

財政會計制度

第1章 序説

第1節 構成

この「財政会計制度」の部は、昭和64年1月7日に天皇が崩御され、元号が「昭和」から「平成」となった直後の会計年度である「平成元年度」から、平成13年1月6日に「大蔵省」が廃止となり、「財務省」が誕生した日の属する会計年度である「平成12年度」までの12年間にわたる財政及び会計に関する制度の変遷を記述するものである。

そこで、この記述に当たっては、まず、会計年度の呼称など、改元に伴う取扱いを簡単に取りまとめるとともに、財政及び会計に関する制度の企画、立案などに係る事務を所掌する財政機構の変遷を整理することとする。また、この12年間にわたる財政運営の動きについては、本巻の「総説」及び第2巻の「予算」で詳述されているところであるが、財政及び会計に関する制度に係る措置との関連で、改めて概観することとする。

その上で、この12年間の各年度において講じられた主な財政及び会計に関する制度に係る措置について詳述することとする。

なお、各年度の記述中、財政事情等、公債の発行、特別会計の制度改正などは、第2巻の「予算」、第5巻の「国債」、第3巻の「特別会計」などと重複するところもあるが、財政及び会計に関する制度に係る措置の動きを俯瞰する観点から、あえて記述していることをお許し願いたい。

また、記述中の主な法律案に係る提案理由及びその内容の説明、その法律案の議決に際して附帯決議が行われたものにあつては、その附帯決議、そして、その法律案の成立を受けて公布された法律などについては、便宜、資料巻に委ねることとしたい。

第2節 改元

1 会計年度の呼称

昭和64年1月7日、天皇が崩御され、同日、「元号法」(昭和54年法律第43号)第1項の規定に基づき「元号を改める政令」(昭和64年政令第1号)が公布、翌8日から施行され、元号が「昭和」から「平成」に改められた。これによって、「昭和64年」は、同日から「平成元年」となった。そこで、この改元を受けて、昭和63年4月1日に始まり、平成元年3月31日に終わる国の会計年度の呼称と、平成元年4月1日に始まり、平成2年3月31日に終わる国の会計年度の呼称について整理しておきたい。

ところで、我が国における国の会計年度は、明治14年4月に財政及び会計に関する統一的な法規範として制定された「会計法」(明治14年太政官達第33号)以来、法律の規定をもって定められ、現行の「財政法」(昭和22年法律第34号)においては、同法第11条の規定において4月1日に始まり翌年3月31日に終わる1年間とされている。ところが、会計年度の呼称は、明治14年太政官達第33号の「会計法」以来、現行の「財政法」に至るまで、法律の規定をもっては何ら定められていない。しかし、慣行的には、明治14年太政官達第33号の「会計法」以来、4月1日から12月31日までの間における元号年を冠したものを会計年度の呼称としてきている。これは、本シリーズの対象期間の終期である平成12年4月1日に始まり平成13年3月31日に終わる会計年度を「平成12年度」と称していることや、明治45年7月30日に「明治」から「大正」に改元された同年4月1日に始まり大正2年3月31日に終わる会計年度を「明治45大正元年度」と称していることからしても明らかである。^{1, 2)}

この慣行に従い、「昭和」から「平成」への改元に当たっては、昭和63年4月1日に始まり平成元年3月31日に終わる会計年度の呼称については、昭和63年4月1日から12月31日までの間における元号年が「昭和63年」のみであって重複がなかったため「昭和63年度」のまま変更がなく、平成元年4月1日に始まり平成2年3月31日に終わる会計年度の呼称については、平成元年4月1日

から12月31日までの間における元号年が「平成元年」であるため「平成元年度」とされた。

なお、「昭和」から「平成」への改元に伴う会計年度の呼称について、平成元年1月9日に大蔵省主計局法規課から各省各庁に対して「今回、改元がありました。『昭和63年度』と称する会計年度名は変更になりませんので、念のためお知らせ致します。」との事務連絡が行われた。

〔注〕

- 1) 大蔵省編『明治大正財政史』第2巻（昭和11年、財政経済学会）79ページ参照。
- 2) 石田久和「財政法 解説と現状」（『時の法令』平成元年8月15日号）62ページ。

2 予算執行職員等の弁償責任の免除

昭和天皇の崩御によって大赦及び一般的な復権が行われたことに伴い、前例及び国家公務員等の懲戒の免除の措置が講じられることを踏まえて「公務員等の懲戒免除等に関する法律」（昭和27年法律第117号）第4条の規定に基づき、次に掲げる職員等の弁償責任に基づく債務（本人の犯罪行為に基づくものを除く。）で昭和64年1月7日前における事由によるものを将来に向かって免除する措置が、平成元年2月13日に公布、24日から施行された「昭和天皇の崩御に伴う予算執行職員等の弁償責任に基づく債務の免除に関する政令」（平成元年政令第30号）によって講じられた。¹⁾

- ・ 「予算執行職員等の責任に関する法律」（昭和25年法律第172号）に規定する予算執行職員
- ・ 「特別調達資金設置令」（昭和26年政令第205号）などの規定によって「予算執行職員等の責任に関する法律」の適用を受ける職員
- ・ 「会計法」（昭和22年法律第35号）に規定する出納官吏等
- ・ 「物品管理法」（昭和31年法律第113号）に規定する物品管理官等
- ・ 「予算執行職員等の責任に関する法律」などに規定する公庫等の予算執行職員等

なお、弁償責任の免除の前例は、「公務員等の懲戒免除等に関する法律」に基づくものとしては、昭和27年の平和条約発効に伴うもの及び昭和47年の沖繩

復帰に伴うもの（沖縄地区に限定）がある。また、「公務員等の懲戒免除等に関する法律」に基づくものではないが、天皇の崩御に伴うものとしては、明治45年7月30日の明治天皇の崩御によって大正元年11月6日に懲戒の免除及び弁償責任の債務免除（大赦、特赦、特別減刑及び特別復権については、同年の9月26日）が行われ、大正15年12月25日の大正天皇の崩御によって昭和2年2月7日に大赦、特赦、減刑、特別減刑及び復権とともに、懲戒の免除と弁償責任の免除が行われている。

〔注〕

- 1) 『読売新聞』平成元年2月9日朝刊は、「国家公務員などの弁償責任免除を定めた政令は、国の機関、公庫、旧三公社の会計担当者などを対象に、自分の過失や部下の犯罪行為によって公金を紛失した場合に課される『国に対する弁償責任』を免除するもの。…大蔵省によれば、免除の対象となる債務は、約3千4百件、1億2千万円。…盗難にあった1千万円以上の弁償責任を課された特定郵便局長などのケースがあるという」と報道。

第3節 財政機構の推移

本シリーズの対象期間の始期である平成元年度の直前である昭和64年1月における大蔵省の機構は、「国家行政組織法」(昭和23年法律第120号)に基づく大臣、政務次官及び事務次官に加えて、本省に、「大蔵省設置法」(昭和24年法律第144号)に基づき置かれる特別な職として財務官が設置されていた。また、「財政法」などの特別の法律に基づき置かれる審議会等として財政制度審議会、国家公務員等共済組合審議会、関税率審議会、関税等不服審査会、国有財産中央審議会、証券取引審議会、公認会計士審査会、金利調整審議会、金融制度調査会、自動車損害賠償責任保険審議会及び外国為替等審議会が、加えて「大蔵省組織令」(昭和27年政令第386号)に基づき置かれる審議会としてたばこ事業等審議会、企業会計審議会及び保険審議会が、それぞれ設置されていた。このほか、内部部局として1房7局(主計局、主税局、関税局、理財局、証券局、銀行局及び国際金融局)2部(銀行局に置かれる検査部及び保険部)62課が、施設等機関として税関研修所、関税中央分析所、財政金融研究所及び会計センターが、特別な機関として造幣局及び印刷局が、地方支分部局として9財務局1財務支局並びに8税関及び沖縄地区税関が、それぞれ設置されていた。また、外局としての国税庁に、1房4部17課の内部部局、税務大学校等の施設等機関、国税不服審判所の特別な機関のほか、11国税局及び沖縄国税事務所の地方支分部局が設置されていた。

これに対して、中央省庁等の再編が行われた本シリーズの対象期間の終期である平成12年度における財務省の機構は、同再編が実施された平成13年1月6日現在で、「国家行政組織法」に基づく大臣、副大臣、大臣政務官及び事務次官に加えて、本省に、「財務省設置法」(平成11年法律第95号)に基づき置かれる特別な職として財務官が設置されたほか、審議会等として財政制度等審議会及び関税・外国為替等審議会が、それぞれ設置された。このほか、内部部局として1房5局(主計局、主税局、関税局、理財局及び国際局)42課が、施設等機関として財務総合政策研究所、会計センター、関税中央分析所及び税関研修所が、特別な機関として造幣局及び印刷局が、地方支分部局として9財務局1財務支

局並びに8税関及び沖縄地区税関が、それぞれ設置された。また、外局としての国税庁に、1房3部16課の内部部局、税務大学校等の施設等機関、国税不服審判所の特別の機関のほか、11国税局及び沖縄国税事務所の地方支分部局が設置された。

以下、本シリーズの対象期間における本省の機構改編を中心に概観することとしたい。

1 証券取引等の適正化

平成3年5月以降、野村証券、日興証券、大和証券などの大手証券会社をはじめとする証券会社による特定の顧客に対する損失補てんのほか、一部の証券会社による暴力団関係者との不明瞭な取引、富士銀行による不正融資など、証券及び金融を巡って不祥事が相次いで発覚し、社会問題化するとともに、金融機関の経営理念や証券、金融行政の在り方などが厳しく問われることになった。¹⁾

このため、国会をはじめ大蔵大臣の諮問機関である金融制度調査会、証券取引審議会などにおいて、金融制度及び証券取引制度の安定性、信頼性の回復のための方策について検討が行われ、これらの不祥事に対する再発防止及び我が国の金融、資本市場に対する内外の信頼回復を図るために、金融、資本市場における有効かつ適正な競争を促進することなどを目的とした金融制度及び証券取引制度に関する対応策が提言された。

中でも、証券取引等に対する検査、監視体制については、平成3年7月26日に海部俊樹・内閣総理大臣から臨時行政改革推進審議会に対して「証券市場の監視・適正化のための是正策について」の検討が諮問され、この諮問を受けた同審議会においては、9月13日に「証券・金融の不正取引の基本的是正策に関する答申」を取りまとめ、答申が行われた。^{2、3)} この答申の内容は、いかにして自由、公正で透明、健全な証券市場の実現を図るかを基本的目標に、自主規制機関による自主規制機能の充実、強化を図った上で、市場ルールの遵守状況を中立的、客観的な立場から監視する機能を充実、強化とするものであった。具体的には、証券及び金融の分野における検査、監視部門について、①大蔵大臣の管轄の下、行政部門から独立した「国家行政組織法」第8条の規定に基づく新しい検査、監視機関を設置すること、②証券局、銀行局及び国際

金融局の検査部門を統合して再編すること、などであった。また、この答申において、証券に係る一連の不祥事の発生について、「これは、明確なルールの下でフェアな取引を行うといった基本的な原則が、業界の保護・育成的な行政の下で、制度・運営面や証券市場参加者の意識の面で徹底していなかったことの現れと考えられる。すなわち、今般の不祥事は単に一過性の事故ではなく、これを契機として大蔵省の証券行政と業界の体質が問われている。」との指摘が行われるとともに、「証券不祥事に引き続き、金融界においても連続して不祥事が発生し、内部管理体制の脆弱さを示したが、この際、金融行政についても、その在り方について見直す必要がある。」との指摘が行われた。

また、国会においては、平成3年9月26日の衆議院・証券及び金融問題に関する特別委員会において、証券及び金融の不祥事の再発防止のため、行政部門からの独立性、中立性を踏まえた新たな検査、監視機関を設置するなど実効的な体制の確立に努めることなどを盛り込んだ「証券及び金融に係る不祥事の再発防止に関する決議」が行われ、更に10月2日の参議院・証券及び金融問題に関する特別委員会においても、同様の内容の決議が行われた。

これらを踏まえて、証券取引については、基本的に市場において多数の参加者を得てルールにのっとって価格形成が行われる取引であって、何よりも市場ルールの遵守が極めて重要であるとの観点から、①証券取引の公正の確保を図り、証券市場に対する投資者の信頼を保持するため、証券取引等監視委員会を設置するとともに、②証券業協会などの自主規制機関について所要の整備を行い、証券取引の公正の確保に係る法令等の遵守の状況を監視する機能の強化及び充実を図るなどの所要の措置を講ずる「証券取引等の公正を確保するための証券取引法等の一部を改正する法律案」が平成4年2月26日、第123回通常国会に提出された。

この法律案による証券及び金融に係る行政組織の整備は、「大蔵省設置法」を改正し、大蔵省に行政部門から独立した「国家行政組織法」第8条の規定に基づく「証券取引等監視委員会」を設置するものであった。⁴⁾ 具体的には、証券取引等監視委員会にあっては、証券取引及び金融先物取引の監視に関する事務を所掌し、証券取引等に係る違法行為であって市場の公正を害するものについての強制調査及び証券取引等に係る諸規制の遵守状況についての証券会社等への検査などの権限を有するとともに、その調査及び検査の結果に基づく犯則

事件の告発及び大蔵大臣に対する行政処分の勧告などのほか、大蔵大臣が行う金融検査事務の運営等についての建議などを行うものとされた。また、大蔵大臣にあっては、証券取引等監視委員会の行政処分などの勧告を尊重しなければならないほか、検査の実施方針その他の基本的事項について同委員会に諮り、その意見を聴かなければならないとともに、四半期ごとに検査の実施状況を報告しなければならないとされた。

この法律案は、国会における審議を経て平成4年5月29日に成立し、6月5日に法律第73号「証券取引等の公正を確保するための証券取引法等の一部を改正する法律」として公布され、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行するものとされ、7月20日から施行された。

これを受けて、平成4年7月20日に、行政部門から独立した「国家行政組織法」第8条の規定に基づく「証券取引等監視委員会」が設置されるとともに、同委員会に専属の事務局として「証券取引等監視委員会事務局」が設置された。このほか、証券取引等監視委員会が所掌する事務の地方における業務執行については、委員会の指揮監督の下、財務局（支局を含む。）に当該業務を専担する「証券取引等監視官」が設置された。また、証券、金融の各業態の業務分野の拡大等にかんがみ、証券取引、金融及び外国為替の業務を取り扱う金融機関等の財務の健全性等に関する検査及び外国為替検査を効率的に実施するため、証券局、銀行局及び国際金融局の検査部門である証券局検査課、銀行局検査部及び国際金融局金融業務課を替検査官室を統合、再編し、これら金融機関等に対する検査等を一元的に所掌する「金融検査部」が大臣官房に設置された。

〔注〕

- 1) 篠沢恭助・元大蔵省大臣官房長は、「6月20日に…野村証券、日興証券等の大規模損失補てんの報道があり、…一気に証券不祥事問題が大きな 이슈になりました。」と口述。また、『読売新聞』平成3年6月20日朝刊は、「証券業界トップの『野村証券』が、平成2年初めの株式・債券急落などで大損をした大口の法人投資家などに対し、急落した債券類を高値で買い戻すなどの手法で、総額約160億円に上る損失補てんをしていたことが19日、明らかになった。…損失補てんや損失保証を禁じた大蔵省通達や証券取引法に違反する疑いが強い。これまでに大和証券などの損失補てんが表面化したのが、野村のケースは巨額であるうえ、不正取引が証券界全体で行われていることを示すものといえそうだ。」と報道。
- 2) 臨時行政改革推進審議会において、証券取引等に対する検査、監視体制を審議

することについて、篠沢恭助・元大蔵省大臣官房長は、「証券不祥事問題…そして、…富士銀行赤坂支店の渉外課長の不正融資事件とか、大阪東洋信金支店における預金証書偽造事件とか、…こういった事件も出てきて、…おそらく橋本大蔵大臣から献策をされたと思うんですが、この〔平成3年〕7月26日に海部総理から鈴木永二行革審会長に対して再発防止策の検討依頼というのが…なされまして、7月30日から行革審の審議が始まったわけでありまして。」と口述。

- 3) 臨時行政改革推進審議会等における証券取引等の検査、監視体制に関する議論について、篠沢恭助・元大蔵省大臣官房長は、「プレーヤーとアンパイアが一緒なのはよろしくないということが一番強く言われたように思います。…そして、〔平成3年〕8月20日ごろになりますと、衆議院及び参議院で証券金融問題特別委員会というのが設置されて、国会でも審議が始まったわけでありまして。…そうしたような中で、…片やSEC〔アメリカ証券取引委員会（U.S. Securities and Exchange Commission）〕設置論がありますと同時に、非常に大きな声でこのプレーヤーとアンパイアが一緒なのはいかんという声があって、混乱しておったわけです。SECは、…プレーヤーとアンパイアが一つの組織の中にあるわけですから、…。」と口述。
- 4) 証券取引等監視委員会を「国家行政組織法」第3条の規定に基づく委員会（いわゆる「行政委員会」）ではなく、同法第8条の規定に基づく委員会とすることについて、平成4年5月15日の衆議院・大蔵委員会において、当時の小川是・大蔵省大臣官房審議官は、「一般的に、国家行政組織法上の、法律の第3条に基づく委員会と第8条に基づく委員会との大きな差異といたしましては、3条に基づく委員会は行政権のほか準立法権などを有し、何らかの形でみずから国家意思を決定あるいは表示する権限を有している点にあるというふうにされております。ところで、今回の証券取引等監視委員会について考えてみますと、この委員会の調査、検査事務が有効に機能するためには、行政部門との日々の密接な情報交換あるいは連絡調整を図るということが何よりも欠くべからざることでございますし、また他方において、こうした委員会の職務の性格を考えますと、委員会から行政部門にその調査結果を渡す、あるいはその情報を提供するという、そちら側からの連絡調整というのも大変重要でございます。そうした相互の連絡調整あるいは情報交換の重要性といったようなことからいたしますと、この委員会を、3条委員会としてではなくて、大蔵大臣のもとに、いわゆる第8条に基づく委員会として設置させていただくというのが適当であると考えた次第でございます。」と答弁。

2 金融行政機構の改革等

(1) 金融行政の機能の整備

平成7年の木津信用組合、兵庫銀行などの金融機関の経営破たんや住宅金融専門会社の破たん処理の問題等の金融機関の不良債権問題、大和銀行ニュー

ヨーク支店の巨額損失事件などを契機として金融行政について、行政が不透明ではないか、競争制限的な規制や指導が残存しているのではないか、国際化に行政が十分対応できていないのではないか、などの批判が行われ、その在り方が厳しく問われることになった。

こうした背景を受けて、自由民主党、日本社会党及び新党さきがけの与党三党は、平成8年1月8日の「新しい政権に向けての三党政策合意」において、「大蔵省中心の金融行政・検査・監督のあり方について総点検を行い、自己責任原則の確立と透明性の高い新しい金融システムの構築に取り組む。なお、経営破たんの早期発見と早期処理を行い得るようにするため、銀行局・都道府県・日銀〔日本銀行〕・預金保険機構等のあり方については、別途、与党政策調査会議3座長において早急に検討する。」とし、これを受けて伊藤茂・社会民主党政策審議会長を座長とする与党三党による「金融行政をはじめとする大蔵省改革プロジェクト・チーム」において検討が重ねられた。¹⁾ また、大蔵省においても、新しい経済社会に的確に対応した、望ましい金融行政の在り方を検討するため、平成8年4月2日に事務次官を座長とする「新しい金融行政のあり方について検討するプロジェクト・チーム」を発足させ、議論、検討が進められた。

その後、大蔵省の「新しい金融行政のあり方について検討するプロジェクト・チーム」においては、平成8年9月18日に、それまでの検討結果を「新しい金融行政のあり方について」として大蔵大臣に報告するとともに、これを公表した。²⁾ また、与党三党においては、平成8年9月25日の「金融行政をはじめとする大蔵省改革プロジェクト・チーム」での検討結果を経て、更に調整が行われ、12月24日に、中央省庁等の再編に先行して大蔵省の金融関係部局の改革と、金融の検査及び監督体制の改革を図ることなどを内容とする「金融行政機構等の改革について」が合意された。³⁾ この合意の内容は、①大蔵省の銀行局及び証券局を廃止し、金融局（仮称）として統合するとともに、②国際金融局の機能の一部を金融局に移管しつつ、当面、その体制を維持することとするほか、③大臣官房の金融検査部を新機関に移し、④証券取引等監視委員会については、合議制のいわゆる「八条機関」のまま新機関に移管し、⑤銀行業その他の金融業を営む民間金融機関等に対する検査及び監督を所掌する「国家行政組織法」第3条の規定に基づく機関として新たに総理府に金融検査監督庁（仮

称)を設立し、⑥地方における民間金融機関等に対する検査及び監督については、大蔵省の既存の地方支分部局である財務局を活用するとするなどであった。

また、平成8年12月25日の閣議において、中央省庁改革に関し、行政改革の計画的実施のための目標年次などを定める「行政改革プログラム」が決定され、その中で、前述の与党三党の「金融行政機構等の改革について」の合意を受けて、①大蔵省の銀行局及び証券局を金融局(仮称)に統合すること、②総理府に民間金融機関等に対する検査及び監督を所掌する「国家行政組織法」第3条に基づく機関として金融検査監督庁(仮称)を設立すること、③これらの改革については、平成10年度に実施することとし、このため、所要の法律案を次期通常国会に提出すること、などが盛り込まれた。

これを踏まえて、企画及び立案という政策面の機能と、民間金融機関等に対する検査及び監督という執行面の機能とを分担させることにより、市場規律を基盤とした透明かつ公正な行政への転換に資するとの趣旨の下、平成9年3月11日に、銀行業その他の金融業を営む民間事業者等に対する検査その他の監督等を専門的に行わせるため、総理府の外局として金融監督庁を設置することなどを内容とする「金融監督庁設置法案」と、同法案の施行に伴う「大蔵省設置法」をはじめ「銀行法」(昭和56年法律第59号)などの関係法律について所要の規定の整備を図ることを内容とする「金融監督庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」が、第140回通常国会に提出された。

この両法案は、国会における審議を経て、いずれも平成9年6月16日に成立し、20日に、「金融監督庁設置法案」にあつては法律第101号「金融監督庁設置法」として、「金融監督庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」にあつては法律第102号「金融監督庁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、それぞれ公布され、平成10年4月1日から同年7月1日までの範囲内において政令で定める日から施行するものとされ、6月22日から施行された。

これを受けて、平成10年6月22日に総理府の外局として「金融監督庁」が設置され、従来の大蔵大臣の個別民間金融機関等に対する検査及び監督に関する権限が内閣総理大臣(又はその法定委任に基づく金融監督庁長官)に移されたほか、証券取引等監視委員会の体制にあつては、いわゆる「八条委員会」としての体制のまま金融監督庁に移管された。一方、大蔵省の機構は、大臣官房の金

融検査部、銀行局、証券局並びに証券取引等監視委員会及び同事務局が廃止されるとともに、金融制度及び証券取引制度の調査、企画及び立案などを所掌する「金融企画局」と、大臣官房に政策金融の調査、企画及び立案、政府系金融機関の監督などを所掌する「政策金融課」が、それぞれ設置されたほか、国際金融局については、その事務の一部が金融企画局に移管されることに加えて、平成10年4月1日に施行された「外国為替及び外国貿易管理法の一部を改正する法律」（平成9年法律第59号）によって外国為替公認銀行及び両替商の認可制度が廃止されたことなどに伴い、「国際局」に改められた。また、地方における民間金融機関等に対する検査及び監督については、金融監督庁長官の指揮監督の下で、大蔵省の地方支分部局である財務局（支局を含む。）で行うものとされた。このほか、「証券取引審議会」、「金融制度調査会」及び「保険審議会」が廃止され、新たに「金融審議会」が設置された。

なお、この金融行政機構の改革は、金融行政についての調査、企画及び立案の機能と検査及び監督の機能の分離を更に推し進め、これらの機能を異なる行政機関が分担することによって、市場規律に基づいた透明かつ公正な行政への転換を図るものであった。⁴⁾

（2）金融行政の機能の一層の整備

金融行政の機能整備は、上述のとおり平成9年6月16日に成立し、同月20日に公布された「金融監督庁設置法」（平成9年法律第101号）等に基づく、①金融制度及び証券取引制度の調査、企画及び立案の機能と、②民間金融機関に対する検査、監督及び証券取引等の監視の機能とを分担する金融行政機構の改革の実施によって行われた。

その後、平成9年12月3日に、行政改革会議において、「①金融監督庁について、その名称、任務等については今後検討する、②財務省の任務について金融破綻処理制度ないし金融危機管理に関する企画立案については、今後検討」との答申がなされた。また、平成10年1月20日には、自由民主党、社会民主党及び新党さきがけの与党三党において、①金融破たん処理制度ないし金融危機管理への対応に限って大蔵省に担当させるという措置は、金融システム改革の進ちよく状況等を勘案し、当分の間とし、その措置については、政府内部で調整を行い、金融破たん処理制度ないし金融危機管理に関する企画立案業務の内

容を明らかにするとともに、その職員配置数を最小限にとどめること、②中央省庁再編の完了時まで、金融監督庁を金融庁に改め、金融破たん処理制度ないし金融危機管理に関するものを除き、国内金融に関するすべての企画立案を金融庁に移管すること、などを内容とする「大蔵省改革（財政と金融の分離）について」が合意された。⁵⁾ これらを受けて平成10年2月17日に、後述する中央省庁等の再編の実施を図るための指針となる「中央省庁等改革基本法案」が閣議において決定され、国会における審議を経て、6月9日に成立した。その中で、財務省については、次に掲げる機能及び政策の在り方を踏まえて編成するものとされた。⁶⁾

- ・ 財政構造改革を推進すること。
- ・ 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101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ふさわしい仕組みを構築すること。
- ・ 国際金融及び為替管理を担当する部門については、当面、財務省に置き、日本銀行の役割を含め、当該部門の在り方について検討し結論を得ること。
- ・ 国と地方を通じた徴税の一元化については、地方自治との関係及び国と地方を通ずる税制の在り方を踏まえて更に検討すること。
- ・ 徴税における中立性及び公正性の確保を図るため、税制の簡素化を進め、通達への依存を縮減するとともに、必要な通達は国民に分かりやすい形で公表すること。
- ・ 税関について、出入国管理機関、検疫機関及び動植物検疫機関との密接な連携を確保すること。
- ・ 財政投融资制度の改革及び国有財産管理事務の減量に伴い、これらを担当する局を整理する等内部組織を見直すこと。
- ・ 金融破たん処理制度ないし金融危機管理に関する企画立案については、その範囲を明確に定めるとともに、これに配置する職員の数は、必要最小限のものとする。

こうした中で、平成10年秋には、日本長期信用銀行の経営不安などが生じ、いわゆる「金融国会」ともいわれた第143回臨時国会において、金融システムの安定を実現し、我が国金融機関に対する内外の信頼を回復するため、与野党間で精力的な協議が行われ、金融行政機構にあっては、平成10年9月3日に野党である菅直人議員外12名によって「金融再生委員会設置法案」が衆法第6号として提出され、その後与野党協議の上、修正、可決され、10月16日に法律第130号「金融再生委員会設置法」として公布された。⁷⁾ この「金融再生委員会設置法」(平成10年法律第130号)に基づいて、平成10年12月15日に「国家行政組織法」第3条に基づくいわゆる「三条委員会」としての「金融再生委員会」が総理府の外局として、平成13年3月31日までに同委員会の事務を終了した後速やかに廃止することで、設置された。

なお、「金融再生委員会設置法」においては、内閣総理大臣の権限とされていた個別民間金融機関等に対する検査及び監督に関する権限を金融再生委員会(又はその法定委任に基づく金融監督庁長官)の権限とするほか、金融破たん処理制度及び金融危機管理に関する調査、企画及び立案(この事務は、大蔵省との共管)、金融整理管財人による管理、特別公的管理その他金融機関の破たんの処理等を同委員会の所掌事務とするとともに、同委員会の下に金融監督庁と株価算定委員会を置き、更に金融監督庁の下に証券取引等監視委員会を置くこととされた。

その後、後述の中央省庁等を再編するための「内閣法の一部を改正する法律案」などのいわゆる「中央省庁等改革関連法案」が平成11年4月27日の閣議において決定され、翌28日、第145回通常国会に提出、その審議を経て7月8日に成立した。その中で、国の財務、通貨及び外国為替に関する国の行政事務及び事業を遂行する観点から行う金融破たん処理制度及び金融危機管理に関する調査、企画及び立案の事務(これらの事務は、大蔵省(財務省)と金融再生委員会(金融庁)との共管)を除いて、国内金融に関するすべての事務(企業財務等の事務を含む。)を「金融再生委員会」の下に置かれる「金融監督庁」を改組した「金融庁」に移管(平成12年7月1日から平成13年1月6日までの間)にあっては、民間金融機関等に対する免許等、破たん処理、資本増強並びに大蔵省との共管である金融破たん処理制度及び金融危機管理に関する調査、企画及び立案の事務については、金融再生委員会が担当)することとし、中央省庁等の再編の実施に

先行して平成12年7月1日から実施するものとされた。⁸⁾ また、地方における民間金融機関等に対する検査及び監督については、行政改革という趣旨に照らし、税関において通商産業大臣の指揮の下で、輸出入の承認に関する事務が行われているという前例なども踏まえ、金融庁長官の指揮監督の下、引き続き財務局（支局を含む。）において行うものとされた。

これを受けて、平成12年7月1日に大蔵省に設置された「金融企画局」が廃止される一方、金融破たん処理制度及び金融危機管理に関する調査、企画及び立案の事務を所掌する「信用機構課」が大蔵省に設置された。

このほか、平成12年4月1日には、大蔵省の総合的な政策立案及び調査機能の強化を図る観点から大臣官房の「調査企画課」が「総合政策課」に、7月1日には、調査及び研究機能の強化を図る観点から「財政金融研究所」が「財務総合政策研究所」に、それぞれ改められた。

〔注〕

- 1) 自由民主党、日本社会党及び新党さきがけの与党三党が平成8年1月8日に合意した「新しい政権に向けての三党政策合意」の要旨は、『日本経済新聞』平成8年1月8日朝刊に掲載。
なお、日本社会党は平成8年1月19日に社会民主党に改称。
- 2) 平成8年9月18日の「新しい金融行政のあり方について」（新しい金融行政のあり方について検討するプロジェクト・チーム（大蔵省））及び「大蔵大臣談話」は、『ファイナンス』（平成8年10月号）54-61ページに掲載。
- 3) 自由民主党、社会民主党及び新党さきがけの与党三党が平成8年12月24日に合意した「金融行政機構等の改革について」は、『金融財政事情』（1997年1月13日号）62ページに掲載。
- 4) 金融行政機構の改革について、平成9年5月6日の衆議院・行政改革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、「今回の金融行政機構改革は、民間金融機関などに対する検査監督という執行面の機能を総理府設置の金融監督庁が担い、企画立案という政策面の機能を大蔵省が分担する、こうした仕組みをとっておりまして、市場規律を基軸とした透明かつ公正な金融行政への転換に資するもの、そのように思い、御審議をお願い申し上げている次第であります。」と答弁。
- 5) 自由民主党、社会民主党及び新党さきがけの与党三党が平成10年1月20日に合意した「大蔵省改革（財政と金融の分離）」については、『金融』（平成10年2月号）65ページに掲載。
- 6) 平成10年4月22日の衆議院・行政改革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、「財政、通貨の安定あるいは金融システムの健全性維持の相互の関係をどう考えるかとか、あるいは日銀法の改正や金融監督庁の設置をどのように評価すべきかとか、先進諸国における状況はどうか、あるいは国際的な対応をどう確保するか、さまざまな角度からさまざまな議論が行われまして、最終報告としてまとめたもの、それを法律の条文という形に持ってまいりました。」と答弁。また、同日の同委員会において、当時の小里貞利・総務庁長官は、「各省庁のいわゆる再編は、…国の行政が担うべき主要な任務を基軸に、できる限り各省の行政の総合性、包括性を確保いたしました。もう一つは、同一省内での基本的な政策目的の相違や利益相反を排除すること、さらに、省庁間のバランスを確保すること等を基本的な基準として行ったところであります。…財政と金融の分離につきましても、行政改革会議において、こうした考え方を踏まえまして相当な時間も割いて議論をされたところでございますが、財政と金融の一体性の確保が必要か、あるいはまた分離を図るべきか、そのような視点に立っての議論をされた経緯はあります。今後の金融行政のあり方をいかに転換すべきか等の論点につきましても種々の議論が行われ、最終報告においては、先ほど総理の方から説明があったところでございますが、あのような決着をいたしました。ただ、そのときに、…私どもは、あくまで与党三党の意見を十分お聞き申し上げなければならぬ今日の政治の仕組みの根幹はきちんと整理をした上で対応をいたしましたつもりでございまして、…」と答弁。更に、同月23日の同委員会において、当時の松永光・大蔵大臣は、三党合意の中で、金融破たん処理と危機管理に関する部門だけが財務省に残るという結論になったことについて、「金融危機管理とか破綻処理という緊急な場合、非常な事態の場合でございますから、当然のことながら、財政出動と絡むという場合もありましょうし、あるいはその他財政とかかわる問題もあるので、その部分だけに限って財務省に残すという結論に到達したのではなからうかというふうには私は感じておるところでございます。」と答弁。

- 7) 平成10年10月16日に公布された法律第130号の「金融再生委員会設置法」は、9月3日に野党である菅直人議員外12名が第143回臨時国会に提出した金融制度及び証券取引制度に関して調査、企画及び立案するほか、金融機関の破たんに対し必要な措置を講ずるとともに、銀行業その他の金融業を営む民間事業者等について検査その他の監督をし、及び証券市場等の公正が確保されるよう、その監視をすることを主な任務とする金融再生委員会を「国家行政組織法」に基づく総理府の外局として置くほか、同委員会の下に金融監督庁と株価算定委員会を置き、金融監督庁の下に証券取引等監視委員会を置くなどを内容とする「金融再生委員会設置法案」について、10月2日の衆議院・金融安定化に関する特別委員会において、金融再生委員会の所掌事務を、現行の金融行政に関する総理府の所掌事務と金融破たん処理制度及び金融危機管理に関する調査、企画及び立案の事務にすること、金融破たん処理制度及び金融危機管理に関する調査、企画及び立案の事務並びに預金保険機構の監督に関する事務については、金融再生委員会と大蔵大臣の共管とすることなどの修正を加え、可決し、その後、同月12日に参議院において可決、成立したものである。

8) 金融破たん処理制度及び金融危機管理に関する調査、企画及び立案の事務について、大蔵省（財務省）と金融再生委員会（金融庁）との共管とすることに関して、平成11年5月25日の衆議院・行政改革に関する特別委員会において、当時の太田誠一・総務庁長官は、「中央省庁改革の各省庁の任務という考え方を強く打ち出しております。それは、従来は権限の範囲というようなものでもって領域を定めていたわけですが、今回は、行政の目的としての各省庁の任務ということでもって省庁の設置を定めております。そういたしますと、金融庁の任務ということは、これは金融市場を管理監督することです。それから財務省の方は、財政のみならず、通貨、国庫それから為替ということについて責任を持つ、そういう任務でありますので、おのずから一つの対象について複数の角度から光を当てる、あるいは見るということの必要が生じることに今までと違ってなり得るわけありますので、結果として、非常事態あるいは破綻の際に二つの角度から光が当たるということは、中央省庁全体の考え方からすれば矛盾がない…」と答弁。

3 中央省庁等の再編

橋本龍太郎内閣の最重要課題の一つである行政改革については、平成8年10月3日の自由民主党、社会民主党及び新党さきがけの与党三党間による政策合意を受けて、11月21日に国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項について調査審議する「行政改革会議」が発足し、本格的な検討が進められた。そして、行政改革会議においては、平成9年12月3日に「この国のかたち」を再構築することを行政改革の目標とし、制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを改め、自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへと転換するため、国民の統治客体意識、行政への依存体質を背景に、行政が国民生活の様々な分野に過剰に介入していなかったかについて、根本的反省を加え、徹底的な規制の撤廃と緩和を断行し、民間にゆだねるべきはゆだね、また、地方公共団体の行う地方自治への国の関与を減らさなければならないことなどを改革の理念とし、その実現に向けて内閣機能の強化、新たな中央省庁の在り方などに関する「最終報告」が行われた。

これを受けて、橋本龍太郎・内閣総理大臣及びその後を引き継いだ小渕恵三・内閣総理大臣の下で、その実現に向けた取組みが行われた。すなわち、行政改革会議における「最終報告」で示された内閣機能の強化、新たな中央省庁

の在り方、行政機能の減量、効率化、公務員制度の改革などの諸改革を実施するために必要な中央省庁等改革の基本的な理念及び方針、実施目標時期、新たな各省の編成方針、改革の実施体制などを定めた、いわば中央省庁等改革の作業の指針となる「中央省庁等改革基本法案」が平成10年2月17日、第142回通常国会に提出され、国会における審議を経て6月9日に成立し、12日に法律第103号として公布された。¹⁾

その後、中央省庁等の改革は、「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)に基づき「中央省庁等改革推進本部」が設置され、同本部において、同法の中央省庁等の改革に関する基本理念である「内外の社会経済情勢の変化を踏まえ、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、かつ、有効に遂行するにふさわしく、国の行政組織並びに事務及び事業の運営を簡素かつ効率的なものとするとともに、その総合性、機動性及び透明性の向上を図り、これにより戦後の我が国の社会経済構造の転換を促し、もってより自由かつ公正な社会の形成に資することを基本として行われるものとする。」の下で、同法の定める内容の法制化に向けた作業が進められた。

この中央省庁等の改革を実現するための「内閣法の一部を改正する法律案」、「内閣府設置法案」、「国家行政組織法の一部を改正する法律案」、「総務省設置法案」をはじめとする11の新省庁設置法案、「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案」、「独立行政法人通則法案」及び「独立行政法人通則法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」(以下これらを総称して「中央省庁等改革17法案」という。)については、平成11年1月26日の中央省庁等改革推進本部において決定された「中央省庁改革に係る大綱」を受けて、法律案の作成作業が進められるとともに、同決定において課題として残された事項に関しては政党間における協議なども踏まえて調整が行われた。

この「中央省庁等改革17法案」のうち、財政及び会計に関連する内容が盛り込まれた主な法律案は、「内閣府設置法案」、「財務省設置法案」及び「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案」であった。

なお、「中央省庁等改革17法案」は、平成11年4月28日、第145回通常国会に提出され、国会における審議を経て7月8日に成立し、16日に公布された。

これを受けて、平成13年1月6日に「大蔵省」が廃止され、新たに健全な財政の確保、適正かつ公平な課税の実現、税関業務の適正な運営、国庫の適正な

管理、通貨に対する信頼の維持及び外国為替の安定の確保並びに造幣事業及び印刷事業の健全な運営を図ることを任務とする「財務省」が設置された。また、大臣のリーダーシップを補佐する体制を整備するため、「政務次官」が廃止され、「副大臣」及び「大臣政務官」が設置されるとともに、中央省庁等改革の一環として「財政法」の規定に基づく財政制度審議会などの審議会等の整理が行われ、新たに「財務省設置法」に基づいて本省にあっては、「財政制度等審議会」と「関税・外国為替等審議会」が設置された。このほか、「総務審議官」が「総括審議官」に改められるとともに、政策の評価に関する重要事項についての企画及び立案に参画し、関係事務を総括整理する「政策評価審議官」が新たに置かれたほか、行政組織のスリム化を図るため、課の再編等が行われ、中でも、理財局においては、財政投融资制度の改革に伴い関係各課等を再編するとともに、国有財産各課を機能別に再編するなどの機構改革が行われた。

更に、内閣機能の強化の一環として経済財政政策に関する総合戦略機能を図るため、「内閣府設置法」(平成11年法律第89号)第18条の規定に基づき、内閣総理大臣の諮問に応じて経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項を調査審議する「経済財政諮問会議」が内閣府に設置された。²⁾

なお、中央省庁等の再編に当たっての各行政組織の編成については、行政目的としての「任務」を基軸として行われたことから、「国家行政組織法」第2条の規定について「明確な範囲の所掌事務と権限」とあるものを「任務及びこれを達成するため必要となる明確な範囲の所掌事務」と改められた。これを受けて、「財務省設置法」をはじめとする各省等設置法については、「任務」及び「所掌事務」に関する規定のみが置かれ、従来の権限に関する規定にあっては、置かないものとされた。また、財務省という新たな省の名称とすることについては、平成11年6月28日の参議院・行政改革・税制等に関する特別委員会において、当時の宮澤喜一・大蔵大臣から「省の名称につきましては、中央省庁等改革基本法に規定がございまして、その規定の趣旨に従いまして、閣内におきまして名称の決定は総理大臣の御決定にお任せするということを定めております。したがって、総理大臣が財務省と御決定なされましたことに異存ございません。」との認識が示された。³⁾

〔注〕

- 1) 平成10年2月17日に閣議決定された「中央省庁等改革基本法案」について、『読売新聞』平成10年2月18日朝刊は、「法案では、各省庁設置法案作成まで最終結論が留保された部分もある。特に新省の名称について、政府・与党は国会審議や世論の動向を見極めながら、変更の是非を検討するほか、与党三党は『環境省』の所管事項などについて協議を継続することになっている。」と報道。
- 2) 予算編成に当たっての経済財政諮問会議の役割について、平成10年4月20日の衆議院・行政改革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、「…国政運営に対する内閣総理大臣の指導性を強化するという観点から、内閣官房の総合戦略機能を助ける知恵の場として新たに設置される内閣府に、経済財政政策に関して国務大臣あるいは学識経験者などの合議によって審議し、必要な意見を述べるための合議制の機関としての経済財政諮問会議を置くことになっております。そして、その任務、予算編成の基本方針など経済政策に関する重要事項について審議する、こうして規定をいたしております。経済財政諮問会議は、予算編成の基本方針を作成する過程で重要な位置づけを持ってまいります。そして、予算編成の基本方針そのものはあくまで閣議によって最終的に決定されるものでありますが、従来と大きく異なりますのは、この経済財政諮問会議に民間の学識経験者の方々にお入りをいただくことによって、そうした声を十分に反映した予算編成基本方針をつくっていくことができる、そのような仕組みになっているということであります。」と答弁。
- 3) 「中央省庁等改革推進本部顧問会議」第13回（平成11年4月15日）において、当時の小淵恵三・内閣総理大臣は、「…中央省庁等改革に伴い、設置される新たな省の名称及び建制順につきましては、内閣及び与党から私に一任をいただいていたところですが、この度、熟慮の上、決定をいたしました。
新たな省の名称につきましては、後藤田正晴元副総理を始めとする各界の有識者の方々に御検討をお願いしておりましたが、昨年12月25日、その検討結果につきまして御報告を受け、これら報告等を踏まえ、私の判断として次のおり決定をいたしました。お手元に資料が配布されておりますが、改めて申し上げますと、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、以上であります。
また、新たな省の法律上の並べ方、いわゆる『建制順』につきましても、私の判断として、先ほど申し上げた新たな省の順番、すなわち原則として母体となる省の順番によることといたしました。」と発言。

第4節 財政運営と財政会計制度の推移

1 財政運営の推移

本シリーズの対象期間前である昭和63年度までの財政運営は、昭和50年度の一般会計補正予算（第1号）以降、それまでの「財政法」第4条第1項ただし書の規定に基づき例外的に発行を認める公債、いわゆる「建設公債」に加えて、「財政法」においては、何ら定められておらず、同法の特例法を制定することによって特例的に発行を認める公債、いわゆる「特例公債」に財源を依存せざるを得ないものであった。しかし、この特例公債は、建設公債と異なり、公債に見合う資産がなく、更に償還のための特定の財源もない、単に、歳入と歳出の収支差を埋めるための赤字公債というべきもので、世代間の負担の公平の観点からすると、後世代に負担のみを強いる極めて異例なものであり、加えて財政体質の歯止めなき悪化につながりかねないもので、この特例公債に依存せざるを得ない財政運営からの脱却を図ることが政策上の重要な課題であった。そこで、昭和54年9月の大平正芳・内閣総理大臣の所信表明において、昭和55年度を「財政再建元年」とし、昭和59年度までに赤字公債というべき特例公債に依存する財政体質を脱却することを目標に掲げた、いわゆる「59脱却」が示された。

しかし、その後の財政運営において「59脱却」の実現が困難視され、昭和59年2月10日の閣議において報告された「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方について」の中で、昭和58年8月に策定された「1980年代経済社会の展望と指針」の対象期間である昭和65年度までに、特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げに努めることを目標とした、いわゆる「65脱却（平成2脱却）」が示され、この目標の達成に向けての財政運営が各年度において推し進められた。

このような「65脱却（平成2脱却）」の達成に向けた財政運営が推し進められる中、本シリーズの対象期間である平成元年度から平成12年度までの間における財政運営は、**表1-1**で掲げるような推移を示している。

表 1-1 平成元年度から平成12年度までの間の財政の推移

(単位:億円)

