

経費膨脹と財政硬直化の進展

——公共事業費、社会保障費の増大を中心に——

柿 本 国 弘

はじめに

- 一 国債累積と財政硬直化の進展
- 二 公共投資費増大傾向と特質
- 三 社会保障費増大の推移と特徴
- 四 財政硬直化と行財政改革

はじめに

高齢化社会の到来とされる来世紀を目前にした今日の日本経済社会において、公共（財政）部門の果たすべき役割と比重については、「大きな政府（財政）」と「小さな政府（財政）」のあいだの奈辺が望ましいかについて多様な議論が展開されている。本稿は、高度経済成長期以後の日本財政において、経費増のいわば二大要素をなしてきた公共事業と社会保障費財政にポイントを当て、経費増大の傾向と特徴をたどることにしたい。その過程はそのままに財政硬直化を進展させる過程でもある。あたかも両分野はともに大衆民主主義下の代表的財政歳出費用であり、またいわゆる「財政計画」の対象にもっともなりやすい分野である。つまり事業内容、性格そのものにおいて、また資金面において「計画化」の対象になりやすい分野であり、それだけにそのあり方の是非を各面から十分に検討することが必要な分野である。ただいづれをとっても、またそれぞれの個々の事業をとっても（例えば道路、年金）、

いずれも膨大な分野と資金を要する「財政中の財政」であり、関連文献もきわめて多大なので、本稿では若干の統計的、実証的検討だけに止め、諸文献の検討などの詳細は今後の課題とすることにしたい。

一 国債累積と財政硬直化の進展

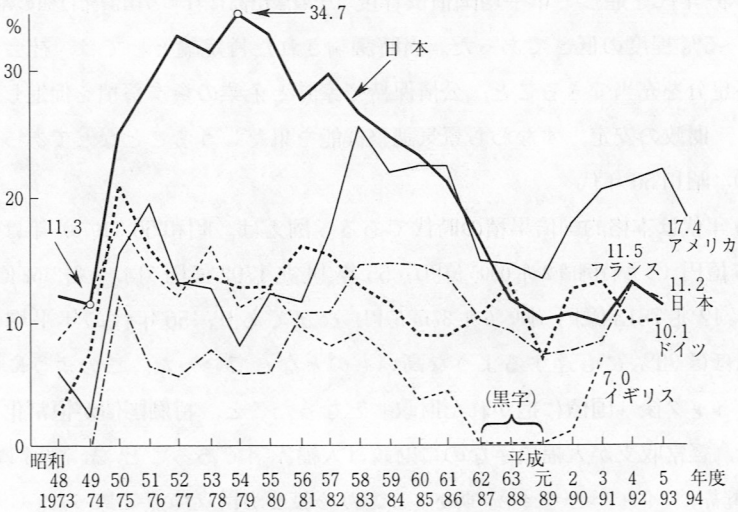
I 国債累積にみる財政硬直化の進展

まず国債累積のごく大まかな各国比較をみておこう。図1から、日本の国債発行量が飛び抜けて高いことがわかる。これは、オイルショックが、日本の場合税収の落ち込みをきわめて大きくしたこと、西欧諸国では間接税の比重が相対的に高く、これが税収増減に弾力的に対応したこと、また日本の場合、財政支出の伸びを不況対策などのため減少させえなかったこと（1978年7月のボンサミットにおける機関車論などによる）を示す。同じく直接税が高い米国でもレーガノミックス（1981—88年）が実行される昭和50年代半ばごろまでは、国債依存度は西欧と同じ程度で日本ほど高くはなかった。税収の伸び率は、1975（昭和50）年度においては、対前年度比で日本 $\Delta 8.5\%$ 、米 2.5% （増）、うち法人税は日本 $\Delta 29.0\%$ 、米 $\Delta 3.4\%$ であった。日本ではようやくバブル好況の結果が出はじめた1987（昭和62）年ごろから国債依存度が低下し、数年の好況の結果、特例国債もゼロにしえた（1991年）のである。しかし日本は、昭和50年以後今日まで、国債依存度でもっとも変動の大きい、あるいは依存度の高い国であったことが図1からわかる。

II 戦後日本の国債累積の過程

戦後日本の国債累積の過程を大略昭和40年代、50年代、60年代、平成（不況）期の四つに区分して、ごく目立つ特徴的事態を列挙すると以下のようである。

図1 公債依存度の国際比較



〔主要国の財政事情〕の注)

1. 会計年度は日本、イギリスが4月～翌年3月、アメリカが前年10月～9月、ドイツ、フランスは1月～12月である。
2. 日本：3年度以前は実績、4年度は補正後予算、5年度は予算。
3. アメリカ：92年以前は実績、93年度は実績見込、94年度は予算。②についてはGDP比。
4. イギリス：実績。
5. ドイツ：91年度以前は実績、92年度は補正後予算、93年度は予算。
6. フランス：91年度以前は実績、92年度は補正後予算、93年度は予算。②についてはGDP比。

*財政政策研究会編『図表解説 財政データブック』（平成5年度版、大蔵財務協会）250ページより。

(1) 昭和40年代

昭和39 (1964) 年東京オリンピック好況後、10月から不況となり、これが長びいたため、40年12月提案の同年補正予算で2590億円の歳入補填公債を特別立法で認めた（いわゆる建設国債ではない）ことが始まりであった。41年予算で今度は建設国債7300億円を発行（財政法第4条にもとづく）するが、これをもって国債時代に入ることになる。

以後40年代の高度経済成長の中にあつて、発行された建設国債は少額に

止まった。例えば昭和 41 (1966) 年 6656 億円, 45 年 3472 億円といった具合で, 40 年代を通して年平均国債依存度 (一般歳出高に対する国債発行額の割合) は 4~5% 程度の低さであった。当時議論された肯定論としては, 社会資本の不足分を充当できること, 公債保持で家計と企業の資本蓄積を促進しうること, 財政の安定, すなわち景気調整機能を果たしうることなどであった。

(2) 昭和 50 年代

50 年代は本格的国債累積の時代である。例えば, 昭和 50 (1975) 年は 5 兆 2805 億円 (うち特例債 2 兆 0905 億円), 55 年 14 兆 1702 億円 (同, 7 兆 2152 億円), 59 年 12 兆 7813 億円 (同, 6 兆 3714 億円) などであり, 50 年代の年平均依存度はほぼ 30% にも達するような高いものとなっていった。このようにオイルショック後「国債に抱かれた財政」となったこと, 特例国債が恒常化したこと, 経常収支が大幅黒字なのに財政は大幅赤字であること (経常黒字にもとづく貯蓄大でインフレーションが防がれたこと), などが目立つ点であった。

(3) 昭和 60 年代

この期は具体的には 1985 (昭和 60) 年から 1991 (平成 3) 年のいわば円高期あるいはバブル好況期のことである。昭和 60 年の国債発行額は 12 兆 3080 億円 (うち特例債 6 兆 0050 億円), 62 年 9 兆 4181 億円 (同, 2 兆 5382 億円), 平成 3 年 6 兆 7300 億円 (同, ゼロ) といった具合で, 国債依存率はそれぞれ 23.2%, 16.3%, 9.5% と大きく減少傾向をたどった時期である。このように 1986, 87 年の円高不況を乗り切ったあとの株, 土地の高騰による好景気到来で税収が増大し, それによって国債依存度も低下したことが目立った現象であった。特例債が 1991 (平成 3) 年にゼロとなったのは象徴的現象であった。

(4) 平成 (不況) 期

平成 3 (1991) 年後半からのバブル破綻による長期不況化で, 国債発行額は, 平成 4 (1992) 年で 9 兆 5300 億円, 公債依存度 13.5%, 5 年 16 兆 1740 億円, 同 20.9%, 6 年 13 兆 6430 億円, 同 18.7% と再び大きな上昇傾向と

表1 昭和40年代以後の財政指標推移

(単位：％，億円)

	実 成 長 率 平 均	一 般 会 計 歳 出 年 平 均 伸 び 率	一 般 会 計 税 収 年 平 均 伸 び 率	公 債 発 行 額 ()内は 特 例 債	公 債 残 高	公 債 依 存 度
昭和40年代 (1966—74)	8.0	20.7	19.6	11,189 (0)	43,979	10.6
50年代 (1975—84)	4.1	10.6	9.1	113,568 (53,912)	648,473	29.5
60年代 (1985—90)	4.7	5.1	9.5	90,140 (26,139)	152,566	15.5
平 成 期 (1990—93)	1.3	1.1	△0.9	81,320 (0)	176,549	11.3

*前掲『図表解説 財政データブック』（平成5年度版）108ページより算出。

(注) 同上書での実質成長率は、平成4、5年度の予測と実績が乖離していたので訂正しておいた。

なった。不況による税収停滞に加えて、不況対策の減税と景気浮揚策のための公共投資の追加が加わるので国債依存度はいよいよ大きくならざるをえない。また平成6年度予算では3兆1338億円、7年度では2兆8000億円の特別赤字国債の発行を再び余儀なくされることになった。

III 一般会計歳入歳出状況と財政硬直化

次に以上のような財政赤字（国債累増）の過程を、歳入歳出面全体の動向の中でさらに具体的にみることにしよう。昭和40年代から今日までの財政状況（一般会計歳出、税収、公債発行額など）をまとめた表1によると、以下の諸点を確認しうる。

同表での時期区分では、昭和60年代をバブル好況期として1985—90年までとしているが、正確には円高が目立つようになった1986年半ばから1991年の半ばごろまでをもって一区切りとするのがふさわしいが、大まかにみてまちがいとはいえないので表のようにしておいた。また昭和50年代（1975—84年）は、2度のオイルショック（1973年と1979年）の直接の影響下にあった時期といってよく、一般的には「低成長」期とされる場合が多いが、表1のように10年間で年実質平均4.1%の成長率であり、次の昭和60年代の実質

年平均4.7%成長とともに「中成長」というのが実態であった。文字通りの低成長は、バブル破綻後のいわゆる平成不況（平成3年）からということになる。

時期区分についての以上の前提のうえで、まず一般会計歳入歳出状況として以下のようにいえる。第一に、昭和40年代（表1の1966—74年）のいわゆる後期高度成長期（年平均成長率8.0%）のもとで、一般会計歳出年平均伸び率は20.7%にも達していたが、これは税収年平均伸び率19.6%に支えられていたものであった。従って国債発行額は年平均約1.1兆円に止まっていた（特例債はゼロ）のである。

第二に、財政状況が一変したのはやはりオイルショックによって構造転換を余儀なくされた昭和50年代（1975—84年）ということになる。表1のように、実質成長率の半減とともに一般会計年平均歳出伸び率、税収伸び率ともに昭和40年代に比べて半減している。そこで仮に、歳出が昭和40年代とそれほど変わらないなら、財源は国債ということになるのは理の当然であり、事実50年代の年平均発行額は11.4兆円、公債依存度年平均は29.5%と昭和40年代の3倍にも達していることによって、そのことが証明されている。まさに「公債に抱かれた財政」への転換だったことになる。第三に、バブル好況の昭和60年代に目立つのは、税収が年平均9.5%増と昭和50年代の9.1%とほとんど変わらないのに、歳出の年平均伸び率が5.1%と昭和50年代の10.6%の半分の水準に低下していることである。これは1982年からのゼロシーリング（概算要求枠ゼロ）の結果であった。この結果、公債発行額は年平均で約9兆円に低下し、公債依存度も年平均15.5%と昭和50年代の約半分に低下することになったのである。特例国債を1991年にゼロとすることが可能となったのも「バブル好況のおかげ」だったということになる。

