HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	日本の景気対策の評価:85－95年の回顧
Author(s)	吉川, 淳
Citation	經濟學研究, 48(4), 13-22
Issue Date	1999-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/32140
Type	departmental bulletin paper
File Information	48(4)_P13-22.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 48−4
北海道大学 1999.3

日本の景気対策の評価：85—95年回顧

吉川　淳

序

98年も景気対策が２度に亘って決定された。92年に始まって，90年代はほとんど切れ目なく景気対策が実施された年代として記憶されるだろう。またその対策群は，年代全体を通じる成長率が平均で１％程度にすぎないことから，有効性について厳しい評価を受け続けることだろう。本稿は，筆者が経済企画庁において，その一連の対策の策定に直接間接に係わった経験から，それらの景気対策の評価を試みるのが目的である。ただし，評価対象としては，経済企画庁退職後になる98年の対策はふくまれず，直接関係した85—87年度の対策をふくめるので，対象期間は85—95年度となる。ただ，98年対策にも言及する機会はあろう。なお，本稿における「景気対策」は狭義のそれであり，年度当初予算・税制改正による財政政策は対象にしない。また，金融政策もふくまれない。

第１章　政府経済見通しと景気対策

日本の景気対策を論じる場合には，政府経済見通しという制度にふれないわけにはいかない。この制度は昭和32年度に初めて作られ，ほとんど大きな変更がないままに現在に至っている。政府見通しは年度当初予算の編成に先立って作成され，閣議決定を経て，通常国会に報告され，予算審議に際して討議の対象になる。その限りでは政府見通しは予算審議のための参考資料という位置づけになる。しかし実際には，予算の成立後も経済運営のためのガイドポスト役を務めるのが普通であり，次の年度の見通しが作成されるまでは，その達成可能性についての議論が続く。特に，年度途中で景気対策が策定される場合には，対策の内容は政府見通しに照らして決定されることが多い。また，稀にではあるが，今年（98年）のように，追加の政策をもってしても当初の見通しが達成困難であると，見通し自体が改定されることになる。

（タイミングの問題）

景気対策は本来景気情勢の悪化があって（あるいは予想されて）実施されるべきものである。景気が後退局面にあるときに実施され，上昇局面では実施されないと通常は考えられる。しかし実際には，景気対策は客観的指標による景気の局面認識とは厳密に対応しては実施されてこなかった。それは、表—１によって明らかであろう。計11の景気対策のうち，景気後退局面ではないのに（つまり上昇局面であるのに）景気対策が実施されたのは４例（87年５月，94年２月，95年４月，９月）であるが，そのうち94年２月を除く３例は，政府経済見通しの達成可能性が低下したからである。これは，景気は回復段階に入ったものの，その勢いが弱く回復が保証されていなかったからである，と言い換えてもよいだろう。このことが理解されていないため，後ですべてが判明してから，景気が回復・上昇局面にあるときの景気対策は too late であるという後世の批判を浴びることがある。その典型的なケースは87年５月の経済対策であり，当時としても too late too much であったとし，結果として「バブル経済」を招いた元凶とさえ言う人がいる。ところが，同じ景気回復期

表—1　景気対策と景気局面の比較

(80年代後期)

景気対策名	決定された年月	景気局面	当年度の成長率
内需拡大対策	85. 10	下降	4.1%
総合経済対策	86. 9	下降	3.1%
緊急経済対策	87. 5	上昇	4.8%

注) 80年代後半の景気の山：85年央（6月）

(90年代)

景気対策名	決定された年月	景気局面	当年度の成長率
緊急経済対策	92. 3	下降	1.0%
総合経済対策	92. 8	下降	0.4%
緊急経済対策	93. 9	下降	0.5%
総合経済対策	94. 2	上昇	0.6%
緊急円高・経済対策	95. 4	上昇	2.8%
経済対策	95. 9	上昇	2.8%
(参考)緊急経済対策	97. 11	下降	−0.7%
(参考)総合経済対策	98. 4	下降	−1.8%

注) 90年代の景気の山：91年3月，97年3月
同　　谷：93年10月
当年度の成長率は実質ＧＤＰ（実績）であり，2，3月決定の対策は当暦年の成長率について。98年度は改定政府経済見通し（10月）による。

の対策でも,95年4月のそれはtoo littleとして批判された。当時の80円程度の円レートを前提にすれば，経済見通しの実質GDP成長率2.8%の達成は無理であるとみられたからであった。

