

総

説

序

明治から大正、大正から昭和へと書き継がれてきた大蔵省の財政史シリーズを受け継いで、ここに平成財政史全12巻を世に送ることとなった。本巻はその総論に当たり、全体を鳥瞰し、大きな流れを示すことが目指されている。もっとも、全体といっても、このシリーズがカバーしている時期は、みるとおり平成元年度から12年度までに限られる。元年はいうまでもなく改元による画期である。12年度は内閣組織全体の改革により、大蔵省という名称が廃されて財務省に改名された年度に当たる。組織としても金融関係部局が切り離されたことなど大きな変化があるが、それについてはほかの箇所でも詳細に記述されるのでここでは大蔵省という名称の消滅を特記しておきたい。大蔵省という名称は、近代日本の行財政制度創設期の明治2年7月8日の職員令に基づいて初めて登場し、爾来130年余続いてきた。¹⁾ ちなみに、この時置かれたほかの省は、民部省、兵部省、刑部省、宮内省、外務省の5省であり、外務省以外すべてそれらの省名は消え去っている。財政の内実には必ずしも元年と12年とを画期とした断絶があるとはいえないにしても、制度や組織を含めた財政の歴史叙述としてはこうした変化ゆえにこの時点で切ることに無理はないであろう。

創設時の大蔵省の所管事務・組織は、大蔵省百年史編集室編『大蔵省百年史上巻』（昭和44年10月、大蔵財務協会）によれば以下のとおりである。大蔵省の長官たる大蔵卿の所管事務は「金穀出納、秩禄、造幣、営繕、用度等ノ事」と定められている。そして卿の下には、大輔、少輔、大丞、少丞以下の官職が設けられた。大蔵省の組織は会計官のそれを受け継いだもので、創設当初には造幣寮、出納司、租税司、監督司、通商司、鉞山司、用度司、営繕司の1寮7司から成っていた。なお職制・官位表を同書によって掲げておく。

参考表 大蔵省創設当時の官位表（明治2年7月8日）

| | 大蔵本省 | 寮 | 司 |
|-----|------|-----|-----|
| 従一位 | | | |
| 正二位 | | | |
| 従二位 | | | |
| 正三位 | 卿 | | |
| 従三位 | 大 輔 | | |
| 正四位 | 少 輔 | | |
| 従四位 | 大 丞 | | |
| 正五位 | 権大丞 | 頭 | |
| 従五位 | 少 丞 | 権 頭 | |
| 正六位 | 権少丞 | 助 | 正 |
| 従六位 | | 権 助 | 権 正 |
| 正七位 | 大 録 | 允 | 大 佑 |
| 従七位 | 権大録 | 権 允 | 権大佑 |
| 正八位 | 少 録 | 大 属 | 少 佑 |
| 従八位 | 権少録 | 権大属 | 権少佑 |
| 正九位 | 史 生 | 少 属 | 大令史 |
| 従九位 | 省 掌 | 権少属 | 少令史 |

（出所）大蔵省百年史編集室『大蔵省百年史 上巻』（昭和44年10月、大蔵財務協会）15ページ。

時期区分の考え方は以上のとおりであるが、平成元～12年度とは、どのような性格をもった時期であり、その中で財政がいかなる位置に置かれ、いかなる機能を果たしたのかを概観するのが本巻の課題である。本巻は、全体を大きく三つの部分に分け、一つ目である総説第1部は元年度から6年度まで、二つ目である総説第2部は7年度から12年度までと時期区分して分担し、三つ目である財政会計制度の部分は総説第1部と総説第2部の動きの枠組みとなった財政・会計の制度・法律を取り上げる。なお、総説第1部の前半では本シリーズ全体の前提という意味で、第1章で国際環境、第2章で日本経済全体の動きを簡単に鳥瞰した上で、第3章で財政全体の概観を取り上げる。第4章では年度を追って政治の動きを絡めて予算の大まかな流れをみる。第5章及び第6章では平成元年度から平成6年度までの各年度の予算の動向を描き、総説第2部に繋げることとする。

〔注〕

- 1) 大蔵は古代日本の朝廷の財物を収めた蔵を意味し、内蔵、齋蔵と合わせて三蔵

と称された。明治2年の大蔵省設置以前の新政府の財政担当部局の名称が金穀出納所、会計事務課、会計事務局、会計官などと、機能的、散文的だったのに比べ復古色の強い命名だったというべきであろう。「財務省」で再び機能的、散文的ないし欧米風の呼称になったことになる。なお、省名変更の経緯については、本巻「財政会計制度」部分第1章第3節3「中央省庁等の再編」の参照を求めたい。

第1部 バブルとその崩壊—特例公債依存 脱却から再発行への財政の軌跡

第1章 国際環境

第1節 冷戦体制の崩壊

日本の財政を取り巻く環境としては、日本の政治・経済が第一義的な重要性を持っているのはいうまでもないが、その日本の状況が日本を取り巻く世界の状況に左右されるのも当然であろう。そこで初めに当該期の日本の経済に大きな影響を与えた世界の重要なトピックを取り上げて、ごく簡単に議論しておきたい。

平成元～12年は西暦1989～2000年に当たり、大まかにいって20世紀の世紀末10年といったところである。19世紀の世紀末は、第一次世界大戦に結果する帝国主義諸国の対立が激化しつつあったとはいえ、世紀末芸術文芸の華が咲き競った華麗な面もあった。それに対して20世紀末は、第二次世界大戦後半世紀にわたって続いてきた世界の冷戦体制が解体するという、激変で彩られた政治の季節で満たされていた。その頂点をなすのが1991（平成3）年12月26日のソビエト社会主義共和国連邦（ソ連）の消滅であることはいうまでもないが、その先駆けは平成以前1985（昭和60）年頃から明らかに動き始めていた。同年3月のゴルバチョフのソ連共産党書記長就任が全世界に新たな時代の到来を予感させた。その後の度重なる米ソ首脳会談、アフガニスタン撤兵（1988（昭和63）年～89（平成元）年）などを経て1989年には中ソ和解も実現し、平穏なソ連の時代の到来かと思わせた。だが社会主義圏崩壊の波は土台の腐食が進んでいた東欧から広がり始めていた。1989（平成元）年のことである。9月、ポーランドで反体制運動の担い手の労働組合「連帯」主導のマゾビエツキ内閣が成立し、12月にはチェコスロバキアで反体制派のドブチェクやハベルらが政権についている。またドイツでは11月9～10日に、冷戦の象徴ともいえるべきベルリ

ソ連の壁が市民の手によって崩壊させられ、12月早々にはマルタ島での米ソ首脳会談で「東西冷戦の終結と新時代の到来」が確認され、月末には、磐石の社会主義政権とされていたルーマニアのチャウセスク政権が打倒された。激動は1990年も続く。3月から5月にかけてリトアニア、エストニア、ラトビアの、いわゆるバルト三国がソ連からの独立を果たし、10月には東西ドイツが統一され、冷戦体制は実質上ここで半世紀の歴史を閉じたといつてよいであろう。この年から翌1991年にかけてソ連内部は激動に見舞われ、8月のソ連共産党解散を経て年末のソ連消滅に至るのである。

こうした動きと並行して、中国の天安門事件（1989（平成元）年）、中東での湾岸紛争・戦争（1990～91（平成2～3）年）、欧州連合（European Union: EU）創設（1993（平成5）年）など世界に衝撃を与えた大事件が起こっていて、20世紀末の10年のうち、当初の2～3年に世界史の転換をもたらしかねない出来事が集中しているが、何といても変動の核心は東西冷戦体制の崩壊であろう。それは直接、間接に日本の政治・経済・社会に強弱様々な衝撃を与え、当然、財政や金融に影響せずにはおかなかった。その具体的な様相は本巻及び続く各巻で明らかにされるが、ここでは日本の世界における位置が冷戦終結で大きく変わったという、いわば大状況についてみておくことにしたい。

1 日本

最大の変化は、日本の軍事戦略的、地政学的地位の低下であろう。日本海を隔ててソ連の極東臨海部に直面している日本列島は、社会主義陣営に対峙するアメリカ側にとってアジアの最重要な「不沈空母」の位置にあり、アメリカの対日政策の中でその態勢の維持・確保には最高のプライオリティが与えられていたに違いない。冷戦体制が崩壊したからといって、その意味がすべてなくなるわけではなく、中国、北朝鮮、更には新生ロシアなどに依然として脅威の要因が存在しているとみなされているのではあろうが、日本の戦略的地位の歴史的役割の重要性が、冷戦体制下と違って大幅に低下したことは間違いないであろう。となれば、その特殊な位置ゆえに、アメリカが日本に認めてきた様々な政治的・経済的な優越的地位、優遇措置などの必要性が薄れたと判断されるのは避けがたいであろう。気前のいいアメリカ、寛大な覇者アメリカから、ユニ

ラテラル、自己利益至上主義、身勝手な競争相手のアメリカという側面が一この時俄に出現したというわけではないにしても—その後の日本の政策形成を強く制約することとなる。それと重なって、日本にのみ当てはまるわけではなく、世界を一斉に覆うこととなる、アメリカ発のグローバリゼーションの波にも、この時期の日本の財政・金融は対応せざるを得なくなった。

2 アメリカ

一方、冷戦に勝利したアメリカは、日本やドイツに追い上げられた1980年代と違って、90年代には、以後の世界経済を牽引する情報通信産業を中心とするハイテク産業分野で世界経済をリードするようになっていく。というのも、冷戦時代に軍事技術として急激に水準を上げた情報通信技術が、冷戦後次々と民需への転用がなされ、その水準は当然のことながら世界に隔絶した高さを誇っていたからである。アメリカは冷戦時代の軍事費が巨大であっただけに、日本と違って平和の配当としての直接的な軍事費の削減効果も大きかったが、そのみでなく配当の第2次効果として、軍事技術とその担当技術者及び研究開発資金の民需への転換による、平時情報通信産業の世界的リーダーの地位を確保したのである。無論それは当時喧伝されたような景気循環さえなくなった「ニューエコノミー」の出現を意味するわけではなく、後にITバブル崩壊を経験することにもなる。だが90年代全体についていえば、新しい情報技術を駆使する金融・保険・不動産部門や専門職・科学技術部門が展開して、順調な成長、生産性の上昇、低位のインフレーション（以下「インフレ」）、失業率低減をもたらし、いったんは国家財政の均衡を回復し、アメリカの復活を強く印象付けたのである。そうした条件を踏まえて、マクロ経済政策のスタンスをはじめ、各種産業のハード、ソフトにわたる基幹部分に関するアメリカ基準をグローバル・スタンダードとして、日本をはじめ世界全体を方向付けることが可能となり、事実そうされているとあってよい。この時期の日本の財政や金融、とりわけ金融部門・国際金融部門にそれが強烈な影響を与えたことは、後続巻でも詳しく触れられているとおりである。

3 中国

冷戦終焉は、アメリカを頂点とする資本主義陣営もさることながら、崩壊した社会主義陣営にも当然大変化をもたらした。一口でいえば資本主義世界に吸収ないし接合されたのである。1994（平成6）年のココム（COCOM: Coordination Committee for Multilateral Strategic Export Controls（対共産圏輸出統制委員会））の規制撤廃に象徴される、東西両陣営間の貿易や資本取引の自由化が進展してゆく。無論、体制転換に伴う長期・短期の様々な試行錯誤は避けたいが、その動揺が収まれば、先進資本主義諸国からもたらされる投資、技術移転、経営手法などの吸収と、逆に資本主義圏への商品輸出、労働力移転などの増加により、経済成長が導かれる。その裏側として、例えば日本については、典型的には、低い労賃や地価を求めて中国への投資が急増して国内産業が空洞化し、失業や不完全就業が深刻化する要因となる。更に中国の廉価な商品流入が国内の生産を圧迫する中で、デフレーションが深化し長期化することとなる。無論、新たに開かれた社会主義圏は、資本主義諸国にとって広大な投資市場、商品市場の出現、少なくともその可能性を開いたのであるから、その面では経済活性化促進要因であるし、低価格の商品流入はその購入者にとって企業経営上のコスト削減や生活水準上昇効果をもたらすが、一面では上記のような困難を惹起する要因ともなるのである。本財政史シリーズの対象とする期間が失われた10年などと表現されるような長期の不況に捉えられているのは、以下で検討するような多くの要因に基づいているが、その基底には、こうした冷戦終焉による世界の体制の転換が横たわっているのである。付け加えれば、冷戦終結も関係しているが、むしろ第二次大戦終結以来、次第に産業化を進めてきた東南アジア諸国も、ちょうど冷戦後の中国が日本に与えていると同様の影響を与えているとみなし得るといってよいように思われる。

4 旧社会主義国・東ドイツ

上記の日中関係は、旧社会主義圏が資本主義圏に包摂される際の一般的で長期的な動向を代表的に示す事例とっていいが、冷戦体制終焉が直接かつ短期的に平成初期の日本の経済、特にバブル崩壊に直結しているとみなされるもの

がある。東ドイツの場合がそれに当たる。それは冷戦体制終焉という大状況を構成する一つの要因にすぎないが、直接に日本の財政・金融を動かす大きな要因になったものとして、注意を喚起しておく必要があると考えられる。ベルリンの壁を破壊した後に続く東ドイツ市民の西ドイツへの大量流出に示された、正常な国家としての東ドイツの実質的な崩壊は、結局、1990（平成2）年10月3日の西ドイツによる東ドイツ吸収という形でのドイツ統一で法的に終結した。だが、統一に不可欠な要素の一環をなす、西ドイツの通貨ドイツ・マルクと東ドイツの通貨オスト・マルクとの交換比率が1対1とされたことから、事態は急展開し、以下のように巡り巡って日本のバブル崩壊を導く一因をなすこととなる。両マルクの交換比率について経済的に合理的な水準は1対7ないし1対10程度であったと思われ、闇市場では1対20までであったという。とすれば実現した1対1という比率がいかに無謀なものであったかは明らかであろう。そうになったのは、新生東独の選挙を睨んだ西ドイツの政府与党による政治判断に基づくもので、ブンデスバンクをはじめ、経済合理的な水準を求める多くの反対論を抑え込んでの結果だという。だがこの極端な割高水準の無理は直ちに悲惨な結果を生むこととなる。割高なレートは東ドイツ企業の国際競争力を喪失させ、深刻なデフレが東ドイツ経済を襲い、膨大な失業者を排出し、東ドイツ経済はほぼ壊滅状態に陥ったのである。その窮状を、東ドイツの吸収母体である西ドイツが無視することはできず、経済的・社会的基盤の補修・保持のための財政支出が急増し、西ドイツ財政は空前の財政赤字を計上することとなる。それはオスト・マルクの過大評価によるドイツ・マルクへの交換がもたらす流動性の過剰創出と、それを手にした東ドイツ市民による消費需要の高揚ともども、強いインフレ圧力となって西ドイツ経済を脅かすこととなった。日本同様、ドイツも1985年のプラザ合意（後述）を受けて金融を緩和し、景気拡張傾向が強まっていたところへこうした事態が重なったため、インフレ圧力はとりわけ強烈に作用したのである。

もともと1対1の両マルク交換レートに批判的であり、世界の中央銀行の中でとりわけインフレに敏感であり、政府からの独立性の最も強いブンデスバンクは、90年から91年にかけて強硬な金融引締め政策を採り、金利の大幅引上げを行った。それは、ドイツを中心として形成されているEMS（European Monetary System: 欧州通貨制度）加盟国の金利を引き上げただけでなく、日本を含んだ

全世界に金利上昇圧力を及ぼすこととなった。それは日本のバブル末期からその崩壊の時期に当たっている。

金利面と並んでこの時期のドイツの国際収支の悪化がやはり日本の経済・景気に直接、間接の影響を与えている。インフレ傾向が強まるとともに、輸入は増加し、世界的な経常収支黒字国は赤字計上に陥り、ドイツの国際収支は急速に悪化してゆく。それまで黒字部分をユーロ市場に放出していたのが逆転して資金の取り手に回らざるを得なくなった。しかし、BIS (Bank for International Settlements: 国際決済銀行) 規制 (後述) が稼働し始めていたこともあって、ドイツに対し新規に大規模に融資し得る国はなく、実際にはそれまで累積していたドイツ自身の貸付けの回収という形のファイナンスがなされることとなり、ユーロ市場は強い収縮圧力にさらされることとなった。時あたかもアメリカは、後述のとおり国内のS&L (Savings and Loan Association: 貯蓄貸付組合) の広範な経営危機から信用収縮に陥った時期に当たっていたから、アメリカにはドイツの退いた空白を埋める余裕はなく、結局日本がその任に当たるほかなかった。それまで日本は、経常収支黒字に加えてユーロ市場から短期資本を取り入れ (黒字) て対外長期資本輸出を行ってきた。それが一転して大規模な短期資本の出し手 (赤字) となったのである。その赤字は、長期資本収支の改善分 (対外投資縮小) や経常収支黒字分の合計を大幅に上回り、不足分は外貨準備の流出で賄われるほかなかった。¹⁾ もともとユーロ市場からの短期資本の取り入れが、国内流動性を過剰ならしめる傾向を持っていたのが逆流によって収縮している上に、既存の外貨準備の減少がハイ・パワード・マネーの供給を縮小させるのであるから、国内の流動性への収縮圧力となってゆく。それはいわば外圧となって、好況・バブル経済の土台を揺るがさずにはおかなかった。こうしてみると、冷戦体制終焉の一環をなす東ドイツ消滅が、玉突き状の筋道をたどって日本の平成初期の経済に大きな影響を与えていることがわかるであろう。

〔注〕

- 1) この部分の叙述の元のデータは大蔵省『財政金融統計月報』各号による。

第2節 国際経済上の重要トピックと日本の対応

1 プラザ合意

冷戦体制の解体という世界史的レベルの環境変化に包摂されながら、昭和末期・平成初期の日本は好況からバブルへ、更にその崩壊へと激しく波打ち、平成期の財政も金融もそれに翻弄されることとなる。したがって、本財政史シリーズの理解のためにその波動を大まかに捉えておく必要があるが、その出発点としては、平成より前ではあるが、日本経済を好況とバブルへと導いた転換点として、プラザ合意（1985（昭和60）年）を一瞥しておく必要があると考えられる。

1985年9月22日、ニューヨークのプラザホテルに主要5か国（日・米・英・西独・仏）の大蔵大臣と中央銀行総裁が秘密裏に緊急に集まり（G5）、異常なまでのドル高是正のための各国通貨の対ドル・レートの秩序ある引上げ、金利の引下げ、中南米諸国の債務問題などについて協議し、そのために共同歩調をとることに合意した。いわゆるプラザ合意がこれである。この場合、日本の立場としては「ドル高円安で黒字がものすごく多い。そのことで世界中から文句を言われるという立場にありましたから、何とかこのドル高円安を是正したいという気持ちが非常に強かった…ですからアメリカ側が、ちょっとこれはいかにもドル高が過ぎるという気持ちになっていたときに、その意味では日本とアメリカというのは状況からして利害が一致」¹⁾していた。もっとも、大筋としては各国の共同といっても、実態は、レーガン政権第2期のアメリカによるアメリカのための会議という色彩一色だった、といえるほどである。というのは、ドルを基軸通貨とする国際金融システムが機能不全に陥り、主要国の協調にすぎない以外にアメリカを軸とする国際経済・国際金融関係を維持するのが困難になっていたからである。その困難をもたらしたものは、1970年代の2度にわたるオイル・ショックであった。

オイル・ショックそのものにここでは触れないが、それへの対策として採られた政策がその後の困難を生み出すこととなり、その困難克服を目指してプラ

ザ合意がなされることとなり、それがひいては日本のバブルへと帰結することになるので、アメリカを中心としてその粗筋をたどっておく必要がある。オイル・ショックだけが原因ではないが、1970年代から80年代にかけてアメリカではインフレーション、スタグフレーション状況が続き、レーガン政権期に金融の舵取りをしたボルカーFRB（Federal Reserve Board: アメリカ連邦準備制度理事会）議長の強力なイニシアティブで、厳しい金融引締め＝極端な金利上げ策が採用され、インフレ退治は成功した。だがその政策は、同じオイル・ショックに悩む中南米諸国に堪え難い困難をもたらし、それが翻ってアメリカ自身にはねかえることとなるのである。

オイル・ショックとは、産油国が非産油国から巨額の所得・購買力を吸収することからくる世界経済の収縮効果のことと理解できる。それはすべての石油輸入国に及ぶ効果であるが、とりわけ貧しい開発途上国に厳しく作用するのは当然であろう。アメリカと深く関わりを持つ中南米諸国もそうであった。オイル・ショックによってそれら諸国は急激に国際収支が悪化し、そのファイナンスのために先進諸国からの借入れが激増した。その資金源はほかならぬ産油国の大幅な経常収支黒字から生ずる巨額の資金余剰である。いわゆるオイル・ダラーの還流がこれであり、それはユーロ市場での多数の国の複数の銀行のシンジケート・ローンとして実施されたのであるが、それを取り仕切ったのがアメリカのマネー・センター・バンク、大手銀行であった。その貸付けはドル建て変動金利であったから、上記のアメリカでの急激な金利上げが借入れ諸国を直撃して支払い困難に陥れ、ひいてはデフォルト（債務不履行）の危険を生むこととなったのである。その第1弾が82年のメキシコ債務危機であり、アメリカはIMF（International Monetary Fund: 国際通貨基金）の緊急融資のほか、大幅な金利下げと金融市場へのドル流動性の大幅供給を行った。それはメキシコ救済であると同時に自国救済でもあった。メキシコのデフォルトがアメリカの大手銀行の破綻を招き、ひいては金融システム全体の危機を引き起こす恐れがあったからである。基軸通貨国の金利下げと基軸通貨の大量供給による世界的な過剰流動性の発生と、その帰結としての資産インフレないしバブル発生のメカニズムの原型がここにみられる。

だが今度はそうした金利下げの結果、まだ根治していないアメリカのインフレ抑制政策がいったん解除された形になるため、インフレ再現が危惧され、

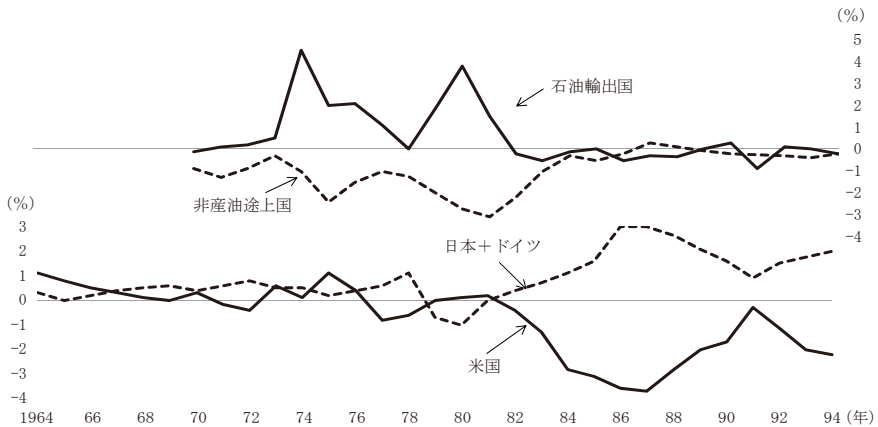
再度金利引上げに追い込まれることとなり、メキシコの場合と同様の困難を生み出す。1985年のブラジルなど中南米諸国の債務危機がそれである。それだけではない。以前から進行していたドルの騰勢が度重なる金利引上げで一段と進み、ドル高による国際競争力の低下からアメリカ産業の世界的な地位が低下し、対外不均衡が急激に進む。アメリカの経常収支は80年には23億ドルの黒字であったが、82年には赤字に転じ、プラザ合意の85年には国内総生産（GDP）の2.7%に当たる1182億ドルの赤字を記録し、²⁾ 86年には純債務国に転落した。これを反映して議会の保護主義傾向が強まり、とりわけ対日通商摩擦が激化してゆく。アメリカの経常赤字拡大の裏側で、日本や西ドイツの経常黒字が拡大し続けていくことになるのは後述のとおりである。アメリカは、その経常収支赤字と並んで、減税によって税収を増加させるといいうわゆるレーガノミックスと、対ソ連強硬路線に由来する軍事費の拡大もあり、財政赤字も拡大していた。こうした①開発途上国の累積債務危機とその反映たるアメリカ国内の金融不安、②対外不均衡の累増から惹起される通商摩擦、③高金利と異常なドル高、④財政赤字、といった二重苦、三重苦に苛まれたアメリカのレーガン政権は、この窮境脱出を図るために主要国間で政策目標と対応政策を取り決め、とりわけ金利政策と為替政策についての協調、共同行動を呼び掛けることとなった。それがプラザ合意として結実したのである。

G5発表のプラザ・コミュニケでは、経済のファンダメンタルズ（基礎的条件）の改善のために、経常収支黒字国（日本、西ドイツ）には内需拡大、アメリカには財政赤字縮小が要請されるなど、マクロ政策の国際協調も謳われて世界経済運営の新時代到来を窺わせたが、コミュニケの核心はドル安への誘導であった。コミュニケの文面には「ドル切り下げ」や「為替相場への介入」などの言葉は用いられておらず、「主要非ドル通貨の対ドルレートのある程度の一層の秩序ある上昇が望ましいと確信している」³⁾ とさり気なく記されているにすぎないが、公表されなかった合意の内実は、円についていえば、当時の1ドル＝240円をおおむね6週間で10～12%引き下げて214～218円とすることを目標として協調介入する、というものであったという。⁴⁾ この合意はマーケットに衝撃を与え、ドルは予定されたなだらかで小幅な低下ではなく急落した。240円であったドルは予定の214～218円を直ちに突破し、1985年末には200円へと合意当事者たちの思惑をはるかに超えた暴落となり、86年末には更に160円を割

り込むほどであった。もともとドルが異常な高水準だった上に、マーケットとしては予想外の主要国の大規模で強力な協調介入があったことがこうした結果をもたらしたのである。

ドルはこうして当事者の思惑をはるかに超えたとはいえ、ともかく予定どおり下落した。だがそれは、ドラマ的一幕にすぎない。それだけでは劇的な短期の現象であり、それは世界的な低金利で裏打ちされなければならない。その意味は次のとおりである。まずアメリカで中南米諸国への対策及びアメリカ自身の景気刺激を図るために金利引下げが実施されるのは当然である。だがそれは必須ではあるが一方で大きな困難を伴う。その筋書きは次のとおりである。図1-1-1にみるとおり、80年代のアメリカの経常収支赤字のちょうど反対側にそれと対称形をなして日本とドイツ（西ドイツ）の経常収支黒字が生じている。⁵⁾

図 1-1-1 主要地域の経常収支の推移



(注) 1. 各地域における経常収支を米国の名目GDPで除することによって計算。
 2. 1993年分の計数は速報値に基づく。また1994年は1～3月期の季節調整値年率により試算。
 (出所) 高尾義一『平成金融不況』(平成6年、中央公論社)123ページ。

もっともドイツは、特に1980年代末から90年代にかけて急速にこの地位から離れていくから、大雑把には日米の関係とみなして差し支えない。これほど大幅な赤字をアメリカが継続できるのは、大きくいえば基軸通貨国としての特権であり、ほかの国ならば当然引締め政策を発動してこれに対処しなければなら

ない状況であるが、ここでは具体的には反対側の日本の黒字部分がそれを埋め合わせるべく、資本輸出され続けることでそれが可能になっている。その資本輸出は主としてアメリカ国債購入の形をとるのであって、アメリカの財政赤字と経常赤字がこれによってファイナンスされる。これは80年代前半から顕著になる現象であるが、それは2桁にのぼるアメリカの高金利と、ドル高（予想）という吸引力あればこそその現象であった。したがってプラザ合意の結果、その二つがなくなるとすると流入も途絶える恐れが生ずる。ところが、ドルは下落したがアメリカの貿易収支・経常収支はそれによって改善される面もあったにしても、結果からいえば全体として改善されることなく、赤字は時に増大しつつ継続した。ということは、ドル下落にもかかわらず、経常収支黒字国からの資本輸入が以前どおり継続し、アメリカの赤字をファイナンスするという体制をぜひ続けなければならないことを意味する。それができなければ、アメリカは金利引上げなど強力な引締めによって経済を緊縮させて、それに対処しなければならない。だがそれは、アメリカ自身の景気政策としても、累積債務に悩むブラジルなどの中南米諸国のファイナンスの主柱という顔を持つアメリカとしても、耐え得ないところであった。その解決のためには、資本輸出側の日本と輸入側のアメリカの金利の間に前者が低く、後者が高いという構造が維持定着されなければならない。資本を引き寄せ得るドル高予想がほとんどあり得ない状況の下では、残された金利差の確保は至上命題であった。といっても、アメリカの金利を引き上げるという選択肢は当面あり得ない。となればプラザ合意での金利政策協調の内容は、日本及びドイツの金利水準をアメリカより引き下げ、アメリカへの資本流入の誘因にふさわしい水準に設定するほかないであろう。当初はドイツも協調姿勢を示していたが、それは持続せず、結局、日本とアメリカの金利差が焦点となる。日本銀行は86（昭和61）年、アメリカの引下げを追いかけるように公定歩合を繰り返し引下げ（1月5.0%→4.5%、3月→4.0%、4月→3.5%、11月→3.0%）、3%ポイント程度はアメリカより低い水準となっている。ただし、緻密な議論のためには、両国の期待インフレ率の差や実質金利について論ずる必要があるが、大きな傾向は変わらないであろう。もっともこれは日本国内では急激なドル安円高がもたらすであろう円高不況が深刻に憂慮されるので、それへの緊急不可欠の対策として専ら弁証された。無論そのとおりであり、政府もそれに応じて85（昭和60）年から86年にかけて繰

り返し内需拡大等を目指した経済対策を展開した。この政策が、予想される不況への国内的対応であることは疑いないが、同時にそれがこの時点で国際的な資金循環を支えるほとんど唯一の手段であったことも否定すべからざる事実であった。後からみれば、80年代後半から平成期に至る好況からバブルへの道が準備され始めていたのである。

〔注〕

- 1) 行天豊雄元大蔵省財務官口述。
- 2) IMF World Economic Outlook, Database, October 2015.
- 3) 財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49～63年度』第7巻「国際金融・対外関係事項 関税行政」（2004年8月、東洋経済新報社）361ページ。
- 4) YOICHI FUNABASHI, *Managing the Dollar: From the Plaza to the Lowry*, pp.9-17, Institute for International Economics, 1988.
- 5) 1980年代を通じて、アメリカの累積経常収支赤字が7800億ドルだったのに対して日本の黒字4200億ドル、ドイツの黒字1800億ドルとなっている（IMF World Economic outlook, Database, October 2015より算出）。

2 ルーブル合意，ブラック・マンデー

想定外のドルの暴落に対処し、国際金融の安定を図るべく、1987（昭和62）年2月にパリのルーブル宮殿でG7（G5＋カナダ、イタリア）が開催された。その声明文では「為替レートを当面の水準の周辺に安定させることを推進するために緊密に協力する」¹⁾と述べられている。その内実を日本円に即していえば、当時の1ドル＝153円50銭を基準にして為替レートがその上下2.5%以内に収まるように協調介入すること、上下5%を超えて変動した時は政策協調のための協議を開くこと、などが合意されたという。²⁾プラザ合意がドル安を目指したのと逆に、ルーブル合意は、ドルのこれ以上の下落に歯止めをかけ、大幅に下落した水準での安定を図ろうとするものであった。その際、為替変動に対して一定の参考相場圏を設定し、更にその先にマクロ政策の協調をセットするなど、プラザ合意を超える洗練された国際協調システムが構想されていた。ただし、それらの構想は実際にはほとんど実現しなかった。その点について当事者の証言がある。³⁾新構想のみならず、肝腎のドルの為替レートの安定にも、ルーブル合意はあまり有効に機能したとはいえない。140円、150円と動揺しな

がら87年末には125円以下まで下落しているからである。⁴⁾ ちなみにドルが回復してゆくのは、89（平成元）年に入ってからのものである。とはいえ、アメリカでは、ルーブル合意に沿ってドルの一段安を阻止するために金利上げを行った。ドイツや日本が動かなければ効果が発揮できたのであろうが、そうではなかった。その両国は、プラザ合意を生かすために行った急激な金利引下げや流動性拡大により、当時は特にドイツでインフレが懸念されて金利上げ政策がとられ金利は上昇していたし、日本でも、市場の長期金利は反転上昇していたからである。アメリカとしては、ルーブル合意で設定された為替の変動レンジを守ろうとすればもう一段の金利上昇を必要とする。こうした世界的な金利の連鎖的な上昇は、各国での資産価格の同時的な崩落をもたらした。アメリカとドイツの協調体制が急速に冷却して市場の不安感が高まったことも、それに拍車をかけた。87（昭和62）年10月19日のブラック・マンデーはこうして起こった。先進各国の株価は軒並み20～40%の下落に見舞われた。ドル不安の高まりから、ドル相場はルーブル合意の想定を超えて下落してゆく。主要国の協調による低金利と、潤沢な流動性供給による資産価格の同時的な上昇と、ドル価格の低位安定という、プラザ合意から続いていたシステムはここに崩れたのである。ブラック・マンデーに対応するため、87年12月のG7共同声明では、ドルの変動レンジを実態にあわせて一層引き下げるとともに、ドルの一段の下落を防ぐ同意がなされた。だが、これ以降、実際にはドイツは対米協調の姿勢をおおむね放棄したと思われる。一方、日本はそうではなかった。G7当時、1ドル＝120円辺りを上限としてそれ以上円高ドル安を進行させないために、日本では強力な為替介入・流動性拡大が行われ、超低金利政策が継続された。実はルーブル合意の翌日（87年2月23日）、日本銀行は公定歩合を3.0%から2.5%という史上空前の低水準に引き下げている。恐らくドル安阻止というルーブル合意を実効あらしめるため、日本独自の政策として採られたものであろう。⁵⁾ そしてこの2.5%が、以後89（平成元）年5月まで2年3か月にわたって中断することなく継続したのである。それが、いわゆるバブル経済での資産価格の急上昇、絶頂到達の時期と重なっているのはいうまでもない。不安定の度合いを深めているアメリカ経済支援こそ、世界経済のアンカーとしての日本の役割だという理解でなされた全面的な金融緩和政策が、プラザ合意以後進行していた金融緩和・景気の好況に上乗せされて、株価や不動産価格のバブル的状况をも

たらずことになる。2.5%という数字がそのシンボルをなしている。

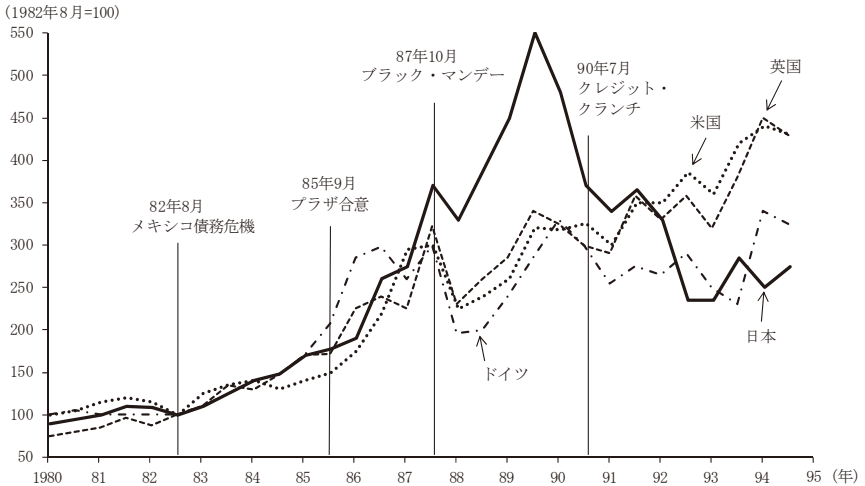
ただ日本国内の状況をみると、確かに86(昭和61)年から87(昭和62)年にかけては当時危惧されていた円高不況の低成長であり、特に失業率が戦後初めて3%を超えるという、当時としてはショッキングなデータも出ていた。加えて物価水準は極めて安定しており、株価や地価の上昇は経済のファンダメンタルズの反映だとみならず判断が有力である一方、円高が一層進む中で経常収支黒字は継続しつつも順調に縮小して対米摩擦も緩和されるかにみえ、あらゆる面で金利を引き上げる契機が乏しかったことは事実である。だが86(昭和61)年10~12月期を底として景気は回復に向かい、87(昭和62)年前半から89(平成元)年にかけて急速に成長率は高まっており、2.5%が当初適合理的な水準だったとしても、その長期継続の妥当性は疑わしく、対外的配慮によるところが大きかったのではあるまいか。同じ文脈で、87(昭和62)年5月に政府が行った5兆円の公共事業と1兆円の減税を組み合わせた緊急経済対策についても、この時期の景気の実態との関係で問題があったというべきであろう。⁶⁾

そうした日本の特異なあり方は図1-1-2によく示されている。プラザ合意の1985年以前、アメリカが82年のメキシコ債務危機に対応して既述の金融緩和を実施した辺りから、ある程度、世界的な株価の同時的な上昇傾向が現れ、85年から87年にかけて、プラザ合意に基づく世界的な低金利政策、流動性拡大とドル為替切下げを背景に明らかに同時的な急激な株価上昇が観察される。だがブラック・マンデー後の様子はそれとは大きく異なり、日本の特異な動きが目立つ。どの国もブラック・マンデーで株価が急落した後、90年にかけて回復するとはいえ、せいぜい87年水準(同図で300ポイント)までである。だが、日本のみは87年の下落が軽度で済み、その後、90年にかけて550ポイント近くまで上昇していく。どこまでが正常な景気循環の好況局面でどこからがバブルかを識別することは簡単ではなく、プラザ合意後の世界的な動きの中にバブル要素があっても不思議ではないが、この日本の87年以降の突出した上昇の内実に、バブル現象が色濃く含まれていることは間違いのないであろう。ここには図示していないが、1年ほどの遅れで土地価格が同様の動きをしたことは後述のとおりである。

基軸通貨国アメリカを震源とし、アメリカに主導されたプラザ合意の下、世界同時の低金利、流動性拡大、ドル為替低下が、世界的な景気上昇から資産イ

インフレを導き、それは1987年のブラック・マンデー後には多くの国で一応の沈静がみられ、ドイツなどは88年には早くも金利引上げに踏み切っている。だが日本は積極的にアメリカとの協調姿勢を強め、超低金利政策を継続し、為替市場への介入によって国内の流動性を膨張させ続けた。それは国民総生産（GNP）に示される実物経済の成長をはるかに超える膨張であって、いわば過剰流動性となってバブル現象を生み出すのであり、その絶頂期が本『平成財政史—平成元～12年度』シリーズの出発点に当たるのである。

図 1-1-2 主要国の株価動向



(注) 1982年8月=100とする株価動向を示す。この時期にメキシコ債務危機が生じ、米国の連邦準備制度理事会（FRB）による緩和策が実行された。

(出所) 高尾義一『平成金融不況』（平成6年、中央公論社）123ページ。

〔注〕

- 1) 『昭和財政史—昭和49～63年度』第7巻「国際金融・対外関係事項 関税行政」380ページ。
- 2) 『昭和財政史—昭和49～63年度』第7巻「国際金融・対外関係事項 関税行政」387ページ。
- 3) 行天豊雄「ルーブル合意というのは国際金融制度そのものに思いをいたした会合であった…単に相場をどうするかということを一歩超えて、国際金融システムをどうするかということを考えていた…そういう発想はあったんだけれども、実

際に肉付けというのかはあまりにもお粗末であって、そもそも成功するチャンスが全くなかった合意でした」松島茂・竹中治堅『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）3 日本経済の記録 時代証言集』（2011年3月、内閣府経済社会総合研究所）519ページ。

- 4) 「確かにベーカー〔米国〕長官が提案したことについて、だれも私は反対だということとは言わなかったんですけども…ルーブル合意が終わった翌日から、また相変わらずドル売り圧力が強く…、120円ぐらいまでいった…マーケットでは、当時、依然としてもっとドル安だというムードが強うございました…ルーブル合意はあっけなくついてしまい…」行天豊雄元大蔵省財務官口述。
- 5) 重原久美春「2.5%に下げたことが妥当だったのかという問題が1つあります。OECDでは、そこまでやる必要はない。3.0%に行ったところで、公定歩合の引き下げについてはもう十分だ、という判断を打ち出してしまっていました」『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）3 日本経済の記録 時代証言集』（2011年3月、内閣府経済社会総合研究所）613-614ページ。
- 6) 「このとき大蔵省はこれほど大きな経済対策は必要ないと主張したのですが、中曽根総理主導で、これほど巨大な規模になってしまったのです。そしてほとんどすべてのマスコミがこれを歓迎していました」黒田東彦『財政金融政策の成功と失敗』（2005年7月、日本評論社）87ページ。

3 金融収縮と BIS 規制

(1) アメリカのクレジット・クランチ

上記のマクロ政策、為替政策とは違った側面で、昭和末期から平成期にかけての日本の経済、とりわけバブル崩壊に大きな影響を与えたものとして、やはりアメリカを震源とする世界的な金融収縮とBIS規制を取り上げる必要がある。1980年代のアメリカの金融界では、大手銀行が抱える既述の開発途上国累積債務問題に加えて、ハイリスク・ハイリターンの分野での営業が急拡大し、その多くが80年代後半に不良債権化して経営を圧迫し、S&Lや中小銀行の経営難や破綻が金融界全体の不安定化をもたらして大量の預金流出、通貨流動性の収縮¹⁾に直面していた。金融当局は当然金融緩和策をとり、政府はS&L対策としてのRTC (Resolution Trust Corporation: 整理信託公社) 設立をはじめ、様々な形で金融機関救済のために公的資金を投入し、そのために財政赤字が急増している。政府としては、こうした救済の一方で救済コストの可能な限りの縮減を図るべく、金融機関に対して自己資本の強化を求めた。既にBIS規制（後述）で自己資本比率8%が要求されて、もともと貸付けを抑制せざるを得なくなっていた

のに、それを上回る10%という自己資本比率を要求したのである。このため、預金が流出・減少し、自己資本比率の強化を要求された銀行は、アメリカの中央銀行FRBの金融緩和政策という環境であるにもかかわらず、貸出しを一層抑制し、信用創造に通ずる流動性供給を削減し、自己資本の計算上、有利な国債保有や低金利で有利化した債券投資へと向かう。いわゆるディスインターメディアイションへの転換である。もっとも、銀行から流出した預金はミューチュアル・ファンドを介して株式や債券投資に向かったから、アメリカ国内の金融は、間接金融から直接金融へと舵を切ることによって、経済成長を支える企業金融は保持された。だが、基軸通貨国アメリカの国内で引き起こされたクレジット・クラッシュは、国際流動性の創出難による国際通貨システムの機能不全を引き起こしていく。国内で自己資本比率向上のために貸出し抑制に努め、資産圧縮策を執る銀行が、ユーロ市場など国外市場での貸出しを抑制し、既存の累積債権の回収に出ることは当然である。アメリカというまでもなくユーロ市場での最大の資金の出し手であった。だが、90年から一転して資金の出し手から取り手へとポジションを変え、銀行部門による短期資本収支を急激に改善させた。折悪しく、それは、既述のドイツによるユーロ市場での累積債権の回収行動と時期が重なり、国際間の資金フローに強烈な収縮圧力を加えることとなった。これは、日本をはじめ諸国のハイ・パワー・マネーの縮小からひいては国内流動性を抑制し、信用収縮を招かずにはいない。日本のバブル崩壊の底を流れていたのはこうした国際間のマネー・フローの逆流であった。だが、注意すべきことはこうした収縮はアメリカのFRBが積極的な金融緩和政策をとっている時期に生起していることである。伝統的な戦後の世界経済の態様は、基軸通貨国アメリカの中央銀行FRBの緩和政策が、まずアメリカの金融の緩和をもたらし、それがドルの下落を媒介にして順調に他国に波及していくものであった。だがこのときは、緩和政策にもかかわらずアメリカ国内の銀行を通ずる流動性は拡大せず、ドルは高止まりし、他国も収縮に引き込まれることとなった。ドルを基軸とする通貨体制の機能の変質したことを窺わせる状況であった。

こうしたアメリカの金融の収縮傾向は、単に実態の動向に規定されることにより生じたわけではなく、制度的な枠組みに押されてそうなった側面が無視し得ない。それがBIS規制である。それは単にアメリカのみならず日本を含めた国際金融全体の収縮をもたらすという重要な機能を果たした。その制定に実はバ

ブル期の日本の銀行の行動が少なからぬ影響を与えており、そのBIS規制が翻って日本のバブル崩壊を強く促したとみられる。その解明が次の課題である。

(2) BIS規制

中南米債務危機にせよ、アメリカ発の金融収縮にせよ、国際的な資金の大部分はユーロ市場を通じて流れていたのであるが、この市場は、原則として各種の規制が存在しないことがメリットとして主要国の銀行によって利用され、1970年代から80年代にかけて急膨張した。だが当然それは各種のシステミック・リスクを抱えている。それを焦点とする自由化・国際化に伴う国際的・国内的な金融システム全体のリスクが各国で意識され、その対策が自己資本比率規制という形で試みられていた。と同時に、金融のグローバル化の進展を前提にすれば、個別国の対処のみでなく、各国共通の監督や規制なしにリスクをコントロールするのは不可能であることが認識されるようになった。関係国はIMFやBISなどでその抑制・管理の方策を探り、第1次バーゼル協定(75年)、同改定(81年)、第2次バーゼル協定(82年)などを試みたが、中南米金融危機などもあってあまり有効な策はなく、結局、87年12月に自己資本比率規制を定めたいわゆるBIS規制にたどり着くのである。規制の主要なポイントは次のとおりである。①自己資本を基本項目(Tier1)と補完項目(Tier2)からなるものとする、②自己資本をリスクの度合いごとにウェイト付けされた資産(リスク資産)で除した比率で示すこととし、Tier1とTier2を合わせた自己資本比率を最低8%とする。なお、Tier2はTier1を超えないこととする。したがって、この規制によれば、8%を達成するためにはTier1を少なくとも4%保持しなければならないこととなる。そして、8%を達成し得ない銀行は、国際業務遂行上制約が課されたり資金調達のコスト面で不利を被ったりすることとなる。

以上の限りでは、金融のグローバル化に伴って生ずるリスクに各国が協力して立ち向かうためのルールが作られた、というストーリーにすぎない。だがそこにたどり着くには、とりわけアメリカと日本の特別の役割があり、それが結局バブル後の日本の困難に結びつくこととなる。震源はここでもアメリカであった。メキシコやブラジルなど中南米の債務危機への対処のほか、商業銀行やS&Lの破綻処理などのためアメリカは公的資金の投入を余儀なくされたが、その際、銀行への監督強化と健全性維持の要求の一環として、自己資本比率の

引上げを求める動きが強まった。だが、他国と比較してあまりに高くその比率が設定されれば、国際業務の遂行に当たってアメリカの銀行の国際金融市場での競争力が弱まるという懸念が強く表明され、とりわけ、当時急激に国際金融市場でそのプレゼンスを高めていた日本が念頭に置かれてそうした主張がなされていた。「アメリカの下院の銀行委員会でボルカーさんがこういうことを言っているのです。『自己資本規制の国際的統一についての合意がもしできれば、これは日本の銀行との競争上、アメリカの銀行が不利な立場にあるとのアメリカの銀行の懸念をやわらげるものになるだろう。銀行に関する専門家の多くは《日本はより緩い規制の下にあって、その結果、日本の銀行の競争力がアメリカの銀行を上回ることになっている》というふうに言っている』…これが当時のアメリカ、あるいはイギリスの共通の対日警戒感であった…英米のテンションは極めて強いものがありました」といわれている。²⁾ もともとアメリカ自身の切迫した必要から出た自己資本規制を、いわばグローバル・スタンダードとすることによって国内金融の安定と財政負担の軽減を実現し、日本の銀行の抑え込みを一挙に実現しようという一石三鳥作戦が展開されたのである。

日本側は、この動きに対し、日本の銀行の国際的活動を維持拡大するためには「先手を打って、英米などが決めてしまった後のものを押しつけられるのではなくて、むしろ英米の作業の中に積極的に入って、日本の考え方をできるだけ反映させた、日本にとっても困らないルールというものを作ってしまうというふうにしなさいといけない」³⁾ と考えていた。日本でも例えば1986（昭和61）年5月の「経営諸比率指導」で自己資本比率を4%程度以上とし、海外に支店や現地法人を持つ場合は4%に有価証券の含み益の70%を加えトータルで6%以上とする、と定めていた。「日本にとっても困らないルール」を目指す場合、最大のポイントはこの70%であった。英米案ではこれがカウントできずゼロなのであった。「そうしますと、日本の銀行は8%どころかほとんど4、5%ぐらいにしかならない…そのままいきますと、資産をドラスティックに圧縮しなければならない」。⁴⁾ しかし、株価の動向いかんによって時に大幅に上下する含み益を資本とするには無理があるという英米の言い分にはもっともな点がある一制度上、自分たちは株式保有をしていないのでカウント・ゼロで何ら差し支えなく、日本を抑え込めるというメリットだけがあることは無論論議の上での言い分ではあるが一。そこで日本側は、「日本の戦後何十年の株式市場

というのは、それなりの傾向でずうっと上がっている。したがって、そういうある程度の確率的な安全性というのがあります。ただし、掛け目は当然必要で、100%が全く安定的であるということは考えられない。したがって、掛け目の問題だ。日本の銀行監督当局としては70%ぐらいがいいのではないか⁵⁾ というので、「さんざん議論をした結果、…最終的に45ということ、少なくともゼロではない、しかし、70でもないというところで折り合った…それとの関係で8%なりそれに至る経過規定というのも決まってきた⁶⁾、「45%で、まあ、これなら、努力すれば自己資本比率を8以上にキープできる。海外の支店を撤収しないですむ⁷⁾」というスタンスを保持した。なおこれによれば、まず日米が50%ということで同意し、次いでイギリスを説得したが、結局、50%ではなく45%で妥協し、それをBISの銀行規制監督委員会に持ち込み、最後に総裁会議が了承した。したがって、45%という数字そのものに何か決定的な根拠があるわけではなく、急上昇しつつある日本と米英など日本のオーヴァー・プレゼンスを何とか抑え込もうとする力のバランスが、難産の末に産み落としたものであった。

