

戦費抛出と国民の負担増

安藤 実

はじめに

日本は平和憲法をもっており、軍隊をもたず、戦争もしないと決めているから、本来は軍事費はあるはずがなく、まして戦費を負担するなどあるはずがない。

ところが現に、自衛隊という軍隊があり、アメリカ軍の基地もあって、それらの維持にかかわる経費、つまり軍事費はある。それがなぜなのかという問題をしばらくおき、とにかく軍事費の存在は否定できない。しかし少なくとも平和憲法以来、戦争の費用である戦費というのはなかった。

この間日本の周辺で、朝鮮戦争が起き、ベトナム戦争がおこなわれたが、いずれの場合も、わが国が戦費を負担することはなかった。それが1990年度において、平和基金の名で、実質的な戦費負担がおこなわれたのである。その意味では、歴史的できごとといってよい。

わが国の憲法は、国家間の利害対立を解決する手段として、絶対に武力を用いないことを約束している。問題はそういう方針や立場について、歴代の自民党政府がほとんど確信をもっていないところにある。だから諸外国、とりわけアメリカに対し十分な理解を取りつけないで来ている。

もともと自民党は憲法「改正」を党是としており、いわゆる解釈改憲を積み重ねてきている。したがって憲法との関係においては、不誠実な

政府というべきであろう。そういう政府のもとで、今回の湾岸戦争のような戦費負担という問題が生じるのは、あるいは時間の問題だったのかも知れない。

1 戦費負担とトンネル機関

湾岸戦争にかかわる日本の戦費負担は、前後3回にわたり、金額の合計も110億ドルに上っている。これら3回の経過をふり返っていえることは、海部内閣がブッシュ政権の請求に対し、満額回答で応えているという事実である。あえていえば、ブッシュ大統領の満足を得たい一心で対処しているかのように見える。

したがって戦争のための経費負担が、わが国憲法にてらして許されるのかどうか、という反省や問題意識はまったく出てこない。また金額についても、アメリカ側の請求額をさぐることには終始し、独自の判断を示したり、かけひきする等の姿勢は認められない。

こういう経過を見ると、自民党政府にとって、今回の湾岸戦争と戦費負担は、むしろ渡りに舟だったのではないか、という気さえする。とにかくみずから好ましくないことを、客観的情勢によってどうしてもやらざるを得なかったという印象ではない。

海部首相は「ブッシュホン」とあだ名されているという。ブッシュ大統領との電話が、彼の命綱だからである。昨年8月以降の湾岸危機への対応においても、ブッシュとの電話が話題に

なった。

時としてはブッシュからの電話があったかどうかさえ政治的意味をもったのであるから、ブッシュの一言半句も海部首相にとっては万言に匹敵するものといえる。とにかくブッシュの満足が、自民党政権にとって最高の価値＝最大の関心であることをあらためて印象づけるものであった。

海部内閣は「中東における平和回復活動に係るわが国の貢献策」を1990年8月29日に決めたが、その時はまだどれだけの金額を負担するかは決められなかった。政府内で外務省と大蔵省のあいだに意見の対立があったためである。

だから海部首相は29日夜、ブッシュ大統領に対し、上記の閣議決定の内容を伝えたが、肝心の金額を言うことはできなかった。当然にブッシュは不満をかくさなかった。おどろいた海部首相はただちに橋本蔵相に対し、大蔵官僚を説得するよう求めた。その夜のうちに、アメリカ軍などに対する財政支援額10億ドルが一挙に決定した。

なぜ10億ドルなのかときいても、誰も答えられないのも道理である。大蔵当局者も「総合的に判断し、つかみとして出す」という始末である。しかも金額は決まったものの、それをどこに出すのかがわからないという状態だった。だから10億ドル出すと決めてから、その払込先をさがすのに3週間もかかっている。

この金は、経費の性質からいえば、明らかに戦争準備のためであり、戦費である。それはわが国の憲法のもとでは許されない。大蔵省もそのことは承知していて、アメリカ軍などの経費を直接に分担する形を避けようと試みた。そこで外務省に注文をつけ、この金の受け皿を別につくることを求めた。これは無から有を生じさせるようなことだったから、手間取ったわけで

ある。

その受け皿は湾岸平和基金という名のトンネル機関であり、湾岸協力会議（GCC）のなかに設置された。湾岸協力会議はアラブ首長国連邦、バーレーン、クウェート、オマーン、カタール、サウジアラビアの6ヵ国で構成されている。この湾岸協力会議と日本のあいだで1990年9月21日、湾岸平和基金の設置を決めた。基金の運営委員会はGCC事務局長と駐サウジアラビア日本大使の2名から成り、拠出金の使途や拠出先について、事前に日本などと協議し、運営するとされている。

湾岸平和基金をトンネル機関と呼ぶのは、その設置経過からも明らかなように、これは海部内閣が日本国民に対する言いわけのためにつくったものだからである。戦費負担のための支出を、一見そういうふうに見えない仕掛けにしたわけである。その結果、戦費が経済協力費という姿を取るようになった。

おおっぴらには言えないことを、あえてやるわけであるから、いろいろと無理が重ならざるを得ない。トンネル機関の設置もその無理の一つだが、10億ドルの財源の手当てでも無理がおこなわれた。予備費の使用である。

2 予備費の使用

一般会計のうち予備費にかんするデータを示した表1(4頁)。予備費は例年3500億円が当初予算に計上されて、補正予算の財源となる。その主要費目は国民健康保険助成費や災害復旧費で、時に総選挙関係経費が加わっている。また、その使用額はおおむね1500億円以下で推移している。

こういう予備費使用の経過に比して、1990年度の予備費をめぐる動きは異様であった。

表1 一般会計予備費に関する調査

(単位: 億円)