87年度の政府経済見通し（当初）は同年1月に3.5%（実質GNP成長率）と決定された。決定に至る過程では，高目成長論（当時の近藤鉄雄経済企画庁長官の3.75%）と控え目成長論3.25%(経済企画庁事務方)とが綱引きをした。両論の違いは景気局面の認識のちがいによる面があり，結果的には長官の認識の方が正しかったが，当時はまだ85年7月に始まった円高不況の底が，86年10—12月期であることは判っていなかった。政府見通し発表後（つまり予算審議中に），見通しが前提とした円レート（10—12月160円台／$）を大きく越えて円高が進行した。そして4—6月には，平均143円となった。もしその円レートが続けば，3.5%成長達成は不可能と判断された。内閣は何らかの景気対策が必要との判断に傾いたが，当初予算は国会で審議中であったため，与党による景気対策の検討を先行させ，予算成立後に政府として景気対策を決定することになった。規模6兆円の経済対策の決定過程で，中曽根首相による公共投資の1兆円上積み決断という一幕があったが，事務的には，上積みがなくても3.5%達成は可能という計算はできていた。その後7月には経済企画庁が景気回復宣言を出し，結果的にはこの年度の成長率は4.8%(最近の推計，実質GDP)もの高成長になった。したがって，当時，景気対策は円高下で予想される成長率（景気）の低下に備えて決定されたものとして，それを批判する声をきくことはなかったのである。すべての状況が判っている現在において批判があるとすれば，それは決定そのものではなく，決定後の景気の回復テンポの速さに照らし，対策の実施過程で公共事業などの規模を縮小するような機動性を発揮できなかったことであろう。ただし，その批判が成立するとしても，同年10月に「ブラックマンデー」があったことをどう考えるかという問題が残る。

なお，政策実施に伴う様々なラグの問題については，本稿執筆中に，98年度経済白書（98年7月）の分析に接した。90年代については，ラグが財政政策の効果を弱めているとはいえない，との結論を出している。

（政策手段の問題）

とるべき政策手段の選択の幅は常に広いとはかぎらず，時によって限定された手段しかとれないことがある。その事情としては，財政再建の計画が進行中であることが特に目立つ。80年代の財政再建計画の進行，90年代前半の財政健全化目標の追求がその例である。こうした時期の景気対策のいくつかは財政的手段にほとんど依存しない形で実施された。その制約が破られるのは，時の総理の決断によることが普通である。また，準備不足のために本格的な財政発動が見送られることもあり，90年代で対策名に「緊急」が付いている例はそれである。例えば，細川内閣成立直後の93年９月対策はわずかに１兆円程度の公共事業追加が盛り込まれただけであり，円レートが急伸して１週間で作られた95年４月対策（ただし阪神・淡路大震災関連で復旧のための財政支出追加があった）もそれであり，近くは97年秋の対策はまったく財政的手段をふくまなかった。

こうした例を除けば，景気対策の中心は財政的手段である。財政的手段のなかで主として発動されるのは，①公共投資，②所得減税，③低利融資である。回数では①が圧倒的に多く，いわゆる「総合」景気対策が策定されたときに①をふくまない例はない。これに比べ，②が使われた回数は少なく，87年，94年，の２回である。減税政策が多用されにくい最大の理由は財源を求めることの困難さにある。赤字国債発行不可という財政政策の方針が優先して適用されてきたからである。この方針が変更されたのは過去３度しかないが，２度まで90年代不況時のことであり，不況の深刻さとの関係を思わせる。

非財政的手段もかなり頻繁に使われた。「総合」対策にはほとんど例外なくそれが含まれている。非財政的手段を特に選んで対策の柱としたのは，93年９月の緊急経済対策であり，広範な規制緩和措置と円高差益還元策が盛り込まれた。また，95年対策からは，不況の長期化（厳密には弱い回復力）が構造的な要因にも依っているとの判断から，構造対策が盛込まれるようになった。この背景には，政府の景気認識が，それまでは循環的不況説（ストック調整説）であり，95年頃から構造不況説（いわゆる複合不況論に代表される）に代わりつつあったことがある。

