

第3章 財政構造改革への取組み

第1節 財政構造改革の推進とその凍結

1 財政構造改革の推進

我が国の財政は、平成2年度において、昭和50年度の一般会計補正予算（第1号）以降、「財政法」の特例法を制定することにより講じられてきた、赤字公債というべき特例公債に依存する財政運営からの脱却が果たされた。そして、その後の財政運営は、平成2年3月に大蔵省が公表した「財政改革を進めるに当たっての基本的な考え方」において示された公債依存度の引下げを図り、併せて特例公債の早期償還に努めることにより、公債残高が累増しないような財政体質を作り上げることを目指して行われた。

しかし、平成2年度に60兆円台に達した一般会計の税収が、バブル景気崩壊後の経済の停滞と減税措置などによって連年、減少を示し、平成6年度に至っては51兆円まで落ち込む一方、平成4年度以降、バブル景気崩壊後の経済の停滞等に対処するために講じられた累次の経済対策を実施するため、度重なる財政出動に当たって、その財源を公債に依存して行われた結果、公債残高が急増することになった。加えて、平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災の復旧及び復興等のための財政出動などの結果、税収の減収と公債の増大によって急速に財政状況が悪化し、財政収支のギャップが構造的で更なる拡大と常態化を招くことになった。

こうした背景から、前章第8節の1の(2)において記述したとおり財政の実情について一層の開示を図るとの観点で平成7年11月14日には、平成8年度の予算編成の過程でどのように対処していくか具体的な見通しが立っていない段

階ではあるが、歳入・歳出のギャップである要調整額が10兆円を上回るものとなっており、特例公債の発行を回避することは困難と言わざるを得ないとともに、歳出削減などの財政改革に一層強力に取り組み、後世代への負担の転嫁である公債の発行をできる限り抑制するよう努めていくことなどを内容とする「平成8年度の財政事情について」が武村正義・大蔵大臣によって表明された。そして、平成8年度においては、再び、当初予算において、赤字公債というべき特例公債の発行に依存せざるを得ない財政運営に陥った。

こうした財政状況を受けて、財政制度審議会においては、我が国の財政事情が急速に悪化しているとの認識から平成7年12月12日に「財政の基本問題に関する報告」を大蔵大臣に提出し、その中で、活力ある21世紀の社会を作っていくためには、規制緩和と並んで財政健全化が不可欠であり、そのためには、財政健全化に向けての国民的合意の形成の下、歳出の抑制を実現するため、制度の根本にまで遡った検討、見直し等を行う必要があるなどとする意見が表明された。¹⁾ また、平成8年1月17日には、後世代に過重な負担を残さず、財政構造を改革し、財政の健全性を図るため、財政制度審議会に「財政構造改革特別部会」が設置され、同部会において財政の果たすべき役割や守備範囲の見直し、財政健全化に取り組むに当たっての目標についての審議が集中して行われた。加えて、平成8年5月16日には、橋本龍太郎・内閣総理大臣の主導の下で財政制度審議会と税制調査会、経済審議会、社会保障制度審議会との意見交換の場として「財政構造改革に関する四審議会会長懇談会」が総理官邸において開催された。²⁾

その後、財政制度審議会においては、平成8年7月10日に、それまで行われてきた各歳出項目についての議論の切り口や今後の審議の足掛かりとなる論点などを整理した「財政構造改革に向けての中間報告」が取りまとめられたほか、財政構造改革について国民的な議論を広く求める素材の提供として、同審議会におけるそれまでの議論を総括した上、個別の歳出項目ごとの現状や問題点を整理した「財政構造改革を考える―明るい未来を子供たちに―」が取りまとめられ、公表された。^{3,4)} また、平成9年9月には、財政制度審議会として欧米主要国の財政改革への取組みに関する現地調査も行われ、平成8年12月12日に「財政構造改革特別部会最終報告」が取りまとめられた。⁵⁾ この最終報告の中で、財政構造改革の目標として、次に掲げる考え方の下に目標を設定することが必

要であろうとの報告が行われた。

- ・ 国及び地方の高すぎる公的債務残高が国内総生産（GDP）比で更に上昇していかないようにするため、財政赤字対GDP比3%以下（3%という数値はEUが通貨統合参加の基準としている財政赤字の指標でもある。）の姿を、21世紀の早い時点で達成すべきであり、そして、著しく急速な高齢化の進展が見込まれる中、過大となっている債務残高の対GDP比を引き下げていくため、米英両国が2000年（平成12年）ないし2002年（平成14年）に目指している財政収支均衡（＝公的債務残高が累増しない。）の姿を最終目標とすべきであること。
- ・ 国の一般会計においては、まず、財政健全化の第一歩として、今後2～3年の間に、受益と負担の均衡を図るとの観点から、早急に、国債費除きの歳出・歳入（プライマリー・バランス）を均衡させるべきであり、次に、21世紀の早い時点までに、特例公債から脱却するとともに、公債依存度の引き下げに努める必要があり、そして、最終的には公債残高が累増しないような財政体質の構築を目指すこと。
- ・ これらの諸目標を達成するために、国、地方双方において、毎年度の一般歳出の伸びをGDPの伸び（名目成長率）よりも相当低く抑える必要があること。

一方、政府・与党は、平成8年5月10日に「財政改革問題ワーキングチーム」を立ち上げ、財政構造改革に向けた連立与党としての本格的な議論を始めるとともに、6月には、総理官邸において与党三党の幹事長、政務調査会長と内閣総理大臣、大蔵大臣との会談が行われた。

このような動きの中で、平成8年12月19日には、平成17年度（2005年度）までのできるだけ早期に、国及び地方の財政赤字対GDP比を3%以下とし、公的債務残高の対GDP比が上昇しない財政体質を実現し、その目標達成後、速やかに公的債務残高が累増しない財政体質を構築するほか、国の一般会計において、財政健全化の第一歩として、早急に現世代の受益が負担を上回る状況を解消すべく、国債費を除く歳出を租税等の範囲内とし、同年度までのできるだけ早期に、特例公債に依存する財政運営から脱却するとともに、公債依存度の引き下げを図ることなどを内容とする「財政健全化目標について」が閣議において決定された。^{6,7)} また、政府・与党においては、財政構造改革を更に本格的に

進めるべきとの論議を踏まえ、平成9年1月21日に、橋本龍太郎・内閣総理大臣を議長とし、歴代の内閣総理大臣経験者と大蔵大臣経験者、現職の与党の幹事長と政務調査会長、現職の官房長官、大蔵大臣、自治大臣をメンバーとする「財政構造改革会議」が設置された。^{8,9)} 更に、この財政構造改革会議の下に、財政構造改革についての具体的方策を抜本的に検討するための「企画委員会」が、現職の幹事長、政務調査会長、官房長官以下の大臣をメンバーとして設けられた。

その後、平成9年3月18日の第4回財政構造改革会議において、橋本龍太郎・内閣総理大臣から、①財政構造改革の当面の目標について、「財政健全化目標について」(平成8年12月19日閣議決定)において示された平成17年度(2005年度)を前倒しした平成15年度(2003年度)とし、②今世紀の3年間を「集中改革期間」とし、歳出の改革と縮減については、「一切の聖域なし」とし、「集中改革期間」中においては、主要な経費について具体的な量的縮減目標を定め、③当面の平成10年度予算においては、政策的経費である一般歳出を対平成9年度比マイナスとし、④あらゆる長期計画(公共投資基本計画など)について、その大幅な縮減を行い、歳出を伴う新たな長期計画については作成せず、⑤国民負担率(財政赤字を含む)が50%を超えない財政運営を行うこととする「財政構造改革5原則」が提示され、同会議において了承された。¹⁰⁾ これ以降、財政構造改革会議企画委員会においては、具体的な歳出の改革と縮減について、財政制度審議会や各省からの意見聴取など、12回に及ぶ議論、検討が行われた。これらの経過を経て、平成9年6月3日の第8回財政構造改革会議において、財政構造改革を推進するに際しては、単なる財政収支の改善にとどまることなく、財政構造そのものについての見直しを行うことが必要であるとし、このためには、官と民、国と地方の役割分担の見直し、公平な受益と負担の実現、経済活力の創出、財政資金の効率的配分等の理念を踏まえた大胆な改革を実現するとし、財政構造改革の推進に当たっては、一般会計の歳出の削減のみならず、特別会計についても見直し、改革を行うほか、政策目的の達成度、官民の役割の見直しなどの観点からの特殊法人の見直しなど幅広い観点に立った改革が不可欠などとする「財政構造改革の推進方策」が決定された。¹¹⁾

また、政府においては、この「財政構造改革の推進方策」に沿って、平成9年6月3日の閣議において、平成15年度までに国及び地方の財政赤字対国内総

生産比を3%以下とし、特例公債発行ゼロを達成することなどの財政健全化目標の達成を目指すとともに、今世紀中の3年間（平成10年度から平成12年度）の「集中改革期間」においては、「一切の聖域なし」で歳出の改革と縮減を強力に推進することなどを内容とする「財政構造改革の推進について」が決定された。¹²⁾

この「財政構造改革の推進方策」（平成9年6月3日財政構造改革会議決定）及び「財政構造改革の推進について」（平成9年6月3日閣議決定）を受けて、財政構造改革のための法律案の作成が推し進められ、これらの成果として、平成9年9月25日には、「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」が閣議において決定された。その後、この法律案は、国会における審議を経て、平成9年12月5日に法律第109号「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（以下「財政構造改革法」という。）として公布され、これによって財政構造改革への取組みの基盤が構築された。これを受けて、平成10年度当初予算において財政構造改革への取組みが本格化することになった。¹³⁾

なお、財政構造改革を推進していく上で極めて重要な課題である日本国有鉄道（以下「国鉄」という。）の長期債務等の処理と、国有林野事業の累積債務の処理については、上述した「財政構造改革の推進方策」及び「財政構造改革の推進について」においては、具体的な方策が盛り込まれず、引き続き検討することとされた。その後、財政構造改革会議においては、平成9年10月16日の企画委員会において、財投・郵貯グループ、年金等・JR負担グループ、無利子国債グループ及び特定財源グループの4グループを設け、検討が重ねられ、この検討結果を受けて平成9年12月17日の同会議において、たばこ特別税の創設など、必要な財源を確保することなどを内容とする「国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理のための具体的方策」が取りまとめられた。¹⁴⁾そして、この取りまとめられた具体的方策については、平成10年度の当初予算に反映されることになった。

〔注〕

- 1) 「財政の基本問題に関する報告」（平成7年12月12日財政制度審議会）は、『国の予算』平成8年度 1155-1159ページに掲載。
- 2) 『読売新聞』平成8年5月11日朝刊は、「96年度予算成立を受け、橋本首相が10

日、『財政再建に一步踏み出した』として、財政制度審議会など4つの審議会・調査会長の合同懇談会を開くと表明したのは、社会保障など制度的に歳出膨張構造ができ上がっている財政体質に切り込みを図ることが最大の狙いだ。…蔵相の諮問機関である財政審だけで提言しても、他省庁が所管する制度を根本から洗い直すには限界があった。…このため、首相の諮問機関で、財政再建に密接に関係する経済審議会、政府税制調査会と社会保障制度審議会を結び付けることで、政府を挙げて財政立て直しに必要な抜本的改革をしようとの思惑が込められている。」と報道。

- 3) 「財政構造改革に向けての中間報告」(平成8年7月10日財政制度審議会)は、『国の予算』平成9年度 1086-1093ページに掲載。
- 4) 「財政構造改革を考える一明るい未来を子供たちに」の「はじめに」において、「財政赤字とは、私たちが財政というチャンネルを通じて国等から受けている公共サービスが私たちが支払うべき負担を上回っているということです。そして、その差額のツケ(国や地方公共団体の借金)は、私たちの子や孫に先送りされていきます。個人であれば、親の代からの借金の相続を放棄することもできましようが、赤字財政という借金に限り、私たちの子や孫は借金を免れることはできないのです。」と記されている。
- 5) 「財政構造改革特別部会最終報告」(平成8年12月12日財政制度審議会)は、『国の予算』平成9年度 1094-1111ページに掲載。
- 6) 「財政健全化目標について」(平成8年12月19日閣議決定)は、『国の予算』平成9年度 1118ページに掲載。
- 7) 国及び地方の財政赤字対国内総生産(GDP)比を3%以下という基準について、平成9年3月17日の参議院・大蔵委員会において、当時の林正和・大蔵省主計局長は、「…財政再建の目標をどうするかということは財政制度審議会でもいろいろ御議論をいただきました。その際、…債務残高、国、地方合わせました借金…の経済に占めるウエート…を上昇しないようにしようということがまず当面の目標だろうという議論になったわけでございます。そのためには、現在の我が国の債務残高の対GDP比は約90%でございます。それで、今後の経済成長率の見通し、これは名目3.5%を前提にいたしますと、この我が国の債務残高GDP比90%を、3.5%で名目伸びていく経済の中でこれを上昇しないようにするにはどうしたらいいかという、3.5%に0.9を掛けますと約3%に相なります。つまり、毎年度のフローの赤字をGDP比3%以下にすることができると、国、地方合わせました債務残高のGDP比がその時点で一定になるということからこの3%と…したわけでございます。こうした財政構造改革、財政再建の目標をどうするかという発想はヨーロッパでも同じでございまして、ただヨーロッパの場合には、現在、国、地方合わせますと債務残高が約60%でございます。それで、経済成長率を名目で5%と、こう計算をいたしまして、5%掛ける現在の対GDP比0.6、これを掛けて3%というところになってきておるわけで、考え方は同じでございまして…」と答弁。
- 8) 財政構造改革会議の設置について、小村武・元大蔵省主計局長は、「予算編成に

においても財政構造改革の流れは変わらず、国民世論の支持もありました。与謝野官房副長官は、強い改革支持論者でした。年が明け、平成9年1月、与謝野さんのアドバイスというかアイデアで財政構造改革会議を立ち上げました。」と口述。また、『読売新聞』平成25年1月28日朝刊は、「時代の証言者 与謝野馨 (17)」において「私は、首相経験者、蔵相経験者による超党派の会議を設置することを考えました。派閥の領袖クラスなので、党内に強い公共事業削減反対論などを抑え込める。『用心棒みたいなもの』と言ったところ、梶山さんは『俺が話をつけよう』と根回ししてくれました。翌97年1月、中曽根さん、竹下登さん、宮沢喜一さん、村山富市さんら首相経験者4人と蔵相経験者らによる『財政構造改革会議』が発足します。」と報道。

- 9) 財政構造改革について、小川是・元大蔵事務次官は、「主計局長にお願いしたのは唯一、こういう連立政権のもとであるということと、…過去に行われた財政再建や税制改革の経験から、とにかく政治主導でやってもらうこと」と口述し、小村武・元大蔵省主計局長も、「私は常に政治主導と叫んでおりました。…そもそも財政構造改革は、政治家の仕事で我々はそれを下から支えるのだということを強調しました。」と口述。
- 10) 平成9年3月18日に橋本龍太郎・内閣総理大臣から示された「財政構造改革5原則」は、『ファイナンス』（平成10年1月号）7ページ参照。
- 11) 財政構造改革の取組みについて、『読売新聞』平成9年6月4日朝刊は、「財政構造改革会議がまとめた歳出削減策は、様々な政治圧力の下で圧縮が難しかった支出にも削減の数値目標を設定し、危機的な状況に陥っているわが国財政の再建に向けて一歩を踏み出した。橋本首相が『聖域なき歳出カット』を表明し、トップダウンで抵抗を封じた今回の手法は、一定の成果を上げたと言える。」と報道。また、小村武・元大蔵省主計局長は、「政治的にも財政構造改革への機運が高まりました。政治も…積極的に改革に取り組むという方向に向かっていました。マスメディアも好意的でした。」と口述。
- 12) 「財政構造改革の推進について」（平成9年6月3日閣議決定）は、『国の予算』平成10年度 1112-1120ページに掲載。
- 13) 中村明雄「財政構造改革法について」（『ファイナンス』平成10年1月号）は、「財政構造改革は、短期的には痛みを伴うものの、中長期的には国民負担率の上昇を抑えることや公的部門の簡素合理化等により経済の活性化に資するものであり、安心で豊かな福祉社会、活力ある経済の実現に寄与するものである。」（10ページ）と記述。
- 14) 国鉄長期債務の処理について、涌井洋治・元大蔵省主計局長は、「財政構造改革会議でも議論をされたわけですがけれども、結局その段階〔平成9年6月3日〕では答えが出なかったということで、次の予算編成の段階で最終的に解決するというようになっておりました。財政構造改革会議の段階〔平成9年6月3日〕では、最終的な答えはもちろんない、…いずれにしても、この〔平成10年度〕予算編成で処理しなくてはいけないのですから、財政構造改革会議の中に…4つのワーキンググループが設けられるなど、あらゆる方策について議論されました。この財

政構造改革法案の審議と並行しながら、他方、予算編成の最終面に向けてどうすべきかという議論が行われました。」と口述。

2 財政構造改革の推進の凍結

我が国の経済は、バブル景気の崩壊による後遺症を抱える中、平成9年7月のタイに端を発したアジア各国の金融、経済の混乱、いわゆる「アジア通貨危機」に加えて、同年秋以降、三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券などの金融機関の相次ぐ破たんに端を発した金融システムに対する不安が顕在化したことなどに伴って急速に信用収縮が始まり、経済活動の著しい停滞を招くことになった。

このような状況の下で、財政運営が経済情勢に弾力的に対応し得るよう、平成10年4月10日に財政構造改革会議が開催され、同会議において「財政構造改革法」に関し、同法の基本的骨格を維持しながら、緊急避難的に、その時々状況に応じて弾力的に対応していくための最小限の修正について検討が重ねられ、24日に「財政構造改革法の弾力化等について」が決定された。¹⁾ これを受けて、平成10年5月11日に、特例公債発行枠の弾力化などを内容とする「財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」が国会に提出され、その審議を経て、6月5日に制定された。

その後、平成10年7月12日に行われた第18回参議院議員通常選挙で自由民主党が現有議席を大幅に減じ、その責任をとって30日に辞任した橋本龍太郎・内閣総理大臣の後継として就任した小渕恵三・内閣総理大臣が景気対策を最優先する方針を打ち出し、8月12日の閣議において、財政構造改革の推進という基本的考え方を守りつつ、まずは当面の景気回復に向けて全力を尽くすとの観点で、緊急避難的な措置として「財政構造改革法」を凍結することを前提に「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」が了解された。²⁾ その後、平成10年11月27日に「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律案」が国会に提出され、その審議を経て12月18日に制定された。

このように平成10年度に入って、財政規律に優先して景気回復に全力を尽くすための諸施策が講じられ、同年度においては、3度にわたる補正予算が編成された結果、補正後の一般会計予算の予算規模が87兆9915億円と80兆円台に達

するとともに、公債発行限度額が34兆円と30兆円を超えるまでに拡大することになった。また、平成11年度においては、補正後の予算規模が89兆189億円、平成12年度においては、同じく89兆7702億円となり、公債発行限度額も平成11年度の補正後において38兆6160億円、同じく平成12年度において34兆5980億円と、多額なものとなって財政の更なる悪化を招くことになった。

〔注〕

- 1) 「財政構造改革法の弾力化等について」(平成10年4月24日財政構造改革会議)は、『国の予算』平成11年度 1060ページに掲載。
- 2) 「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」(平成10年8月12日閣議了解)は、『国の予算』平成11年度 1079-1080ページに掲載。

第2節 平成8年度 特例公債依存の財政運営の復活等

1 平成8年度における財政事情等

(1) 平成8年度における財政事情

平成8年度予算の編成は、前章第8節の1の(2)において記述した「平成8年度の財政事情について」で示されたように、財政収支のギャップが構造的なものとなり、当初予算において赤字公債というべき特例公債に依存するものとなった。また、この予算編成は、村山富市・内閣総理大臣、武村正義・大蔵大臣の下で「財政法」第18条の概算の決定までが行われ、その後、後述のとおりこの概算の決定を引き継いだ橋本龍太郎・内閣総理大臣、久保亘・大蔵大臣の下で同法第21条の予算の作成が行われた。

平成8年度一般会計当初予算は、財政改革を進めるための地ならしとして、歳出規模の縮減を図るため、特例的歳出削減措置として厚生年金保険事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入金を8000億円繰り延べるものの、その予算規模については、前年度当初予算に比べて4兆1178億円増加した75兆1049億円であった。しかし、一般会計の経常部門における経費にあっては、昭和63年度以降では最も低い1.5%の伸び率にとどまるなど、一定の成果がみられた。一方、その財源については、税収が前年度当初予算に比べて2兆3860億円減の51兆3450億円にとどまるものであった。また、公債への依存が前年度当初予算に比べて8兆4310億円増の21兆290億円（建設公債9兆310億円、減税特例公債1兆8796億円、赤字公債というべき特例公債10兆1184億円）となり、当初予算としては平成元年度以来7年ぶりに赤字公債というべき特例公債に依存するほか、公債依存度が当初予算において28.0%に達するものとなった。

なお、平成8年度の当初予算の編成において、本項の(2)において記述する我が国の金融システムの安定と内外からの信頼を確保し、預金者保護に資するため、巨額の損失を抱える住宅金融専門会社（以下「住専」という。）の処理に関して、平成7年12月19日に政府・与党間において「住専問題についての処理

について」が合意されるとともに、同日の閣議において「住専問題の具体的な処理方策について」が決定された。その中で、6850億円の財政措置を講ずるものとされ、これを受けて、平成8年度一般会計当初予算において、住専処理策として緊急金融安定化資金6850億円が計上されることになった。しかし、この処理策については、その決定が唐突ではないかなどの意見が噴出したこともあって、平成8年度当初予算の概算の決定を区切りに、村山富市・内閣総理大臣と武村正義・大蔵大臣が辞意を表明し、平成8年1月11日に橋本龍太郎・内閣総理大臣と久保亘・大蔵大臣が引き継ぐことになった。

また、平成8年度当初予算を審議する第136回通常国会は、住専処理策としての緊急金融安定化資金への財政支出を巡って紛糾し、俗に「住専国会」とも言われ、平成8年4月10日には、平成8年度一般会計当初予算について、「予算書の総則に第16条を追加し、『緊急金融安定化資金の6850億円については、制度を整備した上で措置する』旨規定する。」ことなどの与野党合意が行われた。¹⁾ この合意を受けて、平成8年4月11日の衆議院・予算委員会において、平成8年度一般会計当初予算の予算総則に緊急金融安定化資金に係る措置として、同総則第15条の次に第16条として「緊急金融安定化資金の685,000,000千円については、制度を整備した上で措置する。」との文言を追加する予算修正が行われた。この予算修正を受けて、平成8年度当初予算については、平成8年4月11日、衆議院において可決され、5月10日、参議院において可決、成立した。

その後、平成8年12月20日には、橋本龍太郎・内閣総理大臣、三塚博・大蔵大臣の下で、阪神・淡路大震災の復興対策や緊急防災対策などの追加財政需要に対処するため、補正規模として2兆6663億円を増額する平成8年度一般会計補正予算（第1号）が概算決定された。その財源については、税収において3910億円の増収を見込むほか、前年度剰余金の受入れ9041億円などを充てるとともに、建設公債を1兆6760億円増額する一方、赤字公債というべき特例公債を3370億円減額するものであった。

なお、政治情勢としては、平成8年10月20日に実施された第41回衆議院議員総選挙の結果、与党である自由民主党が過半数に達しなかったものの、公示前の211議席から239議席と公示前の議席を上回り、11月7日に開会された第138回特別国会で指名された橋本龍太郎内閣（第2次）において、自由民主党の単

独内閣が3年3か月ぶりに誕生することになった。

(2) 住専問題の処理

住専は、昭和46年6月から昭和54年8月にかけて、金融機関などの共同出資によって8社が設立され、銀行、農林系統金融機関から調達した資金をもって個人に対する住宅ローンの提供を主たる業務として事業を行い、設立以来、個人住宅ローンを中心に業績を伸ばしてきた。しかし、昭和50年代後半から都市銀行などが個人向け貸出を伸ばしたことなどから、その存立基盤が崩され、次第に住宅開発業者、不動産業者への貸付を拡大させることになった。こうした中で、農林系統金融機関を含め金融機関の住専に対する貸付も拡大することになった。

その後、住専各社は、バブル景気崩壊による地価の下落によって貸付先の不動産業者などの経営が悪化したことなどから不良債権を抱えることになった。特に、住専7社（日本住宅金融、住宅ローンサービス、住総、総合住金、第一住宅金融、地銀生保住宅ローン、日本ハウジングローン）については、巨額の不良債権を抱え、深刻な経営問題に直面することになった。こうした住専7社の経営悪化に対して、平成3年から平成4年にかけて、これらの住専に出資した設立母体金融機関（以下「母体行」という。）が中心となって再建計画を策定し、その再建に向けた努力が払われた。しかし、その後も地価の下落が続く中で、住専各社の経営が更に悪化し、平成5年には、難航した協議を経て、母体行に加え、貸し手にも負担を求める金利減免等の再建策が講じられた。

ところが、その後も予想を上回る地価の下落、金利低下が続き、住専各社の経営がなお一層悪化し、再建計画の抜本的見直しが避けられない状況に立ち至った。こうした中、母体行から整理を含む抜本的見直しの方針が示されるとともに、対応について、当事者間で協議が続けられたが、不良債権が巨額であること、融資を行った金融機関が300にも上り、かつ、複雑に錯綜する関係にあったこと、更に母体行からは、貸し手が貸付債権に応じて損失を負担するという「貸し手責任」を主張する一方、農林系統金融機関などの貸し手からは母体行がすべての損失を負担するという「母体行責任」を主張したことなどから、協議が難航した。加えて、当事者間の協議が不調に終わり、住専の処理が未解決のままでは、我が国の金融機関に対する内外の信頼が大きく低下するととも

に、信用秩序の維持に重大な支障が生ずることなどが懸念された。

こうした状況の中で、住専問題が金融機関の不良債権問題における象徴的かつ喫緊の課題であり、早期に処理することによって預金者保護に資するものであるとの認識の下で、財政資金を導入することを盛り込んだ「住専問題の処理について」が平成7年12月19日に政府・与党間において合意され、これを受けて、同日の閣議において「住専問題の具体的な処理方策について」が決定された。²⁾

その内容を財政面からみると、農林系統住専を除く住専7社の回収不能な不良債権に係る損失見込額（約6兆2700億円）及び欠損見込額（約1400億円）の処理に当たっては、①住専処理機構を設立し、住専の資産等を引き継ぎ、当該回収不能な不良債権に係る損失見込額と欠損見込額について処理するとともに、②母体行には住専に対する債権の全額である約3兆5000億円について、一般行には住専に対する債権のうち約1兆7000億円について、それぞれ放棄することなどを、また農林系統金融機関には住専に対する貸付債権の全額返済を前提に、約5300億円について贈与することなどを、それぞれ要請する一方、③政府においては、住専処理機構に支援を行う預金保険機構に住専勘定を設け、同勘定に6800億円を支出するとともに、預金保険機構に50億円を追加出資するなどとし、これに伴う所要の法的措置を講ずるとするものであった。

