

プライマリー・バランス分析 からみた財政構造悪化の軌跡

(上)

昭和四〇年代後半から九年間の 財政膨張の影響大

わが国の財政は「破綻に瀕している」が、ここに至るまでには長い道があった。その道のり、いつの時代の財政運営がどのように今日の財政破綻をもたらしたのかを分析し、今後の財政構造改革論議の一助としたい。

プライマリー・バランスは
どう推移したか

昭和四〇年度補正予算による国債発行の再開以降、何度かの好況期、財政改革期も経験した。しかし、国債残高が減少したことはついに一度もなかった。あのダブルで税収がひさびさに大きく伸びた

時期には、国債残高のGDP比こそ五年間連続低下(四二・八%→三七・一%)したが、残高の絶対額は増加がスローダウンするにとどまった。

国債残高の累増は、利払い負担の累増を通じて新たな国債発行を招き、雪だるま的に国債残高の増加をもたらす。ただし、利払い負担は残高だけではなく、金利水準

によっても左右される。したがって、年々の財政のスタンスが拡張的であったか財政改革的であったかは、単に結果としての国債発行額や公債依存度をみただけではわからない。この年々の財政のスタンスは、国債以外の歳入(その大宗は税収)と国債元利払い以外の歳出との比較、すなわちプライマリー・バランスをみることによっ

(政策研究大学院大学客員教授)

米澤 潤一

て、ある程度知ることができる。そのうえさらに、国債以外の歳入、国債元利払い以外の歳出双方について、景気循環の結果としていわば自然に増減したのか、あるいは積極的な政策により増減させたのかを知ることにも必要である。このためには税制改正や年金医療・教育等主要施策の大きな制度改革の経過を振り返ってみる必要が

ある。多くの場合、制度改革の歳出入への効果は次年度以降に現われることに留意する必要がある。極端な例としては、国立大学新設の場合のように数年がかりで増加を続けたあと平年度化するものもある。

各種国際機関はしばしば計量経済学的手法による循環要因と構造要因の分解を試算しているが、これらは推計要素が多すぎるうえ、こうした財政の現実をふまえていないので、実用的ではない。

分析の結果は明瞭。昭和四〇年代前半、国債発行初期の公債依存度の高さへの危機感から、公債依存度五%の目標が掲げられ、これが昭和四五年度に達成されたいわば国債発行揺籃期は別として、その後の歴史はズバリ三期に分けられる。

第一期Ⅱ昭和四六年度から五四年度までの九年間
ニクソン・ショック、円フロートを経て、昭和四八年度、福祉元年予算での社会保障をはじめとする広汎な歳出膨張が、日本経済の安定成長移行による税収の低迷と缺状に赤字拡大を招き、これに五二、三年度の七%成長対外公約案

現を目指した公共事業拡大が拍車をかけた時期。プライマリー・バランスは悪化の一途をたどり、ピークの昭和五三年度には、プライマリー・バランス赤字は税収の五〇%にも達した。今日の財政構造悪化の主因はやはりこの時期。第二期Ⅱ昭和五五年度から平成六年度までの一五年間
前半は血の出るような財政再建努力で既存制度の合理化による歳出削減を繰り返し、後半はその後年度効果とダブル経済による税収増でプライマリー・バランスが果

〔第1表〕 平成13年度一般会計当初予算フレーム (単位 億円、%)

| | 歳入 | | 歳出 | | |
|-------|---------|-------|--------|---------|-------|
| | 金額 | 構成比 | 金額 | 構成比 | |
| 税収 | 507,270 | 61.4 | 国債費 | 171,705 | 20.5 |
| その他収入 | 36,074 | 4.4 | 地方交付税等 | 168,230 | 20.4 |
| 公債金収入 | 283,180 | 34.3 | 一般歳出 | 486,589 | 58.9 |
| 合計 | 826,524 | 100.0 | 合計 | 826,524 | 100.0 |

プライマリー・バランス
= [税収 (507,270) + その他収入 (36,074)]
- [(一般歳出 (486,589) + 地方交付税等 (168,230))
= 国債費 (171,705) - 公債金収入 (283,180)]
= -111,475億円

(注) 財務省資料から作成。

計ではほぼ均衡していた時期(平成五、六年度はすでに悪化が始まっているが、六年度と七年度との落差がきわめて大きいのでここで線を引く)。

第三期Ⅱ平成七年度から一三年度までの七年間

バブル崩壊後、今日に至る日本経済の長期低迷に対し空前のマグニチュードで再行われた減税と歳出追加の結果、一五年間の営々たる努力の成果が一気に失われ、ふたたび今日の「破綻に瀕する」状況を招いた時期。ただし、プライマリー・バランス赤字の相対的規模(税収比)では、第一期の後半よりはかなり小さい。

プライマリー・バランスの黒字は六年間のみ

平成一三年度当初予算の骨格は第1表のとおりである。

プライマリー・バランスとは、公債金以外の収入と国債費(既往国債の元利払い)以外の歳出との比較である(注)。これが均衡しているということは、財務省のパンフレット(『財政の現状と今後のあり方』平成一三年三月)によれ

ば「現世代の受益と負担がちょうど均衡している」状態であるとされている(過去の借金の元利払いのなかにも現世代の受益相当分があるのではないかと疑問はあるが、むずかしい理論はさておき、直感的には、「過去のツケの影響は別として、将来に向かってツケを増やさない」状態ということで一応理解できる)。

これすら赤字であるということ、過去の借金の元本償還どころか、利払いまでも丸々借金に頼ったうえ、当年度の政策需要に必要な経費の一部まで新たな借金に依存するということであり、現世代が「負担以上に受益」していることは間違いない。

平成一三年度の例でいえば、プライマリー・バランスは、(税収+その他収入) - (一般歳出+地方交付税等) = 一兆一四七五億円の赤字ということになる。つまり一六・八兆円の地方交付税等と四八・六兆円の一般歳出合計六五・五兆円を賄うのに税収等が五四・三兆円しかなく、一・一兆円余りを借金に依存したうえ、過去の借金の元利払い一七・二兆円は当然丸々借金に頼るので、国債

