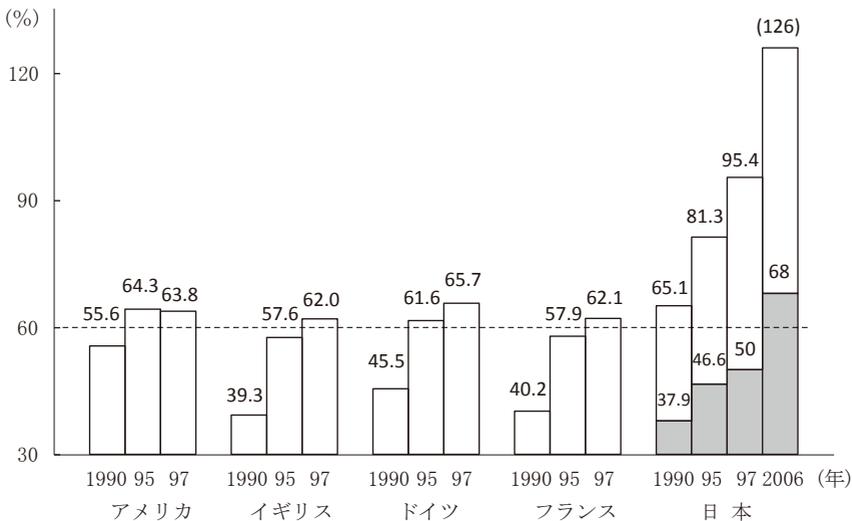


(出所) 財政制度審議会「財政構造改革を考える—明るい未来を子どもたちに—」(平成8年7月10日)。

描かれているように、10年後の平成18年度には、3.5%という高い経済成長のケースで約2倍の482兆円、低い1.75%のケースで544兆円¹⁾にまで増大すると予想される。対GDP比でみると、18年度には8年度の48%から各々68%、92%へと上昇の一途をたどることがわかる。

国の一般会計の範囲で国債残高を議論しても国際的にみてどのような位置にあるのか判断できない。そこで、**図2-4-8**には、一般政府（国、地方、社会保障基金を含む。）の範囲で、主要先進国との比較において債務残高の対GDP比が示されている。前述のように、マーストリヒト条約による通貨統合への参加の条件は、この比率が60%を超えないことである。他の4か国とも、1997年の数値は60%のラインにほぼ接近している。ところが日本のみ95.4%と突出して高い水準となっており、更に2006（平成18）年には126%まで上昇すると予想さ

図 2-4-8 一般政府債務残高対GDP比



(注) 1. □は一般政府債務残高の対GDP比であり、97年度までの数値はOECD, *Economic Outlook*, June 1996による。

日本の2006の値は、同年度末の国の一般会計公債残高対GDP比の見通し(■)に96年の一般政府債務残高と一般会計公債残高の比率(88.8/48.3)を乗じたもの。

2. ■は国の一般会計公債残高の対GDP比であり、97及び2006年度末の値は「中期的な財政事情に関する仮定計算例(イ)」(名目成長率3.5%等を前提)による(年度ベース)。

(出所) 石弘光監修『財政構造改革白書』(平成8年、東洋経済新報社)35ページ。

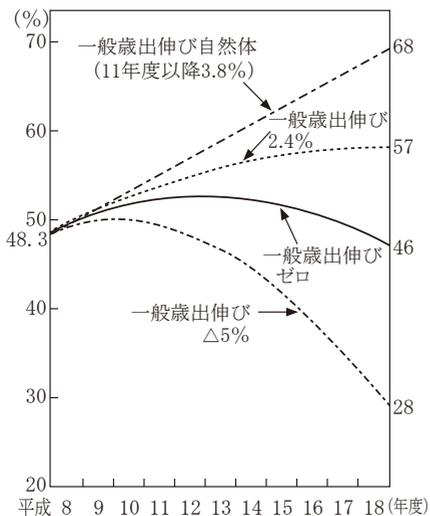
れていた。

このままでは明らかに日本の財政赤字は無限に発散し財政破綻に陥ると、当時政府によって懸念されていた。財政構造改革法を策定してこの事態を避けたいと考えたのは、まさにこのような判断が介在していたことにはかならない。それでは財政赤字削減に関してどのような対策が考えられたのであろうか。財政制度審議会を舞台に議論が行われ、専ら歳出削減で財政再建を実施する方策が検討された。平成8年当時の財政構造をそのままにしておくと、一般歳出は自然体で毎年3.8%伸びる。仮に赤字国債脱却を従来どおり財政再建の目標にすると、平成8年度12兆円の赤字国債は、一般歳出の伸びが自然体のままだと、21世紀の最初の年度である平成13年度には17兆円にまで増大してしまう。一般歳出の伸びを今後5年間ゼロに抑えるとしても、平成13年度の時点で赤字国債は5兆円残ることになる。

このように5年間一般歳出の伸びをゼロにするとは、具体的にどのような状況であろうか。平成8年度現在、一般歳出規模は43.1兆円である。前述のように現行の財政構造・施策をそのままにすると年3.8%増大するから、平成13年度にこの規模は54.2兆円となる。したがって一般歳出の伸びをゼロにするためには、両者のギャップ11.1兆円を平成13年度の時点で削減せねばならない。つまり歳出削減20%といった荒療治が不可欠となる。しかしながら平成13年度には、それでもなお5兆円の赤字国債が残されており、財政健全化の姿とは程遠い状況にある。つまり一般歳出の伸びゼロでは、到底目標に達しえないということである。したがって、更なる歳出削減が必要なことを示唆している。

そこで視点を変えて、平成8年度現在、対GDP比で約90%の水準にある公債残高を、EUの通貨統合の参加条件である60%まで引き下げるためには、一般歳出の伸びをどの程度にせねばならないであろうか。図2-4-9には、一つの試算が示されている。まず一般会計の範囲で、一般歳出の伸びを四つのケースに分け、平成18年度までの公債残高の対GDP比の推移を計算する。次いで図2-4-10に示されているように、一定比率（図の注を参照のこと）を乗じて、一般政府の範囲にまで拡大する。地方政府、社会保障基金の動向を所与として、一般歳出の削減のみで公債残高の対GDP比を引き下げようとする、伸びゼロのケースでは10年間に約90%の水準から85%まで、わずか5%程度しか低下しない。一般歳出の伸びマイナス5%で、平成18年度にやっと60%以下になると見

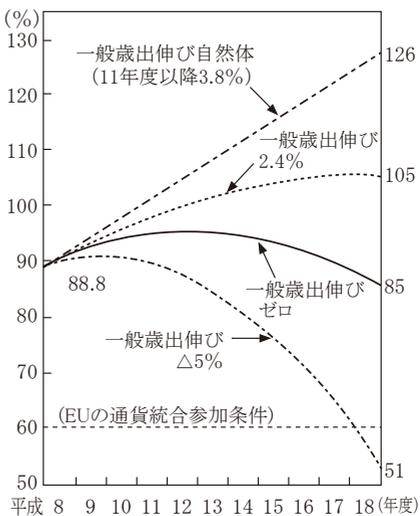
図 2-4-9 一般会計公債残高対GDP比の仮定計算



(注) 自然体ケースは、「中期的な財政事情に関する仮定計算例(イ)」(名目成長率3.5%等を前提)による(但し、7年度決算概数ベースに修正している)。他のケースは一般歳出以外は同試算と同様の前提を置いて計算。