第四に、バブル破綻後の平成不況は、やはり新たな財政時期を画することになるだろう。そのことはまだ3年程度の経験にすぎないが、税の伸び率が

表2 税収額比率と公債額比率の推移

(単位：％，億円)

	実質 経済 成長率	一般会計歳出 決算総額 (A)	税収および 印紙収入 (B)	B/A	公債発行額 (うち特例公債)	公債 依存度	公債残高
昭和41年	11.6	44,592	34,058	76.3	6,656 (—)	14.9	8,750
43	13.5	59,371	49,239	82.9	4,621 (—)	7.8	20,544
44	12.2	69,178	60,243	87.1	4,126 (—)	6.0	24,634
45	8.1	81,877	72,958	89.1	3,472 (—)	4.2	28,112
46	5.2	95,611	79,272	82.9	11,871 (—)	12.4	39,521
47	9.0	119,322	97,701	81.9	19,500 (—)	16.3	58,186
48	4.7	147,783	133,655	90.4	17,662 (—)	12.0	75,504
49	△0.2	190,998	150,359	78.2	21,600 (—)	11.3	96,584
50	4.0	208,609	137,527	65.9	52,805 (20,905)	25.3	149,731
51	4.0	244,676	156,578	64.0	71,982 (34,732)	29.4	220,767
52	4.8	290,598	173,329	59.6	95,612 (45,333)	32.9	319,024
53	5.1	340,960	219,205	64.3	106,740 (43,440)	31.3	426,158
54	5.5	387,898	237,295	61.2	134,720 (63,390)	34.7	562,513
55	3.2	434,050	268,687	61.9	141,702 (72,152)	32.6	705,098
56	3.2	469,211	289,521	61.7	128,999 (58,600)	27.5	822,734
57	3.5	472,451	305,111	64.7	140,447 (70,087)	29.7	964,822
58	3.0	506,353	323,583	63.9	134,863 (66,765)	26.6	1,096,947
59	4.5	514,806	349,084	67.8	127,813 (63,714)	24.8	1,216,936
60	4.8	530,045	381,988	72.1	123,080 (60,050)	23.2	1,344,314
61	2.9	536,404	418,768	78.1	112,549 (50,060)	21.0	1,451,267
62	4.9	577,311	467,979	81.1	94,181 (25,382)	16.3	1,518,093
63	6.0	614,710	508,265	82.7	71,525 (9,565)	11.6	1,567,803
平成元	4.5	658,589	549,218	83.4	66,385 (2,085)	10.1	1,609,100
2	5.1	692,686	601,059	86.8	73,120 (—) [9,689]	10.6	1,663,379
3	3.4	705,472	598,204	84.8	67,300 (—)	9.5	1,716,473
4	0.7	714,897	576,310	80.6	95,360 (—)	13.3	1,760,000
5	△0.3	723,548	613,030	84.7	81,300 (—)	11.2	1,820,000

* 前掲『図表解説 財政データブック』（平成5年度版），大蔵省主計局調査課『財政統計』各年度版より。

(注) 平成4、5年度の実質成長率だけ訂正した。あとは、見込み数値である。

ほとんどゼロとなり、また歳出伸び率もゼロに近い（表1では1.1%）ことで示されている。税収，歳出の伸び率が2年以上マイナスになるのは戦後はじめての経験である。そのぶん公債発行額もバブル期に比してやや少な目に押さえられているが、新たな困難性につき当らざるをえなくなったのは、いう

表3 一般会計主要歳出（予算）の

	昭和9—11 年度平均	昭和30年度	昭和40年度	昭和50年度	昭和60年度
社会 保 障 関 係 費	(0.7)	(10.5)	19.9 (14.2)	35.8 (18.4)	2.7 (18.2)
文 教 お よ び 科 学 振 興 費	(6.6)	(13.2)	15.0 (13.0)	34.5 (12.4)	0.2 (9.2)
国 債 費	(16.9)	(4.4)	△51.5 (0.6)	20.6 (4.9)	11.7 (19.5)
恩 給 関 係 費	(7.6)	(9.0)	10.4 (4.6)	29.4 (3.6)	△1.2 (3.6)
地 方 交 付 税 交 付 金	(0.3)	(13.9)	15.3 (19.6)	30.3 (20.7)	6.8 (18.5)
防 衛 関 係 費	(44.8)	(13.6)	9.6 (8.2)	21.4 (6.2)	6.9 (6.0)
公 共 事 業 関 係 費	(7.4)	(16.5)	15.7 (20.0)	2.4 (13.7)	△2.3 (12.1)
そ の 他 の 事 項 経 費	(14.3)	(15.1)	11.3 (12.1)	25.2 (12.6)	△1.0 (8.2)
そ の 他 合 計	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

*大蔵省主計局調査課『財政統計』各年度版より算出。

(注) 1. 対前年度増加率および構成比欄の()内は予算総額に占める構成比を示す。

までもなく不況対策のための公共事業費支出増と、それに加えての減税の実施(94年度)である。

以上の歳入歳出動向をふまえたうえで、次に国債大量累積の原因をもっと具体的に確かめるために、歳出全体に占める租税および印紙収入の比率と公債依存率の推移をみておくことにしよう。表2によれば、一般会計歳出決算額に占める租税および印紙収入の比重(表のB/A)が目立って低下するのは昭和50年代になってからであることが確認される。すなわち、一般会計歳出決算総額に対する租税および印紙収入の割合(B/A)が昭和40年代では年平均83.6%だったものが、50年代になると63.5%と年平均で20.1%も激減しているのである。そして、その割には歳出が低下しなかったことに国債累積の直接原因があったことが確認されるのである。

増大率と構成比推移

(単位：％，億円)

平成5年度	昭和33—39年 平均年伸び率 構成比	昭和40—49年 平均年伸び率 構成比	昭和50—59年 平均年伸び率 構成比	昭和60—平成5年 平均年伸び率 構成比	平成5年度 予 算 額
3.2 (18.2)	20.8 (11.8)	21.1 (14.6)	12.9 (19.1)	3.9 (18.0)	131,457 (18.1)
2.4 (8.0)	14.9 (13.1)	16.9 (11.9)	10.1 (10.8)	2.1 (8.4)	58,205 (8.0)
△6.1 (21.3)	20.5 (3.0)	45.3 (3.3)	27.5 (11.7)	6.3 (21.1)	154,423 (21.3)
△0.4 (2.5)	5.7 (6.8)	14.5 (3.9)	12.9 (3.5)	△0.5 (3.0)	17,766 (2.5)
△1.0 (21.6)	18.8 (18.2)	18.7 (19.5)	11.5 (19.4)	6.5 (20.7)	156,174 (21.6)
2.0 (6.4)	9.9 (9.6)	14.8 (7.3)	10.5 (5.6)	5.2 (6.3)	46,406 (6.4)
6.3 (11.8)	19.6 (17.9)	16.5 (18.7)	9.0 (14.5)	3.3 (10.8)	85,271 (11.8)
3.3 (6.5)	14.8 (12.5)	16.7 (12.1)	7.5 (10.5)	0.9 (6.9)	47,294 (6.5)
(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	723,548 (100.0)

2. 昭和40—平成5年度の上欄数値は、対前年比伸び率である。

IV 具体的経費の動向

そこで以下において、歳出の具体的項目をみることによって、財政硬直化の原因をさらに検討することにしよう。一般会計の主要歳出動向をまとめた表3によると、昭和40年代の年経済成長率8.0%，一般会計歳出決算年平均伸び率20.7%，税収伸び率19.6%だったものが、昭和50年代にはそれぞれ4.1%，10.6%，9.1%へとほぼ比例的に半減，さらに昭和60年代にはそれぞれ4.7%，5.1%，9.5%となっており，60年代（昭和60—平成3年）では50年代後半からの一律ゼロシーリングの結果，歳出は5.1%と50年代よりさらに半減していることがわかる。このように，昭和50年代を通して歳出も税収も伸び率じたいは比例的に半減しているのだから，歳出と税収の年々の伸び率の変化じたいに財政硬直化の原因を求めることはできない。従

ってその原因は、歳出の絶対額と税収の絶対額の格差の開きにあることは明らかである。では歳出で具体的にどの項目が増大していたのであろうか。

表3からわかるように、平成5年度予算において絶対額で大きな比重を占めているのは社会保障関係費13.1兆円、国債費15.4兆円、地方交付税交付金15.6兆円、公共事業関係費8.5兆円などである。このうち地方交付税分を除いた他の三つの動向が国家歳出予算の軸点をなしているから、この3費目について時系列的にその動向をみておくことにしよう。

第一に公共事業費をみよう。高度経済成長期を通して、公共事業費は社会保障費を上回る比重を占めていた。例えば後期高度成長期(昭和40—49年)でも、公共事業費は年平均で予算全体の18.7%を占めていたのに対し、社会保障関係費は14.6%であった。さすがに昭和50—59年度には14.5%へ、昭和60—平成5年度には10.8%と大きく比重を低下させ、またゼロシーリング期を含めた昭和50—平成5年度における伸び率抑制の度合は大きかったといえる。このように公共事業費は中、低成長期への移行において大きく比重を低下させ、その減少分をいわば社会保障費、国債費に吸収されるかっこうになっているが、ただバブル破綻(平成3年)以後の不況期に入ってから、不況対策、公共投資10カ年計画などによって伸び率を増大させていることは注目しておかねばならない。

第二に社会保障費の動向をみよう。前述のように、昭和40年代においては予算に占める比重はまだ公共事業費よりも5%ばかりも下回っていたが、50年代になると逆転し5%近く社会保障費の方が上回るようになったし、昭和60—平成5年になると8%近い大きな差が生じている。不況対策、日米構造協議、阪神大震災(1995年1月)などもあり、今後この差がどう変化するかは予断しえないが、1973(昭和48)年の「福祉国家元年」以来、その絶対額と比重の高まりは着実であり、「増大一方」の特性をもつ社会保障費の姿が示されているといえる。いずれにしても社会保障費と公共事業費の推移は、今日その比重に少なからぬちがいがあるとはいえ、日本だけでなくど