区 分	元年度	2年度	3年度	4年度	5年度	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度
I 当初予算ベース												
歳入歳出総額	604,142	662,368	703,474	722,180	723,548	730,817	709,871	751,049	773,900	776,692	818,601	849,871
税 収	510,100	580,040	617,720	625,040	613,030	536,650	537,310	513,450	578,020	585,220	471,190	486,590
公 債	71,110	55,932	53,430	72,800	81,300	136,430	125,980	210,290	167,070	155,570	310,500	326,100
建設公債	57,800	55,932	53,430	72,800	81,300	105,092	97,469	90,310	92,370	84,270	93,400	91,500
赤字公債	13,310	-	-	-	-	-	-	101,184	74,700	71,300	217,100	234,600
減税特別公債	-	-	-	-	-	31,338	28,511	18,796	-	-	-	-
臨時特別公債	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
国債費	116,649	142,886	160,360	164,473	154,423	143,602	132,213	163,752	168,023	172,628	198,319	219,653
公債依存度	11.8%	8.4%	7.6%	10.1%	11.2%	18.7%	17.7%	28.0%	21.6%	20.0%	37.9%	38.4%
基礎的財政収支(a-b)-(a-c)	45,539	86,954	106,930	91,673	73,123	7,172	6,233	△46,538	953	17,058	△112,181	△106,447
II 補正後予算ベース												
歳入歳出総額	663,119	696,512	706,135	714,897	774,375	734,305	780,340	777,712	785,332	879,915	890,189	897,702
税 収	542,270	591,310	589,900	576,310	556,800	508,160	506,810	517,360	562,260	501,650	456,780	498,950
公 債	71,110	73,120	67,300	953,600	161,740	164,900	220,320	223,680	184,580	340,000	386,160	345,980
建設公債	64,300	63,431	67,300	95,360	161,740	123,457	165,001	107,070	99,400	170,500	131,660	111,380
赤字公債	6,810	-	-	-	-	8,106	26,808	97,814	85,180	169,500	254,500	234,600
減税特別公債	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
臨時特別公債	-	9,689	-	-	-	33,337	28,511	18,796	-	-	-	-
国債費	120,898	144,493	155,366	151,818	142,125	136,056	128,568	160,839	162,681	181,500	202,719	214,461
公債依存度	10.7%	10.5%	9.5%	13.3%	20.9%	22.5%	28.2%	28.8%	23.5%	38.6%	43.4%	38.5%
基礎的財政収支(a-b)-(a-c)	49,788	71,373	88,066	56,458	△19,615	△28,844	△91,752	△62,841	△21,899	△158,500	△183,441	△131,519
III 決算ベース												
歳入総額	672,478	717,035	729,906	714,660	777,312	763,390	805,572	818,090	801,705	897,827	943,763	933,610
税 収	549,218	601,059	598,204	544,453	541,262	510,300	519,308	520,601	539,415	494,319	472,945	507,125
公 債	66,385	73,120	67,300	95,360	161,740	164,900	212,470	217,483	184,580	340,000	375,136	330,040
建設公債	64,300	63,431	67,300	95,360	161,740	123,457	164,401	107,070	99,400	170,500	131,660	111,380
赤字公債	2,085	-	-	-	-	8,106	19,558	91,617	85,180	169,500	243,476	218,660
減税特別公債	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
臨時特別公債	-	9,689	-	-	-	33,337	28,511	18,796	-	-	-	-
歳出総額	658,589	692,687	705,472	704,974	751,025	736,136	759,385	788,479	784,703	843,918	890,374	893,210
国債費	120,898	143,142	155,366	146,284	137,142	134,222	128,204	160,839	159,258	176,985	202,719	214,461
財政法第6条の純剰余金	3,121	9,983	15,318	△15,447	△5,663	6,077	6,173	4,442	16,174	9,586	10,403	2,381
公債依存度	10.1%	10.6%	9.5%	13.5%	21.5%	22.4%	28.0%	27.6%	23.5%	40.3%	42.1%	36.9%
基礎的財政収支(a-b)-(c-d)	68,402	94,370	112,500	60,610	1,689	△3,424	△38,079	△27,033	△8,320	△109,106	△119,028	△75,179

(注) 平成4年度、平成5年度及び平成9年度は、歳入不足によって「財政法第6条の純剰余金」については、発生していない。

なお、「財政法第6条の純剰余金」欄のこれら各年度の掲示金額は、歳入欠陥額である。

(出所) 大蔵省及び財務省発表資料により作成。

まず、平成元年度及び平成2年度における財政運営は、「65脱却（平成2脱却）」の目標の達成に向けたものであった。この「65脱却（平成2脱却）」の目標は、バブル景気の恩恵による税収の増加などもあって、平成元年度において赤字公債というべき特例公債の発行額が決算ベースで2085億円にとどまり、更に、平成2年度において15年にわたって続いた赤字公債というべき特例公債に財源を依存する財政運営からの脱却がようやく達成された。しかし、平成2年秋に景気の減速化が強まり、その後バブル景気の崩壊が始まり、平成3年度に入ると税収が平成2年度の60兆円を頂点に前年度実績をも割り込む事態となり、以降、各年度で低下する状況となった。

次に、平成3年度から平成7年度までの間における財政運営は、このバブル景気の崩壊に伴い資産市場の低迷や不良債権問題などのほか、円高などの影響も加わり、景気の低迷が続き、その中で、平成7年1月17日には「阪神・淡路大震災」が発生し、更に、米国からの要請もあって取りまとめられた「公共投資基本計画」（平成2年6月28日閣議了解）などによる社会資本整備の推進に向けた圧力の高まりなどから、インフレなき持続可能な成長経済に円滑に移行するために**表1-2**に掲げるとおり8度にわたる、いわゆる経済対策が講じられ、公共投資などを中心とした財政出動が余儀なくされる状況となった。¹⁾ また、赤字公債というべき特例公債に財源を依存する財政運営を回避する観点から歳出規模を縮減するため、各年度、**表1-3**に掲げるように国民生活に直接影響を与えないよう、制度面と施策面に支障を生じさせない範囲において歯止めを有しているものに限って法律で定める財政負担について特例法を制定することによって、その財政支出を繰り延べる特例的な歳出削減措置（以下「特例的歳出削減措置」という。）が多く用いられるとともに、建設公債の発行に依存する財政運営となった。

しかし、特例的歳出削減措置については、その措置が多用されたこともあって、これを講ずる余地が限界に突き当たりつつあるという状況となったことなどに加えて、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災の復旧、復興を図るため、その財源として、平成6年度補正予算において特例公債を充てざるを得なくなるとともに、財政収支のギャップが恒常的なものとなり、平成7年度補正予算において再び赤字公債というべき特例公債に依存せざるを得ない状況に陥った。

次いで、平成8年度から平成10年度までの間における財政運営は、平成7年11月14日の閣僚懇談会における当時の武村正義・大蔵大臣の「平成8年度の財政事情について」の説明の中で、平成8年度当初予算の編成に当たっては、「特例公債の発行を回避することが困難である」との特例公債の発行に対する方針の変更が示されるとともに、財政制度審議会においても、我が国の財政事情が急速に悪化しているとの認識から12月12日に「財政の基本問題に関する報告」が大蔵大臣に提出され、財政健全化への取組みについて報告が行われた。これを受けて、平成8年度当初予算の編成は、同年度の予算を「財政改革を進めるための地ならし」として位置付けて編成が行われた。更にその後、財政構造改革への取組みが喫緊の課題との認識が高まる中、政府・与党による「財政構造改革会議」が設けられ、同会議における議論の結果を踏まえて、平成9年9月29日に「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」が第141回臨時国会に提出され、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」が公布された。これを受けて、平成10年度の当初予算の編成は、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（平成9年法律第109号）に基づき、「財政構造改革路線」にかなった編成が行われた。しかし、平成9年（1997年）7月のタイ・バーツ危機に始まった、いわゆる「アジア通貨危機」が東アジア各国に拡散する中、国内でも同年秋には大手金融機関などの破たんが相次ぎ、金融システムに対する不安が顕在化したことなどから、経済活動の著しい停滞を招くことになった。

平成10年度の補正予算以降、平成12年度までの間における財政運営は、財政の健全化よりは景気回復を優先させるため、緊急避難的に財政出動をせざるを得ないとの観点から恒久的減税が実施されたほか、平成10年5月には、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」の一部を停止し、更に、12月には、財政構造改革の推進という基本的な考え方を守りつつ、まずは当面の景気回復に向けて全力を尽くすとの観点から同法を凍結するなど、「『財政構造改革の推進に関する特別措置法』の凍結と景気回復への取組み」であった。この結果、平成10年度の補正予算を境に、歳出規模が70兆円台から80兆円台に拡大するとともに、公債依存度が20%台から40%台に高まった。

また、平成9年秋から平成12年秋までの間においても、景気を回復軌道に乗せるなどのため、表1-2に掲げるとおり5回にわたって、いわゆる経済対策が

表 1-2 平成元年度から平成12年度までの間の緊急経済対策等

決定年月日	名 称	財政上の措置等の概要
平成4年3月31日	緊急経済対策	・上半期契約済額目標 75%以上
平成4年8月28日	総合経済対策	・総額8兆6000億円の公共投資等の事業規模の確保など総規模10兆7000億円に上る財政措置
平成5年4月13日	総合的な経済対策の推進について	・総額10兆6200億円の公共投資等の事業規模の確保など総規模13兆円超
平成5年9月16日	緊急経済対策	・上半期契約済額目標 75%以上
平成6年2月8日	総合経済対策	・生活者・消費者の視点に立った社会資本整備の推進（1兆円の事業費の追加）など約6兆円
平成6年2月8日	総合経済対策	・総額7兆2000億円の公共投資等の事業規模の確保など15兆円超
平成7年4月14日	緊急円高・経済対策	・阪神・淡路大震災からの復旧・復興事業、各種円高対応策等の実施に必要な財政措置
平成7年6月27日	緊急円高・経済対策の具体化・補強を図るための諸施策	・公共事業等の施行の促進等
平成7年9月20日	経済対策一景気回復を確実にするために―	・総額12兆8100億円規模の公共投資等の拡大など事業規模14兆2200億円
平成9年11月18日	21世紀を切りひらく緊急経済対策	・規制緩和を中心とした経済構造改革、土地の取引活性化・有効活用、中小企業対策等
平成9年11月18日	21世紀を切りひらく緊急経済対策	・公共事業の端境期における効率的執行の確保（ゼロ国債：事業費ベース1兆円）
平成10年4月24日	総合経済対策	・国と地方の減税、社会資本整備の財政負担12兆円規模など総事業費16兆円超
平成10年4月24日	総合経済対策	・上半期契約済額目標 81%以上
平成10年11月16日	緊急経済対策	・総事業規模17兆円超の事業実施（恒久的減税6兆円を含めれば20兆円を大きく上回る規模）
平成10年11月16日	緊急経済対策	・信用収縮対策の推進（事業規模5兆9000億円程度の追加）
平成10年11月16日	緊急経済対策	・事業規模8兆1000億円程度の社会資本の整備
平成11年11月11日	経済新生対策	・事業規模6兆8000億円程度の社会資本整備など事業規模18兆円程度の事業実施
平成12年10月19日	日本新生のための新発展政策	・事業規模4兆7000億円程度の社会資本整備など事業規模11兆円程度の事業実施

(出所) 経済対策閣僚会議において決定された、それぞれの経済対策により作成。

表 1-3 平成元年度から平成12年度までの間

区 分	元年度	2年度
	当初	補正2
I 特例的歳出削減措置	29,721	-
(1) 国債費の定率繰入れ等の停止	26,081	-
(2) 政府管掌健康保険事業に係る国庫補助の一般会計からの厚生保険特別会計健康勘定への繰入れの特例	400	-
(3) 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	3,240 (※1)	-
(4) 一般会計承継債務等の償還の特例	-	-
(5) 国民年金国庫負担金の平準化措置に係る一般会計からの国民年金特別会計国民年金勘定への繰入れの特例	-	-
(6) 雇用保険事業に係る国庫負担の一般会計からの労働保険特別会計雇用勘定への繰入れの特例	-	-
(7) 一般会計からの決算調整資金への繰戻しの延期	-	-
II 特別会計からの実質的借入措置	-	-
(1) 自動車損害賠償責任再保険特別会計からの一般会計への繰入れの特例	-	-
III その他の特別措置	-	1,125
(1) 外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れの特例	-	1,125
(2) 造幣局特別会計からの一般会計への繰入れの特例	-	-
(3) 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金の繰入れ(※2)	-	-
IV 決算上の剰余金の処理の特例措置	-	-
(1) 決算上の剰余金の処理の特例	-	-

(出所) 各年度の数値は以下の法律その他大蔵省資料により作成。

平成元年度：「平成元年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律」（平成元年法律第22号）による。

平成2年度：「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措

平成3年度：「平成2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」（平成3年法律第98号）によ

平成4年度：「平成3年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律」（平成4年法律第102号）

平成5年度：当初予算にあっては「平成5年度における一般会計承継債務等の償還の特例等に関する法律」（平
資金の繰入れの特例に関する法律」（平成5年法律第98号）による。

平成6年度：「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

平成7年度：当初予算にあっては「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
入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律」（平成7年法律第114号）による。

平成8年度：「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）

平成9年度：「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）

平成10年度：「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」（平成10年法律第35号）
法律」（平成10年法律第137号）によって、平成10年度から平成14年度までの各年度において2000

平成12年度：「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」（平成12年法律第132号）に

の法律による「特例的歳出削減措置」など

(単位：億円)

3年度	4年度	5年度		6年度		7年度		8年度	9年度	10年度	11年度	12年度
補正1	補正1	当初	補正2	当初	当初	補正2	当初	当初	当初	当初	当初	補正1
-	5,586	8,283	30,487	41,936	52,996	△5,663	8,000	7,200	7,000	-	-	-
-	-	-	30,487	30,849	32,457	-	-	-	-	-	-	-
-	-	1,300	-	1,200	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	4,150	-	8,000	7,200	7,000	-	-	-
-	5,586	6,983	-	7,505	8,054	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	2,082	2,372	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	300	300	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	5,663	△5,663	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	8,100	3,100	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	8,100	3,100	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	1	3,500	-	2,000	-	2,000	2,000	2,000	-
-	-	-	-	-	3,500	-	2,000	-	-	-	-	-
-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,000	2,000	2,000	-
9,984	15,318	-	-	-	-	6,077	-	-	-	-	-	10,403
9,984	15,318	-	-	-	-	6,077	-	-	-	-	-	10,403

第42号)による。ただし、※1は「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」(平成元年法律

置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律」(平成3年法律第2号)による。

る。

による。

成5年法律第9号)による。また、補正予算(第2号)にあつては「平成5年度における国債整理基金に充てるべき

る法律」(平成6年法律第43号)による。

入れの特例等に関する法律」(平成7年法律第60号)による。また、補正予算(第2号)にあつては「平成6年度歳

による。

による。

による。ただし、※2にあつては「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
 億円を一般会計に繰入れ。

による。

講じられた。²⁾

〔注〕

- 1) 平成4年3月及び8月、平成5年4月及び9月並びに平成6年2月に決定された、いわゆる経済対策に関しては、本巻の「総説」の第1部において、平成7年4月、6月及び9月に決定された、いわゆる経済対策に関しては、同総説の第2部において記述されており参照願いたい。
- 2) 平成9年11月、平成10年4月及び11月、平成11年11月並びに平成12年10月に決定された、いわゆる経済対策に関しては、本巻の「総説」の第2部において記述されており参照願いたい。

2 財政会計制度の推移

平成元年度から平成12年度までの間にわたる財政及び会計に関する制度の動きをみると、各年度の予算編成を受けて、これを実現するための立法措置が多く行われた。すなわち、「財政法」第4条第1項ただし書の規定に基づき例外的に発行が認められる公債以外のいわゆる「特例公債」の発行に関し、その発行のための授權を得るための「財政法」の特例を定める法律案と、赤字公債というべき特例公債の発行を回避する観点から特例的歳出削減措置などの特例を定める法律案の立法措置であった。

その中で財政規律の観点から注目すべきは、次に掲げる法律案などの立法措置が挙げられる。

- ・ 平成2年度の湾岸地域における平和と安定を回復するために国際連合加盟国が行う活動に対する我が国の支援策の一つである湾岸アラブ諸国協力理事會に設けられた湾岸平和基金への1兆1700億円（90億ドル相当）の拠出に必要な財源について、後世代に負担を残すべきでないとの考え方にに基づき、新たに臨時的な税制上の措置を講ずるとともに、その税収が入るまでの間のいわゆる「つなぎ」のための臨時的な公債の発行に関する措置を一体として立法化する「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律案」
- ・ 昭和56年度以降、数次にわたって取り組まれてきた国と地方の機能分担、

費用負担の在り方などを勘案し、国の補助金等の体系化、簡素化の観点から一体的、総合的な検討が行われてきた補助金等の整理合理化の成果を踏まえて恒久化が図られた平成5年度の「国の補助金等の整理及び合理化等に関する法律案」

- ・ 国の基本的な政策運営に関わる重大事項である財政運営の枠組みを法定化し、国会の意思として、経済構造改革を推進しつつ、財政収支を健全化するための方策を講ずることとする平成9年度の「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」

また、国の契約制度について、平成7年度の、①無差別原則と透明性を高める観点からの国際的なルールの見直しを受けて、その整合性を図るための制度整備に関する措置と、②公共事業を巡る談合などの不正事案の防止を図る観点などからの制度整備に関する措置も挙げられる。

第2章 特例公債依存体質脱却とその堅持

第1節 「65脱却」目標の達成とバブル崩壊後の特例公債発行回避のための取組み

我が国の財政は、昭和50年度一般会計補正予算（第1号）以降、公債に見合う資産がなく、更に償還のための特定の財源もない、単に、歳入と歳出の収支差を埋めるための赤字公債というべき特例公債に依存する財政運営を余儀なくされてきた。この財政運営に対して、昭和54年9月には、昭和59年度までに財政体質の歯止めなき悪化につながりかねない特例公債に依存する財政体質からの脱却と、公債依存度の引下げに努めることを目標とする「59脱却」の目標が掲げられた。しかし、昭和59年2月に至って、これの達成が困難となり、目標年度を昭和65年度までとする「65脱却（平成2脱却）」が示された。¹⁾

これを受けて、その後の財政運営は、「65脱却（平成2脱却）」の達成に向けて、昭和65年度（平成2年度）までに、赤字公債というべき特例公債依存体質からの脱却と、公債依存度の引下げに努めることを目標とした取組みが行われてきた。この結果、平成2年度の当初予算において、累次の歳出の節減と合理化に向けた努力に加えて、バブル景気の恩恵もあって好調な税収に恵まれ、「65脱却（平成2脱却）」である特例公債の発行からの脱却が達成された。

この達成を受けて、平成2年3月に大蔵省は、「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、今後の中期的財政運営の目標として、まず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って公債残高が累増しない財政体質を作り上げることを目指す旨を明らかにした。²⁾ しかし、その後、バブル景気の崩壊というそれまでの経済的諸要因が大きく変化し、経済の停滞に加えて資産価値が下落したほか、減税措置が講じられたことなどから、一般会計の税収が60兆円台を記録した平成2年度を頂点に下降傾向

を示す一方、経済情勢の変化を受けて、平成4年3月31日の「緊急経済対策」以降、累次の経済対策が講じられ、その都度、財政出動が求められた。

この財政出動の求めを実施するため、平成4年度一般会計補正予算（第1号）以降の予算においては、財政収支のギャップの際限のない拡大を抑制するとともに、財政体質の歯止めなき悪化につながりかねない赤字公債というべき特例公債の発行を回避するとの観点から、国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置をはじめとする特例的歳出削減措置を講ずるなど、国の会計間における「やり繰り」による財政運営が行われた。しかし、この特例的歳出削減措置は、その措置が多用されたこともあって、財政の状況を分かりにくくするという弊害が生ずるとともに、こうした措置を講ずる余地が限界に突き当たりつつあるという状況となり、更に平成7年2月24日に概算の決定が行われた平成6年度一般会計補正予算（第2号）において、同年1月17日に発生した阪神・淡路大震災による甚大かつ深刻な被害に緊急に対処する必要もあって特例公債に依存せざるを得ない状況に立ち至った。また、平成7年度においては、一般会計当初予算にあっては、特例公債に依存するものではなかったものの、平成7年5月15日に概算の決定が行われた平成7年度一般会計補正予算（第1号）を含む3度に及ぶ補正予算にあっては、いずれも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。

この結果、上述の平成2年3月の今後の中期的財政運営の目標である、公債依存度の引下げと、公債残高が累増しないような財政体質の構築については、公債依存度が平成3年度を境に再び上昇に転ずるとともに、公債残高も増加の一途をたどることになり、その実現が頓挫することになった。また、平成7年度以降においては、再び、特例公債に依存する財政運営が常態化することになった。

なお、借入（公債金収入）を除く税収等の歳入から過去の借入に対する元利払い（国債費）を除いた歳出を差し引いた財政収支である、いわゆる基礎的財政収支（プライマリー・バランス：Primary Balance）をみると、表1-1に掲げるとおり当初予算ベースにあっては、平成元年度から平成7年度までの間において、いわゆる「黒字」であったものが、補正後予算ベースにあっては、政局不安の下での財政運営などから平成5年度を境にいわゆる「赤字」となっている。

〔注〕

- 1) 「59脱却」と「65脱却（平成2脱却）」については、『昭和財政史—昭和49～63年度』第1巻「総説・財政会計制度」（2005年6月、東洋経済新報社）43-45ページ参照。
- 2) 「財政改革を進めるに当たっての基本的な考え方」（平成2年3月大蔵省）は、衆議院予算委員会における予算に係る審議の基礎資料として平成2年3月7日に提出されたもので、『国の予算』平成2年度 1166-1167ページに掲載。

第2節 平成元年度 国の補助金等の整理合理化 と特例公債の発行による財源の確保等

1 平成元年度における財政事情等

平成元年度当初予算の編成は、竹下登・内閣総理大臣、村山達雄・大蔵大臣の下で、「65脱却（平成2脱却）」を目標に我が国経済の内需を中心とした自律的な拡大基調を背景に財政改革を更に推進し、赤字公債というべき特例公債の発行額を可能な限り縮減することを基本に行われた。

平成元年度一般会計当初予算は、特例的歳出削減措置を講じ、歳出規模を縮減するものであったが、その予算規模については、前年度当初予算に比べて3兆7145億円増加した60兆4142億円であった。また、その財源については、税収にあっては昭和63年の税制改革によって平成元年度から消費税が導入されたこともあって不透明な面があったものの、バブル景気の恩恵を背景に前年度当初予算に比べて5兆9200億円増の51兆100億円と見込むほか、前年度当初予算に比べて900億円増の5兆7800億円を建設公債に依存するとともに、なお不足する1兆3310億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。もっとも、この特例公債にあっては、前年度当初予算に比べて1兆8200億円減と半減されたものであった。

しかし、税収にあっては、その後も増収傾向を示し、平成元年12月24日には、海部俊樹・内閣総理大臣、橋本龍太郎・大蔵大臣の下で補正規模として5兆8977億円を増額する平成元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、税収を3兆2170億円増額するとともに、地方交付税交付金を1兆5959億円増額するほか、厚生保険特別会計への繰入れを1兆5000億円増額するなど、いわゆる「隠れ借金」の返済に係る措置を講ずる一方、特例公債を6500億円減額するものであった。ところが、この補正予算（第1号）は、平成2年1月19日、第117回通常国会に提出されたものの、24日に衆議院が解散となって審議未了、廃案となった。このため、この審議未了、廃案となった補正予算（第1号）の内容をそのままに、改めて、平成2年2月28日に平成元年度一般会計補正予算（第2号）として概算の決定が行われ、同日、

第118回特別国会に提出され、その後、3月26日に「日本国憲法」第60条第2項前段に基づき衆議院の議決が国会の議決となって成立した。¹⁾

なお、平成元年度における一般会計の税収は、上述のとおり当初予算において見込まれた51兆100億円を補正予算（第2号）において3兆2170億円増額（補正後予算額54兆2270億円）し、更に決算において54兆9218億円と、右肩上がりの状況にあった。また、赤字公債というべき特例公債は、平成元年度一般会計当初予算の発行限度額1兆3310億円を補正予算（第2号）において6500億円減額し、更に実績においては2085億円の発行にとどまり、ほぼ特例公債依存体質からの脱却が図られたに等しいものとなった。

一方、これまでの財政運営が、赤字公債というべき特例公債依存体質からの脱却を目標に、特例的歳出削減措置などが講じられてきた結果、平成元年度において、国債整理基金特別会計への国債費の定率繰入れの停止措置による15兆5734億円、厚生年金国庫負担の繰延べ措置による1兆3480億円、国民年金国庫負担の繰入れの平準化による繰延べ措置による1兆2727億円、政府管掌健康保険国庫負担の繰延べ措置による4639億円、交付税及び譲与金配付金特別会計の借入措置による一般会計負担分の5兆8278億円などのいわゆる「隠れ借金」を抱えることになった。²⁾ また、特例公債依存体質からの脱却後における財政再建目標を新しい課題として、財政制度審議会などにおいて検討が進められた。³⁾

次に、国会における予算の審議を巡っては、昭和63年6月に、株式会社リクルートの関連会社である株式会社リクルートコスモスの未公開株式が地方公共団体関係者に譲渡されたとの疑惑が発覚するとともに、これと前後して政治家などがリクルートコスモス株の譲渡や株式会社リクルートからの献金を受けていたことが判明し、社会問題となったいわゆる「リクルート事件」などによって正常な議事運営が行われず、平成元年度一般会計当初予算を審議する第114回通常国会においては、当該一般会計当初予算などが平成元年5月28日、参議院において審議未了となって「日本国憲法」第60条第2項後段に基づき衆議院の議決どおりとなる、いわゆる「自然成立」という異常な状況であった。また、平成元年度一般会計補正予算（第2号）を審議する第118回特別国会においても、当該補正予算などの成立が平成2年3月26日となったことに伴い、国家公務員に対する平成2年3月分の給与に係る支給定例日において、当該給与の支給に係る歳出予算に不足が生じ、その全額を支給することができない事態に立

ち至ったことなどに象徴されるような混乱が生じた。⁴⁾

このほか、政治情勢としては、平成元年7月23日に実施された第15回参議院議員通常選挙の結果、与党である自由民主党が改選議席69のうち33議席を失い、結党以来、初めて非改選議席と合わせて参議院で過半数を割ることになった。この選挙結果の責任をとって、平成元年6月3日に竹下登・内閣総理大臣の後を引き継いだ宇野宗佑・内閣総理大臣が参議院選挙投票日の翌朝に退陣を表明し、8月10日には、海部俊樹・内閣総理大臣が誕生することになった。

〔注〕

- 1) 平成元年度補正予算（第2号）は、平成2年3月22日に衆議院・本会議で可決され、同日、参議院に送付されたが、参議院においては、26日に同院・本会議で否決され、同日、衆議院に返付された。これを受けて、衆議院は、同日、「国会法」(昭和22年法律第79号)第85条第1項の規定に基づき両院協議会を求め、平成元年度一般会計補正予算（第2号）外二件両院協議会が同日開催された。しかし、同協議会においても、意見の一致を見ないことから、同協議会の議長が同日、「種々御協議を願いましたが、意見の一致を見るに至りませんので、本協議会といたしましては、成案を得るに至らなかったものとして、各議院にその旨を報告するほかないと存じますが、御異議ございませんか。」と諮り、異議なしとされ、議長が「さよう決定いたします。」と宣言し、平成元年度補正予算（第2号）については、「日本国憲法」第60条第2項前段に基づき衆議院の議決が国会の議決とされ、同日、成立した。

なお、「日本国憲法」の下で、予算について両院協議会が開催されたのは、本件が最初であり、以降、本シリーズの対象期間である平成12年度までの間においては、「平成2年度一般会計暫定予算外二案」、「平成2年度一般会計暫定補正予算（第1号）外二案」、「平成2年度一般会計予算外二案」、「平成2年度一般会計補正予算（第1号）外二案」、「平成3年度一般会計予算外二案」、「平成4年度一般会計予算外二案」、「平成5年度一般会計予算外二案」、「平成5年度一般会計補正予算（第1号）外二案」及び「平成11年度一般会計予算外二案」についてであった。これらの議案については、いずれも参議院において否決された日の当日に両院協議会が開催され、同日に両院協議会において成案が得られない旨の合意がなされ、衆議院の議決が国会の議決となった。

- 2) いわゆる「隠れ借金」と言われる特例措置の内容については、平成元年6月20日の参議院・大蔵委員会における当時の篠沢恭助・大蔵省主計局長答弁を参照。
- 3) 平成元年6月14日の衆議院・大蔵委員会において、当時の村山達雄・大蔵大臣は、「ようやく平成2年度から特例公債の新規発行から脱却できるめどがだんだんついてきた、こういうことでございますが、今までの財政再建の目標というのは、何といっても特例公債から脱却せねばならぬ、この目標を中心に掲げましてやっ

てまいりまして、その目的を達するまでに実にほぼ10年かかっているわけでございます。そのやり方としては、…繰り入れを繰り延べてみたり、あるいはカットしてみたり、いろいろなことをお願いしてきたわけでございます。」と答弁するとともに、「今後の財政を再建する目標というものを一体どこに基本的に置くべきかという問題は、新しい問題としてやはり御検討願わなくてはいかぬのではないかとということで、今財政審〔財政制度審議会〕をお願いしておる、こういうことでございます。」と答弁。また、『日本経済新聞』平成元年9月11日朝刊は、臨時行政改革推進会議において、『平成2年度までの赤字国債依存体質からの脱却』のあとの新しい財政再建目標策定の基本方針を固めた。」として、新財政再建目標の策定に向けた検討作業が進められていると報道。

- 4) 平成2年3月分の給与の支給については、同年3月30日の参議院・内閣委員会において、当時の橋本龍太郎・大蔵大臣が「公務員の支給に間に合う時期に御審議をお願いすることを心から願っておりました。と同時に、通常の手続による支給が困難と予測される事態になりました時期から、せめて当日現金で給与をお支払いすることが可能なようにという準備もいたしておりましたが、結果として人事院をお願いを申し上げ、人事院の御協力を得て半額支給という状態に立ち至ったわけであります。」と答弁しているように、支給定例日に一部を支給し、補正予算成立後にその残余を支給するという分割支給の措置が人事院による人事院規則の特例措置等によって講じられ、結果的に予算と法令との整合性が図られた。また、『日本経済新聞』平成2年3月15日朝刊は、「政府は15日未明の臨時閣議で、国家公務員の3月分の給与と期末手当について、既に当初予算に計上している分で15日にとりあえず半額を現金で支給、続いて補正予算案が成立した後に残り半額を支払う、との分割方式で対応する方針を決めた。…」と報道。

2 国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律

(1) 国の補助金等の整理及び合理化等に係る立法措置の流れ

国の補助金等の整理合理化については、昭和63年度までにおいて数次にわたる臨時行政調査会答申と、その後の臨時行政改革推進審議会意見の趣旨を踏まえて所要の措置が講じられてきた。このうち、立法措置を必要とするものにあつては、『昭和財政史—昭和49～63年度』第1巻「総説・財政会計制度」において記述されているが、概略、次に掲げる立法措置が講じられた。

① 昭和56年度

昭和56年度においては、昭和57年度から昭和59年度までにわたる措置として、一部の公的保険に係る事務費国庫負担の停止、特定地域に係る高上げ補助等の引下げなどの措置が「行政改革を推進するため当面講ずべき措置の一環として

の国の補助金等の縮減その他の臨時の特例措置に関する法律」(昭和56年法律第93号)によって講じられた。¹⁾

なお、この法律は、赤字公債というべき特例公債に依存する財政運営下において、複数の所管省庁が所掌する複数の法律に規定された国の補助金等について、これを縮減するなどの臨時特例措置を一括法の形式によって講じた最初のものであった。

② 昭和60年度

昭和60年度においては、すべての補助金等について洗い直しが行われ、次に掲げる措置が「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」(昭和60年法律第37号)によって講じられた。²⁾

- ・ 恒久的措置としての一般財源化(補助金等の廃止)、交付金化等の制度改革と、昭和60年度限りの措置としての地方公共団体に対する補助率2分の1超の高率補助等について、おおむね1割程度の引下げを実施する臨時的措置
- ・ 昭和29年に制定された「補助金等の臨時特例等に関する法律」(昭和29年法律第129号)において当分の間の臨時特例措置とされた補助金等の補助規定の停止などについて、同法を廃止し、関係の個別法を改正して、当該措置を恒久化する措置
- ・ 昭和59年度までの措置である「行政改革を推進するため当面講ずべき措置の一環としての国の補助金等の縮減その他の臨時の特例措置に関する法律」による特定地域に係る嵩上げ補助等の引下げなどについて、昭和60年度においても当該措置を継続する措置

③ 昭和61年度

昭和61年度においては、昭和60年度限りの措置とされた補助率2分の1超の高率補助等についての臨時特例措置を昭和61年度から昭和63年度までの3年間、引き続き講ずるとともに、結核予防費に係る補助金等について、一般財源化(補助金等の廃止)を図るほか、「行政改革を推進するため当面講ずべき措置の一環としての国の補助金等の縮減その他の臨時の特例措置に関する法律」において措置された厚生年金保険事業に係る国庫負担金の繰入れの特例並びに地震再保険及び自動車損害賠償責任再保険に係る事務費の一般会計繰入れの停止の措置が、昭和61年度から昭和63年度までの間、「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」(昭和61年法律第46号)によって講じられた。³⁾

④ 昭和62年度

昭和62年度においては、財政再建路線を堅持しつつ、内需拡大策としての公共事業等の事業費を確保するため、昭和61年度において講じられた昭和61年度から昭和63年度までの間の措置とされた公共事業等に係る補助率2分の1超の高率補助等に関する引下げの臨時特例措置について、更に補助率等を引き下げることにし、その適用期間を昭和62年度及び昭和63年度の2年間とする措置が講じられた。

なお、これに伴う立法措置については、昭和61年度までにおいて講じられた財政当局による補助金等に係る一括法の形式ではなく、所管省庁による関係法律の改正法の形式によって行われた。⁴⁾

このような経過を踏まえ、平成元年度においては、その予算編成に当たって昭和61年度の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」に基づき、昭和63年度まで暫定措置が講じられた事業に係る補助率等について、関係省庁間の事務ベースで構成する「補助金問題検討会議」において、改めて国と地方の財政事情、国と地方の機能分担、費用負担の在り方などを勘案し、一体的、総合的な検討、見直しが行われるとともに、この検討結果を踏まえて、関係大臣の間で協議が重ねられ、平成元年1月20日の閣議において「平成元年度以降の補助率等の取扱いについて」が了解された。⁵⁾

この閣議了解では、①生活保護等に係る補助率等については、4分の3で恒久化し、②老人福祉、児童福祉、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉等の措置費に係る補助率等については、2分の1で恒久化し、③義務教育費国庫負担金に係る経費のうち、共済長期給付に要する経費に係る補助率等については、2分の1（平成元年度においては8分の3）に復元し、恩給に要する経費については、負担の対象とせず、一般財源化することとし、④公共事業等に係る補助率等及び義務教育費国庫負担金に係る経費のうち共済追加費用に要する経費等に係る補助率等については、平成2年度までの暫定措置として、昭和63年度に適用されている補助率等とすることなどが了解された。

また、これらの措置は、昭和61年度の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」に定められた事項について、改めて一体的、総合的な検討が行われた結果によるものであり、その立法形式にあっては、同法に倣い一括法の形式で立

法化を図ることで了解された。このほか、本措置によって地方公共団体の事務事業の執行及び財政運営に支障が生ずることのないよう、所要の財政金融上の措置を講ずるとともに、生活保護等に係る恒久化に伴う措置の財源措置について、たばこ税の25%を地方交付税の対象とすることなども併せて閣議において了解された。

(2) 「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律案」の内容

この法律案は、昭和61年度の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」に定められた措置について、平成元年度の予算編成を通じて、一体的、総合的な検討、見直しが行われた国の補助金等に係る整理、合理化等のうち、法律の措置を必要とするものをこれまでの「補助金一括法」と同様、一括法の形式によって立法化するものである。また、法律案の構成については、これまでの「補助金一括法」と同様、趣旨、目的の規定を置かず、法律を所管する各省庁別に「章」立てし、当該各省庁が所管する国の補助金等に係る規定の改正を必要とする法律別に「条」立てするもので、9章、48条と附則で構成され、その改正を必要とする法律にあっては、表2-1に掲げるとおりである。

なお、この法律案の立法形式が昭和62年度の補助率等に関する措置に係る立法形式と異なり、一括法の形式とされたのは、この法律案に盛り込まれた措置が、昭和61年度の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」に盛り込まれたすべての措置について、改めて国と地方の財政事情、国と地方の機能分担、費用負担の在り方などを勘案し、一体的、総合的な見直しを行い、その結果を取りまとめたものであるとともに、いずれも国の補助金、負担金等に係る財政上の措置であり、加えて財政資金の効率的な使用を図るという措置であるという共通の性格を有し、趣旨、目的が一つで、一体のものであることによるためである。

この法律案の内容は、①国の補助金等に関する措置と、②国の負担に係る繰入れに関する措置に大別され、これらの措置による平成元年度における国費の削減効果としては、前者にあっては昭和63年度の補助率等を基準とした場合には、819億円と、後者にあっては3249億円と、それぞれ試算された。また、附則において、この法律案が平成元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ができるよう、施行期日を「平成元年4月1日」とするとともに、必要な経過措置などを講ずるものである。

しかし、この法律案の衆議院・大蔵委員会における採決が既に平成元年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「平成元年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（表2-2参照）。

① 国の補助金等に関する措置

ア 生活保護、措置費等に係る補助率等については、生活保護等にあつては「生活保護法」（昭和25年法律第144号）など7法律を改正し、4分の3で恒久化し、措置費等にあつては「老人福祉法」（昭和38年法律第133号）など6法律を改正し、2分の1で恒久化するものである。

イ 義務教育費国庫負担金については、「義務教育費国庫負担法」（昭和27年法律第303号）及び「公立養護学校整備特別措置法」（昭和31年法律第152号）の2法律を改正し、共済長期負担金にあつては、平成元年度においては8分の3とし、平成2年度以降においては2分の1とし、共済追加費用等にあつては、平成2年度までの暫定措置として、昭和63年度に適用されている3分の1とし、恩給にあつては、一般財源化するものである。

ウ 公共事業等に係る補助率等については、「河川法」（昭和39年法律第167号）など30法律を改正し、平成2年度までの暫定措置として、昭和63年度に適用されている補助率等とするものである。⁶⁾

エ イ及びウの措置に関しては、国は、これらの措置に係る地方公共団体の事務又は事業の執行及び財政運営に支障を生ずることのないよう、財政金融上の措置を講ずる旨を定めるものである。

なお、この財政金融上の措置を講ずる対象に、アの措置を含めていないのは、同措置に対しては、別途、たばこ税の25%を地方交付税の対象とすることによって財源措置が講じられることによるためである。⁷⁾

② 国の負担に係る繰入れに関する措置

ア 厚生年金保険事業に係る国庫負担金の繰入れについては、「厚生保険特別会計法」（昭和19年法律第10号）を改正し、「国民年金等の一部を改正する法律」（昭和60年法律第34号）附則第79条に規定する、いわゆる「経過の国庫負担」の繰入れにあつては、平成元年度において、その2分の1に見合う額

表 2-1 平成元年度において各省庁が所管する国の補助金等に係る規定等の改正を必要とする法律と措置の内容

関係条項	対象法律	措置の内容	所管省庁
第1条関係	国土調査法（昭和26年法律第180号）	公共事業等	総理府
第2条関係	離島振興法（昭和28年法律第72号）	〃	
第3条関係	奄美群島振興開発特別措置法（昭和29年法律第189号）	〃	
第4条関係	豪雪地帯対策特別措置法（昭和37年法律第73号）	〃	
第5条関係	沖縄振興開発特別措置法（昭和46年法律第131号）	〃	
第6条関係	琵琶湖総合開発特別措置法（昭和47年法律第64号）	〃	
第7条関係	水源地域対策特別措置法（昭和48年法律第118号）	〃	
第8条関係	過疎地域振興特別措置法（昭和55年法律第19号）	〃	
第9条関係	明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法（昭和55年法律第60号）	〃	
第10条関係	奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興特別措置法の一部を改正する法律（昭和59年法律第10号）	〃	
第11条関係	厚生保険特別会計法	繰入れの特例	大蔵省
第12条関係	地震再保険特別会計法	〃	
第13条関係	義務教育費国庫負担法	義務教育費等	文部省
第14条関係	公立養護学校整備特別措置法	公共事業等・義務教育費等	
第15条関係	義務教育諸学校施設費国庫負担法（昭和33年法律第81号）	公共事業等	
第16条関係	児童福祉法（昭和22年法律第164号）	措置費等	厚生省
第17条関係	身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）	〃	
第18条関係	精神保健法（昭和25年法律第123号）	生活保護等	
第19条関係	生活保護法	〃	
第20条関係	結核予防法（昭和26年法律第96号）	〃	
第21条関係	麻薬取締法（昭和28年法律第14号）	〃	
第22条関係	売春防止法（昭和31年法律第118号）	措置費等	
第23条関係	精神薄弱者福祉法（昭和35年法律第37号）	〃	
第24条関係	児童扶養手当法（昭和36年法律第238号）	生活保護等	
第25条関係	老人福祉法	措置費等	
第26条関係	特別児童扶養手当等の支給に関する法律（昭和39年法律第134号）	生活保護等	
第27条関係	母子保健法（昭和40年法律第141号）	措置費等	
第28条関係	国民年金法等の一部を改正する法律（昭和60年法律第34号）	生活保護等	
第29条関係	漁港法（昭和25年法律第137号）	公共事業等	農林水産省
第30条関係	森林法（昭和26年法律第249号）	〃	
第31条関係	海岸法（昭和31年法律第101号）	〃	
第32条関係	港湾法（昭和25年法律第218号）	公共事業等	運輸省
第33条関係	北海道開発のためにする港湾工事に関する法律（昭和26年法律第73号）	〃	

第34条関係	自動車損害賠償保障法	繰入れの特例 公共事業等 〃	
第35条関係	空港整備法（昭和31年法律第80号）		
第36条関係	特定港湾施設整備特別措置法（昭和34年法律第67号）		
第37条関係	砂防法（明治30年法律第29号）	公共事業等 〃 〃 〃 〃 〃 〃 〃 〃 〃 〃	建設省
第38条関係	道路法（昭和27年法律第180号）		
第39条関係	積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法（昭和31年法律第72号）		
第40条関係	地すべり等防止法（昭和33年法律第30号）		
第41条関係	道路整備緊急措置法（昭和33年法律第34号）		
第42条関係	奥地等産業開発道路整備臨時措置法（昭和39年法律第115号）		
第43条関係	河川法		
第44条関係	河川法施行法（昭和39年法律第168号）		
第45条関係	交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法（昭和41年法律第45号）		
第46条関係	新東京国際空港周辺整備のための国の財政上の特別措置に関する法律（昭和45年法律第7号）		
第47条関係	公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（昭和46年法律第70号）		

（出所）「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律案」により作成。

表 2-2 補助率等の取扱い（平成元年度）

	昭和59	60	61	62・63	平成元年度
生活保護等	8/10	7/10	⇒	⇒	3/4（恒久化）
措置費等	8/10	7/10	1/2	⇒	1/2（恒久化）
義務教育費等					
恩給	1/2	⇒	1/3	⇒	一般財源化
追加費用等	1/2	⇒	1/3	⇒	1/3（平成2年度までの暫定措置）
長期給付	1/2	⇒	⇒	1/3	3/8（平成2年度以降1/2）
公共事業等					
（例）道路改修（内地）					
一般国道 直轄	3/4	2/3	⇒	6/10	6/10（平成2年度までの暫定措置）
〃 補助	3/4	2/3	6/10	5.75/10	5.75/10（〃）
河川改修（内地）					
一級河川 直轄	2/3	6/10	⇒	5.5/10	5.5/10（〃）
〃 補助	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10	5.25/10（〃）

（出所）山崎穰一「補助金等の整理合理化について」（『ファイナンス』平成元年7月号）20ページ。

3240億円を減額するとともに、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ないよう平成2年度以後において、当該減額相当額及びその運用収入相当額を繰り入れるとするものである。⁸⁾

イ 地震再保険及び自動車損害賠償責任再保険に係る事務費の財源については、「地震再保険特別会計法」（昭和41年法律第74号）及び「自動車損害賠償保障法」（昭和30年法律第97号）の2法律を改正し、平成2年度までの間の措置として、その財源を一般会計が負担しないこととし、その繰入れを行わないとするものである。

また、地震再保険に係る事務費の財源にあつては、地震再保険特別会計において借入金がある年度においては、この措置によることなく、一般会計がその財源を負担するとしている。これは、地震再保険特別会計において借入金があるという事態は、大規模な地震が発生し、同特別会計の積立金を充てても、なお再保険金の支払いに支障が生ずる場合であり、このような際には、「地震再保険特別会計法」の本則の規定を適用し、事務費の財源を一般会計が負担する必要があるとされたことによるためである。

なお、この法律案の題名は、この法律案による措置が、国の補助率等について恒久化と一般財源化を講ずるほか、暫定措置を講ずるものであるとともに、国の負担に係る繰入れの特例に関する措置を講ずるものであることから、「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律案」とされた。これを逐語でみると、生活保護等に係る補助率等の恒久化と義務教育費国庫負担金に係る経費のうち恩給に要する経費の一般財源化を意味して「整理及び合理化」とし、公共事業等に係る補助率等の暫定措置を意味して「臨時特例」とし、また、厚生年金保険事業に係る国庫負担金の繰入れ等の特例を意味して「等」とされたものである。