(出所) 石弘光監修『財政構造改革白書』(平成8年、東洋経済新報社)37ページ。

図 2-4-10 一般政府債務残高対GDP比の仮定計算



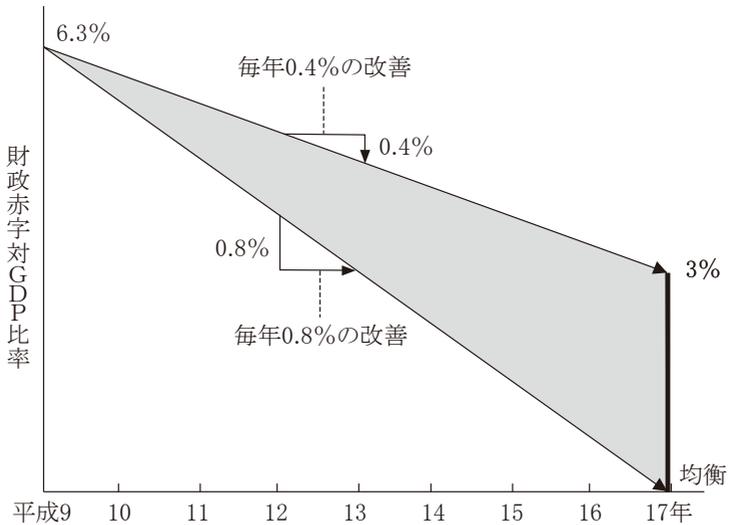
(注) 左の試算で得られた一般会計公債残高対GDP比の値に平成8年末の一般政府債務残高と一般会計公債残高の比率(88.8/48.3)を乗じたもの。

込まれている。果たして10年間近くも、毎年一般歳出を5%ずつ削減することが可能であろうか。

これまで財政健全化の目標は、債務残高の対GDP比の削減に置かれてきた。しかしながら、このストック・ベースの財政赤字削減は、EUの経験からもわかるように短期間ですぐに実現し得るものではない。そこでより現実的な目標としては、フロー・ベースの年々の財政赤字の対GDP比の削減に置かれることになる。後述するように、財政構造改革法でも正にこのフローの目標が採用されていた。

図2-4-11では、平成9年に6.3%である財政赤字対GDP比を、平成17年までにEUと同様の3%まで引き下げるとすると、毎年0.4%を削減すればよいことが示されている。仮にゼロ水準までもっていこうとするなら、毎年0.8%の赤

図 2-4-11 国・地方を通じた財政赤字縮減のテンポ



(出所) 石弘光監修『財政構造改革の条件』(平成9年、東洋経済新報社)74ページ。

字削減である。対象とされる期間の名目GDPはほぼ500兆円規模であるから、これらの削減幅は、国・地方を通じて毎年2兆円と4兆円が見込まれていた。当時、毎年2兆円なら、努力目標の範囲と考えられていた。

〔注〕

- 1) 後年、平成18(2006)年度における国債残高の実績を入手できるようになった。その結果は531兆7015億円であるから、10年前の推計544兆円(低成長ケース)がほぼ正確であったといえよう。

4 歳出の削減合理化並びに財政関与の守備範囲

問題はこのような財政赤字削減を、歳出削減でいかに実施し得るかであった。これが、前述のように、財政構造改革法の推進に当たっての第2の問題である。つまり、政府の守備範囲を見直しつつ、どの分野の歳出を抑制するかを具体的に検討する必要に迫られていた。財政制度審議会の「歳出の削減合理化の方策

に関する特別部会」でも、後に財政構造改革会議でも多くの時間を費やして検討が重ねられたという経緯がある。

この特別部会による「歳出の削減合理化の方策に関する報告」(平成7年12月18日)が公表された前年の平成6年12月にも、ほぼ似たような内容のものが公表されている。歳出の削減合理化に対する問題意識から、毎年同じような審議が行われていたということである。平成7年12月18日に、財政制度審議会の豊田章一郎会長より、武村大蔵大臣に提出された「報告」の冒頭に次のような経緯が述べられている。

「財政制度審議会は、本年9月の総会において、歳出のあり方及び削減合理化等に関する諸問題につき、歳出の削減合理化等に関する特別部会に審議を付託した。同部会は、審議の開始に当たり、各歳出分野の有する問題点のうち特に重要と考えられる点を主要検討項目として提示し、それに沿って活発な審議を行った。これを踏まえ、同部会は総会に報告を提出し、同報告は総会において了承され、ここに当審議会として報告する運びとなったものである。

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削減合理化に努めることが基本である。政府は、本報告の趣旨に沿って、引き続きその実現に全力を傾けるよう強く要請する。」

そして、平成8年度予算編成において歳出全体の洗い直しを徹底して行う際に用いるべきだとし、「報告」の「はじめに」で次のように要望している。

「これまでも、各年度の予算編成において、限られた財源の中、各種施策等について厳しい優先順位の選択が行われ、制度の見直しを含む種々の歳出の削減合理化のための努力が続けられてきたところである。しかしながら、平成8年度予算をめぐる財政事情はかつてないほど厳しいものであり、過去の経緯にとらわれずに、優先順位のさらに厳しい選択を行うなど、歳出全体の洗い直しを徹底することはもちろん、聖域を設けずに、制度の根本に遡って厳しく見直すことにより、削減合理化に向け果敢に取り組んでいくことが求められている。」

具体的には、本文において歳出の削減合理化の方策が、社会保障、文教・科

学振興、防衛、公共事業、政府開発援助、農業、運輸、地方財政・補助金等の8項目について整理されている。この段階ではごく定性的な叙述に終始し、削減に関し具体的な数値目標が示されているわけではない。しかしその後、後述するような財政構造改革法の主要経費の量的縮減目標を設定する際のベースとなった。

この時期に、もう一つ重要な作業が財政制度審議会で行われている。それは、財政の関与すべき分野の適否を決める基準について再検討をしている点である。再検討といったのは、既にこの審議会で、昭和56年12月16日に「財政の関与すべき分野についての報告」がなされており、その折に指摘された事項をチェックするという形で行われたからである。

昭和56年に公表された「報告」の「はじめに」に、問題意識が次のように述べられている。

「高度成長期における各種施策の拡充と安定成長への移行に伴う税収の伸び悩みによって生じた財政収支の構造的ギャップと、石油危機後の深刻な不況から回復するための積極的な財政運営とがあいまって、わが国財政は大量の公債に依存するに至った。一方、将来の経済社会環境を展望すると、人口の高齢化の進展、エネルギー制約への対応等のために財政への需要は増大していくものと予測される。従って、財政再建に当たっては、単に収支の改善を図るというだけではなく、既存の財政支出を抜本的に見直し、将来の財政に期待される役割にこたえうよう、財政構造の合理化を図ることが重要である。」

この「報告」については、「財政制度審議会資料集 特別部会(第1～7回)」(平成8年)において、「『財政の関与すべき分野についての報告』の概要」で、手際良く整理されている。この「概要」は、大別すると二つの個所に分けられている。

まず第1に、財政の関与について基本的基準が整理されている。具体的には、(1) 資源配分上の基準と、(2) 所得配分上の基準である。政府が提供する公共財は、一般に次の二つに分類される。

(1) 「純粋の公共財」

公共部門が提供するほかないが、提供の水準をどの程度とするか。また、

場合によっては、提供しないですますという選択肢も存在。

(2) 「メリット財」(政府が助長するに値するとされている財)

安易に財政に依存することは許されず、まず、民間部門に委ねうるか否か検討すべき。

この二つの公共財の供給を巡って、資源配分上、効率性の確保から主として純粋な公共財の守備範囲の決定が、そして公平の実現に向けて所得分配上、メリット財の領域が決定されることになる。いわば、効率と公平の双方の基準から、2本のモノサシが用意されている。このうち、とりわけ政府の守備範囲の拡大に、公平の基準によるメリット財の供給が寄与していたと考えられ、その縮減が重要視されている。