経済構造対策については，以下の第３章で改めて取り上げる。

なお，景気対策がしばしばパッケージ（総合）対策になるのは，内閣を挙げて取組むという方針による。悪くいえば縦割り行政のためであるが，良く言えば様々の景気・需要喚起の方法が新たに考え出される面もある。それに財政的手段を活用する場合は，補正予算の編成につながるが，当初予算と異なって要求限度の縛り（概算要求基準）が補正予算要求にはないため，新たに予算要求すべき政策案を常にもっている官庁としては，補正予算につながる機会を決して逸してはならないのである。財政当局にとっても，予算措置を必要とする対策を認めるなかで，具体的な非財政的手段（特に規制緩和策）を諸官庁から引出す機会にもなり，結果として財政的手段への依存度を減らせるかもしれないという思惑がある。

（対策規模の問題）

景気対策の決定過程では，最初から規模（事業規模という）が決まっていることはほとんどない。政府経済見通しの成長率を達成するのに必要な需要量が計算され，その需要量に近い規模の対策を決める，というのが望ましいが，実際にはその計算は内部作業としては行われるものの，通常は対策をとにかく積み上げる作業が優先され，結果として総事業規模が決まることになる。そのなかで，明らかにかなりの需要不足が予想され，財政的手段の発動が確実である場合には，財政による需要追加額の規模が問題になる。いわゆる「真水」問題である（表—２）。先述した87年５月対策決定の最終段階での総理決断による公共投資積み増しはその例である。また，95年４月対策では「真水」が少なかった

表－2　主な景気対策の規模

	事業規模（対名目ＧＤＰ比）（単位：兆円、％）	財政負担規模（同左）（同左）
総合経済対策(86. 9)	…	3.0(0.9)
緊急経済対策(87. 5)	…	6.0(1.8)
総合経済対策(92. 8)	10.7(2.4)	5.1(1.1)
総合経済対策(93. 4)	13.2(2.8)	6.6(1.4)
緊急経済対策(93. 9)	6.2(1.3)	1.7(0.4)
総合経済対策(94. 2)	15.2(3.2)	8.9(1.9)
経済対策(95. 9)	14.2(3.0)	7.0(1.5)

注）85. 10対策，95. 4対策は除いた
86，87対策では総事業規模についての発表はなかった
財政負担規模（いわゆる「真水」）は公共投資追加額と減税額の合計）

ため，引き続いて新たな対策の策定を示唆する項目を対策に追加し，それが現実に９月対策につながった。80年代後半の対策で「真水」が問題になったのは，それまでの円高下での累次の景気対策において財政的手段，とりわけ財政投資支出が温存され，不興を買っていたためである。特に円高不況下の85，86年には数次の対策を連発したが，総じて公共投資追加を渋ったことの反動という面がある。ただし，予算技術的には９月頃に決定される景気対策に公共投資の追加を盛り込むことには難点がある。通常は８月末に翌年の予算の要求（概算要求）をとりまとめるから，もし９月に公共投資追加をするなら，翌年の予算要求から先取りして実施することになり，通常の３カ月余の予算査定作業を前倒ししておこなうことになる。そして場合によっては，概算要求が前提とした翌年の経済見通し（政府内での景気観）に変更が生じることでもあるから，概算要求のやり直しにもつながりかねず，財政当局としては避けたい事態なのである。本稿で扱っている期間での景気対策で，９月の対策に公共投資追加が盛り込まれたのは86，94，95年の３度だが，95年のように４月対策で既に公共事業を増額することが決まっていたケースを別にすると，86，94年ともにわずかな額の追加にとどまっており，特に93年９月対策では規制緩和政策が中心にならざるを得なかった。もっとも最近では，景気の状況が深刻であれば，予算技術的な難点などを言ってはおれないので，11月にも追加決定という例が現われた（98年の例）。

かくして，実質規模（いわゆる真水の部分）が問題になってからは，景気対策は同時に２種の規模を示すようになった。そして対策効果を述べる場合，通常は実質規模を対象とするようになったのは90年代になってからである。政府が財政負担を伴わないで事業規模をふくらませるという作戦がすっかり知られた結果ともいえよう。ところが景気対策の実質規模が十分に大きかったかどうかについては検証すべきデータがない。つまり，景気対策検討の時点での当年度に関する政府の経済見通しが発表されてこなかったからである。発表された対策規模や効果からそれを推測するしかないのである。これは，政府見通しが当初予算審議のための参考資料的な扱いをされているため，年度途中で「改定見通し」を発表することはないという慣例が強いていることであり，最近の98年４月対策まで慣例は守られてきた。

