

公共事業費の膨張と政府債務の累増

—建設公債原則に基づく財政運営の帰結—

坂 野 光 俊

は じ め に

今日のわが国財政は、高度成長期以来の長期にわたる特徴的政策運用の帰結として、国民経済に占める公共投資の水準と部門別貯蓄投資差額における政府部門貯蓄不足の水準が、ともに先進国中第一位の部類に属するほど高いという特徴を持っている。前者については、社会資本の整備の水準が遅れており、また高齢化に向かって今世紀中にもっと整備すべきであるという意見が出される反面、不要不急の無駄な投資が多いこともよく指摘される。また、景気刺激策として有効でありより大規模に実施すべきであり現にとられている対策では規模が不充分であるとの意見がある一方、産業構造の変化や国際化に伴う需要拡大効果の海外流出、景気回復に伴う資金流入による円高に基づく抑制効果等々を根拠にした公共投資の乗数効果低下、また、クラウディング・アウトの可能性等を指摘して、景気対策としての公共事業拡大を批判する見解も見られる。また、後者の問題については、現状を「借金大国」に陥っていて即刻財政再建に取り組むべきであるとする立場と国民経済的には政府部門の巨額の貯蓄不足は民間家計部門の大幅な貯蓄過剰によって相殺されていて大した問題ではなく、いたずらに財政再建を声高に叫ぶべきではないという議論とが見られる。本稿は、これらの問題に直接答えることを意図しているわけではない。ここでは、さしあたり、これらの諸見解は事態のある側面を強調したものであり、正確な把握にはそれらを総合的に捉えることが必要であるとの考えを前提にして、これらの問題に接近する際の前提として、高度成長期以来の長期にわたるわが国財政運営の基本的特徴の一つである「建設公債」発行に基づく公共事業の拡大、もしくは公共事業費等の公債発行対象経費の拡大・増減が、どのような仕組みで実施され、いかなる問題を生み出したかを検討する。すなわち、財政赤字・政府債務の累積と公共投資の浪費的膨張は、わが国財政運営の基本的特徴の歳入面と歳出面での現れであるが、それをもたらした制度的要因として、公共事業費を公債発行対象経費として位置づけ公共事業費の範囲内での公債発行は財政の健全性を損なうものではないという「建設公債の原則」があること、すなわち、この建設公債原則は、実質な赤字公債を生産的公債であるかのように扱い、公共投資の膨張をその浪費とともに促進し、政府債務を累積させた一要因であること、建設公債原則にともなう問題点は公債政策導入時前後から指摘されておりながら、やっと1970年代末になって財政当局にも意識され部分的にその修正が図られてきたが、今日に至るもなお完全には清算されていないこと、そのことが不況期に赤字財政政策を採って古典的均衡財政を放棄しても、好

況期の財政余剰で相殺すれば、景気循環サイクルを通じては財政均衡を維持し財政破綻を招かないというフィscal・policy運用基準の実践的確保を阻害し、財政再建論議の不透明さの一因にもなっているということを明らかにするのが、本稿の課題である。従って、この原則を利用して展開された財政金融政策の資本蓄積・国民生活にとっての意義自体を直接に対象にするものではなく、こうした分析の前提として、わが国財政運営の基本的特徴の制度的側面を明らかにしようとするものである。

第1節 公債政策運用基準と公債発行の歯止めとしての建設公債原則

1. 建設公債原則は、財政法第4条の理解と関わるものであるが、財政法が制定された昭和22年に確定したものとは必ずしも言えず、昭和40年の一般会計長期普通公債発行時に実践的運用原則として確立されたものと理解できる。

1963年春の衆議院予算委員会で当時の池田首相が「公債発行を罪悪視するのは間違いである」と述べて以来、公債発行活用論が強まり、1965年に入って景気停滞傾向が意識されるにつれて、¹⁾その論調が強まった。

こうした動きを意識して、公債発行に踏み切る直前の1965年夏に出された大蔵省大臣官房調査課編の国民向け啓蒙書『図説日本の財政』昭和40年度版は、公債発行についてそれまでになく詳細に説明し、公債発行についての一般的説明とわが国における公債発行の適否を論じていた。

公債発行問題の一般的説明では、「公債発行と有効需要」（中央銀行引受と民間消化の場合を比較して、後者の方が一般にインフレの危険は少ないと）、「公債発行の条件」（公債発行の効果は不況時と完全雇用時とでは異なり、そのよしあしは経済情勢によること）、「公債発行の基準」（公債発行の危険を回避するための基準として6点【①. 景気の回復を図る場合、②. 収益的事業の資本支出の財源とする場合、③. 生産的支出の財源とする場合、④. 世代間の負担の公平を図る場合、⑤. 政府の純資産価値が維持される場合、⑥. 税負担の変動を回避する場合】を検討し、どれか一つで決め手になるものではなく、それらの基準を総合的に判断して決定するしか方法がないこと）²⁾が論じられていた。

また、当時、強まっていた公債発行肯定論については、その背景に日本経済の構造が需要超過型から需要不足型へと転換し、財政需要と減税要求が強まるなかで、税収等の経常収入が財政需要に見合ってのびないことが予想されるという事情があることを指摘し、そのことから、理論的には民間消化の公債はインフレ的ではなく、金融面からも是認できることを承認していたが、しかし、こうした考えは公債発行が経済情勢に応じて弾力的に行われるという約束の上に立っているが、この前提がわが国ではまだ成立していないことを指摘し、公債発行に至る前提条件として、「財政体質の改善」（財政需要が非常に強く、一度認められた支出はなかなか削りにくい体質を改める）、「公社債市場の育成」（公債を一般に公募できる体制をまず整えることが必要）、「支出対象の選択」（現状ではなるべく経済活動の沈滞した時期に支出が増加するような事業を選ぶという工夫が必要）、「公債発行の背景となる経済情勢と公債の弾力的発行」（経済の動向を慎重に見守り、経済情勢に応じて弾力的に公債を発行するにしなければならない）をあげて、結論として、「要するに、公債発行に踏み切るには、十分時機の熟するのを待つ必要があるということである。公債発行が弾力的に行えるという自信がつくまで、軽々に財源不足なわち公債という

議論は慎まなければなるまい」と述べていた。³⁾

ここで確認しておくべきことは、公債発行は認識が抽象的一般論を前提に論じているのに対して、具体的な日本の条件を検討していること、そして当時の日本では未だ公債発行の前提条件が整備されていはず、安易に公債発行すべきではないという慎重な議論をしていたこと、その条件の中で最も重要とされたのが、わが国の財政体質・政治体質であること、また、公債発行の基準（歯止めの内容の重要な構成要素）の6点がどれもそれ一つで決め手にはならず、総合的に判断する必要があること、しかし、どのように総合するかについては具体的には論じられていないこと、以上の諸点である。

