

第1部 特例公債からの脱却と重要施策の推進
—対外関係の重視とバブル経済終焉の中で—

はじめに

日本経済は、昭和62年秋の株価暴落後も株価が再び上昇し、個人消費が堅調に推移するとともに設備投資が増勢を強めていた。ここには土地投資や土地神話を背景とする金融機関の融資拡大が地価と株価の上昇に伴う投機的取引を拡大させるバブル経済の要素が大きく含まれていたが、当時は内需主導型の自律的経済拡大という側面が強く意識されていた。また、昭和63年12月に成立した「税制改革法」(昭和63年法律第107号)により、平成元年4月、消費税が導入された。平成元年度一般会計当初予算の規模は60兆4142億円であり、対昭和63年度6.6%増となった。そのうち一般歳出は、社会保障関係費、防衛関係費、経済協力費、エネルギー対策費等が大きく伸びて、昭和63年度を3.3%上回った。租税及印紙収入は対昭和63年度13.1%増となった。公債依存度は11.8%となり、昭和63年度の15.6%を下回った。特に特例公債は1兆3310億円であり、昭和63年度を57.8%下回った。税の自然増収により財政再建は前進したが、補正予算では更なる増収を受けて、特例公債の減額及びいわゆる「隠れ借金」の返済が進められた。補正後予算の公債依存度は10.7%となり、これも昭和63年度補正後予算の12.9%を下回った。決算では、特例公債は2085億円にとどまった。

平成2年初頭から株式、債券及び為替の「トリプル安」がみられたものの、経済はなお自律的拡大を続けると考えられていた。平成2年度一般会計当初予算の規模は対平成元年度9.6%増の66兆2368億円であった。そのうち一般歳出は、社会保障関係費、防衛関係費、経済協力費等が大きく伸びて、平成元年度を3.8%上回った。租税及印紙収入は平成元年度を13.7%上回った。公債依存度は8.4%に低下し、しかも公債金はすべて建設公債であり、「平成2年度特例公債依存体質からの脱却」が達成された。なお、財政制度審議会の「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」により、国民負担率の上昇抑制、公債依存度の5%未満への引下げ、特例公債の早期償還等の新たな目標が掲げられた。ただし、2度にわたる補正予算では湾岸戦争におけるアメリカ等への協力が大きな課題となり、また日米構造協議に伴う大店

法規制緩和対策も取り組まれた。補正後予算の公債依存度は10.5%となり、決算段階の公債発行額は平成元年度を6735億円上回ったが、これは湾岸戦争に伴う臨時特別公債の発行によるものであり、特例公債は発行されなかった。ただし、法人税、消費税、有価証券取引税等の各税収は当初予算を下回り、それは景気が転換点に差しかかったことを示していた。

平成3年前半は、経済がなお自立的拡大局面にあると考えられていたが、他方で株価の下落、地価の鎮静化、住宅投資の減少、設備投資の減速等がみられ、経済拡大のテンポが減速したことは認識されていた。平成3年度一般会計当初予算の規模は対平成2年度6.2%増の70兆3474億円であった。そのうち一般歳出は、日米構造協議に基づく「公共投資基本計画」の策定を受けた公共事業関係費の急増に経済協力費、防衛関係費、文教及び科学振興費、エネルギー対策費、社会保障関係費等の増大が加わって、対平成2年度4.7%増となった。租税及印紙収入の伸び率は6.5%であり、所得税等は増収が見込まれたものの、法人税、消費税及び有価証券取引税は減収が見込まれた。公債依存度は7.6%へ低下し、公債金はすべて建設公債とされ、特例公債は発行されないこととされた。補正予算では、法人税、有価証券取引税等の大幅な減収見込みに対処するため、平成2年度決算の純剰余金を全額歳入に受け入れたことに加えて建設公債が増発された。税収の減収は、景気が明らかに調整過程に入ったことを反映している。補正後予算の公債依存度は9.5%であったが、これが前年度を下回ったのは臨時特別公債が発行されなかったからである。決算段階の建設公債発行額は前年度を3868億円上回り、事態は公債発行減額を推進する方針とは異なる方向に動き始めた。

平成3年後半になると、経済の拡大テンポが減速に向かっているとの認識が強まり、公定歩合が平成3年7月1日から数次にわたって引き下げられた。平成4年度一般会計予算の規模は対平成3年度2.7%増の72兆2180億円であった。そのうち一般歳出は、財政状況が厳しくなる中で歳出を節減合理化しつつ社会資本整備の推進、経済協力の拡充等を図った結果、対平成3年度4.5%増の38兆6988億円となった。租税及印紙収入は、法人特別税、自動車消費税等の増収措置がとられたものの、法人税、有価証券取引税、印紙収入等の減収が見込まれたため、対平成3年度伸び率は1.2%にとどまった。特例公債は発行されないものの、建設公債の発行増額により公債依存度は10.1%に上昇すると見込ま

れた。平成4年に入ると、個人消費と設備投資の伸びが鈍化して経済は調整過程に入ったとの認識が広まった。8月には総事業規模10兆7000億円の「総合経済対策」が決定された。補正予算では「総合経済対策」を実施するための公共事業等の追加、中小企業特別対策等が行われたが、それと同時に建設公債の増発、公債・借入金の償還延期、資金運用部資金の借入れ増大が行われた。補正後予算の公債依存度は13.3%へ上昇した。決算においては、公債発行額が前年度を2兆8060億円上回った。また、所得税と法人税の大幅減収により租税及印紙収入が予算額を3兆1857億円下回った。一般会計全体でも1兆5448億円の歳入欠陥が発生し、決算調整資金が国債整理基金から繰り入れた資金で補填せざるを得なかった。

総じて、平成元年度から平成4年度までの予算は、自律的経済拡大が今後とも持続するとの見通しの中で「特例公債発行依存体質からの脱却」が実現するとともに、湾岸戦争への協力及び「公共投資基本計画」に代表されるように、対外関係、特にアメリカとの関係を重視した財政運営が展開された。しかし、バブル経済は終焉を迎え、平成4年度補正予算からは景気対策としての大規模な財政出動が要請されるようになり、平成5年度の政治経済情勢の激変へつながっていった。

第1章 平成元年度の予算

—経済拡大と財政再建の前進—

第1節 平成元年度予算編成の背景

1 昭和63年度の経済情勢と財政金融政策

昭和62年の日本経済は「緊急経済対策」もあり、公共投資と住宅投資が高い伸びを示した。しかし、昭和63年になると、物価の安定が続く中で、個人消費が堅調に推移した。鉱工業生産及び稼働率指数も昭和62年後半から高い伸びを示し、景況感が良好な中で、製造業・非製造業とも能力増強、研究開発、合理化投資などの設備投資が増勢を強めた。他方で、これらの動きは、企業などによる土地投資や土地神話を背景とした金融機関の融資拡大が地価と株価の上昇に伴う投機的取引を拡大させる、というバブル経済の要素を含んでいた。しかし当時は、内需の増加が雇用の拡大を通して所得を高めて更に内需を増加させる「自律的経済拡大」、すなわち「内需主導型成長の実現」という側面が強く認識されていた。¹⁾

財政政策についてみると、昭和63年度一般会計当初予算の規模は56兆6997億円であり、前年度に比して4.8%増であった。これは、昭和62年度の伸び率0.0%を大幅に上回っていただけでなく、昭和57年度の伸び率6.2%以来の高い伸び率を示していた。そのうち、一般歳出は前年度に比して1.2%増となっており、当初予算において一般歳出が前年度より増えるのは6年ぶりのことであった。特に公共事業関係費は、NTT 株式売払収入の活用による産業投資特別会計社会資本整備勘定への繰入れ分1兆2000億円を加えると7兆2824億円となる。これは、前年度当初予算に比べて19.7%の大幅な伸び率を示したといえる。

8 第1章 平成元年度の予算

ただし、昭和65年度（平成2年度）までに特例公債依存体質から脱却するという努力目標は維持され、そのための歳出の見直しや合理化に取り組んだ結果、一般会計予算の公債依存度は15.6%にとどまった。この数値は昭和50年度補正予算以来、最も低い水準であった。また、公債依存度を低くすることができたのは、租税収入の増加が見込めたという要素も大きい。昭和63年度予算における租税収入は、前年度よりも3兆8960億円の増収を見込んでいたのである。

また、昭和63年度補正予算では、給与改善などに加えて「ふるさと創生」1億円事業の導入、税収増大による特例公債発行の減額などが行われ、補正後の一般会計予算における公債依存度は12.9%に低下した。

昭和63年度の金融政策としては、国際的政策協調の観点を踏まえつつ、為替レートの安定と内需主導型景気持続を図るため、公定歩合は2.5%と過去最低水準を維持しつつ、金融緩和政策が継続された。また、金融の自由化・国際化が進展する中で、手形の最短取引期間短縮、無担保コールの最長取引期間の延長など、各市場金利間の裁定関係を活発化し、インターバンク市場を整備するための改革が行われた。

〔注〕

- 1) 経済企画庁『昭和63年度年次経済報告』（昭和63年8月20日）の副題は「内需型成長の持続と国際社会への貢献」であった。

2 「世界とともに生きる日本—経済運営5ヵ年計画—」

経済計画は、望ましく、かつ実現可能な経済社会の姿について展望を明らかにし、中長期にわたって政府が行うべき経済運営の基本方向を定めるとともに、重点となる政策目標と政策手段を明らかにする、そして家計と企業の活動のガイドラインを示すことが、基本的役割とされている。昭和62年11月20日、竹下登総理大臣は経済審議会に対して、「豊かさをいかした国民生活の充実と国土全体の均衡ある発展を実現するとともに、我が国の活力をいかして世界に貢献していく」ための経済運営の指針として、新たな長期経済計画の策定を諮問した。これを受けた経済審議会は審議を重ね、昭和63年5月23日、「世界とともに生きる日本—経済運営5ヵ年計画—」を答申し、同計画は5月27日、閣議決

定された。

「世界とともに生きる日本」は、昭和63年度から昭和67年度（平成4年度）までの5か年間は、我が国はもとより「世界的なレベルで経済構造調整が進められるべき時期」と位置づけ、日本の課題として、(1) 対外不均衡の是正と経済、文化等積極的に世界に貢献していくこと、(2) 豊かさを実感できる多様な国民生活の実現（土地対策の推進と住生活の充実、労働時間の短縮と自由時間の充実、物価構造の是正と消費生活の充実）、(3) 産業構造調整の円滑化と地域経済社会の均衡ある発展を掲げた。これらは、内需主導型経済構造への転換・定着を実現することによって同時に達成すべきものとされた。

経済構造調整等を推進するポイントとしては、(1) 経済社会の枠組みの見直し及び行政改革の推進（規制緩和、行政の簡素化・効率化、公的部門の肥大化抑制等）、(2) 財政運営と税制改革（財政再建と内需拡大の両立、国民が公平感をもって納税し得る税体系の構築）及び経済社会の基盤整備（雇用及び社会保障の安定確保、社会資本の充実、教育・文化環境の整備、科学技術の振興等）が掲げられた。

特に財政運営については、(1) 財政の資源配分機能の活用（構造調整につながる公的財・サービスの重点的供給、高齢化社会の到来、国際的貢献への対処等）、(2) 財政改革の推進（財政の対応力回復、経常的経費を経常的収入で賄うとの原則確立）、(3) 財政再建と内需拡大の両立（投資的経費の重点的配分と効率の実施、NTT 株式売払収入の活用による社会資本の着実な整備促進、社会保障費における制度見直し・合理化、その他の経常的経費の制度見直し・合理化による極力抑制）、(4) 地方財政の運営（地方財政の健全化推進、社会資本の整備推進、経費の節減・合理化、地方公共団体間の財政力格差を改善するための財政調整の強化・推進）が掲げられた。また、税制改革に当たっては、勤労所得等への負担の偏りを避けて実質的な公平を確保する観点から、(1) 所得課税を軽減し、消費に応分の負担を求め、資産の負担を適正化して、所得・消費・資産等の均衡がとれた税体系を構築する、(2) 経済社会の国際化への対応に配慮、(3) 全体として租税負担率の上昇を目指さない、との方針が示された。

計画期間における主要経済指標は、実質経済成長率は $3\frac{3}{4}\%$ 、うち内需寄与度は $4\frac{1}{4}\%$ 、外需の寄与度はマイナスと見込まれた。また、消費者物価上昇率は $1\frac{1}{2}\%$ 、最終年度の完全失業率は $2\frac{1}{2}\%$ と予想された。構造調整が進められる中で内需主導型経済成長を定着させる、との方針が確認されたのである。

3 第2次行革審「臨調・旧行革審答申等の推進状況と今後の課題」

昭和56年の設置以来、行政の目指すべき目標として「活力ある福祉社会の建設」、「国際社会に対する積極的貢献」の2つを提唱し、行政改革を推進するテコとしての「増税なき財政再建」を強調した臨時行政調査会（以下では、「臨調」と表記することがある。）は、昭和58年3月14日に「行政改革に関する第5次答申」（最終答申）を発表し、翌日解散した。政府による行政改革を監視・推進するため、同年7月1日に設置された臨時行政改革推進審議会（以下では、「行革審」と表記することがある。）は、昭和61年6月10日に「今後における行財政改革の基本方向」（最終答申）を提出して、同月27日に解散した。その後、政府は更に臨調・行革審の答申実行を監視する機関を設置する方針を表明し、同年12月19日、新たに「臨時行政改革推進審議会設置法」（昭和61年法律第107号）が成立した。これを受けて、昭和62年4月20日、臨時行政改革推進審議会（以下では、「第2次行革審」と表記することがある。）が設置された。第2次行革審は同年7月14日、「当面の行財政改革の推進に関する基本的方策について」を答申し、また、昭和63年6月15日には東京を始めとする地価高騰の対策を掲げた「地価等土地対策に関する答申」を行った。

昭和63年6月29日、第2次行革審は「臨調・旧行革審答申等の推進状況と今後の課題」¹⁾と題する意見を取りまとめた。旧行革審の最終答申が「行政改革は道半ば、財政再建は程遠い」と指摘していたのに対して、今回の意見において第2次行革審は、臨調・旧行革審答申等が指摘した改革課題はほぼ改革が着手され、「行政改革は着実に前進している」と評価した。また、国の財政についても、再建の歩みを着実に進めており、財政再建と内需拡大の両立へ向けた展望を与えつつあると述べた。

ただし、この意見では、財政事情の好転が株式・土地取引の活発化等に支えられた税収増とNTT株式売却益に支えられ、また緊急避難的にとられてきた財政支出繰延べ措置、国鉄長期債務等の処理に伴う国民負担、巨額の公債発行残高等があるため、昭和65年度（平成2年度）に特例公債依存体質からの脱却と公債依存度引下げの目標を実現するためには、昭和64年度（平成元年度）も「経費全般にわたり前年度同様厳しい概算要求基準を設定し、これにより引き続き概算要求の段階から一層の歳出の削減合理化と制度・施策の見直しを進め、

財政再建の努力を強力に推進する必要がある」と述べられた。

また、社会保障・農政・文教・エネルギー・社会資本・科学技術・経済協力・防衛等の行政施策、行政組織の再編合理化と定員の削減、郵便貯金・国有林野・国立病院・療養所等の現業、旧公社・特殊法人、機関委任事務・国の関与・必置規制・権限委譲等の国と地方の関係、地方財源の均てん化、地方交付税不交付団体等への補助金等の配分調整見直し等による地方公共団体間の財政格差の是正、公的規制の大幅な緩和、補助事業の廃止・縮小・終期設定、補助率見直し、零細補助金整理、類似補助金等の統合・メニュー化、会館等公共施設の新設抑制・複合化のそれぞれについて、臨調・旧行革審答申等の指摘事項を着実に進め、政府が内外諸情勢の変化に対応しつつ的確な行政運営を進めることを求めた。

これを受けて昭和63年10月25日、総務庁と大蔵省が連名で発表した「行財政改革の推進について」²⁾は、6月29日の第2次行革審の意見等を踏まえ、今後の行政改革の面では、規制緩和、市場アクセスの一層の改善等を通じて国民生活のコスト軽減に努める、公的部門の肥大化を回避しつつ新たな行政課題に対応する、行政に対する信頼性を確保する、として各種の重要施策等について第2次行革審意見への対応策を示した。なお、財政改革については、歳出面において、一般会計歳出の伸び率を名目成長率以下とするという考え方を基本的に踏まえつつ、全体として規模抑制を図る、歳入面では租税特別措置の見直し、税外収入について国有財産の適切な売却等により増収を図る、とされた。

〔注〕

- 1) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『行革審・全仕事』（平成2年、ぎょうせい）72-95ページに全文が収録されている。
- 2) 同上 361-368ページに全文が収録されている。

4 抜本的税制改革の動きと所得税減税の先行決定

昭和63年における最大の政治課題は、抜本的税制改革であった。政府は、昭和63年6月14日の自由民主党（以下では、「自民党」と表記することがある。）「税制の抜本改革大綱」及び翌15日の政府税制調査会「税制改革についての答申」

を受けて、28日に「税制改革要綱」を閣議決定した。これは、所得税・住民税の減税、法人税の税率引下げ及び見直し、相続税・贈与税の軽減、酒税の簡素合理化と酒類間の税負担格差縮小、たばこ消費税・石油税・取引所税・有価証券取引税・印紙税の見直し、そして税率3%の消費税創設を内容としていた。

7月19日に開会された臨時国会の冒頭、野党側は昭和63年分の所得税減税を分離して先行処理すべきであると要求した。与野党折衝の結果、昭和63年限りの処置として、所得税の税率の6段階（10～60%）への簡素化、家内労働者等の必要経費の最低保障（給与所得控除の最低額と同額の57万円）を内容とする「昭和63年分の所得税の臨時特例に関する法律案」が議員提案された。同法は7月29日に成立し、8月1日に公布（昭和63年法律第85号）された。これによる減収は約1兆3000億円と見込まれた。

第2節 平成元年度予算の編成

1 概算要求基準

(1) 概算要求基準設定へ向けた動き

昭和64年度（平成元年度）の予算編成が始まるのに先立って、大蔵省では概算要求基準を前年度と比較して緩和する必要はないとの態度がとられており、宮澤喜一大蔵大臣も国会において、概算要求基準を緩めることは問題であると発言していた。¹⁾

昭和63年6月15日の人事異動を受けて、昭和64年度（平成元年度）の予算編成が始まった。概算要求基準の設定に係る主な論点については、報道記事を用いつつ整理してみたい。

第1は、政府開発援助（ODA）である。昭和62年時点のODA実績では、日本はアメリカに次いで世界第2位となっていた。更に、経済規模に見合った水準への拡充、具体的には先進援助国（DAC諸国）中の日本のODAシェアをGNPシェアに等しい水準に引き上げることが求められていた。そのため政府は、昭和63年6月14日、「政府開発援助の第4次中期目標」を決定した。そこでは「過去5か年（1983～1987）のODA実績総額250億ドルを今後5か年間で倍以上とし、1988年から1992年の5か年間のODA実績総額を500億ドル以上とするよう努める。併せて、ODAの対GNP比率の着実な改善を図ることとする」とされた。これを受けて外務省は、後発開発途上国への債務救済の拡充、留学生受入れの拡大等を掲げて、ODAの一般会計予算を昭和63年度当初予算の7010億円から10%以上増やすよう求めた。大蔵省は、為替レートの目安を昭和63年度当初予算時の1ドル＝135円から1ドル＝127円に変更したが、円高による経費節減効果があるとして伸び率の抑制を求め、国際貢献の拡大要請に応えるため、概算要求基準の伸び率は9.4%、増加額は660億円に設定された。²⁾

第2は、防衛関係費である。防衛庁は中期防衛力整備計画（以下では、「中期防」と表記することがある。昭和61年度から昭和65年度（平成2年度）を対象。）の着実な進展及び隊舎等の後方部門充実を図ることを目指した。また政府は、昭

和63年3月2日、アメリカとの間で、在日米軍基地における日本人従業員の人件費を全額日本側負担とする日米特別協定改定書に署名していた。そのため、それまで半額負担であった退職手当等の全額負担により歳出は膨らみ、こうした在日米軍への「思いやり予算」も含めて、防衛庁は昭和63年度当初予算の3兆7003億円から6.7%増加させるよう求めた。大蔵省は、円高による装備調達コストの低下を指摘し、概算要求基準の伸び率は前年度の6.2%をやや下回る6.1%、増加額は2270億円に設定された。³⁾

第3は、社会保障である。厚生省は年金・医療費等の当然増を主張し、また昭和63年度で期限切れとなる厚生年金特別会計への国庫負担繰延べ措置（利子を含めて約2兆4000億円）について、定率国庫負担繰入れの再開とこれまでの繰延べ分の償還開始を求めた。大蔵省は制度改革による歳出削減を求め、概算要求基準の例外事項となる年金成熟化は、前年度の4950億円増から5050億円増に増えたものの、特別会計への国庫負担繰入れについては年末の予算折衝に結論を持ち越した。⁴⁾

第4は、牛肉・オレンジの輸入自由化対策である。6月20日、政府はアメリカとの間で、牛肉・オレンジは1991（昭和66）年4月から、オレンジ果汁は1992（昭和67）年4月から、それぞれ輸入を自由化することで合意した。これを受けて農林水産省（以下では、「農水省」と表記することがある。）は、自由化対策関連予算を概算要求基準の枠外にするよう求めた。しかし、大蔵省はそれを拒否し、結局、別枠を認めない代わりに、緊急性の高いものは昭和63年度補正予算以降、順次対応することになった。⁵⁾

第5は、地方公共団体に対する国庫補助負担率の取扱いである。昭和60年度に生活保護の国庫負担率を10分の8から10分の7に引き下げる等、補助負担率50%超の高率補助金について原則10%カットが行われた。昭和61年度には、補助金問題関係閣僚会議の決定に基づき補助金問題検討会において審議が行われ、措置費の補助率等を2分の1に引き下げる等、補助率等の大幅な見直しが行われたが、それは3年間の暫定措置とされた。昭和62年度には財政再建と公共事業の事業費確保による内需拡大の観点から、公共事業等の補助率等が引き下げられ、それは2年間の暫定措置とされた。それらの暫定措置が切れる昭和64年度（平成元年度）について、地方公共団体及びその意を受けた自治省や自民党の地方行政関係部会は、補助率等を昭和59年度の水準に戻すよう大蔵省及び関

係省庁に対して申し入れた。結局、概算要求の時点では暫定補助率等を前提とする要求を行うとともに、引下げ前の昭和59年度の補助率等による要求額との差額を概算要求書に書き入れておき、秋以降の予算編成過程においてその取扱いを検討する、とされた。⁶⁾

最後に、報道記事を引用しつつ消費税導入の影響について触れておく。昭和62年度予算において導入が目指された売上税は税率5%とされており、大蔵省も今次の抜本的税制改革において導入が図られる消費税の税率を、当初は5%と想定していた。しかし、6月28日の「税制改革要綱」において消費税の税率は3%とされたため、税制改革は全体として大幅な減税超過となり、予算編成に際して歳出抑制の必要度が増すことになった。また、消費税が導入されれば、それは国及び地方公共団体が購入する財貨・サービスにも課税されるため、その分歳出を増大させる。しかし、その分を概算要求基準に含めれば、野党を刺激して法案審議に影響する。そのため、概算要求では上乘せを認めず、法案が通って負担増加額が明らかになった段階で認める方針がとられた。⁷⁾

大蔵大臣の諮問機関である財政制度審議会は、昭和63年7月14日、「昭和64年度予算編成に関する所見」⁸⁾と題する会長談話を発表した。談話では、昭和63年度末の公債残高見込みが158兆円程度に上り、利払費が歳出予算の約2割を占める等、財政事情が依然として厳しいとの認識が示された。また談話は、税収の伸びは株式・土地等の資産取引活発化という一時的要因の寄与が大きいこと、税制の抜本改革が減税超過であること、国債費の圧力が高いこと、財政支出の繰延べ措置、国鉄長期債務等の処理の目途が立っていないこと等から、昭和65年度（平成2年度）特例公債脱却という目標達成のためには昭和64年度（平成元年度）の概算要求基準を緩めることはできないとして、行財政改革の基本路線を堅持、既存の制度・施策の見直し、節減合理化に努める必要があることを強調し、「今ここで連年にわたる歳出削減に疲れ削減努力を止めるならば、これまでの努力は一気に水泡に帰すことを銘記すべきである」と述べた。

(2) 概算要求基準の閣議了解

昭和63年7月15日に閣議了解された昭和64年度（平成元年度）の概算要求基準⁹⁾では、表1-1に示したとおり、「昭和63年度当初予算における経常部門経費の予算額から10%を削減した金額と投資部門経費の予算額相当額との合計額

表 1-1 昭和64年度（平成元年度）概算要求基準

区 分	昭和64年度（平成元年度）要求基準
1 原則要求基準	経常部門 マイナス10% 投資部門 0%
2 例外事項経費	(1) 人件費 (2) 年金成熟化 (3) 政府開発援助 (4) 石油税財源の特会繰入 (5) 国際条約の歳出化
3 削減の対象としない経費	(1) 上記2の例外事項経費 (2) 補充費途等経費 (3) 予備費
4 軽減措置	上記により、前年度予算に比べマイナスとなる所管については1/2を加算
5 特殊要因	特殊要因として、昭和64年度（平成元年度）の参議院議員通常選挙に必要な経費の増等を加算
6 その他	上記のほか、産業投資特別会計社会資本整備勘定への繰入れの要求については、1兆3000億円（前年度同額）とする

要求基準額試算

（単位：億円）

区 分	昭和63年度要求基準額	昭和64年度（平成元年度）要求基準額
1 例外事項増減額	9,200	11,700
(1) 人件費	1,320	1,040
(2) 年金成熟化	4,950	5,050
(3) 政府開発援助	570	660
(4) 石油税財源の特会繰入	△1,290	1,040
(5) 国際条約の歳出化	3,650	3,910
2 削減額	△3,200	△3,300
(1) 原則削減額	△3,500	△3,600
(2) 軽減措置額	300	300
3 原則要求基準額（1 - 2）	6,000	8,400
4 特殊要因の加算額	—	700
5 要求基準額（3 + 4）	6,000	9,100
ほか、産業投資特別会計への繰入れ	13,000	13,000
(1) 公共事業	12,000	12,000
(2) 民活事業	1,000	1,000

（出所）『国の予算』平成元年度 27-28ページにより作成。

の範囲内」が原則とされた。原則枠に該当する経費は、経常部門では3兆6000億円（対前年度削減額3600億円）、投資部門では7兆1000億円（前年度と同額）であり、削減額は3600億円となった。

これに対して、人件費に係る義務的経費の増、各種年金についての制度の成熟化に伴う増、政府開発援助に必要な経費、石油税財源の石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計への繰入れに必要な経費及び国際条約の実施に伴い必要とされる既国庫債務負担行為等の昭和64年度（平成元年度）歳出化に係る経費は別枠扱いとされた。これらについては、人件費1040億円増、年金成熟化5050億円増、政府開発援助660億円増、石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計繰入れ1040億円増、国際条約の歳出化（防衛関係費等）3910億円増、合わせて1兆1700億円の例外的な増加が認められた。また、補充費途経費及び予備費は前年度と同額以内とされた。更に、以上の方法で計算した金額が昭和63年度予算額を下回る所管については、そのマイナス額の2分の1相当額を加算することもやむを得ないこととした。なお、投資部門の別枠でNTT 株式売却益1兆3000億円を産業投資特別会計社会資本整備勘定に繰り入れて無利子融資を行い、そのうち1兆2000億円を公共事業に、1000億円を民活事業に充てることとされた。

原則分の要求による削減額3600億円に対して、マイナス省庁に対する軽減措置が300億円あり、原則枠の削減額は3300億円となった。また、別枠扱い分1兆1700億円の増額があり、更に特殊要因として昭和64年度（平成元年度）の参議院議員通常選挙に必要な経費の増等700億円を加算するため、一般歳出全体では9100億円の増加となり、昭和63年度当初予算一般歳出に対する伸び率は2.8%となった。これは昭和63年度の概算要求基準が前年度当初予算比6000億円増と比較して3100億円多い。また、投資部門の別枠とされたNTT 株式売却額の活用分1兆3000億円は前年度と同額であった。

なお、閣議了解の別紙として「補助金等の整理合理化について」が示され、臨調の改革意見に示された個別の整理合理化を進めるとともに、補助金等の新設についてはスクラップ・アンド・ビルド原則を徹底する方針が示された。また、整理合理化に加えて、補助対象等の見直し、人件費補助・奨励的補助・会館等各種施設整備補助等の見直し、統合・メニュー化、緊要性の低いものの一時停止、終期の設定、交付手続きの簡素化等を進めることとされた。更に、昭

和63年度までの暫定措置とされた補助率等については、「予算編成過程においてその取扱いを検討する」ものとされた。

更に、行政の簡素・効率化を一層推進する観点から、一般行政経費の抑制を徹底するとともに、定員・機構の要求は厳しく抑制することとされた。昭和64年度（平成元年度）の増員要求は、昭和63年度の新規増員要求数より7%減の範囲内とすることが基本とされ、増員要求枠は総務庁行政管理局長と大蔵省主計局長から各省庁官房長宛の通達で示された。

なお、同日の閣議において宮澤蔵相は、昭和63年度予算の執行について、極力経費を節減するために行政経費等既定経費の一部執行留保を要請した。

〔注〕

- 1) 『第112回国会参議院大蔵委員会会議録』第11号（昭和63年5月10日）17ページ。
- 2) 『日本経済新聞』昭和63年6月23日朝刊、7月8日朝刊等を参照。
- 3) 『日本経済新聞』昭和63年7月8日朝刊等を参照。
- 4) 『日本経済新聞』昭和63年7月11日朝刊等を参照。
- 5) 『日本経済新聞』昭和63年6月24日朝刊、7月11日朝刊等を参照。
- 6) 『日本経済新聞』昭和63年7月11日朝刊、9月9日夕刊等を参照。
- 7) 『日本経済新聞』昭和63年6月29日朝刊。
- 8) 『国の予算』平成元年度 1151-1152ページに全文が収録されている。
- 9) 同上 1115-1116ページに全文が収録されている。

2 概算要求

概算要求に関する動きについては、報道記事等も引用しつつその内容を確認しよう。各省庁の概算要求は、昭和63年8月末までに大蔵省に提出された。9月9日に閣議報告された「昭和64年度一般会計概算要求額調」は、表1-2に示したとおり、総額が64兆938億円で昭和63年度当初予算よりも7兆3940億円増加しており、13.0%と高い伸び率を示した。

概算要求のうち、一般歳出の要求額は33兆8916億円であった。これは昭和63年度当初予算の一般歳出を9095億円上回っており、伸び率は2.8%で、昭和63年度の1.8%を上回った。また国債費については、元金償還のための定率繰入れ実施（2兆6081億円）、また、昭和62年度における決算剰余金の全額繰入れ（1兆8937億円）による公債償還財源の確保を前提とした要求額が16兆2221億円

表 1-2 昭和64年度（平成元年度）一般会計概算要求額調

(単位：百万円、%)

所 管	昭和63年度予算額 (当初)	昭和64年度 (平成元年度) 要求額	比較増△減額	伸び率
皇 室	3,016	3,189	173	5.7
国 会	86,323	87,398	1,075	1.2
裁 判 所	240,847	246,855	6,008	2.5
会 計 検 査 院	11,171	11,245	74	0.7
内 閣	11,938	11,993	55	0.5
総 理 府	7,266,910	7,505,543	238,633	3.3
防 衛 庁	3,700,151	3,927,142	226,991	6.1
そ の 他	3,566,759	3,578,401	11,642	0.3
法 務 省	412,178	423,784	11,606	2.8
外 務 省	441,646	474,255	32,609	7.4
大 蔵 省	1,353,235	1,381,291	28,056	2.1
文 部 省	4,576,595	4,586,934	10,339	0.2
厚 生 省	10,321,123	10,781,369	460,246	4.5
農 林 水 産 省	2,556,146	2,545,157	△10,989	△0.4
通 商 産 業 省	620,186	723,432	103,246	16.6
運 輸 省	813,815	809,103	△4,712	△0.6
郵 政 省	24,787	25,307	520	2.1
労 働 省	489,029	486,802	△2,227	△0.5
建 設 省	3,681,637	3,681,684	47	0.0
自 治 省	71,525	106,216	34,691	48.5
計 (一般歳出)	32,982,107	33,891,557	909,450	2.8
国 債 費	11,511,987	16,222,091	4,710,104	40.9
地 方 交 付 税 交 付 金	10,905,620	12,680,107	1,774,487	16.3
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,300,000	1,300,000	0	0.0
合 計	56,699,714	64,093,755	7,394,041	13.0

(出所) 『国の予算』平成元年度 1118-1119ページ。

と昭和63年度当初予算を4兆7101億円上回り、伸び率40.9%と大幅な増加となった。更に、地方交付税交付金の概算要求は12兆6801億円であった。これは昭和63年度当初予算を1兆7745億円、16.3%上回った。

一般歳出のうちODAは、概算要求基準では9.4%増とされていたが、実際の概算要求では、外務省をはじめ関係省庁が他の経費を削ってODAに回したため、7738億円と昭和63年度当初予算比10.4%の伸び率になった。概算要求では、特

に無償援助、技術協力、留学生受入れの拡大などが重視された。¹⁾ 防衛庁は、概算要求基準どおり、昭和63年度当初予算を2270億円、6.1%上回る3兆9271億円を要求したが、その中では正面装備として新装甲戦闘車、深海用掃海艦、音響測定艦等の新規導入、地对艦ミサイル、戦車、主力戦闘機 F15、早期警戒機 E2C 等の増強を要求した。また、後方部門においては、宿舎・隊舎の新增設・改修等を要求した。「思いやり予算」については日本人従業員の諸手当増額等を掲げた。²⁾ 公共事業関係費は NTT 株式売却を含めて昭和63年度当初予算とほぼ同額であった。³⁾ 厚生省は、厚生年金国庫負担の繰延べ廃止と繰延べ分の返済、高齢者の生きがいと健康づくり推進、老人介護体制の確立、疾病対策の充実等を掲げ、昭和63年度当初予算比4602億円増、伸び率4.5%を要求した。⁴⁾ 農林水産省は、牛肉・オレンジ自由化対策費の大半を昭和63年度補正予算で要求する一方で、経営規模拡大対策の充実を最重要項目として要求した。⁵⁾ 郵政省は、一般会計では電気通信の先端分野の研究開発等を要求し、郵政事業特別会計では郵便貯金の預入限度の500万円から1000万円への引上げ、カードローン及びシルバープラン貯金の創設、郵貯資金の単独運用指定金銭信託での運用等を要求した。⁶⁾ 文部省は生涯学習の基盤整備等を、⁷⁾ 国土庁は総合土地対策の推進、「多極分散型国土形成促進法」（昭和63年法律第83号）施行に伴う事業等を、通商産業省（以下では、「通産省」と表記することがある。）は地域活性化、中小企業の新分野進出促進等を、労働省は地域雇用開発、労働時間短縮促進等を、科学技術庁は原子力の安全対策と高速増殖炉開発促進、海外研究者受入れ促進等を、それぞれ要求した。⁸⁾

なお、運輸省はリニアモーターカーの技術開発推進、三大空港・コンピューター空港の整備等を要求し、整備新幹線については8月末の政府・与党の整備新幹線建設促進検討委員会の合意に基づいて着工優先順位等の整備計画を発表したが、財源問題は年末の予算編成に持ち越された。また、各省庁が提出した暫定補助率等を前提とする概算要求額と引下げ前の昭和59年度の補助率等による要求額との差額は、合わせて1兆5203億円であることが判明した。地方公共団体と自治省は補助率等の復元を求めたが、大蔵省は国と地方の役割分担・費用負担の在り方等を勘案して検討すべきことを主張し、この問題も予算編成過程に持ち越された。⁹⁾

これらの結果、農林水産省、運輸省、労働省及び総務庁は、一般歳出の概算

要求額が昭和63年度当初予算を下回った。逆に、通商産業省は1032億円増、伸び率16.6%と大幅に増加したが、これは昭和63年度において暫定措置としてとられた石油税の従量税化を恒久的なものとする事とし、石油税収見込額を一般会計からエネルギー対策費と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に繰り入れる額が増える影響が大きかった。

なお、国家公務員の定員増加要求は、一般会計4249人、特別会計5093人、合計9342人であり、これは昭和63年度の概算要求を29人上回った。

概算要求額を報告した9月9日の閣議において、宮澤蔵相は予算編成について「現下の厳しい財政事情や、今後の税制改革に際し行財政改革の一層の推進が要請されている状況を踏まえ、概算要求をベースとして更に念査させていきたい」と述べた。

なお、8月4日に人事院が昭和63年度の公務員給与について、平均2.35%の給与引上げを勧告したが、その実施による給与改善や年金・恩給等の給付水準改定が昭和64年度（平成元年度）の歳出増加に跳ね返る分は、概算要求の段階では含まれていない。10月25日に政府が勧告どおりの給与改定を行うことを決定したため、給与改善費の増加、年金等のスライド、消費税の影響額等の要因により実質的な要求増加額は、約1兆6000億円になると見込まれた。¹⁰⁾

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』昭和63年8月6日朝刊、9月9日夕刊等を参照。
- 2) 『日本経済新聞』昭和63年8月26日朝刊、『日経産業新聞』昭和63年8月26日を参照。
- 3) 『日本経済新聞』昭和63年9月1日朝刊。
- 4) 『日本経済新聞』昭和63年8月26日夕刊。
- 5) 『日本経済新聞』昭和63年8月26日夕刊。
- 6) 『日本経済新聞』昭和63年8月26日夕刊。
- 7) 『日本経済新聞』昭和63年8月25日朝刊。
- 8) 『日本経済新聞』昭和63年8月26日朝刊等を参照。
- 9) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第5回）」（昭和63年11月4日）22ページ、『日本経済新聞』昭和63年8月23日朝刊、9月9日夕刊、『日経産業新聞』昭和63年8月29日を参照。
- 10) 『国の予算』平成元年度 29ページ。

3 税制改革と予算編成の展開

(1) 消費税導入の決定

昭和63年7月29日、政府は「税制改革法案」、「所得税法等の一部を改正する法律案」、「消費税法案」、「地方税法の一部を改正する法律案」、「消費譲与税法案」、「地方交付税法の一部を改正する法律案」を国会に提出した。これに対して、野党は不公平税制の是正を優先することを主張するとともに、この時点での消費税創設に反対した。これにいわゆる「リクルート問題」などが加わり、衆議院における税制改革関連6法案の審議はなかなか進まなかった。政府・自民党は、国会の会期を11月24日まで延長するとともに、有価証券譲渡益課税を強化する法案修正を行うことを決め、11月10日の「税制問題等に関する調査特別委員会」（以下では、「税特委」と表記することがある。）において単独で修正可決した。野党はこれに反発して審議は空転した。しかし、自民党は公明党・民社党との協議を進め、退職所得控除額の引上げ、寝たきり老人等に係る扶養控除の引上げ及び消費税の弾力的運営、転嫁の円滑化等についての修正要求を受け入れて、11月16日の衆議院本会議で税制改革関連6法案を修正可決した。その後、国会の会期は12月28日まで再延長された。12月9日には「リクルート問題」に関連して宮澤蔵相が辞任し、竹下首相が蔵相を兼任したが、12月24日に村山達雄衆議院議員が蔵相に就任した。その最中にも参議院での税制改革法案審議は行われ、12月21日に参議院税特委で衆議院から送付された法案が無修正で可決された。12月24日には参議院本会議において、一部野党がいわゆる「牛歩戦術」をとる中で、税制改革関連6法案が可決・成立し、12月30日に公布された。その結果、平成元年4月1日に消費税が導入されることになった。

この税制改革による税収への影響（平年度）は、減収が所得税・住民税減税3兆3000億円、相続税減税7000億円、法人税・法人住民税減税1兆8000億円、個別間接税の廃止等3兆4000億円の合わせて9兆2000億円、増収が負担の公平の確保等1兆2000億円、消費税の創設5兆4000億円の合わせて6兆6000億円であり、差引き2兆6000億円の減税超過となった。また、7月に成立した所得税減税、12月に成立した税制改革のうち所得税と相続税に関する部分及び消費税創設等の税制改革関連経費は、昭和63年度補正予算の中に組み込まれた。

政府は、昭和64年1月6日、総理大臣を本部長とする新税制実施円滑化推進

本部を内閣に設置した。政府はこの推進本部を通じて、新税制の広報、相談、指導等の施策や、特に消費税の円滑かつ適正な転嫁、物品税等の廃止等に伴う価格への適切な反映を図り、便乗値上げを防止するために、広汎かつきめ細かな対策を実施する等、関係行政機関相互の緊密な連絡を保持しながら総合的な対策を講じた。¹⁾

(2) 予算編成の展開

予算の年内編成を図るため、地方財政対策の折衝において、必要な地方負担額をどの時点で確定すればよいかを中心にシミュレーションを実施していた。しかし、国会の空転、会期の度重なる延長、衆議院における税制改革関連法案の修正等により、同法案の成立が年末となったことから、予算は昭和59年度以来の越年編成となった。²⁾

1月7日の改元により、元号は平成と改められた。平成元年度の予算編成は、税制改革法案の成立を受けて、1月に山場を迎えることになった。

ODAについては、第4次中期目標に沿って無償援助・技術協力等の充実を柱とする予算を組むことは確認されていたものの、為替レートが概算要求時から更に円高の1ドル=120円台前半になったため、円建ての予算は節約できることになった。それにより、一般会計における伸び率は、大蔵原案では5.9%とされた。また、防衛関係費の伸び率は、大蔵原案では5.2%とされた。

整備新幹線については、従来の標準軌新線に加えて在来線を活用する新幹線直通線（ミニ新幹線）、新幹線規格新線（スーパー特急）の規格を作って建設費を圧縮することになったが、その建設財源について、運輸省は国40%、地方40%、JR20%とし、JR分は国が無利子貸付けを行い、40年間かけてリース料で返済するという案を作った。大蔵省は、私企業であるJRへの高率公費負担は、たとえ建設費助成であっても「第二の国鉄」を作ることと同じになるからJRに適正な負担を求める、また、地域振興・開発により利益を受ける地方に適正な負担を求める、との主張を展開した。³⁾ 折衝の結果、財源についてはJR50%、公費50%となった。国と地方公共団体の負担割合は、線路等については国40%、地方10%、駅舎等については国25%、地方25%であり、全体としてみると国35%、地方公共団体15%となった。その上で、平成元年度は、着工優先順位1位でフル規格区間とされた高崎—軽井沢間を着工し、また難工事の

部分についても推進事業費を支出することになった。

社会保障については、昭和63年10月25日、厚生省と労働省が「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」（いわゆる「福祉ビジョン」）を発表した。その中では、高齢者の社会参加の機会提供と環境整備を図る、基礎的ニーズは公的施策、多様・高度なニーズは個人・民間活力の活用による、国民負担は経済発展と社会活力を損なわない程度にとどめる、との基本的考え方がとられ、具体的には、① 積極的な健康づくりと生きがいをもって暮らせる地域づくり（地域環境の整備、仕事・創作活動・レクリエーション活動・ボランティア活動等を通じた社会参加等）、② 保健・医療・福祉サービスの連携と充実（昭和75年度〔平成12年度〕を目途とするショートステイ5万床程度、ホームヘルパー5万人程度、デイサービスセンター1万か所程度、特別養護老人ホーム・老人保健施設合わせて50万人分程度の整備、専門的マンパワーの資質向上と量的確保等）、③ 児童の健全な育成と家庭の支援対策の強化（育児休業制度普及、保育対策充実、児童手当の在り方検討、健康管理充実等）、④ 障害者の自立と社会参加の促進（リハビリテーション、ノーマライゼーションを基本理念とする施策）、⑤ 高齢者雇用の促進（60歳代前半層の継続雇用を図る啓発指導、再就職促進、シルバー人材センター育成等）、⑥ 老後生活を経済的に支える所得の保障（現在程度の公的年金給付水準維持と保険料率の段階的引上げ、昭和70年（平成7年）を目途とする公的年金制度一元化、年金支給開始年齢の65歳への段階的引上げ、企業年金の育成・普及等）、⑦ 良質で効率的な医療の供給と医療費の保障（適正な医療機関の整備と機能分担・相互連携、プライマリケアの推進、長期入院の是正、投薬・検査の適正化、医療保険各制度間の給付・負担の公平化と段階的一元化、診療報酬の合理化等）、⑧ 長寿を支える研究開発の推進が掲げられた。予算編成においては、年金の物価スライド、ホームヘルパー・デイサービス・ショートステイの拡大等が認められる一方で、厚生省が強く要求していた厚生年金の国庫負担は、平成元年度も当初予算では繰延べ措置が継続されることになり、大蔵原案における社会保障関係費の伸び率は4.5%となった。

昭和63年が地方自治制定100年に当たるとともに、竹下首相が掲げた「ふるさと創生」論に応じて、全国各地における地域特性を活かした特産品開発、イベント開催等の多様な取組みによる地域づくりを国として支援する動きが強まった。例えば、「自ら考え自ら行う地域づくり事業」として、各市町村の普

通交付税算定において基準財政需要額を1億円ずつ増やす「ふるさと創生」1億円事業が行われることになった。これは、昭和63年度補正予算で2000万円、平成元年度予算で8000万円と2度に分けて算入された。財源としては、国税の自然増収に伴って生じた地方交付税の増加（昭和62年度精算分約1.1兆円、昭和63年度補正増約1兆円の合わせて約2.1兆円）の一部を充てることになり、昭和63年度補正予算で620億円、平成元年度予算で2480億円が計上された。また、自治省が進める地域総合整備財団（ふるさと財団）をはじめ、「ふるさと」を冠した事業が多く、多くの省庁から予算化された。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成2年度 14ページ。なお、消費税の適正な転嫁を図る価格カルテル等に関する解説として、高橋祥次「消費税の転嫁に関する特別の立法措置と国会審議等の経緯」（『公正取引』第460号）7-12ページを参照。
- 2) 小粥正巳・元主計局長口述記録。
- 3) 財政制度審議会「財政制度審議会総会（第2回）速記録」（昭和63年9月22日）24-26ページ、財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第3回）」（昭和63年10月25日）17-29ページ、財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第9回）」（昭和63年12月9日）38-43ページ、財政制度審議会「財政制度審議会総会（第5回）議事録」（平成元年2月7日）24-25ページ及び「配付資料(4)整備新幹線について」を参照。

4 大蔵原案の内示

(1) 自民党の「平成元年度予算編成大綱」

平成元年1月13日、自民党の「平成元年度予算編成大綱」¹⁾が決定された。平成元年度の予算編成に当たっては、平成2年度までに特例公債依存体質から脱却するため、徹底的な経費の節減合理化を進めるとともに、内需の持続的拡大に配慮しつつ、豊かで効率的な国土づくりを進めるために、NTT株式売却収入を活用した社会資本整備を進める。また、「第4次全国総合開発計画」（以下では、「四全総」と表記することがある。）を踏まえた各種機能の地方分散、地方開発、地域経済の活性化、地方主導のふるさとづくり、雇用安定の確保、時代にふさわしい人材育成、調和ある経済社会の形成のため、物価、為替の安定に留意しつつ、限られた財政資金の効果的活用、金融政策の機動的運営、民間

活力の活用等を図るとされた。その基本方針は、① 国・地方を通じた行財政改革の着実な実施、経常経費の徹底した節減合理化、定員の削減、行政事務・事業の整理縮減、② 公債発行額を極力縮減、等を掲げ、更に③ 平成元年度の予算及び財政投融资計画において行う重点施策として、(i) 公共投資充実・住宅建設促進・民間活力の活用による各種社会資本整備・土地対策推進、(ii) 人材養成等の教育改革、(iii) 科学技術の振興と国際貢献、(iv) 生きがいのある長寿社会実現、(v) 就業形態の多様化に応じた労働対策推進、(vi) 中小企業振興と地域経済活性化、(vii) 生産性の高い農林水産業の育成と活力ある農山漁村社会の建設、(viii) 安全保障（外交・経済協力、防衛力整備等）、(ix) 中長期的視野に立つ総合エネルギー政策、(x) 消費税の円滑な導入、が掲げられた。

(2) 財政制度審議会の「建議」及び「報告」

平成元年1月17日には、財政制度審議会が「平成元年度予算の編成に関する建議」²⁾を行った。そこでは、国債費が政策経費に充てる財源を圧迫しているとの認識の下に、財政の対応力を高めるために経常的支出を経常的収入で賄った上で、建設公債の発行も可能な限り抑制すべきであり、また民間活力を重視し、内需中心の安定的成長を定着させる場合も歳出の量的拡大よりも重点的配分を図るべきことを主張した。平成元年度予算については「財政改革の正念場ともいべき段階にある」として、① 経済が好調に推移しているので財政による景気刺激策は不要である、② 「平成2年度特例公債依存体質脱却」の目標達成に沿って公債発行額を縮減する、③ 財政改革を一層推進するために一般歳出を厳しく抑制する、④ 国債費の定率繰入れについては、国債整理基金の資金繰り状況を見ると公債償還に当面の支障はないので、停止はやむを得ないとされた。

財政制度審議会は建議と同時に「歳出の節減合理化の方策に関する報告」を提出した。そこでは、① 社会保障（医療費の適正化等〔レセプト点検の強化、指導監査の徹底、長期入院の是正、検査の適正化、診療報酬の合理化、薬価基準の適正化、老人医療の自己負担・支払方式等見直し、病院・病床等の適正配置、国立病院・療養所の再編・合理化〕、生活保護の一層の適正化、公的年金の給付水準適正化と一元化の地ならし、厚生年金国庫負担繰延べ措置の継続、恩給の見直し）、② 文教・科学振興（既存施策の合理化・効率化と資金の重点配分による教育改革、義務

教育費国庫負担金の負担対象等の見直し、第5次学級編制及び教職員定数改善計画の実施抑制、私学助成の総額抑制と重点的・効率的配分、義務教育教科書の有償化検討、国立大学入学科・検定料の適正化、学部別授業料導入等の検討、科学技術施策の優先順位を考慮した見直しと効果的・効率的推進)、③ 防衛 (他の歳出項目との調和、正面と後方のバランスに配慮した抑制、円高・石油価格低下を踏まえた抑制、後年度負担の規模抑制)、④ 公共事業 (NTT 株式活用事業を含めて前年度同額とした概算要求基準に沿った予算編成、中長期的視点からの効率化・重点化)、⑤ 政府開発援助 (第4次中期目標を踏まえた着実な拡充、効果的・効率的な援助)、⑥ 中小企業対策 (優先順位の選択と資金の重点的配分による総額抑制、自主的努力を促す効果的・効率的推進)、⑦ エネルギー対策 (施策の優先順位見直しによる特別会計繰入れ抑制)、⑧ 農業 (農業関係予算の合理化・重点化、食糧管理制度の米麦コスト逆ざや縮小 [生産性向上と品質格差の反映] と政府管理経費縮減 [流通と検査体制の合理化]、米需給均衡化のための対策)、⑨ 国鉄改革 (清算事業団保有の土地・JR 株式等の早期処分による国民負担軽減、鉄道共済年金問題への早急な対応、整備新幹線問題 [適切な JR の負担と適正な地方負担、財政再建路線の堅持等])、⑩ 補助金等 (補助率等の暫定期間満了後の取扱いについて、国・地方の機能分担の在り方等を勘案した検討による適切な対処、地方交付税措置による「ふるさと創生事業」の効果の適切なフォローアップ)、⑪ 人件費の抑制 (第7次定員削減計画の着実な実施と新規増員の厳しい抑制) が掲げられた。³⁾

(3) 平成元年度の予算編成方針と政府経済見通し

平成元年1月18日、政府は「平成元年度予算編成方針」⁴⁾を閣議決定した。ここでは、「財政改革を強力に推進して財政の対応力を1日も早く回復することが引き続き緊要な課題である」、また「税制改革を円滑に実施するためにも、行財政改革を引き続き推進する必要がある」とされ、「平成2年度特例公債依存体質からの脱却及び公債依存度の引下げ」が努力目標とされた。そのために、歳出の徹底した見直し・合理化等により公債発行額を可能な限り縮減することとされた。その主な内容は、① 経費を徹底的に節減合理化し、特に経常部門経費を厳しく抑制するが、NTT 株式売却収入の活用を図る、② 公債発行額を前年度当初発行予定額より1兆7300億円減額し、7兆1110億円とする、③ 抜本的税制改革の円滑な実施に配慮しつつ、早急に実施すべき改正を行い、

税外収入も可能な限り確保を図る、④ 行政の改革合理化措置を着実に実施し、各省庁の部局や特殊法人の新設は既存機構の合理的再編成以外は行わず、また国家公務員数の大幅な縮減を図る、⑤ 財源の重点的・効率的配分のため、既定経費の節減、後年度負担を増やす措置の原則不採用、一般行政経費の抑制、補助金等の徹底した整理合理化と総額抑制、地方負担を増加させる施策の抑制、公共料金・社会保険料等の適正化を図る、また消費税導入の影響額は適切に計上する、⑥ 予算・財政投融资計画の弾力的運用を図る、⑦ 地方公共団体にも財源の重点的・効率的配分と節度ある財政運営を要請する等であった。

また同日、「平成元年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」が閣議了解された。ここでは、平成元年度の経済運営の基本的態度として、① 内需を中心とした景気の持続的拡大と雇用の安定及び地域経済の活性化、② 自由貿易体制の維持・強化へ向けた努力及び調和ある対外経済関係の形成と世界経済活性化への積極的貢献、③ 行財政改革の強力な推進、④ 物価の安定の維持、⑤ 豊かさを実感できる多様な国民生活の実現、⑥ 将来に向けた経済社会の発展基盤の整備、の6点が掲げられた。そして、平成元年度の経済見通しとしては、昭和63年度の国民総生産伸び率（名目5.4%、実質4.9%〔実績見込み。以下同じ〕）をやや下回る名目5.2%、実質4.0%の伸びが示された。民間住宅の伸びは名目マイナス2.2%、実質マイナス3.3%（昭和63年度は名目2.9%、実質2.1%）、政府支出の伸びは名目2.9%、実質1.3%（昭和63年度は名目3.2%、実質2.3%）、民間最終消費支出の伸びが名目6.1%、実質4.6%（昭和63年度は名目5.3%、実質4.9%）、民間企業設備投資の伸びが名目8.4%、実質9.2%（昭和63年度は名目13.3%、実質15.9%）、とそれぞれ実質的には昭和63年度を下回ると見込まれた。しかし、輸出と海外からの所得の伸びは名目10.4%、実質11.2%（昭和63年度は名目9.2%、実質7.1%）と前年度を上回ると予想された。就業者総数も1.2%増が見込まれ、全体としては昭和63年度に引き続き内需中心の景気拡大が続くと予想されていた。⁵⁾

（4）平成元年度予算大蔵原案の内示と特徴

平成元年1月19日、大蔵原案が閣議提出され、直ちに各省庁へ内示された。表1-3に示したとおり、その主な特徴は、① 一般会計の総額を60兆4142億円とし、昭和63年度当初予算に対する伸び率を6.6%とする、② 公債発行額を前年

表 1-3 平成元年度一般会計予算の大蔵原案及び予算政府案

(単位：億円、%)

	昭和63年度	平成元年度	平成元年度	大蔵原案段階		予算政府案段階		大蔵原案後の変化	
	当初予算 A	大蔵原案 B	予算政府案 C	増減額 B-A	伸び率	増減額 C-A	伸び率	増減額 C-B	伸び率
〔歳入〕									
租税公	450,900	510,100	510,100	59,200	13.1	59,200	13.1	0	0.0
その他	27,686	22,932	22,389	△4,755		△5,297	△19.1		
公債	88,410	71,110	71,110	△17,300	△19.6	△17,300	△19.6	0	0.0
公債	56,900		57,800			900	1.6		
公債	31,510		13,310			△18,200	△57.8		
前年度	1		543			542	84,707.7		
合計	566,997	604,142	604,142	37,145	6.6	37,145	6.6	0	0.0
〔歳出〕									
国債	115,120	116,649	116,649	1,529	1.3	1,529	1.3	0	0.0
地方交付	109,056	133,688	133,688	24,632	22.6	24,632	22.6	0	0.0
社会一般	329,821	340,805	340,805	10,984	3.3	10,984	3.3	0	0.0
生活保護	10,897	11,416	11,416	518	4.8	519	4.8	0	0.0
社会福祉	20,827	22,272	22,309	1,445	6.9	1,482	7.1	37	0.2
社会福祉	63,449	66,080	66,412	2,631	4.1	2,963	4.7	332	0.5
保健衛生	5,071	5,209	5,269	137	2.7	198	3.9	60	1.2
失業対策	3,600	3,501	3,541	△99	△2.7	△59	△1.6	39	1.1
文教及び	103,845	108,478	108,947	4,634	4.5	5,102	4.9	468	0.4
義務教育	23,783	23,841	23,877	58	0.2	94	0.4	36	0.2
国立学校	11,027	11,191	11,408	164	1.5	381	3.5	217	1.9
科学技術	4,173	4,312	4,480	139	3.3	308	7.4	168	3.9
文教振興	2,862	2,595	2,632	△268	△9.4	△231	△8.1	37	1.4
教育振興	5,903	5,901	6,144	△2	△0.0	242	4.1	244	4.1
教育英	833	789	830	△45	△5.3	△4	△0.5	41	5.2
恩給	48,581	48,628	49,371	47	0.1	790	1.6	743	1.5
給官等	1,181	1,103	1,118	△78	△6.6	△63	△5.3	15	1.4
旧軍人	15,989	15,648	15,885	△342	△2.1	△104	△0.7	238	1.5
恩給	84	80	80	△4	△4.3	△4	△4.3	△0	0.0
遺族及び	1,544	1,451	1,474	△93	△6.0	△70	△4.5	23	1.6
防衛	18,798	18,282	18,558	△517	△2.7	△241	△1.3	276	1.5
公共衛生	37,003	38,927	39,198	1,924	5.2	2,195	5.9	271	0.7
治山治水	10,589	10,528	10,802	△61	△0.6	213	2.0	274	2.6
道路整備	17,432	17,619	17,819	187	1.1	387	2.2	200	1.1
港湾漁港	4,968	5,016	5,113	48	1.0	145	2.9	98	1.9
住宅対策	7,509	7,644	7,644	135	1.8	135	1.8	0	0.0
下水道	9,425	9,477	9,548	51	0.5	123	1.3	71	0.8
農業基盤	8,517	8,541	8,673	23	0.3	156	1.8	133	1.6
林道工業	1,630	1,578	1,601	△51	△3.2	△28	△1.7	23	1.5
調査	104	105	106	1	1.4	2	1.9	1	0.5
公共事業	—	800	—	800	皆増	—	—	△800	皆減
小計	60,173	61,307	61,307	1,134	1.9	1,134	1.9	0	0.0
災害復旧	651	667	667	16	2.5	16	2.5	0	0.0
経済協力	60,824	61,974	61,974	1,150	1.9	1,150	1.9	0	0.0
中小企業	6,822	7,188	7,278	366	5.4	456	6.7	89	1.2
エネルギー	1,952	1,898	1,942	△55	△2.8	△10	△0.5	45	2.4
食糧管理	4,616	5,234	5,275	618	13.4	659	14.3	41	0.8
その他	4,482	4,153	4,182	△328	△7.3	△299	△6.7	29	0.7
子育て	39,398	41,742	40,581	2,345	6.0	1,183	3.0	△1,162	△2.8
調整	3,500	3,500	3,500	0	0.0	0	0.0	0	0.0
調整理財	—	800	—	800	皆増	—	—	△800	皆減
産業投資	13,000	13,000	13,000	0	0.0	0	0.0	0	0.0
特別会計	—	—	—	—	—	—	—	—	—
合計	566,997	604,142	604,142	37,145	6.6	37,145	6.6	0	0.0

(注) 1 昭和63年度当初予算額は、平成元年度予算額との比較対照のため、組替えを行った。
 2 平成元年度予算政府案は、平成元年2月8日に国会へ提出された段階の数値である。
 3 大蔵原案及びその対前年度当初予算比較の段階では「前年度剰余金受入」は「その他収入」に含めている。

(出所) 『国の予算』平成元年度 64-65、672、688ページ、旧大蔵省資料により作成。

度当初発行予定額より1兆7300億円少ない7兆1110億円とするが、これにより公債依存度は前年度当初予算の15.6%から11.8%に低下する、③ 国債費1兆6649億円（前年度当初予算比1.3%増）、地方交付税交付金13兆3688億円（同22.6%増）及びNTT株式売払収入の産業投資特別会計への繰入れ1兆3000億円を除いた一般歳出は、前年度当初予算を1兆984億円上回る3兆805億円（同3.3%増）とする、④ 一般歳出の公共事業関係費は前年度予算比1.9%増とするが、NTT株式売払収入を利用した公共事業1兆2300億円を合わせて7兆4274億円（前年度比2.0%増）とする、⑤ 恩給関係費、中小企業対策費、食糧管理費は前年度比マイナスとする、⑥ 防衛関係費の伸び率は5.2%（対GNP比0.999%）、経済協力費の伸び率は5.4%（うち政府開発援助は5.9%増）とする、⑦ 社会保障関係費の伸び率を4.5%とする、⑧ 国立大学入学金・検定料の引上げ、私学助成費の削減等、サービス利用者の負担を強化する、というものであった。なお、復活折衝のために、公共事業未配分800億円及び調整財源800億円の合わせて1600億円が用意された。

また、租税及印紙収入は、前年度当初予算と比較して5兆9200億円、13.1%増となる5兆100億円が見込まれた。その内訳、税制改正等の影響、そして税外収入の状況については、第4節で述べる。

大蔵原案は、一般歳出が昭和63年度に続いて前年度比プラスとなったが、税収の伸びが好調であることに加えて、NTT株式売払収入によって公共事業を確保しつつ国債費の定率繰入れの停止を続けることができた。昭和63年1月の「財政の中期展望（昭和62年度～昭和66年度）」では、昭和64年度（平成元年度）の公債発行額を7兆2600億円、うち特例公債1兆5700億円と想定していた。平成元年度の大蔵原案は、目標を上回る公債発行減額を掲げたのである。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成元年度 1119-1120ページに全文が収録されている。
- 2) 同上 1152-1154ページに全文が収録されている。
- 3) 「歳出の節減合理化の方策に関する報告」の指摘事項が平成元年度予算政府案においてどのように取り扱われたかは、平成元年2月7日の財政制度審議会総会（第5回）において報告された。
- 4) 『国の予算』平成元年度 1120-1121ページに全文が収録されている。
- 5) 政府経済見通しは、平成元年2月8日に閣議決定された。なお、同上 1122-1125ペー

ジに全文が収録されている。

5 平成元年度予算政府案の概算の閣議決定

平成元年1月19日の大蔵原案の内示を受けた復活折衝では、年金制度について、保険料率の引上げ、厚生年金支給開始年齢の65歳への段階的な引上げ、給付水準の引上げ、完全自動物価スライド制の導入等が決められたが、報道記事も用いつつ、その動きを確認しておく。防衛関係費は271億円追加されて総額3兆9198億円となり、伸び率は5.9%になった。¹⁾ ODAは無償資金援助などが復活して総額7557億円、伸び率は7.8%となった。²⁾ 大蔵原案で減額されていた教育振興助成費も244億円復活して伸び率4.1%となった。公共事業関係費の復活財源800億円は、大蔵原案で前年度比減額されていた治山治水対策事業費が274億円、伸び率が低かった道路整備事業費が200億円、農業基盤整備事業費が133億円それぞれ復活するなどした結果、多くの部門が伸び率2%前後となった。

平成元年度予算については、大蔵原案の内示前に補助率等の見直し、整備新幹線問題等が事実上決着したため、自民党三役を交えた政治折衝は行われなかった。

こうして1月24日、予算政府案の概算が閣議決定された。表1-3に示したとおり、歳入・歳出の総額、国債費・地方交付税交付金及び一般歳出の総額には大蔵原案からの変化はない。一般歳出の内訳でみると、大蔵原案からの復活額としては、文教及び科学振興費の743億円が最も多く、社会保障関係費の468億円、恩給関係費の276億円、防衛関係費の271億円がそれに続く。しかし、食糧管理費、恩給関係費及び中小企業対策費は前年度比減額のままであった。なお、公共事業関係費を除く主要経費の復活額は1962億円と調整財源800億円を上回ったため、その他の事項経費は復活折衝の過程で1162億円削減された。

なお、社会資本整備、地域活性化、資金還流推進といった課題に対応するため、財政投融资計画の総額は32兆2705億円（前年度比9.0%増）とされた。このうち、一般財投が26兆3405億円（同3.9%増）、資金運用事業（郵便貯金、簡易保険・郵便年金、年金の自主運用）が5兆9300億円（同38.9%増）であり、後者の著しい伸びが目立った。また、資金運用部資金による2兆3000億円の国債引受け

が予定された。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成元年1月23日朝刊。
- 2) 『日本経済新聞』平成元年1月24日朝刊等を参照。

第3節 平成元年度予算の国会審議

1 財政改革の基本的考え方、中期展望等

平成元年2月8日、政府は平成元年度予算政府案を国会に提出した。2月10日、衆参両院の本会議において、竹下総理大臣の施政方針演説とともに村山大蔵大臣の財政演説¹⁾が行われた。2月15日には衆参両院の予算委員会において、大蔵大臣の予算提案理由説明及び大蔵省主計局長の補足説明が行われた。同日、大蔵省は「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」、「財政の中期展望（昭和63年度～平成4年度）」及び「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」を国会に提出した。

(1) 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」²⁾

「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」は、「平成2年度特例公債依存体質からの脱却」及び公債依存度の引下げという努力目標へ向けて着実に財政改革を進めてきたが、公債残高の累増、歳出の19.3%を占める国債費、財政支出の繰延べ、国債費の定率繰入れの停止といった問題があるため、歳出・歳入の合理化・適正化に努める必要があるとした。具体的には、① 国の一般会計歳出の伸びを名目成長率以下とした上で、一般歳出（社会保障、教育・科学技術、社会資本整備、防衛、ODA、エネルギー対策、食糧管理等）については行財政の守備範囲の見直し、施策の優先順位の厳しい選択等による合理化・効率化・重点化に取り組み、財政支出の繰延べ措置については適切に処理、国鉄長期債務等については国鉄清算事業団の保有する土地、株式等の資産の処分等を進める。② 歳入面では抜本的税制改革の円滑な実施に万全を期すとともに、今後も税負担の公平の確保に努めつつ、所得・消費・資産の間で均衡のとれた税制へ向けて努力する。平成元年度予算の国民負担率は38.8%と予想されるが、その上昇を極力抑制する。税外収入及び社会保険料の確保に努める。③ 国債の償還財源として、NTT株式等の適切な売却に努め、日本たばこ株式売却を慎重に検討する等、円滑な償還を図る。特例公債の早期償還に努め、借換債を

含む総公債発行額を抑制し、国民総生産に対する公債残高の比率を極力低くし、一般会計歳出に占める国債費のシェアの縮小を図る、とされた。

(2) 「財政の中期展望」³⁾

表1-4に示した「財政の中期展望（昭和63年度～平成4年度）」は、平成元年度予算における制度・施策を前提とし、一定の仮定の下に、これを将来に投影するという、いわゆる後年度負担推計を基本とした財政事情の試算である。推計に当たっては、「世界とともに生きる日本—経済運営5ヵ年計画—」で見込まれた経済指標等を参考としている。

歳入面では、平成元年度予算を前提に、一定の仮定の下、税収は名目成長率4.75%、税収の平均的弾性値1.1で機械的に伸ばしている。ただし、昭和63年度の税制改革の影響等を調整している。また、NTT株式売払収入の国債整理基金特別会計からの受入金は平成3年度まで1兆3000億円計上し、特例公債については平成2年度特別公債依存体質脱却を前提として平成2年度以降発行しないとした上で、4条公債（建設公債）は平成2年度以降、平成元年度の発行予定額5兆7800億円と同額で推移するものとしている。

歳出面では、平成元年度予算における制度・施策を前提として、一定の仮定の下に推計した結果、一般歳出の伸び率が平成2年度6.5%、平成3年度3.3%、平成4年度2.9%となることが示された。ただし、将来の新規施策の財源等に充てる予備枠を考慮した場合の歳出見込みも、合わせて表示された。また、国債費については、平成元年度予算は、定率繰入れを停止することとしていたが、平成2年度以降については、定率繰入れを実施することが前提とされた。

以上の前提における推計によると、歳出・歳入間のギャップ、つまり要調整額は、予備枠を歳出から除いた場合には、平成2年度3兆8700億円、平成3年度3兆9400億円、平成4年度2兆9200億円となる。

なお、昭和63年度までは「財政の中期展望」とともに、毎年度の一般歳出の伸び率を複数のケースに分けて平成2年度に特例公債依存から脱却するための財政収支の仮定計算例を示す「中期的な財政事情の仮定計算例」が作成されていた。しかし、目標年度を翌年に控えていたため、平成元年度はそれが作成されなかった。

表 1-4 財政の中期展望（昭和63年度～平成4年度）

（単位：億円、％）

		昭和63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度
歳 出	国債費	(1.6) 115,120	(1.3) 116,649	(23.3) 143,800	(3.4) 148,700	(1.2) 150,500
	地方交付税	(7.1) 109,056	(22.6) 133,688	(6.3) 142,100	(6.5) 151,300	(6.3) 160,900
	産業投資特別会計へ繰入	(皆増) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(皆減) 0
	一般歳出	(1.2) 329,821	(3.3) 340,805	(8.0) 〔368,200〕	(4.8) 〔386,000〕	(4.5) 〔403,200〕
	経常部門	(1.7) 258,974	(3.8) 268,699	(9.5) 〔294,100〕	(5.6) 〔310,600〕	(5.1) 〔326,500〕
	投資部門	(△0.4) 70,847	(1.8) 72,106	(1.2) 〔74,100〕	(0.3) 〔75,400〕	(0.3) 〔76,700〕
	計	(4.8) 566,997	(6.6) 604,142	(9.5) 〔667,100〕	(3.9) 〔687,800〕	(1.4) 〔697,200〕
	税	(9.5) 450,900	(13.1) 510,100	(6.3) 542,400	(4.6) 567,300	(5.6) 599,300
	その他収入	(15.1) 27,687	(△17.2) 22,932	(△0.6) 22,800	(2.2) 23,300	(△53.2) 10,900
	国債整理基金特別会計受入金	(皆増) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(皆減) 0
歳 入	税外・その他収入	(△39.0) 14,687	(△32.4) 9,932	(△1.3) 9,800	(5.1) 10,300	(5.8) 10,900
	公債金収入	88,410	71,110	57,800	57,800	57,800
	特例公債	31,510	13,310	0	0	0
	4条公債	56,900	57,800	57,800	57,800	57,800
	計	(4.8) 566,997	(6.6) 604,142	(3.1) 623,000	(4.1) 648,400	(3.0) 668,000
	要調整額（歳出－歳入）	—	—	38,700 〔44,100〕	39,400 〔50,600〕	29,200 〔46,600〕
経常部門	—	—	37,600 〔41,900〕	38,500 〔47,500〕	28,600 〔42,700〕	
投資部門	—	—	1,100 〔2,200〕	900 〔3,100〕	600 〔3,900〕	

- (注) 1 国債費…平成2年度以降定率繰入れ実施
 2 地方交付税…名目成長率4.75%×弾性値1.2（税制改革の影響等を調整）
 3 一般歳出…平成元年度予算における制度・施策を前提（補助率等については法令に従って算出。平成元年度と同様として推計を行った場合は、平成2年度約35兆9600億円、平成3年度約37兆500億円、平成4年度約38兆1500億円）
 4 税収入…名目成長率4.75%×弾性値1.1（税制改革の影響等を調整）
 5 公債金収入…特例公債は平成2年度以降ゼロ、4条公債は平成元年度と同額
 6 産業投資特別会計へ繰入及び国債整理基金特別会計受入金については、平成3年度まで平成元年度と同額と仮置きした。
 7 [] 書きは新規施策等に充てるための予備枠を含む計数である。
 (出所) 『国の予算』平成元年度 38ページ。

(3) 「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」⁴⁾

「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」は、上記の「財政の中期展望（昭和63年度～平成4年度）」を前提としている。このうちケースAは、平成2年度からの定率繰入れの実施を前提としており、その結果として国債整理基金の余裕金残高が平成元年度の4兆5900億円から平成3年度の7兆5600億円に増大し、その後も累増する姿が示されている。これに対してケースBは、定率繰入れをいつまで停止できるかを示すものであり、平成4年度まで停止した場合、平成4年度には余裕金残高がマイナスになるため、平成4年度以降、定率繰入れを実施することとしている。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成元年度 1126-1129ページに全文が収録されている。
- 2) 同上 1154-1156ページに全文が収録されている。
- 3) 同上 36-38ページ。
- 4) 同上 37、39-40ページ。

2 審議の難航と暫定予算

政府が国会提出した予算は、平成元年2月16日から衆議院予算委員会で審議が行われ、3月1日と2日には公聴会が開かれた。しかし、8日から18日にかけて、リクルート問題の証人喚問を巡って審議は空転した。

予算提出が例年より2週間程度遅かったこと及び審議の難航を受けて、暫定予算が編成されることになった。平成元年度暫定予算は、3月29日に閣議決定の上国会提出され、30日には衆議院の予算委員会及び本会議で、31日には参議院の予算委員会及び本会議で、それぞれ可決されて成立した。成立した暫定予算は、平成元年4月1日から5月20日までの50日間を対象としている。表1-5に示したように、一般会計暫定予算の歳出は9兆2245億円となり、暫定予算としてはこれまでで最大規模であった。

歳出では、人件費、事務費等の経常的経費と、既定の施策に係る経費について行政運営上必要最小限のもの、新規の施策に係る経費については教育・社会政策上の配慮が特に必要なもの（生活扶助基準等の引上げ、社会福祉施設入所者の生活費等の引上げ、失業対策事業の賃金日額引上げ、国立大学学生増募等）及び

公共事業関係費については事業の継続的執行を図るため、所要額が計上された。主要経費別にみて、最も大きいのは地方交付税交付金2兆4662億円であり、社会保障関係費1兆9517億円、公共事業関係費1兆6904億円がそれに続いた。公共事業関係費のうち一般公共事業関係費は平成元年度予算政府案計上額の約4分の1が計上された。

歳入については、暫定予算期間中の税収及びその他収入の見込額に建設公債と前年度剰余金受入を加えた2兆8431億円が計上された。その最大のものは、建設公債1兆5800億円であり、租税及印紙収入8160億円がそれに続き、その大部分は所得税6390億円が占めた。

この一般会計暫定予算は6兆3814億円の歳出超過になっているが、国庫の資金繰りについては必要に応じて大蔵省証券を発行することができることとされた。

なお、3月22日から29日にかけて予算関連のいわゆる「日切れ法案」が衆参両院で審議・可決された。

表 1-5 平成元年度一般会計暫定予算

(単位：億円)		(単位：億円)	
	金額		金額
[歳入]		[歳出]	
租税及印紙収入	8,160	社会保障関係費	19,517
専売納付金	—	文教及び科学振興費	5,343
官業益金及官業収入	15	国債償還費	6,906
政府資産整理収入	190	恩給関係費	4,553
雑収入	3,723	地方交付税交付金	24,662
公債借入金	15,800	防衛関係費	4,938
前年度剰余金受入	543	公共事業関係費	16,904
合計	28,431	一般	16,735
		災害復旧等	170
		経済協力費	1,609
		中小企業対策費	80
		エネルギー対策費	3
		食糧管理費	0
		産業投資特別会計へ繰入	3,157
		その他の事項経費	4,375
		予備費	200
		合計	92,245

(出所)「国の予算」平成元年度 1045-1056ページ。

3 予算の成立

暫定予算成立後の平成元年4月12日、自民党が単独で衆議院予算委員会の審議を再開して野党の出席を求めたが、その後も審議の空転が続いた。4月25日、竹下首相は「国民の皆様へ」と題する声明を発表し、¹⁾ いわゆる「リクルート問題」に端を発する深刻な政治不信を招いた責任をとり、政治への国民の信頼を取り戻すために、予算の成立を待って退陣する意向を表明した。

4月27日、自民党は衆議院予算委員会で平成元年度予算を単独採決により可決し、翌28日の衆議院本会議でも単独可決して参議院に送付した。参議院でも野党は衆議院の議決が異常な状態の下で行われたとして審議に応じなかった。そこで参議院議長は5月9日、審議権を保証すべきだとの野党の主張に留意し、それを念頭に各党派に運営を求める、との議長見解を出し、10日から審議は再開された。18日に自民党・日本社会党（以下では、「社会党」と表記することがある。）・公明党・民社党の4党は中曽根康弘前首相の衆議院予算委員会における証人喚問実施で合意したが、参議院での証人喚問について合意しなかったため、参議院予算委員会での審議は空転した。

これを受けて、大蔵省は既定の暫定予算を4月1日から5月27日までとし、行政運営上必要最小限の金額を追加した暫定補正予算を編成し、政府はこれを閣議決定した。そのうち、一般会計の歳出追加額は293億円であり、防衛関係費が143億円、社会保障関係費が85億円、文教及び科学振興費が39億円それぞれ計上された。一般会計の歳入追加額は1037億円であり、そのうち980億円が租税及印紙収入であった。

暫定補正予算を国会に提出するかどうかの判断は官房長官に一任され、与野党折衝を見守ることになったが、参議院の審議は空転を続けた。結局、暫定補正予算が国会提出されないまま、7日間の予算空白期間が生じた。5月28日、平成元年度予算は「憲法」第60条により、昭和29年度以来35年ぶりに衆議院の議決どおり自然成立した。