（効果分析）

実施された景気対策の効果をみるには，効果測定のための２つの尺度が用意される。

ひとつは，決定されたとおりに対策が実施されたかを知ることである。これは，対策のなかに，上限を課した措置があること，また，財政支出追加のうち公共事業追加に関しては，決定された額がすべて支出されるとは限らないこと，のためである。前者では，融資に関わる措置によ

表—3　公共投資の政府見通しと実績（伸び率比較）

	見通し	実績
92年度	3.3	14.2
93	9.5	11.7
94	12.5	1.3
95	3.8	8.9

注）名目値での比較

表—4　主要民間内需項目の政府見通しと実績（伸び率比較）

	消費	企業設備投資	住宅投資	実質ＧＤＰ
92年度	1.2	−7.2	−3.5	0.4
	(3.7)	(4.5)	(2.8)	(3.5)
93	1.7	−10.4	4.9	0.5
	(2.8)	(2.4)	(7.1)	(3.3)
94	1.5	−2.8	7.6	0.6
	(2.4)	(0.1)	(5.2)	(2.4)
95	3.1	5.7	−6.7	2.8
	(3.3)	(3.7)	(0.2)	(2.8)

注)（　）は政府の当初見通し，需要項目は実質伸び率

く見られ，後者では，実際にそういう例があったのである。景気対策として決定された公共事業が全額実施されない理由としては，施行能力の限界や工事単価の予期しない上昇などがあるが，より重要な理由は，地方政府が独自に行う公共事業（いわゆる地単）の追加が対策に盛られながらも完全に施行されるとは限らないことである[1]（表—3）。なお，有効な支出という意味では，効果測定にあたって，SNAベースに対策規模をひき直す必要があるのはいうまでもない（公共事業では用地・補償費の削除）。

２つ目の尺度は，政府経済見通しの達成度というものである。対策決定時に宣言した効果が発現しても，結果として経済見通しの数字が実現しなければ，対策効果は十分でなかったと判断せざるを得ない。この場合，経済見通しのなかで，需要項目別とGDPの両方のチェックが可能である。この尺度では，92—94年対策は効果不十分と判定できる（表—4）。なお近刊の98年度経済白書が効果が低下した原因の分析をおこなっているので，詳細はそれに譲る。

しかし一般に採られている尺度は，対策の結果，経済が自律的な回復過程に入ったかどうか，だとされる。それで見れば，92—94年の対策はほとんど効果がなかったと判定されるであろう。95年の対策だけが辛うじて，96年と97年前半期の２％超の成長への道筋をつけたといえる。総括すると，政府は「事後において」，景気の下支え（底割れ防止）効果はあったと弁明するが，「事前には」そうは言わずに対策の結果として景気は回復するとの見通し（あるいは政府見通しの達成）を述べていたから，効果の見方につき楽観的にすぎたとの批判は甘受せねばならない。

第２章　景気対策の評価と批判

景気対策への批判は，87年対策へのもの（先述）を別にすれば，90年代に高まった。その多

1）94年２月対策では公共事業の追加として３兆1,500億円が盛られ，これに93年中の２対策による公共事業費の増加を加えると，94年度には相当額の公共投資増加が見込めた。したがって，３月に決定された政府経済見通しでは公共投資の増加額を４兆６千億円（93年度比増加率で12.5％）とした。ところが結果的には94年度の公共投資増加はわずか６千億円（増加率で1.3％）にとどまった。この「消えた４兆円」の謎は現在も謎のままであり，景気対策の歴史の上で大きな疑問点として残っている。

くは，先に見たように政府経済見通しの達成が成らなかった92年辺りから述べられ始めている。批判は，非ケインズ論者のものをしばらく別にすれば，

1）タイミングに関するもの
2）対策の規模に関するもの
3）対策の内容に関するもの
4）その他

に分類できる。

1）に関しては，先述の通り，too lateと批判されても仕方ないものがあった。ここでは，2例をとりあげる。

その一例は，91—92年のケースである。既に判明している景気日付では長かった「バブル景気」の山は91年3月であったが，景気対策がとられたのは，一年後の92年3月であった。その対策も公共事業の前倒し執行であり，本格的な対策は同年8月を待たねばならなかった。この例では，景気判断（政府の月例経済報告）の誤りが指摘されており，批判は甘受せねばならない[2)]。ただ当時，民間機関もふくめ，91年初の景気の山を見通していたところはほとんどなく，この時期の的確な景気判断が非常に難しいものだったとは言えよう。そのなかで，政府の判断が最も遅れたことが問題だったのである。ただし，このケースでは金融政策の転換の遅れの方が問題（やっと91年10月に本格的に金融緩和，景気の山より約半年遅れ）とされ，政府は景気後退の底を深くした「共犯」とみられている。