発行額が二八・三兆円になっている、と整理することができる。

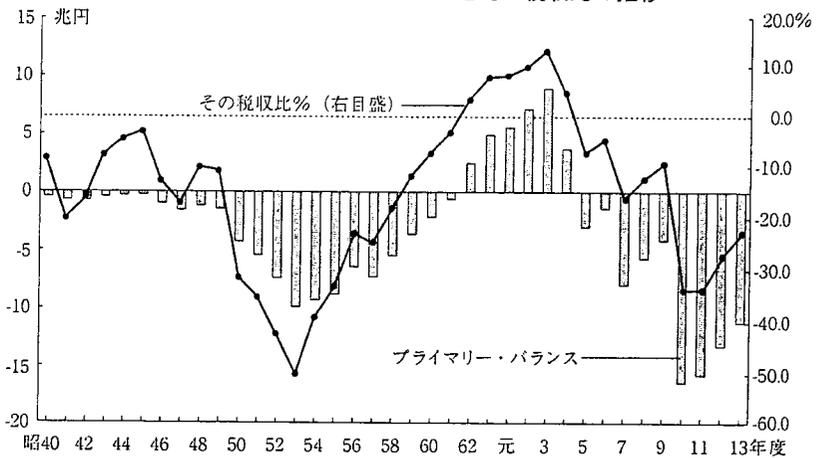
(注) 歳入総額と歳出総額は等しいから、プライマリー・バランスは国債費マイナス公債金収入で簡単に求められる。

昨今、これを均衡させることを当面の財政改革目標としてはどうかとの議論も浮上している。わが国のように巨額の国債残高を抱えているなかで、利払いはすべて借金(企業でいえば利息追貸し)でよいというのは、目標として控え目な感なきにしもあらずであるが、いまのような大幅な赤字よりはまし、かつ、現実的な目標であろう。なお、これが均衡している、と、中野源一が論じていると、少なくとも国債残高のGDP比は上昇しない。

昭和四〇年度以来のプライマリー・バランスの推移とその税収比を示したのが第1図である(注)。

まず、この三七年間でプライマリー・バランスが黒字だったのはバブル期の昭和六二年度から平成四年度までの六年間しかなかったということがわかる。前述のとおり、過去の借金の元利払い中に現世代

〔第1図〕 プライマリー・バランスとその税収比の推移



- (注) 1. 平成11年度までは決算、12年度は補正後予算、13年度は当初予算。昭和53年度の税収から、年度帰属区分変更による増収23,331億円を除く。
 2. 平成4、5、9年度の決算赤字をそれぞれの年度の国債発行額に加算し、そのそれぞれ6、7、11年度における決算調整資金繰入を繰入年度の国債費とみなして修正。
 3. 財務省主計局『財政統計』などから作成。

の受益相当分はないという緩やかな定義によつてすら「現世代が負担を上回る受益を享受」していた時期が全期間の六分の五を占めていたということになる。結果として中心線がずれていたといわざるをえない。

ないうえ、剰余金の取扱いがむずかしい。しかし国債発行下の財政で多額の剰余金が発生することは想定できないので、決算ベースでも国債費決算マイナスイナスでも国債費決算マイナスイナスとした。ただし決算赤

次に、時期を追ってみると、国債費負担の小さい国債発行播種期にプライマリー・バランス赤字が相対的に大きいのは仕方ないが、これが四五年度と意外に早期に均衡したことがわかる。

(注) 後述のように予算と決算の乖離が激しいので、決算ベースで分析するのが望ましい。ただし、決算では歳入歳出が一致し

字とその処理である決算調整資金繰入については、第1図の注2のとおり調整した。また、昭和五三年度税収については年度帰属変更による増収(いわゆる一三カ月税収)があるのでこれも調整した。

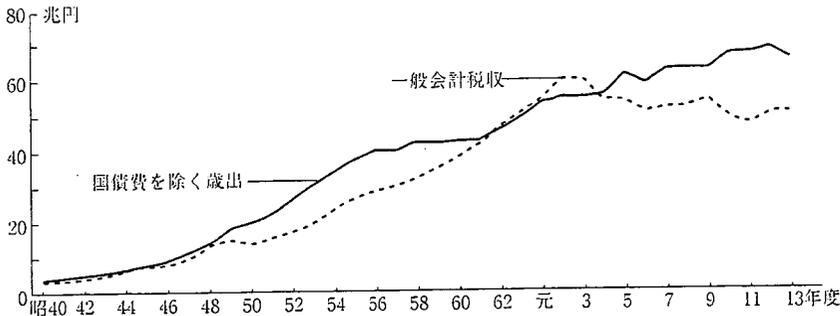
昭和四〇年代後半以降赤字急拡大

それが四六年度以降ふたたび赤字が拡大、五〇年度以降は税収比マイナスイナス〇%を超過し、ピークの五三年度は実力四九・九%に達した。絶対額で一六兆円を超過した平成一〇年度ですら三三%であるから当時としてはいかに大きな赤字規模であったかわかる。

増税なき財政再建の必要性が意識され、これがしだいに強化されていく昭和五五〜七年度を経て、五八年度からの一般歳出五年間連続前年以下という本格的財政再建で急速に改善、昭和六二年度に黒字になる。ピークの平成三年度黒字は税収の一四・七%に達した。そのときにも国債残高は減少はしなかったが、この分析には現われないいわゆる隠れ借金を整理した

というプラスアルファはある。バブル崩壊後、景気浮揚のため、減税や公共事業追加が大規模に行われ始めた平成五、六年度を経て七年度、一気にマイナス一・一％と一一年ぶりに二桁マイナスに戻った。平成九年度の財政構

〔第2図〕 税収と国債費を除く歳出の推移



(注) このグラフでは昭和53年度の税収に年度帰属区分変更による増収2兆3,331億円を含まない。

造改革の効果は単年度で終わり平成一〇、一一年度には一六兆円、税収比三三％という赤字になった。

プライマリー・バランスの改善悪化は、税収動向と国債費を除く歳出の動向に要因分解できる(その他収入の動きは無視できる)。これを示したのが第2図であり、上記の足跡が一層明瞭になる。

四六年度あたりからの国債費を除く歳出の伸びが四八年度からさらに加速される一方、五〇年度以降税収の伸びが急速に鈍化、ギャップがどんどん拡大していく。

昭和五五、六年度から歳出の伸びはスローダウン、五七年度以降六一、二年度まではほとんど横に寝ている。一方税収は発射台が下方シフトしたままなるも五五年度あたりから堅実に伸び続け、六二年度に遂に国債費を除く歳出にキヤッチアップ、バブルピーク時にはこれをかなり上回るに至る。

平成五年度、景気停滞で税収が低迷するなかで歳出が突出して両者がふたたび逆転、そのギャップが急速に拡大していく。とくに平成六年度と一〇年度の減税が大きく効いている。

