

第2部 日本経済の長引く停滞と再生に向けて —1990年代後半の動向—

第1章 バブル崩壊後の停滞と景気回復 —平成7、8年度の分析—

第1節 概観：1990年代後半の経済と政治

1 バブル崩壊後の「失われた10年」

20世紀から21世紀にかけての最後の十数年間、日本経済は再び大きな変動に見舞われた。これは、第2次大戦終戦直後の大混乱、1970年代の2度にわたる石油ショックについて、戦後の日本の経済社会が直面した3回目の試練であったといえよう。その主役は1980年代後半に発生したバブル景気であり、1990年代に入ってからバブル崩壊であった。バブル崩壊に伴い、長引く景気後退に、日本経済は悩みぬくことになる。デフレ、失業が顕在化し、国民生活を取り巻く環境はバブル景気当時の様相を一変し、極めて厳しいものとなった。

第2部で分析する平成7～12年度の6年間は、1995～2000年度とちょうど1990年代後半の時期に当たる。この時期の日本経済はごく簡単に表現すると、バブル崩壊後の長引く経済停滞に喘ぎ、時折景気回復の兆しをみせるもののその力強さに著しく欠けるものであった。

バブル崩壊は平成3年（1991年）に始まったが、その後長く続いた日本経済の低迷は、「失われた10年」あるいは「失われた20年」とも称される時期の始まりを告げるものとなった。

このような低迷する経済状況は、財政金融、税制の動向にも大きな影響を与えた。長引く景気後退から脱出すべく、政府は財政出動あるいは金融緩和と景気対策を繰り返し発動した。とりわけ相次ぐ減税は、制度減税であれ特別減税であれ、日本の税制に歪みをもたらす結果を生んだ。¹⁾と同時に、このような形で実施されたいわゆる財政出動は必ずしも所期の目標であった景気浮揚に有

効でなく、その背後に財政赤字累増という後遺症を残す一因となった。

なぜ、このような財政金融政策による総需要喚起が本来の機能を発揮しえなかったのでしょうか。その主因はバブル崩壊の過程で必然的に生じた資産デフレによる不良債権の累増である。この不良債権問題が解決されない限り、企業も家計も過去の借入返済に追われ、新規に投資増も消費増も起こしえなかった。景気がやっと好転したのは、2000年代に入り小泉純一郎首相による金融再生プログラムが採用された時期からのことである。

しかしこの「失われた10年」といわれる期間中、正確に言えば平成5年10月～平成9年5月と平成11年1月～平成12年11月の2度にわたって景気拡大の局面を実現させている。この状況は、**表2-1-1**に戦後の景気循環を基準日付によってまとめられている。これによると、この2度の景気拡大は戦後第12、13循環の拡張局面に当たるが、それ以前の景気循環と比べると、いくつもの特徴が浮かんでくる。第1に、バブル崩壊直後、平成3年2月から始まった景気下降は32か月と戦後2番目の2年半という長期に及んだ。これはまさに「山高ければ、谷深し」と称される景気循環の格言に沿うものとなっていた。第2に、その後の2度の景気拡大の局面において、そもそも成長率は従来よりはるかに低い。いずれも実質成長率でみて、2.0%、2.4%で、それ以前に比べ非常に低水準である。かつ物価上昇率は減速あるいはマイナス基調で、デフレ傾向下の景気回復であった。第3に、景気後退の局面が実質、名目の両成長率でマイナスとなり、物価上昇率の減速、下落も著しい。これらは1990年代に入ってから景気後退が、いかに深刻であったかを物語っていよう。

2 政治の状況

経済の混乱が継続する中で、政治もまた大きく変化する過程に入っていた。戦後一貫して「55年体制」と称された自由民主党（以下「自民党」）政権も、平成5年8月の非自民8党の連立による細川内閣の誕生により終止符を打つことになった。しかしこの細川内閣もわずか9か月の短命に終わり（平成5年8月9日～6年4月28日）、その後引き続いた羽田内閣も連立政権の組み替えの影響を受け、2か月で退陣することとなった（平成6年4月28日～6月30日）。

第2部で取り上げる1990年代後半の期間は、この羽田内閣の後に登場した村

表 2-1-1 戦後の景気循環

循環	谷	山	谷	拡張局面				後退局面				全循環 期間 (か月)	
				期間 (か月)	成長率(年率平均、%)		期間 (か月)	成長率(年率平均、%)					
					実質GDP	物価		実質GDP	物価	名目GDP	GDP		
第6循環	昭和40年10月 1965年10月	昭和45年7月 1970年7月	昭和46年12月 1971年12月	57	11.5	6.2	18.4	17	3.5	5.1	8.8	74	
第7循環	昭和46年12月 1971年12月	昭和48年11月 1973年11月	昭和50年3月 1975年3月	23	8.0	11.5	20.4	16	△1.5	15.8	14.0	39	
									第1次石油危機不況	3.7	5.6		9.5
第8循環	昭和50年3月 1975年3月	昭和52年1月 1977年1月	昭和52年10月 1977年10月	22	4.9	7.2	12.4	9	第1次石油危機後の景気回復	2.7	3.4	6.2	31
									第2次石油危機不況	3.2	1.3	4.5	
第9循環	昭和52年10月 1977年10月	昭和55年2月 1980年2月	昭和58年2月 1983年2月	28	5.1	3.4	8.6	36	第2次石油危機不況	0.8	1.3	2.2	64
									平成不況	△1.5	△0.7	△2.1	
第10循環	昭和58年2月 1983年2月	昭和60年6月 1985年6月	昭和61年11月 1986年11月	28	3.9	2.4	6.4	17	第2次石油危機後の景気回復	△1.1	△0.9	△2.0	45
									平成不況	2.4	△1.7	0.7	
第11循環	昭和61年11月 1986年11月	平成3年2月 1991年2月	平成5年10月 1993年10月	51	5.1	1.6	6.8	32	平成景気	△1.5	△0.7	△2.1	83
									平成不況	2.0	△0.1	1.9	
第12循環	平成5年10月 1993年10月	平成9年5月 1997年5月	平成11年1月 1999年1月	43	2.0	△0.1	1.9	20	平成不況	△1.1	△0.9	△2.0	63
									平成不況	2.4	△1.7	0.7	
第13循環	平成11年1月 1999年1月	平成12年11月 2000年11月	平成14年1月 2002年1月	22	2.4	△1.7	0.7	14	△1.1	△0.9	△2.0	36	

(注) 1. 名目及び実質GDPは四半期ベース季節調整系列の前期比年率。いずれも、内閣府公表「四半期基準日付」の谷から山(拡張局面)、山から谷(後退局面)の各期中平均。物価は名目GDP/実質GDP×100により算出したデフレーターを利用。
 2. 第11循環まで(～平成5年10-12月期)は1968SNA(平成2年基準)、第12循環以後(平成5年10月(平成5年10-12月期))は1993SNA(平成12年連鎖価格)。

(出所) 内閣府経済社会総合研究所「景気動向指数の改定及び景気基準日付について」(平成23年10月19日)、第11循環まで内閣府経済社会総合研究所「長期週及主要系列 国民経済計算年報—平成2年基準—」(昭和50年～平成10年)、第12循環以後同ウェブページ「四半期別GDP速報(平成23年9月9日公表)」(http://www.esri.cao.go.jp/sna/data/data_list/sokuhou/files/2011/qc112_2/gdmenuja.html)より作成。

山内閣（平成6年6月30日～8年1月11日）の後半の時期と合致する。村山内閣は、自民党、日本社会党（以下「社会党」）、新党さきがけにより3党連立が組まれた、当時の社会党村山富一委員長の内閣であった。先の細川内閣においても、社会党は連立政権の1党として参加していた。しかしながら、村山社会党連立内閣はこの時とは異なる性格のものと考えられた。結局、同内閣は長くは続かず、村山首相は健康上の理由もあり1年半ほどで政権の座から下りることとなった。

その後継者は自民党から選出され、平成8年1月、橋本龍太郎内閣が誕生することとなった。自民党にとっては、平成5年8月の細川内閣誕生以来、わずか2年半という短期間で首班の内閣を復活させたことになる。これ以後、平成21年8月に民主党による政権交代が実現するまで、公明党や自由党等との連立内閣はあったものの自民政権が継続する結果となった。

橋本首相（平成8年1月～10年7月）は、2年半ほど政権を担当し、日本経済の構造改革に関して明確なビジョンを打ち出し実行しようとした。しかしながら、政権2年目に入った後、国内のデフレ・不況の深刻化、そして、アジアの経済危機が起こるなど、内外の課題が浮上した。これらが橋本内閣の退陣の一因となった。平成10年7月の参議院選挙の敗北を受け、橋本内閣は退陣を余儀なくされた。

その後、自民党内の総裁選を踏まえ、小渕内閣（平成10年7月～12年4月）へと引き継がれた。小渕内閣の最大の任務は、前年の平成9年から始まった深刻な景気後退から日本経済をいかに再生するかにあった。このため経済再生内閣と位置付け、果敢に財政出動に打って出た。大盤振る舞いともいえる施策の結果、ある程度の景気回復がもたらされたが、その代償としての財政状況の悪化は著しいものがあった。

そこで小渕首相は財政再建を次の政策目標として掲げたものの、健康を害し、不帰の人となった。やむをえざる結果とはいえ、ここで政策転換ができなかったことはそれ以降の財政危機への途を拓いたものといえよう。

この小渕内閣を承継したのが森内閣であった。小渕首相の死去に伴い、総裁に選出された。ただ、森内閣は、景気の回復が十分にみられない中、約1年間（平成12年4月～13年4月）の短期内閣で終わりを告げた。

この間採用された政策が、国債発行による財政出動を中心とした予算であり、

景気の下支えを狙ったものであった。この結果、財政状況の悪化は更に深刻なものとなった。森内閣は、内閣支持率の低下もあり、1年ほどで退陣するに至った。

かくして1990年代後半の5年間に、村山、橋本、小渕、森と4代続けて首相の交代があり、安定した政権維持とはいえない状況にあったといえよう。1950年代後半から始まった日本の高度成長の一つの要因は、自民党支配下の政治的安定にあったとされ、海外からも広く注目されていた。しかしながら平成5年の自民党政権の崩壊後、政治的に不安定な体制となり、円滑な政策決定の進捗に影響が及んだ可能性は否めない。

3 低成長とデフレ

バブル崩壊後の日本経済の特徴は、低成長とデフレである。バブル阻止の政策発動を総動員した結果、景気は平成3年2月にピークを打ち、それ以後、下降に転じることになる。このバブル崩壊後、日本経済は長引く景気低迷に入り、戦後初めてのデフレ、そして数次に及ぶマイナス成長を経験することになった。この期間は先述のように「失われた10年」と呼ばれるが、実際には10年以上の景気不振が続いている。事実、バブルが崩壊して13年経った平成16（2004）年頃からやっと明るい兆しが見え始めたといえよう。

平成3年2月以降、名目成長率は平成5年10月に反転するまで低下を続けている。この期間が平成に入ってから初めての不況で「平成不況」と称されている。表2-1-2に、バブル崩壊後の名目成長率及び実質成長率がまとめられている。とりわけ実質成長率は平成5、9、10、13年度と4か年にわたってゼロあるいはマイナス成長を記録している上に、平成6年度以降、実質成長率が名目成長率をおおむね連続して上回っている。明らかにデフレ現象の下に日本経済が置かれていたといえよう。

図2-1-1に、この状況をより明確にするために、名目及び実質成長率（GDPの増加率）の推移が描かれている。平成3～14年度の間、名目成長率の方が高いのはわずかに4か年である。とりわけ平成7～12年度間には、平成9年度のみ、辛うじて名目成長率が実質成長率を上回っている。その他の年度は一貫して、実質成長率の方が高く、この「名実の逆転」こそが1990年代後半のデフレ

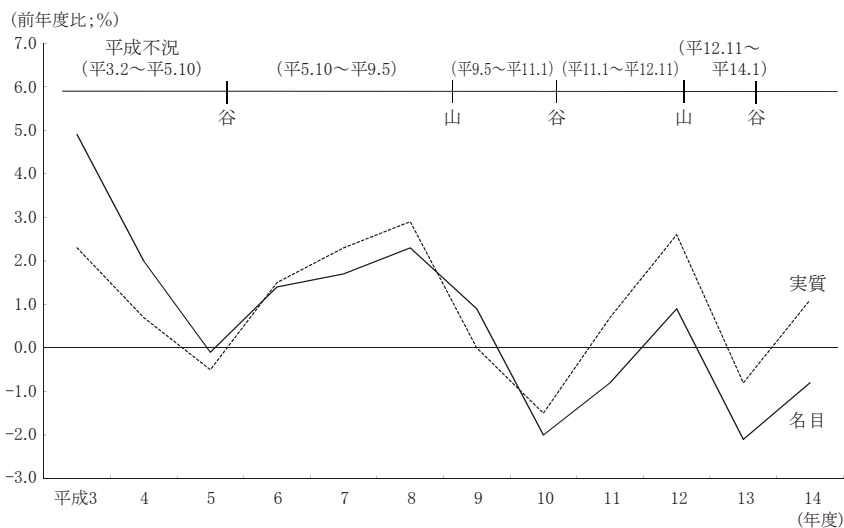
表 2-1-2 景気循環と経済成長率

(単位：前年度比：%)

景気循環		轍3年2月		轍5年10月			轍9年5月		轍11年1月		轍12年11月		
		山	平成不況		谷	山		谷	山		谷		
年度		平成3	平成4	平成5	平成6	平成7	平成8	平成9	平成10	平成11	平成12	平成13	
経済成長	名目成長率 (名目GDP)	4.9	2.0	△ 0.1	1.4	1.7	2.3	0.9	△ 2.0	△ 0.8	0.9	△ 2.1	
	GDPデフ レーター	2.5	1.3	0.3	△ 0.1	△ 0.6	△ 0.6	0.9	△ 0.5	△ 1.5	△ 1.6	△ 1.3	
	実質成長率 (実質GDP)	各年度	2.3	0.7	△ 0.5	1.5	2.3	2.9	△ 0.0	△ 1.5	0.7	2.6	△ 0.8
	平均	0.6			0.9			-					

(注) 1. 景気循環は内閣府が定めた景気基準日付区分第10次改定(平成23年10月19日)に従っている。
 2. 景気循環の名称は便宜上のものである。
 (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) 22ページ、54-55ページ、62-63ページ、66-67ページより作成。

図 2-1-1 名目及び実質経済成長率の推移

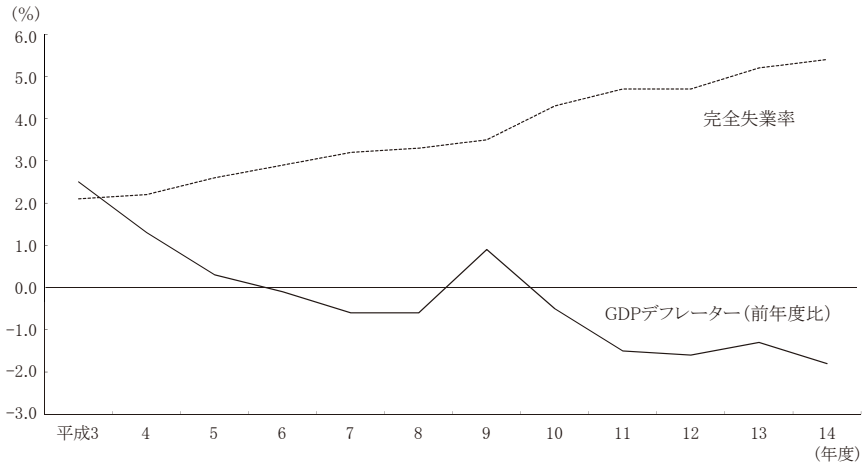


(注) 経済成長率を国内総生産(GDP)の名目、実質の各前年度比でみている。
 (出所) 内閣府経済社会総合研究所『国民経済計算年報』(平成23年版) 54-55ページ、62-63ページより作成。

を象徴している。

この状況は、物価水準と失業率の動向をみるとより明瞭に浮かび上がってくる。図2-1-2には、平成3～14年度の間GDPデフレーターの上昇率(前年度

図 2-1-2 物価水準と失業率の推移



(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) 66-67ページ、総務省統計局『労働力調査年報』(平成22年) 357ページより作成。

比)と完全失業率の変化が描かれている。平成3年から平成4年度にGDPデフレーターの上昇率は低下し、平成5年度も低下が続いて平成6年度以後はマイナスとなっている(平成9年度のみ例外)。平成11年度以降はマイナス1%台となり、完全にデフレの状況となっている。

他方、完全失業率も、バブル崩壊後平成14(2000)年度まで急上昇をみせ、5%水準を超えるに至っている。完全失業率2%台が常態化していた1980年代と比べると、「失われた10年」は雇用状況の悪化が一つの大きな特徴で、社会問題となった。明らかに日本経済は戦後初めてのデフレを伴う長引く景気停滞の状況にあった。1970年代の2度にわたる石油ショックを第1回目とすると、第2回目の経済危機といわれる局面を迎えたのである。²⁾

このような長引く経済不振を受け、日本人の間には1980年代まで日本経済のサクセス・ストーリーに関連して長く保持されてきた“神話”が次第に崩れ去る感情が芽生えてきた。この“神話”とは次の五つから成っていた。

- (1) 日本経済は絶えず成長する。
- (2) 完全雇用がいつも保証される。
- (3) 地価は永久に値上がりする。

- (4) 金融機関はいつも安定している。
- (5) 日本は世界で最も安全な社会である。

しかしながらこの五つの神話は、バブル崩壊後、日本の経済社会において明らかに過去の話となっていた。実質成長率はゼロあるいはマイナスを記録したし、失業問題は次第に深刻化していた。地価の値下がりはずまらず、これが安心・安全を標榜してきた金融機関を大きく変貌させた。また平成7年1月に阪神・淡路大震災（後述）が発生し、同年3月にオウム真理教のサリン事件が起こるなど、日本社会の安全性にも危惧が生じてきた。

〔注〕

- 1) 「このような成長促進ならびに景気刺激目的の政策減税の活用は、公平・中立・簡素の原則から税制を大きく逸脱させることとなった。特定の所得、特定の産業、特定の経済行為を税制上優遇することから、課税ベースは大幅に縮小された。適用を受けられるケースと非適用のケースで税負担は異なり、不公平となり、税制の歪みや『抜け穴』が次第に顕在化していくことになる。」(石弘光『現代税制改革史』2008年1月24日、742ページ)。
- 2) 国内の経済不振が続く一方で、対外的には経済摩擦が増えていた。1990年代初めから国内需要の伸びに対し、純輸出が増えたことに伴い、海外からの批判、とりわけアメリカとの間で摩擦が大きくなってきた。日米の双務的な交渉により、より積極的な拡張政策、規制緩和及び市場開放（通信、金融、保険、建設、農業などの各分野）が要求された。

4 政策面での対応

それではこのように低成長、デフレ不況の継続そしてその間に生じた弱い景気回復力の過程で、政府は政策面でどのような対応をしたのであろうか。1990年代後半の経済動向を分析する上で、財政金融面からの措置が特に重要である。

平成3年にバブルが崩壊した後、振り返ると政府の採るべき政策として二つの選択肢があったと思われる。その一つは、バブルが終息した結果発生した株価及び地価下落による資産デフレから生じた不良債権を、政府主導で強制的に法的処理し、短期的に金融システムの安定性を回復させるやり方であった。もう一つは、財政金融政策による景気を刺激するケインズ政策を通じて、資産デ

フレを解消し、株価や地価の上昇を促して、結果として不良債権を縮小しようとする方法である。

第1の方法は、同じ頃バブルを発生させその崩壊後に不良債権を抱え込んだアメリカ、あるいは北欧諸国などで採用された。ところが、日本政府が採ったのは、第2の選択肢であった。具体的には、財政出動と金融緩和の二つである。その後の経過をみると、出発点において日本は政策上ミスを犯したといえよう。最初に不良債権を強制的な法的処理に訴え、迅速にそれを整理して、その後にケインズ政策による総需要喚起を行えば、もっと有効な政策発動になったはずである。

平成4年度から14年度の間に、政府は財政措置を伴う経済対策を13回も実施してきた。これは国の一般会計の歳出入以外に、財政投融资など「その他」の手段を含めたいわば総合的な景気対策であった。¹⁾ 総需要喚起を直接の目標としたケインズ政策の発動とってよい。この結果は、表2-1-3にまとめられている。11か年で事業規模の総額は約137兆円に達し、平均ではGDPの3.0%近く

表 2-1-3 経済対策の実績：平成4～14年度

	合 計				GDP (2) (兆円)	(1)/(2) (%)
	(1) (十億円)	公共投資増 (十億円)	減税 (十億円)	その他 (十億円)		
平成 4年 8月	10,700	6,250	-	4,450	483	2.2
平成 5年 4月	13,200	7,620	150	5,430	} 483	} 4.0
平成 5年 9月	6,150	1,950	-	4,200		
平成 6年 2月	15,250	4,500	5,850	4,900	489	3.1
平成 7年 4月	2,672	2,219	-	422	} 498	} 3.1
平成 7年 9月	12,810	6,540	-	6,270		
平成10年 4月	16,650	7,700	4,600	4,350	} 503	} 8.1
平成10年11月	23,900	8,100	6,000	9,800		
平成11年11月	18,100	6,800	-	11,300	500	3.6
平成12年10月	11,000	5,200	-	5,800	504	2.2
平成13年10月	1,000	-	-	1,000	} 494	} 0.7
平成13年12月	2,500	2,500	-	-		
平成14年12月	3,000	1,500	-	1,500	490	0.6
合計	136,932	60,879	16,600	59,422		

(注) GDPは名目、年度ベース。

(出所) 各経済対策及び同関連資料(内閣府経済社会総合研究所ウェブ・ページhttp://www.esri.go.jp/jp/prj/sbubble/data_history/data_history_list.html)、内閣府経済社会総合研究所「2007年度国民経済計算(2000年基準・93SNA 1980-2007年)」(同ウェブ・ページhttp://www.esri.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h19/21annual_report_j2.html)により作成。

に及んでいる。とりわけこの11年間に、公共投資の増加は60.9兆円、減税も16.6兆円と大規模になり、政府が財政出動によって低迷が続く日本経済を浮揚させようとした努力が見て取れる。平成5、7、10年度の3か年には、年間で2度の総合的な経済対策を発動させている。平成10年11月に施行された減税額6兆円が、後述するいわゆる恒久的減税であり、平成19年度に全廃されるまでこの巨額な所得税減税が景気刺激の名目で継続されたのである。

このような一般会計に関する公共投資増加、減税の財源は、すべて財政赤字の下で行われた。つまり財政赤字により景気浮揚を図り、その結果税収増を実現させ、当初造出した財政赤字を削減するといったケインズ政策のシナリオであった。

このようなシナリオどおりに事態は進行したのであろうか。換言すると、このような手段によって日本経済を長期低迷から浮上させるのに成功したのであろうか。結論からいえば、バブルの最盛期ならいざ知らず、名目成長率が0～1%の低水準でかつマイナスにまで落ち込んだバブル不況のもとで、税収増による財政赤字削減に成功する可能性は低かったといえよう。図2-1-1から明らかのように、1990年代後半、名目成長率はしばしば実質成長率を下回り、デフレ状況を継続させる結果となっている。

このことはバブル崩壊後、日本において採用されたケインズ政策による財政出動が所期の目標を達成しえなかったということであろう。この見解に対して、政府が一貫した景気拡大策を採用せず、ゴー・ストップ政策を繰り返したからだとの批判もある。前述のように、平成9年の橋本内閣の折の消費税率上げが景気回復に水をかけたという見解もしばしば表明されている。このように政府の対応には一貫していないという問題があったが、しかし1990年代に巨額な財政出動を繰り返しても、本格的な景気浮揚が実現しなかったという事実の方が重要であろう。財政出動は、これ以上景気後退を深刻化させずに、「二番底」になるのを阻止した程度の効果であったといえるのかもしれない。

財政出動と同じように、低迷する日本経済と刺激すべき金融政策もまた、フルに活用された、表2-1-4に平成元～13年の間の金融政策の動向が公定歩合の推移によって示されている。公定歩合はバブル期に連続して引き上げられた後、平成2年8月の6%から平成7年9月には1%を切る0.50%に、平成11年以降は0%にまで引下げが継続して実施された。いわゆるゼロ金利の時代に突

表 2-1-4 金融政策の動向：平成元～13年

日付（年月日）	誘導目標（注1）	
平成元. 5.31	3.25%	金融引締め
平成元.10.11	3.75%	
平成元.12.25	4.25%	
平成 2. 3.20	5.25%	
平成 2. 8.30	6.00%	
平成 3. 7. 1	5.50%	金融緩和
平成 3.11.14	5.00%	
平成 3.12.30	4.50%	
平成 4. 4. 1	3.75%	
平成 4. 7.27	3.25%	
平成 5. 2. 4	2.50%	
平成 5. 9.21	1.75%	
平成 7. 4.14	1.00%	
平成 7. 9. 8	0.50%	
平成10. 9. 9	0.25%	
平成11. 2.12	ゼロ金利政策（注2）	金融引締め
平成12. 8.11	0.25%	
平成13. 2.28	0.15%	
平成13. 3.19	量的緩和	

（注） 1. 誘導目標は、平成7年9月8日までは公定歩合、平成10年9月9日以降は無担保コールレート（オーバーナイト物）の誘導目標金利。また、平成13年3月19日以降は、無担保コールレート（オーバーナイト物）から日本銀行当座預金残高に金融調節の操作目標が変更された。

2. 平成11年2月12日の日本銀行金融政策決定会合において、「無担保コールレートを、できるだけ低めに推移するよう促す」とし、「短期金融市場に混乱の生じないよう、その機能の維持に十分配慮しつつ、当初0.15%前後を目指し、その後市場の状況を踏まえながら、徐々に一層の低下を促す」とされた。この措置は「ゼロ金利政策」と呼ばれた。

（出所） 日本銀行ウェブ・ページ「基準割引率および基準貸付利率（従来「公定歩合」として掲載されていたもの）の推移公表データ一覧」より作成。

入したわけである。そして、平成12年8月のいわゆるゼロ金利解除を経た後、平成13年3月には日本銀行当座預金残高を活用するいわゆる量的調整を行う超金融緩和を実施することとなった。それだけデフレ・不況が「失われた10年」の後半に日本経済の脅威になったということである。

〔注〕

- 1) 係る点で、直接的に景気刺激に結び付く対策がどの程度含まれるのか、しばしば日米間でも議論的になった。後述するようにこれがいわゆる“真水”論争である。

第2節 長引く不況後の弱い景気回復

1 減退した景気回復力

景気循環の基準日付によると、平成5年10月に景気の底を打ち、平成不況は終わりを告げたことになる。しかしながら翌平成6年度の日本経済は必ずしも着実に景気回復に向け始動したわけではない。やはりバブル崩壊後の長引いた平成不況の後遺症が色濃く反映していたというべきであろう。

景気の回復過程に入った頃、急激な円高のデフレ効果が発生し、また平成7年1月には阪神・淡路大震災が発生した。この間の事情を、『平成7年版経済白書』は、冒頭で次のように述べている。

「90年代に入って日本経済はそれまでの反動としてのストック調整に加え、バブルの崩壊、円高等という各種の下振れリスクが顕在化し、戦後最大の長期にわたる調整過程を経験することになった。そして、このような長期にわたる景気調整も93年末にはようやく終わりを告げ、94年の日本経済は回復過程に入った。しかし、そのスピードが緩やかだったところに95年に入って阪神・淡路大震災と急激な円高が生じたため、自律回復への緩やかな移行過程で足踏みがみられている。」(出所)『平成7年版 経済白書』(平成7年8月)

全体を通じてこのような経済状況の下にあった訳であるが、平成6年度の日本経済は先行き不透明で、総じて低迷が続く中で始まった。そこで政府は、前年の平成5年4月に打ち出した総合的な経済対策、同年9月の緊急経済対策に次いで、平成6年に入りその2月に総合経済対策を策定した。また景気に配慮した平成6年度予算を編成し、機動的な経済運営に努めていた。

平成6年2月10日閣議了解された「平成6年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」によると、

「我が国経済は平成6年度中に本格的な景気回復軌道に乗るものと見込まれ、国内総生産の実質成長率は2.4%になる…」

と見通している。

この実質成長率の水準は、前年の平成5年度の0.2%程度よりはかなり高く、着実な景気回復を予測していた。ところが実際には、このような甘いシナリオでは事態は進行しなかった。その後、平成6年度の成長率実績見込みで、後述するように名目1.9%、実質1.7%まで引き下げたがそれでも依然過大な数字であった（参照、表2-1-7）。

つまり、政府の平成7年度の成長率見通しは、民間機関の見通しに比べ高水準であり、その後公表された実績値と比較しても高い予測であった。また、名目成長率が実質成長率を上回るとの見通しは当時、物価の下落を十分予測できず、デフレの進行を見通していなかったといえよう。

先の表2-1-2の実績の数値によると、平成6年度の名目成長率は1.4%、実質成長率は1.5%で、GDPデフレーターはマイナス0.1%と下落となっている。政府見通しによる平成6年度の景気下支えは、明らかに政府支出の増加によるものであった。平成6年度の政府支出の伸びは名目で7.8%と見込まれ、停滞する民間企業設備を支えるものと考えられていた。つまり財政出動の効果が期待されている。

政府の平成6年度に関する当初の楽観的見通しは、年度が始まると次第に厳しいものに変わっていった。この間の事情を当時の経済企画庁調整局の大来洋一審議官は、座談会「景気回復のシナリオを問う」で、平成6年度経済見通しについて、次のように述べている。

「さて景気の現状につきましては、政府の判断は徐々に厳しくなっており、昨年の夏前に持っていた認識をより悲観的な方向へ修正してきている。」

（出所）座談会「景気回復のシナリオを問う」（『ESP』1994年3月号）

そしてその理由として、最近悪化している指標として雇用情勢、依然として良くない指標として消費の低迷、設備投資の更なる減退を挙げている。

参考のために、表2-1-5に需要項目別の対前年度比（実質）を平成元～12年度について実績ベースでまとめている。この数値で見ると、平成6年度の民間最終消費は、2.1%と過去2か年より高いもののまだ本格的な回復に至っていない。一方民間企業設備は、マイナス1.9%とその減少幅を縮小しているも

表 2-1-5 需要項目別の対前年度比（実質）の推移

(単位：%)

年 度	平成元	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
国内	民間最終消費	4.1	5.4	2.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.7	△1.1	0.3	1.1	0.7
	民間住宅	△1.4	5.5	△9.2	△3.0	3.7	7.2	△5.6	13.3	△18.9	△10.6	3.5	△0.1
	民間企業設備	10.7	11.5	△0.4	△6.1	△12.9	△1.9	3.1	5.7	4.0	△8.2	△0.6	7.2
	在庫品増加	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	公的固定資本形成	1.9	4.3	5.7	17.3	9.1	△1.6	7.5	△2.9	△6.3	1.5	△0.6	△7.6
	政府最終消費	2.8	3.8	3.6	2.8	3.3	3.5	3.9	1.7	0.8	2.6	4.1	4.3
	計（国内需要）	5.0	6.1	1.8	0.2	△0.4	1.8	3.1	3.1	△1.1	△1.7	0.7	2.5
対外	輸出	8.5	6.7	5.2	3.7	△0.6	4.9	4.4	7.4	8.8	△3.9	6.0	9.5
	輸入（控除）	15.0	5.4	△0.6	△2.1	0.4	9.8	15.9	10.3	△2.0	△6.7	6.7	9.7
	計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合 計	4.6	6.2	2.3	0.7	△0.5	1.5	2.3	2.9	△0.0	△1.5	0.7	2.6	

(注) 「国内計（国内需要）」には在庫品増加も含む。

(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）より作成。

表 2-1-6 日銀短観の結果（平成6年11月）
主要企業の業況判断

〔「良い」 - 「悪い」回答社数構成比：%、（ ）内は1期前調査時予測〕

		平成5年 11月	6年2月	5月	8月	11月	(予測) 7年3月まで
製 造 業	「良 い」	3	3	4	7	(5) 8	6
	「さほど良くない」	38	38	42	47	(61) 55	67
	「悪 い」	59	59	54	46	(34) 37	27
	D.I.	(△40)	(△51)	(△50)	(△42)	(△29)	
	「良い」-「悪い」	△56	△56	△50	△39	△29	△21
		平成5年 11月	6年2月	5月	8月	11月	(予測) 7年3月まで
非 製 造 業	「良 い」	3	3	3	5	(7) 6	6
	「さほど良くない」	47	48	52	57	(61) 58	67
	「悪 い」	50	49	45	38	(32) 36	27
	D.I.	(△30)	(△41)	(△40)	(△30)	(△25)	
	「良い」-「悪い」	△47	△46	△42	△33	△30	△21

(出所) 日本銀行『企業短期経済観測調査』（平成6年11月）。

の、依然景気回復の妨げとなっているのは明らかである。

同様に、公的固定資本形成もマイナス1.6%と落ち込みが目立っている。過去数年の増加率に比べその減少が顕著であり、財政出動の効果が表れていない。

このような景気回復の足取りが重いことは、表2-1-6に示した日銀短観（企業短期経済観測調査）の平成6年11月の結果からも明らかである。よく用いられる主要企業の景況判断を計るD.I.（「良い」-「悪い」）の指標を見ると、製造業で依然マイナス、つまり「悪い」と判断する企業の割合の方が大きい。平成6年2月に、マイナス56と底を打ったとはいえ、同年11月にまだマイナス29とプラスに転じていない。

また同じような現象は、非製造業のケースでも観察できる。どちらかという、非製造業の方がマイナスの数値はより小さく、製造業よりは景況の悪化は小さかったようだ。ただ製造・非製造の両業種とも、（ ）内の数値よりマイナス幅が大きく、1期前調査時より景況感は悪化している。それだけ本格的な景気回復には至っていない。

2 自律的な景気回復に向けて—平成7年度—

以上述べたように、平成6年度の経済はまだバブル崩壊後の不況が色濃く残り景気回復力も弱々しいものであった。政府は政府支出増並びに所得税減税（後述）による財政出動を図ったが、景気浮揚の効果は限定的であった。

翌平成7年度は、当初から政府主導によるというより内需拡大による自律的な景気回復への期待が高まっていた。『平成7年版 経済白書』も、その第1章で「自律回復を模索する日本経済」と題し、冒頭で次のように述べている。

「(景気の現局面)

我が国経済は、1993年第4四半期に2年半に及ぶ景気後退局面を脱し、緩やかな景気回復基調をたどってきた。この間、1994年前半に円高が一段と進行するなか、設備投資の低迷や従来にはみられない景気回復初期からの輸入急増がマイナス要因に働いたものの、個人消費の下支えと公共投資や住宅建設の増加を主因に、実質経済成長率は93年第4四半期を底に、3四半期連続して前期比でプラス成長

を続けてきた。

こうした現状認識を踏まえ、94年9月の「月例経済報告」(経済企画庁)において、景気判断を低迷基調から「緩やかながら回復の方向に向かっている」との判断に変更したところである。

この最終需要の緩やかな下げ止まりを映じて、低迷を続けてきた設備投資が94年第3四半期に3年ぶりにプラス成長に転じるなど、景気は緩やかな回復基調から設備投資をけん引役とする自律回復局面に向かう前向き動きを示し始めた。

今後は、緩やかな回復傾向にある消費の足取りを確かなものにつつ、設備投資が持ち直しから前年比で増加していくことを通じて景気の自律回復へいかに移行させていくかを模索する状況にあるといえる。

ただし、これまでの最終需要の下げ止まりが限界的には公共投資や住宅建設によってもたらされており、今後についてはこれらの景気浮揚効果がこれまでに比べて小さくなることが予想される。さらに、設備投資が持ち直しから前年比でプラスに増加していくまでには、バブルの後遺症やデイスインフレによる売上の鈍化等もあってしばらく時間がかかるとみられることから、自律回復への足取りは緩慢なものとなることが予想される。」(出所)『平成7年版 経済白書』(平成7年8月)。

事実、「景気の現局面」で分析されている四半期別の実質成長率は、平成5年第4四半期(10-12月期)にマイナス0.5%を底に、その後、それ以降平成6年にかけて、0.4%、0.5%、0.6%と3四半期連続して前期比でプラスの成長に転じていた。¹⁾ 係る点、平成7年度以後、自律的な景気回復が期待されたとしても不思議はない。²⁾

このような事情の下で、政府は平成7年1月20日に、例年のように「平成7年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」を閣議決定した。その中で、「第一は、回復局面にある我が国経済の内需を中心とした安定成長の確保に向け、引き続き内外の経済動向に注視しつつ適切かつ機能的な経済運営に努めることである」と、その基本方針を明確にしている。具体的には、表2-1-7で示してあるように平成7年度の経済見通しを発表しているが、平成7年度の経済成長率について、

「我が国経済は民間需要の回復を中心として、内需中心の安定成長の実現に

表 2-1-7 国内総生産の見通し

	平成5年度	平成6年度	平成7年度	対前年度比増減率	
	(実績)	(実績見込み)	(見通し)	平成6年度	平成7年度
	名目・兆円	名目・兆円程度	名目・兆円程度	%程度	%程度
民間最終消費支出	273.0	282.3	294.2	3.4	4.2
民間住宅	24.2	26.7	27.2	10.2	1.9
民間企業設備	71.9	66.2	68.9	△ 7.9	4.0
民間在庫品増加	1.0	1.0	1.3	3.8	26.0
政府支出	85.9	90.0	93.0	4.7	3.4
最終消費支出	45.0	46.4	47.8	3.1	3.0
固定資本形成	41.1	43.6	45.2	5.9	3.8
財貨・サービスの輸出	43.6	44.1	46.0	1.0	4.3
(控除) 財貨・サービスの輸入	32.9	34.7	37.8	5.4	8.8
国内総生産	466.8	475.5	492.8	1.9	3.6
(同・実質)	-	-	-	1.7	2.8
国民総生産	470.8	479.7	497.5	1.9	3.7
(同・実質)	-	-	-	1.7	2.8

(出所) 経済企画庁「平成7年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(平成7年1月20日閣議決定)。

向かうものと見込まれる。国内総生産の実質成長率は2.8%程度になる…」とやや楽観的な態度を打ち出している。しかしながら、その一方で政府が予測するように自律的な景気回復にすぐには向かわないであろうという見解も出されていた。³⁾

このような政府の経済見通しに対し、民間機関のそれはどのようなものであったろうか。「主要民間機関の95年度経済見通し(平成6年12月28日現在)」(参照: 座談会「平成7年度の日本経済を展望する」(『ESP』1995年3月号))によると、主な機関の名目及び実質成長率の見通しは次のようなものである。

	名目成長率	実質成長率
長銀総研	1.8%	1.7%
日経センター	2.1%	2.1%
野村総研	1.5%	1.2%
三和総研	2.5%	2.0%
三菱総研	2.2%	1.8%

いずれもが、当時、平成7年度経済成長率に関し、民間の方がより低めの見通しを立てている。

ところが、平成7年度に入りその年央に差しかかったころから景気は足踏み

状況に転じてきた。⁴⁾ その背後で実は、平成7年に入ってから外的なショックが二つほど発生していた。一つは先述の阪神・淡路大震災であり、もう一つは急激な円高の進行である。いずれもが、消費・生産・輸出などに少なからざる悪影響を与えている。平成7年4～6月期に入り、個人消費が減速しそれに伴い鉱工業生産も減少に転じ、民間設備投資、輸出の鈍化も目立ってきた。

〔注〕

- 1) この成長率は、経済企画庁『国民経済計算年報』（平成8年版）によるものである。
- 2) 金子孝文（経済企画庁調整局審議官）は、平成7年度の景気展望の座談会でこの間の背景を次のように述べている。

「本日は、日本経済の現状と今後の見通しにつきまして、御議論をお願いしたいと思います。まず、政府の見通しについてですが、ポイントはバブルの調整が済んだかどうかという点です。個人消費については、耐久財が昨年半ばから売れ行きがかなりよくなっていますし、雇用情勢も次第によくなっています。減税の効果もあるので、個人消費は、今年度2.2%、来年度3.3%とみています。

一方、設備投資については、大企業の製造業はバブル期にそれほどリスク許容力は落ちてなかったし、それ以外については、不動産関係を除き次第に改善してきています。機械受注を見ても立ち上がっているし、民間の非住宅の建設受注もこのところ底打ちの気配が見られます。したがって、今回の設備投資は通常言われているような中小企業主導ではなくて、特に大企業製造業主導の形で緩やかに回復し、今年度のマイナス5.8%から、来年度には3.7%になるとみています。

以上から、今年度まで支えてきた政府投資や住宅投資という政府主導による内需から、個人消費や設備投資という民需主導という形で主役が交代し、成長率は今年度の1.7%から来年度2.8%になると考えています。」

（出所） 座談会「平成7年度の日本経済を展望する」（高橋乗宣、吉富勝、金子孝文）『ESP』1995年3月号。

- 3) 高橋乗宣（三菱総合研究所）は、次のような危惧を述べている。

「今の景気の局面について、私は月例経済報告で示されている認識と基本的には変わらないということなんです。それは、つまり回復の方向に向かっているという部分が、かなりいろんなところでうかがえることも事実なんです。しかし、同時にまだ本格的な回復軌道に乗っているとは言えません。部分的にというか、例えば、資本の面でもまだストック調整は一巡しきっていない。雇用調整についても同様の問題があるということも含めて、まだあく抜けというところまでは来ていないというふうに考えております。また、バブルの後遺症の整理と申しますか、金融の面で不良債権をどこまで整理できるかというのが今年の大きなテーマだと思います。」

（出所） 注2)と同じ。

- 4) 係る点、『日本経済新聞』は、平成7年度経済見通しで成長率の下方修正が行わ

れていることを報じている。

「民間調査機関や金融機関が予測している95年度経済見通しで、成長率の大幅な下方修正が相次いでいる。今月下旬に発表した9機関すべての見通しが国内総生産（GDP）の実質成長率を1%以下に修正した。半年前の94年末時点の見通しと比べて1ポイント前後の下方修正。個人消費の低迷が続くうえ、設備投資の増勢が鈍いとの判断で、野村総合研究所は名目GDPが戦後初めて減少に転じると予測している。『95年4-6月期を転機に景気は後退局面に入った』（日興リサーチセンター）との見方も出ている。」

（参考）最近発表された平成7年度経済見通し

（前年度比伸び率、%、△は減、経常黒字は億ドル）

	名目 GDP	実質 GDP	うち 消費	うち設 備投資	輸出等	輸入等	経常 黒字
三菱総合研究所	0.6	0.8	1.4	1.0	3.0	5.1	1,183
安田信託銀行	0.1	0.5	0.5	3.0	3.7	10.5	1,162
日興リサーチ	0.0	0.4	1.1	1.0	4.4	10.5	1,098
安田総合研究所	1.2	1.0	1.7	3.5	4.3	13.0	1,103
明治生命保険	0.2	0.7	1.7	0.8	4.6	9.0	1,182
三井生命保険	0.5	0.6	1.3	1.0	2.5	7.1	1,210
浜銀総合研究所	0.2	0.5	0.9	2.1	6.0	9.6	1,125
野村総合研究所	△0.2	0.4	1.3	△0.3	2.7	8.7	1,211
日本経済研究センター	1.5	0.7	1.8	2.1	3.2	12.7	1,194

（出所）『日本経済新聞』平成7年6月30日朝刊。

3 ミニ景気回復の実現—平成8年度—

日本経済は、前述のように平成7年度まで景気回復のテンポは緩やかで、ゼロ成長に近い低成長が続いていた。それを後述するような各種の経済対策によって、辛うじて下支えしてきたといえよう。民間需要の主導による自律的な景気回復を図ろうとしたが、必ずしもそれほど効果を挙げるに至っていなかった。

平成7年度までの景気回復への足踏みの原因を、『平成9年版 経済白書』は冒頭に次のように述べている。

「日本経済は、景気の谷から3年半を経過し、長さだけでみれば戦後の景気上昇期のうちでもかなり長い部類になろうとしている。しかし回復テンポは緩やかで、特に1995年半ばまではゼロ近い低成長かつ不安定成長であり、ともすれば在庫や生産のミニ調整を余儀なくされ、公共投資、減税、金融緩和等各種経済政策

によって辛うじて下支えされてきた。景気回復過程では本来、在庫調整の終了→生産増→雇用増→家計所得増→消費増→生産増、あるいは生産増→企業収益増→設備投資増→生産増、という好循環が働き、経済は民間需要主導の自律的な回復軌道に乗っていくものである。しかし今次回復局面では、この好循環メカニズムがなかなか動きださなかった。その背景には次のようなものがある。第一に、バブル期の膨大な投資の結果、設備能力、雇用等が過剰となり、調整が行われてきたことである。第二に、バブル崩壊後の資産価格の下落等による財務面の悪化に対応するための企業や金融機関のバランスシート調整が長引いたことである。第三に、円高の急速な進行や国際分業構造の急変化のため、日本の経済・産業構造の将来について不透明感が漂っていたことである。こうして企業は、当面の設備投資や雇用創出にも、また長期的な観点からの物的・人的・技術的な投資にも、慎重になっていた。家計も、経済の先行きへの不透明感や雇用不安等から、支出拡大に慎重であった。要するに、景気回復の好循環のリンクがあちこちでとぎれていたのである。」(出所)『平成9年版 経済白書』(平成9年7月)

ここで指摘されているように、この時期においてもバブル崩壊後3つの過剰(雇用、設備、債務)が企業にまだ色濃く残っていることが分かる。

しかしながら平成8年度に入りとりわけ年度後半の局面を迎えるころから、日本経済にも次第に自律的回復の過程が始まってきた。その状況を、『平成9年版 経済白書』は平成8年度の動向に次いで次のように指摘している(以下は『ESP』における概要紹介)。

「しかしその一方で、景気回復の好循環のリンクが次第につながってきました。第一に、96年夏には在庫調整がほぼ一巡した上、総供給の伸びに対する輸入の寄与が縮小し、最終需要の伸びが生産の伸びに直結するようになったことが挙げられます。第二に、雇用調整が進んで生産の増加が雇用の増加に結びつきやすくなったことです。第三に、雇用情勢の改善が、勤労所得を増加させるとともに、家計の信頼感を改善し、消費の回復を次第に底堅いものに行っていることです。第四に、設備ストック調整の進展、稼働率の上昇、実質金利低下による資本コスト押し下げ効果等により、設備投資が増加しやすい環境が整ったことです。これらが効いて、96年度下期には民間需要主導による自律回復的循環がみられるように

なりました。」(出所) 小島宗一郎「平成9年度経済白書について」(『ESP』1997年8月号) 19-20ページ。

政府は平成8年1月22日に、「平成8年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」を例年のように閣議決定している。これによると、平成8年度の経済運営の方向として、景気回復を確実なものとし中長期的な安定成長につなげるために、次のように述べている。

「景気回復の確実化

民間需要主導の自律的景気回復への移行を速やかに実現すべく、内需拡大を図るとともに、直面する諸課題に的確に対処するため、適切かつ機動的な経済運営に努める。

具体的には、平成8年度予算においても引き続き景気に配慮するとともに、主な施策として、平成7年度と同規模の所得減税を実施するほか、公共投資の推進、住宅投資の促進を図る。同時に、経営安定及び構造改革等を図るための中小企業対策並びに失業なき労働移動や雇用創出の支援等の雇用対策を講ずる。また、金融機関による資金の円滑な供給を図り、不良債権の早期処理に果敢に取り組むとともに、土地税制の見直し等を通じた土地の有効利用の促進等を図る。証券市場の活性化のために税制等の措置を講ずる。さらに、引き続き為替の安定を図るとともに、金融政策を適切かつ機動的に運営する。」

そして表2-1-8に名目国内総生産がまとめられているように、対前年度比増減率で見て平成8年度の民間最終消費支出、民間住宅、民間企業設備を各々、2.7%、2.6%、3.6%と平成7年度より大幅な増加を見込んでいる。また輸出もかなり伸びるものと予想されている。

その反面、政府支出の固定資本形成は名目1.0%とその伸びは非常に低い。この見通しに従うと、まさに民間主導による景気回復が実現し、経済成長率も名目で2.7%、実質で2.5%と、バブル崩壊後初めて2%台の高い成長を期待できる数値となっている。

このように平成8年度は、バブル崩壊後の長引いた不況の後初めて実現した景気回復の兆しであった。しかしながらその後の経過をみると、小規模なもの

表 2-1-8 国内総生産の見通し

	平成6年度	平成7年度	平成8年度	対前年度比増減率	
	(実績)	(実績見込み)	(見通し)	平成7年度	平成8年度
	名目・兆円	名目・兆円程度	名目・兆円程度	%程度	%程度
民間最終消費支出	286.3	289.4	297.2	1.1	2.7
民間住宅	26.2	24.1	24.7	△ 8.3	2.6
民間企業設備	69.6	69.8	72.3	0.2	3.6
民間在庫品増加	0.2	0.7	1.8	347.3	150.7
政府支出	87.0	92.4	94.1	6.2	1.8
最終消費支出	46.2	47.5	48.7	2.7	2.6
固定資本形成	40.6	45.0	45.4	10.8	1.0
財貨・サービスの輸出	44.5	45.1	48.3	1.4	7.1
(控除) 財貨・サービスの輸入	35.2	38.5	42.4	9.5	10.0
国内総生産	478.6	482.9	496.0	0.9	2.7
(同・実質)	-	-	-	1.2	2.5
国民総生産	482.4	487.2	500.7	1.0	2.8
(同・実質)	-	-	-	1.3	2.5

(出所) 「平成8年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(平成8年1月22日閣議決定)。

でいわばミニ景気回復と称してもよい程度であったといえよう。

この景気回復の状況は、日銀短観(平成9年3月)によっても示されている。

図2-1-3に業況判断D.I.の推移が昭和63～平成9年の間、描かれている。大企業のケースで見ると、バブルのピークで製造業52、非製造業57に達したD.I.は、バブル崩壊と共に下落に転じている。そして平成6年まで下降が継続した。しかし大企業、中小企業ともに、明らかに平成6年を境に、D.I.指標は上向きに転じ、平成9年には大企業の一部業種がプラスになっている。

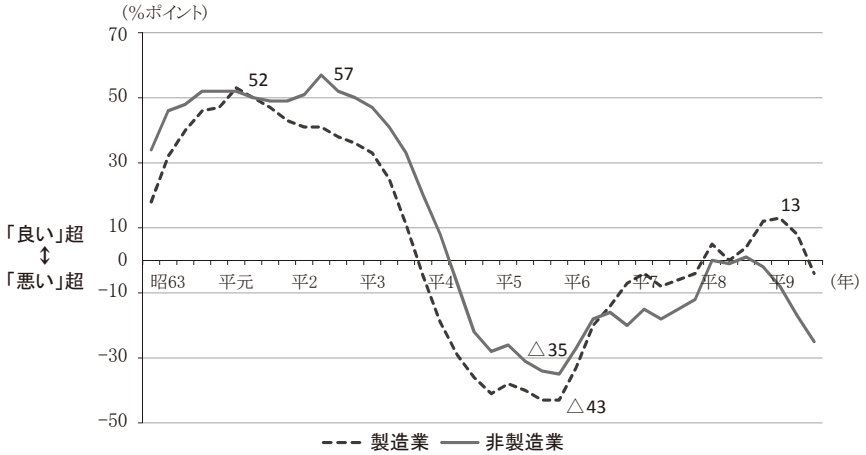
その業種別内訳を、平成8年11月から9年3月の変化幅で見ると、若干の例外を除いて大半の企業で業況は改善している。とりわけ大企業において、鉄鋼、自動車、精密機械などの業種、中小企業において紙・パルプ、非鉄、金属製造、輸送機械などの業種の回復が著しい。いずれも基幹的な産業だけに、日本経済にとって牽引力の役割が期待された。

当時、世界経済の動向はどのように展開していたのであろうか。表2-1-9に、OECDのエコノミック・アウトックにより、アメリカ、ドイツと並んで日本の経済見通しが示されている。実質成長率を見ると、世界の主要先進国は平成7～8年に2～3%の水準を維持している。平成8年に日本の実質成長率は2.0%と見込まれているから、やっと国際的な水準にまで回復してきたといえ

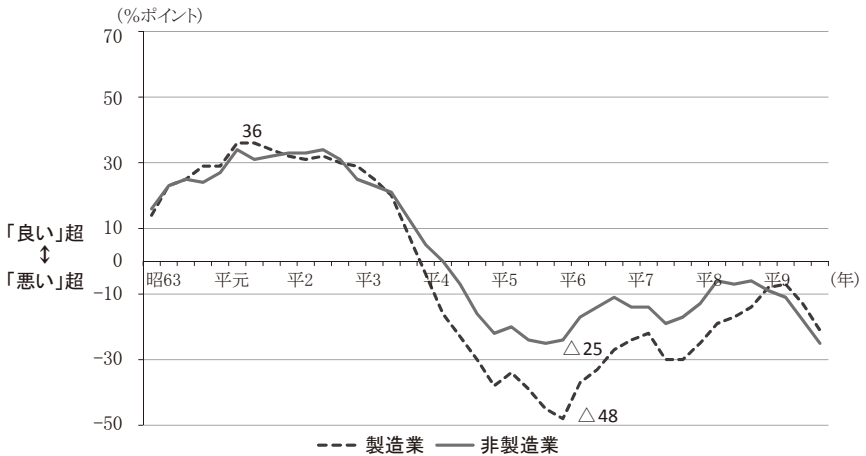
図 2-1-3 日銀短観の結果

業況判断D.I.の推移

(1)大企業



(2)中小企業



(出所) 日本銀行ウェブ・ページ 主要時系列統計データ表「全国短観・判断項目(業況)(四半期)」より作成。

表 2-1-9 OECD経済見通し

(単位：%)

	実質経済成長率 (対前年比)		インフレ率 (対前年比)		経常収支 (対GDP比)		失業率	
	平成7年	平成8年	平成7年	平成8年	平成7年	平成8年	平成7年	平成8年
日 本	0.3	2.0	△0.9	△0.4	2.3	2.0	3.1	3.4
ア メ リ カ	3.3	2.7	1.6	1.7	△2.4	△2.2	5.6	5.7
ド イ ツ	2.1	2.4	2.3	2.0	△0.8	△0.9	9.3	9.3
OECD欧州	2.9	2.6	2.9	2.7	0.8	0.7	10.8	10.5
OECD全体	2.4	2.6	4.1	3.4	△0.1	△0.1	7.8	7.7

(出所) OECD, *Economic Outlook*, (December 1995)より作成。

よう。だが、日本のみインフレ率はマイナスで、デフレが続くと見込まれていた。経常収支、失業率を見ると、ほかの主要先進国の状況より良好であり将来に期待を抱かせるものとなっている。

第3節 政府の政策的対応

1 公共投資基本計画

バブル崩壊後の日本経済の低迷から脱出するために、政府は様々な政策を打ち出した。予算編成で公共事業費を増額したりあるいは税制改革で増減税案を作成したりして財政出動をするほかに、日本銀行を通じて金融緩和の措置も数多く打ち出した。このような一般的な政策発動のほかに、政府は景気対策として「計画」や「対策」を策定し、現下の景気状況をどう判断し、いかなる手段で対処するか、その姿勢も明らかにしている。多くの事項が列挙されたが、景気を持続安定的な回復軌道に乗せることに必ずしも十分有効に機能していたわけではなかった。

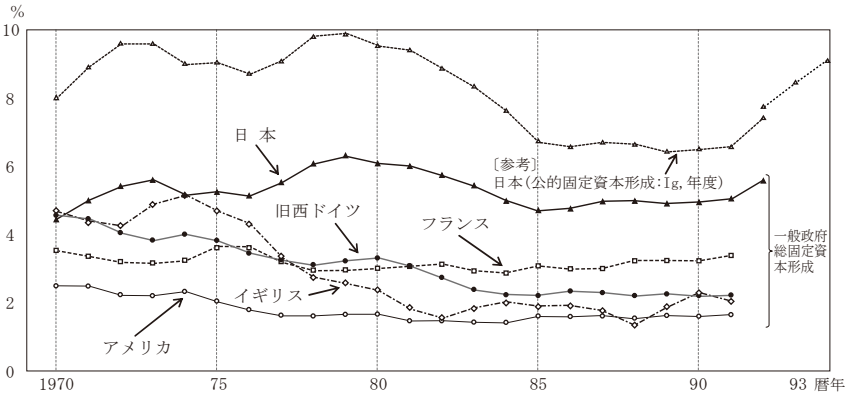
いずれにしる当時の政府の政策的対応がそこから読み取れるので、以下平成7～8年度に関連するこれらのドキュメントを整理しておくことにする。

政府は平成6年10月7日に総額630兆円（うち弾力枠30兆円）の新しい公共投資基本計画を策定し公表した。これは短期的な景気対策という観点より、平成7年度から16年度にかけての10年間、社会資本の着実な整備を図るための指針という性格のものであった。本シリーズの対象期間に、政府がどれだけの公共投資を考えていたかが分かるので、まずこの公共投資計画の内容を簡単に検討しておく。

実は政府は、それ以前に平成2年6月策定の公共投資計画を持っていた。それによれば、平成3年度から12年度までの10年間に、総額430兆円（うち弾力枠15兆円）の規模の公共投資を行う予定であった。しかしながら、この旧計画は策定後4年足らずの期間で見直しが必要となった。その理由は二つある。

第1に、バブル崩壊後長期化した景気低迷のために幾度となく大規模な公共投資の上積みが実施され、旧計画の予測値の変更が必要となったことである。そして第2に、将来の人口高齢化の進捗が本格化する前に、国民が生活の豊かさを実感できるような社会資本整備をする必要があると考えられるようになったためである。この際、将来世代の負担を残さない財源の確保が前提だとされ

図 2-1-4 各国の公共投資（一般政府総固定資本形成）の対GNP比率



- (注) 1. 公的固定資本形成 (Ig) には、一般政府総固定資本形成と公的企業の総固定資本形成が含まれる。
2. 一般政府総固定資本形成の対GNP比率は「National Accounts, Detailed Tables, Volume II, 1970-1982 (OECD, 1984)」及び「同1979-1991 (OECD, 1993)」より。
3. 日本の1986年以前の一般政府総固定資本形成及びIgの対GNP比率は、「国民経済計算年報 (平成5年版経済企画庁編)」より。
4. 日本の1987年以降の一般政府総固定資本形成及びIgの対GNP比率は、「平成4年度国民経済計算 (暦年及び四半期計数) (平成5年12月経済企画庁)」より。
5. 日本の1992年度以降のIgの対GNP比率は、「平成6年度の経済見通しと経済運営の基本的態度 (平成6年3月4日閣議決定)」より。

(出所) 首藤祐司「新しい公共投資基本計画の策定」(『ESP』平成6年12月号) 28ページ。

ていた。

図2-1-4に、公共投資の対GNP比率が国際比較の観点から描かれている。ほかの4か国と比べ、日本の公共投資（一般政府総固定資本形成）の規模は、1970年代以来全体として高水準にある。これは戦前からストックとして社会資本整備がより貧弱で、これに追いつくために戦後一貫して公共投資を重点的に実施したことを物語っている。公的固定資本形成 (Ig) でみると更に水準は高く、1990年代初頭以降、前述の景気対策のために伸びが一段と高まっている。

社会資本の整備水準の国際比較が、表2-1-10に示されている。水道、電話、病院のように既に国際的水準に達している項目もあるが、その一方で下水道、都市公園、道路などその整備水準が大幅に遅れている項目もある。

そして新計画においては、公共投資の配分に工夫が講じられることになった。以下の一文は「公共投資基本計画」(平成6年10月7日閣議了解)におけるもの

表 2-1-10 社会資本整備水準の国際比較

項目	整備水準 指標	単位	日本	イギリス	旧西ドイツ	フランス	イタリア	アメリカ	備考
下水道	普及率	%	(1992) 47	(1990) 96	(1990) 86	(1987) 68	(1980) 55	(1986) 73	建設省調べ
水道	普及率	%	(1991) 95	(1986) 99	(1986) 98	(1986) 99	(1984) 91	-	「管路情報 (No. 26) 1990」
都市公園	1人当たり 面積	m ² /人	(1991) 東京23区 2.6	(1982) ロンドン 25.6	(1984) ボン 37.4	(1984) パリ 11.6	(1973) ローマ 11.4	(1989) ニューヨーク 23.0	建設省調べ
道路	自動車保有台 数当たり高速 道路延長	m/千台	(1992) 99	(1990) 109	(1990) 268	(1991) 281	(1989) 220	(1991) 382	「World Road Statistics, 1992」(IRF)
道路	舗装率	%	(1992) 71	(1990) 100	(1990) 99	(1991) 92	(1989) 100	(1990) 90	「主要国自動車統計1992」 (日本自動車工業会)及び 建設省調べ
鉄道	国鉄複線化率	%	(1989) JR 32.5	(1988) 74	(1988) 42	(1988) 45	(1988) 31	-	「最新世界の鉄道データ 集1990」(湘海外鉄道技 術協力協会編)等
電話	普及率	加入/100人	(1990) 44.3	(1988) 41.4	(1988) 46.3	(1988) 45.2	(1988) 34.9	(1988) 49.0	「世界の電話」(AT&T)等 日本は郵政省調べ
病院	10万人当たり 病床数	床/10万人	(1990) 1,356.5	(1988) 595.2	(1987) 1,102.0	(1987) 1,293.5	(1979) 974.5	(1987) 507.0	イタリアは「World Health Statistics Annual 1983」 (WHO)、他の諸外国は 各国政府資料 日本は「医療施設調査 平成2年」(厚生省)

(注) () は各データの年。

(出所) 「経済改革研究会(平岩レポート・最終報告)」(1993年12月16日)(内閣府ウェブページhttp://www.esri.go.jp/jp/prj/sbubble/data_history/data_history_list.html)より作成。

である。

「公共投資の配分

- (1) 公共投資は、高齢化、情報化、国際化の進展といった社会経済情勢の変化や今後ますます多様化、高度化する国民のニーズに対応し、重点的に配分していく必要がある。

本計画では、前計画の考え方を踏まえ国民生活の豊かさを実感できる経済社会の実現に向けて、下水道、都市公園、廃棄物処理施設、住宅・宅地の整備等の直接的に国民生活の質の向上に結びつくものへの配分の重点化を継続しつつ、この中で、急速な高齢化の進展に対応した福祉の充実を図るとともに、高度情報化等にも適切に対応する。このため、公共投資額のうち生活環境・福祉・文化機能に係るものの割合を60%台前半に増加させるものとする。なお、その他機能に分類されるものの中においても、高齢化、高度情報化等により生ずる新たなニーズへの対応に資するものがあり、これらについても重点的、効率的配分を行う。

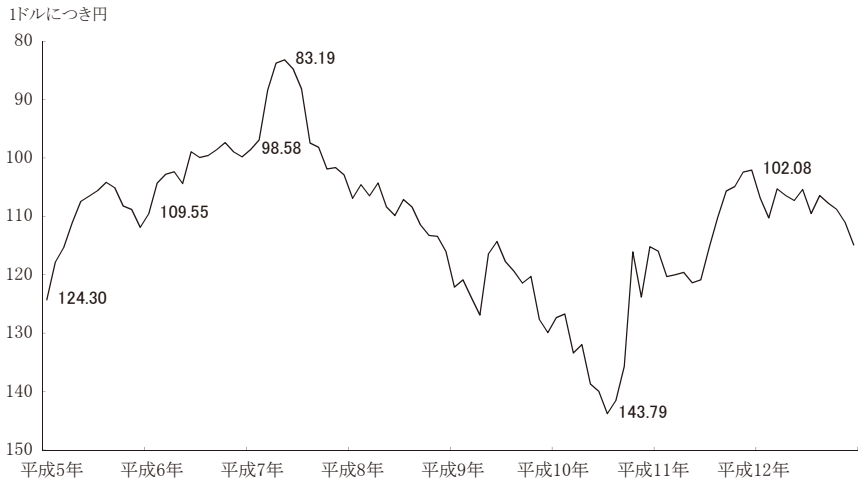
- (2) 地域別配分については、地域の活性化を通じた多極分散型国土の特色ある発展を図ることを基本とし、重点的、効率的配分を行い基礎的条件整備を積極的に推進する。東京圏については、新たな集中を招くことのないよう配慮しつつ、生活環境の改善のための社会資本整備を着実に推進する。』

その結果、具体的な投資額の配分としては、機能別分類で生活環境・福祉・文化の分野により重点的に配分される計画となった。この分野は1981～90（昭和56～平成2）年度で50%台前半、1995～2004（平成7～16）年度で60%台前半とされ、残りの「その他」の配分と比較すると、シフトの状況が良く分かる。

2 緊急円高・経済対策

平成7年度経済は、1月に阪神・淡路大震災の大被害が発生、そして3月以降の急激な円高、また輸出先のアメリカ経済の一時的な減速などにより、年度初めより景気の先行きが若干懸念されるようになった。そこで政府は、平成7年4月14日に経済対策閣僚会議を開き、緊急円高・経済対策を発動することに

図 2-1-5 円ドルレートの変化



(注) 月末。

(出所) 日本銀行『経済・金融データ (CD-ROM)』(2003年版)より作成。

した。

この背景には、平成7年に入ってから対ドルで示した円レートの上昇が急激であった。¹⁾

この動きは、図2-1-5で示されている。平成5～12年の間で円レートの変化を見ると、明らかに平成5年から7年半ばにかけて急速に円高となっている。5年1月に1ドル=124.30円であった円レートは、6年1月に109.55円となり、それ以降7年に入ると1月98.58円、2月96.93円、3月88.38円、4月83.77円、5月83.19円と一貫して上昇を続けている。

このような状況を受け、政府は円高対策のために緊急の経済対策を策定し実施に踏み切ったわけである。平成7年4月14日、経済対策閣僚会議で決定された緊急円高・経済対策の冒頭で、その狙いが次のように示されている。