〔注〕

1) 『国の予算』平成元年度 1192-1193ページに声明の全文が収録されている。

第4節 平成元年度予算の概要と特色

1 財政再建の前進¹⁾

平成元年度一般会計予算の総額は60兆4142億円、昭和63年度当初予算に対する伸び率は6.6%であり、これは前年度の伸び率4.8%を上回った。一般歳出についても34兆805億円と昭和63年度を1兆984億円、3.3%上回っている。昭和62年度まで一般歳出は当初予算段階では5年連続で伸び率ゼロに抑えられていた。昭和63年度当初予算では対前年度1.2%増と6年ぶりの増加となったが、平成元年度は更に伸び率が上昇したのである。ただし、平成元年度の政府経済見通しを前提とすれば、一般歳出の対GNP比は昭和63年度の8.9%から平成元年度の8.7%へ下落する見込みであり、財政膨張が顕在化したとはいえない。

公債金収入は、前年度の当初発行予定額より1兆7300億円少ない7兆1110億円となっており、これにより公債依存度は前年度当初予算の15.6%から11.8%に低下した。公債金の内訳をみると、建設公債は5兆7800億円であり、前年度当初予算を900億円、1.6%上回っている。これに対して、特例公債は1兆3310億円であり、前年度を1兆8200億円、57.8%下回っている。これは、先に触れたとおり、昭和63年1月の「財政の中期展望（昭和62年度～昭和66年度）」の想定を超える特例公債発行の減額であり、その意味で「平成2年度特例公債依存体質からの脱却」を目指す財政再建は前進したといえる。

国債費は11兆6649億円であり、前年度当初予算比1.3%増であった。ただし、これは定率繰入れを停止しているからであり、早晚定率繰入れの再開を迫られることは「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」により明らかであると考えられていた。

また、平成2年度に「特例公債依存体質からの脱却」を果たしても、公債の累積が進行して平成14年度末には国債残高が200兆円を突破することが予測されており、平成2年度以降の財政健全化目標に関する議論は既に始まっていた。

〔注〕

- 1) 主に『国の予算』平成元年度 41-63ページ、『ファイナンス』平成元年3月号～7月号掲載の「予算特集」(1)～(5)に収録された諸論文による。

2 歳入の増大

昭和63年12月に最終決定された抜本的税制改革は、所得税・住民税、相続税及び法人税・法人住民税を減税し、個別間接税の見直し・廃止を行い、流通税を見直し、新たに消費税を創設するものであった。平成元年度は、表1-6に示したように、抜本的税制改革の円滑な施行に配慮しつつ、不動産登記に係る登録免許税の特例の廃止、社会政策上の配慮、関税率の改定、関税の一部の石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計への振替え等による減収が見込まれ、租税特別措置の整理合理化による増収が見込まれた結果、現行法による税収を2990億円下回る51兆100億円の租税及印紙収入が計上された。

公債金を除く歳入は53兆3032億円であり、これは昭和63年度当初予算におけ

表 1-6 平成元年度一般会計予算歳入概要

(単位：億円)

1 租税及印紙収入	
(1) 現行法を平成元年度に適用する場合の租税及印紙収入	513,090
(2) 税制改正による増△減収見込額	△2,790
① 不動産登記に係る登録免許税の特例の廃止	△1,910
② 社会政策上の配慮等	△720
③ 租税特別措置の整理合理化等	70
④ その他	△80
⑤ 内国税計	△2,640
⑥ 関税率の改定等	△150
(3) 関税の石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計への振替見込額	△200
(4) 平成元年度予算額：(1)+(2)+(3)	510,100
2 その他収入	
(1) 国債整理基金特別会計受入金	13,000
(2) その他収入	9,932
3 公債金	71,110
合 計	604,142

(出所) 『国の予算』平成元年度 42ページ。

る公債金を除く歳入47兆8587億円を11.4%上回っている。そのうち租税及印紙収入は、前年度当初予算と比較して13.1%増となっており、前年度補正後予算と比較しても6.0%増である。

租税の内訳をみると、表1-7に示したように、法人税が18兆3630億円と最も

表 1-7 平成元年度租税及印紙収入予算額 [一般会計]

(単位：億円)

税 目	平成元年度予算				昭和63年度 当初予算 計上額	増減額
	現行法に よる収入 見込額	税制改正等による 増△減収見込額		改正法に よる収入 見込額 (予算額)		
		税源振替 による分	税制改正 による分			
所得税	181,950	—	△230	181,720	174,440	7,280
源泉分	140,770	—	△30	140,740	132,660	8,080
申告分	41,180	—	△200	40,980	41,780	△800
法人税	183,940	—	△310	183,630	139,310	44,320
相続税	19,070	—	—	19,070	21,130	△2,060
消費税	36,180	—	—	36,180	0	36,180
酒税	18,010	—	—	18,010	20,660	△2,650
たばこ税	9,320	—	—	9,320	10,110	△790
砂糖消費税	0	—	—	0	410	△410
揮発油税	13,650	—	—	13,650	13,140	510
石油ガス税	170	—	—	170	160	10
航空機燃料税	590	—	—	590	580	10
石油税	4,570	—	△190	4,380	2,900	1,480
物品税	0	—	—	0	17,720	△17,720
ランプ類税	0	—	—	0	10	△10
取引所税	460	—	—	460	540	△80
有価証券取引税	11,160	—	—	11,160	16,630	△5,470
通行税	—	—	—	—	840	△840
入場税	—	—	—	—	70	△70
自動車重量税	5,590	—	—	5,590	5,320	270
関税	7,940	△200	△150	7,590	6,190	1,400
とん税	90	—	—	90	80	10
印紙収入	20,400	—	△1,910	18,490	20,660	△2,170
収入印紙	17,260	—	△1,720	15,540	17,400	△1,860
現金収入	3,140	—	△190	2,950	3,260	△310
合計	513,090	△200	△2,790	510,100	450,900	59,200

(注) 「たばこ税」は、昭和63年度当初予算では「たばこ消費税」。

(出所) 『国の予算』昭和63年度 644ページ、『国の予算』平成元年度 673ページ。

多く、所得税18兆1720億円（源泉所得税14兆740億円、申告所得税4兆980億円）、消費税（新設）3兆6180億円、相続税1兆9070億円、印紙収入1兆8490億円、酒税1兆8010億円、揮発油税1兆3650億円、有価証券取引税1兆1160億円と続く。昭和63年度当初予算に対する増加額は法人税の4兆4320億円が飛び抜けて高かった。景気拡大による税の自然増収が、歳入の面から財政再建を支えていたのである。

表 1-8 平成元年度予算における税外収入

(単位：億円)

	平成元年度 予算（当初） A	昭和63年度 予算（当初） B	増減 A - B
専売納付金	77	63	14
官業益金及官業収入	169	167	3
官業益金	55	58	△3
官業収入	115	108	6
政府資産整理収入	928	919	9
国有財産処分収入	880	872	8
回収金等収入	48	47	0
雑収入	21,215	26,538	△5,323
国有財産利用収入	448	428	19
納付金	4,953	6,460	△1,507
うち 日本銀行納付金	2,540	4,300	△1,760
日本中央競馬会納付金	2,408	2,155	253
諸収入	15,815	19,650	△3,835
うち 特別会計受入金	13,030	17,096	△4,066
うち 国営土地改良事業特別会計	24	16	8
産業投資特別会計	0	2,320	△2,320
外国為替資金特別会計	0	1,400	△1,400
国債整理基金特別会計	13,000	13,000	0
公共事業費負担金	491	474	17
懲罰及没収金	700	700	△0
貨幣回収準備資金受入	663	530	133
小計	22,389	27,686	△5,297
前年度剰余金受入	543	1	542
合計	22,932	27,687	△4,755

(注) 納付金、諸収入及び特別会計受入金の内訳は、それぞれ一部のみを示した。

(出所) 『国の予算』平成元年度 672、682-690ページにより作成。

税外収入の状況は、表1-8に示したとおりである。日本銀行納付金が昭和63年度当初予算より1760億円減少し、また産業投資特別会計受入金の形で計上されていた日本航空株式売払収入が平成元年度は無くなり、更に外国為替資金特別会計からの受入れが停止される。そのため、税外収入は前年度より4755億円少ない2兆2932億円となり、NTT株式売払収入1兆3000億円を国債整理基金特別会計から受け入れる分を除けば9932億円となる。

3 歳出の重要施策の展開

平成元年度一般会計歳出予算を主要経費別に示したものが表1-9である。重要施策が予算にどのように盛り込まれたか、整理してみたい。

(1) 社会保障の充実

一般歳出のうち、社会保障関係費が10兆8947億円と最大規模であり、前年度当初予算に比して5102億円、4.9%増加した。この増加額は一般歳出増加額1兆984億円の46.4%に当たる。平成元年度は昭和63年10月のいわゆる「福祉ビジョン」を受けて、ホームヘルパーの補助率引き上げをはじめ、在宅福祉事業の拡充が推進され、生活保護の生活扶助基準が4.2%引き上げられた。また、年金については平成元年4月から物価スライドのため年金額を0.7%引き上げるのに加えて、国民生活水準の動向を考慮して平成元年10月から給付を引き上げることになり、例えば老齢基礎年金は月額5万5500円、厚生年金のモデル年金(35年加入。夫婦)は19万5492円とされた。他方で、国民年金保険料は平成元年4月から月額8000円へ、厚生年金の保険料率は10月から2.2%引き上げられて14.6%となった。更に、厚生年金支給開始年齢の65歳への段階的引き上げ(平成22年度まで)、完全自動物価スライド方式の導入等が決定された。厚生年金の国庫負担については3240億円の繰延べ措置がとられた。なお、雇用対策についても、高齢者の雇用・就業機会の確保策の充実等が図られた。

(2) 文教及び科学技術の振興

文教及び科学振興費は4兆9371億円であり、前年度当初予算に比して1.6%増大した。その中で、文教予算においては、生涯学習体制の整備、スポーツの

表 1-9 平成元年度一般会計歳出予算主要経費別対前年度比較表

(単位：千円)

事 項	平成元年度 予算額	昭和63年度予算額		比較増△減額	
		当 初	補正後	当 初	補正後
社 会 保 障 関 係 費					
生 活 保 護 費	1,141,577,152	1,089,714,888	1,061,988,720	51,862,264	79,588,432
社 会 福 祉 費	2,230,878,799	2,082,688,278	2,146,230,683	148,190,521	84,648,116
社 会 保 険 費	6,641,224,646	6,344,944,171	7,732,327,031	296,280,475	△1,091,102,385
保 健 衛 生 対 策 費	526,888,222	507,122,833	500,650,282	19,765,389	26,237,940
失 業 対 策 費	354,083,938	360,003,750	360,240,632	△5,919,812	△6,156,694
計	10,894,652,757	10,384,473,920	11,801,437,348	510,178,837	△906,784,591
文 教 及 び 科 学 振 興 費					
義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	2,387,676,000	2,378,264,000	2,463,484,000	9,412,000	△75,808,000
国 立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	1,140,799,082	1,102,689,248	1,124,387,478	38,109,834	16,411,604
科 学 技 術 振 興 費	448,032,637	417,272,196	426,597,503	30,760,441	21,435,134
文 教 施 設 費	263,152,472	286,224,378	283,254,556	△23,071,906	△20,102,084
教 育 振 興 助 成 費	614,440,703	590,284,235	600,993,842	24,156,468	13,446,861
育 英 事 業 費	82,955,928	83,333,260	83,271,076	△377,332	△315,148
計	4,937,056,822	4,858,067,317	4,981,988,455	78,989,505	△44,931,633
国 債 関 係 費	11,664,867,411	11,511,986,520	12,030,733,422	152,880,891	△365,866,011
恩 給 関 係 費					
文 官 等 恩 給 費	111,788,105	118,098,857	118,095,357	△6,310,752	△6,307,252
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	1,588,519,123	1,598,948,133	1,598,948,133	△10,429,010	△10,429,010
恩 給 支 給 事 務 費	8,029,836	8,394,597	8,378,338	△364,761	△348,502
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	147,413,546	154,383,020	154,361,565	△6,969,474	△6,948,019
計	1,855,750,610	1,879,824,607	1,879,783,393	△24,073,997	△24,032,783
地 方 交 付 税 交 付 金	13,368,840,000	10,905,620,000	13,031,186,858	2,463,220,000	337,653,142
防 衛 関 係 費	3,919,834,295	3,700,327,940	3,728,257,398	219,506,355	191,576,897
公 共 事 業 関 係 費					
治 山 治 水 対 策 事 業 費	1,080,198,000	1,058,861,000	1,059,431,470	21,337,000	20,766,530
道 路 整 備 事 業 費	1,781,940,000	1,743,197,000	1,744,091,545	38,743,000	37,848,455
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	511,336,000	496,797,000	497,131,573	14,539,000	14,204,427
住 宅 対 策 費	764,372,000	750,896,000	930,330,147	13,476,000	△165,958,147
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	954,812,000	942,528,000	942,546,477	12,284,000	12,265,523
農 業 基 盤 整 備 費	867,310,000	851,721,000	852,369,755	15,589,000	14,940,245
林 道 工 業 用 水 等 事 業 費	160,148,000	162,955,000	162,955,000	△2,807,000	△2,807,000
調 整 費 等	10,575,000	10,379,000	10,379,000	196,000	196,000
小 計	6,130,691,000	6,017,334,000	6,199,234,967	113,357,000	△68,543,967
災 害 復 旧 等 事 業 費	66,721,000	65,078,000	483,756,330	1,643,000	△417,035,330
計	6,197,412,000	6,082,412,000	6,682,991,297	115,000,000	△485,579,297
経 済 協 力 費	727,758,461	682,180,234	714,435,229	45,578,227	13,323,232
中 小 企 業 対 策 費	194,249,440	195,249,335	257,630,582	△999,895	△63,381,142
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	527,492,869	461,624,768	458,348,788	65,868,101	69,144,081
食 糧 管 理 費	418,225,146	448,168,833	480,378,029	△29,943,687	△62,152,883
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,300,000,000	1,300,000,000	1,300,000,000	0	0
そ の 他 の 事 項 経 費	4,058,054,280	3,939,778,086	4,304,560,464	118,276,194	△246,506,184
予 備 費	350,000,000	350,000,000	200,000,000	0	150,000,000
合 計	60,414,194,091	56,699,713,560	61,851,731,263	3,714,480,531	△1,437,537,172

(注) 昭和63年度の数値は、平成元年度との比較対照のため、組替えを行った。

(出所) 『国の予算』平成元年度 64-65ページ。

振興、初任者研修の本格実施、40人学級等の着実な推進、大学院の充実と改革、私学助成の推進、科学研究費拡充等による基礎研究の推進、留学生交流の拡充、芸術文化の振興と文化財の整備・活用の推進等が図られた。義務教育教科書無償給付制度は継続されたが、国立大学等の入学料・検定料は引き上げられた。公立学校等の文教施設費は、児童生徒数の減少と施設整備水準の向上を反映して、前年度比8.1%の減少となった。また、科学技術予算は4480億円であり、前年度比7.4%増と高い伸び率を示した。その中で、科学技術分野における国際貢献の推進、基礎的・創造的研究の充実強化、先端・重要科学技術分野の研究開発等の推進が重視された。

(3) 社会資本の整備

予算全体としては景気中立型であるが、内需の持続的拡大に配慮して社会資本整備を着実に進める、併せて消費税の影響を適切に計上する、との観点から、一般歳出における公共事業関係費は前年度比1.9%増の6兆1974億円とされた。また、それにNTT株式売払収入を利用した公共事業1兆2300億円（収益回収型〔Aタイプ〕1250億円、補助金型〔Bタイプ〕1兆1050億円）を合わせると7兆4274億円となり、前年度比2.0%増であった。なお、産業投資特別会計繰入金のうち700億円は、日本開発銀行等を通じて第三セクターが行う民活事業に充てることとされた。公共事業関係費の内訳を示したものが表1-10である。事業別配分に当たっては生活環境の向上が優先され、下水道環境衛生等施設整備費の伸び率が2.6%と最も高い。公共下水道に加えて、水道水源開発、国営公園、都市公園、市街地再開発等に重点が置かれた結果である。そのほか、増加額が多かったのは道路整備事業、治山治水対策事業、住宅対策の順であり、特に住宅については住宅取得、良質な賃貸住宅建設、住宅の質的向上等による居住水準の向上が図られた。おって、整備新幹線のうち着工優先順位1位の高崎一軽井沢間について、NTT株式売払収入による公共事業のBタイプとして50億円が計上された。

(4) 経済協力の充実

経済協力費は7278億円であり、前年度当初予算比6.7%増と高い伸び率を示した。これをODAの観点からみると（経済協力費の一部、例えば国連分担金は、

表 1-10 平成元年度予算における公共事業関係費〔一般会計〕

(単位：億円、%)

	昭和63年度 (当初) ①	平成元年度(当初)				増減額 ②-①	伸び率
		通常分の 事業費	産業投資特別会計 繰入れ分		合 計 ②		
			Aタイプ	Bタイプ			
治山治水対策事業費	12,905	10,802	165	2,203	13,170	264	2.0
道路整備事業費	21,293	17,819	845	3,053	21,717	424	2.0
港湾漁港空港整備事業費	5,914	5,113	63	870	6,047	133	2.3
住宅対策費	8,249	7,644	19	754	8,416	167	2.0
下水道環境衛生等施設整備費	11,614	9,548	89	2,280	11,917	303	2.6
農業基盤整備費	10,172	8,673	55	1,548	10,276	105	1.0
林道工業用水等事業費	1,913	1,601	15	331	1,947	34	1.8
調整費等	114	106	0	11	117	3	2.4
一 般 公 共 計	72,173	61,307	1,250	11,050	73,607	1,434	2.0
災害復旧等事業費	651	667	0	0	667	16	2.5
合 計	72,824	61,974	1,250	11,050	74,274	1,450	2.0

〔構成比〕

治山治水対策事業費	17.7	17.4	13.2	19.9	17.7	18.2
道路整備事業費	29.2	28.8	67.6	27.6	29.2	29.2
港湾漁港空港整備事業費	8.1	8.3	5.0	7.9	8.1	9.2
住宅対策費	11.3	12.3	1.5	6.8	11.3	11.6
下水道環境衛生等施設整備費	15.9	15.4	7.1	20.6	16.0	20.9
農業基盤整備費	14.0	14.0	4.4	14.0	13.8	7.2
林道工業用水等事業費	2.6	2.6	1.2	3.0	2.6	2.4
調整費等	0.2	0.2	0.0	0.1	0.2	0.2
一 般 公 共 計	99.1	98.9	100.0	100.0	99.1	98.9
災害復旧等事業費	0.9	1.1	0.0	0.0	0.9	1.1
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) いずれも当初予算の数値である。

(出所) 『国の予算』平成元年度 311-312ページにより作成。

その一定割合部分が政府開発援助（ODA）と定義されているため、経済協力費の全額がODA予算となるわけではない。他方、その他の事項経費の中にはODAと定義できる部分が含まれている。）、昭和63年6月策定の「政府開発援助の第4次中期目標」を踏まえて、一般会計ODAとしては前年度当初予算比7.8%増の7557億円と急増を示した。基礎生活援助等を図る無償資金協力として後発開発途上国

への債務救済を含む経済開発等援助費は8.5%増の1596億円、留学生・研修員の受入れや青年海外協力隊の派遣等を含む二国間技術協力は11.1%増の2038億円、海外経済協力基金への出資金は6.7%増の2256億円、同基金への交付金は15.6%増の390億円が計上された。国際機関への出資金・拠出金等は7.7%増の808億円となった。

(5) 防衛力の整備

防衛関係費は円高、石油価格低下等の影響を考慮して抑制が図られたが、前年度当初予算比5.9%増の3兆9198億円となった。また、政府経済見通しを前提とする防衛関係費の対GNP比は、1.006%と3年連続1%を超えることになった。平成元年度歳出のうち人件・糧食費が1兆6316億円と41.2%を占め、その伸び率は2.2%であったが、物件費が2兆3063億円と58.8%を占め、伸び率は8.7%であった。物件費の比率が高まっているのは装備品の高度化・高額化が進んでいる結果である。物件費のうち一般（新規）物件費は8381億円と伸び率は8.8%、昭和63年度以前契約済分の歳出化経費は1兆4682億円と伸び率8.7%であった。また、後年度負担は平成元年度新規契約分1兆6526億円と平成元年度以前契約済分1兆1090億円を合わせて2兆7616億円となり、これは前年度当初予算より6.6%増大した。正面装備の充実近代化と後方支援体制、基地周辺対策の確保等を進め、「中期防衛力整備計画」のうち平成元年度までに経費面で78%の進捗状況を示している。

(6) エネルギー対策の推進

エネルギー対策費は5275億円で前年度当初予算比14.3%増という高い伸びを示した。そこでは、石油資源の探鉱・開発、国家備蓄の増強、石油生産合理化技術開発、石油代替エネルギー対策の推進、原子力利用の安全確保研究、新型動力炉・ウラン濃縮技術・核融合等の開発、新エネルギー技術・省エネルギー技術の研究開発等が推進されている。なお、石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計への繰入れは、概算要求段階の4000億円から3660億円に抑えられた。

(7) 中小企業施策の推進

中小企業対策費は、構造転換対策の推進と地域活性化の観点から研究開発・商品開発・販路開拓等の基盤施設整備や融合化促進等が図られたが、一般会計予算額は1942億円と前年度当初予算比0.5%減になった。

(8) 農林水産業の振興

農林水産関係予算は、生産性向上のための生産基盤整備、農家の借入金負担軽減、農産物輸入自由化対策、農業の担い手及び後継者確保、農山漁村の生産・生活環境条件整備等が図られたが、食糧管理費は4182億円と前年度当初予算比6.7%減になった。また、生鮮食料品等の流通・価格安定対策、林業生産振興と森林の公益的機能維持増進、水産業の振興と水産物の安定的供給を図る施策がとられた。

(9) 物価対策の推進と公共料金の適正化

物価の安定を図るために、低生産性部門の生産性向上、流通対策、労働力の流動化促進、競争条件の整備、生活必需物資の安定的供給、住宅・地価の安定等の施策を推進し、また消費税の創設に際して価格動向の調査・監視を強化するため、一般会計・特別会計合わせて4兆2212億円の物価対策関係経費が計上された。更に、受益者負担の原則に立った公共料金の適正化及び消費税の適正な転嫁を図ることとされた。

(10) 公害防止及び環境保全対策の推進

上下水道・廃棄物処理施設・公園の整備等を推進し、空港騒音対策、大気汚染・水質汚濁等の対策、自然保護、公害被害者保護対策等の充実を図り、一般会計・特別会計合わせて1兆3295億円の環境保全経費が計上された。

4 平成元年度予算における行政改革

(1) 行政改革推進の基本方針

政府は、行政の刷新と適正化、特に簡素で効率的な行政を実現するために、「臨時行政調査会の最終答申後における行政改革の具体化方策について」(昭和

58年5月24日閣議決定)以来、改革を実施してきた。平成元年度予算においても、第1節で紹介した昭和63年6月29日の第2次行革審「臨調・旧行革審答申等の推進状況と今後の課題」及び10月25日の総務庁・大蔵省「行財政改革の推進について」を受けた「平成元年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」¹⁾(平成元年1月24日閣議決定)により、改革合理化措置を着実に実施することとした。

(2) 機構の再編と定員の削減

平成元年度予算編成方針において、省庁の部局や特殊法人の新設は既存機構の合理的再編成以外は行わず、また国家公務員数の大幅な縮減を図るとされた。

これを受けて、機構については、①国土庁の奄美群島振興開発審議会及び小笠原諸島振興開発審議会(仮称)の在置期限5年延長、②厚生省の国立健康・栄養研究所(仮称)設置(国立栄養研究所廃止)、③外務省の在ウィーン国際機関政府代表部(実館)、在マーシャル諸島共和国大使館(兼館)及び在ミクロネシア連邦大使館(兼館)設置、④国立大学のうち、秋田大学医療技術短期大学部の設置、群馬大学工業短期大学部の廃止、東北大学流体科学研究所の設置(高速力学研究所の改組)、北海道大学触媒研究所と名古屋大学プラズマ研究所の廃止、核融合科学研究所(仮称)の設置、国立大学共同利用機関の制度改革、⑤特殊法人については、新技術事業団の設置(新技術開発事業団の改組)、日本労働研究機構の設置(日本労働協会の改組)、造船業基盤整備事業協会の設置(特定船舶製造業安定事業協会の改組)等が行われた。これらは、行政機構全体としての膨張を厳しく抑制しつつ合理的な再編成を行うものとされた。

定員については、第7次定員削減計画を着実に実施し、昭和63年度末定員に比して一般会計1054人増、特別会計3531人減、差引き2477人純減とし、平成元年度末予算定員を117万4586人とすることとされた。この定員削減から自衛官559人増及び特別機関・人事院33人増を除いて考えれば、3069人の純減となる。また所管別では、農林水産省2786人減及び郵政省1099人減が定員削減の中心であった。なお、政府関係機関の平成元年度末予算定員は、昭和63年度末に比して6人増の1万1385人とされた。

〔注〕

1) 『国の予算』平成元年度 1145-1151ページに全文が収録されている。

5 平成元年度予算における補助金等の整理合理化

(1) 補助金等の状況

平成元年度一般会計当初予算に計上された補助金等（補助金、負担金、交付金、補給金及び委託費）の合計額は14兆7400億円であり、一般会計予算総額の24.4%を、また一般歳出の43.3%を占めた。一般歳出の4割を超える補助金等についても徹底した整理合理化による総額抑制に努めた結果、真にやむを得ない増加要素を織り込んで、昭和63年度当初予算に対し5397億円増、伸び率は3.8%となった。そのほか、特別会計においては補助金等18兆4131億円（うち13兆6576億円は交付税及び譲与税配付金特別会計（以下では、「交付税特別会計」と表記することがある。）交付金）が、政府関係機関において補助金等829億円が、それぞれ計上された。

一般会計における補助金等を主要経費別にみると、社会保障関係費6兆1488億円（うち生活保護費1兆1416億円、社会福祉費2兆275億円、社会保険費2兆6265億円）、文教及び科学振興費3兆3365億円（うち義務教育費国庫負担金2兆3877億円）、公共事業関係費2兆7587億円（うち住宅対策費7621億円、下水道環境衛生等施設整備費9334億円、農業基盤整備費6270億円）が主なものであった。また、一般会計の補助金等を交付対象別にみると、地方公共団体向けが80.1%を占めた。更に、一般会計の補助金等を補助根拠別にみると、法律補助が85.2%を、予算補助が14.8%を、それぞれ占めた。

(2) 補助金等の整理合理化¹⁾

第2節で述べたように、地方公共団体に対する補助金等については、昭和60年度に高率補助金の原則10%カットが行われて以来、昭和61年度における補助率等の大幅な見直し、昭和62年度における公共事業等の補助率等引下げが暫定措置として行われた。その期限が来る平成元年度において、補助率等の取扱いが大きな問題となった。概算要求の時点では暫定補助率等を前提とする要求を行うとともに、引下げ前の昭和59年度の補助率等による要求額との差額を概算

要求書に書き入れておき、秋以降の予算編成過程においてその取扱いを検討することとされた。概算要求において、その差額は合わせて1兆5203億円であることが判明した。

補助率等の暫定措置の取扱いについては、大蔵省、自治省及び関係省庁による補助金問題検討会議で検討された。自治省は国の財政事情と経済情勢が昭和60～62年度と大きく変わっていること、生活保護等は事務の見直しができないこと等により、暫定引下げ前の補助率等に復元することを主張した。しかし大蔵省は、特例公債依存体質から脱却するために一般歳出抑制を貫く必要があること、社会保障についても国と地方の役割分担の見直しが必要であること、社会資本整備について事業量確保の要請が強いこと等を強調した。諮問機関の中でも、地方制度調査会と地方財政審議会は国と地方の信頼関係を損なわないことを重視して暫定措置の廃止を提言したが、財政制度審議会は国・地方の財政事情と機能分担の在り方等を勘案した検討に基づく適切な対処を求めた。

平成元年1月14日と18日には大臣折衝が自民党政務調査会長立会いの下で行われ、18日には政府・与党事前協議も行われた。これにより、① たばこ税の25%を地方交付税とする等の一般財源充実を図りつつ、補助率等の暫定措置は原則として恒久化を図る、② 経常経費のうち、生活保護の国庫負担率は4分の3とし、社会福祉（老人福祉、児童福祉、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉等）の措置費等は2分の1のまま恒久化するが、ホームヘルパーについては3分の1から2分の1に引き上げる、③ 義務教育のうち共済長期負担金は2分の1に復元するが、恩給費は一般財源化し、共済追加費用等は2年間の暫定措置を講ずる、④ 投資的経費は、事業量確保の要請もあることから、今後2年間の暫定措置を講ずる、暫定期間終了後の取扱いは今後総合的に検討するが、昭和62年度に引き下げた分は平成3年度に昭和61年度の補助率等の水準に復元する、という形で決着し、1月20日に「平成元年度以降の補助率等の取扱いについて」²⁾ という形で閣議了解された。

その内容は「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案」³⁾ として平成元年度予算とともに2月8日に国会提出されたが、与野党間の話し合いによりいわゆる「日切れ法案」の扱いとすることで合意されたため、4月3日から6日にかけて、衆参両院で審議・可決された。補助率等の取扱いの概要を示したものが表1-11である。

表 1-11 補助率等の取扱い

	昭和 59 年度	昭和 60 年度	昭和 61 年度	昭和 62・63 年度	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
共済追加費用等	1/2	⇒	1/3	⇒	1/3 (平成2年度までの暫定措置)
共済長期給付	1/2	⇒	⇒	1/3	3/8 (平成2年度以降、1/2に復元)
公共事業等					
(例) 道路改築 (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)
一般国道 (補助)	3/4	2/3	6/10	5.75/10	5.75/10 (平成2年度までの暫定措置)
河川改修 (内地)					
一級河川 (直轄)	2/3	6/10	⇒	5.5/10	5.5/10 (平成2年度までの暫定措置)
一級河川 (補助)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10	5.25/10 (平成2年度までの暫定措置)

(注) 公共事業等のうち、昭和62年度引下げ分は、平成3年度に昭和61年度の水準へ復元する。

(出所) 『国の予算』平成元年度 56ページ。

また、補助金等が地方行政の自主性を損なう、既得権化して惰性的運用に陥りやすいといった弊害を除去し、財政資金の効率的運用と行政運営の能率化を図るとして、平成元年度予算においては臨調・行革審及び第2次行革審の改革意見を踏まえて、① 制度等の見直し、② 富裕団体向け補助金等の調整措置、③ 補助単価の引下げ、④ 会館等各種施設整備費補助金の額の抑制、⑤ 零細補助金の基準額の引上げ、⑥ 統合・メニュー化の実施、⑦ 終期の設定等が行われた。そのうち整理 (83件、546億円)、前年度より減額 (543件、1105億円) 及び定員削減 (57件、15億円) を合わせれば、1666億円の整理合理化が行われたといえる。

更に、地方公共団体向けの補助金等が社会経済情勢の推移に即応しなくなったことから生じる「超過負担」について、大蔵省、自治省をはじめ関係各省庁の共同実態調査に基づいて、補助単価の改善 (公立学校施設整備費補助金 [学校給食施設整備費の共同調理場等] 等)、補助基準の改善 (公立学校施設整備費補助金 [小中危険建物等改築費] 等) 等の措置が講じられた。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成元年度 53-63ページ、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) 16-22ページ及び遠藤安彦「平成元年度の国の予算

と地方財政対策」(『地方財政』平成元年2月号)21-37ページを参照。

2) 『国の予算』平成元年度 1134ページに全文が収録されている。

3) 法律案の要綱、趣旨説明及び提案理由説明は、同上 1186-1189ページに収録されている。

6 地方財政収支見通しと地方財政対策

地方公共団体に対する補助率等の暫定措置の取扱いが前項のとおり決着したことを受けて、平成元年度の地方財政対策が、平成元年1月18日、大蔵省と自治省により合意された。¹⁾

補助率等の見直しに係る1兆3786億円については、以下のとおり財源措置がなされた。第1に、補助率等の恒久化(生活保護、措置費、義務教育(恩給、共済長期給付)等)に要する金額は6374億円であり、その内訳は、補助率等の復元977億円、国のたばこ税の交付税対象税目への追加(交付税率25%)2330億円、一般財源2762億円、地方交付税特例加算243億円及び調整債62億円である。第2に、補助率等の暫定措置に要する金額は7412億円であり、その内訳は、地方交付税特例加算等732億円及び調整債180億円、投資的経費の臨時財政特例債6500億円である。²⁾

抜本的税制改革による地方財政への影響(平年度)としては、地方税が個人住民税9200億円減、法人住民税・法人事業税600億円減、地方間接税(電気税、ガス税、料理飲食等消費税等)1兆1000億円減、合わせて2兆800億円の減収となる。また、地方交付税が9300億円減となり、地方税・地方交付税合計で3兆100億円の減収となる。これに対して、消費譲与税(消費税税収の5分の1)の創設1兆900億円、消費税の地方交付税対象税目への追加(消費譲与税分を除く消費税税収の24%)1兆400億円、合わせて2兆1300億円の増収が見込まれる。差引き8800億円の減収は、おおむね税の自然増収により対応することが基本とされた。³⁾ 更に、平成元年度の地方税制改正として、個人住民税均等割及び所得割の非課税限度額引上げ、法人事業税の分割基準見直し、自動車税の税率構造及び軽油引取税の課税の仕組み等の見直しが掲げられた。

以上の措置を含めて地方財政全体の歳入・歳出を見積もった場合、財源不足は生じないと見込まれたことを受けて、地方財政の健全化を図るため、交付税特別会計借入金を1兆1360億円返済すること、財源対策債償還基金として9605

億円を計上すること、地方交付税交付金の特例措置を講じること、更に地方債発行総額を圧縮することとされた。

平成元年度一般会計予算における地方交付税交付金は13兆3688億円であり、前年度当初予算比22.6%増と極めて大幅な伸びを示した。ただし、そこから交付税特別会計借入金の返済1兆1360億円及び借入金等利子充当分1929億円を差し引き、返還金・剰余金活用・前年度繰越分を合わせた4290億円を加えると、地方公共団体に交付される地方交付税は12兆4690億円となった。

これらの地方財政収支見通しと地方財政対策に基づいて、2月28日に地方財政計画が閣議決定された。歳入・歳出ともに総額は62兆7727億円であり、昭和63年度に比して4兆9529億円増、伸び率は8.6%であった。主な歳入項目のうち、地方税は28兆6461億円増、伸び率8.1%、地方譲与税は1兆4534億円（うち消費譲与税〔新設〕9045億円）で9557億円増、伸び率192.0%、地方交付税は12兆4690億円増、伸び率17.3%、国庫支出金は10兆944億円増、伸び率2.8%、地方債は5兆5592億円増、4889億円減、伸び率マイナス8.1%であった。主な歳出項目は、給与関係経費が17兆3808億円増、昭和63年度比6596億円増、伸び率3.9%、一般行政経費が12兆3059億円増、7445億円増、伸び率6.4%、公債費が6兆1690億円増、163億円減、伸び率マイナス0.3%、投資的経費が20兆5536億円増、1兆268億円増、伸び率5.3%であった。投資的経費の中では、直轄・補助事業が9兆2779億円増、771億円増、伸び率0.8%にとどまるのに対して、地方単独事業は11兆2757億円増、9497億円増、伸び率9.2%と急増が見込まれた。

〔注〕

- 1) 地方財政対策の概要については、『国の予算』平成元年度 245-250ページ、水谷英明「元年度の地方財政対策について」（『ファイナンス』平成元年5月号）34-41ページ及び遠藤安彦「平成元年度の国の予算と地方財政対策」（『地方財政』平成元年2月号）37-51ページによる。
- 2) 臨時財政特例債について、国は、昭和61年度引下げ措置のうち補助事業分の元利償還費の50%、昭和61年度引下げ措置のうち直轄事業分及び昭和62年度引下げ措置分の元利償還費の90%（交付団体分全額）を一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとされた。
- 3) 水谷英明「元年度の地方財政対策について」（『ファイナンス』平成元年5月号）34-36ページ。

第5節 平成元年度予算の執行と補正予算

1 宇野内閣の成立、退陣及び海部内閣の成立

平成元年度予算の成立を受けて、平成元年6月2日、竹下内閣は総辞職し、宇野宗佑内閣が発足し、村山大蔵大臣は留任した。しかし、宇野総理大臣の「女性問題」が報道され、それとともにいわゆる「リクルート事件」、「消費税」が争点となって7月23日に行われた参議院議員選挙では、社会党が46議席と急増して最も多い議席を獲得し、自民党は36議席と急減した。自民党は非改選議席及び無所属当選者の事後入党を加えても252議席中111議席と過半数を大幅に割り込み、与野党逆転状態となった。翌24日、宇野総理大臣は退陣を表明し、8月10日、海部俊樹内閣が発足し、大蔵大臣には橋本龍太郎衆議院議員が就任した。

2 内需主導型の景気拡大と補正予算成立の経緯

平成元年4月の前後には、消費税の導入と物品税の廃止にそれぞれ伴う買い急ぎ、買い控え及びそれらの反動がみられた。しかし、全体としては物価安定基調の下で堅調な個人消費と活発な設備投資を中心として、経済が内需主導型の自律的拡大を続けた。

平成元年度予算が成立した直後の5月30日の閣議では、景気対策の必要はないと判断されており、上半期における公共事業等の事業執行については契約率の目標を定めずに、景気や建築資材・労務・用地の需給・価格動向に応じて適切な運用を図ることとされた。ただし、予算の成立が大幅に遅れたために執行できなかった新規政策の経費のうち、災害復旧事業・積雪寒冷地の公共事業等を直ちに執行する方針が村山蔵相から表明された。

平成元年8月4日、人事院は国家公務員の給与を3.11%引き上げるとの勧告を行った。政府は給与関係閣僚会議における検討を経て、11月2日、4月1日に遡って勧告を完全実施することを決定した。いわゆる「給与法」の改正案は

11月29日に国会提出され、12月8日に成立し、13日に公布された。

平成元年度においても、税収は引き続き好調であった。これを受けて、平成元年度補正予算は、平成元年12月24日に概算が閣議決定され、政府はこれを平成2年1月19日に平成元年度補正予算（第1号）として国会提出した。そのうち、一般会計の規模は歳出・歳入ともに5兆8977億円であった。自民党は国会の冒頭でこれを審議するよう主張したが、野党は同意せず、1月24日に衆議院が解散されたため、補正予算は審議未了・廃案となった。2月18日に行われた衆議院議員総選挙では、自民党が512議席中275議席を獲得し、事後入党を加えて286議席を占めた。第2次海部内閣が発足し、橋本大蔵大臣は留任した。

特別国会が開会した翌日の2月28日、政府は審議未了・廃案となった補正予算（第1号）と同じ内容の予算を補正予算（第2号）として閣議決定し、国会に提出した。¹⁾ 3月7日に衆参両院の予算委員会で提案理由説明が行われ、8日から審議が行われた。翌9日、自民党は、補正予算と補正予算関連法案を一括処理する方針を示したが、野党側は補正予算の先行処理を主張したため、3月9日以降委員会は空転した。特に社会党は補正予算の中に「財政法」（昭和22年法律第34号）第29条に照らして不適当な経費が2910億円含まれているなどとして、一部の経費について減額修正することを主張した。その後、与野党間で協議がなされ、3月20日になって与野党間で予算関連法案のうち「厚生保険特別会計法」、「地方交付税法」、「住宅金融公庫法」、「農林漁業金融公庫法及び農業信用保証保険法」の改正案は一括処理する、「国立劇場法」及び「通信・放送衛星機構法」の改正案は補正予算と分離して処理する、との合意が成立した。

この合意により審議は正常化し、補正予算は22日には衆議院の予算委員会と本会議で可決され、参議院に送付された。参議院においては、23日に審議を開始し、26日に社会党が提出した修正案及び政府提出の補正予算はともに否決された。それにより、予算に関して現行「憲法」下で初めて両院協議会が開催されたが、意見は一致しなかった。このため、「憲法」第60条第2項により、衆議院の議決が国会の議決となり、平成元年度補正予算（第2号）は3月26日に成立した。

なお、平成元年度補正予算の成立が大幅に遅れたことから、国家公務員の給与の取扱いについて問題が生じた。3月期の期末手当及び3月分給与の支給日

(それぞれ3月15日と16日)までに補正予算が成立しなかったために財源が不足するとして、官房長官は3月14日、人事院総裁に給与を2回払いとするよう申し入れた。人事院はこれを受けて翌15日、「平成2年3月の俸給等及び期末手当の支給の特例等」と題する人事院規則を制定した。これにより、15日に給与と期末手当の半額ずつが支給され、残りの半額は補正予算成立後の27日に支給された。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成2年度 1069-1072ページ。

3 補正予算の内容と特徴

平成元年度補正予算のうち、一般会計の概要を示したものが表1-12である。

歳出の追加事項は、災害復旧等事業費4256億円、給与改善費2677億円、厚生保険特別会計へ繰入1兆5000億円、蚕糸砂糖類価格安定事業団在庫生糸特別処分損失補填交付金1214億円、日本国有鉄道清算事業団補助金4500億円、地下高速鉄道建設費補助金等1033億円、住宅金融公庫交付金等5993億円、住宅・都市整備公団補給金等1764億円、国債整理基金特別会計へ繰入8661億円(昭和63年度決算剰余金の2分の1相当額を繰入れ)、地方交付税交付金1兆5959億円(当初予算と比較した国税の増収見込みに伴う増額9917億円及び過年度分精算額6042億円)、その他の経費5527億円(義務的経費の追加[国民健康保険助成費等]、日本芸術文化振興会出資金、社会福祉・医療事業団出資金、厚生年金等給付改定実施期日の繰上げ、農山漁村振興緊急対策費、中小企業特別対策費、その他)の合わせて6兆6582億円である。これに対して、歳出の減少は、既定経費の節減6105億円と予備費の減額1500億円の合わせて7605億円である。これによって、歳出は差引き5兆8977億円増加することになった。

一般会計歳入については、租税及印紙収入が3兆2170億円の増収となっている。そのうち、源泉所得税は給与所得等の増加による増収見込額から減税の影響額を差し引いて9460億円増、申告所得税は個人の譲渡所得等の増加による増収見込額から減税の影響額を差し引いて9390億円増とされ、法人税1兆2140億円増及び有価証券取引税1180億円増は、いずれも好景気による企業収益の好転、

表 1-12 平成元年度一般会計補正予算の概要

	(単位：百万円)	
	歳 出	歳 入
成立予算額	60,414,194	60,414,194
追加額	6,658,183	6,547,700
修正減少額	△760,486	△650,003
差引額	5,897,697	5,897,697
改予算額	66,311,891	66,311,891

〔歳入歳出の補正の内訳〕

歳出の補正

(単位：百万円)

1	災害復旧等事業費	425,571
2	給与改善費	267,669
3	厚生保険特別会計へ繰入	1,500,000
4	蚕糸砂糖類価格安定事業団(在生糸特別処分損失補填)交付金	121,361
5	日本国有鉄道清算事業団補助金	450,000
6	地下高速鉄道建設費補助金等	103,293
7	住宅金融公庫交付金等	599,260
8	住宅・都市整備公団補給金等	176,436
9	国債整理基金特別会計へ繰入	866,073
10	地方交付税交付金	1,595,864
11	その他の経費	552,656
(1)	義務的経費の追加	23,128
(2)	国際分担金及び拠出金	32,707
(3)	海外経済協力基金交付金	10,113
(4)	宇宙開発事業団出資金	10,094
(5)	地域環境保全対策費補助金	11,600
(6)	貨幣交換差減補填金	12,018
(7)	清酒製造業安定対策費	11,000
(8)	日本芸術文化振興会出資金	50,000
(9)	文化庁施設費	35,000
(10)	国立学校特別会計へ繰入	15,407
(11)	国際文化交流促進費補助金	14,579
(12)	社会福祉・医療事業団出資金	60,000
(13)	厚生年金等給付改定実施期日の繰上げ	54,579
(14)	農山漁村振興緊急対策費	50,000
(15)	水田農業確立対策費	40,976
(16)	中小企業特別対策費	50,070
(17)	石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計へ繰入	20,000
(18)	特定地方交通線特別交付金	12,482
(19)	その他	38,903
	追加額計(1～11)	6,658,183
12	既定経費の節減	△610,486
13	予備費の減額	△150,000
	修正減少額計(12～13)	△760,486
	合 計	5,897,697

歳入の補正

(単位：百万円)

1	租税及印紙収入	3,217,000
2	専売納付金	48
3	政府資産整理収入	80,500
4	雑収入	263,820
5	公債金	0
(1)	公債金	650,000
(2)	特例公債金	△650,000
6	前年度剰余金受入	2,336,329
	合 計	5,897,697

(出所)「国の予算」平成2年度 1082ページ。

株式市場の活況等の影響が大きかった。また、政府資産整理収入805億円増、雑収入2638億円増及び前年度剰余金受入2兆3363億円増が見込まれた。雑収入のうち、日本銀行納付金が1260億円増、貨幣回収準備資金受入が686億円増とされた。更に、公債金は建設公債が6500億円増額されたことにより6兆4300億円、特例公債が同額の6500億円の減額により6810億円となり、合わせて増減なしであった。こうして、歳入も歳出と同じく差引き5兆8977億円の増額となった。

なお、一般会計補正に関連して、17特別会計及び3政府関係機関についても所要の補正が行われた。

補正予算の特徴としては、3兆円を超える税の増収を受けて、緊要な事項に対処するとともに、厚生保険特別会計、住宅金融公庫、国鉄清算事業団等へのいわゆる「隠れ借金」を返済しつつ、特例公債の発行を減額したことが挙げられる。また、消費税定着のための中小企業対策、芸術文化振興基金の設立、長寿社会福祉基金の創設、農家対策等、自民党からの歳出要求にも応える面があったとの報道もみられた。¹⁾

財政再建の進展という観点では、補正後予算における特例公債は6810億円となった。ただし、前年度剰余金及び税の自然増収が大きかったため、平成元年度補正予算において特例公債の発行ゼロを達成することも可能であった。しかし、そうなれば減税及びばらまきの支出が可能との印象を与え、また、平成2年度予算において「平成2年度特例公債依存体質脱却」という切り札が無くなり、歳出拡大圧力が強まる。それを避けるため、いわゆる「隠れ借金」返済等によりぎりぎりの編成になるような最大限の努力をする、との方針がとられた。なお、平成元年9月には、当初予定されていたNTT株式の売却が中止された。これについて当時は、NTT株価が低下傾向にあり、売却しても市場での円滑な消化が見込めないとして売却を見送った、との説明が行われた。ただし、ここには予算を緩めないために、国債整理基金の資金繰りが厳しくなることに加えて、NTT株式売払収入で行ってきた公共事業を続けるためにも、国債整理基金特別会計への定率繰入れを再開したい、との意向が含まれていた。おって、平成元年度補正予算においても予算繰入れが検討されたが、実際には行われなかった。²⁾

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成元年12月25日朝刊。
- 2) 小粥正巳・元主計局長口述記録。

4 補正後予算と当初予算等との比較

一般会計の補正後予算を当初予算等と比較したものが表1-13である。補正後予算は歳入・歳出ともに66兆3119億円となり、当初予算に対する増加率は9.8%であった。これは前年度補正後予算61兆8517億円より4兆4602億円の増額となり、増加率は7.2%であった。

補正後予算の歳入のうち、租税及印紙収入は54兆2270億円で当初予算に対して6.3%増、前年度補正後予算に対して12.7%増となった。法人税、所得税の著しい伸びが見込まれ、有価証券取引税も前年度より少ないものの、当初予算を上回ると見込まれた。補正後予算の公債発行予定額は7兆1110億円となり、公債依存度は10.7%となった。これは当初予算の11.8%、前年度補正後予算の12.9%をともに下回った。

補正後予算の歳出を当初予算と比較すると、いわゆる「隠れ借金」返済のための住宅金融公庫交付金の増額、災害復旧等事業の拡大等により、公共事業関係費が19.4%増加した。社会保障関係費も、生活保護費と保健衛生対策費が減額されたものの、厚生保険特別会計繰入れの増額等により14.5%増加した。そのほか、中小企業対策費は23.8%増、地方交付税交付金は11.9%増、食糧管理費は9.8%増、国債費は3.6%増、文教及び科学振興費は2.8%増、防衛関係費は1.3%増、恩給関係費は0.0%減であった。

なお、補正後予算の歳出を前年度補正後予算と比較すると、エネルギー対策費は19.2%増、地方交付税交付金は14.8%増、公共事業関係費は10.7%増、防衛関係費は6.5%増、社会保障関係費は5.7%増、経済協力費は5.1%増、文教及び科学振興費は1.9%増、国債費は0.5%増であった。それに対して、中小企業対策費は6.6%減、食糧管理費は4.4%減、恩給関係費は1.3%減となった。

表 1-13 平成元年度一般会計補正後歳入歳出予算

		(単位：億円、%)						
		昭和63年度 補正後予算	当初予算	補正予算	補正後予算	増減率	対昭和63年度 増減率	
歳 入	租税及印紙収入	481,060	510,100	32,170	542,270	6.3	12.7	
	所法相消酒た揮石航石取有自関と印	169,280	181,720	18,850	200,570	10.4	18.5	
	人続費	177,120	183,630	12,140	195,770	6.6	10.5	
	ば発油ガ燃ス料	16,440	19,070	—	19,070	0.0	16.0	
	機油	0	36,180	—	36,180	0.0	皆増	
	空油機燃ス料	20,660	18,010	—	18,010	0.0	△12.8	
	引証券取引量	10,110	9,320	—	9,320	0.0	△7.8	
	人取	13,140	13,650	—	13,650	0.0	3.9	
	取引量	160	170	—	170	0.0	6.3	
	重	580	590	—	590	0.0	1.7	
	取引量	2,900	4,380	—	4,380	0.0	51.0	
	取引量	540	460	—	460	0.0	△14.8	
	取引量	18,000	11,160	1,180	12,340	10.6	△31.4	
	取引量	5,320	5,590	—	5,590	0.0	5.1	
	取引量	7,030	7,590	—	7,590	0.0	8.0	
	取引量	80	90	—	90	0.0	12.5	
	取引量	19,730	18,490	—	18,490	0.0	△6.3	
	取引量	80	77	0	77	0.6	△3.8	
	取引量	167	169	—	169	0.0	1.7	
	取引量	1,261	928	805	1,733	86.8	37.5	
	取引量	26,535	21,215	2,638	23,854	12.4	△10.1	
取引量	79,670	71,110	—	71,110	0.0	△10.7		
取引量	61,960	57,800	6,500	64,300	11.2	3.8		
取引量	17,710	13,310	△6,500	6,810	△48.8	△61.5		
取引量	29,746	543	23,363	23,906	4,302.6	△19.6		
合計	618,517	604,142	58,977	663,119	9.8	7.2		
歳 出	社会生活社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	118,014	108,947	15,795	124,742	14.5	5.7	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	10,620	11,416	△610	10,806	△5.3	1.8	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	21,462	22,309	768	23,077	3.4	7.5	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	77,323	66,412	15,652	82,064	23.6	6.1	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	5,007	5,269	△15	5,254	△0.3	4.9	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	3,602	3,541	△0	3,541	△0.0	△1.7	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	49,820	49,371	1,382	50,753	2.8	1.9	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	24,635	23,877	878	24,755	3.7	0.5	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	11,244	11,408	440	11,848	3.9	5.4	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	4,266	4,480	59	4,539	1.3	6.4	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	2,833	2,632	△5	2,627	△0.2	△7.3	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	6,010	6,144	9	6,154	0.2	2.4	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	833	830	0	830	0.0	△0.4	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	120,307	116,649	4,249	120,898	3.6	0.5	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	18,798	18,558	△0	18,557	△0.0	△1.3	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	1,181	1,118	—	1,118	0.0	△5.3	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	15,989	15,885	—	15,885	0.0	△0.6	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	84	80	△0	80	△0.0	△4.8	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	1,544	1,474	△0	1,474	△0.2	△4.5	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	130,312	133,688	15,959	149,647	11.9	14.8	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	37,283	39,198	500	39,699	1.3	6.5	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	66,830	61,974	12,015	73,989	19.4	10.7	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	10,594	10,802	1	10,803	0.0	2.0	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	17,441	17,819	4	17,823	0.0	2.2	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	4,971	5,113	1	5,115	0.0	2.9	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	9,303	7,644	7,749	15,392	101.4	65.5	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	9,425	9,548	0	9,548	0.0	1.3	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	8,524	8,673	5	8,678	0.1	1.8	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	1,630	1,601	—	1,601	0.0	△1.7	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	104	106	—	106	0.0	1.7	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	61,992	61,307	7,759	69,066	12.7	11.4	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	4,838	667	4,256	4,923	637.9	1.8	
	保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	7,144	7,278	228	7,506	3.1	5.1	
保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	2,576	1,942	463	2,405	23.8	△6.6		
保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	4,583	5,275	186	5,461	3.5	19.2		
保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	4,804	4,182	410	4,592	9.8	△4.4		
保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	13,000	13,000	—	13,000	0.0	0.0		
保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	43,046	40,581	9,290	49,871	22.9	15.9		
保健衛生社保失文文教立国科文教育国恩文旧遺地防公治道湾港下住農林道工調	2,000	3,500	△1,500	2,000	△42.9	0.0		
合計	618,517	604,142	58,977	663,119	9.8	7.2		

(注) 租税及印紙収入の内訳は主要事項のみ。また、たばこ税の昭和63年度分はたばこ消費税。
 (出所) 『国の予算』平成元年度 64-65、673ページ、『国の予算』平成2年度 1073-1074、1091-1093ページ、『昭和63年度一般会計予算書』55-59ページ、『平成元年度一般会計予算書』43-47ページにより作成。

第6節 平成元年度決算の状況

1 決算の概要

表1-14に示したとおり、平成元年度の一般会計決算においては、租税及印紙収入が54兆9218億円となり、これは補正後予算を6948億円、1.2%上回った。租税及印紙収入の内訳を示したものが表1-15である。補正予算の段階で大幅な増額補正を行った税目のうち、申告所得税は1兆357億円、源泉所得税は2887億円、それぞれ補正後予算を上回ったが、これらは土地譲渡所得と給与所得の増大が主な理由であった。それに対して、法人税の決算額は補正後予算を5836億円下回った。これは、平成元年12月29日に日経平均株価が3万8915円の史上最高値をつけた後、平成2年初頭から株式、債券、為替市場の「トリプル安」が起こって銀行の利ざや縮小、メキシコ向け債権の集中的な償却、電気・ガス等の減益が発生したためであり、¹⁾当初予算に比した増額幅も6303億円にとどまった。また、相続税は1107億円、揮発油税が1003億円、それぞれ補正後予算を上回った。当初予算と比較した増収は3兆9118億円に上ったが、5兆7365億円を記録した昭和63年度よりは少なかった。

それに対して、税外収入（前年度剰余金受入を除く）は2兆5511億円となり、補正後予算を321億円下回った。そのうち政府資産整理収入は、土地売却単価が予想を上回ったことなどにより補正後予算を1334億円上回った。しかし、雑収入においては、日本中央競馬会納付金が補正後予算を596億円上回ったものの、日本銀行納付金が補正後予算を1952億円下回り、また産業投資特別会計における民間能力活用施設整備事業資金貸付金等の必要額が少なかったために国債整理基金特別会計受入金が予定額1兆3000億円を714億円下回ったことから、全体としては補正後予算を1730億円下回った。また、前年度剰余金受入は、補正後予算額に昭和63年度から平成元年度への繰越歳出予算財源、道路整備費財源及び空港整備事業費等財源の合計7457億円が加算された。

そして、公債発行額は予算に比して4724億円減額されたが、そのほとんどが特例公債発行の減額であった。決算における特例公債発行額は2085億円にとどまった。

表 1-14 平成元年度一般会計歳入歳出決算

歳入予算決算額性質別比較表

(単位：千円)

	歳入予算額	収納済歳入額	差 額
租税	54,227,000,000	54,921,816,996	694,816,996
官専業	7,707,069	9,504,069	1,797,000
政府	16,941,022	22,516,372	5,575,350
雑	173,290,877	306,764,724	133,473,847
公	2,385,355,874	2,212,355,812	△173,000,061
特	7,111,000,000	6,638,546,434	△472,453,565
例	6,430,000,000	6,429,998,957	△1,042
公債	681,000,000	208,547,476	△472,452,523
前年度	2,390,596,570	3,136,318,170	745,721,600
合 計	66,311,891,412	67,247,822,580	935,931,168

歳出予算現額決算額主要経費別比較表

(単位：千円)

	歳出予算現額	支出済歳出額	翌年度繰越額	不用額
社会	12,547,942,440	12,353,279,777	48,167,908	146,494,754
生活	1,080,569,686	1,053,379,289	—	27,190,396
社会	2,368,526,382	2,300,495,468	45,499,987	22,530,926
保健	8,218,014,034	8,213,770,428	—	4,243,605
失業	526,753,079	514,554,590	2,667,921	9,530,567
文	354,079,259	271,080,001	—	82,999,257
教	5,079,853,454	5,062,810,179	6,633,789	10,409,485
義務	2,475,514,000	2,475,514,000	—	—
国立	1,184,796,288	1,184,796,288	—	—
科学	454,281,700	452,769,732	763,320	748,647
文	266,402,530	260,570,054	5,382,695	449,781
教育	615,882,228	606,369,703	487,774	9,024,750
教育	82,976,708	82,790,402	—	186,305
国	12,089,793,370	12,089,793,370	—	—
恩	1,915,062,523	1,846,468,235	68,037,207	557,080
文	113,240,626	112,174,914	1,062,212	3,500
旧	1,639,621,618	1,577,617,360	62,004,258	—
恩	8,558,279	8,504,868	—	53,410
遺	153,642,000	148,171,093	4,970,737	500,169
地	14,964,703,761	14,964,703,761	—	—
方	4,015,029,193	3,921,911,585	59,600,627	33,516,980
公	7,829,228,025	7,405,501,750	415,487,298	8,238,975
治	1,107,430,767	1,073,212,049	33,704,157	514,560
道	1,835,049,570	1,766,420,294	68,571,571	57,704
港	525,495,206	511,268,682	13,031,451	1,195,072
住	1,614,345,783	1,507,447,767	102,711,878	4,186,137
下	975,091,136	953,910,832	20,956,431	223,872
農	874,688,880	867,245,570	7,187,963	255,165
農	161,449,234	158,069,837	1,782,414	1,596,982
調	10,610,250	10,609,660	—	589
小	7,104,160,828	6,848,184,874	247,945,868	8,030,085
災	725,067,196	557,316,876	167,541,429	208,890
經	874,047,911	762,161,148	111,009,459	877,302
中	241,419,179	236,878,068	88,110	4,453,001
エ	546,119,013	546,058,230	—	60,782
食	459,193,111	456,643,103	173,997	2,376,010
産	1,300,000,000	1,228,589,743	—	71,410,256
そ	5,057,583,337	4,984,139,796	29,760,764	43,682,775
予	57,259,638	—	—	57,259,638
合 計	66,977,234,957	65,858,938,751	738,959,163	379,337,043

(注) 1 歳出予算現額は、補正後歳出予算額に前年度繰越額、予備費使用額、移替増加額、移替減少額及び流用等増減額を加減したものである。

2 差引額内訳は、正の値で記した。単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成元年度決算の説明(未定稿)』4-9、378ページにより作成。

表 1-15 租税及印紙収入に関する予算と決算との比較 [平成元年度 一般会計]

(単位: 億円、%)

	当初予算 A	補正後予算 B	決算 C	補正後予算対当初予算		決算対補正後予算		決算対当初予算	
				増減額 B-A	増減率	増減額 C-B	増減率	増減額 C-A	増減率
源泉所得税	140,740	150,200	153,087	9,460	6.7	2,887	1.9	12,347	8.7
申告所得税	40,980	50,370	60,727	9,390	22.9	10,357	20.5	19,747	48.1
法人税	183,630	195,770	189,933	12,140	6.6	△5,836	△2.9	6,303	3.4
相続税	19,070	19,070	20,177	—	—	1,107	5.8	1,107	5.8
消費税	36,180	36,180	32,699	—	—	△3,480	△9.6	△3,480	△9.6
酒税	18,010	18,010	17,861	—	—	△148	△0.8	△148	△0.8
たばこ税	9,320	9,320	9,611	—	—	291	3.1	291	3.1
揮発油税	13,650	13,650	14,653	—	—	1,003	7.3	1,003	7.3
石油ガス税	170	170	158	—	—	△11	△6.9	△11	△6.9
航空機燃料税	590	590	612	—	—	22	3.7	22	3.7
石油税	4,380	4,380	4,732	—	—	352	8.0	352	8.0
取引所税	460	460	456	—	—	△3	△0.7	△3	△0.7
有価証券取引税	11,160	12,340	12,331	1,180	10.5	△8	△0.0	1,171	10.4
自動車重量税	5,590	5,590	5,788	—	—	198	3.5	198	3.5
関税	7,590	7,590	8,048	—	—	458	6.0	458	6.0
とん税	90	90	88	—	—	△1	△2.1	△1	△2.1
旧税	—	—	0	—	—	0	皆増	0	皆増
印紙収入	18,490	18,490	18,250	—	—	△239	△1.2	△239	△1.2
合計	510,100	542,270	549,218	32,170	6.3	6,948	1.2	39,118	7.6

(注) 単位未満切捨て。

(出所) 『国の予算』平成元年度 673ページ、大蔵省主計局編『平成元年度決算の説明(未定稿)』373-374ページにより作成。

歳入全体では、収納済歳入額が67兆2478億円となり、予算額に対して9359億円、1.4%の増加となった。

また、支出済歳出額は65兆8589億円であり、補正後予算額に前年度繰越額を加えた歳出予算現額66兆9772億円を1兆1182億円、1.6%下回った。

この結果、決算上の剰余金は1兆3888億円であった。既往年度に発生した剰余金の使用残額803億円を差し引くと、平成元年度の新規発生剰余金は1兆3085億円となる。更に、翌年度への繰越歳出予算財源7389億円、地方交付税交付金財源1560億円及び空港整備事業費等財源22億円及び道路整備費財源991億円を差し引いた結果、「財政法」第6条の純剰余金は3121億円となった。

なお、特別会計の収納済歳入額(郵政事業特別会計については徴収決定済額)を合計すると175兆3309億円となり、これに対して支出済歳出額(郵政事業特別会計については支出決定済歳出額)の合計は152兆8016億円であった。また、政府関係機関における収入済額を合計すると5兆9459億円となり、これに対して支出済額の合計は5兆422億円であった。

〔注〕

- 1) 財政制度審議会「財政制度審議会総会（第1回）速記録」（平成2年7月25日）5ページ。

2 一般会計歳出における翌年度繰越額及び不用額¹⁾

平成元年度一般会計歳出決算において、翌年度繰越額7389億円のうち、明許繰越のものが7368億円、事故繰越のものが21億円であったが、継続費の通次繰越のものはなかった。繰越額のうち公共事業関係費が4154億円と56.2%を占めたが、その主なものは、災害復旧等事業費1675億円、住宅対策費1027億円、道路整備事業費685億円、治山治水対策事業費337億円、下水道環境衛生等施設整備費209億円、港湾漁港空港整備事業費130億円等であった。そのほかの部門で、項別でみて100億円以上の繰越額となったのは、恩給費630億円（総理府〔総務庁〕所管）、施設整備費213億円（総理府〔防衛本庁〕所管）、施設運営等関連諸費286億円（総理府〔防衛施設庁〕所管）、経済協力費（外務省所管）793億円、経済協力費（大蔵省所管）295億円、児童扶養手当給付諸費（厚生省所管）242億円及び社会福祉施設整備費（厚生省所管）141億円である。

また、一般会計歳出の不用額3793億円のうち、項別でみて50億円以上の不用額が発生したのは、防衛本庁74億円、航空機購入費142億円、産業投資特別会計へ繰入714億円、税務官署72億円、学校教育振興費82億円、保健衛生諸費60億円、生活保護費271億円、社会福祉施設整備費75億円、児童扶養手当給付諸費59億円、職業転換対策事業費78億円及び雇用保険国庫負担金741億円である。

なお、一般会計歳出のうち、予備費の使用額は1427億円であった。そのうち項別でみて50億円を超えたのは、老人福祉費75億円、国民健康保険助成費62億円、国民年金国庫負担金53億円、山林施設災害関連事業費93億円、河川等災害復旧事業費389億円、河川等災害関連事業費257億円及び衆議院議員総選挙費337億円である。

〔注〕

- 1) 大蔵省主計局編『平成元年度決算の説明（未定稿）』4-9、14-18ページ。

3 前年度一般会計決算との比較

平成元年度一般会計決算を昭和63年度と比較した場合、表1-16に示したように、歳入は2兆6404億円増加しており、伸び率は4.0%であった。これは租税及印紙収入が4兆952億円、8.0%伸びたからである。特に、2大税目である所得税が3兆4277億円増、法人税が5551億円増と大幅な増収となった影響が大きく、前年度2兆431億円の税収を上げた物品税は廃止されたものの、新設の消費税はそれを上回る3兆2699億円であった。なお、有価証券取引税は前年度に比して41.9%減、酒税は18.8%減となった。雑収入は5720億円減、公債金は5139億円減と大幅に減少した。公債金のうちでは建設公債が2340億円増加したのに対して、特例公債が7479億円減少しており、財政再建が大きく進行したことがわかる。

歳出は4兆3878億円増加しており、伸び率は7.1%であった。主要経費別では、地方交付税交付金が1兆9335億円増と最大の増加を示し、伸び率は14.8%であった。公共事業関係費も7294億円増と大きく伸び、伸び率は10.9%であった。特に住宅対策費の急増が目立つが、これは平成元年度補正予算における「隠れ借金」返済の一環として住宅金融公庫交付金等が増額された影響が大きい。社会保障関係費は6053億円増であり、伸び率は5.1%であった。その中では社会保険費4546億円増及び社会福祉費1281億円増が大きな比重を占めるが、逆に失業対策費は383億円減、減少率12.4%と大幅に減少した。また、防衛関係費が2524億円増、伸び率6.8%と着実に増加し、エネルギー対策費も937億円増、伸び率20.7%と急増し、経済協力費も337億円増、伸び率4.6%であった。逆に、国債費の伸び率は0.4%、文教及び科学振興費の伸び率は1.6%と低く、その中で文教施設費は8.9%減となった。更に、恩給関係費は1.8%、中小企業対策費は6.7%、食糧管理費は4.3%、産業投資特別会計へ繰入は3.3%と、それぞれ前年度より減少した。

表 1-16 一般会計決算における昭和63年度と平成元年度の比較

歳入の性質別比較表

(単位：億円、%)

	昭和63年度	平成元年度	差引額	増減率
租 税 及 印 紙 収 入	508,265	549,218	40,952	8.0
所 得 税	179,538	213,815	34,277	19.0
法 人 税	184,381	189,933	5,551	3.0
相 続 税	18,308	20,177	1,868	10.2
消 費 税	—	32,699	32,699	皆増
酒 税	22,021	17,861	△4,160	△18.8
た ば こ 税	10,091	9,611	△480	△4.7
揮 発 油 税	13,945	14,653	707	5.0
石 油 ガ ス 税	158	158	0	△0.1
航 空 機 燃 料 税	580	612	32	5.5
石 油 税	3,060	4,732	1,672	54.6
取 引 所 税	615	456	△158	△25.7
有 価 証 券 取 引 税	21,229	12,331	△8,898	△41.9
自 動 車 重 量 税	5,743	5,788	45	0.7
関 税	7,381	8,048	666	9.0
と ん 税	85	88	2	3.2
印 紙 収 入	19,322	18,250	△1,071	△5.5
専 売 納 付 金	107	95	△12	△11.7
官 業 益 金 及 官 業 収 入	198	225	27	13.6
政 府 資 産 整 理 収 入	1,557	3,067	1,509	96.9
雑 収 入	27,843	22,123	△5,720	△20.5
公 債 金	71,524	66,385	△5,139	△7.1
公 債 金	61,959	64,299	2,340	3.7
特 例 公 債 金	9,564	2,085	△7,479	△78.1
前 年 度 剰 余 金 受 入	36,576	31,363	△5,213	△14.2
合 計	646,073	672,478	26,404	4.0

歳出の主要経費別比較表

(単位：億円、%)

	昭和63年度	平成元年度	差引額	増減率
社会保障関係費	117,478	123,532	6,053	5.1
生活保護費	10,130	10,533	402	3.9
社会福祉費	21,723	23,004	1,281	5.8
社会保険費	77,591	82,137	4,546	5.8
保健衛生対策費	4,938	5,145	207	4.1
失業対策費	3,094	2,710	△383	△12.4
文教及び科学振興費	49,814	50,628	814	1.6
義務教育費国庫負担金	24,629	24,755	125	0.5
国立学校特別会計へ繰入	11,243	11,847	604	5.3
科学技術振興費	4,293	4,527	234	5.4
文教施設費	2,860	2,605	△254	△8.9
教育振興助成費	5,955	6,063	108	1.8
育英事業費	831	827	△3	△0.4
国債費	120,307	120,897	590	0.4
恩給関係費	18,806	18,464	△341	△1.8
文官等恩給費	1,177	1,121	△55	△4.7
旧軍人遺族等恩給費	15,997	15,776	△220	△1.3
恩給支給事務費	83	85	2	2.4
遺族及び留守家族等援護費	1,548	1,481	△67	△4.3
地方交付税交付金	130,311	149,647	19,335	14.8
防衛関係費	36,695	39,219	2,524	6.8
公共事業関係費	66,760	74,055	7,294	10.9
治山治水対策事業費	10,579	10,732	152	1.4
道路整備事業費	17,514	17,664	149	0.8
港湾漁港空港整備事業費	4,967	5,112	145	2.9
住宅対策費	9,035	15,074	6,038	66.8
下水道環境衛生等施設整備費	9,427	9,539	111	1.1
農業基盤整備費	8,544	8,672	127	1.4
林道工業用水等事業費	1,571	1,580	9	0.6
調整費等	103	106	2	2.5
小計	61,744	68,481	6,737	10.9
災害復旧等事業費	5,015	5,573	557	11.1
経済協力費	7,284	7,621	337	4.6
中小企業対策費	2,539	2,368	△170	△6.7
エネルギー対策費	4,522	5,460	937	20.7
食糧管理費	4,775	4,566	△208	△4.3
産業投資特別会計へ繰入	12,717	12,285	△431	△3.3
その他の事項経費	42,697	49,841	7,144	16.7
合計	614,710	658,589	43,878	7.1

(注) 1 租税及印紙収入の内訳のうち、砂糖消費税、物品税、トランプ類税、通行税、入場税及び旧税は表示していない。

2 たばこ税の昭和63年度分はたばこ消費税。

3 単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『昭和63年度決算の説明(未定稿)』4-5、367-368、372ページ、大蔵省主計局編『平成元年度決算の説明(未定稿)』4-9、373-374、378ページにより作成。

第2章 平成2年度の予算

—特例公債からの脱却と湾岸戦争への対処—

第1節 平成2年度予算編成の背景

1 平成元年度の経済情勢と財政金融政策

昭和63年の日本経済は、物価の安定が続く中で、個人消費が堅調に推移するとともに設備投資が増勢を強めた。平成元年に入っても、昭和天皇崩御前後の「自粛ムード」及び後述の4月1日の消費税導入・物品税廃止に係る買い急ぎ・買い控えとそれらの反動という不規則変動はみられたものの、日本経済全体としては物価の安定基調が続く中で、堅調な個人消費と活発な設備投資を中心とする順調かつ自律的な内需主導型拡大を続けた。

当時は、日本経済の状況及び将来について、楽観的な見方が支配的であった。『平成元年度年次経済報告』においても、円高への適応が進み、旺盛な設備投資、個人消費による内需主導型成長の実現、物価安定基調の持続、製品輸入の大幅な増加、世界最大の債権国への移行等、それまでとは一段異なった姿がみられ、「高度化」、「グローバル化」、「ストック化」において「平成を迎えた日本経済は新しい段階に入った」との評価が行われていた。また、そこでは昭和62年秋の株価暴落後の株価上昇についても、日本経済のファンダメンタルズの強さと金融緩和の継続が寄与した、と評価されていた。¹⁾

財政政策についてみると、平成元年度一般会計当初予算の規模は60兆4142億円であり、前年度に比して6.6%増であった。これは、昭和63年度の伸び率4.8%を上回っていた。そのうち一般歳出についてみても34兆805億円と昭和63年度を1兆984億円、3.3%上回った。これは昭和63年度当初予算における対前年度

伸び率1.2%を上回っていた。ただし、平成元年度政府経済見通しを前提とすれば、一般歳出の対GNP比は昭和63年度の8.9%から平成元年度の8.7%へと下落する見込みであり、財政膨張が顕在化したとはいえないものであった。

平成元年度一般会計当初予算の公債金収入は、昭和63年度当初発行予定額より1兆7300億円少ない7兆1110億円となっており、これにより公債依存度は11.8%となり、昭和63年度当初予算の15.6%を大きく下回った。特に、特例公債は1兆3310億円であり、昭和63年度を1兆8200億円、57.8%下回っている。これは昭和63年度当初予算編成時の想定を超える特例公債発行減額であり、その意味で「平成2年度特例公債依存体質からの脱却」を目指す財政再建は前進したといえよう。公債金を除く歳入は53兆3032億円であり、これは昭和63年度当初予算を11.4%上回っていた。そのうち租税及印紙収入は、前年度当初予算と比較して13.1%増となっていた。それは、前年度補正後予算と比較しても6.0%増であった。景気拡大による税の自然増収が、歳入の増大による財政再建を支えていたのである。

また、平成元年度補正予算では、3兆円を超える税の自然増収を受けて、給与改善、特例公債発行の6500億円減額、昭和63年度純剰余金の2分の1を国債整理基金特別会計に繰り入れたことなどに加えて、厚生保険特別会計、住宅金融公庫、国鉄清算事業団等へのいわゆる「隠れ借金」を返済するなど、財政体質の改善が進められた。補正後の一般会計予算における公債依存度は10.7%に低下し、特に特例公債は6810億円と1兆円を下回った。

金融政策としては、主要国との政策協調を推進し、為替レートの安定、内需主導型の景気の持続的拡大、対外不均衡の是正、調和ある対外経済関係の形成を図ることとされた。平成元年5月、市場金利に追随して公定歩合が9年2か月ぶりに引き上げられ、その後も徐々に上げが行われた。為替市場は平成元年前半にドル高・円安傾向で推移した。その傾向は一時収まったが、9月にドル強含みの展開がみられると、G7においてドル上昇に対して緊密な協力を維持するとの合意が行われた。

〔注〕

- 1) 経済企画庁『平成元年度年次経済報告』（平成元年8月8日）の副題は「平成経済の門出と日本経済の新しい潮流」であった。

2 消費税の施行

平成元年4月1日、国税である砂糖消費税、物品税、トランプ類税、入場税及び通行税、そして地方税である電気税、ガス税及び木材引取税が廃止されると同時に、消費税が導入された。消費税が消費全体に広く薄く課税する間接税というなじみの薄い税として導入されたため、その仕組み等については様々な意見や指摘がなされた。「税制改革法」第17条第3項が「消費税の中小事業者の事務負担等に配慮した諸措置については、納税者の事務負担、消費税の円滑かつ適正な転嫁の実現の状況、納税者の税負担の公平の確保の必要性等を踏まえ、消費税の仕組みの定着状況等を勘案しつつ、その見直しを行うものとする」と定めていたことを受けて、6月28日、税制調査会は消費税を中心とする実施状況フォローアップ小委員会を設置して、実態把握と問題点の整理等を開始した。

第2節 平成2年度予算の編成

1 宇野内閣の成立と概算要求基準

(1) 宇野内閣の成立と概算要求基準設定へ向けた動き

平成元年度予算の成立を受けた平成元年5月30日の閣議において、村山蔵相は、平成元年度予算では財政改革につき着実な前進が図られたが、平成元年度末の公債残高が160兆円を上回る見込みである等、財政状況が依然厳しいとして、財政改革の第1段階である「平成2年度特例公債依存体質からの脱却」という目標に向けて引き続き努力する旨を発言した。¹⁾

竹下内閣の退陣を受けて、6月3日には宇野内閣が成立したが、留任した村山蔵相は、国会において「シーリングを緩め得る状況にはない」、「基本方針としてはやっぱり引き続き厳しい態度で臨まざるを得ない」と発言している。²⁾

以下では、概算要求基準の設定に係る主な論点を報道記事を引用しつつ整理してみたい。

第1は、財政全体の状況認識である。「平成2年度特例公債依存体質からの脱却」という目標については、あと一步というところまで迫っていたといっても、公債残高は平成元年度末には160兆円程度に達する見込みであり、利払費が歳出の約2割を占めており、政策的経費を圧迫する等、財政事情の厳しさには変わらないとの認識が大蔵省にはあった。また、急速に進展する人口の高齢化、国際社会における我が国の責任の増大に応えるためには、財政の対応力を回復するための財政改革が不可欠であり、特例公債依存体質からの脱却は第1目標に過ぎない、とされていた。

第2は、税制との関連である。新税制は導入されたばかりであり、これが国民の理解と信頼を得て十分定着するためには、行財政の効率化が一層重要であると考えられていた。また当時、景気が持続的に拡大しており、それに伴って好調な税収状況が続いていたものの、それは「三高」（株・土地・円高）及び「二安」（原油・金利安）を要因としており、その流れが変化してきていること等から税収動向について予断を許さない、との見方がとられていた。

第3は、歳出増大の圧力である。従来と同様に経常部門を1割減、投資部門を前年度と同額にするとしても、例外項目を設けることは避けられない。このうち、円安のため、1988年（昭和63年）～1992年（平成4年）の5年間で500億ドル以上とドル建てで「第4次中期目標」を定めている政府開発援助（ODA）は、予算の上積みを求められる。防衛関係費についても、円安により外国からの購入コストが増大し、また原油価格の上昇により燃料費が増えるため、増額圧力が強まる。また、平成元年の財政再計算に基づく年金制度改正の影響により、平成2年4月からの完全自動物価スライド制に基づく年金額の引上げ、高齢化の影響等による年金受給者数の増加等のために国庫負担が増大することが予想される。更に、平成2年度に限った歳出増大要因として、平成2年度に実施される国勢調査実施経費、衆議院議員総選挙の費用、消費税影響額の平年度化等の歳出増がある。

