

第2部 経済の長期停滞と連立政権の下での 財政運営—経済復活への苦闘—

はじめに

バブルの崩壊とともに我が国は戦後経験することのなかった経済の長期停滞局面に足を踏み入れていった。しかも、自民党の長期政権時代から連立の時代へと政治レジームが変わり、住宅金融専門会社（以下では、「住専」と表記することがある。）問題や阪神・淡路大震災等、次々と難局が政権を襲った。第2部で取り上げるのは、経済復活への苦闘と連立政権下での財政運営である。

平成4年3月の「緊急経済対策」を皮切りに景気対策の時代の幕開けとなった。自民党政権下で編成された平成5年度予算では、3次にわたる補正予算が組まれた。ただ、政府は野党が要求する大幅減税に対して消極姿勢を示し、同年度の補正予算で本格的な減税は見送られることとなった。ところが、平成5年8月に細川連立政権が誕生し、アメリカのクリントン政権が「日米包括経済協議」において内需拡大の要求を強めたことで事態は一変した。平成6年度予算において4兆円を越す減税が盛り込まれ、これ以降毎年のように減税が実施されることとなる。

一方、社会資本の整備も大胆に進められた。平成6年度の予算編成過程では財政制度審議会において公共事業配分の基準が議論され、国民生活の質の向上に資するための公共事業が重視されるようになった。しかしながら、同時にガット・ウルグアイ・ラウンドの合意を基に、大規模なウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費が計上され、農業農村整備事業の拡充圧力も強まっていく動きが観察された。

村山内閣の下で「やさしい政治」が標榜された平成7年度予算では、老人介護対策の「新ゴールドプラン」の予算計上と防衛予算の削減が焦点となった。また、前年度予算と同様に大規模な所得税減税が実施されたが、細川政権期に提示された国民福祉税構想に強い抵抗を示した社会党政権の下で、所得税減税の代替財源として消費税の税率引上げに向けての合意形成が行われた。また、平成7年1月17日に阪神・淡路大震災が発生し、これへの対応として補正予算が編成されたのもこの年度のことであった。

こうした流れが大きく変わるのが平成8年度の予算編成過程である。平成6年度第1次補正予算以降特例公債の発行が再開されたが、財政赤字の急増が次第に問題視されるようになり、平成7年11月に「財政危機宣言」が発せられることとなった。財政制度審議会でも財政再建に向けた動きが活発化し、更に毎年予算委員会に提出される「財政の中期展望」にも詳細な試算が加えられるなど、平成8年度予算は将来の財政運営に対する強い危機感の下に編成されていった。また、住専問題が焦点となり議論の高まりの後に公的資金の投入が決断された点も、本年度予算の重要な特色である。

第5章 平成5年度の予算

—景気対策の本格化—

第1節 平成5年度予算編成の背景

1 平成4年度の国内・海外経済情勢¹⁾

平成4年度の日本経済は調整過程にあった。個人消費、設備投資、鉱工業生産ともに停滞し、雇用情勢も急速に悪化していった。これを受けて、政府は平成4年3月末に公共事業の前倒し等を内容とする「緊急経済対策」を策定し、更に8月には総額10.7兆円に達する「総合経済対策」を経済対策閣僚会議で決定した。こうして平成5年度予算においても景気への配慮が鮮明にされることとなった。

これらの経済対策は需要を下支えした。平成4年度の新設住宅着工戸数を見ると、住宅金融公庫等を利用した持ち家、貸家の着工が活発化し、年140万戸程度にまで回復した。また、公共事業の前倒し執行、地方単独事業の活発化、「総合経済対策」の着実な実施により、公共投資も堅調に推移した。平成5年に入ると、鉱工業生産が2月、3月と2か月連続で前月比プラスに転じ、景気動向指数も好転するなど、景気回復の兆しも明確になった。そして、その後の景気の足取りを確かなものとすべく、4月13日に新たな「総合経済対策」が決定された。

海外の経済動向を見ておくと、1992年（平成4年）の経済成長は前年より好転したものの、依然として景気の基調は弱いものとどまった。先進諸国ではアメリカが回復傾向を持続し、イギリスが回復への兆しを見せる一方、ドイツ、フランス、イタリアが年内にリセッション入りした。アジア諸国では順調な景

気拡大が続き、ラテン・アメリカでは回復に向けての環境整備が整ったが、ロシア等では引き続き深刻な経済状態が続いた。

〔注〕

1) 第1節は、『国の予算』平成5年度 11-13ページの記述によっている。

2 平成4年度の財政金融政策

平成4年度当初予算では、内需を中心とした持続可能な成長への円滑な移行を図るため、一般歳出についてはその増加額を前年度同額以下とする一方で、公共投資については国と地方を通じた最大限の努力が払われた。平成4年8月28日に策定された「総合経済対策」の事業規模は10兆7000億円に達し、公共用地の先行取得を含む公共投資等の拡大、設備投資減税、政府関係金融機関の活用などにより内需の拡大が図られ、また、金融システムの安定性確保のための施策、証券市場の活性化等のための施策も積極的に講じられた。

平成4年度補正予算については、「総合経済対策」の実施にかかわる公共事業等の追加等が行われたほか、給与改善費、義務的経費の追加等、特に緊要とみなされた事項について措置が講じられた。歳入面では、租税及印紙収入の減収を見込むと同時に、前年度剰余金の受入れを計上し、公債金の増額を行うこととした。

平成4年度の金融環境は、年度中3回にわたる公定歩合の引下げ等を反映して金利が低下基調を示した。短期金利は年度中ほぼ一貫して低下傾向にあり、長期金利が4月に一時上昇する局面も見られたものの、年明け2月には、昭和62年7月以来の4%台割れを記録することとなった。一方、マネーサプライの伸び率はM2 + CD（平残）で見ると、平成2年後半以降急速に鈍化し、平成4年10-12月期にマイナスに転じた。このような事態は、戦後、マネー統計が整備された昭和55年度以来初めてのことであった。為替相場は年度を通じて円高方向の動きとなった。

3 予算編成の「非焦点化」

(1) 景気対策重視の予算編成へ

平成4年は景気対策に終始した1年であり、また、宮澤首相によって不良債権処理に向けた公的資金の導入が言及され、更には国会では住専問題が取り上げられるなど、いわば国会審議が本予算の外に集中した点に特徴があった。

まずは予算と公共投資、景気対策との関連を見てみよう。この時期、経済対策の力点は減税よりも公共投資に置かれていた。減税と公共投資の経済効果に関して、政府が後者を明示的に重視するようになったのは、昭和52年度の税制調査会の答申以降と言われている。¹⁾ こうした公共投資の波及効果という経済的な要因に加えて、公共投資が重視されるようになった背景には、いくつかの政策的な要因が絡んでいた。第1に、所得税の減税に踏み切れば、平成2年度以降停止されている赤字国債の発行を再開しなければならなくなる危険性があった。²⁾ 第2に、大蔵省にとっては、公共投資は政策的な経費であり、景気が浮揚すれば削減可能という長所もあった。³⁾ これらの諸要因が公共投資の実施を後押しし、更に本予算から補正予算、景気対策へと政治的関心を移していった。

平成4年4月28日の財政制度審議会では「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」等を基に、懇談会が開催された。この中では、昭和48年における財政調整基金の検討の経緯、社会保障負担のあるべき姿など、広範に議論が行われたが、平成5年度予算との関係で注目されるのは、公共投資に対する厳しい指摘、とりわけ、公共投資に対するコスト意識、収益意識の強化を求める声が相次いで起こった点である。⁴⁾

これらの批判は理論的にはもっともであるが、実現は難しいと考えられた。公共投資には、産業基盤、国土基盤、環境関連基盤という3つの基盤がある。道路等の産業基盤は、自動車重量税やガソリン税に象徴されるように受益と負担の関係をある程度クリアにできるものもある。国土基盤については災害予防的な観点が強く、コスト概念の計算がそもそも難しい。一方、公園等の生活に関わりの深い環境関連基盤については、そのベネフィットを算出することが非常に難しいという難点がある。⁵⁾ 政治的には、公共投資基本計画に沿った社会資本の整備が求められており、実態的にも、欧米諸国と比較して環境関連の社

会資本の不十分さが指摘されていた。すなわち、コストとベネフィットの関係があいまいな領域の公共投資の需要が高まっていたわけである。減税との対比、財政需要の両面で公共投資が求められる一方、いわば、コスト概念の導入しにくい、財政赤字に結びつき易い分野への公共投資が求められていたといえよう。

こうした状況の下、平成4年3月31日に「緊急経済対策」が、8月28日に「総合経済対策」がそれぞれ策定された。しかし、同年度の民間設備投資はマイナス9.2%という厳しい落ち込みを見せ、「緊急経済対策」にもかかわらず株価も3月31日の1万9345円から4月9日には昭和61年以来の1万7000円割れに転じた。その後、「総合経済対策」によって株価は1万8000円台を回復したものの、年末から平成5年にかけて1万7000円台で横ばいに推移するという難しい状況が続いた。

景気対策に対するエコノミストの評価は分かれたが、下支えの効果を期待した更なる追加的景気対策を求める世論は強まった。宮澤首相も平成5年度予算の成立と同時に経済対策を実施する旨、コミットした。⁶⁾ こうして平成5年3月31日、平成5年度予算は速やかに成立した。暫定予算の成立を見ないのは7年ぶりであり、年度内成立に至っては実に22年ぶりのことであった。⁷⁾ 政治的な関心は次第に本予算から経済対策へと移り始めていた。⁸⁾

(2) 住専問題の浮上

一方、本予算以外への政治的関心の高まりという意味では、住専問題が国民の関心を集め始めるようになったことも見逃せない。平成4年7月17日付朝日新聞において、住専7社の借入金総額が、平成4年3月末時点で、計約13兆9700億円に達していること、うち、農協系金融機関の融資が4割強を占めていることが報じられた。こうして、いわゆる住専問題がクローズアップされるようになり、以後、衆議院予算委員会等で議論が開始された。

ちょうど同じ時期、株価はバブル崩壊後最大の危機を迎えつつあった。8月11日、株価は当時危険水域と呼ばれていた1万5000円を割り込んだ。これに危機感を募らせた宮澤首相は、静養先の軽井沢で東京証券取引所の一時的閉鎖、不良債権処理を促進するための公的資金の投入を検討した。一方、大蔵省は、公的資金の投入ではなく、民間資金の活用を趣旨とする金融機関の担保不動産の買取機構の創設を盛り込んだ「金融行政の当面の運営方針」を作成し、宮澤首

相の説得に当たった。更には、政財界、金融界からも積極的な同意を得られなかったことから、宮澤首相は、結局、公的資金の投入を断念せざるを得なかった。⁹⁾

上記の機構案は金融機関の共同出資の下、平成5年1月27日に「共同債権買取機構」として正式に設置された。予算編成のさなかにあつて、政府が株価対策、不良債権対策に意を砕かざるを得なかったことは、補正予算、景気対策への関心の高まりと相まって本予算の非焦点化の一要因となった。なお、以上の住専に対する公的資金の投入問題は、平成8年度の予算編成において「全面化」することとなる。¹⁰⁾

〔注〕

- 1) 佐藤進・宮高洋『戦後税制史』（昭和54年、税務経理協会）306-307ページ。
- 2) 財政制度審議会「財政制度審議会（懇談会）議事録」（平成4年4月28日）67ページ。
- 3) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。
- 4) 以下の記述は、財政制度審議会「財政制度審議会（懇談会）議事録」（平成4年4月28日）、同資料「『中期的財政運営の在り方についての報告』の主な措置状況」による。
- 5) 財政制度審議会「財政制度審議会（懇談会）議事録」（平成4年4月28日）。
- 6) 尾崎護・元事務次官口述記録。
- 7) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成5年度予算特集」第493号 1ページ。
- 8) 尾崎護・元事務次官口述記録。
- 9) 「犯意なき過ち 第1回・宮沢喜一の15年」（『日本経済新聞』平成11年12月27日朝刊）、松島茂・竹中治堅編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）3 日本経済の記録 時代証言集（オーラル・ヒストリー）』「中島義雄氏の回顧」（平成23年）451ページ。なお、中島氏は、この時点での宮澤首相の公的資金投入案は、銀行への資本注入というよりも、株価維持、不良債権の買い取り等であったと指摘している。同 450ページ。
- 10) 詳細は第8章を参照されたい。

第2節 平成5年度予算の編成

1 概算要求基準と概算要求

(1) 財政制度審議会の会長談話

平成5年度予算の具体的な編成作業が開始されるのに先立ち、平成4年6月19日に財政制度審議会が開催され、予算編成に関する基本的な考え方についての所見が示された。会長所見（「平成5年度予算編成に関する所見」）の概要は以下のとおりである。¹⁾

我が国の財政は毎年度多額の公債発行に依存している結果、残高は平成4年度末には174兆円程度にも達する見込みである。このため、国債費が歳出予算の2割を超え、構造的な厳しさが続いており、加えて、今後の景気・税収変動によっては、再び特例公債の発行に陥らざるを得ないという脆弱性を有している。一方、平成5年度の財政事情を見ると、税収についてその6割強を占める源泉所得税及び法人税が極めて低調であり、厳しい税収状況が続くものと見込まれている。NTT無利子貸付の財源となるNTT株式の売却についても、株式市場の現況からみて円滑な売却ができるかどうかといった問題がある。他方、歳出面においては、社会資本整備への要請等を背景に歳出増加圧力は一層強まるものと考えられる。したがって、税収の鈍化を一時的なものとして、歳入・歳出ギャップの抑制を怠れば、継続的に大幅な財政赤字をもたらす、後世に多大の負担を残すこととなる。今後の財政運営に当たっては特例公債を発行するといった事態は厳にこれを避けることとし、公債残高が累増しないような財政体質を作り上げるとの中期的な努力目標に向けて、財政改革の推進に取り組む必要がある。

(2) 概算要求基準の閣議了解とその概要

平成5年度の概算要求基準「平成5年度の概算要求について」が平成4年6月23日の閣議で了解され、同年度予算編成が開始された。²⁾ 概算要求基準の内容は次のとおりである。

① 経常的経費については対前年度10%、4200億円の削減。② 投資的経費については前年度同額という原則要求基準を設定する。③ 「公共投資基本計画」（平成2年6月28日閣議了解）等の着実な実施に資するため、投資的経費については、公共投資充実臨時特別措置2000億円、生活関連重点化枠は前年度より500億円増額して2500億円を設定し、また、NTT 事業償還時補助については別途要求額に800億円加算する。④ 前年度と同様、「社会資本整備特別措置法」による事業、すなわち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について1兆3000億円を設定する。⑤ 経常的経費については「生活・学術研究臨時特別措置」1100億円を創設する。⑥ 所管補助金等の一層の徹底的な見直しを行い、総額を抑制する。

以上の結果、概算要求基準総額は1兆8500億円程度の増額が見込まれることとなった。前年度の総額は1兆9200億円であり700億円の減少となっている。なお、これには「社会資本整備特別措置法」による事業は含まれていない。

閣議了解に際して、大蔵大臣は、今後の財政運営では依然として構造的な厳しさが続くことから、歳出面における徹底した見直し、合理化に取り組むことが必要であるとした上で、公債残高累増体質からの脱却を目指して、歳出の抑制、公債依存度の引下げに最大限の努力を払うという基本方針の下に予算編成に取り組むことを要請した。加えて、平成5年度予算の概算要求基準においては、生活関連分野に重点を置き、いわゆる生活大国づくりの観点から、「公共投資充実臨時特別措置」、「生活関連重点化枠」を引き続き設けるとともに、生活・学術研究関係のニーズに対応するため、「生活・学術研究臨時特別措置」を新たに講ずることとした旨、説明した。ただし、「公共投資充実臨時特別措置」については、公共投資の着実な増加に寄与するものに限ること、「生活関連重点化枠」については、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ことが申し添えられた。

（3） 各省庁による概算要求の概要

平成4年8月31日をもって提出期限とされている概算要求額を取りまとめた結果が、「平成5年度一般会計概算要求額調」として9月8日の閣議に提出された。その内容は表5-1に示している。一般歳出については40兆5481億円で平成4年度に比べて1兆8493億円（4.8%）の増加となった。国債費や地方交付税

交付金等を加算した合計額でみると77兆4317億円で前年度比7.2%増であった。なお、表5-1は所管別となっているため「生活関連重点化枠」の各省庁要望総額は示されていないが、要望額は4209億円であった。³⁾

表 5-1 平成5年度一般会計概算要求額調

(単位：百万円、%)

所 管	平成4年度 予算額	平成5年度 概算要求額	比較 増減額	増減率
皇 室 費	7,561	4,812	△2,749	△36.4
国 会	105,527	110,335	4,808	4.6
裁 判 所	277,673	284,307	6,634	2.4
会 計 検 査 院	14,179	14,137	△42	△0.3
内 閣	14,439	15,490	1,051	7.3
総 理 府	8,333,452	8,590,068	256,616	3.1
防 衛 庁	4,551,619	4,716,908	165,289	3.6
そ の 他	3,781,833	3,873,160	91,327	2.4
法 務 省	509,737	520,117	10,380	2.0
外 務 省	621,525	678,147	56,622	9.1
大 蔵 省	1,538,636	1,629,861	91,225	5.9
文 部 省	5,319,466	5,478,721	159,255	3.0
厚 生 省	12,733,096	13,459,668	726,572	5.7
農 林 水 産 省	2,663,571	2,724,338	60,767	2.3
通 商 産 業 省	848,668	900,621	51,953	6.1
運 輸 省	847,207	867,116	19,909	2.3
郵 政 省	32,271	33,430	1,159	3.6
労 働 省	487,055	489,293	2,238	0.5
建 設 省	4,231,673	4,382,775	151,102	3.6
自 治 省	113,075	114,838	1,763	1.6
生活関連重点化枠 計(一般歳出)	—	250,000	250,000	—
	38,698,811	40,548,074	1,849,263	4.8
国 債 費	16,447,320	18,325,846	1,878,526	11.4
地方交付税交付金	15,771,880	17,257,824	1,485,944	9.4
産業投資特別会計へ繰入等	1,300,000	1,300,000	0	0.0
合 計	72,218,011	77,431,744	5,213,733	7.2

(注) 「一般歳出」の「平成5年度概算要求額」の中にはNTT償還時補助分78257百万円を含んでいる。

(出所) 『国の予算』平成5年度 1124ページにより作成。

〔注〕

- 1) 所見の全文は『国の予算』平成5年度 1155-1156ページに収録されている。
- 2) 同上 16ページを参照。「平成5年度の概算要求について」及び概算要求についての大蔵大臣の閣議発言要旨は、同 1120-1123ページに収録されている。
- 3) 「平成5年度一般会計概算要求額調」及び概算要求額についての大蔵大臣の閣議発言要旨は、同上 1123-1125ページに収録されている。

2 予算編成過程における諸議論

(1) 自民党の「平成5年度予算編成大綱」

平成4年12月17日、自民党の「平成5年度予算編成大綱」が決定された。¹⁾ 大綱の冒頭では、8月に決定された「総合経済対策」に引き続き、経済の活性化と景気の回復を確実なものとするよう十分配慮して平成5年度予算を編成することがうたわれた。続けて、公債残高が累増しないような財政体質を作り上げることを重要な政治課題として位置づけつつ、行財政改革の推進を重要な課題として提示した。しかしながら、そのすぐ後に、豊かな生活大国、多極分散型国土形成等を実現すべく、住宅・社会資本の整備を着実に推進することが平成5年度の課題であると明記されており、全体的には公共投資基本計画及び生活大国5か年計画の達成が全面に押し出された内容となっている。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、特例公債を発行しないことが基本方策として掲げられた後、重点施策として、①住宅建設の推進、公共投資の充実、生活関連分野を始めとする社会資本整備の推進、②外交・経済協力実施体制の拡充強化、安全保障のための諸施策、③教育改革推進のための諸施策、④科学技術の振興が列挙され、これに、⑤長寿社会と児童・障害者のための福祉諸施策、⑥中小企業振興、⑦農山漁村社会の建設等が続き、財政投融资の積極的な活用についても言及されている。

(2) 財政制度審議会の「建議」等に示された焦点

一方、財政制度審議会では平成4年9月以降、平成5年度予算編成についての基本的問題、歳出の節減合理化の方策とそれに関連する諸問題等について審議を重ね、平成4年12月19日に第6回財政制度審議会を開催した後、同日、「平成5年度予算の編成に関する建議」²⁾ 及び「歳出の節減合理化の方策に関

する報告」³⁾を林義郎大蔵大臣に手交した。まず前者の概要から見ておく。

① 「平成5年度予算の編成に関する建議」

(i) 財政の基本的課題

(イ) 現状：昭和50年度の特例公債の発行開始以降、平成2年度にようやくその発行が回避されたが、かつての大幅な税収増をもたらした経済的諸要因は大きく変化し、税収動向は極めて厳しい状況にある。連年の公債発行により公債残高は平成4年度末には約176兆円に達する見込みであり、国債費が歳出予算の2割を超えてほかの政策的経費を圧迫するなど、著しい硬直化要因を抱えている。利払費は約11兆円となっており、その歳出に占める割合は諸外国と比べて著しく高い。

(ロ) 今後の展望：今後の我が国財政に対するニーズを中長期的に展望すれば、(A) 経済社会の活力を維持しつつ、急速に進展しつつある人口の高齢化に対応すること、(B) 21世紀を見据え着実に社会資本の整備を図るとともに、生活大国の実現に向けて着実にその推進に努力していくこと、(C) 我が国の地位向上に伴い、国際社会の発展と安定に寄与していくこと、が求められている。

(ハ) 財政の節度：本格的高齢化社会の到来時における国民負担率の上昇は極力抑制していく必要がある。高齢化社会の重い負担を支えなければならない後世代に更なる負担を強いることは慎まなければならない。「大きな政府」に伴う過大な負担の下で国民の活力が減衰してしまうような事態を避け、民間部門の活力を維持していくことが重要である。安易な政府への依存を排し、自立と自己責任という観点から政府と民間の役割分担の見直しを行うことが不可欠である。

(ニ) 財政の景気調整機能：我が国財政はこれまでマクロ経済運営に重要な役割を果たしてきており、平成5年度の予算編成に際しても景気への適切な配慮が期待されている。一方、財政運営全体の中での優先順位、政策効果と政策コストとのバランス等も十分に吟味されなければならない。(A) 短期的な景気調整機能と資源配分機能等とのバランスへの配慮、全体としての財政の節度を念頭に置くこと、(B) 市場経済の原動力はあくまでも民間部門にあり、景気変動への対応は各経済主体の自助努力を基本とし、過度な財政への依存は慎む必要がある。

(ホ) 特例公債発行の問題点：特例公債の発行を回避するだけでも15年間の年月と多大の歳出削減努力を要した。その後遺症は多額の公債残高として現在の我が国財政の硬直化要因となった。こうした歴史の教訓を忘れて特例公債への依存という安易な道に流れてはならない。このような基本認識に立てば、所得税減税についても、代替財源なしに実施できる状況にはないし、消費刺激効果もさほど期待できず、財政赤字の一層の拡大をもたらすことになる。

(ハ) 今後の財政運営のあり方：今後の社会経済情勢の変化に財政が弾力的に対応するため、高齢化社会に多大な負担を残さず、再び特例公債を発行せず、公債残高が累増しないような財政体質を作り上げる必要がある。(A) 歳出面では、中長期的視野を持ちつつ、従来以上に各歳出項目についての徹底した洗直しや、制度・施策の根本に踏み込んだ見直しを進めていく。概算要求基準の果たすべき役割も引き続き極めて大きい。(B) 歳入面では、歳入構造を景気の変動等に左右されることのない安定的なものとする必要がある。

(ト) 国・地方を通じる財政改革：行財政改革は国・地方を通じて推進されなければならない。国と同様、地方財政も歳出規模の伸びを極力抑制していくべきである。補助金等については、一定の行政水準の維持、特定の施策の奨励等のための重要な機能を担うものだが、真に必要な分野に限定していく必要がある。

(ii) 平成5年度予算編成に当たっての考え方

(イ) 基本的な考え方：最近の経済情勢を反映し、平成5年度税収も引き続き厳しい状況が継続する一方、歳出面においては、景気に十分配慮した予算とすることが強く期待されている。平成5年度予算の編成は、異例に厳しい財政事情と多様な政策要請に同時に応えていくことが求められているが、このような時こそ財政節度を堅持することが不可欠である。

(ロ) 予算の重点的・効率的な配分：特例公債の発行は厳にこれを回避するという基本方針を堅持するため、真に必要な財政需要には適切に対応しつつも、まず従来以上に各歳出項目について精査し、徹底した見直しを行う必要がある。その結果は「歳出の節減合理化の方策に関する報告」に示されている（後述）。景気への配慮に際しては、財政投融资や地方財政を含めた公的部門が全体としてその役割を果たしていくことが重要である。

(ハ) 公債発行：特例公債の発行は、歳入面、歳出面にわたるあらゆる努力により厳にこれを回避すべきであり、その際、特例的な歳出削減措置を検討せざ

るを得ないことも考えられるが、そのような措置は、あくまで特例公債の発行を回避するための臨時緊急措置である。⁴⁾ また、建設公債については、景気に配慮した諸施策を推進していくために発行額を増加させることもやむを得ないが、公債残高累増体質からの脱却という中期的財政運営の新目標はこれを堅持すべきである。

(iii) むすび

財政改革を強力に推し進め、一日も早く財政の対応力の回復を図ることは、まさに国民的課題である。政府が国民各層に、この国民的課題についての理解と協力を求めながら、不退転の決意をもって、本建議の趣旨に沿った財政運営を行うことを強く要望する。

② 「歳出の節減合理化の方策に関する報告」

財政制度審議会は、平成4年9月の総会において、歳出の節減合理化の方策とそれに関連する諸問題について、第一特別部会に審議を付託した。以後、10月8日の第1回の審議以降、全9回にわたって議論を行い、報告書をまとめるに至った。以下、主な項目について要約しておく。

(i) 社会保障

(イ) 医療費の適正化：高齢化の進展等に伴い医療費が増大することは避けられないが、膨張を抑制し、国民の負担に耐えられるようにすべきである。レセプト点検強化、指導監督の徹底など従来からの施策を推進するほか、急増を続ける老人医療費に対しては、適正な自己負担や診療報酬支払い方式面での対応により、医療費の無駄を省く必要がある。

(ロ) 国民健康保険制度：平成4年度においては地方財政措置により国保財政安定化支援事業が実施された。国庫負担の増大の問題や所得格差、医療費の地域格差等に起因する保険料負担の不均衡など様々な問題があり、特に保険料負担の軽減・平準化は緊急に対応策を講ずべきである。

(ハ) 医療保険制度：公的な医療保障の対象や守備範囲を含め総合的な検討を行い、給付と負担の適正化、公平化を進める。

(ニ) 年金：世代間の負担の公平に留意しつつ保険料の引上げを図る。雇用と年金の連携を確保しながら、年金支給開始年齢を段階的に引き上げ、給付水準についても検討する。

(ホ) 福祉：生活保護について、近年、長期入院者の社会復帰対策の推進等の適正化に一層努力を行うべきである。

(ハ) 雇用：高齢者の雇用機会の確保、年齢階層別労働力率がM字型を描く女性労働力の就業環境の整備を行う。

(ii) 文教・科学振興

(イ) 義務教育費国庫負担制度：文教育算の重点的、効率的配分、国と地方の機能分担、費用負担の在り方の観点から、発足以来の経緯等を踏まえ、負担対象等について見直しを進める。

(ロ) 義務教育教科書無償給与制度：家計負担能力を問わず一律無償としていることは所得配分の観点から望ましくなく、1人当たりの家計負担軽減額はわずかであることから、有償化について引き続き検討を進めるべきである。

(ハ) 国立学校特別会計：国立大学の入学金・検定料は逐次引き上げられ、私立大学との格差は縮小してきているが、同じ大学教育を受ける者の立場からすると両者の間に格差があるのは問題がある。特別会計における自己財源確保の必要性をも考慮し、適正化を進める必要がある。

(ニ) 科学技術：大規模プロジェクトはいったん着手すると財政の硬直化を招きやすい。新規プロジェクトの着手を抑制し、既定プロジェクトについても進捗調整を図るべきである。

(iii) 防衛

我が国の防衛力整備は平成2年12月に策定された「中期防衛力整備計画（平成3年度～平成7年度）」の下、進められている。今般、同計画の修正が行われたところであるが、各年度の予算編成においては、その時々々の経済・財政事情等を勘案し、一層の効率化・合理化に努め、経費を抑制していく必要がある。

(iv) 公共事業

欧米主要国に比べはるかに高い水準を維持しているが、必ずしも十分ではない分野もあることから、「公共投資基本計画」に沿って、公団事業・地方単独事業等を含め、⁵⁾ 社会資本の着実な整備を図っていく必要がある。以上の観点から、概算要求基準において生活関連重点化枠の拡充、公共投資充実臨時特別措置を講じた。NTT活用事業については、事業確保に努めると同時に、NTTの償還金についても償還に支障が生じないよう措置を行う必要がある。

(v) 政府開発援助

平成4年6月に定められた政府開発援助大綱を踏まえ、環境や人口等の地球規模の問題に対処していくとともに、開発途上国の自助努力を支援する観点から人造り支援の分野に財源の重点配分を行う。

(vi) 農業

(イ) 農業関係予算の合理化・重点化：生産性の高い効率的な農業を確立し、早急に産業としての自立性を高め、国民の納得しうる価格での食糧の安定的な供給を確保していくことが基本問題である。

(ロ) 食糧管理制度：今後の米・麦価の決定については、内外価格差の縮小を図るとともに、政府管理経費の縮減と合わせ、コストの逆ぎやの縮小を進めていく。自主流通米に係る助成については、その大宗をなす自主流通対策費について早急に見直しを行う必要がある。水田営農活性化対策については、転作奨励金依存からの脱却の要請を踏まえ、米の生産調整、地域の自主性、転作助成の転換、を大きな方向性とすべきである。

(vii) 運輸

(イ) 日本国有鉄道清算事業団債務の処理：国鉄改革時に25.5兆円の債務を継承したが、毎年生じる約1.5兆円の金利等に対し、土地、JR株式等の資産処分が進まず、平成3年度末の債務残高は26.4兆円に上った。平成5年度においても、発生金利等については、土地売却収入、鉄道整備基金からの収入、補助金収入等で賄い、更にJR株式の売却を進め、債務元本を減少させるとの基本的考え方に立って債務償還の促進を図ることとすべきである。

(ロ) 整備新幹線問題：第2の国鉄を作ることのないよう、着工優先順位、規格、財源、並行在来線問題等について、基本的な枠組みに従い適切に対処する必要がある。

(viii) 地方財政

「国と地方の関係等に関する答申」等を踏まえ、歳出規模の拡大を抑制していくことが必要である。税収の落ち込みの影響から平成5年度の予算は厳しくなることが予想され、国の財政事情が近年になく厳しいことから、地方財政対策についてはこのような状況を踏まえ、適切に対処する必要がある。

(ix) 補助金等

補助事業の廃止・一般財源化、補助率の見直し、零細補助金等の整理、類似補助金等の統合・メニュー化等を行ってきたところであるが、臨時行政改革推

進審議会の答申等において示された具体的な改革方策に基づき、今後とも一層の見直しを行っていく必要がある。公共事業等に係る補助率等については、平成5年度までの暫定措置として昭和61年度の補助率等が適用されているが、この暫定措置についても同審議会の答申等を踏まえ、見直しが必要である。