（3）国会における審議状況等

平成元年度の予算編成は、「消費税法案」をはじめとする税制改革関連法案の審議が昭和63年12月24日まで行われたこともあって越年編成となり、平成元年度の当初予算の概算の決定が平成元年1月24日にずれ込んだ。これを受けて、平成元年度の当初予算の執行の前提となるこの法律案は、当該予算の国会提出

と同じ平成元年2月8日に内閣提出第6号として第114回通常国会に提出された。

しかし、国会は、リクルート事件などによって正常な運営が行われず、いわゆる「国会の空転」がしばしば起り、平成元年度の当初予算の審議もなかなか進まない異常なものであった。そうした中、平成元年3月22日に至って、「平成元年度暫定予算の編成に関する大蔵大臣発言」が閣議において行われた後、29日の閣議において、暫定予算の期間を平成元年4月1日から5月20日までの50日間とし、いわゆる「日切れ案件」として処理される法律案に係る経費についても所要額を計上する平成元年度の暫定予算の概算が決定され、同日、国会に提出された。この暫定予算は、平成元年3月30日に衆議院で審議、可決され、翌31日に参議院で審議、可決され、成立した。

ところで、暫定予算の編成は、国会の審議権を尊重する観点から、本予算において本来審議すべき重要な政策的経費については、その計上を避け、行政運営上必要最小限の経費を計上するとの方針の下で行われてきた。⁹⁾したがって、平成元年度の暫定予算の編成に当たっても、この方針の下、平成元年3月22日の閣議における大蔵大臣の「平成元年度暫定予算の編成に関する発言」にもあるように、新規の施策に係る経費については、原則として計上しないこととするものの、いわゆる「日切れ案件」として処理することが国会で合意された、いわゆる「日切れ法案」に係る経費については、必要な経費を計上するとされた。¹⁰⁾

このため、この法律案に係る経費については、この法律案がいわゆる「日切れ法案」として国会で合意されない限り、当該経費の暫定予算への計上を見送らざるを得なくなる一方、暫定期間が50日という長期にわたる平成元年度の状況からすると、暫定予算に当該経費が計上されない限り、この法律案が暫定期間中に成立したとしても、見合いの歳出予算がなく補助金等の交付決定を行うことができない事態に陥ることになり、特に、公共事業等に係る経費にあっては、とりわけ積雪寒冷地域の地方公共団体において、補助金等の交付決定ができないことによって大きな影響を及ぼすおそれがあることに加えて、社会保障関係費にあっては、地方公共団体の資金繰りなどに支障を及ぼすおそれもあった。

このような事態を回避する観点から、国会においては、各党間で協議が行わ

れ、従来、参議院において特別委員会まで設置し、審議が行われてきた重要法案である「補助金一括法案」を日切れ扱いとして短期間で審議することは、問題であるとの主張がなされたが、最終的には、国民生活に支障を生じさせないためには、この法律案に関連する公共事業費などを暫定予算に計上するとともに、この法律案をこれまでの「補助金一括法案」の取扱いと異なり、いわゆる「日切れ法案」に準ずるものとして、平成元年4月6日に成立させることが合意された。¹¹⁾

この各党間の協議などの経緯を踏まえ、平成元年度の暫定予算には、この法律案に係る経費が計上されるとともに、この法律案については、いわゆる「日切れ法案」に準ずるものとして、暫定予算成立後、国会での審議が始まった。

国会におけるこの法律案の審議は、衆議院においては、平成元年3月16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、4月3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4日の両日で質疑、4日に施行期日を「平成元年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、平成元年4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、同日と6日の両日で質疑、6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、平成元年4月10日に法律第22号として「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」が公布され、同日から施行とされた。

なお、この法律案を巡って国会においては、委員会制をとる国会の審議権を侵害することになる一括法という立法形式の是非、公共事業等に係る補助率等の特例期間の是非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、国の補助負担割合については、事務事業の見直し、国と地方の間の再配分を基本として整理合理化を行い、地方の自主性に委ねるべきものにあっては一般財源への振替等を行うよう努めること、公共事業に係る補助負担率の検討に当たっては、昭和62年度引下げ分にあっては平成3年度から復元するものとする、法律の改廃については、立法の趣旨と制定の経過を踏まえ国会審議の在り方について十分配慮す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) 昭和56年度における措置の詳細は、『昭和財政史—昭和49～63年度』第1巻「総説・財政会計制度」(2005年6月、東洋経済新報社)480ページ参照。
- 2) 昭和60年度における措置の詳細は、『昭和財政史—昭和49～63年度』第1巻「総説・財政会計制度」(2005年6月、東洋経済新報社)563ページ参照。
- 3) 昭和61年度における措置の詳細は、『昭和財政史—昭和49～63年度』第1巻「総説・財政会計制度」(2005年6月、東洋経済新報社)606ページ参照。
- 4) 昭和62年度における措置の詳細は、『昭和財政史—昭和49～63年度』第1巻「総説・財政会計制度」(2005年6月、東洋経済新報社)629ページ参照。
- 5) 「平成元年度以降の補助率等の取扱いについて」(平成元年1月20日閣議了解)は、『国の予算』平成元年度1134ページに掲載。
- 6) 平成元年4月3日の衆議院・大蔵委員会において、当時の村山達雄・大蔵大臣は、「公共事業につきましては、まだ全体の国の財政再建という問題、それからまだ円高という傾向が続きますようから、その場合における内需拡大における公共事業の重要性、したがって事業費の確保というものの重要性は当分続くであろう、こう考えまして、2年間暫定措置でいきます。ただし、62年度の改正によってディープカットしたあの分は復元いたすということだけはお約束して、そして3年度以降は、引き続き各省間でそのときの状況を見ていかにすべきかということを決めていこう。それぞれ経費の性質、そしてまた現在それらが持っておりますマクロ経済との関係を十分考慮して、それぞれ適切な措置を講じたつもりであるということをお願いしたいと思います。」と答弁。また、同日の同委員会において、当時の篠沢恭助・大蔵省主計局次長は、「基本的な点にさかのぼり、そしてまた従来のいろいろ難しい経緯があったことも分析をしながら検討するということになりますと、相当の検討期間が必要と考えられるわけでございますが、1年とお定めいただきました場合に、率直に申しまして、ちょっと間に合わないという感じも検討期間としてはあろうかと思ひまして、各省協議の上、2年ということにさせていただいたわけでございます。」と答弁。
- 7) 平成元年4月3日の衆議院・大蔵委員会において、当時の篠沢恭助・大蔵省主計局次長は、「今回の生活保護措置費などの補助率の恒久化に当たりまして、…たばこ税の25%を交付税の対象とするという措置をとったわけでございますが、この経緯は、…昭和61年度以降たばこ消費税についての特例措置が講じられてきたといったような経緯も踏まえて、このたばこ税を交付税の対象税目とするという形での恒久財源措置をし、補助率の恒久化をしたということでございます。」と答弁。
- 8) 平成元年度における厚生年金保険事業に係る国庫負担金の繰入れの繰延べ措置は、平成元年度の財政運営に必要な財源の確保の一つの措置ではあるが、当該措

置が昭和61年度の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」において講じられた措置の延長措置であることから、別途、立法化された本節の3に掲げる「平成元年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案」には盛り込まず、この「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律案」に盛り込まれたものである。

なお、厚生年金保険事業に対する国庫負担は、「厚生年金保険法」(昭和29年法律第115号)第80条の規定において、「国民年金法」(昭和34年法律第141号)第94条の2第1項の規定に基づき政府が負担する基礎年金拠出金の額の3分の1及び厚生年金保険事業の事務の執行に要する経費について負担することとされているが、これに加えて、昭和60年法律第34号の「国民年金法等の一部を改正する法律」附則第79条の規定に基づき昭和60年の基礎年金制度導入に伴う経過的な措置として、昭和36年4月1日より前の被保険者期間に係る給付費に要する費用の20パーセント及び旧厚生年金(老齢年金)の給付に要する費用のうち、旧国民年金(老齢年金)のかさ上げに相当する部分の4分の1についても負担とすることとされている。

- 9) 小村武『予算と財政法』(昭和62年、新日本法規出版)233ページ参照。
- 10) 平成元年3月22日の「平成元年度暫定予算の編成に関する大蔵大臣閣議発言要旨」は、『国の予算』平成元年度1132ページに掲載。
- 11) 『日本経済新聞』平成元年3月17日朝刊は、「自社公民の4党は16日夕、国会対策委員長会談を開き、年度内に処理しないと国民生活に支障の出るいわゆる日切れ法案の処理問題をめぐって詰めの協議をした。…これにより、日切れ案件は22日から審議入り、衆院3日間、参院3日間の審議日程で29日に成立。暫定予算案は衆参両院で30、31の両日に審議、成立することが確定した。ただ日切れ案件のうち国の地方自治体への補助金の補助率カットを盛り込んだ補助金整理合理化法案は『与野党対決法案で慎重審議が必要』との野党側の要求で、他の16案件とは切り離して4月3日から衆参2日間ずつの審議により6日に成立させることにした。」と報道。

3 平成元年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律

(1) 背景

平成元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の、その発行額を可能な限り縮減することを基本に編成が行われた。

この基本の下、特例的歳出削減措置である一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入れの停止に関する措置(国債費の定率繰入れ等の停止)及び一般会計からの厚生保険特別会計健康勘定への繰入れの繰延べに関する措置を講ず

ることによって歳出規模の縮減を図り、その規模を60兆4142億円に圧縮するものであった。また、その財源については、税金などのほか建設公債に依存することに加えて、なお1兆3310億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。

しかし、特例公債にあっては、昭和63年度一般会計当初予算に比べて1兆8200億円の減額となり、当初予算において初めて1兆円台にとどまり、公債依存度においては、前年度当初予算の15.6%から11.8%にまで低下するものとなった。また、平成元年度における一般会計当初予算の歳入予算に占める税金の割合にあっては、84.4%と昭和46年度の88.1%以来の高い水準となった。

(2) 「平成元年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案」の内容

この法律案は、これまで制定された「財源確保法」を踏襲するもので、平成元年度における国の財政収支が著しく不均衡な状態であることにかんがみ、同年度の財政運営に必要な財源を確保するため、同年度における特例公債の発行に関する措置、国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置及び政府管掌健康保険事業に係る一般会計からの厚生保険特別会計健康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、法律案の構成についても、これまでの「財源確保法」と同様の構成である。

この法律案の内容は、第1条において、この法律案の趣旨を定め、第2条以下の各条において、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、この法律案が平成元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ができるよう、施行期日を「平成元年4月1日」とするものである。

しかし、この法律案の衆議院・大蔵委員会における採決が既に平成元年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「平成元年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）

平成元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ものである。¹⁾ この特例公債の発行に関する国会の議決については、その議決を得ようとする特例公債の発行が「平成元年度の一般会計の歳出の財源に充てるため」であれば、当初予算をもって国会の議決を得る場合に限らず、「同年度の予算」をもって国会の議決を得る場合、つまり平成元年度の補正予算をもって国会の議決を得る場合であっても認められる。

次に、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できる限り、その発行額を縮減するため、発行額の最終的な調整が行い得る平成2年6月30日までの間行うことができること、いわゆる「出納整理期間発行」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、平成元年度所属の歳入とするものである。

また、この特例公債の償還は、「財政法」第4条第1項ただし書の規定に基づき発行される建設公債の償還に適用される「国債整理基金特別会計法」（明治39年法律第6号）第2条第2項に定める、いわゆる「60年償還ルール」による定率繰入れ等の規定を適用するものである。²⁾ しかし、この特例公債は、建設公債と異なって公債に見合う資産がなく、後世代に負担を強いるのみであり、世代間の負担の公平の観点からすると、できるだけ早期に償還することが望ましいことから、「国債整理基金特別会計法」第5条第1項及び第5条ノ2の規定による償還のための起債、いわゆる「借換債」にあつては、国の財政状況を勘案しつつ、できる限り行わないよう努めるとともに、当該規定による償還のための起債を行った場合においては、その速やかな減債に努めるとするものである。^{3, 4, 5)}

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、平成元年度一般会計当初予算の予算総則において1兆3310億円と定められたが、その後、補正予算（第2号）の予算総則において6500億円減額した6810億円に改められた。

② 国債費の定率繰入れ等の停止（第3条関係）

平成元年度における国債の元金の償還に充てるべき資金の一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入れについては、当該繰入れを停止しても同特別会計に帰属する日本電信電話株式会社の株式の売却収入によって同年度の同特別

会計における国債の償還に支障が生じないことから、「国債整理基金特別会計法」第2条第2項及び第2条ノ2第1項の規定を適用せず、国債総額の100分の1.6に相当する金額及び割引国債に係る発行価格差減額の年割額に相当する金額の繰入れ、いわゆる「国債費の定率繰入れ等」を行わないとするものである。

なお、この国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置によって平成元年度の一般会計において2兆6081億円の歳出の縮減効果が得られた。

③ 政府管掌健康保険事業に係る国庫補助の一般会計からの厚生保険特別会計健康勘定への繰入れの特例（第4条関係）

平成元年度における一般会計からの厚生保険特別会計健康勘定への繰入れについては、政府管掌健康保険事業の運営に支障を生じさせない範囲で「健康保険法」(大正11年法律第70号)第70条ノ3第1項及び第2項に規定する国庫補助に係るものについて、これらの額の合計額から400億円を控除して繰り入れるとともに、後日、政府管掌健康保険事業の適正な運営が確保されるよう、各年度の当該勘定の収支の状況を勘案して、一般会計から同勘定に400億円に達するまでの金額を繰り入れる措置その他の適切な措置を講ずるものである。

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、平成元年度の当初予算と一体不可分の重要な財源を確保するためのものであり、当該予算の国会提出と同じ平成元年2月8日に内閣提出第7号として第114回通常国会に提出された。

一方、国会は、いわゆる「リクルート事件」などによって空転し、平成元年4月25日には、予算を早期に成立させるため、竹下登・内閣総理大臣が平成元年度予算の成立後に退陣する意向を表明したものの同年度の当初予算については、5月28日に昭和29年度予算以来、実に35年ぶりの参議院における審議未了のまま、いわゆる「自然成立」という異常な状況であった。

こうした国会運営の中、この法律案の国会における審議は、ようやく平成元年6月9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・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、14日と16日の両日で質疑、16日に施行期日を「平成元年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、平成元年6月19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、20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21日の両日で質疑、21日に可決され、22日の同院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成元年6月28日に法律第42号として「平成元年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律」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、特例公債の償還ルールの見直しのほか、国債費の定率繰入れなどの停止に伴う減債基金制度の有効性、特例公債脱却後の財政運営の在り方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、歳入歳出両面において制度改革を含め、更に徹底した見直しに取り組むとともに、特例公債依存体質脱却後の財政運営の在り方について今後鋭意検討を進め、財政改革に引き続き努めること、今後とも公債の償還に支障が生じないよう所要の財源の確保に努め、もって公債に対する国民の信頼の保持に万全を期するとともに、日本電信電話株式会社の株式売払収入の社会資本整備への活用に当たっては、国債整理基金の円滑な運営に支障が生じないよう十分留意す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) 特例公債の発行限度額を予算で定めることについて、『昭和財政史—昭和49～63年度』第1巻「総説・財政会計制度」は、「戦前における歳入補填公債法においては、各年度の公債の発行限度額は当該法律に掲げられていた。戦後の『財政法』においては、第4条第1項但書で公共事業等の財源としての公債（建設公債）の発行を認め、その発行限度額について国会の議決を経るべきこととし、第22条第1号で『予算総則』に当該限度額を掲げることとされた。40年度財特法では、この『財政法』の規定を踏まえ、同法に基づく特例公債の発行限度額を予算において定める方式とされた。したがって、本特例法においても法定限度額の方式によらず、その発行限度額については予算（『予算総則』）をもって定めることとされたものである。」（390-391ページ）と記述。
- 2) 「60年償還ルール」とは、現金償還と借換債を組み合わせることによって、60年間で償還を行う償還方法である。

なお、建設公債の償還期間を60年とすることについて、小村武『予算と財政法』（昭和62年、新日本法規出版）は、「公債によってつくり出される資産が国民経済

の発展向上に役立つものであるところから、公債の見合い資産が平均的に効用を發揮し得る期間をめぐとして一般財源による償還が可能となるようにこれを定めることとし、その期間が約60年と計算された」(104ページ)と記述。

- 3) 特例公債の償還の方法は、「昭和51年度の公債の発行の特例に関する法律」(昭和51年法律第73号)の制定時において「国債整理基金特別会計法」第5条の規定による償還のための起債(借換債)については、行わないものとし、以後、昭和58年度までの各年度の特例公債の発行に関する特例法の制定時において、同様であった。しかし、昭和59年度の「昭和59年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置等に関する法律」(昭和59年法律第52号)において、同法に基づき発行する特例公債及び昭和51年度から昭和58年度までの各年度において定められた特例公債の発行に関する特例法に基づき各年度において発行された特例公債については、できる限り借換債の発行を行わないよう努める旨の努力規定と、借換債を発行した場合には、その速やかな減債に努める旨の規定が定められるとともに、同法の附則において、昭和51年度から昭和58年度までの各年度において定められた特例公債の発行に関する特例法で定められた借換債の発行の禁止規定が削除された。(出所)『昭和財政史—昭和49～63年度』第1巻「総説・財政会計制度」402、541、544ページ。
- 4) 特例公債の償還ルールについて、平成元年6月14日の衆議院・大蔵委員会において、当時の篠沢恭助・大蔵省主計局次長は、「特例債は建設国債と異なりまして見合い資産が存在しないということで、この償還年限と申しますか償還ルールと申しますか、これの定め方は大変難しい問題であったわけですが、特例債が経常費を賄っておるという観点から申しますと、原理的にある一定の年限で償還をすべきという方式をきちっとつくるのは、性格上なかなか難しい問題であろうかと存じます。現在、財政事情にも左右されまして、結局やむを得ざる現実的な選択として、建設公債と同様のいわば60年償還ルールというものをとることとしておるわけですが。私どもいろいろ考えることがあるわけですが、当面、基本的には60年償還ルールによらざるを得ないのかなという感じですが、これは常に検討課題であろうかというふうに思います。」と答弁するとともに、「そうした中でも、財確法の努力規定がございます。この趣旨を踏まえまして特例債の残高を速やかに減少させていくように、あらゆる努力を尽くしていくということが必要であろうかと考えております。」と答弁。
- 5) 特例公債の「早期償還」の趣旨を踏まえて、昭和62年度と昭和63年度の両年度において、いずれも補正予算によって昭和62年度においては2300億円を、昭和63年度においては2400億円を、それぞれ借換債によらず、現金償還をし、早期償還を図っている。

4 その他

(1) 国家公務員等共済組合法等の一部を改正する法律

「国家公務員等共済組合法等の一部を改正する法律案」は、「国家公務員等共済組合法」(昭和33年法律第128号)の年金について、財政再計算に伴う年金給付の改善など「国民年金法等の一部を改正する法律案」によって厚生年金について講じられる財政再計算に伴う年金給付の改善等の措置とともに、平成元年度の特例としての年金額の改定の措置と同様の措置を講ずるほか、日本鉄道共済組合及び日本たばこ産業共済組合の厳しい財政事情に対応するため、両組合の長期給付に関する特例措置を講ずるもので、平成元年3月29日に内閣提出第67号として第114回通常国会に提出された。

この法律案の内容は、「国家公務員等共済組合法」による年金について、①厚生年金と同様、平成元年10月分より年金額の引上げを行うとともに、②支給回数をも年4回から年6回に増加するほか、③年金額の改定の仕組みを、前年の消費者物価の変動率が5%を超える場合に、その変動率を基準に政令措置によって改定する方式から、5%の基準を撤廃し、前年度の変動率が5%以下であっても政令措置によって改定する、完全自動物価スライド方式にするなどである。

このほか、平成元年度の特例として、平成元年4月分から昭和63年の消費者物価上昇率を基準に年金額を改定するほか、日本鉄道共済組合及び日本たばこ共済組合の年金について、その厳しい財政事情に対応するため、自助努力の一環として平成2年4月から年金給付の見直しを図るとともに、日本鉄道共済組合の年金にあっては、旅客鉄道会社等の特別負担及び日本国有鉄道清算事業団の特別負担を、日本たばこ共済組合の年金にあっては、たばこ会社の特別負担を、それぞれ定めるものである。

また、この法律案の国会における審議は、「国民年金法の一部を改正する法律案」とともに、第116回臨時国会まで継続審査となり、平成元年11月30日の衆議院・大蔵委員会において、①年金額の改善の時期について、年金受給者の生活実態等を考慮し、平成元年10月1日から平成元年4月1日に繰り上げるとともに、②在職中に支給する退職年金等の支給割合の区分について、5区分を7区分とするほか、③「平成元年10月1日」となっている施行期日について、

同委員会での採決に際し、既にその期日が経過していたことから、「公布の日」とするなどの議員修正を加えて可決され、同日の同院・本会議において可決された。その後、参議院においては、同院・内閣委員会において審議され、平成元年12月14日の同委員会において可決され、15日の同院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成元年12月27日に法律第93号として「国家公務員等共済組合法等の一部を改正する法律」が公布され、一部の規定を除き同日から施行された。

(2) 厚生保険特別会計法の一部を改正する法律

「厚生保険特別会計法の一部を改正する法律案」は、老人保健医療に係る加入者按分率が平成2年度以降、100%に移行することを踏まえて、老人保健拠出金の負担が重くなっている健康保険組合等被用者保険について、老人保健制度の基盤安定化の措置を講ずる必要があるため、厚生保険特別会計に一般会計からの繰入金により資金を設置し、その運用益を老人保健制度の基盤安定化の措置に充てることができるほか、この資金を過去における厚生年金保険に係る国庫負担の繰延べ措置についての将来の返済のために用いることができるよう、所要の法的措置を講ずるもので、平成元年度一般会計補正予算（第2号）において講じられた厚生保険特別会計への繰入れ1兆5000億円に関連するものとして、当該補正予算の国会提出と同じ平成2年2月28日に内閣提出第1号として第118回特別国会に提出された。¹⁾

この法律案の内容は、次に掲げる措置を講ずることなどである。

- ・ 老人保健制度の基盤安定化の措置など、特別保健福祉事業に関する政府の経理を当分の間、厚生保険特別会計において行うこと。
- ・ 特別保健福祉事業に関する経理を厚生保険特別会計において行うに当たって、業務勘定に特別保健福祉事業資金を設置すること。
- ・ 厚生年金保険事業の長期的安定を確保するため必要があるときは、特別保健福祉事業の必要性を勘案しつつ、業務勘定から特別保健福祉事業資金の額を限度として予算の定める金額を限り、年金勘定に繰り入れることができること。
- ・ 上述の年金勘定に繰入れが行われた場合には、当該繰入金額が一般会計

から年金勘定に対する厚生年金国庫負担金の繰延べ措置に係る繰戻しとして、一般会計から年金勘定に繰り入れられ、返済が行われたものとみなすこと。

また、この法律案の国会における審議は、平成元年度一般会計補正予算（第2号）と当該補正予算に関連するこの法律案を含む関連法案の取扱いを巡って、予算と関連法案の「一括処理」を主張する与党の自由民主党側と、「分離処理」を主張する野党側との意見が一致せず、数次にわたる協議の結果、ようやく平成2年3月20日に至って、補正予算に関連する6法案のうち、この法律案を含む4法案については「一括処理」とし、残る2法案については「分離処理」とすることで合意された。²⁾

この結果を受けて、この法律案は、平成2年3月26日に平成元年度の一般会計補正予算（第2号）とともに成立し、翌27日に法律第3号「厚生保険特別会計法の一部を改正する法律」として公布され、同日から施行された。

〔注〕

- 1) 「厚生保険特別会計法の一部を改正する法律案」は、平成元年度一般会計補正予算（第1号）とともに、平成2年1月19日に第117回通常国会に提出されたが、24日に衆議院が解散となり、同補正予算とともに廃案となった。その後、廃案となった平成元年度一般会計補正予算（第1号）の内容をそのままに、平成元年度一般会計補正予算（第2号）が編成されたことから、同じく廃案となった「厚生保険特別会計法の一部を改正する法律案」の内容をそのままに、改めて「厚生保険特別会計法の一部を改正する法律案」として第118回臨時国会に提出されたものである。
- 2) 『日本経済新聞』は、平成2年3月7日朝刊において、「自民党執行部は6日、野党側に平成元年度補正予算案の関連5法案に賛成するよう要求していく方針を固めた。補正予算案そのものは野党多数の参院で否決されても衆院の議決が優先して成立するが、関連5法案は野党側が反対を貫いて参院で否決されると廃案になる。そうなると補正予算の半分以上が事実上、執行不可能になってしまうため、野党側も原則通り反対するか、政治判断でやむを得ず賛成に回るか対応に苦慮している。…」と報道。また、同月21日朝刊において、「自民、社会、公明、民主4党は20日夕の幹事長・書記長会談で、平成元年度補正予算案関連6法案のうち2法案を補正予算案と分離処理、残る4法案を一括処理することで合意した。…これで補正予算案と関連法案の処理をめぐる折衝が決着、…」と報道。

第3節 平成2年度 特例公債依存体質からの 脱却と湾岸地域における平和回復活動を 支援するための財政上の臨時措置等

1 平成2年度における財政事情等

平成2年度当初予算の編成は、海部俊樹・内閣総理大臣、橋本龍太郎・大蔵大臣の下で、内需を中心とした景気の持続的拡大の維持に配慮するほか、特例公債を発行しないことを基本とし、国債残高が累増しない財政体質をつくり上げることを目指して行われた。また、この平成2年度当初予算において、昭和50年度一般会計補正予算（第1号）以来、15年間にわたって続いた赤字公債というべき特例公債に依存せざるを得ない財政体質からの脱却がようやく達成された。

平成2年度一般会計当初予算は、これまでと異なり特例的歳出削減措置を講ずることなく、その予算規模については、前年度当初予算に比べて5兆8226億円増加した66兆2368億円であった。¹⁾ また、その財源については、赤字公債というべき特例公債に依存することなく、税収を前年度当初予算に比べて6兆9940億円増の58兆40億円と見込むほか、建設公債に依存するものではあったが、その発行額にあっては前年度当初予算に比べて1兆5178億円減の5兆5932億円であった。この結果、平成2年度一般会計当初予算における公債依存度は、8.4%と昭和44年度一般会計当初予算における公債依存度7.3%に次ぐ低いものとなった。

その後、平成2年8月2日に始まったイラクによるクウェートへの侵攻及び併合、いわゆる「湾岸戦争」に対しての「90億ドル相当の湾岸平和基金への拠出」で象徴される、湾岸地域における平和と安定を回復するために国際連合加盟国が行う活動（以下「湾岸地域における平和回復活動」という。）に対する我が国の支援策が求められ、これに対処することが緊要なものとされたほか、災害復旧等への対応、税収増に伴う地方交付税交付金の追加などに対処する必要が生じた。こうした状況を受けて、平成2年11月30日には、湾岸平和基金拠出金1300億円、災害復旧等事業費6278億円、地方交付税交付金6557億円などを増

額し、その財源として、税収を1兆1270億円、前年度剰余金を4682億円、建設公債を7500億円増額するなど、補正規模として2兆2810億円を増額する一般会計補正予算（第1号）の概算が決定された。

また、湾岸地域における平和回復活動に係る支援策については、平成3年2月19日に、1兆1700億円（90億ドル相当）を湾岸平和基金に拠出するため、当該拠出に必要な財源にあつては、後世代に負担を残すべきでないとの考え方の下、既定経費の節減などに加えて、新たに臨時的な税制上の措置を講ずるとともに、つなぎのための公債9689億円などを盛り込んだ、補正規模として1兆1334億円を増額する平成2年度一般会計補正予算（第2号）の概算が決定された。

なお、平成2年度の税収動向をみると、これまで好調であった流れに変化がみられ、大幅な増収を期待することは難しい状況となった。しかし、平成2年度一般会計当初予算において58兆40億円と見込まれた税収がその後、補正予算（第1号）において1兆1270億円増額した59兆1310億円と見込まれ、更に決算においてこの補正後予算を上回る60兆1059億円と、初めて60兆円台を記録するまでになり、なお増収傾向にあった。

他方、平成2年6月28日には、日本とアメリカとの間の貿易不均衡と国際収支の改善を目的に両国政府間で交渉が行われてきた構造協議の決着を受けて、1991年（平成3年）から2000年（平成12年）までの10年間に於いて公共投資総額をおおむね430兆円とするなどを内容とする「公共投資基本計画」が閣議において了解され、翌年度以降における財政需要に対する増加要因を抱えることになった。²⁾

一方、景気動向は、長期にわたって高成長が続き、需要が一巡する中で、インフレ圧力の高まりに対して金融引締めがなされたことの影響などから、平成2年秋には景気の減速化が強まり、その後バブル景気の崩壊が始まった。³⁾

〔注〕

- 1) 平成2年度当初予算は、平成元年12月29日に概算の決定が行われ、第117回通常国会に提出することとされていた。しかし、平成2年1月24日に衆議院が解散となったことから、平成2年度当初予算を第117回通常国会に提出することができなかった。その後、平成2年2月18日に衆議院議員選挙が行われ、23日に改めて平成元年12月29日に概算の決定が行われた予算を基本に平成2年度当初予算の概算

の決定が行われた。

その際、平成2年度一般会計当初予算にあつては、平成元年12月29日に概算の決定が行われた予算に計上された衆議院議員総選挙に関係する経費について、平成2年2月18日に衆議院議員選挙が行われたことから、これを減額するほか、同減額に見合った額を公債発行予定額から減額するとともに、国債費を減額し、予算規模としては、平成元年12月29日に概算の決定が行われた予算から368億円減額した66兆2368億円で概算の決定が行われた。

- 2) 「公共投資基本計画」(平成2年6月28日閣議了解)は、『国の予算』平成3年度1144-1147ページに掲載。
- 3) 「土地関連融資の抑制について」(平成2年3月27日付蔵銀第555号)は、『第40回「銀行局金融年報」別冊 銀行局現行通達集 平成3年版』(平成4年、金融財政事情研究会)47-48ページに掲載。

2 特例公債依存体質からの脱却とその後における財政運営の課題

平成2年度において、赤字公債というべき特例公債に依存する財政体質からの脱却がようやく達成された。しかし、これは、特例公債の発行を回避するという一応の目標が達成されたにすぎず、巨額の国債残高を抱え、これに伴う国債費の重圧による財政の硬直化のほか、これまでの特例的歳出削減措置に対する対応や、日本国有鉄道清算事業団の長期債務等の処理などの課題が解消されたものではなかった。¹⁾ また、特例公債に依存する財政体質からの脱却という一応の目標が達成されたことから、①特例公債の早期償還、②税収の年度所属区分の変更、③日本国有鉄道清算事業団の長期債務等を含むいわゆる「隠れ借金」と言われるものの取扱い、などの特例公債依存体質脱却後における財政運営に対する課題について各方面で議論が行われた。

中でも、財政制度審議会は、平成2年3月1日に「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」を大蔵大臣に提出し、この報告において、次に掲げる方策などによって、公債残高が累増しないような財政体質を作り上げるという努力目標を明らかにするとともに、当面5か年程度を目途とした中期的財政運営に当たっては、公債依存度の具体的水準として5%を下回る水準が一つの目処とならうとの提言が行われた。^{2,3)}

- ・ 公債依存度を引き下げること。
- ・ 税収見積りの精度の向上に努めること。

- ・ 特例公債の早期償還に努めること。
- ・ 財政支出の繰延べ措置に安易に依存しないこと。
- ・ 定率繰入れを継続すること。

また、臨時行政改革推進審議会は、平成2年4月18日の「最終答申」において、「財政の運営方針」として、①公債依存度の引下げを進める、②赤字国債の早期償還に努める、③税収の年度所属区分時期については、適当な時期及び適当な方法により旧に復する、などを内容とする方針を明らかにした。⁴⁾

一方、大蔵省は、平成2年3月の「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「今後の中期的財政運営の目標としては、まず公債依存度の引下げを図り、あわせて特例公債の早期償還に努めることにより、国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す」とともに、国債残高の累増抑制のための方策としての数値目標として「公債依存度は、5%を下回る水準を一つの目途とする。なお、公債依存度は、経済社会情勢の動向と密接に関連しており、毎年度均等に引下げを行い得るといった性格のものでないので、各年度の予算編成においては、その時々景気情勢や財政事情等に応じ、可能な限り公債依存度を引き下げるよう努めることとする。」とすることを明らかにした。

なお、財政制度審議会などからの提言の中で、特に、財政及び会計に関する制度の技術面からみると、税収見積りの精度の向上に努めるため税収の年度所属区分の変更に係る取扱いを旧に復すべきとするものと、特例公債の早期償還に努めることに関するものがあった。具体的には、前者にあっては、昭和49年度において、当該年度における税収不足の補てん策として、昭和50年4月の「国税収納金整理資金に関する法律施行令の一部を改正する政令」（昭和50年政令第116号）に基づいて翌年度の4月分税収を、更に昭和53年度において、「租税特別措置法及び国税収納金整理資金に関する法律の一部を改正する法律」（昭和53年法律第11号）に基づいて翌年度の5月分税収を、それぞれ当該年度の歳入に取り込んだ税収の年度所属区分の変更に係る取扱いに関し、年度所属区分については、発生主義に則したものであると評価しつつ、税収見積りの精度の向上の観点から、これを旧に復すべきとするものであった。^{5,6)} また、後者にあっては、特例公債の償還方法については、現金償還が基本であることを明らかにする一方、現実論としては、現金償還の見送りを容認し、早期償還に努力

すべきとするものであった。⁷⁾

この税収の年度所属区分の変更について、当時の橋本龍太郎・大蔵大臣から「特例公債に依存しないで済む財政体質をつくることの方が先決」として、にわかにならざることを困難との認識が示された。⁸⁾

〔注〕

- 1) 小粥正巳・元大蔵省主計局長は、「財政再建はこれからは真のスタートというべきで、…いわゆる隠れ借金の消滅に努めてきたけれども、しかし、決して隠れ借金が完全に解消されたわけではありません。それどころか、隠れ借金の一歩の大口は国鉄でありまして…、2年度末で依然として26兆円を超える巨額の長期債務が国鉄清算事業団に残っている。いずれは、土地とJR株式の処分をなるべく有利に実施するとしても、それで26兆円が返せるかと言えば、それは到底返せないだろうし、そうすれば結局は国の負担で処理せざるをえない、という重荷を忘れるわけにはいかない。」と口述。
- 2) 「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」（平成2年3月1日財政制度審議会）は、『国の予算』平成2年度 1155-1166ページに掲載。
- 3) 小粥正巳・元大蔵省主計局長は、「当時の数年間の税収を見てみますと、国会でも随分指摘されましたが、当初予算で見込んだ税収と決算で出る税収があまりにも違い過ぎる…。それは当初見積もりを意識的に過少にしているんじゃないか。財政当局の一種の意図的な操作じゃないか、そういうことを指摘するような国会質問なり、批判なりはいろいろあったと思います。」と口述するとともに、特例公債の60年償還ルールについて、「財政審の報告では、特例公債の償還年限は60年と固定的に考えるのではなくて、もっと縮める努力をするべきだ、そういう指摘がございました」と口述。
- 4) 「最終答申」（平成2年4月18日 臨時行政改革推進審議会）は、『国の予算』平成2年度 1145-1152ページに掲載。
- 5) 4月分税収及び5月分税収の取込みについては、4月分税収にあつては、『昭和財政史一昭和49～63年度』第1巻「総説・財政会計制度」377ページ、5月分税収にあつては、同446ページを参照されたい。
- 6) 税収の年度所属の変更について、財政制度審議会は、「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」において、「昭和53年度に、税収の受入期限を翌年度の4月30日から5月31日に延長し、3月決算法人に係る法人税を中心とする翌年度5月分を取り込む措置を講じた。これは、会計処理の観点からは、発生主義の立場をより徹底させる年度所属区分の基準であると考えられるが、税収見積りの観点からは、この措置が見積りを非常に難しくしていることは否めない事実である。5月分税収は、平成元年度以降は消費税の収納により税収全体の2割前後に達すると見込まれる状況にある。このため、直ちに旧に

復するには、その財源として再び特例公債の発行によらざるを得ないと考えられるので、今後の重要な課題として財源調達の方法等を検討し、例えば景気により税収が大きく変動する法人税について、その可能性を探っていくことも考えられる。」と報告。

- 7) 特例公債の早期償還について、財政制度審議会は、「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」において、「特例公債は、本来、各年度の税収不足を補てんするために発行され、建設公債と異なり国民共有の社会資本という見返り資産が存在しないものであるので、世代間の負担の公平の観点からその負担を後世代に転嫁してはならず、できるだけ速やかに償還していかなければならない。特例公債の借換えを認めた昭和59年度以降の特例公債発行のための特例法においても、このような趣旨から、その早期償還に努めるよう規定されている。従って、特例公債の償還については、当面、60年償還ルールを直ちに現金償還の本則に戻すことは現実的でないとしても、特例公債の償還年限を60年間に固定的に考えることなく、特例公債の早期償還に努めることとすべきである。」と提言。
- 8) 平成2年6月1日の参議院・大蔵委員会において、当時の橋本龍太郎・大蔵大臣は、「発生主義的な考え方に立ったこの年度所属区分というものがあるに一つの一貫した処理体制であること、また既に10年以上を経てそれなりに定着をしておるということも事実であります。しかし、…確かにこれは税収見積もりを非常に難しくしておることは事実であります、これを急に戻そうといたしました場合には、現在のような状況でありますと本当に特例公債をもう一度発行しなきゃならぬぐらいの財源を必要とするわけでありまして、…当面は公債依存度の引き下げなど特例公債に依存しないで済む財政体質をつくることの方が先決である、私はそう考えております」と答弁。

3 湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律

(1) 背景

平成2年8月2日にイラクによるクウェートへの侵攻及び併合が始まった。これに対して国際社会は、国際連合安全保障理事会において、直ちに「国際の平和と安全に対する侵害が存在する」と決定し、イラクに対してクウェートからの即刻かつ無条件の撤退を求めることなどを内容とする国際連合安全保障理事会決議第660号を採択するほか、全加盟国に対してイラクへの全面禁輸措置、いわゆる「経済制裁」の実行を求めるなど、累次にわたる決議を採択した。ま

た、各国においては、これらの国際連合安全保障理事会決議に従って、イラクの一層の侵略を抑制するとともに、経済制裁の実効性を確保するため、湾岸地域とその周辺海域にいわゆる「多国籍軍」を展開させた。

このような動きの中、我が国は、海部俊樹・内閣総理大臣の判断の下、湾岸地域における平和と安定及び国際法の秩序回復のための国際的努力に対して積極的に貢献していく必要があるとの観点から、平成2年8月29日の閣議において、①輸送協力、物資協力、医療協力及び資金協力からなる「湾岸における平和回復活動に対する協力」と、②周辺国支援及び難民援助からなる「中東関係国に対する支援」を内容とする「中東における平和回復活動に係る我が国の貢献策について」を了解し、内閣総理大臣からその方針が発表された。これを受けて、平成2年8月30日に「湾岸における平和回復活動に対する協力」について総額10億ドルの協力をを行う旨が決定された。

その内容は、平成2年度の一般会計の既定予算から14億円を支出するとともに平成2年9月21日に1356億円の予備費を使用することによって、防暑、水の確保等の物資協力と各国が行う航空機、船舶の借上げ経費等の資金協力に使用するため、湾岸アラブ諸国協力理事会（同じ君主制の立場に立つ湾岸アラブのアラブ首長国連邦、オマーン、カタル、クウェイト、サウディ・アラビア及びバハレーンの6か国が1981年（昭和56年）5月にイラク・イラン戦争を背景とした周辺地域情勢の激動を機に、経済、軍事、文化など、幅広い分野での協力関係を増進し、その結束の強化を目的として結成した国際機関）に設けられた湾岸平和基金に対して1229億円を拠出することに加えて、政府が行う輸送協力、医療協力を141億円を充てる総額1370億円の協力であった。

しかし、アメリカからの一段の要請もあって平成2年9月14日には、先の10億ドルに加えて、新たに10億ドルを限度として追加的協力を行う用意がある旨が表明され、この追加額については、12月17日に成立した平成2年度一般会計補正予算（第1号）に基づき、24日に1300億円が湾岸平和基金に対して拠出された。

一方、イラク政府は、これらの国際連合安全保障理事会の決議を無視し続け、平成3年1月15日の猶予期間を超えてもおクウェートの侵略と併合を行い続けた。このため、平成3年1月17日に米国、英国、アラブ諸国などの関係諸国は、国際連合によるあらゆる努力にもかかわらず、イラクが安全保障理事会決

議第660号及び累次の関連諸決議の履行義務を拒否し、安全保障理事会を著しく侮辱していることなどに留意して、イラクがこれまでの決議を十分に履行しない場合には、クウェート政府に協力している国際連合加盟国に対して、安全保障理事会決議第660号及び累次の関連諸決議を堅持かつ実施するとともに、同地域における国際平和及び安全を回復するために、あらゆる必要な手段をとる権限を与えることなどを内容とする安全保障理事会決議第678号に基づき武力の行使に踏み切った。

また、我が国においては、同日の平成3年1月17日、海部俊樹・内閣総理大臣が関係諸国の行動を支持することを表明するとともに、内閣に「湾岸危機対策本部」を設置し、24日には、同本部において、国際連合加盟国として我が国がその国際的地位にふさわしい支援を時機を逸することなく至急行うとの観点から、湾岸地域における平和回復活動に対する我が国の支援についての基本的事項が政府・与党の合意を経て取りまとめられた。

これを受けて、平成3年1月25日の閣議において、次に掲げる内容を基本として早急に具体策を検討することが了解された。^{1,2)}

- ・ 我が国の国際的地位にふさわしい支援を行うとの観点から、時機を逸することなく湾岸平和基金に対して新たに90億ドル（邦貨換算額約1兆1700億円）を拠出すること。
- ・ その財源措置については、現在の平和と安定を享受している現世代が負担すべきもので、後世代に負担を残すべきでないとの考え方にに基づき、従来の特例公債によることなく新たに臨時的な税制上の措置を講ずること。
- ・ これらの措置を講ずるため、平成2年度一般会計補正予算（第2号）及び財源確保に係る補正予算関連法案を提出すること。

この閣議了解を受けて、その財源措置について検討が進められ、1年間の臨時的措置として、石油税、法人税及びたばこ税の増税によって所要額を確保することが政府与党首脳会議において了承され、この税制上の措置により、 taxationを確保するまでの間のつなぎとして、臨時的な短期国債、いわゆる「TB」の発行によって所要の資金調達を行うとの基本的な考え方とともに、このための法律上の手当てについては、税制上の措置とつなぎ公債を発行するための措置などを一括した法律案によって措置することなどとする「湾岸地域における平和回復活動に対する我が国の支援に係る財源措置の大綱」が平成3年1月31日

の閣議において了解された。³⁾

しかし、その後の国会論議などを踏まえて、追加支援の財源については、すべて増税による措置ではなく、政府としても、平成2年度予算において既定経費の節減、予備費の減額及び税外収入の追加を図るほか、平成3年度予算の予備費の減額及び国庫債務負担行為に係る平成4年度以降の支出予定額を含む防衛関係費の減額など、歳出の節減合理化などに最大限の努力を払い、なお不足する財源について、新たに臨時的な税制上の措置として、石油税及び法人税についての増税措置を講じ、たばこ税の増税をしないとする「湾岸地域における平和回復活動に対する我が国の支援に係る財源措置の大綱の改正」が平成3年2月15日の閣議において了解された。^{4,5,6)} また、この大綱の改正によって追加される措置に係る法律上の手当てについては、既に了解された税制上の措置及びつなぎ公債の発行措置等とあわせて一括した法律案によって措置するものとされた。

この大綱の改正を受けて、平成3年2月19日の閣議において「平成2年度一般会計補正予算（第2号）の概算」及び「平成3年度予算の修正について」が決定され、その後、25日の閣議において平成2年度一般会計補正予算（第2号）及び平成3年度予算修正書の国会提出が決定され、同日、この2案件が第120回通常国会に提出された。

なお、平成3年度一般会計予算及び国債整理基金特別会計予算の修正については、国会提出日である平成3年2月25日に衆議院の承認が得られた。⁷⁾

（2）「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律案」の内容

この法律案は、湾岸地域における平和回復活動を支援するため、湾岸平和基金に対して平成2年度一般会計補正予算（第2号）に基づき緊急に資金を拠出するに当たって、これに必要な財源の確保に係る臨時措置として、外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れの特例及び一般会計の歳出予算等に係る節減に伴う同会計から国債整理基金特別会計への繰入れの特例に関する措置を講ずるとともに、なお不足する財源の確保に係る臨時措置として法人臨時特別税及び石油臨時特別税（以下、これらの臨時特別税を総称して「臨時特別税」と

いう。)を創設するほか、一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入金及び臨時特別税の収入によって償還すべき、いわば「つなぎ」のための臨時的な公債(以下「臨時特別公債」という。)の発行に関する措置などを講ずるもので、8章・第54条と附則で構成するものである。

