

第4章 景気動向と財政政策

本章では1997～2001年にかけての財政政策について叙述する。この時期は、第2次橋本内閣－小渕内閣－森内閣－小泉内閣の成立期までをフォローすることになる。

第1節 緊縮的な財政スタンスとその転換

(1) 第2次橋本内閣と「改革5原則」

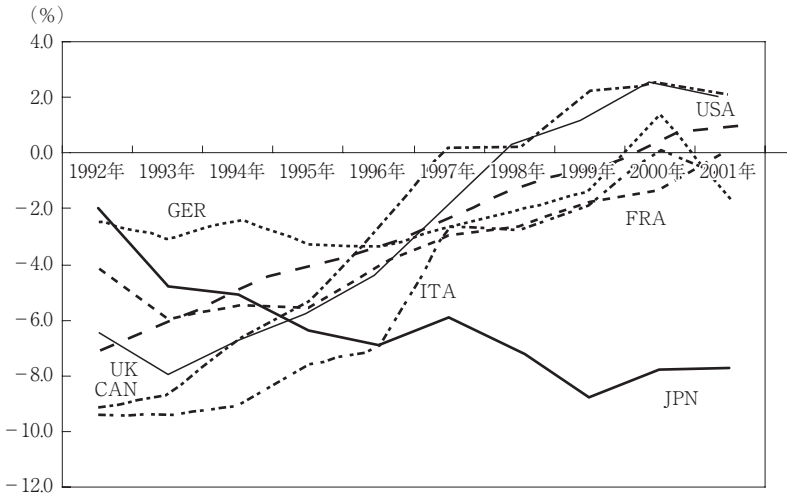
1996年11月、衆議院総選挙の結果、第2次橋本内閣が発足した。選挙前の第1次橋本内閣が自・社・さきがけの連立政権であったのに対し、選挙の結果、自民党の単独政権に移行した第2次内閣において、橋本首相は自らの政策理念をより積極的に押し出していく方針に舵を切った。1997年5月、橋本首相は次のようなメッセージを発信している。「少子高齢化と世界の一体化が急速に進む中で、現在の仕組みを根本から見直し、改革しなければ、わが国の活力ある発展が遂げられないことは明らかです。(中略)現在の社会を個人の選択の自由と自己責任を基礎とする社会に改革していくためには、抜本的な規制の撤廃・緩和と財政構造改革を断行し、民間活力を牽引車とする経済の活性化を進めなければなりません」²⁵⁾。すなわち、少子高齢化が進む日本社会の現状を背景に、規制緩和と財政構造改革を中心とする改革案を提示したのである。

橋本内閣による構造改革案は「六つの改革」と題された「行政改革」「財政構造改革」「経済構造改革」「金融システム改革」「社会保障構造改革」「教育改革」から構成されていた。このうち「行政改革」について、橋本首相は就任後、ただちに首相直属の行政改革会議を設置し、行政改革のベースプランの作成を諮問した。同会議は1997年12月、①22の省庁を「1府12省庁」に半減させる省庁再編、②首相権限強化を伴う内閣機能の見直し、③郵政3事業の一体公社化、④公務員定数の1割削減などを最終報告として答申した。

「財政構造改革」について、橋本首相は、1997年1月、自らを議長とする財政構造改革会議を発足し、財政改革のプラン策定を開始した。同会議において3月18日、「改革5原則」が提示されることになる。5原則とは①財政構造改革の当面の目標は、2003年とし、財政赤字対GDP比3%、赤字国債発行ゼロを、2005年までのできるだけ早期に実現する。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1998年度予算においては、政策的経費である一般歳出を対1997年度比マイナス

25) 「橋本内閣が進める六つの改革～橋本総理からのメッセージ～」1997年5月。
<http://www.kantei.go.jp/jp/kaikaku/message.html> 参照。

図表 4-1 国及び地方の財政収支



出所) 首相官邸『活力ある21世紀のために6つの改革』。(原資料はOECD/エコノミック・アウトルック(1996年12月号))

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、の5つであった²⁶⁾。この「改革5原則」で示された、財政赤字対GDP比3%という数値目標と、公共投資の長期計画の大幅縮減の方針は、内閣の緊縮路線を示すものとして、強い発信力をもつこととなった。

(2) 社会保障構造改革

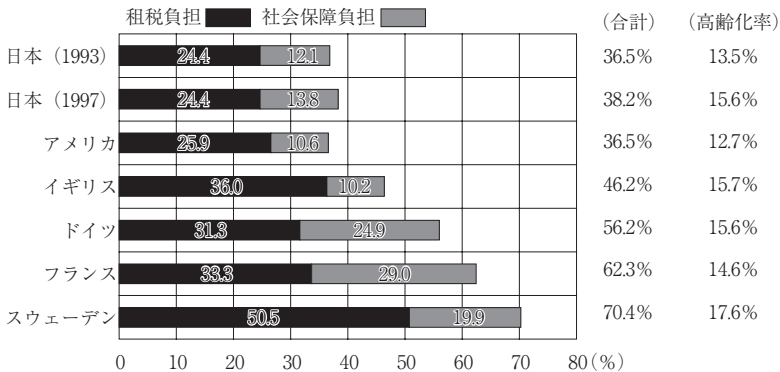
また「社会保障構造改革」については、現行の社会保障制度における公的負担水準(国民負担率)が、増加傾向にあることを指摘し、「医療、年金、福祉等を通じて給付と負担の均衡がとれ、かつ、経済活動と両立しうる、サービスの選択・民間活力の発揮といった考え方に立った、効率的で安定した社会保障制度の確立」が目指された。進行が懸念される高齢化社会の到来を背景に、高齢化ピーク時における国民負担率(租税及び社会保障負担の国民所得に対する割合)を50%以内に抑制することを目標とする、社会保障分野の構造改革推進が提言されたのである。

対策としては、①制度横断的な再編成等による全体としての効率化(増加する高齢者介護の受容にこたえながら、社会保障に占める比重の大きい医療・年金を中心に効率化・適正化を進める)、②世代間や制度間等における公平の確保(高齢

26) 首相官邸『6つの改革-活力ある21世紀のために』。

<http://www.kantei.go.jp/jp/kaikaku/pamphlet/index.html> 参照。

図表 4-2 国民負担率及び高齢化率の国際比較



注) 1. 日本は年度, その他は暦年, 日本の高齢化率は暦年.
 2. 日本の国民負担率の数値で 1997 年度は当初見込み.
 3. 日本以外の数値は 1993 年.

