

あなたの隣の大問題

# 日本の 国家予算

京都大学教授

吉田和男 [監修]

講談社

となり だいもんだい にほん こっか よきん  
あなたの隣の大問題 日本の国家予算

1996年5月22日 第1刷発行

1997年1月10日 第5刷発行

監修者 よしだかずお 吉田和男

発行者 野間佐和子

発行所 株式会社 講談社

東京都文京区音羽2-12-21 郵便番号112-01

電話 出版部 03-5395-3523

販売部 03-5395-3622

製作部 03-5395-3615

印刷所 豊国印刷株式会社

製本所 黒柳製本株式会社



〔R〕〈日本複写権センター委託出版物〉本書の無断複写  
(コピー)は著作権上での例外を除き、禁じられています。  
複写を希望される場合は、日本複写権センター(03・3401  
-2382)にご連絡ください。  
定価はカバーに表示してあります。

©吉田和男 1996, Printed in Japan.

N.D.C. 344 229p 20cm

落丁本・乱丁本は、小社書籍製作部であ送りください。送料小社負担  
にてお取り替えいたします。なお、この本の内容についてのお問い合わせ  
は学芸図書第三出版部にてお願いいたします。

ISBN4-06-207518-0 (学三)



あなたの隣の大問題

# 日本の国家予算

● 目次

## 第一部

国家の中核でバブルの崩壊が起こっている …… 25.

## 第二部

国家予算とはどういうものか

- 1 史上もつとも難解な本  
「予算書」の読み方 …… 38
- 2 財政再建を言いながら、もうカットする  
ところがない大蔵省の苦悩 …… 48
- 3 国会の「花形」  
予算委員会の実態 …… 53
- 4 利権とムダ金のブラックホールとなるか  
「特別会計」二〇〇兆円 …… 58
- 5 この世にガソリン税があるかぎり  
日本中が道路で埋まる …… 65
- 6 政府経済見通しが  
天気予報よりはずれる理由 …… 69



14	13	12	11	10	9	8	7
防衛予算の半分は 自衛隊員の人件費と糧食費	私立大学授業料値上げの奇妙なカラクリ	国立大学授業料値上げの奇妙なカラクリ	私学助成金ランキングと	国はいくら負担しているか	公立小学校に通う子どもに	従来からの農業予算に上乗せしただけ	ウルグアイ・ラウンド対策予算は
……	……	……	……	……	……	……	……
116	111	105	97	93	87	80	74

## 第四部

### 「老後の面倒まで見てやる」と国は豪語するけれど

21	20	19	18	17	16	15
新ゴールドプランは 本当に国がやることか	医療技術が進み国が面倒を見れば見るほど 病人の数は増えていく	公的年金がアテにならないなら どうして民間でできないか	「子は親を養え」は 年金運営でも通用するか	国はこれ以上税金で 社会保険制度を支え切れるか	一見高そうで実は低い 日本の年金支給額	サラリーマンの給与明細から見た 国民負担の現実
…… 157	…… 153	…… 149	…… 142	…… 137	…… 130	…… 124



27	26	25	24	23	22
給料(税込)ダウンと住宅ローン(国債費)で 青息吐息——財投頼りの財政運営	年金財源は本当に大丈夫なのか 財投の資金運用	デフレ時代の価格破壊知らず 首都高速道路料金「七〇〇円」の秘密	税金で四〇〇〇億円の利子補給 「住宅金融公庫」は要る要らない?	「特殊法人」九二 存続だけが目的となったのか	国民が預けたなけなしのカネが 水泡に帰すか「財政投融资」
……	……	……	……	……	……
191	186	182	178	172	164

