

【研究ノート】

財政再建期の予算過程と予算政策 (下)

—企業国家の変容—

横 田 茂

目次

- I はじめに II 財政再建政策の形成 III 財政再建目標年度の後退
IV 「臨時異例の財政運営」の後遺症 (以上, 本誌第68巻第2号)
V 財政再建政策の再構築 VI 挫折と変質 (以上, 本誌第68巻第4号)
VII 財政再建政策の新展開 VIII 結論と展望 (以上本号)

Ⅶ 財政再建政策の新展開：1985年度～1990年度

1 財政再建期の新たな段階

この節での考察に先立ち、財政再建政策の展開過程を振り返ると、大平が三木内閣の蔵相として「1980年度までに特例公債発行をゼロとし、満期を迎える1985年度までに特例債の現金償還をすすめる」という最初の財政再建政策を示したのは、1975年度補正予算の国会審議の過程であった。特例公債の償還計画に関する補足説明で明言された借換禁止・全額現金償還原則は、特例公債に対する制度的「歯止め」であって、①国債整理基金特別会計法第12条にもとづく国債費の定率繰入れ、②財政法第6条による剰余金の全額繰入れ、③予算繰入れ、によって拡充された国債整理基金特別会計の償還財源が「歯止め」の支柱であった。しかし「財政法6条剰余金の全額繰入れ」がおこなわれたのは、大平が首相在位中に決算が確定した1978年度と79年度のみであり、また大平が79年9月に提起した「一般消費税による増税」は失敗する。さらにかれの死後の1982年度に発生した「財政非常事態」を契機として「国債費の定率繰入れ」も停止され、大平が掲げた財政再建政策の財源的支柱が崩壊することとなった。こうして1984年度当初予算において特例公債根拠法の「現金償還」規定が削除され、「借換債による60年償還」に転換された。中島は、この転換の意義を次のように指摘している。

「建設国債の場合、発行限度は公共事業費の範囲内に限定されていた。赤字国債についても現金償還の原則によって、発行額は抑制されていた。満期が到来すると全額を現金で償還する必要があり、現金償還を予定して発行額を抑制する必要があった。ところが、建設国債と同様、

赤字国債償還にも60年償還ルールが適用されると、赤字国債の発行は現金償還の制約から解放される。満期が到来しても、現金ではなく借換で償還を行うことができるからである。赤字国債と建設国債は一蓮托生の関係にあり、建設国債の発行限度額を超えて発行される国債が赤字国債である。従って、赤字国債の歯止装置が無くなったということは、日本の国債発行は歯止装置を喪失した、ということになる。¹⁾」

この中島の見解は、第1次石油危機後のスタグフレーションのなかで建設公債の発行が「公債発行対象経費」の上限に達し、新たな財源補填機能を担う特例公債が発行された経緯を的確に指摘したものである(第I節参照)。また山田は、1985年度の国債整理基金特別会計法改正の意義として、①歳入歳出外で機動的に操作できる短期借換債の発行、②単年度予算の枠を超えた借換債の前倒し発行、③NTTとJTの株式売却収入の繰入れが導入されたことにより、従来の租税繰入れによる償還財源調達方式がもっていた公債膨張に対する歯止めが消滅し、減債制度が売買差益(利鞘)を目的に債券市場と株式市場で短期的売買を繰り返す銀行・証券会社・機関投資家に新たな利殖の機会を提供する制度に変質したことに注目している²⁾。

こうして1985年度からの予算政策は、公債に対する歯止めを失い償還財源を債券・株式市場における短期的利得活動に依存する減債制度のもとで「1990年度までに特例公債発行をゼロとする」ことを目標として展開される新たな段階に移行した。

2 国際収支構造の転換

わが国の財政再建政策が新たな段階へ移行してゆく1983年から85年は、日米の国際収支構造に大転換が生じたときであった。

まずアメリカについてみると、1981年1月に大統領に就任したレーガンが打ち出した経済政策・レーガノミックスは、スタグフレーションを克服してアメリカ経済の活力を回復し、新しい成長軌道に乗せることを目標としていた³⁾。カーター政権後半期よりさらに強化された高金利政策は、インフレ抑制を目的としていたが、他方では外国資本のアメリカへの流入を促し経済成長を促進する狙いがあった。外国資本の流入は「ドル高」を生んだが、レーガン政権はドル高はアメリカ経済の活力を示すものと主張し、為替市場の実勢に任せて放置した。だが、インフレが終息し83年初めから景気が回復に向かうと、レーガノミックスに内包されていた矛盾が明らかになる。第1に、ドル高はアメリカの輸出商品の競争力を低下させるとともに輸入の急増をもたらし、1981年に280億ドルだった貿易赤字が、83年には670億ドル、85年には1221億ドルに急増した。第2に、成長促進のために減税政策が採られた反面で、政府支出の抑制は軍

1) 中島, 前掲論文, 29頁。

2) 山田, 前掲書, 145頁, 163頁, 189頁。

3) 拙稿「赤字財政の構図」横田茂編『アメリカ経済を学ぶ人のために』世界思想社, 1997年, 181-182頁。

事費の増加によって企図されたほどにはすまず、連邦財政の赤字が拡大した。こうして、アメリカ経済はいわゆる「双子の赤字」に陥り、高金利とドル高の悪影響によって、ニューヨーク証券市場の活況にもかかわらず製造業の設備稼働率と雇用が回復しないという状況が生まれた。第3に、貿易赤字を対外投資収益の還流で賄うことができなくなり、経常収支赤字が82年の59億ドルから83年には401億ドル、85年には1223億ドルへと爆発的に増加した。第4に、83年には民間資本収支が82年までの赤字から291億ドルの黒字に転換し、85年には1100億ドルに急増する⁴⁾。こうして、アメリカは経常収支の赤字を外国から流入する長期・短期の民間資本によってファイナンスされる状態に陥り、1985年に債務国に転落する。これは1914年以來の驚くべき歴史的変化であった⁵⁾。

一方、日本の国際収支構造も1983年を境に変化し、82年に69億ドルであった経常収支黒字が83年には208億ドル、85年には492億ドルに膨れ上がる。経常収支黒字の急増をもたらした主な要因は、アメリカの景気回復に牽引されて急増した貿易黒字であって、黒字額が82年の181億ドルから、83年の315億ドル、85年の560億ドルと急増する。83年3月から始まった日本の輸出主導型景気回復を牽引したのは自動車・電気機械・半導体などの加工組立型機械工業とハイテク工業であった。第2次石油危機を契機としてマイクロエレクトロニクス技術を基盤とする新生産部門の形成をめぐる激しい設備投資競争が始まっていた。さらに83年には経常収支黒字が長期資本収支赤字を上回っていたが、84年から後者の赤字（497億ドル）が前者の黒字（350億ドル）を大幅に上回るようになる⁶⁾。そして85年には対外純資産残高（対外純債権残高）が1298億ドルへ激増し、わが国は世界最大の対外純債権国となった⁷⁾。

アメリカでは貿易赤字が急増するなかでレーガン政権の為替政策に対する批判が強まるが、とりわけ問題視されたのは対日貿易不均衡であった。1982年に26.4%であった日本の対米輸出依存率は85年には37.6%に高まったが、対米輸入依存率は18.2%から19.6%への上昇にとどまっていたからである⁸⁾。85年3月には上院本会議において「対日報復決議」が採択されたほか、連邦議会に日本製品を標的とした保護主義法案が次々提出された。

3 対米政策協調の展開

レーガン政権は議会の批判に対応する二つの対外経済政策に着手した。一つは、日本に対する市場開放要求であって、1984年に調印された円・ドル協定を皮切りに、85年5月から市場分野別経済交渉(MOSS協議)が始まり、86年9月には日米半導体協定が結ばれた⁹⁾。もう一つは、

4) アメリカの国際収支構造の変化に関する数値は、U.S. Dept. of Commerce, *Survey of Current Business*, June, 1990, pp.76-77による。