出所) 首相官邸「6つの改革 - 活力ある 21 世紀のために」.

世代と現役世代との間での給付と負担の均衡を目指す), ③利用者の立場に立った効率的なサービスの確立 (在宅医療・在宅介護を重視したサービス提供体制の整備), ④公私の適切な役割分担と民活促進 (規制緩和による介護事業等における民間活力導入の推進) などが示され, 総じて財政構造改革路線のなかで, 医療・年金分野における国民負担増と, 社会保障分野における民間参入の途を開くことによる政府負担の減少を目指すものであった. ロードマップとしては, 1998 年度以降の医療制度改革の推進, 1999 年度における年金改革法案の国会提出, 2000 年度における介護保険制度の実施が提示された.

(3) 消費税増税と特別減税廃止

橋本内閣の財政改革路線を象徴するのが, 消費税増税と, 特別減税の廃止であった. 消費税増税自体は 1994 年の税制改革により「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律」(平成 6 年法律第 109 号)が制定され, 第 25 条における税率が 3% から 4% に改正された. またこの時同時に「地方税法等の一部を改正する法律」(平成 6 年法律第 111 号)が制定され, 地方消費税が導入された. 地方消費税の税率は消費税の 25% とされたことから, 税率は 1% とされ, 消費税・地方消費税の税率合計は 5% となったのである. ただし法律改正の内容は即時施行とはされず, 付則第 25 条において「消費税の税率については, 社会保障等に要する費用の財源を確保する観点, 行政及び財政の改革の推進状況, 租税特別措置等及び消費税に係る課税の適正化の状況, 財政状況等を総合的に勘案して検討を加え, 必要があると認めるときは, 平成 8 年 9 月 30 日までに所要の措置を講ずるものとする」(付則第 25 条)と, 1996 年まで改正税率実行の猶予が与えられていた.

また 1995 年度からは, 消費税増税と組み合わせる形で所得税・個人住民税の

恒久的な制度減税が先行的に実施された。さらに1994年～96年には景気対策として特別減税が実施されている（1994年5.5兆円、1995・1996年2兆円）。つまり、消費税増税は所得税・個人住民税の恒久減税・特別減税とセットで国民に提示され、さらに新税率の実施については恒久減税の実施時期よりも後の1996年まで猶予期間を設定し、その間の構造改革への取り組みによって国民からの理解を求める、という手法で実施されたのである。ここで言う「構造改革への取り組み」は、「消費税率の検討条項に定められた勘案項目の取組み」という名称のもと政府税制調査会（会長石弘光）等で議論とチェックが進められた。具体的には①社会保障等に要する費用の財源確保、②行政及び財政の改革の推進状況、③租税特別措置等及び消費税に係る課税の適正化の3点が検討され、①については、「高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略」、「緊急保育対策等5ヵ年事業」の事業費上乘せ、「障害者プラン」の策定（1995年12月）のほか、介護保険制度の導入についての制度設計が進められた。また行政改革については「国家公務員定員の縮減（1995年・1996年で4,193人減）」、「特殊法人改革（1996年に6法人の3法人への統合、3法人の廃止・民営化等「規制緩和の推進」、「行政情報公開の推進」、「一般歳出」、「補助金等の整理合理化」、「地方の行財政改革」等が実施された。

以上の経緯と議論を踏まえ、政府税制調査会は1996年12月の答申において、「所得税・個人住民税の制度減税は1995年度から先行的に実施されており、法律の規定どおり消費税率の引き上げを行わなければ、危機的な財政構造をさらに悪化させることになる」、「法律の規定通りの消費税率は、1997年4月1日から確実に実施する必要がある」と、1997年4月からの消費税5%の実施の必要性を主張した。さらに1995年から実施されていた所得税・個人住民税の特別減税部分についても、「1997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さら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」と答申した²⁷⁾。

これを受けた橋本内閣は1996年6月、翌1997年4月1日からの消費税率増加を閣議決定した。これに対し、野党新進党は税率の据え置きを定める法案を提出したが、12月13日の衆議院において否決され、同日政府の増税案が可決されたのである。

(4) 財政構造改革法の成立から改正・停止まで

財政構造改革会議の議論を経て、橋本内閣が1997年11月28日に成立させたのが「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（財政構造改革法）であった。同法は第一条において「この法律は、国及び地方公共団体の財政収支が著しく不

27) 税制調査会「平成9年度の税制改正に関する答申」。ただ同答申では「景気対策として公共事業を拡大する余地があるのであれば特別減税を行う方がよいのではないかと意見、平成9年度の景気が腰折れするおそれがあるとなれば特別減税を行うべきではないかと意見があった」ことも付記されている。

均衡な状況にあることにかんがみ、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、集中改革期間（1998年度から2000年度）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」を目的とするものであった。マクロ的目標としては、2005年度までに財政赤字の対GDP比を3%以下とし、赤字国債の発行を抑制し、公債依存度を2005年度までに1997年度水準まで引き下げること（第4条）、財政構造改革の当面の目標の達成に資するよう一般歳出を抑制し、1998年度予算の当初歳出を前年度以下に抑え、また社会保障費支出における国民負担率（（租税及び印紙収入の額＋社会保障負担の額＋政府の無基金雇用者福祉帰属負担の額－国及び地方公共団体の財政赤字額）÷国民所得）を50%以下とすること（第6条）などが掲げられた。