第2に、「概要」は守備範囲の決定に当たったの財政関与の具体的基準を整理している。この中で、財政関与の要否を判断するために、効率性の基準及び公共部門撤退の公平性の基準がまず検討される。次いで、財政関与の態様・方法、民間の補完、競争的共存や活用などの態様、そして国、地方、公的企業との役割分担といった財政関与の主体、あるいは直接的な財の無償供給か間接的な民間助成(補助金、税制活用、融資・利子補給など)かの財政関与の手段、費用負担のあり方などが論じられている。

財政制度審議会のこのような検討は、歳出の削減合理化及び財政関与の基準の再検討によって財政再建を推進するといった財政構造改革法の基本的な考え方につながっている。

第3節 財政構造改革法の策定に向けて

1 財政構造改革会議の役割

平成8年12月に財政健全化目標が設定された後、¹⁾更に財政構造改革を推進するために、翌9年1月に橋本首相自らを議長とする財政構造改革会議が誕生した。この会議のメンバーは以下のようで、重厚な布陣である。

議長：	橋本龍太郎	内閣総理大臣
	中曽根康弘	元内閣総理大臣
	竹下 登	元内閣総理大臣
	宮澤 喜一	元内閣総理大臣
	村山 富市	前内閣総理大臣
	村山 達雄	元大蔵大臣
	林 義郎	元大蔵大臣
	武村 正義	元大蔵大臣
与党：	加藤 紘一	自由民主党幹事長
	山崎 拓	自由民主党政務調査会長
	森 喜朗	自由民主党総務会長
	坂野 重信	参議院自由民主党議員会長
	村上 正邦	参議院自由民主党幹事長
	伊藤 茂	社会民主党幹事長
	及川 一夫	社会民主党政策審議会長
	園田 博之	新党さきがけ幹事長
	水野 誠一	新党さきがけ政策調査会長
政府：	梶山 静六	内閣官房長官
	武藤 嘉文	総務庁長官
	麻生 太郎	経済企画庁長官
	三塚 博	大蔵大臣
	白川 勝彦	自治大臣

与謝野 馨 内閣官房副長官（政務）

古川貞二郎 内閣官房副長官（事務）

この会議には、中曽根、竹下、宮澤、村山と歴代の内閣総理大臣をはじめ、自由民主党、社会民主党、新党さきがけの幹事長、政務調査会長等も加わり、自社さ3党を挙げて24名が名を連ねていた。このほかに、オブザーバーとして与党から5名の国会議員、そして政府から2名の大蔵政務次官が加わっていた。そして政府・与党の中心メンバーが参加する財政構造改革会議は、平成9年1月から9月までに10回開催され、財政構造改革法の骨格がここで作り上げられることになる。

なぜ、これだけ有力なメンバーを委員としたのであろうか。この財政構造改革の手法は、歳出縮減・合理化によるものであった。既得権益にもメスを加えねばならず、政治家、官僚、関連業界から反対意見が巻き起こることが容易に予想された。これを抑えるためには、首相経験者をはじめとする発言力のある有力議員の力が必要とされた。²⁾

平成9年に入り、1月21日に第1回財政構造改革会議が本格的に始動した。³⁾ 社会保障、公共投資、文教、農林水産など各分野における歳出見直しの検討に進んだ段階で、4月に企画委員会が設置されその具体化が図られることになった。この企画委員会のメンバーは、座長を自民党の加藤紘一幹事長とする18名の自社さの議員と、古川内閣官房副長官から構成されていた。

財政構造改革会議は6月までに8回、企画委員会は4月、5月の2か月で12回も開催され、精力的に活動が行われている。具体的には、マクロの財政健全化目標と歳出の個別的な削減が、政治力を背景に固められていった。平成9年3月18日の第4回会議で、前年の12月に閣議決定された財政構造改革の当面の目標年度が平成17（2005）年度から2年繰り上げられ、平成15（2003）年度にするという見解がまとめられた。これとともに、国民負担率の目標として、「財政赤字を含む国民負担率が50%を超えない財政運営」が付け加えられて、財政構造改革五原則が次のように打ち出された。

(1) 財政構造改革の当面の目標は、2003年とする。

財政健全化目標の閣議決定（財政赤字対GDP比3%、赤字国債発行ゼロ）は2005年までのできるだけ早期

(2) 今世紀中の3年間を「集中改革期間」とする。

歳出の改革と縮減は、「一切の聖域なし」とする。

「集中改革期間」中においては、主要な経費について具体的な量的縮減目標を定める。

- (3) 当面の平成10年度予算においては、政策的経費である一般歳出を対9年度比マイナスとする。
- (4) あらゆる長期計画（公共投資基本計画など）について、その大幅な縮減を行う。歳出を伴う新たな長期計画は作成しない。
- (5) 国民負担率（財政赤字を含む）が50%を超えない財政運営を行う。

またこの財政構造改革五原則の中には、平成10（1998）年度予算において政策的経費である一般歳出を対前年度比マイナスとする、「集中改革期間」（1998～2000年度）における主要な経費について、具体的な量的縮減目標を定めることなどが明記されていた。これらを受けて、6月3日の第8回会議で「財政構造改革の推進方策」が決定され、同日「財政構造改革の推進について」が閣議決定されることになった。

財政構造改革会議が公表した「財政構造改革の推進方策」（平成9年6月3日）の本文では、その狙いが次のように述べられている。

1. 少子高齢化の進展、冷戦構造の崩壊、キャッチアップ経済の終焉、大競争時代の到来、生産年齢人口の減少など、我が国の財政を取り巻く環境は大きく変容しているが、その中で財政は、現在、主要先進国中最悪の危機的状況に陥っている。

（中 略）

このため、財政構造改革五原則において、当面の目標として、2003年度までに財政健全化目標（財政赤字対GDP比3%、赤字国債発行ゼロ）の達成をめざすこと、今世紀中の3年間を「集中改革期間」と定め、その期間中は、「一切の聖域なし」で歳出の改革と縮減を進めることを決定した。これを強力に推進する。

特に、当面の平成10年度予算においては、政策的経費である一般歳出を対9年度比マイナスとするため、本会議で結論を得た主要経費の具体的な量的縮減目標等について、10年度の概算要求段階から反映させることとする。

なお、財政赤字の縮減の進捗度合によってはさらなる歳出削減に努めるもの

とする。

2. 財政構造改革を推進するに際しては、単なる財政収支の改善に止まることなく、財政構造そのものについての見直しを行うことが必要である。このため、官と民、国と地方の役割分担の見直し、公平な受益と負担の実現、経済活力の創出、財政資金の効率的配分等の理念を踏まえた大胆な改革を実現していく。

また、国民的な理解と納得を得られる財政構造改革とするため、一般会計、特別会計など財政に関する情報の開示についても積極的に進めることとする。

(中 略)

3. 財政構造改革会議は、以上の考え方にに基づき、下記のとおり具体的な改革と歳出削減の方針と方策を提示する。これに沿って、われわれは責任を持って必要な制度改革を果敢に断行するなど、健全な財政構造の構築に向け、最大限の努力を傾注する。このことが21世紀に対するわれわれの責務であると確信する。
4. 今後、歳出の改革と縮減を具体的に実施する観点から法律化すべきものを精査の上、財政再建法案（仮称）を策定し、できるだけ早期に成立を期す。これにより、財政構造改革の着実な推進が図られることになろう。

その後も、財政構造改革会議はその下部におかれた企画委員会と合わせて、平成10年にかけて活動を続けることになる。その主たる活動は、法律案の策定と、残された個別テーマとして日本国有鉄道長期債務の処理並びに国有林野の改革に置かれていた。

〔注〕

- 1) この段階で、橋本首相の行財政改革の一環として、財政再建法案を策定し、来るべき通常国会で成立を図ろうとするだろうとの報道がなされていた。

「政府・自民党は財政赤字の拡大に歯止めをかける財政再建法案（仮称）を来年の通常国会後半に提出する方向で調整に入る。（中略）98年の国会提出を検討していたが、橋本政権の最重要課題である行財政改革を実質的に推進する決め手と位置付け、前倒しに傾いた。」（出所）『日本経済新聞』平成8年12月12日朝刊。