借金はたやすく、利息は恐ろしい

昭和四〇年度末から平成一三年度末(見込み)までに国債残高は三八九兆円増加した。これを要因分解すると、この三六年度のプライマリー・バランス赤字累計が一・九・七兆円、利払い費(手数料等を含む)累計が二六九・三兆円である。げに「借金はたやすく、利息は恐ろしい」。さらに敷衍するとこの間の国債発行累計額は四二五・九兆円で三六・九兆円が元本償還された。この間の国債費の累計は三〇六・一兆円でその内訳が利払い二六九・三兆円、元本償還三六・九兆円ということになる。

厳密にいうと国債費のなかにはいま話題にしている普通国債以外の、国際機関に対する出資、抛出国債とか、預金保護のための預金保護機構に対する交付公債等の償還費も含まれている半面、国債元本償還財源には一般会計負担の他に民営化されたNTTや日本たばこ株式の売却代金や国債償還財源の運用益などが充てられている。偶然ながらこの両者がおおむね同

〔第2表〕 国債発行累計、残高増加、国債費、プライマリー・バランス等の関係
昭和41～平成13年度(36年間)

| | | | |
|-------------|---------|---------|------------------------------------|
| 国債発行累計額 | | 425.9兆円 | |
| 交付国債等 償還 | 元本償還 | 269.3兆円 | |
| | 利払い費等累計 | | |
| 株式売却 収入等 | 国債費累計 | 306.1兆円 | プライマリー・ バランス赤 字累計 119.7兆円 |
| | 国債残高増加額 | 389.0兆円 | |

(注) 財務省主計局『財政統計』、理財局資料などから作成。

額であるので以上のような関係になる。この関係を図示すると第2表のとおりである。

さて、この国債残高増加三八九兆円、うちプライマリー・バランス赤字累計一二〇兆円、利払い費累計二六九兆円を時期別に分解してみたのが第3図である。

昭和四五年度までの挿籃期(残高増四兆円、内訳各二兆円)は別として、昭和四六年度から五四年までの第一期はプライマリー・バランスの赤字累計三八兆円、利払い費累計一五兆円と積極的に財政赤字を拡大していった足跡が裏付けられる。

これに対し第二期の一五年間は

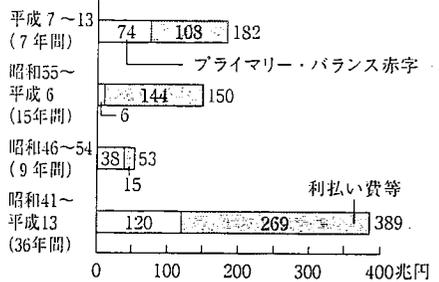
赤字累計わずか六兆円とほとんど均衡状態、残り一四四兆円はすべて利払い費である。血の出るような努力とバブルによるあぶく銭的税金にも恵まれたにもかかわらず過去の借金の重圧には届かなかつたという苦しい姿を示している。

第三期の最近七年間はふたたびプライマリー・バランス赤字七四兆円で、利払い費一〇八兆円と合わせて一八二兆円の国債残高増加となった。赤字の絶対額は確かに大きい、国債残高増の要因としては四割にとどまり、第一期の赤字七割と比較すると相対的には過去の重しのほうがより効いていたともいえる。

税金の伸びを上回り 主要経費歳出が拡大

国の予算は、社会保障、文教科学技術、公共事業、防衛の四大施策で一般歳出の八割を占める。昭和四三年度から五四年度までのこれら主要経費歳出の伸びと税金の伸びを対比したのが第4図である。四七年度まではまずまずバランスのとれた伸びを示していたが、四八年度以降ほとんどの施策

〔第3図〕 時期別の国債残高増加要因

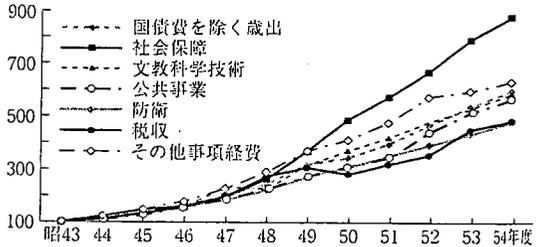


(注) 財務省主計局「財政統計」、理財局資料などから作成。

が税金の伸びを大幅に上回って伸びていき、その開きがどんどん拡大していった。

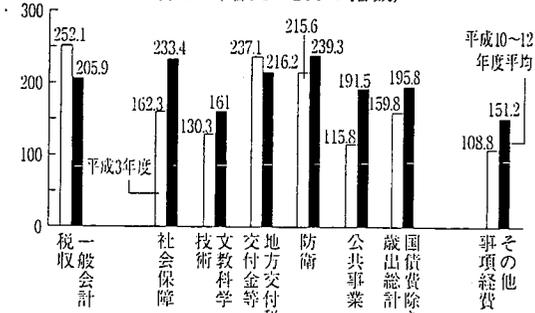
五四年度の税金は四三年度の四・八倍であるのに対し、社会保障は八・八倍、公共事業は五・七倍、文教科学は五・九倍といずれも税金の伸びを大きく上回っている。防衛だけが四・七六倍とわずかに下回っているが、その他事項経費まで六・三倍の伸びで、国債費を除く歳出全体として六・〇倍と税金の伸びを二五%も上回って伸びた計算になる。しかも前述のとおり、制度改善による歳出増加

〔第4図〕 税金と主要歳出の43=100の指数



(注) 財務省主計局「財政統計」から作成。昭和54年度の43=100の指数：税金481.9、国債費を除く歳出599.1、社会保障880.0、文教科学590.8、公共事業566.5、防衛475.7、その他事項632.7

〔第5図〕 税金、歳出主要項目の昭和54年度からの伸び (昭54=100の指数)



(注) 1. 平成12年度は補正後、2. 平成12年度は補正後、3. 財務省主計局「財政統計」、主税局税制主要参考資料から作成。

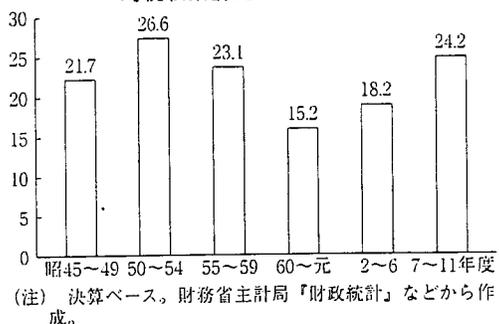
は後年度により大きく現われることが多いことを考慮すると、やはりこの時期の財政運営が後世の努力にもかかわらず今日の破綻をもたらした主たる原因であったことがわかる。