これを受けて、我が国の金融システムの安定とそれに対する内外からの信頼を確保し、預金者の保護に資するなどのため、住専を巡る諸問題の早期解決を図るものとして、緊急金融安定化資金6850億円（預金保険機構基金補助金6800億円及び預金保険機構出資金50億円）を平成8年度一般会計当初予算に計上するため、当該経費に係る概算要求については、平成7年8月4日に閣議了解された概算要求基準、いわゆる「シーリング」にかかわらず行い得るよう、12月19日の閣議において「住専問題の処理の平成8年度予算における取扱いについて」が了解された。³⁾その後、大蔵省からの概算要求を受け、本項の(1)で記述したとおり平成8年度一般会計当初予算に緊急金融安定化資金6850億円が計上された。しかし、これについては、税金を投入して解決しないといけないのか、決定過程が不透明ではないか等について十分な説明が必要などの国民的な批判が起り、平成8年度当初予算を審議する第136回通常国会において議論が紛糾した。

なお、平成8年度一般会計当初予算については、上述のとおり平成8年4月11日の衆議院・予算委員会において、同予算の予算総則を修正し、5月10日に成立した。また、「住専問題の具体的な処理方策について」(平成7年12月19日閣議決定)において決定された「所要の法的措置」については、住専の債権債務の処理を促進するなどのため、緊急の特例措置として、預金保険機構に、その業務の特例として、住専から財産を譲り受けてその処理等を行う会社を設立し、当該設立された会社に対して資金援助等をする業務を行わせるとともに、預金保険機構がその業務を行うために必要な国の財政上の措置等を講ずることによって信用秩序の維持と預金者等の保護を図り、もって国民経済の健全な発展に資することを目的とする「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法案」が平成8年2月9日に国会に提出され、6月18日に成立し、21日に法律第93号として公布、施行された。

〔注〕

- 1) 平成8年4月10日の与野党合意の概要は、『国の予算』平成8年度42ページに掲載。
- 2) 「住専問題の処理について」(平成7年12月19日政府・与党合意)及び「住専問題の具体的な処理方策について」(平成7年12月19日閣議決定)は、『国の予算』平成8年度520-522ページに掲載。
- 3) 「住専問題の処理の平成8年度予算における取扱いについて」(平成7年12月19日閣議了解)は、『国の予算』平成8年度522ページに掲載。

2 平成8年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律

(1) 背景

平成8年度の財政状況は、本節の1の(1)において記述したとおり、赤字公債というべき特例公債の発行を回避することが堅持できない状況にあった。

平成8年度の税収については、同年度においても所得税の特別減税を平成6年度及び平成7年度と同程度の規模(約5兆5000億円)で実施するほか、平成7年度の税収が同年度の一般会計当初予算で見込まれた53兆7310億円から補正予算(第1号)において1380億円を減額し、更に補正予算(第2号)において

2兆9120億円を減額せざるを得ない状況となって平成7年度の一般会計当初予算の見込額に比べて2兆3860億円減の51兆3450億円にとどまるものであった。このため、税外収入の確保として、平成8年度において生ずると見込まれる外国為替資金特別会計の剰余金見込額の一部である2000億円を一般会計に繰り入れることとされた。

一方、赤字公債というべき特例公債の発行を回避するために講じられてきた特例的歳出削減措置については、これを多用することによって財政の実態を分かりにくくしているのではないかとの批判もあり、加えて、日本電信電話株式会社の株式の売払収入を活用することによって平成5年度以来平成7年度までの各年度において停止してきた国債費の定率繰入れ等及び平成4年度以来平成7年度までの各年度において延期してきた一般会計承継債務等の償還にあっては、国債整理基金特別会計の資金繰りが限界となって、これらの措置を講ずる余裕がない状況の中で、平成8年度においては、厚生年金保険事業の運営に支障のない範囲内において同事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れの繰延べによる8000億円のみとされた。¹⁾ この結果、建設公債に加えて、減税特例公債と赤字公債というべき特例公債に依存せざるを得ないものとなった。

(2) 「平成8年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案」の内容

この法律案は、平成8年度における国の財政収支の状況にかんがみ、同年度の適切な財政運営に資するため、同年度における特例公債の発行に関する措置と、厚生年金保険事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れの繰延べに関する措置及び外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れの特別措置を講ずるもので、本則4条と附則で構成するものである。

この法律案の内容は、第1条において、この法律案の目的を定め、第2条以下において、特例公債の発行などの各措置を講ずるものである。また、附則において、この法律案が平成8年度の当初予算と一体不可分の重要なものであって年度開始日から執行できるよう、施行期日を「平成8年4月1日」とするものである。

しかし、衆議院・大蔵委員会でのこの法律案の採決が既に平成8年4月1日を経過していたことから、同委員会において施行期日を「平成8年4月1日」から「公布の日」とする議員修正が行われた。

以下、各措置の内容は、次に掲げるとおりである。

① 特例公債の発行等（第2条関係）

平成8年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、「財政法」第4条第1項ただし書の規定に基づき発行する建設公債及び「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律の施行等による租税収入の減少を補うための平成6年度から平成8年度までの公債の発行の特例等に関する法律」第1条第3項の規定に基づき発行する減税特例公債のほか、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で赤字公債というべき特例公債を発行することができるとするものである。また、この特例公債の発行に関し、その発行限度額について国会の議決を経ようとするときは、特例公債の償還計画表を国会に提出するとするほか、特例公債の発行については、平成9年6月30日までの間行うことができるとし、同年4月1日以後に発行される当該特例公債に係る収入にあっては、平成8年度所属の歳入とするとし、特例公債の償還については、その速やかな減償に努めるとするものである。

なお、この法律案の成立を受けて発行することができる特例公債の発行限度額は、平成8年度一般会計当初予算の予算総則において10兆1184億円と定められたが、その後、補正予算（第1号）の予算総則において3370億円減額した9兆7814億円に改められた。

② 厚生年金保険事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れの特例（第3条関係）

平成8年度における一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れのうち、いわゆる「経過的国庫負担」に係るものについては、一般会計から厚生保険特別会計年金勘定へ繰り入れるべき経過的国庫負担の額から8000億円を控除した額を繰り入れるとともに、後日、将来にわたる厚生年金保険事業の財政の安定が損なわれることのないよう、予算の定めるところによって8000億円及びその運用収入相当額に達するまでの金額を一般会計から同勘定に繰り入れるとするものである。

③ 外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れ（第4条関係）

平成8年度において、「外国為替資金特別会計法」第13条の規定による外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れ5300億円のほか、同特別会計から進行年度である平成8年度において生ずると見込まれる同特別会計の剰余金見込額のうち2000億円を限り、一般会計に繰り入れることができるとするものである。

なお、この法律案の題名は、この法律案の内容に特例公債の発行等に関する措置が含まれているが、平成6年度の「平成6年度における財政運営のための国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例等に関する法律」（平成6年法律第43号）及び平成7年度の「平成7年度における財政運営のための国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例等に関する法律」（平成7年法律第60号）と同様に、この法律案による措置の目的を「平成8年度における財政運営のための」とした上で、これらの措置の中で金額的に大宗を占める「公債の発行の特例」をこの法律案の措置の代表とし、その他の措置を「等」として「平成8年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案」とされた。

また、この法律案において定める各措置は、平成8年度における適切な財政運営に資するために同年度における財源運営に必要な財源を確保するもので、基本的には昭和56年度から平成元年度までの「財源確保法」において定められた各措置と異なるものではない。しかし、これまでの「財源確保法」の各措置については、特例公債依存体質からの脱却を目標として、特例公債の発行額を極力縮減するとの考えの下に「財政運営に必要な財源の確保」を目的に講じられたものであるのに対して、この法律案の各措置については、平成8年度において特例公債を発行せざるを得ない状況となったことを受けて、同年度における適切な財政運営に資することを目的に、かつ、同年度限りの措置として講じられたものである。したがって、この法律案による各措置の趣旨、目的に照らして、「財源確保法」の規定と異なる趣旨、目的とし、法律案の題名についても異なるものとされた。

（3）国会における審議状況等

この法律案は、平成8年度の当初予算と一体不可分の重要な法律案であり、当該予算の国会提出と同じ平成8年1月22日に内閣提出第2号として第136回

通常国会に提出された。しかし、住専問題の処理を巡って与野党が対立し、国会の審議が空転するという政治情勢の中、平成8年度当初予算の審議と同様、この法律案の審議が大幅に遅れ、その成立が新年度開始後にずれ込んだ。

国会におけるこの法律案の審議は、衆議院においては、平成8年2月22日の同院・本会議において趣旨説明が行われ、同日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、同委員会では、23日に提案理由及びその内容の説明と質疑が行われ、その後、4月11日に施行期日を「平成8年4月1日」から「公布の日」に議員修正の上、可決され、同日の同院・本会議において可決、参議院に送付された。

次に、参議院においては、平成8年4月25日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、同委員会では、同日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、26日に質疑、5月9日に可決され、10日の同院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成8年5月17日に法律第41号として「平成8年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」が公布され、同日から施行された。

なお、この法律案を巡って国会においては、財政改革に対する考え方などについて論議があった。その中で、財政改革に対する考え方については、当時の久保亘・大蔵大臣から、危機的な財政事情の下、財政赤字の拡大を放置せず、財政改革に取り組むことが喫緊の課題であるとの考えが示された。²⁾

〔注〕

- 1) 特例的歳出削減措置等の考え方について、平成8年4月26日の参議院・大蔵委員会において、当時の伏屋和彦・大蔵省主計局次長は、「これまでの予算編成におきまして、歳入・歳出両面であらゆる努力を行う過程におきまして、…特例公債の発行を回避するため、いわゆる特例的歳出削減措置等が行われてきたところでございます。そこで、…平成8年度予算編成に当たりましては、我が国の財政が特例公債を発行せざるを得ない危機的な状況に直面していることも踏まえまして、また財政の厳しい現状を国民にわかりやすく開示していくためにも、これらの特例的歳出削減措置につきましてこの際改めて見直しを行うこととしたところでございます。見直しに当たりましては、それぞれの事業の運営に支障が生じないかどうかはもちろん、個々の措置に則しましてその制度・施策のあり方に立ち返りまして、どこまでこうした臨時緊急の措置をとり得るのかについて今まで以上に慎重

に検討をさせていただいたわけでございます。」と答弁。

- 2) 平成8年2月23日の衆議院・大蔵委員会において、当時の久保亘・大蔵大臣は、「昨年(平成7年)の11月に、9月末の税収の動向等に照らして、前大蔵大臣が国民の皆様方に発表をいたしました我が国の財政事情は、まさに財政危機宣言と呼ばれるにふさわしいものであったと考えております。低成長が続いておりますこと、そのことによって、…経済対策としての減税等も余儀なくされてまいりました状況、そして歳出の面では、高齢化社会に対応するために歳出要因がだんだんふえていくというような状況もございまして、…構造的に歳入歳出の間のギャップが大きくなっておりまして、そのことがまた一方では政策的な経費を圧迫するという結果にもなっているわけでございます。この状況を改革することなしに放置をいたしますと、後世に大変大きなツケを残すということだけではなく、財政の危機的な状況がさらに深刻化するものと考えております。それだけに、私どももいたしましては、財政制度審議会の御検討もいただいております。また、国会でも皆様方の御論議をお願いをいたしているところでございます。与党におきましても、財政再建のための協議を行う場を設置していただくことになっております。そういうことを通じて、財政再建の方途を速やかに、思い切って講じなければならない段階に立ち至っていると考えておるところでございます。」と答弁。

3 その他

厚生年金保険法等の一部を改正する法律による「国家公務員等共済組合法」の一部改正

「厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」は、被用者年金制度の再編成の一環として、①既に民営化、株式会社化し、かつ、成熟化が最も進行している日本たばこ産業共済組合、日本鉄道共済組合及び日本電信電話共済組合の長期給付事業を厚生年金保険に統合し、年金保険者である共済組合が厚生年金保険の管掌者である政府に対して拠出金を納付する制度を創設するとともに、日本たばこ産業株式会社、日本電信電話株式会社及び旅客鉄道会社等（以下「適用法人」という。）の事業主が健康保険組合を設立すること、②厚生年金保険に対する積立金の移換等の業務を行うため各共済組合が大蔵大臣の指定する厚生年金基金が当該業務を行う場合を除き、なお存続すること、など所要の措置を講ずるため、「厚生年金保険法」をはじめ「国家公務員等共済組合法」、「地方公務員等共済組合法」(昭和37年法律第152号)などを改正するもので、厚生省が主務省庁となって平成8年3月8日に内閣提出第75号として第136回通常国

会に提出された。

この法律案による「国家公務員等共済組合法」の改正の内容は、日本たばこ産業共済組合、日本鉄道共済組合及び日本電信電話共済組合の長期給付事業が厚生年金保険に統合されるとともに、適用法人の事業主が健康保険組合を設立することに伴い、法律の題名を「国家公務員共済組合法」とし、「国家公務員等共済組合連合会」の名称を「国家公務員共済組合連合会」とするほか、「国家公務員等共済組合法」から適用法人の共済組合に関する規定を削除するなどである。

なお、この法律案の国会における審議は、衆議院、参議院のいずれにおいても厚生委員会において審議され、平成8年6月7日の参議院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成8年6月14日に法律第82号として「厚生年金保険法等の一部を改正する法律」が公布され、平成9年4月1日（健康保険組合の設立手続などの規定については、同年1月1日）から施行された。

第3節 平成9年度 財政構造改革法の制定等

1 平成9年度における財政事情等

平成9年度当初予算の編成は、橋本龍太郎・内閣総理大臣、三塚博・大蔵大臣の下で、財政構造改革に取り組むことを喫緊の課題とし、平成9年度を「財政構造改革元年」と位置づけ、平成8年12月19日の閣議において決定された「財政健全化目標について」で定められた「歳出全般について聖域なく見直しを行い、一般歳出の伸び率を名目経済成長率（3.1%）よりも相当低く抑える。」という目標を達成すべく、歳出規模の抑制を図るものであった。

平成9年度一般会計当初予算は、歳出規模の縮減を図るため、特例的歳出削減措置として厚生年金保険事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れを7200億円繰り延べるものの、予算規模については、前年度当初予算に比べて2兆2851億円増加した77兆3900億円であった。しかし、一般歳出にあっては、43兆8067億円と前年度当初予算に対して、1.5%の増加と9年ぶりの低い水準であったほか、公債への依存にあっては、前年度当初予算に比べて平成8年度限りの減税特例公債1兆8796億円の減を含む4兆3220億円減額した16兆7070億円とし、中でも赤字公債というべき特例公債については前年度当初予算に対して2兆6484億円減額した7兆4700億円であった。また、消費税については、その税率を法律で定められたとおり平成9年4月1日から4%とし、この税率改正に伴う影響等による2兆1390億円を含む9兆8130億円（前年度当初予算に対して3兆8650億円の増）を見込むものであった。このように平成9年度一般会計当初予算は、財政構造改革の第一歩を踏み出したものであった。

しかし、平成9年7月に始まった、いわゆる「アジア通貨危機」の拡散に加えて、同年秋には、三洋証券の「会社更生法」（昭和27年法律第172号）の申請、北海道拓殖銀行の破綻、山一証券の自主廃業など、金融機関の相次ぐ破綻に端を発した金融システムに対する不安が顕在化したことなどに伴って急速に信用収縮が始まり、経済活動が著しく停滞することになった。こうした中、平成9

年11月18日の経済対策閣僚会議において民間活力を中心とした新たな経済政策の展開を図るとの方針の下、「21世紀を切りひらく緊急経済対策」が決定されたほか、同年12月17日に橋本龍太郎・内閣総理大臣が記者会見を行い、2兆円規模の所得課税の特別減税の実施を決意した旨発言した。¹⁾ これを受けて、平成9年12月20日には、補正規模として1兆1432億円を増額する平成9年度一般会計補正予算（第1号）の概算が決定された。

この補正予算（第1号）は、2兆円規模の所得税等の特別減税を実施するとともに、これに関連して臨時福祉特別給付金を給付するほか、災害関連経費を追加するなどであった。また、これに加えて、金融機能の安定化等の措置として、一般会計補正予算（第1号）の予算総則において、①平成10年2月18日に公布、施行された「預金保険法の一部を改正する法律」（平成10年法律第4号）による改正後の「預金保険法」（昭和46年法律第34号）附則第20条第2項、及び同日に公布、施行された「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第5号）第27条の規定に基づき預金保険機構の借入金等に対する総額20兆円を限度とする政府保証の措置を講ずるとともに、②同じく平成10年法律第4号の「預金保険法の一部を改正する法律」による改正後の「預金保険法」附則第19条の4第2項に規定する7兆円及び「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」第31条第2項に規定する3兆円の総額10兆円の国債を同機構に交付する、合わせて30兆円の公的資金を導入するものであった。^{2,3)} 一方、その財源については、特別減税の実施と税収動向を踏まえ、税収を1兆5760億円減額し、建設公債を7030億円、赤字公債というべき特例公債を1兆480億円、それぞれ増額するものであった。

なお、平成9年度の一般会計歳入歳出決算においては、税収が補正予算（第1号）後の見込額に比べて法人税を中心に2兆2845億円下回ったことなどから、1兆6174億円の歳入欠陥が生ずる事態となり、この不足額を補うため、決算調整資金から一般会計の歳入に同額が組み入れられた。

〔注〕

- 1) 平成9年12月17日の内閣総理大臣記者会見において、当時の橋本龍太郎・内閣総理大臣は、「今回ASEAN非公式首脳会議に出席をして、…アジアの経済状況が極めて深刻であることを改めて痛感させられました。我が国の経済の状況について

は…家計あるいは企業の景況感に厳しさが見られ、また我が国の金融システムやアジアの経済状況など、国民の不安感が払拭できない状況にある…。そして、クアラルンプールにおける会見の際にも日本発の世界恐慌の引き金は絶対に引かないということを私は内外に鮮明にしてきました。…そのような思いから特別減税を緊急に実施することを決心しました。」と発言するとともに、「特別減税の財源、…基本的には特例公債によらざるを得ないだろうと思います。同時に、2003年までにGDP比3%という財政構造改革は、これは今後共に進めていかなければならない、私は重要な課題だと今も思っております。」と発言。

- 2) 金融システム安定化について、『金融』（平成10年1月号）は、「自由民主党の緊急金融システム安定化対策本部（本部長、宮澤喜一元総裁）は、12月16日、『金融システム安定化のための緊急対策—正念場を乗り越え確かな未来へ—』を決定した。同対策本部では、金融システム安定化対策として、宮澤氏の私案、梶山前官房長官の構想なども検討した。このうち、梶山氏の案は、…10兆円の新型国債（10年もの特例国債だが、借り換えを禁止し、償還時には政府保有のNTT株などを売却して償還）を発行するというものであった。しかし、最終的に決定された対策では、公的資金を10兆円の国債を預金保険機構に交付することで導入することとされた。この国債は、いわゆる交付国債であり、請求あり次第、現金化が可能とされている。償還財源にはNTT株式の売却収入などが充てられる。…続いて、自民党同対策本部は、97年12月24日、…『金融機関の自己資本充実のための支援』の具体的内容を…発表した。…今回の一連の対策で措置される金額は、国債の交付10兆円、政府保証枠が金融危機管理勘定に10兆円、特別勘定に10兆円の総額30兆円となる。」（105ページ）と記述。
- 3) 平成10年2月18日に公布された法律第4号の「預金保険法の一部を改正する法律」と法律第5号の「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」は、平成9年12月16日の自由民主党緊急金融システム安定化対策本部における「金融システム安定化のための緊急対策」などを踏まえて、いわゆる「金融安定化二法案」として立法化されたものである。

2 平成9年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律

(1) 背景

平成9年度の予算編成は、本節の1において記述したとおり、同年度の予算を「財政構造改革元年予算」と位置づけ、医療保険に係る被用者の本人負担を1割から2割に引き上げるなどの医療保険制度改革をはじめとする各般の制度改革を織り込むとともに、前章第7節の4の(1)で記述した平成6年の税制改革のうち、先行して実施された所得税等の恒久減税と一体として決定された消

費税率の3%から4%への引上げを予定どおり平成9年4月1日から実施に移すほか、所得税等の特別減税を実施しないものとされた。

平成9年度の一般会計当初予算は、厚生年金保険事業の運営に支障のない範囲内において、同事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れについて7200億円繰り延べる特例的歳出削減措置が講じられたが、9兆2370億円を建設公債に依存するほか、なお7兆4700億円を赤字公債というべき特例公債に依存せざるを得ないものであった。¹⁾

(2) 「平成9年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案」の内容

この法律案は、平成9年度における国の財政収支の状況にかんがみ、同年度における適切な財政運営に資するため、同年度における特例公債の発行に関する措置及び厚生年金保険事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れの繰延べに関する措置を講ずるもので、本則3条と附則で構成するものである。

この法律案の内容は、第1条において、この法律案の目的を定め、第2条以下において、次に掲げる各措置を講ずるとともに、附則において、この法律案が平成9年度の当初予算と一体不可分の重要なものであって年度開始日から執行できるよう、施行期日を「平成9年4月1日」とするものである。

① 特例公債の発行等（第2条関係）

平成9年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、「財政法」第4条第1項ただし書の規定に基づき発行する建設公債のほか、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で赤字公債というべき特例公債を発行することができるとするものである。

また、この特例公債の発行に関し、その発行限度額について国会の議決を経ようとするときは、特例公債の償還計画表を国会に提出するとするほか、特例公債の発行については、平成10年6月30日までの間行うことができるとし、同年4月1日以後に発行される当該公債に係る収入にあっては、平成9年度所属の歳入とするとし、特例公債の償還については、その速やかな減債に努めるとするものである。

なお、この法律案の成立を受けて発行することができる特例公債の発行限度

額は、平成9年度一般会計当初予算の予算総則において7兆4700億円と定められたが、その後、補正予算（第1号）の予算総則において1兆480億円増額した8兆5180億円に改められた。これは、前年度の特例公債の発行限度額に比べて、当初予算において2兆6484億円、補正後予算において1兆2634億円、それぞれ縮減されたものである。

② 厚生年金保険事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れの特例（第3条関係）

平成9年度における一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れのうち、いわゆる「経過的国庫負担」に係るものについては、一般会計から厚生保険特別会計年金勘定へ繰り入れるべき経過的国庫負担の額から7200億円を控除した額を繰り入れるとするとともに、後日、将来にわたる厚生年金保険事業の財政の安定が損なわれることのないよう、予算の定めるところによって7200億円及びその運用収入相当額に達するまでの金額を一般会計から同勘定に繰り入れるとするものである。

なお、この法律案の題名は、「平成8年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」（平成8年法律第41号）と同様の考え方によって、「平成9年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案」とされた。

（3）国会における審議状況等

この法律案は、平成9年度の当初予算と一体不可分の重要な法律案であり、当該予算の国会提出と同じ平成9年1月20日に内閣提出第1号として第140回通常国会に提出された。

国会におけるこの法律案の審議は、衆議院においては、平成9年2月14日の同院・本会議において趣旨説明が行われ、同日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、同委員会では、21日に提案理由及びその内容の説明と質疑が行われ、その後、3月5日に可決され、同日の同院・本会議において可決、参議院に送付された。

次に、参議院においては、平成9年3月14日の同院・本会議において趣旨説明が行われ、同日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、同委員会

では、同日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、17日に質疑、28日に可決され、同日の同院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成9年3月31日に法律第27号として「平成9年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」が公布され、4月1日から施行された。

なお、この法律案を巡って国会においては、厚生年金保険事業に係る一般会計からの繰入れの繰延べに関する措置、特例公債の早期償還を含む特例公債の償還ルールなどについて論議があった。また、こうした論議を踏まえて、衆議院・大蔵委員会において、現下の危機的な財政状況にかんがみ、各般の制度改革を強力に推進し、これまで以上に既存の歳出を削減するとともに、公債の発行及び残高の大幅な減額を目指し、世代間負担の公平の観点から特例公債の早期の償還に努めることなどが附帯決議として決議されるとともに、参議院・大蔵委員会においても同様の附帯決議が決議された。

〔注〕

- 1) 厚生年金保険事業に係る一般会計からの繰入れの繰延べに関する措置について、平成9年3月17日の参議院・大蔵委員会において、当時の林正和・大蔵省主計局次長は、「厚生年金の繰り入れの特例措置でございますが、…9年度予算におきましては歳出の一層の抑制を行う必要がございました。また、こうした歳出の伸び率を抑制していくということは財政構造改革を進める上で厳しい姿勢を示すことにもなり、そのことが各般の制度改革を促すということにもつながるというように考えたわけでございます。他方、厚生年金につきましては、…修正積立方式を採用しておりまして、成熟化の途上におきましては、一定の積立金が積み上がることが制度的に予定されてございます。…8年度末の積立金が118兆円ございまして、9年度におきましてもさらに積立金が増加をする見込みでございまして、こうした状況の中で、国庫負担の一部を繰り延べるとしても、年金支払い等、制度の運営に支障を生じないと考えられたわけでございます。」と答弁。

3 財政構造改革の推進に関する特別措置法

(1) 背景

「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」は、橋本龍太郎・内閣総理大臣の最重要課題である財政構造改革を実現するための法律案であって本章第1

節の1において記述したとおり、政府・与党の財政構造改革会議及び閣議において、財政構造改革の具体策の論議、検討に加えて、その法律案の作成の前段階から論議、検討が重ねられ、これまでに例をみない政治主導の下で法律案の作成が進められた。¹⁾

具体的には、本章第1節の1において記述した「財政構造改革の推進方策」（平成9年6月3日財政構造改革会議決定）及び「財政構造改革の推進について」（平成9年6月3日閣議決定）において、個別の主要な経費ごとに具体的な量的縮減目標、いわゆる「キャップ」が定められるなど、歳出の改革と縮減のための具体的な方策や枠組みが明確に打ち出された。更に、財政構造改革が政策的に重要であるとの観点から、財政構造改革のための各種の具体的方策と枠組みについては、①「財政構造改革の推進方策」においては「歳出の改革と縮減を具体的に実施する観点から法律化すべきものを精査の上、財政再建法案（仮称）を策定し、できるだけ早期に成立を期す。」とされ、②「財政構造改革の推進について」においては「歳出の改革と縮減を具体的に実施する観点から法律化すべきものを精査の上、財政構造改革のための法律案を、できるだけ早い機会に国会に提出するため、早急に取りまとめるべく必要な作業を進めることとする。」とされた。

また、この決定を受けて、「財政構造改革の推進方策」及び「財政構造改革の推進について」に盛り込まれた事項について、①行政府に執行がゆだねられている、又は行政府限りで見直し等が可能であることなどから、あえて法律という形式で定めることになじまない事項、又は法律という形式で定める必要がない事項と、②法律に盛り込むことが必要な事項とに整理され、後者の事項にあっては「財政構造改革のための法律案の内容の骨子」として取りまとめられ、平成9年6月16日の第9回財政構造改革会議において了承され、翌17日の閣議において報告された。その後、この骨子を基に「財政構造改革の推進に関する特別措置法案（仮称）の要旨」が平成9年9月17日の第10回財政構造改革会議において了承され、これを受けて「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」が9月25日の閣議において決定された。

このようにこの法律案は、財政構造改革会議及び閣議において決定された財政構造改革の推進に関する措置を法制化し、かつ、その法制化に当たっては、同会議及び閣議において、法律案の具体的な内容を作成する条文化に先立ち

「法律案の内容の骨子」と「法案の要旨」によって政治主導の下で論議、検討が重ねられた。また、財政構造改革の具体的方策等は、これまでの内閣（行政政府）による「閣議決定」の形式ではなく、その時々的情勢によって財政規律が安易な方向に流れることを抑止し、財政構造改革を強力に実施するため、国会（立法府）の意思として具体的方策等を明確にし、法規範性を持たせる「法律」の形式によって定めることとされたもので、この点に関しても、これまでに例をみないものであった。²⁾