- 2) この点、マスコミは次のように報道しており、世間でも広く知られていた。

「首相官邸や党執行部は①3月下旬に財政再建の総論を示し、党内論議の方向性を決める、②各論の段階で中堅・若手が抵抗すれば、財政構造改革会議に参加している首相経験者や旧派閥の領袖の力を使って押しきる—との段取りを描いている。しかし、『族議員』の抵抗が一段と強まるのは必至だ。」（出所）『日本経済新聞』

平成9年2月21日朝刊。

「首相周辺は『事務的積み上げで改革はできない。トップダウンで流れを作る』と『上からの改革』を強調する。各省や族議員の声をまともに聞き、くみ上げるやり方では歳出カットなどおぼつかない。個別の省益、『族益』の主張に先手を打ってタガをはめる戦術だ。開戦前夜、と身構えて乗り込んだが、今のところ、意外に反発は出ていない。」(出所)『日本経済新聞』平成9年2月28日朝刊。

- 3) 第2回目の会議(平成9年2月20日)の冒頭の挨拶の中で、橋本首相は次のような決意を表明していた。

「橋本龍太郎首相は20日午後、首相官邸で開いた財政構造改革会議で『増税を行える状況ではないと自分も認識している。現在、増税を考えていく状況ではない』と述べ、歳出削減の断行で財政再建を目指す決意を表明した。消費税率は4月に3%から5%に引き上げた後、当分の間は据え置くことを公約したものだ。」(出所)『日本経済新聞』平成9年2月21日朝刊。

2 法律案の成立過程

財政構造改革の法律案は、平成9年6月3日に閣議決定された「財政構造改革の推進について」を受けて、その内容に盛り込まれた各種の方策と枠組みを法律に置き換える形で進められた。

平成9年6月16日に、財政構造改革会議は「財政構造改革のための法律案について」を作成し公表している。¹⁾ その中でこの法律案の内容を骨子(概要)としてまとめており、それによると次のようになる。

財政構造改革のための法律案の内容の骨子(概要)

「財政構造改革の推進方策」(平成9年6月3日・財政構造改革会議)に沿って、以下の事項を主な内容とする法律案を策定する。

財政構造改革の推進に関する国の責務

国は、経済社会情勢の変化等の中で、財政が危機的状況にあることを踏まえ、経済構造改革を推進しつつ、財政構造改革を推進する責務を有する。

財政構造改革の当面の目標

財政構造改革の当面の目標は、平成15年度(2003年度)までに、国及び地方の財政赤字対GDP比3%、特例公債脱却を達成することにあるものとする。

国の財政運営の当面の方針

国は、財政構造改革の当面の目標の達成に資するよう、国の一般歳出につい

て平成10年度はマイナスとするなど厳しく抑制するとともに、官と民、国と地方の役割の見直し、受益と負担の公平、国民負担率の抑制等の点に留意しつつ、特別会計を含むすべての歳出分野を対象とした改革を推進する。

各歳出分野における改革の基本方針、集中改革期間における主要な経費の量的縮減目標、講ずべき制度改革等

- あらゆる歳出分野について改革と縮減を行うべき期間として、「集中改革期間」を設定する。(平成10年度から平成12年度までの3年間)
- 各歳出分野における改革の基本方針、集中改革期間における主要な経費(社会保障、公共投資、文教、防衛等)の量的縮減目標を定める。
- 政府に対し、医療、年金等について、財政構造改革に必要な制度改革の実施を義務づけるとともに、公共事業関係長期計画や教職員定数改善計画の期間を延長するために、それぞれの根拠法の特例を定める。

地方財政の健全化

地方公共団体の財政構造改革に関する努力、地方財政計画における一般歳出総額の抑制等を定める。

更なる歳出縮減のための措置

財政構造改革の実施状況を勘案し、当面の目標の達成に必要と認める場合には、更なる歳出削減のための措置を講ずる旨を定める。

この骨子とともに、**表2-4-5**に示されるようなアメリカとフランスに存在する類似の法律との比較が行われている。この種の財政健全化のための法律として、日本の財政構造改革が、財政健全化目標、量的縮減目標及び個別の歳出削減策等において決して遜色のないことが分かる。

6月段階での骨子が「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」(財政構造改革法案)にまとめられ、平成9年9月29日に第141回臨時国会に提出された。提出後、順調に審議が進み、11月6日に衆議院を通過し、11月28日に参議院で可決・成立した。そして12月5日に公布・施行された。

国会で財政構造改革法が成立した11月28日付の『日本経済新聞』(朝刊)は、「財政再建 逆風下の一步」という見出しで、景気回復や金融システム不安解消に向けて追加的な財政支出を求める声が高まる中で、平成9年度補正予算と平成10年度予算の編成作業で政府は難しい舵取りを迫られるであろうと、前途

表 2-4-5 「骨子」と諸外国の財政健全化のための法律の比較

	日本	アメリカ	フランス	
	<p>財政構造改革のための法律案の内容の骨子</p> <p>平成15年までに国と地方の財政赤字対GDP比3%、特別公債依存脱却を当面の目標とする</p> <p>平成22年度の一般歳出マイナス及び主要な経費ごとの量的縮減目標</p>	<p>グラム・ラドマン・ホリングス法(昭和60年制定)</p> <p>(平成3年度までに財政均衡) 昭和61年度から平成3年度までの各年度の財政赤字(見積もりベース)の上限</p>	<p>包括財政調整法(OBRA90、93)</p> <p>規定なし(平成14年度までに財政均衡を実現するという目標は平成7年に大統領と議会で合意されたものであり、法定されていない)</p> <p>裁量的経費の上限(Cap) (平成3年度～平成7年度(OBRA90) 平成8年度～平成10年度(OBRA93)) (義務的経費に上限は設定されていないが、新たな制度改正により義務的経費を増加させる(または減税を行う)場合、その歳出増(歳入減)に見合った義務的経費の減もしくは増税が行われなければならない(pay-as-you-goの原則))</p>	<p>財政5か年計画法(平成6年制定)</p> <p>平成9年までに国の財政赤字を対GDP比2.5%以下とする</p> <p>各年度の国の歳出伸び率は物価上昇率を超えてはならない</p>
<p>財政健全化目標</p> <p>個別の歳出削減策等</p>	<p>規定なし</p>	<p>メデイクエアの削減、メデイクライドの削減、農業補助金の削減等の歳出削減策及び所得税、法人税の増税等の歳入確保策</p>	<p>規定なし(別途、間接税や法人税の増税、社会保障制度の改革等の具体的な措置が立法化されている)</p>	

(出所) 「『骨子』と諸外国の財政健全化のための法律の比較」(大蔵省資料 平成9年10月)。

多難な船出を論評している。²⁾

財政構造改革法は、難しい時期に設定されただけに、タイミングが悪く、当初予定したような進捗には到底なりえなかった。

〔注〕

- 1) この法律案に、財政構造改革の目標が特例公債脱却とされている。このころからマスコミで、「赤字国債ゼロ目標は外せ」という主張から次のような論評が行われている。

「しかし『建設国債＝良い国債』『赤字国債＝悪い国債』という単純な色分けが、日本の財政の姿をゆがめたことは否定できない。一つは建設国債で財源を調達できる公共事業の安易な拡大である。バブル崩壊後の景気対策も、当初、政府は赤字国債の要因になる減税を避けようとして過度に公共事業に依存する間違いを犯した。