年度	当初予算 計上額	補正 措置額	補正後 予算額	予備費使用の主要費目	使用額 合計
1983	3,500	△1,400	2,100	(1)災害復旧費(320) (2)衆議院選挙関係経費(277) (3)スモン訴訟和解経費(18)	1,847
84	3,500	△1,800	1,700	(1)国民健康保険助成費(730) (2)老人福祉費(301) (3)災害復旧費(42)	1,287
85	3,500	△1,500	2,000	(1)国民健康保険助成費(622) (2)災害復旧費(250) (3)児童保護費(118)	1,427
86	3,500	△1,500	2,000	(1)国民健康保険助成費(1253) (2)衆議院総選挙等関 係経費(281) (3)災害復旧費(192)	1,946
87	3,500	△1,500	2,000	(1)災害復旧費(579) (2)老人福祉費(127)	1,001
88	3,500	△1,500	2,000	(1)災害復旧費(559) (2)国民健康保険助成費(295) (3)老人福祉費(229) (4)昭和天皇崩御に伴う大喪関係(81)	1,382
89	3,500	△1,500	2,000	(1)災害復旧費(770) (2)衆議院選挙関係費(349)	1,427
90	3,500	△250	3,250	(1)中東貢献策(1356) (2)災害復旧費(797) (3)北洋さけます漁船減船に伴う漁業者への支出(332)	2,583
91	1,500				

○「予備費使用総調査」、1990年度は「参議院予算委員会提出資料」による91年2月28日までの数字。

○()内は使用額。1991年度は、修正後の数字。

『財政関係資料資料集』、参院予算委員会調査室、1991年より

まず、湾岸危機にかかわる財政支援ということ
とで10億ドル(円換算1356億円)が予備費から
支払われた。表1の「中東貢献策」である。従
来の子備費の支出対象からすれば、まったく異
質の費目である。

次に、この新しい費目の金額が、予備費総額
に対し4割にも達する大きなものであったため
に、予備費が従来利用されていた補正予算の財
源としての役割を減殺させた。

3 追加要求と補正予算(第1次)

10億ドル拠出を申し出て、「総額には米国も満
足しているはず」と考えていた海部内閣をおど
ろかせ、あわてさせたのは、9月7日に来日し

たブレイディ米財務長官による追加要求であっ
た。「多国籍軍」に対する財政支援追加10億ド
ル、エジプト、トルコ、ヨルダンなど周辺3国
に対する経済支援として日本の分担額20億ドル、
計30億ドルの請求である。

これらの金額は、アメリカ政府部内でおこな
われている経費試算や「同盟国」に対する分担
比率から割り出されたもので、日本政府の意向
や日本の財政事情とはかかわりがない。計算す
るのもアメリカであり、分担額を決めるのもア
メリカである。

海部内閣はアメリカの意向に応えたい気持ちで
一杯であるが、「責任分担額」を自分で決められ
ない無責任内閣である。海部内閣としては、10

億ドルの拠出を決めた時は、「思い切った」額と
考えていたのに、その額がアメリカの意図する
額の半分にしかすぎないという通知を受け、た
だおどろくしかなかったわけである。

しかも先の10億ドルの場合は、財源として予
備費の使用という逃げみちがあった。今回の場
合は、それが無い。経費節約という方法ではと
てもまかなえる額ではない。税の自然増収も急
激に落ち込んでいる。財源をどうするか、それ
が難題であった。

自民党内には赤字国債発行論もあらわれた。
しかし1990年度予算は、赤字国債からの脱却を
一枚看板にしていたという事情がある。それに
「赤字国債を出せばいいという人もいるが、多
国籍軍の費用をまかなうためなので戦時国債に
なる。それでいいのだろうか」(大蔵省首脳、9
月13日の発言)

表2 1990年度(第1次)補正予算フレーム

(単位: 億円)

歳 出		歳 入	
1. 地方交付税交付金	6,557	1. 税収増	11,270
2. 国債整理基金特会繰入	1,607	2. 89年度剰余金	4,682
3. 追加財政需要	17,047	(1) 財政法6条剰余金	3,121
(1) 災害復旧等事業費	6,278	(2) 地方交付税分	1,561
(2) 給与改善費	4,593	3. 税外収入	△ 642
(3) 住都公団補給金等	1,701	4. 公債金	7,500
(4) 義務的経費の追加	369		
(5) 湾岸平和基金拠出金(10億ドル)	1,300		
(6) 貿易保険特別会計へ繰入	400	歳 入 計	22,810
(7) 海外経済協力基金	200		
(8) 大店法規制緩和関連対策	568		
(9) 日米親善交流基金	400		
(10) スポーツ振興基金	250		
(11) その他	987		
小 計	25,211		
4. 既定経費の見直し・節減	△ 2,401		
歳 出 計	22,810		

(参考) 財形投融资計画、国民金融公庫、海外経済協力基金に対し総額5,249億円を追加

4 補正予算と国債

1990年度補正予算案（第1次）は、1990年12月に国会を通過した（表2）。湾岸平和基金拠出金1300億円と海外経済協力基金200億円の計1500億円が湾岸危機がらみの経費である。

補正予算の規模は2兆2810億円で、89年度の約6兆円、88年度の約5兆円と比べると相当に縮小している。その主因は88、89年がともに3兆円を上まわる税の自然増収をあげていたのに対し、90年度の自然増収額が1兆円台へと大きく

く落ち込んだためである。法人税と消費税が見積りを下回ったことがひびいている。このように法人税の減収が生じたことは、一方で経費増加の要因が国際政治がらみになってきただけに、今後わが国財政において財源確保の問題の深刻化を予想させるものである。

すでにこの補正予算においても、財源として国債の増発がおこなわれた。表3に示されているように、国債増発額は7500億円である。この問題を少しさかのぼって、1987年度以降について比較検討してみよう。