なお、この法律案において、臨時特別税の創設とその他の財政上の臨時措置とが一体として法制化されたのは、①湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る措置であるという点で、趣旨、目的が同じであること、②各措置については、相互に密接に関連し、一体をなすものであること、③国会における委員会別の審議という観点からも、同一の委員会において審議されるものであること、によるためである。⁸⁾

この法律案の内容は、第1章・第1条において、この法律案の趣旨である、湾岸地域における平和回復活動を支援するための湾岸平和基金に対する資金の拠出に当たっての、既定予算の節減などによる財源の確保とともに、なお不足する財源の確保として臨時特別税を創設するほか、臨時特別公債の発行という財源措置の内容を明らかにし、第2章・第2条以下において、外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れの特例などの各措置を講ずるものである。また、附則において、施行期日を「公布の日」(臨時特別税に関する規定に限っては、「平成3年4月1日」)とするとともに、戻入れの場合の石油税に関する経過措置を講ずるものである。

以下、各措置の内容は、次に掲げるとおりである。

① 外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れの特例(第2章・第2条関係)

平成2年度一般会計補正予算(第2号)の歳出の財源に充てるため、同年度において、外国為替資金特別会計から1125億円を限り、一般会計に繰り入れるとするものである。

外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れは、同特別会計の決算上の剰余金の処理として、その一部を予算の定めるところにより一般会計に繰り入れることについては、「外国為替資金特別会計法」(昭和26年法律第56号)第13条の規定において定められている。しかし、年度途中において、外国為替資金特別会計の歳出として一般会計に繰り入れることについては、法律による規定の

定めがないことから、繰入れに関する特例を講ずるものである。

なお、平成2年度において、外国為替資金特別会計から一般会計に繰り入れる1125億円については、同年度の同特別会計における執行見込みを精査し、当該金額を一般会計に繰り入れても、同特別会計の運営に支障が生じないと見込まれることによるためである。

② 一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入れの特例（第3章・第3条関係）

平成3年度から平成6年度までの間において、一般会計の歳出予算等に係る節減に伴い確保される財源を臨時特別公債の償還に充てるため、一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れるとするものである。

公債の償還に充てるための財源を一般会計又は各特別会計から国債整理基金特別会計に繰り入れるに当たっての根拠は、「国債整理基金特別会計法」第2条第1項の規定をもって定められ、その繰入額については、同条第2項において定率繰入れが、第2条ノ2において発行差減額繰入れが、第2条ノ3において予算繰入れが、それぞれ定められている。しかし、臨時特別公債の償還に充てるための財源の繰入れについては、平成3年度において2017億486万5千円（予備費の減額分2000億円、防衛関係費に係る歳出予算の減額分10億486万5千円、公務員宿舍施設費の歳出予算の減額分7億円）を、平成4年度から平成6年度までの間において991億6166万5千円に達するまでの金額（防衛関係費に係る平成3年度の国庫債務負担行為の減額に伴う後年度の支出予定額の減額分991億6166万5千円）を、一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れることを義務付ける必要があることから、繰入れに関する特例を講ずるものである。

なお、臨時特別公債の発行に伴う金利相当額に係る一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入れについては、発行差減額繰入れなど、これまでの「国債整理基金特別会計法」の定めるところにより行うこととされた。⁹⁾

③ 法人臨時特別税及び石油臨時特別税（第4章及び第5章・第4条から第47条まで関係）

歳出面における諸措置を講じてもおお不足する財源については、後世代に負担を求めることなく、現世代が負担し、かつその負担に当たっては、臨時的に広く国民に負担を求めることとして、法人臨時特別税及び石油臨時特別税を創設するものである。

なお、臨時的に負担を求める税目が、法人臨時特別税及び石油臨時特別税とされたのは、様々な税目の中で、所要財源の規模を念頭に、国民の協力を得る上で分かりやすい内容であること、国民生活等への影響、税収確保の確実性や納税者の便宜といった観点などが勘案されたことによるためである。

ア 法人臨時特別税（第4章・第4条から第26条まで関係）

法人臨時特別税は、法人税が課税される法人の各事業年度の法人税額のうち、300万円を超える部分を課税標準として、臨時的に平成3年4月1日から平成4年3月31日までの1年間に終了する事業年度について特別税を課するものである。また、税率については2.5%とし、申告及び納付については事業年度終了の日の翌日から2月以内に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。

イ 石油臨時特別税（第5章・第27条から第47条まで関係）

石油臨時特別税は、課税物件を石油税と同じ「原油、輸入石油製品及びガス状炭化水素」とし、平成3年4月1日から平成4年3月31日までの1年間に原油又はガス状炭化水素の採取場から移出され、又は輸入石油製品及びガス状炭化水素を保税地域から引き取られるものに対して、臨時的に負担を求めるものである。また、税率については石油税の5割相当とし、申告及び納付については石油税の申告に合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。

④ 臨時特別公債の発行等（第6章・第48条及び第49条関係）

平成3年度以降における歳出予算等の節減に伴う財源並びに平成3年度及び平成4年度における臨時特別税の収入によって償還すべき臨時特別公債の発行等に関する諸措置である。

ア 臨時特別公債の発行（第48条関係）

臨時特別公債は、平成2年度一般会計補正予算（第2号）によって追加される歳出の財源に充てるため、当該補正予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で発行することができるもので、平成3年度から平成6年度までの間における一般会計の歳出予算等の節減に伴う財源並びに平成3年度及び平成4年度における臨時特別税の収入によって償還されるものである。この臨時特別公債の具体的な発行限度額については、平成2年度一般会計補正予算（第2号）の予算総則において9689億円と定められた。

臨時特別公債は、法形式的にみれば、「財政法」第4条第1項の規定にかかわらず発行されるものであって特例公債として整理されるが、その償還においては、平成3年度から平成6年度までの間における一般会計の歳出予算等の節減に伴う財源並びに平成3年度及び平成4年度における臨時特別税の収入によって償還されるものである点で、これまでの公債に見合う資産がなく、かつ特定の償還財源の定めのない赤字公債というべき特例公債とは、異なるものである。これが、この法律案の第48条第1項の規定に基づき発行される公債を「臨時特別公債」と称するゆえんである。¹⁰⁾

次に、臨時特別公債の発行は、平成3年6月30日までの間、行うことができる、いわゆる「出納整理期間発行」を可能とし、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2年度所属の歳入とするものである。この趣旨は、税収の動向を見極めつつ、発行限度額の範囲内で極力必要最小限の発行にとどめ、その縮減を図るという、これまでの赤字公債というべき特例公債の出納整理期間発行とは異なり、一定の発行期間を確保した上で、その期間中の金融、資本市場の状況を見つつ、適切に発行するための出納整理期間発行である。

なお、臨時特別公債（当該臨時特別公債に係る借換債を含む。）は、一般会計からの繰入れ及び臨時特別税の収納状況に弾力的に対応して償還ができるように、また所要額の資金調達に当たって円滑な調達を可能とするため、短期国債の発行によって短期金融市場から調達するものとされた。

イ 臨時特別公債の償還等（第49条関係）

臨時特別公債は、平成3年度から平成6年度までの間の一般会計からの繰入金及び平成3年度と平成4年度の臨時特別税の収入を財源に償還するものである。このため、この臨時特別公債の償還については、この臨時特別公債に係る「国債整理基金特別会計法」第5条第1項又は第5条ノ2の規定による借換債（当該借換債についてこれらの規定により順次起債される借換債を含む。）を含めて、平成6年度までの間に償還すべきとし、後世代に負担を残さないことを明らかにしている。

⑤ 臨時特別税の収入の使途等（第7章・第50条から第53条まで関係）

平成3年度及び平成4年度における臨時特別税の収入は、臨時特別公債（当該臨時特別公債に係る借換債を含む。）の償還の財源に充てられるもので、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、臨時特別公債（当該臨時特別公債に係る借換債を含む。）の元本相当分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。¹¹⁾

ア 臨時特別税の収入の帰属及び使途（第50条関係）

平成3年度及び平成4年度における臨時特別税の収入は、国債整理基金特別会計の歳入に組み入れるものとし、臨時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ものである。

また、臨時特別税の収入は、臨時特別公債（当該臨時特別公債に係る借換債を含む。）の償還に要する費用（割引の方法により発行した場合においては、発行価格に相当する部分に限るものとし、借換債を発行した場合においては、当該借換債の収入をもって充てられる部分を除く。）の財源に充てられるものであるとし、その使途を明確にし、一般の歳出の財源に充てられるものでないことを明らかにするものである。

イ 一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入金の使途（第51条関係）

平成3年度から平成6年度までの間における一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入金は、臨時特別公債（当該臨時特別公債に係る借換債を含む。）の償還に要する費用のうち、臨時特別税の収入をもって充てられる部分以外の部分の財源に充てるものであるとし、その使途を明らかにするものである。また、この繰入金は、その使途に充てても、なお残余があるときは、これまで発行された特例公債及びこれに係る借換債の償還に要する費用の財源に充てるものとしている。

なお、臨時特別税の収入が予定よりも減収となって、臨時特別公債の償還財源に不足する事態が生じた場合には、国債整理基金が総合的減債基金として構成されていることから、「国債整理基金特別会計法」の定めるところの剰余金繰入れなどによって処理するものとされた。

ウ 国債整理基金特別会計法の適用に関する特例（第52条関係）

臨時特別公債（当該臨時特別公債に係る借換債を含む。）は、一般会計からの繰入金及び臨時特別税の収入が入るまでの間のつなぎとして発行されるもので、特定の償還財源が定められている。したがって、臨時特別公債（当該臨時特別公債に係る借換債を含む。）の償還に当たっては、いわゆる「60年償

還ルール」を前提とする「国債整理基金特別会計法」第2条第2項に定める定率繰入れの規定を適用する合理性がないことから、同規定の適用については、当該特別公債を同項の国債とみなさないとするものである。

また、平成3年4月1日以後に発行される臨時特別公債の発行価格差減額（利子相当分）については、「国債整理基金特別会計法」第2条ノ2第1項に定める発行価格差減額繰入れの規定の適用に当たっては、平成3年3月31日に発行されたものとみなすものである。

エ 国税収納金整理資金に関する法律の適用に関する特例（第53条関係）

平成3年度及び平成4年度の臨時特別税の収入については、国税収納金整理基金から国債整理基金特別会計の歳入に直接、組入れができるよう、「国税収納金整理資金に関する法律」の適用に関する特例を設けるものである。

⑥ 広報活動等（第8章・第54条関係）

政府は、この法律の趣旨及び内容について、広報活動等を通じて、国民に周知を図り、その理解と協力を得るように努めるとするものである。

具体的には、この法律の趣旨や背景について、広く国民に対する周知に努めるとともに、新税に関する説明会を開催して相談に応ずるほか、パンフレット、ポスターを作成するなどによって広く広報活動を行うというものである。

なお、この法律案の題名は、この法律案が湾岸地域における支援に限定した措置であること及び国際連合加盟国の行動が平和回復活動であることを明確にするため「湾岸地域における平和回復活動を支援するため」とし、その支援のための歳出面の措置とその措置に必要な財源を確保するための歳入面の措置との関係を明確にするため「平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置」として、「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律案」とされた。また、「財源の確保を図るための」でなく、「財源の確保に係る」としているのは、臨時特別税の収入が、直接的には、湾岸地域における平和回復活動のための財源に充てられるのではなく、つなぎのための公債である臨時特別公債の償還の財源に充てられるものであることにかんがみてのことである。

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、平成3年2月19日に概算の決定が行われた平成2年度一般会計補正予算（第2号）と一体不可分の重要な法律案であり、加えて、追加支援の早急な実施の必要から国会の審議ができる限り早期に行われるように、当該補正予算の国会提出に先駆けて、同月22日に内閣提出第49号として第120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2年度一般会計補正予算（第2号）が提出された平成3年2月25日の翌日から、当該補正予算の審議と並行して行われた。まず、衆議院においては、平成3年2月26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、27日と28日の両日で質疑、28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3年3月1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、5日と6日の両日で質疑、6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3年3月13日に法律第2号として「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律」が公布され、同日（租税に係る部分は、平成3年4月1日）から施行された。

ところで、我が国からの湾岸平和基金に対する拠出は、我が国と湾岸アラブ諸国協力理事会との間で締結される「交換公文」に基づき円建てで行うものとされ、具体的には、平成2年9月21日付の交換公文によって1228億8000万円、12月24日付の交換公文によって1300億円（10億ドル相当）、平成3年3月12日付の交換公文によって1兆1700億円（90億ドル相当）が拠出された。しかし、この拠出のうち平成3年3月12日付の交換公文に基づく90億ドル相当の追加拠出については、我が国が湾岸平和基金に1兆1700億円（90億ドル相当）を交換公文に基づき円建てで拠出したところ、円安の進行によって同基金において為替リスクが顕在化して、同基金におけるドルでの受取額が目減りしたことから、この目減り分の穴埋めを日本側ですべきとの議論がアメリカ側で強まった。こ

れについては、平成3年7月9日の閣議において、為替の差損を補てんするものではなく、90億ドル相当の追加拠出の実行の際には、拠出の対象とされていなかった「湾岸地域における近時の新たな状況に応じ、湾岸地域の平和と安定の回復のための国際連合安全保障理事会の決議に従った活動」の支援を追加的に行うため、700億円について平成3年度の一般会計予備費の使用を決定し、当該金額を湾岸平和基金に対して新たに拠出するものとされた。これを受けて、同日の平成3年7月9日付の我が国と湾岸アラブ諸国協力理事会との間の交換公文に基づき700億円が拠出された。^{12,13)}

〔注〕

- 1) 90億ドルの積算について、小粥正巳・元大蔵事務次官は、「積算根拠は何かといえますと、実際に戦争が始まってみると所要コストは、とても1ヶ月10億ドルなんていうものじゃない、1日で5億ドルは必要で、1ヶ月150億ドルだ。軍事行動は1月から始めて、3ヶ月で何とか終わらせるつもりなので、合計450億ドルになる。したがって、日本はその2割を分担して貰うから、90億ドル出してくれ、こういう何とも荒っぽい要求でありました…」と口述。
- 2) 湾岸平和基金に対する新たな90億ドルの拠出の財源について、『日本経済新聞』平成3年1月17日朝刊は、「自民党は16日、湾岸の戦争突入時の追加財政支援の財源措置をめぐり、…党三役が協議した。その結果、赤字国債は発行しない方針を確認…。それに代わる財源として石油関係諸税の税率を時限的に引き上げるなど既存税制の強化による対応を探る方向で、大蔵省に検討を急ぐよう指示した。」と報道するとともに、「党三役は①文字通り『戦時国債』との印象を持たれ、好ましくない②国民が『痛み』を感じない方法をとるのは安直ではないか③財政健全化の見地からも避けるべきだ—などの判断から、発行すべきでないとの結論に達した。」と報道。また、小粥正巳・元大蔵事務次官は、「短期国債でつなぐにしても、その償還財源は絶対に一般財源に手をつけるべきではなく、臨時付加税収を充てることにすべし、というのが結論でありました。そうでないとせっかく2年度に達成したばかりの特例公債依存脱却に大きな傷をもたらすばかりでなく、日本は脅かせば金をいくらでも出すというふうにアメリカを初め多国籍軍にみなされても、とてもいかんということで何としても国民の痛みを伴う、増税によってこれに対応する、という考え方で省内が一致したわけであります。」と口述。
- 3) 「湾岸地域における平和回復活動に対する我が国の支援に係る財源措置の大綱」は、『国の予算』平成3年度 1131ページに掲載。
- 4) 「湾岸地域における平和回復活動に対する我が国の支援に係る財源措置の大綱の改正」は、『国の予算』平成3年度 1133-1135ページに掲載。
- 5) 追加支援の財源に既定経費の節減措置などを加えることについて、尾崎護・元大蔵省主税局長は、「この話が出てまいりましたときに…大蔵大臣が、これは税で

やれと言っていると。…ところが、…野党の様子から見て…歳出カットでやれという声が非常に強かったんです…私は絶対に、税だけでやったらくまいかかないと思いましたが。それで、何回も何回も、大臣はそうおっしゃっているかもしれないけれども、これは税だけでやるのは無理であると。野党の主張している歳出カットというもの…を…やらないと、国会でえらい騒ぎになる可能性があると思うということを申し上げ…何回も会議を開いて検討しました。」と口述。また、平成3年2月27日の衆議院・大蔵委員会において、当時の橋本龍太郎・大蔵大臣は、「当初、平成3年度予算編成直後のことでもあり、さらに、平成2年度内においてもなおお見せざる事態の発生の可能性も否定できない状況の中で、国民生活に影響を及ぼさないということを前提に考えました場合には、平成2年度の残余の予算並びに平成3年度予算そのものに手をつけるという考え方を持っておりませんでした。…[国会での] 今日までの御議論を拝聴していく中において…なお政府として努力をすべき点は最大限の努力をしてみたい。そうした中から、平成2年度にわずかに残っております予算の中からも、…今御審議をいただいている平成3年度予算案につきましても、政府自身の手で修正を行う決断をいたしました。これはまさに国会の御意見というものに我々なりに真剣に耳を傾けて、その御意見を酌み入れて、改めてその部分を修正させていただいたということでもあります。」と答弁。

- 6) 増税措置を石油税と法人税に絞ったことについて、尾崎護・元大蔵省主税局長は、「石油税に課税するというのは、これはそういう時期、石油の消費の抑制という点からいっても非常に意味がある。それから、やはり石油はエネルギーのもとでありますから、企業活動ということを考えたときに、この湾岸問題が平和裡に早く解決するということが非常に大切だから法人税で財源を調達したらよいということで、その二つに絞ったわけなんです。」と口述。
- 7) 湾岸地域における平和回復活動に対する我が国の支援に係る財源措置の一環として、平成3年度一般会計予算及び国債整理基金特別会計予算について、次のような修正が行われた。
 - 一 一般会計予算の歳出において、臨時特別公債に係る国債償還財源の国債整理基金特別会計への繰入2017億円を修正増加するとともに、この財源に充てるため、防衛関係費10億円、公務員宿舍施設費7億円及び予備費2000億円を修正減少すること。

また、防衛関係費に係る国庫債務負担行為について修正減少を行うこと。
 - 二 特別会計予算においては、国債整理基金特別会計について、「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律」に基づき創設される法人臨時特別税及び石油臨時特別税の税収等を歳入に計上するとともに、同法に基づき発行される臨時特別公債の償還費等を歳出に計上する修正を行うこと。
- 8) 平成3年2月27日の衆議院・大蔵委員会において、当時の橋本龍太郎・大蔵大臣は、「なお足らざる部分を新たな税負担という形で国民にお願いを申し上げなければならなくなった原因というのは、…湾岸平和基金に拠出をいたそうとしている

90億ドルの財源ということでありまして。これはまさに、平成2年度におきまして税外収入の確保などを行うと同時に、平成3年度の一般会計予算の歳出予算等の節減を図り、なお不足する部分につきまして法人臨時特別税、そして石油臨時特別税を創設し、一年限りで御負担を願おうとしているわけでありまして、これは、まずこれだけの財源を確保するが、その前に、その拠出を行うためにつなぎの国債を短期で出ささせていただきたいという考え方でありまして、まさにこれを一括で審議をお願い申し上げている理由は、そのとおりであります。…私は、やはりお互いの世代のうちにまさに予期せざる事態が起きたわけでありまして、それに対する負担は我々の世代のうちに返しておくことが本筋だと考えておりますし、その限りにおいて、財源の裏打ちのない国債を発行する意思はございません。」と答弁。また、森川卓也「湾岸平和財源法 湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律（平成3.3.13公布法律第2号）」（『時の法令』平成3年6月30日号）は、「財源確保策として、臨時的な税制上の措置とつなぎのための国債の発行という措置がとられたことは今回が初めてである…」（17-18ページ）と記述。

- 9) 平成3年2月27日の衆議院・大蔵委員会において、当時の小村武・大蔵省主計局次長は、「今回の措置は、まず歳出の節減合理化等に最大限の努力を行い、なお不足する部分については国民に御負担をお願いするという趣旨のものでございます。その際、国債は、増税による増収等が追加支援の支出の時期に合わないという、いわば資金繰りの事情から発行するものでございまして、その資金繰り、つなぎに要するコストは、通常の発行差減額繰り入れ等、現行のルールに従って繰り入れるということにいたしました。したがって、この部分についてまで増税の措置をお願いをするということにはいたさなかったわけでございます。」と答弁。
- 10) 臨時特別公債は、「国債及び借入金の状況に関する当該年度末における現在高の実績並びに翌年度末及び翌々年度末における現在高の見込及びその償還年次表に関する調書」において、「普通国債」の内訳として、建設国債、特例国債と峻別して、これらと並列で「臨時特別国債」と表示されている（「財政法第28条による平成6年度予算参考書類」（第129回国会（常会）提出）8ページ参照）。
- 11) 平成3年3月6日の参議院・大蔵委員会において、当時の小村武・大蔵省主計局次長は、「今回の90億ドルの財源でございますが、まず2年度におきまして税外収入、歳出の節減合理化を行いました。その残りの部分につきまして平成3年度の一般会計の歳出等の節減を図り、なお不足する部分につきまして新たに臨時的特別税を創設するということになっております。そのためのつなぎの資金として臨時特別公債を発行するという事で…申し上げておりますが、このように臨時特別税の収入につきましては、やはり臨時特別公債の償還財源に充てるという関係を明確にするという意味におきまして、今回一般会計を経由することなく国債整理基金特別会計に税収を直入するという措置をとらしていただいたわけでございます。」と答弁。

- 12) 90億ドルの目減りについて、『朝日新聞』平成3年5月31日朝刊は、「円安で目減りした湾岸戦争支援の90億ドル補てん問題は、日本が目減り相当分5億ドルを『戦後活動費』などの名目で、湾岸協力会議（GCC）内の湾岸平和基金に拠出し、ロンドン・サミット（7月15～17日）前に決着する見通しになった。」とし、「…戦略国際問題研究所のジェイ・コリンズ議会問題部長は『補てん問題は、不幸な誤解が原因。日本を責める話ではない』としながらも、『問題解決が長引くと議会の日本たたき派がこの問題に飛びつく恐れがある』と指摘する。」と報道。
- 13) 700億円の新たな拠出について、平成3年8月8日の衆議院・本会議において、当時の橋本龍太郎・大蔵大臣は、「湾岸平和基金に対するこれまでの拠出はすべて円建てで行われております。今回の700億円の予備費の使用は、湾岸地域における近時の新たな状況に応じ、新たな資金需要が発生している事情等にかんがみて、我が国として国際社会における地位にふさわしい貢献を行うとの観点から決定をしたものでありまして、目減り分を補てんするというものではございません。」と答弁。

4 その他

（1） 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、実費弁償を基本とする旅費の性格にかんがみ、平成元年に実施された実態調査などを勘案して、昭和54年4月以来11年ぶりに「国家公務員等の旅費に関する法律」（昭和25年法律第114号）で規定する内国旅費のうち定額で定める日当、宿泊料などを是正するもので、平成2年度の当初予算の予算関連法案として、平成2年3月22日に内閣提出第33号として第118回特別国会に提出された。

この法律案の内容は、内国旅費の車賃定額を「23円」から「37円」に改めるとともに、内国旅費の日当、宿泊料及び食卓料を約32%、内国旅費の移転料を約34%引き上げ、平成2年4月1日から施行するものである。¹⁾

また、この法律案の国会における審議は、平成2年3月28日の衆議院・大蔵委員会において全会一致で可決され、同日の同院・本会議において可決、参議院に送付された。参議院においては、平成2年3月30日の同院・内閣委員会において全会一致で可決され、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2年3月31日に法律第9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。

(2) 簡易生命保険法の一部を改正する法律による「簡易生命保険及郵便年金特別会計法」の一部改正

「簡易生命保険法の一部を改正する法律案」は、社会経済情勢の推移と保険需要の動向にかんがみ、「年金付保険」という簡易生命保険制度と郵便年金制度の両制度にまたがる複合型商品を開発し、加入者に対する保障内容の充実を図るため、簡易生命保険制度と郵便年金制度を統合し、これまでの簡易生命保険の商品に加えて、郵便年金として提供してきた終身年金、定期年金及び夫婦年金を簡易生命保険として提供するほか、被保険者の死亡などにより保険金の支払いをする終身保険と被保険者の死亡に至るまで年金の支払いをする終身年金保険を一体として提供する簡易生命保険制度を創設するもので、郵政省が主務省庁となって平成2年4月16日に内閣提出第42号として第118回特別国会に提出された。

この法律案の内容は、「簡易生命保険法」(昭和24年法律第68号)を改正するとともに、終身年金、定期年金及び夫婦年金の提供を定める「郵便年金法」(昭和22年法律第144号)を廃止するほか、国において簡易生命保険事業と郵便年金事業に係る経理を一般会計と区分して行うことを定める「簡易生命保険及郵便年金特別会計法」(昭和19年法律第12号)を改正するなどである。

この法律案による「簡易生命保険及郵便年金特別会計法」の改正の内容は、法律の題名を「簡易生命保険特別会計法」に、特別会計の名称を「簡易生命保険特別会計」に改めるとともに、同特別会計の経理対象から「郵便年金事業」を削り、同特別会計において区分する「年金勘定」と「保険勘定」の区分を廃止するなどのほか、所要の規定の整備を図るものである。

また、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通信委員会において審議された。審議に当たっては、参議院先議とされ、平成2年6月7日の参議院・本会議において可決され、21日の衆議院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成2年6月27日に法律第50号として「簡易生命保険法の一部を改正する法律」が公布され、平成3年4月1日から施行された。

〔注〕

- 1) 旅費の定額を改正することについて、平成2年3月27日の衆議院・大蔵委員会

において、当時の藤井威・大蔵省主計局次長は、「旅費の定額をどうするかという点につきましては、ここ数年間、毎年のように実態調査を行ってまいりました。…ことしの実態調査の結果を見ると、どうも定額と実際にかかっているコストの間に三割くらいの乖離があるという事実を把握したこと、それからもう一つ民間企業の状況等も考慮いたしまして、今回改定に踏み切ったということでございます。」と答弁するとともに、改定率について「32%という改定率の根拠でございますけれども、〔昭和〕54年4月に改定した当時と実際に公務員が出張に際して通常利用しているという宿泊施設の宿泊料金を平成元年4月の時点で調査をいたしました。その結果を基礎にして、本省庁の係員クラスの甲地の宿泊料と定額との開差を調査しました結果、30%ちょっとという開差のあることが判明いたしました。その平成元年4月の開差にその後の消費者物価の上昇を加味しまして32%という改定率をはじき出したわけでございます。」と答弁。

第4節 平成3年度 国の補助金等の臨時特例

1 平成3年度における財政事情等

平成3年度当初予算の編成は、海部俊樹・内閣総理大臣、橋本龍太郎・大蔵大臣の下で、平成2年度に達成された特例公債依存体質からの脱却を堅持するとともに、平成2年3月に大蔵省が「財政改革を進めるに当たっての基本的な考え方」において公表した公債依存度については、5%を下回る水準を一つの目途とし、各年度の予算編成においては、その時々々の景気情勢や財政事情等に応じ、可能な限り公債依存度を引き下げよう努めるとする考え方によって行われた。しかし、財政を取り巻く環境は、平成2年度末において166兆3379億円の公債残高を抱えるほか、日本国有鉄道清算事業団の長期債務等を含む財政支出の繰延べなどのいわゆる「隠れ借金」の解消といった課題を抱えた状況に加えて、平成2年6月28日の閣議において「公共投資基本計画」が了解され、これを契機に公共投資の着実な実施のため、公共事業等の事業費の確保が強く求められる状況となった。¹⁾

平成3年度一般会計当初予算は、前年度と同様、特例的歳出削減措置を講ずることなく、その予算規模については、前年度当初予算に比べて4兆1106億円増加した70兆3474億円であった。また、その財源については、赤字公債というべき特例公債に依存することなく、税収を前年度当初予算に比べて3兆7680億円増の61兆7720億円と見込むほか、前年度当初予算に比べて2502億円減の5兆3430億円を建設公債に依存するものであった。この結果、平成3年度一般会計当初予算における公債依存度は、前年度当初予算の8.4%から7.6%に低下したものととなった。²⁾

なお、平成3年度一般会計当初予算にあっては、前節の3において記述したとおり「湾岸地域における平和回復活動に対する我が国の支援に係る財源措置の大綱の改正」(平成3年2月15日閣議了解)を受けて、予算規模に変更がないものの、臨時特別公債に係る償還財源の国債整理基金特別会計への繰入れ2017億円を修正増額する一方、防衛関係費10億円、公務員宿舍施設費7億円及び予備

費2000億円を修正減額するなどの予算の修正が内閣において行われ、衆議院の承認が得られた。

その後、平成2年11月17日に噴火し、それ以降、噴煙活動が観測された長崎県雲仙岳において、平成3年5月15日には、土石流が発生し、中でも6月3日に発生した火砕流では死者行方不明者43名と負傷者9名を出し、以降、約1万1000人が避難生活を余儀なくされる災害が発生した。このため、この雲仙岳の噴火などによる災害に対処するための災害関連経費などの財政需要が生ずる一方、税収の減収に対処するため、宮澤喜一・内閣総理大臣、羽田孜・大蔵大臣の下で平成3年12月6日に補正規模として2660億円を増額する平成3年度一般会計補正予算（第1号）の概算が決定された。この補正予算に係る財源については、建設公債の発行を増額するほか、赤字公債というべき特例公債の発行を回避する観点から平成2年度の歳入歳出の決算上の剰余金の全額を平成3年度の歳入に受け入れるための措置が講じられた。

なお、平成3年度における一般会計の税収動向については、平成2年度において税収実績が初めて60兆円台に達し、平成3年度における当初見積りにおいても、バブル景気の恩恵を背景に増収が期待されるとの下で61兆7720億円が見込まれた。しかし、その後、景気の減速化が強まり、平成3年度一般会計補正予算（第1号）において2兆7820億円を減額した58兆9900億円と見積もられた。また、税収実績においては、59兆8204億円と、補正後の税収見積額を上回ったものの、昭和50年度以来、16年ぶりに前年度の税収実績（60兆1059億円）を割り込む事態となった。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成2年6月28日朝刊は、「党内では、建設族を中心に7月末の平成3年度予算の概算要求基準決定に向け、公共事業の増額を求める声相次いでいる。公共投資拡大の米側要求は、財政当局を突き上げる建設族には格好の『援軍』となっている。」と報道。
- 2) 公債依存度の引下げ、特例公債の早期償還などについて、『日本経済新聞』平成3年1月6日朝刊は、「国債残高減少 是か非か」の見出しで「金融界からは『国債残高を無理に減らせば金融市場の混乱や取引の低迷に結びつく』との批判も出ている。」と報道。

2 国の補助金等の臨時特例等に関する法律

(1) 背景

平成3年度の当初予算の編成に当たっては、平成2年度において達成した特例公債依存体質からの脱却を踏襲するものの、多額の公債残高を抱えるほか、日本国有鉄道清算事業団の長期債務等の処理などの解消といった課題を抱え、依然として脆弱な財政体質の下にある財政状況に加えて、平成2年6月28日の閣議において了解された「公共投資基本計画」の着実な実施のために公共事業等の事業費の確保が強く求められるといった状況にあった。

こうした状況を踏まえ、平成2年度までの暫定措置が講じられてきた公共事業等に係る補助率等の平成3年度以降の取扱いについては、平成元年9月25日に設置された北海道開発庁、沖縄開発庁、国土庁、大蔵省、文部省、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、建設省及び自治省による「公共事業等の補助率等に関する関係省庁検討会」において、国、地方の財政事情、国と地方の機能分担、費用負担の在り方、公共事業等に係る事業費確保の要請、過去の経緯等の諸事情を総合的に勘案しつつ、一体的、総合的な検討が重ねられ、平成2年12月21日に次に掲げることを内容とする申合せが行われた。^{1,2,3)}

- ・ 公共事業等に係る補助率等及び義務教育費国庫負担金に係る経費のうち共済費追加費用等に要する経費等に係る補助率等について、平成5年度までの3年間の暫定措置として、昭和61年度に適用された補助率等まで復元すること。
- ・ 公共事業等に係る補助率等の取扱いについて、臨時行政改革推進審議会答申などを踏まえ、体系化、簡素化等の観点から、関係省庁間で総合的検討を進め、暫定期間内(平成5年度末まで)に結論を得よう最大限努力し、その上で、経済及び財政の事情、各公共施設の整備状況などを踏まえつつ可能なものから逐次実施に移すこと。
- ・ 義務教育費国庫負担金に係る経費のうち共済費追加費用等に要する経費等に係る補助率等の暫定期間終了後の取扱いについて、今後引き続き検討すること。

この検討会における検討結果を踏まえて、「平成3年度以降の補助率等の取扱いについて」が平成2年12月22日の閣議において了解され、その中で、「公

共事業等の補助率等に関する関係省庁検討会」の申合せ内容に加えて、本措置については、平成元年度の「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」（平成元年法律第22号）に基づく平成2年度までの暫定措置について、改めて一体的、総合的な検討を行った結果によるものであり、その立法形式については、同法に倣い一括法で措置する旨の決定が行われた。^{4,5)}

（2）「国の補助金等の臨時特例等に関する法律案」の内容

この法律案は、平成元年度の「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」に定められた暫定措置について、改めて一体的、総合的な検討を行い、同法において、平成2年度末までの措置として定められた33法律について、所要の措置を講ずるもので、同法と同様、一括法の形式で立法化するものである。また、法律案の構成についても、同法と同様、法律を所管する各省庁別に「章」立てし、当該省庁が所管する関係法律別に「条」立てするものである。

この法律案の内容は、①国の補助金等に関する措置と、②国の負担に係る繰入れに関する措置に大別され、これらの措置による平成3年度における国費に対する影響については、前者にあつては、平成2年度の補助率等を基準とした場合には、1037億円の復元効果（国の負担増）が、後者にあつては、10億7500万円の削減効果が、それぞれ試算された。また、附則において、この法律案が平成3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に、施行期日を「平成3年4月1日」とするとともに、必要な経過措置を講ずるとされた。

以下、各措置の内容は、次に掲げるとおりである。

① 国の補助金等に関する措置

ア 公共事業等に係る補助率等については、「河川法」など30法律を改正し、平成5年度までの暫定措置として、昭和61年度に適用された補助率等まで復元するものである。

イ 義務教育費国庫負担金に係る経費のうち共済費追加費用に要する経費等に係る補助率等については、「義務教育費国庫負担法」及び「公立養護学校整備特別措置法」の2法律を改正し、平成5年度までの暫定措置として、引き続き昭和61年度に適用された補助率等とするものである。

ウ ア及びイの措置に関しては、地方財政の運営に支障を生ずることのないよう、所要の措置を講ずる旨を定めるものである。

② 国の負担に係る繰入れに関する措置

地震再保険及び自動車損害賠償責任再保険に係る事務費の財源については、「地震再保険特別会計法」及び「自動車損害賠償保障法」の2法律を改正し、平成5年度までの間の措置として、その財源を一般会計が負担しないこととし、その繰入れを行わないとするものである。また、地震再保険に係る事務費の財源にあっては、これまでの措置と同様、地震再保険特別会計において借入金がある年度においては、一般会計がその財源を負担するとしている。

なお、この法律案の題名は、国の補助金等に関する措置である31法律の改正を意味して「国の補助金等の臨時特例」とし、国の負担に係る繰入れに関する措置である2法律の改正を意味して「等」として、「国の補助金等の臨時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3年度の当初予算の執行の前提となるもので、同年度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3年1月25日に内閣提出第8号として第120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3年2月12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、13日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、15日と18日の両日で質疑、18日に可決され、21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3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、3月18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、26日に可決され、同日の同院・本会議において可決、成立した。

このような審議を経たこの法律案は、これまでの「補助金一括法案」の国会における審議と異なり、年度内において成立し、かつ、その決議については、衆議院と参議院の両院において全会一致で可決された。また、この法律案の成

立を受けて、平成3年3月30日に法律第15号として「国の補助金等の臨時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、国の補助率等を本則で定める補助率等に復元するのではなく、なお平成5年度まで臨時特例措置を講ずることの是非、これまでの「補助金一括法」の審議においても論議のあった一括法とすることの是非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、この法律案に盛り込まれた措置のうち公共事業等に係る補助率等については、平成5年度末までに、体系化、簡素化等の観点から総合的検討を進めること、国と地方との役割分担、費用負担の見直しを基本として、補助金等の整理合理化については、地方の自主性にゆだねるべきものにあっては一般財源への振替等を行うよう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) 「『公共事業等の補助率等に関する関係省庁検討会』申合せ」(平成2年12月21日)は、『ファイナンス』平成3年5月号、30ページに掲載。
- 2) 公共事業及び義務教育費国庫負担金のうち共済費追加費用等に係る暫定措置の今後の取扱いについて、臨時行政改革推進審議会における「国と地方の関係等に関する答申」(平成元年12月20日)では、「補助金等の制度・運用の改革」において、次を答申。

V 補助金等の制度・運用の改革

4 補助金等の見直し

(1) 補助金の体系化、簡素化等

補助率については、これまでの見直し成果等を踏まえつつ、例えば、一定の行政水準の維持等のため国と地方が等しく分かち合う性格の事業の補助率は $1/2$ とし、諸要素を勘案の上これより高い又は低い補助率を設定する必要のあるものはそれぞれ $2/3$ 又は $1/3$ とするなど簡素化の観点を含め見直すとともに、補助目的が同一あるいは事務・事業の性格・内容が類似している補助金等については、原則として同一補助率とする。また、各種補助相互間の整合性確保等のため、全額補助や著しく高率な補助率及び特例的な補助率のかさ上げの見直しを含め、補助率の総合的見直しを推進する。

(2) 暫定措置の取扱い

公共事業及び義務教育費国庫負担金のうち共済費追加費用等に係る暫定

措置の今後の取扱いについては、事業の性格・内容・補助等の目的等を勘案の上総合的に検討し、関係省庁間で早期に結論を得る。

- 3) 国の補助率等に関して、本則まで復元せず、平成5年度までの臨時特例措置を講ずることとしたことについて、平成3年2月18日の衆議院・大蔵委員会において、当時の小村武・大蔵省主計局長は、「公共事業等の補助率等の平成3年度以降の取り扱いにつきましては、関係省庁間におきまして、国・地方の財政事情、国と地方の機能分担、費用負担のあり方、公共事業に係る事業費確保の要請等を勘案して幅広い角度から総合的に検討いたしました。…結論として、依然厳しい財政事情あるいは事業量の確保等の要請を踏まえて、過去の経緯あるいは地方団体の方々の要望等にも十分配慮いたしまして、…公共事業に係る補助率を61年度までに復元をした…。」と答弁。また、同日の同委員会において、当時の橋本龍太郎・大蔵大臣は、「59年度水準〔本則〕に戻すというお約束はいたしません。と申しますよりも、…むしろ積極的に、社会保障、福祉の分野において行いましたと同様に、公共事業等につきましてもそのあり方から基本的に議論をしていただきながら、より簡素な形態をとる努力を事務方にさせたいと思います。そして、補助金の整理統合という視点からももう少し私は議論を深めてもらいたいと思っております。ちょうど第二次臨時行政調査会が発足をいたしました直後からこの補助金の整理合理化というものは非常に大きな問題になってまいりました。そして行政改革の中におきまして、財政再建という視点とはまた別の視点からも、統合メニュー化、さらに簡素化という努力が払われてまいりました。今日、ある意味ではその時期にクリアできなかった問題が皆残っております。そうしたことを考えますと、ただ単に59年水準に戻せばいいというものではないと私は思います。この3年間という時間にそれぞれについての必要性、責任の所在等々から分析をし直し、よりよい体系を目指すことが必要であろう、私はそう考えております。」と答弁。
- 4) 「平成3年度以降の補助率等の取扱いについて」(平成2年12月22日閣議了解)は、『国の予算』平成3年度 1156-1157ページに掲載。
- 5) 平成3年度における補助金等の予算編成について、保田博・元大蔵省主計局長は、「〔平成〕元年度以降2年間の暫定措置ということでありましたから、暫定措置が切れますと、〔昭和〕59年度の一番補助率の高いところへ戻ってしまうわけですね。それでは予算編成ができませんので、これを何とか〔昭和〕61年〔度〕の水準にまでしか戻さないということで、そのために必要な金だけは概算要求で…要求をさせたわけであります。…当然、自治省は完全にもとへ戻して、…というのがその主張でありました。とにかく特例公債依存体質を脱却したのだから、本来のものに戻せと、こういうことをございました。…結局、予算要求の前提となった昭和61年度の補助率にまで戻すということで、決着をいたしました。」と口述。

3 国会法の一部を改正する法律による「財政法」の一部改正

(1) 背景

通常国会（以下「常会」。）の召集と予算の国会提出は、常会の召集にあつては、「国会法」（昭和22年法律第79号）第2条の規定に基づき毎年12月中に召集することを常例とし、また、毎会計年度の予算の国会提出にあつては、「財政法」第27条の規定に基づき前年度の12月中に国会に提出することを常例とするとされていた。しかし、「財政法」が施行された昭和23年以降、12月中に予算が国会に提出されることはなかった。

これは、予算編成に当たって、翌年度の経済情勢の動向を的確に見通し、これを予算に反映させるためには、できる限り翌年度に近い時期に予算の概算を決定することが適切であり、これを踏まえると、概算の決定が12月末近くになってしまふといった実態に加えて、予算の編成作業において、概算の決定後、予算を国会に提出するためには、印刷物である予算書の作成など種々の作業が必要であり、その作業の処理には物理的な時間を要するといった事情があるとされてきており、昭和60年3月13日の参議院・議院運営委員会理事会においてもその旨が明らかにされた。¹⁾

このため、国会においては、それまでの例では、毎年12月に常会を召集するものの年末年始においては休むという風習と、国政上の優先案件である予算の提出が1月末になるという実態などから、年末年始の約1か月間については自然休会とし、1月下旬の休会明けに開会式を行うことが多かった。この結果、「国会法」第10条の規定において150日と定められている常会の会期が実質的には約1か月間、短縮されてしまい、審議時間が十分に確保されないといった弊害が生じているとされてきた。

このような事情から、国会改革の一環として、常会の召集の時期を1月にしてはどうかという声があり、昭和60年には、参議院議長の諮問機関である「参議院改革協議会」において、予算の提出時期を含め、常会の召集時期を改正する必要がある旨の答申が行われ、これを踏まえて、参議院議長から衆議院議長に対して、常会の召集時期についての検討の申入れが行われた。しかし、衆議院においては、衆議院議長の諮問機関である「衆議院議会制度協議会」での協議の結果、与野党間で合意に至らなかった。

その後、平成2年7月29日に、野党である公明党が同年11月の議会制度開設100年を契機に国会改革に関する提言を発表し、その中で常会の1月召集の提案が行われ、再び、議会制度に関する協議会等において国会改革についての総合的な協議が続けられた。その結果、平成3年9月に至って、国会における審議期間をできるだけ多くし、審議の充実を図るという考え方に立って、常会の1月召集について各党間において合意がなされ、衆議院と参議院との間における協議も整ったことから、平成3年9月6日の衆議院・議院運営委員会において、「国会法の一部を改正する法律案」の成案が得られた。

(2) 「国会法の一部を改正する法律案」の内容

この法律案は、本則において「国会法」第2条の規定を改正し、常会については、毎年1月に召集することを常例とするとともに、附則において、「財政法」第27条の規定を改正し、予算の提出時期については、「12月中」とあるのを「1月中」とするほか、施行期日を「公布の日」とするものである。

なお、「国会法」を改正する法律案の附則において「財政法」を改正することとされたのは、国政の優先案件である予算の国会提出については、国会における審議に要する時間と、原則として会計年度開始までに議していただかなければならない予算の特質から、常会の召集にあわせて予算を提出することによって、国会における審議期間をできるだけ確保しようとするものであり、その趣旨からすると、「財政法」第27条に規定する予算の提出時期にあつては、「国会法」第2条に規定する常会の召集時期を受けたものであつて、常会の召集を1月とする「国会法」の規定の改正にあわせて、同法の改正法案の附則において、「財政法」に規定する予算の提出時期を「1月中」に改めることは、法的整合性を保つとともに、実態との乖離を解消する観点から自然であるとされたことによるためである。²⁾

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、衆議院・議院運営委員長から平成3年9月6日に衆議院提出第1号として第121回臨時国会に提出された。衆議院においては、この法律案の委員会審議を省略し、提出日の平成3年9月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、平成3年9月6日、この法律案が同院・議院運営委員会に付託された後、11日の同委員会において、提案の趣旨説明と質疑を経て、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3年9月19日に法律第86号として「国会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。

なお、平成3年9月6日の衆議院・議院運営委員会における常会の1月召集、予算の1月提出の改正に伴う「国会法の一部を改正する法律案」を同委員会提出の法律案とするか否かの審議に際して、当時の森喜朗・議院運営委員長から政府に対し、改正後の予算の提出時期についての政府の基本的姿勢、今後の方針について説明が求められた。これを受けて、当時の坂本三十次・内閣官房長官が従来に比べて遅れることのないよう誠心誠意努力してまいりたい旨の答弁を行ったところ、遅くとも1月20日ごろまでに提出できるよう努力する決意がなければ、「国会法」の改正には賛成できないとの発言があり、委員会が暫時休憩となる事態が生じた。この政府答弁については、委員会の休憩後、坂本三十次・内閣官房長官から前言を撤回し、予算書の提出時期にあつては、従来に比べて可能な限り早めるよう誠心誠意努力する旨の答弁を行い、「国会法の一部を改正する法律案」を衆議院・議院運営委員会提出の法律案とすることが決定されるといった経緯があった。³⁾

