

みーサブプライム問題をはじめとする金融危機の教訓－」PRI Discussion Paper Series (No. 08 A-07).
預金保険機構[2005], 「破綻処理手法の進化と関連法の整備 (金融再生法以後)」『預金保険研究』第四号.
読売新聞金沢支局・石川銀行問題取材班[2003], 『石川銀行－破綻の軌跡』能登印刷出版部.

第5章 国債発行 30兆円枠と歳出・歳入一体改革

第1節 中央政府の財政バランスとその推移

本章では、中央及び地方財政の状態を概観し、そのうえで当該期の財政上の問題点について見ていくこととする。まずは、国の財政から見て行こう。

2001年6月26日「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」、いわゆる基本方針2001が策定された。この中で、巨額の財政赤字を抱えている日本財政の状況を改善し、簡素で効率的な政府を作るために、財政の改革に取り組む必要性が明記された。とりわけ、資源配分の硬直性という観点から公共事業抑制の必要性が強調され、特定財源の見直し、公共事業と非公共事業の区分にとらわれない予算配分などの方針が積極的に打ち出されていく。

この間、日本経済は2002年1月に底を打ち、以後、2007年10月まで継続する景気拡大局面へと移行した。最終的には、1966年から1970年まで続いた「いざなぎ景気」を超え、戦後最長の好景気を記録することとなる。こうした経済状況を追い風としながら、2002年以降の基本方針では一層厳しい緊縮予算が採用されることとなる。

歳出予算の動向を示した図表5-1を見てみよう。2004～05年に増加を経験しているものの、2001年度予算以降、基本的には歳出の抑制傾向が維持されている点が目を引く。ただし、2001年度の減少は、量的緩和政策による低金利が手伝って、国債費が大幅に削減されたことが原因である。実質的な歳出抑制は2002年度予算以降実施されていると見る方が正確かもしれない。とりわけ、2002年度以降、国土保全及び開発費、産業経済費など公共事業関連予算の削減傾向がハッキリしている点が特徴的である。

2004年度における歳出増大の原因は、国債費が増大したことに加え、大型台風と新潟県中越地震による被災地救済のため、補正予算で公共事業が追加されたことによる。翌年度も、災害復旧事業や前年度剰余金の国債整理基金繰入れ等の関係で補正予算が組まれたため、2005年度においても歳出は横ばいに推移し、2006年度にふたたび一転して引き締めが実施される。2005年6月「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」では「小さくて効率的な政府」や「歳出・

図表 5-1 一般会計の推移

	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
総額	89,770,227	86,352,554	83,688,984	81,939,569	86,878,703	86,704,827	83,458,343	82,908,808
国家機関費	4,875,311	4,809,701	4,365,444	4,341,000	4,448,659	4,457,799	4,508,659	4,348,824
地方財政関係費	15,849,374	16,725,786	16,501,087	17,427,352	17,704,252	17,504,732	16,817,606	14,951,567
防衛関係費	4,958,452	4,999,241	4,944,722	4,927,008	4,936,379	4,919,010	4,891,302	4,822,497
国土保全及び開発費	9,807,662	8,462,209	8,742,296	7,203,625	8,732,838	7,564,724	7,003,691	6,224,333
産業経済費	4,147,937	5,924,042	3,671,916	3,218,444	3,272,784	3,059,332	2,805,720	2,870,129
教育文化費	6,646,988	6,415,340	6,568,949	6,068,896	6,012,772	5,849,148	5,155,726	5,081,619
社会保障関係費	19,793,429	21,008,818	21,227,849	21,067,234	21,919,267	22,225,335	21,972,115	22,198,267
恩給費	1,424,841	1,355,230	1,271,879	1,201,939	1,131,195	1,068,451	998,051	922,800
国債費	21,446,082	16,284,001	16,060,543	16,082,419	18,278,442	19,620,327	18,915,109	20,998,807
予備費	200,000	250,000	200,000	250,000	300,000	300,000	250,000	350,000
その他	620,151	118,187	134,302	151,653	142,116	135,970	140,364	139,963

注) 各年度とも補正後予算である。

出所) 『財政金融統計月報 各年度版』より作成。

歳入一体改革」が謳われ、9月のいわゆる郵政選挙において自民党が圧勝するという政治状況も加わって、公共事業のほか、地方財政費、教育文化費、社会保障費などの全面的な歳出抑制が実施されたのである。

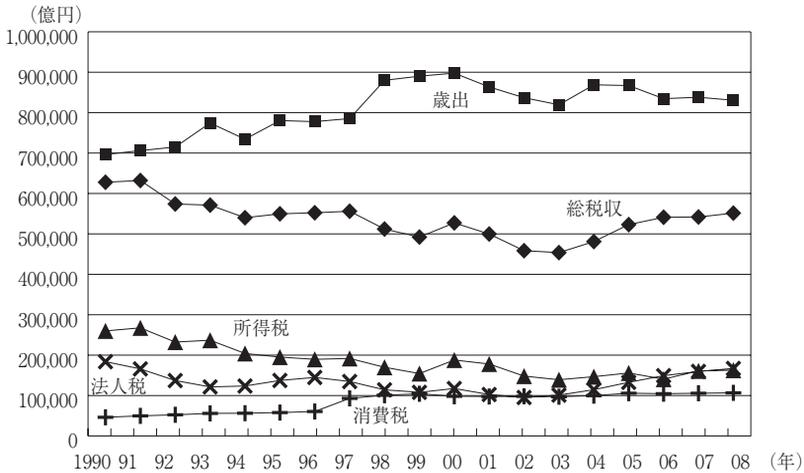
次に、図表 5-2 をもとに、歳入面を見ておこう。1994 年以降の相次ぐ減税政策、デフレ経済や経済の長期低迷の影響から、2003 年度まで一貫して税収が停滞していることがうかがえる。だが、ここで重要なのは、好景気局面にあった小泉政権期において、景気の上昇が税収の果実となって財政に十分に反映されなかった点である。しかも、2004 年度税制改正では老年者控除の廃止、公的年金等控除の縮小などの年金課税強化が実施され、2005 年度及び 2006 年度税制改正では定率減税の縮減、廃止が実施されているから、この点は一層奇妙である。