またより具体的には、1998年度の社会保障関連予算が前年比3,000億円増を上回らないよう定める（第8条）、2000年度までに老人保健法に基づく医療費給付等のあり方についての再検討（第9条）、年金制度改革の推進（第10条・11条）、雇用保険制度の見直し（第12条）などが掲げられた。その他に公共事業の量的縮減目標の設定（1998年度予算公共事業費の対前年比93%以内：第14条）、文教分野における私学助成金総額の縮減（第17条）、防衛予算（米軍関係費を除く）の縮減（第20条）、1998年度政府開発援助（ODA）予算の10%削減（第22条）、主要食糧関係費の縮減（第24条）、1998年度科学技術振興費予算の前年比105%以内（第26条）、エネルギー対策費・中小企業対策費の縮減（第29条・第31条）、地方公共団体への補助金を1998年～2000年度予算にかけて毎年10%ずつ削減（第35条）など幅広い分野について予算の凍結・縮減が実施され、あるいは支出増加が予測される分野についても、その上限額を厳しく抑制する内容となっていた。このような予算の上限数値目標を明文化するキャップ制の導入は同法の特徴となっている。

以上のように財政構造改革法は、橋本内閣の政策目標を法案化したものであり、その集大成ともいえるものであった。しかし同法を巡る環境は、その成立時点で既にその将来に嵐を予感させるものとなりつつあったのである。いや、後年から見れば法案成立の11月28日時点で、既に嵐は訪れていたと言って良いだろう。1997年4月以降、国内の景気動向指数（DI一致指数）は悪化気配を見せており（図表4-3を参照）、財政改革が景気動向に与える悪影響が懸念されつつあった。さらに1997年7月にタイで始まったアジア通貨危機は、世界中に影響を及ぼしつつあり、11月だけでも5日にIMFがインドネシアに対してスタンプバイ取極1,000万米ドルを承認、韓国では19日に1兆円規模の公的資金投入と21日にIMFへの緊急支援要請が行われた（第3章を参照）。さらに法案成立直前の21日にはアジア太平洋経済協力会議（APEC）首脳会議においてアジア・太平洋地域における金融不安に対して協調体制をうたう決議が採択された。こうした国際的な金融不安の衝撃は、日本にも及ぶことになる。11月3日に三洋証券が東京

地裁に会社更生法の適用を申請して倒産、同月17日に都市銀行の北海道拓殖銀行が北洋銀行等への事業譲渡を決め破綻、そして、22日には4大証券の一角を占めていた山一証券が、2,000億円を超える簿外債務を発覚させて自主廃業に追い込まれるなど、日本国内でも深刻な金融システム危機が発生したのであった。

こうしたなかで、橋本内閣は法案成立10日後の12月8日には、金融・景気対策として10兆円規模の国債を発行する方針を言明した。また15日にはクアラルンプールにおいてASEAN非公式首脳会議が開催され、16日にASEANプラス3の首脳による共同声明が採択され「通貨危機対策についてIMF・主要国に一層の努力を要請する」特別共同声明が採択された。これを受けて橋本内閣は17日、1997年度補正予算における2兆円規模の所得税・住民税の特別減税の実施を表明した。同日の記者会見において橋本首相は、財政構造改革が依然として重要な政策課題であると述べたが、ASEAN首脳会合の議論を経て「日本発の世界恐慌の引き金は絶対に引かない」という意志の下に、特別減税に踏み切ったとの判断を示した²⁸⁾。

12月25日に閣議決定された1998年度予算案の一般会計は、77兆6,692億円と審議当初より0.4%増の予算を計上して景気に配慮する一方で、財政投融资額を当初の2.7%減である49兆9,592億円に設定するなど、橋本内閣は景気刺激と財政構造改革路線の両立を目指した。しかし同予算の景気対策措置については引き続き議論が重ねられ、1998年1月9日の閣議決定において、1998年度予算における所得税特別減税の継続、法人税率の引き下げ（普通法人37.5%から34.5%、中小法人28%から25%、公益法人等27%から25%）、有価証券取引税・取引所税の税率50%減等金融税制の減税、地価税課税の凍結、土地等の譲渡益課税の減免等からなる税制改革案を作成し、1998年4月8日に成立した1998年度予算に反映させたほか、翌1999年度における所得税・住民税2兆円の減税を示唆した。

また4月24日、経済対策閣僚会議において、追加の景気対策として16兆6,000億円（国・地方の財政負担12兆円）の「総合経済対策」が決定された。同対策は①21世紀を見据えた社会資本整備、②特別減税等による経済活性化、③経済構造改革の推進、④土地・債権の流動化と土地の有効利用、⑤アジア支援策の5項目からなり、①では環境・新エネルギー、情報通信、震災復興関連を中心に、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、②所得税・個人住民税特別減税の継続と、中小企業投資促進税制・中小企業（ベンチャー企業等）の研究開発費税額控除制度の拡充、住宅減税等の実施、③ベンチャー企業育成、中小企業対策、雇用調整助成金498億円増額、投資顧問業・証券投資信託委託業に係る規制緩和、郵貯資金の自主運用枠拡大、などを含むものであった²⁹⁾。

28) 首相官邸「平成9年度特別減税決定に関する橋本内閣総理大臣記者会見」1997年12月17日。
http://www.kantei.go.jp/jp/hasimotosouri/speech/1997/1217_sorigenzei.html 参照。

29) 通産省産業政策局総務課「総合経済対策の概要－平成10年4月24日経済対策閣僚会議決定」。
http://118.155.220.112/topic/data/e_9807_jaj.html 参照。