〔注〕

- 1) 昭和60年3月13日の参議院・議院運営委員会理事会における「予算の国会への提出時期について」に関する提出資料は、『会計と監査』（平成4年1月号）23ページに掲載。
- 2) 小村武『予算と財政法』（昭和62年、新日本法規出版）は、「財政法第27条は、予算は前年度の12月中旬に提出するのを常例とすると定めている。これは、国会法第2条…の規定を受けて、国政上の優先案件である予算の国会提出時期を常会召集時期に合わせる建前を規定したものと考えられる。」（215ページ）と記述。
- 3) 齋藤次郎・元大蔵省主計局長は、「9月6日の議院運営委員会で…、『12月中旬に国会に提出』と書いてあるのが『1月中旬に提出』と書いてある。そうすると従来からますます遅れるんじゃないかと野党が言い出したわけでございます。したがって、国会に予算案を出すのを早めろということです。国会に予算提出日を早めるという約束がない限り、この法案を通すわけにはいかないということになりまして、何とか早くならないかということだったわけです。これについて、当時の坂本官房長官は当初『年内編成の場合、従来どおり1月25日となります。概算の

閣議決定を1週間程度早めるのは困難です。』ということをおっしゃったわけです。そうしたら、野党が激昂しました。坂本官房長官はそこで前言を撤回されて、『予算の提出時期を従来より、可能な限り早めるように誠心誠意努力する』ということを発表されて、『じゃあ、調整しろ』ということでした。承されたわけです。このあと、11月19日の自民党の役員会で森政調会長…が、『4年度予算は、既に編成作業が始まった段階であったので、これを基本的に見直して早めることは、その性格上難しい。しかし、政府・与党で極力調整の結果、内示を12月22日に、政府案閣議決定を12月28日に、予算書の提出期限を明年1月24日とする。平成5年度以降の予算編成については、国会法改正の趣旨が生かされるようその早期編成のため、繰り上げに努める』と発表され決着を見ました。』と口述。

4 平成2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3年度の一般会計における税収は、当初見積りにおいては、これまでのバブル景気の恩恵を背景に増収期待の下で、前年度当初予算に比べて3兆7680億円増の61兆7720億円が見込まれた。しかし、平成2年度を頂点に税収動向に変化がみられ、平成3年度の税収実績については、当初見積りに比べて大幅に下回ることが避けられない見通しとなった。一方、平成2年11月17日に噴火し、それ以降、噴煙活動が観測され、平成3年5月15日には土石流が発生し、更に21日には火砕流を引き起こすなど、長崎県の島原半島に大きな被害をもたらした雲仙岳の噴火による災害対策をはじめとする災害関連経費や給与改善費などについて早期に措置を講ずる必要が生じた。

こうした状況から、平成3年度一般会計補正予算（第1号）の編成が必要となり、その編成に当たっては、税収について2兆7820億円の減収を見込むとともに、雲仙岳の噴火及び各地を襲った台風等による災害の復旧などの災害関係経費として6084億円、人事院勧告の完全実施に伴う給与の改善費として3267億円など、追加額として1兆7286億円を計上する一方、既定経費の節減、法人税の減収による地方交付税交付金の減額などにより、1兆4626億円を修正減少するほか、税外収入を2585億円、建設公債を1兆3870億円、それぞれ増額するものの、なお財源が不足する状況であった。

このため、「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」（平成2年3月1日財政制度審議会）において、「国債残高の累

増抑制のためのもう一つの方策である特例公債の早期償還については、先に述べた特例公債発行のための特例法の趣旨からも、各年度の予算編成において、できるだけ努力する必要がある。このため、決算剰余金について全額国債整理基金繰入れを行う等当初予算において見込み得なかった財源が生じた場合には、特例公債の償還財源として活用を図ることとすべきである。」とされているものについて、赤字公債というべき特例公債の発行を回避するため、国債整理基金の事情も踏まえ、臨時特例の措置として、前年度決算剰余金受入として平成2年度の歳入歳出の決算上の純剰余金9984億円の全額を不足財源に充当することとされた。¹⁾

(2) 「平成2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3年度の一般会計補正予算(第1号)において盛り込まれた平成2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講ずるもので、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、歳入歳出の決算上の剰余金のうち、2分の1を下らない金額にあっては、公債又は借入金の償還財源に充てなければならないと定める「財政法」第6条第1項の規定について、平成2年度の一般会計の歳入歳出の決算上の純剰余金については、これを適用しないとし、附則において、施行期日を「公布の日」とするものである。

なお、この法律案の題名は、「昭和60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」(昭和61年法律第96号)など、これまでのいわゆる「剰余金の処理の特例に関する法律」に倣ったものである。

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、平成3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3年12月6日に内閣提出第2号として第122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3年12月6日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、11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3年12月11日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、13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3年12月20日に法律第98号として「平成2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3年12月11日の衆議院・大蔵委員会において、当時の涌井洋治・大蔵省主計局次長は、「減債制度の中で減債の原資として剰余金というのは大きな柱の一つでございまして、この原則はやはり守らなくてはいけない…と考えております。ただ、…2兆8千億円に上る減収がある。節約等あるいは建設国債の目いっぱい発行をいたしましても、災害とか公務員給与の追加財政需要もぎりぎりに抑えて、その上でなお財源不足があるものですから、今回は臨時特別の措置として剰余金の一般会計全額繰り入れをお願いしておりますところでございます。」と答弁。また、同月13日の参議院・大蔵委員会において、当時の羽田孜・大蔵大臣は、「国債整理基金の残高そのものが現在は2兆2700億円程度あるというふうに見込んでおることとございまして。そういうことで、剰余金につきましてはその2分の1を下回らない金額、これを公債の償還財源に充てなければならぬということとありますけれども、現在の整理基金の事情、これを踏まえれば、将来これを何回もやるということになると問題でありますけれども、今回の剰余金が繰り入れられなくても償還には支障がないであろうということと、このたびはこういう措置をとらせていただいた…」と答弁。

5 その他

農業共済再保険特別会計における農作物共済、果樹共済及び園芸施設共済に係る再保険金の支払財源の不足に充てるための一般会計からする繰入金等に関する法律

「農業共済再保険特別会計における農作物共済、果樹共済及び園芸施設共済に係る再保険金の支払財源の不足に充てるための一般会計からする繰入金等に関する法律案」は、平成3年度一般会計補正予算（第1号）に関連する法律案として、当該補正予算の国会提出と同じ平成3年12月6日に内閣提出第3号と

して第122回臨時国会に提出された。

この法律案の内容は、平成3年度において、暴風雨、低温等による水稻、リンゴ、園芸施設等の被害が異常に発生したことに伴い、農業共済再保険特別会計の農業勘定、果樹勘定及び園芸施設勘定の再保険金の支払いが著しく増大し、これらの勘定の再保険金の支払財源に不足が生ずることが見込まれたことから、同年度において、一般会計から25億6627万5千円を限り、農業共済再保険特別会計の果樹勘定に繰り入れるとともに、同特別会計の農業勘定及び園芸施設勘定の積立金をそれぞれこれらの勘定の歳入に繰り入れる措置を講ずるものである。また、この一般会計からの農業共済再保険特別会計の果樹勘定への繰入金については、後日、同勘定において、決算上の剰余が生じ、この剰余から同特別会計の再保険金支払基金勘定へ繰り入れるべき金額を控除して、なお剰余がある場合には、この繰入金に相当する金額に達するまでの金額を一般会計に繰り戻すとするものである。

この法律案の国会における審議は、本節の4において記述した「平成2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」の審議と同一の日程で審議され、平成3年12月13日に成立した。

これを受けて、平成3年12月20日に法律第99号として「農業共済再保険特別会計における農作物共済、果樹共済及び園芸施設共済に係る再保険金の支払財源の不足に充てるための一般会計からする繰入金等に関する法律」が公布され、同日から施行された。

第5節 平成4年度 税収減と経済対策に対処 するための財政上の特例措置等

1 平成4年度における財政事情等

平成4年度当初予算の編成は、宮澤喜一・内閣総理大臣、羽田孜・大蔵大臣の下で、税収の鈍化など厳しい財政事情にあるものの赤字公債というべき特例公債に再び依存しないことを基本とし、公債残高が累増しない財政体質の確立を目指して行われた。

平成4年度一般会計当初予算は、前年度に引き続き特例的歳出削減措置を講ずることなく、その予算規模については、前年度当初予算に比べて1兆8706億円増加した72兆2180億円であった。また、その財源については、税収にあっては、平成3年度一般会計当初予算における税収見積額61兆7720億円を土台に、法人税が課税される法人に平成4年4月1日から平成6年3月31日までの期間に終了する事業年度において時限的に課される法人特別税の創設などにより7320億円増の62兆5040億円と見込み、建設公債にあっては、前年度当初予算に比べて1兆9370億円増の7兆2800億円とされた。この結果、平成4年度一般会計当初予算における公債依存度は、特例公債の発行を回避するものの、前年度当初予算の7.6%から10.1%に上昇することとなった。

しかし、その後、バブル景気の崩壊という経済情勢の変化によって、一般会計の税収が平成2年度を頂点にその流れが大きく変化し、平成3年度においては、当初予算における見積額61兆7720億円を年度後半で2兆7820億円減額せざるを得ない状況となり、平成4年度においても、当初予算において見込んだ62兆5040億円の税収を確保することが困難な状況に立ち至った。また、景気の不透明感から経済対策が講じられることとなり、平成4年3月31日に国の公共事業の上半期前倒し発注などを内容とする「緊急経済対策」が経済対策閣僚会議において決定されたほか、8月28日には、8兆6000億円の公共投資等の拡大などによる内需拡大策と金融システムの安定性の確保策などの措置からなる総規模10兆7000億円に上る「総合経済対策」が同閣僚会議において決定されるに至った。

こうした経済情勢の下で、平成4年度の一般会計においては、税収の減収に伴って財源不足が確実視されるとともに、平成4年8月28日に決定された「総合経済対策」に盛り込まれた措置を実施するため、10月30日に補正規模として7283億円を減額する平成4年度補正予算（第1号）の概算が決定された。この補正予算（第1号）においては、赤字公債というべき特例公債の発行を回避するため、平成3年度の歳入歳出の決算上の剰余金の全額を財源に充てるための措置と、特例的歳出削減措置として交付税及び譲与税配付金特別会計における借入金のうち一般会計に帰属したものと並びに日本国有鉄道及び日本国有鉄道清算事業団の債務のうち一般会計において承継したもので、一般会計が資金運用部に対して負っている債務（以下「一般会計承継債務等」という。）の資金運用部に対する償還の延期に関する措置が盛り込まれた。¹⁾

なお、平成4年度一般会計歳入歳出決算においては、税収が補正後の見積額57兆6310億円に対し、3兆1856億円下回る54兆4453億円にとどまったことから、1兆5447億円の決算上の不足が生じ、昭和56年度以来、11年ぶりに歳入欠陥を招く事態に陥り、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。

他方、平成4年度の当初予算を審議する第123回通常国会は、共和汚職事件や㈱リクルートコスモスの未公開株式の譲渡問題などによって予算の審議が中断し、議事運営が混乱することとなった。

〔注〕

1) 一般会計承継債務等とは、次のものをいう。

一 交付税及び譲与税配付金特別会計から帰属した借入金

昭和59年の地方財政対策改革の際に、交付税及び譲与税配付金特別会計に係る既往の資金運用部からの借入金について、国と地方の償還責任を明確にするため、同借入金のうち約2分の1の国負担分を「地方交付税法等の一部を改正する法律」（昭和59年法律第37号）附則第3項の規定に基づき一般会計に帰属した借入金（元金総額5兆8278億円）。

二 日本国有鉄道から承継した債務

日本国有鉄道の債務負担を軽減するため、昭和62年3月に「日本国有鉄道の経営する事業の運営の改善のために昭和61年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律」（昭和61年法律第76号）第2条第1項の規定に基づき日本国有鉄道の長期債務の一部を一般会計において承継した債務（元金総額5兆599億円）。

なお、同額の長期資金を政府から日本国有鉄道に対し、無利子で貸し付けたものとして整理された。

三 日本国有鉄道清算事業団から承継した債務

日本国有鉄道の民営化の際に、同法人が負っていた債務約37兆円のうち東日本鉄道株式会社などのいわゆる「JR各社等」が承継したものの以外の約26兆円については、日本国有鉄道清算事業団が承継し、旧日本国有鉄道用地及び東日本鉄道株式会社の株式などのいわゆる「JR株式」の売却により償還することとされていた。しかし、その後の地価の高騰による不動産売却を巡る環境の変化などから、日本国有鉄道清算事業団の債務が増加し、これの軽減を図るため、平成3年3月に「日本国有鉄道清算事業団の債務の負担の軽減を図るために平成2年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律」（平成2年法律第45号）第2条第2項の規定に基づき同事業団が有する帝都高速度交通営団に対する出資持分と引き換えに、当該出資持分総額の同事業団の債務を一般会計において承継した債務（元金総額9372億円）。

2 平成3年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律

(1) 背景

平成4年度一般会計当初予算において見込まれた税収が下振れし、年度途中で財源不足となることが確実視される一方、平成4年8月28日に決定された「総合経済対策」を実施するために必要な公共事業関係費などについて措置する必要が生じたことから、平成4年度一般会計補正予算（第1号）が編成された。

この補正予算（第1号）の編成に当たっては、赤字公債というべき特例公債の発行を回避することを基本とし、「総合経済対策」における各般の施策を実施するとともに、税収の大幅な減収に対処するため、歳出予算について、公共事業関係費を1兆9622億円、中小企業等特別対策費を885億円増額するほか、給与改善費などの義務的経費を計上する一方、所得税などの税収減による地方交付税交付金の減額1兆6224億円に加えて、既定経費を節減するほか、歳出予算の縮減を図るため、特例的歳出削減措置として一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還を延期することによって国債費を5586億円減額するものであった。一方、歳入予算については、税収を4兆8730億円減額する一方、建設公債を2兆2561億円増額することとし、なお不足する財源にあっては、前年度

決算剰余金受入として平成3年度の歳入歳出の決算上の純剰余金1兆5318億円について、特例的にその全額を充てるものであった。

(2) 「平成3年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律案」の内容

この法律案は、平成4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3年度の歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例及び一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還の延期に関する措置を講ずるもので、趣旨、目的の規定を置かず、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、歳入歳出の決算上の剰余金のうち、2分の1を下らない金額にあっては、公債又は借入金の償還財源に充てなければならないと定める「財政法」第6条第1項の規定について、平成3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、これを適用しないとし、第2条において、一般会計承継債務等についての平成4年度において償還すべき金額5586億円について、その償還を特例的に延期することができるとし、当該延期に係る金額については、10年（5年以内の据置期間を含む。）以内に償還しなければならないとするものである。また、附則において、施行期日を「公布の日」とするとともに、昭和59年法律第37号の「地方交付税法等の一部を改正する法律」について規定の整理を講ずるものである。

なお、この法律案の題名は、この法律案による措置がいずれも平成4年度一般会計補正予算（第1号）の財源の確保を目的とする点で共通性を有していることから、金額の大きい「平成3年度の歳入歳出の決算上の純剰余金の処理の特例に関する措置」をこの法律案の措置の代表とし、「一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還の特例に関する措置」を「等」として、「平成3年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理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4年度一般会計補正予算（第1号）と一体不可分な法律案であり、当該補正予算の国会提出と同じ平成4年10月30日に内閣提出第1号として第125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、東京佐川急便事件などに関する喚問の取

扱いなどを巡って混乱があった中、衆議院においては、平成4年10月30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、11月26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、12月1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4年12月1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、8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、10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4年12月16日に法律第102号として「平成3年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理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、一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還の延期に関する措置について、特例公債の発行を避けるために、国の債務等の返済を先送りするもので、赤字公債と同じではないかといった論議があった。これについては、当時の羽田孜・大蔵大臣から、一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還の延期に関する措置にあっては、償還金額の繰延べであって金額面での歯止めがあるのに対して、特例公債にあっては、金額面での歯止めがなく、一般会計承継債務等の償還を特例的に繰延べることと特例公債を発行することとは異なると説明された。¹⁾

〔注〕

- 1) 平成4年11月26日の衆議院・大蔵委員会において、当時の羽田孜・大蔵大臣は、「決してオーソドックスな方法じゃございませんで、…やはり異例なものであるというつもりで…やらさせていただいております。ただ、…赤字国債ということになりますと歯どめがございませんけれども、この場合には正に国の中のやり繰りという中で、やはり限りがあるということは一つぜひ御理解いただきたいと思えます。」と答弁。また、12月8日の参議院・大蔵委員会において、当時の竹島一彦・大蔵省主計局長は、「今回の承継債務の取り扱いにつきまして、赤字国債と同じではないかという御指摘でございますけれども、赤字国債、いわゆる特例国債の場合には、金額について確たる目途がないということでございますけれども、…承継債務の繰り延べというのは、…4年度に償還することになっておった金額ということで、金額面での歯止めがあるという点が…異なります…」と答弁。

3 その他

国立学校設置法及び国立学校特別会計法の一部を改正する法律による「国立学校特別会計法」の一部改正

「国立学校設置法及び国立学校特別会計法の一部を改正する法律案」は、国立大学の学部の改廃、設置などに加えて、緊急に対処すべき課題である国立学校の施設の老朽化又は狭隘化によって教育研究を行うに著しく不適当である状態を解消するため、特定の学校財産の処分によって巨額に得られると予定される収入を活用し、その施設の整備事業を計画的に実施できるように所要の措置を講ずるもので、平成4年度の当初予算の予算関連法案として、文部省が主務省庁となって平成4年2月7日に内閣提出第9号として第123回通常国会に提出された。

この法律案の内容は、まず、「国立学校設置法」(昭和24年法律第150号)を改正し、国立大学の既存の学部を改組し、新たな学部を設置すること及び短期大学部を廃止することに加えて、国立学校における教育研究環境の整備充実を図る観点から、国立学校における資産の有効活用に関する諸業務など国立学校の財務の改善に資するための業務を行う機関として「国立学校財務センター」を新設するほか、上述の施設の老朽化等のため教育研究を行うに当たって著しく不適当な状態の解消を目的に、当分の間、特定の学校財産の処分収入を財源として緊急に実施される国立学校の施設の整備事業(以下「特別施設整備事業」という。)を行うなどとし、次に、「国立学校特別会計法」(昭和39年法律第55号)を改正し、国立学校特別会計に当分の間、「特別施設整備資金」を置くなどとするものである。¹⁾

この法律案による「国立学校特別会計法」の改正の内容は、同法の附則において、国立学校特別会計に当分の間、特別施設整備事業の円滑な実施を図るため「特別施設整備資金」を置き、予算の定めるところにより同特別会計からの繰入金などをもって同資金に充てるとともに、特別施設整備事業に要する経費等を支弁するために必要があるときは、予算の定める金額を限って、同資金から同特別会計の歳入に繰り入れることができるとするほか、特別施設整備事業に要する施設費を支弁するために必要があり、かつ、特定の学校財産の処分収入をもって償還することができる見込みがあるときは、同特別会計の負担にお

いて借入金を行うことができるとするものである。また、特別施設整備資金の財政状況を明らかにするため、歳入歳出予定計算書に当該年度の同資金の増減に関する計画表を添付するとともに、歳入歳出決定計算書に当該年度の同資金の増減に関する実績表を添付するものである。加えて、「国立学校特別会計法」の附則において、人口の過度集中対策に資する国立学校の移転に要する借入金について、「用地の取得費を支弁するために必要があるとき」と定められているものを「施設費を支弁するために必要があるとき」に改めるものである。

また、特別施設整備資金の設置に伴う経過措置として、同資金の設置の際、同資金に資金（金銭）がないことから、国立学校特別会計の積立金の額のうち100億円に相当する金額を同資金に組み入れるものとされた。

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文教委員会で審議され、平成4年4月24日に成立した。

これを受けて、平成4年5月6日に法律第37号として「国立学校設置法及び国立学校特別会計法の一部を改正する法律」が公布され、一部の規定を除き、7月1日から施行された。

〔注〕

- 1) 特別施設整備事業の達成目標について、平成4年4月15日の衆議院・文教委員会において、当時の前畑安宏・文部省高等教育局長は、「私どもが具体的に念頭に置いております財産といたしまして、大阪大学の医学部の移転跡地がございます。大阪大学の医学部は平成3年9月に吹田市へ移転をいたしまして、その跡地が大阪市の中之島でございますが、約1万5千平方メートルが処分可能ということになっております。その価格は、まだ具体的に明らかにはありませんが、1千億は超えるものではなからうか、このように考えております。したがって、この1千億というものを念頭に置きまして、平成4年度の予算では特別施設整備事業として財政投融资の借入金で2百億を充てる。当面1千億の処分財産を念頭に置いて、2百億の5カ年計画というようなものを念頭に置いておるわけでございます。」と答弁。

第6節 平成5年度 国の補助金等の整理 合理化と特例的歳出削減措置等

1 平成5年度における財政事情等

平成5年度当初予算の編成は、宮澤喜一・内閣総理大臣、林義郎・大蔵大臣の下で、経済情勢を踏まえて、経済の活性化と景気回復を確実なものとするよう配慮することが求められる一方、税収動向が極めて厳しい状況の中、再び赤字公債というべき特例公債に依存しないことを基本とし、この特例公債の発行を回避するための臨時、緊急の措置として特例的歳出削減措置もやむを得ないものとされた。

平成5年度一般会計当初予算は、特例的歳出削減措置として、一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還の延期に関する措置及び政府管掌健康保険事業に係る国庫補助の一般会計からの厚生保険特別会計健康勘定への繰入れの繰延べに関する措置を講ずることによって歳出規模の縮減が図られ、予算規模については、前年度当初予算とはほぼ同額の72兆3548億円（前年度当初予算に比べて1368億円増）であった。また、税収にあっては、前年度当初予算の見積額62兆5040億円を下回る61兆3030億円と見込むものであった。この結果、前年度当初予算に比べて8500億円増加した8兆1300億円を建設公債に依存することとなり、公債依存度が11.2%となった。

その後、平成5年度の当初予算が平成5年3月31日に成立した直後の4月13日の経済対策閣僚会議において、公共事業等の施行促進及びその追加、社会資本整備の新たな展開、融資や税制上の措置等による住宅投資や民間設備投資の促進などを講ずることとする総規模13兆円を上回る「総合的な経済対策の推進について」が決定された。また、この経済対策を実施するため、平成5年5月14日に補正規模として2兆1887億円を増額する平成5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、歳出にあっては、公共事業等を2兆2218億円増額する一方、予備費を2000億円減額するなどであり、歳入にあっては、税制上の措置の実施に伴う税収減を1460億円と見込むほか、建設公債の発行を2兆2460億円増額するなどであった。

しかし、その後の経済情勢を踏まえて、一般会計における税収が下振れし、年度途中において予算に見積もられた税収を確保することが困難視される一方、平成5年9月16日の経済対策閣僚会議において、規制緩和等の推進と円高差益の還元の実策のほか、社会資本整備について1兆円の事業費を追加することなど総規模約6兆円に上る措置を内容とする「緊急経済対策」が決定され、これらの措置の実施や冷夏による水稲等の凶作をはじめとする冷害等対策などについて措置を講ずる必要が生じた。このため、細川護熙・内閣総理大臣、藤井裕久・大蔵大臣の下で、平成5年11月30日に補正規模として7087億円を増額する平成5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、歳出にあっては、既定経費の節減を図るとともに、法人税と所得税の減収によって地方交付税交付金を1兆6675億円減額するほか、特例的歳出削減措置として国債費の定率繰入れ等の停止によって国債費を3兆487億円減額する一方、緊急経済対策関連経費を1兆335億円、冷害等対策関連経費を972億円、国債費の定率繰入れ等の停止に伴う国債整理基金の資金繰り対策として「日本電信電話株式会社の株式の売却収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法」（昭和62年法律第86号。以下「社会資本整備特別措置法」という。）による地方公共団体に対する日本電信電話株式会社の株式の売却収入に係る無利子貸付け（以下「NTT-Bタイプ（補助金型）貸付け」という。）についての繰上償還の実施による償還時補助2兆4838億円と国債費2兆4956億円を増額するものであり、他方、歳入にあっては、税収の下振れによって租税収入を5兆4770億円減額する一方、NTT-Bタイプ（補助金型）貸付けの繰上償還に伴う受入れを2兆4838億円、建設公債を3兆6160億円増額するなどであった。

また、平成6年2月8日の経済対策閣僚会議において、「平成5年度第3次補正予算及び平成6年度予算を通じて可能な限り景気に配慮するよう努める」などとする考え方の下、所得減税の実施、公共投資等の拡大、住宅投資や民間設備投資の促進策を講ずるほか、農業の国際化への対応、金融、証券市場の活性化等に関する施策を講ずるとともに、規制緩和の継続的推進などを内容とする15兆円を上回る規模の「総合経済対策」が決定された。この経済対策を受けて、建設公債2兆1820億円などを財源とし、1兆9201億円の公共事業等の追加など補正規模として2兆1852億円を増額する平成5年度一般会計補正予算（第3号）の概算が平成6年2月10日に決定された。

このように平成5年度の一般会計における税収は、当初予算において前年度当初予算の見積額を下回る61兆3030億円と見込んだものの、「総合的な経済対策の推進について」(平成5年4月13日経済対策閣僚会議決定)に盛り込まれた税制上の措置の実施に伴い補正予算(第1号)において1460億円を減額するほか、税収の下振れによって補正予算(第2号)において5兆4770億円減額し、更に、平成5年度の決算において補正予算(第2号)後の税収見積額55兆6800億円をも下回る54兆1262億円にとどまるものであった。

この結果、平成5年度一般会計歳入歳出決算において、平成4年度における1兆5447億円に引き続き5663億円の決算上の不足が生じ、2年連続しての歳入欠陥に陥る事態に至った。また、年度途中における税収減に対処するほか、3次にわたる経済対策を実施するための3度に及ぶ補正予算の編成に当たっては、建設公債に依存するほか、補正予算(第2号)においては、特例的歳出削減措置として当初予算で措置された国債整理基金特別会計に対する国債費の定率繰入れ等について、これを停止する措置などを講ずることによって特例公債の発行を回避するといったやり繰りが行われた。

なお、平成5年度の当初予算の編成に当たって、特例公債の発行に関して議論があり、これについて財政制度審議会は、平成4年12月19日の「平成5年度予算の編成に関する建議」において、「最近の景気動向や税収の落ち込みなどを背景として、『特例公債の回避に拘泥するのは財政至上主義でありおかしい。』といった議論や、『景気刺激のためには所得税減税の実施が必要であり、その財源は特例公債の発行に求めればよい。』といった議論が見受けられる。しかしながら、特例公債を発行するという事は、歳出は経常的な収入で賄うという基本原則に著しく反するものである。かつ、社会資本という形で後世に資産を残さず、他方で私私費等の負担だけを残すこととなり、世代間の負担の公平という観点からも大きな問題がある。また、ひとたび特例公債を発行すると、歳出増加圧力に対する歯止めがなくなり、財政状況の急速な悪化への道を開くこととなりかねない。…今後の急速な高齢化の進展を考慮すれば、特例公債の発行が後世に残す弊害は一段と大きなものとなる。当面厳しい財政状況が続くと見込まれるが特例公債の発行を厳に回避するためたゆまぬ努力が必要である。このような基本認識に立てば、所得税減税についても、現下の極めて厳しい財政事情にかんがみ、代替財源なしに実施できる状況にはない。ま

た、個人消費を巡る現状にかんがみると、所得税減税の消費刺激効果はさほど期待できず、他方、財政赤字の一層の拡大をもたらすことになる」との意見を表明している。

また、平成5年4月13日に決定された「総合的な経済対策の推進について」の策定に当たって、「財政法」第4条第1項ただし書に規定する公債の発行対象経費である「公共事業費」に、パーソナル・コンピュータ（以下「パソコン」という。）などの設備機器費を加えて、建設公債を財源に社会資本整備を図るべきとの議論があった。これについては、「財政法」第4条第1項ただし書に規定する「公共事業費、出資金及び貸付金」が公債の発行対象経費とされているのは、その経費の支出によって資産を形成し、その資産からの受益も長期にわたることから、公債の発行という形で財源を賄い、その元利償還を通じて後世代にも相応の負担を求めることが許されるとするものであり、この趣旨からすると、ある経費が「財政法」第4条第1項ただし書に規定する「公共事業費」に該当すると言い得るためには、投資的経費であって、国民経済の発展に資すると言い得るだけの重要性があり、かつ世代間の負担の公平という観点からみてふさわしい一定の耐用年数を有する資産を対象とすることが必要であるとすると、耐用年数を考えるに当たっては「国債整理基金特別会計法」第2条第2項に規定する定率繰入れにおける100分の1.6の率、いわゆる「60年償還ルール」が立法事実としてあるということが重要であるなどの考え方の下で、パソコンなどの設備機器費を加えることは採り得ないとされた。¹⁾

一方、平成5年度の当初予算を審議する第126回通常国会は、金丸信・前自由民主党（以下「自民党」という。）副総裁らが逮捕された東京佐川急便事件などの問題によって議事運営に混乱を来したものの、平成5年度の当初予算については平成5年3月31日に成立した。

また、政治情勢は、平成5年6月18日の宮澤喜一内閣の不信任案の可決と、それを受けての衆議院の解散と7月18日の総選挙、そして8月9日の八党派（日本社会党、公明党、新生党、日本新党、民社党、新党さきがけ、社会民主連合及び民主改革連合）連立の細川護熙内閣の発足と、激動期にあった。その中で、細川護熙内閣は、政治改革に総力を挙げて取り組むことを最優先し、平成5年9月17日に始まった第128回臨時国会においては、小選挙区比例代表並立制と政党交付金の導入を柱とする政治改革4法案の成立のため、12月15日に至って

その会期を45日間延長し、平成6年1月30日を会期末とすることとした。この影響から、平成6年度の予算編成は、越年編成を余儀なくされるとともに、平成6年度予算の執行の遅延による空白を避けるため、上述のように平成5年度において補正予算を手当するという異常な状況となった。

〔注〕

- 1) 新社会資本整備のための公債対象経費拡大についての論調として、『毎日新聞』平成5年3月18日朝刊の社説は、「…政府・自民党は公共投資の新施策として、建設国債の対象事業の拡大の検討に入ったという。…従来の対象事業外にあった分野、例えば都市鉄道網などについては、立ち遅れが目につく。そうした視点からいえば公共投資の対象範囲の見直しには、十分な理由が存在する。だが、一見柔軟な発想から生まれたとも見える『新建設国債』構想にも、危険な側面が潜んでいる。まず、建設国債の対象が、今後無原則に広がりかねないという問題である。…耐用年数の短い電子機器を認めれば、やがては、備品、什器など耐久消費財全般に広がる恐れもある。ここは、しっかりとした歯止めをかけておく必要があるのではないか。…安易な『赤字国債隠し』であってはなるまい。」と報道し、『朝日新聞』同月29日朝刊の社説では、「景気対策の追加が検討されているが、その過程で『新社会資本』という新語が飛び交っている。各省庁と、それを後押しする自民党の政調各部会は、この言葉を旗印に掲げて、新年度の補正予算づくりに向け、さまざまな要求を打ち出している。…新社会資本を整備する財源をまかなうため、建設国債の発行対象の拡大が検討されている。これにも慎重を期したい。…たとえばパソコンのように耐用期間が短い種類の備品の購入にまで、長期の借り入れである建設国債を発行するとすれば、国の借金全体の膨張を抑える歯止めが失われかねないのである。…」と報道。

2 国の補助金等の整理及び合理化等に関する法律

(1) 背景

平成3年度の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」（平成3年法律第15号）に基づき平成5年度まで暫定措置が講じられた公共事業等に係る補助率等の取扱いについては、平成3年度の国の補助金等の見直しの際の経緯を踏まえて、平成元年9月に設置された「公共事業等の補助率等に関する関係省庁検討会」の構成メンバーと同じ北海道開発庁、沖縄開発庁、国土庁、大蔵省、文部省、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、建設省及び自治省によって平成3年7月に設置された「公共事業等の補助率等に関する関係省庁連絡会」に

において、国と地方の機能分担、費用負担の在り方などを勘案しつつ、体系化、簡素化等の観点から一体的総合的検討を進め、暫定期間に結論を得るよう、最大限努力し、その上で可能なものから逐次実施に移すものとするとの申合せが同年12月20日に行われた。その後、この申合せを受けて、この関係省庁連絡会において検討が行われ、その結果、平成4年12月19日に、①公共事業等については、平成元年12月20日の臨時行政改革推進審議会の「国と地方の関係等に関する答申」等を踏まえて、直轄事業にあつては3分の2を基本とし、補助事業にあつては2分の1を基本として、体系化、簡素化を図った上で平成5年度から恒久化すること、②義務教育費国庫負担金に係る経費のうち共済追加費用に要する経費等については、平成4年度から平成6年度までの3年間で段階的に一般財源化するとされていたものを平成5年度において全額一般財源化すること、で申合せが行われた。^{1,2)}

この関係省庁連絡会における検討結果を踏まえて、平成4年12月21日の閣議において「公共事業等の補助率等の取扱いについて」が了解され、公共事業等に係る補助率等にあつては、直轄事業においては3分の2、補助事業においては2分の1を基本として、恒久化するとし、平成5年度から適用するとともに、その他の補助負担金に係る補助率等にあつては、公共事業に係る補助率等の取扱いに準ずるほか、これらの措置を講ずるに当たっては、これらの措置が平成3年度の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」に定められた措置等について改めて一体的総合的な検討を行った結果によるものであり、その立法形式については、同法に倣い、一括法の形式で措置することが決定された。³⁾

(2) 「国の補助金等の整理及び合理化等に関する法律案」の内容

この法律案は、昭和56年度の「行政改革を推進するため当面講ずべき措置の一環としての国の補助金等の縮減その他の臨時の特例措置に関する法律」をはじめ、累次にわたって講じられてきた国の補助金等に関する補助率等の暫定措置について、国と地方公共団体の機能分担、費用分担の在り方などを勘案しつつ、一体的総合的な検討を行い、補助率等の恒久化等の措置を講ずるものである。また、法律案の立法形式については、これまでの「補助金一括法」と同様に、一括法の形式によるものとし、法律案の構成についても、これまでの「補助金一括法」と同様に、趣旨、目的の規定を置かず、法律を所管する各省庁別

に「章」立てし、関係法律別に「条」立てするもので、7章、33条と附則で構成するものである。

この法律案の内容は、①公共事業等の国の補助率等の恒久化、②義務教育費国庫負担金のうち共済費追加費用等に係る一般財源化、③地震再保険及び自動車損害賠償責任再保険に係る事務費についての一般会計からの繰入れの特例に大別される。また、附則において、この法律案が平成5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ができるよう、施行期日を「平成5年4月1日」とするとともに、必要な経過措置などを講ずるものである。

以下、各措置の内容は、次に掲げるとおりである（表2-3参照）。

① 公共事業等の国の補助率等の恒久化

公共事業等の国の補助率等については、「河川法」など30法律を改正し、直轄事業にあつては3分の2、補助事業にあつては2分の1を基本として恒久化するとともに、北海道、離島、奄美、沖縄などのいわゆる「地域特例」に係る補助率等にあつては基本補助率等に対する平成4年度における暫定かさ上げ幅を維持することを基本とし、平成5年度から適用するものである。

なお、平成3年度の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」において

表 2-3 平成5年度の「国の補助金等の整理及び合理化等に関する法律案」による補助金等の改正概要

関係条項	対象法律	負担・補助割合等 (昭和59年度⇒平成4年度⇒平成5年度以降)
1 公共事業等の国の補助率等の恒久化		
第1条関係	国土調査法	2/3 ⇒ 11/20 ⇒ 1/2
第2条関係	離島振興法	9.5/10 ⇒ 8/10 ⇒ 8/10等
第3条関係	奄美群島振興開発特別措置法	9/10 ⇒ 7.5/10 ⇒ 8/10等
第4条関係	豪雪地帯対策特別措置法	2/3 ⇒ 5.5/10 ⇒ 5.5/10
第5条関係	沖縄振興開発特別措置法	10/10 ⇒ 9.5/10 ⇒ 9.5/10等
第6条関係	琵琶湖総合開発特別措置法	3/4 ⇒ 2/3 ⇒ 2/3等
第7条関係	水源地域対策特別措置法	3/4 ⇒ 2/3 ⇒ 2/3等
第8条関係	明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法	他の法律の措置に伴う調整
第9条関係	奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興特別措置法の一部を改正する法律	10/10 ⇒ 9/10 ⇒ 9/10

関係条項	対象法律	負担・補助割合等 (昭和59年度⇒平成4年度⇒平成5年度以降)
第10条関係	過疎地域活性化特別措置法（平成2年法律第15号）	2/3 ⇒ 5.5/10 ⇒ 5.5/10
第13条関係	公立養護学校整備特別措置法	2/3 ⇒ 5.5/10 ⇒ 5.5/10
第14条関係	義務教育諸学校施設費国庫負担法	2/3 ⇒ 5.5/10 ⇒ 5.5/10
第15条関係	漁港法	75/100 ⇒ 60/100 ⇒ 2/3等
第16条関係	森林法	2/3 ⇒ 5.5/10 ⇒ 2/3等
第17条関係	海岸法	2/3 ⇒ 6/10 ⇒ 2/3等
第18条関係	港湾法	10/10 ⇒ 8/10 ⇒ 2/3等
第19条関係	北海道開発のためにする港湾工事に 関する法律	7.5/10 ⇒ 2/3 ⇒ 2/3等
第21条関係	空港整備法	75/100 ⇒ 2/3 ⇒ 2/3等
第22条関係	特定港湾施設整備特別措置法	8/10 ⇒ 7.2/10 ⇒ 8/15等
第23条関係	砂防法	2/3 ⇒ 5.5/10 ⇒ 1/2等
第24条関係	道路法	2/3 ⇒ 6/10 ⇒ 2/3等
第25条関係	積雪寒冷特別地域における道路交通 の確保に関する特別措置法	2/3 ⇒ 6/10 ⇒ 6/10等
第26条関係	地すべり等防止法	2/3 ⇒ 6/10 ⇒ 2/3等
第27条関係	河川法	2/3 ⇒ 5.5/10 ⇒ 2/3等
第28条関係	河川法施行法	3/4 ⇒ 6/10 ⇒ 廃止
第29条関係	交通安全施設等整備事業に関する緊 急措置法	2/3 ⇒ 5.5/10 ⇒ 5.5/10等
第30条関係	後進地域の開発に関する公共事業に 係る国の負担割合の特例に関する法 律（昭和36年法律第112号）	他の法律の措置に伴う調整
第31条関係	首都圏、近畿圏及び中部圏の近郊整 備地帯等の整備のための国の財政上 の特別措置に関する法律（昭和41年 法律第114号）	他の法律の措置に伴う調整
第32条関係	新東京国際空港周辺整備のための国 の財政上の特別措置に関する法律	3/4 ⇒ 2/3 ⇒ 2/3等
第33条関係	公害の防止に関する事業に係る国の 財政上の特別措置に関する法律	2/3 ⇒ 5.5/10 ⇒ 5.5/10
2 義務教育費国庫負担金のうち共済費追加費用等に係る一般財源化		
第12条関係	義務教育費国庫負担法	一般財源化
第13条関係	公立養護学校整備特別措置法	一般財源化
3 地震再保険及び自動車損害賠償責任再保険に係る事務費についての一般会計からの繰入れの特例		
第11条関係	地震再保険特別会計法	当分の間、繰入停止
第20条関係	自動車損害賠償保障法	当分の間、繰入停止

(出所) 大蔵省作成「国の補助金等の整理及び合理化等に関する法律案要綱」により作成。

講じられた「道路整備緊急措置法」及び「奥地産業開発道路特別措置法」に係る補助率等については、これまでの「補助金一括法」において暫定措置が講じられ、今回の公共事業等の補助率等の見直しに当たっても、これらの法律に係るものを含めて、一体のものとして直轄3分の2、補助2分の1を基本とする横断的な基準を適用して補助率等を定めるものである。しかし、「道路整備緊急措置法」及び「奥地産業開発道路特別措置法」の補助率等の規定の恒久化に係る改正については、これらの法律が国の補助率等に関する規定の改正を行うと同時に、当該規定との間に強い関連性のある道路整備5箇年計画の更新等を含む規定の改正を行う必要があるため、これらの法律の各措置の関連性にかんがみて、これらの法律の国の補助率等に関する規定の改正にあっては、この法律案に組み入れず、それぞれの法律の改正法案の中で定めるものとされた。

② 義務教育費国庫負担金のうち共済費追加費用等に係る一般財源化

義務教育費国庫負担金のうち共済費追加費用等については、「義務教育費国庫負担法」及び「公立養護学校整備特別措置法」の2法律を改正し、全額一般財源化することとし、平成5年度から適用するものである。

③ 地震再保険及び自動車損害賠償責任再保険に係る事務費についての一般会計からの繰入れの特例

地震再保険及び自動車損害賠償責任再保険に係る事務費の財源については、「地震再保険特別会計法」及び「自動車損害賠償保障法」の2法律を改正し、特例措置である一般会計からの繰入れの停止について、「平成5年度までの間」とあるものを「当分の間」とし、この間、その財源を一般会計が負担しないこととし、その繰入れを行わないとするものである。また、地震再保険に係る事務費の財源にあっては、地震再保険特別会計において借入金がある年度においては、特例措置によることなく本則の規定を適用して一般会計がその財源を負担するとしている。

この地震再保険及び自動車損害賠償責任再保険に係る事務費の財源についての一般会計からの繰入れを当分の間、停止することとされたのは、当該繰入れを停止しても、積立金の運用益によって資金的な余裕が当分の間続くと見込まれ、当該運用益を事務費の財源に充てても事業の円滑な運営に支障がないと判断されたことによるためである。⁴⁾

なお、この法律案の題名は、国の補助金等に係る補助率等の恒久化と一般財源化のための関係法律の改正を意味して「国の補助金等の整理及び合理化」と、国の負担に係る一般会計からの繰入れの特例のための関係法律の改正を意味して「等」として「国の補助金等の整理及び合理化等に関する法律案」とされた。

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、平成5年度の当初予算の執行の前提となるもので、当該予算と一体不可分の重要な法律案であり、同予算の国会提出と同じ平成5年1月22日に内閣提出第1号として第126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5年2月16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23日の両日で質疑、23日に可決され、25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5年3月1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、25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、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5年3月31日に法律第8号として「国の補助金等の整理及び合理化等に関する法律」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、補助率等に関する改正を行う「道路整備緊急措置法」及び「奥地産業開発道路特別措置法」をこの法律案に組み入れないことの是非、地震再保険及び自動車損害賠償責任再保険に係る事務費の財源の負担の在り方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、法律の改廃に当たっては、立法の趣旨と制定の経過を踏まえ、国会審議の在り方について十分配慮す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衆議院・大蔵委員会における附帯決議の内容に加えて、地震再保険及び自動車損害賠償責任再保険に係る事務費の一般会計からの繰入れ停止に関する措置については、その他の特別会計への事務費繰入れ状況との整合性を図りつつ、地震再保険特別会計及び自動車損害賠償責任再保険特別会計に係る保険事業の運用状

況、収支状況等に照らし、その在り方について引き続き検討することが附帯決議として決議された。

〔注〕

- 1) 「『公共事業等の補助率等に関する関係省庁連絡会』申合せ」(平成4年12月19日)は、『ファイナンス』(平成5年5月号)13ページに掲載。また、同申合せにおいて「直轄事業にあっては3分の2、補助事業にあっては2分の1を基本」とするとされたことについて、丹呉泰健「補助金等の整理合理化について」(『ファイナンス』平成5年5月号)は、「平成元年12月の臨時行政改革推進審議会の『国と地方の関係等に関する答申』等を踏まえ、公共事業等に係る補助率等について、国が自ら事業の実施主体である直轄事業にあっては、国の責任度合、事業の重要性等を勘案し、概ね暫定補助率等の水準よりも引き上げ、また、一部の事業は、昭和59年度まで適用されていた本則補助率等よりも引き上げて2/3を基本とし、また、地方公共団体が国庫からの補助を受けて施行する補助事業にあっては、一定の行政水準の維持等のため国と地方が双方で等しく負担を分かち合うことが適当であることから、1/2を基本として体系化・簡素化を図った…」(12ページ)と記述。
- 2) 平成3年度の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」において平成5年度までの間の暫定措置とされていた公共事業等に係る国の補助率等を1年前倒して平成5年度から恒久化することについて、平成5年2月17日の衆議院・大蔵委員会において、当時の竹島一彦・大蔵省主計局次長は、「平成3年度の見直しの際に、関係省庁間で…この補助率については体系化、簡素化の観点から検討を加えて、暫定期間内であっても結論を得るように努力し、結論が得られたものは逐次実施をすべきである、こういうことが申し合わされ、…その結果、平成5年度におきましては、たまたま道路整備5か年計画が改定される年度に当たるということもございまして、…不安定な暫定措置というものを解消して、国と地方の財政関係の安定化をなるべく早く図った方がいいということでございまして、これは国・地方同じような意向でございましたので、話し合いがつかまして、今回こういうことで恒久化を図らしていただきたいという次第でございまして。」と答弁。また、『読売新聞』平成4年12月9日朝刊は、国の補助負担率の見直しについて、首相の諮問機関である地方制度調査会が、「『できる限り早く恒久的なものとする』ことを要請した。」と報道。
- 3) 「公共事業等の補助率等の取扱いについて」(平成4年12月21日閣議了解)は、『国の予算』平成5年度1160ページに掲載。
- 4) 臨時行政調査会は、昭和56年7月10日に「各種公的年金に対する事務費国庫負担の保険料財源への切換えを図る。また、医療・年金保険以外の公的保険に対する事務費国庫負担についても、同様の観点から逐次改善を図る。」と答申。また、地震再保険及び自動車損害賠償責任再保険に係る事務費の財源の負担の在り方について、平成5年3月25日の参議院・大蔵委員会において当時の竹島一彦・大蔵