この時期と対照するため、昭和五四年度から最近までの税金と歳出主要経費の伸びを対比したのが第5図である。まず平成三年度との対比(白抜き棒グラフ)では、税金が二・五倍であるのに対し、地方交付税交付金等が二・四倍、防衛が二・二倍とこれに近い伸びをみせたが、社会保障一・六

倍、文教科学一・三倍、公共事業一・二倍、その他事項一・一倍といずれも税金の伸びを大きく下回っており、国債費を除く歳出総計の伸びは一・六倍にとどまっている。昭和五〇年代初期までの制度改善でもたらされた後年度負担を既存制度の合理化(国民受益者からみれば改悪・福祉の切下げ)で削減してきた結果が現われ、財政状況は一時公債依存度が一〇%になるまで改善した。

だが、バブル崩壊後の景気対策としての公共事業追加と減税、とくに減税の結果、その後状況は一変した。直近は平成一三年度当初

〔第6図〕 5年ごとの公共事業費累計の
対収収累計比 (単位 %) (注) 決算ベース。財務省主計局『財政統計』などから作成。



予算であるが、後述のとおり、当初予算に対し実績のプライマリー・バランスの悪化が著しいという傾向があるため、決算と当初予算との比較はほとんど意味をなさない。ところが補正予算、決算には構造変化とは関係のない一回限りの歳出が含まれていることがあり、とくに平成一一、一二年度は要注意である。そこで、近似的接近として平成一〇年度から一二年度の平均と対比することとした(黒塗り棒グラフ)。

これによると減税の影響で収収は二・一倍の伸びと大幅に伸びを落としている。一方、歳出のほう

は、社会保障二・三倍、防衛二・四倍、公共事業一・九倍等すべてで経費で平成三年までの伸びを大きく上回り、国債費を除く歳出総計の伸びは一・九六倍と収収の伸びとかなり接近した。これがこの間のプライマリー・バランス悪化を物語る。それでもなお収収の伸びを下回っている。

すなわち、「昭和五五年度以降一五年間の改善期とあれだけの減税と歳出追加を重ねたバブル崩壊後の景気低迷期を通過してみると、その間の国債費を除く歳出の伸びはなんと収収の伸びの範囲内にとどまっている。プライマリー・バランスの赤字は累積したが、これは主として昭和五四年度までに悪化を極めた発射台の低さのせいであり、この期間だけのスパンスを通算すると、いまのところ努力が水泡に帰して中立に戻ったばかりのところ」と診断できそうである。

ちなみに、景気対策のシンボリック存在である公共事業費の五年ごとの累計規模を収収比で表示したのが第6図である。これで見ると、平成七一一一年度は二四・二%と高水準ではあるが、対外公約

で公共事業を拡大した昭和五〇〜五四年度の二六・六%には達していないことがわかる。(以下、次号において昭和四〇年

代後半からの財政膨張の実態を文
教予算を実例に検証するとともに
に、そこから今後への教訓を読み
取ることにしたい)

フィクション

新むつ小川原株式会社が一五億円の有償減資を完了

破綻したむつ小川原開発の事業を受け継ぎ、国(日本政策投資銀行)・青森県・民間等の出資により設立された「新むつ小川原株式会社」が、この三月、第一期の決算を終了、これを受け八月一三日に約一五億円の有償減資を完了した。同社は大規模工業基地の開発主体として、「むつ小川原地域の重要性に鑑み、旧会社を清算し、土地の一体的確保・造成・分譲を行う新会社を設立する」という趣旨の閣議了解に基づき、二〇〇〇年八月四日に設立された。

新会社による開発は、過去の開発経緯の総括と厳しい反省に立ち、借入金に依存せず自立性、透明性の高い会社経営を行うという基本理念のもとでスタート。関係機関で構築した緊密な支援体制の

もと、土地分譲の推進に注力することにより収益の確保を図ることになった。また、資産である販売用の土地を資本金で取得した経緯から、土地分譲等により得られた資金の一部を株主に対して有償減資という形で還元することが設立時に謳われていた。第一期の決算によると、青森県が推進する液晶関連産業の集積を図ることを目的とする「クリスタルバレイ構想」に基づく進出第一号企業のエアリアエスや石油公団等向けに約一haを販売、金額にして一四億七二〇〇万円の売上げを計上した。このほか、土地賃貸等による収入を合わせて、売上高は一五億二七〇〇万円に。収入から原価・販管費を差し引いた営業損益で一億二〇〇万円の黒字を計上した。

プライマリー・バランス分析 からみた財政構造悪化の軌跡

政策の財政負担を

中長期的に評価する

仕組みが不可欠

(下)

(政策研究大学院大学客員教授)

米澤 潤一

前回はプライマリー・バランスの推移をみることに、現在の財政構造悪化には、昭和四〇年代後半から九年間にわたる財政の膨張が長く尾を引いていることを明らかにした。今回は財政膨張の実態を文教予算を例に検証し、そこから今後の財政運営における教訓を読み取ってみたい。

文教予算にみる 財政膨張の実例

前号で指摘したとおり、社会保障費は昭和四三年度から五四年度までに八・八倍と、この間の税収の伸び四・八倍をはるかに上回る、主要経費中最大の伸びを示した。

制度的にも四八年一月からの老人医療の無料化、昭和四八年度予算における各種年金額的大幅引上げと物価スライド制の導入等、後年度負担の大きな施策が積み重ねられていった。そのころから加速していく人口の高齢化と相まって、社会保障が財政圧迫の最大の要因であることは異論のないところだ。

あろう。

しかし、この時期歳出が膨張し、しかも後年度負担の大きな新規制度を次々と導入していったのはほとんどすべての政策分野に及んでいた。本稿では文部省(当時)予算を例にとってその様子を紹介する。文部省予算は、一般会計の一分割を占める大きな予算で

あるが、人件費が七割を占め、硬直的ではあるものの、逆に派手に伸びることもない予算であった。現在でもそうである。その文部省予算でさえ急速に膨張する状態だったことを示したい。