8%についても事は同様である。これが、一般に外国業務を営む銀行のリスクに対応する合理的な自己資本というような確実な数値というわけではない。「なぜ、8%なのか…アメリカのトップのマネー・センター・バンク、当時、5つか6つあった…それと日本のトップ6といえますか全銀協〔全国銀行協会〕の会長行で4つに住友・三和を加えた6行と、そういうものの自己資本比率というものを大体結果において一致するような形で『含み益』を入れる、そういうものを前提として考えていくと、初めはアメリカは10%か12%ぐらいということを書いていた…その『含み益』との関係の中で最終的に日米のマネー・センター・バンクの自己資本比率が、大体何年かかれば同じぐらいになるというような値として8%というのが出てきた⁸⁾」のであった。アメリカ側は10~12%を主張していたくらいで、おそらく8%をクリアするのはアメリカにとっては容易であり、一方、日本の主要銀行の自己資本比率が大体4~6%程度であった当時、8%達成にはかなり困難があるだろうと想定し、この高いハードルが日本のオーヴァー・プレゼンスを差し当たって抑えられると読んだとしても不自然ではない。また日本側は、それを乗り越えるために、株式保有のないアメリカの銀行が持っていない含み益を可能な限り算入すべくタフな交

渉をやり抜き、すみやかにその水準をクリアしようとしたのである。

だが、1980年代後半の日本の国際金融市場での動きは、そのいずれの思惑をも乗り越えるほどの激しいものであった。例えばユーロ市場での日本の銀行の総資産は、84年に5000億ドル強だったのが90年には2兆ドル強へと4倍も拡大している。一方、アメリカは6000億ドル弱から7000億ドル強へ2割の増加に止まる。こうした違いは基本的に両国の経常収支の差に規定されるものと思われ、80年代の10年間の累積数値は、前述のとおり、日本は4290億ドルの黒字なのにアメリカは7800億ドルの赤字を示している。これに加え、この間、国内では低金利政策の長期継続による豊富な資金による株式や不動産の価格の上昇からバブル状況が生まれ、BIS規制による自己資本比率がやすやすと達成されることとなったのである。というのは、株価の上昇により自己資本のTier2項目に当たる含み益が自動的に膨張するのはいうまでもないし、Tier2を待つまでもなく、基本項目のTier1も、株価が継続的に上昇している状況では、増資により容易に拡充が可能であったからである。しかもそれは、配当利回りに拘泥しない時価発行株式ないしワラント債などのエクイティ・ファイナンスであって、銀行も産業企業も低利回りの資金を入手できた。銀行としては、BIS規制によりTier1の範囲まではTier2を計上できるので、増えた含み益Tier2は増えた資本Tier1にリンクして二重の意味で高い水準での自己資本比率の達成が容易となったのである。含み益の算入いかんが一当初の70%から50%、45%と低下したとはいえ日本の銀行の国際金融市場での存否に関わる生命線であるという日本側の深刻な懸念も、8%にすれば日本の銀行のプレゼンスを抑えられるとみたアメリカの思惑も、バブルの奔流に流され、いずれも外れたのであった。だが皮肉なことに、バブル期には実はBIS規制はまだ発効していなかった。規制が成立したのは88(昭和63)年であるが、日本は92(平成4)年度から適用されたからである。オーバー・プレゼンス期ではなく、バブル崩壊でプレゼンス自体が急激に縮小・低下した後に、BIS規制は日本の銀行、金融、経済及び財政を強力に緊縛することとなる。増資や含み益を最大限利用できたというそのパフォーマンスのゆえに、その反動はその分だけ強烈に作用するからである。

といっても、1987年以後、各国では数年後に8%を実現しなければならないというので、銀行の行動にはそれなりの影響が出ている。日本では国際融資の圧縮が図られ、国際シンジケート・ローンの組成は年を追って縮小していくし、

円建融資の占める比率も急減していく。だが、国際的なクレジット・クランチに、より深刻な影響を与えたのはアメリカである。この時期は、前述のとおりS&Lや商業銀行などの金融機関の救済のために巨額の公的資金の投入がなされたが、その過程で自己資本比率をBIS規制の8%を超えて10%（Tier1項目は6%以上）の達成を求め、達成しない場合のペナルティを含むFDICIA（連邦預金保険公社改革法、91年12月）が制定されている。これが前述の金融のディスインターメディエーションを促進し、世界的な信用収縮を激化させ、日本のバブル崩壊の底流をなしたことは疑いない。⁹⁾

〔注〕

- 1) 1991年には大恐慌後初めて預金減少に見舞われ、93年にはやはり初めて通貨量（マネーサプライ：M3）が絶対的に減少している。
- 2) 平沢貞昭元大蔵省銀行局長口述における同席者の発言。
- 3) 同上。
- 4) 同上。
- 5) 同上。
- 6) 同上。
- 7) 平沢貞昭元大蔵省銀行局長口述。
- 8) 平沢貞昭元大蔵省銀行局長口述における同席者の発言。
- 9) BIS規制については、本財政史シリーズ『平成財政史—平成元～12年度』第7巻「国際金融・対外関係事項・関税行政」第1部第1章第5節「5 自己資本比率規制」も参照。

第2章 経済概観

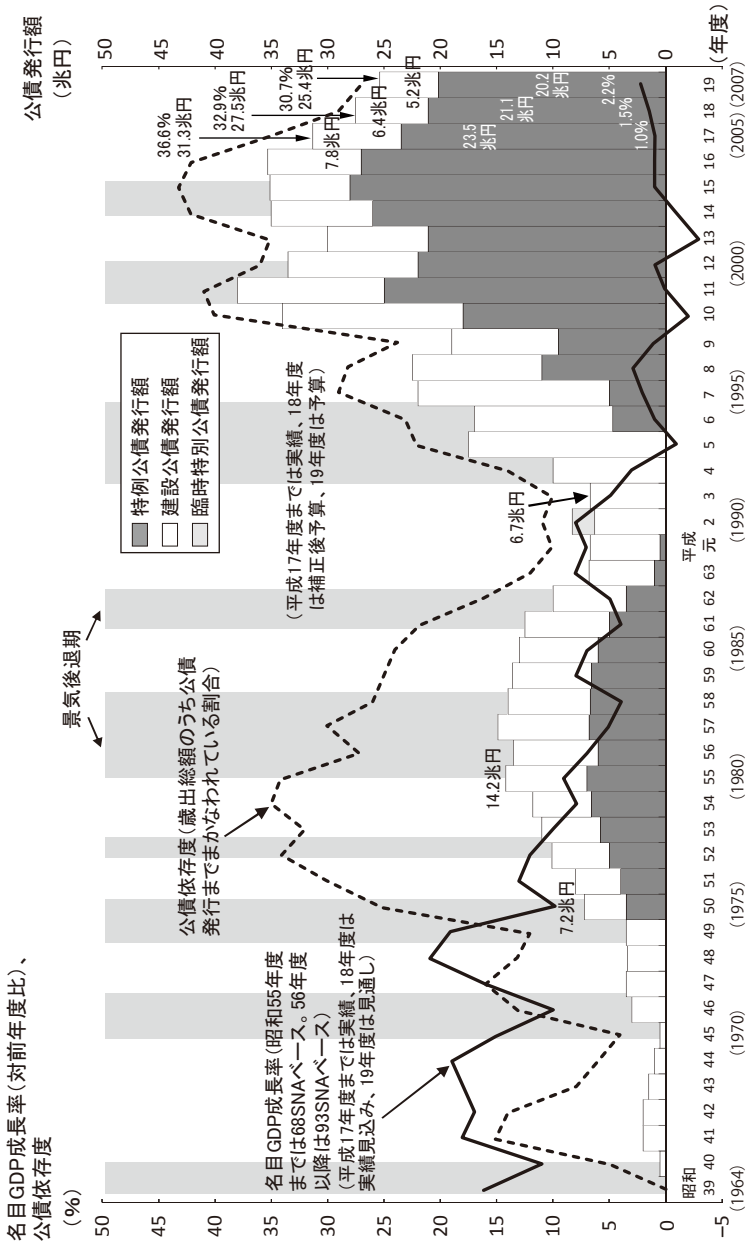
第1節 経済と財政の鳥瞰図

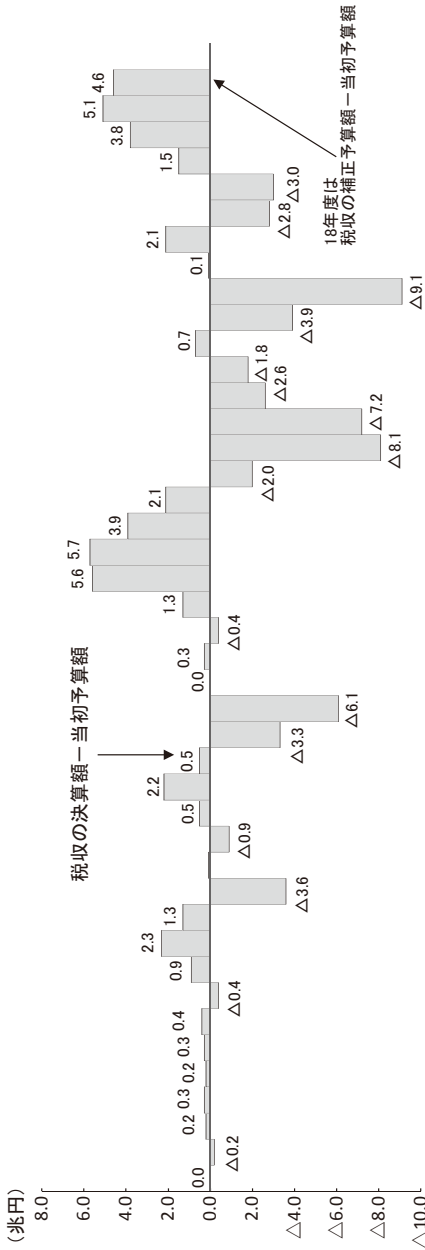
本財政史シリーズが対象とする平成初期、20世紀末の10年余の日本を取り巻く世界経済の大きな流れを踏まえて、この時期の日本経済を概観しながら、財政の大まかな姿を鳥瞰することとしたい。そのために、当該期を含むやや長期の動向を表す図表を幾つか掲げよう。まず第1は図1-2-1である。この期間の経済と財政が、半世紀単位で見てどのような位置付けになるかを、まずはヴィジュアルに見当付けるためである。

1 経済動向と財政の対応

名目GDP成長率は高度成長期に時として10%（昭和46年度、ニクソン・ショック）や20%（48年度、オイル・ショック）を記録するが、概して15%前後で推移している。だがオイル・ショックを屈折点として下降し、昭和50年代初めには10%を下回り、50年代以降60年代初めまで5～6%水準が続く。高度成長から中成長への転換だったのであろうが、後の低成長が未経験であったから、当時はこれが高度成長から低成長への転換だなどといわれたこともある。この中成長期にもそれなりに小波があり、プラザ合意後の円高不況の61年度に4%の底をつけた後、好況・バブルの昭和末期から平成にかけて5～7%を経て平成2年度には8%を越えてピークを記録する。その後は5年度のマイナス0.7%に向けて下がり続け、その後、1～2%に回復（6～9年度）してもまたマイナス（10、11年度）に転ずるなど、グラフが示すようにゼロ成長ラインを上下することとなる。本シリーズ最後の12年度は1%足らずのプラスとなっているが、

図 1-2-1 経済と財政の歩み





昭和 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 00 01 02 03 04 05 06 07 08 09 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 (年度)

平成

新税制の導入による増収
 安倍内閣成立
 当初予算において、国債発行 29.7 兆円

当初予算において、国債発行 30 兆円
 小泉内閣成立

国・地方合わせて6兆円を超える恒久的な減税
 (財政構造改革の推進に関する特別措置法停止
 4兆円特別減税
 消費税率引き上げ
 財政構造改革の推進に関する特別措置法成立)

個人所得税等6兆円減税／特別公債発行再開

(公債残高の累積体質からの脱却)
 中期財政運営の新努力目標(公債依存体質からの脱却)
 消費税導入
 NTT株式売却収入の活用

財政改革の推進
 マイナス・ゼロ・シリージング／65' 脱却目標
 ゼロ・シリージング
 世界的な景気停滞／財政再建の第一歩
 59' 脱却目標
 第二次石油危機／機関車論
 ポン・サリット7%成長のための積極的財政運営
 55' 脱却目標
 55' 経常収支黒字を達成した積極的財政運営
 補正で特別公債発行開始

2兆円減税
 第1次石油危機／福祉元年

8月 ニクソン・ショック

高度成長に伴う税収増を背景に
 公債依存度引下げに努力

建設公債の導入
 40年度補正予算で歳入補填債

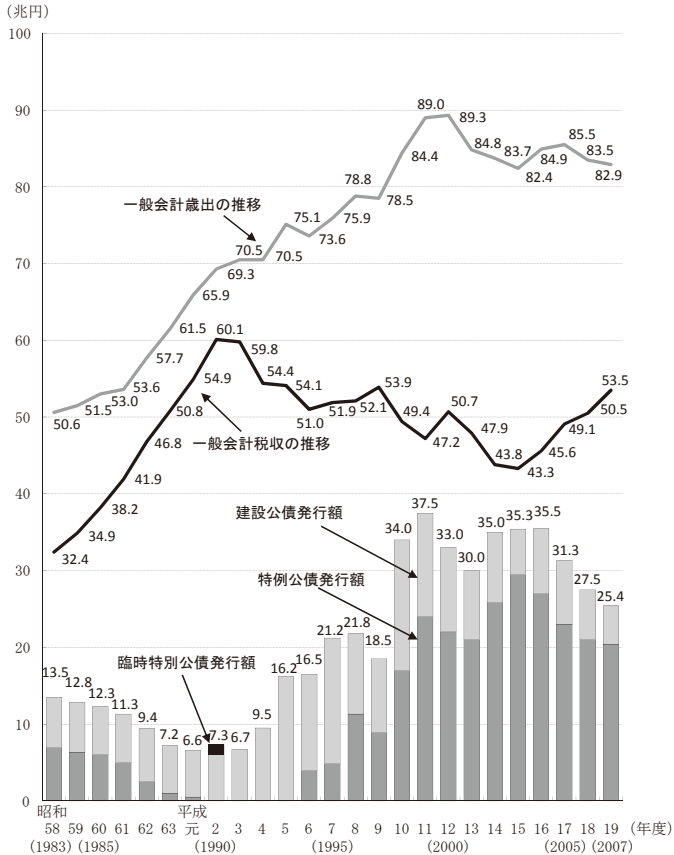
(出所) 財務省『日本の財政を考える』(平成19年5月) 23-24ページ。

直後の13、14年度は再度マイナスとなり、その後も1%前後の成長が続き、20、21年度にはまたマイナスを記録する。平成の失われた10年とか20年とかいわれるゆえんである。

したがって、本シリーズの対象となる平成期は、昭和末期の好況・バブルを引き継ぐ元年度・2年度の時期と、5年度の底へ向かう下降期と、その後12年度までの0～1%成長（その後にまで続く。）の低成長期の三つの局面をもつこととなる。無論これはGDPであるからこの時期の経済変動を主導した資産価格の暴騰・暴落を直接示すわけではなく、なだらかなカーヴとなっているが、財政収入を示す公債依存度と税収変動はその名目GDPと資産価格の騰落の直接の影響を受けた大きな変動を示している。公債についていえば、高度成長期に少額の建設公債、低い依存度だったのが、石油危機を契機に特例公債発行が始まり、建設公債発行額も増加していき、依存度は急上昇する。だが発行額は昭和55年度の14.2兆円、依存度は54年度の34.7%をピークとしてその後は漸減していき、平成2年度には特例公債は依存ゼロを達成した。建設・特例公債を合わせた公債全体の発行額は元年度6.6兆円、2年度7.3兆円、3年度6.7兆円となっていて、元年度が底であるが、2年度の場合、湾岸紛争に伴う臨時特別公債9689億円が含まれているので、それを除けば6.3兆円となり、こちらが底となる。依存度では3年度の9.5%が底となる。いずれにせよ、昭和末からの好景気・バブルの効用が大きかったことは明らかである。したがって、3年度以降成長率が低下してゆくとともに建設公債発行額は増加し、6年度には再度特例公債への依存が始まった。発行額は5年度には早々と以前のピーク14.2兆円（昭和55年度）を超えて16.2兆円となり、11年度にはこのグラフの範囲でのピーク37.5兆円（依存度42.1%）を記録している。この時期の財政政策の最大の課題が財政再建・公債依存体質からの脱却とされたのは当然であろう。だがそれがほとんど望み得ない希望だったことは、**図1-2-2**の税収（一般会計）の軌跡が明示している。

昭和末期から平成にかけての好況・バブル期に、税収は急速に増加して平成2年度にはピークの60兆円に達する。同年度の一般会計歳出は69兆円で、税収との差は先行するどの年度よりも小さくなっていた。だがその後歳出はそれまでの上昇傾向を引き継いで、11、12年度の89兆円まで増加し続ける一方、税収は多少上下しつつ50兆円、47兆円へと低下していき（底は15年度の43.3兆円。）、

図 1-2-2 一般会計における歳出・歳入の状況



(出所) 財務省『日本の財政関係資料』(平成23年9月)14ページ。

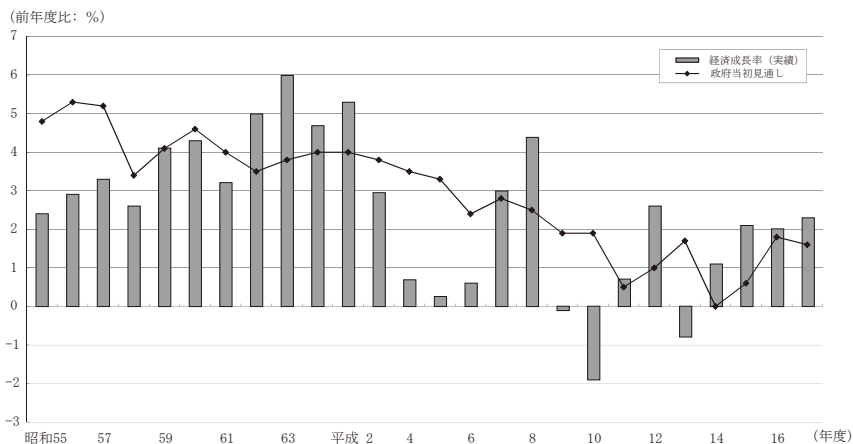
図示されているとおり、歳出と税収との間には「ワニの口」と形容される開きが生じた。本財政史シリーズは、60兆円のピークから40兆円へと税収が低下し、約20年にわたって税収が低迷し続ける新時代の開始から前半期を対象としていることになる。大きく開いた歳出と税収との差を上述の公債が埋めていることは、上掲の二つの図が示すとおりである。

ただ成長率低下期の2～5年度には、税収は低下しつつも、上述のとおり建設公債依存増加のみで凌ぐことができた。しかし、歳出の増加が止まらないの

に税収が回復できない低成長期の6年度以降は、それも守り切れず特例公債に依存せざるを得なくなり、両者を合わせた公債発行額は急増していく。本シリーズが対象とする好況・バブル期、下降期、低成長期の三つの局面に対応して、税収、公債はこのような軌跡を描いているのである。

なお、好況・バブルからその急激な崩落を経て低成長に至る激動のこの時期、予算編成当事者に大きなストレスを与えたであろうことは、税収の決算額と当初予算額との差を示す図1-2-1の中段から見て取れる。絶頂期には6兆円、4兆円などと当初予算を上回る税収に恵まれ、特例公債からの脱却に成功したが、平成3年度以降は逆転し、8年度、11年度、12年度以外の7か年度は、すべて決算額が当初予算額を下回り、とくに4、5、10年度には7兆～9兆円ものマイナスを記録している。当初予算の税収見積りは、無論政府全体の次年度の経済見通しと経済運営の基本的態度を前提としたものであって、その見通しを超えて経済が大きく変動したことがこれをもたらした主因である。図1-2-3は、成長率についての政府の当初見通しと実績（実質）を対比したもので、好況・

図 1-2-3 政府経済見通しと実績



- (注) 1. 平成5年度まで実質GNP、平成6年度以降実質GDP。
2. 平成10年度までの経済成長率(実績)は平成2暦年基準(1968SNA)、平成11年度以降は平成12暦年基準(1993SNA)。

(出所) 『経済見通しと経済運営の基本的態度』各年度、経済企画庁(内閣府経済社会総合研究所)『国民経済計算年報』(平成12年版(昭和55～平成10年度)及び平成23年版(平成11～17年度))により作成。

バブル期と下降期・低成長期での見通しと実績の逆方向への食違いのコントラストが鮮やかに示されている。

2 経済の内部構成

これまでは、財政の数値は名目で示されるので、もっぱら、経済状況、すなわちGDPを名目でみてきたが、次に実質GDPを材料として当時の日本経済の内実とその動きを簡単にみておきたい。といっても名目と実質の大まかな動きに大差がないことはいうまでもない。**表1-2-1**は需要項目別の成長寄与度を示しており、合計欄が成長率となっている。成長率は昭和・平成好景気期には6%超（平成元年度のみ4.6%）、下降期には2%からマイナス0.5%へと下がり、以後ときどきマイナスを含んで1~2%と完全に低成長の平成不況期を形成している。ただ不況の中でも多少は上下の波があり、やや持ちなおした年には2.9%（8年度）、2.6%（12年度）となるが、0%を下回りマイナス1%超にまで下落する年度もあり、回復力はいたって弱い。14年度以降も1~2%の水準である。

寄与度を項目別にみると、民間企業設備と民間最終消費が二つの牽引車となっていて、これは景気変動の普通の形であるが、その動きは対照的で、前者は、好況の頂点では3.3%を記録しているかと思えば不況期にはマイナス2.3%となって景気変動の最大の要因をなしている。変動が大きい点では民間住宅も同様である。一方、民間最終消費は、好不況を問わず比較的安定的に1~2%を保っている。とはいえ、9年度にはマイナスを記録しているし、好況期には3%に迫っていたのに不況期にはほとんど1%未満で不況脱出困難の要因をなしていることは否定しえない。政府最終消費は最も安定的であり、これは常識的に考えても当然であろう。公的固定資本形成は、特に景気下降期に、民間のマイナスを多少とも打ち消して景気を下支えしているように見受けられる。

こうした各項目の動きは対前年度伸び率（**表1-2-2**）に端的に示されている。最も振幅の大きな民間住宅では、昭和62年度の24.3%が平成3年度マイナス9.2%、9年度マイナス18.9%などとなっている。民間企業設備は、昭和63~平成2年度には19.9%、10.7%、11.5%なのに、3年度以降マイナスに転じて底の5年度にはマイナス12.9%と落ち込む。その後緩やかに回復するが10、11年度

表1-2-1 需要項目別の成

| 年 度 | 昭和60～63年度 | | | | | 平成元～6年度 | | | | | | |
|--------|-----------|-------|-------|-------|----------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 昭和 60 | 61 | 62 | 63 | 4年 平均 | 平成 元 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | |
| 国 内 | 民間最終消費 | 2.4 | 1.9 | 2.6 | 2.9 | 2.5 | 2.2 | 2.8 | 1.2 | 0.7 | 0.7 | 1.2 |
| | 民間住宅 | 0.2 | 0.4 | 1.1 | 0.3 | 0.5 | △ 0.1 | 0.3 | △ 0.5 | △ 0.1 | 0.2 | 0.4 |
| | 民間企業設備 | 2.4 | 0.8 | 1.3 | 3.3 | 2.0 | 2.0 | 2.2 | △ 0.1 | △ 1.2 | △ 2.3 | △ 0.3 |
| | 在庫品増加 | 1.0 | △ 1.2 | 0.7 | △ 0.2 | 0.1 | 0.3 | △ 0.2 | 0.3 | △ 0.7 | △ 0.1 | 0.0 |
| | 公的固定資本形成 | △ 0.4 | 0.3 | 0.5 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 0.4 | 1.1 | 0.7 | △ 0.1 |
| | 政府最終消費 | 0.3 | 0.5 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 0.5 |
| | 計 | 5.4 | 3.1 | 6.9 | 6.9 | 5.6 | 4.9 | 6.0 | 1.7 | 0.2 | △ 0.4 | 1.7 |
| 対 外 | 輸出 | 0.4 | △ 0.6 | 0.1 | 0.9 | 0.2 | 0.8 | 0.7 | 0.5 | 0.4 | △ 0.1 | 0.4 |
| | 輸入(控除項目) | 0.5 | △ 0.7 | △ 0.9 | △ 1.4 | △ 0.6 | △ 1.2 | △ 0.5 | 0.1 | 0.2 | △ 0.0 | △ 0.7 |
| | 計 | 0.9 | △ 1.3 | △ 0.8 | △ 0.5 | △ 0.4 | △ 0.4 | 0.2 | 0.6 | 0.5 | △ 0.1 | △ 0.2 |
| 合 計 | 6.3 | 1.9 | 6.1 | 6.4 | 5.2 | 4.6 | 6.2 | 2.3 | 0.7 | △ 0.5 | 1.5 | |

(注) 1. 合計欄は、実質経済成長率(実質GDP対前年度比=需要項目別寄与度の合計)。

2. 平成12暦年基準(1993SNA)

3. 在庫品増加は民間分のみ。ただし国内計及び合計には公的在庫品増加も含む。

(出所) 内閣府経済社会総合研究所『国民経済計算年報』(平成23年版)60-61ページにより作成。

表1-2-2 需要項目別の

| 年 度 | 昭和60 | 61 | 62 | 63 | 平成元 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
|--------|----------|-------|-------|------|------|-------|------|-------|-------|--------|
| 国 内 | 民間最終消費 | 4.4 | 3.6 | 4.8 | 5.3 | 4.1 | 5.4 | 2.2 | 1.3 | 1.4 |
| | 民間住宅 | 3.5 | 9.4 | 24.3 | 5.8 | △ 1.4 | 5.5 | △ 9.2 | △ 3.0 | 3.7 |
| | 民間企業設備 | 15.1 | 5.0 | 8.2 | 19.9 | 10.7 | 11.5 | △ 0.4 | △ 6.1 | △ 12.9 |
| | 在庫品増加 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 公的固定資本形成 | △ 4.9 | 4.7 | 8.0 | 0.7 | 1.9 | 4.3 | 5.7 | 17.3 | 9.1 |
| | 政府最終消費 | 1.8 | 3.8 | 3.9 | 3.6 | 2.8 | 3.8 | 3.6 | 2.8 | 3.3 |
| | 計 | 5.5 | 3.3 | 7.1 | 7.1 | 5.0 | 6.1 | 1.8 | 0.2 | △ 0.4 |
| 対 外 | 輸出 | 2.5 | △ 4.3 | 1.0 | 8.7 | 8.5 | 6.7 | 5.2 | 3.7 | △ 0.6 |
| | 輸入(控除項目) | △ 4.4 | 7.1 | 12.3 | 18.9 | 15.0 | 5.4 | △ 0.6 | △ 2.1 | 0.4 |
| | 計 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 合 計 | 6.3 | 1.9 | 6.1 | 6.4 | 4.6 | 6.2 | 2.3 | 0.7 | △ 0.5 | |

(注) 1. 合計欄は、実質経済成長率(実質GDP対前年度比=需要項目別寄与度の合計)。

2. 平成12暦年基準(1993SNA)

3. 在庫品増加は民間分のみ。ただし、国内計及び合計には公的在庫品増加も含む。

(出所) 内閣府経済社会総合研究所『国民経済計算年報』(平成23年版)62-63ページにより作成。

長寄与度(実質)の推移

(単位：%)

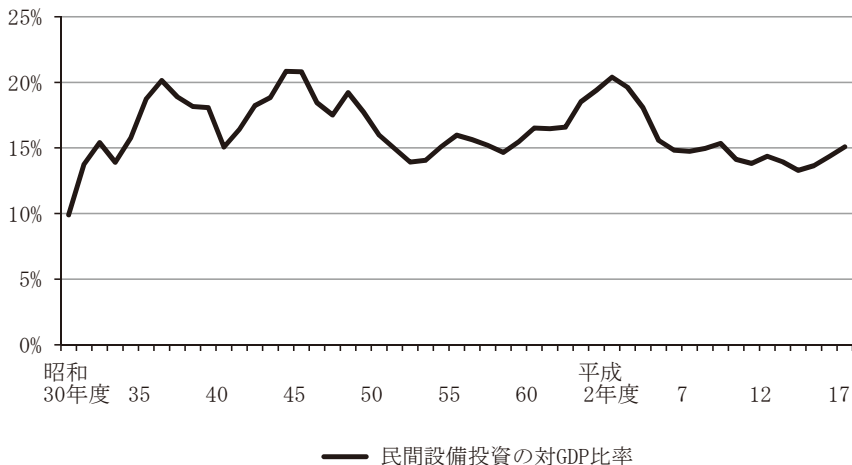
| | 6年平均 | 平成7～12年度 | | | | | | 6年平均 | 平成13～17年度 | | | | | 5年平均 |
|--|-------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | |
| | 1.5 | 1.2 | 1.5 | △ 0.6 | 0.1 | 0.6 | 0.4 | 0.5 | 0.8 | 0.7 | 0.4 | 0.7 | 1.0 | 0.7 |
| | 0.0 | △ 0.3 | 0.6 | △ 1.0 | △ 0.5 | 0.1 | △ 0.0 | △ 0.2 | △ 0.3 | △ 0.1 | △ 0.0 | 0.1 | △ 0.0 | △ 0.1 |
| | 0.1 | 0.5 | 0.8 | 0.6 | △ 1.3 | △ 0.1 | 1.0 | 0.3 | △ 0.3 | △ 0.4 | 0.8 | 0.9 | 0.9 | 0.4 |
| | △ 0.1 | 0.4 | 0.1 | 0.3 | △ 0.6 | △ 0.6 | 0.8 | 0.1 | △ 0.5 | 0.1 | 0.3 | 0.1 | 0.0 | △ 0.0 |
| | 0.4 | 0.6 | △ 0.2 | △ 0.5 | 0.1 | △ 0.0 | △ 0.6 | △ 0.1 | △ 0.3 | △ 0.4 | △ 0.6 | △ 0.7 | △ 0.3 | △ 0.5 |
| | 0.5 | 0.6 | 0.3 | 0.1 | 0.4 | 0.6 | 0.7 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 0.3 | 0.1 | 0.4 |
| | 2.4 | 3.0 | 3.0 | △ 1.1 | △ 1.7 | 0.7 | 2.4 | 1.1 | △ 0.3 | 0.3 | 1.3 | 1.5 | 1.8 | 0.9 |
| | 0.5 | 0.4 | 0.7 | 0.9 | △ 0.4 | 0.6 | 1.0 | 0.5 | △ 0.9 | 1.2 | 1.1 | 1.4 | 1.2 | 0.8 |
| | △ 0.4 | △ 1.1 | △ 0.8 | 0.2 | 0.6 | △ 0.6 | △ 0.9 | △ 0.4 | 0.3 | △ 0.5 | △ 0.3 | △ 0.9 | △ 0.7 | △ 0.4 |
| | 0.1 | △ 0.7 | △ 0.2 | 1.1 | 0.2 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | △ 0.5 | 0.7 | 0.8 | 0.5 | 0.5 | 0.4 |
| | 2.5 | 2.3 | 2.9 | △ 0.0 | △ 1.5 | 0.7 | 2.6 | 1.2 | △ 0.8 | 1.1 | 2.1 | 2.0 | 2.3 | 1.3 |

前年度比(実質)の推移

(単位：%)

| 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
|-------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| 2.1 | 2.2 | 2.7 | △ 1.1 | 0.3 | 1.1 | 0.7 | 1.4 | 1.2 | 0.6 | 1.2 | 1.8 |
| 7.2 | △ 5.6 | 13.3 | △ 18.9 | △ 10.6 | 3.5 | △ 0.1 | △ 7.7 | △ 2.2 | △ 0.2 | 1.7 | △ 1.2 |
| △ 1.9 | 3.1 | 5.7 | 4.0 | △ 8.2 | △ 0.6 | 7.2 | △ 2.4 | △ 2.9 | 6.1 | 6.8 | 6.2 |
| - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| △ 1.6 | 7.5 | △ 2.9 | △ 6.3 | 1.5 | △ 0.6 | △ 7.6 | △ 4.7 | △ 5.4 | △ 9.5 | △ 12.7 | △ 5.6 |
| 3.5 | 3.9 | 1.7 | 0.8 | 2.6 | 4.1 | 4.3 | 2.8 | 2.1 | 2.6 | 1.7 | 0.8 |
| 1.8 | 3.1 | 3.1 | △ 1.1 | △ 1.7 | 0.7 | 2.5 | △ 0.3 | 0.3 | 1.3 | 1.5 | 1.8 |
| 4.9 | 4.4 | 7.4 | 8.8 | △ 3.9 | 6.0 | 9.5 | △ 7.9 | 11.5 | 9.8 | 11.4 | 9.0 |
| 9.8 | 15.9 | 10.3 | △ 2.0 | △ 6.7 | 6.7 | 9.7 | △ 3.4 | 4.8 | 3.0 | 8.5 | 5.8 |
| - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1.5 | 2.3 | 2.9 | △ 0.0 | △ 1.5 | 0.7 | 2.6 | △ 0.8 | 1.1 | 2.1 | 2.0 | 2.3 |

図 1-2-4 民間設備投資の対 GDP 比率



(注) 昭和30年度から昭和54年度は68SNAを使用、昭和55年度以降は93SNAを使用。
 (出所) 内閣府経済社会総合研究所『国民経済計算年報』(平成23年版)等により作成。

には再度マイナスとなり、本シリーズ最後の12年度にプラスに転ずるが、続く13、14年度にはマイナスとなっているから、長期にわたって上昇力が弱いということがわかる。民間最終消費が安定的なのは当然であるが、好況末期に4～5%程度ずつ伸びていたのに、下降期、不況期には1～2%程度で、後半には0%台か1%台と低く、マイナスの年度(9年度)もある。公的固定資本形成は好況末期には低く抑えられており、下降期には急速に拡大されて、最大の4年度には17.3%も伸びて経済下支えの機能を果たしているといってよい。ただしその後の不況期にはマイナスを記す年度が多く、財政再建と財政政策との兼ね合いで難しい選択がなされた結果であるのは、後続巻が示すとおりである。

こうした全体の動きを主導した設備投資について、過去の実態と比較してその特徴をみておく。図1-2-4は高度成長期以降の民間設備投資の対GDP比率を示している。まず第1に、本シリーズの対象期間のうち平成元年度、平成2年度にピークを記す民間設備投資が、高度成長期とほとんど同じ20%もの高さとなっていることが目を引く。循環的な現象で順当だともいえるが、しかし最初の山を生んだ昭和30～40年代前半の高度成長期約15年間の実質成長率は約9%、

次の40年代後半～60年代の20年弱は4%強であったことを考えると、実質成長率が0%を挟んで上下する平成期の動きからみて、平成元年度と平成2年度の民間設備投資対GDP比は、やや異常な高さであったといえるかもしれない。或いは潜在成長力からみて高すぎたがゆえに、その後のストック調整が厳しくかつ長引いて低成長をもたらしたともみなし得る。いずれにせよ、このグラフの示す第2の特徴は、平成不況期の設備投資が長期にわたって15%以下という低水準から抜け出していないことである。というより、景気循環の駆動力の源泉たる設備投資のこの状況こそが長期不況をもたらしているというべきであろう。

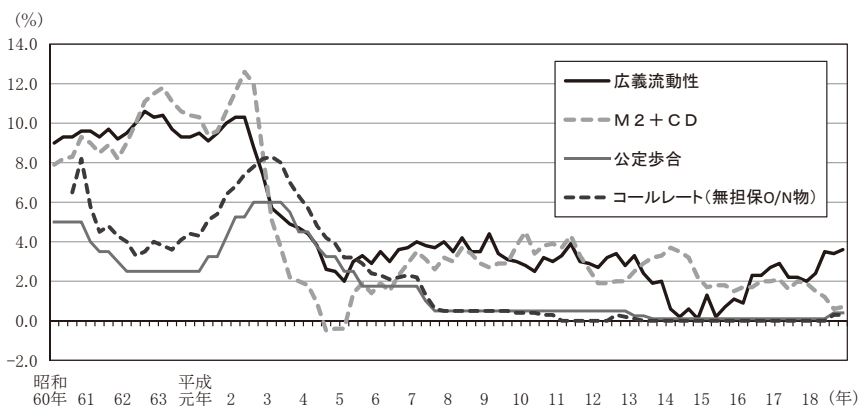
設備投資のこのような動きは、実はバブルの生成と崩壊、それに続く停滞といわれる昭和～平成期の経済の表面を彩った動きの土台・下部をなす実態で、その動きの方向は両者とも基本的に共有しているとみなし得る。そこで次にバブルの生成と崩壊、その後の停滞の有様を、実態との対応にも配慮しつつ大まかにみておくこととしたい。

第2節 好況・バブルの生成

1 生成と実態

プラザ合意に続く円高により、国内景況感が急速に悪化したのは当然として、ちょうどその時期、日本の国内景気は昭和60年6月ごろをピークとして自律的後退局面に入っており、両者相俟っていわゆる円高不況・デフレ懸念が急速に高まり、金融面、財政面で大幅な緩和拡張策が採られたこと、それが同時に、アメリカへの経済支援こそ、世界経済のアンカーとしての日本の役割だとする判断に基づく政策選択だったことも前述した。ただし、この時の景気後退は実は短期で済み（61年11月が底。）、その後平成3年2月のピークまで51か月もの長期の拡張期となった。にもかかわらず、昭和62年に採られた2.5%という史上最低の公定歩合が、平成元年5月まで続いたことも前述のとおりである（図1-2-5）。これに引き付けられた市中の低金利が、上述の民間設備投資の急増を

図 1-2-5 マネーサプライ及び短期金利の推移



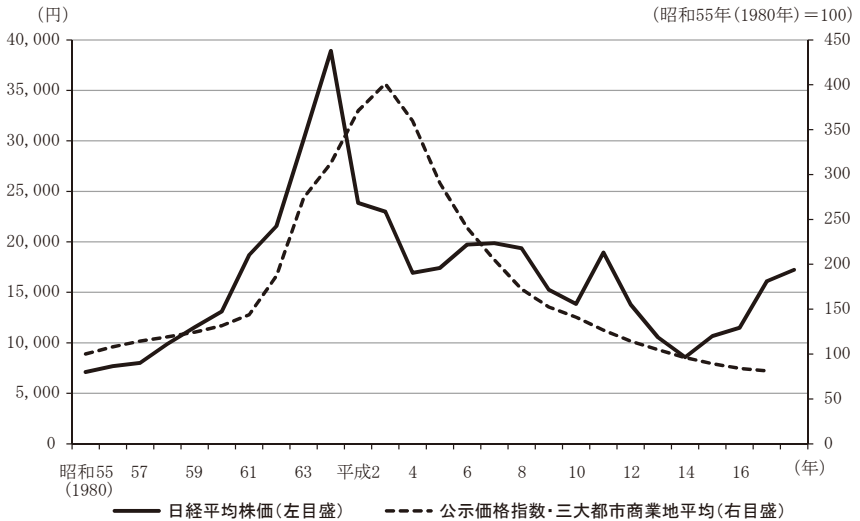
(注) マネーサプライは広義流動性及びM2+CD、短期金利は公定歩合及びコールレート（無担保オーバーナイト物）。広義流動性及びM2+CDは各四半期末月の平残の前年同月比。公定歩合及びコールレートは各四半期末。

(出所) 日本銀行ウェブ・ページの時系列データ検索サイトにより作成。

支えたことはいうまでもなく、マネーサプライも、**図1-2-5**が示すように昭和62年から平成2年にかけて4年連続して概ね2桁の伸びを記録するなど、量的にも大幅な緩和が続いた。こうして溢れた膨大な流動性は、実体の経済を乗り越えて資産市場に流入し、資産価格の急上昇をもたらすこととなる。

図1-2-6はバブルといわれる資産価格の上昇と、その崩壊を鮮やかに示している。グラフの左端から株価も地価も緩やかに上昇しているが、プラザ合意の1985（昭和60）年過ぎから上昇カーブが急角度に転じていることは明らかである。**図1-1-2**でみたように、株価のこうした動きは日本だけでなく、アメリカに淵源する世界共通の現象だといっているが、昭和62年のブラック・マンデー以後も上昇し続けているのは日本に限られ、一般的には、この辺りから本格的なバブルが始まったとみなされているようである。60年末の日経平均株価は1万3000円、ブラック・マンデーの62年10月にはほぼ2倍の2万6000円で、いったんは諸外国と同様下落するがすぐ急上昇に転じて、62年の東京・大阪証券取引所の株式時価総額は世界主要19取引所全体の54%（60年は34%）を占め、ア

図 1-2-6 日経平均株価及び地価価格指数の推移



(注) 公示価格指数は昭和55年（1980年）を100とした値。

(出所) 公示価格指数は国土省及び国土交通省『地価公示』各年により作成。

日経平均株価は各年終値。日経平均プロフィール（日本経済新聞）により作成。

アメリカを抜いてシェア世界一となっている（東京証券取引所『証券統計年報』昭和63年及び昭和61年より試算。）。その後も上昇は続き、日経平均株価は平成元年末には空前絶後の3万8915円を記録している。昭和60年末から平成元年末までの平均年間上昇率は31%を超えて、プラザ合意期の約3倍、時価総額611兆円で時のGDPの1.5倍の値である。昭和60年をバブル以前の一応平均的な年だと呼ぶとして、同年末の株の時価総額は190兆円でGDPの60%程度であったから、わずか4年後の平成元年末の株価は、かなりそれからかけ離れた高さ・大きさだといえそうである。

三大都市の商業地の平均地価は1～2年程遅れて株価と同様のカーブを描き、昭和55年を基準として平成3年には全国の全用途平均地価は2.5倍程度に、商業地は4倍の水準に達している。株価も地価も配当や金利や地代などから算出される理論値からは説明できないような高水準の価格であって、後からみれば裏付け・根拠の薄い思惑や予想に導かれたバブル現象だったのであり、本シリーズ対象期最後の平成12年ごろには、いずれも元の木阿弥よろしく初めの水準ないしそれ以下まで落ち込み、その後もその低水準で推移しているのは、**図1-2-6**が示しているとおりである。

2 バブルを支えたもの

ただバブルといっても、蜃気楼や幻想ではなく、それどころか実体のGDPもこの株高・高地価を踏まえ、それと絡み合って拡大しているのであって、この時期の経済全体を飲み込んだこうした現象がなにゆえ生じたのか、その根拠を調べておく必要がある。

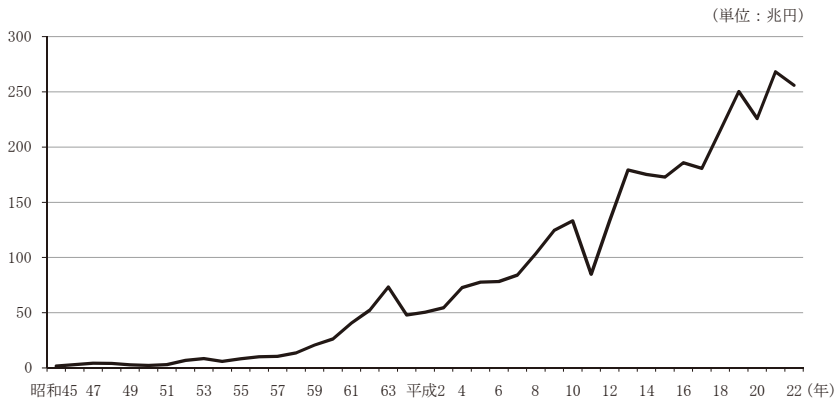
その第一の絶対的な条件が、実体面の設備投資や民間消費をも強く刺激した金利の引下げ（昭和61年1月に公定歩合5%から4.5%へ、以後62年2月まで5回の引下げで2.5%へ。）、低金利の継続（62年2月から平成元年5月まで2年3か月の間2.5%。）と、豊富なマネーサプライであることは、すべての論者の説いているとおりであり、**図1-2-5**がそれを明示している。

第二は円高で、これには二つの側面がある。一つはいうまでもなく円高不況対策として低金利政策採用を余儀なくされ、その継続が問題を惹き起こした面である。もう一つは国際金融市場からの資金調達である。円高傾向の継続を前

提とし、将来の為替差益を織り込めば当面の金利負担・資金コストは軽く評価されるため、国外でドル建を中心とするエクイティ・ファイナンスが盛り上がった。それは短期借り長期貸しの両建て運用として、外国への資本輸出とともに国内での豊富な投資・投機資金としても機能した。

第三に日本経済全体を覆った長期にわたる強気の景況感とそれに基づく社会全体の強い上昇感、ユーフォリアがあった。その中には過度の強気、自信過剰も無論含まれていたであろうが、それなりの根拠もあった。その一つは経常収支・貿易収支の黒字定着である。高度成長の成果として、日本は昭和50年代後半以降、経常収支黒字が定着し、60（1985）年末には対外純資産は26.1兆円（1289億ドル）に達して世界第1位を占めるに至り、その後平成に入ってからもほぼ順調に100兆円、150兆円と積み上げられていく（図1-2-7）。一方、既述のとおりアメリカは、1981（昭和56）年に対外資産が最高の1400億ドルに達した後、経常赤字の継続で1986（昭和61）年に純債務国に転落している。長年「国際収支の天井」に苛まれてきた日本が今や世界最大の債権大国になったということで日本人の自尊心はくすぐられ、経済の先行きについて国中に強気が支配し、企業は未曾有の高収益・好決算を計上し続け、企業家・投資家は投資の動因たる予想収益率を高めていく。加えて、債権大国の金融市場は国際金融

図 1-2-7 対外純資産の推移



(注) 昭和45年から昭和54年は平成7年基準（68SNA）、昭和55年から平成12年は平成12年基準（93SNA）、平成13年以降は平成17年基準（93SNA）を用いている。

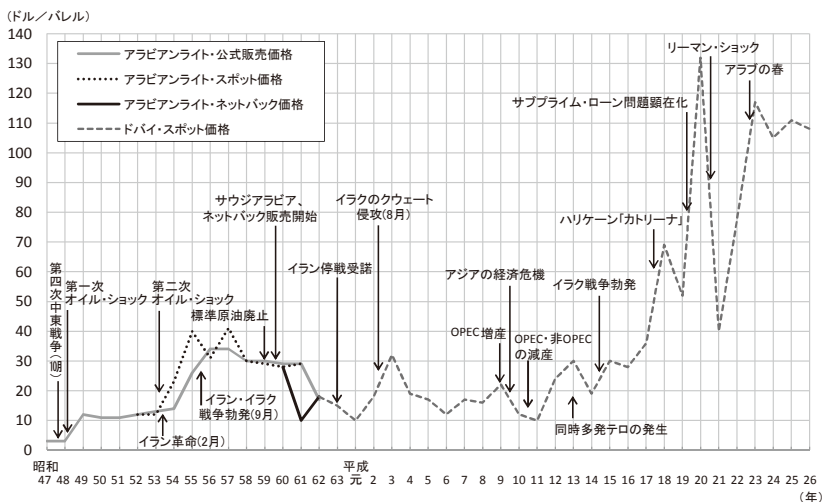
(出所) 『経済白書』各年度、長期経済統計より作成。

センターの地位を占めるであろうとの思惑から、外国の有力金融機関が続々と東京に進出してきたこともあって、東京はもちろん日本全体の地価の上昇に拍車がかかった。

第四の根拠は、上記の貿易黒字とも関係するが、石油価格の変化である。石油価格は第1次オイル・ショック（昭和48年）により昭和49年には1バレル当たり10ドル台に、第2次オイル・ショック（昭和54年）で30ドル台に上昇し、それが継続していた。だが61年から62年にかけて大幅に下落して10ドル台となり、湾岸危機の一時期を除いて本シリーズ対象期はその水準が続く（**図1-2-8**）。石油価格はさすがに第1次オイル・ショック前とはいえないが、第2次オイル・ショック前の水準に戻っていて、それはいわば逆第2次オイル・ショックともいべき事件であった。それは石油輸入国すべてにとって輸入価格負担の軽減であることはいうまでもないが、時の日本にとっては特に重要な意味を持つ。

この逆第2次オイル・ショックが起こったのは、既述のとおりプラザ合意を受けて円レートが急上昇した時期に当たっている。円高は、ほかの条件が変わらなければ日本の輸出企業の収益悪化をもたらし、ひいては日本経済に収縮圧