省主計局次長は、「本来であれば、…事務費はそれぞれが自賄いをするというのが一つの基本的な方向であろうというふうに認識しております…」と答弁。

3 平成5年度における一般会計承継債務等の償還の特例等に関する法律

(1) 背景

平成5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、赤字公債というべき特例公債に依存しないことを基本に編成が行われた。この基本の下、特例公債の発行を回避するため、各制度の運営に支障が生じない範囲において、一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還の延期に関する措置によって6983億円、政府管掌健康保険事業に係る国庫補助の一般会計からの厚生保険特別会計健康勘定への繰入れの繰延べに関する措置によって1300億円を、特例的歳出削減措置として講ずることにより歳出規模の縮減を図るとともに、建設公債の発行について前年度当初予算に比べて8500億円増の8兆1300億円とするものであった。

(2) 「平成5年度における一般会計承継債務等の償還の特例等に関する法律案」の内容

この法律案は、平成5年度における国の財政収支の状況にかんがみ、特例的歳出削減措置として、一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還の延期に関する措置及び政府管掌健康保険事業に係る国庫補助の一般会計からの厚生保険特別会計健康勘定への繰入れの繰延べに関する措置を講ずるもので、趣旨、目的の規定を置かず、本則2条と附則で構成するものである。¹⁾

この法律案の内容は、第1条において、一般会計承継債務等についての平成5年度において償還すべき金額6983億円について、その償還を特例的に延期することができるとし、当該延期に係る金額については、10年（5年以内の据置期間を含む。）以内に償還しなければならないとし、第2条において、平成5年度における一般会計からの厚生保険特別会計健康勘定への繰入れについては、同勘定の近年における収支状況及び平成5年度における剰余の発生見込み等を勘案して、同年度の「健康保険法」第70条ノ3第1項及び第2項に規定する国

庫補助に係るものについて、これらの額の合計額から1300億円を控除して繰り入れるとするとともに、後日、政府管掌健康保険事業の適正な運営が確保されるよう、各年度の当該勘定の収支の状況等を勘案して、一般会計から同勘定に1300億円及びその運用収入相当額に達するまでの金額を予算の定めるところによって繰り入れるとするものである。また、附則において、この法律案が平成5年度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ができるよう、施行期日を「平成5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がいずれも平成5年度一般会計当初予算の財源の確保に資するものであるという点で共通性を有し、その内容においても国の会計間の繰入れに関する措置であることから、金額の大きい「一般会計承継債務等の償還の特例に関する措置」をこの法律案の措置の代表とし、「一般会計から厚生保険特別会計健康勘定への繰入れの特例に関する措置」を「等」として、「平成5年度における一般会計承継債務等の償還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5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5年1月22日に内閣提出第2号として第126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、本節の2において記述した「国の補助金等の整理及び合理化等に関する法律案」の審議と同一の日程で審議され、平成5年3月29日に成立した。

これを受けて、平成5年3月31日に法律第9号として「平成5年度における一般会計承継債務等の償還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、平成4年度の「平成3年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律」の国会における審議において論議のあった「一般会計承継債務等の償還の延期は、赤字国債と同じではないか。」といったもののほか、特例的歳出削減措置についての歯止め論、一括法の是非などについて論議があった。その中で、特例的歳出削減措置についての歯止めについては、当時の竹島一彦・大蔵省主計局次長から、定性的と、

定量的とがあり、定量的には、一般会計承継債務等の償還の延期に関する措置にあつては、平成5年度に発生する償還の元本金額が、また一般会計から厚生保険特別会計健康勘定への繰入れの繰延べに関する措置にあつては、平成5年度に発生が見込まれる剰余金の額が、それぞれ歯止めであると説明された。²⁾ 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、承継債務の繰延べ等については、あくまで臨時緊急の措置として慎重に取り扱い、それぞれの制度、施策の運営に支障を生じない範囲で行われ、歯止めを有しているものに限るよう留意するとともに、既存の制度、施策や歳出構造について、更に徹底した見直しに取り組むことなどが附帯決議として決議されると共に、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) 平成5年2月17日の衆議院・大蔵委員会において、当時の野田哲也・内閣法制局第三部長は、「平成5年度における一般会計承継債務等の償還の特例等に関する法律案につきましては、償還の特例と繰り入れの特例という二つの特例措置が設けられているわけでございますけれども、これらはいずれも平成5年度の財政状況に対処するための措置でございます、立法の動機、趣旨を同じくすること、また、5年度限りの臨時の特例を定めるものであつて、規定の性格を同じくしている。そしてまた、一般会計と資金運用部特別会計、あるいは一般会計と厚生保険特別会計健康勘定という国の会計間の繰り入れに関する措置であるという点におきまして、措置の内容、手法に共通性があること、こういったことから、これらを一括して一つの法律案としたわけでございます、そういう点で特に問題はないものと我々考えております。」と答弁。
- 2) 平成5年2月23日の衆議院・大蔵委員会において、当時の竹島一彦・大蔵省主計局次長は、「今回お願い申し上げます承継債務それから政管健保への繰り入れの特例ということでございますが、それぞれの歯どめにつきましては二つあるかと思っております。一つは定性的、もう一つは定量的ということになろうかと思っております。前者の定性的なことにつきましては、それぞれの制度、施策をめぐる状況を十分検討した上でそれらの運営に支障を生じないということが必要でございます。…それから、数量的〔定量的〕には具体的な歳出削減額、これもそれぞれの運営に支障を生じない一定の範囲、承継債務につきましては平成5年度に発生する償還の元本の金額ということでございますし、政管健保の1300億円につきましては5年度に発生が見込まれます剰余金1370億円程度、その内数であるという意味で、数量的〔定量的〕歯どめがかかっているということでございます。」と答弁。

4 平成5年度における国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律

(1) 背景

平成5年度の税収は、平成5年度一般会計当初予算において61兆3030億円と見込まれたものの、平成5年4月13日の経済対策閣僚会議において決定された「総合的な経済対策の推進について」に盛り込まれた住宅取得促進税制の拡充、設備投資減税などの措置が講じられることを踏まえて、6月28日に成立した平成5年度一般会計補正予算（第1号）において1460億円の減額が行われた。

また、その後の経済情勢を踏まえて、平成5年度においては、税収が補正後予算に比べて更に減収となることが避けられない見通しとなった一方、平成5年9月16日の経済対策閣僚会議において決定された「緊急経済対策」の実施や戦後の混乱期を除くと大正初め以来の冷夏による水稻の凶作をはじめとする冷害等対策などについて措置を講ずる必要が生じた。こうした状況から、本節の1において記述したとおり平成5年度一般会計補正予算（第2号）が編成され、その編成に当たっては、赤字公債というべき特例公債に依存することなく5兆4770億円の税収減に見合う財源を捻出するとともに、特例的歳出削減措置として当初予算において予定した3兆487億円の国債費の定率繰入れ等を停止することによって歳出規模の縮減を図るほか、公共事業関係費の追加に対応するものなどについて建設公債を追加発行するものであった。¹⁾

なお、この国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置については、当該措置を講ずることによって国債整理基金の資金繰りに支障が生じないように、NTT-Bタイプ（補助金型）貸付けの貸付金について、当該貸付金の原資である日本電信電話株式会社の株式の売却収入の本来の用途である国債償還の財源に復するため、当該貸付けの根拠法である各事業法の施行令の定めるところにより、貸付先の地方公共団体から2兆4838億円を繰上償還させるとともに、この繰上償還に伴い、公共関係事業費として当該地方公共団体に対して繰上償還に相当する償還時補助金2兆4838億円を交付することとし、その財源については、追加発行する建設公債を充てることとする技術的なやり繰りが行われた。²⁾

また、当初予算において計上された国債費の定率繰入れ等に係る歳出予算額を補正予算において減額し、国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置を講ず

ることとされたのは、第2次石油危機に基因する昭和57年度一般会計補正予算（第1号）以来11年ぶりである。

（2）「平成5年度における国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律案」の内容

この法律案は、平成5年度一般会計補正予算（第2号）において盛り込まれた平成5年度における国債の元金の償還に充てるべき資金の一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入れについて、国債費の定率繰入れ等を行わないとすることのみを講ずるもので、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、平成5年度における国債の元金の償還に充てるべき資金の一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入れについては、「国債整理基金特別会計法」第2条第2項及び第2条ノ2第1項の規定を適用せず、国債総額の100分の1.6に相当する金額及び割引国債に係る発行価格差減額の年割額に相当する金額の繰入れを行わないとするものである。また、附則において、施行期日を「公布の日」とするものである。

なお、この法律案の題名は、「昭和57年度における国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律」（昭和58年法律第1号）に倣ったものである。

また、この国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置によって平成5年度の一般会計において3兆487億円の歳出の縮減効果が得られた。

（3）国会における審議状況等

この法律案は、平成5年度一般会計補正予算（第2号）と一体不可分な法律案であり、当該補正予算の国会提出と同じ平成5年11月30日に内閣提出第16号として第128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5年11月30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、12月3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8日の両日で質疑、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5年12月8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、14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、15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5年12月22日に法律第98号として「平成5年度における国債整理基金に充てるべき資金の繰入れ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) 篠沢恭助・元大蔵省主計局長は、「平成5年11月末に閣議決定、国会提出をいたしまして、政治改革で紛糾しております最中に、12月15日に国会で成立をしているこの2次補正予算ですが、…実は減収対策の補正予算だったんですね。…私としては苦い思い出でありますけれども、租税の減収を5兆5000億円立てざるを得なかった…。それでは収支バランスはどうしたのかということでもありますけれども、…定率繰入れの停止3兆円というのをやりましてね。と同時に、…NTT-Bタイプの繰上償還…2兆5000億円いたしております、…その見返りに建設公債を財源として、償還時補助分を公共事業費に計上しました。」と口述。
- 2) 平成5年12月14日の参議院・大蔵委員会において、当時の藤井裕久・大蔵大臣は、「理想的な財政運営ではありません。そのことは端的に申し上げます。しかしながら、…NTTの繰り上げ償還を、建設国債をもって償還財源を出すということは法律上もちろん正規に認められていることをごさいます、それを繰り上げたということであると考えております。」と答弁。

5 その他

(1) エネルギー需給構造高度化のための関係法律の整備に関する法律による

「石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計法」の一部改正

「エネルギー需給構造高度化のための関係法律の整備に関する法律案」は、エネルギーの使用の合理化の措置の拡充、石油代替エネルギーの導入を促進するため「エネルギーの使用の合理化に関する法律」(昭和54年法律第49号)及び「石油代替エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律」(昭和55年法律第71号)を改正するとともに、エネルギーの使用の合理化を促進するための措置に関する経理を一般会計と区分して「石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計」で経理するため「石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計法」(昭和42年法律第12号)を改正するもので、平成5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5年2月10日に内閣提出第16号として第126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石油代替エネルギー対策特別会計法」の改正の内容は、法律の題名を「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、特別会計の名称を「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」に、それぞれ改めるほか、「石油及び石油代替エネルギー勘定」を「石油及びエネルギー需給構造高度化勘定」に改め、同勘定において、従来の石油及び石油代替エネルギー対策に、新たにエネルギーの使用の合理化を促進するための措置を加えた「石油及びエネルギー需給構造高度化対策」を実施するとするものである。

また、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商工委員会において審議され、平成5年3月29日に成立した。

これを受けて、平成5年3月31日に法律第17号として「エネルギー需給構造高度化のための関係法律の整備に関する法律」が公布され、一部の規定を除き4月1日から施行された。

(2) 農業共済再保険特別会計の農業勘定における平成5年度の再保険金の支払財源の不足に対処するための特別措置に関する法律

「農業共済再保険特別会計の農業勘定における平成5年度の再保険金の支払財源の不足に対処するための特別措置に関する法律案」は、平成5年度において、低温等による水稲等の被害が甚大であったことに伴い、農業共済再保険特別会計農業勘定の再保険金の支払いが著しく増大し、同勘定の再保険金の支払財源に不足が生ずることが見込まれたことから、この再保険金の支払財源の不足に対処するために必要な特別措置を講ずるもので、平成5年度一般会計補正予算（第2号）に関連する法律案として、当該補正予算の国会提出と同じ平成5年11月30日に内閣提出第17号として第128回臨時国会に提出された。¹⁾

この法律案の内容は、まず、平成5年度の再保険金の支払財源の不足額が極めて多額である一方、一般会計の財政状況にかんがみ、当該再保険金の支払財源の不足に充てるために「農業共済再保険特別会計法」（昭和19年法律第11号）第8条の規定に基づき農業共済再保険特別会計農業勘定の負担において借り入れられた借入金（以下「平成5年度借入金」という。）に係る債務の弁済につい

て、必要があるときは、同勘定の負担で借入金をすることができる特別措置を講ずるものである。

次に、平成5年度借入金と上述のこの法律案による弁済のための借入金に係る利子については、農業共済再保険特別会計農業勘定に負担させることなく一般会計の負担とし、一般会計から利子の財源を同勘定に繰り入れるほか、再保険事業の適正な運営を確保するため必要があるときは、これらの借入金の償還金の財源に充てるため、予算で定めるところにより一般会計から同勘定に繰り入れるとともに、平成5年産の米穀の減収に対処するため緊急特例的に輸入される米穀の売買によって食糧管理特別会計輸入食糧管理勘定に生ずる利益に相当する額を、これらの借入金の償還金の財源に充てるため、同勘定から農業共済再保険特別会計農業勘定に繰り入れる措置を講ずるものである。

このほか、平成5年度の被害が極めて大規模であり、農家の共済掛金負担の軽減を図る見地から、著しく異常な災害に係る部分に相当する再保険金については、共済掛金率に反映させないよう、一般会計又は食糧管理特別会計輸入食糧管理勘定から農業共済再保険特別会計農業勘定に繰り入れられた繰入金に係る繰戻しに当たっては、著しく異常な災害に係る再保険金の部分にあっては、その繰戻しを必要としないとするなどの措置を講ずるものである。

なお、再保険金の支払財源の不足に充てるための農業共済再保険特別会計農業勘定における借入金に係る利子を一般会計が負担する今回の特別措置は、再保険金の支払財源の不足に係る従来の特別措置である、一般会計からの繰入れとこれに合わせて後日、該当の勘定において決算上の剰余が生じた場合において当該繰入金に相当する金額に達するまでの金額を一般会計に繰り入れる措置とは、形式的には異なるものである。しかし、いずれの措置も特別会計の資金繰りに伴う金利を一般会計において負担し、該当の特別会計においては負担しないとするものであって実質的には同様の措置であると言える。

この法律案の国会における審議は、本節の4において記述した「平成5年度における国債整理基金に充てるべき資金の繰り入れの特例に関する法律案」の審議と同一の日程で審議が行われ、平成5年12月15日に成立した。

これを受けて、平成5年12月17日に法律第95号として「農業共済再保険特別会計の農業勘定における平成5年度の再保険金の支払財源の不足に対処するための特別措置に関する法律」が公布され、同日から施行された。

〔注〕

- 1) 平成5年産米の作況指数について、『読売新聞』平成5年12月24日夕刊は、「畑英次郎農水相は24日の閣議に今年度の作況指数、収穫量の最終集計を報告した。水稻の作況指数は…74（平年作＝100）まで落ち込んだ。陸稲を合わせた収穫量は783万4千トン…で、…この収穫量は、混乱期の昭和20年を除けば大正初め以来の低水準とされ、今夏の冷害、風水害の深刻さを浮き彫りにした。」と報道。

第7節 平成6年度 税制改革に対処するための減税特例公債の発行と阪神・淡路大震災復興等のための特例公債の発行等

1 平成6年度における財政事情等

平成6年度当初予算の編成は、細川護熙・内閣総理大臣、藤井裕久・大蔵大臣の下で、税収が下降傾向を示すとともに、恒常的に国債費が一般会計歳出予算の2割を占めるなど厳しさを増す財政事情の中、平成5年度一般会計補正予算（第3号）と併せて景気に可能な限り配慮しつつ、赤字公債というべき特例公債に依存しないことを基本に行われた。

平成6年度一般会計当初予算は、平成4年度の決算において国債整理基金から決算調整資金経由で一般会計に繰り入れられた決算上の不足額1兆5447億円を決算調整資金経由で国債整理基金に繰り戻す必要があるという特殊な歳出の増加要因がある一方、赤字公債というべき特例公債の発行を回避するため、国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置、一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還の延期に関する措置、国民年金国庫負担金の平準化措置による平成6年度の加算額に係る一般会計からの国民年金特別会計国民年金勘定への繰入れの繰延べに関する措置などの特例的歳出削減措置を多用することによって歳出規模を縮減するものであったが、その予算規模については、前年度当初予算に比べて7268億円増加した73兆817億円であった。また、その財源については、税収にあっては、所得税の特別減税等もあって前年度当初予算の見積額61兆3030億円を下回る53兆6650億円と見込む一方、前年度当初予算に比べて2兆3792億円増の10兆5092億円を建設公債に依存するほか、平成6年度の特別措置として、自動車損害賠償責任再保険特別会計から8100億円と、造幣局特別会計から1億円を、それぞれ一般会計に繰り入れるものであった。このほか、税制改革の議論の中で、先行的に所得税の特別減税等を実施することとされ、これに伴う税収減に対処するため、平成6年度当初予算において「財政法」第4条第1項ただし書の規定に基づき発行を認める公債以外の公債、いわゆる「減税特例公債」を3兆1338億円発行せざるを得ないものとなった。

その後、引き続き税制改革の議論の結果、消費税率の引上げと所得税の減税の先行実施などを内容とする税制改革を実施することとされ、これに伴う税収減に対処するため、村山富市・内閣総理大臣、武村正義・大蔵大臣の下で、平成6年12月20日に補正規模として6735億円を減額する平成6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、税収を2兆2470億円減額するとともに、当該税収減に伴い地方交付税交付金を7190億円減額するほか、この税制改革に係る補正にあわせて災害復旧等事業費3416億円、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連経費6274億円などを増額する一方、その財源措置として、既定経費の節減等に加えて、建設公債を1兆571億円増額するほか、1999億円について減税特例公債の追加発行が余儀なくされた。

また、平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災等に対処するため、2月24日に補正規模として1兆223億円を増額する平成6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、阪神・淡路大震災等に関して、当面緊急に必要な経費を1兆223億円増額するとともに、税収を6020億円減額するものであり、その財源として、建設公債を7794億円増額するほか、8106億円について、平成元年度以来5年ぶりに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。

なお、平成6年度の予算編成は、平成5年8月9日に八党派（日本社会党、公明党、新生党、日本新党、民社党、新党さきがけ、社会民主連合及び民主改革連合）連立の細川護熙内閣が発足し、同内閣においては、政治改革が最優先され、平成5年9月17日から平成6年1月30日までを会期とする第128回臨時国会において、小選挙区比例代表並立制と政党交付金の導入を柱とする政治改革4法案の審議に総力を挙げて取り組まれた影響から越年編成を余儀なくされ、概算の決定が平成6年2月15日にずれ込んだ。また、平成6年1月31日に召集された第129回通常国会においては、細川護熙・内閣総理大臣の政治資金などを巡って議論が集中し、国会運営が混乱したことから、4月8日に細川護熙・内閣総理大臣が辞意を表明し、25日の閣議において内閣の総辞職が決定された。そして、その直後、連立政権の枠組みからの離脱を日本社会党が表明する中で、平成6年4月28日に羽田孜内閣が発足するなど極めて混乱した状況であった。加えて、平成6年6月30日には、政権の枠組みが変わり、自由民主党、日本社会党及び新党さきがけの連立政権である村山富市内閣が発足することになった。

このような極めて流動的な国会情勢の下で、平成6年度の当初予算は、その審議入りが大幅に遅れ、暫定予算の編成に加えて、暫定予算の補正を編成せざるを得ない事態となり、平成6年6月23日に至ってようやく成立した。

2 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

(1) 背景

平成6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、赤字公債というべき特例公債の発行を回避することを基本に編成が行われた。この基本の下、各制度の運営に支障が生じない範囲において、国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置によって3兆849億円、一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還の延期に関する措置によって7505億円などの特例的歳出削減措置を講ずることにより、歳出規模の縮減を図るとともに、自動車損害賠償責任再保険特別会計からの一般会計への繰入れなどの特別措置を講ずるもので、これらの措置によって特例公債の発行が回避された。¹⁾

なお、国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置については、当該措置を講ずることによって国債整理基金の資金繰りに支障が生じないよう、前節の4において記述した平成5年度一般会計補正予算（第2号）において講じられた措置と同様、別途、NTT-Bタイプ（補助金型）貸付けの2兆2641億円を貸付先の地方公共団体から繰上償還させるとともに、建設公債を財源として当該地方公共団体に対して相当額の償還時補助金を交付する措置が講じられた。

(2) 「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案」の内容

この法律案は、平成6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、同年度における国債費の定率繰入れ等の停止をはじめとする特例的歳出削減措置を講ずるほか、自動車損害賠償責任再保険特別会計からの一般会計への繰入れ及び造幣局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8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、国債費の定率繰入れ等の停止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6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6年4月1日」とするとともに、「国民年金特別会計への国庫負担金の繰入れの平準化を図るための一般会計からする繰入れの特例に関する法律」(昭和58年法律第46号)について規定の整理を講ずるものである。

しかし、この法律案の衆議院・大蔵委員会における採決が既に平成6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6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 国債費の定率繰入れ等の停止（第2条関係）

平成6年度における国債の元金の償還に充てるべき資金の一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入れについては、「国債整理基金特別会計法」第2条第2項及び第2条ノ2第1項の規定を適用せず、国債総額の100分の1.6に相当する金額及び割引国債に係る発行価格差減額の年割額に相当する金額の繰入れを行わないとするものである。

なお、この国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置によって平成6年度の一般会計において3兆849億円の歳出の縮減効果が得られた。

② 国民年金国庫負担金の平準化措置による平成6年度の加算額に係る一般会計からの国民年金特別会計国民年金勘定への繰入れの特例（第3条関係）

平成6年度における一般会計からの国民年金特別会計国民年金勘定への繰入れについては、「国民年金特別会計への国庫負担金の繰入れの平準化を図るための一般会計からする繰入れの特例に関する法律」の規定による繰入金額の算定において加算するものとされている金額2082億円を加算しないとするとともに、後日、将来にわたる国民年金事業の財政の安定が損なわれないよう、加算しなかった2082億円及びその運用収入相当額に達する金額を予算で定めるところによって一般会計から同勘定に繰り入れるとするものである。²⁾

③ 政府管掌健康保険事業に係る国庫補助の一般会計からの厚生保険特別会計健康勘定への繰入れの特例（第4条関係）

平成6年度における一般会計からの厚生保険特別会計健康勘定への繰入れについては、「健康保険法」第70条ノ3第1項及び第2項に規定する国庫補助に

係るものについて、これらの額の合計額から1200億円を控除して繰り入れるとするとともに、後日、政府管掌健康保険事業の適正な運営が確保されるよう、各年度の当該勘定の収支の状況を勘案して、一般会計から同勘定に1200億円及びその運用収入相当額に達するまでの金額を予算で定めるところによって繰り入れるとするものである。

④ 雇用保険事業に係る国庫負担の一般会計からの労働保険特別会計雇用勘定への繰入れの特例（第5条関係）

平成6年度における一般会計からの労働保険特別会計雇用勘定への繰入れについては、「雇用保険法」（昭和49年法律第116号）第66条第1項及び第67条前段に規定する国庫負担に係るものについて、これらの額の合算額から300億円を控除して繰り入れるとするとともに、後日、雇用保険事業の適正な運営が確保されるよう、各年度の当該勘定の収支の状況等を勘案して、一般会計から同勘定に300億円及びその運用収入相当額に達するまでの金額を予算で定めるところによって繰り入れるとするものである。

⑤ 一般会計承継債務等の償還の特例（第6条関係）

一般会計承継債務等についての平成6年度において償還すべき金額7505億円について、その償還を特例的に延期することができるとし、当該延期に係る金額については、10年（5年以内の据置期間を含む。）以内に償還しなければならないとするものである。

⑥ 自動車損害賠償責任再保険特別会計からの一般会計への繰入れの特例（第7条関係）

平成6年度において、自動車損害賠償責任再保険特別会計の累積運用益のうち、同特別会計の保険勘定から7800億円、同特別会計の保障勘定から300億円を限り、それぞれ一般会計に繰り入れることができるとするとともに、後日、一般会計から同特別会計の保険勘定及び保障勘定に、それぞれ当該繰入金相当額及びその運用収入相当額を予算の定めるところによって繰り戻すとするものである。

⑦ 造幣局特別会計からの一般会計への繰入れの特例（第8条関係）

平成6年度において、造幣局特別会計の繰越利益金（平成4年度末において約1億6000万円）のうち1億円を限り、同特別会計から一般会計に繰り入れるとするものである。

この造幣局特別会計の繰越利益金の一般会計への繰入れについては、同利益金が事業外で発生したものであり、これを一般会計に繰り入れたとしても、同特別会計の運営に支障が生じないことによるためである。

なお、この法律案の題名は、この法律案による措置の目的を「平成6年度における財政運営のため」とした上で、これらの措置の中で金額的に大きい「国債整理基金に充てるべき資金の繰入れ」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案」とされた。

(3) 国会における審議状況等

この法律案は、越年編成となった平成6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6年3月4日に内閣提出第2号として第129回通常国会に提出された。また、この法律案の審議は、細川護熙・内閣総理大臣の政治資金を巡る問題などから、平成6年4月25日に細川護熙内閣が総辞職するといった政治情勢の中で本予算と同様、大幅に遅れることになった。

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6年5月26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、6月3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、7日に施行期日を「平成6年4月1日」から「公布の日」に議員修正の上、可決され、8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6年6月8日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、20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、22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6年6月24日に法律第43号として「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」が公布され、同日から施行された。

〔注〕

- 1) 平成6年6月3日の衆議院・大蔵委員会において、当時の藤井裕久・大蔵大臣

は、「俗な言葉で言えば、もう極めてやりくり算段だと思います。そのことがいいとは決して思っておりません。しかし、いわゆる歯止めなき赤字国債よりは、まだやりくりの中でそれなりのけじめをつけながらやっているという意味で、単なる赤字国債よりはまだ救われているとは思いますが。しかし、おっしゃるように、極めて異例なことだし、残念なことだと思っております。」と答弁。

- 2) 「国民年金特別会計への国庫負担金の繰入れの平準化を図るための一般会計からする繰入れの特例に関する法律」は、昭和57年当時、国民年金に係る国庫負担金が老齢福祉年金等の経過的年金の受給者数の減少に伴い、昭和58年度から平成元年度までは通減し、その後において増加することが予想されたことから、中長期的に国庫負担金の国民年金特別会計への繰入れの平準化が図られるよう、昭和58年度から平成9年度までの各年度の国庫負担金について、昭和58年度から昭和63年度までは、同法別表に定める額を控除し、平成2年度から平成9年度までは、同表に定める額を加算した金額を一般会計から繰り入れる措置を定めたものである。

なお、国民年金特別会計の国庫負担金の繰入れの平準化の措置の詳細については、『昭和財政史—昭和49～63年度』第1巻「総説・財政会計制度」525ページ以下を参照されたい。

3 平成6年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律

(1) 背景

平成5年6月8日の参議院・予算委員会における宮澤喜一・内閣総理大臣の「21世紀に向けての国民の負担と給付の関係をどうするかという問題には直面せざるを得ない。…そういうことを踏まえまして税体系をどうするかということは、…政府の税制調査会等におきましてもことしの秋ごろにはこの問題について検討を始められるのではないだろうか。」との発言が発端となって議論が本格化したとされる所得課税と消費課税の見直しなどに係る税制改革は、その後、7月18日の総選挙の結果、自由民主党の単独政権からその枠組みが変わり、8月9日に八党派連立の細川護熙内閣が発足したが、それに先立つ7月29日に「所得減税については、規模、内容、財源、実施時期について引き続き協議を続ける。」とする連立政権樹立に関する合意が行われた。¹⁾ これを受けて、平成5年8月23日の第127回特別国会における内閣総理大臣の所信表明において、政権交代後の細川護熙内閣においても税制改革を推し進める考えであることが

示された。²⁾

こうした方針の下、政府税制調査会においては、平成5年11月19日に所得税を減税し、消費税率を引き上げるといふ「今後の税制のあり方についての答申」が行われた。また、政府・八党派連立与党においても、議論が積み重ねられ、平成6年2月2日には、消費税を廃止し、税率7%とする国民福祉税（仮称）を創設するなどを内容とする「税制改革草案」が政府・与党首脳会議で確認された。³⁾しかし、この「税制改革草案」については、手続が唐突で密室的という批判や社会保障制度を含めた制度設計が詰められておらず、拙速ではないかという批判を受け、平成6年2月4日に撤回された。⁴⁾その後、平成6年2月8日の減税と税制改革に関する連立与党代表会議において、①平成6年度予算の編成に当たって、国・地方合わせて総額6兆円規模の減税を先行させ第129回通常国会に減税法案のみ提出する、②税制改革については、連立与党内に協議機関を設置し、年内の国会において関係法律を成立させる、との合意が行われた。⁵⁾その際、平成6年度内に実施する6兆円の減税措置は、経済情勢の現状を打開するため、年内に税制改革の実現を図るとの考え方の下に、いわば先行的に実施されるものであり、その減税の実施の結果生ずる税収減については、公債の発行によって対処するものとされた。

（2）「平成6年分所得税の特別減税の実施等のための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6年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行に関する措置のみを内容とするもので、趣旨、目的の規定を置かず、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、「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6年度の一般会計予算において見込まれる次に掲げる租税収入の減少を補うため、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で減税特例公債を発行することができるのとするとともに、第2条において、減税特例公債の発行に関し、その発行限度額の議決を経ようとするときは、減税特例公債の償還計画表を国会に提出するとするものである。

- ・ 平成6年分所得税の特別減税の実施による所得税の収入の減少
- ・ 法人特別税の課税対象期間（平成4年4月1日から平成6年3月31日まで）

の終了による法人特別税の収入の減少

- ・ 相続税減税の実施による相続税の収入の減少
- ・ 普通乗用自動車の譲渡等に係る消費税の税率の特例（4.5%）の適用期間（平成4年4月1日から平成6年3月31日まで）の終了による消費税の収入の減少
また、附則において、この法律案が平成6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6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目的を「平成6年分所得税の特別減税の実施等のため」とした上で、減税特例公債の発行についての措置を「公債の発行の特例」として、「平成6年分所得税の特別減税の実施等のための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減税特例公債の発行限度額は、平成6年度一般会計当初予算の予算総則において3兆1338億円と定められた。⁶⁾

ところで、この法律案の成立を受けて発行することができる公債について、財政制度審議会からは、「平成6年度予算の編成に関する建議」（平成6年2月9日）において、「ここで発行される公債については、減税財源確保を含め税制改革の年内実現が図られることから、中長期的に特例公債依存体質をもたらしような歯止めなき特例公債とは異なるものとなり得ると考えられる。」との考え方が示された。また、こうした考え方の下、この公債については、赤字公債である特例公債とは異なるものであるとして、特例公債を発行する際の根拠法において規定している、いわゆる「出納整理期間発行」に関する規定、早期償還の努力規定及び借換債に関する規定を上述のとおり定めず、建設公債と同様の規定ぶりとするほか、この公債を赤字公債というべき特例公債と区分するため「減税特例公債」と整理された。⁷⁾

（3） 国会における審議状況等

この法律案は、平成6年3月4日に概算の決定が行われた平成6年度の当初予算と一体不可分の重要な法律案であるとともに、2月8日に八党派の連立与党代表会議で決定された総額6兆円規模の減税を実施するための「平成6年分所得税の特別減税のための臨時措置法案」などの税制法案と密接に関連するも

のである。このため、この法律案の国会の提出に当たっては、これら税制法案とともに取り扱うものとされ、平成6年3月4日に内閣提出第3号として第129回通常国会に提出された。

国会においては、上述のとおり細川護熙・内閣総理大臣の政治資金などを巡って与野党が対立し、平成6年度の当初予算の審議入りが大幅に遅れるという状況にあった。しかし、その中で、この法律案は、「平成6年分所得税の特別減税のための臨時措置法案」などの税制法案とともに日切れ法案として取り扱われることとなった。⁸⁾

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6年3月24日の同院・本会議において、「酒税法の一部を改正する法律案」、「租税特別措置法の一部を改正する法律案」及び「平成6年分所得税の特別減税のための臨時措置法案」とともに、この法律案の趣旨説明が行われ、同日、これら4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、同日と25日の両日で質疑、25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6年3月28日の同院・本会議において、これら4法律案の趣旨説明が行われ、同日、これら4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、これら4法律案と「相続税法の一部を改正する法律案」及び「関税定率法等の一部を改正する法律案」の提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、同日と29日の両日で質疑、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6年3月31日に法律第28号として「平成6年分所得税の特別減税の実施等のための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。

なお、この法律案を巡って国会においては、この法律案の成立を受けて発行される公債の償還財源、償還の具体的方法について論議があった。これについては、平成6年3月24日の衆議院・大蔵委員会において、当時の竹島一彦・大蔵省主計局次長から「年内に行われることになっております税制改革の結論を得まして、今回発行いたします国債の償還財源、償還方法の具体的検討をさせていただきたいと考えております。」と答弁するほか、29日の参議院・大蔵委員会において、当時の藤井裕久・大蔵大臣から「連立与党協議会が新税の創設

も含めて、この減税財源のことも含めて一つの結論を出すと合意文書で書いておられる重みというものを私たちは重く受けとめております。」と答弁し、具体的な償還財源や償還方法が明らかにされなかった。

その後、この減税特例公債の償還については、本節の4において記述する平成7年1月1日に施行された「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」(平成6年法律第108号)第4条の規定により、同法第1条の規定に基づき発行される公債とともに、これらの公債の償還に充てるため「国債整理基金特別会計法」の規定による繰入れに加えて、平成10年度から平成29年度までの各年度において、当該公債の発行額面金額の総額から3485億6千万円を控除した額の30分の1に相当する金額を一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れるものとされた。

〔注〕

- 1) 宮内豊「消費税の創設と改正」(『ファイナンス』平成7年1月号)は、「今回の税制改正論議の発端としては、平成5年6月、当時の宮沢総理が国会において『一般の抜本改革では所得課税の累進構造の緩和をやりきれなかったということもあり、税体系の問題について本年秋には政府税調で検討が始められる』旨の答弁を行ったことが挙げられます。」(24ページ)と記述。
- 2) 『読売新聞』平成5年8月11日朝刊は、「新政権の連立与党内で、2-3年後の消費税率の引き上げを担保に、所得税減税を先行実施する案が浮上してきた。消費税増税までの間の財源は『つなぎ国債』の発行でまかなう。政府税制調査会は秋以降の審議で直間比率の見直しなど税制の抜本改正を検討するが、減税の先行実施は景気対策にもなるため、新政権の経済政策の最大のテーマになる見通しだ。」と報道。また、『日本経済新聞』平成5年9月15日朝刊は、「細川首相は税制の抜本改革に関連し、景気対策の焦点ともなっている所得税減税の先行実施の検討に着手した。経済情勢が深刻化、放置すれば政権基盤が揺らぐとの懸念に加え、日本の内需拡大を求める米国の圧力が一段と強まっている事情も踏まえたものだ。…景気回復優先と同時に消費税率アップに国民の理解を得るには時間がかかるとの判断から増税時期を遅らせ、その間財源として短期の『つなぎ国債』発行でしのぐ案を念頭においている。」と報道。
- 3) 平成6年2月2日の「税制改革草案」は、『ファイナンス』平成7年1月号、29ページ参照。
- 4) 『読売新聞』平成6年2月4日夕刊は、「連立与党は4日…代表者会議を開き、細川首相が減税財源として消費税率引き上げの代わりに打ち出した『国民福祉税』

(仮称)構想の修正問題について協議した。しかし、新税の性格や税率、実施時期などを協議する協議機関での検討期間について、社会党が2年後を主張したのに対し、新生党などが1年後とするよう求めて対立、調整がつかず、減税問題も新税創設についても白紙に戻すことで一致した。…」と報道し、併せて「与党代表者会議においていろいろ議論したが、意見の一致点を見いだすに至らなかった。従って、減税についても、新税についても白紙に戻して、今後時間をかけて論議した方がよいとの考えで一致した」とする与党代表者会議の合意メモの全文を報道。

- 5) 平成6年2月8日の「減税と税制改革に関する連立与党代表者会議合意書」は、『ファイナンス』平成7年1月号、29ページ参照。
- 6) 平成6年度一般会計当初予算の予算総則において定められた減税特例公債の発行限度額3兆1338億円は、減税による減収額約6兆円から住民税減税等による減収約1兆6300億円及び国税の減収のうち地方交付税へのはね返り分約1兆2400億円を差し引いたものである。
- 7) 減税特例公債は、「国債及び借入金の状況に関する当該年度末における現在高の実績並びに翌年度末及び翌々年度末における現在高の見込及びその償還年次表に関する調書」において、「普通国債」の内訳として、建設国債、特例国債、臨時特別国債と峻別して、これらと並列で「減税特例国債」と表示されている（「財政法第28条による平成6年度予算参考書類」（第129回国会（常会）提出）8ページ参照）。
- 8) 『朝日新聞』平成6年3月23日朝刊は、「与党側は、…①日切れ扱いする法案などを、…成立させる②暫定予算案は…成立させることを自民党に提案した。これに対し、自民党…は、審議日程では同意し、所得税減税のための臨時措置法案については、来年度中に抜本的な税制改革に取り組むことを条件として、年度内成立に応じる姿勢を示した。与党側も大筋で了解したため、所得税減税関連法案も年度内成立の見通しとなった。…」と報道。

4 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

(1) 背景

所得課税と消費課税の見直しに係る税制改革は、本節の3の(1)において記述したとおり平成6年内に税制改革の実現を図るとの考え方の下に、平成6年分所得税の特別減税等が先行して実施されるとともに、引き続き八会派の連立与党の下で議論が推し進められた。その後、平成6年6月30日に政権の枠組みが、自由民主党、日本社会党及び新党さきがけの三党による新しい枠組みとな

り、村山富市内閣が発足することになったが、この三党による連立政権においても、その樹立に先立つ29日に、所得、資産、消費のバランスのとれた税体系を構築するとの内容の「高齢社会と税制改革」が合意された。また、平成6年7月18日の第130回臨時国会における内閣総理大臣の所信表明において「年内の税制改革の実現に努力してまいりたい。」との所信が示された。

このような経緯を経て、「税制改革大綱」が平成6年9月22日に与党三党において決定されるとともに、同日の閣議において決定された。その後、この「税制改革大綱」を受けて、平成6年10月4日には「税制改革要綱」が閣議において決定された。¹⁾

この「税制改革要綱」は、活力ある福祉社会の実現を目指す視点に立ち、歳出面の諸措置を安定的に維持するために社会の構成員が広く負担を分かち合うよう、所得、消費、資産等の間における均衡ある税体系を構築するとの観点から、個人所得課税の累進緩和等を通ずる負担の軽減並びに消費税の中小事業者に対する特例措置等の改革及び引上げによる消費課税の充実を図るため、①所得税については、20%の税率が適用される課税所得の範囲の上限を6百万円から9百万円に拡大するなど、税率構造を見直すとともに少額納税者への配慮として、基礎的な人的控除の引上げなどを行い、②消費税については、限界控除制度を廃止するとともに、簡易課税制度の適用上限を4億円から2億円に引き下げるほか、仕入れ税額控除を帳簿及び請求書等の保存を要件とする方式に改め、これらの改革を行った上で、消費税率を現行の3%から4%に引き上げるとともに、平成9年4月に創設される地方消費税と合わせた負担率を5%とする、などを内容とするものであった。また、所得税の改正については、平成7年分から適用することとし、消費税の改正については、当面の経済状況に配慮して平成9年4月1日から適用するものであった。

これらの税制改革の内容は、「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律案」によって措置するほか、これに加えて所得税については、当面の景気に配慮して平成7年分に限り、同年分の所得税額からその15%相当額（15%相当額が5万円を超える場合には、5万円）を控除する定率による特別減税を上乘せして実施することとされ、「平成7年分所得税の特別減税のための臨時措置法案」によって措置することとされた。また、消費税率の引上げと所得税の減税の先行実施などを内容とする税制改革の実施に伴う税収減については、減税特

例公債の発行によって対処するものとされた。

なお、減税特例公債の発行について、財政制度審議会からは、「減税特例公債の発行についての報告」（平成6年10月14日）において、複数年度にわたっての法律上の根拠を定めることについては、「この公債は、発行対象が減税先行に係る部分に限られ、…その発行は税制改革の完結後は解消されるもので、償還財源も確保されていることから、税制改革と表裏一体であり、したがって、税制改革が完結するまでの間の複数年度について発行の授権を得ることとすべきである。」と、また、償還方法については、「その発行は、税制改革の完結後は解消される一時的なものであること、償還財源が確保されていること等から、歯止めのない特例公債とは異なるものと性格づけることができると考えられる。…また、これは、当面の経済状況等に配慮した減税先行による税収減を補うもので、後世に負担を残さないようにすることが必要であり、できるだけ早期に償還すべきである。その償還に関しては、平成6年分所得税の特別減税の実施等のための公債も含め、…20年で償還するというのもやむを得ないものとする。」との考え方が示された。

（2）「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案」の内容

この法律案は、この法律案とあわせて国会に提出される、当面の経済状況に配慮して所得税減税を消費税率の引き上げに先行して実施することなどを内容とする「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律案」及び「平成7年分所得税の特別減税のための臨時措置法案」並びに「相続税法の一部を改正する法律」（平成6年法律第23号）及び「租税特別措置法の一部を改正する法律」（平成6年法律第22号）の施行に伴って平成6年度、平成7年度及び平成8年度の一般会計の歳入において見込まれる税収の減少を補うため、各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で減税特例公債を発行することができるとするほか、本節の3において記述した平成6年4月1日に施行された「平成6年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」（平成6年法律第28号）第1条の規定に基づき発行する公債を含む減税特例公債の償還方法等を定めるもので、趣旨、目的の規定を置かず、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、本則において、次に掲げる各措置を定め、附則において、施行期日を「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律案」の施行期日にあわせて「平成7年1月1日」とするものである。

① 減税特例公債の発行（第1条関係）

平成6年度、平成7年度及び平成8年度の各年度において減税特例公債を発行することができるとするものである。

具体的には、各年度における減税特例公債の発行については、次に掲げるところにより、次に掲げる租税収入の減少を補うため、それぞれ各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で行うことができるとするものである。

- ・ 平成6年度にあっては、「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「平成6年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」第1条の規定に基づき発行する減税特例公債のほか、同年度の一般会計の歳入において見込まれる「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律案」（この法律案は、平成6年12月2日に法律第109号として公布された。）の施行による所得税に係る租税収入の減少
- ・ 平成7年度にあっては、「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、同年度の一般会計の歳入において見込まれる「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律案」の施行による所得税の収入の減少、「平成7年分所得税の特別減税のための臨時措置法案」（この法律案は、平成6年12月2日に法律第110号として公布された。）に定める特別減税の実施による所得税の収入の減少並びに平成6年法律第23号の「相続税法の一部を改正する法律」及び平成6年法律第22号の「租税特別措置法の一部を改正する法律」の施行による相続税の収入の減少
- ・ 平成8年度にあっては、「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、同年度の一般会計の歳入において見込まれる「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律案」の施行による所得税の収入の減少並びに平成6年法律第23号の「相続税法の一部を改正する法律」及び平成6年法律第22号の「租税特別措置法の一部を改正する法律」の施行による相続税の収入の減少

② 減税特例公債に係る発行時期及び会計年度所属区分の特例（第2条関係）

平成6年度において発行する減税特例公債の発行に限っては、赤字公債というべき特例公債と同様、平成7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減税特例公債に係る収入にあっては、平成6年度所属の歳入とするものである。

③ 償還計画の国会への提出（第3条関係）

各年度における減税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、それぞれ当該減税特例公債の償還計画表を国会に提出するとするものである。

④ 一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入れの特例（第4条関係）

この法律案の第1条の規定及び本節の3において記述した「平成6年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」第1条の規定に基づき発行する減税特例公債の償還方法について、特例を定めるものである。