2. 前記のような慎重論にも拘わらず、政府は1965年度補正予算において特例債の発行、そして1966年度当初予算において4条公債・建設公債の発行に踏み切った。

a. なぜ、1965年度の補正予算から公債政策を導入する必要があったかというわが国この時期に特有の根柢に関連して、当時の福田蔵相は、財政政策の課題を3点上げ、「この際、財政政策の基調を転換し、公債政策を導入することにより、わが国の財政に新しい政策手段を装備し、これを健全に活用していくことこそ、この3つの要請に応える道であると確信いたします。すなわち、公債の発行によって、社会資本の充実等財政が本来担うべき役割を積極的に果たしていくことも、国民待望の大幅減税も可能になるのであります。同時に、景気の動向に応じて公債の発行を弾力的に調節すること等を通じて、経済の基調を安定的に推移せしめ、もって、わが国経済の均衡ある発展を図る途が開かれるのであります」と発言した。⁴⁾ そして、3つの課題としてあげられたのは、①. 財政需要の着実な充足を図ること（社会保障の充実を図るとともに、社会開発投資を積極的に推進していく、特に、国民の生活の場の改善のため、住宅を中心として、道路、生活環境施設等、立ち遅れている社会資本を整備拡充する）、②. 家庭と企業の蓄積を推進すること（企業と家庭の安定こそが、経済安定の前提であり、不可欠の条件であり、そのためには国民の税負担感がなお重い現状では大幅な減税が必要である）、③. 財政の安定機能=景気調整機能の強化を図ること（財政と金融が一層有機的な関係を高め、経済活動の推移に即応した有効適切な景気調整機能を發揮する）であった。⁵⁾

このように、新しい政策手段としての公債政策導入の意義は、財源規模の拡大により減税を実施しつつ社会資本の整備をおこない、景気対策の機動的発動をすることにあると位置づけられた。公債導入以前に実施していた政策、すなわち、高成長に基づく税の自然増収を減税と歳出増加、特に公共事業費の増大に向け、潜在的財政赤字化への強い圧力を、交付・出資・拠出公債、短期証券、政府保証債・借入金、地方債・公営企業債等、一般会計長期普通公債以外の借金を総動員して「均衡財政」の形式を保持し、数年のサイクルでつきあたる国際収支の天井を成長スピードの抑制により克服しつつ行ってきた重化学工業巨大企業の資本蓄積促進政策を、IMF 8条国移行・OECD 加盟という新たな国際条件の下で、成長率鈍化と税収伸び率停滞の予想の下でも継続し、そのために総需要管理政策の機動的発動を実現する、というものであった。⁶⁾

b. しかし、安易な財源政策としての危険性が絶えず指摘される公債政策の導入にあたっては、危険防止のための歯止めと公債政策運営の基準が設定された。公債政策を導入しつつ財政の健全性を維持するという困難な課題に対処するために、当時、財政当局が自らに課した原則は、昭和

41年度予算編成方針（40.12.30 閣議決定）において次のように示された。「今後当分の間、次の原則の下に公債政策を導入し、わが国経済の新しい局面に即応して、財政政策の新たな展開を図るものとする。①. 財政の規模並びに内容を国民経済と均衡のとれた適正なものとすることを基本とする。このため、年々の経済動向に即して公債の発行を伸縮する。②. 公債の発行は、財政法の原則にのっとり、その対象を公共事業費等に限定し、経常的な歳出は、租税その他の歳入で賄う。③. 公債は、市中消化とする。」⁷⁾

3. 前記の3原則のうちの第一は、財政の適正規模・適正内容の原則、従って、公債政策の弾力的運用の原則であるが、これに関しては、均衡財政と健全財政との区別に基づいて、均衡財政から（公債依存の下での不均衡）健全財政への転換が論じられたことが注目される。1965年11月1日の財政制度審議会中間報告は、財政の規模と運営に関連して「本来健全財政とは、その規模、内容において国民経済とバランスのとれた財政をいうのであって、この意味での健全財政の原則は、公債発行下においても守らねばならない」と述べているが、その含意について、「国の予算」41年度版は、次のように敷衍していた。「均衡財政とは、歳出を租税その他の普通歳入と收支均衡させ、公債不発行の下に運営する財政のことであるが、従来は均衡財政即健全財政とされてきた。しかし、本来の健全財政は、①. 財政の規模と内容が国民経済と均衡のとれた適正なものであること、②. 経常的な歳出は租税その他の普通歳入によって賄うこと、③. 公債の発行額は、最終的には租税収入により元利償還を保証しうる限度にすべきこと、④. 公債の発行は、原則として、金融市场（資金運用部を含む）における公募によることを構成要素とする考え方である」。⁸⁾

ここで、確認しておくべきことは、先ず、均衡財政から健全財政への基本原則の転換が行われたことである。第2は、前記の3原則は、健全財政の4つの構成要素のうち第3の「公債の発行額は、最終的には租税収入により元利償還を保証しうる限度にすべきこと」を除外したものに等しくなっている。第3に、財政法第4条の原則が、いわゆる建設公債原則、「経常的な歳出は租税その他の普通歳入によって賄うこと」として理解されている点では両者に相違はないこと、さらに第4に、この公債政策の弾力的運用という条件が、わが国の体質からして最も実現が困難であることが、慎重論をして慎重論たらしめたものであったことは前述のとおりであるが、3原則にしろ4要素にしろ、わが国の現実の体質が弾力的運用を保証しうるのかどうか、また、弾力的運用の保障のためには如何なる政治的・経済的条件が必要であるかの検討はしておらず、それを保証する基準を設定していなかったことである。

4. 第2のいわゆる建設公債の原則は、財政法第4条但し書きの意味をどう理解するかの問題でもある。公債発行が許容される条件・基準については古くから多くの検討がなされ、多様な基準が論じられてきた。『図説日本の財政』昭和40年度版の議論については、前記の通りであるが、『国の予算』昭和41年度版は、次のように論じていた。「公債発行の基準は、一般的にはいろいろの考え方がある。たとえば、①. 臨時緊急多額の財政需要の財源、②. 収益的事業または生産的支出の財源、③. 資産見合経費の財源、④. 世代間の財政負担の公平維持を要する経費の財源等々の説がある。財政法第4条の公債の性格は、福田大蔵大臣の国会における発言—『今回発行しようとする公債は、財政法第4条におきまして資産としてあとに残るもの、そして、それがまわり

まわって国の発展、復興に貢献し得るようなもの、それを対象として出す公債である。』（41年2月18日、衆議院予算委員会）、『昭和41年度に発行する……（中略：引用者）……公債につきましては、……あとに残る国民の資産、それを引き当てにして発行するものである。でありますので、……20年か30年くらいの償還期限のものを出したかったのです。……7年でその時に全部を現金償還する必要があるかというと、公債の性格上そうは考えておりません。これはやはり20年、30年というその資産に見合う性格のもので、その間に返していけばよいものである。……』（41年3月7日、衆議院予算委員会）——に端的に説明されている。⁹⁾

ここには、同じ大蔵官僚の文書でありながら、公債発行にふみきる前に出版された『図説日本の財政』昭和40年度版とは異なって、公債発行のいくつかの基準のうち、いわゆる建設公債原則が公債発行の基準を与えるものであると、蔵相発言を根拠にして述べられていた。