例外項目についても整理すると、大蔵省は財政事情の厳しさを理由に要求額の抑制を求め、ODAに関する概算要求基準の増加額は710億円に設定された。防衛関係費については、概算要求基準の対前年度当初予算伸び率は平成元年度の6.13%を上回る6.35%とされたが、これは前年度の概算要求基準時点の増加額2270億円に消費税負担分220億円を加えて2490億円増を認めたものであり、消費税の影響を除く伸び率は5.8%であった。年金については、制度の合理化・効率化により、前年度当初予算比5600億円増とすることになった。公共事業関係費については、消費税負担分の影響額を除いて前年度当初予算と同水準とし、NTT株式売払収入による公共事業も前年度並みの1兆2300億円にすることとされた。³⁾

財政制度審議会は、平成元年7月7日、「平成2年度予算編成に関する所見」と題する会長談話を発表した。⁴⁾ 談話では、公債残高・利払費等に示される厳しい財政事情が指摘され、税収については、景気が順調に拡大しているのも資産取引活発化という実体経済と直接関係のない要因が寄与している面があり、経済情勢が不確実性を増していること等予断を許さない状況であること、歳出面では、高齢化の進展や国際的責任の増大により歳出増加圧力が強まること、財政支出繰延べ、国債費定率繰入れ停止、国鉄長期債務未処理等の問題があること、更に新税制に国民の理解と信頼を得るためには行財政の一層の効率化が必要であること等が強調された。その上で「引き続き歳出面において、聖

域を設けることなく歳出項目全般の根本的見直しを行い、歳出の節減合理化に努める必要がある」と述べられている。

(2) 概算要求基準の閣議了解

平成元年7月11日に閣議了解された平成2年度の概算要求基準では、表2-1に示したとおり、「平成元年度予算における経常部門経費の予算額から10%を削減した金額と投資部門経費の予算額相当額との合計額」が原則とされた。⁵⁾ 原則枠に該当する予算額は、経常部門では3兆8000億円（対前年度削減額3800億円）、投資部門では7兆2000億円（前年度と同額）であり、削減額は3800億円となった。

これに対して、人件費に係る義務的経費の増、各種年金についての制度の成熟化に伴う増、政府開発援助に必要な経費、石油税財源の石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計への繰入れに必要な経費及び国際条約の実施に伴い必要とされる既国庫債務負担行為等の平成2年度歳出化に係る経費は別枠扱いとされた。これらについては、人件費1460億円増、年金成熟化5600億円増、政府開発援助710億円増、石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計繰入れ440億円増、国際条約の歳出化（防衛関係費等）3990億円増、合わせて1兆2200億円の例外的な増加が認められた。また、補充費途経費及び予備費は前年度と同額以内とされた。更に、以上の方法で計算した要求枠が平成元年度当初予算に対してマイナスとなる所管については、マイナス額の2分の1相当額を加算することが認められた。なお、投資部門の別枠でNTT株式売払収入1兆3000億円を産業投資特別会計社会資本整備勘定に繰り入れることとされた。

原則分の要求による削減額3800億円に対して、軽減措置が200億円あり、原則枠の削減額は3600億円となった。また、別枠扱い分1兆2200億円の増額があり、更に特殊要因として平成元年度の参議院議員通常選挙に必要な経費の減、平成2年度の衆議院議員総選挙に必要な経費の増、平成2年度の国勢調査実施に必要な経費の増、消費税導入に係る影響額の平年度化による経費の増、義務教育教職員の共済長期給付費用に係る負担率変更による経費の増等があり、加減算を合わせて1700億円加算するため、一般歳出全体では1兆300億円の増加となり、平成元年度当初予算に対する伸び率は3.0%となった。これは平成元

表 2-1 平成2年度概算要求基準

区 分	平成2年度要求基準
1 原則要求基準	経常部門 マイナス10% 投資部門 0%
2 例外事項経費	(1) 人件費 (2) 年金成熟化 (3) 政府開発援助 (4) 石油税財源の特会繰入 (5) 国際条約の歳出化
3 削減の対象としない経費	(1) 上記2の例外事項経費 (2) 補充費途等経費 (3) 予備費
4 軽減措置	上記の結果、前年度予算に比べマイナスとなる所管については、その1/2相当額を加算
5 特殊要因	衆議院議員総選挙経費、国勢調査実施経費、消費税影響額の平年度化増、義務教育費共済長期給付費用の負担率変更等
6 その他	上記のほか、産業投資特別会計社会資本整備勘定への繰入れの要求については、1兆3000億円（前年度同額）とする。ただし、その内訳は公共事業1兆2300億円、民活事業700億円とする。

要求基準額試算

(単位：億円)

区 分	平成元年度要求基準額	平成2年度要求基準額
1 例外事項増減額	11,700	12,200
(1) 人件費	1,040	1,460
(2) 年金成熟化	5,050	5,600
(3) 政府開発援助	660	710
(4) 石油税財源の特会繰入	1,040	440
(5) 国際条約の歳出化	3,910	3,990
2 削減額	△3,300	△3,600
(1) 原則削減額	△3,600	△3,800
(2) 軽減措置額	300	200
3 原則要求基準額 (1 - 2)	8,400	8,600
4 特殊要因の加算額	700	1,700
5 要求基準額 (3 + 4)	9,100	10,300
ほか、産業投資特別会計への繰入れ	13,000	13,000
(1) 公共事業	12,000	12,300
(2) 民活事業	1,000	700

(出所) 表1-1及び『国の予算』平成2年度 17-20ページにより作成。

年度の概算要求基準が対前年度当初予算9100億円増であったのと比較して1200億円多く、伸び率も前年度の2.8%を上回った。また、投資部門の別枠とされたNTT株式売却収入の活用分1兆3000億円は前年度の概算要求基準と同額であったが、その内訳は平成元年度と同額の公共事業1兆2300億円（うち収益回収型事業2050億円、補助金型事業1兆250億円）、民活事業700億円であった。

なお、閣議了解の別紙として「補助金等の整理合理化について」が示され、臨調の改革意見に示された個別の整理合理化を進めるとともに、その他の補助金等については原則として1割削減して省庁ごとに総枠を設定し、総枠内で概算要求を行うこととされた。また、補助金等の新設についてはスクラップ・アンド・ビルド原則を徹底する方針が示された。更に、整理合理化に加えて、補助対象等の見直し、人件費補助・奨励的補助・会館等各種施設整備補助等の見直し、統合・メニュー化、緊要性の低いものの一時的停止、終期の設定、交付手続きの簡素化等を進めることとされた。

更に、行政の簡素・効率化を一層推進する観点から、一般行政経費の抑制を徹底するとともに定員・機構の要求は厳しく抑制することとされた。平成2年度の新規増員要求枠は、平成元年度の要求数より7%減の範囲内とすることが基本とされ、増員要求枠は総務庁行政管理局長と大蔵省主計局長から各省庁官房長宛の通達で示された。

なお、同日の閣議において村山蔵相は、平成元年度予算の執行について、極力経費を節減するために行政経費等既定経費の一部執行留保を要請した。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成元年度 41ページ。
- 2) 『第114回国会参議院大蔵委員会会議録』第9号（平成元年6月20日）13ページ。
- 3) 『日本経済新聞』平成元年5月27日～7月11日の関連記事によっている。
- 4) 『国の予算』平成2年度 1152-1153ページに全文が収録されている。
- 5) 同上 1110-1111ページに全文が収録されている。

2 海部内閣の成立と概算要求

第1章第5節で述べたように、平成元年7月23日に実施された参議院議員通常選挙において自民党は過半数を大幅に割り込み、与野党逆転状態となった。翌24日、宇野首相は退陣を表明し、8月10日、海部内閣が成立した。大蔵大臣には橋本龍太郎衆議院議員が就任した。

各省庁による平成2年度予算の概算要求は、平成元年8月末までに大蔵省に提出された。9月8日に閣議報告された「平成2年度一般会計概算要求額調」は、表2-2に示したとおり、総額が67兆3247億円で平成元年度当初予算よりも6兆9105億円増加しており、11.4%と2桁の伸び率を示したが、前年度の伸び率13.0%よりは低かった。

概算要求のうち、一般歳出の要求額は35兆1101億円であり、これは平成元年度当初予算を1兆296億円上回り、伸び率は3.0%となった。これはほぼ概算要求基準どおりの増額であり、伸び率は前年度の2.8%を上回った。また国債費は、元金償還のための定率繰入れの実施（2兆7010億円）を前提とし、また、昭和63年度決算剰余金の全額繰入れ（1兆7321億円）により16兆447億円と平成元年度当初予算と比べ4兆3799億円増、37.5%の伸び率となった。更に、地方交付税交付金の概算要求は14兆8698億円であり、平成元年度当初予算を1兆5010億円、11.2%上回った。なお、NTT株式売払収入による産業投資特別会計社会資本整備勘定繰入れの概算要求は、平成元年度当初予算と同じ1兆3000億円であった。

一般歳出のうち特に目立った点を報道記事等を用いつつ挙げておきたい。ODAについては無償援助・技術協力等の量的拡充とともに援助実施体制の拡充が重視され、外務省経済協力局及び国際協力事業団の定員増、民間援助団体への支援強化等が要求された。防衛庁は、概算要求基準どおり、平成元年度当初予算を2490億円、6.35%上回る4兆1686億円を要求し、中期防衛力整備計画（中期防）の最終年度に当たる平成2年度において主要装備の調達予定数量を達成することを目指した。厚生省は年金の成熟化等に加えて老人保健制度及び国民健康保険制度の改正を掲げ、省所管予算としては対平成元年度当初予算5204億円増、伸び率4.8%となる11兆3576億円を要求した。農林水産省は、米の減反対策見直し、消費者米価引下げ、良質米奨励金の拡充等を要求した。ま

表 2-2 平成2年度一般会計概算要求額調

(単位：百万円、%)

所 管	平成元年度予算額 (当初)	平成2年度要求額	比較増△減額	伸び率
皇室	4,977	3,615	△1,362	△27.4
国会	89,037	90,581	1,544	1.7
裁判所	248,842	252,158	3,316	1.3
会計検査院	11,422	11,633	211	1.8
内閣	12,227	12,368	141	1.2
総理府	7,528,817	7,818,941	290,124	3.9
防衛庁	3,919,650	4,168,643	248,993	6.4
その他	3,609,167	3,650,298	41,131	1.1
法務省	429,701	443,312	13,611	3.2
外務省	466,642	534,546	67,904	14.6
大蔵省	1,394,975	1,403,130	8,155	0.6
文部省	4,637,929	4,718,828	80,899	1.7
厚生省	10,837,194	11,357,612	520,418	4.8
農林水産省	2,541,424	2,534,065	△7,359	△0.3
通商産業省	695,284	739,732	44,448	6.4
運輸省	813,577	811,211	△2,366	△0.3
郵政省	25,617	26,041	424	1.7
労働省	487,924	486,890	△1,034	△0.2
建設省	3,750,453	3,759,864	9,411	0.3
自治省	104,445	105,599	1,154	1.1
計(一般歳出)	34,080,487	35,110,126	1,029,639	3.0
国債費	11,664,867	16,044,733	4,379,866	37.5
地方交付税交付金	13,368,840	14,869,796	1,500,956	11.2
産業投資特別会計へ繰入	1,300,000	1,300,000	0	0.0
合 計	60,414,194	67,324,655	6,910,461	11.4

(出所)『国の予算』平成2年度 1113ページ。

た、文部省は、私学助成の充実、義務教育教職員の定数改善、科学研究費の増額等を要求した。¹⁾

なお、農林水産省、運輸省、労働省及び経済企画庁は、一般歳出の概算要求額が平成元年度当初予算を下回った。また、国家公務員の定員増加要求は、一般会計4591人、特別会計4954人、合計9545人であり、これは平成元年度概算要求を203人上回った。

概算要求額を報告した9月8日の閣議において橋本蔵相は、予算編成について、財政事情の厳しき及び新税制を定着させる重要性を踏まえて「概算要求を

ベースとして更に念査させていただきたい」と述べた。

なお、8月4日に人事院が平成元年度の公務員給与について平均3.11%の給与引上げを勧告したが、その実施による給与改善や年金・恩給等の給付水準改定が平成2年度の歳出増加に跳ね返る分は概算要求の段階では含まれていない。11月2日に政府が勧告どおりの給与改定を行うことを決定したため、給与改善費の増加、年金等のスライド等の経費増要因を概算要求に加えた実質的な要求増加額は、約1兆5000億円と見込まれた。²⁾

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成元年8月12日朝刊、9月1日朝刊等を参照。
- 2) 『国の予算』平成2年度 20-21ページを参照。

3 予算編成の展開

(1) 消費税廃止法案

平成元年7月の参議院議員通常選挙では「消費税」が大きな争点であった。参議院で与野党が逆転したことを受けて、消費税の廃止を主張する社会党、公明党・国民会議、民社党等の野党4会派は、9月28日、消費税廃止関連4法案を参議院に提出し、10月26日には代替財源関係5法案を同じく参議院に提出した。消費税の代替財源としては、キャピタルゲイン課税の強化、有価証券取引税・相続税・贈与税の税率引上げ、法人税の基本税率据置き、貸倒引当金・賞与引当金の段階的圧縮、受取配当益金不算入割合の圧縮、外国税額控除の見直し、土地譲渡所得税改正、物品税等の復活が掲げられた。

11月8日の参議院本会議において9法案の趣旨説明・質疑が行われ、また、税制問題等に関する特別委員会が設置された。特別委員会における審議を経て、12月11日に質疑が終了し、特別委員会及び参議院本会議において、3法案が原案どおりに可決、6法案が修正可決されて、直ちに衆議院に送付された。衆議院では、12月5日に税制問題等に関する調査特別委員会が設置され、12日には本会議で9法案の趣旨説明・質疑が行われ、特別委員会で提案理由説明が行われたが、実質審議が行われないまま、16日の国会閉会とともに9法案は審議未了・廃案となった。

(2) 予算編成の展開

平成元年9月13日、大蔵省は金融証券市場の動向等を勘案して、平成元年に予定した分のNTT株式売却を中止することを発表した。¹⁾ これにより平成元年度予算で予定していた2兆7864億円の売払収入は見込めなくなった。また財政当局では、平成2年度の予算編成に当たり、対平成元年度当初予算比で5～6兆円の税収増が見込まれたことから、これが減税や後年度負担等を伴う制度改正に結びつかないよう、概算要求基準の枠組みを堅持しつつギリギリの予算編成となるよう工夫が行われた。そのため、対外的には平成2年度予算で特例公債依存体質からの脱却を是非実現する必要があること、税収増の約4分の1は地方交付税となること、NTT株式売払収入以外に無利子貸付事業の財源が別途必要になること及び国債整理基金特別会計の資金繰りが苦しくなって繰入れが必要になり、税収増を見込んでも余裕はないことなどの説明が行われた。また、平成2年度予算における特例公債依存体質脱却を大前提として、NTT株式売却を前提としないフレームで、定率繰入れを睨みつつ予算繰入れを合理化することについても検討された。更に、経済情勢により税収が不安定になる部分もあるため、将来にわたり特例公債発行に至ることのない財政体質に改善するため、建設公債の発行も抑制して可能な限り公共事業等に税収を充当する方向で検討が行われた。²⁾ 大蔵原案では、公共事業関係費の対前年度当初予算伸び率は0.3%、無利子貸付事業を加えた公共事業関係費全体としての伸び率は0.2%である。

社会保障については、平成元年の財政再計算に基づく年金制度改正の平成2年度への財政影響に対応するとともに、年金の完全自動物価スライド制を平成2年4月に導入することになった。また、いわゆる「隠れ借金」の1つである厚生年金国庫負担の繰延べ措置（昭和61年度～平成元年度）については、平成元年度補正予算で厚生保険特別会計への繰入れ1兆5000億円を行い、今後は繰延べを行わないことになった。更に、国民健康保険制度及び老人保健制度の見直しについて、社会保障制度審議会、老人保健審議会等において審議が行われるとともに、大蔵省・厚生省及び自治省の間で折衝が行われた。³⁾ その結果、国民健康保険制度のうち低所得者に係る保険料の軽減分について、国と地方が公費で補填する保険基盤安定制度（負担割合は国2分の1、都道府県4分の1、市町村4分の1）の国庫負担を拡充することになった。また、「老人保健法」にお

ける老人医療費拠出金の加入者按分率が平成2年度に100%へ引き上げられて被用者保険の拠出金負担が増加するのを緩和するために、国庫補助が導入されることになった。

12月21日、大蔵・厚生・自治の3大臣による折衝の結果、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」（通称「ゴールドプラン」）が決定された。⁴⁾ これは、高齢者保健福祉の分野における公共サービスの基盤整備を図るため、在宅福祉・施設福祉等の事業について平成2年度から平成11年度までの10年間に実現を図るべき目標を掲げたものである。在宅福祉対策の整備目標については、ホームヘルパーが平成元年度3万1405人から平成11年度10万人へ、同じくショートステイが4274床から5万床へ、デイサービスセンターが1080か所から1万か所へ、それぞれ拡充され、また、在宅介護支援センターが新たに1万か所設置されることとされた。施設対策の整備目標については、特別養護老人ホームが16万2019床から24万床へ、老人保健施設が2万7811床から28万床へ、ケアハウスが200人分から10万人分へ、それぞれ拡充され、また、過疎地に高齢者生活福祉センターが新たに400か所設置されることとされた。それらに加えて「ねたきり老人ゼロ作戦」、「長寿社会福祉基金」の設置、高齢者の生きがい対策の推進、長寿科学研究推進10か年事業、「ふるさと21健康長寿まちづくり事業」等が掲げられた。「高齢者保健福祉推進十か年戦略」は福祉分野における国民の基礎的ニーズに重点的に対応するものとされ、総事業費6兆円強と厚生省は推計した。その平成2年度の予算要求にも応えた結果、大蔵原案における社会保障関係費の対前年度当初予算伸び率は6.2%となった。

文教予算については、第5次学級編制及び教職員定数改善計画の推進、文教関係者から私学への経常費助成拡大等を求めたのに対して、大蔵省は教職員定数の抑制、私学助成の傾斜配分と総額抑制を主張した。また、大蔵省が義務教育教科書の有償化、国立大学授業料の引上げによる公私格差縮小と学部別授業料の導入等を主張したのに対して、文部省は教育の機会均等を強調した。⁵⁾ 結局、教科書有償化と学部別授業料導入は見送られた。その結果、大蔵原案における文教及び科学振興費の対前年度当初予算伸び率は1.8%となった。

国際社会への貢献を重視して、ODAについては、第4次中期目標に沿った充実が図られ、一般会計における伸び率は、大蔵原案では前年度大蔵原案段階と同様の5.9%とされた。また、中期防の最終年度に当たり計画の達成度合い

を図りつつ後方整備を重視した結果、防衛関係費の伸び率は大蔵原案では5.5%、対 GNP 比は0.991%となった。

運輸関係予算のうち、平成2年度首に27.1兆円に達すると見込まれる国鉄清算事業団長期債務の処理については、随意契約の適格者拡大や競争入札の制約緩和等が検討された。⁶⁾ また、整備新幹線については、高崎—軽井沢間の建設費に加えて、トンネルの難工事推進事業と建設推進準備事業を推進することになった。リニアモーターカーについては運輸省が山梨県における新実験線の建設費に対する国庫補助を要求したが、大蔵原案ではゼロ査定となった。

〔注〕

- 1) 財政制度審議会「財政制度審議会総会（第3回）速記録」（平成元年9月14日）27-29ページを参照。
- 2) 小粥正巳・元主計局長口述記録。
- 3) 太田省三「平成2年度の地方財政政策について」（『ファイナンス』平成2年6月号）21ページ、斎藤徹郎「社会保障予算」（『ファイナンス』平成2年6月号）25-31ページ、二橋正弘「平成2年度の国の予算と地方財政政策」（『地方財政』平成2年2月号）20-26ページを参照。
- 4) 厚生省『厚生白書（平成2年度版）』を参照。
- 5) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第6回）」（平成元年11月8日）36-42ページ、財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第9回）」（平成元年12月11日）23-28ページを参照。
- 6) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第4回）」（平成元年10月24日）12-15ページを参照。

4 大蔵原案の内示

（1）自民党の「平成2年度予算編成大綱」

平成元年12月19日、自民党の「平成2年度予算編成大綱」¹⁾が決定された。そこでは、平成2年度予算において特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げを実現するために徹底的な経費の節減合理化を進めるとともに、内需の持続的拡大に配慮しつつ豊かで効率的な国土づくりを進めるために社会資本整備を進める、四全総（第4次全国総合開発計画）を踏まえた各種機能の地方分散、地域の活性化、地方主導のふるさとづくり、時代にふさわしい人材育成のための教育改革、調和ある経済社会の形成のため、物価、為替の安定に留意し

つつ、限られた財政資金の効果的活用、金融政策の機動的運営、民間活力の活用等を図ることとされた。基本方針としては、① 国・地方を通じた行財政改革の着実な実施、経常経費の徹底的な節減合理化、定員の削減、行政事務・事業の整理縮減、② 一般会計における公債発行額の極力縮減、③ 財政投融資計画の重点的・効率的運用、④ 税制については新税制の定着と消費税の見直し、租税特別措置等の見直しを掲げるとともに、⑤ 特別会計等の予算については一般会計に準じて歳出の節減合理化、⑥ 地方行財政については国と歩調を合わせ徹底した歳出の節減合理化、行政の簡素効率化、定員削減、給与水準適正化等が掲げられた。

また、平成2年度の予算及び財政投融資計画において重点的に行う施策として、① 住宅建設促進・公共投資充実・民間活力活用による各種社会資本整備・土地対策推進、② 人材育成等の教育改革、③ 科学技術の振興と国際貢献、④ 生きがいのある長寿社会実現、⑤ 就業形態の多様化に応じた労働対策推進、⑥ 中小企業振興と地域経済活性化、⑦ 生産性の高い農林水産業の育成と活力ある農山漁村社会の建設、⑧ 国際的責務を果たす外交・経済協力、防衛力整備等の安全保障、⑨ 中長期的視野に立つ総合エネルギー政策、⑩ 自主的・主体的なふるさとづくりの推進、⑪ 長期的視野に立った多角的な環境政策推進、の11点が掲げられた。

(2) 第2次行革審の答申と政府の対応

第2次行革審は、平成元年12月20日、「国と地方の関係等に関する答申」を海部首相に提出した。²⁾ これは、昭和63年12月19日、当時の竹下首相が「地域の活性化等幅広い視点に立って、国と地方の機能分担・費用負担等の在り方その他関連する問題について、掘り下げた御検討を願えれば幸いです」と要請したことに応えたものである。³⁾

答申は、改革の課題と基本的方向として、① 国・地方の機能分担等の見直しと国・地方間の調整等（国から地方への権限委譲、国の地方行政に対する関与等の改善、都市等の規模・行財政能力に応じた都道府県・市町村間の機能分担等の見直し、国・地方を通じる行政事務の効率化等）、② 地域行政主体の整備・多様化、広域行政への対応（都市自治体の行財政基盤強化、都道府県の区域を超えた広域的行政体制の形成、市町村の広域化のための制度整備、小規模町村の在り方検討、大

都市圏行政の体制整備)、③ 地方財政の制度・運用の改革と団体間財政格差の是正(国・地方を通じた財政の健全性確保、国民負担増大の抑制、地方歳出規模拡大の抑制、地方財政制度・運用の改善、地方財政の自主性強化、国と地方の税制の整合性、団体間財政力格差の是正)、④ 補助金等の制度・運用の改革(補助金等の整理合理化、簡素化、弾力化)、⑤ 地方自治体の自己改革の推進(地方行革の着実な推進、地方公営企業等の経営合理化、第三セクターの適切な活用、住民参加と監視機能の充実、人材の養成・確保、地方公共団体の支援機能等の充実)、⑥ 地域活性化施策の総合的推進(四全総に基づく施策の総合的推進、関係制度・施策の見直し、計画・調整機能の充実、国による支援方策の充実と総合調整機能の強化等)、の6点を掲げるとともに、事務権限の委譲等、国の関与・必置規制の廃止・緩和等、補助金等の整理合理化等について個別の改革事項を列挙した。

12月29日、政府はこの答申を受けて「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」を閣議決定した。要綱は「政府は、答申に示された国・地方の関係等の在り方と改革の基本的方向を踏まえ、その趣旨の実現を図る」として、制度・運用の改革推進を進める事項を掲げた。特に「地方財政の制度・運用の改革と団体間財政格差の是正」については、①「地方財政の制度・運用の改革」として、(i) 適度の経済成長率が維持されていることを前提として地方財政計画の歳出の伸び率を名目成長率以下にすることを原則とする、(ii) 財源余剰が見込まれるときは交付税特別会計の借入金償還を優先する、(iii) 地方財政状況の推移に応じて「地方交付税法」(昭和25年法律第211号)第6条の3第2項により国・地方間の財源調整を行う、(iv) 地方交付税総額の年度間調整、地方財政計画の運用等の改善を進める、②「地方財政の自主性の強化等」として、(i) 地方債許可制度の運用弾力化等を図る、(ii) 普通交付税・特別交付税の運用見直しを進める、③ 法人事業税の分割基準見直し及び消費譲与税等地方譲与税の譲与制限等により団体間財政格差是正を図る、④ 超過課税・法定外普通税の見直しについて地方公共団体の自主的努力を促す、手数料・使用料等の適正化を推進する、徴税事務の効率化を図る等の対応をとることが明らかにされた。

また「補助金等の制度・運用の改革」については、① 補助金等の整理合理化(新設抑制、スクラップ・アンド・ビルド原則徹底、奨励的補助金の限時化)、② 補助金等の統合・メニュー化・弾力化等、③ 補助率等の見直し(体系化、簡素化)、④ 補助金等事務手続きの簡素化等について対応をとることとされた。

同日、政府は「平成2年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」を閣議決定した。これは、臨調・行革審・第2次行革審の答申・意見等に示された提言を実施している中で、平成2年度に講ずべき措置をとりまとめたものである。全体として、① 行政組織、特に附属機関・地方支分部局の整理・再編合理化、② 定員削減・省庁間配置転換・人事管理改善、③ 現業等・公社・特殊法人の事業改善・合理化、④ 規制緩和、⑤ 重要施策の見直し（年金、医療等、農業、社会資本・土地対策、教育、その他）等の改革が掲げられている。他方、省庁内部部局として環境庁企画調整局に地球環境部を設置し、国立公害研究所を国立環境研究所に改組することとされたが、これは地球環境問題についての総合調整機能を強化するためとされた。

（3）財政制度審議会の「建議」及び「報告」

平成元年12月21日には、財政制度審議会が「平成2年度予算の編成に関する建議」を行った。⁴⁾「建議」は、① 平成2年度予算における特例公債依存体質からの脱却を達成すべきことを確認した上で、② それは財政改革の第1段階に過ぎず、公債残高、利払費、財政支出繰延べ、国鉄清算事業団長期債務処理等の問題を考えれば財政改革はなお途半ばであるとした。その上で「建議」は、③ 財政の対応力を高めるために、建設公債の発行も可能な限り抑制すべきである、④ 政府と民間の役割分担、国と地方の機能分担・費用分担を検討して行財政改革を推進し、内需主導型経済への構造調整を図る場合も歳出の量的拡大よりも重点的配分を図るべきである、と主張した。

平成2年度予算については、財政改革を一層推進する、また経済が好調に推移しているため財政による景気刺激策は不要であるとの見地から、① 特例公債発行額をゼロとし、公債依存度を着実に引き下げ、公債発行額を減額する、② 「歳出の節減合理化の方策に関する報告」の趣旨に従って一般歳出を抑制する、③ これまでやむを得ざる措置として国債費定率繰入れを停止してきたが、NTT株式売却中止により国債整理基金の資金繰りが非常に厳しくなっており、また、特例公債依存体質から脱却すれば原則に復帰すべきであるため、定率繰入れを実施することが適当である、とされた。

財政制度審議会は「建議」と同時に「歳出の節減合理化の方策に関する報告」を提出した。そこでは、① 社会保障（医療費の適正化等〔レセプト点検の

強化、指導監督の徹底、長期入院の是正、検査の適正化、診療報酬の合理化、薬価基準の適正化、病院・病床等の適正配置、老人保健制度の自己負担・支払方式等見直し、健康づくり・在宅福祉等の総合的施策推進、老人医療の費用負担の在り方検討、国民健康保険制度の長期安定化に資する見直し]、生活保護の一層の適正化、年金制度改革とのバランスを考慮した恩給の見直し、厚生年金国庫負担繰入れ調整措置の継続回避)、② 文教・科学技術 (教育改革として既存施策の合理化・効率化と資金の重点配分を図ること、義務教育費国庫負担金の負担対象等についての見直し、第5次学級編制及び教職員定数改善計画の実施抑制、私学助成の総額抑制と重点的・効率的配分、義務教育教科書の有償化検討、国立大学授業料の適正化、学部別授業料導入の検討、科学技術施策の優先順位を考慮した見直しと効果的・効率的推進)、③ 防衛 (他の歳出項目との調和、正面と後方のバランスに配慮しつつ、引き続き抑制、後年度負担の規模抑制)、④ 公共事業 (NTT 株式会社活用事業を含めて前年度同額とした概算要求基準に沿った予算編成、中長期的視点からの重点化・効率化)、⑤ 政府開発援助 (第4次中期目標を踏まえ、他経費とのバランスに配慮した効果的・効率的な援助、適切な評価、実施体制の充実、内容の改善)、⑥ 中小企業対策 (優先順位の選択と資金の重点的配分による総額抑制、自主的努力を促す効果的・効率的推進)、⑦ エネルギー対策費 (施策の優先順位見直しによる特別会計繰入れ抑制)、⑧ 農業 (食糧管理制度の米麦価決定と政府管理経費縮小によるコスト逆ざや縮小、良質米奨励金見直し、適切な米の生産調整、転作奨励金依存からの脱却、その他の農業関係予算の合理化・重点化)、⑨ 国鉄改革 (土地・JR 株式等の早期処分による長期債務処理推進、鉄道共済年金問題への適切な対応、超電導磁気浮上方式鉄道の建設費等に対する国庫補助の不適當性)、⑩ 地方財政 (国と同一基調の経費節減合理化による地方財政計画歳出の増加抑制、交付税特別会計の借入金返済、財源対策償還基金の積増し、「ふるさと創生関連施策」の効果吟味検討と財政節度を保った措置)、⑪ 補助金等 (補助金等の整理合理化について第2次行革審の「国と地方の関係等に関する答申」の指摘をも踏まえた見直し、地方交付税を受けない富裕団体に対する補助金等の調整の推進)、⑫ 人件費の抑制 (第7次定員削減計画の着実な実施と新規増員の厳しい抑制) が掲げられた。⁵⁾

(4) 平成2年度の予算編成方針と政府経済見通し

平成元年12月22日、政府は「平成2年度予算編成方針」を閣議決定した。⁶⁾

ここでは、「財政改革を強力に推進して財政の対応力を1日も早く回復することが引き続き緊要な課題である」、また、「新税制が国民の理解を十分に得て定着するためにも、行財政改革を引き続き推進する必要がある」とされ、平成2年度予算では「財政改革の第1段階である特例公債依存体質からの脱却を実現するとともに、公債依存度の引下げを図る」ため、歳出の徹底した見直し・合理化等により公債発行額を可能な限り縮減することとされた。その主な内容は、① 経費を徹底的に節減合理化し、特に経常部門経費を厳しく抑制しつつ、NTT株式売払収入を活用して社会資本を整備する無利子貸付事業を維持する、② 公債発行額を前年度当初発行予定額より1兆4810億円減額し、5兆6300億円とする、③ 新税制の円滑な定着を推進する中で、消費税について国民の理解を深めて一層の定着を図る観点から所要の見直しを行い、税外収入も可能な限り確保を図る、④ 行政の改革合理化措置を着実に実施し、省庁の部局や特殊法人の新設は既存機構の合理的再編成以外は行わず、また国家公務員数の大幅な縮減を図る、⑤ 財源の重点的・効率的配分のため、既定経費の節減、後年度負担を増やす措置の原則不採用、一般行政経費の抑制、補助金等の徹底した整理合理化と総額抑制、地方負担を増加させる施策の抑制、公共料金・社会保険料等の適正化を図る、⑥ 予算・財政投融资計画の弾力的運用を図る、⑦ 地方公共団体に対しては、財源の重点的・効率的配分と節度ある財政運営を要請する等であった。

また同日、「平成2年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」が閣議了解された。ここでは、平成2年度の経済運営の基本的態度として、① 内需を中心とした景気の持続的拡大とそれに必要な構造調整の積極的推進及び地域経済の活性化、機動的な金融政策、中小企業対策の円滑な推進、各種の労働力需給不均衡の改善、② 国際協調型経済構造への変革推進、保護貿易主義の抑止と自由貿易体制の維持・強化へ向けた努力及び調和ある対外経済関係の形成と世界経済活性化への積極的貢献、③ 行財政改革の強力な推進、④ 物価の安定の維持及び内外価格差縮小による物価構造の是正、⑤ 消費者の視点の重視、労働時間の短縮等を通じた経済構造調整による豊かさを実感できる多様な国民生活の実現、⑥ 国土の均衡ある発展、新たなフロンティアの開拓等による将来に向けた経済社会の発展基盤整備、の6点が掲げられた。そして、平成2年度の経済見通しとしては、平成元年度の国民総生産伸び率（名目6.4%、実質4.6%

[実績見込み。以下同じ。])をやや下回る名目5.2%、実質4.0%の伸びが示された。最大の支出部門である民間最終消費支出の伸びは名目5.8%、実質4.6%（平成元年度は名目5.2%、実質3.2%）と前年度を上回ると見込まれたが、民間住宅の伸びは名目2.9%、実質0.3%（平成元年度は名目5.3%、実質0.2%）、政府支出の伸びは名目2.5%、実質1.9%（平成元年度は名目5.7%、実質1.9%）、民間企業設備投資の伸びが名目7.6%、実質7.3%（平成元年度は名目14.3%、実質14.5%）、とそれぞれ平成元年度の伸び率を下回ると見込まれた。なお、輸出と海外からの所得の伸びも名目13.2%、実質13.0%（平成元年度は名目21.6%、実質19.3%）と前年度を下回ると予想された。全体としては平成元年度に引き続き内需中心の景気拡大が続くと予想されていた。⁷⁾

(5) 平成2年度予算大蔵原案の内示と特徴

平成元年12月24日、大蔵原案が閣議提出され、直ちに各省庁へ内示された。表2-3に示したとおり、その主な特徴は、① 一般会計の総額を66兆2736億円とし、平成元年度当初予算に対する伸び率を9.7%とする、② 公債発行額を前年度当初発行予定額より1兆4810億円少ない5兆6300億円とし、公債依存度は前年度当初予算の11.8%から8.5%に低下する、③ 国債整理基金特別会計への定率繰入れを再開するため、国債費は対前年度当初予算22.5%増の14兆2893億円と急増する、④ 地方交付税交付金15兆2751億円（対前年度当初14.3%増）及びNTT株式売払収入の産業投資特別会計繰入れ1兆3000億円を除いた一般歳出は、前年度当初予算を1兆3287億円上回る35兆4092億円（同3.9%増）とする、⑤ 一般歳出のうち、社会保障関係費の伸び率を6.2%とする、⑥ 防衛関係費の伸び率は5.5%（対GNP比0.991%）、経済協力費の伸び率は4.8%（うちODAは5.9%増）とする、⑦ 公共事業関係費は対前年度0.3%増とするが、NTT株式売払収入を利用した公共事業1兆2300億円を合わせて7兆4447億円（対前年度0.2%増）とする、⑧ 恩給関係費、中小企業対策費及び食糧管理費は対前年度マイナスとする、⑨ 生活保護費、失業対策費、文教施設費、教育振興助成費を削減するというものであった。なお、復活折衝のために、公共事業未配分800億円及び調整財源1000億円の合わせて1800億円が用意された。

また、租税及印紙収入は、前年度当初に比して6兆9940億円、13.7%増となる58兆40億円と大幅な増収が見込まれた。その内訳、税制改正等の影響、そし

表 2-3 平成2年度一般会計予算の大蔵原案及び予算政府案

	(単位：億円、%)									
	平成元年度 当初予算 A	平成2年度 大蔵原案 B	平成2年度 予算政府案 C	大蔵原案段階		予算政府案段階		大蔵原案後の変化		
				増減額 B-A	伸び率	増減額 C-A	伸び率	増減額 C-B	伸び率	
[歳入]										
租税及印紙収入	510,100	580,040	580,040	69,940	13.7	69,940	13.7	0	0.0	
その他収入	22,389	26,396	25,592	3,464		3,203	14.3			
公債	71,110	56,300	55,932	△14,810	△20.8	△15,178	△21.3	△368	△0.7	
公債	57,800		55,932			△1,868	△3.2			
特例公債	13,310		—			△13,310	皆減			
前年度剰余金受入	543		804			261	48.1			
合計	604,142	662,736	662,368	58,594	9.7	58,226	9.6	△368	△0.1	
[歳出]										
国債	116,649	142,893	142,886	26,244	22.5	26,237	22.5	△7	△0.0	
地方交付税交付金	133,688	152,751	152,751	19,063	14.3	19,063	14.3	0	0.0	
一般歳出	340,805	354,092	353,731	13,287	3.9	12,926	3.8	△361	△0.1	
社会保障関係費										
生活保護費	11,416	11,087	11,087	△329	△2.9	△328	△2.9	1	0.0	
社会福祉費	22,309	23,903	24,056	1,594	7.1	1,747	7.8	153	6.6	
社会保険費	66,412	71,833	71,947	5,421	8.2	5,535	8.3	114	0.2	
保健衛生対策費	5,269	5,483	5,587	214	4.1	318	6.0	104	1.9	
失業対策費	3,541	3,427	3,471	△114	△3.2	△170	△2.0	45	1.3	
合計	108,947	115,732	116,148	6,786	6.2	7,202	6.6	416	0.4	
文教及び科学振興費										
義務教育費国庫負担金	23,877	24,719	24,852	842	3.5	975	4.1	132	0.5	
国立学校特別会計へ繰入	11,408	11,798	11,998	390	3.4	590	5.2	200	1.7	
科学技術振興費	4,480	4,612	4,755	132	2.9	274	6.1	143	3.1	
文教施設費	2,632	2,334	2,438	△297	△11.3	△193	△7.3	104	4.4	
教育振興助成費	6,144	6,014	6,252	△130	△2.1	108	1.8	237	3.9	
育英事業	830	804	834	△25	△3.0	5	0.6	30	3.7	
合計	49,371	50,283	51,129	912	1.8	1,758	3.6	846	1.7	
恩給関係費										
文官等恩給費	1,118	1,055	1,078	△63	△5.7	△40	△3.6	23	2.2	
旧軍人遺族等恩給費	15,885	15,457	15,805	△428	△2.7	△80	△0.5	349	2.3	
恩給支給事務費	80	80	80	△0	△0.2	△0	△0.2	0	0.0	
遺族及び留守家族等援護費	1,474	1,382	1,412	△92	△6.2	△62	△4.2	29	2.1	
合計	18,558	17,974	18,375	△584	△3.1	△182	△1.0	401	2.2	
防衛関係費	39,198	41,350	41,593	2,152	5.5	2,395	6.1	243	0.6	
公共事業関係費										
治山治水対策事業費	10,802	10,583	10,857	△219	△2.0	55	0.5	274	2.6	
道路整備事業費	17,819	17,681	17,881	△138	△0.8	62	0.3	200	1.1	
港湾漁港空港整備事業費	5,113	5,048	5,146	△65	△1.3	33	0.6	98	1.9	
住宅対策費	7,644	7,641	7,641	△3	△0.0	△3	△0.0	0	0.0	
下水道環境衛生等施設整備費	9,548	9,503	9,574	△46	△0.5	26	0.3	71	0.8	
農業基盤整備費	8,673	8,564	8,696	△109	△1.3	23	0.3	133	1.5	
林道工業用水等事業費	1,601	1,554	1,578	△47	△2.9	△24	△1.5	23	1.5	
調査費	106	106	106	△0	△0.2	0	0.3	1	0.5	
公共事業未配分	—	800	—	800	皆増	—	—	△800	皆減	
小計	61,307	61,480	61,480	173	0.3	173	0.3	0	0.0	
災害復旧等事業費	667	667	667	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
合計	61,974	62,147	62,147	173	0.3	173	0.3	0	0.0	
経済協力費	7,339	7,691	7,845	352	4.8	506	6.9	154	2.0	
中小企業対策費	1,942	1,911	1,943	△31	△1.6	1	0.1	32	1.7	
エネルギー対策費	5,275	5,341	5,476	66	1.3	201	3.8	135	2.5	
食糧管理費	4,182	3,952	3,952	△230	△5.5	△230	△5.5	0	0.0	
その他の事項経費	40,519	43,211	41,622	2,692	6.6	1,103	2.7	△1,589	△3.7	
予備費	3,500	3,500	3,500	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
調整財源	—	1,000	—	1,000	皆増	—	—	△1,000	皆減	
産業投資特別会計へ繰入	13,000	13,000	13,000	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
合計	604,142	662,736	662,368	58,594	9.7	58,226	9.6	△368	△0.1	

(注) 1 平成元年度当初予算額、平成2年度予算額との比較対照のため、組替えを行った。
 2 平成2年度予算政府案は、平成2年2月28日に国会へ提出された段階の数値である。
 3 大蔵原案及びその対前年度当初予算比較の段階では、「前年度剰余金受入」は「その他収入」に含めている。
 (出所) 「国の予算」平成2年度 64-65、665、682-683ページ、旧大蔵省資料により作成。

て税外収入の状況については、第4節で述べる。

大蔵原案は、一般歳出の対前年度伸び率が平成元年度の3.3%を上回る3.9%となったが、税収の伸びが相変わらず好調であることが見込まれたため、目標どおり特例公債発行から脱却する方針が掲げられたのである。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成2年度 1114-1115ページに全文が収録されている。
- 2) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『行革審・全仕事』（平成2年、ぎょうせい）241-294ページ。
- 3) 同上 533-535ページ。
- 4) 『国の予算』平成2年度 1153-1155ページに全文が収録されている。
- 5) 「歳出の節減合理化の方策に関する報告」の指摘事項が、平成2年度予算政府案においてどのように取り扱われたかは、平成2年1月19日の財政制度審議会総会（第6回）において報告された。
- 6) 『国の予算』平成2年度 1115-1116ページに全文が収録されている。
- 7) 政府経済見通しは、平成2年2月28日に閣議決定された。同上 1116-1120ページに全文が収録されている。

5 平成2年度予算政府案の概算の閣議決定

（1）復活折衝と予算政府案の決定

復活折衝についての動きを報道記事を用いつつ整理してみよう。老人保健制度に対する国庫補助、整備新幹線等の懸案は、大蔵原案に先立つ折衝で決着していた。復活折衝では社会保障関係費のうち、在宅福祉について要求を上回る予算が認められる等、高齢者保健福祉関連の伸びが大きく、社会保障関係費全体としても416億円が加算されて11兆6148億円、伸び率は6.6%となった。防衛関係費は新戦車、イージス艦、次期支援戦闘機研究開発、隊舎・宿舍費等の上積み、若年定年退職者給付金の創設等により243億円追加されて総額4兆1593億円となり、伸び率は6.1%と前年度を上回った。ODAはODAの専門家養成、人員拡充等が復活して総額8175億円、伸び率は8.2%となった。大蔵原案で減額されていた教育振興助成費も237億円復活して伸び率1.8%とプラスに転じた。地球環境保全関連では、環境庁の地球環境部設置、環境庁・通産省・運輸省の研究機関設置がそれぞれ認められた。リニアモーターカーの建設費・技術開発費も復活した。

公共事業関係費は、大蔵原案ではすべての分野で対前年度減額されていたが、復活財源800億円を配分した結果、住宅対策と林道・工業用水等を除いて、対前年度プラスとなった。¹⁾

こうして平成元年12月29日、予算政府案の概算が閣議決定された。この段階では、歳入・歳出の総額66兆2736億円は、大蔵原案からの変化はない。一般歳出の内訳でみると、大蔵原案からの復活額としては、文教及び科学振興費の846億円が最も多く、社会保障関係費の416億円、恩給関係費の401億円、防衛関係費の243億円がそれに続く。しかし、恩給関係費、食糧管理費は対前年度減額のままであった。

なお、住宅対策、社会資本整備、国際化推進、資金還流促進、地域活性化、中小企業対策、技術振興等を重視して、財政投融资計画の総額は34兆5724億円（対前年度7.1%増）とされた。このうち、一般財投が27兆6224億円（同4.9%増）、資金運用事業が6兆9500億円（同17.2%増）である。また、資金運用部資金による2兆円の国債引受けを行うことが予定された。

（2） 予算政府案の調整

平成2年に入り、前章で触れたとおり、1月24日に衆議院が解散され、平成2年度予算政府案の国会提出は延期された。2月18日に行われた衆議院議員総選挙では、自民党が過半数の議席を獲得し、2月28日に第2次海部内閣が成立して、橋本大蔵大臣は留任した。同日開かれた閣議及び臨時閣議において、平成2年度予算に計上される予定であった総選挙関係経費の減額に合わせた公債発行の減額及びそれによる国債費の減額を反映して、最小限の調整が行われた。歳出において衆議院議員総選挙関係経費の361億円減額及び国債費の7億円減額が、歳入において公債発行予定額の368億円減額が、それぞれ行われて、改めて予算政府案の概算の閣議決定が行われた。この結果、表2-3に示したとおり、一般会計予算は歳出・歳入ともに総額66兆2368億円となり、そのうち一般歳出は35兆3731億円となった。更に、平成2年度の予算編成方針についても、公債発行予定額を5兆5931億7977万8000円へ減額する改正が2月28日に閣議決定された。

(3) 税制改正の要綱

税制調査会実施状況フォローアップ小委員会は、消費税の実施状況について消費者団体・事業者団体・関係省庁等からヒアリングを行い、平成元年11月24日に「中間報告」を行った。これを受けて税制調査会は12月19日に「平成2年度の税制改正に関する答申」を行った。そこでは、税制改革の一環としての消費税創設は正しい選択であり、その基本的仕組みも制度の公平性・簡索性等の観点から妥当であると評価された。ただし、国民の間に所得に対する逆進性や仕組みに不満があることも事実なので、消費税を定着させるには社会経済情勢と国民心理により適合させるため、きめ細かな見直しを行うことが適当であるとされた。

自民党も9月から消費税見直しの問題を検討し、12月1日に「消費税の見直しに関する基本方針」を、12月19日には「平成2年度税制改正大綱」を党議決定した。

これらの動きを受けて、政府は平成2年1月12日、「平成2年度税制改正の要綱」を閣議決定した。²⁾ その中で、① 消費税の見直しとしては、(i) 非課税範囲の拡大（助産、埋葬・火葬、一定の身体障害者用物品、第2種社会福祉事業、在宅サービス、住宅家賃、学校教育の入学金・施設整備費、学籍証明等手数料、教科用図書）、(ii) 飲食料品に対する小売段階非課税及びその他の飲食料品譲渡に係る特別低税率（1.5%）の設定、(iii) 中間申告・納付回数の増加、交際費支出・一定の乗用自動車購入費・賃借料等に係る課税仕入れの仕入税額控除否認等が提案された。そのほか、② 所得税の公的年金等控除額の引上げ、③ 超短期所有土地等の譲渡益重課制度の適用期間延長、④ 住宅取得促進税制の拡充、⑤ 製品輸入促進税制の創設、⑥ 租税特別措置の整理合理化、⑦ 取引所税の改正等も掲げられた。これに基づいて、政府は「所得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」、「取引所税法案」及び「消費税法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案」を3月6日に閣議決定し、国会へ提出した。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成元年12月25日～29日の関連記事によっている。
- 2) 薄井信明「『平成2年度税制改正の要綱』について」（『ファイナンス』平成2年3月号）20-25ページを参照。

第3節 平成2年度予算の国会審議

1 財政改革の基本的考え方、中期展望等

平成2年2月28日、政府は平成2年度予算政府案を国会に提出した。3月2日、衆参両院の本会議において、海部総理大臣の施政方針演説とともに橋本大蔵大臣の財政演説が行われ、3月7日には両院の予算委員会において大蔵大臣の予算提案理由説明及び大蔵省主計局長の補足説明が行われた。¹⁾ 財政制度審議会が3月1日に大蔵大臣に提出した「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」を受けて、大蔵省は3月7日、「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」、「財政の中期展望（平成元年度～平成5年度）」及び「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」を国会に提出した。

(1) 「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」

財政制度審議会の報告は、平成元年4月に設置した中期財政運営問題小委員会における審議に基づいて、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提言したものである。²⁾ 報告は、平成2年度予算において特例公債依存体質から脱却するとはいえ、国債残高が平成2年度末に約164兆円に達し、国債費が一般会計歳出の2割を超えていること等は財政構造の硬直性を示しており、税収減が生じれば再び特例公債発行という事態に陥らざるを得ない、との認識を示し、「第2段階の財政改革を強力に推進していく必要がある」と述べた。

その上で報告は、中長期的財政運営の主な在り方としては、① 国民負担率の上昇を極力抑制する、② 公債政策として、(i) 国債費比率を低下させるために国債残高減額もしくは累増抑制を図る、また、社会資本整備財源にすべて公債を充てると不況時に特例公債発行のおそれがあり、世代間の負担の公平にも問題があるので、公債依存度を引き下げて社会資本整備にも税財源を充当して

いく、(ii) 特例公債の負担を後世代に転嫁しないために早期償還に努めるとともに、過去にとられた財政支出の繰延べ措置等はできるだけ速やかに処理し、国債の円滑な償還のために定率繰入れは継続する、③ 今後財政が果たしていくべき役割としては、(i) 財政規模と歳出の在り方について、今後も概算要求基準の設定により概算要求段階から制度改革、歳出の規模・合理化を進め、国・地方の歳出規模の伸びについて極力抑制を図る、また、当面国債費の比率を低下させて政策的経費の割合を増やすが、歳出の各分野（社会保障、文教・科学振興、防衛、公共事業、政府開発援助、中小企業対策、エネルギー対策、農業）について、効率的な資源配分を行い、地方財政についても歳出規模の抑制とともに国・地方の財源調整と財政力格差を改善する財政調整の強化を推進する、(ii) 財政による景気調整については、投資部門支出に通常は税財源を充てる部分を設けて、景気調整のため建設公債を発行できる財政構造とし、また、資源配分機能と所得再分配機能を損なうことのないようにする、対外不均衡是正との関係で財政政策を論じる場合も健全財政原則に則した国際協調が図られなければならないこととした。

更に報告は、今後の中期的財政運営の目標として、① 公債依存度について5%を下回る水準を目指す、② 決算剰余金等の当初予算で見込み得なかった財源、NTT株式売払収入等を特例公債の償還財源に充てるよう努める、③ 歳出規模の伸びを極力抑制することにより、公債依存度の引下げと特例公債の早期償還に努め、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べきと述べた。ここには、見合い資産のない特例公債については本来、償還年限を建設公債より短く設定すべきとの考え方が含まれている。³⁾

(2) 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」

大蔵省が平成2年3月7日に提出した「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」は、上記の財政制度審議会報告におおむね沿った内容となっており、「第2段階の財政改革を強力に推進する」必要性を確認した上で、公債依存度について5%を下回る水準を目指す、決算剰余金、NTT株式売払収入等の財源を特例公債の償還に充てるよう努める、歳出規模の伸びを極力抑制する。今後の中期的財政運営の目標としては、公債依存度引下げと特例公債の早期償還に努め、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

述べた。⁴⁾

(3) 「財政の中期展望」

表2-4に示した「財政の中期展望（平成元年度～平成5年度）」は、平成2年度予算における制度・施策を前提とし、一定の仮定の下に、これを将来に投影するという、いわゆる後年度負担推計を基本とした財政事情の試算である。推計に当たっては「世界とともに生きる日本—経済運営5か年計画」で見込まれた経済指標等を参考としている。⁵⁾

歳入面では、平成2年度予算を前提に、一定の仮定の下、税収は名目成長率4.75%、税収の平均的弾性値1.1で機械的に伸ばしており、平成2年度税制改正の影響等を調整している。また、特例公債を平成2年度から発行しないこととしている。更に4条公債（建設公債）について、平成元年2月の「財政の中期展望（昭和63年度～平成4年度）」は平成2年度以降、平成元年度の発行予定額5兆7800億円と同額で推移するものとしていたが、今回は平成3年度から5か年で公債依存度を5%を下回る水準となることを仮置きして、平成3年度以降、発行額を毎年度4000億円ずつ減額すると仮定している。

平成元年2月の「財政の中期展望（昭和63年度～平成4年度）」では、歳入におけるNTT株式売払収入の国債整理基金特別会計からの受入金及び歳出における産業投資特別会計への繰入れを、それぞれ平成3年度まで1兆3000億円ずつ計上していた。それに対して今回は、平成2年度予算においてNTT株式売払収入を見込んでいないため、歳入面の国債整理基金特別会計受入金は平成3年度以降ゼロとする一方で、歳出面の産業投資特別会計への繰入れは平成3年度以降も平成2年度と同額の1兆3000億円を計上すると仮定されている。これは、上記の財政制度審議会報告がNTT株式活用事業について「原資事情が極めて厳しい状況にあるが、本制度が目指した地域の発展・開発等の目的が図られるよう留意していく」と述べたことに対応している。⁶⁾

また歳出面では、平成2年度予算における制度・施策を前提とすれば、一般歳出の伸び率が平成3年度5.2%、平成4年度2.7%、平成5年度2.8%となることが示された。ただし、将来の新規施策の財源等に充てる予備枠を考慮した場合の歳出見込みも、合わせて表示された。また、国債費については、平成2年度予算で復活させた定率繰入れを平成3年度以降も継続することとしている。

表 2-4 財政の中期展望（平成元年度～平成5年度）

(単位：億円、%)

		平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	
歳	国債費	(1.3) 116,649	(22.5) 142,886	(5.7) 151,000	(2.1) 154,100	(1.2) 155,900	
	地方交付税	(22.6) 133,688	(14.3) 152,751	(7.0) 163,500	(6.1) 173,500	(5.9) 183,700	
	産業投資特別会計へ繰入	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	
	一般歳出	(3.3) 340,805	(3.8) 353,731	(5.2) 372,000 (6.7) 〔377,600〕	(2.7) 382,000 (4.2) 〔393,500〕	(2.8) 392,600 (4.2) 〔410,200〕	
	経常部門	(3.8) 268,699	(4.6) 281,099	(6.3) 298,700 (7.9) 〔303,200〕	(3.3) 308,600 (4.8) 〔317,900〕	(3.1) 318,200 (4.6) 〔332,500〕	
	投資部門	(1.8) 72,106	(0.7) 72,632	(0.9) 73,300 (2.4) 〔74,400〕	(0.1) 73,400 (1.6) 〔75,600〕	(1.4) 74,400 (2.8) 〔77,700〕	
	計	(6.6) 604,142	(9.6) 662,368	(5.6) 699,500 (6.5) 〔705,100〕	(3.3) 722,600 (4.1) 〔734,100〕	(3.1) 745,200 (3.9) 〔762,800〕	
	歳	税収	(13.1) 510,100	(13.7) 580,040	(3.4) 599,800	(5.3) 631,800	(5.5) 666,400
		その他収入	(△17.2) 22,932	(15.1) 26,396	(△57.6) 11,200	(5.4) 11,800	(12.7) 13,300
		国債整理基金特別会計受入金	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(皆減) 0	(—) 0	(—) 0
税外・その他収入		(△32.4) 9,932	(34.9) 13,396	(△16.4) 11,200	(5.4) 11,800	(12.7) 13,300	
公債金収入		71,110	55,932	51,900	47,900	43,900	
特例公債		13,310	0	0	0	0	
4条公債		57,800	55,932	51,900	47,900	43,900	
計	(6.6) 604,142	(9.6) 662,368	(0.1) 662,900	(4.3) 691,500	(4.6) 723,600		
要調整額（歳出－歳入）		—	—	36,600 〔42,200〕	31,100 〔42,600〕	21,600 〔39,200〕	

(注) 1 国債費…平成2年度以降定率繰入れ実施

2 地方交付税…名目成長率4.75%×弾性値1.2（平成2年度税制改正の影響等を調整）

3 一般歳出…平成2年度予算における制度・施策を前提（平成3年度以降、補助率等を法令上の本則に従って算出。平成2年度と同様として推計を行った場合は、平成3年度約37兆900億円、平成4年度約38兆900億円、平成5年度約39兆1500億円）

4 税収…名目成長率4.75%×弾性値1.1（平成2年度税制改正の影響等を調整）

5 公債金収入…特例公債は平成2年度以降ゼロ、4条公債は5か年で公債依存度5%を下回る水準を仮置きして、平成3年度以降毎年度4000億円ずつ機械的に均等に減額

6 産業投資特別会計へ繰入については平成3年度から平成5年度を平成2年度と同額と仮置きし、国債整理基金特別会計受入金については平成3年度から平成5年度をゼロと仮置きした。

7 [] 書きは新規施策等に充てるための予備枠を含む計数である。

8 公債金収入は、中期的視点に立った財政運営を進めていく上での検討の手掛かりを示すものとして、機械的に均等に減額しているが、これは、各年度の予算編成において、その時々を経済情勢や財政事情等に応じ、変化し得るものである。

(出所)『国の予算』平成2年度 1168-1169ページ。

以上の前提における推計によると、歳出・歳入間のギャップ、つまり要調整額は、予備枠を歳出から除いた場合には、平成3年度3兆6600億円、平成4年度3兆1100億円、平成5年度2兆1600億円となる。

(4) 「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」

「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」は、上記の「財政の中期展望」を前提としている。平成2年度から特例公債を発行せず、定率繰入れを再開する一方で、NTT株式売払収入を見込まないと仮定しており、結果として基金の余裕金残高は平成2年度の1兆7100億円から平成3年度の2兆4600億円、平成4年度の2兆8200億円と増大し、その後も累増して平成15年度には8兆1900億円に達すること、国債残高は平成2年度末の164兆1000億円から引き続き累増して平成15年度末には179兆9000億円に達すること、そのうち特例公債は63兆5000億円から49兆7000億円に減少することが示されている。⁷⁾

〔注〕

- 1) 橋本大蔵大臣の財政演説は、『国の予算』平成2年度 1122-1125ページ全文が収録されている。
- 2) 同上 1155-1166ページに全文が収録されている。
- 3) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第6回）」（平成元年11月8日）23-26ページを参照。
- 4) 『国の予算』平成2年度 1166-1169ページに全文が収録されている。
- 5) 同上 29-31ページを参照。
- 6) 財政制度審議会「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）第2章-3-(1)-(b)-(d)。寺澤辰磨「特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の新目標及び「財政の中期展望」等について」（『ファイナンス』平成2年5月号）35-39ページを参照。
- 7) 『国の予算』平成2年度 30-32ページ。

2 予算修正問題と暫定予算・暫定補正予算

平成2年3月7日には、衆参両院の予算委員会で予算の提案理由説明が行われた。ところが、第1章第5節で述べたように、自民党が平成元年度補正予算（第2号）と補正予算関連法案を一括処理する方針をとったため、審議が3月

9日から20日まで空転し、補正予算の成立が3月26日と大幅に遅れた。これを受けて、暫定予算が編成されることになり、平成2年度暫定予算は、3月28日に閣議決定の上で国会提出されたが、いわゆる「日切れ法案」処理が優先されて、暫定予算の審議開始は年度を超えた4月3日であった。同日、暫定予算は衆議院の予算委員会及び本会議で可決された。しかし、翌4日には暫定予算が参議院の予算委員会及び本会議で否決された。同日の両院協議会でも成案が得られなかったため、「憲法」第60条第2項により、衆議院の議決どおりに暫定予算は成立した。成立した暫定予算は、4月1日から5月20日までの50日間を対象とする。表2-5に示したように、一般会計暫定予算の歳出は10兆2000億円となった。

歳出では、人件費、事務費等の経常的経費と、既定施策に係る経費について行政運営上必要最小限のもの、教育・社会政策上の配慮が特に必要なもの（生活扶助基準等の引上げ、社会福祉施設入所者の生活費等の引上げ、失業対策事業の賃金日額引上げ、国立大学学生増募等）及び必要な公共事業関係費等が原則として計上された。主要経費別にみても、最も大きいものは地方交付税交付金3兆1228億円であり、社会保障関係費1兆8708億円、公共事業関係費1兆6926億円がそれに続いた。そのうち一般公共事業関係費は平成2年度予算政府案額の約4分の1が計上された。

歳入については、暫定予算期間中の租税及印紙収入等の収入見込額に建設公債と前年度剰余金受入を加えた2兆9536億円が計上された。その最大のものは建設公債1兆5400億円であり、それに続くのが租税及印紙収入9390億円である。その中で所得税7020億円が大部分を占め、そのほかは印紙収入790億円、関税600億円、相続税520億円等であった。

この一般会計暫定予算は7兆2464億円の歳出超過になっているが、国庫の資金繰りについては必要に応じて大蔵省証券を発行することができることとされた。また、一般会計に準じて特別会計及び政府関係機関についても暫定予算が成立した。

暫定予算成立後、衆議院予算委員会で予算審議が再開されたが、4月19日、社会、公明、民社、進歩民主連合（以下では、「進民連」と表記することがある。）の4党は「平成2年度予算政府案に対する組替え共同要求」を提出した。これは、(1)消費税を廃止し、(2)それによる歳入減2兆176億円を財源対策を中心

とした税制改正（有価証券譲渡益課税・有価証券取引税の税率引上げ、物品税・通行税・入場税の復元、酒税・たばこ税の税率調整等）、(3) 納税環境整備及び税収見積りの是正により補填する、また歳出予算では、福祉・医療、教育、労働、中小企業・農業、土地・住宅、環境対策及び公務員給与改善費1%上乘せ分により3006億円増額し、それを消費税廃止に伴う消費税影響額の節減、予備費の縮減及び不要不急経費の減額で補う、というものであり、一般会計総額は歳入・歳出ともに予算政府案と同じとされた。また同日、日本共産党（以下では、「共産党」と表記することがある。）は「1990年度〔平成2年度〕予算案の抜本的な編成替えを要求する」として、消費税廃止、不公平税制是正、軍事費削減、ODAの転換、地球環境貢献、勤労者生活向上、農業・中小企業重視、福祉・教育再建、土地・住宅対策強化、公共投資の生活基盤重点化等を求めた。

自民党は、消費税については存続・定着を前提として見直す姿勢を変えず、個別間接税の復活には問題があり、また不要不急で減額可能な経費はないとして、野党の予算組替え要求をすべて拒否した。そのため、5月7日から予算審議は空転した。しかし、野党が求める衆議院税制問題特別委員会の設置に自民党が応じたため、5月9日から審議は再開された。同日、平成2年度予算は衆議院予算委員会で可決され、翌10日の衆議院本会議で可決されて参議院に送付された。

5月11日から参議院で予算審議が行われたが、暫定予算の期限である20日までに予算を成立させることは困難と判断されたため、政府は暫定補正予算を編成した。平成2年度暫定補正予算は、5月16日に国会提出され、17日に衆議院の予算委員会及び本会議で可決された。しかし、翌18日には暫定補正予算は参議院の予算委員会及び本会議で否決され、同日の両院協議会で成案が得られなかったため、「憲法」第60条第2項により、衆議院の議決どおりに成立した。成立した暫定補正予算を加えた補正後暫定予算は6月8日までを対象としていた。

表2-5に示したように、一般会計の暫定補正予算は社会保障関係費と公共事業関係費を中心に歳出を1兆9611億円追加したため、一般会計歳入歳出暫定予算の歳出は12兆1611億円となった。暫定補正予算の歳出では、補正後暫定予算期間中における人件費、事務費等の経常的経費と、既定施策に係る経費について行政運営上必要最小限のもの、教育・社会政策上の配慮が特に必要なもの及

表 2-5 平成2年度一般会計暫定予算

(単位：億円)

	暫定予算額	暫定補正 予算額	補正後 暫定予算額
[歳入]			
租税及印紙収入	9,390	3,950	13,340
専売納付金	0	0	0
官業益金及官業収入	15	6	21
政府資産整理収入	126	63	189
雑収入	3,801	1,152	4,952
公債金	15,400	0	15,400
前年度剰余金受入	804	0	804
合計	29,536	5,170	34,707
[歳出]			
社会保障関係費	18,708	6,530	25,238
文教及び科学振興費	5,207	2,407	7,614
国債費	11,108	475	11,583
恩給関係費	4,469	26	4,495
地方交付税交付金	31,228	186	31,415
防衛関係費	5,211	1,921	7,132
公共事業関係費	16,926	5,001	21,927
一 般	16,757	4,949	21,706
災害復旧等	169	52	221
経済協力費	1,520	166	1,686
中小企業対策費	87	3	90
エネルギー対策費	3	1	4
食糧管理費	0	0	0
産業投資特別会計へ繰入	3,170	1,059	4,229
その他の事項経費	4,163	1,835	5,998
予備費	200	0	200
合計	102,000	19,611	121,611

(出所) 『国の予算』平成2年度 1034-1045、1050-1061ページ。

び必要な公共事業関係費等が計上された。その結果、平成2年度暫定予算における歳出予算で最も金額が大きいのは地方交付税交付金3兆1415億円であり、社会保障関係費2兆5238億円、公共事業関係費2兆1927億円がそれに続いた。そのうち一般公共事業関係費は平成2年度予算政府案計上額の約3分の1が計上された。

一般会計歳入については、暫定補正予算は租税及印紙収入と雑収入を中心に

5170億円増額されたため、歳入暫定予算は3兆4707億円となった。その最大のもは租税及印紙収入3950億円であったが、その内訳は、有価証券取引税1180億円、たばこ税700億円、相続税670億円等であった。

この一般会計補正後暫定予算は8兆6904億円の歳出超過になっているが、国庫の資金繰りについては必要に応じて大蔵省証券を発行することができることとされた。また、一般会計に準じて特別会計及び政府関係機関についても暫定補正予算が成立した。

3 予算の成立と消費税廃止法案・見直し法案の審議

暫定補正予算の成立後、参議院で平成2年度予算の審議が進められたが、平成2年6月7日、予算は参議院の予算委員会及び本会議で否決された。同日の両院協議会で成案が得られなかったため、「憲法」第60条第2項により、平成2年度予算は衆議院の議決どおりに成立した。

政府が3月6日に国会提出した税制改正関連4法案のうち、「所得税法の一部を改正する法律」、「租税特別措置法の一部を改正する法律」、「取引所税法」は3月から4月にかけて可決・成立した。政府の「消費税法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案」と、社会・公明・民社・進民連4党の議員が4月19日に衆議院に共同提出した「消費税法を廃止する法律案」、「消費譲与税法を廃止する法律案」、「地方交付税法の一部を改正する法律案」及び「税制再改革基本法案」は、5月17日に衆議院に設置された「税制問題等に関する調査特別委員会」で審議された。6月11日に政府提案の消費税見直し法案と野党4党提案の消費税廃止法案の趣旨説明が行われ、その後は特別委員会で双方の法案について質疑が進められた。消費税見直し法案については、逆進性緩和の程度、飲食物品小売段階非課税（卸売段階までは税率1.5%）の効果と事業者の事務負担、消費者が支払った税金が国庫に入らないケース、福祉目的化の実質的な意味等が主な論点となった。これに対して消費税廃止法案については、税制再改革における不公平税制是正の内容、それまでの代替財源の具体的内容、設置提案された国民税制改革協議会の位置づけ等が主な論点となった。6月21日に委員会採決が行われて消費税廃止法案は否決、消費税見直し法案は可決され、翌22日の衆議院本会議でも同様に消費税廃止法案は否決、消費税見直し法案は可決さ

れて、消費税見直し法案が参議院に送付された。しかし、参議院では消費税見直し法案の実質審議は行われず、6月26日の国会閉会により、同法案は審議未了・廃案となった。なお、6月26日には税制問題等に関する両院合同協議会が設置され、消費税等について協議が行われることになった。

第4節 平成2年度予算の概要と特色

1 特例公債依存体質からの脱却—財政改革の第1段階達成¹⁾—

平成2年度一般会計予算の総額は66兆2368億円であった。これは、平成元年度当初予算に対して5兆8226億円の増加であり、伸び率は9.6%と前年度の伸び率6.6%を上回った。一般歳出は35兆3731億円と平成元年度に比して1兆2926億円の増加であり、伸び率は3.8%であった。これも前年度の伸び率3.3%を上回った。ただし、平成2年度の政府経済見通しにおける名目成長率は5.2%であったため、一般歳出の対GNP比は平成元年度の8.6%から平成2年度の8.5%へと下落する見込みであった。

公債金収入は、前年度当初発行予定額より1兆5178億円少ない5兆5932億円となっており、これにより公債依存度は前年度当初予算の11.8%から8.4%に低下した。公債金はすべて建設公債であり、建設公債自体も前年度当初予算を1868億円下回った。前年度当初予算で1兆3310億円計上された特例公債は計上されなかった。1975年度（昭和50年度）以来15年間にわたって続いてきた特例公債依存体質からの脱却という財政改革の第1段階は、目標どおり平成2年度予算で達成されたのである。ただし、公債の累積が進行している状況に鑑みて、財政改革の第2段階として公債依存度の引下げ等、中期的財政運営の在り方について議論されていたことは先に見たとおりである。

国債費は14兆2886億円であり、平成元年度当初予算に対して2兆6237億円の増加となり、22.5%増と大幅な伸びを示した。これは、昭和57年9月16日の鈴木善幸総理大臣による「財政非常事態宣言」を受けた「異例の措置」として、昭和57年度補正予算において同年度の国債整理基金特別会計への定率繰入れが停止されて以来、8年ぶりに定率繰入れが再開されたためである。²⁾

また、昭和62年度首の国鉄改革時に25.5兆円であった国鉄清算事業団の債務は、その後の発生金利等により平成2年度首に27.1兆円に達すると見込まれた。これに対して、平成元年12月19日、「日本国有鉄道清算事業団の債務の償還等に関する具体的処理方針について」が閣議決定され、(1)土地については一般

競争入札による処分、公法人等との随意契約、土地信託方式による処分等に加えて「不動産変換ローン」（不動産の共有持分権に変換する予約権付の長期低利借入れ）等による処分を促進し、平成9年度までに実質的な処分を終える、また(2) JR株式の処分を平成3年度に開始する方向で準備を進める、との方針が明らかにされた。それに応じて、平成2年度予算では土地売却、金利負担助成等のための措置が講じられた。

〔注〕

- 1) 主に『国の予算』平成2年度 40-49ページ、『ファイナンス』平成2年3月号～7月号掲載の「平成2年度予算の解説」1～5に収録された諸論文による。
- 2) 財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49～63年度』第8巻「資料(1)」(平成16年、東洋経済新報社) 440-441ページ、同 第2巻「予算」(平成16年、東洋経済新報社) 403-404ページ。

2 歳入の増大

平成2年度の一般会計歳入予算においては、表2-6に示したように、新税制の円滑な定着を推進する中で、消費税の見直し、公的年金等控除額の引上げ、製品輸入促進税制の創設を行い、租税特別措置の整理合理化、関税率の改定等を行った結果、現行法による金額を3500億円下回る58兆40億円の租税及印紙収入が計上された。しかし、それは平成元年度当初予算の租税及印紙収入を6兆9940億円上回っており、伸び率は13.7%であった。また、前年度補正後予算に対する伸び率は7.0%であった。

租税の内訳をみると、表2-7に示したように、所得税が21兆3720億円（源泉所得税16兆4030億円、申告所得税4兆9690億円）と最も多く、法人税19兆7110億円、消費税5兆3200億円、相続税2兆450億円、印紙収入1兆9490億円、酒税1兆9140億円、揮発油税1兆4230億円、有価証券取引税1兆2340億円と続く。平成元年度当初予算に対する増加額は、所得税3兆2000億円、消費税1兆7020億円、法人税1兆3480億円であった。景気拡大による税の自然増収と消費税の平年度化に伴う増収が財政再建を支えたのである。

税外収入の状況は、表2-8に示したとおりであり、総額は2兆6396億円と前年度当初予算に比して3464億円増加した。特に貨幣回収準備資金受入が1679億

円増、日本銀行納付金が700億円増、日本中央競馬会納付金が262億円増、農業共済再保険特別会計受入金が374億円増となった。また、平成2年度予算はNTT株式売払収入を見込まなかったが、この年度に限って過去の売払収入により前年度と同額の国債整理基金特別会計受入金1兆3000億円を確保して産業投資特別会計繰入れに充てることとし、平成3年度以降は繰り入れる財源の問題を検討していくこととされた。

この結果、公債金を除く歳入は60兆6436億円となり、平成元年度当初予算における公債金を除く歳入53兆3032億円を13.8%上回った。

表 2-6 平成2年度一般会計予算歳入概要

(単位：億円)

1 租税及印紙収入	
(1) 現行法を平成2年度に適用する場合の租税及印紙収入	583,540
(2) 税制改正による増△減収見込額	△3,500
① 消費税の非課税範囲の拡大等	△3,030
② 消費税の仕入税額控除の制限等	2,330
③ 公的年金等控除額の引上げ	△400
④ 製品輸入促進税制の創設	△650
⑤ 租税特別措置の整理合理化等	△710
⑥ その他	△610
⑦ 内国税計	△3,070
⑧ 関税率の改定等	△430
(3) 平成2年度予算額：(1)+(2)	580,040
2 その他収入	
(1) 国債整理基金特別会計受入金	13,000
(2) その他収入	13,396
3 公債金	55,932
合 計	662,368

(出所) 『国の予算』平成2年度 41ページ。

表 2-7 平成2年度租税及印紙収入予算額 [一般会計]

(単位：億円)

税 目	平成2年度予算				平成元年度 当初予算 計上額	増減額
	現行法に よる収入 見込額	税制改正等による 増△減収見込額		改正法に よる収入 見込額 (予算額)		
		税源振替 による分	税制改正 による分			
所得税	215,140	—	△1,420	213,720	181,720	32,000
源泉分	165,330	—	△1,300	164,030	140,740	23,290
申告分	49,810	—	△120	49,690	40,980	8,710
法人税	198,000	—	△890	197,110	183,630	13,480
相続税	20,450	—	—	20,450	19,070	1,380
消費税	53,900	—	△700	53,200	36,180	17,020
酒税	19,140	—	—	19,140	18,010	1,130
たばこ税	9,570	—	—	9,570	9,320	250
揮発油税	14,230	—	—	14,230	13,650	580
石油ガス税	170	—	—	170	170	0
航空機燃料税	610	—	—	610	590	20
石油税	4,530	—	—	4,530	4,380	150
取引所税	460	—	10	470	460	10
有価証券取引税	12,340	—	—	12,340	11,160	1,180
自動車重量税	6,280	—	—	6,280	5,590	690
関税	9,070	—	△430	8,640	7,590	1,050
とん税	90	—	—	90	90	0
印紙収入	19,560	—	△70	19,490	18,490	1,000
収入印紙	16,440	—	0	16,440	15,540	900
現金収入	3,120	—	△70	3,050	2,950	100
合 計	583,540	—	△3,500	580,040	510,100	69,940

(出所) 『国の予算』平成元年度 673ページ、『国の予算』平成2年度 666ページ。

表 2-8 平成2年度予算における税外収入

(単位：億円)

	平成2年度 予算(当初) A	平成元年度 予算(当初) B	増減 A - B
専売納付金	83	77	6
官業益金及官業収入	176	169	6
官業益金	57	55	3
官業収入	118	115	4
政府資産整理収入	1,011	928	83
国有財産処分収入	964	880	84
回収金等収入	47	48	△1
雑収入	24,323	21,215	3,108
国有財産利用収入	465	448	17
納付金	5,915	4,953	962
うち 日本銀行納付金	3,240	2,540	700
日本中央競馬会納付金	2,670	2,408	262
諸収入	17,943	15,815	2,128
うち 特別会計受入金	13,432	13,030	402
うち 国営土地改良事業特別会計	39	24	14
農業共済再保険特別会計	374	0	374
産業投資特別会計	16	0	16
国債整理基金特別会計	13,000	13,000	0
公共事業費負担金	485	491	△6
懲罰及没収金	696	700	△3
貨幣回収準備資金受入	2,341	663	1,679
小計	25,592	22,389	3,203
前年度剰余金受入	804	543	261
合計	26,396	22,932	3,464

(注) 納付金、諸収入及び特別会計受入金の内訳は、それぞれ一部のみを示した。

(出所) 「国の予算」平成2年度 665、677-685ページにより作成。

3 歳出の重要施策の展開

平成2年度一般会計歳出予算を主要経費別に示したものが表2-9である。重要施策が予算にどのように盛り込まれたか、整理してみたい。

(1) 社会保障の充実

一般歳出のうち最も多いのが社会保障関係費11兆6148億円であり、これは前

表 2-9 平成2年度一般会計歳出予算主要経費別対前年度比較表

(単位：千円)