なお、具体的な削減、抑制の目標として「量的縮減目標」が設定されたのは、その目標の達成を図るためには、単なる歳出の縮減にとどまらず、予算の作成に当たって、各経費の性格に応じた必要性の見直しなど、個々の歳出の内容について見直しが迫られることになり、この結果、財政構造の改革を進めることが可能になるためであった。

また、この法律案は、検討段階においては、平成9年1月20日に開会された第140回通常国会に提出を予定するものであった。³⁾しかし、財政構造改革会議等における検討などを踏まえて法制化されたことから、上述のとおり平成9年6月16日に「財政構造改革のための法律案の内容の骨子」を取りまとめ、その後、9月17日の「財政構造改革の推進に関する特別措置法案（仮称）の要旨」の作成、了承を経て、29日に開会された第141回臨時国会にこの法律案が提出された。

（2）「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」の内容

この法律案は、財政構造改革会議及び閣議において決定された内容を法制化するもので、3章、38条と附則で構成するものである。

この法律案の内容は、財政構造改革の推進に関する国の責務、財政構造改革の当面の目標、財政赤字の対国内総生産比の公表及び国の財政運営の当面の方針を定めるとともに、各歳出分野における改革の基本方針、平成10年度から平成12年度までの期間（この期間を「集中改革期間」という。）における国の一般会計の主要な経費に係る量的縮減目標及び政府が講ずべき制度改革等並びに地方財政の健全化に関する事項を定めるものである。

具体的には、第1章において、目的、趣旨等を、第2章において、具体的な歳出の改革と縮減のための枠組みとして、①社会保障、公共投資、文教、防衛、

政府開発援助、農林水産、科学技術、エネルギー対策、中小企業対策の九つの歳出分野における改革の基本方針、②集中改革期間における社会保障関係費、公共投資関係費、一般会計からの国立学校特別会計への繰入れ及び私立学校に対する助成費、防衛関係費、政府開発援助費、主要食糧関係費、科学技術振興費、エネルギー対策費並びに中小企業対策費の九つの主要な経費（一般会計からの国立学校特別会計への繰入れ及び私立学校に対する助成費を除く主要な経費の範囲は、集中改革期間の各年度の当初予算（「財政法」第29条で定める補正予算及び同法第30条で定める暫定予算以外の予算をいう。）で定める。）の量的縮減目標、③政府が講ずべき制度改革等、及び④集中改革期間における人件費などの抑制等を、第3章において、国の財政と並ぶ公経済の両輪である地方財政の健全化なくして、国の財政の構造改革を果たすことが困難であることから、財政構造改革の目標の達成に資するよう、地方財政の健全化のための地方公共団体の責務等を定めるものである。

なお、この法律案の意義としては、内閣の予算編成に対する「よるべき基準」について、内閣が独自に定める閣議決定ではなく、財政構造改革のための具体的方策や枠組みを国会の意思として中長期にわたり、明確にし、法定化することにある。したがって、この法定化によって内閣が自らの判断のみによって、法定された基準を変更して予算を作成することが許されなくなり、国会を含め、歳出拡大に対して規律が加えられることである。⁴⁾ もっとも、この法律案によって、個々の経費について網羅的に具体的な予算計上額が定められるのではなく、また、歳出権限が内閣に与えられるものでもないことから、内閣の予算編成権や国会の予算審議権に制約を加えるものではないことはいうまでもない。⁵⁾

また、この法律案において「財政再建」や「財政改革」といった用語ではなく、「財政構造改革」という用語が用いられたのは、予算額の抑制のためには、各経費の単純な歳出の削減については限界があり、また、歳出の繰延べについては根本的な改革を先送りするものにすぎないことから、各経費の背後にある制度、施策を抜本的に見直し、経費ごとの財政構造にメスを入れることによって財政に係る諸改革を行っていくことが「財政再建」や「財政改革」につながると強く意識されたことによるものである。

以下、各条の概要は、次に掲げるとおりである。

① 総則（第1章・第1条から第6条まで関係）

第1条において、この法律案の目的を定め、第2条において、経済構造改革を推進しつつ、財政収支を健全化し、将来に向けて更に効率的で信頼できる行政を確立し、安心して豊かな福祉社会及び健全で活力ある経済を実現するという緊要な課題に十分対応できる財政構造を実現するという財政構造改革の趣旨を定めるものである。また、第3条において、財政構造改革の推進に関する国の責務を定め、内閣のみならず、国会、裁判所についても財政構造改革を推進する責務を負わせるものである。⁶⁾中でも、内閣に加えて国会は、立法その他の活動を通じて、財政構造改革の推進をしなければならないという責務を抽象的に負うものである。⁷⁾

次に、第4条において、財政構造改革の当面の目標を、(i)平成15年度までに、一会計年度の国及び地方公共団体の財政赤字の対国内総生産比を100分の3以下とし、(ii)平成10年度から平成14年度までの間の各年度に国の一般会計において特例公債を発行する場合には、その発行額を縮減しつつ、平成15年度までに特例公債に依存する財政体質から脱却し、併せて、平成15年度の予算における公債依存度を平成9年度の予算に比べて引き下げるとするものである。また、第5条において、財政状況の現状及び当面の目標に向けての財政の取り組み状況を広く国民に情報開示するため、平成10年度から平成15年度までの間の各年度の予算及び地方財政計画の国会への提出後、遅滞なく、大蔵大臣及び自治大臣が各年度における財政赤字の対国内総生産比の見込値を計算して公表するとともに、実績値についても公表するとするものである。⁸⁾

次いで、第6条において、財政構造改革の当面の目標の達成に資するよう、財政運営に当たり、一般歳出の額を抑制するとともに、次に掲げる観点等を踏まえ、特別会計を含むすべての歳出分野を対象とした改革を推進することに加えて、平成10年度の当初予算を作成するに当たって一般歳出の額が平成9年度の当初予算における額を下回るようにするものとしている。

- ・ 行政の各分野において国及び地方公共団体と民間が分担すべき役割を見直すこと。
- ・ 行政の各分野において国と地方公共団体が分担すべき役割を見直すこと。
- ・ 国及び地方公共団体の施策により国民の受ける利益の水準とそれに要する費用を支弁するための国民の負担の水準との間の衡平を図ること。

- ・ 活力ある経済社会を創出すること。
 - ・ 財政資金を効率的に配分すること。
 - ・ 国民負担率を100分の50を上回らないように抑制すること。
- ② 各歳出分野における改革の基本方針、集中改革期間における主要な経費の量的縮減目標及び政府が講ずべき制度改革等（第2章・第7条から第38条まで関係）

ア 社会保障（第7条から第12条まで関係）

社会保障関係費は、社会保障制度の在り方を検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずることにより、人口構造の高齢化等に伴う社会保障関係費の増加額をできる限り抑制することを改革の基本方針とし、この基本方針の下で集中改革期間における各年度の当初予算の作成に当たっては、次に掲げるところによって縮減を図るものである。

- ・ 平成10年度の当初予算における当該経費の額にあつては、平成9年度の当初予算における額に3000億円を加算した額を下回ること。
- ・ 平成11年度及び平成12年度の当初予算における当該経費の額にあつては、当該各年度の前年度の当初予算における額におおむね100分の102を乗じた額を上回らないこと。

また、医療保険制度、年金制度、雇用保険制度について、次に掲げるような検討又は見直しを加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものである。

(ア) 医療保険制度改革に関する検討

医療保険制度等については、平成12年度までのできるだけ早い時期に、「健康保険法」などの法律に基づく医療保険制度等について抜本的な改革を行うための検討を行うとともに、高齢者の置かれた経済状況を踏まえ、平成12年度までに、一定額以上の収入等を有する高齢者に対する「老人保健法」（昭和57年法律第80号）に基づく医療給付等の在り方について検討を加える。

(イ) 年金制度改革に関する検討

年金制度については、「厚生年金保険法」、「国民年金法」及び共済各法に基づく年金たる給付に係る保険料等についての将来の世代における負担の抑制を図るため、集中改革期間中において最初に行われる財政再計算に

当たって、年金給付の水準などについて検討を加えるとともに、段階的に行うこととされている保険料率等の引上げの在り方などについて検討を加えるほか、平成12年度までに、給付と負担の適切な関係を維持することが年金制度の円滑な運営に必要であることに配慮しつつ、高齢者の置かれた経済状況を踏まえて、一定額以上の収入等を有する受給権者に対する年金給付の額の在り方について検討を加える。

また、社会保険事業の事務費について、年金事業等の事務費に係る国及び地方公共団体の負担の抑制を図るため、その在り方について検討を加えるとともに、量的縮減目標及び財政構造改革の当面の目標の達成に資するため、平成10年度から平成15年度までの間、年金事業等の事務費の一部に国及び地方公共団体の負担以外の積立金の運用収入、保険料などの財源を充てる。

(ウ) 雇用保険制度の見直し

雇用保険制度については、平成10年度の当初予算の成立の日までのできるだけ早い時期に、「雇用保険法」に規定する高年齢求職者給付金の在り方を、廃止を含めて見直すとともに、同法に基づく失業等給付に係る国庫負担の在り方について検討を加える。

イ 公共投資（第13条から第15条まで関係）

公共事業に係る予算は、経済構造改革を早急に推進する必要性などの観点踏まえ、重点的及び効率化を図ることを改革の基本方針とし、この基本方針の下で、次に掲げるところによって縮減を図るものである。

- ・ 平成10年度の当初予算の作成に当たっては、公共投資関係費の額が平成9年度の当初予算における額に100分の93を乗じた額を上回らないようにすること。
- ・ 平成11年度及び平成12年度の当初予算の作成に当たっては、公共投資関係費の額が当該各年度の前年度の当初予算における額を下回るようにすること。

また、公共事業に関する長期計画について、その期間を長期化することにより各計画における一箇年当たりの平均事業量を抑制し、事業量の実質的な縮減を図るものである。

具体的には、平成8年度以前の年度を始期とする公共事業に関する計画

(住宅建設5箇年計画及び平成9年度に終了する道路整備5箇年計画、急傾斜地崩壊対策事業5箇年計画を除く。)にあつては、各計画を次のとおり各計画に定める事業量を変更することなく、その計画の期間を改定し、延長するものである。

- ・ 平成5年度を始期とするもの
 - 土地改良長期計画(10箇年計画⇒14箇年計画)
- ・ 平成6年度を始期とするもの
 - 沿岸漁場整備開発計画(6箇年計画⇒8箇年計画)
 - 漁港整備計画(6箇年計画⇒8箇年計画)
- ・ 平成8年度を始期とするもの
 - 港湾整備5箇年計画(5箇年計画⇒7箇年計画)
 - 特定交通安全施設等整備事業5箇年計画(5箇年計画⇒7箇年計画)
 - 下水道整備5箇年計画(5箇年計画⇒7箇年計画)
 - 都市公園等整備5箇年計画(5箇年計画⇒7箇年計画)
 - 廃棄物処理施設整備計画(5箇年計画⇒7箇年計画)
 - 海岸事業5箇年計画(5箇年計画⇒7箇年計画)
 - 空港整備5箇年計画(5箇年計画⇒7箇年計画)

また、平成9年度を始期とする森林整備事業計画、治水事業5箇年計画及び治山事業5箇年計画にあつては、長期的な視点に立って、計画の期間について各計画の前の計画の期間に比べて長期とした計画を策定するものである。

ウ 文教(第16条から第18条まで関係)

文教予算は、児童又は生徒の数の減少に応じた合理化、受益者負担の徹底、国と地方公共団体との適切な役割分担等の観点から、義務教育及び国立学校に対する一般会計の負担並びに私立学校に対する助成等の在り方を見直し、抑制することを改革の基本方針とし、この基本方針の下で集中改革期間における各年度の当初予算の作成に当たっては、次に掲げるところによって縮減を図るものである。

- ・ 「国立学校特別会計法」の規定による一般会計からの繰入金にあつては、その額が当該各年度の前年度の当初予算における額を上回らないようにすること。
- ・ 「私立学校振興助成法」(昭和50年法律第61号)の規定による私立学校に対

する経常費補助金にあっては、その総額が当該各年度の前年度の当初予算における総額を上回らないようにすること。

また、第6次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画と第5次公立高等学校学級編成及び教職員配置改善計画にあっては、平成10年度までの計画期間を2年延長し、平成12年度までとし、これによって国及び地方公共団体の負担を抑制するものである。

エ 防衛（第19条、第20条関係）

防衛関係費は、節度ある防衛力の整備を行う必要があることを踏まえつつ、財政構造改革の推進の緊要性に配慮して、抑制することを改革の基本方針とし、この基本方針の下で集中改革期間における各年度の当初予算の作成に当たっては、防衛関係費（沖縄県に所在するアメリカ合衆国軍隊の施設及び区域に関する諸問題を検討するための特別行動委員会（Special Action Committee on Facilities and Areas in Okinawa : SACO）関係経費を除く。）の額が当該各年度の前年度の当初予算における額を上回らないようにし、縮減を図るものである。

オ 政府開発援助（第21条、第22条関係）

政府開発援助は、その量的充実が国際的に顕著なものとなっている一方で、我が国の財政が危機的状況にあることを踏まえ、その量的充実から質の向上への転換を図ることを改革の基本方針とし、この基本方針の下で集中改革期間における各年度の当初予算の作成に当たっては、次に掲げるところによって縮減を図るものである。

- ・ 平成10年度の当初予算における政府開発援助費にあっては、その額が平成9年度の当初予算における額に10分の9を乗じた額を上回らないようにすること。
- ・ 平成11年度及び平成12年度の当初予算における当該経費の額にあっては、当該各年度の前年度の当初予算における額を下回るようにすること。

カ 農林水産（第23条、第24条関係）

農林水産関係予算は、農林水産業の担い手に対して農林水産に関する施策を集中的に行い、市場原理の一層の導入等を図ることによって、その重点化及び効率化を図ることを改革の基本方針とし、この基本方針の下で集中改革期間における各年度の当初予算の作成に当たっては、主要食糧関係費の額が

当該各年度の前年度の当初予算における額を上回らないようにし、縮減を図るものである。

キ 科学技術（第25条から第27条まで関係）

「科学技術基本法」（平成7年法律第130号）に規定する科学技術基本計画の実施に当たっては、原子力、宇宙開発及び防衛に係る研究に関する経費などを極力抑制するとともに、同計画について、国及び地方公共団体の財政が危機的状況にあることを踏まえた弾力的な取扱いを行うほか、科学技術振興費については、当該経費に係る研究開発の適切な評価を行い、その結果を予算へ反映させることなどによって重点化及び効率化を進めるとともに、集中改革期間中においては、科学技術振興費以外の経費との均衡に配慮することを改革の基本方針とするものである。

この基本方針の下で科学技術振興費は、集中改革期間における各年度の当初予算の作成に当たって、次に掲げるところによって縮減を図るものである。

- ・ 平成10年度の当初予算における当該経費の額にあっては、平成9年度の当初予算における額におおむね100分の105を乗じた額を上回らないようにすること。
- ・ 平成11年度及び平成12年度の当初予算における当該経費の額にあっては、当該各年度の前年度の当初予算における額に対する増加額をできる限り抑制すること。

また、集中改革期間中に、国の試験研究機関、特殊法人等であって研究開発を目的とするもの及び特殊法人等の属する研究所等の統合又は廃止に関する計画を作成するものである。

ク エネルギー対策（第28条、第29条関係）

エネルギー対策は、中長期的に安定的なエネルギー施策を推進する観点に立ちつつ、石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計のすべての歳出を見直し、一般会計から同特別会計の石油及びエネルギー需給構造高度化勘定への繰入額を縮減するとともに、電源開発促進対策特別会計のすべての歳出を見直し、電源立地対策及び電源多様化対策の一層の効率化を行うことを改革の基本方針とし、この基本方針の下で集中改革期間における各年度の当初予算の作成に当たっては、エネルギー対策費の額が当該各年度の前年度の当初予算における額を上回らないように、縮減を図るものである。

ケ 中小企業対策（第30条、第31条関係）

中小企業対策費は、中小企業者等の活力及び地方公共団体の役割を尊重する観点から、すべての歳出を見直すことを改革の基本方針とし、この基本方針の下で集中改革期間における各年度の当初予算の作成に当たっては、中小企業対策費の額が当該各年度の前年度の当初予算における額を上回らないように、縮減を図るものである。

コ 人件費（第32条関係）

人件費は、集中改革期間においては、新規増員の抑制など適切な措置を講ずることによって、総額の抑制を極力図るものである。

サ その他の事項に係る経費（第33条関係）

一般歳出のうち社会保障関係費、公共投資関係費、一般会計からの国立学校特別会計への繰入れ及び私立学校に対する助成費、特別行動委員会関係経費を除く防衛関係費、政府開発援助費、主要食糧関係費、科学技術振興費、エネルギー対策費、中小企業対策費並びに人件費以外の経費は、集中改革期間における各年度の当初予算の作成に当たっては、その経費の総額が当該各年度の前年度の当初予算における総額を極力上回らないように、縮減を図るものである。

シ 補助金等の見直し（第34条から第38条まで関係）

国の補助金、負担金、交付金、補給金、委託費その他相当の反対給付を受けないで国が交付する給付金であって政令で定めるもの（以下「補助金等」という。）は、経済社会情勢の変化、行政の各分野における国及び地方公共団体と民間との役割分担の在り方並びに行政の各分野における国と地方公共団体との役割分担の在り方を踏まえ、すべての分野において、見直すものである。

また、一般会計予算に計上される補助金等については、次に掲げるように地方公共団体、特殊法人等及びこれらの者以外の者に区分して、削減又は合理化を図るものである。

(ア) 地方公共団体に対して交付される補助金等

地方公共団体に対して交付される補助金等のうち、制度等見直し対象補助金等（次に掲げる事項のいずれかに該当する補助金等をいう。）については、制度又は施策の見直しや事業等の見直しによって削減又は合理化を図

ることとし、制度等見直し対象補助金等以外のその他の補助金等（その他の補助金等の範囲は、集中改革期間の各年度の当初予算で定める。）については、集中改革期間における各年度の当初予算を作成するに当たっては、その補助金等の額の各省各庁の所管ごとの合算額が当該各年度の前年度の当初予算における合算額に10分の9を乗じた額を上回らないようにするものである。

- ・ 国の安全の確保及び対外関係の処理等に係る国の責務に関する補助金等
- ・ 災害救助又は災害復旧に係る補助金等
- ・ 法律に基づく財産の使用又は処分の制限に伴う当該財産の所有者の経済的な負担の増加を緩和させるもので、国が負担する補助金等
- ・ この法律案の規定に基づき、集中改革期間中に当該補助金等の給付の根拠となる制度の改革に関する検討等を行うこととしている補助金等その他政令で定める補助金等

(イ) 特殊法人等に対して交付される補助金等

特殊法人等に対して交付される補助金等については、事業等の見直しによって、削減又は合理化を図るものである。

(ウ) 地方公共団体及び特殊法人等以外の者に対して交付される補助金等

地方公共団体及び特殊法人等以外の者に対して交付される補助金等のうち、制度等が見直しの対象となる補助金等（次に掲げる事項のいずれかに該当する補助金等をいう。）については、制度又は施策の見直しや事業等の見直しによって、削減又は合理化を図ることとし、制度等が見直しの対象となる補助金等以外のその他の補助金等（その他の補助金等の範囲は、集中改革期間の各年度の当初予算で定める。）については、集中改革期間における各年度の当初予算を作成するに当たっては、その補助金等の額の各省各庁の所管ごとの合算額が当該各年度の前年度の当初予算における合算額に10分の9を乗じた額を上回らないようにするものである。

- ・ 国の安全の確保及び対外関係の処理等に係る国の責務に関する補助金等
- ・ 法律に基づく財産の使用又は処分の制限に伴う当該財産の所有者の経済的な負担の増加を緩和させるもので、国が負担する補助金等
- ・ この法律案の規定に基づき、集中改革期間中に当該補助金等の給付の根

拠となる制度の改革に関する検討等を行うこととしている補助金等その他政令で定める補助金等

なお、各省各庁の長は、補助金等の交付の決定に関し、補助金等の交付の目的等に応じて、(i)補助金等の交付を決定する場合におけるその決定額等の下限を定め、(ii)補助金等の透明性を確保するため交付の決定の概要等を公表し、公表に係る具体的方法等を定めるほか、(iii)補助金等における予算執行に係る手続の簡素化又は合理化に努めるものである。

③ 地方財政の健全化（第3章・第39条から第41条まで関係）

ア 財政構造改革の推進に関する地方公共団体の責務（第39条関係）

地方公共団体は、平成15年度までに、財政構造改革の当面の目標（一会計年度の国及び地方公共団体の財政赤字の対国内総生産比100分の3以下とすること）の達成に資するよう、国の財政構造改革の推進に関する施策に呼応し、及び並行して財政構造改革に努め、その財政の自主的かつ自立的な健全化を図るものである。

イ 地方公共団体に対する行財政上の措置（第40条関係）

政府は、地方公共団体の財政の自主的かつ自立的な健全化が円滑に推進されるよう、地方公共団体に対し、適切に行政上及び財政上の措置を講ずるものである。

ウ 地方一般歳出の額の抑制等のための措置（第41条関係）

地方一般歳出については、財政構造改革の当面の目標を達成するため、その額が抑制されたものとなるよう、必要な措置を講ずるほか、平成10年度の地方財政計画における地方一般歳出の額が平成9年度の地方財政計画における地方一般歳出の額を下回るよう、必要な措置を講ずるものである。

④ 施行期日等（附則関係）

施行期日を「公布の日」とするとともに、その施行後の経済情勢や社会情勢など、必要に応じ、財政構造改革の実施状況等を勘案し、国及び地方公共団体の財政の在り方について検討を加え、財政構造改革の当面の目標の達成のため必要があると認めるときは、更なる歳出の改革と縮減のための措置を講ずる必要があるとの認識から、「検討」に関する条項を定めるものである。

このほか、次に掲げる各法律について特例措置等を定めるものである。

- ・ 「国民年金法」、「国民年金特別会計法」(昭和36年法律第63号)、「厚生保険特別会計法」、「国家公務員共済組合法」及び「地方公務員等共済組合法」における事務費の国庫負担及び地方負担に係る規定については、平成10年度から平成15年度までの間の特例を定めること。
- ・ 「港湾整備緊急措置法」(昭和36年法律第24号)、「交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法」、「下水道整備緊急措置法」(昭和42年法律第41号)、「都市公園等整備緊急措置法」(昭和47年法律第67号)、「廃棄物処理施設整備緊急措置法」(昭和47年法律第95号)、「森林法」、「治山治水緊急措置法」(昭和35年法律第21号)などについて、「5箇年計画」を「7箇年計画」に改めるなどの所要の改正を行うこと。
- ・ 「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律及び公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律の一部を改正する法律」(平成5年法律第14号)の附則に定める経過措置の期限について、「平成10年3月31日」を「平成12年3月31日」に改めること。

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、財政構造改革に関して審議するために平成9年9月29日に開会された第141回臨時国会の開会当日に内閣提出第1号として提出された。

国会におけるこの法律案の審議は、衆議院においては、平成9年10月17日の同院・本会議において趣旨説明が行われ、同日、この法律案が同院・財政構造改革の推進等に関する特別委員会に付託された後、同特別委員会では、同日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、20日と21日、22日、23日、24日、27日、28日、29日、31日、11月4日にわたって質疑が行われたほか、10月30日と11月4日に参考人質疑が行われ、翌5日に可決され、6日の衆議院・本会議において可決、参議院に送付された。

次に、参議院においては、平成9年11月7日の同院・本会議において趣旨説明が行われ、同日、この法律案が同院・行財政改革・税制等に関する特別委員会に付託された後、同特別委員会では、同日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、10日と11日、12日、13日、14日、17日、19日、20日、21日にわたって質疑が行われたほか、18日に参考人質疑が行われ、21日に可決され、28日の同院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成9年12月5日に法律第109号として「財政構造改革の推進に関する特別措置法」が公布され、同日から施行された。

なお、この法律案を巡って国会においては、この法律案と国会の予算審議権などを定める「憲法」との関係のほか、閣議決定でなぜ法律で定める必要があるのか、単なる歳出削減法案ではないか、補正予算や特別会計を対象としておらず、中途半端ではないかなどに加えて、財政規律と景気対策といった政策論について論議があった。また、こうした論議を踏まえて、参議院・行財政改革・税制等に関する特別委員会においては、財政構造改革の推進に当たっては、各分野における改革の内容を国民に明らかにし、その理解を得るよう努めることなどが附帯決議として決議された。

また、国会におけるこの法律案の審議の結果、特例公債の脱却目標などの財政構造改革の当面の目標やその目標の達成に向けた主要な経費についての毎年度の予算編成に当たっての具体的な金額の上限、すなわち「量の縮減目標」の設定などを、上述のとおり閣議決定ではなく、法律として制定したことは、財政構造改革に対する国会の強い意思の現れであり、意義深いものと言える。⁹⁾

〔注〕

- 1) 「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」の法案作成について、小村武・元大蔵省主計局長は、「…財政構造改革会議を立ち上げました。…この流れの中で財政構造改革法を作れという意見が出てきました。…最後は三塚大臣の強いご指示で法案作成に踏み切りました。」と口述。
- 2) 財政構造改革に関する法制化について、涌井洋治・元大蔵省主計局長は、「法律的な要素と、そうじゃない要素とが入っている、非常に複雑な色彩を持った法案だというのが第一印象でした。例えばキャップといっても…単年度の主要経費でしたら、それは法律というよりも…毎年度の予算で決めるのが本来の筋である。…ただ単年度だけじゃなくて、その翌年度以降3年間にわたるキャップを決めているという要素がある。…そういう意味ではそれは法律事項である。他方、…社会保障関係の事務費を税負担から保険料負担に変えとかいうものは完全に法律事項で、そういうものが織り込まれている。…いずれにしても…内容的にはすべて財政構造改革会議で決まった、あるいは閣議決定された内容を法案化する、法文化するというものであります。」と口述。また、杉本和行「財政と法的規律—財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営—」(『フィナンシャル・レビュー』平成23年第2号)は、「財政運営の枠組みは国民の生活や国の基本的な政策運営に関わる重大な事項であることから、法律にして国会の意思として明示しておくべきで

はないかと考えられたのである。国会での審議は野党の追及にさらされ、法律の成立までには時間と労力を要するものである。しかし、あえてそうした手間も厭わず、法律にまで高めておく必要がある事柄であると判断されたものである。これは前例をみないものであったが、そうした考え方には十分合理性があったと考えられる。」と記した上で、「当時は政権交代の可能性などほとんど考えられないような政治情勢であり、内閣の意思と国会の意思が食い違うことは考えられない情勢であったが、そうした情勢にもかかわらず、法律制定にまで踏み込んだうえで財政運営の枠組みを定めることが必要だと判断がされたものである。」(73ページ)と記述。