この総合経済対策を実施するため、公債金の増額等を行う 1998 年度補正予算が、5 月 11 日に国会に提出され、6 月 17 日に成立した。

一連の緊急対策のなかで、財政構造改革法そのものにメスを入れることが必要なことは誰の眼にも明らかになりつつあった。総合経済対策が閣議決定された 4 月 24 日以降、財政構造改革会議において財政構造改革法の「弾力化」が議論され、同法の改正案が衆院に提出された。改正案の内容は①赤字国債縮減規定の緩和（法第 4 条第 2 項）であり、縮減は著しい大災害や経済活動の著しい停滞が発生した時を除き実施されることとされた。ここでの「経済活動の著しい停滞」とは、「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」と規定された。また②財政健全化目標年次の延長（2003 年から 2005 年に延長）、③社会保障関連費のキャップの緩和（2% の数値目標の撤廃）等、改正案は法の拘束力を大幅に低下させるものであった³⁰⁾。この改正案は 5 月 29 日に国会を通過し、また同時に 1998 年度予算における 2 兆円の追加特別減税を実施するための特別・政策減税関連 3 法が成立した。

この間の急速な景気悪化と、政策転換の結果、橋本内閣の支持率は急落し、1998 年 7 月の参議院選挙において、自民党は 45 議席と議席を減少させた。橋本首相は選挙の責任をとる形で辞任を表明し、後継として小淵恵三が内閣を組織した。小淵内閣は 12 月 18 日「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」（財政構造改革法停止法）を制定し、橋本内閣による財政構造改革路線は頓挫することになったのである。

第 2 節 史上最大規模の経済対策の発動

(1) 緊急経済対策

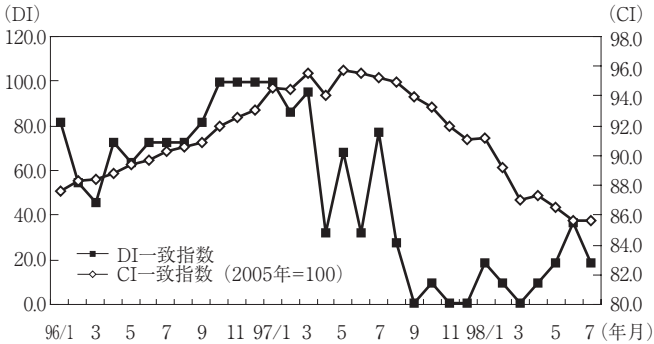
橋本内閣を後継した小淵恵三首相は、1998 年 8 月の所信表明演説において、自ら政権を「経済再生内閣」と位置付け、不良債権の抜本的処理、10 兆円を超える第 2 次補正予算の策定など、6 兆円を上回る恒久的減税（所得税と住民税合計の最高税率 50%、法人税実効税率 40%）の実施、大規模な財政出動を表明した。また財政構造改革法の当面の凍結に言及するなど、財政構造改革路線からの脱却と積極財政路線への転換方針を明確にした³¹⁾。

次いで内閣は 1998 年 8 月に首相直属の経済戦略会議（樋口広太郎議長アサヒビール会長）を設置し、景気対策の具体案策定を検討させ、同会議は 10 月 14 日、緊急提言を提出した（経済戦略会議での審議経過については第 6 章を参照）。提言は冒頭で金融システムの早期安定化を図る目的で、大規模な公的資金注入断行が不可欠であることを述べ、存続可能な銀行に対して、3 年間で数十兆円の公的

30) 財政制度審議会「財政構造改革法の一部改正法案について」（1998 年 5 月 11 日）。
<http://www.mof.go.jp/singikai/zaisin/gijiyosi/1a001c3.htm> 参照。

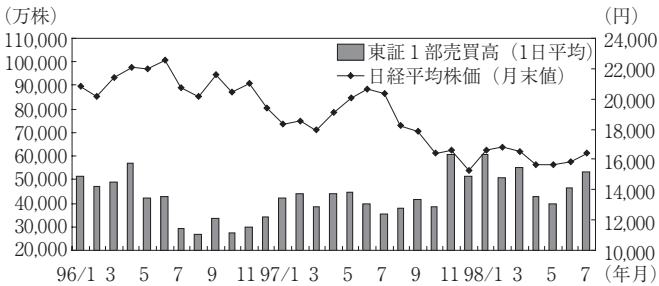
31) 首相官邸「第百四十三回国会における小淵内閣総理大臣所信表明演説」（1998 年 8 月 7 日）。
<http://www.kantei.go.jp/jp/obutisouri/speech/1998/0807syosin.html> 参照。

図表 4-3 橋本内閣期の景気動向指数



出所) 内閣府HPデータより作成。

図表 4-4 橋本内閣期の株式市場



出所) 内閣府HPデータより作成。

資金を投入し、自己資本を強化する必要を述べている。そのうえで短期経済対策として、マイナス 1.8% に転じた経済成長率をゼロレベルに引き上げることを当面の急務とし、財政の中長期的な健全化姿勢を示しつつ、短期的には 10 兆円を上回る規模の追加的財政出動が必要であると述べた。具体的には①現在公約されている (6 兆円) 規模を超える所得税・法人税減税の実施、②住宅ローン利子所得控除制度の導入、③都市・情報インフラ・教育・人材育成・福祉インフラ・環境など分野限定での「21 世紀型公共事業」の推進、④失業対策としての職業訓練と雇用流動化、流動化促進の手段として企業年金に確定拠出型年金制度の導入、⑤社会保険料の引き上げ凍結 (基礎年金部分には間接税を充当) 等であり、さらに「当面の緊急避難的措置」として不動産取得税、登録免許税、印紙税の 2 年間の凍結、失業者・所得減少者の住宅ローン緩和策、失業保険給付期間の延長、情報インフラ関連投資の単年度償却の承認、中小企業に対する貸し渋り対策など、景気の早期回復に向けた短期経済政策への要望を行った³²⁾。

経済戦略会議の緊急提言を受け、小渕内閣は 1998 年 11 月 16 日「緊急経済対

32) 経済戦略会議「短期経済政策への緊急提言」(1998 年 10 月 14 日)。

策」を発表した。対策は①プラス成長への回帰（2000年を目標に日本経済を成長軌道に乗せる）、②雇用と起業の推進、③対外摩擦の回避の3つを大きな目標とし、そのために信用収縮とデフレ・スパイラルの2つの悪循環を断ち切ることが目指された。目標実現のため、既に発表されていた恒久減税6兆円（個人所得税最高税率50%、法人税実効税率40%程度）に加え、貸し渋り対策として5兆9,000億円、社会資本整備に8兆1,000億円、住宅対策に1兆2,000億円、雇用対策に1兆円、地域振興券0.7兆円、アジア支援に1兆円と、総額20兆円を上回る経済対策を策定したのである³³⁾。