の先進産業国においても、社会、国家の時々々の姿を示す基軸歳出であることはまちがいない。

第三に国債費の動向をみよう。表3のように昭和40年代においては、年平均の国債費の伸び率は45.3%と歳出の中で最大であったが、予算全体に占める割合は3.3%とまだ小さかったので大した問題ではなかった。ところがオイルショックで税収減に陥る昭和50年代以後になると、その比重は先述のように50年代が11.7%、60年一平成5年度が21.1%と激増する。絶対額においても平成5年度では地方交付税と並んで最大費目となってしまった。全体で72兆円余の一般会計予算（平成5年度）のうち、一般歳出は、国債と地方交付税を合わせた31兆円もの額を除いた残りの部分にすぎなくなり、財政硬直化は誰の目にも明らかな状況となっている。仮に歳出抑制が不可能とすれば、中・長期の経済発展、自然増収を当てにして借金を重ねるか（地方ともども）、税収増に打って出るのが避けられない状況になっていることが、国債費の増大ぶりによって示されている。

以下において、日本財政を左右するものとしての公共事業費と社会保障費の動向および問題点をみることにしよう。詳細はそれぞれに大問題をなすので、ここでは本質部分と思える一端に触れるにすぎない。第三点の国債費は、その帰結にすぎないので最後に結論部分で触れることにしよう。

二 公共投資費増大傾向と特質

I 1970年代以後の公共投資の動向

公共投資の具体的分野が、時期によってその比重を変化させることは当然として、全体動向として注目されるものとしては道路、港湾、農林水産、公共住宅、都市計画、下水道などであろう。ここでは、公共投資の動向をみるため行政投資（公共投資から公営企業などを除いたもの¹⁾）の動向をまずみておこ

う。行政投資は、国のほか公団、地方公共団体の投資額を合わせたもの²⁾である。行政投資の動向を示す表4 (A, B, C) によると以下の諸点が目立つ。

第一に道路投資の圧倒的大きさが一目瞭然である。1970 (昭和45) 年に約1.5兆円 (国、地方、財投計) だったものが、1980年には約5.4兆円、1985年には6.4兆円、1990年には9.9兆円であり、行政投資全体に占める比重はそれぞれ25.5%、17.5%、19.5%、24.3%、26.8%とオイルショック直後の1975年に20%を下回ってはいるが、全体として行政投資全体の20～25%の圧倒的な比重を保持してきている。第二に港湾は、1970年に全体の5.0%だったものがしだいに低下し、1990年には2.1%に低下していること、工業用水も同じく0.7%から0.2%へ低下していて、いわゆる産業基盤の低下が目立つのは当然であるが、予想外なのが、空港が0.6%から0.9%へ増大しているだけで、ほとんどとるに足りない比重しか占めていないことである。

第三に住宅 (住都公団をも含む) は、同じく1970年に10.2%だったものが、1990年には5.7%へと大きく低下、そのぶんを都市計画 (市街地再開発など) が2.4%から5.2%へと、また下水道が3.8%から7.8%へと増大することによって補っている形だが、公共住宅じたいは、絶対額においても決して目立つほどの増大でないことが示されており (1985年では1980年に比して低下すらしている)、このことが注目されよう。絶対額は1975年を100とすると、1990年には152でしかないのである。第四に農林水産は、同時期にそれぞれ9.3%、9.0%であり、国民経済における農業比重の大幅低下にもかかわらず、農業基盤整備がこの四半世紀においてほとんど変わっていないことは、いわゆる「公共投資の各省庁別予算配分硬直化」を示す一例になっているといえよう。

以上、高度経済成長期以後の行政 (公共) 投資のごく大まかな推移をみて、全体としては産業基盤から生活基盤型へ変化してはいるが、依然として道路、農林水産などに多大の支出を余儀なくされ、「農業、農山村、漁港偏重

表 4-A 事業別行政投資額の推移

(単位：百万円)

		昭和 45 年度	50	55	60	平成 2 年度
合	計	5,911,131	16,513,651	27,876,490	26,505,502	36,793,740
道	路	1,508,187	2,896,643	5,437,610	6,429,526	9,860,554
港	湾	293,181	436,882	608,421	565,387	770,280
空	港	37,374	71,444	147,224	153,620	322,694
国	全	427,402	1,084,469	2,235,234	2,440,095	3,150,457
農	産	547,125	1,366,272	2,858,468	2,754,363	3,295,499
住	宅	600,344	1,384,520	1,765,928	1,488,165	2,100,636
都	画	140,901	420,231	747,245	1,047,190	1,917,153
環	生	91,827	376,832	547,527	558,151	786,805
厚	祉	189,313	504,103	861,111	793,497	1,374,987
文	設	642,968	1,557,701	3,175,368	2,641,827	3,346,808
水	道	251,751	844,385	1,041,079	1,121,782	1,364,544
下	道	224,442	815,861	1,848,061	1,989,385	2,864,365
工	水	42,091	85,629	83,689	79,667	88,063
そ	他	914,227	4,668,681	6,519,524	4,442,845	5,550,895

表 4-B 事業別行政投資額の推移（構成比）

(単位：%)

		昭和 45 年度	50	55	60	平成 2 年度
合	計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
道	路	25.5	17.5	19.5	24.3	26.8
港	湾	5.0	2.6	2.2	2.1	2.1
空	港	0.6	0.4	0.5	0.6	0.9
国	全	7.2	6.6	8.0	9.2	8.6
農	産	9.3	8.3	10.3	10.4	9.0
住	宅	10.2	8.4	6.3	5.6	5.7
都	画	2.4	2.5	2.7	4.0	5.2
環	生	1.6	2.3	2.0	2.1	2.1
厚	祉	3.2	3.1	3.1	3.0	3.7
文	設	10.9	9.4	11.4	10.0	9.1
水	道	4.3	5.1	3.7	4.2	3.7
下	道	3.8	4.9	6.6	7.5	7.8
工	水	0.7	0.5	0.3	0.3	0.2
そ	他	15.5	28.3	23.4	16.8	15.1

表 4-C 事業別行政投資額の推移（指数）

(昭和 50 年度 = 100)

		昭和 45 年度	50	55	60	平成 2 年度
合	計	36	100	169	161	223
道	路	52	100	188	222	340
港	湾	67	100	139	129	176
空	港	52	100	206	215	452
国	全	39	100	206	225	291
農	産	40	100	209	202	241
住	宅	43	100	128	107	152
都	画	34	100	178	249	456
環	生	24	100	145	148	209
厚	祉	38	100	171	157	273
文	設	41	100	204	170	215
水	道	30	100	123	133	162
下	道	28	100	227	244	351
工	水	49	100	98	93	103
そ	他	20	100	140	95	119

* 『行政投資』（地方財務協会）各年度版より。

型」、あるいは「地方偏重型」になっていることが、また都市計画、下水道など大都市整備のミニマム部分はしだいに増大してはいるものの、公共住宅投資は比重を大きく低下させるなど大都市生活基盤整備の目立った改善が容易でないことが、要するに「国土利用の偏重性（過密、過疎）」を本来的に内包する日本公共投資の困難性、あるいは公共投資の各省庁別予算配分の硬直化が示されているといえよう。

II 公共投資費増の特徴

公共投資費（公共投資関係費）の規定要因あるいはその増大圧力要因となるのは、一つにいうまでもなくそれが絶えざる政治そのもの（公共事業予算の「ぶんどり」）であること、二つにそれが景気対策の手段となること、三つに、事業じたいが必要とする長期性のゆえに財政「計画」の対象になりやすい、ということであろう。政治的要因としての公共事業費上昇圧力については、個々具体的に検討を要することでもあり、以前にもとり上げた³⁾ので、ここでは後者の2点を、昭和50年代以後の公共投資費の全体動向をみることによって確かめることにしよう。

(1) 景気対策としての公共投資費の膨脹

大蔵省は、昭和50年代以後の公共事業関係費の推移を次のようにまとめている。長くなるがそのまま引用しておきたい。

「公共事業の推移を『公共事業関係費』によってみる。

- (イ) 昭和51年度～54年度 景気対策上の観点から、主たる財源を公債に依存しつつ前年度比20%を超える大幅な伸びを続けた。
- (ロ) 昭和55年度～58年度 厳しい財政事情にかんがみ公共事業関係費の規模を前年度並みに抑制した。
- (ハ) 昭和59年度～62年度 一歩進んで前年度を下回る水準にとどめてきた。

- (二) 昭和 63 年度 経済情勢に適切に対処するため、NTT 株式の売払収入を活用すること等により、前年度比 20% 増というきわめて高い水準となった。
- (ホ) 平成元年度～2 年度 わが国経済が順調に推移していることから、景気を刺激することなく、引き続き内需の持続的拡大に配慮する観点から、前年度予算と同水準を確保することとされた。
- (ヘ) 平成 3 年度 わが国経済が順調に推移していることから、景気を刺激することなく、引き続き内需の持続的拡大に配慮する観点から、原則として前年度同水準としつつ、『公共投資基本計画』に沿って着実に社会資本整備を進めていく必要があることから、前年度比 5.0% 増となった。
- (ト) 平成 4 年度 わが国経済はやや高めの成長から完全雇用を維持しつつインフレなき持続可能な成長経路に移行する調整過程にあるが、この移行を円滑かつ確実なものとするため景気に十分配慮し、引き続き『公共投資基本計画』に沿って着実に社会資本整備を進めていく必要があることから、前年度比 4.5% 増となった。
- (チ) 平成 5 年度 わが国経済は調整過程にあるが、インフレなき持続可能な成長経路へ円滑に移行するために景気に十分配慮し、また『生活大国』実現のために、引き続き『公共投資基本計画』に沿って着実に社会資本整備を進めていく必要があることから、前年度比 4.8% 増（NTT 事業償還時補助を加えると 5.8%）となった。
- (リ) 平成 6 年度 わが国経済は総じて低迷が続いているが、内需を中心とするインフレなき持続可能な成長経路へ円滑に移行するために景気への配慮を行うとともに、『公共投資基本計画』に沿って引き続き社会資本の着実な整備を図るとの観点から、国民生活の質の向上に結びつく分野に重点をおいて、その拡充を図る必要があることから、6 年度の公共事業関係費は、対前年度 4.0% 増の伸び（NTT 事業償還時補助を加える

表5 公共事業費（当初予算、

		昭和51年度	52	53	54
当初予算	一般会計予算	242,960 (14.1)	285,143 (17.4)	342,950 (20.3)	386,001 (12.6)
	うち 公共事業関係費	35,302 (21.2)	42,846 (21.4)	54,551 (27.3)	65,468 (20.0)
補正予算	補正規模	3,542	8,323	1,450	10,674
	うち 公共事業関係費	2,638	7,038	3,530	82
財投計画追加		7,703	13,878	6,536	526
予算編成上の措置		—	国民生活の安定と 経済の着実な成 長。財政の健全化	財政の健全化。内 需中心の景気回 復。国民生活の安 定と対外均衡の回 復	経済情勢への適切 な対応。財政の健 全化
財政執行		—	○公共事業等の事 業施行の促進 (上半期末目標 率73%) ○補正予算を二次 にわたり編成	○公共事業等の事 業施行の促進 (上半期末目標 率73%)	○公共事業等の機 動的執行(上半 期末目標率65 ~70%程度) (第3四半期お おむね80%程 度) ○財政執行の繰延 べ(5%分)