「最近の急激な為替レートの変動は、緩やかながら回復基調をたどってきている我が国経済の先行きに重大な悪影響を及ぼすおそれがある。

こうした事態に対処するためには、国際通貨市場の安定のために必要な各般の

国際的協調行動の努力を続ける一方で、我が国として自ら緊急にとり得るあらゆる措置をとる必要がある。

このため、政府は、

1. 景気の先行きに生じている不透明感を払拭し、現在の回復基調をより確実なものとするとともに、我が国経済の中長期的発展を確保するため、機動的に内需振興を図ること
2. 現在縮小傾向にある経常収支黒字をさらに大幅に削減するとの強い決意を改めて確認しつつ、市場アクセス改善等を促進するための規制緩和を前倒し実施すること
3. 円高メリットの迅速な浸透を図るほか、円高の被害の大きな企業や雇用者のための対策、経済フロンティアの拡大等の経済構造改革策、金融・証券市場対策、等を拡充すること

を主眼に、以下の通り、緊急円高・経済対策を講ずることとする。』

そしてその内容は、次の四つの柱からなっていた。

まず第1の柱が、内需振興策である。景気の先行きに不透明感が生じてきたことから、それを払拭し景気回復基調をより確実なものにするために、内需振興は非常に重要な施策と位置付けられた。具体的には、

- (1) 平成7年度補正予算の編成
- (2) 公共事業等の積極的施行
- (3) 適切かつ機動的な財政運営
- (4) 公共投資基本計画の実施

の4項目が挙げられている。

このうち(1)平成7年度補正予算の編成では、阪神・淡路大震災の復旧・復興事業が可能な限り盛り込まれ、また円高の影響により厳しい局面に直面している中小企業に対する対策、輸入促進策などに配慮することとされた。同様に、(2)公共事業等の積極的な施行に当たっても、被災地域の実情を踏まえることになっていた。また、(3)適切かつ機動的な財政運営は、具体的な内容には若干乏しいと思われるが、しかしその意図することは、今後の震災復興計画の策定状況や景気回復の動向などを見ながら財政運営を行うということであった。既に述べたように、(4)の630兆円の規模を持つ公共投資基本計画についても、

今般の緊急的な経済対策の中で積極的に促進すべしと位置付けられていた。

第2の柱は、規制緩和の前倒しと輸入促進策であった。円高阻止のためには、経常収支黒字の大幅な削減が必要とされる。このため、市場アクセスを改善するために規制緩和の強化が必要であると、更に輸出促進のために種々な措置を講じるとされた。

規制緩和に関しては、既に閣議決定されていた規制緩和推進計画（平成7年3月31日）を、予算・人員の手立てを講じ、平成9年度までの3か年計画として前倒し実施されることとなった。また市場アクセスの実効性をより発揮させるために、公正取引委員会の組織・人員の機能強化を含めた独占禁止法の運用強化を図って、市場における競争政策をより積極的に展開するとされた。

他方、輸入促進のための具体策として、特に次の2点に言及されている。

- (1) 自動車・自動車部品の輸入促進
- (2) 輸入住宅等の積極的導入

併せて、この輸入拡大のために、金融・税制面でも優遇措置が付け加えられることになった。輸入拡大のためのインセンティブ強化として、政府関係金融機関の輸入関連融資制度の拡充、輸入促進税制の拡充の検討、対日市場アクセス改善のための競争制約的な民間取引慣行の是正なども取り上げられている。

このほか、石油について国家備蓄の前倒し、政府調達分野において内外無差別の原則を立て、外国製品に対し公正な競争の機会を与えることとされた。また国際空港などの建設に関し外国企業の参入機会の拡大を図ることになり、これら一連の措置により輸入拡大を側面から支援することになった。

第3の柱として、円高のメリット・デメリットを受けそれに対する様々な対策を講じ、また経済フロンティアの拡大のための構造改革の推進、金融・証券市場に関する諸施策も付け加えられた。具体的には、次のような三つの措置である。

- (1) 円高差益還元と公共料金の引下げ

これは、円高メリットが国民生活に十分還元されるように、一般輸入消費財の関係業界に価格引下げの要請をしたり、また情報収集を充実させ、その消費者・事業者への提供を強化したりするものである。一方、公共料金については、為替レートの動向に注目し、可能な限りその引下げを図るとされた。具体的には、内外の電話料金、郵便料金、電気・ガス料金、学校給食用輸入牛肉の売渡

価格などの引下げに言及されている。

(2) 円高による影響への対応

急激な円高が進行する中で、経営基盤の弱い中小企業、あるいは農林漁業の分野に対し、政府関係機関を通じて支援をする。また円高などの影響による新たな失業の発生を防ぐために、雇用調整助成金の特例措置を当面継続する。

(3) 経済構造改革の推進

単に内需振興だけでなく、日本経済の将来の展望を切り開くために構造改革を一層加速させる。経済フロンティアの拡大のために、新規事業の育成を図る資金調達、「事業革新法」や「中小企業創造活動促進法」などの円滑実施、研究開発インフラの整備などを図る。またゆとりある国民生活を実現するために、労働時間の短縮も対策とされる。

このほか、構造改革との関連において、対日直接投資の積極的な促進、内外価格差の是正・縮小、企業を取り巻く国際的環境の中での法・制度の調和なども言及されている。

最後に第4の柱が、金融・証券市場に関する諸施策である。この中で最初に上げられているのが、金融機関の不良債権の早期処理である。この時点で、おおむね5年の間に積極的に不良債権の処理を進めたいとしているが、後述するようにそう簡単に解決される問題ではなかった。また証券市場の活性化のために、投資信託改革、店頭登録基準の特例措置、株式の投資単位の引下げなどの措置を講じるとされている。

このほか、円の国際化の推進として、円建取引の推進、アジア諸国の通貨当局との関係緊密化が謳われている。特に円レートの変動リスクに伴う輸出への影響を避けるために、円建取引の推進が強調されている。

〔注〕

- 1) 平成7年5月に大蔵事務次官に就任した篠沢恭助は、当時の状況を次のように述べている。「当時私が持っていました課題は、この大変な円高状況にどう対応していくかということが1つと、それから株安になっておりまして、実体経済も大変不調であると言われておりましたので、株安、あるいは経済対策の問題があり、そしてさらに一番大きな問題としては、不良債権、金融システム不安の問題があったわけでございます」（篠沢恭助元大蔵事務次官口述）。

3 緊急円高・経済対策の具体化とその補強

政府は、平成7年4月に、前述のように緊急に採りうる可能な限りの施策を集め、緊急円高・経済対策を発動した。これを受け平成7年度補正予算が編成され、その中で、緊急円高・経済対策がある程度実現したことになる。既に成立している当初予算もかなり景気に配慮して編成されていたので、政府はその政策的対応としてそれなりに評価して良かったはずである。

しかしながら平成7年度に入ると、政府は景気動向が厳しいと判断し、6月に緊急円高・経済対策の効果を一層高めるために一段の施策を打ち出した。これによって景気の回復基調をより確実なものにしたいとする狙いがあった。¹⁾

具体的には、緊急経済閣僚懇談会が関係大臣や与党の協力を得て、「緊急円高・経済対策の具体化・補強を図るための諸施策」(平成7年6月27日)を策定・公表した。その狙いとして、次の四つの観点に立ち、同対策の一層の推進を図るとしている。

「第一に、景気の先行きに対する不透明感を払拭し、現在の回復基調をより確実なものとするとともに、我が国経済の中長期的な発展を確保するため、機動的に内需振興を図ることが必要である。このため、公共事業等の施行の促進を図るとともに、今年度下期においても必要かつ効果的な予算措置を講じる必要がある。

第二に、経済構造改革を推進し、我が国経済の将来的な発展環境を確立するため、経済フロンティアの拡大等を図るとともに、輸入・対日投資の促進、内外価格差の是正・縮小等を進める必要がある。

第三に、景気の不透明感の高まりにより国民生活に悪影響が生ずることのないよう、雇用の安定の確保、中小企業対策、円高メリットの還元を図る必要がある。

第四に、我が国経済の安定的発展のためには、健全で活力ある金融システムや証券市場の活性化は不可欠であり、このための諸施策を講ずる必要がある。

以上のような観点からの施策を可及的速やかに、かつ果断に推進することにより、我が国経済の回復基調を確実なものとすることを期する。」

基本的な方向性は、その年の4月に策定・公表された「緊急円高・経済対策」と同じであるが、同対策の進捗が示されるとともに、幾つかの点で対策を

一層強化するよう追加的な措置がなされた。

第1に、「内需振興策」に条件付きながら特別減税の継続が加わった。具体的には、「8年度においても、景気が特に好転しない限り、所得税及び個人住民税の特別減税を継続する」と明記されている。

第2に、「経済構造改革の推進」が、2番目の施策として繰り上げられ、そこで新たに「研究開発の強力な推進」として、「政府研究開発費のできるだけ早期の倍増、ポストク人材（博士課程修了者）の活用・支援、インフラの整備、産学官の連携促進及び知的財産の適切な保護強化等を図る」ことが付け加えられた。

第3に、「国民生活に対する円高の影響への対応」の項目が設けられた。その中で特に、(1) 新総合的雇用対策の実施、と(2) 中小企業対策、が取り上げられている。

そして最後に、「金融・証券市場に関する施策」の中で、金融機関の不良債権の早期処理に関連し、「金融システムの安定性確保」が次のように強調されている。

「①金融機関の破綻処理等については、公的資金など公的な関与のあり方を含めて、直ちに検討を開始する。このため、金融制度調査会に『金融システム安定化委員会』を設置する。

②また、同委員会において、預金保険制度の拡充等につき法改正を含めて検討し、次期通常国会を目処に所要の改正法案を提出するよう努める。」

さて問題は、これら二度にわたって実施された緊急対策が、実際にどのような政策として実を結んだかである。経済企画庁は「これまでに実施された主要な政策」（平成7年9月20日）で具体的に検討している。項目ごとにどれだけ具体化されたかがまとめられている。

例えば、「緊急円高・経済対策」で実施が強調されていた円高差益還元に関し、次のような措置を採ったとまとめられている。

(1) 関係業界への円高差益還元要請等

- ① 226の関係業界に対し、文書により円高差益還元等を要請（4月）。
- ② 小売業界に対し、輸入品フェア・円高差益還元セール等の積極的な開

催を要請（4月）。

- ③ 生活関連商品に係る輸入通関価格の公表品目を30品目から50品目に拡大（4月28日）。

(2) 情報収集の充実及び消費者・事業者への情報提供の強化

- ① 円高メリットの浸透状況について緊急に調査（5月）を行い、その結果を閣議に報告（6月2日）。
- ② 物価ダイヤルに「円高差益還元110番」を設置し、苦情・問い合わせの受付等を実施（6月2日）。

また、その後の「緊急円高・経済対策の具体化・補強を図るための諸施策」で、例えば内需振興策の一環として発動された公共事業等の施行の促進に関し、次のように報告されている。

(1) 公共事業等の施行の促進

- ① 公共事業等の施行を促進するために「平成7年度上半期における公共事業等の事業施行等について」を閣議決定（6月27日）。

また、「公共事業等施行対策連絡会議」を開催し（7月3日）、平成7年度当初予算分の公共事業等の上半期の契約率目標（阪神・淡路大震災の被災地域除く）を75.6%とすることを決定するとともに各省庁に対し協力を要請（6月末現在の公共事業の契約率は国52.6%）。

- ② 地方公共団体においても、閣議決定を受け、国に準じた公共事業等の施行促進を図るよう要請（6月27日。6月末現在の公共事業等の契約率は地方43.3%）。

また、地方債許可予定額の枠配分の前倒しを実施（7月7日、28日）。

更に国民生活に対する円高の影響への対応の中で言及されていた新総合的雇用対策の実施については、次のような三つの措置が記されている。

① 新たな失業の防止

改正業種雇用安定法（7月1日施行）に基づき、「特定雇用調整業種」として、9月1日現在、自動車部品製造業等66業種（対象労働者135万3千人）を指定し、援助措置を実施するとともに、円高等雇用対策協議会（9月1日現在47都道府県に設置）及び円高等雇用対策連絡協議会（9月1日現在109地域に設置）を開催。さらに、事業主団体等を通じて雇用情報の収集、提供活動を行う「雇用機会確保支援事業」を8月より実施。

②新規学卒者、未就職卒業者等の就職促進対策の強化

日本経営者団体連盟及び日本商工会議所等に対して、新規学卒者、未就職卒業者等の就職促進を直接要請。また、業種別団体等103団体に対して文書により要請。

そのほか、就職面接会を計画的に全国で実施（9月までに16府県、20会場で実施）するとともに、「大学等新卒者求人一覧表」の早期公開（7月）や、大学等新卒者求人公開・説明会を実施。

さらに、未就職卒業者職場体験プログラム、若年求職者能力開発事業を実施。

③高付加価値分野、新分野創造を担う人材育成の推進

企業のニーズに応じた人材育成を図るため事業主団体向けの説明会を実施（8月末現在延べ84回の説明会を実施）。

このような一連の政府の政策が功を奏したのか、**図2-1-5**の円レートの動向を見る限り、平成7年5月の1ドル=83.19円をピークに円安に転じている。この円安基調は基本的には平成10年中ごろまで継続している。国際通貨市場は複雑な要因が絡むために、この円安傾向に政府の一連の円高対策がどれだけ有効であったかは不明だが、円安に転じたことは日本経済の景気回復にプラスの材料であったといえよう。

〔注〕

- 1) 実は、この頃から景気対策としての公共投資の有効性に関し、疑問が呈されるようになった。例えば、『読売新聞』（平成7年7月20日）の「デフレ症候群3」で次のような解説がなされている。

「だが、公共投資にはかつてほど景気を刺激する効果がなくなっている。政府はバブル崩壊後の92年以降、5回にわたって総額45兆円を超える景気対策を打ち出し、その半分を公共投資に充てた。しかし、それでも、不況脱出の糸口がつかめなかったところに問題がある。

経済企画庁によると、公共投資が国内総生産（GDP）に及ぼす波及効果（乗数効果）は現在1.24だといわれる。1兆円の公共投資をしても1年目のGDPを1兆2千億円押し上げるとどまる。3年目に2.5倍の乗数を確保した高度成長期に比べると、効果は大きく低下した。」

4 経済対策—景気回復を確実にするために—

「緊急円高・経済対策」を4月に打ったものの、平成7年度の日本経済は依然本格的な回復基調とはいえないぐずついた状況であった。そこで政府は、平成7年9月20日に再度、「経済対策—景気回復を確実にするために—」（経済対策閣僚会議）を打ち出した。その狙いは、平成5年10月に景気の谷を迎えたものの景気回復のスピードが遅く、更に7年度に入っても景気の足踏み状態が続いていたため、再度、挺入れをするというものであった。¹⁾ その冒頭で、次のように述べられている。

「これまでの累次の経済対策にもかかわらず景気が十分回復していない理由としては、資産価値の下落が家計、一般企業の負債の負担感を高め、同時に、金融機関の不良債権の増大を招いたことに加え、内外価格差、生産性の部門間格差等の構造的問題の存在や急激な円高があったことがあげられ、これらに対応した適切な施策が求められている。4月の緊急円高・経済対策以降の一連の政策努力や今月8日の公定歩合の引下げ等切れ目のない施策の結果、足元の経済は依然厳しいものの、為替や株式市場に明るい兆候が見られるようになってきている。今こそ的確に、効果的な景気対策を打つべきである。

今後とも、本対策の着実な実施と機動的な経済運営を行っていくことにより、景気に関する効果は一層確実なものとなり、我が国経済の中長期展望が開けることとなろう。」

そしてその経済対策の骨格として、次の三つに重点を置いていた。²⁾

「(対策の骨格)

本対策では、こうした認識の下、次の三つの点に重点をおいて、事業規模として史上最大の総額14兆2200億円にのぼる経済対策を講ずることとした。

第一に、思い切った内需拡大策の実施により、先行き不透明感の払拭と消費者・企業マインドの改善を図り、消費・設備投資の活発化を通じ早期に景気回復を確実なものとする。このため、過去最大規模の公共投資等を確保し、その効率的実施を図るとともに、現下の経済社会情勢に的確に対応するため重点的

な投資等を行うこととする。

第二に、資産価値の下落に伴う諸問題を含め、現在直面している課題の早期克服に努める。土地の有効利用の促進や証券市場活性化策等を進めるとともに、金融機関の不良債権問題についても早期処理が必要である。また、雇用情勢や中小企業の経営環境に対応して適切な対策を講じる。

第三に、中長期的発展に資する日本経済の構造改革を推進するため、研究開発・情報化の推進、新規事業の育成等による経済フロンティアの拡大、規制緩和や輸入・対日投資を促進する。

なお、こうした施策の実施状況や成果に関する情報について総合的に把握し、内外の理解を深めるよう努める。」

ここで重要なことは、総事業規模14.2兆円、その中でも公共投資等事業規模12.8兆円（一部経常経費を含む）とされ、まさに史上最大の景気対策が実施されることとなったことである。³⁾

対策の概要として、次のような具体的な事項が掲げられ、各々に事業規模が示されていた。

対策の概要

1. 思い切った内需拡大

- | | |
|-------------------------------|----------------|
| ① 公共事業の推進 | (4.6兆円) |
| ・ 一般公共事業 | (公団の事業含め3.9兆円) |
| ・ 災害復旧事業 | (0.7兆円) |
| ② 科学技術・情報通信の振興、教育・社会福祉施設等の整備等 | |
| ・ 科学技術・情報通信の振興、研究施設等の整備 | (0.4兆円) |
| ・ 教育・社会福祉施設等の整備、防災対策等の推進 | (0.5兆円) |
| ③ 土地の有効利用の促進 | (3.2兆円) |
| ④ 阪神・淡路大震災復興関連事業等の推進 | (1.4兆円) |
| ⑤ ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策の着実な実施 | (1.1兆円) |
| ⑥ 地方単独事業の推進 | (1.0兆円) |
| ⑦ 住宅投資の促進（住宅金融公庫の融資拡充） | (追加3万戸、0.5兆円) |
| ⑧ 国債・地方債の消化等について財政投融资の積極的な活用 | |

以上の内需拡大のための総事業費は12.7兆円となり、その公共投資等事業規模と一致する。更にこの具体的な措置のほかに、次の二つの項目が付け加えられている。その一つが「直面する課題の克服」として、五点が列挙されている。

2. 直面する課題の克服

- ① 土地の有効利用の促進等
 - ・ 公共用地の取得 (1.2兆円)
 - ・ 民都機構の取得要件緩和と事業規模の追加 (0.5兆円)
 - ・ 地方公共団体等の先行取得 (1.5兆円)
 - ・ 土地税制の総合的かつ積極的な検討
- ② 証券市場の活性化
 - ・ 自己株式の利益消却の場合のみなし配当課税の特例措置【法】
 - ・ 償還期間2週間未満のコマーシャル・ペーパー(CP)の発行の解禁
- ③ 中小企業対策等(貸付規模1.3兆円)
 - ・ 信用補完の充実【法】、債務返済の円滑化・負担軽減及び運転資金支援
 - ・ 新規創業・新分野進出、技術開発等の支援策
- ④ 雇用対策
 - ・ 中小企業が行う人材育成・確保、雇用管理の改善等の事業に対する助成【法】
 - ・ 新規学卒者、未就職卒業者、離職者の就職支援
- ⑤ 金融機関の不良債権問題の取扱い
 - ・ 9月末に問題検討の基本的方向、年内に対応策がまとまるよう取り組む

そしてもう一つが、「経済構造改革の一層の推進」として、同じように次の五点に言及されている。

3. 経済構造改革の一層の推進

- ① 科学技術・情報通信の振興、防災対策等の推進
 - ・ 研究公募型等の研究開発、若手研究者支援等を推進
 - ・ 情報関連技術開発の推進
 - ・ 既存建築物の耐震改修の促進【法】

- ② 新規事業育成策
 - ・新規事業に対する債務保証等の充実及び知的財産権の担保化推進
 - ・特定新規事業者が対象の能力と成果に応じた成功払い報酬制度の導入【法】
- ③ 新産業・生活インフラ整備等の促進
 - ・整備事業対象の追加と純粋民間事業者に対する支援強化【法】
 - ・繊維産業の構造改革に資する新たな生産・流通基盤の構築の支援【法】
- ④ 輸入・対日投資の促進等
 - ・FAZ（フォーリン・アクセス拠点）への輸入関連事業者の集積インセンティブの整備【法】
- ⑤ 規制緩和等の一層の推進
 - ・規制緩和推進計画の改定作業への早急な着手など、規制緩和の着実な実施
 - ・公共料金の見直し（電気・ガス、旅客、電気通信）

このように事業規模が示され、多くの項目が列挙されていたが、その実施に関しては必ずしも保証されるものではなかった。

平成7年9月に打ち出されたこの経済対策も、実際にどう施行されたのか検証する必要があったため、1年後の平成8年10月、「経済対策—景気回復を確実にするために—（平成7年9月20日）の実施状況と今後の見通しについて」が作成された。そこでは、フォローアップということで、具体的に次のような項目が挙げられている。

- (1) 思い切った内需拡大 一般公共事業や災害復旧事業の推進、およびウルグァイ・ラウンド関連経費などの確実な実施等
- (2) 直面する課題の克服 土地の有効利用促進や金融機関の不良債権の処理等
- (3) 経済構造改革の一層の促進 規制緩和の着実な実行等

各項目の実施状況が並べられているが、これらの項目がどの程度、対策の所期の狙いである景気回復に有効であったかについては触れられていない。

〔注〕

- 1) 実は、日本経済の長引く景気停滞には、アメリカも大きな関心を払っていた。

次の記事は当時の状況を伝えている。

【ワシントン11日＝原田亮介】米政府当局者は10日、日本経済新聞記者との会見で、日本の追加景気対策に関し『どれだけ景気の押し上げ効果を伴うか注視する』と述べ、具体的には“真水”（リアルウオーター、国債増発）の規模を重視する考えを示した。さらに『実質金利はなお高く、金利引き下げ余地はまだある』と述べ、追加利下げか市場金利の一段の低め誘導という金融緩和にも期待を表明した。（中略）

米政府内には、日本がゼロ成長近辺の『超低空飛行』を続けていることで①内需拡大が遅れ、黒字減らしの障害になる②株安、金融システム不安を通じて国際金融市場の波乱要因になる③規制緩和も進みにくい一などの点に懸念が強い。今回の米当局者の発言は財政、金融政策、規制緩和などを総動員した本格的なてこ入れを求める『注文』といえる。」

（出所）『日本経済新聞』平成7年8月12日朝刊。

2) 当時の新聞も次のように報道している。

「政府は20日午後、経済対策閣僚会議を開き、総事業費14兆2200億円と実質的に過去最大規模となる『経済対策』を決めた。公共事業を核とする内需拡大、土地流動化、規制緩和策を中心とする経済構造改革が柱。国と地方の財政支出による、いわゆる『真水』部分は約8兆円と最大規模となる。公共投資の追加で景気てこ入れを目指す。対策を受けて政府が編成する95年度第二次補正予算では一般会計歳出を5兆円追加し、財源の一部として2000億円程度の赤字国債を発行する。」

（出所）『日本経済新聞』平成7年9月20日夕刊。

3) 武村正義大蔵大臣は、この点に関し次のように述べている。

「『厳しい財政事情には目をつぶり、清水の舞台から飛び降りる決意で可能な限りの対策を盛り込んだ』。経済対策を決めた20日の閣僚会議後に武村正義蔵相が胸を張った通り、対策には、総事業規模14兆2,200億円、公費の直接歳出分と言える『真水』8兆円など随所に『過去最大』の修飾語がつく。」

（出所）『読売新聞』平成7年9月22日朝刊。

第4節 予算編成

1 阪神・淡路大震災と復興予算

最後に、平成7～8年度の両年度についての予算編成について簡単に触れることにする。既に述べたように、この時期に阪神・淡路大震災が発生しその復興事業のために予算措置が採られたことにより例年とは異なるため、それを別掲する形で議論を進めることにする。

平成7年1月17日に、阪神・淡路大震災が発生した。死者6434人、建物や交通基盤などの物的資産の毀損9.9兆円（兵庫県推計）に上る大災害となった。この国富の毀損の程度は、全国ストックの約0.8%に相当したが、1923年の関東大震災の10.5%や1959年の伊勢湾台風の1.9%という水準は下回った。しかしながら神戸を中心とした地域の生産基盤が一瞬にして失われ、その復旧・復興に多大の労力と資金を要することになった。

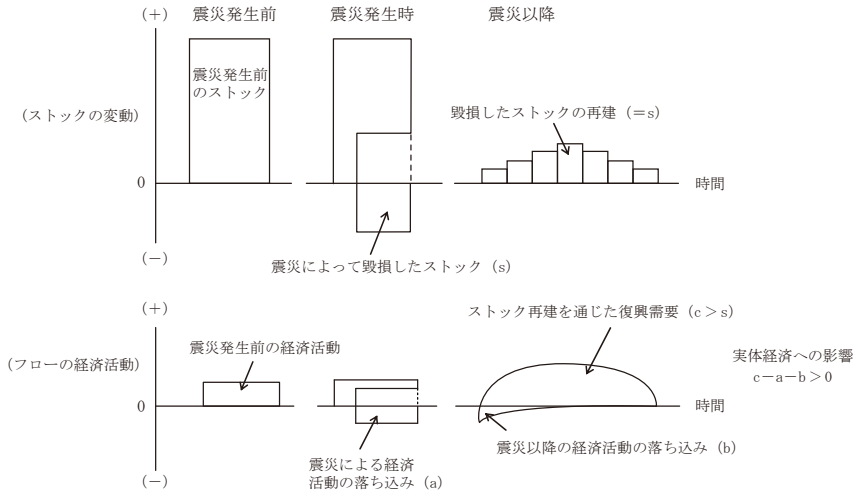
この大震災は、当然のことながら、実体経済に大きな影響を与えることになった。『平成7年版 経済白書』（6～9ページ）は、この影響を次の二つの側面に分けている。

- (1) 被災地域における生産・支出の減少等による経済活動へのマイナスの影響
- (2) 今後中長期にわたって毀損したストックを再建（復興）していく場合の経済活動へのプラスの効果

そして、**図2-1-6**においてこの二つの影響が概念図において、図解されている。「震災によって毀損したストック」(s)は、その後時間をかけ再建される。このストックの再建を上回るだけの「復興による経済活動の増加」(=c, c>s)が復興需要となって生じてくる。実体経済への影響は、このcから更に「震災による経済活動の落ち込み」(a)と「震災以降の経済活動の落ち込み」(b)を差し引いたネットの(c-a-b)によって計られる。

更に『平成7年版経済白書』では、震災前後の主要経済指標（参照、**表2-1-11**）が整理され、数量的に震災の影響を観察できる。確かに震災が発生した直

図 2-1-6 阪神・淡路大震災の実体経済への影響（概念図）



(出所) 『平成7年版 経済白書』7ページ。

後の1月には、実質消費支出、百貨店販売額、チェーンストア売上額、鉱工業生産は被災地である神戸はいうに及ばず、全国でもかなり落ち込んでいる。しかし2月以降は、全国的に震災以前の水準に戻っている。

2月以降も被災地において引き続き消費や生産は落ち込んでいるが、被災地以外の地域での生産代替が迅速に行われ、また消費の自粛モードも弱まったこともあり、全体として震災の影響は次第に軽くなってきている。輸出数量及び輸入数量も2月以降、震災以前の水準に戻っていることから、輸出入についてもほかの港での振替えが進んだと思われる。

そして中長期的には、毀損されたストックを再建するための復興需要が、経済活動を押し上げると期待されていた。このプラスの効果は被害額（名目GDPの約2%）の復元分に加えて、耐震構造の見直しに伴う新規需要といった波及効果もかなり見込まれていた。

当然のこと、この阪神・淡路大震災の復旧・復興に当たり政府も国の一般会計においてかなりの規模の予算措置を採ることになった。具体的には、平成6年度第2次補正及び平成7年度第1次補正で措置された。震災が発生した時点

表 2-1-11 震災前後の主要経済指標の推移

(季節調整済、平成6年10～12月=100)

	平成6年 7～9月	10～12月	平成7年 1月	2月	平成7年 1～2月計
実質消費支出(全世帯)	101.2	100	98.2	98.8	98.5
(前年同期比：%)	(0.5)	(△ 2.2)	(△ 4.2)	(△ 2.7)	(△ 3.5)
うち被災地域	-	-	(△ 25.7)	(△ 9.0)	(△ 18.0)
除く被災地域	-	-	(△ 2.4)	(△ 2.2)	(△ 2.3)
百貨店販売額(店舗調整前)	101.0	100	98.9	99.0	98.9
(前年同期比：%)	(△ 1.6)	(△ 1.3)	(△ 4.6)	(△ 2.5)	(△ 3.7)
うち神戸	(△ 0.9)	(△ 1.3)	(△ 42.9)	(△ 74.5)	(△ 57.1)
除く神戸	(△ 1.6)	(△ 1.3)	(△ 3.5)	(△ 0.5)	(△ 2.2)
チェーンストア売上高	101.2	100	100.3	102.2	101.3
鉱工業生産	98.0	100	99.5	101.5	100.5
輸 出 数 量	98.8	100	90.1	105.0	97.6
輸 入 数 量	97.3	100	97.5	103.1	100.3

(注) 1. 実質消費支出の前年同期比の「うち被災地域」及び「除く被災地域」は、総務庁「家計調査」等により推計。

2. 百貨店販売額及び前年同期比は通商産業省「大型小売店販売統計」により作成。

3. チェーンストア売上高は、チェーンストア協会資料により季節調整を行った。

(出所) 『平成7年版 経済白書』8ページ。

表 2-1-12 平成6年度第2次補正予算

6年度一般会計歳入歳出予算は、今回の予算補正によって次の通りとなる。	災 害 弔 慰 金 等	6,891
歳 出	災 害 廃 棄 物 処 理 事 業 費	34,283
歳 入	災 害 対 応 公 共 事 業 関 係 費	659,355
(百万円)	災 害 復 旧 等 事 業 費	509,588
成立予算額	一 般 公 共 事 業 関 係 費	149,767
補正第2号	施 設 等 災 害 復 旧 費	54,410
追加額	災 害 関 連 融 資 関 係 経 費	91,270
修正減少額	中 小 企 業 等 関 係	63,100
差引額	産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	25,000
改予算額	そ の 他	3,170
今回の歳入歳出の補正の内訳は、次の通りである。	そ の 他 の 阪 神 ・ 淡 路 大 震 災 関 係 経 費	11,960
歳 出 の 補 正	地 方 交 付 税 交 付 金	30,000
(百万円)	合 計	1,022,300
災害救助等関係経費	歳 入 の 補 正	
災害救助費	(百万円)	
災害援護貸付金	租 税 及 印 紙 収 入	△ 602,000
生活福祉資金貸付等補助金	雑 収 入	34,300
	公 債 金	1,590,000
	合 計	1,022,300

(出所) 『国の予算』平成7年度 1073ページ。

で、既に平成7年度当初予算編成が行われていただけに、その後二度にわたり補正予算で対処せざるをえなかった。

表2-1-12に、平成6年度第2次補正予算の内訳が示されている。歳出の補正額は、「災害救助等関係経費」以下、具体的な項目が追加されており、合計1兆223億円となっている。歳入の補正額は、「雑収入」及び「公債金」合わせて1兆6243億円のところ、ここから阪神・淡路大震災の影響などによる、「租税及印紙収入」の減少分6020億円が差し引かれて1兆223億円となっている。財源の不足分の多くは特例公債の発行を含む「公債金」（1兆5900億円）で賄うこととされた。

その詳しい内容については、国会で2月24日に行われた武村大蔵大臣の提案理由説明から明らかである。

平成6年度補正予算（第2号、特第2号及び機第2号）についての
大蔵大臣の提案理由説明要旨（抄）

（衆議院 平成7年2月24日）
（参議院 平成7年2月24日）

平成6年度補正予算（第2号）の大要につきましては、既に、本会議において申し述べたところでありますが、予算委員会での御審議をお願いするに当たり、その内容を申し上げます。

1 最初に一般会計予算の補正について申し上げます。

(1) まず、歳出面におきましては、阪神・淡路大震災等に対応するため、当面緊急に必要となる経費を追加することとし、災害救助等関係経費1,410億円、災害廃棄物処理事業費343億円、災害対応公共事業関係費6,594億円、施設等災害復旧費544億円、災害関連融資関係経費913億円、その他の阪神・淡路大震災関係経費119億円、地方交付税交付金300億円を計上しております。

(2) 一方、歳入面におきましては、今回の大震災により生じた被害を勘案して租税及印紙収入について6,020億円を減額するとともに、その他収入の増加343億円を見込んでなお不足する歳入に対し、やむを得ざる措置として公債の追加発行を行うこととしております。

この公債金の増1兆5,900億円のうち7,794億円が建設公債、8,106億円が特例公債の発行によるものとなっております。特例公債の発行等につきましては、別

途「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案」を提出し、御審議をお願いすることとしております。

(3) 以上によりまして、平成6年度一般会計第2次補正後予算の総額は、歳入歳出とも第1次補正後予算に対し、1兆223億円増加して、73兆4,305億円となっております。(以下略)

この第2次補正予算編成に関し、当時の財政制度審議会（大蔵大臣の諮問機関）の豊田章一郎会長が、大震災という突発事象の発生だけに、その財源調達に当たり建設国債のみならず特例国債の発行も「やむを得ない」としているが、今後とも、国を挙げて財政健全化に向け一丸となって取り組む必要があるとの談話を発表している。¹⁾

その後、平成7年度に入っても引き続き、阪神・淡路大震災の復旧・復興に関し予算措置が採られた。表2-1-13で示されるように、新年度に入りすぐに当初予算が施行されたが、それとは別にすぐに第1次補正予算の編成が始まった。災害関連の予算額は2兆7260億円と前年度の第2次補正額の2倍以上の額で

表 2-1-13 平成7年度第1次補正予算

7年度一般会計歳入歳出予算は、今回の予算補正によって次の通りとなる。	施 設 費 等	153,522
	災害関連融資関係経費	122,454
	そ の 他	54,327
	緊急防災対策費	790,029
成 立 予 算 額	科学技術・情報通信振興特別対策費	320,502
追 加 額	円高対応中小企業等特別対策費	70,274
修 正 減 少 額	輸 入 促 進 関 係 経 費	58,775
差 引 額	規 制 緩 和 関 係 経 費	2,758
改 予 算 額	緊 急 犯 罪 対 策 費	33,792
今回の歳入歳出の補正の内訳は、次の通りである。	国債整理基金特別会計へ繰入	20,647
	地 方 交 付 税 交 付 金	37,760
歳 出 の 補 正	追 加 額 計	2,763,822
(百万円)	地 方 交 付 税 交 付 金	△ 37,760
阪神・淡路大震災等関係経費	合 計	2,726,062
災害救助等関係経費	歳 入 の 補 正	
災害廃棄物処理事業費	(百万円)	
公共事業等の追加	租 税 及 印 紙 収 入	△ 138,000
災害復旧等事業費	雑 収 入	38,062
一般公共事業関係費	公 債 収 入	2,826,000
	合 計	2,726,062

(出所) 『国の予算』平成7年度 1096-1097ページ。

あった。そこで、財源調達のために国債の追加発行額が2兆8260億円と、かなりの規模にならざるをえなかった。

この7年度第1次補正予算について、武村大蔵大臣が国会で次のような財政演説を行い、その内容を説明している。

第132回国会における武村大蔵大臣の財政演説（抄）

（平成7年5月15日）

平成7年度予算につきましては、去る3月22日という早い時期に成立をみ、既に着実な執行がなされているところでありますが、今般、先に決定されました緊急円高・経済対策を受けて、阪神・淡路大震災からの復旧・復興事業等を盛り込んだ平成7年度補正予算を提出することになりました。その御審議をお願いするに当たり、補正予算の概要を御説明いたします。（中略）

（補正予算の概要）

今般提出いたしました平成7年度補正予算の概要について御説明いたします。

1 今回の一般会計補正予算につきましては、歳出面において、ただいま御説明いたしました緊急円高・経済対策の一環として、阪神・淡路大震災等に対応するために必要な経費1兆4,293億円を計上するほか、地震災害等の防止のため緊急に対応すべき事業に必要な経費7,900億円、科学技術・情報通信振興特別対策費3,205億円、円高対応中小企業等特別対策費703億円、輸入促進関係経費588億円等を計上しております。また、最近における新たな種類の犯罪の発生に対応し、捜査・警備体制を緊急に強化するために必要な経費338億円等を計上しております。なお、税収の減少に伴う地方交付税交付金の減額378億円に対し、同額の地方交付税交付金の追加を計上しております。

他方、歳入面においては、租税及印紙収入について阪神・淡路大震災への税制上の対応及び今回の対策に盛り込まれた税制上の措置を実施することに伴う減収見込額1,380億円を減額するとともに、その他収入381億円の増加を見込んでもおお不足する歳入についてやむを得ざる措置として公債の追加発行2兆8,260億円によることとしております。

なお、追加発行する公債のうち2兆2,622億円が建設公債、5,638億円が特例公債となっております。特例公債の発行等につきましては、別途「平成7年度における公債の発行の特例に関する法律案」を提出し、御審議をお願いすること

としております。

この結果、平成7年度一般会計補正後予算の総額は、歳入歳出とも当初予算に対し、2兆7,261億円増加して、73兆7,132億円となっております。(以下略)

これに関し、前回と同じように豊田財政制度審議会会長から談話が公表され、財政体質の一段の悪化を受け、一層の財政改革の推進に向けて政府が一体となって取り組むことが不可欠であること、公債の償還について真摯な検討が必要であること等の所見が示された。²⁾

〔注〕

- 1) 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(会長談話)(平成7年2月17日)が、財政制度審議会から提出されている。
- 2) 平成7年度補正予算編成に関する所見(会長談話)(平成7年5月10日)が公表されている。

2 平成7年度予算編成(当初及び補正)

平成7年度は当初予算のほかに、3度の補正予算が編成された。第1次補正予算は既に述べたように、年度が始まるとすぐに阪神・淡路大震災の復興のために編成されたものである。

平成7年度当初予算編成の作業は、前年の平成6年7月29日の概算要求基準を設け、それに従って8月末までに各省庁から概算要求が提出されることから始まった。前述のように、その後平成7年に入ってから発生した阪神・淡路大震災や急激な円高基調の対策は、平成7年度予算案に盛り込むことはできなかった。このような経済状況の悪化に対する対応は、この予算の成立後に新たに編成された補正予算や翌年度の当初予算で措置されることになった。

そこで平成7年度予算の主たる狙いは、財政再建におかれていた。7年度予算の具体的な編成作業が開始されるのに先立って、平成6年7月28日に財政制度審議会が開催され、鈴木永二会長の「平成7年度予算編成に関する所見」が公表された。

会長所見の主なポイントは以下のとおりである。

「我が国財政は、各般にわたる財政改革の努力と税収の好調に支えられ、平成2年度において16年ぶりに特例公債への依存から脱却したものの、近年景気回復を図るため累次にわたる経済対策を実施した結果、公債残高が急増し、平成6年度末にはついに200兆円を超える見込みとなっている。このため、国債費は歳出予算の約2割を占め、一般歳出が歳出全体の半分程度にしかすぎなくなるなど、構造的に益々厳しさを増している。これに加え、税収の大幅減から、平成5年度決算では、4年度に引き続き、初めて2年連続して決算上の不足が生じるという一段と深刻な事態に直面している。」

そこで重要になってきたのが、概算要求基準、いわゆるシーリングである。この設定のために平成6年7月29日に、「平成7年度の概算要求について」（閣議了解）が公表されている。それによると、「…社会経済情勢の変化に応じて、まず、歳出面において制度の根本にまでさかのぼった見直しや施策の優先順位の厳しい選択を行うなど、従来にも増して徹底した洗直しを行うとともに、税外収入等歳入面においても見直しを行っていくことが必要である。

平成7年度予算においては、以上のような考え方に立ち、公債残高累増体質からの脱却を目指して、歳出の抑制を図り、公債依存度の引下げに最大限の努力を払うなど行財政改革を更に推進するという基本方針の下に、予算編成に取り組むこととし、各省庁が8月末日までに提出する概算要求については、下記の基準により行うものとする。」

具体的には「平成6年度予算における経常的経費の予算額から10%を削減した金額と投資的経費の予算額に5%を加えた金額」というような基準が設定された。この結果、一般歳出の概算要求額は42兆8276億円となり平成6年度予算と比べ1兆9727億円、48%増となった。これに国債費1兆64060億円、地方交付税交付金1兆4711億円などが加わり、要求総額76兆5710億円（対前年度3兆4893億円、4.8%増）となった。

その後、9月から本格的な予算編成作業に入ることになった。ところが概算要求提出後に、人事院勧告の完全実施（1.18%、前年度は1.92%）に伴う給与改善費、年金等へのスライドなどの影響が加わることになった。悪いことに、5

年度決算において税収が3年連続して減少し、初めて2年連続して決算上の不足が生じる事態となった。その後も税収動向が当初より落ち込むと見込まれ、予算編成の査定作業は一段と厳しくなっていた。

このような経緯で進められ、年末の12月19日に次のような「平成7年度予算編成方針」（閣議決定）が公表された。これによって、平成7年度予算案の骨格が明確になった。

平成7年度予算編成方針（抄）

（平成6年12月19日 閣議決定）

我が国財政は、平成6年度末の公債残高がついに200兆円を超える見込みであり、国債費が政策的経費を圧迫するなど、構造的にますます厳しさを増している。これに加え、平成5年度決算において税収が3年連続して減少し、初めて2年連続して決算上の不足を生じるという極めて異例な事態となり、その後の税収動向にも厳しいものが見込まれるなど我が国財政を巡る事情は一段と深刻さを増すに至っている。

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、引き続き健全な財政運営を確保しつつ、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基本的な課題である。

この予算編成方針の閣議決定の翌日12月20日に、大蔵原案が内示された。これは年明け、平成7年1月20日に召集された国会に提出され、審議が始まった。2月27日に衆議院で可決、3月22日に参議院で可決され、平成7年度予算が成立した。

表2-1-14に、平成7年度一般会計歳入歳出予算の概要が示されている。その特徴は、次のようにまとめられよう。

(1) 一般会計予算の規模は、70兆9871億円で前年度に対して、2兆945億円(2.9%)の減少となっている。

(2) このうち、一般歳出の規模は42兆1417億円で前年度に対して、1兆2869億円(3.1%)の増加となっている。

(3) 租税及印紙収入は、現行法による場合、平成6年度予算額に対して410

表 2-1-14 平成7年度一般会計歳入歳出予算の概要

(単位：百万円、%)

		平成7年度 予算額	平成6年度予算額		比較増△減額 (増△減率)	
			当 初	補 正 (第2号)後	当 初	補 正 (第2号)後
歳 入	租 税 及 印 紙 収 入	53,731,000	53,665,000	50,816,000	(0.1)	(5.7)
	そ の 他 収 入	4,658,120	5,773,669	6,124,517	66,000	2,915,000
	国 債 整 理 基 金 特 別 会 計 受 入 金	172,541	172,541	172,541	(△19.3)	(△23.9)
	そ の 他 収 入	4,485,579	5,601,128	5,951,976	△1,115,549	△1,466,397
	公 債 金	12,598,000	13,643,000	16,490,000	(0.0)	(0.0)
	合 計	70,987,120	73,081,669	73,430,517	0	0
歳 出	国 債 費	13,221,300	14,360,242	13,605,591	(△19.9)	(△24.6)
	地 方 交 付 税 交 付 金	13,215,395	12,757,752	12,068,712	△1,115,549	△1,466,397
	一 般 歳 出	42,141,740	40,854,842	42,647,380	(△ 7.7)	(△23.6)
	産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入 等	2,408,685	3,564,065	3,564,065	△1,045,000	△3,892,000
	事 業 分	1,300,000	1,300,000	1,300,000	(△ 2.9)	(△ 3.3)
	償 還 分	1,108,685	2,264,065	2,264,065	△2,094,549	△2,443,397
	計	70,987,120	71,536,901	71,885,748	(△ 7.9)	(△ 2.8)
	平 成 4 年 度 決 算 不 足 補 て ん 繰 戻	-	1,544,769	1,544,769	△1,138,942	△ 384,291
	合 計	70,987,120	73,081,669	73,430,517	(△ 7.9)	(△ 2.8)
					△1,138,942	△ 384,291

(注) 「産業投資特別会計へ繰入等」において、「事業分」には「社会資本整備特別措置法」に基づき平成3年度まで貸付けを受けて実施されていた公共的建設事業のうち、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金額（6年度1,127,459百万円、7年度1,127,459百万円）を含んでいる。また、6年度の「償還分」は「社会資本整備特別措置法」に基づき、公共的建設事業に係る貸付金の償還時において負担または補助することとした金額、7年度は貸付することとした金額である。

(出所) 『国の予算』平成7年度 43-44ページ。

億円増の53兆7060億円になると見込まれるが、税制改正（租税特別措置の見直しや関税率の改正など）の結果、前年度予算額に対し660億円（0.1%）増の53兆7310億円となる。

（4）公債発行額は、前年度を1兆450億円下回る12兆5980億円である。このうち、いわゆる建設公債は9兆7469億円、特例公債は2兆8511億円となる。この特例公債は、「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」の規定により発行されるものである。

平成7年度当初予算は、新年度に入り予定どおり施行された。しかしながら、年度途中の様々な要因により三度の補正予算が編成されることになった。第1次補正予算については、既に阪神・淡路大震災に対する復興予算に関連して述べた。¹⁾

ところがその後、既に述べたように9月に入り景気回復を確実にするために、事業規模14兆2200億円に上る経済対策が決定された。そのために、政府は、補正予算を編成し予算上の措置を講じる必要に迫られてきた。²⁾ このため、平成7年10月4日に第2次補正予算が第134回国会に提出された。そのために武村大蔵大臣は、財政演説においてその狙いを次のように説明している。

「まず、最近の経済情勢と先に決定されました経済対策について申し述べます。我が国経済の現状をみますと、景気は足踏み状態が長引くなかで、弱含みで推移しているところであります。

政府としては、4月の緊急円高・経済対策をはじめとして経済運営には万全を期してきたところであり、この結果、足元の経済は厳しいものの、為替や株式市場に明るい兆候が見られるようになってきております。今般、この機をとらえ、景気回復を確実なものとするため、事業規模として史上最大の総額14兆2,200億円にのぼる経済対策を決定したところであります。」

14兆2200億円の事業規模をもつ経済対策を実施するために、次のような第2次補正を組むことになった。

その内訳

(i) 一般公共事業関係費	1兆5,000億円
(ii) 災害復旧等事業費	5,303億円
(2) 教育・研究・社会福祉施設の整備等	7,112億円
(3) 土地有効利用特別対策費	3,303億円
(4) 阪神・淡路大震災復興対策費等	7,782億円
(5) ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費	5,950億円
(6) 中小企業等特別対策費等	2,701億円
(小計)	4兆7,151億円

この他に、歳出面に追加する経費として

(7) 義務的経費の追加	4,837億円
(8) 住宅・都市整備公団補給金等	1,490億円
(9) その他の経費	1,089億円
(10) 決算調整資金への繰入	5,663億円
(総計)	6兆229億円

この歳出追加額から、財源捻出の一環として修正減少額6976億円（既定経費の節減5476億円、予備費の減額1500億円）を差し引いた5兆3252億円が第2次補正額である。そしてこの追加の大部分4兆7020億円が公債で賄われることになった。その内訳は、4兆4910億円が公共事業関係費等の追加に対応する建設公債で、残り2110億円は特例公債の発行によるものとされた。³⁾

更に平成7年度には、年が明けた平成8年1月に租税及印紙収入の減少が見込まれることから第3次補正予算が編成されている。その減収額は2兆9120億円とされ、その財源として雑収入15.8億円と公債金1兆9060億円が充当されることになった。それにより第3次補正額は第2次補正後予算と比べ、歳出入ともに1兆44億円だけ減額される結果となる。

〔注〕

- 1) 実のところ、この第1次補正予算は、その半分以上が大震災の復興関連経費であったが、しかし、それ以外にも円高対策としての効果も期待されていた。そこでこれに関して、次のようなコメントもなされていた。

「95年度第1次補正予算案が円高対策で効果を上げるかどうかは未知数だ。歳出の内訳を見れば、あくまで阪神大震災の復旧・復興が主力で、円高対策は5千億円にも満たない。科学技術や情報通信など『新分野』予算も思い切った予算配分の変更とは言い難い。連立与党が『目玉』と自賛した赤字国債の活用も、主に税収落ち込み分の補てんや震災のがれき処理などに充てており、財政体質悪化につながりかねない決断をしたわりには力不足の内容だ。」

(出所)『日本経済新聞』平成7年5月11日朝刊。

- 2) 平成7年度第2次補正予算の編成のころより、財政赤字体質が次第に顕在化してきた。マスコミもこの点に触れ、例えば次のように新聞で述べている。

「一方で、国の財政体質悪化への目配りも忘れられない。今回、大蔵省は景気対策を最優先し、赤字国債約2千億円を発行する決断をしたが、償還財源の当てのない赤字国債は、ほぼ6年ぶりに発行した先の1次補正に続いて連続二度目だ。バブル後の不況対策として、今回を含め、計6回、事業規模で66兆円を超える経済対策が実施されることになる。この財源としての国債の発行額は17兆3千億円を超える。しかも、96年度当初予算でも赤字国債の発行が不可避となっているため、すでに先進国中で最悪状態の日本の財政赤字がずるずると拡大する恐れは強い。景気回復の見通しがつけば、直ちに財政再建に取り組むことが重要だ。」

(出所)『読売新聞』平成7年9月22日朝刊。

- 3) 平成7年度第2次補正予算を契機に、国債整理基金特別会計から一般会計に繰り入れられていた5663億円を、一般会計から国債整理基金特別会計に繰り戻すこととした。それは、第2次補正予算では景気対策を優先し、赤字公債を発行し、財政事情が一段と悪化したと同時に、国債整理基金特別会計の資金繰りが非常に厳しくなっており、国債償還財源が将来、枯渇するおそれが生じてきたためである。この繰入れ相当分が、当時「隠れ借金」と称されたもので、赤字公債発行の規模を膨らまさないように会計上繰り入れられたものである。

どの程度の繰入れがあったのか、次の表で主な項目が示されている。この額だけ、会計上、公債発行額が縮小されたことになる。

「今後処置を要する措置」(単位：億円)

平成7年度末累計(見込み)

○国民年金特別会計への国庫負担金の繰入れの平準化	3,569
○地方財政対策の改革による交付税特会借入金(一般会計振替分)	54,422
○地方財政対策に伴う後年度負担	38,725
○日本国有鉄道及び日本国有鉄道清算事業団から承継した債務の償還の延期	6,915
○決算調整資金への繰入れの特例	5,663
○政管健保の国庫補助の繰入れ特例	7,139
○政管健保の棚上げ債務	14,792
○国民年金特別会計への国庫負担金の繰入れの平準化措置に係る特例	4,454

○厚生年金の国庫負担金の繰入れ特例	4,150
○雇用保険の国庫負担の繰入れ特例	600
○自賠責特会からの受入れ	11,200
○日本国有鉄道清算事業団長期債務	約264,000
(出所) 大蔵省作成資料「今後処理を要する措置に関する資料」(平成7年2月)。	

3 平成8年度予算編成(当初、暫定、補正)

平成8年度予算に関しては、当初予算案が前年度内に成立しなかったことから、年度当初から執行されず、ごく短期間暫定予算が組まれ、更に補正予算が1回編成された。

平成8年度当初予算編成の作業は、前年の平成7年8月4日の概算要求についての閣議了解で正式に始まった。これに先立ち、8月3日に財政制度審議会の豊田章一郎会長は、例年どおり、「平成8年度予算編成に関する所見(会長談話)」を公にしている。

そして8月4日に、正式に「平成8年度の概算要求について」を閣議了解している。前年度と同様に、厳しいシーリング枠を設定している。具体的には、「平成7年度予算における経常的経費のうち一般行政経費の予算額から15%を削減した金額、一般行政経費を除く経常的経費の予算額から10%を削減した金額及び投資的経費の予算額に5%…を加えた金額」としている。

その後、概算要求が提出されて以来、査定の作業は順調に進み、平成7年12月19日には予算編成方針が閣議決定された。その主な内容は、次のように示される。

平成8年度予算編成方針(抄)

(平成7年12月19日 閣議決定)

我が国財政は、平成6年度に200兆円を超えた公債残高が平成7年度末には約222兆円に増加する見込みであり、国債費が政策的経費を圧迫するなど、構造的にますます厳しさを増している。これに加え、平成6年度決算において税収が4年連続して減少し、その後の税収動向についても引き続き厳しいものが見込まれるなど我が国財政は容易ならざる事態に立ち至り、特例公債を含む公債発行に依存せざるを得ない状況となってきた。

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、財政の健全化を図り、できるだけ速やかに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基本的な課題である。

この大蔵原案は平成7年12月25日に、平成8年度予算概算として正式に閣議決定され、翌年1月22日から召集された第136回国会に提出された。この間、村山首相の辞任、それを受け継ぐ橋本内閣が1月11日に成立した。これを受け大蔵大臣も、武村正義から久保亘へと引き継がれた。

しかしながら平成8年度当初予算は、審議が難航し平成7年度内には成立しなかった。そのために、平成8年4月1日から5月20日までの間、暫定予算が編成されることになった。暫定予算の歳出規模は11兆6215億円で、これを歳入総額3兆7610億円で賄うとされ、7兆8605億円の歳出超過が見込まれた。歳入のうち、公債発行は2兆6200億円、そして租税及税外収入は暫定予算期間中の収入見込額とされた。不足額の国庫の資金繰りについては、必要に応じて大蔵省証券を発行して調達することになった。この暫定予算概算は、3月26日に国会提出、27日に衆議院、28日に参議院で各々可決され成立をみた。

その後、平成8年度当初予算に関して、国会で審議が進められたが、4月10日の与野党合意で緊急金融安定化資金への財政支出を巡って予算総則に修正が加えられることになった。具体的には、予算総則について緊急金融安定化資金に係る措置として、「第15条」の次に「第16条」として「緊急金融安定化資金の685,000,000千円については、制度を整備した上で措置する」との条文が追加された。この修正を受け、4月11日に衆議院で可決、5月10日に参議院で可決・成立した。

表2-1-15に、平成8年度一般会計歳入歳出予算の概要がまとめられている。

これによると、一般歳出は43兆1409億円であり、これにNTT株式売却収入の活用等による社会資本整備の促進を図るために1兆3000億円、緊急金融安定化資金として6850億円が計上されている。これに国債費と地方交付税交付金が増えられ、一般会計歳出総額は75兆1049億円、伸び率で前年度当初予算比5.8%増となっている。

一方、この歳出を支える歳入のうち、租税及印紙収入は51兆3450億円、税外

表 2-1-15 平成8年度一般会計歳入歳出予算の概要

(単位：百万円、%)

	平成8年度 予算額	平成7年度予算額		比較増△減額 (増△減率)		
		当 初	補 正 (第3号)後	当 初	補 正 (第3号)後	
歳 入	租 税 及 印 紙 収 入	51,345,000	53,731,000	50,681,000	(△ 4.4)	(1.3)
	そ の 他 収 入	2,730,924	4,658,120	5,321,006	△2,386,000	664,000
	国 債 整 理 基 金 特 別 会 計 受 入 金	171,541	172,541	172,541	(△41.4)	(△48.7)
	そ の 他 収 入	2,559,382	4,485,579	5,148,465	△1,927,196	△2,590,082
	公 債 金	21,029,000	12,598,000	22,032,000	(△ 0.6)	(△ 0.6)
					△ 1,000	△ 1,000
歳 出	合 計	75,104,924	70,987,120	78,034,006	(△43.0)	(△50.3)
					△1,926,196	△2,589,083
					(66.9)	(△ 4.6)
					8,431,000	△1,003,000
					(5.8)	(△ 3.8)
					4,117,804	△2,929,082
歳 出	国 債 費	16,375,197	13,221,300	12,856,803	(23.9)	(27.4)
	地方交付税交付金	13,603,826	13,215,395	12,302,115	3,153,897	3,518,394
	緊急金融安定化資金	685,000	-	-	(2.9)	(10.6)
	一 般 歳 出	43,140,900	42,141,740	49,900,068	388,431	1,301,711
	産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入 等	1,300,000	2,408,685	2,408,685	(2.4)	(△13.6)
	事 業 分	1,300,000	1,300,000	1,300,000	999,160	△6,759,168
	償 還 分	0	1,108,685	1,108,685	(△46.0)	(△46.0)
	合 計	75,104,924	70,987,120	78,034,006	△1,108,685	△1,108,685
				(0.0)	(0.0)	
				0	0	
				(-)	(-)	
				△1,108,685	△1,108,685	
				(5.8)	(△ 3.8)	
				4,117,804	△2,929,082	

(注) 「産業投資特別会計へ繰入等」において、「事業分」には「社会資本整備特別措置法」に基づき平成3年度まで貸付けを受けて実施されていた公共的建設事業のうち、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金額（6年度1,127,459百万円、7年度1,127,459百万円、8年度1,128,459百万円）を含んでいる。また、7年度の「償還分」は「社会資本整備特別措置法」に基づき、公共的建設事業に係る貸付金の償還時において7年度は貸付することとした金額である。

(出所) 『国の予算』平成8年度 49-50ページ。

収入（「その他収入」のうちの「その他収入」。）は2兆5594億円である。この結果、公債発行は21兆290億円となり公債依存度は28.0%となる。

平成8年度予算に関して、平成8年12月に第1次補正予算が編成された。そ

の追加額は3兆6184億円で、主たる項目は阪神・淡路大震災復興対策費2945億円、災害復旧等事業費2232億円、緊急防災対策費6472億円、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費3100億円などから成っている。そしてここから既定経費の節減8021億円、予備費の減額1500億円の合計9521億円が差し引かれる。この結果、補正による歳出総額は2兆6663億円となり、これが平成8年度補正の規模となった。

一方、歳入の方では租税及印紙収入（差引増）3910億円、前年度剰余金9041億円などが計上された。その他、公債金では、建設公債1兆6760億円の増、特例公債3337億円の減が計上され、公債依存度は28.8%と当初（28.0%）より若干、上昇することになった。

4 総括と評価—第1章のまとめ—

本章ではまず、筆者の担当する第2部の概要を述べるところから議論を始めた。平成7～12年度は、西暦に改めると1995～2000年度でちょうど1990年代後半の期間に当たる。この間の日本経済の動向を一口でまとめると、バブルの後遺症に悩み、本格的な景気回復をついに達成できなかったといえよう。

1980年代後半に発生したバブルは、实体经济を覆ういわば「泡」と見なされていた。つまりバブル崩壊により「泡」の部分が消えるだけで、当初实体经济には影響がないと考えられていた。ところがこの楽観的な見解は日本経済の長引く停滞が続くと、次第に誤りであることが明確になってきた。

バブル崩壊後も、政府の認識は甘く、いずれ本格的に自律した日本経済の回復が実現可能だと終始楽観的であった。平成4～14年の間に12回もの財政出動を中心とした各種の経済対策を打ったが、低迷する日本経済を浮上させることはできなかった。この間も低成長とデフレが色濃く残る状況が続いた。そして平成5年8月に政治的には自民党による「55年体制」が崩壊し、不安定な政治体制に突入した。分析をする平成7年以降、村山—橋本—小渕—森内閣と相次いで登場したが、軟調な日本経済を成長軌道に乗せるべく採られた対策は、必ずしも十分な効果を上げることができなかった。比較的短期間で首相の交代も、一種「政治不安定」(political instability)ともいえる、日本経済の回復を遅らせる一因となっていた可能性もあった時期であった。

本章の主たるテーマである平成7、8年度の経済動向を見ると、政府の景気見通しは絶えず民間のそれより楽観的であり、日本経済の自律的な回復を期待していた。相次ぐ経済対策を発動しそれを民需にスイッチすることを試みたが、景気回復力は弱くその実現は困難を極めた。このように政府が繰り返し景気対策を発動しても日本経済が本格的に回復できない背景には、バブル崩壊により企業が三つの過剰（雇用、設備、債務）を抱えそれを解消できないという実態があった。とりわけ不良債権の問題は、それ以降も長く尾を引くことになる。政府がこの問題の解消に乗り出すまで、日本経済の低迷は続くことになる。折り悪く平成7年1月に、阪神・淡路大震災が勃発し、またその後急速に進展した円高により、日本経済の回復の足取りは一層重くなった。

政府もこのような事態に政策的に対応するために、平成7年4月に「緊急円高・経済対策」、次いで6月にはこれを補強するために「緊急円高・経済対策の具体化・補強を図るための諸施策」を打ち出した。ところが景気の足踏み状況が依然続いたことから、政府は更に9月に入り「経済対策—景気回復を確実にするため—」を総事業規模14.2兆円（うち公共事業費12.8兆円）という至上最大規模の対策を打ち出した。しかしながら、その内容は各省庁の縦割りが反映され総花的に対策事項が羅列されており、どれだけ所期の景気対策として有効か甚だ疑問であった。事実その後の経過をみると、景気回復を目指し一段の経済対策が策定・発動されており、この危惧が現実のものとなったことが判明する。

平成6年度から平成7年度の時期の予算編成は、例年の編成方針のほかに阪神・淡路大震災の復興や経済対策に備えるものとなった。まず平成6年度第2次補正予算と平成7年度第1次補正予算で復興対策が盛り込まれ、また、14兆円超の規模の経済対策を実施するために、平成7年度第2次補正予算が編成された。

第2章 再度の景気後退に直面して —平成9、10年度の分析—

第1節 自律的な景気回復への期待

1 楽観的な政府経済見通し

平成8年度の日本経済は既に考察したように、景気回復の動きが緩やかであるものの、順調に推移していた。民間需要も堅調さを増しており、それを受け平成9年度は、当初は民間需要中心に自律的な景気回復への基盤が整いつつあると当初は判断されていた。

事実、この当時の座談会で古川彰（経済企画庁調査局内国調査第一課長）は、平成9年に入ってから日本経済の動向を次のように述べている。

「まず、景気動向についてですが、ここは皆さん御案内のとおりなので細々申しませんが、景気回復の好循環と申しますか、生産が増え、雇用が増え、消費が増える。あるいは生産が増え、企業収益が増え、設備投資が増えるという好循環がやっと去年の夏ぐらいから動き出しているということで、去年の10～12月期、今年の1～3月期あたりの高い成長になったということでもあります」（出所）座談会「日本経済の発展基盤の再構築に向けて」（『ESP』平成9年8月号）5ページ。

また、平成9年1月20日に閣議決定された「平成9年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」では、5項目ある基本的態度のうち、「自律的な景気回復の実現」の中で、「民間需要は堅調さを増しており、平成9年度においては民間需要主導の自律的な景気回復を実現する。このため、景気動向を注視しつつ適切かつ機動的な経済運営に努める。また、引き続き為替の安定を図るとも

表 2-2-1 国内総生産、国民総生産の見通し

	平成7年度	平成8年度	平成9年度	対前年度比増減率	
	(実績)	(実績見込み)	(見通し)	平成8年度	平成9年度
	名目・兆円	名目・兆円程度	名目・兆円程度	%程度	%程度
民間最終消費支出	293.5	300.9	310.3	2.5	3.1
民間住宅	24.3	27.2	26.3	12.0	△3.5
民間企業設備	72.3	76.9	82.4	6.3	7.1
民間在庫品増加	1.0	0.9	1.4	(0.0)	(0.1)
政府支出	91.4	92.8	93.9	1.6	1.1
最終消費支出	47.9	49.5	50.3	3.4	1.6
固定資本形成	43.3	43.3	43.6	0.1	0.5
財貨・サービスの輸出	46.4	49.8	52.2	7.3	4.7
(控除)財貨・サービスの輸入	40.3	48.0	50.5	19.0	5.3
国内総生産	488.5	500.5	515.8	2.5	3.1
(同・実質)	-	-	-	2.5	1.9
国民総生産	492.8	506.6	522.2	2.8	3.1
(同・実質)	-	-	-	2.8	1.9

(注) 民間在庫品増加の()内は国内総生産に対する寄与度。

(出所) 「平成9年度の経済見通しと経済運営の基本的態度(平成9年1月20日 閣議決定)」(『ESP』1997年3月号)。

に、金融政策については、内外の経済情勢を注視しつつ適切かつ機動的な運営を図る」と述べられ、政府の公式見解が表明されている。

平成9年度経済見通しにおける国内総生産とその内訳が表2-2-1で各々示されている。これによると、名目成長率(対前年度比増減率。以下同じ。)3.1%程度、実質成長率1.9%程度と見込まれている。実質成長率でみて前年度の2.5%程度より低めに見込んでいるのは、年度前半が消費税率引上げの影響などで景気の足取りは緩やかになると考えられていたためである。

景気の自律的回復のための懸念材料として二つの要因が挙げられていた。一つは、消費税率の引上げと特別減税の打切りによる景気回復へのマイナスの影響であろう。政府支出も前年度の実績見込みと比べ、伸びの鈍化が予想されていた。つまり、財政による景気挺入れの効果が剥落することになっていた。もう一つが、不良債権問題であろう。とりわけ金融機関への悪影響が心配された。

1月20日に閣議決定された政府経済見通しを受け、民間の各種研究機関も平成9年度の経済見通しを作成・公表している。主要な52機関の需要項目別見通しを、表2-2-2で整理してある。実質成長率は機関ごとに最大で2.2%、最小で0.5%まで広がりを見せているが平均で1.4%と、政府経済見通しを下回ってい

表 2-2-2 民間機関による平成9年度実質国内総生産の需要

	平均	最大	最小	(参考)政府 経済見通し	(参考)平成7年度 実質GDPの構成比 (実績): %
				前年度比: %	
実質国内総生産 (GDP)	1.4	2.2	0.5	1.9	100.0
民間最終消費支出	1.6	2.3	0.8	1.5	59.4
民間住宅投資	△ 2.7	6.5	△ 10.7	△ 4.9	4.9
民間設備投資	5.0	8.5	0.5	7.1	16.0
政府最終消費支出	1.3	2.8	△ 2.4	} (政府支出)	9.4
公的固定資本形成	△ 3.6	1.6	△ 11.5		0.1
財貨・サービスの輸出	4.2	6.8	2.4	5.5	12.2
(控除)財貨・サービスの輸入	4.0	7.7	1.6	5.9	11.4