事 項	平成2年度 予算額	平成元年度予算額		比較増△減額	
		当初	補正後	当初	補正後
社会保障関係費					
生活保護費	1,108,747,844	1,141,577,152	1,080,569,686	△32,829,308	28,178,158
社会福祉費	2,405,588,723	2,230,878,799	2,307,718,978	174,709,924	97,869,745
社会保険費	7,194,691,735	6,641,224,646	8,206,395,808	553,467,089	△1,011,704,073
保健衛生対策費	558,674,423	526,888,222	525,421,752	31,786,201	33,252,671
失業対策費	347,115,785	354,083,938	354,079,259	△6,968,153	△6,963,474
計	11,614,818,510	10,894,652,757	12,474,185,483	720,165,753	△859,366,973
文教及び科学振興費					
義務教育費国庫負担金	2,485,160,000	2,387,676,000	2,475,514,000	97,484,000	9,646,000
国立学校特別会計へ繰入	1,199,784,992	1,140,799,082	1,184,796,288	58,985,910	14,988,704
科学技術振興費	475,459,911	448,032,637	453,908,002	27,427,274	21,551,909
文教施設費	243,830,105	263,152,472	262,701,023	△19,322,367	△18,870,918
教育振興助成費	625,195,071	614,440,703	615,372,046	10,754,368	9,823,025
育英事業費	83,439,567	82,955,928	82,976,708	483,689	462,859
計	5,112,869,646	4,937,056,822	5,075,268,067	175,812,824	37,601,579
国債費	14,288,586,459	11,664,867,411	12,089,793,370	2,623,719,048	2,198,793,089
恩給関係費					
文官等恩給費	107,799,826	111,788,105	111,788,105	△3,988,279	△3,988,279
旧軍人遺族等恩給費	1,580,523,110	1,588,519,123	1,588,519,123	△7,996,013	△7,996,013
恩給支給事務費	8,011,289	8,029,836	8,012,867	△18,547	△1,578
遺族及び留守家族等援護費	141,172,664	147,413,546	147,389,973	△6,240,882	△6,217,309
計	1,837,506,889	1,855,750,610	1,855,710,068	△18,243,721	△18,203,179
地方交付税交付金	15,275,090,000	13,368,840,000	14,964,703,761	1,906,250,000	310,386,239
防衛関係費	4,159,341,086	3,919,834,295	3,969,868,244	239,506,791	189,472,842
公共事業関係費					
治山治水対策事業費	1,085,739,000	1,080,198,000	1,080,253,359	5,541,000	5,485,641
道路整備事業費	1,788,127,000	1,781,940,000	1,782,305,375	6,187,000	5,821,625
港湾漁港空港整備事業費	514,624,000	511,336,000	511,479,110	3,288,000	3,144,890
住宅対策費	764,097,000	764,372,000	1,539,240,655	△275,000	△775,143,655
下水道環境衛生等施設整備費	957,397,000	954,812,000	954,830,172	2,585,000	2,566,828
農業基盤整備費	869,633,000	867,310,000	867,761,424	2,323,000	1,871,576
林道工業用水等事業費	157,766,000	160,148,000	160,148,000	△2,382,000	△2,382,000
調整費等	10,605,000	10,575,000	10,575,000	30,000	30,000
小計	6,147,988,000	6,130,691,000	6,906,593,095	17,297,000	△758,605,095
災害復旧等事業費	66,721,000	66,721,000	492,320,102	0	△425,599,102
計	6,214,709,000	6,197,412,000	7,398,913,197	17,297,000	△1,184,204,197
経済協力費	784,479,628	733,906,184	771,303,840	50,573,444	13,175,788
中小企業対策費	194,349,427	194,249,440	240,542,685	99,987	△46,193,258
エネルギー対策費	547,589,685	527,492,869	546,066,555	20,096,816	1,523,130
食糧管理費	395,225,146	418,225,146	459,182,513	△23,000,000	△63,957,367
産業投資特別会計へ繰入	1,300,000,000	1,300,000,000	1,300,000,000	0	0
その他の事項経費	4,162,225,335	4,051,906,557	4,966,353,629	110,318,778	△804,128,294
予備費	350,000,000	350,000,000	200,000,000	0	150,000,000
合計	66,236,790,811	60,414,194,091	66,311,891,412	5,822,596,720	△75,100,601

(注) 平成元年度の数値は、平成2年度との比較対照のため、組替えを行った。

(出所) 『国の予算』平成2年度 64-65ページ。

年度当初予算に比して7202億円、6.6%増加した。この増加額は一般歳出増加額1兆2926億円の55.7%に当たる。生活保護の生活扶助基準は3.1%引き上げられた。また「高齢者保健福祉推進十か年戦略」は、初年度である平成2年度は事業費ベースで3600億円（平成元年度補正予算を含む）と見込まれた。特に、在宅福祉事業はホームヘルパー3万5905人、ショートステイ7674床、デイ・サービス1780か所と大幅に拡充され、施設対策は特別養護老人ホーム1万床整備、老人保健施設250か所整備、ケアハウス1500人分の整備が目標とされた。

年金については、平成元年改正で導入された完全自動物価スライド制により平成2年4月から給付水準が2.3%引き上げられ、また、昭和61年度以来行われてきた厚生年金国庫負担の繰延べ措置はとられないことになった。また、医療保険制度については、先に述べたとおり、国民健康保険の保険基盤安定制度が恒久化されて国庫負担が拡充され、また、「老人保健法」（昭和57年法律第80号）における老人医療費拠出金の加入者按分率が100%へ引き上げられて被用者保険の拠出金負担が増加するのを緩和するための国庫補助が導入された。医療費適正化については、平成2年4月から診療報酬が3.7%引き上げられ、薬価基準が2.7%引き下げられた。なお、雇用対策についても、高齢者の雇用・就業機会の確保、地域雇用開発、人材確保の充実等が図られた。

（2）文教及び科学技術の振興

文教及び科学振興費は5兆1129億円であり、前年度当初予算に比して3.6%増大した。その中で、文教予算においては、生涯学習体制の整備、スポーツの振興、初任者研修の本格実施、40人学級等の着実な推進、大学院の充実と改革、私学助成の推進、科学研究費の拡充等による基礎研究の推進、留学生交流の拡充、芸術文化の振興と文化財の整備・活用の推進等が図られ、文部省所管予算としてみると4兆7988億円と対前年度3.5%増となった。ただし、公立文教施設費は、児童生徒数の減少と施設整備水準の向上を反映して、対前年度7.3%減となった。また、科学技術振興費は4755億円であり、対前年度6.1%増となった。その中で、科学技術分野における国際貢献の推進、基礎的・創造的研究の充実強化、時代の要請に即応した研究開発の推進が重視された。

(3) 社会資本の整備

一般歳出における公共事業関係費は、景気を刺激することなく内需の持続的拡大に配慮し、併せて消費税の影響を適切に計上する、との観点から、対前年度0.3%増の6兆2147億円とされた。また、それにNTT株式売払収入を利用した公共事業1兆2300億円(収益回収型〔Aタイプ〕1230億円、補助金型〔Bタイプ〕1兆1070億円)を合わせると7兆4447億円となり、対前年度0.2%増であった。なお、産業投資特別会計繰入金のうち700億円は日本開発銀行等を通じて第三セクターが行う民活事業に充てることとされた。また、日本の内需主導型成長と経常収支の黒字縮小が大きなテーマとされた日米構造協議の最終報告(平成2年6月28日)においても、平成2年度予算における公共事業関係費の確保は積極的に評価された。

公共事業関係費の内訳を示したものが表2-10である。事業別配分に当たっては生活環境の向上が優先され、下水道環境衛生等施設整備費の伸び率が0.7%と最も高く、公共事業関係費全体の対前年度増加額に対する寄与度も46.1%に達した。これは、下水道に加えて、公園、市街地再開発等に重点が置かれた結果である。そのほか、増加額が多かったのは道路整備事業、住宅対策の順である。なお、整備新幹線のうち北陸新幹線の高崎―軽井沢間について、NTT株式売払収入による公共事業のBタイプとして71億円が計上された。

(4) 経済協力の充実

経済協力費は7845億円であり、対前年度当初予算6.9%増と一般歳出の中で最も高い伸び率を示した。OECDのDAC(開発援助委員会)による統計で、日本の1989年(平成元年)ODA実績が90億ドルと世界一の規模になったことを踏まえ、また、昭和63年6月策定の第4次中期目標に基づいてODAの着実な拡充を進める見地から、一般会計ODAとしては対前年度当初予算8.2%増の8175億円となった。発展途上国の基礎的生活援助等を図る二国間無償援助としての経済開発等援助費は1.6%増の1621億円、留学生・研修員受入れ、青年海外協力隊派遣等を含む二国間技術協力は11.3%増の2268億円、海外経済協力基金出資金は13.3%増の2555億円、同基金への交付金は23.3%減の299億円が計上された。国際機関への出資金・拠出金等は21.5%増の983億円となった。なお、効果的・効率的な援助を促進するために、評価体制の整備、援助実施体制の拡

表 2-10 平成2年度予算における公共事業関係費 [一般会計]

(単位: 億円、%)

	平成元年度 (当初) ①	平成2年度(当初)				増減額 ②-①	伸び率
		通常分の 事業費	産業投資特別会計 繰入れ分		合 計 ②		
			Aタイプ	Bタイプ			
治山治水対策事業費	13,170	10,857	135	2,190	13,183	13	0.1
道路整備事業費	21,717	17,881	896	2,992	21,769	52	0.2
港湾漁港空港整備事業費	6,047	5,146	65	854	6,065	18	0.3
住宅対策費	8,416	7,641	21	779	8,441	25	0.3
下水道環境衛生等施設整備費	11,917	9,574	83	2,340	11,997	80	0.7
農業基盤整備費	10,276	8,696	15	1,552	10,264	△12	△0.1
林道工業用水等事業費	1,947	1,578	15	352	1,945	△3	△0.1
調整費等	117	106	0	11	117	0	0.1
一 般 公 共 計	73,607	61,480	1,230	11,070	73,780	173	0.2
災害復旧等事業費	667	667	0	0	667	0	0.0
合 計	74,274	62,147	1,230	11,070	74,447	173	0.2

[構成比]

治山治水対策事業費	17.7	17.5	11.0	19.8	17.7	7.5
道路整備事業費	29.2	28.8	72.8	27.0	29.2	29.9
港湾漁港空港整備事業費	8.1	8.3	5.3	7.7	8.1	10.7
住宅対策費	11.3	12.3	1.7	7.0	11.3	14.4
下水道環境衛生等施設整備費	16.0	15.4	6.7	21.1	16.1	46.1
農業基盤整備費	13.8	14.0	1.3	14.0	13.8	△7.1
林道工業用水等事業費	2.6	2.5	1.2	3.2	2.6	△1.5
調整費等	0.2	0.2	0.0	0.1	0.2	0.0
一 般 公 共 計	99.1	98.9	100.0	100.0	99.1	100.0
災害復旧等事業費	0.9	1.1	0.0	0.0	0.9	0.0
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) いずれも当初予算の数値である。

(出所) 『国の予算』平成2年度 309-310ページにより作成。

充及び事前調査の充実が考慮された。

(5) 防衛力の整備

中期防(中期防衛力整備計画)の最終年度である平成2年度予算では、防衛関係費は4兆1593億円計上された。これは円安・原油高等の経費増加要因がある中で国際情勢等を勘案して規模を抑制した結果である。これは対前年度当初

予算6.1%増であるが、政府経済見通しに基づく対GNP比は0.997%となり、昭和61年度以来4年ぶりに1%を下回った。平成2年度歳出のうち人件・糧食費が1兆6680億円と構成比では40.1%を占め、対前年度伸び率は3.4%であったが、物件費が2兆4913億円と構成比では59.9%を占め、対前年度伸び率は8.0%であった。物件費のうち一般（新規）物件費は9084億円で対前年度伸び率は8.4%、平成元年度以前契約済分の歳出化経費は1兆5829億円で対前年度伸び率は7.8%であった。また、後年度負担は平成2年度新規契約分1兆7390億円と平成元年度以前契約済分1兆1873億円を合わせて2兆9263億円となり、これは平成元年度当初予算より6.0%増大し、中期防開始前の昭和60年度予算と比較すると26.9%増加したことになる。¹⁾平成2年度予算により、中期防の正面装備契約見込み額約5兆5300億円（昭和60年価格）に対する達成率は約97%となり、目標とされた「防衛計画の大綱」の水準もほぼ達成された。

（6） 中小企業施策の推進

中小企業対策費については、中小企業事業団の業務、中小企業指導事業、近代化促進施策等の充実、地域経済活性化のための起業支援・地域産業創造基盤整備事業・中小企業融合化促進施策の拡充、更に中小企業金融と信用補完の円滑化等に留意しつつ、資金の重点的配分と総額抑制が図られ、一般会計予算額は1943億円と対前年度当初予算0.1%増になった。

（7） 農林水産業の振興

農林水産関係予算は3兆1221億円と対前年度当初予算1.2%減となった。公共事業関係費（NTT株式活用事業分を含む）は1兆6219億円と前年度と同額であったが、非公共経費は1兆5002億円と2.4%減であった。そのうち食糧管理費は3952億円と対前年度当初予算5.5%減になり、特に水田農業確立助成補助金（転作奨励金）の単価が引き下げられた。農業関係では構造政策の推進、地域活性化対策、食糧管理費の節減・合理化、農業者年金制度の改正等が、林業関係では山村活性化・林業構造改善事業、木材産業高度化総合対策、林業担い手育成総合対策等が、水産業関係では国際漁業再編、特定海域増養殖総合推進、水産物需給調整特別対策等が、それぞれ掲げられた。

(8) エネルギー対策の推進

エネルギー対策費は5476億円で前対年度当初予算3.8%の伸び率を示した。そこでは、石油資源の探鉱・開発、国家備蓄の計画的増強、石油生産合理化技術の研究開発、原子力利用の安全確保のための研究、新型動力炉・ウラン濃縮技術・核融合等の開発、新エネルギー技術・省エネルギー技術の研究開発及び地球環境保全関係産業技術の開発等の推進に努めることとしている。

(9) 物価対策の推進と公共料金の適正化

物価の安定を図るために、低生産性部門の生産性向上、流通対策、労働力の流動化促進、競争条件の整備、生活必需物資の安定的供給、住宅・地価の安定等の施策を推進し、また消費税の一層の定着を図るため、一般会計・特別会計合わせて4兆1112億円の物価対策関係経費が計上された。更に、物価動向に配慮しつつ、受益者負担の原則に立った公共料金の適正化を図ることとされた。

(10) 公害防止及び環境保全対策の推進

上下水道・廃棄物処理施設・公園の整備等を推進し、空港騒音対策、大気汚染・水質汚濁等の対策、自然保護、公害被害者保護対策等の充実を図り、オゾン層破壊・地球温暖化・酸性雨等の地球環境問題の解決に貢献するため、一般会計・特別会計合わせて1兆3402億円の環境保全経費が計上された。

[注]

- 1) 財政政策研究会編『平成2年度版 図表解説—21世紀への展望—これからの財政と国債発行』（平成2年、大蔵財務協会）105-106ページ。

4 平成2年度予算における行政改革

(1) 行政改革推進の基本方針

政府は、行政の刷新と適正化、特に簡素で効率的な行政を実現するために、臨調・行革審・第2次行革審による答申・意見等を尊重しつつ、「平成2年度に構ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」（平成元年12月29日閣議決定）に基づき、平成2年度予算において改革合理化措置を着実に実現す

ることとした。¹⁾

(2) 機構の再編と定員の削減

平成2年度予算編成方針において、省庁の部局や特殊法人については既存機構の合理的再編成以外は新設を行わない、また国家公務員数の大幅な縮減を図り、人員の新規要求には極力既存の機構・定員の合理的再編成等により対処することとされた。

これを受けて、機構については、① 環境庁企画調整局における地球環境部の設置、② 文部省の生涯学習審議会（仮称）設置（社会教育審議会廃止）、③ 科学技術庁の防災科学技術研究所設置（国立防災科学技術センターの名称変更）、④ 環境庁の国立環境研究所設置（国立公害研究所廃止と公害研修所統合）、⑤ 厚生省の国立医療・病院管理研究所設置（病院管理研究所廃止）、⑥ 農林水産省の家畜改良センター設置（種畜牧場廃止）、⑦ 国立大学のうち、北陸先端科学技術大学院（仮称）の設置、東京工業大学生命理工学部の設置、茨城大学工業短期大学部と山口大学工業短期大学部の廃止、名古屋大学太陽地球環境研究所の設置（空電研究所の改組）、広島大学理論物理学研究所の廃止、⑧ 外務省の在エディンバラ総領事館（実館）及び在ナミビア大使館（兼館）設置、在カメルーン大使館の兼館から実館への転換等が行われた。これらは、行政機構の全体としての膨張を厳しく抑制しつつ、合理的な再編成を行うものとされた。

定員については、第7次定員削減計画を着実に実施し、平成元年度末定員に比して一般会計415人増、特別会計3240人減、差引き2825人純減とし、平成2年度末予算定員を117万1761人とすることとされた。この定員削減から自衛官292人増及び特別機関・人事院31人増を除いて考えれば、3148人の純減となった。所管別では、農林水産省2744人減及び郵政省766人減が定員削減の中心であった。また、政府関係機関の平成2年度末予算定員は、平成元年度末に比して11人増の1万1396人とされた。

〔注〕

1) 『国の予算』平成2年度 49-51、1131-1136ページに全文が収録されている。

5 平成2年度予算における補助金等の整理合理化

(1) 補助金等の状況

平成2年度一般会計当初予算に計上された補助金等（補助金、負担金、交付金、補給金及び委託費）の合計額は、15兆282億円であった。補助金等についても徹底した整理合理化による総額抑制が図られた結果、真にやむを得ない増加要素を織り込んで、対平成元年度当初予算2882億円増、伸び率は2.0%となった。補助金等は一般会計歳出総額に対しては22.7%であったが、これは昭和25年度以来の最低の率であった。また、一般歳出に占める補助金等総額の割合は42.5%となり、これは昭和49年度の41.9%以来の低い率であった。そのほか、特別会計において補助金等21兆9547億円（うち15兆6670億円は交付税特別会計の交付金）が、政府関係機関においては889億円がそれぞれ計上された。一般会計における補助金等予算額を主要経費別にみると、社会保障関係費6兆3564億円（うち生活保護費1兆1087億円、社会福祉費2兆2255億円、社会保険費2兆6644億円）、文教及び科学振興費3兆4366億円（うち義務教育費国庫負担金2兆4852億円）、公共事業関係費2兆7685億円（うち住宅対策費7640億円、下水道環境衛生等施設整備費9328億円、農業基盤整備費6360億円）が主なものであった。また、一般会計の補助金等を交付対象別にみると、地方公共団体向けが80.5%を占めた。更に、一般会計の補助金等を補助根拠別にみると、法律補助が85.0%を、予算補助が15.0%を、それぞれ占めた。

(2) 補助金等の整理合理化

第1章で述べたように、国から地方公共団体への補助率等については平成元年度予算において見直しが行われた。公共事業等及び義務教育のうちの共済長期給付に要する費用等については平成元年度までの暫定措置がとられていたが、平成2年度予算においては補助率等が8分の3から2分の1へと復元された。

また、財政資金の効率的運用と行政運営の効率化を図るとして、平成2年度予算においては、第2節で触れた平成元年12月20日の第2次行革審「国と地方の関係等に関する答申」及び、それを受けた12月29日の閣議決定「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」を踏まえて、補助金等の廃止・一般財源化、制度等の見直し、富裕団体向け補助金等の調整措置、補助単価の引下げ、会館等

各種施設整備補助金の額の抑制、零細補助金の基準額の引上げ、統合・メニュー化の実施、終期の設定等により、整理（76件、184億円）、前年度より減額（558件、1806億円）及び定員削減（59件、16億円）等を合わせ、平成2年度において2006億円の整理合理化を行っている。

更に、地方公共団体向けの補助金等が社会経済情勢の推移に即応しなくなったことから生じる「超過負担」について、大蔵省、自治省をはじめ関係各省庁の共同実態調査に基づいて、補助単価の改善（療養給付費等負担金〔事務費〕、国民年金事務取扱交付金等）、補助基準の改善（公立学校施設整備費補助金等の補助対象範囲拡大等）等の措置が講じられた。

6 地方財政収支見通しと地方財政対策

第2節で触れた国民健康保険制度の見直しに関する大蔵・厚生・自治3大臣による折衝が平成元年12月22日に決着したことを受けて、同日の大蔵・自治両大臣の折衝により、平成2年度の地方財政対策が決着した。¹⁾

国民健康保険制度の見直しによる地方財政への影響額については、保険基盤安定事業制度化及び高額医療費共同事業に係る所要額を適切に地方財政計画に計上するとともに、暫定措置とされている高額医療費共同事業の継続実施による地方負担額190億円については、地方交付税150億円（交付団体分）及び調整債40億円（不交付団体分）により措置することになった。また、補助率等の暫定措置に係る8502億円のうち、経常経費（義務教育追加費用等）902億円については、地方交付税の特例加算361億円（全体の40%、交付団体分の2分の1）と法定加算361億円（交付団体分の2分の1等）及び調整債180億円（不交付団体分）、投資的経費の国費減額相当分については臨時財政特例債7600億円という形で財源措置が行われた。²⁾ なお、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」による地方負担の所要額を計上するほか、地方単独の福祉施策を充実し得る経費を確保することとされた。また、地域活性化に必要な地方単独事業として、ソフト・ハード両面の地域づくり推進事業を創設することとされた。

地方税制改正としては、個人住民税について所得割の非課税限度額及び個人年金契約等に係る生命保険料控除額の引上げ、三大都市圏の特定市の市街化区域に係る特別土地保有税の特例措置の適用期限延長等が行われた。

以上の措置を含め平成2年度の地方財政対策は、財源不足は生じないと見込まれたことを受けて、地方財政の中長期的な健全化等を図るため、交付税特別会計における借入金を1兆4106億円償還する、また、財源対策債償還基金として2兆753億円を割増し計上することとされた。

平成2年度一般会計予算における地方交付税交付金は15兆2751億円であり、対前年度当初予算14.3%増と大幅な伸びを示した。ただし、交付税特別会計借入金の償還1兆4106億円及び借入金等利子充当分1053億円を差し引き、返還金3億円を加えた結果、地方公共団体に交付される地方交付税は13兆7594億円となった。

平成2年3月6日に「平成2年度地方財政計画」が閣議決定された。歳入・歳出ともに総額は67兆1402億円であり、平成元年度に比して4兆3675億円増、伸び率は7.0%であった。主な歳入項目のうち、地方税は30兆7907億円で、平成元年度予算比2兆1446億円増、伸び率7.5%、地方譲与税は1兆8409億円（うち消費譲与税1兆2603億円）で3875億円増、伸び率26.7%、地方交付税は13兆7594億円で1兆2904億円増、伸び率10.3%、国庫支出金は10兆2521億円で1577億円増、伸び率1.6%、地方債は5兆6241億円で649億円増、伸び率1.2%であった。主な歳出項目は、給与関係経費が18兆3106億円で平成元年度予算比9298億円増、伸び率5.3%、一般行政経費が12兆8638億円で5579億円増、伸び率4.5%、公債費が5兆9023億円で2667億円減、伸び率マイナス4.3%、投資的経費は21兆3550億円で8014億円増、伸び率3.9%であった。投資的経費の中では、直轄・補助事業が9兆2912億円で133億円増、伸び率0.1%にとどまるのに対して、地方単独事業は12兆638億円で7881億円増、伸び率7.0%が見込まれた。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成2年度 242-246ページ、太田省三「平成2年度の地方財政対策について」（『ファイナンス』平成2年6月号）16-24ページ、二橋正弘「平成2年度の国の予算と地方財政対策」（『地方財政』平成2年2月号）26-38ページ。
- 2) なお、臨時財政特例債について、国は昭和61年度の引下げ措置のうち補助事業分の元利償還費の50%、昭和61年度の引下げ措置のうち、直轄事業分及び昭和62年度の引下げ措置分の元利償還費の90%（交付団体分全額）を一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとされた。

第5節 平成2年度予算の執行と補正予算

1 景気の転換点への接近

平成2年初頭から4月半ばにかけては、株式、債券、為替の各市場が同時に下落傾向を示す「トリプル安」となり、平成元年末に3万8915円の最高値をつけた日経平均株価は平成2年3月22日には3万円割れとなった。その実体経済への影響が懸念されたが、平成2年の経済は堅調な個人消費と活発な設備投資を中心として、内需主導型の自律的な拡大を続けた。

平成2年度予算が成立した直後の6月8日の閣議では、景気対策の必要はないと認識されており、上半期における公共事業等の事業執行については契約率の目標を定めずに、景気動向に応じて適切な運用を図ることとされた。ただし、災害復旧事業・積雪寒冷地の公共事業を直ちに執行する方針が橋本蔵相から表明された。

平成2年8月7日、人事院は国家公務員の給与を3.67%引き上げるとの勧告を行った。政府は給与関係閣僚会議における検討を経て、4月1日に遡って勧告を完全実施することを11月9日に決定した。いわゆる「給与法」の改正案は12月12日に国会提出され、12月18日に成立し、26日に公布・施行された。

2 湾岸戦争に対する協力

平成2年8月2日、イラク軍が隣国クウェートに侵攻し、全土を制圧した。同日、国連安全保障理事会（以下では、「安保理」と表記することがある。）はイラクの無条件撤退を決議した。4日にはアメリカのジョージ・ブッシュ大統領が海部首相に経済制裁への同調を要請し、5日に日本政府は石油の輸入禁止、経済協力の凍結等の経済制裁を発表した。6日には安保理が全面的な経済制裁を決議し、7日からはアメリカ、イギリス等が多国籍軍を結成してサウジアラビアに派兵した。

政府は、日本の貢献策と金額について検討を進め、8月29日に「中東におけ

る平和回復活動に係る我が国の支援」の方針を発表し、翌30日に「湾岸における平和回復活動に対する協力」として、総額10億ドル（1370億円）を支出することを発表した。これは、食糧・水・医薬品の輸送協元に118億円、100名規模の医療協力団派遣に23億円を充て、そのほかの1229億円については防暑・水確保等の資機材提供の物資協力及び各国が行う航空機・船舶の借上げ経費等の資金協元に使用するために湾岸アラブ諸国協力理事会¹⁾に設けられた湾岸平和基金に拠出する、という措置であった。経費のうち14億円は既定予算から支出され、1356億円は平成2年度予算の予備費使用が9月21日に決定され、9月25日に湾岸平和基金への拠出が行われた。この時の10億ドルの根拠については、アメリカ軍のサウジアラビア展開による追加的費用は1か月10億ドルであり、12月までの費用合計50億ドルを日本、ドイツ、クウェート、サウジアラビア、アラブ首長国連邦の5か国で2割ずつ負担する、という考え方がとられた。²⁾

しかし、9月7日にアメリカのニコラス・ブレイディ財務長官が来日し、海部首相に対して追加の資金協力を求めた。これは、翌年3月までの8か月間に必要な経費を上記5か国で分担し、日本は20億ドル負担してほしいという内容であった。更に、経済的打撃を被った周辺国への経済協力20億ドルも合わせて要求された。これを受けて政府は、9月14日、平和回復における各国の国際的協力及び日米関係の重要性に鑑みて、2度目の資金協力として10億ドルを追加して合計20億ドルとし、また、エジプト、トルコ及びヨルダンへの経済協力20億ドルを行う、との発表を行った。資金協力の追加分10億ドルに必要な1300億円は、第1次補正予算に計上され、補正予算成立後の12月25日、湾岸平和基金へ払い込まれた。また、3か国への経済協力20億ドルのうち6億ドルは金利1%、30年間のアンタイド緊急商品借款の形をとり、海外経済協力基金が資金を供給したため、低利融資する負担を軽減するために同じく第1次補正予算において同基金への追加出資200億円が計上された。³⁾

イラクが安保理決議を無視してクウェート侵略と併合を続けたため、平成3年1月17日、多国籍軍は武力行使に踏み切り、湾岸戦争が開始された。同日、海部首相は関係各国の行動を支持し、「憲法」の下でできる限りの支援を行うことを表明した。橋本蔵相がG7出席のため渡米してアメリカ側と協議し、1月24日、政府の湾岸危機対策本部は、追加支援90億ドルを湾岸平和基金に拠出することを表明した。90億ドルの根拠は、戦争の費用が1か月150億ドルであ

り、3か月分450億ドルのうち2割を日本が負担する、というものであった。⁴⁾

90億ドル相当額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であり、後世代に負担を残してはならないとの考え方に基づき、従来の特例公債ではなく、平成3年度に限って臨時的な税制上の措置を講ずることが基本とされ、1月31日に「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」が閣議了解された。臨時的な税制上の措置としては、法人臨時特別税として、法人税額のうち200万円を超える部分を課税標準として、税率3.2%で課税することとされ、5900億円程度の税収が見込まれた。また、石油臨時特別税として、石油税と同じ課税物件に対して石油税と同額を賦課することとされ、4600億円程度の税収が見込まれた。更に、たばこ臨時特別税として、1000本当たり435円を賦課することとされ、1400億円程度の税収が見込まれた。しかし、国会における議論の状況を踏まえて大蔵省内で検討が行われた結果、すべてを増税措置で賄うのではなく、政府として歳出の節減合理化に最大限の努力を行い、なお不足する財源について臨時的な税制上の措置を講ずる、という閣議了解修正が2月15日に行われ、予算措置に関する方針が2月19日に閣議決定された。これにより、(1)平成2年度予算の補正による歳出の節減合理化等2011億円（既定経費の節減116億円、予備費の減額250億円、税外収入の追加1645億円）、(2)平成3年度予算の修正による歳出の節減合理化等3009億円（予備費の減額2000億円、防衛関係費〔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〕等の減額1009億円）、(3)平成3年度における1年限りの臨時的増税措置6680億円（法人臨時特別税4400億円、石油臨時特別税2280億円）を財源措置とし、財源が確保されるまでのつなぎの短期国債として臨時特別公債9689億円を発行する方針が固まった。増税措置のうち、法人臨時特別税は法人税額のうち300万円を超える部分を課税標準として税率2.5%で課税することになり、石油臨時特別税は石油税と同じ課税物件に対して石油税の5割相当額を賦課することになった。また、たばこ臨時特別税は撤回された。⁵⁾なお、臨時特別公債は割引債の形で発行され、その元本相当分の償還は(1)～(3)の財源のうちで行われるが、利息に当たる発行価格差減額の分は一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れる、また臨時増税措置の税収が見込みを上回れば特例公債及びその借換債の償還財源とするが、見込みを下回れば不足分は国債整理基金の余裕金で埋める、とされた。⁶⁾

これを受けて、「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」(以下では、「湾岸平和財源法案」と表記することがある。)が2月22日に国会提出され、また、平成2年度第2次補正予算が2月25日に国会提出され、同日、平成3年度予算が衆議院の段階で修正された。湾岸平和基金拠出金1兆1700億円、臨時特別公債及び臨時的増税措置を含む湾岸平和財源法案と平成2年度第2次補正予算が3月6日に成立したことを受けて、3月13日、湾岸平和基金への払込みが行われた。

2月24日に地上戦が開始され、27日には多国籍軍がクウェート全土を制圧し、イラクは国連安保理決議の受諾を表明して停戦の手続きが進められ、4月11日に安保理が湾岸戦争の終結を正式に確認した。

その後、7月10日には、平成3年度予算の予備費から700億円が湾岸平和基金へ払い込まれた。当時、円安により拠出金が90億ドルに満たなくなった目減りの5億ドル分を補填すべきだとの議論がアメリカ議会等で強かったが、⁷⁾日本では新たな資金需要が発生しているとの認識が示された。⁸⁾

平成2年から平成3年にかけて、日本が4度にわたって湾岸平和基金に拠出した総額1兆4929億円に利子34億円を加え、基金運営経費3億円を差し引いた1兆4961億円の受益国は、アメリカ、イギリス、フランス、サウジアラビア、エジプト、シリア、クウェート、バーレーン、カタール、パキスタン、モロッコ、バングラディシュ、セネガル、フィリピン、ポーランド及びニジェールの16か国であった。そのうち91.0%に当たる1兆3620億円がアメリカに配分された。⁹⁾

〔注〕

- 1) 湾岸アラブ諸国協力理事会は、アラブ首長国連邦、オマーン、カタール、クウェート、サウジアラビア及びバーレーンの6か国が1981年(昭和56年)、イラン・イラク戦争を背景とした周辺地域情勢の激動を機に、経済、軍事、文化等、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である。
- 2) 小粥正巳・元事務次官口述記録、保田博・元主計局長口述記録。
- 3) 保田博・元主計局長口述記録。
- 4) 小粥正巳・元事務次官口述記録。
- 5) 保田博・元主計局長口述記録、尾崎護・元主税局長口述記録。
- 6) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・総会(第6回)」(平成3年2月22日)

13-16ページを参照。

- 7) 小粥正巳・元事務次官口述記録、保田博・元主計局長口述記録。
- 8) 衆議院本会議における橋本龍太郎大蔵大臣の発言『第121回国会衆議院会議録』第3号（平成3年8月8日）8ページ。
- 9) 会計検査院『平成4年度決算検査報告』第3章（特定検査対象に関する検査状況）第2（湾岸平和基金に対する拠出金について）3（財務報告）による。

3 第1次補正予算の内容と特徴

平成2年度第1次補正予算（補正予算（第1号））は、平成2年11月30日に閣議決定、12月10日に国会提出、同13日には衆議院の予算委員会及び本会議において相次いで可決された後、参議院に送付された。12月17日、第1次補正予算は参議院予算委員会の採決では可否同数となり、委員長が可決と決したが、同日の本会議では否決された。同日開かれた両院協議会では成案が得られなかったため、第1次補正予算は衆議院の議決どおりに成立した。

第1次補正予算のうち一般会計の概要を示したものが、表2-11である。

歳出の追加事項は、災害復旧等事業費6278億円、給与改善費4593億円、湾岸平和基金拠出金1300億円、貿易保険特別会計へ繰入400億円、大店法規制緩和関連対策費568億円、住宅・都市整備公団補給金等1701億円、国債整理基金特別会計へ繰入1607億円（平成元年度決算剰余金の2分の1相当額を繰入れ）、地方交付税交付金6557億円（当初予算と比較した国税の増収見込みに伴う増額4997億円及び過年度分精算額1561億円）、その他の経費2206億円（義務的経費の追加〔義務教育費国庫負担金、国民健康保険助成費等〕、国際分担金及び拠出金、国際交流基金出資金、貨幣交換差減補填金、海外経済協力基金出資金、日本体育・学校健康センター出資金、国立学校特別会計へ繰入、果実生産出荷安定基金造成費補助金、水田農業確立対策費、中小企業金融公庫補給金、その他）の合わせて2兆5211億円である。これに対して、歳出の減少は、既定経費の節減2401億円である。これによって、歳出は差引き2兆2810億円増加することになった。

一般会計歳入については、租税及印紙収入が1兆1270億円の増収となっている。そのうち源泉所得税は利子所得等の増加による増収見込みにより1兆8770億円増、申告所得税は個人の譲渡所得等の増加見込みにより1兆960億円増とされた。また、印紙収入も770億円の増収が見込まれた。しかし、法人税が所

表 2-11 平成2年度一般会計第1次補正予算の概要

(単位：百万円)

	歳 出	歳 入
成立予算額	66,236,791	66,236,791
追加額	2,521,145	4,334,230
修正減少額	△240,121	△2,053,206
差引額	2,281,024	2,281,024
改予算額	68,517,815	68,517,815

〔歳入歳出の補正の内訳〕

歳出の補正

(単位：百万円)

1	災害復旧等事業費	627,847
2	給与改善費	459,258
3	湾岸平和基金拠出金	130,000
4	貿易保険特別会計へ繰入	40,000
5	大店法規制緩和関連対策費	56,804
6	住宅・都市整備公団補給金等	170,136
7	国債整理基金特別会計へ繰入	160,736
8	地方交付税交付金	655,744
9	その他の経費	220,620
	(1) 義務的経費の追加	36,945
	(2) 国際分担金及び拠出金	7,492
	(3) 国際交流基金出資金	40,000
	(4) 貨幣交換差減補填金	16,621
	(5) 海外経済協力基金出資金	20,000
	(6) 日本体育・学校健康センター出資金	25,000
	(7) 国立学校特別会計へ繰入	12,512
	(8) 果実生産出荷安定基金造成費補助金	7,724
	(9) 水田農業確立対策費	10,701
	(10) 中小企業金融公庫補給金	10,147
	(11) その他	33,478
	追加額計(1～9)	2,521,145
10	既定経費の節減	△240,121
	合 計	2,281,024

歳入の補正

(単位：百万円)

1	租税及印紙収入	1,127,000
2	政府資産整理収入	27,367
3	雑収入	△91,523
4	公債金	750,000
5	前年度剰余金受入	468,179
	合 計	2,281,024

(出所) 『国の予算』平成3年度 1063-1064ページ。

得減少見込みにより1兆740億円減となり、有価証券取引税は2140億円減が、消費税は4500億円減が、相続税は1850億円減が、それぞれ見込まれた。また、政府資産整理収入は274億円増が、前年度剰余金受入は4682億円増が見込まれた。雑収入は915億円減が見込まれたが、そのうち日本銀行納付金が800億円減、貨幣回収準備資金受入が502億円減、公共事業費負担金154億円増、返納金233億円増とされた。また、公債金（建設公債）は7500億円の増額が見込まれた。こうして、歳入も歳出と同じく差引き2兆2810億円の増額となった。なお、当初予算では8.4%であった一般会計の公債依存度は、9.3%に上昇した。

一般会計補正に関連して18特別会計及び4政府関係機関についても所要の補正が行われ、一般会計及び6特別会計において公共事業等に係る国庫債務負担行為の追加が行われた。更に、4財投機関について資金運用部資金の追加運用が行われた。

第1次補正予算の特徴としては、湾岸戦争の影響が大きかったことが挙げられる。先に述べた湾岸平和基金拠出金1300億円に加えて、海外経済協力基金には一般会計からの追加出資200億円とともに資金運用部資金が609億円追加された。更に、貿易保険事故の増加による保険金支払財源不足に対処するために、一般会計から貿易保険特別会計に400億円が繰り入れられた。

また、「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」（いわゆる「大店法」）（昭和48年法律第109号）による出店規制について、平成2年4月5日の日米構造協議中間報告に「大店法」緩和が盛り込まれたことを受けて、5月に出店調整処理期間の短縮をはじめとする規制緩和措置がとられたことへの対策に触れておく。第1次補正予算に計上された大店法規制緩和関連対策費のほとんどは、これにより影響を受ける中小小売業等の活性化事業を行うために、国民金融公庫へ160億円、農林漁業金融公庫へ130億円、中小企業金融公庫へ150億円、中小企業信用保険公庫へ60億円、沖縄振興開発金融公庫へ5億円、商工組合中央金庫へ60億円、それぞれ追加出資するための経費であった。更に、これらのうち国民金融公庫へは2900億円、中小企業金融公庫へは1400億円、沖縄振興開発金融公庫へは340億円、それぞれ資金運用部資金が追加運用された。

租税及印紙収入の増収見込みは、平成元年度補正予算では減税の影響を含めても3兆2170億円であったのに対して、平成2年度第1次補正予算では1兆1270億円にとどまった。また、地方交付税交付金も、当初予算と比較した国税

の増収見込みに伴う増額は平成元年度が9917億円であったのに対して、平成2年度は4997億円にとどまった。利子所得増加等により所得税は当初予算に比して13.9%の増収が見込まれたものの、法人税が5.4%減、消費税が9.0%減、有価証券取引税が17.3%減とそれぞれ減収が見込まれた。平成2年後半の時点では、全体的な景気判断としては、なお個人消費・設備投資等の国内需要が堅調に推移する拡大局面にあると考えられていたが、税収にはかげりがみられたのである。¹⁾

〔注〕

- 1) 加藤治彦編『年表で見る日本経済の足どり 昭和31年度～平成12年度』（平成13年、財経詳報社）366-369ページ。

4 第2次補正予算の内容と特徴

平成2年度第2次補正予算（補正予算（第2号））は、平成3年2月19日に閣議決定され、2月25日に国会提出され、同27日には衆議院の予算委員会において、翌28日には本会議において相次いで可決されて、参議院に送付された。第2次補正予算については、野党のうち民社党及び公明党が賛成したため、参議院においても3月5日に予算委員会で、また翌6日の本会議で相次いで可決されて、先に見たとおり「湾岸平和財源法案」と同時に成立した。

第2次補正予算のうち一般会計の概要を示したものが、表2-12である。

歳出の追加事項は、湾岸平和基金拠出金1兆1700億円である。これに対して、歳出の減少は、既定経費の節減116億円、予備費の減額250億円、合わせて366億円である。これによって、歳出は差引き1兆1334億円増加することになった。

歳入については、雑収入が1645億円（日本中央競馬会納付金520億円、外国為替資金特別会計受入金1125億円）追加され、また、臨時特別公債の発行により公債金9689億円が追加された。これにより、歳入も歳出と同じく1兆1334億円の増額となった。

第2次補正予算は、先に見たとおり、湾岸平和基金拠出金90億ドルを支出し、それを歳出の節減合理化、税外収入の増額及び臨時増税で賄い、財源が確保されるまでのつなぎとして臨時特別公債を発行する、という一連の財政措置の流

表 2-12 平成2年度一般会計第2次補正予算の概要

(単位：百万円)

	歳 出	歳 入
成立予算額	68,517,815	68,517,815
追加額	1,170,000	1,133,363
修正減少額	△36,637	—
差引額	1,133,363	1,133,363
改予算額	69,651,178	69,651,178

〔歳入歳出の補正の内訳〕

歳出の補正		(単位：百万円)
1	湾岸平和基金拠出金	1,170,000
2	既定経費の節減	△11,637
3	予備費の減額	△25,000
	修正減少額計(2～3)	△36,637
	合 計	1,133,363

歳入の補正		(単位：百万円)
1	雑収入	164,497
2	公債金(臨時特別公債金)	968,867
	合 計	1,133,363

(出所) 『国の予算』平成3年度 1092ページ。

れの中にあった。

5 補正後予算と当初予算等との比較

一般会計の補正後予算を当初予算と比較したものが表2-13である。補正後予算は歳入・歳出ともに69兆6512億円となり、当初予算に対する増加率は5.2%であった。これは前年度補正後予算66兆3119億円と比べ3兆3393億円の増額となっており、増加率は5.0%であった。

補正後予算の歳入のうち、租税及印紙収入は59兆1310億円で当初予算に対する伸び率は1.9%、前年度補正後予算に対する伸び率は9.0%であった。所得税は対当初予算13.9%増、対前年度補正後予算21.4%増と著しい伸びが見込まれ

表 2-13 平成2年度一般会計補正後歳入歳出予算

		(単位：億円、%)						
		平成元年度 補正後予算	当初予算	第1次 補正予算	第2次 補正予算	補正後予算	増減率	対平成元年度 増減率
歳 入	租税	542,270	580,040	11,270	—	591,310	1.9	9.0
	所法相消酒た揮石航石取有自関と印	200,570	213,720	29,730	—	243,450	13.9	21.4
	及	195,770	197,110	△10,740	—	186,370	△5.4	△4.8
	印得人続費	19,070	20,450	△1,850	—	18,600	△9.0	△2.5
	紙	36,180	53,200	△4,500	—	48,700	△8.5	34.6
	取	18,010	19,140	—	—	19,140	0.0	6.3
	入	9,320	9,570	—	—	9,570	0.0	2.7
	入	13,650	14,230	—	—	14,230	0.0	4.2
	入	170	170	—	—	170	0.0	0.0
	入	590	610	—	—	610	0.0	3.4
	入	4,380	4,530	—	—	4,530	0.0	3.4
	入	460	470	—	—	470	0.0	2.2
	入	12,340	12,340	△2,140	—	10,200	△17.3	△17.3
	入	5,590	6,280	—	—	6,280	0.0	12.3
	入	7,590	8,640	—	—	8,640	0.0	13.8
	入	90	90	—	—	90	0.0	0.0
	入	18,490	19,490	770	—	20,260	4.0	9.6
	入	77	83	—	—	83	0.0	7.7
	入	169	176	—	—	176	0.0	3.6
	入	1,733	1,011	274	—	1,285	27.1	△25.9
	入	23,854	24,323	△915	1,645	25,053	3.0	5.0
入	71,110	59,932	7,500	9,689	73,120	30.7	2.8	
入	64,300	59,932	7,500	—	63,432	13.4	△1.4	
入	—	—	—	9,689	9,689	皆増	皆増	
入	6,810	—	—	—	—	—	皆減	
入	23,906	804	4,682	—	5,486	582.5	△77.1	
入	合計	663,119	662,368	22,810	11,334	696,512	5.2	5.0
歳 出	社会	124,742	116,148	△687	△15	115,446	△0.6	△7.5
	社	10,806	11,087	△579	—	10,508	△5.2	△2.8
	社	23,077	24,056	414	△3	24,468	1.7	6.0
	社	82,064	71,947	101	—	72,048	0.1	△12.2
	社	5,254	5,587	43	△12	5,618	0.6	6.9
	社	3,541	3,471	△67	—	2,805	△19.2	△20.8
	文	50,753	51,129	2,474	△9	53,594	4.8	5.6
	文	24,755	24,852	1,574	—	26,426	6.3	6.7
	文	11,848	11,998	645	—	12,643	5.4	6.7
	文	4,539	4,755	△13	—	4,742	△0.3	4.5
	文	2,627	2,438	5	—	2,443	0.2	△7.0
	文	6,154	6,252	260	△9	6,503	4.0	5.7
	文	830	834	3	—	837	0.3	0.9
	文	120,898	142,886	1,607	—	144,493	1.1	19.5
	文	18,557	18,375	△1	—	18,374	△0.0	△1.0
	文	1,118	1,078	—	—	1,078	0.0	△3.6
	文	15,885	15,805	△80	—	15,805	0.0	△0.5
	文	80	80	△0	—	80	△0.2	△0.2
	文	1,474	1,412	△1	—	1,410	△0.1	△4.3
	文	149,647	152,751	6,557	—	159,308	4.3	6.5
	文	39,699	41,593	995	△48	42,541	2.3	7.2
	文	73,989	62,147	7,985	—	70,132	12.8	△5.2
	文	10,803	10,857	15	—	10,873	0.1	0.6
	文	17,823	17,881	10	—	17,892	0.1	0.4
	文	5,115	5,146	4	—	5,150	0.1	0.7
	文	15,392	7,641	1,668	—	9,309	21.8	△39.5
	文	9,548	9,574	0	—	9,574	0.0	0.3
	文	8,678	8,696	8	—	8,704	0.1	0.3
	文	1,601	1,578	—	—	1,578	0.0	△1.5
	文	106	106	—	—	106	0.0	0.3
	文	69,066	61,480	1,705	—	63,185	2.8	△8.5
	文	4,923	667	6,280	—	6,947	941.2	41.1
	文	7,506	7,845	186	△10	8,020	2.2	6.9
文	2,405	1,943	480	△15	2,409	23.9	0.1	
文	5,461	5,476	△5	—	5,471	△0.1	0.2	
文	4,592	3,952	107	△13	4,046	2.4	△11.9	
文	13,000	13,000	—	—	13,000	0.0	0.0	
文	49,871	41,622	3,112	11,693	56,427	35.6	13.1	
文	2,000	3,500	—	△250	3,250	△7.1	62.5	
文	合計	662,912	662,368	22,810	11,334	696,512	5.2	5.1

(出所) 「国の予算」平成2年度 64-65、665-666、682-683ページ、「国の予算」平成3年度 1054-1072、1089-1093ページにより作成。

たが、法人税、有価証券取引税、相続税は減収が見込まれ、消費税も当初予算よりは減収が見込まれた。また、公債発行予定額は7兆3120億円となり、公債依存度は10.5%であった。これは当初予算の8.4%を上回ったが、前年度補正後予算の10.7%を下回った。

補正後予算の歳出を当初予算と比較すると、湾岸平和基金拠出金を含むその他の事項経費が35.6%増となった。また、大店法規制緩和関連対策費等により中小企業対策費が23.9%増、河川等を中心とする災害復旧等事業費の増額により公共事業関係費が12.8%増となった。逆に社会保障関係費は0.6%減、エネルギー対策費は0.1%減と、当初予算を下回った。なお、補正後予算の歳出を前年度補正後予算と比較すると、国債費が19.5%増、その他の事項経費が13.1%増、防衛関係費が7.2%増、経済協力費が6.9%増、地方交付税交付金が6.5%増、文教及び科学振興費が5.6%増となったが、食糧管理費は11.9%減となったほか、社会保障関係費は7.5%減、公共事業関係費は5.2%減となった。

第6節 平成2年度決算の状況

1 決算の概要

表2-14に示したとおり、平成2年度の一般会計決算においては、租税及印紙収入の収納済歳入額が60兆1058億円となり、これは歳入予算額を9748億円、1.6%上回った。租税及印紙収入の内訳を示したものが表2-15である。補正予算の段階で増額補正を行った税目のうち、源泉所得税は4986億円、申告所得税は1兆1518億円、それぞれ補正後予算を上回ったが、これらは給与所得と土地譲渡所得の増大が主な理由であった。それに対して、減額補正を行った法人税、消費税及び有価証券取引税は、決算段階で補正後予算を更にそれぞれ2534億円、2473億円、2720億円下回り、当初予算と比較すればそれぞれ1兆3274億円、6973億円、4860億円の減額となった。特に有価証券取引税は当初予算に比して39.3%減と大幅な減少を示した。相続税は補正後予算を580億円上回ったものの、なお当初予算を1269億円下回った。租税及印紙収入全体の決算額は当初予算に比して2兆1018億円の増額であったが、3兆9118億円を記録した前年度を大きく下回った。税収の伸びは衰えており、それは景気が転換点に差しかったことを示していた。

それに対して、税外収入（前年度剰余金受入を除く）は2兆8966億円となり、補正後予算を2371億円上回った。そのうち、政府資産整理収入が補正後予算を335億円上回ったのは土地の売却面積が予定より多かったことが最大の理由で

表 2-14 平成2年度一般会計歳入歳出決算

歳入予算決算額性質別比較表

(単位：千円)

	歳入予算額	収納済歳入額	差 額
租 税 及 印 紙 収 入	59,131,000,000	60,105,865,178	974,865,178
専 売 納 付 金	8,301,090	11,083,597	2,782,507
官 業 益 金 及 官 業 収 入	17,554,198	22,420,108	4,865,910
政 府 資 産 整 理 収 入	128,457,273	162,033,280	33,576,007
雑 収 入	2,505,261,831	2,701,138,818	195,876,987
公 債 金	7,312,046,308	7,312,043,495	△2,812
公 債 金	6,343,179,778	6,343,179,243	△534
臨 時 特 別 公 債 金	968,866,530	968,864,252	△2,278
前 年 度 剰 余 金 受 入	548,557,307	1,388,883,829	840,326,522
合 計	69,651,178,007	71,703,468,308	2,052,290,301

歳出予算現額決算額主要経費別比較表

(単位：千円)

	歳出予算現額	支出済歳出額	翌年度繰越額	不用額
社会 保 障 関 係 費	11,596,941,987	11,480,531,746	41,920,742	74,489,499
生 活 保 護 費	1,050,818,629	1,016,301,184	—	34,517,445
社 会 福 祉 費	2,492,268,074	2,427,981,470	39,045,010	25,241,594
社 会 保 険 費	7,206,685,199	7,204,579,072	—	2,106,126
保 健 衛 生 対 策 費	566,710,207	553,278,469	2,875,732	10,556,005
失 業 対 策 費	280,459,878	278,391,550	—	2,068,327
文 教 及 び 科 学 振 興 費	5,424,999,491	5,410,029,881	8,683,795	6,285,814
義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	2,697,154,186	2,697,154,186	—	—
国 立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	1,264,320,449	1,264,320,449	—	—
科 学 技 術 振 興 費	475,159,980	473,603,285	897,744	658,949
文 教 施 設 費	249,712,554	242,094,304	7,444,036	174,214
教 育 振 興 助 成 費	654,929,779	649,224,373	342,015	5,363,390
育 英 事 業 費	83,722,543	83,633,283	—	89,259
国 債 費	14,449,301,050	14,314,214,528	—	135,086,522
恩 給 関 係 費	1,905,396,382	1,831,685,047	73,464,059	247,275
文 官 等 恩 給 費	108,862,038	107,889,219	972,819	—
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	1,642,527,368	1,572,563,464	69,963,904	—
恩 給 支 給 事 務 費	7,996,275	7,975,209	—	21,065
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	146,010,701	143,257,154	2,527,336	226,210
地 方 交 付 税 交 付 金	15,930,834,205	15,930,834,205	—	—
防 衛 関 係 費	4,313,690,955	4,253,019,468	54,591,544	6,079,942
公 共 事 業 関 係 費	7,508,376,513	6,955,694,165	543,563,088	9,119,259
治 山 治 水 対 策 事 業 費	1,120,962,126	1,082,733,842	37,527,288	700,995
道 路 整 備 事 業 費	1,857,723,680	1,790,437,033	67,219,336	67,310
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	528,015,516	517,624,708	9,596,277	794,530
住 宅 対 策 費	1,033,575,673	920,983,074	105,919,558	6,673,040
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	978,386,389	956,512,413	21,858,335	15,640
農 業 基 盤 整 備 費	877,627,058	867,330,980	10,020,705	275,372
林 道 工 業 用 水 等 事 業 費	159,548,414	158,161,754	1,178,782	207,877
調 整 費 等	10,605,000	10,542,909	—	62,090
小 計	6,566,443,859	6,304,326,717	253,320,285	8,796,856
災 害 復 旧 等 事 業 費	941,932,653	651,367,448	290,242,802	322,402
経 済 協 力 費	914,035,015	818,843,202	94,814,533	377,280
中 小 企 業 対 策 費	241,158,135	239,949,525	161,687	1,046,922
エ ネ ルギ ー 対 策 費	547,098,775	546,941,926	—	156,848
食 糧 管 理 費	404,775,210	404,126,813	812	647,584
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,300,000,000	1,282,778,381	—	17,221,618
そ の 他 の 事 項 経 費	5,852,438,240	5,800,027,531	29,460,599	22,950,109
予 備 費	1,091,208	—	—	1,091,208
合 計	70,390,137,170	69,268,676,424	846,660,862	274,799,883

(注) 1 歳出予算現額は、補正後歳出予算額に前年度繰越額、予備費使用額、移替増加額、移替減少額及び流用等増減額を加減したものである。

2 差引額内訳は、正の値で記した。単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成2年度決算の説明(未定稿)』4-9、383ページにより作成。

ある。また、雑収入が補正後予算を1958億円上回ったのは、日本銀行と日本中央競馬会からの納付金が補正後予算をそれぞれ800億円、937億円上回ったこと、河川等の災害復旧事業に伴う地方公共団体の負担金、生活保護費負担金の返納金等が予定より多かったことによる。ただし、産業投資特別会計における治水事業貸付金等の必要額が少なかったために国債整理基金特別会計受入金は予定額1兆3000億円を172億円下回り、また、貨幣流通額が予定より少なかったた

表 2-15 租税及印紙収入に関する予算と決算との比較 [平成2年度 一般会計]

(単位：億円、%)

	当初予算 A	補正後予算 B	決 算 C	補正後予算対当初予算		決算対補正後予算		決算対当初予算	
				増減額 B-A	増減率	増減額 C-B	増減率	増減額 C-A	増減率
源泉所得税	164,030	182,800	187,786	18,770	11.4	4,986	2.7	23,756	14.4
申告所得税	49,690	60,650	72,168	10,960	22.0	11,518	18.9	22,478	45.2
法人税	197,110	186,370	183,835	△10,740	△5.4	△2,534	△1.3	△13,274	△6.7
相続税	20,450	18,600	19,180	△1,850	△9.0	580	3.1	△1,269	△6.2
消費税	53,200	48,700	46,226	△4,500	△8.4	△2,473	△5.0	△6,973	△13.1
酒税	19,140	19,140	19,349	—	—	209	1.0	209	1.0
たばこ税	9,570	9,570	9,959	—	—	389	4.0	389	4.0
揮発油税	14,230	14,230	15,055	—	—	825	5.7	825	5.7
石油ガス税	170	170	156	—	—	△13	△7.8	△13	△7.8
航空機燃料税	610	610	640	—	—	30	5.0	30	5.0
石油税	4,530	4,530	4,869	—	—	339	7.4	339	7.4
取引所税	470	470	412	—	—	△57	△12.2	△57	△12.2
有価証券取引税	12,340	10,200	7,479	△2,140	△17.3	△2,720	△26.6	△4,860	△39.3
自動車重量税	6,280	6,280	6,609	—	—	329	5.2	329	5.2
関税	8,640	8,640	8,252	—	—	△387	△4.4	△387	△4.4
とん税	90	90	89	—	—	△0	△0.8	△0	△0.8
物品税	—	—	45	—	—	45	皆増	45	皆増
トランプ類税	—	—	0	—	—	0	皆増	0	皆増
入場税	—	—	0	—	—	0	皆増	0	皆増
旧税	—	—	0	—	—	0	皆増	0	皆増
印紙収入	19,490	20,260	18,940	770	3.9	△1,319	△6.5	△549	△2.8
合計	580,040	591,310	601,058	11,270	1.9	9,748	1.6	21,018	3.6

(注) 単位未満切捨て。

(出所) 『国の予算』平成2年度 666ページ、大蔵省主計局編『平成2年度決算の説明(未定稿)』378-379ページにより作成。

めに貨幣回収準備資金受入は予定額を180億円下回った。なお、前年度剰余金受入は、補正後予算額に平成元年度から平成2年度への繰越歳出予算財源、道路整備費財源及び空港整備事業費等財源の合計8403億円が加算された。

そして、建設公債は53万円、臨時特別公債は227万円、それぞれ予算より減額され、公債発行額は7兆3120億円であった。歳入全体では、収納済歳入額が71兆7034億円となり、歳入予算額に対して2兆522億円、2.9%の増加となった。

また、支出済歳出額は69兆2686億円であり、補正後予算額に前年度繰越額を加えた歳出予算現額70兆3901億円を1兆1214億円、1.5%下回った。

この結果、決算上の剰余金は2兆4347億円であった。既年度に発生した剰余金の使用残額1013億円を差し引くと、平成2年度の新規発生剰余金は2兆3334億円となる。更に、翌年度への繰越歳出予算財源8466億円、地方交付税交付金財源4041億円及び空港整備事業費等財源30億円及び道路整備費財源812億円を差し引いた結果、「財政法」第6条の純剰余金は9983億円となった。

なお、特別会計の収納済歳入額（郵政事業特別会計については徴収決定済額）を合計すると194兆5434億円、これに対して支出済歳出額（郵政事業特別会計については支出決定済歳出額）の合計は168兆5838億円であった。また、政府関係機関における収入済額を合計すると5兆7843億円、これに対して支出済額の合計は5兆1649億円であった。

2 一般会計歳出における翌年度繰越額及び不用額¹⁾

平成2年度一般会計歳出決算において、翌年度繰越額8466億円のうち、明許繰越のものが8433億円、事故繰越のものが33億円であったが、継続費の通次繰越のものはなかった。繰越額を主要経費別で見ると、公共事業関係費が5435億円と64.2%を占めたが、その主なものは、災害復旧等事業費2902億円、住宅対策費1059億円、道路整備事業費672億円、治山治水対策事業費375億円、下水道環境衛生等施設整備費218億円、農業基盤整備費100億円等であった。そのほかの部門で、項別でみて100億円以上の繰越額となったものは、恩給費709億円（総理府〔総務庁〕所管）、施設整備費208億円（総理府〔防衛本庁〕所管）、施設運営等関連諸費323億円（総理府〔防衛施設庁〕所管）、経済協力費（外務省所管）928億円、社会福祉施設整備費（厚生省所管）209億円及び児童扶養手当給付諸費（厚生省所管）135億円である。

また、一般会計歳出の不用額2747億円のうち、項別でみて50億円以上の不用額が発生したものは、産業投資特別会計へ繰入172億円、国債費1350億円、学校教育振興費50億円、生活保護費345億円、社会福祉諸費56億円、社会福祉施設整備費80億円及び住宅建設等事業費61億円である。

なお、一般会計歳出のうち予備費の使用額は3239億円であった。そのうち、項別でみて50億円を超えたものは、警察庁55億円、外務本省120億円、国際分担金其他諸費1246億円、義務教育費国庫負担金545億円、国際漁業再編対策費

332億円、河川等災害復旧事業費635億円及び河川等災害関連事業費83億円である。このうち、国際分担金其他諸費には平成2年9月の湾岸平和基金拠出金が含まれる。

〔注〕

- 1) 大蔵省主計局編『平成2年度決算の説明（未定稿）』4-9、14-18ページ。

3 前年度一般会計決算との比較

平成2年度一般会計決算を平成元年度と比較した場合、表2-16に示したように、歳入は4兆4556億円増加しており、伸び率は6.6%であった。これは租税及印紙収入が5兆1840億円増、伸び率9.4%と大幅に増えたためである。特に、所得税が4兆6140億円増と大幅な増収となった影響が大きく、平年度化した消費税も1兆3527億円の増収となった。ただし、有価証券取引税は39.3%減、相続税は4.9%減、法人税は3.2%減となった。税外収入（前年度剰余金受入を除く）は3455億円増、伸び率13.5%であった。そのうち、政府資産整理収入は1447億円、47.1%減であったが、雑収入は4887億円、22.0%増と大きく伸びた。また、公債金は6734億円増であり、伸び率は10.1%であったが、この増加は「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成二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年法律第2号）（以下では、「湾岸平和財源法」と表記することがある。）に基づく臨時特別公債によるものであり、建設公債発行は減額され、特例公債は発行されなかった。

歳出は3兆4097億円増加しており、伸び率は5.1%であった。主要経費別では、国債費が2兆2244億円増、伸び率18.3%と急増し、この増加が増加額全体の65.2%を占めたが、これは定率繰入れが再開されたからである。また、地方交付税交付金は9661億円増、伸び率6.4%であったが、この増加額は前年度の増加額の49.9%にとどまった。防衛関係費が3311億円増、伸び率8.4%、経済協力費が566億円増、伸び率7.4%と、いずれも高い伸びを示した。文教及び科学振興費は3472億円増で伸び率は6.8%となったが、義務教育費国庫負担金が2216億円増加した影響が大きく、文教施設費は184億円減、減少率7.0%と前年度を

下回った。中小企業対策費は1.2%増、エネルギー対策費は0.1%増、産業投資特別会計へ繰入は4.4%増であった。その他の事項経費が8158億円増となったのは、湾岸平和基金拠出金の影響が大きい。これに対して、社会保障関係費は8727億円減であり、減少率7.0%となり、特に社会保険費が1兆91億円減となった。これは、平成元年度補正予算の段階でいわゆる「隠れ借金」返済のために厚生保険特別会計への繰入れが行われ、平成2年度はそれがなかったからである。公共事業関係費も4498億円減、減少率6.0%となり、特に住宅対策費が5864億円減となった。これも前年度補正予算で「隠れ借金」返済のために住宅金融公庫交付金が大量に計上された反動といえる。恩給関係費は0.8%、食糧管理費は11.5%、それぞれ前年度より減少した。

表 2-16 一般会計決算における平成元年度と平成2年度の比較

歳入の性質別比較表

(単位：億円、%)

	平成元年度	平成2年度	差引額	増減率
租 税 及 印 紙 収 入	549,218	601,058	51,840	9.4
所 得 税	213,815	259,955	46,140	21.5
法 人 税	189,933	183,835	△6,097	△3.2
相 続 税	20,177	19,180	△997	△4.9
消 費 税	32,699	46,226	13,527	41.3
酒 税	17,861	19,349	1,488	8.3
た ば こ 税	9,611	9,959	347	3.6
揮 発 油 税	14,653	15,055	402	2.7
石 油 ガ ス	158	156	△1	△1.0
航 空 機 燃 料 税	612	640	28	4.6
石 油 税	4,732	4,869	137	2.8
取 引 所 税	456	412	△43	△9.6
有 価 証 券 取 引 税	12,331	7,479	△4,851	△39.3
自 動 車 重 量 税	5,788	6,609	820	14.1
関 税	8,048	8,252	203	2.5
と ん 税	88	89	1	1.2
印 紙 収 入	18,250	18,940	689	3.7
専 売 納 付 金	95	110	15	16.6
官 業 益 金 及 官 業 収 入	225	224	△0	△0.4
政 府 資 産 整 理 収 入	3,067	1,620	△1,447	△47.1
雑 収 入	22,123	27,011	4,887	22.0
公 債 金	66,385	73,120	6,734	10.1
公 債 金	64,299	63,431	△868	△1.3
特 例 公 債 金	2,085	—	△2,085	皆減
臨 時 特 別 公 債 金	—	9,688	9,688	皆増
前 年 度 剩 余 金 受 入	31,363	13,888	△17,474	△55.7
合 計	672,478	717,034	44,556	6.6

歳出の主要経費別比較表

(単位：億円、%)

	平成元年度	平成2年度	差引額	増減率
社会保険関係費	123,532	114,805	△8,727	△7.0
生活保護費	10,533	10,163	△370	△3.5
社会福祉費	23,004	24,279	1,274	5.5
社会保険費	82,137	72,045	△10,091	△12.2
保健衛生対策費	5,145	5,532	387	7.5
失業対策費	2,710	2,783	73	2.6
文教及び科学振興費	50,628	54,100	3,472	6.8
義務教育費国庫負担金	24,755	26,971	2,216	8.9
国立学校特別会計へ繰入	11,847	12,643	795	6.7
科学技術振興費	4,527	4,736	208	4.6
文教施設費	2,605	2,420	△184	△7.0
教育振興助成費	6,063	6,492	428	7.0
育英事業費	827	836	8	1.0
国債費	120,897	143,142	22,244	18.3
恩給関係費	18,464	18,316	△147	△0.8
文官等恩給費	1,121	1,078	△42	△3.8
旧軍人遺族等恩給費	15,776	15,725	△50	△0.3
恩給支給事務費	85	79	△5	△6.2
遺族及び留守家族等援護費	1,481	1,432	△49	△3.3
地方交付税交付金	149,647	159,308	9,661	6.4
防衛関係費	39,219	42,530	3,311	8.4
公共事業関係費	74,055	69,556	△4,498	△6.0
治山治水対策事業費	10,732	10,827	95	0.8
道路整備事業費	17,664	17,904	240	1.3
港湾漁港空港整備事業費	5,112	5,176	63	1.2
住宅対策費	15,074	9,209	△5,864	△38.9
下水道環境衛生等施設整備費	9,539	9,565	26	0.2
農業基盤整備費	8,672	8,673	0	0.0
林道工業用水等事業費	1,580	1,581	0	0.0
調整費等	106	105	0	△0.6
小計	68,481	63,043	△5,438	△7.9
災害復旧等事業費	5,573	6,513	940	16.8
経済協力費	7,621	8,188	566	7.4
中小企業対策費	2,368	2,399	30	1.2
エネルギー対策費	5,460	5,469	8	0.1
食糧管理費	4,566	4,041	△525	△11.5
産業投資特別会計へ繰入	12,285	12,827	541	4.4
その他の事項経費	49,841	58,000	8,158	16.3
合計	658,589	692,686	34,097	5.1

(注) 1 租税及印紙収入の内訳のうち、物品税、トランプ類税、入場税及び旧税は表示していない。
2 単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成元年度決算の説明(未定稿)』4-9、373-374、378ページ、大蔵省主計局編『平成2年度決算の説明(未定稿)』4-9、378-379、383ページにより作成。

第3章 平成3年度の予算

—財政改革と社会資本整備等の推進—

第1節 平成3年度予算編成の背景

1 平成2年度の経済情勢と財政金融政策

平成2年初頭から4月半ばにかけて、株式、債券、為替の各市場が同時に下落傾向を示す「トリプル安」の状況が発生した。しかし、それは家計と企業の行動に大きな影響を与えず、平成2年の経済は堅調な個人消費と活発な設備投資を中心として、内需主導型の自律的な拡大を続けた。8月7日に発表された『平成2年度年次経済報告』では、設備投資・在庫投資の自律的反転のおそれが高いこと、インフレや経常収支の変化により財政金融政策が引き締められる可能性が低いこと、海外要因についても経済政策の国際協調が期待できること等を基に、「今回の景気上昇局面はまだしばらくの間、持続する力を持っていると思われる」との判断が示された。¹⁾

財政政策についてみると、平成2年度一般会計当初予算の規模は66兆2368億円であり、前年度に比して9.6%増であった。これは、平成元年度の伸び率6.6%を上回っていた。そのうち一般歳出は、35兆3731億円と平成元年度を3.8%上回った。これは平成元年度当初予算の対前年度伸び率3.3%を上回った。ただし、平成2年度の政府経済見通しを前提とすれば、一般歳出の対GNP比は平成元年度の8.6%から平成2年度の8.5%へと下落する見込みであった。

平成2年度一般会計当初予算の公債金収入は、平成元年度の当初発行予定額を1兆5178億円下回る5兆5932億円となっており、これにより公債依存度は8.4%となり、平成元年度当初予算の11.8%を下回った。しかも公債金は全て建

設公債であり「特例公債依存体質からの脱却」の目標は達成された。公債金を除く歳入は60兆6436億円であり、これは平成元年度当初予算を13.8%上回った。そのうち租税及印紙収入は、前年度当初予算に対する伸び率が13.7%であった。景気拡大による税収の増大が財政再建を支えたのである。なお、財政制度審議会が平成2年3月1日に提出した「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」は、第2章でみたとおり、国民負担率の上昇抑制、公債政策及び財政が果たすべき役割に関する方針を提案し、公債依存度の5%未満への引下げと特例公債の早期償還に努め、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標として掲げた。

ただし、平成2年度の2度にわたる補正予算では、災害復旧等事業、給与改善等に加えて、湾岸戦争への協力が大きな課題となり、大店法規制緩和関連対策も取り組まれた。また、法人税、相続税、消費税、有価証券取引税の各税収が当初予算の見通しを下回るなど、その伸びにかげりがみられた。

金融面では、短期金利・長期金利とも上昇し、平成2年10月まではマネーサプライ(M2+CD)も前年比10%を超える高水準であった。8月には、景気拡大、労働力需給の引き締め等がみられる中、物価上昇圧力の顕在化を未然に防止するため公定歩合が5.25%から6%に引き上げられた。公定歩合が6%台に達したのは昭和56年12月以来であった。

〔注〕

1) 経済企画庁『平成2年度年次経済報告』の副題は「持続的拡大への道」であった。

2 第2次行革審「最終答申」

臨時行政改革推進審議会(第2次行革審)は、平成2年4月18日に「最終答申」¹⁾を提出し、翌19日に解散した。答申は、財政再建の第1段階達成、国鉄等の三公社民営化、年金・医療保険制度改革等を行政改革の具体的な成果として挙げた上で、(1)経済のグローバル化と相互依存関係の深化、(2)ソ連・東欧の自由化・民主化へ向けた革命的な変化、(3)資産格差の拡大や土地・住宅問題の広がり、経済摩擦等、にみられる内外情勢の変化の中で、活力があり公正で住み良い福祉社会、かつ物質的な豊かさと心の豊かさを兼ね備え、人々の自

由な選択の機会の拡大と個性の発揮を可能にする社会をつくり、世界の平和と発展に貢献することを目標に掲げた。そのための行政の重点課題としては、(1) 世界に開かれた日本、(2) 世界への積極的な貢献、(3) 土地・住宅問題の解決と国民生活の質的向上、(4) スリムな政府と民間活力、(5) 地方分権の推進、(6) 効率的で公正・透明な行政運営の6点が挙げられた。

行政改革の主要課題と改革の基本的方向としては、(1) 国民負担の増大抑制と財政の運営方針、(2) 公的規制の廃止・緩和と民間部門の活用、(3) 地方分権の推進、(4) 制度・施策の改革(対外政策、社会保障、土地・国土・社会資本、農・林政)、(5) 行政組織、現業、特殊法人等の改革、(6) 行政運営の透明性、公正の確保等について、それぞれ提言が行われた。

そのうち「国民負担の増大抑制と財政の運営方針」について、具体的には、国民負担の水準の目標として国民負担率(租税と社会保険料を合わせた対国民所得比)を21世紀初頭は40%台半ばにとどめ、高齢化のピークとなる2020年(平成32年)ごろにおいても50%を下回るようにすることを目標とするとされた。また、財政の運営方針としては、(1) 財政体質の改善に向けた努力を払う、(2) 適度の経済成長率が確保されていることを前提に、国の一般会計歳出の伸び率を名目成長率以下とすることを原則とする、(3) 内需中心の経済成長の持続を図り、赤字国債に依存せず財政の機能(公共的な財・サービスの適切な供給、景気変動への対応)を一層発揮する、(4) 公債依存度の引下げを進め、好況期に税財源を充当して建設公債の発行額を圧縮し、不況期の景気対応力を強化する、(5) 赤字国債の早期償還、歳出既往繰延べ分・旧国鉄債務等の処理を進める、(6) 政府資産の売却・有効活用による財源を国債償還財源として活用する、(7) 税収の年度所属区分時期を適当な時期・方法で旧に復する、(8) 歳出の優先順位を常に見直して弾力的に変更し、特に公共事業費の分野別配分を見直し、重点化する、(9) 地方財政の自主性向上、地方団体間の財政力格差の是正を進め、地方の財政状況の推移等に応じて国・地方間の財源調整を行う、(10) 国と同様、地方財政についても、適度の経済成長率が確保されていることを前提に、地方財政計画の歳出の伸び率を名目成長率以下とすることを原則とする、とされた。

4月27日、政府は「最終答申」を最大限に尊重しつつ、国・地方を通ずる行政改革を引き続き推進し、改革方策の調整・立案を進めて逐次実施すること

を閣議決定した。²⁾

〔注〕

- 1) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『行革審・全仕事』（平成2年、ぎょうせい）295-319ページ。
- 2) 同上 444ページ。

3 日米構造協議と公共投資基本計画

従来、日本とアメリカの経済摩擦については、個別分野の二国間協議により対処されてきた。平成元年5月25日には、アメリカは不公正貿易国と規定した国への対抗措置強化条項である「包括通商・競争力強化法」におけるいわゆる「スーパー301条」の対象国として日本、インド及びブラジルを指定した。これに対して、両国の構造問題を協議する場を設ける方向で交渉が行われたとされ、7月14日、フランスのアルシュにおける先進国首脳会議の際に、宇野首相とブッシュ大統領が「日米構造協議」(Structural Impediments Initiative)を開始することを共同発表し、9月4日に協議が開始された。日本側は大蔵省、外務省及び通商産業省が、アメリカ側は財務省、国務省及び通商代表部が、それぞれ共同議長となった。互いに相手国の問題に踏み込んで協議が行われたが、日本に対してアメリカが提起した問題について、貯蓄・投資パターン及び金融系列は大蔵省が、価格メカニズムと流通は通商産業省が、土地利用は外務省が、排他的取引慣行は通商産業省と外務省が、それぞれ議長となった。¹⁾

このうち、大蔵省が主に担当した貯蓄・投資パターンに関する協議の背景として、日本の大幅な貿易・経常収支黒字の原因は貯蓄超過・内需不足によるため、財政赤字の拡大により内需を拡大し、経常収支の黒字縮小を図るべきであるとの「ISバランス論」がアメリカ側から出されていた。日本側は「民間部門の貯蓄超過(不足) + 政府部門の貯蓄超過(不足) ≡ 経常収支黒字(赤字)」は事後的に観察される関係を示す恒等式ではあるものの、それは貯蓄超過と経常収支黒字との因果関係を示すものではない、との見解をとっていた。特に、日本には輸出相手国の所得増加に対する輸出弾性値が高く、国内所得増加に対する輸入弾性値が低いという経済構造上の特徴があるものの、経常収支

黒字の原因はアメリカの高金利、ドル高、一次産品価格の低迷等の外的要因によるところが大きく、アメリカの貿易・経常収支赤字は財政赤字の拡大、内需の堅調、ドル高等によると考えられていた。²⁾

アメリカ側は日本の公共投資 (Ig) の対 GNP 比に10%という数値目標を設定してその年次計画を示すことを要求したが、日本側はこれを拒否した。また、アメリカ側は大都市集中型の道路・空港整備等を要請したが、日本側は多極分散型の国土形成という観点を重視していた。³⁾ 政府内では、公共投資の10か年計画を試算することで対応することになったが、それをすぐに数値入りで提示する動きもみられた。しかし、そこで何かを出すとまた新たな要求が出てくる可能性があるため、平成2年4月5日の「中間報告」では、今後10年間の新しい総合的な公共投資計画を策定し、支出総額を明示するとされ、具体的な数値目標は記されなかった。その後も、アメリカ側は公共投資の対 GNP 比目標の設定や10年間で500兆円といった金額を提示して交渉しようとした。これに対して日本側は、金額は交渉の対象ではなく日本側が決めることであるとの態度を貫き、具体的には経済企画庁を中心に「公共投資基本計画」を取りまとめた。6月27日夕刻、政府は10年間で430兆円との最終決定を海部首相からブッシュ大統領へ、また橋本蔵相からブレイディ財務長官へ同時に伝えた。同日夜の議長会合でその数値が披露されて、協議は決着した。⁴⁾

6月28日に取りまとめられた「日米構造協議最終報告」⁵⁾では、日本は依然として欧米主要国より遅れている分野がある社会資本整備の必要性・重要性を強く認識してその着実な推進を図り、それはインフレなき内需の持続的拡大を通じて経常収支黒字の一層の縮小に資する、として「公共投資基本計画」を策定したこと、及び平成2年度末に期限が到来する8分野（住宅、下水道、都市公園等、廃棄物処理施設、特定交通安全施設、港湾、空港及び海岸）の社会資本整備長期計画を、現行規模を上回る計画として更新することが掲げられた。

同日、閣議了解された「公共投資基本計画」⁶⁾においては、1991年度（平成3年度）～2000年度（平成12年度）の10年間におおむね430兆円の公共投資を行い、そのうち人々の日常生活に直接関係した「生活環境・文化機能に係るもの」（上下水道、公園、緑地整備、廃棄物処理施設、住宅、域内の道路、地下鉄、厚生福祉施設、文教施設等）を過去10年間の50%台前半から計画期間中に60%程度を目途に増やすとされた。特に主要部門については、2000年（平成12年）を