- 3) 平成9年1月21日の財政構造改革会議の開催に先立つ1月9日の『読売新聞』朝刊は、「三塚蔵相は8日の記者会見で、政府・与党が検討を進めている財政再建法案について、『通常国会の会期末までに提出しなければならない』と述べ、通常国会への法案提出を目指す考えを明らかにした。」と報道。
- 4) 平成9年10月23日の衆議院・財政構造改革の推進等に関する特別委員会において、当時の大森政輔・内閣法制局長官は、「閣議決定と申しますのは、内閣としての意思を決定する重い方式ではございます。しかしながら、閣議で決定いたしました事項は、同じく閣議決定で、内閣限りでいつでもこれを変更することができるということでございます。これに対しまして、この法律案が成立いたしますと、予算編成に当たって政府のとるべき基準、方針が、平成10年度から3年ないし6年間にわたる、中長期にわたって国会の意思として示される。したがって、内閣がこの間、みずからの判断のみによって、自由に、法定された方針等を変更して予算を作成することは許されなくなるという法律効果と申しますか、拘束力が生じます。これがこの法律案の大きな意義でございます。」と答弁。
- 5) 平成9年10月24日の衆議院・財政構造改革の推進等に関する特別委員会において、当時の大森政輔・内閣法制局長官は、「…これらの規定は、あくまでも予算を作成するに当たって内閣を拘束する規範でございまして、国会における予算審議や予算の議決がこれに拘束されるものでは何らございません。」と答弁するほか、「憲法73条によりますと、内閣は、『予算を作成して国会に提出すること。』という職責を与えられております。お尋ねは、この規定とこの法律は矛盾するのじゃないかということであろうかと思いますが、この法案によりまして、内閣は大きくりの主要な経費ごとに定められた量的縮減目標に従って予算を作成しなければならないことにはなりますが、この法案自体は歳出権限を政府に与えるものではないから、歳出権限を政府に与える予算とは法的性格は異なる。そしてまた、予算編成の際に内閣がよるべき基準を定めるにとどまっております。個々の経費について網羅的に具体的な予算計上額を定めているものではない…。したがって、これまで立法されました…いわゆる予算関連法律と同様に、憲法で内閣に付与されました予算を作成して提出する権限と何ら矛盾するものではない、これを侵害するものでない…。」と答弁。
- 6) 平成9年10月21日の衆議院・財政構造改革の推進等に関する特別委員会において、当時の大森政輔・内閣法制局長官は、「責務が規定してあるわけでございませ

て、国はそういう財政構造改革を推進する責務を有しているわけでございます。したがって、仮にこの法律案に定める目標が達成されず、かつそれが政府の責めに帰するという場合には、職責、責務を果たさなかったということにはなりません。しかしながら、この法律でそれに対する制裁と申しますか、効果と申しますか、そういうものを規定しているわけではございませんので、この場合に政府が負う責任と申しますのは、いわゆる政治的な責任にとどまるということが言えようかと思えます。」と答弁。

- 7) 平成9年10月24日の衆議院・財政構造改革の推進等に関する特別委員会において、当時の大森政輔・内閣法制局長官は、「…国会における予算審議と申しますのは、単に財政収支の均衡という視点のみからではなく、多様な国政上の課題を背景として、さまざまな観点から行われるはずのものであると承知しております。このように財政構造改革の推進を含めた多様多様な事情が総合的に勘案されまして、その結果として予算の増額修正が仮に行われるとした場合には、その増額修正であるということだけから…抽象的な責務規定である第3条に違反する、すなわち、この点だけをとらえてこの法案の第3条の責務を果たしていないとか果たさないことになるということにはならないのではなかろうかというふうに考えております。」と答弁。また、同日の同特別委員会において、同じく当時の大森政輔・内閣法制局長官は、「この責務の内容と申しますのは、…具体的に定められているものではございません。したがって、いかなる方法で、どの程度に責務を果たすべきかは、すべて国会にゆだねられているということが言えようかと思えます。したがって、この規定が置かれているからといって、この法律の趣旨を受けて将来提出される予算の国会の審議あるいは議決に何ら制約が加わるものではないというふうに考えております。」と答弁。
- 8) 財政構造改革の当面の目標を見込値に加えて、実績値でとらえることについて、平成9年10月1日の衆議院・本会議において、当時の橋本龍太郎・内閣総理大臣は、「補正予算につきましては、財政構造改革を推進していくに当たり、財政法29条の補正事由の趣旨を厳正に判断しながら適切に対処することとしておりますが、この法案における財政健全化の目標は、いずれも実績の数値でありますことから、補正予算に関しましても財政構造改革の趣旨は反映していると考えております。」と答弁。また、この法律案の成立後の平成10年5月25日の参議院・行政財政改革・税制等に関する特別委員会において、当時の松永光・大蔵大臣は、「厳しいキャップその他の措置は当初予算にかかっておるわけでありまして、補正の方にはそこまでかかっていないという御指摘はそのとおりであります。しかし目標年次において財政赤字の3%以内ということは、これは全体としてのことにかかるわけでありまして、その意味では後ろの方ではちゃんとかかっているという意味で、おのずから補正予算の場合にもそのことを念頭に置けば節度あることになってござるを得ない、…」と答弁。
- 9) 杉本和行「財政と法的規律—財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営—」(『フィナンシャル・レビュー』平成23年第2号)は、「財政規律の保持は強い政治的なコミットメントを必要とし、中長期的に進めていく必要のある課題である。

政治意思によるコミットメントを明確な形で確保しておかないと、短期的な視点からは後退が起きやすい課題である。また、今後の我が国においては政権交代の可能性もあることも念頭に置く必要がある。従って、法律をもって定めておくことが重要な意義を有するとも考えられる。」(78ページ)と記述。

第4節 平成10年度 財政構造改革法の施行とその凍結等

1 平成10年度における財政事情等

平成10年度当初予算の編成は、橋本龍太郎・内閣総理大臣、三塚博・大蔵大臣の下で、財政構造改革を目指し、当面の平成10年度予算においては、政策的経費である一般歳出を対平成9年度比マイナスとするため、財政構造改革会議で結論を得た主要経費の具体的な量的縮減目標等を平成10年度の概算要求段階から反映させることを内容とする「財政構造改革の推進について」（平成9年6月3日閣議決定）に従って概算要求が行われ、平成9年11月28日に成立し、12月5日に公布、施行された財政構造改革のための各種の方策と枠組みを定める「財政構造改革法」を受けての初めてのものであった。¹⁾

すなわち、この予算編成によって作成された平成10年度の当初予算は、「財政構造改革法」で定める各歳出分野における改革の基本方針、主要経費に係る量的縮減目標に従って編成された財政構造改革路線に沿ったものであった。また、長年の懸案であった国鉄の長期債務等の処理と、国有林野事業の累積債務の処理についても、たばこ特別税の創設など、必要な財源を確保することによって、その抜本的な処理策が講じられた。

一方、我が国の経済は、平成9年4月の消費税率引上げ前の駆け込み需要の反動減や、同年秋には、7月に始まったいわゆる「アジア通貨危機」の拡散と、国内の銀行、証券などの金融機関の相次ぐ破綻に端を発した金融システムに対する不安が顕在化したことなどに伴って急速に信用収縮が始まり、先行きが極めて不透明なものとなって経済活動の著しい停滞を招く状況にあった。こうした経済情勢を踏まえて、平成9年11月18日の経済対策閣僚会議において「21世紀を切りひらく緊急経済対策」が決定された。

平成10年度一般会計当初予算は、予算規模については、前年度当初予算に比べて2792億円増加した77兆6692億円であったが、一般歳出にあっては、前年度当初予算に比べて5705億円減額した44兆5362億円と1.3%縮減するとともに、公債への依存にあっては、前年度当初予算に比べて1兆1500億円減額した15兆

5570億円と縮減が図られ、財政の健全化を目指したものであった。もっとも、歳出規模の縮減を図るため、特例的歳出削減措置として厚生年金保険事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れを7000億円繰り延べる措置が講じられた。また、金融機能の安定化等の措置として、一般会計当初予算の予算総則において、平成10年2月18日に公布、施行された法律第4号の「預金保険法の一部を改正する法律」による改正後の「預金保険法」附則第20条第2項、及び同日に公布、施行された法律第5号の「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」第27条の規定に基づき、預金保険機構の借入金等に対する総額20兆円を限度とする政府保証の措置が講じられた。

しかし、その後の経済情勢を踏まえて、平成10年4月24日の経済対策閣僚会議において財政構造改革の基本精神を堅持しつつ、2兆円規模の特別減税の継続と更なる2兆円規模の特別減税の実施や社会資本整備による内需拡大策の実施などを内容とする総事業費16兆円超規模の「総合経済対策」が決定されるとともに、同日の財政構造改革会議において特例公債発行枠の弾力化等を内容とする「財政構造改革法の弾力化等について」が取りまとめられた。更に、平成10年11月16日の経済対策閣僚会議において「財政構造改革法」の凍結を前提に、社会資本整備や貸し渋り対策のほか、5兆円規模の恒久減税の実施などを内容とする20兆円を大きく上回る規模の「緊急経済対策」が決定されるなどの対策が講じられた。

こうした経済対策などを受けて、平成10年度の一般会計予算は、3度にわたって補正予算が編成されるという状況となった。すなわち、平成10年4月24日に決定された「総合経済対策」の実施に必要な経費の追加などのほか、平成10年分所得税の特別減税の追加実施による税収の減額などを盛り込んだ補正規模として4兆6455億円を増額し、その財源の大部分を建設公債と赤字公債というべき特例公債に依存することとする平成10年度一般会計補正予算（第1号）の概算が橋本龍太郎・内閣総理大臣、松永光・大蔵大臣の下で「財政構造改革法」の特例公債発行枠の弾力化等を前提に5月11日に決定された。

また、平成10年7月12日の第18回参議院議員通常選挙での自由民主党の敗北の責任をとって、30日に辞任した橋本龍太郎・内閣総理大臣の後を引き継いだ小渊恵三・内閣総理大臣、宮澤喜一・大蔵大臣の下で、平成10年度一般会計当初予算の予算総則中、「『預金保険法』附則第20条第2項及び『金融機能の安定

化のための緊急措置に関する法律』第27条の規定に基づき預金保険機構の借入金等に対する総額20兆円の政府保証の限度額」とあるのを、「『預金保険法』附則第20条第2項、平成10年10月16日に公布された『金融機能の再生のための緊急措置に関する法律』（平成10年法律第132号）第66条並びに22日に公布された『金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律』（平成10年法律第143号）第17条及び附則第5条第2項の規定に基づき預金保険機構の借入金等に対する総額43兆円の政府保証の限度額」とするため、同年度一般会計予算総則のみを補正する平成10年度一般会計補正予算（第2号）の概算が10月13日に決定された。²⁾

更に、平成10年11月16日に決定された「緊急経済対策」を受けて、「財政構造改革法」の凍結を前提に同対策を実施するために必要な経費などの追加を盛り込んだ補正規模として5兆6769億円を増額し、その財源の大部分を建設公債と赤字公債というべき特例公債に依存する平成10年度一般会計補正予算（第3号）の概算が27日に決定された。

この結果、平成10年度の一般会計予算は、当初予算においては、「財政構造改革法」に基づき財政構造改革を目指し、財政規律を重んじるものであったが、補正後予算においては、景気刺激を目指した積極財政に転じ、予算規模が87兆9915億円と初めて80兆円台を記録するとともに、公債発行額が当初予算の15兆5570億円から34兆円と倍増し、初めて30兆円台を記録することになった。また、公債依存度も当初予算の20%から補正後予算では38.6%まで上昇することとなり、これまでにない公債に依存する財政運営となった。一方、税収にあっては、平成10年度一般会計の決算において、補正後予算の50兆1650億円を下回る49兆4318億円と昭和62年度以来の40兆円台に落ち込むものとなった。

なお、平成10年度予算を審議する第142回通常国会の会期中である平成10年1月28日に三塚博・大蔵大臣が辞任し、松永光・大蔵大臣が30日に就任することになった。また、政治情勢としては、平成10年6月1日に社会民主党と新党さきがけが自由民主党との閣外協力を解消し、自由民主党の単独政権となった後、上述のように7月12日に実施された第18回参議院議員通常選挙の結果、自由民主党が改選議席61議席のうち17議席を失い、平成11年1月14日には、自由民主党と自由党との連立政権となった。

〔注〕

- 1) 平成10年度予算の概算要求に当たっての具体的な方針について、平成9年7月8日の閣議において、当時の橋本龍太郎・内閣総理大臣は、「平成10年度予算編成に当たっては、概算要求基準方式を抜本的に改めることとし、各省庁は『財政構造改革の推進について』（平成9年6月3日閣議決定）に従い、概算要求を行うものとされているが、これに加え、同閣議決定に基づき、概算要求に当たっての基本的な方針を以下の通り示すこととする。」と発言。

なお、内閣総理大臣の発言要旨は、『国の予算』平成10年度 1120-1122ページに掲載。

- 2) 第143回臨時国会（いわゆる「金融国会」）に提出された「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律案」は、「金融再生委員会設置法案」（この法律案は、平成10年10月16日に第130号「金融再生委員会設置法」として公布）、「金融再生委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」（この法律案は、同日に法律第131号「金融再生委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」として公布）及び「預金保険法の一部を改正する法律案」（この法律案は、同日に法律第133号「預金保険法の一部を改正する法律」として公布）とともに、いわゆる「金融再生関連四法案」として、菅直人議員外12名により提案されたもので、同日に法律第132号「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」として公布されたものである。また、同国会に提出された「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律案」は、保岡興治議員外3名により提案されたもので、同日に法律第143号「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」として公布されたものである。

2 平成10年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律

（1）背景

平成10年度一般会計当初予算は、一般会計の税収については、増収を期待することができず、また法人税制、金融関係税制などの制度減税と平成10年分所得税の特別減税の影響もあって、前年度当初予算に比べて7200億円増の58兆5220億円と伸び悩みの状況であった。一方、歳出については、本節の1において記述したとおり「財政構造改革法」の規定を受けて編成が行われるとともに、特例的歳出削減措置としては、極力必要最小限かつ当該措置を講じても制度の運営に支障が生じないものとして、厚生年金保険事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れの繰延べに関する措置が講じ

られ、これによって7000億円が後年度に繰り延べられた。¹⁾

この結果、平成10年度一般会計当初予算の予算規模は、77兆6692億円と前年度当初予算に比べて2792億円の増額となったものの、一般歳出については、前年度当初予算に比べて5705億円（1.3%）の縮減が図られた。また、公債への依存については、建設公債にあつては前年度当初予算に比べて8100億円減の8兆4270億円、赤字公債というべき特例公債にあつては前年度当初予算に比べて3400億円減の7兆1300億円と、それぞれ縮減が図られ、公債依存度についても前年度当初予算の21.7%に比べて1.7ポイント低下する20%となった。

（2）「平成10年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案」の内容

この法律案は、平成10年度における国の財政収支の状況にかんがみ、同年度の適切な財政運営に資するため、同年度における特例公債の発行に関する措置及び厚生年金保険事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れの繰延べに関する措置を講ずるものである。また、この法律案の構成と題名については、「平成9年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」（平成9年法律第27号）に倣ったものである。

この法律案の内容は、第1条において、この法律案の目的を定め、第2条以下において、次に掲げる各措置を講ずるとともに、附則において、この法律案が平成10年度の当初予算と一体不可分の重要なものであつて年度開始日から執行できるよう、施行期日を「平成10年4月1日」とするものである。

① 特例公債の発行等（第2条関係）

平成10年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、「財政法」第4条第1項ただし書の規定に基づき発行する建設公債のほか、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で赤字公債というべき特例公債を発行することができるとするものである。また、この特例公債の発行に関し、その発行限度額について国会の議決を経ようとするときは、特例公債の償還計画表を国会に提出するとするほか、特例公債の発行については、平成11年6月30日までの間行うことができるとし、同年4月1日以後に発行される特例公債に係る収入にあつては、平成10年度所属の歳入とするとし、特例公債の償還については、その速やかな減債に努めるとするものである。

なお、この法律案の成立を受けて発行することができる特例公債の発行限度額は、平成10年度一般会計当初予算の予算総則において7兆1300億円と定められたが、その後、補正予算（第1号）の予算総則において2兆100億円増額した9兆1400億円に、更に補正予算（第3号）の予算総則において7兆8100億円増額した16兆9500億円に、それぞれ改められ、前年度の補正後予算の8兆5180億円に比べて倍増することとなった。

② 厚生年金保険事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れの特例（第3条関係）

平成10年度における一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れのうち、いわゆる「経過的国庫負担」に係るものについては、一般会計から厚生保険特別会計年金勘定へ繰り入れるべき経過的国庫負担の額から7000億円を控除した額を繰り入れるとするとともに、後日、将来にわたる厚生年金保険事業の財政の安定が損なわれることのないよう、予算の定めるところによって7000億円及びその運用収入相当額に達するまでの金額を一般会計から同勘定に繰り入れるとするものである。

（3）国会における審議状況等

この法律案は、平成10年度の当初予算と一体不可分の重要な法律案であり、当該予算の国会提出と同じ平成10年1月19日に内閣提出第10号として第142回通常国会に提出された。

国会におけるこの法律案の審議は、衆議院においては、平成10年3月10日の同院・本会議において趣旨説明が行われ、同日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、同委員会では、17日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、同日と18日の両日で質疑、20日に可決され、同日の同院・本会議において可決、参議院に送付された。

次に、参議院においては、平成10年3月25日の同院・本会議において趣旨説明が行われ、同日、この法律案が同院・財政・金融委員会に付託された後、同委員会では、27日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、31日に質疑の後、可決され、同日の同院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成10年3月31日に法律第35号として「平成10年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」が公布され、4月1日か

ら施行された。

なお、この法律案を巡って国会においては、厚生年金保険事業に係る一般会計からの繰入れの繰延べに関する措置の是非、特例公債と建設公債の区分の是非などについて論議があった。その中で、特例公債と建設公債の区分の是非については、当時の藤井秀人・大蔵省主計局次長から、財政の健全性から考えて、特例公債と建設公債を区分することの必要性が説明された。²⁾

また、この法律案を審議する第142回通常国会においては、本節の1において記述したとおり平成10年1月28日に三塚博・大蔵大臣が辞任したことなどもあって、平成10年度の当初予算については、その成立が4月8日にずれ込んだものの、この法律案については、上述のとおり予算の成立に先駆けて3月31日に成立した。

〔注〕

- 1) 厚生年金保険事業に係る国庫負担金の一般会計からの厚生保険特別会計年金勘定への繰入れの繰延べに関する措置を講ずることについて、平成10年3月31日の参議院・財政・金融委員会において、当時の藤井秀人・大蔵省主計局次長は、「この特例措置といいますものは例えば特会〔特別会計〕なら特会、そのいわば運営に支障がないかどうか、そのあたりを十分に判断する、あるいはまた全体としての国費の効率的な使用という観点から特例措置を行っている、やむを得ず行っているということでございます。したがって、…厚年〔厚生年金保険〕の問題で申し上げますと、9年度末で積立金が約125兆円ございます。10年度におきましてもこの積立金がさらに増加するというような状況でございますので、…7千億円といういわば国の負担が繰り延べられたからといって直ちに厚生年金保険の運営に支障が生ずるというものでは決してございません。そのあたりは一つ一つ十分に注意をしながら、ぎりぎりのやむを得ざる措置として講じているということでございます…」と答弁。
- 2) 平成10年3月31日の参議院・財政・金融委員会において、当時の藤井秀人・大蔵省主計局次長は、「建設公債と赤字公債の区分の問題でございますけれども、…財政法4条におきまして健全財政主義ということで、建設公債といえどもいわば例外的に許容されているということでございます。私どもといたしましては、よく誤解がございますけれども、建設公債は善玉である、あるいは赤字公債は悪玉であるという考え方は決してとっておりません。ただ、負担の公平という観点からぎりぎり建設公債、対象経費として申し上げますと公共事業費であり出資金であり貸付金になるわけでございますが、これが許容されているということかと思っております。残念ながら、ここ数年、特例公債の発行ということが、財政の歳入と歳出のいわば足らざる部分ということでこの発行が余儀なくされていると

いうのは現実でございますけれども、だからと申しまして、この財政法4条、健全財政主義ということ捨てていけば区分を廃止するというようなことについて、これも議論があるのは承知しておりますけれども、私どもとしては、財政の健全性から考えて、やはりこの財政法4条の規定というものは大いなる意味があるのではないかと考えております。」と答弁。

3 国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理に伴う「一般会計における債務の承継等に伴い必要な財源の確保に係る特別措置に関する法律」

(1) 背景

財政構造改革を推し進めていくためには、国鉄の長期債務等の処理及び国有林野事業の改革が急がれ、殊に国鉄及び国有林野事業における債務処理については不可欠であり、その処理に当たっては、安易に負担を先送りすることなく抜本的な処理が求められた。

そもそも、国鉄の長期債務等の処理は、昭和62年の国鉄改革の実施の際に処理を要する債務等が約37兆1000億円あり、そのうち約11兆6000億円を民営化された東日本旅客鉄道株式会社などに引き継ぎ、残りの約25兆5000億円は日本国有鉄道清算事業団に承継された。そして、日本国有鉄道清算事業団に承継された約25兆5000億円の債務等については、同事業団が承継した国鉄の不用な土地や東日本旅客鉄道株式会社などの株式（以下「JR株式」という。）などの資産を処分し、これによる処分収入をもって金利や年金などの負担を賄いつつ債務を償還するとされ、その上で最終的に残る債務等については、資産処分の終了時点で必要な財源措置を検討するとされていた。しかし、日本国有鉄道清算事業団が国鉄から土地を承継した直後に、バブル景気による地価の高騰問題が発生し、これへの対処の観点から、売却を急ぐべきではないとの意見が国会議員、マスコミなどにおいて大勢を占め、事実上、土地の売却が凍結されることとなった。¹⁾その後、バブル景気の崩壊によって、土地需要が低迷するとともに、地価の下落によって土地の売却収入が低水準なものとなったほか、JR株式の売却が株式市況の低迷によって順調に進まず、加えて利子負担が増加するなどして、返済不能な累積債務が債務の承継時に比べて増加し、平成10年度首においては、約27兆8000億円に達するまでになった。

また、国有林野事業の累積債務の処理は、昭和53年度以降、「国有林野事業改善特別措置法」（昭和53年法律第88号）の規定に基づき、経営の改善が行われてきたが、木材価格の低迷や森林資源の減少などから、国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定の累積債務が平成10年9月末において約3兆8000億円になるまでになった。

このような状況に対処するため、国鉄の長期債務等の本格的処理については、「国鉄長期債務等の本格的処理及び平成9年度において講ずる措置について」（平成8年12月25日閣議決定）において「平成10年度より、国鉄長期債務等の本格的処理を実施する。このため、その具体的処理方策の検討を進め、平成9年中にその成案を得る。」旨が決定された。また、国有林野事業の改革については、「行政改革プログラム」（平成8年12月25日閣議決定）において「平成9年中に組織機構の簡素化・合理化、要員規模の計画的な縮減等更に徹底した経営の改善合理化を含む国有林野事業の経営の健全化のための抜本的改善策を検討・策定の上、所要の法律案を平成10年の通常国会に提出するとともに、財政面での所要の措置を講ずる」旨が決定された。

加えて、財政構造改革の観点からも極めて重要な課題であるこれらの改革については、財政構造改革会議においても検討の主要項目とされ、本章第1節の1において記述したとおり、平成9年6月3日の「財政構造改革の推進方策」において引き続き検討することとされた。また、同日の閣議において決定された「財政構造改革の推進について」において、これらの改革について、次に掲げることで検討することが決定され、これらの抜本的な解決に向けての取り組みが進められた。

- ・ 国鉄の長期債務等の処理にあっては、将来世代へ負担を先送りするという形での安易な処理を回避するため、情報の公開・債務増大の原因の分析を行いつつ、国民の理解と納得が得られるよう、これらを含むあらゆる方策につき個別具体的に検討すること。
- ・ 国有林野事業の改革にあっては、今後の行政改革の論議を踏まえた上で、森林のもつ環境保全等の公益的機能の発揮に留意しつつ、経営の在り方及び組織等の抜本的な改革に取り組み、こうした改革や財政構造改革5原則を踏まえた上で、累積債務処理の方策、森林からの受益に対応した税財源を含めた費用負担の在り方等につき幅広く検討すること。

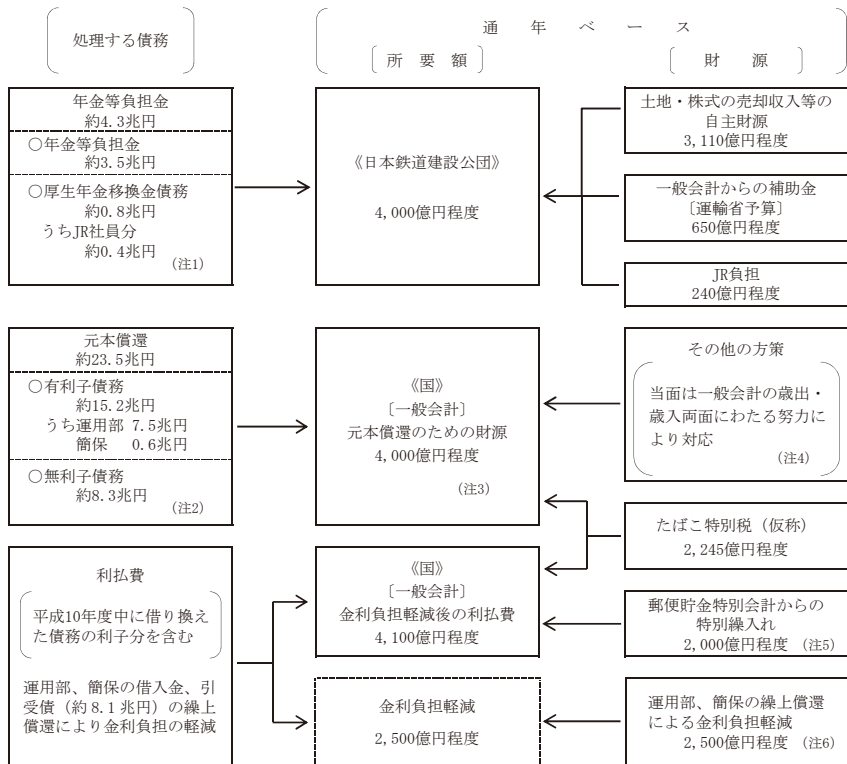
その後、財政構造改革会議では、平成9年10月16日の企画委員会において、財投・郵貯グループ、年金等・JR負担グループ、無利子国債グループ及び特定財源グループの4グループが設けられ、検討が進められた。これらのグループにおいては、国鉄長期債務等に関しては、与党内においてこれまで検討が進められてきた、①自主財源による債務償還、②財投資金の繰上償還又は金利減免、③相続税軽減等の特典を付けた無利子国債の発行、④歳出全般の大胆な見直し、⑤交通機関利用者全体の負担、⑥JRによる負担、⑦鉄道利用税等の形によるJR利用者の負担、⑧揮発油税等道路財源の活用、⑨日本国有鉄道清算事業団債務の一般会計への付け替え及び、⑩増税による国民負担を含め、あらゆる方策について個別具体的に検討が重ねられた。