(注) 1. 民間機関の見通しは日本経済研究センター会報(平成9年1月15日)より作成。

2. 平成7年度実質GDPの構成比は「平成7年度国民経済計算」(経済企画庁)。

3. 政府支出=政府最終消費支出+公的固定資本形成+公的在庫品増加。

(出所) 尾原知明「民間機関による来年度経済の見通し」〔ESP〕平成9年3月)71ページ。ただし、政府経済見通しについては、『国の予算』平成9年度1081ページより一部修正している。

る。とりわけ民間設備投資と政府最終消費支出が、民間経済見通しの方でかなり低く見込まれていた。明らかに、政府の方が楽観的な見通しに立ち、自律的景気回復への期待が大きかったといえよう。

平成9年度の成長率を0.7%と見込んでいた野村総合研究所は、その要因を三つ挙げている。¹⁾

(1) 財政金融面からのデフレ圧力が予想される。マクロ・モデルによると、公共投資は一昨年大型景気対策の効果が剥落し、実質成長率への押下げ効果は0.6%と計算される。また、消費税率引上げは0.7%、特別減税廃止は0.2%と各々成長率にマイナスとなり、公共投資減少と増税によって合計1.5%、9年度の成長率を押し下げる。更に医療保険等の社会保障改革が実現すれば、0.2~0.3%の追加的な押下げ効果があろう。他方、低金利のプラス効果は減衰すると見込まれている。企業収益に対する金利負担の低減による押上げ効果は鈍化する。また、低金利と消費税増税前の駆け込みによって支えられた民間住宅の受注減、震災復興需要の剥落もあり、平成9年度の住宅投資は大幅に減少する。

(2) 民間内需中心の自律的回復への移行にも疑問が残る。設備投資は平成8年度で堅調に推移しているが、9年度にはその伸び率の低下が予想される。企業収益の鈍化に加え、稼働率水準は依然低く、更に潜在的な資本のストック調

整圧力も残っている。一方、個人消費も増税のマイナス効果に加え、家計の所得・雇用環境が楽観を許さない状況にある。

(3) 平成9年に入ってから円安・株安の傾向が日本経済に更なる悪影響をもたらしかねない。円安は9年度の成長率を約0.5%押し上げる効果をもつ。しかしながら、大幅な国内需給ギャップの存在から国内物価は続落しており、円安局面で生じる輸入価格や原材料価格の上昇によって企業収益の足枷になるマイナス効果も考えられる。他方、株価下落は企業の投資マインドを悪化させ、設備投資に悪影響を与える。また、この株安により金融機関の含み益が減少し、金融機関の行動が更に慎重化し、銀行の融資が伸び悩むおそれも生じてくる。

このような見解が、当時の代表的な政府経済見通しに対する民間の懸念であった。その後の経過を見ると、事実このような懸念が該当していた。

〔注〕

- 1) (出所) 神宮健「牽引役不在の来年度経済」(『ESP』1997年3月号)。

2 予想外の景気停滞—平成9年度—

このように政府経済見通しは非常に楽観的であったが、平成9年度の日本経済は実際にはどのように推移したのであろうか。第1章の表2-1-2でみると、平成9年度の名目成長率は0.9%、そして実質成長率はゼロに落ち込んでいる。表2-2-1で示した政府の経済見通しの名目3.1%程度と実質1.9%程度を大幅に下回ったことになる。

なぜ、このように経済見通しが大きく狂ったのであろうか。平成10年度の『経済白書』は、この間の事情を次のように述べている。

「1997年度は、自律回復過程への復帰が挫折して景気が足踏みし、停滞状態になった年である。税負担増やある程度の駆け込み需要の反動により『97年度前半は景気の足取りが緩やかになる』ことは、政府の経済見通しでも織り込んでいたが、影響は予想以上に大きく現われた。とくに96年度末の駆け込み需要は政府の予想を大きく上回り、その反動減も大きかった。その状況からは回復に向かったが、テンポは緩慢だった。さらに、秋口から生じた株価の下落、そして複数の金

融機関破たんによる金融システムへの信頼低下等が、家計や企業の心理を悪化させ、回復を頓挫させた。アジア通貨・経済混乱も先行き不透明感の強まりを増幅した。現在景気は停滞を続け、厳しさを増している。」

この中で、税負担増の影響が予想以上に大きく現れたこと、そして金融機関の破綻とアジアの経済危機が予期しない形で日本経済を直撃したことが指摘されている。平成9年度が進捗するにつれ、このような現象から予想外の景気停滞が顕在化する。この状況を、日銀短観によって観察してみよう。表2-2-3に、平成9年6月の主要企業に関する結果が示されている。景況判断D.I.の動きで見ると、景気の落込みはまだ明確に現れていない。製造業でみるとマイナス1%ポイントの1期前予測に反して、プラス7%ポイントと景気は好転している。個別の業種ごとに見ると、とりわけ一般機械、自動車、精密機械などの加工業種が、繊維、紙・パルプ、化学などの素材業種より好調である。他方、建設、不動産、商社などの非製造業の方は、必ずしも楽観的な見通しではない。

表 2-2-3 日銀短観の結果 (平成9年6月)
主 要 企 業

(「良い」% - 「悪い」% : %ポイント (D.I.: Diffusion Index)、() 内は1期前予測)

	平成9年3月	平成9年6月	3→6月変化幅	平成9年9月 まで(予測)	6→9月変化幅
	製 造 業	(△1) 2	(△1) 7	+5	8
素材業種	△4	(△6) 2	+6	2	0
加工業種	8	(2) 11	+3	13	+2
非 製 造 業	(△1) △6	(△7) △7	△1	△4	+3

(出所) 日本銀行「企業短期経済観測調査」(平成9年6月) (『日本銀行月報』1997年7月号) 38ページより作成。

6月段階の景気動向はまだ懸念される状況ではなかったが、半年後の平成9年12月ごろになると景気悪化が明確となってくる。表2-2-4に、同じように日銀短観の主要企業に対する結果が示されている。景況判断D.I.は、製造業で事前予測のプラス1%ポイントから一挙にマイナス11%ポイントに落ち込み、ほとんどの業種見通しがかなり悪化している。この状況は非製造業の方がより鮮

表 2-2-4 日銀短観の結果（平成9年12月）

主 要 企 業

（「良い」-「悪い」：%ポイント（D.I.）、（ ）内は1期前予測）

	平成9年9月	平成9年12月	9→12月変化幅	平成10年3月 まで(予測)	12→3月変化幅
製 造 業	(8) 3	(1) △ 11	△ 14	△ 15	△ 4
素 材 業 種	△ 3	(△ 7) △ 18	△ 15	△ 21	△ 3
加 工 業 種	8	(9) △ 3	△ 11	△ 9	△ 6
非 製 造 業	(△ 4) △ 15	(△ 8) △ 20	△ 5	△ 22	△ 2

（出所）日本銀行「企業短期経済観測調査」（平成9年12月）（『日本銀行月報』1998年1月号）12ページより作成。

明で、事前予測のマイナス8%ポイントを、マイナス20%ポイントへと大幅に修正が生じている。

実は中小企業の方が、景気に対する判断はより深刻であった。製造業でみて、主要企業がマイナス11ポイントであるのに対し、中小企業はマイナス21ポイントであり、非製造業ではマイナス25ポイントと中小企業の方がマイナス幅で5ポイントも多く、景気の冷え込みを訴えていた。

この再び始まった景気停滞においてマイナスがより鮮明となったのは、消費税率引上げによる駆け込み需要の反動減、特別減税の終了等の影響が長引いたことなどの影響により、事前に予想された以上に、景気の軟調さが徐々に現れつつあったためといえそうである。

この時期の景気動向の評価については次節で詳しく触れるが、平成9年度後半から始まったこの景気停滞を契機に、もう一つ金融面からの悪影響が指摘されるようになった。例えば、『平成10年版 経済白書』（平成10年7月）で、景気動向が昨年の政府の予想以上に厳しくなったのには次のような三つの要因があるとして、その第二に次のように述べている（他の二つは、財政面のデフレ効果と東アジアの混乱を挙げている）。

「第二は、バブル後遺症である企業や金融機関のバランスシート調整の遅れの問題である。この問題は、経営基盤の弱い金融機関の破たんの要因になっている面もある。また、不良債権問題等により金融システムへの信頼は低下しており、

中長期的にも日本版ビッグバンを控えていることから、金融機関は収益性や健全性の向上のための見直しを進めている。金融機関は資産構成の健全化や収益性改善のために貸出抑制に向かわざるを得ず、これが、いわゆる『貸し渋り』問題として实体经济に影響を及ぼしている。政府・日銀の安定化策で金融システム不安は落ち着いたが、金融機関の貸出態度には依然として慎重さがみられる状況である。」

秋以降の景気停滞を受け、第3節で後述するように、政府は11月に、規制緩和を中心とした経済構造改革、土地取引の活性化・有効活用、中小企業対策等から成る「21世紀を切りひらく緊急経済対策」を打ち出した。更に12月には与党自民党は「緊急国民経済対策（第三次）」を発表し、同対策には、所得税・個人住民税の特別減税、金融対策（前日、金融機関の自己資本充実のための支援（公的資金による資本注入）を含む「金融システム安定化のための緊急対策」を発表。）、いわゆる「貸し渋り」対策のための政府系金融機関の融資の拡充等が盛り込まれた。

3 マイナス成長の局面—平成10年度—

平成10年度の経済動向に関し、政府は引き続き楽観的な見通しを持っていた。「平成10年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」（平成10年1月19日 閣議決定）において、次のように述べている。

「平成10年度の我が国経済は、駆け込み需要の反動等の要因が剥落するとともに、経済対策の実施、所得課税の特別減税の実施、法人課税の改革、金融システムの安定化措置などの政策的対応も加わって、企業や消費者の我が国経済の先行きに対する信頼感の回復が見込まれることから、回復軌道に復帰してくるものと考えられる。」

そしてこの結果、表2-2-5にみられるように、平成10年度には実質成長率1.9%程度、名目成長率2.4%程度と予想されていた。明らかに財政構造改革の影響を受け、公共投資つまり政府固定資本形成は大幅な減少を示している。これを

表 2-2-5 国内総生産、国民総生産の見通し

	平成8年度	平成9年度	平成10年度	対前年度比増減率	
	(実績)	(実績見込み)	(見通し)	平成9年度	平成10年度
	名目・兆円	名目・兆円程度	名目・兆円程度	%程度	%程度
民間最終消費支出	303.0	307.6	317.8	1.5	3.3
民間住宅	27.9	23.1	24.4	△17.4	5.7
民間企業設備	78.5	80.4	82.8	2.4	3.0
民間在庫品増加	0.7	1.0	0.7	(0.1)	(△0.1)
政府支出	90.5	88.8	87.3	△1.9	△1.8
最終消費支出	48.5	49.3	50.0	1.6	1.5
固定資本形成	41.9	39.6	37.2	△5.6	△5.9
財貨・サービスの輸出	51.2	57.3	60.5	11.8	5.6
(控除)財貨・サービスの輸入	48.9	50.4	53.8	3.1	6.6
国内総生産	503.1	507.8	519.7	0.9	2.4
(同・実質)	-	-	-	0.1	1.9
国民総生産	509.0	514.3	526.7	1.0	2.4
(同・実質)	-	-	-	0.2	2.0

(注) 民間在庫品増加の()内は国内総生産に対する寄与度。

(出所) 「平成10年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(平成10年1月19日 閣議決定)。

民間需要の増加が補うという見通しを立てていた。個人消費は雇用者所得の回復を受け増大するし、民間設備投資も資本ストック調整が進展し、かつ企業収益が引き続き改善することから、増加が見込まれるとされている。とりわけ、駆け込み需要の反動から低迷していた住宅投資が、住宅取得環境の改善により急激に回復すると予想されていた。

しかしながら、平成9年末に相次いで公表された11の民間機関の平成10年度の経済見通しは、政府の楽観的な見解と比べ、非常に厳しいものであった。政府の実質成長率1.9%程度を上回って予測したのは国民経済研究協会の2.0%のみで、ほかの10機関は日本総合研究所のマイナス0.3%を筆頭に1.0%前後から0%台が多かった。

その見通しの概要では、次のように述べられている。

「1997年7～9月期の四半期別国民所得統計速報(QE)が公表された後、98年度に向けて我が国経済に関する国内民間機関の経済見通しが相次いで発表された。その中で、主な機関の経済見通しを見ると、①我が国経済は97年度入りを境に景気後退局面に突入した、②98年度の我が国経済は、足元の景気後退状況

に加え、財政緊縮の影響、金融システム不安や貸し渋りといった金融問題の顕在化、アジア経済の減速の影響、更に我が国経済の先行き不透明感が払拭されないこと、などによって極めて緩やかな景気回復過程を辿るとの見方がほぼ共通したものとして指摘できる。

主な民間機関の98年度実質国内総生産（GDP）成長率見通しは、政府見通しの1.9%に対して、11機関の平均値でその半分程度の低い数値となっている。政府経済見通しでは、経済対策や金融システム安定化措置、所得税や法人税減税等の諸々の政策効果の発現をも勘案して、98年度中に景気は回復軌道に復帰するとの『景気回復のシナリオ』を描いている。これに対し、民間機関の経済見通しは、足元の景気情勢の悪さに引っ張られる形で、景気回復のシナリオを明確に描けないものとなっている。言わば、景気に対する悪い材料を過大評価する嫌いがある一方で、穿った見方をすれば、大幅減税の実施などの抜本的な景気浮揚策を求めるとも解される」（出所）櫻又正士「国内民間機関による日本経済の見通し—足元の景況感の悪さが影を落とす98年度経済見通し」（『ESP』平成10年2月号）。

事実、平成10年度の日本経済は、政府見通しのようなシナリオに沿って好転しなかった。平成11年7月、堺屋太一経済企画庁長官は、『平成11年版 経済白書』の冒頭「平成11年度年次経済報告（経済白書）の公表にあたって」において、次のように指摘している。

「1998年度の日本経済は、極めて厳しい不況を経験し、ある時期には危機的な様相さえ呈した。1991年以来のバブル景気の崩壊で生じた様々な問題が十分に処理されないまま引き継がれていた上、1997年初期を頂点として景気は下降局面に入っていたが、景気の拡大が続くと信じて行った財政構造改革は、その基本的な考え方においては誤りではなかったものの、極めて時期の悪いものとなってしまった。また、同年7月から顕在化したアジア諸国の通貨危機に加えて、秋口からの金融システム不安が顕在化した。しかし、政府の実施した迅速で大規模な対策によって最悪の事態を回避、1999年3月頃からは、一部に回復の動きも出て、上げ潮と引き潮の入り混じる様相を呈している」（出所）『平成11年版 経済白書』（平成11年7月）。

ここで「1998年度の日本経済は、極めて厳しい不況を経験し…」と指摘されているように、戦後の景気循環局面との関連でみると、平成9（1997）年5月から景気が後退を始め、平成11（1999）年1月まで、20か月の間、日本経済は停滞する。これが平成不況と称される局面で、この時期、平成10年度の実質、名目の成長率は共にマイナスで、各々マイナス1.5%とマイナス2.0%を記録するに至っている。物価水準も前年度比マイナス0.5%（総合）と完全にデフレ不況の様相を呈している（参照 表2-1-2）。

先述の11の民間機関のうち、平成10年度のマイナス成長を予測したのは日本総合研究所のみであった。同研究所の高橋進調査部長は、この予測に当たって次の4点を懸念材料として挙げている。

- (1) 個人消費の本格回復は期待薄
- (2) 外需の景気牽引力は低下
- (3) 設備投資も失速のおそれ
- (4) 金融機関の慎重な貸出姿勢は持続

そして、2年連続のゼロ成長は避けられないとし、次のように結論づけている。

「以上の4つのポイントを検討してきた限り、これまで発表された対策を踏まえても、各種調整圧力が重層化されるもとで、景気後退のメカニズムに完全に歯止めがかかるとみるのは難しい。したがって、98年度についても、景気が順調な回復軌道に復帰していく可能性は小さいとみざるを得ない。この結果、現在の政策姿勢に変化がない限り、98年度の実質経済成長率は0.2%と、2年連続のゼロ成長を余儀なくされる見通しである。

そもそもここまで景気が悪くなった根因は、構造改革なき財政赤字の量的削減への偏重という政府のスタンスに求められる。この姿勢こそが、家計の先行き閉塞感を生み、株価の低迷を通じて金融システム不安を煽り、ひいては設備投資の失速につながりつつあるからである」（出所）高橋進「重層する調整圧力」（『ESP』平成10年2月号）。

さて、平成10年度が進捗するにつれ、日本経済の景気悪化が次第に顕在化する。四半期別実質GDPの対前年増加率（当時の発表値）でみると、平成10年に入り1-3月期マイナス1.2%、4-6月期マイナス0.2%、7-9月期マイナス

表 2-2-6 平成10年の日銀短観による景気動向

		平成10年3月		6月		9月		12月	
		1期前 予測	当 期	1期前 予測	当 期	1期前 予測	当 期	1期前 予測	当 期
主要企業	製 造 業	△ 15	△ 31	△ 31	△ 38	△ 34	△ 51	△ 46	△ 56
	非製造業	△ 22	△ 30	△ 24	△ 28	△ 23	△ 36	△ 31	△ 41
中小企業	製 造 業	△ 33	△ 38	△ 44	△ 49	△ 53	△ 57	△ 57	△ 60
	非製造業	△ 33	△ 37	△ 41	△ 42	△ 43	△ 44	△ 46	△ 43

(注) 値は、業況判断D.Iの「良い」%－「悪い」%の%ポイントである。

(出所) 日本銀行「企業短期経済観測調査の結果」(平成10年3月、6月、9月、12月)〔『日本銀行調査月報』1998年4月号、7月号、10月号、1999年1月号)より作成。

表 2-2-7 平成11年3月の業況判断

製造業

	大企業	中堅企業	中小企業		大企業	中堅企業	中小企業
最 近	△ 47	△ 48	△ 53	最 近	△ 34	△ 40	△ 38
先行き	△ 38	△ 40	△ 49	先行き	△ 27	△ 33	△ 37

(注) 値は、業況判断D.Iの「良い」%－「悪い」%の%ポイントである。

(出所) 日本銀行「企業短期経済観測調査の結果」(平成11年3月)〔『日本銀行調査月報』1999年4月号)より作成。

1.2%、10-12月期マイナス0.5%と、完全にゼロ成長の過程に入っている。¹⁾

このような景気動向は、表2-2-6に整理した日銀短観の業況判断D.Iの推移からもうかがえる。平成10年に入ってから3月、6月、9月、12月の4時点において、主要企業、中小企業別に製造業、非製造業ごとに、1期前予測と当期について、「良い」との回答割合(%)から「悪い」との回答割合(%)を引いた値(D.I)で比較してある。唯一の例外のケースを除いて、いずれの場合も当期の業況判断は1期前よりマイナス値が大きくなり、業況感の落ち込みが目立っている。とりわけ中小企業より主要企業が、また非製造業より製造業が、業況判断の悪化が速く、厳しい業況感を示している。

この日銀短観は、平成10年12月に見直しが行われた。5年ごとに調査対象企業が見直されるという定例の作業に加え、統計そのものについても改善が図られた。かくして表記方式も変更になり、それ以前の調査結果と、平成11年3月以降のそれは、必ずしも一致しないこととなった。

表2-2-7に、その結果を受け、新しい形で業況判断が示されている。D.Iを用い、「良い」－「悪い」のパーセント・ポイントの差を示すのは前と同じであるが、企業のグループ分けが大企業、中堅企業、中小企業の3通りになっている。

平成11年3月の時点で、いずれのケースでも先行きのマイナス値が縮小し、業況が上向いてきたことがうかがえる。

〔注〕

- 1) 経済企画庁『国民経済計算年報』（平成12年版）による。

4 政治的背景

平成9、10年度の大半の時期は、橋本龍太郎内閣によって政策運営が行われた。橋本内閣は、社会党党首であった村山富一首相が率いていた連立政権に代わり平成8年1月に誕生し、平成10年7月に参議院議員選挙での敗北を受けて辞任するまでの2年7か月の間、政権を担った。

橋本内閣時代は、平成9、10年度に2年連続でゼロあるいはマイナス成長となったように、不況のどん底にあった。当時の日本経済は、ようやく景気回復の基調をみせていたが、それ以前からの景気対策としての財政出動のため、財政は悪化の一途をたどっていた。事実、橋本内閣が発足した最初の平成8年度当初予算では、7年振りに赤字国債が発行されるほど、財政は抜き差しならぬ状況に追い込まれていた。橋本内閣が当面したのは、不況からの脱出と財政健全化に足掛かりを作るという二つの難しい仕事であった。結果的に、この難事業が橋本内閣の退陣につながった。

このような悪条件の中でも、橋本首相は日本経済の構造改革に明確な青写真を描き、それを進めようとしていた。橋本首相は平成8年10月の衆議院議員選挙において自民党の勝利を得た後、具体的に六つの構造改革を打ち出した。この六大改革といわれるものは、

- (1) 行政改革
- (2) 財政構造改革
- (3) 社会保障構造改革
- (4) 経済構造改革
- (5) 金融システム改革
- (6) 教育改革

であり、極めて野心的なものであった。

すべての改革で成果が十分に挙げたとはいえないものの、行政改革においては中央省庁の再編がなされた。首相自らが行政改革会議を主宰し、改革を主導して、1府22省庁は1府12省庁に再編された。中央省庁の大きな枠組みの再編は明治以来で、画期的なことであった。

この再編に先立って、大蔵省から、民間金融機関の検査その他監督等の業務が、新たに設立された金融監督庁に移管された。同庁の設立当初は、金融制度の調査、企画及び立案等の業務は大蔵省が継続して所掌していたが、平成12年7月に、金融庁が設置され、「国の財務等の行政事務等を遂行する観点から行う金融破綻処理制度及び金融危機管理に関する企画・立案」を除き、国内金融制度の企画・立案等の業務は同庁に移管された。平成13年1月、大蔵省は財務省に改称され、現在に至っている。

他方、詳しくは第4章で述べるが、財政構造改革にも本格的に着手した。財政再建のために政府・与党で財政構造改革会議を設置し、平成9年11月には「財政構造改革法」を制定し、歳出全体を抑制するために、社会保障、文教、公共事業など主要経費ごとに上限を定めた。平成15年度までの時限立法とし、歳出を分野ごとに削減の幅を変え、毎年着実に実施するはずであった。

しかしながら、村山内閣の時期に策定した増減税一体処理を受け、平成9年4月より消費税率を3%から5%に引き上げたこと、また、9月から医療保険の負担増を図ったことを受けて、年度後半より日本経済の景気は急速に冷え込むことになる。¹⁾ 後述するように、消費税率引上げなどによる政策が惹起した不況との評価もあるが、実は平成9年夏以降、国の内外で大きな経済混乱が生じていた。一つは通貨問題に端を発したアジアの経済危機であり、もう一つは国内の金融危機である。

いずれもが日本経済に深刻な影響を与え、景気後退を長引かせる要因となった。と同時に、金融面における不良債権の処理も依然片付かず、BIS（国際決済銀行）規制に伴う自己資本比率（国内で営業する金融機関4%、海外で営業するケースで8%）への対応に伴い、企業に対する貸し渋りが誘発された。この時期、大型倒産も相次いだ。

平成10年に入り、3月には大手銀行15行に対する公的資金7兆5000億円の注入が実施され、4月には平成10年度予算が成立、6月には中央省庁再編を柱とする行政改革関連法が施行された。ただ、この時期、景気の落ち込みが続いて

いたことなどもあって、内閣支持率が低迷した中で実施された平成10年7月の参議院議員選挙で、自民党は大幅に議席を失い惨敗した。これを受け、橋本首相は退陣することとなった。

橋本首相の退陣を受け、後を引き継いだのが小渕恵三首相であった。平成10年7月から12年4月までの1年10か月ほどの間、日本経済の再生に取り組んだ。その所信表明演説で、次のように述べている。

「先の参議院議員通常選挙において示されたのは、国民が何よりもまず、わが国の経済情勢を極めて深刻に感じ、その一日も早い回復を願っているということでありました。私は、こうした国民の声を真摯に受け止め、この内閣を『経済再生内閣』と位置づけ、果敢に取り組んでまいります。日本の金融システムが健全に機能し、日本経済が再生することこそ、アジアを初めとする世界に日本が貢献する最大の道であります。」

しかしながら、在任中健康を害し死去し、志半ばで政策が中断したのは痛恨の極みであったろう。²⁾

〔注〕

- 1) 『朝日新聞』（平成12年3月29日朝刊）は、この時期の状況について、「『橋本内閣』はなぜ失敗したのか」と題し、「情報入らず判断に甘さ」と事後に報道している。その際のインタビューに、首相は次のように答えている。

「(問い) 消費税の引き上げなど負担を求めすぎた政策が景気の腰を折り、財政改革を難しくした面があります。

(答え) 医療費改訂の影響を経企庁が経済見通しの予測に正確に盛り込めていなかったことは当時、知らなかった。説明を受けた時はそれも織り込み済みということだった。正直、そういう部分があったことは確か。消費税引き上げが国民心理に影響を与え、97年4-6月期の成長率の落ち込みは予測していた以上に大きかった。ただ7-9月期は戻っていたし、財政の緊縮を乗り越えられるという判断だった」

- 2) 当時のGDPデータによると、実質成長率は平成9年度マイナス0.1%、10年度マイナス0.9%で、マイナス成長の局面であった。ところが、平成12年にGDPの基準が22年振りに改正されると、新基準では、9年度はプラス0.2%、10年度はマイナス0.7%に各々上方修正されることになった。かくして、平成9年度は当時、政策不況によりマイナス成長になったと散々批判されたが、実態はプラス成長であっ

たということになる。この改定を聞き感想を求められた宮澤蔵相（当時）は、「本当は景気が良かったと言われても、そういう実感はなかった」（『日本経済新聞』平成12年10月26日朝刊）と述懐しているが、当然のことであろう。

第2節 政府の政策的対応

1 増減税一体処理の成立

平成9、10年度の政府の政策的対応として、所得税減税による景気対策と、その財源確保のために実施された消費税率3%から5%への引上げの政策パッケージがあった。これを検討するためには、3年前にまでさかのぼり、平成6年度に実施された増減税一体処理による税制改革関連法案に簡単に触れる必要がある。

この税制改革関連法案は、既に述べた連立政権（自民党、社会党、新党さきがけ）の村山内閣の手によって、平成6年9月にまとめられた。その具体的内容は、次の7項目より成っている。

- (1) 所得税・個人住民税の減税と消費税率引上げを増減税一体処理として、関連法案に盛り込む。そして年内成立を目指す。
- (2) 平成7年以降の制度減税は、税率適用区分（いわゆる所得ブラケット）の見直しと課税最低限の引上げで、毎年3.5兆円とする。定率減税は2兆円規模で実施し、平成8年までとするが、景気が特に好転した場合には改めて検討する。
- (3) 消費税率を平成9年4月1日より、現行3%から5%へ引き上げる。
- (4) 現行の地方譲与税のうち、消費譲与税を廃止し、地方消費税を創設する。これに伴い消費税率引上げ後の5%の1%分を地方へ配分する。
- (5) 消費税の税率は社会保障や行財政改革の検討結果をふまえ、必要に応じ引上げの半年前の平成8年9月までに見直す。
- (6) 消費税の中小事業者に対する特例措置（限界控除や簡易課税制度など）を廃止・縮小する。
- (7) 総合課税制度への移行は、納税者番号制度の導入に向けて検討する。

表2-2-8に、この増減税一体処理による税制改革の姿がまとめられている。時限的な特別減税（定率減税分）2兆円を含めず、一応制度変更に伴う増減税の規模が示され、ともに4.8兆円となり、税収中立の形になっている。減収に

表 2-2-8 増減税一体処理の姿

(単位：兆円)

減 収		増 収	
◎所得減税等による減収額	△ 3.8	◎消費税率引上げ (3%→5%) による純増収額	+ 4.1
(所得税・個人住民税の恒久 減税	△ 3.5	(消費税率引上げによる増収額	+ 4.8
平成6年度改正における相 続税減税	△ 0.3	消費税率引上げによる政府 負担の消費税増加分	△ 0.7
◎つなぎ公債の償還財源	△ 0.5	◎消費税の改革	+ 0.3
◎社会保障関係	△ 0.5	(中小事業者に対する特例措置の見直し等)	
(年金等の物価スライド	△ 0.1	◎政府負担の消費税増加分のうち	+ 0.4
社会福祉	△ 0.4	公債発行により得るもの	
合 計	△ 4.8	合 計	+ 4.8

(出所) 大武建一郎「今般の税制改革について」(表2) 税制改革による増減収等の姿 (『ファイナンス』1994年11月号) 5ページにより作成。

社会保障関係マイナス5000億円が計上されているが、これは福祉政策の充実を求める社会党の提案を受け、追加されたものである。

このように村山内閣の下で提出された増減税一体処理に対して、一般にどのような評価がなされたのであろうか。税制関連法案が公表された平成6年9月22日、税制調査会の加藤寛会長は談話を発表し、全面的な支持を表明している。¹⁾

「今般とりまとめられた政府・与党の税制改革案は、活力ある福祉社会の実現を目指す視点に立ち、中堅所得者層を中心とした税負担の累増感を緩和するために、個人所得課税について、税率構造の累進緩和等による負担軽減を行うとともに、歳出面の諸措置を安定的に維持するため社会の構成員が広く負担を分かち合えるよう、消費税について、中小事業者に係る特例措置等を改革し、税率を引き上げることにより消費課税の充実を図るものと位置付けられている。

その意味において、基本的には、昨年11月の『中期答申』で述べた税制調査会の考え方に沿ったものであり、特に減税と増税を一体として処理することを政府・与党が決断したことを高く評価するものである。」(出所) 税制調査会「平成7年度の税制改革に関する答申」(平成6年12月15日) 付属資料14ページ。

しかしながら、マスコミの評判は必ずしも芳しいものではなかった。例えば、『読売新聞』は9月23日付の社説で次のように厳しく批判している。

「改革への理念も原則も、中期的な視点も欠き、ただ目立つのは、大衆迎合的で当座しのぎのつぎはぎ細工。これではとても『抜本的な税制改革』とは言えない。村山政権が連立与党間で妥協に妥協を重ね、ようやく決定した税制改革大綱のことである。」

同様に、同日付の『朝日新聞』の社説は次のように論評している。

「この仕上がりを見ると、減税の『2階建て』方式や福祉政策など、立場の異なる連立与党の顔を立てるあまり、つぎはぎだらけになったという印象が強い。しかし、社会党が抵抗していた消費税の増税を受け入れたことは、減税財源にも責任をもつ現実的な対応に転じたことを意味する。将来の税制改革や財政運営に、新しい展望を開くものといえよう。」

新しい連立与党が策定した税制関連改革に厳しい注文も付けられてはいたが、景気対策と財政健全化の二つの相反する目標をある程度満足させるために、当時としてはやむを得ぬ選択であったといえよう。制度減税と時限的な特別減税を2階建てにした改革案は、まさに苦渋の産物であった。その上、それまで与野党に分かれ対立関係にあった自民党と社会党が連立政権の担い手となったわけだから、当然政治的妥協の積み重ねは不可避であった。社会党が消費税率引上げを認め、よく歩み寄ったと驚きを禁じえなかった。

〔注〕

- 1) 水野勝元大蔵省主税局長は、著書『税制改正五十年—回顧と展望』の中で、次のように回顧している。

「税制調査会は細川総理の改めでの諮問及びこれを受けた羽田総理の要請に応じ平成6年6月に『税制改革についての答申』を提出したところ、その次の村山内閣になって答申の内容をほぼ完全に実現する改革が実現した。…最終的には答申で提示した方向での改革が実現を見ることになり、発足して半年という新税制調査会としては、爽やかな気分を味わうことができた」(出所)水野勝『税制改正五十年—回顧と展望』(平成18年、大蔵財務協会)633ページ。

2 景気対策としての所得税減税

平成6年11月25日、臨時国会で増減税一体処理を含む税制改革関連法案が可決・成立した。増税規模は大半が消費税によって占められ、昭和56年度を上回り戦後最大のものとなった。この増減税一体処理は、当初の3年間、専ら減税のみを実施することから景気対策として大いに活用された。

この法案成立後の11月29日に、村山首相は税制調査会の総会に出席し、次のように挨拶している。

「先週、関連法案が可決成立いたしました今般の税制改革につきましては、税制調査会より頂戴した答申を踏まえ、政府及び連立与党として慎重な検討を積み重ねた上で、責任を持って決断をした結論であり、この税制改革が今後の我が国の経済社会の活力を維持し、豊かな高齢社会を築くための礎となるものと確信している次第でございます。

(中略)

特に、平成8年9月を期限とする消費税率の見直し規定に関しましては、その趣旨を踏まえ、行政及び財政の改革の推進、そして社会保障の将来の姿の検討について、今後一層積極的に取り組んでまいり所存でございます。」(出所) 税制調査会「平成7年度の税制改正に関する答申」(平成6年12月15日) 付属資料15ページ。

図2-2-1には、増減税一体処理が決定された平成6年11月の時点で考えられていたスキームが示されている。問題は2階建て方式になった所得税・個人住民税の先行減税の方であった。平成7年に制度減税として3.5兆円、特別減税として2.0兆円が実施されたが、財政健全化の狙いから制度減税はつなぎ国債で賄っておいて、3年後に導入される消費税率引上げで財源を調達する手はずとなっていた。一方、景気対策のため特別減税は時限的に1年限りの実施が当初から決められていたため、平成8年には廃止される運命にあった。

税制改革関連法が検討されていた平成6年9月の段階で、定率分の特別減税を取り止めると増税になると懸念されていた。この時点で既に、平成8年以降の特別減税の取止めは、実質成長率を0.1~0.2%押し下げる。更に、平成9年4月からの消費税率引上げで0.5~0.6%のマイナス効果が出ると、民間のシン

図 2-2-1 平成6年11月の税制改革における所得税・個人住民税減税

平成9年4月1日
消費税率引上げ
3%→5%

平成6年分	平成7年分	平成8年分	平成9年分	平成10年分
所得税 個人住民税 特別減税 5.5兆円	制度減税 3.5兆円	制度減税 3.5兆円	制度減税 3.5兆円	制度減税 3.5兆円
	特別減税 2.0兆円	特別減税 2.0兆円		特別減税 (当初分) 2.0兆円
				特別減税 (追加分) 2.0兆円

(注) 平成8年の特別減税、及び10年の特別減税(当初分、追加分)は、平成6年11月当時予定されていなかった。消費税率の3%から5%の引上げは、制度減税3.5兆円におおむね見合うものである。

(出所) 平成10年6月12日税制調査会基本問題小委員会資料より筆者作成。

クタンクでは試算されていた。¹⁾ かくして特別減税はいったん実施されたものの、景気動向との関連でその廃止が可能かどうか、政府は難しい判断を迫られることになった。

図2-2-1には、平成8年に1回、平成10年に2回の2.0兆円規模の特別減税が追加されている。このことは景気対策としての時限的な減税措置の取止めがいかに困難であったかを物語っている。税制調査会は、この増減税一体処理を発足させることになった平成7年度税制改正において、次のような指摘を行っている。

「平成6年度においては、景気対策の観点から所得税・個人住民税合わせて5.5兆円規模の定率による特別減税が行われたところであるが、7年度においても、今般の税制改革による3.5兆円規模の恒久的な制度減税に加えて、2兆円規模の定率による特別減税を行うこととされたのは、現下の経済状況からみて妥当な措置であると考えられる。この措置が、一連の総合経済対策等の諸措置ともあいまって景気回復の足どりをより確かなものとすることを期待する」(出所) 税制調査会「平成7年度の税制改正に関する答申」(平成6年12月)8ページ。

こうして最初の1年が終わった後、平成8年の特別減税を継続すべきか否かが大きく問題となってきた。税制調査会は、平成7年12月に次のような判断を示している。まず、

「平成8年度税制改正の検討に当たり、先ず、最近の経済状況をみると、所得減税の先行実施や累次の経済対策の実施等により、景気はこのところ明るい面も見られるようになってきているが、依然として足踏み状態にあり、なお予断を許さない状況にある」

とした上で、下記のように、特別減税の継続を認めている。²⁾

「現下の経済状況は前述のとおりであり、景気回復を今後確実なものとしていく必要があるとの判断から、財政事情が逼迫している状況下ではあるが、平成8年度においても特別減税を継続することはやむを得ないものとする。」

さて問題は、1年延長した後、平成9年の特別減税を打ち切るか否かになった。税制調査会は、「平成9年度の税制改正に関する答申」（平成8年12月）で、財政危機を主たる理由にその継続は適当でないという見解を公にした。

「平成7年度、平成8年度の所得税・個人住民税の特別減税は、当面の景気対策の観点から、消費税率引上げに先行実施している制度減税に上乘せる形で、それぞれ1年限りの措置として実施されてきた。

平成9年度については、我が国経済は回復過程にあること、特別減税実施の財源は赤字公債によらざるを得ず、危機的な財政状況を更に悪化させ財政の対応力を損なうとともに、我が国経済の活力を蝕んでいくおそれがあること等を踏まえると、特別減税を実施することは適当でない。」

この税制調査会の答申を受ける形で、特別減税は当初より2か年遅れたが、平成9年度は結局廃止されることになった。

〔注〕

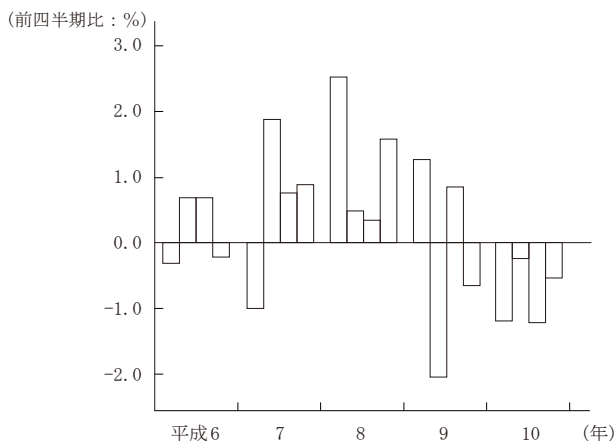
- 1) 『日本経済新聞』平成6年9月23日朝刊。
- 2) 実質GDPの四半期別（季節調整済）データで、対前期増加率を取ってみると、平成7年に入り、1-3月期マイナス1.0%、4-6月期1.9%、7-9月期0.8%、10-12月期0.9%と、マイナスの成長率から次第にプラス傾向がうかがえる状況にはあった。

3 消費税率引上げとその影響

消費税率の3%から5%への引上げは、平成9年4月に村山内閣から代わった橋本龍太郎首相の手によって行われた。平成6年11月に制定された税制改革関連法の中で、消費税率引上げに関し半年前の見直し条項も付けられていたが、当初の案どおりスムーズに実施に移された。

問題は既に打ち切りが決定されていた特別減税2兆円と、消費税率の2%引上げによる約5兆円の両者で7兆円規模の負担増になるということであった。図2-2-2に示されるように、日本経済の景気回復はそれなりに見込まれる状況にはあった。四半期別の実質GDPの増加率でみる限り、平成7、8年にかなりの伸びを示している。

図 2-2-2 実質成長率の動向：平成6～10年



(注) 実質GDPの四半期別（季節調整）データの対前期増加率、各年左端より、1-3月期、4-6月期、7-9月期、10-12月期となっている。

(出所) 経済企画庁『国民経済計算年報』（平成12年版）509-513ページ。

このように、当初は楽観的なムードが漂っており、当時の小村武元大蔵事務次官も、次のように状況を説明している。

「97年（平成9年）に入り、予算も順調に成立し、4月から消費税も計画通り、引き上げられ、軌道に乗るかに思われました。ただ、平成9年度予算に対し、共産党は9兆円の負担増だと反対しておりました。これはいわれなき中傷でありましたが、それでもマスコミをはじめ、消費税にアレルギーのあるエコノミストまでが、次第に騒ぎ出しておりました。

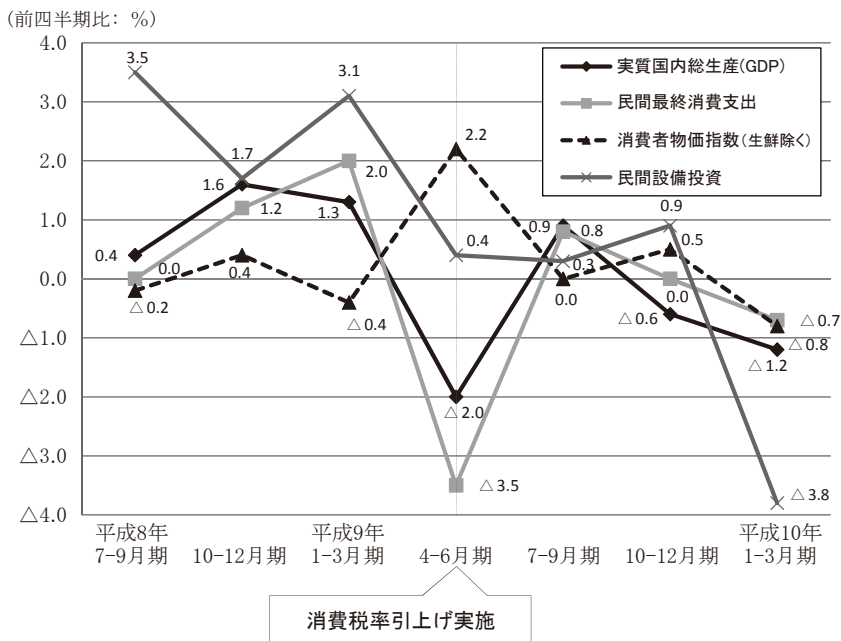
ちょうどその頃、平成9年7月15日に次官に就任いたしました。就任当時、経済情勢はまだそれほど悪くなく、記者会見で、毎回、個人消費が落ち込んでいると質問を受けましたが、これは消費税引上げ前の駆け込み需要があった、その反動だということで説明がつきまして、それで収まっている状況でした」（出所）小村武元大蔵事務次官口述。

しかしながら、消費税率引上げのデフレ効果には、当然のこと懸念が持たれていた。図2-2-3に、平成9年の主要経済指標が四半期別データ（対前期比伸び率）で描かれている。平成9年4月に実施された消費税率2%の引上げは、確かに4-6月期の民間最終消費支出を3.5%も下落させている。これはその直前の1-3月期の2.0%上昇に顕著に表れた、いわゆる消費の駆け込み需要の反動によるものと考えられよう。7-9月期には消費は持ち直しプラスの伸びに転じている。

一方、消費者物価指数は消費税率引上げに伴い、4-6月期に2.2%上昇した後、7-9月期に沈静化したが、平成9年10-12月期までは、同年1-3月期のようにマイナスにまで落ち込んでいない。

実質GDPの成長率は、平成9年4-6月期にいったんマイナス2.0%まで下落したが、その後上向きに転じている。民間設備投資も10-12月期まで、ほぼ同じような動きをみせている。ところが、平成10年1-3月期にはすべての経済指標がマイナスに転じ、完全にデフレ不況の様相である。このような状況を作り出した要因の一つとして、平成9年9月に医療保険料が引き上げられ、同年4月の増税7兆円に加え、約2兆円の新たな負担増になったことも挙げられている。¹⁾ いずれにしろ、平成9、10年度に招来された日本経済の再度の景気不

図 2-2-3 平成9年の主要経済指標



(注) 各数値は対前期比伸び率。GDP及び同需要項目は実質値。

(出所) 経済企画庁『国民経済計算年報』(平成12年版) 511-513ページ、総務省統計局『消費者物価指数年報』(平成19年)より作成。

振をどう説明するかが問われてくる。

表2-2-9に、平成9年4月の消費税率引上げ後の主な出来事を整理しておいた。後に別の章を立てて検討する財政構造改革と金融関連の制度改革等については除外してある。この表から明らかのように、消費税を中心とした負担増のほかに、当時の景気動向と関連し二つの出来事が重要となる。

第一が、アジアの通貨問題を背景にした金融・経済危機の影響である。7月以降、タイ、インドネシア、フィリピン、マレーシア、韓国と、通貨取引に問題が発生している。第二に、より直接的に国内に大型の金融機関の連鎖倒産が起こっている。11月に三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券と相次いで破綻することとなった。このような事実から、平成9年度の景気後退は、消費税率引上げなどの政府の緊縮政策のみに責任を負わせ、批判するのは一面的であろう。

表 2-2-9 消費税率引上げ後の主な出来事

平成9年4月1日	消費税率引上げ
7月2日	タイ・パーツが管理フロート制に移行
7月11日	インドネシア・ルピアの取引バンドを8%から12%に拡大
7月11日	フィリピン・ペソが変動許容幅を上下1.5%に拡大
7月14日	マレーシア・リングットの防衛を廃止
8月14日	インドネシア・ルピアが完全フロート制へ移行、ルピア急落
9月1日	医療費自己負担引上げ
11月3日	三洋証券が会社更生法の適用を申請 翌日コール市場・レボ市場でデフォルト発生
11月17日	北海道拓殖銀行が北洋銀行に営業譲渡を表明
11月24日	山一証券が自主廃業を決定
12月17日	橋本内閣総理大臣が特別減税の実施を表明
12月23日	韓国・初の1ドル=2000ウォンに急落。株式7.5%の下落率を記録
平成10年1月30日	特別減税関連3法可決・成立
2月4日	平成9年度補正予算（第1号）可決・成立
4月8日	平成10年度予算可決・成立
4月24日	「総合経済対策」決定
5月29日	平成10年分所得税の特別減税のための臨時措置法可決・成立
6月17日	平成10年度補正予算可決・成立

(出所) 「世界年鑑」等により作成。

平成9年4月の消費税率引上げは、今日もなお研究者の関心を呼んでいる。果たして景気後退の引き金となったのか否か、現行消費税率の引上げが再び政策課題となった現在も重要なテーマとなっている。平成23年に入って、内閣府でも「社会保障・税一体改革」に関する研究が行われ、次のような結論を下している。

「消費税が3%から5%に引き上げられた1997年〔平成9年〕の景気動向については、アジア通貨危機（7月）、金融システムの不安定化（11月）という大きなショックに日本経済が見舞われたため、消費増税そのものの影響だけを析出するのは容易ではない。さらに消費増税は、消費の『駆込み需要』とそれ後の『反動減』を生み出すため、マクロの所得効果を見るためにはこうした消費の変動をも取り除かなければならない。こうしたことから97年〔平成9年〕の消費税率引上げについては未だに見解が分かれる。消費増税が消費の落込みを通して日本経済にマイナスの影響を与えたという見方もある。しかし、『家計調査』のミクロのデータを用いた最近の研究によれば、マイナスの所得効果は0.3兆円、対GDP

比0.06%と推計されている。推計結果に幅を持たせるとしても、消費税増税は1997～98年〔平成9～10年〕の景気後退の『主因』であったとは考えられない」（出所）内閣府「社会保障・税一体改革の論点に関する研究報告書」（平成23年5月30日）62ページ。

橋本首相はこのような景気後退に歯止めをかけるべく、平成9年12月17日、平成9年度補正予算で、所得税・個人住民税の特別減税2兆円（国税で1.4兆円、地方税で6000億円）に踏み切る決断を発表した。具体的には、所得税は2月から、そして個人住民税は5月～6月から、定額方式で減税が実施されることになった。この方式は、既に平成7、8両年で採用されていた定率減税とはやり方を変えるものである。²⁾

この特別減税のほかに、平成10年度から実施されるが、法人税の基本税率を3%引き下げて34.5%に、土地譲渡課税の軽減、有価証券取引税・取引所税の税率の半減（平成11年度に廃止）などが付け加えられていた。このような減税パッケージとともに、既に公的資金投入による金融システム安定化の対策、中小企業対策、雇用対策を一体化させ、自民党は「緊急国民経済対策（第3次）」を発表した。政府・自民党は、景気対策と財政健全化の両睨みで政策運営をしてきたが、景気の悪化から日本経済が危険水域に入ったと判断したわけである。

実は平成9年度に入ると、アメリカ側から景気対策に対し強い要求が出されるようになってきた。この点に関し、クリントン米大統領から橋本首相へ親書が送られたとの新聞報道がなされた。

「クリントン米大統領から橋本龍太郎首相あてに、日本の景気が減速した場合、財政再建のペースを落とすよう求める親書が届いたことが22日、明らかになった。日本の財政再建路線が内需主導の景気回復の足を引っ張り、対米貿易黒字の拡大につながりかねないとの懸念を表明。金融システム問題の早期解決も要請している。25日にワシントンで開く日米首脳会談で、日本は規制緩和など経済構造改革に取り組む方針を表明するが、米国から新たな内需拡大策を迫られる可能性がある。財政再建をはじめとする橋本首相の『六大改革』の行方にも影響を及ぼしそうだ」（出所）『日本経済新聞』平成9年4月23日朝刊。

平成10年に入り、9年度もあと数か月を残すころより、アメリカが更に景気刺激策を要求するようになってきた。財政構造改革をスローガンに、財政再建を進めていた橋本首相は、このアメリカ側の要求に苦慮することになる。田波耕治元大蔵事務次官は、当時の状況をこう述べている。

「(平成)10年1月の末に着任をするわけですが、2月になりますと、アメリカからどんどん内需拡大要求が出てまいります。G7がロンドンであるんですが、こういうところでも日本に対する内需拡大要求が非常に大きな声になってきました。…3月になりますと、宮澤さんがニューヨークでルービンにお会いになり、この当時は宮澤さんまだ大臣じゃないわけですけども、ルービンの方からは9兆円の財政出動をしろ、それから、消費税率を3%にしろというような強い景気刺激要求があったと承知しています。3月に予算が衆議院を通過するわけですが、通過と同時に、自民党はそれ景気対策だと、こういうことになったわけですけども、ここで先ほど申し上げた、前年の11月に成立したばかりの財革法というのがあるわけで、これとどういうふうな調和をとるんだということの議論が同時に始まって、これを解くのがかなり難しい作業になってくるわけでありまして」(出所) 田波耕治元大蔵事務次官口述。

〔注〕

- 1) 景気後退を招いたのは消費行動が防衛的になったことであるとし、国民負担増9兆円にその原因を求め、『日本経済新聞』(平成9年10月8日朝刊)は当時、次のように報じている。

「第1の要因は消費税率引き上げの影響だけでなく、特別減税の廃止や医療保険の負担増も含む約9兆円の国民負担増がじわじわと効いている点だ。日本総合研究所の試算によると、年収700万円のサラリーマン世帯(夫婦と子供2人)の負担増は年間約18万円に上り、これが消費回復の大きな重しになっている。」

- 2) その効果については、経済企画庁の計量モデルによると、2兆円の特別減税による消費拡大効果で名目成長率を約0.2%押し上げるとされていた。(出所)『読売新聞』平成9年12月18日朝刊。

また、日本経済新聞社は、総合経済データバンク「NEEDS」の日本経済モデルにより、2兆円の特別減税を含む一連の経済対策で実質成長率を平成9年度で0.1%、平成10年度で0.4%押し上げると予測していた。(出所)『日本経済新聞』平成9年12月18日朝刊。

4 政治主導の税制改革

戦後の税制改革において、首相が税制調査会へ諮問し、審議の結果、答申をまとめ、それから法案を作成、実施に移すという過程を経るのが慣行であった。細川首相の税制改革草案、その撤回後の村山首相の税制改革関連法案の策定に当たっては、いずれも税制調査会の審議を踏まえていた。

ところが、橋本政権になると、景気対策上の緊急の要請があったとはいえ、政治的な判断で二度にわたり特別減税が実施された。これはこれまでの慣行を大きく覆すものとなった。この政治主導による所得税減税への取組みは、平成10年4月の二度目の特別減税の後にも更に継続されることになる。三度目の試みは、平成10年7月の参議院議員選挙の折に行われることになった。自民党はこの選挙に臨むに当たって、具体的に所得税・個人住民税の特別減税を年内4兆円、翌年2兆円の規模で実施することを選挙公約として掲げることにした。¹⁾

ところが、その後時限的な特別減税では打ち切りとともに増税になるので、必ずしも消費拡大につながらないという批判の声が次第に大きくなってきた。それを受けて橋本首相は、参議院議員選挙戦の終盤、熊本市内での記者会見において、今後検討されるべきは特別減税ではなく制度上の仕組みを恒久的に改める恒久減税であると転換を示唆した。しかしながらこの発言に対しては様々な反発が出され、翌日以降、橋本首相は再び特別減税で行うかのような発言を繰り返し、またその後、恒久減税を支持するかのように態度を二転三転させることになる。²⁾

平成10年7月12日、参議院議員選挙の投票が行われたが、自民党は選挙前の議席数を大幅に割り込んだ。この選挙結果を受けて、橋本首相は退陣を余儀なくされた。首相や与党首脳が特別減税か恒久減税かで迷走したことが国民の不信を買い、自民党の敗北につながったとの見方が、多くのマスコミから報道された。例えば、『日本経済新聞』（平成10年7月15日朝刊）は、次のような指摘を行っている。

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

橋本首相の退陣を受けて、7月24日、自民党橋本総裁の後任を選出するための党総裁選挙が行われた。3名（小渕恵三、梶山静六、小泉純一郎）が立候補したが、いずれもが出馬に当たって減税を選挙公約に掲げ、争うこととなった。総裁選の結果、小渕恵三が自民党総裁に選出され、7月30日には国会で内閣総理大臣に指名され、ここに小渕内閣が誕生することとなった。内閣発足とともに、自民党総裁選において小渕候補が掲げていた公約の一つである減税をそのような枠組みとするかが政府にとって大きな課題となってきた。

自民党総裁選の折、小渕候補が公約として掲げた減税は、恒久減税を主張するものであった。³⁾ それは過去に繰り返された特別減税への批判を踏まえたものである。小渕内閣の発足とともに始まった税制改革の審議において、優先的に検討されるべき問題は、時限措置として減税するか、あるいは、恒久的に制度改正するかということであった。

政治的な公約といえども、財政赤字が累増する中で恒久減税を制度化できないという見解も根強く存在していた。他方、1年あるいは2年の時限措置として減税を実施すれば、消費者心理を悪化させ、景気対策とならない可能性を指摘する見方もあり、結果として、当面、期限をつけない形で減税を実施することとした。これが「恒久的な減税」の意味であった。⁴⁾ その後の経緯をみると、この時期に「恒久減税」とせず「抜本的見直しを行うまでの措置」としての「恒久的な減税」としたことは、適切な政策判断であったと思う。

このような状況の下で、小渕首相も冷静に判断し、8月7日、臨時国会で所信表明演説を行い、次のように述べている。

「税制については、わが国の将来を見据えたより望ましい制度の構築に向け、抜本的な見直しを展望しつつ、景気に最大配慮して、6兆円を相当程度上回る恒久的な減税を実施いたします。個人所得課税につきましては、国民の意欲を引き出せるような税制を目指し、所得税と住民税を合わせた税率の最高水準を50%に引き下げます。景気の現状に照らし、課税最低限は引き下げる環境にないと考えており、減税規模は4兆円を目標とします。法人課税につきましては、わが国企業が国際社会の中で十分競争力が発揮できるよう、総合的な検討を行い、実効税率を40%程度に引き下げます。所得課税の改正は来年1月以降、法人課税の改正は来年度以降、それぞれ実施することとし、関連法案を次の通常国会に提出する

よう準備を進めます。」

その後、年末にかけてこの恒久的な減税の内容が固められ、表2-2-10にまとめられるような形となった。所得税2.9兆円、個人住民税1.1兆円で個人所得課税で計4兆円、法人税1.6兆円程度、法人事業税0.7兆円程度で法人課税で計2兆円超の減税規模である。国税、地方税の内訳は、各々4.5兆円程度、1.8兆円程度で、全体で6兆円を超える大規模な減税の実施が提案された。この時点で所得税・個人住民税の最高税率は各々37%と13%の計50%、法人税及び法人事業税の基本税率も各々30%と9.6%とされ、全体の実効税率は40.87%まで引き下げられることになった。たばこ税率の引上げは、恒久的な減税に伴う地方財政対策として導入されたものである。⁵⁾

表 2-2-10 恒久的な減税関係資料

恒久的な減税の国と地方の負担割合についての基本的考え方

平成10年11月26日

1. 個人所得課税（減税規模4兆円）

最高税率の引下げ	① 所得税	37% (現行 50%)
	② 個人住民税	13% (現行 15%)
国・地方の減税額 (概数)	① 所得税	2.9兆円
	② 個人住民税	1.1兆円

・実施時期 平成11年(度)分から適用

2. 法人課税（減税規模2兆円超）

基本税率の引下げ	① 法人税	30.0% (現行 34.5%)
	② 法人事業税	9.6% (現行 11.0%)
	→実効税率	40.87% (現行 46.36%)

・実施時期 平成11年4月以後開始事業年度から適用

3. たばこ税

恒久的な減税の実施に伴い、地方財政の円滑な運営に十分配慮するとの観点から、当分の間の措置として、国と地方のたばこ税の税率を次のように改正する。

税率	国	2,716円/千本 (現行 3,126円/千本)
	地方	3,536円/千本 (現行 3,126円/千本)
	国・地方 計	6,252円/千本 (現行 6,252円/千本)

・実施時期 平成11年5月1日実施

(出所) 「恒久的な減税に関する大蔵大臣・自治大臣合意についての記者発表資料」(平成10年11月)より作成。

この恒久的な減税は、平成11年度税制改正で法律として成立した。その時可決された「経済社会の変化等に対応して早急に講ずべき所得税及び法人税の負担軽減措置に関する法律」（平成11年3月31日法律第8号）において、恒久的な減税の性格を次のように規定している。

「この法律は、近年における我が国の経済社会の構造的な変化、国際化の進展等に対応するとともに現下の著しく停滞した経済活動の回復に資する個人及び法人の所得課税（中略）の在り方について、税負担の公平の確保、税制の経済に対する中立性の保持及び税制の簡素化の必要性等を踏まえ、この法律が続行された後の我が国経済の状況等を見極めつつ抜本的な見直しを行うまでの間、所得税法（昭和40年法律第33号）及び法人税法（昭和40年法律第34号）の特例を定めるもの」

この文言から、明らかに景気に配慮した臨時特例的な減税措置であったことがうかがえる。

〔注〕

- 1) 水野勝・元大蔵省主税局長は、著書『税制改正五十年一回顧と展望』の中で、次のように回顧している。

「1年の間に二度も定額方式の特別減税が行われ、そのいずれもが税制調査会の審議や答申と直接の関連なしに総理官邸主導で行われたことは、異例のことである」（出所）水野勝『税制改正五十年一回顧と展望』（平成18年、大蔵財務協会）659ページ。

- 2) 当時の新聞報道はこの間の事情を次のように述べている。

「首相は3日（中略）恒久減税の検討を表明して以降、明言を避けており、米欧などからも恒久減税を求める発言が相次いでいる。自民党内でも報道各社の参院選に関する世論調査で同党の伸び悩みが伝えられているのを踏まえ、村上正邦参議院幹事長らから『首相は態度を明確にすべきだ』と不満の声が出ていた」。またブリタン（L. Brittan）欧州委員会副委員長は7日、米国のルービン（R. Rubin）財務長官、サマーズ（L. Summers）副長官と会見し、その後の記者会見で、「我々は日本が内需を一段と刺激する必要があると認識しており、その最善の方法は恒久減税だと考えている」と述べたと、報道されている。（出所）『日本経済新聞』平成10年7月8日夕刊。

このような状況について、小村武・元大蔵事務次官は次のような感想を述べている。

「…平成10年に入って、橋本内閣が、財政構造改革路線か、それを切り替えるのか迷った態度を示しました。参議院選挙対策で減税をするのか、しないのか、すると言ったら、『本格的減税』、『的』なんて言うことが入っていると批判されました。やはり、政策を変えるならきちっと変える、『継続する』なら『する』というはっきりした態度を示す必要があったのではないのでしょうか。もちろんこの頃は既に私は退官しておりました。外からの印象です。」(出所) 小村武元大蔵事務次官口述。

- 3) 自民党総裁選立会演説会において、当時、小渕恵三候補は次のように述べたと報じられている。

「自民党総裁選立会演説会での各候補の演説要旨は次の通り。

(略)

▼小渕氏 党所属国会議員の声を聞き、民間の力も結集し、私の総合力を発揮して難局に立ち向かう決意だ。

内政の重要課題は日本経済の再生だ。不良債権の処理が何より大切だが、それだけでは実体経済は良くならない。恒久減税では6兆円、追加補正予算では10兆円の実施を言っている。(略)」(出所)『日本経済新聞』平成10年7月24日(朝刊)。

- 4) 水野勝・元大蔵省主税局長は、著書『税制改正五十年—回顧と展望』の中で次のように記述している。

「減税6兆円の財源をすべて赤字国債とすることは当面の景気対策としてはやむを得ないとしても、景気の回復時には早々に税制全体の見直しを行って財源措置を講じ、後代への負担先送りを回避する必要がある、ここでの減税はそれまでの間の時限的措置として位置付けられるべきものである(中略)こうした観点から、減税は恒久制度改正でなく税制の抜本的な見直しを行うまでの措置として位置付けられ、『恒久減税』ではなく『恒久的な減税』とされることとなった」(出所) 水野勝『税制改正五十年—回顧と展望』(平成18年、大蔵財務協会) 661-662ページ。

- 5) 地方税の減税は1.8兆円程度となったので、このたばこ税で0.1兆円、法人税の交付税率上乘せで0.3兆円、地方特別交付金(仮称)で0.9兆円、減税補填債で0.4兆円賄われる予定であった。

第3節 政府による経済対策の策定

1 21世紀を切りひらく緊急経済対策

平成9年秋以降、日本経済の景気不振は一段と深刻化した。政府はこれに対処するために、これまでと同じように幾つもの「対策」を打ち出している。まずこの時期に、政府によって策定され公表されたのが、「21世紀を切りひらく緊急経済対策」（平成9年11月18日）である。その主たる内容は、規制緩和による経済構造改革であった。

政府はその冒頭で、日本経済の現状を次の3点にまとめている。

- (1) 急速な経済成長を遂げた戦後半世紀から新たな半世紀へ時代が転換する中、わが国経済は、バブル期の後の低成長から抜け切れないでいる。公共事業の追加等からなる累次の経済対策によって景気を下支えしてきたにもかかわらず、日本経済は未だ力強い景気回復の軌道に乗っていない。
- (2) その結果、わが国財政は主要先進国の中で、最悪の危機的状況となっている。
- (3) 現在のいわば閉そく状況から早期に脱却して、強靱で活力に満ちた日本経済を実現するためには、経済運営に関する旧来の発想を180度転換し、民間活力を中心に21世紀に向けた新たな経済政策の展開を図る必要がある。

そして日本経済の本格的な景気回復を妨げているのは、経済構造上の問題だとし、その解決策を提唱している。まず構造上、次のような問題があると4点に整理している。

- (1) 景気が足踏みし、消費者や企業がわが国経済の将来に対する信頼感（コンフィデンス）を低下させている背景には、わが国経済が抱える構造的な問題がある。
- (2) わが国の過剰な規制の存在が民間企業の活力を削ぎ、高コスト構造を通じて、わが国経済の競争力を低下させている。経済グローバル化を背景に、企業が国を選ぶ時代となっており、わが国産業が空洞化し国内の雇用機会

が失われるおそれがある。

- (3) わが国は、世界に前例のない高齢化に直面している。高齢化・少子化は、現行制度を前提にすると、財政収支を大幅に悪化させる要因である。同時に、働き手の減少や貯蓄率の低下等によって、わが国経済の潜在的な成長力が低下するおそれがある。
- (4) また、足元の問題としては、わが国経済は依然としてバブルの後遺症から脱しておらず、不良債権処理や、これに関連して金融システムの安定化などの課題も抱えている。

係る観点から、日本経済の直面する問題の解決に当たって、単なる有効需要の創出でなく規制緩和こそが重要であると、次のように述べている。

「現在足踏み状態の日本経済を早急に順調な回復軌道に乗せることが求められているが、それを実現するための経済対策は、短期的な需要創出ではなく、わが国が抱える構造的な問題に取り組む政策と整合的でなければならない。」

そして具体的には、

「規制緩和は、新しい技術開発やニュー・ビジネスの創出を活性化したり、高コスト構造の是正などを通じて、新たな需要を生み、雇用を増大させる。」

と指摘し、次の6分野について様々な角度から規制緩和の施策を検討している。

(1)情報通信分野、(2)福祉・医療分野、(3)雇用・労働分野、(4)金融分野、(5)物流・運輸分野、(6)教育分野の各々における改革である。

確かに規制緩和による構造改革は、日本経済にとって重要な課題であろう。しかし政策上の速効性といった視点からすると、すぐに有効な手段となるとも考えにくい。特に、「緊急経済対策」と名称を付け、その効果に期待するほどの内容かといえば大きな疑問であった。

2 総合経済対策

相次ぐ所得税減税を実施し、景気対策として緊急措置を取ったにもかかわらず、平成10年に入っても日本経済は一向に景気浮揚の兆しをみせなかった。かくして橋本首相は、平成10年度予算が成立した平成10年4月24日に再び政府の「総合経済対策」(平成10年4月24日)を発動せざるをえなかった。その前年11月に公表した緊急経済対策で対応できる状況ではもはやなかったといえよう。

冒頭に、我が国経済の直面する課題として次の4点を挙げている。

- (1) 我が国経済は、アジア地域の通貨・金融市場の混乱、昨秋の金融機関の経営破綻、それに伴う家計や企業の景況感の厳しさが個人消費や設備投資等に影響を及ぼし、景気は停滞状態を示すようになった。
- (2) これに対し政府は、21世紀を切りひらく緊急経済対策、所得減税、金融安定化策等、累次の景気浮揚のための施策を決定・実施に努めてきたが、内外の悪条件が一斉に重なって、雇用の先行き不安等を背景に消費が低調な動きとなるなど景気停滞は厳しさを増し、極めて深刻な状態となっている。
- (3) 我が国経済の活力を維持し、また、アジア経済の安定化に貢献するためにも、このような経済状況から速やかに脱却し、景気の早期回復を図ることが重要である。
- (4) 景気停滞が長引いている背景には、金融機関や企業の不良債権問題、日本的な経済システムの制度疲労の問題、産業の空洞化の問題があり、これらが景気回復の妨げとなっているため、早急にこれら問題の解決を図る必要がある。