5) 井村, 前掲書, 26頁。

6) 日本の国際収支構造の変化に関する数値は、日本銀行調査統計局『経済統計年報』1991年, 4頁による。

7) 井村, 前掲書, 64頁。

8) 古城, 前掲書, 165頁。

9) 同前, 240頁。萩原伸次郎「経済のグローバル化と対外経済政策」田代洋一・萩原伸次郎・金澤史男編『現代の経済政策』第4版, 有斐閣, 2011年, 92-93頁。

85年9月22日にニューヨークのプラザホテルで開かれた米日仏独英・主要5か国(G5)の蔵相と中央銀行総裁会議において成立した「プラザ合意」である。それは、①アメリカが財政赤字削減に努める一方で、対米貿易黒字国である日本と西ドイツは内需拡大に努める、②非ドル通貨の対ドルレートの秩序ある上昇を図る(ドル安を誘導する)ために、5か国が協調して為替市場に介入する、という内容であった¹⁰⁾。経常収支赤字国としてのアメリカは、赤字のいっそうの拡大を食い止め債務と利払いの軽減を図るためにはドル相場の引下げが望ましいが、経常収支赤字をファイナンスする資本流入を維持するためには、金利水準において優位を確保し、ドル相場を維持しなければならなかった。それゆえ、レーガン政権は他の先進諸国から経常収支赤字と財政赤字のファイナンスをうけながら金利を低下させるために、各国の協力によって金利格差を維持しようとしたのである。これに対して日本政府は、アメリカの保護主義の圧力がおよぶのを回避するために、そしてまたアメリカからの短期資本の流失がドルの暴落を招き自国の在米ドル資産を喪失するのを防ぐためにも、レーガン政権の政策に協調し日米金利格差を維持しようとした。

だが「プラザ合意」にもとづく円買介入が実施される過程で急速なドル安・円高が進行し、合意前に1ドル=240円台だった相場が86年1月に200円を突破すると、経済界から円は高くなりすぎたという声が上がりはじめる¹¹⁾。日銀は景気の下押し圧力を緩和するために、5%であった公定歩合を1月、3月、4月、10月と4回にわたり0.5%ずつ引き下げた。1月は日本単独の引下げであるが、3月の引下げはG5諸国の協調的引下げ、4月と10月は日米協調による引下げであった¹²⁾。大蔵省・日銀は円高が急激に進行するたびにドル買介入を試みるが効果は乏しく、87年1月に円は150円を突破した。円高の急伸によって業況見通しが悪化した企業の設備投資意欲が減退し、86年の経済成長率は、前年の名目6.4(実質4.8)%から名目4.4(実質2.9)%に鈍化した(表17参照)。こうして、第2次中曽根内閣の蔵相に就任していた宮澤喜一は、87年2月にパリのルーブル宮殿で開かれた主要7か国・蔵相・中央銀行総裁会議(G7)において、①各国通貨の対ドルレートを現状水準で維持しつつ、②アメリカの公定歩合引下げに応じて各国の金利水準を調整し、③アメリカは「双子の赤字」の解消に努める一方、日本と西ドイツは「内需拡大」に努める、という「ルーブル合意」を結ぶ¹³⁾。

この合意に先立ち、日銀は宮沢の要請に応じて公定歩合を当時としては戦後最低の2.5%へ

10) 横田綏子「変動相場制下のドルとアメリカの外国為替政策」横田茂編、前掲書、264頁。

11) 古城、前掲書、245-247頁。

12) 同前、252-253頁。2020年2月22日の「日本経済新聞電子版」に掲載された三重野康元日本銀行総裁の「証言(1)」は、当時の澄田智総裁など日銀首脳が円高に対応する公定歩合引下げの必要を認めつつも、日米協調の論理によるハイペースの金融緩和に途惑う様子を伝えている。この「証言」は日本銀行金融研究所が内部資料として作成した三重野の口述回顧から編集された。この研究ノートにおける以後の引用は「三重野元日銀総裁回顧録」と表記する(2021年5月31日閲覧)。

13) 「ルーブル合意」をめぐるG7諸国の政策論理については、横田綏子、前掲論文、前掲書267-271頁。

引き下げを決定した¹⁴⁾。

4 予算政策の転換

(1) 1987年度当初予算まで

前項で述べたように「プラザ合意」にもとづく協調介入の過程で円が1ドル=200円を突破した86年1月以降になると、受注単価の引下げに苦しむ基礎素材産業や、輸出産業の下請企業、輸出が減少した産地の広範な中小企業から、政府に対する救済要求が高まった。これは1977年から78年に現れた「企業国家の輸出依存型成長経済」に内包された矛盾が再び表面化したことを意味するが、70年代とは異なって経済団体が一致して内需拡大に向けた予算政策の転換を求めることはなかった。財界首脳が第2次臨調の後継組織である臨時行政改革推進審議会（行革審）を通じて財政再建政策に深く関与していたからである¹⁵⁾。第2次臨調はその最終答申（行政改革に関する第5次答申）で、「予算編成において糧道を断ち歳出の削減によって財政再建を図るかぎり、既存の制度や政策の見直しが不可避となり、本格的な行政改革の推進につながっていく」と「歳出削減を通じる本格的行政改革」の道筋を示して83年3月15日に解散したが、同年7月1日に政府の行政改革を監視・推進する目的をもつ第1次行革審が設置されると、土光は引き続き会長に就任した。そして臨調が示した財政再建路線は1984年度から「経常部門経費は前年度予算のマイナス10%、投資部門経費はマイナス5%」のシーリングに具体化された（表5参照）¹⁶⁾。また、臨調の「第1次答申」をうけて82年度から84年度にかぎる「臨時特例措置」としておこなれた国庫支出金の補助負担率引下げが、85年度と86年度に成立した「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」と「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」により拡充され、88年度まで延長されている¹⁷⁾。

さて、表13は1986年度から90年度までの一般会計当初予算の推移を示している。表の第2欄は各年度の予算編成に充当された増加財源見込額とその源泉を示し、第4欄はこの増加財源の前年度当初予算に対する伸率である。第5欄は増加財源を加えた当年度予算の歳入見込総額が、歳出において(1) 国債費、(2) 地方交付税、(3) 「一般歳出」に配分された状態を示しているが、「一般歳出」を構成する主要経費に公共事業関係費とは別に「公債発行対象経費」を加えている。この表により1986年度当初予算の編成を見ると対前年度伸率は3.0%であるが、マイナス・シーリングのもとで「一般歳出」の伸率はゼロ%に抑えられ、建設公債の対象となる「公共事業対象経費」はマイナス4.1%に減額されている。

14) 「三重野元日銀総裁回顧録(2)」前掲、2020年2月29日(2021年5月31日閲覧)。

15) 古城、前掲書、242-247頁。

16) 『昭和財政史：昭和49～63年度』第2巻「予算」前掲、463-469頁。

17) 鶴田廣巳「補助金の構造と動向」は、この間の「補助金整理合理化一括法」による財政構造の変化を詳細に分析している(宮本憲一編『補助金の政治経済学』朝日新聞社、1990年、39-84頁)。

