

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いえますか、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 (実績)	平成8年度 (実績見込み)	平成9年度 (見通し)	対前年度比増減率	
	名目・兆円	名目・兆円程度	名目・兆円程度	平成8年度 %程度	平成9年度 %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ち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		9.1
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	+1
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 (実績)	平成9年度 (実績見込み)	平成10年度 (見通し)	対前年度比増減率	
	名目・兆円	名目・兆円程度	名目・兆円程度	平成9年度	平成10年度
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んで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%)	+ 4.1
（ 所得税・個人住民税の恒久減税	△ 3.5	による純増収額	
（ 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増収額	+ 4.8
		（ 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〕

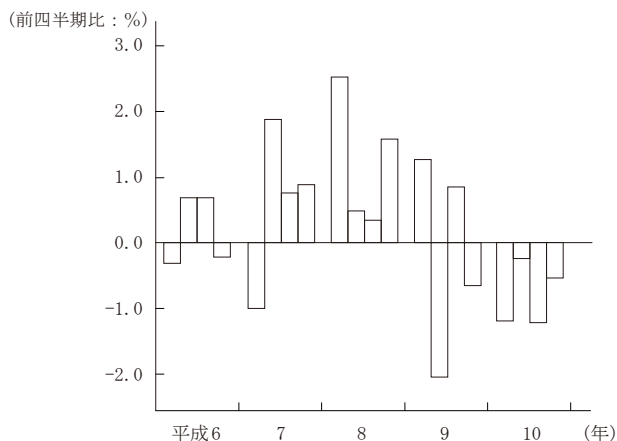
- 1) 『日本経済新聞』平成6年9月23日朝刊。
- 2) 実質GDPの四半期別（季節調整済）データで、対前期増加率を取ってみると、平成7年に入り、1-3月期マイナス1.0%、4-6月期1.9%、7-9月期0.8%、10-12月期0.9%と、マイナスの成長率から次第にプラス傾向がうかがえる状況にはあった。

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。

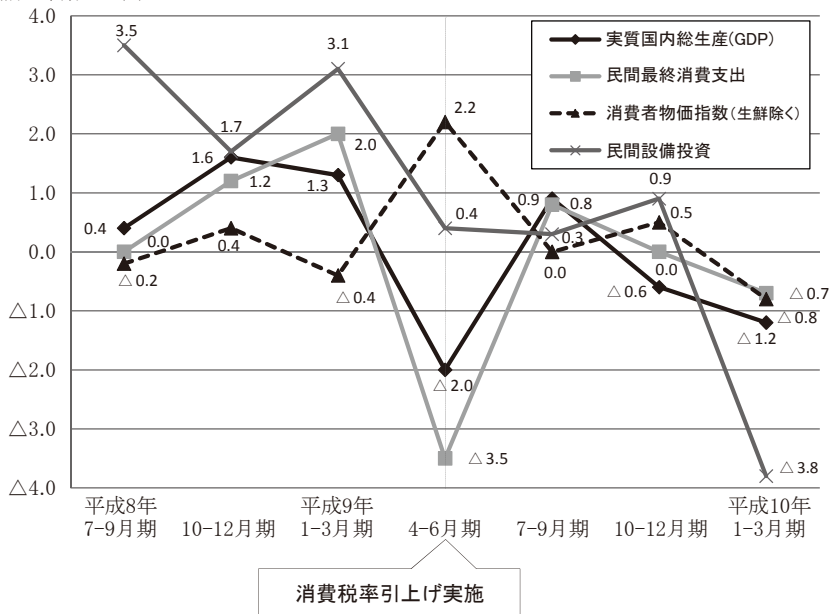
しかしながら、消費税率引上げのデフレ効果には、当然のこと懸念が持たれていた。**図2-2-3**に、平成9年の主要経済指標が四半期別データ（対前期比伸び率）で描かれている。平成9年4月に実施された消費税率2%の引上げは、確かに4-6月期の民間最終消費支出を3.5%も下落させている。これはその直前の1-3月期の2.0%上昇に顕著に表れた、いわゆる消費の駆け込み需要の反動によるものと考えられよう。7-9月期には消費は持ち直しプラスの伸びに転じている。

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

(前四半期比: %)



(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。この表から明らかなように、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・リンギットの防衛を廃止
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	山一證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』とその後の『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が、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が、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が名目成長率を約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」とせずに「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4兆円を目途とします。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、この法律が施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―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―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。このような状況の下で、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

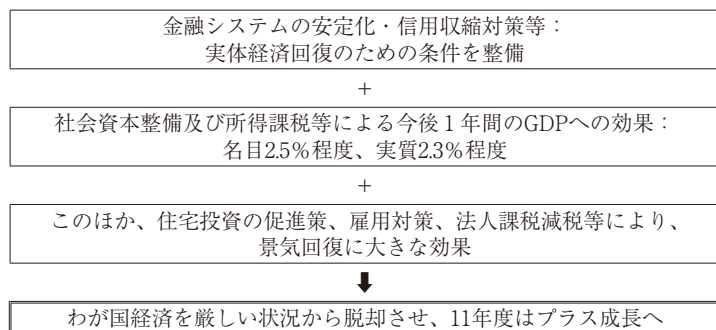
事業規模：17兆円超。減税6兆円超を含めれば、20兆円を大きく上回る規模。

	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。実体経済の回復のために、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、老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老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、あるいは老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、金額でみると、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。

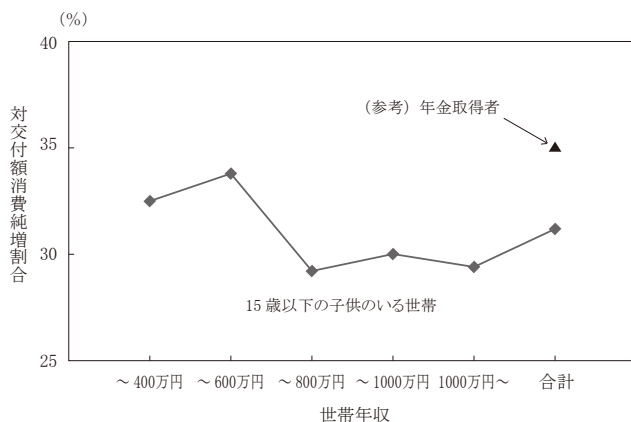
この地域振興券の消費刺激効果の理論的背景に関して、経済企画庁『日本経済の現況』(平成12年版)では、次の3とおりのケースがあり得るとしている。

- (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) 家計が借り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が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あります。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。