図 1-2-8 原油価格の推移（月平均）

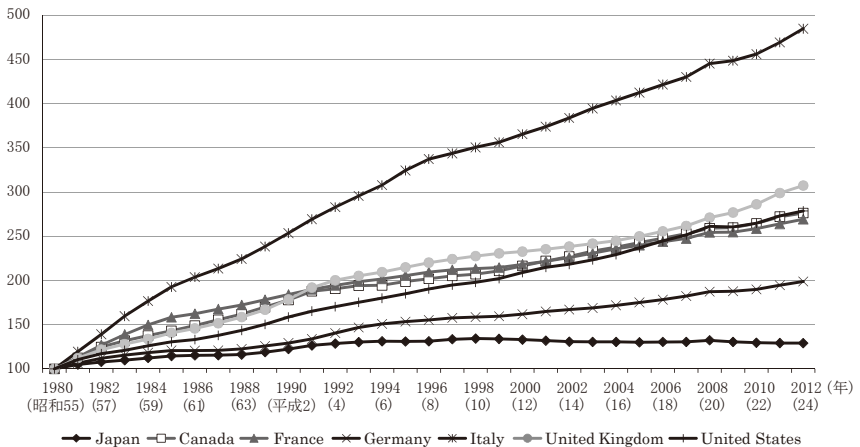


(出所) 石油連盟『今日の石油産業2014』により作成。

力をかけるはずのものであって、事実そのために苦況に追い込まれた分野も輸出産業や輸入競争産業などでは少なくない。だが、同時に生じた石油価格の下落は交易条件の急激な改善を意味し、石油エネルギーが日本の全産業の根幹をなしているため、円高から受ける全産業への収縮圧力はいわば相殺されてみえにくくなり、強気の景況感が生まれ、持続する一つの根拠となった。政策面についていえば、この交易条件の好転を余り計算に入れず、もっぱら円高の収縮圧力をターゲットとした円高不況対策が継続したことがバブル発生に繋がったという見方もできるかもしれない。また円高への転機とちょうど重なって起こった石油価格の低下は、当初はいわばタナボタ・天祐として機能したが、**図1-2-8**にみられるように、その初期条件としての効果が剥落して1バレル当たり10ドル台の価格が定常化した後に続く平成期の円高の進行は、救援のなくなったいわば裸の円高であって、平成不況を長期化する要因となったであろう。

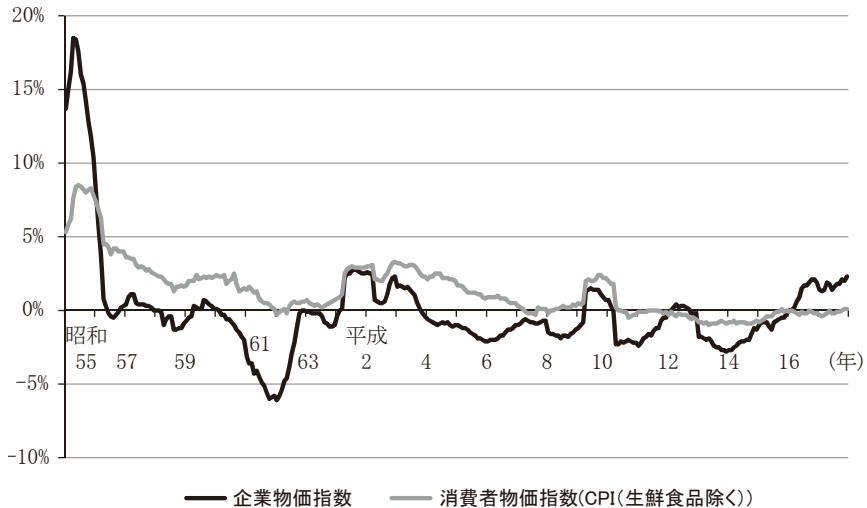
第五の根拠は物価の安定である。**図1-2-9**が示しているように、好況・バブルの期間、日本の消費者物価はごく緩やかに上昇しているとはいえ、多くは不況期に当たっているG7諸国の上昇に比べればほとんど水平といっていい程度の上昇にすぎない。特に企業物価指数は第2次オイル・ショック以後、ほとん

図 1-2-9 G7 諸国における消費者物価指数 (CPI) の推移 (1980年 = 100)



(出所) International Monetary Fund, World Economic Outlook Database より作成。

図 1-2-10 企業物価指数及び消費者物価指数（CPI）対前年同月比



(出所) 企業物価指数…日本銀行時系列データより作成。

CPI (生鮮食品除く)…総務省統計局『消費者物価指数』より作成。

ど前年同月比でマイナスを記録していて、バブル最後の平成元～3年にプラスとなっているに止まる(図1-2-10)。消費者物価指数にしてもマイナスにならないまでも、せいぜい2～3%止まりの上昇にすぎない。その多くは円高による輸入物価低下や、もともと低価格の東南アジアからの輸入品の一層の低下によるものであるが、総じて好況の絶頂・バブル期にもかかわらず物価が安定し続けているのは、日本経済のパフォーマンスの優秀さを示すものと受け取られていた。

3 資金需給構造の変化と金融・銀行

(1) 銀行行動の変容

好況・バブルを取り巻くマクロの状況を概観したので、次にこのドラマの舞台回しかむしろ主役ともいべき銀行・金融の様相を一瞥しておきたい。全体は日本銀行による超低金利の導入・継続という土台の上に組み立てられていて、

金融・銀行はその舞台の上のメインプレイヤーだったからである。

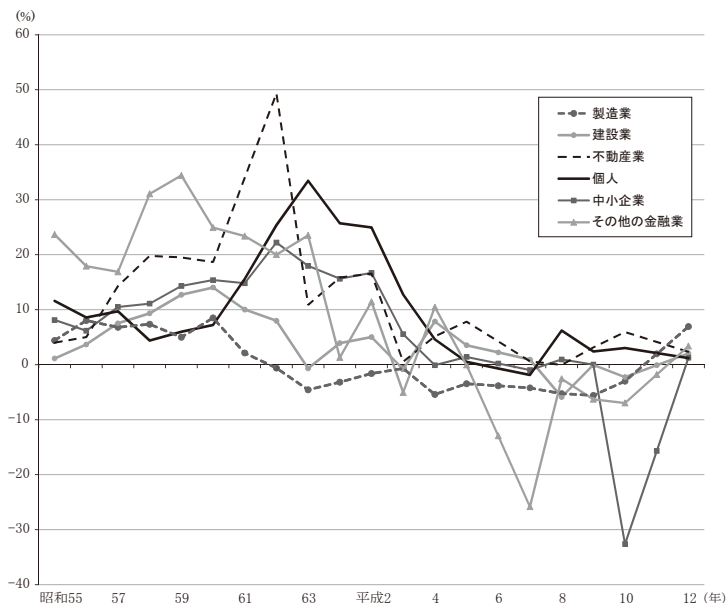
高度成長の対外面での成果が国際収支の黒字化であり、それが国際金融市場での日本の銀行のプレゼンスを高めたのは上記のとおりである。一方、対内面では成長の果実が次のように銀行の困難をもたらし、ひいてはそれへの対応がバブルへと導くこととなった。国際的な進出もこの困難からの脱出策の一つだったとみなすとすれば、内外ともに同じ困難への対抗だというべきかもしれない。高度成長とその終点というべきオイル・ショックの後の安定成長に対応して、日本の企業は総じて減量経営を指向し、それが資金の需給関係に大きな変化を生むこととなった。例えば、高度成長の中心的な牽引車であった製造業の大企業は、長年の成長・蓄積の結果、内部金融の比率が高まったところへ減量政策が重なって、投資資金の外部依存を継続的に下げていき、昭和50年代後半から60年にかけて、借入れ不用の域にさえ達し、それは円高不況後の好景気の期間にも続いている。

製造業の大企業とメインバンクの緊密な連携が、高度成長を支える資金需給の主流をなしていたのであるから、大企業のこうした変貌・銀行離れは、メインバンク、大銀行に大きな変容を迫るものであった。その変容のプロセスがそのまま昭和・平成景気、バブルの主役の役割を銀行に与えるプロセスだったのであった。

変容（**図1-2-11**）の第1は、業態別にみて、製造業への貸出の伸び率の低下、不動産業、個人、中小企業への伸び率の上昇である。いずれの傾向も長期的なものではあるが、昭和60（1985）年以降、そのカーヴが急峻になっていることは明らかで、特に不動産業についてそれは著しい。製造業の下降カーヴはなだらかであるが、大企業だけを取り出せばはるかに険しい下降カーヴとなるであろう。この変化の結果、例えば都市銀行の製造業貸出しの前年同期比でみると昭和57（1982）年には不動産業等貸出しに、昭和61（1986）年には個人貸出しにも凌駕され、その後長く逆転することがなかったのは、同図の示すとおりである。昭和60年から平成元年にかけて銀行の総貸出しの伸び率は年平均9%強であったが、不動産業貸出しやノンバンク向けが大半を占めるその他の金融業向け貸出しは20%前後で伸びている。

借り入れた側の不動産業では、昭和60年から平成元年にかけての土地投資資金82兆円のうち、62兆円を銀行借入によって賄ったという。¹⁾ またノンバンク

図 1-2-11 都市銀行の業態別貸出金の推移（前年同期比）



(注) 平成6年と平成11年については不連続なデータがあったため、その部分については前後の値の平均値を代替した。

(出所) 日本銀行『経済統計月報』各号及び同『金融経済統計月報』平成11年4月以降各号より作成。

は同じ期間に融資業務を22兆円から80兆円へと飛躍させているが、その約4割は不動産業向けであり、資金の約8割を銀行融資に仰いでいた。²⁾

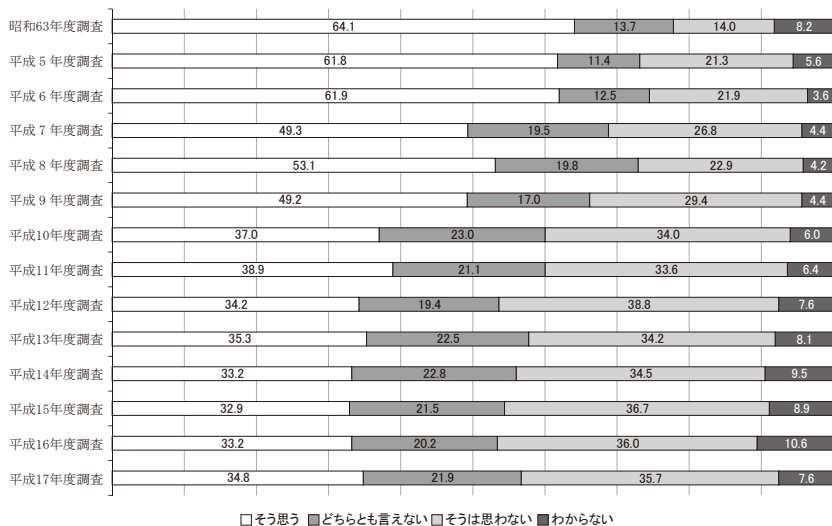
変容の第2は大企業から中小企業への融資先の重点移行である。上記第1の変化の中にも当然この要素が二重写しになって大きく関わっているであろうが、後述のように製造業だけをとってみてもこの変化は顕著に現れている。都市銀行では昭和60(1985)年度に中小企業向け貸出しは40%であったが、平成元(1989)年度には50%に達している。程度は多少下がるが長期信用銀行や信託銀行も同様の経過を示しているし、もともと対中小企業向け貸出しの比率の高い地方銀行でも、緩やかにこの傾向は進んでいる。無論これは大企業の銀行離れの裏側であって、その点を製造業大企業(資本金10億円以上)についてみると、資金調達のうち、借入金の比率は1960年代36.6%、1970年代20.6%に対し

て1980年代にはマイナス2.0%となっている。これに対して資金調達のほかの項目を、1970年代と1980年代で比べてみると、内部留保が69.6%から71.0%へ、増資が7.2%から17.5%へ、社債が2.7%から13.4%へと拡大している。³⁾ 大銀行の主要融資先の製造業大企業が、当時進展していた金融自由化の流れに乗って、急速に資金調達のルートが大銀行から資本市場へ、借入からエクイティ・ファイナンスへと切り替えていることが分かる。ちなみに、不況の平成年代になると、そのエクイティ・ファイナンスも減衰して内部留保が9割以上を占め、停滞している投資のほとんどすべてが内部資金で賄われている。⁴⁾ 上記第1の変容が、こうした窮状からの脱出を図った大銀行の経営戦略に由来するであろうことは容易に推察できよう。

第3の変容は不動産担保融資の割合が高まったことである。それは上記第1、第2の変容からある意味では当然に予想されることである。製造業の大企業と密着していたメインバンクは、融資先企業の情報を十分に把握しているから、融資の安全のための担保をとる必要などなかった。だが新たに開拓した不動産業や中小企業についてはそうではない。いわゆる情報の非対称性に悩まされなければならない、それにもかかわらず新規融資先を開拓したいということになれば、確実な担保を必要とする。不動産業の場合はいうまでもなく、中小製造業その他の場合も、土地・不動産が当然のように担保物件として選択された。経済全体が強気一色であり、地価は上昇することはあっても下がることはなく、土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産であるという土地神話が支配していた（図1-2-12）状況の下では当然の選択であろう。銀行側からすれば、価格の上昇が見込める不動産の担保は貸倒れリスクを懸念する必要性が少なく、情報の非対称性を容易に克服し得るのである。一方企業側は、保有する土地の価格が高まれば実質金利は低下し、借入れを一層容易に拡大できる。螺旋状に融資と投資・投機が継続・拡大し、地価はますます高騰するのである。

第4の変容は個人への貸出しの比重の増大である。これは第2の変容の場合と同様、銀行が新たな融資先を求めた結果の変化である。大企業の資金需要が旺盛だった高度成長期には、大銀行の個人向け融資の比率は当然低位であったが、事情が逆転した。都市銀行の場合、以前には住宅資金供給主体は住宅金融公庫であったのに、昭和61（1986）年にはそれを追い越した融資を行うに至っている。それだけではない。実はこの期間の個人への融資を牽引したのは住宅

図 1-2-12 土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産か（世論調査、％）



（出所） 総理府『土地問題に関する世論調査』（昭和63年6月調査及び平成6年2月調査）、国土交通省『土地問題に関する国民の意識調査』（平成22年1月調査）。

と並んで耐久消費財やサービス資金であった。高品質の新商品が登場したこともあるが、銀行融資が受けられないために繰り延べられていた需要が、先行きの所得上昇継続を見込んで融資を受けた消費者によって一挙に満たされたという側面が大きなものであったろう。非製造業や中小企業の場合と類似の事象が生じていたのである。

こうした銀行の変容は、既述のとおり超低金利・過剰流動性と金融自由化という金融環境の下、大企業の銀行離れに押されて生じたものと大筋では理解してよいと思われるが、副次的、追加的になお二つの環境条件を挙げておきたい。

一つは銀行に流入する資金、預金についてである。まず預金の主たる供給源の家計についてみると、所得の継続的上昇に加えて、この時期に急進展をみせた金融自由化で、保険や有価証券の保有が大きく伸びたとはいえ、預金も順調に伸びた。昭和60年度と平成2年度を比べてみると、家計保有金融資産に占める預金の比率は日本銀行資金循環統計（ストック）によれば、50.7%と45.6%と多少低下した程度である。しかもこの預金の内容は金利自由化を受けて過半が

自由金利預金に置き換えられている。銀行としては、高コストで大量に流入し続ける預金の運用先の新規開拓に追い立てられることとなるのである。

もう一つの条件が財政である。資金循環統計（一般政府フロー）によれば、政府部門の資金不足は昭和50年代には10兆円を超える年が多くあったが、その後は急速に不足幅を縮小して昭和末には余剰に転じている。鈴木内閣、中曽根内閣以降の行財政改革路線と好況・バブルによる税収増の賜物で、平成2年度には赤字公債発行ゼロを達成した。政府の資金不足はほとんど銀行など金融機関によって埋められていたのであるから、この財政政策の成功はそのまま銀行などの資金運用難の一翼を形成することとなる。

(2) いわゆる財テク

以上、昭和末から平成にかけての金融市場の資金の流れの大きな変化をみてきたが、この時期は企業やひいては個人による、いわゆる財テク全盛の時期でもある。上記の資金の流れの変化とそれとの間にどのような関わりがあるのであろうか。銀行離れにせよ、新規の銀行依存にせよ、その資金によって通常の好況期にみられる、設備投資を中心とする資本形成が大規模になされたことは既述のとおりである。

だが資金の流れはそこに止まらない。企業はそれと並行して大規模な金融資産による運用、いわゆる財テク活動を積極的に遂行した。特に大企業に顕著であるが、設備投資に要する資金不足を大幅に上回る大規模な資金を外部から調達して一上記のとおり、製造業大企業は銀行借入れから資本市場経由の直接金融に重点を移し、国外からの資金流入も急拡大した—金融資産を獲得する、いわゆる両建て取引が大規模に行われた。表1-2-3が示すように、金融・保険を除く法人企業全体で、昭和61～平成2（1986～1990）年度に調達した資金107兆円の充当先は、実物資産53兆円、金融資産29兆円で、直前の5か年に比べて実物資産は1.7倍なのに金融資産は2.7倍となっている。大企業だけをとれば、調達資金に対する実物資産の比率はこの間、68%から51%へと大幅に落ち込んでいる。一方、金融資産純増額を外部資金純調達額で除した両建て比率はこの間、57%から71%に急上昇している（表1-2-4）。こうした企業の金融資産は具体的には特定金銭信託（特金）、ファンドトラスト（ファントラ）等の新規流行の手段で証券会社、信託銀行、投資顧問会社などで運用されたほか、生命保険、損

表 1-2-3 法人企業部門（金融・保険除く）の資金収支

(単位：10億円、年度平均)

| | 1981～1985年度 (昭和56～60年度) | 1986～1990年度 (昭和61～平成2年度) | 倍率 | 1991～1997年度 (平成3～9年度) | |
|-----------|----------------------------|-----------------------------|------|--------------------------|------|
| | | | | 倍率 | |
| 資金調達計 | 50,500 | 106,880 | 2.12 | 61,588 | 0.58 |
| 外部資金 | 22,909 | 52,011 | 2.27 | 13,106 | 0.25 |
| 内部資金 | 27,591 | 54,870 | 1.99 | 48,482 | 0.88 |
| 使途 | | | | | |
| 実物資産 | 30,850 | 53,280 | 1.73 | 57,644 | 1.08 |
| 運転資金 | 8,614 | 24,204 | 2.81 | 2,539 | 0.10 |
| 金融資産 | 11,036 | 29,396 | 2.66 | 1,405 | 0.05 |

(出所) 大蔵省『法人企業統計年報』より作成。

表 1-2-4 両建比率

(金融資産純増額／外部資金純調達額、%)

| | | 1981～1985年度 (昭和56～60年度) | 1986～1990年度 (昭和61～平成2年度) |
|--------|---------|----------------------------|-----------------------------|
| 大企業 | | 57 | 71 |
| 製造業 | | 84 | 102 |
| | 手元流動性 | 44 | 48 |
| | 投資有価証券等 | 40 | 54 |
| | 非製造業 | 39 | 58 |
| | 手元流動性 | 14 | 32 |
| | 投資有価証券等 | 25 | 25 |
| 中堅中小企業 | | 44 | 48 |

(出所) 大蔵省『法人企業統計年報』より作成。

表 1-2-5 土地・株式の制度部門別取引

(累計、単位：10億円)

| | 土地純購入 | | 株式純購入 | |
|---------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------|
| | 1985～1990年 (昭和60～平成2年) | 1991～1998年 (平成3～10年) | 1985～1989年 (昭和60～平成元年) | 1990～1998年 (平成2～10年) |
| 非金融法人企業 | 40,652 | △ 19,349 | 11,694 | △ 9,965 |
| 金融機関 | 2,148 | 1,803 | 84,322 | 17,837 |
| 一般政府 | 20,925 | 44,028 | △ 10,088 | 190 |
| 家計 | △ 65,037 | △ 27,432 | △ 344 | △ 7,458 |

(出所) 経済企画庁『国民経済計算年報』より作成。

害保険等で運用された。金融資産運用が機関投資家に集まるいわゆる機関化現象が日本でも進展したのである。運用の主たる対象は土地・株式であり、株式の場合、昭和60（1985）年から平成元（1989）年の間、東京証券取引所市場第一部（以下「東証一部」という。）の部門別株式売買高のシェアで、事業法人は7.5%から10.9%へ、銀行部門（長期信用銀行・都市銀行・地方銀行・信託銀行）

が7.9%から18.4%へと高まっている（個人と外国人のシェアがその分縮小しているが、売買高急膨張の中でのシェア低下である。）。株価の急上昇の大部分がこうした企業の財テク資金運用の結果であったに違いない。

個人も金融マインドを発揮してこの流れに棹差した人も多いようで、個人の資金調達額は昭和60（1985）年に9兆円であったのに、4年後の平成元（1989）年には4倍近い32兆円に達した。⁵⁾ 以前にはほとんどみられない急増ぶりである。その運用先は依然として預金が多いとはいえ、規制金利から自由金利預金へのシフトが激しく、土地は無論のこと、投資信託や保険など高収益狙いの運用など多様化している。株式投資についてみれば、個人株主数は昭和60（1985）年の1600万人から平成元（1989）年の2400万人（延べ数）へと増加し、年間の総売買高は東証一部で675億株から981億株へと増加している。上記のように総売買高の中でのシェアは低下しているが、その増加ぶりはかくの如くであった。

ただし、総体としての家計部門の動向は、表1-2-5の「土地・株式の制度部門別取引」が示すように、バブル・好況の間、土地・株式ともに売り越しており、特に土地については大幅に売り越し、その大部分は非金融法人企業によって購入されている。株式についても家計部門はごく小幅の売り越しで、金融機関が圧倒的な買い越しであった。バブル崩壊後も家計部門の土地売り越しは続くが、非金融法人企業が売り越し側に回り、一般政府が前期を超える大幅な買い越しとなっているのが大きな違いである。

〔注〕

- 1) 西村吉正『金融行政の敗因』（平成11年10月、文藝春秋）39ページ。
- 2) 同上 40ページ。
- 3) 小川一夫『「失われた10年」の真実』（2000年3月、東洋経済新報社）91ページ。
- 4) 同上 91ページ。
- 5) 西村吉正『金融行政の敗因』（平成11年10月、文藝春秋）47ページ。

第3節 バブル崩壊・長期不況

1 株価・地価暴落

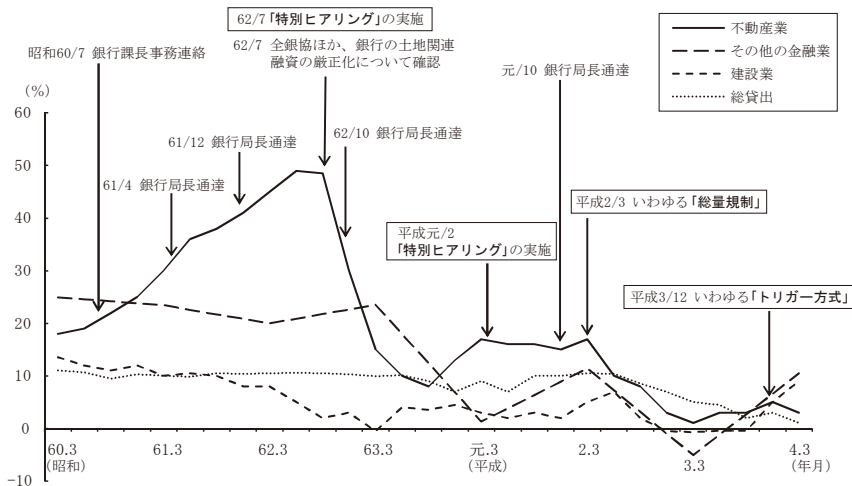
平成元年12月29日、東京株式市場大納会で、日経平均株価は3万8915円の史上最高値を記録した。うち続く好況と株価上昇の熱狂の中にいる人々は、みな平成2年の4万円相場を期待していたという。だがこの最高値が、昭和末期から続いていたバブルの最後を告げる弔鐘となった。一番底2万8249円（2年4月5日）、2番底2万221円（同年10月1日）と、年内に最高値から50%近い下落となった後なお下げ止まらず、最低の3番底は4年8月18日の1万4309円である。最高値から63%の下落となる。その後、**図1-2-6**に示されるように、平成12年にかけて大体1万5000円と2万円との間を上下する。12年以後更に下落して1万円を割り込むこともあるが、平成12年を過ぎて13年に至るころには、バブル開始直前の昭和60年ごろの1万円水準に逆戻りしたことになる。熱狂の中で起こった株価暴騰がいずれ崩落するのは当然であった。その根底をなしたのが金融の超緩和であったことは既述のとおりであるが、株価形成のメカニズムに即していえば、エクイティ・ファイナンスそのものがそれをもたらしたのであった。以前の額面割当て方式と違って、ここでは株は時価発行されるが配当は額面割当てなので、発行企業としては低コストの資金獲得が可能であって、実際当時アメリカの企業の資金調達コストは5~8%だったのに、日本の場合は2%程度だったといわれる。ということは株式配当の多寡によって株価の動向が基本的に左右されるのではなくなくなったことを意味し、極端に言えば、株の購入行為はひたすらキャピタル・ゲインの見込みに依存することになる。それはバブル的であるが、もとをただせば、日本の企業が資本自由化対策として株式持合いを拡大し、相互に配当には拘泥しないという体制を整えてきたことの結果であったのかもしれない。強気が支配する時は青天井で上昇し、いったん弱気に転ずれば、配当による抑制が働かないため、底無しの株価下落に陥るほかないというおそれを抱えている。企業の利益率や株価収益率などの指標からみて、絶頂期の株価水準は根拠を失っていたのであり、遅かれ早かれきっかけ

さえあれば下落は必至であった。平成元年から始まった日米構造協議（後述）で、アメリカ側が日本の株式市場の態様を厳しく批判したことが市場の空気を冷やしたところへ、市場の中では、平成2年に入ってから米系大手証券の新金融技術を駆使した裁定取引が暴落の直接の引金だなどといわれるそうだが、その真偽はここではどうでもよい。

未曾有の低金利と膨大な過剰流動性を土壌として生じた点では、不動産価格暴騰も株価と同じである。だが株価の上下は、株を保有しなければとりあえずは市民生活を直接左右することはない¹⁾が、地価の変動は、すべての市民の居住条件を左右するのであるから、その社会的影響ははるかに大きく、政策対応が求められることになるのは下記のとおりである。その地価は株価に1年ほど遅れて²⁾同じ急落のカーブを描いているのは、**図1-2-6**が示しているとおりである。株価は平成に入ってから景気の上下を多少とも反映して1万5千円と2万円の間を上下しつつ平成12年を迎え、その後再度下落しているが、地価はほぼ一方的に下落し続けて平成12年を過ぎ、18年に一応底をつけることとなる。第二次世界大戦後地価が低下したのは、オイル・ショック、列島改造後、1年間だけそれも5%程度であった。今回は15年以上継続してピークの4分の1にまで下落している。

上昇する局面では、地価の動向を左右する金融の動向について、政府は繰り返し通達等によって抑制措置を講じてきたし（**図1-2-13**）、日本銀行も平成元年5月に、長きにわたった2.5%の公定歩合を3.5%へ引き上げたのを手始めに、1年余りの間に5回、合計3.5%の引上げで平成2年8月には6%まで引き上げるといふ急激な対応をしている。もっとも、比較的早く地価安定ないし下落が始まった東京を別とすれば、元年から2年の初めまでは余り効果がみえず、株価崩落の後も地価は上昇し続けた。だが、平成2（1990）年3月27日付大蔵省銀行局長通達「土地関連融資の抑制について」の後、不動産価格の下落が始まった。当該通達は、いわゆる「総量規制」といわれるものである。それは、全国の銀行、信用金庫、信用組合、生命保険、損害保険、外国銀行に対して、「当面、不動産業向け貸出については、公的な宅地開発機関等に対する貸出を除き、その増勢を総貸出の増勢以下に抑制することを目途として各金融機関において調整を図るよう」求めたものであり、この趣旨に鑑み、「当面、不動産業及び建設業、ノンバンクの三業種に対する融資の実行状況を報告するよう」

図 1-2-13 業種別貸出残高対前年同月比（都銀）と通達等の推移



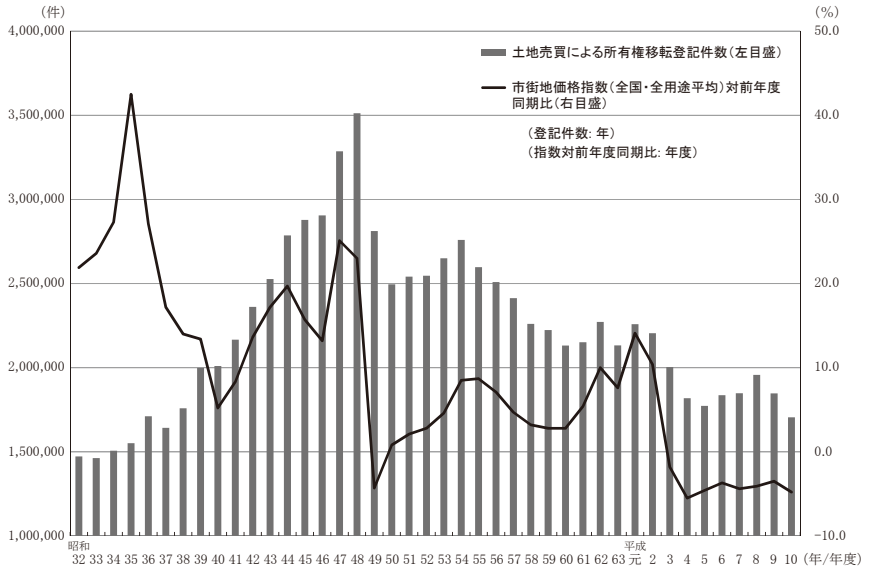
(注) 「その他の金融業」の計数は各年3月末の計数のみを表示。

(出所) 日本銀行『経済統計月報』各年版、大蔵省『銀行局金融年報』（昭和63年～平成4年版）、同年報別冊・『銀行局現行通達集』（昭和61～平成2年版）より作成。

併せて求めたものである。その効果が絶大であったことは、図1-2-13が明示している。既に、当該通達に先立つ昭和62年10月付大蔵省銀行局長通達後には、それまで総貸出残高の伸びを大幅に上回っていた不動産業、その他の金融業（主としてノンバンク）向け貸出残高の伸びは低下傾向を示していたが、平成2年3月27日通達後は総貸出残高の伸びをむしろ下回り、その後、伸びはほとんどゼロないしマイナスとなった。

金利政策の引締めに比べて「総量規制」が融資の抑制に効果的に働いたのは当然であった。当時、不動産取引の多くは地価騰貴を見込んだ投機的なものであったが、引き上げられた金利水準よりも高い率での地価上昇を見込む投機者は、借入れによる購入に十分な理由を持っていた。金融機関もまた、過剰流動性の中で運用先を探し、これに応ずる十分な理由を持っていた。しかし、金融機関は、金利のいかに問わず、前述の通達に基づき融資を抑制せざるを得なかったと考えられる。³⁾ これにより、投機者は、売却益が期待できるにもかかわらず購入することが困難となり、不動産取引は急速に縮小した。「土地売買による所有権移転登記件数」は平成3年から5年にかけて、「市街地価格」も

図 1-2-14 土地売買による所有権移転登記件数と市街地価格指数対前年度同期比の推移



(注) 市街地価格指数対前年度同期比は、各年度とも翌年3月末の前年同月比伸び率である。
(出所) 法務省『民事・訟務・人権統計年報』(昭和41年、57年)、『市街地価格指数』(平成17年12月、日本不動産研究所)より作成。

平成3年度から4年度にかけて急落し、その後、低迷が長期に継続することは図1-2-14が示しているとおりである。なお、戦後の日本で不動産取引市場において取引件数や不動産価格の軟調さが顕著に現れたのは、この時期を除き、第一次オイル・ショック後の昭和49年の時期のみである(図1-2-14では昭和49年度の数値で示されている)。

もっとも、総量規制対策としての抜け道がなかったわけではない。金融機関は、融資先の不動産業やノンバンクの資金繰り難が自己のそれら業態への融資の返済困難をもたらす恐れがあるとして、総量規制の対象外の住宅金融専門会社(住専)や一部のノンバンクへの融資を膨張させ、それら業態への融資増を期待し促したのである。いわば迂回融資増加である。なおこの時期、この間の空白状態をついた形で、農林系統金融機関も住専に対する融資を急増させている。もっともそれらの融資は膨大な不良債権と化して以後の平成期の経済、金融面の課題の核をなす運命にあった。またそれらの融資も巨大な規模の不動産

市場の急激な縮小を埋め合わせる程の力量はなく、実は、総量規制は平成3年末に解除されるのだが、その頃には問題業態企業の多くは経営不振ないし破産に陥るのを避けられなかった。

株価の下落率はピークの元年12月から4年8月までに63%に及び、昭和40年の証券不況の44%をはるかに超えて昭和初期の金融恐慌の67%に匹敵する激しさであったし、地価については上述のとおりである。だがそうした下落について、当初人々は余り深刻に受け取らず、下落開始後に追い打ちをかけるように、日本銀行が平成2年に公定歩合を6%の高さまで引き上げた時にも、むしろバブル退治として歓迎するほどであった。それは一つには、政府の経済見通しが実態を大きく上回っていたこと（図1-2-3）に示されているように政府自体も楽観的な見通しをもっていたし、民間でも、例えば当時の日本銀行の「全国企業短期経済観測調査」からは、2年から4年頃までは楽観論が強かったことが窺われるのである。一方、バブル期には金融界などで社会的不正、不祥事が続発し、人々の間には資産保有の有無による不平等拡大への不満が鬱積しており、バブル崩壊が喝采をもって受けとめられる社会的な気分が満ちていた。報道でもその風潮を鎮めるよりは煽る傾向が強かったようにみえる。

だが実際には、事態が深刻であったことはその後の経緯から明らかである。山登りならば、登山口から上り始めて頂上を極め、以後下りに転じて、もとの登山口なりほかの場所なりまで下ることで無事その企画は完了し後に特に残るものはない。図1-2-6は一見そのようにみえるかもしれない。だがこの図は株価や地価の上下であって登山ではない。それに関わった企業や投機者のほとんどすべての財務構造が上りと下りを経た結果一変し、ひいては日本経済の態様が一変するのである。バブル期には、企業や投機者は既述のとおり借入れによって株式なり不動産なりを購入するから、バランスシートとしては資産と負債が両建てで増加する。資産価格が上昇傾向にある限り、担保価値は増加し、借入能力が高まるのでその値上り含み益を元にして一層の追加の借入れが行われる。こうした操作が繰り返され、バブルは膨張し続ける。他人の禰で相撲を取り、濡れ手で粟が実現する。だがその流れが途切れて逆流し始めると事態は一変する。株価や不動産価格下落を反映してバランスシートの資産価値は低下するのに、負債は返済されない限り低下しないから、過剰債務、経営困難からひいては破産のリスクが大きくなる。

〔注〕

- 1) 年金や生命保険などの積み立て資金が株式で運用されていることを考えれば、影響がないといえるわけではないことはいうまでもない。
- 2) 地方差があり、国土庁の地価公示では全用途平均で東京圏、大阪圏、名古屋圏は平成3年、地方平均は4年（それぞれ1月1日）となっている。6大都市市街地価格、全用途平均では2年9月。
- 3) 民間の融資活動に行政が介入すべきでないという趣旨の批判があったが、法的には平成元年12月14日に成立していた土地基本法第9条「土地に関する施策を実施するため必要な法制上、財政上及び金融上の措置を講じなければならない」に基づくものであった。

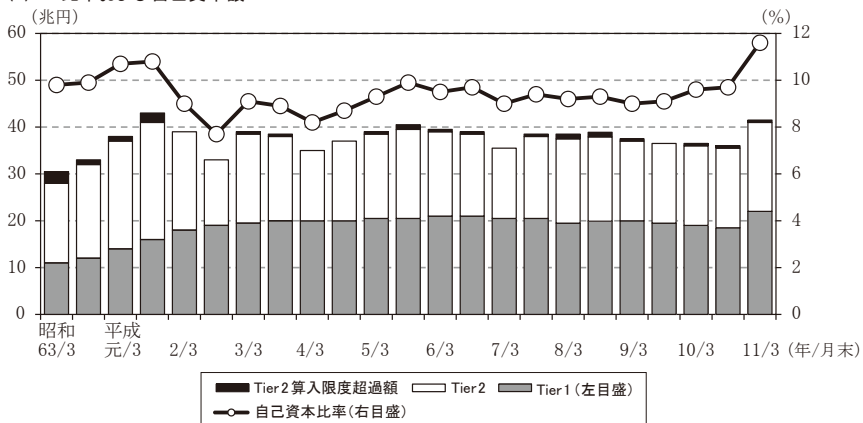
2 金融機関の対応

となれば、彼らに資金を提供し続けてきた金融機関がその衝撃と無関係のはずがない。金融機関のバランスシートの資産側にある貸出金が、その借り手であり実際の運用当事者である各種企業、ノンバンクや投機者の手元で減価しているのであるから、金融機関からすれば不良債権に転化するかもしれないのに、負債側の受入預金や発行債券や他行からの借入金などは減少しないから、経営体としての金融機関の信任は傷つく。加えて、続発する金融機関のスクンダルが追い打ちをかける。更に、長い間金融界を指導し、銀行不倒神話を支えてきた大蔵省・日本銀行への信頼も揺らぎ始める。金融システム全体が不安定化するおそれが強まるのである。そこで次に、こうしたバブル崩壊の核心部分とみなされる銀行の態様を簡単にまとめておくことにしよう。

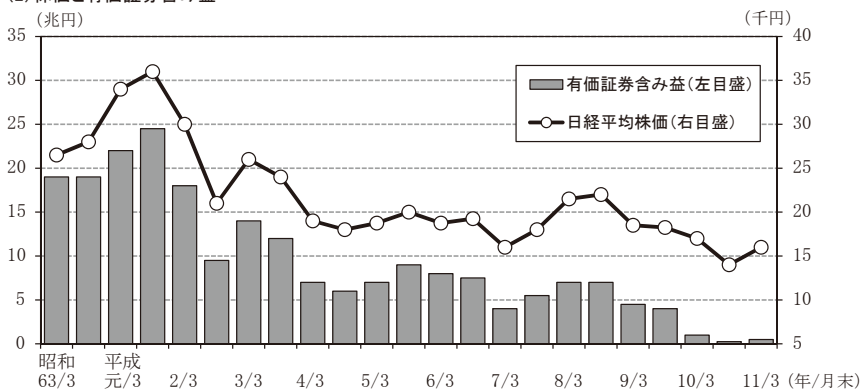
第1の話題は株価崩落とBIS規制の関係である。既述のとおり、BIS規制について日本は、銀行の保有する株式など有価証券の含み益の45%を自己資本(Tier2項目)に算入することを強く主張し、それが成功していた。それを踏まえて、バブル期には増資による自己資本(Tier1項目)の拡充とそれに対応するTier2の一層の拡大とを繰り返し、急激なリスク・アセット保有(貸出し)拡大を実現している。リスク・アセットに対して最低8%の自己資本を要求するという規制の規定は、裏返せば自己資本の12.5倍までは貸出し可能ということである。BIS規制は金融機関の最低限の健全性の確保を目指すものであったが、バブル期には株価騰貴に乗じた増資と、膨張する含み益の45%を含んだ自己資本の急増により、都市銀行の場合、平成元年、平成2年のリスク・アセッ

図 1-2-15 金融機関の自己資本比率

(1) BIS比率および自己資本額



(2) 株価と有価証券含み益



- (注) 1. 都市銀行、長期信用銀行、信託銀行のうち、平成11年3月時点におけるBIS国際基準適用行16行の集計値。
 2. 有価証券含み益は、BIS比率算入可能な有価証券含み益全体の45%相当額。
 3. 日経平均株価は年度半期末の終値。

(出所) 翁邦雄・白川方明・白塚重典「資産価格バブルと金融政策：1980年代後半の日本の経験とその教訓」(日本銀行金融研究所『金融研究』2000年12月/第19巻第4号)284ページより作成。

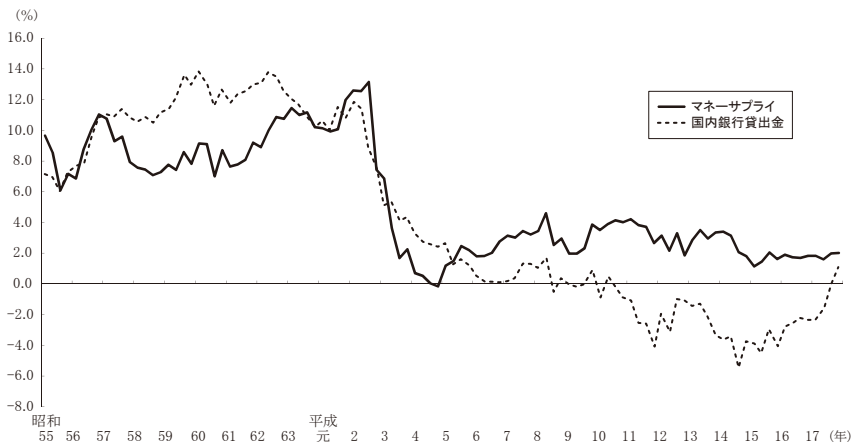
トの増加は20%前後、40兆～60兆円を記録し、¹⁾それが更に株価・地価の高騰をもたらすのであった。

だが、平成2年の株価急落で場面は一転する。16行の有価証券含み益は図

1-2-15によれば約25兆円（平成元年度半期末）、約10兆円（平成2年度半期末）と急減し、平成2年度後半にやや持ち直すが、平成4年度半期末には5兆円ぎりぎりまで減少する。それらはTier2項目の自己資本の減少となり、それに引きずられて自己資本比率全体の低下が起り、バブル期には楽々10%を超えていたのに、平成2年度半期末にはいったん8%を割り込み、BIS規制の日本適用（平成5年）が近づいた平成3～4年度頃には8%の基準保持が危ぶまれる水準であった。銀行としてはバブル期に急増させた国外資産や国内のリスク・アセットの削減を図るなどして対応するほか、BIS規制でTier2項目として認められている劣後ローンや劣後債等によってそれに対応することで補強を図り、規制を辛うじてクリアしている。しかしそれらの資金は生命保険や損害保険によって供給されたことから、金融市場全体として資金が新規に供給されたとはいえ、銀行が自己資本確保のためにその資金をリザーヴするからには、全体としての信用収縮圧力は高まったままということになる。銀行としてはそれは応急策であって、信用供与、リスク・アセットを圧縮するという経営方針の大転換が不可欠であった。図1-2-16は、平成当初まで年々十数%の伸び率であった国内銀行貸出金が平成2年から急落して平成7～9年頃には0%近傍、10年過ぎには恒常的にマイナスになるという深刻な様相を示している。こうした信用収縮には、バブル期の信用の過剰拡大の修正といった側面もあったと考えられるが、バブル的融資のルートを締めあげて総量規制や金融引締政策とともに株価や地価の一層の下落を促進しただけではなく、平成9年、平成10年の金融危機時には本来の実体経済の企業設備投資資金供給をも圧迫する、いわゆる貸し渋り問題を引き起こすことになる。バブル崩壊とその後の停滞という日本国内の経済変動が、BIS規制を金融自由化後の規律のあり方としてではなく、もっぱら外から付与された規制をクリアできるかどうかの問題としてしか受け止められなかったことにその根源の一つがあったのであろう。BIS規制は日本だけでなく関係国すべてに適用されるのであるが、日本は45%条項を獲得し、景気動向と同じ動きをする含み益の水準に深く依存したことが、他国にはない打撃となったのである。

第2の話題は地価暴落・ノンバンク・不良債権である。地価の下落が不動産業や建設業に打撃を与えるのは当然として、大部分の資金をそれら業種や、実質的に土地購入に充当されたものが多いとみなされる「金融業」、「小売り・

図 1-2-16 マネーサプライ及び国内銀行貸出金の対前年同月比の推移



- (注) 1. マネーサプライ、国内銀行貸出金ともに月末残。
 2. マネーサプライはM2+CDによる。
 3. 国内銀行貸出金については、平成元年に相互銀行の一斉普通銀行転換があったため、平成元年3月までは、相互銀行を含まない計数での伸び率。平成元年6月～2年3月までは、前年の全国銀行のデータに相互銀行主要勘定の資金融資量を加算した数字からの伸び率を採った。2年6月以降は、第二地方銀行を含む計数。
- (出所) マネーサプライは日本銀行時系列統計データ検索サイトより作成。
 国内銀行貸出金については、日本銀行『経済統計月報』（昭和55～平成6年各年版）と日本銀行時系列統計データ検索サイトより作成。

サービス業]、「個人」などへ融資していた、ノンバンクや住専の経営を直撃したのも当然であった。のみならず、それら金融機関を設立し、そこへの融資によって高い利益を得ていた銀行が玉突き状に打撃を受けることは避けられなかった。銀行勢の主体は都市銀行、長期信用銀行、信託銀行などであり、農林系統金融機関もそれに加わっている。ということは、日本の金融の中核部分がこの混乱に巻き込まれているということであり、全体としての金融システムが動揺するということにはかならない。これが、この後述べる本財政史シリーズの対象期間全体を通じての経済の停滞、金融の収縮からひいては大きな財政支出につながる住専問題、不良債権問題の始まりである。

ノンバンクの事業規模は最盛期には130兆円前後で、その資金のうち100兆円以上を銀行からの融資によっていたといわれる。運用は100兆円程度が大部分不動産担保の貸出しで、残りは有価証券投資だったといわれる。²⁾ 不動産担保

の貸出しのうち、14兆～24兆円が潜在的な評価損という計算がある³⁾が、それ以外の貸出しや有価証券投資も当然かなりの打撃を受けているはずであるから、それらを合わせれば14兆～24兆円の金額をかなり上回る額になることは疑いない。これらのノンバンクが、正常な金利支払いや元本返済に困難を生ずることは当然予想され、それが現実化すれば融資元の諸銀行にとっては、自行自身の持つ不良貸付案件に加えてノンバンク発の不良債権発生ということになる。

大蔵省が金融機関の不良債権額を初めて公表したのは平成4年4月のことで、金額は約8兆円、総資産に対する割合は1.13%であった。ただその数字は、主要21行（都市銀行、旧長期信用銀行、信託銀行）の延滞債権（破綻先及び6か月以上延滞債権）に限られたもので、当時民間で50兆円などという推測がなされていたこともあって議論を呼んだ。その後も大蔵省や全国銀行協会などが次第にカヴァレッジを広げながら金額を発表していき、⁴⁾最終的には10年にアメリカの証券取引委員会（SEC）の基準に合わせて定義が確定した。それによれば、11年3月の預金取扱金融機関の不良債権残高は38.7兆円であった。ただ当時も地価下落は続いていて、平成12年を過ぎても不良債権は増え続けており、ピーク時の14年3月には53兆円となっている。金融再生法開示債権ベースの不良債権比率は主要行についてみると、12年前後には6%程度、14年3月期には9.2%であった。平常時の比率は0.3%程度だといわれているから、いかに異常だったかがわかるであろう。しかもこれは全体の平均数値であるから、個別적으로는はるかに危険度の高い機関があり、破綻するものが続出することになり、いわゆる護送船団方式では対応しきれない事態となり、政府も新たな対応策を模索することとなる。

平成6年の東京協和信用組合と安全信用組合の経営危機・破綻処理に当たって、東京都・民間金融機関・日本銀行が出資する東京共同銀行を設立する処理スキームが、新しいタイプの金融危機対応の形を示すこととなった。伝統的な護送船団方式では、破綻金融機関を体力のある金融機関が吸収合併し、その機関は厳しい店舗行政の制限にもかかわらず、それによって店舗を増やし、預金を増やすメリットを享受し得た。だが、バブル期に進んだ金融の国際化・自由化でそのメリットが失われたのと、バブル崩壊で破綻金融機関を吸収する体力のある銀行等がなくなったため、新たな対策・方式が模索され作り出されていくことになる。特に9年11月に三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券、徳陽シ

ティ銀行などが破綻して金融危機状況が出現するに及んで、資本増強制度や新しい破綻処理制度の整備が早急に求められた。10年2月には、いわゆる金融機能安定化法が成立し、更に同年10月には、「金融機能の安定及びその再生を図る」ため、金融機関の破綻処理の原則、破綻した金融機関の業務承継等を定める、いわゆる金融再生法、金融機能早期健全化法が成立した。金融再生法は、金融機関の破綻処理に公的資金を投入することや一時国有化⁵⁾を定める一方、破綻機関の不良債権等の財務内容その他の経営状況の開示、経営者等の責任の明確化、預金者等の保護、金融仲介機能の維持などが定められた。同法においては、破綻処理の方法として、吸収合併だけでなく、ほかの健全な金融機関が「営業若しくは事業の譲受け又は合併により被管理金融機関の業務を引き継ぎ、かつ、当該引き継いだ業務を暫定的に維持継続すること」を主たる目的とする承継銀行となることや、「営業譲渡等が行われることなく」破綻機関の「業務の全部の廃止又は解散が行われる場合」に特別公的管理銀行を設立することが定められた。金融機能早期健全化法はその名のとおり、「金融機関等の資本の増強に関する緊急措置の制度を設けること等により我が国の金融機関の早期健全化を図り、もって我が国の金融システムの再構築と我が国経済の活性化に資する」ことを目的とした制度で、これに基づいて11年に主要15行に対して自己資本増強のために7.5兆円の公的資金が投入された。

これより先、平成7年12月には、バブル崩壊・不良債権問題の象徴ともいべき住専の破綻処理方式が決まった。住専は、融資総額13兆円のうち実に半額に当たる6.4兆円に上る損失を抱えていた。これを誰がどう負担するかについて激しい議論が闘わされた結果、住専設立母体行3.5兆円、一般金融機関1.7兆円、農林系統金融機関5300億円、公的資金投入6850億円とされた。だが、この方式を決めた当の責任者の武村蔵相を含めた村山内閣が、決定直後に総辞職するといった政治的な混乱もあり、この公的資金投入については国民の反発が強く、あとを継いだ発足当初の橋本内閣時の国会でも長期にわたって議論が紛糾し、それ以降の公的資金による破綻処理を強く制約することとなる。住専は、住専処理法で完全に消滅し、住宅金融債権管理機構が残務を引継ぐこととなってその限りで混乱は収拾した。しかし、住専は深刻ではあったが問題の一部にすぎず、これを契機に広く不良債権処理の一般的な手法の整備が目指されて、8年6月、金融3法（経営健全性確保法、更生手続特例法、預金保険法の一部改正法）