そして具体的な総合経済対策として、その施策の内容を次の3点に絞っている。

- (1) 社会資本整備や減税による思い切った内需拡大策を実施する。
- (2) 経済構造改革を強力に推進する。上記の内需拡大策は、短期的な需要喚起と同時に、民間活力を発揮させるよう規制緩和を進めつつ、21世紀を見据えて真に必要なとされる社会資本を整備するなど、中長期的に我が国経済の体質を改善・強化する経済構造改革の方向と整合的なものとする。
- (3) 景気回復の阻害要因となっている不良債権処理を促進する。

総合経済対策のポイントは、「要旨」として示されている。その最大の特徴は、需要喚起のための社会資本整備と減税で、合計12兆円程度、総事業費16兆円超と過去最大の規模となった。第4章で詳しく触れるが、これに呼応して先に制定してあった「財政構造改革法」を改定し、最低限の修正として赤字国債の発行枠を弾力化する必要に迫られた。

表2-2-11に、この総合経済対策中の財政措置がまとめられている。財政出動12兆円程度の内訳は、減税4.6兆円、社会資本整備7.7兆円となっている。その他に、土地対策などで合計4.35兆円が予定されている。政府の試算では、この対策により「今後1年間の名目GDP押し上げ効果」を2%程度としている。

一方、マスコミによると、この大規模な財政出動は、「首相、景気優先へ政策転換」（『日本経済新聞』平成10年4月10日朝刊）とされ、日本経済を2年連続でマイナス成長の状況から回避させるためにやむをえぬ措置と受け止められた。これは一般に、平成10年度の実質成長率を1%程度押し上げる効果があるとの試算が出されていた。¹⁾

このような需要喚起に直接に作用する財政出動のほかにも、次のような諸施

表 2-2-11 「総合経済対策（平成10年4月24日）」経済対策中の財政措置
対策の効果

・ 事業規模：16兆円超
・ 減税及び社会資本整備のための財政負担：12兆円程度
・ 今後1年間の名目GDP押し上げ効果：2%程度

事業費の内訳

	財政措置	事業費（兆円）
1. 減税	・ 特別減税	4
	・ 政策減税・福祉給付金等	0.6
2. 社会資本整備	・ 一般公共・施設費等	6.0
	・ 災害	0.2
	・ 地方単独事業	1.5
	小 計	12兆円程度
3. その他	・ 土地対策	2.3
	・ 中小企業対策	2.0
	・ 雇用対策	0.05
	計	16兆円超

(注) 一般公共と地方単独事業については5%程度の用地費を含む。

(出所) 内閣府ウェブ・ページ「総合経済対策（平成10年4月24日）」、「経済対策中の財政措置」。http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/1998/19980424taisaku3.html

策も盛り込まれていた。

- (1) 規制緩和による経済構造改革－ベンチャー企業育成、中小企業対策、雇用対策、資金供給システムの変革など
- (2) 土地・債権の流動化と土地の有効活用
- (3) アジア支援策

〔注〕

- 1) 日本経済新聞社「NEEDS」の日本経済モデルでは、平成10年度の実質成長率を「対策なし」でマイナス0.4%であるか、「対策実施」で0.6%まで上昇すると見込んでいた。この橋本内閣の総合経済対策に対し、アメリカ側は歓迎の意を表明していた。ルービン（R.Rubin）米財務長官は「歓迎する」との声明を発し、その中で「重要なのは日本が強力な政策を速やかに実施することだ」と言及したと報道されている。（出所）『日本経済新聞』平成10年4月10日朝刊。

3 規制緩和3か年計画

バブル崩壊後、日本経済は長期間閉塞状況が継続した。このような状況の中で、財政・金融政策が手詰まりになり、早い時期から規制緩和、構造改革を進めれば景気回復や成長にも有効だという議論が台頭していた。¹⁾ その議論は、『平成9年版経済白書』（副題「改革へ本格起動する日本経済」）、並びに『平成10年版経済白書』（副題「創造的発展への基礎固め」）で積極的に取り上げられた。

『平成9年版経済白書』第2章第2節の「規制改革の課題」の中で、次のように述べられている。（以下は『ESP』における概要紹介。）

「公的規制による競争の制限は、被規制産業に非効率と高価格をもたらす一因となってきた。被規制産業の高コスト構造は、消費者にとってはもとより国際競争に直接さらされている産業に対しても負担となるとともに、内需向け部門への新規事業展開への制約ともなり、規制改革は日本経済の重要な課題となっている。（中略）規制緩和による効率性の向上は、短期的には雇用や設備投資を抑制することがあり得るが、現実には規制緩和は価格による需要喚起、新たな製品・サービスの登場によって、自産業や他産業での雇用の拡大や設備投資の増加をもたらすことが多いと考えられる。」（出所）小島宗一郎「平成9年度経済白書について」

(『ESP』1997年8月号) 33ページ。

係る流れの中で、政府は平成10年3月31日に、「規制緩和推進3か年計画」を策定し、閣議決定している。これは平成7年3月に、広範な分野について具体的な実施時期を明示した「規制緩和推進計画」が平成9年度までの3か年計画であったことから、平成10年度を初年度とする新たな計画を策定したものである。冒頭でその狙いを次のように示している。

「我が国経済社会の抜本的な構造改革を図り、国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自由で公正な経済社会としていくとともに、行政の在り方について、いわゆる事前規制型の行政から事後チェック型の行政に転換していくことを基本とする。」

このために次の6つの原則を重視することを明記している。

- (1) 経済的規制は原則自由、社会的規制は必要最小限との原則の下、規制の撤廃、又はより緩やかな規制への移行
- (2) 検査の民間移行等規制方法の合理化
- (3) 規制内容の明確化、簡素化
- (4) 規制の国際的整合化
- (5) 規制関連手続の迅速化
- (6) 規制制定手続の透明化

そして具体的な措置として次のような項目を挙げている。

- (1) 横断的検討、見直しの推進等
事業参入規制、許可・届出等、資格制度、基準・企画及び検査・検定などの見直し等
- (2) 分野別措置事項
住宅・土地、公共工事関係、情報・通信関係、流通関係、運輸関係、金融・証券・保険関係など15分野に及ぶ。その数は合計624項目になる（『日本経済新聞』平成10年3月31日朝刊より。）。
- (3) 計画の推進方法等

計画の改定、計画のフォローアップ等、規制緩和の数量的効果分析、規制緩和白書の作成・公表など

(4) 規制緩和の推進に伴う諸方策

これらの内容を持つ3か年計画は、平成10年度から平成12年度までの3か年にわたり実施されるとされている。しかしながら総花的に項目が羅列されるだけの嫌いがあり、どれだけ実効があるのかは疑問であった。

〔注〕

1) この時期に開催されたある座談会で、吉川洋東京大学経済学部教授は、規制緩和の効果について次のように述べている。

「まさに規制緩和は、もう少し構造的といいますか、長期的なメリット・デメリットを評価してやるべきことです。成長率に与える影響、とりわけ目先3、4年の成長率に与える効果は、あくまで副産物であり、あれば結構という程度のものだと思います。」(出所)座談会「規制緩和先進国における構造改革の経験」(『ESP』1997年1月号)11ページ。

4 緊急経済対策

平成10年度に入り総合経済対策を4月に発動し、日本経済の浮揚を図ったが依然として景気低迷は継続していた。日本経済は、バブル崩壊に伴う不良債権問題や不動産市場の低迷が持続し、戦後初めての厳しい不況局面を迎えていた。

このような中で、平成10年7月に小渕恵三内閣が成立した。日本経済は、折しも橋本内閣時代の平成9年5月に始まった景気後退期の真只中にあり、金融システムの不安を抱えマイナス成長となった時期であった(参照、表2-1-1及び表2-1-2)。事実、小渕内閣の誕生の後にも日本長期信用銀行の破綻が発生した。

係る状況の下で、小渕首相は不況の連鎖を断ち切るために、平成10年11月16日に大規模な「緊急経済対策」を打ち出した。この年の4月に事業規模16兆円に及ぶ総合経済対策のわずか半年ばかり後に、その規模を更に上回る新経済対策を策定したわけである。政府としては、それだけ景気に対する危機感が強かったといえよう。冒頭、現下の経済情勢の認識として、次のように述べている。

「我が国経済は、金融機関の経営に対する信頼の低下、雇用不安などが重なって、家計や企業のマインドが冷え込み、消費、設備投資、住宅投資といった最終需要が減少するなど、極めて厳しい状況にある。また、世界経済は、アジア諸国を始め厳しく、アメリカでは、先行きに対する不透明感が見られる。さらに、金融機関の再編と体質強化の過程では信用収縮が生じる可能性があり、今年度後半から来年度にかけて、十分な対策と監視が必要である。」

次いで、緊急経済対策の基本的考え方として、以下のように述べている。

「こうした厳しい状況から脱却し、11年度にはっきりプラス成長と自信を持って言えるよう、政府は、まず、金融システム安定・信用収縮対策、併せて、景気回復策を緊急に実行する。

景気回復策は、景気回復への、①即効性、②波及性に加え、21世紀に向けた、③未来性の3原則に沿って実施することが重要であり、短期的な施策も、こうした観点を踏まえつつ推進する。すなわち、景気回復の動きを中長期的な安定成長につなげていくためには、短期的に十分な需要喚起を行うとともに、21世紀の多様な知恵の時代にふさわしい社会の構築に向けて、供給サイドの体質強化を図るための構造改革も進める必要がある。」

そして、次の3段階を経て日本経済の再生を図ると、非常に野心的な道筋を描いている。

(1) 緊急経済対策により、現下の厳しい状況から脱却

緊急経済対策により、デフレスパイラルの懸念は取り除かれ、現在の厳しい経済状況を脱することができると確信する。本対策は、我が国経済を一両年のうちに回復軌道に乗せるための政策対応の第一歩であり、今後、平成12年度までに経済再生を図ることとし、機動的弾力的な経済運営を行う。

(2) 11年度ははっきりとしたプラス成長へ転換

11年度は、3年連続のマイナス成長を回避し、回復基盤を固める年にしなければならない。また、21世紀型社会の構築に向けた構造改革に取り組む。

有効な資本増強をはじめとする金融システム安定策を実施し、不良債権

処理、金融機関の再編が進む結果、金融機関に対する信頼は回復に向かい、我が国実体経済の回復を阻害していた要因が取り除かれる。

(3) 12年度には、回復軌道へ

12年度は、回復軌道に乗せる年としなければならない。

恒久的な減税の効果が現れ、家計のマインドが好転する結果、民間消費、住宅投資ともに本格的に回復する。また、企業マインドも好転し、実体経済の回復と金融再生が好循環を生む結果、設備投資を含め、民需主導の景気回復が始動し、安定成長軌道に復帰するものと期待される。この結果、拡大していた需給ギャップも縮小に向かう。

そして恒久的な減税も、この経済対策に加える形で登場させ、地域振興券と合わせてその内容を次のような3点に整理している。

(1) 個人所得課税について、平成11年から最高税率の50%への引下げ等による4兆円規模の恒久的な減税を行うとともに、法人課税について、平成11年度から実効税率の40%程度への引下げを行うこととし、その具体的内容について結論を得る。

その際、地方財政の円滑な運営には十分配慮する。

(2) 現下の厳しい経済情勢に対応するため、景気回復に資するよう、住宅建設・民間設備投資等真に有効かつ適切な政策税制について精力的に検討し、早急に具体案を得る。

(3) 個人消費の喚起と地域経済の活性化を図るため、一定年齢以下の児童を持つ家庭及び老齢福祉年金等の受給者等に、事業規模0.7兆円程度の「地域振興券」を交付する。

この対策の発動に関連して、橋本内閣時代に発動された財政構造改革法は景気回復を優先するとして次のように凍結されることになった。

「財政構造改革法の凍結

財政構造改革を推進するという基本的な考え方は守りつつ、まずは景気回復に向けて全力を尽くすため、財政構造改革法を凍結することとし、所要の法案を次の国会に提出する。」

表2-2-12に、緊急経済対策の事業規模が示されている。その総額は、減税6兆円超を含め20兆円を上回るとされ、まさに史上最大の規模となった。財政措置として、「社会資本整備」と「その他」に分けられている。この経済対策に、「その他」として地域振興券が7000億円の規模で含まれているのが人目を引く。

この緊急経済対策はどのような経路を経て、その効果を発揮すると想定され

表 2-2-12 緊急経済対策（平成10年11月16日）の財政措置

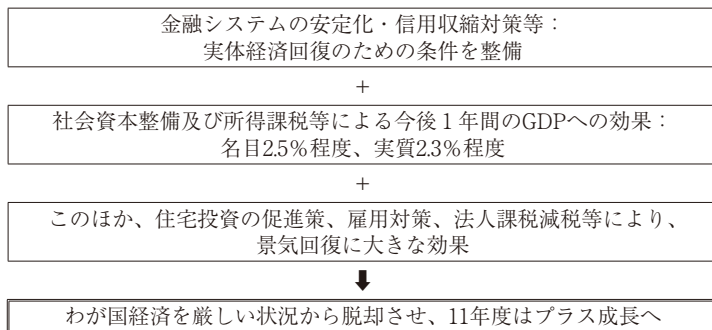
事業規模：17兆円超。減税6兆円超を含めれば、20兆円を大きく上回る規模。

	財政措置	事業費（兆円程度）
1. 社会資本整備	・一般公共	5.7
	・施設費等（非公共）	1.8
	・災害復旧	0.6
2. その他	・貸し渋り対策	5.9
	・住宅投資の促進	1.2
	・雇用対策	1.0
	・地域振興券	0.7
	・アジア対策	1.0
	計	17兆円程度
3. 減税	・所得課税減税	6兆円超
	・法人課税減税	

(注) 一般公共については5%程度の用地費を含む。

(出所) 内閣府ウェブ・ページ「緊急経済対策（平成10年11月16日）の効果・財政措置」。http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/1998/19981116b-taisakusochi.html

図 2-2-4 緊急経済対策（平成10年11月16日）の効果



(出所) 内閣府ウェブ・ページ「緊急経済対策（平成10年11月16日）の効果・財政措置」。http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/1998/19981116b-taisakusochi.html

ていたのであろうか。図2-2-4に、それが示されている。明らかに平成3年にバブルが崩壊して以降、日本経済の停滞の背景には不良債権そして不安定な金融システムがあった。实体经济の回復のために、何よりも金融システムの安定化、貸し渋り対策などが重要であると、それらが国の策定した経済対策に盛り込まれたのは注目に値する。

この緊急経済対策について、経済企画庁はこれにより実質GDPは今後1年間に2.3%、名目で2.5%押し上げられ、平成11年度にははっきりとしたプラス成長を実現するとしている。しかしながら、民間の推計と比較するとかなり楽観的であった。

例えば、日本経済新聞社の経済データ「NEEDS」による分析によれば、その景気浮揚効果は次のように示される。

緊急経済対策の景気浮揚効果（日経NEEDS試算）

	1998(平成10)年度	1999(平成11)年度	2000(平成12)年度
国内総生産	△2.6 (△2.6)	△0.1 (△1.7)	0.6 (0.7)
個人消費	△0.4 (△0.4)	0.7 (△0.6)	1.3 (0.6)
設備投資	△14.1 (△14.1)	△9.8 (△11.1)	4.0 (0.5)

(注) 前年度比(%)。カッコ内は対策を実施しないケース。

(出所)『日本経済新聞』平成10年11月17日朝刊。

これによると、成長率押し上げ効果は平成11年度で1.6%程度で、依然マイナス0.1%成長と水面下にとどまるとされている。¹⁾平成12年度に入り、成長はやっとプラスに転じると予想されている。

〔注〕

- 1) 年が明け平成11年2月に入ると、小渕首相の諮問機関である経済戦略会議が、日本経済再生のための最終報告を公表している。経済再生のシナリオを、3段階に分けて次のように提示している。

「再生へのシナリオはまず今後2年間で財政・金融政策で景気底割れを回避しつつバブルの膿(うみ)を出し切る時期とする。第二段階で安定的な成長軌道に回復し、行政改革などに本格的に着手。その後の第三段階で財政赤字の削減などを進めるとしており、いずれの段階でも構造改革の必要性を指摘している。」(出所)『日本経済新聞』平成11年2月27日朝刊。

5 地域振興券

緊急経済対策の中で、注目された施策の一つが地域振興券（商品券）である。これは景気対策の一環として、地域での個人消費を喚起する効果があるとする公明党の構想を受け、実施されることになった。かくして消費刺激・地域振興のために導入されたものだが、その効果が疑問視されかつ人気取りのバラマキ政策だとの批判も受け、「天下の愚策」とまで称する報道もあった。

具体的には、平成10年の臨時国会で約7000億円の予算が付けられ、平成11年1月から4月にかけて、15歳以下の子供のいる世帯、高齢福祉年金などを受給する65歳以上の高齢者を対象に1人当たり2万円が交付された。この地域振興券の交付の狙いは、主に子育て支援、年金受給者支援であった。¹⁾

地域振興券交付要綱（平成10年12月30日北海道新得町訓令）によって例示すると、その目的は第1条、第2条（一部）で次のように述べられている。

（目的）

第1条 この要綱は、町が国から地域振興券交付事業費補助金を受け、期間を限定して使用できる地域振興券を、15歳以下の児童の属する世帯の世帯主及び高齢福祉年金等の受給者に交付することにより、若い親の層の子育てを支援し、あるいは高齢福祉年金の受給者等の高齢者層の経済的負担を軽減し、もって早期に町内の個人消費を喚起し、地域経済の活性化と地域振興を図ることを目的とする。

（地域振興券）

第2条 町において発行する地域振興券の名称は新得町地域振興券（以下「地域振興券」という。）とする。

2 地域振興券は、物品の購入若しくは借り受け又は役務の提供に際して、別に定める地域振興券を取り扱う民間事業者（以下「特定事業者」という。）への取引の対価（間接税を含む。）として使用することができる。

ただし、次の条件に該当する取引の対価としては使用できないものとする。

- (1) 出資、有価証券の購入、債務の支払等消費に当たらないもの
- (2) 商品券、プリペイドカード、官製はがき、切手等換金性があり、また、広域的に流通し得るものの購入

- 3 地域振興券を使用して行われる取引（以下「特定取引」という。）においては、釣り銭は支払われないものとする。
- 4 交付対象者及び特定事業者は、地域振興券の交換、譲渡及び売買を行うことはできないものとする。
- 5 地域振興券は、別に定める交付開始の日から6か月間に限り使用することができる。

この地域振興券の効果に関し、経済企画庁は「地域振興券の消費喚起効果等について」（平成11年8月6日）という政策効果分析レポートを作成している。その内容は、次のとおりである。

「経済企画庁は、地域振興券の消費喚起効果の分析のため、本年6月下旬～7月上旬に、全国約9,000の交付対象世帯に対して、地域振興券の利用実態等のアンケート調査を行った。調査結果の概要は以下のとおりである。

1. 使用状況

6月15日現在で、交付のあった世帯のうち約76%が地域振興券の利用を完了しており、金額で見ると、交付額の9割近くが使用済みである。これからみて、振興券の利用は、順調に進んでいるとみられる。

使用時期をみると、3～5月に使用が集中していた。

2. 利用内容

利用費目をみると、振興券の使用金額の割合は、衣類・履物（32%）、食料品（29%）、家具・家事用品（13%）、教養・娯楽（12%）の順に高い。細かくみると、食品・惣菜（24%）、子供服（16%）、履物（5%）、その他家電（4%）、自転車（4%）、家具・寝具（4%）、ゲーム機・ソフト（3%）が利用上位品目である。

このうち、児童が交付対象の世帯においては、子供服、食品・惣菜、履物、自転車、ゲーム機・ソフトの順に高く、高齢福祉年金受給者世帯においては、食品・惣菜が圧倒的に高く（38%）、その他の品目は、5%内外で、コート・スーツ・スカート等、その他家電、家具・寝具、市販医薬の順となっている。

利用店舗形態では、総合スーパー（27%）、中小小売店（27%）、食品スーパー（12%）、百貨店（9%）の順に高い。また、店舗では、主にいつも利用し

ている店で振興券を使った世帯が全体の81%と高かったが、いつも利用していない店で買った(16%)、振興券が割り増し利用できる店で使った(10%)と回答した世帯もあった。

3. 消費の喚起効果

振興券を使った買い物のうち、振興券がなければ購入しなかったと回答した買い物の総額は、振興券使用額の18%程度あった。また、より高価な買い物や多数の買い物、ないし、振興券がきっかけとなって行った買い物によって、支出が増加したとみられる金額は、振興券使用額の14%程度あった。これらを合計して、振興券によって喚起された消費の純増分は、地域振興券使用額の32%程度であったとみられる。

結果として、地域振興券は、調査世帯については、本年3月～6月の消費を直接的に、振興券既使用金額の32%程度分、新たに喚起したとみられる。これを、交付済額約6,194億円のベースに単純に換算して、年ベースのマクロの消費効果をみると、消費の押し上げ額は、2,025億円程度(GDPの個人消費の0.1%程度)と推定される。

4. 利用者の感想等

交付対象世帯の感想として、「振興券は普段以上の買い物をしたり、ほしかったものを購入する効果がある」に対し「そう思う」(58%)、「減税に比べてもらったという実感がある」に対し「そう思う」(56%)、「振興券を受け取る手続きがわずらわしい」に対し「そう思わない」(65%)が過半を占める回答である。」

これによると、地域振興券の消費喚起効果は、GDPの個人消費の0.1%程度と推定されている。効果ゼロとはいわないまでも、当初緊急経済対策に入れ、景気対策として喧伝するほどの効果があったとは思えない。当時、小渕首相も緊急経済対策に関する記者会見(平成10年11月16日)で、わざわざ「それから、これも御案内のとおりでございますが、地域振興券を0.7兆、すなわち7000億円発行いたしまして、地域振興のためにこれを活用していただくということでございます」と言及している。

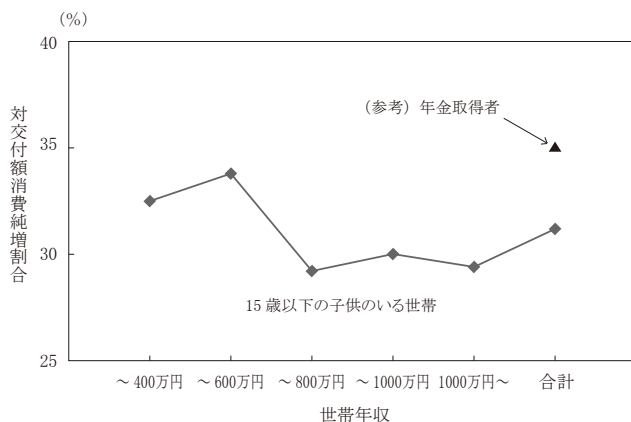
この地域振興券の消費刺激効果の理論的背景に関して、経済企画庁『日本経済の現況』(平成12年版)では、次の3とおりのケースがあり得るとしている。

- (1) 今回その施策の対象となった家計が将来同額の増税を見込み、生涯所得は変化しないと想定している場合、家計は受け取った地域振興券で消費を行うが、その同額だけ今期の貯蓄を増加させるため、消費支出は地域振興券の影響を受けない。
- (2) 家計が将来同額の増税を見こんでおらず、地域振興券により生涯所得がいくらかは増加すると想定している場合、家計は生涯所得の増加を考慮した上で、それに見合っただけ今期の消費を増加させ、残りの額は将来の消費にまわす。すなわち、今期の消費及び貯蓄はそれぞれ増加する。
- (3) 家計が借入れ制約下にある場合、家計は今期得られた地域振興券の額だけ今期の消費を増加させる可能性が高い。なお、今期の消費性向は第一のケースでは低下し、第二のケースでは低下する可能性が高く、第三の場合上昇する。

そして先の政策効果分析レポートを利用して、「15歳以下の子供のいる世帯」と「年金取得者」とに分け、**図2-2-5**を作成している。この図から、次の二点を指摘している。

図 2-2-5 地域振興券の効果

対子供の地域振興券は、年収の多い世帯では貯蓄にまわった比率が高いが、その差は小さい。



(出所) 経済企画庁『日本経済の現況』(平成12年版)17ページ。

- (1) 将来の増税の負担が相対的に低いと考えられる年金取得者でも、地域振興券で受け取った額の65%をとりあえず貯蓄にまわし、将来の消費に備えている。
- (2) 子供がいる世帯について世帯所得別にみると、年収の多いほど貯蓄にまわった比率は高いが、その差は小さく、年収400万円未満の世帯でも68%を貯蓄にまわしている。

以上の結果から、地域振興券の消費刺激効果は多少あったが、貯蓄にまわされる方が多く、その効果はごく限定的であったということであろう。

〔注〕

- 1) この地域振興券の支給について、街の声は必ずしも歓迎ムード一色ではなかった。『日本経済新聞』（平成10年11月26日朝刊）には、次のような声が「喜び、いま一つ」として、紹介されている。（（ ）は年齢。）

東京都江戸川区の男性会社員（30）

「3歳と1歳の2人の子供に感謝しなきゃならないが、地元だけでしか使えないのでありがたさも半分。せいぜい食料品を買うといった生活費に消えるくらいだろう。」

大阪府交野市の男性会社員（43）

「7歳と4歳の子がいるが、お年玉じゃあるまいし、生活が楽になるわけではない。これで経済全体が良くなるとも思えず、何のために決めたのか理解に苦しむ。」

愛知県高浜市の主婦（30）

「子供2人の洋服代などにあてるつもり。景気を考えると、20代の若い人にも支給すべきではないかと思うが、子供やお年寄り向けに優先的に配るのは賛成。2万円という額も適当だ。」

福岡市中央区の女性会社員（37）

「小学生の子供が2人おり、支給はありがたいが、大学生を持つ世帯などはお金がかかるだろうし複雑な気持ち。大規模店で日用品購入にあて、中小店舗では使わないうつもり。地域活性化に必ずしもつながらないのではないか。」

（出所）『日本経済新聞』『商品券』支給 喜び、いま一つ 平成10年11月26日朝刊。

第4節 予算編成

1 平成9年度予算編成（当初、補正）

平成9年度予算の編成は、前年の平成8年7月30日の概算要求についての閣議了解から始まった。¹⁾ 当時、平成8年度の日本経済は既に述べたように、順調な徴候をみせ、民需中心の自律的回復の状況にあるとみなされていた。したがって、予算編成に当たっても、平成9年度を財政構造改革元年にしたいとの意気込みがあった。

具体的には、概算要求基準の設定に当たって、次の3点を指すとされていた。

- (1) 極めて悪化した財政事情を踏まえ、財政構造改革に向けて、経常的経費、投資的経費を通じ、全体として厳しい概算要求基準を考える必要があり、あらゆる経費について聖域なく抑制を図る必要がある。
- (2) 厳しい財政事情の下で、経済構造改革に真に資する施策など、21世紀をにらんだ新たな重要施策に対応できるような工夫を行うべきであるとの意見に留意する必要がある。
- (3) そのような重要施策に振り向ける財源を確保するためには、また、財政構造改革を進めるためには、各省庁自ら、義務的経費を含め既存の歳出に思い切ってメスを入れる必要があり、そのような見直しを求める概算要求基準とする必要がある。

（出所）「平成9年度の概算要求について（平成8年7月30日閣議了解）」（『国の予算』平成9年度 1064ページ）。

その後順調に予算の編成は進み、これを受け年末に「平成9年度予算編成方針」（平成8年12月19日）が、閣議決定されている。概要は次のとおりである。

1 財政規模

一般会計予算においては、各般の制度改革の実現に努めるなど、歳出全般について聖域を設けることなく徹底した洗直しに取り組み、特に一般歳

出の増加額を極力圧縮することにより、全体としての歳出規模を厳しく抑制する。

2 公債発行

公債発行額は、前年度当初発行予定額より4兆3,220億円減額し、16兆7,070億円とする。

平成9年度予算を財政再建の目標の下で編成するために、第4章で述べるように平成8年12月19日に改めて「財政健全化目標について」を閣議決定している。そして予算編成は順調に進み、12月20日に大蔵原案が、²⁾そして25日に平成9年度予算概算決定が、各々閣議決定されている。翌平成9年1月20日に召集された第140回国会に提出され、予算審議は円滑に進捗し、3月5日に衆議院で、3月28日に参議院で可決、成立した。

年度内に成立した平成9年度予算を、以下、具体的に検討しておこう。まず、一般会計予算の規模、そしてその財源調達の内訳を表2-2-13にまとめておいた。予算規模は77兆3900億円で、前年度の平成8年度予算額に対し2兆2851億円増、3.0%増の伸びとなっている。平成8年度補正予算（第1号）に対しては、マイナス0.5%で、財政再建の姿勢はある程度示されているかもしれない。

この予算を賄う財源として、租税及印紙収入が前年度当初予算に対し、12.6%増の57兆8020億円となり、補正後予算と比較しても11.7%増とある程度の税収増を見込んでいる。その他収入も1500億円程度の増収があることから、公債金は4兆3220億円減の16兆7070億円に収まることになった。このうち7兆4700億円は特例公債として発行されるが、公債依存度は21.6%（平成8年度当初予算28.0%、補正後予算28.8%）と大幅に減少する結果となっている。

このような主要経費のうち、その規模及び伸び率が最も大きいのは国債費である。予算総額で16兆8023億円と、社会保障関係費14兆5501億円より2兆円余り多く、また前年度より2.6%も伸びている。財政硬直化が次第に深刻になってきたのを物語っている。

平成9年度当初予算は9年度に入り施行されだしたが、その後年末になってから第1次補正予算が必要となり、12月20日にその編成に当たっての閣議決定が行われた。補正規模1兆1432億円の比較的小規模なものであり、補正後予算は78兆5332億円と増額された。その追加内容は、歳出面において災害関係経費、

表 2-2-13 平成9年度一般会計歳入歳出予算の概要

(単位：百万円、%)

		平成9年度 予算額	平成8年度予算額		比較増△減額 (増△減率)	
			当 初	補 正 (第1号)後	当 初	補 正 (第1号)後
歳 入	租 税 及 印 紙 収 入	57,802,000	51,345,000	51,736,000	(12.6) 6,457,000	(11.7) 6,066,000
	そ の 他 収 入	2,881,004	2,730,924	3,667,231	(5.5) 150,080	(△21.4) △ 786,227
	国債整理基金 特別会計受入金	171,541	171,541	171,541	(0.0) 0	(0.0) 0
	そ の 他 収 入	2,709,463	2,559,383	3,495,690	(5.9) 150,080	(△ 22.5) △ 786,227
	公 債 金	16,707,000	21,029,000	22,368,000	(△ 20.6) △ 4,322,000	(△ 25.3) △ 5,661,000
	合 計	77,390,004	75,104,924	77,771,231	(3.0) 2,285,080	(△ 0.5) △ 381,227
歳 出	国 債 費	16,802,329	16,375,197	16,083,851	(2.6) 427,132	(4.5) 718,478
	地方交付税交付金	15,480,975	13,603,826	13,944,993	(13.8) 1,877,149	(11.0) 1,535,982
	一 般 歳 出	43,806,700	43,140,901	45,757,387	(1.5) 665,799	(△ 4.3) △ 1,950,687
	産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入 等	1,300,000	1,300,000	1,300,000	(0.0) 0	(0.0) 0
	事 業 分	1,300,000	1,300,000	1,300,000	(0.0) 0	(0.0) 0
	償 還 分	0	0	0	(-) 0	(-) 0
	緊急金融安定化資金	0	685,000	685,000	(-) △ 685,000	(-) △ 685,000
合 計	77,390,004	75,104,924	77,771,231	(3.0) 2,285,080	(△ 0.5) △ 381,227	

(注) 「産業投資特別会計へ繰入等」において、「事業分」には「社会資本整備特別措置法」に基づき3年度まで貸付けを受けて実施されていた公共的建設事業のうち、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金額（8年度1,228,459百万円、9年度1,128,459百万円）を含んでいる。

(出所) 『国の予算』平成9年度 39-40ページ。

給与改善費、阪神・淡路大震災復興対策費、緊急米関連対策経費などであった。

一方、歳入面において特別減税の実施及び税収の収入実績等が勘案され、租税及印紙収入が1兆5760億円減額補正されることになった。その結果、公債金が1兆7510億円増額され、公債依存度でみて23.5%となり当初予算21.6%より、上昇せざるをえなくなった。³⁾

この第1次補正予算は、年が明けた平成10年1月12日に国会へ提出され、2月4日には可決・成立し施行されるに至った。

〔注〕

- 1) 平成9年度予算の編成作業が開始されるに先立って、財政制度審議会でこの予算編成に関する基本的な考え方が公にされた。そこでは、例年のとおり、財政健全化の重要性が強調されていた。
- 2) この大蔵原案が公表された段階で、マスコミから次のような厳しいコメントが出されていた。

「97年度予算の大蔵原案は、橋本龍太郎首相の『国債の新規発行3兆円減額』という宿題に目標以上の回答で答え、表向きは財政再建に踏み出す形を整えた。しかしその回答は国民の負担増や『隠れ借金』などで化粧して作ったのが実態で、肝心の歳出にはほとんど切り込めていない。6兆円を超す国民の税負担増の大半は、変わらぬ歳出構造に食いつぶされており、『財政構造改革元年』の看板は早くもかすんだ。」(出所)『日本経済新聞』平成8年12月21日朝刊。

と同時に、これとは別の視点から政府案が公表されたときに、次のようなコメントもなされていた。

「細々と回復を続けてきた日本経済に、政策面から向かい風が吹き始めようとしている。97年度予算の政府案が決まり、財政政策は緊縮路線を選択した。景気自律回復のカギを握る個人消費に、7兆円の増税ショックがのしかかる。半面公共事業の配分見直しなど、より効率的な予算支出への衣替えは期待外れに終わった。政策当局が『財政の危機』を強調するあまり、『経済の危機』への対処を後回しにした感は否めない。」(出所)『日本経済新聞』平成8年12月26日朝刊。

- 3) 橋本首相はこの平成9年度補正予算において、2兆円の所得税・個人住民税の特別減税を決定した。景気足踏みの即効薬になると、おおむね好評であった。この経済効果について、次のような試算が行われていた。

「経済企画庁の計量モデルによると、2兆円の特別減税による消費拡大効果で、名目国内総生産(GDP)の成長率は約0.2%押し上げられる。日本総合研究所の湯元健治調査部次長は、平均株価(225種)上昇による間接的な効果も加わり、合計で最大0.65%のGDP引き上げ効果が期待できると試算する。」(出所)『日本経済新聞』平成9年12月18日朝刊。

2 平成10年度予算編成（当初、暫定）

平成10年度予算は、前年度の平成9年7月の概算要求に当たっての基本方針を閣議で橋本首相が示すことによって始まった。この基本方針は、同年3月18日に「財政構造改革5原則」が提示されたのを受け、既に6月3日に閣議決定された「財政構造改革の推進について」に基づいて行われたものである。この時、首相は冒頭に次のように発言している。

「各省庁は、概算要求に当たり、限られた財源の中で歳出の合理化・効率化・重点化に最大限努めるとの見地から、所管の予算全体について、制度・施策の根本にさかのぼって、ゼロベースで厳しく洗い直し、概算要求に経費の節減合理化措置を積極的に織り込むこととする一方、それぞれの施策の中で、経済構造改革に資する分野をはじめとする現在の社会経済情勢下の重要施策に思い切った重点化を図ることとする。」（出所）「平成10年度の概算要求に当たっての基本的な方針についての内閣総理大臣閣議発言要旨（平成9年7月8日）」（『国の予算』平成10年度1120ページ）。

この概算要求の手続きを経た後、作業は順調に進み、9年12月に大蔵原案作成の最後の段階へ進むことになる。¹⁾そして12月20日に、「平成10年度予算編成方針」が閣議決定された。そこで財政規模並びに公債発行に関し、次のような取り決めが行われた。

1 財政規模

一般会計予算においては、財政構造改革の推進に関する特別措置法で定められた各歳出分野における改革の基本方針、主要な経費に係る量的縮減目標に従い、歳出全般について聖域を設けることなく徹底した見直しに取り組むこととする。

特に、政策的経費である一般歳出については、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、社会経済情勢の変化に即応した財政需要に対しては、財源の重点的・効率的配分を行うことにより、その額が平成9年度の当初予算の額を相当程度下回るようにする。

2 公債発行

公債発行額は、前年度当初発行予定額より1兆1,500円減額し、15兆5,570億円とする。

また、政府保証債の発行額は、2兆5,000億円とする。

この中で前年度の当初予算額を下回ること、公債発行額も1兆円強を削減することを明記しており、財政構造改革ひいては財政再建へ本格的に取り組む橋本内閣の姿勢が読み取れる。

その後、同じ日に大蔵原案が閣議に提出され、12月25日には平成10年度予算政府案が閣議決定された。年が明けて、平成10年1月19日に国会へ提出、審議を経て3月20日に衆議院で可決、4月8日に参議院で可決し、ここで正式に予算が執行される段階に入った。ただ、本予算の成立が年度明けにずれ込んだために、ごく短い期間に暫定予算が編成されることになった。

表2-2-14に、平成10年度の一般会計歳入歳出予算の概要が示されている。予

表 2-2-14 平成10年度一般会計歳入歳出予算の概要

(単位：百万円、%)

		平成10年度 予算額	平成9年度予算額		比較増△減額 (増△減率)	
			当 初	補 正 (第1号)後	当 初	補 正 (第1号)後
歳 入	租 税 及 印 紙 収 入	58,522,000	57,802,000	56,226,000	(1.2) 720,000	(4.1) 2,296,000
	そ の 他 収 入	3,590,179	2,881,004	3,849,160	(24.6) 709,175	(△ 6.7) △ 258,981
	公 債 金	15,557,000	16,707,000	18,458,000	(△ 6.9) △ 1,150,000	(△ 15.7) △ 2,901,000
	合 計	77,669,179	77,390,004	78,533,160	(0.4) 279,175	(△ 1.1) △ 863,981
歳 出	国 債 費	17,262,816	16,802,329	16,268,093	(2.7) 460,487	(6.1) 994,723
	地方交付税交付金	15,870,150	15,480,975	15,480,975	(2.5) 389,175	(2.5) 389,175
	一 般 歳 出	44,536,213	45,106,700	46,784,092	(△ 1.3) △ 570,487	(△ 4.8) △ 2,247,879
	合 計	77,669,179	77,390,004	78,533,160	(0.4) 279,175	(△ 1.1) △ 863,981

(出所) 『国の予算』平成10年度 44ページ。ただし、補正後歳入合計額についての誤記を修正。

算規模は77兆6692億円で、前年度当初予算と比べて0.4%増となっている。このうち一般歳出は44兆5362億円で、前年度と比較して1.3%減である。財政構造改革法により歳出構造の見直しが行われた結果である。

他方、歳入予算の方は租税及印紙収入が58兆5220億円、その他収入が3兆5902億円となっており、その残りは例年どおり公債金に依存している。公債発行は前年度当初予算と比べ、1兆1500億円下回る15兆5570億円とかなり圧縮されることになった。その規模は6.9%の削減で、財政構造改革の実施に向けての意気込みの表れである。公債依存度も20.0%と、平成9年度当初予算21.6%、同補正後予算23.5%より若干改善されている。

前述のように、平成10年4月1日から4月18日までの間、暫定予算が編成された。その歳出規模は7兆8611億円であり、一方、歳入額は499億円であることから、7兆8112億円の歳出超過であった。歳入は暫定期間中の税収及びその他収入の見込額と前年度剰余金が充当される。しかしその国庫の資金繰りについては、必要に応じ大蔵省証券を発行できるものとされた。

〔注〕

- 1) これに先立ち、12月18日に、財政制度審議会から「平成10年度予算の編成に関する建議」が三塚大蔵大臣に提出された。その中で豊田章一郎会長は、基本的な考え方として次の2点を強調している。
 - (1) 集中改革期間の初年度である平成10年度の予算編成に当たっては、上記の閣議決定及び財政構造改革法に盛り込まれた歳出の改革と縮減の具体的方策を着実に実施し、財政健全化目標の達成に向け全力を尽くしていくことが肝要であると考えられる。
 - (2) 最近、現下の経済情勢の下では、財政支出の拡大による景気刺激を行うべきとの主張が見られる。しかし、既に述べたように、財政状況が極めて悪化し、本格的な高齢化が間近に迫っている現在、財政構造改革の推進は一刻の猶予も許されない。今後の経済運営については、安易に財政に依存せず、民間需要中心の自律的な成長を図っていくことを基本とすべきである。

3 相次ぐ補正予算の編成（平成10年度）

平成9年秋より大型の金融機関が相次いで破綻し、またアジア諸国で経済・金融危機が発生し、その影響により日本経済は深刻な景気後退に陥った。平成

10年度予算の編成に関し楽観的な経済見通しとそのベースになっていたが、やはりバブル崩壊後、日本経済は依然その後遺症から脱出できず構造的な変動が続いていることが判明してきた。

このような事態を受け、平成10年4月24日に、詳細は第4章で触れるが、財政構造改革会議は「財政構造改革法の弾力化等について」を決定した。この財政構造改革法の変更を皮切りに、平成10年度が進捗する中で、景気対策等のため3回にわたる補正予算が編成されることになった。日本経済は深刻な不況局面に入ることになり、政府は予算上の相次ぐ景気浮揚策を打ち出さざるをえなくなってきた。

まず4月24日に、既に述べたように総事業費16兆円の総合経済対策が策定された。5月に入り、これを実施するために第1次補正予算が編成されることになった。5月12日に、松永大蔵大臣が国会で「総合経済対策における財政上の措置と財政構造改革」に関し、次のような趣旨説明を行っている。

- (1) 最近の経済情勢は、家計や企業の景況観が悪化したことを背景に、景気は停滞し、一層厳しさを増しております。政府は、こうした経済状況に対応し、我が国経済を力強い回復軌道に乗せ、我が国経済に対する内外の信頼を回復するため、総事業規模で16兆円を超え、国・地方の財政負担が12兆円規模の過去最大の総合経済対策を決定しました。
- (2) 本対策においては、国内需要の喚起を図ると同時に、豊かで活力ある経済社会の構築に向け21世紀を見据えて真に必要な社会資本の整備に配慮し、国・地方合わせて総額7兆7,000億円程度の事業を実施することとしております。(中略)
- (3) また、税制面では、国・地方合わせて2兆円規模の特別減税を既に実施中ではありますが、これに2兆円規模の特別減税を追加し、定額方式によりできる限り早期に実施いたします。さらに、来年も2兆円規模の特別減税を継続することとしております。(中略) 法人課税については、今後3年間のうちにできるだけ早く、国・地方合わせた総合的な税率を国際的な水準並みにするよう、検討を行うこととしており(中略)ます。
- (4) 今回の総合経済対策のように、経済金融情勢の変化に機敏に対応し、臨機応変の措置を講ずることは当然のことです。それと同時に、主要先進

国中最悪の危機的状況にある我が国の財政構造を中長期的に改革し、様々な政策要請に十分対応できるようにすることも重要な政策課題であります。

(出所) 「第142回国会における松永大蔵大臣の財政演説(補正予算)」(『国の予算』平成11年度 1062ページ)。

平成10年度補正予算の歳入予算をみると、租税及印紙収入について、総合経済対策に盛り込まれた所得税等の特別減税等に伴う減収見込額1兆4730億円の減額が計上されている。その他収入について若干の増加を見込んでも歳入不足が生じるために、6兆1180億円の公債が追加発行されることになった。そのうち、建設公債4兆1080億円、特例公債2兆100億円となり、公債発行額は全体として21兆6750億円とかなりの規模になってきた。かくして公債依存度についても、当初予算に対し6.3ポイントも増加して、26.3%にまで上昇している。第1次補正予算の規模は4兆6455億円で一般会計補正後予算は82兆3146億円となった。

平成10年7月、その直前に行われた参議院議員選挙での敗北の責任を取って橋本首相は退陣し、小渕内閣が発足した。この内閣の最大の務めは、一向に好転しない日本経済の停滞から景気をどう浮揚させるかにあった。景気対策を至上命題とした小渕首相は、宮澤元首相を大蔵大臣に据え、この課題に取り組むことになった。

平成10年の秋に入り、政府は第2次、第3次と補正予算を2度編成し、11月16日には景気回復策、金融システム安定化策等からなる「緊急経済対策」を打ち出した。10月に入ってから編成された第2次補正予算は、専ら金融面から金融システムの機能を再生するために、新たな仕組みを創設する狙いを持っていた。具体的には、預金保険機構の金融再生勘定の借入金等について18兆円、金融機能早期健全化勘定の借入金等について25兆円の政府保証限度額を定めている。

第3次補正予算は、緊急経済対策を受けて編成された景気浮揚策の一環であった。政府は当時の経済情勢をどのようにみていたのであろうか。12月4日にこの補正予算を提出した折、宮澤大蔵大臣が次のように述べている。

「まず、最近の経済情勢と先に決定されました緊急経済対策について申し述べ

ます。

- (1) 最近の経済情勢を概観しますと、公共投資には前倒し執行等の効果がようやく現れてきたものの、民間需要は低調な動きとなっております。このため、生産は低い水準にあり、雇用情勢も依然として厳しく、景気は低迷状態が長引き、極めて厳しい状況にあります。政府としては、こうした経済の現況を踏まえ、金融システムの再生と景気回復を最優先課題として取り組んでおります。
- (2) こうした中で、先般、現下の厳しい経済情勢から早急に脱却し、内外の信頼を回復するため、総事業規模17兆円超、恒久的減税を含めれば20兆円を大きく上回る規模の緊急経済対策を決定いたしました。
- (3) 本対策においては、経済全体にとっていわば動脈とも言うべき役割を担う金融システムを再生することが日本経済再生のためにはまず必要との認識の下、金融システムの安定化と信用収縮の防止に取り組むこととしております。
(出所) 「第144回国会における宮澤大蔵大臣の財政演説(補正予算)」(『国の予算』平成11年度 1082ページ)。

このような狙いをもって編成された第3次補正予算は12月4日に国会へ提出された。

第3次補正予算の歳入では、公債発行額は当初予算の21兆円から34兆円に拡大し、公債依存度は、当時、財政健全化のために一定の節目と考えられていた30%を超える38.6%(補正後)にまで拡大した。この第3次補正予算は、12月11日に衆参両院で可決、成立し、施行されることになった。

4 総括と評価—第2章のまとめ—

第2章で対象とする平成9、10年度も、バブル崩壊後の後遺症から脱却できずに景気回復が実現できない期間であった。否、それ以上に景気は悪化しマイナス成長の時期を迎えることになる。

平成9年度は前年度の「ミニ」景気回復を引き継ぎ、当初から民需中心の自律的回復への期待が高まっていた。政府の経済見通しも、平成9年度の成長率を名目3.1%、実質1.9%とし、極めて楽観的な姿勢をみせていた。消費税率引

上げの影響もあって、名目成長率の方が実質のそれを上回り、デフレからの脱却を見据えていた。ただし、既に決められていた消費税率の3%から5%への引上げに伴う消費への影響、それと、不良債権の処理の遅れが若干の懸念材料として、取り上げられていた。

この政府の楽観的な景気予測に対し、民間調査機関のそれは押しなべて厳しく、大きく下回るものであった。事実、平成9年度に入り予想外の景気低迷となり、5月には景気の山を越えそれ以降20か月継続する平成不況（第2次）に突入することになる。この原因として消費税率の引上げ、所得税の特別減税中止並びに社会保険料の引上げによる、計9兆円の国民負担増のデフレ効果が指摘されている。しかしながら、その一方で消費税率引上げの影響は夏ごろまでに消え、この時期に相次いで発生したアジアの経済危機と大手金融機関の破綻の方が、景気低迷の原因だとする見方も出されている。これは今日なお、論争が続いている問題となっている。

平成10年度は、更に日本経済の落ち込みは深刻化し、マイナス成長となった。予め政府見通しも前年度より控え目に成長率を予測し、名目で2.4%、実質1.9%としていたが、民間の見通しはマイナス成長を見込むものもあり、結果的にも政府の楽観的な見通しが際立つこととなった。

この間政権を担当したのは、橋本龍太郎内閣である。平成6年度の村山内閣のときに作成された増減税一体処理により、平成9年度に消費税率の引上げを実施する責任を負っていた。と同時に、この一体処理に組み込まれた恒久的な制度減税と臨時的な特別減税の所得税減税を用いて、景気回復を図る使命を担わされていた。その時期に、日本の景気停滞を危惧したアメリカから景気刺激策の要望もあったことを忘れてはなるまい。

橋本内閣は、行政改革をはじめ六つの構造改革を掲げ、これらは一定の成果を挙げたが、しかし日本経済のデフレ・低成長の基調を改善することはできなかった。平成10年夏の参議院選挙での敗北の責任を取って退陣し、小渕内閣が発足した。

平成9年度以降の日本経済を景気低迷から回復させるべく、10年度にかけ、政府は相次いで経済対策を策定し、発動した。とりわけ平成10年度入り直後には事業規模約16兆円超の「総合経済対策」を打ち出し、それでも景気回復が本格化しないことから平成10年11月には事業規模約20兆円超の「緊急経済対策」

を打ち出した。そして、これらを予算化するために、平成10年度には3回も補正予算が編成される始末であった。

その一方で既に橋本内閣時代に実施が決まっていた財政構造改革法を凍結し、政策スタンスを景気対策最優先に切り替えた。その結果ある程度景気の下支えに効果を上げたが、その背後に膨大な財政赤字を累増させ今日なお解決できない財政問題の深刻化の要因となった。

その後、小渕首相は財政再建に舵を切り替えたが、それが実を結ばないうちに、平成11年5月に「世界一の借金王」と自嘲しつつ病を得て不帰の人となった。この間の政府の採った政策は、相も変わらず不良債権の処理を本格的に実行せず、財政赤字を財源とした公共投資増と減税による財政出動であったといえよう。その景気刺激効果はごく限られており、日本経済を長引く景気低迷から脱出させるには力不足であった。累次の政策を重ねてもなお、当時、景気回復を実現させることは容易ではなかったといえよう。相次ぐ大型の経済対策に規制緩和や構造改革の必要性が強調され改革事項が列挙されているが、単に総花的に羅列されているだけに終わっている。日本経済の再建に即効的に役に立ったとは到底いえない。

第3章 デフレ・不況からの脱却を目指して —平成11、12年度の分析—

第1節 不安定な景気の足取り

1 長引く後遺症—平成11年度—

前年度に当たる平成10年度の日本経済は、9年度に発生したアジアの経済危機、相次ぐ国内金融機関の破綻を受け、大変厳しい不況に見舞われていた。表2-1-1で既に検討したように、平成9年5月には景気の山を越え、それ以後11年1月まで、20か月に及ぶ下降局面に入ることになった。しかしながら後述するような数次に及ぶ政府の景気対策により、経済の危機的状況を何とか乗り切り、平成11年度のスタート時点で景気に明るさも生じ、マイナス成長からの脱出もみられるまでに回復していた。¹⁾

しかしながらこの時期の日本経済の状況を、当時の堺屋太一経済企画庁長官は、平成12年夏に当時を振り返り次のように総括していた。

「99年度は、いわば『どん底』からはじまった。今年（2000年）6月におこなわれた景気動向指数研究会では、戦後12回目の景気循環の『谷』は、99年4月（ママ）と判定されている。それまで鉱工業生産、設備投資は7四半期、第三次産業活動指数は5四半期にわたり減少または低下していた。正に『戦後最悪の不況』である。」

（出所）「平成12年度年次経済報告（経済白書）の公表に当たって」（『平成12年版 経済白書』平成12年7月）。

この時期、アメリカが日本経済の先行きを心配し、景気対策について、様々

な注文を出してきていた。²⁾平成11年度に入り、4月26日にワシントンで日米蔵相会談（宮澤蔵相とルービン財務長官）が開催された。この時、アメリカは日本の財政支出の息切れを警戒し、景気回復の腰折れを懸念していたといえよう。当時、日本政府は平成11年度補正予算による追加刺激策がなくとも、実質で0.5%の成長が可能という立場をとっていた。

ところがIMF（国際通貨基金）は平成11年の日本の成長率見通しをマイナス1.4%に下方修正しており、日米両国の中で、日本の景気回復への認識がすれ違っていたわけである。つまりアメリカ側は、プラス0.5%の達成が可能だとする日本に対し、その景気回復の足取りを半信半疑で眺める姿勢をとっていた。³⁾

当時の日米蔵相会談を、『日本経済新聞』（平成11年4月27日朝刊）は次のように報道している。

「26日開いた日米蔵相会談では、日米経済の不均衡が焦点となり、米側は日本の政策運営への不信感を鮮明にした。指摘される財政支出の息切れが現実化し、景気失速の懸念が表面化すれば、補正予算編成や金融政策での一段の量的緩和など、日本が追加的な刺激策の検討を迫られる可能性が強まる。」

他方、日本の景気回復への懸念が高まる一方で、財政赤字の急増をみた国際社会からは、将来の財政拡張への不安も寄せられるようになってきた。5月27日に閉幕したOECD（経済協力開発機構）閣僚理事会で注文が相次ぎ、次のような見解が報じられていた。

「欧米が強調している日本経済の処方せんは公共投資の追加ではない。欧州諸国の見方を代弁するOECD事務局は『財政面の刺激をすぐやめるわけにはいかない』と指摘しながらも、『政府債務が急増している現状を考えると、現行水準の構造的財政赤字すら長期的に維持できるものではない』と日本の財政政策がさらに拡張的になる可能性を懸念している。

ゼロ金利に迫る金融政策もすでに限界に近いという見方が多い。量的な金融緩和を求める意見は根強いが、日本でインフレ率を目標にした金融緩和が技術的に難しいという認識も各国に広がってきた。OECD事務局は『国債の日銀引き受けは財政規律を失わせる』とも警告している。」

(出所)『日本経済新聞』平成11年5月29日朝刊。

このような日本経済の長引くデフレ・不況の背景に、依然バブル崩壊から生じた巨額の不良債権の累積による金融システムの不安定さと、企業経営の足枷となった三つの過剰（設備、雇用、債務）という後遺症が介在していた。

平成3（1991）年にバブル景気が終わりを告げたが、それ以前からの過熱した地価・株価高騰と過大な成長期待から設備投資が行われていた。と同時に企業は雇用を大幅に増やし、積極的に生産活動の拡張を行っていた。

バブル崩壊による経済停滞の発生と共に、資産価格の下落により金融機関の融資の多くは不良債権化せざるをえなくなった。自己資本を減少させた金融機関は貸し渋りに至り、資金難に陥った企業は需要不足もあり、過剰な設備そして雇用を抱えることになった。これが企業の過剰債務につながっていった。

結局、バブル崩壊後の「失われた10年」と称される過程でも、この三つの過剰と金融システムの不安定化のマイナス連鎖は解消されずに、平成10年代にまで後遺症として残ることになったといえよう。

詳しくは第5章で検討するが、平成11年度の最大の課題は不安定化した金融問題の処理であった。国外からもこの問題の重要性は関心と呼び、OECDの「Economic Outlook」（1998年12月）でも次のように述べられていると紹介されている。

「OECDも、エコノミック・アウトルックにおける政策勧告の中で、銀行部門のバランスシート問題を解決することが日本経済を悪化させてきた悪循環を打開する鍵であり、これを最優先すべきであると分析している。昨年秋の金融関連法案成立までの日本政府の対応を『緊迫感の欠如の現れであった』と批判し、『銀行が近い将来資本増強やリストラのために資金を十分活用しないことになれば、政府は公的資金投入を強制することが必要であろう』と断じている」

(出所) 経済企画庁調整局調整課・仁林健「OECDによる日本経済への提言」(『ESP』1999年2月号) 39ページ。

かくして政府は、金融システムの安定化のために本格的に対策をとりだした。これに関連し、次の2点が重要である。第一に、金融再生法、金融機能早期健

全化法の制定及び預金保険法の改正が行われ、平成10年度第2次補正予算と合わせ60兆円（その後、平成12年度予算等で70兆円に増額。）の政府保証枠等が設けられ、金融機関の破綻処理及び金融機関等の不良債権の早期処理と資本増強による金融システムの再構築に乗り出した。なお、平成10年6月には金融監督庁が設置された。

第二に、中小企業の倒産防止と中小企業向け借入のための特別保証枠20兆円（その後には30兆円へ増額。）が設けられた。これにより民間金融機関の貸し渋りに対応し、中小企業の資金繰りを支援する狙いをもっていた。

〔注〕

- 1) 平成11年（1999年）に入り、民間エコノミストもマイナス成長から景気局面の好転を感じ出し、次のようなコメントを行っている。

「転機はいつ訪れるのか。政府は緊急経済対策を策定し、98年4月に策定された総合経済対策や99年度予算と合わせて98、99年度（平成10、11年度）の景気の下支えを狙っている。当分は設備投資の減少、失業率の上昇というリストラ圧力と財政による景気刺激の綱引きが続くだろう。99年度はせいぜいゼロ成長が望めればよいところではないか」（出所）榎浩一「日本経済の成長力」（『ESP』1999年2月号）25ページ。

- 2) このようなアメリカ側の注文は、後述するような「恒久的減税」の実施とも、絡んでいた。当時、大蔵省の薄井事務次官は次のように述べている。

「当時、アメリカは日本に対して内需拡大を強く求めています、しかも、時限を切った減税では景気刺激効果が薄いというのがサマーズ氏等の意見でした。減税してもその後に元の税制に戻ることが分かっていたら、国民は減税分を安心して消費に充てるはずがない、ということです。確かに、経済学的にはそう言えることは分かります。しかし、景気に回復の兆しが見えたときに直ぐ元に戻せるならともかく、それはその時点では実質的な増税ですから、多分、政治的には実行が難しいと考えられます。ですから、それまでは、景気対策として期限のない減税はしたことはありませんでした。そこで、いずれ抜本的税制改革で見直すことを明記した特別法による『恒久的減税』という手法をとったわけです。」（出所）薄井信明元大蔵事務次官口述。

- 3) この時期の日本経済は、不況と政策効果のせめぎ合いの中で次第に好転するのではないかと期待が膨らんでいた。平成11年夏頃に実施された座談会『「デフレ」について検証する』の中で、出席者の一人である日本総合研究所の高橋進調査部長が次のように述べ、全体の議論の方向を整理している。

「ようやくここに来て景気が下げ止まり始めたということについては、皆さん認識が一致しているのではないかと思います。下げ止まりか横ばい状態だと思います。ただ、横ばいの中身の問題でして、やはり民需がまだ非常に弱い、そういう

中で政策需要でもってかなり持ち上げられている部分がある。

したがって、先行きを展望しますと、このまま民需が自律的に持ち上がってくれば景気は良くなるわけですが、果たしてそうなるのかどうか。その前に政策需要が力を失ってしまうという懸念があると思います。概して民間のエコノミストは悲観的になっていまして、やはり民間の自律的な回復がなかなか展望できない、その間に政策の押し上げ効果がだんだん落ちていくのではないかと懸念をしているところだと思います。」(出所)『ESP』(1999年8月号)7ページ。

2 政府及び民間機関の経済見通し

政府は平成11年1月18日、「平成11年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」を閣議決定した。この段階で平成10年度の実質成長率はマイナス2.2%程度になると見込んでいた。そして平成11年度には、日本経済の再生のためにプラス成長へと転換させ、何としても3年連続のマイナス成長の連鎖を断ち切りたいと、政府は決意を述べていた。

具体的な経済運営として、次のような指針を立てている。

「したがって、平成11年度の経済運営の基本的態度としては、経済の回復基調を固めるために、まず、景気の底割れ要因となりかねない金融システム不安・信用収縮のリスクに対して万全の対策を講じる。また、景気回復の動きを中長期的な安定成長につなげていくために、短期的に十分な需要喚起を行うとともに、供給サイドの体質強化を図るための構造改革を進める。このため、機動的弾力的な経済運営を行う」

そして、金融システム安定化策等により、不良債権処理、金融機関の再編が進み、政府の経済対策により公的需要が景気の下支えをし、その間に民間需要が緩やかに回復すると予測していた。表2-3-1にまとめられているように、政府はGDPの成長率を名目・実質ともに0.5%程度(前年度比)と見込んでいる。すべての需要項目でのかんりの伸びを期待しているが、民間企業設備投資だけは過剰設備のため資本ストック調整が長引くことから、依然としてマイナスとなっている。しかしその減少幅はかなり縮小するとし、景気回復の足取りを実感している。

表 2-3-1 国内総生産の見通し

	平成9年度	平成10年度	平成11年度	対前年度比増減率	
	(実績)	(実績見込み)	(見通し)	平成10年度	平成11年度
	名目・兆円	名目・兆円程度	名目・兆円程度	%程度	%程度
民間最終消費支出	304.4	303.6	305.2	△ 0.3	0.5
民間住宅	22.3	20.1	21.5	△ 10.0	7.2
民間企業設備	79.4	67.6	62.9	△ 14.9	△ 6.9
民間在庫品増加	2.0	0.4	1.6	(△ 0.3)	(0.2)
政府支出	89.4	91.6	95.1	2.5	3.8
最終消費支出	49.9	50.0	50.3	0.2	0.5
固定資本形成	39.3	41.6	44.8	5.8	7.8
財貨・サービスの輸出	56.7	55.7	53.9	△ 1.7	△ 3.2
(控除)財貨・サービスの輸入	49.2	44.9	43.9	△ 8.9	△ 2.1
国内総生産	505.0	494.1	496.3	△ 2.2	0.5
(同・実質)	-	-	-	△ 2.2	0.5
国民総生産	511.5	501.8	504.4	△ 1.9	0.5
(同・実質)	-	-	-	△ 1.9	0.5

(注) 民間在庫品増加の()内は国内総生産に対する寄与度。

(出所) 「平成11年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(平成11年1月18日閣議決定)。

この「平成11年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」においては、平成11年度の経済見通しの外に、「21世紀型社会」実現のための構造改革として次の3点を挙げている。これは経済再生の道筋をつけるために、中期的な経済の姿と構造改革を展望したものである。

- (1) 21世紀に向けた施策の展開
- (2) 小さな政府・競争型社会の構築
- (3) 生活者の視点の重視・効率的なセーフティーネットの構築

これらの項目の中に、産業再生計画、社会資本整備、行政改革、金融システム改革、社会保障、環境保全などの骨子が言及されている。

それでは、平成11年度経済に関し民間の研究機関はどのような見通しを持っていたのであろうか。表2-3-2に、平成10年12月に相次いで公表された主要な五つの民間機関の平成11年度経済見通しを整理してある(ほかに11民間機関の予測値の平均も表示)。平成11年度の実質成長率をみると、マイナス成長を予測している機関が四つもあるのに対し、プラス成長0.2%としたのは国民経済研究協会の見通しのみである。

これら5機関の経済見通しは、右端に掲げてある政府見通しよりはるかに厳しい。政府見通しは、民間企業設備を除いてすべての内需項目について増加す

表 2-3-2 主な民間機関の平成11年度経済見通し

機関名	大和総研		日興リサーチセンター		野村総合研究所		三菱総合研究所		国民経済研究協会		11民間機関の予測値の平均	(参考) 政府経済見通し
	発表月日 (平成10年)	12月16日	12月15日	12月9日	12月15日	12月16日	12月15日	12月16日	12月16日			
実質GDP	△2.2	△1.5	△1.3	△0.6	0.2	△0.7	0.5					
民間最終消費支出	△2.0	△0.4	△0.3	△0.2	0.6	△0.1	0.4					
民間住宅投資	△8.0	△3.9	△3.0	△2.6	0.1	△2.2	6.7					
民間企業設備	△10.5	△6.8	△7.0	△9.1	△2.8	△6.9	△5.2					
政府最終消費支出	△0.3	1.0	0.0	1.0	1.0	0.4	-					
公的固定資本形成	8.4	4.5	9.8	3.3	7.2	6.8	-					
財貨・サービス輸出	1.8	△4.8	△4.1	0.7	△2.3	△1.0	1.5					
財貨・サービス輸入	△1.6	△4.9	1.2	△5.8	1.5	△1.7	3.4					
内需寄与度	△2.6	△1.3	△0.6	△1.4	0.7	△0.8	0.6					
外需寄与度	0.4	△0.1	△0.7	0.7	△0.5	0.0	△0.2					
名目GDP	△2.9	△2.3	△2.2	△1.0	0.0	△1.2	0.5					
GDPデフレーター	△0.7	△0.8	△0.9	△0.3	△0.2	△0.4	0.0					
(参考)平成9年度実質GDP	△2.5	△2.5	△2.5	△2.2	△2.3	△2.4	△2.2					
鉱工業生産	△2.4	△2.3	△1.8	△1.1	1.4	△0.9	1.0					
卸売物価(総合)	△2.3	△1.4	-	-	△1.5	△1.4	-					
卸売物価(国内)	-	-	-	-	-	△0.9	△0.9					
消費者物価	△0.5	△0.5	△0.9	△0.6	△0.1	△0.4	0.1					
失業率	5.4	5.0	5.4	-	-	4.9	4.3					
经常収支	20.1	15.2	11.1	17.7	17.9	16.6	17.1					
経常収支(対GDP比)	4.2	3.2	2.3	3.6	-	3.3	3.4					

(注) 失業率、経常収支の外は前年度比増減率。
(出所) 芦原嘉宏「国内民間機関による日本経済の見通し」(「ESP」平成11年2月号) 42-43ページより作成。

るとしているが、民間の見通しはこの5機関のケースでマイナスとなっている。したがって内需寄与度で政府はプラスを見込むものの、民間では大部分がマイナスとしており、政府見通しの楽観が目立っている。かくして、平成11年度の政府の経済見通しは総じて民間より楽観的であることから、果たして実現するのか懸念がもたれていた。一方、消費者物価に関し政府はプラス0.1%を予想しているが、民間はすべての調査機関がマイナスの領域を脱出できないとし、依然厳しいデフレ状況が継続するとしている。また、政府の失業率の方が、総じて甘めになっている。