これに関連して、大蔵省が財政制度審議会に提出した資料『公共事業の範囲の考え方』（1965年10月）では、公債の財政学上の分類が示され、使途を特定した公債として、生産公債と非生産公債があげられ、前者には、①狭義の生産公債＝公債金で経営する事業がその収益で元利を償還する事業投資の財源を調達するもの（鉄道、通信）と②広義の生産公債＝一般的に生産を助ける事業投資の財源を調達するもの（道路、港湾）とがあると述べられている。前者は国庫的視角であるのに対して、後者は国民経済的視角であるとされていた。そして非生産公債と使途不特定な公債についての簡単な概説のあと、次のような見解が示されていた。「戦後、狭義の生産公債の対象事業の多くのものは、その収益性によって独立採算性に基づく公社、公団方式が採られ、政府保証債（地方公営企業の地方債）が発行されている。したがって、一般会計で考える場合には、生産公債は、広義の意味、すなわち公共土木事業を対象とする語法へ転化することになろう。建設公債ということであれば、発行対象は公共事業となってくる。公共事業が公債発行に適する理由としては、手取金の使途の経済的效果において、生産を助長し、国民経済の発展を促し（生産資本、生活資本が機能するための不可欠の基礎条件として間接的な機能を果し、外部経済効果を持つ）、税源を涵養（担税力、国力の増強）する投資であるからとする説と、耐用年数が長期にわたるからその費用負担について世代間の公平を確保する必要があるからであるとする説などがある。¹⁰⁾」

ここでは、公共事業が公債発行対象経費として処理される理由として2点が並列されていて、そのどちらが妥当するのかについて検討されていないが、事実上は後者の「耐用年数が長期にわたる」というより包括的な条件が是認されている。前記の福田発言に即して言えば、「資産としてあとに残るもの」、「あとに残る国民の資産」であることが条件とされた。そして、「まわりまわって国の発展、復興に貢献し得るようなもの」、「生産を助長し、国民経済の発展を促し、税源を涵養（担税力、国力の増強）する投資」という条件は、「資産としてあとに残るもの」であれば、自動的に実現するものであるかのように想定されることになった。

かくして、公共事業が公債発行対象になりうる根拠は、収益性・自償性という条件を備える必要がないばかりか、「生産を助長し、国民経済の発展を促し、税源を涵養する投資」であるかどうかの条件も問題にする必要もなく、「耐用年数が長期にわたる」耐久的施設・資産であればよいことになり、財政法第4条の理解として、建設公債の原則という通説的理解が定着することとなつた。¹¹⁾

こうして、財政法4条第1項但し書きにあげられている3費目は、収益性、回収可能性を根拠とする出資金、貸付金とそれとは原理を異にする公共事業費とに分離され、公共事業費への公債財源の投入は償還のための将来税源との関わりを持たず、便益が次年度以降も提供されるならば公債財源の充当が是認されるということになる。このような形で理解された「国民経済的に生産的」な資産・施設が公共事業費によって建設されても、そのために発行された公債の償還のための税源を将来にもたらす保障はない。こうなると、歯止めとしての意義は、精々、経常費には充当しないという意味しかなく、税財源の制約を離れて公共事業費であれば公債発行で賄うという図式となる。この方式は、将来において便益給付が可能な物的資産・施設を残すが、その整備に借りた借金を返済する税源を直接的には残さない。だとすると、建設公債原則は歯止めの実質的意義はなくなり、前記の健全財政の4構成要素の第3番目を確保するような別の基準、例えば、公債依存度の制限という基準によって補完されなければならないことになる。しかし、公債政策の3原則には、返済可能性を確保するための原則として公債依存度や公債費比率という、地方自治体には適用されている基準は設けられていない。こうして実質は赤字公債であるものが、それとは本質的に異なる生産的公債、健全な公債であるかの如く建設公債とされた。¹²⁾

5. 第3の原則、公債の日銀引受を禁止した財政法第5条の原則、いわゆる市中消化の原則についての問題点について、ここで詳しく論じる余裕はない。ただ、建設公債の原則が財政制度的・形式的歯止め基準で、上記のように極めて重大な問題をもち、かつ後に見るように公債政策の運用を歪曲する作用を果たすものであるのに対し、市中消化という国民経済との関連を考慮した基準は、より実質的意味がある歯止めを考慮しようとするものであった。しかし、①. 発行時点では市中消化であっても一定期間後の日銀による買いオペの対象となれば、実質的な市中消化にはならず、従って、中長期的に市中消化の原則を維持するには、公社債流通市場の確立、金利の自由化、市中金融機関の（中央銀行預け金を含む）豊富な流動性の保持、市中預託制の実施等の諸条件が整わなければならないこと、また、②. これらの条件整備の問題と関連するが、より基本的には、この原則が「市中消化」の原則であって、「市中公募」の原則ではないこと、従って、国民経済との関連を考慮した基準としては、本来の歯止め機能を保持し得ず、「市中公募」の条件を整備できていなかった当時のわが国の条件に無理に適合させて、あたかも歯止めになるかのように装うための基準であったことを指摘しておくにとどめる。

6. 第4に、以上に見たようなそれぞれの原則に問題が指摘できるのみならず、3つの原則がただ並列されていて、それらの相互関連・体系的関連性が与えられていないこと、いな、むしろ第1原則・第3原則と第2原則とが相互に整合性を持ち得ない形で並列されたに過ぎないことが問題である。いま、第3原則を「市中公募」の原則と読み換えて考えてみよう。この国民経済的にみて実質的に意味のある「市中公募」の原則は、民間貯蓄によって自発的に購入される範囲で公債を発行するというものであり、そのことを実行することの困難さを度外視すれば、クラウディング・アウトも、インフレも回避しうる基準として機能し得よう。ところが、「民間貯蓄によって自発的に購入される範囲」は、言うまでもなく固定的ではなく、民間投資の変動に応じてかなりの幅で上下する。従って、この原則を遵守することは、公債発行量を経済状態・景気動向に

応じて弾力的に変更するということを意味する。第1原則は、そのことを「財政の規模と内容を国民経済の動向と均衡のとれた適正なものとする」というように表現している。この原則の遵守が、わが国の政治的風土において非常に困難であることは間わないこととして、ここでの問題は、第1、3の二つの原則と第2の建設公債の原則との関係が、整合的に設定されていなかったということ、むしろ、建設公債の原則を守ることは経済動向に適合的な弾力的公債発行と矛盾し、不可避的に建設公債原則を赤字公債許容原則に転化させるという関係にある。すなわち、耐久施設・資産の建設を、当代のみで税負担することは世代間の公平を欠くと考えて、それらの財源を公債に依拠することは財政の健全性を損なわないと考えるという方式は、公共事業の財源全体を公債に依存することを中長期的な財源政策として設定し、短期的な景気対策とは厳格に区別されるということになる。¹³⁾ こうして、経常経費は経常財源・普通財源で、公共事業は建設公債でという構図が形成される。この長期的運営方式は、現実の経済変動のなかにおいて考えれば、直ちに赤字公債容認論へと転化することは明瞭である。不況期は、まさに経常財源の伸び率が鈍化するかマイナスになって自然減収・歳入欠陥が発生する時期である。この経常財源の不足は、それに応じて経常経費を削減する以外には、赤字公債によってしか補填され得ない。不況対策として公共事業と建設公債の拡大を行っても、経常財源の不足に対する対策にはならない。従って、経常経費=経常財源・普通財源、公共事業=建設公債という方式は赤字公債を不可避的に内包する。そして、この原則は、赤字公債の増減という方式を介在させることによって、第1、3の原則との整合性を保持することができるということになる。もし、赤字公債の発行を回避するならば、経常経費=経常財源・普通財源、公共事業=建設公債という方式を景気の循環を通じて実現するために、不況期でない時期には公共事業の財源のかなりの割合を経常財源でまかない、建設公債に依存する度合いを低く抑え、公共事業の財源として経常財源が充当し得なくなる不況期に公共事業費充当財源を100%建設公債にするという方式をとらねばならない。ところが、こうした発想を困難にするのが建設公債原則である。生産的公債として赤字公債と区別された建設公債は公共事業の財源として常時100%充当の傾向を不可避的に内蔵する。