* 『図説 日本の財政』（東洋経済新報社）各年度版より。

と29.0%)を確保している。]⁴⁾

そこで上述の推移を数値でみると、表5のように昭和51—55（1976—80）年が、いずれも前年度伸び率20%を上回っていて、オイルショック不況に対して強力な浮揚政策がとられている（いわゆる機関車論による）ことが示されている。これが再び大きな浮揚策となって実行されるのは平成3（1991）年から6年にかけてである。昭和57—平成2（1982—90）年は、財政再建のためのゼロシーリング、マイナスシーリングなど財政改革が実行される時期である。しかし平成3年からは不況対策のために再び公共投資の増大が著

補正予算）の推移

〔単位：億円，（ ）内％＝対前年比伸び率〕 →表5，つづく

55	56	57	58	59
425,888 (10.3)	467,881 (9.9)	496,808 (6.2)	503,796 (1.4)	506,272
66,544 (1.7)	66,554 (0)	66,554 (0)	66,554 (0)	65,200 (△2.0)
10,925	3,372	△21,187	4,598	8,861
1,456	3,458	6,259	5,689	3,619
768	391	5,475	2,214	△1,547
財政再建の第一歩を踏み出す。経済の着実な発展に資する	経済の着実な発展と国民生活の安定、向上を図る。公債依存体質からの早期脱却	財政再建の推進。景気の維持拡大への配慮	財政再建の推進	財政改革の推進。経済の着実な発展と国民生活の安定、向上を図る
○公共事業等の抑制的な事業施行（上半期末目標率60％程度） ○第3四半期契約目標額，対前年同期比30％増程度	○公共事業等の促進的な事業執行（上半期末目標率70％以上）	○公共事業等の促進的な事業執行（上半期末目標率75％以上）	○公共事業等の促進的な事業執行（上半期末目標率70％以上）	○公共事業等の機動的・弾力的な施行

（注） 昭和62年度補正予算，63年度当初予算以後はNTT株活用事業を含む。

しくなる。同表のように，平成3年度は対前年比伸び率が6.0%，4年度が21.8%，5年度は6.3%，6年度は29.6%（以上当初ベース）の高さになっており，さらにこれに補正予算が加えられる。補正予算は平成5年度では6.5兆円の大きさであった。

（2）公共事業における長期計画化

仮に財政「計画」化の表現が成り立つとすると，その代表経費として公共事業費と社会保障費を挙げることができよう。公共事業については，先の大

表5のつづき

60	61	62	63	平成1年度
524,996	540,886	541,010	566,997 (4.8)	604,142 (6.6)
63,689 (△2.3)	62,233 (△2.3)	60,824 (△2.3)	60,824 (0.0)	61,974 (1.9)
7,232	△2,638	41,131	51,520	58,977
5,534	7,230	13,456	6,006	12,015
133	722	11,722	—	—
財政改革の推進。 経済の着実な発展 と国民生活の安定、 向上を図る	財政改革の推進。 経済の着実な発展 と国民生活の安定、 向上を図る	財政改革の推進。 経済の着実な発展 と国民生活の安定、 向上を図る	財政改革の推進、 内需拡大の要請に 配慮	財政改革の推進、 内需の持続的 拡大に配慮
○公共事業等の機 動的・弾力的な 施行	○公共事業等の促 進的な事業施行 (上半期に過去 最高の契約率を 達成することを 目指す)	○公共事業等の促 進的な事業施行 (上半期に過去 最高の契約率を 達成することを 目指す)	○公共事業等の景 気の動向に応じ た適切な運用	○公共事業等の 景気の動向に 応じた適切な 運用

蔵省の説明では表6のようにとり上げられている。この表のように、おおむね平成3ないし5年から7ないし9年の計画額が約182兆円(住宅を除く)であるから、次にみる「公共投資10カ年計画」において430兆円というのは、額そのものは巨額にみえても、それほど「驚ろくに当たらない額」であることをここでは確認しておこう。この公共事業の特性をなす長期性、計画性(要するに目標性)は、ついに日米構造問題協議(日本の貿易摩擦対策あるいは内需拡大策)の一つの結論として設定されることとなった。すなわち1989年9月から90年6月の日米構造問題協議によって、91年からの10年間で430

2	3	4	5	6
662,368 (9.6)	703,474 (6.2)	722,180 (2.7)	723,548 (0.2)	730,817 (1.0)
62,147 (0.3)	65,897 (6.0)	80,243 (21.8)	85,271 (6.3)	111,461 (29.6)
34,144	2,660	△7,283	50,827	—
7,985	7,538	18,286	65,297	—
5,249	6,241	43,973	87,786	—
財政改革の推進、 内需の持続的拡大 に配慮	財政改革の推進、 内需の持続的拡大 に配慮	財政改革の推進、 景気動向に対する 配慮	財政改革の推進、 景気動向に対する 配慮	財政改革の推 進、景気動向に 対する配慮
○公共事業等の景 気の動向に応じ た適切な運用	○公共事業等の景 気の動向に応じ た適切な運用	○公共事業等の促 進的な事業施行 (上半期の契約 率が75%を上 回ることを目指 す)	○公共事業等の促 進的な事業施行 (上半期の契約 率が75%を上 回ることを目指 す)	

兆円の実施計画が決定されたことがそれである。ここでの430兆円の公共投資額は、国民経済計算上の公的固定資本形成（国と地方自治体の公共投資の総額）に用地費などを加えた額のことである。

「公共投資のマスタープランともいえる」この430兆円の10カ年計画に対して、『日本経済新聞』は、「ふれあい」、「グローバル化」、「知恵」、「インテリジェントライフ社会」を旨とすべき来世紀の公共投資ストックは、第一に領域間の重点配分、第二に世代間の配分と負担、第三に地域間の配分と負担、第四に官民の分担、の4視点からの対応が必要としており、そのために

表6 公共事業関係長期計画

(単位：億円)

		期 間 等	総事業費
治 水		第8次：平4～平8	175,000
治 山		第8次：平4～平8	27,600
海 岸		第5次：平3～平7	13,000
道 路		第11次：平5～平9	760,000
港 湾		第8次：平3～平7	57,000
漁 港		第9次：平6～平11	30,000
空 港		第6次：平3～平7	31,900
住 宅		第6期：平3～平7	(千戸) 7,300
下 水 道		第7次：平3～平7	165,000
廃棄物処理施設		第7次：平3～平7	28,300
都 市 公 園		第5次：平3～平7	50,000
土 地 改 良		第4次：平5～平14	410,000
沿岸漁場整備		第4次：平6～平11	6,000
交 通 安 全		第5次：平3～平7	20,150
急 傾 斜 地		第3次：平5～平9	11,500
森 林 整 備		第1次：平4～平8	39,000

*前掲『図説 日本の財政』(平成6年度版)185ページより。

は表7のような追加投資約100兆円を加えた530兆円の「インテリジェントライフ型社会」のための公共投資が必要である、との論評を加えた(同紙、1993年11月12日)。

日米構造協議決定により、1991年に始まった10カ年計画は94年時点で4年目を迎え、当初ペースを上回って進展していることが認められている(年3%を上回れば目標達成とされる)。さらに前述の景気対策としての公共投資が相つぐ91—94年度において、年率10%程度の伸び率になっていることも「達成率を高めるのに役立つ」とされる。このような「順調な進展状況」から、政府は1995年から2004年までの新たな10カ年計画を策定し直し、財政規模は630兆円に改定するとされた(94年10月7日閣議決定による)⁵⁾。

以上長期的計画化、それに時々の景気対策を加えることによって、歳出膨脹要因としての公共投資の意義は上昇することこそあれ、低下することはない、ということになる。

表7 公共投資10カ年計画の内訳

(単位：兆円)

	従 来 型	インテリ ジェント ライフ 社 会 型
国土保全	45.8	+ 0
交流基盤：交 通	126.9	+30.2
情 報	—	+ 3.0
産業基盤	36.8	+ 0
生活環境：居 住	125.0	+49.1
域内交通	57.5	+ 3.5
知 識	47.2	+ 7.8
計	439.2	+93.6
総 計	532.8	

* 『日本経済新聞』1993年11月12日より。

III 公共投資費増大の問題点

以上に述べたように公共投資の進捗，そして今後における膨大な投資計画にもかかわらず，現実の社会資本基盤は，大都市部の生活基盤面での遅れ，公共住宅の不十分さ，空港の脆弱性，公共事業費配分の硬直化，省庁間重複投資，談合体質（一般競合入札排除の不正さ，それによる高経費，汚職体質）などの問題点を内包している。こうした現実の社会資本整備，公共投資にともなう矛盾，問題点として，以下，一つに各省庁別公共投資配分比率の硬直化，二つに財源問題を，とり上げることにしたい。

(1) 省庁別予算配分の硬直化

公共事業をめぐる各省庁別予算配分の硬直化がいつ頃からかについては，昭和50年代からともいわれているし，最大の公共事業費をもつ建設省については昭和40年代からほとんど不変といってよいだろう。農水省についても同様であろう（以上，表8参照）。この点でとくに問題となるのは，農水省

表 8 国家財政一般公共事業費の

	昭和 45 年度	47	51	53	55
一般公共事業費計	13,300 (100.0)	20,130 (100.0)	31,946 (100.0)	51,835 (100.0)	63,551 (100.0)
建設省	8,017 (60.3)	12,048 (59.9)	18,914 (59.2)	30,927 (59.7)	37,784 (59.5)
農林水産省	2,076 (15.6)	3,088 (15.3)	4,922 (15.4)	8,326 (16.1)	10,411 (16.4)
運輸省	794 (6.0)	1,297 (6.4)	1,665 (5.2)	2,258 (4.4)	2,866 (4.5)
その他庁省	2,413 (18.1)	3,697 (18.4)	6,445 (20.2)	10,324 (19.8)	12,490 (19.6)

* 『国の予算』各年度版より。

(注) 1. 一般公共事業費は、災害復旧費は入らない。

所管の公共事業予算（農業農村整備）比重が 40 年代以後一貫して 15～16% を保っていること、建設省主導下の治山・治水事業費の不変性、運輸省予算配分も 50 年代以後ほとんど変化していない（空港建設の必要性が大きいにもかかわらず）などのことにあるように見える。

こうした省庁別所管公共事業費予算配分硬直化の意味するところは、一つに、いうまでもなく「タテ割り行政」硬直化の一例であること、二つに「予算に飛躍なし」（大蔵省）といわれるごとく、各事業分野に「未達成部分」がそれなりに多く残されているもとの、タテ割りの省庁へ、また各省庁、各部局ごとに予算を獲得していく以外に手が無い（一律主義、あるいは優先順位決定が政治的になされがたい）ということであろう。従ってこうした矛盾解決のためには、さし当り政治的リーダーシップによる優先づけの必要性ということにあるように思える。

(2) 財源問題

前述のように、公共投資 10 カ年計画の「着実な」進展と景気対策の大幅増によって、公共投資は 1991 年頃から大きく増大している。すなわち公的固定資本形成（政府と地方自治体の公共投資の総額に用地費を加えたもの）は、92 年