この民間機関の経済見通しは、それをまとめた者により、次のようなコメントで結ばれている。

「以上、99年度日本経済への民間機関見通しを駆け足でみてきたが、全体として、①厳しさを増す企業収益動向を踏まえた、雇用・所得の今後の推移、②雇用・所得の推移の、家計部門（個人消費・住宅投資）への影響、③98年度に実施・決定された公共投資や減税措置が、民間企業収益や家計所得の自律的な回復の契機となりうるのか、の3点が、今後の日本経済をみるうえでの論点と考えられているといえるのではないか。今後のわが国経済の動向にはなお一層の注視が必要、との警告とも受け取ることができよう。」

（出所） 芦原嘉宏「国内民間機関による日本経済の見通し」（『ESP』平成11年2月号）43ページ。

3 日銀短観による景気予測

さてこの時期における、日銀短観による各業界の景況感はどうであったろうか。平成11年3月の調査時点から日銀短観の調査方法が変更になり、その公表様式にも変化がみられる。従来日銀短観は、主要企業約700社を調査対象とする「主要短観」と、全国の企業約1万社を調査対象とする「全国短観」に分けて調査されていた。このうち後者については、5年ごとに調査対象企業の見直しが行われてきた。ところがこの定例の見直しに加え、新たに調査対象企業の分類が変更になった。

これまで企業規模別の比較をするときに、「主要企業」と「全国短観の中小

企業」の二つの分類が用いられてきた。これに代え、「主要短観」は引き続き公表されるが、主として「全国短観」の規模別データ（大企業、中堅企業、中小企業）が活用されることになった（詳しくは、日本銀行調査統計局「企業短期経済観測調査の見直しについて」（『日本銀行調査月報』1999年1月号）参照）。

表2-3-3に、平成11年3月時点の大企業の業況判断がまとめられている。相変わらず「良い」%－「悪い」%のパーセント・ポイント差はマイナスだが、前年12月の段階より改善の変化幅が高まっている。全産業でみると、3月調査ではマイナス42と12月時点より2ポイント改善しており、更に先行きではマイナ

表 2-3-3 日銀短観による企業の業況判断：大企業

(D.I.「良い」%－「悪い」%：%ポイント)

	大 企 業						
	平成10年12月調査		平成11年3月調査				
	最近	先行き	最近	変化幅	先行き	変化幅	
製 造 業	△ 49	△ 43	△ 47	2	△ 38	9	
非 製 造 業	△ 39	△ 33	△ 34	5	△ 27	7	
全 産 業	△ 44	△ 39	△ 42	2	△ 32	10	
全産業・全規模合計	△ 47	△ 47	△ 44	3	△ 38	6	

(注) 1. 計表中の計数は、とくに断りのない限り、いずれも平成11年3月の全国短観見直し後の新ベース。

2. 「最近」の変化幅は、前回調査の「最近」との対比。「先行き」の変化幅は、今回調査の「最近」との対比。

3. 全規模合計は、大企業、中堅企業、中小企業の合計。

(出所) 『日本銀行調査月報』(1999年4月号)138ページより作成。

表 2-3-4 日銀短観による企業の業況判断：中小企業

(D.I.「良い」%－「悪い」%：%ポイント)

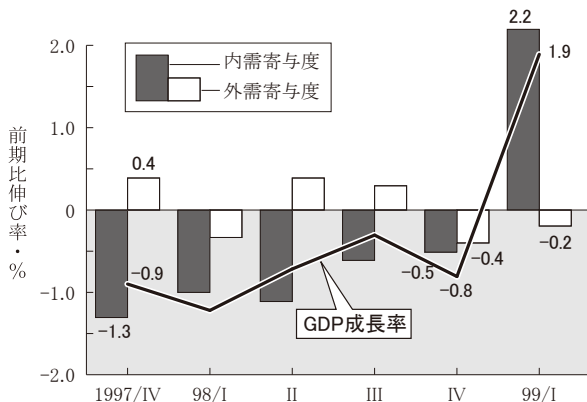
	中 小 企 業						
	平成10年12月調査		平成11年3月調査				
	最近	先行き	最近	変化幅	先行き	変化幅	
製 造 業	△ 56	△ 58	△ 53	3	△ 49	4	
非 製 造 業	△ 43	△ 45	△ 38	5	△ 37	1	
全 産 業	△ 48	△ 50	△ 45	3	△ 41	4	

(注) 1. 計表中の計数は、とくに断りのない限り、いずれも平成11年3月の全国短観見直し後の新ベース。

2. 「最近」の変化幅は、前回調査の「最近」との対比。「先行き」の変化幅は、今回調査の「最近」との対比。

(出所) 『日本銀行調査月報』(1999年4月号)140ページより作成。

図 2-3-1 実質成長率と内外需寄与度



(出所) 『日本経済新聞』平成11年6月11日朝刊。

ス32と10ポイントその幅が大きくなっている。このような傾向は、製造業、非製造業に分けても同じようにかがえる。

他方、表2-3-4にまとめた中小企業のケースをみると、大企業と比べその程度はやや異なるが改善の気配が観察できる。以上のような観察から、日本経済も平成11年度の入口で景気回復へ向け歩み出したともいえよう。

このような日銀短観の結果は、その後GDP成長が好転したことによっても裏付けられた。経済企画庁は、平成11年6月にその年の1-3月期のGDP(季節調整値)が、実質で前期比1.9%、年率換算で7.9%増加したとの計測を公表した。この結果、図2-3-1に示されるように平成9(1997)年10-12月期から続いた戦後最長のマイナス成長は、6四半期ぶりにプラス成長に転じた(同年7-9月期:プラス1.0%)。この要因として、外需は落ち込んだものの、低迷を続けていた個人消費や設備投資など民間需要がそろってプラスになり、公共投資も2ケタの伸びとなったことが挙げられる。

しかしながら、予想を大幅に上回ったこの高い成長が本物か否かについて、疑問視する声もあった。『日本経済新聞』の6月11日付の社説は、次のように論じている。

「問題は99年度の経済の動向だ。1-3月期の高いプラス成長の流れを実勢とと

らえ、そこを発射台にして、底固めから上昇へ展開すると見ればよいのか、それとも98年度の大幅なマイナス成長の重荷を引きずって調整に追われながら進んでいく、と見ればよいのかだ。

前者であれば過去に例を見ない財政、金融面での景気テコ入れ策がようやく効果を及ぼし始め、在庫調整の終了と相まって、政府の目指す0.5%成長どころかはるかに高めも望みうる。後者なら1-3月の成長は調整期の中の一過性の動きであり、自律的な回復過程が本格化するにはまだ消化しておくべき経済のしこりが大きく、3年連続マイナス成長の可能性は残る。」

この予想外の高成長に対し、経済企画庁の堺屋長官（当時）は「本当かいなと驚いた」と称し、会見で次のように述べていた。

堺屋太一経済企画庁長官の会見要旨は次の通り。

—— 1-3月期のGDPが前期比1.9%増えたことをどう判断しているか。

「最大の理由は消費の伸びが意外に大きかったことだ。大変高い成長率で、初めて見たときは私も本当かいなと驚いた」

「ただ、これをもって日本経済が立ち直ったとするのは性急で、今後の行方を慎重に見守りたい。四半期の統計で一喜一憂することなく、経済再生に取り組むのが政府の一番重要な仕事だと考えている」

（出所）『日本経済新聞』平成11年6月11日朝刊。

4 政治の動向

平成9、10年度から長引くデフレ・不況の局面と立ち向かったのが、小渕恵三首相であった。平成10年7月に、参議院議員選挙での自民党大敗を受け責任をとって退陣した橋本首相の後を継いで登場した。健康を害し退陣を余儀なくされた平成12年4月まで1年8か月の間、文字どおり日本経済の景気回復に全力を挙げた首相であった。¹⁾平成10年8月7日の内閣総理大臣所信表明演説で、次のように決意を述べている。

「現下の最大の問題は、長期化する景気の停滞と金融システムに対する信頼の低下であります。先の参議院議員通常選挙において示されたのは、国民が何よ

りもまず、わが国の経済情勢を極めて深刻に感じ、その一日も早い回復を願っているということでありました。私は、こうした国民の声を真摯に受け止め、この内閣を『経済再生内閣』と位置づけ、果敢に取り組んでまいります。日本の金融システムが健全に機能し、日本経済が再生することこそ、アジアを始めとする世界に日本が貢献する最大の道であります。』

ここで重要な点は、自ら「経済再生内閣」と名付け、その目標に邁進したことである。具体的には、宮澤喜一元首相を三顧の礼をもって大蔵大臣に据え、また経済企画庁長官に堺屋太一氏を指名し、財政並びに経済運営の舵取りを任せることにした。また首相直属の機関として経済戦略会議を設置し、経済再生の司令塔として活用することを決めた。

この小渕首相の経済再生政策は、デフレ・不況からの脱出を最優先した財政出動による景気刺激策であった。景気回復のために、大規模な財政出動は当面やむをえないと考えられ、政府与党一体となって、大盤振る舞いともいえる施策を打ち出した。

このことにより、後述するように、次第に景気回復も軌道に乗り出し、心配された3年連続のマイナス成長に終止符を打ち、平成11年度から、わずかながらプラスの実質成長を実現しうることになった。株式市場も活況を取り戻し、平成12年2月9日には日経平均株価は2万円の大台を回復したほどである。

しかしながらその代償は、非常に大きいものがあった。後で詳しく述べるように、平成11、12両年度とも2年続きで積極大型予算を編成したことから、財政状況は一段と悪化した。国債依存度は、当初予算でみて平成11年度37.9%、平成12年度には38.4%と過去最高の水準に達した。国債残高は過去5年間で1.6倍にも膨らみ、財政健全化が次の重要な政策課題となってきた。

小渕首相自身、この財政悪化の責任を痛感しており、「世界一の借金王」と自嘲しているほどであった。そこで次なる課題として財政再建に本格的に取り組もうとしていた矢先に、病に倒れ帰らぬ人となったのである。²⁾

小渕内閣の後を引き継いで内閣総理大臣に就任したのが森喜朗であった。平成12年4月5日から翌13年4月26日まで首相の座にあった。しかし「政権が密室で生まれた」(日本経済新聞 平成13年3月11日朝刊)などと報じられ、発足以来、国民の支持は上がらず、厳しい道のりを歩むことになった。

森首相の経済政策は、小渕路線を踏襲し財政出動を更に強化するものであった。しかしIT革命の推進などにより経済構造改革を図ろうとするなど、独自の基本戦略も打ち出していた。また、任期中には、中央省庁再編の一環で、首相の指導力を強化する狙いの経済財政諮問会議が内閣府に設置された。しかし、この機関を十分に使いこなせないうちに、首相自らの失言や閣僚のスキャンダルなどが絡み、内閣支持率が9%にまで、1年ほど後に落ち込み、退陣に追い込まれた。

〔注〕

- 1) 小渕首相に、大蔵事務次官として仕えた薄井信明氏は次のように述べている。
「小渕総理の主導によって積極財政への志向がきわめて強い時期でした。小渕さんは10年7月末に総理に就任されたのですが、平成9年の秋以降、日本の金融、経済はご承知のように大変な状況でしたから、総理就任以来、経済をいかに回復させるか、金融をどう立て直すかに全力を注がれました。」(出所) 薄井信明元大蔵事務次官口述。
- 2) この状況を、当時の武藤大蔵省主計局長は次のように述べている。
「小渕総理が、おれは今まで財政再建と景気対策の二兎を追わず、専ら景気対策をやってきたけれども、これからは十兎を追うつもりだとおっしゃるわけです。どういう意味かなと思ったら、もうそろそろ財政再建に取り組みたいと。おれは世界一の借金王なんて言われているけど、そのくらいのことはわかっている、財政再建はそろそろ大事だよなというようなことをしみじみと言われたわけです。小渕総理はその後1週間か2週間で病に倒れてしまった。僕がそのとき思ったのは、小渕総理はあのまま総理であり続ければ、公債発行30兆円以下という考えを表明した可能性があるなというふうに思いますね。あれは本当にしみじみとそういうことを言われて、僕は非常にそのとき感銘を受けた記憶があるんです。」(出所) 武藤敏郎元大蔵省主計局長口述。

第2節 景気回復の萌し

1 高まる民需主導への期待—平成12年度—

3年連続のマイナス成長が懸念されていた平成11年度の経済も、各種の政策効果に加えアジア経済の回復もあって、次第に緩やかながら好転してきた。それを受け、平成12年度の経済運営の目標は民需主導の本格的な景気回復の実現に置かれた。

平成12年度を迎える段階に当たって、経済企画庁の小峰調査局長が次のように述べている。

「日本経済は、失われた90年代から脱出して、明るい21世紀を迎えることができるのか。今年の経済白書には、この問題を考える上での重要なポイントを議論している。

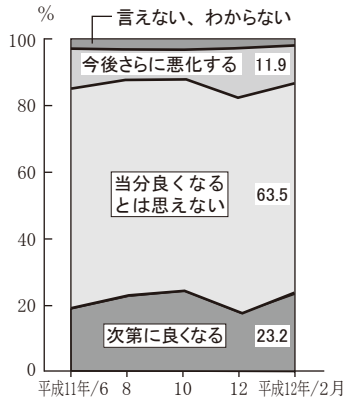
第一は、景気の動向である。99年初めまでの日本経済は、雇用、設備、債務という三つの過剰を抱え、不況に苦しんでいた。しかし、99年春頃からようやく景気に明るさが広がり始めた。

景気回復が『公共投資、輸出などの外生的需要に支えられている第一段階』→『企業収益が改善し、設備投資が増える第二段階』→『家計の雇用、所得環境が改善し消費が増える第三段階』という順番で進んで行くと考えると、2000年前半の経済は、概ね第二段階の始まりのあたりに位置していると言えるだろう。こうしたようやく始まった景気回復への動きを、民間需要中心の本格的な成長軌道に乗せていくことが求められている」

(出所) 小峰隆夫「失われた90年代からの新たな出発」(『ESP』2000年8月号) 2ページ。

平成12年度を迎える直前に、『日本経済新聞』(平成12年2月15日朝刊)が景気見通しに関する全国世論調査を実施している。その結果は、**図2-3-2**に描かれている。この調査で景気が「次第に良くなる」との回答は平成12年2月調査で23.2%と、前年12月の前回調査の17.4%に比べ5.8%ポイントの上昇となっている

図 2-3-2 景気の先行き



(出所) 『日本経済新聞』平成12年2月15日朝刊。

る。「今後さらに悪化する」は平成12年2月の調査で11.9%と、前年12月の前回調査から3.4%ポイント低下している。この反面、「当分良くなるとは思えない」が63.5%とまだ大半を占め、前回の64.9%より低下したとはいえ、なお慎重な見方が大勢となっている。つまり、景気回復に自信が持てない状況が浮かび上がってきている。かくして、「景気の見通しは若干の明るさが出てはいるが、なお慎重論が大勢——有権者のこんな景気認識が明らかとなった」との結論が下されている。

例年同様、政府は「平成12年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」を作成し、平成12年1月28日に閣議決定している。これによると、平成12年度の経済運営の基本的方針として、次の4項目に重点を置くとしている。

(1) 本格的な景気回復の実現

公需から民需へのバトンタッチを図り、年度後半には民需中心の本格的な回復軌道に乗せることを目指す。

(2) 揺るぎない構造改革の推進

日本経済を新生させる発展基盤を築くため、中小企業・ベンチャー企業の振興、情報化の飛躍的推進、新たな発展基盤となる社会資本の重点的整備、新千年紀における経済フロンティア拡大といった施策をはじめ、従来概念を転換したハード・ソフト両面からの構造改革を推進する。

(3) 安全・安心で楽しみのある国民生活の実現

民間経済主体がダイナミズムを発揮する前提となる安全・安心で楽しみのある国民生活を実現する。このため、雇用不安を払しょくするとともに、安心して働けるための施策、少子・高齢化に対応し将来にわたり安定的な社会保障制度の構築、環境への負荷の少ない経済社会の構築、金融システムの安定化等を推進する。

(4) 世界経済の持続的発展への貢献

多角的貿易体制の維持強化を図るため、世界貿易機構（WTO）新ラウンドの早期立ち上げに努める。またアジア太平洋経済協力（APEC）の場等を活用し、アジア地域の経済連携の促進に積極的な役割を果たす。

以上のような経済運営の方針の下で、政府は平成12年度の日本経済見通しを公表している。表2-3-5に国内総生産（GDP）とその内訳（及び国民総生産）の見通しが整理されている。それによると、GDPの成長率は名目で0.8%程度、実質で1.0%程度と、まだデフレが続き成長率において名実が逆転しているが、数年ぶりに高い伸びである。この景気回復の主役は、民間設備投資を中心とし

表 2-3-5 国内総生産とその内訳

	平成10年度	平成11年度	平成12年度	対前年度比増減率			
	(実績)	(実績見込み)	(見通し)	平成11年度		平成12年度	
	兆円 (名目)	兆円程度 (名目)	兆円程度 (名目)	%程度 (名目)	%程度 (実質)	%程度 (名目)	%程度 (実質)
国内総生産	497.3	495.2	498.9	△ 0.4	0.6	0.8	1.0
民間最終消費支出	305.4	309.2	313.2	1.2	1.6	1.3	1.0
民間住宅	19.6	20.7	20.3	5.4	6.0	△ 1.8	△ 1.6
民間企業設備	72.9	66.8	67.0	△ 8.4	△ 6.1	0.3	1.4
民間在庫品増加（寄与度）	△ 0.4	0.8	1.2	(0.2)	(0.2)	(0.1)	(0.1)
政府支出	89.9	90.2	90.6	0.4	1.9	0.4	0.5
最終消費支出	50.9	50.7	50.8	△ 0.4	0.9	0.2	0.2
固定資本形成	39.1	39.5	39.8	1.0	2.7	0.7	0.9
財貨・サービスの輸出	53.7	51.2	51.6	△ 4.7	3.7	0.8	3.8
(控除)財貨・サービスの輸入	43.9	43.7	45.0	△ 0.5	5.4	2.9	3.7
内需寄与度	-	-	-	0.1	0.7	0.9	0.9
民需寄与度	-	-	-	△ 0.0	0.4	0.8	0.8
公需寄与度	-	-	-	0.1	0.3	0.1	0.1
外需寄与度	-	-	-	△ 0.5	△ 0.1	△ 0.2	0.1
国民総生産	504.1	501.7	506.4	△ 0.5	0.6	0.9	1.2

(注) () は国内総生産に対する寄与度。

(出所) 「平成12年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(平成12年1月28日閣議決定)。

た民需である。民間企業設備の伸びは前年度のマイナスからプラスに転じ、その結果、民需寄与度は公需寄与度を大きく上回ることになる。

実際に、平成12年度の日本経済はどのように推移したのであろうか。先の表2-1-2によると、実績は名目成長率0.9%、実質成長率2.6%であるから、今般の政府の経済見通しはほぼ実現し、とりわけ実質成長率に関し予想した以上の結果を生み出しているといえよう。

日本経済は、表2-1-1から観察されるように、平成11年1月に景気の谷となり拡張局面に入っている。景気の山を迎えたのが、平成12年11月であるから、平成12年度はほぼ景気上昇の過程にあったといえる。この結果、日本経済の回復基調は当初、予想される以上に進捗していた。

2 日本銀行のゼロ金利解除と景気動向

実は日本経済にある程度回復の萌しが見え始めたこの時期に、日本銀行のゼロ金利解除が大きな経済問題となった。ゼロ金利は、平成11（1999）年2月にデフレ圧力が高まる可能性に対処するために導入された。それ以降、1年半の間維持され平成12（2000）年8月に解除されたが、その一連の経過が表2-3-6にまとめられている。

このゼロ金利の導入に当たり、『日本経済新聞』（平成11年3月10日朝刊）の社説は、次のような論評を行っている。

「日本経済はどの先進国も体験したことのない『ゼロ金利』という未踏の領域に足を踏み入れた。日銀の超金融緩和はデフレスパイラル防止のため避けられない選択だが、副作用の危険を伴うゼロ金利は日本経済が断崖絶壁に追いつめられたことを意味する。この異常事態から脱出するため、ゼロ金利を生かす経済改革に政府も銀行も企業も真剣に取り組まなければならない。

（中略）

95年9月、日銀が公定歩合を過去最低の年0.5%に下げて以来、超金融緩和が続いている。この3年半の間に経済を活性化しなればならなかったのに、一体何をしてきたか。政府は本格的な恒久減税を渋り、銀行は不良債権処理を先送りし、多くの主要企業は新時代へのリストラで立ち遅れた。ゼロ金利は、日

本経済の失敗の証明書である。」

表 2-3-6 ゼロ金利政策、1年半の歩み

【平成11年】
2月12日	ゼロ金利政策を導入
3月30日	金融安定化のため、大手15行に公的資本を注入
4月13日	速水総裁「デフレ懸念の払しょくが展望できるまで」ゼロ金利を続けると明言
6月10日	平成11年1-3月期の実質GDPが年率7.9%の高成長に
30日	速水総裁、「ゼロ金利は異常事態」
8月17日	速水総裁、ゼロ金利政策の四つの副作用を指摘
9月	円高阻止に向け、日銀の追加金融緩和観測広がる
9月21日	日銀、追加金融緩和を見送り
25日	ワシントンG7、財政・金融の両面で景気刺激策継続を表明
10月13日	日銀、資金供給の手段増やす
【平成12年】
1月22日	東京G7、ゼロ金利政策継続を表明
4月12日	速水総裁、ゼロ金利政策解除に意欲
15日	ワシントンG7、ゼロ金利政策継続を表明
5月14日	小淵恵三前首相死去
19日	速水総裁「デフレ懸念の払しょくが展望できる状況に徐々に近づきつつある」
6月19日	山口副総裁「解除に向けての潮はかなり満ちつつある」
22日	藤原副総裁「(ゼロ金利政策解除をめぐる)政策委員会の議論は徐々に煮詰まってきている」
25日	衆院総選挙
7月 4日	短観、大企業製造業の業況判断指数が2年9カ月ぶりプラス
10日	速水総裁、パーゼルで「日本経済はもう少し高い金利でも吸収できる」
12日	そごう民事再生法の適用申請
17日	日銀、ゼロ金利解除見送り
19日	速水総裁、8月解除に意欲
8月 7日	速水総裁「デフレ懸念の払しょく展望できた」
11日	ゼロ金利政策を解除

(出所) 『日本経済新聞』平成12年8月21日朝刊。

この論評にもあるように、ゼロ金利は異常事態であり緊急避難的な金融政策であると受け止められていた。日本銀行、とりわけ速水総裁は導入の時点でこそ、「デフレ懸念の払しょくが展望できるまで」ゼロ金利を続けるとしていたが、その後の経過をみると、その解除の機会をたえず念頭においていた。

平成12年度に入り、この解除へ向けての動きは次第に鮮明化している。この間、沖縄で開催予定の主要国首脳会議(サミット)で景気刺激策の継続を表明せざるをえない政府との間で、ゼロ金利解除を巡って軋轢が高まっていた。¹⁾

日本銀行は、7月に入り解除の機会をうかがったが、政財界にも時期尚早との声がある中で、17日の政策委員会・金融政策決定会合でその継続を表明せざるをえない状況にあった。

この日本銀行の判断を、当時の『日本経済新聞』（平成12年7月18日朝刊）の社説は、「ゼロ金利の継続は妥当」と評価し、次のように論評を加えている。

「日銀は17日の政策決定会合でゼロ金利政策の継続を決めた。大手百貨店そごうの法的整理申請に伴う金融システムの揺らぎを見極めるという趣旨とされるが、この判断は妥当である。景気の現状からみてゼロ金利解除の条件は整いつつあるが、せっかく上向き気配になった景気に水をかけるリスクのある時にあえて決めるほどの緊急性はない。冷静に見守れば、最適期は訪れる。」

しかしながらこの時から、日本銀行は翌8月の解除を目指し、「景気は緩やかに回復している」と明言し、「デフレ懸念の払しょくが展望できるような情勢に至りつつある」とも付け加えていた。この時、日本銀行は6項目からなる次のような対外公表文を公表している。

平成12年7月17日

日 本 銀 行

本日の金融政策決定について

- (1) 日本銀行は、本日、政策委員会・金融政策決定会合において、いわゆる「ゼロ金利政策」を継続することを決定した。
- (2) 委員会では、景気の現状について、「わが国の景気は、企業収益が改善する中で、設備投資の増加が続くなど、緩やかに回復している」と評価した。また、先行きについては、「海外経済等の外部環境に大きな変化がなければ、今後設備投資を中心に緩やかな回復が続く可能性が高い」と判断した。
- (3) 物価面では、こうした緩やかな景気回復が展望されるも、需要の弱さ由来する潜在的な物価低下圧力は大きく後退している」と判断した。
- (4) 以上を踏まえると、日本経済は、ゼロ金利政策解除の条件としてきた「デフレ懸念の払拭が展望できるような情勢」に至りつつあるというのが委員会の大勢の判断であった。

- (5) しかし、最終的にゼロ金利政策を解除するためには、雇用・所得環境を含め、情勢判断の最終的なつめに誤りなきを期したいとの意見があった。また、最近のいわゆる「そごう問題」については、市場心理などに与える影響をもう少ししみきわめる必要があることが、留意点として指摘された。
- (6) こうした点を総合的に検討した結果、上記方針が賛成多数で決定された。
- (出所) 日本銀行ウェブ・ページ「金融政策」、「金融政策決定会合議事要旨(2000年7月17日開催分)」。http://www.boj.or.jp/mopo/mpmsche_minu/mino_2000/g000717.htm/

こうして日本銀行は、その翌月の平成12年8月11日に1年半ぶりに、政策委員会・金融政策決定会合でゼロ金利解除を7対2で可決した。この決定に当たり、政府はゼロ金利維持を求め、解除の議決延期を求めたが、1対8で否決されている。日本銀行は政府による議決延期の求めを退けて、ゼロ金利解除にこぎつけたが、平成10年4月に施行された改正日本銀行法は、日本銀行の通貨及び金融の調節における自主性を尊重すると規定していたところであった。²⁾

ゼロ金利解除の是非を巡っては、当時、景気見通しについて、日本銀行と政府の間で判断の相違があった。日本経済は、平成12年の後半に入り次第に回復していた。このような状況を、『日本経済新聞』(平成12年7月3日朝刊)は、次のように報じている。

「日本経済は民間需要が主導する自律回復をうかがうところまで歩を進めた。情報技術(IT)革命のうねりや堅調な海外景気から企業部門は明るさを増し、設備投資は中小企業でも広がっている。暗さが目立っていた家計部門も所得に下げ止まりの兆しが出ている。ただ企業のリストラが重しとなって所得の改善のピッチは遅く、個人消費に手ごたえが出るにはまだ時間がかかる。米国経済の減速という不安要因もかかえており、景気はなお予断を許さない。」

確かに微妙な景気局面にあったが、日本銀行の『金融経済月報』(2000年8月15日)は、比較的楽観した見通しを次のように述べている。

「わが国の景気は、企業収益が改善する中で、設備投資の増加が続くなど、緩

やかに回復している。

最終需要面をみると、外生需要の面では、純輸出（実質輸出－実質輸入）が堅調な海外景気を背景に緩やかな増加傾向を辿っているほか、公共投資は補正予算の執行に伴い高水準で推移している。国内民間需要の面では、設備投資が増加を続けている。個人消費は、一部指標にやや明るさが窺われるものの、雇用・所得環境に目立った改善がみられない中で、全体としては回復感に乏しい状態が続いている。住宅投資は概ね横這いで推移している。

このような最終需要の動向のもとで、鉱工業生産は増加している。企業の収益や業況感も改善を続けており、成長性の高い分野を中心に、設備投資増額など積極的な行動に転じる企業が増えている。家計の所得環境は引き続き厳しい状況にあるが、企業活動の回復に伴って所定内・所定外給与や新規求人が増加するなどの動きが続き、雇用者所得の減少傾向には歯止めが掛かっている。」

このような日本銀行の見解は、政府が8月8日に公にした月例経済報告での「景気は、厳しい状況をなお脱していないが、緩やかな改善が続いている」よりも強気であると、当時、受け止められていた。³⁾

〔注〕

- 1) 沖縄サミットに先立ち、7月に日米蔵相会議が開かれている。この席上、アメリカのサマーズ財務長官はゼロ金利政策の継続に期待を示したとされ、これによってゼロ金利の早期解除を目指す日銀への風圧が強まると予想された。この背後には、アメリカ側が目先の景気回復でなく、日本経済の再生に疑問を抱いていたことがあると報道されている（参照『日本経済新聞』平成12年7月9日朝刊）。

また、このような時期に、堺屋経済企画庁長官は日本経済新聞社のインタビューに答えて、ゼロ金利の早期解除は危険だと次のように述べている。

「——ゼロ金利の解除についてはどう考えますか。

『1カ月や2カ月後に解除することは危険であり反対だ。企業収益でもう少し日の当たる部門が増え、物価も緩やかに上昇する傾向がはっきり見通せることが解除の条件になる』

——今年度の政府経済見通しの実質1%成長は達成できますか。

『ほぼ確実に達成できる。ある時期に見通しを上方修正するかもしれない』

（出所）『日本経済新聞』平成12年6月10日朝刊。

- 2) このような事態を、当時の大蔵省の薄井事務次官は、次のように述べている。
「大蔵省側は、『今はゼロ金利脱却の時期ではない』と根気よく主張しましたが、

日銀側の経済についての状況判断は変わりませんでした。日銀法の規定に基づいて、日銀と政府との連絡・意思の疎通という情報交換をしていたわけです。私は6月30日付で次官退任となり、この件は武藤新次官に引き継ぎました。その後の話ですが、7月17日の政策決定会合までは何もなかったのですが、その次の8月11日の会合で、日銀はゼロ金利解除に踏み切りました。」(出所) 薄井信明元大蔵事務次官口述。

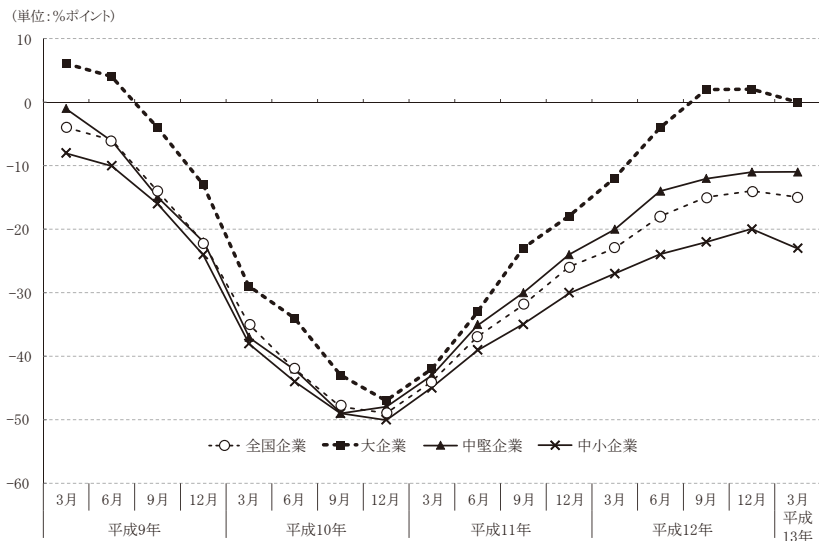
3) 例えば、次のような論評も出されていた。

「日銀が15日発表した8月の金融経済月報で、景気の先行きに対する政府と日銀の見方の違いが浮き彫りになった。景気の現状認識に大きな差はないが、個人消費、雇用・所得、公共投資の先行きに対する見方は『強気の日銀』と『慎重な政府』にはっきり分かれている。こうした『景気診断』の差が、ゼロ金利政策の解除に踏み切った日銀、補正予算編成に歩み出した政府という経済政策の違いにもつながっている。」(出所)『日本経済新聞』平成12年8月16日朝刊。

3 公的機関の経済見通し

まず全国企業短期経済観測調査(日銀短観)の調査結果から見ておこう。先

図 2-3-3 日銀短観による業況判断



(注) 業況判断はD.I.

(出所) 『日本銀行調査月報』(2011年1月号)19ページ、「企業短期経済観測調査」より作成。

述のように平成11年3月の調査から方式が変わったために、結果に関し従来と同じような表示とはなっていない。

図2-3-3に、新方式を過去に遡及させ、四つのカテゴリー別に業況判断をまとめた結果を描いている。3か月ごとの結果によると、平成10（1998）年12月を底に各カテゴリー共に一斉に上方に転じている。11（1999）年3月から12（2000）年12月まで一貫して業況判断は好転しているから、平成11年度及び平成12年度の大半の期間、日本経済に対し企業は回復基調にあると判断しているといえよう。

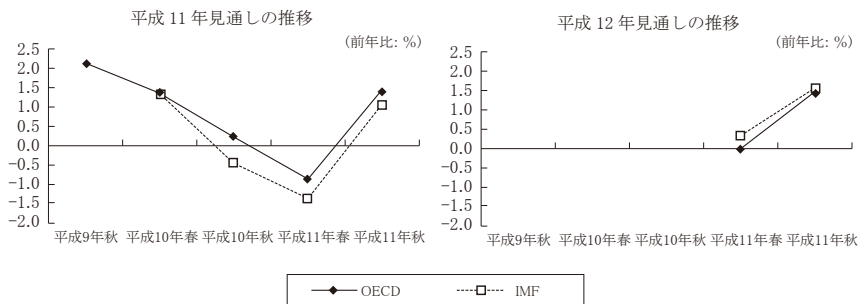
しかしながら、平成12年9月以降、大企業でプラスになった以外、すべてのケースでまだマイナス値の水面下における上昇にすぎない。平成12年12月から再び下降に転じているところをみると、日本経済の本格的な景気回復はまだ厳しいといえよう。¹⁾

他方、国際機関では日本経済の動向はどのようにみられていたのであろうか。

図2-3-4に、OECDとIMFの平成11～12（1999～2000）年の日本経済に対する見通し（実質成長率）が図示されている。両国際機関とも、ほぼ同じような経済見通しを立てていた。

平成11年の見通しについて横軸の見通し時点を追いかけると、平成9年秋から11年春まで半年ごとに、一貫して見通しを悪化させている。これに対し、平成11年の見通し、平成12年の見通しのいずれも、11年秋には11年春に比べ上方に転じ、日本国内と同じような見通しとなっている。

図 2-3-4 OECD、IMFによる日本の成長率の経済見通し



(出所) 仁林健「OECDによる日本経済への提言」(『ESP』平成12年2月号)44ページ。

表 2-3-7 OECDによる日本経済の見通し

(前年比: %)

	暦年		
	平成11年	平成12年	平成13年
個人消費	1.7	1.6	1.8
政府消費	0.7	0.8	0.7
総固定資本形成	1.2	△0.2	△0.2
公的資本形成	13.9	△1.5	△7.8
民間住宅投資	3.1	4.8	0.9
民間設備投資	△5.6	△0.6	4.0
在庫品増加	(0.1)	(0.2)	(0.1)
国内総需要	1.5	1.2	1.1
外需	(△0.1)	(0.3)	(0.1)
輸出	0.3	4.6	3.6
輸入	1.1	3.3	3.6
実質GDP	1.4	1.4	1.2
GDPデフレーター	△0.6	△0.5	△0.3

(注) 1. 平成2年価格。

2. ()は実質GDPに対する寄与度。

(出所) 仁林健「OECDによる日本経済への提言」(『ESP』平成12年2月号)45ページにより作成。

OECDでは毎年、対日経済審査を行い、かつエコノミック・アウトルックで日本経済の見通しと提言を行っている(以下、仁林健「OECDによる日本経済への提言」(『ESP』2000年2月号))。表2-3-7に示されるように、日本の実質GDP成長率は、平成11、12(1999、2000)年とも1.4%、平成13(2001)年が1.2%となっている。

このように回復基調に日本経済が入ったとの認識は、次のような判断に基づいている。

「OECDは、銀行システムのバランスシート問題の解消とそれに伴うコンフィデンスの回復、及びマクロ経済刺激策の結果、日本経済が今年はじめから回復軌道に乗ってきており、景気後退は1999年の年明けに終了したと判断している。一方で回復の制約として、過剰設備・労働による企業のリストラが依然大規模であり、企業投資の弱含みや労働市場の悪化につながっている点を指摘している。

また、これまでとられてきた政策についても、拡張的な金融政策の結果ジャンププレミアムが消滅したこと、信用保証や公的金融機関による貸し出しが供

給全体の需給感改善につながったこと、拡張的な財政スタンスにより公需の下支えしてきたことなどが評価されている。」

このような経済見通しと共に、OECDは短期的な経済政策に関し、日本政府に次のごとき提言をしている。簡単にいうと、景気刺激策を後退させるのは慎重に行うべきだということである。

「短期の経済対策についてOECDは、円高・企業リストラなどのリスクを踏まえ、自律的な回復が確認できるまでは刺激策を後退させるべきではないとしている。まず財政政策については、『現在行われている大規模な財政刺激策は、もし継続すれば持続不可能な公的負債の急増という危険につながるものであり、いずれかの段階で後退させなければならない』としているものの、現在の回復はプラスの圧力とマイナスの圧力が均衡しており、今財政再建のプログラムを実行するとこのバランスを好ましくない形で失いかねないとして、2000年にかけては刺激策を中止すべきではないとの見解を示している。こうした見解は、来年度に雇用不安の払拭、新規事業の活性化、消費需要の拡大などを実現することによって、公需から民需への円滑なバトンタッチを図り、年度後半には民需中心の本格的な回復軌道に乗せることを目指すこととしている日本政府のスタンスと整合性があるといえるであろう。」

〔注〕

- 1) この平成12（2000）年12月の日銀短観を巡って、『毎日新聞』（平成12年12月14日朝刊）の社説は「財政再建の時機を誤るな」と題し、次のようなコメントをしている。

「13日に発表された12月の日本銀行の企業短期経済観測調査（短観）は、経営者の景気に対する見方が慎重になっている表れと受け取られている。しかし、企業業績の着実な伸び、設備投資の急速な回復という事実が示しているように、景気は安定的に推移している。言い換えれば、景気でこ入れは不要な経済状況である。

それにもかかわらず、編成作業が大詰めを迎えている2001年度政府予算は、財政再建ではなく景気に軸足を置いたものとなりそうだ。（中略）

国、地方とも財政は火の車で、赤字減らしには一刻の猶予も許されない。折から、00年度、01年度とも実質成長率は1%台後半から2%程度と予測されており、財政改革に着手する好機なのだ。景気刺激を続けることは、財政の破滅を自ら招

こうとすることにはかならない。」

4 民間機関による経済見通し

例年のように、平成12年度の日本経済見通しは民間機関によっても行われている。図2-3-5に、3か年度の経済見通しの推移が描かれている。平成10年度に関しては、予測時点のすべてでGDPの実質成長率の見通しは悪化している。

「平成11年度当初見通しでは、プラス・マイナス存在し、平均値はややプラスであったが、民間機関の意見集約はできない状況にあった。その後、期を追うごとに下方修正がなされ、民間機関の平均値も△1.0%程度まで低下したが、政策効果が認められ始めた平成10年第4四半期を境に一転して上方修正が重ねられ、現時点での民間機関の平均値は0.7%と、11年度政府実績見込み（0.6%程度）を上回った。」

（出所）木村昌敏「民間機関による日本経済の平成12年度経済見通し」（『ESP』平成12年2月号）49ページ。

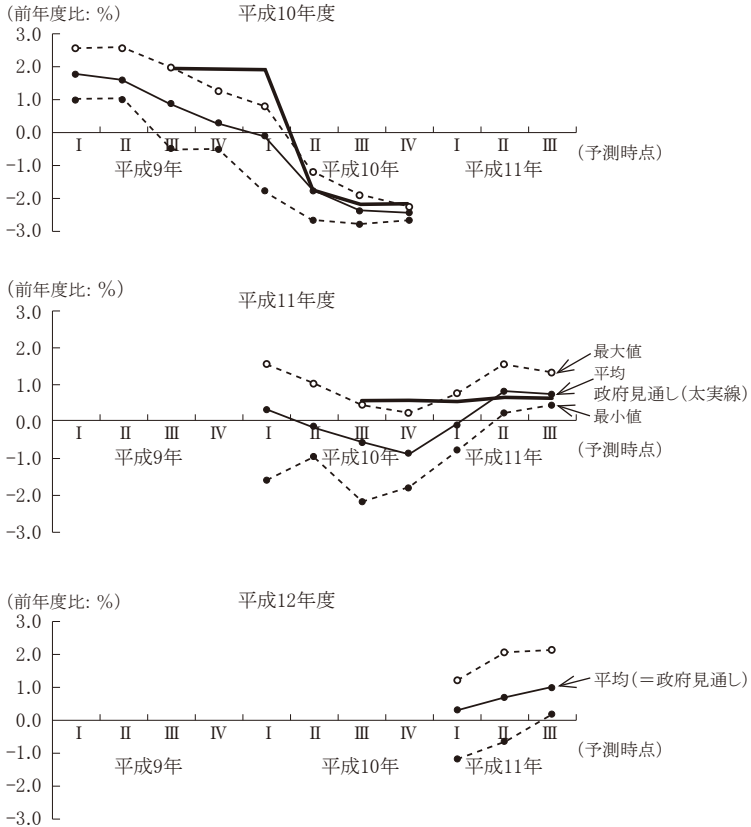
平成12年度に関しては、主な47民間機関の結果がまとめられている。経済見通しは、前年度の延長上にあり一貫して上方に向け修正されている。

「〔平成12年度〕見通しの推移についてみると、当初見通しでは、景気の不透明感を反映して昨年同様プラス・マイナス様々な見方が存在していたが、その後、2期続けて上方修正されるとともに、バラツキもやや縮小してきている。現時点では、マイナスを予測する機関はなく、平均値は政府実績見込みと一致している。」

（出所）木村昌敏「民間機関による日本経済の平成12年度経済見通し」（『ESP』平成12年2月号）49ページ。

それではどのような需要項目が、このような実質GDPの回復基調を支えているのだろうか。図2-3-6に、需要項目ごとの経済見通しの機関数分布が描かれている。ここで重要なのが、③民間企業設備と⑥公的固定資本形成の動向である。というのは、公需から民需へのパトンタッチが果たして実現しうるの

図 2-3-5 民間機関による経済見通しの推移
(実質国内総生産 (GDP) の伸び)



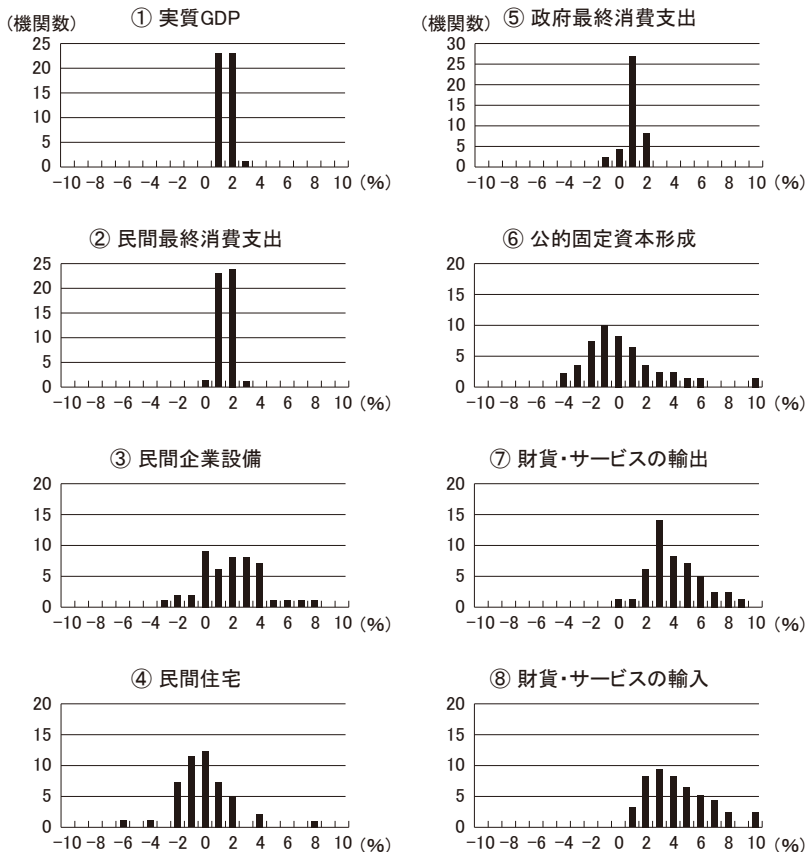
(出所) 木村昌敏「民間機関による日本経済の平成12年度経済見通し」(『ESP』平成12年2月号) 48-49ページ。

かに関して、民間機関の見通しがうかがえるからである。

③に関し、その回復の程度はマイナス3.2%から7.9%と見方がバラバラである。しかし平成12年度にプラスと回復を見込む機関数は42と大多数を占めており、平均値も1.4%となっている。回復の根拠としては、IT関連投資が牽引力になるとの期待が大きい。

これに対し⑥はマイナス4.9%から9.9%とバラツキが大きい、マイナスを予測する機関が30もあり、平均ではマイナス0.5%となっている。後述する

図 2-3-6 民間機関による経済見通しの分布（平成12年度，前年度比）



(出所) 図 2-3-5と同じ。

「経済新生対策」の景気下支え効果のある程度評価するものの、全体として今後の景気回復の過程で公共投資を主役とはみなしていないようである。つまり民間機関は、政策的な景気浮揚策の役割が終わりつつあると判断している。

一方、比較的見解に一致がみられるのが②民間最終消費支出並びに⑤政府最終消費支出である。いずれも1%前後の範囲に集中している。これに対し、民間機関の見通しに大きなバラツキがあるのが、④民間住宅と⑦及び⑧の輸出入でかなり広範囲に広がっている。

第3節 政府の政策的対応

1 緊急経済対策のフォローアップ

政府は、平成10年11月16日に、金融システムに対する信頼の低下や雇用不安などにより、景気が一段と冷え込む「不況の環」から脱却するべく、緊急経済対策を策定した。これを実行に移すために12月中旬に成立した第3次補正予算は、切れ目なく景気回復政策を実行するために平成11年度予算と一体的に編成されることとなった。

これを受け、経済企画庁は平成11年度に入ったところで、「緊急経済対策の実施状況と今後の予定」（平成11年4月23日）（以下「実施状況」という。）を取りまとめ、その政策のフォローアップを行っている。というのも、この緊急経済対策は過去最大規模のもので、5か月後にそれが実際にどのように実施され、更に次なる段階にどう進むべきかの検証を必要としたからである。

この「実施状況」の冒頭で、緊急経済対策の効果を次のように評価している。

「小渕内閣は、発足以来、思い切った施策を果敢に決定し、実行してきたところであるが、こうした状況から脱却するため、緊急経済対策を10年11月16日に策定し、精力的な国会審議を経て、12月11日には早くも10年度第3次補正予算が成立した。緊急経済対策の総事業規模は17兆円を超えるものであり、減税全体の規模を含めれば27兆円規模である。この過去最大の経済対策により、我が国経済はデフレスパイラルに陥る危機を脱した。」

そもそも平成11年度経済は、前述のように3年連続のマイナス成長が懸念されており、政府はまず回復へ向け基盤を整え、翌12年度に経済を回復軌道に乗せる狙いをもっていた。いわば平成11年度は、本格的な景気回復に向け正念場の年であるとみなされていた。このために政府は、財政金融手段を可能な限り総動員し、低迷する民需の底上げを図っていた。例えば、具体的には次のような措置が採られた。

- (1) 金融システム安定化・信用収縮対策
- (2) 公共投資の拡大
- (3) 地域振興券の交付
- (4) 各種の住宅政策による住宅投資の刺激
- (5) 恒久的な減税の実施
- (6) 財政構造改革法の凍結

など。

このような大規模な刺激策により、当初心配したようなマイナス成長に陥るのを辛うじて回避したが、平成11年度の始まりに当たって懸念材料が幾つも存在していると、この「実施状況」は指摘している。例えば、

- (1) 雇用・賃金の調整が続き、失業率（景気の遅行指標）も平成10年11月の4.4%から11年2月の4.6%へ上昇している。
- (2) 中長期的な構造改革の必要性から、企業のリストラが引き続き行われる可能性が高い。
- (3) 期待成長率が低下しているのを受け、企業の資本ストック調整は一段と強まる。

(1)、(2)の要因により家計消費の回復が遅れ、(3)により設備投資の減少が心配されていた。

「実施状況」により、この経済対策の進捗状況並びに今後の予定が整理されている。この緊急経済対策の実施に当たり最大の強みは、平成10年度第3次補正予算と平成11年度当初予算の15か月予算の中で、その内容が迅速に予算化されたことである。また、長い間景気回復の足枷となっていた不良債権の処理に関し、金融システムの安定化や信用収縮に対する法的措置も含め、制度的にバックアップされた。例えば、公共投資の施行に関し15か月予算では次のような措置が採られていた。

- (1) 平成10年度第3次補正予算（一般会計）において、社会資本整備費3兆9601億円を計上した。
- (2) 11年度当初予算（一般会計）において、公共事業関係費について前年度当初予算に比べ、5%の伸びを確保した。
- (3) 10年度第3次補正予算及び11年度当初予算を、15か月予算として切れ目なく執行を図ることとされた。

一方、金融システムの安定化については、金融再生法や早期健全化法により不良債権問題の処理が進められた。大手銀行を中心に、資本増強が大規模に行われ、基本的に金融システムの再構築のメドが付けられることになった。また信用収縮対策として、中小企業等に対する貸し渋り対策のために各機関の信用保証制度が拡充され、次第に資金繰りも正常化し、企業倒産も大幅に減少すると見込まれた。

更に、景気回復の動きを中長期的な安定成長につなげるために、21世紀型社会の構築と結びつけ、夏頃までに新しい経済計画「新たな時代の姿と政策方針」を策定したいとしている。この「実施状況」におけるフォローアップによると、政府は、全体として緊急経済対策が所期の狙いどおりに着実に効果を挙げていると評価している。

2 経済新生対策

平成11年度に入り、先述のように日本経済の回復の萌しは徐々にではあるが表れている。平成11年11月に、経済企画庁は「平成11年度経済見直し見直し試算」を表2-3-8のように公表している。「当初見直し」でみると、実質、名目共に成長率は0.5%である。しかし「見直し試算」になると、これらが0.6%とマイナス0.3%に変更されている。名目成長率の落ち込みは著しく、それだけデフレ基調が続いていることを示している。¹⁾

平成11年度は、公需から民需へのバトンタッチを図り、本格的な景気回復軌道に乗せるというのが当初の狙いであったが、必ずしも実現していない。²⁾ 民間最終消費支出が大きく上方修正される一方で、民間企業投資は下方修正されている。また、政府支出は名目で「当初見直し」の3.8%から0.8%へと見直しが行われている。

このような状況を受け、政府は平成11年度秋に、経済新生対策を打ち出すことになった。「経済新生対策」（平成11年11月11日 経済対策閣僚会議）によると、経済状況を次のように認識している。

第1に、日本経済は各種の政策効果の浸透などにより、緩やかに改善しているが、民間需要に支えられた自律的回復には至っていない。第2に、平成11年度に入り金融再編、産業競争力などの動きが積極的に現れているが、日本経済を

表 2-3-8 平成11年度経済見直し 見直し試算

	平成10年度	平成11年度	
	実績	当初見直し	見直し試算
		(程度)	(程度)
国内総生産(名目、兆円)	494.5	496.3	493.0
同 成長率(%)	△ 1.9	0.5	0.6
(上段：実質、下段：名目)	△ 2.1	0.5	△ 0.3
(内訳 伸び率、%)			
(1) 民間最終消費支出	0.1	0.4	1.4
(上段：実質、下段：名目)	0.1	0.5	1.0
(2) 民間住宅投資	△ 10.7	6.7	6.6
(上段：実質、下段：名目)	△ 12.2	7.2	5.3
(3) 民間企業投資	△ 12.3	△ 5.2	△ 6.1
(上段：実質、下段：名目)	△ 13.8	△ 6.9	△ 8.4
(4) 政府支出	2.8	4.4	2.8
(上段：実質、下段：名目)	1.4	3.8	0.8
内需寄与度(実質)	△ 2.3	0.6	0.8
外需寄与度(実質)	0.4	△ 0.2	△ 0.2

(出所) 「経済新生対策(平成11年11月11日)平成11年度経済見直し見直し試算」(内閣府ウェブ・ページ<http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/1999/19991111b-taisaku-2.html>)。

表 2-3-9 経済新生対策(平成11年11月11日)の効果・財政措置

事業規模： 17兆円程度。介護対策を含めれば18兆円程度。

財政措置		事業規模
1. 社会資本整備		6.8兆円程度
2. その他	・ 中小企業等金融対策	7.4兆円程度
	・ 住宅金融対策	2.0兆円程度
	・ 雇用対策	1.0兆円程度
計		17兆円程度
3. 介護対策		0.9兆円程度
再 計		18兆円程度

対策の効果

社会資本整備による今後1年間のGDPへの効果 名目1.7%程度、実質1.6%程度

※ 対策の効果の試算は、以下の要領で行った。

- ① 経済企画庁「短期日本経済マクロ計量モデル」(平成10年10月公表：推計期間1985～1996年(昭和60年～平成8年))の乗数(名目GDP 1.31、実質GDP 1.22)を用いた。
- ② 上記の社会資本整備の事業費から用地費(一般公共については5%程度)を除き、乗数を掛けることにより効果を算出した。
- ③ なお、効果の試算のベースとなる名目GDPについては、平成10年度実績(494.5兆円)を用いた。

(出所) 「経済新生対策(平成11年11月11日)の効果・財政措置」(内閣府ウェブ・ページ<http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/1999/19991111b-taisaku-3.html>)。

21世紀の知恵の時代にふさわしいものとする構造改革が必要である。

このように、政府は短期的な景気対策と中長期を見据えた構造改革の双方から、経済新生対策を策定、施行したわけである。その内容は、表2-3-9で示されるように、社会資本整備、中小企業等金融対策、住宅金融対策、雇用対策を含め、全体として事業規模17兆円程度、更に介護対策を加えると18兆円程度になるとされていた。³⁾

そしてその対策の効果として、今後1年間で社会資本整備によりGDPを名目で1.7%程度、実質で1.6%程度高めると試算されている。この結果、日本経済の再生のための道筋として、政府は次のようなステップを踏むとしている。

- (1) 平成11年度は、当初政府経済見通しの実質0.5%程度の経済成長を達成しうる見込み。
- (2) 平成12年度には、本対策をはじめ必要な諸政策を強力かつ機動的に推進して民需の回復を図り、年度後半に本格的な回復軌道に乗せる。
- (3) 平成13年度からは、民需を中心とした自律的な回復から新たな成長軌道に乗せることで、日本経済の長期的発展を確実にする。
- (4) 構造改革の面では、本対策における諸施策を推進し、構造改革の初期段階を完成し、改革を後退のない確実な軌道に乗せる。

具体的な施策として、三つのカテゴリーに分け、次のような事項が列挙されている。

- (1) 日本経済のダイナミズム発揮のための施策。この中に、中小企業・ベンチャー企業振興、戦略的重点的技術開発の推進、成長分野や事業活動の基盤に係る規制緩和・制度改革、雇用対策、少子化・高齢化対策などが含まれる。
- (2) 21世紀の新たな発展基盤の整備。その内訳は、21世紀型に向けた生活基盤の整備・充実、基幹ネットワークインフラの整備、情報化の飛躍的推進、環境への負荷の少ない経済社会構築のための環境整備、国民の安全対策、アジア対策。
- (3) 金融市場の活性化と不動産の証券化等。具体的には、金融市場の活性化、不動産の証券化等、日銀による金融政策の適切かつ機動的な運営が、挙げられる。

以上のように、この経済新生対策はまさに総花的、網羅的である。どれだけが実際に政策として起動し、政府の意図するような政策効果が現れるか疑問視されよう。

政府は、平成11年度第2次補正予算を編成し、これらの諸施策にある程度の予算措置を行っている。その結果は、ほぼ1年後に経済企画庁「経済新生対策の進捗状況」(平成12年10月19日)として公表された資料にまとめられている(資料編所収)。しかし、事項ごとにどのような措置が採られどのような効果が現れているのかが列挙されるのみで、対策全体としての進捗状況は分からない。

〔注〕

- 1) これに2か月ほど先立って、宮澤蔵相はインタビューに応じて次のような景気判断を示していた。

——深刻な経済情勢のなか蔵相に就任して1年たち、明るい兆しも出てきた。

「雇用は急回復しないので所得の回復は遅いかもかもしれないが、我慢し切れなくなり消費性向が上がってきている。家計に関する限り4-6月期は悪くなく、国内総生産の6割をカバーする消費は前期比でプラスになっている。これに対して設備投資は今年中は前期比プラスになるかどうか。これが日本経済の泣きどころだ。消費と設備投資の二段ロケットで動いてくれないと財政は手が離せない」(出所)『日本経済新聞』平成11年9月1日朝刊。

- 2) このような状況を踏まえ、小渕内閣は10月に入ると、景気回復の「だめ押し」を狙って新しい総合経済対策の検討を開始している。このため平成11年度第2次補正予算を編成し、その具体化を図ろうとしている。

当時、この動きは次のように報じられていた。

「小渕恵三首相は8日、11月中旬までにまとめる総合経済対策の柱となる99年度第2次補正予算案の編成方針を示した。戦後最悪とも言われる不況からの脱却を目指した過去2回の大規模な経済対策とは異なり、今回は景気回復を確実にするための『だめ押し型』対策と言える」(出所)『日本経済新聞』平成11年10月9日朝刊。

「今回の対策は企業の設備投資の回復が遅れ、公共事業の息切れ懸念が強い中で、雇用や中小企業対策も意識した内容。2000年度予算案に先立ち、切れ目なく財政出動し、民需中心の景気回復に移行するための下支え役を目指す。小渕恵三首相は事業規模で10兆円超との方針を示しており、信用保証枠の上積み分も含め、規模は11兆～12兆円台になる見通し」(出所)同上、平成11年10月23日朝刊。

- 3) この規模での経済新生対策が公表された時、マスコミは一様に冷ややかであった。『日本経済新聞』(平成11年11月12日朝刊)は「驚きなき18兆円対策」として、次のような論評をしている。

「政府が11日まとめた総合経済対策を『経済新生対策』と銘打ったのは、これを

21世紀型社会をつくる契機にしようとのねらいからだ。しかし18兆円という規模にも、構造改革の具体策にも驚きは感じられない。むしろ水膨れしたことでバラマキの印象だけが強まり、未来性や波及性という色はかすんでしまった。」

「経済再生の第二段階で民間部門は政府の支援の手を離れ、自律回復に向かっていく。それに合わせて政府は『何でもあり』の対策を見直して、淘汰されるべき企業は淘汰される本来の姿に戻していかなければならない。そうした動きがなければ『大きな政府』の懸念が先々の負担増懸念を呼び、将来期待を押さえ込むことにもなる。

その意味で総選挙も視野に入れて作られた今回の対策は政策の精査が十分とはいえない。政策モードの切り替えができるのかどうか。経済新生という看板の下で新たな不安がのぞいている。」

3 日本新生のための新発展政策

平成12年度が年度初めから後半に移るにつれても、日本経済の本格的回復は当初予定したような顕著な萌しとはならなかった。表2-3-10に、経済企画庁の試算した「平成12年度経済見直し 見直し試算」（平成12年10月19日）が示されている。名目成長率は、「当初見直し」で0.8%程度が、「見直し試算」で0.4%程度と明らかに落ち込んでいる。他方、実質成長率は、1.0%程度から1.5%程度に上昇しているが、これはデフレの影響にすぎない。

この時期、民間設備投資（表2-3-10では民間企業設備）の増加を中心に民需の伸びをある程度見込んでいるが、本格的な景気回復をとっても期待できない状況にあった。前年度に措置した経済新生対策も、それほど効果を発揮している状況ではなかった。

かかる状況の下で、政府は平成12年秋に再び「日本新生のための新発展政策」（平成12年10月19日）を発動せざるをえなくなってきた。これは1年前の経済新生対策とほぼ同じ内容のもので、それを加速させるという性格のものであった。

その冒頭で、短期、中長期の側面から二つの目的を掲げ、次のように説明している。

「今次の日本新生のための新発展政策は、景気の自律的回復軌道の確立と多様な知恵の時代にふさわしい未来型社会への出発の二つを目的としている。

表 2-3-10 平成12年度経済見直し見直し (経済企画庁試算)

	平成12年10月19日									
	平成11年度 (実績)		平成12年度 (当初見直し)		平成12年度 (見直し試算)		対前年度比増減率			
	兆円 (名目)	兆円程度 (名目)	兆円程度 (名目)	兆円程度 (名目)	%程度 (名目)	%程度 (実質)	%程度 (名目)	%程度 (実質)	%程度 (名目)	%程度 (実質)
国内総生産	493.9	498.9	495.9	495.9	0.8	1.0	0.4	1.5		
民間最終消費支出	307.0	313.2	309.7	309.7	1.3	1.0	0.9	1.2		
民間住宅	20.6	20.3	20.0	20.0	△ 1.8	△ 1.6	△ 3.1	△ 2.8		
民間企業設備	69.5	67.0	72.2	72.2	0.3	1.4	3.9	6.5		
民間在庫品増加	0.3	1.2	0.8	0.8	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)		
政府支出	88.5	90.6	86.2	86.2	0.4	0.5	△ 2.6	△ 2.1		
政府最終消費支出	50.7	50.8	50.5	50.5	0.2	0.2	△ 0.4	0.5		
公的固定資本形成	37.8	39.8	35.7	35.7	0.7	0.9	△ 5.5	△ 5.2		
財貨・サービスの輸出	52.3	51.6	55.2	55.2	0.8	3.8	5.5	7.8		
(控除)財貨・サービスの輸入	44.3	45.0	48.2	48.2	2.9	3.7	8.6	8.4		
内需寄与度					(0.9)	(0.9)	(0.6)	(1.4)		
民需寄与度					(0.8)	(0.8)	(1.1)	(1.8)		
公需寄与度					(0.1)	(0.1)	(△ 0.5)	(△ 0.4)		
外需寄与度					(△ 0.2)	(0.1)	(△ 0.2)	(0.1)		

(注) () は国内総生産に対する寄与度。

(出所) 「平成12年度経済見直し見直し (経済企画庁試算)」より作成。

(内閣府ウェブ・ページ <http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2000/1019b-minaoshi.pdf>)

我が国経済は、一昨年以来の大規模かつ迅速な経済対策により、デフレスパイラルに陥りかねない危機的状况を脱却、昨年春頃を底として緩やかながらも改善しつつある。特に企業部門は好調で、企業収益は拡大し、設備投資は回復している。しかし、雇用情勢は未だ厳しく、消費は一進一退の状況が続いている。こうした状況で、政府がまずなすべきことは、景気に今一押しを活性を高め、しっかりとした自律的回復の軌道に乗せることである。

一方、人類の文明は今、産業革命以来の大変革期を迎えている。規格大量生産型の工業社会から、多様な情報と個性の沸き立つ知恵の社会への飛躍である。我が国が21世紀においても、世界経済の主要なプレーヤーであり続けるためには、この大変革を率先実行しなければならない。今次、新発展政策のもう一つのより重要な役割は、このための構造改革と意識変革の方向を明確にすることである。」

そして日本再生プランとして、特に重要と考えられる次の4分野に、施策の重点を置くとしている。

- (1) IT革命の飛躍的推進
- (2) 循環型社会の構築など環境問題への対応
- (3) 活力に満ちた未来社会を目指す高齢化対策
- (4) 便利で住みやすい街づくりを目指す都市基盤整備

このために、**表2-3-11**でまとめられているように、全体として事業規模11兆円程度が措置されている。その経済効果は、社会資本整備及び災害対策によって、今後1年間にGDPに対し名目で1.3%程度、実質で1.2%程度の効果があると試算していた。当時の状況からすると、かなり効果を見込んでいたことになろう。

この11兆円の事業規模の内訳と、国費の部分が**表2-3-12**に示されている。“真水”と称される国費は3.9兆円程度とされ、事業規模のうち約35%を占めているにすぎない。4重点分野の事業費配分でより重視されているのが、都市基盤整備であり、次いでITである。総じて、4分野への配分額にそれほどの差はつけられていない。

「日本新生のための新発展政策」本文から、具体的な施策の内容をみると、(1)のIT革命に関しては、施設の充実、利用技能の普及、情報の中身の増強

表 2-3-11 日本新生のための新発展政策（平成12年10月19日）の効果・財政措置

事業規模： 11兆円程度。

財政措置		事業規模
社会資本整備		4.7兆円程度
災害対策		0.5兆円程度
その他	・ IT関連特別対策 (IT技能基礎講習等)	0.2兆円程度
	・ 中小企業等金融対策	4.5兆円程度
	・ 住宅金融・雇用対策等	1.1兆円程度
計		11 兆円程度

対策の効果

社会資本整備及び災害対策による今後1年間のGDPへの効果 名目1.3%程度、実質1.2%程度

※ 対策の効果の試算は、以下の要領で行った。

- ① 経済企画庁「短期日本経済マクロ計量モデル」（平成10年10月公表：推計期間1985～1996年（昭和60年～平成8年））の乗数（名目GDP 1.31、実質GDP 1.22）を用いた。
- ② 上記の社会資本整備及び災害対策の事業費から用地費（一般公共については5%程度）を除き、乗数を掛けることにより効果を算出した。
- ③ なお、効果試算のベースとなる名目GDPについては、平成11年度実績（493.9兆円）を用いた。

（出所）「日本新生のための新発展政策（平成12年10月19日）の効果・財政措置」（内閣府ウェブ・ページ<http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2000/1019b-taisaku.html>）。

表 2-3-12 新発展対策の財政措置内訳

	事業規模	国 費
社会資本整備	4.7兆円程度	2.5兆円程度
(1) IT	0.8兆円程度	
(2) 環境	0.6兆円程度	
(3) 高齢化	0.5兆円程度	
(4) 都市基盤整備	0.9兆円程度	
(5) 教育・青少年・科学技術等	0.2兆円程度	
(6) 生活基盤充実	0.6兆円程度	
(7) 防災	0.5兆円程度	
(8) 公共事業の契約前倒し	0.6兆円程度	
IT関連特別対策（IT技能基礎講習等）	0.2兆円程度	0.1兆円程度
災害対策	0.5兆円程度	0.4兆円程度
中小企業等金融対策	4.5兆円程度	0.8兆円程度
住宅金融・雇用対策等	1.1兆円程度	0.1兆円程度
計	11 兆円程度	3.9兆円程度