では、なぜ戦後最長といわれる好景気の過程において、このように税収の伸びが停滞することとなったのであろうか。この理由として大きく 3 つをあげることができる。

第 1 に租税構造が弾力性を喪失したことである。通常、景気が好転する局面では、所得税や法人税など、税収の所得弾力性の高い税目が増収を記録する。ところが、1990 年代の相次ぐ所得減税によって、限界税率の適用される所得区分数が縮小され、同時に最高税率の引き下げが実施された結果、所得税の累進度が大幅に緩和された。また、法人税に関しても、グローバル経済への対応、国際競争力の強化という観点から、1980 年代の半ば以降、一貫して税率の引き下げが実施されてきた¹⁶⁷⁾。このように、税収の弾力性が高いとされる税目が十分にその力を発揮できなかったのであるから、好景気局面に税収が伸びなかったのは当然のことといえる¹⁶⁸⁾。

167) 国税の法人税率は、1984 年の 43.3% を最高として、その後 5 度の引き下げを経て、1999 年以降は 30% にまで引き下げられている。

図表 5-2 一般会計における歳出及び税収の動向



注) 2006年度までは決算値、2007年度は補正を含み、2008年度は当初予算。
出所) 財務省『財政金融統計月報』より作成。

第2に平均所得の低下が税収に与えた影響である。1990年代後半より増大しつつあった雇用の非正規化が2001年以降加速し、良好な経済状況にも関わらず一世帯当たりの平均所得は減少した。厚生労働省「国民生活基礎調査の概況」によると、2001年の602万円から2006年の567万円へと一世帯当たりの平均所得は減少している。このことは消費の伸びの抑制を通じて、企業収益、ひいては法人税収の抑制にもつながったであろう。小泉改革期において戦後最長の好景気を楽しむにもかかわらず、基幹税である所得税や法人税の税収がバブル期に遠くおよばなかった背景には、好況時の所得低下というこれまでになかった要因が働いていたことが予想されるのである。

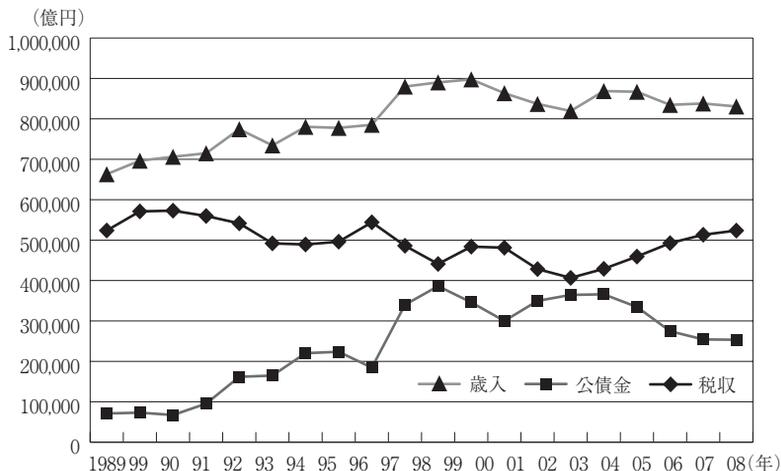
最後に、増税の困難な政治状況が存在したことがあげられる¹⁶⁹⁾。所得税の減税財源として法人税の増税が実施された1970～80年代とは異なり、1990年代には、法人税と所得税の減税財源は消費税に求められることとなった。しかしながら、消費税の導入直後の1989年参議院選挙、さらに税率引き上げの実施された翌年の1998年参議院選挙でいずれも自民党は大敗を喫しており、党内において消費税の増税は一種のタブーとなった。また、グローバリゼーションの影響の下、法人税や高所得者への課税も正当化が難しくなったことも増税を回避するうえで重要な要因となった。

こうした税収の伸び悩みは、小泉政権の懸命の歳出削減努力にもかかわらず、公債への依存を強めずにはおかなかった。図表5-3に示されるように、いったん減少傾向にあった一般会計における公債金収入は、2002年度以降、再度上昇

168) 厚生労働省『再分配調査』によると、税制を通じた所得再分配の機能は、ほとんどゼロに近い状態となっている。

169) Ide and Steinmo[2009]を参照。

図表 5-3 公債金収入の動向



出所) 財務省「財政統計」より作成。

カーブを描き、小渕首相自らが「世界一の借金王」と語った1999年度予算とはほぼ同程度の発行水準を小泉政権期にも維持していることがわかる。図表5-4は政府債務残高を見たものであるが、これを見ても、内国債の発行残高で見る限り、小泉政権期の2005年度までは小渕政権期を上回るペースで国債の残高を累増させている¹⁷⁰⁾。

債務の内容についてももう少し立ち入って見てみよう。

図表5-5は、国債の新規発行額及び借換債について見たものである。まず、目を引くのは、2001年度の財政投融资改革¹⁷¹⁾により、財投債の発行が増加している点である。2001年の財投改革では、郵便貯金や簡保資金を財務省に預託する義務が廃止されたことによって、政府は財投に必要な資金を自ら調達する必要に迫られることとなった¹⁷²⁾。以後、財投は急速にその規模を縮小させて行き、先進各国において突出した水準にあった公共投資も他の先進国と同様の水準にまで低下していくこととなる。この点は、財政投融资の減額¹⁷³⁾と同時に、財投債の発行抑制となって表れた。

次に注目すべきは、国債依存度が2002年度以降急増している事実である。公共事業の抑制方針を受けて建設国債の発行は明確に抑制されている。しかしなが

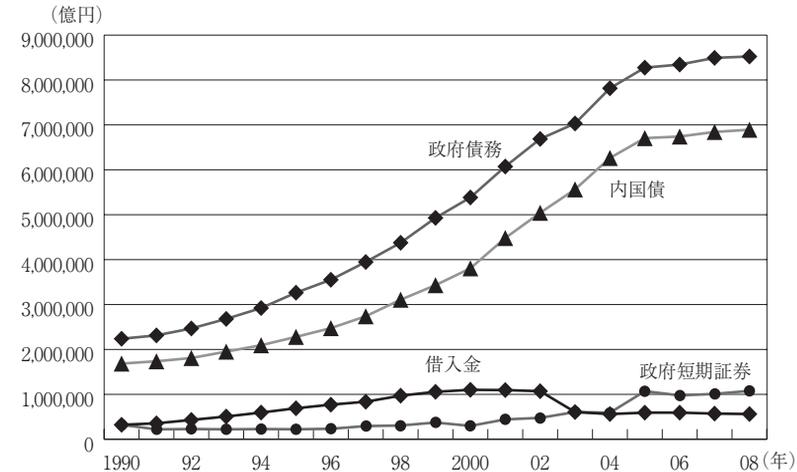
170) 借入金と平行な一方で、政府短期証券の発行が2003年度以降増大している点に注意を促しておきたい。これは、外国為替市場への介入政策と深くかわる点である。この点については第3節において詳しく述べる。