表13 一般会計予算編成の推移：1986～1990年度

億円, %

年 度	1986	1987	1988	1989	1990
1 前年度当初予算	524,996	540,886	541,010	566,997	604,142
2 当年度増収見込	15,890	124	25,987	37,145	58,226
(1) 税収	20,100	6,340	38,960	59,200	69,940
自然増収	16,920	6,650	44,490	62,190	73,440
政策増減税	3,180	△310	△2,340	△2,790	△3,500
特別会計振替			△3,190	△200	
(2) 税外収入	3,122	△1,782	3,650	△5,297	3,203
(3) 前年度剰余金受入	8	16	△23	542	261
(4) 公債金	△7,340	△4,450	△16,600	△17,300	△15,178
建設公債	△2,500	△1,800	1,700	900	△1,865
特例公債	△4,840	△2,650	△18,300	△18,200	△13,310
3 当年度当初予算 (1+2)	540,886	541,010	566,997	604,142	662,368
4 対前年度伸率 (2/1)	3.0	0	4.8	6.6	9.6
5 主要経費別歳出					
(1) 国債費	113,195 (8.9)	113,335 (0.1)	115,120 (1.6)	116,649 (1.3)	142,886 (22.5)
(2) 地方交付税	101,850 (5.1)	101,841 (0)	109,056 (7.1)	133,688 (22.6)	152,751 (14.3)
(3) 一般歳出	325,842 (0)	325,834 (0)	329,821 (1.2)	340,805 (3.3)	353,731 (3.8)
社会保障関係費	98,346 (2.7)	100,896 (2.6)	103,845 (2.9)	108,947 (4.9)	116,148 (6.6)
文教・科学振興費	48,445 (0.1)	48,497 (0.1)	48,581 (0.2)	49,371 (1.6)	51,129 (3.6)
公共事業関係費	62,233 (△2.3)	60,824 (△2.3)	60,824 (0)	61,974 (1.9)	62,147 (0.3)
公債発行対象経費	57,293 (△4.1)	55,424 (△3.3)	57,123 (3.1)	58,050 (1.6)	57,615 (△0.7)
防衛関係費	33,435 (6.6)	35,174 (5.2)	37,003 (5.2)	39,198 (5.9)	41,593 (6.1)
経済協力費	6,232 (6.3)	6,492 (4.2)	6,822 (5.1)	7,278 (6.7)	7,845 (6.9)
中小企業対策費	2,052 (△5.1)	1,973 (△3.8)	1,952 (△1.1)	1,942 (△0.5)	1,943 (0.1)
エネルギー対策費	6,297 (0.1)	4,952 (△21.4)	4,616 (△6.8)	5,275 (14.3)	5,476 (3.8)
食糧管理費	5,962 (△14.3)	5,406 (△9.3)	4,482 (△17.1)	4,182 (△6.7)	3,952 (△5.5)
その他の事項経費	40,837 (△5.6)	39,163 (△4.1)	39,398 (0.6)	40,581 (3.0)	41,622 (2.7)
産投特別会計繰入			13,000 (皆増)	13,000 (0)	13,000 (0)

備考：(1) 政策増減税は増税と減税の差額。(2) 1988年度～1990年度の税外収入にはNTT株式売却収入を含む。

(3) () 内の数値は対前年度伸率。△はマイナス。

出所：『国の予算』各年度より作成。

円高が急進するなかで編成された87年度予算にも前年度と同じマイナス・シーリングが設定され、当初予算の対前年度増加額は124億円、伸率はゼロ%に圧縮されていた。予算編成過程で現れた景況悪化により、前年度からの「税の自然増収」の増加見込額が6650億円に減少している。政策増税と減税の差額は310億円の減収となっているが、そこにはこの年度から創設を予定した売上税による増収7140億円と所得税減税と法人税率引下げによる1兆4180億円の減収がふくまれている。前年の10月28日に政府税制調査会が「税制の抜本的見直しについての答申」において、所得税・法人税の減税と非課税貯蓄制度の廃止に加えて「広く消費一般を対象とする新しいタイプの間接税の導入」を提起し、87年度の税制改正案に取り入れられたのである¹⁸⁾。歳出においても、前年度までに引き続いて「一般歳出」の伸率ゼロ%が維持され、「公債発行対象経費」もマイナス3.3%に減額されていた。この予算案は87年1月6日に国会に提

18) 『昭和財政史：昭和49～63年度』第2巻「予算」前掲、621頁、633～635頁。

出されたが売上税をめぐる審議が紛糾して年度開始までに成立せず、50日間の暫定予算が編成された。

(2) 財界とアメリカ政府の政策転換要求と第1次補正予算

しかし87年3月末に円が1ドル=145円を超えると、4月1日の経団連首脳の記事会見を皮切りに、日本商工会議所、経済同友会、日経連など主要経済団体の首脳が相次いで、①日本経済が直面している危機的状況を回避するため財政再建計画を一時棚上げし、大規模な内需拡大のため5兆円を超える総合経済対策を実施すること、②その財源として建設公債を増発するとともにNTT株式売却収入を活用することなどを政府に求めた¹⁹⁾。宮澤蔵相が参議院予算委員会において、①87年度当初予算成立後ただちに前年度を上回る補正予算を編成し、NTT株式売却収入の一部を公共事業と「民活事業」に投入する、②88年度予算編成において公共事業のマイナス・シーリングを撤廃し建設公債を増発すると発言したのは、ニューヨーク市場で円が138円を突破した4月27日あった²⁰⁾。その二日後に訪米した中曽根首相は5月1日、レーガン大統領との「経済問題に関する共同発表」において次のように表明する。

「中曽根総理大臣は、日本の内需を刺激するためにとる異例の措置の計画の概要を説明した。かかる措置には、日本銀行により既に開始されている短期金利低下のためのオペレーションも含まれる。大蔵省はこの措置を支持している。その他の短期及び中期的景気刺激策には、公共事業の過去最高の前倒し実施及び5兆円を上回る財政による景気刺激策を含む総合経済対策を早急に実施するとの与党自民党提案に対する支持、日本の金融市場の自由化に向けての一層の措置及び前川報告に盛られた構造調整に関する提言を実施するための一層の努力が含まれるであろう。²¹⁾」

中曽根首相が表明した「異例の措置」には、のちに述べるようにNTT株式売却収入を公共事業財源に活用する計画がすでに織り込まれていた。そして5月12日、この「共同発表」を受けるかたちで、財界4団体の会長・会頭・代表幹事（齋藤英四郎・大槻文平・五島昇・石原俊）連名の「当面の緊急課題についての要望」が中曽根首相に提出され「予算の早期成立と公共事業の前倒しなど景気対応型の執行を図るとともに、大型補正予算を含む思い切った総合経済対策を策定すべき²²⁾」と、予算政策の転換をふたたび要望した。

19) 「日本経済新聞」1987年4月2日、4月3日、4月7日、4月8日、4月28日掲載の記事による。

20) 同前、1987年4月28日。

21) 同前、1987年5月2日。「朝日新聞」5月1日夕刊は、アメリカ政府が首相訪米に先立ちレーガン大統領の親書を通じて日本政府に内需拡大を強く求め「5兆円の補正予算が非常に重要だと考える。そのすべてに中央政府の予算的措置がとられるなら、スペシフィック・インパクト（大きな効果）をもたらすことになる」と具体的数値を示し、国費による5兆円規模の補正予算編成を要望していたと報じている。

22) 『経団連月報』1987年6月号、93頁。

こうして、売上税関連法案を廃案とした87年度当初予算が成立した直後の5月29日、経済対策閣僚会議で6兆円を超える財政措置を伴う「緊急経済対策」が決定され、7月6日に87年度第1次補正予算案と併せて「日本電信電話株式会社の株式の売却収入の活用による社会資本の整備に関する特別措置法案」が国会に提出された。

第VI節で述べたように、85年度の電信電話公社民営化により政府が保有するNTT株式のうち売却可能な3分の2は、公債償還財源として国債整理基金特別会計に帰属することになったが、この売却収入を産業投資特別会計内の「社会資本整備勘定」に繰り入れ、公共投資の財源とする仕組みがつけられたのである。無利子貸付事業の対象は、①Aタイプ：地方道路公社などによる収益回収型事業、②Bタイプ：地方公共団体が実施する補助金型事業、③Cタイプ：第3セクターが実施する民活事業、で構成された。このうちAタイプとCタイプは事業収益による貸付金の返済が予定されたが、Bタイプは償還財源として一般会計から補助金が交付される。それゆえ、Bタイプ事業は将来の公共事業補助金を前倒しで交付する仕組みであった²³⁾。

表14に見るように、補正予算では、①建設公債の増発1兆3600億円、②国債整理基金特別会計から一般会計を経由して産業投資特別会計社会資本整備勘定に繰り入れるNTT株式売却収

表14 1987年度第1次補正予算の概要

億円

歳 入		歳 出	
1 国債整理基金特別会計受入金	4,580	1 公共事業費等の追加	13,584
2 公債金	13,600	2 産業投資特別会計へ繰入	4,580
3 前年度剰余金受入	4,030	3 中小企業等特別対策費	414
4 日本銀行納付金等減額	△1,417	4 政府調達特別対策費	1,011
		5 経済協力特別対策費	183
		6 住宅・都市整備公団補給金等	1,790
		7 国債整理基金へ繰入	55
		8 その他の経費	8
		小計(1～8)	22,076
		9 既定経費の節減	△1,283
合 計	20,793	合 計	20,793