このような問題をはらんだ、不整合な3原則を守ることが、決して財政の健全性を担保することにはならないであろう。いな、建設公債原則の実施が建設公債原則の崩壊を不可避にし、わが国の現実の政治風土、財政体質のなかでは第1、3原則の実行さえもを不可能として、公共事業の肥大化、浪費的膨張と政府債務の累増を帰結することになったのは、当然のことであろう。にも拘わらず、1965年11月1日の財政制度審議会中間報告は、「経常歳出は経常歳入で賄うという『財政法』第4条（いわゆる建設公債の原則）と、公債は市中消化に無理のない範囲で行うという市中消化の原則とは、公債発行にあたり守るべき大原則であり、いわゆる公債発行の歯止めとして有効なものである。しかし、基本的に重要なことは、財政に対する国民及び財政当局の健全な考え方と節度である。」と述べ、『国の予算』昭和41年度版は、「以上の財政の適正規模の原則を基本的な前提として、いわゆる建設公債の原則と市中消化の原則が堅持される限り、公債政策の健全な運営は確保できるものと考えられる」と公債政策運営の原則についての記述を締めくくっていた。こうした判断が、客観的根拠をもたないものであったことは、その後10年にして特例公債発行が恒常化するという経過が明瞭に示している。

第2節 公債原則運用の実態とその問題点

1. 公債対象の公共事業費（補正後予算ベース）は、1966年度における6,663億円（予算規模に対して14.9%）から、1972年度の22,740億円（18.8%）、1975年度の28,676億円（13.8%、他に特例債11.0%）、1979年度の63,844億円（16.1%、特例債17.4%）、1993年度の146,325億円（18.9%）を経て、1994年度の112,728億円（15.4%、特例債5.6%）へと増大・膨張を示してきたが、まず、この過程における建設公債原則の運用のしかたを確認しておこう。

公債対象の公共事業費は、公共事業関連費とその他施設費とに区分されている。建設公債原則というとそれらの経費の全額が公債発行対象とされるかのような印象を受けるが、そうではない。

a. 予算の主要経費別分類の公共事業関連費については、道路目的税等の特定財源が投入されるので、それらを除外した普通税の負担に相当する額だけが、公債発行対象とされてきた。公共事業関連費のうち、税等財源の占める割合（補正後予算ベースで）は、1966～71年度では、32.4～38.4%と3分の1前後であったが、1972～81年度では税等財源の割合は25.1～29.3%と30%以下となり（例外は1976年度で31.8%）、建設公債に依存する度合いが強まったが、1982～91年度では再び31.2～37.4%とほぼ3分の1前後となった。1992～94年度では、この割合は従来になく低下し、17.6～25.5%となった。従って、税等財源は公共事業関連費のうちほぼ3分の1を目途として、税の自然増収が比較的多く生じた年度ではそれ以上、自然増収が少ないと、自然減収が生じたときにはそれを下回るという形で運用されてきた、と言いうる。

なお、この税等財源は、1966年度では、殆ど大部分は揮発油税等の道路目的税であり、税等財源のうち揮発油税等の道路目的税の占める割合は95.3%であった。この割合は徐々に低下し、1980年度には80%を切り、86年度からは70%を割って60%台後半である。代わって増加したのが住宅対策費で、1960年代の1～2%から90年代には23～24%になっている。1994年度補正後予算における構成をみると道路目的税の占める割合は66.8%、住宅対策諸費23.7%、公共事業費負担金3.1%、航空機燃料税3.1%等が主なものである。

b. その他の施設費は、公共事業関連費とは少々異なるやり方で増加してきた。

公共事業関連費の増大は道路事業等々の事業費自体の拡大によってなされたが、その他の施設費の場合は、同一の事業自体の経費規模の拡大が金額的には主要であったが、それ以外に公債発行対象の経費費目の拡大がなされた。すなわち、建造物整備のための経費がすべて「その他施設費」という形で公債発行対象とされてきたわけではなく、対象範囲自体が年度によって変化し、前年度まで税財源の対象とされた事業が当年度には公債発行対象とされるというやり方である。一度公債発行対象経費とされたら、税財源対象経費に戻されるケースはなかったようであるので、対象範囲は毎年度拡大してきた。従って、「財政法第4条第3項の規定による公共事業費の範囲」として毎年度の予算書の予算総則に書かれた事業費目（これは経費の組織別分類に従って所管、組織ごとに項として掲げられている）の数（当初予算ベース）を調べると、1966（昭和41）年度の88から1996（平成8）年度の195まで増加している。この107の増加は毎年徐々に増えてきたのではなく、一定の時期に飛躍的に増加した。すなわち、1971～72（92費目→138費目、増加率50%）、1976～78（144費目→166費目、増加率15%）、1993～95（173費目→193費目、増加率12%）の期間である。このような対象費目数の増大は、それまでなかった事業が新たに開始されたものも勿論あるが、費目数としては、大部分がそれまで租税財源で行われていた事業が公債発

行対象とされたものであった。¹⁴⁾

2. さて、運営実態に見られる問題点については、次の諸点が指摘できる。

a. 前記の通り、公共事業費がすべて公債財源によったのではなく、その3分の1前後は税等財源の充当とされた。のみならず、建設公債原則の適用される経費費目の範囲が徐々に拡大された。勿論、公債発行対象範囲の拡大によって公共事業費を増加するやり方は、年度を経てそのやり方を多用すればするほど、その利用の余地は減少し、増加額にしめるウエイトは低下したが。このようにどの範囲まで対象費目として処理するかは、曖昧さを含み、財政当局によって、よく言えば政策的に、悪く言えば恣意的に変動させられて拡大した。恣意性・無原則性を示す側面としては、建設公債原則を是認したとしても、公債発行対象にすべきではない経費が対象とされてきたという問題がある。これにも幾つかのケースがある。その一は、物的施設建設に伴う旅費、庁費が施設費と一括されて、発行対象にされている。これは当局の使途別・性質別分類では旅費、物件費として経常経費の範囲になるべきものと分類されているものである。¹⁵⁾ その二は、公共事業プランのための調査費が含められている。¹⁶⁾ その三は、災害復旧費や維持補修費が対象にされている。価値回復的・現状回復的な経費や価値維持的支出は、新たな建造物として資産・施設の価値が創出されるものではなく、建設公債原則の発想からも対象にすべきものではなかろう。¹⁷⁾ その四是、施設建設に伴う移転補償費であるが、これなども建設公債原則の立場からでも容認しうるのか大いに疑問であろう。また、以上の4つのケースほど明白な原則破りとは言えないが、建設公債原則適用の曖昧さを示すものとして、「……事業工事諸費」において人件費、物件費等が公債発行対象にされていることを指摘しておくべきであろう。これは、施設整備費の形態をとらないが、工事による「建造物」価値の形成・増大を測定する尺度が、それに要した費用しかなく、それがこの場合には直接に要した人件費等が中心であることから生じているものであろうが、その中に休職者給与、公務災害補償費、赴任旅費、自動車重量税、国家公務員等共済組合負担金まで含まれてくると、首を傾げざるを得なくなる。¹⁸⁾