〔注〕

- 1) 「平成5年度予算編成大綱」の全文は、『国の予算』平成5年度 1125-1126ページに収録されている。
- 2) 「平成5年度予算の編成に関する建議」の全文は、同上 1156-1159ページに収録されている。
- 3) 「歳出の節減合理化の方策に関する報告」の全文は、財政制度審議会「財政制度審議会・総会（第6回）資料」（平成4年12月19日）に収録されている。
- 4) 元々の素案では「特例的な歳出削減措置を検討せざるを得ないことも考えられるが…（中略）…歯止めを有しているものであれば、特例公債の発行を回避するための臨時緊急の措置としてはやむを得ないものとする」という書き方になっていた。これは資金運用部への返済の延長を平成4年度補正予算で実施したことを受けて、平成5年度でも同様の措置を行うことを見越して盛り込んだ文案であった。しかし、竹内道雄委員から、予算編成中にいわゆる「隠れ公債」（特例的な歳出削減措置）も「やむを得ないだろう」といったことを審議会で建議するというのは極めて奇怪である」との指摘があり修正された。財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・総会（第5回）」（平成4年12月11日）10-17、19-20ページ。
- 5) 素案ではこの公団事業・地方単独事業は含まれておらず、『公共投資基本計画』に沿って、引き続き社会資本の着実な整備を図っていく必要がある」となっていた。これは長岡實委員から、近年、国民生活に密着したような社会資本の整備の中には、相当程度、地方単独事業で行われているものがあるという指摘を受け、一般会計だけではなく、財投や地方単独を含めた全体の姿で公共事業を把握する必要があると認められて挿入されたものである。後に地方単独事業が急増し、交付税による公共事業の拡充が行われた事実を踏まえると興味深い。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8回）」（平成4年12月7日）15、37ページ、及び財政制度審議会「財政制度審議会議事速記録・第一特別部会（第9回）」（平成4年12月11日）3ページ。

3 平成5年度経済見通しと予算編成方針等の決定

(1) 「平成5年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の閣議了解

平成5年度予算編成の前提として「平成5年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」が平成4年12月20日に閣議了解され、その後予算の政府案が固まっ

た段階で計数整理の上、平成5年1月22日に閣議決定された。概要は以下のとおりである。¹⁾

① 平成5年度の経済運営の基本的態度

(i) 内需中心のインフレなき持続可能な成長経路への移行：内需を中心とした成長を中長期的に持続しうる基礎条件を整備し、国民生活の質的向上を図るため、必要な構造調整を一層積極的に推進する。公共用地の円滑な確保、開発利益の還元による投資支出の効率性の向上、日本電信電話株式会社の株式売払収入の活用による社会資本整備の促進事業の確保、金融システムの安定性確保、中小企業の育成、高年齢者等の雇用就業機会の確保など。(ii) 「生活大国5か年計画」に沿った「生活大国」の実現：経済成長の在り方やその成果の活用に対する考え方を生活者・消費者重視へ変革し、国民経済の目標をより直接的に生活の質の向上に向けていく。勤労者世帯の平均年収の5倍程度を目安とした住宅の取得、年間総労働時間1800時間の達成に向けた週40時間労働制への移行、完全週休二日制の普及、年次有給休暇の計画的付与・取得の促進など。(iii) 国際協調型経済構造への変革の推進：自由貿易体制の維持・強化に向け努力するとともに、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を行う。(iv) 行財政改革の推進：経済社会の変化に対応して適切な行政が行われるよう、行政の役割を見直し、簡素化、効率化を図るべく行政改革の推進を図る。(v) 経済社会の発展基盤の整備：第4次全国総合開発計画に沿った多極分散型国土の形成、創造的研究開発の推進、規制緩和の推進、重要物資の安定供給の確保、食料供給力の確保、エネルギー利用の効率化などの取り組みを図る。

② 平成5年度の経済見通し

民間最終消費支出は前年度比4.9%程度の増加、民間投資は住宅投資が前年度比9.7%程度の増加、設備投資は前年度比2.9%程度の増加、また、在庫投資は2兆4000億円程度になるものとそれぞれ見込まれた。そのほかの見通しでは、政府支出が前年度比6.2%程度の増加、鉱工業生産が前年度比3.3%程度の伸び、就業者数が前年度比1.0%程度の増加、物価は引き続き安定的に推移し、卸売物価が0.3%程度、消費者物価が2.1%程度の上昇、国際収支は貿易収支が1兆6000億円程度、経常収支が1兆2000億円程度の黒字となるものとそれぞれ見込まれた。以上の結果、平成5年度の国民総生産は495兆3000億円程度となり、名目、実質経済成長率はそれぞれ4.9%程度、3.3%程度になるものと予想された。

(2) 「平成5年度予算編成方針」の概要と特徴

以上の「平成5年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」が了解された平成4年12月20日の閣議では、「平成5年度予算編成方針」が合わせて決定された。その大要は以下のとおりである。²⁾

① 前文：再び特例公債を発行しないことを基本として、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という考え方の下、歳出の徹底した見直し、合理化等に取り組みながら、景気に十分配慮することを掲げ、「平成5年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、下記により編成する。

② 財政規模：一般会計予算においては、既存の制度・施策について見直しを行うなど経費の徹底した節減合理化に努め、特に経常部門経費については、厳しく抑制する。これまで日本電信電話株式会社の株式売払収入の活用等によって行ってきた社会資本の整備の促進を図るための事業についてはこれを確保する。

③ 公債発行：公債発行額は8兆1300億円とする。

④ 税制改正等：課税の適正・公平を確保する観点から、租税特別措置の整理合理化を行うほか、早急に実施すべき措置を講ずる。厳しい財政事情に鑑み税外収入についても確保を図る。

⑤ 行政改革の推進：時代の要請に即応して行政の役割を見直すとともに、簡素で効率的な行政の実現を図るため、臨時行政調査会及び臨時行政改革推進審議会の答申等を受けて、改革合理化措置を着実に実施する。併せて、各省庁の部局、特殊法人等の新設を行わず、国家公務員の縮減を図る。

⑥ 財源の重点的かつ効率的配分：経費の徹底した節減合理化を図るため、各種施策について優先順位の厳しい選択を行い、景気や国民生活の質の向上への配慮などの財政需要に対しては、財源の重点的・効率的配分を行う。このため、後年度の財政負担となる措置は原則として採らないこと、一般行政経費については抑制に努めること、補助金については総額の抑制に努めること、地方公共団体の負担、職員数の増加を伴う施策は抑制することとする。

⑦ 地方財政：「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）等を踏まえ、国と同一の基調により歳出を極力抑制するとともに、景気に配慮しつつ、節度ある財政運営を図るよう要請する。

〔注〕

- 1) 「平成5年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の全文は、『国の予算』平成5年度 1132-1136ページに収録されている。
- 2) 「平成5年度予算編成方針」の全文は、同上 1126-1127ページに収録されている。

4 大蔵原案の提出から平成5年度予算政府案の概算の閣議決定

(1) 平成5年度予算大蔵原案のポイント

各省庁の概算要求が提出され、平成4年9月以降、大蔵省では予算編成作業が行われた。その後、前述の予算編成方針に続けて、12月21日に大蔵原案が閣議に提出され、直ちに各省庁に内示された。閣議における大蔵大臣の発言に基づく平成5年度予算における大蔵原案のポイントは以下のとおりである。¹⁾

平成5年度一般会計予算においては、特例公債の発行を厳に回避し、公債発行額を可能な限り抑制するために、歳出の徹底した見直し・合理化等に取り組むこと、景気や国民生活の質の向上への配慮等、社会経済情勢の推移に即応した財政需要に対しては、財源の重点的・効率的な配分を行うこととする。

こうした方針の下、一般歳出については総額39兆9168億円、歳出規模は前年度比0.2%増の72兆3548億円となり、また、公債の発行額は8兆1300億円、公債依存度は11.2%となった。公共事業との関連では、NTT株式売払収入の活用等によって行ってきた社会資本の整備の促進を図るための事業1兆3000億円が確保され、生活関連重点化枠2500億円については、公共事業関係費2190億円、その他施設費310億円に関して、復活折衝と並行して調整・配分が行われることとされた。調整財源については前年度と同様1000億円が用意された。

この大蔵原案の特徴は、前年度比で投資的経費が5.8%（NTT事業償還費補助を除くと4.8%）増大する一方、一般歳出が3.1%増に抑えられた点にあった。同時に、緊急避難的な財政措置がとられた。具体的には、政府管掌健康保険への国庫補助の繰延べ1300億円のほか、地方交付税の減額6924億円が実施された。前者については、資金的に余裕があり、後年度に利子を加算して返済すればよいとの判断がなされ、後者に関しては、資金運用部資金からの借入れを活用しつつも伸び率は9年ぶりのマイナスとなった。更には、こうした一般会計の圧縮措置は、赤字国債の発行が所得税減税に結びつくことを懸念しての対応であ

り、いわゆる「隠れ借金」との見方の一方で、「歳出の膨張に歯止めがかけにくくなる赤字国債を出さないための次善の策」との指摘もなされた。²⁾ なお、この点については第4節1(1)に再述する。

(2) 平成5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については、報道記事を用いつつ確認しよう。大蔵原案の内示後、1000億円の調整財源を巡って実施された復活折衝を経て、平成4年12月26日に予算政府案の概算の閣議決定が行われた。その後、予算書の作成等の準備が進められ、平成5年1月22日、予算政府案が第126回国会に提出された。復活折衝で明暗を分けたのは防衛費と政府開発援助費(ODA)であった。前者が前年度当初予算比1.95%増と33年ぶりの低い水準に収まったのに対し、後者は、国際貢献への配慮から6.5%増で初の1兆円突破となり、一般歳出の伸び率を上回った。また、公共事業関係費については、

表 5-2 平成5年度一般会計歳入歳出予算

歳入	(単位：億円、%)			
	平成4年度予算	平成5年度予算	対平成4年度 増減額	増減率
租 税 及 印 紙 収 入	625,040	613,030	△12,010	△1.9
所 得 税	272,790	270,460	△2,330	△0.9
法 人 税	181,220	159,520	△21,700	△12.0
相 続 税	22,260	26,990	4,730	21.2
消 費 税	49,680	54,580	4,900	9.9
酒 税	20,250	20,510	260	1.3
た ば こ 税	10,120	10,190	70	0.7
揮 発 油 税	15,760	16,840	1,080	6.9
自 動 車 重 量 税	6,740	6,920	180	2.7
関 税	8,790	9,230	440	5.0
印 紙 収 入	16,630	17,560	930	5.6
専 売 納 付 金	101	110	9	8.8
官 業 益 金 及 官 業 収 入	189	207	18	9.6
政 府 資 産 整 理 収 入	1,093	1,076	△17	△1.6
雑 収 入	22,115	27,786	5,671	25.6
公 債 金	72,800	81,300	8,500	11.7
建 設 公 債	72,800	81,300	8,500	11.7
特 例 公 債	0	0	—	—
前 年 度 剩 余 金 受 入	843	40	△803	△95.3
合 計	722,180	723,548	1,368	0.2

歳出

(単位：億円、%)

	平成4年度 予算	大蔵原案	復活折衝	平成5年度 予算	対平成4年度 増減額	増減率
社会 保 障 関 係 費	127,378	131,114	343	131,457	4,079	3.2
生 活 保 護 費	10,613	10,434	—	10,434	△180	△1.7
社 会 福 祉 費	28,188	29,849	29	29,878	1,690	6.0
社 会 保 険 費	78,884	81,322	191	81,513	2,629	3.3
保 健 衛 生 対 策 費	6,416	6,312	81	6,393	△23	△0.4
失 業 対 策 費	3,277	3,197	42	3,239	△38	△1.2
文 教 及 び 科 学 振 興 費	56,834	57,151	1,054	58,205	1,371	2.4
義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	27,263	26,704	187	26,891	△372	△1.4
国 立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	13,796	14,523	97	14,620	824	6.0
科 学 技 術 振 興 費	5,478	5,736	208	5,944	466	8.5
教 育 振 施 設 費	2,719	2,737	224	2,961	242	8.9
教 育 助 成 費	6,688	6,565	300	6,865	177	2.6
教 育 英 事 業 費	889	886	37	923	34	3.8
国 債 費	164,473	154,423	—	154,423	△10,050	△6.1
恩 給 関 係 費	17,839	17,393	373	17,766	△73	△0.4
文 官 等 恩 給 費	1,015	987	19	1,006	△10	△1.0
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	15,475	15,127	311	15,438	△37	△0.2
恩 給 支 給 事 務 費	62	57	—	57	△4	△7.3
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	1,287	1,222	43	1,265	△21	△1.6
地 方 交 付 税 交 付 金	157,719	156,174	—	156,174	△1,545	△1.0
防 衛 関 係 費	45,518	46,308	98	46,406	888	2.0
公 共 事 業 関 係 費	80,243	85,271	—	85,271	5,028	6.3
治 山 治 水 対 策 事 業 費	14,158	14,686	191	14,877	719	5.1
道 路 整 備 事 業 費	22,894	23,753	596	24,349	1,455	6.4
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	6,450	6,696	151	6,847	397	6.2
住 宅 対 策 費	9,308	9,544	359	9,903	595	6.4
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	13,401	13,887	635	14,522	1,121	8.4
農 業 農 村 整 備 事 業 費	11,036	11,433	206	11,639	603	5.5
林 道 工 業 用 水 等 事 業 費	2,184	2,269	47	2,316	132	6.0
調 整 費	129	132	4	136	7	5.4
小 計	79,561	82,399	2,190	84,589	5,028	6.3
災 害 復 旧 等 事 業 費	682	682	—	682	0	0.0
[生活関連重点化枠]	—	2,190	△2,190	—	—	—
経 済 協 力 費	9,051	9,397	174	9,571	520	5.7
中 小 企 業 対 策 費	1,956	1,902	49	1,951	△5	△0.3
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	6,313	6,410	141	6,551	238	3.8
食 糧 管 理 費	3,421	3,013	100	3,113	△308	△9.0
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	2,166	1,866	—	1,866	△300	△13.9
そ の 他 の 事 項 経 費	45,769	48,316	△1,022	47,294	1,525	3.3
[生活関連重点化枠(その他施設費)]	—	310	△310	—	—	—
予 備 費	3,500	3,500	—	3,500	0	0.0
調 整 財 源	—	1,000	—	—	—	—
合 計	722,180	723,548	—	723,548	1,368	0.2
う ち 一 般 歳 出	386,988	399,168	—	399,168	12,180	3.1

(注) 1 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載。

2 「復活折衝」は、平成5年度予算から大蔵原案を控除した差額である。

(出所) 『国の予算』平成4年度 658ページ、『国の予算』平成5年度 60-61、661-662、678ページ、旧大蔵省資料により作成。

生活関連重点化枠の重点配分で住宅は6.1%増、下水道は7%増となり、第11次道路整備5か年計画も要求どおりの76兆円の事業費で決着した。そのほか、エイズ総合対策費、中小企業の時短促進のための特別奨励金の創設、私学助成の拡充などが措置された。³⁾ 予算フレームは大蔵原案と同じであり、歳出総額72兆3548億円、うち一般歳出39兆9168億円、歳入のうち公債発行額は8兆1300億円であった。

〔注〕

- 1) 「平成5年度予算大蔵原案についての大蔵大臣発言要旨」の全文は、『国の予算』平成5年度 1127-1128ページに収録されている。
- 2) 『朝日新聞』平成4年10月9日朝刊、12月22日朝刊、『日本経済新聞』平成4年12月22日朝刊。なお、地方交付税については第4節3に詳述する。
- 3) 『日本経済新聞』平成4年12月27日朝刊。

第3節 平成5年度予算の国会審議

1 予算政府案の国会提出と大蔵大臣の財政演説

平成4年12月26日に閣議決定された予算政府案の概算を計数整理・印刷したものが平成5年1月22日に平成5年度予算政府案として第126回国会に提出された。同日の衆・参本会議で総理大臣の施政方針演説に続き、林大蔵大臣の財政演説が行われ、1月27日には衆・参予算委員会で予算政府案の提案理由説明が行われた。平成5年度予算政府案に関する大蔵大臣の財政演説の概要は以下のとおりである。¹⁾ なお、予算の概要についての説明は第4節「平成5年度予算の概要と特色」で詳しく述べる。

(1) 最近の内外経済情勢：我が国経済は、現在調整過程にある。政府は昨年夏に過去最大規模の「総合経済対策」を策定したが、平成5年度予算についても近年になく厳しい財政事情の下、景気に十分配慮した。国際経済情勢をみると、世界経済は総じて緩やかな回復基調にあるものの、ばらつきが見られ、その活性化が大きな課題となっている。ECでは統合に向けた動きが進展し、旧ソ連や中・東欧諸国では、市場経済への移行の努力が続けられている。今後の財政金融政策の運営に当たり、このような最近の内外経済情勢を踏まえ、21世紀に向けて我が国が進むべき途を展望しながら、以下の諸課題に全力を挙げて取り組んでいく。

(2) 内需中心の持続可能な成長の実現：内需を中心とした持続可能な成長を実現するために、公共事業関係費について最近では実質上最も大きな伸びを確保し、財政投融资計画や地方財政計画における地方単独事業についても近年最大の伸びを確保するなど、十分な額の公共投資を確保した。この結果、平成5年度の政府経済見通しにおける政府投資額は9.5%増と高い伸びで増加する見込みである。また、住宅の質の向上による生活大国の実現、経済に対する波及効果という観点から住宅対策の充実を図っている。

(3) 財政改革の推進：ひとたび特例公債を発行すれば、財政の赤字体質は慢性化し、特例公債依存から脱却することは困難となる。平成5年度予算では、

税収が前年度当初見積りを下回るという昭和58年度予算以来の厳しい歳入状況に直面し、制度や歳出の徹底した見直し・合理化に取り組み、特例公債の発行を回避したが、公共事業等を着実に推進していくため、建設公債の発行額は増加した。その結果、公債残高が平成5年度末には約182兆円にも達する見込みである。本格的な高齢化社会が到来する21世紀を間近に控え、豊かで活力ある経済社会の建設を進めていくためにも、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、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重要である。

〔注〕

- 1) 「第126回国会における林大蔵大臣の財政演説」の全文は、『国の予算』平成5年度1128-1132ページ、「平成5年度予算についての大蔵大臣の提案理由説明要旨」及び「平成5年度予算についての大蔵大臣の提案理由説明に対する主計局長の補足説明要旨」は、同1136-1139ページに収録されている。

2 財政運営の「基本的考え方」と「財政の中期展望」の国会提出

(1) 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」と「財政の中期展望」¹⁾

平成5年1月26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」及び「財政の中期展望（平成4年度～平成8年度）」を閣議に報告し、翌日、これらの資料と「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定試算」を国会に提出した。以上の資料は、中期的な視点に立った財政運営を進める上での検討の手がかりとして、従来から予算委員会に提出されているものである。

① 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」

「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」の概要は以下のとおりである。

公債残高が平成5年度末には約182兆円に達する見込みであり、国債費が一般会計歳出の21.3%を占めるなど、構造的な厳しさが続いている。更に、特例的な歳出削減措置、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も留意する必要がある。特例公債の発行という事態は二度と生じさせず、景気・税収変動が生じて特例公債を発行することなく対応できるよう

弾力性を財政体質に組み込むことが必要である。そのために建設公債を可能な限り抑制することが重要である。公債依存度については5%を下回る水準を一つの目処とする。ただ、公債依存度は経済社会情勢と密接に関連しており、毎年度均等に引下げを行い得るといった性格のものではないので、景気情勢や財政事情等に応じ、可能な限り依存度を引き下げるよう努める。

② 「財政の中期展望」

「財政の中期展望」は、現行の制度・施策を前提とし、一定の仮定の下、これをそのまま将来に投影した後年度負担額推計を基に今後の財政事情を展望した機械的試算である。以下の諸前提の下に、平成6-8年度の3年間について推計がなされている。まず「生活大国5か年計画—地球社会との共存をめざして—」で見込まれる経済指標、名目経済成長率5.0%、消費者物価上昇率2.0%、卸売物価上昇率0.25%を想定している。一般歳出は、平成5年度予算における制度・施策が前提とされている。地方交付税については名目経済成長率と過去の平均弾性値1.2を用い、平成5年度税制改正の影響等を調整している。国債費のうち、大宗を占める利払費については、既発行分については積上げ推計により、今後発行される分については一定の条件に基づき機械的に算定している。一方、歳入面では、税収は、平成5年度の予算を基礎として名目経済成長率と税収弾性値1.1を用い、平成5年度税制改正の影響等を調整している。公債金収入（4条公債）については、平成6年度以降毎年度2兆2500億円ずつ機械的に均等に減額、平成8年度は平成7年度と同額と仮置きしている。以上の結果、表5-3に示されるように歳出と歳入のギャップである要調整額については、平成6年度には5兆3000億円に、新規施策等に充てるための予備枠を含めると5兆9200億円となり、財政事情は依然として厳しい状況に置かれている。

(2) 「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」²⁾

「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」は、「財政の中期展望」を前提に、国債整理基金の将来の資金繰りについて試算したものである。各年度の国債の要償還額から借換債収入を差し引いたネットの償還額に対し、これが前年度末の基金残高、当年度の一般会計からの繰入れ、基金の運用益等によって賄われた場合、当年度末に基金残高等がどのように変化するかを一定

表 5-3 財政の中期展望（平成4年度～平成8年度）

		(単位：億円、%)				
		平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度
歳 出	国債費	(2.6)	(△6.1)	(8.0)	(2.7)	(3.4)
	地方交付税	164,473	154,423	166,700	171,200	177,000
	一般歳出	(△1.3)	(△1.0)	(13.3)	(5.6)	(5.9)
		157,719	156,174	177,000	187,000	198,000
		(4.5)	(3.1)	(4.9)	(3.4)	(2.9)
		386,988	399,168	418,700	433,000	445,600
				(6.4)	(5.0)	(4.4)
				〔424,900〕	〔446,000〕	〔465,700〕
	経常部門	(4.1)	(2.4)	(5.5)	(3.6)	(2.9)
		304,996	312,263	329,300	341,100	351,100
				(7.0)	(5.1)	(4.4)
			〔334,200〕	〔351,300〕	〔366,900〕	
投資部門	(5.8)	(6.0)	(2.9)	(2.8)	(2.8)	
	81,992	86,905	89,400	91,900	94,500	
			(4.4)	(4.4)	(4.3)	
			〔90,700〕	〔94,700〕	〔98,800〕	
産業投資特別会計へ繰入等	(0.0)	(6.0)	(15.4)	(13.8)	(12.2)	
	13,000	13,783	15,900	18,100	20,300	
事業分	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	
	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	
償還分	(—)	(皆増)	(270.4)	(75.9)	(43.1)	
	—	783	2,900	5,100	7,300	
	(2.7)	(0.2)	(7.6)	(4.0)	(3.9)	
計	722,180	723,548	778,300	809,300	840,900	
			(8.4)	(4.8)	(4.7)	
			〔784,500〕	〔822,300〕	〔861,000〕	
歳 入	税収	(1.2)	(△1.9)	(4.7)	(5.4)	(5.5)
	625,040	613,030	642,100	676,600	713,800	
	その他収入	(△24.7)	(20.0)	(△16.5)	(14.3)	(12.2)
	24,340	29,218	24,400	27,900	31,300	
	国債整理基金特別会計受入金	(△83.3)	(△13.9)	(皆減)	(—)	(—)
	2,166	1,866	0	0	0	
	税外・その他収入	(14.7)	(23.4)	(△10.8)	(14.3)	(12.2)
	22,174	27,352	24,400	27,900	31,300	
公債金収入(4条公債)	72,800	81,300	58,800	36,300	36,300	
	(2.7)	(0.2)	(0.2)	(2.1)	(5.5)	
計	722,180	723,548	725,300	740,800	781,400	
要調整額(歳出－歳入)	—	—	53,000	68,500	59,500	
			[59,200]	[81,500]	[79,600]	

- (注) 1 地方交付税…名目成長率5%×弾性値1.2(平成5年度税制改正の影響等を調整)
 2 一般歳出…平成5年度予算における制度・施策を前提
 3 税収…名目成長率5%×弾性値1.1(平成5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6年度以降毎年度2兆2500億円ずつ機械的に均等に減額し、平成8年度は平成7年度と同額と仮置き
 5 産業投資特別会計へ繰入等の事業分については平成6年度から平成8年度を平成5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6年度から平成8年度をゼロと仮置きした。
 6 平成6年度以降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5年度 27-28ページにより作成。

の仮定を置いて試算したものである。算出の前提は以下のとおりである。要償還額と借換債収入については、4条公債（建設公債）が平成6年度以降平成7年度まで2兆2500億円ずつ減額され、平成8年度は平成7年度と同額とされた。株式売却収入については平成5年度に日本たばこ産業株式会社の株式売却収入が計上された。一方、NTT株式売却収入については、平成5年度予算に計上されなかったため、平成6年度以降についても収入の計上はなされていない。NTT無利子貸付についても、平成6年度以降はゼロと仮置きされている。

なお、歳入、歳出の基本的な数値は、「中期展望」と同様、「生活大国5か年計画—地球社会との共存をめざして—」で見込まれる経済指標等に基づいている。以上の結果、年度末基金残高は平成5年度の3兆2200億円、平成6年度の4兆1300億円、平成7年度の4兆9300億円、平成8年度の5兆9000億円と順調に増大すること、年度末国債残高は平成5年度の181兆7000億円から平成18年度の189兆8000億円とほぼ横ばいで推移し、特例公債残高も59兆6000億円から45兆1000億円へと減少することが示された。

〔注〕

- 1) この「基本的考え方」の概要と「財政の中期展望」の詳細は、『国の予算』平成5年度 24-27ページを参照されたい。
- 2) 「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」の詳細は、同上 26-29ページを参照されたい。

3 平成5年度予算の国会審議の経緯と主要論点¹⁾

平成5年度予算の国会審議は、平成5年1月27日の衆・参予算委員会での提案理由説明を皮切りに同28日から衆議院予算委員会で開始された。しかしながら、いわゆる「東京佐川急便問題」に関する証人喚問を巡って審議は空転することとなった。2月17日に竹下元首相等に対する証人喚問が行われた後、3月6日、衆議院において予算政府案は可決された。しかし同日、金丸信前自民党副総裁が逮捕され、9日から参議院において審議が開始されたものの、再び審議が空転状態に陥った。²⁾

3月19日には参議院での審議は再開されたが、31日、平成5年度予算は参議院予算委員会及び本会議において否決された。そして、両院協議会でも意見が

一致しなかったため、「憲法」第60条第2項前段の規定により衆議院の議決が国会の議決となり、平成5年度予算は昭和46年度以来22年ぶりに年度内に成立することとなったのである。この事実は、予算の内容そのものよりも政治問題の追及に議論が終始し、予算の力点が景気対策、そして補正予算へと移っていったという意味で、「非焦点化」の一側面を示すものであった。

また、平成5年度予算の特徴として野党から減税要求が強まった点を挙げるができるが、この要求も以上の「限界」に制約されていた。2月24日に「平成5年度予算案に対する共同修正要求」が社会、公明、民社3党から提出された。約2兆8000億円の所得税の戻し税、年末調整による約1兆円の所得税減税が柱であり、これに住宅減税、教育減税、中小企業向け減税などを合わせると総額4兆2640億円に達する修正要求であった。なお、この修正要求の財源4兆1440億円は特例公債によるものとされた。

これに対し、自民党の梶山静六幹事長が与野党幹事長・書記長会談において「所得税減税を前向きに検討する」と回答したことから、3月5日より衆議院予算委員会審議が正常化し、6日に予算政府案は衆議院で可決される運びとなった。なお、その後の減税論議の展開については第5節1(1)で論じることとしたい。

さて、3月31日の予算成立に伴い、4月2日の閣議において、林大蔵大臣は謝意を表しつつ、以下のような趣旨の発言を行った。平成5年度予算が昭和46年度予算以来22年ぶりに年度内に成立したことにより、年度当初から切れ目のない執行が図られ、我が国経済に好影響を与えるものと確信している。特例公債を発行しないためにも、平成5年度予算の執行に当たっても優先順位の厳しい選択を行い、経費の節減合理化に努めていただく必要があり、今後の財政運営に当たっては歳出・歳入構造の合理化、適正化に最大限の努力を重ねていく所存である。昨日の総理からの指示を踏まえ、総合的な経済対策を検討していくこととなるが、以上の基本的方向の下で検討することを望む。

こうして、議論の焦点は4月13日、9月16日、平成6年2月8日にそれぞれ閣議決定される経済対策へと移っていく。これらについては第5節以降で詳述する。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成5年度 23-24、30-32ページによっている。
- 2) 『日本経済新聞』平成5年3月7日朝刊。また、第1節3(1)も参照。

第4節 平成5年度予算の概要と特色

平成5年度予算の概要と特色は予算政府案の編成過程及び国会審議において、その焦点及び要点を叙述してきた。本節では成立予算の説明資料等¹⁾を参考に、その全体像と経費面の特色を記述する。

1 一般会計歳入歳出予算の概要と特色

(1) 景気への配慮

平成5年度予算でまず配慮されたのは、公共投資の拡充を通じた景気の回復である。一般歳出全体が低い伸びに抑制される中、NTT事業償還費補助を除く公共事業関係費は4.8%増と最近では実質上最も高い伸びが確保された。加えて財政投融资計画、地方単独事業においても近年最大の伸びを確保した結果、平成5年度の政府投資額は、平成4年度実績見込みに対し9.5%という高い伸びを見込んだ。また、住宅投資の促進、中小事業対策、雇用対策等、きめ細かな対策が意識された。

以上の公共事業の中身は「生活大国づくり」の推進に即して編成された。例えば、社会資本整備については、公共事業関係費の伸びだけでなく、その配分に当たっても、生活に関連した住宅・下水道環境衛生等の分野に配慮するなど、国民生活の質の向上に重点が置かれた。また、公共事業以外の分野でも、労働時間短縮の推進、女性・高齢者等の社会進出を可能とする環境の整備、「高齢者保健福祉10カ年戦略」の着実な実施等への対処がなされた。

一方、一般歳出に対するメリハリも重視された。経常部門経費は2.4%と近年になく低い伸び率に抑えられたが、景気に配慮し、公共事業等を拡充したことから、投資部門経費については6.0%と高い伸びが確保された。これらの結果、平成5年度の一般歳出は、対前年度当初予算比1兆2180億円増、比率で3.1%増の39兆9168億円となった。この3.1%という伸び率は、平成2年度の特例公債脱却後、最も低い伸び率である。また、主要経費別内訳をみても、公共事業関係費、経済協力費等については高い伸びを確保する一方、防衛関係費を昭和

表 5-4 平成5年度一般会計予算フレーム

(単位：億円、%)

	平成4年度予算 (当初)	平成3年度比 増減率	平成5年度予算	平成4年度比 増減率
[歳入]				
税 収	625,040	1.2	613,030	△1.9
税 外 収 入	22,174	14.7	27,352	23.4
N T T	2,166	△83.3	1,866	△13.9
公 債 金	72,800	36.3	81,300	11.7
計	722,180	2.7	723,548	0.2
[歳出]				
国 債 費	164,473	2.6	154,423	△6.1
地 方 交 付 税	157,719	△1.3	156,174	△1.0
一 般 歳 出	386,988	4.5	399,168	3.1
N T T 等 うち				
事 業 分	13,000	—	13,000	0.0
償 還 分	—	—	783	皆増
計	722,180	2.7	723,548	0.2

(出所) 大蔵省「財政金融統計月報」[平成5年度予算特集]第493号 10ページにより作成。

35年度以来の低い伸びに抑制するなど、主要経費のメリハリに留意がなされた。

さて、第2節2(2)で見た「建議」及び「報告」との関連から二点指摘しておきたい。²⁾ まず「報告」で強調された地方単独事業の増勢との関連であるが、本年度予算を巡る議論の中で、景気への配慮が財政投融资や地方財政を含めた公共部門全体としてその役割を果たすということが明確に意識されるようになった点は注目される。その上で、「『建議』及び『報告』の平成5年度予算における主な措置状況」として財政制度審議会でも議論されたように、一般会計における公共事業関係費のほか、財政投融资、地方単独事業も近年最大の伸び率が確保されることとなった。次に「建議」で議論された特例的な歳出削減についてであるが、先に指摘した政府管掌健康保険に関する繰入れ減額の特例に加えて、財政制度審議会でも議論されたように、一般会計の承継債務の資金運用部に対する償還の特例として、交付税特別会計からの承継債務、国鉄からの承継債務、清算事業団からの承継債務の合計6983億円について償還繰延べ措置が講じられた。