表3 一般会計新規国債発行額・依存度・公債発行対象経費（収入金ベース）

（単位：億円、％）

年度	予算の別	予算決算額 (A)	公債発行 対象経費 (B)	国債発行額			依存度			C/GNP
				(C)	4条債 (D)	特例債 (E)	(C/A)	4条債 (D/A)	特別債 (E/A)	
1987	当初予算	541,010	55,424	105,010	55,200	49,810	19.4	10.2	9.2	2.9
	補正後	582,142	69,349	105,390	68,800	36,590	18.1	11.8	6.3	3.0
	決算	577,311	69,630	94,181	68,800	25,382	16.3	11.9	4.4	2.6
1988	当初予算	566,997	57,122	88,410	56,900	31,510	15.6	10.0	5.6	2.3
	補正後	618,517	62,184	79,670	61,960	17,710	12.9	10.0	2.9	2.1
	決算	614,711	62,393	71,525	61,960	9,565	11.6	10.1	1.6	1.9
1989	当初予算	604,142	58,050	71,110	57,800	13,310	11.8	9.6	2.2	1.8
	補正後	663,119	64,554	71,110	64,300	6,810	10.7	9.7	1.0	1.8
	決算	658,589	65,020	66,385	64,300	2,085	10.1	9.8	0.3	1.6
1990	当初予算	662,368	57,615	55,932	55,932	0	8.4	8.4	0.0	1.3
	補正後	696,512	65,324	73,120	63,432	(9,689)	10.5	9.1	(1.4)	1.7
1991	当初予算	703,474	61,368	53,430	53,430	0	7.6	7.6	0.0	1.2

資料)「予算の説明」大蔵省、「国民経済計算」経済企画庁

注) (1)「公債発行対象経費(B)」の決算額＝(支出済歳出額＋翌年度繰越額)－(前年度繰越額に係る不要額)。

(2)GNPは89年度までは実績値、90年度は実績見込額、91年度は見通しによる。

(3)87年度補正後及び90年度補正後は、2次補正後ベース。

(4)90年度補正後の特例債欄中の()は、「湾岸地域における平和回復活動を支援するため90年度において緊急に講ずべき財政上の措置に関する法律」に基づく臨時特別公債。

表3の通り、1987年度補正予算では4条債が1兆3600億円増発されており、88年度補正予算では、やはり4条債が約5000億円増発され、89年度補正予算でもそれが6500億円増発されている。したがって90年度に同じく4条債が7500億

円増発されたとしても、従来の補正予算とのあいだに大きなちがいはないようにも見える。

4条債の増発というかぎりではそうである。しかし90年度とそれ以前の3年間との決定的ちがいは、特例債の面にあらわれている。表4に

よれば、それぞれ4条債の増発が続いている一方で、4条債の増発額に見合うか、あるいはそれを上回る額で、特例債が減額発行されている。

たとえば1987年度は1兆3220億円、88年度は1

兆3800億円、89年度は6500億円といったぐあいである。補正後予算でなく、決算額を取ればこれらの特例債減額はさらに大きくなる。

表4 特例公債発行額削減状況

(単位:億円)

年度	当初計画	削減額	予算額 (当初)	削減額	予算額 (補正後)	削減額 (対当初)	削減額 (対前年度 補正後)	決算額	削減額 (対当初)	削減額 (対補正 後)	削減額 (対前年 度決算)
1983	69,800	—	69,800	—	69,800	0	—	66,765	△3,035	△3,035	—
1984	59,800	△10,000	64,550	△5,250	64,550	0	△5,250	63,714	△836	△836	△3,051
1985	49,800	△10,000	57,300	△7,250	61,350	4,050	△3,200	60,050	2,750	△1,300	△3,664
1986	39,800	△10,000	52,460	△4,840	52,460	0	△8,890	50,060	△2,400	△2,400	△9,990
1987	29,800	△10,000	49,810	△2,650	36,590	△13,220	△15,870	25,382	△24,428	△11,208	△24,678
1988	19,800	△10,000	31,510	△18,300	17,710	△13,800	△18,880	9,565	△21,945	△8,145	△15,817
1989	9,800	△10,000	13,310	△18,200	6,810	△6,500	△10,900	2,085	△11,225	△4,725	△7,480
1990	0	△9,800	0	△13,310	0 (9,689)	0	△6,810	0	0	0	△2,085
削減 合計	—	△69,800	—	△69,800	—	—	△69,800	—	—	—	△66,765
(参考) 4条公債発行額の削減状況 (1991年度)											
1991	51,932	△4,000	53,430	△2,502							

資料)「予算の説明」大蔵省

注) 1990年度の()内は、「湾岸地域における平和回復活動を支援するため1990年度において緊急に講ずべき財政上の措置に関する法律」に基づく臨時特別公債。

したがって1987年度から89年度までは、4条債と特例債を合計した国債発行額はいずれも当初予算の国債発行額を下まわった。そしてこれらの結果として、90年度の当初予算はかねて自民党政府が公約していた特例債(赤字国債)ゼロを実現したのである。

ところが特別債脱却を実現したその90年度に、補正予算において4条債を増発するとなれば、それは単なる国債増発であって、これまでのように特例債減額の手段というわけではない。そのため表4からもわかるように、90年度補正予算は4年ぶりに国債発行額の増加を示したのである。しかもそれだけでなく、第2次の補正予算がつくれ、そこでは当初予算でゼロにした

はずの赤字国債まで9689億円も計上されたのである。

5 90億ドル(1兆1700億円)の追加

1990年8月から9月にかけての20億ドル拠出のいきさつを記したが、この20億ドルは1990年末までの分にすぎず、年明けて1991年1月からは、追加の財政支援を求めるというのが、アメリカ政府の態度であった。