171) 財投改革は小泉政権期に実施されたが、改革が決定されたのは橋本内閣においてである。なお2001年財投改革については、新藤[2006]、財務省理財局[2001]を参照。

172) ただし、その後も財投債のかかなりの部分が郵便貯金によって引き受けられたことから、実際には、政府債務を郵便貯金がファイナンスした事実に変化はなかった(井手=水上[2006])。

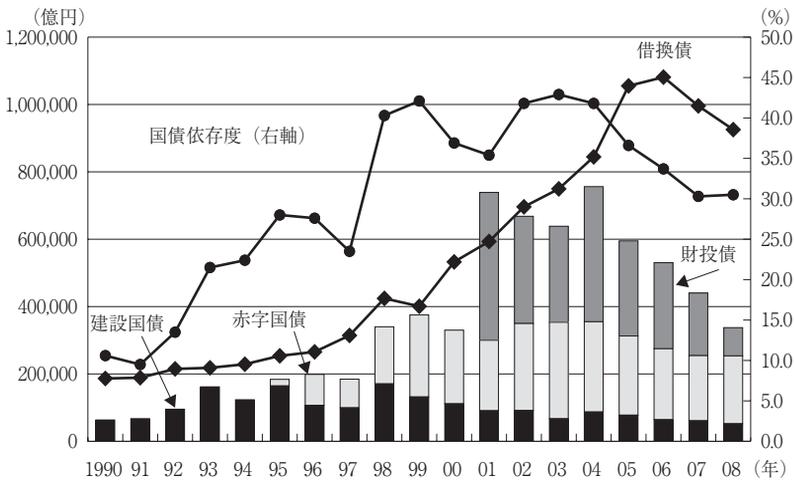
173) 2000年度43兆6,760億円から2008年度13兆8,689億円にまで圧縮されている。

図表 5-4 政府債務の動向



出所) 日本銀行『財政関連統計』より作成。

図表 5-5 国債発行の動向

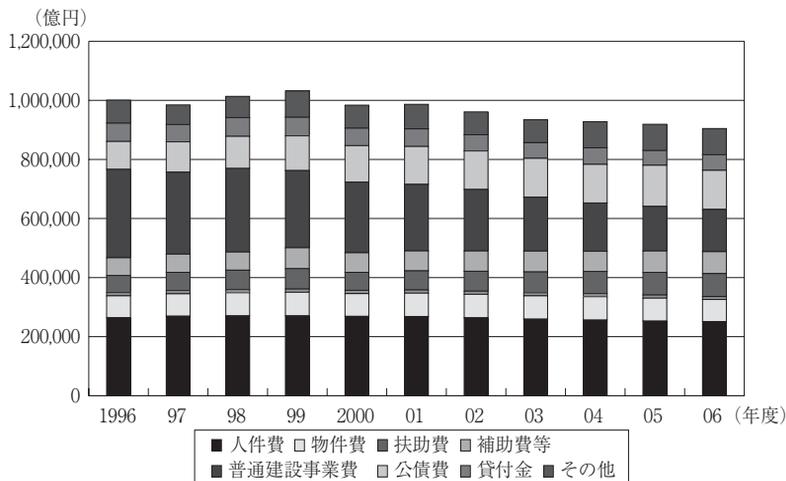


注) 国債依存度は建設国債と赤字国債の新規発行額が一般会計歳出額に占める割合。

出所) 財務省『債務管理レポート2008』より作成。

ら、税収の減少を背景に赤字国債の発行は大幅に増大しており、その額は小渕政権期のそれを凌ぐ水準に達していることが分かる。さらには、借入返済のための借入ともいべき借換債の増勢が顕著であり、ピーク時には100兆円を超える発行が行われていた。このように、小泉政権期の財政運営は、歳出削減への努力にもかかわらず、税収不足によって十分な改善を見ることなく終わったのである。

図表 5-6 地方の性質別歳出決算



出所) 総務省『地方財政統計年報』より作成。

第2節 地方政府の財政バランスとその推移

1990年代には、橋本行革による歳出抑制期をのぞいて、地方の財政規模はほぼ一貫して増大してきた。特に、わが国では「集権的分散システム¹⁷⁴⁾」と呼ばれるように、財政面での意思決定権が中央政府に握られている半面、財政支出の6割は地方自治体によって担われている。さらに、日米構造協議及び日米包括経済協議においてアメリカの強い内需拡大要求を受け、その後合意された公共投資基本計画によって、10年間で総額630兆円にも達する公共事業の実施が予定された。その結果、国の大規模な公共事業に地方自治体は動員され、1990年代後半には急激に歳出を増大させていったのである。

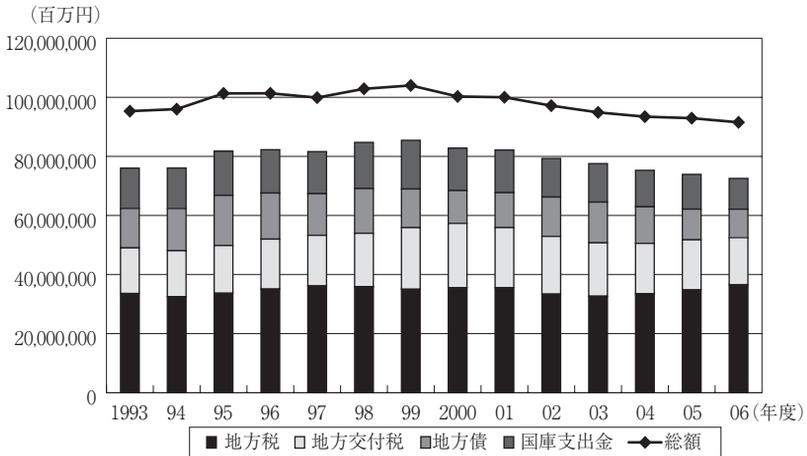
これに対して、小泉政権期では国の厳しい財政状況を受けて歳出の抑制策が採用される。基本方針2001では、地方間の競争の必要が強調され、補助金や地方交付税による財源の手当てが地方の非効率的な財政運営をもたらしてきたとの批判が明記された¹⁷⁵⁾。そのうえで、地方分権を通じた地方の自立と、歳出削減のための徹底的な行政改革の必要性とが指摘されたのである。