この検討の結果、平成9年12月17日の財政構造改革会議において「国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理のための具体的方策」が取りまとめられた。²⁾ この「具体的方策」の概要は、表3-1のとおりであり、約27兆8000億円に上る国鉄長期債務に係る「処理策の骨格」としては、年金等負担金の支払い（厚生年金移換金債務を含む。）と、利払費、元本償還の三つに区分し、①年金等負担金の約4兆3000億円の支払いについては、日本鉄道建設公団が行うとし、その財源にあつては、土地、株式の売却収入等の自主財源（通年ベース3110億円程度）、一般会計からの補助金（運輸省予算）（通年ベース650億円程度）、JR負担（通年ベース240億円程度）を充て、②有利子債務の約15兆2000億円と無利子債務の約8兆3000億円については、国に承継させ、有利子債務の利払費にあつては、資金運用部及び簡易生命保険特別会計の借入金と引受債（約8兆1000億円）の繰上償還によって金利負担の軽減（通年ベース2500億円程度）を図った上で、軽減後の利払費（通年ベース4100億円程度）を郵便貯金特別会計からの特別繰入れ（平成10年度から平成14年度までの5年間において、各年度2000億円程度）とたばこ特別税（仮称）（通年ベース2245億円程度）によって手当てし、③元本償還（通年ベース4000億円程度）については、たばこ特別税（仮称）の一部を充てるほか、当面、一般会計の歳出・歳入両面にわたる努力によって対応するものであった。^{3,4)}

また、同じく、約3兆8000億円に上る国有林野累積債務に係る「処理策の骨格」としては、返済可能な債務と、返済不能な債務に区分し、①約1兆円の返済可能な債務については、今後、国有林野事業特別会計が利子補給を受けつつ、

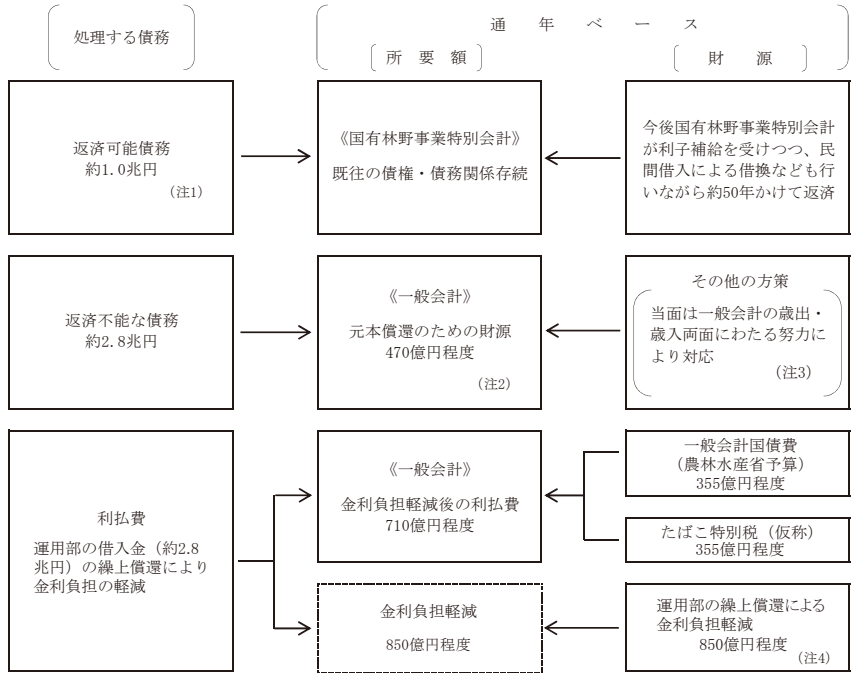
表 3-1 国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理のための具体的方策の概要

1. 国鉄長期債務の処理



- (注) 1. 年金等負担金とは、共済年金追加費用、恩給、業務災害補償費等長期にわたり負担義務を負っていく費用である。また、厚生年金移換金債務とは、平成9年度の日本鉄道共済年金の厚生年金への統合に当たって必要とされた移換金(約1.2兆円)のうち日本国有鉄道清算事業団が関係事業主として負担することとされたものである。
2. 有利子債務とは、国鉄改革によって日本国有鉄道清算事業団が処理することとなった国鉄時代に生じた債務、日本鉄道建設公団、本州四国連絡橋公団から承継した債務、更には、日本鉄道清算事業団発足後に収入不足を補うため借入れを行った債務である。また、無利子債務とは、一般会計から無利子で貸付けを受けている債務である。
3. 有利子債務及び無利子債務を60年で償還する場合に要する額である。
4. 最終的には、年金負担が縮小していくに伴い確保される財源等によって対応する。
5. 平成10年度から平成14年度までの5年間とする。
6. 初年度である平成10年度は、繰上償還の時期、方法、金利水準等によって額が変動する。

2. 国有林野累積債務の処理



(注) 1. 返済可能債務とは、通常の林業の1サイクルである50年の期間において、国有林野事業が可能な限りの努力を行うことによって返済可能な債務の額である。
 2. 一般会計に承継する債務(約2.8兆円)を60年間で償還する場合に要する額である。
 3. 最終的には、将来の国有林野事業特別会計の剰余金によって確保される財源により対応する。
 4. 初年度である平成10年度は、繰上償還の時期、方針、金利水準等によって額が変動する。
 (出所) 「国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理のための具体的方策」(平成9年12月17日 財政構造改革会議決定)等により作成。

民間借入による借換なども行いながら約50年かけて返済し、②約2兆8000億円の返済不能な債務については、資金運用部からの借入金の繰上償還によって金利負担の軽減(同年ベース850億円程度)を図った上で、軽減後の利払費(同年ベース710億円程度)を一般会計の国債費(農林水産省予算)(同年ベース355億円程度)とたばこ特別税(仮称)(同年ベース355億円程度)によって手当てし、元本償還に要する財源(同年ベース470億円程度)にあっては、当面、一般会計の

歳出・歳入両面にわたる努力によって対応するとするものであった。

なお、国鉄の長期債務及び国有林野の累積債務に係る利払費に充てるため、当分の間、たばこに特別税を課税することについては、平成10年8月31日の衆議院・日本国有鉄道清算事業団の債務処理及び国有林野事業の改革等に関する特別委員会において、当時の宮澤喜一・大蔵大臣が「一般会計が大きな債務を承継いたしますので、その一般会計の財源を助ける意味で、たばこはある意味で消費物資でもございますし、景気動向に余り左右されない。また、たばこの料金の中に占める税金の割合というものも、料金が上がっていきますとだんだんに低下をするというようなことも考えまして、…」と答弁しているように、安定的な財源であるとともに、たばこ価格に占めるたばこ税の負担割合が考慮されたものとされている。⁵⁾

また、平成9年12月25日の閣議において「国鉄長期債務の処理のための具体的方策及び国有林野事業の抜本的改革について」が決定され、その中で「所要の法律案を次期通常国会に提出する等必要な措置をとることとする。」とされた。

これを受けて、運輸省において、日本国有鉄道清算事業団が抱える国鉄長期債務等の本格的処理を早期に実施するために必要な措置を講ずる「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律案」が、また、農林水産省において、国有林野事業の改革を確実かつ円滑に遂行するため、改革の趣旨及びその全体像を明らかにしつつ、財務の健全化、組織・要員の合理化、縮減等を図るために必要な措置を講ずる「国有林野事業の改革のための特別措置法案」及び「国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律案」などが、更に、大蔵省において、国鉄の長期債務等及び国有林野事業の累積債務の処理に係る財源措置に関し、必要な措置を講ずる「一般会計における債務の承継等に伴い必要な財源の確保に係る特別措置に関する法律案」が国会に提出するものとされた。^{6,7)}

(2) 「一般会計における債務の承継等に伴い必要な財源の確保に係る特別措置に関する法律案」の内容

この法律案は、最近における一般会計の収支が著しく不均衡となっている状況において、上述の「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律案」の成立、施行を受けて日本国有鉄道清算事業団の長期借入金に係る債務等

を一般会計において承継すること及び政府の同事業団に対する無利子貸付金に係る同事業団の債務を免除すること、並びに「国有林野事業の改革のための特別措置法案」の成立、施行を受けて国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定の負担に属する平成7年9月29日までに借り入れられた借入金に係る債務等を一般会計に帰属させることに伴って一般会計の負担が増加することにかんがみ、平成10年度から平成14年度までの間における郵便貯金特別会計一般勘定からの一般会計への繰入れの特別措置を講ずるとともに、たばこ特別税を創設し、その収入を国債整理基金特別会計の歳入とすることなどの措置を講ずるもので、全4章、全26条と附則で構成するものである。

この法律案の内容は、第1章第1条において、この法律案の趣旨を定め、第2章第2条以下において、郵便貯金特別会計一般勘定からの一般会計への特別繰入金の繰入れなどの措置を講ずるものである。

また、附則において、施行期日を「平成10年10月1日」とするほか、「平成14年度において、郵便貯金事業の経営の健全性の確保の観点から必要と認められる場合には、繰り入れた特別繰入金の総額、同事業を取り巻く経済社会情勢等を踏まえ、同事業の経営の健全性の確保のための適切な措置を検討する。」ことを明らかにするとともに、必要な経過措置などを講ずるものである。しかし、衆議院・日本国有鉄道清算事業団の債務処理及び国有林野事業の改革等に関する特別委員会でのこの法律案の採決が既に平成10年10月1日を経過していたことから、同特別委員会において施行期日を「平成10年10月1日」から「公布の日」とする議員修正が行われた。

以下、各措置の内容は、次に掲げるとおりである。

① 郵便貯金特別会計一般勘定からの一般会計への特別繰入金の繰入れ（第2章・第2条関係）

一般会計の歳出の財源に充てるため、平成10年度から平成14年度までの各年度において郵便貯金特別会計一般勘定から1兆円の5分の1に相当する金額（2千億円）を限り、予算で定めるところによって一般会計に繰り入れるとし、この特別繰入金に相当する金額については、郵便貯金特別会計一般勘定の積立金の額から減額して整理とするものである。

また、特別繰入金については、郵便貯金特別会計一般勘定の歳出とするものである。

② たばこ特別税（第3章・第3条から第23条まで関係）

たばこ特別税は、課税物件を製造たばことし、当分の間、製造たばこをその製造場から移出した製造たばこの製造者及び製造たばこを保税地域から引き取る者を納税義務者とし、たばこ税の課税標準となる製造たばこの本数を課税標準として課するものであって、税率については、820円／千本（専売納付金制度下において3級品とされていた紙巻たばこの税率にあつては389円／千本とし、入国者が輸入する紙巻たばこのたばこ税の税率の特例措置の適用を受ける紙巻たばこの税率にあつては500円／千本）とするものである。

また、たばこ特別税は、「たばこ税法」(昭和59年法律第72号) その他の法律の規定によってたばこ税を免除するときは、当該免除に係る製造たばこのたばこ特別税を免除するほか、たばこ税にあわせて申告して納付しなければならないとするものなどである。

なお、たばこ特別税の課税について、承継債務の償還期間である「60年間」とせず、「当分の間」とされたのは、承継債務の償還状況や一般会計の財政状況に応じて不断の検討を必要とすることによるためである。⁸⁾

③ たばこ特別税の収入の帰属等（第4章・第24条から第26条まで関係）

各年度のたばこ特別税の収入は、一般会計に帰属した日本国有鉄道清算事業団の長期借入金に係る債務等及び国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定の負担に属する平成7年9月29日までに借り入れられた借入金に係る債務等の償還の財源に充てられるものであって、これを明確にするため、当該収入については、一般会計の歳入に組み入れることなく、国債整理基金特別会計に直入し、同特別会計の歳入に組み入れ、これらの債務等の償還に要する費用の財源に充てるとするなどの措置を講ずるものである。⁹⁾

ア たばこ特別税の収入の帰属及び使途（第24条、第25条関係）

各年度のたばこ特別税の収入は、当該各年度の国債整理基金特別会計の歳入に組み入れるとし、たばこ特別税に係る収入を国債整理基金特別会計に帰属させるとするとともに、「国税収納金整理資金に関する法律」の適用について必要な事項を定めるものである。

イ たばこ特別税の収入の一般会計から国債整理基金特別会計へのみなし歳入組入れ（第26条関係）

たばこ特別税の収入を国債整理基金特別会計の歳入に組み入れる場合にお

いては、当該組み入れられた金額に相当する金額が「国債整理基金特別会計法」第2条第1項の規定により一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れられたものとみなすとするものである。

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、平成10年2月20日に内閣提出第43号として、「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律案」、「国有林野事業の改革のための特別措置法案」及び「国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律案」など（これらを総称して「債務処理関連法案」という。）とともに、第142回通常国会に提出された。

国会におけるこの法律案の審議は、平成10年5月7日の衆議院・本会議において「債務処理関連法案」とともに、この法律案の趣旨説明が行われ、同日、これらの法律案が同院・日本国有鉄道清算事業団の債務処理及び国有林野事業の改革等に関する特別委員会に付託された後、15日の同特別委員会において提案理由及びその内容の説明が行われた。しかし、第142回通常国会においては、質疑されることなく、平成10年6月17日に継続審査の手続がとられた。

この法律案をはじめ「債務処理関連法案」に対する実質的な審議は、第143回臨時国会においてであり、平成10年8月31日の衆議院・日本国有鉄道清算事業団の債務処理及び国有林野事業の改革等に関する特別委員会において、これらの法律案について質疑が開始され、続いて9月4日と7日、9日、22日、10月5日にわたって質疑が行われ、その後10月5日の採決に先立って、この法律案にあっては、「平成10年10月1日」とする施行期日を「公布の日」とするとともに、たばこ特別税に関する規定の施行期日について「平成10年10月1日」を「平成10年12月1日」とするほか、たばこ特別税に関する規定の施行期日の修正に伴う所要の修正が議員修正によって行われた。この修正を受けて、10月5日の同特別委員会において可決され、6日の同院・本会議において可決、参議院に送付された。

次に、参議院においては、この法律案をはじめ「債務処理関連法案」について、平成10年10月7日の同院・本会議において趣旨説明が行われ、同日、この法律案が同院・日本国有鉄道清算事業団の債務処理及び国有林野事業の改革等に関する特別委員会に付託された後、同特別委員会では、同日に提案理由及び

その内容の説明が行われ、その後、12日と13日、14日にわたっての質疑、14日に可決され、15日の同院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成10年10月19日に法律第137号として「一般会計における債務の承継等に伴い必要な財源の確保に係る特別措置に関する法律」が公布され、同日（たばこ特別税に関する規定については、平成10年12月1日）から施行された。このほか、法律第136号として「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律」が、また、法律第134号として「国有林野事業の改革のための特別措置法」が、それぞれ平成10年10月19日に公布された。

〔注〕

- 1) 土地の売却が凍結されたことについて、平成10年9月4日の衆議院・日本国有鉄道清算事業団の債務処理及び国有林野事業の改革等に関する特別委員会において、当時の川崎二郎・運輸大臣は、「清算事業団発足時、土地の資産売却、これについて凍結しろ、こういう議論が出てきたわけであります。もちろんそのときに、国民負担を軽減するという目的からすれば、一日も早くこの資産を売却して、そしてそれを減らすことができれば、まさに金利負担もなくなってくるわけでありますから、そこを早くやるべきだ、こういう議論が強かったことも事実であります。しかし一方で、やはり国会、マスコミ等で、今資産の売却をすべきではない、これはマスコミの記事もございますけれども、資産売却を急ぐべきではないという意見の方が大勢を占めた。この結果によって処理がおくられてきたことは事実であります。バブルの崩壊、株が思ったような形で上場できない、そんなことも重なってまいりました。」と背景を説明。
- 2) 「国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理のための具体的方策」（平成9年12月17日財政構造改革会議決定）は、『時の法令』（平成11年2月15日号）52-53ページに掲載。
- 3) 年金等負担金のうちJR各社の負担とされる3600億円（通年ベース240億円程度）について、『読売新聞』平成10年2月18日朝刊は、「鉄道共済年金は97年4月に厚生年金に統合されたが、この際に鉄道共済は不足していた積立金9400億円を『持参』する必要がある。このため、…国鉄清算事業団が8割（7700億円）、JR各社が2割（1700億円）を負担することになった。…ところが、政府・与党の財政構造改革会議企画委員会は…国鉄清算事業団の負担する7700億円のうち、3600億円をJRが追加負担するよう求めた。『旧国鉄時代に職員になり、その後JRに入った社員の旧国鉄時代分も、雇用者であるJRが負担すべきだ』というのが追加負担の理由だ。」と報道するとともに、「JR側は、法案が国会を通過した場合に備え、東日本や西日本が国を提訴する動きも見せている。…JR東海的首脳は『負担もやむを得ないかもしれない』と発言し、JR東日本などと微妙な違いを見せる。」と報道。また、同紙、平成10年9月29日朝刊は、「自由党の二階俊博国対委員長は28日午後、

自民党の古賀誠国対委員長と会談し、JR追加負担を1800億円に半減する私案を提示した。古賀氏は『検討に値する』との考えを示した。この後、古賀氏は、すでにJR負担軽減を求める方針を打ち出している社民党の前島秀行院内総務会長と会い、…協力を要請し、前島氏も同意した。…自民党が、自由、社民両党との修正協議に入ることにしたのは、民主党と平和〔新党平和〕・改革〔改革クラブ〕の賛成を得るのが難しい事情に加え、政府内に、債務不履行を避けるためには、政府案を修正してでも今国会中の成立を期す必要があるとの判断が強まったためだ。」と報道。このような経緯もあって、年金等負担金のうちJR等の社員となった者の分について、その全額をJR等の負担とする政府案に対し、国会において、その2分の1をJR等の負担とする議員修正が行われた。

- 4) 郵便貯金特別会計の積立金の活用について、平成9年10月29日の財政構造改革会議企画委員会（国鉄長期債務問題第4回）において、松浦功（自由民主党）財投・郵貯グループ主査から同グループにおける検討結果として、「1 国家財政が非常事態であることに鑑み、郵便貯金等にも協力を求める。2 郵便貯金の積立金等の活用としては、『直接、国鉄長期債務の処理のために充てる』のではなく、『国の財政再建のために充てる』こととし、一般会計の中で国鉄長期債務の処理に使うこととする方が、適当である。3 国庫に納める方法としては、一定額にするのか、毎年度の積立金等の一定割合にするのか、その組み合わせにするのか。具体的な額及び方法については、今後更に事務レベルで検討させる。なお、毎年度の積立金等の一定割合にすることが適当であるとの意見があった。」との報告があり、12月3日の同委員会（国鉄長期債務問題第7回）において、座長案として「国鉄長期債務の処理策について」が示され、その中で、国が承継する日本国有鉄道清算事業団の有利子債務の利払費の財源の一つとして、「平成10年度から平成14年度までの5年間の措置として郵貯特会〔郵便貯金特別会計〕からの特別繰入れ」を提示。また、平成10年9月7日の衆議院・日本国有鉄道清算事業団の債務処理及び国有林野事業の改革等に関する特別委員会において、当時の宮澤喜一・大蔵大臣は、「郵政につきましては、郵政事業が比較的順調でございますし、また将来もあるということでございますから、郵便局あるいは銀行間の相互送金であるとか、民間金融機関とのATM、CDの相互利用の実現等々、そういう意味ではこれからの支援をしていく道がいろいろにあるだろう。また、独立採算ではございますが、貯金者の利便を確保していきながら健全な経営ができるだろう。これは、いろいろな意味でこれから支援をすることがあるのではないかというふうに思っています。どっちにいたしましても、…あのときの企画委員会等々の御意向は、とにかく一生懸命何かしなければならぬという気持ちでは作業をいたしてまいりました。」と答弁。

- 5) たばこについての税制上の措置については、『平成財政史—平成元～12年度』第4巻「租税」184ページを参照。
- 6) 「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律案」の概要は、次のとおりである。

この法律案は、日本国有鉄道清算事業団（以下「清算事業団」という。）におけ

る土地その他の資産の処分等による債務等の処理が困難となっている事態に対処して、当該債務等の抜本的な処理を図ることが緊急の課題となっていることにかんがみ、政府による同事業団の債務の承継その他、同事業団の債務等の処理を図るために必要な措置を定めることを目的に、次に掲げる措置などを講ずるものである。

- 一 一般会計による清算事業団の有利子債務の承継等（第2章・第2条関係）
 - ・ 政府は、この法律の施行の時において、その時における清算事業団の有利子債務である長期借入金に係る債務及び当該債務に係る利子に係る債務並びに債券に係る債務を一般会計において承継すること。
 - ・ また、この政府が承継する債務のうち、政府が貸し付けた長期の資金に係るもの及び政府が引き受け、かつ、当該承継の時において保有する債券に係るものについては、平成11年3月31日までの間において繰上償還を行うこと。
 - 二 政府に対する清算事業団の無利子貸付金に係る債務の免除（第2章・第4条関係）
 - ・ 政府は、平成10年9月28日までに、清算事業団の政府が無利子で貸し付けた長期の資金に係る政府に対する債務を免除すること。
 - 三 年金の給付に要する費用等の処理（第3章・第7条から第11条まで関係）
 - ・ 国鉄改革によって清算事業団の負担とされた恩給及び年金追加費用については、日本鉄道建設公団が負担すること。
 - ・ また、日本鉄道共済年金の厚生年金への統合のため清算事業団の負担とされた移換金負担については、国鉄改革によってJR等の社員となった者の分にあつてはJR等が、その他の分にあつては日本鉄道建設公団が負担すること。
 - 四 日本鉄道建設公団の業務に関する特例等（第4章関係）
 - ・ 日本鉄道建設公団は、特例業務として、三によって負担する年金等の支払い、その支払いのため清算事業団から承継する資産の処分等の業務を行うこと。
 - 五 清算事業団の解散（附則第2条関係）
 - ・ 清算事業団は、この法律の施行の時において解散するものとし、政府が承継する債務以外の事業団の一切の権利及び義務については、同事業団の解散の時において日本鉄道建設公団が承継すること。
 - 六 施行期日（附則第1条関係）
 - ・ 施行期日を平成10年10月1日（政府に対する清算事業団の無利子貸付金に係る債務の免除に関する規定など一部の規定にあつては、公布の日）とすること。
- ※ この法律案については、上記三の「年金の給付に要する費用等の処理」に関して、日本鉄道共済年金を厚生年金へ統合した際に清算事業団が負担することとされた移換金負担のうち、JR等の社員分について、その全額を事業主であるJR等の負担としているものを、旧国鉄時代の職員の年金負担に関わる経営者負担部分のみをJR等に負担させるとの観点から、このJR等の負担を原案の2分の1に軽減するほか、二の「政府に対する清算事業団の無利子貸付金に係る債務

の免除」に関して、免除することとする期限である「平成10年9月28日までに」を「この条の規定の施行の日において」とするとともに、「平成10年10月1日」とする施行期日を「公布の日から起算して1月を超えない範囲内において政令で定める日」とするなどの議員修正が行われた。

7) 「国有林野事業の改革のための特別措置法案」の概要は、次のとおりである。

この法律案は、国有林野事業の危機的な財務状況に対処するため、その抜本的な改革の趣旨及び全体像を明らかにすることによって国有林野事業の改革についての国民の理解を深めるとともに、特定の債務の一般会計への帰属その他国有林野事業の改革のために必要な特別措置を定めることを目的に、次に掲げる措置などを講ずるものである。

一 実施体制の効率化（第3章・第10条、第11条関係）

- ・ 政府は、国有林野事業の効率的な実施体制を整備するため、集中改革期間（平成15年度までの期間をいう。）において、国有林野事業に係る職員数の適正化を緊急に推進し、集中改革期間終了後できるだけ早い時期に、その職員数を業務に応じた必要かつ最小限のものとするほか、国有林野事業に係る組織を簡素かつ効率的なものに再編すること。

二 借入金一般会計への帰属等（第4章・第15条関係）

- ・ 政府は、この法律の施行の時において、その時における国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定の負担に属する平成7年9月29日までに借り入れられた借入金に係る債務（2兆8000億円相当）及び当該債務に係る利子に係る債務を一般会計に帰属させること。
- ・ また、この一般会計に帰属する債務のうち、政府が貸し付けた長期の資金に係るものについては、平成11年3月31日までの間において繰上償還を行うこと。

三 国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定における債務の処理（第4章・第16条関係）

- ・ 政府は、この法律の施行の時において、国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定の負担に属する借入金に係る債務（約1兆円）について、その償還及び当該債務に係る利子の支払の確実かつ円滑な実施によって、この法律の施行の日から50年を経過した日の属する年度の末日までに着実に処理すること。
- ・ また、この債務の処理を推進するため、借換及び利子補給の措置を講ずること。

四 国有林野事業特別会計法の特例（第4章・第18条から第20条まで関係）

- ・ 国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定において、退職手当などに係る借入規定の整備を講ずること。
- ・ なお、「国有林野事業特別会計法」（昭和22年法律第38号）の特例に関する措置の内容については、後述の本節6の（2）を参照されたい。

五 施行期日（附則関係）

- ・ 施行期日を平成10年10月1日（一部の規定にあつては、公布の日）とする

こと。

※ この法律案については、「平成10年10月1日」とする施行期日を「公布の日」とするなどの議員修正が行われた。

- 8) 平成10年10月5日の衆議院・日本国有鉄道清算事業団の債務処理及び国有林野事業の改革等に関する特別委員会において、当時の宮澤喜一・大蔵大臣は、「一般会計の財源の補完を図るものとして特別税を創設いたしました。一般会計に承継される債務の償還期間が一般の国債と同じように60年でございますから、これを前提としたことから、利払い及び償還財源に充てられるたばこ特別税の適用期間についても、60年ということをお頭のなかでは考えておりますけれども、しかし、承継債務の償還状況や一般会計の財政状況等に応じまして、…不断の検討を要する課題であると考えております。その意味で、60年と規定せずに当分の間と規定したところでございます。」と答弁。
- 9) 平成10年8月31日の衆議院・日本国有鉄道清算事業団の債務処理及び国有林野事業の改革等に関する特別委員会において、当時の寺澤辰磨・大蔵省主計局次長は、「たばこ特別税の財源はすべて今回の利払いと元本償還財源に充てるという意味で、それを従来のたばこ税とは違った形で、きちっと全部その債務の利払い、元本償還財源に充てますよということをはっきりするというので、納税者にとってもその税収が一般の歳出財源に充てられないということを明確にすることが一つの理由でございます。もう一つの理由は、たばこ特別税は国鉄と林野の一般会計に承継いたしました債務の利払い、償還のための財源でございますので、それは当分の間の措置ということになっておりまして、恒久的税制でございますたばこ税とは性格が違うという意味で特別税ということにしたわけでございます。」と答弁。

4 財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律

(1) 背景

平成9年12月5日の「財政構造改革法」の公布と相前後して、同年秋には、7月に始まったいわゆる「アジア通貨危機」の拡散と、国内においては、三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券などの金融機関の相次ぐ破たんによって我が国の経済の先行きが極めて不透明なものとなり、経済活動は著しく停滞することとなった。こうした経済情勢の中で、前節の1において記述したとおり平成9年11月18日の経済対策閣僚会議において、「21世紀を切りひらく緊急経済対策」が決定され、更に、12月には2兆円規模の所得課税の特別減税の実施が緊急に決定された。こうした決定を踏まえて、平成9年12月20日には、

補正規模として1兆1432億円を増額するほか、事業規模1兆5000億円の一般公共事業に係る国庫債務負担行為を措置するなどの平成9年度一般会計補正予算(第1号)の概算が決定された。

しかし、深刻な経済情勢にかんがみ、更なる景気対策が必要とされたが、「財政構造改革法」には、景気対策などのための財政出動に対する弾力的な条項がなかったことから、平成10年4月9日の平成10年度予算成立に当たっての総理記者会見において橋本龍太郎・内閣総理大臣から「特例国債発行額の弾力化を可能にする、そうした措置を導入するということが考えられてよい」旨が表明されるに至った。これを受けて、その翌日から財政構造改革会議において「財政構造改革法」について、財政構造改革の基本的な骨格を維持し、緊急避難的に、その時々状況に応じ適切な財政措置を講じ得る枠組みを整備するための検討が重ねられた。