第1表にこの時期の文部省予算の主要事項を整理した。まず、文部省予算の総額(以下本項ではす

〔第1表〕

昭和45年度から51年度の文部省予算主要事項

(単位 億円、%)

| 年度 | 45 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 51/45 (倍) | (参考) |
|--------------|----------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------|---------------------------------------|
| 文部省予算 | 8,456 | 9,848 | 11,812 | 14,200 | 17,742 | 24,036 | 27,598 | 3.3 | 一般会計税収(億円) 45 72,958 51 156,578 |
| (対前年度伸び率%) | 13.9 | 16.5 | 19.9 | 20.2 | 24.9 | 35.5 | 14.8 | | 51/45(倍) 2.15 年平均伸率 13.57% |
| 内人件費 | 5,951 | 6,994 | 8,384 | 9,861 | 12,433 | 16,991 | 18,990 | 3.2 | |
| (対前年度伸び率%) | 15.8 | 17.5 | 19.9 | 17.6 | 26.1 | 36.7 | 11.8 | | |
| 同上シェア% | 70.4 | 71.0 | 71.0 | 69.5 | 70.1 | 70.7 | 68.8 | | |
| (参考)前年人勸べア率 | 10.2 | 12.67 | 11.74 | 10.68 | 15.39 | 29.64 | 10.85 | | |
| 義務教育教職員定数伸率 | 年平均0.55% | | | | | | | 2.5 | 2.1 |
| 教員給与改善所要額累計 | | | | 136 | 1,143 | 1,644 | 1,848 | | |
| 初年度分 | | | | 136 | 161 | 38 | 19 | | |
| 平年度化分(51ベース) | | | | | 982 | 1,606 | 1,829 | | |
| 内私立学校経常費補助金 | 132 | 198 | 301 | 434 | 640 | 1,087 | 1,470 | 11.1 | |
| (対前年度伸び率%) | | 50.1 | 51.7 | 44.1 | 47.5 | 69.9 | 35.2 | | |
| 大学等 | 132 | 198 | 301 | 434 | 640 | 1,007 | 1,290 | 9.8 | |
| 高校以下 | | | | | | 80 | 180 | | |
| 内文教施設費 | 430 | 536 | 733 | 1,079 | 1,511 | 2,074 | 2,562 | 6.0 | |
| (対前年度伸び率%) | 19.1 | 24.7 | 36.8 | 47.1 | 40.1 | 37.3 | 23.5 | | |
| (参考)一般会計予算総額 | 79,498 | 94,143 | 114,677 | 142,841 | 170,994 | 212,888 | 242,960 | 3.1 | |
| (対前年度伸び率) | 18.0 | 18.4 | 21.8 | 24.6 | 19.7 | 24.5 | 14.1 | | |
| 文部省予算のシェア% | 10.6 | 10.5 | 10.3 | 9.9 | 10.4 | 11.3 | 11.4 | | |

(注)1.教員給与改善所要額累計の51年度ベースの平年度化額は最終的に2,053億円、地方負担額を合わせると4,304億円となる。

2.義務教育教職員定数伸率は51年度予算での負担対象人員678,255人をベースに推計。

44~48年度は第3次改善計画で、自然減11,801人を相殺するかたちで改善増28,774人、ネット16,973人増とマイルドなもの。これに対し49~53年度の第4次計画は自然増が42,233人あるなかで24,378人の改善、ネット66,611人の増。

3.原則当初予算ベース。当時の大蔵省主計局「国の予算」等から作成

べて当初予算ベース)は四五年度の八四五六億円から五一年度には、二兆七五九八億円と三・三倍になった。年平均伸び率は二・一八%である。この間の税収は二・一五倍、年平均伸び率一三・五七%にとどまっている。

この間の狂乱物価による公務員給与のベラスアップ(人事院勧告の累積二・三一倍)、学校施設建設単価の急上昇(文教施設費予算は児童生徒数増加もあり、四五年度の四三〇億円から五一年度二五六二億円と六倍増)が大きく影響していることは確かである(注)。

(注)余談ながら、財政再建の特効薬として国債元利払負担軽減のためインフレを待望する議論も散見されるが、物価上昇率がある限度を超すと歳出に超過的な上昇圧力がかかり、一方税収のほうは、物価調整減税が必至なので財政悪化要因となるというのがこのときの教訓である。

しかし、この間同時に、巨額の後年度負担をもたらす新規制度が積み重ねられていった。

その第一は、私立学校に対する経常費補助である。昭和四五年度に初めて私立大学に対する経常費

補助金が一三二億円計上された。これが、翌年度以降毎年平均五〇%を超す伸びを重ね、昭和五〇年度には高校以下の私立学校にも拡大され、昭和五一年度には、初年度の四五年度に対し一一・一倍の一四七〇億円に達した。制度創設時に私学関係者の中で、五年間で私立大学経常費の二分の一補助を実現するという期待(財政当局との間で合意がなされたわけではないが)があったことが、このような異常な予算の伸びが続いた背景にある。

教員の給与改善、 医科大建設ラッシュ

第二は昭和四八年度、新内閣新施策の目玉の一つとしてスタートした義務教育教員に人材を確保するための給与改善である。義務教育教員の給与を、通常の公務員ベラスアップに乗せして、別の人事院勧告に基づき計画的段階的に改善する(最終的な改善幅は法律には規定されていないが、関係者の間では三割から五割の改善という期待があった。もちろんこれも財政当局との合意ではな

〔第2表〕

(医科大学・医学部)

国立医科大学等の新設状況

| 年度 | 昭和47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 |
|----|------|--------|--------|-------|------|------|-------|-------|------|
| 旭川 | 創設準備 | 創設学生受入 | | | 学年進行 | | | | |
| 山形 | 創設準備 | 創設学生受入 | | | 学年進行 | | | | |
| 愛媛 | 創設準備 | 創設学生受入 | | | 学年進行 | | | | |
| 筑波 | 創設準備 | 創設 | 学生受入 | | 学年進行 | | | | |
| 浜松 | | 創設準備 | 創設学生受入 | | 学年進行 | | | | |
| 宮崎 | | 創設準備 | 創設学生受入 | | 学年進行 | | | | |
| 滋賀 | | 創設準備 | 創設 | 学生受入 | | 学年進行 | | | |
| 富山 | | | 創設準備 | 創設 | 学生受入 | | 学年進行 | | |
| 島根 | | | 創設準備 | 創設 | 学生受入 | | | 学年進行 | |
| 大分 | | | 創設準備 | 創設 | 学生受入 | | | 学年進行 | |
| 佐賀 | | | 創設準備 | 10月創設 | | | 学生受入 | | |
| 高知 | | | 創設準備 | 10月創設 | | | 学生受入 | | |
| 香川 | | | 創設準備調査 | 10月創設 | | | 学生受入 | | |
| 福井 | | | 創設準備調査 | 創設準備 | 創設準備 | 創設準備 | 10月創設 | | 学生受入 |
| 山梨 | | | 創設準備調査 | 創設準備 | 創設準備 | 創設準備 | 10月創設 | | 学生受入 |
| 琉球 | | | 設置調査 | 設置調査 | 設置調査 | | | 10月創設 | 学生受入 |