（出所）経済対策閣僚会議「日本新生のための新発展政策（平成12年10月19日）」（内閣府ウェブ・ページ<http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2000/1019b-taisaku.pdf>）。

の三本柱を明確に打ち立てることによって、ITの自転的な発展を確実にするとされている。とりわけ、年内にIT国家戦略（E-JAPAN構想）を取りまとめるとして、その基本的な枠組みとなる法律「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法案」を国会に提出し、その早期成立を図るとしている。(2)の環境問題への対応においては、個別廃棄物の規制から前進し、経済社会システムの転換と技術や施設の開発により環境産業、静脈産業の振興等を通じて、経済性と倫理観に裏付けられた循環型社会を目指すとしている。(3)の高齢化対策として、高齢化社会にふさわしいバリアフリー化などの社会条件を整え、70歳まで働くことを選べる社会、楽しく暮らせる社会の形成を目標としている。(4)の都市基盤整備では、渋滞解消への抜本的取組み、電線類地中化などの快適な街づくりなどを掲げている。

この四つの重点施策のほかに、教育・青少年健全育成対策の推進、生活基盤の充実・防災のための施策、産業育成のための事業環境整備として、企業法制等の整備、中小企業対策や金融システムの安定化・金融市場活性化策等も示されている。いずれにしても、非常に総花的であり、どれだけ具体的に成果を期待しうるのか懸念がもたれた。このことは、この新発展政策の序文にみられる次のような意気込みからもうかがえる。

「歴史的な大変革に乗り出すには、既存の制度や慣例に捉われず、実効性の高い政策と実現方法を大胆に採り入れなければならない。今次の新発展政策には、早急に講ずべき財政金融面での施策はもちろん、司法制度の改革や基本法の整備を含め規制改革や企業活動の活性化のための法制度の整備、人的能力の開発と社会的効率向上のための積極的行動、施設と利用面での新たな発展基盤の確立など、斬新な政策体系を盛り込む。」

結局、大風呂敷を広げ中身の乏しい施策が並べられた感じがする。

第4節 予算編成

1 平成11年度予算編成（当初予算及び補正予算）

平成11年度予算の編成は、平成10年7月に新たに内閣を組織した小渕首相の下で行われた。当時、日本経済は5四半期連続でマイナス成長を記録し、金融機関の経営に対する信頼の低下、雇用不安などが重なり極めて厳しい状況におかれていた。

それを受け、前述したように政府は平成10年度に入り4月に「総合経済対策」、11月に「緊急経済対策」を相次いで策定し、総事業費でみて各々16兆円超、17兆円超と景気回復のために大規模な財政出動を立案していた。平成11年度当初予算はとりわけ、「緊急経済対策」を、平成10年度第3次補正予算と一体のものとして、どう予算措置をするかに重点が置かれていた。

これと同時に、財政構造改革法を凍結することから、急きよ、景気刺激策を予算に盛り込むことになり、概算要求の段階から財政再建との間で難しい調整が図られることになった。

平成10年8月12日に、平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について閣議了解しているが、その基本的な方針は相反する施策を追う形とならざるをえず、次のように非常に難しいものとなっていた。

「当面の財政運営に当たっては、財政構造改革法を凍結するということを前提に、財政構造改革の推進という基本的考え方は守りつつ、まずは当面の景気回復に向け全力を尽くすことが肝要である。したがって、まず総合経済対策・補正予算を着実に執行するとともに、今後予定している平成10年度第2次補正予算と平成11年度予算を一体のものとして編成する。」〔注記 その後の状況の変化に基づき、この第2次補正は第3次補正となった。〕

（「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」平成10年8月12日閣議了解）

そして概算要求に当たって、次のような4項目を基本的な考え方として挙げている。

- (1) 当面の景気回復に向け全力を尽くすとの観点から、それに資する経費について、思い切って重点をおく必要がある。
- (2) 中期的に我が国経済を再生するとの観点から、それに資する経費について、特に配慮したものとする必要がある。
- (3) 現下の景気情勢、少子・高齢化に対応するとの観点から、社会保障関係費については、適切に配慮したものとする必要がある。
- (4) その他の経費については、引き続き徹底した経費の合理化・効率化・重点化を図っていく必要がある。

経費増額と経費抑制の双方を、同時に図ろうとする非常に難しい対応となっていた。このために、政府は、「景気対策臨時緊急特別枠」の設定と既定経費の一部についてその執行を留保するという二つの異なる方向の措置をとることになった。具体的には、「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本方針 [ポイント]」で、次のように述べられている。

「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本方針 [ポイント]」

景気回復に向け全力を尽くすため、財政構造改革法の凍結を前提。

総合経済対策・10年度1次補正予算を着実に執行するとともに、今後予定している2次補正予算と11年度予算を一体のものとして編成。

1 景気回復に全力＝総額4兆円の景気対策臨時緊急特別枠を設定。

このうち、

- ・公共事業は、従来の発想にとらわれることなく、21世紀を見据えた分野に重点化するなど、その見直しを行いつつ、11年度が10年度を実質的に上回るよう、即ち、支出ベースの執行額が上回るよう、10年度当初予算比30%増に相当する2.7兆円。
- ・社会福祉や教育等の施設費、中小企業対策費等の非公共事業は1.3兆円。

—景気回復に即効性があり、後年度に過度の負担とならないものを計上。

—要望総額は8月末までに提出。但し、その具体的内容は10月末日までに提出。

2 経済再生に配慮＝科学技術振興費は+5%を確保。

情報通信・科学技術・環境等21世紀発展基盤整備特別枠
(1,500億円)を設定。

- 3 景気情勢・少子高齢化に対応＝社会保障関係費は+5,700億円。
- 4 その他の主要経費については、引き続き経費の合理化・効率化・重点化。
—その他の経費については、人件費を除いて前年度同額。
—公共事業について、前年度同額という原則基準の中で、①「物流効率化による経済構造改革特別枠」(1,500億円)、②「環境・高齢者等福祉・中心市街地活性化等21世紀の経済発展基盤整備特別枠」(1,000億円)、③「生活関連等公共事業重点化枠」(2,500億円)の総額5,000億円の配分重点化枠を設定。
—いわゆる「その他補助金等」については、引き続き1割削減。」

このような基本的な方針に従って、8月末までに各省庁から概算要求が提出された。その概要は次のとおりである(億円未満四捨五入)。

要求総額	84兆5857億円	(対前年度比 8.9%増)
うち		
一般歳出	49兆4177億円	(同 11.0%増)
国債費	17兆5330億円	(同 1.6%増)
地方交付税交付金	16兆 176億円	(同 0.9%増)

まさに大幅増の概算要求となった。このように平成10年8月末に各省庁の概算要求を受け、9月から本格的な予算編成作業に入った。その後、人事院勧告(平成10年8月12日)に伴う給与改善費(改善率:平成9年度1.02%, 10年度0.76%, 11年度0.28%)、年金等のスライドの影響が加わるようになった。

予算編成作業が進められた結果、¹⁾平成10年12月21日に大蔵原案、そしてその後復活折衝を経て、25日に平成11年度予算概算が閣議決定された。²⁾その後平成11年1月19日に国会へ提出、3月17日に戦後最速で成立した。

その概要が、**表2-3-13**にまとめられている。一般会計歳出総額は81兆8601億円で対前年度当初予算比5.4%増となっている。そのうち、一般歳出は46兆8878億円で、同5.3%増である。

一方、公債発行額については31兆500億円と10年度当初予算比99.6%増とほぼ倍増している。公債依存度も37.9%と、前年度の20.0%と比べ17.9%ポイントも増え、財政赤字がいよいよ深刻な様相を見せ始めた。景気対策のために財政

表 2-3-13 平成11年度一般会計歳入歳出予算の概要

(単位：百万円、%)

区 分		平成11年度 予算額	平成10年度予算額		比較増△減額(増△減率)	
			当 初	補 正 (第3号)後	当 初	補 正 (第3号)後
歳 入	租 税 及 印 紙 収 入	47,119,000	58,522,000	50,165,000	(△ 19.5) △ 11,403,000	(△ 6.1) △ 3,046,000
	そ の 他 収 入	3,691,122	3,590,179	3,826,485	(2.8) 100,943	(△ 3.5) △ 135,363
	公 債 金	31,050,000	15,557,000	34,000,000	(99.6) 15,493,000	(8.7) △ 2,950,000
	合 計	81,860,122	77,669,179	87,991,485	(5.4) 4,190,943	(7.0) △ 6,131,363
歳 出	国 債 費	19,831,923	17,262,816	18,150,013	(14.9) 2,569,107	(9.3) 1,681,910
	地方交付税交付金等	13,523,000	15,870,150	14,304,580	(△ 14.8) △ 2,347,150	(△ 5.5) △ 781,580
	一 般 歳 出	46,887,786	44,536,213	55,536,892	(5.3) 2,351,573	(△ 15.6) △ 8,649,106
	計	80,242,709	77,669,179	87,991,485	(3.3) 2,573,530	(△ 8.8) △ 7,748,776
	平成9年度決算 不足補てん繰戻	1,617,413	-	-	(-) 1,617,413	(-) 1,617,413
	合 計	81,860,122	77,669,179	87,991,485	(5.4) 4,190,943	(△ 7.0) △ 6,131,363

(出所) 『国の予算』平成11年度 35ページ。

構造改革の縛りを解いたためである。

平成11年度に入り当初予算が施行されたが、厳しい雇用情勢が続き、それに対応するために6月に緊急雇用対策が決定された。これを実施するために、必要な予算措置として11年度第1次補正予算が編成された。³⁾ また前述のように、引き続き11月に民需中心の本格的な景気回復を目指すとして、18兆円規模の「経済新生対策」が打ち出された。そこでこの対策を実施するために、第2次補正予算が編成され必要な財政措置が講じられることになった。

第1次補正予算は、平成11年7月8日に国会に提出された。7月12日に、宮澤大蔵大臣は財政演説を行い、補正予算の狙いが二つあるとして、次のように述べている。

「1. 我が国経済は、個人消費及び設備投資が低調に推移し、失業率が高水準

にあるなど、依然として厳しい状況でございますが、平成10年度補正予算及び平成11年度予算の着実な執行、信用保証制度の拡充、金融システム安定化策などの進展など、各般の政策の下支え効果があらわれてきており、本年1-3月期の経済成長率が1年半ぶりにプラスになるなど、明るい動きも見られるところでございます。

2. これらの動きを力強いものとし、雇用不安の払拭を図るとともに、我が国経済の再生に結びつけるため、先般、緊急雇用対策及び産業競争力強化対策を決定いたしました。」

第1次補正予算は、雇用対策のみに特化した比較的小規模なものであった。補正予算の規模は5198億円で、その財源は前年度剰余金と予備費であった。財政健全化に十分配慮した結果といえよう。緊急雇用対策費は、新規・成長分野雇用創出推進事業のほか、5項目に充当されており、中高年、高齢者などにも配慮し、雇用・就業の機会を創出する狙いを持っていた。

平成11年11月に入り、「経済新生対策」を実施するための予算措置として第2次補正予算が編成されることになった。⁴⁾ その規模は、6兆円を超え、かつその財源として、税収減の補填も含め7兆5660億円と大量の公債が発行されることになった。そこで当初予算と合わせ平成11年度予算の公債依存度は42.1%と、40%の大台に乗り、財政健全化からまた一段と乖離する状況となってしまった。⁵⁾

〔注〕

- 1) 12月に入り、財政制度審議会から「平成11年度予算の編成に関する建議」（平成10年12月18日 財政制度審議会）が宮澤大蔵大臣に提出された。
- 2) この平成11年度予算案の税制改正に、いわゆる「恒久的減税」が含まれている。この性格について、大蔵省の薄井元事務次官は次のように説明している。
「政府が『恒久的減税』を決めたのは、前年末、つまり11年度税制改正検討時ですが、11年7月からの1年間の税制論議に関係しますので説明します。なぜ『恒久的』なのかといいますと、所得税法本則を改正したいわゆる恒久減税ではなく、また、租税特別措置法による適用期間を限定した特別減税でもないからです。『経済社会の変化等に対応して早急に講ずべき所得税及び法人税の負担軽減措置に関する法律』という特別の法律を作って、次の抜本的な税制改正が行われるときまでの架け橋という位置付けで『恒久的減税』を行ったのです。」（出所）薄井信明元大蔵事務次官口述。

3) この段階で、平成11年度の補正予算については、次のように報じられている。

「政府・自民党は99年度の補正予算案を2段階で編成する方針を固めた。9月後半に召集が見込まれる次期臨時国会で編成する第1次補正は雇用対策を柱とし、本格的な公共事業の上積みは見送る。昨年11月の緊急経済対策に盛り込んだ公共事業の執行の大半を99年度に繰り越したことから、当面の景気下支えに必要な事業量は確保できると判断したためだ。一方、年度終盤の来年1-3月期には事業量が手薄になる可能性もあるとして、年末にかけて第2次補正を編成。必要なら公共事業を追加し、2000年度予算案と合わせて切れ目のない『15カ月予算』とする方向で調整する考えだ。」(出所)『日本経済新聞』平成11年6月8日朝刊。

4) この第2次補正予算の編成は、まさに翌年度の当初予算と合わせて15か月予算の発想がとられていた。薄井元大蔵事務次官は次のように述べている。

「秋から年末にかけての『11年度補正予算(第2号)』と『12年度当初予算』の編成」です。9月末に公共事業予備費を使用したあとも、財政面から切れ目のない対応が必要ということで11年度予算の第2次補正に取り組み、12月上旬に国会を通りました。12年度当初予算は、例年通りのスケジュールで準備してきましたので、12月24日に政府案が閣議決定されました。確か前年度もそうだったのですが、いわゆる15か月予算の考え方で補正予算と本予算とを連続的に編成しました。」(出所)薄井信明元大蔵事務次官口述。

5) 平成11年度補正予算並びに平成12年度予算が編成されたこの時期から、巨額な財政赤字の出現に、小渕内閣も景気重視一辺倒では難しくなってきた。以下は、当時のマスコミの反応である。

「景気回復に向け積極財政路線をまい進してきた小渕恵三首相が、財政再建も視野に入れた『中立型』の経済運営に軸足を移す時期を探り始めた。相次ぐ景気対策で国の借金が膨らむなかで、長期金利の上昇などを懸念していることに加え、野党や自民党内の非主流派も『借金漬け財政』を政権攻撃の材料にする構えを強めてきたためだ。しかし次期衆院選を1年以内に控え、景気回復の手ごたえがないまま積極財政の看板は下ろせない。」(出所)『日本経済新聞』平成11年12月6日朝刊。

2 平成12年度予算編成(当初予算及び補正予算)

平成12年度当初予算の編成に当たり、8月末までの各省庁の概算要求に先立って、概算要求に当たっての基本的な方針が設定された。平成11年7月30日に「平成12年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針」が閣議了解された。¹⁾ それによると、次の三つの方針が示されている。

- (イ) 公共事業については、景気回復に全力を尽くすとの考え方に立って編成した前年度当初予算と同額とする。なお、この原則基準の範囲内で、配分重点化枠を設定する。

(ロ) 公共事業以外についても、人件費等を除き、公共事業と同様、前年度当初予算と同額とする。ただし、21世紀に向け、我が国経済を新生させるため、この原則基準に上乘せする形で特別枠を設定する。

(ハ) 社会保障については、当然増を見込み、適切な伸びを確保する。なお、介護、児童手当については予算編成過程で検討する。

その後順調に予算編成作業は進み、12月に入り平成12年度予算編成方針が19日に閣議決定された。それによると、財政規模並びに公債発行について、次のように規定された。

1 財政規模

一般会計予算については、我が国経済が厳しい状況をなお脱していないものの緩やかな改善が続いている中であって、これを本格的な回復軌道に繋げていくため、経済運営に万全を期すとの観点に立って編成する。

なお、極めて厳しい財政状況に鑑み、財政構造改革の基本的考え方は維持し、限られた財源の中で経費の一層の合理化・効率化・重点化を図る。

2 公債発行

公債発行額は32兆6100億円とし、また、政府保証債の発行額は3兆9000億円程度とする。

これを受け、平成12年度当初予算は11年12月20日に大蔵原案が閣議に提出され、24日に予算概算（政府案）が閣議決定された。²⁾その後、年が明け平成12年1月28日に国会へ提出され、予算委員会での審議も順調に進み2月29日に衆議院で可決、3月17日に参議院で可決され成立をみた。

成立した平成12年度当初予算の概略は、表2-3-14にまとめられている。一般会計の予算規模は84兆9871億円で、前年度当初予算比で3.8%増となっている。また政策経費に当たる一般歳出の規模は、48兆914億円と、2.6%の伸びにとどまっている。その背景には、国債費並びに地方交付税交付金等が共に10%も伸びたことがあり、それが一般歳出を圧迫していることは明らかである。

歳入予算に目を転じると、租税及印紙収入とその他収入は、前年度当初予算比でみて3.3%、0.7%とそれぞれ伸びているが、公債発行額は、32兆6100億円規模と5.0%増となっている。その結果、公債依存度は38.4%となり、前年度の第2次補正後の43.4%より若干低下したが、平成11年度当初予算の37.9%よりは大きい。この発行額のうち、いわゆる建設公債は9兆1500億円にとどまり、

表 2-3-14 平成12年度一般会計歳入歳出予算の概要

(単位：百万円、%)

区 分	平成12年度 予算額	平成11年度予算額		比較増△減額(増△減率)		
		当 初	補 正 (第2号)後	当 初	補 正 (第2号)後	
歳 入	租 税 及 印 紙 収 入	48,659,000	47,119,000	45,678,000	(3.3) 1,540,000	(6.5) 2,981,000
	そ の 他 収 入	3,718,053	3,691,122	4,724,897	(0.7) 26,931	(△ 21.3) △ 1,006,844
	公 債 金	32,610,000	31,050,000	38,616,000	(5.0) 1,560,000	(△ 15.6) △ 6,006,000
	合 計	84,987,053	81,860,122	89,018,897	(3.8) 3,126,931	(△ 4.5) △ 4,031,844
歳 出	国 債 費	21,965,341	19,831,923	20,271,924	(10.8) 2,133,418	(8.4) 1,693,417
	地方交付税交付金等	14,930,360	13,523,000	13,084,335	(10.4) 1,407,360	(14.1) 1,846,025
	一 般 歳 出	48,091,352	46,887,786	54,045,225	(2.6) 1,203,566	(△ 11.0) △ 5,953,873
	計	84,987,053	80,242,709	87,401,484	(5.9) 4,744,344	(△ 2.8) △ 2,414,431
	平成9年度決算 不足補てん繰戻	-	1,617,413	1,617,413	(-) △ 1,617,413	(-) △ 1,617,413
	合 計	84,987,053	81,860,122	89,018,897	(3.8) 3,126,931	(△ 4.5) △ 4,031,844

(出所) 『国の予算』平成12年度 36-37ページ。

残り23兆円余は赤字公債である。

平成12年度に入り当初予算が施行されたが、平成12年11月には補正予算が編成されている。その主たる狙いは、同年10月19日に決定された総事業規模11兆円程度の「日本新生のための新発展政策」を実施するために必要な経費の追加を行うことであった。同年9月20日の財政首脳会議において、補正予算について次のように述べられている。

経済対策及び平成12年度補正予算について

平成12年9月20日 財政首脳会議

- 1 日本新生のための新たな経済対策の策定及び平成12年度補正予算の編成に早期に着手する。
- 2 経済対策については、財政措置を伴うものとして、「日本新生プラン」の重

要4分野（「IT革命の推進」「環境問題への対応」「高齢化対応」「都市基盤整備」）の具体化策のうち緊急に実施すべきものに加え、生活基盤充実・防災のための施策や、中小企業等金融対策、住宅金融対策等を盛り込むこととし、10月中・下旬を目途に策定する。

3 平成12年度補正予算については、

(1) 21世紀の我が国の発展基盤の構築に向け、IT革命の推進など「日本新生プラン」の具体化策を中心とする。さらに、生活基盤充実・防災のための施策を重点的に実施する。これらの社会資本整備について、一般公共1.5兆円、施設費等の非公共1兆円の計2.5兆円の予算措置を行う。

(2) 災害復旧にも十分配慮する。

(3) 中小企業等金融対策、住宅金融対策をはじめ、喫緊の重要課題への対応を含め、経済対策全体としての予算規模を3兆円台後半とする。

4 補正予算の編成に当たっては、歳入・歳出の見直し、平成11年度決算の剰余金の活用などにより、国債発行額を極力抑制することとする。

5 補正予算により追加される公共事業等の地方負担に対しては、地方団体において円滑な事業実施が行われるよう、万全の地方財政措置を講じることとする。

平成12年度補正予算は平成12年11月10日に国会に提出され、22日に最終的に参議院で可決され成立した。その規模は約4.8兆円であり、年度内の税収増、それに前年度剰余金を流用しても不足しており、公債金2.0兆円を追加発行せざるをえなかった。この結果、公債依存度は38.5%となり、いよいよ財政逼迫の度が高まってきた。

〔注〕

1) これに先立ち、財政制度審議会の豊田章一郎会長が、7月29日に「平成12年度予算編成に関する所見」を会長談話として公にしている。冒頭、財政構造改革法が凍結され景気刺激策に転じた結果、先進諸国の中でひとり日本のみがフロー面のみならずストック面でも財政赤字が増大を続け、極めて深刻な財政状況にあると提言を行っている。

2) この頃から、凍結中の財政構造改革法（財革法）に代わり、新財革法の準備に取り掛かるべきだとの主張もされてきた。例えば、『朝日新聞』（平成11年12月21日

朝刊)は社説で、「新財革法に踏み出せ」と財政再建への動きを提唱している。その背景には、「今回(平成12年度)の編成経過を見ると、財政に対する政治の姿勢自体を改めるためにも、新たな枠組みが欠かせないことを痛感する」といった歳出膨張に対する危機感があった。

3 財政危機の高まりと国債格付け引下げ

平成12年度当初予算が成立した平成11年12月頃から、国債発行額が当初予算で史上最高になったことを受け、次第に財政危機への高まりが生じてきた。『朝日新聞』(平成11年12月21日朝刊)は、この状況を次のように報じている。

「小渕恵三内閣は20日、当初予算としては史上最高の32兆6千億円余の国債発行を含む2000年度予算の大蔵原案を決めた。首相は『世界一の借金王』と自ちよう気味に語りつつも、財政再建路線へ切り替えるタイミングを探りたいところ。だが、景気回復の手ごたえも定かではないうえに、連立与党からは予算増額を迫られ、総選挙を目の前にして、なかなか積極財政の看板をおろせない。『借金王』返上の見通しは当分つきそうにない」¹⁾(出所)『朝日新聞』平成11年12月21日朝刊。

このような事実を受け、小渕首相自身も平成11年12月に入ると景気一辺倒から財政再建も視野に入れ始めていた。首相は、12月1日の参議院本会議で、「我が国財政は、(中略)極めて厳しい状況にあることは十分認識しております。その認識の上に立って将来世代のことを考えると、財政構造改革という大きな重い課題を背負っていると痛感しております。」(『参議院本会議会議録』平成11年12月1日)と発言している。

アメリカの格付け会社ムーディーズ・インベスターズは、平成10年11月に日本国債の格付けを最上位の「Aaa」から「Aa1」に引き下げていたが、年が改まり平成12年2月に入ると日本国債の一層の格下げを検討することになった。²⁾同社の格付けにおいては、表2-3-15にみられるように、G7諸国の中で国債が最上位に格付けされていないのは、日本、カナダ、イタリアの3か国となっていた。これを更に引き下げる理由として、

- (1) 公的部門の債務が先進国中で最も高い水準に近づきつつある

表 2-3-15 ムーディーズによる自国通貨建て長期国債の格付け

↑ 投資 適格	Aaa	米国 英国 フランス ドイツ スウェーデン シンガポール
	Aa1	日本 カナダ
	Aa2	
	Aa3	イタリア
	A 1	
	A 2	
	A 3	マレーシア
	Baa1	韓国 タイ
	Baa2	
	Baa3	
↓ 投 機 的	Ba1	
	Ba2	
	Ba3	
	B 1	
	B 2	
	B 3	ブラジル
	Caa1	
	Caa2	ロシア
	⋮	

(出所) 『朝日新聞』平成12年2月18日朝刊。

(2) 実効的な財政再建を行えば景気の腰を折りにかかない

など(『読売新聞』平成12年2月17日夕刊)の指摘が行われていた。この発表を受け、長期金利、すなわち新発10年物国債の流通利回りは前日より0.060%高い年1.850%にまで上昇した(『読売新聞』平成12年2月17日夕刊)。

このような動きの中で、平成12年4月1日に小渕首相は病に倒れ、1か月半後の5月14日に帰らぬ人となった。「世界一の借金王」と自嘲し、その回復を課題としていた矢先であった。この当時の状況は、次のように報じられている。

『(景気と財政再建という)二兎は追わない』と繰り返していた前首相。倒れる直前、ある省庁幹部に『二兎なんて少な過ぎる。三兎でも、十兎でも追う』と冗談めかして話した。民需主導の自律的な経済成長を確認し、“ツケ”を返したいという前首相の『願い』は果たせなかった

(出所) 『日本経済新聞』平成12年5月15日朝刊。

小渕首相の逝去前に、4月5日に森喜朗内閣が発足した。この内閣は、小渕

前内閣の景気回復に軸足を置いた財政運営を引き継ぎ、6月には早くも平成12年度補正予算の編成を打ち出している。平成11年度の実質成長率が3年ぶりにプラスに転じたが、景気の足取りを一段と確実なものにしたいという狙いから「切れ目のない財政出動」が強調された。³⁾

この動きは、補正予算そして平成13年度予算の編成へと受け継がれ、財政状況はますます悪化することになった。平成12年暮れに翌年度の予算案が出された段階で、宮澤蔵相に対し「平成の是清」が借金王で済むのか」と、マスコミから厳しい批判が出されていた。

「世紀を超えて巨額の政府債務が引き継がれることになった。2001年度予算政府案は、改革を先送りした相変わらずの水膨れ予算になった。来年度末の国債残高は389兆円に、国、地方を合わせた長期債務残高は666兆円に膨らむ。宮澤蔵相は『大変な借金をした蔵相として歴史に名が残る』と述べているが、『平成の高橋是清』が借金王に甘んじていいのだろうか。」

(出所)『日本経済新聞』平成12年12月25日朝刊。

このような事態はその後も解消されず、財政悪化がますます深刻になっていることは、周知の事実である。

〔注〕

- 1) この記事の表題は、「どどーんと、“借金世界一”、小淵さん大丈夫なの」とされ、小淵首相のコメントとして、

「世界一の借金王にとりうなってしまった。『無責任じゃないか』としかかられている。600兆円も借金があるのは日本の首相しかいない」が紹介されている。

同じような視点から次のようなマスコミのコメントもあった。

「財政の姿は、カード地獄にはまり、自己破産一歩手前の多重債務者のようだ。

こんな借金漬けの予算にしたのは、『異常な不況に対する最後の予算』(宮澤喜一蔵相)という『だめ押し論』と、総選挙優先の振る舞いである。

経済の指南役の宮澤氏が『将来必要になるかもしれないものは、多少国債依存度が上がっても計上した方がいい』という姿勢では、プレーキなしの電車に乗っているようなものである。

積極論者は景気が回復すれば税収が増え、国債残高も減るという。だが、景気の回復で金利も上がる。税収増は国債の利払いなどに消えてしまうとの試算もあ

る。」(出所)『朝日新聞』平成11年12月21日朝刊。

2) この発表に対して、当時の大蔵省の薄井事務次官は記者会見で、「経済回復のためにいろんな手法を重ね、効果も出始めている。適切ではない評価だ」と反論したと報じられている。(出所)『朝日新聞』平成12年2月18日朝刊。

3) このような状況に対し、平成12年5月に来日したOECDのジョンストン事務総長は、記者会見で次のようなコメントをしたと報じられている。

「いまの日本経済の最大の懸念は『増大した政府債務への対応だ』と指摘した。…事務総長は財政再建に絡み『政府はどこかの時点でギアを切り替えねばならない』と発言。『急ぎすぎれば景気回復に水を差すが、遅れば経済の安定を損なう』と、積極財政から財政構造改革への政策転換のタイミングを見極めることが重要との認識を示した。」(出所)『日本経済新聞』平成12年5月10日朝刊。

4 総括と評価—第3章のまとめ—

平成11、12年度は、デフレ・不況からの脱出を目指して政府が最大限に努力した2年間であった。そして繰り返された大規模な景気対策により、平成11年度には3年連続のマイナス成長を脱し、辛うじてプラスに転じることができた。

平成11年度当初は、その年の1月に20か月に及ぶ景気後退から底を打ち、上昇期に転じたことから回復への期待が高まっていた。しかし国外からは依然日本経済の先行きに懸念が示され、一層の景気刺激策の要望が強かった。日米間の景気見通しのギャップは大きく、財政出動に対する考え方も異なるものであった。急激な景気回復が望めない背後には、依然として企業を悩ませていた三つの過剰(設備、雇用、債務)の後遺症が根強く存在していた。

平成11年度の日本経済に対する政府見通しはプラスの成長を予測しているのに対し、民間機関はほぼマイナス成長を見通していた。事実、新年度に入っても景気は期待したほど上向きとはならず、政府の一段の景気挺入れが必要とされた。安定しない景気の足取りであった。

平成10年7月に、橋本首相が退陣し小淵内閣が発足した。本格的な景気回復に向けて対応が迫られた小淵首相は就任早々に、自ら「経済再生内閣」と称し、まずその年の11月に事業費27兆円規模の「緊急経済対策」を発動した。しかし平成11年度に入っても日本経済は予期したほど回復軌道に乗らないことから、秋には18兆円規模の「経済新生対策」を打ち出した。当分の間、大規模な財政出動により景気浮揚を図るしか方法はないと覚悟を決めての政策発動であった

といえよう。このときに政治的な妥協として消費喚起を目指して地域振興券が導入されたが評判が悪く、世間からは天下の愚策と酷評されたほどであった。

累次の大規模な経済対策では、短期的な景気刺激策のほかに中長期的な構造改革の必要性が広く訴えられている。IT革命、循環型社会、高齢化対策、都市基盤整備などを取り上げその施策を述べてはいるが、具体的に実現の可能性という点で不十分なところもあった。

しかしながらこのような大胆な景気挺入れがある程度効力を持ち始め、平成12年度にはようやく景気回復の萌しが見えだした。政府は経済見通しで、平成12年度のGDP成長率を名目で0.8%程度、実質で1.0%程度とし、まだデフレが続き名目成長率がより低い、数年ぶりに高い伸びを予測していた。実際にはこれを上回る成長が実現し、名目成長率0.9%、実質成長率2.6%であった。このように実績は、政府の経済見通しを上回り、とりわけ実質成長率に関し予想以上の結果を生み出したといえよう。

このような事情を背景に、デフレ圧力が高まる可能性に対処するため、日銀が決定していたゼロ金利政策は、平成12年8月、1年半ぶりに政府の反対を押し切って解除された。全体としていえば、政府の度重なる大規模な景気挺入れにより、日本経済はやっと景気回復の軌道に入ったとはいえよう。しかしその後遺症として、今日まだ我々を悩ませている財政赤字累増は、この時期に形成されたものである。不良債権をはじめとする雇用、設備の過剰問題を政策的に対応できずに、かくも長期間にわたり日本経済をデフレの淵に沈めていたのは、やはり政策面の失敗といわねばなるまい。

第4章 財政構造改革を巡って —財政再建への努力とその挫折—

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

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

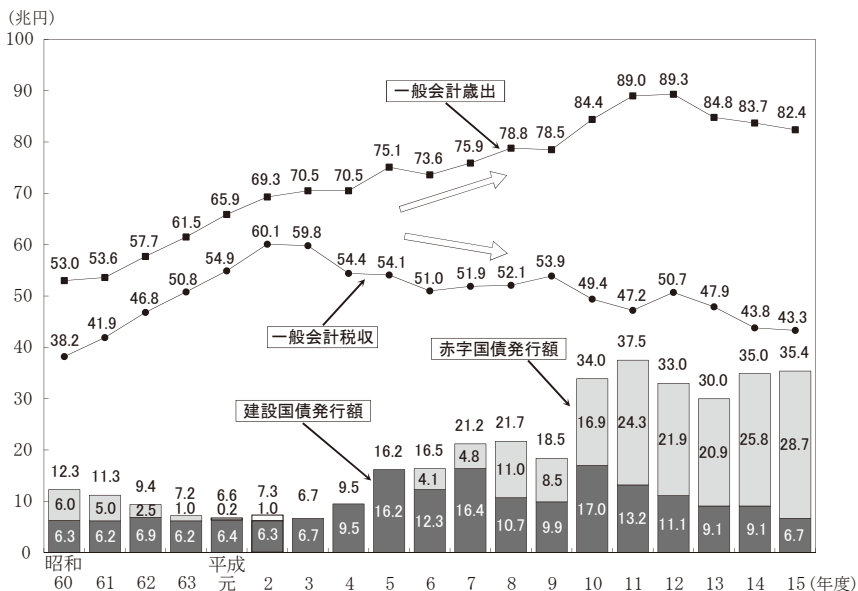
第1節 財政赤字累増と高まる財政危機

1 財政赤字の現状

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

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

図 2-4-1 一般会計における歳入・歳出の推移：昭和60～平成15年度



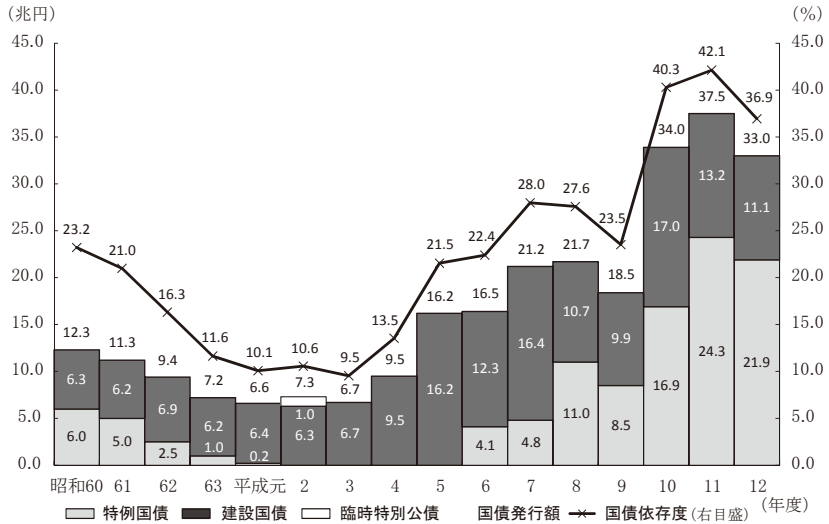
(注) 平成2年度は、湾岸地域における平和回復活動を支援するための財源を調達するための臨時特別公債を約1.0兆円発行。

(出所) 財務省「日本の財政関係資料」(平成23年9月)により筆者作成。

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

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

図 2-4-2 国債発行額と国債依存度の推移



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

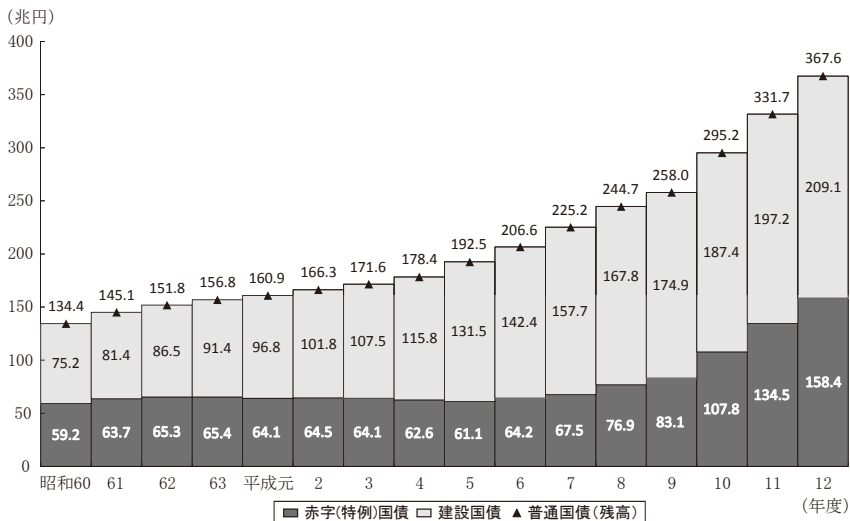
この状況が継続している。更に悪いことには、不健全とされる赤字国債(特例公債)の相対的割合が次第に増加していることである。これは構造改革により建設国債が充当される公共事業費が削減される一方で、社会保障関係費を中心とした経常支出の伸びが赤字国債の増加と結びついていることを物語っている。¹⁾

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

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

この年々のフローでみた財政赤字の増加は、必然的に国債残高の累増につな

図 2-4-3 国債残高の推移



(出所) 「国債統計年報」(平成14年度版)より作成。

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

〔注〕

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

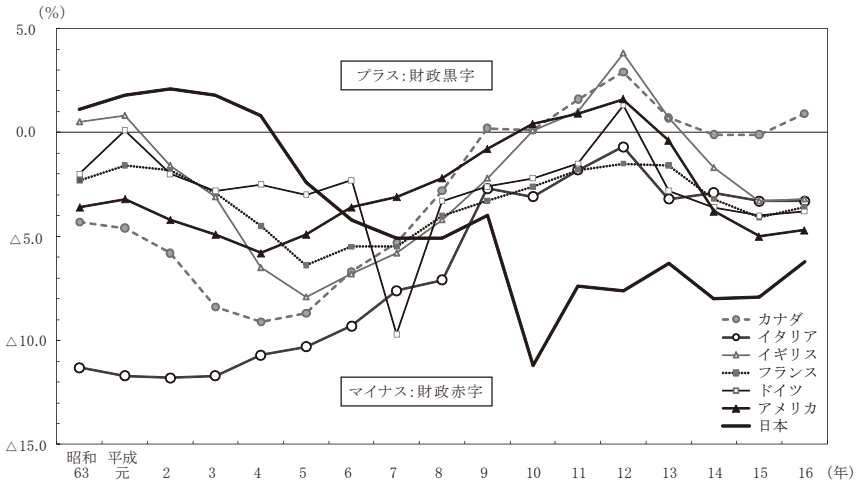
2 財政赤字の国際比較

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

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

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

図 2-4-4 G7 諸国における財政収支の対GDP比

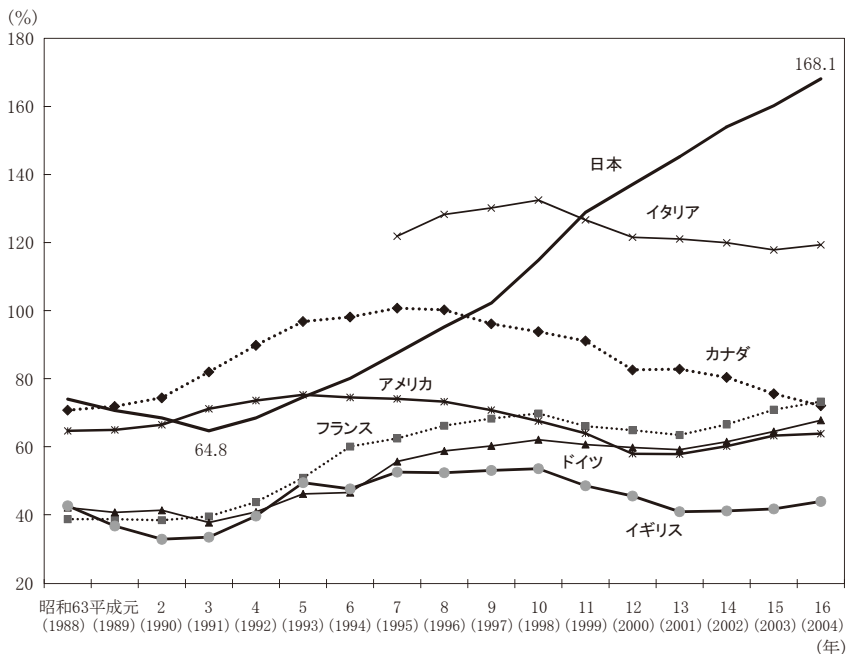


(出所) OECD “Economic Outlook, Volume 2006” Issue I, 191ページより作成。

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

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

図 2-4-5 G7 諸国における長期債務残高の対GDP比



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

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

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

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

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

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

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

表 2-4-1 国民負担率の国際比較：平成元～12年

(%)

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

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

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

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

〔注〕

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

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

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

3 財政赤字の長期展望

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

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

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

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

表 2-4-2 財政赤字対GDP比の将来推計

(単位：%)

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

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

表 2-4-3 経常収支の赤字化（対GDP比）の将来推計

(単位：%)

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

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

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

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

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

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

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

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

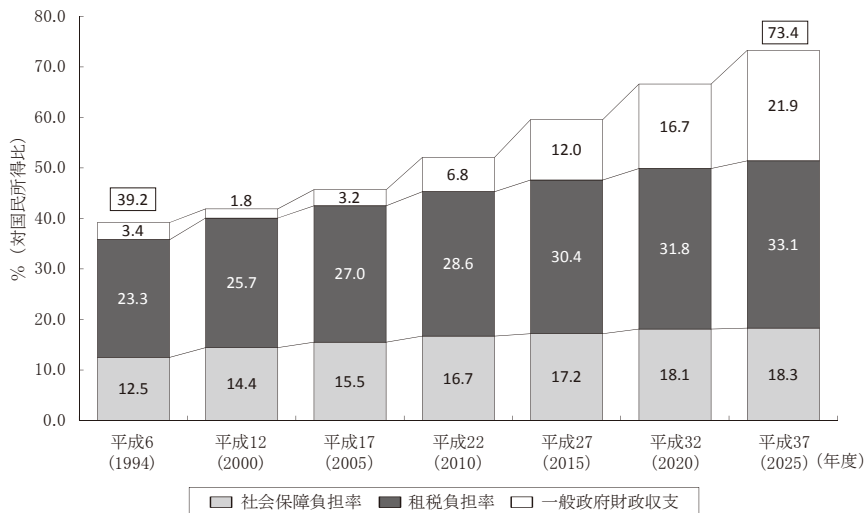
以上述べられた結果は、明らかに日本財政・社会保障の「破局シナリオ」である。このシナリオを回避するために、別途、代替的シミュレーションが試みられている。その結果は、表2-4-4に整理されている。そこから導かれる帰結は、次のようになる。

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

〔注〕

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

図 2-4-6 潜在的国民負担率の展望



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

表 2-4-4 代替的シミュレーションの結果

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

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

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

2. NI: 国民所得、GDP: 国内総生産。

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

の推進状況と今後の課題」(平成8年12月3日)によっている。

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

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

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

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

第2節 財政構造改革の推進

1 特別部会の設置と中間報告

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

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

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

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

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

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

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

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

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

この報告を受けて、9月に入ると、欧米8か国の財政運営の実態を調査する

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

〔注〕

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

2 特別部会の最終報告

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

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

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

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

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

において示されている基準を再確認している。

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

第2に、「財政構造改革の目標」を次のように設定している。

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

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

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

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

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

そして、最終的には公債残高が累増しないような財政体質の構築を目指す。

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

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

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

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

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

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

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

〔注〕

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

3 財政赤字削減及び歳出削減の目標

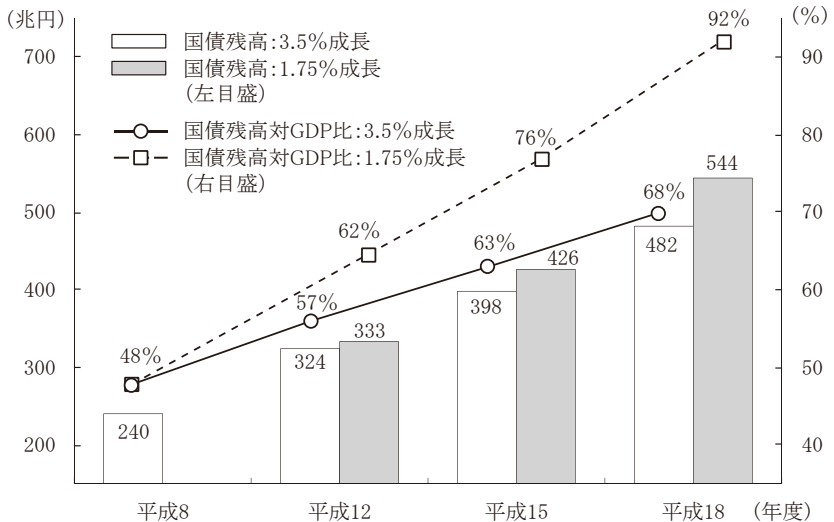
さて、財政構造改革を具体的に推進するに当たり最も重要なことは、財政赤字削減及び歳出削減にいかにか数量的目標を導入するかであった。前者は財政健

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

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

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

図 2-4-7 国の一般会計の国債残高及びその対GDP比

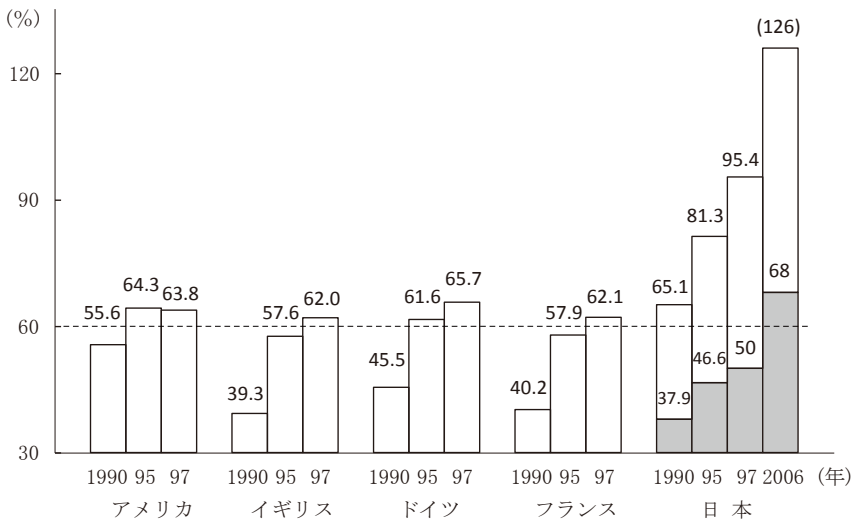


(出所) 財政制度審議会「財政構造改革を考える—明るい未来を子どもたちに—」(平成8年7月10日)。

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

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

図 2-4-8 一般政府債務残高対GDP比



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

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

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

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

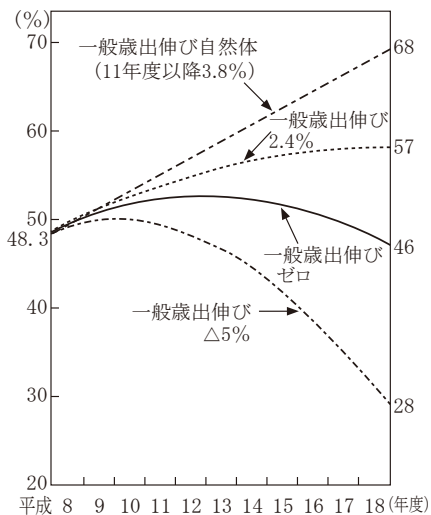
れていた。

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

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

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

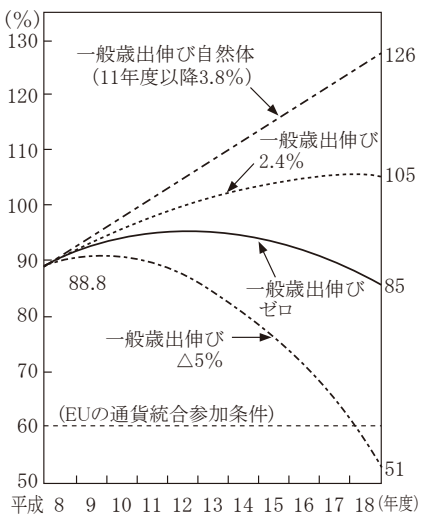
図 2-4-9 一般会計公債残高対GDP比の仮定計算



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

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

図 2-4-10 一般政府債務残高対GDP比の仮定計算



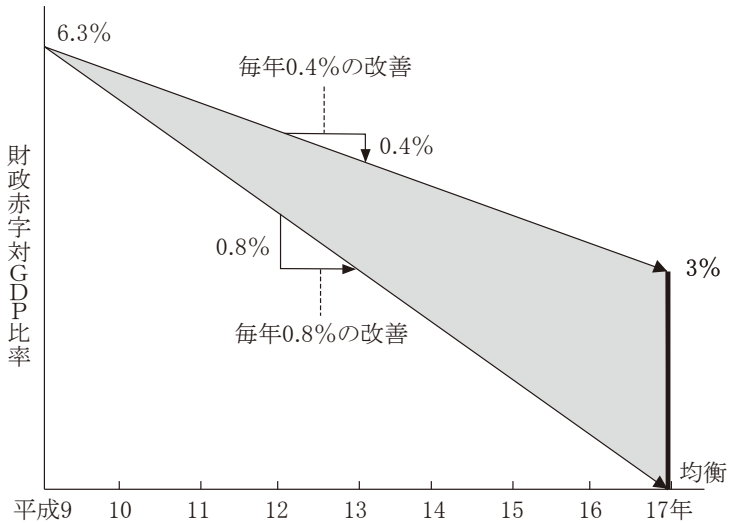
(注) 左の試算で得られた一般会計公債残高対GDP比の値に平成8年末の一般政府債務残高と一般会計公債残高の比率(88.8/48.3)を乗じたもの。

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

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

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

図 2-4-11 国・地方を通じた財政赤字縮減のテンポ



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

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

〔注〕

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

4 歳出の削減合理化並びに財政関与の守備範囲

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

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

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

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

財政改革を一層推進するためには、まずもって歳出の徹底した削減合理化に努めることが基本である。政府は、本報告の趣旨に沿って、引き続きその実現に全力を傾けるよう強く要請する。」

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

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

具体的には、本文において歳出の削減合理化の方策が、社会保障、文教・科

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

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

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

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

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

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

(1) 「純粋の公共財」

公共部門が提供するほかないが、提供の水準をどの程度とするか。また、

場合によっては、提供しないですますという選択肢も存在。

(2) 「メリット財」(政府が助長するに値するとされている財)

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

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

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

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

第3節 財政構造改革法の策定に向けて

1 財政構造改革会議の役割

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

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

与謝野 馨 内閣官房副長官（政務）

古川貞二郎 内閣官房副長官（事務）

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

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

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

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

(1) 財政構造改革の当面の目標は、2003年とする。

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

(2) 今世紀中の3年間を「集中改革期間」とする。

歳出の改革と縮減は、「一切の聖域なし」とする。

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

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

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

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

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

（中 略）

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

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

なお、財政赤字の縮減の進捗度合によってはさらなる歳出削減に努めるもの

とする。

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

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

(中 略)

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

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

〔注〕

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

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

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

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

平成9年2月21日朝刊。

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

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

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

2 法律案の成立過程

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

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

財政構造改革のための法律案の内容の骨子(概要)

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

財政構造改革の推進に関する国の責務

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

財政構造改革の当面の目標

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

国の財政運営の当面の方針

国は、財政構造改革の当面の目標の達成に資するよう、国の一般歳出につい

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

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

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

地方財政の健全化

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

更なる歳出縮減のための措置

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

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

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

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

表 2-4-5 「骨子」と諸外国の財政健全化のための法律の比較

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

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

多難な船出を論評している。²⁾

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

〔注〕

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

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

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

- 2) 翌11月29日の同紙社説では、次のような批判を掲げている。

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

3 財政構造改革法の内容

財政構造改革法案の要綱をもとに、その具体的内容を整理しておこう。

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

1.目的

この法律は、財政構造改革の推進に関する国の責務、財政構造改革の当面の目標

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

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

4.財政構造改革の当面の目標

財政構造改革の当面の目標は、下記のとおりとすることとする。

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

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

6.国の財政運営の当面の方針

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

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

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

表 2-4-6 当初予算作成に当たっての「主要な経費」に係る量的縮減目標等

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

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

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

第4節 改正そして凍結

1 財政構造改革法を取り巻く環境

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

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

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

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

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

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

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

そしてより具体的には、次のような指摘がなされている。

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

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

〔注〕

1) これに関して、次のような報道がある。

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

その後、総合経済対策の基本方針決定時に、次のような報道がなされている。

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

成10年3月27日朝刊。

2 法律の弾力化・改定に向けて

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

財政構造改革法の弾力化等について

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

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

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

匹敵する状況

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

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

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

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

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

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

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

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

財政構造改革法の一部改正法案について

[財政構造改革会議決定（4月24日）に沿って、以下の3点を改正]

1. 特例公債発行枠の弾力化を可能とする措置

(現行) 特例公債の発行額を各年度縮減

↓

(改正案) ・著しく異常かつ激甚な非常災害の発生

又は

・経済活動の著しい停滞

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

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

2. 財政健全化目標の年度の延長

財政健全化目標：①財政赤字（国+地方）の対GDP比3%以下

②特例公債発行ゼロ

(現行) 平成15年度（2003年度）

↓

(改正案) 平成17年度（2005年度）

3. 11年度当初予算の社会保障関係費の量的縮減目標

(現行) おおむね2%増を上回らない。

↓

(改正案) 増加額は出来る限り抑制した額とする。

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

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

財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案要綱

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

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

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

(中 略)

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

(中 略)

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

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

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

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

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

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

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

向きな姿勢を表明。ようやく議論が動き出す環境も整ってきた。

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

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

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

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

〔注〕

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

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

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

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

いる。

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

3 停止そして凍結

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

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

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

そして凍結法は、次の4項目から成っている（下線は原文）。

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

この結果、次のような3項目からなる法律案要綱が作成された。

財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律案要綱

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

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

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

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

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

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

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

- ① 宣戦布告が行われた場合
- ② 経済の低成長の場合

議会予算局から議会に対し低成長について報告



上下両院において、一律削減停止の是非について議論

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



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

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

経済の低成長

・[実績]



△

(判断時)

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

・[見通し]

(随時公表)



△

(判断時)

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

(注) 上記の実質経済成長率はいずれも国内総生産の前期比年率。

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

90年7-9月期 △ 2.1% (実質国内総生産・前期比年率)

10-12月期 △ 2.9%

91年1-3月期 △ 2.5%

4-6月期 + 0.7%

7-9月期 + 0.8%

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

既に述べたように、日本において平成10年4月に財政構造改革法の改定・弾

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

〔注〕

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

4 総括と評価—第4章のまとめ—

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

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

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

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

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

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

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

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

第5章 不良債権と金融システムの安定化 —デフレの定着とその影響—

第1節 バブルの後遺症と物価動向

1 バブルの崩壊

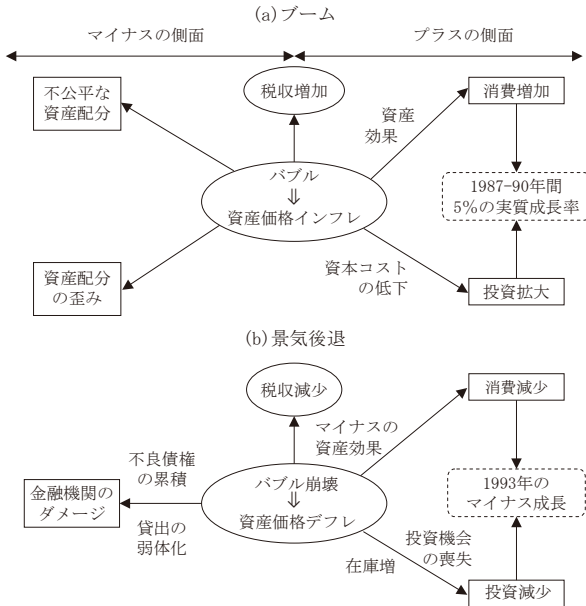
平成に入ってから日本経済は、平成3年(1991年)2月に景気がピークを打ち、いわゆるバブル景気が終焉し一転して長引く景気低迷に入ることになった。戦後初めて物価下落つまりデフレ、そして数次に及ぶマイナス成長を経験し、「失われた10年」の時期を迎えることになる。この状況は10年間に止まらず、その後も継続し一般に「失われた20年」とも称される事態となった。¹⁾

まずバブルが崩壊するとどうなるか、バブルの発生から崩壊までの全プロセスを簡単にまとめておこう。バブルは実体経済に付着した泡のようなもので、いずれは消滅する運命にある。日本でも昭和60年代に入ってからバブルが始まり、平成3年には姿を消している。この間、日本経済においてどんな現象が生じたのであろうか。図2-5-1にバブルのそうした現象が、(a) ブームと (b) 景気後退に分けて示されている。

株価や地価といった資産価格のインフレを伴うバブルはブームの時期に発生し、プラスの側面とマイナスの側面、いわば光と影を日本の経済社会に与えた。株価と地価の急上昇は資産効果により消費・投資を増加させ、と同時に、政府にも膨大な税収増加をもたらした。このような結果は旺盛な国内需要と結び付き、昭和62～平成2(1987～90)年の間で実質成長率の平均は5%近くに達している。²⁾

他方、このような成功した側面とは別に、バブル現象は日本経済にマイナスの効果をも与えている。平成2年前後になると、バブルの悪影響が次第に顕在

図 2-5-1 バブルの発生から崩壊まで



(注) イメージ図である。

化してきた。特に地価高騰に対する社会的批判が高まった。サラリーマンの一生の夢である持家取得が不可能になったという国民の不満が世間に満ちあふれてきた。つまり「持つ者」と「持たざる者」の資産格差が、地価高騰によって歴然とし、社会問題化してきたわけである。更に、株式、土地の資産価格インフレは、利子、配当、キャピタル・ゲインといった資本所得を大幅に増大させた。とりわけバブル期に発生したこれらの不労所得は、単に値上がりや投機によって自動的に増幅されたもので、労働意欲や事業意欲を大きく歪める働きをした。³⁾

バブル崩壊と景気後退は、ほぼ同時に生じる現象であろう。株価や地価の下落による資産価格デフレの悪影響は、家計、企業、金融機関に同じように波及する。マイナスの資産効果とともにブーム期の過剰消費の反動から、家計の消費支出は手控えられる。企業も過去の過剰投資の資本ストック調整を受けて設備投資は減少するし、需要不振から在庫も積み増される。このような過程で最

もダメージを受けるのは、金融機関である。後述するように、累増する不良債権の清算に悩まされ、貸出行動も停滞することになった。このような結果、既に第1章第1節で詳しく述べたが、経済成長は大幅に鈍化し、日本経済は平成5年にはマイナス成長を記録することになる。更に、政府もまた、税収の減少という形で大きな影響を被った。

〔注〕

- 1) バブルの一般的な分析について、野口悠紀雄『バブルの経済学』（日本経済新聞社、1992年）、またこの時期のバブル崩壊後の日本経済の動向について、石弘光『現代税制改革史』（東洋経済新報社、2008年・第15章）を参照のこと。この間の状況を、後になって「平成11年度年次経済報告」（『平成11年版 経済白書』（平成11年7月）の冒頭では反省を込め、次のように述べている。

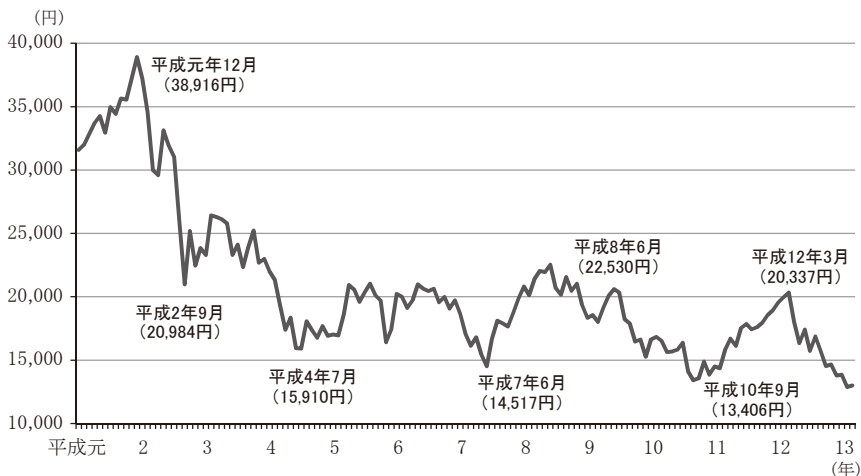
「バブル崩壊後の日本経済は厳しい調整局面を経験し、1992年度以降、95、96年度を除いてゼロ%台の成長、あるいはマイナス成長が続いている。こうした状況にもかかわらず、今から思えば、事態の深刻さに対する認識が甘かったといわざるを得ない。近い将来に再び景気が回復するとの期待の下で改革は先送りされた。バブルの崩壊で生じた不良債権問題を初めとするさまざまな問題の影響が過小評価され、十分に処理されないまま残されていた。」

- 2) 当時、実現した実質GNP成長率は、昭和62年度に4.9%（5.0%）、63年度に5.1%（6.0%）、平成2年度に5.7%（5.3%）であった。（ ）内の数値はその後の経済企画庁の公式数値（『平成11年版 経済白書』（平成11年7月））である。
- 3) 例えば、東京都心にかかなりの敷地を持つ工場主は、その土地を売却すれば、過去40～50年間に事業主として得た所得の10倍ぐらいを容易に取得できる状況にあった。彼は自分の過去の労働が何であったかと考え、労働並びに事業意欲が著しく萎えることを禁じ得なかったと告白していた。このように、株価・地価高騰に惹起された資産価格の格差や、また労働・事業意欲などへの阻害を通じた資産配分上の歪みが生じたものと思われる。

2 株価・地価の下落とその影響

バブル崩壊は、株価・地価下落による資産価格デフレによって惹き起こされた。まず図2-5-2によって、株価の動向を日経平均によってみておこう。バブル景気を受け、株価は平成元年12月末に3万8915.87円の最高値に達したが、それをピークに急速に低下を始めている。それ以後、上下にかなり変動しているが、長期的には平成10年ごろまで下落している。第2部の対象期間（平成7～

図 2-5-2 日経平均株価の動向（月末終値）



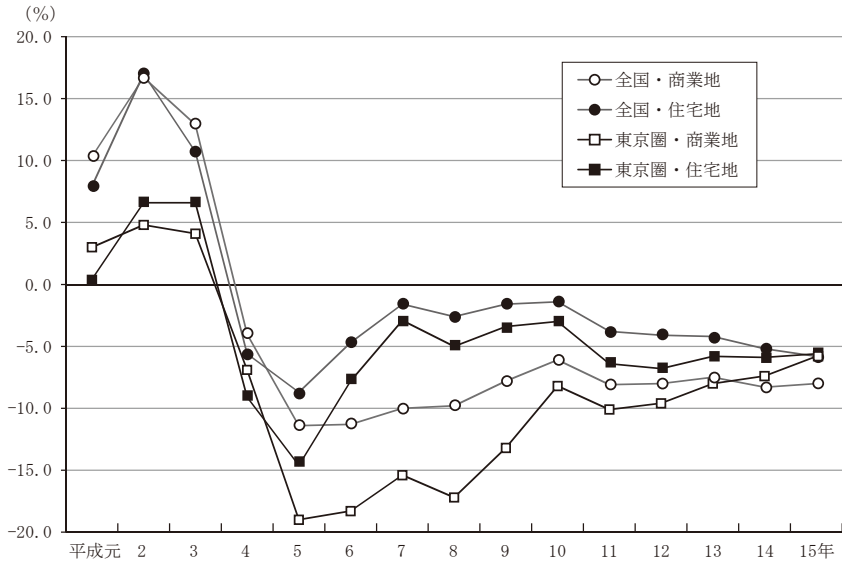
(出所) 日本経済新聞社 指数公式サイト『日経平均プロフィール』により作成。

<https://indexes.nikkei.co.jp/nkave/archives/data>

12年度)が始まる平成7年は6月に1万4000円台にまで低下し、その後、景気回復を背景に平成8年6月末には2万2530.75円まで株価水準を戻している。それ以降、平成9～10年と戦後最悪のデフレ・不況を経験し、株価は平成10年9月末には1万3406.39円にまで続落した。平成11年に入り景気は持ち直し、それを反映して、平成12年2月には2万円台を回復し(2月9日)、3月末には2万337.32円を記録している。平成7～12年の間は、バブル崩壊後の影響の下、「失われた10年」を背景に、株価はおおむね1万5000～2万円の範囲で推移した時期であった。バブル崩壊直前の高値と比べ、株価の低迷は依然、継続していたといえる。

一方、この間、地価の水準はどのように変動したのであろうか。バブル崩壊後の地価の動向を示すために地価公示価格(各年1月1日時点)の年別変動率でみると、1980年代のバブル景気の下で高騰を続けた地価は、**図2-5-3**で示されるように平成2年に最高の上昇率を記録した後、急落している。地価関連の4指標は、平成4年に前年比でマイナスに転じた後、10年以上もプラスに転じることなく、年々下落を繰り返していた。とりわけ東京圏・商業地の地価下落の現象は顕著である。これを年別変動率でみると、平成2年に4.8%へと上昇し

図 2-5-3 地価の動向—地価公示価格の年別変動率（前年比）—



(注) 価格時点は各年1月1日。

(出所) 国土交通省『土地白書』（平成15年版）229ページより作成。

た後、平成4年以降、マイナスに転じ、平成4年度はマイナス6.9%、平成5年にマイナス19.0%と最低値を記録している。その後も、マイナス値で18.3、15.4、17.2、13.2…と続落し、平成15年のマイナス5.8%まで毎年地価は下落を続けていた。明らかに、商業地の方が住宅地より下落幅が大きく、また全国より東京圏の方が一段と地価が下落していることが分かる。平成5年に東京圏・商業地は前年に比べ20%近い下落を示しており、その後その幅を縮小させているが、平成12年に至っても依然マイナス10%の水準にまでしか回復していない。この大都市圏の地価動向と比較して、全国・商業地の地価はまだその落ち込みは小さいが、同じような推移となっている。他方、住宅地の地価はおおむね商業地より下落の程度が小さいが、やはり東京圏・住宅地の方が全国のそれより大きく落ち込んでいる。以上のような考察から、バブル崩壊の影響は大都市圏を中心に長期にわたる地価下落を惹き起こしたことは明らかである。