(2) 明らかになった税収の停滞

租税及印紙収入については、厳しい財政状況、社会経済情勢の変化に鑑み、課税の適正・公平を確保する観点から、当面早急に実施すべき措置を講ずることとされた。租税特別措置の整理合理化、不動産等に係る相続税の延納子税の軽減、法人税における所得税額控除の控除不足額の還付に関する特例、揮発油税の税率の引上げ等の税制改正が行われ、1070億円の増収となったが、平成5年度税収は平成4年度当初予算比1兆2010億円（1.9%）減の61兆3030億円となった。税収が前年度当初予算を下回るのは昭和58年度予算以来のことである。税外収入については連年にわたり増収が図られてきたが、厳しい財政事情の中で、日銀納付金などを中心にその確保に最大限の努力を図ることとし、対平成4年度当初予算比5178億円（23.4%）増の2兆7352億円となった。

NTT事業のうち、補助金型のBタイプ事業については、平成4年8月に今後2年間のNTT株式売却の凍結を決定したこともあり、平成4年度と同様、一般財源を充当することとし、国債整理基金特別会計からの繰入れは対平成4年度当初予算比300億円（13.9%）減の1866億円とされた。一方、公共事業等の諸施策を着実に推進していくためのやむを得ざる措置として、建設公債発行額を平成4年度当初予算比8500億円（11.7%）増の8兆1300億円とした。この結果、公債依存度は11.2%となり、公債残高は平成5年度末には約182兆円に達する見込みであった。

〔注〕

- 1) 本節の叙述は『国の予算』平成5年度 33-59ページ、大蔵省『財政金融統計月報』「平成5年度予算特集」第493号、『ファイナンス』各号等によっている。
- 2) 財政制度審議会「財政制度審議会総会（第7回）議事速記録」（平成5年1月20日）9-12、14ページ、財政制度審議会「財政制度審議会・総会（第7回）資料」（『建議』及び『報告』の平成5年度予算における主な措置状況）（平成5年1月20日）。

2 主要歳出分野の重要施策¹⁾

次に経費面に関して、主要歳出分野の重要施策を概観しておく。

(1) 社会資本の整備

我が国の公共投資は、社会資本ストックという観点からは、欧米主要国と比べて十分でない分野が残されているという課題があった。本格的な高齢化社会の到来する21世紀を見据え、着実に社会資本の充実を図っていく必要から、平成2年に「公共投資基本計画」が策定された。この計画に沿って社会資本整備を進め、また、併せて景気にも配慮しながら、国民生活の質の向上に結び付く分野に重点を置いて、公共事業関係費の拡充を図ることが意図された。一般会計において、一般歳出分7兆3354億円（平成4年度当初予算比5.7%増）及びNTT事業のうち、当面、当該株式の売却収入以外の財源をもって行うこととした1兆1134億円並びにNTT事業償還時補助783億円、合計8兆5271億円（平成4年度当初予算比6.3%増）を計上したほか、「社会資本整備特別措置法」に基づき、産業投資特別会計社会資本整備勘定に1166億円を計上した。この両者を合わせた公共事業関係費は8兆6438億円（平成4年度当初予算比5.8%増、NTT事業償還時補助783億円を除くと4.8%増）となった。

内訳は、まず第1に、国土保全施設の整備を進め、水需要の増大に対処するため、「治山治水事業」として1兆4938億円を計上した。第2に、一般国道の改築、交通安全対策、都道府県道整備等生活に密着した事業を重点的に実施することとし、「道路整備事業」として2兆5306億円を計上した。第3に、地域発展の基盤となる港湾施設の整備、漁業生産の基盤となる漁港施設の整備、航空輸送の整備等に重点を置くこととし、「港湾漁港空港整備事業」として6920億円を計上した。第4に、国民の住宅取得、良質な賃貸住宅の建設等を促進するため、「住宅対策」として9921億円を計上した。第5に、下水道の普及促進、廃棄物処理施設の整備のために、「下水道環境衛生等施設整備事業」として1兆4558億円を計上した。第6に、農業の生産性の向上及び農村の生活環境の向上に資する事業等に重点を置くこととし、「農業農村整備事業」として1兆1658億円を計上した。第7に、「林道工業用水等事業」として2320億円を計上した。

(2) 社会保障の充実

「大きな政府」に伴う過大な負担によって国民の活力が減退してしまうような事態に陥ることは避けなければならない。そのためには、臨時行政調査会等

の指摘に沿って、国民負担率の上昇を極力抑制していく必要がある。こうした観点の下、今後の高齢化社会においても安定的かつ有効に機能するよう、長期的視野に立って社会保障制度を築くこととされた。平成5年度予算では、国民健康保険制度の見直し等各種施策の合理化・適正化に努めるとともに、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」の着実な実施、エイズ総合対策、保健医療・福祉の人材確保対策等、国民に身近な保健・福祉施策について配慮がなされた。この結果、平成5年度の社会保障関係費は、平成4年度当初予算額に対して4079億円（3.2%）増の13兆1457億円を計上することとなった。

内訳を見ておくと、国民健康保険制度の見直しの一環として、被保険者の保険料負担能力の不足等の要因を勘案した地方財政措置が講じられた。これと合わせて市町村一般会計から国保特別会計への繰入れ規定が設けられた。また、保険料負担の軽減、平準化に資する制度として存在していた保険基盤安定制度についても、地方財政措置を強化し、国庫負担を2分の1定率負担から定額負担に改めることとされた。一方、安定的に推移していた政府管掌健康保険に関しては、特例公債の発行を回避するために、厚生保険特別会計健康保険勘定への繰入れ1300億円が繰延べされた。また、地方に同化、定着した事務・事業について補助金等の一般財源化が行われた。年金については、厚生年金及び国民年金に関して、平成元年の改正により導入された完全自動物価スライド制に基づいて、平成4年の消費者物価上昇率を基準に、平成5年4月から年金額を1.6%引き上げることとされた。雇用保険については、平成4年度に引き続き平成5年度においても、最近の雇用保険の失業給付に係る収支状況等に鑑み、保険料率及び国庫負担率を引き下げることとし、所要額が計上された。

（3） 文教及び科学技術の振興

文教及び科学技術の振興については、教職員定数の改善、公立学校施設整備事業費の確保、高等教育・学術研究の改善・充実等を図るとともに、基礎的・創造的研究をはじめとする科学技術の振興等に努めることとし、文教及び科学振興費として、平成4年度当初予算額に対して1371億円（2.4%）増の5兆8205億円が計上された。

主要施策の概要を見ておく。教職員定数について、第6次公立義務教育諸学校教職員配置改善計画（平成5-10年度の6年計画）を発足させ、その初年度分

として所要の改善措置が講じられた。また、義務教育費国庫負担金等のうち、共済費追加費用等について、平成5年度から全額一般財源化を図ることとなった。公立文教施設については、小中学校校舎の新增築等を中心に所要の事業量を確保し、公立社会教育施設等についても、所要の事業量が確保された。国立学校については、施設・設備の老朽化・狭隘化が特に著しい大学について、施設等の整備、改善を重点的・計画的に推進し、また、入学科・検定料の上げを図るなど、自己収入の増加に努めることとされた。科学技術振興については、基礎的・創造的研究基盤の整備を重点的に図るとともに、宇宙開発、海洋開発、大型工業技術開発、コンピュータの研究開発等を中心に、時代の要請に即応した科学技術の研究開発に努めることとされた。

(4) 経済協力の充実

国際社会の平和と発展に寄与するため、無償資金協力や技術協力を拡充し、効果的・効率的な援助とするため、適正な評価やその内容の一層の改善を図ることが打ち出された。一般会計政府開発援助予算については、平成4年度当初予算額に対して622億円(6.5%)増の1兆144億円とし、経済協力費については520億円(5.7%)増の9571億円が計上された。無償資金協力が平成4年度当初予算比8.6%増、技術協力が7.7%増、国際機関等を通ずる経済協力が2.6%増、海外経済協力基金の出資金が5.2%増など、軒並み増額計上となった。

(5) 防衛力の整備

防衛関係費については、平成4年12月18日の安全保障会議及び閣議決定により修正された「中期防衛力整備計画(平成3年度～平成7年度)」の下、極力その抑制が図られた。この結果、防衛関係費として、平成4年度当初予算額に対して888億円(2.0%)増の4兆6406億円が計上された。

(6) 中小企業施策の推進

我が国の中小企業は中長期的に見て、時短・労働力確保問題、エネルギー環境問題、消費者ニーズの多様化等大きな構造変化に直面している。これらに積極的に対応し、健全な発展を遂げ得るような環境整備が重要であるとの観点から、中小企業の景気に配慮するほか、小規模企業対策の強化や構造改革の推進

を図る等緊要な課題に重点を置いて施策の充実が図られ、一般会計の中小企業対策費総額として1951億円が計上された。国民金融公庫、中小企業金融公庫の貸付規模の大幅拡大等による景気対策を行い、また、商工会・商工会議所の経営指導員の人件費補助を3年かけて一般財源化するなど、小規模企業対策にも515億円が計上された。

(7) 農林水産業の振興

平成4年6月、農林水産省は「新しい食料・農業・農村政策の方向」、いわゆる「新政策」を取りまとめた。これを受けて、平成5年度の農林水産関係予算は「新政策元年」予算と位置づけられ、対前年度比736億円(2.2%)増の3兆3854億円が計上された。農業の生産性の向上及び農村の生活環境の向上に資する事業等に主眼を置いて農業農村整備事業を推進し、地域の立地条件に応じた農業農村の活性化を図る農業農村活性化農業構造改善事業を推進することがうたわれた。このほか、農業経営の規模拡大及び効率的・安定的な経営体の育成を図るため、農村地域農政総合推進事業及び農業改良普及事業等を、農山漁村における生産、生活環境条件を整備するための農村地域定住促進対策事業及び山村振興農林漁業対策事業をそれぞれ実施することとされた。総じて、予算に占める公共事業のウエイトが高まっており、また、農業生産基盤から農村の生活環境整備へと重点がシフトした。

(8) エネルギー対策の推進

中長期的なエネルギー需給見通しを踏まえつつ、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に努め、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、太陽エネルギーや地熱エネルギー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の推進に努めることとされた。以上の施策を実施するため、一般会計のエネルギー対策費は、対前年度比238億円(3.8%)増の6551億円が計上された。

〔注〕

- 1) 『国の予算』平成5年度 33-38ページ。

3 平成5年度予算における行政改革¹⁾

(1) 行政改革の実施方針

政府は従来、時代の要請に即した行政体制や行政内容の見直しによる刷新整備、行政コストの節減のための行政の合理化に努力を重ねてきた。それは、昭和58年5月に閣議決定された「臨時行政調査会の最終答申後における行政改革の具体的方策について」をはじめ、既定の方針に基づいて積み重ねられてきた改革合理化措置となつてあらわれた。こうした流れに即して、平成4年6月10日に臨時行政改革推進審議会が「当面の行財政改革に関する意見」をまとめ、平成5年度予算における機構・定員の扱いについては、「平成5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(平成4年12月26日)。

(2) 機構の再編と定員の削減

以上の議論に基づいて、各省庁の部局等及び特殊法人等については、既存機構の合理的再編成によるもののほか、新設は行わないこと、国家公務員数の縮減を図ることが予算編成方針に示された。まず、各省庁の部局等の再編について見ておくと、外務省については、局の縦割りを超えた外交政策の企画立案・実施に関する総括機能等を所掌する組織として、総合外交政策局及び同局内に国際社会協力部を設置した。これに伴い、国際連合局及び経済局次長は廃止された。また、外交政策策定の基盤である情報収集・分析等の機能を強化するため、国際情報局を設置し、情報調査局が廃止された。通商産業省においては、産業活動における環境保全の重要性の見地から、環境立地局を設置し、立地公害局が廃止された。続いて国家公務員の定員を見ておくと、第8次定員削減計画に基づき定員削減を着実に実施するとともに、真に必要とされる新規行政需要についても極力振替えによって対処し、増員を厳に抑制することにより、国家公務員数の縮減を図ることとした。平成5年度予算では、平成4年度末の予算定員と比較し、一般会計583人増、特別会計1764人減、合計で1181人の定員減を実現した。

〔注〕

1) 以下の記述は、『国の予算』平成5年度 42-45ページによっている。

4 平成5年度予算における補助金等の整理合理化¹⁾

(1) 補助金等の現状

補助金、負担金、交付金、補給金及び委託費から成る一般会計の補助金等(産業投資特別会計への繰入れ等を含む)の予算額の合計は17兆3209億円であった。これは平成4年度当初予算額に対して4968億円、3.0%の増加、補正後予算額に対しては7133億円、4.0%の減少となっている。このほか、国際分担金等4264億円が計上されている。特別会計においては、25兆8657億円が計上され、1203億円、0.5%の増加となっている。平成5年度予算は、産業投資特別会計への繰入れ等を除くと対前年度4480億円の増額となっているが、その伸び率2.8%は一般歳出の伸び率3.1%を下回っている。また、補助金の一般歳出に対するシェアは41.9%と昭和49年度以来の低い伸び率となった。

一般会計の補助金等を主要経費別に分類すれば、社会保障関係費が40.7%、文教及び科学振興費が21.9%、公共事業関係費が22.4%となっており、この3つで全体の85%を占めた。特に、社会保険費、義務教育費国庫負担金、生活保護費等の義務的経費や、下水道環境衛生等施設整備費、住宅対策費、農業農村整備事業費等の政策経費が大きい。所管別で見ると、以上の主要三経費を分掌している厚生省、文部省、農林水産省、建設省の4省で全体の86.4%を占めている。また、補助金等のうち地方公共団体向けが14兆35億円²⁾で80.8%を占めている。特別会計の地方公共団体向け補助金等も20兆6292億円に達するが、このうち地方交付税交付金15兆4351億円、地方譲与税譲与金1兆9509億円が含まれているので、これを除くと3兆2432億円ということになる。なお、一般会計における補助金等の金額を補助根拠別に分類すると、法律補助が84.4%を占め、残り15.6%がいわゆる予算補助となっている。

(2) 公共事業等の補助率等の恒久化

平成5年度まで暫定措置とされていた公共事業等に係る補助率等について、平成5年度から恒久化されることとなった。以下、昭和60年度以降の暫定措置

について整理しておく。

① 昭和60年度：高率（2分の1超）補助率等全般にわたり暫定的に10%程度の引下げを行った。

② 昭和61年度：社会保障関係について、老人ホーム、保育所等の施設の入所措置等、従来、機関委任事務であったものを団体委任事務化するなど事務事業の見直しを行うとともに、事業費確保の要請と費用負担の在り方を勘案し、補助事業に係る補助率等を10%程度引き下げる等の措置を3年間の暫定措置として講じた。

③ 昭和62年度：円高の急速な進展など経済環境が激変する一方、厳しい財政状況が続く中、一般歳出を前年度同額以下に抑制しながら、内需拡大策として公共事業の事業費を確保するため、直轄事業については10%程度、補助事業については5%程度更に引き下げることとし、2年間の暫定措置とした。

④ 平成元年度：昭和63年度まで暫定措置が講じられてきた事業に係る補助率等について、改めて国と地方の財政事情、国と地方の機能分担・費用分担の在り方等を勘案しながら検討を行い、生活保護等に係る補助率等について、10分の7から4分の3へ引き上げて恒久化、措置費等に係る補助率等について2分の1で恒久化するなど、社会保障関係を中心に恒久化措置を講じた。一方、公共事業に関しては、昭和63年度に適用された暫定補助率を継続し、暫定期間終了後の取扱いについては関係省庁間の検討会を設置して総合的に検討を行うこととした。

以上の経緯を経て、平成元年10月に「公共事業等の補助率等に関する関係省庁検討会」が設置され、補助率等に関する総合的な検討が行われた。その結果、過去の経緯を含めた諸事情を勘案し、3年間（平成3-5年度）の暫定措置とした上で、昭和61年度に適用された補助率等まで復元することとした。しかしながら、暫定的な措置で異例の状態を継続しなければならないことに関係者の期するものは大きく、関係5大臣によって、(i) 行革審答申等を踏まえ、体系化・簡素化等の観点から総合的検討を進めること、(ii) 暫定期間内に結論を得られるよう最大限努力し、可能なものから逐次実施に移すことが覚書にて確認された。

その後、平成5年度まで暫定措置が講じられている公共事業等に係る補助率等の今後の扱いについて、平成3年7月に「公共事業等の補助率等に関する関係省庁連絡会」が設置され、再び検討が行われることとなった。自治省は昭和59年度水準を基準として議論すること、地方負担については地方財政運営上支障が生じないよう、地方財政計画の策定を通じて適切な措置を講ずることを申し入れた。一方、大蔵省は厳しい財政事情において昭和59年度水準は絶対的なものではないとの態度を取った。議論は平行線をたどったが、平成元年12月の「国と地方の関係等に関する答申」等を踏まえ、公共事業等に係る補助率等について、国の直轄事業については暫定補助率等の水準よりも引き上げ、一部の事業については昭和59年度まで適用されていた本則補助率等よりも引き上げて3分の2を基本とし、補助事業については2分の1を基本とすることを定め、平成5年度から恒久化することとした。なお、以上に基づく地方負担の増大に対しては、適切な地方財政措置を講ずることとされた点は既に本節3(2)で説明したとおりである。

(3) 補助金等の整理合理化

例年同様、「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）等において示された具体的な改革方針に基づき、補助金等の整理合理化が図られた。平成5年度予算においても、補助金等について、国・地方を通ずる行財政改革を推進する見地に立って、地方公共団体の事務・事業として同化・定着しているもの等についての一般財源化を行うとともに、補助制度の見直し、補助対象事業の重点化などによって、補助金等総額の抑制を図った。具体的な整理合理化措置の主なものには、一般財源化として、義務教育費国庫負担金における共済費追加費用等（マイナス649億円）、保健所運営費交付金における人件費相当分（マイナス212億円）、国民健康保険事務費負担金の一部（マイナス104億円）等が、補助制度の見直しとして、国民健康保険保険基盤安定負担金の2分の1定率負担から定額負担への変更（マイナス460億円）、水田営農活性化助成補助金における転作助成の在り方の見直し（マイナス287億円）等が、補助対象の重点化として、公立高等学校危険建物改築等事業における補助対象事業の限定（マイナス11億円）がそれぞれ挙げられる。

〔注〕

- 1) 補助金等予算の現状や内容、整理合理化の詳細、また各答申や要綱については、『国の予算』平成5年度 45-59ページ、『平成5年度 改正地方財政詳解』（平成5年、地方財務協会）第4章を参照されたい。

5 地方財政収支見通しと地方財政対策¹⁾

(1) 自治省の予算要求と地方財政収支見通し

平成5年度の概算要求に当たり、8月の時点では、経済情勢に関して確実な見通しを立てられないため、具体的な収支見通しに基づかず、自治省からは次のような地方交付税及び地方債の要求額が提出された。まず、地方交付税に関して、三税分15兆4051億円、消費税分1兆2656億円、たばこ税分2578億円、「地方交付税法」（昭和25年法律第211号）附則第4条第4項に基づく加算額3294億円の合計17兆2578億円が要求され、これに過年度精算分542億円、特例措置分2816億円に関しては地方財政対策の決定に際し要求を行うこと、必要に応じて概算要求額の修正を行うこと等の留保が付された。次に、生活関連社会資本等の整備を推進するために必要な地方債の総額及び所要の地方債資金の確保を図りたいとして、一般会計債4兆6358億円、公営企業債3兆9485億円の合計8兆5843億円に加え、臨時財政特例債として7850億円の要求を行った。

以上の要求は、地方財政収支の推計等への言及が行われておらず、大蔵・自治両省間で国の予算編成作業の進展と並行して内容を詰めていくことが前提となっていたが、平成4年12月の予算編成最終段階になって地方財政収支見通しが明らかになってきた。その内容を見ておくと、まず、歳入面においては、地方税について対前年度比1.6%増の34兆5552億円が見込まれた。また、地方譲与税については3.6%増の1兆9509億円、地方交付税については2.9%増の16兆1275億円、国庫支出金については2.0%増の12兆2291億円、地方債については21.1%増の6兆2254億円がそれぞれ見込まれた。歳出面については、臨時行政改革推進審議会の答申等の趣旨に従い、総額の抑制を図る一方、景気への配慮から、地方債を活用した地方単独事業の高い伸びを確保するなど、所要の歳出の確保が基本とされながら見積もられた。給与関係経費は4.5%増の21兆8995億円、一般行政経費は6.3%増の15兆9077億円、投資的経費は9.5%増の26兆

7918億円（うち単独事業は12%増）を中心に合計76兆4152億円とされた。

（2） 地方財政対策及び地方財政計画の概要と特徴

国の厳しい財政事情を反映し、平成5年度地方財政対策については厳しい応酬が繰り返されたが、平成4年12月18日、19日と2回にわたる大蔵・自治両大臣の折衝を経て、次のような覚書が取り交わされることで一応の決着を見ることとなった。① 平成5年度においては、3630億円を法定の地方交付税交付金から減算して、一般会計から交付税特別会計に繰り入れる。② 「地方交付税法」附則第4条第4項において平成5年度に加算することと定められている額（3294億円）のうち2924億円については、法律の定めるところにより平成9年度以降加算するものとする。③ 昭和61年度補正予算及び平成4年度補正予算における交付税特別会計の借入金の平成5年度における利子相当額1171億円については、法律の定めるところにより平成9年度以降精算額で調整するものとする。④ 平成5年度の国保制度の見直しに関し、平成5年度において一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとしている額（540億円）については、法律の定めるところにより平成9年度以降精算額で調整するものとする。⑤ 平成5年度の投資的経費に係る補助負担率の見直しに伴い、昭和59年度の水準と比較して増加することとなる地方負担額について、暫定的に地方債による措置を講ずるものとし、当該地方債の利払いに要する額の10分の9に相当する額については、法律の定めるところにより平成6年度以降精算額で調整するものとする。⑥ 平成4年度以前の地方財政対策における大蔵・自治両大臣覚書に基づき、平成5年度以降の各年度において、一般会計が臨時地方特例交付金として交付税特別会計へ繰り入れることを予定している額については、法律の定めるところにより平成9年度以降精算額で調整するものとする。

以上の内容を簡単に説明しておく。① 昭和59年1月19日の大蔵・自治両大臣覚書第1項に基づいて地方交付税4000億円の減額を行うこととされた。一方、「地方交付税法」附則第4条第4項において平成5年度に加算されることとなっていた額のうち、平成3年度分の特例措置に係る精算増分370億円が差し引かれた。結果、3630億円が減算されたが、当初の減額分4000億円は「国への貸し」であり、「地方交付税法」の一部を改正し、平成6年度から平成13年度まで各年度の地方交付税の総額に加算されることが示された。② 3294億円の

うち370億円は上述のとおり加算されたため、残額の2924億円が「地方交付税法」の改正によって平成9年度以降の地方交付税に加算されることとなった。

③ これらは平成5年度の地方交付税の総額に加算されることとされていたものであるが、これも同じく「地方交付税法」の改正により平成9年度以降に加算することとしたものである。このほかには、昭和60年度から平成4年度までの投資的経費に係る国庫補助負担率の引下げ措置に伴い一般会計から交付税特別会計に繰入れを予定していた額2511億円等があり、総額は4317億円であった。

④ 本節5(2)に述べる国庫補助負担率の見直しに伴って生じる地方財政への影響額が投資的経費に係る分で6700億円に上ることから、このうち5200億円については、公共事業等臨時特例債を発行し、元利償還金に対して交付税措置を講じ、利払費の90%を交付税特別会計に繰り入れることとしたものである。残り1500億円は過年度国庫債務負担行為事業に係るものであり、従来どおり臨時財政特例債を発行し、交付税措置を講じるとともに、従前の例によって交付税特別会計に所要額を繰り入れられることとされた。

以上の結果、地方財政計画の規模は歳出・歳入ともに76兆4152億円、対前年度比2兆501億円、2.8%の増となった。公債費、財源対策債等償還基金を除いた地方の一般歳出の伸びは4.1%であり、国の一般会計における一般歳出の伸び3.1%を上回った。平成に入り、地方財政は国の財政よりも高い伸び率を記録してきたが、近年では最も接近した数値となった。歳入面は、地方税収が34兆5552億円、地方譲与税が1兆9509億円、地方交付税が15兆4351億円、国庫支出金が12兆2291億円、地方債が6兆2254億円という構成であった。歳出面では、投資的経費が26兆7918億円で伸びも9.5%増と際立っており、これに一般行政経費が6.3%増の15兆9077億円、人件費（給与関係経費）が4.5%増の21兆8995億円となっている。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成5年度 243-245ページ、『平成5年度 改正地方財政詳解』（平成5年、地方財務協会）第1章及び第5章によっている。

第5節 平成5年度予算の執行と補正予算

1 第1次補正予算の編成と内容

(1) 第1次補正予算の経緯と背景

第1次補正予算の経緯と背景については、当時の報道記事等を引用しつつ確認してみよう。平成5年度予算の最大の特徴は3次にわたって編成された補正予算にある。平成5年3月31日に平成5年度予算が成立し、2週間後の4月13日に経済対策閣僚会議において「総合的な経済対策の推進について」（以下では、「新総合経済対策」と表記することがある。）が決定され、その後5月14日に平成5年度第1次補正予算が閣議決定された。確かに、景気対策を急ぐために平成5年度予算を一刻も早く成立させようとする政治的な理由は存在した。しかし、それでも本予算が提出された国会と同じ国会に補正予算が提出されるのは異例のことであった。その意図・背景は単に内需拡大だけではないと言えるのではないか。

ここで注目されるのは、7月18日に実施された第40回衆議院議員総選挙と1月のアメリカにおけるビル・クリントン大統領の就任である。前者については次章において記述することとし、ここでは、後者に絞って第1次補正予算の背景を見ておく。レーガン政権期には日米の重要案件は個別に協議が行われていたが、政権末期に安倍晋太郎外務大臣とジョージ・シュルツ国務長官が複数の問題をまとめて解決したことが契機となり、ブッシュ政権以降、包括的に事項を協議する仕組みが整うようになった。¹⁾これがいわゆる「日米構造協議」である。この路線を踏襲しながらクリントン政権は7月に「日米包括経済協議」を発足させるが、協議発足に至る過程にあって日本の景気対策に対する圧力は急速に強まっていった。

宮澤首相は平成5年度予算成立の翌日4月1日の記者会見で「補正予算は相当大きなものになると思う。公共投資、いわゆる新社会資本も面白いし、中小企業もあり住宅もあり政策減税も考えなくてはならないかもしれない。いずれにしてもおそらく規模としては史上最大のものになると思う」と述べた。²⁾予

算編成前に「史上最大規模」という基準を示すのは異例のことであり、こうした動きに対し、「外向けには米国の意向やサミットを意識し、国内的には自民党は選挙を意識した結果だ」とする見方も報じられていた。³⁾

こうした見方は根拠のないものではなかった。4月14日、15日にG7が予定されており、その後、宮澤首相とクリントン大統領の初の首脳会談が設定されていた。4月に入り、米政府は平成4年8月にまとめた「総合経済対策」の効果の背景を分析したり、平成5年度補正予算の内訳を項目ごとに細かく分析するよう在日大使館の担当者に指示したりしていたとされる。⁴⁾ 更に、ローレンス・サマーズ米財務次官からは、「今回の対策で実際に国民所得計算のうちの公的固定資本形成がどれだけ増えるのか」という疑義が呈されたという。⁵⁾ こうした緊張関係の下、4月16日の宮澤・クリントン会談では、宮澤首相により「新総合経済対策」の内容の説明がなされ、政府経済見通しの3.3%成長は達成可能と伝えたが、クリントン大統領は「日本の目標は世界中で雇用を創出させる成長のエンジンの一つでなくてはならない」と述べ、日本が経済成長を強化する措置を取り続けることを強く求めることをやめなかったとされる。⁶⁾

このように、4月に大規模な経済対策を急いだ背景には、アメリカからの強い政治圧力もあり、この圧力は公共投資重視の政策スタンスにも微妙な影を落としたと思われる。それは、3月の時点では減税に対してかなり消極的だった宮澤首相が、4月1日の記者会見での発言にも見られたように、補正の編成過程で減税に対する理解を示したことに表れたと言えよう。この背後にもクリントン政権からの強い減税要求があったというが、減税が必至だという空気が強まる中、深刻度を増す財政に対して、財政当局としては何かこれに代わる手立てを講じなければならないとする雰囲気があったとされ、⁷⁾ 自民党もこうした動きに同調した。

減税を巡っては、自民、社会、公明、民社四党の政策担当者が、三塚博自民党政調会長を議長とする不況対策実務者会議を開き、4月6日午後、補正予算案に盛り込む減税措置について協議した。野党側は「平成5年度予算案に対する共同修正要求」を基に、改めて今夏のボーナスで2兆8000億円の戻し税、年末調整で1兆円の所得税減税を要求したが、自民党側は拒否の姿勢を崩さず、与野党の論議は平行線をたどった。自民党は6日の党税制調査会で夏の所得税減税を見送る方針を固めたため、会議でも所得税減税は難しいので政策減税を

まず詰めてはどうかとする提案を行った。これに対し野党側は、所得税減税が最重要であり、これを自民党が決断しないかぎり政策減税の話し合いには応じられないと反論した。最終的には、自民党税制調査会が7日に補正予算案で実施する税制改正の結論を出すのを受けて、8日に自民党の村山達雄税制調査会長を加えて実務者会議を開き、最終的な結論を出すことで合意した。⁸⁾

自民党の三塚政調会長と村山税制調査会長は8日午前に会談し、今後の政治改革関連法案の国会審議を円滑に進めるために、広い意味の所得税減税に踏み切るべきだとの認識で一致した。⁹⁾ これは自民党の梶山幹事長が「所得税減税を前向きに検討する」と野党に回答したことを踏まえたものである。自民党は8日、教育費負担の軽減を目的とする特定扶養親族控除や住宅ローン控除の額の引上げなどにより、補正予算で約1500億円程度の政策減税を実施する方針を決めた。政策減税とされている住宅減税や教育減税を自民党が所得税減税として提示したことに野党側は反発した。調整の結果、「不況対策については与野党で今後協議を続け、早急に結論を求める。所得税減税については予備費3500億円の枠にこだわらず、広く財源の確保を図りながら、今会期中に引き続き前向きに協議を続ける」との合意で決着した。野党側はこの合意で赤字国債を財源に充てた大規模な所得税減税を実現する足掛かりができたと強調したが、自民党側は赤字国債に関連した拘束は一切ないとの見解をとり、所得税減税は景気動向によって検討するという態度をとった。結局、会期末が6月20日である「今国会中」に結論時期が延びたことで、政府がまとめる「総合経済対策」には所得税減税は含まれないこととなった。¹⁰⁾

(2) 補正予算の編成と国会審議

平成5年4月13日に「総合的な経済対策の推進について」が経済対策閣僚会議において決定され、平成5年度補正予算(第1号)が5月14日に閣議決定されて、第126回国会に提出された。同月18日の衆参本会議では大蔵大臣の財政演説が行われ、¹¹⁾ 予算成立直後という極めて異例の時期ではあるが、史上最大の事業規模となる総合的な経済対策を決定したとし、公共投資等の拡大、政府関係金融機関の活用、住宅取得促進税制の拡充や設備投資減税など、実効性の高い内需拡大策を盛り込んだ旨、説明が行われた。その一方で、建設公債2兆2460億円が追加発行されることとなった結果、公債残高が平成5年度末には約

184兆円に達する見込みであり、国債費が政策的経費を圧迫するなど構造的な厳しさが増していることから、特例公債を発行しないという方針を堅持することが明言された。

その後、5月20日に衆議院予算委員会で大蔵大臣による提案理由説明と主計局長による補足説明が行われ審議が開始された。¹²⁾ 26日の予算委員会、本会議で可決され、参議院へ送付されたが、同院では審議が難航し、6月8日の予算委員会、本会議でもともに否決された。両院協議会でも成案が得られず、「憲法」第60条第2項の規定により衆議院の議決が国会の議決となり成立する運びとなった。その後、18日に宮澤内閣の不信任案が可決され、衆議院は解散となり、7月18日に総選挙が実施されることとなる。