図表5-6は歳出の性質別分類を見たものであるが、これに示されるように、基本方針2001を受けて、2001年度以降、地方の財政支出は一貫して抑制されている。ただし、物件費や扶助費などは、ほぼ横ばいあるいは微増で推移しており、全体の歳出抑制を可能にしたのは人件費と普通建設事業費の圧縮である。これは、地方の行政サービスは、低所得層の生存保障に重きを置く国の財政とは異なり、

174) 集権的分散システムの形成過程については、神野[1993]を参照。

175) こうした批判に対する地方の危機感強く、全国町村会は1964年以来となる臨時大会を開き、都市重視、地方切り捨ての動きに対する抗議活動を実施した(『朝日新聞』2001年7月6日)。

図表 5-7 地方歳入総額及び歳入の内訳



出所) 総務省『地方財政統計年報』より作成。

あらゆる住民の生活に直結する業務が多く、急激な緊縮予算は実行しにくかったことを反映している。

次に、地方の歳入を見ておこう。図表 5-7 は歳入総額と内訳を確認したものである¹⁷⁶⁾。景気回復の動きを反映して、2002 年度以降、税収が次第に増大していることが読み取れる。同時に、基本方針 2001 を受けて、国庫支出金と地方交付税の削減が実施されている。特にこの動きが顕著だったのは 2004 年度である。同年度の予算では、地方交付税が対前年度比で 1 兆 1,832 億円、地方交付税の財源不足を補うための臨時財政対策債が 1 兆 6,791 億円、合わせて 2 兆 8,623 億円もの予算が削減された。これは前年度の地方財政計画と比較して 12% にも達する数字であり、同年度には多くの地方自治体が予算編成難に直面することとなった。いわゆる地財ショックである¹⁷⁷⁾。

このような地方財政の難局を象徴する出来事が 2006 年に起きた。夕張市の破綻問題である。炭鉱の町で知られる夕張市は、エネルギー革命の影響から多くの住民が流出し、観光事業へと産業の重点をシフトさせることで財政難を乗り越える策に打って出た。しかしながら、その成果は芳しくなく、2004 年度において、夕張市の歳入は 193 億円であったが、そのうち税収はわずか 9 億 7,000 万円に過

176) 総額との差額は繰入金や使用料・手数料などからなる。

177) 鳥根県では地方交付税と臨時財政対策債の双方で歳入の 3 割以上を占めており、2004 年度には 3 億円以上の財源不足、2005 年度には財政調整用の基金も底をつく見通しであった。当時の担当者は、地財ショックによる財政難を従来と比べて「けたが違う」「底が抜けた」と表現した（『朝日新聞（鳥根版）』2004 年 2 月 15 日）。また、地方財政法では、決算剰余金の 2 分の 1 以上を財政調整基金に積み立てなければならないことになっているが、地財ショックの影響から、積み立てを行わず、翌年度の補正予算に繰り入れるという違法な決算処理を行う自治体が相次いだ（『岡山日日新聞』（web 版）2008 年 7 月 10 日及び 7 月 15 日）。

ぎないなど財政状況は悪化していた。これを反映して、地方交付税は46億円、地方債による収入も11億円にのぼっており、さらに一時借入金は100億円を超える額に達していた。

ここに言う一時借入金とは、年度内に資金繰りをつけるために行う借入れのことである。地方財政法では、年度を越えた短期資金の借入を禁止している。そこで、同市は出納整理期間である3月から5月を利用し、その期間中に金融機関からの借入を行うことで、前年度末の負債をゼロにしつつ、翌年度に負債を先送りするという自転車操業を繰り返したのである。2006年3月末の負債残高は、一時借入金292億円、地方債130億円など総額542億円に達していたが、会計上の操作の結果、2004年度決算額は50万円の黒字だった¹⁷⁸⁾。

2006年7月、夕張市長は財政再建団体¹⁷⁹⁾の申請を表明したが、産炭地への財政支援を定めた「産炭地域臨時措置法」の失効とともに苦境に立たされていた夕張市財政に、地財ショック以降の交付税の削減は致命的な打撃を与えることとなった。いわば、経済の長期停滞と公共投資基本計画に振り回された自治体財政と国の財政、双方の抱え込んだ限界が自治体破綻というかたちで顕在化したものということができよう。

このように小泉政権期には地方財政は大幅な歳出削減を余儀なくされた。その結果、中央政府が緊縮方針を掲げた一方で債務を累積させていったのとは対照的に、地方債の増大傾向にははっきりと歯止めがかかることとなった。1990年代を通じて増大してきた地方債残高は、2001年度以降ははっきりと頭打ちとなる¹⁸⁰⁾。また、経済財政諮問会議では、後述のようにプライマリーバランス（基礎的財政収支）の改善を重要課題として位置づけたが、行政改革を中心とする歳出抑制によって、地方は国のペースを上回って、プライマリーバランスの改善を実現することとなった点も注目される。なお、小泉政権期には三位一体の改革という地方分権改革が行われているが、これは第6章第4節で詳しく述べることにする。

第3節 国債発行 30兆円枠

小泉首相は、新規国債発行額を30兆円以下に抑制し、構造改革を優先する方針を自民党総裁選の公約として掲げた¹⁸¹⁾。2000年度予算の国債発行額が3兆4,000億円であるから、いまだ景気の後退局面にあったにもかかわらず、対前年

178) 『朝日新聞』2006年6月17日。

179) 財政再建団体に陥ると、自治体は国の指導、監督の下財政再建計画を策定し、これに基づいて歳入・歳出両面において厳しいチェックを受けなくてはならなくなる。ただし、債務は、利子補給などの国の財政優遇措置によって完済されるため、一般企業の倒産とは意味合いが異なる点に注意が必要である。夕張ショックの後、十分な情報開示を図りつつ、財政が悪化した自治体の再生の道筋を明確にする目的から、4つの健全化判断比率を設けた「地方公共団体財政健全化法」が制定された。健全化法に関しては、総務省編[2008]を参照。

180) 財務省理財局[2008]。特に、2004年度以降は長期債務残高を減らしている点が注目される。

181) 『朝日新聞』2001年4月13日。

度比で約14%にも達する公債発行減を約束したこととなる。この公約は、その後、自民、公明、保守の三党連立政権合意、所信表明演説を経て、基本方針2001に掲げられ、「平成14年度予算では、財政健全化の第一歩として国債発行額を30兆円以下に抑えることを目標とする」こと、「このため、抜本的な制度改革を含め、一般会計、特別会計を通じ歳出全般にわたり、スリム化、効率化を図る観点から聖域なく見直しを行う」こと、さらには、「特殊法人等の事務事業を抜本的に見直し、国の財政支出の整理・縮減を図る」ことが重要方針として示された。以下、国債発行30兆円枠の達成を模索する政治過程について簡単に見ておこう。