このように株価及び地価水準がバブルで高騰したピークと比較して大幅に低減し、資産価格が減少し資産デフレといわれる現象が生じた。これが日本経済

に長期停滞をもたらした最大の要因と考えられる。¹⁾ この資産価格下落を通じた悪循環を『平成11年版 経済白書』（平成11年7月）は次のように述べている。

「企業の保有する株や土地などの資産価格が下落すると、企業にとってみれば、リスク負担能力が低下したり、担保価格が下落して資金を調達しにくくなったりして、設備投資に慎重になる。また、家計もいわゆる逆資産効果を通じて消費を抑制する。

こうした影響に加えて、金融機関の自己資本面の影響があったことから、資産価格の下落（いわゆる「資産デフレ」）と実体経済の縮小とが相互作用的に生じていた面がある。資産価格の動向を見ると、株価は99年2月以降持ち直しているものの、地価は91年以降下落が続いている。地価が弱含んでいる要因としては、法人企業部門がリストラ等の一環として、遊休地処分等を継続する一方で、景気低迷の影響もあり、土地購入を抑制していることが挙げられる。こうした企業の姿勢は98年になって更に強まっており、こうした傾向は地価の下落圧力として働くものと考えられる。」（83ページ）

資産デフレの日本経済に与えたマクロ的な影響は、**図2-5-1**で説明したが、それは株式及び土地の値下がりによるキャピタル・ロスを通じてのことである。**表2-5-1**にこの状況が示されている。幾つかの興味ある事実を指摘できる。

第1に、バブルの最盛期であった平成元年には、依然株価、地価が上昇しており、株式で194.8兆円、土地で321.6兆円の巨額なキャピタル・ゲインが生みだされていた。その合計は、名目GDP410.1兆円の約1.3倍にも達するほどであった。

第2に、バブル崩壊が顕在化した時機、一転して、平成2年には株式がキャピタル・ロスとなり、土地（キャピタル・ゲイン）と合わせてもキャピタル・ロスとなった。更に平成3年以降は株式、土地ともにキャピタル・ロスとなり、それから平成14年までその傾向がほぼ毎年継続している。本巻第2部の対象期間（平成7～12年度）を暦年でみた平成7～12年のうち、平成7～11年は、その額の名目GDPは10～20%台に達し、平成12年には30%超に達している。

第3に、土地によるキャピタル・ロスの方が株式より大きく、株式の場合、**図2-5-2**の株価水準の動向からうかがえるように、上昇によりゲインに転じる

表 2-5-1 キャピタル・ゲイン及びロスの動向：平成元～15年

(単位：兆円)

年	キャピタル・ゲイン/ロス(△)(兆円)			名目GDP (兆円) (4)	対GDP比率		
	株式 (1)	土地 (2)	合計 (3)		(1)/(4)	(2)/(4)	(3)/(4)
平成元年	194.8	321.6	516.4	410.1	47.5%	78.4%	125.9%
平成2年	△ 327.4	206.8	△ 120.5	442.8	△ 73.9%	46.7%	△ 27.2%
平成3年	△ 34.8	△ 186.9	△ 221.7	469.4	△ 7.4%	△ 39.8%	△ 47.2%
平成4年	△ 146.8	△ 222.0	△ 368.8	480.8	△ 30.5%	△ 46.2%	△ 76.7%
平成5年	35.1	△ 98.0	△ 62.9	483.7	7.3%	△ 20.3%	△ 13.0%
平成6年	44.1	△ 64.8	△ 20.7	495.7	8.9%	△ 13.1%	△ 4.2%
平成7年	△ 6.5	△ 91.0	△ 97.6	501.7	△ 1.3%	△ 18.1%	△ 19.4%
平成8年	△ 20.3	△ 40.5	△ 60.8	511.9	△ 4.0%	△ 7.9%	△ 11.9%
平成9年	△ 82.1	△ 44.8	△ 127.0	523.2	△ 15.7%	△ 8.6%	△ 24.3%
平成10年	△ 14.7	△ 74.8	△ 89.5	512.4	△ 2.9%	△ 14.6%	△ 17.5%
平成11年	197.5	△ 77.5	119.9	504.9	39.1%	△ 15.4%	23.8%
平成12年	△ 115.2	△ 83.9	△ 199.1	509.9	△ 22.6%	△ 16.5%	△ 39.1%
平成13年	△ 95.2	△ 88.8	△ 184.1	505.5	△ 18.8%	△ 17.6%	△ 36.4%
平成14年	△ 45.8	△ 91.0	△ 136.7	499.1	△ 9.2%	△ 18.2%	△ 27.4%
平成15年	116.6	△ 81.4	35.2	498.9	23.4%	△ 16.3%	7.1%

(出所) 内閣府経済社会総合研究所『国民経済計算』(平成21、25年度版)より作成。

年も生じていた。事実、平成11年には197.5兆円のキャピタル・ゲインを生み、土地の77.5兆円のロスを上回り、両者の合計でプラスのゲインをもたらしている。

〔注〕

- 1) 平成7年1月1日時点の公示地価は、下げ止まりの気配をみせていない。これを受け、『日本経済新聞』(平成7年3月24日朝刊)はその影響を次のように報じている。

「商業地価格の下落によって、金融機関は担保にとった土地の価値が下がり、不良債権処理の行方にも影を落としている。その結果、金融機関の融資態度が厳しくなるとともに、一部金融機関の経営がさらに悪化し、金融システム不安につながりかねない情勢だ。担保となる不動産価格の目減りで一般企業の設備投資にも影響が及んでいる。土地が安くなれば新しく事業を興しやすくなるほか、住宅の建設が増えるものの、当分は景気回復にマイナスの見通しだ。」

このような地価下落の傾向はその後も継続し、3年後の平成10年7月1日時点の基準地価(国土庁による都道府県地価調査結果)の動向は、次のようであった。

「全国平均で前年より2.2%下がり、7年連続で下落した。下落率は住宅地が1.4%(前年は0.7%)、商業地が5.2%(5.1%)とともに前年より拡大した。金融システム不安などを背景にした住宅、オフィス需要の落ち込みから、昨年の調査で下げ止

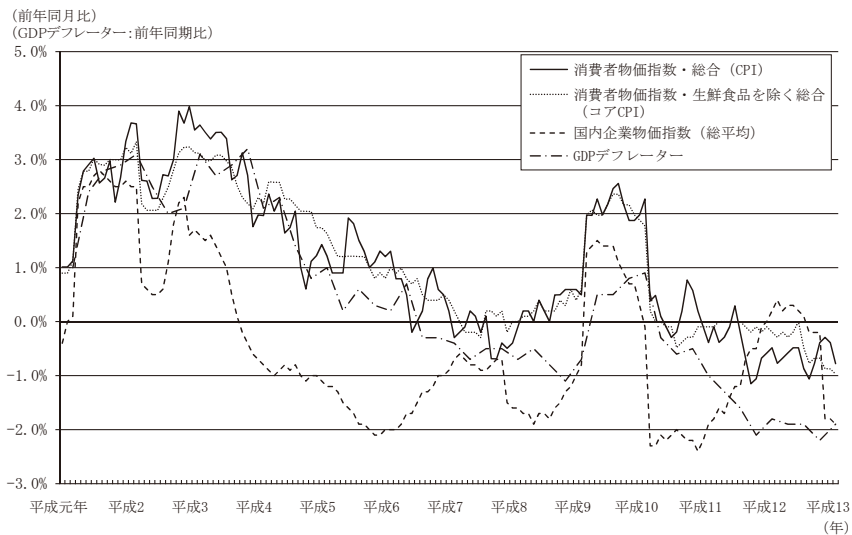
まりの気配が見えた地価に再び下落圧力が強まってきた。景気の悪化と資産価格の下落が連鎖するデフレスパイラルの懸念が一段と高まっている。」(出所)『日本経済新聞』平成10年9月22日朝刊。

3 一般物価水準の動向

バブル崩壊後、同様に一般物価水準は長期的には連続して低下傾向を継続した。一般的な物価の持続的な下落をデフレと定義するならば、明らかに、バブルが崩壊した平成2年以降、デフレへの道を歩みだしたといえる。¹⁾

図2-5-4に、一般物価の動向が4種類の物価指数上昇率によって描かれている。GDPデフレーターは四半期別データだが、それ以外はすべて月次データをとっている。いずれの物価指数の上昇率も、バブル崩壊後、若干の時差をおいて低下を始め、平成7～8年頃まで一貫して低下傾向を示している。一見して、国内企業物価指数の落ち込みは最も激しくかつその変動幅も大きい。これ

図 2-5-4 一般物価水準の動向



(注) GDPデフレーターのみ四半期別データを用いている。その他のデータはすべて月次データである。

(出所) 総務省統計局ウェブ・ページ、内閣府ウェブ・ページ、日本銀行ウェブ・ページ。

は鉄鋼、石油製品などの素材価格が景気後退の影響を最も受けやすいということであろう。

第2部の対象期間(平成7～12年度)に焦点を合わせ、物価指数を観察すると次のような事実が分かる。

平成7～8年度 消費者物価指数CPI(総合)の上昇率(前年同月比)はそれ以前から低下傾向を続けていたが、平成7年3月にマイナス0.3%とゼロ以下の水準となり(平成6年7月に1か月だけ初めてマイナス0.2%を記録していた)、この傾向が平成8年3月まで1年間継続している。物価上昇率はマイナスとなり、デフレが始まったといえる。これに呼応して、GDPデフレーターも平成6年第3四半期からマイナスに転じ、3か年ほど続くことになった。

その一方で、平成7年1月には阪神・淡路大震災が発生し、円レートは1ドル=80円台と円高基調が続いたが(図2-1-5)、日本経済自体は実質で2.3%の成長(国内総生産(GDP)対前年度比)となっていた(表2-1-2)。これを背景に、政府・日本銀行は「デフレではない」という見分をしていた。これは、物価動向と景気の見方が必ずしも一致していないことを示している。

平成8年度に入ると、円レートも1ドル=100円台に戻り、日本経済は実質成長率2.9%と順調に推移していた。CPI(総合)も4月からプラスに転じ、GDPデフレーターと国内企業物価指数は各々マイナス水準を継続したが、デフレへの関心は薄れてきた。むしろ日本経済がバブル崩壊後の低迷から、本格的に回復したという見方も有力になってきたほどである。これが翌年度の平成9年度に、財政構造改革を策定し緊縮予算を編成した背景ともなったといえよう。

平成9～10年度 平成9年5月に景気の山を迎え(表2-1-1)、消費税率及び社会保険料引上げ等による9兆円の財政負担増、アジア通貨危機、並びに国内の金融危機の発生とあいまって、平成10年度は戦後最悪(当時)のマイナス1.5%の成長に落ち込んだ。

消費者物価指数(CPI)は、総合でもコア(生鮮食品を除く総合)でも消費税率引上げの影響等から平成9年度中はほぼプラス2%を維持しており、GDPデフレーターも国内企業物価指数もおおむねプラスの水準を保っていた。

しかしながら、平成10年度に入ると次第に消費者物価指数はマイナスに転じる一方、GDPデフレーターと国内企業物価指数は急速に下落している。デフレ・不況が、一層深刻化したといえよう。²⁾

平成11～12年度 平成11年1月に景気は谷から回復に転じ、平成11年度の実質成長率は前年度のマイナスからプラス0.7%となった。平成12年度に入っても、景気は11月の山まで回復基調にあり、平成12年度の実質成長率は2.6%にまで高まった。

しかしながら、物価動向は必ずしもこのような景気好転と軌を同じにしていない。GDPデフレーターは引き続きマイナスのまま下落を続けており、消費者物価指数もゼロ近傍で推移している。国内企業物価指数のみ、平成11年度に入り急上昇に転じ、平成12年度にはプラスの水準にまで回復している。

前述のように、平成12年8月に、日本銀行はゼロ金利を解除し金融引締めに転じている。この時、デフレの認識について政府と日本銀行の間で相違していたといえよう。

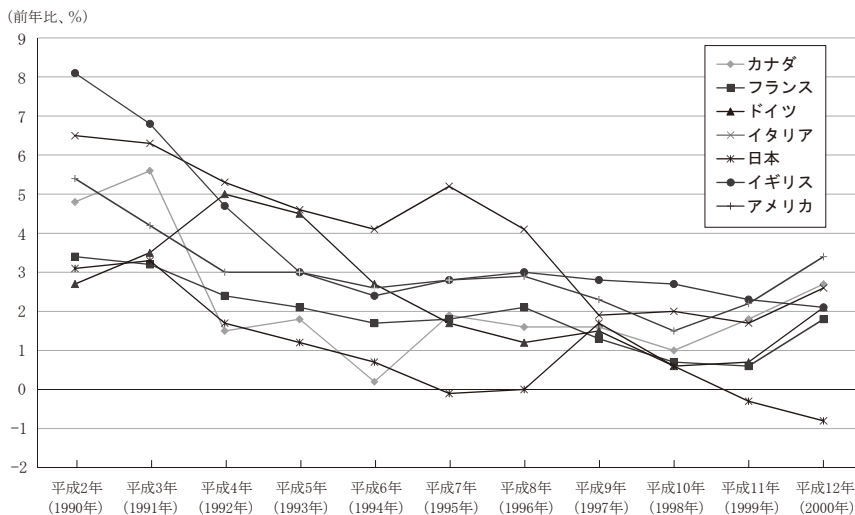
このような物価の動向から日本経済がデフレなのか否かを判断することは簡単なことではない。『平成13年版 経済白書』は、平成12年度の状況を「戦後初めてのデフレ」と称し、次のように述べている。

「日本経済は、緩やかなデフレの状態にある。ここでのデフレの定義は、持続的な物価下落という意味である。デフレという用語は、我が国では景気後退と物価下落が同時に起こることという意味で使われる場合もある。しかし、ここでは、国際的に通常使われる上記の定義を用いている。

日本経済は、いつ頃からデフレにあるのだろうか。消費者物価指数（CPI、生鮮食品除く総合）は、99年秋以降前年割れしており、99年が前年比0.0%、2000年が同マイナス0.4%となった後、2001年（1～9月）は同マイナス0.9%となっている。このようにCPIという人々の消費生活に直接かかわる物価指数でみると、日本経済は既に2年程度緩やかなデフレの状態にある。一国の経済活動全般の物価水準を示すGDPデフレーターでみた場合は、90年代半ば以降緩やかなデフレの状況にあり、2000年で前年比マイナス1.6%、2001年前半で同マイナス1.1%となっている。このような状態は、日本経済にとって戦後初めての経験であり、また戦後の他の先進国においても例がない。」

図2-5-5に、G7諸国における消費者物価指数の前年比の推移が、平成2～12（1990～2000）年の間、描かれている。一見して、どこの国も長期的に物価上

図 2-5-5 主要国の消費者物価指数の推移（前年1月1日比：％）



(注) 各年1月1日の前年同日比。

(出所) IMF『World Economic Outlook』(各年)より作成。

昇率は低下傾向を示しているが、日本のそれはほぼ主要国の中で最低の水準を示している。事実、バブルが崩壊した1990年代初頭（平成2、3年）に3％を若干上回っていたが、それ以降継続して低下を示し、前述のとおり、1997年（平成9年）に若干上向いたが、その年を除くと、マイナスに転じた期間もある。ほかの先進国ではおおむね1～3％の物価水準にあるのに日本のみ低水準をたどり、デフレ状況を示している。

〔注〕

- 1) この物価下落・デフレ状況の説明に、しばしば「価格破壊」といわれる現象が存在することが指摘されるようになった。例えば、次のような説明がある。

「90年代前半のバブル崩壊後の景気後退や所得水準の伸び悩みが続く中で、1万円を切るスーツや150円の輸入ビールが登場し、3万円で海外旅行をすることが可能になる等、日本中に『価格破壊』の波が押し寄せた。今回の価格低下は、①低下期間が5年余り（1992年～1996年初）と長期間にわたっている他、②商品分野だけでなく、従来、価格が下がらないと言われてきたサービス分野の価格まで大幅に低下している等、広範囲に渡っている。これは、過去に例を見ないものであ

り、『価格破壊』現象と呼ぶにふさわしい。しかし、こうした価格の低下も景気の順調な回復、円安の進展等により、特に、川上（卸売物価）、商品の下落幅が小さくなっており、ようやく物価に落ち着きが見られ始めている。」

（出所）岡本直樹「価格破壊の宴の後—その裏で進展する流通ビッグバンの衝撃」(『ESP』1997年9月74ページ)。

これ以外にも、例年発表される経済企画庁の物価レポートでもこの価格破壊が取り上げられている。(経済企画庁「物価レポート'96のポイント」(『ESP』1995年11月)及び「物価レポート2000より」(『ESP』2000年9月)を参照)。

2) この時の状況を『平成11年版 経済白書』は、次のように述べている。

「厳しい景気状況が続く中で、98年には『デフレスパイラル』に陥るのではないかと懸念された。ここでいう『デフレスパイラル』とは、物価下落と実体経済の縮小とが相互作用（スパイラル）的に進行することである。すなわち、①物価下落によって企業の売上が減少する、②賃金などが短期的には下方硬直的であるため企業収益が減少する、③企業行動が慎重化し設備や雇用の調整が行われる、④設備投資や個人消費などの需要の減少が物価下落につながる、という悪循環が生じることを意味している。

先行き、『デフレスパイラル』のリスクがなくなったわけではないが、物価下落が実体経済を縮小させる主因とはなっておらず、最近では景気が下げ止まって横ばい状態となり、デフレ圧力にも歯止めがかかりつつある。」(76ページ)

第2節 金融危機と住専問題

1 金融危機の発生

バブル崩壊後、日本経済はなぜかくも長期間にわたって停滞を続けたのであろうか。そしてまたいわゆる財政出動や金融緩和が、なぜ有効に機能しえなかったのか。その大きな要因は、累増する不良債権を抱えた金融セクターの機能不全、不安定さ、いわゆる金融危機に求められるべきである。¹⁾

バブル崩壊に伴い、前述のように株価と地価は大幅に下落した。とりわけ地価の下落は、金融機関の貸出に用いられていた担保価値を破損させ、また貸出先の事業不振、倒産も重なって、貸出自体の返済は難しく、大量の不良債権が生みだされた。また株価の下落は、金融機関の保有資産にキャピタル・ロスをもたらし、そのバランスシートを大幅に悪化させた。かくして膨大な不良債権を抱え込んだままで、金融システムは本来の機能を果たしえなかった。資金は後ろ向きの不良債権処理に専ら用いられ、金融不安が根強く残る中で、日本経済の再生に本来必要とされる分野に流れていかなかった。このような状況では、日本銀行がゼロ金利の下でいくら金融緩和を行っても、銀行貸出そして設備投資に結び付かない。また公共投資の増加や減税の財政出動を行っても、将来の経済見通しが定かに描かれない状況では、家計も企業も積極的に借入や投資行動をとるはずがなかった。

『平成9年版 経済白書』で、この企業のバランスシートの悪化の影響を、次のように指摘している。

「今回の景気回復局面の問題として繰り返し論じられてきた点は、バブル期の負の遺産であるバランスシート調整がどこまで進ちょくしたか、その問題が景気回復にどれだけの影響を及ぼしたかである。バランスシート調整の問題とは、資産価格が上昇したバブル期に資産と負債を両建てで増加させた企業が、バブル崩壊による資産価値の下落と収益の低下に直面し、負債の圧縮と収益性の上昇のために、投資行動を抑制することである。特に、土地が主たる資産である企業では、

負債の一部が返済不能となったり、内部留保の取崩しでリスク許容力が低下するなどから、リスクをとる投資行動は極力控えられた。また、金融機関が貸出しにおけるリスク管理を強化したことが、中小企業の投資行動に影響した可能性も考えられる」(91ページ)。

このような不良債権の発生やキャピタル・ロスによる金融機関の財務状況の悪化は、BIS規制²⁾に基づく自己資本比率の低下につながり、日本の金融機関に非常な重荷となってきた。

$$\alpha = \frac{\text{自己資本}}{\text{リスク加重資産}}$$

$$= \frac{\text{Tier 1} + \text{Tier 2} - \beta}{\text{貸出} + \text{証券投資等の保有に係るリスク}}$$

Tier 1: 自己資本と資本積立金

Tier 2: 保有資産のキャピタル・ゲイン、貸倒引当金、劣後債など

β : 銀行間株式持合いなど

なお、自己資本比率の最低比率としては、海外営業拠点を有しない場合には4%が設定され、海外営業拠点を有する場合には8%が設定された。

土地及び株式市場の不振はTier 2のキャピタル・ロスを通じて、 α の値を遠慮なく引き下げる方向に作用した。かかる状況の下で、各金融機関は α の値をいかに維持するかに努力を傾注せざるをえなかった。この際、選択肢は二つしか存在しない。すなわち分子を高めるか、分母を引き下げるかである。バブル不況の下で、増資も含め分子を高めることが次第に難しくなっていき、貸出を縮減して分母の値を低くしていくこととなり、これが後に、既存の貸出を回収することを通じて行われた「貸しはがし」の一因となった。このような状況下で、資金が健全な分野に流れ、日本経済の再生につながるような投資行動に結び付くはずはなかった。

海外からみると、このような日本の金融市場の混乱を不安材料として扱うのは当然のことである。かくして日本の各銀行がユーロ市場でドル資金を調達する際には、通常の市場金利より高い「ジャパン・プレミアム」を課されることになった。表2-5-2には、1995年(平成7年)10月から1999年(平成11年)3月

表 2-5-2 ジャパン・プレミアムの推移：1995～1999（平成7～11）年

日付（年月日）	プレミアム（%）	日付（年月日）	プレミアム（%）
1995. 10. 25	0.50	1997. 11. 14	0.38
1995. 12. 22	0.23	1997. 12. 3	1.00
		1997. 12. 9	0.50
1996. 2. 12	0.02		
1996. 3. 11	0.18	1998. 1. 2	0.69
1996. 7. 29	0.14	1998. 7. 9	0.28
1996. 8. 27	0.03	1998. 10. 6	0.52
1996. 12. 16	0.21	1998. 11. 5	0.69
		1998. 12. 24	0.22
1997. 1. 6	0.06		
1997. 3. 24	0.20	1999. 1. 8	0.34
1997. 10. 9	0.00	1999. 3. 9	0.00

（注）ここでは、ジャパン・プレミアムとして、英国銀行協会（British Bankers' Association: BBA）が公表していたロンドン市場における銀行間取引レート（BBA-LIBOR（London Inter-Bank Offered Rate））と東京三菱銀行のオファー・レート（ドル、3か月）との乖離幅を算出した。

（出所）ブルームバーグデータより筆者作成。

までのジャパン・プレミアムの推移が整理されている。当初、1995年（平成7年）10月の0.50%から2年間ほど低下基調となり、一旦は0.00%まで下がったが、1997年（平成9年）11月の山一証券、北海道拓殖銀行などの破綻を受けて、同年12月には一挙に1.00%にまで上昇した。1998年（平成10年）においても、不良債権の累増から脆弱な日本の金融市場を反映して0.5%超や0.7%に迫る高いプレミアムが付けられていた。しかしながら、後述するように、不良債権処理のために政府による公的資金の投入が決定してからは次第に落ち着き、1999年（平成11年）3月にはゼロになった。

〔注〕

- 1) より詳しい議論については次を参照。E. Lincoln "Japan's Financial Problems", *Brookings Paper on Economic Activity*, vol.2, 1988、三木谷・A.S. ポーゼン編、清水啓典監訳『日本の金融危機』（東洋経済新報社、2001（平成13）年）。

この間の事情を『平成10年版 経済白書』は次のように述べている。

「…バブル後遺症の影響の克服のための不良債権問題解決である。主として建設業や不動産業をはじめとする企業や金融機関は本来生産的投資に回るべき資金を財務の建て直しにつきまざるをえず、金融仲介チャネルはリスクマネー供給に躊躇し、また不動産市場は停滞して不動産の有効活用が阻害されている。とくに

経済の循環器系ともいべき金融システムの機能を十分に回復させなければならぬ。不良債権問題は昨年秋の複数の金融機関破たんの要因の一つとして挙げられるだろう。また、金融機関の財務改善と収益性向上の要請から、金融機関の貸し出し態度の慎重化がみられる。」(312-313ページ)

- 2) 国際決済銀行 (BIS : Bank for International Settlements, 在スイス・バーゼル) に事務局を置くバーゼル銀行監督委員会が、世界各国の金融機関の健全性を示す基準を設定し (いわゆるバーゼル合意)、それを各国の規制体系に取り入れて遵守させる国際的なルール (いわゆるBIS規制) が作られた。

2 住専 (住宅金融専門会社) の不良債権

既に述べてきたように、バブル崩壊後の日本経済の不振を長期化させたのは不良債権の累増であった。デフレが継続する限り不良債権はとめどなく拡大し、景気後退を更に深刻化させる。いわばデフレと不良債権の悪循環が始まっていた。¹⁾

1990年代中ごろになると、前述したジャパン・プレミアムで示されるように、幾つかの金融機関は、その抱える不良債権の重荷から破綻の懸念が生じてきた。財政出動や金融緩和のみではもはやこの事態に対処しきれないことは誰の目にも明らかとなった。早晩、政府による金融機関に対する公的資金の投入が不可避な状況となってきた。とりわけ先鞭をつけたのが住宅金融専門会社 (以下「住専」と表記。) 7社の経営上の行き詰まりであった。これがいわゆる「住専問題」と称されて、バブル崩壊後、公的資金投入を行った金融破綻処理の最初のケースとなる。

それでは住専問題とは一体何であったろうか。1970年代に、大手の都市銀行、信託銀行、生命保険会社などを母体行として、住宅資金貸付のために住専7社 (住専にはこのほかに、農林系統が母体となる協同住宅ローンがある。) が相次いで設立された。大手の金融機関は本来の金融業務とは別に、住専という特別の会社を通じて間接的に住宅ローンへ資金を融資することになった。住専の側からみると、このような融資を受け、個人住宅所有者を対象にモーゲージ・ローンの貸付業務に乗り出すことになる。当初は個人住宅ローンに業務を限定していたが、その後バブルに便乗して、次第に不動産貸付に手を伸ばすことになり、膨大な貸付残高を保有することになった。ところが、バブル崩壊後の地価暴落

を受けてこの貸付が不良債権と化したことはいうまでもない。こうして、土地担保価値の毀損による住専の不良債権をどう償却するかが大きな経済問題となってきた。さもないと住専の相次ぐ倒産が免れなくなったからである。

それでは、住専7社とは具体的にどのような金融機関であったのであろうか。表2-5-3にその借入先及び概要等が示されている。いずれもが、昭和46年から昭和51年にかけて、我が国の主要な金融機関を母体行とし、それらの出資で創

表 2-5-3 住専7社の借入先及び概要等一覧表（平成7年3月末）

（単位：億円、%）

母体行	日本住宅金融		住宅ローンサービス		住 総		総 合 住 金	
	三和・さくら 東洋信託 大和・三井信託 横浜・あさひ 千葉・北海道拓殖		第一勧業 富士・三菱 あさひ・住友 さくら・東海		信託銀行		第二地銀協会加盟行	
(設立年月日)	(昭和46. 6.23)		(昭和46. 9. 1)		(昭和46.10. 1)		(昭和47. 7.18)	
都市銀行計	6,920	29.5	3,898	23.1	692	3.4	325	2.4
長期信用銀行計	2,811	12.0	897	5.3	1,219	6.0	1,760	12.9
信託銀行計	1,631	7.0	1,517	9.0	8,065	39.9	1,248	9.1
地方銀行計	1,185	5.1	636	3.8	130	0.6	93	0.7
第二地方銀行計	66	0.3	32	0.2	50	0.2	2,165	15.8
系統計	8,923	38.0	8,617	51.0	7,772	38.5	6,833	49.9
生命保険会社計	1,275	5.4	867	5.1	1,007	5.0	710	5.2
その他	647	2.8	430	2.5	1,265	6.3	549	4.0
合計	23,458	100.0	16,892	100.0	20,200	100.0	13,683	100.0
	第一住宅金融		地銀生保住宅ローン		日本ハウジングローン		7社合計	
母体行	日本長期信用銀行 野村証券		地銀・生保		日本興業銀行 日本債券信用銀行 大和証券 日興証券 山一証券			
(設立年月日)	(昭和50.12. 1)		(昭和51. 6. 1)		(昭和51. 6.23)			
都市銀行計	788	4.3	734	6.0	1,133	4.5	14,490	11.2
長期信用銀行計	2,274	12.5	323	2.7	5,820	23.1	15,104	11.6
信託銀行計	3,697	20.4	542	4.4	3,359	13.3	20,059	15.5
地方銀行計	513	2.8	4,256	34.9	1,708	6.8	8,521	6.6
第二地方銀行計	160	0.9	16	0.1	82	0.3	2,571	2.0
系統計	8,070	44.4	4,605	37.8	9,933	39.4	54,753	42.2
生命保険会社計	1,232	6.8	1,133	9.3	1,828	7.3	8,052	6.2
その他	1,421	7.8	578	4.7	1,320	5.2	6,210	4.8
合計	18,156	100.0	12,187	100.0	25,183	100.0	129,760	100.0

(出所) 大蔵省作成資料（平成8年2月）。

設された。その後、前述のように貸付を急拡大する中で、農林系統（表では、「系統」とのみ表記。）を含むほかの金融機関などからの借入れを拡大していった。その借入金は、地銀生保住宅ローンの1.2兆円から、日本ハウジングローンの2.5兆円にまで広がっている。住専各社で借入先に特徴があるが、いずれの社も農林系統からの借入金のウェイトが圧倒的に大きく、7社の合計では42.2%に達していた。次いで、信託銀行の15.5%、長期信用銀行の11.6%と続く。いずれにしろ、住専7社で12兆9760億円という借入金合計は、地価下落の中で大きな問題をはらんでいた。

これらの住専各社は、設立以来どのような活動を行ってきたのであろうか。

表2-5-4に、昭和46年度末から平成6年度末までの個人住宅向けと事業向けに分けた融資残高がまとめられている。幾つかの重要な事実を指摘できる。

表 2-5-4 住宅金融専門会社の種類別融資残高の推移

		昭和46年度末	昭和50年度末	昭和55年度末	昭和60年度末	昭和61年度末
日 本 住 宅 金 融	個人住宅向け	21,782	163,475	617,321	464,081	468,176
	事業向け	0	2,629	59,139	446,635	526,954
	計	21,782	166,104	676,460	910,716	995,130
住宅ローンサービス	個人住宅向け*	3,816	145,502	591,472	429,000	351,100
	事業向け*	0	239	37,798	321,754	440,331
	計	3,816	145,741	629,270	750,754	791,431
住 総	個人住宅向け*	1,438	145,011	511,426	475,300	411,400
	事業向け*	N.A(0)	N.A(0)	N.A(0)	220,400	409,800
	計	1,438	145,011	511,426	695,700	821,200
総 合 住 金	個人住宅向け	-	136,186	441,953	392,894	317,999
	事業向け	-	0	39,547	282,257	366,039
	計	-	136,186	481,500	675,151	684,038
第 一 住 宅 金 融	個人住宅向け	-	20,327	422,988	509,621	427,793
	事業向け	-	0	7,621	157,406	394,051
	計	-	20,327	430,609	667,027	821,844
地銀生保住宅ローン	個人住宅向け	-	-	240,742	398,299	354,000
	事業向け	-	-	1,767	36,883	153,994
	計	-	-	242,509	435,182	507,994
日本ハウジングローン	個人住宅向け	-	-	344,990	565,788	499,164
	事業向け	-	-	427	128,791	355,527
	計	-	-	345,417	694,579	854,691
7 社 計	個人住宅向け	27,036	610,501	3,170,892	3,234,983	2,829,632
	事業向け	-	2,868	146,299	1,594,126	2,646,696
	計	27,036	613,369	3,317,191	4,829,109	5,476,328

(注) 表中の*は各社による推計値である。

(出所) 大蔵省作成資料(平成8年2月)。

第1に、平成に入ってから住専各社の融資残高が急増していることである。7社がすべて設立された後の昭和55年度末に3.3兆円程度であった融資残高は次第に増加し、昭和63年度末には7.4兆円となり、平成に入ると10兆円の大台に乗ることになる。バブル景気とともに増加し、平成2年度末に12.4兆円に達した後、バブルが崩壊し若干減少に転じたものの、平成6年度末に依然10兆円の規模を維持していた。

第2に、住専7社はほぼ横並びで融資残高を伸ばしている。例えば、バブルのピーク時の昭和63年度末から平成元年度にかけ、各社ともにほぼ1.3～1.4倍と同じような融資活動を行っている。

第3に、各社とも初めは個人住宅向けの融資の方が大きいのが、次第に事業向けの融資を拡大している。昭和60年度から昭和62年度にかけて両者の比率が逆

(単位：百万円)

昭和62年度末	昭和63年度末	平成元年度末	平成2年度末	平成3年度末	平成4年度末	平成5年度末	平成6年度末
492,777	452,901	537,646	549,588	541,671	497,383	449,832	411,848
641,359	864,144	1,353,600	1,692,291	1,703,039	1,577,063	1,517,300	1,482,434
1,134,136	1,317,045	1,891,246	2,241,879	2,244,710	2,074,446	1,967,132	1,894,282
324,150	271,574	251,872	245,038	230,707	210,062	190,912	184,966
562,822	708,928	1,066,734	1,399,000	1,379,461	1,329,889	1,281,026	1,243,580
886,972	980,502	1,318,606	1,644,038	1,610,168	1,539,951	1,471,938	1,428,546
332,700	298,200	327,146	380,750	346,277	332,769	316,862	302,341
650,900	866,800	1,276,240	1,510,263	1,484,184	1,392,188	1,318,986	1,323,092
983,600	1,165,000	1,603,386	1,891,013	1,830,461	1,724,957	1,635,848	1,625,433
259,658	214,707	176,067	160,538	151,692	133,864	114,514	95,849
505,227	652,741	918,111	1,205,448	1,184,111	1,123,809	1,074,629	1,032,510
764,885	867,448	1,094,178	1,365,986	1,335,803	1,257,673	1,189,143	1,128,359
368,787	373,301	403,656	439,631	447,146	434,105	440,232	442,308
620,340	666,390	1,042,031	1,331,756	1,282,753	1,174,808	1,112,281	1,072,491
989,127	1,039,691	1,445,687	1,771,387	1,729,899	1,608,913	1,552,513	1,514,799
292,541	250,790	223,382	231,856	209,774	154,220	134,732	115,650
296,671	417,647	778,417	939,199	856,026	837,357	796,563	768,384
589,212	668,437	1,001,799	1,171,055	1,065,800	991,577	931,295	884,034
439,983	456,855	540,159	644,422	715,024	732,472	709,488	662,405
631,356	864,000	1,328,536	1,653,290	1,683,541	1,598,729	1,601,577	1,591,900
1,071,339	1,320,855	1,868,695	2,297,712	2,398,565	2,331,201	2,311,065	2,254,305
2,510,596	2,318,328	2,459,928	2,651,823	2,642,291	2,494,875	2,356,572	2,215,367
3,908,675	5,040,650	7,763,669	9,731,247	9,573,115	9,033,843	8,702,362	8,514,391
6,419,271	7,358,978	10,223,597	12,383,070	12,215,406	11,528,718	11,058,934	10,729,758

表 2-5-5 住宅金融専門会社7社の不良債権額

(単位：億円、%)

会社名	区分	貸付金			有価証券、 動・不動産			その他資産		左記計	
		比率	うち 事業性	うち 住宅向	比率	比率	比率	比率	比率	比率	
日本住宅金融	残高	19,312	16,477	2,835	3,457	1,488	24,257				
	不良資産額	14,367	13,901	84.4	2,325	1,107	17,799	74.4	73.4		
	：損失見込額	8,022	7,841	47.6	2,325	942	11,289	63.3	46.5		
住宅ローンサービス	残高	14,196	12,929	1,267	355	1,385	15,936				
	不良資産額	10,834	10,572	81.8	180	507	12,361	97.4	77.5		
	：損失見込額	5,762	5,701	44.1	180	507	7,064	81.1	44.3		
住	残高	16,094	13,622	2,471	1,928	1,775	19,796				
	不良資産額	12,907	12,562	92.2	1,344	697	15,887	92.2	80.3		
	：損失見込額	8,796	8,647	63.5	1,344	697	11,725	89.3	59.2		
総合住金	残高	11,183	9,979	1,204	973	1,250	13,407				
	不良資産額	9,606	9,323	93.4	434	446	11,198	92.7	83.5		
	：損失見込額	5,035	4,963	49.7	434	446	6,529	84.9	48.7		
第一住宅金融	残高	15,058	10,681	4,378	2,030	1,322	18,411				
	不良資産額	9,914	9,553	89.4	781	385	11,516	62.1	62.5		
	：損失見込額	5,839	5,710	53.5	781	385	7,180	42.4	39.0		
地銀生保住宅ローン	残高	8,779	7,652	1,127	2,475	1,050	12,304				
	不良資産額	6,951	6,760	88.4	618	250	8,333	72.8	67.7		
	：損失見込額	4,100	4,016	52.5	618	250	5,363	61.5	43.0		
日本ハウジングローン	残高	22,574	16,058	6,516	1,075	1,501	25,151				
	不良資産額	16,743	15,211	94.7	570	530	18,532	81.2	73.7		
	：損失見込額	11,903	11,200	69.8	570	530	13,588	74.3	54.0		
7社合計	残高	107,196	87,398	19,798	12,293	9,771	129,262				
	不良資産額	81,322	75,9	3,438	6,252	50,9	95,626	82.4	74.0		
	：損失見込額	49,457	46,1	1,378	6,252	50,9	62,738	72.0	48.5		

(注) 1. 不良資産額及び損失見込額欄は含み損を表す。

2. 「比率」欄の母数は各項目の残高(簿価)である。

3. 平成7年6月末時点の数値。

(出所) 大蔵省作成資料(平成8年2月)。

転し、平成に入ってからほぼ8割が事業向けの融資となっている。住宅金融あるいはローンと称しつつも、個人住宅ではなく企業の事業向けに転じたのは明らかに当初の目的とは異なってきたといえよう。

さて問題は、地価・株価の低下が続く資産デフレの進捗につれ、融資の担保価値が次第に毀損し不良債権と化してきたことであった。表2-5-5に、平成7年6月末時点での住専7社の不良資産の状況がまとめられている。7社合計でみると、融資残高12.9兆円のうち、不良資産額は9.6兆円と巨額にのぼり、その割合は実に74%にのぼっていた。しかも悪いことに、この不良資産のうちほぼ3分の2の6.3兆円が損失見込額とされていた。

各社ともに不良資産額は、1兆～2兆円の規模にのぼり、そのうちの6割強が返済不能の損失見込額であった。融資種類別にみると、貸付が圧倒的に多額で、うち事業性のものがほとんどであった。以上のような状況から、住専の抱える不良債権問題の深刻さが浮かび上がってこよう。

〔注〕

- 1) 一般に不良債権といわれるが、その規模をデータとして正確に把握することはほとんど不可能であった。地価が刻々と下落する中で、不良債権の規模も当然のことながら流動的である。またどの関係機関までその対象に加えるかにより変化し得るものである。政府はそれでも、不良債権額について、「1992年〔平成4年〕4月」に「主要21銀行の『破綻先・延滞債権』〔当時の基準〕の概数を発表し」「約8兆円」、「92年〔平成4年〕10月、ヒアリングを通じて把握した主要銀行21行の不良債権（破綻先債権及び6か月以降の遅滞債権）を公表し」、「その額は12兆3000億円程度」であった。「95年〔平成7年〕6月に、不良債権の定義を思いきって広げ」「約40兆円と公表した。」しかしそれに対する信頼度は希薄で、海外や一部の評論家からは100兆円にのぼるとの反論も出されていた。（出所）西村吉正『金融行政の敗因』（文春新書 平成11年）118-121ページ。

3 住専処理法案の策定

住専の経営問題に対しては、平成3年以降、母体行を中心とする2次にわたる再建計画が策定されてきた。将来の地価反転による不良債権の減少を期待し、その本格的処理は先送りされ、地価の一層の下落、金利低下に伴い、事態が深刻化してきた。その中で、平成7年後半、関係諸機関の協議が続き、最終的に

大蔵省は「住専処理法案」を平成8年度予算案に盛り込むべく、平成7年12月に具体策を策定し、予算案の中で国会で審議されるに至った。

この法案策定に至る過程として、平成7年12月19日に、政府・与党合意として「住専処理策」が発表されている。その内容は、大別して「一 問題処理にあたっての基本姿勢」、「二 具体的な処理方策」の二つに分けられる。前半部分に当たる「一 問題処理にあたっての基本姿勢」に住専問題に対する政府の取組み方が示されている。

「住専処理策」(要旨)〔平成7年12月19日 政府・与党合意〕

一 問題処理にあたっての基本姿勢

(a) 透明性の確保

責任問題とも結びつくものではあるが、住専会社各社の経理等の現在に至るまでの情報開示、貸し付けの個別事案ごとの明確化、系統金融の経営実態の明確化、住専に貸し込んだ時系列的な説明など財政支出が不可避になったことを説明するためのあらゆる資料を公表し、次期通常国会までに詳細を明らかにする。

(b) 種々の責任の明確化

(1) 大蔵省・日本銀行の金融政策上の責任

過去の金融政策に誤りはなかったか、バブル発生・不良債権問題等に対し総点検を行い、中でも住専問題への行政の責任を明確にする。自己責任の確立を含めて新しい金融秩序の構築を検討すべきである。

(2) 住専各社の責任

貸し出しに当たっての審査、担保の確保等に不十分な点はなかったか、背任的要素はなかったか、監督当局に十分な報告がなされていたかを検証すべきだ。

(3) 銀行等の責任

住専の母体行の経営の責任は将来にわたって大きい。う回融資、紹介融資のうち銀行が不正に関与したものなど、金融機関の本来の責任を回避したケース等あらゆる経営責任の追及を行う。

(4) 系統金融機関の今後

系統金融機関は、日本の金融システムの一部であり、国際金融システムの

一部であるとの自覚を持つべきである。リストラを大胆に行うべきで、内部の再編を含めた真剣な検討が必要。

(c) 民事上・刑事上の責任

住専処理の過程で発見される民事上・刑事上の責任は厳格に剔抉（てつけつ）されるべきだ。

(d) 債権回収について

どんなに困難でどんなに少額でも回収は厳格かつ容赦なく行うべきであり、刑事責任を含めあらゆる法的手段を使い、借り手の責任を追及すべきだ。預金保険機構の中に債権回収のための特別組織を設置して検察、警察、国税の各現職職員を外向させ、調査の権限付与と刑事責任追及のための告発を可能にする措置を検討する。

(e) 今後の不良債権処理問題について

住専以外のノンバンクの不良債権処理については公的関与は行わない。

（出所）『日本経済新聞』平成7年12月20日朝刊。

平成7年12月19日に、「住専問題の具体的な処理方策について」の閣議決定が行われた。これは先に示した政府・与党合意の後半部分をそのまま採用している。これにより、住専の不良債権をどう処理すべきかの処方箋がまとめられたことになる。¹⁾ 具体的には、次のような内容のものであった。

住専問題の具体的な処理方策について

（平成7年12月19日閣議決定）

住宅金融専門会社（以下「住専」という。）をめぐる問題は、金融機関の不良債権問題における象徴的かつ喫緊の課題である。我が国金融システムの安定性とそれに対する内外からの信頼を確保し、預金者保護に資するとともに、我が国経済を本格的な回復軌道に乗せるためにも、その早期解決が是非とも必要である。そのため、住専問題に係る透明性の確保、種々の責任の明確化等を図りつつ、下記のとおり、具体的な方策を講ずるものとする。

記

1. 損失の処理

住専処理機構を設立し、住専の資産等を引き継ぐこととし、回収不能な不良

債権に係る損失見込額（7社計で約6兆2,700億円）及び欠損見込額（約1,400億円）について処理する。

2. 関係金融機関に対する要請

関係金融機関に対し、次により対応することを要請する。

- (1) 母体行は、住専に対する債権約3兆5,000億円の全額を放棄する。また、住専処理機構への出資及び低利融資を行う。
- (2) 一般行は、住専に対する債権のうち約1兆7,000億円を放棄する。また、住専処理機構への低利融資を行う。
- (3) 系統金融機関は、貸付債権の全額返済を前提として、住専処理機構に対する約5,300億円の贈与及び住専処理機構への低利融資の協力を行う。

3. 公的関与

- (1) 政府は、預金保険機構に住専勘定を設け、平成8年度当初予算において、同勘定に対して6,800億円を支出する。同勘定は、住専処理機構に対し、同年度以降、同機構の保有する債権の回収可能性の精査及び整理状況を踏まえて支出を行う。
- (2) 預金保険機構住専勘定は、住専処理機構において住専から引き継いだ資産に係る損失が生じた場合、その一部を補てんする。
また、政府は、同勘定に損失が生じた場合に、適切な財政措置を講ずる。
- (3) 政府は、平成8年度当初予算において、預金保険機構に対し、同機構の運営を強化するために、50億円の追加出資を行う。
- (4) 日本銀行に対し、預金保険機構への出資及び同機構住専勘定への資金供与を行うよう要請する。

4. 債権回収の促進

住専処理機構は、預金保険機構の指導の下、法律家、不動産取引の専門家等の参加、協力を得て、法的手段等を活用しつつ、債権の回収を強力に行う。両機構は、法務・検察当局及び警察当局と密接な連携を図る。

5. 以上について、所要の法的措置を講ずるとともに、関係機関による調整が行われ、適切な処理計画が策定された住専から、速やかに住専処理機構に対し資産等の譲渡を行い、その処理を着実に進めていくこととする。

（出所）『金融年報』（平成8年版）9-10ページ。

その後、この処方箋に従い住専処理の法案化が進められることになった。かかる意味では、この閣議決定は重要な方針を決定したといえよう。

〔注〕

- 1) この住専問題に関しては、金融制度調査会でも金融システム安定化との関連で審議を進めており、この閣議決定とほぼ同じ時期に、次のような見解をまとめている。（「金融システム安定化のための諸施策」平成7年12月22日（一部抜粋））

「住専問題

我が国金融システムの安定性とそれに対する内外からの信頼を確保し、預金者保護に資するとともに、我が国経済を本格的な回復軌道に乗せるため、住専問題の早期解決が是非とも必要。

今般、政府及び与党合意を踏まえ、政府において、関係金融機関の最大限の対応を求めた上で、公的資金の導入も含めた臨時異例の措置が決断されたこともやむを得ないと考えるが、今後国民の理解を得るためには、以下の種々の責任の明確化について厳正な取り組みが不可欠。

- ①住専及び関係金融機関における責任の明確化を行う。
- ②借り手の責任の追及のため、法的手段等を活用しつつ、担保不動産の処分、債権の回収を強力に進める。
- ③行政当局においても、過去の政策の総点検を行うとともに、今後の金融行政を質的に転換し、市場規律に基づく透明性の高い金融システムに即応したものとす。

なお、当調査会としては、今般の処理策が今後適正に実行されることにつき、注視する。」

（出所）『金融年報』（平成8年版）13-19ページ。

4 難航した住専問題の処理

「住専処理法案」を含む平成8年度予算案が、年が明け平成8年1月22日に提出された。そしてこれに関連し、住専7社の整理も含め、「住専処理方策の具体化について」が平成8年1月30日に閣議了解されている。その内容は、次のようなものである。

住専処理方策の具体化について

（平成8年1月30日閣議了解）

住専問題の処理については、平成7年12月19日の閣議決定にのっとり、更に下

記の方針によりその処理方策を具体化するものとする。

記

1. 現下の喫緊の課題である住専問題の早期解決を図るため、住専7社は整理されることとなり、さらに、新たに設立される住専処理機構が住専7社から債権等を買取り、強力に回収を行いながら処分していくこととされている。
2. その際、機構は、住専7社の債権等を買取るための資金を調達することが必要となる。このため、母体、一般、系統金融機関が機構に対し所要資金を融資することが求められている。
3. 本問題の処理に当たっては、債権回収と責任追及に最大限の努力を払う必要がある。まず、預金保険機構と住専処理機構が一体となって強力な体制をもったものにすべきである。政府と両機構は、法律上認められるあらゆる回収手段を迅速かつ的確に展開して、住専から引き継いだ資産にかかわる損失を生じさせないよう全力を挙げる。
 - (1) 回収が順調に進み益金が生じた場合は、その成果を還元する。
 - (2) 万一、損失が生じた場合には、上述の閣議決定の趣旨に従って、政府・民間の共同の責任で処理することとし、政府の負担は2分の1とする。
 - (3) 民間金融機関の負担については、預金保険機構内に新たに設置される基金（約1兆円を目途）の運用益の活用、同機構による保証等により対応する。
4. 上述の閣議決定及び今回の閣議了解によって、金融秩序維持安定のための住専処理方策が具体化されることになる。今後、国民の最大の関心事である種々の責任を明確にするため、全力を挙げて取り組むこととする。

（出所）『金融年報』（平成8年版）10ページ。

この法案は国会に提出されたが、与野党間で賛否を巡って激しい攻防が繰り広げられた。この問題もあり平成8年度予算は平成7年度内に成立せず、暫定予算が編成された後、平成8年5月ようやく成立した。住専処理法案に関しては、様々な政治的駆け引きが行われ、原案のままやっと可決された。この間、政府の金融危機に対する姿勢が海外からも評価され、前述のジャパン・プレミアムも平成8年（1996年）2月には、0.02%とほぼ消えかかるとなった。

具体的には、住専処理の手法は母体行に未回収貸出残高6.3兆円の半分以上、そして一般行に45%をともに債権放棄させる厳しいものであった。¹⁾ その主た

る理由は、住専にこのようなりスクの高い不動産貸付を行わせた責任があると判断されたからである。その一方で農林系金融機関には、債権放棄を全額する必要がないという処理がなされた。この結果、この処理に不足する資金6850億円（住専の未回収資産6兆4000億円の約10%）は、税金の投入で補われることになった。²⁾

七つの住専の清算のために、税金が6850億円投入されることに関して、当時の世論には極めて厳しいものがあつた。平成8年3月の世論調査によると、この税金投入に対して回答の90%が“no”の見解を示していた。³⁾ 野党もこぞって反対したことはいうまでもない。この国民的批判が、後の金融破綻処理に関する公的資金投入を政府にためらわせる結果を生じさせた。いわばこのことが政府のトラウマとなり、公的資金投入による問題解決がその後難しくなつた。

平成8年5月に、平成8年度予算案が様々な政治的駆け引きを経て可決され、住専処理法案は原案のまま成立した。政府が税金投入まで決意し、住専処理の措置をとらなければ日本の金融システムはもっと深刻な危機的状況に陥つたものと思われる。しかしながらその内容については、農林系金融機関にもっと負担させるべきであったとの批判が強く、いずれにせよ税金投入について国民の反発は大きかつた。⁴⁾

このように住専処理は、必ずしも十分な国民的議論が尽くされないままに公的資金を投入して問題の解決を図つた。これはそれ以前の金融破綻処理のスキームと比較すると、新しい局面に入つたことを意味していたといえよう。

〔注〕

- 1) 既に述べたように、住専7社の借入金合計は12.9兆円、そのうち損失は6.3兆円と見込まれた。この損失を農林系を含む関係金融機関によって分担・処理するというのが、具体的な住専処理スキームであつた。その代わりに住専7社がきつぱりと消滅させられることになる。6.4兆円のうち、母体行が3.5兆円、一般行が1.7兆円を債権放棄するという形で処理することになった。残りの1.2兆円を農林系金融機関にどう負担させるかが住専処理の焦点として浮かび上がつてきた。
- 2) 住専処理に当たつて農林系金融機関は、そもそもこの住専問題は母体行が負うべき責任と主張し、終始、責任主体になることを認めず、「贈与」として5300億円までなら供出するという考えであつた。そこで1.2兆円とこの許容額のほぼ差額に当たる6850億円が、税金で穴埋めされることになった。今回の金融危機における最初の公的資金投入である。

- 3) Ishi, H., 『Making Fiscal Policy in Japan』 (*Oxford University Press*, 2000) 84ページ。
- 4) 例えば、石弘光 『政策の現場から—バブル崩壊の日本経済・財政を考える』 (ぎょうせい、平成18年) 115-117ページ。

第3節 地価下落と政府の対応

1 続落する地価水準とその対策

バブル崩壊以降、先述のように地価は急速に下落に転じた。この下落傾向は、その後十数年続き、資産デフレの元凶として長引く景気低迷を象徴する代表的な経済現象となる。¹⁾ 度重なる財政出動も、総需要を喚起し地価や株価の上昇を図ったものだが、長い間有効な手段とはならなかった。

既にみたように、地価下落の目立った動きは、東京圏・商業地の連続した下落傾向であった。これと比較してほかの3指標、つまり全国・商業地、全国・住宅地及び東京圏・住宅地の地価水準は、上昇のピークこそ高かったが平成7年頃から次第に穏やかな下落状況となっている。他方、その間の名目GDP、勤労者世帯収入、消費者物価は、地価が続落する中でも横ばいか、緩やかに上昇していた(図2-5-3では非表示)。このような観察を踏まえていえることは、地価水準の下落はほかの経済指標と比較して、バブル崩壊以降、際立っていたということである。

バブル崩壊直後からこのように続落する地価水準は、若干そのテンポが緩和されてきたとはいえ、不良債権を持続させ日本経済に大きな打撃を与えることは明らかであった。政府は、バブル期の資産インフレの元凶となった地価高騰を抑制するべく、平成3年1月25日に作成した「総合土地政策推進要綱」の見直しを迫られることになった。この要綱は、土地神話を打破するべく、いかに地価を引き下げ、適正な水準にするかを目指していた。²⁾

ところが、このような土地神話の打破を目標とした地価抑制は、平成9年2月10日に閣議決定された「新総合土地政策推進要綱」によって軌道修正を図らざるをえなくなった。その土地政策の目標は、次のように土地の有効活用を強調する姿勢に転じた。

「土地政策の目標—地価抑制から土地の有効利用への転換—

今後の土地政策の目標は、これまでの地価抑制を基調としていたものに代わつ

て、『所有から利用へ』との理念の下、ゆとりある住宅・社会資本の整備と自然のシステムにかなった豊かで安心できるまちづくり・地域づくりを目指した土地の有効利用による適正な土地利用の推進とし、総合的な施策を展開する。」

このような政府の姿勢は、より端的に言えば、地価抑制から地価下落を止める政策目標へと改められることになった。後述するように、これが土地税制の大きな見直しにつながることになる。平成9年9月29日の第141回国会における橋本龍太郎首相の所信表明演説においても、土地問題への対応として次のように述べられている。

「私は、今日、景気が緩やかに回復しているものの、その回復に従来のような力強さを感じることができないのは、構造的な問題の現れではないかと考えており、日本経済への信頼を高めるためにも躊躇することなく構造改革を進めなければなりません。(中略)さらに、わが国経済にとって土地問題への対応も重要であります。近年の土地をめぐる状況を踏まえ、土地の有効利用や土地取引の活性化を促進するための方策を検討してまいります。」〔下線は筆者による。〕

下線の箇所は、地価下落に歯止めをかけるための方策にほかならない。³⁾

〔注〕

- 1) 正確にいうと、地価公示価格は平成4年1月1日以降、全国・全用途で17年ぶりに下落が始まった。そしてそれがプラスに転じたのは、実に15年後の平成19年1月1日のことであった。この時点で、全国・全用途で前年比0.4%の上昇を記録した。新聞各紙は、平成3年1月1日以来となる上昇に、「公示価格16年ぶり上昇」と同じ文句で一斉に報道している（『朝日新聞』、『読売新聞』、『日本経済新聞』、2007年3月23日朝刊。）。
- 2) この「総合土地政策推進要綱」では、土地政策の目標を次のような3点にまとめていた。
 1. 土地政策の目標
土地政策について、以下の目標を設定し、実効ある総合的な施策を展開する。
 - (1) 土地神話の打破
土地神話の打破を目標とする。このため、2度と地価高騰を招来することがないように、土地が最も有利な資産であるという状況をつくり出してきた要因の除去に努める。

(2) 適正な地価基準の実現

地価については、土地の利用価値に相応した適正な水準まで引き下げることを目標とする。

特に、住宅地については、中堅勤労者が相応の負担で一定水準の住宅を確保しうる地価水準の実現を図る。

(3) 適正かつ合理的な土地利用の確保

地域の諸条件に応じ、緑の確保等による生活の快適性の視点に配慮しつつ、計画に従った適正かつ合理的な土地利用を確保することを目標とする。

3) これを更に実効ある政策にするために、平成9年9月に政府・与党からなる「土地の有効利用促進のための検討会議」が設けられた。その設置要領には次のように記されている。

「地価の下落が続く状況下、大都市を中心に土地の流動性が低くなっている。こうした問題に取り組み、土地の有効利用や土地取引の活性化を強力に推進していくことは今後の我が国経済を中長期的な安定成長につなげることに資する重要な問題である。

このような観点から、先般、新総合土地政策推進要綱がとりまとめられたのに引き続き、都市計画・建築規制にかかる規制緩和や担保不動産等流動化総合対策等の諸施策が打ち出されたところであるが、具体的な諸施策を今後半年以内に策定することとし、このために必要な検討の場として、土地の有効利用促進のための検討会議（以下「検討会議」という。）を設置する」

（出所）税制調査会提出資料 平成9年10月21日。

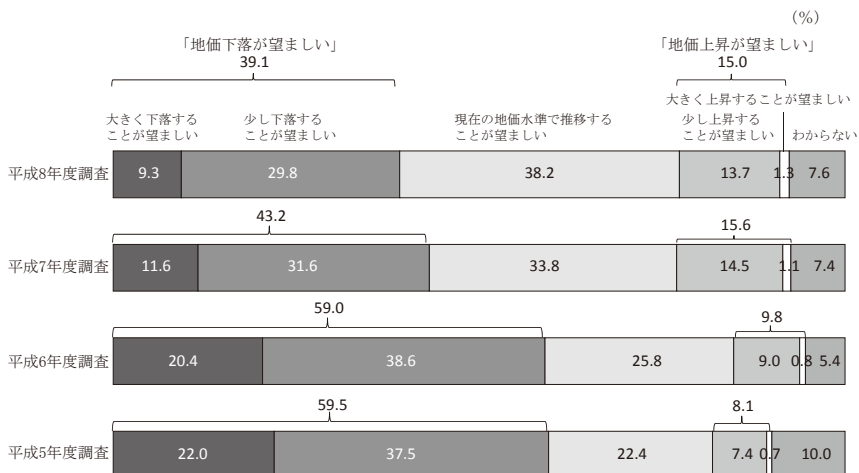
2 地価下落と国民・企業の意識変化

バブル崩壊後の毎年継続した地価下落は、国民あるいは企業に何か影響を与えたであろうか。1980年代後半に発生した地価高騰の折は、土地神話の打破を目指し、国を挙げて地価水準の沈静化に意識が向かっていた。しかしながら、本格的な資産デフレが到来し、地価下落が毎年繰り返される中で人々の意識も変化してきた。

国土庁は毎年発刊する『土地白書』で、地価水準に対するこの意識変化を追跡調査している。図2-5-6においては、「中長期的な地価動向に対する希望」を聴取した結果を示しており、幾つかの興味深い事実が観察できる。

- (1) 「地価下落が望ましい」が、平成5年度の59.5%から調査年度を追ってその割合は縮小し、平成7年度には過半を割り、平成8年度には39.1%まで落ち込んでいる。

図 2-5-6 国民の意識の動向：中長期的な地価動向に対する希望



(出所) 『土地白書(平成9年版)』(平成9年6月)128ページ。

(2) とりわけ「大きく下落することが望ましい」が、22.0%から9.3%まで激減している。

(3) これに対して、「現在の地価水準で推移することが望ましい」は、平成5年度の22.4%から平成8年度の38.2%まで地価下落の状況をふまえて、年度を追って拡大している。

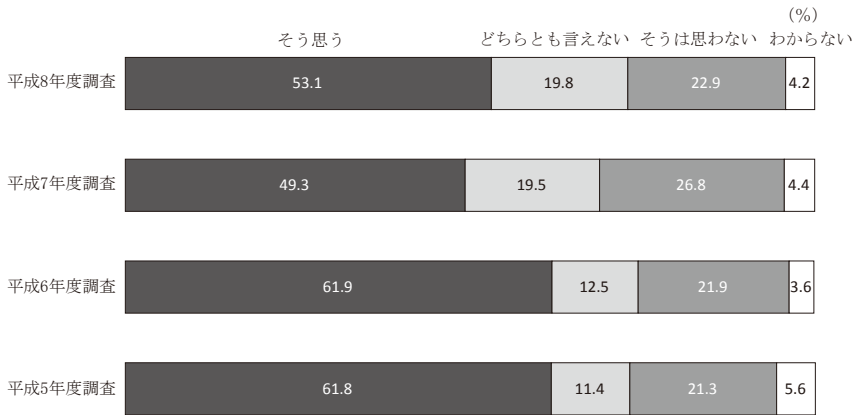
(4) 「地価上昇が望ましい」も、おおむね拡大傾向を示している。とりわけ「大きく上昇することが望ましい」は、0.7%から1.3%まで拡大している。

以上のことからいえることは、国民の意識も地価下落一辺倒を希望しているのではなく、そろそろ反転を期待する気配も感じられるということであろう。とりわけ「地価下落が望ましい」が過半を大きく割り込み、多数意見でなくなったことは注目に値する。明らかに土地神話が崩れ、地価下落の痛みが国民の意識の中にも生じてきたことがわかる。¹⁾

この結果、土地の資産価値も減殺されてきたことが同じ意識調査で判明する。

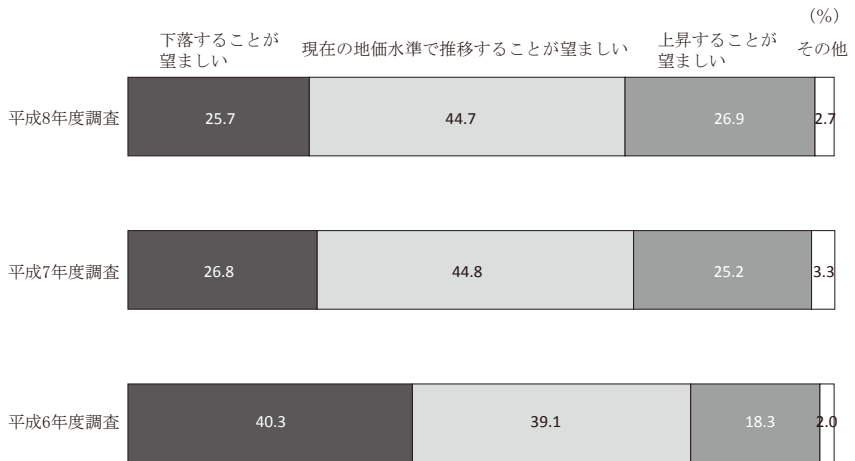
図2-5-7で、「土地は、預貯金や株式などに比べて有利な資産であるか」が問われている。その回答は、「そう思う」が平成5～6年度の60%強から平成7～8年度の50%前後へと大きく縮小している。この反動で「どちらとも言えな

図 2-5-7 国民の意識の動向：土地は、預貯金や株式などに比べて有利な資産であるか



(出所) 『土地白書 (平成9年版)』(平成9年6月) 128ページ。

図 2-5-8 企業の意識の動向：今後の地価動向に対する希望



(出所) 『土地白書 (平成9年版)』(平成9年6月) 149ページ。

い」が、12%前後から19%台へと拡大している。結果として、どの政策手段が有効であったのかは不確かだが、土地に資産価値を付与しないとした土地政策がある程度成果を上げたことにはなる。

地価下落の影響は企業にも現れるはずである。とりわけ不良債権の累増に悩まされた金融機関には、地価の先行きがどうなるのが重大な関心事であった。図2-5-8には、企業の意識の動向として、「今後の地価動向に対する希望」について聴いた回答がまとめられている。「下落することが望ましい」の大幅な縮小と、その逆の「上昇することが望ましい」の拡大に、企業の苦悩が伺えよう。国民並びに企業の意識において、地価が現在の水準で推移するのが望ましいというのが多数意見であるが、下落ストップに期待が集まっているのもまた事実であった。

このような状況を受けて、税制調査会は平成9年1月に公表した「これからの税制を考える—経済社会の構造変化に臨んで—」で、土地を巡る諸問題として次のように指摘している。

土地を巡る諸問題

イ) 土地を巡る状況は大きく変化しつつあります。大都市圏の地価は、相当程度下落が進み、バブルの部分は解消された状況にあります。また、バブル期の地価高騰とその後の下落を経ることにより、「土地神話」に代表されるような国民の意識やこれまでの土地本位的な経済システムにも変化の兆しが見られます。(略)

ロ) (中略) バブル期までは、土地は最も有利な「資産」というとらえ方が一般的でした。今後は、土地は有限で公共的な性格を有する「資源」との意識を皆で共有していくことが重要です。その上に立って、「所有から利用へ」という土地基本法の基本理念に沿って、土地を「資源」として有効に利用していくことが、利用価値に相応した適正な地価の形成をもたらし、高コスト構造を是正していくことになると考えられます。

この税制調査会の見解が、バブル崩壊後の地価下落の経験を踏まえての日本経済における土地問題の意見の集約といえよう。²⁾

〔注〕

- 1) この痛みは、バブルの最中、借金で高値のマンションを購入したが、地価下落でその資産価値が低下する一方、デフレで借金の重みが大きくなった中・若年層

に顕著であった。

- 2) 地価下落に歯止めをかけたいという希望も一部に出てきたとはいえ、日本の地価水準は国際的にまだかなり高いものであった。1996年1月1日現在の商業地の地価を1㎡当たりで見ると、東京は1010万円、ニューヨークは221万円（東京の0.2倍、以下同じ）、ロンドンは304万円（0.3倍）、パリは221万円（0.2倍）であった。東京より高い都市は、香港1114万円（1.1倍）、シンガポール1520万円（1.5倍）が散見される程度であった。（出所）税制調査会提出資料 1997年10月21日 総6-3より。