## 第六部

### 国の予算は地方に食い物にされている？

- 28 国が「裏負担」で丸がかえする  
地方財政の恐るべき悪循環 …… 198
- 29 神奈川県と鹿児島県の  
財政を比較する …… 206

## 第七部

### 言うは易しの行財政改革

- 30 「予算のお目付役」にはほど遠い  
会計検査院は機能しているか …… 212
- 31 見かけの行革しかできない  
本当の理由 …… 217
- 32 役人減らしは実は  
行革を先送りする議論 …… 223

あとがき ———— それでも財政危機は「ト」トか (吉田和男) …… 228



◆監修◆

吉田和男（京都大学経済学部教授）

◆文◆

山下知志・交易場修

◆協力◆

宮脇淳（北海道大学法学部教授）

◆図表作成・レイアウト◆

エム・エー・ディー東京

◆装幀◆

川畑博昭

## プロローグ——破綻予備国ニッポン

### ■水も空気もタダではない

朝起きて歯をみがくと、公共上水道を使う。下水を使えば公共下水道だ。朝食には、食糧管理によって補助金を受けているコメや、さまざまな財政措置のある農業生産物を食べる。食糧管理費は昔にくらべるとずいぶん減り、二七〇〇億円程度になったが、一時は一兆円を超えていた。

子どもは学校に行く。小学校、中学校での教育は義務教育として、一般に公立学校で行われており、公立の学校は国・地方の財政支出によって運営されている。公立の小学校に子どもが行くと年間一人当たり七五万円が国・地方から支出されている。これが中学であれば八四万円だ。国

立大学に行かせれば国庫負担は二〇〇万円にもなる。大学に納める四七万円程度の授業料では大学の運営はできない。私立学校でも国から補助金を受けている。一人当たり平均一五万円から二四万円にもなる。

歩いても自動車に乗っても道路を使うが、これも財政支出によって舗装される。そのために一四兆円もの資金が使われる。国民一人当たりで一〇万円だ。公園や港湾などそのほかの社会資本の整備のためにも、年間四〇兆円近い資金が使われる。

病院に行けば、治療費は健康保険がかわりに支払ってくれる。国民医療費には、二七兆円という気の遠くなるようなカネがかかっている。一人当たり、じつに二〇万円を超えているが、そのほとんどが公的保険から支払われる。このうち七兆円あまりは税金からの支出だ。また、老人の多くは国の支給する年金で暮らしている。この費用も三〇兆円に達している。

このように、いまや財政なしに、われわれの日常生活は成り立たない。しかし、これほどまでに財政がわれわれの生活に直接影響するにもかかわらず、財政は「分からない」「関心がない」というのが多くの人の見方であろう。たしかに財政は分かりにくい。何だか無味乾燥でワケの分からない説明が多く、歳出が七五兆円とか、国債残高が二四〇兆円とか言われても、ケタがちがいで全然実感が湧かない。そんな話は政治家と官僚のあいだのコトで、われわれには関係ないではないかと思ってしまう。

国債発行のように、いずれ負担になるのに、人々がそれを負担だと受け止めない、こうした現

象を、「財政錯覚」という。

一般に財政が分かりにくい原因は、財政が私経済とは大きく異なった原理によって運営されていることによる。私経済では経済は自発的な交換原理によって運営され、人々は利潤や効用をできるかぎり高めるように行動し、その結果、市場が形成されて円滑に運営される。したがって、価格を通じて需要者も供給者も情報を交換することになる。需要者は限界費用を知り、供給者は限界効用を知ることができる。

しかし財政では、国民は公的機関から一方的に行政サービスを給付され、また反対に権力行為として一方的に税金を徴収される。しかもこの取引の間には直接の連関はない。多くの人は公共のスポーツ施設・図書館を利用し、また朝起きて夜寝るまで公共サービスを受けない日はないけれども、これらのサービスを享受しても多くの場合、料金を支払わなくて済むし、支払っても安い。ほとんど空気のようなもので、実は自分たちの税金を使って公共サービスが供給されているという自覚が、なかなか持てないのだ。公共サービスはタダではないのに、まるでタダであるかのように「錯覚」するのである。