経済戦略会議はさらに中間取りまとめにおいて、都市・住宅（下水道整備・ETC網整備・バリアフリー対策）、情報（光ファイバー等ブロードバンド網の整備）、教育・人材育成（学校内LAN網の整備）、環境（リサイクル施設・廃棄物処分場）、福祉、国際物流等21世紀に不可欠な分野における社会資本整備を集中的に実施すべきであると提言を行い、また公共部門における民間活力導入の手法としてPFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）方式を推奨した³⁴⁾。さらに最終答申では今後5年間を、①バブル経済の集中的清算期間（1999～2000年度頃：景気回復と金融システム安定化を最優先した財政金融政策の運営を行う。セーフティ・ネットの整備を進めつつ、早急に実行すべき構造改革に着手する）、②成長軌道への復帰と経済健全化期間（2001～2002年度頃：景気の自律回復軌道への移行を見極め、財政政策は景気中立的運営に転換する。金融政策は緩和基調を維持する。本答申に盛り込まれている構造改革を本格的に実行する）、③財政再建、構造改革による本格再生のための期間（2003年度頃～：本格的な構造改革を継続しつつ、財政再建に向けた中期的取り組みを着実に実施する。自律成長軌道に移行した景気動向を見極めながら、今から10年度程先においてプライマリーバランスの均衡化を目指す。金融政策は景気中立型に転換する）と区分し、財政再建路線への回帰を少なくとも5年間は猶予することを主張する答申を取りまとめた³⁵⁾。

以上の議論を経て、1999年度予算（1999年3月17日成立）では、一般会計予算81兆8,601億円、財政投融资計画52兆8,992億円と大規模な歳出拡大が決定された。小渕首相は予算成立後の記者会見において、①公共事業実施計画の協議及び承認の早期化と透明性の確保及びその積極的な施行、②住宅政策としての公庫金利引き上げ幅の圧縮、③中小企業特別保証制度の制度枠拡大を重点項目として掲げた³⁶⁾。

また1999年6月には雇用対策として、70万人余の新規雇用創出を目指す「緊

33) 首相官邸「緊急経済対策に関する小渕内閣総理大臣記者会見録」（1998年11月16日）。

<http://www.kantei.go.jp/jp/kinkyukeizai/taisaku-sourikaiken.html> 参照。

34) 経済戦略会議「日本経済再生への戦略」（経済戦略会議中間取りまとめ）（1998年12月23日）。

35) 経済戦略会議「日本経済再生への戦略」（経済戦略会議答申）（1999年2月26日）。

36) 首相官邸「平成11年度予算成立に伴う小渕内閣総理大臣記者会見」（1999年3月17日）。

http://www.kantei.go.jp/jp/obutisouri/speech/1999/0318_yosan.html 参照。

急雇用対策及び産業競争力強化対策」を公表し、介護事業への民間参入の推進、職業紹介・派遣事業のネガティブ・リスト化、不法駐車違反取締等のアウトソーシング化の推進を表明した。また地方に対しては、緊急地域雇用特別交付金（緊急地域雇用創出特別交付金）を創設し、都道府県または市町村が、教育・文化、福祉、環境・リサイクル事業等を民間・NPO法人に委託し、同時に雇用創出を行う際に交付金を支出することを決定した（2001年度補正予算から実施）³⁷⁾。緊急雇用対策は総事業費5,400億円の規模となり、1999年度補正予算案に組み込まれ、7月15日の衆院本会議で可決された。

(2) ミレニアム・プロジェクトと経済新生対策

1998年度補正予算と1999年度予算で巨額の財政支出が実施され、1999年に入ると日本の景気動向・株式市場には若干の好転の兆しが見えつつあった。しかしその兆しは微弱であり民需や失業率の動向には、なお予断を許さないものがあった。小渕内閣は1999年度予算成立後の3月19日、秋草直之（富士通）、出井伸之（ソニー）、今井敬（新日鐵・経団連会長）、牛尾治朗（ウシオ電機・経済同友会代表幹事）ら、産業界の代表的人物を集めた産業競争力会議の開催を決定し、1999年3月29日から2000年1月18日まで8回の会議を実施し、今後の経済政策運営について民間大手企業の立場からの意見を聴取した。また10月19日には21世紀を迎える2000年度予算をにらんだ「ミレニアム・プロジェクト（新しい千年紀プロジェクト）」の基本方針を発表し、①情報化、②高齢化、③環境対応の3つのテーマに沿った事業に予算上の優先枠を与える構想を提示し、産業競争力会議でも意見を求めた³⁸⁾。さらに1999年11月には経済閣僚会議を開き、総事業費約18兆円に及ぶ「経済新生対策」を決定した。

同対策では、公需から民需への円滑なバトンタッチを行い、民需中心の本格的な回復軌道に乗せるための新規需要を創造すること、さらに中小企業を支援の中核に据え、多様な起業の支援を実施することを主眼とし、そのために社会資本整備、中小企業等金融対策のほか、住宅金融対策、雇用対策を含め全体としての事業に約17兆円、さらに、介護対策を含めて約18兆円（うち国費約6.5兆円）の事業実施を立案したのである。具体的にはI「日本経済のダイナミズム発揮のための施策」として①中小企業・ベンチャー企業への金融支援の拡大、②戦略的重点的技術開発の推進（情報化・高齢化・環境対応）、③成長分野や事業活動の基盤に係る規制緩和・制度改革、④雇用対策（中小企業地域雇用創出特別奨励金510億円・特定地域・下請企業離職者雇用創出奨励金321億円）、⑤少子化・高