その後、平成10年4月24日の財政構造改革会議において、次を内容とする「財政構造改革法の弾力化等について」が決定された。^{1,2,3)}

- ・ 「財政構造改革法」第4条第2号の規定を「著しく異常かつ激甚な非常災害の発生又は国内総生産の伸び率の低い状態が継続する等の経済活動の著しい停滞が国民生活等に及ぼす重大な影響に対処するための施策の実施に重大な支障が生じない限り、その発行額の縮減を図りつつ、」という趣旨に改めることにより、特例公債発行枠の弾力化を可能とする措置、いわゆる「弾力条項」を盛り込むことが適当であること。
- ・ 財政健全化目標の達成年次について「平成15年度(2003年度)」を「平成17年度(2005年度)」とすることが適当であること。
- ・ 平成11年度の社会保障関係費についておおむね2%のキャップを停止するが、その増加額については極力抑制するものとする。

これを踏まえて、平成10年4月24日の経済対策閣僚会議において総事業費16兆円超規模で総額12兆円程度の財政措置を伴う社会資本整備及び減税などを含む「総合経済対策」が決定された。また、この「総合経済対策」の決定を受けて、「財政構造改革法」の特例公債発行枠の弾力化等の措置を前提にして、平成10年分所得税の特別減税の追加実施による所得税の減収1兆4060億円などを見込むとともに、情報通信高度化・科学技術振興特別対策費8265億円、環境・新エネルギー特別対策費7849億円などを計上する一方、地方交付税交付金4714

億円を減額するなどの平成10年度一般会計補正予算（第1号）が編成された。

なお、この平成10年度一般会計補正予算（第1号）に係る財源の大部分は、建設公債4兆1080億円と赤字公債というべき特例公債2兆100億円の合わせて6兆1180億円の公債に依存するものであった。

（2）「財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」 の内容

この法律案は、財政構造改革を進めつつも、その時々状況に応じ、緊急避難的に適切な財政措置を講じ得るような枠組みを整備するとの基本的な考え方の下、特例公債発行枠の弾力化、財政健全化目標年次の延長及び社会保障関係費の量的縮減目標の見直しに関する措置を講ずるものである。

この法律案の内容は、本則において次に掲げる措置を講ずるとともに、附則において施行期日を「公布の日」とするものである。

- ① 特例公債発行額の各年度縮減の規定について、著しく異常かつ激甚な非常災害の発生又は経済活動の著しい停滞という状況に応じ特例公債の発行枠の弾力化が可能となるよう、「財政構造改革法」第4条第2号の規定に「著しく異常かつ激甚な非常災害の発生又は経済活動の著しい停滞（国内総生産の伸び率の低い事態が継続する等の政令で定める状況をいう。）が国民生活等に及ぼす重大な影響に対処するための施策の実施に重大な支障が生ずるときを除きその発行額の縮減を図りつつ、」という文言を加えること。
- ② 「財政構造改革法」第4条第1号等の財政構造改革の当面の目標等の規定について、その目標の年度を団塊の世代が満60歳になる平成17年を超えて繰り延べることはないよう、2年延長し平成17年度などに改めること。
- ③ 「財政構造改革法」第8条第1項に定める当初予算における社会保障関係費について、平成11年度に限っては緊急避難的な措置として、おおむね2%という量的縮減目標を停止し、「財政構造改革法」の趣旨を踏まえて、その増加額をできる限り抑制した額とすることを加えること。

なお、上述①の「著しく異常かつ激甚な非常災害の発生又は経済活動の著しい停滞」については、平成10年4月24日の財政構造改革会議において決定された内容を法制化するものであり、同会議においては、「著しく異常かつ激甚な

非常災害」とは、「阪神・淡路大震災に相当する災害」とし、「経済活動の著しい停滞」とは、「i 直近の2四半期連続で実質GDP成長率（前期比年率）が1%未満の場合、ii 直近の1四半期の実質GDP成長率（前期比年率）が1%未満であって、かつ当該四半期後の消費、設備投資、雇用の指標が著しく低調な場合、iii 直近の実質GDP成長率がi、iiのような状態にはないが、予見できない内外の経済ショックによって急速に経済活動が停滞状態に陥るなどi、iiに匹敵する状態」としている。もっとも、「経済活動の著しい停滞（国内総生産の伸び率の低い事態が継続する等の政令で定める状況をいう。）」と規定し、財政構造改革会議が示す「直近の2四半期連続で実質GDP成長率（前期比年率）が1%未満の場合」などの内容にあっては、非常に技術的な内容にわたることであり、政令にゆだねるものとされた。⁴⁾

（3）国会における審議状況等

この法律案は、平成10年度一般会計補正予算（第1号）と一体不可分の法律案であり、当該補正予算の国会提出と同じ平成10年5月11日に内閣提出第112号として第142回通常国会に提出された。

国会におけるこの法律案の審議は、平成10年5月12日の衆議院・本会議において、趣旨説明が行われ、同日、この法律案が同院・緊急経済対策に関する特別委員会に付託された後、同特別委員会では、13日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、14日と18日、19日、20日、21日にわたって質疑、21日に可決され、22日の同院・本会議において可決、参議院に送付された。

次に、参議院においては、平成10年5月13日の同院・本会議において趣旨説明が行われ、22日、この法律案が同院・行財政改革・税制等に関する特別委員会に付託された後、同特別委員会では、同日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、25日と26日、27日、28日、29日にわたって質疑、29日に可決され、同日の同院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成10年6月5日に法律第94号として「財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律」が公布され、同日から施行された。

〔注〕

- 1) 涌井洋治・元大蔵省主計局長は、「予算が成立しますと、橋本総理から2兆円減税をやるという話が出るんですけども、この2兆円に、さらに2兆円を上積みして4兆円の減税を行うという指示が出ます。それと、世の中はこのキャップじゃとてもじゃないけれども、今の経済状況ではとても無理だという声が出てきます。一方では経済対策を打たざるを得ない。経済対策を打つわけですから、これは財革法〔財政構造改革法〕を何とか改正しなくちゃしょうがないということになってきます。ですから橋本総理が2兆円減税を上積みされた段階で、…財革法を一部修正しなくちゃいかんということになるわけです。当時アメリカの法律では、やはり経済が縮小している段階では一時停止条項があるというようなこともあるものですから、財革法は維持しつつ、経済状態が悪いときだけは弾力化しようということ、この財革法の改正が、経済対策と合わせて行われることになるわけです。」と口述。
- 2) 社会保障関係費の量的縮減目標を停止することについて、平成10年5月21日の衆議院・緊急経済対策に関する特別委員会において、当時の小泉純一郎・厚生大臣は、「…事情が変わって、財政構造改革法を変えるという話になってきた。となつて、公共事業をふやすという話になってきたから、私は、去年の予算編成の前提が崩れているのではないのかと。各省庁マイナスだということで私はこれだけの、反発を覚悟で福祉予算を組んできた、だから、公共事業を兆円単位でふやすのだったら、しかも国債を増発して減税をする、これも兆円単位でやるののだったら、社会保障関係も例外扱いしないと国民の理解を得られぬのじゃないかということで私は主張してきたわけでありまして。最終的に、私の主張を取り入れてくれて総理は決断してくれた。」と答弁。また、平成10年5月14日の衆議院・緊急経済対策に関する特別委員会において、当時の橋本龍太郎・内閣総理大臣は、「現下の経済情勢を考えましたときに、平成11年度の社会保障関係費の歳出削減のために新たな負担を国民に求めることがないように、できる限り配慮する必要がある。そうしたことを考えた上で、緊急避難措置として、平成11年度に限ってこのキャップは停止をいたしました。しかし、これは無制限でいいということではありません。増加額は極力抑制していただきたいと思っております。」と答弁。
- 3) 財政健全化目標年度を2年延長することについて、平成10年5月14日の衆議院・緊急経済対策に関する特別委員会において、当時の松永光・大蔵大臣は、「厳しい状況を考えますと、2003年のままだとすると相当厳しい。厳しい状態のままの財政運営ではかえって内外の信認を失う。そこで、2005年に延ばして、内外の信認が得られる安定的な財政運営ができるようにしたい…。」と答弁。
- 4) 弾力条項の発動要件である国内総生産の伸び率が低い事態が継続するなどの政令で定める状況とはどのような状況を指すのかについて、平成10年5月18日の衆議院・緊急経済対策に関する特別委員会において、当時の涌井洋治・大蔵省主計局長は、「現時点では、一つは、直近の2四半期連続で実質GDPの成長率、これは

前期比の年率でございますが、これが1%未満となっている状況、これはアメリカの基準と同じでございます。それからもう一つは、直近の1四半期の実質GDPの成長率、これも前期比の年率でございますが、これが1%未満であって、かつ当該四半期後の消費、設備投資及び雇用に関する指標が著しく低調となっている状況…」に加えて、「もう一つ、直近の実質GDP成長率は、…2四半期連続で年率1%未満、あるいは1四半期が1%未満でかつ消費、設備投資、雇用の指標が著しく低調な場合、そのような状態にはないが、予見できない内外の経済ショックによって急速に経済活動が停滞状態に陥る場合等、二つの基準に匹敵するような状況になった場合も該当する、…」と答弁し、後者については、「客観的基準としては政令では書けないわけでございますが、一般論として申し上げますと、重大な経済ショックの結果があります、…そのときにはまだQEが出ていない、あるいは直前発表されているQEがまだ非常にいい数字である、…QEの悪い数字は出ていない、さはさりながら、その足元の1カ月あるいは2カ月の経済指標を見てみますと、経済の急速な停滞が認識し得る、そのような場合においては、その段階において政府としてこのような状況に対応しなくちゃいけないと判断した場合には、政府におきましてその段階で政令指定するというのを考えております。」と答弁するとともに、「その問題は、法律でどこまで書くか、政令にどこまでゆだねるかという問題だと思うわけでございますが、この法律におきましては、『経済活動の著しい停滞』、そのケースがどのような場合かということにつきましては、…相当明確になっておる。かつ、その政令で定める内容につきましても、GDPの2四半期にわたる1%未満であるとか、非常に内容的にも技術的な内容にわたることもあり、むしろ政令にゆだねた方が適当ではないかと我々は考えているわけでございます。」と答弁。

5 財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律

(1) 背景

平成10年7月12日の第18回参议院議員通常選挙での自由民主党の敗北の責任をとって30日に辞任した橋本龍太郎・内閣総理大臣の後を引き継いだ小渕恵三・内閣総理大臣は、景気対策を最優先とするため、8月7日の第143回臨時国会の所信表明演説において「財政構造改革法を凍結すること」を表明するとともに、12日の閣議における「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針」において「財政構造改革法を凍結することを前提に、財政構造改革の推進という基本的考え方は守りつつ、まずは当面の景気回復に向け全力を尽くすことが肝要である。」としつつ、「財政構造改革の一環として既に措置された制度改正、計画の延長や今後のスケジュールが決まっている制度改正等について

ては、既定の方針に沿って、引き続き、その推進を図るものとする。」との了解を行った。

また、平成10年11月16日の経済対策関係閣僚会議において、平成12年度（2000年度）には日本経済を回復軌道に乗せることなどを目標に、金融システムの安定化、信用収縮対策に併せて、景気回復策として、社会資本の整備を図るほか、平成11年から個人所得課税の4兆円規模の恒久的な減税を行うなど、総事業規模17兆円超の事業を実施するほか、「財政構造改革法」を凍結することとし、所要の法案を次の国会に提出することを内容とする「緊急経済対策」が決定された。^{1,2)} これによって、財政規律を重視する政策から経済対策を最優先する政策に、大きく転換されることになった。

なお、この「緊急経済対策」を受けて、「財政構造改革法」の凍結を前提に、信用収縮対策等金融特別対策費2兆1424億円、社会資本整備費3兆9601億円、地域振興券7698億円などを計上する一方、税収実績を勘案して税収を6兆8840億円と大幅に減額し、その財源の大部分を建設公債4兆5150億円と赤字公債というべき特例公債7兆8100億円の合わせて12兆3250億円の公債に依存する平成10年度一般会計補正予算（第3号）が編成された。

（2）「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律案」の内容

この法律案は、財政構造改革を推進するという基本的考え方を守りつつ、まずは景気回復に全力を尽くすため、財政運営に当たっての足枷を取り除くとの観点から「財政構造改革法」が定める財政構造改革の当面の目標のほか、集中改革期間における国の一般会計の主要な経費に係る量的縮減措置などの規定を、別に法律で定める日までの間、その施行を停止する措置を講ずるもので、本則と附則2項で構成するものである。

まず、本則において、「財政構造改革法」の附則第10条（「港湾整備緊急措置法」の一部改正に伴う経過措置）、第13条（「交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法」の一部改正に伴う経過措置）、第15条（「下水道整備緊急措置法」の一部改正に伴う経過措置）、第17条（「都市公園等整備緊急措置法」の一部改正に伴う経過措置）及び第19条（「廃棄物処理施設整備緊急措置法」の一部改正に伴う経過措置）の規定を除き、別に法律で定める日までの間、同法の施行を停止する

とするものである。

次に、附則において、施行期日を「公布の日」とするほか、「財政構造改革法」の再施行のために必要な措置については、この法律が施行された後の我が国の経済並びに国及び地方公共団体の財政の状況等を踏まえて講ずるとするものである。

なお、「財政構造改革法」の附則第10条、第13条、第15条、第17条及び第19条の規定を「停止」しないこととされたのは、「財政構造改革法」の附則によって港湾整備5箇年計画を港湾整備7箇年計画に改めるなど、公共事業に係る各計画の計画期間を5箇年から7箇年に改める措置が関係法律の改正によって既に行われ、その改正後の規定に基づき計画が実行されていることから、この改正に伴う必要な経過措置を定める「財政構造改革法」の附則第10条などの規定について、引き続き有効なものとするためである。また、この法律案において、「財政構造改革法」を「廃止」するのではなく、「停止」することとされたのは、将来世代のために財政構造改革を推進するという方針を堅持し、踏襲しつつ、景気回復のための予算作成を可能とし、経済の再生に全力を尽くすという方針を明らかにする観点から、「財政構造改革法」そのものを将来にわたって消滅させるのではなく、「財政構造改革法」の効力を一定の期間停止し、その効力が働かないようにするためである。³⁾

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、平成10年11月27日に内閣提出第1号として第144回臨時国会に提出された。

国会におけるこの法律案の審議は、衆議院においては、平成10年11月27日、この法律案が同院・財政構造改革に関する特別委員会に付託された後、同特別委員会では、12月1日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、2日と3日、8日にわたって質疑、8日に可決され、同日の同院・本会議において可決、参議院に送付された。

次に、参議院においては、平成10年12月8日、この法律案が同院・行財政改革・税制等に関する特別委員会に付託された後、同特別委員会では、9日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、同日と11日の両日で質疑、11日に可決され、同日の同院・本会議で可決、成立した。

これを受けて、平成10年12月18日に法律第150号として「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律」が公布され、同日から施行された。

なお、この法律案を巡って国会においては、「財政構造改革法」の凍結の解除条件について論議があった。これについては、平成10年12月2日の衆議院・財政構造改革に関する特別委員会において、当時の宮澤喜一・大蔵大臣から「…将来におきまして、我が国の経済が今日のような状況を脱却いたしまして正常な歩みに入って、そして将来の展望ができる、また、その他の国内、国外の社会情勢もそれを可能にするといったようなときにおいて、…改めましてこの再施行について法律を起こしたい、こう考えております。」と説明された。

〔注〕

- 1) 「財政構造改革法」の凍結について、涌井洋治・元大蔵省主計局長は、「小渕総理が、今回は景気対策が最優先であるけれども、いずれは財政再建をしなくっちゃいけないから、財政改革の理念は堅持するというのを早い段階でおっしゃっていたものですから、廃止論は割と早い段階で消えました。あとは内部的に検討して、いろいろ議論しても、結局は期限を定めない凍結しかないということで、凍結法案を出していくわけです。」と口述。また、『読売新聞』平成10年8月22日朝刊は、「宮沢蔵相は21日の参院予算委員会で、財政構造改革法の取扱いについて、『(小渕)首相の指示で、すでに凍結と決定している』と述べ、凍結を明言した。蔵相は19日の衆院予算委員会では『凍結するのか、場合によっては廃止するのか、年末まで検討しなければならない』としていたが、首相がその後『凍結』を改めて表明したため軌道修正したものだ。」と報道。
- 2) 「財政構造改革法」の凍結期限に関して、『読売新聞』平成10年11月17日朝刊は、「緊急経済対策は、財政構造改革法の凍結法案を臨時国会に提出する方針を明示したが、凍結期間などの結論は先送りされた。…政府は緊急経済対策で、『2000年度までに日本経済を回復軌道に乗せる』との方針を打ち出したため、当初、財新法も2000年度まで凍結する案が有力となっていた。しかし、この場合、キャップ自体に意味がなくなるうえ、仮に2001年度に凍結が解除されても、2005年度の財政健全化目標の達成は事実上、不可能となる。…と慎重な姿勢を崩しておらず、…」と報道。
- 3) 平成11年2月9日の衆議院・大蔵委員会において、当時の藤井秀人・大蔵省主計局次長は、「…財政構造改革法全体は凍結になるわけですが、その具体的ないわば合理化、効率化の部分についてはなおその精神は踏襲していく、こういうことでございます。したがって、…例えば医療、年金、この財政構造改革法ではいろいろな切り口からの制度改正という、いわば例示的といいますか、そういうも

のが示唆されているわけですが、それらについての制度改革の努力というもの、これはこれからの社会保障制度を安定的に維持運営していくためにはやはり避けるわけにはまいりません。したがって、そのような制度改革努力というものは、いわば財政構造改革法とはある意味では別の次元としてなお引き続き必要だと思いますし、…公共事業の長期計画、これらにつきましては既に法律で手当てされているもの等もございませけれども、これらにつきましては、なお引き続き、既に手当てされたいわば5カ年を7カ年に延長するというような措置のもとでこれからの予算編成等が、それを一つの基準といいますか一つの根っこに置いて、具体的には各年度の予算編成で取り扱うわけでございます…」と答弁。

6 その他

(1) オウム真理教に係る破産手続における国の債権に関する特例に関する法律

「オウム真理教に係る破産手続における国の債権に関する特例に関する法律案」は、平成7年3月20日の地下鉄サリン事件のほか平成6年6月27日から28日にかけての松本サリン事件など、一連の無差別大量殺傷事件を引き起こした宗教法人オウム真理教に対する破産申し立て事件において、不特定多数の者が被った被害が未曾有のものであって、被害者への配当金額が著しく低額とならざるを得ない状況にあることなどを踏まえて、債権を届け出た被害者の救済を図ることの緊要性にかんがみ、その被害者への配当金額を少しでも増やすことを目的に、「財政法」と「国の債権の管理等に関する法律」（昭和31年法律第114号）の特別法として衆議院・法務委員長から平成10年4月8日、第142回通常国会に提出された。^{1,2)} その後、この法律案は、平成10年4月17日に成立し、24日に法律第45号「オウム真理教に係る破産手続における国の債権に関する特例に関する法律」として公布され、同日、施行された。

なお、この法律案の起草の趣旨について、平成10年4月8日の衆議院・法務委員会において当時の笹川堯・衆議院・法務委員長は、「平成7年3月20日に発生した地下鉄サリン事件、松本サリン事件等は、世間を震撼せしめた犯罪史上類例を見ない無差別大量殺傷事件であり、凶悪な集団殺人事件と言わざるを得ない犯罪であります。これらにより、無辜の人々多数が、不慮の死を遂げ、死の恐怖を伴った重傷害を受け、あるいは今なおその後遺症に苦しんでおります。このような極めて悪質な犯罪により不慮の被害を受けた被害者、その遺族

の救済を図る必要は格別に大きいものがあります。その手続として、現在、オウム真理教という教団に対する破産手続が進行しているところではありますが、被害者への配当金額は著しく低額とならざるを得ない状況にあります。本起草案は、このような状況を踏まえ、オウム真理教に対する破産申し立て事件において債権を届け出た被害者の救済を図ることの緊要性にかんがみ、その被害者への配当金額を少しでもふやすため、当該破産申し立て事件における国の債権に関する特例措置を講じようとするもの」であると述べている。³⁾

この法律案の内容は、オウム真理教に対する破産申し立て事件においては、国が届け出た債権のうち「労働者災害補償保険法」その他の法律の規定に基づき国が取得した損害賠償請求権及びオウム真理教の清算人選任申し立て事件における予納金に係る償還請求権については、国以外の者が届け出た債権のうち生命又は身体を害されたことによる損害賠償請求権に後れるとするものである。

(2) 国有林野事業の改革のための特別措置法による「国有林野事業特別会計法」の特例及び国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律による「国有林野事業特別会計法」の一部改正

「国有林野事業の改革のための特別措置法案」及び「国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律案」は、国有林野事業が抱える累積債務の処理と同事業の抜本的な改革を図るため、本節3の(1)において記述した国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定の負担に属する累積債務を一般会計に承継する措置を講ずるほか、国有林野事業に係る職員数の適正化を推進するなどの特別措置を講ずるとともに、独立採算制を前提とし、企業的に運営されてきた国有林野事業について、企業的な運営を維持しつつ、独立採算制を廃止し、公益林の適切な管理などのための一般会計からの繰入れを前提とした運営に転換するための措置を講ずるものである。

すなわち、「国有林野事業の改革のための特別措置法案」においては、国有林野事業の効率的な実施体制の整備を図るための職員数の適正化、組織の再編などに伴う特別措置及び国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定の財務の健全化を図るための同勘定の負担に属する累積債務の一般会計への承継と「国有林野事業特別会計法」の特例措置を講ずるものである。また、「国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律案」においては、国有林野事業の

抜本的改革の一環として、「国有林野法」（昭和26年法律第246号）、「国有林野事業特別会計法」、「農林水産省設置法」（昭和24年法律第153号）などについて所要の規定の整備を講ずるものである。

なお、この二法案は、平成10年2月20日に農林水産省が主務省庁となって、「国有林野事業の改革のための特別措置法案」については内閣提出第4号として、「国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律案」については内閣提出第5号として、それぞれ第142回通常国会に提出された。

この二法案による「国有林野事業特別会計法」の特例及び改正の内容は、まず、「国有林野事業の改革のための特別措置法案」による「国有林野事業特別会計法」の特例については、国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定においては、同特別会計法の規定による借入金のほか、次に掲げる借入金を行うことができるとするとともに、国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定の負担に属する借入金にあっては、この法律の施行の日から50年を経過した日の属する年度の末日までの期間中の毎年度、予算の範囲内において、当該年度の利子に充てるべき金額を一般会計から繰り入れることができるとするなどの措置を講ずるものである。

- ・ 平成15年度までの期間（以下「集中改革期間」という。）において国有林野事業を行う国の経営する企業に勤務する一般職の国家公務員の希望退職した場合の退職手当及び特別給付金の支給の財源に充てるための借入金
- ・ この法律の施行の日から50年を経過した日の属する年度の末日までの間に於いてこの勘定の負担に属する借入金の償還金の財源に不足を生ずると認められるときの借入金
- ・ 平成10年度における歳入不足を補うための同年度限りの臨時特例的な借入金

次に、「国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律案」による「国有林野事業特別会計法」の改正については、国有林野のうち公益的機能の高い森林における松くい虫の駆除又はそのまん延の防止、標識の設置その他の森林保全に必要な経費などについて、予算の範囲内において、恒常的に一般会計から国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定に繰り入れることができるとするものである。また、国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定の運営が企業的に行われるものの、独立採算制を廃止し、公益林の適切な管理などのた

めの一般会計からの繰入れを前提としたものとなることから、「国有林野事業特別会計法」第1条第1項の設置規定について、「国有林野の有する公益的機能の維持増進を基本としつつ」の文言を「国有林野事業を」の後に加え、「国有林野事業を国有林野の有する公益的機能の維持増進を基本としつつ企業的に運営し、その健全な発展に資するため、特別会計を設置し、一般会計と区分して経理する。」に改めるほか、所要の規定の整備を図るものである。

この二法案の国会における審議は、本節3の(3)において記述したとおり「一般会計における債務の承継等に伴い必要な財源の確保に係る特別措置に関する法律案」などとともに、審議され、平成10年10月5日の衆議院・日本国有鉄道清算事業団の債務処理及び国有林野事業の改革等に関する特別委員会における採決に際して、これらの法律案の施行期日である「平成10年10月1日」が既に経過していることから、議員修正により、施行期日を「公布の日」とするなどの所要の修正が行われ、その後、参議院の審議を経て、15日に成立した。

これを受けて、平成10年10月19日に、法律第134号として「国有林野事業の改革のための特別措置法」が、また、法律第135号として「国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律」が、それぞれ公布され、同日から施行された。

〔注〕

- 1) 『読売新聞』平成10年3月18日夕刊は、「オウム真理教の破産手続きに絡み、地下鉄サリン事件などのオウム被害者や遺族らへの配当金を少しでも増やすため、…18日、国の債権（総額約4億6千万円）の順位を被害者らより下げることが定める議員立法を今国会に提出する方向で準備に入った。…橋本首相も…『国の債権の劣後化だ。債権放棄だとオウムを利することになる。劣後化によって被害者が優先的に配当を受けられるように、ということなら悪いことではない』と述べ、政府としても前向きに対応する考えを表明した。被害者救済という人道上的見地から、今回の教団の破産問題に限って、いったん届け出た国の債権を事実上放棄するという過去に例のない措置をとるもので、…国の犯罪被害者対策上、画期的な決着方法がとられる公算となった。」と報道。
- 2) 犯罪被害者の届け出債権について、平成10年4月8日の衆議院・法務委員会において、当時の細川清・法務省訟務局長は、「犯罪被害者の届け出債権額につきましては、破産管財人の業務報告によりますと、平成10年すなわち本年の3月15日現在で、39億6400万円であるということでございます。」と説明し、その内訳としては、「破産管財人の報告によりますと、地下鉄サリン事件関係が約21億3700万円、

松本サリン事件関係が約7億3400万円、坂本弁護士・仮谷さん事件、V Xガス・リンチによる殺傷事件、監禁事件などによるものが合計約10億9300万円とのことでございます。」と説明。また、国が届け出た債権の総額について、平成10年4月14日の参議院・法務委員会において、当時の笹川堯・衆議院・法務委員長は、「国が届け出た債権の総額は4億5995万4026円であります。」と答弁。

- 3) 宗教法人オウム真理教の解散及び破産宣告に至る経緯について、平成10年4月8日の衆議院・法務委員会において、当時の細川清・法務省訟務局長は、「平成7年6月30日、東京都知事及び東京地方検察庁検事正が宗教法人の解散命令を申し立てたところ、東京地方裁判所は、同年10月30日、宗教法人オウム真理教を解散する旨を決定し、これを不服とする同法人が即時抗告をしましたが、同年12月19日に即時抗告が棄却され、解散命令が確定いたしました。これと並行いたしました、法務省におきましては、所管省庁から債権回収の依頼を受けて種々検討をした結果、国が破産の申し立てをすることにより、オウム真理教がその財産を隠匿するのを防ぎ、被害者の方々が受けた被害の実効的な救済にも資することができる、このように考えまして、同年の12月11日、被害者の方々が破産宣告及び保全処分の申し立てを行ったのに引き続き、翌日の12日に国も破産宣告及び保全処分の申し立てを行いました。保全処分の申し立てに対しましては、同日保全処分決定がされ、破産宣告の申し立てに対しては、翌年の平成8年3月28日に破産宣告があり、同年の5月10日にこれが確定し、これまでに4回の債権者集会が開催され、現在、配当手続を含めて破産手続が進行中でございます。」と答弁。