備考：△はマイナス。

出所：『国の予算』1987年度、1086-1087頁より作成。

23) 当時、大蔵省主計官であった武藤敏郎(元大蔵次官)は2024年1月に「日本経済新聞」に掲載した「私の履歴書」のなかで、この仕組みは、アイデアを出した斎藤次郎主計局次長の指示を受けて、主査が関係省と相談して具体案をつくり、武藤が首相官邸や与党幹部の理解を取り付けたと回顧している(「日本経済新聞」2024年1月12日)。1990年に刊行された大下英治『小説 東大法学部』(下)(角川書店、260～367頁)には、NTT株式売却収入活用策の形成過程が実名小説として描かれている。それによれば、この政策は「財政再建と内需拡大」の両立を図る妙手として、宮澤喜一大蔵大臣・吉野良彦大蔵次官・西垣昭主計局長・斎藤次郎主計局次長の発案をもとに、1987年3月末から公共事業担当主計官であった武藤を中心に大蔵省内で政策スキームの検討が始まり、中曽根首相の訪米後の5月中旬より斎藤次長をキャップとする主計局内の内密のプロジェクトチームのもとで成案が作成され、5月26日の自民党政策審議会の了解を経て、5月29日の経済対策閣僚会議で緊急経済対策の中に盛り込まれた。武藤はこの政策形成過程の調整を担ったキーパーソンとして描かれている。なお、「日本経済新聞」は、すでに4月3日の紙面で、NTT株式売却収入を公共事業財源とする大蔵省首脳の間構想を報じている。

入4580億円、③前年度剰余金の受入れ4030億円入によって、2兆0793億円の歳入補正がおこなわれた。そしてこの歳入補正額の87%が内需拡大政策の財源として、一般会計の公共事業費等（公債発行対象経費）と産業投資特別会計社会資本整備勘定のNTT無利子貸付事業に配分されている。こうして、当初予算と補正予算を合算すると一般会計の公共事業関係費は7兆4050億円となるが、産業投資特別会計社会資本整備勘定の4580億円を加えると、内需拡大にむけて投入される87年度の公共事業関係費は7兆8630億円であって、前年度当初予算の公共事業関係費（6兆2233億円）に対する増加率は26.3%に飛躍することとなった。

この補正予算が成立したのは7月24日であるが、その直後の7月31日の閣議は88年度予算の概算要求に対するシーリングを「経常部門経費については前年度予算のマイナス10%、投資部門経費は前年度予算相当額」と設定した。投資部門経費に対するマイナス・シーリングを撤回したのである。そしてこのシーリングは財政再建が達成される1990年度まで維持される。

5 バブル経済

(1) バブル経済の形成

前項で述べたように、1987年4月初めから7月末は円高の急伸への危機感を募らせた経済団体と財政・金融政策の協調を求めるアメリカ政府の圧力によって予算政策が緊縮路線から拡大路線へ変わった転換点であった。注目すべきは、それと同時点に確定した86年度決算に、当初予算の見込額より1兆3168億円増加した税収が計上されたことである（表15参照）。決算段階で1兆円を超える税収増加が計上されたのは1979年度以来であるが、それは日本経済の重要な変化を表していた。

表15 歳入・歳出決算：当初予算からの増減と歳計剰余金の処分：1986～1990年度 億円

年 度	1986	1987	1988	1989	1990
1 歳入					
(1) 税収	13,168	56,039	57,365	39,118	21,019
(2) 税外収入	△2,115	△796	2,022	3,123	3,375
(3) 前年度剰余金受入	9,863	28,464	36,575	30,820	13,085
(4) 公債金	3,089	△10,829	△16,885	△4,725	17,188
建設公債	5,489	13,600	5,060	6,500	7,500
特例公債	△2,400	△24,428	△21,945	△11,225	0
臨時特別公債金					9,688
小 計 (A)	24,005	72,878	79,077	68,336	54,667
2 歳出					
国債費	△6,551	5,179	5,187	4,249	256
地方交付税	△4,503	9,021	21,256	15,959	6,557
一般歳出	6,571	17,521	21,554	34,953	23,678
産投特別会計繰入		4,580	△283	△714	△172
小 計 (B)	△4,482	36,301	47,714	54,447	30,319
3 歳計剰余金 (A - B)	28,488	36,577	31,363	13,889	24,348
翌年度歳出繰越	5,093	6,288	6,653	7,390	8,467
前年度剰余金使用残	24	1	543	804	1,014
新規剰余金	23,370	30,288	24,167	5,695	14,868

備考：税外収入にはNTT株式売却収入をふくむ。△はマイナス。

出所：『国の予算』『決算の説明』各年度より作成。

表16 決算における税収の増減：1986～1990年度

億円, %

年 度	1986	1987	1988	1989	1990
源泉所得税	△3,596(△2.7)	△604(△0.5)	△2,788(△2.1)	12,347(8.7)	23,756(14.4)
申告所得税	3,673(11.0)	10,155(28.2)	7,887(18.9)	19,747(48.1)	22,478(45.2)
法人税	3,851(3.0)	39,868(33.7)	45,071(32.4)	6,303(3.4)	△13,2748(△6.7)
相続税	2,646(23.4)	2,661(17.6)	△2,821(△13.4)	1,107(5.8)	△1,269(△6.2)
売上税・消費税	-	△11,030(△100.0)	-	△3,480(△9.6)	△6,973(△13.2)
有価証券取引税	7,334(115.9)	5,910(50.1)	4,599(27.7)	1,171(10.4)	△4,860(△39.3)
その他	△7,770(△7.1)	9,079(10.0)	5,417(5.5)	1,924(2.5)	1,164(1.4)
合 計	13,118(3.2)	56,039(13.6)	57,365(12.7)	39,118(7.6)	21,018(3.6)

備考：()内は当初予算に対する増減率。△はマイナス。

出所：『決算の説明』各年度より作成。

表16は決算における税収の増減を示しているが、1986年度の源泉所得税の税収は当初予算より2.7%のマイナスとなっている。法人税は3%の増収にとどまった。「プラザ合意」後の円高の急伸の影響を受けて85年後半から86年末まで続いた景気後退による法人企業の業績悪化を反映しているといえよう。これに対して申告所得税の11.0%の増加は土地譲渡所得の上昇、相続税の23.4%の増収は土地・家屋など課税資産価額の上昇を反映している。115.9%と急増した有価証券取引税収は株式市場の活況と株価上昇によるものである。86年秋の入札で119万7000円の高値をつけた額面価格5万円のNTT株式は、87年2月10日までの一般売出しで195万株が売却され、86年度の国債整理基金特別会計に2兆3591億円の売却益（創業者利得）をもたらしていた²⁴⁾。86年度決算における税収増加は、日銀が円高の急伸に対応して公定歩合を戦後最低の2.5%まで連続的に引き下げる過程で生じた株式市場と土地取引の活況による株価と地価の上昇を反映し、バブル経済の形成を表していたといえよう²⁵⁾。

吉川洋は「土地バブル」発生と波及のメカニズムをこう説明している。

「85年に入り日本経済は円高不況に突入するが、オフィス需要だけは旺盛であった。そのため不況にも関わらず、85年3月13.2%、9月15.7%と、商業地のみは地価が上昇していった。(中

24) 山田、前掲書、186-188頁。

25) 翁邦雄・白川方明・白塚重典の共同論文では、1980年代の日本経済の経験を踏まえて、①地価・株価の急激な上昇、②経済活動の過熱、③マネーサプライ・信用膨張という、3つの現象によって特徴づけられる経済を「バブル経済」と定義し、これら3つの現象が同時に生じた1987年以降1990年にかけての4年間を「バブル期」としている。共同論文は、日経平均株価は1986年に入って上昇テンポを速め、地価は株価に若干遅れて上昇が始まったが、1986年は「円高不況」期に重なるためこの時期をバブル期とする見解は少ないと述べる。論文発表当時、翁は日本銀行金融研究所長、白川は同金融市場局審議役、白塚は同金融研究所第1課調査役であった（翁邦雄・白川方明・白塚重典「資産価格バブルと金融政策：1980年代後半の日本の経験とその教訓」日本銀行金融研究所、Discussion Paper No.2000-J-11,2000年5月、3-5頁）。