2001年8月7日に開催された経済財政諮問会議では、概算要求のシーリングが議論の対象とされた。その場で、財務省の林正和主計局長は、30兆円枠の目標達成のためには歳出を3兆円抑制する必要があることに言及し、そのために概算要求で1兆5,000億円を削り、年末の予算編成において残りの1兆5,000億円を削減する方針について説明した。しかし、民間議員からこの財務省の方針に対する異論が続出した。そこで、小泉首相は2兆円増額、5兆円削減¹⁸²⁾の方針を決定し、公共事業を中心とした大幅削減と同時にIT・環境分野を中心とした予算の上積みを行うことでメリハリの利いた予算を策定することとした¹⁸³⁾。

しかし、現実にはこの目標達成への道のりは厳しかった。小泉首相のイニシアティブの下、2002年度当初予算こそ30兆円枠の実現を達成できたが、実際には補正後の予算において34兆9,680億円の発行額となり、同じく2003年度、2004年度、2005年度においても、それぞれ36兆4,450億円、36兆5,900億円、33兆4,690億円の国債発行が行われ、30兆円枠の実現はならなかったからである。その後、自然税収の増大によって2006年度に初めて30兆円枠の達成を実現した。議会では公約違反が問題とされたが、小泉首相はこれに反発する答弁をもって答えた¹⁸⁴⁾。

以上の国債発行30兆円枠をめぐるのは、わが国の財政史を振り返るうえで、いくつかの注目すべき事実がある。

まず、30兆円枠をクリアすべく懸命の努力が行われた一方で、政府債務の残高が小渕政権期すら上回るペースで増大した点である。この点については既に述べたが、その理由は、税収の減少が大きかったことによる（本章第1節）。いざなぎ越えとも称される戦後最長の好景気局面において、かつ空前の国民からの支

182) 塩川財務大臣は一般的政策経費の減額でこの差額の6割程度をまかなえとの見通しを立てた。そのなかでの目玉は公共事業予算の前年度予算比10%削減であったが、この時点では、社会保障関係費の削減は対象から外されていた点は興味深い（『朝日新聞』2001年8月7日）。後述のように、社会保障が削減の対象として明確に掲げられるのは「基本方針2006」においてである。第6章第5節を参照。

183) 内山[2007]pp.49-50.

184) 衆議院の予算委員会で公約違反を追及した民主党菅直人氏に対し、小泉首相は「この程度の約束を守らないことは大したことではない」と反論し、世間を騒がせた（『朝日新聞』2003年1月23日夕刊）。

持を獲得していた小泉政権期において、結局、増税を実施できなかったことは、リーマンショック以降の景気停滞と財政出動を併せて考えたとき、千載一遇のチャンスを逃した観が否めない。

しかしながら、わが国の財政の歴史をひも解くと、財政が危機的状况に直面したとき、増税を回避しながら、国債発行の抑制をもって財政再建と位置づける戦略はきわめてオーソドックスな手法であった。戦前では高橋是清蔵相による「国債漸減政策」があり、戦後では鈴木善行内閣による「増税なき財政再建」をその例として掲げることができるが¹⁸⁵⁾、占領期を除き、戦後の日本財政において増税を通じた財政再建が行われたことはほとんどない¹⁸⁶⁾。その意味では、小泉首相が国債発行 30兆円枠を提示する一方で、増税を実現できなかった事実は、わが国の財政運営の歴史から見ると、むしろオーソドックスな政策対応であったと見ることもできる。

一方、過去との相違という点からは、諮問会議を通じた予算編成過程の改革を指摘すべきであろう。本節で触れた「2兆増額・5兆削減」が決定された過程は、従来の予算編成原則とは大きく異なっていたという意味で注目に値する。なぜならば、予算編成方針を財務省ではなく経済財政諮問会議が決定し、また、その決定は、自民党の幹事長や政調会長への根回しもなくなされたからである¹⁸⁷⁾。これはシーリングによる機械的な予算査定に対する新たな手法を提示したという意味でも興味深い。諮問会議による予算編成方針の決定が従来の政策決定過程に与えた影響については第6章の第1節に詳しく述べる。

第4節 2003年度の為替介入と政府短期証券

2001年9月に勃発したアメリカ同時多発テロ以降、アメリカへの輸出減少、円高による輸出の停滞、これらを受けた日本経済の一層の低迷が懸念されるころとなった。こうした事態を回避するために、2001年9月に3兆2,000億円、翌2002年5～6月には4兆円の円売りドル買い介入が実施され、円安への誘導、円高圧力の緩和が試みられた。その後、2002年にはアメリカやアジア諸国がIT不況からの脱却に成功し、さらに中国の高成長も継続したことが契機となり¹⁸⁸⁾、2002年5月政府の月例報告において景気の底入れ宣言が行われ、その後、日本経済は緩やかな回復の軌道に乗り始めた。

ところが、2003年3月アメリカ軍がイラクへの攻撃を開始したことから、ふ

185) 国債漸減政策に関しては井手[2006]を、増税なき財政再建に関しては宮島[1989]を参照されたい。

186) 高度経済成長期には相次ぐ政策減税が実施されていた。1988年の消費税の導入は所得税の減税とセットであり、1997年の消費税率引き上げは1994年以降の所得税減税の代替財源として行われている。ネット増税は占領期、1981年を除いて戦後日本税制史においてほとんど観察することができない。

187) 財務事務次官は、この決定を聞いて慌てて官邸に駆け込んだが、小泉首相は一步も譲らず、財務省もこの方針に即して予算案の練直しを行うしかなかったと言われている(清水[2005]p.252)。

188) 内閣府[2002a][2002b]。

たたび急激な円高が懸念された。そこで、政府は、景気の本格回復を実現するために、この時期以降、それまでにない空前の規模での為替介入を実施した。

細かい内容に立ち入る前に図表5-8を見ておきたい。9. 11同時多発テロの時期に円安への誘導に成功していること、その後の2002~03年の介入によってイラク戦争前後の時期も為替相場が安定していることが読み取れる。また、2003年半ばには、回復軌道に乗り始めた日本経済が明らかな円高傾向への転換期に置かれており、これにどう対処するかも重要な課題であったことが理解できるだろう。以下、本節では、2003~04年頃の為替介入の内容とそれが財政に与えた影響について見ていくこととする。

