

# 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大正元年年度」と称していることからしても明らかである。<sup>1, 2)</sup>

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。<sup>1)</sup>

- ・ 「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。<sup>1)</sup>

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。<sup>2、3)</sup> 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。<sup>4)</sup> 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…野村證券、日興證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。<sup>1)</sup> 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。<sup>2)</sup> 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。<sup>3)</sup> 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。<sup>4)</sup>

## （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。<sup>5)</sup> 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。<sup>6)</sup>

- ・ 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。<sup>7)</sup> 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。<sup>8)</sup> 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、制度疲労のおびたが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。<sup>1)</sup>

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。<sup>2)</sup>

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。<sup>3)</sup>

## 〔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
a 歳入	510,100	580,040	617,720	625,040	613,030	536,650	537,310	513,450	578,020	585,220	471,190	486,590
b 税 収	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
a 歳入	542,270	591,310	589,900	576,310	556,800	508,160	506,810	517,360	562,260	501,650	456,780	498,950
b 税 収	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	-	-	-	-	-	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
a 歳入	549,218	601,059	598,204	544,453	541,262	510,300	519,308	520,601	539,415	494,319	472,945	507,125
b 税 収	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	-	-	-	-	-	33,337	28,511	18,796	-	-	-	-
国債費	658,589	692,687	705,472	704,974	751,025	736,136	759,385	788,479	784,703	843,918	890,374	893,210
c 歳出	120,898	143,142	155,366	146,284	137,142	134,222	128,204	160,839	159,258	176,985	202,719	214,461
d 国債費	3,121	9,983	15,318	△15,447	△5,663	6,077	6,173	4,442	23,516	40,586	10,403	2,381
財政法第6条の純剰余金	10,1%	10,6%	9,5%	13,5%	21,5%	22,4%	28,0%	27,6%	16,1%	9,3%	42,1%	36,9%
公債依存度	10.1%	10.6%	9.5%	13.5%	21.5%	22.4%	28.0%	27.6%	16.1%	9.3%	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」欄のこれらの年度における揭示金額は、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。<sup>1)</sup> 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 ・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11月16日	緊急経済対策	・上半期契約済額目標 81%以上 ・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） ・信用収縮対策の推進（事業規模5兆9000億円程度の追加） ・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。<sup>2)</sup>

〔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。