ペーカー国務長官は1991年1月15日中山外相との会談で、「日本には(戦争にならなくとも)月に5億ドル程度負担してもらいたい」と金額を出しての要求であった。

先の20億ドルが1990年8月から12月までの5

カ月分であったとすれば、月額4億ドルに相当する。年が変わったところで、アメリカ政府はそれを5億ドルに引き上げるつもりだったわけである。

しかし1月17日に戦争を始めたので、日本に対する財政支援の要求額も一挙にはね上がる。この場合も、日本政府の対応はアメリカ政府の要求額をさぐることには終始した。

1月19日、訪米した橋本蔵相はブレイディ財務長官に会った。ブレイディは、「戦争の初期の段階で、トマホークなど高価なハイテク兵器を大量に撃ち込んでいる。従って、戦費も開戦前に予測した額を大幅に上回っている」ということで、90億ドル（1990年度内）を要求したといわれる。

橋本蔵相はブレイディの要求額をもちかえり、1月24日、政府・自民党首脳会議で1991年1月から3月までの分として、90億ドルに相当する1兆1700億円の戦費拠出を決めた。

いったい90億ドルという金額に根拠があるかといえば、アメリカ政府のフィッツウォーター報道官が1月22日の記者会見のさい、同盟国への湾岸戦争費用負担について基本計画はあるか、という質問に対し答えていることばが特徴的である。すなわち、「ある。できるだけ多く得ることだ。」

日本政府が1兆1700億円の拠出を表明したあと、アメリカ政府当局者はみな、その拠出額はアメリカ自身の戦費負担を助けること、アメリカ国民に対し増税なしで湾岸戦争を続行できることを公言している。

したがって戦費負担の問題について、日本の国会で公明党や民社党が、自民党政府の拠出方針に賛成する口実を得ようとして、この拠出額の使いみちについてあれこれ条件をつけたりなどというのは、まったくの茶番である。日本国

民の運命にもかかわる重大な政治問題を審議するということに、これら野党が問題の性質にふさわしい政治的誠実さを欠いているのはおそろべきことと思われる。

自民党政府のもと、野党らしくない野党がはびこる状況のもとでは、日本の戦費負担はアメリカのいいなりである。アメリカが90億ドルといえは90億ドルであり、100億ドルといえは、100億ドルである。追加が必要といえは、追加するしかない。

自民党政府に残されている独自のしごとは、戦費負担がやむを得ないというPRを国民に向けてふりまくことであり、またこの拠出金額を国民各層のあいだに負担させることである。

6 第2次補正予算案と赤字国債

90億ドル（1兆1700億円）をひねり出すために、政府は1991年2月19日、1990年度第2次補正予算案と1991年度予算案修正とを決めた。補正予算が2回にわたるのも最近では珍しい上に、まだ、成立していない新年度予算案に修正を加えるというのも珍しいことである。それもこれも湾岸戦争の戦費負担のためである。

第2次補正予算案（表5）には、戦費負担の1兆1700億円が、「湾岸平和基金拠出金」の費目で計上されている。その他の「経費の削減」、「予備費の減額」は歳出項目に分類されてはいるものの、実質的には歳入要因である。これらは歳入項目の「日本中央競馬会納付金の増額」「外国為替資金特別会計受入金」、「短期赤字国債」からの資金と共に、この第2次補正予算案のなかで唯一の経費「湾岸平和基金拠出金」をまかなうものとされている。

これらの項目や金額をみると、いかにも財源あさりという感じを受ける。すでに第1次補正予算において、年度内の余裕財源をさらったあ

表5 90年度第2次補正予算案
(単位億円、▼は減額)

▽歳出	11,334
湾岸平和基金 } 拠出金	11,700
経費の節減	▼ 116
予備費の減額	▼ 250
▽歳入	11,334
日本中央競馬会 } 納付金の増額	520
外国為替資金特 } 別会計受入金	1,125
短期赤字国債	9,689

表6
91年度予算案の修正

▽一般歳出減額	▼ 2,017
防衛費	▼ 10
公務員宿舍施設 } 費	▼ 7
予備費	▼ 2,000
▽国債費増額	2,017※
▽臨時増税	6,520※
(国債整理基金へ) 直入	

92年度以降の財源措置

防衛費減額	▼ 992
国債費増額	992※
臨時増額	160※

(注) ※印の合計9689億円が短期赤字国債の償還に充てられる。

とだけに、1兆円を超える新たな支出増加への対応に苦しんだことがよくわかるのである。

しかしなんといっても大蔵当局が苦心を払ったところは、「短期赤字公債」9689億円の計上であろう。赤字国債の問題は、自民党政府の公約にかかわり、時の内閣の進退につながる。鈴木内閣が倒れた前例もある。したがって大蔵省は、もっぱら「短期」に力点をおき、一般の赤字国債とは区別しようとしている。先に引用してい

る表4などでも、わざわざ括弧に入れ、注記を忘れない。

「短期」とは、2年以内で償還されるからとされており、償還財源も用意されている。それが表6の1991年度予算案の修正と92年度以降の財源措置である。

まず一般歳出の減額では、2017億円のうち、2000億円までが予備費の減額である。前述の通り、最初の10億ドル(1300億円)が1990年度予算の予備費からひねり出された。そのさい強調したように、経費の性質からして、予備費使用には疑問があるという点は、この場合にもいえる。さらにこの場合の問題は、本来「予見し難い予算の不足」に備えるはずの予備費を、前年度の経費増の埋め合わせのためにあらかじめ使用することを決める、しかも予備費として計上されていた過半の金額をふり向けていることである。おそらく91年度予算案の組みかえを避けるための緊急避難として、予備費に着目したものであろうが、結果は91年度予算の余裕財源を減らしたことになる。

防衛費を91年度から94年度まで、計1002億円減額し、その分だけ国債費を増やすことになっている問題は、長期計画と後年度負担を特徴とする防衛費であるだけに、実質的な減額になるのかどうか、まったく疑わしいところである。