用途に、下水道は総人口普及率70%程度（1988年度（昭和63年度）末40%）、都市公園等は都市住民1人当たり面積10m²程度（1988年度（昭和63年度）末5.4m²）、廃棄物処理施設はごみ減量処理率ほぼ100%程度（1988年度（昭和63年度）末78%）、住宅は1戸当たり平均床面積100m²（1988年度（昭和63年度）末89.3m²）とする等の整備目標が掲げられた。また、「最終報告」では、民営化されたJR、NTT等の投資額は現行水準が継続するとすれば今後10年間に25兆円程度と見込まれ、日本政府はその実現を期待しており、これを加えれば投資規模は455兆円になると記された。なお、8分野の社会資本整備長期計画についても、それぞれ1995年度（平成7年度）までの目標が明記された。

平成2年度の公共投資総額の見込み額は30兆2000億円であり、そこから平均6.3%の伸び率で増額していけば1991年度（平成3年度）～2000年度（平成12年度）の10年間の合計額は430兆円となる。これは、過去10年間の投資総額の1.5倍という巨額なものであった。ただし、あくまでもこれらの計画は各年度の予算における公共事業関係費等の金額を直接制約するものではなく、各年度の具体的な進め方については、インフレ、景気過熱を招かないように留意しつつ、各時点での経済・財政情勢を踏まえ機動的・弾力的に対処するとともに、公共投資の配分に当たっては、国民生活の質の向上に重点を置いた分野にできる限り配慮するとの方針が示された。⁷⁾

なお、日米構造協議では、日本側は、土地税制の見直し、いわゆる「大店法」の出店規制緩和、いわゆる「独禁法」の強化、内外価格差の周知、企業の情報開示改善等にも取り組むことになった。またアメリカ側は、財政赤字解消の努力、貯蓄・投資の奨励等に取り組むこととされた。

〔注〕

- 1) 内海孚・元財務官口述記録。
- 2) 久保田勇夫編『図説 日本の財政（平成2年度版）』（平成2年、東洋経済新報社）48-55ページ。
- 3) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・総会（第1回）」（平成2年7月25日）23-27ページの橋本蔵相発言を参照。
- 4) 内海孚・元財務官口述記録。
- 5) 『国の予算』平成3年度 1142-1144ページに「日米構造協議最終報告」のうち、「貯蓄・投資パターン」の全文が収録されている。
- 6) 同上 1144-1147ページに全文が収録されている。

- 7) 小粥正巳・元主計局長口述記録、財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第1回）」（平成2年10月2日）23-28ページ、林正和「社会資本の整備と公共事業予算」（『ファイナンス』平成3年3月号）28-30ページを参照。

第2節 平成3年度予算の編成

1 概算要求基準

(1) 概算要求基準設定へ向けた動き

概算要求基準の設定に係る主な論点を整理してみたい。

第1は、財政全体の状況認識である。平成2年度予算で特例公債依存体質からの脱却を実現したため、一部には楽観的な雰囲気も生じていた。しかし、大蔵省からみれば、実情はそうではなかった。平成2年度予算の成立を受けた平成2年6月8日の閣議において、橋本蔵相は、平成2年度末の国債残高が164兆円に達する見込みである等、財政が依然として厳しい状況にあるとして、平成3年度予算を始めとする今後の財政運営では来るべき高齢化社会に多大な負担を残さず、再び特例公債に頼ることのない財政構造の確立を目指して、歳出の抑制と公債依存度の引下げにより国債残高が累増しない財政体質を作ることが必要だと発言した。¹⁾ 公債残高の累増に加え、国債費が歳出の2割を超えて政策的経費を圧迫しており、歳出の繰延べ、国鉄清算事業団長期債務処理等の問題もあり、平成3年度予算においては財政改革の第2段階に踏み出すべきと考えられていた。

第2は、歳入との関連である。新税制が国民の理解と信頼を得て定着するためには、行財政改革の推進が重要であると考えられていた。また、平成2年1月から4月にかけてのいわゆる「トリプル安」(株安、債券安、円安)により、好調な税収を支えてきたいわゆる「三高」(株高・高地価・円高)、「二安」(原油安・金利安)の流れが変化してきており、従前のような大幅の税収増は期待しがたいとの見方がとられていた。また、NTT株価動向が不透明であるため、無利子貸付事業の財源となるNTT株式売払収入は期待し難かった。更に、それは国債整理基金の資金繰りにも影響を及ぼすため、平成2年度に再開された国債費の定率繰入れは継続することが必要であると考えられた。²⁾

第3は、概算要求基準の例外項目である。橋本蔵相は国会において、平成3年度概算要求基準について、年金、国際条約関連、政府開発援助(ODA)と

いった従来からの例外事項に加えて「公共投資の十カ年計画というものが整備をされました段階において、来年度の財政事情、経済情勢等を勘案しながらも、社会資本の充実という視点から改めて考え直す分野は必要になる可能性を持っております」と発言した。³⁾「トリプル安」にもかかわらず、堅調な個人消費と活発な設備投資を中心として、内需主導型の自律的な拡大は続き、予算による景気の下支えの必要はないと考えられていた。しかし、公共投資基本計画に示されたように、着実な社会資本の整備、特に生活関連分野の充実を図るべきことは合意されていた。そのため、概算要求基準に「生活関連重点化枠」を新設し、省庁がそれに該当する要望を提出することになった。

また、公共事業及び義務教育の共済追加費用等に係る補助率等については、平成元年度から2年間の暫定措置がとられていた。平成元年度の予算編成の際、公共事業については、暫定期間終了後の取扱いについて関係省庁間の検討会を設置して総合的に検討し、昭和62年度引下げ分については平成3年度から昭和61年度の補助率等に復元することとされていた。⁴⁾ これについて自治省は平成3年度については補助率の引下げが始まる前の昭和59年度の水準に戻すよう要求したが、それには約9300億円の国費が必要と試算されていた。これに対して、公共投資基本計画が策定される中で、事業官庁からは事業量確保の要請が強く、大蔵省は公債金を圧縮する必要性を強調した。このため、平成3年度の概算要求基準においては「昭和61年度における補助率等で要求することに伴う影響額を加算」し、具体的には「予算編成過程において検討する」ことになった。

財政制度審議会は、平成2年7月25日、「平成3年度予算編成に関する所見」⁵⁾と題する会長談話を発表した。談話では、公債残高・国債費・財政支出繰延べ・国鉄清算事業団長期債務等に示される厳しい財政事情、そして大幅な税収増加やNTT株式売払収入に期待できないことが指摘され、財政体質の改善が急務とされる中で制度・歳出の徹底した見直しを概算要求段階から推進し、平成2年3月に同審議会が提出した中期的財政運営に関する新努力目標の下で初めて編成される平成3年度予算において歳出抑制と公債依存度引下げ等により特例公債発行に再び陥らない弾力的な財政構造を確立するために最大限努力すべきことが述べられた。そこで、平成3年度概算要求基準も基本的には前年度より緩めることは適当でないが、着実に社会資本整備、特に国民生活の質の向上に重点を置いた分野の充実が求められていることにも配慮すべきだとされ

た。これは先にみた公共投資基本計画を尊重した見解である。

(2) 概算要求基準の閣議了解

平成2年7月27日に閣議了解された平成3年度の概算要求基準⁶⁾では、表3-1に示したとおり、「平成2年度予算における経常的経費の予算額から10%を削減した金額と投資的経費の予算額相当額との合計額」が原則とされた。原則枠に該当する経費は、経常部門では4兆円（前年度比削減額4000億円）、投資部門では7兆3000億円（前年度と同額）であり、原則削減額は4000億円となる。

これに対して、① 人件費に係る義務的経費の増、② 各種年金についての制度の成熟化に伴う増、③ 政府開発援助に必要な経費、④ 石油税財源の石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計への繰入れに必要な経費、⑤ 国際条約の実施に伴い必要とされる既国庫債務負担行為等の平成2年度歳出化に係る経費は別枠扱いとされた。これらについては、人件費3470億円増、年金成熟化6800億円増、ODA790億円増、石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計への繰入れ590億円増、国際条約の歳出化（防衛関係費等）4450億円増、生活関連重点化枠等の投資的経費4000億円の合わせて2兆100億円の例外的な増加が認められた。厚生省全体でみた要求枠は対前年度当初予算6503億円増、ODA、防衛関係費の対前年度当初予算伸び率はそれぞれ5.7%、5.1%と見込まれた。

このうち、投資的経費は原則対前年度同額とされたが、先にみたとおり、公共事業の補助率等に係る昭和62年度の引下げ分について、昭和61年度の補助率等へ復元して要求することに伴う影響額2000億円が加算された。また、生活に密接に関連する投資的経費について、予算編成過程で総額2000億円の範囲で追加する「生活関連重点化枠」が設定されたが、これは省庁ごとの配分は示されず、各省庁の要望を受けて調整することとされた。これについて橋本蔵相は、7月27日の閣議において、公共投資基本計画等に示された考え方を参考とし、既に公共事業等の実績のあるものを基本として、真に国民生活の質の向上に密接に結びつき直接に効果の上がる事業に厳に限る、として関係省庁が節度をもって要望するよう要請した。

また、補充費途経費及び予備費は前年度と同額以内とされた。更に、以上の方法で計算した要求枠が平成2年度当初予算に対してマイナスとなる所管につ

表 3-1 平成3年度概算要求基準

区 分	平成3年度要求基準
1 原則要求基準	経常的部門 マイナス10% 投資的部門 0%
2 例外事項経費	(1) 人件費 (2) 年金成熟化 (3) 政府開発援助 (4) 石油税財源の特会繰入 (5) 国際条約の歳出化 (6) 投資的経費
3 削減対象除外経費	① 公共事業補助率戻し分 2000億円 ② 生活関連重点化枠 2000億円
4 軽減措置	(1) 上記2の例外事項経費 (2) 補充費途経費 (3) 予備費 上記の結果、前年度予算に比べ実質減額となる所管についてはその1/2相当額を加算
5 特殊要因	国勢調査実施経費の減等
6 その他	上記のほか、産業投資特別会計社会資本整備勘定への繰入れの要求については、1兆3000億円（前年度同額）とする。その内訳は、公共事業1兆2300億円、民活事業700億円とする。

要求基準額試算

(単位：億円)

区 分	平成2年度要求基準額	平成3年度要求基準額
1 例外事項増減額	12,200	20,100
(1) 人件費	1,460	3,470
(2) 年金成熟化	5,600	6,800
(3) 政府開発援助	710	790
(4) 石油税財源の特会繰入	440	590
(5) 国際条約の歳出化	3,990	4,450
(6) 投資的経費	0	4,000
① 公共事業補助率戻し分	0	2,000
② 生活関連重点化枠	0	2,000
2 削減額	△3,600	△3,900
(1) 原則削減額	△3,800	△4,000
(2) 軽減措置額	200	100
3 原則要求基準額(1-2)	8,600	16,200
4 特殊要因加減算額	1,700	△500
5 要求基準額(3+4)	10,300	15,700
ほか、産業投資特別会計への繰入れ	13,000	13,000
(1) 公共事業	12,300	12,300
(2) 民活事業	700	700

(出所) 表2-1及び『国の予算』平成3年度 15-18ページにより作成。

いては、マイナス額の2分の1を戻すことが認められた。なお、投資部門の別枠で産業投資特別会計社会資本整備勘定への繰入れの要求1兆3000億円については、そのうち1兆2300億円を公共事業に、700億円を民活事業に充てるとされた。

原則分の要求による削減額4000億円に対して、マイナス省庁に対する軽減措置が100億円あり、原則枠の削減額は3900億円となる。また、別枠扱い分2兆100億円の増額があり、更に特殊要因の国勢調査実施経費の減等により500億円を減額するため、一般歳出全体では1兆5700億円の増加となり、平成2年度当初予算の一般歳出に対する伸び率は4.4%となった。これは平成2年度の概算要求基準が前年度当初予算比1兆300億円増であったことと比較すると5400億円多く、伸び率も前年度の3.0%を上回った。

補助金等については、第2章第2節で触れた「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」（平成元年12月29日閣議決定）等に示された改革方策に基づいて所管補助金等の一層の徹底的な見直しを行い、整理合理化を積極的に行って、新規補助金等を含めて総額を削減して概算要求を行うこととされた。

更に、行政の簡素・効率化を一層推進する観点から、一般行政経費の抑制を徹底するとともに定員・機構の要求は厳しく抑制することとされた。平成3年度の増員要求枠は、原則として平成2年度の新規増員要求数より7%減の範囲内とすることが基本とされ、増員要求基準は総務庁行政管理局長と大蔵省主計局長から各省庁官房長宛の通達で示された。

なお、同日の閣議において橋本蔵相は、平成2年度予算の執行について、極力経費を節減するために行政経費等既定経費の一部執行留保を各省庁に要請した。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成2年度 40ページ。
- 2) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・総会（第1回）」（平成2年7月25日）8-11ページ。
- 3) 『第118回国会参議院予算委員会会議録』第19号（平成2年6月6日）26ページ。
- 4) 山崎稔一「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）20-21ページ。
- 5) 『国の予算』平成3年度 1147-1148ページに全文が収録されている。
- 6) 同上 1107-1108ページに全文が収録されている。

2 概算要求

各省庁の概算要求は、平成2年8月末までに大蔵省に提出された。報道記事等を用いつつその概要を見てみよう。9月11日に閣議報告された「平成3年度一般会計概算要求額調」は、表3-2に示したとおり、総額が71兆1158億円で平成2年度当初予算を4兆8790億円上回っており、7.4%の伸び率を示したが、これは前年度の伸び率11.4%を下回った。

概算要求のうち、一般歳出の要求額は36兆9427億円と、平成2年度当初予算の一般歳出を1兆5696億円上回り、伸び率は4.4%となった。これはほぼ概算要求基準どおりの増額であり、伸び率は前年度の3.0%を上回った。また国債費は、金利上昇による国債利子の増大と平成元年度決算剰余金の全額繰入れ等により16兆3229億円で平成2年度当初予算を2兆343億円上回り、伸び率は14.2%となった。地方交付税交付金の概算要求は16兆5502億円であり、平成2年度当初予算を1兆2751億円上回り、伸び率は8.3%となった。NTT株式売却収入による産業投資特別会計社会資本整備勘定繰入れの概算要求は、平成2年度当初予算と同じ1兆3000億円であった。

そのほかの一般歳出の中では、ODAの増額等により外務省の要求額が前年度当初予算比8.7%増と高い伸び率を示した。防衛庁の伸び率は5.8%となり、これは前年度の概算要求時の伸び率6.4%を下回った。厚生省は在宅老人福祉対策の強化、年金の成熟化等により6503億円増、伸び率5.6%となる12兆2156億円を要求し、前年度要求時の伸び率4.8%を上回った。¹⁾

また、国家公務員の定員増加要求は、一般会計2496人、特別会計4880人、合計7376人であり、これは平成2年度概算要求を2169人下回った。

概算要求額を報告した閣議において橋本蔵相は、予算編成について、財政事情の厳しさに触れて、再び特例公債を発行するわけにはいかないことを強調し、また新税制を定着させる重要性も踏まえて「概算要求をベースとして更に念查させていただきたい」と述べた。

なお、8月7日に人事院が平成2年度の公務員給与について平均3.67%の引上げを勧告したが、その実施による給与改善や年金・恩給等の給付水準改定が平成3年度の歳出増加に跳ね返る分は、概算要求の段階では含まれていない。11月9日に政府が勧告通りの給与改定を行う方針を決定したため、給与改善費

の増加、年金等のスライド等に伴う増加により4000億円を上回る経費増要因が概算要求に加わった。このため、実質的な要求増加額は約2兆1000億円と見込まれた。²⁾

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成2年9月1日朝刊等を参照。
- 2) 『国の予算』平成3年度 19ページ。

表 3-2 平成3年度一般会計概算要求額調

(単位：百万円、%)

所 管	平成2年度予算額 (当初)	平成3年度要求額	比較増△減額	伸び率
皇 室 費	6,475	5,920	△555	△8.6
国 会	92,004	94,082	2,078	2.3
裁 判 所	257,404	261,268	3,864	1.5
会 計 検 査 院	11,966	12,184	218	1.8
内 閣	12,656	13,428	772	6.1
総 理 府	7,825,865	8,081,835	255,970	3.3
防 衛 庁	4,159,151	4,402,141	242,990	5.8
そ の 他	3,666,714	3,679,694	12,980	0.4
法 務 省	455,082	465,610	10,528	2.3
外 務 省	533,930	580,224	46,294	8.7
大 蔵 省	1,421,524	1,450,457	28,933	2.0
文 部 省	4,798,772	4,944,232	145,460	3.0
厚 生 省	11,565,244	12,215,550	650,306	5.6
農 林 水 産 省	2,509,435	2,539,125	29,690	1.2
通 商 産 業 省	726,342	788,466	62,124	8.6
運 輸 省	813,210	822,363	9,153	1.1
郵 政 省	26,504	27,629	1,125	4.2
労 働 省	486,890	486,947	57	0.0
建 設 省	3,761,604	3,885,113	123,509	3.3
自 治 省	68,208	68,307	99	0.1
生活関連重点化枠	—	200,000	200,000	皆増
計 (一般歳出)	35,373,115	36,942,740	1,569,625	4.4
国 債 費	14,288,586	16,322,862	2,034,276	14.2
地方交付税交付金	15,275,090	16,550,234	1,275,144	8.3
産業投資特別会計へ繰入	1,300,000	1,300,000	0	0.0
合 計	66,236,791	71,115,836	4,879,045	7.4

(出所) 『国の予算』平成3年度 1110ページ。

3 予算編成の焦点

平成3年度予算の編成当時は、内需主導型の景気拡大は続いており、予算による景気の下支えは必要ないとの見方が強かった。また、平成2年3月の中期財政運営に関する新努力目標に合わせた「財政の中期展望（平成元年度～平成5年度）」においては、平成7年度に公債依存度を5%未満に引き下げのために、建設公債の発行額を平成3年度から毎年度4000億円ずつ減額するとされていた。そうすれば、平成7年度には公債残高増減ゼロを実現できるとして、この公債減額目標が至上命題とされていた。¹⁾ また、9月10日、平成2年度についてもNTT株式の売却見送りが決定されたため、NTT株式活用事業の財源確保と国債整理基金の資金繰り確保が課題となった。9月段階で、概算要求の歳出総額71兆1158億円から平成2年度における「財政の中期展望」時点の平成3年度歳入総額見込み66兆2900億円を差し引いた要調整額は4兆8000億円を超えていた。特例公債を発行せず、また国債費の定率繰入れを再停止できない状況では、歳入・歳出両面で相当の努力が必要になると考えられていた。²⁾ その中で、報道記事等を基に予算編成の焦点を整理してみたい。

投資的経費の「生活関連重点化枠」2000億円に対して、その5.8倍に上る1兆1581億円の要望が提出されたため、主計局ではそれを2000億円に収める必要があった。要望は公共事業関係費約6200億円、その他の施設費等約5400億円であった。前年度予算額の公共事業関係費とその他の施設費等の比率が約7対1であったため、「生活関連重点化枠」も7対1、すなわち公共事業関係費1750億円、その他の施設費等250億円とする大枠が決められた。配分については、圧縮は困難であるから枠を拡大すべきだとの要求もみられたが、表3-3に示したように配分された。このうち公共事業関係費1750億円は、下水道・環境衛生等523億円、道路整備375億円、住宅対策354億円、農業農村整備156億円、治山治水151億円、港湾・漁港・空港146億円の順であった。特に下水道・環境衛生等と住宅対策は前年度の公共事業関係費シェアを大きく上回る配分を受け、両者を合わせると総枠の5割に達した。その他の施設費等250億円は、文部省（国立学校・社会教育等の施設整備）75億円、厚生省（社会福祉施設・老人保健施設の整備）40億円、農林水産省（都市・農山漁村交流促進対策等）37億円、通商産業省（商業基盤施設整備補助事業）30億円、運輸省（地下高速鉄道整備促進）22億

表 3-3 平成3年度予算における「生活関連重点化枠」の配分

(1) 公共事業関係費

(2) その他の施設費等

(単位：億円、%)

(単位：億円)

事 項 名	金 額	シェア	通常分+ NTT・B タイプのシェア [平成2年度]	省 庁 名	
				省 庁 名	金 額
治山・治水	151	8.6	18.0	警 察 庁	6
うち 治水	125	7.1	14.0	科学技術庁	7
道路整備	375	21.4	28.8	環 境 庁	12
港湾・漁港・空港	146	8.4	8.3	沖 縄 開 発 庁	3
うち 港湾	88	5.0	4.2	国 土 庁	1
住宅対策	354	20.2	11.6	文 部 省	75
下水道・環境衛生等	523	29.9	16.4	厚 生 省	40
うち 下水道	375	21.4	11.4	農 林 水 産 省	37
環境衛生	73	4.2	3.1	通 商 産 業 省	30
公園等	76	4.3	2.0	運 輸 省	22
農業農村整備	156	8.9	14.1	郵 政 省	10
林道・工業用水等	41	2.4	2.7	自 治 省	5
調整費等	3	0.2	0.2	合 計	250
一般公共計	1,750	100.0	100.0		

(出所) 『国の予算』平成3年度 1155-1156ページ。

円の順に配分された。この配分を行う中で公共事業予算の配分全体が大蔵原案内示の前に決着したため、復活折衝は行われなかった。なお、前年度までの公共事業未配分枠800億円は廃止された。³⁾ この結果、公共事業関係費の前年度当初予算比伸び率は6.0%となり、前年度の0.3%を大きく上回った。

予算編成段階では、民間設備投資の水準は高く、建設資材価格及び人件費も上昇していた。ところが、平成2年10月15～16日に行われた日米構造協議の第1回フォローアップ会合において、アメリカ側からは公共投資基本計画に示された430兆円の公共投資を実施するためには年平均6.3%の伸び率が必要であるとして、平成3年度予算でその伸び率を確保するよう要求もあったが、⁴⁾ 結果として平成3年度予算においてその伸び率は達成された。

湾岸危機については、平成3年度予算の編成段階では、まだ本格的な戦闘には至っていなかった。しかし、政府は事態の緊迫化に備えて、平成3年度予算において拠出金追加の財源を準備する方針をとった。具体的には、予備費を大幅に増やすことは避けて、昭和44年度から昭和60年度まで計上していた給与改

善予備費を復活することにして、給与の1.5%分に当たる1350億円を計上した。⁵⁾しかし、第2章でみたように、実際はそれを大幅に超える歳出が必要になり、国会提出した予算政府案の修正が必要になった。この点は後に触れる。

以下では、項目ごとに報道記事等を用いつつ、予算編成の焦点を確認しよう。

整備新幹線建設費については、運輸省は概算要求において、既設新幹線のJRへの譲渡収入を利用した特殊法人鉄道整備基金の設立を、また生活関連重点化枠の中に着工調整費125億円を要求したとされる。⁶⁾政府・与党折衝の結果、12月24日に合意が成立し、(1)平成3年度は北陸新幹線の軽井沢-長野間を標準軌新線（フル規格）で着工し、高岡-金沢間に整備新幹線着工調整費（仮称）を計上する、また東北新幹線の盛岡-青森間、九州新幹線の八代-西鹿児島間も着工する、(2)北海道新幹線、北陸新幹線（小松-大阪間）及び九州新幹線（長崎ルート）に整備新幹線建設推進準備事業費を計上する、(3)国・JRの負担財源の一部として既設新幹線の譲渡収入の一部を充てる、(4)平成3年度予算では、国の公共事業関係費としてNTT・Bタイプ形で128億円を確保する、(5)鉄道整備基金を設立して整備新幹線の建設を促進する、とされた。⁷⁾

社会保障については、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」（ゴールドプラン）の2年度目に当たり、在宅福祉施策としてのホームヘルパー、ショートステイ、デイ・サービスセンター等を増やし、また出生率低下対策として児童手当の第1子からの支給と第2子以降の給付増（ただし支給期間は短縮）、年金の完全自動物価スライド制による増額を認める一方で老人保健制度については患者の一部負担が増額された。大蔵原案における社会保障関係費の対前年度当初予算伸び率は4.8%となり、前年度当初予算時の伸び率6.2%を下回った。

ODAについては、第4次中期目標に沿った充実が図られ、経済協力費という括りでみれば、大蔵原案の対前年度当初予算伸び率5.7%は前年度大蔵原案の4.8%を上回った。

また、防衛関係費については、平成3年度は中期防衛力整備計画の初年度に当たるものの、国際情勢の変化に応じて効率的かつ節度ある防衛力整備を行う観点から、大蔵原案では戦車、イージス艦等はゼロ査定とされ、⁸⁾対前年度当初予算伸び率は5.1%となって、前年度の大蔵原案段階の5.5%を下回った。また、防衛関係費の対GNP比は0.954%とされた。

更に、大蔵省は義務教育教科書の有償化、私立大学との均衡等を考慮した国

立大学入学料・検定料の引上げ、学部別授業料の導入⁹⁾等を主張したが、文部省は教育の機会均等を理由に反対したため、教科書有償化及び学部別授業料は導入されなかった。大蔵原案における文教及び科学振興費の対前年度当初予算伸び率は4.2%となった。

〔注〕

- 1) 保田博・元主計局長口述記録。
- 2) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・総会（第2回）」（平成2年9月14日）12-16ページ。
- 3) 保田博・元主計局長口述記録。
- 4) 内海孚・元財務官口述記録。
- 5) 保田博・元主計局長口述記録。
- 6) 『日本経済新聞』平成2年9月1日朝刊。
- 7) 原口恒和「運輸・郵政関係予算」（『ファイナンス』平成3年4月号）35-40ページを参照。
- 8) 『日本経済新聞』平成2年12月25日朝刊。
- 9) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第6回）」（平成2年11月8日）43ページ、財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第9回）」（平成2年12月10日）20-22ページ。

4 大蔵原案の内示

（1）第3次行革審の設置と平成3年度予算編成に関する意見

第2次行革審は、平成2年4月18日の「最終答申」において、「新たに行政改革推進のための審議機関を設置する必要がある」旨を提言した。¹⁾そこで政府は、5月15日に3度目となる臨時行政改革推進審議会設置法案を国会に提出した。法案は、衆議院では6月14日に内閣委員会で、翌15日に本会議でそれぞれ可決され、参議院では6月26日に内閣委員会及び本会議で相次いで可決されて成立した。10月18日には9名の委員について国会の同意が得られ、10月31日に臨時行政改革推進審議会（以下では、「第3次行革審」と表記することがある。会長：鈴木永二・日本経営者団体連盟会長）が発足した。同日開かれた第1回会議において、海部首相は、①臨調及び2次にわたる行革審の答申・意見に関する施策の実施状況等のフォローアップ、②「豊かさを実感できる消費者本位・国民生活重視型行政の実現、国際的責務を果たすことのできる国際化対応の

行政の実現」という新たな観点をも加えて、今後更に具体化すべき改革課題、③ 行政手続きの内外への透明性の向上、公正の確保等を図るための法制の統一的な整備の3点の検討を要請した。²⁾

平成3年度予算編成が大詰めを迎えつつある12月12日、第3次行革審は最初の提言となる「平成3年度予算編成に向けた当面の行政改革に関する意見」を発表した。第1に、国民生活重視と国際化対応の観点から、既定経費の見直しによる財源再配分等を通じて、① 土地問題の解決（地価対策のための新たな土地保有税の導入、固定資産税の見直し）、② 公共投資の見直し（生活環境等に重点を置き、一極集中是正に資する計画・施策の見直し、予算配分の重点化等）、③ 内外価格差の是正（農業、流通、サービス業等の生産性向上、競争条件整備等）、④ 対外貢献の推進（国際的平和協力活動の体制整備、地球環境保全等への積極的取り組み、ODAの対象国・実施内容等の見直し及び評価・監査の充実）、⑤ 危機管理体制の整備（国際的危機等に対応する内閣を中心とする意思決定及び各省庁連携体制の充実）を図るべきとされた。第2に、一極集中是正の観点から、① 国会の移転検討と公共諸機関の地方移転を促進すること、② 地方への権限委譲のための「一括整理法」を早期に国会提出し、地方制度調査会の審議を促進すること、③ 地方財政の合理化・効率化を進め自主性を強化するとともに地方団体間の財政力格差是正を進め、国の財政との調整等を図ることも重要とされた。第3に、第2次行革審答申等を踏まえて、① 行政機構の再編合理化、郵政事業の経営効率化、国有林野事業の経営改善を促進しつつ、国家公務員総数の膨張抑制・適正配置を推進すること、② 財政は厳しい状況にあり、再び赤字国債を発行せずに建設国債の発行も抑制すること、③ 国民負担率を中長期的に抑制することが課題として示された。³⁾

（2）自民党の「平成3年度予算編成大綱」

12月19日、自民党の「平成3年度予算編成大綱」⁴⁾が決定された。そこでは、経済が拡大基調を維持しているとの認識の下に、公債残高累増体質からの脱却を目指して徹底的な経費の節減合理化を進めるとともに、内需を中心とする景気の持続的拡大の維持に努め、豊かで効率的な国土づくりを進めるために、特に生活関連分野の充実に配慮しつつ、公共投資基本計画に基づいて社会資本整備を進める、また、四全総（第4次全国総合開発計画）を踏まえた各種機能の地方

分散、地域の活性化、地方主導のふるさとづくり、時代にふさわしい人材育成のための教育改革、調和ある経済社会の形成等のため、物価、為替の安定に留意しつつ、限られた財政資金の効果的活用、金融政策の機動的運営、民間活力の活用等を図るとされた。基本方針としては、① 国・地方を通じた行財政改革の着実な実施、經常経費の徹底的な節減合理化、定員の削減、行政事務・事業の整理縮減、② 一般会計における公債発行額の極力縮減、③ 財政投融资計画においては重点的・効率的運用、④ 税制については土地税制の総合的見直し、及び租税特別措置等の見直し、⑤ 特別会計・政府関係機関・特殊法人等の予算については一般会計に準じて歳出の節減合理化、⑥ 地方行財政については国と歩調を合わせ徹底した歳出の節減合理化、行政の簡素効率化、定員削減、給与水準適正化等が掲げられた。

また、平成3年度の予算及び財政投融资計画の重点施策として、① 住宅建設促進・公共投資充実・生活関連分野をはじめとする各種社会資本整備・土地対策推進、② 国際的責務を果たす外交・経済協力、防衛力整備等の安全保障、③ 人材養成等の教育改革推進、④ 科学技術の振興と国際貢献、⑤ 生きがいのある心豊かな長寿社会実現、⑥ 就業形態の多様化に応じた労働対策推進、⑦ 中小企業振興と地域経済活性化、⑧ 生産性の高い農林水産業の育成と活力ある農山漁村社会の建設、⑨ 中長期的視野に立つ総合エネルギー政策、⑩ 自ら考え自ら行うふるさとづくり推進、⑪ 長期的視野に立った多角的な環境政策推進、⑫ 高度情報社会の実現、の12点が掲げられた。そして、具体的な政策として平成3年度予算に盛り込むべき各分野の政策が列挙された。

(3) 財政制度審議会の「建議」及び「報告」

12月21日には、財政制度審議会が「平成3年度予算の編成に関する建議」⁵⁾を行った。建議は、平成2年度末には公債残高が165兆円に達する見込みであり、利払費等が歳出総額の2割を超えて政策的経費を圧迫しているほか、財政支出の繰延べ、国鉄清算事業団長期債務処理等の問題を考えれば、財政が健全体に復したというには程遠いと評した。

その上で建議は、① 今後、来るべき高齢化社会へ大きな負担を残さずに財政に対する内外の情勢に対応していくためには、財政の対応力を高めるために建設公債の発行も可能な限り抑制すべきである、② 政府と民間の役割分担、

国と地方の機能分担・費用負担を検討して歳出構造を効率性の高いものとするべきである、③ 21世紀へ向けて社会資本整備の充実を図るために公共投資基本計画の着実な推進を図り、公共投資の重点的・効率的配分に努めるべきだが、その時々を経済・物価情勢を踏まえて機動的・弾力的に対処し、各年度の公共投資規模は財政事情を十分踏まえつつ決定すべきであり、財政改革に逆行してはいけない、と主張した。平成3年度予算については、「三高二安」は明らかに流れを変えているため、税収の大幅増は期待し難く、また金利上昇による利払費等の増加、人口の高齢化、社会資本整備、国際社会における責任増大等、歳出圧力は極めて大きいとして、中期的財政運営の新努力目標の実現へ向けて着実な前進を図る必要があるとの見地から、① 景気に対して中立的な財政運営に努め、公債依存度の引下げを図る、② 全ての歳出について重点化・効率化の観点から更に徹底的に見直し、歳出全体を厳しく抑制する努力が求められる、特に公共投資の生活関連重点化枠は真に国民の日常生活の質の向上に密接に結びつき、直接に効果の上がる事業に厳に限る、との指摘がなされた。

財政制度審議会は建議と同時に「歳出の節減合理化の方策に関する報告」を提出した。そこでは、① 社会保障（医療費の適正化〔レセプト点検の強化、指導監督の徹底、長期入院の是正、検査の適正化、診療報酬の合理化、薬価基準の適正化等〕）、老人保健制度の見直し（〔在宅福祉の推進、自己負担の適正化等〕、生活保護の一層の適正化、児童手当制度の見直し、恩給の見直し）、② 文教・科学振興（教育施策の合理化・効率化と資金の重点配分、義務教育費国庫負担対象等の見直し、第5次学級編制及び教職員定数改善計画の取扱いを検討、私学助成の総額抑制と重点化・効率的配分、義務教育教科書の有償化検討、国立大学入学科・検定料・授業料の適正化、科学技術施策の徹底的見直しと効果的・効率的推進）、③ 防衛（効率的で節度ある防衛力整備のために正面と後方のバランスに配慮しつつその抑制を図るとともに、後年度負担の規模を抑制）、④ 公共事業（国民生活の質の向上に重点を置いた予算編成、中長期的視点からの重点的・効率的配分、事業の優先度等に留意した重点的・効率的執行、計画的な土地利用の促進と地価の安定）、⑤ 政府開発援助（第4次中期目標を踏まえ、効果的・効率的援助とするための評価と内容の改善）、⑥ 中小企業対策（優先順位の選択と資金の重点的配分により総額抑制、自助努力を前提とした支援）、⑦ エネルギー対策（優先順位の見直しによる特別会計への繰入れ抑制）、⑧ 農業（農業関係予算の合理化・重点化〔農地集積、担い手育成

等]、食糧管理制度の逆ざや縮小 [政府管理経費の縮小、稲作生産性向上・コスト低減の反映]、⑨ 鉄道 (国鉄清算事業団長期債務の本格的処理の早期実現 [土地処分、JR 株式処分]、鉄道整備基金 (仮称) の設立、整備新幹線問題 [現在の規格案等を堅持し、並行在来線の取扱い、建設費、収支採算性等の結論を得てからの新区間等着工])、⑩ 地方財政 (地方財政計画歳出増の抑制、地方投資単独事業の伸び確保とともに適正・合理的なものとする、財源余剰の交付税特別会計の借入金返済と財源対策債償還基金の積増しへの充当、財源余剰が続く場合の「地方交付税法」第6条の3第2項の適用検討)、⑪ 補助金等 (第2次行革審答申等に示された改革方策による見直し、公共事業等の補助率等の暫定期間終了後の取扱いに関して、国・地方の機能分担・費用負担の在り方、財政事情、事業費確保の要請等を勘案した幅広い観点からの総合的な検討による適切な対処、財政力格差の是正・財政資金の効率的使用等の観点からの富裕団体調整を引き続き推進)、⑫ 人件費の抑制 (第7次定員削減計画の着実な実施と新規増員の厳しい抑制) が掲げられた。⁶⁾

(4) 平成3年度の予算編成方針と政府経済見通し

12月22日、政府は「平成3年度予算編成方針」⁷⁾を閣議決定した。ここでは、公債残高、国債利払費の現状に触れた上で、「後世に多大な負担を残さず、再び特例公債を発行しないことを基本として、公債依存度の引下げ等により、公債残高が累増しないような財政体質を作り上げていくことが緊要な課題である」とされ、そのために平成3年度予算では「更に歳出の徹底した見直し、合理化に取り組むこと等により公債発行額を可能な限り縮減する」とされた。その主な内容は、① 経費を徹底的に節減合理化し、特に経常部門経費を厳しく抑制するが、NTT 株式売払収入を活用して社会資本を整備する無利子貸付事業を維持する、② 公債発行額を前年度当初の発行予定額より2502億円減額し、5兆3430億円とする、③ 土地に関する税負担の適正・公平を確保しつつ、土地政策に資する観点から、保有・譲渡・取得の各段階にわたり総合的な見直しを行うとともに、租税特別措置等の改正を行い、税外収入も可能な限り確保を図る、④ 行政の改革合理化措置を着実に実施し、各省庁の部局等や特殊法人等の新設は既存機構の合理的再編成以外は行わず、また、第7次定員削減計画の着実な実施と増員の抑制により国家公務員数の大幅な縮減を図る、⑤ 財源の重点的・効率的な配分を行う。特に社会資本整備に当たっては国民生活の質

の向上に結びつく分野に重点を置いてその整備を図るために、緊要な施策の実施に必要な財源は既定経費の節減、後年度負担を増やす措置の原則不採用、一般行政経費の抑制、補助金等の徹底した整理合理化と総額抑制、地方負担を増加させる施策の抑制、公共料金・社会保険料等の適正化を図る、⑥ 予算・財政投融资計画の弾力的な運用を図る、⑦ 地方公共団体にも国と同一基調による歳出の極力抑制、一般行政経費の節減合理化、定員・給与の適切な管理等による財源の重点的・効率的な配分及び節度ある財政運営を要請する等であった。

また、同日、「平成3年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」が閣議了解された。ここでは「平成2年度の我が国経済は、引き続き拡大局面にある」との認識の下に、平成3年度の経済運営の基本的態度として、① 内需を中心とした景気の持続的な拡大を図る経済運営及びそのために必要な構造調整の積極的な推進及び地域経済の活性化、機動的な金融政策、中小企業対策の円滑な推進、各種の労働力需給の不均衡の改善、② 国際協調型経済構造への変革の推進、保護貿易主義の抑止と自由貿易体制の維持・強化へ向けた努力及び調和ある対外経済関係の形成と世界経済活性化への積極的な貢献、③ 行財政改革の強力な推進、④ 物価安定の維持及び内外価格差の縮小による物価構造の是正、⑤ 消費者の視点の重視、労働時間の短縮、物価構造の是正、良質な住宅の蓄積、居住環境の整備、土地対策、国民生活の質の向上に重点を置いた社会資本整備等を通じた経済構造調整による豊かさを実感できる多様な国民生活の実現、⑥ 重要物資の安定供給の確保、多極分散型の国土の形成促進、産業構造調整の推進、新たなフロンティアの開拓、規制緩和の推進、地球環境の保全等による将来に向けた経済社会の発展基盤整備、の6点が掲げられた。そして、平成3年度の経済見通しとしては、国民総生産が459兆6000億円程度と見込まれ、平成2年度の伸び率（名目7.2%、実質5.2% [実績見込み。以下同じ]）を下回る名目5.5%、実質3.8%の伸びが示された。最大の支出部門である民間最終消費支出の伸びは名目6.3%、実質4.1%（平成2年度は名目6.8%、実質4.2%）と前年度をやや下回ると見込まれ、民間住宅投資は名目マイナス0.1%、実質マイナス2.7%（平成2年度は名目11.9%、実質8.4%）と減少に転じると見込まれ、政府支出の伸びは名目3.1%、実質1.9%（平成2年度は名目6.3%、実質2.0%）、民間企業設備投資の伸びが名目7.9%、実質6.8%（平成2年度は名目13.5%、実質11.7%）、とそれぞれ平成2年度の伸び率を下回ると見込まれた。なお、輸出と

海外からの所得の伸びも名目1.8%、実質3.3%（平成2年度は名目5.8%、実質5.2%）と前年度を下回ると予想された。また、湾岸情勢の今後の推移を始め、国際環境の変化が予見し難い要素が多いことに鑑み、これらの数字はある程度の幅をもって考えるべきと認識されていた。⁸⁾

（5）平成3年度予算大蔵原案の内示と特徴

12月24日、大蔵原案が閣議提出され、直ちに各省庁へ内示された。表3-4に示したとおり、その主な特徴は、① 一般会計の総額を70兆3474億円とし、平成2年度当初予算に対する伸び率を6.2%とする、② 公債発行額を前年度の当初発行予定額より2502億円少ない5兆3430億円とし、公債依存度は前年度当初予算の8.4%から7.6%に低下する、③ 国債利子の増加等により、国債費は前年度当初予算比10.8%増の15兆8343億円と増大する、④ 国債費、地方交付税交付金15兆9749億円（前年度当初予算比4.6%増）及びNTT株式売払収入の産業投資特別会計繰入れ1兆3000億円を除いた一般歳出は、前年度当初予算を1兆8651億円上回る37兆2382億円（同5.3%増）とする、⑤ 一般歳出のうち、社会保障関係費の伸び率を4.8%とする、⑥ 防衛関係費の伸び率は5.1%（対GNP比0.951%）、経済協力費の伸び率は5.7%（うちODAは5.8%増）とする、⑦ 公共事業関係費は前年度予算比6.0%増とするが、NTT株式売払収入を利用した公共事業1兆2300億円を合わせて7兆8197億円（前年度予算比5.0%増）とする、⑧ 恩給関係費、中小企業対策費及び食糧管理費は前年度比マイナスとする、⑨ 生活保護費、失業対策費、文教施設費、教育振興助成費を削減するというものであった。なお、復活折衝のために、調整財源1000億円が用意されたが、前年度までとは異なり、公共事業関係費については復活折衝は行われず、大蔵原案がそのまま予算政府案となった。

また、租税及印紙収入は、前年度当初予算に比して3兆7680億円増、伸び率6.5%となる61兆7720億円が見込まれた。その内訳、税制改正等の影響、そして税外収入の状況については、第4節で述べる。

大蔵原案は、一般歳出の対前年度伸び率が平成2年度の3.9%を上回る5.3%となった。税収の伸び率は前年度より低い、国債費及び地方交付税交付金の伸び率も前年度を下回った。⁹⁾

表 3-4 平成3年度一般会計予算の大蔵原案及び予算政府案

		(単位: 億円、%)									
		平成2年度	平成3年度	平成3年度	大蔵原案段階		予算政府案段階		大蔵原案後の変化		
		当初予算	大蔵原案	予算政府案	増減額	伸び率	増減額	伸び率	増減額	伸び率	
		A	B	C	B-A		C-A		C-B		
[歳入]											
租税	580,040	617,720	617,720	37,680	6.5	37,680	6.5	0	0.0		
の	25,592	32,324	31,311	5,928		5,718	22.3				
印他	55,932	53,430	53,430	△2,502	△4.5	△2,502	△4.5	0	0.0		
紙債	55,932	—	53,430	—		△2,502	△4.5				
取債	—	—	—	—		—	—				
入金	804	1,014	—	—		210	26.1				
金受	—	—	—	—		—	—				
入	804	1,014	—	—		210	26.1				
前年	662,368	703,474	703,474	41,106	6.2	41,106	6.2	0	0.0		
合	662,368	703,474	703,474	41,106	6.2	41,106	6.2	0	0.0		
[歳出]											
国債	142,886	158,343	158,343	15,457	10.8	15,457	10.8	0	0.0		
地方	152,751	159,749	159,749	6,998	4.6	6,998	4.6	0	0.0		
交付	353,731	372,382	372,382	18,651	5.3	18,651	5.3	0	0.0		
社会											
生保	11,087	10,740	10,741	△347	△3.1	△346	△3.1	1	0.0		
社活	24,056	25,915	25,915	1,860	7.3	1,860	7.7	115	0.4		
社保	71,947	75,885	75,996	3,938	5.5	4,049	5.6	111	0.1		
社健	5,587	5,996	6,086	410	7.3	499	8.9	89	1.5		
保衛	3,471	3,342	3,384	△129	△3.7	△87	△2.5	42	1.2		
失業	116,148	121,765	122,122	5,617	4.8	5,974	5.1	357	0.3		
文教											
及学	24,852	26,289	26,382	1,438	5.8	1,531	6.2	93	0.4		
義務	11,998	12,563	12,659	565	4.7	662	5.5	97	0.8		
立校	4,755	4,932	5,074	178	3.7	319	6.7	141	2.9		
科学	2,438	2,418	2,486	△20	△0.8	47	1.9	67	2.8		
文教	6,252	6,232	6,476	△20	△0.3	224	3.6	244	3.9		
教育	834	836	867	1	0.2	32	3.9	31	3.7		
英合	51,129	53,270	53,944	2,141	4.2	2,815	5.5	673	1.3		
恩給											
文官	1,078	1,020	1,047	△58	△5.4	△31	△2.9	28	2.7		
旧軍	15,805	15,196	15,608	△610	△3.9	△197	△1.2	413	2.7		
遺給	80	81	81	1	1.7	1	1.7	0	0.0		
遺給	1,412	1,327	1,347	△85	△6.0	△65	△4.6	20	1.5		
遺給	18,375	17,624	18,084	△751	△4.1	△291	△1.6	460	2.6		
防衛											
公衛	41,593	43,729	43,870	2,136	5.1	2,277	5.5	141	0.3		
治山	10,857	11,469	11,469	612	5.6	612	5.6	0	0.0		
道路	17,881	19,000	19,000	1,118	6.3	1,118	6.3	0	0.0		
港湾	5,146	5,449	5,449	303	5.9	303	5.9	0	0.0		
住宅	7,641	8,084	8,084	443	5.8	443	5.8	0	0.0		
下水道	9,574	10,345	10,345	771	8.1	771	8.1	0	0.0		
農業	8,696	9,098	9,098	402	4.6	402	4.6	0	0.0		
林道	1,578	1,658	1,658	80	5.1	80	5.1	0	0.0		
調工	106	112	112	6	5.3	6	5.3	0	0.0		
公共											
小計	61,480	65,214	65,214	3,735	6.1	3,735	6.1	0	0.0		
災害	667	682	682	15	2.2	15	2.2	0	0.0		
復旧	62,147	65,897	65,897	3,750	6.0	3,750	6.0	0	0.0		
経済											
小企	7,845	8,291	8,459	446	5.7	615	7.8	169	2.0		
シギ	1,943	1,920	1,950	△24	△1.2	6	0.3	30	1.6		
中工	5,476	5,789	5,921	313	5.7	445	8.1	133	2.3		
食糧	3,952	3,732	3,732	△220	△5.6	△220	△5.6	0	0.0		
その他	41,622	44,517	43,553	2,895	7.0	1,931	4.6	△964	△2.2		
予備	—	1,350	1,350	1,350	皆増	1,350	皆増	0	0.0		
給予	3,500	3,500	3,500	0	0.0	0	0.0	0	0.0		
予備	—	1,000	—	1,000	皆増	—	—	△1,000	皆減		
産業	13,000	13,000	13,000	0	0.0	0	0.0	0	0.0		
投資	13,000	13,000	13,000	0	0.0	0	0.0	0	0.0		
特別	—	—	—	—	—	—	—	—	—		
会計	—	—	—	—	—	—	—	—	—		
へ	—	—	—	—	—	—	—	—	—		
繰入	—	—	—	—	—	—	—	—	—		
合	662,368	703,474	703,474	41,106	6.2	41,106	6.2	0	0.0		

(注) 1 平成2年度当初予算額は、平成3年度予算額との比較対照のため、組替えを行った。
 2 「農業農村整備事業費」は、平成2年度当初予算では「農業基盤整備費」。
 3 平成3年度予算政府案は、平成3年1月25日に国会へ提出された段階の数値である。
 4 大蔵原案及びその対前年度当初予算比較の段階では、「前年度剰余金受入」は「その他収入」に含まれている。

(出所) 『国の予算』平成3年度 669、1095-1100ページ、旧大蔵省資料により作成。

〔注〕

- 1) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『行革審・全仕事』（平成2年、ぎょうせい）13ページ。
- 2) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『第三次行革審提言集—新時代の行政改革指針』（平成6年、行政管理研究センター）405-406ページ。
- 3) 同上 25-29ページ。
- 4) 『国の予算』平成3年度 1111-1112ページに全文が収録されている。
- 5) 同上 1148-1150ページに全文が収録されている。
- 6) 「歳出の節減合理化の方策に関する報告」の指摘事項が平成3年度予算政府案においてどのように取り扱われたかは、平成3年1月22日の財政制度審議会総会（第5回）において報告された。その「主な措置状況」は、財政政策研究会編『平成3年度版 図表解説・これからの財政と国債発行—21世紀への展望』（平成3年、大蔵財務協会）59-67ページに掲載されている。
- 7) 『国の予算』平成3年度 1112-1113ページに全文が収録されている。
- 8) 政府経済見通しは、平成3年1月25日に閣議決定された。同上 1114-1118ページにその全文が収録されている。
- 9) 同上 23ページ、『日本経済新聞』平成2年12月25日朝刊。

5 平成3年度予算政府案の概算の閣議決定

復活折衝から予算政府案の決定までの動きを報道記事を用いつつ見てみよう。生活関連重点化枠をはじめとする公共事業の配分、整備新幹線等の懸案は、大蔵原案に先立つ折衝で決着していた。¹⁾ 復活折衝では、文教及び科学振興費673億円（教育振興助成費244億円、科学技術振興費141億円等）、恩給関係費460億円（旧軍人遺族等恩給費413億円等）、社会保障関係費357億円（社会福祉費115億円、社会保険費111億円等）、経済協力費169億円、防衛関係費141億円、エネルギー対策費133億円及び中小企業対策費30億円が認められた。これにより、大蔵原案の段階で前年度当初予算比マイナスだったもののうち、文教施設費、教育振興助成費及び中小企業対策費は、予算政府案の段階でプラスに転じた。

この結果、表3-4に示したとおり、一般会計予算は歳出・歳入ともに総額70兆3474億円（前年度当初予算比6.2%増）、そのうち一般歳出は37兆2382億円（前年度当初予算比5.3%増）となった。主要経費別の伸び率は、社会保障関係費5.1%、文教及び科学振興費5.5%、恩給関係費マイナス1.6%、防衛関係費5.5%、公共事業関係費6.0%、経済協力費7.8%、中小企業対策費0.3%、エネルギー対策費

8.1%、食糧管理費マイナス5.6%となった。公債発行額は5兆3430億円、その全てが建設公債で、公債依存度は7.6%となった。

なお、財政投融资計画については、社会資本の整備、住宅対策、国際社会への貢献、地域の活性化、中小企業対策等の政策的要請に応え、資金の重点的・効率的な配分に努めて、総額が36兆8056億円（前年度予算比6.5%増）とされた。このうち、一般財投が29兆1056億円（同5.4%増）、資金運用事業が7兆7000億円（同10.8%増）である。また、資金運用部資金による6000億円の国債引受けを行うことが予定された。

なお、12月29日午前の閣議で予算政府案の概算が閣議決定されると、同日午後には内閣改造が行われて第2次海部改造内閣が成立し、橋本蔵相は留任した。²⁾

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成2年12月25日朝刊。
- 2) 『日本経済新聞』平成2年12月30日朝刊。

6 税制改正の要綱

税制調査会は平成2年10月30日に「土地税制のあり方についての基本答申」を、また12月19日に「平成3年度の税制改正に関する答申」を提出した。これらを踏まえて平成3年1月11日に閣議決定された「平成3年度税制改正の要綱」においては「土地税制について、土地基本法の理念を踏まえ、土地に関する税負担の適正・公平を確保しつつ土地政策に資するという観点から、保有・譲渡・取得の各段階にわたり総合的な見直しを行うとともに、当面の政策的要請、課税の適正・公平化に配慮しつつ、租税特別措置等につき早急に実施すべき措置等を講ずる」とされた。¹⁾

具体的には、① 資産保有者に対する負担の公平と土地の資産としての有利性の縮減という観点から、毎年資産価値に応じた統一的な評価基準に基づき負担を求める国税としての地価税を導入し、個人・法人の保有する土地等の価額を相続税評価額により算定し、基礎控除（原則10億円。個人・中小法人等は15億円）を差し引いた金額に税率0.3%（初年度0.2%）で課税する、② 土地等の譲渡益課税について、税率の引上げ、特定の事業用資産の買換え等の場合の課税

の特例等の各種特例措置の縮減及び土地の有効利用（優良住宅地造成、10年超所有した居住用財産の譲渡、収用、農地保有合理化等）に資する譲渡に係る優遇措置の拡充を行う、③ 三大都市圏の特定市の市街化区域内農地に係る相続税納税猶予の特例を廃止する、④ 土地を巡る節税策等に対処する措置をとる、⑤ 住宅取得促進税制を重点化するため、控除対象となる借入金等の年末残高限度額を引き上げる一方、対象住宅の床面積に上限を設け、対象者の所得要件の上限額を引き下げる、⑥ 租税特別措置の整理合理化等として、特定地域の工業用機械等の特別償却の廃止、電線類地中化設備の特別償却割合引下げ等、25項目を縮減合理化する、⑦ そのほか、交際費等の損金不算入制度の適用期限の2年延長、移転価格税制の更正の期間制限延長、減価償却資産の耐用年数の見直し等を行う、との改革が掲げられた。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成3年度 670-680ページ。

第3節 平成3年度予算の国会審議

1 財政改革の基本的考え方、中期展望等

平成3年1月25日、政府は平成3年度予算政府案を国会に提出した。同日、衆参両院の本会議において、海部総理大臣の施政方針演説とともに橋本大蔵大臣の財政演説¹⁾が行われた。1月30日には両院の予算委員会において、大蔵大臣の予算提案理由説明及び大蔵省主計局長の補足説明が行われた。また、同日、大蔵省は「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」、「財政の中期展望（平成2年度～平成6年度）」及び「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」を国会に提出した。

(1) 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」²⁾

「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」は、財政制度審議会が平成2年3月1日に取りまとめた「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」に示された中期的財政運営の新努力目標に沿う内容となった。ここでは、平成3年度予算政府案において、公債依存度が7.6%へ低下していることを「財政の健全化に向けて新たな第1歩を踏み出すもの」と評価しつつも、平成3年度末の公債残高が約168兆円であり、国債費が一般会計歳出の22.5%を占めること、財政支出繰延べ措置・国鉄清算事業団長期債務等の処理問題が残されていることについても指摘された。その上で、引き続き財政改革を強力に推進する必要性、人口の高齢化、国際社会における責任の増大等に適切に対応するとともに、「公共投資基本計画」に沿って社会資本整備を着実に図る必要性等を強調した上で、再び特例公債を発行しないことを基本とし、公債残高が累増しない財政体質を作り出すとして、行財政改革を推進して歳出全般の徹底した見直しによる公債発行額の縮減、公債依存度の引下げを図り、特例公債の早期償還に努め、公債依存度については5%を下回る水準を目指す、とされた。

(2) 「財政の中期展望」³⁾

表3-5に示した「財政の中期展望（平成2年度～平成6年度）」は、平成3年度予算における制度・施策を前提とし、一定の仮定の下に、これを将来に投影するという、いわゆる後年度負担額推計を基本とした財政事情の試算である。推計に当たっては、「世界とともに生きる日本—経済運営5ヵ年計画」で見込まれた経済指標等を参考としている。

歳入面では、平成3年度予算を前提に、一定の仮定の下、税収は名目成長率4.75%、税収の平均的弾性値1.1で機械的に伸ばしており、平成3年度税制改正の影響等を調整している。また、特例公債は今後とも発行しないこととしている。更に4条公債（建設公債）については、平成2年3月の「財政の中期展望（平成元年度～平成5年度）」は、平成3年度から5か年で公債依存度を5%を下回る水準となることを仮置きして、平成3年度から発行額を毎年度4000億円ずつ減額すると仮定していた。しかし、平成3年度予算の対前年度発行減額は2502億円であったため、今回は平成7年度に公債依存度が5%を下回る水準となることを仮置きして平成4年度から発行額を毎年度4500億円ずつ機械的に均等に減額することとした。

なお、平成2年3月の「財政の中期展望（平成元年度～平成5年度）」では、歳入面の国債整理基金特別会計受入金は平成3年度以降ゼロとする一方で、歳出面の産業投資特別会計への繰入れは平成5年度まで継続することとしていた。それに対して今回は、平成3年度予算においてNTT株式売払収入を見込んでいないことを踏まえ、歳入面の国債整理基金特別会計受入金は前回と同様、推計期間中（平成4年度以降）はゼロと仮置きし、他方で歳出面の産業投資特別会計への繰入れは平成4年度以降も平成3年度と同額の1兆3000億円を計上すると仮置きされた。これは、平成2年3月1日の財政制度審議会「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」がNTT株式活用事業について、「原資事情が極めて厳しい状況にあるが、本制度が目指した地域の発展・開発等の目的が図られるよう留意していく」と指摘したことを踏まえた対応である。

また、歳出面では、平成3年度予算における制度・施策を前提とすれば、一般歳出の伸び率が平成4年度5.3%、平成5年度3.5%、平成6年度4.0%となることが示された。ただし、将来の新規施策の財源等に充てる予備枠を考慮した

表 3-5 財政の中期展望（平成2年度～平成6年度）

		(単位 億円、%)				
		平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度
歳 出	国債費	(22.5)	(10.8)	(1.6)	(0.8)	(2.9)
	地方交付税	142,886	158,343	160,900	162,300	167,000
	産業投資特別会計へ繰入	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	一般歳出	(3.8)	(5.3)	392,300	406,100	422,300
	経常部門	353,731	372,382	(6.9)	(5.0)	(5.5)
	投資部門	(4.6)	(4.9)	(398,200)	(418,300)	(441,300)
	計	281,099	294,900	(5.8)	(3.5)	(3.6)
		(4.6)	(4.9)	312,100	323,000	334,700
		281,099	294,900	(7.4)	(5.0)	(5.1)
		(9.6)	(6.2)	(316,800)	(332,700)	(349,800)
歳 入	税収	(13.7)	(6.5)	(5.3)	(5.2)	(5.2)
	その他収入	580,040	617,720	650,300	684,300	720,000
	国債整理基金特別会計受入金	(15.1)	(22.6)	(△46.9)	(10.1)	(16.6)
	税外・その他収入	26,396	32,324	17,200	18,900	22,000
	公債金収入	(0.0)	(0.0)	(皆減)	(—)	(—)
	特例公債	13,000	13,000	0	0	0
	4条公債	(34.9)	(44.3)	(△11.2)	(10.1)	(16.6)
	計	13,396	19,324	17,200	18,900	22,000
		55,932	53,430	48,900	44,400	39,900
		0	0	0	0	0
要調整額（歳出－歳入）	662,368	703,474	716,400	747,600	781,900	
	—	—	30,100	24,100	20,600	
			(36,000)	(36,300)	(39,600)	

- (注) 1 国債費…平成2年度以降定率繰入れ実施
 2 地方交付税…名目成長率4.75%×弾性値1.2（平成3年度税制改正の影響等を調整）
 3 一般歳出…平成3年度予算における制度・施策を前提（平成6年度においては、補助率等を法令上の本則に従って算出。平成5年度までと同様として推計を行った場合は、平成6年度約42兆1300億円）
 4 税収…名目成長率4.75%×弾性値1.1（平成3年度税制改正の影響等を調整）
 5 公債金収入…特例公債は平成2年度以降ゼロ、4条公債は平成7年度以降公債残高累増体質からほぼ脱却することを目処としつつ、平成7年度に公債依存度が5%を下回る水準を仮置きして、平成4年度以降毎年度450億円ずつ機械的に均等に減額
 6 産業投資特別会計へ繰入については平成4年度から平成6年度を平成3年度と同額と仮置きし、国債整理基金特別会計受入金については平成4年度から平成6年度をゼロと仮置きした。
 7 [] 書きは新規施策等に充てるための予備枠を含む計数である。
 8 公債金収入は、中期的視点に立った財政運営を進めていく上での検討の手掛かりを示すものとして、機械的に均等に減額しているが、これは、各年度の予算編成において、その時々々の経済情勢や財政事情等に応じ、変化し得るものである。

(出所) 『国の予算』平成3年度 1151-1152ページ。

場合の歳出見込みも併せて表示された。また国債費については、平成2年度に再開された定率繰入れを平成4年度以降も継続することが仮定された。

以上の前提における推計によると、歳出・歳入間のギャップ、つまり要調整額は、予備枠を歳出から除いた場合には、平成4年度3兆100億円、平成5年度2兆4100億円、平成6年度2兆600億円となる。

(3) 「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」⁴⁾

「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」は、上記の「財政の中期展望」を前提としている。4条公債発行額は平成4年度から平成7年度まで毎年度4500億円ずつ減額し、平成8年度以降は平成7年度と同額ずつ発行されると仮定し、定率繰入れは継続する一方でNTT株式売払収入を見込まないと仮定しており、結果として基金の余裕金残高は平成3年度の1兆5100億円から平成4年度の1兆9300億円、平成5年度の2兆6700億円と増大し、その後も累増して平成16年度には10兆8600億円に達すること、また国債残高は平成3年度末の167兆9000億円から引き続き累増して平成16年度末には178兆7000億円に達すること、ただし、そのうち特例公債は61兆9000億円から47兆5000億円に減少することが示された。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成3年度 1118-1122ページに財政演説の全文が収録されている。
- 2) 同上 1150-1151ページに全文が収録されている。
- 3) 同上 26-29ページを参照。
- 4) 同上 28、30、1153-1154ページを参照。

2 予算政府案の修正

政府は湾岸危機の緊迫化に備えて、平成3年度予算に給与改善予備費1350億円を計上した。しかし、第2章第5節で述べたように、実際はそれを大幅に超える90億ドル（邦貨換算額約1兆1700億円）分の追加拠出が必要になった。それについては、平成3年1月31日の閣議了解「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」及び2月15日の同大綱改正と2月19日の「平成3年度一般会計予算等の修正について」及び「平成2年度補正予算（第2号）」の閣議決定により、平成2年度第2次補正予算による歳出の節減合理化等2011億円に加えて、平成3年度予算政府案の修正による歳出の節減合理化等3009億円（予備費の減額2000億円、防衛関係費〔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〕等の減額1009億円）及び平成3年度における1年限りの臨時的増税措置6680億円（法人臨時特別税4400億円及び石油臨時特別税2280億円）を財源措置とし、財源が確保されるまでのつなぎの短期国債として臨時特別公債金9689億円を発行する方針が固まっていた。

これを受けて、「湾岸平和財源法案」が閣議決定され、2月22日に国会へ提出された。また、平成2年度第2次補正予算は地上戦開始の翌日である2月25日に国会提出された。同じく2月25日、政府は平成3年度予算政府案を修正することを閣議決定し、同日、衆議院の同意を得た。橋本蔵相は平成2年度第2次補正予算及び平成3年度予算修正の趣旨を説明するため、2月25日に衆議院本会議において、また3月1日に参議院本会議において、それぞれ財政演説¹⁾を行った。平成3年度予算修正等の内容を整理したものが表3-6である。上述のとおり、臨時特別公債9689億円は、平成3年度予算等による防衛関係費、公務員宿舍施設費及び予備費の減額による3009億円と臨時的増税措置による6680億円によって償還されるものとされた。臨時的増税措置のうち、法人臨時特別税は、平成3年度内に終了する事業年度に限って、法人税額のうち300万円を超える部分を課税標準として税率2.5%で課税するものであり、4400億円の税収が見込まれた。また、石油臨時特別税は、平成3年度に限って石油税と同じ課税物件に対して石油税の5割相当額を賦課するものであり、2280億円の税収が見込まれた。また、平成3年度一般会計予算についてみると、一般歳出が2017億円減少してその分国債費が増加するため、国債費の伸び率は12.2%とな

表 3-6 平成3年度予算政府案修正の内容

(1) 修正の内容

(単位：億円)

	平成3年度	平成4年度以降	合計
一般会計歳出の修正減少額			
防衛関係費の減額	△10	△992	△1,002
公務員宿舍施設費の減額	△7	—	△7
予備費の減額	△2,000	—	△2,000
計	△2,017	△992	△3,009
一般会計歳出の修正増加額			
国債費の増額（臨時特別公債償還財源としての 国債整理基金特別会計への繰入れ）	2,017	992	3,009
臨時特別税の国債整理基金特別会計直入			
法人臨時特別税	4,360	40	4,400
石油臨時特別税	2,160	120	2,280
計	6,520	160	6,680

(2) 修正後の一般会計歳入歳出予算

(単位：億円、%)

	平成2年度 当初予算 A	平成3年度予算政府案				伸び率 (B - A) / A
		提出段階	[修正]	修正後 B	(構成比)	
[歳入]						
租税及印紙収入	580,040	617,720	—	617,720	(87.8)	6.5
その他の収入	25,592	31,311	—	31,311	(4.5)	22.3
公債	55,932	53,430	—	53,430	(7.6)	△4.5
前年度剰余金受入	804	1,014	—	1,014	(0.1)	26.1
合計	662,368	703,474	—	703,474	(100.0)	6.2
[歳出]						
国債費	142,886	158,343	2,017	160,360	(22.8)	12.2
地方交付税交付金	152,751	159,749	—	159,749	(22.7)	4.6
一般歳出	353,731	372,382	△2,017	370,365	(52.6)	4.7
社会保障関係費	116,148	122,122	—	122,122	(17.4)	5.1
文教及び科学振興費	51,129	53,944	—	53,944	(7.7)	5.5
恩給関係費	18,375	18,084	—	18,084	(2.6)	△1.6
防衛関係費	41,593	43,870	△10	43,860	(6.2)	5.5
公共事業関係費	62,147	65,897	—	65,897	(9.4)	6.0
経済協力費	7,845	8,459	—	8,459	(1.2)	7.8
中小企業対策費	1,943	1,950	—	1,950	(0.3)	0.3
エネルギー対策費	5,476	5,921	—	5,921	(0.8)	8.1
食糧管理費	3,952	3,732	—	3,732	(0.5)	△5.6
その他の事項経費	41,622	43,553	△7	43,546	(6.2)	4.6
給与改善予備費	—	1,350	—	1,350	(0.2)	皆増
予備費	3,500	3,500	△2,000	1,500	(0.2)	△57.1
産業投資特別会計へ繰入	13,000	13,000	—	13,000	(1.8)	0.0
合計	662,368	703,474	—	703,474	(100.0)	6.2

- (注) 1 防衛予算の削減内容は、90式戦車（2両）、89式装甲戦闘車（2両）、155mmりょう弾砲 FH70（5門）、87式自走高射機関砲（2両）、対戦車ヘリコプター [AH-IS]（2機）、観測ヘリコプター [OH-6D]（2機）、多用途ヘリコプター [HU-1H改]（1機）、輸送ヘリコプター [CH-47J]（1機）、ミサイル艇 [PG]（1隻）、練習艦 [TV]（1隻）、輸送機 [C-130H]（1機）、中等練習機 [T-4]（1機）。
- 2 公務員宿舍施設費は、主要経費別分類では「その他の事項経費」（大蔵省）に含まれる。
- 3 平成2年度当初予算額は、平成3年度予算額との比較対照のため、組替えを行った。
- (出所) 『国の予算』平成3年度 669、1085-1088、1095-1102ページにより作成。

り、歳出に占める国債費の割合も22.8%へと上昇した。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成3年度 1136-1137ページに財政演説の全文が収録されている。

3 暫定予算

湾岸戦争への協力を巡って、湾岸平和基金拠出金1兆1700億円、臨時特別公債及び臨時的増税措置を含む湾岸平和財源法案の策定、平成2年度第2次補正予算の編成及びそれらの国会審議に平成3年度予算政府案の修正が加わったため、予算審議は遅れた。平成3年度予算が衆議院予算委員会と本会議で可決され、参議院に送付されたのは3月14日であり、新年度まで半月余りしかなかった。そのために暫定予算が編成されることになり、平成3年度暫定予算は、3月26日に閣議決定の上国会提出された。翌27日、暫定予算は衆議院の予算委員会及び本会議で可決された。更に、翌28日には参議院の予算委員会及び本会議でも暫定予算が可決され、成立した。成立した暫定予算は、4月1日から4月12日までの12日間を対象とする。表3-7に示したように、一般会計暫定予算の歳出は5兆4218億円となった。

歳出では、人件費、事務費等の経常的経費等について、行政運営上必要最小限のもの、教育・社会政策上の配慮が特に必要なもの（生活扶助基準等の引上げ、社会福祉施設入所者の生活費等の引上げ、失業対策事業の賃金日額の引上げ、国立大学学生増募等）を除き、新規施策に係る経費は原則として計上しないが、公共事業関係費については、新規発生災害に係る直轄災害復旧事業費、直轄の維持修繕費等の所要額が計上された。主要経費別にみて、最も大きいのは地方交付税交付金3兆3670億円であり、社会保障関係費9390億円、恩給関係費4380億円、文教及び科学振興費2278億円、防衛関係費1191億円が続き、公共事業関係費は202億円であった。

歳入については、暫定予算期間中の租税及印紙収入等の収入見込額に官業益金及官業収入、雑収入及び前年度剰余金受入を加えた1231億円が計上された。その最大のものは前年度剰余金受入1014億円である。租税及印紙収入は190億円が計上されたが、その過半を関税110億円が占め、そのほかは印紙収入60億

円、酒税10億円及び有価証券取引税10億円であった。

この一般会計暫定予算は5兆2987億円の歳出超過になっているが、国庫の資金繰りについては必要に応じて大蔵省証券を発行することができることとされた。また、一般会計に準じて特別会計及び政府関係機関についても暫定予算が成立した。

表 3-7 平成3年度一般会計暫定予算

(単位：億円)		(単位：億円)	
	金額		金額
[歳入]		[歳出]	
租税及印紙収入	190	社会保障関係費	9,390
専売納付金	—	文教及び科学振興費	2,278
官業益金及官業収入	4	国債費	991
政府資産整理収入	—	恩給関係費	4,380
雑収入	24	地方交付税交付金	33,670
公債金	—	防衛関係費	1,191
前年度剰余金受入	1,014	公共事業関係費	202
合計	1,231	— 一般	194
		災害復旧等	7
		経済協力費	18
		中小企業対策費	0
		エネルギー対策費	1
		食糧管理費	—
		産業投資特別会計へ繰入	—
		その他の事項経費	2,048
		給与改善予備費	—
		予備費	50
		合計	54,218

(出所) 『国の予算』平成3年度 1041-1050ページ。

4 予算の成立と税制改正

参議院では、3月19日以降、暫定予算の審議等の処理を間に挟みつつ、平成3年度予算の審議が続けられた。4月10日、平成3年度予算は参議院予算委員会でも否決され、翌11日には本会議でも否決された。同日の両院協議会で成案が得られなかったため、平成3年度予算は4月11日に衆議院の議決どおりに成立した。

また、政府が「平成3年度税制改正の要綱」に基づいて国会提出した税制改正関連法案のうち、土地譲渡益課税を中心とする土地税制の見直し、住宅取得促進税制の拡充、及び租税特別措置の整理合理化等を行う「租税特別措置法の一部を改正する法律案」は、衆議院では3月13日に大蔵委員会、翌14日には本会議で、それぞれ可決され、参議院では3月26日に大蔵委員会及び本会議で相次いで可決されて成立した。また「地価税法案」については、衆議院では4月18日に大蔵委員会及び本会議で相次いで可決され、参議院では4月24日に大蔵委員会及び本会議で相次いで可決されて成立した。

第4節 平成3年度予算の概要と特色

1 財政改革の推進¹⁾

平成3年度一般会計予算の総額は70兆3474億円であった。これは平成2年度当初予算に対して4兆1106億円の増加であり、伸び率は6.2%と、前年度の伸び率9.6%を下回った。一般歳出は37兆365億円と平成2年度に比して1兆6634億円の増加であり、伸び率は4.7%であった。こちらは前年度の伸び率3.8%を上回った。ただし、平成3年度の政府経済見通しにおける名目成長率は5.5%であり、一般歳出の対GNP比は平成2年度と同じ8.1%にとどまる見込みであった。

公債金収入は、前年度の当初発行予定額より2502億円少ない5兆3430億円となり、これにより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。公債金は前年度当初予算と同じく全て建設公債であり、特例公債は2年連続で発行されないこととされた。ただし、前年度に比した公債発行減額が2502億円にとどまったため、平成7年度までに公債依存度を5%未満に引き下げる目標に合わせて、「財政の中期展望」における毎年度の公債発行の減額目標が前年の4000億円から4500億円へと増加した。

また、国債費16兆360億円は平成2年度当初予算の14兆2886億円に比して1兆7474億円増えており、伸び率は12.2%であった。国債費の一般会計歳出に占める割合は22.8%に達した。国債費の中では国債利子等が10兆5512億円であり、平成2年度当初予算9兆9087億円に比して6425億円増、伸び率6.5%であった。また、借入金の償還が5600億円あり、平成2年度当初予算293億円に比して5307億円増、1808.2%増であった。これは、昭和59年度に地方財政対策の改革に伴い交付税及び譲与税配付金特別会計の既定借入金に係る元金償還の国負担分を一般会計借入金に振替整理したことによる借入金の償還や、国鉄民営化関連で国が国鉄清算事業団から継承した債務等の償還金である。

平成3年度末の公債残高は168兆円と見込まれ、国債費による財政圧迫、財政支出繰延べ措置、国鉄清算事業団長期債務等の処理問題が残されており、引

き続き財政改革を推進して公債依存度の引下げと特例公債の早期償還に努めることが必要であるとの認識が示されていた。

なお、国鉄清算事業団の債務については、平成3年度予算では一般競争入札を始めとして、① 土地処分を拡大し、売払収入1.5兆円を確保する、② JR株式処分を開始する方向で検討・準備を進め、売払収入として事業団の予算に1504億円を計上する等により、平成2年度首に27.1兆円、平成3年度首に26.2兆円だった債務を平成4年度首には25.8兆円に減らすことが見込まれた。

〔注〕

- 1) 主に『国の予算』平成3年度 32-56ページ、『ファイナンス』平成3年2月号～6月号掲載の「平成3年度予算の解説」1～5に収録された諸論文及び財政政策研究会編『平成3年度版 図表解説・これからの財政と国債発行—21世紀への展望—』（平成3年、大蔵財務協会）40-53ページによる。

2 歳入の確保と土地課税の強化

平成3年度の一般会計歳入予算においては、表3-8に示したように、租税特別措置の整理合理化、関税率の改定等を行った結果、現行法による金額を30億円下回る61兆7720億円の租税及印紙収入が計上された。しかし、それは平成2

表 3-8 平成3年度一般会計予算歳入概要

(単位：億円)

1 租税及印紙収入	
(1) 現行法を平成3年度に適用する場合の租税及印紙収入	617,750
(2) 税制改正による増△減収見込額	△30
① 租税特別措置の整理合理化等	50
② 耐用年数の見直し	△30
③ 内国税計	20
④ 関税率の改定等	△50
(3) 平成3年度予算額： (1)+(2)	617,720
2 その他収入	
(1) 国債整理基金特別会計受入金	13,000
(2) その他収入	19,324
3 公債金	53,430
合 計	703,474

(出所) 『国の予算』平成3年度 33ページ。

年度当初予算の租税及印紙収入を3兆7680億円上回っており、伸び率は6.5%であった。また、前年度補正後予算に対する伸び率は4.5%であった。

租税の内訳をみると、表3-9に示したように、所得税が25兆7380億円（源泉所得税20兆950億円、申告所得税5兆6430億円）と最も多く、法人税19兆2670億円、消費税4兆9440億円、印紙収入2兆1480億円、相続税2兆460億円、酒税2兆円、揮発油税1兆5030億円、有価証券取引税1兆200億円と続く。平成2年度当初予算に対して、所得税は4兆3660億円、印紙収入は1990億円とそれぞれ増加が見込まれたが、法人税は4440億円、消費税は3760億円、有価証券取引税は

表 3-9 平成3年度租税及印紙収入予算額 [一般会計]

(単位：億円)

税 目	平成3年度予算				平成2年度 当初予算 計上額	増減額
	現行法に よる収入 見込額	税制改正等による 増△減収見込額		改正法に よる収入 見込額 (予算額)		
		税源振替 による分	税制改正 による分			
所 得 税	257,380	—	—	257,380	213,720	43,660
源 泉 分	200,950	—	—	200,950	164,030	36,920
申 告 分	56,430	—	—	56,430	49,690	6,740
法 人 税	192,650	—	20	192,670	197,110	△4,440
相 続 税	20,460	—	—	20,460	20,450	10
消 費 税	49,440	—	—	49,440	53,200	△3,760
酒 税	20,000	—	—	20,000	19,140	860
た ば こ 税	9,870	—	—	9,870	9,570	300
揮 発 油 税	15,030	—	—	15,030	14,230	800
石 油 ガ ス 税	170	—	—	170	170	0
航 空 機 燃 料 税	650	—	—	650	610	40
石 油 税	4,900	—	—	4,900	4,530	370
取 引 所 税	480	—	—	480	470	10
有 価 証 券 取 引 税	10,200	—	—	10,200	12,340	△2,140
自 動 車 重 量 税	6,400	—	—	6,400	6,280	120
関 税	8,550	—	△50	8,500	8,640	△140
と ん 税	90	—	—	90	90	0
印 紙 収 入	21,480	—	—	21,480	19,490	1,990
収 入 印 紙	18,220	—	—	18,220	16,440	1,780
現 金 収 入	3,260	—	—	3,260	3,050	210
合 計	617,750	—	△30	617,720	580,040	37,680

(出所) 『国の予算』平成2年度 666ページ、『国の予算』平成3年度 670ページ。

2140億円とそれぞれ減収が見込まれた。給与の増加、利子所得の増大等により源泉所得税は3兆6920億円の増収が見込まれたものの、法人税、有価証券取引税、消費税の減収等、景気の転換点を迎えていることが税収見込みに表れ始めていた。

税外収入の状況は、表3-10に示したとおりであり、総額は3兆2324億円と前

表 3-10 平成3年度予算における税外収入

(単位：億円)