他の一例は極く最近のもので本稿の対象外ではあるが，97—98年のケースである。景気日付で97年3月が景気の山であったのに，景気対策（ただし財政的措置はふくまず）が打ち出されたのはやっと11月であった。夏頃に「自律回復過程への移行を完了しつつある」（97年度経済白書）と判断していたから，急には政策転換できなかったのである。この景気判断の誤りが指摘され，政府は98年度「経済白書」により誤りを認めた。ただ，この場合も，97年3月頃に景気変調を指摘する意見は民間にもほとんどなかった。年央頃になっても景気変化に気づかなかった政府の鈍感さが問題であるといえよう。

この2例が物語ることは，政府に景気判断の完璧さを求めるのは無理としても，民間機関などの景気判断を取り入れて，認識ギャップを縮小する努力が欠けていたことへの反省である[3)]。政府は短期の経済報告作成にあたり，産業界などの意見は聴取してはいるものの，それを「必ず」生かす仕組みにはなっていない。したがって，異見を併記するといった工夫，あるいは民間意見を尊重する仕組みを考えねばならないだろう。

さらに，景気判断を基礎に作成される経済見通しの正確さの問題がある。ただ，政府経済見通しに関する問題はそれだけで別稿を要する。

2）対策の規模については，too littleとの批判がついてまわる。これは先の景気判断や見通しとも関係している。政府は景気後退の現状や金融緩和の効果，今後の見通しを楽観的に考えるため，対策の規模を抑制する，とりわけ「真

2）91年9月の報告がやっと「緩やかに減速しながらも引き続き拡大している」と判断し，景気判断が混迷していた例として引用されてきた。真相は，経済の失速はないとの見通しが背景にあったため，判りにくい表現になったものである。その見通しが正しくなかったため，批判を浴びることになった。しかし，強気の見方の根拠はその約2カ月前に発表された91年度「経済白書」（いわゆる「いざなぎ超え白書」）の楽観論にあったと思われる。

3）景気判断の基礎材料になるマクロ・データの問題を今年の経済白書はとりあげている。認知ラグを招く一因としての，統計発表の遅れとか，速報値と確報値との乖離とかの問題である。しかし，マクロ・データの多くは政府が作成・発表しているのだから，それに問題があるなら，政府自体で解決すればよいことであり，一般の人にそれを言ってみても言い訳としか映らない。

水」をできるだけ小さくする傾向があるというのである[4]。実際，先の表でも明らかなように，経済見通しの達成度を尺度とすると，成功した対策は87，95年の例しかない。しかも87年の対策はtoo muchとして批判されているから，成功例は95年対策のみになってしまう。既に規模確定に関する制度的な問題は述べたが，この問題の解決のためには，財政的な考慮とのバランスを取りつつも，大胆に最終決断を下す「権威」が必要であろう。現在の制度では，対策の取りまとめ役である経済企画庁が「権威」であると想定されているが，内閣のなかでは一機関でしかなく，バランスに腐心せざるを得ない立場は変わらない。折りから，行政改革の一環として内閣機能強化が図られ，新たに総理直属の諮問機関も設置されるようだが，最終的な判断・決断は政府がすることは変わらない。

規模についての問題では，技術的ではあるが，的確なケインズ的政策を実施するためには，見逃せない問題がある。それは，いわゆる「GDPギャップ」の測定の問題である。景気対策をとりまとめる経済企画庁は，対策策定作業にあたってGDPギャップを計測するが，それを作業する各省庁が共通の前提として取扱ったり，外部に発表することはない（後年の経済白書などでは事後的な発表はするが）のは，測定に大きな誤差が伴うためである。例を経済白書での公表データによってみると[5]，93年のギャップについて，93，94年までは3—6％としていたのが，97年の測定では2—3.5％と修正し，98年での計測では1％強—2％強としている。最新の98年測定によれば，あの頃の対策規模は過大だったことにもなりかねない。このように，測定の方法（基礎となるマクロの生産関数のspecification)によって結果が大きく違ってくるという厄介な問題を抱えている。正確な測定方法を確立することは，今後もケインズ的政策が実施されていく場合，解決されねばならない重要な課題であるが，一案としては，計量経済学者による委員会を組織して，それに使用する生産関数の決定を委任することが考えられる。現に，中期経済計画の作成にあたって採用している方法である。それによって政府経済見通しの策定過程の透明化の問題もかなり解決に近づくことだろう。なお，最近の98年4月の経済対策ではOECD事務局測定のGDPギャップ（約3％であり，対策規模もそれに沿った約16兆円）が参照されたというが，OECD事務局の測定には92、93年頃の過小推計の実績（当時はなお超完全雇用状態だったというもの）がある。