第5節 平成11年度 景気対策優先のための財政運営等

1 平成11年度における財政事情等

平成11年度当初予算の編成は、小渕恵三・内閣総理大臣、宮澤喜一・大蔵大臣の下で、「財政構造改革法」を凍結するものの、財政構造改革の推進という基本的考え方を守りつつ、金融システムの不安と信用収縮のリスクに万全の対策を講ずるなどのため、当面の景気回復を優先させるものであった。また、平成11年度一般会計当初予算は、いわゆる「15か月予算」の考え方の下で、平成10年度一般会計補正予算（第3号）と一体のものとして編成された。

平成11年度一般会計当初予算は、前節において記述したとおり平成10年12月18日に「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律」（平成10年法律第150号）が公布、施行され、同年度予算における予算規模と赤字公債というべき特例公債の発行についての足枷が取り除かれた。これを受けて、その予算規模については、前年度当初予算に比べて4兆1909億円増加した81兆8601億円に達し、一般歳出にあっては、同じく2兆3516億円増の46兆8878億円となった。また、金融システムの安定と預金者保護を図るため、預金保険機構の保有する交付国債の償還財源として2兆5000億円を国債整理基金特別会計に繰り入れることなどによって国債費が前年度当初予算に比べて2兆5691億円増の19兆8319億円となった。一方、その財源については、税収にあっては、前年度当初予算に比べて恒久減税の影響などもあって11兆4030億円減の47兆1190億円にとどまる見込みとなり、昭和63年度の当初予算における水準まで落ち込む反面、公債にあっては、前年度当初予算に比べて15兆4930億円増の31兆500億円と倍増したものであった。その中で、赤字公債というべき特例公債については、前年度当初予算の7兆1300億円に比べて14兆5800億円増加した21兆7100億円と大幅に増加し、財政規律を重んじる財政構造改革路線と異なる財政運営であることが鮮明となった。

このほか、平成11年度一般会計当初予算の予算総則において、金融機能の再生等のため、「預金保険法」附則第20条第2項、「金融機能の再生のための緊急

措置に関する法律」第66条並びに「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」第17条及び附則第5条第2項の規定に基づき預金保険機構の借入金等に対する総額53兆円を限度とする政府保証の措置が講じられた。また、同じく予算総則において、自由民主党と自由党との政策協議を受けて、消費税収について、その用途を基礎年金、老人医療及び介護に限ることとし、その旨が明記された。¹⁾

その後、平成11年6月11日に、中高年齢者を中心にした非自発的失業者等への対応に重点を置いた「緊急雇用対策」が産業構造転換・雇用対策本部において決定され、これを実施するため、前年度剰余金受入金3737億円と予備費の減額1500億円を財源に、緊急雇用対策費として5198億円を計上するなど、補正規模として3698億円を増額する平成11年度一般会計補正予算（第1号）の概算が7月8日に決定された。

また、平成11年10月4日には、政権の枠組みが自由民主党と自由党の二党連立から、自由民主党と自由党、公明党の三党連立になり、その際の「三党連立政権合意書」において合意された「景気回復に万全を期し、雇用の安定を図るため、第2次補正予算を含めた追加の経済対策を早急に講ずる。」ことを受けて、11月11日の経済対策閣僚会議において、公需から民需への円滑なバトンタッチを図って、民需中心の本格的な回復軌道に乗せるための民間需要の喚起などに重点を置いた総事業規模約18兆円の「経済新生対策」が決定された。その後、平成11年11月25日に、この「経済新生対策」を実施するなどのため、補正規模として6兆7890億円を増額する平成11年度一般会計補正予算（第2号）の概算が決定された。

この補正予算（第2号）は、歳出については、社会資本整備費3兆5000億円、中小企業等金融対策費7733億円、金融システム安定化対策費9279億円、介護対策費9110億円などのほか、義務的経費の追加などを措置するものであり、他方、歳入については、税収にあっては税収実績を勘案して1兆4410億円減額する一方、前年度剰余金受入金の残額5849億円などを充て、なお不足する7兆5660億円にあっては、建設公債3兆8260億円と特例公債3兆7400億円に依存するものであった。

なお、平成11年度における一般会計の税収は、当初予算において47兆1190億円を見込み、その後、税収動向を踏まえて1兆4410億円を補正予算において減

額し、決算においては補正後予算額45兆6780億円を上回る47兆2344億円となったが、この税収実績額については、平成元年度から平成12年度までの間に於いて最も少ないものであった。一方、平成11年度における公債への依存は、実績において37兆5135億円と過去最高額を記録するとともに、公債依存度も42.1%と高水準となった。また、特例公債への依存にあっても実績において24兆3475億円と過去最高額となった。

〔注〕

- 1) 予算総則に消費税の用途が明記されたことに関して、『読売新聞』平成10年12月17日朝刊は、「自民、自由両党は16日、国会内で政策責任者協議を開き、連立政権発足に向け政策調整の詰めを行った。協議では99年度予算編成と税制改革について①消費税の用途を基礎年金、高齢者医療、介護に限定する②99年度の公共事業費を予算、支出ベースとも98年度より10%以上増額する—ことなどで一致した。」と報道。また、『平成11年度予算及び財政投融资計画の説明』（平成11年1月大蔵省主計局・理財局）は、「消費税に対する国民の理解を一層深める観点から、消費税収の用途（地方交付税交付金を除く。）を基礎年金、老人医療及び介護に限る旨を予算総則に明記したところである。」（3ページ）と説明。

2 平成11年度における公債の発行の特例に関する法律

(1) 背景

平成11年度一般会計当初予算は、本節の1において記述したとおり景気回復を優先させるものであり、前年度当初予算に比べて歳出規模を増額するとともに、恒久的な減税をはじめとして、国・地方を合わせて9兆円規模の減税の実施を図る一方、特例的歳出削減措置については講じないものとされた。¹⁾ この考え方の下で、その予算規模については、前年度当初予算に比べて、5.4%増の81兆8601億円に達するものとなった。また、その財源について、税収にあつては、所得税及び法人税の恒久的な減税とともに、住宅建設、民間設備投資の促進などが講じられたことから、前年度当初予算で見積もられた58兆5220億円に比べて11兆4030億円減の47兆1190億円にとどまり、公債にあつては、9兆3400億円の建設公債のほか、なお不足する21兆7100億円を赤字公債というべき特例公債に依存するものであった。

なお、平成9年度の決算上の不足に係る決算調整資金を通じた国債整理基金

からの繰入れ相当額1兆6174億円については、「決算調整資金に関する法律」の規定に従い、平成11年度において繰り戻すものとされた。

(2) 「平成11年度における公債の発行の特例に関する法律案」の内容

この法律案は、平成11年度における国の財政収支にかんがみ、同年度の適切な財政運営に資するため、同年度における公債の発行の特例に関する措置のみを定めるもので、本則2条と附則で構成するものである。

この法律案の内容は、第1条において、この法律案の目的を定め、第2条において、「財政法」第4条第1項ただし書の規定に基づき発行する建設公債のほか、平成11年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で特例公債を発行することができるとするともに、特例公債の発行に関し、その発行限度額について国会の議決を経ようとするときは、特例公債の償還計画表を国会に提出するとするほか、特例公債の発行については、平成12年6月30日までの間行うことができるとし、同年4月1日以後に発行される特例公債に係る収入にあつては、平成11年度所属の歳入とするとし、特例公債の償還については、その速やかな減債に努めるものとするもので、これまでの特例公債に関する規定の内容と同様の内容を定めるものである。

また、附則において、平成11年度の当初予算と一体不可分の重要なものであつて年度開始日から執行できるよう、施行期日を「平成11年4月1日」とするものである。

なお、この法律案の題名は、この法律案による措置の内容である「公債の発行の特例」の前に、この公債の発行の趣旨である平成11年度の適切な財政運営に資するためのものであることを要約し、「平成11年度における」とし、「平成11年度における公債の発行の特例に関する法律案」とされた。

また、この法律案の成立を受けて発行することができる特例公債の発行限度額は、平成11年度一般会計当初予算の予算総則において21兆7100億円と定められたが、その後、補正予算（第2号）の予算総則において3兆7400億円増額した25兆4500億円に改められた。

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、平成11年度の当初予算と一体不可分の重要な法律案であり、

当該予算の国会提出と同じ平成11年1月19日に内閣提出第1号として第145回通常国会に提出された。

国会におけるこの法律案の審議は、衆議院においては、平成11年2月4日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、同委員会では、5日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、9日に質疑、19日に可決され、同日の同院・本会議において可決、参議院に送付された。

次に、参議院においては、平成11年3月5日、この法律案が同院・財政・金融委員会に付託された後、同委員会では、9日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、12日に質疑、16日に可決され、17日の同院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成11年3月25日に法律第3号として「平成11年度における公債の発行の特例に関する法律」が公布され、4月1日から施行された。

〔注〕

- 1) 涌井洋治・元大蔵省主計局長は、「11年度予算は、10年度予算とは相違して、やはり小渕総理の公約があるものですから、減税と公共事業も増やすということで、今度は歳出が結構増えるという予算になるわけです。…実は社会保障関係費の歳出の伸びを抑えるために厚生年金の国庫負担については特例で一部をカットしているんです。しかしこれは、実際には将来は利息をつけて返さなくてはならないというもので、典型的な隠れ借金ですから、むしろそういうようなものはこの機会に凍結だからもうやめて、正々堂々と実際の姿を出していこうというので、この年は社会保障関係費は実は84%という、大きな伸びになっています。」と口述。

3 その他

(1) 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による「会計法」、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」、「物品管理法」及び「国の債権の管理等に関する法律」の一部改正

「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案」は、地方分権推進委員会が行った四次にわたる勧告を受けて平成10年5月29日の閣議において決定された「地方分権推進計画」を踏まえ、更に地方分権を推進する観点から検討が進められ、「地方自治法」(昭和22年法律第67号)をはじめとする24

府省庁・委員会の475法律について、一括法の形式で必要な改正を行うもので、内閣官房が主務省庁となって平成11年3月29日に内閣提出第91号として第145回通常国会に提出された。

この法律案の内容は、国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、かつ、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることにより、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るなどのため、地方公共団体に対する国の包括的な指揮監督権等、機関委任事務に係る根幹的な制度を定める「地方自治法」と、個々の機関委任事務を定める関係法律を改正するものである。具体的には、国と地方公共団体との関係について、都道府県知事や市町村長を国の機関として国の事務を処理させる仕組みである機関委任事務制度を廃止する一方、地方公共団体が処理する事務を自治事務と法定受託事務とに区分するとともに、国の関与等を縮減し、権限の移譲を推進し、必置規制を整理合理化し、地方公共団体の行政体制の整備確立などを行うものである。また、機関委任事務制度の廃止に伴い、同制度を前提として成り立ってきた地方事務官制度（社会保険関係業務に従事する地方事務官と、職業安定関係業務に従事する地方事務官）を廃止するものである。

この法律案による「会計法」、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（昭和30年法律第179号）、「物品管理法」及び「国の債権の管理等に関する法律」の改正の内容は、機関委任事務として都道府県知事又はその吏員に、国の会計に関する事務を取り扱わせることを定める「会計法」第48条、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」第26条、「物品管理法」第11条及び第31条、「国の債権の管理等に関する法律」第5条の規定について、これまでの機関委任事務制度を廃止する一方、新たに、都道府県知事又は知事の指定する吏員が行うこととされる事務を法定受託事務とするための措置を講ずるものである。^{1,2)} このほか、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」にあっては、同法第6条の補助金等の交付の決定に関する規定に、この法律案による改正後の「地方自治法」第250条の3第1項の許認可等の標準処理期間に関する規定との整合性を図るため、「各省各庁の長は、補助金等の交付の申請が到達してから当該申請に係る補助金等の交付の決定をするまでに通常要すべき標準的な期間（法令により当該各省各庁の長と異なる機関が当該申請の提出先とされている場合は、併せて、当該申請が当該提出先とされている機関の事務所

に到達してから当該各省各庁の長に到達するまでに通常要すべき標準的な期間)を定め、かつ、これを公表するよう努めなければならない。」の文言を加えるものである。

なお、この法律案の国会における審議は、衆議院においては行政改革に関する特別委員会、参議院においては行財政改革・税制等に関する特別委員会において、それぞれ審議され、その中で、衆議院・行政改革に関する特別委員会において「法定受託事務については、できる限り新たに設けることのないようにするとともに、地方分権を推進する観点から検討を加え、適宜、適切な見直しを行うものとする」とを附則に加えるなどの議員修正が行われた。

その後、この法律案は、平成11年7月8日の参議院・本会議において可決、成立し、16日に法律第87号として「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」が公布され、一部の規定を除き平成12年4月1日から施行された。

(2) 国家公務員共済組合法等の一部を改正する法律

「国家公務員共済組合法等の一部を改正する法律案」は、「国家公務員共済組合法」による年金について、公的年金制度の信頼を確保する見地から、長期的に給付と負担の均衡を確保し、将来世代の負担を過重なものとしないう、公務員制度の一環としての役割等にも配慮しつつ、現行60歳となっている退職共済年金の支給開始年齢を平成37年度までに65歳へ段階的に引き上げるなど、基本的には「国民年金法等の一部を改正する法律案」による厚生年金保険の見直しと同様の措置を講ずるものであり、平成11年7月27日に内閣提出第121号として第145回通常国会に提出された。

この法律案の内容は、「国家公務員共済組合法」をはじめ、「国家公務員等共済組合法等の一部を改正する法律」(昭和60年法律第105号)などについて、次に掲げる措置などを講ずるものである。

① 給付の水準の適正化

標準報酬の等級を9万2000円から59万円までの30等級から、9万8000円から62万円までの30等級に改めるほか、65歳以後の退職共済年金等の額の算定の基礎となる標準報酬の月額については、消費者物価指数の変動率のみで再評価を行うことに改めること。

② 60歳台前半において支給する退職共済年金の見直し

退職共済年金の支給開始年齢について、受給権者の生年月日の区分に応じて平成25年度から平成37年度にかけて、3年ごとに1歳ずつ60歳から65歳へ引き上げるとともに、組合員期間等が25年以上であり、かつ、1年以上の組合員期間を有する60歳以上の組合員に対して65歳に達する前に退職共済年金を繰り上げて減額支給する制度を創設すること。

③ 総報酬制の導入

期末手当等に係る掛金の額について、標準報酬の月額と同一の掛金の割合を乗じて算定するとともに、退職共済年金等の額の算定の基礎となる標準報酬の月額を平均した額である「平均標準報酬月額」を、標準報酬の月額と標準期末手当等の額の総額を組合員期間の月数で除して得た額である「平均標準報酬額」に改めること。この場合において、標準期末手当等の額については、掛金の算定となる期末手当等の額に基づき、これに1千円未満の端数が生じたときはこれを切り捨て、150万円を超えるときは150万円とすること。

④ 厚生年金保険の被保険者等である間の退職共済年金等の支給制限の仕組みの見直し

退職共済年金等の受給権者が他の被用者年金制度の被保険者等となった場合に支給される退職共済年金等の額について、その者の総収入月額相当額と退職共済年金等の基本月額に応じて算定された額の支給を停止すること。

⑤ その他

育児休業をしている組合員の長期給付に係る掛金及び特別掛金の額に相当する額の事業主の負担金について徴収しないとするほか、年金制度の改正以外の改正として、雇用保険における介護休業給付の導入を踏まえ、国家公務員の介護休業期間中の経済的援助を行うため、短期給付の中に「介護休業手当金」を創設すること。

なお、この法律案の国会における審議は、平成11年8月13日に第145回通常国会の衆議院・大蔵委員会に付託されたが、審議されることなく継続審査となった。実質的な審議は、平成11年11月17日の第146回臨時国会の衆議院・大蔵委員会において提案理由及びその内容の説明が行われ、12月7日の同委員会でも可決、同日の同院・本会議において、「国民年金法等の一部を改正する法律

案」などとともに可決され、参議院に送付された。

参議院においては、同院・国民福祉委員会において「国民年金法等の一部を改正する法律案」、「年金資金運用基金法案」、「年金福祉事業団の解散及び業務の承継等に関する法律案」、「私立学校教職員共済法等の一部を改正する法律案」、「農林漁業団体職員共済組合法等の一部を改正する法律案」及び「地方公務員等共済組合法等の一部を改正する法律案」とともに、この法律案が審議され、平成11年12月14日の同委員会において提案理由及びその内容の説明が行われたが、同日、継続審査となった。その後、平成12年2月15日の第147回通常国会の参議院・国民福祉委員会において質疑が始まり、3月21日に法律番号及び法律の略称に係る暦年について、「平成11年」を「平成12年」とする議員修正が行われた上可決、翌22日に同院・本会議で可決され、衆議院に送付された。

これを受けて、この法律案は、平成12年3月24日の衆議院・大蔵委員会において、可決、3月28日の同院・本会議において「国民年金法等の一部を改正する法律案」などとともに可決、成立し、31日に法律第21号として「国家公務員共済組合法等の一部を改正する法律」が公布され、一部の規定を除き4月1日から施行された。

〔注〕

- 1) 「会計法」制定時に、都道府県知事又はその吏員に国の会計事務を取り扱わせることとされたことについて、柳澤英蔵著『官庁会計実務講座・会計法』（昭和26年、大蔵財務協会）は、「従来、都道府県は、普通地方官庁としての一面をもち、官吏たる都道府県知事が一般地方行政事務を担当して来た関係上これに伴う会計事務についても都道府県知事が歳入徴収官としての歳入の徴収事務を執行して居ったのであったが、地方自治法（昭和22年法律第67号）の施行に伴って知事の地位及び身分は一変して、地方公共団体の機関にして且つ吏員となるに至った。従って、地方官庁たる都道府県知事がなくなり、又、これを楔機として国に属する権限が大巾に地方公共団体に移譲せられるに至った。しかし、これがため、国の機関としての知事の権限が全くなくなったわけではない。即ち、地方自治法第148條に規定するいわゆる機関委任の事務は、なお、存続するものであり、現在においても、国の事務とされ、地方公共団体の長の手によって行われることになっているものも未だ少なくない。従ってそれらの事務の執行に伴って生ずる歳入については、なお過渡的に都道府県の吏員にその事務を取り扱わしめることが必要であり、しかもその事務の取り扱いについては、従来からの経緯に顧み、国の歳入徴収官と同様の資格を興えて行わしめることが適切であるのでこれに関して会計法第48條

がその旨を定めているのである。」(94ページ)と記述。

- 2) 都道府県知事又はその吏員に行わせる国の会計事務を法定受託事務とすることについて、福田淳一編『平成19年改訂版 会計法精解』(平成19年、大蔵財務協会)は、「各省各庁のすべてが、地方にその出先機関を有しているわけではなく、またその所掌事務については、都道府県の行う事務と関連したものも多いことから、その所掌事務の円滑、適正な執行を図るため、その所掌事務について都道府県が行うこととされている場合がある。会計事務は、所掌事務の執行に関連して発生するものであることから、所掌事務の執行に関連して必要となる国の会計事務を併せて都道府県が行うこととすることが、これらの事務の円滑、適正な執行に資することになる。」(105ページ)と記述。

第6節 平成12年度 特例公債依存による財政運営等

1 平成12年度における財政事情等

(1) 平成12年度における財政事情

平成12年度当初予算の編成は、小渕恵三・内閣総理大臣、宮澤喜一・大蔵大臣の下で、前節の1において記述した平成11年10月4日の自由民主党、自由党及び公明党による「三党連立政権合意書」において合意された「平成12年度の予算編成、税制改正を通じ需要面からの下支えを継続する。」ことを受けて、経済の持続的回復と金融システムの安定化を図るため、財政構造改革が避けて通れない課題であるとした上で、経済運営に万全を期すとの観点に立って、景気回復に全力を尽くすものであった。

平成12年度一般会計歳出予算は、予算規模については、前年度当初予算に比べて3兆1269億円増加した84兆9871億円に達し、一般歳出にあっては、前年度当初予算に対して2.6%増の48兆914億円と前年度に引き続き増額された。中でも、公共事業関係費について前年度当初予算と同額を確保するとともに、国債整理基金特別会計への繰入れについて金融システムの安定と預金者保護を図るため、預金保険機構の保有する交付国債の償還財源として4兆5000億円を繰り入れるなどの措置が講じられた。また、その財源については、税収にあっては、前年度当初予算に比べて1兆5400億円増加した48兆6590億円を見込み、公債にあっては、前年度当初予算に比べて1兆5600億円増加した32兆6100億円とし、中でも赤字公債というべき特例公債が1兆7500億円増加した23兆4600億円となった。

このほか、金融機能の再生等のため、平成12年度一般会計当初予算の予算総則において、「預金保険法」附則第20条第2項、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」第66条並びに「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」第17条及び附則第5条第2項の規定に基づき預金保険機構の借入金等に対する総額57兆円を限度とする政府保証の措置が講じられるとともに、平成12年5月31日に公布された「預金保険法等の一部を改正する法律」(平成12

年法律第93号)による改正後の「預金保険法」附則第19条の4第3項に規定する6兆円の国債を同機構に交付する措置が講じられた。

その後、平成12年10月19日の経済対策閣僚会議において、急激な公需の落ち込みを避け、景気を確実に自立的回復軌道に乗せるため、全体として事業規模11兆円程度とする「日本新生のための新発展政策」が決定され、これを実施するために必要な財政措置を内容とする補正規模として4兆7832億円を増額する平成12年度一般会計補正予算(第1号)の概算が平成12年11月10日に決定された。この補正予算(第1号)は、歳出については、社会資本整備費2兆5000億円、情報通信技術(IT)関連特別対策費964億円、地方交付税交付金8985億円などを増額する一方、既定経費の縮減などにより1兆334億円を減額するものであった。一方、歳入については、税収の増加を1兆2360億円と見込むほか、前年度剰余金を1兆5103億円受け入れるなどして、なお不足する1兆9880億円を建設公債に依存するものであった。

なお、政権の枠組みは、自由民主党、自由党及び公明党の三党連立であったが、平成12年4月1日には、自由党が連立から離脱し、その後5日に自由党から分離した保守党が連立に加わり、自由民主党、公明党及び保守党の三党連立となった。また、平成12年4月2日に小淵恵三・内閣総理大臣が病に倒れ、5日に退任し、その後を引き継ぐ形で森喜朗・内閣総理大臣が誕生した。森喜朗内閣は、相次ぐ不祥事等の発生もあって、国民から極めて厳しい批判がある中、平成13年度当初予算については、平成13年3月26日に、いわゆる「年度内成立」を果たしたものの、平成13年4月26日に総辞職した。

(2) 中央省庁等の改革に伴う措置等

第1章第3節の3において記述した平成13年1月6日の中央省庁等の再編により、再編前の大蔵省などが廃止される一方、再編後の財務省などが設置されることに伴って講じられた措置を財政面から改めて整理してみると、次のようなことが挙げられる。

- ・ 平成12年度予算については、中央省庁等の再編による再編前の省庁の予算にあっては平成12年4月から12月までの9か月間の所要額を、新たな再編後の省庁の予算にあっては平成13年1月から3月までの3か月間の所要額を、それぞれの当該各省庁の予算として計上されたこと。

- ・ 「財政法」、「会計法」などに規定する「大蔵省」、「大蔵大臣」などの文言については、「中央省庁等改革関係法施行法」（平成11年法律第160号）によって「財政法」、「会計法」などの規定が改正され、「財務省」、「財務大臣」などとされたこと。
- ・ 国の予算、決算及び会計の制度に関する重要な事項を「財政法」附則第8条に基づき調査審議する「財政制度審議会」及び国家公務員共済組合に関する制度及びその運営に関する重要な事項を「国家公務員共済組合法」第8章第111条に基づき調査審議する「国家公務員共済組合審議会」については、中央省庁等改革の一環として他の多くの審議会とともに「中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第102号）の規定（財政制度審議会にあっては同法第54条、国家公務員共済組合審議会にあっては同法第63条）によって平成13年1月6日に廃止されたこと。¹⁾
- ・ 国の予算、決算及び会計の制度に関する重要な事項並びに国家公務員共済組合に関する制度及びその運営に関する重要な事項の調査審議については、「財務省設置法」第7条に基づき財務省に設置される「財政制度等審議会」において、同省における他の事項とともに調査審議が行われることとされたこと。

このほか、行政改革の流れの中で、財政構造改革を進める一環として、政府の財政状況をより分かりやすく国民に説明すべきとの要請などが高まり、平成11年2月26日には、「国民に対して政府及び地方公共団体の財政・資産状況をわかりやすく開示する観点から、企業会計原則の基本的要素を踏まえつつ財務諸表の導入を行うべきである。」との提言が首相直属の諮問機関である経済戦略会議において行われた。こうした動きの中で、平成12年10月に「財政事情の説明手法に関する勉強会」（大蔵省主計局）において「国と民間企業とではその目的や存立基盤が異なることから、それぞれの貸借対照表の役割はおのずと異なると考えられる。」としながらも、「国の貸借対照表は、国のストックの財政状況を一望するものであり、国の財政事情を国民にわかりやすく説明することに役立ち、ひいては財政政策の説明責任（アカウントビリティ）向上に資するものと考えられる。」として、同勉強会の会田一雄・慶應義塾大学総合政策学部教授、小西砂千夫・関西学院大学産業研究所教授、高木勇三・日本公認会計士協会常務理事、兵藤廣治・保証事業会社協会参与、村山徳五郎・中央青山監

査法人代表社員、横山和夫・横山公認会計士事務所主宰によって取りまとめられた「国の貸借対照表作成の基本的考え方」の内容に基づき、平成11年3月31日現在の「国の貸借対照表の試案」が作成され、公表された。²⁾

〔注〕

- 1) 財政制度審議会は、平成12年12月18日の「平成13年度予算の編成及び今後の財政運営に関する建議」において「当財政制度審議会は、来年1月5日をもって35年間の活動に一応の終止符を打つ。この間、我が国財政の規律の維持と国民生活の安定に少なからず貢献してきたものと自負しているが、今なお財政健全化に向けた本格的な取組みが開始されていないことは遺憾である。審議会の重要な役割は、中央省庁等改革の中で、新しい財政制度等審議会にそのまま受け継がれるが、同審議会においては、今後の我が国経済社会の大きな変化を踏まえて、望ましい受益と負担の在り方を含め21世紀の財政の在り方を根本から議論し、広く国民に向けて問題を提起していくべきである。それが、歳出の効率化・質的改善への取組みを更に促し、ひいては現在の危機的な状況にある我が国財政の健全化に向けた議論にもつながっていくものと考える。」と述べている。
- 2) 貸借対照表（バランスシート）の作成について、武藤敏郎・元大蔵省主計局長は、「国の資産・負債というものを明らかにするため国のバランスシートを作れという話がありました。そこでまず一般会計からバランスシートを作ってみようというので、国のバランスシートを作ることに着手しました。…研究会をつくって、学者や公認会計士さんなどをメンバーに入れまして相当勉強したんですね。企業会計のバランスシートと公会計のバランスシートでは違うということで、それはどういうふうに違うのかということを中心に議論して一般会計のバランスシートを作りました。」と口述。また、平成12年10月4日の大蔵大臣記者会見において、当時の宮澤喜一・大蔵大臣は、「2年近くも前からお話があって、なかなかそれは、バランスシートという企業で考えられるようなものが国では考えられないんだということはずっと言ってきたけれども、それでも何か少し接近、アプロクシメーションはないのかねえというようなことで、2年近く、各省庁随分苦労してくれたらいいですね、…できたものが、こんなものは違うじゃないかと言われる心配は十分あるわけです。それは実は承知の上なので、ですから、試作品として、ご批判を仰ぎますというようなつもり…何にもないよりは、これからいろんな議論の足掛かり、手掛かりになればいいなと…」と発言。また、翌5日の事務次官記者会見において、当時の武藤敏郎・大蔵事務次官は、「国のバランスシートというものそのものの性格といいますか、そこに民間のバランスシートとは違った事情というか、前提があるわけですね。…これから公表しようとしているもののバランスシートというのは、そういうものとして、そういう前提条件として理解していただかないと、ミスリードする可能性があるんだと思うんですね。」と発言するとともに、「損益計算書というのを国が作るというのは、…そういう利益極大に向