具体的には、減税特例公債のうち、課税対象期間の終了による税収減である法人特別税分と自動車消費税分に相当する部分を除いた部分は、いわゆる「つなぎ公債」であり、その償還方法については、建設公債や赤字公債というべき特例公債の償還方法である60年償還によることなく、できるだけ早期に償還するとの方針の下で、60年償還の3分の1の20年間で償還するとするものである。²⁾つまり、減税特例公債の償還に当たっては、「国債整理基金特別会計法」の規定による繰り入れのほか、平成10年度から平成29年度までの各年度において、当該公債の発行額面金額の総額から「平成6年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」に基づき発行される公債の発行額のうち、法人特別税分と自動車消費税分に相当する公債の発行額の合算額である3485億6千万円を控除した額の30分の1に相当する金額を一般会計から国債整理基金特別会計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、この法律案による措置の目的を「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」とした上で、この法律案で定める主たる措置及び当該措置を講ずる期間を明らかにするため、「平成6年度から平成8年度までの公債の発行の特例」とし、「平成6年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」によって発行する減税特例公債の償還方法の特例措置を「等」として、

「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減税特例公債の発行限度額は、平成6年度においては、平成6年度一般会計補正予算（第1号）の予算総則において1999億円、平成7年度においては、平成7年度一般会計当初予算の予算総則において2兆8511億円、平成8年度においては、平成8年度一般会計当初予算の予算総則において1兆8796億円と定められた。

（3）国会における審議状況等

この法律案は、平成6年10月14日に内閣提出第2号として第131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6年10月18日の同院・本会議において、「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律案」、「平成7年分所得税の特別減税のための臨時措置法案」及び「地方税法等の一部を改正する法律案」とともに、この法律案の趣旨説明が行われ、同日、これら4法律案が同院・税制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、20日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、同日から11月11日までの間で9日間にわたって質疑が行われたほか、同月7日に公聴会が開催され、11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6年11月11日の同院・本会議において、これら4法律案の趣旨説明が行われ、同日、この法律案と「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律案」及び「平成7年分所得税の特別減税のための臨時措置法案」の3法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、同委員会では、15日に提案理由及びその内容の説明が行われ、その後、18日と22日、24日にわたって質疑が行われたほか、16日に同委員会と地方行政委員会との連合による質疑、21日に同じく連合による公聴会が開催され、24日に可決され、25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6年12月2日に法律第108号として「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」が公布され、平成7年1月1日から施行された。

〔注〕

- 1) 平成6年10月4日の「税制改革要綱」(抄)は、『ファイナンス』平成7年1月号、31ページ参照。
- 2) 平成6年11月11日の参議院・本会議において、当時の武村正義・大蔵大臣は、「減税特例公債は当面の経済状況等に配慮した減税先行による税収減を補うもので、後世代に負担を残さないようにすることが何よりも大事であります。できるだけ早期に償還するという方針を貫きたいと思います。この考えに立ちまして、通常の公債の償還期間である60年の3分の1である20年に償還を短縮して努力してまいりたいと考えております。」と答弁。

5 阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における公債の発行の特例等に関する法律

(1) 背景

平成7年1月17日午前5時46分に淡路島を震源とするマグニチュード7.3の地震(「平成7年(1995年)兵庫県南部地震」)が発生し、兵庫県南部を中心に死者・行方不明者6437名(いわゆる「関連死」919名を含む。)、住宅全壊約10万5000棟に上る甚大な被害がもたらされたほか、ライフラインの寸断など、社会インフラにも未曾有の被害がもたらされた。¹⁾

政府においては、平成7年1月17日の閣議において国土庁長官を本部長とする「平成7年兵庫県南部地震非常災害対策本部」(平成7年4月4日に廃止)が設置され、行方不明者の早期救出や火災に対する早期消火等の応急対策に対応するほか、19日の閣議において、緊急に政府としての一体的かつ総合的な対策を講ずるため、内閣総理大臣を本部長とする「兵庫県南部地震緊急対策本部」(平成7年4月28日に廃止)が設置された。

その後、平成7年2月24日に公布された「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」(平成7年法律第12号)に基づき内閣総理大臣を本部長とする「阪神・淡路復興対策本部」(平成12年2月3日に廃止)及び学識経験者等により構成される「阪神・淡路復興委員会」(平成8年2月14日に廃止)が設

置され、政府一体となった総合的な復興対策が推進された。

この未曾有の地震災害である「阪神・淡路大震災」の救済、復旧に当たっては、表2-4に掲げる法令などが整備され、これらの法令などによって臨時異例の措置が講じられた。中でも、地方公共団体に対する特別の財政援助並びに社会保険の加入者等についての負担の軽減、中小企業者及び住宅を失った者等に対する金融上の支援等の特別の助成措置を講ずることを内容とする国土庁所管の「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(平成7年法律第16号)の整備によって財政上の特別の措置が講じられた。²⁾

また、財政面の措置としては、適宜、適切な財政対応を図るため、当面緊急に必要とされる経費を予算に追加する一方、税収の減収が見込まれることから、平成7年2月24日に補正規模として1兆223億円を増額する平成6年度一般会計補正予算(第2号)が国会に提出された。³⁾更に、平成7年5月15日には、次節の3において記述する補正規模として2兆7261億円を増額する平成7年度一般会計補正予算(第1号)が国会に提出された。

なお、平成6年度一般会計補正予算(第2号)の内容は、歳出面において、災害救助等関係経費1410億円、災害廃棄物処理事業費343億円、災害対応公共事業関係費6594億円など総額1兆223億円を増額する一方、歳入面において、税収を6020億円減額するとともに、公債金を1兆5900億円(建設公債7794億円、特例公債8106億円)増額するなどである。

また、阪神・淡路大震災に対処するための補正予算に係る財源について、平成7年1月30日の衆議院・予算委員会において、当時の武村正義・大蔵大臣は、「災害はもはや手段を選ぶべきでない事態でありますから、そういう意味では、…この補正を担保する財源につきましても、私どもとしてはありとあらゆる財源手段の可能性を求めなければならないというふうに思っております。」と答弁するとともに、「…今すぐ、…何かの税を上げるという道もそれはあるかもしれませんが。建設国債というのは、むしろ60年償還という、ある意味では一番安易な道、まあ国債でやっておけばいいじゃないかというのは、しかし国債という何か打ち出の小づちがあったわけではなしに、これは利子をつけて、営々と税金で子孫にわたってまで償還を強いる財政の仕組みでございますから、どの道が一番いいのか。…この形はどうだ、これはどうだという御提案もぜひいただくことができればありがたいと思っております。」と答弁し、検討を表明し

表 2-4 阪神・淡路大震災における主な法令上の措置

公 布 日	法 令 名
I 法律	
平成7年2月20日	<p>◎「地方税法の一部を改正する法律」(平成7年法律第9号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災により住宅や家財等の資産について損害が生じたときは、平成7年度個人住民税において、平成6年中の所得について、当該損失の金額を雑損控除の適用対象とすることができる特例措置を講ずる。</p> <p>◎「災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部を改正する法律」(平成7年法律第10号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災の被害者を含む災害被害者の所得税の負担の軽減を図るため、適用対象となる者の所得限度額を現行の600万円から1000万円に引き上げる等の措置を講ずる。</p> <p>◎「阪神・淡路大震災の被害者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」(平成7年法律第11号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災による損害について、平成6年分の所得税に対して、「雑損控除」と「災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律による所得税の減免」の選択を前倒して適用することができる特例措置等を実施するほか、関税延納制度利用者の納期限の再延長等についての特例措置を講ずる。</p>
平成7年2月24日	<p>◎「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」(平成7年法律第12号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災による著しい被害を受けた地域において、その被害が未曾有のものであることから、同地域の復興についての理念を明らかにするとともに、阪神・淡路復興対策本部の設置等を定めることにより、同地域の復興を迅速に推進する。</p>
平成7年2月26日	<p>◎「被災市街地復興特別措置法」(平成7年法律第14号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災の被災市街地を緊急に復興し、防災性の高い街づくりを実現するとともに、今後、大規模な災害が発生した場合にも即時に対応できるよう、都市計画、土地区画整理事業、住宅の供給等に関する特別措置を講ずる。</p>
平成7年3月1日	<p>◎「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(平成7年法律第16号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災に対処するため、地方公共団体に対する特別の財政援助並びに社会保険の加入者等についての負担の軽減、中小企業者及び住宅を失った者等に対する金融上の支援等の特別の助成措置を講ずる。</p> <p>◎「平成6年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律」(平成7年法律第18号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災に伴う特別交付税の特例増額等平成6年度分として交付すべき地方交付税の総額の特例に関する措置を講ずる。</p> <p>◎「阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期限の延長等に関する緊急措置法」(平成7年法律第19号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災の被災者等について、行政上の権利利益の回復又は保全のための期間の満了日の延長及び法令上の義務が期間内に履行されなかった場合の責任の免除に関する措置を講ずる。</p>

	<p>◎「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法」(平成7年法律第20号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災を受けた地域における多数の失業者の発生に対処するため、当該地域において計画実施される公共事業にできるだけ多数の被災失業者を雇い入れる措置を講ずる。</p>
平成7年3月17日	<p>◎「阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律」(平成7年法律第31号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災が発生した日に、被災地区に住所を有していた者が、同震災に起因する民事に関する紛争について、同日から平成9年3月31日までの間に、民事調停法による調整の申立てをする場合には、その手数料を免除する措置を講ずる。</p>
平成7年3月24日	<p>◎「阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律」(平成7年法律第42号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災による被害により債務超過となった法人に対する破産宣告に関する特例及び大阪府と兵庫県の区域内に登録された本店が所在していた株式会社及び有限会社の最低資本金制度に関する経過措置の特例を講ずる。</p> <p>◎「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」(平成7年法律第43号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災による被害の実情にかんがみ、大規模な火災、震災その他の災害により滅失した区分所有建物の再建等についての要件を緩和するとともに、その再建に関する敷地の共有者等の間の利害の調整のための措置を講ずる。</p>
平成7年3月27日	<p>◎「阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律」(平成7年法律第48号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災による被害が、広範な地域にわたり、同時・大量・集中的に発生したことなどを踏まえ、被災者、被災企業の被害に対する早急な対応及び被災地における生活・事業活動の復旧等への対応を図る等のため、所得税、法人税その他国税関係法律の特例を講ずる。</p> <p>◎「地方税法の一部を改正する法律」(平成7年法律第49号)</p> <p>※ 阪神・淡路大震災の被災者の負担の軽減を図るため、同震災により滅失・損壊した家屋・償却資産に代わるものとして取得等した家屋・償却資産に係る固定資産税等及び被災市街地復興推進地域内で行われる土地区画整理事業に係る不動産取得税について特別措置等を講ずる。</p>
II 政令	
平成7年1月25日	○「平成7年の兵庫県南部地震についての激甚災害の指定及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」(平成7年政令第11号)
平成7年3月29日	○「阪神・淡路大震災に伴う建設工事紛争審査会による紛争処理に係る申請手数料の特例に関する政令」(平成7年政令第136号)
平成8年7月24日	○「阪神・淡路大震災に伴う国民年金法第30条の4の規定による障害基礎年金の支給停止等に係る平成7年の所得の額の計算方法の特例に関する政令」(平成8年政令第227号)

(出所) 官報「法令のあらまし」等により作成。

たが、結果においては、これまでの建設公債と赤字公債というべき特例公債に依存するものとなった。⁴⁾

(2) 「阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における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、阪神・淡路大震災に対処するために必要な財源を確保するため、平成6年度における公債の発行の特例に関する措置を講ずるとともに、「財政法」第4条第1項ただし書の規定に基づき同年度において追加的に発行される建設公債の発行時期などの特例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、この法律案の趣旨を定め、第2条以下において、次に掲げる措置を定めるとともに、附則において、施行期日を「公布の日」とするものである。

① 特例公債の発行等（第2条関係）

「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、並びに「平成6年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」第1条の規定及び「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」（平成6年法律第108号）第1条第1項の規定に基づき発行する減税特例公債のほか、平成6年度の一般会計補正予算（第2号）において見込まれる租税収入の減少を補い、及び当該補正予算により追加される歳出の財源に充てるため、当該補正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ものである。

また、この特例公債については、これまでの赤字公債というべき特例公債と同様、いわゆる「出納整理期間発行」ができるよう、平成7年6月30日までの間において発行を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6年度所属の歳入とするものである。

このほか、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し、発行された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。⁵⁾

② 建設公債に係る発行時期及び会計年度所属区分の特例（第3条関係）

平成6年度の一般会計補正予算（第2号）において追加的に発行される「財政法」第4条第1項ただし書の規定による建設公債のうち、同年度の一般会計補正予算（第1号）をもって国会の議決を経た金額を超え、同年度の一般会計補正予算（第2号）をもって国会の議決を経た金額に達するまでの分の額に相当する額の公債の発行については、予算の執行にあわせた資金の調達ができるよう、平成7年6月30日まで発行することができるものとし、同年4月1日以後発行されるこの建設公債に係る収入については、平成6年度所属の歳入とするものである。

なお、この法律案の題名は、この法律案による措置の目的である「阪神・淡路大震災に対処するため」とした上で、特例公債の発行に関する措置を「公債の発行の特例」とし、建設公債の発行時期等についての特例に関する措置を「等」として、「阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における公債の発行の特例等に関する法律案」とされた。

また、この法律案の成立を受けて発行することができる公債の発行限度額は、平成6年度一般会計補正予算（第2号）の予算総則において8106億円と定められた。

（3） 国会における審議状況等

この法律案は、平成6年度一般会計補正予算（第2号）と一体不可分の重要な法律案であり、当該補正予算の国会提出と同じ平成7年2月24日に内閣提出第53号として第132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7年2月24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、同日と27日の両日で質疑、27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7年2月27日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、28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7年3月1日に法律第17号として「阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における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、この法律案は、衆議院・大蔵委員会及び参議院・大蔵委員会のいずれにおいても、全会一致で可決された。

〔注〕

- 1) 死者・行方不明者数は、内閣府『平成28年版防災白書』における附属資料8「自然災害における死者・行方不明者数」による。
- 2) 「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律案」は、平成7年2月24日に国会提出され、同日、衆議院・災害対策特別委員会に付託され、27日に衆議院を通過、翌28日に参議院で可決され、成立した。

この法律案は、阪神・淡路大震災による甚大かつ深刻な被害に緊急に対処することにより、被災地域の迅速な復興に資するため、地方公共団体等に対する特別の財政援助並びに社会保険の加入者等についての負担の軽減、中小企業者及び住宅を失った方等に対する金融上の積極的支援等、被災者への特別の助成措置を行うこととするものであり、その概要については、次のとおりである。

- 一 公共土木施設の災害復旧事業等に関し、阪神・淡路大震災による被害が発生した兵庫県及び政令で定める市町村について、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」(昭和37年法律第150号)に規定する特定地方公共団体とみなす特例を設けること。
- 二 阪神・淡路大震災による被害の実情等を踏まえ、特段の財政援助が必要な施設の災害復旧事業について、国が補助等を行うこと。

具体的には、交通安全施設、上水道、簡易水道等施設、一般廃棄物処理施設、工業用水道施設、改良住宅及び都市施設等については10分の8の補助を、警察施設、公立病院、公立火葬場、公立屠畜場、公立及び社会福祉法人設置の社会福祉施設、中央卸売市場並びに消防施設については3分の2の補助を、政令で定める民間病院及び商店街振興組合等の共同施設については2分の1の補助を、神戸港指定法人が管理する施設については、岸壁にあっては補助を、クレーン、ヤード等にあっては無利子融資を行うこと。

- なお、補助率については、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」の対象とされている施設の補助率との均衡を踏まえて設定された。
- 三 社会保険の加入者等についての負担の軽減については、医療保険等において、一部負担金及び保険料の免除等を行うこと。
 - 四 中小企業者及び住宅を失った方等に対する金融上の支援については、中小企業信用保険のてん補率の引上げ、無担保・無保証人保険の別枠の設定、中小企業近代化資金の新規借入金に係る償還期間の延長、商工組合中央金庫の中小企業者への貸付限度額の引上げ、住宅金融公庫における災害復興貸付の据置期間の延長等の措置を講ずること。
 - 五 その他新卒不定者を能力開発給付金の支給対象とするなど雇用安定事業等の

対象とするとともに、船員保険における失業保険金等の支給の特例措置を実施し、更に、平成6年度に加え、平成7年度にも地方公共団体の歳入欠陥等債の発行を可能とするなど幅広い特別の措置を講ずること。

- 3) 阪神・淡路大震災の処理に係る財政運営について、篠沢恭助・元大蔵省主計局長は、「阪神・淡路大震災の応急処理、それから、恒久的処理というのがどんどん立案されてくるわけですが、それを仕分けしながら、主として応急処理部分というのを6年度2号補正として処理することになりました。その処理の中身は、…災害対策に対する建設公債をもとにしての災害対策費の計上があるんですが、災害に伴って減収が起こるといって、租税の減収額約6000億円…を直ちに計上せざるを得ないという話になり…、これに伴って、いわば、減税分ということ以外に減収についても特例公債はもう出さざるを得ないなということに…、6年度の2号補正では、特例公債をくっつけて出していくというような状況でありました。」と口述。また、平成7年1月30日の衆議院・予算委員会において、当時の武村正義・大蔵大臣は、「…迅速に対応しなければなりません。そしてまた、ごく短期的に取り組む仕事もありますが、かなりのロングレンジで腰を据えて取り組まなければならない何年間にわたる事業もございます。そういうことを考えますと、…形式にこだわらないで、まさに適宜適切な財政対応が必要であるという認識を持っておりまして、補正につきましても、平成6年度の補正のみならず、既に平成7年度につきましても…補正対応は柔軟に、積極的に対応をしていきたいと思っております。」と答弁するとともに、「既にもう平成7年度の補正についても私どもとしてはいろいろな議論を始めておりますし、今から対応しなければならないことは対応をしていきたいというふうには思っております。」と答弁。
- 4) 『読売新聞』平成7年1月31日朝刊は、「復興事業の財源について、さる25日の与党の地震対策本部と政策調整会議との合同会議では、当初、座長役の社会党が用意したペーパーには『特別減税の7年度分の停止』と明記されていた。だが、…会議の冒頭、削除された経緯がある。一方、自民党内では、利子収入の課税を免除する免税債の形で震災復興国債を発行し、特別会計を設ける案も浮上していた。…しかし、この案に対しては、自民党内にも『有利なものなら、金持ちが買って、他人の不幸（震災）でもうけるという話になる』（首脳）と慎重論が強い。武村蔵相も29日、…震災復興国債の発行について、記者団に『難しいのではないかな。金利のいいのを出すと他の（債券）が売れないし、悪いのを出すと売れない』と消極的な姿勢を見せていた。ところが30日…武村蔵相は『ありとあらゆる財源手段の可能性を求めなくてはならない』などと軌道修正を図った。…武村蔵相の発言については、『利子や税制面で特に優遇せず、通例の赤字国債と同じ条件の復興国債を示唆した』との見方が強い…」と報道。
- 5) 阪神・淡路大震災に対処するために発行する特例公債について、財政制度審議会会長は、「阪神・淡路大震災への対応策に係る予算編成に関する所見」（平成7年2月17日）において、「…今般発行される特例公債は、阪神・淡路大震災という突発的な事態への対策に係る財源に厳に限られた一時的なものであることも考えあわせれば、臨時緊急の措置としてやむを得ないものと言わざるを得ない。しかし

ながら、…今次の地震による被害は激甚なものがあり、その復旧対策に要する費用も相当規模に上ると見込まれることに加え、極めて厳しい財政状況にあることを踏まえれば、今回の6年度第2次補正予算において公債発行によったものも含め、震災に対処するための費用に係る国民全体としての負担の在り方について、今後の財政運営を行うに当たり様々な観点から真摯な検討がなされなければならない。…」との意見を表明。

6 その他

(1) 国家公務員等共済組合法等の一部を改正する法律

「国家公務員等共済組合法等の一部を改正する法律案」は、財政再計算に当たって「国家公務員等共済組合法」による年金について、公務員制度の一環としての役割等に配慮しつつ、公的年金制度の一元化を展望し、①60歳代前半の国家公務員の退職共済年金に係る年金の額を報酬比例部分相当額とし、平成13年度から平成25年度にかけて、現行の仕組みから段階的に切りかえることなど「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ほか、②財政的に厳しい状況にある日本鉄道共済組合及び日本たばこ産業共済組合について、平成7年度以降の両共済組合の財政事情等を勘案し、自助努力の一環として、標準報酬の再評価の取り扱いにつき所要の特例措置などを講ずるもので、平成6年3月29日に内閣提出第44号として第129回通常国会に提出された。

この法律案の内容は、「国家公務員等共済組合法」をはじめ、「国家公務員等共済組合法の長期給付に関する施行法」(昭和33年法律第129号)、「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 60歳代前半において支給する退職共済年金の見直し

- ・ 60歳以上の組合員であって1年以上の組合員期間を有し、組合員期間等が25年以上である者に支給する退職共済年金については、65歳以上の者に支給する本格年金と、60歳以上65歳未満の者に支給する年金とに区分し、65歳以上の者に対しては、これまでと同様、報酬比例部分相当額に加えて、加給年金部分相当額及び基礎年金部分相当額の合算額とし、60歳以上65歳未満の者に対しては、職域部分を含む報酬比例部分相当額とし、平成13年

度から平成25年度にかけて段階的に切りかえること。

- ・ 65歳未満の退職共済年金の受給権者が「雇用保険法」による基本手当等を受給している間にあっては、退職共済年金の支給を停止すること。

② 給付の改善等

- ・ 標準報酬の等級を8万円から53万円までの30等級から、9万2000円から59万円までの30等級に改めること。
- ・ 年金等の額の算定の基礎となる平均標準報酬月額額の計算に当たり、昭和62年3月以前の期間をはじめとする7つの期間に区分し、当該期間に係る組合期間を有する者の平均標準報酬月額を計算する場合には、各月の標準報酬の月額に、その期間の区分に応じて1.22をはじめとする再評価率を乗じることによって再評価をすること。
- ・ 退職共済年金及び遺族共済年金の受給権者は、退職共済年金の額の2分の1に相当する額と遺族共済年金の3分の2に相当する額を併給することができること。
- ・ 退職共済年金の配偶者及び子に係る加給年金額並びに障害共済年金の配偶者に係る加給年金額を引き上げること。
- ・ 退職共済年金の加給年金額の支給対象となる子並びに遺族共済年金等の受給権者である子及び孫の年齢要件を、「18歳に達したときまで」から「18歳に達した日以後の最初の3月31日が終了したときまで」に改めること。
- ・ 長期給付に係る掛金として、期末手当等の額を標準として算定する特別掛金を新たに徴収すること。
- ・ 育児休業期間中の掛金については、徴収しないこと。

③ 日本鉄道共済組合及び日本たばこ産業共済組合に対する特例

- ・ 日本鉄道共済組合が支給する年金に係る標準報酬月額については、平成11年10月分まで再評価を繰り延べること。
- ・ 日本たばこ産業共済組合が支給する年金に係る標準報酬月額については、退職共済年金等の職域加算額について再評価を行わないこと。

この法律案の国会における審議は、平成6年6月7日に衆議院・大蔵委員会に付託されたが、その審議にあっては、「国民年金法等の一部を改正する法律案」と同様、継続審査となり、10月25日、第131回臨時国会において、ようや

く提案理由及びその内容の説明が行われ、審議が始まった。また、衆議院・大蔵委員会における審議において、並行して同院・厚生委員会において審議されていた「国民年金法等の一部を改正する法律案」に対して修正が行われたことから、この法律案に対しても、同様の修正内容である、退職共済年金等の受給権者が組合員である間に受給する年金と当該組合員の給付との併給調整の基準額を20万円から22万円に引き上げるほか、「雇用保険法」による基本手当と退職共済給付との併給調整の実施時期について平成8年4月1日としているもの及び同法による高齢者雇用継続給付と退職共済給付との併給調整の実施時期について平成9年4月1日としているものを、いずれも平成10年4月1日とするとともに、施行期日について既に経過していたことから、「公布の日」とする議員修正が行われた。その後、平成6年10月27日の衆議院・本会議において可決された後、11月2日に参議院・本会議において可決、成立した。

これを受けて、平成6年11月16日に法律第98号として「国家公務員等共済組合法等の一部を改正する法律」が公布され、一部の規定を除き同日から施行された。

(2) 地方税法等の一部を改正する法律による「国税収納金整理資金に関する法律」の一部改正

「地方税法等の一部を改正する法律案」は、平成6年10月4日の閣議において決定された「税制改革要綱」において、所得課税と消費課税の見直しに係る税制改革等の一環として、地方分権の推進、地域福祉の充実等を図る観点から、消費譲与税に代えて、消費に広く負担を求める地方消費税を道府県税として創設するため、「地方税法」(昭和25年法律第226号)を改正するとともに、関係法律の規定を整備するもので、自治省が主務省庁となって平成6年10月17日に内閣提出第5号として第131回臨時国会に提出された。¹⁾

この法律案による「地方税法」の改正によって創設される地方消費税は、同法の定めるところによって都道府県が条例を定めて課税するものではあるが、その課税対象、納税者については、国税である消費税と同じとするほか、その税率についても、消費税額の25%とし、消費税と地方消費税を併せた負担率を5%とするものである。しかし、地方消費税の賦課徴収に当たっては、納税者の事務負担等について十分に配慮し、その軽減を図るとともに、賦課徴収に関

する事務についても効率化を図るため、当該事務を都道府県が国に法定委任し、国が国税である消費税と併せて賦課徴収を行い、その後、当該徴税額を国から都道府県に払い込むことが適当であるとされた。²⁾ また、都道府県は、国に法定委任するについては、地方消費税の賦課徴収に関する事務に必要な費用を国に徴収取扱費として支払うものとされた。

具体的には、まず、輸入取引に係る地方消費税である貨物割の賦課徴収については、この法律案による改正後の「地方税法」の本則において、国（税関）が、消費税の賦課徴収の例により、消費税の賦課徴収と併せて行い、当該貨物割の納付があった場合には、国が当該納付のあった月の翌々月の末日までに、貨物割として納付された額を当該納付に係る保税地域所在の都道府県に払い込むとするものである。次に、国内取引に係る地方消費税である譲渡割の賦課徴収については、①同じく改正後の「地方税法」の本則において、消費税の確定申告書等を提出する義務がある事業者が、当該申告書の提出期限までに、必要な事項を記載した申告書を事務所等所在地の都道府県の知事に提出し、その申告に係る譲渡割額を納付しなければならないとするとともに、②改正後の同法の附則において、当分の間、その本則の規定にかかわらず、国（税務署）が、消費税の賦課徴収の例により、消費税の賦課徴収と併せて行い、当該譲渡割の納付があった場合には、国が当該納付のあった月の翌々月の末日までに、譲渡割として納付された額を当該納付に係る納税地所在の都道府県に払い込むとするものである。

また、この地方消費税の賦課徴収に関する事務を国が委任を受けて国税である消費税の賦課徴収に関する事務と併せて行うに当たって、国における地方消費税の受払に関する経理を消費税の受払に関する経理と併せて国税収納金整理資金において行うこととするため、この法律案の附則において「国税収納金整理資金に関する法律」（昭和29年法律第36号）を改正するものである。³⁾

この法律案による「国税収納金整理資金に関する法律」の改正の内容は、まず、貨物割の賦課徴収を国が行うについては、同法第2条第1項に定める「国税収納金等」の定義に「地方税法（昭和25年法律第226号）第72条の103第1項の規定によって国税と併せて収納された地方税（以下「特定地方税」という。）」を加えるとともに、同条第2項に定める「過誤納金の還付金等」の定義に「地方税法第72条の103第3項の規定による払込金」を加えるものである。次に、

譲渡割の賦課徴収を、当分の間、国が行うについては、「国税収納金整理資金に関する法律」の附則において、同法第2条の規定の適用に当たっては、当分の間、消費税の例により納付される譲渡割を同条第1項に定める「国税収納金等」の定義に加えるとともに、消費税の例により納付された譲渡割に係る納付額の都道府県への払込金を同条第2項に定める「過誤納金の還付金等」の定義に加えるものである。

この法律案の国会における審議は、衆議院においては、本節の4において記述した「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案」の審議と同一の日程で行われた。また、参議院においては、平成6年11月11日に同院・地方行政委員会に付託された後、25日の同院・本会議で可決、成立した。

これを受けて、平成6年12月2日に法律第111号として「地方税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7年4月1日（「国税収納金整理資金に関する法律」の一部を改正する規定については、同日）から施行された。

（3）主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律による「食糧管理特別会計法」の一部改正

「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律案」は、主食としての役割を担う重要な農産物である米穀及び麦の管理について、生産者の創意工夫の発揮、消費者ニーズへの的確な対応等の要請のほか、世界貿易機関を設立するマラケシュ協定の実施に伴い、新たな国際的規律の下での食糧の安定的供給の確保など、米穀の生産、流通、消費を巡る諸情勢が大きく変化している状況から、「食糧管理法」(昭和17年法律第40号)に基づき、国による買入れ、売渡しなどを通じて統制的な観点からの流通規制が行われてきた食糧管理制度を抜本的に見直し、新たな法体系を整備するもので、農林水産省が主務省庁となって平成6年10月24日に内閣提出第17号として第131回臨時国会に提出された。

この法律案の内容は、米穀の需給及び価格の安定を図ることを基本としつつ、流通規制を大幅に緩和し、生産者の自主性を生かした稲作生産の体質強化、市場原理の導入や規制緩和を通じた流通の合理化等を図るとともに、備蓄の円滑

な運営を図るための主要な食糧の買入れ、輸入及び売払いなどについては、これまでと同様、政府において行うとするものである。また、この法律案の附則において、「食糧管理法」を廃止するほか、この法律案に基づく政府による主要な食糧の買入れ、売払いなどに関する国の経理をこれまでの「食糧管理法」による場合と同様、一般会計と区分して「食糧管理特別会計」において行うため、「食糧管理特別会計法」（大正10年法律第37号）を改正するものである。

この法律案による「食糧管理特別会計法」の改正の内容は、同法第1条の設置規定について「食糧管理」を「食糧ノ需給及価格ノ安定」に改めるとともに、「麦等ノ輸入ニ係ル納付金」を本特別会計の受入金とするものなどである。

なお、特別会計の名称及び勘定名については、「食糧管理法」が廃止され、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律案」が成立し、施行されることとなっても、特別会計における経理にあつては、統制的な意味合いでの食糧管理ではないものの、物の管理という広い意味合いでの食糧管理が引き続き食糧管理特別会計において行われることから、「食糧管理特別会計」及び「食糧管理勘定（国内米管理勘定、国内麦管理勘定及び輸入食糧管理勘定をいう。）」を継続して用いることとされた。

この法律案の国会における審議は、マラケシュ協定の実施に伴うものとして、衆議院、参議院のいずれにおいても世界貿易機関設立協定等に関する特別委員会において、「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定の締結について承認を求めの件」、「著作権法及び万国著作権条約の実施に伴う著作権法の特例に関する法律の一部を改正する法律案」などとともに審議され、平成6年12月8日に成立した。

これを受けて、平成6年12月14日に法律第113号として「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」が公布され、公布の日から起算し1年を超えない範囲内において政令で定める日（平成7年11月1日）から（「食糧管理特別会計法」の一部を改正する規定（「食糧管理特別会計法」第1条の改正規定中「食糧管理」を「食糧ノ需給及価格ノ安定」に改める部分を除く。）については、平成7年4月1日から）施行された。

(4) 漁船再保険及漁業共済保険特別会計における漁業共済に係る保険金の 支払財源の不足に充てるための一般会計からする繰入金に関する法律

「漁船再保険及漁業共済保険特別会計における漁業共済に係る保険金の支払財源の不足に充てるための一般会計からする繰入金に関する法律案」は、平成6年度一般会計補正予算（第1号）に関連するものとして、当該補正予算の国会提出と同じ平成7年1月20日に内閣提出第1号として第132回通常国会に提出された。

この法律案の内容は、平成6年度における台風等によるサケ・マス定置網漁業の著しい漁獲金額の減少等に伴い、漁船再保険及漁業共済保険特別会計漁業共済保険勘定の保険金の支払いが著しく増大し、支払財源に不足が生ずることが見込まれたことから、同年度において、一般会計から92億2478万6千円を限り、同勘定に繰り入れる措置を講ずるものである。また、この一般会計からの繰入金については、後日、漁船再保険及漁業共済保険特別会計漁業共済保険勘定において決算上の剰余を生じた場合には、この繰入金に相当する金額に達するまでの金額を一般会計に繰り戻すとするものである。

この法律案の国会における審議は、平成7年2月7日の衆議院・大蔵委員会において可決、同日の同院・本会議において可決され、参議院に送付された。その後、参議院においては、平成7年2月9日の同院・大蔵委員会において可決、同日の同院・本会議において可決され、成立した。

これを受けて、平成7年2月15日に法律第7号として「漁船再保険及漁業共済保険特別会計における漁業共済に係る保険金の支払財源の不足に充てるための一般会計からする繰入金に関する法律」が公布され、同日から施行された。

〔注〕

- 1) 地方消費税の導入についての検討の経緯については、『平成財政史—平成元～12年度』第4巻「租税」410-417ページを参照されたい。
- 2) 地方消費税の賦課徴収に関する事務を国に委任することについて、平成6年11月16日の参議院・地方行政委員会・大蔵委員会連合審査会において、当時の野中広務・自治大臣は、「地方消費税が…地方の独立税であります以上、地方みずからが賦課徴収するというのが建前でございます。しかし、今回の消費税及び地方消費税の性格からいたしまして、それぞれ納税者の事務負担等を考慮しますときに…当分の間やはり国に賦課徴収の事務を委託することが適当であろうと選択をし

た次第であります。いずれにいたしましても、地方消費税は地方独自の税でございまして、…この税は都道府県の議会で条例として定めるものでございまして、ほかに現在市町村が都道府県民税を委託徴収しておるわけでございます、そのような例を考えますときに、今回行政改革等が言われるときに国に事務委託をいたしましたのは一つの選択である」と答弁。

- 3) 「国税収納金整理資金に関する法律」は、そもそも国税収納金整理資金に受け入れて同資金の経理の対象とするものを「国税収納金等」とし、国税収納金等として同資金に受け入れたもののうち、国の会計に組み入れないで同資金から支払うものについては、「過誤納金の還付金等」として整理して経理する一方、国税である消費税については、「国税収納金等」としてその納付された時に、すべてを国税収納金整理資金に受け入れ、その後、同資金から国の会計（歳入）に組み入れられるものとされている。このため、消費税と一体として納付される地方消費税については、納税者の事務負担の軽減と賦課徴収の事務の効率化の観点から、消費税と同様に国税収納金整理資金の受入金として整理する必要があるものの、この地方消費税が国の各般の需要を充たすための支払いの財源となるべきものではなく、国から都道府県に払い込まれるまでの間、国が保管して管理する歳入歳出外現金に属するものであることから、「過誤納金の還付金等」に整理する必要性が生じたものである。

第8節 平成7年度 特例的歳出削減 措置等と特例公債の発行等

1 平成7年度における財政事情等

(1) 平成7年度における財政事情

平成7年度当初予算の編成は、村山富市・内閣総理大臣、武村正義・大蔵大臣の下で、税収が平成6年度一般会計歳入歳出決算において対前年度に比べて3兆962億円減の51兆300億円にとどまり、平成3年度以降、4年連続して対前年度に比べて減収となるなど、景気の不透明感などから一段と厳しさを増す財政事情の中、赤字公債というべき特例公債の発行を回避するため、特例的歳出削減措置を講ずることによって歳出規模の縮減を図るとともに、特別会計からの繰入れの特別措置を講ずるものであった。

平成7年度一般会計当初予算は、平成5年度の一般会計の決算上の不足に係る決算調整資金への繰戻しに関して、平成8年度まで延期することができる措置をはじめ、国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置、一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還の延期に関する措置、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などの特例的歳出削減措置を前年度当初予算に引き続き多用することによって歳出規模の縮減を図り、その予算規模については、前年度当初予算に比べて2兆946億円減額した70兆9871億円であった。¹⁾ 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660億円増の53兆7310億円を見込むとともに、建設公債にあっては、前年度当初予算に比べて7623億円減の9兆7469億円とし、減税特例公債にあっては、同じく2827億円減の2兆8511億円とするものであった。このほか、外国為替資金特別会計から3500億円、自動車損害賠償責任再保険特別会計から3100億円を、それぞれ一般会計に繰り入れることとされた。

しかし、前節において記述したとおり平成6年12月25日の平成7年度の当初予算に係る概算の決定が行われて間もない平成7年1月17日に阪神・淡路大震災が発生し、これの復旧などに関わる財政措置を平成6年度の補正予算（第2

号)に引き続き平成7年度予算で対処するほか、急激な外国為替相場の変動、金融機関の不良債権問題、景気の不透明感などに対処するために4月14日の経済対策閣僚会議において「緊急円高・経済対策」が決定され、これを実施するため5月15日には、補正規模として2兆7261億円を増額する平成7年度一般会計補正予算(第1号)の概算が決定された。また、平成7年9月20日の経済対策閣僚会議において、内需拡大策として公共投資に12兆8100億円を盛り込むほか、事業規模総額14兆2200億円とする「経済対策一景気回復を確実にするために一」が決定され、これを実施するため29日には、補正規模として5兆3252億円を増額する平成7年度一般会計補正予算(第2号)の概算が決定された。更に、一般会計における税収が年度途中で減収になると見込まれたことから、平成7年12月20日には、補正規模として1兆44億円を減額する平成7年度一般会計補正予算(第3号)の概算が決定された。

この中で、平成7年度の当初予算において回避することができた赤字公債というべき特例公債の発行については、補正予算(第1号)の編成に際しては、平成6年度一般会計補正予算(第2号)と同様、阪神・淡路大震災の復旧等の緊要性などから、5638億円を赤字公債というべき特例公債に依存せざるを得なくなった。更に、それ以後の補正予算(第2号)及び補正予算(第3号)の編成に際しても、特例的歳出削減措置を講ずる余地も限界に突き当たりつつあるという状況にあったことから、補正予算(第2号)において2110億円、補正予算(第3号)において1兆9060億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となった。この結果、公債依存度は、当初予算において17.7%であったものが、決算においては28.0%と急増することになった。

また、社会情勢としては、平成7年3月20日に、東京の地下鉄においてオウム真理教が引き起こしたサリンを使用しての無差別テロ事件である「地下鉄サリン事件」等が発生し、社会に大きな混乱と恐怖を与え、これへの対策が求められた。

(2) いわゆる「財政非常事態宣言」

上述のように平成7年度における税収状況が厳しさを増す一方、これまで講じられてきた特例的歳出削減措置も、国債整理基金特別会計の資金不足などによって限界に突き当たりつつあった。加えて、財政収支のギャップが構造的で

常態化し、平成8年度予算においては、特例公債の発行を回避することが困難な見通しに立ち至った。

このような財政の状況を踏まえ、平成7年11月14日の閣僚懇談会において、当時の武村正義・大蔵大臣から財政の実情について一層の開示を図るとの観点で「平成8年度の財政事情について」が説明された。^{2,3)}

その中で、「8年度の財政収支について一定の前提をもとに算出してみると、建設公債の減額を断念するとしても、歳入・歳出のギャップである要調整額は10兆円を上回るものとなっております。このギャップは構造的なものと考えられ、財政は今や、容易ならざる事態に立ち至ったと申し上げざるを得ません。この要調整額に対して、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りますが、これだけ巨額にのぼっていることからみて、まことに残念ながら、特例公債の発行を回避することは困難と言わざるを得ません。」と、事実上の財政非常事態宣言が行われ、特例公債の発行に対する方針の変更が表明された。また、併せて「特例公債を発行せざるを得ない状況であればこそ、歳出削減などの財政改革に一層強力に取り組み、財政事情の歯止めなき悪化を防ぎ、後世代への負担の転嫁である公債発行をできる限り抑制するよう努めていくことが、財政当局に課せられた責務である。」との考え方も表明された。

〔注〕

- 1) 平成5年度の一般会計の決算上の不足に係る決算調整資金への繰戻しの延期について、財政制度審議会は、「平成7年度予算の編成に関する建議」（平成6年12月16日）において、「5年度決算不足補てんに係る国債整理基金への繰戻しについては、7年度までに行う必要があるが、…これを延期することも、定率繰入れの停止と同様、極めて問題の多い特例公債の発行を回避するために誠にやむを得ないものとする。ただし、決算調整資金制度の趣旨を踏まえれば、今回延期する繰戻しについては、できる限り速やかにその繰戻しを行うことが必要である。」との意見を表明。
- 2) 「平成8年度の財政事情について」（平成7年11月14日閣僚懇談会：大蔵大臣発言）は、次のとおりである。

平成8年度の財政事情について

- 一 財政の実情については、公債残高などの計数はもとより、「今後処理を要する措置」といったものをとりまとめて明らかにするなど、積極的な開示に努めてきたところでありますが、来年度の予算編成も本格化しつつある状況にあり、

7年9月末税収の発表を機に、一層のディスクロージャーを図るべく、現時点における来年度の財政事情の見通しを御説明したいと思います。

- 二(1) 我が国の財政は、昭和50年度補正予算において特例公債の発行を余儀なくされて以降、15年間にわたり、毎年度多額の特例公債に依存せざるを得ない状態にありました。

この間、政府は歳出の削減・合理化など行財政改革の努力を傾注してまいりましたが、加えて、昭和60年代のいわゆるバブル経済による高い税収の伸びにも恵まれ、平成2年度予算において、ようやく特例公債依存体質からの脱却が実現したものであります。

しかしながら、その後、バブル経済の崩壊の過程で経済の実力以上に伸びた税収が減少し、前年度を下回る年が4年も続くという戦後初めての事態となっております。

この間、毎年度の予算編成において歳出の節減・合理化を行う一方、さまざまな工夫を講ずるなどして、何とか、当初予算においては、償還財源措置のない特例公債の発行を回避してまいりました。

一方、経済情勢に対しては、累次の経済対策、補正予算、先行減税などにより財政として可能な限りの対応を行ってきております。これにより、景気の下支えに効果が発揮されてきたと考えておりますし、先般は、さらに、最大規模の経済対策を実施するための補正予算が成立したところであります。

しかしながら、このような財政措置を講じてきたこともあり、近年、公債残高は急増し、6年度に200兆円を突破した公債残高が7年度末には早くも220兆円を超える事態となっております。

- (2) 足許の7年度の税収については、これまでの実績をもとに現段階で試算してみると、補正後予算額を3兆円程度落ち込み、その結果、6年度税収を下回ると見込まれます。

- 三 こうした7年度の税収動向からみて、8年度税収を現時点で見通せば、7年度当初予算で見込んだ税収53兆7千億円を下回る可能性が高いと考えられます。なお、8年度において特別減税が継続されれば、さらに減税規模相当額だけ税収の水準が下がることになります。

他方、5年度から国債償還のための財源の繰入れを停止することにより、毎年、3兆円超の歳出減を実施し、また、自動車損害賠償責任再保険特別会計からの繰入れなど国の会計間における様々な工夫を財源対策として行ってきたところであります。しかし、このような特例的措置も国債整理基金特別会計の資金が不足するなどにより、限界に突き当たりつつあるという状況にあります。

その結果、こうした歳入と歳出両面にわたる諸要因を勘案し、8年度の財政収支について一定の前提のもとに算出してみると、建設公債の減額を断念するとしても、歳入・歳出のギャップである要調整額は10兆円を上回るものとなっております。このギャップは構造的なものと考えられ、財政は今や、容易ならざる事態に立ち至ったと申し上げざるを得ません。

この要調整額に対して、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あります。これだけ巨額にのぼっていることからみて、まことに残念ながら、特例公債の発行を回避することは困難と言わざるを得ません。まずは、このことを率直に申し上げなければなりません。

しかしながら、特例公債を発行せざるを得ない状況であればこそ、歳出削減などの財政改革に一層強力に取り組み、財政事情の菌止めなき悪化を防ぎ、後世代への負担の転嫁である公債発行をできる限り抑制するよう努めていくことが、財政当局に課せられた責務であると考えております。その際、優先順位のさらに厳しい選択を行うなど、歳出全体の洗い直しを徹底するのはもちろん、平常であれば優先すべき分野についても、制度の根本に遡って見直さざるを得ない場合や当面御辛抱をいただかなくてはならない場面も出てきようかと思えますし、引き続きさまざまな工夫ができないか検討することも必要かと思えます。この点については、是非とも各方面の御理解と御協力をお願いしたいと考えております。

四 さらに、高齢化の進展など今後の状況を展望すれば、この厳しい財政事情が景気の回復に伴いにわかに好転することは困難なのではないかと思われます。その中で、中長期的観点から行財政が果たすべき役割や守備範囲を見直していくことが避けることの出来ない課題であると考えられます。いずれにせよ、すべての財政支出は現在または将来の国民の負担によるものであります。後世代に多大の負担を残さぬよう、公債依存度の引下げに向けた、たゆまぬ努力が重要であると考えております。

7カ国蔵相・中央銀行総裁会議において、人口の高齢化等に備え中長期的に財政赤字を削減することの重要性については認識の一致をみているところであり、国際機関からも同様の指摘を受けております。