が制定された。といっても金融混乱はここで終息したわけではなく、翌9年には上記の深刻な破綻劇が起り、金融再生法等へと至るのである。しかもちょうどこの時期、金融ビッグバンや中央省庁改革や財政構造改革法などの改革プランが推進される一方で、不良債権処理は政治の中枢の課題とはなっておらず、継続的な地価の下落等により、その後も不良債権の増加はやまなかった。結局9%を超えていた不良債権比率が3%程度までに下がり、不良債権問題がともかく峠を越えたとみなし得るのは、平成17~18年頃のことではなからうか。

だが不良債権処理の進行は、銀行の貸出活動を制約するという面がある。それは、不良債権が処理されてバランスシートから外されればその分株主の持分、自己資本の削減になり、BIS規制の8%を割り込む危険があるからである。それを避けるためには、リスク・アセットを一層削減して、その分リスク・ゼロの国債保有等に乗り換える必要がある。国内銀行の貸出金残高をみると、そのピークは9年の493兆円であり、その後16年の404兆円まで例外なく連年減少し続けている。⁶⁾ 他方この間、国債・財政投融资債の保有はほぼ増加し続けている。無論こうした動きは不良債権処理だけからくるわけではなく、バブル崩壊に由来する銀行自体の体力低下が銀行側の原因であるだろうし、借り手の側の需要低迷も当然作用しているし、財政側での急速な公債発行増加への銀行の対応という面もある。とはいえ、バブル崩壊を追いかけるように日本に適用されたBIS規制という国際的な枠組が、既述の株価下落に伴う混乱のみならず、不良債権処理を迫られていた銀行の貸出行動に影響を与えていたことは疑いないであろう。

〔注〕

- 1) 高尾義一『平成金融不況』（平成6年、中央公論社）44ページ。
- 2) 同上、62ページ。
- 3) 同上。
- 4) この間の経緯については、本財政史シリーズ『平成財政史—平成元~12年度』第6巻「金融」の当該箇所を参照。
- 5) 特別公的管理という。10年に日本長期信用銀行と日本債券信用銀行に適用された。
- 6) 日本銀行『金融経済統計月報』（2008年12月号）による。

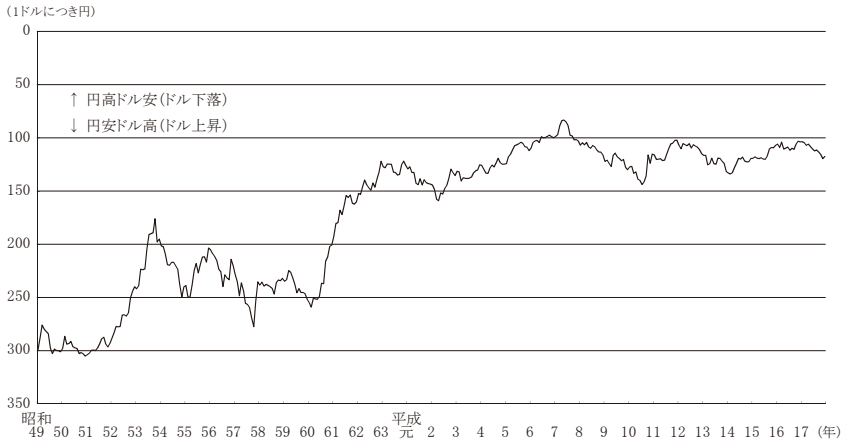
3 バブル崩壊期・景気下降期の円高

度重なる急速な金利引上げ等が影響してバブルの崩壊をもたらした上に、湾岸危機で石油価格が急騰したこともあって、日本銀行は平成2年8月に公定歩合を5.25%から6.00%に引き上げて崩壊に追い打ちをかけることとなった。また、この時期には、湾岸危機対応として財政面では2年度に臨時増税と経費削減が行われている。こうした状況の下、景気は減速していく。これに対して日本銀行は、3年7月に公定歩合を前年の6.00%から5.50%へと引き下げ、その後も5年2月までに5回引き下げてバブル期に維持していたのと同じ2.50%にし、更に同年9月にはそれをも下回る1.75%まで引き下げた。だがバブル・好況期に積み上がった設備投資・住宅投資などの資本ストックの調整、資産デフレによる企業や家計のバランスシート悪化と、それによる銀行の不良債権の増加と貸出機能の低下などの重圧で、こうしたかなり大幅な公定歩合の引下げも、5年頃まではほとんど効果がなかったように見受けられる。

財政面では3年末の宮澤内閣発足から積極化し、4年から5年にかけて緊急経済対策、総合経済対策、新総合経済対策などが打ち出された。財政は、バブルの恩恵で豊富な税収に恵まれて、2年には特例公債依存体質からの脱却に成功しており、この時期、建設公債増発による積極的な公共事業や減税による需要増加策をとる余地があると期待され、拡張的な政策が実施されたのである。だが上記のとおり5年頃までは全体として景気が好転したとはいえないままであり、5年から6年にかけてその効果が徐々に現れ、緩やかな回復傾向がみられるようになった。しかし、こうした傾向に水をかけたのが、円高とデフレの進行であった。

円の為替相場を示したのが図1-2-17である。一見してプラザ合意後の昭和期末の円の急騰のカーブが印象的であるが、それは好況期の現象であった。勾配はそれほどではないとはいえ、平成に入ってから7年に至る円の上昇は、長期にわたる下降期・不況期の現象であって、経済に与える打撃ははるかに深刻であった。平成当初は1ドル=140円程度だったのに、ドルはほぼ一直線に下落して100円を割るのが6年で、7年4月には一瞬80円を割り込み4月から8月まで80円台が続くという有様であった。さすがに80円を割るという水準は、阪神・淡路大震災からの旺盛な復興需要が金利高をもたらすというやや投機的

図 1-2-17 円の対ドル為替相場



(注) 東京市場の月末17時のスポット・レート。

(出所) 日本銀行時系列統計データ検索サイトより作成。

な予想のせいが大きかったであろうが、平成に入ってから財政が積極的に拡張路線を採ったにもかかわらず、金融緩和がそれに対応するレベルに至らなかったために円高傾向が止められなかったという趣旨の批判も少なくない。¹⁾ ただ日本銀行は7年になると公定歩合を1.75%→1.0%、1.0%→0.5%と引き下げている。当時0.5%は史上最低の水準であり、これはほぼ同時に行われた6000億～8000億円という大規模な為替介入（従来の介入規模は時として1000億～2000億円の例もあるがほとんど数百億円規模だった。）と合わせて顕著な効果を生み、為替市場の方向を変えさせることとなった大胆な政策だったといっていであろう。それにもかかわらず、かつて急激に引き上げてバブルを崩壊させた頂点としての6%水準からの引下げのスピードが、急速に深刻化するデフレに鑑みて緩慢過ぎたということはいえるかもしれない。加えて、日本の元々の経常黒字体質は不況で一層強まった上に、円安の方向性を持つ対外投資がバブル期の失敗から消極化していたことも円高を推進することになったであろう。

円高をもたらしたものは国内事情だけではない。外部環境としては、何よりも平成5（1993）年に成立したアメリカのクリントン政権の政策姿勢の影響が大きかった。アメリカ経済の再生を目指し、自国通貨ドル相場の下落を望むという超大国、基軸通貨国の大統領らしからぬ振舞いを先頭に、官民挙げて産業

各分野で対日貿易摩擦を激化させたいいわゆる日本バッシングも、円高進行に対して力があつたことは間違いない。こうしたアメリカの姿勢が変わるのは、一方で1ドルが80円を割るという当時としては異質なドル安に直面した上に、アメリカ経済の「再生」がみえてきて自国経済の先行きに自信を持つようになり、強いドル路線に回帰しつつあつて日本バッシング熱が醒め始めた平成8(1996)年以降のことであり、事実その頃1ドル=100円程度に回復している。

平成初めの5～6年間の下降期、低成長期を通じて起こつた円高の進行、140円から90円へのカーブは、作図いかんによってはこの間のCPI上昇率の低下カーブとほぼ完全に一致させることができるほど、重なり合っていることが分かる。²⁾ CPI上昇率はこの間3%からほぼ一直線に0%を目指して低下し、7年には0%を突破してデフレ領域に落ち込んでいる(図1-2-10参照)。もっとも、9年、10年にはやや持ち直すものの、11年以降、再度マイナスに落ち込む。無論CPI上昇率低下のすべてが円高に由来するとはいえないが、長期にわたるこの二つのカーブが示す同調から、円高とデフレの悪循環なり、かなり強い因果関係なりを推定することができるように思われる。図1-2-10が示すように、企業物価指数上昇率は既に3年からマイナス領域に入り、総じて食料、燃料、基礎原材料の輸入依存度が著しく高い日本では、CPIよりもこちらの方が円高との因果関係は強いかもしれない。

〔注〕

- 1) いわゆるマンデル=フレミング理論による。
- 2) 例えば、黒田東彦『財政金融政策の成功と失敗』(2005年7月、日本評論社)107ページ。

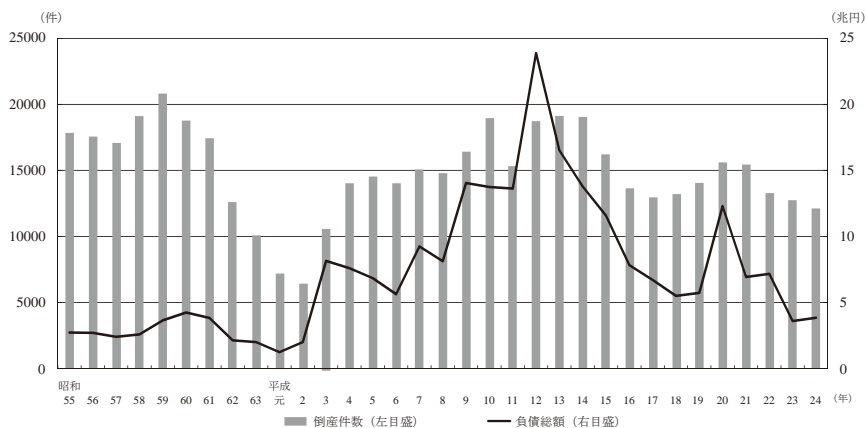
第4節 企業・労働・家計・消費

1 企業財務

金融と通貨との激変に引きずられる形で、経済の基幹ともいべき企業と労働は、この間、惨憺たる様相を呈している。企業の倒産と負債の実情を示す図1-2-18によって企業の様子をみてみよう。

倒産件数はバブル・好況の昭和末期に2万件、1万件と減少して最少の平成2年には6500件以下になっている。ところが、平成3年以降、1万件、1万5千件と増加に転じ、12年には1万9千件に近づき（18769件）、翌13年には1万9千件を超えてピークとなっている（19164件）。もっとも、倒産件数は、バブル以前の円高不況期前後にも1万5千件から2万件を数えていたのでそれと大差ないようであるが、負債総額の水準は全く異なる。その頃は負債総額はせいぜい2兆～4兆円で、最少の平成元年には1.2兆円であった。それが5兆、10兆、15兆と急激に増加して、12年には24兆円とピークを記録しているのである。

図 1-2-18 倒産件数と負債総額



(出所) 東京商工リサーチウェブ・ページ「全国企業倒産状況」(倒産件数・負債額推移)より作成。

銀行側からすれば、それに見合った損失処理がなされて不良債権が「処理」され、自己資本比率が低下することになる。こうした状況の下では、生き残った企業の活動が萎縮するのは当然で、**図1-2-4**でみたような設備投資の減少・停滞をはじめとして、すべての側面で経営困難が続くことは避けられなかった。あまり立ち入る能力も余裕もないが、ごくあらまし、この間の企業の態様をみておきたい。

企業活動の停滞を示す端的な指標は売上高であろう（以下のデータはすべて財務省『財政金融統計月報』、「法人企業統計特集」各号による。）。全産業の売上高は、プラザ合意頃の1000兆円からバブル・好況期に1200兆円、1300兆円と増加して2年度には1400兆円台を突破し、翌3年度にピークの1475兆円を記録する。その後は弱い景気の波の上下に従って7年度に多少増加するとはいえ、一貫して1400兆円台に停滞したばかりか、10、11年度には1300兆円台に下がり、12年度に1400兆円台に回復するがすぐ1300兆円台に戻り、その水準が15年度まで続いて16年度の1400兆円台回復の後、17～19年度に1500兆円台となる。結局、1300兆円台の年を含めて15年間1400兆円台が続いてほとんど売上げが増えなかったのであり、本財政史シリーズ対象の時期はすべてこの停滞期に飲み込まれているのである。

この間、付加価値はほとんど260兆～270兆円台で停滞していたが、付加価値の人件費、支払利息等、営業純益への配分関係は大きく動いている。人件費は元年度の150兆円から170兆円、180兆円、190兆円、200兆円へと上昇し、6年度以降は200兆円台となって上昇が止まるのである。好況・バブル期から続いている人件費等の上昇傾向は、崩壊・下降期にもかかわらず継続し、低成長期に入って停滞するのである。支払利息等の動きはそれとは違う。昭和60年度以降22兆～23兆円だったものが元年度26兆円、2年度35兆円、3年度38兆円と崩壊・下降期に急上昇した後、5年度及び6年度30兆円弱、7～10年度20兆円前後へと低下して、その後も10兆円を割る（16年度）まで低下していく。この間、残りの付加価値配分対象の動産・不動産賃借料は25兆円前後でほとんど動かないし、租税公課は14兆円から10兆円へ多少減少する程度の変化である。したがって、上記の2大コストの動きが、残る第3項目の営業純益の動きを規制することになり、事実極端にそれは動く。

営業純益はプラザ合意の昭和60年度には6.5兆円だったが、バブル・好況期

に急上昇してピークの平成元年度には20兆円に迫り、昭和60年度の3倍に達している。この間人件費も支払利息も増加しているとはいえ、付加価値の増加スピードがそれを上回り、結果として営業純益の急増がもたらされたのである。だが、崩壊・不況期の転落振りは、それにも増して驚くべき激しいものであった。平成2年度の15兆円から、3年度11兆円、4年度6兆円の後、5年度には最低の2.5兆円まで落ち込む。ピークの20兆円からわずか5年後に8分の1にまで陥落したことになる。さすがにそこからは景気の緩やかな上昇もあって上下しながら回復していき、比較的好調の12年度に24兆円とかつてのピークを越える（翌年の不況で18兆円に後退するが、その後20兆円、30兆円と回復している。）。

2 人件費と失業率

こうした付加価値構成項目の動きは、この時期の日本経済の内実の重要な局面を顕現しているように思われるので、企業動向検討の締めくくりとしてそれに触れておきたい。

人件費は付加価値のうち60～75%を占めているが、細かくみると好況・バブル期には73%から次第に低下して2年度の67%に至る。一般に好況局面では賃金の上昇よりは生産、付加価値の増加スピードの方が速く、こうなる傾向がみられるようであるとはいえ、末期には労働力不足で賃金上昇も生じてくる。一方、不況局面に転ずればその逆になって、賃金なり人件費なりは落ち込むのが普通であろう。ところがここではバブル・好況が崩壊した後も人件費は上昇し続けており、それが企業取り分の営業純益の急激な低下をもたらしていることは間違いあるまい。付加価値の中での人件費比率をみると、2年度の67%を底として5年度・6年度の74%の後、緩い好況の7年度・8年度に73%に戻るものの9年度には74%、10年度・11年度には75%となっている。付加価値がほとんど増えないのに人件費比率のこの上昇が上記のような営業純益額の引下げをもたらし、その付加価値中の比率を低下させることは当然であろう。事実、営業純益比率はこの間、ピークの8.8%（昭和63年度）、8.6%（平成元年度）から5年度の0.9%へと急落する。その後緩い好況で4～6%弱へと回復したり再度3%を切ったりと停滞する。

この人件費の動きは、失業率を示す図1-2-19からみるとやや不整合のように

思われる。失業率は高度成長期に1～2%、オイル・ショック後2～3%だったが、バブル・好況期の平成2、3年に2.1%と低位を記録した後急上昇して、12年に4.7%となった後更に上昇してピークの14年には5.4%に達している。失業率が高まれば直ちに賃金が下がるとはいえないであろうが、10年以上にわたる継続的な失業率上昇にもかかわらず賃金が上昇ないし停滞するのは、やや理解しにくいものがある。もっとも、人件費の中には役員給与や福利厚生費が含まれていて従業員給与（賃金）と同じではないが、それらは一桁小さく、したがって全体に与える影響も小さいので一応ここでは人件費として一括している。といっても、労働市場の状況や企業規模別賃金などに立ち入って検討する余裕も能力もないので、ここではごく大まかな見当付けをするに止まる。おそらく長引く不況・低成長で体力の弱い中小企業などでは、人員整理や正規雇用から不正規雇用への転換などが行われることによって、人件費の切り下げが図られており、時とともにそれが規模の大きい分野に拡散していったのであろう。だがそれら零細企業・中小企業の実態が時として統計に反映されにくい傾向があるようで、逆にいうと、組織された労働組合をもつ大企業や中堅企業の態様が上記の計数に強く現れているのかもしれない。事実、バブル崩壊から低成長期

図 1-2-19 完全失業率の推移（季節調整値）

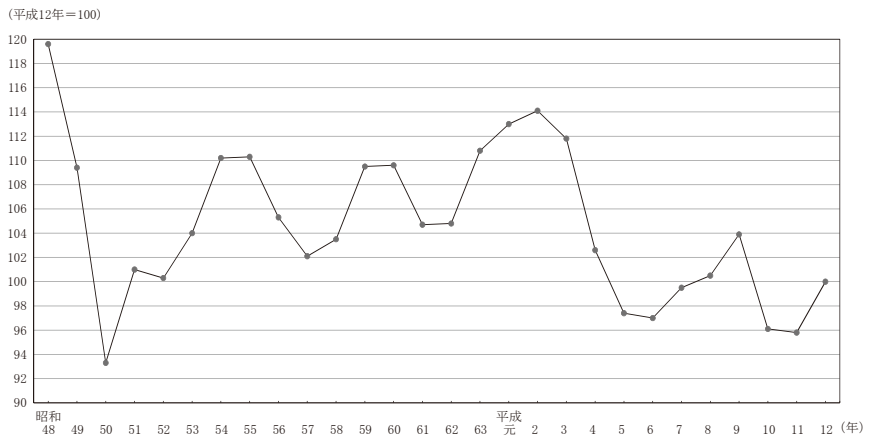


（出所） 総務省統計局ウェブ・ページ「労働力調査」（長期時系列データ a-1）より作成。

にかけて金額は年々下がっているものの、生産額や付加価値額が減少・停滞しているのに、定期昇給を中心とした賃金改定が行われ続けているのである。企業との交渉能力の弱い組織外労働者に顕著な失業のリスクと、強い交渉力を持つ組織労働者の相対的に安定的な地位との対比が、高失業率と人件費増加の併存を解くキーなのかもしれない。

高度成長期には、賃金の下方硬直性は無論のこと、継続的な上昇が常態だったが、生産性上昇を伴う生産額拡大と物価上昇により、企業純益は継続的に上昇し得た。だが、平成不況期にはそれと正反対の状況が企業を萎縮させている。設備投資は停滞して生産性を上昇させることは困難である。一方、付加価値額は低迷しているのに賃金は上昇し続け、物価の下落傾向に歯止めがかからず、企業純益の低下・停滞傾向は収まらず、したがって設備投資は停滞するという悪循環に陥っているのである。もっとも、当面の利益水準は低くても将来の好転が期待できれば銀行借入れによる投資もあり得るかもしれない。だが、当時の稼働率は、**図1-2-20**が示すように平成12年を100としたとき、好況・バブル期の110近傍から、オイル・ショック以来の低水準である、6年の97（年平均）へと低下している状況である。企業の期待成長率は、**図1-2-21**が示すように、

図 1-2-20 稼働率指数（季節調整値）



(出所) 経済産業省ウェブ・ページ「鉱工業指数 集計結果又は推計結果（データダウンロード）」
http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/iip/b2010_result-2.html より作成。

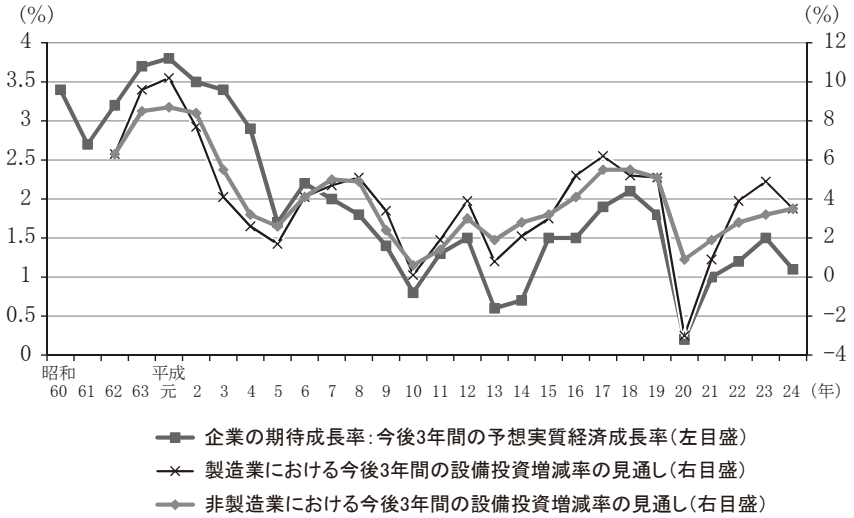
元年、2年の4%弱を頂点として10年の0.8%へとほぼ一直線に低下し続けていて、積極的な投資意欲を鼓舞するとは考えられない。当然、最高で50兆円(2年)にも達していた法人(公的及び民間)の金融負債残高の前年同期差(図1-2-22)は、その後低下し、6年には民間借入はマイナスになり、民間借入のマイナスを公的借入が補う形となったが、8年以降は公的借入もマイナスに転じているのである。

人件費に比べればその圧力は大幅落ちるとはいえ、営業純益の比率(著者試算。以下このパラグラフにおいて同じ。)の低下を促進したのが支払利息等である。支払利息等の付加価値額の中での比率は、プラザ合意頃から多少下がり気味で11~14%程度だったのが、元年度の11.3%から2年度14.0%、3年度にはピークの14.3%となり、その後11%台、10%台を経て7年度以降1桁の5~8%程度となっている。したがって、人件費と違って、支払利息等が長期的に営業純益の比率低下を促進したというのは不正確で、それは、ごく短期間に急上昇した後、急下降した点に特徴があるというべきであろう。元年度の営業純益の付加価値額の中の比率は8.6%であるが、3年度には4.4%ポイントも低下して4.2%となっている。この間、人件費の比率は67.6%から68.7%へわずか1.1%ポイントの上昇だが、支払利息等の付加価値額の中での比率は11.3%から14.3%へ3.0%ポイントも上昇している。実額では26兆円程度から38兆円程度へと約12兆円の増加である。

既述のとおり、元年は、日本銀行が2年以上継続してきた2.5%の公定歩合を一挙に3.25%に引き上げ、以後2年8月にかけて6%まで繰り返し引き上げて、いわゆるバブル退治を遂行した年に当たっている。この急激な引上げがバブルの急激な崩壊をもたらしたことは繰り返し述べたが、それは、すべての法人部門の支払利息等比率の急上昇と営業純益比率低下の源泉となって、経済全体の萎縮をもたらしたことはいうまでもない。

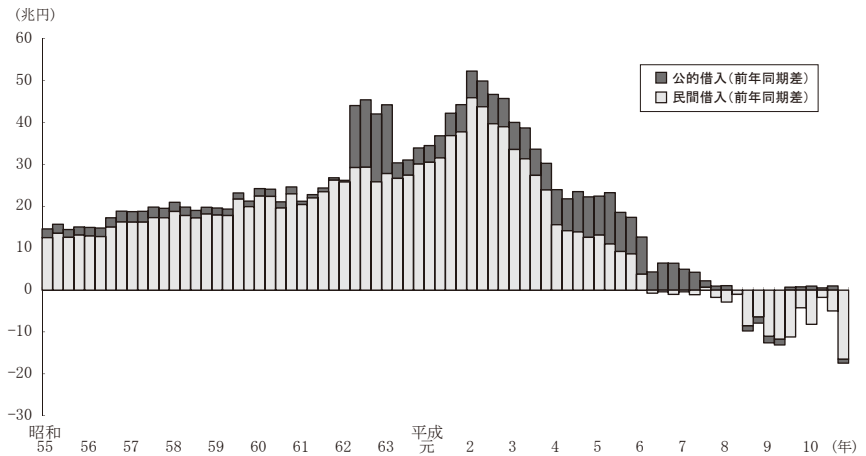
日本銀行は3年7月に不況の深刻化に対応すべく、公定歩合を6%から5.5%に引き下げた後も引下げを繰り返し、5年2月にはバブル期と同じ2.5%、更に1%を経て7年9月には0.5%へと空前のレベルへ引き下げている。それは引上げと違って即効性はなく、経済を短期的に上向させることにはならなかったが、支払利息等比率の低下は上記のとおり確実に進行し、企業の体温の一層の低下を防ぐ一助になったとあってよいであろう。

図 1-2-21 企業期待成長率と設備投資増減率の見通し



(注) 1. 東京、大阪、名古屋の証券取引所第一部及び第二部に上場する全企業。調査時点は各年1月。
 2. 設備投資増減率の見通しの調査は、昭和62年より開始。
 (出所) 内閣府『企業行動に関するアンケート調査』より作成。

図 1-2-22 金融負債残高の前年同期差 (法人部門)



(注) 1968SNA ベース。
 (出所) 日本銀行時系列統計データ検索サイトより作成。

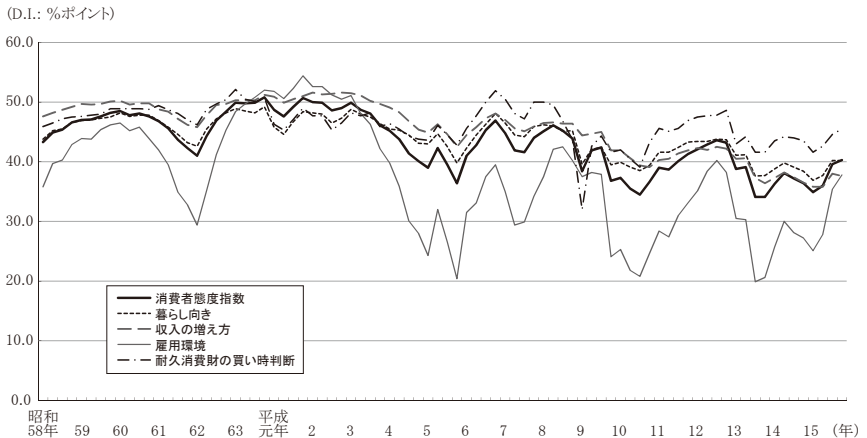
企業の動向がこうしたものである以上、労働がそれに応じた状況に陥るのは避けられず、失業率の動きにそれが端的に示されている（**図1-2-19**）。失業率は高度成長期には1%台と完全雇用状態だったが、オイル・ショック後2%、円高不況で3%まで上昇した後、バブル・好況期に2%まで回復している。だが平成に入ってから急上昇に転じ、その右肩上がりのカーブは企業倒産のそれとほぼ完全に同調している。最低点の2～3年の2.1%が3%、4%と上昇し続けて12年には4.7%、ピークの14年には5.4%を記録している。

3 家計・消費

バブル崩壊後の実質成長率は、高い方では、景気が比較的好調だった平成7年度、8年度の2.3%、2.9%と12年度の2.6%で、低い方では、マイナス1.5%の10年度を含めてマイナスが3回（5年度マイナス0.5%、9年度マイナス0.0%）である。この間、一人当たりの国民所得をみると、元年度260万円、2年度280万円、3年度297万円と上昇してきてその後はほとんどすべての年が290万円台で停滞している（8年度、9年度だけごくわずかに300万円を超えている）。成長も止まり、所得も伸びない一方で失業率は2%から5%へと上昇し続けるのであるから、消費が伸びる条件はほとんどないというべきであろう。『消費動向調査』からみた消費者態度指数をみると（**図1-2-23**）、バブル・好況の頂点では50程度だったのに5年の3月には40以下にまで落ち込んでいて、その最大の因子が雇用環境なのであった。雇用環境の指数はピークの元年から2年には50を超えていたのに、5年12月には20まで落ち込み、その後、緩い好況で8年には40前後まで戻るが、9年の金融危機・アジア通貨危機に遭遇してすぐ20に向かって低下してゆく。その後も含めて雇用環境についての先行き不安が消費者の消費態度をもっとも強く牽引していることは明らかである。

家計調査による消費支出（二人以上の世帯、1か月当たり）は、平成元年度の29.9万円が3年度に32.7万円になったあと9年度まで33万円前後の水準が続く、10年度に減少に転じて11年度、12年度には32万円台となり、後の18年度には30万円を割り込んでいる。完全な停滞というべきであろう。家計もバブル期には、借入れによって資産を購入するいわゆる両建取引を行わなかったわけではないが、法人企業や金融機関と違って全体としては既述のとおり株式も土地

図 1-2-23 消費者態度指数と構成項目の推移



- (注) 1. 消費者態度指数は、今後半年間の消費に対する態度を示している。今後半年間の「暮らし向き」、「収入の増え方」、「雇用環境」、「耐久消費財の買い時判断」の4項目についてそれぞれ5段階で回答してもらい（「良くなる」、「やや良くなる」、「変わらない」、「やや悪くなる」、「悪くなる」）、D.I.の手法（「良くなる」% + 「やや良くなる」%） - （「やや悪くなる」% + 「悪くなる」%）で作成された各項目の消費者意識指標を単純平均して算出される。
2. 一般世帯、季節調整値。

(出所) 内閣府経済社会総合研究所ウェブ・ページ「消費動向調査」（長期時系列表 2表 消費者態度指数、消費者意識指数の推移（一般世帯、季節調整値））より作成。

も売り越していたので、不況期に不良資産・不良債務それ自体が死活問題となることは少なかったであろうし、逆資産効果も余り強く働かなかったと思われる。ただ、不況期にも売越しが続いているのは、所得の減少や停滞を補って消費水準を維持するために、手持ち資産をいわば売食いしていることを意味するのではなかろうか。

消費の内容までここで立ち入る余裕はないが、表1-2-6で概要を示すことにする。昭和末期からバブル期にかけて伸びているのは家具・家庭用機器・家事サービス、交通、通信、娯楽・レジャー・文化、その他（交際費、小遣いなど）で、必需財も含まれるが、概して選択財に属するものといってよい。大きく伸びていないものは食料・非アルコール飲料、住居・電気・ガス・水道、保健・医療、教育などであるが、このグループはほぼ必需財というべきものであろうが、保健・医療はその後恒常的に上昇しており、教育は逆に低下傾向が持続し

表 1-2-6 目的別実質消費支出の年平均増加率

(単位：%)

| | 昭和56～ | 昭和61～ | | | | 平成3～9 | 平成10 |
|-----------------|--------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|
| | 60年度 | 平成2年度 | 平成3～5 | 平成6～8 | 平成9 | 年度 | 年度 |
| 食料・非アルコール飲料 | 1.7 | 1.0 | 1.2 | 0.5 | △ 1.7 | 0.5 | 2.0 |
| アルコール飲料・たばこ | △ 0.5 | 4.1 | 1.6 | 1.9 | △ 1.7 | 1.6 | 4.1 |
| 被服・履物 | 2.4 | 2.4 | △ 1.2 | △ 0.3 | △ 10.5 | △ 2.2 | △ 9.1 |
| 住居・電気・ガス・水道 | 2.6 | 3.0 | 2.2 | 2.5 | 1.5 | 2.2 | 1.6 |
| 家具・家庭用機器・家事サービス | 8.8 | 4.0 | 2.5 | 2.3 | △ 7.3 | 1.0 | 1.2 |
| 保健・医療 | 4.4 | △ 2.2 | △ 1.1 | 2.8 | 6.5 | 2.3 | 3.7 |
| 交通 | 1.4 | 10.5 | 1.1 | 3.2 | △ 3.3 | 1.2 | △ 5.4 |
| 通信 | 11.3 | 3.0 | 14.1 | 10.8 | 15.7 | 11.9 | 9.4 |
| 娯楽・レジャー・文化 | 6.5 | 11.2 | △ 0.7 | 4.3 | 1.9 | 1.0 | 0.3 |
| 教育 | △ 0.4 | 2.4 | 0.0 | △ 1.4 | △ 2.1 | △ 1.3 | △ 2.8 |
| 外食・宿泊 | 3.1 | 1.6 | 4.9 | 3.6 | △ 1.0 | 3.3 | 2.6 |
| その他 | 7.7 | 6.9 | △ 1.0 | 1.0 | △ 1.4 | 0.5 | △ 1.9 |
| | 平成11 | 平成12 | 平成13 | 平成14 | 平成15 | 平成16 | 平成17 |
| | 年度 | 年度 | 年度 | 年度 | 年度 | 年度 | 年度 |
| 食料・非アルコール飲料 | 0.9 | △ 0.0 | 1.3 | △ 0.1 | △ 0.8 | △ 1.8 | △ 0.8 |
| アルコール飲料・たばこ | 0.4 | △ 1.4 | 1.7 | △ 0.8 | △ 4.8 | △ 3.4 | △ 1.3 |
| 被服・履物 | △ 10.4 | △ 8.3 | △ 4.5 | △ 7.8 | △ 2.8 | △ 4.6 | 1.4 |
| 住居・電気・ガス・水道 | 2.4 | 2.3 | 1.7 | 2.3 | 1.5 | 2.1 | 2.2 |
| 家具・家庭用機器・家事サービス | △ 1.8 | 0.8 | △ 3.7 | 2.4 | 2.4 | 4.4 | 5.3 |
| 保健・医療 | 8.6 | 2.0 | 5.4 | 2.9 | 6.0 | 0.5 | 1.9 |
| 交通 | 1.1 | 1.9 | 0.7 | 0.3 | △ 0.1 | △ 0.2 | 1.9 |
| 通信 | 14.3 | 7.5 | 9.2 | 5.8 | 5.6 | 4.6 | 5.0 |
| 娯楽・レジャー・文化 | 3.4 | 10.1 | 5.4 | 3.1 | 7.1 | 6.9 | 6.8 |
| 教育 | △ 1.5 | △ 1.9 | △ 0.4 | △ 1.4 | 0.4 | 0.9 | △ 1.3 |
| 外食・宿泊 | △ 1.1 | △ 0.4 | 2.6 | 0.3 | △ 0.7 | △ 0.2 | 2.0 |
| その他 | △ 2.2 | △ 5.3 | △ 0.6 | 1.9 | △ 2.2 | 3.0 | 3.9 |

(出所) 内閣府経済社会総合研究所『国民経済計算年報』「家計の目的別最終消費支出の構成」(平成23年版)各年版より作成。

ている。やや意外なのが被服・履物で、主要部分は必需財に分類されると思われるが、不況とともにかなり強い抑制の対象となっている。好況で所得が高い時に比べて低価格品の購入ないし購入抑制の対象となるのであろうか。

第3章 財政の範囲と規模

第1節 概観

これまでの叙述で財政に触れる場合には、もっぱら一般会計の税収と公債を手掛かりにしてその動きを追いかけてきた。それが財政の支柱であり核心でもあるので、全体の動向を探るための当然の手続きだからである。だが財政の範囲はもちろん一般会計だけではない。例えばすぐ後にみるとおり、一般会計の国内総支出に占める割合は対象期にはおおむね15～17%であったが、広く政府支出全体では20～24%となっている。無論会計の種類や制度も多様である。それらに立ち入る余裕はないが、ここでは時期的な流れも絡めながら、いったん立ち止まって、ごくあらましであるが、財政全体の仕組みや規模を横断的にみることにしたい。

1 国民経済計算の政府支出

財政の主体である政府というものを最も包括的に示しているのは、国民経済計算における政府部門であろう。**表1-3-1**がそれである。

全体が一般政府と公的企業に分かれ、前者は更に中央政府と地方政府及び社会保障基金に、後者は中央と地方とに分かれる。中央一般会計がこの壮大な体系の一部にすぎないことがこの表からよくわかるであろう。のみならず、ここで細分化されて示されている一般会計や特別会計や各種団体・組織相互の間では、複雑な財政資金の流れが形成されている。ここではそれらに立ち入る余裕はなく、後続巻で必要な限り触れられているので、ごく表面的なあらましを瞥見しておくに留める。

表 1-3-1 国民経済計算93SNA（平成7年基準）における政府部門の範囲

| | | | |
|--------------------|-----------|-----------|--|
| 一般政府 | 中央 政府 | 一般会計 | (公務員賃貸住宅を除く) |
| | | 特別会計 | (国有林野事業(治山)、国営土地改良事業、港湾整備、空港整備、道路整備、治水、登記、外国為替資金、国立学校(医療関係を除く)、農業経営基盤強化措置、特許、自動車検査登録、電源開発促進対策、交付税及び譲与税配付金、国債整理基金、石油及びエネルギー需給構造高度化対策、特定国有財産整備) |
| 政府及び政府の代行的性格の強いもの。 | 公 団 | 公 団 | (石油公団(石油備蓄)) |
| | | 事業団 | (科学技術振興、宇宙開発、環境、国際協力、日本私立学校振興・共済(給付経理を除く)、金属鉱業、中小企業(高度化出融資及び指導研修勘定)、日本下水道) |
| 一般政府 | 地方 政府 | 独立行政法人 | (日本貿易振興会を除く) |
| | | その他 | (北方領土問題対策協会、公害健康被害保障予防協会、日本学術振興会、日本芸術文化振興会(基金勘定)、国際交流基金、国民生活センター、放送大学学園、新エネルギー産業技術総合開発機構(新エネルギー勘定、アルコール製造勘定、特定アルコール販売勘定、一般アルコール販売勘定を除く)、日本労働研究機構、核燃料サイクル開発機構、空港周辺整備機構、雇用・能力開発機構) |
| 一般政府 | 社会 保障 基 金 | 普通会計 | (住宅、造林、公務員賃貸住宅を除く) |
| | | 事業会計 | (下水道、公益質屋) |
| 一般政府 | 社会 保障 基 金 | その他 | (財産区、地方開発事業団、港務局) |
| | | 特別会計・事業会計 | (中央)(厚生保険、船員保険、国民年金、労働保険) (地方)(国民健康保険(事業勘定)、老人保険医療事業、介護保険事業(事業勘定)) |
| 一般政府 | 社会 保障 基 金 | 共済組合等 | (日本私立学校振興・共済事業(給付経理)、農林漁業団体職員(給付経理)、国家公務員共済組合・同連合会(給付経理)、地方公務員共済組合・同連合会(給付経理)、地方議会議員共済会(給付経理)、健康保険組合・同連合会(給付経理)、国民健康保険組合・同連合会(給付経理)) |
| | | 基 金 | (社会保険診療報酬支払、農業者年金(旧年金勘定)、消防団員等公務災害補償等共済、地方公務員災害補償、年金資金運用(継承一般勘定を除く)) |
| 公的企業 | 中 央 | 一般会計 | (公務員賃貸住宅) |
| | | 特別会計 | (一般政府以外の特別会計) |
| 公的企業 | 中 央 | 公 団 | (石油公団(石油備蓄を除く)、公庫、特殊銀行、営団) |
| | | 事業団 | (社会福祉・医療、農畜産業振興、中小企業総合(高度化、新事業開拓促進及び指導研修勘定を除く)、運輸施設整備、労働福祉) |
| 公的企業 | 中 央 | 独立行政法人 | (日本貿易振興) |
| | | その他 | (日本原子力研究所、理化学研究所、日本貿易振興会、国際観光振興会、日本芸術文化振興会(国立劇場勘定)、日本育英会、日本体育・学校健康センター、日本中央競馬会、新エネルギー産業技術総合開発機構(新エネルギー勘定、アルコール製造勘定、特定アルコール販売勘定、一般アルコール販売勘定)、年金資金運用基金(継承一般勘定)、日本銀行) |
| 公的企業 | 地 方 | 普通会計 | (住宅事業、造林事業、公務員賃貸住宅) |
| | | 事業会計 | (公営企業会計(下水道事業を除く)) |
| 公的企業 | 地 方 | 公 社 | (その他の公営事業会計) |
| | | 公 社 | (国民健康保険事業(直診勘定)、介護保険事業(介護サービス事業勘定)、収益事業、農業共済事業、交通災害共済事業、公立大学付属病院事業) |
| 公的企業 | 地 方 | 公 社 | (地方住宅供給、土地開発、地方道路) |

(注) 平成14年3月末時点の分類による。

(出所) 財務省主計局調査課『財政統計』(平成15年度)10ページ。

表 1-3-2 政府最終消費支出、資本支出（公的固定資本形成）及び社会保障移転の推移
 （単位：昭和9～11年平均 百万円）
 昭和24年度以降 億円）

| 年度 | 国内総支出 | | 政府支出 | | | | | | 社会保障移転 | |
|-----------|-----------|-----------|----------|---------|----------|---------|-------|-------|---------|---------|
| | 金額(A) | 金額(B) | 政府最終消費支出 | | 公的固定資本形成 | | 金額(E) | 金額(F) | | |
| | | | 金額(C) | (C)/(A) | (C)/(B) | 金額(D) | | | (D)/(A) | (D)/(B) |
| 昭和9～11年平均 | 16,736 | 3,128 | 2,594 | 15.5 | 82.9 | 534 | 3.2 | 17.1 | 263 | 1.6 |
| 昭和24年度 | 33,752 | 6,924 | 3,938 | 11.7 | 56.9 | 2,986 | 8.8 | 43.1 | 582 | 1.7 |
| 45 | 752,985 | 117,305 | 56,469 | 7.5 | 48.1 | 60,836 | 8.1 | 51.9 | 35,364 | 4.7 |
| 50 | 1,523,616 | 294,649 | 152,615 | 10.0 | 51.8 | 142,034 | 9.3 | 48.2 | 118,260 | 7.8 |
| 55 | 2,490,941 | 565,313 | 331,646 | 13.3 | 58.7 | 233,667 | 9.4 | 41.3 | 249,082 | 10.0 |
| 60 | 3,309,689 | 668,237 | 453,662 | 13.7 | 67.9 | 214,575 | 6.5 | 32.1 | 357,639 | 10.8 |
| 63 | 3,886,613 | 773,928 | 523,493 | 13.5 | 67.6 | 250,435 | 6.4 | 32.4 | 426,030 | 11.0 |
| 平成元年度 | 4,175,071 | 824,346 | 558,105 | 13.4 | 67.7 | 266,241 | 6.4 | 32.3 | 450,226 | 10.8 |
| 2 | 4,514,728 | 889,635 | 598,816 | 13.3 | 67.3 | 290,819 | 6.4 | 32.7 | 484,240 | 10.7 |
| 3 | 4,749,933 | 949,508 | 634,152 | 13.4 | 66.8 | 315,356 | 6.6 | 33.2 | 511,355 | 11.4 |
| 4 | 4,836,074 | 1,043,837 | 671,324 | 13.9 | 64.3 | 372,513 | 7.7 | 35.7 | 548,108 | 11.3 |
| 5 | 4,878,912 | 1,108,372 | 695,992 | 14.3 | 62.8 | 412,380 | 8.5 | 37.2 | 575,068 | 11.8 |
| 6 | 4,916,396 | 1,128,617 | 723,215 | 14.7 | 64.1 | 405,402 | 8.2 | 35.9 | 611,470 | 12.4 |
| 7 | 5,040,375 | 1,187,299 | 753,687 | 15.0 | 63.5 | 433,612 | 8.6 | 36.5 | 650,898 | 12.9 |
| 8 | 5,167,288 | 1,200,699 | 780,946 | 15.1 | 65.0 | 419,753 | 8.1 | 35.0 | 678,747 | 13.1 |
| 9 | 5,211,532 | 1,191,688 | 795,759 | 15.3 | 66.8 | 395,929 | 7.6 | 33.2 | 694,496 | 13.3 |
| 10 | 5,144,179 | 1,209,496 | 814,180 | 15.8 | 67.3 | 395,316 | 7.7 | 32.7 | 722,136 | 14.0 |
| 11 | 5,106,873 | 1,216,504 | 833,655 | 16.3 | 68.5 | 382,849 | 7.5 | 31.5 | 747,951 | 14.6 |
| 12 | 5,154,779 | 1,220,816 | 869,464 | 16.9 | 71.2 | 351,352 | 6.8 | 28.8 | 789,551 | 15.3 |
| 13 | 5,026,023 | 1,214,642 | 886,451 | 17.6 | 73.0 | 328,191 | 6.5 | 27.0 | 817,700 | 16.3 |
| 14 | 4,996,000 | 1,207,000 | 896,000 | 17.9 | 74.2 | 311,000 | 6.2 | 25.8 | - | - |
| 15 | 4,986,000 | 1,207,000 | 912,000 | 18.3 | 75.6 | 295,000 | 5.9 | 24.4 | - | - |

- (注) 1. 昭和9～11年平均及び24年度は国民総支出、45年度以降は国内総支出である。
 2. 平成13年度までは実績、14年度及び15年度は「平成15年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度（平成15年1月24日閣議決定）」による実績見込額及び見通し額。
 3. 昭和9～11年平均及び24年度は旧推計による。
 4. 昭和45年度及び昭和50年度は68SNA（平成2年基準）、昭和55年度以降は93SNA（平成7年基準）による計数。

(出所) 財務省主計局調査課『財政統計』（平成15年度）12ページより作成。

政府支出が全体として国民経済の中で占めている位置を示したのが表1-3-2である。

政府の財政支出は、政府の手によって国内総支出の一部を形成する政府最終消費支出と公的固定資本形成の合計すなわち政府支出と、政府の手による国内総支出形成の要因とならない広義の移転支出からなっている。その広義の移転

支出の大宗をなす社会保障移転が、見るとおり別途計上されている。それぞれの大きさは、平成元年度の場合、国内総支出418兆円の13.4%、6.4%、10.8%となっており、12年度では515兆円の16.9%、6.8%、15.3%で、この間、あまり劇的な変化はみられない。この時期が、財政全体として前後の時期となだらかに繋がっているといえるであろう。といっても、社会保障移転は、この間、ほとんど例外なく上昇し続けていて、元年度には政府最終消費支出比率と社会保障移転比率の差が2.6ポイントだったのに12年度には1.6ポイントまで縮まっている。このことは、我が国の政府が総体として次第にそこに重きを置くようになっていったことを意味しているのであり、何よりも強調される必要がある。次いで政府最終消費支出がそれよりも緩やかに上昇している。逆に公的固定資本形成は完全に停滞しており、対象期の前後をも視野に入れれば、長期的には低減しているというべきかもしれない。政府支出内でのシェアではそれはよりはっきり出ており、高度成長期52%から昭和末期には32%まで下がり、その後、対象期央の不況期の景気対策を反映してやや高まるものの、最後には不況にもかかわらず恐らく財政再建の風圧で30%を割り込んでいく。

2 各種予算の総合規模—純計を中心に—

上記の国民経済計算での政府の範囲は、それらが予算という制度で規制されているとは限らず、政府を最も広い範囲でカバーしている。それに次いで広い範囲をカバーしながら、予算という制度とその枠内の計数を取り上げるのがここでの作業であり、まず初めに**表1-3-3**の各種予算の純計でそれらの大きさをみておき、各種予算の内容についてはその後簡単に取り上げることとする。ちなみに、こうした各種予算の純計を総合した決算のベースの計数は提供されていないようである。

平成元年度の場合、一般会計歳出が60兆円で、特別会計はその2.6倍の158兆円、政府関係機関は5兆円で、合計224兆円となる。だがその合計の48%弱に当たる107兆円は重複額なので、純計は117兆円となって一般会計の2倍弱、特別会計だけよりもかなり小さくなる。この純計に地方財政計画（これは上記3種類の中央政府の予算と違って予算ではないが、地方全体の予算に代わる計数とする。）63兆円が加わって中央地方の予算180兆円と一応はみなしうる。しかしこ

