

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は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、税収の過小見積も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分間であっ

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うことは、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うことは、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は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うことで、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という責務が…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、一般の国民があつた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・政治文書だといつていい。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った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。