小論では、この共同論文を参照して「バブル経済と予算政策の関係」を考察するが、公定歩合の連続的引下げのもとで株価と地価の急上昇が始まった1986年をバブル経済の形成期としている。

略) 85年9月の『プラザ合意』をうけて円高が急激に進むと、日銀は円高の影響を緩和するために市中金利の低下を促し、日本経済は超金融緩和時代へと突入する。折から金融自由化の進展に伴い大企業への融資が伸び悩んでいた都市銀行は、土地取得資金への融資を積極的に拡大した。こうして86年に入ると、商業地のみならず、すべての地価が上昇し始めた。²⁶⁾」

吉川によれば、地価上昇は「大都市商業用地の需要増大に対する期待²⁷⁾」を基礎にして始まった。資本自由化政策の一環として東京オフィス市場が86年に創設されることが決まると、東京には外資系の銀行・証券会社が次々に上陸しオフィス需要が急増する。国土庁が、2000年における東京のオフィス需要を8000ヘクタールと推計する「首都改造計画」を発表したのは85年5月である²⁸⁾。さらに87年に閣議決定された「第4次全国総合開発計画」（4全総）は、「世界都市」東京を頂点とする一極集中型の都市システムのなかに、大阪・名古屋を中心とする大都市圏と札幌・仙台・広島・福岡など地方中枢都市・中核都市を中心とする広域的な圏域が、「交流ネットワーク」を通じて連携する国土開発構想を打ち出した²⁹⁾。こうして開発の受け皿となる土地需要の高まりへの期待が膨らむなかで、土地バブルはまず東京都心3区（千代田区、中央区、港区）で始まり、87年以降に東京都区部全体から他の6大都市に波及した。

「土地需要の高まりへの期待」を大都市から非都市地域にまで広げたもう一つの要因は、利子補給・税制上の優遇措置・土地利用の規制緩和などの手段により、住宅・都市再開発プロジェクト、リゾート開発プロジェクトに民間資本の参入を促す「民活政策」であった。すでに1984年には「関西国際空港株式会社法」が制定され民活第1号がスタートしていたが、86年には「東京湾横断道路建設特別措置法」と「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」（いわゆる民活法）、87年には「総合保養地域整備法」（いわゆるリゾート法）が制定されている³⁰⁾。

86年からの地価の急上昇はこうして創られた「土地需要増大への期待」と、日銀の公定歩合引下に促された市中金利の低下、都市銀行の不動産取得融資が結合して生じた³¹⁾。

26) 吉川洋「土地バブル」村松岐夫・奥野正寛編『平成バブルの研究（上）形成編：バブルの発生とその背景構造』東洋経済新報社、2002年、417頁。

27) 同前、417頁。

28) 同前、415頁、424頁。

29) 拙稿「戦後日本経済と地域」宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、1990年、244-246頁。

30) 民活政策の展開過程については、山田明「民活と公共投資」横田茂・永山利和編『転換期の行財政システム』大月書店、1995年、141-158頁。

31) 吉川は、金融機関の「不動産向け融資」と結合した土地バブルの主役は、産業別にみると不動産・建設・卸小売業、企業規模で見ると未上場の中小企業であったと分析している（吉川、前掲論文、前掲書、424-429頁）。

(2) バブル経済の加速と終焉

株価と地価の急上昇による株式資産と土地資産の急増は、金融構造の変化を通して日本経済に大きな影響を与えてゆく。第1に、法人企業部門の資金調達において、活況を呈する株式市場での新株発行などエクイティ・ファイナンスと増価した土地資産を担保とする大規模な借入れによる資本調達力が飛躍的に高まった。マネーサプライの伸率は87年の第2四半期から10%を超える(表17参照)。そしてこの資金調達力の増強を基礎として、86年に一旦減少した設備投資が87年から増加に転じ、製造業から流通・情報通信・金融などの第3次産業までに広範な先端技術の導入・ME化設備投資が群生する。第2に、家計部門でも土地売却に伴うキャピタル・ゲインと金融機関からの不動産担保借入れが急増し、それが住宅と耐久財を中心とする家計部門の消費需要拡大と第3次産業における雇用の大幅な拡大をもたらしてゆく。こうして法人企業部門のME化設備投資と家計部門の消費拡大を基軸とする新たな持続的拡大再生産が始まり、実質経済成長率は87年4.9%、88年6.0%と上昇した(表17参照)³²⁾。

この経済成長の特徴の一つは、株価と地価の急上昇＝株式資産と土地資産の異常な膨張とともに加速したことである。「プラザ合意」後の円高不況が1986年11月に底を記録したあと、景気は91年2月まで51か月にわたって拡大したが、これは1960年代後半の「いざなぎ景気」(57か月)に次いで長い景気拡大である。そのなかで生じた土地と株式を合算したキャピタル・ゲインの名目GDP比は86年から89年にかけて452%にも達したが、これはそれ以前のピークである72～73年の193%をはるかに超えていた³³⁾。そしてもう一つの特徴は、急速な円高による輸入価格の下落を反映して卸売物価が低下し、消費者物価が安定していたことである(表17参照)。

鈴木淑夫は87年以降の資産バブルの膨張を許した重要な要因として、日銀がニクソン・ショック後の「過剰流動性の発生」に対する反省から引き出した「マネーサプライ重視政策」が後

表17 バブル経済期の主要経済指標：1986～1990年

年	1986	1987	1988	1989	1990
1 GNP成長率	4.4(2.9)	4.9(4.9)	6.4(6.0)	7.1(4.6)	7.6(5.5)
2 鉱工業生産伸率	△0.2	3.4	9.5	6.1	4.6
3 有効求人倍率	0.62	0.70	1.01	1.25	1.40
4 マネーサプライ伸率	8.7	10.4	11.2	9.9	11.7
5 物価上昇率					
輸入物価	△35.8	△8.3	△4.6	7.7	8.6
輸出物価	△15.1	△5.1	△2.2	4.4	2.1
国内卸売物価	△4.7	△3.1	△0.4	1.8	1.5
消費者物価	0.6	0.1	0.7	2.3	3.1
6 円相場(対米ドル)	160.1	122.0	125.9	143.4	135.4

備考：(1) GNP成長率の()内の数値は実質成長率 (2) マネーサプライはM2+CDの平均残高

(3) 有効求人倍率以外の単位は% (4) 円相場は年末値 (5) △はマイナス。

出所：日本銀行調査統計局『経済統計年報』1991年、6-10頁、19頁より作成。

32) 翁・白川・白塚によれば、バブル期の設備投資の対GDP比は高度成長期に匹敵する20%近い高水準が続いた(前掲論文、5頁)。井村、前掲書、74-80頁、92-93頁。

33) 翁・白川・白塚、前掲論文、4-5頁。

退したことをあげている³⁴⁾。この後退に決定的影響を与えたのは87年10月19日にニューヨーク市場で起きた株式・債券・ドル相場の一斉崩落（ブラックマンデー）であった。鈴木は、ヨーロッパ主要国と日米の協調による大幅金融緩和とドル買介入によりマーケット・クラッシュが抑えられたあと、西ドイツとアメリカの公定歩合は引き上げられたが「日本の国際金融担当の首脳は、大蔵省（当時）でも日本銀行でも、ドルは西独が利上げしても崩れないが、日本が利上げすれば崩れると強く信じ、米国の要請通り、日本は利上げをすべきではないと主張し、国内経済の過熱リスクを顧みなかった。（中略）この政策姿勢は民間に伝わり、日本の金利は『国際政策協調』のために上げられないのだという期待、いわば『永久低金利の神話』が日本中に広がった³⁵⁾」と述べている。こうした政策姿勢は、中曽根を継いで首相に就任した竹下登がブラックマンデー後の1988年1月にレーガン大統領との会談後に発表した「経済に関する共同声明」に次のように述べられていた。

「日本銀行は、経済の持続的成長を達成し、為替相場の安定を図るため、現行の安定した物価状況の下において、現行の政策スタンスを継続するとともに、低下しつつある短期金利が実現されるよう努力を続けることに同意している。³⁶⁾」