7 第2臨調路線と予算編成

湾岸戦争が偶発事であるとするならば、このたびの戦費負担も偶発事ということになる。その場合、ことがらは一時的で、いずれ消え去るものにすぎないのだろうか。しかし今回の戦費負担に対する日本政府の対応ぶりを見るかぎり、政府の側から疑ったり、問い直そういう姿勢がまったくなかったのは不吉なことである。

とにかくアメリカ政府の仰せごもっともとい

う態度で終始している。なぜなのだろう。ひょっとすると、自民党政府はかねてからこの種の国際的負担を求められれば、それに応じる積もりだったのではないだろうか。やむを得ないというよりは、進んで負担すべきものと考えているのではないか。そしてこれこそかれらの唱える国際責任なのではないか。

そういう観点からふり返ってみると、1980年代の日本財政を特徴づけた第2臨調路線があらためて浮かび上がってくる。

第2臨調路線において、最も強調されているのは国際責任論である。そこで同様に強調されているかのように受け取られている自助自立論は、むしろ国民の意識改革をうながす手段としての役割を担わされているのであって、臨調改革の到達目標ではない。

臨調改革が目指した国策は、21世紀へ向けて日本が経済大国にふさわしい国際責任を果たすことであり、一種の大国主義への道である。そしてその道を進む上での障害を取り除くこと、その例として国民の意識が福祉国家論の夢から抜けずにいることを問題にしている。すでに「豊かな社会」を実現している以上、もはやわが日本の「国家的目標、すなわちモデルを外国に求めるわけには行かない」、国際的「地位の向上にふさわしい国民と国家の安心と安全を確保しなければならない」という。

そしてそのためには「行政の果たすべき役割の明確化」が説かれており、「真に必要な分野に集中する必要」が強調されている。たとえば、「民間の自助にまつべきもの」は行政を縮小し、「民間と競合するもの」に対しては、行政の民間化（民営）を進めることとしている。また、行政サービスの受益と負担をバランスさせるため「負担の適正化」、つまり負担増加を求めている。

これは政府の守備範囲を限定し、政府でなければやれない事業、すなわち、外交・防衛・治安といった分野に重点化せよ、という主張である。そしてこういう考え方こそ、行政改革の理念中の理念とされたのである。

この考え方を財政の面で具体化しているのが、概算要求基準であって、80年代を通し一般行政経費の抑制方針が貫かれているのである。そこで注意されることは、それが抑制のための抑制でなく、抑制によって財政余力を生み出し、それを国策へふり向けようとしていることである。

表7 概算要求基準等の推移

1980年度	一般行政経費 0 } の合計額 そ の 他 10%増 } の範囲内
81年度	一般行政経費 0 } の合計額 そ の 他 7.5%増 } の範囲内
82年度	0
83年度	マイナス5%の範囲内（除く投資的経費）
84～87年度	経常部門 マイナス10% } の合計額 投資部門 マイナス5% } の範囲内
88～90年度	経常部門 マイナス10% } の合計額 投資部門 0 } の範囲内
91年度	経常部門 マイナス10%の範囲内 投資部門 ① 補助率86年度措置に伴う加算 ② 生活関連重点化枠2,000億円加算

資料)「予算の説明」大蔵省等

臨調行革のもと、概算要求基準は表7に見る通り、とりわけ一般行政経費に対し厳しく抑制しており、1980年度から82年度までは伸び率ゼロ、83年度からはマイナスに転じてマイナス5%、84年度以降91年度まで連続してマイナス10%となっている。こういう概算要求基準が一般会計の伸び率をおさえ、国民生活関連経費をカットする上で、切り札的な作用を果たしたこと

は明らかである。

この概算要求基準をテコに用いて、社会福祉の分野に先制攻撃をしかけたのが、1980年度予算案の編成過程であった。時の大蔵大臣は竹下登。1979年12月、予算の大蔵原案が示されたが、そこには老人医療の無料制度をくずすために、扶養義務者の所得制限を6人世帯876万円から、一挙に305万円へ引き下げること、児童手当についても6人世帯497万円を405万円へ所得制限を強化することがふくまれていた。また、健康保険に本人負担の導入もねらわれていた。

しかしこの大蔵省原案は、復活折衝のなかで、その実施を1年後にのばすことになった。竹下蔵相と野呂厚相の間で覚え書が取り交わされたが、それに自民党三役もくわわっていた。

覚え書の内容は、児童手当や老人保健医療などについて、受益者負担強化を1981年度に実施することを確認したもので、長岡大蔵事務次官のこたばをかりれば、社会保障の見直しという「懸案に引っかき傷を入れた」ことに意味がある。社会福祉という聖域に手を入れる以上、一定の段取りを必要とした。

大蔵省『歳出百科』（1980年7月）も右の「覚書」にそったもので、大蔵省による社会福祉見直し宣言といった趣きでる。

「わが国経済の安定成長路線への移行に伴い、今後は従来のような大幅な税の自然増収は見込み得ず、増大する社会保障給付の財源を安易に税に求めることは困難です。」

そして今後の社会保障の運営方向として、次の3つをあげている。

- (1) 給付対象の重点化、給付の適正化
- (2) 費用負担（租税・保険料・受益者負担）のバランスと公平
- (3) 給付と負担のバランス、世代間の負担の公平

これらの方針を具体的に適用する対象として、それぞれ詳細に検討されているのは、年金、医療保険、老人保健医療、児童手当制度、所得制限などである。

8 人事院勧告の値切り

8月は概算要求の月であるが、また人事院勧告の月でもある。人事院勧告は国家公務員の給料を決めるだけでなく、地方公務員、私立学校教職員、公社・公団や農協などの職員の給料、恩給や各種年金の受給額、生活保護など社会福祉の給付額に連動することで、何千万人にも及ぶ人々の生活にかかわる。さらにそれは翌年度の民間給与にも影響する。