まずは、為替政策の基本的な枠組みを説明しておく必要があるだろう。為替政策を担当する部局は財務省国際局である。一方、日本銀行はその代理で為替介入を行う¹⁸⁹⁾。わが国の場合、高い経済成長を背景に、歴史的には円高圧力が強かったことから、景気対策の観点に立って円売り介入が基本とされてきた。

円売り介入における資金の流れは次の通りである。まず、政府は政府短期証券の一種である外国為替資金証券(外為証券)を発行し、外国為替資金特別会計(外為特会)を通じて金融市場から円を調達する¹⁹⁰⁾。この資金は日銀内に設置された政府当座預金に積み上げられる。日銀は財務大臣の指示の下円売りドル買い介入を行う。円調達の時点で金融機関の日銀当預から政府当座預金に資金が振り替えられ、その後、円売り介入によって政府当座預金から日銀当預への振替が起きるため、資金の出入りはニュートラルである点に注意が必要である。

次に、外為証券の発行過程を見てみよう。各年度の予算編成段階において、為替介入の総額が事前に予想できない以上、外為証券の売買高にあらかじめ予算の枠を設定することは難しい。それゆえ、外為資金の収支は歳入歳出外資金としての扱いを受け、外為証券の発行限度額は毎年度の予算総則に定められる¹⁹¹⁾。小泉政権期には、2002年度69兆円、2003年度79兆円、2004年度140兆円と限度額が増大した後、現在に至るまでこの金額が維持されている。

このような大規模な資金調達を可能にするのが日本銀行による政策支援である。過去においては、市場金利よりも低い金利で政府短期証券の大部分を日銀が引き受ける「定率公募残額日銀引受制」が採用されていた。1999年3月、この方式は公募入札へと改められ、その際、市中消化促進の観点から政府短期証券を日銀貸出の担保対象として認める措置が取られた¹⁹²⁾。しかしながら、応募額が募集

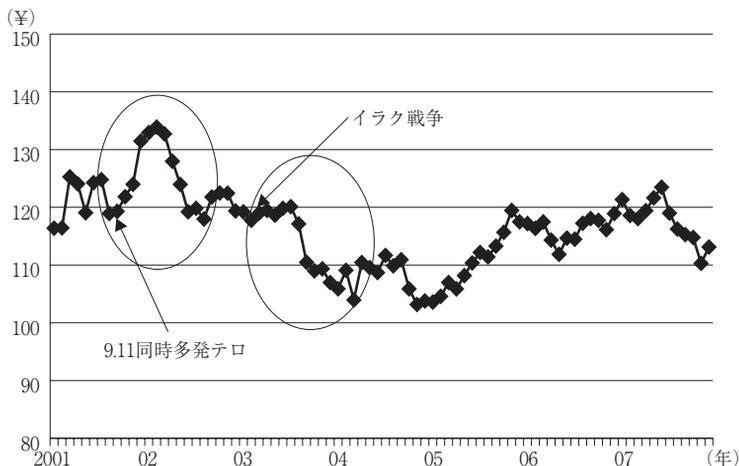
189) ちなみに、他の先進国を見てみると、政府に優先権を与えつつもFRBに一定の権限を認めた米国、介入の一般的な指針を欧州中央銀行が決定するユーロエリア、金融政策の目的と整合的な場合にのみ中央銀行の介入を認めるイギリス型など、国ごとの相違が大きい。

190) 1999年度以降、大蔵省証券、外国為替資金証券、食糧証券の3証券は、政府短期証券の名称で一括して発行されているが、以下では、説明の便宜上、外国為替資金証券の名称を使用する。

191) 原田[1997]p. 116.

192) 具体的には、政府短期証券を当座勘定根抵当として適格とすること、1999年4月1日以降に発行される政府短期証券について、新たに代理店制度における保証品及び為替決済制度における担保として適格とすることが同年3月25日の政策委員会で決議された。

図表5-8 為替相場の推移



注) 相場は東京市場ドル・円スポット。

出所) 日本銀行『金融経済統計月報』より作成。

額に満たない場合や、国庫に予期せざる資金需要がある場合は、日銀が例外的に引き受けることが認められており、これに量的緩和政策による銀行手許資金の増大が加わることによって、金融機関の外為証券への投資が増大したのである。

以上の枠組みの下、調達された多額の円資金は空前の為替介入に投じられた。そのことは介入回数に如実に表れている。2000年から2002年の間は年5~7回で推移していたが、2003年には47回へと激増する。金額で見ても同様である。2002年は総額で4兆円だったが、2003年には1~3月期2兆3,867億円、4~6月期4兆6,116億円、7~9月期7兆5,512億円、10~12月期5兆8,755億円と推移し、2004年1~3月期に至っては14兆8,314億円という巨額の介入が行われている。

ドル買い介入が積極化すれば、当然のことながら外貨準備高は急増する。2002年12月末時点で4,697億ドルであった外貨準備は、2003年12月末に6,735億ドル、2004年12月末には8,445億ドルに達した。一方、外貨準備は外為特会で保有される。このドルを再度円に切り替えると介入の効果が減殺されてしまうため、外為特会保有のドルは、流動性の高い外国債券の購入に向けられることとされている。ここでいう流動性の高い債券とは、基本的には米国債投資と考えられているが、外為特会がどの程度の米国債を保有しているかは明らかにされていない。米国財務省のMajor Foreign Holders of Treasury Securitiesから、日本全体で保有されている米国財務省証券の額を確認すると、2001年3,179億ドルから2002年3,781億ドル、2003年5,508億ドル、2004年6,899億ドル、2005年6,710億ドル、2006年6,401億ドルとなっている。やはり2003年から2004年にかけての米国債投資が急増したことが推測される¹⁹³⁾。

さて、以上の大規模な為替介入が小泉政権期の経済成長を背後から支えたこと

図表 5-9 実効為替レートの推移



出所) 日本銀行『金融経済統計月報』より作成。

は言うまでもない。先に、図表 5-8 において 2003 年半ば以降の急激な円高を確認したが、これらの介入がなければ、より厳しい円高が進み、輸出の停滞は景気に対して悪い影響を与えたことが予想される。図表 5-9 を見てみよう。これは実質実効為替レート¹⁹⁴⁾を示したものであるが、イラク戦争の開始によって急激な円高圧力にさらされていたにも関わらず、実効為替レートはきわめて安定的に推移していることが見て取れる。新興国や北米の好調な外需もあって、輸出関連企業では最高売上高、最高利益を記録する企業が続出したことを踏まえると、これらの為替介入にはそれなりの効果があったと考えるべきであろう¹⁹⁵⁾。