こうして「永久低金利の神話」が広がるなかで、金融機関の営業姿勢は完全に「ディスziplin」（節度）を失ったと鈴木は述べている³⁷⁾。さらに、バブル経済のモラルハザードは政界・官界・自治体・言論界などの要人を巻き込むリクルート事件（未上場の不動産会社リクルートコスモスの未公開株が譲渡されたスキャンダル）を生み、その責任を取って竹下内閣が89年6月3日に総辞職することとなる。日銀が公定歩合を2.5%から3.25%に引き上げたのは、為替レートがドル高・円安に転じたあとの89年5月31日である。そして同年9月下旬の7か国蔵相会議（G7）で「ドル高是正」が打ち出され、公定歩合が10月11日に3.75%、12月25日に4.25%へ引き上げられると、株価は12月末に3万8915円を記録したあと下降に転じた³⁸⁾。地価の高騰は

34) 鈴木淑夫『試練と挑戦の戦後金融経済史』岩波書店、2016年、67-72頁、102-103頁。

35) 同前、95-96頁。

36) 「経済に関する共同発表」の全文は、「日本経済新聞」1988年1月14日夕刊を参照。

37) 鈴木、前掲書、98頁。翁・白川・白塚の共同論文は、1987年1～3月期まで金融機関の自主計画を全面的に尊重するスタンスで運営されていた日銀の「窓口指導」は、1987年4～6月期から「節度ある融資態度の堅持」を求めることに転じ漸次その度合いを強めていったが「しかし、『窓口指導』を強化しても、公定歩合が変更されない状況の下では、踏み込んだ貸出抑制指導は行い得ないし、また仮に行ったとしても効果は期待できない。ただその一方で、踏み込んだ貸出抑制指導を行わなければ、金融機関の積極的な貸出姿勢に対し日本銀行が何の懸念も有していないと受け取られる可能性もあった。このような状況の下で、窓口指導の運営は徐々に抑制色を強めながらも、公定歩合が引き上げられるまでは中途半端な状態が続いた」と総括している（前掲論文、18頁）。

38) 1989年5月31日の引下げは、澄田総裁の辞職をかけた決定であった。「三重野元日銀総裁回顧録」の(3)(4)には、公定歩合引上げに理解を示さない大蔵省と日銀首脳との長い折衝過程が記録されている。（「日本経済新聞電子版」2020年3月7日、および3月14日、2021年5月31日閲覧）。

株価の崩落のあとも続いたが、90年3月27日に大蔵省が不動産関連融資の「総量規制」を通達すると、土地バブルの鎮静化が90年後半から始まり、91年に入ると完全に崩壊する³⁹⁾。

6 財政再建の達成と予算政策

(1) 当初予算における増加財源の配分

前項で述べたように、87年度第1次補正予算における緊縮政策から内需拡大政策への予算政策の転換がバブル経済の発生と同時点でおこなわれたことが重要である。そして戦後最低の公定歩合のもとで、内需拡大政策によって加速されたバブル経済の膨張の過程で財政再建の目標が達成された。

87年度当初予算の対前年度伸率はゼロ%で特例公債発行予定額は4兆9810億円であった。表13が示すように、この発行予定額は前年度からわずかに2650億円減額されたに過ぎず、それを90年度までに発行額をゼロとするように減額するのは至難に見えた。だが、88年度以降の当初予算の伸率が4.8%、6.6%、9.6%と上昇する過程で特例公債の減額が1兆8300億円、1兆8200億円、1兆3310億円と急増し、「特例公債依存からの脱却」が達成されたのである。

表13は、それを可能にしたのは税収の増加見込額の急増だったことを示している⁴⁰⁾。この増加見込額から特例公債の減額を控除したあと、歳出に充当された88年から90年度までの新規財源は、2兆5987億円、3兆7145億円、5兆8226億円と増加している(第2欄参照)。この新規財源を加えた歳出の配分を見ると、第1に、国債費の伸率が、定率繰入れの停止継続と金利低下を反映する利払費の抑制によって87年度から大幅に低下している。90年度に急上昇しているのは、財政再建が達成されたこの年度から定率繰入れが復活したからである。第2に、「一般歳出」のうち88年度からマイナス・シーリングが撤回された公共事業関係費は微増にとどまるが、一般会計を経由して産業投資特別会計社会資本整備勘定に繰入れられたNTT株式売却収入による公共事業費1兆3000億円を加えると、88年度から90年度の公共事業関係費は過去最大の7兆3824億円、7兆4974億円、7兆5147億円に飛躍している(第5欄参照)。

(2) 決算における増加財源の処分

バブル経済の膨張過程における予算政策によって財政再建が達成されてゆく傾向は決算の分析でより鮮明になる。改めて表15を見よう。表の第1欄は、決算で確定された歳入が当初予算からどのように変化したかを示す。第2欄と第3欄は、増加した歳入額が、支出済み歳出と歳計剰余金としていかに処分されたかを示している。

39) 吉川、前掲論文、424頁。

40) 消費税に導入に伴う抜本的税制改革で所得税、法人税、相続税の減税と個別間接税の見直し・廃止等がおこなわれた影響により1989年度には2790億円、90年度には3500億円の減収が生じている(『国の予算』1989年度、42頁。同、1990年度、41頁)。

まず第1欄を見ると、87年度以降の税収は当初予算の見込額を大幅に上回った。とりわけ87年度と88年度の増収額は6兆円に近い規模であり、89年度も4兆円に迫る。表16はこの税収増加の内訳を示している。86年度決算には株価と地価の急上昇を反映した申告所得税、相続税、有価証券取引税の増収など、「円高不況」のなかで芽生えたバブル経済の兆候が表れていたことはすでに述べたが、87年度と88年度にはこれに法人税の大幅な増収が加わった。88年度決算における源泉所得税と相続税の減収には、年度途中の7月と12月に成立した所得税と相続税の減税が影響しているが、89年度から給与所得の上昇を反映して源泉所得税が大幅に伸びている。増収のもう一つの源泉は前年度剰余金の繰入れであって、86年度から急増した新規剰余金—その源泉の大半は前年度の税収増加である—が87年度以降の補正予算財源に充当されたのである⁴¹⁾。こうして予算執行過程における増収を財源として、87年度から89年度の歳入決算では、特例公債発行額が当初予算の予定額より2兆4428億円、2兆1945億円、1兆1225億円と大幅に減額された。

表15の第2欄で注目されるのは、当初予算では抑制されていた「一般歳出」への充当額が87年度決算から大幅に増加していることである。もっとも増加が大きい89年度決算では、支出済みの「一般歳出」が当初予算より3兆4953億円増加している。これに第3欄の歳計剰余金の一構成部分として、支出が翌年度に繰り越された（翌年度歳出繰越）7390億円を加えると、89年度の予算執行過程で生じた増収から「一般歳出」に充当された増分は4兆2343億円であって、当初予算段階の「一般歳出」の12.4%に相当する。表18は、このように予算執行過程で生じた増収が決算で処分された結果、「一般歳出」を構成する主要経費が当初予算からどのように変化したかを示している。当初予算に対する増加額と増加率において公共事業関係費が抜きん出ていることは明らかであろう。増加額は相対的に小さいが高い増加率を示しているのは中小企

表18 決算における一般歳出の主要経費別増減：1987～1990年度

億円、%

年 度	1987	1988	1989	1990
社会保障関係費	2,169(2.1)	14,180(13.7)	15,068(13.8)	△924(△8.0)
文教・科学振興費	2,034(4.2)	1,278(2.6)	1,323(2.7)	3,058(6.0)
公共事業関係費	16,043(26.4)	9,472(15.6)	16,236(26.2)	12,846(20.7)
防衛関係費	△374(△1.1)	104(0.3)	617(1.6)	1,483(3.6)
経済協力費	1,447(22.3)	1,717(25.2)	1,454(20.0)	1,291(16.5)
中小企業対策費	630(31.9)	596(30.5)	428(22.0)	458(23.6)
エネルギー対策費	△266(△5.4)	△93(△2.0)	186(3.5)	△7(△0.1)
食糧管理費	1,470(27.2)	293(6.5)	386(9.2)	89(2.3)
その他の事項経費	3,442(8.8)	3,573(9.1)	9,558(23.6)	16,673(40.1)