人事院勧告という制度は、公務員の労働基本権を制限する代償措置という性格をもっており、その意味において政府はこの勧告を誠実に実施する義務を負っている。ところが30年をこえる人事院勧告の歴史をふり返ると、政府はそれを尊重するというよりは、しばしばそれを値切ってきた。もともと人事院勧告のしくみ自体、公務員賃金を低くおさえるものだから、それをさらに値切るとは公務員ひいては国民の生活に対する攻撃といってよい。

表8 人事院勧告の値切り

年度	① 勧告 %	② 実施 %	③ 実施月
1981	5.23	5.23	4月
82	4.58	0.0	〃
83	6.47	2.0	〃
84	6.44	3.4	〃
85	5.74	5.74	7月
86	2.31	2.31	4月

とりわけ80年代の前半、いわゆる臨調行革路線の導入時期において、人事院勧告に対する値切りが集中しておこなわれた。表8に示したように、概算要求基準を全体としてゼロに抑制した1982年度には、見せしめるように人事院勧告の実施が見送られた。これは実質的に公務員賃金を勧告の比率分だけ、すなわち4.5%カットしたことになる。83年度にも値切りは続き、勧告分の6.47%と実施分の2.0%との差、4.47%だけカットされている。同じことは84年度にもおこなわれ、ここでは勧告分6.44%と実施分3.4%の差である3.04%分がカットされた。85年には賃上げの比率こそ守られたものの、4月実施のところを7月実施にくり下げられたから、実質的に1.5%程度がカットされている。

こういう不当な賃金抑制が連続したため、公務員の生活悪化が進んだ。その端的な例を示しているのが、表9である。ここでは高校新卒公務員の初任給を標準生計費と比較している。1976年から86年の10年間で、初任給の伸びでは標準生計費の伸びを大きく下まわっており、その結果、初任給に占める標準生計費の割合も、74.9%から89.6%へ急増している。ゆとりが失われているわけである。

表9 公務員（高校卒）の初任給と標準生計費（全国）

年	① 初任給・円	② 標準生計費・円	③ ②/①・%
1976	70300	52670	74.9
81	85900	74290	86.5
86	97800	87680	89.6
90	117300	106110	90.4

公務員賃金に対する政府の姿勢は、国民生活に対する政府の姿勢と共通している。

9 国民負担増の例示

表10は老齢福祉年金の月額を1981年度から90年度まで示した。老齢福祉年金は全額国庫負担により支給される。ここでは扶養義務者の所得に応じて、支給額に格差がつくられ、80年代を通してその格差が拡大している例としてあげている。

このように社会福祉の分野に、所得制限をもち込むのは、いわゆる「総中流社会」論にもとづくものと考えられるが、表11に示す国立大学の学費引き上げは、その典型といってもよい。ここでは1975年度以来のデータをあげたが、とにかく目まぐるしいほどの値上げ攻勢である。国立大学には1年生から4年生まで在学しているが、入学時に払った金額は学年ごとにちがうという状態なのである。

こういう値上げの行きつく先は、国立大学の有名無実化であり、高等教育の機会均等の破壊である。

表10 老齢福祉年金（月額、円）

年度	① 扶養者の 年収600万円 以下	② 扶養者の 年収600万円 以上876万円	③ 実施時期
1981	24000	23000	6月
82	25100	23300	9月
83	〃	〃	
84	25600	〃	6月
85	26500	23800	6月
86	27200	24000	4月
87	27400	24100	4月
88	27500	24150	4月
89	27700	24200	4月
〃	28400	24450	10月
90	29050	24667	4月

表11 国立大学の学費

年度	① 授業料 万円	② 入学金 万円	③ ①+② 万円
1975	3.6	5	8.6
76	6.6	〃	11.6
77	9.6	6	15.6
78	14.4	〃	20.4
79	〃	8	22.4
80	18.0	〃	26.0
81	〃	10	28.0
82	21.6	〃	31.6
83	〃	12	33.6
84	23.4	〃	35.4
85	25.2	〃	37.2
86	28.8	15	43.8
87	30.0	〃	45.0
88	〃	18	48.0
89	〃	18.54	48.54
90	33.96	20.6	54.66
91	37.56	〃	58.16
92	〃	23.69	61.25

表12は国民年金の保険料推移であり、表13は厚生年金の保険料率推移である。国民年金保険料は、月額1万3000円へ引き上げていく計画があり、厚生年金保険料率は2020年には23.9%まで引き上げる予定だといわれる。

1986年4月の年金制度改正により、基礎年金プラス被用者年金という2階建になったわけだが、国庫負担の軽減がもたらされた反面で、給付金の減額と保険料負担増という結果になっている。とりわけ国民年金の場合は、学生の加入問題、厚生年金の場合は、女性の保険料負担の急増という問題も注目されるところである。

表14(14頁)は、1980年代に各分野で行われた国庫負担の繰延べが、どれほどの金額になっているかを一覧にしたものである。それらの方法

表12 国民年金の保険料

年度	(月額、円)	年度	(月額、円)
1981	4500	1986	7100
82	5220	87	7400
83	5830	88	7700
84	6220	89	8000
85	6740	90	8400

表13 厚生年金の保険料率

年度	① 男 性	② 女 性
1981	10.6	9.3
82	〃	〃
83	〃	〃
84	〃	〃
85	12.4	11.3
86	〃	〃
87	〃	11.45
88	〃	11.6
89	14.3	
90	14.5	
	(91年1月から)	

は、注で説明されているように様々な形を取っているが、ここに示されている残高合計は、国鉄清算事業団の長期債務を除いて、10兆円にも達している。

10 生活保護の「適正化」

国庫負担のカットが一般に進められているなかで、生活保護対象者のカットも進んでいる。

表15(15頁)に示したように、生活保護に対する国庫負担のカットが行われた1985年から、受給者は減り始め、3年後の1987年には、世帯数で8万、人員で20万人も減少した。これは厚生省の指導に加え、現実には負担増を強いられた地方自治体が、生活保護受給者を減らす措置を取っているためである。