五 8年度予算編成につきましては、本格化しつつあるところでありますが、特に8年度の財政事情をお示するとともに、各位の御理解と御協力を求めることとした次第であります。

- 3) 小村武・元大蔵省主計局長は、「〔平成7年度〕補正予算が成立した際、税収状況は非常に悪いこと、『やりくり』に限界があるということを武村大臣に説明しました。大臣は直ちに財政非常事態宣言を出そうとおっしゃいました。このとき、鈴木内閣時代に財政危機宣言を出して、日本経済が危ないという情報になり、マーケットに影響して、株価や為替に悪影響をもたらしたことを思い出し、大臣に思いとどまってもらいました。その代わりに、国民に財政事情をきちんと説明しよう。財政事情のありのままをディスクローズしよう。そういう考え方で、『平成8年度の財政事情について』と表題がおとなしいものでしたが、内容のあるものにしました。税収が3兆円落ち込む、やりくりした隠れ借金がこれだけあるなど財政事情を懇切に説明して、実質的な財政非常宣言を出しました。8年度から特例公債の発行は避けられないこともあらかじめ、国民の前に明らかにしました。」と口述。

2 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

(1) 背景

平成7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赤字公債というべき特例公債の発行を回避することを基本に編成が行われた。この基本の下、各制度の運営に支障が生じない範囲において、国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置によって3兆2457億円、一般会計承継債務等の資金運用部に対する償還の延期に関する措置によって8054億円、一般会計からの決算調整資金への繰戻しの延期に関する措置によって5663億円などの特例的歳出削減措置を講ずることによって歳出規模の縮減を図るとともに、平成7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に係る一般会計への繰入れ及び自動車損害賠償責任再保険特別会計からの一般会計への繰入れに関する特別措置を講ずるものであった。

また、国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置によって国債整理基金の資金繰りに支障が生じないよう、「社会資本整備特別措置法」による日本道路公団、日本開発銀行などに対する日本電信電話株式会社の株式の売却収入に係る貸付金（以下「NTT・A・Cタイプ貸付金」という。）1兆1087億円の繰上償還に関する措置を講ずるものであった。

なお、NTT・A・Cタイプ貸付金の繰上償還については、日本電信電話株式会社の株式の売却収入の本来の用途である国債償還の財源に復する措置ではあるが、繰上償還先の資金繰りなどから、別途、建設公債1兆1087億円を発行し、これを財源に当該繰上償還相当額を無利子で貸し付けることとされた。

(2) 「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案」の内容

この法律案は、平成7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、同年度における国債費の定率繰入れ等の停止をはじめとする特例的歳出削減措置を講ずるほか、外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れ及び自動車損害賠償責任再保険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10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定めるとともに、附則において、この法律案が平成7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7年4月1日」とするものである。

① 国債費の定率繰入れ等の停止（第2条関係）

平成7年度における国債の元金の償還に充てるべき資金の一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入れ等については、「国債整理基金特別会計法」第2条第2項及び第2条ノ2第1項の規定を適用しないとするものである。

なお、この停止に関する措置によって国債整理基金の資金繰りに支障が生じないように、次の②の「社会資本整備特別措置法による貸付金の償還に係る特例」に係る措置が講じられた。

また、この国債費の定率繰入れ等の停止に関する措置によって平成7年度の一般会計において3兆2457億円の歳出の縮減効果が得られた。

② 社会資本整備特別措置法による貸付金の償還に係る特例（第3条関係）

上述①の「国債費の定率繰入れ等の停止」に係る措置によって平成7年度において国債整理基金の運営に支障が生じないように、NTT・A・Cタイプ貸付金で昭和62年度から平成6年度までの各年度において貸し付けられたものについては、別の定めにより償還期限を繰り上げて償還させる場合を除くほか、これらの貸付金の全部又は一部について、その償還期限を繰り上げて1兆1087億円を償還させることができるとするものである。

また、この繰上償還に関する措置を講ずることによって社会資本の整備に支障が生じないように、当該繰上償還を行う者に対して当該償還時において、当該償還を受ける額に相当する金額を無利子で貸し付けるとするとともに、当該貸付金の償還期間、償還方法その他貸付条件に関する事項については、当該貸付金を繰上償還させる貸付金とみなして関係法律の規定を適用するなどとするものである。

③ 一般会計からの決算調整資金への繰戻しの延期（第4条関係）

平成6年度において、平成5年度の一般会計の決算上の不足に充てるために国債整理基金から決算調整資金に繰り入れられた繰入金に係る「決算調整資金に関する法律」附則第2条第3項の規定による一般会計からの決算調整資金への繰戻し5663億円については、同項において「翌年度までに」とされているも

のを「翌々年度までに」とするものである。

この特例措置によって平成7年度までに一般会計から決算調整資金へ繰り戻すべきものを、平成8年度までに繰り戻すことができるとして、繰戻しを延期するものである。

④ 一般会計承継債務等の償還の特例（第5条関係）

一般会計承継債務等についての平成7年度において償還すべき金額8054億円について、その償還を特例的に延期することができるとし、当該延期に係る金額については、10年（5年以内の据置期間を含む。）以内に償還しなければならないとするものである。

⑤ 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6条関係）

平成7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、その2分の1に相当する額4150億円を下らない範囲内において予算で定める額（2分の1相当額と同額）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、予算で定めるところによって繰入調整分4150億円及びその運用収入相当額の合計額に達するまでの金額を一般会計から繰り入れるとするものである。

⑥ 国民年金国庫負担金の平準化措置による平成7年度の加算額に係る一般会計からの国民年金特別会計国民年金勘定への繰入れの特例（第7条関係）

平成7年度における一般会計からの国民年金特別会計国民年金勘定への繰入れについては、「国民年金特別会計への国庫負担金の繰入れの平準化を図るための一般会計から繰入れの特例に関する法律」の規定による繰入金額の算定において加算するものとされている金額2372億円を加算しないとするとともに、後日、将来にわたる国民年金事業の財政の安定が損なわれることのないよう、加算しなかった2372億円及びその運用収入相当額に達する金額を予算で定めるところによって一般会計から同勘定に繰り入れるとするものである。

⑦ 雇用保険事業に係る国庫負担の一般会計からの労働保険特別会計雇用勘定への繰入れの特例（第8条関係）

平成7年度における一般会計からの労働保険特別会計雇用勘定への繰入れについては、「雇用保険法」第66条第1項及び第67条前段に規定する国庫負担に

係るものについて、これらの額の合算額から300億円を控除して繰り入れるとするとともに、後日、雇用保険事業の適正な運営が確保されるよう、各年度の同勘定の収支の状況などを勘案して、一般会計から同勘定に300億円及びその運用収入相当額に達するまでの金額を予算で定めるところによって繰り入れるとするものである。

⑧ 外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れの特例（第9条関係）

平成7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6300億円のほか、同特別会計から進行年度である平成7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3500億円を限り、一般会計に繰り入れることができるとするものである。

⑨ 自動車損害賠償責任再保険特別会計からの一般会計への繰入れの特例（第10条関係）

平成7年度において、自動車損害賠償責任再保険特別会計の累積運用益のうち、同特別会計の保険勘定から2910億円、同特別会計の保障勘定から190億円を限り、それぞれ一般会計に繰り入れることができるとするとともに、後日、一般会計から同特別会計の保険勘定及び保障勘定に、それぞれ当該繰入金相当額及びその運用収入相当額を予算の定めるところによって繰り戻すとするものである。

なお、この法律案の題名は、この法律案による措置の目的である「平成7年度における財政運営のため」とした上で、これらの措置の中で金額の大きい「国債整理資金に充てるべき資金の繰入れ」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7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7年1月20日に内閣提出第3号として第132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7年2月10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、15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17日、21日にわたって質疑、27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7年2月28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、10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16日の両日で質疑、16日に可決され、翌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7年3月31日に法律第60号として「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」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、特例公債の発行を回避するための種々の特例措置によって財政の内容を分かりにくくしていることの是非、建設公債の発行によるNTT・A・Cタイプ貸付金の繰上償還の措置の是非、一般会計からの決算調整資金を通じての国債整理基金への繰戻しを平成7年度から平成8年度に延期することの是非などについて論議があった。その中で、特例公債の発行を回避するための種々の特例措置によって財政の内容を分かりにくくしていることの是非については、当時の武村正義・大蔵大臣から、特例公債の発行を回避する結果、財政の内容が分かりにくいということについては率直に認めざるを得ないとの認識が示された。¹⁾ 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、連年、特例的な措置を講ぜざるを得ない我が国財政の現状にかんがみ、国の財政の実態を明らかにすることにより、財政改革についての国民の理解と協力の確保に努めること、繰入れ特例等の各種の措置についてはあくまで臨時緊急の措置として慎重に取り扱い、それぞれの制度、施策の運営に支障を生じない範囲で、歯止めを有するものに限るよう留意す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) 平成7年3月10日の参議院・大蔵委員会において、当時の武村正義・大蔵大臣は、「これは意図的に大蔵省がわかりにくくしているわけではないことはぜひ御了解いただきたいと思いますが、少なくとも赤字国債を出すことに比べれば、こう

「いういわば過渡的な措置といえますか、一定の期間会計間でやりくりをするというの方が、いわゆる歯どめなき財政の悪化につながるかどうかという視点から見ますときには、赤字国債の発行よりはこの措置の方がまだ許されるのではないかと、基本的にはそう認識をいたしておるところでございます。しかし、わかりにくいという御指摘については率直に認めざるを得ないと思っております。」と答弁。

3 平成7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7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災の影響のほか、急激な外国為替相場の変動を含む経済動向に対応するため、4月14日の経済対策閣僚会議において「緊急円高・経済対策」が決定され、これを実施するために必要な関連経費を措置するためには、建設公債に加えて、赤字公債というべき特例公債の発行もやむを得ないとの考え方の下、補正規模として2兆7261億円を増額する平成7年度一般会計補正予算（第1号）が編成された。

この補正予算（第1号）の内容は、阪神・淡路大震災からの復旧、復興に必要な阪神・淡路大震災等関係経費1兆4293億円のほか、緊急防災対策、円高対策、オウム真理教事件対策などに必要な経費を計上する一方、阪神・淡路大震災への税制上の対応及び緊急円高・経済対策に盛り込まれた税制上の措置を実施することに伴う税収の減を1380億円見込むとともに、建設公債を2兆2622億円増額し、なお不足する5638億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、特例公債の償還の在り方について、財政制度審議会から「平成7年度補正予算編成に関する所見」（平成7年5月10日）において、「今回の補正予算において発行する公債については、今後の財政運営を行うに当たって、平成6年度第2次補正予算において発行した公債と合わせ、その償還に係る国民全体としての負担の在り方について、様々な観点から真摯な検討がなされなければならない。」との意見が表明された。また、大蔵大臣からも同様の認識が示された。¹⁾

(2) 「平成7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7年度一般会計補正予算（第1号）における阪神・淡路

大震災に対処するための措置、地震などに対する防災事業を緊急に実施するための措置、急激な外国為替相場の変動などに伴う最近の経済情勢に対処するための措置などに必要な財源を確保するため、特例公債の発行に関する措置を講ずるもので、本則5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、この法律案の趣旨を定め、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2項の規定に基づき発行する減税特例公債のほか、平成7年度の一般会計補正予算（第1号）において見込まれる租税収入の減少を補い、及び当該補正予算により追加される歳出の財源に充てるため、当該補正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、第3条以下において、この特例公債の発行については、平成8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7年度所属の歳入とするほか、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し、発行された特例公債については、その速やかな減債に努めるとし、附則において、施行期日を「公布の日」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、この法律案の第1条において明らかにされた特例公債の発行の趣旨である阪神・淡路大震災に対処するための措置のほか最近の経済情勢に対処するための措置などを要約し、「平成7年度における」とし、「平成7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7年度一般会計補正予算（第1号）の予算総則において5638億円と定められた。

（3） 国会における審議状況等

この法律案は、平成7年度一般会計補正予算（第1号）と一体不可分のもの

であり、当該補正予算の国会提出と同じ平成7年5月15日に内閣提出第98号として第132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7年5月15日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、18日の同委員会において、「租税特別措置法の一部を改正する法律案」とともにこの法律案の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7年5月18日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、19日の同委員会において、「租税特別措置法の一部を改正する法律案」とともに、この法律案の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7年5月22日に法律第100号として「平成7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、同日から施行された。

〔注〕

- 1) 平成7年5月19日の参議院・大蔵委員会において、当時の武村正義・大蔵大臣は、「…歯どめは必要であると考えております。…既に昨年の税制改革において、いわゆる制度減税に対しては特例公債をもう発行しているわけでありまして。こういうケースのように、これは一定の期間に、60年ということできなしに一定の期間、これは20年でございましたが、きちっと消費税を平成9年から上げさせていただくことによって償還をしていくんだと、こういう財源のめどを立てて提案をいたしているわけでありまして。そういう考え方に立てば、6年度第2次補正の公債もそして今回の公債も、特に特例公債についてはそういった議論を真剣にしなければいけないという気持ちでおります。」と答弁。

4 平成6年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律

(1) 背景

景気の先行きについての不透明感を払拭し、景気回復を確実なものとするため、平成7年9月20日の経済対策閣僚会議において、事業規模総額14兆2200億円に上る「経済対策―景気回復を確実にするために―」が決定され、これを実施するために必要な関連経費を措置するため、補正規模として5兆3252億円を

増額する平成7年度一般会計補正予算（第2号）が編成された。

この補正予算（第2号）の内容は、経済対策の実施に必要な経費として公共事業関係費、教育・研究・社会福祉施設の整備費等、土地有効利用特別対策費、阪神・淡路大震災復興対策費などのほか、義務的経費など特に緊要となった経費を計上するとともに、「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）によって繰戻しの延期に関する措置が講じられた決算調整資金への5663億円の繰入れ（繰戻し）を延期することなく、平成7年度において繰り入れる一方、既定経費の節減、予備費の減額などを行うものであった。また、不足する財源については、平成6年度の歳入歳出の決算上の純剰余金6077億円を特例としてその全額を受け入れ、建設公債を4兆4910億円増額するとともに、2110億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。¹⁾

なお、平成7年度一般会計補正予算（第2号）において、決算調整資金への繰入れ（繰戻し）を行うこととされたのは、同予算の編成時点で、平成5年度の決算上の不足額の未清算と平成6年度に係る剰余金が同時に存在するという状態になったためである。²⁾

また、特例公債の償還の在り方については、財政制度審議会から「平成7年度第2次補正予算編成に関する所見」（平成7年9月28日）において、本節の3の（1）で記述したのと同様、「今後の財政運営を行うに当たっては、今回の補正予算において発行する公債についても、その償還に係る国民全体としての負担の在り方について、様々な観点から真摯な検討がなされなければならない…」との意見が表明された。

（2）「平成6年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律案」の内容

この法律案は、平成7年度一般会計補正予算（第2号）において盛り込まれた平成6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及び平成7年度における特例公債の発行に関する措置を講ずるもので、趣旨、目的の規定を置かず、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、歳入歳出の決算上の剰余金のうち、2分の1を下らない金額にあっては、公債又は借入金の償還財源に充てなけれ

ばならないと定める「財政法」第6条第1項の規定について、平成6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、これを適用しないとする特例を定めるものである。

次に、第2条において、平成7年度一般会計補正予算（第2号）により追加される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、「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2項の規定に基づき発行する減税特例公債及び「平成7年度における公債の発行の特例に関する法律」（平成7年法律第100号）第2条の規定に基づき発行する特例公債のほか、当該補正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ほか、特例公債に係る発行時期及び会計年度所属区分の特例に関する規定、償還計画の国会への提出に関する規定及び特例公債の減債に関する規定を定めるものである。また、附則において、施行期日を「公布の日」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がいずれも平成7年度一般会計補正予算（第2号）の財源の確保に資するものであることから、金額の大きい「平成6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」をこの法律案の措置の代表とし、「平成7年度における公債の発行の特例に関する措置」を「等」として、「平成6年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律案」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7年度一般会計補正予算（第2号）の予算総則において2110億円と定められた。

（3） 国会における審議状況等

この法律案は、平成7年度一般会計補正予算（第2号）と一体不可分のものであり、当該補正予算の国会提出と同じ平成7年10月4日に内閣提出第3号として第134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7年10月11日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、13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7年10月13日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、18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7年10月25日に法律第114号として「平成6年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理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、平成7年10月13日の衆議院・大蔵委員会におけるこの法律案の審議に際して、6月30日に連立与党が合意したとされる「新三党合意」で盛り込まれた情報通信、学術研究などの財源に充てるための「新型国債」の検討を進めることに関しての質疑があった。³⁾ この質疑において、当時の武村正義・大蔵大臣から、「昨今は建設国債充当可能な事業はもう丸々全部目いっぱい国債を当て込んでしまうという状況であります。そこへ加えて特例公債でない第三の道を開きますと、それ自身また対象を拡大していくことになります。」と答弁し、「新型国債」について否定的であることが表明された。

〔注〕

- 1) 平成7年10月18日の参議院・大蔵委員会において、当時の武村正義・大蔵大臣は、「…バブル期に特例公債の発行をやめることができ、その後は、万難を排して赤字国債、特例公債の発行は回避すべし、そういう基本姿勢で今日まで財政運営に当たってきたことは事実でございます。今もなおその基本は変わりはないわけでございます。しかし、…まことにやむを得ざる措置、異例の措置として今回も特例公債の発行に踏み切りざるを得なかったのであります。…振り返りますと、既に去年の税制改革におきましても、減税先行でございましたから、後行する消費税の充実とのギャップをどうするかという中で特例公債の発行に踏み切っているわけでございます。これは一定の財源を前提にした特例公債と言えるかもしれません。そしてこの3月に、地震にかかわる補正予算措置におきましても、これも年度末ぎりぎりの財政状況の中で…特例公債を発行せざるを得ませんでしたし、また5月、6月の第一次補正予算におきましても一部特例公債を認めておりました。そういう意味では、こここのところ、去年から4回になりますか、大変このことを残念に思っております。…答えの基本は、決して意図的に特例公債発行を考えたわけではありません。…情報、研究等の分野を含めて、どうしてもやはり一般財源といいますか建設公債が充当できない事業で、しかもこの時期、この国のこれから考えると、大変大事な予算を盛り込んでおりますために特例公債を決断さ

せていただいたと思っております。」と答弁。

- 2) 平成6年度における平成5年度の一般会計の決算上の不足額に係る決算調整資金からの一般会計への歳入組入れについては、国債整理基金から決算調整資金に繰り入れられた繰入金によって賄われたことから、当該繰入金の繰戻しに当たっては、本来であれば「決算調整資金に関する法律」附則第2条第3項の規定に基づき「翌年度」である平成7年度までに行う必要があった。しかし、平成7年度一般会計当初予算においては、特例公債の発行を回避するため、「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」第4条の規定に基づき、この決算調整資金への繰戻しについては、「翌々年度」である平成8年度までに行うこととされた。ところが、平成7年度一般会計補正予算（第2号）の編成時点において、平成6年度の決算における剰余金が発生した状態となり、その結果、この剰余金と平成5年度の決算上の不足額の未清算の状態とが同時に存在することになった。このため、平成6年度の決算剰余金を平成5年度の決算上の不足額の未精算部分に優先的に充て、過去の年度における過不足を精算、完結させるべきであると判断されたものである。
- 3) 『読売新聞』平成7年7月1日朝刊は、「連立与党が30日まとめた『新三党合意』の中に、従来の建設国債や赤字国債とは別の考え方の『新型国債』の検討を進めることが盛り込まれた。情報・通信のインフラ整備や、科学技術の研究・開発費などの財源とする新しい国債を発行し、腰折れ懸念が強まっている景気への刺激策と、21世紀に向けた活力ある経済構造作りを両立させようとの狙いだ。ただ、アイデアは出始めているものの、具体的な仕組みはまだ明確にはなっておらず、『新型国債』に期待が高まる一方で慎重論もある。」と報道。

5 平成7年度における租税収入の減少を補うための公債の発行の特例に関する法律

(1) 背景

平成7年度の一般会計における税収は、当初予算において53兆7310億円と見込まれたが、その後の税制改正によって補正予算（第1号）において1380億円減額した53兆5930億円とされた。しかし、税収の大宗を占める所得税、法人税及び消費税の収入実績などから、補正後予算の税収に対して2兆円以上も下回ることが確実視されることになった。

こうした背景から、平成7年度一般会計補正予算（第3号）を編成し、税収を2兆9120億円減額し、その減少の跳ね返りによる地方交付税交付金の減額9133億円、既定経費の節減911億円及び税外収入の増加額16億円を差し引いた1兆9060億円について、歳入と歳出のギャップを補てんする赤字公債というべ

き特例公債に依存することとされた。¹⁾

なお、この一般会計補正予算（第3号）後の予算規模は、補正予算（第2号）後に対して1兆44億円を減額した78兆340億円に縮減したものであった。

（2）「平成7年度における租税収入の減少を補うための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7年度一般会計補正予算（第3号）において見込まれる租税収入の減少を補うため、特例公債の発行に関する措置を講ずるもので、趣旨、目的の規定を置かず、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、次に掲げる公債のほか、平成7年度一般会計補正予算（第3号）において見込まれる租税収入の減少を補うため、当該補正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。

- ・ 「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
- ・ 「所得税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2項の規定に基づき発行する減税特例公債
- ・ 「平成7年度における公債の発行の特例に関する法律」第2条の規定及び「平成6年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律」（平成7年法律第114号）第2条第1項の規定に基づき発行する特例公債

また、第2条以下において、特例公債に係る発行時期及び会計年度所属区分の特例に関する規定、償還計画の国会への提出に関する規定及び特例公債の減債に関する規定を定めるとともに、附則において、施行期日を「公布の日」とするものである。

なお、この法律案の題名は、この法律案による措置が「租税収入の減少を補うため」に公債の発行の特例に係る措置を講ずるものであることから、「租税収入の減少を補うため」とした上で、「公債の発行の特例」とし、「平成7年度における租税収入の減少を補うための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7年度一般会計補正予算（第3号）の予算総則において1兆9060億

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7年度一般会計補正予算(第3号)と一体不可分のものであり、当該補正予算の国会提出と同じ平成8年1月22日に内閣提出第1号として第136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8年2月13日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、14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8年2月14日、この法律案が同院・大蔵委員会に付託された後、16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8年2月23日に法律第2号として「平成7年度における租税収入の減少を補うための公債の発行の特例に関する法律」が公布、同日から施行された。

(注)

- 1) 平成8年2月14日の衆議院・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、「今回の補正予算における特例公債は、平成7年度におきます租税収入の減少を補うために発行せざるを得ないものでございまして、歳入と歳出との構造的なギャップを補てんするという性格のものでございます。財政体質が極めて悪化してきていることを直截に示すものであると考えております。だからこそ、こうした厳しい財政状況でございますので、今後財政構造の改善が急務であると考えているわけでございます。」と答弁。

6 契約制度の改善への取組み

(1) 背景

国をはじめとする公共工事については、昭和60年代に入って、アメリカから我が国の建設市場における慣行の閉鎖性が指摘されたのをはじめ、諸外国から我が国の建設市場への参入要望が高まるなどの動きに加え、平成に入って、公

共工事を巡って談合やヤミ献金、贈収賄などの不祥事件が相次いで発覚するなど、その執行に関して世間を賑わせることになった。

こうした背景から建設省を中心に公共工事の執行に関する改善策の検討が種々行われ、その中で、平成5年12月21日の中央建設業審議会において「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」が建議された。この建議においては、公共工事に係る不祥事件の防止を図る取組みとして、工事完成保証人による履行保証を求め、契約保証金の全部を納めさせないとする運用上の取扱いを廃止する一方、工事完成保証人に代わる新たな履行保証を検討すべきとされたほか、公共工事に係る入札については、一定規模以上の大規模工事について、一般競争入札を行うべきとの考え方が打ち出された。

また、平成6年1月18日の閣議において「公共工事の入札・契約の手續の改善に関する行動計画」が定められ、その中で、公共工事については、入札及び執行を巡る最近の状況と、国際的な建設市場の開放を背景とした諸外国からの我が国建設市場への参入要望の高まりをも踏まえて、国の工事にあっては450万SDR(Special Drawing Right: 特別引出権)以上のもの、一定の政府関係機関の工事にあっては1500万SDR以上のもの等の調達については、運用上の取扱いとしても一般競争入札方式を採用するなどの方針が取りまとめられた。

こうした公共工事に係る契約手續の運用上の改善の取組みと、国際的な政府調達手續の改善の動きを受けて、国の契約制度について、その整備が図られることになった。

(2) 工事履行保証契約(履行ボンド)の導入

国が締結する契約は、その契約条件として、契約の相手方の義務の履行を確保するなどのため、その相手方に契約保証金を納付させなければならないが、一定の要件に該当する場合には、その全部又は一部を納めさせないことができるとされている(「会計法」第29条の9)。これを受けて、各省各庁においては、一定の要件に該当する場合の運用上の取扱いとして、国の発注する公共工事に係る契約にあっては、工事完成保証人による役務的保証を求め、契約保証金の全部を納めさせないとする取扱いが広く行われてきた。¹⁾しかし、上述の中央建設業審議会からの建議を踏まえて、各省各庁においては、役務的保証である工事完成保証人を求める運用上の取扱いを廃止し、これに代わる新たな履行保

証について建設省などを中心にして検討が進められた。

この結果、平成7年4月に至り、役務的保証の一つとして、保険会社において公共工事の請負者からの委託を受けてその請負者の契約上の債務の履行を約する工事履行保証証券による保証、いわゆる「履行ボンド」が金融商品として開発されることになった。

これを踏まえて、国の契約に関して「工事履行保証証券による保証」を「会計法」第29条の9第1項ただし書の規定による契約担当官等が契約保証金の全部又は一部を納めさせないことができる場合として、各省各庁における運用上の取扱いではなく、契約制度に取り入れることとされた。

具体的には、「予算決算及び会計令」(昭和22年勅令第165号)第100条の3の規定に「契約の相手方から委託を受けた保険会社と工事履行保証契約を結んだとき」を加えるもので、平成7年6月16日に公布、同日から施行された政令第246号の「予算決算及び会計令の一部を改正する政令」^{2,3)}によって講じられた。

なお、工事履行保証証券による保証について、「会計法」第29条の9第2項に規定する契約保証金に代わる担保ではなく、契約保証金の納付の免除とされたのは、債務者に債務不履行があった場合において、契約保証金に代わる担保にあっては、損害賠償額の予定と解され、発注者が定額の損害補てんを受けることとなるのに対して、工事履行保証証券による保証にあっては、約定された保険金額の支払い(金銭的保証)又は約定された金額の範囲内での工事の完成(役務的保証)のいずれかの方法によって保険会社が保証債務を履行するものであり、保険会社が役務的保証を履行したときは、発注者が定額の損害補てんを受けないことから、契約保証金に代わる担保とすることが適当でないと考えられたためである。

(3) 1994年4月15日マラケシュで作成された「政府調達に関する協定」の実施

① 政府調達を巡る流れ

政府機関等による調達、いわゆる「政府調達」は、「関税及び貿易に関する一般協定」(General Agreement on Tariffs and Trade : GATT)の非関税貿易障壁の活動の一環として、昭和48年(1973年)9月14日のGATT閣僚会議において採択された東京宣言、いわゆる「東京ラウンド」にのっとり昭和54年(1979

年) 4月12日に作成された「政府調達に関する協定」が昭和56年(1981年)1月1日に効力が生ずるまでは、国際的な規律の下に置かれることなく、国際貿易における内外無差別原則の及ばない分野であった。

この「政府調達に関する協定」は、政府調達について、(i)他の締約国の産品及び供給者に対して内国民待遇及び無差別待遇の原則を適用すること、(ii)法令、慣行などを透明なものとする、(iii)国際的な紛争解決等に関する手続を設けること、などを規定するもので、各国の国内手続を経て、昭和56年(1981年)1月1日に効力が生じた。

その後、政府調達の分野における国際的な競争の機会を増大させることが望ましいとの認識の下で、「政府調達に関する協定」の締約国の間において、(i)この協定の適用範囲を拡大すること、(ii)調達手続の改善を図ること、などについて交渉が行われた。その結果、昭和62年(1987年)2月2日に、(i)借入れによる調達を「政府調達に関する協定」の適用範囲に含めることなどの適用範囲を拡大すること、(ii)落札に係る情報を公示すること、などを内容とする「政府調達に関する協定を改正する議定書」が作成され、昭和63年(1988年)2月14日に効力が生じた。

更に、その後も「政府調達に関する協定」について、(i)この協定の適用を受ける機関の範囲を拡大すること、(ii)サービスの調達をこの協定の適用範囲に含めること、などについて、引き続き交渉が行われた。その結果、平成6年(1994年)4月15日、モロッコのマラケシュにおいて、昭和56年1月1日に効力が生じた「政府調達に関する協定」(以下「GATT政府調達協定」という。)の内容を踏襲し、(i)サービスの調達及び地方政府の機関等による調達を協定の適用範囲に加えること、(ii)協定に違反する調達について苦情を申し立てることができる手続を締結国が新たに設けること、などの内容を盛り込んだ新たな「政府調達に関する協定」(以下「WTO政府調達協定」という。)が作成され、平成8年(1996年)1月1日に効力が生じた。^{4,5)}

なお、「WTO政府調達協定」は、自由貿易促進を主たる目的として、GATTウルグアイ・ラウンドにのっとり合意された「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」に基づき、平成7年(1995年)1月1日にGATTを発展的に解消させて創設された国際機関である「世界貿易機関」(World Trade Organization: WTO)の活動の一環として作成されたものであり、我が国における国内手続

については、平成7年4月28日、第132回通常国会に提出され、5月31日に承認された。

一方、我が国の、国における契約制度は、「会計法」と、これを受けた「予算決算及び会計令」及び「予算決算及び会計令臨時特例」（昭和21年勅令第558号）等において定められ、その内容については、内外無差別原則の確立と透明性の確保を基本とする「GATT政府調達協定」と何ら異なるものではなかった。しかし、調達に係る取扱手続の細部においては、「GATT政府調達協定」と異なるところもあって昭和55年11月18日に同協定を円滑に実施するため、国の締結する契約のうち同協定の適用を受ける調達に係る契約事務の取扱いに関して「予算決算及び会計令」及び「予算決算及び会計令臨時特例」の特例を設けるほか必要な事項を定める「国の物品等の調達手続の特例を定める政令」（昭和55年政令第300号。以下「特例政令」という。）と「国の物品等の調達手続の特例を定める省令」（昭和55年大蔵省令第45号。以下「特例省令」という。）がそれぞれ公布され、昭和56年1月1日から施行された。

その後、この「特例政令」と「特例省令」は、昭和63年（1988年）2月14日に効力が生じた「政府調達に関する協定を改正する議定書」の内容との整合性を保つため、昭和62年12月22日に公布された「国の物品等の調達手続の特例を定める政令の一部を改正する政令」（昭和62年政令第405号）などによって、その一部が改正され、昭和63年2月14日から施行された。

② 1994年4月15日マラケシュで作成された政府調達に関する協定を実施するための「国の物品等の調達手続の特例を定める政令の一部を改正する政令」の内容

この政令の内容は、(i)「WTO政府調達協定」が「GATT政府調達協定」の適用対象であった「産品（物品等）」に加えて「サービス（特定役務）」を適用対象としていることから、「特例政令」の適用範囲に「特定役務」を加えるほか、(ii)「特例政令」を定める趣旨を明確にするため「政府調達に関する協定を実施するため」を「1994年4月15日マラケシュで作成された政府調達に関する協定を実施するため」に改めるとともに、(iii)「WTO政府調達協定」を実施することを趣旨とする「特例政令」の題名に「特定役務」を挿入し、「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」に改めるものである。⁶⁾

また、「WTO政府調達協定」において見直された手続規定に対応して、必要

な規定の整備を講ずるものである。

なお、この「国の物品等の調達手続の特例を定める政令の一部を改正する政令」は、平成7年11月1日に政令第368号として公布され、「WTO政府調達協定」が日本国において効力を生ずる日（平成8年1月1日）から施行された。また、「特例省令」についても、必要な規定の整備が図られた。

〔注〕

- 1) 国が締結する契約は、契約上における契約の相手方の義務の履行を確保するとともに、仮にその者が義務を履行しないこととなった場合において被るおそれのある国の損害について、その補てんを容易にするための担保として、「会計法」第29条の9第1項の規定に基づき、その契約を締結する者に対して契約保証金の納付を義務付けている。しかし、契約保証金の納付を義務付けるまでもない「会計法」第29条の9第1項ただし書において規定する物品の売払代金を即納させる場合などのほか政令で定めるときは、契約保証金の全部又は一部を納めさせないことができるものとされ、「予算決算及び会計令」第100条の3の規定をもって、①契約の相手方が保険会社との間に国を被保険者とする履行保証保険契約を締結した場合又は②指名競争等による場合であって契約保証金の必要がないと認められるときには、契約保証金の全部又は一部を納めさせないことができるものとされている。

この「予算決算及び会計令」第100条の3に掲げる「指名競争等による場合であって契約保証金の必要がないと認められるとき」（改正前の同条第2号）の適用に当たっての運用上の取扱いとして、保証コストを掛けず、効率的に工事の完成を確保することができるなどの有益な面があるとして公共工事に関しては、主として、契約の相手方である請負者が万が一、工事を完成させることができなかつた場合には、他の建設業者が請負者に代わって、工事を続行し、完成を保証するという「工事完成保証人」による「役務的保証」を求め、契約保証金の納付を免除するということが広く行われてきた。しかし、この工事完成保証人による役務的保証については、本来、競争関係にあるべき競合他者を保証するという不自然さや、いわゆる「談合破り」に対して工事完成保証人になることを拒否するという形で、談合を助長する可能性があるなどの弊害が否定できないとされてきた。

- 2) 工事履行保証は、契約の相手方（請負者）が保証証券に記載された契約に関し、その契約上の義務を履行しない場合に、保証約款で約定された保証金額の支払い（金銭的保証）又は約定された保証金額の範囲内での工事の完成（役務的保証）を保険会社によって保証するものである。また、工事履行保証契約は、契約の相手方（請負者）から委任を受けた保険会社が国（発注者）に対して保証証券を交付し、国（発注者）がそれを受領することによって保険会社と国（発注者）との間に結ばれるものである。

- 3) 中央建設業審議会は、「予算決算及び会計令の一部を改正する政令」(平成7年政令第246号)の制定に歩調をあわせて、工事標準請負契約約款を改正し、「公共工事標準請負契約約款の実施について」(平成7年5月23日建設省中建審発第7号)を通達し、この中で運用上の取扱いである「工事完成保証人」については、「平成7年度は、経過措置期間として、工事完成保証人制度(相指名業者でない者に限る。)が残ることもやむを得ないが、準備が整い次第、段階的に新たな履行保証体系に移行することとし、平成8年度からは全面的に移行すること。」としている。
- 4) 『日本経済新聞』平成5年11月27日朝刊は、「日本政府はこれまでの交渉では、ガット規約を適用する公共事業の最低入札対象額を1500万SDR、設計だけの場合は150万SDRとするとともに、地方自治体の事業はすべて適用外にするよう主張していた。しかし米国や欧州共同体(EC)が一致して適用範囲の拡大を求めているうえ、国内での談合批判も続いていることから、市場の透明性を高めるために範囲の拡大に応じるのが妥当だと判断した。具体的には、規約を適用する公共事業と設計案件の最小規模をそれぞれ450万SDR、45万SDRとするとともに、都道府県レベルの地方自治体と計84の特殊法人の事業についても1500万SDR以上に限って規約を適用する。同時に、建設以外の一般サービス(運送、清掃など)の調達についても新たに地方自治体をガット規約の適用対象にすることなども各国に提示した。」と報道。
- 5) 「WTO政府調達協定」において、我が国の、国の機関が適用されるサービス(特定役務)は、同協定の附属書I日本国の付表4に掲げる国連が作成する1991年の暫定的な中央生産物分類(CPC)に対応した次のサービスに係る役務である。
- ①建設工事、②自動車の保守及び修理のサービス、③モーターサイクル(原動機付自転車を含む。)並びにカタピラ及びそりを有する軽自動車の保守及び修理のサービス、④その他の陸上運輸サービス(郵便の陸上運送を除く。)、⑤運転者を伴う海上航行船舶の賃貸サービス、⑥海上航行船舶以外の船舶(運転者を伴うもの)の賃貸サービス、⑦航空運送サービス(郵便の航空運送を除く。)、⑧貨物運送取扱いサービス、⑨クーリエ・サービス(信書に係るクーリエ・サービスは含まない。)、電気通信サービス、⑩電子計算機サービス及び関連のサービス、⑪市場調査及び世論調査のサービス、⑫建築のためのサービス、エンジニアリング・サービスその他の技術的サービス、⑬広告サービス、⑭装甲車による運送サービス、⑮建築物の清掃サービス、⑯出版及び印刷のサービス(秘密の情報を含む資料に係る出版及び印刷のサービスは含まない。)、⑰金属製品、機械及び機器の修理のサービス、⑱污水及び廃棄物の処理、衛生その他の環境保護のサービス
- なお、CPCの解釈について、牧野治郎編『新・政府調達制度の手引』(平成9年、大蔵財務協会)は、「政府調達に関する協定が作成された時点(1994年)における解釈がベースになると解される。」(46ページ)と記述。
- 6) 「GATT政府調達協定」と「WTO政府調達協定」との関係について、牧野治郎編『新・政府調達制度の手引』(平成9年、大蔵財務協会)は、「政府調達に関する協定(新協定)においては、政府調達に関する協定(旧協定)の締約国が政府調

達に関する協定（新協定）の締約国となる場合には、同協定第24条3（C）の規定により、当該締約国間における政府調達に関する協定（旧協定）上の権利・義務は政府調達に関する協定（新協定）上の権利・義務に代わる（supercede）ものとされている。なお、政府調達に関する協定（旧協定）は、政府調達に関する協定（新協定）においてその発効後における政府調達に関する協定（旧協定）の終了・廃棄等につき特に規定していないので、政府調達に関する協定（新協定）の発効後においても形式上存在することになる。」（10ページ）と記述。

7 その他

国家公務員等共済組合法の一部を改正する法律

「国家公務員等共済組合法の一部を改正する法律案」は、「雇用保険法」の改正によって雇用保険制度において育児休業給付が設けられることとなったことを踏まえ、国家公務員等の育児休業中の経済的援助を行うため、同法における育児休業給付と同様の内容の給付として、国家公務員等共済組合制度の短期給付の一つとして、新たに育児休業手当金を設けるなどの措置を講ずるもので、平成7年2月10日に内閣提出第33号として第132回通常国会に提出された。

この法律案の内容は、組合員が「国家公務員の育児休業等に関する法律」（平成3年法律第108号）などの規定によって育児休業を取得した場合には、当該育児休業をした期間、育児休業手当金を支給するものとし、その支給額については、育児休業をした期間一日につき標準報酬の日額の100分の25に相当する金額とするなどである。また、育児休業手当金の支給に要する費用のうち、支給される育児休業手当金の額に「雇用保険法」の規定による育児休業給付に係る国庫の負担の割合を参酌して定める割合を乗じて得た額については、国の負担とするものである。

また、平成6年11月16日に公布された「国家公務員等共済組合法等の一部を改正する法律」（平成6年法律第98号）によって平成7年4月1日から国家公務員等共済制度において、育児休業期間中の共済掛金が免除されること、及びこの法律案によって育児休業手当金が創設されることから、「国家公務員の育児休業等に関する法律」に基づく義務教育諸学校等の女子教育職員、看護婦、保母等の育児休業給を廃止するものである。

この法律案の国会における審議は、衆議院においては、平成7年3月8日の

同院・大蔵委員会において可決、10日の同院・本会議において可決され、参議院に送付された。次に、参議院においては、平成7年3月28日の同院・内閣委員会において可決、翌29日の同院・本会議において可決され、成立した。

これを受けて、平成7年3月31日に法律第51号として「国家公務員等共済組合法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。

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こと、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、その時々々の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れを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ものとするものである。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という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る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。

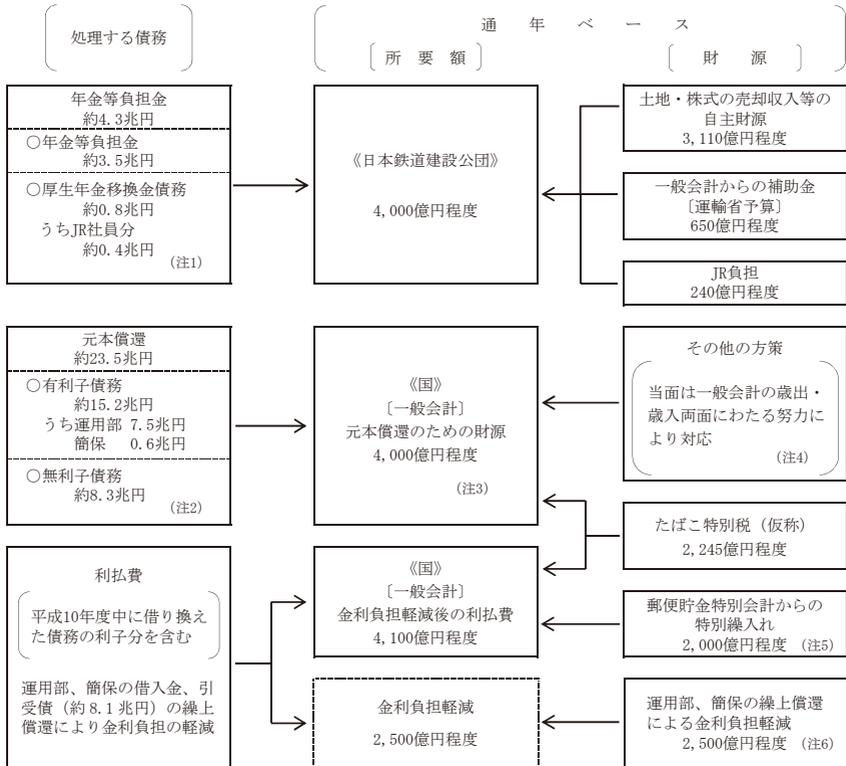
その後、財政構造改革会議では、平成9年10月16日の企画委員会において、財投・郵貯グループ、年金等・JR負担グループ、無利子国債グループ及び特定財源グループの4グループが設けられ、検討が進められた。これらのグループにおいては、国鉄長期債務等に関しては、与党内においてこれまで検討が進められてきた、①自主財源による債務償還、②財投資金の繰上償還又は金利減免、③相続税軽減等の特典を付けた無利子国債の発行、④歳出全般の大胆な見直し、⑤交通機関利用者全体の負担、⑥JRによる負担、⑦鉄道利用税等の形によるJR利用者の負担、⑧揮発油税等道路財源の活用、⑨日本国有鉄道清算事業団債務の一般会計への付け替え及び、⑩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

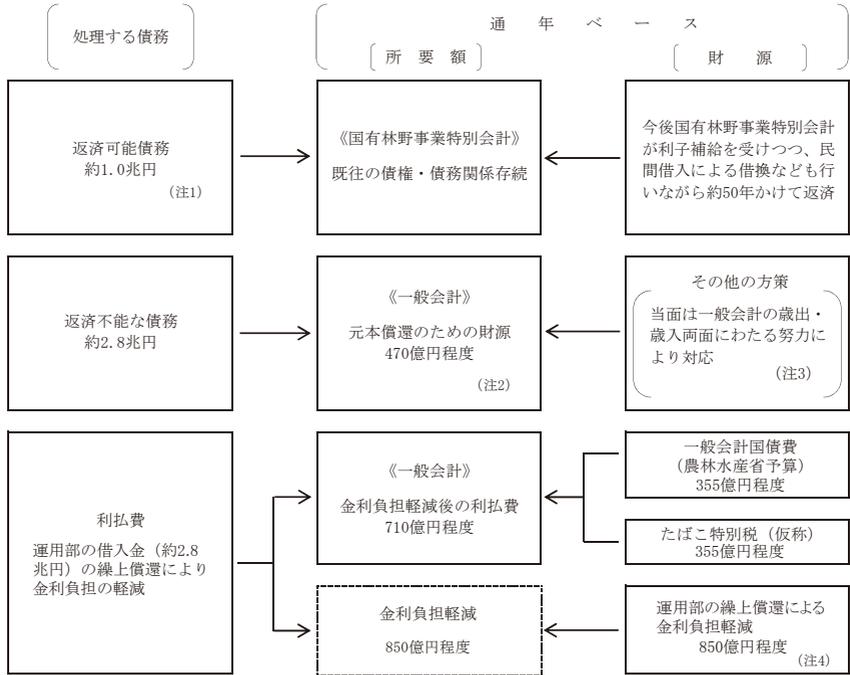
表 3-1 国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理のための具体的方策の概要

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、当時の寺澤辰麿・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というのだったら、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年のままでというところ相当厳しい。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えますし、…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、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8兆18601億円に達し、一般歳出にあっては、同じく2兆3516億円増の4兆8878億円となった。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1兆98319億円となった。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1兆4030億円減の4兆7119億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1兆4930億円増の3兆1500億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1兆5800億円増加した2兆7100億円と大幅に増加し、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たんです。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（アカウンタビリティ）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つては、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つ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であつながら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、又は借入金を行う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。