b. 公債発行対象の公共事業費の概念が明確で、一定の基準でかつ歳入中の割合が安定した比率を占めている場合には、公債発行対象の公共事業費を限度として公債発行することは、公債依存度の代替指標としての機能を果たしうるが、上記のようにその適用の仕方が政策的に変更され、恣意的な拡大運用がされ、また、公債発行対象公共事業費の歳入割合が変動する場合にはそうした機能は果たし得ない。むしろ、財政法第4条第3項に従って、公債発行対象経費の範囲をその都度議会で決定するということになると、ある意味ではここで問題にしたような運用の仕方は半ば必然的となる。従って、なおさら、公共事業費の範囲内ならば返済可能性という点で健全財政の範囲内であるという保障はなくなり、公債発行対象公共事業費の歳入割合が返済可能性基準に照らして適切であるかどうかの判断が別個に求められ、別の基準、例えば公債依存度等によって補完される必要があったが、現実は公債依存度が公債政策の健全性維持の基準として厳格に設定されたわけではない。財政制度審議会報告（1967.12.25）は、公債発行が定着し始めた1967年12月に1968年度予算の編成に向けて、建設公債の発行に関して、「公債政策を弾力的に行うためには、現在の公債依存度を極力引き下げて行かなければならないが、このことは健全にして弾力性に富む財政にとって不可欠の前提である。従って公債依存度はここ数年の間に5%以下に引き下

げることを目標とすべきであるが、さしあたり相当な自然増収が見込まれる43年度においては、公債依存度の引き下げを予算編成上の最重点とし、これを10%程度とするよう発行額を大幅に減額する必要がある」と述べていた。²⁰⁾

1965年度以来、補正後予算または決算において依存度が5%以下になった年度は1970年度ただ1年度限りであった。71年度は当初予算においては4.6%であったが、補正後12.6、決算で11.9%となった。一般会計の公債依存度（歳入総額中の公債収入の割合）の推移（決算ベース）は、1965～74年度の間は、1966年度の14.6%を最高に1970年度の4.1%を最低にした範囲を上下していたが、1975年度から1979年度までは、最低1975年度の24.6%から最高1979年度の33.9%までへと急増した。1980年度からは漸減していくが、20%以下になるのは86年度から、10%以下になるのは1989年度になってからである。1991年度の9.2%を底にして再び上昇し、1995年度補正後予算、1996年度当初予算においては28%を超えている。かくして、公債依存度5%以下という要請は1971年度以降、好景気の時においても一度も実現しなかった。

c. 返済可能性を担保するものとして公債依存度が機能しなかったとすれば、あと残るものとしては減債計画および償還計画の着実な実行しかないであろう。減債制度については、1966年度の財政制度審議会報告は、その意義として、一般財源による公債償還の明示、財源の先取りによる財政膨張の歯止め、財政負担の平準化という3点をあげ、具体的な減債基金（国債整理基金）への繰入方式としては、定率繰入（繰入率は前年度首すなわち前々年度末国債残高の1.6%）、財政法第6条に規定する剩余金の2分の1繰入、必要に応じての予算繰入とした。²¹⁾これによって、国債整理基金特別会計法が1968年5月に改正されたが、基金繰入は事实上先行して67年度予算から実施され、新減債制度は67年度から発足した。

減債制度の実績については、1982年度から1989年度までの8年間と1993年度以降、定率繰入が停止されたことが重要である。ここには、財政の健全性を保持する基準に対する軽視が如実に示されている。発行対象からする歯止めが有効ではなく、公債依存度も厳格な歯止めとして機能させられなかったとすると、減債・償還計画が誠実に履行されることが最後の歯止めとなるが、それさえも簡単に停止されるところに政策当局の無原則な姿勢が示されている。²²⁾

償還制度については、建設公債については60年償還とされ、それが前記の定率繰入率の前年度首公債残高の1.6%の根拠とされたが、これは、対象経費の構成の20%をなす土地取得や出資金・貸付金などの減耗しない永久資産の耐用年数を仮に100年、対象経費の80%を構成する構築物の耐用年数を50年とすると、平均耐用年数は60年になると説明されていた。²³⁾

特例公債については当然のこととして現金償還で借換債は発行しないこととされていた。しかし、1975年度に大量に発行された特例債の償還が目前に迫った1984年度には、財政状況のきびしさ、赤字特例債を発行しながらの現金償還は無意味との判断で建設公債と同様、60年償還とされた。かくして、4条公債と特例公債とはともに実際上の処理においても区別はないものとなってしまった。²⁴⁾

d. しかし、償還については、単に、特例債の現金償還方針が撤回されて、建設公債と同様の60年になったことだけが問題ではない。建設公債の償還年限自体が問題である。この60年という期間は、1966年度の予算審議で当時の福田蔵相が20,30年と例示していた年数の2倍以上である。この年数が妥当なものであるのかが問題である。前記のように60年の償還という発想は建造物に

については50年の耐用年数を想定して出されたものだが、50年後に有用な「国民経済的生産性」を保持しているかの問題のみならず、物理的摩損によって使用に耐えうるかどうか疑わしいものが含まれているようである。さらには、建設当初から地域住民から環境破壊として拒否されるような施設さえある。前蔵相の武村正義氏は、「日本の国債は原則として60年という超長期償還制度となっている。このこと自体、諸外国が20～40年であり、わが国の地方債も多くは20年償還であることを考えると異例に長く、そのために元金償還の額が少なく映ることになり、かえって国債の大きな累積を招いたともいえる。建設国債が充当される社会資本の中で、60年の耐用年数に耐えられるものがどれくらいあるのだろうか。30年もすれば使えなくなるものが出てこようし、現世代が今日の判断で必要と考えたものでも、将来世代にとって時代遅れであったり、不要の施設も少なくないであろう」と論じている。²⁵⁾ 財政制度審議会報告も、やっと1990年3月になってこの問題を指摘した。

e. 長期の財源構想において公債発行対象経費として公共事業費（関連事業とその他施設費）を認定するという方式が定着すれば、その事業が公共事業費の範疇に属することが認知されれば、歳出化が容易になることは明らかである。このことは、財政当局の政策的運用の余地を容易に拡大するのみならず、公共発注に依存する団体や業界にとって、予算要求を「促進」する作用をすることは明らかである。財源がないという拒絶・拒否の答えが返ってこないからである。こうして、当局も建設業界もまた地方団体も、公共事業を拡大し易い条件が設定されていることになる。このことは景気の動向に拘わらず、公共事業費の拡大圧力が恒常に強くかかるることを意味し、景気動向に対応した弾力的運用を制約したことは前述の通りである。