(注) 1 校当り当初所要額施設費156億円、設備費32億円、用地費53億円 合計241億円
 所要教職員定員約1,000人

(科学技術大学)

| | | | | | | | | |
|----|--|------|------|-------|--|------|--|------|
| 長岡 | | 創設準備 | 創設準備 | 10月創設 | | 学生受入 | | 学年進行 |
| 豊橋 | | 創設準備 | 創設準備 | 10月創設 | | 学生受入 | | 学年進行 |

(注) 1 校当り当初所要額約260億円、所要教職員定員465人

(教員大学院大学)

| | | | | | | | | |
|----|--|------|--------|------|--|-------|---------|--|
| 兵庫 | | 創設準備 | 創設準備 | 創設準備 | | | | |
| 上越 | | 一般調査 | 創設準備調査 | 創設準備 | | | 57年学生受入 | |
| 鹿屋 | | 一般調査 | 創設準備調査 | 創設準備 | | 10月創設 | 56年学生受入 | |
| 鳴門 | | 一般調査 | 創設準備調査 | 創設準備 | | | 59年学生受入 | |
| | | | 一般調査 | 創設準備 | | | 61年学生受入 | |

(注) 1 校当り当初所要額約290億円、所要教職員定員560人
 2 当初予算ベース

(出所) 当時の大蔵省主計局「予算の説明」、文部省「国と地方の文教予算」等から作成

い)という内容の人材確保法が制定され、昭和四八年度予算には初年度分として昭和四九年一月から三月までの所要額一三六億円が計上された。改善は三次(財政状況から第三次分は結局三度に分割実施)にわたって行われた。

これによる追加的財政負担額は、第四次義務教育教職員定数改善計画による教職員数の大幅増(昭和四九年度から五三年度の五年間に六万六六一一人、一〇%以上の増員)とこの間の狂乱物価による一般ベースアップ(四八年度勧告一五・三九%、四九年度二九・六四%)によって増幅され、最終的には国地方を通じて四三〇四億円に達した。制度スタート前年度である昭和四七年度文部省予算一兆一八一二億円の四割に及ぶ。

しかも、義務教育教員の人材確保という当初の政策意図と離れて、給与体系のバランス論から、高校・大学教員や看護婦の給与改善へと波及していった。ベースアップ三割という異常な経済状況下で、なお政策的な給与改善の上積みを広げたということである。

第三は、「一県一医科大学」のスローガンのもとで行われた、国立医科大学・医学部等の新設ラッシュである。第2表に示すとおり、昭和四八年度から五三年度の七年間に一六の国立医科大学・医学部を創設した。一校当りの新設所要経費は当時の平均で約二四一億円、完成時の所要定員は一校当り平均一〇〇〇人であるから、一六校で、三八〇億円余の初度経費と一六〇〇〇人の定員を要した。それに加え、同表の下に示したような新構想大学の設立が同時進行した。

もちろん、これらの政策は、それぞれ教育水準の向上に寄与してきたのではあろう。問題は税収の伸びを大幅に上回るような財政負担との相对比较でなお必要・適切であったのかどうかという点にある。たとえば医科大学の場合、昭和五〇年代に入ってから医師過剰時代の到来が明らかになり、遂に新設・既設を問わず全国の大学医学部の入学定員を一律的に削減する始末となった。一学年一〇〇人で八校と八〇人で一〇校ではお金の効率がまるで違う。一六校も新設したうえで既設校までも学生定員を減らすというのは政策として合理性に欠けていたといわざる

をえまい。

以上の文部省予算はあくまで一つの例であるが、総じて、高度成長期に多額の税の自然増収に恵まれて歳出を拡大していった惰性で、安定成長期に差し掛かっているにもかかわらず、後年度の負担の大きな施策を積み重ねていったことが後世の苦勞を呼んでいることは明らかである。

単年度・当初予算主義からの脱却を

今後の課題はすでにここまで悪化してしまった財政構造をどう改革していくかということにあり、そのうえで以上のような過去の足どりの分析がどこまで参考になるかとの疑問もあろうが、少なくとも次の二つの教訓が参考になると思われる。

第一は、個々の政策の財政負担を単年度ではなく、中長期的な平年度のペースで評価しなければならぬということである。上記の例の教員給与改善にしても、初年度はわずか一三六億円であった。これが数年で二〇〇億円を超すに至った。医科大学の新設に

至っては、わずか数百万円の調査費の計上が数百億円にのぼる施策の実質的採択決定である。

今後財政構造改革を進めていく間にも新規施策の導入は当然必要となるであろう。その場合はスクラップ・アンド・ビルドということになろうが、初年度分のわずかな金額を平年度化している既定施策のスクラップで単年度の帳尻を合わせるのではなく、中長期的な財政全体のフレームをしっかりと見定めて、各種施策を位置付け、そのフレームのなかにおける複数年度累計でのスクラップ・アンド・ビルドでなくてはならない。

その意味でも平成九年一二月の財政構造改革法は、財政赤字をGDP比3%以下に抑えるというマクロのフレームのなかで各種施策の合理化方針を明示した画期的な法律であり、これがわずか一年で凍結されたことはまことに不幸なことだといわざるをえない。

バラ色の制度をつくっておいで、これが維持できなくなり次々と改悪（国民の側からみて）していくのでは、消費者や企業の将来に対する不安心理が高まるばかりであり、経済低迷の原因はいつま

先般の金融の量的緩和策拡大についての市場関係者の評判は芳しくない。「もともと、追加的な量的緩和は九月と想っていたのでサブプライズがあったが、冷静に考えてみれば相場を押し上げるものではなかった。単に瞬間的に株の益出し売りの材料にされただけ」（都銀資金担当者）。それではなぜ日銀は動いたのだろうか。ある幹部の解説。