備考：() 内の数値は当初予算に対する増減率。△はマイナス。

出所：『決算の説明』各年度より作成。

41) 新規剰余金から地方交付税交付金財源・道路整備費財源・交通安全対策特別交付金財源・空港整事業費等財源を控除した財政法第6条剰余金は、1986年度：1兆7615億円、1987年度：1兆8937億円、1988年度：1兆7321億円、1989年度：3兆1212億円、1990年度：9984億円と推移した。その2分の1が公債償還財源に充当され、残る2分の1は一般財源に充当された（『決算の説明』各年度）。

業対策費と経済協力費である。後者はシーリングの「別枠」におかれて当初予算編成から高い伸率を示している。後者はゼロシーリングにより抑制されてきたが、決算段階での高い伸率は、円高に苦しむ中小企業に対する手当がおこなわれたことを示しているといえよう⁴²⁾。

一般会計決算の公共事業関係費と産業投資特別会計社会資本整備勘定へ繰り入れられたNNT株式売却収入を合算すると、87年度から90年度までの公共事業費の歳出額は、8兆1447億円、8兆3013億円、9兆0496億円、8兆7821億円に膨張する。「NTT株フィーバー」と呼ばれた熱狂のなかで売り出されたNTT株式は87年度に255万円、88年には190万円という驚異的な高値を記録し、86年度から88年度までに売却された540万株は、10兆0827億円の収入を「NTT無利子貸付事業」にもたらした。このうち90年度までに4兆2411億円が支出されたが、その86.5%に当たる3兆6670億円が、償還財源として一般会計から補助金の交付を予定するBタイプに配分されている⁴³⁾。

以上のように表13から表18までの諸表は、バブル経済からの増収を公共事業費に重点的に充当する予算政策の回転によって経済成長を促進し、財政再建を達成した内需拡大政策のメカニズムを表しているといえよう。

VIII 結論と展望

1 日本型減分主義の解明—宮島洋の研究業績—

この研究ノートの準備過程では、財政再建期の予算政策に関する優れた先行研究として、宮島洋著『財政再建の研究—歳出削減政策をめぐる—』(有斐閣, 1989年)を参照した。

宮島は、増分主義を「予算編成を担当する官僚組織の、特にその頂点に立つ財務官僚(大蔵省)の行動様式⁴⁴⁾」と定義し、「極論すれば、ただ1つの条件、すなわち租税収入の順調な伸びという条件が満たされる限りにおいて、増分主義的方法は予算編成に関与する各主体の支持を受け、安定的かつ強固な予算編成システムを形成する。それが、程度の差はあれ、経済成長の産物であることはいうまでもない。(中略)しかし、租税収入の順調な伸びという条件が満たされなくなると、ミクロ予算編成とマクロ予算編成との間に緊張関係が生じ、その緊張関係

42) 1989年度と90年度の決算で急増している「その他の事項経費」には、主要経費として分類されない雑多な経費が計上されている。『決算の説明』には、その主なものとして沖縄関係経費、北方対策費、青少年対策費、平和祈念事業特別基金事業運営費、文化関係費、総合農政費、生鮮食料品流通対策費、林業振興費、水産業振興費、日本国有鉄道改革推進関係助成費、海運・造船業対策費が所管別に計上されている。そのなかでは沖縄関係と国鉄関係経費の支出が特に大きい。90年度の「その他の事項経費」の支出済歳出と翌年度繰越の合計額は5兆8295億円である(『決算の説明』1990年度、前掲、310-375頁)。

43) 『決算の説明』各年度の産業投資特別会計の項。山田、前掲書、187-188頁。福岡博之「役割終えたNTT株式売却益活用事業」参議院事務局企画調整室編『経済のプリズム』第10号、2005年7月、1-8頁を参照。

44) 宮島、前掲書、10頁。

が緩和されない場合には、安定的かつ強固な増分主義的方法にも再検討が不可避となり、増分主義を支えてきた各主体の相互依存・期待関係に動揺が生ずることになる。⁴⁵⁾」と述べている。

かれによれば、「予算編成を担当する官僚組織の行動様式の動揺」は一般に3段階のプロセスをたどる。

- ① 税収伸率の低下が一時的または循環的なものとみなされる場合には、公債発行によってミクロ予算編成での増分主義を維持するに足るマクロ予算編成が試みられる。
- ② 税収伸率の低下が中長期的または構造的なものとみなされる場合には、増税によって増分主義的ミクロ予算編成を維持および公債依存度の引下げを可能とするマクロ予算編成が試みられる。
- ③ 増税による税収水準の引上げが困難になった場合に初めて、マクロ予算編成の制約からミクロ予算編成における増分主義的方法の見直しが迫られ、歳出削減のための制度変更をとまなうミクロ予算編成が試みられる⁴⁶⁾。

わが国では、①の段階にあたるのは建設公債が発行された1960年後半であるが、宮島は②から③への移行は1980年度予算から81年度予算の編成にかけて始まり、82年度および83年度予算に編成において③の段階（減分主義への転換）が明らかになったと述べる⁴⁷⁾。かれはこうした視点と構図にもとづき、1980年度から83年度までを「第1次財政再建期」、84年度以降を「第2次財政再建期」として「予算編成方法の変化と歳出削減政策の関係」を詳細に研究し、大蔵省と各省庁が単年度もしくは当面の歳出抑制目標を実現するために、あるいは所与の概算要求基準内に歳出を抑え込むために駆使した次のようなテクニックを明らかにした。

①一般会計歳出の一時的棚上げや減額、②財政再建目標年度後への歳出繰延、③一般会計歳出から特別会計歳出への移管、④一般会計借入金から特別会計借入金への振替、⑤特別会計への特定財源の直接繰入、⑥一般会計貸付による返済年度以降への補助金の繰延、⑦国庫支出金から地方債への財源補填の切替えと後年度の地方交付税措置、⑧国庫債務負担行為や継続費の積極的利用による当年度歳出の抑制、⑨一般歳出経費から非一般歳出経費への費目変更⁴⁸⁾。

宮島は、これらの様々なテクニックは「臨時」「特別」「緊急」などと形容された制度、協定、慣行などの一時的停止による弥縫的改革を伴い「抜本的な財政改革や行政改革の先送り」を結果することとなったと述べている⁴⁹⁾。この結論は1987年度補正予算までの分析によるものであって、バブル経済が本格的に展開した88年度以降に及んでいないとはいえ、増分主義的予算編成方法の見直しを迫られた「日本の財務官僚に特有の行動様式」を析出し「増税なき財政再建

45) 同前、12頁。

46) 同前、12頁。

47) 同前、13頁。

48) 同前、93頁。

49) 同前、93頁。

の本質」の一側面を明らかにしたといえよう⁵⁰⁾。

2 企業国家の財政再建政策と戦後財政制度の変質

宮島が分析の対象とした「増分主義から減分主義への転換」は行財政改革の手段ではなく、「特例公債依存からの脱却」という財政再建の目標を実現するための手段であった。この目標に注目すると、本稿で考察したように財政再建政策は次の3段階をたどった。

①最初の財政再建目標として設定された1980年度まで、②財政再建目標が延期された1980年度から1984年度まで、③目標が再度延期された1985年度から1990年度まで。

第1段階は、建設公債の財源補填機能が限界に達し、特例公債が導入された1975年度から始まる。それゆえ、財政法第4条第1項但し書にもとづく建設公債が発行された1966年度から74年度までを財政再建期の前段とすることができよう。