かくして、短期的な景気政策の視点からの公債の弾力的運用の原則と長期の財源構想としての建設公債原則の矛盾が生ずるのは、第1節で説明したとおりであるが、わが国の政治風土と貧困な社会資本という背景のなかで、フィスカル・ポリシー的政策運用の首尾一貫した整合的発動は、極めて困難となり、その都度のご都合主義的便宜主義的政策運営を生じせしめることになった。建設公債が基本的に赤字公債であり、その点では、特例公債と異ならないにも拘わらず、建設公債＝健全公債という自ら設定した虚構の原則が、フィスカル・ポリシーの整合的運営をも阻害してしまったと言えよう。

この点の統計的検証は容易ではないが、若干の指標で、フィスカル・ポリシーの整合的運営がなされたとは言えなかったことを示してみよう。国債の年度中の増減額（借換債を含む国債発行額と償還額との差額）の対GDP比率の推移をみると、1965年度の0.08%から最高となった1979年度の6.07%を経て、1989年度の0.98%を底に再び上昇し、1993年度2.99%，1994年度2.97%へと増大してきた。この比率は景気動向によって一定の波動を示しているが、しかし、29年間一度もマイナスを示したことではなく、従って債務残高の増加のテンポが変動しただけで、循環を通じた財政の健全性を保持するような程度に至っていないことは明らかである。その点は政府債務（一般会計及び特別会計の国債、短期証券、借入金、一時借入金の合計額）残高の対GDP比率の推移・変動に明瞭に示されている。政府債務残高のGDPに対する比率は、一般会計長期普通国債の不発行が1964年度までとられていたことから、戦後直後から漸減傾向をたどり、64年度の4.44%を最低として上昇した。94年度までの30年間に56.51（年平均1.88）ポイント上昇したが、その間対前年度比で上昇した年度は23年度で、上昇幅は65.27（年平均2.84）ポイントであった。

減少したのは7年度で、その減少幅は8.76（年平均1.25）ポイントであり、圧倒的に上昇傾向が支配した。低下した年度は、1969～70、1973、1988～1991の3期間で、年平均低下幅は極めて小さかった（1969～70年度は0.01%，1973年度は0.09%，1988～91年度は0.07%）。それに対し上昇した期間は、その年平均上昇幅を次第に高めてきた。すなわち、1964～68年度には1.07%，1970～72年度には1.93%，1973～87年度には3.19%，1991～94年度には4.18%であった（『国債統計年報』各年度版および『国民経済計算年報』1996年度版による）。これらのデータに見る限り、不況期の上昇が好況期の低下によって相殺される傾向はまったく確認し得ない。

f. 建設公債を「国民経済的生産性をもつ公債」と位置づけ、自償性・資本回収的経費と同等の取り扱いをしたことが、妥当したかどうかが次の問題である。これは、公共投資によって建設された施設・建造物、出資金・貸付金が資産価値を保持し、かつ生産的機能を果たしているか、という問題であり、一部は、景気対策の乗数効果の有無・高低の問題もある。これについては、大いなる問題点があると考えているが、紙数の関係で次の機会に譲らざるを得ない。

g. 公債により整備された施設が60年の耐用年数があるから60年後の国民にも負担させるという方式は、支出決定に参加しなかった人々に償還・利払い負担を強制する点で、財政民主主義の破壊につながる危険をはらんでいるが、既に利払い費のみで一般会計歳出の2割弱、GDPの3%弱を占めるほどになってくると、その深刻さが一層際だつことになる。

おわりに

前節で見たような建設公債原則の問題点が誰の目にも明らかになった段階で、財政制度審議会は、一定の反省を打ち出した。すなわち、1979年12月の財政制度審議会報告は、当面の財政再建の目標を特例公債依存からの脱却におき、1985年度までにそれを達成することを述べた後に、建設公債原則の次の二つの問題点を指摘していた。①. 長期的に考えると建設公債でも、資源配分、世代間負担公正、所得再分配等から問題なしとしない。②. 財政の景気調整機能確保の観点からも公債発行対象経費の全てを公債発行で賄うのではなく依存度を低めに抑える必要がある。機動的な財政運営を2年程度行い得る余力を確保するには、建設公債発行を公債発行対象経費の半分に抑えること、公債依存度²⁵⁾で表現すると一桁に抑えることが目安になる。

また、1990年2月の財政制度審議会報告は、次のような反省をした。①. 建設公債を公債対象経費の限度一杯まで発行することは非募債主義の建前から正常ではない。②. 社会資本整備をすべて公債財源で行なう場合、税財源の場合と比較して負担感が少なく大きな政府になる危険がある。③. 不況期に税収減になると特例公債に依存することになり、景気調整機能が発揮できなくなる。④. 社会資本整備についての固有の問題点（当初見込まれた需要に達しないリスク、陳腐化するリスク等）あり、それらリスクをすべて後世代に負担させるのは世代間の公平にならない。高齢化の進展を考えると一層そうである。⑤. 耐用年数60年の問題。60年を継続する場合にも、上記のリスクを考えると税財源を充当する必要がある。⑥. 災害復旧事業や維持修繕費が建設公債発行対象経費に含まれていることも、世代間の公平の観点から問題がある。²⁶⁾

しかし、ここに指摘されている諸問題は、1965～1990年の25年間の歳月を待つまでもなく、当

初から明らかな問題であった。そして、償還財源の保障をしない、自償性・収益性をもたず従つて実質的には赤字公債であるものを「建設公債」と称して、あたかも財政の健全性を保障するかのように取り扱った点に根本的原因がある。にも拘わらず、1990年においても、まだ、「建設公債と赤字公債とは本質的に異なる」という議論の枠組みを崩していない。この枠組みを崩すことが特例公債の安易な増発を促進することを恐れてのことであろうが、そのために「建設公債」に対する歯止め・運用原則が不徹底となり、折角、公債依存度5%以下という運用基準を提起しても形骸化する結果となっている。それは単に土建国家的政治的意志決定過程の改革のために障害になるというばかりではない。基本的にはともに赤字公債として差異のないところに、4条公債＝建設公債、特例公債＝赤字公債として本質的差異があるかのように処理することが、財政再建にとり組む場合にも、特例公債脱却論を基軸に据え、特例公債不依存の実現のために、財政制度上の姑息な技術的手段を弄して「隠れ借金」を特別会計等に生み出すような「努力」を強いて、ドイツ等では具体的基準として用いられている構造赤字・循環赤字区分論のような、より合理的な方針を確立することを阻む機能を果たしたと言っても過言ではない。

以上、本稿では、実質的には赤字公債であるものを建設公債と称して、あたかも国民経済的生産性があるから健全であるかの建て前の下に拡大してきた財政運営が、今日の財政破綻を引き起こした諸要因のうちの主要なもの一つ（制度的要因）であることを論じてきた。しかし、本稿は、公債管理政策の展開を考察の対象外においただけでなく、制度面でも財政投融資計画、政府保証債・借入金、地方債・公営企業債等との関連を除外している。さらに、制度問題についてもどのように改革が可能であるかは重要な問題であるが直接の対象にはしなかった。そして、何よりも、制度的枠組みを活用しながら展開された財政金融政策そのものの特徴が基本的論点であることは言うまでもない。これらの諸問題については、今後の課題としたい。