もう一つの弊害は、赤字国債ゼロにこだわり、粉飾まがいの予算操作が常態化し財政の本当の姿が見えにくくなったことだ。一般会計から特別会計への支払いの先延ばしなどで『隠れ借金』が膨張、97年度末には45兆円に達する見通しだ。」(出所)『日本経済新聞』平成9年7月6日朝刊。

- 2) 翌11月29日の同紙社説では、次のような批判を掲げている。

「財政構造改革法が28日成立した。財政に窮屈な杓をはめる法案を、金融危機回避に財政資金の動向が要請されるこの時機に、十分な審議もせず拙速で通した国会の責任は重大だ。(中略)21世紀の初頭までの予算編成を拘束する重要な法案を、かくも短時日で通した国会の責任は重い。次期通常国会で以上指摘した諸点を踏まえ必要な改正をすべきだ。政府、国会に求められているのは『過ちを改める』勇気である。」

3 財政構造改革法の内容

財政構造改革法案の要綱をもとに、その具体的内容を整理しておこう。

法案は41の条文から成り、(1)総則、(2)各歳出分野における改革の基本方針、集中改革期間における主要な経費の量的縮減目標及び政府が講ずべき制度改革等、(3)地方財政の健全化、(4)附則、から構成されている。まずその目的について、「1.目的」で次のように述べられている。

1.目的

この法律は、財政構造改革の推進に関する国の責務、財政構造改革の当面の目標

及び国の財政運営の当面の方針を定めるとともに、各歳出分野における改革の基本方針、平成10年度から12年度までの集中改革期間における国の一般会計の主要な経費に係る量的縮減目標及び政府が講ずべき制度改革等並びに地方財政の健全化に必要な事項を定めることを目的とすることとする。(第1条関係)

そして、財政構造改革の推進は国の責務であるとして、「3.財政構造改革の推進に関する国の責務」で「国は、財政構造改革を推進する責務を有することとする」(第3条関係)と明記している。それを受け、具体的な当面の目標として次の2点が掲げられている。

4.財政構造改革の当面の目標

財政構造改革の当面の目標は、下記のとおりとすることとする。

- ① 平成15年度までに、一会計年度の国及び地方公共団体の財政赤字の対国内総生産比を100分の3以下とすること。
- ② 一般会計の歳出は、平成15年度までに特例公債に係る収入以外の歳入をもってその財源とするものとし、あわせて平成15年度の公債依存度を平成9年度に比べて引き下げること。(第4条関係)

具体策としては、税制改革に依存するのではなく専ら歳出削減を通じて行うこととし、国の当面の方針が次のように示される。

6.国の財政運営の当面の方針

- (1) 国は、財政構造改革の当面の目標の達成に資するよう、財政運営に当たり、一般歳出の額を抑制するとともに、国及び地方公共団体と民間が分担すべき役割の見直し等の観点を踏まえ、特別会計を含むすべての歳出分野を対象とした改革を推進することを当面の方針とすることとする。(第6条第1項関係)
- (2) 政府は、平成10年度の当初予算を作成するに当たり、一般歳出の額が9年度の当初予算における額を下回るようにすることとする。(第6条第2項関係)

もちろん、地方財政の健全化に関しても、項を改め、国のケースと全く同じように目標が設けられ、地方一般歳出の削減により遂行されるべきことが明記されている。

また、歳出削減の具体的措置として、表2-4-6にまとめられているように、主要経費について一応の目標を設定した。平成10～12年度の当初予算作成に当たっての指針であるが、社会保障関係費など4項目のみに数値目標が入っただけである。それ以外の経費については、「前年度の額を上回らないようにする」あるいは「総額を極力抑制する」といった定性的なもので、物足りなさを感じる。しかし一般歳出に関し、「前年度の額を下回るようにする」、「[平成15年度まで]抑制する」といった縛りを明記したことは、政府の積極的な姿勢を示したものとして評価されよう。しかし、財政構造改革法の真の問題は、景気動向との関連でそれが発動されたタイミングであった。

表 2-4-6 当初予算作成に当たっての「主要な経費」に係る量的縮減目標等

	平成10年度	平成11年度・平成12年度
社会保障関係費	3000億円を加算した額を下回るようにする。	おおむね102/100を乗じた額を上回らないようにする。
公共投資関係費	93/100を乗じた額を上回らないようにする。	前年度の額を下回るようにする。
文教予算 国立学校特別 会計へ繰入 私学助成 (経常費)	前年度の額を上回らないようにする。 前年度の額を上回らないようにする。	
防衛関係費	前年度の額を上回らないようにする。	
政府開発援助費	9/10を乗じた額を上回らないようにする。	前年度の額を下回るようにする。
主要食糧関係費	前年度の額を上回らないようにする。	
科学技術振興費	おおむね 105/100を乗じた額を上回らないようにする。	増加額をできる限り抑制する。
エネルギー対策費	前年度の額を上回らないようにする。	
中小企業対策費	前年度の額を上回らないようにする。	
人件費	総額を極力抑制する。	
その他	前年度の総額を極力上回らないよう、抑制する。	
一般歳出	前年度の額を下回るようにする。	[平成15年度まで]抑制する。
地方財政計画 一般歳出	政府は、前年度の額を下回るよう、必要な措置を講ずる。	[平成15年度まで] 政府は、抑制されたものとなるよう、必要な措置を講ずる。

(出所) 大蔵省「財政構造改革の推進に関する特別措置法の概要」(平成9年11月、財政制度審議会提出資料)。

以上が、バブル崩壊後、財政赤字拡大に終止符を打つべく政府が最初に打ち出した財政再建プランである。この法案の成立は、当時どのような形で世の中に受け止められたのであろうか。既に述べたように、法案が成立した平成9年11月は、国内において金融機関が相次いで破綻し、また海外においてアジアの経済危機が発生し、日本経済自体がまさに深刻なデフレ、不況の淵に立たされている状況にあった。結果として、財政再建の第一歩を踏み出すにはあまりにも悪い環境であったといえる。

第4節 改正そして凍結

1 財政構造改革法を取り巻く環境

「財政構造改革法」が成立した平成9年11月は、北海道拓殖銀行や山一証券などが相次いで破綻し、日本の金融危機がどこまで燃え広がるか国内外で懸念されていた時期であった。まさに日本発の世界大不況目前の状況で、この不安からインターバンク市場の取引が激減し、金融システムの機能停止も現実味を帯びる事態となってきた。

かくして翌12月に入ると、自民党は金融システム安定化の緊急対策や緊急国民経済対策（第3次）を決定し、橋本首相も特別減税2兆円を発表せざるをえなくなり、財政再建ムードは後退を余儀なくされた。このような状況を受けて、財政構造改革法も改正は避けられず、次第に停止・凍結の方向にもっていかれることとなる。

具体的な動きは、平成10年度予算が成立した平成10年3月ごろから始まった。既に第2章で述べたが、長引く景気低迷に挺入れするために、大規模な総合経済対策の策定が具体化してきた。かくして景気対策のために財政構造改革法の見直しは避けられない状況となってきた。

まず自民党の加藤紘一幹事長が、財政健全化目標の延期を検討する意向を示したとして、『日本経済新聞』（平成10年3月24日朝刊）は、財政健全化目標の延期を検討する方針について次のように報じている。

「自民党の加藤紘一幹事長は24日の総務会で、深刻な経済情勢を踏まえ、財政構造改革法に明記している政府の財政健全化目標を必要に応じて現行の2003年度から2005年度への2年延長を検討する意向を表明した。財政構造改革法は改正の余地があるとの認識を示したもので、党主導による事実上の路線転換を模索する動きだ。大規模な所得税減税など思い切った景気対策に道を開くのが狙いと見られる。」

この改正の動きを担ったのは、従来から財政再建よりも景気回復をより重視していた宮澤元内閣総理大臣であったとして、マスコミから次のような報道がなされている。(出所)『日本経済新聞』平成10年3月27日朝刊。