表14 歳出削減等に伴う後年度への負担の繰り延べ一覧

(単位:億円)

年度	国民年金(1) 特 会 平 準 化	交 付 税(2) 特 会 の 元 金	財源対策(3) に伴う繰 延べ分等	政管健保(4) の 国 庫 補 助 減	政管健保(5) の 棚 上 げ 債 務	厚 生(6) 年 金 等	住宅金融(7) 公庫利子 補 給	自 賠 責(8) 特会から 借 入 れ	道路特会(9) の 運 用 部 借 入 れ	国鉄清算(10) 事業団長 期 債 務
1982	—	—	—	—	—	2,072	517	—	—	—
83	3,180	—	—	—	—	2,421	778	2,560	—	—
84	3,221	58,278	△ 300	—	—	2,682	1,045	—	—	—
85	2,556	—	1,855 (△ 1,395)	939	—	3,315	1,034 (△ 103)	—	1,200	—
86	1,917	—	2,977	1,300	—	3,040	1,084 (△ 259)	(△ 55)	3,460 (△ 1,200)	—
87	1,252	—	2,423	1,350	—	3,600	857 (△ 468)	(△ 2,505)	3,037	—
88	601	—	2,534	650	—	3,600 (△10,490)	1,147 (△ 468)	—	(△ 6,497)	—
89	0	—	2,584	400	—	3,240 (△13,480)	1,297 (△ 5,164)	—	—	—
90	(△ 528)	—	2,969	0	—	0	484	—	—	—
91	(△ 995)	(△ 3,856)	4,671	0	—	0	1,189	—	—	—
合 計	12,727 (△1,523)	58,278 (△3,856)	20,013 (△ 1,695)	4,639	14,992	23,970 (△23,970)	9,432 (△6,462)	2,560 (△ 2,560)	7,697 (△ 7,697)	258,000
残 高	11,204	54,422	18,318	4,639	14,992	—	2,120	—	—	258,000
残高合計			363,695億円			(国鉄清算事業団長期債務分を除く残高合計105,695億円)				

資料)「参議院予算委員会提出資料」大蔵省等より作成

注) (1) 「国民年金特会国庫負担平準化特例法」で措置。

(2) 1984年度以降、交付税特会からの新規借入れ措置は取り止める。既往借入金の国負担分。

(3) 「地方交付税法」、附則第4条第4項に掲げられた加算額等。なおこの他に年度間調整分として3,595億円がある。

(4) 各年度財源確保法で措置

(5) 1973年度に3,033億円が棚上げされた。なお、84年度には日雇健保の赤字を承継した。

(6) 「厚生年金等」の等には、船員保険ほか4共済(国公、地方、私学、農林)を含む。84年度まで「行革特例法」、85年度「補助金特例法」で同法延長、86～88年度は「補助金特例法」、89年度は「厚生保険特別会計法」附則第18条の12で措置。

(7) 「住宅金融公庫法」附則第12項で措置。89年度1,297億円は、決算では行われなかった。90年度の484億円は決算では931億円となった。

(8) 「83年度財源確保法」で措置。

(9) 資金運用部から短期借入れを行う措置。

(10) 87年4月からの国鉄民営化に伴い、残された長期債務の一部を国鉄清算事業団が承継。

(11) () 内△は償還分。

生活保護法のなかでも、第1条から第3条までの権利規定をよそに、もっぱら第4条の資産活用や扶養義務者の規定がもち出され、受給制限の主要根拠とされている。

受給制限の具体的措置をあげると、福祉事務所窓口で申請を受け付けないこと、いわゆる「水際作戦」がある。これは「保護の相談」を口実に、福祉事務所の窓口で保護申請書を渡さないとか、保護申請を拒否してしまうのである。

行政監察局が厚生省に対し勧告した「生活保護に関する行政監察」(1986年11月)を見ても、生活保護適用の「適正化」のために、①要保護者の収入認定、②資産の活用、③扶養の履行、④就労指導などについての指示がなされているのがわかる。

収入認定では、収入申告状況をチェックするだけでなく、関係先の証明資料あるいは関係先調査が必要であるとしている。

表15 生活保護の「適正化」

A. 生活保護受給者		
年	① 世帯(万)	② 人員(万人)
1984	78.9	146.9
85	78.0	143.1
86	74.6	134.8
87	70.9	125.4

(年平均、'87年は12月)

資産活用では、土地・家屋にとどまらず、自動車や生命保険までふくまれており、それらの実態把握と処分について勧告されている。子供の学校貯金も見のがさない例が最近、報道されたところである。

扶養履行は、扶養義務者からの「扶養困難」という申し立てをうのみせず、所得や生活水準を再調査すること、生別母子世帯については、前夫に重点をおいた所在確認を行うよう指示している。

就労指導については、被保護者の稼働能力を把握して就労指導を行うこと、「正当な理由もなくこの指導に従わない者に対しては、保護の停止または廃止」という措置をとるよう勧告している。

これらの措置が「生活保護の適正化」という大義名分のもと、各福祉事務所で一斉に打ち出され、生活保護の打ち切り件数を競い合う形になったのだから、先に掲げた表15のような結果も当然であろう。

11 補助金の補助率カット

1985年度予算案において、補助金の補助率カットが注目すべき問題である。政府あるいは財政制度審議会などは、財政負担の削減から出発し、2分の1を超える比率を高率補助金と呼び、

それらを一律に1割カットするという主張を展開した。

これに対し地方制度調査会の意見は、補助金の整理合理化は、事務事業の見直しと再配分を前提にすべきで、従来の事務事業のまま国の補助率を一律に引き下げるとは、単なる補助金減額にすぎず、結局、地方自治体等に負担を転嫁するものであるというものだった。