所管省別推移（当初予算ベース）

（単位：億円，％）

60	63	平成2年度	3	4
62,076 (100.0)	60,173 (100.0) 72,173 (100.0)	61,480 (100.0) 73,780 (100.0)	65,214 (100.0) 77,514 (100.0)	79,561 (100.0) 81,027 (100.0)
36,826 (59.3)	35,565 (59.1) 42,898 (59.4)	36,310 (59.1) 43,954 (59.6)	38,686 (59.3) 46,268 (59.7)	47,173 (59.3) 48,426 (59.8)
10,226 (16.5)	9,801 (16.3) 12,042 (16.7)	10,064 (16.4) 12,260 (16.6)	10,530 (16.1) 12,799 (16.5)	13,142 (16.5) 13,263 (16.4)
2,717 (4.4)	2,618 (4.4) 3,914 (4.4)	2,683 (4.4) 3,299 (4.5)	2,846 (4.4) 3,474 (4.5)	3,554 (4.5) 3,645 (4.5)
12,307 (19.8)	12,189 (20.2) 13,319 (19.5)	12,423 (20.1) 14,267 (19.3)	13,152 (20.2) 14,971 (19.3)	15,692 (19.7) 15,693 (19.3)

2. 昭和63年度以後の上段は一般会計所管、下段はNTT株売却費追加（産投特別会計）追加分。

度が17.5%，93年度見込みが10.3%，94年度見込みが12.5%と2ケタの激増ふりとみなされている（『日本経済新聞』1994年5月23日より）。

問題はこの経費をどのように負担するかである。たしかに「すでに、医療・福祉，衛生，体育，給食，ゴミ処理など施設サービスは，外部委託が進み，質・コストとも民営の方がいいものも多い。……公共が追加負担すべき部分についても，分野別の公債によるか，消費税などによるか，特別会計や公営企業会計のみに頼るかといった検討が必要である。いずれの方法が適切か，国民の合意を急ぐ必要があるが，負担感の少ない公債だけに頼って，将来にツケを残したり，大きな政府，自治体を作ることは回避しなければならない。まず，官民の役割分担を定め，公共が整備すべきものは，税金による財源を基本とし，やむを得ないものは次世代（公債）の負担に頼るという姿勢が重要である」といわれる通りであろう（以上『日本経済新聞』1993年11月12日より）。

そこでこの「630兆円」の財源はどのようにして調達されることになるのであろうか。結論的には，財源は議論も不十分であり不透明さを残すものとされるが，主体別ではおよそのところ国が4割，地方が6割の負担，財源面では税金，利用料などの無利子資金が約3割，国債，地方債，財投資金の有

利子資金が7割程度とみなされている。また1992年度の公共投資の財源のうち建設国債、地方債といった借金部分は37%に達し、しかも公共投資の年々の拡大、財投原資の頭打ちで国債、地方債依存が一段と強まるだろうとみなされている（『日本経済新聞』1994年10月6日より）。この国債の増発ふりと引受先をみると以下のようなものである。

すなわち1991年が国債発行額（収入金ベース）が25兆0551億円（うち新規債6兆7300億円、借換債8兆3252億円）、92年が30兆9578億円（同、9兆5360億円と21兆4218億円）、93年が29兆9163億円（同、8兆1300億円と21兆7863億円）であり、消化別では93年の場合、民間消化が21兆2000億円（うちシンジケート団引受9兆円、公募入札12兆2000億円）、資金運用部5兆3913億円、日銀2000億円、金融自由化対策資金2兆3750億円、郵便局販売7500億円、となっている⁶⁾。このうち民間消化では93年の場合、信託銀行が3兆7700億円、投資信託が3兆2000億円、農林系統が3兆0900億円などカネ余り機関投資家を買っていた。94年の第1四半期ではすでに生保が3兆8000億円、信託銀行が2兆4500億円買い越していた⁷⁾。公共債がこのように財政硬直化の直接原因をなしていること、こうして景気対策や公共投資10カ年計画が財政赤字、公債の累増という本稿冒頭の問題点に立ち返らせることになるのは明らかである。

三 社会保障費増大の推移と特徴

日本の社会保障費は、周知のように年金と医療に圧倒的な比重がかけられている（約9割）点に特徴がある。いま1991年では国の社会保障予算は約12.2兆円であるが、じっさいの社会保障費用はもちろんそれだけでなく、地方負担分は別として年金、医療費の財源としての保険料が中心となっている。同年では保険料支出はおよそ30兆円余、予算と合わせて約45兆円とされていた。国民所得のおよそ15%にも該当する額である。社会保障費の内

訳をみると約50%が年金、40%が医療費、残りの10%が老人ホームなどの施設や児童手当、失業手当などとなっている。毎年60万人以上増大するとされる高齢化社会への移行で、年金支給額はもちろん老人医療費負担の増大で、2010年では国民所得の25%を社会保障費が占めるだろうといわれている。以下医療保険と年金保険経費のポイント部分をごく簡単にとり上げ、次いで経費の動向をたどっておきたい。

I 医療保険財政

(1) 国民医療費の増大と公的負担

1961（昭和36）年に国民皆保険となり、負担は本人の保険料と公費（国費、地方費）である。医療保険制度は被用者保険（家族も含む、加入者と事業者負担）と地域保険（一般地域住民）、の二つに大別され、前者の被用者保険は、1）健康保険、これは①政府管掌健康保険（保険者は国）、②組管掌健康保険（保険者は組合）の二つ、2）船員保険（保険者は国）、3）各種共済、これは①国家公務員共済組合、②地方公務員共済組合、③私立学校共済組合の三つ、後者の地域保険は国民健康保険で、これは①農業者、自営業者、②被用者保険の高齢退職者の二つ、のような分類になっている。このほかに三つ目のその他として、老人医療の特別の重要性から、これを独自に分類することもできる。以上の2ないし3区分ごとに保険料率、国庫負担の細目は同一でない。

国民医療費の動向をみると表9のように、1970（昭和45）年ごろからその増大傾向が著しくなっている（1970年の対前年伸び率20.1%、75年20.4%など）。やっと1980年に伸び率9.4%と1ケタ台に低下している。1980年代以後1ケタ台に低下したとはいえ、それでも毎年着実な増大ぶりを示していた。絶対額としては、1980年に約12兆円だったものが、1990年には20.6兆円、1993年には24.3兆円と13年間に2倍の増大である。伸び率の大きさは、老人医療費において著しく、1980年から85年にかけては2ケタ台の対前年

表9 国民医療費と老人医療費の動向

年 度	国民医療費		1人当り 国民医療費	国民所得 に対する 国民医療費 の割合	老人医療費		国民医療費 に対する 老人医療費 の割合
	億円	伸び率			伸び率	伸び率	
昭和40	11,224	19.5	11.4	4.18	—	—	—
45	24,962	20.1	24.1	4.09	—	—	—
50	64,779	20.4	57.9	5.22	8,666	—	13.4
55	119,805	9.4	102.3	6.00	21,269	14.9	17.8
56	128,709	7.4	109.2	6.14	24,281	14.2	18.9
57	138,659	7.7	116.8	6.32	27,487	13.2	19.8
58	145,438	4.9	121.7	6.30	33,185	20.7	22.8
59	150,932	3.8	125.5	6.20	36,098	8.8	23.9
60	160,159	6.1	132.3	6.17	40,673	12.7	25.4
61	170,690	6.6	140.3	6.34	44,377	9.1	26.0
62	180,759	5.9	147.8	6.42	48,309	8.9	26.7
63	187,554	3.8	152.8	6.26	51,593	6.8	27.5
平成元	197,290	5.2	160.1	6.17	55,578	7.7	28.2
2	206,074	4.5	166.7	5.98	59,269	6.6	28.8
3	218,260	5.9	174.8	6.08	64,095	8.1	29.4
4(推計)	233,000	6.9	187	6.4	68,158	6.3	—
5(推計)	243,400	4.5	195	6.4	72,908	7.0	—

(原注) 老人医療費の58年1月以前は、老人医療費支給制度の対象者に係るものであるが、58年2月以降は老人保健法による医療対象者に係るものである。

* 前掲『図説 日本の財政』(平成6年度版)147ページより。

伸び率となっていた(但し84年は8.8%)。以後の毎年の伸び率も6~9%と大きく、高齢化社会における老人医療費の増大ぶりを示唆するものとなっていた。

なお国民医療費に対する国庫負担は、1985年が4兆2551億円で26.6%、1989年が4兆8673億円で24.7%、1993年が5兆7000億円で23.4%などとなっており、およそ四分の一を国家財政で負担している⁸⁾。地方負担分は1980年代を通して5~7%程度であり、従って残りが保険料(事業主と被保険者)と診察代というのがおよその負担割合である。すでに多く指摘されてきたように、国民医療費増大の諸原因としては、①医療費とくに老人医療費そのものの絶対的増大のほか、②必要以上の薬づけや検査(病院が使った医療

品の代金は国の決めた基準による。しかし薬品会社の病院への納入価格はこれより安い。そのため病院側は両者を合わせるため薬づけにする）、③「社会的入院」（入院の必要がないのに在宅ケアの欠如から長期入院する）、などがとり上げられていた。以下①についてももう少し具体的にみよう。医療費そのものの増大については、第一の上昇原因として物価全体の動向があげられる。これについては、少し以前のことになるが「1955～86年度までの31年間に国民医療費は約71倍、一人当たり医療費は約52倍に達し、年平均医療費増加率は14.77%、一人当たり医療費で13.59%だった。（これから、同年期年平均5.41%の消費者物価上昇分をさし引くと）同期間の国民医療費の実質的上昇率は、年度平均8.88%だった。すなわち国民医療費の名目的上昇の約40%は物価上昇によるものだったことがわかる」⁹⁾との指摘がなされていた。

第二は実質的上昇要因である。これには、①需要側の要因つまり受診料の上昇、②供給側の要因つまり医療技術の進歩、の2方面の原因がある。このうち需要（患者）側の要因をとり上げると、一時よくいわれた「過剰受診」が医療費上昇の原因かどうかの問題につき当るが、これについては医療費上昇の45%（1970—86年）は名目（インフレ）的なものだったから、残りのうち需要側要因は25%、供給側要因は30%程度だとみなされる。とくに国保の場合は、他の医療保険制度よりも需要側の要因が高く表われることを考えると、過剰受診が医療費を上昇させる原因とするのはむずかしい、とされている¹⁰⁾。

近年の医療保険政策は医療費適正化（抑制）に重点をおいて実施されつつあることに特徴があるが、その主たる理由として国民医療費規模の増大、そしてそれを支えてきたとされる「過剰受診」については、このように実証はむずかしいということである。それよりも供給側の要因、つまり薬づけや医療技術の上昇、あるいは「社会的入院」などが医療費増大要因になっているとする方が妥当であろう。

(2) 高齢者介護体制の必要性

来世紀に向けての国民医療体制にかかわる大きな問題が高齢者介護制度の整備問題であることは明らかである。この問題の重大性は、前述のように医療的には必要がないのに、長期入院する「社会的入院」が激増していたことに暗示されていた。高齢者介護制度については現在、特別擁護老人ホームなどの施設に入居すれば少ない費用負担で介護が受けられるが、今日のところ施設は少なく、料金も高くしかも入所待ちも長い。また公費負担によらない自己負担でヘルパー派遣や入浴サービスを受けると月20～30万円かかるなど、高額所得層でも重い負担となるのが現実である。