	平成3年度 予算(当初) A	平成2年度 予算(当初) B	増減 A - B
専売納付金	86	83	3
官業益金及官業収入	190	176	15
官業益金	70	57	13
官業収入	120	118	2
政府資産整理収入	1,272	1,011	261
国有財産処分収入	1,224	964	259
回収金等収入	49	47	2
雑収入	29,761	24,323	5,439
国有財産利用収入	478	465	13
納付金	10,782	5,915	4,867
うち 日本銀行納付金	7,490	3,240	4,250
日本中央競馬会納付金	3,290	2,670	620
諸収入	18,501	17,943	559
うち 特別会計受入金	15,071	13,432	1,638
うち 国営土地改良事業特別会計	58	39	19
農業共済再保険特別会計	63	374	△311
産業投資特別会計	46	16	30
外国為替資金特別会計	1,900	—	1,900
国債整理基金特別会計	13,000	13,000	0
公共事業費負担金	486	485	1
懲罰及没収金	791	696	94
弁償及返納金	616	360	256
貨幣回収準備資金受入	911	2,341	△1,430
小計	31,311	25,592	5,718
前年度剰余金受入	1,014	804	210
合計	32,324	26,396	5,928

(注) 納付金、諸収入及び特別会計受入金の内訳は、それぞれ一部のみを示した。

(出所) 『国の予算』平成3年度 669、684-692ページにより作成。

年度当初予算に比して5928億円増加している。貨幣回収準備資金受入は1430億円減少しているものの、日本銀行納付金が4250億円増の7490億円、日本中央競馬会納付金が620億円増の3290億円と大幅に増加すると見込まれたほか、外国為替資金特別会計の剰余金受入れ1900億円が計上された。また、平成3年度予算はNTT株式売払収入を見込まない中でも、国債整理基金特別会計受入金1兆3000億円を計上し、同額を産業投資特別会計に繰り入れることとした。

この結果、公債金を除く歳入は65兆44億円となり、平成2年度当初予算における公債金を除く歳入60兆6436億円を7.2%上回った。

3 歳出の重要施策の展開

平成3年度一般会計歳出予算を主要経費別に示したものが表3-11である。重要施策が予算にどのように盛り込まれたか、整理してみたい。

(1) 社会資本の整備

「公共投資基本計画」の策定を受けて、公共事業関係費は、物価の安定を基礎とする内需を中心とした景気の持続的拡大の維持に配慮し、併せて本格的な高齢化社会が到来する前に社会資本の充実を図る重要性、特に国民生活の質の向上に重点を置き、生活関連重点化枠1750億円の設定等を通じて拡大された。一般歳出の公共事業関係費は前年度予算比6.0%増の6兆5897億円とされた。それにNTT株式売払収入を利用した公共事業1兆2300億円（収益回収型〔Aタイプ〕1149億円、補助金型〔Bタイプ〕1兆1151億円）を合わせると7兆8197億円となり、前年度当初予算比5.1%増であった。なお、産業投資特別会計繰入金のうち700億円は、日本開発銀行等を通じて第三セクター等の民活事業に充てることとされた。

公共事業関係費の内訳を示したものが表3-12であり、全ての事業分野で増額がみられる。最大の増額を示したのは道路整備事業費であるが、それに次いで下水道環境衛生等施設整備費の伸び率が6.3%と高く、公共事業関係費全体の対前年度増加額に対する寄与度も20.3%と高い。「生活関連重点化枠」1750億円のうち、住宅・下水道・環境衛生及び公園という生活密着分野に50.1%に当たる877億円が配分された。これは、下水道に加えて廃棄物処理施設、国営公

表 3-11 平成3年度一般会計歳出予算主要経費別対前年度比較表

(単位：千円)

事 項	平成3年度 予算額	平成2年度予算額		比較増△減額	
		当 初	補正(第1号)後	当 初	補正(第1号)後
社会 保 障 関 係 費					
生活 保 護 費	1,074,112,246	1,108,747,844	1,050,818,629	△34,635,598	23,293,617
社 会 福 祉 費	2,591,549,461	2,405,588,723	2,447,037,914	185,960,738	144,511,547
社 会 保 険 費	7,599,637,410	7,194,691,735	7,204,757,739	404,945,675	394,879,671
保 健 衛 生 対 策 費	608,550,475	558,674,423	563,008,118	49,876,052	45,542,357
失 業 対 策 費	338,380,174	347,115,785	280,459,878	△8,735,611	57,920,296
計	12,212,229,766	11,614,818,510	11,546,082,278	597,411,256	666,147,488
文 教 及 び 科 学 振 興 費					
義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	2,638,211,000	2,485,160,000	2,642,602,186	153,051,000	△4,391,186
国 立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	1,265,945,343	1,199,784,992	1,264,320,449	66,160,351	1,624,894
科 学 技 術 振 興 費	507,368,250	475,459,911	474,165,990	31,908,339	33,202,260
文 教 施 設 費	248,556,723	243,830,105	244,329,859	4,726,618	4,226,864
教 育 振 興 助 成 費	647,604,541	625,195,071	651,148,598	22,409,470	△3,544,057
育 英 事 業 費	86,666,089	83,439,567	83,722,543	3,226,522	2,943,546
計	5,394,351,946	5,112,869,646	5,360,289,625	281,482,300	34,062,321
国 債 関 係 費	16,035,980,278	14,288,586,459	14,449,301,050	1,747,393,819	1,586,679,228
恩 給 等 関 係 費					
文 官 等 恩 給 費	104,725,453	107,799,826	107,799,826	△3,074,373	△3,074,373
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	1,560,831,728	1,580,523,110	1,580,523,110	△19,691,382	△19,691,382
恩 給 支 給 事 務 費	8,146,654	8,011,289	7,996,275	135,365	150,379
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	134,675,194	141,172,664	141,039,964	△6,497,470	△6,364,770
計	1,808,379,029	1,837,506,889	1,837,359,175	△29,127,860	△28,980,146
地 方 交 付 税 交 付 金	15,974,910,000	15,275,090,000	15,930,834,205	699,820,000	44,075,795
防 衛 関 係 費	4,386,035,006	4,159,341,086	4,258,888,412	226,693,920	127,146,594
公 共 事 業 関 係 費					
治 山 治 水 対 策 事 業 費	1,146,890,000	1,085,739,000	1,087,257,969	61,151,000	59,632,031
道 路 整 備 事 業 費	1,899,973,000	1,788,127,000	1,789,152,109	111,846,000	110,820,891
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	544,934,000	514,624,000	514,984,065	30,310,000	29,949,935
住 宅 対 策 費	808,382,000	764,097,000	930,863,795	44,285,000	△122,481,795
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	1,034,489,000	957,397,000	957,429,958	77,092,000	77,059,402
農 業 農 村 整 備 事 業 費	909,824,000	869,633,000	870,439,095	40,191,000	39,384,905
林 道 工 業 用 水 等 事 業 費	165,787,000	157,766,000	157,766,000	8,021,000	8,021,000
調 整 費 等	11,166,000	10,605,000	10,605,000	561,000	561,000
小 計	6,521,445,000	6,147,988,000	6,318,497,991	373,457,000	202,947,009
災 害 復 旧 等 事 業 費	68,215,000	66,721,000	694,683,288	1,494,000	△626,468,288
計	6,589,660,000	6,214,709,000	7,013,181,279	374,951,000	△423,521,279
経 済 協 力 費	845,947,732	784,479,628	803,045,281	61,468,104	42,902,451
中 小 企 業 対 策 費	194,964,785	194,349,427	242,395,068	615,358	△47,430,283
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	592,112,788	547,589,685	547,098,775	44,523,103	45,014,013
食 糧 管 理 費	373,225,285	395,225,146	405,914,045	△21,999,861	△32,688,760
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,300,000,000	1,300,000,000	1,300,000,000	0	0
そ の 他 の 事 項 経 費	4,354,622,549	4,162,225,335	4,473,425,599	192,397,214	△118,803,050
給 与 改 善 予 備 費	135,000,000	0	0	135,000,000	135,000,000
予 備 費	150,000,000	350,000,000	350,000,000	△200,000,000	△200,000,000
合 計	70,347,419,164	66,236,790,811	68,517,814,792	4,110,628,353	1,829,604,372

(注) 1 平成2年度の数値は、平成3年度との比較対照のため、組替えを行った。

2 「農業農村整備事業費」は、平成2年度予算では「農業基盤整備費」。

(出所) 「国の予算」平成3年度 57-58ページ。

表 3-12 平成3年度予算における公共事業関係費 [一般会計]

(単位：億円、%)

	平成 2年度 (当初) ①	平成3年度(当初)				増減額 ②-①	伸び率	
		通常分の 事業費	産業投資特別 会計繰入れ分		生活関連 重点化枠			合 計 ②
			Aタイプ	Bタイプ				
治山治水対策事業費	13,183	11,318	30	2,199	151	13,698	516	3.9
道路整備事業費	21,769	18,625	950	2,992	375	22,942	1,173	5.4
港湾漁港空港整備事業費	6,065	5,303	66	808	146	6,323	258	4.3
住宅対策費	8,441	7,730	21	779	354	8,884	443	5.2
下水道環境衛生等施設整備費	11,997	9,822	61	2,353	523	12,759	762	6.3
農業農村整備事業費	10,264	8,942	10	1,593	156	10,701	438	4.3
林道工業用水等事業費	1,945	1,617	10	417	41	2,085	140	7.2
調整費等	117	109	0	11	3	123	6	5.2
一 般 公 共 計	73,780	63,464	1,149	11,151	1,750	77,514	3,735	5.1
災害復旧等事業費	667	682	0	0	0	682	15	2.2
合 計	74,447	64,147	1,149	11,151	1,750	78,197	3,750	5.0

[構成比]

治山治水対策事業費	17.7	17.6	2.6	19.7	8.6	17.5	13.8
道路整備事業費	29.2	29.0	82.7	26.8	21.4	29.3	31.3
港湾漁港空港整備事業費	8.1	8.3	5.7	7.2	8.4	8.1	6.9
住宅対策費	11.3	12.1	1.9	7.0	20.2	11.4	11.8
下水道環境衛生等施設整備費	16.1	15.3	5.3	21.1	29.9	16.3	20.3
農業農村整備事業費	13.8	13.9	0.9	14.3	8.9	13.7	11.7
林道工業用水等事業費	2.6	2.5	0.9	3.7	2.4	2.7	3.7
調整費等	0.2	0.2	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2
一 般 公 共 計	99.1	98.9	100.0	100.0	100.0	99.1	99.6
災害復旧等事業費	0.9	1.1	0.0	0.0	0.0	0.9	0.4
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 1 いずれも当初予算の数値である。

2 「農業農村整備事業費」は、平成2年度予算では「農業基盤整備費」。

(出所) 『国の予算』平成3年度 308-309ページにより作成。

園、都市公園、市街地再開発等の事業促進に重点を置いた結果であり、事業別配分に当たって生活環境の向上が優先されたことを示すものである。

なお、整備新幹線についてはNTT株式売却収入による公共事業Bタイプの形で128億円が計上され、また、既設新幹線譲渡収入等を財源として新幹線鉄道、主要幹線鉄道及び都市鉄道の整備等を促進するために鉄道整備基金が設立された。

(2) 社会保障の充実

社会保障関係費は12兆2122億円であり、これは前年度当初予算に比して5974億円、5.1%増加しており、歳出に占める割合は17.4%であった。

平成3年度は特に「高齢者保健福祉推進十か年戦略」の2年度目であり、その着実な実施を図るため、在宅福祉事業はホームヘルパー4万905人(5000人増)、ショートステイ1万1674床(4000床増)、デイ・サービス2630か所(850か所増)など大幅に拡充された。施設対策についても、特別養護老人ホーム1万床整備、老人保健施設275か所整備、ケアハウス3000人分の整備が目標とされた。また、就労機会の提供、広報啓発活動等の福祉マンパワー対策が新たに講じられた。また、老人保健制度については、老人訪問看護療養費制度の創設、老人保健施設療養費、特例許可老人病院入院医療費の一部等について公費負担が3割から5割へ拡充される一方で、患者の一部負担が外来は1月800円から1000円へ、入院は1日400円から800円へ、それぞれ引き上げられた。

厚生年金及び国民年金については、完全自動物価スライド制に基づいて平成3年4月から給付水準が3.1%引き上げられた。なお、児童手当の支給対象が第2子以降だけでなく第1子にも拡大(支給月額5000円)され、支給月額も引き上げられ、第2子5000円(2500円から増額)、第3子以降1万円(5000円から増額)となった。他方、従来は義務教育就学前までであった支給期間は、3歳未満に短縮された。生活保護の生活扶助基準は3.4%引き上げられ、雇用対策として高齢者の雇用・就業機会の確保、女性が働きやすい環境の確保、人材の確保・定着へ向けた雇用対策の充実等が図られた。

(3) 文教及び科学技術の振興

文教及び科学振興費は5兆3944億円であり、前年度当初予算に比して5.5%増加した。文教予算については、① 公立小中学校等の教職員定数等(第5次学級編制及び教職員定数改善計画の最終年次に当たっての計画達成や、新たに高等学校での初任者研修の本格実施)、② 公立文教施設(小中学校校舎の新增築・危険建物の改築や、児童生徒急増市町村等用地費補助の期限延長)、③ 私学助成(大学院最先端装置等の整備を図るため所要の増額)、④ 育英奨学事業(貸与月額の引上げと貸与人員の増加)、⑤ その他(科学研究費補助金の増額、生涯学習の振興、芸術文化・スポーツの振興、伝統文化を継承しつつ広い視野に立つ芸術文化の振興、

外国人留学生関連施策の充実)等のための所要額が計上された。他方で、国立大学の入学金・検定料の引上げ等が図られ、文部省所管予算額は5兆559億円、前年度比5.4%増となった。また、科学技術振興費は5074億円であり、前年度比6.7%増となった。その中で、基礎的・創造的研究の充実強化、科学技術分野における国際貢献の推進、時代の要請に即応するとされた原子力・宇宙等の研究開発の推進が重視された。

(4) 経済協力の充実

経済協力費は8459億円であり、前年度当初予算比7.8%増と高い伸び率を示した。昭和63年6月に策定されたODAについての第4次中期目標を踏まえて、一般会計ODA予算としては前年度当初予算比8.0%増の8831億円と急増した。発展途上国の基礎的生活援助等を図る二国間無償援助の経済開発等援助費は6.5%増の1726億円、国費外国人留学生・国際協力事業団研修員受入れ、青年海外協力隊員派遣等を含む二国間技術協力は10.7%増の2512億円となった。また、国連等諸機関や国際開発金融機関といった国際機関への出資金・拠出金等は6.5%増の1047億円、海外経済協力基金出資金は6.8%増の2730億円、同基金への交付金は18.6%増の355億円が計上された。

(5) 防衛力の整備

平成2年12月20日の安全保障会議及び閣議において、新たに「中期防衛力整備計画(平成3年度～平成7年度)」(以下では、「新中期防」と表記することがある。)が定められたことを踏まえて、平成3年度予算では防衛関係費として4兆3860億円が計上された。予算額では前年度当初予算比5.45%増と高い伸び率であるが、政府経済見通しに基づく対GNP比は0.954%となり、前年度当初予算に引き続いて1%を下回った。平成3年度歳出のうち人件・糧食費が1兆7568億円と40.1%を占め、その伸び率は5.3%であり、物件費が2兆6293億円と59.9%を占め、伸び率は5.5%であった。物件費のうち一般(新規)物件費は9292億円で伸び率は2.3%、平成2年度以前契約済分の歳出化経費は1兆7001億円で伸び率7.4%であった。また、後年度負担は平成3年度新規契約分1兆6544億円と平成2年度以前契約済分1兆2077億円を合わせて2兆8621億円となり、平成2年度当初予算より2.2%減少した。この要因は新たな中期防の基本

方針に基づいて、後方分野における隊員の生活環境の充実等に配慮しつつも、正面装備における後年度負担の新規契約分を8652億円と対前年度当初比16.2%減に厳しく抑制した結果である。

(6) 中小企業施策の推進

中小企業対策費については、① 中小企業事業団の業務、小規模事業対策、近代化促進施策等の充実、及び中小企業指導事業等の充実、特に「大店法」問題等に対応するための商業基盤施設整備事業の拡大等を推進する、② 労働力確保・定着のための施策の拡充、地域の中小企業の創造力形成支援、及び中小企業融合化促進を図る、③ 中小企業者に対する信用補完の一層の充実を図るため、中小企業信用保険公庫に対して所要の出資を行うなど配慮した結果、一般会計予算額は1950億円と前年度当初予算比0.3%増になった。

(7) 農林水産業の振興

農林水産関係予算は3兆2658億円と前年度当初予算比4.6%増となった。その約3分の1を占める農業基盤整備費は、農村地域における生活環境整備の重要性が高まってきたこと等を受けて、名称が平成3年度から農業農村整備事業費に改められた。その予算額は9098億円で前年度当初予算比4.6%増であり、生活関連重点化枠等を含めると1兆701億円、伸び率は4.3%であった。農業関係予算では、① 構造政策の推進（ほ場整備と農地集約化等の施策を総合化する21世紀型水田農業モデルほ場整備促進事業や、後継者育成策の導入）、② 農村の生活の質的向上と活性化対策（農業集落排水事業の拡充にみられる農村地域における生活環境の整備、農村活性化住環境整備事業の創設等）、③ 牛肉輸入自由化への対策等が推進された。なお、食糧管理費の節減・合理化により、食糧管理費は3732億円と前年度当初予算比5.6%減になった。

林業関係では流域林業活性化、国有林野事業の経営改善、木材産業活性化特別対策等が、水産業関係では計画的に国際漁業の再編を進めるとともに、つくり育てる漁業の振興等の施策を講ずるため、資源管理型漁業の推進、栽培漁業技術開発・沿岸漁場整備開発等の振興等が、それぞれ掲げられた。

(8) エネルギー対策の推進

エネルギー対策費は5921億円で、前年度当初予算比8.1%増と高い伸び率を示した。地球環境問題等の環境保全に留意しつつ、中長期的なエネルギー需給の見通しを踏まえて、石油資源の探鉱・開発の推進、国家備蓄の計画的増強、石油生産合理化技術の研究開発等石油対策の推進、原子力利用の安全確保のための研究、新型動力炉の開発、ウラン濃縮技術の開発、核融合の研究開発、太陽・地熱等の新エネルギー技術及び省エネルギー技術の研究開発、地球環境保全関係産業技術の開発等が推進された。

(9) 物価対策の推進と公共料金の適正化

物価の安定を図るために、低生産性部門の生産性向上、流通対策、労働力の流動化促進、競争条件の整備、生活必需物資等の安定的供給、住宅・地価の安定等の施策を推進することとし、一般会計・特別会計合わせて4兆3519億円の物価対策関係経費が計上された。更に、物価動向に配慮しつつ、受益者負担の原則に立った公共料金の適正化を図ることとされた。

(10) 公害防止及び環境保全対策の推進

上下水道・廃棄物処理施設・公園の整備等を推進し、空港騒音対策、大気汚染・水質汚濁等の対策、自然保護対策の推進、公害被害者保護対策等の充実を図り、オゾン層破壊・地球温暖化・酸性雨等の地球環境問題の解明と解決に貢献するため、一般会計・特別会計合わせて1兆4513億円の環境保全経費が計上された。

4 平成3年度予算における行政改革

(1) 行政改革推進の基本方針

政府は、行政の刷新と適正化が強く求められている情勢に鑑み、簡素で効率的な行政を実現するために、臨調・行革審・第2次行革審による答申・意見等を尊重しつつ、平成2年12月29日の閣議決定「平成3年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」に基づいて、平成3年度予算において改革合理化措置を着実に実施することとした。

(2) 機構の再編と定員の削減

平成3年度予算編成方針において、各省庁の部局等や特殊法人等については既存機構の合理的再編成以外は新設を行わず、また、国家公務員数の大幅な削減を図り、新規要求には極力既存の機構・定員の合理的再編成等により対処することとされた。

これを受けて、機構については、① 通商産業省の産炭地域振興審議会の存置期限10年延長、② 外務省の国際花と緑の博覧会政府代表1人廃止、③ 大蔵省国税庁の課税部設置（直税部と間税部の廃止）、④ 運輸省の運輸審議官、運輸政策局次長、観光部、鉄道局、自動車交通局及び海上交通局の設置と大臣官房国有鉄道改革推進部、国際運輸・観光局、地域交通局及び貨物流通局の廃止、⑤ 国立大学のうち、奈良先端科学技術大学院大学（仮称）の設置、岐阜大学医療技術短期大学部の設置、小樽商科大学短期大学部と岐阜大学工業短期大学部の廃止、東北大学反応化学研究所の設置（非水溶液化学研究所の改組）、京大木質科学研究所の設置（木材研究所の改組）、学位授与機関（仮称）の設置、⑥ 農林水産省の農林水産消費技術センター（仮称）の設置（農林規格検査所廃止）及び林野庁の林木育種センター（仮称）の設置（林木育種場廃止）、⑦ 在マイアミ総領事館（実館）及び在ストラスブール総領事館（実館）の設置、⑧ 特殊法人のうち、鉄道整備基金の設置（新幹線鉄道保有機構の廃止）等が行われた。これらは、行政機関全体としての膨張を厳しく抑制しつつ合理的な再編成を行うものとされた。

定員については、第7次定員削減計画を着実に実施し、平成2年度末定員に比して一般会計230人増、特別会計2699人減、差引き2469人純減とし、平成3年度末予算定員を116万9292人とすることとされた。この定員削減から特別機関・人事院30人増を除いて考えれば、定員は2499人の純減となった。また、所管別では、農林水産省2592人減、総理府328人減、建設省299人減及び郵政省246人減が定員削減の中心であった。なお、政府関係機関の平成3年度末予算定員は、平成2年度末に比して12人増の1万1408人とされた。

5 平成3年度予算における補助金等の整理合理化

(1) 補助金等の状況

平成3年度一般会計当初予算に計上された補助金等（補助金、負担金、交付金、補給金及び委託費）の合計額は15兆6561億円であった。新規補助金等を過去10年間で最低の水準とする等、補助金等の総額抑制に努める中であって、義務教育費国庫負担金の給与改善費などの真にやむを得ない増加要素を織り込んだ結果、対平成2年度当初予算比6279億円増、伸び率は4.2%となった。補助金等が一般会計歳出に占める割合は22.3%であったが、これは過去最低の率であった。また、補助金等予算額が一般歳出予算額に占める割合は42.3%となったが、これは昭和49年度以来の低い率であった。そのほか、特別会計において補助金等23兆7594億円（うち16兆6863億円は交付税及び譲与税配付金特別会計の交付金）が、政府関係機関において補助金等910億円が、それぞれ計上された。

一般会計における補助金等を主要経費別にみると、社会保障関係費6兆5563億円（うち生活保護費1兆741億円、社会福祉費2兆4209億円、社会保険費2兆6945億円）、文教及び科学振興費3兆6208億円（うち義務教育費国庫負担金2兆6382億円）、公共事業関係費2兆9307億円（うち住宅対策費8052億円、下水道環境衛生等施設整備費1兆73億円、農業農村整備事業費6693億円）が主なものである。また、一般会計の補助金等を交付対象別にみると、地方公共団体向けが79.9%を占めた。更に、一般会計の補助金等を補助根拠別にみると、法律補助が84.4%を、予算補助が15.6%を、それぞれ占めた。

(2) 補助金等の整理合理化

国から地方公共団体への補助率等については平成元年度予算において見直しが行われたが、公共事業等及び義務教育のうちの共済追加費用等については平成2年度までの暫定措置がとられていた。そこで、平成3年度予算編成において、補助率等の暫定措置の取扱いについては、国・地方公共団体の財政状況、機能分担と費用負担の在り方、事業官庁からの事業量確保の要請等を勘案しつつ、関係省庁間における検討会が平成2年12月まで続けられた。税収のかげりがみられる中で湾岸危機等による新たな支出等により昭和61年度水準への復元も保証できないとする大蔵省と昭和59年度水準への復元を主張する自治省の対

立は平行線をたどったが、12月21日の大臣折衝により平成5年度までの3年間の暫定措置として昭和61年度水準へ復元することになり、関係省庁間で覚書が交わされて、¹⁾ 12月22日に「平成3年度以降の補助率等の取扱いについて」という形で閣議了解された。²⁾ これにより、例えば道路改築のうち一般国道（直轄）は10分の6から3分の2へ、一般国道（補助）は10分の5.75から10分の6へ、河川改修のうち1級河川（直轄）は10分の5.5から10分の6へ、1級河川（補助）は10分の5.25から10分の5.5へそれぞれ補助率が引き上げられ、義務教育費等のうち追加費用等の補助率は3分の1のままとされた。なお、この措置をとるための「国の補助金等の臨時特例等に関する法律案」³⁾ は平成3年度予算政府案と合わせて国会提出され、平成3年2月21日に衆議院本会議で、3月26日に参議院本会議で、それぞれ全会一致で可決されて成立した。

また、財源の重点的かつ効率的配分を行うため、平成3年度予算においても制度等の見直し、補助単価の引下げ、補助率の引下げ、統合・メニュー化の実施、終期の設定、公共事業の採択基準の見直し（下限の引上げ）、交付手続きの簡素化、地方公共団体の財政力に応じた調整措置の範囲拡大等が行われた。そのうち整理（60件、133億円）、前年度より減額（497件、1404億円）及び定員削減（58件、17億円）を合わせれば、1554億円の整理合理化が行われたといえる。

更に、地方公共団体向けの補助金等が社会経済情勢の推移に即応しなくなったことから生じる「超過負担」について、大蔵省、自治省を始め関係各省庁の共同実態調査に基づいて、補助単価の改善（公立学校施設整備費補助金〔中・高等学校柔剣道場〕、療養給付費等負担金〔事務費〕、国民年金事務取扱交付金等）、補助基準の改善等（保健衛生施設等施設整備費補助金、社会福祉施設等施設整備費補助金、社会福祉施設等施設整備費負担金等の補助対象範囲拡大等）の措置が講じられた。

〔注〕

- 1) 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・自治省「「公共事業等の補助率等に関する関係省庁検討会」申し合わせ」（平成2年12月21日）。『国の予算』平成3年度 47ページに全文が収録されている。
- 2) 同上 47-48ページに全文が収録されている。なお、金井照久「補助金等の整理合理化について」（『ファイナンス』平成3年5月号）28-32ページ、湊和夫「平成3年度

の国の予算と地方財政対策」(『地方財政』平成3年2月号)27-37ページを参照。

- 3) 法律案の要綱、趣旨説明及び提案理由説明は、『国の予算』平成3年度1156-1158ページに収録されている。

6 地方財政収支見通しと地方財政対策

平成3年度の地方財政収支見通しにおいて、歳入は71兆9769億円、歳出は68兆9388億円と見積もられ、3兆6902億円の財源余剰が見込まれた。大蔵省は、地方財源余剰が3年連続になるため「地方交付税法」第6条の3第2項により地方財政制度の改正若しくは交付税率の引下げを検討すべきだと主張したが、¹⁾ 自治省は地方財政が財源余剰の状態ではなく、また、地方団体が当面する諸課題への対応と中期的な財政健全化のため地方交付税の確保が必要であると主張した。そのため、3兆6902億円の財源余剰については、交付税特別会計借入金の上償還9897億円、財源対策債償還基金の積増し2963億円及び調整債償還基金の設置1兆6497億円に充てるほか、地方交付税法定加算2545億円を平成6年度以降へ繰り延べることになったが、更に大蔵省は厳しい国の財政事情を勘案して地方交付税を5000億円特例減額するよう求めた。12月21日の大臣折衝により5000億円の特例減額は合意されたが、その内容は、(1) 4502億円を減額する代わりに、昭和61年度補正において行った交付税特別会計借入金4502億円は、地方に代わって国の一般会計が平成4年度から平成13年度にかけて償還する、(2) 昭和60年度補正予算において国が行った地方交付税特例措置の返済残額705億円の一部返済として498億円を減額する、というものであった。

先に触れた公共事業等に係る補助率等の暫定措置及び上記の地方交付税総額の特例減額等を焦点とする平成2年12月21日の大蔵・自治両大臣折衝により、平成3年度地方財政対策は以下のとおり決着した。²⁾

平成5年度まで3年間の補助率等の暫定措置に係る平成3年度の影響額7207億円のうち、経常経費(義務教育追加費用等)907億円については地方交付税の特例加算363億円(交付団体分の2分の1)と法定加算363億円(交付団体分の2分の1)及び調整債181億円(不交付団体分)、投資的経費の国費減額相当分については臨時財政特例債6300億円という形で財源措置が行われた。³⁾ また、平成2年度に行われた国民健康保険制度の見直しによる高額医療費共同事業の地

方負担額190億円については地方交付税の特例加算150億円（交付団体分）及び調整債40億円（不交付団体分）により対応することになった。

地方交付税総額については、国税5税の法定割合による16兆4749億円から、(1)「地方交付税法」附則第3条による特例減額4502億円及び(2)昭和60年度の地方交付税特例加算額の一部返済498億円の合計5000億円を減額した15兆9749億円が一般会計から地方交付税交付金として交付税特別会計へ繰り入れられたが、その対前年度当初予算伸び率は4.6%であった。更に、(3)交付税特別会計借入金の償還1兆719億円（うち989億円は繰上償還）、(4)交付税特別会計借入金の利子負担627億円を減額する等の調整が行われ、地方財政に対する出口ベースの地方交付税は14兆8404億円となった。

また、地方財政計画に財源対策債等償還基金1兆9460億円（財源対策債分2963億円、調整債分1兆6497億円）、高齢者保健福祉活動の促進を図る地域福祉基金2100億円、公有地の先行取得による公共投資推進を図る土地開発基金5000億円をそれぞれ計上し、交付税措置を行うことになった。更に、ふるさと創生関連施策への財源措置も拡充された。

地方税制改正としては、個人住民税の税率適用区分の見直し及び基礎控除額等の引上げ、土地の評価替えに伴う固定資産税及び都市計画税の負担調整並びに特別地方消費税の免税点引上げ等を行うとともに、市街化区域農地に対する固定資産税等の課税適正化、特別土地保有税の全般的見直し及び遊休土地に対する課税強化並びに住民税の土地譲渡益課税見直しが掲げられた。

これらの地方財政収支見通しと地方財政対策に基づいて、平成3年2月15日に平成3年度地方財政計画が閣議決定された。歳入・歳出ともに総額は70兆8848億円であり、平成2年度に比して3兆7446億円増、伸び率は5.6%であった。主な歳入項目のうち、地方税は32兆6780億円に対平成2年度比1兆8873億円増、伸び率6.1%、地方譲与税は1兆7746億円（うち消費譲与税1兆1621億円）で663億円減、伸び率マイナス3.6%、地方交付税は14兆8404億円対1兆810億円増、伸び率7.9%、国庫支出金は10兆6830億円対4309億円増、伸び率4.2%、地方債は5兆6107億円対134億円減、伸び率マイナス0.2%であった。主な歳出項目は、給与関係経費が19兆6448億円対平成2年度比1兆3342億円増、伸び率7.3%、一般行政経費が13兆8390億円対9752億円増、伸び率7.6%、公債費が5兆8421億円対602億円減、伸び率マイナス1.0%、投資的経費は22兆7350億円対1兆

3800億円増、伸び率6.5%であった。投資的経費の中では、直轄・補助事業が9兆4648億円で1736億円増、伸び率1.9%であるのに対して、地方単独事業は13兆2702億円で1兆2064億円増、伸び率10.0%と高い伸びが見込まれた。これは公共投資基本計画の初年度に当たり、国・地方等を合わせた十分な公共投資の伸びを確保するためのものであり、社会資本整備推進の重要性を示すものである。

〔注〕

- 1) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第6回）」（平成2年11月8日）11ページ、財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第9回）」（平成2年12月10日）36-38ページを参照。
- 2) 『国の予算』平成3年度 238-242ページ、太田省三「平成3年度の地方財政対策について」（『ファイナンス』平成3年6月号）59-64ページ、湊和夫「平成3年度の国の予算と地方財政対策」（『地方財政』平成3年2月号）37-40、43-47ページを参照。
- 3) なお、臨時財政特例債について、国は昭和61年度引下げ措置のうち補助事業分の元利償還費の50%、昭和61年度引下げ措置のうち直轄事業分及び昭和62年度引下げ措置分（国庫債務負担行為に伴う平成3年度歳出化分等）の元利償還費の90%（交付団体分全額）を一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとされた。

第5節 平成3年度予算の執行と補正予算

1 消費税の見直し

平成2年6月28日に設置された税制問題等に関する両院合同協議会は、「座長案」を基本とする消費税等について協議を行った。その結果、平成3年4月25日に消費税に関する緊急措置について合意が得られ、直ちに議員立法が行われることになった。衆議院所属の議員により「消費税法の一部を改正する法律案」が提出され、5月7日に衆議院大蔵委員会及び本会議でいずれも全会一致で可決された。また、同法案は5月8日に参議院大蔵委員会及び本会議でいずれも全会一致で可決されて成立した。

見直しの内容は以下のとおりである。第1に、住宅の貸付け、学校等の学校教育に係る入学金、施設設備費等を対価とする役務の提供、教科用図書の譲渡、助産、火葬・埋葬を対価とする役務の提供、身体障害者用物品や老人福祉センター事業・ホームヘルパー等の第2種社会福祉事業として行われる一定の資産の譲渡等を非課税とする。第2に、簡易課税制度の適用上限を年間課税売上高5億円から4億円に引き下げるとともに、みなし仕入率を政令事項とする。第3に、限界控除制度の適用限度額を年間課税売上高6000万円から5000万円に引き下げる。第4に、納税額が500万円を超える場合、確定申告と中間申告とを合わせて年2回から年4回に増やす。この法律は平成3年10月1日に施行されるが、簡易課税制度、限界控除制度及び中間申告・納付制度の見直しは同日以後開始する課税期間から、非課税範囲の見直しは同日以後に行われる資産の譲渡等から適用される。

2 景気の減速

昭和62年から拡大を続けてきた日本経済は、平成2年度後半から景気の減速を始めた。¹⁾従来は内需主導型の自律的な拡大を続けているとされていた政府の景気判断も、平成3年度予算成立の時点では「好調な税収増を支えてきた経

済的諸要因が流れを変えてきていることから、今後は、従前のような税収増は期待し難い状況にあります²⁾との判断がみられた。ただし、平成3年度上半期における公共事業等の事業執行については、契約率の目標を定めずに景気動向に応じて適切な運用を図ることとされた。しかし、平成3年後半になると、景気判断は「拡大のテンポが緩やかに減速しております」、「いわば完全雇用を維持しながら持続可能な成長に移行する過程にあるものと考えられます³⁾」との表現に変化した。

平成3年8月7日、人事院は国家公務員の給与を2.87%引き上げるとの勧告を行った。政府は給与関係閣僚会議における検討を経て、4月1日に遡って勧告を完全実施することを決定した。いわゆる「給与法」の改正案は、12月16日に衆議院内閣委員会と本会議で相次いで可決され、また17日に参議院内閣委員会と本会議でも相次いで可決されて成立した。

〔注〕

- 1) 政府の「景気基準日付」によれば、第11循環の谷は昭和61年11月、山は平成3年2月、そして次の谷は平成5年10月であった（内閣府経済社会総合研究所ウェブサイトによる。）。
- 2) 平成3年4月12日の閣議における橋本大蔵大臣の発言（『国の予算』平成3年度 31-32ページ）。
- 3) 平成3年12月6日の衆議院本会議における羽田大蔵大臣の財政演説（『国の予算』平成4年度 1074ページ）。

3 補正予算の内容と特徴

平成3年度補正予算（第1号）は、平成3年12月6日に閣議決定されて国会に提出された。11日には衆議院予算委員会及び本会議において相次いで可決されて、参議院に送付された。12月13日、補正予算は参議院予算委員会及び本会議において相次いで可決されて成立した。

補正予算のうち一般会計の概要を示したものが、表3-13である。

歳出の追加事項は、災害関係経費の追加6084億円、給与改善費3267億円、義務的経費の追加808億円（義務教育費国庫負担金、国民健康保険助成費等）、貿易保険特別会計へ繰入235億円、住宅・都市整備公団補給金等1667億円、地方交

表 3-13 平成3年度一般会計補正予算の概要

(単位：百万円)

	歳 出	歳 入
成立予算額	70,347,419	70,347,419
追加額	1,728,630	3,130,024
修正減少額	△1,462,584	△2,863,978
差引額	266,046	266,046
改予算額	70,613,465	70,613,465

[歳入歳出の補正の内訳]

歳出の補正		(単位：百万円)
1	災害関係経費の追加	608,429
(1)	災害復旧等事業費	586,350
(2)	農業保険費	2,566
(3)	その他の災害関係経費	19,513
2	給与改善費	326,664
3	義務的経費の追加	80,849
4	貿易保険特別会計へ繰入	23,500
5	住宅・都市整備公団補給金等	166,662
6	地方交付税交付金	404,155
7	その他の経費	118,371
(1)	国際分担金及び拠出金	9,086
(2)	貨幣交換差減補填金	6,786
(3)	海外経済協力基金出資金	27,900
(4)	国立学校特別会計へ繰入	9,680
(5)	国際漁業再編対策費	12,120
(6)	水田農業確立対策費	8,249
(7)	繊維産業対策	17,600
(8)	べっ甲産業対策	7,705
(9)	その他	19,245
	追加額計(1～7)	1,728,630
8	既定経費の節減	△784,704
9	地方交付税交付金の減額	△578,880
10	給与改善予備費の減額	△135,000
	修正減少額計(8～10)	△1,462,584
	合 計	266,046

歳入の補正		(単位：百万円)
1	租税及印紙収入	△2,782,000
2	雑収入	258,538
3	公債金	1,387,000
4	前年度剰余金受入	1,402,508
	合 計	266,046

(出所) 『国の予算』平成4年度 1050-1058ページ。

付税交付金4042億円（平成2年度地方交付税相当額の未繰入額）、その他の経費1184億円（国際分担金及び拠出金、貨幣交換差減補填金、海外経済協力基金出資金、国立学校特別会計へ繰入、国際漁業再編対策費、水田農業確立対策費、繊維産業対策、べっ甲産業対策、その他）の合わせて1兆7286億円である。これに対して、歳出の減少は、既定経費の節減7847億円、地方交付税交付金の減額5789億円（法人税減収に伴う減額）、給与改善予備費の減額1350億円の合わせて1兆4626億円である。これによって、歳出は差引き2660億円増加することになった。

歳入については、租税及印紙収入が2兆7820億円の減収となっている。その大部分は法人の所得減少見込みによる法人税1兆8090億円の減収見込みであり、また、有価証券取引税5280億円の減収、印紙収入4450億円の減収も見込まれた。更に、雑収入は2585億円増が見込まれたが、そのうち日本銀行納付金2830億円増の影響が大きく、公共事業費負担金が256億円増、返納金が159億円増、貨幣回収準備資金受入が820億円減、とされた。また、公債金（建設公債）が1兆3870億円追加発行されることとされた。

これに加えて、前年度剰余金受入は1兆4025億円増が見込まれた。これは、地方交付税交付金財源4042億円に加えて、財源不足を補う臨時異例の措置として、平成2年度の決算上の純剰余金9983億円の全額を歳入として受け入れるためである。そのために政府は「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」を国会に提出した。その内容は、「財政法」第6条第1項では、決算上の剰余金の2分の1を下らない金額を公債又は借入金の償還財源に充てなければならないとされているが、平成2年度の剰余金についてこの規定を適用しない、というものであった。法案は12月11日に衆議院の大蔵委員会及び本会議で相次いで可決されて参議院に送付され、13日に参議院大蔵委員会及び本会議で相次いで可決されて成立した。

こうして、補正予算によって一般会計の歳入・歳出ともに差引き2660億円増額されることになった。

一般会計補正に関連して18特別会計及び2政府関係機関についても所要の補正が行われ、一般会計及び6特別会計において公共事業に係る国庫債務負担行為の追加が行われた。更に、5財投機関について資金運用部資金の追加運用が行われた。なお、資金運用部資金による国債引受け額が当初予算の6000億円に4870億円追加され、1兆870億円となった。

補正予算の特徴としては、歳出面で災害関係経費の追加、給与改善費等について措置しつつ、租税及印紙収入の減収を見込むとともに、前年度剰余金の受入れに加えて建設公債を増発したことが挙げられる。租税及印紙収入の大幅な減収が見込まれたことは、景気が調整過程に入ったことを反映していた。

4 補正後予算と当初予算等との比較

一般会計の補正後予算を当初予算と比較したものが表3-14である。補正後予算は歳入・歳出ともに70兆6135億円となり、当初予算に対する増加率は0.4%であった。これは前年度補正後予算69兆6512億円より9623億円の増額となっており、増加率は1.4%であった。

補正後予算の歳入のうち、租税及印紙収入は58兆9900億円で、当初予算に対して4.5%減となり、前年度補正後予算に対して0.2%減となった。これは、所得税が当初予算と同額、前年度補正後予算比5.7%増とされたが、法人税及び有価証券取引税の大幅な減収が見込まれたため、全体でも前年度補正後予算比でマイナスと見込まれたのである。公債発行予定額は6兆7300億円となり、公債依存度は9.5%であった。これは当初予算の7.6%を上回ったが、前年度補正後予算の10.5%を下回っている。

補正後予算の歳出を当初予算と比較すると、河川等を中心とする災害復旧等事業費の増額により公共事業関係費が11.4%増となった。また、給与改善費は3267億円を計上している。逆に、社会保障関係費は生活保護費及び失業対策費等が減額されたために全体でも0.1%減、国債費が3.1%減、恩給関係費が0.0%減、地方交付税交付金が1.1%減、エネルギー対策費は0.5%減と、それぞれ当初予算を下回った。

なお、補正後予算の歳出を前年度補正後予算と比較すると、経済協力費が7.8%増、エネルギー対策費が7.7%増、国債費が7.5%増、社会保障関係費が5.6%増、公共事業関係費が4.7%増、防衛関係費が4.4%増、文教及び科学振興費が3.8%増となったが、中小企業対策費は10.9%減、食糧管理費は5.7%減、恩給関係費は1.6%減、地方交付税交付金は0.8%減となった。

表 3-14 平成3年度一般会計補正後歳入歳出予算

(単位：億円、%)

		平成2年度 補正後予算	当初予算	補正予算	補正後予算	増減率	対平成2年度 増減率
歳 入	租税	591,310	617,720	△27,820	589,900	△4.5	△0.2
	所法相消酒た揮石航石取有自関と印	243,450	257,380	—	257,380	0.0	5.7
	及	186,370	192,670	△18,090	174,580	△9.4	△6.3
	印得人続費	18,600	20,460	—	20,460	0.0	10.0
	紙	48,700	49,440	—	49,440	0.0	1.5
	取	19,140	20,000	—	20,000	0.0	4.5
	入税	9,570	9,870	—	9,870	0.0	3.1
	税	14,230	15,030	—	15,030	0.0	5.6
	税	170	170	—	170	0.0	0.0
	税	610	650	—	650	0.0	6.6
	税	4,530	4,900	—	4,900	0.0	8.2
	税	470	480	—	480	0.0	2.1
	税	10,200	10,200	△5,280	4,920	△51.8	△51.8
	税	6,280	6,400	—	6,400	0.0	1.9
	税	8,640	8,500	—	8,500	0.0	△1.6
	税	90	90	—	90	0.0	0.0
	入	20,260	21,480	△4,450	17,030	△20.7	△15.9
	入	83	86	—	86	0.0	3.9
	入	176	190	—	190	0.0	8.5
	入	1,285	1,272	—	1,272	0.0	△1.0
	入	25,053	29,761	2,585	32,347	8.7	29.1
入	73,120	53,430	13,870	67,300	26.0	△8.0	
入	63,432	53,430	13,870	67,300	26.0	6.1	
入	9,689	—	—	—	—	—	
入	—	—	—	—	—	—	
入	5,486	1,014	14,025	15,039	1,383.6	174.2	
合	696,512	703,474	2,660	706,135	0.4	1.4	
歳 出	社会保	115,446	122,122	△166	121,957	△0.1	5.6
	障	10,508	10,741	△559	10,182	△5.2	△3.1
	保	24,468	25,915	424	26,340	1.6	7.7
	社	72,048	75,996	462	76,458	0.6	6.1
	社	5,618	6,086	△80	6,005	△1.3	6.9
	保	2,805	3,384	△413	2,971	△12.2	5.9
	文	53,594	53,944	1,683	55,627	3.1	3.8
	義	26,426	26,382	1,302	27,684	4.9	4.8
	教	12,643	12,659	388	13,048	3.1	3.2
	立	4,742	5,074	△83	4,991	△1.6	5.3
	学	2,443	2,486	58	2,544	2.3	4.1
	教	6,503	6,476	19	6,495	0.3	△0.1
	育	837	867	1	865	△0.1	3.4
	英	144,493	160,360	△4,994	155,366	△3.1	7.5
	恩	18,374	18,084	△1	18,083	△0.0	△1.6
	文	1,078	1,047	—	1,047	△0.0	△2.9
	軍	15,805	15,608	—	15,608	0.0	△1.2
	遺	80	81	△0	81	△0.4	1.4
	方	1,410	1,347	△0	1,346	△0.0	△4.5
	地	159,308	159,749	△1,747	158,002	△1.1	△0.8
	防	42,541	43,860	539	44,400	1.2	4.4
	公	70,132	65,897	7,538	73,434	11.4	4.7
	治	10,873	11,469	4	11,473	0.0	5.5
	山	17,892	19,000	2	19,001	0.0	6.2
	道	5,150	5,449	1	5,450	0.0	5.8
	湾	9,309	8,084	1,663	9,747	20.6	4.7
	港	9,574	10,345	0	10,345	0.0	8.1
	下	8,704	9,098	3	9,101	0.0	4.6
	水	1,578	1,658	—	1,658	0.0	5.1
	道	106	112	—	112	0.0	5.3
	農	63,185	65,214	1,674	66,888	2.6	5.9
	林	6,947	682	5,864	6,546	859.7	△5.8
	調	8,020	8,459	188	8,648	2.2	7.8
	災	2,409	1,950	197	2,146	10.1	△10.9
	害	5,471	5,921	△28	5,893	△0.5	7.7
	復	4,046	3,732	82	3,815	2.2	△5.7
	小	13,000	13,000	—	13,000	0.0	0.0
	工	56,427	43,546	719	44,265	1.7	△21.6
	産	—	1,350	△1,350	—	—	—
	業	3,250	1,500	—	1,500	0.0	△53.8
之	—	—	—	—	—	—	
給	—	—	—	—	—	—	
予	—	—	—	—	—	—	
合	696,512	703,474	2,660	706,135	0.4	1.4	

(注) 「農業農村整備事業費」は、平成2年度予算では「農業基盤整備費」。

(出所) 「国の予算」平成3年度 57-58、669-670、684-690、1089-1093ページ、「国の予算」平成4年度 1040-1042、1057-1058ページにより作成。

第6節 平成3年度決算の状況

1 決算の概要

表3-15に示したとおり、平成3年度の一般会計決算においては、租税及印紙収入の収納済歳入額が59兆8203億円となり、これは歳入予算額を8303億円、1.4%上回った。租税及印紙収入の予算額と決算額を比較したものが表3-16である。所得税のうち源泉所得税は利子所得に対する課税額が見込みを下回ったことを主因として決算額が予算額を5239億円下回ったが、申告所得税は土地譲渡所得に対する課税額が見込みを上回ったことを主因として予算額を1兆5352億円上回り、相続税も予算額を5369億円上回った。それに対して、減額補正を行った法人税及び有価証券取引税は、決算段階で補正後予算を更にそれぞれ8628億円、490億円下回った。当初予算と比較すれば法人税は2兆6718億円、13.8%減、有価証券取引税は5770億円、56.5%減と大幅に落ち込んだ。租税及印紙収入全体の決算額は減額補正後の予算を上回ったものの、当初予算に比して1兆9516億円減少しており、常に当初予算を大きく上回ってきた前年度とは異なっていた。これは明らかにバブル崩壊と景気の調整過程入りを反映していた。

表 3-15 平成3年度一般会計歳入歳出決算

歳入予算決算額性質別比較表

(単位：千円)

	歳入予算額	収納済歳入額	差 額
租 税 及 印 紙 収 入	58,990,000,000	59,820,384,491	830,384,491
専 売 納 付 金	8,623,975	11,996,654	3,372,679
官 業 益 金 及 官 業 収 入	19,045,026	23,684,473	4,639,447
政 府 資 産 整 理 収 入	127,235,078	134,141,496	6,906,418
雑 収 入	3,234,685,268	3,835,561,139	600,875,871
公 債 金	6,730,000,000	6,729,999,124	△875
公 債 金	6,730,000,000	6,729,999,124	△875
前 年 度 剩 余 金 受 入	1,503,875,674	2,434,791,884	930,916,210
合 計	70,613,465,021	72,990,559,264	2,377,094,243

歳出予算現額決算額主要経費別比較表

(単位：千円)

	歳出予算現額	支出済歳出額	翌年度繰越額	不用額
社会 保障 関係 費	12,238,439,812	12,149,975,493	42,075,140	46,389,178
生活 保護 費	1,018,181,260	1,010,942,408	—	7,238,852
社会 福祉 費	2,673,029,606	2,609,779,609	39,163,504	24,086,492
社会 保険 費	7,645,849,245	7,641,666,501	—	4,182,743
保健 衛生 対策 費	604,265,186	592,550,395	2,911,636	8,803,154
失業 対策 費	297,114,515	295,036,579	—	2,077,935
文教及び科学振興費	5,607,707,153	5,593,376,073	6,862,011	7,469,068
義務教育費国庫負担金	2,801,217,144	2,801,217,144	—	—
国立学校特別会計へ繰入	1,304,750,162	1,304,750,162	—	—
科学技術振興費	499,922,054	498,616,923	335,877	969,253
文教施設費	261,805,897	255,527,099	6,235,823	42,975
教育振興助成費	653,463,122	646,991,977	290,311	6,180,833
育英事業費	86,548,774	86,272,767	—	276,006
国債関係費	15,536,572,620	15,536,572,620	—	—
恩給関係費	1,881,755,849	1,815,461,544	66,033,742	260,562
文官等恩給費	105,684,272	104,889,371	791,401	3,500
旧軍人遺族等恩給費	1,630,795,632	1,567,294,944	63,500,688	—
恩給支給事務費	8,110,342	7,985,067	—	125,274
遺族及び留守家族等援護費	137,165,603	135,292,161	1,741,653	131,788
地方交付税交付金	15,800,185,134	15,800,185,134	—	—
防衛関係費	4,494,566,924	4,440,870,377	49,138,522	4,558,024
公共事業関係費	7,896,123,008	7,420,510,705	472,021,008	3,591,295
治山治水対策事業費	1,184,881,716	1,143,448,499	41,240,194	193,023
道路整備事業費	1,967,365,757	1,907,182,543	60,049,162	134,052
港湾漁港空港整備事業費	554,615,433	539,886,781	13,417,359	1,311,292
住宅対策費	1,080,608,618	981,981,023	97,281,725	1,345,869
下水道環境衛生等施設整備費	1,056,368,081	1,035,134,607	21,137,878	95,596
農業農村整備事業費	920,169,431	908,699,714	11,264,243	205,473
林道工業用水等事業費	166,965,782	165,356,600	1,553,606	55,575
調整費等	11,166,000	11,165,484	—	515
小計	6,942,140,822	6,692,855,254	245,944,170	3,341,398
災害復旧等事業費	953,982,185	727,655,451	226,076,837	249,896
経済協力費	969,221,880	859,526,646	107,730,467	1,964,766
中小企業対策費	214,823,290	207,284,204	316,586	7,222,498
エネルギー対策費	589,302,350	589,277,677	—	24,672
食糧管理費	381,457,137	378,690,341	91,729	2,675,066
産業投資特別会計へ繰入	1,300,000,000	1,270,258,961	—	29,741,038
その他の事項経費	4,544,482,734	4,485,195,326	24,874,444	34,412,963
予備費	5,487,989	—	—	5,487,989
合計	71,460,125,883	70,547,185,106	769,143,651	143,797,124

(注) 1 歳出予算現額は、補正後歳出予算額に前年度繰越額、予備費使用額、移替増加額、移替減少額及び流用等増減額を加減したものである。

2 差引額内訳は、正の値で記した。単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成3年度決算の説明(未定稿)』4-9、389ページにより作成。

表 3-16 租税及印紙収入に関する予算と決算との比較 [平成3年度 一般会計]

(単位: 億円、%)

	当初予算 A	補正後予算 B	決 算 C	補正後予算対当初予算		決算対補正後予算		決算対当初予算	
				増減額 B - A	増減率	増減額 C - B	増減率	増減額 C - A	増減率
源泉所得税	200,950	200,950	195,710	—	—	△5,239	△2.6	△5,239	△2.6
申告所得税	56,430	56,430	71,782	—	—	15,352	27.2	15,352	27.2
法人税	192,670	174,580	165,951	△18,090	△9.3	△8,628	△4.9	△26,718	△13.8
相 続 税	20,460	20,460	25,829	—	—	5,369	26.2	5,369	26.2
消 費 税	49,440	49,440	49,762	—	—	322	0.6	322	0.6
酒 税	20,000	20,000	19,742	—	—	△257	△1.2	△257	△1.2
たばこ税	9,870	9,870	10,156	—	—	286	2.9	286	2.9
揮 発 油 税	15,030	15,030	15,374	—	—	344	2.2	344	2.2
石油ガス税	170	170	154	—	—	△15	△9.3	△15	△9.3
航空機燃料税	650	650	689	—	—	39	6.0	39	6.0
石 油 税	4,900	4,900	4,883	—	—	△16	△0.3	△16	△0.3
取引所税	480	480	387	—	—	△92	△19.2	△92	△19.2
有価証券取引税	10,200	4,920	4,429	△5,280	△51.7	△490	△9.9	△5,770	△56.5
自動車重量税	6,400	6,400	6,519	—	—	119	1.8	119	1.8
関 税	8,500	8,500	9,234	—	—	734	8.6	734	8.6
と ん 税	90	90	91	—	—	1	1.2	1	1.2
物 品 税	—	—	15	—	—	15	皆増	15	皆増
トランプ類税	—	—	0	—	—	0	皆増	0	皆増
入 場 税	—	—	0	—	—	0	皆増	0	皆増
旧 税	—	—	0	—	—	0	皆増	0	皆増
印 紙 収 入	21,480	17,030	17,487	△4,450	△20.7	457	2.6	△3,992	△18.5
合 計	617,720	589,900	598,203	△27,820	△4.5	8,303	1.4	△19,516	△3.1

(注) 単位未満切捨て。

(出所) 『国の予算』平成3年度 670ページ、大蔵省主計局編『平成3年度決算の説明(未定稿)』384-385ページにより作成。

それに対して、税外収入(前年度剰余金受入を除く)は4兆53億円となり、補正後予算を6157億円上回った。特に、雑収入が補正後予算を6008億円上回ったのは、日本銀行と日本中央競馬会からの納付金が補正後予算をそれぞれ4838億円、1220億円上回ったことが主因である。ただし、国債整理基金特別会計受入金は予定額1兆3000億円を297億円下回った。なお、前年度剰余金受入は、補正後予算額に平成2年度から平成3年度への繰越歳出予算財源、道路整備費財源及び空港整備事業費等財源の合計9309億円が加算された。そして、発行された公債は全て建設公債であったが、その発行額は補正後予算とほぼ同じ6兆7299億円であった。歳入全体では、収納済歳入額が72兆9905億円となり、歳入

予算額に対して2兆3770億円、3.3%の増加となった。

また、支出済歳出額は70兆5471億円であり、補正後予算額に前年度繰越額を加えた歳出予算現額71兆4601億円を9129億円、1.2%下回った。

この結果、決算上の剰余金は2兆4433億円であった。既年度に発生した剰余金の使用残額842億円を差し引くと、平成3年度の新規発生剰余金は2兆3591億円となる。更に、翌年度への繰越歳出予算財源7691億円、地方交付税交付金財源541億円及び空港整備事業費等財源39億円を差し引いた結果、「財政法」第6条の純剰余金は1兆5318億円となった。

なお、特別会計の収納済歳入額（郵政事業特別会計については徴収決定済額）を合計すると207兆7664億円となり、支出済歳出額（郵政事業特別会計については支出決定済歳出額）との合計は177兆8793億円であった。また、政府関係機関における収入済額を合計すると6兆3260億円となり、支出済額の合計は5兆7899億円であった。

2 一般会計歳出における翌年度繰越額及び不用額¹⁾

平成3年度一般会計歳出決算において、翌年度繰越額7691億円のうち、明許繰越のものが7655億円、事故繰越のものが35億円であったが、継続費の通次繰越のものはなかった。繰越額を主要経費別で見ると、公共事業関係費が4720億円と61.3%を占めたが、その主なものは、災害復旧等事業費2260億円、住宅対策費972億円、道路整備事業費600億円、治山治水対策事業費412億円、下水道環境衛生等施設整備費211億円、港湾漁港空港整備事業費134億円、農業農村整備事業費112億円等であった。そのほかの部門で、項別でみて100億円以上の繰越額となったのは、恩給費642億円（総理府〔総務庁〕所管）、施設整備費200億円（総理府〔防衛本庁〕所管）、施設運営等関連諸費264億円（総理府〔防衛施設庁〕所管）、経済協力費（外務省所管）1062億円及び社会福祉施設整備費（厚生省所管）262億円である。

また、一般会計歳出の不用額1437億円のうち、項別でみて50億円以上の不用額が発生したのは、産業投資特別会計へ繰入297億円、学校教育振興費59億円、生活保護費72億円、社会福祉諸費107億円、社会福祉施設整備費65億円及び中小企業対策費72億円である。

なお、一般会計歳出のうち、予備費の使用額は1445億円であった。そのうち、項別でみて50億円を超えたのは、国際分担金其他諸費883億円、義務教育費国庫負担金328億円及び河川等災害復旧事業費51億円である。このうち第2章第5節で述べたように、国際分担金其他諸費には平成3年7月10日、湾岸平和基金へ払い込まれた700億円が含まれる。

〔注〕

- 1) 大蔵省主計局編『平成3年度決算の説明（未定稿）』4-9、14-18ページによる。

3 前年度一般会計決算との比較

平成3年度一般会計決算を平成2年度と比較した場合、表3-17に示したように、歳入は1兆2870億円増加しており、伸び率は1.7%であった。これは前年度の伸び率6.6%を大きく下回っているが、特に租税及印紙収入が2854億円減と減少に転じた影響が大きい。所得税は7538億円増、相続税が6649億円増、消費税が3536億円増となったものの、法人税が1兆7884億円減、有価証券取引税が3049億円減と、それぞれ大幅に落ち込んだ。これに対して雑収入の増額が図られたが、それでも財源は不足したため、平成2年度の決算上の純剰余金を全て平成3年度の歳入に受け入れた。そのため、前年度剰余金受入が前年度を1兆459億円上回った。また、特例公債の発行は回避されたが、建設公債の発行額は前年度を3868億円上回っており、事態は当初予算レベルの対前年度発行減額2501億円という方針とは異なる方向に動き始めたのである。

歳出は1兆2785億円増加しており、伸び率は1.8%であった。主要経費別では、国債費が1兆2223億円増、伸び率8.5%と急増した。また、公共事業関係費も4648億円増、伸び率6.6%と高い伸びを示したが、これは「公共投資基本計画」の影響が大きく、中でも下水道環境衛生等施設整備費の伸び率が8.2%と特に高いのは生活環境の向上が重視されたからである。そのほか、エネルギー対策費は423億円増で伸び率7.7%、社会保障関係費は6694億円増で伸び率5.8%、経済協力費は406億円増で伸び率4.9%、防衛関係費は1878億円増で伸び率4.4%、文教及び科学振興費は1833億円増で伸び率は3.3%と、それぞれ増加を示した。

これに対して、中小企業対策費は326億円減でマイナス13.6%、食糧管理費

は254億円減でマイナス6.2%、恩給関係費は162億円減でマイナス0.8%、地方交付税交付金は1306億円減でマイナス0.8%と、それぞれ前年度より減少した。また、産業投資特別会計へ繰入も125億円減少したが、これは治水事業資金貸付金等の必要額が見込みより少なかったためである。

表 3-17 一般会計決算における平成2年度と平成3年度の比較

歳入の性質別比較表

(単位：億円、%)

	平成2年度	平成3年度	差引額	増減率
租税及印紙収入	601,058	598,203	△2,854	△0.4
所得税	259,955	267,493	7,538	2.8
法人税	183,835	165,951	△17,884	△9.7
相続税	19,180	25,829	6,649	34.6
消費税	46,226	49,762	3,536	7.6
酒税	19,349	19,742	392	2.0
たばこ税	9,959	10,156	197	1.9
揮発油税	15,055	15,374	319	2.1
石油ガス税	156	154	△2	△1.5
航空機燃料税	640	689	48	7.6
石油税	4,869	4,883	13	0.2
取引所税	412	387	△24	△5.9
有価証券取引税	7,479	4,429	△3,049	△40.7
自動車重量税	6,609	6,519	△90	△1.3
関税	8,252	9,234	982	11.9
とん税	89	91	1	2.1
印紙収入	18,940	17,487	△1,452	△7.6
専売納付金	110	119	9	8.2
官業益金及官業収入	224	236	12	5.6
政府資産整理収入	1,620	1,341	△278	△17.2
雑収入	27,011	38,355	11,344	41.9
公債金	73,120	67,299	△5,820	△7.9
公債金	63,431	67,299	3,868	6.0
特例公債金	—	—	—	—
臨時特別公債金	9,688	—	△9,688	皆減
前年度剰余金受入	13,888	24,347	10,459	75.3
合計	717,034	729,905	12,870	1.7

歳出の主要経費別比較表

(単位：億円、%)

	平成2年度	平成3年度	差引額	増減率
社会 保障 関係 費	114,805	121,499	6,694	5.8
生活 保護 費	10,163	10,109	△53	△0.5
社会 福祉 費	24,279	26,097	1,817	7.4
社会 保険 費	72,045	76,416	4,370	6.0
保健 衛生 対策 費	5,532	5,925	392	7.0
失業 対策 費	2,783	2,950	166	5.9
文教 及び 科学 振興 費	54,100	55,933	1,833	3.3
義務 教育 費 国庫 負担 金	26,971	28,012	1,040	3.8
国立 学校 特別 会計へ 繰入	12,643	13,047	404	3.1
科学 技術 振興 費	4,736	4,986	250	5.2
文 教 施 設 費	2,420	2,555	134	5.5
教育 振興 助成 費	6,492	6,469	△22	△0.3
育 英 事 業 費	836	862	26	3.1
国 債 費	143,142	155,365	12,223	8.5
恩 給 関 係 費	18,316	18,154	△162	△0.8
文 官 等 恩 給 費	1,078	1,048	△29	△2.7
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	15,725	15,672	△52	△0.3
恩 給 支 給 事 務 費	79	79	0	0.1
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	1,432	1,352	△79	△5.5
地 方 交 付 税 交 付 金	159,308	158,001	△1,306	△0.8
防 衛 関 係 費	42,530	44,408	1,878	4.4
公 共 事 業 関 係 費	69,556	74,205	4,648	6.6
治 山 治 水 対 策 事 業 費	10,827	11,434	607	5.6
道 路 整 備 事 業 費	17,904	19,071	1,167	6.5
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	5,176	5,398	222	4.3
住 宅 対 策 費	9,209	9,819	609	6.6
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	9,565	10,351	786	8.2
農 業 農 村 整 備 事 業 費	8,673	9,086	413	4.7
林 道 工 業 用 水 等 事 業 費	1,581	1,653	71	4.5
調 整 費 等	105	111	6	5.9
小 計	63,043	66,928	3,885	6.1
災 害 復 旧 等 事 業 費	6,513	7,276	762	11.7
経 済 協 力 費	8,188	8,595	406	4.9
中 小 企 業 対 策 費	2,399	2,072	△326	△13.6
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	5,469	5,892	423	7.7
食 糧 管 理 費	4,041	3,786	△254	△6.2
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	12,827	12,702	△125	△0.9
そ の 他 の 事 項 経 費	58,000	44,851	△13,148	△22.6
合 計	692,686	705,471	12,785	1.8

(注) 1 租税及び印紙収入の内訳のうち、物品税、トランプ類税、入場税及び旧税は表示していない。

2 「農業農村整備事業費」は、平成2年度予算では「農業基盤整備費」。

3 単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編「平成2年度決算の説明(未定稿)」4-9、378-379、383ページ、大蔵省主計局編「平成3年度決算の説明(未定稿)」4-9、384-385、389ページにより作成。

第4章 平成4年度の予算

—経済減速の顕在化と大型景気対策—

第1節 平成4年度予算編成の背景

1 平成3年度の経済情勢と財政金融政策

平成3年は、昭和62年から続いてきた景気の長期的拡大が、昭和40年から昭和45年にかけての「いざなぎ景気」の57か月という戦後最長記録を超えるかどうか議論されていたが、他方で株価の下落、大都市圏における地価の鎮静化、住宅投資の減少、乗用車販売の頭打ち、設備投資の先行き減速の兆しなどがみられ、経済拡大のテンポが減速したことは認識されていた。¹⁾しかし、平成3年前半の時点では「経済が全体として自律的拡大局面にある」と考えられていた。²⁾8月9日に発表された『平成3年度年次経済報告』は、今回の景気拡大局面における地価と株価の高騰に「バブル」の要因が含まれていた可能性及び経済が減速してきていることを認めたが、消費の堅調さが持続し、業況感がまだかなり高い水準にあり、設備投資が減速しつつも根強い投資意欲に支えられて増勢を保つと見込まれることなどを基に、「経済はインフレを引き起こさない、適度の、緩やかな成長を続けるものと思われる」との判断を示した。³⁾

財政政策についてみると、平成3年度一般会計当初予算の規模は70兆3474億円であり、前年度に比して6.2%増であった。これは、平成2年度当初予算の対前年度伸び率9.6%を下回っていた。そのうち一般歳出についてみると、37兆365億円と平成2年度に比して4.7%増であり、これは平成2年度当初予算の対前年度伸び率3.8%を上回った。ただし、平成3年度政府経済見通しを前提とすれば、一般歳出の対GNP比は平成2年度と同じ8.1%にとどまる見込みで

あった。

平成3年度一般会計当初予算の公債金収入は、平成2年度当初発行予定額を2502億円下回る5兆3430億円となっており、これにより公債依存度は7.6%となり、平成2年度当初予算の8.4%を下回った。公債金は全て建設公債であり、特例公債は発行されないこととされた。公債金を除く歳入は65兆44億円であり、これは平成2年度当初予算を7.2%上回った。そのうち租税及印紙収入は、前年度当初予算に対する伸び率が6.5%であった。ただし、所得税等は増収が見込まれたものの、法人税、消費税及び有価証券取引税は減収が見込まれていた。

また、平成3年度補正予算では、災害関係経費の追加、給与改善等について措置しつつ、法人税、有価証券取引税等の大幅な減収見込みに対処するため、前年度剰余金の受入れに加えて建設公債が増発された。税収の減収は、景気が明らかに減速したことを反映している。

金融政策としては、経済の拡大テンポが減速に向かっているとの認識の下で、公定歩合が平成3年度初めの6.0%から、7月1日に5.5%、11月14日に5.0%、12月30日に4.5%と3次にわたって引き下げられた。これとともに短期金利（CD3か月）は6月までの8%前後の水準から低下し、年度末には5%を割り込んだ。また、長期金利（国債指標銘柄）も7月の6%台後半から年度末には5.5%程度となった。また、マネーサプライの伸び率も低下し、平成3年度平均の伸び率は2.6%と過去最低にとどまった。

〔注〕

- 1) 第3章でも触れたが、政府の「景気基準日付」によれば、景気の「山」は平成3年2月であった（内閣府経済社会総合研究所ウェブサイトによる。）。
- 2) 平成3年4月12日の閣議における橋本龍太郎蔵相の発言は、『国の予算』平成3年度 31-32ページに収録されている。
- 3) 経済企画庁『平成3年度年次経済報告』（平成3年8月9日）の副題は「長期拡大の条件と国際社会における役割」であった。なお、同報告において「バブル」は、資産価格が資産利用から生じるフローの収益、長期金利、リスク・プレミアム及び収益の期待増加率又は資産価格の期待上昇率によって与えられる「ファンダメンタル価格」からかい離することと定義された。

2 第3次行革審「行政改革の推進状況に関する意見」及び「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第1次答申」

臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）は、平成3年6月12日に「行政改革の推進状況に関する意見」¹⁾を提出した。この意見書は、臨調、第1次行革審及び第2次行革審が提言した改革の実施状況を整理した上で、今後の改革課題を掲げた。

(1) 改革の基本方針としては、① 国際化対応の行政の実現と消費者本位・国民生活重視型行政への転換が最重要課題とされ、国民負担率を第2次行革審最終答申の指摘に沿って中長期的に抑制する、② 税収の大幅な伸びが期待できない中で新たな財政需要等が生じてきているため、平成4年度予算でも赤字国債不発行、建設国債発行額圧縮等の財政改革方針を堅持し、既存歳出経費の見直し・合理化により真に必要な財政需要に対処すべきである、とされた。

(2) 行政施策としては、① 対外政策（国際社会に対する責務遂行、国際協調へ向けた積極的努力、ウルグァイ・ラウンド成功への努力）、② 社会保障（年金給付と負担の適正化、公的年金一元化の検討、年金支給開始年齢の段階的引上げ、老人保健制度の長期的安定、医療費適正化対策強化、医療費支払方式改善、保健・医療・福祉の総合的システム構築、子供が健やかに生まれ育つための環境づくり）、③ 農政（産業として自立し得る魅力ある農業の確立、活力ある農村の実現、農業経営の規模拡大、山間へき地の農業・農村への配慮、農協の在り方見直し）、④ 土地・社会資本（地価引下げ、地価税の適正実施と見直し、固定資産税等の評価適正化、市街区域内農地の宅地並み課税の実効確保、土地関連融資規制、土地取引規制、土地利用計画の整備、公共投資基本計画に基づき生活環境・文化機能に着目した社会資本の重点化）、⑤ 文教（国立大学・学部・学科の転換・再編推進、大学院充実等の教育活性化、重点的な施設整備・教育研究費配分及び設置形態見直し、義務教育関係経費の重点的・効率的配分）が掲げられた。

また、(3) 行政組織の再編・合理化の推進及び中央省庁再編成を含む行政組織改革の検討、(4) JR、NTT、JTの改革（NTTの組織改革、経営合理化、料金引下げ等、JR株式の適切な売却等）、現業等の改革（郵政の経営合理化、国有林野の経営改善、国立病院・療養所の再編成と経営の在り方等の見直し）、特殊法人等の事業の見直し・活性化、(5) 国家公務員の新たな定員削減計画策定及び人事

制度・人事管理諸施策の検討、(6) 規制緩和の推進（競争的産業分野の需給調整の視点による参入規制の廃止、社会的規制の合理化、事務手続き簡素化、処理期間短縮、製造物責任・第三者検査機関制度の検討）、(7) 国と地方の関係等の改革（東京一極集中是正と魅力ある地域づくりのための地方分権と地方行財政改革、都道府県連合・地域中核都市制度等の検討、国と地方の関係等に関する改革推進要綱の実施推進）、(8) 行政の透明性と公正の確保、行政手続法制、行政情報公開、オンブズマン等行政監視・救済制度の推進が提言された。意見書は最後に、政府・政治及び国民に向けて改革推進の重要性を訴えた。

第3次行革審は「豊かな暮らし部会」、「世界の中の日本部会」を設置して検討を進めていたが、提言の第1弾として平成3年7月4日に「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第1次答申」²⁾を提出した。

答申は「国際化対応の行政改革」について、(1)「対外政策の基本理念」として、① 自由と民主主義、② 平和主義、③ 国際協調主義、④ 人類への貢献を掲げ、理念実現のための基本的姿勢として、日本自身の内なる国際化と対外政策への重点移行、対外政策の統一性確保と外交の一元化、「受け身の外交」からの脱却、国際秩序づくりへの参画、及び痛みや犠牲の覚悟及び政治的リーダーシップの発揮と国民の自覚を唱えた。更に、(2)「具体的改革事項」としては、① 対外政策推進体制の整備（関係省庁間の緊密な連携・情報交換及び意思疎通、外務省及び各省庁の対外政策担当部門の体制整備、外務公務員の人事運営の改善、内閣官房機能の充実、対外政策に関する政治の配慮）、② 緊急事態への対処（事前の対処方針の確定、地域情勢研究体制の整備、緊急事態に迅速、的確に対応するため、官邸の施設・設備の充実・強化、緊急時に対応する法制の整備）、③ 国際平和への貢献（要員面での平和維持活動への積極的参加、国際機関への人的貢献、国際緊急援助隊の活用）、④ 政府開発援助（ODA）の見直し（改革の基本方向「望ましい国際社会を実現する外交手段としての積極的位置づけ、技術援助の充実・強化、透明性の確保、質及び量の改善、環境の重視」、政策的援助の推進、援助の改善〔贈与部分の増加、アンタイド化の推進、被援助国の報告の制度化、地方自治体やNGOの援助活動活発化〕）を提言した。

また、答申は「国民生活重視の行政改革」について、(1)「豊かな暮らし」の目標として「人間性豊かな社会」、「環境を重視する社会」及び「選択肢の多い社会」の実現を掲げ、改革の視点として、行政の役割を個人の生活・活動の条

件づくりにとどめ、行政の介入を直接介入から間接介入の方向に変えること、地域住民に身近な地方に権限を移して自立的で多様な地域社会の統合としての分権的国家を目指すこと、将来の国民負担増大を招かないよう財政健全化に向けて努めること、そしてこれからの行政を「くらし本位」、「地域本位」に転換することを唱えた。答申は、(2)「改革の方向」として、① ゆとりのある生活の実現（安心できる老後の実現、土地・住宅問題の解決、多様な教育・文化の実現、労働時間の短縮）、② 公正・平等な社会の推進、③ 消費者重視の政策の確立、④ 地域本位の行政の確立、⑤ 地球環境への責任を掲げた上で、(3)「地域本位の行政の確立」の具体策として、①「東京一極集中の是正」（東京圏の膨張抑制、地方の中核都市整備、東京圏からの機能分散方策としての行政機関移転、高等教育機能及びオフィスの分散）、②「地域の活性化・自立化」（多極分散型国土の形成へ向けた地方への権限移管、地方税財政制度見直し、地方行革、地域活性化方策〔道路・交通、都市計画等、農業農村整備、教育・文化・福祉、情報・通信・放送、公共用地〕、自立的な地方行政体制の整備〔地域中核都市制度・都道府県連合制度の実現、時代の要請に合った基礎的自治体の在り方の検討、身近なコミュニティを重視した視点の導入〕）を提言した。

〔注〕

- 1) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『第三次行革審提言集—新時代の行政改革指針』（平成6年、行政管理研究センター）30-40ページを参照。
- 2) 同上 41-73ページを参照。

第2節 平成4年度予算の編成

1 概算要求基準

(1) 概算要求基準設定へ向けた動き

平成3年度予算が成立した直後、平成3年4月12日の閣議において橋本蔵相は、平成3年度末の公債残高が168兆円を超える見込みであり、財政は依然として厳しい状況にあるため、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し、来るべき高齢化社会に多大の負担を残さず、再び特例公債を発行しないことを基本に、歳出抑制に努めて公債依存度を引き下げることが必要である、また経済的諸要因が流れを変えてきており、従前のような大幅の税収増は期待しがたい、との厳しい見方を表明した。¹⁾

概算要求基準の設定に当たっても、7月3日の財政制度審議会会長談話「平成4年度予算編成に関する所見」²⁾は、公債残高に加えて、国債費が歳出予算の2割を超えて他の政策的経費を圧迫するなど、財政は依然として厳しい状況にある、一方、経済は全体として自律的な拡大を続けているものの、これまで好調な税収をもたらしてきたいわゆる「三高二安」といった経済状況が流れを変えてきていることから、従前のような税収増は期待しがたい、またNTT株式の市場動向が不透明であるためにNTT無利子貸付事業も財源手当ての問題に直面している、更に歳出面では、人口の高齢化、国際社会における責任の増大、着実な社会資本整備の要請等を背景に歳出増加圧力は高まっている、との見方を示した。その上で談話は、平成4年度は平成2年3月の財政制度審議会報告が掲げた「後世に多大な負担を残さず、再び特例公債を発行しないことを基本として、公債依存度の引下げ等により、公債残高が累増しないような財政体質を目指す」との新中期目標の下での2年目の予算編成であり、歳出全般の制度・施策の徹底した見直しにより公債依存度引下げに最大限努力すべきであるとの見地から、平成4年度概算要求基準も基本的に緩めうる状況にない、と述べた。ただし、社会資本の整備については、生活関連分野の充実をはじめ「公共投資基本計画」等の着実な実施を図っていく必要があるとされた。

前章でみたとおり、日米構造協議を踏まえて策定された「公共投資基本計画」に沿って、平成3年度は生活関連分野の社会資本充実を図るために概算要求基準の例外項目として「生活関連重点化枠」2000億円が新設された。しかし、公共投資を拡充するためには、治山・治水、幹線道路等、その枠から外れるものも含めて推進する必要がある、との見地から、公共投資全般を対象とする公共投資充実臨時特別措置が設けられることになった。³⁾

以下では項目ごとに報道記事も用いつつ、概算要求基準について確認しよう。ODAについて、外務省は平成4年度が「第4次中期目標」の最終年度であることから、5年間で合計500億ドルという目標を達成するために対平成3年度当初予算の伸び率を14%台とすることを求めた。しかし、大蔵省は歳出抑制基調の中で、ODAが突出することを避けるために2桁の伸びは認められないと主張し、概算要求基準における伸び率は前年度の9.7%を若干上回る9.8%となった。