注

- 1) 鈴木武雄氏は1963～65年当時において次の6つの公債発行論があったと指摘していた。1. わが国財政が国債累積額および国債費負担において各国よりも身軽であるから、国債をもっと発行してもよい、あるいは、わが国財政はいまでは国債発行にたえうる体質になっているから公債不発行主義をいつまでも堅持する必要はあるまいという意見。2. 現在の財政需要のすべてを当代の国民が負担する必要はなく、これを後代の国民に配分することによって現時点の国民の重い租税負担をある程度軽減してよいという議論。3. 租税負担が大きいためオーバー・ローンが生じている、すなわち、租税吸い上げが巨額であるため銀行の現金保有が欠乏し、日本銀行から借り入れざるをえない。公債が発行されれば、それだけ租税吸い上げは減り、日銀貸出も減る。公債発行は金融正常化に役立つという議論。4. 公債の弊害は赤字公債の場合であって建設公債とか生産公債とかの場合に必ずしも警戒する必要はなく、財政法も但書で出資金・貸付金および公共事業費の財源に充当する場合には公債・借入金によることを認めているという議論。5. この種の公共投資は、全体としての経済の成長に寄与し、国民所得の増加したがって租税収入の増加を将来にもたらすものであるから、公債による資金調達はあえて不健全とはいえないという議論。このような考え方からすれば、財政法第4条第1項本文の規定は無用だということになる。6. 公社債・公団債その他の政府保証債は発行されているのだから実質的には公債不発行主義は崩れている、しかも道路公債のごときは、なるほど収益資産の見合いを伴わないが、道路整備事業特別会計はガソリン税という目的税を特別の財源としてもっており、確実な償還財源のある債務であるから、一般租税収入によって担保される公債とはちがい、発行にふみ

切っても何ら心配はないという議論。（鈴木武雄「公債発行に反対する」、『エコノミスト』1960年9月13日号）。

また、『世界』1965年12月号の「日本の潮1 近づく『公債の季節』」は、当時展開されていた公債論の常識的分類として3案にまとめていた。すなわち、「まず第一は金融正常化のための公債であるが、これらはさらに二つに分れる。一つは国債を発行して、これを対象に売買のオペレーション（操作）をおこない、通貨供給のパイプにしようとする正当派である。他の一つは、国債発行でえた資金で、銀行のオーバーローン（貸し過ぎ）ないし企業のオーバーポーロイング（借り過ぎ）を解消しようとする虫のよい考え方である。第二は公共投資のための公債発行である。これは財政本来の目的を、国債で達成しようとする考え方で、立ちおくれている道路・住宅などの社会資本を充実するために、国債に財源を求めるものである。これにも、公共投資の財源を税金でまかなうには限度があるので、国債によって調達するほかはないという消極的なものから、公共投資は本来は国債でまかなうことが望ましいのだという積極論まで、多くのニューアンスの差がある。第三は有効需要創出策としての公債発行論である。これは本質的には第二のケースと同じ系統に属しているが、国債によって調達した資金によって、需要にテコ入れをし、経済成長を促進しようという考え方である。これも内部にはニューアンスの差があるが、最近の不況の深化とともに、急速に有力になってきた考え方である」（『世界』1965年12月号、P.97-98）。そして、福田蔵相が慎重にねっていた公債政策は、本質的には第二案の積極論に近いものであったとの評価を与えていた。

- 2) 大蔵省大臣官房調査課長前川憲一編『図説日本の財政』昭和40年度版（東洋経済新報社、1965年7月）P.286-288。
- 3) 『図説日本の財政』昭和40年度版 P.306-307。
- 4) (大蔵省主計局内)財政調査会編『国の予算』昭和41年度版（同友書房、1966年）P.916。
- 5) 『国の予算』昭和41年度版、P.916。
- 6) 林栄夫氏は、この方式を「減税をともう公債依存による社会開発」として福田方式と呼んで、その特徴・問題点を指摘していた。林栄夫「福田財政方式の問題点」、『エコノミスト』1965年10月10日号、P.32-36。
- 7) 『国の予算』昭和41年度版、P.931。
- 8) 『国の予算』昭和41年度版、P.23。また、財政制度審議会の議論の模様については、『アナリスト』1965年9月号及び1966年3月号が詳しい。
- 9) 『国の予算』昭和41年度版、P.23-24。
- 10) 『財政制度審議会資料集』1966年、P.163。
- 11) 財政法第4条の通説的理解の一例を示すと次のようなものがある。
 「戦前の我が国においては、戦争の遂行のために巨額の赤字公債を日銀引受けの方法によって発行したため、財政の無原則な膨張と戦中・戦後のインフレを招く結果となった。このような苦い経験を踏まえて、戦後制定された財政法においては、『国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。』（財4条1項本文）と規定し、原則として租税等を以て国の歳出の財源とするいわゆる健全財政主義を宣言している。ただし、『公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。』（同4条1項ただし書）と規定して、対象経費を限定して例外的に公債の発行を認めている。その趣旨は、公共事業費、出資金及び貸付金が消費的支出ではなく、つまり経費支出の見合いが資産となってあとまで残るものであり、その資産によって国民全体が利益を享受することができ、まわりまわって国民経済の発展に資するものであるからである。この点で、財政法4条1項ただし書は建設公債の原則を規定したものであり、この規定に基づいて発行される公債を4条公債又は建設公債と呼んでいる。」村瀬吉彦「国債」、雄川他編『現代行政法大系10財政』（有斐閣、1984）所収。
- 12) 1965年当時、既に、建設公債が実質的には赤字公債であることを指摘する見解は次のような諸論文で示されていた。鈴木武雄「公債発行に反対する」、『エコノミスト』1960年9月13日号、林栄夫「福

田財政方式の問題点」『エコノミスト』1965年10月10日号、林栄夫「財政法第4条と財政政策の転換」、『経済評論』1965年12月号、木村元一「公債発行論とその問題状況」『一橋論叢』1965年11月号、大熊一郎「経済政策としての財政政策の原則」、『ビジネス』第9巻第9号、1965年。これらの諸氏のなかで最も徹底して、建設公債の問題性を指摘し続けたのは、林栄夫氏であった。同氏の次の諸論文を参照。「長期財政計画の基本問題」、『アナリスト』1966年1月、「70年代日本資本主義と財政」、『経済評論』1972年1月号、「赤字公債依存型財政の問題点」、『経済評論』1976年1月号。