オンレコ オフレコ

「どうせ九月に政治の圧力がかかるなら、日銀の独自性を保つために前倒しでやったほうがいいと考えたのだらう。結局、九月にもう一度何かをやらなければならなくなつた」と冷やかに評している。市場は、すでに「甚間伝わっている市場調節手段では反応しない。金融政策の限界を感じている」（市場関係者）状況にある。その不感症の市場が最もおそれているのはインフレーション・ターゲットという「日銀の恫喝」。三月の量的緩和の時間軸として「消費者物価指数の前年比上

昇率が安定的にゼロ%以上となるまで継続」としたわけだが、これが「ないし二%のインフレ誘導」となる。「日銀は日銀法を改正してあらゆる手段をとる」可能性が出てくる。そうなる市場は安穩としてはいられない。これまでは当分借りなくても大丈夫」というスタンスでいられたが、瞬時に「いま借りたほうが得策（あるいは借らないと損する）」に変わりがねない。

マーフィー的金融政策

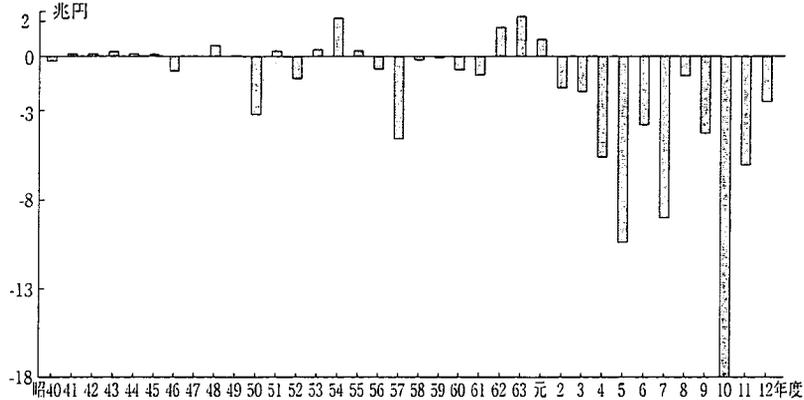
ある幹部がそつと教えてくれたマーフィーの法則。「悪いことが起こりそうだと思うから悪いことが起こるのや（if anything can go wrong, it will）」。なりふり構わず必死に予防的な対策をとろうとする日銀のスタンスはマーフィーそのものだといっているのである。「ああ、決算期末の相場が悪そうだが、株も債券も危ない。物価の下落も止まらない。それに自民党からの圧力も煩わしうだ」と煩悶すればするほど事実とは事実となり、事件は事件となる。事後談はこうなっている。知つたかぶりのマーフィーにオツルはこう言い返した。「マーフィーはオプティミストだ」。事件にならないことを祈るばかり。

でたつても消えない。サステイナブルではない制度は初めからつくらないほうがよい。

第二は、その中長期的な財政のフレームに沿った複数年度財政運営を単に当初予算だけでなく、決算でも貫かなければならないということである。

プライマリー・バランスを分析している過程で痛感したのは、当初予算と実績（決算）との乖離の大きさと、その乖離が圧倒的に悪化方向にあったことである（別図に実績プライマリー・バランスの対当初改善・悪化状況を示した）。昭和四一年度から平成一三年度までのプライマリー・バランスの赤字累計一九・七兆円のうち、当初予算で計上されていた分が五二・一兆円であるのに対し、決算が当初予算比悪化したことによる分が六七・六兆円と全体の五六％を占めている（第3表）。

〔別図〕 実績プライマリー・バランスの対当初改善、悪化状況



(注) 1. 決算調整資金修正後。
2. 平成12年度は補正後予算。
3. 財務省主計局『財政統計』、主税局『税制主要参考資料集』などから作成。

年度途中の景気対策が歳出追加ないし減税として行われることを考慮すると、決算プライマリー・バランスに、当初予算に対し、平均的にある程度の悪化バイアスがあることはうなずけるが、これはあまりに極端である。

〔第3表〕 プライマリー・バランス悪化の当初予算、決算分析

| プライマリー・バランス赤字 | (単位 兆円) | | | |
|---------------|----------|-------|------------|-------|
| | 決算 | (内訳) | | |
| | | 当初予算 | 当初から決算への変化 | |
| 昭和41～平成13累計 | △119.7 | △52.1 | △67.6 | |
| (内訳) | 昭和41～平成2 | △53.6 | △48.5 | △5.1 |
| | 平成3～13 | △66.1 | △3.6 | △62.5 |

財務省主計局『財政統計』、主税局『税制主要参考資料集』等から作成。

現に、これを時期別に分解してみると、平成二年度までは、五三・六兆円のプライマリー・バランス赤字累計のうち、当初予算分が四八・五兆円と大部分を占め、決算の対当初悪化による分は五・一兆円と一割にも満たず、これならうなずけるところである。ところが平成三年度から一三年度では、赤字累計六六・一兆円のうち、当初予算分はわずか三・六兆円で、決算悪化分が六二・五兆円と大部分を占めている。バブル崩壊後の日本経済の長期かつ深刻な不況に再三の財政出動を余儀なくされたという事情を考慮に入れても問題であろう。

当初予算は経済に対する政府の

政策の顔ともいべき存在であろう。国民も海外もまずこれに注視する。しかし経済に現実に影響を及ぼすのは決算である。当初予算に対し歳出は恒常的に追加、税収は恒常的に減少というのでは当初予算の信頼性が損なわれるし、補正予算での安易な歳出追加、減税を通じて中長期的に意図した以上の財政悪化を招く結果となる。

また、外国政府当局者、外資系投資家、内外エコノミスト等からは、「政府の発表では、常に当初予算に対する追加で景気対策を打ったと表現されるが、実体経済に及ぼす影響は前年度決算に対する追加の程度であり、対当初の追加をプレイアップするのはまやかしである」という批判がなされている。当初予算と決算にこれほどまでの乖離と悪化バイアスがあるのなら、これももともといわざるをえない。

今後財政構造改革を進めるにあたっては、その前提として、単年度主義、当初予算第一主義から脱却した、中長期的計画に基づく複数年度総合予算主義的な透明な財政運営が不可欠であろう。