3 土地税制の見直し

以上述べたような続発する地価の下落傾向を受けて、平成4年に地価税導入などで構築された土地税制の見直しの機運が高まってきた。土地政策自体が、地価の抑制から土地の有効利用へと転換されたことから、当然生じ得る帰結といえよう。

このように、地価抑制のための切り札として創設された地価税であったが、導入時点で既にバブル崩壊による地価下落が始まっていた。政策発動としては、正に最悪のタイミングであった。したがって、導入後ほどなくしてその見直しの動きが各方面から生じてきたのは当然といえよう。¹⁾ それを受けて、税率引下げ、そして当分の間停止という見直しが進行することになる。

税制調査会の地価税見直しについて、「平成7年度の税制改正に関する答申」（平成6年12月）で次のように述べられている。

「地価税の土地政策上の意義は、土地税制改革以前において、税制上の要因等による土地保有コストの低さが土地の有利性を助長してきたとの反省を踏まえ、これを引き上げることによって、土地の有利性を縮減することにある。国民の間に『土地は有利な資産』という意識が根強く残っている現状等にかんがみると、地価税の土地政策上の意義は失われていないのではないかと考える。」

この時期において、税制調査会は地価税存続に対する批判が高まる中で、その存在価値を必死に説いている。しかしいつまでもこのような状況は続かなかった。

転機となったのは平成8年度税制改正である。地価税の算定基準となる路線

価が3年連続で下落したことを受けて、このころより産業界から地価税の役割は終わったという主張が次第に強くなってきた。その背景として、二つの理由が考えられた。一つには、土地の実勢価格が路線価より速いスピードで下落することから地価税の重税感が強いことである。もう一つには、地価税で土地保有コストが高まり、投げ売りが生じ、地価下落を招いていると考えられていたことである。

平成7年9月、政府は経済対策を打ち出し、土地税制見直しを「総合的かつ積極的に検討」するとし、平成8年度税制改正に盛り込むことを明記した。このような動きを受けて、当時の『日本経済新聞』（平成7年9月24日朝刊）は、「地価税、廃止されるか」と題して次の三つの選択的なシナリオを提示している。

- …………①景気の足踏み続き廃止又は凍結
- △…………②非課税範囲の拡大で負担軽減
- ×…………③政局が混乱し継続²⁾

そしてこのシナリオの実現する確率を、①が50%、②が40%、③が10%と予想している。後の地価税見直しの展開をみると、①が実現し、この予想がかなり正確であったことがわかる。

このような状況変化は、これまでの土地を基礎とする我が国の経済社会構造の変革を予感させるものであり、土地税制改革後の質的な環境変化と捉え得るものである。

土地税制の見直しを支持する側からは、当然のことながら地価税の負担軽減あるいは一時停止といった声も高まってきた。税制調査会は、これに関して「平成8年度の税制改正に関する答申」（平成7年12月）でかなり抵抗を示したが、結局のところ地価税見直しの大合唱に対抗しきれず、平成8年度税制改正で、政治的な判断もあり、税率の本則0.3%が0.15%へと半減されることになった。³⁾ この措置は平成9年も継続した。

この税率半減の後も、追い打ちをかけるように、地価税を廃止すべきだとの声が高まってきた。これに対して税制調査会の抵抗はあったものの、結局のところ、政治的な判断もあり、平成10年1月1日より地価税の課税は当分の間停止されることになった。これが地価税の凍結である。

地価税の凍結に関しては、「租税特別措置法」（昭和32年3月31日法律第26号）を改めることにより処理されており、次のような取扱いとなっている。

「租税特別措置法

第4章の2 地価税法の特例

(地価税の課税の停止)

第71条

平成10年以後の各年の課税時期（地価税法第2条第4号に規定する課税時期をいう。以下この章において同じ。）において、個人又は法人（同条第7号に規定する人格のない社団等を含む。）が有する土地等（同条第1号に規定する土地等をいう。以下この章において同じ。）については、同法の規定にかかわらず、当分の間、地価税を課さない。」

この地価税凍結は、税制面から打ち出されたデフレ対策である。従来慣行から「当分の間」は永遠を意味することが一般的で、デフレが完全には終息していないこともあり、今日もなお停止処分のままである。

〔注〕

- 1) 例えば、当時の平岩外四・日本経済団体連合会（経団連）会長は講演会で地価税廃止を提唱している。『読売新聞』（平成5年2月6日朝刊）は、次のように報道している。「経団連の平岩外四会長は5日、東京・大手町の経団連会館で開かれた読売国際経済懇話会（YIES）の席上、産業界の反発が強い地価税に言及して、『地価の下落で導入した意味がなくなった。廃止したほうがよいと思う』と述べた。平岩会長が地価税廃止を唱えたのは初めて。地価税については今年末の自民党税制調査会で抜本見直しすることになっているが、財界トップの平岩会長までが廃止論に傾いたことで、税負担の重圧を背景にした廃止論に弾みがつきそうだ。」
- 2) 同紙において、政局の混乱とは、当時の自民党・社会党・新党さきがけの連立政権において、平成7年9月22日「自民党新総裁に橋本龍太郎が選出され」、「今後、社会党の新党移行問題などにより与党内に不協和音が広がる」ことが懸念されていた、と報じられている。
- 3) この税率半減に関し、税制調査会は「平成9年度の税制改正に関する答申」（平成8年12月）で、以下のように、その事実を淡々と述べ、かつ地価税存続に希望をつないでいた。

「地価税負担については、法律上定められた5年ごとの検討の期限よりも1年前倒して見直しが行われ、平成8年度税制改正において、税率を半減する軽減措置等が講じられた。地価税は、土地の毎年の資産価値の変動に応じた適切な負担を求めるために、長期的・体質改善的な措置として導入された税であり、引き続きその役割を果たしていく必要がある。」

第4節 金融システムの安定化をめぐる

1 金融機関における不良債権の実態

平成6年から平成8年にかけて好転するかにみえた日本経済は、平成9年に入ると再び失速状態となり、景気に暗雲が漂い出すことになる。この時点においてもまだ主要金融機関の不良債権問題は解決しておらず、それどころか幾つかの銀行では新たに破綻の危機におびえる状況になっていた。**表2-5-6**は、平成8年9月現在の金融機関の不良債権の状況を示した数字である。主要銀行が意外に悪く、総貸付に対する不良債権額の比率が10%を超え、また引当率も低い銀行が幾つかあり、早晚破綻処理の対象とされることになる。次いで第二地方銀行でも問題が多く、また協同系機関でも信用組合を中心に懸念材料の多い状況であった。これらはいずれもが、平成9年から発生する第2ラウンドの金融危機で、金融システムの不安を惹き起こすことになる。

この金融機関の不良債権のより詳しい状況は、**表2-5-7**でまとめられている。平成8年9月期に預金取扱金融機関が所有していた不良債権の合計額は、29兆2280億円であった。この合計額は1年前の平成7年9月期の38兆860億円、その後の平成8年3月期の34兆7990億円と比べ減少しており、更に1年後の平成9年9月期には28兆780億円と更に減少している。しかしながら減少傾向にあるとはいえ、依然不良債権の額は巨大であった。

平成8年9月期の不良債権の内訳をみると、破綻が確定した破綻先債権は、6兆3990億円と全体の2割程度で、残り8割は延滞債権、金利減免等債権となっている。この残り8割の不良債権処理が大きな問題となっていた。ただし、破綻先債権は、1年前の平成7年9月期の24兆6880億円と比較すると、大幅に処理が進んでいることが分かる。といっても問題は、この破綻先債権がなかなか縮減されず、その後かえって増額に転じていることである。事実、平成8年に入って、3月期に6兆2880億円、9月期に6兆3990億円と増加傾向を示す。ここに、不良債権処理を進めてもまた新しい不良債権が生じるということで、一筋縄では解決できない状況が読みとれる。

表 2-5-6 金融機関の不良債権比率等

	不良債権 総貸付	貸倒引当金に よる引当率*
主要銀行 (20)	4.5 (10%以上)	38.4
日本債券信用銀行	13.9	25.0
北海道拓殖銀行	13.3	34.3
安田信託銀行	10.9	33.2
三井信託銀行	10.2	38.3
	(最低)	
東京三菱銀行	2.8	45.4
三和銀行	2.5	42.8
地方銀行 (64)	2.5 (最高)	37.0
足利銀行	8.0	39.3
琉球銀行	7.7	17.4
	(最低)	
富山銀行	0.2	53.5
第二地方銀行 (65)	4.2 (10%以上)	28.9
みどり銀行	15.0	3.9
徳陽シティ銀行	11.6	21.5
京都共栄銀行	10.8	22.9
国民銀行	10.6	24.1
	(最低)	
徳島銀行	0.4	123.3
協同系機関	4.8	18.1
信用金庫 (415)	4.8	24.5
信用組合 (368)	12.3	5.7
農協系統 (2242)	1.0	25.0
全金融機関	4.1	34.0

(注) () 内の数字は平成8年9月当時の機関数。

※ 不良債権額に占める貸倒引当金・債権償却特別勘定の割合。

(出所) 「預金取扱金融機関の不良債権の状況(平成8年9月期)」(『金融年報』平成9年版7ページ)、「銀行経営指標ランキング」(『金融ビジネス』1997年3月、東洋経済新報社)、預金保険機構ウェブ・ページより作成。

その一方で、貸倒引当金は必ずしも十分に積み立てられていなかった。平成8年9月期の29兆円規模の不良債権額に対し、貸倒引当金は不良債権のうち回収不能と見込まれるものに積まれるものとはいえ、その合計は12兆5690億円と不良債権額の43.0%であった。これらの金融機関の業務純利益の平成3～7年度平均は、6兆600億円であるから、貸倒引当金と合わせても不良債権額には到底及ばない状況であった。上場有価証券の含み益が23兆円余りあるとはいえ、

表 2-5-7 預金取扱金融機関の不良債権等の状況（平成8年9月期）

（単位：億円）

	総資産		不良債権額		貸倒引当金		業務純利益		市場 有価証券 含み益	
	貸出金	合計	破綻先 債権	延滞 債権	金利減免 等債権	合計	特別勘定	3～7年 度平均		8年9月期 (半期)
都市銀行	4,454,230	109,510	20,230	59,770	29,510	56,000	46,940	24,760	11,290	107,760
長期信用銀行	850,050	514,620	3,590	19,560	4,070	11,370	9,470	3,890	2,370	22,280
信託銀行	2,849,040	37,410	5,890	22,360	9,160	15,040	12,910	4,050	7,980	31,090
主要銀行小計	8,153,320	174,140	29,710	101,690	42,730	82,410	69,330	32,700	22,280	161,140
地方銀行協会加盟行	1,996,860	33,970	9,910	18,440	5,620	16,770	12,560	11,340	6,290	51,610
第二地方銀行協会加盟行	703,570	21,850	7,020	11,860	2,970	7,960	6,310	4,100	2,310	7,600
地域銀行小計	2,700,430	55,820	16,930	30,300	8,590	24,730	18,870	15,440	8,590	59,220
全国銀行小計	10,853,750	229,960	46,640	131,990	51,320	107,140	88,190	48,140	30,870	220,350
協同組織金融機関	2,602,910	62,330	17,350	42,540	2,440	18,550	11,290	12,460	8,430	14,700
内信用金庫	1,101,690	33,700	11,500	21,330	870	11,270	8,240	6,760	4,100	4,830
内信用組合	261,690	21,330	4,750	16,420	160	1,820	1,220	1,620	950	210
内農協系統金融機関	969,590	2,480	520	1,320	630	3,260	620	2,980	2,780	9,400
総計	13,456,660	292,280	63,990	174,530	53,760	125,690	99,480	60,600	39,300	235,050

（参考） 1. 今後の要処見込額（推計）…73,030億円。

2. 経営支援先債権額…都市銀行：24,980億円、長期信用銀行：4,700億円、信託銀行：7,560億円（主要銀行合計：37,240億円）。

（注） 1. 協同組織金融機関は、信用金庫、信用組合、労働金庫、商工組合中央金庫、農林中央金庫及び信用農業協同組合連合会。

2. 農協系統金融機関は、農林中央金庫及び信用農業協同組合連合会。

3. 計数は、億円を四捨五入し、十億円単位にまとめた。

4. 本津信用組合（不良債権額11,900億円）、大阪信用組合（不良債権額2,700億円）、けんみん大和信用組合（不良債権額150億円）、山陽信用組合（不良債権額170億円）を除く。

5. 住専向け債権は除く。

（出所）『金融年報』（平成9年版）7ページ。

表 2-5-8 平成5年5月以降平成9年4月の破綻金融機関（平成17年3月末現在）

（単位：億円）

破綻金融機関	破綻日	事業譲渡日	貸出金譲渡損失額	金銭贈与額 当初	ペイオフコスト
		処理方式	損失率	金銭贈与額 平成 17年3月末現在	
釜石信用金庫	平成5年 5月24日	平成5年10月1日	△ 304	260	273
		事業譲渡	△ 83%	-	328
大阪府民信用組合	平成5年 6月11日	平成5年11月1日	△ 197	190	307
		合併	△ 21%	199	464
信用組合岐阜商銀	平成6年 9月1日	平成7年3月13日	△ 67	25	26
		合併	△ 61%	-	31
東京協和信用組合	平成6年 12月9日	平成7年3月20日	△ 309	400	133
		事業譲渡	△ 31%	-	196
安全信用組合	平成6年 12月9日	平成7年3月20日	△ 844	400	270
		事業譲渡	△ 85%	-	296
友愛信用組合	平成7年 2月3日	平成7年7月31日	△ 77	28	47
		事業譲渡	△ 26%	-	164
兵庫銀行	平成7年 8月30日	平成8年1月29日	△ 8,004	4,730	4,734
		営業譲渡	△ 29%	-	9,380
コスモ信用組合	平成7年 7月31日	平成8年3月25日	△ 2,231	1,250	1,250
		事業譲渡	△ 49%	-	2,032
福井県第一信用組合	平成7年 11月30日	平成8年8月19日	△ 8	6	15
		事業譲渡	△ 36%	5	31
太平洋銀行	平成8年 3月29日	平成8年9月17日	△ 1,799	1,170	1,238
		営業譲渡	△ 29%	-	2,513
山陽信用組合	平成8年 4月12日	平成8年11月5日	△ 20	129	53
		事業譲渡	△ 11%	-	176
けんみん大和信用組合	平成8年 4月12日	平成8年11月5日	△ 58	108	45
		事業譲渡	△ 25%	-	112
大阪信用組合	平成7年 12月7日	平成9年1月20日	△ 1,433	1,697	729
		事業譲渡	△ 62%	1,704	970
木津信用組合	平成7年 8月30日	平成9年2月24日	△ 7,966	10,048	5,146
		事業譲渡	△ 80%	10,044	6,072
三福信用組合	平成8年 11月8日	平成9年4月21日	△ 191	262	123
		事業譲渡	△ 86%	253	150
阪神労働信用組合	平成9年 3月18日	平成9年11月4日	△ 11	37	19
		事業譲渡	△ 23%	-	68
北九州信用組合	平成9年 4月4日	平成9年11月17日	△ 16	40	44
		事業譲渡	△ 29%	-	109
神奈川県信用組合	平成9年 4月25日	平成9年11月25日	△ 159	192	200
		事業譲渡	△ 39%	189	446
阪和銀行	平成8年 11月21日	平成10年1月26日	△ 911	814	852
		営業譲渡	△ 32%	812	3,102
土岐信用組合	平成9年 4月3日	平成10年1月26日	△ 36	43	42
		事業譲渡	△ 64%	-	88
東海信用組合	平成9年 4月3日	平成10年2月9日	△ 73	155	120
		事業譲渡	△ 75%	150	160

（出所） 預金保険機構編『平成金融危機への対応—預金保険はいかに機能したか』（金融財政事情研究会、平成19年11月）422-423ページ。

表 2-5-9 不良債権等の内容

<p>① リスク管理債権 (旧基準) 破綻先債権、延滞債権は全国銀行協会「統一開示基準」平成5年3月 (基準とされている税法は、それ以前から) 金利減免債権、経営支援先に対する債権は平成8年3月</p>	<p>破綻先債権 元本回収が不可能となる蓋然性が高い債権 具体的には、税法基準に基づき、利払いが6か月以上延滞し、未収利息を収益不計上とする。次のいずれかに該当する債権者に対する貸出金 ①会社更生法の規定による更生手続の開始の申立てがあった債権者 ②～⑥</p>	<p>延滞債権 将来において償却すべき債権に転換する可能性の高い債権 具体的には、税法基準に基づき、利払いが6か月以上延滞し、未収利息を収益不計上とする。次のいずれかに該当する債権者に対する貸出金 ①約定条件改定時の公定歩合以下の水準にまで金利を引下げた貸出金 ②約定条件改定時において利鞘が確保されていない(利鞘がゼロまたはマイナス) スプレッド貸出金 ③金利棚上げ債権 ④金利棚上げ債権利息の棚上げについて、法人税法の規定により認められる貸出金</p>	<p>金利減免債権 次の(1)、(2)に該当する貸出金の合計額 (1)金利減免債権 国内外を問わず、経済的困難に陥った債権者の再建・支援を図るための貸出金で、①、②のいずれかに該当するもの ①約定条件改定時の公定歩合以下の水準にまで金利を引下げた貸出金 ②約定条件改定時において利鞘が確保されていない(利鞘がゼロまたはマイナス) スプレッド貸出金 ③金利棚上げ債権 ④金利棚上げ債権利息の棚上げについて、法人税法の規定により認められる貸出金</p>	<p>経営支援先に対する債権 経済的困難に陥った債権者の再建・支援のため、損金経理について税務当局の認定を受けて債権放棄後も必要であれば再建・支援を継続する方針を固めている債権者に対する貸出金</p>
---	---	--	--	--

<p>② リスク管理債権 (新基準) 銀行法施行規則第19条の2 第1項第5号 (平成10年11月24日改正)</p>	<p>破綻先債権 未収利息不計上貸出金のうち、破綻先債権及び債権者の経営再建又は支援を図ることとを目的として、破綻先債権及び債権者の経営再建又は支援を図ることとを目的として、3か月以上延滞している貸出金 (破綻先債権、延滞債権に該当するものを除く)</p>	<p>延滞債権 元金又は利息の支払が、約定支払日の翌日を起算日として3か月以上延滞している貸出金 (破綻先債権、延滞債権に該当するものを除く)</p>	<p>貸出条件緩和債権 債権者の経営再建又は支援を図ることとを目的として、金利の減免、利息の支払猶予、元本の返済猶予、債権放棄その他の債権者に有利となる取決めを行った貸出金 (破綻先債権、延滞債権、3か月以上延滞債権に該当するものを除く)</p>
---	--	---	---

(注) 全国銀行協会「リスク管理債権の開示方針」平成10年3月24日の基準が施行規則に採用された。ただし、当該方針での貸出条件緩和債権の定義は「経済的困難に陥った債権者の再建又は支援を図り、当該債権の回収を促進すること等を目的に、債権者に有利な一定の譲歩を与える約定条件の改定等を行った貸出金」で、従来の金利減免等債権及び経営支援先債権に、金利引下げ・返済猶予債権とその他のリスクチャクチャード債権を加えたもの。

<p>③ 金融再生法開示債権 金融再生法施行規則 (平成10年12月15日) 第4条</p>	<p>破産更生債権及びこれらに準ずる債権</p>	<p>危険債権</p>	<p>要管理債権</p>	<p>正常債権</p>
--	--------------------------	-------------	--------------	-------------

破産、会社更生、再生手続等の事由により経営破綻に陥っている債権者に対する債権及びこれらに準ずる債権	債権者が経営破綻の状態には至っていないが、財政状態及び経営成績が悪化し、契約に従った債権の元本の回収及び利息の受取りができない可能性の高い債権	3か月以上延滞債権及び貸出条件緩和債権以外の(要管理先債権)(要管理先債権)(要管理先債権)	(正常先債権)
---	---	--	---------

(注) 要管理先債権、正常先債権は金融再生法施行規則で定められているものではないが、一般に用いられる場合があるため、⑤の表に対応するかとらで記載した。

④ 資産査定における分類区分

大蔵省銀行局通達「資産査定について」(平成9年3月5日)、金融監督庁「金融検査マニュアル」(平成11年7月1日)

IV分類	III分類	II分類	I分類
回収不可能又は無価値と判定される資産	最終の回収又は価値について重大な懸念が存し、従って損失の発生の可能性が高いが、その損失額について合理的な推計が困難な資産	債権確保上の諸条件が満足に充たされないため、あるいは、信用上疑義が存する等の理由により、その回収について通常の度合いを超える危険を含むと認められる債権等の資産	II、III、IV以外の資産

⑤ 自己査定(債権者区分及び資産の分類)

大蔵省銀行局通達「資産査定について」(平成9年3月5日)、金融監督庁「金融検査マニュアル」(平成11年7月1日)

破綻先	実質破綻先	破綻懸念先	要注意先	正常先
法的・形式的な経営破綻の事実が顕著な状態にあり、経営改善計画等の進捗状況が芳しくなく、今後、経営破綻に陥る可能性が大きいと認められる債権者(金融機関等の支援継続中の債権者を含む)	法的・形式的な経営破綻の事実が顕著な状態にあり、経営改善計画等の進捗状況が芳しくなく、今後、経営破綻に陥る可能性が大きいと認められる債権者(金融機関等の支援継続中の債権者を含む)	破綻懸念先	要注意先	正常先
I分類：優良担保・優良保証等による保全部分	I分類：優良担保・優良保証等による保全部分			
II分類：一般担保・一般保証・清算配当等により回収可能部分	II分類：一般担保・一般保証・清算配当等により回収可能部分			
III分類：担保評価額と処分可能見込額との差額	III分類：上記以外			
IV分類：上記以外	IV分類：上記以外			

(注) 通達「資産査定について」の破綻懸念先には、カッコ内の規定は設けられていない。

このほか、「要管理先」という区分があるが、これは、要注意先の債権者のうち、当該債権者の債権の全部又は一部が要管理債権である債権者という。

(出所) 預金保険機構編『平成金融危機への対応－預金保険はいかに機能したか』(平成19年、金融財政事情研究会) 348-349ページ、「全銀協統一開示基準」(「金融」1997年4月号) 94ページにより作成。

自力での不良債権処理は甚だ困難な状況にあった。

このような不良債権の存在は、当然のことながら金融機関の経営を直撃し、金融機関に相次ぐ破綻を招来した。表2-5-8に、平成5年5月～9年4月の4年間の破綻金融機関がまとめられている。表では事業譲渡日の順に並べられているが、破綻金融機関数は、平成5年に2件、平成6年に3件、平成7年に6件と増え、平成8年に5件、平成9年に5件と依然続いていた。貸出金譲渡損失額が最も大きいのは兵庫銀行の8004億円、次いで木津信用組合の7966億円となっている。これらの破綻に対し預金保険機構から資金援助がなされているが、いずれもペイオフ（預金の払戻しを一定額までとする措置）・コストに見合ったものである。

この時期、不良債権の定義を明確にするために、二つの基準が作られていた。既に表2-5-7に示した全国銀行協会の統一開示基準（破綻先債権、延滞債権、金利減免等債権）と、大蔵省の金融検査に用いられた基準の4分類（Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ）である。これら4分類は、大蔵省の金融検査の資産査定における区分であり、不良債権（破綻先債権、延滞債権、金利減免債権）は、ディスクロージャー制度において全国銀行協会が自主的に定める「統一開示基準」上の区分である。前者が債権の回収可能性に着目しているのに対し、後者は債務者の状況等一定の要件に着目したもので区分の基準を異にしている。不良債権及び4分類の内

表 2-5-10 昭和40年以降の日本銀行法第25条に基づく特別融資・出資の実施状況

対象機関	山一証券	大井証券	整理回収銀行 (東京共同銀行)	コスモ信用組合	木津信用組合	兵庫銀行
実施時期	昭和40年6月～ 昭和44年9月	昭和40年7月～ 昭和44年7月	平成7年1月～	平成7年8月～ 平成8年3月	平成7年8月～ 平成9年2月	平成7年8月～ 平成8年1月
金額	282億円	53億円	200億円	1,980億円	9,105億円	6,120億円
形態	富士銀行ほか 2行に対する 貸出	三井信託銀行 ほか1行に対 する貸出	出資	全国信用協同 組合連合会に 対する貸出	全国信用協同 組合連合会に 対する貸出	貸出
融資条件	公定歩合	公定歩合	—	公定歩合	公定歩合	公定歩合
発動理由	信用制度全体の 維持安定を 図るため	信用制度全体の 維持安定を 図るため	信用制度全体の 維持安定を 図るため	信用制度全体の 維持安定を 図るため	信用制度全体の 維持安定を 図るため	信用制度全体の 維持安定を 図るため

(注) 山一証券、大井証券、コスモ信用組合、木津信用組合、兵庫銀行及び阪和銀行にかかる貸出ピーク時残高。

(出所) 大蔵省作成資料（平成10年3月）。

ゆる日銀特融。)が実施された。表2-5-10に、昭和40年の山一証券の事例以降の実施状況がまとめられている。日本銀行法第25条では、日銀特融について単に「日本銀行ハ主務大臣ノ認可ヲ受ケ信用制度ノ保持育成ノ為必要ナル業務ヲ行フコトヲ得」と述べられているだけである。その具体策が、山一証券及び大井証券に実施した日銀特融を踏まえて、平成7年1月の東京共同銀行以降の今般の破綻に関するケースに適用されたことになる。

平成9年に、日本銀行法が新法に改められた際、この第25条は新たに第38条「信用秩序の維持に資するための業務」として、次のようにより詳しくなった。

「第三十八条 大蔵大臣は、金融機関の業務又は財産その他の状況に照らし信用秩序の維持に重大な支障が生じるおそれがあると認めるとき、その他の信用秩序の維持のため特に必要があると認めるときは、日本銀行に対し、当該金融機関への資金の貸付けその他の信用秩序の維持のために必要と認められる業務を行うことを要請することができる。

2 日本銀行は、前項の規定による大蔵大臣の要請があったときは、第三十三条第一項に規定する業務のほか、当該要請に応じて特別の条件による資金の貸付けその他の信用秩序のために必要と認められる業務を行うことができる。」

表2-5-8と比較してみると分かるように、この日銀特融は、兵庫銀行のケースのように金融機関が破綻した日に発動されており、おおむね処理が終わった時に終了している。

2 試行錯誤の公的資金投入

バブル崩壊後に発生した金融破綻処理は、平成6年の東京協和信用組合と安全信用組合の2信用組合、平成8年の住専処理で第1段階を終えたと考えられる。¹⁾当初は受け皿銀行方式であったのが、これでは対処できず、住専処理には公的資金が投入されることになった。それ以降、金融危機への対応は公的資金投入が不可欠となり、いつどのようなスキームでそれを実施するかに焦点が移ったといえよう。ただ不幸なことに、前述したように住専処理の折の公的資金投入に国民の厳しい批判が寄せられ、政府が再度公的資金投入を提案するに

は困難な環境となっていたことは事実である。

大蔵大臣の諮問機関である金融制度調査会は、その中に金融システム安定化委員会を設置し、不良債権問題を早期に解決するための諸方策を審議していた。平成7年9月27日に、その「審議経過報告」を公表している。住専処理まで含め、様々な問題を検討しているが、その最後の項目として「公的関与のあり方」について、次のように言及している。

金融制度調査会金融システム安定化委員会「審議経過報告」

平成7年9月27日（抄）

7. 公的関与のあり方

- (1) 本来、金融機関の破綻処理は預金保険の発動等の公的な手段を含め、金融システム内の処理と負担により行われることが大原則であり、納税者に負担を求めることについては、慎重な検討が必要である。事実欧米諸国においても基本的には同様の対応がとられている。

米国においては、80年代に貯蓄貸付組合の大量破綻が生じたことにより預金保険制度自体が破綻し、これを契機に預金保険料の大幅引上げ等金融システム内での厳しい対応が行われた一方で財政資金の導入が行われた。また、北欧諸国においても90年代前半に生じた大銀行の破綻に際し、民間金融機関の対応だけでは十分ではないことから、システミック・リスクを回避するため財政資金による銀行の国有化や資本投入、銀行の資金調達への政府による保証の供与が行われた。

なお、我が国においても、預金保険制度の存在しない昭和初期には、震災手形の割引により日本銀行に生じた損失を補填するために日本銀行への交付国債の発行が行われたり、台湾銀行救済等のための日本銀行の特別融通に対し政府による一定限度額の損失補償が行われたところである。

- (2) 金融機関の破綻処理については、まず、金融機関の自助努力、最大限の保険料引上げを含む預金保険の発動等金融システム内での最大限の対応により、破綻処理に対処しうるかどうかの検討が求められる。その上で、これらの措置が講じられた後にもなお、今後概ね5年程度の間において、金融機関は清算・消滅させるが預金者に破綻処理費用を直接分担させることを避ける必要のあるような場合には、公的資金の時限的な導入も検討課題となろう。

(3) また、金融機関が破綻に陥る以前の段階にあっても、不良債権処理の遅れが我が国金融システム全体に著しい悪影響を及ぼすこととなる場合には、公的資金の導入も含めて早期に問題の解決を図ることも止むを得ないとの意見がある。

他方、こうした観点からの公的資金の導入論については、納税者の理解を得るには未だ十分な議論が尽くされておらず、金融機関経営者のモラルハザードの問題等が懸念されるとの意見がある。いずれにせよ、今後、問題の規模、当事者のみによる早期処理の困難性等を含め、引き続き検討を行うことが必要である。(出所)『金融』(平成7年10月)31-35ページ。

ここに展開されている見解は、当時としては政府を代表するものと考えられる。この「報告」の冒頭部分で、金融機関の不良債権処理がある程度進捗していると評価しており、それを受け公的関与のあり方には慎重な姿勢で臨んでいる。

ところが、平成9年秋に入ると、アジアの経済危機、相次ぐ銀行・証券会社の連鎖的破綻により、景気は一段と悪化した。第2次の金融危機といわれる事態が到来したのである。これを受けて、橋本首相は金融システムに対して危機感を強め、自民党に政策の検討を指示した。ここで梶山静六・前内閣官房長官(当時)の新型国債10兆円の構想が浮上し、「金融システム安定化のための緊急対策について」が12月16日に打ち出された。²⁾このような事態の背景には、当時、日本の金融システムに対する国外からの厳しい反応が存在していた。³⁾

この新型国債構想は、次の三つの要素から成り立っていた。⁴⁾

- (1) 10兆円規模の新型国債(改革・発展国債)を97年度補正予算か98年度当初予算で発行
- (2) 調達した資金は金融機関の発行する優先株購入など金融システム安定化のために活用
- (3) 新型国債の償還財源に政府保有の日本電信電話(NTT)株や日本たばこ産業(JT)株などの売却益を充てる

(出所)『日本経済新聞』平成9年12月10日朝刊。

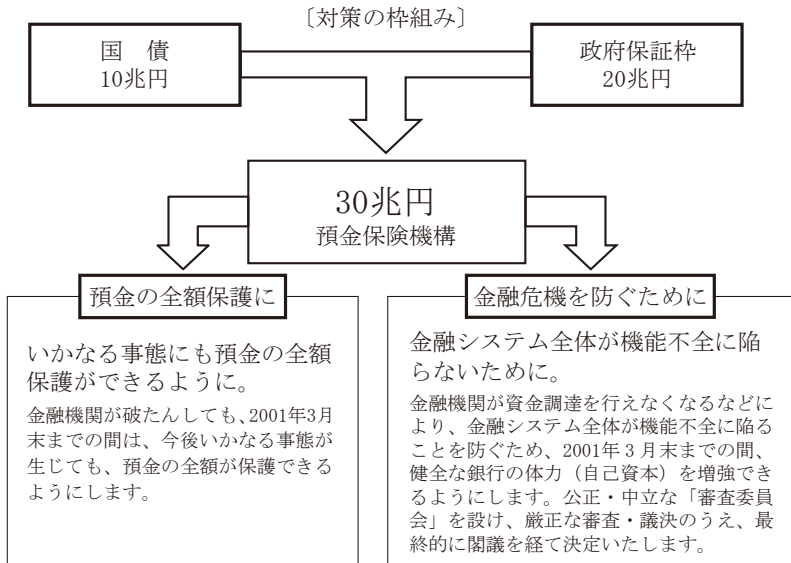
この新しい提案を受けて、翌平成10年2月に金融システム安定化のための「預金保険法」の改正と「金融機能安定化緊急措置法」が国会で可決・成立した。

これによって10兆円の新型国債と20兆円の政府保証債の計30兆円が、公的資金として活用し得るスキームができあがった。そして、この公的資金のうち13兆円は金融機関の自己資本充実のため投入可能となり、また17兆円は預金者保護のために使用されることになった。当時、この公的資金投入は一般に、銀行の貸出を増加させ、日本経済を苦しめていた貸し渋りを解決するものと大きな期待をもたれた。しかし実際には、以下のように期待はずれの結果に終わった。

政府もこの金融に関する緊急対策について広報で盛んに宣伝をしていた。図 2-5-10にこの仕組みの概要が図示されている。預金の全額保護、金融危機を防ぐという二つの目標が掲げられている。

この新しいスキームに従って21の主要銀行⁵⁾が平成10年3月に公的資金投入を政府に申請した。その狙いは公的資金を優先株あるいは劣後債の引受けに充当し、BIS規制におけるTier 1、Tier 2を増強して自己資本比率 α を引き上げようとするものであった。これと引き換えに、銀行側には従業員の賃金カット、

図 2-5-10 金融に関する緊急対策の枠組み



(出所) 政府広報(大蔵省)『金融に関する緊急対策について—安心し信頼できる金融システムへ』(平成9年)。

福利施設の売却など、かなりの規模のリストラが要求された。とりわけ体力の弱い銀行は、公的資金投入の申請とともに破綻の懸念先と世間からみられることを恐れていた。投入を受け入れたいのは山々であったが、躊躇する空気も強かった。

結局、最後は東京三菱銀行のように健全な銀行が横並びに1000億円を申請する形で決着した。皮肉なことに、この横並び申請は一昔前に批判的であった護送船団方式を彷彿させるものであった。政府は申請をした21銀行を審査した上で、⁶⁾平成10年3月に最終的に約2兆円の公的資金投入を決定し、実施した。しかしながら、金融システムの安定化のための緊急措置法による13兆円のうちわずかに2兆円余りしか投入できなかったこともあり、このようなやり方は金融危機を迅速に解決するには必ずしも有効でないと当初から懸念する声があった。事実この懸念のとおり、平成10年を通し金融再生の歩みは遅々としていた。

年が明けた早々、平成11年の日本経済にとって金融機能の再生は引き続き最大の焦点になると考えられていた。『日本経済新聞』の「日本経済—焦点を聞く」で金融再生委員会の柳澤伯夫委員長（金融再生担当相）は、「金融再生は3月が節目だ」とインタビューに応じて、次のようにポイントを三つ挙げている（『日本経済新聞』平成11年1月3日）。

- ① 定量的な指標で、的確な償却・引当を実施
- ② 資本不足行には資本注入額の上積みを促す
- ③ 銀行に産業界並みのリストラ努力を求める

図 2-5-11 引当て基準の日米比較

債権の種類		現状	新指標	米国基準
危険債権のうち無担保部分		52.1%	70%を目安	50%
灰色債権	要管理先債権のうち無担保部分	1.59%	15%を目安	15%
	その他		その平均残存期間を勘案して算出された適正な貸倒実績率等	年間貸倒実績率

(注) 「新指標」は「資本増強に当たっての償却・引当についての考え方」(金融再生委員会 平成11年1月25日)。

(出所) 『日本経済新聞』平成11年1月26日朝刊。

このような結果を踏まえ、平成11年1月25日に金融再生委員会は不良債権の完全処理を迫り、引き当てガイドラインを決定した。図2-5-11に示されるように、これはアメリカより厳しい引き当て基準で、後述する平成11年4月の最終的な公的資金投入と結びつくことになる。

〔注〕

- 1) この間、破綻処理の受皿機関としては、平成7年から8年にかけて、この2信用組合の処理のために東京共同銀行が設立され、その後、信用組合全般を処理対象とする整理回収銀行に改組され、そして兵庫銀行の処理のためにみどり銀行が設立されている。
- 2) 実はこの緊急対策とは別に、平成9年11月28日、かねての懸案であった「財政構造改革法」が国会で可決された。金融と財政でちぐはぐな政策が発動されたことになる。
- 3) 具体的には次のように報道されている。
「首相が梶山構想の採用に踏み切った背景には、バンクーバーでのクリントン大統領との会談があった。2度にわたり大統領は日本の金融システムと景気動向への懸念を表明した。金融システム不安への各国の反応は首相の想像を超えたものだった。」(出所)『日本経済新聞』平成9年12月10日朝刊。
- 4) 読売新聞は、この新型国債構想に対し、「赤字国債と紙一重一返済財源は一応想定一、財政改革に逆行も一歳出削減困難増す一」と題した報道をしている。(出所)『読売新聞』平成9年12月12日朝刊。
- 5) この中には都市銀行9、長期信用銀行3、信託銀行6、地方銀行3が含まれていた。
- 6) 政府は預金保険機構の中に、金融危機管理委員会(委員長:佐々波楊子慶應義塾大学教授)を立ち上げ、個別に申請を審査させた。

3 金融機関の破綻処理スキーム

平成10年4月、前述のように、主要銀行に対する公的資金投入に踏み切ったものの、期待外れに終わった。例えば資金が投入された経営状態が悪化していた銀行の株価は依然として悪化を続け、市場からの攻撃にさらされ続けていた。その結果、平成10年10月に日本長期信用銀行が、同じく12月には日本債券信用銀行が破綻した。¹⁾ 政府はこれらの銀行を一時国有化する措置を採るに至った。

かくして30兆円を投入して構築した前述の金融システム安定化のスキームは見直しを余儀なくされた。政府は平成10年10月、新たに「金融再生関連法」や

「金融機能早期健全化法」などを成立させ、²⁾ 破綻金融機関の融資業務などを引き継ぐ公的な受皿銀行、いわゆる公的ブリッジバンク、あるいは特別公的管理（一時国有化）の制度が創設された。前述の長期信用銀行2行は、当初想定されていた合併ではなく、その債務超過の発生のため、この一時国有化で破綻処理されることになった。³⁾

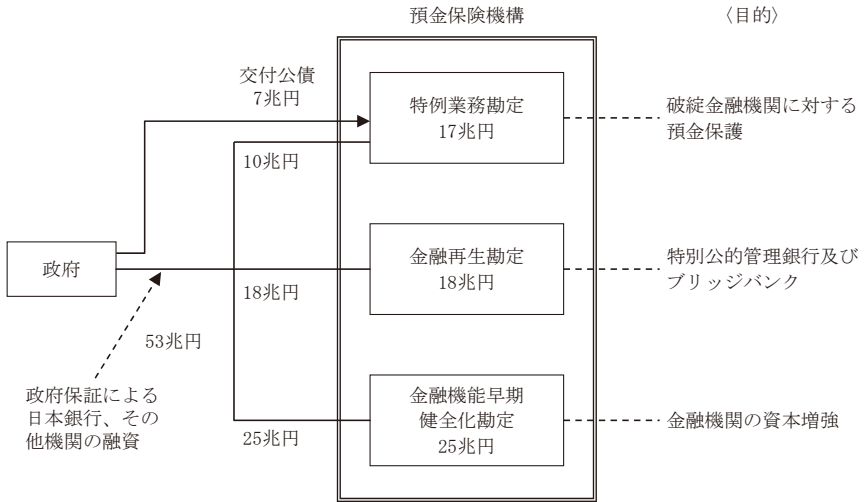
金融再生関連法などのスキームは、具体的に次の四つの項目から成り立っていた。

- (1) 総理府の外局として金融再生委員会が設立され、金融機関の監視や危機管理に当たることになる。破綻金融機関の処理もその任務となる。
- (2) 不良債権処理の促進のために、整理回収機構が、整理回収銀行と住宅金融債権管理機構とが合併されて設立された。
- (3) 金融機関に対する早期健全化が、保有資産の適切な査定、適切な引当金の準備、必要な資本強化などを通じて図られることになった。
- (4) 破綻金融機関の処理のために、公的ブリッジバンクと特別公的管理が制度化された。

この金融再生関連法を実行に移すために、政府は60兆円の公的資金投入のスキームを発動することになった。**図2-5-12**に示されるように、交付公債で7兆円、政府保証による日本銀行、その他機関の融資で53兆円が政府によって用意された。そして、預金保険機構の三つの勘定で経理された。つまり①預金者保護に17兆円（特例業務勘定）、②特別公的管理銀行及びブリッジバンクに18兆円（金融再生勘定）、③金融機関の資本増強に25兆円（金融機能早期健全化勘定）が充当されることになった。この中では①が狭義の公的資金投入に該当するが、①～③全体で広い意味でも同じように用いられることが多かった。

図2-5-13に、金融再生関連法等による破綻処理スキームがより詳しく描かれている。金融機関は、「破綻のおそれ」ないし「破綻」が生じたとき、①特別公的管理銀行、②金融整理管財人による管理、③従来型の預金保険による破綻処理の3ルートにより具体的な処理が図られる。その間に、公的ブリッジバンクも創設され、引受金融機関に営業譲渡等がされるまで、つなぎの役割を果たすことになる。スキームを支えるのが、預金保険機構に設けられた金融再生勘定18兆円と特例業務勘定17兆円である。ここから整理回収機構が行うペイオフ・コストを超える資金援助、不良債権の買取、引受金融機関への資本注入が

図 2-5-12 公的資金投入のスキーム



(注) イメージ図である。

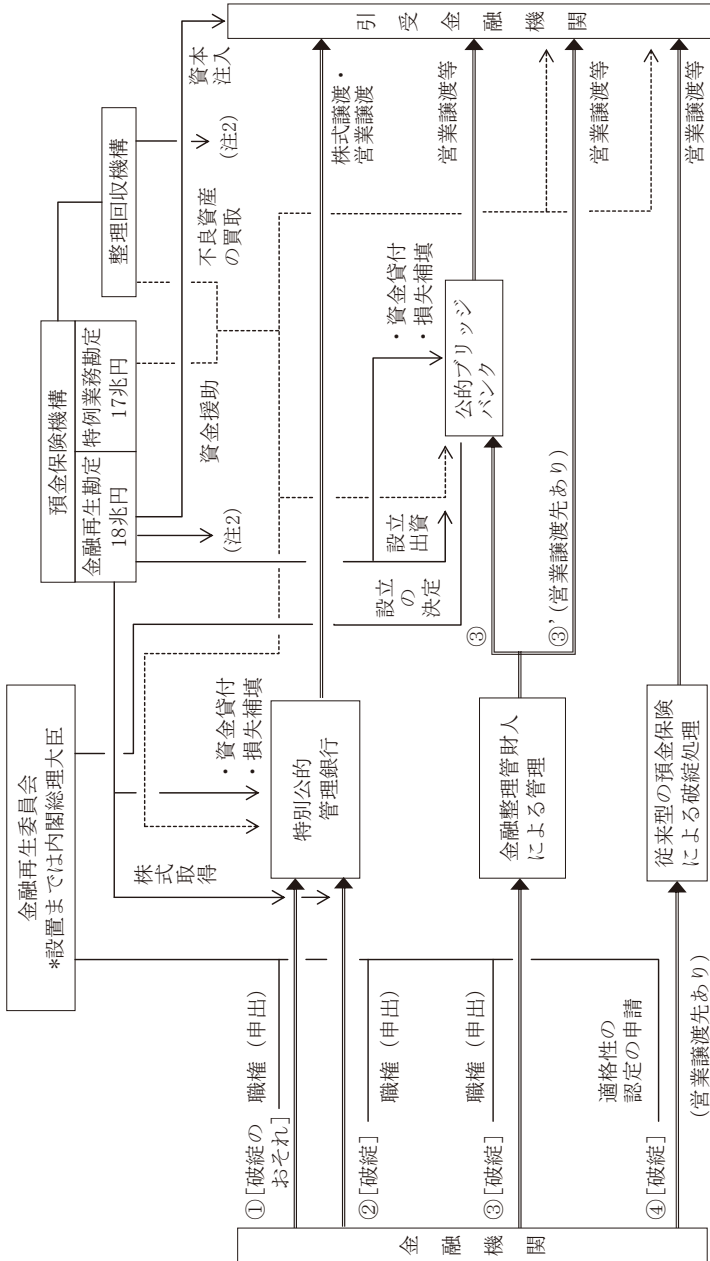
行われる。

平成11年4月に再度の公的資金投入が、15の主要銀行に7.45兆円の規模で実施された。⁴⁾ これはバブル崩壊後、金融セクター並びに日本経済を絶えず不安定にしてきた不良債権を償却するために、図2-5-12に示された金融機能早期健全化勘定25兆円の公的資金から注入されたものである。この資本注入は、具体的には関連する銀行の優先株や劣後債の購入に充てられた。その一方で、公的資金を申請するために上記15行は、リストラ及び利益改善計画を金融再生委員会へ提出せねばならなかった。

上述の公的資金60兆円は、GDPの約12%に当たる規模である。この大規模な資金投入は、長期間にわたる貸し渋りや不良債権の悪化した状況を改善するのに十分でかつ有効であると、当時は見積もられた。事実、ユーロ市場におけるジャパン・プレミアムは消え、資本注入が行われた平成11年4月からは株価も上昇を続けた。政府によって採用されたこの不良債権の処理策がやっと市場によって受け入れられたことを意味する。

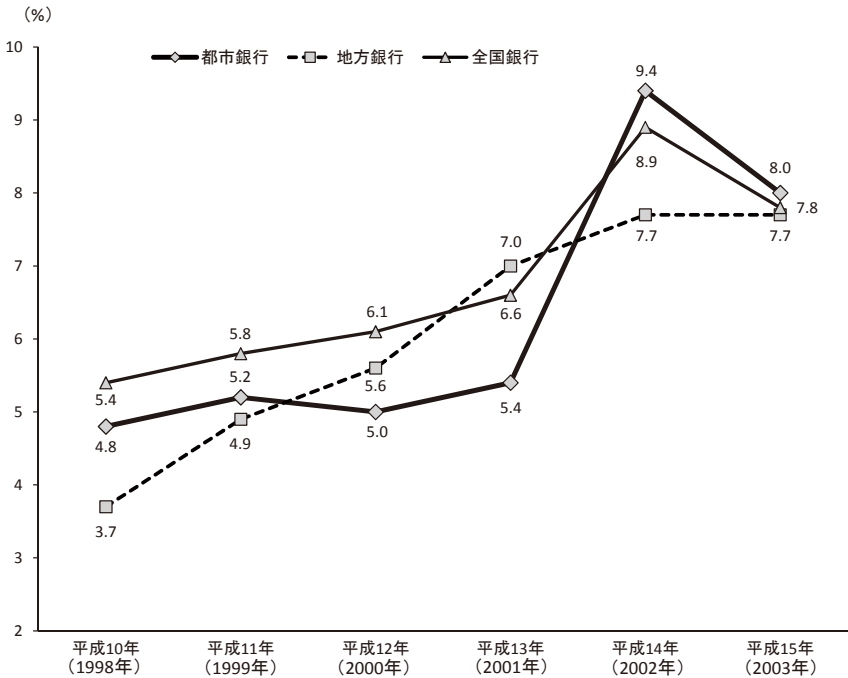
しかしながら、この措置で不良債権問題が解決し、日本経済が回復に転じた

図 2-5-13 破綻処理スキーム (金融再生関連法等)



(注) 1. イメージ図である。
 2. 金融再生勘定による整理回収機構の不良資産の買取は、上記スキーム図のどこからでも可能。

図 2-5-14 不良債権比率：平成10～15年（1998～2003年）



(注) 不良債権比率：貸出金に占める不良債権（リスク管理債権）の比率。各年3月期の計数。

(出所) 金融庁ウェブ・ページ「金融再生法開示債権の状況等について」(<http://www.fsa.go.jp/status/npl/index.html>) より作成。

わけではない。平成13年に入ると、日本経済はデフレを深刻化させ、再び景気が落ち込むことになる（図2-1-1、図2-1-2を参照）。このことにより、図2-5-14から観察されるように、再び不良債権が問題となってくる。平成13年に5.4%にまで低下した都市銀行の不良債権比率は翌年には9.4%にまで上昇し、問題が決して解決していないことを示していた。

〔注〕

- 1) フィナンシャル・タイムズ東京支社長をしていたG.テットは、その著作の訳書の冒頭「日本語版によせて」において次のように述べている。

「バブル崩壊後の金融危機に際して最も脆弱な体質を露呈したのが、3つの長期

信用銀行（日本興業銀行を加えた3行）であった。これらの銀行は債券発行による資金調達を独占的に与えられ、1950（昭和25）-1960（昭和35）年代の高度成長期に重要な役割を果たしたが、1980（昭和55）年代の金融自由化の荒波の中で他業態の銀行との競争に太刀打ちできなかった。」

（出所）G. Tett『Saving the Sun』（New York; Harper Business, 2003（平成15）年）、武井楊一訳『セイビング・ザ・サン』（平成21年 日本経済新聞社）。

- 2) この「金融再生関連法」の制定の折、活躍したのが与野党の若手議員で、「政策新人類」と称された。この時の状況をマスコミは次のように報じている。

「当時の小渕恵三首相は『政府案が廃案になると政権担当能力が問われる』などと慎重な姿勢を見せていた。民主党の菅直人代表は『野党案に賛成しても政争の具にしない』と説得し、自民党が民主案を丸呑みする形で成立した。（中略）同法成立に向けた与野党の政策協議では『政策新人類』と呼ばれる若手議員が活躍した。自民党の石原伸晃、塩崎恭久、渡辺喜美、民主党の枝野幸男——。金融国会は、今日、政権や与野党の中心にいる彼らが政界で頭角を現す舞台を提供した。」（出所）『日本経済新聞』平成25年6月9日朝刊。

- 3) 日本長期信用銀行、日本債券信用銀行の破綻に次いで、平成11年4月には第二地方銀行の国民銀行も破綻した。小規模な銀行であったために国有化されずに公的管理下に置かれ、将来、民間で引受銀行がない場合にはブリッジバンクへ移される破綻処理が執られることになった。

- 4) このときの公的資金投入は、その予定の段階でマスコミから次のように「金融再生スタート台に」という形でコメントがなされていた。

「金融再生に向けた大手銀行への公的資金投入を、単に数字上の多寡で評価しようとするの見誤る。7兆4500億円は政策への信頼回復をかけた金融再生委員会と、経営の生死を問われた大手行が、現時点でギリギリまで歩み寄った結果であり、再生へのスタート台とみるべきだ。ここからが始まりである。」（出所）『日本経済新聞』平成11年2月13日朝刊。

4 処理機関の改組とパイオフ

図2-5-12、図2-5-13で示された公的資金投入、破綻処理のスキームは1998（平成10）年に作られ、そこに参画する処理機関については、それ以前から改組が行われていた。

まず預金保険機構であるが、これは昭和46年7月に預金保険制度を運用する機関として設立された。¹⁾ 預金保険制度は、昭和46年4月に公布、施行された預金保険法に基づき、預金者等の保護を図るため、金融機関が預金等の払戻しを停止した場合等に預金者等に対して保険金等の支払いを行うほか、破綻金融機関に係る合併等に対し適切な資金援助等を行い、もって信用秩序の維持に資

することを目的とする制度である。

預金保険機構には、従来の預金者保護だけにとどまらず、金融機関の破綻処理に関して新しい機能が付け加えられた。つまり、平成8年6月の預金保険法改正により、ペイオフ・コスト（保険金の支払いを行うときに要すると見込まれる費用）を超える資金援助（特別資金援助）、預金等債権の特別買取り、整理回収銀行に対する出資、借入れに係る債務保証、回収業務への指導・助言、債務者の財産調査、債権の取立てなどの特例業務を行う機能である。また、これに伴い、機構の勘定も、従来の勘定（一般勘定）のほかに、新たに特例業務に関する経理処理のための「特別勘定」（信用協同組合以外の金融機関破綻に係る「一般金融機関特別勘定」と信用協同組合破綻に係る「信用協同組合特別勘定」）が設置された。

このような業務を行うための経費は、預金保険の対象機関からの保険料で賄われる。²⁾ この保険料は、次のようなルールで算定され、納付されることになる。

特例業務以外の保険金支払やペイオフ・コスト内での資金援助等の業務（一般業務）の原資となる一般保険料は、前営業年度の末日における預金等を基に算出し、毎営業年度、加入金融機関がその年度開始後3か月以内に機構に納付することが義務付けられている。ただし、平成8年度からは分割納付制度が導入され、その年度に納付する保険料の2分の1相当額を年度開始後3か月以内に、また、残りの2分の1相当額を年度開始後6か月を経過した日から3か月以内に納付することができることと改められた。

一般保険料率は、機構に設けられている運営委員会で議決の上、大蔵大臣の認可を受けて決定することとなっており、各金融機関とも一律、平成8年度から、従来の0.012%から0.048%に引き上げられた。

また、平成8年6月の法改正により、加入金融機関は、平成8年度から平成12年度までの間、ペイオフ・コスト超の資金援助（特別資金援助）の実施等特例業務を行うために設けられた特別勘定（一般金融機関特別勘定、信用協同組合特別勘定）の原資として、特別保険料を納付することが義務付けられている。特別保険料の納付時期、算出方法は一般保険料と同様であるが、特別保険料率は政令で定められる（0.036%）ことになっている。なお、特別保険料率は遅くとも平成10年度末までに、特例業務の実施の状況を踏まえて検討を行うものとされている。

従来より業務の範囲が拡大したことにより、対象金融機関は特別保険料を支払うことになった。

次いで、整理回収機構の改組に若干言及しておこう。この機構は、信用組合の処理を対象とする整理回収銀行と住専処理の後始末のための住宅金融債権管理機構（以下「住管機構」。）が合併して創設された。

この住管機構は、平成8年6月18日に成立した「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法」（住専処理法）に基づき、住専7社から、貸付債権、不動産等の資産を譲り受け、預金保険機構と一体となって当該譲渡債権等の強力かつ効率的な管理、回収・処分を進めることを主たる目的としたものである。預金保険機構の全額出資による資本金2000億円の株式会社である。具体的な陳容として中坊公平社長（元日本弁護士連合会会長）の下、法務、検察、警察、国税等の出身者のほか、金融取引の精通者等が参画している。社員は総勢約1100名という大きな組織であった。

このような破綻処理スキームの議論と併行して、ペイオフの実施時期を巡って、平成11年末にかけ政治的な駆け引きが繰り返されてきた。そもそもペイオフは、金融機関の破綻リスクを預金者にも担ってもらい、金融システムの安定化につなげる制度設計の一端であった。公的資金投入の額も抑え、金融再生化のためには不可欠な方策であった。

ところが、金融機関の相次ぐ破綻の中で、ペイオフの実施は信用組合の破綻などで広がり始めていた金融不安を増幅するという一方で、政府は平成7年6月に、5年間は預金を全額保護する考えを示した。あくまで「緊急避難」の凍結措置であった。この措置の適用が平成13年3月に切れることから、ペイオフ凍結の解除をどうするべきか平成11年末に問題となり出したわけである。

与党内にペイオフ延長論が出る中、³⁾ 金融審議会（大蔵大臣の諮問機関）は、平成11年12月21日に、ペイオフに関する最終答申を公表した。これによると、ペイオフを原則解禁する一方、決済システムの混乱を避けるため普通・当座預金などの決済性預金は、全額保護を継続するというものであった。

しかしながら、12月29日に与党は都市銀行から信用組合まですべての金融機関にわたって、平成13年4月に予定していたペイオフの凍結解除の時期を1年間延期し、平成14年4月から解禁することで合意した。具体的には、次のような内容であった。

「ペイオフ延期の与党合意骨子

- ・2001年〔平成13年〕4月に予定していたペイオフの凍結解除を2002年〔平成14年〕4月に延期する。(与党作業チームの基本合意)
 - ・2002年〔平成14年〕4月以降、預金元本1,000万円までとその利子は保証する。
 - ・ペイオフ解禁後も決済性預金を2003年〔平成15年〕3月まで全額保証する。」
- (出所)『日本経済新聞』平成11年12月30日朝刊。

これは、信用組合など一部の金融機関の経営体質の改善が遅れている中で、予定どおりペイオフを解禁すると「金融機関の間で大規模な預金移動が生じ、金融不安が再燃する恐れがある」(『日本経済新聞』平成11年12月30日朝刊)とする政治判断に基づくものであった。これを受け、ペイオフ解禁は国際的公約であっただけに、解禁の延長は日本の金融システム改革への国際的不信を増し、日本国債や金融機関の格付引下げや長期金利上昇を招来するものだと、多くの批判が出された。『日本経済新聞』は平成11年12月30日付の社説「金融安定化に逆行するペイオフ延期」と題し、次のように述べている。

「経営基盤の弱い信用組合の検査や処理が間に合わないなどの理由による。一見、金融の混乱を招かないための慎重な政策に見えるが、実際は金融安定化に逆行する愚策である。」

そして、その理由として、次の三つを挙げている。

- (1) 1年間といえども問題のある金融機関の処理を遅らせると、その資産をさらに劣化させて、最終的な処理に要する費用を大きくする。日本長期信用銀行の破たん処理の遅れで4兆円以上の税金を費やす事実を思いだすべきだ。
- (2) 体力が尽きかけた金融機関を延命させると、その正常な貸出先企業への融資が細る。これは破たん前の北海道拓殖銀行でも起きたことだ。早く破たん処理をして健全な金融機関に営業を引き継がせたほうが、そうした企業のためになる。
- (3) 日本の金融界の国際的信用にも響く。すでに外国格付け会社の中には、ペイオフを延期した場合に日本の金融機関の格付けを見直すという動きも出ている。

格付けが下がれば、海外で活動する邦銀の外貨調達金利が上がる恐れもある。

これらはいずれも筋の通った理由であった。しかしながら金融不安の再燃を懸念する政治的判断が優先される結果となった。⁴⁾

〔注〕

- 1) これらの一連の制度的内容については、預金保険機構のウェブ・ページを参照。
https://www.dic.go.jp/yokinsha/page_000105.html
- 2) 預金保険制度の対象となる金融機関は、日本国内に本店のある次の金融機関である。これらの金融機関が預金、定期積金、掛金、金銭信託の対象預金を受け入れた時点で、預金保険機構、金融機関と預金者等の間で自動的に保険関係が成立することとなる。具体的に①銀行（都市銀行、地方銀行、第二地銀、信託銀行、長期信用銀行等）、②信用金庫、③信用組合、④労働金庫等である。
- 3) 『朝日新聞』（平成11年12月21日朝刊）も次のようなコメントをしている。

「金融審議会（蔵相の諮問機関）はきょう、予定通りの実施を盛り込んだ最終答申をまとめる段取りだ。その機先を制するように、金融再生委員会の越智通雄委員長が信用組合だけを除外する案を打ち出し、これに力を得た自民・自由両党では全面延期論まで噴出した。（中略）あらためて、ペイオフ解禁の先送りに反対したい。

すでに金融界は、解禁を織り込んで動き出している。ほんの数年前なら考えられないような合併や統廃合が、大銀行でも地域金融機関でも始まった。長らく手つかずだった店舗網の見直しや国際業務からの撤退も進む。

ここで先送りを決めたら、緊張感が失われ、欧米のライバルに見劣りする金融機関の競争力をさらに弱めかねない。」

- 4) 当時の宮澤大蔵大臣は記者会見で次のように述べている。
「結局ペイオフについては1年これを延期するということになった。」
「事実問題として、大きな法律ですから、国会でこれを成立させなければならぬとすれば、関連与党各党の合意というものは不可欠ですから、先程のような信用組合の現状から見て、やむを得ない決定であると思いますので、これにしたがって法案の作成を進めていきたいと考えています。」
「第一に、今まで大きな金融機関にとっては条件はもう十分整備されていたわけだから、またこれを目処としてリストラが行われてきたわけだから、これを延ばしてもらうことは良くないという意見が財界にもある。それは私はよくわかることではあるが、政治としては末端における国民生活、或いは、末端における金融まで考えなければならぬ務めがありますから、自ずから政治としてはそこまで考えなければならぬ。各党は、恐らくそういう判断をされたと思うんで、それは私はもっともなことだと思う。それから第二に、そんなことは小さなことだから、置いてきぼりにしても予定通りやったらいいじゃないかということについて

は、やはり国会を作り上げる政党としては、自ずから別な判断があったということだと思いますね。それは、私にとっては理解できることであって、やっぱりそこまで政治としては考えてやらなければならないということだと私は思いますね。国際的に信を失うか失わないかということがありますが、私はそんなことはない。理由が極めてはっきりしているし、いつまでも延ばすと言っているのではないわけですから、それはその国その国の実情がある。」

(出所)「宮澤大蔵大臣記者会見の概要」(抄)平成11年12月29日(国立国会図書館WARP(過去のウェブ・ページ保存ページ))。

5 総括と評価—第5章のまとめ—

本章全体を通じて、バブル崩壊後、「失われた10年」として日本経済をデフレ・不況に陥れた不良債権の実態とその解決の過程を検討した。一口で言えば、政府のたどった過程はまさに試行錯誤であり、結果的に多くの時間を費やすものであったといえよう。

まず最初に、バブル現象の光と影が整理され崩壊後の資産デフレの実態が明らかにされた。1990年代後半には株価及び地価下落の進行は、程度の差はあれ長期間にわたり、一般物価水準の低落と共にデフレ・不況が次第に深刻になってきた。資産価格の下落が生み出すキャピタル・ロスが不良債権の元凶であり、それと共に金融危機が発生し、それが日本経済に深刻な打撃を与えることになる。BIS規制とあいまって、金融機関のいわゆる「貸しはがし」が経済活動を疲弊させるものとなった。国際的には、ジャパン・プレミアムの問題を発生させた。

不良債権は、具体的に住専の経営難として現れた。この住専は、昭和40年代に都市銀行をはじめとする主要な金融機関によって個人住宅の融資のために設立されたが、その数も7社に増え、昭和60年代以降、次第に事業向けの融資に主力を移していた。バブル崩壊と共に、その融資の担保価値は大きく毀損し不良債権と化してきた。平成3年以降、2次にわたって再建計画が策定されたが、将来の地価反転による不良債権の縮小を期待し、その本格的な処理は先送りされ、地価下落の続く中で事態はますます深刻化していった。

政府もようやく平成7年後半に入って住専問題の本格的な処理を検討し、法案を策定しその解決に乗り出した。しかし具体的な処理方策について国会で議

論が紛糾し、それを盛り込んだ平成8年度予算案は、年度を越えてようやく5月に入り成立をみた。母体行に債権を放棄させるほか、最終的には6850億円の公的資金を投入することになり、世論の厳しい批判を受けることになった。その一方で、政治的圧力から農林系金融機関には全額を債権放棄する必要はないとの処理がなされ、負担のあり方に問題を残す結果となった。

このように不良債権は、地価下落が大きくかかっていた。バブル崩壊後、その下落は十数年続き、資産デフレの元凶として長引く景気低迷を象徴する代表的な現象となった。係る事態に直面し、政府は地価下落に歯止めをかけるべく「土地の有効利用」や「土地取引の活性化」を打ち出し、土地税制の見直しに転じざるを得なくなった。土地神話の打破のために、地価高騰の切り札として創設された地価税は、税率を半減された後、最終的に平成10年1月に凍結されることになった。

日本経済の長引く景気低迷を受け、平成8年ごろから金融機関の不良債権の累増が問題になり始めた。金融機関の不良債権額は貸倒引当金を大きく上回り、自力での不良債権処理が非常に困難な状況になっていた。事実、平成3年以降、幾つかの小規模な金融機関が破綻していたが、それが次第に大規模な銀行にまで及んできた。本格的な金融危機の到来は金融システムの不安定を招来し、そのシステミック・リスク回避が政府の責任となっていた。だが、住専処理の際の公的資金投入が、国民によって強く反対されたことが影響して、政府は公的資金をはじめとする抜本的政策の提起ができなくなってしまった。

平成9年12月に、新型国債10兆円を用いた梶山構想に基づく処理方策が打ち出され、更に金融システム安定化のために、「預金保険法」の改定や「金融機能安定化緊急措置法」が平成10年2月に国会で成立し、新たに政府保証20兆円を加えた計30兆円を、公的資金として利用できるスキームを構築した。しかしながら主要銀行から十分な公的資金投入の申請が出されずに、金融危機を抜本的に解決するにいたらなかった。

この一方で、財政規律を確立しようとした懸案の財政構造改革法は、平成9年11月に国会で成立した。この財政引締め策は、金融危機の解決策が模索されている最中に実施されようとするもので、政府の取るべき政策の一貫性を大きく欠くものであった。まさに政府の経済政策の迷走を世にさらけだす結果となった。第4章で議論したように、その結果、財改法は一度も実施されずに凍

結されることとなる。

その後、平成10年半ば以降、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行の経営問題が表面化するなど、金融危機はますます深刻化した。かくして先に構築した金融システム安定化のスキームの見直しを余儀なくされた。平成10年10月に新たに「金融再生関連法」や「金融機能早期健全化法」が国会で成立し、破綻金融機関の融資業務を引き継ぐブリッジバンク、あるいは一時国有化の制度が創設された。このために公的資金60兆円が準備され、預金保険機構など処理機関も改組され、本格的な金融機関の破綻処理スキームが出来上がった。

公的資金60兆円はGDPの約12%に当たる規模である。この大規模な資金投入は、長期間にわたる貸し渋りや不良債権の悪化した状況を改善するのに十分でかつ有効とみなされた。平成11年4月には再度の公的資金投入が15の主要銀行にも実施された。この結果、株価も上昇に転じ、ジャパン・プレミアムも消え、ようやく市場から受け入れられる状況になった。そしてその後、平成11年12月には、ペイオフ凍結の解除が平成13年4月から1年延期される政治決定が行われたが、ようやく不良債権問題の処理は収束に向かうことになった。