#### ■「予算の説明」が悪文だらけになる理由

「代表なければ課税なし」といった言葉に反映されるように、財政は国民の意思を国会が代表して、この判断にしたがって国家権力を背景に課税が行われる。そして、租税は国家運営、国民生

活の安定に使われる。財政とは政府の経済行動であり、これを理解し、監視して判断していくことは民主主義の基本である。

しかし、そうはいつても、税金と行政は直接的な取引関係でないために、実感として理解することが難しい。それにまた、財政は政治や官僚組織と密接な関係にあるので、政治家が自己の利益のために動いているとか、官僚の自己論理によって財政が動かされているとかいう印象を持つ人も少なくない。密室の中で税金の使い道が決められて国民の意思などまったく反映されていないのではないか、役人が内輪でカネを使っているだけではないか、という疑惑も湧いてくるわけだ。

もちろん、そんなことはない。政府は財政に関する情報の公開を義務づけられており、やろうと思えば、ほとんどの情報をわれわれは得ることができる。ところが、予算書には一〇〇〇項目を超える内容の金額が千円単位でびっしり書き込まれ、その分厚さに圧倒されて、とてもではないが読みたくなくなるものではないし、予算書自体にはほとんど説明というものがない。説明は別の書類を見なければ分からないし、それを探し出すのは容易ではない。いざ見つかっても、これがまた分かりにくい。説明が親切でないのと同時に、とても人に読ませる文章になっていない。どうしたらこんな悪文が書けるのか、何であんなにまどろっこしい説明をするのかと、思わず投げ出したくなってしまふ。わざと分からないようにして、国民をごまかそうとしているのではないかと、やはり疑いたくなるほどである。

逆にいえば、知的レベルの相当に高い役人たちが、わざわざまどろっこしく説明しなくてはな

らないほど、役所はややこしいことをやっているのだろうかという疑問も湧く。たしかに、民主主義のタテマエからすれば、財政は素人でも理解できることが重要であるが、現実には、いまの財政全体を理解している人は大蔵省の一部の人を除いていないほど、財政制度は複雑になっている。これは、財政が権力行為であり、法律的な行為であるため、できるかぎり恣意性を排除しようとしているからだ。

民主主義社会の第一歩は公務員の恣意によって行政が行われないことである。公務員の勝手に国民の利害を左右されることになっては、個人の自由・権利に対する侵害となる。これを排除するためには、原則として法律や政令によって執行が規制されねばならない。そこで、おびただしい数の法令が存在し、それにしたがって財政は執行されることになる。また、各行政省庁の勝手な判断で執行が行われても困る。その政策を行う権限が付与される法令にしたがって行わなければならぬ。さらに、新たな政策やこれまでの政策の基本を変更しようとするときには立法や法令の変更が必要となる。

その一方で、財政は国民の意思の表現でなければならない。したがって、議会の決定による財政運営が民主主義の大原則となる。予算も法律と同じ効果を持ち、国会の審議を経ることになる。しかし、財政制度には立法機関の自由な裁量をも制限しようとする側面もある。立法府の一时的な気まぐれで、財政が左右されることになれば、国民生活の安定はなくなり、財政も不安定となる。そこで、財政制度としてさまざまな原則を明らかにして、立法府をその立場に制限するこ

ともきわめて重要な役割となる。そして、時代の流れの中で現状に依じて適合していく必要があり、その場合には慎重な議論によって改革することが求められる。

たとえば、個人が年金の給付をどれだけ受けることができるかは厳密に法律に記載されている。これは年金が年金制度として給付されるのであり、公務員の慈善によって運営されているわけではないからだ。また、税法などは難解の典型であるが、税は言うまでもなく私有財産権に対する制限であり、国民の義務であるので、これの実施には厳しい制限が課されている。そのため税法の法文はひじょうに難しいものになってしまう。税法は一読難解、二読誤解、三読不可解という冗談も生まれてくる。