(3) 補正予算のフレームと内容¹³⁾

平成5年度補正予算(第1号)の総額は2兆1887億円となった。やや詳しくその補正フレームを見ると、追加は、公共事業等の追加2兆2218億円、中小企業等特別対策費等1005億円、地方交付税交付金464億円、その他の経費664億円、合計2兆4351億円であり、これに対し、財源捻出に伴う予備費の減額2000億円、減税に伴う地方交付税交付金の減額464億円、以上の修正減額2464億円があった。歳入面では、税制上の措置に伴い租税及印紙収入1460億円の減収を見込むほか、「財政法」(昭和22年法律第34号)第4条第1項但書の規定に基づく建設公債を2兆2460億円増発することとなった。

主な内容を見ておくと、公共事業等の追加については、一般公共事業関係費1兆2000億円、災害復旧等事業費4017億円、教育・研究・医療・社会福祉等のための各種施設の整備費6200億円が計上された。更に、一般会計、特別会計において一般公共事業等に係る国庫債務負担行為総額1兆2896億円を追加することとされた。ちなみに、平成5年度予算に関しては78%を上半期に前倒し発注することがあわせて目標値として掲げられた。中小企業等特別対策費等の内訳は、中小企業信用保険公庫出資金343億円、中小企業金融公庫出資金143億円が主なものであり、産業投資特別会計への繰入れ198億円が日本開発銀行等への出資を目的として行われた。

表 5-5 平成5年度第1次補正及び補正後予算

歳出予算額		(単位：百万円)		
事 項		当 初	補 正	補 正 後
公 共 事 業 等 の 追 加			2,221,768	
一 般 公 共 事 業 費		8,575,538	1,200,000	9,775,538
治 山 治 水 対 策 事 業 費		1,493,841	187,984	1,681,825
道 路 整 備 事 業 費		2,530,554	354,000	2,884,554
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費		691,990	78,548	770,538
住 宅 対 策 費		992,104	100,180	1,092,284
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費		1,455,774	266,102	1,721,876
農 業 農 村 整 備 費		1,165,767	170,693	1,336,460
林 道 工 業 用 水 等 事 業 費		231,956	40,993	272,949
調 査 費		13,551	1,500	15,051
災 害 復 旧 等 事 業 費		68,215	401,748	469,963
施 設 費			620,020	
文 教 施 設 等 整 備 費			241,892	
農 業 構 造 改 善 事 業 費 等			97,805	
社 会 福 祉 施 設 等 整 備 費 等			75,900	
工 業 技 術 院 試 験 研 究 所 施 設 整 備 費 等			28,501	
地 下 高 速 鉄 道 建 設 費 補 助 金 等			36,377	
官 庁 営 繕 費			30,214	
そ の 他			109,331	
中 小 企 業 等 特 別 対 策 費 等			100,535	
中 小 企 業 等 特 別 対 策 費			80,704	
産 業 投 資 特 別 会 計 (産 業 投 資 助 定) へ 繰 入 等			19,831	
地 方 交 付 税 交 付 金	15,617,350	0		15,617,350
税 収 の 減 少 に 伴 う 地 方 交 付 税 交 付 金 の 補 て ん			46,400	
税 収 の 減 少 に 伴 う 地 方 交 付 税 交 付 金 の 減 額			△46,400	
そ の 他 の 経 費			66,404	
対 ロ シ ア 連 邦 等 支 援 関 係			41,103	
国 債 整 理 基 金 特 別 会 計 へ 繰 入 額	15,442,347		25,301	15,467,649
予 備 費 の 減 額	350,000		△200,000	150,000
国 庫 債 務 負 担 行 為 の 追 加			限 度 額 276,511	
合 計		72,354,824	2,188,707	74,543,531

歳入予算額		(単位：百万円)		
事 項		当 初	補 正	補 正 後
租 税 及 印 紙 収 入		61,303,000	△146,000	61,157,000
租 所 得 税			△146,000	
所 得 税			△92,000	
源 泉 所 得 税			△79,000	
申 告 所 得 税			△13,000	
法 人 特 別 税			△53,000	
法 人 特 別 税			△1,000	
雑 収 入	2,778,600		88,707	2,867,307
公 共 事 業 費 負 担 金			26,219	
海 岸 整 備 事 業 費 負 担 金			557	
北 海 道 漁 港 修 築 事 業 費 負 担 金			513	
河 川 等 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金			20,414	
河 川 等 災 害 関 連 緊 急 事 業 費 負 担 金			736	
港 湾 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金			1,802	
国 営 公 園 整 備 事 業 費 等 負 担 金			2,077	
地 す べ り 対 策 事 業 費 負 担 金			117	
漁 港 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金			4	
貨 幣 回 収 準 備 資 金 受 入			62,488	
公 所 債 の 他	8,130,000		2,246,000	10,376,000
そ の 他	143,224		—	143,224
合 計		72,354,824	2,188,707	74,543,531

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成6年度予算特集」第506号 182-186ページにより作成。

以上のような平成5年度第1次補正予算の成立によって、表5-5のとおり、一般会計の補正後の歳入歳出総額は74兆5435億円（平成5年度当初予算72兆3548億円）となった。内需拡大という政府の方針を忠実に反映して、歳出面では公共事業関係費が突出し、これを中小企業対策費等が補い、歳入面では少額ながらも所得税の減税が実施され、建設公債の追加発行がなされた点が目をひく。この結果、公債依存度は当初予算の11.2%から13.9%へと増大することとなった。

〔注〕

- 1) 尾崎護・元事務次官口述記録。
- 2) 『日本経済新聞』平成5年4月2日朝刊。
- 3) 『朝日新聞』平成5年4月13日朝刊。
- 4) 『日本経済新聞』平成5年4月5日朝刊。
- 5) 『朝日新聞』平成5年4月13日朝刊。
- 6) 『朝日新聞』平成5年4月17日夕刊。
- 7) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。
- 8) 『日本経済新聞』平成5年4月7日朝刊。
- 9) 政治改革関連法案はこの時期の最重要案件であった。第6章第1節3において詳述する。
- 10) 『日本経済新聞』平成5年4月8日夕刊、4月9日朝刊。
- 11) 「第126回国会における林大蔵大臣の財政演説」の全文は、『国の予算』平成5年度1141-1142ページに収録されている。
- 12) 「平成5年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）についての大蔵大臣の提案理由説明要旨」及び「平成5年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）についての大蔵大臣の提案理由説明に対する主計局長の補足説明要旨」の全文は、同上1142-1144ページに収録されている。
- 13) 第1次補正予算の概要については、同上1075、1086-1091ページによっている。

2 第2次補正予算の編成と内容

（1）第2次補正予算の経緯と背景

第2次補正予算の経緯と背景については、報道記事等も用いつつ確認してみよう。第2次補正予算が成立した時期には、いわゆる55年体制の崩壊と細川護熙連立政権の誕生という歴史的な政治変動が起きていた。しかし、これらの経緯の説明については次章の第1節3に譲り、ここでは第2次補正予算が必要とされた経済財政事情について言及するにとどめておく。

「緊急経済対策」が経済対策閣僚会議で決定されたのは平成5年9月16日のことである。しかし、それ以前の補正予算とは異なり、減収対策としての性格が強くにじんだ点に第2次補正予算の特徴があった。バブル期には、国民総生産とは直接関係のない土地譲渡所得金額と株式売買代金が膨らみ、税収を押し上げていたが、平成4年度の土地譲渡所得金額は5兆3000億円と昭和61年度の水準に、株式売買代金は80兆5000億円と昭和60年度以前の水準に落ち込んでおり、税収を大きく減少させていた。大蔵省は平成5年度の補正後税収見積もりを61兆1570億円としていたが、税収見積もりは過去の実績を基にするため、5兆円以上の不足が避けられない情勢と報じられていた。¹⁾しかし、一方では総合的な経済対策によって不況の底入れ感が強まりつつも、他方で円高が急ピッチで進み、冷夏・長雨によって個人消費が落ち込んだことから、地域経済は再び景況の悪化に直面しつつあった。こうして第2次補正予算によるてこ入れを求める声が次第に強まっていった。

表 5-6 緊急経済対策の概要

社会資本事業費の追加	1兆円
地方単独事業の追加要請	5000億円
災害復旧事業費の追加	4500億円
住宅金融公庫の事業規模追加	2兆9000億円
公共用地の先行取得	3000億円
政府関係中小企業金融機関等の貸付規模の追加	1兆円
事業規模	6兆1500億円

(出所) 小峰隆夫編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）1 日本経済の記録 第2次石油危機への対応からバブル崩壊まで（1970年代～1996年）』（平成23年）425ページ。

(2) 補正予算の編成と国会審議

「緊急経済対策」が平成5年9月16日の経済対策閣僚閣議で決定され、翌17日、第128回国会（臨時会）が招集された。平成5年度補正予算（第2号）は11月30日に閣議決定され、同日国会に提出された。同日の衆参本会議において藤井裕久大蔵大臣による財政演説が行われた。²⁾その大要を見ておこう。

我が国経済は調整過程にある中、急激な円高の進行や冷夏・長雨の影響も加わったこともあって、総じて低迷が続いている。昨年3月以来、3次にわたる経済対策と景気に配慮した平成5年度予算を通じ景況の状況に対応してきたが、

こうした厳しい経済情勢に即効的に対応しうる幅広い諸施策からなる「緊急経済対策」を策定した。一方、平成4年度決算において、税収が戦後初めて2年連続して減少し、約1兆5000億円の決算上の不足を生じるという事態になり、平成5年度税収においても第1次補正後予算と比べて大幅な減収が生じるものと見込まれ、これが平成6年度税収にも影響を及ぼすものと考えられる。

以上の財政演説では「金融の円滑化及び金融自由化の着実な推進」として「金融機関の不良資産の増大に対処し、金融システムの安定性を確保する観点から、今後とも金融機関の不良資産の着実な処理を進めるとともに、一層の経営合理化等の努力が必要です」という指摘も行われた。これは、不良債権問題が徐々に政策担当者に認識されつつあったことを示している。

12月1日に衆議院予算委員会で大蔵大臣による補正予算（第2号）提案理由説明、主計局長による補足説明が行われた後、衆議院で審議が開始され、8日に予算委員会、本会議で可決された。その後、参議院に送付され、9日に予算委員会で提案理由説明、補足説明が行われ、15日に予算委員会、本会議でともに可決、成立した。

（3） 補正予算のフレームと内容³⁾

平成5年度補正予算（第2号）の追加額は6兆3821億円であった。補正フレームを見てみると、緊急経済対策関連経費1兆335億円、冷害等対策関連経費972億円、義務的経費の追加873億円、住宅・都市整備公団補給金等1512億円、その他の経費336億円、NTT事業償還時補助2兆4838億円、国債整理基金特別会計への繰入れ2兆4956億円となっている。一方、既定経費の節減9571億円、定率繰入れの停止による国債費の減額3兆487億円、地方交付税交付金の減額1兆6675億円、合計5兆6734億円の修正減少を行うこととした。歳入面では、収入実績等を勘案して、租税及印紙収入5兆4770億円の減収を見込むとともに、後に述べる産業投資特別会計受入金等2兆5697億円、「財政法」第4条第1項但書の規定に基づく公債の増発（NTT事業償還時補助の財源とするものを含む）3兆6160億円で賄われることとなった。

追加予算の大部分は公共事業であった。緊急経済対策関連経費では、生活者・消費者の視点に立った社会資本整備を推進するため、一般公共事業関係費3000億円、施設費等3004億円を計上し、災害復旧等事業費3392億円を追加する

ほか、中小企業等特別対策費771億円、産業投資特別会計への繰入れ等168億円を計上した。ここに言う「生活者・消費者」の視点とは具体的に、① 規制緩和、円高差益還元に関連するもの、② 学校や博物館、美術館の整備など文化施設、③ 高齢者・身障者への配慮、街路樹植栽など豊かで美しい街づくりなどを意味しており、それまでの橋や道路を重視した自民党流の公共事業とは一線を画するものと位置づけられるとの指摘もなされた。⁴⁾ 一方、冷害等対策関連経費は、低温等による水稲等の被害地域の経済安定を目指したものであるが、実質的な中身は公共事業であり、道路整備事業費109億円、農業農村整備事業費400億円が中心となった。

本補正予算で注目すべきは修正減少分であり、特に大きいのが定率繰入れ等の停止による国債費の減額と地方交付税交付金の減額である。前者は「平成5年度における国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律案」を提出し、当初予定していた国債整理基金特別会計に対する定率繰入れ等を停止することとし、国債費を3兆487億円減額することとしたものである。後者は、所得税及び法人税の税収見込み額が減少することに伴い、地方交付税を1兆6675億円減額することとしたものである。ちなみに、この地方交付税の減額分は、交付税特別会計の資金運用部資金からの借入れによって同額が補われることとされた。

一方、国債整理基金への繰入れが停止されれば、国債整理基金特別会計の運営に支障が生じることとなりかねない。そこで特別な手段が取られることとなった。そもそも、NTT株式の売払収入は国債償還のために国債整理基金に繰り入れられるが、「社会資本整備特別措置法」により、この資金の一部は一般会計から産業投資特別会計等に繰り入れられ、社会資本整備に活用されていた。このNTT事業の資金を繰上げ返済するという名目で産業投資特別会計からの受入金が一般会計に2兆4838億円行われ、これを含む2兆5697億円を歳入として計上し、これが国債整理基金に繰り入れられることとなったのである。一方、以上の措置を直接実施すれば、地方からNTT融資事業の資金を2兆5000億円程度引き上げることとなる。そこで、社会資本整備財源の返済という観点から建設公債を2兆5000億円分発行し、国債整理基金への繰入れ財源を捻出したわけである。特例公債回避の苦肉の策といえる。

以上の第2次補正予算の成立によって、表5-7のとおり、一般会計の補正後

の歳入歳出総額は75兆2522億円（平成5年度当初予算72兆3548億円）となった。公債依存度は当初予算11.2%、補正（第1号）13.9%に対し、18.6%となった。上述のように、第2次補正予算の特色は、景気対策というよりも、税収の減少補填措置としての色合いが強く、これに冷害対策や景気対策が重ね合わされたというのが実態であった。したがって、細川政権の経済対策に対して厳しい批

表 5-7 平成5年度第2次補正及び補正後予算

歳出予算額	(単位：百万円)		
事 項	改 予 算	補 正	補 正 後
緊急経済対策関連経費		1,033,503	
公共事業等の追加		939,589	
一般公共事業関係費		300,000	
施設費等		300,369	
災害復旧等事業費		339,220	
中小企業等特別対策費		77,114	
産業投資特別会計（産業投資勘定）へ繰入等		16,800	
冷害等対策関連経費		97,172	
公共事業等の追加		72,468	
農業保険費等		7,370	
その他		17,334	
義務的経費の追加		87,273	
義務教育費国庫負担金	2,689,092	38,424	2,727,516
公立養護学校教育費国庫負担金	107,723	3,875	111,598
結核医療費負担金	25,624	466	26,090
老人医療給付費負担金	1,458,020	7,353	1,465,375
国民健康保険助成費	2,642,531	37,155	2,679,686
住宅・都市整備公団補給金等	—	151,153	151,153
その他の経費		33,599	
国際分担金及び拠出金		19,155	
国際機関分担金	40,940	16,995	57,936
国際機関拠出金	93,876	2,160	96,036
その他		14,444	
NTT事業償還時補助	78,327	2,483,836	2,562,163
国債費	15,467,649	△553,168	14,914,481
国債整理基金特別会計へ繰入		2,495,560	
定率繰入れの停止による国債費の減額		3,048,728	
既定経費の節減		△957,130	
地方交付税交付金の減額	15,617,350	△1,667,520	13,949,830
国庫債務負担行為の追加		限度額 75,528	
合 計	74,543,531	708,718	75,252,249

歳入予算額

(単位：百万円)

事 項	改 予 算	補 正	補 正 後
租 税 及 印 紙 収 入	61,157,000	△5,477,000	55,680,000
租 所 得 税		△5,256,000	
所 得 税		△2,819,000	
源 泉 所 得 税		△1,119,000	
申 告 所 得 税		△1,700,000	
法 人 税		△2,392,000	
法 人 特 別 税		△45,000	
印 紙 収 入		△221,000	
収 入 印 紙		△168,000	
現 金 収 入		△53,000	
雑 収 入	2,867,307	2,569,718	5,437,025
特 別 会 計 受 入 金			
産 業 投 資 特 別 会 計 受 入 金		2,483,836	
公 共 事 業 費 負 担 金		17,083	
海 岸 整 備 事 業 費 負 担 金		73	
北 海 道 漁 港 修 築 事 業 費 負 担 金		162	
河 川 等 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金		12,189	
河 川 等 災 害 関 連 緊 急 事 業 費 負 担 金		449	
港 湾 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金		2,494	
国 営 公 園 整 備 事 業 費 等 負 担 金		387	
治 山 等 災 害 関 連 緊 急 事 業 費 負 担 金		34	
地 す べ り 対 策 事 業 費 負 担 金		72	
直 轄 地 す べ り 対 策 災 害 関 連 緊 急 事 業 費 負 担 金		66	
漁 港 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金		1,157	
弁 償 及 返 納 金			
返 納 金		1,337	
貨 幣 回 収 準 備 資 金 受 入			
貨 幣 回 収 準 備 資 金 受 入		48,053	
雑 入		19,408	
河 川 管 理 負 担 金		△8	
貨 幣 交 換 差 増		19,416	
公 債 金	10,376,000	3,616,000	13,992,000
そ の 他	143,224	—	143,224
合 計	74,543,531	708,718	75,252,249

(出所) 大蔵省「財政金融統計月報」〔平成6年度予算特集〕第506号 202-206ページにより作成。

判⁵⁾が報道される一方で、財政運営上は、交付税特別会計の借入れや国債整理基金特別会計への繰入れの停止など、特例公債発行を回避すべく必死の措置が取られた。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成5年9月4日朝刊。
- 2) 藤井大蔵大臣の財政演説は、『国の予算』平成6年度 1155-1157ページに収録されている。
- 3) 第2次補正予算の概要については、同上 1080-1115ページによっている。
- 4) 『日本経済新聞』平成5年11月16日朝刊。
- 5) 『日本経済新聞』平成5年12月18日朝刊。

3 第3次補正予算の編成と内容

(1) 第3次補正予算の経緯と背景

第3次補正予算の経緯と背景については、当時の報道記事等を引用しつつ、その動きを確認してみよう。平成5年8月9日、細川護熙衆議院議員を首班とする連立政権が誕生し、自民党の長期政権に終止符が打たれた。当時、第2次補正予算は本格的な景気対策ではなかったが、夏場以降、景気の低迷が続いていたことから、経済界からは景気対策を求める声が続いていた。また、平成6年2月11日に日米首脳会談が予定されており、そこで日本の経済運営姿勢を説明する必要があったことから、大規模な経済対策を実施する必要性も高まっていたとされる。こうした折、政治改革関連法案の審議が難航する中、細川首相は本予算の越年編成を巡って、齋藤大蔵事務次官を官邸に呼び、武村官房長官、石原官房副長官とともに予算の越年編成が経済に与える影響についての質問を行った。これに対し、齋藤次官は平成5年度補正予算を編成して、ここに景気対策の予算を織り込み、やがて成立する平成6年度予算と一体としての施行を行って被害を最小限に食い止める、いわゆる15か月予算の考え方を進言し、細川首相は平成6年度予算の越年編成と補正予算の編成を決断した。¹⁾ この決断は12月17日であったとされる。

こうした政治経済情勢の下、平成6年1月20日付朝日新聞は「総合経済対策、13兆円超す最大規模に」との見出しで、事業規模は、公共事業と施設整備で約4兆円、これに公共用地の先行取得、住宅金融公庫の融資規模の追加、中小企業等への政策金融の拡大を合わせ7兆円程度、更に所得税、住民税減税の6兆円超を含め、昨春の「新総合経済対策」に達する規模の景気対策が実施されると報じた。細川首相はその後所得税減税について明言を避けたが、翌年2月3

日に自ら示した「税制改革草案」が6兆円減税案であったことや、「総合経済対策」（平成6年2月8日閣議決定）の事業規模が15兆2500億円であったことを考えると、おおむねこの報道は正鵠を得たものであった。

1月28日に政治改革関連法案を巡る与野党の合意が成立し、いよいよ議論は「総合経済対策」に集中することとなったが、焦点は税制改正であった。特に、所得税減税の財源として将来の消費増税を明示的に盛り込むか、またその実施時期を平成7年4月から更に延長するかが論点であったとされる。²⁾ 国内的には社会党が増税明示に対する反対勢力として存在していた。これに対し、大蔵省と通産省が様々な働きかけを行ったが（第6章第3節3を参照）、その一環として「壁の理論」を訴えながら増税の布石を準備したという指摘がなされている。これは、所得税の減税と将来の消費税の増税をセットで準備することで、通常の減税効果に消費税増税前の消費の前倒し効果加わることによって、強い景気刺激効果が生じるという説明である。³⁾ この点については、通産省と大蔵省の消費税増税についての見解が一致したことが両省協調の背景にあった。⁴⁾

一方、対外的にはアメリカが所得税減税と消費税の増税の実施時期を最低2年、できれば3年開くことが望ましいとする意向を非公式に伝えてきており、⁵⁾ 最終的に単年度減税という決定に終わったことに対して、クリントン大統領は「一年限りの措置では、減税分が貯蓄に回らないか気になる」と述べたとされる。⁶⁾ 日米包括協議においては税制改正の議論に日本側からは財務官も参加するなど異例の対応がなされた。アメリカの「要求が無ければ、事態は随分違っていただろう」と齋藤元事務次官が回顧しているのは興味深い。⁷⁾

以上の経緯の下、2月8日に「総合経済対策」が決定された。その概要は表5-8のとおりである。減税は平成6年度予算に盛り込まれる一方、消費増税の帰趨については今後の課題として決定が見送られることとなった（第6章第3節3）。

（2）補正予算の編成と国会審議

平成6年2月8日に「総合経済対策」が経済対策閣僚会議で決定された後、10日の閣議で平成5年度補正予算（第3号）が決定され、15日に国会提出、16日の本会議にて藤井大蔵大臣による財政演説が行われた。その概要は以下のとおりである。⁸⁾

表 5-8 総合経済対策の概要

公共投資の拡大等	7兆2000億円
公共事業等	4兆2000億円
地方単独事業等	1兆8000億円
住宅金融公庫	1兆2000億円
(公共用地先行取得：以上の内数)	2兆2800億円
民間都市開発用地の先行取得制度の創設	5000億円
中小企業対策等	1兆3600億円
国際化対応緊急農業対策	2300億円
新規産業創出の促進	1000億円
雇用対策	100億円
所得減税の実施等	5兆8500億円
総事業規模(所得減税含む)	15兆2500億円

(出所) 小峰隆夫編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策(歴史編) 1 日本経済の記録 第2次石油危機への対応からバブル崩壊まで(1970年代～1996年)』(平成23年)431ページ、『日本経済新聞』平成6年2月9日朝刊により作成。

我が国経済は依然として厳しい状況にあるが、好調な住宅建設と公共投資が景気を支える中、在庫調整や資本ストック調整が進展し、回復機運が熟しつつある。こうした芽を大きく膨らませるため、史上最大規模の「総合経済対策」を決定した。第1に5兆8500億円の所得減税の実施、公共投資等の拡大、住宅投資の促進など最大限の内需拡大策を講じた。第2に、土地の有効利用の促進、中小企業の構造調整等の支援、農業の国際化への対応、雇用の安定の確保、金融・証券市場の活性化等を展開した。第3に新規事業の拡大等につながる規制緩和の推進や新規産業の創出と発展への支援を図った。本対策は質量ともに充実した文字どおり総合的な経済対策であり、平成5年度第3次補正予算及び平成6年度予算を通じて可能な限り景気に配慮するよう努めた。

2月18日に衆議院予算委員会で大蔵大臣による補正予算(第3号)提案理由説明、主計局長による補足説明が行われた後、衆議院で審議が開始され、22日に予算委員会、本会議で可決された。その後、参議院に送付され、23日に予算委員会で提案理由説明、補足説明が行われ、同日予算委員会、本会議でともに可決、成立した。

(3) 補正予算のフレームと内容⁹⁾

一般会計における追加額の合計は2兆1960億円である。一般会計における歳

出の追加事項を見てみると、公共事業等の追加1兆9201億円、中小企業等特別対策費822億円、国際化対応緊急農業対策費1438億円、産業投資特別会計へ繰入等191億円、都市開発資金融通特別会計への繰入れ291億円、明るい選挙推進委託費18億円となっている。なお、最後の委託費は、第128回国会において成立した「公職選挙法の一部を改正する法律」（平成6年法律第2号）等の趣旨及び内容等を広く一般国民に対し周知させるために必要な経費として追加されたものである。他方、既定経費の節減108億円の修正減少を行うこととしているため、この補正により歳出総額は2兆1852億円の増額となる。

歳入については建設公債の増発2兆1820億円を行うこととし、その他収入として、公共事業費負担金等の増加46億円及び罰金、科料の減少13億円を見込み、差引き32億円を増額した。特別会計予算においては、以上の一般会計補正予算等と関連して、国立学校特別会計、道路整備特別会計など15特別会計について所要の補正を行った。政府関係機関においては、国民金融公庫、公営企業金融公庫及び中小企業信用保険公庫について、所要の補正を行うこととした。なお、一般会計及び特別会計において、所要の国庫債務負担行為の追加を行っている。

以上の結果、歳出は77兆4375億円（平成5年度当初予算72兆3548億円）となった。また、平成5年度の公債発行額は16兆1740億円、公債依存度はついに20%を突破し、20.9%（当初予算11.2%、補正（第2号）後予算18.6%）に達した。

〔注〕

- 1) 齋藤次郎・元事務次官口述記録。
- 2) 『日本経済新聞』平成6年1月29日朝刊。
- 3) 小峰隆夫編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）1 日本経済の記録 第2次石油危機への対応からバブル崩壊まで（1970年代～1996年）』（平成23年）431ページ。
- 4) 齋藤次郎・元事務次官口述記録。
- 5) 『日本経済新聞』平成6年1月29日朝刊。
- 6) 『日本経済新聞』平成6年2月13日朝刊。
- 7) 齋藤次郎・元事務次官口述記録。
- 8) 藤井大蔵大臣の財政演説は、『国の予算』平成6年度 1160-1161ページに収録されている。
- 9) 第3次補正予算の概要については、同上 1160-1162ページによっている。

表 5-9 平成5年度第3次補正及び補正後予算

歳出予算額		(単位：百万円)		
事 項	改 予 算	補 正	補 正 後	
公 共 事 業 等 の 追 加		1,920,072		
一 般 公 共 事 業 費	12,759,841	1,604,500	14,364,341	
治 山 治 水 対 策 事 業 費	2,218,893	283,164	2,502,057	
道 路 整 備 事 業 費	3,700,675	452,999	4,153,674	
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	976,314	120,881	1,097,195	
住 宅 対 策 費	1,431,430	140,595	1,572,025	
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	2,311,201	285,689	2,596,890	
農 業 農 村 整 備 費	1,756,139	262,466	2,018,605	
林 道 工 業 用 水 等 事 業 費	350,089	58,706	408,795	
調 整 費 等	15,101	—	15,101	
施 設 費 等		420,072		
文 教 施 設 等 整 備 費		139,882		
国 立 病 院 及 療 養 所 施 設 費 等		51,000		
農 業 構 造 改 善 事 業 費 等		49,221		
工 業 技 術 院 試 験 研 究 所 施 設 等 整 備 費		28,505		
官 庁 営 繕 費 等		26,600		
地 下 高 速 鉄 道 建 設 費 補 助 金 等		14,511		
そ の 他		110,353		
中 小 企 業 等 特 別 対 策 費		82,154		
国 際 化 対 応 緊 急 農 業 対 策 費		143,796		
公 共 事 業 等 の 追 加		124,520		
農 林 漁 業 金 融 公 庫 等 出 資 金		19,276		
産 業 投 資 特 別 会 計 (産 業 投 資 勘 定) へ 繰 入 等		19,130		
都 市 開 発 資 金 融 通 特 別 会 計 へ 繰 入		29,100		
明 る い 選 挙 推 進 委 託 費	1,129	1,768	2,898	
既 定 経 費 の 節 減		△10,771		
国 庫 債 務 負 担 行 為 の 追 加		237,726		
合 計	75,252,249	2,185,249	77,437,498	

歳入予算額		(単位：百万円)		
事 項	改 予 算	補 正	補 正 後	
雑 収 入	5,437,025	3,249	5,440,274	
公 共 事 業 費 負 担 金		3,167		
海 岸 整 備 事 業 費 負 担 金		942		
北 海 道 漁 港 修 築 事 業 費 負 担 金		710		
国 営 公 園 整 備 事 業 費 等 負 担 金		1,329		
地 す べ り 対 策 事 業 費 負 担 金		186		
懲 罰 金 及 没 収 金				
罰 金 及 科 料		△1,332		
弁 償 及 返 納 金			16,174,000	
返 納 金		1,414	55,823,224	
公 債	13,992,000	2,182,000		
そ の 他	55,823,224	—		
合 計	75,252,249	2,185,249	77,437,498	

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成6年度予算特集」第506号 223-227ページにより作成。

第6節 平成5年度決算の状況

1 経済の概観と歳入歳出決算及び剰余金の概要¹⁾

平成5年度の我が国経済は公共投資が堅調に推移し、住宅投資も高い水準を保ったものの、引き続き個人消費は低迷し、民間設備投資も減少するなど、総じて低迷が続いた。雇用情勢も製造業を中心に厳しさが見られた。一方、経常収支は引き続き高い水準にあったものの、黒字幅は前年度より縮小した。こうした状況の下で積極的な経済対策が取られた同年度の経済情勢であるが、国民総生産が470兆8000億円程度、経済成長率が名目で0.4%増、実質0.4%減、卸売物価が3.2%減、消費者物価は1.2%増という状況であった。

一般会計における歳入歳出実績を見ると、収納済歳入額は77兆7311億円であり、補正後予算額に対して2936億円の増加を示した。ただし、これには決算調整資金受入5663億円が含まれていた。²⁾ 実は平成4年度決算は11年ぶりの歳入欠陥となり、国債整理基金より決算調整資金に繰入れを行うという経緯があった。³⁾ したがって、平成5年度決算でも厳しい経済情勢を反映し、決算上の不足が生じたものと見る事ができる。他方、支出済歳出額は75兆1024億円であり、歳出予算現額に対して3兆2957億円下回った。この結果、「財政法」第41条の決算上の剰余金（収納済歳入額と支出済歳出額との差）は2兆6286億円となった。以上により、「財政法」第41条の剰余金から、平成4年度までに発生した剰余金の使用残額、平成6年度への繰越歳出予算財源として控除される額、地方交付税財源として計算上控除する額をそれぞれ差し引いた「財政法」第6条の純剰余金は発生しなかった。

〔注〕

- 1) 本節の叙述は、大蔵省主計局編『平成5年度決算の説明（未定稿）』「第1 総説」及び「第2 一般会計」によっており、単位未満は切り捨てている。
- 2) 決算調整資金は、昭和52年度予算の補正の際に、一般会計の決算上の不足に対処するための制度として2000億円の予算繰入れを財源として創設された。以後、剰余金や国債整理基金特別会計からの繰入れを財源としている。一般会計において不足が生じ

る場合は、決算調整資金から純剰余金がゼロとなるのに必要な額を一般会計に組み入れ、歳入不足を補填した上で決算を行うこととされた。したがって、後述のように、平成5年度決算では「財政法」第6条の純剰余金は発生していない。

3) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。

表 5-10 平成5年度一般会計歳入歳出決算の概要

歳入決算額		（単位：百万円）				
区 分	補正後予算額	決算額		差引額		
租 税 及 印 紙 収 入	55,680,000	54,126,174		△1,553,825		
専 売 納 付 金	10,955	14,338		3,383		
官業益金及官業収入	20,701	24,664		3,963		
政府資産整理収入	107,604	122,888		15,284		
雑 収 入	5,440,273	5,734,207		293,933		
公 債 金	16,174,000	16,173,999		△0		
前年度剰余金受入	3,962	968,565		964,602		
決算調整資金受入	—	566,334		566,334		
合 計	77,437,497	77,731,174		293,676		