- 13) 昭和41年度当初予算の審議過程で、福田蔵相は昭和40年度の公債と昭和41年度の公債の違いを強調していたことは特徴的であった。「年度途中で税収が落ち込んだ、それに対して公債を出す。ですからこれを建設公債というふうに、40年度の中に建設費があるからといって、それの見合いであるという考え方をしてはならぬ。そういうこじつけ的なやり方をしてはいかぬ、これは率直に歳入補填公債であるという理論をとるべきである。……40年度の歳入補填的な臨時的な措置と、41年度のこれで財政を運営していこうという、やや長期にわたる考え方とは根本的に違う。でありますかゆえに、これは厳に区別しなければならぬ…」（41年2月7日、衆議院予算委員会）〔『国の予算』昭和41年度版P.13〕「大蔵大臣に就任したその日に……すでに公債発行による財政政策の転換をするのだということを申し上げたわけですが、……もう1年もかけてそういう問題を検討してきた……。……何も突如として公債政策というものが生まれてきたわけじゃない。そのあとでこの税の落ち込みという問題が起きておるわけあります。40年度においては、そういう臨時、非常の事態でありますので、財政法第4条の特例による公債を出すというふうに致しましたが、私どもが年来考えておりました公債政策による財政の転換ということは、41年度からこれを実行する形になってまいりました。」（衆議院大蔵委員会、41年2月15日）〔『国の予算』昭和41年度版P.11-12〕ここには、建設公債原則の一つの特徴がよく示されている。
- 14) この点を1971～72年度の公債発行対象の公共事業費（当初予算ベース）の増加額について調べてみると、増加額5,865億円（公共事業関連費4,578億円、その他施設費1,287億円）のうち1971年度当初予算当時には存在していなかった沖縄開発庁の事業経費（沖縄開発庁関連の公債発行公共事業費の費目数は9、その事業費金額は259億円であった）を除外すると、5,606億円であったが、そのうち948億円（公共事業関連費2億円、その他施設費946億円）が、1972年度から公債対象となった新規の経費であった（したがって、4,658億円が従来から対象経費であった費目の事業規模の拡大によって増額した額であった）。そのうち、910億円（全額その他施設費）は前年度に公債発行の対象にはならず租税等の経常財源によってまかなわれるかたちで支出されていた経費（前年度当初の予算額では697億円、補正後予算額では759億円）であった。前年度には経費項目としては計上されていず、当年度で初めて実施された事業はたった38億円（公共事業関連費2億円、その他施設費36億円）に過ぎなかった。

同じ点を1976～78年について見ると、公債発行対象公共事業費の増加額は、21,134億円（公共事業関連費15,067億円、その他施設費6,067億円）であったが、そのうち6,640億円（公共事業関連費3,299億円、その他施設費3,341億円）が、1977年度もしくは1978年度から公債対象となった新規の経費であった（したがって、14,494億円が従来から対象経費であった費目の事業規模の拡大によって増額した額である）。そのうち、3,120億円（全額その他施設費）は1976年度に公債発行の対象にはならず租税等の経常財源によってまかなわれていた経費（1976年度当初の予算額では958億円）であった。前年度には支出されていず、当年度で初めて実施された事業は3,520億円（公共事業関連費3,299億円、その他施設費221億円）にであった。

同様に1993～95年について見ると、公債発行対象公共事業費の増加額は、6,842億円（公共事業関連費6,364億円、その他施設費478億円）であるが、そのうち680億円（公共事業関連費537億円、その他施設費143億円）が、1994年度もしくは1995年度から公債対象となった新規の経費であった（したがって、6,162億円が従来から対象経費であった費目の事業規模の拡大によって増額した額である）。そのうち、522億円（公共事業関連費513億円、その他施設費9億円）は1976年度に公債発行の対象に

はならず、租税等の経常財源によってまかなわれていた経費（1993年度当初の予算額では18億円）であった。前年度には支出されてい、当年度で初めて実施された事業は157億円（公共事業関連費24億円、その他施設費133億円）にであった。

- 15) 平成7（1995）年度当初予算においても、殆どすべての施設費は、施設施工旅費、施設施工手費、施設整備費からなりたっており、その他に不動産購入費が加わるものがある。金額的にはわずかであるが施設施工旅費や施設施工手費がすべての施設に含まれているのは、経費の性格上問題であろう。
- 16) 平成7（1995）年度当初予算から具体例を挙げると、国土庁の農村総合整備計画調査費3億円、国土総合開発事業調査費148億円等がある。
- 17) 平成7年度補正後予算の公債発行対象公共事業費において、公共事業関連費（114,374億円）のなかの災害復旧費は12,928億円、その他施設費（21,854億円）のなかの災害復旧費は666億円（都道府県警察施設災害復旧費補助金18億円および公立文教施設災害復旧費648億円）で合計13,594億円であった。この額は公債発行対象公共事業費総額136,228億円の約10%にあたる。他に維持補修費の支出が若干あり、公共事業費の1割が価値維持的・現状回復的支出であることは、無視し得ない問題である。
- 18) 平成7（1995）年度当初予算の総理府本府の総理大臣官邸基盤施設整備費42億円には移転等補償金9億円が含まれている。
- 19) 平成7（1995）年度当初予算から北海道開発庁の例を挙げると、治水海岸事業工事諸費118億円、道路事業工事諸費317億円、港湾漁港空港整備事業工事諸費91億円、農業生産基盤整備事業工事諸費115億円等がある。道路事業工事諸費317億円のうち1億円以上の経費は、職員基本給119億円、職員諸手当66億円、超過勤務手当21億円、常勤職員級与2億円、公務災害補償費1億円、退職手当39億円、日額旅費7億円、工事雑費13億円、国家公務員等共済組合負担金45億円である。
- 20) 財政制度審議会報告（1967年12月25日）,『国の予算』昭和43年度版, P.895。
- 21) 財政制度審議会報告（1966年12月26日）,『国の予算』昭和42年度版, P.37-38 および『財政金融統計月報』第214号, P.3-4, 12。
- 22) 線入実施が特例公債の増発になるので、線入停止により特例公債発行額の増大を防ぐ方がよいというのが定率線入停止の理由であった。しかし、1975年度から1981年度までは特例公債に依存しつつ定率線入を実施していた。原則が容易に変更されるわが国財政運営の無原則さの一例と言える。
- 23) 『財政金融統計月報』第214号, P.12。
- 24) 1975年度の特例公債発行を根拠づけた法律には、借換については何等規定していなかったが、大平蔵相は借換を行わない方針を明らかにしていた。この問題について財政制度審議会は、特例公債と4条公債との区別はせずに、借換債を発行するか否かは政府の裁量にまかされているとして、政府が法的に借換をしないと規定するなら敢えて反対する必要はないという態度をとった（1976年1月19日の財政制度審議会報告,『国の予算』昭和51年度版, P.1146）。1976～1983年度の特例法には、借換債の発行はしないと明記されたが、1984年度からは「できる限り行わないよう努めるものとする」という努力規定に変化したのみならず、1976～1983年度の特例法における借換債不発行の規定を削除するとの条項を盛り込んだ。1975年度における歳入欠陥に対しては、公債政策の大前提とされた赤字公債不発行を転換し、その際、特例公債と4条公債との「本質的差異」を根拠に借換債不発行の方針を示して議会・国民の同意をとり、償還が現実の日程にのばると、財源不足のため止むを得ないと、いとも簡単に原則を変更するやり方は、わが国公債政策運営の基本的特質の一つであると言える。
- 25) 武村正義「このままでは国が滅ぶ—私の財政再建論」,『中央公論』1996年6月号。
- 26) 『国の予算』昭和55年度版, P.1141-1142。
- 27) 『国の予算』平成2年度版, P.1159-1161。