37) 産業構造転換・雇用対策本部「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策について」（1999年6月11日）。

http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/990623_koyou.html 参照。

38) 首相官邸「ミレニアム・プロジェクト（新しい千年紀プロジェクト）の基本的な枠組みと構築方針について」（1999年10月19日）。

http://www.kantei.go.jp/jp/mille/991020_millpro.html 参照。

齢化対策等を実施し、Ⅱ「21世紀の新たな発展基盤の整備」として①生活基盤の整備・充実（電線地中化3,000kmプロジェクト・渋滞ボトルネック100箇所の重点的解消・バリアフリー化の推進）、②基幹ネットワークインフラの整備（ETC・光ファイバー網）、③情報化の飛躍的推進（電子商取引の法制整備）、④環境への負荷の少ない経済社会構築のための環境整備（リサイクル・ダイオキシン対策）、⑤国民の安全対策、⑥アジア対策の実施を発表した。さらに同対策はⅢ「金融市場の活性化と不動産の証券化等」、Ⅳ「その他」（2000年問題への対応等）と続くが、基本的に従来の路線を継承し、より一層の財政出動による景気回復を目指す対策内容となっていた。財源確保策としては国債発行の多様化を目指し、2000年2月を目途に5年利付国債の発行が目指された³⁹⁾。

以上の産業競争力会議の議論、「ミレニアム・プロジェクト」の策定、「経済新生対策」の策定を踏まえ、2000年度予算では、さらなる財政出動の拡大が現実となり、政府は2000年度税制改正要綱を閣議決定し、一層の財政出動への姿勢を鮮明にした。2000年1月、小渕首相は施政方針演説において次のように述べた。「健全なる財政がもとより重要であることは申すまでもありません。私は、来年度末の債務残高が645兆円にもなることを重く受け止めております。財政構造改革という重要な課題を忘れたことは、片時ありません。しかしながら私は今、景気を本格軌道に乗せるという目的と財政再建に取り組むという重要課題の双方を同時に追い求めることはできない、『二兎を追うものは一兎をも得ず』になってはならない、と考えております」。こうして小渕首相は改めて「財政再建よりも景気対策優先」を強調したのである⁴⁰⁾。

この結果2000年度予算（2000年3月17日成立）は、一般会計84兆9,871億円となり、赤字国債発行額が過去最高の32兆6,100億円に達した。ただし財政投融资については、前年度を9兆円以上下回る43兆6,760億円に縮小され、構造改革路線への配慮をアピールした。しかし小渕首相は予算成立直後の2000年4月に脳梗塞で緊急入院し、5月14日に死去することになる。後継には森喜朗が就任し、自・公・保の連立内閣を組織することになった。

(3) 日本新生のための新発展政策

2000年4月、小渕首相の急病により急遽首相の座に付くことになった森喜朗首相は、経済政策については、基本的に小渕内閣の積極財政路線を継承した。就任演説では「財政構造改革が、必ず実現しなければならない重要課題であることは論を待ちません。まずはわが国経済を本格的な回復軌道に乗せた上で、単に財政面のみの問題にとどまらず、税制や社会保障のあり方、さらには中央と地方との関係や経済社会のあり方まで視野に入れて取り組むべき課題であると考えてお

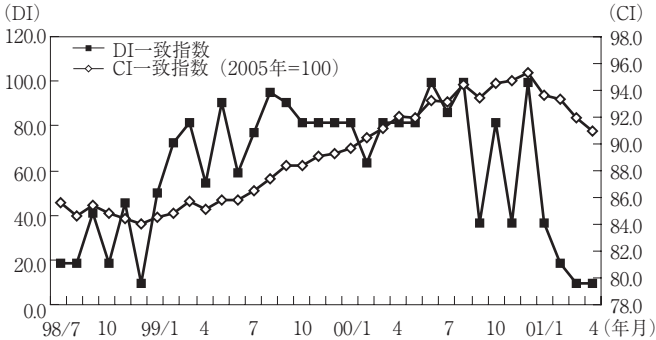
39) 経済対策閣僚会議「経済新生対策」（1999年11月11日）。

<http://www.5.cao.go.jp/99/b/19991111b-taisaku.html> 参照。

40) 首相官邸「第百四十七回国会における小渕内閣総理大臣施政方針演説」（2000年1月28日）。

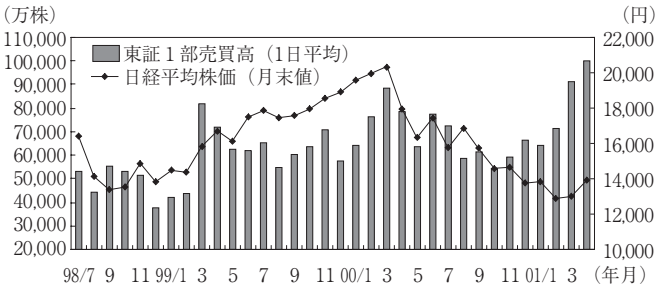
http://www.kantei.go.jp/jp/obutisouri/speech/2000/0128_sisei.html 参照。

図表 4-5 小渕・森内閣期の景気動向指数



出所) 内閣府HPデータより作成。

図表 4-6 小渕・森内閣期の株式市場



出所) 内閣府HPデータより作成。

ります」と述べ、財政構造改革の重要性を認めつつも、まずは景気回復と、当面の積極財政路線の継続を明らかにしたのである⁴¹⁾。

森内閣は2000年10月に「日本新生のための新発展政策」を発表し、①IT革命の飛躍的推進 (e-Japan 構想・インターネット博覧会 (インパク) 構想)、②循環型社会の構築など環境問題への対応 (廃棄物処理・リサイクル施設の整備)、③活力に満ちた未来社会を目指す高齢化対策 (公共施設のバリアフリー化・介護サービス基盤の整備)、④便利で住みやすい街づくりを目指す都市基盤整備 (渋滞ボトルネックの解消・ETCの整備) の4項目における公共事業の推進を主眼としており、光ファイバーやLANの導入、公共施設のバリアフリー化、ETCシステムの整備などに対して、約11兆円を投入することを決定したが、内容的には小渕内閣による「緊急経済対策」の路線を、ほぼ踏襲したものであったといえる⁴²⁾。