3）対策の内容についての批判は，景気後退の原因とも関係して，最も頻繁になされてきた。例えば，対策で多用されてきた公共投資の手段としての適格性である。批判のポイントは多岐に亘る[6]。①乗数効果の低下により，弊害—財政収支悪化・税負担増大—の方が大きい（中期的影響については以下の別章で取り上げる），②効率的な実施ができない—国民のニーズから程遠い事業配分になっている，利権化して巨大なスキャンダルになっている，中央政府でなく地方政府がやるべき，競争的入札制度を採用すべし，など—，③財源としての建設国債累増の悪影響—長期金利上昇など—。こうした批判に正面からの反批判はしにくい。特に②については反論はほとんどないだろう。①の乗数効果の低下については，経済のソフト化といっ

4）80年代後半の円高不況下の対策では，金融緩和政策への依存が過ぎて，財政出動を抑えすぎたことが批判されるが，それが妥当するのは86年であろう。

5）政府による事後的な需給ギャップの計測については以下を参照；
93年度経済白書第1章第6節（第1—6—2図）
94年度経済白書第1章第11節（第1—11—1図）
98年度「日本経済の現況」（いわゆる年間回顧，97年末発表）第1章第2節第1—2—2図）
98年度経済白書第2章第1節（第2—1—1図）

6）代表的な批判として，斎藤精一郎「公共投資増で景気拡大は疑問」94.10.27 朝日論壇。中谷巌「汚染構造の公共投資より減税して民間に任せたい」94. 11. 28読売（言近意遠）。

た産業構造の変化，地価の上昇，限界輸入性向の上昇，限界消費性向の低下，硬直的な配分比率などが作用しているとみられる。経済企画庁計量経済モデルや累次の経済白書による検証では，乗数は低下傾向にはあるが1よりはかなり上にある[7]。③は経済全体の中期的な見通しと関連しており，説得的な見通しを示されれば，政府はそれに答えなければならない。ただ，③による批判は既に94年になされており，それからも国債残高は増加しているが，長期金利の上昇は98年央に至るまでは生じていない。

対策の中身について，減税政策をもっと多用すべきとの議論は景気後退の原因とも関係して，勢いを増してきた。先に述べたように，政府による減税論の欠点は，財源についてのしばりにあった。つまりは赤字国債回避である。しかし，94年の所得・住民税減税の決定は中期的に増税する（時間差増税と2階建て減税）ということでこの問題を処理し，98—99年の減税はより長期的にこの問題を処理しようとしている。94年の決定については，振り返ると，増税のリスクを過小評価していたという反省がある。増税は96年秋の総選挙では大きな争点にはならず，新しい内閣は既定通りに97年4月からの消費税引上げ・特別減税廃止を行った。しかし仮に97年3月時点で景気は山を迎えていたことを総理が知っていたとして，増税の撤回ができただろうか。多分できなかったであろう。増税はそのままとし，別の景気対策を考えていたのではないかと思われる。このことは，景気対策としての減税政策の実施の難しさ—機動性の欠如—を浮き彫りにしている。なお，野党は，増税の替わりに行財政改革により財源を確保すべきとしたが（96年秋総選挙），世論は必ずしも支持しなかった。また一部の学者は政府資産の売却により財源を確保できると論じたが（これも一種の行政改革論である），数兆円規模となると国立大学・病院・特殊法人などの巨大な資産の売却を検討せねばならず，不可能ではないにせよ現実性がなかった。なお，98年夏の減税論議では，特別減税かいわゆる恒久減税かが争点であったが，本稿では立入らない。

90年代の対策については，しばしば非財政的手段—特に規制緩和—の効果について批判がなされた。規制緩和策は短期的な需要効果が少ないから，それを対策に織込むのは問題であるというのである。政府自身は規制緩和の短期的な効果を求めておらず，議論はすれちがっているようにも思われる。しかし，ある政策を推進するタイミングや勢いを重視するなら，規制緩和政策を景気対策の度に検討することは，奨励されこそすれ，別に決定する時期を待つということはすべきでなかろう。