1975年度から90年度までの3段階を通観すると、第1段階では満期特例公債の現金償還原則による「歯止め」が挿入されていた。それは特例公債導入時の蔵相であった大平正芳が、1975年度補正予算の国会審議で表明した「財政の健全性を保つことは、国民生活の向上と経済の安定的成長の基盤であり、特例公債に依存した財政は財政本来のあるべき姿ではない」という思想に立脚していた(第II節参照)。第2次大戦後に制定された財政法のもとで一般会計に特例法を根拠とする2590億円の公債(特例公債)が初めて発行されたのは、1965年度補正予算においてであるが、この特例公債は満期となった72年度に全額一括して現金で償還されている。それゆえ、75年度の国会審議における大平の発言は戦後の財政運営を貫いてきた財政思想の表明であったといえよう。だが、現金償還原則は第3段階が始まる84年度から変更され、75年度の特例公債法にさかのぼって借換禁止の「歯止め」がはずされた。この変更を正当化したのは「特例公債の償還を現金償還でおこない、1990年度までに特例公債依存からの脱却を図ろうとすると、経済と国民生活に好ましくない影響を与える」という85年1月の財政審報告の認識であった(第VI節参照)。財政再建政策を導く政策思想の論理が逆転したのである。この逆転を引き起こしたのは第2段階半ばの1982年度に日本財政が陥った「未曾有の危機」であった。こうして、宮島が目指した「増分主義から減分主義への転換」は、85年度から赤字公債に対する歯止めを喪失し償還財源を債券・証券市場における短期的利得活動に依存する財政制度のもとで展開することとなる。ここで「戦後財政制度の歴史の変質」が生じたといえよう。

しかし「投資部門経費」に対する減分主義の適用(マイナス・シーリング)は88年度当初予算の編成から取り消され、加えてNTT株式売却収入が公共事業財源として産業投資特別会計社会資本整備勘定へ繰り入れられた。昂進する円高への対応を求める日本財界とアメリカ政府

50) 宮島は「本書のアプローチが必ずしも正攻法とはいえないにしても、また、バランスのとれた論じ方とはいえないにしても、むしろそれが『増税なき財政再建』の本質を、少なくともその一端を的確に衝くことになるのではないか」と述べている(同前、94頁)。

から要求されてくる財政・金融政策の日米協調の要請に応え、戦後最低の公定歩合と公共投資を中軸とする内需拡大政策を連携することによって、国内経済規模のさらなる拡大が図られたのである。それは日本経済の高度成長期であった1960年代から、ドルを基軸とする国際通貨制度のもとで繰り返し運用された「企業国家の財政・金融メカニズムと予算政策」が、対米経済関係と日本財政の新たな条件のもとで再現したことを意味する。こうして財政再建の目標はバブル経済の膨張からもたらされる「税の自然増収」によって達成されたが、バブル経済が1991年2月に終焉を迎えると、土地を担保とした金融機関の融資は一気に不良債権と化し、日本経済は「平成不況」の混沌のなかに落ち込んだ。「平成財政」はバブル崩壊の重い後遺症を背負い、1994年度から再び特例公債の発行が始まる⁵¹⁾。

3 破局に向かう企業国家の形骸

それから30年のときが流れた。

武田晴人は雑誌『世界』の2023年8月号に寄稿した論考で、バブル崩壊のあとの経済的な混乱を通じて日本社会が長期の不況に沈潜するなかで、「80年代に一世を風靡した『日本的経済システム』礼賛論を全面的に否定する批判」が高まり、新自由主義の経済思想によってその基盤を根底から掘り崩されることとなったと述べている⁵²⁾。そのシステムとは、①メインバンクに依存する間接金融体制、②経営者主権、③協調的な労使関係を実現する企業別組合、④年功制賃金、④終身雇用、⑤長期相対取引による協調的な取引慣行などである⁵³⁾。それらは「需要拡大的な財政・金融メカニズム」とともに「企業国家としての日本」を構成した特徴的な経済システムであり、多くは1989年9月から始まった「日米構造障壁協議」とそれを引き継ぐ「日米包括経済協議」において、市場メカニズムの働きを阻む「異質なシステム」としてアメリカ政府の批判的とされたものである⁵⁴⁾。

51) 翁・白川・白塚は財政再建政策について次のようにコメントしている。

「財政当局が財政再建を重視すること自体は極めて健全なことである。問題となるのは、財政再建が持続可能な手段で達成されているかどうかである。バブル期には、景気拡大、資産価格上昇による税収増加（法人税、所得税、相続税、有価証券取引税等）だけでなく、NTT株式の売却収入、記念金貨の発行等による一時的な収入増加がみられた、しかしながら、バブル崩壊期を含めて考えると収入が増加した訳ではなく、財政再建も達成されなかった。」

このコメントには、バブル経済期に日本銀行にあった筆者たちの、大蔵省の財政再建政策を批判する視点が示されている（翁・白川・白塚、前掲論文、32頁）。

52) 武田晴人「醒めてはならない夢：日本経済史のなかのアベノミクス」『世界』岩波書店、2023年8月、124-125頁。

53) 同前、124頁。

54) アメリカ政府は「日米構造障壁協議」で、日本の障壁として①經常収支黒字を累積させる貯蓄投資パターン、②土地利用規制、③流通規制、④価格メカニズム、⑤系列関係、⑥排他的取引慣行などを指摘し、それらの緩和と除去を日本政府に求めた。構造障壁協議は宮澤首相とクリントン大統領の合意にもとづき1994年から「日米包括経済協議」に引き継がれ、1980年代の「政策協調」を超えて「日米の経済構造の同質性」

武田はまた、池田勇人内閣の「所得倍増計画」と「アベノミクス」の政策思想を比較し、前者では「国民生活の豊かさの実現と完全雇用」が目標で、経済成長はそのための手段であったが、後者では経済成長それ自体が目標とされ、国民生活の向上や完全雇用は「結果として実現できるかもしれないもの」としてしか想定されていなかったと述べている⁵⁵⁾。

こうした武田の議論は、バブル経済の終焉から現在までの30年の間に、20世紀の半ばから日本経済の高度成長を生み出した「企業国家」の内実が失われたことを指摘するものである。そして1994年度から再び発行された特例公債は、2022年度年度末には、GDPの2倍に迫るまで累増した普通国債残高1027兆0973億円の69%に達している。一般会計と特別会計が負担する内国債、借入金、政府短期証券の現在高は1270兆4990億円にのぼり、日本銀行がその44.6%を保有する⁵⁶⁾。さらに2023年度の一般会計当初予算から防衛関係費が公共事業関係費を上回わり、防衛省所管の防衛力基盤強化施設整備費、船舶建造費、警備艦建造費、潜水艦建造費などの「項」が、建設公債の発行対象となる「公共事業費」に加えられた⁵⁷⁾。

こうして、いまや形骸と化した「企業国家」が「軍事国家」の相貌を強め、歯止めなき債務を累積させ続けている姿が浮かび上がる。この小論で考察した財政再建期の予算過程と予算政策を振り返ると、財政運営を民主的に規律する原則や制度が「臨時異例」「特例」「暫定」などの形容詞がついた政府と国会の意思決定によって骨抜きにされてきたことが明らかになるであろう。かつて日本財政学の先達である林栄夫が1966年度の建設公債導入に際し、戦後改革期に成立した財政法第4条と第5条の精神を想起して遺した警告をふたたび掲げこの稿を閉じる。

「第4条と第5条は、たんに公債膨張の歯止めを規定しているだけではなく、日本の財政・金融の歴史的体質からでてくる安易な財政膨張の傾向、それを可能にする公債の濫発、その日銀引受けによる通貨の膨張傾向などを予防し、財政規模の膨張と公債の濫発と通貨造出とが安易に結びついてゆくのを予防するところの一般的な財政運営のプリンスプルを示しているのである。⁵⁸⁾」

(後記)

小論のⅣ(本誌第68巻第2号所載)の項の表記を以下のように訂正します。

(2) 公債消化の困難 → 2 公債消化の困難

(3) 税収予測と実績の大幅な乖離 → 3 税収予測と実績の大幅な乖離

を求める協議」に進んだ。萩原伸次郎は「このとき以降の日米協議は、年次改革要望書の交換によって行われ、アメリカの要求が一方的に日本政府によって実行されていった」と述べている(萩原、前掲論文、前掲書、96頁)。

55) 武田、前掲論文、123頁。

56) 財務省「国債統計年報」2022年度、4頁、9頁。

57) 2023年度および2024年度の「一般会計予算総則第7条」を参照。

58) 林栄夫「財政法第4条と財政政策の転換」『経済評論』日本経済評論社、1965年12月、9頁。