歳出決算額		（単位：百万円）				
区 分	補正後 予算額	歳出予算 現額	決算額	差引額	翌年度 繰越額	不用額
社会 保 障 関 係 費	13,321,171	13,430,368	13,346,251	84,116	49,261	34,855
文教及び科学振興費	6,455,689	6,482,435	6,392,066	90,368	81,995	8,373
国 債 費	14,212,487	14,212,487	13,714,209	498,278	—	498,278
恩 給 関 係 費	1,776,257	1,818,260	1,789,136	29,124	28,861	262
地方交付税交付金	13,949,830	13,949,830	13,949,830	—	—	—
防 衛 関 係 費	4,618,123	4,650,436	4,601,668	48,768	36,210	12,557
公 共 事 業 関 係 費	15,056,878	15,710,388	13,684,486	2,025,902	2,021,152	4,750
経 済 協 力 費	956,764	1,068,041	949,701	118,339	117,881	457
中 小 企 業 対 策 費	405,960	406,160	397,990	8,169	130	8,039
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	674,962	674,811	674,775	36	—	36
食 糧 管 理 費	311,228	311,254	308,353	2,901	—	2,901
産業投資特別会計へ繰入 その他の事項経費	186,622	186,622	176,703	9,918	—	9,918
予 備 費	5,361,521	5,458,429	5,117,316	341,112	287,530	53,582
予 備 費	150,000	38,697	—	38,697	—	38,697
合 計	77,437,497	78,398,223	75,102,488	3,295,734	2,623,022	672,711

(注) 1 前年度繰越額や予備費の使用があるため、差引きがマイナスでも翌年度繰越額や不用額が生じる。したがって、予備費の歳出予算現額は、補正後予算額から予備費使用額を差し引いたものである。

2 単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成5年度決算の説明（未定稿）』4-9ページにより作成。

2 歳出予算の翌年度繰越額及び不用額

一般会計の決算状況を見ると、歳出予算から移替や移用等を差し引いた歳出予算現額に対する支出済歳出額は95.7%であった。翌年度繰越額は2兆6230億円であり、うちあらかじめ国会の議決を経ている明許繰越が2兆6190億円、やむを得ない事情によって生じた事故繰越が39億円、また不用額は6727億円であった。支出済歳出額が歳出予算現額を下回った主な原因は公共事業関係費であり、その背景には計画・設計の変更、用地買収・補償交渉の難航等に起因して年度内に支出が終わらなかったために生じたものである。公共事業関係費で2兆211億円の繰越しが行われ、歳出予算現額に対する支出済歳出額の割合は87.1%にとどまっている。特に目をひいた分野は、道路整備、下水道環境衛生等、農業農村整備、治山治水である。また、不用額の中で圧倒的に大きかったのは国債費である。金利の低下等により国債利子等が減少したことによるもので同費だけで4982億円を占めた。

第6章 平成6年度の予算

—連立政権下における生活重視予算と減税特例公債—

第1節 平成6年度予算編成の背景

1 平成5年度の国内・海外経済情勢¹⁾

平成5年度の我が国経済は春先に明るい動きが見られたが、夏場以降総じて低迷を続け、平成6年に入ってから徐々に景気回復があらわれるという展開となった。平成5年度初めの我が国経済をみると平成4年度に引き続き、設備投資の減少、有効求人倍率の低下が続く等、厳しさが見られたが、公共投資によって住宅投資、個人消費、鉱工業生産に明るい動きも見られ、更に、景気に配慮した平成5年度予算と平成5年4月13日の総合的な経済対策が策定されたことによって、春先には景気回復期待が高まった。しかし、急激な円高の進行、冷夏・長雨の影響から、夏以降、経済は総じて低迷を続け、個人消費の低迷、設備投資の減少、鉱工業生産の停滞、完全失業率の高まり等、厳しい情勢が続いた。

政府はこのような情勢を踏まえ、平成5年9月16日に「緊急経済対策」を決定し、更に平成6年2月8日には大規模な所得税減税を含む史上最大規模の「総合経済対策」を決定した。これらの効果もあって、平成6年に入ってから景気回復への兆しが徐々にみられるようになった。公共投資は堅調に推移し、住宅投資については新設住宅着工戸数が年150万戸を超える水準で推移するなど好調を示した。また、個人消費に持ち直しの動きがみられるに至った。一方、輸出入の動向をみると、円高等の影響により輸出数量が減少し、製品類を中心に輸入数量が増加したため、経常収支の黒字は円ベースでは縮小し、ドルベースでは拡大したもののその伸びは鈍化した。

海外経済の動向については、1992年（平成4年）以降は成長率が上向き始めたものの、国によってばらつきがあり、全体として緩やかなものとどまった。イギリスが景気拡大する一方、ドイツ、フランス、イタリアではようやく回復の動きが見られるようになった。アジア諸国の経済は順調に拡大し、ラテン・アメリカ諸国の経済も改善がみられたが、アフリカ等の経済は厳しい状態が続いた。東ヨーロッパでは、市場経済への移行を目指す中、中欧諸国では改善の動きがみられたものの、ロシア等では深刻な経済状態が続いた。

〔注〕

- 1) 第1節1及び2は、『国の予算』平成6年度 11-14ページの記述によっている。

2 平成5年度の財政金融政策

平成5年度当初予算では税収が前年度当初見積りを下回るという昭和58年度以来の異例の状態にあったが、特例公債の発行を回避するため、一般歳出は対前年度当初予算比3.1%増と厳しく抑制された。一方、公共事業関係費、財政投融资、地方単独事業いずれも近年最大の伸びを確保するなど、景気にはしかるべく配慮がなされた。なお、平成5年度予算は平成5年3月31日に成立しており、年度内成立は昭和46年度予算以来22年ぶりのことであった。平成4年度の租税及印紙収入の実績は54兆4453億円で前年度比9.0%減、平成4年度補正後予算に対して3兆1857億円の減収となった。

平成5年4月13日には総額13兆円を上回る総合的な景気対策が実施された。これを反映して平成5年度補正予算（第1号）が編成され、公共事業関係費等の追加、対ロシア連邦等支援関係の経費等が計上され、小規模の減税も実施された。しかしながら、我が国経済は公共投資や住宅投資には回復の動きが見られたものの、個人消費や民間設備投資の低迷に加え、急激な円高、異常気象の影響から、回復に向けた足踏みがみられ、予断を許さない状況が続いた。そこで9月16日に「緊急経済対策」が講ぜられた。平成5年度補正予算（第2号）においては、「緊急経済対策」や冷害等の対策を実施するために必要な公共事業関係費等の追加を行うほか、義務的経費の追加等を計上する一方、税収の大幅な減収に対処するための措置がとられた。好調な住宅建設と公共投資が経済

を支える中、景気回復への芽を膨らませ、我が国経済を平成6年度中のできるだけ早い時期に本格的な回復軌道に乗せ、平成7年度以降の安定成長を更に確実なものとするために、平成6年2月8日に「総合経済対策」が策定され、2月10日には平成5年度補正予算（第3号）が決定された。これは、平成5年度補正予算及び平成6年度予算と一体で景気に対する配慮が行われ、公共事業等の追加、中小企業等特別対策費、産業投資特別会計への繰入れ等が実施された。

平成5年度の金融政策の重点は、内需拡大を中心とするインフレなき持続的な経済成長への移行をスムーズにすることに置かれた。金利面では7次にわたる公定歩合引下げを反映して金融環境は低下基調をたどった。例えば、短期金利（CD3か月）は平成5年度中にほぼ低下基調を維持し、長期金利（国債指標銘柄）も平成5年9月以降3%台で推移した。一方、マネーサプライの伸び率（M2+CD平残）は、平成4年10月-12月期を底に平成5年7月-9月にかけて緩やかながら伸びを回復した後、年度下期はその水準で伸び悩むこととなった。為替相場は年度を通じて円高方向の動きとなった。年度当初は対外収支の黒字を背景に円高が進み、8月17日には東京市場での史上最高値100円40銭（当時）がつけられた。その後、一時、米景気回復期待からドル高を目指す動きが見られたものの、平成6年2月中旬の日米包括協議の不調もあって、再度円高が進行することとなった。このような状況の下で、金融政策において追加的な緩和政策が実施された。公定歩合は9月21日に0.75%引き下げられ、過去最低の1.75%となった。

3 細川連立政権の誕生と厳しい財政状況

（1）政権交代と予算編成の遅れ

政権交代と予算編成の遅れについては、報道記事等を用いつつ、その動向を見てみよう。平成6年度予算編成過程を論じる上で重要な出来事は、自民党による長期政権に代わって、細川護熙衆議院議員を首班とする連立政権が誕生した事実である。

金丸信自民党副総裁の略式起訴・議員辞職を受け、自民党内部では、小選挙区制の導入を焦点とする政治改革関連四法案が政治議題に上がった。宮澤喜一首相は同法案に関して、平成5年5月31日の民放のテレビでは「絶対に今国会

でやらなくてはいけない、最後は私が決めます」と述べた。6月2日の講演では「民主主義、議会政治を確立できるかどうかの瀬戸際だ、そういう意志があるから道がある」と発言するなど成立に向けて強い決意を見せていた。¹⁾しかしながら、自民党内での選挙制度改革への積極派と慎重派の対立もあって、²⁾最終的に政治改革法案は国会で成立しなかった。この後、野党提出の内閣不信任案が、自民党の一部の同調により可決され、衆議院は解散されることとなった。

7月18日、第40回衆議院議員総選挙が実施された。その結果、自民党は223議席と過半数を大きく割り込んだ。社会党が134議席から70議席へと大幅に議席数を減らす反面、新生党、公明党、日本新党、民社党、新党さきがけが議席数を増やすという構図であった。この5政党に社会党、社会民主連合、民主改革連合を加えた8党派が細川護熙衆議院議員を首班とする連立内閣を樹立した。この小党の連立政権であることがその後の政策運営に影を落とすこととなったと指摘する向きもある。

組閣後の初閣議が開かれたのは8月9日であった。窮屈な編成日程となることが予想されたが、通常の前編成スケジュールから考えても、また、予断を許さない経済情勢から年内編成を目指すという観点からも、月内の概算要求の提出が求められることとなった。一方、政治改革関連法案の成立が細川政権にとっては最重要案件であった。同法案は平成6年1月29日に成立したが、一方で、平成6年度予算は暫定補正予算が組まれることとなり、最終的に同予算が成立を見たのは6月23日のことであった。なお、同予算の編成過程については第3節3で詳述する。

(2) 平成4年度決算問題³⁾

第5章でも指摘したように、厳しい経済状況を反映して、平成4年度決算においては、昭和56年度以来の歳入不足が生じ、税収減は約3兆1900億円とならざるを得ない結果となった。表6-1に示されているように、最終的に税外収入の増加や歳出不用を含めても、平成4年度決算は1兆5447億円の不足になると見込まれた。平成5年7月2日、平成4年度決算概数が公表され、藤井蔵相と篠沢主計局長による記者会見が行われた。篠沢主計局長の補足説明によると、決算調整資金から組み入れることとなる1兆5447億円については、平成6年度

までに同資金及び国債整理基金に繰り戻さなければならない。また、平成5年度については、収納が始まったばかりであり、税収の推移はわからないが、義務的経費の追加、国際分担金・拋出金等、どうしても措置しなければならないものがある。また、予備費は、平成5年度第1次補正予算において2000億円の減額を行った結果、現時点での残高は1500億円弱となっており、平成6年度については、NTT事業償還時補助分が平成5年度の783億円から2900億円に増加が見込まれるなど不確定要因もある。更に、税収の減収は地方交付税の精算減というかたちで地方財政にも影響を与えずにおかない。平成6年度予算は内外から減税や公共投資への圧力が強まり、財政状況が厳しさを増していくという状況の下での編成を余儀なくされたのである。

表 6-1 平成4年度一般会計決算不足額等

(単位：億円)	
平成4年度決算	
歳入の増減額	△23,415
税収	△31,856
税外収入等	8,441
歳出の不用額	8,006
剰余金の計算上控除する額 (空港整備事業費等財源)	38
差引歳入歳出決算上の不足額	△15,447
不足額の処理	
決算調整資金からの組入れ (同資金には国債整理基金から繰入れ)	15,447

(注) 単位未満切捨て。

(出所) 『国の予算』平成6年度 18ページにより作成。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成5年6月6日朝刊。
- 2) 『日本経済新聞』平成5年6月13日朝刊。
- 3) 平成4年度決算問題に関しては、『国の予算』平成6年度 17-18、1162-1164ページによっている。決算調整資金については第5章第6節1を参照。

第2節 平成6年度予算の編成

1 概算要求基準と概算要求

(1) 概算要求基準の閣議了解とその概要

平成6年度予算の編成作業に先立ち、平成5年8月11日に財政制度審議会の第2回総会が開催され、予算編成の基本的な考え方として会長談話「平成6年度予算編成に関する所見」が提示された。概要は以下のとおりである。¹⁾

平成2年度予算においてようやく特例公債の発行を回避したものの、平成5年度末には公債残高が184兆円にも達し、一般歳出に充て得る割合が歳出の半分程度に過ぎないという厳しい状態が続いている。また、平成4年度決算では1兆5000億円に上る11年ぶりの決算上の不足が生じるという深刻な事態に直面している。平成6年度の財政事情を平成4年度決算から見てみると、同決算において補正後予算より約3兆2000億円、当初予算より約8兆円の税収減となった。この水準は特例公債を発行していた平成元年度レベル以下である。また、歳出面でも歳出増加圧力が強まることに加え、平成4年度決算不足に係る国債整理基金からの繰入相当額を、法律上、平成6年度までに決算調整資金を通じて同基金へ繰戻さねばならないという大きな負荷を負っていることにも留意しなければならない。

このような状況の下、これまで概算要求基準を梃子に制度・施策の見直しを行い、優先順位の低下した歳出項目を厳しく削減し、また、緊要度の高い財政需要に対しては重点的・効率的な配分を行ってきた。したがって、これからも概算要求基準の果たす役割は大きい。しかし、財政資金のより重点的・効率的な配分を行うには、より大胆なスクラップ・アンド・ビルドが必要であり、特に、公共事業についてシェアの変更に一層積極的に取り組んでいくことが重要である。各省庁ではこうした視点から、優先順位について厳しい選択を行う必要がある。

連立内閣の発足に伴い、例年に比べ予算編成の進捗が遅れていた。8月9日の閣議では内閣総理大臣によって年内編成を目指し、概算要求を例年どおり月

末に提出するよう要請があり、大蔵大臣からも協力を要請する旨発言がなされた。²⁾ その後、昭和36年度の概算要求基準導入以来、最も遅い日となる8月13日に「平成6年度の概算要求について」として平成6年度の概算要求基準が閣議了解され、これを基に平成6年度予算編成の実質的作業が開始された。³⁾

概算要求基準の内容を見ておこう。① 経常的経費については対前年度10%、約4400億円の削減を行う一方、② 投資的経費については、対前年度5%、約4400億円の増額を認め、③ 人件費等例外事項の増加分として約1兆5600億円をこれに加算し、④ 特殊要因として、平成5年度の衆議院議員総選挙に必要な経費の減として約300億円を見込んだ。このほか、⑤ 前年度と同様、「社会資本整備特別措置法」による事業、すなわち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について1兆3000億円を設定し、また、⑥ NTT事業償還時補助分については、別途要求額に2900億円加算することとした。

以上により、概算要求基準の増加額が約1兆5300億円(約3.8%増)と見込まれた。特色としては、生活・学術研究臨時特別措置、公共投資充実臨時特別措置、生活関連重点化枠など、前年度には原則要求基準の外部に置かれた措置が姿を消す一方、昭和61年度予算概算要求基準以来となる投資的経費のプラス5%が提示された点を挙げるができる。⁴⁾

平成6年度の概算要求額について、平成5年9月10日の閣議で大蔵大臣は以下の発言を行った。⁵⁾ 我が国の財政は、平成5年度末の公債残高が約184兆円にも達する見込みであり、国債費が歳出予算の2割を超えている。更に平成4年度決算において、税収が戦後初めて2年連続減少し、1兆5000億円の決算上の不足を生じるという深刻な事態である。したがって、歳出面においては制度の根本にさかのぼった見直しや施策の優先順位の厳しい選択を行うなど、従来にも増して徹底した洗直しを行うとともに、税外収入等歳入面においても見直しを行っていく必要がある。平成6年度予算編成に当たっては、このような考え方に沿って、限られた財政資金の重点的・効率的配分を図るとの観点から、所管の枠を越え公共事業のシェアの抜本的変更に取り組む等、総合的な調整を図る。

(2) 各省庁による概算要求の概要

閣議了解は8月13日と遅かったが、例年どおり8月31日をもって概算要求の提出がなされ、その要求額を取りまとめた結果が「平成6年度一般会計概算要求額調」として9月10日の閣議に提出された。⁶⁾ その内容は表6-2に示されている。一般歳出は41兆4514億円で平成5年度に比べて1兆5346億円、3.8%の増大となった。国債費や地方交付税交付金、産業投資特別会計への繰入れ等を加算した合計額は75兆1973億円で前年度比2兆8425億円、3.9%増であった。

表 6-2 平成6年度一般会計概算要求額調

(単位：百万円、%)

所 管	平成5年度 予算額	平成6年度 概算要求額	比較 増減額	増減率
皇 室 費	4,803	5,318	515	10.7
国 会	113,519	119,995	6,476	5.7
裁 判 所	283,899	289,143	5,244	1.8
会 計 検 査 院	14,293	14,951	658	4.6
内 閣	15,410	16,292	882	5.7
総 理 府	8,547,858	8,729,998	182,140	2.1
防 衛 庁	4,640,412	4,730,892	90,480	2.0
そ の 他	3,907,446	3,999,106	91,660	2.3
法 務 省	523,461	540,476	17,015	3.3
外 務 省	664,101	711,376	47,275	7.1
大 蔵 省	1,619,807	1,669,536	49,729	3.1
文 部 省	5,426,472	5,613,719	187,247	3.5
厚 生 省	13,136,498	13,864,641	728,143	5.5
農 林 水 産 省	2,703,901	2,770,597	66,696	2.5
通 商 産 業 省	878,742	917,433	38,691	4.4
運 輸 省	862,314	884,875	22,561	2.6
郵 政 省	41,520	43,594	2,074	5.0
労 働 省	488,916	490,914	1,998	0.4
建 設 省	4,478,079	4,698,061	219,982	4.9
自 治 省	113,207	70,502	△42,705	△37.7
計 (一般歳出)	39,916,800	41,451,421	1,534,621	3.8
国 債 費	15,442,347	16,581,158	1,138,811	7.4
地方交付税交付金	15,617,350	15,572,370	△44,980	△0.3
産業投資特別会計へ繰入等	1,378,327	1,592,346	214,019	15.5
平成4年度決算不足補てん繰戻	—	1,544,769	1,544,769	—
合 計	72,354,824	76,742,064	4,387,240	6.1

(出所) 『国の予算』平成6年度 1168ページにより作成。

〔注〕

- 1) 所見の全文は『国の予算』平成6年度 1215-1216ページに収録されている。
- 2) 今後の財政運営についての内閣総理大臣、大蔵大臣閣議発言要旨については、同上 1164ページに収録されている。
- 3) 「平成6年度の概算要求について」は、同上 1166-1167ページに収録されている。
- 4) 例えば、生活関連重点化枠を見てみると、当初は、公共事業のシェアを変えるという発想からこの枠が設けられたが、枠自体が長期化するとその固定化が問題となる。そこで「シンプル・イズ・ビューティフル」という視点から、特別枠を廃止して、昨年度の伸びと同様の5%増を投資的経費に認めることが決定された。財政制度審議会「財政制度審議会総会（第2回）議事速記録」（平成5年8月11日）8-9ページ。
- 5) 「平成6年度の概算要求額についての大蔵大臣閣議発言要旨」は、『国の予算』平成6年度 1167-1168ページに収録されている。
- 6) 「平成6年度一般会計概算要求額調」については、同上 1168-1169ページに収録されている。

2 膨張する予算に対する危機感

（1）財政制度審議会における活発な議論

財政制度審議会では、平成5年9月以降、平成6年度予算編成に当たっての基本的問題、歳出の節減合理化の方策及びそれに関連する諸問題等について審議を重ね、平成6年2月9日に「平成6年度予算の編成に関する建議」及び「歳出の削減合理化の方策に関する報告」を藤井裕久大蔵大臣に提出した。平成6年度の予算編成では、これら例年行われる報告に先立って、高齢化社会が本格化する21世紀を間近に控え、公共事業に関しては従来以上に重点的・効率的な投資を行う必要があるとの認識から、事業費の配分問題について集中的な審議が行われ、平成5年11月26日に「公共事業の配分のあり方に関する報告」が提出され、更に11月29日には、平成5年度の深刻な財政事情等を考慮して「平成5年度の国債償還財源繰入れの特例措置についての報告」が提出された。以下、時系列に即してその概要を見ていくこととしよう。

① 「公共事業の配分のあり方に関する報告」¹⁾

(i) はじめに

石油ショック以降、我が国は経済が高度成長から安定成長へ移行するのに対応し、行財政改革に取り組んできた。公共事業についても同様に総額抑制を図

り、生活関連重点化枠を設けるなど、配分の見直しに取り組んできたが、省庁別配分という観点から見ると大きな変化が生じていないのが現状である。また、公共事業の果たす景気調整機能への期待が高まる一方、配分の硬直化によって、資源配分機能は適切に機能しているとは言い難い。

(ii) 社会資本整備における公共事業の役割

(イ) 社会資本とは国民生活や経済活動に必要不可欠な有形の資本である。施設以外の部分まで社会資本に含めることには無理がある。

(ロ) 基本的には市場において収益性が確保できない基礎的な社会資本は公的主体が整備し、それ以外の社会資本は民間主体が創意と工夫を発揮するということになる。しかし、三公社の民営化のように、公共性を有する財・サービスを供給する場合であっても民間部門の競争に委ねた方が良い場合もある。公共部門で供給するのは、民間部門に任せただけでは全く、あるいはほとんど供給されない財に限る方が良い。

(ハ) 国の関与の仕方としては、国が自ら整備主体となって費用負担するものと、地方公共団体が整備主体となるものに国が費用負担するものがある。前者については、影響が広域に及び規模が大きい事業、技術的に困難な事業等を原則とし、後者については、ナショナルミニマムの必要性にもかかわらず地方公共団体ごとの整備水準が不均衡になる可能性のある公共施設を対象とすべきである。

(ニ) 建設省、農林水産省、厚生省で行っている下水道、農業集落排水、合併処理浄化槽事業のように、各省で類似の事業を行っている場合は、その事業の本来の事業目的に照らして各省庁の役割分担を見直すことが必要である。ただし、これらは行政組織の在り方に係わる問題であり、慎重かつ総合的な検討が必要である。

(ホ) 社会資本は、国の一般会計予算の分類でいうと公共事業関係費とその他施設費とに区分される。公共事業予算に関連し、その他施設費の対象となっている学術研究施設や社会福祉施設についても、文教政策や社会福祉施策の体系の中での確かな位置づけを行い整備すべきである。最近、「財政法」第4条に基づく公債発行対象経費の範囲を拡大してはどうかという議論が見られるが、耐用年数の短い機器類にまでその対象範囲を拡大することは事実上の赤字公債の発行につながり、財政節度堅持の観点から行うべきではない。

(iii) 公共事業予算の配分の考え方

(イ) 戦後の公共事業の歴史を見ると、公共事業の事業別配分は時代の要請に応じて変化している。各省庁の枠の中では事業別配分にそれなりの努力の跡が見られるものの、省庁間配分の観点からはさしたる変化は起きていない。

(ロ) 高齢化社会が本格化する21世紀までのわずかな期間に、限られた資金を重点的・効率的に使用することが最も重要である。その時々の変化や国民のニーズを踏まえ、省庁枠を超えて事業別に優先度をつけることが重要であり、省庁別の配分比率はその結果であるという考え方に立つべきである。

(ハ) 以上の考え方にに基づき、次の優先順位とするのが適当である。(A) 生活環境整備（住宅、下水道、農業集落排水、上水道、廃棄物処理施設、公園、生活圏内道路等）、(B) 国土保全（治水、海岸、森林整備等）、(C) 産業基盤整備（工業用水、漁港、沿岸漁場整備、港湾、農業生産基盤等）。なお、高速道路、拠点空港等は、以上に分類し難いが、国土骨格の形成、国際社会との交流基盤施設という観点から着実に整備していくことが必要である。

(iv) おわりに

平成6年度予算の編成に当たっては、今回提示した考え方に沿ってできるだけ大幅な見直しが実施されることを強く期待している。

本報告の核心は、公共事業に優先順位を設け、生活環境整備、国土保全、産業基盤整備と資金配分の序列を明確にしたことにある。しかしながら、現実には、何をもって最優先事項である生活環境整備とするかは不透明であり、石弘光小委員長が認めたように優先順位は「相対的な物差し」という側面を持っていた。その意味では、配分比率の見直しでは「細川政権のリーダーシップがものを言う」との報道もみられた。²⁾

② 「平成5年度の国債償還財源繰入れの特例措置についての報告」³⁾

(i) 減債制度をめぐる経緯

(イ) 定率繰入れを基本とする現行の減債制度は、昭和42年度に確立され、前年度首国債残高の100分の1.6の定率繰入れを基本とし、剰余金繰入れでこれを補完し、更に必要に応じて行う予算繰入れで対処することとしている。

(ロ) 一方、昭和50年度以降特例公債を毎年大量に発行せざるを得なかった中で、昭和56～昭和57年度の税収減を契機に、昭和57年度から平成元年度までやむを得ざる措置として、定率繰入れは停止されてきた。その後、平成2年度に特例公債依存体質からの脱却が達成され、定率繰入れが再開され、現在に至っている。

(ハ) 定率繰入れの停止措置に関しては現行の減債制度の仕組みを維持することが適当だが、定率繰入れを停止しても国債整理基金の運営に支障を生ずるおそれがなく、繰入れの停止によって公債発行額の縮減が可能となるという事情を勘案すれば、財政状況等によりこれを一時停止することはやむを得ないと考えられてきた。

(ii) 平成5年度における対応

(イ) 平成5年度は年度途中で大幅な税収減が見込まれ、定率繰入れを実施すれば、その財源は特例公債に求めるしかない。

(ロ) しかし、特例公債の発行は、経常的経費は経常的収入で賄うという基本原則に反し、後世代に資産を残さないため、負担の公平という観点からも問題が多く、歳出増加圧力に対する歯止めがなくなるという問題もある。

(ハ) 一方、国債整理基金の運営に関しては、日本電信電話株式会社の株式売却収入のうち、社会資本整備のために地方公共団体に貸し付けられている残高を本来の用途である国債償還財源に復することによって、支障が生じないよう対応することが可能となる。以上の状況を踏まえ、平成5年度の定率繰入れを暫定的に停止することは、やむを得ないものとする。

(ニ) 今回の措置は暫定的な措置であることから、平成5年度の特例措置として立法するなど、過去の定率繰入れ停止措置の例と同様のものとするのが適当と考える。

本報告では、国債整理基金への平成5年度の定率繰入れを停止することはやむを得ない措置であるという位置が与えられ、次に見る「建議」ではこの報告を受けて、平成6年度における財政状況は平成5年度以上に厳しいものであり、「もともと国債償還財源として位置付けられている日本電信電話株式会社の株式売却収入のうち、現在、社会資本整備のため地方公共団体に貸し付けられている残高を本来の用途である国債償還財源に復する措置を講ずることにより、

定率繰入れを停止しても、平成6年度における国債整理基金の運営に支障が生じないように対応することが可能となる」との見通しを示すこととなった。なお、後に、これらを受けて「平成六年度における財政運営のための国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例等に関する法律」（平成6年法律第43号）が制定されることとなる。

③ 「平成6年度予算の編成に関する建議」⁴⁾

(i) 財政の基本的課題

(イ) 財政の現状：近時の経済情勢の下、累次にわたる経済対策の実施等を通じ、やむを得ざる建設公債の増発を行ってきた結果、公債残高は累増を重ねている。加えて、平成4年度決算において、税収が戦後初めて2年連続で減少し、約1兆5000億円の決算上の不足が生じる等、我が国財政は危機的な状況にある。

(ロ) 今後の財政需要と国民負担：(A) 他の先進諸国にも例を見ないほど急速に進展している高齢化に対応することが求められている一方、高齢化社会が到来する21世紀を見据え、着実な社会資本整備を図っていくことも重要な課題である。また、我が国が政治、経済、文化等多方面にわたって国際社会に貢献することも求められている。(B) 以上の諸要請に応えるためには、今後、国民負担率はある程度上昇せざるを得ない。しかしながら、本格的な高齢化社会の到来後であっても、経済社会の発展を支えてきた民間部門の活力を維持していくためには、国民負担率の上昇は極力これを抑制する必要がある。

(ハ) 今後の財政運営のあり方：高齢化社会に多大な負担を残さず、社会経済情勢の変化に対応するには、健全な財政体質を確立することが必要であり、公債残高が累増しない財政体質を作り上げることが重要である。そのために特例公債の発行を厳に回避し、建設公債もその発行は可能な限り抑制すべきである。歳出面ではこれまで概算要求基準の設定を挺子に、各種施策について厳しい優先順位の選択を行ってきたが、今後もこれを活用しつつ、歳出項目全般について徹底した見直しを進めていくべきである。歳入面でも高齢化社会に対応できるよう、世代を通じて負担の平準化が図られ、国民一人一人の活力が充分発揮され、景気変動に大きく左右されず、安定的な税収構造を目指すべきである。

(ニ) 特例公債の発行と財政の節度：特例公債をひとたび発行すると、歯止めが無くなり、財政状況の急速な悪化への道を開くこととなりかねない。政府は、

平成6年度限りの措置として所得減税を実施し、税制改革については年内の国会で実現を図る方針を表明した。厳しい財政状況を考えると、減税による税收減を補うため、公債は発行せざるを得ない。しかし、減税財源確保を含め税制改革の年内実現が図られることから、この公債については、中長期的に特例公債依存体質をもたらすような歯止めなき特例公債とは異なるものとなりうる。

(ii) 平成6年度予算編成に当たっての考え方

(イ) 基本的な考え方：平成6年度の税収も引き続き厳しい状況が継続する。歳出面では、社会保障の充実、着実な社会資本の整備、国際社会への貢献等様々な財政需要に対応する必要がある。加えて、平成4年度の決算不足に伴う決算調整資金からの組入れ相当額約1兆5000億円に関し、同資金を通じて国債整理基金へ繰戻さねばならない。このため、各歳出項目については、制度、施策の根本にさかのぼった従来以上に徹底した見直しを行い、限られた財政資金の重点的、効率的な配分に努めるべきであり、特に公共事業については、真に緊急に整備が必要とされる分野に思い切った重点投資を行う必要がある。

(ロ) 景気への配慮：我が国経済を早期に回復軌道に乗せるとの観点から、平成5年度第3次補正予算及び平成6年度予算を通じて可能な限り景気に配慮するよう努める必要があるが、財政の節度は常に念頭に置かれるべきである。

(ハ) 公債発行等について：前述のとおり、所得減税実施のために公債発行は行わざるを得ないが、減税のみを実施し、財政事情の更なる悪化を招く事態は回避する必要がある。年内に実現される税制改革においては、我が国の将来を見据えた責任のある改革が実現されなければならない。なお、歳出歳入両面であらゆる努力を行う過程で、特例的な措置を検討することも考えられるが、こうした措置は臨時緊急の措置であり、それぞれの制度・施策の運営に支障を生じない範囲で行われ、歯止めを有しているものに限る必要がある。建設公債については、その発行額を増加させることもやむを得ないものとするが、可能な限り公債依存度の引下げに努力していくべきである。

(ニ) 国債費の定率繰入れ：国債整理基金の資金繰りについては、もともと国債償還財源として位置づけられている日本電信電話株式会社の株式売却収入のうち、現在、社会資本整備のため地方公共団体に貸し付けられている残高を本来の用途である国債償還財源に復する措置を講ずることにより、定率繰入れを停止しても、平成6年度における国債整理基金の運営に支障が生じないよう対