表 1-3-3 一般会計、特別会計、政府関係機関及び地方財政計画純計（当初予算）

（単位：億円）

| 区 | 分 | 番号 | 平成 元年度 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
|---|------------|----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 入 | 一般会計予算総額 | 1 | 604,142 | 662,368 | 703,474 | 722,180 | 723,548 | 730,817 | 709,871 | 751,049 | 773,900 | 776,692 | 818,601 | 849,871 |
| | 特別会計予算総額 | 2 | 1,720,102 | 1,917,890 | 2,073,522 | 2,180,501 | 2,307,029 | 2,476,323 | 2,669,593 | 2,822,865 | 2,855,856 | 3,007,715 | 3,115,902 | 3,364,896 |
| | 政府関係機関予算総額 | 3 | 53,240 | 56,170 | 63,916 | 67,771 | 71,404 | 75,795 | 80,008 | 77,640 | 75,624 | 73,938 | 74,695 | 73,961 |
| | 計 | 4 | 2,377,485 | 2,636,427 | 2,840,912 | 2,970,453 | 3,101,982 | 3,282,936 | 3,459,472 | 3,651,554 | 3,705,380 | 3,858,345 | 4,009,199 | 4,288,728 |
| | うち重複額 | 5 | 1,061,014 | 1,234,932 | 1,346,937 | 1,370,222 | 1,439,244 | 1,516,985 | 1,612,023 | 1,678,921 | 1,633,243 | 1,768,446 | 1,771,025 | 2,019,059 |
| | 差引純計額 | 6 | 1,316,471 | 1,401,495 | 1,493,975 | 1,600,231 | 1,662,738 | 1,765,950 | 1,847,449 | 1,972,633 | 2,072,137 | 2,089,899 | 2,238,174 | 2,269,669 |
| | 地方財政計画額 | 7 | 627,727 | 671,402 | 708,848 | 743,651 | 764,152 | 809,281 | 825,093 | 852,848 | 870,596 | 870,964 | 885,316 | 889,300 |
| | 再計 | 8 | 1,944,197 | 2,072,897 | 2,202,823 | 2,343,882 | 2,426,890 | 2,575,231 | 2,672,542 | 2,825,481 | 2,942,733 | 2,960,863 | 3,123,490 | 3,158,969 |
| | うち重複額 | 9 | 259,142 | 277,919 | 291,846 | 306,517 | 306,675 | 326,514 | 320,348 | 330,583 | 326,483 | 322,670 | 366,026 | 372,156 |
| | 再差引純計額 | 10 | 1,685,055 | 1,794,978 | 1,910,977 | 2,037,365 | 2,120,215 | 2,248,717 | 2,352,194 | 2,494,898 | 2,616,250 | 2,638,193 | 2,757,464 | 2,786,813 |
| 出 | 一般会計予算総額 | 11 | 604,142 | 662,368 | 703,474 | 722,180 | 723,548 | 730,817 | 709,871 | 751,049 | 773,900 | 776,692 | 818,601 | 849,871 |
| | 特別会計予算総額 | 12 | 1,584,408 | 1,754,857 | 1,897,792 | 1,990,315 | 2,069,079 | 2,237,479 | 2,417,183 | 2,573,887 | 2,589,041 | 2,754,666 | 2,897,623 | 3,186,885 |
| | 政府関係機関予算総額 | 13 | 53,760 | 55,228 | 64,374 | 67,832 | 71,876 | 76,259 | 80,862 | 78,584 | 77,533 | 74,317 | 77,923 | 76,613 |
| | 計 | 14 | 2,242,309 | 2,472,453 | 2,665,640 | 2,780,327 | 2,864,503 | 3,044,554 | 3,207,916 | 3,403,520 | 3,440,474 | 3,605,675 | 3,794,147 | 4,113,368 |
| | うち重複額 | 15 | 1,070,982 | 1,246,018 | 1,357,817 | 1,398,555 | 1,436,257 | 1,503,516 | 1,600,536 | 1,673,414 | 1,623,711 | 1,749,187 | 1,755,780 | 2,004,350 |
| | 差引純計額 | 16 | 1,171,327 | 1,226,435 | 1,307,823 | 1,381,772 | 1,428,246 | 1,541,038 | 1,607,381 | 1,730,107 | 1,816,763 | 1,856,488 | 2,038,367 | 2,109,018 |
| | 地方財政計画額 | 17 | 627,727 | 671,402 | 708,848 | 743,651 | 764,152 | 809,281 | 825,093 | 852,848 | 870,596 | 870,964 | 885,316 | 889,300 |
| | 再計 | 18 | 1,799,054 | 1,897,837 | 2,016,671 | 2,125,423 | 2,192,398 | 2,350,319 | 2,432,474 | 2,582,955 | 2,687,359 | 2,727,452 | 2,923,683 | 2,998,318 |
| | うち重複額 | 19 | 259,142 | 277,919 | 291,846 | 306,517 | 306,675 | 326,514 | 320,348 | 330,583 | 326,483 | 322,670 | 366,026 | 372,156 |
| | 再差引純計額 | 20 | 1,539,912 | 1,619,918 | 1,724,825 | 1,818,906 | 1,885,723 | 2,023,805 | 2,112,126 | 2,252,372 | 2,360,876 | 2,404,782 | 2,557,657 | 2,626,162 |

（出所） 財務省「財政金融統計月報」平成15年度予算特集」第613号 54-55ページ。

こでも26兆円の重複があるのでそれを差し引くと純計は154兆円と算出される。重複を無視して全体を合計すれば、133兆円も大きい287兆円となるところであり、いかに会計間の重複が大規模か、複雑かが推察されよう。

この構造は対象期全体を通じて観察される。同様の計算を示すことは省くが、ただ多少の変化は無論あるので、それに触れておく。この間、一般会計は60兆円から85兆円へ1.4倍、地方財政計画が63兆円から89兆円へ1.4倍の増加なのに対して、特別会計は158兆円から319兆円へ2倍の増加となっている。前二者の伸びが小さいのは、不況対策で膨張要因が働いたものの、税収が収縮したことで大幅な拡張が困難だったためであり、一方、特別会計の伸びが大きいのも実はその裏側なのである。というのも、特別会計の伸びを牽引しているのは、最大の特別会計である国債整理基金特別会計（国債会計）なのであり、一般会計や地方財政の税収難を補って公債の大量発行がなされた結果がこうした姿をもたらしているからである。それは国債会計の位置を簡単にみることで理解できる。元年度の場合、特別会計の歳出（以下、予算ベースではなく決算ベース。）総額は153兆円、うち国債会計は39兆円で25%に当たり、第1位の位置にある（第2位は厚生保険の21兆円、14%、第3位は交付税及び譲与税配付金特別会計（交付税会計）の20兆円、13%）。同じことを12年度で調べてみると、特別会計歳出決算総額306兆円のうち、国債会計113兆円、37%で第1位、第2位の交付税会計54兆円、18%、第3位は厚生保険38兆円、12%となって、国債会計の位置は同じ第1位といっても、その額と割合は飛躍的に上昇しているのである。この間の特別会計決算総額の増加分153兆円のうち、国債会計の増加分は74兆円で48%を占めているのだから、そうなるのは当然であろう。この間の国債会計の主な項目の動きをみると、歳出では債務償還費が26兆円から年々増加して12年度には100兆円に達している。この間、同会計のもう一つの主要歳出経費である利子及び割引料が低金利の継続により12兆円水準で停滞しているので、債務償還費の増加がそのまま国債会計の増加分74兆円の内容をなしているのである。それを賄った歳入では、元年度の場合、第1位の他会計より受入れ21兆円、公債金15兆円であり、12年度ではそれぞれ61兆円、56兆円となっていて、公債によって公債を償還するという色彩が濃くなっていることがわかる。

12年度に第2位になって特別会計全体の膨張を牽引した交付税会計にも同様の傾向が認められる。元年度の同会計の歳出は20兆円（100%）、うち交付税交

付金13兆円（65%）、国債会計への繰入れ5兆円（25%）であり、歳入は20兆円（100%）、一般会計より受入れ15兆円（75%）、借入れ3兆円（15%）であった。それが12年度になると、歳出54兆円（100%）、うち交付税交付金22兆円（41%）、国債会計への繰入れ31兆円（57%）、と国債会計への繰入れが元年度の6倍にものぼり、歳出構成が一変している。それは歳入面（総額55兆円、100%）で借入れが3兆円から不況期に入って急増して12年度には13倍近い38兆円（70%）となり、本来の収入である一般会計より受入れの16兆円（29%）の2.4倍にも達していることの一時間差はあるものの一反映である。

以上、対象期の各種予算純計（といっても、規模の小さい政府関係機関は省略したが）の動きの大きなところを観察し、その内容の中心部分を検討し、一般会計と地方財政の地位低下と反対に特別会計の上昇が、いずれも基本的に長期不況がもたらしたものであるという見当が付いた。

参考までに上記の第1～3位の会計に続く規模の大きい特別会計をみてみると、元年度、12年度ともに国民年金、資金運用部（財政融資資金）、郵便貯金、簡易生命保険などであって、上記3会計共々、政府部内ないし政府と国民との間の金融的な資金の流れを担当しているものであって、直接国内総支出に関わるものではない。また特別会計は極めて異質な多様なものから構成されていて、そもそもそれらを総体として括ることには無理があるかもしれない。**表1-3-3**の数値は政府内部の重複が清算された純計であるが、国民所得なり国内総支出なりと直接比較することは適当ではないであろう。ただここでは上記のような特別会計全体を流れている金融的資金を含んだ政府全体の資金の大きさの見当をつけるために、一応名目国内総支出と同表の最終の政府純計との対比を試みることとする。そうすると、元年度から4年度辺りは400兆～500兆円の国内総支出の37%前後であるが、対象期半ばに40%台を超えて11、12年度には国内総支出500兆円の50%を超過すると計測される。経済が停滞する一方、前述の国債会計や交付税会計が膨張するというコントラストが生み出した結果であろう。

第2節 各種予算

1 一般会計

一般会計は「財政法」（昭和22年法律第34号）第13条第1項「国の会計を分つて一般会計及び特別会計とする」に基づいて置かれている。同条第2項が後述のように事業や資金保有・運用などの特別会計を規定しているのに対して、これはそれ以外の国の基幹的な一般行政を裏付ける会計の規定であって、国の財政を論ずる場合にはこの一般会計が採り上げられるのが普通である。本稿でも対象期の一般会計の税収や公債など変動の中核となった要因の動きを追って国の財政の有様を取り上げてきたが、ここでは歳入歳出に多少立ち入ってその内容を検討しておきたい。

（1）歳入

表1-3-4がこの期間の歳入の全容を示している。

歳入は平成元年度の67兆円から12年度の93兆円へと増加している。だがそれは時に歳入欠陥穴埋めのための決算調整資金受入れを含みながら上下しつつそうなのであって、対象期の脆弱な歳入体質が露呈していることは覆うべくもない。歳入は見るとおり7項目からなっているが、租税及印紙収入と公債金収入で90%前後を占めており、それ以外の項目には、この間、金額、構成比ともに見るべき大きな変化はない。したがってこの両項目が全体の動向を決めているのであるが、その動きが全く対照的であるのはこれまで繰り返してきたとおりであり、それが脆弱性のシンボルをなしていることを再確認しておこう。

歳入の根幹が租税及印紙収入（以下、「税収」と記す。）であることはいうまでもないが、その位置が急激に低下しているのである。元年度の税収は55兆円で、2年度の60兆円がピークをなし、その後6年度の51兆円まで低下し、7～9年度の緩やかな景気回復期に多少持ち直して54兆円となるがすぐ49兆円、47兆円と低下し、12年度に一時的に51兆円と戻すが13年度以降は更に低下してい

金額 表 1-3-4 一般会計歳入決算の分類 (単位: 億円)

| 年度 | 租税及 印紙 収入 | 専売 納付金 | 官業益 金及官 業収入 | 政府資 産整理 収入 | 雑収入 | | | | 前年度 剰余金 受入 | 公債金 収入 | 合計 |
|----|-----------------|-----------|-------------------|------------------|--------|--------------|--------|--------|------------------|-----------|---------------------|
| | | | | | | 国有財産 利用収入 | 納付金 | 諸収入 | | | |
| 61 | 418,768 | 125 | 253 | 1,436 | 21,890 | 379 | 12,219 | 9,293 | 9,871 | 112,549 | 564,892 |
| 62 | 467,979 | 102 | 236 | 1,864 | 21,038 | 409 | 6,259 | 14,370 | 28,488 | 94,181 | 613,888 |
| 63 | 508,265 | 108 | 198 | 1,558 | 27,844 | 427 | 6,425 | 20,992 | 36,576 | 71,525 | 646,074 |
| 元 | 549,218 | 95 | 225 | 3,068 | 22,124 | 441 | 5,109 | 16,573 | 31,363 | 66,385 | 672,478 |
| 2 | 601,059 | 111 | 224 | 1,620 | 27,011 | 465 | 7,386 | 19,160 | 13,889 | 73,120 | 717,035 |
| 3 | 598,204 | 120 | 237 | 1,341 | 38,356 | 483 | 19,792 | 18,080 | 24,348 | 67,300 | 729,906 |
| 4 | 544,453 | 132 | 223 | 1,235 | 33,376 | 545 | 25,696 | 7,135 | 24,434 | 95,360 | 714,660 (15,448) |
| 5 | 541,262 | 143 | 247 | 1,229 | 57,342 | 578 | 21,173 | 35,592 | 9,686 | 161,740 | 777,312 (5,663) |
| 6 | 510,300 | 167 | 226 | 988 | 60,522 | 584 | 14,521 | 45,418 | 26,287 | 164,900 | 763,390 |
| 7 | 519,308 | 163 | 224 | 2,744 | 43,409 | 618 | 11,221 | 31,570 | 27,254 | 212,470 | 805,572 |
| 8 | 520,601 | 169 | 241 | 3,254 | 30,156 | 623 | 15,553 | 13,980 | 46,187 | 217,483 | 818,090 |
| 9 | 539,415 | 178 | 266 | 2,477 | 29,003 | 646 | 12,157 | 16,201 | 29,612 | 184,580 | 801,705 (16,174) |
| 10 | 494,319 | 199 | 257 | 3,644 | 42,406 | 664 | 18,638 | 23,104 | 17,002 | 340,000 | 897,827 |
| 11 | 472,345 | 252 | 249 | 2,472 | 39,401 | 687 | 14,949 | 23,764 | 53,909 | 375,136 | 943,763 |
| 12 | 507,125 | 205 | 205 | 2,249 | 40,398 | 837 | 16,209 | 23,352 | 53,389 | 330,040 | 933,610 |
| 13 | 479,481 | - | 196 | 2,351 | 46,597 | 651 | 17,374 | 28,572 | 40,400 | 300,000 | 869,030 (6) |

構成比(「伸び率」は対前年度伸び率。)

(単位: %)

| 年度 | 租税及 印紙 収入 | 伸び率 | 専売 納付金 | 官業益 金及官 業収入 | 政府資 産整理 収入 | 雑収入 | | | | 前年度 剰余金 受入 | 公債金 収入 | 合計 | 伸び率 |
|----|-----------------|-------|-----------|-------------------|------------------|-----|--------------|-----|-----|------------------|-----------|-------|-------|
| | | | | | | | 国有財産 利用収入 | 納付金 | 諸収入 | | | | |
| 61 | 74.1 | 9.6 | 0.02 | 0.04 | 0.3 | 3.9 | 0.1 | 2.2 | 1.6 | 1.7 | 19.9 | 100.0 | 4.6 |
| 62 | 76.2 | 11.8 | 0.02 | 0.04 | 0.3 | 3.4 | 0.1 | 1.0 | 2.3 | 4.6 | 15.3 | 100.0 | 8.7 |
| 63 | 78.7 | 8.6 | 0.02 | 0.03 | 0.2 | 4.3 | 0.1 | 1.0 | 3.2 | 5.7 | 11.1 | 100.0 | 5.2 |
| 元 | 81.7 | 8.1 | 0.01 | 0.03 | 0.5 | 3.3 | 0.1 | 0.8 | 2.5 | 4.7 | 9.9 | 100.0 | 4.1 |
| 2 | 83.8 | 9.4 | 0.02 | 0.03 | 0.2 | 3.8 | 0.1 | 1.0 | 2.7 | 1.9 | 10.2 | 100.0 | 6.6 |
| 3 | 82.0 | △ 0.0 | 0.02 | 0.03 | 0.2 | 5.3 | 0.1 | 2.7 | 2.5 | 3.3 | 9.2 | 100.0 | 1.8 |
| 4 | 76.2 | △ 9.0 | 0.02 | 0.03 | 0.2 | 4.7 | 0.1 | 3.6 | 1.0 | 3.4 | 13.3 | 100.0 | △ 2.1 |
| 5 | 69.6 | △ 0.6 | 0.02 | 0.03 | 0.2 | 7.4 | 0.1 | 2.7 | 4.6 | 1.2 | 20.8 | 100.0 | 8.8 |
| 6 | 66.8 | △ 5.7 | 0.02 | 0.03 | 0.1 | 7.9 | 0.1 | 1.9 | 5.9 | 3.4 | 21.6 | 100.0 | △ 1.8 |
| 7 | 64.5 | 1.8 | 0.02 | 0.03 | 0.3 | 5.4 | 0.1 | 1.4 | 3.9 | 3.4 | 26.4 | 100.0 | 5.5 |
| 8 | 63.6 | 0.2 | 0.02 | 0.03 | 0.4 | 3.7 | 0.1 | 1.9 | 1.7 | 5.6 | 26.6 | 100.0 | 1.6 |
| 9 | 67.3 | 3.6 | 0.02 | 0.03 | 0.3 | 3.6 | 0.1 | 1.5 | 2.0 | 3.7 | 23.0 | 100.0 | △ 2.0 |
| 10 | 55.1 | △ 8.4 | 0.02 | 0.03 | 0.4 | 4.7 | 0.1 | 2.1 | 2.6 | 1.9 | 37.9 | 100.0 | 12.0 |
| 11 | 50.0 | △ 4.4 | 0.03 | 0.03 | 0.3 | 4.2 | 0.1 | 1.6 | 2.5 | 5.7 | 39.7 | 100.0 | 5.1 |
| 12 | 54.3 | 7.4 | 0.02 | 0.02 | 0.2 | 4.3 | 0.1 | 1.7 | 2.5 | 5.7 | 35.4 | 100.0 | △ 1.1 |
| 13 | 55.2 | △ 5.5 | - | 0.02 | 0.3 | 5.4 | 0.1 | 2.0 | 3.3 | 4.6 | 34.5 | 100.0 | △ 6.9 |

- (注) 1. 「国有財産利用収入」は、国有財産貸付収入、国有財産使用収入、配当金収入、利子収入の合計。
 2. 「納付金」は、日本銀行納付金、日本中央競馬会納付金等の合計。
 3. 「諸収入」は、貨幣回収準備資金受入、懲罰及没収金、特別会計受入金、公共事業費負担金等の合計。
 4. 平成4年度、5年度、9年度及び13年度の合計欄()書きは、歳入欠陥穴埋めのための決算調整資金受入額で内数。
 5. 計数はそれぞれ四捨五入しているため、合計において一致しない場合がある。

(出所) 金額は大蔵省「決算の説明」(昭和61年度～平成11年度)、財務省「決算の説明」(平成12年度～13年度)。構成比は同資料より作成。

く。歳入総額はほぼ増え続けているので、その中での税収の構成比は当然低下していく。元年度に81.7%（ピークは2年度の83.8%）であったのに、ほぼ一直線に低下（9年度にわずかに逆転する）して11年度には50%に至る。

こうした税収の低下を引き起こしたのは、税制の支柱をなし、景気感应度の高い所得税と法人税であり（第4巻で詳論されている政策減税がこうした不況による自然減収に加わる。）、その点は表1-3-5に明瞭に現れている。

元年度に収入21.4兆円、構成比37.4%だった所得税は12年度には18.8兆円、35.6%と金額、比率ともに低下している。法人税の低下は更に著しい。元年度には19兆円、33.2%だったが12年度には11.7兆円、22.3%と大幅に低下している。不況色の濃かった11年度には10.8兆円、21.9%まで下がって、対象期の最低記録となっている。

一方、この間に税収を上げたものもあり、その代表が消費税である。本シリーズ第4巻で詳細に述べられているように、この税は元年度から導入され、9年度には税率が引き上げられ、そのいずれも深刻な政治的対立を生んだのであるが、税収は見るとおり確実に上昇し、構成比も高まっている。導入1年目の元年度に早くも3.3兆円、5.7%と、第1位、第2位の所得税、法人税から大幅に離れてはいるものの、税収第3位につけている。その後一直線に上昇して10年度には10兆円を超えて構成比19.7%、11年度には構成比は21.2%と20%ラインを越え、法人税（21.9%）と肩を並べるに至っている。無論その陰では物品税をはじめ、上掲表の元年度にはまだ名称及び税収が記録されている幾つかの個別消費税が廃止されている。

こうして、本シリーズの対象期は、所得税と法人税に支えられた伝統的な日本の租税構造が、所得税、法人税、消費税という3本柱へと変わった歴史的な画期として記録されるであろう。それは根本的には長期不況のしからしめたところであるが、消費税導入にみられるような、税制の現代化の努力や、不況対策としての所得税・法人税の減税策などの交錯した作用のもたらしたものであった。

消費税のこうした充実にもかかわらず、一般会計の税収全体は元年度の55兆円から12年度の51兆円へと減少しているのであって、歳出は後述のように増加し続けているのであるから、そのギャップは公債で埋めるほかないので、当然、歳入中での公債の構成比が高まっていく。元年度の9.9%（6.6兆円）から8年度

表 1-3-5 国税収入税目別会計別決算額

(単位：億円、%)

| 税目 | 平成元 (1989) 年度 | | 平成12 (2000) 年度 | | |
|-------------|---------------|---------|----------------|---------|------|
| | | 構成比 | | 構成比 | |
| 所得税 | 源泉分 | 153,087 | 26.8 | 158,785 | 30.1 |
| | 申告分 | 60,728 | 10.6 | 29,104 | 5.5 |
| | 計 | 213,815 | 37.4 | 187,889 | 35.6 |
| 法人特別税 | 189,933 | 33.2 | 117,472 | 22.3 | |
| 相地続価費 | 20,178 | 3.5 | 17,822 | 3.4 | |
| 酒 | 32,699 | 5.7 | 98,221 | 18.6 | |
| たばこ | 17,861 | 3.1 | 18,164 | 3.4 | |
| 砂糖消費 | 9,612 | 1.7 | 8,755 | 1.7 | |
| 揮発油 | △ 2 | △ 0.0 | - | - | |
| 石油ガス | 14,653 | 2.6 | 20,752 | 3.9 | |
| 航空機燃料 | 158 | 0.0 | 142 | 0.0 | |
| 石油石炭 | 612 | 0.1 | 880 | 0.2 | |
| 石物 | 4,733 | 0.8 | 4,890 | 0.9 | |
| トランプ類 | △ 1,343 | △ 0.2 | - | - | |
| 取引所 | △ 1 | △ 0.0 | - | - | |
| 引証券取引 | 456 | 0.1 | - | - | |
| 通入場 | 12,331 | 2.2 | 0 | 0.0 | |
| 自動車重量 | △ 4 | △ 0.0 | - | - | |
| 関税 | 0 | 0.0 | - | - | |
| とん | 5,789 | 1.0 | 8,507 | 1.6 | |
| 紙 | 8,049 | 1.4 | 8,215 | 1.6 | |
| その | 88 | 0.0 | 88 | 0.0 | |
| の | 19,601 | 3.4 | 15,318 | 2.9 | |
| 他 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | |
| 一般会計分計 | 549,218 | 96.1 | 507,125 | 96.2 | |
| 法人臨時特別税 | - | - | - | - | |
| 消費税(譲与分) | 8,175 | 1.4 | - | - | |
| 地方道路税 | 3,453 | 0.6 | 2,962 | 0.6 | |
| 石油ガス税(譲与分) | 158 | 0.0 | 142 | 0.0 | |
| 航空機燃料税(譲与分) | 111 | 0.0 | 160 | 0.0 | |
| 自動車重量税(譲与分) | 1,930 | 0.3 | 2,836 | 0.5 | |
| 特別とん | 110 | 0.0 | 111 | 0.0 | |
| 原油等関税 | 911 | 0.2 | 550 | 0.1 | |
| 電源開発促進税 | 2,745 | 0.5 | 3,746 | 0.7 | |
| 揮発油 | 4,550 | 0.8 | 6,934 | 1.3 | |
| 石油臨時特別税 | - | - | - | - | |
| たばこ特別税 | - | - | 2,644 | 0.5 | |
| 特別会計分計 | 22,143 | 3.9 | 20,085 | 3.8 | |
| 合 | 571,361 | 100.0 | 527,209 | 100.0 | |

(出所) 大蔵省・財務省主計局調査課『財政統計』(平成4年度、同15年度)より作成。

の26.6% (21.7兆円) を経て9年度に23%と低下するが、すぐ10年度37.9%、11年度39.7% (37.5兆円、対象期のピーク。) から税収のやや盛り返した12年度の35.4% (33兆円) に至る。わずか10年程の間に、比率にして3.5倍、発行額5倍という激増ぶりである。無論伸び続ける歳出を賄うために避け難かったのであるが、**表1-3-6**に見るように、この間四条債と特例債の構成が大きく変わっていく。

特例債発行は昭和末期から平成元年度まで続いたが、2年度に至って、湾岸紛争関係の臨時特別公債を別にして脱却に成功し、3、4、5年度と4年の間それが持続した。それに対して四条債は途切れることなく、毎年ほぼ公債発行対象経費の限度いっぱい発行されているのは**表1-3-6**に示されたとおりである。とはいえ発行額も依存度も3年度までは6兆円台、9%前後で、バブル・好況の豊かな税収の効果が発揮されているといつてよく、最低点は2年度で発行額では6.3兆円、依存度は9.2%である。だがバブル崩壊・景気下降に入るとともに発行額・依存度ともに急上昇してゆく。表をみればわかるように、当初予算の段階でもほとんど毎年度増額となっているが、予算執行に入ってから税収不足等もあり補正予算で公債発行対象経費の額が大幅に増加し、その限度いっぱいの発行をすることによって、当初予算の2倍程も発行額が増加する年度がある。例えば5年度の場合、当初の発行対象経費が8.2兆円から16.2兆円へ、発行額が8.1兆円から16.2兆円へ、依存度が11.2%から21.5%へと増加している。同様に10年度 (特例債を含む。) にはそれぞれ8.5兆円から17.1兆円、15.6兆円から34.0兆円、20.0%から40.3%などとなっている。税収減が景気の自動安定装置を現している (政策減税も含まれるが。) のと並んで、公債が積極的な補整的財政政策として動員されたことがよく示されているといえよう。それと同時に景気補整を志すからには、発行対象経費に限度がある建設公債のみというわけにはいかず、特例債への依存が高まるのは避け難い。

バブル・好況とその余韻のある2年度から5年度までは特例債に依存しない (臨時特別公債を除く。) で、年々膨張しているとはいえ四条債のみで賄っている。だが6年度以降は当初予算から特例債が組み込まれることとなった。もつとも、6、7、8年度の場合は政策減税による減収を補填するための減税特例債を含んでおり、これは短期間で税収増により償還すべきものとされている。そうしたやや特別なものを含みつつ、6、7年度にはまだ特例債発行額は4兆

表 1-3-6 一般会計新規国債発行額・依存度・公債発行対象経費（収入金ベース）

(単位：億円、%)

| 年度 | 予算の別 | 予算 決算額 (A) | 公債発行 対象経費 (B) | 国債 発行額 (C) | 依存度 | | C/GDP | | | |
|-----|------|------------------|---------------------|------------------|------------|------------|-------|--------------|--------------|-----|
| | | | | | 四条債 (D) | 特例債 (E) | | 四条債 (D/A) | 特例債 (E/A) | |
| 平成元 | 当初予算 | 604,142 | 58,050 | 71,110 | 57,800 | 13,310 | 11.8 | 9.6 | 2.2 | 1.8 |
| | 補正後算 | 663,119 | 64,554 | 71,110 | 64,300 | 6,810 | 10.7 | 9.7 | 1.0 | 1.8 |
| | 決算 | 658,589 | 65,020 | 66,385 | 64,300 | 2,085 | 10.1 | 9.8 | 0.3 | 1.6 |
| 2 | 当初予算 | 662,368 | 57,615 | 55,932 | 55,932 | - | 8.4 | 8.4 | - | 1.3 |
| | 補正後算 | 696,512 | 65,324 | 73,120 | 63,432 | (9,689) | 10.5 | 9.1 | (1.4) | 1.6 |
| | 決算 | 692,687 | 64,797 | 73,120 | 63,432 | (9,689) | 10.6 | 9.2 | (1.4) | 1.6 |
| 3 | 当初予算 | 703,474 | 61,368 | 53,430 | 53,430 | - | 7.6 | 7.6 | - | 1.2 |
| | 補正後算 | 706,135 | 67,859 | 67,300 | 67,300 | - | 9.5 | 9.5 | - | 1.5 |
| | 決算 | 705,472 | 67,767 | 67,300 | 67,300 | - | 9.5 | 9.5 | - | 1.5 |
| 4 | 当初予算 | 722,180 | 75,424 | 72,800 | 72,800 | - | 10.1 | 10.1 | - | 1.5 |
| | 補正後算 | 714,897 | 95,950 | 95,360 | 95,360 | - | 13.3 | 13.3 | - | 2.0 |
| | 決算 | 704,974 | 95,701 | 95,360 | 95,360 | - | 13.5 | 13.5 | - | 2.0 |
| 5 | 当初予算 | 723,548 | 82,252 | 81,300 | 81,300 | - | 11.2 | 11.2 | - | 1.7 |
| | 補正後算 | 774,375 | 162,410 | 161,740 | 161,740 | - | 20.9 | 20.9 | - | 3.4 |
| | 決算 | 751,025 | 162,375 | 161,740 | 161,740 | - | 21.5 | 21.5 | - | 3.4 |
| 6 | 当初予算 | 730,817 | 106,141 | 136,430 | 105,092 | 31,338 | 18.7 | 14.4 | 4.3 | 2.8 |
| | 補正後算 | 734,305 | 124,044 | 164,900 | 123,457 | 41,443 | 22.5 | 16.8 | 5.6 | 3.4 |
| | 決算 | 736,136 | 123,902 | 164,900 | 123,457 | 41,443 | 22.4 | 16.8 | 5.6 | 3.4 |
| 7 | 当初予算 | 709,871 | 98,514 | 125,980 | 97,469 | 28,511 | 17.7 | 13.7 | 4.0 | 2.6 |
| | 補正後算 | 780,340 | 165,751 | 220,320 | 165,001 | 55,319 | 28.2 | 21.1 | 7.1 | 4.5 |
| | 決算 | 759,385 | 164,649 | 212,470 | 164,401 | 48,070 | 28.0 | 21.6 | 6.3 | 4.3 |
| 8 | 当初予算 | 751,049 | 91,298 | 210,290 | 90,310 | 119,980 | 28.0 | 12.0 | 16.0 | 4.1 |
| | 補正後算 | 777,712 | 108,061 | 223,680 | 107,070 | 116,610 | 28.8 | 13.8 | 15.0 | 4.3 |
| | 決算 | 788,479 | 107,756 | 217,483 | 107,070 | 110,413 | 27.6 | 13.6 | 14.0 | 4.2 |
| 9 | 当初予算 | 773,900 | 93,354 | 167,070 | 92,370 | 74,700 | 21.6 | 11.9 | 9.7 | 3.2 |
| | 補正後算 | 785,332 | 100,391 | 184,580 | 99,400 | 85,180 | 23.5 | 12.7 | 10.8 | 3.5 |
| | 決算 | 784,703 | 100,021 | 184,580 | 99,400 | 85,180 | 23.5 | 12.7 | 10.9 | 3.5 |
| 10 | 当初予算 | 776,692 | 84,898 | 155,570 | 84,270 | 71,300 | 20.0 | 10.8 | 9.2 | 3.0 |
| | 補正後算 | 879,915 | 171,678 | 340,000 | 170,500 | 169,500 | 38.6 | 19.4 | 19.3 | 6.6 |
| | 決算 | 843,918 | 171,225 | 340,000 | 170,500 | 169,500 | 40.3 | 20.2 | 20.1 | 6.6 |
| 11 | 当初予算 | 818,601 | 93,989 | 310,500 | 93,400 | 217,100 | 37.9 | 11.4 | 26.5 | 6.1 |
| | 補正後算 | 890,189 | 132,517 | 386,160 | 131,660 | 254,500 | 43.4 | 14.8 | 28.6 | 7.6 |
| | 決算 | 890,374 | 132,079 | 375,136 | 131,660 | 243,476 | 42.1 | 14.8 | 27.3 | 7.3 |
| 12 | 当初予算 | 849,871 | 92,225 | 326,100 | 91,500 | 234,600 | 38.4 | 10.8 | 27.6 | 6.3 |
| | 補正後算 | 897,702 | 124,553 | 345,980 | 111,380 | 234,600 | 38.5 | 12.4 | 26.1 | 6.7 |
| | 決算 | 893,210 | 123,196 | 330,040 | 111,380 | 218,660 | 36.9 | 12.5 | 24.5 | 6.4 |

(注) 1. 「公債発行対象経費(B)」の決算額は(支出済歳出額+翌年度繰越額)-(前年度繰越額に係る不用額)。

2. 平成2年度補正後は2次補正後ベース。5年度は3次補正後ベース。6年度は2次補正後ベース。

3. 平成2年度補正後の特例債欄の()は、「湾岸地域における平和回復活動を支援するため

平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に関する法律」に基づく臨時特別公債。

4. 平成6、7、8年度の特例債は、減税特例債を含む。

5. 「GDP」は国内総生産。平成元年度は国民総生産(GNP)。

(出所) 平成元年度は参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』(平成5年度)69ページ、平成2～7年度は同前(平成9年度)87ページ、平成8～12年度は同前(平成15年度)86ページより作成。

～5兆円、依存度6%程度で、四条債の3分の1程度であった。8年度にはいったん四条債を上回り、9年度には逆転され、10年度に両公債とも17兆円、依存度20%とほぼ同額となって以後、11年度には四条債13.2兆円、依存度14.8%に対し、特例債24.3兆円、27.3%、12年度にはそれぞれ11.1兆円、12.5%に対して21.9兆円、24.5%となり、その後も四条債は10%程度の依存度が続くのに対して、特例債は24～25%から30%へと依存度を高めていく。対象期の後半の長期不況期とその後の時期は公債依存度30～40%時代なのであるが、それは同時に特例債主導の公債時代なのである。

(2) 歳出

歳入面で租税が大幅に落ち込み、公債が急拡大したのに対して、歳出面にはそうした劇的な変化はみられない。歳出面の激変を起こさないために歳入面でそうした努力をしていたのだからそれは当然のことである。ここでは表1-3-7によって対象期の初めと終わりの数値をみることでそれを確認したい。

歳出額は平成元年度65.9兆円、12年度89.3兆円で、この間4年度、6年度、9年度に多少対前年度比で減少しているが、おおむね緩やかな拡大路線を示している。歳出の構成比に無論多少の動きはあるが、例えば元年度の上位の3費目は地方財政費（15兆円、22.8%）、社会保障関係費（14.2兆円、21.5%）、国債費（12.1兆円、18.4%）であり、この3者で歳出全体の62.6%を占めている。12年度は国債費（21.4兆円、24.0%）、社会保障関係費（19.7兆円、22.0%）、地方財政費（15.8兆円、17.7%）となって、順位の変動はあるがこの3者が上位3費目（歳出全体の63.8%）であり続けており、対象期を通じてこのことに変わりはない。

この3者に次ぐのは国土保全及び開発費で、対象期当初は6兆～8兆円（元年度、5.8兆円）、5年度以降は10兆円前後（12年度、10.2兆円）で、構成比は初期は8%台（元年度、8.8%）、景気対策として公共事業が拡張された中期に14～15%、後期に12%前後（12年度、11.5%）となっている。ちなみに、これは社会保障関係費の中の1項目である社会保険費とほぼ肩を並べる水準である。これからやや離れて教育文化費が8%前後、防衛関係費が6%、国家機密費が5%前後となっていて、産業経済費が元年度の7%台から12年度に4%台へ若干縮小はしたものの、対象期間中に全体の構成に大きな変化はない。

そこで、対象期間中の歳出の最大の見どころは、上位3者の地位の変化とと

表 1-3-7 一般会計歳出決算目的別分類

(単位：百万円、%)

| 目的別 | 平成元 (1989) 年度 | | 平成12 (2000) 年度 | |
|-----------------|---------------|-------|----------------|-------|
| | 金額 | 構成比 | 金額 | 構成比 |
| 1. 国家機関費 | 3,056,269 | 4.6 | 4,802,769 | 5.4 |
| (1) 皇室費 | 5,024 | 0.0 | 9,366 | 0.0 |
| (2) 国会費 | 90,187 | 0.1 | 146,464 | 0.2 |
| (3) 選挙費 | 73,033 | 0.1 | 73,263 | 0.1 |
| (4) 司法、警察及び消防費 | 1,020,273 | 1.5 | 1,453,162 | 1.6 |
| (5) 外交費 | 582,933 | 0.9 | 865,867 | 1.0 |
| (6) 一般行政費 | 720,129 | 1.1 | 1,471,170 | 1.6 |
| (7) 徴税費 | 564,689 | 0.9 | 783,476 | 0.9 |
| 2. 地方財政費 | 14,995,685 | 22.8 | 15,849,461 | 17.7 |
| (1) 地方財政調整費 | 14,964,704 | 22.7 | 15,828,909 | 17.7 |
| (2) 元利補給 | 17,109 | 0.0 | 1,616 | 0.0 |
| (3) その他 | 13,872 | 0.0 | 18,936 | 0.0 |
| 3. 防衛関係費 | 3,945,852 | 6.0 | 4,931,355 | 5.5 |
| 4. 対外処理費 | - | - | - | - |
| 5. 国土保全及び開発費 | 5,775,047 | 8.8 | 10,236,077 | 11.5 |
| (1) 国土保全費 | 1,091,553 | 1.7 | 1,905,879 | 2.1 |
| (2) 国土開発費 | 4,049,612 | 6.1 | 7,634,224 | 8.5 |
| (3) 災害対策費 | 557,649 | 0.8 | 545,046 | 0.6 |
| (4) 試験研究費 | 13,188 | 0.0 | 38,934 | 0.0 |
| (5) その他 | 63,044 | 0.1 | 111,994 | 0.1 |
| 6. 産業経済費 | 4,748,789 | 7.2 | 4,111,682 | 4.6 |
| (1) 農林水産業費 | 1,311,264 | 2.0 | 1,221,359 | 1.4 |
| (2) 商工鉱業費 | 1,014,704 | 1.5 | 1,981,159 | 2.2 |
| (3) 運輸通信費 | 882,340 | 1.3 | 334,462 | 0.4 |
| (4) 産業投資特別会計へ繰入 | 1,228,590 | 1.9 | 158,560 | 0.2 |
| (5) 物資及び物価調整費 | 311,891 | 0.5 | 416,141 | 0.5 |
| 7. 教育文化費 | 5,167,104 | 7.8 | 6,729,854 | 7.5 |
| (1) 学校教育費 | 4,558,787 | 6.9 | 5,612,666 | 6.3 |
| (2) 社会教育及び文化費 | 186,081 | 0.3 | 190,154 | 0.2 |
| (3) 科学振興費 | 421,600 | 0.6 | 925,335 | 1.0 |
| (4) 災害対策費 | 635 | 0.0 | 1,700 | 0.0 |
| 8. 社会保障関係費 | 14,166,861 | 21.5 | 19,678,538 | 22.0 |
| (1) 社会保険費 | 8,386,387 | 12.7 | 11,380,262 | 12.7 |
| (2) 生活保護費 | 1,053,379 | 1.6 | 1,483,656 | 1.7 |
| (3) 社会福祉費 | 2,378,884 | 3.6 | 4,118,306 | 4.6 |
| (4) 住宅対策費 | 1,507,448 | 2.3 | 1,338,466 | 1.5 |
| (5) 失業対策費 | 50,122 | 0.1 | 96,482 | 0.1 |
| (6) 保健衛生費 | 712,128 | 1.1 | 1,030,477 | 1.2 |
| (7) 試験研究費 | 36,234 | 0.1 | 82,628 | 0.1 |
| (8) 災害対策費 | 408 | 0.0 | 7,221 | 0.0 |
| (9) その他 | 41,871 | 0.1 | 141,040 | 0.2 |
| 9. 恩給費 | 1,846,265 | 2.8 | 1,417,383 | 1.6 |
| (1) 文官恩給費 | 111,702 | 0.2 | 60,725 | 0.1 |
| (2) 軍人等恩給費 | 1,577,617 | 2.4 | 1,267,924 | 1.4 |
| (3) その他 | 156,945 | 0.2 | 88,735 | 0.1 |
| 10. 国債費 | 12,089,793 | 18.4 | 21,446,082 | 24.0 |
| 11. その他 | 67,274 | 0.1 | 117,849 | 0.1 |
| 合計 | 65,858,939 | 100.0 | 89,321,050 | 100.0 |

(出所) 大蔵省・財務省主計局調査課『財政統計』(平成4年度、同15年度)より作成。

りわけ国債費の上昇ということになるが、それは毎年度に累積させてきた国債のもたらず当然の帰結というほかなく、元年度の12.1兆円から12年度の21.4兆円への倍増に近い膨張である。ただし、国債費は一直線に上昇したわけではない。例えば2年度にはそれまで中止されていた債務償還費の定率繰入れが開始されたため、当初ベースで国債費が一挙に2兆6237億円、対前年度比22.5%も増加している。前年度にはそれは1529億円、1.3%の伸びにすぎなかった。かと思えば、5年度には、繰入れ再停止で対前年度比減額1兆50億円、マイナス6.1%となっており、国債費総額は16兆4473億円から15兆4423億円へと減少している。累積は進んでも、年度によっては、定率繰入れの状況などにより国債費が減少することはあるのである。国債費が変動する要因は、定率繰入れの実施や停止が代表的なものであるが、その他、予算繰入れ（これは実施されていない）、各種債務返済の実施と繰延べ、新規に繰入れるべき補助金や負担金などの資金の繰入れの実施と繰延べなどもある。国債費は、金額が大きい割に、他の費目にはほとんどみられないような比較的多額の繰入れや繰延べが行われるため、変動する費目であるといっている。

ちなみに、2年度の一般会計当初予算全体の伸び率は9.6%である。それを上記の決算目的別分類と多少異なるが主要経費別分類で見ると1兆円を超える規模の経費で国債費の22.5%に次ぐ伸びを示しているのは、地方交付税交付金14.3%、それに次ぐのが社会保障関係費の6.6%であった。一般会計全体の9.6%（5兆8226億円）の増分のうち、2兆7010億円（増加額全体の46.4%）は国債費の定率繰入れの復活分であり、税収増に伴う地方交付税交付金の増分は、1兆9063億円（同32.7%）であって、両者合わせれば、この年の増分の8割を占めることになる。

国債費とは事情が異なるが、地方交付税交付金も制度変更によって、時として大きく変動する。例えば元年度に、税の自然増収に伴う当然増に加えて、新たに消費税24%分が交付税対象になったことや、この年、補助金に係る補助率の見直しが図られた関係で、たばこ税の25%が交付税の対象に加えられたという制度上の大きな改正があり、それが交付税交付金額の大きな変動をもたらしている。昭和63年度には当初ベースで10兆9056億円であり、対前年度比7215億円増、7.1%増であったが、平成元年度には13兆3688億円、対前年度比2兆4632億円増、22.6%の増となっている。この年度に1兆円を超える規模の経費で地

方交付税交付金に次ぐ伸び率を示したのは防衛関係費の5.9%であり、一般会計全体の伸びは6.6%であった。ちなみに、この6.6%の金額は3兆7145億円で、その3分の2は上記の地方交付税交付金によるものであった。

決算の目的別分類ベースで、社会保障関係費は、国債費ほどではないが、着実に増加し、平成元年度の14.2兆円から12年度には19.7兆円へ1.4倍増で、構成比はほとんど変わらない。構成比が下がった点で目立つのが地方財政費である。上記のとおり、元年度には突出した伸びを示したものの、バブル崩壊後の税収減に直撃され、元年度、12年度いずれも15兆円前後でほぼ変わらず、したがって構成比は22.8%から17.7%へと大幅に低下している。これは地方財政費の大部分を占める地方交付税交付金が、所得税・法人税などの国税収入の一定割合とされていて、その国税の減少によりいわば自動的に縮小していることに起因するのであって、地方交付税というシステム全体の役割が小さくなったことを示すわけではないことに注意する必要がある。というのは、12年度の場合、交付税会計の歳入は54.9兆円であり、そのうち一般会計よりの受入れは確かに15.8兆円であるが、借入金38.1兆円あって、(他に租税0.6兆円、前年度剰余金受入0.3兆円。)歳入合計は54.9兆円となり、歳出では交付税交付金が21.8兆円(国債整理基金特別会計へ繰入れ30.6兆円)確保されているからである。

歳出を検討するのに目的別ないし主要経費別のデータをみるのは当然であるが、使途別という角度からみると違った様相が現れる(表1-3-8)。

元年度も12年度も構成にほとんど変化はない。最大のポイントは、見るとおり他会計への繰入れが60%程度を占めていることと、それに次ぐ費目が補助費・委託費の25%であって、両者合わせれば、歳出の85%程度は一般会計自体での最終支出ではなく、外部への資金移転からなっている点であろう。上記の目的別歳出の検討から直接得られるイメージは、この事実と組み合わせて修正する必要がある。すなわち、一般会計は、特別会計や政府関係機関や地方財政や特殊法人などを実行部門とした総合システムの頂点にある統合部門であり、それらが全体として日本の財政機能を遂行しているという立体的なイメージがそれである。ちなみに、他会計への繰入れは12年度の場合51.6兆円であるが、そのうち国債整理基金特別会計への繰入れ22.0兆円、交付税会計への繰入れ14.9兆円などが際立って大きい。また、社会保障関係費の多くは他会計への繰入れや補助費・委託費であり、公共事業関係費の中核をなす道路整備事業費の

表 1-3-8 一般会計歳出予算使途別分類（当初ベース）

(単位：億円、%)

| 年 度 | 平成元 | | 2 | | 3 | | 4 | | 5 | | | | | | | | |
|-----|---------|-------|---------|-------|-------|---------|-------|-------|---------|-------|-------|---------|-------|-------|---------|------|-------|
| | 構成比 | 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | | | | | | | |
| 総 | 604,142 | 100.0 | 662,368 | 100.0 | 96 | 703,474 | 100.0 | 6.2 | 722,180 | 100.0 | 2.7 | 723,548 | 100.0 | 0.2 | | | |
| 人 | 件 | 費 | 32,881 | 5.4 | 2.0 | 34,112 | 5.2 | 3.7 | 36,111 | 5.1 | 5.9 | 38,372 | 5.3 | 6.3 | 39,671 | 5.5 | 3.4 |
| 職 | 員 | 給 | 27,106 | 4.5 | 2.0 | 28,169 | 4.3 | 3.9 | 30,320 | 4.3 | 7.6 | 32,379 | 4.5 | 6.8 | 33,752 | 4.7 | 4.2 |
| 退 | 職 | 手 | 4,756 | 0.8 | △ 0.4 | 4,750 | 0.7 | △ 0.1 | 4,431 | 0.6 | △ 6.7 | 4,449 | 0.6 | 0.4 | 4,177 | 0.6 | △ 6.1 |
| そ | の | 他 | 1,019 | 0.2 | 14.5 | 1,193 | 0.2 | 17.1 | 1,360 | 0.2 | 14.0 | 1,544 | 0.2 | 13.5 | 1,742 | 0.2 | 12.8 |
| 旅 | 費 | 923 | 0.2 | 4.4 | 1,061 | 0.2 | 15.0 | 1,076 | 0.2 | 1.4 | 1,101 | 0.2 | 2.3 | 1,190 | 0.2 | 8.1 | |
| 物 | 件 | 費 | 18,787 | 3.1 | 12.8 | 21,090 | 3.2 | 12.3 | 21,343 | 3.0 | 1.2 | 22,450 | 3.1 | 5.2 | 22,762 | 3.1 | 1.4 |
| 施 | 設 | 費 | 9,861 | 1.6 | △ 0.4 | 9,607 | 1.5 | △ 2.6 | 10,866 | 1.5 | 13.1 | 10,598 | 1.5 | △ 2.5 | 10,828 | 1.5 | 2.2 |
| 補 | 助 | 費 | 150,589 | 24.9 | 3.9 | 153,662 | 23.2 | 2.0 | 160,224 | 22.8 | 4.3 | 172,254 | 23.9 | 7.5 | 177,473 | 24.5 | 3.0 |
| 他 | 会 | 計 | 360,018 | 59.6 | 8.8 | 411,600 | 62.1 | 14.3 | 443,132 | 63.0 | 7.7 | 445,820 | 61.7 | 0.6 | 439,721 | 60.8 | △ 1.4 |
| そ | の | 他 | 31,083 | 5.1 | △ 1.0 | 31,237 | 4.7 | 0.5 | 30,722 | 4.4 | △ 1.6 | 31,586 | 4.4 | 2.8 | 31,904 | 4.4 | 1.0 |

| 年 度 | 6 | | 7 | | 8 | | 9 | | 10 | | | | | | | | |
|-----|---------|-------|---------|---------|--------|---------|---------|-------|---------|---------|-------|---------|---------|-------|---------|-------|-------|
| | 構成比 | 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | | | | | | | |
| 総 | 730,812 | 100.0 | 1.0 | 709,871 | 100.0 | △ 2.9 | 751,049 | 100.0 | 5.8 | 773,900 | 100.0 | 3.0 | 776,692 | 100.0 | 0.4 | | |
| 人 | 件 | 費 | 40,360 | 5.5 | 1.7 | 41,493 | 5.8 | 2.8 | 41,977 | 5.6 | 1.2 | 42,605 | 5.5 | 1.5 | 43,144 | 5.6 | 1.3 |
| 職 | 員 | 給 | 34,625 | 4.7 | 2.6 | 35,294 | 5.0 | 1.9 | 35,900 | 4.8 | 1.7 | 36,592 | 4.7 | 1.9 | 37,233 | 4.8 | 1.8 |
| 退 | 職 | 手 | 3,757 | 0.5 | △ 10.1 | 4,022 | 0.6 | 7.1 | 3,882 | 0.5 | △ 3.5 | 3,799 | 0.5 | △ 2.1 | 3,647 | 0.5 | △ 4.0 |
| そ | の | 他 | 1,978 | 0.3 | 13.5 | 2,177 | 0.3 | 10.1 | 2,195 | 0.3 | 0.8 | 2,213 | 0.3 | 0.8 | 2,264 | 0.3 | 2.3 |
| 旅 | 費 | 1,169 | 0.2 | △ 1.8 | 1,231 | 0.2 | 5.3 | 1,219 | 0.2 | △ 1.0 | 1,264 | 0.2 | 3.7 | 1,252 | 0.2 | △ 0.9 | |
| 物 | 件 | 費 | 22,709 | 3.1 | △ 0.2 | 23,767 | 3.3 | 4.7 | 24,426 | 3.3 | 2.8 | 25,562 | 3.3 | 4.7 | 25,724 | 3.3 | 0.6 |
| 施 | 設 | 費 | 11,110 | 1.5 | 2.6 | 10,288 | 1.4 | △ 7.4 | 11,392 | 1.5 | 10.7 | 11,775 | 1.5 | 3.4 | 11,127 | 1.4 | △ 5.5 |
| 補 | 助 | 費 | 194,703 | 26.6 | 9.7 | 191,674 | 27.0 | △ 1.6 | 204,887 | 27.3 | 6.9 | 202,757 | 26.2 | △ 1.0 | 201,126 | 25.9 | △ 0.8 |
| 他 | 会 | 計 | 428,675 | 58.7 | △ 2.5 | 409,111 | 57.6 | △ 4.6 | 434,792 | 57.9 | 6.3 | 457,637 | 59.1 | 5.3 | 463,112 | 59.6 | 1.2 |
| そ | の | 他 | 32,089 | 4.4 | 0.6 | 32,307 | 4.6 | 0.7 | 32,357 | 4.3 | 0.2 | 32,301 | 4.2 | △ 0.2 | 31,206 | 4.0 | △ 3.4 |

| 年度 | 平成11 | | 12 | | 13 | | 14 | | 15 | | | | | |
|---------|---------|------------|---------|-------|--------|---------|-------|--------|---------|-------|--------|---------|-------|-------|
| | 総額 | 構成比 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | 構成比 | 伸び率 | | | | |
| 人件費 | 818,601 | 5.4 | 849,871 | 100.0 | 3.8 | 826,524 | 100.0 | △ 2.7 | 812,300 | 100.0 | △ 1.7 | 817,891 | 100.0 | 0.7 |
| 職員給与 | 43,766 | 5.3 | 44,124 | 5.2 | 0.8 | 42,851 | 5.2 | △ 2.9 | 42,755 | 5.3 | △ 0.2 | 42,341 | 5.2 | △ 1.0 |
| 退職手当 | 37,876 | 4.6 | 37,802 | 4.4 | △ 0.2 | 36,364 | 4.4 | △ 3.8 | 36,243 | 4.5 | △ 0.3 | 35,754 | 4.4 | △ 1.4 |
| その他 | 3,584 | 0.4 | 3,988 | 0.5 | 11.3 | 4,174 | 0.5 | 4.7 | 4,180 | 0.5 | 0.2 | 4,297 | 0.5 | 2.8 |
| 旅費 | 2,306 | 0.3 | 2,334 | 0.3 | 1.2 | 2,314 | 0.3 | △ 0.9 | 2,331 | 0.3 | 0.7 | 2,290 | 0.3 | △ 1.8 |
| 物件費 | 1,238 | 0.2 | 1,315 | 0.2 | 6.2 | 1,189 | 0.1 | △ 9.5 | 1,210 | 0.1 | 1.7 | 1,136 | 0.1 | △ 6.1 |
| 施設費 | 25,854 | 3.2 | 27,183 | 3.2 | 5.1 | 25,912 | 3.1 | △ 4.7 | 26,755 | 3.3 | 3.3 | 27,599 | 3.4 | 3.2 |
| 補助費・委託費 | 13,668 | 1.7 | 11,821 | 1.4 | △ 13.5 | 11,431 | 1.4 | △ 3.3 | 10,332 | 1.3 | △ 9.6 | 9,888 | 1.2 | △ 4.3 |
| 他会計へ繰入れ | 205,198 | 25.1 | 211,760 | 24.9 | 3.2 | 221,069 | 26.7 | 4.4 | 225,437 | 27.8 | 2.0 | 227,407 | 27.8 | 0.9 |
| その他 | 491,463 | 60.0 | 516,192 | 60.7 | 5.0 | 490,326 | 59.3 | △ 5.0 | 482,002 | 59.3 | △ 1.7 | 486,172 | 59.4 | 0.9 |
| 合計 | 37,414 | 4.6 | 37,475 | 4.4 | 0.2 | 33,745 | 4.1 | △ 10.0 | 23,808 | 2.9 | △ 29.4 | 23,347 | 2.9 | △ 1.9 |