「財政健全化目標を定めた財政構造改革法を改正して大型の所得税減税の実施に道を開く——。自民党は深刻な経済情勢を踏まえて、既に景気対策の次の一手に動き始めている。宮澤喜一元首相が26日、調整役になって財政構造改革会議の開催に向けて党内の根回しに乗り出した。政府・与党首脳や首相経験者らを幅広くメンバーに取り込んでいる同会議を活用すれば、法改正に踏み切る場合も『連帯責任』で事を運ぶことができ、橋本龍太郎首相の政治責任論を薄められるとの思惑もあるようだ。」

そしてより具体的には、次のような指摘がなされている。

「財手法を巡っては①2003年度までに赤字国債発行額をゼロにするとした財政再建目標の2年延長②赤字国債を毎年度、減額すると枠をはめた規定の削除③景気後退時に法の効力を一時停止する弾力条項の新設④建設国債と赤字国債の区分の見直し・廃止——などが検討課題として指摘されている。サミットまでに減税を含めて一定の結論が出せるかどうか焦点だ。」

その後、この財政構造改革法の改定は、総合経済対策で打ち出された所得税減税と合わせて、¹⁾ 議論が進められることになる。

〔注〕

1) これに関して、次のような報道がある。

「参院自民党では、当初予算案の早期成立と、今後の政権運営をにらんで旧公明党系の所得税減税要求に応じるべきだとの意見が強まっており、村上正邦参院幹事長は20日の記者会見で『国民の目線で考えれば、やはり所得税減税も考えていかなければいけない』と前向きな見解を表明した。」(出所)『日本経済新聞』平成10年3月21日朝刊。

その後、総合経済対策の基本方針決定時に、次のような報道がなされている。

「自民党内では基本方針に所得税減税が盛り込まれていないことに不満が表面化し、減税と財手法改正を求める動きが強まっている。」(出所)『日本経済新聞』平

成10年3月27日朝刊。

2 法律の弾力化・改定に向けて

平成10年4月24日、第14回財政構造改革会議は、財政構造改革法を弾力化することを決定した。そして次のような「財政構造改革法の弾力化等について」を公表している。

財政構造改革法の弾力化等について

1. 昨年末、大型金融機関の破綻が相次ぎ、また、アジアの幾つかの国の金融・経済の混乱など、内外の悪条件が一斉に重なり、わが国経済は極めて深刻な状況となっている。こうした状況に鑑みると、バブル経済の生成及びその崩壊後、わが国経済はいまだその後遺症から抜けきれておらず、構造的な変動が続いている。
2. したがって、財政構造改革を進めつつも、以上のようなわが国経済の状況を踏まえれば、その時々状況に応じ、いわば緊急避難的に適切な措置を講じ得る枠組みを整備する必要がある。
3. このため、財政構造改革法第4条第2号の規定を「著しく異常かつ激甚な非常災害の発生又は国内総生産の伸び率の低い状態が継続する等の経済活動の著しい停滞が国民生活等に及ぼす重大な影響に対処するための施策の実施に重大な支障が生じない限り、その発行額の縮減を図りつつ、」という趣旨に改めることにより、特例公債発行枠の弾力化を可能とする措置を講ずることが適当である。

なお、運用上、『著しく異常かつ激甚な非常災害』とは阪神・淡路大震災に相当する災害とし、『経済活動の著しい停滞』については、次のような場合を指すものとする。

- ① 直近の2四半期連続で実質GDP成長率（前期比年率）が1%未満の場合
- ② 直近の1四半期の実質GDP成長率（前期比年率）が1%未満であって、かつ当該四半期後の消費・設備投資・雇用の指標が著しく低調な場合
- ③ 直近の実質GDP成長率は①②のような状態にはないが、予見できない内外の経済ショックによって急速に経済活動が停滞状態に陥る場合等①②に

匹敵する状況

4. 翻って現下の状況を見ると、直近の9年10月～12月期の実質GDPは前期比年率で△0.7%、その前の7～9月期は3.2%であるため、2四半期連続で1%未満という状況にはないが、本年に入ってから消費・設備投資・雇用の指標を見ると、著しく低調となっている。

(注) 消費水準指数(家計調査)、資本財出荷指数、有効求人倍率について、それぞれ直近3か月平均と前3か月平均とを比較した場合、これら3つの指標はいずれもマイナス(消費水準指数:△2.5%、資本財出荷指数:△1.3%、有効求人倍率:△0.06ポイント)となっている。

これは、上記の②に当たり、「経済活動の著しい停滞」が生じている。こうした状況は、国民生活等に重大な影響を与えており、緊急避難的に適切な財政措置を講ずるべきものである。

5. 財政健全化目標(財政赤字の対GDP比3%、特例公債発行ゼロ)の達成年次は現在、平成15年度(2003年度)である。

しかしながら、今般、特例公債発行枠の弾力化を可能とする措置を設け緊急避難的な財政措置を講ずること等を踏まえ、目標年次は平成17年度(2005年度)とすることが適当である。

6. 平成11年度の社会保障関係費についての財政構造改革法のおおむね2%のキャップは停止するが、その増加額は、財政構造改革法の趣旨を踏まえ、極力抑制するものとする。

この6項目の社会保障関係費のキャップを、特例公債発行枠の弾力化と同じように緩めたことが重要である。これは政変絡みの折衝となり、橋本首相の指導力が大きく低下すると共に、財政構造改革法を実質上、葬り去る働きをすることになった。

法律は当初予定した単なる弾力化にとどまらず改正にまで拡大した。これを受けて5月11日に「財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」が国会へ提出され、5月29日にこの改正法案が成立している。その内容は具体的に次の3点にまとめられる(下記の「財政制度審議会 企画(第1回)・法制(第1回)合同部会及び総会(第1回)」平成10年5月11日配布資料「財政構造改革法の一部改正法案について」を参照)。

財政構造改革法の一部改正法案について

[財政構造改革会議決定（4月24日）に沿って、以下の3点を改正]

1. 特例公債発行枠の弾力化を可能とする措置

(現行) 特例公債の発行額を各年度縮減

↓

(改正案) ・著しく異常かつ激甚な非常災害の発生

又は

・経済活動の著しい停滞

が国民生活等に及ぼす重大な影響に対処するための施策の実施に重大な支障が生ずるときを除き 縮減

(注) 「経済活動の著しい停滞」とは、国内総生産の伸び率の低い事態が継続する等の政令で定める状況（直近の2四半期連続で実質GDP成長率（前期比年率）が1%未満であること等）

2. 財政健全化目標の年度の延長

財政健全化目標：①財政赤字（国+地方）の対GDP比3%以下

②特例公債発行ゼロ

(現行) 平成15年度（2003年度）

↓

(改正案) 平成17年度（2005年度）

3. 11年度当初予算の社会保障関係費の量的縮減目標

(現行) おおむね2%増を上回らない。

↓

(改正案) 増加額は出来る限り抑制した額とする。

なお、この文書に下線が引かれた「著しく異常かつ激甚な非常災害の発生」及び「経済活動の著しい停滞」の具体的な解釈については、先の4月24日付の財政構造改革会議の一文に盛り込まれたものと同じである。これがいわゆる弾力条項として、後の赤字国債の増発、所得課税の恒久減税の議論へとつながることになった。

この結果、「財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案要綱」が次のように作成された。

財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案要綱

1. 財政構造改革の当面の目標の年度を平成17年度とすること等のほか、特例公債を発行する場合においては、著しく異常かつ激甚な非常災害の発生又は国内総生産の伸び率の低い事態が継続する等の経済活動の著しい停滞が国民生活等に及ぼす重大な影響に対処するための施策の実施に重大な支障が生ずるときを除きその発行額の縮減を図ることとする。(第4条及び第5条関係)
2. 平成11年度の当初予算における社会保障関係費の額の増加額は、できる限り抑制した額とすることとする。(第8条関係)
3. この法律は、公布の日から施行することとする。