応することが可能となる。特例的な措置の一環として、平成6年度の定率繰入れを暫定的に停止することは、当面の財政運営のためにやむを得ない。

(iii) むすび

高齢化が進展し、国際社会における責任がますます増大していく中であって、一日も早く財政の対応力の回復を図ることは、まさに国民的課題であり、現代の後世代に対する責務と考える。

④ 「歳出の削減合理化の方策に関する報告」⁵⁾

(i) 社会保障

(イ) 医療保険制度：公的医療保険の給付の範囲・内容の見直しを行う必要がある。特に、付添看護・介護の是正や在宅医療の推進に努め、入院給食等については、付添看護・介護の是正や在宅医療の推進と一体のものとして、保険給付の在り方を見直すべきである。

(ロ) 国民健康保険制度：平成5年度においては、同年度及び翌年度の暫定措置として、地方財政措置により国保財政安定化支援事業の拡充・制度化、保険基盤安定制度に係る国庫負担の定額化が実施された。

(ハ) 年金：支給年齢を21世紀初頭には65歳からとする。また、名目賃金の伸びに応じて見直す従来の方式を改め、現役世代の実質的な賃金の動向に応じて年金額の改定を行うこととする。保険料については最終保険料負担を軽減するために、適切な段階的引上げを行う。

(ニ) 雇用：希望すれば少なくとも65歳まで働きうる社会を作るための高齢者の雇用機会を確保するなど、定年後も一定の給付を行って職業生活の円滑な継続を援助、促進する仕組みを雇用保険制度に創設する。

(ii) 防衛

「防衛計画の大綱」が策定されて10数年が経ち、平成6年度中には基本的な方向性をまとめるべく、その検討が行われている。防衛関係費は組織・編成、装備体系等、自衛隊の体制の如何により、その内容、水準が大きく左右されるため、現在、その在り方の検討が行われていることを考えれば、将来の防衛関係費の硬直化を招くことがないように、後年度負担を含めた防衛関係費全般にわたり極力その抑制を図る必要がある。

(iii) 農業

農業関係予算の合理化・重点化：ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の成立等、我が国農業を取り巻く内外の諸情勢に鑑み、生産性の高い効率的な農業を確立し、早急に産業としての自立性を高め、国民の納得しうる価格での食料の安定的な供給を確保していくことが課題である。その際、補助金について、生産対策関係の施設、機械等に係るものを中心に見直しを進め、経営体育成の観点から融資（制度金融）の積極的活用を図るべきである。

(iv) 運輸

(イ) 国鉄清算事業団の長期債務の処理：国鉄改革時に25.5兆円の長期債務を継承したが、毎年生じる約1.5兆円の金利等に対し、土地、JR株式の資産処分が進まず、平成4年度末の長期債務残高は26.6兆円に上っている。平成6年度においても、土地売却収入の確保に最大限努力するなど資産処分を進め、債務償還に努めるべきである。

(ロ) 整備新幹線：基本的な枠組みを定めた昭和63年8月の政府・与党申合せにおいて「今後、経済社会情勢の変化等を考慮して、5年後に見直すこととする」とされていることを受け、3線5区間以外の区間の新たな着工や規格の変更について強い要望が出されている。⁶⁾ 一方、追加的に必要となる財源を新たに確保しうる目処は全く立っておらず、JRが50%の事業費を負担することができないことは明らかであり、現在の公的助成比率50%を超えて助成を行うことは行財政改革の趣旨に反する。現在の3線5区間は約2兆円の巨大プロジェクトとなっており、その進捗割合が10%強という段階であり、現在の計画ですら達成困難である。現在の区間に限定して建設を着実に進めていくべきである。

(v) 地方財政、補助金等

(イ) 平成6年度の地方財政については、平成5年度における地方交付税対象税目の減収の影響、平成4年度分の地方交付税の精算減額の実施等により、近年になく厳しい状況にある一方、国の財政事情も深刻な状況に立ち至っている。したがって、平成6年度における地方財政対策の具体的方策については、このような状況を踏まえ、適切に対処する必要がある。

(ロ) 補助金等については、一般財源化、補助対象の重点化、零細補助金の廃止、統合を進め、補助金等の新設等については極力抑制すると同時に、真にやむを得ない場合においてもスクラップ・アンド・ビルド原則の徹底を図ること

が緊要である。整理合理化の一環として、補助金等の終期設定を推進し、終期到来時には、目的達成状況とそれに対する評価を厳しく行い、原則として継続を認めないこととする。

〔注〕

- 1) 「公共事業の配分のあり方に関する報告」は、『国の予算』平成6年度 1220-1224ページに収録されている。なお、『日本経済新聞』平成5年11月27日朝刊の社説では、こうした公共事業の配分が極めて重要な論点であることを評価する一方、公共事業の入札方式の在り方などについては、建設省が中央建設業審議会に諮るなど、公共事業の見直し自体が縦割りであることを批判的に論評した。
- 2) 以上の引用は『日本経済新聞』平成5年11月27日朝刊による。A、B、Cの基準を巡っては、財政制度審議会の小委員会において、出席委員と大蔵省との間で議論が行われた。出席委員はこうした基準があいまいであり、省庁によっては、この事業は生活関連であると主張し、他の省庁はそれを産業基盤整備であると批判する可能性がある」と指摘した。その上で、整備率等の客観指標を設け、その水準が低いものを優先するといった明確さを求めた。これに対し、大蔵省は、そうした指標を導入すると絶対的不足を正当化するものであり、各省の予算要求を強めるため「攪乱要因になる」と反論した。最終的には表現の工夫を加えた後、後者が採用された。財政制度審議会「財政制度審議会公共事業に関する小委員会（第4回）議事録」（平成5年11月19日）14-23ページ、財政制度審議会「財政制度審議会公共事業に関する小委員会（第5回）議事録」（平成5年11月26日）13-16ページ。
- 3) 「平成5年度の国債償還財源繰入れの特例措置についての報告」は、『国の予算』平成6年度 1224-1225ページに収録されている。
- 4) 「平成6年度予算の編成に関する建議」は、同上 1216-1219ページに収録されている。
- 5) 「歳出の削減合理化の方策に関する報告」は、同上 1204-1212ページに収録されている。なお、内容が多岐にわたるため、重要な項目のみ記述し、また、前年度と内容の変更のないものは省略している。公共事業に関しては「公共事業の配分のあり方に関する報告」があるため割愛した。
- 6) 与野党を問わず新幹線の要望は強く、新政権の下では以前にも増して要望要求が強まった。そして、財政当局はある地域の着工を認めると他の地域に対しても等しく許可しなければならぬ状況を問題視していた。財政制度審議会「財政制度審議会歳出の削減合理化等に関する特別部会（第6回）議事録」（平成5年11月11日）29-31ページ。

3 平成6年度経済見通しと予算編成方針等の決定

（1）「平成6年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の閣議了解

平成6年度予算編成の前提となった「平成6年度の経済見通しと経済運営の

基本的態度」は平成6年2月10日に閣議了解され、その後予算の政府案が固まった段階で計数整理の上、3月4日に閣議決定された。「平成6年度の経済運営の基本的態度」と「平成6年度の経済見通し」それぞれの概要について見ていこう。¹⁾

① 平成6年度の経済運営の基本的態度

(i) 確実な安定成長の実現：平成7年度以降の安定成長を確実なものとするために、平成6年度末までの間に可能な限り有効な施策を展開し、平成6年2月の「総合経済対策」、平成6年度予算においても前年度予算の第3次補正と合わせ可能な限り景気に配慮するよう努める。所得減税の実施、社会資本整備の推進、規制緩和をはじめ民間活力が発揮される環境整備による民間投資の喚起に加え、不良資産等の処理促進及び証券市場の活性化のための措置などを講ずる。

(ii) 経済の先行き不透明感の払拭、将来的な発展環境の整備：競争促進、価格弾力化等を通じた市場の効率化、市場アクセスの改善を通じた輸入促進、申請負担の軽減による経済コストの削減等の観点から、規制緩和を推進する。また、創造的研究開発の推進、独創的な人材の育成、高度情報化に向けた環境の整備、多極分散型国土の形成、エネルギーの安定供給確保、食料供給力の確保や林業、水産業の活性化、環境との調和による持続的発展が可能な経済社会の構築を目指す。

(iii) 国民が真の豊かさを実感できる経済社会の構築：国民生活の質の向上に重点を置いた社会資本の整備、勤労者世帯の平均年収の5倍程度を目安とする住宅取得が可能となること等を目指した土地対策、住宅対策、年間総労働時間1800時間の達成に向けた取組み、製造物責任制度を始めとした総合的な消費者被害防止・救済制度の確立や規制緩和、輸入促進等を通じた内外価格差の縮小など各般の施策を講ずる。

(iv) 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：輸入インフラの整備等の輸入拡大、対日直接投資の促進や対外直接投資の円滑化を通じた市場アクセスの改善を推進し、貿易・投資の拡大均衡を図り、金融・資本市場の一層の自由化を図る。ウルグアイ・ラウンド交渉の成果の着実な実施に努める。政府開発援助大綱の理念・原則を踏まえつつ、政府開発援助の第5次中期目標に基づく経済協力の拡充と、貿易、投資等を通じた開発途上国に対す

る資金協力の促進を図る。

(v) 行財政改革の推進：経済社会の変化に対応すべく行政改革推進本部を中心として行政改革を推進する。経済的規制については、原則自由・例外規制とすることを基本とし、大幅な緩和を目指す。社会的規制については、本来の政策目的に沿った最小限のものとするを基本とし、徹底した見直しを進める。国・地方の機能分担等の見直しを始めとして、国・地方の関係等の改革を進め、地方分権の推進を図る。

② 平成6年度の経済見通し

上記のような経済運営の下において、我が国経済は平成6年度中に本格的な景気回復軌道に乗るものと予想された。民間最終消費支出は前年度比4.0%程度の増加、民間投資は住宅投資が前年度比6.3%程度の増加、設備投資が前年度比0.1%程度の増加、在庫投資は1兆7000億円程度になるものとそれぞれ見込まれた。鉱工業生産は前年度比1.8%程度の伸び、就業者数は前年度比0.7%程度の増加がそれぞれ見込まれた。以上は総じて前年度と比べると弱めの見通しとなっており、これを反映して、政府支出は前年度比7.8%程度の増加となることが予想された。物価は引き続き安定的に推移し、卸売物価は0.2%程度、消費者物価は1.5%程度の上昇となるとの見通しが示された。国際収支については、貿易収支が15兆円程度、経常収支が13兆8000億円程度の黒字となるものと見込まれた。以上の結果、平成6年度の国内総生産²⁾は488兆5000億円程度となり、名目、実質成長率はそれぞれ3.8%程度、2.4%程度になると予想された。

(2) 連立与党による「平成6年度予算編成大綱」³⁾

財政制度審議会による「建議」と同じ平成6年2月9日、連立与党は「平成6年度予算編成大綱」を決定した。前年度の自民党による大綱では「基本方針」と「重点施策」には重複が多く、性格の区別が難しかったが、連立与党の大綱では「予算編成基本方針」において主要経費ごとの大まかな方針が示され、「重要施策」において社会資本整備、長寿社会づくりと教育・文化・科学技術振興、地方分権など、より横断的な項目に分類しつつ、個別の項目の中で重点施策が明示されるという構成となっている。内容面で注目されるのは、予算編成基本方針及び重要施策の冒頭に中小企業の経営が言及された点であり、また、生活重視型予算、快適で住みよい生活環境の実現、生活条件の地域間格差の是

正、国民が等しく豊かな生活を送れる社会等、生活の質や格差の是正を示唆する用語も目立っている。中小企業や低所得層への配慮を打ち出す一方で、政策の優先順位の見直しによって予算配分の改善を行い、国民ニーズを充足することの必要性が訴えられたのである。

(3) 「平成6年度予算編成方針」の概要と特徴

翌2月10日の閣議では平成6年度予算編成方針が決定された。大要は次のとおりである。⁴⁾

① 前文：我が国経済は、循環的な要因やバブル経済の崩壊の影響等から総じて低迷が続いており、平成6年度中のできるだけ早い時期に本格的回復軌道に乗せ、平成7年度以降の安定成長を確実なものとしていくことが経済運営の基本となっている。このような状況に鑑み、平成6年度予算は、平成5年度第3次補正予算と合わせ可能な限り景気に配慮するよう努めつつ、財政体質の歯止めなき悪化につながりかねない特例公債の発行を抑制するため、従来にも増して徹底した歳出の洗直しに取り組むこととして、「平成6年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、下記により編成する。

② 財政規模：一般会計予算では、既存の制度・施策について見直しを行うなど経費の徹底した節減合理化に努め、特に経常部門経費について厳しく抑制する。なお、これまで日本電信電話株式会社の株式売払収入の活用等によって行ってきた社会資本整備についてはこれを確保する。また、平成4年度の決算上の不足に対する国債整理基金からの繰入れ相当額は同基金へ繰り戻すこととする。

③ 公債発行：公債発行額は13兆6430億円、政府保証債の発行額は2兆7500億円とする。

④ 税制改正等：現在の経済社会状況等に鑑み、所得税減税、相続税減税等を実施し、土地・住宅税制について現行土地税制の枠内で適切な対応を図る。また、課税の適正・公平を確保する観点から公益法人等に対する課税の適正化、租税特別措置の整理合理化等を行い、当面の政策的要請に応えるため早急に実施すべき改正を行う。また、深刻な財政事情の下、税外収入について可能な限りその確保を図る。

⑤ 行政改革の推進：時代の要請に即応して行政の役割を見直し、簡素にし

て効率的な行政の実現を図るため、臨時行政調査会及び臨時行政改革推進審議会の答申等を受け、改革合理化措置を着実に実施する。各省庁の部局等及び特殊法人等については、新設は行わない。国家公務員の定員については、第8次定員削減計画に基づき定員削減を着実に実施し、真に必要な新規行政需要についても、極力振替えによって対処し、国家公務員数の縮減を図る。

⑥ 財源の重点的かつ効率的配分：各種施策について優先順位の厳しい選択を行い、社会経済情勢の変化に即応した財政需要に対しては財源の重点的・効率的配分を行う。このため、(i) 緊要な施策の実施に必要な財源は、極力既定経費の縮減より捻出する、(ii) 一般行政経費については引き続き厳にこれを抑制する、(iii) 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)等に示された方針に基づき総額を抑制する、(iv) 地方公共団体の負担又はその職員数の増加を伴う施策はこれを抑制する、(v) 公共料金、社会保険料等の適正化を図り、公正な費用負担の確保に努める。

⑦ 地方財政：地方公共団体に対しては、「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」等を踏まえ、国と同一の基調により歳出を極力抑制し、一般行政経費の節減合理化、定員及び給与についての適切な管理等を行うことにより、節度ある財政運営を図るよう要請する。

〔注〕

- 1) 閣議決定された「平成6年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」は、『国の予算』平成6年度 1176-1179ページに収録されている。
- 2) 本年度から国民総生産に加え、国内総生産が追加された。
- 3) 「平成6年度予算編成大綱」は、『国の予算』平成6年度 1169-1170ページに収録されている。
- 4) 「平成6年度予算編成方針」は、同上 1171-1172ページに収録されている。

4 大蔵原案の提出から平成6年度予算政府案の概算の閣議決定

平成6年2月10日に示された予算編成方針に続けて、同日大蔵原案が閣議に提出され、その後直ちに各省庁に内示された。閣議における藤井大蔵大臣の発言に基づいて平成6年度予算大蔵原案のポイントを整理すると以下のとおりである。¹⁾

一般歳出については総額40兆8548億円とし、従来どおり NTT 株式売払収入の活用等による社会資本整備事業 1兆3000億円を確保。また、平成4年度決算不足の補てんに伴う国債整理基金への繰戻しについては、1兆5448億円となっており、これらに国債費及び地方交付税交付金を加えた全体としての歳出規模は73兆817億円、伸び率にして対前年度比1.0%の増大となった。調整財源については、公共事業関係費の中で所管別・事業別配分の調整を行うための「公共事業未配分」1000億円、その他一般の「調整財源」1000億円が用意され、復活折衝に用いられた。なお、歳入のうち、租税及印紙収入は53兆6650億円、税外収入は5兆6011億円となっている。

報道記事を引用しつつ確認すると、今回の大蔵原案の特色は以下の3点に要約できる。

第1に、所得税減税の財源として、3兆1338億円の減税特例国債の発行が行われることとなった。結果、国債残高は200兆円を突破し、国債依存度は

表 6-3 平成6年度一般会計歳入歳出予算

(単位：億円、%)

歳入	平成5年度予算	平成6年度予算	対平成5年度 増減額	増減率
租 税 及 印 紙 収 入	613,030	536,650	△76,380	△12.5
所 得 税	270,460	215,130	△55,330	△20.5
法 人 税	159,520	138,130	△21,390	△13.4
相 続 税	26,990	27,500	510	1.9
消 費 税	54,580	57,400	2,820	5.2
酒 税	20,510	21,230	720	3.5
た ば こ 税	10,190	10,280	90	0.9
揮 発 油 税	16,840	17,970	1,130	6.7
自 動 車 重 量 税	6,920	7,320	400	5.8
関 税	9,230	9,180	△50	△0.5
印 紙 収 入	17,560	16,250	△1,310	△7.5
専 売 納 付 金	110	127	17	15.6
官 業 益 金 及 官 業 収 入	207	173	△34	△16.3
政 府 資 産 整 理 収 入	1,076	986	△90	△8.3
雑 収 入	27,786	56,412	28,626	103.0
公 債 金	81,300	136,430	55,130	67.8
建 設 公 債	81,300	105,092	23,792	29.3
特 例 公 債	0	31,338	31,338	—
前 年 度 剰 余 金 受 入	40	39	△1	△2.2
合 計	723,548	730,817	7,269	1.0

歳出

(単位：億円、%)

	平成5年度 予算	大蔵原案	復活折衝	平成6年度 予算	対平成5年度 増減額	増減率
社会 保障 関係 費	131,457	134,425	391	134,816	3,360	2.6
生活 保護 費	10,434	10,524	—	10,524	90	0.9
社会 保 險 費	29,878	31,846	29	31,875	1,997	6.7
社会 保 險 費	81,513	82,697	189	82,886	1,373	1.7
保健 衛生 対策 費	6,393	6,448	156	6,604	211	3.3
失業 対策 費	3,239	2,911	17	2,928	△311	△9.6
文教 及び 科学 振興 費	58,205	58,485	1,093	59,578	1,373	2.4
義務 教育 費 国庫 負担 金	26,891	27,220	290	27,510	619	2.3
国立 学校 特別 会計 へ 繰 入	14,620	15,115	89	15,204	584	4.0
科学 技術 振興 費	5,944	6,138	226	6,364	420	7.1
教育 施設 費	2,961	2,602	123	2,725	△236	△8.0
教育 振興 助成 費	6,865	6,463	353	6,816	△48	△0.7
教育 英 事 業 費	923	947	12	959	36	3.9
国 債 費	154,423	143,602	—	143,602	△10,821	△7.0
恩 給 関係 費	17,766	17,376	244	17,620	△146	△0.8
文 官 等 恩 給 費	1,006	924	13	937	△68	△6.8
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	15,438	15,187	215	15,402	△36	△0.2
恩 給 支 給 事 務 費	57	57	—	57	△0	△0.2
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	1,265	1,209	15	1,224	△41	△3.2
地 方 交 付 税 交 付 金	156,174	127,578	—	127,578	△28,596	△18.3
防 衛 関 係 費	46,406	46,788	47	46,835	429	0.9
公 共 事 業 関 係 費	86,001	111,461	—	111,461	25,460	29.6
治 山 治 水 対 策 事 業 費	14,877	19,632	176	19,808	4,931	33.1
道 路 整 備 事 業 費	24,349	30,772	287	31,059	6,710	27.6
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	6,847	8,526	81	8,607	1,760	25.7
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	10,335	12,568	100	12,668	2,333	22.6
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	14,194	19,586	147	19,733	5,539	39.0
農 業 農 村 整 備 事 業 費	11,639	14,765	139	14,904	3,265	28.1
林 道 工 業 用 水 等 事 業 費	2,942	3,789	70	3,859	917	31.2
調 整 費 等	136	141	—	141	6	4.1
[公 共 事 業 未 配 分]	—	1,000	△1,000	—	—	—
小 計	85,319	110,779	—	110,779	25,460	29.8
災 害 復 旧 等 事 業 費	682	682	—	682	0	0.0
経 済 協 力 費	9,571	9,943	49	9,992	421	4.4
中 小 企 業 対 策 費	1,951	1,861	16	1,877	△74	△3.8
エ ン ー ジ ン 対 策 費	6,551	6,650	109	6,759	208	3.2
食 糧 管 理 費	3,113	2,743	—	2,743	△370	△11.9
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,866	1,725	—	1,725	△141	△7.6
そ の 他 の 事 項 経 費	46,565	48,231	△949	47,282	717	1.5
予 備 費	3,500	3,500	—	3,500	0	0.0
調 整 財 源	—	1,000	△1,000	—	—	—
平成4年度決算不足補てん繰戻	—	15,448	—	15,448	15,448	—
合 計	723,548	730,817	0	730,817	7,268	1.0
う ち 一 般 歳 出	399,168	408,548	—	408,548	9,380	2.3

(注) 1 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載。

2 「復活折衝」は、平成6年度予算から大蔵原案を控除した差額である。

(出所) 『国の予算』平成5年度 662ページ、『国の予算』平成6年度 63-64、665-666、686ページ、旧大蔵省資料により作成。

18.7%と7年ぶりの高水準となった。財政規模も深刻な歳入規模を反映した緊縮型予算となっており、平成5年度の第3次補正予算と連動した15か月予算として位置づけられている。これは平成6年度予算が越年編成となることから、平成5年度補正予算を編成して、ここに景気対策の予算を織り込み、後に成立する平成6年度予算と一体としての施行を行う趣旨に基づくものであった。²⁾ 第2に、平成2年度以来4年ぶりとなる公共事業関係費のための復活財源として「公共事業未配分」1000億円が用意された。従来は、生活関連重点化枠を設定し、大蔵原案内示後に、下水道や住宅などの生活関連公共事業への予算配分を実施していた。一方、細川政権下では、公共事業のシェア見直しという公約の下、財政制度審議会における「公共事業の配分のあり方に関する報告」が出され（本節2(1)①を参照）、生活環境整備の事業には予算査定段階で集中的に投資し、国土保全の整備は着実に実施し、産業基盤整備事業は抑制することとした。こうした方針を受け、生活関連重点化枠を廃止し、事業別・所管別の配分を決めない調整財源を設けることとしたとされる。³⁾ 第3に、以上のシェア変更の試みの一方、産業基盤整備型事業は「公共事業の配分のあり方に関する報告」において最も低い優先順位がつけられたが、これに含まれる農業生産基盤には重点的な資金配分が実施された。その背景には、ウルグァイ・ラウンド決着があって与野党ともに農業推進論が強まり、連立与党の予算大綱の中でも農林公共事業の積極的な推進が掲げられたという事情があった。⁴⁾

大蔵原案の閣議提出後、復活折衝を経て、2月15日に予算政府案の概算が閣議決定された。

〔注〕

- 1) 「平成6年度予算大蔵原案についての大蔵大臣閣議発言要旨」は、『国の予算』平成6年度 1172ページに収録されている。
- 2) 齋藤次郎・元事務次官口述記録。
- 3) 『日本経済新聞』平成6年2月2日朝刊。
- 4) 『朝日新聞』平成6年2月1日朝刊、2月10日朝刊。

第3節 平成6年度予算の国会審議

1 予算政府案の国会提出と大蔵大臣の財政演説

平成6年2月15日に予算政府案の概算が閣議決定された後、この概算を計数整理・印刷したものが3月4日の第129回国会に予算政府案として提出された。平成6年度予算に関する大蔵大臣の財政演説の概要は以下のとおりである。¹⁾なお、予算の大要については第4節で見ると、ここでは省略する。

(1) 最近の内外経済情勢：我が国経済は現在、個人消費や設備投資が低迷し、雇用情勢にも厳しさが見られるなど、依然として厳しい状況にある。国際経済情勢を見ると、世界経済は地域によって明暗が分かれ、回復への兆しは見られるものの、いまだ力強い成長を示すには至っていない。先進諸国は、大幅な財政赤字や高失業などの構造問題を抱え、経済構造改革に向けた努力が必要とされており、開発途上国の一部や旧ソ連、中・東欧諸国では、依然として厳しい経済状況が続いている。今後の財政金融政策の運営に当たり、このような最近の内外経済情勢を踏まえ、21世紀に向けて我が国が進むべき途を展望しながら、以下の課題に全力を挙げて取り組んでいく。

(2) 本格的な景気回復の実現：経済は厳しい状況が続いているが、公共投資や住宅建設が景気を支え、在庫調整や資本ストック調整が進展し、耐久消費財の買換え需要の到来が見込まれるなど、回復の機運は着実に熟しつつある。こうした回復の芽を大きく膨らませ、平成7年度以降の安定成長を確実なものとするため、先に15兆円を上回る史上最大規模の「総合経済対策」を決定した。本対策は、5兆8500億円規模の所得減税の実施、公共投資等の拡大の内需拡大策など、質量ともに充実した文字どおり総合的な経済対策である。こうした幅広い諸施策を一体として実施しつつ、平成5年度第3次補正予算及び平成6年度予算を通じて可能な限り景気に配慮するよう努める。これが先行きに対する不透明感を払拭するとともに、我が国経済の本格的な回復に大きく資するものと確信している。

(3) 財政改革の推進：平成6年度予算では、平成5年度第3次補正予算と併

せ可能な限り景気に配慮するよう努めるという観点等から、建設公債の発行により公共事業等の財源を確保するとともに、所得税減税等に伴う税収減に対処するものに限って減税特例公債を発行することとした。この結果、公債依存度は18.7%と当初予算としては昭和62年度以来の水準となり、公債残高も平成6年度末には200兆円を超える見込みであり、我が国財政を巡る事情は、構造的に厳しさを増しつつある。このような公債残高の累増を放置すれば、既に歳出予算の2割程度を占めている国債費の増嵩につながる。我が国財政は、今や誠に深刻な状況に立ち至っている。一方で、本格的な高齢化社会の到来に備え、様々な財政需要に適切に応えていく必要があり、何よりもまず、財政の対応力の回復に努めなければならない。このため、引き続き健全な財政運営を確保し、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重要である。

(4) 税制改革の実現：本格的な高齢化社会を活力ある豊かなものとするためには、所得・消費・資産等のバランスのとれた税体系を構築し、国民合意の税制改革を実現することが極めて重要な課題である。昨年11月に、税制調査会には、公正で活力ある高齢化社会の実現を目指した税制改革の基本的考え方を示してもらい、その後、政府・与党間の議論の積み重ねを経て、税制改革については年内の国会において関係の法律を成立させるものとするとの与党合意が成立した。政府としては、このような与党合意に沿って、引き続き検討を進め、国民各界各層のご意見に十分耳を傾けながら、年内に税制改革の実現を図るべく、一丸となって取り組んでいく。

〔注〕

- 1) 「第129回国会における藤井大蔵大臣の財政演説」の全文は、『国の予算』平成6年度 1173-1176ページに収録されている。

2 財政運営の「基本的考え方」と「財政の中期展望」の国会提出

(1) 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」と「財政の中期展望」¹⁾

今後の財政改革の進め方について基本となる考え方を示すものとして、大蔵省は「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」及び「財政の中期展望(平成5年度～平成9年度)」を策定し、平成6年3月8日に閣議報告の上、5

月17日にこれらの資料と関連資料である「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。「財政の中期展望」等は、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がかりを示すものとして、従来から予算の提案理由説明と併せて予算委員会の冒頭に提出されているものである。このうち、「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」は、今後の財政改革の進め方の基本となる考え方を示したものであり、その概要は以下のとおりである。

公債残高が平成6年度末には200兆円を超えるものと見込まれ、国債費が一般会計歳出の2割程度を占めるなど、構造的厳しさが増していることに加え、税率が2年連続して前年度の当初見込みを下回ると見込まれている。更に、特例的な歳出削減措置・国鉄清算事業団長期債務等の問題についても留意しなければならない。こうした中、歯止めなき特例公債の発行は回避すべきである。特例公債は「財政法」の基本原則に著しく反し、後世代に利払費等の負担だけを残すため、景気・税率変動が生じて、歯止めなき特例公債を発行することなく対応できるような弾力性を財政体質に組み込むことは重要な課題である。このため、引き続き国と地方を通じた行財政改革を推進し、歳出全般にわたる制度・施策の徹底した見直しに努め、公債発行額を極力削減し、公債依存度の引下げを図り、特例公債の早期償還に努める。なお、公債依存度については5%を下回る水準を中期的な一つの目処とする。

「財政の中期展望」は、現行の制度・施策を前提に、一定の仮定の下、これをそのまま将来に投影した後年度負担額推計を基に、今後の財政事情を展望した機械的試算である。推計に当たっては、平成4年6月に策定された「生活大国5か年計画―地球社会との共存をめざして―」で見込まれている経済指標の数値（名目経済成長率5.0%、消費者物価上昇率2.0%、卸売物価上昇率0.25%）等を用い、後年度負担額推計という推計方法の制約から、平成7年度から平成9年度までの3年間で推計期間となっている。平成6年度予算では国債費のうち、債務償還費については、定率繰入れ等の停止、一般会計承継債務の償還延期を行うこととしているが、これらは特例的な措置であることから、平成7年度以降の推計に当たってはこれらを原則どおり行うとの前提に立っている。また、平成6年度予算では特例公債が発行されたが、その償還方法・期間については税制改革の結果を受けて検討されることとされたため、償還等にかかる経費に

表 6-4 財政の中期展望 (平成5年度～平成9年度)

(単位: 億円、%)

		平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度
歳 出	国債費	(△6.1) 154,423	(△7.0) 143,602	(13.0) 162,200	(1.8) 165,200	(3.3) 170,700
	地方交付税	(△1.0) 156,174	(△18.3) 127,578	(31.4) 167,600	(5.8) 177,300	(6.4) 188,600
	一般歳出	(3.1) 399,168	(2.3) 408,548	(7.0) 437,000	(2.6) 448,500	(3.3) 463,200
				(8.6) 〔443,500〕	(4.2) 〔462,000〕	(4.8) 〔484,100〕
	経常部門	(2.4) 312,263	(1.7) 317,496	(8.1) 343,200	(2.6) 352,200	(3.4) 364,300
				(9.7) 〔348,300〕	(4.2) 〔362,800〕	(4.9) 〔380,700〕
	投資部門	(6.0) 86,905	(4.8) 91,052	(3.0) 93,800	(2.7) 96,300	(2.7) 98,900
				(4.6) 〔95,200〕	(4.2) 〔99,200〕	(4.2) 〔103,400〕
	産業投資特別会計へ繰入等	(6.0) 13,783	(158.6) 35,641	(△63.5) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000
	事業分	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000
	償還分	(皆増) 783	(2,791.6) 22,641	(皆減) 0	(—) 0	(—) 0
	平成4年度決算不足補てん繰戻	—	15,448	—	—	—
	計	(0.2) 723,548	(1.0) 730,817	(6.7) 779,800	(3.1) 804,000	(3.9) 835,500
				(7.6) 〔786,300〕	(4.0) 〔817,500〕	(4.8) 〔856,400〕
歳 入	税収	(△1.9) 613,030	(△12.5) 536,650	(12.9) 605,700	(5.7) 640,000	(5.5) 675,200
	その他収入	(20.0) 29,218	(97.6) 57,737	(△60.2) 23,000	(5.7) 24,300	(4.9) 25,500
	国債整理基金特別会計受入金	(△13.9) 1,866	(△7.6) 1,725	(0.0) 1,700	(0.0) 1,700	(0.0) 1,700
	税外・その他収入	(23.4) 27,352	(104.8) 56,012	(△62.0) 21,300	(6.1) 22,600	(5.3) 23,800
	公債金収入	81,300	136,430	74,000	65,500	57,000
	4条公債	81,300	105,092	74,000	65,500	57,000
	特例公債	0	31,338	0	0	0
	計	(0.2) 723,548	(1.0) 730,817	(△3.8) 702,700	(3.9) 729,800	(3.8) 757,700
要調整額(歳出-歳入)	—	—	77,100 〔83,600〕	74,200 〔87,700〕	77,800 〔98,700〕	