ただし、財政面から見るといくつかの問題点もある。

その第 1 は、為替相場の変動が財政運営に影響を与えずには置かない点である。確かに、多額の外貨準備と米国債保有は、円安局面では財政赤字の削減に貢献する。前者は円安が進めば為替差益をもたらし、後者は満期保有が前提となるから

193) 日本経済新聞は、2003 年度末の米国債保有は対前年度比で 44.2% に相当する 17 兆 5,500 億円増大しており、その背景に円売りドル買い介入があると報じた。2 位の英国、3 位の中国がそれぞれ対前年度比 8.6%、8.2% であるからわが国の米国債投資の国際的な地位が突出して高かったことが分かる（『日本経済新聞』2004 年 2 月 20 日夕刊）。また、渡瀬は、国会議員の答弁を引用しながら、2004 年度末でおよそ 56 兆円の米国債保有が行われていたと予想している。この金額は米国財務省証券の外国保有額の 35% に相当する（渡瀬[2006]pp. 41-43）。

194) 実効為替レートとは、特定の二通貨間の為替レートを見ているだけでは分からない為替レート面での対外競争力を単一の指標で見るためのものである。例えば、一口に円高といっても、円が対米ドルで上昇している場合と、多くの通貨に対して上昇している場合とでは、同じ円高でも経済的な意味はまったく異なってくる。こうした問題に対処するために、日本と当該相手国・地域間の貿易ウエイトで加重幾何平均したうえで、基準時点を決めて指数化して算出されるのが実効為替レートである。

195) 反対に言えば、輸出依存型の経済を温存し、そのことがリーマンショック以降の外需の落ち込みを通じて、日本経済により深刻な打撃を与えることになったとも評価できよう。

キャピタルロスを回避しながら、利子収入を期待することができる。現実には、円安が進行する局面ではこれらの収入が増加し、一般会計の財政負担を軽減することも可能である¹⁹⁶⁾。

しかしながら、円高局面においては、反対に為替差損が発生する¹⁹⁷⁾。また、米国国債は満期保有が原則であるが、償還時にドルを円へと転換すれば円高圧力が働くと、為替が円高ドル安に振れれば償還額も目減りしてしまう。その意味では、日本経済の実力から考えれば適正な円高水準であっても、円安を絶えず追求する必要が生じ、政策の幅が必然的に狭められてしまう。

また、国民の監視の目が届きにくい特別会計での処理は、財政民主主義の観点からも問題である。外為証券残高（年度越の額）が2002年度末56.5兆円から2005年度末に140兆円に達したことから分かるように、外貨準備の急増は、短期債務の積み増しによって可能となった。先に指摘したように、近年、ドル建ての運用益収入が増大しているが、これを利益計上するためには円に切り替える必要がある。このことは絶えざる円高圧力となり、輸出面でのマイナスの効果をもつことはもちろん、為替差損ももたらす。それゆえに、ドルの円への切り替えを行う代わりに、政府短期証券を発行して円を調達し、この資金を一般会計に繰り入れるという操作を行っている¹⁹⁸⁾。2004年度以来為替介入が行われなくてもかわらず、外為証券の発行限度額が140兆円で維持されていることの意味は、外為特会の収益が短期債務によって代替されているということである。一般会計においては「国債30兆円枠」による財政健全化が叫ばれながら、その外部では、国民が気づきにくい複雑な会計操作によって短期債務のロールオーバー、運用益収入の繰り入れが行われているのである。

第5節 歳出・歳入一体改革

最後に、小泉改革の後半に実施された「歳出・歳入一体改革」について見ておこう。

2005年の年明けから財務省は消費税問題も視野に入れた歳出、歳入の一体的な財政再建を視野に入れ始めた。その後、2005年1月経済財政諮問会議が作成した「構造改革と経済財政の中期展望－2004年度改定」のなかで「2007年度（平成19年度）以降の財政収支改善努力に係る歳入・歳出を一体とした改革の検討

196) 外貨建て運用収入は毎年増加しており、2003年度の1.6兆円から2006年度には3.7兆円へと急増している（2007年11月財務省「外国為替資金特別会計の外貨建て運用収入の内訳等について」）。こうした利益は決算上の剰余金となり、一般会計に繰り入れられた残りの額は積立金となる。この財源をどのように活用するかという議論がいわゆる埋蔵金問題である。

197) 事実、2004年度中の急激な円高によって、外国為替等繰越評価損は前年度の7兆6,562億円から急増して11兆4,289億円となった。2005年度末の時点で積立金が13兆8,949億円存在していたが、局面によってはきわどい政策を強いられることとなりかねない。とりわけ、こうした積立金が埋蔵金として一般会計への財源として使用されればなおさらのことである。

198) 日本総研[2007]。

に着手し、重点強化期間内にその結論を得る」旨が明記された。これを受けて、経済財政諮問会議や諮問会議の下に2005年12月に設置された「歳出歳入一体改革タスクフォース」と、政府・与党によって設置された「財政・経済一体改革会議」などでの議論を踏まえ、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」において、財政健全化のための「歳出・歳入一体改革」に関する目標設定が行われた。簡単にその内容を見ておこう。

まず、「基本方針2006」では、これまでの財政健全化過程である第Ⅰ期と同程度の財政健全化努力を第Ⅱ期においても継続し、2011年度には国・地方の基礎的財政収支を確実に黒字化すること、財政状況の厳しい国の基礎的財政収支についても、できる限り均衡を回復させることを目指すこととした。また、国・地方間のバランスを確保しつつ、財政再建を進め、地方については、国と歩調を合わせた抑制ペースを基本として歳出削減を行いつつ、歳入面では一般財源の所要総額を確保することにより、黒字基調を維持することが明記された。さらに、2010年代初頭～2010年代半ばを財政健全化第Ⅲ期とし、基礎的財政収支の黒字化を達成した後も、国、地方を通じ収支改善努力を継続し、一定の黒字幅を確保すること、その際、安定的な経済成長を維持しつつ、債務残高GDP比の発散を止め、これを安定的に引き下げることが目標として示された¹⁹⁹⁾。

以上の「歳出歳入一体改革」をめぐるのは、経済財政諮問会議において激しい議論がなされると同時に、竹中総務大臣が強く批判したように、諮問会議の政治的位置づけに少なからぬ変化が生じた点に特徴があった²⁰⁰⁾。

諮問会議でもっとも大きな論争点となったのは、「ドーマー条件」をめぐる解釈の相違である。ドーマー条件とは、名目金利の上昇幅が経済成長率の上昇幅の範囲内に収まっている限り、債務残高は発散しないとするものである。その際、金利と成長率の関係をどのように理解するかによって財政再建の時期、行程は大きく左右される²⁰¹⁾。