4）その他の批判に分類してしまったが，やや基本的な問題として，金融システムが機能しない状態にあっては，景気対策に効果を期待するのはまちがっているとの指摘がある。これは後知恵的な面があり，特に景気回復が見えてきた96年頃から盛んに言われ出した。もう少し早く金融システムについて抜本的な対策がなされていれば，景気対策の効果も大きかったにちがいない，との反省でもある。しかし金融システムの動揺とつながった不況は初めての経験で，分析や対応が遅れたともいえる。政策当局者からすれば，92—93年当時にもっと強くその指摘がなされていればよかったが，と言う以外にないだろう。当時においては，有名な「複合不況論」が目立つ位ではなかったか。この問題は，98年対策を評価する場合には避けて通れないことであるが。

最後に，非ケインズ論からの批判を一瞥した

7）乗数の測定は，政府では主として経済企画庁経済研究所が開発した計量経済モデルやＶＡＲモデルのシミュレーションによりなされてきた。それによると，公共投資乗数の低下傾向は認められるが，それでもなお1をかなり上回る数値となっている。なお，97年度経済白書第1章第5節2（公共投資の経済効果），98年度同第3章第1節（裁量的財政政策の有効性），近刊の経済企画庁経済研究所「短期日本経済マクロ計量モデルの構造とマクロ経済政策の効果」（98年10月）参照。

い。これも，1）原理的なもの，2）原理的であっても自らの見通しにもとづくもの，に分類される。

政府側からみて最も気になるのは2）である[8]。例えば，変動相場制下では，財政政策に景気を刺激する効果はない，との批判である。「財政支出の増大は金利上昇をもたらし円高を招く，すると輸出が減り，輸入が増えることで有効需要の拡大を相殺してしまう，結局，経常収支の黒字を縮小させる効果しかない」という。この議論は90年代の早い時期にあり，財政当局もそれに影響されていた節がある。しかし同じ時期に別の学者は，日本のように貯蓄率が高く民間資金の豊富な国では，国債発行によって利下げしても金利が下がらないといった悪影響はない，と言い切るから，普通の人は混乱してしまうだろう。また別の批判としては，急いで景気対策を決めるべきでないというものもあった。それは驚くべきことに92年の2月（景気の山は前年3月）になされている。長かった景気拡大のあとで「骨休みともいうべき景気後退期」があるのは避けられないと達観しているのである。これは有力なマスコミによるものであるが，その意見が出されて1週間後には別のマスコミが景気対策を催促しているから，一般読者はますます迷うにちがいない。しかし，最も根源的な批判としては，成功した著名な実業家の「対策を打たず放置せよ」との意見がある。不況は経済の根本的，構造的な変化に由来しており，今後の成長はゼロかマイナス必至と考え，企業経営や国家財政の健全化に向け試行すべき，と説く。この意見は92年に発表されているが，経済界がそれに賛成するはずはなく，事実上黙殺された。

第3章　景気対策の中期的な影響

過去においてなされてきた景気対策は，中長期的な影響を経済に与えている。実体経済面では，第一に，財政収支への影響である。80年代後半期の対策は，90年度における赤字国債依存からの脱却に見られるとおり，財政収支には悪影響を与えなかった。しかし，90年代の対策は全体として財政収支を大きく悪化させることになった。財政収支をみるときには，景気変動調整後の収支（いわゆる構造的収支）が焦点になるが（その推移は国際機関の推計により把握される），GDPギャップを完全には埋め切れなかったこともあって，構造的赤字は拡大傾向にある。したがって，92—95年の景気対策は，財政収支悪化というコストを伴い，赤字縮小の目途も立たない現況では，非難されてしかるべきとの評価もできよう。ただし，これは一種の後知恵のようなものであり，経済が97年にマイナス成長に陥るような経済政策運営をしなければ悪化は避けられていた，との反論はできよう。なお，前述したように，財政収支悪化は，それを招いた原因が何であれ，長期金利の上昇という弊害をもたらすとされ，金融の専門家がしばしば警告を発してきた[9]。しかし，その予言は当らなかった。次の予言をする際には，反省も込めてすべきであろう。