- (注) 1 地方交付税…名目成長率5%×弾性値1.2(平成6年度税制改正の影響等を調整)
 2 一般歳出…平成6年度予算における制度・施策を前提
 3 税収…名目成長率5%×弾性値1.1(平成6年度税制改正の影響等を調整)
 4 公債金収入…公債依存度が平成11年度に5%を下回る水準を仮置きし、平成6年度の公債金収入の額から平成7年度以降毎年度8500億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の事業分及び国債整理基金特別会計受入金については平成7年度から平成9年度を平成6年度と同額と仮置きした。
 6 平成7年度以降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6年度 33-34ページにより作成。

については推計の対象とされていない。NTT無利子貸付制度により貸し付けられた資金について、平成5年度第2次補正予算に引き続き、平成6年度予算でも定率繰入れ等の停止により国債整理基金の運営に支障が生じないようBタイプについては繰上償還が行われることとされたため、平成7年度以降はBタイプ貸付金の償還分はゼロと計上されている。なお、繰上償還については第4節1(1)で再度説明する。地方交付税については、所得税減税等による地方交付税の減少、平成4年度決算に伴う精算減等のため、平成6年度予算においては平成5年度当初予算に比較して18.3%減となっているが、平成7年度以降はこれらの減額の調整等を行った上で推計されている。

(2) 「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」²⁾

「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」は、「財政の中期展望」を前提とした、国債整理基金の将来の資金繰りについての試算である。各年度の国債の要償還額から借換債収入を差し引いたネットの償還額に対し、これが前年度末の基金残高と当年度の一般会計からの繰入れや基金の運用益等によって賄われた結果、当年度末に基金残高等がどのように変化するかを一定の仮定を置いて試算したものである。平成6年度には日本たばこ産業株式会社及びNTTの株式売却収入が予算計上されたことから、平成7年度から平成10年度まで平成6年度と同額が計上されることとなった。また、NTT無利子貸付資金のうちBタイプ貸付金については平成5年度、平成6年度における繰上償還を踏まえ、平成7年度以降の一般会計を通じた国債整理基金への繰戻しはA、Cタイプの貸付金のみが計上されている。

試算の結果については、年度末基金残高は平成6年度2兆7700億円、平成7年度3兆4000億円、平成8年度3兆9800億円と増えており、他方、年度末国債残高は平成6年度の197兆5000億円から平成19年度末には208兆6000億円となり、前年度よりも厳しい財政状況を示すものとなっている。

〔注〕

- 1) 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」及び「財政の中期展望」は、『国の予算』平成6年度 30-33ページに収録されている。
- 2) 「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」は、同上 33-36ページを参照。前年度の試算については、『国の予算』平成5年度 26-29ページを参照。

3 平成6年度予算の国会審議の経緯と主要論点

平成6年度予算の国会審議の経緯については、報道記事も用いつつその動きを見てみよう。平成6年3月4日、第129回国会に平成6年度予算政府案が提出された。しかしながら、この平成6年度予算政府案を巡っては衆議院予算委員会で審議の空転が続いた。まず、細川首相の佐川急便からの借入金に対する野党の追及等により、予算審議がストップした。¹⁾次に、後述する国民福祉税構想を巡って、閣内で意見の相違もあり、細川首相は内閣改造を行おうとしたとされる。ところが、予算編成途中での内閣改造は異例のことであり、結果的に改造は行われなかった。²⁾

こうしたこともあって、予算の年度内成立は困難となった。連立与党と自民党は22日、国会対策委員長会談を開き、年度内に予算が成立しなければ国民生活に支障をきたしかねない「日切れ法案」と暫定予算政府案の取扱いについて協議を行い、その結果、(1) 所得税・住民税の減税関連三法案を含めた18件の日切れ法案・承認案件を24、25両日に衆議院で、28、29両日に参議院で処理すること、(2) 50日間の暫定予算政府案は30、31両日に衆参両院で1日ずつ審議し、成立を図ることで合意した。こうして、結果的に衆議院予算委員会の審議入りは4月にずれ込むことが確定した。³⁾ようやく3月30日に衆議院予算委員会で暫定予算案の提案理由説明が開始され、可決、同日の本会議で可決の後、参議院に送付され、4月1日参議院予算委員会で提案理由説明、可決、同日の本会議で可決、成立の運びとなった。⁴⁾この暫定予算が興味深かったのは「暫定の補正予算」が組まれることとなった点である。予算審議は5月10日に開始され、6月23日に成立したが、50日の暫定では日数が足りなかったことから、40日の暫定の補正予算が編成されたのである。ちなみに、40日という日数は6月29日までの通常国会の会期から逆算して設定されたものであった。

一方、依然として細川首相は借入金に関する野党側の要求を拒否したことから、予算審議の空転は続いた。こうしたこともあって、4月8日午後、首相官邸に社会党の村山委員長ら連立与党の首脳を招き、細川首相は辞意を表明した。⁵⁾その後、4月28日に羽田孜内閣が発足し、衆議院予算委員会における審議は正常化した。5月17日の提案理由説明を皮切りとして、審議は開始されたが、暫定予算の期限である20日までに本予算が成立する目処は立たないことが

ら、18日に政府は第129回国会の会期末である6月29日までを期限とする暫定補正予算を提出した。同予算は20日に成立、5月23日より本予算の審議が行われ、6月8日に衆議院を通過、引き続き9日より参議院に舞台を移し、23日に同予算委員会及び本会議において可決・成立した。

以上のように平成6年度予算編成は政治問題が主な争点となり、細川政権が退陣した後も政治的な駆け引きが続いた。一方、平成6年度予算それ自体に対しては、前内閣の下で編成に携わった社会党が閣外にありながらも早々と賛成する方針を決め、自民党も早期成立に協力する姿勢を打ち出したことから、後継の羽田政権がこれに手間取る可能性は当初からほとんどなく、8日の衆院通過はいわば既定路線ともいわれた。

そうした中で最大の争点となったのは税制改革を巡る取扱いであった。詳細は租税巻に譲ることとして、簡単にその経緯だけを述べておけば、平成6年1月1日の新春会見において示された「21世紀ビジョン」、いわゆる細川私案の時点では、首相は所得税減税、その財源としての将来の消費税の増税については、まだ態度を表明していなかった。⁶⁾ところが、2月3日に発表された税制改革草案の中では、消費税の廃止、所得減税等と一体で行う税率7%の国民福祉税創設が盛り込まれていた。⁷⁾所得税の減税規模は5.3兆円、実施日は平成6年1月1日であり、そのほかの減税と合わせて6兆円の減税が先行して実施され、国民福祉税の導入は平成9年4月1日からとされた。

この構想が発表されると、連立与党内でも議論が高まることとなり、最終的には減税についても、新税についても、白紙に戻して議論をするという結論に達した。その後、2月8日の連立与党代表者会議において総額6兆円規模の減税を先行させ、第129回国会には減税法案のみを提出し、連立与党内において税制改革に関する協議機関を設置すること等、この協議機関において減税財源としての新税創設も含めて議論し、連立与党の合意を得て、年内の国会において関係の法律を成立させることなどが合意された。⁸⁾平成6年度予算編成過程においては消費税の増税に関する最終的な決定はなされなかった。しかしながら、連立与党税制改革協議会の最終報告、政府税制調査会の答申等によって活発な議論が行われた反面、大蔵省と通産省が消費税の引上げを巡って財界と接触したこと、藤井大蔵大臣が参議院予算委員会でのこの問題について発言を撤回、修正したことが取り上げられ参議院審議が空転するなど、増税は重要な論

点であり続けた。⁹⁾

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成6年4月7日朝刊、夕刊。
- 2) 『日本経済新聞』平成6年3月3日朝刊、3月4日朝刊。当時社会党の村山富市委員長は、武村官房長官を更迭するためだけの改造だと異を唱え、社会党の強い反対が連立政権の基盤を切り崩していったと回顧している。『内訟録：細川護熙総理大臣日記』（平成22年、日本経済新聞出版社）399-400ページ。
- 3) 『日本経済新聞』平成6年3月23日朝刊。
- 4) 「平成6年度暫定予算についての大蔵大臣の提案理由説明要旨」は、『国の予算』平成6年度 1183-1184ページ。
暫定予算の概要を示しておく、歳入総額3兆8286億円、歳出総額11兆514億円であり、歳出超過7兆2228億円となっており、国庫の資金繰りに関し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ていた。歳出の主なものには人件費、事務費等の経常的経費のほか、既存の法令等により支払期日が到来する経費等について、暫定予算期間中における行政運営上必要最小限の経費が計上された。
- 5) 『日本経済新聞』平成6年4月6日朝刊、4月8日夕刊。
- 6) 『日本経済新聞』平成6年1月1日朝刊。細川元首相の回顧を見ると、既に1月12日の時点で国民福祉税を実施する考えを固めていた。細川首相は尾崎護元大蔵事務次官をひそかに官邸に呼び意見を聞いている。そこで尾崎元次官は保険料の方が消費税よりも逆進性が大きいという意見を開陳し、細川首相もこの見解を受け入れた。その後1月半ばには齋藤次官が社会党も納得できる形での最終案の取りまとめを指示していた。『内訟録：細川護熙総理大臣日記』（平成22年、日本経済新聞出版社）279-281、409ページ。
- 7) 7%という数字に関しては、齋藤次官の考えは5%か6%であったと言われている。これに対して、石原信雄官房副長官は、新生党の小沢一郎代表幹事がエンゼルプランの将来財源を考慮に入れ7%にしたと指摘している。『内訟録：細川護熙総理大臣日記』（平成22年、日本経済新聞出版社）348、410ページ。
- 8) 『国の予算』平成6年度 14-17ページ。
- 9) 『日本経済新聞』平成6年6月11日朝刊。平成6年度の減税は単年度減税であり、3月31日に「平成六年分所得税の特別減税のための臨時措置法」（平成6年法律第29号）が制定された。篠沢元主計局長は、その際、自民党の修正によって附則第5条が加えられたと指摘している。第5条は「平成七年分以後の所得税については、速やかに税制全般の在り方について検討を加え、その結果に基づいて抜本的な所得税の減税を行う」というもので、与党に対して税制全般の見直しを減税の前提とするという「重い課題」を与え、事実、村山内閣が平成7年度の減税を決めた際にも大きな影響を与えた。篠沢恭助・元主計局長口述記録。

第4節 平成6年度予算の概要と特色

平成6年度予算の概要と政治的な背景については前節において叙述した。本節では成立予算の全体像と経費面の特色をやや細かく見ていくこととする。¹⁾

1 一般会計歳入歳出予算の概要と特色

(1) 生活重視の予算

平成6年度予算では、厳しい財政事情の下、平成5年度第3次補正予算と併せ景気に可能な限り配慮された。一般会計の公共事業関係費については、一般歳出全体が2.3%増と低い伸びに抑制された姿となる中で、4.0%（NTT等事業分含む）増と高い伸びが確保された。加えて、地方財政計画における地方単独事業についても、前年に引き続き12.0%増と高い伸びが確保された。一方、一般歳出においては、歳出の徹底した見直し、合理化に努めた結果、経常部門経費については1.7%と近年になく低い伸びとなった。しかしながら、投資部門経費については、前述のように公共事業等について高い伸びが確保されたことから、平成6年度の一般歳出は、対前年度当初予算比9380億円増となった。また、一般歳出の主要経費別内訳を見ると、公共事業関係費等に比して、防衛関係費が昭和35年度以来の1%を切る低い伸びに抑制される等、主要経費の中でも抑揚を意識した財源配分が試みられた。特に意識されたのは、生活の質の向上に資する分野等への重点的・効率的な配分である。例えば、美しく快適な生活空間を形成するという観点から、社会資本整備について、住宅・下水道・環境衛生等、国民生活の質の向上に資する分野を重点的に整備することとされた。また、女性が能力を発揮しやすい環境の整備、高齢者の社会参加の促進、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」の推進、高齢者・障害者にやさしい街づくり等への配慮もなされた。

続けて、表6-5を基に、予算フレームの概略を見ておきたい。まず、一般歳出については、平成5年度当初予算に対し2.3%増の40兆8548億円となっている。次に、国債費の一般会計歳出に占める割合は19.6%であった。国債費について

表 6-5 平成6年度一般会計予算フレーム

(単位：億円、%)

	平成5年度予算 (当初)	平成4年度比 増減率	平成6年度予算	平成5年度比 増減率
[歳入]				
税 収	613,030	△1.9	536,650	△12.5
税 外 収 入	27,352	23.4	56,012	104.8
N T T 債 金	1,866	△13.9	1,725	△7.5
公 債	81,300	11.7	136,430	67.8
建 設 公 債	81,300	11.7	105,092	29.3
特 例 公 債	—	—	31,338	皆増
計	723,548	0.2	730,817	1.0
[歳出]				
国 債 費	154,423	△6.1	143,602	△7.0
地 方 交 付 税	156,174	△1.0	127,578	△18.3
一 般 歳 出	399,168	3.1	408,548	2.3
N T T 等 うち				
事 業 分	13,000	0.0	13,000	0.0
債 還 分	783	皆増	22,641	2,790.5
決 調 資 金 繰 戻	—	—	15,448	皆増
計	723,548	0.2	730,817	1.0

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成6年度予算特集」第506号 10ページにより作成。

は、特例的な措置として平成5年度に引き続き定率繰入れ停止、一般会計承継債務の償還の延期を行う一方、これらの措置により国債整理基金特別会計の運営に支障が生じないように、NTT-Bタイプ事業貸付金の繰上げ償還を行うこととした。このため、産業投資特別会計からの受入金相当額の国債整理基金への繰入れ等が行われたが、最終的には前年度当初予算比7.0%減の14兆3602億円となっている。第3に、地方交付税交付金であるが、所得税減税等を含む平成6年度税収の大幅減の影響に加え、平成4年度決算における税収減に伴う精算減のため、平成5年度当初予算に対し18.3%減の12兆7578億円となっている。第4に、NTT株式の売却収入の活用等によって行ってきた社会資本の整備を図るための事業については、平成5年度と同額の1兆3000億円を計上することとしている。先にも述べたように、定率繰入れ等の停止に伴い国債整備基金の運営に支障が生じることのないよう、平成5年度第2次補正予算に引き続いて、NTT-Bタイプ事業貸付金の繰上げ償還を行うこととし、これに伴う地方公共

団体等に交付する NTT 事業償還時補助 2兆2641億円を計上した。²⁾ 第5に、決算調整資金繰戻しである。平成4年度決算において1兆5447億円の決算上の不足が生じ、この不足額について国債整理基金から決算調整資金経由で一般会計に繰入れがなされた。平成6年度予算では法律の規定に従い、同繰入れ相当額を決算調整資金経由で国債整理基金に繰戻すこととした。

(2) 税外収入の増大

続けて歳入予算の概要である。まず、租税及印紙収入であるが、当面の経済状況等を踏まえた政策的要請に応えるため、平成6年分の所得税の特別減税、相続税減税、法人特別税の廃止等を行い、併せて土地・住宅税制の改正、公益法人等に対する課税の適正化、租税特別措置の整理合理化等による増収も見込んでいる。主な中身を見ておくと、平成6年分の所得税減税が3兆8430億円、相続税の負担軽減が1720億円、法人特別税の廃止が3060億円といった具合であり、以上の結果、平成6年度税収は、平成5年度当初税収に比較して、7兆6380億円減の53兆6650億円となっている。次に、税外収入であるが、既に連年にわたり大幅な増収が図られてきたが、厳しい財政事情の下、自動車損害賠償責任再保険特別会計（以下では、「自賠責特会」と表記することがある。）からの受入れ、外国為替資金特別会計（以下では、「外為特会」と表記することがある。）からの受入れ等、可能な限り増額に努め、平成5年度当初予算と比較して、2兆8660億円増の5兆6012億円を見込んだ。公債金については、公共事業等の財源を確保しつつ、定率繰入れ等の停止に伴う NTT 事業償還時補助の財源に充てるため、建設公債を平成5年度当初予算と比較して、2兆3792億円増の10兆5092億円発行することとしている。また、所得税減税等に伴う税収減に対処するために、減税特例公債を3兆1338億円発行することとしている。以上の結果、公債発行額は13兆6430億円、公債依存度については18.7%と昭和62年度以来の高い水準となった。なお、この減税特例公債について、その償還財源の問題と絡めて、税制改革の年内実現が図られることとなっていたことから、この時点では、中長期的に特例公債依存体質をもたらすような歯止めのない特例公債とは異なるものと位置づけられていた点は興味深い。³⁾

〔注〕

- 1) 本節の叙述は『国の予算』平成6年度 38-49ページ、大蔵省『財政金融統計月報』「平成6年度予算特集」第506号、『ファイナンス』各号等によっている。
- 2) NTT-Bタイプ事業貸付金の償還に際しては、償還時補助ということでこの経費が公共事業費に盛り込まれることとなっていた。この結果、公共事業関係費が対前年度比約30%増ということになった。篠沢恭助・元主計局長口述記録。なお、この点は次項においても言及する。
- 3) 平成6年度の特例公債法は「平成六年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」（平成6年法律第28号）という名称になっており、翌年度に償還期が到来する短期国債によって対応された。篠沢恭助・元主計局長口述記録。

2 主要歳出分野の重要施策

(1) 社会資本の整備

公共事業関係費については、「公共投資基本計画」に沿って着実に社会資本整備を進めつつ景気にも配慮するため、一般会計の一般歳出分では、平成5年度当初予算比4.7%増に当たる7兆7546億円が計上された。これにNTT事業のうち、当面、当該株式の売却収入以外の財源をもって行うこととした1兆1275億円、NTT事業償還時補助2兆2641億円、合計11兆1461億円を計上するほか、「社会資本整備特別措置法」に基づき、産業投資特別会計社会資本整備勘定に1025億円を計上している。この両者を合わせた公共事業関係費は11兆2486億円、平成5年度当初予算比29.0%増、NTT事業償還時補助を除いても8兆9846億円、4.0%増と高い伸び率になっている。

主な区分を対前年度比伸び率が高かった順に見ておくと、下水道環境衛生等施設整備事業（7.8%）、住宅市街地対策事業（6.7%）、林道工業用水等事業（5.4%）、道路整備事業（3.2%）、治山治水事業（3.0%）、港湾漁港空港整備事業（1.6%）、農業農村整備事業（1.2%）という順になる。下水道環境衛生等施設整備事業は、下水道の普及促進、廃棄物処理施設の整備、国営公園、都市公園、自然公園の重点的な整備といった観点から、1兆5158億円を計上している。道路整備事業については、一般国道の改築、交通安全対策、都道府県道整備等生活に密着した事業を重点的に実施することとし、2兆5852億円が計上された。治山治水事業は、国土保全施設の整備を進め、水需要の増大に対処するため、1兆5246億円を計上している。このほか、港湾漁港空港整備事業6974億円、住

宅市街地対策事業1兆1025億円、農業農村整備事業1兆1683億円、林道工業用水等事業3085億円を計上した。

(2) 社会保障の充実

平成6年度予算は、児童家庭対策の積極的拡充（エンゼルプランプレリュード）、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」の着実な実施、「がん克服新10か年戦略」の策定に基づくがん対策の推進、エイズ総合対策、保健医療・福祉の人材確保対策等、国民に身近な保健・福祉施策についてきめ細かな配慮を行うこととして編成された。社会保障関係費は、平成5年度当初予算額に対して対前年度比3360億円（2.6%）増の13兆4816億円となった。一般会計全体に対しては18.4%、一般歳出に占める割合は33.0%に達した。

生活保護では生活扶助基準の1.6%の引上げ等の改善を行うとともに、不正受給防止対策等の適正化対策を推進することとしている。社会福祉では、子どもが健やかに生まれ育つための対策として、こども未来基金の創設、時間延長型保育サービス事業の拡充等児童家庭対策の積極的拡充が図られた。医療保険制度についてであるが、まず、2年ごとに実施されている診療報酬改定が実施され、4.8%の引上げが行われる一方、薬価等は2.1%引き下げられた。次に、政府管掌健康保険に関しては、前年度同様、1200億円を控除した国庫補助の繰入れ等を行うこととした。年金では、厚生年金及び国民年金について、平成元年改正により導入された完全自動物価スライド制に基づき、前年（平成5年）の消費者物価上昇率を基準として、平成6年4月から年金額を1.3%引き上げることとした。また、平成6年10月から国民の生活水準の動向等を勘案して老齢基礎年金を6万5000円に引き上げるなど年金額の改善を図るほか、60歳台前半の年金を段階的に65歳以降の年金とは別個の給付に切り替えることとした。

(3) 文教及び科学技術の振興

文教及び科学技術の振興については、文教及び科学振興費として、平成5年度当初予算額に対して1373億円（2.4%）増の5兆9578億円を計上している。まず、義務教育費国庫負担金に関して、公立小中学校等の教職員定数改善を行った。第6次公立義務教育諸学校教職員配置改善計画（平成5～平成10年度の6年計画）の第2年次分として、児童数減少に伴う自然減1万400人に対し、5235

人の定数改善が行われた。続けて、予算規模の大きい国立学校特別会計への繰入れを見ると、対前年度比584億円の増であり、同特会における学生の納付金の引上げ、また国立学校の施設整備の充実が目につく。公立文教施設整備については、標準設計の見直し等に基づき、補助基準単価の引上げを行う一方、地方公共団体における計画事業量の減少等を勘案し、予算額自体は対前年度比で8.0%の減少となった。

(4) 経済協力の充実

一般会計政府開発援助予算については、平成5年度当初予算額に対して490億円(4.8%)増の1兆634億円とするとともに、経済協力費については、421億円(4.4%)増の9992億円を計上している。経済開発等援助費については、相対的に伸び率を抑制しつつも、真に効果的・効率的な援助を行いうるよう内容の充実に配慮し、平成5年度当初予算比3.2%増としている。技術協力については、国際協力事業団に対する交付金の増額、留学生対策の一層の充実を図る等、平成5年度当初予算比6.7%増とした。国際機関等を通ずる経済協力についても、引き続き我が国も国際的地位にふさわしい協力を行うという観点から、平成5年度当初予算比3.5%増とした。海外経済協力基金については、その出資金を平成5年度当初予算比3.3%増とするほか、所要の交付金を計上した。

(5) 防衛力の整備

防衛関係費については、防衛力全体として均衡がとれた態勢の維持、整備を推進することとし、正面装備について更新・近代化及び欠落機能の是正を図るとともに、生活関連施設等の後方支援態勢等の充実に配慮し、併せて基地周辺対策経費の確保等に留意して編成した。この結果、防衛関係費として、平成5年度当初予算額に対して429億円(0.9%)増の4兆6835億円を計上した。

(6) 中小企業施策の推進

中小企業対策費については、対前年度比74億円減の1877億円を計上した。ただし、商工会・商工会議所の経営指導員の人件費等について、平成5年度以降3年間で段階的に一般財源化を図ることとし、平成6年度においては、国庫負担率を10分の2とすることとした関係で、地方交付税措置への移行分が、対前

年度で162億円増額されたため、これを勘案すると実質的な増額となっている。主だった施策を見ておくと、中小企業の新分野進出等の円滑化、新規事業支援及び海外展開の円滑化推進の3つの施策を柱とした中小企業の構造調整支援策の推進、経営指導體制の充実、技術開発、情報化の推進、中小小売商業振興等の中小企業指導事業の推進からなる小規模事業対策、商店街空き店舗・新業態開発促進事業の創設、リテール・サポート・センター（小売商業支援センター）事業の拡充等、中小小売商業対策の充実・強化、中小企業の時短・労働力確保対策及び組織化対策といった近代化促進等が図られている。資金面では、小企業等経営改善金融融資制度について別枠措置の適用期限の延長を行うほか、中小企業に対する信用補完の充実を図るため、中小企業信用保険公庫に対して所要の出資を行い、また、国民金融公庫及び中小企業金融公庫についても所要の補給金を計上した。

（7）農林水産業の振興

平成6年度の農林水産関係予算については、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の成立等、我が国の農業・農村を取り巻く内外の諸情勢を踏まえ、経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体を育成することが課題として掲げられた。一方で、予算総額は3兆4188億円で、対前年度比508億円（1.5%）増と抑制基調にあった。食糧管理費については平成5年産米の異例の不作に伴う取扱数量の減等を反映して、対前年度比11.9%減となった。農林水産関係公共事業関係費総額は対前年度比1.8%増の1兆8559億円である。一般農政費に関しては「補助から融資へ」の方向に沿って融資化を推進しつつ、平成4年策定の「新政策」に沿った新規施策に重点配分し、対前年度比4.4%増の1兆2886億円と農林水産関係予算におけるシェアでは過去最高水準となった。ただし、これは食糧管理費が昭和60年代以降急減したことの裏返しと見るべきであり、農水省の予算の過半は公共事業関係費が占めている。

（8）エネルギー対策の推進

エネルギー対策については、地球環境問題等の環境保全及びエネルギー関係での国際協力の重要性に留意するとともに、エネルギーの安定供給を確保し、経済の安定的成長、国民生活の向上等を図るため、中長期的な観点に立った総

合的なエネルギー政策を着実に推進することとしている。一般会計のエネルギー対策費は、対前年度比208億円（3.2%）増の6759億円を計上している。

3 平成6年度予算における行政改革

（1）臨時行政改革推進審議会「最終答申」

昭和56年3月に発足した臨時行政調査会を端緒として、鈴木永二元日経連会長を会長とする第3次臨時行政改革推進審議会が発足したのは平成2年10月のことであった。平成5年10月をもって同審議会の設置期限を迎えることとなり、10月27日に最終答申が提出された。その内容は包括的であり、大部にわたるため、予算と関連する項目を取り上げれば以下のとおりである。¹⁾

① 財政体質の健全化：(i) 中長期的に見て、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べきである。また、地方財政についても、国と同様に、地方財政計画の歳出規模の伸び率を名目成長率以下とすることを原則とすべきである。(ii) 公債の発行による公債費の増大が社会保障給付費の増加と並んで近年の国民負担率の上昇の要因の一つとなってきたところであり、公債残高の累増が今後の国民負担率の上昇の圧力要因となっていることに注意しなければならない。新規の公債発行を抑制し、公債残高が累増しないような財政体質を構築することの基本方針を今後とも堅持すべきである。(iii) 公債残高の累増を抑制する方策としては公債の早期償還があり、特例公債についてはその必要性が高い。これに関連して、社会資本整備を建設公債で賄う場合にも、財政硬直化の問題等を回避するため、社会資本整備の財源としては税財源を充当していく努力も忘れてはならない。(iv) 中長期の課題として特殊法人の民営化に伴う株式の売却についても財源調達の方策として検討されるべきである。

② 税制改革の検討：公正で活力ある高齢化社会を実現するため、国民負担全体を視野に入れ、所得・消費・資産等のバランスのとれた税体系の構築について、総合的な検討を行っていく必要がある。高齢化の進展によって勤労世代に負担が偏ってしまうという問題があるほか、景気変動によって安定的な財政運営に資するという観点からも直間比率を是正することが重要な課題である。

③ 地方自治体の財政基盤の強化：地方自治体が自らの責任で決定・処理すべき施策・事業の範囲が拡大するとすれば、財政制度もそれに伴って改革され

ねばならない。税源に地域間格差がある限り、国から地方への財政移転によってこれを是正する必要があるが、その場合にも、地方交付税など一般財源によることを基本とすべきである。以上の考え方に基づいて、(i) 国と地方の新たな役割分担に見合うよう、国民負担率の上昇を抑制していく中で、地方税財源の充実強化を図る、(ii) 地方交付税は基準財政需要額の算定方法を簡素化し、税源の小さい地域の自治体に対する財源保障を充実する、(iii) 補助金等は国の負担義務づけの見直し、補助事業の要否の点検によって、逐次削減ないし一般財源化を図る、(iv) 地方債許可制度を弾力化・簡素化し、国の関与を最小限度のものとするとともに、地方債市場の整備育成を図る、(v) 広域的な事務処理とその負担の在り方等を通じて、行財政運営面においてもより一体性が確保される方策を推進する。

(2) 機構の再編と定員の削減

例年と同様、予算編成方針において「行政改革の推進」が盛り込まれていたが、加えて、以上の答申を尊重しつつ、平成6年2月15日には「今後における行政改革の推進方策について」が閣議決定された。²⁾ この方策の中では、行政組織については、その簡素化・効率化を推進するとともに新たな行政需要への対応を進めることとし、これに当たっては、スクラップ・アンド・ビルドによる組織の再編・合理化によることを原則とし、省庁の内部部局、附属機関及び地方支分部局の改革・合理化を引き続き推進することとされ、定員については、第8次定員削減計画の着実な実施等による定員の総数抑制、行政需要の変化に対応した定員の適正配置を進めることが明記された。こうした方向性に基づいて、平成6年度の機構改革に関しては、国際的な対応、総合的な防犯対策、情報通信施設の整備等の効率的な推進といった観点から、警察庁における各部局の改編が行われた。国家公務員の定員に関しては予算定員で見ると、一般会計で244人増、特別会計で2238人減、合計で1994人の純減となった。

〔注〕

- 1) 「最終答申」の全文は、『国の予算』平成6年度 1187-1204ページに収録されている。
- 2) 「今後における行政改革の推進方策について」の全文は、同上 1212-1215ページに収録されている。また、行政機構及び定員については、同 49-52ページに説明がある。

4 平成6年度予算における補助金等の整理合理化¹⁾

(1) 補助金等の現状

平成6年度一般会計に計上されている補助金、負担金、交付金、補給金及び委託費の予算額の合計（NTT-B事業分及び償還時補助分を除く）は17兆3156億円であった。平成5年度当初予算額に対して3.6%増、6044億円の増加となっている。このほか、NTT-B事業分及び償還時補助分である補助金1兆7016億円、国際分担金等4442億円がそれぞれ計上された。なお、特別会計では25兆7551億円が計上された。以上の補助金等予算額の増加は、老人医療費、療養給付費等の社会保障関係費3492億円の増（対前年度5.0%増）、公共事業関係費1884億円の増（同5.6%増）、文教及び科学振興費511億円の増（同1.3%増）を主要因とする。

一般会計の補助金等を主要経費別に分類すれば、社会保障関係費が42.7%、文教及び科学振興費が22.2%、公共事業関係費が20.4%の構成割合となっており、この3つで全体の85.2%を占めている。所管別で見ると、以上の主要3経費を分掌している厚生省、文部省、農林水産省、建設省の4省で全体の86.7%を占めている。一方、一般会計における補助金等のうち地方公共団体向けが13兆9030億円で80.3%を占めているが、対前年度比で0.5%減となった。特別会計の地方公共団体向け補助金等は、20兆1539億円に達しており、このうち地方交付税交付金15兆5020億円、地方譲与税譲与金1兆9262億円が含まれている。なお、一般会計における補助金等を補助根拠別に分類すると、法律補助が84.1%を占め、残り15.9%がいわゆる予算補助となっている。

(2) 補助金等の整理合理化

例年、平成元年12月29日に閣議決定された「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」等において示された具体的な改革方針に基づき、補助金等の整理合理化に努めている。平成6年度予算においても、補助金等について、地方行政の自主性の尊重、財政資金の効率的使用の観点から、一般財源化、補助制度の見直し、補助対象の重点化を図るほか、零細補助基準の引上げを行うなど、補助金等総額の抑制を図った。具体的な整理合理化措置を見てみると、一般財源化として、市町村保健活動費交付金（マイナス138億円）、商工会・商工会議所

の経営指導員等の人件費（マイナス158億円）等が、補助制度の見直し等として、義務教育費国庫負担金等における富裕団体調整措置の対象に関する変更（マイナス475億円）、私立高等学校等経常費助成費補助金における補助単価の引下げ（マイナス246億円）等が、補助対象の重点化として、公立社会教育施設整備費補助金における公民館補助対象の限定（マイナス12億円）等がそれぞれ挙げられる。例年と比較すると、新規補助金等が金額にして347億円と際立って少なくなっていることが目をひく。ちなみに、平成3年度1190億円、平成4年度1033億円、平成5年度1690億円という推移であり、補助金の整理・抑制に対する姿勢が明確に示されている。