問題は、要介護老人の数が、1993年で約200万人、2000年で280万人、2025年で520万人と今後激増していくことである。そこで厚生省は、新ゴールドプランによって介護施設などの大幅拡大を図る一方で、20歳以上の国民から強制的に保険料を徴収し、介護が必要になった高齢者（65歳以上）に、所得や家族状況に関係なく介護サービスを提供するとの方針を提示している。ここでは利用者は、介護サービス機関を選ぶことができ、基本費用を保険で負担することになるので、現在の医療保険制度に近いものとなる（1997年導入予定）、というものである。

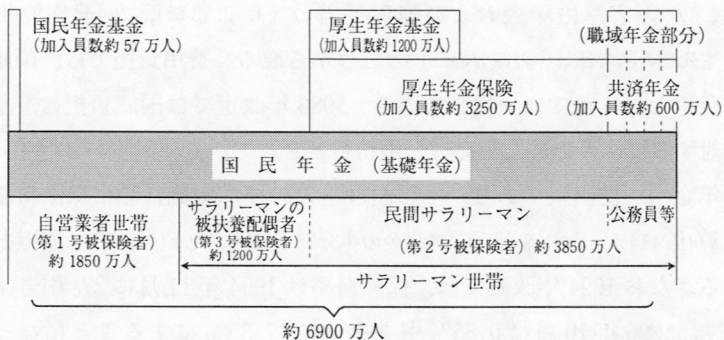
なおそのさい、公的機関と民間介護サービス会社を混合した「コンビニエンス的介護システム」（多様な介護方式の組み合わせを高齢者が選択できるしくみ）を用意しておくべきだとの提案がなされている（以上、『日本経済新聞』1995年2月20日より）。

II 年金保険財政

(1) 年金保険構造と給付水準の推移

年金は本人、家族に対し老齢、病気、死亡に備える準備制度であり、企業年金、個人年金、公的年金の三つから成る。そのうち公的年金は1985（昭和60）年までは、1）一般の被用者を対象とする厚生年金保険、2）農民、自営

図2 年金制度の体系（1993年3月末現在）



* 厚生省年金局年金課編『わかりやすい改正年金法』(有斐閣, 1995年)より。

業者を対象とする国民年金（20～59歳まで，1991年4月から20歳以上の学生も加入が義務づけられた），3）公務員などを対象とする四つの共済組合（国，地方，私学，農林漁業団体職員）の3種類が分立していたが，1986年4月より厚生年金，国民年金，共済年金について基礎年金を導入した公的年金制度体系の再編が行われた。またこの時，将来にわたる給付と負担水準の適正化，世帯類型に応じた給付水準の合理化，婦人年金権の確立，障害年金の改善などがうたわれ，1989年には年金額の改善，保険料率の引き上げ，物価スライド制導入，厚生年金支給開始年齢の見直し，などが行なわれている。

このように1986年の年金制度改定によって，「それまでの被用者保険と一般国民保険の二本建てが廃止され，職業のちがいを問わず全社会人を包括した基礎年金と，その上に積み上げる被用者年金との二層構造を採用したことは，制度のあり方としては一歩前進であった」¹¹⁾とされる。また同年改正により，共済年金は基礎年金の上に積み重ねる報酬比例年金制度となった（以上，図2参照）。

以下，1)の厚生年金についてももう少し触れておこう。厚生年金保険は労働者（従業者）の老齢，障害または死亡にさいしての年金給付制度であり，①

老齢厚生年金（25年以上保険期間，65歳以上，但し暫定措置として60—65歳に差を設ける），② 障害厚生年金および障害手当金（1，2，3級），③ 遺族厚生年金（家計主死亡の時で額は①の四分の三）の三つから成る。費用負担では，国庫と保険料負担という点では一貫している。1986年改定では国庫負担は，基礎年金に対する拠出金額の三分の一と事務費とされている。保険料は厚生年金，基礎年金への拠出金であり，その額は当人の標準報酬月額に保険料率を掛けて算出（14.5%）する部分（拠出金の半分）と残り半分は事業主負担とされている。なお1994年改定では，保険料率は1994年11月に2%引き上げて16.5%，1996年10月に0.85%引き上げて17.35%にすることになっている。

年金保険をめぐる問題点として次の2点のみを指摘しておきたい。

第一は，年金給付の中心は老齢年金であり，その受給者の増大と受給年数の長期化が高齢化社会の必然的な姿だから，年金支給の保障が図られるには，その負担の保障が図られねばならない，そのさい世代間の公平が一つのポイントになる，ということである。1994年の年金法改定にさいして問題とされた，① 厚生年金の支給開始年齢の引き上げ（60歳から65歳へ）など60歳台前半の年金見直し，② 給付と負担のバランスを図ること，③ 年金額の引き上げ，遺族年金，障害者年金の改善，などは以上の観点からのものとされる。第二は，大企業に従事したホワイトカラー，労働者は退職後に年金支給が開始される65歳までは企業年金が支給されるが，中小零細業者，従業者はそれがないという問題点（年金の二重構造）である。

以上の前提で，年金額の推移をみておこう。表10によると，厚生年金の場合，在職中平均月額給付に対する退職後年金の比重は，福祉国家元年の1973年以前ではまだ20%ないし30%以下であったが，ようやく70年代半ばからしだいに上昇し，80年代には50%，1991年では月額28万4362円で在職中平均月給与の55.5%の水準となっている。公務員の場合は，国，地方とも比重は厚生年金より高かったが，1990年代に入ってからかなり低下

表 10 公的年金受給権者 1 人当りの平均年金水準（各年 3 月末）

（単位：円、％）

	年金年額（月額）					平均報酬（給与）月額		
	厚生年金	共済年金		国民年金		厚生年金	国家公務員	地方公務員等
		国家公務員	地方公務員等	拠出制	福祉年金			
1955	41,540 (3,462)	46,915 (3,910)	—	—	—	11,621 <29.8>	14,000 <27.9>	—
1960	40,031 (3,336)	71,675 (5,973)	—	—	—	16,849 <19.8>	18,795 <31.8>	—
1965	42,226 (3,519)	186,477 (15,540)	214,847 (17,904)	—	12,014 (1,001)	23,981 <14.7>	30,656 <50.7>	33,616 <53.3>
1970	166,913 (13,909)	304,573 (25,381)	351,236 (29,270)	—	20,305 (1,692)	47,526 <29.3>	52,395 <48.4>	56,766 <51.6>
1975	538,427 (44,869)	773,792 (64,483)	847,157 (70,596)	142,708 (11,892)	78,563 (6,547)	111,268 <40.3>	122,060 <52.8>	136,780 <51.6>
1980	1,037,284 (86,440)	1,478,861 (123,238)	1,645,744 (137,145)	247,259 (20,605)	210,820 (17,568)	173,249 <49.9>	180,683 <68.2>	194,303 <70.6>
1985	1,394,809 (116,234)	1,878,475 (156,540)	2,107,286 (175,607)	319,277 (26,606)	307,196 (25,600)	220,350 <52.7>	220,990 <70.8>	232,726 <75.5>
1990	1,766,944 (147,245)	2,435,543 (202,962)	2,490,630 (207,553)	382,688 (31,891)	348,600 (29,050)	273,684 <53.8>	339,463 <59.8>	292,405 <71.0>
1991	1,893,890 (157,824)	2,424,507 (202,042)	2,473,885 (206,157)	471,443 (39,287)	359,200 (29,933)	284,362 <55.5>	346,749 <58.3>	302,457 <68.2>

- (原注) 1. 年金額は各制度とも老齢（退職）年金の数値である。
 2. 各年とも 3 月末の数値である。ただし 1955 年の厚生年金の平均報酬月額は、1955 年 10 月 1 日の数値である。
 3. 年金額欄の（ ）内は月額である。
 4. 平均報酬（給与）月額は、各制度とも被保険者（組合員）の平均値である。
 5. 平均報酬（給与）月額欄の〈 〉内は、平均報酬（給与）月額に対する平均年金月額の割合である。
 6. 国家公務員の 1984 年以降は、連合会組織組合分の数値である。
 7. 1987 年の年金額は、いずれも旧制度のみの数値である。

(資料) 社会保障制度審議会『社会保障統計年報』各年度版から里見賢治によって算出されたもの（右田紀久恵他『福祉財政論』171 ページ）に、同上『社会保障統計年報』（平成 4、5 年度版）によって加筆した。

し、厚生年金に接近している点が注目されよう。いわゆる「年金の二重構造」を示すものとして、1991 年度においては、月額年金水準が厚生年金の約 15.8 万円、国家公務員 20.2 万円、地方公務員 20.6 万円はともかくとして、国民年金では、拠出制、福祉年金がそれぞれわずかに約 3.9 万円、3 万円にすぎないことに注目しておかねばならない。

表 11 厚生年金財政の将来見通し（平成元年度財政再計算，65歳支給開始の場合）

年 度 平成（西暦）	保険料率	取 入	支 出	収支差引残	年 度 末 積 立 金	年度初積立金 支 出
	%	億円	億円	億円	億円	
2 (1990)	14.6	201,473	137,920	63,554	866,840	5.82
3 (1991)	14.6	214,416	149,871	64,545	931,385	5.78
4 (1992)	14.6	226,678	163,605	63,073	994,458	5.69
5 (1993)	14.6	239,183	178,126	61,057	1,055,515	5.58
6 (1994)	14.6	251,642	192,918	58,724	1,114,239	5.47
7 (1995)	16.8	293,593	232,277	61,316	1,175,555	4.80
8 (1996)	16.8	308,519	256,233	52,286	1,227,841	4.59
9 (1997)	16.8	322,470	275,644	46,826	1,274,667	4.45
10 (1998)	16.8	336,668	293,894	42,774	1,317,441	4.34
11 (1999)	16.8	350,497	310,048	40,449	1,357,890	4.25
12 (2000)	19.0	400,039	357,761	42,279	1,400,169	3.80
17 (2005)	21.2	522,039	494,090	27,949	1,542,560	3.07
22 (2010)	23.4	673,145	647,932	25,213	1,632,272	2.48
27 (2015)	25.6	859,518	835,057	24,461	1,761,918	2.08
32 (2020)	26.1	1,050,421	1,034,342	16,079	1,913,670	1.83
42 (2030)	26.1	1,521,376	1,462,482	58,894	2,586,732	1.73
52 (2040)	26.1	2,181,625	2,180,305	1,320	3,417,338	1.57
62 (2050)	26.1	3,239,380	3,106,056	133,324	4,436,206	1.39