(注) 1. 「人件費」の「その他」の内訳は、議員歳費、諸手当、超過勤務手当等。

2. 「物件費」の主要目別内訳は、庁費、原材料費、立法事務費等。

3. 「補助費・委託費」、「他会計へ繰入れ」は、最終的には人件費、物件費等に分類可能であるが、一般会計段階では最終的使途が示されていないものである。

4. 「その他」の主要目別内訳は、年金及び恩給、出資金、予備費等。

(出所) 平成元～5年度は参議院予算委員会調査室編「財政関係資料集」(平成5年度)13ページ、平成6～9年度は同(平成9年度)7ページ、平成10～14年度は同(平成14年度)12ページ、平成15年度は同(平成15年度)13ページより作成。

大部分は道路整備特別会計へ繰り入れられる。文教及び科学振興費6.5兆円の半ば3.0兆円を占めるのは義務教育費国庫負担金である。

歳出検討の最後に所管別分類を一瞥しておこう。12年度末に中央省庁制度に大きな変動があったので、ここでは念のために従来どおりの11年度と、新旧制度を含んでいる（13年1月から新制度。）12年度の予算を採り上げておく（表1-3-9）。

掲出はしないが、10年度以前も11年度と構成にはほとんど変わりはなく、また見るとおり11年度と12年度も新旧制度を考慮してもあまり変化はない。構成比をみると、12年度は、大蔵省23.6%プラス財務省5.1%計28.7%、厚生省18.2%

表 1-3-9 一般会計歳出予算（所管別）

（単位：百万円、%）

| 区 分 | 平成11年度予算額 | | | 平成12年度 | | | 増 減 | |
|-----------|------------|------------|-------|------------|------------|--------|-------------|-------------|
| | 当 初 | 補 正 後 | 構成比 | 構成比 | 対当初 伸び率 | 当 初 | 補 正 後 | |
| 皇 室 費 | 6,920 | 6,920 | 0.0 | 7,055 | 0.0 | 2.0 | 135 | 135 |
| 国 会 所 | 138,802 | 143,484 | 0.2 | 144,917 | 0.2 | 4.4 | 6,115 | 1,433 |
| 裁 判 会 | 318,406 | 319,260 | 0.4 | 318,666 | 0.4 | 0.1 | 260 | △ 594 |
| 会計検査院 | 16,542 | 16,276 | 0.0 | 16,449 | 0.0 | △ 0.6 | △ 93 | 173 |
| 内 閣 | 20,979 | 46,344 | 0.1 | 71,848 | 0.1 | 242.5 | 50,869 | 25,504 |
| 総 理 府 | 9,374,706 | 9,832,598 | 11.0 | 8,323,224 | 9.8 | △ 11.2 | △ 1,051,482 | △ 1,509,374 |
| 法 務 省 | 592,940 | 598,287 | 0.7 | 602,750 | 0.7 | 1.7 | 9,810 | 4,463 |
| 外 務 省 | 759,522 | 832,049 | 0.9 | 773,716 | 0.9 | 1.9 | 14,194 | △ 58,333 |
| 大 蔵 省 | 23,856,008 | 24,603,388 | 27.6 | 20,052,558 | 23.6 | △ 15.9 | △ 3,803,450 | △ 4,550,830 |
| 文 部 省 | 5,870,679 | 6,036,622 | 6.8 | 5,178,464 | 6.1 | △ 11.8 | △ 692,215 | △ 858,158 |
| 厚 生 省 | 16,247,828 | 18,817,622 | 21.1 | 15,505,444 | 18.2 | △ 4.6 | △ 742,384 | △ 3,312,178 |
| 農 林 水 産 省 | 2,979,283 | 3,480,584 | 3.9 | 3,000,979 | 3.5 | 0.7 | 21,696 | △ 479,605 |
| 通 商 産 業 省 | 917,200 | 1,334,982 | 1.5 | 602,669 | 0.7 | △ 34.3 | △ 314,531 | △ 732,313 |
| 運 輸 省 | 945,344 | 1,105,003 | 1.2 | 1,086,017 | 1.3 | 14.9 | 140,673 | △ 18,986 |
| 郵 政 省 | 103,119 | 170,594 | 0.2 | 111,114 | 0.1 | 7.8 | 7,995 | △ 59,480 |
| 勞 働 省 | 519,022 | 1,016,380 | 1.1 | 437,653 | 0.5 | △ 15.7 | △ 81,369 | △ 578,727 |
| 建 設 省 | 5,566,622 | 7,466,321 | 8.4 | 5,496,644 | 6.5 | △ 1.3 | △ 69,978 | △ 1,969,677 |
| 自 治 省 | 13,626,200 | 13,192,183 | 14.8 | 14,009,258 | 16.5 | 2.8 | 383,058 | 817,075 |
| 内 閣 府 | - | - | - | 916,651 | 1.1 | - | 916,651 | 916,651 |
| 総 務 省 | - | - | - | 1,130,522 | 1.3 | - | 1,130,522 | 1,130,522 |
| 財 務 省 | - | - | - | 4,338,755 | 5.1 | - | 4,338,755 | 4,338,755 |
| 文 部 科 学 省 | - | - | - | 716,315 | 0.8 | - | 716,315 | 716,315 |
| 厚 生 勞 働 省 | - | - | - | 1,482,005 | 1.8 | - | 1,482,005 | 1,482,005 |
| 経 済 産 業 省 | - | - | - | 320,988 | 0.4 | - | 320,988 | 320,988 |
| 国 土 交 通 省 | - | - | - | 337,350 | 0.4 | - | 337,350 | 337,350 |
| 環 境 省 | - | - | - | 5,042 | 0.0 | - | 5,042 | 5,042 |
| 合 計 | 81,860,122 | 89,018,897 | 100.0 | 84,987,053 | 100.0 | 3.8 | 3,126,931 | △ 4,031,844 |

（出所）大蔵省「財政金融統計月報」〔平成12年度予算特集〕第577号 51ページ。

プラス労働省0.5%プラス厚生労働省1.8%計20.5%、自治省16.5%プラス総務省1.3%計17.8%が突出した巨大さであり、これに次ぐのが防衛庁等を所管する総理府9.8%、公共事業を所管する建設省6.5%、文部省6.1%などとなっている。これら予算の大きな省庁は上記の用途別分類で見た国債会計、交付税会計への繰入れを担当したり、社会保障費を担当したり、道路整備事業費や義務教育国庫負担金を担当したりしている省庁である。これらの費目は、**表1-3-8**「他会計へ繰入れ」の額の多くを占め、「資金移転機能」を有しているともいえよう。所管別でみると、これらの省庁は構成比が比較的高い一方、この外の省庁の比重は、見るとおりほとんど1%未満の値を示している。

2 特別会計

個々の特別会計の内容に立ち入る余裕はないので、ここではそれらの一覧表を示しておき、詳細は本シリーズ第3巻「特別会計・政府関係機関・国有財産」の参照を請いたい。

特別会計は、財政法第13条第2項「国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合その他特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に限り、法律を以て特別会計を設置するものとする」に基づいて設置される。

対象期間中の特別会計の変遷を一覧するのが**表1-3-10**である。平成元年度から12年度の間、特別会計数は38で変わりはないが、2年6月に簡易生命保険及郵便年金特別会計が廃止されて簡易生命保険特別会計が新設され、5年3月に石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計が廃止されて石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計が新設されている。ただし、12年度前後には行政改革、政府再編、財政再建などの絡みで資金運用部、貿易保険、アルコール専売事業、石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策等の会計が廃止されて、財政融資資金、貿易再保険、石油及びエネルギー需給構造高度化対策等の会計が新設された。中でも資金運用部の廃止とそれに代わる財政融資資金の新設は、政府による財政資金の投資・融資の在り方に重大な変化をもたらした改革であるが、詳細は本シリーズ第3、5巻に譲る。

特別会計は性格の異なる多くのものからなっていて、掲出した一覧表も雑然

(平成16年度未現在)

| 番号 | 会計名 | 区分 | 設置法令 公布年月 | 改廃法令 公布年月 | 昭60 | 61 | 62 | 平元 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16年度 | |
|----|-----|----|--------------|--------------|-----|----|----|----|---|---|---|---|--------|---|---|---|----|----|----|----|--------|----|------|--------|
| 26 | 森林保 | 険 | 昭36.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 27 | 国民年 | 金 | 昭36.4 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 28 | 自動車 | 査 | 昭39.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 29 | 国立学 | 校 | 昭39.4 | 平15.7 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ 廃止 |
| 30 | 都市開 | 資 | 昭41.4 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 31 | 地震再 | 保 | 昭41.5 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 32 | 漁船再 | 保 | 昭42.8 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 33 | 特定国 | 有 | 昭44.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 34 | 空港整 | 備 | 昭45.4 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 35 | 労働保 | 険 | 昭47.4 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 36 | 電源開 | 発 | 昭49.6 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 37 | 石炭並 | びに | 昭55.5 | 平5.3 | | | | | | | | | (44) ~ | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 38 | 特許 | 管 | 昭59.5 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 39 | 農業經 | 營 | 昭60.5 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 40 | 登記 | 管 | 昭60.6 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 41 | 国営土 | 地 | 昭61.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 42 | 貿易 | 保 | 昭62.3 | 平11.12 | | | | | | | | | | | | | | | | | (45) ~ | | | ↑ (現存) |
| 43 | 簡易生 | 命 | 平2.6 | 平14.7 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ 廃止 |
| 44 | 石炭並 | びに | 平5.3 | 平12.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | (46) ~ | | | ↑ (現存) |
| 45 | 貿易再 | 保 | 平11.12 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 46 | 石油及 | びに | 平12.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 47 | 財政融 | 資 | 平12.5 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 48 | 自動車 | 損 | 平13.6 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |
| 49 | 国立高 | 専 | 平14.12 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ↑ (現存) |

(出所) 大蔵省財政史室編「昭和27~48年度」第19巻「統計」(平成11年、東洋経済新報社)、大蔵省印刷局・(独) 国立印刷局「法令全書」各号、財務省「財政金融統計月報」[平成16年度予算特集]第625号、財務省「特別会計ガイドブック」(平成26年版)より作成。

とした印象を与えるかもしれないが、大蔵省では全体をその内容に即して表の区分欄に示したように5分類している。それを整理して、12年度現在各分類に属する会計数と代表的な若干の事例を示しておく。

| | | |
|---------------------|------------------------|-------|
| (1)事業特別会計 | | 11 事業 |
| 企業特別会計 | (造幣局、郵政事業など) | 5 |
| 公共事業特別会計とその他の事業特別会計 | (道路整備、郵便貯金など) | 6 |
| (2)保険特別会計 | | 11 保険 |
| 社会保険特別会計 | (厚生年金、国民年金など) | 4 |
| 農林漁業保険特別会計 | (農業共済再保険、森林保険など) | 3 |
| 信用保険特別会計 | (貿易保険) | 1 |
| その他の保険特別会計 | (簡易生命保険、地震再保険など) | 3 |
| (3)管理特別会計 | | 8 管理 |
| 流通管理特別会計 | (食糧管理) | 1 |
| その他の管理特別会計 | (外国為替資金、国立学校など) | 7 |
| (4)融資特別会計 | | 3 融資 |
| | (資金運用部、産業投資など) | |
| (5)整理特別会計 | | 5 整理 |
| | (国債整理基金、交付税及び譲与税配付金など) | |

13年度にも上述の資金運用部の廃止のような重大な制度変更があるが、上掲表1-3-10からわかるように、対象期にすぐ続く15年度に造幣局や郵政事業、郵便貯金など伝統があり重要な会計の廃止が進んでいる。これらは対象期の間に制度変更の検討が重ねられた結果であり、この時期の改革の動向が理解されよう。

3 政府関係機関

政府関係機関は、特別の法律に基づいて設立された全額政府出資の法人¹⁾であって、その予算が国の予算とともに国会に提出されて、その議決を得べきこと、その決算が国の決算とともに国会に提出することが法律で定められているものである。かつては日本国有鉄道（以下「国鉄」）や日本電信電話公社など巨大な事業体を含んで昭和59年度には予算総額25兆円に達していたが、それ

表 1-3-11 政府関係機関の収入支出決算総額

(単位：百万円)

| 機 関 名 | 平成元(1989)年度 | | 2(90) | | 3(91) | | 4(92) | |
|-----------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 取 入 | 支 出 | 取 入 | 支 出 | 取 入 | 支 出 | 取 入 | 支 出 |
| 国民生活金融公庫 | 375,394 | 341,388 | 440,953 | 381,378 | 500,685 | 463,489 | 515,264 | 500,463 |
| 住宅金融公庫 | 2,789,170 | 2,217,317 | 2,372,687 | 2,234,302 | 2,614,440 | 2,475,215 | 2,825,391 | 2,751,755 |
| 農林漁業金融公庫 | 384,928 | 376,618 | 377,971 | 355,706 | 378,295 | 340,521 | 374,320 | 365,388 |
| 中小企業金融公庫 | 344,847 | 327,195 | 421,451 | 378,632 | 483,590 | 470,239 | 514,032 | 506,822 |
| 北海道東北開発公庫 | 56,488 | 55,812 | 56,868 | 56,114 | 63,686 | 62,976 | 71,726 | 67,434 |
| 公営企業金融公庫 | 835,412 | 794,951 | 862,566 | 802,914 | 899,564 | 824,564 | 919,927 | 830,597 |
| 中小企業信用保険公庫 | 211,607 | 85,097 | 222,031 | 61,697 | 233,145 | 103,715 | 217,968 | 195,941 |
| 環境衛生金融公庫 | 39,266 | 36,752 | 41,491 | 39,023 | 49,988 | 45,782 | 55,593 | 51,243 |
| 沖縄振興開発金融公庫 | 59,916 | 56,565 | 62,624 | 55,803 | 68,861 | 63,464 | 72,290 | 71,430 |
| 日本開発銀行 | 527,967 | 474,791 | 571,396 | 479,794 | 620,162 | 555,690 | 659,749 | 605,138 |
| 日本輸出入銀行 | 320,928 | 275,738 | 354,333 | 319,606 | 413,658 | 384,248 | 455,285 | 432,591 |
| 合 計 | 5,945,922 | 5,042,224 | 5,784,380 | 5,164,970 | 6,326,073 | 5,789,903 | 6,681,545 | 6,378,802 |
| 機 関 名 | 平成5(1993)年度 | | 6(94) | | 7(95) | | 8(96) | |
| | 取 入 | 支 出 | 取 入 | 支 出 | 取 入 | 支 出 | 取 入 | 支 出 |
| 国民生活金融公庫 | 510,744 | 533,556 | 513,848 | 511,349 | 512,731 | 499,870 | 413,624 | 431,022 |
| 住宅金融公庫 | 3,097,097 | 2,927,624 | 3,374,613 | 3,311,482 | 3,561,663 | 3,654,716 | 3,554,037 | 3,668,914 |
| 農林漁業金融公庫 | 351,717 | 355,508 | 344,161 | 340,371 | 324,790 | 321,096 | 296,347 | 293,288 |
| 中小企業金融公庫 | 523,187 | 546,216 | 503,385 | 522,003 | 497,842 | 452,149 | 351,649 | 364,701 |
| 北海道東北開発公庫 | 78,030 | 73,628 | 80,988 | 77,188 | 76,750 | 76,915 | 71,991 | 74,364 |
| 公営企業金融公庫 | 948,348 | 847,516 | 981,826 | 864,601 | 1,002,166 | 878,059 | 1,025,215 | 886,756 |
| 中小企業信用保険公庫 | 235,538 | 238,692 | 253,880 | 261,300 | 251,516 | 284,850 | 296,623 | 298,602 |
| 環境衛生金融公庫 | 60,572 | 61,019 | 61,479 | 61,292 | 61,888 | 61,794 | 53,926 | 56,740 |
| 沖縄振興開発金融公庫 | 77,207 | 72,878 | 81,784 | 78,154 | 82,332 | 83,196 | 78,804 | 81,222 |
| 日本開発銀行 | 721,196 | 668,847 | 758,484 | 700,549 | 766,176 | 733,195 | 756,990 | 713,174 |
| 日本輸出入銀行 | 485,941 | 452,297 | 505,553 | 463,454 | 519,087 | 489,928 | 578,733 | 515,991 |
| 合 計 | 7,089,579 | 6,777,780 | 7,460,002 | 7,191,742 | 7,656,940 | 7,535,769 | 7,477,940 | 7,384,775 |
| 機 関 名 | 平成9(1997)年度 | | 10(98) | | 11(99) | | 12(2000) | |
| | 取 入 | 支 出 | 取 入 | 支 出 | 取 入 | 支 出 | 取 入 | 支 出 |
| 国民生活金融公庫 | 390,002 | 378,308 | 366,860 | 326,485 | 341,654 | 303,906 | 332,098 | 306,013 |
| 住宅金融公庫 | 3,498,975 | 3,672,182 | 3,517,819 | 3,601,915 | 3,440,537 | 3,306,933 | 3,235,621 | 3,203,359 |
| 農林漁業金融公庫 | 276,072 | 267,025 | 249,935 | 241,573 | 237,514 | 217,977 | 209,489 | 196,394 |
| 中小企業金融公庫 | 310,228 | 310,578 | 303,646 | 271,153 | 275,861 | 252,870 | 261,499 | 225,102 |
| 北海道東北開発公庫 | 68,898 | 72,020 | 67,306 | 67,638 | 24,149 | 32,933 | - | - |
| 公営企業金融公庫 | 1,034,910 | 897,475 | 1,025,213 | 871,526 | 1,002,096 | 837,412 | 975,730 | 777,612 |
| 中小企業信用保険公庫 | 282,162 | 338,050 | 312,531 | 487,942 | 73,281 | 93,655 | - | - |
| 環境衛生金融公庫 | 48,835 | 49,508 | 44,170 | 41,339 | 17,672 | 17,603 | - | - |
| 沖縄振興開発金融公庫 | 77,368 | 78,280 | 75,581 | 73,523 | 71,619 | 68,562 | 65,941 | 64,028 |
| 日本開発銀行 | 715,026 | 672,183 | 678,163 | 642,934 | 331,423 | 307,880 | - | - |
| 日本輸出入銀行 | 598,114 | 520,109 | 652,058 | 589,328 | 331,038 | 299,081 | - | - |
| 日本政策投資銀行 | - | - | - | - | 350,007 | 336,324 | 675,863 | 630,890 |
| 国際協力銀行 | - | - | - | - | 456,385 | 401,802 | 931,194 | 798,280 |
| 中小企業総合事業団信用保険部門 | - | - | - | - | 256,231 | 443,494 | 331,998 | 786,063 |
| 合 計 | 7,300,588 | 7,255,688 | 7,293,282 | 7,215,356 | 7,209,465 | 6,920,432 | 7,019,433 | 6,987,740 |

(出所) 財務省主計局調査課『財政統計』(平成18年度)196-201ページ。

表 1-3-12 金融機関の総貸出に占める政府関係金融機関比率
(単位：千億円)

| | 金融機関の総貸出 (A) | 政府関係金融機関分 (B) | | 構成比 (B) / (A) |
|--------|-----------------|-------------------|--|------------------|
| | | 政府関係金融 機関分 (B) | | |
| 昭和30年度 | 54 | 7 | | 14.2% |
| 昭和40年度 | 361 | 40 | | 11.1% |
| 昭和50年度 | 1,896 | 235 | | 12.4% |
| 昭和60年度 | 4,821 | 662 | | 13.7% |
| 平成元年度 | 7,269 | 851 | | 11.7% |
| 平成2年度 | 7,887 | 929 | | 11.8% |
| 平成3年度 | 8,235 | 1,001 | | 12.2% |
| 平成4年度 | 8,534 | 1,088 | | 12.7% |
| 平成5年度 | 8,717 | 1,208 | | 13.9% |
| 平成6年度 | 8,864 | 1,326 | | 15.0% |
| 平成7年度 | 8,981 | 1,331 | | 14.8% |
| 平成8年度 | 8,939 | 1,394 | | 15.6% |
| 平成9年度 | 9,064 | 1,434 | | 15.8% |
| 平成10年度 | 8,978 | 1,477 | | 16.5% |
| 平成11年度 | 8,857 | 1,625 | | 18.3% |
| 平成12年度 | 8,688 | 1,628 | | 18.7% |

(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3巻「特別会計 政府関係機関 国有財産」(平成24年3月)269ページ。

表 1-3-13 政府関係機関の財政投融资計画の推移

(単位：億円)

| | 政府関係機関 | | 財政投融资計画に占める比率 | |
|--------|---------|---------|---------------|-------|
| | 当初計画 | 実績 | 当初計画 | 実績 |
| 平成元年度 | 129,733 | 141,262 | 40.2% | 42.8% |
| 平成2年度 | 137,887 | 150,397 | 39.9% | 42.0% |
| 平成3年度 | 151,531 | 155,565 | 41.2% | 40.8% |
| 平成4年度 | 161,329 | 177,561 | 39.5% | 38.5% |
| 平成5年度 | 179,034 | 222,439 | 39.1% | 42.4% |
| 平成6年度 | 206,425 | 230,484 | 43.1% | 45.8% |
| 平成7年度 | 222,402 | 146,282 | 46.2% | 34.7% |
| 平成8年度 | 212,725 | 188,780 | 43.3% | 41.1% |
| 平成9年度 | 208,878 | 171,152 | 40.7% | 36.7% |
| 平成10年度 | 209,268 | 193,835 | 41.9% | 35.7% |
| 平成11年度 | 244,031 | 187,544 | 46.1% | 40.9% |
| 平成12年度 | 228,453 | 144,939 | 52.3% | 41.4% |

(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3巻「特別会計 政府関係機関 国有財産」(平成24年3月)300ページ。

らの民営化や全体の抑制方針によって縮小し、対象期には6兆～7兆円程度になっている。規模の縮小とともに含まれる機関数も減少した。平成元年度時点で、**表1-3-11**のとおり、2銀行9公庫である。

更に対象期の末期にはそれらの再編が進められ、12年度には掲出したように11年度までとはかなり異なった2銀行6公庫1事業団（信用保険部門）の陣立てになっている。

当該対象期いっぱい、第2の予算といわれる財政投融资計画の中核をなす活動をしており、その点は、金融機関貸出に占めるこれら機関の割合が**表1-3-12**に示すように11～18%台を記録し、財政投融资計画の中では40%前後の大きさを保ち続けている（**表1-3-13**）ことから明らかである。金融機関からのみなるこれら機関の決算では、収支とも金利が圧倒的な部分を占めており、例えば、元年度の日本開発銀行の収入合計5280億円のうち貸付金利息が5234億円であり、支出合計4748億円のうち支払利息が4585億円となる。また同年度の住宅金融公庫の収入合計2.8兆円のうち貸付金利息が1.8兆円、支出合計2.22兆円のうち支払利息が2.16兆円となっている。

損益勘定に表れるそれら機関の規模をみておきたい（**表1-3-11**）。例えば元年度の支出額の合計は5兆円であるところ、その半分弱の2.2兆円を占めるのが住宅金融公庫であり、第2位が公営企業金融公庫で7950億円、第3位は日本開発銀行で合計額の1割弱を占める4748億円、第4位は農林漁業金融公庫の3766億円である。住宅金融公庫の隔絶した位置が分かるであろう。最少は環境衛生金融公庫の368億円である。機関の再編・統合後の12年度については、序列が変わるが、支出合計7兆円のうち住宅金融公庫が3.2兆円、46%で隔絶した第1位であることは変わらず、第2位国際協力銀行7983億円、第3位中小企業総合事業団信用保険部門7861億円となっている。

参考までに元年度の財政投融资計画での住宅金融公庫の資金計画の貸付金は6兆円、12年度は12兆円であった。

〔注〕

- 1) 政府出資法人は平成12年度末で98法人あり、政府出資額合計は44兆円で、それは同年度の国有財産総額107兆円（100%）の41%に当たり、第2位の土地36兆円（34%）以下の財産を大きく引き離して第1位の位置にある。なお、政府関係機関

への政府出資は12.9兆円で政府の出資総額の29%に当たる（財務省『財政金融統計月報』第598号による。）。

4 地方財政

（1）地方財政の規模と範囲

表1-3-3から分かるように、地方財政の大きさ（以下、特に断らない限り普通会計を指す。普通会計については後述。）は中央一般会計よりわずかに大きい程度である。これは当初予算の計数であるが、決算でもおおむね同様の結果となっている。だがいうまでもなくその仕組みには著しい違いがある。以下、平成12年度を例として採り上げて（総務省『地方財政の状況』（平成14年3月）による。以下のデータは特に断らない限りすべて同書による。）、地方財政を概観する。

まず12年度末の地方公共団体の数は都道府県47、市町村3227（大都市12、中核市27、特例市10、都市621、町村2557）でこれら普通地方公共団体の合計は3274となり、これに特別区23、一部事務組合2158を合わせると全体で5455となる。予算・財政の意思決定の主体がこれだけの数あるのである。居住人口は市部1億人、町村部2700万人である。

そのような地方の財政全体の国民経済の中での位置・規模を示したのが図1-3-1である。

12年度の国内総支出513兆円（100%）のうち、公的支出の純計は122兆円（23.7%）で、そのうち地方は68兆円で国内総支出の13.3%を占め、中央の24兆円（4.6%）、社会保障基金の29兆円（5.7%）を大きく上回っている。上記の中央一般会計とほぼ同一の地方財政の規模という比較と印象が食い違いますが、地方は中央から後述のような大規模な資金移転を受けて（中央・地方の重複勘定）この規模を保持しているのである。

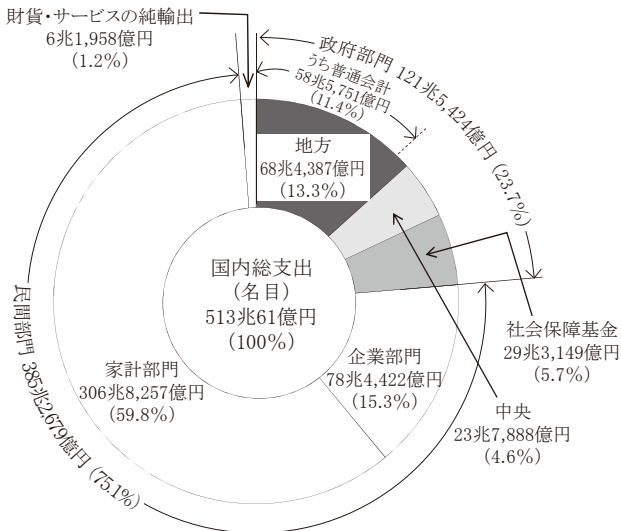
この68兆円の地方支出は国民経済計算では普通会計と非企業会計と公的企業とに分けられており、12年度の場合、普通会計が58.6兆円、非企業会計が6.6兆円、公的企業が3.3兆円となっている。多くの場合、圧倒的な規模を持ち、中央の一般会計に対応する内容を持つ普通会計が地方の財政を論ずる際の材料として利用される。このような区分がなされるのは、地方公共団体の財政は一般会計と特別会計に区分されているが、各団体の区分は一樣ではなく、そのため、

これらの会計を一定の基準で一般行政部門と水道、交通、病院等の企業活動部門に分け、前者を普通会計、後者を地方公営事業会計として区分して全体を統一的に把握するためである。上記の非企業会計と公的企業とはその後者に属するのである。以下でも特に断らない限り普通会計を材料とする。

普通会計の歳出は、中央の一般会計（及び地方との関わりの深い10の特別会計¹⁾）歳出と共同して国全体の行政を支えているのであるが、その際の地方の位置が**図1-3-2**の歳出純計図に明瞭に示されている。

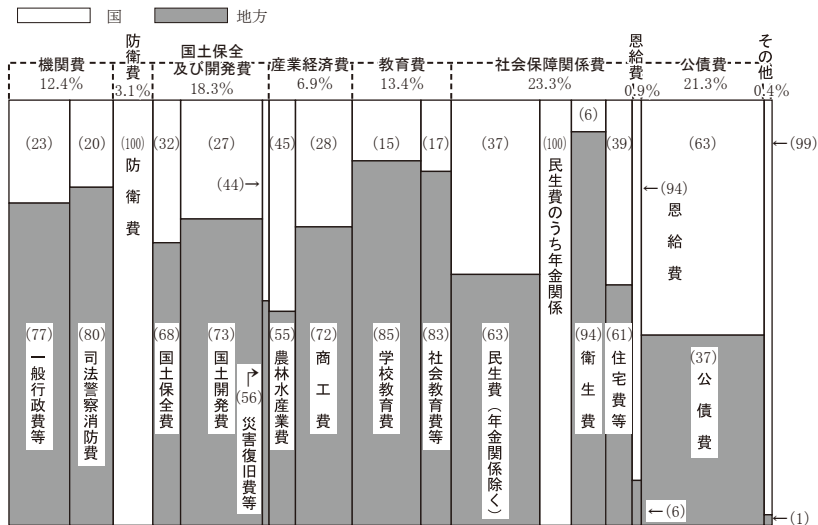
防衛費のように国のみが行う事業の経費は当然国100%となるが、それ以外の大部分の行政については、見るとおり地方が大半を担っているのであって、衛生費94%、学校教育費85%、司法警察消防費80%などがとりわけ高い比率を示している。国の側からいえば、国の経費のうち、衛生費の58%、学校教育費の58%、司法警察消防費の6%²⁾を地方に移転支出している所以であり、他の経費についても、比率に大小の違いはあれ、同様の支出がなされている。したがって、公的支出を性質別に示している**図1-3-3**でわかるように、122兆円のうち、地方の政府最終消費支出が36%で公的総資本形成が20%なのに、中央の政

図 1-3-1 国内総支出と地方財政（平成12年度）



(出所) 『地方財政白書（平成14年版）』（平成14年3月）3ページ。

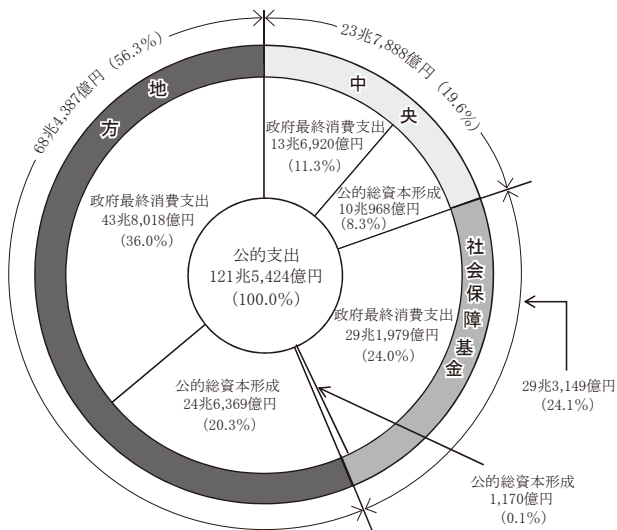
図 1-3-2 国・地方を通じる純計歳出規模（目的別）（平成12年度）



(注) ()内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合を示す。

(出所) 『地方財政白書（平成14年版）』（平成14年3月）2ページ。

図 1-3-3 公的支出の状況（平成12年度）



(出所) 『地方財政白書（平成14年版）』（平成14年3月）5ページより作成。

府最終消費支出は11%、公的総資本形成は8%にすぎない。

こうした、中央からの財源補完を受けながら地方が現場の行政を担うという構造は、平成の対象期のみではなく、昭和から継続していて、長期にわたる日本の統治の骨格をなしているのである。

(2) 地方歳入

上記の、中央からの財源補完を含めた平成12年度の地方歳入を示したのが表1-3-14である。

12年度の地方歳入総額100兆円のうち、地方税36兆円（35%）、地方交付税22兆円（22%）、国庫支出金14兆円（14%）、地方債11兆円（11%）などが上位に並んでいる。租税こそが国家財政なり地方財政の強固な土台だとすると、この地方の状況はかなり困難を含むものにみえる。だが22%を賄う地方交付税は、原則として地方税と同様に一般財源として受領団体の判断によって自由に処分できるので、地方税と合わせて60%近い自主的な財源が確保されていることになる。国庫支出金は、交付税と違って支出する中央から条件が付された特定財源であって、中央の権力的統制や政策誘導の紐付き補助などと批判・揶揄されることが多い。そうした面があることは事実であるが、国家が責任をもって負担するのが当然の部門もあり、もともと地方自体が必要とする支出に充てられている場合も少なくないであろうから、それは地方税の補完として交付税と同

表 1-3-14 歳入純計決算額の状況

| 区 分 | 決 算 額 | | | 構 成 比 | | 増 減 率 | |
|-----------|-------------|-------------|----------|-------|-------|--------|--------|
| | 平 成 12年度 | 平 成 11年度 | 増減額 | 12年度 | 11年度 | 12年度 | 11年度 |
| | 億円 | 億円 | 億円 | % | % | % | % |
| 地 方 税 | 355,464 | 350,261 | 5,203 | 35.4 | 33.7 | 1.5 | △ 2.5 |
| 地 方 譲 与 税 | 6,202 | 6,089 | 113 | 0.6 | 0.6 | 1.9 | 2.3 |
| 地方特例交付金 | 9,140 | 6,399 | 2,742 | 0.9 | 0.6 | 42.8 | 皆増 |
| 地 方 交 付 税 | 217,764 | 208,642 | 9,122 | 21.7 | 20.1 | 4.4 | 15.6 |
| 小計(一般財源) | 588,570 | 571,391 | 17,179 | 58.7 | 54.9 | 3.0 | 4.7 |
| 国 庫 支 出 金 | 144,543 | 165,990 | △ 21,447 | 14.4 | 16.0 | △ 12.9 | 5.4 |
| 地 方 債 | 111,161 | 130,733 | △ 19,572 | 11.1 | 12.6 | △ 15.0 | △ 13.6 |
| そ の 他 | 158,477 | 171,951 | △ 13,474 | 15.8 | 16.5 | △ 7.8 | △ 1.3 |
| 合 計 | 1,002,751 | 1,040,065 | △ 37,314 | 100.0 | 100.0 | △ 3.6 | 1.1 |

(注) 国庫支出金には、交通安全対策特別交付金及び国有提供施設等所在市町村助成交付金を含む。

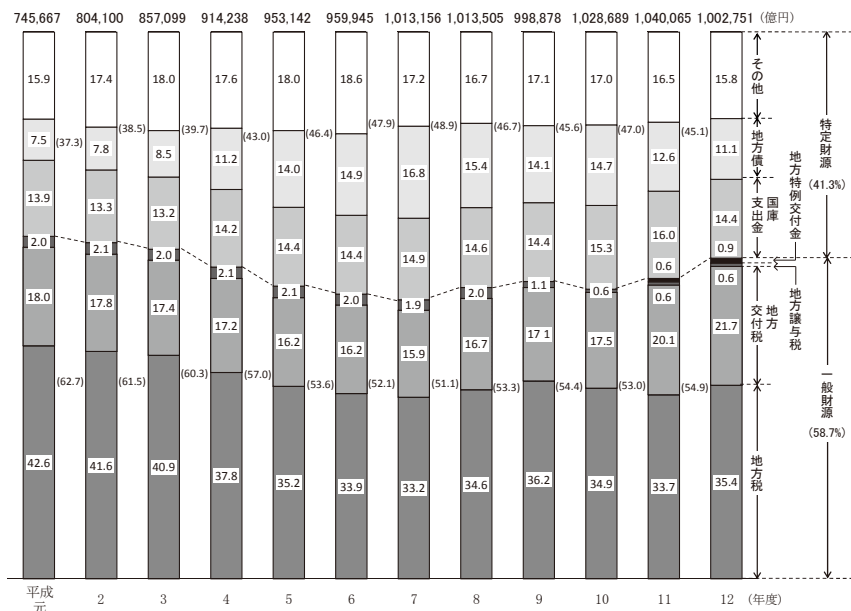
(出所) 『地方財政白書(平成14年版)』(平成14年3月)14ページ。

様の機能を果たしている面を否定できない。批判を受けながら長期にわたって存続し続けているゆえんであろう。発行について中央の許可が必要な地方債についても同様の批判がなされることが多い。それも国庫支出金と同様の説明が当てはまる面があるが、バブル崩壊後の国の経済政策に牽引されて発行が増加し累積していることは事実である。

こうした歳入の構成は、対象期間中には余り大きな変化がみられないが、経済の動向を反映してバブル期、崩壊・下降期、不況期でそれなりの変化もみせるので、**図1-3-4**によってそのあらましをみておきたい。

何といても土台をなす地方税の地位が確実に低下していることが印象的である。バブル絶頂期の平成元年度には42.6%を占め（ピークは昭和63年度の44.3%）、3年度までは何とか40%を維持していたのに、バブル崩壊に続く4年度から30%台に落ち、7年度には33.2%の最低点に至る。8～9年度の緩や

図 1-3-4 歳入純計決算額の構成比（%）の推移



(出所) 『地方財政白書(平成8年版)』(平成8年3月)15ページ、『地方財政白書(平成14年版)』(平成14年3月)15ページ。

かな回復期に多少持ち直し、10～11年度の下降期に再度低下し、12年度に回復するものの35%台に止まる。税額でみると、元年度の31.8兆円から3年度にはピークの35.1兆円を記録する。その後低下して6年度に32.5兆円と底を打った後、緩い好況期に回復して9年度の36.2兆円と以前のピークを超え、11年度に低下、12年度に回復と上下を繰り返す、15年度には最低の32.7兆円と低迷が続く。こうした動きはもちろん経済の動向に規定されて起こるのであるが、中央での減税などの政策的対応に影響されている部分も少なくない。

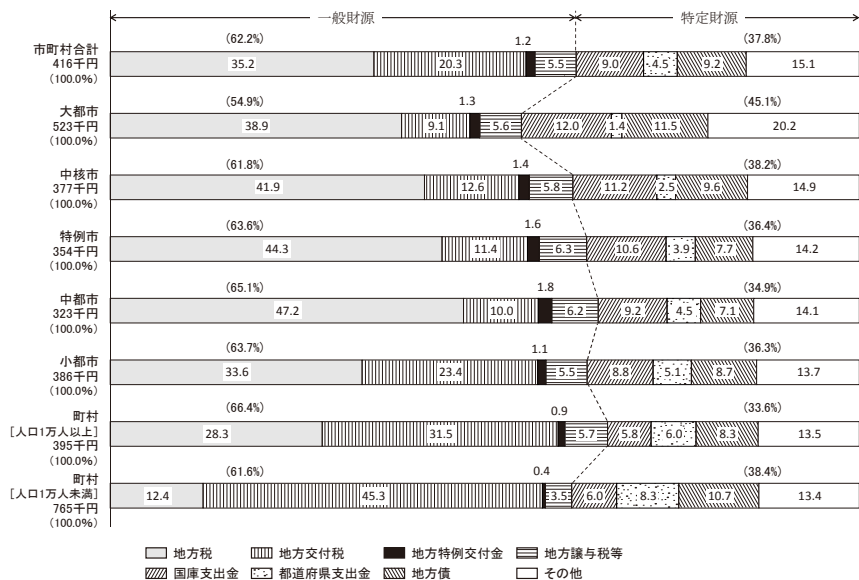
税の動きとちょうど反対の姿をみせるのが地方債であり、中央の財政ほどではないが、同様に不況期型を見せている。発行額は元年度の5.6兆円から一直線に7年度の17兆円のピークへと増加する。中央と同じく地方でも、税収減の中で収入維持、景気刺激のために公債依存を高めたのである。公債依存度は、元年度7.5%、2年度7.8%から、バブル崩壊過程の8%台、11%台、15%近くを経てやはり7年度がピークの16.8%となる。その後は税収も一応低位で安定し、公債累積による地方財政硬直化への配慮もあり、発行額、依存度とも、緩やかに低下し、経済対策で10年度にやや増加するが、全体として収入中の構成比も上掲図に示されたように低下している。

なお、地方債も国債同様、原則としてはいわゆる建設公債に限られているのであるが、税の減収や災害への対応の必要性などからその原則を守り切れず、減収補てん債とか歳入欠かん債などの赤字公債の発行が対象期には増加している。

国庫支出金（負担金、委託費、特定の施策の奨励又は財政援助のための補助金）は、12年度の場合14兆円で、構成比は図示したように対象期を通じて13～16%で余り大きな変化はない。その内容をみると、普通建設事業費支出、義務教育費負担金、生活保護費負担金が全体の69%を占めている。中央の判断で増減できる補助金などは、緊縮政策のために廃止されたり、縮小されたり補助率が引き下げられて減額になることもあるし、12年度に介護保険制度の実施に伴い、老人福祉費が介護保険事業会計の保険給付費に替わったため、普通会計としての老人保護費負担金が不要になるというような制度の変化に伴う増減もある。

地方交付税は、税源不均衡が避けがたい多様な地方公共団体の財政力を調整して、全国であまねく一定の行政サービスを提供できるよう財源を保証する機能を果たしている。図1-3-5によって市町村の場合を取り出してみよう。12年度の場合、市町村合計では歳入のうち、地方税35.2%、交付税20.3%の割合で

図 1-3-5 市町村の規模別歳入決算の状況（平成12年度、人口1人当たり額及び構成比）



（出所）『地方財政白書（平成14年版）』（平成14年3月）125ページ。

あるが、最も税収の少ない人口1万人未満の町村では、地方税12.4%、交付税45.3%となっている。この結果、人口1万人未満の町村の1人当たりの歳入は765千円と、図1-3-5に示した市町村の規模別では最高額となっている。財政力平準化について交付税の果たしている機能は同図で一目瞭然であろう。

この制度は、主要国税の一定割合（平成12年度には所得税の32%、酒税の32%、法人税の35.8%、消費税の29.5%、たばこ税の25%の合計）を都道府県と市町村に交付するものであり、地方公共団体は原則としてこれを一般財源として地方税同様に支出し得る。12年度にはその額は13.3兆円であるが、これでは、地方の基準財政需要と基準財政収入との差額と法定されている当該年度の必要交付金額には到底及ばず、交付税会計の借入金8.1兆円をはじめ各種の特別の措置を講じて21.8兆円を交付している。これは12年度のみならず、従前から行われてきた方式である。国税、地方税ともに減収ないし停滞に見舞われた対象期には、国税及び地方税の増減に加えて、そうした特別の措置によって地方収入全体の

中の交付税のシェアは16～22%の間を上下している。金額は平成元年度の13.5兆円から12年度の21.8兆円へと一直線に増加している（例外的に5年度のみわずかに減少）。無論上記の各種の特別の措置あつてのことである。

上記の地方歳入の主要項目の間では、中央地方にまたがる複雑な補完・代替の交錯が生ずる。例えば年度途中で交付税の源泉をなす国税の減額補正が生ずれば、交付税が当然に減額になる。それが年度当初に予定された地方財政運営に与える困難を避けるために、交付税特別会計の借入れによって埋め合わせる。その負担は、以前は中央と地方とが分かち合うこともあったが、対象期には将来の交付税を財源として償還することとされている。中央の一般会計が公債発行で穴埋めすることもある。地方税の大幅減収があれば減収補てん債の発行が余儀なくされる。また中央の行う景気刺激策としての公共事業等の投資的経費に関わる地方負担額については地方債を充当し、その元利償還金について後年度地方交付税の基準財政需要に算入する。また阪神・淡路大震災の折になされたことであるが、緊急に必要となった災害対応経費について、緊急に交付税を加算し、その分は後年の交付税から減額するという工夫がなされたり、被災納税者への税減免に対応するために歳入欠かん債が発行されたりしている。更には災害を受けた地方公営企業の復旧経費への国庫補助の創設やかさ上げがなされたり、一般会計からの特別繰出金を認めその財源として災害復旧事業債の発行がなされたりするなど、各般の方式が採られている。

（3） 地方歳出

国民経済の中での地方歳出の位置や、国・地方を通じた純計歳出の中で、地方が6割と大半を占めていることは前述したが、ここではその地方歳出の内容を簡単に確認しておきたい。

表1-3-15は、行政目的によって地方歳出を分類した計数である。12年度の歳出総額98兆円のうち、最大は土木費20兆円、20.0%で、以下、教育費18兆円、18.5%、民生費13兆円、13.7%、公債費12兆円、12.7%、総務費9兆円、9.4%などが続いている。こうした経費構造は対象期を通じてあまり大きく変わってはいないが、多少の変化は当然認められる（**表1-3-16**）。

元年度から12年度の変化は各区分でせいぜい2～4%ポイント程度である。公債費が9%から13%へ、民生費が11%から14%へ増加し、土木費が23%から

表 1-3-15 目的別歳出純計決算額の状況

| 区 分 | 決 算 額 | | | 構 成 比 | | 前年度増減率 | |
|--------|------------------|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 平成 12年度 億円 | 平成 11年度 億円 | 増減額 億円 | 12年度 % | 11年度 % | 12年度 % | 11年度 % |
| 総務費 | 91,565 | 91,780 | △ 215 | 9.4 | 9.0 | △ 0.2 | 6.0 |
| 民生費 | 133,920 | 150,640 | △ 16,719 | 13.7 | 14.8 | △ 11.1 | 12.0 |
| 衛生費 | 65,197 | 65,845 | △ 648 | 6.7 | 6.5 | △ 1.0 | △ 1.1 |
| 労働費 | 4,758 | 6,553 | △ 1,795 | 0.5 | 0.6 | △ 27.4 | 43.2 |
| 農林水産業費 | 58,700 | 62,091 | △ 3,391 | 6.0 | 6.1 | △ 5.5 | △ 2.7 |
| 商工費 | 54,277 | 60,020 | △ 5,743 | 5.6 | 5.9 | △ 9.6 | △ 4.1 |
| 土木費 | 195,603 | 209,781 | △ 14,178 | 20.0 | 20.6 | △ 6.8 | △ 4.5 |
| 消防費 | 18,758 | 18,736 | 22 | 1.9 | 1.8 | 0.1 | △ 1.5 |
| 警察費 | 34,288 | 34,179 | 109 | 3.5 | 3.4 | 0.3 | △ 1.1 |
| 教育費 | 180,787 | 181,927 | △ 1,140 | 18.5 | 17.9 | △ 0.6 | △ 2.2 |
| 公債費 | 123,786 | 117,980 | 5,806 | 12.7 | 11.6 | 4.9 | 8.2 |
| その他 | 14,525 | 16,759 | △ 2,236 | 1.5 | 1.8 | △ 13.3 | 12.0 |
| 合計 | 976,164 | 1,016,291 | △ 40,128 | 100.0 | 100.0 | △ 3.9 | 1.4 |