41) 首相官邸「第百四十七回国会における森内閣総理大臣所信表明演説」(2000年4月7日)。

http://www.kantei.go.jp/jp/morisouri/mori_speech/2000/0407_syosin.html 参照。

42) 経済対策閣僚会議「日本新生のための新発展政策」(2000年10月19日)。

http://www.5.cao.go.jp/2000/b/1019_b-taisaku.pdf 参照。

「日本新生のための新発展政策」を受け、立案された2001年度予算案（2001年3月26日成立）は、①「新たな発展基盤を構築しつつ景気を自立的回復軌道に乗せる」、②「財政の効率化・質的改善を推進」、③「公債発行額を縮減」の3点がポイントとされた。公共事業費については1999年、2000年と同水準の予算を確保した（ただし公共事業費予備費は前年度の5,000億円から3,000億円に縮減された）ほか、「日本新生特別枠」として、総額7,000億円（公共4,000億円、非公共3,000億円）の予算を計上した。しかし全体の公債発行額については、金融危機が沈静化したことにより国債償還費の手当ての必要が減少したことから、前年比4.3兆円減少し、財政の公債依存度も1999年度の42.1%から、34.3%にまで減少した⁴³⁾。

以上のように2001年度予算案は、1997年以降の金融危機を脱したとの認識の下で策定されていたが、2000年に入り、アメリカにおける、いわゆるITバブルの崩壊現象の影響で国内の株価は減少の一途をたどっており、2001年に入ると国内の景気動向指数にも厳しい指標が表われるようになった。景気動向指数は一致指数が2月から4月にかけて3ヵ月連続で50%割れと発表され、景気後退懸念が強まっていたのである。森内閣は4月6日の経済閣僚会議において「緊急経済対策」を策定し、①金融機関の不良債権の抜本的処理、②証券市場の構造改革、③都市再生・土地の流動化、④雇用の創出とセーフティ・ネット構築を掲げ、補正予算による追加的財政出動は避けられない情勢となった⁴⁴⁾。しかし森内閣は同対策発表直後に退陣することとなり、対策は小泉政権に引き継がれることになった。

(4) 小泉内閣と構造改革路線への回帰

2001年4月26日、森内閣は退陣し、小泉純一郎内閣が成立した。所信表明演説冒頭で小泉首相は、「構造改革なくして日本の再生と発展はない」と宣言し、「近年、経済が停滞する中で、政府は、公共投資や減税などの需要追加策を講じてまいりました。しかし、長期にわたり、この政策の繰り返しが余儀なくされ、我が国は巨額の財政赤字を抱えています。この状況を改善し、21世紀にふさわしい、簡素で効率的な政府をつくるのが財政構造改革の目的です」と、財政構造改革路線への回帰を明らかにした。しかし既に成立した2001年度予算については、景気情勢の観点からも森内閣の遺した緊急経済対策を実施する必要を認め、当初予算から公債発行額を約1兆7,000億円増加させる補正予算案を可決したのである。

同演説において、小泉首相は財政構造改革を2段階で実施する方針を表明し、2002年度予算では、財政健全化の第1歩として、国債発行を30兆円以下に抑え

43) 財務省「平成13年度予算案」。

<http://www.mof.go.jp/seifuan/13/yosan.htm> 参照。

44) 経済対策閣僚会議「緊急経済対策」（2001年4月6日）。

<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/0406/kinkyukeizai.html> 参照。

ることを目標とし、次年度以降、持続可能な財政バランスを実現するための本格的な財政再建政策への取り組みを明らかにした⁴⁵⁾。首相の諮問機関として2001年1月に設置された経済財政諮問会議は、同年6月に「経済・財政運営の基本方針の原案（骨太の方針）」を公表。Ⅰ不良債権問題の抜本的解決、Ⅱ聖域なき構造改革、Ⅲ重点分野を絞り込んだ予算編成、Ⅳ中長期的なプライマリーバランスの回復を掲げた。とくに構造改革分野においては「7つの改革プログラム」と題して①（郵政民営化を含む）民営化・規制緩和プログラム、②チャレンジャー支援プログラム（ベンチャー、IT革命の推進）、③保険機能強化プログラム（社会保障・年金制度改革）、④知的資産倍増プログラム（ライフサイエンス・IT・環境技術等での人材育成）、⑤生活維新プログラム（バリアフリー等）、⑥地方自立活性化プログラム（地方交付税制度の見直し）、⑦財政改革プログラム（効率的で簡素な政府の実現）が提示された。また金融政策については「機動的な量的緩和政策をとることが期待されます」と日銀に対して量的緩和政策の実施を要望し、次節で述べるように日銀との緊張を強めた⁴⁶⁾。これらの方針に基づく小泉内閣の構造改革路線は、2002年度予算から本格化していくことになるが、これについては第Ⅴ部で述べられることになる。

第3節 財政政策の効果を巡る議論

財政構造改革法に代表される橋本内閣の構造改革政策は、1997年の金融危機発生により、短期間での方針転換を余儀なくされることになった。一般会計をみても、1997年度は消費税増税等の効果により税収は増加したが、その後は特別減税の再開と景気の低迷により、再び税収の低迷を招くことになった。歳出についても1998年度の補正予算から財政出動を拡大したことにより、その後の歳出の膨張に歯止めをかけることはできなかったのである。しかし1997年から1998年における景気後退の原因を、橋本内閣による消費税増税と特別減税の廃止等、政策の失敗にのみ帰すべきかといえ、留保が必要であろう。1997年以降の景気後退は、アジア通貨危機という国外要因と、三洋証券・北海道拓殖銀行・山一証券にいたる金融システム危機によってもたらされた側面が大きいからである。アジア通貨危機に関しては、財政構造改革法の策定過程とほぼ同時進行で発生したため、政権にとって不運な側面があったことは否めない。金融危機についても、財政政策と直接関連して発生した事態ではなかったがゆえに、政府の責任は限定的に評価されるべきである。とはいえ、国内金融機関の不良債権処理の状況及び破綻リスクについての観測に錯誤があった点について、政府が部分的とはいえ、