こういう意見のちがいは、政府部内にも投映され、最終的には大蔵・厚生・自治の三大臣の間の覚書（1984年12月22日）という形で決着を見た。それによれば、社会保障関係の高率補助率を引き下げる措置は、1985年度における暫定措置とし、86年度以降の補助率については、一年以内に結論を出す、ということであった。

表16 高率補助率引下げの例（1985年度）

区 分	補 助 率		国 費 削減額 (億円)
	1984年度	1985年度	
経 常 経 費 関 係			
生活保護費補助金	8/10→7/10	1,510	
児童保護費等補助金	8/10→7/10	667	
老人保護費補助金	8/10→7/10	322	
精神衛生費等補助金	8/10→7/10	74	
身体障害者保護費補助金	8/10→7/10	71	
福祉手当給付費補助金	8/10→7/10	54	
結核医療費補助金	8/10→7/10	43	
投 資 の 経 費 関 係			
道 路 整 備	2/3→6/10、 3/4→2/3	1,040	
治 水	2/3→6/10、 3/4→2/3	478	
農 業 基 盤	5.5～7.5/10→ 1/2～2/3	326	
下 水 道	6/10→5.5/10、 2/3→6/10、 3/4→2/3	260	

資料：『国の予算』1985年度より

表17 補助率引下げの主な例

区 分	1984年度	85年度	86年度	87～88年度
A. 経常経費				
生活保護法	8/10	7/10	7/10	7/10
老人福祉法	8/10	7/10	5/10	5/10
児童福祉法	8/10	7/10	5/10	5/10
義務教育費 国庫負担法 (共済長期)	1/2	1/2	1/2	1/3
B. 投資的経費				
河 川 法				
(直轄事業)	2/3	6/10	6/10	5.5/10
(補助事業)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
河川法施行法				
(直轄事業)	3/4	2/3	2/3	6/10
(補助事業)	3/4	2/3	6/10	5.75/10
砂 防 法				
(直轄事業)	2/3	6/10	6/10	5.5/10
(補助事業)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10

資料：『国の予算』各年度より

注：投資的経費関連では道路や下水道が入っていない。これらについては表16を参照。

したがって、表16の1985年度における補助率カットの例示は、さし当りこの年度かぎりということになる。しかし一年後の1985年12月21日、補助金問題閣僚会議は86年度以降の補助率のあり方について、前年度の補助率カット方針を維持すること、生活保護にかかわる補助率については、86年度から88年度までの3年間は10分の7とすることなどを決めている。

表18 補助率引き下げの影響

(億円)

	A. 補助率引下げによる 地方自治体の負担増加			B. 左の補填措置			
	① 経常経費	② 投資的経費	③=①+② 合計額	④ 地方交付税	⑤ たばこ消費税	⑥ 地方債	⑦=④+⑤+⑥ 合計額
1985	2600	3200	5800	1000	—	4800	5800
86	6100	5600	11700	1200	1200	9300	11700
87	6570	8400	14970	1496	1200	12274	14970
88	6669	9900	16569	1495	1200	13874	16569
計	21939	27100	49039	5191	3600	40248	49039

資料：『国の予算』各年度より

したがって1985年度から実施された補助率カットは、1988年度まで続いたことになる。それは表17に示す通りである。

この4年間で補助率カットは、金額的にどれくらいになるか、それを経常経費と投資的経費に分けて示すとどうか、それらは事実上地方自治体にとって負担増となるわけだが、その負担をどのように財政的に補填されたのか等を示すのが、表18である。

ここにいる「経常経費」とは、大部分が社会福祉関係の経費であり、4年間で約2兆2000億円に達していることがわかる。これに投資的経費を加えると、合計4兆9億円がカットされたことになる。

この補助率引き上げに対しては、「事業の執行及び財政運営に支障を生ずることのないよう財政金融上の措置」が講じられており、それが表に示されているような補填措置である。

補填措置の内容を見ると、総額の8割強までが地方債であり、交付税による分は1割強にすぎない。国による地方に対する借金押しつけというのが、ことの本質である。どういうことかといえば、もし補助率カットをしていなければ、その分は国庫負担となるわけである。この場合、

財政事情から見て、おそらく国債増発とならざるを得ないだろう。したがって国債が地方債に姿を変えた、という関係にある。

はじめは1985年かぎりの暫定措置であったものが、86年度からさらに3年間延長となった補助率カットは、期間満了後の89年度には、当然もとの補助率に戻されるべきが、そうはならなかった。

1989年1月18日、大蔵・自治・建設・文部・厚生 of 各大臣と自民党政調会長らの折衝の結果、(1)公共事業については、87年度にカットされた補助率を、さらに2年間延長すること、(2)児童施設、老人ホームなどの補助率は86年度にカットされた10分の5（本則は10分の8）を恒久化

する、生活保護は10分の7.5（本則は10分の8）を恒久化すること、(3)義務教育費関係では、恩給費に対する国庫負担をゼロにし、全額地方負担とすること等。

補助率カットにかんする一連の経過を見ると、わが国の財政の方法というか、そのやりくちについて、あらためて独特な印象を受けざるを得ない。どういうやりくちかということ、取りあえず臨時措置という形で始め、次にそれを延長して既成事実とした上で、恒久化するもので、ある意味では、こういうことの積み重ねが日本の財政史であるといえるかも知れない。

（静岡大学教授）

（定価は税込）

古典から学ぶ 労働組合論

戸木田嘉久著

定価1800円 円260

マルクス、エンゲルス、レーニンの論文から、科学的社会主義の労働組合論を今日的課題に即して、わかりやすく解説。

現代の青年と労働組合

「新人類」とはだれのことだ！

中原 学著

定価1700円 円260

〒105 東京都港区新橋6-19-23 ☎03-3433-1856

学習の友社

FAX03-3434-7301 振替東京0-179157