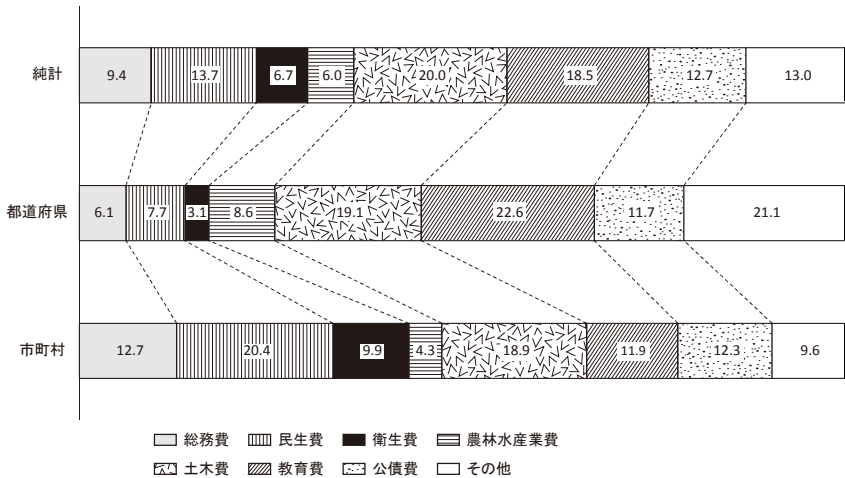
(出所) 『地方財政白書(平成14年版)』(平成14年3月)17ページ。

表 1-3-16 目的別歳出純計決算額の構成比の推移

| 区 分 | 平成 元年度 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
|--------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|---------|
| | % | % | % | % | % | % | % | % | % | % | % | % |
| 総務費 | 12.8 | 13.4 | 12.7 | 11.3 | 10.0 | 9.8 | 10.1 | 9.8 | 8.9 | 8.6 | 9.0 | 9.4 |
| 民生費 | 10.6 | 10.5 | 10.8 | 11.1 | 11.4 | 11.8 | 12.1 | 12.3 | 13.0 | 13.4 | 14.8 | 13.7 |
| 衛生費 | 5.6 | 5.9 | 6.1 | 6.3 | 6.7 | 6.8 | 6.5 | 6.7 | 6.9 | 6.6 | 6.5 | 6.7 |
| 労働費 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.5 |
| 農林水産業費 | 6.6 | 6.3 | 6.1 | 6.3 | 6.7 | 6.8 | 6.9 | 6.9 | 6.6 | 6.4 | 6.1 | 6.0 |
| 商工費 | 4.2 | 4.4 | 4.7 | 5.0 | 5.4 | 5.7 | 5.7 | 5.4 | 5.5 | 6.2 | 5.9 | 5.6 |
| 土木費 | 22.6 | 22.3 | 22.8 | 24.2 | 24.3 | 23.1 | 23.3 | 22.7 | 21.8 | 21.9 | 20.6 | 20.0 |
| 消防費 | 1.7 | 1.8 | 1.8 | 1.8 | 1.8 | 1.8 | 1.8 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.8 | 1.9 |
| 警察費 | 3.3 | 3.3 | 3.3 | 3.3 | 3.4 | 3.4 | 3.3 | 3.4 | 3.5 | 3.4 | 3.4 | 3.5 |
| 教育費 | 21.0 | 21.2 | 20.9 | 20.6 | 19.9 | 19.8 | 18.9 | 19.0 | 19.2 | 18.6 | 17.9 | 18.5 |
| 公債費 | 8.7 | 8.3 | 8.2 | 7.9 | 8.1 | 8.6 | 8.8 | 9.6 | 10.6 | 10.9 | 11.6 | 12.7 |
| その他 | 2.3 | 2.0 | 2.0 | 1.6 | 1.7 | 1.8 | 2.1 | 1.8 | 1.6 | 1.6 | 1.8 | 1.5 |
| 合計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| | 億円 | 億円 | 億円 | 億円 | 億円 | 億円 | 億円 | 億円 | 億円 | 億円 | 億円 | 億円 |
| 歳出合計 | 727,290 | 784,732 | 838,065 | 895,597 | 930,764 | 938,178 | 989,445 | 990,261 | 976,738 | 1,001,975 | 1,016,291 | 976,164 |

(出所) 『地方財政白書(平成8年版)』(平成8年3月)18ページ、『地方財政白書(平成14年版)』(平成14年3月)18ページ。

図 1-3-6 目的別歳出決算額の構成比 (%)：平成12年度



(出所) 『地方財政白書(平成14年版)』(平成14年3月)18ページ。

20%へ、教育費が21%から19%へ低下したのが比較的大きな増減である。公債費は、税収減や景気刺激策の一環としての地方債の連年の増発から当然予想される変化であろう。民生費はゴールドプランによる老人福祉費や社会福祉費などの増加に牽引されて伸びているが、12年度は介護保険制度の実施に伴い、老人福祉費の扶助費の大部分が介護保険事業会計からの保険給付費へと振り替わって、統計上、一般会計から脱落したという制度的な変化により構成比が下がっている。土木費は伝統的に地方歳出の支柱をなしている。特に対象期の半ばには景気刺激策として拡大しているが、後期には抑制されたと思われる。教育費は土木費と並んで地方歳出の支柱である。少子化の流れに加えて公務員給与の抑制策に牽引された結果の低下であろう。

なお、地方歳出と一括してみたが、都道府県と市町村では担当する行政が同じではなく当然歳出の在り方も異なる。ここではそれに立ち入る余裕はないので、図1-3-6の12年度目的別歳出決算額の構成比を掲げておくに止める。都道府県は教職員の給与を負担しているため、教育費が大きく、市町村は福祉関係の民生費が大きい点が、両者の最大の違いであることが分かるであろう。

表 1-3-17 地方公営事業決算の状況

| 区分 | 平成12年度 (A) | | | 平成11年度 (B) | | | 増減 (A) - (B) | | |
|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|--------------|-----------|----------|
| | 収入 | 支出 | 差引 | 収入 | 支出 | 差引 | 収入 | 支出 | 差引 |
| 地方公営企業 | 21,713,399 | 21,796,274 | △ 82,875 | 22,158,204 | 22,455,481 | △ 297,277 | △ 444,805 | △ 659,207 | 214,402 |
| 法適用企業 | 14,648,267 | 14,861,830 | △ 213,563 | 14,824,719 | 15,257,481 | △ 432,762 | △ 176,452 | △ 395,651 | 219,199 |
| 法非適用企業 | 7,065,132 | 6,934,444 | 130,688 | 7,333,486 | 7,197,999 | 135,487 | △ 268,354 | △ 263,555 | △ 4,799 |
| 収益事業 | 4,248,263 | 4,237,485 | 10,778 | 4,621,631 | 4,593,956 | 27,676 | △ 373,368 | △ 356,471 | △ 16,898 |
| 国民健康保険事業 | 9,232,564 | 8,945,560 | 287,004 | 8,760,464 | 8,522,791 | 237,672 | 472,100 | 422,769 | 49,332 |
| 老人保健医療事業 | 10,594,049 | 10,517,388 | 76,661 | 11,132,800 | 11,107,510 | 25,290 | △ 538,751 | △ 590,122 | 51,371 |
| 介護保険事業 | 3,889,682 | 3,676,668 | 213,014 | - | - | - | 3,889,682 | 3,676,668 | 213,014 |
| 公益質屋事業 | 18 | 18 | - | 44 | 44 | - | △ 26 | △ 26 | - |
| 農業共済事業 | 31,010 | 27,942 | 3,068 | 36,132 | 32,735 | 3,397 | △ 5,122 | △ 4,793 | △ 329 |
| 交通災害共済事業 | 19,337 | 16,343 | 2,994 | 20,704 | 17,459 | 3,245 | △ 1,367 | △ 1,116 | △ 251 |
| 公立大学付属病院事業 | 207,316 | 206,972 | 344 | 227,192 | 225,240 | 1,951 | △ 19,876 | △ 18,268 | △ 1,607 |
| 合計 | 49,935,638 | 49,424,650 | 510,988 | 46,957,171 | 46,955,216 | 1,954 | 2,978,467 | 2,469,434 | 509,034 |

(単位：百万円)

(注) 地方公営企業の額の算出については、次による。

- 1 収入額
 法適用：総収益(消費税込み) + 資本的収入
 法非適用：総収益 + 資本的収入 + 前年度繰越金
- 2 支出額
 法適用：総費用(消費税込み) - 減価償却費 + 資本的支出
 法非適用：総費用 + 資本的支出 + 積立金 + 繰上充用金

(出所) 『地方財政白書(平成14年版)』(平成14年3月) 432-433ページ。

(4) 地方公営事業

地方財政が論じられる場合、多くは普通会計が採り上げられ、国全体の財政等という時も中央一般会計と地方普通会計とを合算した計数が採り上げられるのが普通である。ところで、『地方財政白書（平成14年版）』（平成14年3月）の用語解説での普通会計の定義は「地方公共団体における地方公営事業会計以外の会計」となっている。それでは地方公営事業会計とは何かというと、同解説では「地方公共団体の経営する公営企業、国民健康保険事業、老人保健医療事業、介護保険事業、収益事業、公益質屋事業、農業共済事業、交通災害共済事業及び公立大学附属病院事業に係る会計の総称」となっている。国民経済計算で普通会計の外に置かれた非企業会計と公的企業に対応しているのである。ここでは内容には立ち入らないが、11年度と12年度の歳出決算の数値を挙げておく（表1-3-17）。12年度の最大は、地方公営企業の21.8兆円（団体数は47都道府県を含む3268団体で事業数は1万2574事業）、次いで老人保健医療事業10.5兆円（3248団体）、国民健康保険事業8.9兆円（3245団体）等が続く。最小は公益質屋事業1800万円（2団体）でいずれも赤字となっている。

〔注〕

- 1) 交付税及び譲与税配付金、国有林野事業（治山勘定のみ）、国営土地改良事業、港湾整備、道路整備、空港整備、治水、石炭並びに石油エネルギー及び需給構造高度化対策、厚生保険（児童手当勘定のみ）、電源開発促進対策（電源立地勘定のみ）
- 2) 『地方財政白書（平成14年版）』（平成14年3月）312-313ページより。

5 財政投融资

日本の財政システムの柱として予算という形式をもつ領域を1～4までみてきた。このほかに、厳密には予算という形式はとらないが、それと密接に関連して金融的に財政を形作っている領域がある。財政投融资がそれである。

国庫に流入する資金としては、権力体固有の租税や公債が中核をなしているのは当然であるが、その外側に例えば郵便貯金や年金など、国の制度や信用に基づいて集められる有償の公的資金がある。それを原資として政策的な判断に基づいて融資や投資などの金融的な活動が行われており、毎年度、各種予算と

同時期に財政投融资（以下、「財投」と記す。）の計画として策定される財政投融资計画に基づいて実施されている。それは時に第2の予算などと呼ばれ、いわば主力軍に呼応する遊軍のような柔軟性と機動性を備えた重要な政策手段となつて、一般会計や特別会計などが遂行しようとしている政策、特に景気政策を補強する役割を果たしつつ、同時に民間金融を補完する機能をも担っている。なお実を対象期の最後の12年度にこの制度の大幅な改革がなされ、13年度以後は12年度までとは制度上大きな断絶がある。その改革を含め、制度の解説や年度ごとの詳細な紹介は本シリーズ第5巻で行われているので、ここではごくあらましを総括的に記しておくたい。

表 1-3-18 財政投融资計

| 区 分 | 昭 和 60年度 | 61 | 62 | 63 | 平成元 | 2 | 3 |
|-----------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 国内総生産 (実績) | 3,299,793 (6.6) | 3,396,853 (4.4) | 3,562,636 (4.9) | 3,792,300 (6.4) | 4,058,039 (7.0) | 4,505,324 (8.1) | 4,590,454 (5.4) |
| 財政投融资計画 (当初) | 208,580 (△1.2) | 221,551 (6.2) | 270,813 (22.2) | 296,140 (9.4) | 322,705 (9.0) | 345,724 (7.1) | 368,056 (6.5) |
| 財政投融资計画 (実績) | 204,905 (4.5) | 215,361 (5.1) | 275,948 (28.1) | 295,225 (7.0) | 330,132 (11.8) | 358,139 (8.5) | 381,535 (6.5) |
| 一般会計 (当初) | 524,996 (3.7) | 540,886 (3.0) | 541,010 (0.0) | 566,997 (4.8) | 604,142 (6.6) | 662,368 (9.6) | 703,474 (6.2) |
| 一般会計 (決算) | 530,045 (3.0) | 536,404 (1.2) | 577,311 (7.6) | 614,711 (6.5) | 658,589 (7.1) | 692,687 (5.2) | 705,472 (1.8) |
| 財政投融资計画(当初) | | | | | | | |
| 国内総生産(実績) | 6.3 | 6.5 | 7.6 | 7.8 | 8.0 | 7.7 | 8.0 |
| 財政投融资計画(実績) | | | | | | | |
| 国内総生産(実績) | 6.2 | 6.3 | 7.7 | 7.8 | 8.1 | 7.9 | 8.3 |
| 一般会計(当初) | | | | | | | |
| 国内総生産(実績) | 15.9 | 15.9 | 15.2 | 15.0 | 14.9 | 14.7 | 15.3 |
| 一般会計(決算) | | | | | | | |
| 国内総生産(実績) | 16.1 | 15.8 | 16.2 | 16.2 | 16.2 | 15.4 | 15.4 |
| 財政投融资計画(当初) | | | | | | | |
| 一般会計(当初) | 39.7 | 41.0 | 50.1 | 52.2 | 53.4 | 52.2 | 52.3 |
| 財政投融资計画(実績) | | | | | | | |
| 一般会計(決算) | 38.7 | 40.1 | 47.8 | 48.0 | 50.1 | 51.7 | 54.1 |

(注) 1. () 内は対前年度伸び率である。2. 国内総生産の平成13年度は見通しである。3. 平成13年度財政投融资
4. 財政投融资計画(実績)の平成12年度は実績見込みである。5. 一般会計(決算)の平成12年度は補正後
(出所) 財務省『財政金融統計月報』各号により作成。

(1) 財投の概要

表1-3-18が財投の概要を示している。

既述のとおり、対象期を通して国内総生産（GDP）は400兆～500兆円超ではほとんど変わらない停滞状況であり、成長率はマイナスを含んでおよそ1%といったところである。一般会計（決算）はこの間ほとんど70兆円台を続け、後期に80兆円台となり、伸び率は高いところで10年度の7.5%、5年度の6.5%などで、低いところでは6年度のマイナス2.0%、9年度のマイナス0.5%などである。対GDP比は平成に入って16%台、15%台を続けた後、11年度17.3%、12年度17.5%となっている。

この間財投（実績）は、元年度33兆円から2年度35兆8000億円、3年度38兆2000億円とバブル末期には緩慢な増加であったが、4年度には一挙に約8兆円

画と国内総生産等との比較

(単位：億円、%)

| 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| 4,831,886 (1.8) | 4,875,278 (0.9) | 4,922,658 (1.0) | 5,019,603 (2.0) | 5,152,489 (2.6) | 5,201,774 (1.0) | 5,144,564 (△1.1) | 5,136,822 (△0.2) | 5,108,391 (△0.6) | 5,186,000 (1.0) |
| 408,022 (10.9) | 457,706 (12.2) | 478,582 (4.6) | 481,901 (0.7) | 491,247 (1.9) | 513,571 (4.5) | 499,592 (△2.7) | 528,992 (5.9) | 436,760 (△17.4) | 325,472 (△26.9) |
| 461,302 (20.9) | 524,577 (13.7) | 503,237 (△4.1) | 421,886 (△16.2) | 459,010 (8.8) | 466,399 (1.6) | 543,516 (16.5) | 458,037 (△15.7) | 350,013 (△23.6) | … |
| 722,180 (2.7) | 723,548 (0.2) | 730,817 (1.0) | 709,871 (△2.9) | 751,049 (5.8) | 773,900 (3.0) | 776,692 (0.4) | 818,601 (5.4) | 849,871 (3.8) | 826,524 (△2.7) |
| 704,974 (△0.1) | 751,025 (6.5) | 736,136 (△2.0) | 759,385 (3.2) | 788,479 (3.8) | 784,703 (△0.5) | 843,918 (7.5) | 890,374 (5.5) | 893,210 (3.2) | … |
| 8.4 | 9.4 | 9.7 | 9.6 | 9.5 | 9.9 | 9.7 | 10.3 | 8.5 | 6.3 |
| 9.5 | 10.8 | 10.2 | 8.4 | 8.9 | 9.0 | 10.6 | 8.9 | 6.9 | … |
| 14.9 | 14.8 | 14.8 | 14.1 | 14.6 | 14.9 | 15.1 | 15.9 | 16.7 | 15.9 |
| 14.6 | 15.4 | 15.0 | 15.1 | 15.3 | 15.1 | 16.4 | 17.3 | 17.5 | … |
| 56.5 | 63.3 | 65.5 | 67.9 | 65.4 | 66.4 | 64.3 | 64.6 | 51.4 | 39.4 |
| 65.4 | 69.8 | 68.4 | 55.6 | 58.2 | 59.4 | 64.4 | 51.4 | 39.2 | … |

資計画（当初）の伸び率は、前年度の計画額に政府保証外債を加えた額に対するものである。予算である。

増の46兆1000億円へ、対前年度比20.9%もの急増を記録している。この対前年度約8兆円増というのは空前の数字であって、円高不況期の昭和62年度に6兆円という突出したケースがあるが、それ以外はせいぜい2兆円増に止まっている。のみならず、翌5年度にも6兆3000億円、13.7%増の52兆5000億円と大幅な増加ぶりである。なおこの年度の財投の当初計画は45兆8000億円であり、補正予算による年度中の追加がその19%に当たる8兆8000億円に上る。これは空前の追加額であり、直前の4年度の4兆4000億円、直後の6年度の4兆3000億円、7年度の3兆9000億円などを除くと、それ以外の年度の追加額はせいぜい1兆円程度であった。そして10年度に9兆円の追加が行われた。いずれも急激な景気下降への対応として、一般会計が税収不調・特例公債依存回避の方針で拡大困難な折、財投に中心的な役割を期待してのことであり、後述のとおり予算編成方針でもそれが強調されている。この4、5、6年度の計数は、財投の歴史でピークをなすものであった。すなわち、実績ベースで財投金額が50兆円を越すのは平成5、6、10年度の3回だけで、最大を記録するのは10年度（54兆4000億円）であるが、5年度はそれに次ぐ高水準なのであり、いずれも不況対応が目指されてのことであった。また4年度の伸び率20.9%は円高不況期の昭和62年度（28.1%）を除けばオイル・ショックの49年度21.9%以来の高さであり、平成期にはやはり10年度16.5%と5年度13.7%がこれに次いでいる。財投も原資の中核を担う郵便貯金の集中増加や集中流出などがあって上昇下降を繰り返すが、一般会計に比べれば全体として伸びは大きく、したがってこの時期一般会計に対する財投の比率は昭和後期に比べてかなり高くなっている。すなわち、昭和後期におよそ40~50%だった比率が、バブル崩壊後60%台を示すようになり、4年度65.4%、5年度69.8%、6年度68.4%と70%に迫っている。この大きさゆえに不況対策の主力としての役割が期待され、それゆえに更に拡大することとなるのである。なお、5年度69.8%は財投史上この比率の最高値、6年度が第2位、4年度が第3位であって、同じ不況対策が採られた10年度が第4位（64.4%）である。財投の対GDP比をみてもほとんど同様の結果となる。最高が5年度の10.8%で、以降、10年度10.6%、6年度10.2%、4年度9.5%と続くのである。

こうしてみると、対象期は、財投の歴史の中で最盛期だったと表現できるように思われる。だがこの時期は、同時に財投制度への批判が最高潮に達して、

13年度から新制度へ移行してゆく時期なのであった。批判の内容や新制度への移行については第5巻の参照を求めたい。大まかにいえば、日本経済の成熟、金融の国際化・自由化、大きな政府から小さな政府への変更要求などの時代であって、政府の手になる巨大な金融を縮小して可能な限り市場の論理を取り込むべしとする流れに沿って、郵便貯金や年金などの資金を大蔵省資金運用部が集中して運用する財政投融资を改革するというものである。大筋でそれは実現した。ただ、一般会計は景気対策には力不足、金利はゼロに近付いて金融政策もままならず、頼みは財投だというこの時期の経済政策の様相をみて、長期的・構造的には財投改革は不可避であるとしても、短期的な景気対策の手段の必要性をどうするか、という感想を持つ向きもあるかもしれない。

(2) 原資

以上、総体としての財投の動きをみてきた。以下、簡単に原資と運用（表1-3-19及び表1-3-20）の具体的な様相を一瞥しておきたい。

原資は、産業投資特別会計、資金運用部資金、簡易生命保険資金、政府保証債・政府保証借入金から成り立っており、規模は当初計画ベースで元年度34兆6000億円、12年度43兆7000億円である（最大は10年度の57兆8000億円。）。それら原資の運用期間5年以上のものについては、それぞれ国会の議決を経ている。その中では資金運用部資金が全体の80%前後を占め、簡易生命保険資金が15%前後、政府保証債・政府保証借入金が数%といった構成である。したがって、財政投融资原資全体の動きは、資金運用部資金によって左右されることになる。その中では、回収金等が原資全体の40~50%前後を占めて最大である（12年度は郵便貯金の預託がなかったので70%となっている。）。その比率は昭和50年代初期には十数%、半ばには30%程度、後半には三十数%程度、60年代には40%程度であったが、過年度融資残高の増加を反映して50%水準まで上昇してきた（過年度融資の回収金等のほか、この項目には外国為替資金特別会計や労働保険特別会計などの預託金が含まれている。）。郵便貯金は50年代初頭には45%を占めていたが、回収金等とは逆に低下して20%前後となった。これは金利動向によって集中的に流入や流出が起こって財投活動を不安定化させることがある（平成12年度に計上されていないのは、高金利期の平成2年度、平成3年度に大量に預けられた定額貯金の大量満期で払戻し超過となったため。）。のみならず、資

表 1-3-19 財政投融资

金額

| 年度 | 産業投資特別会計 | | 資金運用部資金 | | | |
|------|----------|---------|---------|-----------|---------|--|
| | | | 郵便貯金 | 厚生年金・国民年金 | 回収金等 | |
| 昭和60 | 314 | 200,290 | 64,000 | 39,500 | 96,790 | |
| 61 | 615 | 207,386 | 70,000 | 43,000 | 94,386 | |
| 62 | 1,443 | 245,958 | 79,000 | 44,500 | 122,458 | |
| 63 | 912 | 262,066 | 79,000 | 35,000 | 148,066 | |
| 平成元 | 852 | 268,713 | 85,000 | 43,100 | 140,613 | |
| 2 | 641 | 284,533 | 72,000 | 55,400 | 157,133 | |
| 3 | 657 | 291,349 | 88,000 | 64,300 | 139,049 | |
| 4 | 581 | 334,891 | 99,000 | 72,300 | 163,591 | |
| 5 | 577 | 376,595 | 104,000 | 71,900 | 200,695 | |
| 6 | 557 | 363,705 | 100,000 | 71,700 | 192,005 | |
| 7 | 656 | 366,925 | 100,000 | 73,800 | 193,125 | |
| 8 | 650 | 419,097 | 100,000 | 69,200 | 249,897 | |
| 9 | 644 | 455,508 | 117,000 | 73,000 | 265,508 | |
| 10 | 635 | 480,957 | 114,000 | 60,000 | 306,957 | |
| 11 | 1,036 | 437,156 | 115,000 | 43,100 | 279,056 | |
| 12 | 1,100 | 333,049 | - | 27,200 | 305,849 | |

| 年度 | 産業投資 | | 財政融資 | | | |
|------|----------|---------|---------|----------|--------|--|
| | 産業投資特別会計 | 財政融資資金 | 郵便貯金資金 | 簡保生命保険資金 | | |
| 平成13 | 790 | 287,448 | 261,148 | 10,000 | 16,300 | |
| 14 | 367 | 235,721 | 210,021 | 9,800 | 15,900 | |
| 15 | 447 | 194,612 | 168,412 | 10,000 | 16,200 | |

構成比

| 年度 | 産業投資特別会計 | | 資金運用部資金 | | | |
|------|----------|------|---------|-----------|------|--|
| | | | 郵便貯金 | 厚生年金・国民年金 | 回収金等 | |
| 昭和60 | 0.1 | 77.5 | 24.8 | 15.3 | 37.4 | |
| 61 | 0.2 | 76.4 | 25.8 | 15.8 | 34.8 | |
| 62 | 0.5 | 79.1 | 25.4 | 14.3 | 39.4 | |
| 63 | 0.3 | 79.1 | 23.9 | 10.6 | 44.7 | |
| 平成元 | 0.2 | 77.7 | 24.6 | 12.5 | 40.7 | |
| 2 | 0.2 | 77.8 | 19.7 | 15.1 | 43.0 | |
| 3 | 0.2 | 77.9 | 23.5 | 17.2 | 37.2 | |
| 4 | 0.1 | 80.9 | 23.9 | 17.5 | 39.5 | |
| 5 | 0.1 | 80.5 | 22.2 | 15.4 | 42.9 | |
| 6 | 0.1 | 76.0 | 20.9 | 15.0 | 40.1 | |
| 7 | 0.1 | 76.1 | 20.8 | 15.3 | 40.1 | |
| 8 | 0.1 | 78.0 | 18.6 | 12.9 | 46.5 | |
| 9 | 0.1 | 81.1 | 20.8 | 13.0 | 47.3 | |
| 10 | 0.1 | 83.3 | 19.7 | 10.4 | 53.1 | |
| 11 | 0.2 | 82.6 | 21.7 | 8.1 | 52.8 | |
| 12 | 0.3 | 76.3 | - | 6.2 | 70.0 | |

| 年度 | 産業投資 | | 財政融資 | | | |
|------|----------|--------|--------|----------|-----|--|
| | 産業投資特別会計 | 財政融資資金 | 郵便貯金資金 | 簡易生命保険資金 | | |
| 平成13 | 0.2 | 88.3 | 80.2 | 3.1 | 5.0 | |
| 14 | 0.1 | 88.0 | 78.4 | 3.7 | 5.9 | |
| 15 | 0.2 | 83.1 | 71.9 | 4.3 | 6.9 | |

(注) 1. 財政投融资原資は、財政投融资計画と国債引受けに配分される。

2. 資金運用部資金特別会計は、財政投融资制度の改革に伴い、平成13年度より財政融資資金特別会計に移行。

(出所) 参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集(平成15年度)』132-133ページより作成。

原資（当初ベース）

（単位：億円）

| 簡保生命保険資金 | 政府保証債・政府保証借入金 | | 合計 | 国債引受け への配分額 |
|----------|---------------|--------|---------|----------------|
| | | 政府保証債 | | |
| 25,876 | 32,100 | 29,500 | 258,580 | 50,000 |
| 31,450 | 32,100 | 29,500 | 271,551 | 50,000 |
| 39,412 | 24,000 | 24,000 | 310,813 | 40,000 |
| 44,094 | 24,068 | 24,000 | 331,140 | 35,000 |
| 56,140 | 20,000 | 20,000 | 345,705 | 23,000 |
| 60,550 | 20,000 | 20,000 | 365,724 | 20,000 |
| 63,050 | 19,000 | 19,000 | 374,056 | 6,000 |
| 60,550 | 18,000 | 18,000 | 414,022 | 6,000 |
| 70,534 | 20,000 | 20,000 | 467,706 | 10,000 |
| 86,820 | 27,500 | 27,500 | 478,582 | - |
| 81,820 | 32,500 | 32,500 | 481,901 | - |
| 86,500 | 31,000 | 31,000 | 537,247 | 46,000 |
| 75,419 | 30,000 | 30,000 | 561,571 | 48,000 |
| 71,000 | 25,000 | 25,000 | 577,592 | 78,000 |
| 65,800 | 25,000 | 25,000 | 528,992 | - |
| 63,800 | 38,811 | 38,811 | 436,760 | - |
| 政府保証 | | | 合計 | |
| | 政府保証国内債 | 政府保証外債 | | |
| 37,234 | 29,613 | 7,621 | 325,472 | |
| 31,832 | 24,902 | 6,930 | 267,920 | |
| 39,056 | 31,862 | 7,194 | 234,115 | |

（単位：％）

| 簡易生命保険資金 | 政府保証債・政府保証借入金 | | 合計 | 国債引受け への配分額 |
|----------|---------------|--------|-------|----------------|
| | | 政府保証債 | | |
| 10.0 | 12.4 | 11.4 | 100.0 | 19.3 |
| 11.6 | 11.8 | 10.9 | 100.0 | 18.4 |
| 12.7 | 7.7 | 7.7 | 100.0 | 12.9 |
| 13.3 | 7.3 | 7.2 | 100.0 | 10.6 |
| 16.2 | 5.8 | 5.8 | 100.0 | 6.7 |
| 16.6 | 5.5 | 5.5 | 100.0 | 5.5 |
| 16.9 | 5.1 | 5.1 | 100.0 | 1.6 |
| 14.6 | 4.3 | 4.3 | 100.0 | 1.4 |
| 15.1 | 4.3 | 4.3 | 100.0 | 2.1 |
| 18.1 | 5.7 | 5.7 | 100.0 | - |
| 17.0 | 6.7 | 6.7 | 100.0 | - |
| 16.1 | 5.8 | 5.8 | 100.0 | 8.6 |
| 13.4 | 5.3 | 5.3 | 100.0 | 8.5 |
| 12.3 | 4.3 | 4.3 | 100.0 | 13.5 |
| 12.4 | 4.7 | 4.7 | 100.0 | - |
| 14.6 | 8.9 | 8.9 | 100.0 | - |
| 政府保証 | | | 合計 | |
| | 政府保証国内債 | 政府保証外債 | | |
| 11.4 | 9.1 | 2.3 | 100.0 | |
| 11.9 | 9.3 | 2.6 | 100.0 | |
| 16.7 | 13.6 | 3.1 | 100.0 | |

表 1-3-20 財政投融资計画

(A) 金額

| 年度 | 住宅 | 生活環境 整備 | 厚生福祉 | 文教 | 中小企業 | 農林漁業 | 小計 | 国土保全 災害復旧 | 道路 |
|------|---------|------------|--------|-------|--------|--------|---------|--------------|--------|
| 昭和60 | 52,893 | 32,809 | 5,957 | 7,453 | 37,644 | 8,906 | 145,662 | 4,728 | 18,264 |
| 61 | 58,562 | 36,945 | 6,259 | 6,782 | 37,000 | 9,021 | 154,569 | 4,227 | 20,244 |
| 62 | 63,282 | 39,987 | 6,277 | 7,841 | 39,856 | 9,078 | 166,321 | 4,930 | 23,630 |
| 63 | 69,215 | 44,509 | 6,618 | 6,376 | 40,306 | 9,794 | 176,818 | 4,098 | 25,121 |
| 平成元 | 74,606 | 43,713 | 7,360 | 5,202 | 41,764 | 9,244 | 181,889 | 3,579 | 25,768 |
| 2 | 83,659 | 42,220 | 8,519 | 5,541 | 43,378 | 8,760 | 192,077 | 3,285 | 27,001 |
| 3 | 94,745 | 42,933 | 10,261 | 5,824 | 44,945 | 9,082 | 207,790 | 3,306 | 29,832 |
| 4 | 97,993 | 51,579 | 11,097 | 5,829 | 48,301 | 9,079 | 223,878 | 3,740 | 33,753 |
| 5 | 107,989 | 60,696 | 13,971 | 6,499 | 53,416 | 9,145 | 251,716 | 5,318 | 36,269 |
| 6 | 132,057 | 64,746 | 14,404 | 8,224 | 58,892 | 9,970 | 288,293 | 4,742 | 34,764 |
| 7 | 141,927 | 66,115 | 16,113 | 8,172 | 61,619 | 11,819 | 305,765 | 5,104 | 31,254 |
| 8 | 144,457 | 70,862 | 17,263 | 8,246 | 53,805 | 11,950 | 306,583 | 6,040 | 33,601 |
| 9 | 138,649 | 72,765 | 16,646 | 8,017 | 51,153 | 10,354 | 297,584 | 5,568 | 38,047 |
| 10 | 130,366 | 64,128 | 14,748 | 7,600 | 61,407 | 8,840 | 287,089 | 5,484 | 33,272 |
| 11 | 128,861 | 67,425 | 14,888 | 8,402 | 63,242 | 8,497 | 291,315 | 6,663 | 33,979 |
| 12 | 127,619 | 66,526 | 15,642 | 8,484 | 62,719 | 8,807 | 289,797 | 7,001 | 34,782 |
| 13 | 97,336 | 64,678 | 12,532 | 9,218 | 52,482 | 7,880 | 244,126 | 7,521 | 36,327 |
| 14 | 61,712 | 57,558 | 10,186 | 8,813 | 47,336 | 6,953 | 192,560 | 7,124 | 36,664 |
| 15 | 32,760 | 52,490 | 10,184 | 8,554 | 42,118 | 8,068 | 154,174 | 8,019 | 39,777 |

(B) 構成比

| 年度 | 住宅 | 生活環境 整備 | 厚生福祉 | 文教 | 中小企業 | 農林漁業 | 小計 | 国土保全 災害復旧 | 道路 |
|------|------|------------|------|-----|------|------|------|--------------|------|
| 昭和60 | 25.4 | 15.7 | 2.9 | 3.6 | 18.0 | 4.3 | 69.8 | 2.3 | 8.8 |
| 61 | 26.4 | 16.7 | 2.8 | 3.1 | 16.7 | 4.1 | 69.8 | 1.9 | 9.1 |
| 62 | 26.7 | 16.8 | 2.6 | 3.3 | 16.8 | 3.8 | 70.1 | 2.1 | 10.0 |
| 63 | 27.3 | 17.6 | 2.6 | 2.5 | 15.9 | 3.9 | 69.8 | 1.6 | 9.9 |
| 平成元 | 28.3 | 16.6 | 2.8 | 2.0 | 15.9 | 3.5 | 69.1 | 1.4 | 9.8 |
| 2 | 30.3 | 15.3 | 3.1 | 2.0 | 15.7 | 3.2 | 69.5 | 1.2 | 9.8 |
| 3 | 32.6 | 14.8 | 3.5 | 2.0 | 15.4 | 3.1 | 71.4 | 1.1 | 10.2 |
| 4 | 30.4 | 16.0 | 3.4 | 1.8 | 15.0 | 2.8 | 69.4 | 1.2 | 10.5 |
| 5 | 29.5 | 16.6 | 3.8 | 1.8 | 14.6 | 2.5 | 68.8 | 1.5 | 9.9 |
| 6 | 33.5 | 16.4 | 3.7 | 2.1 | 14.9 | 2.5 | 73.2 | 1.2 | 8.8 |
| 7 | 35.3 | 16.4 | 4.0 | 2.0 | 15.3 | 2.9 | 76.0 | 1.3 | 7.8 |
| 8 | 35.6 | 17.5 | 4.3 | 2.0 | 13.3 | 2.9 | 75.6 | 1.5 | 8.3 |
| 9 | 35.3 | 18.5 | 4.2 | 2.0 | 13.0 | 2.6 | 75.7 | 1.4 | 9.7 |
| 10 | 35.6 | 17.5 | 4.0 | 2.1 | 16.8 | 2.4 | 78.3 | 1.5 | 9.1 |
| 11 | 32.7 | 17.1 | 3.8 | 2.1 | 16.1 | 2.2 | 74.0 | 1.7 | 8.6 |
| 12 | 34.1 | 17.8 | 4.2 | 2.3 | 16.7 | 2.4 | 77.3 | 1.9 | 9.3 |
| 13 | 29.9 | 19.9 | 3.9 | 2.8 | 16.1 | 2.4 | 75.0 | 2.3 | 11.2 |
| 14 | 23.0 | 21.5 | 3.8 | 3.3 | 17.7 | 2.6 | 71.9 | 2.7 | 13.7 |
| 15 | 14.0 | 22.4 | 4.3 | 3.7 | 18.0 | 3.4 | 65.9 | 3.4 | 17.0 |

(注) 1. (B) 構成比は資金運用分を除く構成比。但し、資金運用分の構成比は資金運用分を含めた合計額に対す

2. 平成13年度以降の係数は、財政投融资改革により資金運用事業が廃止されたこと等から、平成12年度以

(出所) 参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』(平成15年度)138-139ページより作成。

使途別分類 (当初ベース)

(単位: 億円)

| 運輸通信 | 地域開発 | 小 計 | 産業技術 | 貿易経済 協力 | 一般財投合計 (a) | 資金運用分 (b) | 総額 (c) = (a) + (b) |
|--------|--------|--------|--------|------------|---------------|--------------|-----------------------|
| 17,634 | 5,112 | 45,738 | 6,033 | 11,147 | 208,580 | - | 208,580 |
| 20,151 | 5,661 | 50,283 | 6,359 | 10,340 | 221,551 | - | 221,551 |
| 22,641 | 6,577 | 57,778 | 6,309 | 6,905 | 237,313 | 33,500 | 270,813 |
| 22,299 | 6,522 | 58,040 | 6,872 | 11,710 | 253,440 | 42,700 | 296,140 |
| 23,616 | 6,766 | 59,729 | 7,587 | 14,200 | 263,405 | 59,300 | 322,705 |
| 23,041 | 6,825 | 60,152 | 7,965 | 16,030 | 276,224 | 69,500 | 345,724 |
| 14,681 | 7,090 | 54,909 | 9,377 | 18,980 | 291,056 | 77,000 | 368,056 |
| 22,304 | 8,246 | 68,043 | 9,656 | 21,045 | 322,622 | 85,400 | 408,022 |
| 28,898 | 9,815 | 80,300 | 12,890 | 21,050 | 365,956 | 91,750 | 457,706 |
| 22,249 | 10,696 | 72,451 | 13,125 | 20,213 | 394,082 | 84,500 | 478,582 |
| 18,511 | 10,508 | 65,377 | 12,324 | 18,935 | 402,401 | 79,500 | 481,901 |
| 21,254 | 11,530 | 72,425 | 10,089 | 16,240 | 405,337 | 85,910 | 491,247 |
| 16,366 | 10,667 | 70,648 | 9,505 | 15,534 | 393,271 | 120,300 | 513,571 |
| 6,337 | 10,515 | 55,608 | 8,855 | 15,040 | 366,592 | 133,000 | 499,592 |
| 7,347 | 13,618 | 61,607 | 14,005 | 26,565 | 393,492 | 135,500 | 528,992 |
| 6,925 | 10,933 | 59,641 | 6,831 | 18,391 | 374,660 | 62,100 | 436,760 |
| 7,472 | 11,175 | 62,495 | 3,258 | 15,593 | 325,472 | | |
| 6,168 | 10,579 | 60,534 | 1,954 | 12,872 | 267,920 | | |
| 6,784 | 10,540 | 65,121 | 2,912 | 11,908 | 234,115 | | |

(単位: %)

| 運輸通信 | 地域開発 | 小 計 | 産業技術 | 貿易経済 協力 | 一般財投合計 | 資金運用分 |
|------|------|------|------|------------|--------|-------|
| 8.5 | 2.5 | 21.9 | 2.9 | 5.3 | 100.0 | - |
| 9.1 | 2.6 | 22.7 | 2.9 | 4.7 | 100.0 | - |
| 9.5 | 2.8 | 24.3 | 2.7 | 2.9 | 100.0 | 12.4 |
| 8.8 | 2.6 | 22.9 | 2.7 | 4.6 | 100.0 | 14.4 |
| 9.0 | 2.6 | 22.7 | 2.9 | 5.4 | 100.0 | 18.4 |
| 8.3 | 2.5 | 21.8 | 2.9 | 5.8 | 100.0 | 20.1 |
| 5.0 | 2.4 | 18.9 | 3.2 | 6.5 | 100.0 | 20.9 |
| 6.9 | 2.6 | 21.1 | 3.0 | 6.5 | 100.0 | 20.9 |
| 7.9 | 2.7 | 21.9 | 3.5 | 5.8 | 100.0 | 20.0 |
| 5.6 | 2.7 | 18.4 | 3.3 | 5.1 | 100.0 | 17.7 |
| 4.6 | 2.6 | 16.2 | 3.1 | 4.7 | 100.0 | 16.5 |
| 5.2 | 2.8 | 17.9 | 2.5 | 4.0 | 100.0 | 17.5 |
| 4.2 | 2.7 | 18.0 | 2.4 | 3.9 | 100.0 | 23.4 |
| 1.7 | 2.9 | 15.2 | 2.4 | 4.1 | 100.0 | 26.6 |
| 1.9 | 3.5 | 15.7 | 3.6 | 6.8 | 100.0 | 25.6 |
| 1.8 | 2.9 | 15.9 | 1.8 | 4.9 | 100.0 | 14.2 |
| 2.3 | 3.4 | 19.2 | 1.0 | 4.8 | 100.0 | |
| 2.3 | 3.9 | 22.6 | 0.7 | 4.8 | 100.0 | |
| 2.9 | 4.5 | 27.8 | 1.2 | 5.1 | 100.0 | |

る構成比。

前の係数とは連続しない。

金運用部への一括預託制度に対してかねて強い批判がなされ、結局13年度以降資金運用部が廃止され、当然、預託が廃止されることとなるなど、財投改革の焦点をなすこととなる。

掲出した表には国債引受へ配分額の欄がある。財投原資の一部が国債引受けに充当されることは、大量発行を余儀なくされた対象期には不可欠の機能であった。その分（元年度2.3兆円）は財投原資（元年度34.6兆円）から賄われているが、それは毎年度の財投計画の枠外に置かれていて、次に検討する運用計画の計数には含まれない。

ちなみに、表1-3-19には、12年度までの原資と対比する意味で13年度以降のものを載せている。資金運用部資金が財政融資に変わり、その大部分は財政融資資金（財投債により調達）であり、郵便貯金と簡易生命保険資金はごく例外的な小部分を除いて原資に含まれなくなり、それに帰属する回収金等も外れ、原資全体の規模も20兆～30兆円台へと縮小した。国債引受けも財投原資からなされることはなくなった。

（3）運用

これまで財投を景気対策と絡めて述べる機会が多かったが、いうまでもなくそれが財投の第一義ではなく、ここで検討する多くの使途への投融资が本来の目的である。表1-3-20がその全容を示している。

総額は平成元年度の32.3兆円から12年度の43.7兆円（最大は11年度の52.9兆円）へと増加している。この数字は、上述のとおり、原資総額から国債引受け分を差し引いたものである。その全体が一般財投と資金運用分とに分けられる。前者は見るとおり住宅以下貿易経済協力までの12項目からなっており、政策的な判断で資金が仕向けられるいわば本来の財投の分野であり、資金運用事業が始まるまでは区別する必要がなかったのでその名称もなかった。だが昭和62年度から郵便貯金と年金について、財投計画の中ではあるが、上記の12項目とは別にそれら資金の充実のため、自主運用として資金運用事業の制度が設定された。以前から自主運用制度を持っていた簡易生命保険についても制度の拡充がなされた。これをそれまでの財投、すなわち一般財投と分けて資金運用分として示しているのである。もっとも資金運用分は、郵便貯金や年金が預託されるべき資金運用部が廃された12年度で終わった。後から見ればこの間の資金運用事業

は、13年度以降のそれら資金の完全な独立運用への助走期間だったのだとみなすこともできよう。その資金運用分は、掲出表にあるように、当初は一般財投と資金運用分を合わせた総額の12.4%から始まって、10年度26.6%と全体の4分の1を超えるまで拡大して終息し、完全独立運用に移行した。

一般財投は、元年度の26.3兆円から12年度の37.5兆円（最大は8年度の40.5兆円）へと増加した。構成比を見れば分かるように、対象期間中にあまり極端な変化はなく、既述のように景気対策として時に量的には急増（その反動での急減）することもあったにせよ、多くの項目の構成比は終始ほとんど同一数値を示している。とはいえ、緩やかな変化がないわけではない。表の左から6列までがまとめて小計されているが、この分野は国民生活に密着した広義の福祉の領域である。特に対象期間中に7.5兆円から12.8兆円へ、構成比28.3%から一時期35.6%へと上昇した住宅分野に牽引されて、69.1%から77.3%へと拡大している。これと反対に構成比が低下したのが運輸通信で9.0%から1.8%となっている。福祉的領域の拡充は昭和後半期から続いていて、高度成長期に運輸通信など産業基盤向け中心だったものが重心を移してきた傾向の延長線上にあり、景気対策として拡充される際には重点的に扱われた。運輸通信の低下は、国鉄関係への対応が縮小したことの影響が大きい。資金運用事業終了後の13年度以降も構成比はあまり変化しないが、それは、一般会計・特別会計を周りから支える財投の政策的な位置付けが、依然として変わりなく継続していることを意味するのであろう。

第4章 政治状況と予算

予算、財政が、経済の土台の上に築かれる政治、あるいは貨幣による政治などといわれるように、経済状況に強く規定されつつも、政治状況によって左右されないし決定されるものであるのは当然であろう。だが政治ということになると、長期的には一定の方向なり傾向なりを見定めることができるであろうが、単年度ごとの予算となると、ごく特殊なその時の事件なり、政党の事情なりが事態を左右したり決定したりすることを避けがたい。本シリーズが対象とする平成元年度から平成12年度という短い期間の予算は、その内容はともかく、予算の編成、審議、成立の過程を含む政治過程が、そうした一時的、個別の事情により大きく動かされた局面が目立つ。政治的動揺が繰り返された時期だったのである。

政治的に安定していなかったことは、12年間に内閣が第74代（竹下内閣）から第86代（森内閣）まで13代（ただし、改造による第2次内閣の3内閣を除けば10代。内閣総理大臣名：竹下登、宇野宗佑、海部俊樹、宮澤喜一、細川護熙、羽田孜、村山富市、橋本龍太郎、小渕恵三、森喜朗）も替わり、中には2か月のみで予算編成を一度も経験しない内閣が2代（宇野内閣、羽田内閣）も含まれていることに示されている。更にその背景には、この時期に急展開した政党の離合集散がある。そのハイライトの一つは平成5年6月の自由民主党（自民党）分裂であり、もう一つが、平成21年9月に自民党に代わって政権につくことになる民主党結成（平成8年9月）であろう。いわゆる自民・社会55年体制の支柱として単独政権を続けてきた自民党から、新党さきがけ、新生党が分離し、それが契機となって非自民の細川連立内閣が成立することになる。だが非自民政権は長続きせず、自民党が政権を離れたのは細川・羽田内閣の1年足らずの間だけで、日本社会党（社会党）首班の村山内閣には、河野洋平・自民党総裁以下主要閣僚を送り込んでいるばかりか、その後は自民党内閣が続く。それは自

民党の底力の強さを物語っていることは確かであるが、衆参両院で絶対多数を占めて安定政権を作り上げていたかつての自民党とは違い、衆議院で多数を占めても参議院では多数を得られず、いわゆる衆参ねじれ国会になったり、衆議院でも野党の一部と連携することで政権を維持ないし浮揚させたりするというような局面が多くみられる。それが以下にみるような予算を巡る多くの困難を生み出すことになる。

以下、主として平成元年度から平成6年度にかけての政治的不安定、衆参ねじれ状況のゆえに生じた予算の可決・否決を採り上げる。本来ならば予算の内容を採り上げた上で論ずるべきであろうが、それは本シリーズ『第2巻予算』で詳細に紹介されているので、ここではいわば予算の手続きに着目して、対象期前半の時期の特徴を見出そうというのである。

第1節 平成元年度予算の自然成立

予算を巡る混乱は早くも平成元年度予算から始まった。予算は平成元年2月16日から衆議院予算委員会で審議が始められたが、20日には同委員会でリクルート問題の集中審議が行われ、3月8～18日にはそれに関わる中曽根康弘・前内閣総理大臣証人喚問問題を巡って空転が続いた。審議の停滞から暫定予算が編成されて31日に可決されたが、4月に入って今度は竹下登・内閣総理大臣に係るリクルート問題及び中曽根喚問問題で本予算の審議が空転し、自民党は予算委員会を単独で開会し、質疑を行って単独採決・可決し、同様に衆議院本会議でも単独採決・可決し（4月28日）、参議院に送付した。参議院は、衆議院のそうした異常な状況のもとでの採決・可決を疑問として、当初は審議に応じなかった。のち、議長の仲裁で審議に入ったものの、衆議院での中曽根喚問については与野党の合意があって実現したのに、参議院での中曽根喚問についての与野党合意は成立しなかったため、予算委員会の審議は空転した。この審議の停滞を前提にして、4月1日～5月20日の暫定予算を5月27日までとする暫定補正予算が編成されて閣議決定されたが、結局それは国会に提出されず、7日間の予算空白期間が生じた。こうして参議院の議決を欠いたまま5月28日に日本国憲法第60条¹⁾により、衆議院の議決が国会の議決として確定した。昭和29年度以来35年ぶりの自然成立であった。

政界上層部の金銭スキャンダル、国会の審議停滞、予算の単独可決、審議拒否、暫定予算と暫定補正予算、参議院の不採決、予算の自然成立など、およそ予算審議を巡るトラブルと思われる要素がほとんどすべて出揃った感のある平成元年度予算であったが、予算否決はなかった。だが以後の年度には、ほかならぬ予算否決が続出するのである。ちなみに、こうした政府与党を中心とする金銭スキャンダルに起因する国民の深刻な政治不信への責任をとって、竹下内閣総理大臣は予算の成立を待って退陣して宇野内閣に代わり（元年6月3日）、この前には中曽根前内閣総理大臣がリクルート疑惑の責任をとって自民党を離党した。加えて、予算の自民党単独強行採決を認めた原健三郎・衆議院議長、多賀谷真稔・衆議院副議長はその責任をとって辞職した。満身創痍の予算成立