#### ■借りて借りて、また借りて——多重債務者の自転車操業

今日の日本財政の問題は「破綻」である。平成八年度予算では一一兆円の赤字国債を含む二一兆円の国債発行が行われる。この結果、平成八年度末で国債残高は二四一兆円という途方もない巨額にのぼる。

しかし、財政の赤字はこれだけではない。いわゆる「隠れ借金」というものがある。さまざまな特別会計では、将来の支払いに備えるために貯金をしている。その貯金をするための経費を一般会計から繰り入れている。その繰り入れを行わないで、将来必要になったときに繰り入れることにして、予算編成における財源をひねり出している。繰り入れを先送りすることで、その場し

のぎではあるが赤字国債の発行を抑制しようとしているわけである。

その代表例が国債整理基金特別会計への繰り入れ停止である。国債は現在、六〇年間で償還することにして、毎年度、前年度期首の国債残高の一・六パーセントに当たるカネを一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れて、将来の償還財源として積み立てている。これは国債整理基金特別会計法に規定されていることで、円滑な国債償還に欠かせないものとされてきている。しかし、この特別会計に繰り入れられるべき資金はこれまでにも何回となく停止されてきた。これを停止すれば、将来必要になったときに一気に費用がかかるのは分かり切ったことである。しかし、ここで借金をしてまで貯金をしなければならぬのかという理由から、財源が不足するときにはこれを停止して予算編成を容易にしてきた。

また、年金などの保険を行うための特別会計は、一般会計から繰り入れても直ちに保険金の支払いを行うわけではない。そこで、これらの繰り入れを延期して経費の節約を行っている。年金を經理している厚生保険特別会計の年金勘定への繰り入れを延期して、平成七年度で四一五〇億円を浮かしている。同様に、自営業者などのための年金制度である国民年金特別会計への繰り入れ延期で二三七二億円浮かすことになった。労働保険特別会計でも三〇〇億円の節減を行っている。その他、特別会計で資金を貯金しているところから、その貯金を取り崩して一般会計へ繰り入れている。子会社の貯金から一時借り入れを行っているようなものだ。

このような涙ぐましい会計操作を合計すると、すでに一五兆円の資金が隠れ借金となっている。



さらに、これ以外の大きな国の隠れた借金として、国鉄清算事業団の債務がある。

国鉄の民営化にあたって、J R各社は国鉄の資産は引き継いだ、負債のすべてを引き継いだわけではなかった。累積赤字などによるこの負債は、国鉄清算事業団が引き継ぎ、事業団の資産である旧国鉄用地やJ R各社の株式を処分して清算してしまわなければならない。この負債は、現在二七兆円にもなっている。民営化の時には旧国鉄用地の売却によって大きな利益が得られるという期待があった。しかし、バブルの崩壊によってその期待はまったく裏切られている。土地と株式をすべて売却できたとしても、その額は七兆円程度だといわれている。残り二〇兆円は、結局国民の負担でまかなうしかない。また、この負債の借り入れには財政投融资の資金が使われているが、その利払いのための収入がないので利子分もまた借りるといふ、サラ金の多重債務者の自転車操業のような運営が行われている。カネを返そうにも土地は売れず、売れても安く買いたたかれ、その間の利払いも借金頼りという、なんとも情けない状態がつづいているわけだ。

国債発行は国の財政の一般会計にかんする借金だが、地方公共団体も地方債（県債）を発行して借金をしている。この残高は、平成七年度末で八六兆円にもなっている。地方債は、地方公共団体が行っている行政のために借り入れているのだが、多くの場合、国がその償還・利払いを保証あるいは負担している。地方単独事業で地方債の発行となると、その元利払いは地方交付税で大半が行われる。だから、これらの地方債は地方公共団体が税金で返済するのだが、その大部分を国が肩がわりして償還することになる。