この改正案に対し、マスコミは不十分だとして手厳しく批判をしている。『日本経済新聞』(平成10年5月23日朝刊)は、「根強い再改正論——恒久減税への道開けず」と題し、次のような報道を行っている。

「22日に衆院を通過した財政構造改革法の改正案は、柔軟な経済対策の実施を制約するなど多くの矛盾を抱えている。橋本龍太郎首相は国会審議で『財改革の基本的な骨格は維持した』と主張する一方で、今回の改正案と両立困難な恒久減税を含む所得税の抜本改革に意欲を示すなど、ちぐはぐさを露呈している。財改革法改正案は29日にも成立する見通しだが、近い将来、経済構造改革と整合性を取れるような再改正が不可避だろう。

(中 略)

問題は、総額16兆円の経済対策の実施だけを念頭に置き、場当たりに小幅修正を積み重ねたことだ。衆院緊急経済対策特別委員会では、民主党の菅直人代表に『この改正案では恒久減税は実施できない』と追及され、首相は明快な反論ができなかった。所得税や法人税の恒久減税をした場合には財源不足を補う必要があるが、改正案の枠組みでは財源が確保できず、恒久減税への道が開けない。

(中 略)

社会保障だけキャップを外すことに対しては、かねて『財政法凍結』を主張していた梶山静六前官房長官らが猛反発するなど、党内の議論のすれ違いも残る。目標年次を2年延ばしても、赤字削減の目標達成は困難という見方も多い。国債規定などを含め、再改正論議が浮上するのは必至だ。」

この財政構造改革法の改定は、弾力条項を認めたことから、景気刺激のための所得税・住民税の恒久減税を可能にした。平成10年度になっても日本経済はなかなか回復せず、恒久減税による景気刺激が要求されていた。平成10年度には、2兆円の特別減税を総合経済対策に追加したため、財源を赤字国債増発で賄う必要が生じたため改正法の弾力条項を適用していた。

平成11年度予算編成に際し、再びこの問題が生じてきた。『日本経済新聞』（平成10年7月5日朝刊）は、弾力条項の適用に関し次のように報じている。¹⁾

「大蔵省は99年度予算編成で、赤字国債の新規発行に弾力的に対応する方針だ。橋本龍太郎首相が景気てこ入れのために所得課税の恒久減税を表明したことを踏まえ、赤字国債の増発を認める改正財政構造改革法の『弾力条項』を来年度予算にも適用できると判断した。赤字国債の新規発行額の削減義務が停止された状態が続くことに伴い、政府・自民党は減税の規模を柔軟に検討できるようになる。」

この背後には、第5章で検討するが、金融システム安定に向けた不良債権処理を円滑に進めるべきだとする強い見解が、政府・自民党内に存在していた。このために、平成11年度予算を景気刺激型にする必要があり、歳出削減に限界もあることから赤字国債の増発やむなしのムードが高まっていた。

と同時に、所得税・住民税の恒久減税の要求も次第に強くなってきた。『日本経済新聞』（平成10年7月5日朝刊）は、社説で「恒久減税の道筋を示せ」と題し、次のように主張している。

「金融機関の不良債権処理策（金融再生トータルプラン）が決まり、次の政策の焦点は所得税・住民税の恒久減税を中心とした税制改革に移ってきた。『参院選後に検討する』と言うばかりで煮え切らない態度に終始してきた政府・自民党だったが、橋本龍太郎首相が3日の熊本での記者会見で恒久減税そのものには前

向きな姿勢を表明。ようやく議論が動き出す環境も整ってきた。

だが首相発言からは、相変わらず奥歯にももののはさまった言い方、という印象を受ける。本当はやりたくないけど仕様がな、という印象である。米国からの圧力が強い、市場の投機筋が恒久減税を材料にしている、参院選で野党が減税の包囲網を敷いている。だから恒久減税を嫌々ながらやる、とでも言いたげな表情である。」

このような状況の中、橋本首相は、選挙戦終盤において、今後検討されるべきは特別減税ではなく制度上の仕組みを恒久的に改める恒久減税であると方針の転換を示唆した。しかしながらこの発言に対しては様々な反発が出され、翌日以降、橋本首相は再び特別減税で行うかのような発言を繰り返し、またその後恒久減税を支持するかのように態度を二転三転させることになる。

平成10年7月12日に参議院選挙の投票が行われたが、自民党は選挙前の議席を大幅に割り込む結果となった。この敗北を受けて、橋本首相は退陣を余儀なくされた。首相や与党首脳が特別減税か恒久減税かで迷走したことが国民の不信を買い、自民党の敗北につながったとの見方が多くのマスコミから報道された。²⁾

橋本退陣を受けて、7月24日、自民党の総裁選が行われた。3人（小淵恵三、梶山静六、小泉純一郎）が立候補したが、いずれもが出馬に当たって減税を選挙公約に掲げ、争うことになった。

〔注〕

- 1) そもそも平成10年度には、年度初めに総合経済対策のために2兆円の特別減税を追加している。その財源を赤字国債で賄う必要が生じたために、改正された財政構造改革法の弾力条項を使用していた。この結果、平成9年度より約6200億円の赤字国債増発が可能となっていた。

この弾力条項の適用に関し、大蔵省は当時次のような解釈をとっているとみなされていた。

「大蔵省は改正財税法が弾力条項の解除要件を明確にしていないこともあり『いったん発動されれば、経済情勢が変化しない限り、赤字国債発行を削減する規定は停止された状態が続く』と解釈。弾力条項を事実上、継続して99年度予算を編成できるとみている。」(出所)『日本経済新聞』平成10年7月5日朝刊。

- 2) 例えば、『日本経済新聞』(平成10年7月15日朝刊)は、次のような指摘を行って

いる。

「…とどめを刺したのは参院選での恒久減税を巡る首相の迷走発言だ。『恒久的税制改革』を打ち出した後に大幅減税を否定。その後、また『減税をする』と翻す歯切れの悪さが、敗北の大きな要因になったといわれる。」

3 停止そして凍結

このような形で財政構造改革法の改正法が国会で成立したものの、日本経済の先行き不安から更に踏み込んだ措置がとられることになった。平成10年8月12日、「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」が閣議了解されたが、財政構造改革法を凍結するというを前提に、「財政構造改革の推進という基本的考え方は守りつつ、まずは当面の景気回復に向け全力を尽くす」という当面の財政運営方針が決定された。

こうして、財政構造改革法は停止・凍結へと追い込まれることになる。平成10年11月27日には、「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法案」が、国会に提出された。そして12月11日に成立することになる。「財政構造改革法の凍結法案について」（「財政制度審議会 総会（第4回）及び法制部会（第2回）合同会議」平成10年11月27日配布資料）によると、その内容は次のようである。

まず凍結の趣旨は、「財政構造改革法については、財政構造改革を推進するという基本的考え方は守りつつ、まずは景気回復に全力を尽くすため、これを凍結する」となる。

そして凍結法は、次の4項目から成っている（下線は原文）。

- 財政構造改革法の停止法案を提出する。
- 停止法案において、財政構造改革法全体の施行を当分の間（別に法律で定める日までの間）停止する。
- 停止解除の時期は、我が国経済が回復軌道に入った後に、経済・財政状況等を総合的に勘案して判断。
- 停止解除に当たっては、停止後の経済・財政状況等を踏まえて、再施行のために必要な措置を講ずる旨の規定を停止法案に設ける。