〔参考〕

プライマリー・バランスの当初決算差額とその要因分析

(決算調整資金修正後)

| 年度 | 決算ベース | | | 当初ベース | | | 当初決算差額 | | |
|------------------|------------|------------|-----------------|------------|------------|-----------------|----------|------------|-----------------|
| | 税金 | 除国債費 歳出 | プライマリー ・バランス | 税金 | 除国債費 歳出 | プライマリー ・バランス | 税金 | 除国債費 歳出 | プライマリー ・バランス |
| 昭和40 | 30,496 | 37,100 | △1,842 | 32,877 | 36,360 | 221 | △2,381 | 740 | △2,063 |
| 41 | 34,058 | 44,169 | △6,233 | 31,977 | 42,654 | △6,811 | 2,081 | 1,515 | 578 |
| 42 | 40,936 | 50,078 | △6,042 | 38,052 | 48,356 | △6,847 | 2,884 | 1,722 | 805 |
| 43 | 49,239 | 57,443 | △2,693 | 46,979 | 56,173 | △4,387 | 2,260 | 1,270 | 1,694 |
| 44 | 60,243 | 66,425 | △1,373 | 57,381 | 64,608 | △2,112 | 2,862 | 1,817 | 739 |
| 45 | 72,958 | 79,007 | △602 | 69,384 | 76,589 | △1,391 | 3,574 | 2,418 | 789 |
| 46 | 79,272 | 92,407 | △8,665 | 82,963 | 90,950 | △1,107 | △3,691 | 1,457 | △7,558 |
| 47 | 97,701 | 114,794 | △14,972 | 88,485 | 110,123 | △14,946 | 9,216 | 4,671 | △26 |
| 48 | 133,656 | 140,934 | △10,813 | 110,786 | 135,796 | △16,355 | 22,870 | 5,138 | 5,542 |
| 49 | 150,359 | 182,528 | △13,130 | 137,620 | 162,372 | △12,978 | 12,739 | 20,156 | △152 |
| 50 | 137,527 | 197,585 | △41,781 | 173,400 | 202,494 | △9,606 | △35,873 | △4,909 | △32,175 |
| 51 | 156,578 | 226,246 | △53,552 | 155,190 | 226,313 | △56,103 | 1,388 | △67 | 2,551 |
| 52 | 173,329 | 267,445 | △72,459 | 182,400 | 261,656 | △61,313 | △9,071 | 5,789 | △11,146 |
| 53 | 219,205 | 308,642 | △74,422 | 214,500 | 310,723 | △77,623 | 4,705 | △2,081 | 3,201 |
| 54 | 237,295 | 344,142 | △90,964 | 214,870 | 345,217 | △111,916 | 22,425 | △1,075 | 20,952 |
| 55 | 268,687 | 379,134 | △86,786 | 264,110 | 372,784 | △89,596 | 4,577 | 6,350 | 2,810 |
| 56 | 289,521 | 402,670 | △62,457 | 322,840 | 401,339 | △56,158 | △33,319 | 1,331 | △6,299 |
| 57 | 305,111 | 403,382 | △71,378 | 366,240 | 418,509 | △26,101 | △61,129 | △15,127 | △45,277 |
| 58 | 323,583 | 424,678 | △53,188 | 323,150 | 421,871 | △51,525 | 433 | 2,807 | △1,663 |
| 59 | 349,084 | 422,479 | △35,486 | 345,960 | 414,721 | △35,249 | 3,124 | 7,758 | △237 |
| 60 | 381,988 | 428,240 | △21,275 | 385,500 | 422,754 | △14,558 | △3,512 | 5,486 | △6,717 |
| 61 | 418,768 | 429,761 | △5,906 | 405,600 | 427,691 | 3,735 | 13,168 | 2,070 | △9,641 |
| 62 | 467,979 | 458,797 | 24,333 | 411,940 | 427,675 | 8,325 | 56,039 | 31,122 | 16,008 |
| 63 | 508,265 | 494,405 | 48,782 | 450,900 | 451,877 | 26,710 | 57,365 | 42,528 | 22,072 |
| 平成元 | 549,218 | 537,691 | 54,513 | 510,100 | 487,493 | 45,539 | 39,118 | 50,198 | 8,974 |
| 2 | 601,059 | 549,545 | 70,022 | 580,040 | 519,482 | 86,954 | 21,019 | 30,063 | △16,932 |
| 3 | 598,204 | 550,106 | 88,066 | 617,720 | 543,114 | 106,930 | △19,516 | 6,992 | △18,864 |
| 4 | 544,453 | 558,690 | 35,476 | 625,040 | 557,707 | 91,673 | △80,587 | 983 | △56,197 |
| 5 | 541,262 | 613,883 | △30,261 | 613,030 | 569,125 | 73,123 | △71,768 | 44,758 | △103,384 |
| 6 | 510,300 | 586,466 | △15,230 | 536,650 | 571,767 | 22,620 | △26,350 | 14,699 | △37,850 |
| 7 | 519,308 | 625,518 | △78,603 | 537,310 | 571,995 | 11,896 | △18,002 | 53,523 | △90,499 |
| 8 | 520,601 | 627,640 | △56,644 | 513,450 | 587,297 | △46,538 | 7,151 | 40,343 | △10,106 |
| 9 | 539,415 | 625,445 | △41,496 | 578,020 | 605,877 | 953 | △38,605 | 19,568 | △42,449 |
| 10 | 494,319 | 666,933 | △163,015 | 585,220 | 604,064 | 17,058 | △90,901 | 62,869 | △180,073 |
| 11 | 472,345 | 671,481 | △156,243 | 471,190 | 604,158 | △96,007 | 1,155 | 67,323 | △60,236 |
| 12 | 498,950 | 683,241 | △131,519 | 486,590 | 630,218 | △106,447 | 12,360 | 53,023 | △25,072 |
| (当初)13 | 507,270 | 654,819 | △111,475 | 507,270 | 654,819 | △111,475 | — | — | — |
| 41—13 累計 | 11,852,046 | 13,966,849 | △1,197,471 | 12,041,857 | 13,400,361 | △521,633 | △189,811 | 566,488 | △675,838 |
| うち 3—13 累計 | 5,746,427 | 6,864,222 | △660,944 | 6,071,490 | 6,500,141 | △36,214 | △325,063 | 364,081 | △624,730 |

(注)1.平成4年度15,448億円、5年度5,663億円、9年度16,174億円の決算赤字を各年度の国債発行額に加算し、そのそれぞれ平成6、7、11年度における決算調整資金繰入を繰入年度の国債費とみなして国債費除きの歳出を修正したもの。
2.この表では昭和53年度の税金についての年度帰属区分変更による増収は調整していない。
3.財務省主計局『財政統計』、主税局『税制主要参考資料集』等から作成。