防衛関係費について、防衛庁は新中期防が掲げた後方部門強化の必要性、在日米軍駐留経費負担の増大等を理由に、対平成3年度当初予算の伸び率を5.8%とするよう求めた。しかし、大蔵省は、国際情勢の緊張緩和、これまで購入した正面装備の後年度負担の伸び率が低下することなどを理由に抑制を求め、概算要求基準段階の伸び率は5.38%となった。これは概算要求枠が採用された昭和36年度以来最低の伸び率であった。

年金制度の成熟化すなわち高齢化に伴う受給者増大等により、年金関係経費は対平成3年度当初予算比7100億円増、伸び率5.7%とされた。⁴⁾

(2) 概算要求基準の閣議了解

平成3年7月5日に閣議了解された平成4年度の概算要求基準⁵⁾では、表4-1に示したとおり、「平成3年度予算における経常的経費の予算額から10%を削減した金額と投資的経費の予算額相当額との合計額」が原則とされた。原則枠に該当する経費は、経常部門では4兆1000億円（対前年度削減額4100億円）、投資部門では7兆8000億円（前年度と同額）であり、削減額は4100億円となる。

表 4-1 平成4年度概算要求基準

区 分	平成4年度要求基準
1 原則要求基準	経常的部門 マイナス10% 投資的部門 0%
2 例外事項経費	(1) 人件費 (2) 年金成熟化 (3) 政府開発援助 (4) 石油税財源の特会繰入 (5) 国際条約の歳出化 (6) 投資的経費 ① 公共投資充実臨時特別措置 2000億円 ② 生活関連重点化枠 2000億円
3 削減対象除外経費	(1) 上記2の例外事項経費 (2) 補充費途経費 (3) 予備費
4 軽減措置	上記の結果、前年度予算に比べ実質減額となる所管については、その1/2相当額を加算
5 特殊要因	予備費の復元による増、平成4年度の参議院通常選挙経費等の増
6 その他	上記のほか、産業投資特別会計社会資本整備勘定への繰入れの要求については、1兆3000億円（前年度同額）とする。その内訳は、公共事業1兆2300億円、民活事業700億円とする。

要求基準額試算

(単位：億円)

区 分	平成3年度要求基準額	平成4年度要求基準額
1 例外事項増減額	20,100	20,700
(1) 人件費	3,470	4,480
(2) 年金成熟化	6,800	7,100
(3) 政府開発援助	790	870
(4) 石油税財源の特会繰入	590	650
(5) 国際条約の歳出化	4,450	3,600
(6) 投資的経費	4,000	4,000
① 公共投資充実臨時特別措置	—	2,000
② 生活関連重点化枠	2,000	2,000
③ 公共事業補助率戻し分	2,000	—
2 削減額	△3,900	△4,000
(1) 原則削減額	△4,000	△4,100
(2) 軽減措置額	100	100
3 原則要求基準額 (1 - 2)	16,200	16,700
4 特殊要因加減算額	△500	2,500
5 要求基準額 (3 + 4)	15,700	19,200
ほか、産業投資特別会計への繰入れ	13,000	13,000
(1) 公共事業	12,300	12,300
(2) 民活事業	700	700

(出所) 表3-1及び『国の予算』平成4年度 14-17ページにより作成。

これに対して、人件費に係る義務的経費の増、各種年金についての制度の成熟化に伴う増、政府開発援助に必要な経費、石油税財源の石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計への繰入れに必要な経費及び国際条約の実施に伴い必要とされる既国庫債務負担行為等の平成4年度歳出化に係る経費は別枠扱いとされた。これらについては、人件費4480億円増、年金成熟化7100億円増、ODA870億円増、石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計繰入れ650億円増、国際条約の歳出化（防衛関係費等）3600億円増、投資的経費4000億円増、合わせて2兆700億円の例外的な増加が認められた。

投資的経費は原則として対前年度同額とされたが、生活に密接に関連する投資的経費について各省庁の要望を踏まえて予算編成過程で追加する「生活関連重点化枠」に加えて、その枠から外れる治山・治水、幹線道路等も含めて「公共投資基本計画」を着実に実施するためとして、公共投資全般を対象とする「公共投資充実臨時特別措置」が設けられた。関係省庁は、前年度予算における所管の当該対象経費に2000億円を当該対象経費総額で除した率を乗じた金額の範囲内で要求することとされた。また、「生活関連重点化枠」については各省庁が「節度をもって要望」することとされ、特に平成3年度予算でこの枠から措置された予算額が計上されている省庁は、その予算額の2倍の範囲内で要望することとされた。更に、投資部門の別枠でNTT株式売却収入による無利子融資事業を行うための産業投資特別会計社会資本整備勘定への繰入れが平成4年度も1兆3000億円設定され、そのうち1兆2300億円は公共事業（うち収益回収型事業2050億円、補助金型事業1兆250億円）に、700億円は民活事業に充てることとされた。なお、「生活関連重点化枠」及び「公共投資充実臨時特別措置」による4000億円増額は、平成3年度当初予算の公共事業関係費に産業投資特別会計繰入れの公共事業分を加えた額7兆8197億円に対しては、5.1%増となった。

また、補充費途経費及び予備費は削減対象外とされた上、以上の方法で計算した要求枠が平成4年度当初予算に対してマイナスとなる所管については、マイナス額の2分の1を戻すという軽減措置額が認められた。更に、平成3年度予算で1500億円に減額された予備費の復元、平成4年度実施予定の参議院議員通常選挙による経費も特殊要因として考慮された。

原則分の要求による削減額4100億円に対して、マイナス省庁に対する軽減措置が100億円あり、原則枠の削減額は4000億円となる。また、例外事項増加額2兆700億円の増額があり、更に特殊要因として予備費復元と参議院通常選挙必要経費等2500億円が増額されるため、一般歳出全体では約1兆9200億円の増加となり、平成3年度当初予算一般歳出に対する伸び率は5.2%となった。これは平成3年度の概算要求基準が対前年度当初予算比、約1兆5700億円増であったことと比較すると約3500億円多く、伸び率も前年度の4.4%を上回った。

なお、補助金等については、「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」（平成元年12月29日閣議決定）等の改革方策に基づいて所管補助金等の一層の徹底的な見直しを行い、整理合理化を積極的に推進することにより、総額を削減して概算要求を行うこととされた。

更に、行政の簡素・効率化を一層推進する観点から、一般行政経費の抑制を徹底するとともに定員・機構の要求は厳しく抑制することとされた。平成4年度の増員要求枠は、原則として平成3年度の新規増員要求数と同数の範囲内とすることが基本とされ、総務庁行政管理局長と大蔵省主計局長から各省庁官房長宛の通達で示された。

なお、同日の閣議において橋本蔵相は、平成3年度予算の執行について、極力経費を節減するために行政経費等既定経費の留保を各省庁に要請した。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成3年度 31-32ページを参照。
- 2) 同上 1111-1112ページを参照。
- 3) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・総会（第1回）」（平成3年7月3日）16-17ページ、財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・総会（第2回）」（平成3年9月19日）46-47ページ。
- 4) 以上で挙げた各項目の概算要求基準については、『日本経済新聞』平成3年6月28日～7月6日の関連記事によっている。
- 5) 『国の予算』平成4年度 1077-1079ページを参照。

2 概算要求

概算要求は、平成3年8月末までに大蔵省に提出された。9月10日に閣議報告された「平成4年度一般会計概算要求額調」は、表4-2に示したとおり、総

表 4-2 平成4年度一般会計概算要求額調

(単位：百万円、%)

所 管	平成3年度予算額 (当初)	平成4年度要求額	比較増△減額	伸び率
皇室費	5,928	7,569	1,641	27.7
国会	97,723	102,948	5,225	5.3
裁判所	267,512	273,352	5,840	2.2
計 査 院	12,688	13,788	1,100	8.7
内閣	13,836	14,131	295	2.1
総 理 府	8,103,917	8,376,217	272,300	3.4
防 衛 庁	4,385,830	4,621,824	235,994	5.4
そ の 他	3,718,087	3,754,393	36,306	1.0
法 務 省	480,606	502,376	21,770	4.5
外 務 省	576,351	630,728	54,377	9.4
大 蔵 省	1,407,313	1,542,042	134,729	9.6
文 部 省	5,055,944	5,296,700	240,756	4.8
厚 生 省	12,181,931	12,882,154	700,223	5.7
農 林 水 産 省	2,631,602	2,668,715	37,113	1.4
通 商 産 業 省	786,135	857,220	71,085	9.0
運 輸 省	827,821	844,433	16,612	2.0
郵 政 省	29,260	31,007	1,747	6.0
労 働 省	486,936	488,070	1,134	0.2
建 設 省	4,003,486	4,109,572	106,086	2.6
自 治 省	67,540	114,990	47,450	70.3
生活関連重点化枠	—	200,000	200,000	皆増
計 (一般歳出)	37,036,529	38,956,012	1,919,483	5.2
国 債 費	16,035,980	17,546,251	1,510,271	9.4
地方交付税交付金	15,974,910	18,375,675	2,400,765	15.0
産業投資特別会計へ繰入	1,300,000	1,300,000	0	0.0
合 計	70,347,419	76,177,938	5,830,519	8.3

(出所) 『国の予算』平成4年度 1081ページ。

額は76兆1779億円で平成3年度当初予算を5兆8305億円上回り、8.3%の伸び率を示したが、これは前年度の伸び率7.4%を上回った。

概算要求のうち、一般歳出の要求額は38兆9560億円であり、これは平成3年度当初予算一般歳出を1兆9195億円上回り、伸び率は5.2%となっており、前年度の伸び率4.4%を上回った。また、国債費は、平成2年度決算剰余金の全額繰入れ等により17兆5463億円で平成3年度当初予算比1兆5103億円の増加となり、伸び率は9.4%となった。更に、地方交付税交付金の概算要求は18兆3757億円であり、平成3年度当初予算を2兆4008億円上回り、伸び率は15.0%となった。なお、NTT株式売却収入による産業投資特別会計繰入れの概算要求は、平成

3年度当初予算と同額の1兆3000億円であった。

概算要求については、報道記事等を基にその内容を見てみよう。一般歳出の概算要求において注目されたのは「生活関連重点化枠」2000億円への要望及び「公共投資充実臨時特別措置」2000億円の要求であった。その概要を示したものが表4-3である。前者については、概算要求基準の段階で、平成3年度予算でこの枠から措置された予算額が計上された省庁は、その2倍の範囲内で要望することとされていたため、16省庁が総額1兆1581億円の要望を提出した前年度とは異なり、要望額は14省庁合わせて3613億円に止まった。そのうち、ほとんどの省庁が要望額を大幅に減らす又は取り止める中で、建設省だけは前年度を上回る2000億円の要望を行った。「公共投資充実臨時特別措置」については、前年度予算の当該対象経費総額に占める各所管の割合に応じて総額2000億円の要求が提出された。

一般歳出のうちでは、全ての所管別において概算要求額が平成3年度当初予算を上回った。大蔵省の対前年度当初予算伸び率が9.6%と高くなっているのは予備費の復元によるところが大きかった。また、外務省の要求額もODAの増額等により9.4%と高い伸び率を示した。防衛庁の伸び率は5.4%となり、これは前年度の概算要求時伸び率5.8%を下回った。厚生省は増加額最大の7002億円増、伸び率5.7%となる12兆8822億円を要求した。また、国家公務員の定員増加要求は、一般会計3064人、特別会計5213人の合計8277人であり、これは平成3年度概算要求を901人上回った。

概算要求額を報告した閣議において橋本蔵相は、予算編成について、財政事情の厳しさに触れて、高齢化社会に多大の負担を残さず、再び特例公債を発行しないことを強調し、歳出を抑制して公債依存度の引下げを図る必要がある、「概算要求をベースとして更に念査させていただきたい」と述べた。¹⁾

なお、8月7日に人事院が平成3年度の公務員給与について平均2.87%の引上げを勧告したが、その実施による給与改善や年金・恩給等の給付水準改定が平成4年度の歳出増加に跳ね返る分は、概算要求の段階では含まれていない。11月19日に政府が勧告通りの給与改定を行う方針を決定したため、給与改善費の増加、年金等のスライド等の経費増要因4000億円程度を概算要求に加えた実質的な一般歳出の要求増加額は、2兆3000億円程度に上ると見込まれた。²⁾ それを含めると、一般会計の概算要求総額は76兆5800億円程度になった。大蔵省

が平成3年1月に策定した「財政の中期展望（平成2年度～平成6年度）」では、平成4年度の税収は65兆300億円、その他収入は1兆7200億円、公債金は4兆8900億円、歳入合計は71兆6400億円と想定されていた。仮に概算要求どおりの予算編成の場合の実質的な要調整額すなわち財源不足は4兆9400億円程度に上ると見込まれていた。³⁾

表 4-3 平成4年度予算の概算要求における「生活関連重点化枠」と「公共投資充実臨時特例措置」

(1) 「生活関連重点化枠」の要望額

(2) 「公共投資充実臨時特例措置」の要求額 [平成4年度]

所 管 別	平成3年度		平成4年度		増減額	所 管 別	金額	シェア
	金額	シェア	金額	シェア				
警 察 庁	33	0.3	12	0.3	△21	国 会	1	0.1
北海道開発庁	282	2.4	216	6.0	△66	裁 判 所	3	0.2
科学技術庁	164	1.4	15	0.4	△149	会 計 検 査 院	0	0.0
環 境 庁	134	1.2	24	0.7	△110	総 理 本 府	1	0.1
沖縄開発庁	195	1.7	76	2.1	△119	警 察 庁	7	0.4
国 土 庁	270	2.3	67	1.9	△203	北海道開発庁	185	9.3
外 務 省	5	0.0	—	—	△5	科学技術庁	2	0.1
大 蔵 省	114	1.0	—	—	△114	環 境 庁	1	0.1
文 部 省	1,223	10.6	151	4.2	△1,072	沖縄開発庁	55	2.8
厚 生 省	1,311	11.3	212	5.9	△1,099	国 土 庁	60	3.0
農 林 水 産 省	1,790	15.5	514	14.2	△1,276	法 務 省	4	0.2
通 商 産 業 省	1,477	12.8	62	1.7	△1,415	外 務 省	1	0.1
運 輸 省	1,735	15.0	235	6.5	△1,500	大 蔵 省	5	0.3
郵 政 省	1,026	8.9	20	0.6	△1,006	文 部 省	88	4.4
建 設 省	1,806	15.6	2,000	55.4	194	厚 生 省	87	4.4
自 治 省	16	0.1	10	0.3	△6	農 林 水 産 省	335	16.8
合 計	11,581	100.0	3,613	100.0	△7,968	通 商 産 業 省	6	0.3
						運 輸 省	105	5.3
						郵 政 省	0	0.0
						建 設 省	1,052	52.6
						自 治 省	1	0.1
						合 計	2,000	100.0

(出所) 杉井孝「平成3年度概算要求基準と概算要求」(『ファイナンス』平成2年9月号) 41ページ、杉井孝「平成4年度概算要求基準と概算要求」(『ファイナンス』平成3年9月号) 13ページ。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成4年度 1080-1081ページを参照。
- 2) 同上 17-19ページを参照。
- 3) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第1回）」（平成3年10月9日）7-8ページを参照。

3 宮澤内閣の成立と予算編成の焦点

平成3年10月27日の自民党総裁選挙を経て、11月5日、宮澤喜一内閣が成立した。大蔵大臣には羽田孜衆議院議員が就任した。

平成4年度の予算編成に当たり、国会審議との関連で予算書の国会提出時期が問題となった。平成3年9月、第121回国会において「国会法」第2条「常会は毎年12月中旬に召集するのを常例とする」を「毎年1月中旬に召集するのを常例とする」と改正する法案が成立した。その際、「財政法」第27条の「内閣は、毎会計年度の予算を、前年度の12月中旬に、国会に提出するのを常例とする」との規定も「前年度の1月中旬に、国会に提出するのを常例とする」と改められた。従来、実際の国会提出は1月下旬であったが、野党は審議日程を確保するため提出時期を早めるよう主張していた。衆議院議院運営委員会に出席した坂本三十次官房長官は、法改正後も年内編成の場合、予算書の国会提出は従来と同じく1月25日ごろになると発言したが、野党議員が予算書の国会提出の閣議決定を早めて1月20日ごろまでには国会提出すべきであり、従来どおりの予算書の提出であれば法案に反対すると述べると、官房長官は「予算書の提出時期につきましては、従来より可能な限り早めるよう誠心誠意努力をいたします」と発言した。¹⁾ これにより、法案は衆参両院とも全会一致で成立したが、宮澤内閣成立後、予算編成日程の議論が再燃した。結局、11月19日の自民党役員会において、昨年度の大蔵原案内示12月24日、予算政府案閣議決定12月29日、国会提出1月25日から、平成4年度予算は大蔵原案内示12月22日、予算政府案閣議決定12月28日、国会提出1月24日へそれぞれ繰り上げ、平成5年度以降の予算編成は「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、繰上げに努める、という形で決着した。²⁾

平成4年度の予算編成の重点項目の1つである投資的経費のうち「生活関連重点化枠」2000億円については、その1.8倍に上る3613億円の要望が提出され

たが、主計局ではそれを前年度と同様、公共事業関係費1750億円、その他の施設費等250億円として査定を行い、配分は表4-4に示したように決定された。このうち公共事業関係費1750億円は、下水道・環境衛生等531億円、道路整備376億円、住宅対策355億円、農業農村整備160億円、治山治水154億円、港湾・漁港・空港133億円の順であった。全体としては環境衛生が6億円増えて港湾が10億円減ったことを除けば、事業間の大きな変動はなく、下水道・環境衛生・公園等及び住宅対策の4者を合わせると総枠の5割に達した。その他の施設費等250億円は、文部省（国公立学校・社会教育等の施設）76億円、厚生省（看護婦等養成所施設等）40億円、農林水産省（農山漁村地域生活環境整備等）37億円、通商産業省（商業基盤施設等）30億円、運輸省（地下高速鉄道整備）22億円の順に配分され、省庁間の予算額は前年度に比べて変動はほとんどなかった。

もう1つの重点項目である「公共投資充実臨時特別措置」については、公共事業予算額の大部分を占める建設省が1052億円（シェア52.6%）、農林水産省335億円（シェア16.8%）、北海道開発庁185億円（シェア9.3%）等21省庁が要求

表 4-4 平成4年度予算における「生活関連重点化枠」の配分

(1) 公共事業関係費

(2) その他施設費等

事 項 名	(単位：億円、%)					(単位：億円)			
	平成3年度		平成4年度		増減額	省 庁 名	平成3年度	平成4年度	増減額
	金額	シェア	金額	シェア					
治山・治水	151	8.6	154	8.8	3	警 察 庁	6	6	0
うち 治水	125	7.1	125	7.1	0	科学技術庁	7	7	0
道路整備	375	21.4	376	21.5	1	環 境 庁	12	12	0
港湾・漁港・空港	146	8.4	133	7.6	△13	沖繩開発庁	3	3	0
うち 港湾	88	5.0	78	4.4	△10	国 土 庁	1	1	0
住宅対策	354	20.2	355	20.3	1	文 部 省	75	76	0
下水道・環境衛生等	523	29.9	531	30.3	7	厚 生 省	40	40	△0
うち 下水道	375	21.4	376	21.5	1	農林水産省	37	37	0
環境衛生	73	4.2	79	4.5	6	通商産業省	30	30	△0
公園等	76	4.3	76	4.3	0	運 輸 省	22	22	0
農業農村整備	156	8.9	160	9.1	3	郵 政 省	10	10	0
林道・工業用水等	41	2.4	39	2.2	△2	自 治 省	5	5	0
調整費等	3	0.2	3	0.2	△0				
一般公共計	1,750	100.0	1,750	100.0	0	合 計	250	250	0

(出所) 『国の予算』平成4年度 302-303、1121-1122ページ。

した。また、NTT株式の市場環境から、売払収入の確保は困難と考えられていた。そのため、国債整理基金特別会計から受け入れて産業投資特別会計へ繰り入れる金額は2166億円にとどめ、建設公債を1兆834億円増発して公共事業関係費を増やし、NTT株式活用事業1兆3000億円という規模を実質的には確保し、公共投資基本計画を着実に進めることとされた。大蔵原案における公共事業関係費の前年度当初予算に対する名目的な伸び率は21.8%と極めて高かったが、NTT-Bタイプを建設国債で賄わないとすれば、実質的な伸び率は5.3%であった。

整備新幹線については、平成2年12月の政府・与党申し合わせに基づいて、平成4年度も建設を進めることとされていた。運輸省は概算要求において総事業費1112億円を掲げたが、事前閣僚折衝の結果、総事業費は1076億円となった。その際、生活関連重点化枠の要望120億円はゼロ査定となったが、公共事業関係費からは概算要求を超える配分が行われた。北陸新幹線は高崎－長野間の建設費814億円及び高岡－金沢間の着工調整費40億円、東北新幹線は盛岡－青森間の建設費70億円、九州新幹線は八代－西鹿児島間の建設費62億円が認められ、更に町づくりと一体となった鉄道駅緊急整備事業90億円が計上された。その財源として、JR負担分529億円には全て既設新幹線譲渡収入が充てられ、国負担分361億円には公共事業関係費166億円（NTT-Bタイプ）及び既設新幹線譲渡収入195億円が充てられ、それに地域負担分168億円及び駅整備の一体施行者負担分18億円が加わることとされた。³⁾

社会保障については、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」に基づく在宅福祉施策としてのホームヘルパー、ショートステイ、デイサービス等の増加、年金の完全自動物価スライド制による増額、医療費における診療報酬の実質2.5%引上げ等の一方で、政府管掌健康保険の国庫補助率（若人分）引下げ、国民健康保険事務費負担金（一部）の地方一般財源化等による一般歳出抑制も行われた。大蔵原案における社会保障関係費の対前年度当初予算伸び率は4.0%となっており、一般歳出全体の伸び率4.5%にとどかず、また平成3年度大蔵原案の対前年度伸び率4.8%をも下回った。

ODAについては、第4次中期目標の最終年次に当たって充実が図られ、一般会計の伸び率は大蔵原案では5.0%となったが、前年度大蔵原案段階の伸び率5.8%を若干下回った。また、経済協力費という括りでみれば、大蔵原案の

対前年度当初予算伸び率4.8%は前年度大蔵原案段階の伸び率5.7%を下回った。また、防衛関係費は、新中期防の2年目に当たるが、大蔵省は国際情勢が対話・協調の流れになってきたことを受けて、歳出予算・後年度負担の両面で抑制を図ったため、大蔵原案では正面装備、自衛官定員充足率等が抑制され、護衛艦、新多連装ロケットシステム等はゼロ査定とされた。これにより、対前年度当初予算伸び率は3.4%となって、前年度大蔵原案段階の5.1%を下回った。⁴⁾

一方、歳入面に目を通せば、予算編成の段階では、地価の沈静化、土地取引及び株式市況の低迷等により、平成3年1月の「財政の中期展望」における税収65兆300億円を確保できるか、NTT 株式売却が可能かなどの問題があり、財政事情が厳しいとの認識が強まっていった。また、平成3年度補正予算における租税及印紙収入が当初予算を2兆7820億円下回ることが見込まれ、平成4年度の税収見積もりを下方修正せざるを得なくなるなど、巨額の財源不足が見込まれたため、予算編成においては歳出削減のみならず、財源確保の選択肢も考えざるを得なかった。公債については、特例公債を発行しない原則を守りつつ、建設公債を前年度当初予算より1兆9370億円多い7兆2800億円発行することとされた。⁵⁾ また、湾岸戦争の拠出金財源としての臨時特別公債を償還するために平成3年度限りの措置として導入された法人臨時特別税、石油臨時特別税及び平成3年度末で失効する予定であった自動車消費税の割増税率の取扱いについても検討が要請されていた。⁶⁾

そこに浮上したのが国際貢献税構想である。報道記事等も用いつつ、国際貢献税を巡る動きについて触れてみたい。国際貢献税の背景としては、平成3年前半から、湾岸戦争における反省に立ち、国際貢献について体系的に対策を考え、恒常的な財源確保について検討する動きがあった。また、法人臨時特別税及び石油臨時特別税について、何らかの形で国際貢献のために継続すべきではないか、との考え方もあった。更に、平成4年度予算の財源不足に対処するためには臨時の増税措置を継続することが望ましいが、そのために新しい政策目的を打ち立てる必要があるとの考え方もみられた。大蔵省及び通産省の幹部が議論を重ね、12月11日に自民党三役等が国際貢献税を提案して両省に検討を指示する形で構想が表面化した。構想の概要は、法人特別税（初年度約4000億円、平年度約4000億円。以下同じ）、石油特別税（約2200億円、約2400億円）、自動車消費税〔税率6%の継続〕（約2000億円、約2000億円）、たばこ特別税（約2500億

円、約2800億円)、酒特別税〔ビール〕(約1900億円、約2000億円)、合計で初年度約1兆2600億円、平年度約1兆3200億円であり、平成3年度末で失効する臨時増税等を継続した上で、臨時増税から外れていたたばこ及びビールの増税を行うものであった。このうち5000億円を今後の国際社会の平和と安定・発展のための支出に備えて「国際貢献資金」へ繰り入れ、残余は国際社会の平和と安定・発展のための経費に優先して充当することとされ、⁷⁾ 後者は実質上平成4年度予算の財源不足補填という位置づけではないかとの指摘もなされた。⁸⁾

この構想には羽田大蔵大臣、渡部恒三通商産業大臣などが賛成したものの、自民党税制調査会では党内手続きが無視されて税制改正作業の最終段階で唐突に構想が出されたことへの激しい反発があり、更に5000億円の資金の性格・用途があいまいである、景気が減速する中でたばこ・ビールという大衆増税は望ましくないなどの批判も強かった。宮澤首相なども慎重な態度をとったため、国際貢献税構想は撤回され、12月19日の自民党税制改正大綱では上記項目のうち法人特別税の創設と自動車消費税の割増税率(税率は4.5%)だけが財源不足補填策として盛り込まれた。ただし、大綱には「新たな国際貢献のための財政措置を国民の理解と協力を得つつ、真剣に検討する必要がある」との文言が記された。⁹⁾

〔注〕

- 1) 『第121回国会衆議院議院運営委員会会議録』第5号(平成3年9月6日)2-3ページを参照。
- 2) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。
- 3) 『日本経済新聞』平成3年12月18日～23日の関連記事による。
- 4) 寺澤辰磨「運輸・郵政関係予算」(『ファイナンス』平成4年6月号)32-37ページ、概算要求については財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会(第5回)」(平成3年11月11日)13-15ページ、『日本経済新聞』平成3年12月18日～24日の関連記事によっている。
- 5) 財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会(第1回)」(平成3年10月9日)4-9ページ、財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会(第9回)」(平成3年12月6日)1-6ページを参照。
- 6) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。
- 7) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。
- 8) 国際貢献税構想については『日本経済新聞』平成3年12月12日～20日の関連記事によっている。

9) 『日本経済新聞』平成3年12月20日朝刊。

4 大蔵原案の内示

(1) 第3次行革審「平成4年度予算編成に向けた行政改革に関する意見」及び「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第2次答申」

平成4年度予算編成が大詰めを迎えつつある平成3年12月9日、第3次行革審は「平成4年度予算編成に向けた行政改革に関する意見」を発表した。¹⁾ 意見書は、いわゆるバブル経済の崩壊等により平成4年度は極めて厳しい財政状況になるため、行財政改革の積極的推進により対応すべきであるとして、平成4年度予算編成に当たって、①赤字国債の再発行は行わず、建設国債の発行もできる限り抑制し、税負担の増加は厳に抑制する、②政府と民間の役割の在り方を見直し、保護助成の合理化、歳出の重点化・効率化を徹底して歳出の合理化を推進する、③予算編成は一律主義に陥ることなく、国の行政は対外的役割を重視し、生活に密着した諸問題には地方の積極的な役割を期待する、④各般の行政分野で生活重視の方向に転換する、民営化された特殊法人の株式売却等を市場状況等を勘案しつつ推進する、との提案を行った。中長期的な行財政改革の推進については、①国民負担率の上昇を抑制する、②赤字国債を発行せず、建設国債の発行も抑制し、公債残高が累増しない財政体質を早期に作る、このため、行政の施策・制度を見直して歳出規模の拡大を抑制していく必要があり、見直しに当たっては、特に「官から民へ」の基本方向に沿って規制緩和・保護助成見直し・民営化等の検討を推進し、「国から地方へ」の基本方向に沿って役割・責任の地方移管、補助金等の一般財源化等を検討・推進する、との提言を掲げた。

更に、第3次行革審は、12月12日に「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第2次答申」²⁾を提出し、第1次答申に引き続いて具体的改革事項を掲げた。答申はまず、第1部で「国際化対応の行政改革」の事項として、①地球環境保全に関する行政の在り方（基本方針等の策定、環境庁の体制について抜本的見直し、国際協力の推進）、②外国人労働者問題及び外国人に対する行政の在り方（外国人技能実習制度の創設、在留資格範囲の見直し、不法就労者対策の強化、外国人に対する行政サービスの改善）、③学術研究の国際化と文化交

流等の推進（基本計画等の策定、基礎研究等の基盤整備・活性化、国際的研究協力・交流の推進、外国語教育の推進、留学生受入れ体制の整備、国際文化交流の推進）、④ ODA の実施体制の在り方（政府開発援助大綱の策定、関係省庁間の調整、実施機関の組織見直し、実施機関への業務委譲等、援助の広報・情報公開と人材養成）を掲げた。また、第2部では「国民生活重視の行政改革」について触れており、その内容は「豊かな地域社会の形成のために」として、① 高齢社会に対応する地域福祉システムの整備（雇用・住宅の確保、保健と医療の連携、高齢者福祉施設の多様化、介護費用負担の在り方検討、総合的地域福祉・保健等の行政体制整備等）、② 地域における多様な教育・文化の実現（高等教育の多様化・弾力化、多様で個性豊かな初等中等教育、地域文化の振興）、③ 自主的・自立的な地域・産業振興の推進（自主的・総合的な地域開発政策の推進、地域・生活に密着した公共投資の自主的推進〔補助金等の一般財源化等〕）、④ 労働時間の短縮（週40時間制、所定外賃金割増率引上げ、介護休暇制度等）、⑤ 地域環境問題への対応（省排出物施策、森林の環境保全機能向上、環境行政の総合的展開）を、更に「自主的・自立的な地域行政体制の実現のために」として、地方分権特例制度の導入と自立的な地方行政体制の確立を提言した。

（2）自民党の「平成4年度予算編成大綱」

12月18日、自民党は「平成4年度予算編成大綱」³⁾を決定した。そこでは、経済の拡大傾向は緩やかに減速しつつあり、財政の環境は近年になく極めて厳しいとの認識の下に、公債残高累増体質からの脱却を目指して更に徹底的な経費の節減合理化を進めるとともに、内需を中心とした経済の持続的安定成長の維持に努め、真に豊かな生活大国を実現すべく、公共投資基本計画の達成に向けて、生活関連分野の充実、安全で活力ある多極分散型国土形成の実現等に十分配慮しつつ、住宅・社会資本整備を着実に推進する、四全総を踏まえた各種機能の地方分散・振興、地域の活性化、地方主導のふるさとづくり、調和ある経済社会形成のため、物価、為替の安定に留意しつつ、限られた財政資金の効果的活用、金融政策の機動的運営、民間活力の活用等を図るものとされた。基本方針としては、① 国・地方を通じた行財政改革の着実な実施、経常経費の徹底的な節減合理化、定員の削減、行政事務・事業の整理縮減、公債発行額の抑制、② 財政投融资計画の重点的・効率の運用、③ 相続税の負担調整と課税の

適正化、現下の極めて厳しい税収動向・財政状況を踏まえた税制上の所要の措置、④ 特別会計・特殊法人等の予算については一般会計に準じて歳出の節減合理化、⑤ 国と歩調を合わせ徹底した地方歳出の節減合理化、行政の簡素効率化、定員削減、給与水準適正化、国・地方間の負担の適正化等が掲げられた。

また、この予算編成大綱での平成4年度予算は、重点施策として、① 住宅建設促進・公共投資充実・生活関連分野をはじめとする各種社会資本整備・土地対策推進、② 国際的責務を果たす外交・経済協力の実施体制の拡充強化と防衛力整備等の安全保障、③ 人材育成等の教育改革推進、④ 科学技術の振興と国際貢献、⑤ 生きがいのある長寿社会実現、⑥ 就業形態の多様化に応じた労働対策推進、⑦ 中小企業振興と地域経済活性化、⑧ 生産性の高い農林水産業の育成と活力ある農山漁村社会の建設、⑨ 中長期的視野に立つ総合エネルギー政策、⑩ 自ら考え自ら行うふるさとづくり推進、⑪ 長期的視野に立った多角的な環境政策推進、⑫ 高度情報社会の実現のための諸施策、の12点が掲げられた。

(3) 財政制度審議会の「建議」及び「報告」

12月20日、財政制度審議会は「平成4年度予算の編成に関する建議」⁴⁾を行った。建議は、平成3年度末に公債残高が170兆円近くに達する見込みであり、国債費が歳出の2割を超えて他の政策的経費を圧迫していることが、財政を著しく硬直化させている要因であると述べた。

その上で建議は、高齢化社会の到来を見据えて着実に社会資本整備を図ることが重要な課題であること、また、激動する国際情勢に適切に対応する方策について財源問題を含めて検討する必要性を指摘した。建議は、今後、高齢化社会に大きな負担を残さずに内外の諸要請に対応するためには、公債残高累増の抑制が重要であり、特例公債を発行せず、建設公債の発行も可能な限り抑制すべきであり、財政による景気刺激策は適当でない、また歳出を厳しく抑制して歳出構造を効率性の高いものとする必要があると述べた。政府と民間の役割分担見直し、地方歳出の伸びをできる限り抑制、国と地方の機能分担・費用分担・財源調整等の問題、補助金等の整理合理化に取り組む必要があると述べた。

平成4年度予算については、税収が極めて厳しい状況になるのに対して、人口の高齢化、着実な社会資本整備等、歳出増加圧力は極めて大きく、再び特例

公債を発行しないことを基本として、中期的財政運営の新目標の考え方に沿って予算編成に取り組むことが必要であるとの見地から、建議は、① 従来以上に各歳出項目について精査し、制度・施策の意義、合理性、優先度を改めて検討し、徹底した見直しを行う、② 公債残高が累増しない財政体質を作り上げ、景気・税収変動があっても特例公債を発行せずに対応できるよう、公債依存度の引下げ等を図る、と述べた。建議は、平成4年度予算については財政事情が極めて厳しいため、歳出の徹底した抑制等、歳入・歳出両面での努力を行った上であれば建設公債の発行額増加もやむを得ないが、中期的財政運営の新目標である公債依存度5%を目指して最大限努めるべきことを指摘した。

財政制度審議会は建議と同時に「歳出の節減合理化の方策に関する報告」を提出した。そこでは、① 社会保障（医療費の適正化〔レセプト点検の強化、指導監査の徹底、長期入院の是正、検査の適正化、診療報酬の合理化、薬価基準の適正化等、老人医療費対策としての適正な自己負担・診療報酬支払方式・健康づくり・在宅福祉等、病院・病床等の適正配置〕、国立病院・療養所の再編・合理化と経営改善、政府管掌健康保険・雇用保険の負担の適正化、生活保護の一層の適正化、恩給の見直し）、② 文教・科学振興（初等中等教育と高等教育の財源配分見直し、既存施策の合理化・効率化と資金の重点配分、義務教育費国庫負担の負担対象等の見直し、学級編制基準の弾力化、私学助成の総額抑制と重点化・効率的配分、義務教育教科書の有償化の検討、国立大学の重点的・計画的な施設整備・改善、大学院に重点を置く教育研究体制高度化の推進、授業料の適正化、科学技術振興施策の徹底した見直しと重点的・効果的資金配分）、③ 防衛（国際情勢の流れを見据えた正面と後方のバランス配慮と経費の合理化・効率化による抑制、後年度負担についても正面を中心に規模抑制）、④ 公共事業（生活関連重点化枠と公共投資充実臨時特別措置に沿った予算編成、NTT活用事業の実質的確保、事業の配分に当たっては中長期的視点からの重点的・効率的配分、国民生活の質の向上に重点を置いた分野への配慮）、⑤ 政府開発援助（第4次中期目標を踏まえ、効果的・効率的援助とするための評価と内容の改善）、⑥ 中小企業対策（優先順位の選択と資金の重点的配分による総額抑制、自助努力を前提とした支援）、⑦ エネルギー対策（優先順位見直しによる特別会計繰入れ抑制）、⑧ 農業（農業関係予算の合理化・重点化〔農村地域の多面的役割にも配慮しつつ生産性向上、担い手育成等〕、食糧管理制度の政府管理経費縮小と逆ざや縮小〔生産性向上・コスト低減の反映〕、自主流通米助成と学校給食用米

穀値引きの見直し)、⑨ 国鉄改革等(清算事業団長期債務の本格的処理の早期実現[土地売却、鉄道整備基金からの収入、JR 株式処分]、整備新幹線問題[着工優先順位、収支採算性、財源、規格、並行在来線の取扱いなどに関する基本的枠組みの堅持])、⑩ 電気通信(電波を利用する免許人から応分の負担を徴収)、⑪ 地方財政(地方財政計画歳出増の抑制、国と地方の財源調整措置、財源余剰が続く場合の「地方交付税法」第6条の3第2項適用検討)、⑫ 補助金等の整理合理化(第2次行革審答申等に示された改革方策による見直し)、⑬ 人件費の抑制(第8次定員削減計画の着実な実施と新規増員の厳しい抑制)が掲げられた。⁵⁾

(4) 平成4年度の予算編成方針と政府経済見通し

12月21日、政府は「平成4年度予算編成方針」⁶⁾を閣議決定した。ここでは、我が国財政は、平成3年度末に公債残高が170兆円を上回る見込みであり、国債費が歳出予算の2割を超え、更に税収動向も厳しいという現状に触れた上で、社会経済情勢の変化に財政が弾力的に対応していくためには「後世代に多大な負担を残さず、再び特例公債を発行しないことを基本として、公債依存度の引下げ等により、公債残高が累増しないような財政体質を作り上げていくことが緊要な課題である」とされ、そのために平成4年度予算では「公債発行額を可能な限り抑制するため、更に歳出の徹底した見直し、合理化に取り組む」こととされた。その主な内容は、① 一般会計予算においては経費を徹底的に節減合理化し、特に経常部門経費を厳しく抑制するが、NTT 株式売払収入を活用してきた社会資本整備促進事業については確保する、② 公債発行額は7兆2800億円とする、③ 土地の相続税評価適正化に伴う負担調整、租税特別措置の整理合理化等を行うとともに、現下の極めて厳しい財政事情を踏まえて極力税収を確保するための所要の措置を講じ、税外収入も可能な限り確保を図る、④ 行政の改革合理化措置を着実に実施し、省庁の部局や特殊法人の新設は既存機構の合理的再編成以外は行わず、また、定員については第8次定員削減計画の着実な実施と新規増員の抑制により国家公務員数の縮減を図る、⑤ 財源の重点的・効率的配分を行い、社会資本整備も国民生活の質の向上に結びつく分野に重点を置いて整備を図る。緊要な施策の実施に必要な財源は、既定経費の節減、後年度負担を増やす措置の原則不採用、一般行政経費の抑制、補助金等の徹底した整理合理化と総額抑制、地方負担を増加させる施策の抑制、公共

料金・社会保険料等の適正化を図る、⑥ 予算・財政投融资計画の弾力的運用を図る、⑦ 地方公共団体にも国と同一基調による歳出のできる限りの抑制、一般行政経費の節減合理化、定員・給与の適切な管理等による財源の重点的・効率的配分及び節度ある財政運営を要請する等であった。

また同日、「平成4年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」が閣議了解された。ここでは日本経済の状況について、前年までの「拡大局面にある」との表現に代わり「拡大テンポが緩やかに減速しつつあり、やや過熱ぎみであった高い成長から、雇用の均衡を維持しながらインフレなき持続可能な成長経路に移行する過程にある」との認識が示され、その下で平成4年度の経済運営の基本的態度として、① 内需を中心とするインフレなき持続可能な成長を図る経済運営及びそのために必要な構造調整の一層積極的な推進、物価の安定、公共投資基本計画・NTT 株式活用事業・民間活力等による社会資本整備の推進、適切かつ機動的な金融政策、中小企業対策の円滑な推進、各種の労働力需給不均衡の改善、② 経済発展の成果を生活の分野に配分し、豊かさを一層実感できる多様な国民生活の実現を図り、「生活大国」の形成を目指すための国民生活の質の向上に重点を置いた社会資本整備、良質な住宅の蓄積、居住環境の整備、適切な地価水準の実現、労働時間の短縮、内外価格差の是正、公共料金の適正化、消費者保護施策の積極的・総合的推進等、③ 国際協調型経済構造への変革推進、保護貿易主義の抑止と自由貿易体制の維持・強化へ向けた努力及び調和ある対外経済関係の形成及び世界経済活性化への積極的貢献を行うための市場開放、対日直接投資の促進、金融・資本市場自由化、ウルグァイ・ラウンドへの貢献、産業協力、ODAの拡充、資金還流の促進、旧ソ連地域については技術的支援等適切な支援を推進、地球環境問題の解明と解決に貢献、④ 行政の役割を見直し、簡素化・効率化を図るべく行政改革を推進し、平成4年度予算においても公債発行額を可能な限り抑制するために歳出節減合理化等を行う財政改革を推進する、⑤ 東京集中の弊害を除去する多極分散型国土の形成促進、産業構造調整を推進する一方で、新たなフロンティアの開拓、重要物資の安定供給確保、規制緩和の推進、地球環境の保全等による経済社会の発展基盤整備、の5点が掲げられた。そして、平成4年度の経済見通しは、国民総生産が483兆7000億円程度と見込まれ、平成3年度の伸び率（名目5.5%、実質3.7% [実績見込み。以下同じ。]）を下回る名目5.0%、実質3.5%の伸びが示

された。最大の支出部門である民間最終消費支出の伸びは名目5.8%、実質3.7%（平成3年度は名目6.0%、実質3.5%）と見込まれ、民間住宅投資は名目4.5%、実質2.8%（平成3年度はマイナス7.6%、実質マイナス9.6%）と増加に転じると見込まれたが、政府支出の伸びは名目3.0%、実質2.0%（平成3年度は名目5.7%、実質2.5%）、民間企業設備投資の伸びが名目5.1%、実質4.5%（平成3年度は名目4.5%、実質4.7%）、とそれぞれ実質伸び率が平成3年度を下回ると見込まれた。なお、輸出と海外からの所得の伸びは名目4.9%、実質5.3%（平成3年度は名目3.5%、実質5.1%）と前年度を上回ると予想された。⁷⁾

（5）平成4年度予算大蔵原案の内示と特徴

12月22日、大蔵原案が閣議提出され、直ちに各省庁へ内示された。表4-5に示したとおり、その主な特徴は、① 一般会計の総額を72兆2180億円とし、平成3年度当初予算に対する伸び率を2.7%とする、② 公債発行額を前年度当初発行予定額より1兆9370億円多い7兆2800億円とし、公債依存度は前年度当初予算の7.6%から10.1%に上昇する、③ 国債費は対前年度当初比2.6%増の16兆4473億円へ増大する、④ 地方交付税交付金15兆7719億円（対前年度当初比1.3%減）及び産業投資特別会計繰入れ（NTT 株式活用事業財源を建設公債に振り替えた公共事業関係費を含む。）1兆3000億円を除いた一般歳出は、前年度当初予算を1兆6623億円上回る38兆6988億円（同4.5%増）とする、また、一般歳出のうち、⑤ 社会保障関係費の伸び率を4.0%、⑥ 防衛関係費の伸び率は3.4%（対GNP比0.938%）、経済協力費の伸び率は4.8%（ODAとしてみると5.0%増）、⑦ 公共事業関係費（NTT 株式活用事業を振り替えた分を除く）は対前年度比5.3%増であるが、NTT 株式活用事業（公共事業関係費に振り替えた分を含む）1兆2300億円を合わせて8兆1709億円（対前年度比4.5%増）、⑧ 恩給関係費、中小企業対策費、食糧管理費、生活保護費、失業対策費、教育振興助成費、育英事業費は対前年度比マイナスとなっている。なお、前年度設けた給与改善予備費は計上していない。また、復活折衝のために、調整財源1000億円が用意されたが、前年度と同じく公共事業関係費については復活折衝は行われず、大蔵原案がそのまま予算政府案となった。

租税及印紙収入は、前年度当初に比して7320億円増、伸び率1.2%となる62兆5040億円が見込まれたが、前年度の伸び率6.5%を大きく下回った。その内容、

表 4-5 平成4年度一般会計予算の大蔵原案及び予算政府案

(単位：億円、%)

	平成3年度 当初予算 A	平成4年度 大蔵原案 B	平成4年度 予算政府案 C	大蔵原案段階		予算政府案段階		大蔵原案後の変化	
				増減額 B-A	伸び率	増減額 C-A	伸び率	増減額 C-B	伸び率
[歳入]									
租税	617,720	625,040	625,040	7,320	1.2	7,320	1.2	0	0.0
その他収入	31,311	24,340	23,498	△7,984		△7,813	△25.0		
国債整理基金特別会計受入金	13,000	2,166	2,166	△10,834	△83.3	△10,834	△83.3	0	0.0
公債	53,430	72,800	72,800	19,370	36.3	19,370	36.3	0	0.0
公債	53,430	—	72,800	—		19,370	36.3		
公債	—	—	—	—		—	—		
前年度剰余金受入	1,014	—	843	—		△171	△16.9		
合 計	703,474	722,180	722,180	18,706	2.7	18,706	2.7	0	0.0
[歳出]									
国地方交付金	160,360	164,473	164,473	4,113	2.6	4,113	2.6	0	0.0
社会福祉	159,749	157,719	157,719	△2,030	△1.3	△2,030	△1.3	0	0.0
保健衛生	370,365	386,988	386,988	16,623	4.5	16,623	4.5	0	0.0
教育	10,741	10,613	10,613	△128	△1.2	△128	△1.2	0	0.0
文化	25,915	28,125	28,188	2,209	8.5	2,273	8.8	63	0.2
保健衛生	76,002	78,634	78,884	2,632	3.5	2,882	3.8	249	0.3
教育	6,086	6,393	6,411	308	5.1	326	5.4	18	0.3
文化	3,384	3,261	3,277	△123	△3.6	△106	△3.1	16	0.5
教育	122,128	127,026	127,374	4,898	4.0	5,246	4.3	348	0.3
文化	26,382	27,161	27,263	779	3.0	881	3.3	102	0.4
教育	12,659	13,716	13,796	1,057	8.3	1,137	9.0	80	0.6
文化	5,074	5,291	5,478	217	4.3	405	8.0	187	3.5
教育	2,486	2,719	2,719	233	9.4	234	9.4	0	0.0
文化	6,476	6,372	6,688	△104	△1.6	212	3.3	316	5.0
教育	867	866	889	△1	△0.1	22	2.6	23	2.7
文化	53,944	56,125	56,834	2,181	4.0	2,890	5.4	709	1.3
教育	1,047	987	1,015	△60	△5.7	△32	△3.1	28	2.8
文化	15,608	15,043	15,475	△565	△3.6	△133	△0.9	432	2.9
教育	81	62	62	△20	△24.4	△20	△24.4	0	0.0
文化	1,347	1,256	1,287	△91	△6.8	△60	△4.5	31	2.5
教育	18,084	17,348	17,839	△736	△4.1	△245	△1.4	491	2.8
文化	43,860	45,369	45,518	1,509	3.4	1,658	3.8	149	0.3
教育	11,469	14,158	14,158	2,689	23.4	2,689	23.4	0	0.0
文化	19,000	22,894	22,894	3,894	20.5	3,894	20.5	0	0.0
教育	5,449	6,450	6,450	1,001	18.4	1,001	18.4	0	0.0
文化	8,084	9,308	9,308	1,224	15.1	1,224	15.1	0	0.0
教育	10,345	13,401	13,401	3,056	29.5	3,056	29.5	0	0.0
文化	9,098	11,036	11,036	1,938	21.3	1,938	21.3	0	0.0
教育	1,658	2,184	2,184	527	31.8	527	31.8	0	0.0
文化	112	129	129	17	15.2	17	15.2	0	0.0
教育	65,214	79,561	79,561	14,346	22.0	14,346	22.0	0	0.0
文化	682	682	682	0	0.0	0	0.0	0	0.0
教育	65,897	80,243	80,243	14,346	21.8	14,346	21.8	0	0.0
文化	(69,409)	(69,409)	(69,409)	(3,513)	(5.3)	(3,513)	(5.3)	(0)	(0.0)
教育	8,459	8,863	9,051	403	4.8	591	7.0	188	2.1
文化	1,950	1,931	1,956	△19	△1.0	6	0.3	25	1.3
教育	5,921	6,193	6,313	272	4.6	392	6.6	120	1.9
文化	3,732	3,421	3,421	△311	△8.3	△311	△8.3	0	0.0
教育	43,541	46,803	45,773	3,263	7.5	2,233	5.1	△1,030	△2.2
文化	1,350	—	—	△1,350	皆減	△1,350	皆減	—	—
教育	1,500	3,500	3,500	2,000	133.3	2,000	133.3	0	0.0
文化	—	1,000	—	1,000	皆増	—	—	△1,000	皆減
教育	13,000	2,166	2,166	△10,834	△83.3	△10,834	△83.3	0	0.0
文化	(13,000)	(13,000)	(13,000)	(皆増)	(皆増)	(皆増)	(皆増)	(0)	(0.0)
合 計	703,474	722,180	722,180	18,706	2.7	18,706	2.7	0	0.0

(注) 1 平成3年度当初予算額は、平成4年度予算額との比較対照のため、組替えを行った。
 2 国債整理基金特別会計受入金は、NTT株式売却収入を一般会計へ受け入れるものである。
 3 平成4年度の一般歳出は、NTT株式活用事業の財源を建設公債増発に振り替えた分の公共事業関係費1兆834億円を除く。
 4 大蔵原案及びその対前年度当初予算比較の段階では、「前年度剰余金受入」は「その他収入」に含めている。
 (出所) 「国の予算」平成4年度 56-57、657-678ページ、旧大蔵省資料により作成。

税制改正等の影響、そして税外収入の状況については、第4節で述べる。

大蔵原案は、一般歳出の対前年度伸び率は平成3年度の5.3%を下回る4.5%となったが、税収の伸び率は前年度より低く、またNTT株式売払収入の原資事情が厳しいにもかかわらず、その事業を公共事業関係費として確保するために公債が増発された結果、公債が前年度当初予算より1兆9370億円増額されることとされた。

〔注〕

- 1) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『第三次行革審提言集—新時代の行政改革指針』（平成6年、行政管理研究センター）83-85ページを参照。
- 2) 同上 114-141ページを参照。
- 3) 『国の予算』平成4年度 1081-1082ページに全文が収録されている。
- 4) 同上 1112-1115ページに全文が収録されている。
- 5) 「歳出の節減合理化の方策に関する報告」の指摘事項が平成4年度予算政府案においてどのように取り扱われたかは、平成4年1月24日の財政制度審議会総会（第5回）において報告された。その「主な措置状況」は、財政政策研究会編『平成4年度版 図表解説・財政データブック—これからの財政と国債発行』（平成4年、大蔵財務協会）57-66ページに掲載されている。
- 6) 『国の予算』平成4年度 1082-1083ページに全文が収録されている。
- 7) 政府経済見通しは、平成4年1月24日に閣議決定された。同上 1088-1092ページにその全文が収録されている。

5 平成4年度予算政府案の概算の閣議決定

表4-5に示したとおり、復活折衝では、文教及び科学振興費709億円（教育振興助成費316億円、科学技術振興費187億円、義務教育費国庫負担金102億円、国立学校特別会計へ繰入80億円、育英事業費23億円等）、恩給関係費491億円（旧軍人遺族等恩給費432億円等）、社会保障関係費348億円（社会保険費249億円、社会福祉費63億円等）、経済協力費188億円、防衛関係費149億円、エネルギー対策費120億円及び中小企業対策費25億円が認められた。これにより、大蔵原案の段階で対前年度当初予算比マイナスだったもののうち、教育振興助成費、育英事業費及び中小企業対策費は、予算政府案の段階でプラスに転じた。なお、主要経費の復活額は2030億円と調整財源1000億円を上回ったため、「その他の事項経費」が復活折衝の過程で1030億円削減された。こうして12月28日、予算政府案の概

算が閣議決定された。

この結果、一般会計予算は歳出・歳入ともに総額72兆2180億円（対前年度当初比27.7%増）、そのうち一般歳出は38兆6988億円（対前年度当初比4.5%増）となった。主要経費別の伸び率は、社会保障関係費4.3%、文教及び科学振興費5.4%、恩給関係費マイナス1.4%、防衛関係費3.8%、公共事業関係費（NTT株式活用事業を振り替えた分を除く）5.3%、経済協力費7.0%、中小企業対策費0.3%、エネルギー対策費6.6%、食糧管理費マイナス8.3%となった。公債発行額は7兆2800億円、公債依存度は10.1%となった。

また、財政投融资計画については、国民生活の質の向上に配慮しつつ、社会資本整備、国際社会への貢献、地域の活性化等の政策的要請に応え、重点的・効率的な資金配分を行うこととして、総額が40兆8022億円（対前年度比10.9%増）とされた。このうち一般財投が32兆2622億円（同10.8%増）、資金運用事業が8兆5400億円（同10.9%増）であった。また、資金運用部資金による6000億円の国債引受けを行うことが予定された。

政府は、予算政府案の概算の閣議決定と同じ12月28日、第3次行革審が6月・12月の2度にわたる意見書及び7月・12月の2度にわたる答申において行った提言を踏まえて、「平成4年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」¹⁾を閣議決定した。そこでは、① 行政組織の整理・再編合理化推進（省庁内部部局、附属機関等及び地方支分部局、組織の新設、事務・事業の存続期限の設定等）、② 定員管理・省庁間配置転換・人事管理、③ 現業等の改革（郵政事業、国有林野事業、国立病院・療養所）、④ 公社・特殊法人等の改革（三公社民営化後の各会社の改革推進、特殊法人等の活性化等）、⑤ 規制緩和等（流通、電気通信、金融、エネルギー等の規制緩和、製造物責任制度の検討、許認可等の整理合理化等）、⑥ 国・地方と地域活性化（国から地方への権限移譲、国の関与・必置規制の廃止・緩和、地域中核都市・都道府県連合及び市町村連合の在り方等についての検討、高齢者福祉・社会資本整備等の所要の歳出を見込みつつ地方歳出のできる限りの抑制と地方財政健全化、地方交付税総額の年度間調整、補助金等の整理合理化、地域拠点都市・周辺町村の総合的・重点的整備を推進する法制整備、社会資本の地方による主体的整備推進のための補助金等の一般財源化検討）、⑦ 重要施策等の見直し（対外政策等、ODA、環境、科学技術・学術研究、保健・医療・福祉等、教育・文化、外国人労働者問題対策及び外国人に対する行政、土地

対策、社会資本、農業、証券・金融、エネルギー、防衛等)、⑧ 行政手続制度、行政情報システム及びオンブズマン等行政監視・救済制度の整備、さわやか行政サービス運動の持続的展開等について、提言を受けた改革の実施状況及び方針が示された。

〔注〕

- 1) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『第三次行革審提言集—新時代の行政改革指針』(平成6年、行政管理研究センター)249-268ページを参照。

6 税制改正の要綱

税制調査会は平成3年12月18日に「平成4年度の税制改正に関する答申」を提出した。これらを踏まえて、平成4年1月10日に閣議決定された「平成4年度税制改正の要綱」においては、「土地の相続税評価の適正化に伴う相続税の負担調整等を行い、租税特別措置の整理合理化等課税の適正・公平の確保を推進するとともに、現下の極めて厳しい財政事情を踏まえ極力税収を確保する観点から税制上所要の措置を講ずる」こととされた。¹⁾

具体的には、① 土地の相続税評価の適正化により相続税負担が増加しないようにする負担調整として、相続税の課税最低限引上げ、相続税の税率適用区分の拡大、小規模宅地等についての課税の特例拡充、贈与税の税率適用区分の拡大、相続税の申告期限の延長及び延納・物納制度の改善合理化を行う、② 課税の適正・公平の確保等のために、企業関係租税特別措置の整理合理化(エネルギー環境変化対応投資促進税制等の廃止、技術等海外取引に係る所得の特別控除制度の控除率引下げ、特定再開発建築物等の割増償却制度の縮減等)、国際課税の整備(過少資本税制の導入、タックス・ヘイブン税制の改革等)、みなし法人課税制度の廃止、赤字法人の欠損金の繰戻し還付制度の2年間の適用停止及び申告納税制度の充実(青色申告特別控除の創設と青色申告控除の廃止)を行う、③ 当面の財政事情等に対応するための増収措置として、法人特別税の創設(2年間の措置として、基準法人税額のうち400万円を超える部分に対して2.5%の税率により課税する)及び普通乗用自動車に係る消費税の税率の特例措置(2年間の措置として、4.5%の特例税率を設ける)を行う、との改革が掲げられた。なお、法

人臨時特別税、石油臨時特別税及び普通乗用自動車に係る消費税率6%の特例措置が平成3年度末で失効するため、全体としての税負担は現状より軽くなるとされていた。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成4年度 658-665ページを参照。

第3節 平成4年度予算の国会審議

1 財政改革の基本的考え方、中期展望等

平成4年1月24日、政府は平成4年度予算政府案を国会に提出した。同日、衆参両院の本会議において宮澤総理大臣の施政方針演説とともに羽田大蔵大臣の財政演説¹⁾が行われた。1月30日には両院の予算委員会において大蔵大臣の提案理由説明及び大蔵省主計局長の補足説明が行われた。同日、大蔵省は「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」、「財政の中期展望（平成3年度～平成7年度）」及び「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」を国会に提出した。

(1) 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」²⁾

「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」では、①平成4年度予算政府案において公債依存度が前年度当初予算に比べ2.5%高い10.1%となったこと、②平成4年度末の公債残高が約174兆円に達するものと見込まれ、その利払い等に要する国債費が一般会計歳出の22.8%を占めること、今後の景気・税収動向によっては再び特例公債発行という事態に陥らざるを得ない脆弱性を有していること、財政支出繰延べ措置・国鉄清算事業団長期債務処理問題の存在等が指摘された。その上で、③中期的財政運営の新努力目標に沿って引き続き財政改革を強力に推進する必要があると財政の現状について述べられた。今後の財政改革の進め方については、①人口の高齢化、国際社会における責任増大等に対応するとともに、平成2年6月に策定された「公共投資基本計画」に沿って社会資本整備を着実に図る必要性等を強調した上で、②国民負担率の水準の上昇を極力抑制することが重要な課題であることを確認し、③本格的な高齢化社会に多大な負担を残さず、再び特例公債を発行しないことを基本とし、公債残高が累増しない財政体質を作り出すとして、行財政改革を推進して歳出全般の徹底した見直しによる公債発行額の縮減、公債依存度の引下げ、特例公債の早期償還に努め、公債依存度については5%を下回る水準を目指す、とさ

れた。

(2) 「財政の中期展望」³⁾

表4-6に示した「財政の中期展望（平成3年度～平成7年度）」は、平成4年度予算における制度・施策を前提とし、一定の仮定の下に、これを将来に投影するという、いわゆる後年度負担額推計を基本とした財政事情の試算である。推計に当たっては「世界とともに生きる日本—経済運営5ヵ年計画—」で見込まれた経済指標等を参考としている。

歳入面では、平成4年度予算を前提に、一定の仮定の下、税収は名目成長率4.75%、税収の平均的弾性値1.1で機械的に伸ばしており、平成4年度税制改正の影響等を調整している。また、特例公債は今後とも発行しないこととしている。更に4条公債（建設公債）について、平成3年1月の「財政の中期展望（平成2年度～平成6年度）」は、平成4年度から4か年で公債依存度を5%を下回る水準となることを仮置きして、平成4年度から発行額を毎年度4500億円ずつ減額すると仮定していた。しかし、平成4年度予算の発行予定額が対前年度比1兆9370億円増の7兆2800億円であるため、今回は平成5年度から発行額を毎年度1兆1500億円ずつ機械的に均等に減額することとしている。

なお、平成3年1月の「財政の中期展望（平成2年度～平成6年度）」では、歳入面の国債整理基金特別会計受入金は、平成3年度に1兆3000億円計上しているが平成4年度以降はゼロとし、他方で歳出面の産業投資特別会計繰入れは平成4年度以降も平成6年度まで平成3年度と同額の1兆3000億円を計上すると仮定されていた。それに対して今回の「財政の中期展望（平成3年度～平成7年度）」においては、平成4年度予算において、歳入面の国債整理基金特別会計受入金は推計期間中（平成5年度以降）は平成4年度予算と同額を毎年度計上し、他方で歳出面の産業投資特別会計繰入れは平成5年度以降も平成4年度と同額の1兆3000億円を計上する、と仮置きされた。これは、前章でも触れたように、平成2年3月の財政制度審議会報告がNTT株式活用事業について「原資事情が極めて厳しい状況にあるが、本制度が目指した地域の発展・開発等の目的が図られるよう留意していく」と指摘したことを踏まえた対応である。

また歳出面では、平成4年度予算における制度・施策を前提とすれば、一般歳出の伸び率が平成5年度5.5%、平成6年度3.6%、平成7年度3.9%となるこ

表 4-6 財政の中期展望（平成3年度～平成7年度）

（単位：億円、％）

		平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	
歳 出	国債費	(12.2) 160,360	(2.6) 164,473	(3.0) 169,400	(1.9) 172,600	(2.2) 176,400	
	地方交付税	(4.6) 159,749	(△1.3) 157,719	(15.0) 181,400	(5.5) 191,400	(5.6) 202,100	
	一般歳出	(4.7) 370,365	(4.5) 386,988	(5.5) 408,200	(3.6) 422,700	(3.9) 439,300	
	経常部門	(4.2) 292,890	(4.1) 304,996	(5.9) 323,100	(3.1) 333,200	(3.6) 345,300	
	投資部門	(6.7) 77,475	(5.8) 81,992	(3.8) 85,100	(5.2) 89,500	(5.0) 94,000	
	産業投資特別会計へ繰入等	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	
	計	(6.2) 703,474	(2.7) 722,180	(6.9) 772,000	(3.6) 799,700	(3.9) 830,800	
				(7.7) 〔778,100〕	(4.4) 〔812,400〕	(4.7) 〔850,500〕	
	歳 入	税収	(6.5) 617,720	(1.2) 625,040	(5.0) 656,400	(4.3) 684,700	(5.2) 720,400
		その他収入	(22.5) 32,324	(△24.7) 24,340	(△2.6) 23,700	(13.9) 27,000	(12.2) 30,300
国債整理基金特別会計受入金		(0.0) 13,000	(△83.3) 2,166	(0.0) 2,200	(0.0) 2,200	(0.0) 2,200	
税外・その他収入		(44.3) 19,324	(14.7) 22,174	(△3.0) 21,500	(15.3) 24,800	(13.3) 28,100	
公債金収入（4条公債）		(6.2) 53,430	(2.7) 72,800	(2.7) 61,300	(2.7) 49,800	(3.6) 38,300	
計		(6.2) 703,474	(2.7) 722,180	(2.7) 741,400	(2.7) 761,500	(3.6) 789,000	
要調整額（歳出－歳入）	—	—	30,600 〔36,700〕	38,200 〔50,900〕	41,800 〔61,500〕		

- (注) 1 地方交付税…名目成長率4.75%×弾性値1.2（平成4年度税制改正の影響等を調整）
 2 一般歳出…平成4年度予算における制度・施策を前提
 3 税収…名目成長率4.75%×弾性値1.1（平成4年度税制改正の影響等を調整）
 4 公債金収入…平成7年度以降公債残高累増体質からほぼ脱却することを目処としつつ、（4条公債）平成7年度に公債依存度が5%を下回る水準を仮置きして、平成5年度以降毎年度1兆1500億円ずつ機械的に均等に減額
 5 産業投資特別会計へ繰入等及び国債整理基金特別会計受入金については平成5年度から平成7年度を平成4年度と同額と仮置きした。
 6 [] 書きは新規施策等に充てるための予備枠を含む計数である。
 7 公債金収入（4条公債）は、中期的視点に立った財政運営を進めていく上での検討の手掛かりを示すものとして、機械的に均等に減額しているが、これは、各年度の子算編成において、その時々々の経済情勢や財政事情等に応じ、変化し得るものである。

(出所) 『国の予算』平成4年度 1116-1117ページ。

とが示された。ただし、将来の新規施策の財源等に充てる予備枠を考慮した場

合の歳出見込みも併せて表示された。また、国債費については、定率繰入れを平成5年度以降も継続すると仮定された。

以上の前提における推計によると、歳出・歳入間のギャップつまり要調整額は、予備枠を歳出から除いた場合には、平成5年度3兆600億円、平成6年度3兆8200億円、平成7年度4兆1800億円となる。

(3) 「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」⁴⁾

「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」は、上記の「財政の中期展望」を前提としている。4条公債発行額は平成5年度から平成7年度まで毎年度1兆1500億円ずつ減額し、平成8年度以降は平成7年度と同額ずつ発行され、他方で定率繰入れは継続すると仮定していた。また、株式売却収入について、平成3年1月の「仮定計算」では平成3年度以降NTT株式売却収入を見込まずに、無利子貸付も平成3年度の1兆3000億円を最後に平成4年度からゼロと仮定としていた。平成4年度はJT及びNTTの株式の売却収入を5700億円計上した上で、NTTの株式売却収入については未売却の500万株のうち250万株を毎年度50万株程度計画的に売却する基本方針を踏まえて平成5年度から平成8年度まで、平成4年度と同額の毎年度3000億円とし、NTT無利子貸付についても平成5年度から平成8年度まで平成4年度と同額の毎年度2200億円とすると仮置きしている。年度末の基金残高は平成4年度の2兆5600億円から平成5年度3兆5200億円、平成6年度4兆5500億円と増大し、平成17年度には13兆5700億円に達すること、国債残高は平成4年度末の173兆8000億円から平成17年度末には188兆5000億円に増加するものの、特例公債は60兆7000億円から46兆6000億円に減少することが示されている。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成4年度 1085-1088ページを参照。
- 2) 同上 1115-1116ページを参照。
- 3) 同上 24-27ページを参照。
- 4) 同上 26、28ページを参照。

2 平成4年度予算の修正問題と暫定予算

1月30日には、衆参両院の予算委員会で予算の提案理由説明が行われ、2月3日から3月12日にかけて、衆議院予算委員会において総括質疑、証人喚問、参考人質疑、公聴会、集中審議、一般質疑及び分科会審議が行われた。3月2日には民社党が、3日には社会党が、9日には公明党が、それぞれ予算修正要求等の大綱を発表し、10日には、これら3党に社民連を加えた4党が「平成4年度予算案に対する修正共同要求」を提出した。歳出は、(1) 社会保障の充実、(2) 労働政策の拡充、(3) 教育環境の整備、(4) 芸術・文化・スポーツの振興、(5) 土地・住宅対策と公共事業の改善・景気対策、(6) 地球規模の環境保全・ごみ対策等、(7) 災害対策の拡充、(8) 交通環境の整備、(9) 中小企業助成策の強化、(10) 農林水産業の再建、(11) 消費者保護等、(12) 人権擁護、(13) 国会移転計画の策定、(14) 国際協力の推進により2205億円増額する一方で、(15) 予備費等の削減で1000億円減額し、差引き1205億円の増額。次に、歳入は、(1) 勤労者・パート労働者など中低所得者に配慮した政策減税で3700億円の減税実施の一方で、(2) 不公平税制是正により2450億円の歳入増、(3) 国有財産の処分等による2455億円の増額を見込み、歳入・歳出ともに1205億円の増額要求が提出された。これにより、一般会計総額は歳入・歳出ともに72兆3385億円になる。また共産党は、予算の撤回と編成替えを求める動議を求めた。その理由は「労働基準法」の改正、農業再建、障害者対策、大学研究費・施設設備費・私学助成の増額等による国民生活優先予算への転換、軍事費の半減、「従軍慰安婦補償立法」、「被爆者援護法」制定、シベリア抑留問題の解決、大企業を優遇する不公平税制の是正、消費税の廃止で、特に生活必需品完全非課税等を主張した。

自民党は12日、4党共同要求に対し、平成4年度予算は最善を尽くしたものであり、また、物価調整減税制度の創設等の減税要望については財政事情、負担の適正・公平等の面で、国民経済実態等の点から認められず、税外収入の増収も困難として、政府・自民党で編成したものが最善の予算であるとの回答を行った。これに対して4党が再考を求めたため、同日、自民党は再度回答を行った。そこでは、予算修正要求に応じることは困難とした上で、最大限の配慮を払った結果、中期防の経費規模については更に下方修正の方向で検討を進めたい、パート問題については配偶者特別控除の積極的広報に努めるとともに

パート労働者対策について関係省庁で検討の場を設け、各党協議の場を設けたい、社会保障の充実等、歳出面の要望は予備費使用、補正予算、平成5年度以降の予算編成等で重点的に検討・対処していくと回答し、4党も了承した。また自民党は、共産党の要求については応じられない旨の回答を行った。¹⁾

平成4年度予算は3月13日に衆議院の予算委員会及び本会議において賛成多数で可決され、参議院に送付された。新年度まで半月余しかなかったために暫定予算が編成されることになり、平成4年度暫定予算は、3月27日に閣議決定の上国会に提出された。30日、暫定予算は衆議院の予算委員会及び本会議で可決された。更に、翌31日には参議院の予算委員会及び本会議でも暫定予算が可決され、成立した。成立した暫定予算は、4月1日から4月11日までの11日間を対象とする。表4-7に示したように、一般会計暫定予算の歳出は5兆5244億円となった。

表 4-7 平成4年度一般会計暫定予算

(単位：億円)		(単位：億円)	
	金額		金額
[歳入]		[歳出]	
租税及印紙収入	180	社会保障関係費	8,670
専売納付金	—	文教及び科学振興費	2,376
官業益金及官業収入	3	国債費	1,134
政府資産整理収入	—	恩給関係費	4,384
雑収入	32	地方交付税交付金	34,965
公債金	—	防衛関係費	1,268
前年度剰余金受入	843	公共事業関係費	247
合計	1,058	—	242
		災害復旧等	5
		経済協力費	14
		中小企業対策費	0
		エネルギー対策費	0
		食糧管理費	—
		産業投資特別会計へ繰入	—
		その他の事項経費	2,135
		予備費	50
		合計	55,244

(出所) 『国の予算』平成4年度 1027-1036ページ。

歳出では、人件費、事務費等の経常的経費等について行政運営上必要最小限のもの、教育・社会政策上の配慮が特に必要なもの（生活扶助基準等の引上げ、社会福祉施設入所者の生活費等の引上げ、失業対策事業の賃金日額引上げ、国立大

学学生増募等)を除き、新規施策に係る経費は原則として計上しないが、公共事業関係費については、新規発生災害に係る直轄災害復旧事業費、直轄の維持修繕費等の所要額が計上された。主要経費別にみて最も大きいのは地方交付税交付金3兆4965億円であり、社会保障関係費8670億円、恩給関係費4384億円、文教及び科学振興費2376億円、防衛関係費1268億円、国債費1134億円が続き、公共事業関係費は247億円であった。

歳入については、暫定予算期間中の租税及印紙収入等の収入見込額に官業益金及官業収入、雑収入及び前年度剰余金受入を加えた1058億円が計上された。その最大のものは前年度剰余金受入843億円である。租税及印紙収入は180億円が計上されたが、その過半を関税110億円が占め、そのほかは印紙収入50億円、酒税10億円及び有価証券取引税10億円であった。

この一般会計暫定予算は5兆4186億円の歳出超過になっているが、国庫の資金繰りについては必要に応じて大蔵省証券を発行することができることとされた。また、一般会計に準じて特別会計及び政府関係機関についても暫定予算が成立した。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成4年度 29-32ページを参照。

3 予算の成立と税制改正

参議院では、3月16日以降、暫定予算審議と日切れ法案等の処理を間に挟みつつ、平成4年度予算について総括質疑、一般質疑、公聴会及び委嘱審査が行われた。4月9日、平成4年度予算政府案は参議院の予算委員会及び本会議においていずれも否決された。同日の両院協議会で成案が得られなかったため、平成4年度予算は4月9日に衆議院の議決どおりに成立した。

また、政府が「平成4年度税制改正の要綱」に基づいて国会提出した税制改正関連法案のうち、「租税特別措置法の一部を改正する法律案」、「法人特別税法」及び「相続税法の一部を改正する法律案」は、衆議院では3月13日に大蔵委員会で、また18日の本会議で、それぞれ可決され、参議院では3月27日に大蔵委員会及び本会議で相次いで可決されて成立した。

第4節 平成4年度予算の概要と特色

1 建設公債の発行増額¹⁾

平成4年度一般会計予算の総額は72兆2180億円であった。これは平成3年度当初予算に対して1兆8706億円の増加であり、伸び率は2.7%と前年度の伸び率6.2%を大きく下回った。一般歳出は38兆6988億円と平成3年度に比して1兆6623億円の増加であり、伸び率は4.5%と、前年度伸び率4.7%を下回った。平成4年度政府経済見通しにおいては、一般歳出の対GNP比は平成3年度と同じ8.0%にとどまる見込みであった。

公債金収入は、前年度当初発行予定額より1兆9370億円上回る7兆2800億円となっている。これにより公債依存度は前年度当初予算の7.6%から10.1%に上昇し、当初予算では平成元年度以来3年ぶりに10%に達した。公債金は全て建設公債であり、特例公債は3年連続で発行されないことになった。

また、国債費16兆4473億円は平成3年度当初予算の16兆360億円に比して4113億円増え、伸び率は2.6%であった。国債費の一般会計歳出に占める割合は22.8%に達している。国債費のうち国債利子等が10兆7369億円であり、平成3年度当初予算10兆5512億円に比して1857億円増、伸び率1.8%であった。国債償還費は3兆5777億円であり、前年度当初予算3兆4523億円に比して1254億円増、伸び率3.6%であった。また、借入金償還が6489億円あり、平成3年度当初予算5600億円に比して889億円増、伸び率15.9%であった。これは、昭和59年度に交付税特別会計の借入金に係る元利償還の国負担分を一般会計借入金に振り替えた分、国鉄清算事業団から国が継承した借入金に係る償還金等である。

なお、平成4年度予算は年度末の公債残高が174兆円程度と見込まれ、極めて厳しい財政状況の下で歳出面では徹底した節減合理化、歳入面においては税外収入の確保、税制面の増収措置等、限られた財源の中で重点的・効率的配分が図られた。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成3年度 1151ページ、『国の予算』平成4年度 32-34、39-41、201-202、1116-1117ページによる。

2 歳入の確保と土地課税の強化

平成4年度の一般会計歳入予算は、表4-8に示したとおりである。歳入の柱である租税及印紙収入は小規模宅地等に係る相続税の課税の特例の拡充、租税特別措置の整理合理化等、及び当面の財政事情等に対応するための増収措置（法人特別税、自動車消費税）等の税制改正等により、現行法による見込額を5370億円上回る62兆5040億円が計上された。それは平成3年度当初予算の租税及印紙収入を7320億円上回り、伸び率は1.2%であったが、平成3年度当初予算における対前年度伸び率6.5%を下回っている。また、前年度補正後予算に対する伸び率は6.0%であった。

表 4-8 平成4年度一般会計予算歳入概要

(単位：億円)

1	租税及印紙収入	
(1)	現行法を平成4年度に適用する場合の租税及印紙収入	619,670
(2)	税制改正による増△減収見込額	5,370
①	小規模宅地等に係る相続税の課税の特例の拡充	△190
②	租税特別措置の整理合理化等	720
③	当面の財政事情等に対応するための増収措置	4,840
(3)	平成4年度予算額：(1)+(2)	625,040
2	その他収入	
(1)	国債整理基金特別会計受入金	2,166
(2)	その他収入	22,174
3	公債金	72,800
	合 計	722,180

(出所) 『国の予算』平成4年度 34ページ。

租税及印紙収入予算額の内訳をみると、表4-9に示したように、所得税が27兆2790億円（源泉所得税21兆2880億円、申告所得税5兆9910億円）と最も多く、法人税18兆1220億円、消費税4兆9680億円、印紙収入1兆6630億円、相続税2兆2260億円、酒税2兆250億円、揮発油税1兆5760億円、たばこ税1兆120億円

と続く。平成3年度当初予算に対して、所得税は1兆5410億円、消費税は240億円、それぞれ増収が見込まれたが、法人税は1兆1450億円、印紙収入は4850億円、それぞれ減収が見込まれた。更に、平成3年度当初予算で1兆200億円計上されていた有価証券取引税は、4050億円減の6150億円と見込まれた。なお、税制改正を予定している法人特別税は4040億円計上され、また、平成3年度税制改正により導入された地価税は4200億円計上された。しかしながら、源泉所得税の伸び、税制改正による増収措置等により税収は前年度を上回って計上さ

表 4-9 平成4年度租税及印紙収入予算額 [一般会計]

(単位：億円)

税 目	平成4年度予算				平成3年度 当初予算 計上額	増減額
	現行法に よる収入 見込額	税制改正等による 増△減収見込額		改正法に よる収入 見込額 (予算額)		
		税源振替 による分	税制改正 による分			
所 得 税	272,790	—	—	272,790	257,380	15,410
源 泉 分	212,880	—	—	212,880	200,950	11,930
申 告 分	59,910	—	—	59,910	56,430	3,480
法 人 税	180,480	—	740	181,220	192,670	△11,450
法 人 特 別 税	—	—	4,040	4,040	—	4,040
相 続 税	22,450	—	△190	22,260	20,460	1,800
地 価 税	4,200	—	—	4,200	—	4,200
消 費 税	48,880	—	800	49,680	49,440	240
酒 税	20,270	—	△20	20,250	20,000	250
た ば こ 税	10,120	—	—	10,120	9,870	250
揮 発 油 税	15,760	—	—	15,760	15,030	730
石 油 ガ ス 税	160	—	—	160	170	△10
航 空 機 燃 料 税	690	—	—	690	650	40
石 油 税	5,070	—	—	5,070	4,900	170
取 引 所 税	400	—	—	400	480	△80
有 価 証 券 取 引 税	6,150	—	—	6,150	10,200	△4,050
自 動 車 重 量 税	6,740	—	—	6,740	6,400	340
関 税	8,790	—	—	8,790	8,500	290
と ん 税	90	—	—	90	90	0
印 紙 収 入	16,630	—	—	16,630	21,480	△4,850
収 入 印 紙	13,860	—	—	13,860	18,220	△4,360
現 金 収 入	2,770	—	—	2,770	3,260	△490
合 計	619,670	—	5,370	625,040	617,720	7,320