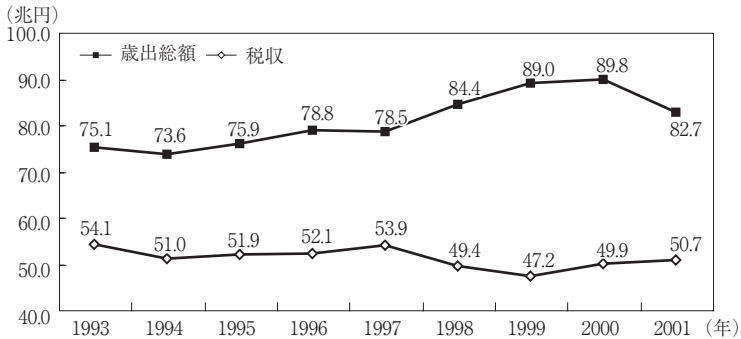
45) 首相官邸「第百五十一回国会における小泉内閣総理大臣所信表明演説」（2001年5月7日）。

http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/0507_syosin.html 参照。

46) 経済財政諮問会議「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針概要」（2001年6月26日）。

http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626_ga.html 参照。

図表 4-7 一般会計税収と歳出総額



出所) 財務省HPデータより作成。

結果責任を問われることは避けられない。国内の金融システムの脆弱性に対する対策が不十分なままに、財政構造改革路線に踏み切ってしまった点、さらにプライマリーバランスの回復を財政構造改革法という法律によって実施しようとした、その（硬直性の高い）手法には問題があったといえるだろう。とくに国民負担率に数値目標を設定した上での社会保障改革については、当時から同指標と経済発展との相関について疑義が呈されており、今日においても政策目標数値として使用することについての批判が消えていない。また指標としての50%についても十分な根拠が示されておらず、こうした政策手法の妥当性に関わる問題点も指摘されなければならない⁴⁷⁾。

小渕内閣、森内閣については、「史上最大規模」の財政出動により、金融危機を沈静化することに成功した点で、その財政政策の効果は、ひとまず評価されるべきだろう。財政政策の乗数効果を減殺する可能性のある金利上昇効果（クラウドイング・アウト）、為替価値に伴う輸出の減少（マンデル・フレミング効果）も、当時の日本では観測されず⁴⁸⁾、公共事業を中心とする財政政策は日本の景気の下支えに一定の効果を発揮したものと考えられる。とくに前者の金利については、金融政策とのポリシーミックスが一定の成果をあげたものと評価されよう。

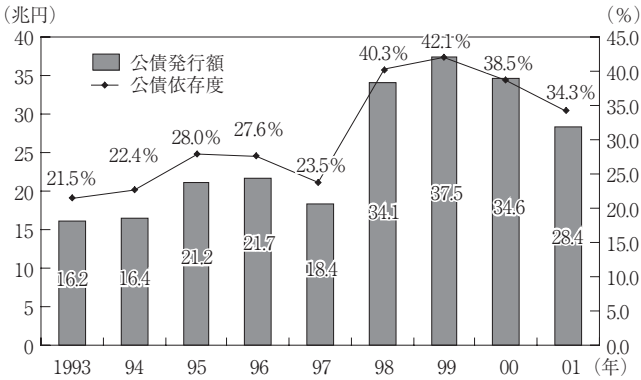
しかし一方で両内閣による巨額の財政出動が、今日（執筆時点の2010年）に至るまでの巨額の財政赤字を遺産として遺すことになった点についても同様に指摘される必要がある。国の長期債務残高は、2000年度末491兆円、2001年度末514兆円に達した。財政政策に対する評価は、短期における総需要維持の効果と公共事業であれば、その事業効果によってなされるのであるが、積極財政についていえば、それが財政の維持可能性（サステナビリティ）を担保するものであったのか否かがもう1つの評価軸となる。この点については、当時から今日に至るまでの長期金利が比較的安定していたことから、財政の維持可能性について、

47) 例えば宮島洋『高齢化時代の社会経済学』（岩波書店、1992年）。

48) 経済企画庁『平成9年年次経済報告－改革へ本格起動する日本経済』（1997年7月）。

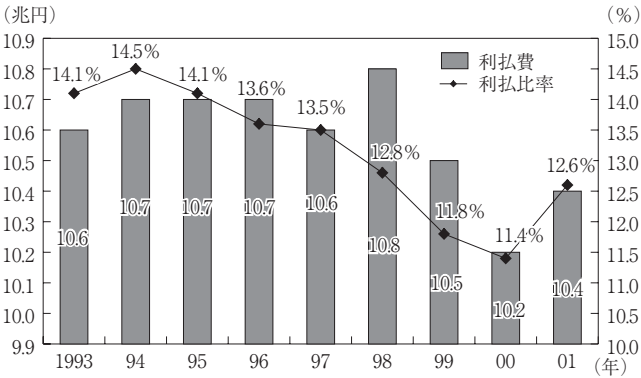
<http://wp.cao.go.jp/zenbun/keizai/wp-je/97/wp-je/97-00201.html> 参照。

図表 4-8 公債発行額と公債依存度



出所) 財務省HPデータより作成。

図表 4-9 公債利払費及び利払比率の推移



出所) 財務省HPデータより作成。

金融市場はある程度の信認を与えていたものと評価することができる。また低金利維持に成功した結果、公債利払費と利払比率の上昇を抑止できた点についても、維持可能性の観点から評価されるべきである。しかし巨額の公債残高の問題については、今日に至っても解決の目途が立っておらず、維持可能性の問題についてはより長期的視座から今後も議論される必要がある。