（原注）運用利回り5.5%，年金改定率4%，消費者物価上昇率2%と仮定した。

*前掲『図表解説 財政データブック』（平成5年度版）150ページより。

（2）年金財政見通しと公的負担

厚生年金財政の見通しを表11によってみると（1989年財政基準で再計算したものの、65歳支給開始のケース）、1990年の支出額13兆7920億円に対し、2000年には35兆7761億円、2010年には64兆7932億円となっている。それに対応する保険料率は1990年を14.6%とすると2000年は19.0%、2010年は23.4%と想定されている。国民年金の場合は、表12によれば1990年が支出1兆6596億円、2000年は4兆3000億円、2010年は10兆3700億円である。それに対する保険料月額は1990年が8400円、2000年が1万2000円、2010年は1万6100円である。

以上保険支出額のうち全国共通の基礎年金の三分の一を国庫で負担することになっているが、1994年においてはその額は約3.9兆円であった。こ

表 12 国民年金の収支見通し

年 度 平成（西暦）	保 険 料 月 額 (平成元年度価格)	収 入	支 出	収 支 差 引 残	年 度 末 積 立 金	年 度 初 積 立 金 支 出
	円	億円	億円	億円	億円	
2 (1990)	8,400	21,660	16,596	5,064	51,519	2.80
3 (1991)	8,800	23,204	17,824	5,380	56,899	2.89
4 (1992)	9,200	25,090	19,440	5,651	62,550	2.93
5 (1993)	9,600	27,057	21,198	5,859	68,409	2.95
6 (1994)	10,000	29,075	23,011	6,064	74,473	2.97
7 (1995)	10,400	34,718	27,310	7,408	81,880	2.73
8 (1996)	10,800	36,951	30,042	6,908	88,789	2.73
9 (1997)	11,200	39,531	32,355	7,176	95,965	2.74
10 (1998)	11,600	42,213	34,842	7,371	103,336	2.75
11 (1999)	12,000	44,950	37,218	7,732	111,067	2.78
12 (2000)	12,400	52,411	43,015	9,396	120,463	2.58
17 (2005)	14,400	73,263	61,125	12,138	169,138	2.57
22 (2010)	16,100	94,412	81,309	13,104	227,528	2.64
27 (2015)	16,100	113,055	103,704	9,351	276,443	2.58
32 (2020)	16,100	138,095	129,355	8,740	311,696	2.34
42 (2030)	16,100	199,499	184,109	15,390	408,623	2.14
52 (2040)	16,100	263,117	253,958	9,159	507,469	1.96
62 (2050)	16,100	342,383	336,230	6,153	547,196	1.61

(原注) 運用利回り5.5%、年金改定率3.9%、消費者物価上昇率2%と仮定した。

* 同前、150 ページより。

の三分の一国庫負担のままでは、2025年には8.1兆円（1994年価格）とほぼ倍増と想定される。仮に国庫負担分を二分の一にまで引き上げると2025年には8.1兆円+4兆円=12.1兆円の負担になる、とされる¹²⁾。

Ⅲ 社会保障費膨脹の特質

(1) 社会保障費の膨脹傾向

ごく簡単ながら以上の社会保障制度の経過、問題点の指摘を通して、本稿で問題とする財政膨脹要因としての社会保障費増大傾向の様子を総合的にみておこう。それは、いうまでもなく今後において、どのような財政課題をもたらすかをそのまま明示しているからである。

第一に、その絶対額および伸び率の大きさからして税、社会保険料の負担

表 13 社会保障関係総費用と国民所得等の推移と比較

(単位：億円)

	昭和 45 年度 (1970)	50 (1975)	55 (1980)	60 (1985)	平成 2 年度 (1990)	3 (1991)
	指 数	指 数	指 数	指 数	指 数	指 数
社会保障関係総費用	41,844 1	135,312 3.2	284,864 6.8	405,548 9.7	538,714 12.9	568,844 13.6
社会 保 障 給 付 費	35,239 1	116,726 3.3	246,044 7.0	356,440 10.1	471,122 13.4	500,922 14.2
行 政 投 資 額 (注)	59,111 1	165,137 2.8	278,765 4.7	265,055 4.5	367,937 6.2	— —
一 般 会 計 歳 出 (決 算)	81,876 1	208,609 2.5	434,050 5.3	530,045 6.5	692,686 8.5	705,472 8.6
一 般 歳 出 (当初予算)	59,960 1	158,408 2.6	307,332 5.1	325,854 5.4	353,731 5.9	370,365 6.2
社会 保 障 関 係 費 (決 算)	11,532 1	41,356 3.6	81,703 7.1	99,016 8.6	114,805 10.0	121,500 10.5
国 民 所 得 (分 配)	610,297 1	1,239,907 2.0	1,995,902 3.3	2,595,898 4.3	3,429,676 5.6	3,589,991 5.9
国 民 総 生 産 (名 目)	751,520 1	1,522,094 2.0	2,453,600 3.3	3,253,705 4.3	4,352,543 5.8	4,585,991 6.1
消 費 者 物 価 指 数 (昭和 45 年=100)	100	171.1	236.1	270.2	289.9	300.6

(原注) 昭和 55 年度以降は専売公社、電電公社、国有鉄道を除く。

資料：社会保障給付費……社会保障研究所

行政投資額……自治省地域対策室(行政投資実績)

一般会計歳出 }
一般歳出 } 大蔵省

社会保障関係費 }

国民所得 } 経済企画庁経済研究所(国民経済計算年報)

国民総生産 }

消費者物価指数……総務庁統計局(消費者物価指数年報)

* 前掲『社会保障統計年報』(平成 5 年度版) 118 ページより。

増が避けられないだろうということである。表 13 によれば、1970 年に社会保障関係総費用は 4 兆 1844 億円であったが、それを基準にして 75 年では

表 14 社会保障給付費の推移

（単位：億円）

	社会 保 障 給 付 費 A				国民所得 B	A/B (%)
	総 計	医 療	年 金	そ の 他		
昭和 45 年度	35,239 (100)	20,758 (58.9)	8,562 (24.3)	5,920 (16.8)	610,297	5.77
50	116,726 (100)	56,881 (48.7)	38,865 (33.3)	20,981 (18.0)	1,239,907	9.41
55	246,044 (100)	106,582 (43.3)	104,709 (42.6)	34,753 (14.1)	1,995,902	12.33
60	356,440 (100)	141,550 (39.7)	170,170 (47.7)	44,720 (12.5)	2,595,898	13.73
平成 2 年度	470,807 (100)	182,133 (38.7)	242,485 (51.5)	46,188 (9.8)	3,443,293	13.67

社会保障研究所調べ。

(原注) 1. 「その他」とは、生活扶助、傷病手当金、失業給付等である。

2. ()内は構成比である。

* 前掲『図表解説 財政データブック』（平成5年度版）140ページより。

3.2倍、80年では6.8倍、85年では9.5倍、91年では13.6倍（56兆8844億円）に達している。給付では1970年に3兆5239億円だったものが、1991年には50兆0922億円、14.2倍となっている。これに対して1970年と1991年を比較すると国民総生産（名目）が6.1倍、国民所得（分配）が5.9倍、一般歳出当初予算が6.2倍、一般歳出決算が8.6倍などであったから、単純に論じられないとしても、社会保障費の「着実な増大」ぶりは明らかである。1973年の福祉国家元年以来、すでに述べたように、社会保障費の増大は国債費を除けば最大の経費膨脹要因であった。

第二に、日本の社会保障は年金と医療保険の比重が圧倒的（両者合わせて約9割、老人医療保険を含む）であるが、このうち年金の比重が着実に増大していることである。表14によれば、1970年に医療保険2兆0758億円（社会保障給付費の58.9%）に対し、年金はまだ8562億円（24.3%）、その他5920億円（16.8%）だったものが、1980年には両者がほぼ同じ比重となり、1990年には医療18兆2133億円（38.7%）に対し、年金24兆2485億円（51.5%）と年金の比重が激増していることがわかる。来世紀へ向けて高齢化社会の傾向が

表 15 昭和 45 年度以降の社会保障関係総費用

			昭和 45 年度 (1970)		50 (1975)		55 (1980)		60 (1985)	
			指数		指数		指数		指数	
実	公費	国庫負担	1,672	1	5,581	3.3	11,320	6.8	13,868	8.3
		地方負担	457	1	1,438	3.1	2,895	6.3	3,974	8.7
収	入	保 険 料	3,184	1	8,961	2.8	17,345	5.4	25,797	8.1
		運用収入等	514	1	1,566	3.0	3,520	6.8	6,958	13.5
		合 計	5,827	1	17,546	3.0	35,080	6.0	50,597	8.7

* 前掲『社会保障統計年報』（平成 5 年度版）117 ページより。

しだいに明らかになりつつある（医療費増も合わせて）ことが示されているだろう。

以上、社会保障費の絶対的、相対的増大傾向、とくに年金財政の増大傾向が確認された。

(2) 公費負担の動向

社会保障費の負担構成は、保険料（被用者、事業主）、公的負担（国、地方）、運用収入に分かれるが、ここでは公的費用負担の増大状況をみておこう。表 15 によれば、1970 年においては、社会保障関係費用 5 兆 8270 億円のうち、国庫負担は 1 兆 6720 億円だったが、1991 年には 16 兆 6340 億円で 9.9 倍となっている。地方負担分は 1970 年が 4570 億円だったものが 1991 年には 5 兆 5020 億円で 12 倍である。同じく保険料は 12.7 倍、運用収入等は 20.6 倍であり、指数じたいの伸び具合では運用収入がもっとも大きい。

次に構成比推移でみると、1970 年では国庫負担は 28.7%、地方負担分は 7.8% だったが、表 15 から算出すると、1975 年にはそれぞれ 31.8% と 8.2%、1980 年には 32.3% と 8.3%、1985 年には 27.4% と 7.9%、1991 年

（決算）の推移および伸び率

（単位：10 億円，昭和 45 年度=1）

平成 2 年度 (1990)		3 (1991)		構 成 比 %	前年度増減額	対前年度伸び率
指数	指数	指数	指数			
15,822	9.5	16,634	9.9	22.8	812	1.05
5,246	11.5	5,502	12.0	7.5	256	1.05
37,532	11.8	40,363	12.7	55.2	2,831	1.08
9,672	18.8	10,578	20.6	14.5	906	1.09
68,272	11.7	73,077	12.5	100	4,805	1.07

には 22.8% と 7.5% というように推移しており，国の負担割合が 1980 年代前半からのゼロシーリング下でしだいに低下していることがわかる。地方分担分は，ごく大まかには目立った変化はない。

このような全体としての社会保障費，公的負担の着実な増大は，仮に社会保障を先進産業国の「ミニマム経費」の増大とみなすなら，ロブソンが，「この最低水準は，これらの新しい方法に必要な財源の増大と信頼の強化とともに，しだいに引き上げられたのである」¹³⁾と述べた「財源の増大」の巨大化のことであり，いわゆる「福祉国家の危機」に結びつくものに他ならない。「年金と医療費の連携」（両者バラバラの現状を有機的に統一すること）など具体的改革方法を検討しなければならないとしても，最大の問題が財源に行きつくことはまちがいないことであり，この問題の解決がなければ，財政硬直化の進展すなわち「福祉国家の危機」が避けられないであろう。