それまで諮問会議の議論をリードしてきた竹中総務大臣は、戦後、名目成長率の方が金利より高かったという事実をもとに、名目金利4%を前提とし、プライマリーバランスの均衡を実現させれば債務残高の発散は抑制できるという立場をとった。

一方、与謝野金融・経済財政政策担当大臣は、これに疑義を呈し、長期金利が名目成長率を下回るということは事実としてあったが、それが日常的に起こって

199) 当初は民間議員から債務残高の数値目標を設定する提案がなされていた(『朝日新聞』2006年2月2日)。しかしながら、後述するように財政再建を達成する前提や手順をめぐる政府内で激しい対立が起きた結果、「政府資産のスリム化」「資産売却を大胆に進める」といった抽象的な表現で妥協が行われることとなった(『朝日新聞』2006年3月30日)。

200) 竹中大臣は、以下に述べる与謝野諮問会議における議論に対して、「諮問会議はこれまで小泉改革の中心的な役割を果たしてきたが、モメンタムが低下している」と批判したとされる(清水[2007] p. 105)。

201) 以下の記述は、清水[2007]第4章及び『朝日新聞』(2006年1月14日、1月19日、2月7日、2月8日)を参考にした。

いるわけではないとの立場を示した。すなわち、竹中大臣の指摘する経済成長率は過大であり、プライマリーバランスによるフローの財政均衡では、空前の規模に積み上がった政府債務を終息させるには不十分だと指摘したのである。

以上の議論の対立の背景にあったのは、小泉首相や中川秀直政調会長と路線を同じくし、歳出削減を徹底化させ、経済成長による自然増収の増大を期待する考え方と、財務省を中心に、増税を通じて財政再建への明確な足がかりをつかもうとする考え方の対立であった。

議論の過程では、諮問会議において民間議員や福井日銀総裁が高い名目成長率の見通しの妥当性を批判し、財務省の財政制度等審議会も1980年代以降、長期金利の方が名目経済成長率よりも高いことを指摘した。これらの結果、「基本方針2006」においては、「財政健全化を考えるに当たっては、経済の見通しに関し、過度の楽観視も悲観視もすることなく、名目経済成長率3%程度の堅実な前提に基づいて、必要な改革措置を講ずることとする」との表現が最終的に記述されることとなったのである²⁰²⁾。

次に、歳入改革についてはどのような具体案が盛り込まれたのか。

まず、基礎的財政収支の黒字化を実現するために、16.5兆円程度の財源が必要であるとの認識が示された。そのうち11.4兆円以上は歳出削減によって対応するとされたが、残りの部分については税制改革での対応が必要となるとされた。この点に関しては、与党の平成18年度税制改正大綱において「平成19年度を目途に…消費税を含む税体系の抜本的改革を実現させるべく、取り組んでいく」ことが指摘されていたが、「基本方針2006」では、消費税増税については先送りされ、後継政権に議論は委ねられることとなった。

一方、2004年の年金改正法において、2009年度より基礎年金部分の国庫負担比率が3分の1から2分の1に引き上げられることが決まっていた。このために必要な財源は2.3兆円といわれていた。「基本方針2006」では、この財源の手当てについて明確に示されず、社会保障支出に関して、給付と財源の関係から消費税をどのように位置づけるのかを今後検討することが示された。ここで興味深いのは、国庫負担の引き上げ、地方税源の拡充との関連で、国民の所得や地域間格差に対する配慮の必要性が言及された点である²⁰³⁾。国庫負担の引き上げを行えば低所得層の税負担は増大せざるを得ないし、税源移譲も自治体間の税収格差を大きくする。こうした問題への配慮が基本方針に盛り込まれたという事実は、ポスト小泉政権における政策の変化を予感させる動きであった。

202) 脚注170) に示した竹中大臣の批判、さらには、当初、与謝野経済財政相は名目経済成長率を3.2%とする試算を諮問会議において提出したが（『朝日新聞』2006年1月19日）、「基本方針2006」では名目経済成長率が「3%程度」とされた事実などを勘案すれば、「歳出歳入一体改革」は増税派が議論を押すかたちで議論が進められたと評価できるだろう。

203) 耐震強度偽装問題、BSE問題、ライブドア事件の「3点セット」によって政府・与党が守勢に立たされるなか、小泉政権下での格差問題が野党によって追及されるようになったことが背景としてあった。強気の名目成長率も、経済成長が低所得者に対して恩恵を与えるとする主張との関係から設定されたという背景があった（『朝日新聞』2006年2月7日）。

[参考文献]

- 井手英策[2006], 『高橋財政の研究－恐慌からの脱出と財政再建への苦闘』 有斐閣.
- 井手英策・水上啓吾[2006], 「資産・負債管理型国家の提唱－財政再建至上主義を超えて」 神野直彦・井手英策編 『希望の構想－分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』 岩波書店.
- 内山 融[2007], 『小泉政権『パトスの首相』は何を変えたのか』 中公新書.
- 財務省理財局[2008], 『債務管理レポート』.
- 財務省理財局[2001], 『財政投融资リポート 2001』.
- 清水真人[2005], 『官邸主導－小泉純一郎の革命』 日本経済新聞社.
- 清水真人[2007], 『経済財政戦記－官邸主導小泉から安倍へ』 日本経済新聞出版社.
- 新藤宗幸[2006], 『財政投融资』 東京大学出版会.
- 神野直彦[1993], 「『日本型』税・財政システム」 岡崎哲二・奥野正寛編 『現代日本経済システムの源流』 日本経済新聞社.
- 総務省編[2008], 『地方財政白書』.
- 原田靖博[1997], 『財政収支のみかた－わが国の国庫制度と財政資金の動き』 とくわ総合サービス出版調査部.
- 内閣府[2002 a], 『世界経済の潮流』 2002 年春.
- 内閣府[2002 b], 『世界経済の潮流』 2002 年秋.
- 日本総研[2007], 『日本総研リサーチアイ 2007-013』.
- 宮島 洋[1989], 『財政再建の研究－歳出削減政策をめぐる』 有斐閣.
- 渡瀬義男[2006], 「外国為替資金特別会計の現状と課題－日米比較の視点から」 『レファレンス』 2006 年 12 月.
- Ide, Eisaku and Steinmo, Sven[2009], “The End of the Strong State; On the Evolution of Japanese Tax Policy,” *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*, edited by Isaac Martin, Ajay K. Mehrotra and Monica Prasad, Cambridge University Press, 2009.