第二には，経済構造への影響がある。財政政策の影響ということからすれば，当初予算の影響を考えるべきだが，これほど頻繁に景気対策

8）野口悠記雄「瀬戸際の経済対策」92．9．5読売インタビュー。
岩田一政「どうなる貧血経済」92．8．4読売インタビュー。
朝日新聞社説「景気対策の追加を急ぐな」92．2．29、及び日本経済新聞社説「機動的な景気刺激策を発動するとき」92．3．7。
稲盛和夫「身勝手な景気対策依存」92．11．11読売・論点

9）景気対策による国債増発が金利上昇を招くとの警告は既に前章でふれたが，ここでは全体の財政状況悪化が長期金利の上昇をもたらすとの警告を扱っている。一例は，97年1月に日経・経済教室でRフェルドマンが，公的部門の財政悪化を理由に，「日本国債指標銘柄利回りは97年に3.5%まで上昇する見込み」と述べた。実際には，利回りは同年12月には史上最低と騒がれた1.6%台にまで低下している。

が実施されると，むしろ景気対策の影響の方が重要になる。特に，景気対策決定をうけた補正予算では当初予算のような概算要求枠といったしばりがないため，重点的な政策に多くの財政資源を割当てることができる。そしてその政策がさらに次の当初予算で拡充されるという運びである。景気対策で芽を出して，その後拡大し，経済構造に影響を与えた政策として，①金融構造（システム）対策，②新社会資本充実対策，③新規事業・新産業育成対策，④規制緩和政策，があげられる。こうした政策の内容から判断できることは，景気対策は財政による需要喚起策だけでは十分でなく，併せて構造対策も実施せねばならないとの認識に依っていることを物語っている。

①については，80年代後半の対策では見られず，92年の対策が始まりである。そしてその後の景気対策ではほとんど必ず採用された。ただし，金融システムの欠陥（不良債権問題など）への認識が甘かったこともあり，こうした対策の効果は不十分なままに97年の金融システムリスクを招いてしまった。「貸し渋り」に代表される金融機能の低下が景気対策の効果を減殺していることは言うまでもない。

②は，新たな社会資本へのニーズが生まれたこと，それまでの社会資本投資の乗数効果が低下していること，公共投資計画の規模の拡大が決まったことなどから，累次の経済対策に盛込まれた。しかし，もともとの額が小さいうえに，財源として建設国債を充てるとすると，対象事業としての要件を満たしにくい例もみられ（たとえば，耐用期間の短い研究用機器や情報関連機器），経済構造や乗数を変化させる程の効果はまだ出ていない。

③については，景気の低迷が長期化するなかで，いわゆるサプライサイド強化策として取り上げられたが，当然当初予算でも引き継がれた。ただ，これによる投資拡大は「独立投資」なのか「誘発投資」なのかは今一つはっきりしない。

④は，本格的には細川内閣成立直後の93年秋の対策で採用され，最近の97年11月対策でも新たな措置が決まった。規制緩和政策は，景気対策としてでなくみれば，80年代後半から進められてきた政策であり，既に一定の効果を生み出している[10]。

おわりに

景気対策策定に関係してきた経験からいうと，景気対策という行政的裁量的行為は，その時々に存在した多くの政治的経済的行政的な条件・要因による影響をうけておこなわれる。その意味では，それぞれが歴史的な出来事とも言えよう。いくつもの景気対策があっても，同じ内容のものがくりかえされることはない。達成しようとする目標も厳密には同じではない。そのような対策を分析して，一定の評価を下そうとすれば，時代を超えた普遍的な尺度が必要であるが，本稿ではそうした尺度は用意されなかった。したがって，本稿の対象とした85—95年度の景気対策を総括して評価することはできなかった。敢えて個別に結論づけてみると，85—87年の対策は，バブル景気の元凶との批判には本稿で一応答えたつもりだが，その批判は今後もついてまわるかもしれない。また，92—94年対策は，先見の明を欠いたとして批判は今後も消えないであろう。最後の95年対策は，97年の政策の失敗により，真価が判らなくなってしまった。

参考文献

経済企画庁調査局編著　「経済白書」各年度版　大蔵省印刷局

（情報・データは98年11月末現在で入手したもの）

10) 経済企画庁の推計（96年９月公表）では，90—95年度における需要効果は年平均７兆９千億円，名目成長率を毎年0.56ポイント押し上げる効果に相当する。また，98—2003年度の予測（97年度経済白書）では，規制緩和（経済構造改革）によりGDP成長率は年平均0.9%程度上昇するとしている。