をもって平成元年度は明けたのであった。

〔注〕

- 1) 日本国憲法第60条 予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。2 予算について、参議院で衆議院と異なつた議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて30日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。

第2節 衆参ねじれ国会と参議院での予算否決

1 平成元年度補正予算（第1号）（第2号）

平成元年6月3日に、竹下内閣退陣の後継として宇野宗佑首相の内閣が誕生し、その下で7月23日、第15回参議院通常選挙が行われた。この選挙の結果、自民党は142であった議席を大きく減らして109議席（のち111議席）となり、252議席の過半数を大幅に割り込んで与野党勢力は逆転し、宇野内閣は退陣し、海部俊樹内閣が発足した。この動揺は、4月から実施された3%の消費税への国民の強い反発があったうえに、リクルート事件やそれに関わる強引な予算議決に加え、宇野総理のスキャンダルなど政治不信の高まりが、それまでの政権政党の地位を脅かしたものと評価された。スキャンダルを別にして、政策論としては、消費税が制度化された前年末の税制改革関連6法を成立させた民意と、ここでの民意に食い違いが強まったようで、消費税の前途多難を思わせた。事実、選挙後の臨時国会で、野党4会派（社会党、公明党、進歩民主連合、民社党）から、平成2年3月31日をもって消費税を廃止する旨の法律を含む9法案が参議院に提出された。それらは、与党自民党ほかマスコミなどからの批判を受けて修正したものを含めてすべて可決された後、衆議院に送付された。もっとも、衆議院は、依然自民党が多数で通過の可能性はなかったし、実際には国会が閉会となり、審議未了・廃案（平成元年12月16日）となった。税制の根幹を担うことが期待された消費税が、与野党逆転でその根幹を揺るがされ、辛うじて切り抜けたという事態であった。もっとも、平成2年2月18日の衆議院議員総選挙では、前年の参議院に続いて衆議院でも与野党逆転が起こるかどうかが最大の焦点であったが、自民党が選挙前の295議席より減ったとはいえ、512議席のうち275議席（のち286議席）の安定多数を得た（第2次海部内閣成立へ）。社会党も大幅に伸びているが、間に挟まれたその他の野党勢力が減少していて、前年の参議院議員選挙での自民党の退潮に歯止めが掛かり、この後消費税問題は、後述のとおり繰り返し廃止要求が出るが実現の可能性は小さくなり、修正存続の道を辿っていく。¹⁾

だが参議院での逆転が変わったわけではなく、それはこの後予算の採否に甚大な影響をもたらすことになる。それはさっそく平成元年度補正予算に現れた。第1号補正予算は提出されたものの衆議院解散で審議未了・廃案となり、政府はそれと同じ内容の第2号補正予算を提出し、平成元年3月8日から審議入りした。衆議院では補正予算と関連法案とを同時に審議するか（自民党）、予算審議先行か（野党）、一部修正減額か（野党）で揉めて短期間空転したが22日に可決し参議院に送付した。参議院では26日に、社会党が提出した修正案及び政府提出の補正予算がいずれも否決され、衆議院へ返付された。この事態を受けて現行憲法下で初めての両院協議会²⁾が開催されたが成案が得られず、憲法第60条第2項の規定により衆議院の議決が国会の議決となって予算は成立した（3月26日）。ねじれ国会第1回目の予算否決である。

両院協議会では、まず衆議院側からこの予算に賛成した理由を、ほぼ政府と同じ立場で、現時点で最良最善の予算であると考えたと説明した後、参議院側が否決の理由を述べ、速記中止の協議を挟んで参議院側が修正ないし削除が必要であると要求し、衆議院側がこれを拒否するのを受けて、議長が、協議の結果成案を得るに至らなかったと結論するのであるが、このパターンが以後各年度の議事進行でほぼ同じように採られている。

否決の理由は『両院協議会会議録情報』（以下の両院協議会に関する叙述と引用はすべて同『情報』による。）によれば、第一に、財政法第29条に定められている補正予算編成の要件からみて妥当性を欠く経費（各種新基金設立など）が計上されていること、第二に、税収の過小見積りに起因する税の大幅自然増収を背景に、当初予算の緊縮型予算に逆行する大幅補正となっていること、第三に、税の大幅な自然増収にもかかわらず公債発行額の縮減が十分に行われていないこと、第四に、消費税の撤廃ないし凍結要求、などが主なものであった。これに対して衆議院側から反論があり、途中速記中止時間を挟んで42分間の会議であった。結局「成案を得るに至らなかった」旨各議院に報告することとされた。

〔注〕

- 1) 「消費税問題が一段落した一つの大きな要因としては、湾岸戦争というのがあった（中略）あれが茶の間にテレビを通じて、そのまま戦争が飛び込んできたとい

う感覚がありまして、かなり日本中が引き締まって（中略）こういう問題をまじめに考えなくちゃいけないという雰囲気、どこかでできたんじゃないか」（尾崎護元大蔵省主税局長口述）という意見もある。

- 2) 両院協議会の進行手続きについては『国の予算』平成2年度の1070-1071ページを参照。

2 平成2年度暫定予算

これにすぐ続く4月4日、参議院で平成2年度暫定予算が否決された。第2回目の否決である。これは4月3日衆議院で可決されたもので、ここでも前回同様、両院協議会で成案が得られず、憲法第60条第2項前段により、4月4日、衆議院の議決どおり成立した。

否決の理由は、第一に、消費税が組み込まれていること（歳入面では消費税収入を計上していないが、「歳出には、本予算で消費税を引き当てに組まれた経費の暫定期間見合い相当額について計上」している。）、第二に、税収入を過小に見積もったり、「消費税収入が実際にあるのに、意図的に暫定予算から落としたりしていること」、第三に、暫定予算の性格として計上すべきでない政策経費が計上されていること、などであった。なお、これについての衆議院側の反論の中で、「憲法や財政法は、暫定予算を国会が否認することは想定しておりません。したがって、暫定予算を否認することは、国家の存立の否定にもつながるもの」との発言があり、次の5月18日の両院協議会で参議院側から、「この発言は、極めて不当、不法であって、両院協議会の性格をわきまえない発言で…参議院側は、この暫定予算を否認し、暫定予算がなくなってもよいと考えているわけではなく…指摘事項を踏まえ、協議の上成案を得ようとしている」との指摘がなされることとなった。4月4日の両院協議会に要した時間は速記中止時間を挟んで10分間であって、一連の両院協議会の中で最短所要時間である。

3 平成2年度暫定補正予算

暫定予算成立後、衆議院では平成2年度予算の審議が進み、4月19日に社会、公明、民社、進歩民主連合の4党派が「消費税法を廃止する法律案」を含む「平成2年度予算政府案に対する組替え共同要求」を提出し、共産党が「1990

年度予算案の抜本的な編成替えを要求」してやはり消費税廃止など多くの修正を求めた。これらはすべて自民党によって拒否され、審議は空転したが、結局5月10日に可決されて参議院に送付された。衆議院の審議期間が延びたため、暫定予算が対象としていた5月20日までに予算を成立させることは困難だと判断され、政府は対象期間を6月8日まで延長する暫定補正予算を編成、国会提出し、17日に衆議院で可決され、参議院に送付された。18日に参議院ではこの暫定補正予算を否決した。第3回目の否決である。その後の手続きはこれまで同様で、同日、衆議院の議決どおりに成立した。否決理由は、第一に、政府・与党が既定の50日間の暫定期間中に本予算を成立させることができないという国会運営の結果、19日間の暫定補正という35年ぶりの事態を招いたこと、第二に、歳出に、消費税を引き当てに組まれた経費の暫定期間見合い相当額が計上されていること、第三に、税収が過小見積もりとなっていること、第四に、消費税収入があるのに暫定予算に引き続き本暫定補正でも計上せず暫定予算に係る歳入計上を意図的にゆがめていること、などであった。この会議は16分間で終わっている。

4 平成2年度予算

暫定補正予算成立後、参議院では、5月10日に衆議院から送付されていた平成2年度予算の審議が進められたが、6月7日、本会議で否決された。第4回目の否決である。ここでも憲法第60条第2項により衆議院の議決どおりに成立する。この年度の予算は、バブル末期の豊かな税収に加えて消費税の平年度化による増収を踏まえ、15年ぶりに特例公債依存からの脱却を果たした記念すべきものであったが、その消費税廃止を求める野党からの声はなお強く、参議院での否決は続いたのである。

否決の理由は、第一に、消費税を歳入歳出に組み込んでいること、第二に、税収を過小に見積もっていること、第三に、適正な国民負担率を実行する構想がなく、公正な税制確立の手順が示されていないこと、第四に、国際軍事情勢が劇的な変化をする一方で、防衛費突出、国民生活軽視の予算となっていること、第五に、予算書や租税収入見込みの内容が理解しにくいこと、などであった。この会議に要した時間は、一連の両院協議会の中では最長の56分間であつ

た。

5 平成2年度補正予算（第1号）

第5回目の否決は、平成2年8月に勃発した湾岸紛争が絡んでいる点で、それまでと違った要因が含まれているという特徴がある。平成2年度補正予算（第1号）が平成2年12月17日、参議院で否決されたのである。この時は予算委員会の採決では可否同数で委員長を加えて可決されたが、本議会で否決されるという一幕があった。衆議院への返付の後の手続きはこれまでと同様であり、12月17日に成立した。湾岸戦争との関わりで最も深刻な政策上の判断が求められたのは、憲法第9条との関係で自衛隊を派遣し得るか否かというものであり、政府は国際平和協力法案を準備したが野党の反発が強く、結局成立しなかった。ただし、この問題処理の中で、昭和40年代以来の社会・公明・民社3党の協力体制が崩れ、自民・公明・民社3党の協力体制が生まれたことが、この後の政治なり予算なりの動きを変えていくことになる。予算面での湾岸紛争との絡みでは、湾岸平和基金拠出金1300億円（10億ドル）、海外経済協力金への追加拠出金200億円と資金運用部資金追加609億円、貿易保険特別会計へ繰入れ400億円などが計上されていた。

否決の理由の第一は、財政法第29条の補正予算の編成要件からみて、妥当性を欠く経費が計上されていること（その理由の一つとして、多国籍軍への追加支援の10億ドル相当額の1300億円の計上が挙げられ、「これは、湾岸危機に伴う多国籍軍支援という米国の要請に、政府が周章ろうばいして約束した、計上の根拠並びに積算内訳不詳の経費…その用途は多国籍軍特に米軍の軍事費に使われる危険が濃厚」であるとしている。）、第二に、特例公債脱却後の第二段階の財政再建（公債依存度の引下げ、公債残高の縮減、隠れ借金の処理など）の踏み出しに早くもつまずきがみられること、第三に、消費税が組み込まれていること、第四に、本補正により、防衛関係費がGDP比1%を超えること、などであった。

予算の可決を特記するのは異例であるが、平成2年度補正予算（第2号）は、平成3年2月28日に衆議院で可決されて参議院に送付され、参議院でも否決されることなく、3月6日に可決されて成立した。これは湾岸紛争が、平成3年1月17日の多国籍軍の対イラク武力行使によって湾岸戦争となったことに伴い、

我が国として90億ドルの追加支援を中心とする資金拠出を行うべく、「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成二年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律」（湾岸平和財源法）を通過させたことと並行して可決されたものである。この補正予算では、湾岸平和財源として臨時特別公債9688億6700万円の発行が含まれているが、2年度に脱却を果たしたばかりの従来の特例公債とは区別された名称になっている。元年度以来5回にわたって続いた予算否決を今回避けられたのは、野党のうち民社党と公明党が自民党に歩調を合わせて、湾岸平和財源法とともにそれを実現する補正予算に賛成したからである。

6 平成3年度予算

平成3年度予算は平成3年1月25日に国会に提出されたが、湾岸平和財源確保の関係上、上記平成2年度補正予算（第2号）との関わりもあって、政府案の修正がなされて審議が遅れたため、暫定予算が編成され、それは3月28日に成立した。だが平成3年度本予算は、4月11日参議院で否決されて衆議院に返付され、両院協議会で成案が得られず、憲法第60条第2項の規定により衆議院の議決が国会の議決となり成立した。第6回目の否決である。

否決の理由は、第一に、防衛費突出、社会保障関係費後退の予算となっていること、第二に、公共事業関係費の配分率が改められていないこと、第三に、税収を過少に見積もっているほか、積算内容がつまびらかでないこと、第四に、平成3年度の租税及び社会保障負担率が、昭和63年3月の政府による「国民負担率に関する仮定試算」の目標値に10年早く到達していること、第五に、消費税が導入時そのままの内容で組み込まれていること、第六に、特例公債依存脱却後の第二段階の財政再建の推進が足踏みしていること、などである。

平成3年度補正予算（第1号）は、景気の減速の影響で法人税や有価証券取引税などの減収の一方、公債の追加発行や、前年度決算剰余金の全額計上という財政法第6条第1項を適用しない異例の措置を採るなど、様変わりの内容となったが、衆参両院でスムーズに可決・成立した（平成3年12月13日）。

7 平成4年度予算

平成4年度予算は再び参議院で否決される。第7回目の否決である。予算は平成4年1月24日に国会に提出され、衆議院で審議が進められたが、3月10日に社会・民社・公明・社民連（社会民主連合）4党が社会保障の充実や中低所得者への減税などを含んだ広範な内容の「平成4年度予算案に対する修正共同要求」を提出した。自民党は予算修正要求に応じることは困難としたうえで、最大限の配慮を払った結果、社会保障の充実等、予備費使用、補正予算、平成5年度予算以降の予算編成等で重点的に検討・対象としていくこと等を回答し、4党も了承し、予算は可決された。だが参議院では否決され、従来どおりの手続きで衆議院の議決を国会の議決として予算は成立した（4月9日）。

否決の理由は、第一に、政府は生活大国への転換を主張しながらそのための社会資本整備予算が不十分かつ項目別配分が不適切であること、第二に、社会保障関係費が抑制されていること、第三に、防衛関係費の圧縮がなお不十分であること、第四に、勤労者の租税負担軽減措置が無視されているほか、平成3年度に創設された地価税が、増収を目的とするものでなく、増収分は減税財源に使うか土地対策に充てるという創設時の趣旨と違って一般財源にその大半が使われていること、第五に、削減目標から外れた建設公債の増発など、特例公債依存体質脱却後の第二段階の財政再建の取組みに緩みがみられること、などである。ここでは、従来の否決理由に加えて平成4年1月1日から実施された地価税（「地価税法」平成3年5月2日成立、平成4年1月1日施行。）についての批判が新規テーマとして目立つが、ただそれは、地価高騰対策だった同税が実施と同時期にバブル崩壊に直面したことが背景にあり、両院協議会での議論が、同税が創設時の趣旨と食い違ったという点にのみ終始したわけではない。

平成4年度補正予算（第1号）は4年10月30日に提出され、12月10日の参議院で可決され成立した。景気の急激な悪化に対処するための公共投資拡大を基軸とする「総合経済対策」（8月28日）を裏付ける予算手当であり、財源として公債の大規模追加発行と前年度剰余金全額歳入計上という前年度補正予算と同様の手法が用いられている。

8 平成5年度予算

第8回目の否決は平成5年度予算に関して起こった。この予算は、平成5年1月28日から衆議院予算委員会で審議が開始された。だが、前年夏に、金丸信・自民党副総裁が東京佐川急便から献金を受けていたことが知られて副総裁を辞任した件に絡んだ証人喚問を巡って審議は空転し、結局、竹下元首相の証人喚問などを経て、3月6日に衆議院で可決された。だが同日金丸前副総裁が逮捕されるという、深刻な金銭スキャンダルへの批判の渦の中で、参議院の審議が空転したうえ、5年度予算は3月31日に参議院で否決されて衆議院に返付され、両院協議会での不調を経て同日衆議院の議決どおり成立した。3月31日とはいえ、年度内成立であり、実はこれは昭和46年度以来22年ぶりの「快挙」なのである。しかし、空転を含めて衆議院で40日足らず、参議院で20日余りの審議期間でしかも参議院での否決を受けての「快挙」ということで、必ずしも「快挙」とはいいいにくいかもしれない。予算の主要課題は、公債増発による公共投資拡大によって深刻化している景気動向を回復させようということであり、早期成立自体はそれにかなう処理であった。

この予算否決の理由は、第一に、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、第二に、生活関連社会資本整備のための公共事業費の配分比率が固定化されていること、第三に、社会保障関係費など高齢者対策のための予算が不十分であること、第四に、国際的に軍事費の削減が潮流なのに、防衛関係費の抑制が不十分であること、第五に、景気の低迷が長期化するにもかかわらず、税収見積もりが甘く、過大見積もりとなっていること、などである。これに対して衆議院側から、景気対策として公共投資と減税とどちらがより大きな浮揚効果を持つか、更に景気を刺激できるほどの大型減税の財源を特例公債に求めるとすると、子孫に大きな元利払いの負担をさせることになるという見解が述べられている。もっとも、会議録上、両院協議会において、これ以上議論が展開されたわけではない。

9 平成5年度補正予算（第1号）

平成5年度予算は第3号まで補正予算が組まれたが、そのうち第1号は、こ

れまで調べてきた参議院の否決の歴史にピリオドを打ったという意味で特別の位置にある。本稿（第一部）の対象期間（平成元～6年度）において第9回目の否決、最後の否決である。平成5年度本予算は宮澤内閣の下、第126回国会（常会）で成立したのであるが、同内閣は、本予算成立からわずか半月後の4月13日に、景気対策（「総合的な経済対策の推進について」）を決定し、それを裏付ける予算手当として、5月14日、第126回国会に第1号補正予算を提出している。本来政府提出予算はその時点での最良最善のもの、との政府の立場があるので、同一国会に補正を求めるのはその建前と抵触するおそれがあり、後述の参議院の否決理由にもその指摘が含まれている。だがここでは、景気の深刻さに加えて、かねてアメリカ・クリントン政権から強く内需刺激策を要求されていて、直後に予定されていたG7や日米首脳会議などに配慮せねばならなかったであろうし、前回の総選挙から3年を経過していることも考慮されたのかもしれない。内容は、本予算に上積みする形で、建設公債増発による公共事業拡大を中心としたものである。これは衆議院で5月26日に可決されて参議院に送付されたが、同院では審議が難航して6月8日に否決された。その後はこれまで同様の手続きで両院協議会が開催され、平成5年度補正予算（第1号）は同日成立した。

その後、6月18日、宮澤内閣への不信任案が可決されて衆議院は解散され、自民党は分裂した。7月18日に総選挙があり、長きにわたった自民党の単独政権時代が終わることになり、これまでの衆参ねじれ現象は解消し、繰り返された参議院での予算否決もここで幕を閉じた。最後の両院協議会の所要時間は25分間であった。

参議院の否決理由は、第一に、所得税減税が実施されていないこと、第二に、史上最大規模を謳う総合経済対策を実施する本補正予算の公共事業費の配分比率にほとんど変化がみられないこと、第三に、財政法第29条の補正予算編成要件から遊離した政策経費中心の追加補正であり、当初予算の審議で景気への力不足が指摘されたように、本来、当初予算の修正で対応すべきものであること、第四に、概算要求基準により当初予算の計上から外れた政策経費を補正予算において優先的に計上する面が見受けられるなど、補正予算編成における政府の恣意的な財政運営を看過できないこと、などであった。

10 小括

平成元年度から毎年度のように続いてきた参議院での予算否決は、先述のとおり平成5年度補正予算（第1号）で終わった。全体を通してみて、消費税の廃止なり凍結なりの要求が最強の否決モチベーションであったことは明らかである。「参議院は消費税廃止を議決している、その消費税を導入した予算を提起されるといふことは、国会の一つの院の議決というものを全く無視する立場であり、参議院側がそういう予算に賛成できないといふことは、これはもう当然のこと」（平成2年度本予算の両院協議会（平成2年6月7日）での参議院側の発言）という立場であろうが、大型の租税の新規導入がいかに多事多難なものであるかを如実に示すものであった。とはいえ、4年度、5年度になると、景気対策が緊要なテーマになっていることも影響したのか、否決理由の中の税への言及としては、所得税の減税による景気刺激を強く求める声は繰り返されているが、消費税の廃止なり凍結なりを含む消費税への言及はほとんどなくなっている。消費税がほぼ定着しつつある上に、不況深化で税収が落ち込む一方、財政再建どころか建設公債の増発が続いている現実に抗しがたくなったのかもしれない。

なお、両院協議会の内容ではなくて両院協議会のあり方について目を止めるべきいくつかの発言があるので、ここで採り上げておく。上記のとおり、ここで採り上げた両院協議会の所要時間は、長くて56分間、短いものは10分間や16分間であり、大体30分～40分間といったところである。この所要時間について両院協議会においてはこのような発言が見出される。「両院協議会というのは憲法で定められてあるわけですから、これを形式的に終わらしてはいかぬ…去年も私申し上げて渡部さん〔議長〕も、それはそうだ、しかし、今回だけはひとつ諸般の事情を考えてしてくれ、今後はぜひ時間をかけて協議しましょう、ひとつ実のあるものにしようじゃないかといふことで、今年を迎えておる…きょう無理に上げなければならぬという理由はないわけですから、両院協議会で話を尽くして議論をして、そして歩み寄れるところは歩み寄って、もっと国民の期待にこたえる予算にするとする責務が…ある」（平成4年度本予算の両院協議会での参議院側の発言）。〔速記中止の懇談会の後に再開した両院協議会の冒頭で〕今いろいろ形骸化しているというお話がございましたが、本来の趣旨は、

この両院協議会で何らかの解決策を見出そうというために設けられたそういう機関である」(平成5年度第1号補正予算の両院協議会での参議院側の発言)。「参議院という一つの院が予算を否決したということの重要性、重みということをやはり真剣に考えていただきたい…憲法上衆議院が優先だから、これは参議院の意見を聞くまでもなくもう予算は成立させることができるということで済まされてはならない」(平成2年度本予算の両院協議会での参議院側の発言)。

確かに、記録によって議論の仕方をみると、個々の問題点を深く掘り下げて繰り返し徹底的に議論するというより、双方の議会での立場をそれぞれ紹介し、それに賛成反対の議論を対置し、最後に衆議院側から「お話は承りました。衆議院側としては到底参議院側の御要請に応ずるわけにはまいりません…憲法第60条に基づき、国会法等の定める手続きに従い、衆議院の議決どおりでお願いしたい」という回答が発せられて、議長が「成案を得るに至らなかった」と結ぶのが常である。議論の結果をそれぞれの院に持ち帰って再検討した結果、可決が否決に変わったり否決が可決に変わったりした例は無論なく、修正の例も皆無である。時間をかけて徹底的に議論を尽くした上で、憲法第60条第2項によるという形にはなっていないようである。

ちなみに、本財政史シリーズ対象期にはもう一回否決があった。それは平成11年度予算に関してであり、対象期の前半を扱うここでの対象からは外れるが、関連して参考までに触れておく。

この予算は平成11年2月19日に衆議院で可決されて参議院に送付された。それが3月17日に否決されて衆議院に返付され、従前同様、両院協議会の開催となり、成案が得られず憲法第60条第2項の規定により衆議院の議決が国会の議決となり、同日成立した。否決を挟んでいるのにこれは戦後最速の成立記録である。予算が国会に提出されたのが1月19日だったから、衆議院での審議が1か月、参議院では1か月足らずの審議ということになる。

6年ぶりの否決に至った条件は、ここでも参議院での与党勢力の過半数割れ、衆参ねじれであった。これより先、10年7月12日に行われた参議院選挙で自民党が大敗したこと等(なお、同選挙に先立って、社民・さきがけ2党は閣外協力を解消していた。)から、参議院で与野党が逆転し、橋本首相が引責辞職し、小淵政権に変わっていた(10年7月30日)。もっとも、11年1月14日に自民党と自由党の連立政権が成立しており、予算はこの連立政権が提出したものである

が、参議院の与党少数はそのままであった。

ちなみに、本シリーズ対象期間最後の平成12年度予算についてみると、11年10月5日に2党に加えて公明党が連立政権に参入した結果（小渕第2次改造内閣）、衆参両院でいずれも無所属議員の動向にもよるが与党が過半数を確保し、3月17日、参議院で可決成立した。過去最速の平成11年度予算の3月17日と同じ3月17日であり、審議開始が2月2日であったから「審議期間では戦後最短の年度内成立」¹⁾となった。

平成11年度予算否決の理由は、第一に、4兆円の所得税減税が高額所得者優遇で、国民の大多数を占める中低所得者の減税の恩恵が乏しいこと、第二に、雇用対策や社会保障制度改革といった国民の将来不安を払拭する施策が不十分であること、第三に、公務員定数削減や独立行政法人化の見送りなど、行政改革への積極的な取組みがみられないこと、第四に、本来法律で規定すべき消費税の福祉目的税化を法律ではなく予算総則で規定していること、第五に、公共事業等予備費を計上しており、財政民主主義の点から認められないこと、などであった。

〔注〕

- 1) 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）751ページ。

第3節 「予算編成方針」の変遷の示す政治姿勢 —特例公債脱却から再依存へ—

「予算編成方針」は、編成前に編成のための指針として予算編成要求をする各省に示されるのではなく、事実上、政府の予算編成の終了とほぼ同時に作成され、いかなる方針で作成されたかを示す閣議決定文書である。国会議員や特別な専門家を別にして、一般の国民がああ膨大な予算書を読みこなすということはあまり期待できないと思われるが、毎年度の予算編成方針は、政府が予算の核心部分を簡潔に記して国民の理解を求めるのに最適な政策文書・政治文書だといっていい。しかも、本シリーズ対象期間を通じてほぼ同じパターンで書かれているので、読者は年々の変化を跡付けることで、政府が当該年度にどのような政策スタンスを採ろうとしているのか、どこに力を入れているのかを、この短い文書から読み取ることができる。年度ごとの予算の詳細は『第2巻予算』をはじめ、後続の各巻で叙述されているので、総説に当たるこの巻では、そうした性格のこの文書を採り上げて、政策の動きの鳥瞰図を描きたいと考える。まず初めにモデルとして平成元年度予算編成方針の全文を掲げる。

平成元年度予算編成方針

平成元年1月18日
閣議決定

我が国の財政事情は、昭和63年度末の公債残高が160兆円に近づき、国債の利払費が歳出予算の約2割を占めるなど引き続き極めて厳しい状況が続いており、今後急速に進展する人口の高齢化や国際社会における我が国の責任の増大など今後の社会経済情勢の変化に財政が弾力的に対応していくためには、財政改革を強力に推進して財政の対応力を一日も早く回復することが引き続き緊要な課題である。

さらに、国民の理解と協力を得て税制改革を円滑に実施するためにも、行財政改革を引き続き推進する必要がある。

平成元年度予算及び財政投融资計画は、以上の考え方の下に、平成2年度特例公

債依存体質からの脱却及び公債依存度の引下げという努力目標を達成するため、更に歳出の徹底した見直し、合理化等に取り組むことにより公債発行額を可能な限り縮減することとして、「平成元年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、下記により編成する。

記

1 財政規模

- (1) 一般会計予算においては、既存の制度・施策について見直しを行うなど経費の徹底した節減合理化に努め、特に経常部門経費については、厳しく抑制する。
なお、引き続き日本電信電話株式会社の株式売払収入の活用を図ることとする。
- (2) 財政投融资計画については、資金の重点的・効率的な配分に努める。

2 公債発行

公債発行額は、前年度当初発行予定額より1兆7,300億円減額し、7兆1,110億円とする。

また、政府保証債の発行額は、2兆円とする。

3 税制改正等

抜本的な税制改革の円滑な実施に配慮しつつ、当面の政策的要請に対応するとの観点から、早急に実施すべき改正を行う。

また、極めて厳しい財政事情にかんがみ、税外収入についても可能な限りその確保を図る。

4 行政改革の推進

- (1) 時代の要請に即応して行政の役割を見直すとともに、簡素にして効率的な行政の実現を図るため、昭和63年6月29日臨時行政改革推進審議会意見「臨調・旧行革審答申等の推進状況と今後の課題」等を受けて、改革合理化措置を着実に実施する。
- (2) 各省庁の部局等及び特殊法人等については、既存機構の合理化再編成によるもののほか、新設は行わない。
- (3) 国家公務員の定員については、第7次定員削減計画に基づき定員削減を着実

に実施するとともに、真に必要とされる新規行政需要についても、極力振替によって対処し、増員を厳に抑制することにより、国家公務員数の大幅な縮減を図る。

5 財源の重点的かつ効率的配分

経費の徹底した節減合理化を図るため、各種施策について優先順位の厳しい選択を行うとともに、社会経済情勢の推移に即応した財政需要に対しては、財源の重点的・効率的配分を図る。

このため、

- (1) 緊要な施策の実施に必要な財源は、極力既定経費の縮減により捻出することとする。なお、後年度において財政負担の増加をもたらすような措置は、原則として採らないこととする。
- (2) 一般行政経費については、引き続き厳にこれを抑制する。
- (3) 補助金等については、「臨調・旧行革審答申等の推進状況と今後の課題」等を受けて、すべてこれを洗い直し、徹底した整理合理化を更に積極的に進めるとともに、その総額を厳しく抑制する。
- (4) 地方公共団体の負担又はその職員数の増加を伴う施策は、厳にこれを抑制する。
- (5) 公共料金、社会保険料等の適正化を図り、公正な費用負担の確保に努める。
- (6) 消費税の導入による影響額については、適切にこれを計上する。

6 予算及び財政投融资計画の弾力的運用

予算及び財政投融资計画の執行に当たっては、流動的な内外の経済情勢等の推移に即応しつつ、その機動的・弾力的運用を図る。

7 地方財政

地方公共団体に対しては、現在の財政状況にかんがみ、国と同一の基調により歳出を極力抑制するとともに、一般行政経費の節減合理化、定員及び給与についての適切な管理等を行うことにより、財源の重点的かつ効率的な配分を行い、節度ある財政運営を図るよう要請する。

冒頭の序文に当たる部分（序文とは記されていないが、以下すべての年度について便宜上そう記す。）で当面の財政事情を公債中心に述べ、公債抑制のために行政改革、財政改革の遂行の必要性を強調する。それに続く本文に当たる「記」は、「1 財政規模」、「2 公債発行」、「3 税制改正等」、「4 行政改革の推進」、「5 財源の重点的かつ効率的配分」、「6 予算及び財政投融资計画の弾力的運用」、「7 地方財政」からなっていて、この構成は8年度までは毎年度変わらない。のみならず、その文面、内容も全く同一の部分も少なくない。おそらく文章の6～7割は各年度を通じて、細かい点を別にしてほとんど同文ではないかとさえ思えるほどである。それは上記の参議院による否決の連続が政治的不安定の象徴だったとすれば、これは、バブル崩壊から長期不況へという経済的困難の展開に枠付けされて、財政、予算に許された条件が厳しく、客観的にみてあまり選択の余地がなかったこの時期の経済と財政の象徴なのかもしれない。自民党の単独政権が終わり、非自民政権に変わっても、ニュアンスの差は認められるとしても、その前後と隔絶した編成を行う余地は極めて限られていたに相違ない。それは逆に非自民政権が短期で終わり自民党連立政権ないし単独政権復活後についても当てはまるであろう。「1 財政規模」、「4 行政改革の推進」、「5 財源の重点的かつ効率的配分」、「6 予算及び財政投融资計画の弾力的運用」、「7 地方財政」などの分野にそうした同一性が目立つ。一方、「序文」、「2 公債発行」、「3 税制改正等」などは、毎年度の予算の性格、つまり政府の姿勢を端的に示す核心部分として、しばしば重要な変化を示しているといつてよい。といつても、政府が新規の政策に打って出るという積極的な姿勢というよりは、次第に厳しさを増していく財政事情、とりわけ税収と公債の条件の変化への対応に追われる姿が示されているのであるが。そこで、以下その変化を端的に示す部分を主として取り出して検討することとしたい。

序文はほとんどすべての年度について公債の縮減ないし抑制の必要性を強く訴えるものになっている。元年度は見るとおり「昭和63年度末の公債残高が160兆円に近づき、国債の利払費が歳出予算の約2割を占めるなど引き続き極めて厳しい」という文で始まっているが、2年度以後もほとんど同文で、2年度「160兆円を上回る見込み…約2割…」、3年度「165兆円にも達する見込み…2割を超える…」、4年度「170兆円を上回る見込み…2割を超える…」、5年度「176兆円を上回る見込み…2割を超える…」、6年度「190兆円程度…国

債費が政策的経費を圧迫する…」、7年度「200兆円を超える見込み…国債費が政策的経費を圧迫する…」、8年度「約222兆円に増加する見込み…国債費が政策的経費を圧迫する…」などと、年々公債が累積していくのに対して、これを抑制して財政の対応力を回復せねばならないと主張している。

序文の後段で元年度は「平成2年度特例公債依存体質からの脱却及び公債依存度の引下げ…公債発行額を可能な限り縮減…」する方針を掲げている。特例公債から脱却できた2年度でも、ほとんど同文となっている。続く3年度では脱却直後の年度として「後世に多大な負担を残さず、再び特例公債を発行しないことを基本として」という新たな文言を掲げた上、依存度引下げ、発行額縮減と、元年度、2年度と同様の方針を示している。

4年度になると元年度～3年度とはかなりニュアンスが違ってくる。序文前段で「税収動向についても極めて厳しい状況」だと、バブル崩壊後の税収の厳しさに初めて言及しているのである。それでも中段で「後世に多大な負担を残さず、再び特例公債を発行しないことを基本として、公債依存度の引下げ等により、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」と、3年度までの方針を引き継いでいることを謳っているのであるが、後段に「公債発行額を可能な限り抑制する」という文が出てくる。前年度までは、「抑制」ではなく「縮減」であった。

その点は「記」の「2 公債発行」を見れば歴然としている。元年度「前年度当初発行予定額より1兆7,300億円減額し、7兆1,100億円とする」、2年度「1兆4,810億円減額し、5兆6,300億円とする」、3年度「2,501億7,977万8千円減額し、5兆3,430億円とする」と、年々減額幅が縮まっていくとはいえ、発行額自体は着実に「縮減」されてきていた。だが4年度になると、税収動向が「極めて厳しい状況」だと予想されるため、公債発行の減額は初めから望み得ず、「記」の「2 公債発行」における公債発行に係る文章は「公債発行額は、7兆2,800億円とする」と前年度当初予算（5兆3430億円）を大幅に上回る発行額のみ記述となっている。とはいえ、3年度の場合、当初予算に比べて大幅な税の減収が生じたため、補正後では上記の当初発行予定の5兆円余を大幅に上回る6兆7300億円が発行されていて、以後ほとんどすべての年度についても、当初予定を上回る発行が余儀なくされ続けることになる。その走りがここにあったのである。当初予算の方針を示す文章上では、4年度が「縮減」から

「抑制」への転換点であるが、潜在的には3年度、ともいえるのである。さらにいえば、3年度は2年度に比べて当初予算で縮減されていたことは確かである。だが決算でみると、2年度は7兆3120億円の発行となっているが、そのうち9689億円は湾岸戦争関係の臨時特別公債なので、これを差し引くと6兆3431億円の実績で、3年度実績6兆7300億円はそれより多いのである。したがって、実質的には縮減ではなく、結果的にみれば、抑制という名の対前年度比増は既に始まっていたともいえるのかもしれない。

上記の4年度の文の、3年度までとは異なる点は、5年度の序文にもそのまま引き継がれている。のみならず5年度にはそれまでみられなかった重要な文言が現れる。「景気」である。序文の最後の部分で「特例公債の発行を厳に回避し、公債発行額を可能な限り抑制」というそれまでどおりの方針を示す定型的な文言に続いて、「景気に十分配慮する」と、編成方針としてはバブル崩壊後初めて景気への十分な配慮という文言が、加えられたのである。景気への配慮を実際に示す端的な指標は公債発行額で、平成4年度当初予算7兆2800億円→決算9兆5360億円、平成5年度当初予算8兆1300億円→決算16兆1740億円となっている。

この序文での「景気」重視の方針を受けて、本文の「記」の中の「1 財政規模」では、財政投融资について「景気に十分配慮するとともに、国民生活の質の向上に資するため、資金配分の重点化・効率化に留意しつつ、その積極的な活用を図る」という、積極的な景気へのコミットを図る旨の新たな文が記されており、事実、既出のとおり4年度、5年度の財政投融资は前後の年度から隔絶して2桁の伸びを実現している。その他、「5 財源の重点的かつ効率的配分」では、ほとんど全文過年度と同文なのであるが、「景気」が新たに重点的・効率的配分の対象に加えられている。更に「7 地方財政」もほとんど全文が過年度と同文であるが、新たに「景気に十分配慮しつつ」を加えて節度ある財政運用を要請している。

6年度になると財政状況は一層深刻化し、序文にもそれは強く反映されていて、従前にはみられなかった厳しい文言が盛り込まれた。前段には4年度、5年度に続いて税収動向が厳しい状況である旨の記述があるが、更に6年度にはそれに加えて「平成4年度決算において税収が戦後初めて2年連続して減少し、約1兆5,000億円の決算上の不足を生じ」と決算不足という深刻な事態に陥っ

たことが具体的に示されている。しかし一方では「平成6年度中のできるだけ早い時期に本格的回復軌道に乗せ、平成7年度以降の安定成長を確実にものとしていくことが経済運営の基本」だと中段では述べていて、財政困難の中、財政出動の必要性も高まっていることが示唆されている。

そのための工夫が後段で述べられている。「平成6年度予算及び財政投融资計画は、平成5年度第3次補正予算と合わせ可能な限り景気に配慮するよう努めるとともに、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の発行を抑制する」。この文の前半は、予算編成を担当した細川内閣が、いわゆる越年編成で景気に悪影響が生ずるおそれがあったため、平成5年度第3次補正予算に景気対応的なものをなるべく盛り込んでおき、後続の平成6年度本予算とあわせた15か月予算として切れ目のないように運用して景気を支えようとしたことを指している（実際に平成6年度本予算が成立したのは、6月23日、羽田内閣の下においてであった。）。

興味深いのは後段の「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」という文言である。これまでの編成方針では、単に特例公債依存体質からの脱却とか再び特例公債を発行しないと、単純な用語であったところ、内部ではともかく、一般にはあまり馴染みのない限定的な形容句が特例公債に付けられている。もっとも、特例公債については、いったん依存すると抜け出せない麻薬に例えられ、安易な発行は慎むべきもの、といった評価がむしろ普通のようなのであるが、ここはそうした一般的な警告とはニュアンスが違うようである。実は平成6年度当初予算での公債発行額は13兆6430億円なのであるが、建設公債10兆5092億円のほかに3兆1338億円の発行がある。建設公債でなければ特例公債ということになるが、それが、上記の形容句を呼び起こすことになっている。この公債発行も財政法第4条の特例という意味では特例公債であるが、その根拠は「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」という名称である。この年は税収減が予想されるにもかかわらず、景気対策として所得税等の減税に踏み切らざるを得なかった。それを埋め合わせるために公債発行が必要になる。そのままでは単純な赤字公債となってしまうが、ここでは、公債の償還財源確保のための税制改革を6年内に行うことが定められているのである。したがって、この公債はこれまでの特例公債が中長期的な「財政体質の歯止めなき悪化につながりかねない」性格をもっていたの

と違って、税収を償還財源として確保する（翌年度に償還期が到来する短期国債）のであるから、真性の特例公債・赤字公債ではなくピンク公債だという名前も出たそうである¹⁾が、減税特例公債又はつなぎ国債という名称が定着する。その意味の特例公債は第1次補正予算でも発行され、ここまでは何とか真性の特例公債を避けたいという財政当局の工夫努力は持ちこたえていた。だが阪神・淡路大震災に対応するための第2次補正予算（7年2月24日閣議決定、同28日成立）に至ってピンクならぬ赤字公債発行が避けられないこととなる。5年ぶりの特例公債復活で、その後依存からの脱却の目処が立たないという意味で財政史の一つのエポックとなった。ただし、それは2年物、4年物の中期債であって、近い将来の償還財源論議を不可避とするという意味で、財政当局のぎりぎりの真性赤字公債への抵抗、ピンク指向が示されているようである。

この公債発行を余儀なくした所得税減税、相続税減税が、「記」の「3 税制改正等」に記されているのは当然であるが、それはこれまでみてきたどの予算編成方針にもない減税策なのである。元、2年度は消費税導入の「抜本的な税制改革の円滑な実施」及び「新税制の円滑な定着」、3年度は地価高騰を受けた「土地税制」、4年度は「極力税収を確保する」などが各年度の「3 税制改正等」の柱となっていて、政策減税は6年度を際立って特徴付けているのである。

なお「5 財源の重点的かつ効率的配分」と「7 地方財政」の中でそれぞれ景気に言及されているのは5年度と同様である。また「5 財源の重点的かつ効率的配分」中の補助金の部分で、地方行政について、それまで見当たらない自主性の尊重という語が出てくるのは、細川内閣の地方重視政策の表れかもしれないが、その後の各年度でもそれは受け継がれることになる。

〔注〕

- 1) 篠沢恭助元大蔵省主計局長口述における同席者の発言。

第5章 バブル・好況 ピーク期の予算編成 —平成元～3年度—

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

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

〔注〕

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

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

第1節 平成元年度予算—潤沢な税収—

1 当初予算と潤沢な税収

(1) 税収

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

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

表 1-5-1 一般会計租税及び印紙収入予算額・決算額等

(単位：億円、%)

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

(出所) 大蔵省主計局「予算の説明」及び「決算の説明」各年度版より作成。

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

(2) 大蔵省・財政制度審議会の見解

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

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

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

ておく。

平成元年度予算の編成に関する建議

(1) 財政の基本的課題

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

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

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

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

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

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

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

(2) 平成元年度予算編成に当たっての考え方

①基本的な考え方

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

②公債発行額の減額

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

③一般歳出の抑制

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

④国債の定率繰入れ

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

(3) むすび

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

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

大限努力するよう求めている。

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

（3）公債発行縮減・一般歳出抑制・「隠れ借金」解消努力

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

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

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

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

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

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

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

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

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

〔注〕

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

2 補正予算と税収増・公債発行縮減・「隠れ借金」解消努力

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

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

た。そのために採られた策の一つが、NTT株の売却中止（元年9月）であった。

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

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

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

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

〔注〕

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

第2節 平成2年度予算―特例公債脱却達成―

1 特例公債脱却達成

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

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

れて56、57年度の税収の伸びは鈍化し、59年度目標も実現困難となった。

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

2 税収増の継続—当初予算—

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

個別の税について述べる余裕はないし、それは本シリーズ『第4巻租税』の

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

3 税収減の影—補正予算第1号—

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

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

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

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

4 平成2年度予算を導いた考え方

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

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

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

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

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

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

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

〔注〕

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

5 当初予算歳出の特徴

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

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

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

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

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

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

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

はじめに

第1章 これまでの財政改革の足跡と残された問題点等

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

第2章 特例公債依存脱却後の中長期的財政運営の在り方

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

第3章 今後の中期的財政運営に当たっての目標

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

おわりに

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

財政改革を進めるに当たっての基本的考え方 (平成2年3月 大蔵省)

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

債依存体質からの脱却」という努力目標が達成されたところである。

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

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

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

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

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

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

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

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

に公債依存度を引き下げよう努めることとする。

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

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

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

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

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

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

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

〔注〕

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

7 平成2年度補正予算第1号・第2号—湾岸危機への対応—

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

（1）補正予算（第1号）

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

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

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

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

(2) 補正予算(第2号)

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

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

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

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

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

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

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

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

〔注〕

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

第3節 湾岸危機と日本財政

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

1 湾岸危機と日本の資金拠出¹⁾

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

〔注〕

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

2 資金拠出の根拠

（1）日本の国際的な立場と拠出

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

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

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

(2) 90億ドル拠出

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(3) 戦費の中の日本のシェア

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

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

(100万ドル)

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

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

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

（4） 抛財源確保の手法

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

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

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

(単位：億円)

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

平成3年度予算修正等

(単位：億円)

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

(出所)『国の予算』平成3年度 1086ページ。

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

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

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

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

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

〔注〕

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

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

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

第4節 日米構造問題協議の財政論議

1 協議の開始・進展

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

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

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

なお、90年後半から91年にかけて3回のフォローアップ会合があった。³⁾

両国で貿易と国際収支の調整の上で障害となっている構造問題は多岐にわた

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

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

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

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

〔注〕

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

2 貯蓄投資バランス論議—公共投資を中心に—

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

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

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

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

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

こうした指摘に対する日本側の対応は以下のとおりである。

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

なお貯蓄・投資分野ではないが、この第2回協議概要の中の土地利用分野に

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

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

日本側措置

1 貯蓄・投資パターン

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

(3) 以上を受けてやり取りが行われたところ、概要次のとおり。

(イ) 社会資本整備

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

(ロ) 消費者信用 (省略)

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

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

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

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

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

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

〔注〕

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

3 「公共投資基本計画」と予算編成

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

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

貯蓄・投資パターン

I. 基本認識

1. 経常収支黒字の縮小

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

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

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

2. 社会資本整備の必要性、重要性の確認

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

があることは否めない。

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

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

II. 対応策

1. 平成2年度予算における積極的取り組み

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

2. 今後の積極的な取り組み

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

このため、

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

各年の公共投資の総額と個別分野の具体的な姿は、その時々的情勢に応じ、

この計画の基本をも踏まえて、各年度の予算等において示される。

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

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

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

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

これを上記の430兆円に加えれば、おおむね455兆円となる。

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

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

3. 民間消費：余暇機会の拡大と、消費者信用における弾力化等

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

〔表1省略〕

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

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

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

一方、アメリカは、SIIの結果だけではないであろうし、例えば、憲法の修正に抵抗が元来、希薄であることもあって、それをも含んだ多くの措置を最終報告に盛り込んでいる。詳細を述べる余裕はないが、日本だけが一方的に対応させられたわけではなく、内政干渉に近いかなり際どいところまで日本側も立ち入って財政論を戦わせたことが以下の記録からも示されるであろう。最終報告のアメリカ側の措置は「米国経済の構造問題」と題され、こう書き出されている。「日本政府は、国際収支の調整及び長期的な国際競争力を妨げる米国経済のいくつかの制約を識別し、これら制約を是正するための有益な提案を行った。以下は日本政府により指摘された問題に対処するための米国のイニシアティブのレビューである」。最終報告は、第1回協議で日本側から示された7項目の柱からなっているが、そのうちの一つの貯蓄・投資パターンに、日本の場合と同様に、財政関係が主として記述されている。その詳細は省くとして、そのうちの公的部門の項目のタイトルだけを記すと、「財政赤字削減と政府貯蓄」、「連邦財政赤字」、「予算交渉」、「予算プロセス」、「社会保障基金黒字」、「歳入の増加」、「財政上の安全性と健全性」である。これは、日本の場合と同様に、それまでの協議での議論を踏まえて、日本側の要求への回答として提出されたものである。このときの日本側の指摘、主張を垣間見ることのできる資料として、これらが集約されているといえる、第3回協議での日本側からの政府提案（「貯蓄・投資パターン」分野。政府部門のみ。）を挙げておく。

貯蓄・投資パターン

政策提案

I. 政府部門

1. 社会保障基金

社会保障保全・債務削減基金の創設を、予算教書において提案されている93年度

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

2. GRH法

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

これは、歳出の前倒し等のギミックを用いるインセンティブをなくす効果もある。

3. S&L救済策

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

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

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

4. 増収策

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

5. 予算手続き

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

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

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

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

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

〔注〕

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

第5節 景気転換点の財政—平成3年度予算—

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

彩るもう一つのトピックであった。

〔注〕

- 1) 保田博元大蔵事務次官口述。
- 2) 同上。
- 3) 同上。

1 当初予算の景況観—楽観と警戒感の交錯—

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

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

気に対して経済界は自信を持っておるような状況でありました。¹⁾

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

〔注〕

- 1) 保田博元大蔵事務次官口述。
- 2) 同上。

2 歳出面の特徴

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

共事業関係費もここで採り上げて論ずべき課題を抱えていた。

(1) 国債費

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

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

(2) 地方交付税交付金

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

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

(3) 公共事業関係費

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

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

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

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

(4) 給与改善予備費

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

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

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

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

〔注〕

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

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

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

3 税収と公債収入

(1) 税収

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

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

(2) 地価税新設と消費税の改正

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

(3) 公債発行抑制と「隙間」

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

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

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

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

ば公債金収入の4000億円の減額が実現できた格好にもなっている」。¹⁾

〔注〕

- 1) 保田博元大蔵事務次官口述。

4 予算修正

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

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

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

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

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

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

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

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

〔注〕

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

5 補正予算・決算—成長型予算の転換点—

（1）歳出の特徴

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

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

(2) 税の減収

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

(3) 法人税の大幅減収

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

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

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

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

（4）所得税の地位の上昇

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

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

(5) 有価証券取引税

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

(6) 前年度剰余金全額繰入れと公債追加発行

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

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

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

6 総括と評価—第5章のまとめ—

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

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

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

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

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

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

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

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ことは、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っては、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うまでもない。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財政投融资の大型追加

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资が、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资計画は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资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います。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。といつても成立は平成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。といつても、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 (減税の合計) | △ 0.1兆円 (△ 6.0兆円) |
| 2. 歳出措置 | |
| ①社会保障制度等の歳出増 (注1) (ゴールドプランの見直し等) | △ 0.8兆円 |
| 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%] (平成9年4月1日～) | 16.6兆円 |
| 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す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誘い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。