この結果、次のような3項目からなる法律案要綱が作成された。

財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律案要綱

1. 財政構造改革の推進に関する特別措置法は、別に法律で定める日までの間、その施行を停止することとする。(本則関係)
2. この法律は、公布の日から施行することとする。(附則第1項関係)
3. 財政構造改革の推進に関する特別措置法の再施行のために必要な措置については、この法律が施行された後の我が国経済並びに国及び地方公共団体の財政状況等を踏まえて講ずるものとする。(附則第2項関係)

かくして、大蔵省が準備し、政府・与党が一体となって遂行しようとした財政構造改革法は、平成10年度当初予算の編成に適用されたものの、その後、実際に効力を発揮することなく1年後に姿を消すことになった。それだけ金融危機を中心とした日本経済を取り巻く環境は厳しく、本格的な財政再建に乗り出す条件が整備されていなかったということであろう。それ以降、財政再建は再び政策目標として遠のくことになる。

この財政構造改革法の停止に当たっては、アメリカの包括財政調整法(OBRA)における歳出の一律削減の停止条項が、参考にされていた(財政構造改革会議提出資料(平成10年4月20日))。若干、説明を加えておこう。

この法律においては、大統領命令による歳出の一律削減が次のように認められている。米国のOBRA及び97年財政調整法では、以下の場合に大統領命令により歳出の一律削減が行われることとされている。

- ① 裁量的経費(国防費、公共事業費等)の総額が法律で定められた毎年度の上限額(Cap)を超過した場合
- ② 義務的経費(医療給付、年金等)の増額や減税を行う際に、その財政負担増に見合った歳出削減や増税を行わない場合(pay-as-you-go)

(注) 歳出の一律削減を行うか否かは、各年度ごとに補正予算を含めた額で判断される。

ところが、一律削減停止の要件及び手続きが、次のように定められている。上記の一律削減は、以下の場合に停止される。

- ① 宣戦布告が行われた場合
- ② 経済の低成長の場合

議会予算局から議会に対し低成長について報告



上下両院において、一律削減停止の是非について議論

(注) 予算編成権を有する議会が、経済情勢とともに財政赤字削減の必要性等を総合的に勘案して判断することになる。



議会の決議により一律削減の停止が採択され、大統領が署名すれば、決議の日から翌年度一杯は大統領は一律削減命令が出せなくなる

ここでいう「低成長」とはどのような状況を指すのであろうか。次のような具体的なルールが設けられている。

経済の低成長

・[実績]



△

(判断時)

実績値の出ている直近の2四半期のいずれについても
実質経済成長率が1%未満の場合

・[見通し]

(随時公表)



△

(判断時)

上記の6つの四半期のうちいずれかの連続する2四半期につき実質経済成長率がマイナスの見通しの場合

(注) 上記の実質経済成長率はいずれも国内総生産の前期比年率。

事実、アメリカでは1990～91年に経済の低成長を経験しており、次のようにこの要件を満たす時期もあった。

90年7-9月期 △ 2.1% (実質国内総生産・前期比年率)

10-12月期 △ 2.9%

91年1-3月期 △ 2.5%

4-6月期 + 0.7%

7-9月期 + 0.8%

これを受け、議会で歳出の一律削減停止の決議が行われたが、圧倒的多数により否決され、発動されることはなかった。

既に述べたように、日本において平成10年4月に財政構造改革法の改定・弾

力化が行われた。当時のデータによると、¹⁾平成9年7-9月期プラス3.2%、10-12月期マイナス0.7%と、直近2四半期連続で実質GDP成長率（前期比年率）が、1%未満という要件を満たしていないが、ほかの経済指標が悪化したことから「経済活動の著しい悪化」により、弾力条項の適用がなされた。ここに、財政再建に対する日米の厳しさのギャップを感じざるをえない。

〔注〕

- 1) 国民経済計算は、後年しばしば改定され当時のデータとは異なることが多い。『国民経済計算年報』（平成13年度版）によると、実質GDP成長率（季節調整済前期比年率）は平成9年7-9月期0.4%、10-12月期0.7%、平成10年1-3月期マイナス0.6%、4-6月期0.1%、7-9月期マイナス1.1%、10-12月期0.1%である。そこで、確定したデータによると、「直近2四半期」をどこにとるかによるが、一応、1%未満の要件を満たしている。

4 総括と評価—第4章のまとめ—

バブル崩壊後、低迷する日本経済を浮揚させるために、政府は大規模な財政出動を繰り返した。その財源を公債発行に依拠したことから財政赤字が累増し、1990年代後半に入ると国内外の批判が高まり、財政再建が焦眉の政策課題となってきた。本章では、政府が財政構造改革法を制定し、財政赤字累増傾向に歯止めをかけ財政健全化に向け努力を始めたが、平成9年度以降のアジア経済危機、国内の金融機関の破綻による景気後退と遭遇し挫折を余儀なくされた経緯が述べられている。

まず初めに、フロー及びストックでみた我が国における財政赤字の現状が国際比較あるいは将来の長期推計から明らかにされた。いずれのデータからも先進国最悪の財政逼迫の状況であり、かつこの状況は経済企画庁をはじめとする各機関の予測によると、将来ますます悪化することが見込まれていた。

このような財政危機の高まりと共に、財政再建を推進するために政府は財政構造改革を打ち出し歳出面の見直しを進め、財政赤字の削減を図ろうとした。このために財政制度審議会の中に財政構造改革特別部会が設けられ、そこで準備作業が行われた。具体的には、(1) 財政健全化のマクロ的な目標設定、(2) 歳出削減のために財政の果たすべき役割の再検討、の2点を中心に各々分科会

が設けられた。この一連の作業の結果が、後の財政構造改革法に結実されることになる。

この作業は、橋本首相の下で政治的なプロセスに移されることになる。財政再建策を具体化するために、首相自らが座長となる財政構造改革会議が創設され、歴代の首相経験者も取り込み政治力によって歳出見直しを図り財政赤字の縮減を図ろうとした。というのも、増税による財政再建策は政治的に困難と、首相は初めから断念したからである。出来上がった財政構造改革法は、具体的には、2003（平成15）年度までに、国及び地方の財政赤字の対GDP比を3%以下にし、赤字公債からの脱却を達成することに置かれた。そして最初の3年間を集中改革期間とし、主要な経費に量的縮減目標を設定するものであった。このように個別の歳出ごとに削減計画が示され、当時としては画期的な内容であった。

しかしながら国会で平成9年11月に成立した時、北海道拓殖銀行や山一証券などが相次いで破綻し、日本経済はデフレ・不況を一層深刻化させていた。歳出構造の改革による削減は、結果的に最悪のタイミングとなってしまった。それ以降、折角成立した財政構造改革法は、まず目標年度を2年遅らせ、また幾つか弾力的な修正を施したが、その施行の停止、そして最後は法案が凍結されるまでに至った。この凍結が解除されることは、現在（執筆時点）までない。かくして戦後初めて本格的な財政再建に乗り出したにもかかわらず、政府の試みはマクロ的な経済環境と整合せずにあえなく挫折することになった。

その後、政治的には橋本首相の退陣、小渕内閣の誕生を踏まえ、一転して予算編成は景気対策として公共投資増、所得税減税に舵が切られ放漫財政の様相を呈することになる。再度、財政再建は遠のく結果となり、その傾向は基本的に今日まで引き継がれることになった。

振り返ってみると、財政構造改革による財政再建よりやはり不良債権の処理と金融システムの安定化を優先し、日本経済を再生するのが先決であった。雇用、設備、債務の面で三つの過剰問題が企業に残る中で、日本経済は脆弱なままで力強い景気回復を望める環境にはなかった。かかる状況の下での財政再建は、時期尚早であったといえるかもしれない。不幸にしてアジアの経済危機と国内の大手金融機関の破綻と遭遇し、その結果財政再建とは正反対の景気浮揚策の担い手としての役割が課されたのは、皮肉な運命としかいいようがない。