けて何かやるという思想が、国のこの財務の中にそのままの形で取り入れられるというふうには、ちょっと私は考えていないんです。もちろん一定の、例えばコスト意識と言うんですかね、国も民間と同じようにコスト意識を持つべきだというような議論は非常によく理解できます。ですから、同じお金なら、より効率のいいものに使うべきだとか、同じことをやるにも、こうすればコストが低くなるとかという、そういう議論は大いにやらなきゃならないというふうには思いますけれども、しかし、損益計算書ということではないんじゃないかというふうには私は思っています。」と発言。

2 平成12年度における公債の発行の特例に関する法律

(1) 背景

平成12年度一般会計当初予算は、本節の1において記述したとおり、経済運営に万全を期すとの観点に立って、平成11年度予算の第2次補正を視野に入れた、いわゆる「15か月予算」という考え方で編成された。この考え方の下、公共事業関係費を前年度当初予算と同額とするとともに、前年度当初予算と同様、公共事業等予備費5000億円が措置されたほか、預金保険機構に交付する交付国債の償還財源として4兆5000億円を国債整理基金特別会計に繰り入れるなどの措置が講じられ、予算規模としては、前年度当初予算に対して3.8%増の84兆9871億円と当初予算としては過去最大のものとなった。また、財源については、税収にあっては、48兆6590億円と見込むとともに、不足する32兆6100億円にあっては、公債に依存するものであった。

なお、公債発行額32兆6100億円は、当初予算としては、過去最大のものとなり、加えて赤字公債というべき特例公債についても、当初予算としては過去最大の23兆4600億円に達するものであった。

(2) 「平成12年度における公債の発行の特例に関する法律案」の内容

この法律案は、平成12年度における国の財政収支にかんがみ、同年度の適切な財政運営に資するため、同年度における公債の発行の特例に関する措置のみを定めるもので、その構成と題名については、「平成11年度における公債の発行の特例に関する法律」（平成11年法律第3号）に倣ったものである。

この法律案の内容は、第1条においてこの法律案の目的を定め、第2条にお

いて、「財政法」第4条第1項ただし書の規定に基づき発行する建設公債のほか、平成12年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で特例公債を発行することができるのとするとともに、特例公債の発行に関し、その発行限度額について国会の議決を経ようとするときは、特例公債の償還計画表を国会に提出するのほか、特例公債の発行については、平成13年6月30日までの間行うことができるとし、同年4月1日以後に発行される特例公債に係る収入にあっては、平成12年度所属の歳入とするとし、特例公債の償還については、その速やかな減債に努めるものとするものである。

また、附則において、この法律案が平成12年度の当初予算と一体不可分の重要なものであって年度開始日から執行できるよう、施行期日を「平成12年4月1日」とするものである。

なお、この法律案の成立を受けて発行することができる特例公債の発行限度額は、平成12年度一般会計当初予算の予算総則において、23兆4600億円と定められた。

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、平成12年度の当初予算と一体不可分の重要な法律案であり、当該予算の国会提出と同じ平成12年1月28日に内閣提出第1号として第147回通常国会に提出された。

国会におけるこの法律案の審議は、衆議院においては、平成12年2月9日の同院・本会議において趣旨説明が行われ、同日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、同委員会では、22日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、23日と24日、25日、29日にわたって「租税特別措置法等の一部を改正する法律案」及び「法人税法の一部を改正する法律案」とともに質疑、29日に可決され、同日の同院・本会議において可決、参議院に送付された。

次に、参議院においては、平成12年2月10日の同院・本会議において趣旨説明が行われ、29日、この法律案が同院・財政・金融委員会に付託された後、同委員会では、3月14日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、16日に質疑、17日に可決され、同日の同院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成12年3月24日に法律第3号として「平成12年度における

公債の発行の特例に関する法律」が公布され、4月1日から施行された。

3 平成11年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律

(1) 背景

平成12年度一般会計補正予算（第1号）は、平成12年10月19日の経済対策閣僚会議において決定された「日本新生のための新発展政策」の内容を具体化することを中心とし、更に生活基盤の充実、防災のための施策を重点的に実施するため、当初予算に比べて4兆7832億円を増額するもので、財源については、税金にあっては1兆2360億円の増収を見込むとともに、金融環境の変化や国債を巡る諸情勢等を総合的に勘案し、公債の発行を極力抑制する観点から、平成11年度の歳入歳出の決算上の剰余金を活用するため、当該剰余金の全額である1兆403億円を充当するほか、1兆9880億円を建設公債に依存するものであった。¹⁾

(2) 「平成11年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律案」の内容

この法律案は、平成12年度一般会計補正予算（第1号）において盛り込まれた平成11年度の歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する措置のみを定めるもので、条のない本則と附則で構成するものである。

この法律案の内容は、本則において「財政法第6条第1項の規定は、平成11年度の一般会計の歳入歳出の決算上の剰余金については、適用しない。」とするとともに、附則において「公布の日から施行する。」とするものである。

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、平成12年度一般会計補正予算（第1号）と一体不可分の法律案であり、当該補正予算の国会提出と同じ平成12年11月10日に内閣提出第18号として第150回臨時国会に提出された。

国会におけるこの法律案の審議は、衆議院においては、平成12年11月17日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、21日の同委員会において、提案理由及びその内容の説明と質疑を経て、可決され、同日の同院・本会議にお

いて可決、参議院に送付された。

次に、参議院においては、平成12年11月22日、この法律案が同院・財政・金融委員会に付託された後、27日の同委員会において、提案理由及びその内容の説明と質疑を経て、可決され、同日の同院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成12年12月1日に法律第132号として「平成11年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律」が公布され、同日から施行された。

〔注〕

- 1) 平成12年11月27日の参議院・財政・金融委員会において、当時の宮澤喜一・大蔵大臣は、「来年度予算編成につきましても何とか国債の新規発行を減らしたいという気持ちに私の気持ちの中につながるものがあるものですから、前年、前々年に比べて国債はとにかくこの程度で、…済んだということをやはり財政当局としては大事に考えたい…。それは、もとより来年度の予算編成につながることでございます…。」と答弁。

4 その他

(1) 石炭鉱業の構造調整の完了等に伴う関係法律の整備等に関する法律による「石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計法」の一部改正

「石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計」の「石炭勘定」において経理する「臨時石炭鉱害復旧法」(昭和27年法律第295号)、「石炭鉱業構造調整臨時措置法」(昭和30年法律第156号)、「炭鉱労働者等の雇用の安定等に関する臨時措置法」(昭和34年法律第199号)、「石炭鉱害賠償等臨時措置法」(昭和38年法律第97号)などによる炭鉱の鉱害復旧、炭鉱離職者対策、産炭地域振興対策などの政府の石炭対策に係る諸施策は、昭和42年5月に制定された「石炭対策特別会計法」(昭和42年法律第12号)に基づき昭和42年度予算から一般会計と区分して、原重油関税を財源に「石炭対策特別会計」において経理されたことに始まった。その後、この石炭対策に係る経理は、昭和47年4月に「石炭対策特別会計法」が「石炭及び石油対策特別会計法」に改正され、「石炭及び石油対策特別会計」となり、同特別会計の「石炭勘定」において行われるなど

の変遷を経た後、平成5年4月からは「石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計法」による「石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計」の「石炭勘定」において行われてきた。

一方、政府による石炭対策は、約50年間にわたる諸施策の実施によって平成4年度から平成13年度までの10年間を政策期間とする、いわゆる「ポスト8次石炭政策」の期限である平成13年度末をもって、基本的には完了し得る見通しをもち得ることが平成11年8月9日の石炭鉱業審議会における「現行の石炭政策の円滑な完了に向けての進め方について」の答申において明らかにされた。

「石炭鉱業の構造調整の完了等に伴う関係法律の整備等に関する法律案」は、石炭対策関係法律である「臨時石炭鉱害復旧法」、「石炭鉱業構造調整臨時措置法」、「炭鉱労働者等の雇用の安定等に関する臨時措置法」、「石炭鉱害賠償等臨時措置法」、「石炭鉱業経理規制臨時措置法」(昭和38年法律第145号)、「産炭地域における中小企業者についての中小企業信用保険に関する特別措置等に関する法律」(昭和38年法律第166号)を、平成14年3月31日をもって廃止するとともに、所要の経過措置等を定めるもので、平成12年度の当初予算の予算関連法案として、通商産業省が主務省庁となって平成12年2月1日に内閣提出第4号として第147回通常国会に提出された。

この法律案による「石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計法」の改正の内容は、石炭対策の完了に伴い「石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計」の「石炭勘定」における石炭対策を平成13年度末までに円滑に完了させるための十全の措置に必要な財源措置として、平成12年度及び平成13年度においては、「石炭勘定」の負担において借入金をするなどができるとするものである。また、法律の題名を「石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計法」に、特別会計の名称を「石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計」に、それぞれ改め、当該石炭対策の歳出が終了する平成13年度末をもって「石炭勘定」を廃止するとともに、平成13年度までに同勘定の負担において借り入れた借入金の償還などを経理する暫定的勘定を平成18年度末までの間設置するなどとするものである。

なお、この法律案の国会における審議は、衆議院においては石炭対策特別委員会で、参議院においては経済・産業委員会で審議され、平成12年3月24日に成立した。

これを受けて、平成12年3月31日に法律第16号として「石炭鉱業の構造調整の完了等に伴う関係法律の整備等に関する法律」が公布され、一部の規定を除き、公布の日から施行された。

(2) 国家公務員等の旅費に関する法律の一部を改正する法律

「国家公務員等の旅費に関する法律の一部を改正する法律案」は、国家公務員等の旅費について、行政コストの削減を観点に、民間企業の状況、国際慣行などを踏まえるとともに、国際航空路線における運賃体系の変化等に対応するため、外国旅行における航空賃の支給基準の改定などを図るもので、平成12年度の当初予算の予算関連法案として、平成12年2月8日に内閣提出第21号として第147回通常国会に提出された。

この法律案の内容は、国内旅行に関して、鉄道賃の特別車両料金、船賃について、等級区分がある場合の最上級の船賃の支給対象及び船賃の特別船室料金の支給対象を「内閣総理大臣等及び指定職の職務にある者」に限定するほか、鉄道賃について、等級区分を設ける鉄道がなくなったことから運賃の等級区分を削除するものである。また、外国旅行に関して、航空賃について、国際航空路線における運賃体系を踏まえ、運賃の等級を3以上の階級に区分する場合を加え、その支給対象を次のとおり区分するとともに、運賃の等級を「2以上の階級に区分する」場合を「2階級に区分する」場合に改め、上級の運賃の支給対象を「内閣総理大臣等並びに指定職の職務、9級以上の職務にある者及び長時間にわたる航空路による旅行として大蔵省令で定めるもの（以下「特定航空旅行」という。）をする8級又は7級の職務にある者」に限定するなどの措置を講ずるものである。¹⁾

- ① 最上級の運賃の支給対象 内閣総理大臣等並びに指定職の職務にある者であって「一般職の職員の給与に関する法律」（昭和25年法律第95号）第6条第1項第10号に規定する指定職俸給表の適用を受けるもののうち同表の9号俸の俸給月額以上の俸給を受けるもの（同表の10号俸又は9号俸の俸給月額の俸給を受ける者にあつては、各庁の長が大蔵大臣に協議して定めるものに限る。）及び指定職の職務にある者であつて同表の適用を受けないもののうち各庁の長が大蔵大臣に協議して定めるもの
- ② 最上級の直近下位の級の運賃の支給対象 指定職の職務にある者（①に該

当する者を除く。)、9級以上の職務にある者及び特定航空旅行をする8級又は7級の職務にある者

- ③ ②の運賃の級の直近下位の級の運賃の支給対象 8級以下の職務にある者
(②に該当する者を除く。)

また、この法律案の国会における審議は、衆議院においては大蔵委員会で、参議院においては総務委員会で審議され、平成12年3月29日に成立した。

これを受けて、平成12年3月31日に法律第17号として「国家公務員等の旅費に関する法律の一部を改正する法律」が公布され、4月1日から施行された。

(3) アルコール事業法による「アルコール専売事業特別会計法」等の廃止等

アルコール専売事業は、「簡素にして効率的かつ透明な政府を実現すること」を観点に、新たな中央省庁の在り方など、行政改革について審議する行政改革会議における平成9年12月3日の最終答申において、「官から民へ」を基本的な考え方として「アルコール専売については、積極的に民営化、民間移譲を検討する必要がある。」とされた。また、「産業構造審議会」においても、平成11年1月18日の「今後の工業用アルコールに係る生産、流通等の制度の在り方」の中で、工業用アルコールの専売制について、これを廃止し、「民営化することが望ましいと判断される。」とする答申が行われた。

これらを踏まえて、平成11年4月27日の閣議において決定された中央省庁等改革を推進するための「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」の中で、「アルコール専売を廃止し、NEDO〔新エネルギー・産業技術総合開発機構〕に暫定措置として5年間を目途に一手購入機能を付与するとともに民営化のための準備を行い、当該期間終了後、NEDOの製造部門を暫定的な特殊会社とし、2年以内に民間への株式売却を開始し、できるだけ早期に完全売却を図る。」とされた。

「アルコール事業法案」は、アルコールが広く工業用に使用され、国民生活及び産業活動に不可欠であり、かつ「酒税法」(昭和28年法律第6号)に規定する酒類と同一の特性を有していることにかんがみ、アルコールの酒類の原料への不正な使用の防止に配慮しつつ、アルコール事業の健全な発展及びアルコールの安定的かつ円滑な供給の確保を図るため、アルコールの製造、輸入及び販

売の事業の運営等を適正なものとするための措置を定めるとともに、アルコール専売制度を定める「アルコール専売法」(昭和12年法律第32号)を廃止するほか、当該廃止に伴う所要の措置を講ずるもので、通商産業省が主務省庁となって平成12年2月22日に内閣提出第41号として第147回通常国会に提出された。

この法律案による「アルコール専売事業特別会計法」(昭和22年法律第39号)などの廃止等の内容は、「アルコール専売法」の廃止を受けて、アルコール専売事業に係る政府の経理を一般会計と区分してアルコール専売事業特別会計で行うことを定める「アルコール専売事業特別会計法」を廃止するとともに、同法の廃止に伴い、「アルコール専売事業特別会計から一般会計への納付の特例に関する法律」(昭和25年法律第30号)を廃止するほか、「印刷局特別会計及びアルコール専売事業特別会計の利益の一般会計への納付の特例に関する法律」(昭和24年法律第64号)を改正し、法律の題名を「印刷局特別会計の利益の一般会計への納付の特例に関する法律」とするなどの所要の規定の整理を行うとともに、「アルコール専売事業特別会計法」の廃止に伴う経過措置を講ずるものである。

この法律案の国会における審議は、参議院先議とされ、同院においては経済・産業委員会で、衆議院においては商工委員会で審議され、平成12年3月30日に成立した。

これを受けて、平成12年4月5日に法律第36号として「アルコール事業法」が公布され、一部の規定を除き、平成13年4月1日から施行された。

(4) 資金運用部資金法等の一部を改正する法律による「資金運用部特別会計法」等の一部改正

財政投融资制度については、財政投融资資金の肥大化に加えて、民間資金との競合回避や償還確実性の観点から、財政投融资の対象分野・事業の見直しと、特殊法人改革、郵政事業の民営化などの議論が相関連する形で、行政改革委員会での検討項目とされ、平成9年12月3日の「最終報告」において、「財政投融资制度を抜本的に改革する。郵便貯金等の資金運用部への預託を廃止するとともに、既往の貸付けの資金繰りに配慮しつつ、資金調達は市場原理にのっとったものとし、新たな機能にふさわしい仕組みを構築する。」と報告された。これを受けて平成10年2月17日、第142回通常国会に提出された「中央省庁等改革基本法案」の第20条に、財務省の編成に当たって踏まえるべき機能及び政

策の在り方の一つとして「財政投融资制度を抜本的に改革することとし、郵便貯金として受け入れた資金及び年金積立金（厚生保険特別会計の年金勘定及び国民年金特別会計の国民年金勘定に係る積立金をいう。）に係る資金運用部資金法（昭和26年法律第100号）第2条に基づく資金運用部への預託を廃止し、並びに資金調達について、既往の貸付けの継続にかかわる資金繰りに配慮しつつ、市場原理にのっとったものとし、並びにその新たな機能に相応しい仕組みを構築すること。」が盛り込まれ、第1章第3節の3において記述したとおり同年6月9日に同法案が成立し、12日に公布された。

また、行政改革会議の「最終報告」に先駆けて、財政構造改革の推進に当たって、民業補完や償還確実性の徹底など、スリム化を目指した財政投融资の見直しを強力に推進していくことが必要である旨が「財政構造改革の推進について」（平成9年6月3日閣議決定）において決定された。このほか、平成9年11月27日の資金運用審議会の懇談会において「財政投融资の対象分野・事業については、官民活動の分担のあり方を精査しつつ、厳格に限定していくべきであり、民業補完を徹底し、償還確実性の精査、コストとベネフィットの十分な比較などを行うことにより、財政投融资のスリム化に積極的に取り組む必要がある。」との意見とともに、「財政投融资の対象分野・事業の面での改革を徹底するためには、資金調達の面においても、従来のように、受動的に集まった資金を一元的に管理・運用している現状について見直しを行う必要があると考えられる。その際、必要な額だけを能動的に調達すること、市場と完全に連動した条件で最も効率的に調達すること、金利リスクを適切に管理できるようにすること。」を改革の理念及び方向とする、「財政投融资の抜本的改革について」が取りまとめられた。²⁾その後、同懇談会においてこれらを踏まえて、財政投融资制度の抜本的改革に係る具体的な議論が進められ、平成11年8月30日には、「財政投融资制度の抜本的改革に係る議論の整理」が取りまとめられた。^{3,4)}これらの議論を踏まえ、平成11年12月9日には、「財政投融资制度の抜本的改革案（骨子）」が大蔵省として取りまとめられ、公表された。

財政投融资制度は、これらの検討を踏まえて、郵便貯金及び年金積立金については、資金運用部への義務預託を廃止し、市場で運用を行うものとし、簡易生命保険の積立金についても、郵便貯金と同様、市場で運用を行うものとされた。しかし、郵便貯金及び簡易生命保険の積立金については、資金配分の観点

から、市場での運用の例外として国会の議決を得た範囲内で、地方公共団体への貸付けを認めるものとされた。また、資金運用部については、これを廃止する一方、新たに「財政融資資金」を設置し、特殊法人等の施策に必要な資金だけを能動的に市場から調達する仕組みに転換するものとされた。⁵⁾

「資金運用部資金法等の一部を改正する法律案」は、これらの論議をも踏まえ、「資金運用部資金」を「財政融資資金」に改め、郵便貯金及び年金積立金の資金運用部への預託を廃止し、資金調達について市場原理ののっとったものとするため、「資金運用部資金法」、「資金運用部特別会計法」（昭和26年法律第101号）及び「資金運用部資金及び簡易生命保険の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」（昭和48年法律第7号）を、一括して所要の改正を行うもので、平成12年3月7日に内閣提出第58号として第147回通常国会に提出された。

この法律案の内容は、まず「資金運用部資金法」について、法律の目的を、財政融資資金を設置し、政府の特別会計の積立金等で法律又は政令の規定により財政融資資金に預託されたもの及び財政融資資金特別会計からの繰入金等を統合管理し、その資金をもって国、地方公共団体又は特別の法律により設立された法人に対して確実かつ有利な運用となる融資を行うことによって、公共の利益の増進に寄与することに改めるとともに、資金の設置に関して「資金運用部資金」を「財政融資資金」に改め、法律の題名を「財政融資資金法」とするほか、財政融資資金に属する現金に不足があるときは、財政融資資金特別会計の負担において、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で1年以内に償還する一時借入金又は融通証券を発行することができるとするものである。これに加えて、郵便貯金として受け入れた資金及び年金積立金（厚生保険特別会計の年金勘定及び国民年金特別会計の国民年金勘定に係る積立金をいう。）に係る資金運用部への預託義務を廃止するほか、金融債並びに電源開発株式会社の社債及び同社に対する貸付けへの運用を廃止するとともに、債券の貸付けを対象に追加するものである。

次に、「資金運用部特別会計法」について、「資金運用部特別会計」を「財政融資資金特別会計」に改め、法律の題名を「財政融資資金特別会計法」に改めるほか、財政融資資金特別会計の予算及び決算の添付書類に、貸借対照表及び損益計算書等を加えるものである。このほか、財政融資資金において運用の財

源に充てるため必要があるときは、財政融資資金特別会計の負担において、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で公債を発行し、又は借入金をすることができるとするなどの措置を講ずるほか、当該公債等に係る「国債整理基金特別会計法」の適用に関する特例を設けるものである。

なお、特別会計の歳入及び歳出については、歳入にあつては、財政融資資金の運用利殖金のほか、財政融資資金において運用の財源に充てるために発行し、又は借り入れる公債の発行収入金及び借入金や財政融資資金からの当該公債又は借入金の償還金に相当する金額の受入金などとし、歳出にあつては、財政融資資金預託金の利子、事務取扱費のほか、当該公債及び借入金の償還金や財政融資資金への当該公債の発行収入金又は借入金に相当する金額の繰入金などとしている。

次いで、「資金運用部資金及び簡易生命保険の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」について、法律の題名を「財政融資資金の長期運用に対する特別措置に関する法律」に改め、財政融資資金の長期運用予定額については、改正前と同様、国会の議決を経ることとともに、簡易生命保険特別会計の積立金については、市場運用への移行に伴い、所要の規定の整備を行うほか、郵便貯金資金及び簡易生命保険特別会計の積立金のうち、地方公共団体への貸付けに運用するものなどにあつても、国会の議決を経るとするなどの所要の措置を講ずるものである。また、財政融資資金の長期運用予定額について国会の議決を経ようとするときは、財政融資資金の長期運用など、産業投資特別会計の投資及び政府保証の予定額を明らかにした財政投融资計画を、あらかじめ財政制度等審議会の意見を聴いて作成し、国会に提出しなければならないとするものである。

この法律案の国会における審議は、衆議院においては、大蔵委員会で、参議院においては、財政金融委員会で審議され、平成12年5月24日に成立した。

これを受けて、平成12年5月31日に法律第99号として「資金運用部資金法等の一部を改正する法律」が公布され、一部の規定を除き、平成13年4月1日から施行された。

〔注〕

- 1) 『読売新聞』平成12年1月21日朝刊は、「大蔵省は20日、国家公務員が海外出張

する際、審議官以上に認めているファーストクラスの使用を次官級以上に制限する方針を固めた。…ファーストクラスの対象者は、現在、霞が関の中央官庁だけで約7百人いるが、見直しで10分の1の約70人に減るほか、エコノミークラスへの切り替えなどで、『中央省庁だけで年間数億円規模の経費節減が見込める』（大蔵省）という。」と報道。

- 2) 財政投融資改革の議論を資金運用審議会の懇談会で行ったことについて、中川雅治・元大蔵省理財局長は、「平成8年の暮れに橋本総理に、…平成9年から大蔵省としても財投の抜本的改革の議論に入るということを申し上げに行きました。…そのときは、財政投融資に関する懇談会といったような、有識者をメンバーとする新たな勉強会を立ち上げることを考えていたわけでありましたが、橋本総理から既存の審議会を活用するよとの御指示があったこともありまして、資金運用審議会に懇談会を設けて、当時、…財投批判を非常に厳しく展開されておられた方々にも御参加いただきまして…平成9年2月にスタートすることになりました。」と口述。
- 3) 「財政投融資制度の抜本的改革に係る議論の整理」（平成11年8月、資金運用審議会懇談会検討会）の概要は、『ファイナンス』平成12年6月号、22ページに掲載。
- 4) 平成9年11月27日に資金運用審議会の懇談会が取りまとめ発表した「財政投融資の抜本的改革について」に関して、中川雅治・元大蔵省理財局長は、「最大のポイントである財投機関債論と財投債論のところは、次のように整理をされたということで、その部分を紹介します。『当懇談会においては、今後の財政投融資の資金調達について、…財投機関債を基本に据えるべきであるという考え方と財投債を基本に据えるべきであるという考え方の両論が存在し、それぞれの立場から活発に議論が行われたところである。結局のところ、この問題は、財政投融資の対象分野・事業の見直しを行うに際し、市場原理による淘汰と、民主主義のプロセスに基づいた政治の決断のどちらにより信頼を置くかという価値観の相違によるところが大きく、その溝は容易には埋められなかった。』財投機関債を基本に据えるべきであるという考え方の論拠を整理すると、『特殊法人等のさまざまな事業に対し、本来行われるべきである民主主義のプロセスによる厳しいチェックを期待することは現実にはなかなか困難であるので、特殊法人等に財投機関債を発行させ、その財務に対する市場の評価を受けさせることにより、効率性の悪い機関を浮かび上がらせ、特殊法人等の運営効率化へのインセンティブを与え、さらには非効率な機関の淘汰を図り、特殊法人等の改革を実現する。』となっています。…各特殊法人に財投機関債を出させて、それで市場が、この機関は財務内容が悪いから格付けが低い、あるいはそんな債券は買えない、となって淘汰するんだというけれど、実際には、特殊法人という位置づけがある以上は暗黙の政府保証があって、なかなか淘汰というのは実際にできないわけですが、仮にできたととしても、これは論理的に矛盾があります。…もう一つ、財投債を基本に据えるべきであるという考え方の論拠を整理すると、…『本来、財政投融資の対象分野・事業については、不断の見直しを進め、最終的には民主主義のプロセスに基づいた政治の決断によるべきであり、こうした民主主義のチェックを経た特殊法人等の事業に

ついで、国民がその政策を必要であると判断した以上、その資金需要を国の信用で市場原理に基づいて一括して調達することによって国民の負担を最小とするよう努力することは政府の責務であるといえる。その意味から、特殊法人等の真に必要な政策分野に対する資金調達は財投債によるべきである。』と。これは、今の時点から考えればまことに正論だし、この点についてはほとんど異議がないと思うんですね。…『この問題に関する当懇談会での議論が次第に深められていく中で、財政投融资の今後の資金調達について、財投機関債と財投債のどちらに重点を置いて考えるかの差は大きなものがあるが、いずれにしても、その一方だけで対応すべきであるという見解は次第に少なくなり、財投機関債と財投債の両者を併用すべきであるということについては大方の一致を見た。』と口述。

- 5) 財政投融资制度の抜本的改革の詳細については、財務省財務総合政策研究所財政史室編『平成財政史—平成元～12年度』第5巻「国債・財政投融资」（平成27年12月、大蔵財務協会）513ページ以下に記述。