四 財政硬直化と行財政改革

これまでの叙述から次のように結論しうる。第一に，公共事業と社会保障

費は、膨脹圧力が作用することはあっても、これを減少させることは困難であろう。いうまでもなく社会保障費は高齢化で、公共事業は景気対策、内需拡大（日米貿易摩擦）で、という余儀ない事情は別としても、なお多くの生活基盤整備の課題を抱えているからである。

第二に、従ってこの「当然増」傾向に対して、① 従来どおり国債に頼るか、② 歳出削減（もしくは組替え）か、③ 増税か、の道を選ぶほかないことは自明である。②の歳出削減、財政合理化で現に提起されている最大項目は、6兆円の農業市場開放対策（94年10月決定）、630兆円の新公共投資計画（94年10月決定）などにみる従来型「バラマキ予算」を別にすれば、特殊法人（公団）の削減、合理化（行財政改革）などであろう。以下、① 国債依存継続、③ 増税の2方向についての議論を中心にとり上げよう。

（1）国債大量累積の問題点

国債巨大累積の及ぼすマイナス要因（矛盾）として指摘されているのは、① 財政硬直化を招くこと、すなわち元利支払いに多大の費用を要し、自由に使える予算が大幅に低下する、また景気調整もむずかしくなる、② 後世代に負担を残す、③ 民間資金締め出し、成長力の弱体化（クラウディング・アウト）、④ インフレーション、などである。①、②は財政そのものの問題であり、③、④は一国経済全体（マクロ）の問題点でもある。こうした矛盾が①を除いてこれまで顕在化しなかったことについては、「実際に生じなかった財政放漫化もインフレーションあるいはクラウディング・アウトも、1980年代以降の財政再建の努力によって未然に防がれた可能性が強い。財政放漫化が進行しなかったのは、財政赤字の拡大を危機ととらえてその縮小を政策目標に掲げ、その実現に向けてさまざまな努力がなされたからであり、インフレーションやクラウディング・アウトが生じなかったのもそうした努力の結果であると考えられる」¹⁴⁾と指摘されている。同時に、③、④を生じさせなかった経済要因として、日本における貯蓄の大きさがあることはいうまで

表 16 個人貯蓄残高

(単位：兆円)

	残 高 (4年3月末)
総 額	636
預 貯 金	503
民間金融機関	348
郵便貯金	155
信 託	44
証 券	88
公 社 債	53
投資信託	35

(備考) 日本銀行「個人貯蓄速報」による。ただし、公社債には郵便局の窓販分は含まれていない。
 (原注) 保険を含めた個人貯蓄残高は808兆円である。
 * 『図表解説 財政データブック』(平成5年度版) 209ページより。

もない。貯蓄の残高は、表16のように個人貯蓄分が636兆円、保険を合わせると808兆円(1992年度)となっている。

拡大し続ける国債累積が決定的な経済危機と結びつくかどうかは判定しがたいが(例えば根拠は定かでないが、国債は一般会計予算の6倍までは許容範囲だという意見もある)、このことが財政硬直化の深化そのもの(元利支払いによる政策経費の圧迫)であり、また経済の足かせとなることは、米合衆国が財政赤字の大きさのために高金利、ドル高、産業空洞化などを招いて経済再建の足を引っばられてきたことに示されている。

国債発行の必要性じたいを一般的に否定するわけでないとしても、国債の巨額累積を極力避けるようにすべきであることを前提として、深刻な平成不況下での国債発行、とくに特例赤字国債発行については原則肯定論と否定論が対立している。まず肯定論は、不況対策最重視(財政出動論)の見地から、大幅減税(例えば5~10兆円)に加えて建設国債(公共事業追加)はもとより、赤字特例国債も避けるべきでないとする。赤字特例国債をも避けるべきでない

いとするのは、① 現在では、キャッチアップ時代とちがって建設国債善玉、赤字国債悪玉論はもはや妥当しない。なぜなら、一つに隠れ借金（一般会計から支払うべき国債整理基金への定率繰入れの停止など）が例えば1990年度の場合で約26兆円、94年度で39兆円にもなっているし、二つに建設国債、赤字国債の区別したいが意味をなさなくなっている。例えば道路を建設国債によって追加発注しても、すでに充実しているので景気浮揚効果はない。また研究開発費は建設国債、赤字国債いずれの概念にも属しがたい。② 公債は、国、地方だけでなく年金勘定などをも考慮した財政赤字、黒字の範囲で考えねばならず、中央政府の赤字特例債が是か非かだけの目でみてはならない。③ 赤字特例債の財源は景気回復後の消費税増税あるいは法人税などの自然増収で実現しうる（以上、『日本経済新聞』安場保吉論説、1993年1月20日、同紙社説、1993年10月22日より）。

これに対する反対論もしくは慎重論としては、仮に短期見通しでの国債増発なら良いというなら、それは守られないことがないので肯定できない、また将来の消費税アップを担保すれば良いというなら、そんなことは誰にもできない（政治家もケインジアンも増税なんぞに命をかけない）、こうした考えは、政府には、常に「大きな政府」にする力、経費を膨脹させようとする力が働いていることをみていない、赤字国債は景気回復のためだけに発行されるものでなく、中・長期の体質改善につながるときにだけ容認されるべきものである（以上、同上紙、加藤寛論説、1993年2月18日より）。

(2) 行財政改革との関連

以上のいわば「ケインジアン的財政出動論」と大蔵省的「財政保守主義」のうち、当面不況対策最重点論に立つ前掲『日本経済新聞』の税制改革展望をみておくと、第一段階では増減税一体論（増税を担保にした当面の減税策、94年度に実施されたもの）で対応したあと、第二段階としての中・長期改革として「直間比率は正」を展望するものとなっている。それによると、サラリー

マンに偏った税収構造の歪みを是正し課税ベースを拡大するのが現実的方法として最適である。また現行の所得税中心主義では世代間の負担のバランスが大きく崩れてしまうだろう。最高税率を引き下げ、税率の刻みを現行5段階から3段階程度に簡素化することで、中堅所得層とくに年収1000万円クラスの負担を軽減する。また消費税増税をも含める。利子、配当、キャピタルゲインなどの資産性所得課税を総合課税化する、以上である（同紙社説、1993年5月15日）。

上述のうち最高税率引き下げ、累進税率3段階縮小論が公平原則に照らして妥当かどうかについては根本的な疑問をもつ。但し同紙が、「これまでの右肩上がりの経済のなかで培かれた総花的膨脹体質」の継続とそれに照応する「安易な増税」を強く否定していることは、次の主張がよく示している。

「日本の財政は、震災（阪神大震災）発生前から硬直化が進み危機的状况に陥っていた。……その際、安易な増税に財源を求めてはならない。なぜなら、歳出の徹底した合理化を伴わない増税は、再び日本財政を総花的な肥大化に導き、行財政の本源的機能を空洞化させる危険性があるからである。今、必要なことは国民の基本的生存権を確保する効率的な小さな政府をまず目指し、そのうえで増税の必要性を議論することである。すなわち、増税に値する政治、行財政をまず実現することが求められる」（『日本経済新聞』1995年3月1日）。特殊法人の改廃、省庁間、省庁内のタテ割り行政の改革、政策調整のための内閣機能・機関の強化、地方分権（権限と財源の分権化）の推進などがさし迫ったその改革内容であろう。

ま と め

以上、公共事業と社会保障費の経費膨脹傾向を実証的に、ごく簡単にたどってきた。経費増大の程度はいずれも国民の税負担度に規定されているとは

いえ、逆にそれは、負担度をも左右する要素である。どのようなサービス給付と負担度を選択するにせよ、「活力ある福祉社会」論は、やはり無視しえない理念、目標ではあろう。

〔注〕

- 1) 行政投資は公共投資（広義の政府投資）から政府企業投資を除いたもの、とされている。具体的には、国民経済計算における政府部門から企業特別会計、政府関係機関、地方公営企業などを除き土地取得費などを加えたものである。
- 2) ここでの行政投資額は、整備事業費（用地費、補償費を含む）、施設の維持補修費、事務費（事業費支弁に係る人件費、旅費、庁費等）および計画調査費を合わせたもので、歳出決算額によって算出されたものとされている（自治大臣官房地域政策室編『行政投資』地方財務協会、平成4年11月、2ページ）。
- 3) 拙稿『『生活優先型』財政と費用便益分析』（『岐阜経済大学論集』第25巻第2号、1991年8月）。
- 4) 尾花榮夫編『図説 日本の財政』（平成6年度版）（東洋経済新報社、1994年）181—183ページ。
- 5) そのさい、公共投資基本計画の見直しのポイントとして、次の6点が指摘されている。① 1995—2004年度の10年間の投資額を630兆円程度とする（最終調整中）、② 基礎的な社会資本は公的な主体が、残る部分は民間の主体が収益性を勘案しつつ整備する、③ 公園、住宅、下水道、医療・福祉施設、道路、鉄道、空港、大学などの拡充に重点を置く、④ 公共投資のうち、生活環境・文化機能の分野への配分比率を「60%台前半」とする、⑤ 計画性、総合性、公正な競争を重視し、建設コストを抑える、⑥ 経済情勢や物価動向が大きく変化した場合には、計画を見直す。
- 6) 財政政策研究会編『図表解説 財政データブック』（平成5年度版）（大蔵財務協会、平成5年）220—221ページより。
- 7) 「国債が吸収する臆病マネー」（『東洋経済』1994年8月13日・20日合併号）105ページより。
- 8) 前注6)の154ページより。
- 9) 右田紀久恵・里見賢治・平野隆之・山本隆『福祉財政論』（ミネルヴァ書房、1989年）の第3章（里見論文）、199ページより。
- 10) 同上、202ページより。
- 11) 岸本誠之『社会保障法読本（改訂2版）』（有斐閣、1991年）276ページ。
- 12) 厚生省年金局年金課編『わかりやすい年金改正法』（有斐閣、1995年）73—74ページ。

- 13) W. A. ロブソン（辻清明・星野信也訳）『福祉国家と福祉社会』（東京大学出版会，1980年）15ページ。
- 14) 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』（中央公論社，1994年）13ページ。本稿では一切触れえなかったが、公共事業費，社会保障費増大と歴代内閣の関係について同書では，以下のように指摘されている。「転換点である大平を別にすれば，田中，三木，福田の三内閣は三人三様の理由で財政危機の深化に貢献した。田中は革新化しつつある大都市住民の支持をつなぎとめるために，社会福祉政策の拡大と大幅な減税を行った。三木は脆弱な党内基盤の補強のために野党および野党支持者の歓心を買おうとした。そして福田は国際的評価を高めることによって国民の支持を得ようとした。これらのことがすべて，財政支出の拡大，減税の実施そして増税の遅延という形で財政赤字のさらなる拡大を招いたのである。歳出面に限定して大胆に要約すれば，田中は社会保障費の拡大によって，福田は公共事業の拡大によって，そして三木はその両者によって，財政赤字の拡大に貢献したということが出来る」（292—293ページ）。

（本稿執筆中の1995年1月17日に阪神大震災が生じ，5400人を超える人々が亡くなった）