(出所) 『国の予算』平成3年度 670ページ、『国の予算』平成4年度 658ページ。

れたが、景気後退の影響ははっきりと表れていた。

税外収入の状況は、表4-10に示したとおりであり、総額は2兆4340億円と前年度当初予算に比して7984億円減少している。これは、平成3年度は産業投資特別会計繰入れに充てるための国債整理基金特別会計受入金が1兆3000億円計上されていたのに対して、平成4年度予算では国債整理基金特別会計受入金が

表 4-10 平成4年度予算における税外収入

(単位：億円)

	平成4年度 予算(当初) A	平成3年度 予算(当初) B	増減 A - B
専売納付金	101	86	14
官業益金及官業収入	189	190	△2
官業益金	66	70	△4
官業収入	123	120	2
政府資産整理収入	1,093	1,272	△179
国有財産処分収入	1,041	1,224	△182
回収金等収入	52	49	3
雑収入	22,115	29,761	△7,647
国有財産利用収入	489	478	11
納付金	14,394	10,782	3,612
うち 日本銀行納付金	10,480	7,490	2,990
日本中央競馬会納付金	3,912	3,290	622
諸収入	7,231	18,501	△11,270
うち 特別会計受入金	3,873	15,071	△11,198
うち 国営土地改良事業特別会計	67	58	9
農業共済再保険特別会計	—	63	△63
産業投資特別会計	134	46	88
外国為替資金特別会計	1,500	1,900	△400
国債整理基金特別会計	2,166	13,000	△10,834
公共事業費負担金	451	486	△34
懲罰及没収金	909	791	118
弁償及返納金	660	616	45
貨幣回収準備資金受入	700	911	△211
小 計	23,498	31,311	△7,813
前年度剰余金受入	843	1,014	△171
合 計	24,340	32,324	△7,984

(注) 納付金、諸収入及び特別会計受入金の内訳は、それぞれ一部のみを示した。

(出所) 『国の予算』平成4年度 657、670-678ページにより作成。

2166億円へ減額した影響が大きい。なお、NTT 株式活用事業の実質的な規模を1兆3000億円のままに据え置く方針がとられ、建設公債を1兆834億円増発し、後述のとおりNTT 株式活用事業の大部分が公共事業関係費に振り替えられて実施された。また、日本銀行納付金は2990億円増の1兆480億円、日本中央競馬会納付金は622億円増の3912億円とそれぞれ増加すると見込まれたほか、外国為替資金特別会計の剰余金受入れは1500億円計上された。

この結果、公債金を除く歳入は64兆9380億円となり、平成3年度当初予算の65兆44億円を664億円下回った。減少率は0.1%ながら、公債金を除く歳入が対前年度比マイナスとなったのは、昭和58年度以来9年ぶりのことであった。

3 歳出の重要施策の展開¹⁾

平成4年度一般会計歳出予算を主要経費別に示したものが表4-11である。重要施策が予算にどのように盛り込まれたか、整理してみたい。

(1) 社会資本の整備

公共事業関係費は、景気にも配慮しつつ「公共投資基本計画」に沿って着実に社会資本整備を進めるために、国民生活の質の向上に重点を置いて、生活関連重点化枠1750億円と公共投資充実臨時特別措置2000億円の設定等を通じて拡大された。一般会計の公共事業関係費については、一般歳出分は対前年度比5.3%増の6兆9409億円、これに加えて「日本電信電話株式会社の株式の売払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）（以下では、「社会資本整備特別措置法」と表記することがある。）に基づき平成3年度まで貸付けを受けて実施されていた公共的建設事業のうち、NTT 株式売却収入以外の財源をもって行うこととした1兆834億円の合計8兆243億円を計上するほか、産業投資特別会計に1466億円計上している。この両者を合わせた公共事業関係費は8兆1709億円となり、それは対前年度比4.5%増であった。また、産業投資特別会計繰入れのうち700億円は、日本開発銀行等を通じて第三セクター等の民活事業に充てることとされた。

公共事業関係費の内訳を示したものが表4-12であり、全ての事業分野で前年度予算額に比して増加している。最大の増額を示したのは道路整備事業費であ

表 4-11 平成4年度一般会計歳出予算主要経費別対前年度比較表

(単位：千円)

事 項	平成4年度 予算額	平成3年度予算額		比較増△減額	
		当 初	補正(第1号)後	当 初	補正(第1号)後
社会 保 障 関 係 費					
生活 保 護 費	1,061,315,230	1,074,112,246	1,018,181,260	△12,797,016	43,133,970
社会 福 祉 費	2,818,802,814	2,591,549,461	2,633,984,596	227,253,353	184,818,218
社会 保 険 費	7,888,367,530	7,600,207,379	7,646,419,214	288,160,151	241,948,316
保健 衛 生 対 策 費	641,141,399	608,550,475	600,532,431	32,590,924	40,608,968
失 業 対 策 費	327,732,826	338,380,174	297,114,515	△10,647,348	30,618,311
計	12,737,359,799	12,212,799,735	12,196,232,016	524,560,064	541,127,783
文 教 及 び 科 学 振 興 費					
義務 教 育 費 国 庫 負 担 金	2,726,309,000	2,638,211,000	2,768,401,144	88,098,000	△42,092,144
国立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	1,379,634,782	1,265,945,343	1,304,750,162	113,689,439	74,884,620
科 学 技 術 振 興 費	547,828,841	507,368,250	499,116,235	40,460,591	48,712,606
文 教 施 設 費	271,912,241	248,556,723	254,361,861	23,355,518	15,953,380
教 育 振 興 助 成 費	668,793,716	647,604,541	649,491,098	21,189,175	19,302,618
育 英 事 業 費	88,908,412	86,666,089	86,548,774	2,242,323	2,359,638
計	5,683,386,992	5,394,351,946	5,562,669,274	289,035,046	120,717,718
国 債 関 係 費	16,447,320,012	16,035,980,278	15,536,572,620	411,339,734	910,747,392
恩 給 関 係 費					
文 官 等 恩 給 費	101,514,918	104,725,453	104,711,453	△3,210,535	△3,196,535
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	1,547,516,185	1,560,831,728	1,560,831,728	△13,315,543	△13,315,543
恩 給 支 給 事 務 費	6,157,124	8,146,654	8,110,342	△1,989,530	△1,953,218
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	128,677,664	134,675,194	134,638,267	△5,997,530	△5,960,603
計	1,783,865,891	1,808,379,029	1,808,291,790	△24,513,138	△24,425,899
地 方 交 付 税 交 付 金	15,771,880,000	15,974,910,000	15,800,185,134	△203,030,000	△28,305,134
防 衛 関 係 費	4,551,839,221	4,386,035,006	4,439,975,380	165,804,215	111,863,841
公 共 事 業 関 係 費					
治 山 治 水 対 策 事 業 費	1,415,827,000	1,146,890,000	1,147,339,283	268,937,000	268,487,717
道 路 整 備 事 業 費	2,289,366,000	1,899,973,000	1,900,146,421	389,393,000	389,219,579
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	645,044,000	544,934,000	545,019,156	100,110,000	100,024,844
住 宅 対 策 費	930,799,000	808,382,000	974,689,060	122,417,000	△43,890,060
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	1,340,107,000	1,034,489,000	1,034,509,746	305,618,000	305,597,254
農 業 農 村 整 備 事 業 費	1,103,639,000	909,824,000	910,148,726	193,815,000	193,490,274
林 道 工 業 用 水 等 事 業 費	218,440,000	165,787,000	165,787,000	52,653,000	52,653,000
調 整 費 等	12,864,000	11,166,000	11,166,000	1,698,000	1,698,000
小 計	7,956,086,000	6,521,445,000	6,688,805,392	1,434,641,000	1,267,280,608
災 害 復 旧 等 事 業 費	68,215,000	68,215,000	654,637,143	0	△586,422,143
計	8,024,301,000	6,589,660,000	7,343,442,535	1,434,641,000	680,858,465
経 済 協 力 費	905,077,690	845,947,732	864,765,815	59,129,958	40,311,875
中 小 企 業 対 策 費	195,585,161	194,964,785	214,636,834	620,376	△19,051,673
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	631,273,979	592,112,788	589,318,619	39,161,191	41,955,360
食 糧 管 理 費	342,148,432	373,225,285	381,456,325	△31,076,853	△39,307,893
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	216,647,000	1,300,000,000	1,300,000,000	△1,083,353,000	△1,083,353,000
そ の 他 の 事 項 経 費	4,577,326,083	4,354,052,580	4,425,918,679	223,273,503	151,407,404
予 備 費	350,000,000	150,000,000	150,000,000	200,000,000	200,000,000
給 与 改 善 予 備 費	0	135,000,000	0	△135,000,000	0
合 計	72,218,011,260	70,347,419,164	70,613,465,021	1,870,592,096	1,604,546,239

(注) 平成3年度の数値は、平成4年度との比較対照のため、組替えを行った。

(出所) 『国の予算』平成4年度 56-57ページ。

表 4-12 平成4年度予算における公共事業関係費 [一般会計]

(単位：億円、%)

	平成 3年度 (当初) ①	平成4年度(当初)				増減額 ②-①	伸び率	
		通常分の 事業費	産業投資特別 会計繰入れ分		生活関連 重点化枠			合 計 ②
			Aタイプ	Bタイプ				
治山治水対策事業費	13,698	11,942	12	2,185	154	14,294	596	4.4
道路整備事業費	22,942	19,632	961	2,992	376	23,961	1,019	4.4
港湾漁港空港整備事業費	6,323	5,600	62	774	133	6,569	245	3.9
住宅対策費	8,884	8,177	19	779	355	9,330	446	5.0
下水道環境衛生等施設整備費	12,759	10,480	46	2,399	531	13,455	696	5.5
農業農村整備事業費	10,701	9,336	5	1,599	160	11,099	398	3.7
林道工業用水等事業費	2,085	1,696	2	455	39	2,192	107	5.1
調整費等	123	114	—	11	3	129	6	4.8
一 般 公 共 計	77,514	66,977	1,107	11,193	1,750	81,027	3,513	4.5
災害復旧等事業費	682	682	—	—	—	682	—	0.0
合 計	78,197	67,659	1,107	11,193	1,750	81,709	3,513	4.5

[構成比]

治山治水対策事業費	17.5	17.7	1.1	19.5	8.8	17.5	17.0
道路整備事業費	29.3	29.0	86.8	26.7	21.5	29.3	29.0
港湾漁港空港整備事業費	8.1	8.3	5.6	6.9	7.6	8.0	7.0
住宅対策費	11.4	12.1	1.7	7.0	20.3	11.4	12.7
下水道環境衛生等施設整備費	16.3	15.5	4.1	21.4	30.3	16.5	19.8
農業農村整備事業費	13.7	13.8	0.4	14.3	9.1	13.6	11.3
林道工業用水等事業費	2.7	2.5	0.2	4.1	2.2	2.7	3.0
調整費等	0.2	0.2	—	0.1	0.2	0.2	0.2
一 般 公 共 計	99.1	99.0	100.0	100.0	100.0	99.2	100.0
災害復旧等事業費	0.9	1.0	—	—	—	0.8	—
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 1 いずれも当初予算の数値である。

2 NTT株式活用事業財源のうち1兆834億円を建設公債発行に振り替えた分の公共事業関係費は「Bタイプ」に含めた。

(出所) 『国の予算』平成4年度 302-303ページにより作成。

るが、増額幅が大きい下水道環境衛生等施設整備費の伸び率は5.5%と高い。これは、下水道に加えて廃棄物処理施設、国営公園、都市公園、市街地再開発等の生活環境向上が特に推進されたことを示す。なお、整備新幹線については、先に述べたとおり、総事業費は1076億円とされ、そのうち国負担分361億円には公共事業関係費166億円及び既設新幹線譲渡収入195億円が充てられた。

(2) 社会保障の充実

社会保障関係費は12兆7374億円であり、これは前年度当初予算に比して5246億円、4.3%増加しており、歳出に占める構成比は17.6%であった。

特に「高齢者保健福祉推進十か年戦略」の3年度目としてその着実な実施を図るため、在宅福祉事業はホームヘルパー4万6405人(5500人増)、ショートステイ1万5674床(4000床増)、デイサービス3480か所(850か所増)と大幅に拡充された。施設の緊急整備については、特別養護老人ホーム1万床整備、老人保健施設275か所整備、ケアハウス5000人分等の整備が行われた。また、福祉マンパワー対策としては、看護職員の確保を柱として、ホームヘルパー等福祉マンパワー対策(常勤ホームヘルパー手当の改善等)、介護労働者福祉基金を新規に創設する等、勤務条件の改善等の充実を図っている。そのほか、医療費関係では、健康保険制度の見直しを行うこととして、保険料率(84%→82%)、国庫補助率(16.4%→13%)の引下げを予定、国民健康保険事業の見直しでは、国民健康保険事務費負担金・助産費補助金の一部一般財源化、更に、診療報酬、薬価基準等の改定(合わせて実質2.5%の引上げ)、また、厚生年金及び国民年金については、完全自動物価スライド制に基づいて平成4年4月から3.3%の引上げ、生活保護費の生活扶助基準は3.1%引き上げられた。雇用対策関係では、高齢者の雇用・就業機会の確保、女性が働きやすい環境の確保、人材の確保・定着へ向けた雇用対策の充実等が図られた。一方、積立金が膨らみ、多額になることから、失業給付に係る保険料率(14.5%→12.5%)、一般求職者給付に係る国庫負担率(25%→22.5%)の引下げ等を内容とする雇用保険制度の改正を行っている。

(3) 文教及び科学技術の振興

文教及び科学振興費は5兆6834億円であり、前年度当初予算に比して5.4%の伸び率となった。文教予算においては、義務教育費国庫負担金の共済費追加費用等について段階的に一般財源化を図ることとして、国庫負担率を引き下げるとともに、公立小中学校の教職員定数は外国人子女への日本語指導、登校拒否問題等に対応等政策課題に対応するため所要の充実を図ることとしている。公立文教施設については、小中学校校舎の新增築・危険建物改築等の事業量確保と大規模改造事業の補助対象重点化を行い、国立学校については特別施設整

備資金（仮称）を設け、学部・研究所等の特別施設整備事業を重点的・計画的に推進することとしている。更に、大学院の教育研究高度化等を推進することとしている。他方、授業料の引上げを図り、自己収入の増加に努力している。そのほか、私学助成の増額、育英奨学事業の貸与月額引上げ・貸与人員増加、生涯学習・特殊教育の振興、文化芸術・スポーツの振興、外国人留学生関連施策の充実等が図られ、文部省所管予算は5兆3195億円と対前年度比5.2%増となった。主要経費での科学技術振興費は5478億円であり、対前年度比8.0%増と高い伸び率を示した。その中で、基礎的・創造的研究の充実強化、科学技術分野における国際貢献の推進、時代の要請に即応するとされた原子力・宇宙・海洋等の研究開発の推進が重視された。

（４） 経済協力の充実

経済協力費は9051億円であり、対前年度当初予算比7.0%増となった。厳しい財政事情の下で、ODAの第4次中期目標、他経費とのバランス等を総合的に勘案し、適切な評価と内容の一層の改善を図り、一般会計ODAとしては対前年度当初予算比7.8%増の9522億円と高い伸び率を示した。概算要求におけるマイナス・シーリングが導入された昭和58年度と平成4年度を比較すると、当初予算におけるODAの伸び率は98%であり、これは一般歳出合計の19%、社会保障関係費の39%、防衛関係費の65%を大きく上回っている。

平成4年度予算において、発展途上国の基礎的生活援助に対する要請に応えるための二国間無償援助である経済開発等援助費は対平成3年度当初予算比7.5%増の1855億円、国費外国人留学生・研修員受入れ、青年海外協力隊派遣等を含む二国間技術協力は8.0%増の2713億円、国連等諸機関・国際開発金融機関等の国際機関出資金・拠出金等は6.4%増の1114億円、海外経済協力基金出資金は8.5%増の2962億円、同基金への交付金は15.0%減の302億円が計上された。

（５） 防衛力の整備

防衛関係費については、「中期防衛力整備計画（平成3年度～平成7年度）」の下で、厳しい財政事情、国際関係安定化に向けて動く国際情勢等を踏まえて極力抑制を図りつつ、防衛力態勢の維持・整備の推進、正面装備の更新・近代

化、後方支援体制の充実、基地周辺対策経費の確保等に留意し、平成4年度予算では4兆5518億円が計上された。これは対前年度当初予算比3.8%増であり、伸び率は前年度の5.45%より低い。政府経済見通しに基づく防衛関係費の対GNP比は0.941%となり、前年度当初の0.954%を下回った。平成4年度防衛関係費のうち人件・糧食費が1兆8808億円と41.3%を占め、その伸び率は7.1%であったのに対して、物件費が2兆6711億円と58.7%を占め、伸び率は1.6%であった。物件費のうち一般（新規）物件費は9382億円で伸び率は1.0%、平成3年度以前の契約済分の歳出化経費は1兆7329億円で伸び率1.9%であった。また、後年度負担は平成4年度新規契約分1兆7134億円と平成3年度以前契約済分1兆1297億円を合わせて2兆8431億円となり、平成3年度当初予算より0.7%減少した。これは正面装備における後年度負担の新規契約分が8332億円、対前年度当初比3.7%減と前年度に引き続いて厳しく抑制した結果である。

（6） 中小企業施策の推進

中小企業対策費については、中小企業事業団の中小企業大学校地方校整備・高度化事業充実・小規模企業共済制度等の円滑な運営、小規模事業の経営指導体制充実、技術開発・情報化推進、中小小売商業振興等の中小企業指導事業の推進、近代化促進施策の充実、地域中小企業集積の創造的事業に対する支援、物流共同化・効率化の支援、商業基盤施設整備事業の拡充、魅力ある商店街・商業集積づくり対策の推進、中小企業の労働力確保・定着、小企業等経営改善資金融資制度についての貸付要件緩和及び中小企業者に対する信用補完円滑化等に配慮した結果、一般会計予算額は1956億円と対前年度当初予算比0.3%増になった。

（7） 農林水産業の振興

農林水産関係予算は3兆3118億円と対前年度当初予算比1.4%増となった。そのうち公共事業関係費（NTT株式活用事業を含む）は1兆7525億円であり、対前年度当初比3.7%増、食糧管理費は3421億円と8.3%減、一般農政費は生産性の向上と規模拡大、担い手の育成・確保、農山漁村の活性化等緊要な課題について予算を重点的に配分した結果、1兆2172億円と1.3%増となった。農業関係予算では、生産性向上と規模拡大を進めるための担い手規模拡大円滑化助

成事業の導入、経営規模拡大資金について補助的経費を貸付対象とする制度改正、低コスト化水田農業大区画ほ場整備促進事業・21世紀型水田農業モデルほ場整備促進事業・農業構造改善事業・先進的農業生産総合推進対策・畜産活性化総合対策等の推進に所要額を計上、担い手を育成・確保するための農業改良資金制度を改正し、農業後継者資金について対象範囲を拡大、ベンチャー型農業経営体育成モデル実験事業の導入、耕作放棄地対策として特定農地保有合理化推進事業・農地環境整備事業の導入、農山漁村を活性化するための農業農村整備事業の重点化、新山村振興農林漁業対策事業・美しいむらづくり特別対策の導入、環境保全型農業の展開、食糧管理費の節減・合理化等に重点が置かれた。

林業関係では、森林整備事業計画及び第8次治山事業5か年計画の策定と林野公共事業の計画的推進、森林の保全管理対策の推進、林業・山村の活性化と担い手の育成確保、木材需要の拡大と木材産業の体質強化、海外林業協力の推進、国有林野事業の経営改善の着実な推進等の施策が掲げられた。水産関連では、資源管理型漁業推進総合対策、つくり育てる漁業の振興、水産新技術開発総合対策、水産資源保護・環境保全対策等の対策が講じられた。

(8) エネルギー対策の推進

エネルギー対策費は6313億円で対前年度当初予算比6.6%の伸び率を示した。そこでは、地球環境問題及びエネルギー関係の国際協力の重要性等に留意しつつ、エネルギーの安定供給を確保して経済の安定成長と国民生活の向上を図る観点から、中長期的なエネルギー需給見通しを踏まえて、石油資源の探鉱・開発、国家備蓄の計画的増強、石油生産合理化技術の研究開発等石油対策の推進、原子力利用の安全確保のための研究、新型動力炉・ウラン濃縮技術・核融合等の研究開発、太陽・地熱等の新エネルギー技術及び省エネルギー技術の研究開発、地球環境保全関係産業技術の開発等が推進された。

(9) 物価対策の推進と公共料金の適正化

引き続き物価の安定を図るために、低生産性部門の生産性向上、流通対策、労働力の流動化促進、競争条件の整備、生活必需物資等の安定的供給、住宅・地価の安定等の施策を推進するため、一般会計・特別会計合わせて4兆5275億

円の物価対策関係経費が計上された。更に、物価動向に配意しつつ、受益者負担の原則に立った公共料金の適正化を図ることとされた。

(10) 公害防止及び環境保全対策の推進

上下水道・廃棄物処理施設・公園の整備等を推進し、空港騒音対策、大気汚染・水質汚濁等の対策、自然保護、公害被害者保護対策等の充実を図り、オゾン層破壊・地球温暖化・酸性雨等の地球環境問題の解明と解決に貢献するため、一般会計・特別会計合わせて1兆5514億円の環境保全経費が計上された。

〔注〕

- 1) 主に『国の予算』平成4年度 35-39ページ、『ファイナンス』平成4年2月号～6月号掲載の「平成4年度予算の解説」1～5に収録された諸論文及び財政政策研究会編『平成4年度版 図表解説・財政データブック—これからの財政と国債発行』（平成4年、大蔵財務協会）40-50ページによる。

4 平成4年度予算における行政改革¹⁾

(1) 行政改革推進の基本方針

政府は、行政の刷新と適正化、特に簡素で効率的な行政を実現するために、臨調及び3次にわたる行革審、とりわけ第1節及び第2節でみた第3次行革審の答申・意見を尊重しつつ、「平成4年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」（平成3年12月28日閣議決定）に基づいて、平成4年度予算において改革合理化措置を着実に実施することとした。

(2) 機構の再編と定員の削減

平成4年度予算編成方針において、省庁の部局や特殊法人については既存機構の合理的再編成以外は新設を行わない、また、国家公務員数の縮減を図り、人員の新規要求には極力既存の機構・定員の合理的再編成等により対処することとされた。

これを受けて、機構については、〔局・部・職〕では、① 警察庁刑事局の暴力団対策部の設置、② 大蔵省の大臣官房金融検査部（仮称）の設置（銀行局検査部廃止）、③ 厚生省の保健医療局国立病院部（仮称）、社会・援助局（仮称）

及び老人保健福祉局（仮称）の設置（大臣官房老人保健福祉部、社会局及び援護局廃止）、④ 郵政省の大臣官房国際部及び財務部の設置（経理部及び資材部廃止）、〔審議会等〕では、① 総務庁の地域改善対策協議会の存置期限5年延長、② 沖縄開発庁の沖縄振興開発審議会の存置期限10年延長、③ 大蔵省の証券取引等監視委員会（仮称）、証券取引等監視委員会事務局（仮称）の設置、④ 厚生省の医療保険審議会（仮称）の設置（社会保険審議会廃止）、⑤ 農林水産省の獣医事審議会（仮称）の設置（獣医師免許審議会廃止）、⑥ 通商産業省の石炭鉱業審議会の存置期限10年延長、〔特別の機関〕では、① 総理府本府の国際平和協力本部事務局長の設置、② 外務省の在アゼルバイジャン大使館（兼館）、在アルメニア大使館（兼館）、在ウクライナ大使館（兼館）、在ウズベキスタン大使館（兼館）、在エストニア大使館（兼館）、在カザフスタン大使館（兼館）、在キルギスタン大使館（兼館）、在タジキスタン大使館（兼館）、在トルクメニスタン大使館（兼館）、在ベラルーシ大使館（兼館）、在モルドヴァ大使館（兼館）、在ラトヴィア大使館（兼館）、在リトアニア大使館（兼館）、在ホーチミン総領事館（実館）及び在デトロイト総領事館（実館）の設置、在ウニベグ総領事館（実館）の廃止、〔施設等機関〕では、① 国立大学のうち、学部は、お茶の水女子大学生活科学部の設置（家政学部の改組）、京都大学総合人間学部の設置（教養部の改組）、神戸大学国際文化学部の設置（教養部の改組）、神戸大学発達科学部の設置（教育学部の改組）、② 大学院は、北海道教育大学大学院の設置、短期大学は、埼玉大学経済短期大学部と和歌山大学経済短期大学部の廃止、③ 大学共同利用機関は、国立学校財務センター（仮称）の設置、④ 附置研究所は、北海道大学電子科学研究所の設置（応用電気研究所の改組）、東北大学素材工学研究所の設置（選鉱製錬研究所の改組）、東京大学社会情報研究所の設置（新聞研究所の改組）等が行われた。これらは、行政機構の全体としての膨張を厳しく抑制し合理的な再編成を行うものとなっている。

定員については、第8次定員削減計画を着実に実施し、平成3年度末定員に比して一般会計505人増、特別会計1845人減、差引き1340人純減とし、平成4年度末予算定員を116万7961人（自衛官を含む）とすることとされた。この定員削減から自衛官増減なし、大臣等・特別職3人増及び特別機関・人事院29人増を除けば、1372人の純減とされた。所管別で見ると、農林水産省2300人減、総理府214人減及び建設省196人減となっている。また、政府関係機関の平成4年

度末予算定員は、平成3年度末に比して15人増の1万1423人とされた。

〔注〕

1) 『国の予算』平成3年度 43-46ページを参照。

5 平成4年度予算における補助金等の整理合理化¹⁾

(1) 補助金等の状況

平成4年度一般会計当初予算に計上された補助金等（補助金、負担金、交付金、補給金及び委託費）の合計額は16兆8241億円であった。次の（2）で述べる一般財源化の金額約1490億円をはじめとする整理合理化を推進し、総額抑制が図られた結果、真にやむを得ない増加要素を織り込んで、対平成3年度当初予算比1兆1680億円増、伸び率は7.5%となった。なお、平成4年度予算については、NTT株式活用事業の財源を建設公債増発に振り替えた分の公共事業関係費を除くと、一般歳出は38兆6988億円であり、その中に含まれる補助金等は16兆2632億円であった。それは平成3年度当初予算に比して6071億円増、伸び率は3.9%であり、一般会計歳出に占める割合は22.5%、一般歳出に占める割合は42.0%となっている。そのほか、特別会計においては補助金等25兆7453億円（うち17兆6510億円は交付税特別会計の交付金）、政府関係機関においては委託費948億円が、それぞれ計上されている。

一般会計における補助金等を主要経費別にみると、社会保障関係費6兆8255億円（うち生活保護費1兆613億円、社会福祉費2兆6619億円、社会保険費2兆7304億円）、文教及び科学振興費3兆7647億円（うち義務教育費国庫負担金2兆7263億円）、公共事業関係費3兆6496億円（この金額は、NTT株式活用事業の財源を建設公債に振り替えた公共事業関係費を含む）の内訳は、住宅対策費9273億円、下水道環境衛生等施設整備費1兆3102億円、農業農村整備事業費8503億円等となっている。また、一般会計の補助金等を交付対象別にみると、地方公共団体向けが80.8%を占めた。更に、一般会計の補助金等を補助根拠別にみると、法律補助が84.6%を、予算補助が15.4%を、それぞれ占めた。

(2) 補助金等の整理合理化

平成4年度予算編成においては、地方公共団体に対する補助金等の一般財源化が問題となった。²⁾ 義務教育費国庫負担金の共済費追加費用及び退職年金・退職一時金は、平成3年度の補助率等に係る暫定措置の見直しにおいて、平成5年度まで国庫負担率を3分の1とする暫定措置が3年間延長されることになっていた。しかし、国の厳しい財政事情を背景に、大蔵省と文部省はその一般財源化を主張した。自治省は公立小中学校の新增築事業における超過負担の解消等を図りつつ事業量を確保・充実することを条件として、平成4年度9分の2、平成5年度9分の1、平成6年度ゼロと3年間で段階的に一般財源化することに同意し、折衝は12月20日の3大臣協議で決着をみて、同日の「公共事業等の補助率等に関する関係省庁連絡会」申し合わせ³⁾の中で確認された。これによる一般財源化の金額は平成4年度から平成6年度までにそれぞれ623億円ずつ、全体で1870億円と見込まれた。また、市町村国民健康保険の事務費負担金のうち人件費相当分780億円及び助産費補助金87億円についても、当該事務が市町村事務として既に同化・定着しているとして、一般財源化することになった。

また、財政資金の効率的運用と行政運営の効率化を図るとして、平成4年度予算においても制度等の見直し、補助単価の引下げ、零細補助金の基準額の引上げ、補助率の引下げ、統合・メニュー化の実施、終期の設定、民間団体向け補助金等の見直し、地域改善対策特定事業の見直し、地方公共団体の財政力に応じた調整措置等が行われた。そのうち整理（75件、637億円）、前年度より減額（460件、2044億円）及び定員削減（55件、18億円）を合わせれば、2700億円の整理合理化が行われたといえる。

更に、地方公共団体向けの補助金等が社会経済情勢の推移に即応しなくなったことから生じる「超過負担」について、大蔵省、自治省をはじめ関係各省庁の共同実態調査に基づいて、補助単価の改善（統計調査事務地方公共団体委託費等）、補助基準の改善（保健衛生施設等施設整備費補助金、医療施設等施設整備費補助金、社会福祉施設等施設整備費補助・負担金の補助対象範囲拡大等）等の措置が講じられた。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成4年度 46-50ページを参照。
- 2) 原口恒和「平成4年度の地方財政対策について」(『ファイナンス』平成4年6月号) 45ページ、湊和夫「平成4年度国の予算と地方財政対策」(『地方財政』平成4年2月号) 35-37ページを参照。
- 3) 『国の予算』平成4年度 1122ページに全文が収録されている。

6 地方財政収支見通しと地方財政対策

平成4年度予算編成において、地方財政収支見通しとしては2兆3625億円の財源余剰が見込まれた。そのため、平成4年度の地方財政対策として、地方財政の中期的な健全化等を図るため、臨時財政対策債償還基金の設置1兆1882億円の措置を講じた上で、昭和60年度補正予算において国が行った地方交付税特例措置の返済残額208億円を減額して精算を完了させること及び平成4年度に加算することと定められていた額(3245億円)については、平成4年度において210億円を加算することとし残額3035億円を平成9年度以降へ繰り延べることのほか、大蔵省は厳しい国の財政事情を勘案して地方交付税を特例減額するよう主張した。それに対し自治省は、地方団体が当面する財政需要に対応する地方単独事業の増額、土地開発基金・地域福祉基金の積み増し、地域福祉の充実、地域づくり事業の拡充、環境保全の財政措置、国民健康保険の支援等、いずれも適切に財源措置を講じうる見込みであったため要求に応じ、12月20日の大臣折衝により8500億円の特例減額が合意された。これは地方交付税の年度間調整措置であり「地方の貸し・国の借り」であるから、平成6年度から平成13年度までの地方交付税総額に加算することにより返済することとされた。

先に触れた補助金等の一般財源化及び上記の地方交付税総額の特例減額等を焦点とする平成3年12月20日の大蔵・自治両大臣折衝により、平成4年度地方財政対策は以下のとおり決着した。¹⁾

補助金等のうち、義務教育費国庫負担金の共済費追加費用及び退職年金・退職一時金に係る分は平成4年度から3年かけて一般財源化されることになり、市町村国民健康保険事務費負担金の人件費相当分及び助産費補助金も一般財源化されることになった。その他の補助率等の暫定措置に係る6122億円のうち、経常経費(地籍調査費負担金等)22億円については地方交付税の特例加算9億

円（交付団体分の2分の1）と法定加算9億円（交付団体分の2分の1）及び調整債4億円（不交付団体分）、投資的経費の国費減額相当分については臨時財政特例債6100億円という形で財源措置が行われた。²⁾ なお、国民健康保険制度の見直しによる高額医療費共同事業の地方負担増加分190億円については地方交付税の特例加算150億円（交付団体分）及び調整債40億円（不交付団体分）により措置されることになった。

地方交付税総額については、国税5税の法定割合による16兆6216億円から、①「地方交付税法」附則第3条による特例減額8500億円を行う（平成6年度から平成13年度までの地方交付税総額に加算することにより返済する）、②昭和60年度の地方交付税特例加算額の返済残額208億円を国に返済する、③平成3年度の特例措置に係る精算増分360億円と昭和59年度の特例措置に係る精算減分150億円を合算して210億円を法定加算する、との措置を経て、15兆7719億円が一般会計から地方交付税交付金として交付税特別会計へ繰り入れられる。これは平成3年度当初予算に比して2030億円の減額であり、伸び率はマイナス1.3%である。なお、平成4年度の法定加算のうち3035億円に相当する額が平成9年度以降へ繰り延べられた。更に、交付税特別会計においては、④特別会計借入金の償還556億円、⑤特別会計借入金の利子負担372億円を減額する等の調整が行われ、地方財政に対する出口ベースの地方交付税は15兆6792億円となった。

また、地方財政健全化のため平成3年度地方財政計画に計上されていた財源対策債等償還基金1兆9460億円に代えて平成4年度は臨時財政特例債償還基金1兆1882億円を計上し、高齢者保健福祉活動の促進等を図るために地域福祉基金3500億円、公共投資基本計画に即した公共投資を推進し、先行取得による公有地の拡大に資するために土地開発基金5000億円を計上し、地方振興のための施策の充実を図るなど、必要な財源措置を講じることにしている。更に、地方単独事業の拡大、地域づくり推進事業の拡充、社会福祉系統経費、環境保全対策費、国民健康保険財政の改善等への財源措置も拡充された。

地方税制改正としては、個人住民税所得割及び均等割の非課税限度額引上げ、新しい自動車排出ガス規制適合自動車への買換えに係る自動車税及び自動車取得税の税率軽減、住宅・住宅用土地に係る不動産取得税の税率等の特例措置及び三大都市圏の特定市の市街化区域における特別土地保有税の特例措置適用期

限延長、非課税等特別措置の整理合理化等が掲げられた。

これらの地方財政収支見通し、地方財政対策等に基づいて、平成4年2月7日に平成4年度地方財政計画が閣議決定された。歳入・歳出ともに総額は74兆3651億円であり、平成3年度に比して3兆4803億円増、伸び率は4.9%であった。主な歳入項目のうち、地方税は34兆240億円に対平成3年度比1兆3460億円増、伸び率4.1%、地方譲与税は1兆8838億円（うち消費譲与税1兆2450億円）で1092億円増、伸び率6.2%、地方交付税は15兆6792億円で8388億円増、伸び率5.7%、国庫支出金は11兆9930億円対1兆3100億円増、伸び率12.3%、地方債は5兆1400億円対4707億円減、伸び率マイナス8.4%であった。主な歳出項目は、給与関係経費が20兆9465億円対平成3年度比1兆3017億円増、伸び率6.6%、一般行政経費が14兆9633億円対1兆1243億円増、伸び率8.1%、公債費が6兆698億円対2277億円増、伸び率3.9%、投資的経費24兆4655億円対1兆7305億円増、伸び率7.6%であった。投資的経費の中では、直轄・補助事業が9兆6683億円対2035億円増、伸び率2.2%であるのに対して、地方単独事業は14兆7972億円対1兆5270億円増、伸び率11.5%と高い伸びが見込まれた。これは平成3年度に引き続き、社会資本整備推進において地方単独事業が重視されていたことを示す。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成4年度 235-239ページ、原口恒和「平成4年度の地方財政対策について」（『ファイナンス』平成4年6月号）41-48ページ、湊和夫「平成4年度国の予算と地方財政対策」（『地方財政』平成4年2月号）23-47ページを参照。
- 2) なお、臨時財政特例債について、国は、昭和61年度引下げ措置のうち補助事業分の元利償還費の50%、昭和61年度引下げ措置のうち直轄事業分及び昭和62年度引下げ措置分（国庫債務負担行為に伴う平成4年度歳出化分等）の元利償還費の90%（交付団体分全額）を一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとされた。

第5節 平成4年度予算の執行と補正予算

1 景気の調整過程入りと「緊急経済対策」

平成4年に入ると、個人消費と設備投資の伸びが鈍化し、企業の業況判断でも景気の減速感が強まり、経済は調整過程に入ったとの認識が広まった。¹⁾平成3年末に2万2984円であった日経平均株価は、平成4年3月末には1万9346円に下落した。

これに応じて、3月31日、政府は経済対策閣僚会議を開いて「緊急経済対策」を決定した。ここでは、(1)平成4年度上半期の公共事業執行率を75%以上とする、(2)電力、ガス事業等の設備投資繰上げ要請等により民間設備投資を促進する、(3)省力化投資を推進する、(4)貸付限度の引上げ等により個人消費と住宅投資を促進する、(5)中小企業対策を推進する、(6)株式市場の活性化、社債市場における諸規制撤廃等により資金調達環境を整備する、との施策が展開された。金融政策の面では、12月30日以降4.5%であった公定歩合が、新年度に入った4月1日、3.75%へ引き下げられた。緊急経済対策と金融政策は連動していた。²⁾

〔注〕

- 1) 加藤治彦編『年表で見る日本経済の足どり 昭和31年度～平成12年度』（平成13年、財経詳報社）380-381ページを参照。
- 2) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。

2 「総合経済対策」と公務員給与改定

平成4年度に入ってから、個人消費の伸びが鈍化し、設備投資は製造業を中心に弱含みとなり、鉱工業生産は停滞傾向で推移し、労働力需給が緩和しはじめるなど、経済は調整過程にあり、引き続き景気の減速感がみられた。大蔵省も全国の財務局を通じて緊急ヒアリング調査を実施したが、全体として在庫

調整の遅れ及び投資マインドの冷え込みが見受けられ、公共投資の拡大、民間設備投資の促進等の総合的対策を求める声が強かった。

7月27日に公定歩合は3.25%に引き下げられたが、大蔵省は8月18日に「金融行政の当面の運営方針」を発表した。これは、株価・不動産価格の低下による金融機関の不良債権増大と内部蓄積減少を背景に、金融システムの不安定化及び金融機関の貸し渋りが生じているとの議論がみられたのに対して、①金融システムの安定性を確保するために、株価低迷への当面の対応（決算対策のための安易な益出しのできる限りの抑制の要請、配当性向に関する指導基準の一時停止、評価損償却を本決算期まで計上しないことができる旨の周知）、融資対応力の確保（過度に消極的な融資姿勢をとらない対応の要請、債権流動化の一層の多様化）、不良資産の処理（処理方針の早期確定と計画的・段階的処理へ向けた一層の努力要請、担保不動産流動化の検討、税務上の取扱いについて実態に即した運用、金融機関の不良資産額のディスクロージャー実施）を行い、②金融システム効率化を推進するために、金融面の諸規制・諸慣行見直し及び金融機関による最大限の合理化努力の要請を行う、というものであった。¹⁾ また、8月25日には、株式市場の動向を勘案して、やむを得ない措置としてNTT株式の計画的売却方針を一時停止し、平成4年度及び平成5年度の2年間について売却を凍結することが発表された。

8月28日、政府は経済対策閣僚会議を開いて、最終需要を中心とする経済の停滞と資産価格の下落という厳しい状況に適切かつ機動的に対処するため、総事業規模10兆7000億円に上る「総合経済対策」を決定した。その内容は、①公共投資等の拡大8兆6000億円（一般公共事業については事業費3兆4000億円、災害復旧事業費5000億円、文教施設等の各種施設整備費5500億円、公共用地の先行取得を含め公団等の事業費5500億円、地方単独事業についても地方債の追加等事業費で1兆8000億円、住宅建設促進事業費8000億円）、②公共用地の先行取得（国庫債務負担行為1500億円、道路整備特別会計等で事業費2500億円、日本道路公団等1500億円、地方公共団体等1兆円。これらの金額は①に含まれる。）、③住宅投資の促進（住宅金融公庫の貸付枠増加、特別割増貸付けの貸付額増額、融資条件緩和等及び年金福祉事業団の融資条件緩和）、④民間設備投資の促進（設備投資促進税制の対象追加、日本開発銀行・北海道東北開発公庫等の貸付枠9000億円追加、電力事業・ガス事業・NTT等への設備投資追加要請）、⑤中小企業への貸付枠1兆

2000億円追加（中小企業の経営安定化対策、中小企業の構造改革のための設備投資促進等、下請企業対策）、⑥ 雇用対策（雇用調整助成金の支給対象業種の指定を機動的に行うことにより、事業転換・教育訓練・出向・一時休業による雇用維持）、⑦ 生活ニーズの多様化への対応（民生分野を中心とした新規需要の開拓、利用者の立場に立った行政の情報化等、消費者信用の適切な活用、集客努力による購買意欲の喚起）、⑧ 輸入の促進（輸入インフラ・輸入促進地域の整備、日本貿易振興会の輸入促進機能の強化、日本開発銀行等の輸入体制整備融資等政策金融の拡充、政府調達における外国製品輸入、OTOの活動充実）、⑨ 金融システムの安定性の確保と資金の円滑な供給（金融機関の不良資産問題、金融機関の融資対応力の確保、金融制度改革の実施）、⑩ 証券市場の活性化等（株式運用規制の緩和、政府保有株式の売却凍結等、個人投資家の長期的で安定的な株式投資の促進、企業の資金調達環境の整備、証券会社の適正な投資勧誘の推進、金融機関による安易な益出しの抑制等、先物取引の在り方の検討、証券関連税制の検討）、⑪ 金融政策の機動的運営であった。この対策は10兆円を超える画期的な内需拡大策として高い評価を受けたが、1年間でGNPを2.4%程度押し上げるものと試算されていた。²⁾

平成4年8月7日、人事院は国家公務員の給与を2.87%引き上げるとの勧告を行った。政府は11月19日、給与関係閣僚会議における検討を経て、4月1日に遡って勧告を完全実施することを閣議決定した。11月30日に国会提出されたいわゆる「給与法」改正案は12月1日に衆議院内閣委員会と本会議で相次いで可決され、また10日に参議院内閣委員会と本会議で相次いで可決されて、成立した。

〔注〕

- 1) 加藤治彦編『年表で見る日本経済の足どり 昭和31年度～平成12年度』（平成13年、財経詳報社）384-387ページ及び榑田誠希「金融行政の当面の運営方針について」（『ファイナンス』平成4年10月号）16-18ページを参照。
- 2) 丸山純一「総合経済対策について」（『ファイナンス』平成4年10月号）6-15ページ及び齋藤次郎・元主計局長口述記録を参照。

3 補正予算の内容と特徴

平成4年度補正予算は、主に上記の「総合経済対策」、公務員給与改定、そ

して税収減少見込みへの対策等を主な課題としていた。

平成4年度補正予算（第1号）は、平成4年10月30日に閣議決定されて国会提出された。報道によれば、東京佐川急便を巡る問題での証人喚問実施を巡って与野党が対立したために審議入りが遅れたとされ、11月20日に衆議院予算委員会、11月24日に参議院予算委員会で提案理由説明、同補足説明が行われた。¹⁾ 補正予算は、12月1日には衆議院の予算委員会及び本会議において相次いで可決されて参議院に送付され、12月10日、参議院予算委員会及び本会議において相次いで可決されて成立した。なお、補正予算成立の2日後、12月12日に内閣改造が行われて宮澤改造内閣が発足し、林義郎衆議院議員が大蔵大臣に就任した。

補正予算のうち一般会計の概要を示したものが表4-13である。歳出の追加事項は、公共事業等の追加1兆9623億円（一般公共事業関係費、災害復旧等事業費、その他施設費等）、中小企業等特別対策費885億円（中小企業信用保険公庫、中小企業金融公庫等への出資金の追加）、給与改善費1031億円、義務的経費の追加324億円（義務教育費国庫負担金、老人医療給付費負担金、国民健康保険助成費等）、住宅・都市整備公団補給金等1569億円、地方交付税交付金542億円（平成3年度地方交付税相当額の未繰入額を交付税特別会計へ繰入れ）、その他の経費1006億円（国際分担金及び拠出金、国債整理基金特別会計へ繰入、産業投資特別会計へ繰入、国際漁業再編対策費、水田農業確立対策費、その他）、合わせて2兆4979億円である。これに対して、歳出の減少は、既定経費の節減8953億円、一般会計において承継した債務等の資金運用部に対する償還の延期による国債費の減額5586億円、地方交付税交付金の減額1兆6224億円（所得税・法人税の減収に伴う減額）、予備費の減額1500億円、合わせて3兆2263億円である。これによって、歳出は差引き7283億円減少することになった。

一般会計歳入については、租税及印紙収入が4兆8730億円の減収となっている。その大部分は法人の所得減少見込みにより法人税の減収3兆1410億円及び法人特別税の減収630億円が見込まれ、利下げによる利子所得の減少等が源泉所得税の減収2兆4530億円をもたらすと見込まれたためであり、また、有価証券取引税も2340億円の減収が見込まれた。ただし、申告所得税は5240億円の増収、また相続税は4940億円の増収が見込まれた。雑収入は3026億円の増収が見込まれたが、そのうち日本銀行納付金2840億円増の影響が大きく、公共事業の

表 4-13 平成4年度一般会計補正予算の概要

(単位：百万円)

	歳 出	歳 入
成立予算額	72,218,011	72,218,011
追加額	2,497,940	5,170,667
修正減少額	△3,226,280	△5,899,007
差引額	△728,340	△728,340
改予算額	71,489,671	71,489,671

〔歳入歳出の補正の内訳〕

歳出の補正

(単位：百万円)

1 公共事業等の追加	1,962,264
(1) 一般公共事業関係費	1,300,000
(2) 災害復旧等事業費	372,215
(3) その他施設費等	290,049
2 中小企業等特別対策費	88,505
3 給与改善費	103,111
4 義務的経費の追加	32,360
5 住宅・都市整備公団補給金等	156,935
6 地方交付税交付金	54,177
7 その他の経費	100,588
(1) 国際分担金及び拠出金	34,791
(2) 国債整理基金特別会計へ繰入	6,025
(3) 産業投資特別会計へ繰入	15,052
(4) 国際漁業再編対策費	16,346
(5) 水田農業確立対策費	12,274
(6) その他	16,101
追加額計(1～7)	2,497,940
8 既定経費の節減	△895,289
9 一般会計において承継した債務等の資金運用部に対する償還の延期による国債費の減額	△558,591
10 地方交付税交付金の減額	△1,622,400
11 予備費の減額	△150,000
修正減少額計(8～11)	△3,226,280
合 計	△728,340

歳入の補正

(単位：百万円)

1 租税及印紙収入	△4,873,000
2 雑収入	302,647
3 公債金	2,256,000
4 前年度剰余金受入	1,586,012
合 計	△728,340

(出所) 『国の予算』平成5年度 1044-1055ページ。

追加に伴う地方公共団体の負担金が178億円増とされた。また、公債金（建設公債）が2兆2560億円追加発行されることとされた。

これに加えて、前年度剰余金受入は1兆5860億円増が見込まれた。これは、地方交付税交付金財源542億円に加え、前年度補正予算に引き続き財源不足を補う臨時異例の措置として、平成3年度の決算上の純剰余金1兆5318億円の全額を歳入として受け入れたためである。そのために政府は「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」を国会に提出したが、その内容は「財政法」第6条第1項において決算上の剰余金の2分の1を下らない金額を公債償還財源に充てなければならないとされているが、平成3年度の剰余金についてこの規定を適用しない、というものであった。また、税収の大幅減少への対処の一環として、過去に一般会計が交付税特別会計・国鉄・国鉄清算事業団等から承継した資金運用部に対する債務の平成4年度分の元金償還を延期する規定も、この法案に含まれた。法案は12月1日に衆議院の大蔵委員会及び本会議で相次いで可決されて参議院に送付され、10日に参議院大蔵委員会及び本会議で相次いで可決されて成立した。

こうして、補正予算によって一般会計の歳入・歳出ともに差引き7283億円減額されることになった。

一般会計補正に関連して20特別会計及び5政府関係機関についても所要の補正が行われ、一般会計及び12特別会計において公共事業等に係る国庫債務負担行為の追加が行われた。更に、26財投機関について資金運用部資金の追加運用が行われた。なお、資金運用部資金による国債引受け額は当初予算の6000億円に1兆3560億円が追加され、1兆9560億円となった。

補正予算の最大の特徴は、公共事業等の追加、中小企業特別対策等、8月28日に決定された総合経済対策を実施するための財政措置である。特に一般公共事業関係費は、表4-14に示したように、一般公共事業等の追加1兆3000億円と住宅・都市整備公団補給金等1569億円を合わせて対当初予算比18.0%増となった。その中では住宅対策費と下水道環境衛生等施設整備費が2割を超える急増を示している。また、租税の減収見込みに対処するため、既定経費節減、予備費減額等に加えて、前年度純剰余金の全額受入れ及び資金運用部への債務償還延期という臨時異例の措置がとられ、所得税と法人税の減収に伴う地方交付税の減額1兆5682億円は全て交付税特別会計の資金運用部資金借入れにより補填

表 4-14 平成4年度予算における一般公共事業関係費の補正〔産業投資特別会計繰入(Aタイプ・Bタイプ)を含む〕

(単位：億円、%)

	当初予算 ①	補正予算				補正後 予算 ①+②	増減率
		公共事業 等の追加	住宅・都市 整備公団補 給金等	給与改善 及び既定 経費節減	合 計 ②		
治山治水対策事業費	14,294	2,284	—	△1	2,283	16,577	16.0
道路整備事業費	23,961	3,746	—	△1	3,745	27,706	15.6
港湾漁港空港整備事業費	6,569	930	—	△0	930	7,499	14.2
住宅対策費	9,330	962	1,569	△3	2,528	11,858	27.1
下水道環境衛生等施設整備費	13,455	2,823	—	△0	2,823	16,278	21.0
農業農村整備事業費	11,099	1,805	—	△0	1,804	12,903	16.3
林道工業用水等事業費	2,192	443	—	—	443	2,635	20.2
調整費等	129	8	—	—	8	136	5.8
一般公共事業関係費計	81,027	13,000	1,569	△6	14,564	95,591	18.0

- (注) 1 当初予算は、公共事業関係費7兆9560億8600万円と産業投資特別会計繰入の一部(Aタイプ・Bタイプ)に充てられる1466億4700万円)の合計である。
2 補正予算については、公共事業等の追加1兆3000億円、住宅・都市整備公団補給金等の増額1569億3500万円、給与改善のための増額1400万円及び既定経費の節減5億8900万円の影響を示した。

(出所) 『国の予算』平成5年度 1033-1035、1044-1048ページにより作成。

された。建設公債の増発に加えて、公債・借入金の償還延期と資金運用部資金の借入れ増大が行われたことは景気の後退による財政状況の悪化が始まったことを示していた。なお、財界等も含めて景気対策として所得税減税等を求める声が強まっていたが、減税は補正予算に含まれなかった。

〔注〕

- 1) 補正予算の審議入りが遅れた経緯については『日本経済新聞』平成4年11月5日～20日の関連記事によっている。

4 補正後予算と当初予算等との比較

一般会計の補正後予算を当初予算等と比較したものが表4-15である。補正後予算は歳入・歳出ともに71兆4897億円となり、当初予算に対して1.0%減であった。これは前年度補正後予算70兆6135億円より8762億円の増額となっており、増加率は1.2%であった。

表 4-15 平成4年度一般会計補正後歳入歳出予算

		(単位：億円、%)					
		平成3年度 補正後予算	当初予算	補正予算	補正後予算	増減率	対平成3年度 増減率
歳 入	租税	589,900	625,040	△48,730	576,310	△7.8	△2.3
	所法	257,380	272,790	△19,290	253,500	△7.1	△1.5
	及地	174,580	181,220	△31,410	149,810	△17.3	△14.2
	印人	—	4,040	△630	3,410	△15.6	皆増
	紙特	20,460	22,260	4,940	27,200	22.2	32.9
	取別	—	4,200	—	4,200	0.0	皆増
	入税	49,440	49,680	—	49,680	0.0	0.5
	税税	20,000	20,250	—	20,250	0.0	1.3
	税税	9,870	10,120	—	10,120	0.0	2.5
	税税	15,030	15,760	—	15,760	0.0	4.9
	税税	170	160	—	160	0.0	△5.9
	税税	650	690	—	690	0.0	6.2
	税税	4,900	5,070	—	5,070	0.0	3.5
	税税	480	400	—	400	0.0	△16.7
	税税	4,920	6,150	△2,340	3,810	△38.0	△22.6
	税税	6,400	6,740	—	6,740	0.0	5.3
	税税	8,500	8,790	—	8,790	0.0	3.4
	税税	90	90	—	90	0.0	0.0
	入金	17,030	16,630	—	16,630	0.0	△2.3
	入金	86	101	—	101	0.0	16.7
入金	190	189	—	189	0.0	△0.9	
入金	1,272	1,093	—	1,093	0.0	△14.1	
入金	32,347	22,115	3,026	25,141	13.7	△22.3	
入金	67,300	72,800	22,560	95,360	31.0	41.7	
入金	67,300	72,800	22,560	95,360	31.0	41.7	
入金	—	—	—	—	—	—	
入金	15,039	843	15,860	16,703	1882.4	11.1	
前年							
合計		706,135	722,180	△7,283	714,897	△1.0	1.2
歳 出	社会	121,957	127,374	68	127,441	0.1	4.5
	生社	10,182	10,613	△427	10,186	△4.0	0.0
	社保	26,340	28,188	355	28,543	1.3	8.4
	保健	76,458	78,884	198	79,081	0.3	3.4
	失業	6,005	6,411	221	6,633	3.5	10.4
	教務	2,971	3,277	△279	2,998	△8.5	0.9
	義立	55,627	56,834	1,709	58,543	3.0	5.2
	国科	27,684	27,263	353	27,616	1.3	△0.2
	文立	13,048	13,796	737	14,533	5.3	11.4
	学教	4,991	5,478	302	5,780	5.5	15.8
	文振	2,544	2,719	283	3,002	10.4	18.0
	国英	6,495	6,688	38	6,725	0.6	3.5
	恩給	865	889	△3	886	△0.3	2.4
	文給	155,366	164,473	△12,655	151,818	△7.7	△2.3
	文軍	18,083	17,839	△1	17,838	△0.0	△1.4
	恩給	1,047	1,015	△0	1,015	△0.0	△3.1
	遺給	15,608	15,475	—	15,475	0.0	△0.9
	遺給	81	62	△1	61	△0.8	△24.7
	遺給	1,346	1,287	△0	1,286	△0.0	△4.5
	治防	158,002	157,719	△15,682	142,037	△9.9	△10.1
	共衛	44,400	45,518	260	45,778	0.6	3.1
	山事	73,434	80,243	18,286	98,529	22.8	34.2
	道路	11,473	14,158	2,283	16,441	16.1	43.3
	湾漁	19,001	22,894	3,745	26,638	16.4	40.2
	住漁	5,450	6,450	930	7,381	14.4	35.4
	毛港	9,747	9,308	2,528	11,836	27.2	21.4
	道農	10,345	13,401	2,823	16,224	21.1	56.8
	水業	9,101	11,036	1,804	12,841	16.3	41.1
	下農	1,658	2,184	443	2,627	20.3	58.5
	林調	112	129	8	136	5.8	21.9
	災害	66,888	79,561	14,564	94,124	18.3	40.7
	復小	6,546	6,82	3,722	4,404	545.6	△32.7
	経小	8,648	9,051	△46	9,005	△0.5	4.1
	企企	2,146	1,956	641	2,597	32.8	21.0
	工小	5,893	6,313	△7	6,306	△0.1	7.0
	業糧	3,815	3,421	107	3,529	3.1	△7.5
	産特	13,000	2,166	—	2,166	0.0	△83.3
の投	44,265	45,773	1,537	47,310	3.4	6.9	
そ予	1,500	3,500	△1,500	2,000	△42.9	33.3	
合計		706,135	722,180	△7,283	714,897	△1.0	1.2

(出所) 「国の予算」平成4年度 658、1040-1042、1057-1058ページ、「国の予算」平成5年度 1033-1035、1053-1055ページにより作成。

補正後予算の歳入のうち、租税及印紙収入は57兆6310億円で当初予算に対して7.8%減となり、前年度補正後予算に対して2.3%減となった。とりわけ法人税、所得税、有価証券取引税等の減収が目立っている。公債発行予定額は9兆5360億円となり、公債依存度は13.3%であった。これは当初予算の10.1%を上回り、前年度補正後予算の9.5%も大きく上回った。

補正後予算の歳出を当初予算と比較すると、上でみた「総合経済対策」の実施に加えて災害復旧等の事業も拡大されたため、主要経費でみた公共事業関係費が1兆8286億円増であり、増加率は22.8%に上った。中小企業対策費も32.8%増と急増した。社会保障関係費は生活保護費及び失業対策費が減額されたために全体でも0.1%増、地方交付税交付金が9.9%減、国債費が7.7%減、経済協力費が0.5%減、エネルギー対策費は0.1%減、恩給関係費が0.0%減と、それぞれ当初予算を下回った。

なお、補正後予算を前年度補正後予算と比較すると、公共事業関係費と産業投資特別会計繰入れの合計額10兆695億円は対前年度比16.5%増であった。中小企業対策費は21.0%増、エネルギー対策費が7.0%増、文教及び科学振興費が5.2%増、社会保障関係費は4.5%増、経済協力費が4.1%増、防衛関係費が3.1%増となったが、地方交付税交付金は10.1%減、食糧管理費は7.5%減、国債費が2.3%減、恩給関係費は1.4%減となった。

第6節 平成4年度決算の状況

1 決算の概要

平成4年度後半も景気の低迷は続き、決算段階に入って税収不足が明らかとなった。表4-16に示したとおり、平成4年度の一般会計決算においては、租税及印紙収入の収納済歳入額が54兆4453億円となり、これは歳入予算額を3兆1856億円、5.5%下回った。

租税及印紙収入の内訳を示したものが表4-17である。所得税のうち源泉所得税は給与所得の課税額が見込みを下回ったことなどを理由に補正後予算額を3621億円下回り、申告所得税は土地譲渡所得の課税額が見込みを下回ったことを主因として補正後予算額を1兆7564億円下回った。また、大幅な減額補正を行った法人税、法人特別税及び有価証券取引税は、決算においては補正後予算を更にそれぞれ1兆2673億円、225億円、684億円下回った。当初予算と比較すれば、法人税は4兆4083億円、24.3%減、法人特別税は855億円、21.1%減、有価証券取引税は3024億円、49.1%減と大幅に落ち込んだ。消費税の決算額は補正後予算額を2729億円上回ったものの、租税及印紙収入全体の決算額は当初予

表 4-16 平成4年度一般会計歳入歳出決算

歳入予算決算額性質別比較表

(単位：千円)

	歳入予算額	収納済歳入額	差 額
租 税 及 印 紙 収 入	57,631,000,000	54,445,323,739	△3,185,676,260
専 売 納 付 金	10,066,567	13,243,159	3,176,592
官 業 益 金 及 官 業 収 入	18,882,072	22,254,339	3,372,267
政 府 資 産 整 理 収 入	109,315,454	123,466,165	14,150,711
雑 収 入	2,514,139,248	3,337,566,995	823,427,747
公 債 金	9,536,000,000	9,535,999,883	△116
公 債 金	9,536,000,000	9,535,999,883	△116
前 年 度 剩 余 金 受 入	1,670,267,725	2,443,374,157	773,106,432
決 算 調 整 資 金 受 入	—	1,544,768,512	1,544,768,512
合 計	71,489,671,066	71,465,996,954	△23,674,111

歳出予算現額決算額主要経費別比較表

(単位：千円)

	歳出予算現額	支出済歳出額	翌年度繰越額	不用額
社会 保 障 関 係 費	12,837,201,639	12,755,654,354	43,154,969	38,392,315
生活 保 護 費	1,018,569,706	1,017,633,598	—	936,108
社会 福 祉 費	2,927,831,220	2,868,261,800	35,298,457	24,270,961
社会 保 険 費	7,924,096,710	7,922,003,154	—	2,093,555
保健 衛 生 対 策 費	666,905,495	649,290,387	7,856,511	9,758,596
失 業 対 策 費	299,798,508	298,465,414	—	1,333,093
文 教 及 び 科 学 振 興 費	5,883,665,521	5,847,836,511	26,806,263	9,022,746
義務教育費国庫負担金	2,777,634,549	2,777,634,549	—	—
国立学校特別会計へ繰入	1,453,311,871	1,453,311,871	—	—
科 学 技 術 振 興 費	578,256,701	562,781,453	13,511,920	1,963,327
文 教 施 設 費	306,463,843	296,522,847	9,701,120	239,876
教 育 振 興 助 成 費	679,374,228	669,011,065	3,593,223	6,769,939
育 英 事 業 費	88,624,329	88,574,725	—	49,603
国 債 費	15,181,807,458	14,628,394,607	—	553,412,850
恩 給 関 係 費	1,849,807,067	1,807,500,708	42,002,879	303,479
文 官 等 恩 給 費	102,302,819	102,299,319	—	3,500
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	1,611,016,873	1,570,119,100	40,897,773	—
恩 給 支 給 事 務 費	6,105,755	5,948,165	—	157,589
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	130,381,620	129,134,124	1,105,106	142,389
地 方 交 付 税 交 付 金	14,203,657,171	14,203,657,171	—	—
防 衛 関 係 費	4,626,955,558	4,588,792,155	31,592,750	6,570,652
公 共 事 業 関 係 費	10,324,897,047	9,671,466,605	639,410,592	14,019,849
治 山 治 水 対 策 事 業 費	1,685,221,723	1,595,297,911	89,561,367	362,444
道 路 整 備 事 業 費	2,723,855,347	2,543,811,683	179,442,137	601,526
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	751,471,206	729,154,954	20,402,318	1,913,934
住 宅 対 策 費	1,280,915,672	1,166,200,093	109,830,191	4,885,388
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	1,643,555,379	1,587,564,585	55,842,783	148,010
農 業 農 村 整 備 事 業 費	1,295,321,898	1,238,553,685	56,312,771	455,442
林 道 工 業 用 水 等 事 業 費	264,295,606	250,324,001	13,951,162	20,441
調 整 費 等	13,614,000	13,613,126	—	873
小 計	9,658,250,834	9,124,520,040	525,342,732	8,388,061
災 害 復 旧 等 事 業 費	666,646,212	546,946,564	114,067,860	5,631,788
経 済 協 力 費	1,009,200,703	892,689,185	113,346,227	3,165,290
中 小 企 業 対 策 費	260,027,800	253,147,475	200,000	6,680,324
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	630,617,277	629,986,895	—	630,381
食 糧 管 理 費	352,956,256	349,155,687	26,699	3,773,869
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	216,647,000	205,415,208	—	11,231,791
そ の 他 の 事 項 経 費	4,785,079,134	4,663,735,321	64,185,342	57,158,469
予 備 費	96,295,084	—	—	96,295,084
合 計	72,258,814,717	70,497,431,888	960,725,723	800,657,105

(注) 1 歳出予算現額は、補正後歳出予算額に前年度繰越額、予備費使用額、移替増加額、移替減少額及び流用等増減額を加減したものである。

2 差引額内訳は、正の値で記した。単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成4年度決算の説明(未定稿)』4-9、387ページにより作成。

表 4-17 租税及印紙収入に関する予算と決算との比較 [平成4年度 一般会計]

(単位：億円、%)

	当初予算 A	補正後予算 B	決 算 C	補正後予算対当初予算		決算対補正後予算		決算対当初予算	
				増減額 B-A	増減率	増減額 C-B	増減率	増減額 C-A	増減率
源泉所得税	212,880	188,350	184,728	△24,530	△11.5	△3,621	△1.9	△28,151	△13.2
申告所得税	59,910	65,150	47,585	5,240	8.7	△17,564	△26.9	△12,324	△20.5
法人税	181,220	149,810	137,136	△31,410	△17.3	△12,673	△8.4	△44,083	△24.3
法人特別税	4,040	3,410	3,184	△630	△15.5	△225	△6.6	△855	△21.1
相続税	22,260	27,200	27,461	4,940	22.1	261	0.9	5,201	23.3
地価税	4,200	4,200	5,201	—	—	1,001	23.8	1,001	23.8
消費税	49,680	49,680	52,409	—	—	2,729	5.4	2,729	5.4
酒税	20,250	20,250	19,609	—	—	△640	△3.1	△640	△3.1
たばこ税	10,120	10,120	10,199	—	—	79	0.7	79	0.7
揮発油税	15,760	15,760	15,630	—	—	△129	△0.8	△129	△0.8
石油ガス税	160	160	152	—	—	△7	△4.8	△7	△4.8
航空機燃料税	690	690	728	—	—	38	5.6	38	5.6
石油税	5,070	5,070	5,053	—	—	△16	△0.3	△16	△0.3
取引所税	400	400	358	—	—	△41	△10.2	△41	△10.2
有価証券取引税	6,150	3,810	3,125	△2,340	△38.0	△684	△17.9	△3,024	△49.1
自動車重量税	6,740	6,740	6,930	—	—	190	2.8	190	2.8
関税	8,790	8,790	9,154	—	—	364	4.1	364	4.1
とん税	90	90	88	—	—	△1	△1.4	△1	△1.4
物品税	—	—	7	—	—	7	皆増	7	皆増
トランプ類税	—	—	0	—	—	0	皆増	0	皆増
入場税	—	—	0	—	—	0	皆増	0	皆増
旧税	—	—	0	—	—	0	皆増	0	皆増
印紙収入	16,630	16,630	15,705	—	—	△924	△5.5	△924	△5.5
合計	625,040	576,310	544,453	△48,730	△7.7	△31,856	△5.5	△80,586	△12.8

(注) 単位未満切捨て。

(出所) 『国の予算』平成4年度 658ページ、大蔵省主計局編『平成4年度決算の説明(未定稿)』382-383ページにより作成。

算に比して8兆586億円、12.8%減少しており、バブル崩壊と景気の低迷を反映していた。

それに対して、税外収入(前年度剰余金受入を除く)は3兆4965億円となり、補正後予算を8441億円上回った。特に雑収入が補正後予算を8234億円上回ったが、それは日本銀行納付金が2兆1120億円と補正後予算を7800億円上回り、日本中央競馬会納付金が4533億円と補正後予算を621億円上回ったことが主因である。ただし、国債整理基金特別会計受入金は予算額2166億円に対して112億円下回る2054億円にとどまった。なお、前年度剰余金受入は、補正後予算額を

7731億円上回った。公債金は全て建設公債であり、その発行額は補正後予算とほぼ同じ9兆5359億円である。

平成4年度における収納済歳入額は69兆9212億円であり、それは「財政法」第6条の純剰余金が生じないものとして算定した場合に得られるべき歳入額に1兆5447億円不足している。この決算上の不足額は昭和53年に設置された決算調整資金からの受入れにより補填することとされたが、決算調整資金に属する現金がなかったため、1兆5447億円が国債整理基金から決算調整資金に繰り入れられた後に、一般会計がそれを同資金から受け入れた。決算調整資金を使った歳入欠陥の補填は、昭和56年度決算以来11年ぶりのことであった。¹⁾ 大規模な景気対策を実施し、また減税を求める声が強まっていた中で歳入欠陥が発生したことは、財政状況の深刻化及び歳出削減と税制改革の必要性に関する大蔵省内の認識を新たにさせるものであった。²⁾ この歳入不足額は、平成6年度当初予算において、平成4年度決算不足補填分として決算調整資金繰戻1兆5447億円が計上され、国債整理基金への返済が行われた。³⁾

歳入全体では収納済歳入額は71兆4659億円となり、歳入予算額に対して236億円、0.03%の減少となった。また、歳出決算額は70兆4974億円であり、補正後予算額に前年度繰越額を加えた歳出予算現額72兆2588億円に1兆7613億円の差額を生じた。決算上の収納済歳入額と支出済歳出額の差引き剰余金は9685億円であり、このうち平成3年度までに発生した剰余金の使用残額39億円を差し引くと、平成4年度の新規発生剰余金は9646億円となる。更に翌年度への繰越歳出予算財源9607億円及び空港整備事業費等財源38億円を差し引いた結果、平成4年度における「財政法」第6条の純剰余金は生じなかった。

なお、特別会計の収納済歳入額（郵政事業特別会計については徴収決定済額）220兆7930億円となり、これに対して支出済歳出額（郵政事業特別会計については支出決定済歳出額）は188兆7982億円であった。また、政府関係機関における収入済額は6兆6815億円となり、これに対して支出済額の合計は6兆3788億円であった。

〔注〕

- 1) 昭和56年度における決算上の不足の発生については、財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49～63年度』第2巻「予算」（平成16年、東洋経済新報

- 社) 364-367ページを参照。
- 2) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。
 - 3) 第6章の第1節3及び第4節1を参照。

2 一般会計歳出における翌年度繰越額及び不用額¹⁾

平成4年度一般会計歳出決算において、翌年度繰越額9607億円のうち、明許繰越が9594億円、事故繰越が12億円であったが、継続費の通次繰越はなかった。繰越額を主要経費別で見ると公共事業関係費が6394億円と66.5%を占めたが、その主なものは、道路整備事業費1794億円、災害復旧等事業費1140億円、住宅対策費1098億円、治山治水対策事業費895億円、農業農村整備事業費563億円、下水道環境衛生等施設整備費558億円、港湾漁港空港整備事業費204億円、林道工業用水等事業費139億円等であった。その他の部門で、項別における100億円以上の繰越額となったのは、恩給費408億円(総理府〔総務庁〕所管)、施設整備費141億円(総理府〔防衛本庁〕所管)、施設運営等関連諸費153億円(総理府〔防衛施設庁〕所管)、経済協力費1121億円(外務省所管)及び社会福祉施設整備費230億円(厚生省所管)である。

また、一般会計歳出の不用額8006億円のうち、項別における50億円以上の不用額が発生したのは、産業投資特別会計へ繰入112億円、国債費5534億円、税務官署55億円、学校教育振興費65億円、保健衛生施設整備費59億円、社会福祉施設整備費76億円、児童保護費95億円、農林水産本省87億円、中小企業対策費66億円及び河川等災害復旧事業費51億円である。

なお、予備費の使用額は1037億円であった。そのうち項別でみて50億円を超えたのは、国際分担金其他諸費224億円、義務教育費国庫負担金160億円、養護学校教育費国庫負担金65億円、老人福祉費343億円及び国民健康保険助成費159億円等である。

〔注〕

- 1) 大蔵省主計局編『平成4年度決算の説明(未定稿)』4-9、15-20ページによる。

3 前年度一般会計決算との比較

平成4年度一般会計決算を平成3年度決算と比較した場合、表4-18に示したように、歳入は1兆5245億円減少しており、伸び率は前年度の1.7%増から2.0%減とマイナスに転じた。これは、租税及印紙収入が5兆3750億円減と大幅減になったためである。特に、所得税が3兆5179億円減、法人税が2兆8815億円減と2大税目がそれぞれ1割を大幅に超える減収となった影響が大きく、有価証券取引税及び印紙収入も1000億円を超える減収であった。平成4年度の税制改正で、法人特別税及び地価税の収入が加わり、消費税も増収であったが、全体としては大幅な減収となった。雑収入も前年度を4979億円下回り、臨時異例の措置として前年度の決算上の純剰余金1兆5318億円を全て歳入として受け入れた。また、特例公債の発行は回避されたものの、建設公債の発行額は前年度を2兆8060億円上回り、増加率は41.6%に上った。

支出済歳出額は前年度を497億円下回り、減少率0.0%であった。主要経費別では、公共事業関係費が2兆2509億円増で伸び率30.3%、産業投資特別会計へ繰入が1兆648億円減で減少率83.8%となったが、第2節で述べたように、これはNTT株式売却が困難であったために、国債整理基金特別会計からの受入金による産業投資特別会計繰入れを減額して建設公債を増発し、公共事業関係費の増額という形でNTT株式活用事業の規模を実質的に確保したものである。公共事業関係費と産業投資特別会計へ繰入の合計額でみると、平成4年度決算は9兆8768億円であり、平成3年度決算8兆6907億円を1兆1861億円、13.6%上回った。これは当初予算において「公共投資基本計画」の着実な実施を図った上で、大規模な「総合経済対策」を反映した補正予算を組んだからである。また、同じく補正予算で急増した中小企業対策費も対前年度比458億円増で伸び率22.1%であった。そのほか、エネルギー対策費は407億円増で伸び率6.9%、社会保障関係費は6056億円増で伸び率4.9%、文教及び科学振興費は2544億円増で伸び率4.5%、経済協力費は331億円増で伸び率3.8%、防衛関係費は1479億円増で伸び率3.3%と、それぞれ増加を示した。

これに対して、地方交付税交付金は1兆5965億円減で減少率10.1%、食糧管理費は295億円減で減少率7.7%、国債費が9081億円減で減少率5.8%、恩給関係費は79億円減で減少率0.4%と、それぞれ前年度より減少した。

表 4-18 一般会計決算における平成3年度と平成4年度の比較

歳入の性質別比較表

(単位：億円、%)

	平成3年度	平成4年度	差引額	増減率
租税及印紙収入	598,203	544,453	△53,750	△8.9
所得税	267,493	232,313	△35,179	△13.1
法人税	165,951	137,136	△28,815	△17.3
法人特別税	—	3,184	3,184	皆増
相続税	25,829	27,461	1,632	6.3
地価税	—	5,201	5,201	皆増
消費税	49,762	52,409	2,646	5.3
酒税	19,742	19,609	△132	△0.6
たばこ税	10,156	10,199	42	0.4
揮発油税	15,374	15,630	256	1.6
石油ガス税	154	152	△1	△1.2
航空機燃料税	689	728	39	5.6
石油税	4,883	5,053	170	3.4
取引所税	387	358	△28	△7.4
有価証券取引税	4,429	3,125	△1,304	△29.4
自動車重量税	6,519	6,930	410	6.3
関税	9,234	9,154	△79	△0.8
とん税	91	88	△2	△2.6
印紙収入	17,487	15,705	△1,782	△10.1
専売納付金	119	132	12	10.3
官業益金及官業収入	236	222	△14	△6.0
政府資産整理収入	1,341	1,234	△106	△7.9
雑収入	38,355	33,375	△4,979	△12.9
公債金	67,299	95,359	28,060	41.6
公債金	67,299	95,359	28,060	41.6
特例公債金	—	—	—	—
前年度剰余金受入	24,347	24,433	85	0.3
決算調整資金受入	—	15,447	15,447	皆増
合計	729,905	714,659	△15,245	△2.0

歳出の主要経費別比較表

(単位：億円、%)

	平成3年度	平成4年度	差引額	増減率
社会保障関係費	121,499	127,556	6,056	4.9
生活保護費	10,109	10,176	66	0.6
社会福祉費	26,097	28,682	2,584	9.9
社会保険費	76,416	79,220	2,803	3.6
保健衛生対策費	5,925	6,492	567	9.5
失業対策費	2,950	2,984	34	1.1
文教及び科学振興費	55,933	58,478	2,544	4.5
義務教育費国庫負担金	28,012	27,776	△235	△0.8
国立学校特別会計へ繰入	13,047	14,533	1,485	11.3
科学技術振興費	4,986	5,627	641	12.8
文教施設費	2,555	2,965	409	16.0
教育振興助成費	6,469	6,690	220	3.4
育英事業費	862	885	23	2.6
国債費	155,365	146,283	△9,081	△5.8
恩給関係費	18,154	18,075	△79	△0.4
文官等恩給費	1,048	1,022	△25	△2.4
旧軍人遺族等恩給費	15,672	15,701	28	0.1
恩給支給事務費	79	59	△20	△25.5
遺族及び留守家族等援護費	1,352	1,291	△61	△4.5
地方交付税交付金	158,001	142,036	△15,965	△10.1
防衛関係費	44,408	45,887	1,479	3.3
公共事業関係費	74,205	96,714	22,509	30.3
治山治水対策事業費	11,434	15,952	4,518	39.5
道路整備事業費	19,071	25,438	6,366	33.3
港湾漁港空港整備事業費	5,398	7,291	1,892	35.0
住宅対策費	9,819	11,662	1,842	18.7
下水道環境衛生等施設整備費	10,351	15,875	5,524	53.3
農業農村整備事業費	9,086	12,385	3,298	36.2
林道工業用水等事業費	1,653	2,503	849	51.3
調整費等	111	136	24	21.9
小計	66,928	91,245	24,316	36.3
災害復旧等事業費	7,276	5,469	△1,807	△24.8
経済協力費	8,595	8,926	331	3.8
中小企業対策費	2,072	2,531	458	22.1
エネルギー対策費	5,892	6,299	407	6.9
食糧管理費	3,786	3,491	△295	△7.7
産業投資特別会計へ繰入	12,702	2,054	△10,648	△83.8
その他の事項経費	44,851	46,637	1,785	3.9
合計	705,471	704,974	△497	△0.0

(注) 1 租税及印紙収入の内訳のうち、物品税、トランプ類税、入場税及び旧税は表示していない。

2 単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成3年度決算の説明(未定稿)』4-9、384-385、389ページ、大蔵省主計局編『平成4年度決算の説明(未定稿)』4-9、382-383、387ページにより作成。