〔注〕

- 1) 本項の記述は、「補助金等の整理合理化、補助基準の改善等」（『国の予算』平成6年度 52-62ページ）によっている。

5 地方財政収支見通しと地方財政対策¹⁾

(1) 自治省の予算要求と地方財政収支見通し

例年と同様、8月の時点では経済情勢の推移等に確実な見通しが立てられないため、具体的な収支見通しに基づかず地方交付税15兆5724億円、地方債10兆9003億円がそれぞれ要求された。前者については、三税分14兆477億円、消費税分1兆4456億円、たばこ税分2625億円、平成4年度の税収減に伴う精算分マイナス1兆365億円、「地方交付税法」附則第4条第3項に基づく加算額3905億円、同法附則第3条に基づく総額の特例措置分4627億円から成っている。一方、後者については、地方単独事業の一層の推進を図りつつ、多極分散型国土の形成、住民生活の質の向上を目指して地方債の総額確保が目指され、一般会計債対前年度比3776億円増の5兆6766億円、公営企業債同2143億円増の4兆3443億円に加え、公共事業等臨時特例債7300億円等の要求額が提出された。

以上の要求は経済の動向等を勘案して見直されることとなっており、例年、国の経済見通しや翌年度予算の骨格等を踏まえて地方財政の見積りが行われてきた。これに対し、平成6年度の国の予算については、平成5年度第3次補正予算や政治改革関連法案の審議との関連から越年編成されることによる平成6

年度の地方財政への悪影響を回避するため、従前の例からすれば異例に早いタイミングである平成6年2月5日に、大蔵・自治両大臣間の協議が行われることとなった。この協議で示された大枠としては、① 地方の厳しい財政事情、国の施策に協力してきたこれまでの経緯を踏まえ、地方交付税総額については平成5年度と同程度の15兆5000億円程度を確保すること、② このために平成6年度の法定加算額3905億円のうち、平成3-5年度の特例減額措置の返済分1760億円を加算すること、²⁾ ③ 昭和59年度の地方財政対策改革の例外措置として、当初予算段階からの特会借入金に踏み切ること、④ 残額は地方債で対応することがそれぞれ決定された。

例年であれば12月ころに明らかになる地方財政の収支見通しは、年明けの2月の予算編成の最終段階にずれ込んだ。その見通しを見ておくと、まず歳入面においては、地方税に関して平成6年度経済見通し等を勘案して対前年度比5.7%減の32兆5809億円が見込まれた。国の特別減税と連動して、個人住民税において1年限りの特別措置として定率減税を行うほか、特定扶養控除額の引上げ、法人住民税均等割の税率見直し、不動産取得税の課税標準の特例措置の創設等が行われることとされていた。地方譲与税については平成5年度比1.3%減の1兆9262億円、地方交付税については21.2%減の12兆1702億円、国庫支出金については15.9%増の14兆1743億円、地方債（普通会計分）については26.0%増の7兆8454億円がそれぞれ見込まれた。次に歳出面であるが、総額としては対前年度比5.9%増の80兆9281億円（NTT債繰上償還費を含む）と見積られた。主要経費を見ておくと、給与関係経費は2%増の22兆3302億円、一般行政経費は1.3%増の16兆1113億円、投資的経費は8.5%増の29兆723億円（うち単独事業は12%増の18兆5665億円）、公債費が36.1%増の8兆9215億円（NTT債繰上償還費を除くと8.9%増の7兆1377億円）という具合であった。

（2） 地方財政対策及び地方財政計画の概要と特徴

平成6年度の地方財政対策については、平成6年2月5日の大蔵・自治両大臣の折衝を経て、平成6年度予算大蔵原案内示前にその決定を見ることとなった。平成6年度の地方財政対策の焦点は地方の財源不足額に対して地方交付税を通じてどのようにこれを補填するかにあった。国の特別減税によって所得税が減少することにより、国税5税の一定割合を財源とする地方交付税はその影

響額として1兆2432億円の減少が見込まれていた。これに平成4年度精算減額を受けた1兆365億円の減額が加わる。更には、個人住民税の減税による大幅な収入減も見込まれた。この結果、減税を除く通常収支だけで見ても2兆9886億円、総額では5兆8779億円もの財源不足が見込まれるという極めて厳しい財政状況に地方公共団体は置かれていたのである。

さて、対策の内容を見ておくと、平成6年度減税の影響額2兆8893億円については、交付税特別会計における資金運用部資金からの借入金1兆2432億円により、所得税減税等による地方交付税の減少額を補填するとともに、減税補填債の発行1兆6461億円により、地方税等の減少額を全額補填することとされた。平成6年度の通常収支に関する財源不足額2兆9886億円については、地方交付税の増額措置2兆886億円、財源対策債の増発9000億円で対処されることとなった。このうち前者に関しては、先に見た1760億円の「地方交付税法」附則第4条第3項に基づく加算が行われたほか、交付税特別会計の資金運用部借入れ1兆6747億円、同特別会計における剰余金の活用と借入金の償還方法の変更2379億円によって財源が捻出された。以上の結果、資金運用部からの借入れは2兆9179億円に達する一方、地方交付税は対前年度比0.4%増の15兆5020億円が確保されることとなった。

平成6年度の地方財政対策で注目すべきもう1つの点は地方債が著増したことである。普通会計債の当初見通しは7兆8454億円であったが、10兆3915億円へと大きく修正された。これは、① 景気対策に資するため新たに一般事業債の中に臨時単独事業分6600億円を計上したこと、② 地方の財源不足額9000億円、公共事業等の国庫補助負担率の恒久化に伴う影響額6100億円に対処するための措置として、一般公共事業債の充当率の臨時的引上げ、対象事業の臨時的拡大を行うこととし、平成5年度の財源対策債及び公共事業等臨時特例債に相当するものとして、1兆5100億円を一般公共事業債に計上し、同事業分の総額が1兆9059億円に達したこと（平成5年度は一般公共事業分3869億円、公共事業等臨時特例債5200億円）、³⁾ ③ 減税補填債が1兆6461億円発行されたことなどを理由としていた。この結果、普通会計債は対前年度比66.9%という急増を示し、公営企業債を含めた地方債計画全体で見ても42.2%増の14兆7340億円に達することとなった。

歳出面で際立ったのは既に指摘したように、投資的経費が対前年度比8.5%

増の29兆723億円とされたことであり、地方財政計画全体の伸び率5.9%と比較しても高い伸び率となった。このうち、補助・直轄事業費は2.9%増の10兆5058億円と控えめにされる一方、景気に対する配慮から、地方単独事業費は12%増の18兆5665億円が計上されることとなった。補助・直轄事業費の内訳を見てみると、直轄事業負担金9872億円、公共事業費9兆4780億円となっており、前者が対前年度比0.4%増、後者が3.2%増であった。地方財政計画全体の伸び率と比較しても補助事業の抑制傾向は明らかであり、先に確認したような地方交付税の総額確保とあいまって、地方単独事業による公共事業の推進が図られたことを見てとることができる。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成6年度 244-280ページ、『平成6年度 改正地方財政詳解』（平成6年、地方財務協会）第3章、第4章によっている。
- 2) 「地方交付税法」附則第4条第3項では地方財政の状況に鑑みて、地方交付税の総額確保の必要がある時には特例加算を行うことが定められている。総額では3905億円の特例加算が求められたが、このうち1760億円が平成6年度予算に加えられ、残りの2145億円は法律の定めるところにより平成12年度以降に加算されることとされた。
- 3) これと併せて公共事業等臨時特例債は廃止されることとされたが、国庫補助負担率の恒久化に伴う影響額は、一般公共事業の中に位置づけられはするものの、一般公共事業債に調整分を計上することで個別の地方団体の財政措置に不均衡が生じないように措置すること、臨時公共事業債により補填されるものであることが決められた。『平成6年度 改正地方財政詳解』（平成6年、地方財務協会）67-68ページ。

第5節 平成6年度予算の執行と補正予算

1 第1次補正予算の編成と内容

(1) 第1次補正予算の経緯と背景

第1次補正予算の経緯と背景については、報道記事等を用いつつ確認してみよう。緩やかながら景気の回復基調が鮮明になる中、大規模な景気対策は鳴りを潜めた。租税及印紙収入について、最近までの収入実績等を勘案して減収を見込みつつ、一方で、災害復旧等事業費、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費、義務的経費の追加等、特に緊要となった事項等について措置を講ずることを眼目とし、他方で、既定経費の節減、地方交付税交付金の減額、予備費の減額、公債金の増額等を行うこととした。この中で焦点となったのは、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費である。

平成6年6月30日に羽田内閣が総辞職し、自民党・社会党・新党さきがけの連立から成る村山富市内閣が成立した。自民党が政権に復帰したことを背景に、ガット・ウルグアイ・ラウンド合意に伴う国内農業対策について、3党の基本的考え方を予算として措置するよう政府に求める声が強まったとされる。これを受けて、6年間で総額6兆円に及ぶ国内農業対策が決定されたとされ、その内訳は、公共事業3兆5500億円、農家負債の軽減策6000億円などであり、「大盤振る舞い」との批判が新聞紙面に踊った。¹⁾

初年度の対策費を巡って、与党の農林関係議員や農水省は、平成6年度当初予算で削減された農業農村整備事業の回復、それにつながる平成7年度当初予算でのラウンド対策費の上積みを目指す動きを見せたとされる。しかし、厳しい概算要求基準の中で、突出した増額は困難であったことから、むしろ補正予算で予算を確保する方針を採用したという。また、与党も平成8年度以降も毎年補正予算を編成し、その中でラウンド対策費の大半を手当てするとし、補正計上額の削減は認めない方針を示したという。これに対し、大蔵省は、補正予算は緊急かつ必要最小限の経費に限定すべきであり、毎年対策費を計上するとする議論に異議を唱え、更に、公共事業費においても、既存の事業をラウンド

対策等として当初予算に計上し消化すべきだと主張したとされる。²⁾ 次項に述べるように、両者の対立は農水省が押し切る形となった。1990年代に実施された公共事業の規模については様々な評価がありうる。しかしながら、農業の基盤整備というかたちで大規模な公共事業を実施するという経験は先進国でもまれであり、更には、将来の補正予算の内容にまで踏み込もうとする主張は、予算の単年度主義の観点からも問題なしとはしない。上述の状況の下、財政は規律づけが一層困難な状況へと追い込まれていった。

(2) 補正予算の編成と国会審議

以上の対立を経た後、平成6年12月20日の閣議で平成6年度補正予算(第1号)が決定され、平成7年1月20日に国会提出、同日の本会議にて藤井大蔵大臣による財政演説が行われた。本補正予算は平成7年度予算と同時に国会に提出され、演説も重複しているため、概要については第7章第3節に譲ることとする。25日、衆・参予算委員会にて提案理由説明が行われ、以後、衆議院予算委員会で審議が開始された。2月7日に可決、同日の本会議にて可決の後、参議院に送付され、9日に予算委員会で可決、本会議で可決、成立した。

(3) 補正予算のフレームと内容³⁾

まずは、補正予算(第1号)の全体像から見ておこう。一般会計における歳出の追加事項は、災害復旧等事業費3416億円、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費6274億円、義務的経費の追加739億円、住宅・都市整備公団補給金等1500億円、漁船再保険及漁業共済保険特別会計へ繰入等93億円、その他の経費1294億円であり、追加額の合計は1兆3316億円である。他方、既定経費の節減1兆861億円、地方交付税交付金の減額7190億円及び予備費の減額2000億円、合計2兆51億円の修正減少を行うこととしたので、歳出総額は6735億円の減額となる。

ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策については、6年間の総事業費6兆100億円に対し、初年度は平成6年度補正予算で事業規模7500億円、平成7年度予算で同3900億円がそれぞれ配分された。ちなみに、補正予算はいわば平成7年度予算の前倒し執行としての位置づけを与えられていた。両者の合計額は総事業費の6分の1を上回るものであり、「同対策の円滑な立ち上げりに資す

るもの」との評価が財政当局からもなされた。⁴⁾ 他方、詳細は第7章に譲るが、以上の事業規模のうち予算計上されたのは平成6年度補正予算4474億円、平成7年度当初予算1071億円である。平成7年度予算では、食糧管理費を除く一般農政費と公共事業関係費の対前年度増加額が約1192億円であるから、ウルグァイ・ラウンド農業合意関連対策費がほぼこの増分を占めている計算となる。補正予算、当初予算において必要な予算を獲得したという意味では農水省、農林関係議員の主張がおおむね通ったものと言え、大蔵省からすれば6兆100億円という事業費は厳しい経験であったと思われる。

表 6-6 平成6年度第1次補正及び補正後予算

歳出予算額		(単位：百万円)		
事 項	当 初	補 正	補 正 後	
災 害 復 旧 等 事 業 費	68,215	341,638	409,853	
ウルグァイ・ラウンド農業合意関連対策費		627,400		
公 共 事 業 等 の 追 加		557,000		
一 般 公 共 事 業 関 係 費		480,000		
施 設 費		77,000		
そ の 他		70,400		
義 務 的 経 費 の 追 加		73,891		
結 核 医 療 費 負 担 金	26,206	1,053	27,259	
生 活 保 護 費 負 担 金	1,031,715	1,645	1,033,360	
老 人 医 療 給 付 費 負 担 金	1,582,598	19,151	1,601,749	
国 民 健 康 保 険 助 成 費	2,756,142	51,291	2,807,433	
社 会 保 険 国 庫 負 担 金	936,878	751	937,629	
住 宅 ・ 都 市 整 備 公 団 補 給 金 等	—	149,959	149,959	
漁 船 再 保 険 及 漁 業 共 済 保 険 特 別 会 計 へ 繰 入 等	15,191	9,329	24,520	
そ の 他 の 経 費		129,428		
国 際 分 担 金 及 び 拠 出 金		27,325		
国 際 機 関 分 担 金	40,627	26,827	67,453	
国 際 機 関 拠 出 金	64,140	498	64,638	
国 民 金 融 公 庫 補 給 金	34,502	18,232	52,734	
中 小 企 業 金 融 公 庫 補 給 金	14,800	13,256	28,056	
社 会 福 祉 施 設 整 備 費	131,182	48,100	179,282	
そ の 他		22,515		
既 定 経 費 の 節 減		△1,086,057		
地 方 交 付 税 交 付 金 の 減 額	12,757,752	△719,040	12,038,712	
予 備 費 の 減 額	350,000	△200,000	150,000	
国 庫 債 務 負 担 行 為 の 追 加		限度額 128,389		
合 計	73,081,669	△673,452	72,408,217	

歳入予算額

(単位：百万円)

事 項	当 初	補 正	補 正 後
租 税 及 印 紙 収 入	53,665,000	△2,247,000	51,418,000
租 税		△2,247,000	
所 得 税		△963,000	
源 泉 所 得 税		△285,000	
申 告 所 得 税		△678,000	
法 人 税		△1,284,000	
専 売 納 付 金	12,671	1,868	14,539
官 業 益 金 及 官 業 収 入	17,333	3	17,336
雑 収 入	5,641,160	314,676	5,955,836
日 本 銀 行 納 付 金		300,000	
雑 納 付 金			
価 格 協 定 等 違 反 者 納 付 金		6,481	
公 共 事 業 費 負 担 金		8,542	
海 岸 整 備 事 業 費 負 担 金		△14	
北 海 道 漁 港 修 築 事 業 費 負 担 金		164	
河 川 等 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金		5,305	
港 湾 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金		2,831	
国 営 公 園 整 備 事 業 費 等 負 担 金		△2	
治 山 等 災 害 関 連 緊 急 事 業 費 負 担 金		219	
地 す べ り 対 策 事 業 費 負 担 金		△9	
漁 港 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金		47	
弁 償 及 返 納 金			
返 納 金		5,667	
貨 幣 回 収 準 備 資 金 受 入		△13,168	
雑 収 入		7,154	
河 川 管 理 負 担 金		△20	
貨 幣 交 換 差 増 金		7,173	
公 債 金	13,643,000	1,257,000	14,900,000
特 例 公 債 金		1,057,100	
そ の 他	102,506	199,900	
		—	102,506
合 計	73,081,669	△673,452	72,408,217

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成7年度予算特集」517号 178-183ページにより作成。

歳入については、最近までの収入実績等を勘案して、租税及印紙収入2兆2470億円の減収を見込むとともに、その他収入の増3165億円を計上するほか、建設公債の増発1兆571億円及び「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律の施行等による租税収入の減少を補うための平成6年度から平成8年度まで

の公債の発行の特例等に関する法律」(平成6年法律第108号)第1条第1項の規定に基づく減税特例公債の発行1999億円を行うこととした。特別会計予算においては、以上の一般会計補正予算等に関連して、漁船再保険及漁業共済保険特別会計、道路整備特別会計など24特別会計について、所要の補正を行うこととした。政府関係機関においては、国民金融公庫及び中小企業金融公庫について、所要の補正を行うこととした。なお、一般会計及び特別会計において、所要の国庫債務負担行為の追加を行うこととした。

以上の結果、歳出は72兆4082億円(平成6年度当初予算73兆817億円)となった。また、平成6年度の公債発行額は14兆9000億円であり、公債依存度は20.6%(当初予算18.7%)となった。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成6年10月22日朝刊、10月23日朝刊。
- 2) 以上の記述は、『日本経済新聞』平成6年12月16日朝刊によっている。
- 3) 以下の記述は、『国の予算』平成7年度 1027-1063ページによっている。
- 4) 『ファイナンス』(平成7年5月号)12-14ページ。

2 第2次補正予算の編成と内容

(1) 第2次補正予算の経緯と背景

第2次補正予算の経緯と背景については、報道記事等を用いつつ確認してみよう。第2次補正予算は、平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災への対応が主な課題となった。喫緊の課題とされたのは、がれきの撤去作業や仮設住宅への国庫補助、弔慰金・見舞金、人件費などへの対応であったが、一方で、これらへの支出は建設国債の対象にならないという問題があった。更に、被災者の平成6年度分の所得税の減免や震災に伴う法人税の落ち込み等により、震災前の予測よりも税収が減少することが見込まれた。1000億円強の予備費、更には税外収入の活用も企図されたが、一定程度の歳入不足が予想されたことから、特例公債の発行が避けられない状況となった。これに対し、大蔵省は、発行時に同額の償還財源をあらかじめ手当てしておくいわゆる「つなぎ国債」としての発行を目指す考えを示し、消費税率の小幅引上げ、平成7年度所得税減税の一部取止め案、更には平成7年度の歳出削減案や特別会計から一般会計へ

の繰入金等の充当等が検討課題として浮上した。¹⁾しかしながら、最終的にこれらの方針は断念され、特例公債の発行によって不足財源は充当されることとなった。²⁾

注意すべきは、減税特例公債を別とすれば、特例公債の発行は5年ぶりであったという事実である。平成6年度当初予算における先行減税の財源は減税特例公債ではあったが、税制改革は平成6年中には実現するであろうから、その中で償還財源も適切に対処されるという考えに基づくいわゆる「つなぎ国債」であった。したがって、この国債は「平成六年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」（平成6年法律第28号）を根拠法としつつ、翌年度に償還期の到来する短期国債として発行され、赤字国債ではなく、建設国債でもないということからいわゆる「ピンク国債」とも呼ばれた。³⁾平成6年度第1次補正予算時の減税特例公債も同様の趣旨に基づくものである。

これに対し、第2次補正予算の場合、根拠法「阪神・淡路大震災に対処するための平成六年度における公債の発行の特例等に関する法律」（平成7年法律第17号）の中に減収補填目的に加え、「当該補正予算により追加される歳出の財源に充てるため」と明記されたことから分かるように、歳入補填公債としての特例公債であった。一方、特例公債であるにもかかわらず、2年物、4年物の中期債での発行によって近い将来の財源論議を促すこととされた。また、従来、借換債については「速やかに減債する」、新規債については「できる限り借り換えしない」との努力規定が根拠法に盛り込まれていたが、今回は新規債においても借換債と同様の文言が規定されることとなった。⁴⁾

（2）補正予算の編成と国会審議

平成7年2月17日の財政制度審議会より「阪神・淡路大震災への対応策に係る予算編成に関する所見（会長談話）」が出された。この中で、特例公債については「阪神・淡路大震災という突発的な事態への対策に係る財源に厳に限られた一時的なものであることも考え合わせれば、臨時緊急の措置としてやむを得ないものと言わざるを得ない」ものと位置づけられた。⁵⁾24日の閣議で「平成6年度補正予算（第2号）等について」が決定され、同日に国会提出、本会議にて以下のような武村大蔵大臣の財政演説が行われた。⁶⁾

今般、1月17日に発生した阪神・淡路大震災等に対応し必要な財政措置を講ずるため、平成6年度補正予算（第2号）を提出することとなった。政府としては、今日に至るまで、被災者の救助や生活再建への支援など当面緊急を要する措置に努力してきたが、今後とも被災地域の速やかな復興に向けて全力を挙げて取り組んでいく必要がある。歳出面では当面緊急に必要となる経費を追加することとしているが、今回の大震災の甚大さに鑑み、厳しい財政事情の下、補助の特例等を特段の措置として講ずることとした。歳入においては、今回の大震災により生じた被害を勘案して租税及印紙収入の減収を見込むこととし、その他収入の増加を見込んでなお不足する歳入に対し、やむを得ざる措置として公債の追加発行を行うこととした。

24日の衆議院予算委員会において提案理由説明が行われ、25日に可決、27日の本会議にて可決された後、参議院に送付、28日の予算委員会にて提案理由説明が行われた後、可決、同日の本会議において可決、成立した。

（3）補正予算のフレームと内容⁷⁾

一般会計における歳出の追加事項は、災害救助等関係経費1410億円、災害廃棄物処理事業費343億円、災害対応公共事業関係費6594億円、施設等災害復旧費544億円、災害関連融資関係経費913億円、その他の阪神・淡路大震災関係経費120億円、地方交付税交付金300億円であり、追加額の合計は1兆223億円であった。

次に歳入であるが、租税及印紙収入について、今回の大震災により生じた被害を勘案して6020億円の減収を見込むとともに、その他収入の増343億円を計上するほか、建設公債の増発7794億円及び「阪神・淡路大震災に対処するための平成六年度における公債の発行の特例等に関する法律」（平成7年法律第17号）に基づく特例公債の発行8106億円を行うこととした。特別会計予算においては、以上の一般会計補正予算等に関連して、交付税特別会計、道路整備特別会計など8特別会計について、所要の補正を行うこととした。政府関係機関においては、国民金融公庫について所要の補正を行った。

以上の結果、歳出は73兆4305億円（平成6年度当初予算73兆817億円、補正（第1号）後予算72兆4082億円）となった。また、公債発行額の追加は1兆5900億円であり、公債依存度は22.5%（当初予算18.7%、補正（第1号）後予算20.6%）と

表 6-7 平成6年度第2次補正及び補正後予算

歳出予算額		(単位：百万円)	
事 項	改 予 算	補 正	補 正 後
災 害 救 助 等 関 係 経 費		141,022	
災 害 救 助 経 費		85,278	
災 害 援 護 貸 付 金		37,104	
生 活 福 祉 資 金 貸 付 等 補 助 金		11,749	
災 害 弔 慰 金 等		6,891	
災 害 廃 棄 物 処 理 事 業 費		34,283	
災 害 対 応 公 共 事 業 関 係 費		659,355	
災 害 復 旧 等 事 業 費		509,588	
公 共 土 木 施 設、農 林 水 産 業 施 設 等 の 災 害 復 旧 事 業 費 及 び 災 害 関 連 事 業 費		323,595	
有 料 道 路 災 害 復 旧 事 業 費		81,837	
神 戸 港 埠 頭 公 社 港 湾 施 設 災 害 復 旧 事 業 費		16,752	
住 宅 施 設 災 害 復 旧 事 業 費		70,537	
環 境 衛 生 施 設 災 害 復 旧 事 業 費		12,195	
工 業 用 水 道 施 設 災 害 復 旧 事 業 費		4,211	
航 路 標 識 災 害 復 旧 事 業 費		461	
一 般 公 共 事 業 関 係 費		149,767	
治 山 治 水 対 策 事 業 費		12,147	
道 路 整 備 事 業 費		34,182	
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費		2,638	
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費		96,768	
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費		3,811	
農 業 農 村 整 備 費		221	
施 設 等 災 害 復 旧 費		54,410	
鉄 道 施 設 等 災 害 復 旧 費		20,797	
文 教 施 設 等 災 害 復 旧 費		15,075	
社 会 福 祉 施 設 等 災 害 復 旧 費		2,210	
そ の 他		16,328	
災 害 関 連 融 資 関 係 経 費		91,270	
中 小 企 業 等 関 係		63,100	
産 業 投 資 特 別 会 計 (産 業 投 資 勘 定) へ 繰 入		25,000	
そ の 他		3,170	
そ の 他 の 阪 神・淡 路 大 震 災 関 係 経 費		11,960	
警 察 活 動 経 費 等		5,740	
国 土 地 理 院 施 設 費 等		2,920	
在 宅 福 祉 事 業 費 等		581	
母 子 寡 婦 福 祉 貸 付 金		574	
そ の 他		2,145	
地 方 交 付 税 交 付 金		30,000	
合 計	72,408,217	1,022,300	73,430,517

歳入予算額

(単位：百万円)

事 項	改 予 算	補 正	補 正 後
租 税 及 印 紙 収 入	51,418,000	△602,000	50,816,000
租 税		△602,000	
所 得 税		△186,000	
源 泉 所 得 税		△65,000	
申 告 所 得 税		△121,000	
法 人 税		△300,000	
相 続 税		△23,000	
地 価 税		△5,000	
消 費 税		△56,000	
酒 税		△26,000	
関 税		△6,000	
雑 収 入	5,955,836	34,300	5,990,136
公 共 事 業 費 負 担 金		34,300	
海 岸 整 備 事 業 費 負 担 金		47	
河 川 等 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金		20,209	
河 川 等 災 害 関 連 緊 急 事 業 費 負 担 金		789	
港 湾 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金		13,173	
直 轄 地 す べ り 対 策 災 害 関 連 緊 急 事 業 費 負 担 金		82	
公 債 金	14,900,000	1,590,000	16,490,000
公 債 金		779,400	
特 例 公 債 金		810,600	
そ の 他	134,381	—	134,381
合 計	72,408,217	1,022,300	73,430,517

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成7年度予算特集」第517号 200-204ページにより作成。

なった。

〔注〕

- 1) 『朝日新聞』平成7年2月2日朝刊。
- 2) 『朝日新聞』平成7年2月18日朝刊。
- 3) 篠沢恭助・元主計局長口述記録。
- 4) 『朝日新聞』平成7年2月21日朝刊、『日本経済新聞』平成7年2月22日朝刊。
- 5) 「阪神・淡路大震災への対応策に係る予算編成に関する所見(会長談話)」の全文は、『国の予算』平成7年度 1162-1163ページに収録されている。
- 6) 「第132回国会における武村大蔵大臣の財政演説」の全文は、同上 1123-1124ページに収録されている。
- 7) 以下の記述は、同上 1064-1085ページによっている。

第6節 平成6年度決算の状況

1 経済の概観と歳入歳出決算及び剰余金の概要¹⁾

平成6年度の我が国経済は総じて低迷が続く厳しい状況から始まった。政府は、「総合経済対策」や景気に配慮した平成6年度予算の着実な実施に努めてきた。その結果、企業設備等の調整は続いていたものの、経済は緩やかながら回復基調をたどってきた。雇用情勢については、製造業を中心に依然厳しさが見られた。また、経常収支の黒字幅は縮小した。以上によって、平成6年度の国民総生産は472兆1000億円程度となり、経済成長率は名目0.3%、実質0.5%となった。また、卸売物価は1.6%の下落、消費者物価は0.4%の上昇となった。

一般会計における歳入歳出実績を見ておこう。収納済歳入額は76兆3390億円であって、補正後予算額に対して2兆9084億円、3.9%の増加となっている。この増加の大部分は、前年度剰余金受入2兆6248億円で説明が可能である。剰余金の増額は、平成4年度までに発生した剰余金の使用残額を基に当初の予算額が決定されていたが、収納済歳入額は、平成5年度の「財政法」第41条の剰余金（歳入決算額と歳出決算額の差額）を基に計上されることによる。なお、本年度は決算調整資金の受入れは行われていない。続けて、支出済歳出額は73兆6136億円、歳出予算現額に対して2兆4399億円、3.2%下回った。この差額を生んだ最大の要因は、公共事業関係費であり、1兆5993億円が翌年度繰越額として処理された。以上から、「財政法」第41条の剰余金から、平成5年度までに発生した剰余金の使用残額、平成7年度への繰越歳出予算財源として控除される額、地方交付税財源として計算上控除する額をそれぞれ差し引いた「財政法」第6条の純剰余金は6076億円となった。

〔注〕

- 1) 本節の叙述は、大蔵省主計局編『平成6年度決算の説明（未定稿）』「第1 総説」及び「第2 一般会計」によっており、単位未満は切り捨てている。

表 6-8 平成6年度一般会計歳入歳出決算の概要

区 分	補正後予算額	決算額	差引額
租 税 及 印 紙 収 入	50,816,000	51,030,032	214,032
専 売 納 付 金	14,539	16,704	2,165
官 業 益 金 及 官 業 収 入	17,336	22,578	5,242
政 府 資 産 整 理 収 入	98,629	98,763	133
雑 収 入	5,990,136	6,052,245	62,109
公 債 金	16,490,000	16,489,997	△2
前 年 度 剩 余 金 受 入	3,876	2,628,685	2,624,808
合 計	73,430,517	76,339,007	2,908,490

区 分	補正後 予算額	歳出予算 現額	決算額	差引額	翌年度 繰越額	不用額
社 会 保 障 関 係 費	13,565,152	13,701,003	13,603,446	97,556	72,257	25,298
文 教 及 び 科 学 振 興 費	5,893,663	5,975,549	5,937,927	37,621	24,975	12,646
国 債 費	13,605,591	13,605,591	13,422,225	183,365	—	183,365
恩 給 関 係 費	1,761,695	1,790,557	1,751,947	38,610	38,211	398
地 方 交 付 税 交 付 金	12,068,711	12,068,711	12,068,711	—	—	—
防 衛 関 係 費	4,651,820	4,688,755	4,637,527	51,228	36,317	14,910
公 共 事 業 関 係 費	12,770,666	14,816,392	13,207,599	1,608,792	1,599,332	9,460
経 済 協 力 費	992,316	1,108,892	984,657	124,235	120,436	3,798
中 小 企 業 対 策 費	270,149	270,279	260,139	10,139	468	9,671
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	670,759	670,693	670,652	40	—	40
食 糧 管 理 費	264,824	264,824	261,494	3,329	—	3,329
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	172,541	172,541	162,584	9,956	—	9,956
そ の 他 の 事 項 経 費	5,047,855	5,373,558	5,099,922	273,635	204,590	69,044
予 備 費	150,000	1,421	—	1,421	—	1,421
平 成 4 年 度 決 算 不 足 補 て ん 繰 戻	1,544,768	1,544,768	1,544,768	0	—	0
合 計	73,430,517	76,053,539	73,613,605	2,439,934	2,096,591	343,342

(注) 1 前年度繰越額や予備費の使用があるため、差引きがマイナスでも翌年度繰越額や不用額が生じる。したがって、予備費の歳出予算現額は、補正後予算額から予備費使用額を差し引いたものである。

2 単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成6年度決算の説明(未定稿)』4-9ページにより作成。

2 歳出予算の翌年度繰越額及び不用額

一般会計の決算状況を見ると、歳出予算から移替や移用等を差し引いた歳出予算現額に対する支出済歳出額は96.7%であった。翌年度繰越額は2兆965億円であり、うち、あらかじめ国会の議決を経ている明許繰越額が2兆612億円、やむを得ない事情によって生じた事故繰越額が308億円、継続費の逓次繰越額が44億円であり、また不用額は3433億円であった。支出済歳出額が歳出予算現額を下回った主な原因は公共事業関係費であり、その背景には計画・設計の変更、用地買収・補償交渉の難航等に起因して、年度内に支出が終わらなかったものが生じたことがある。同費で1兆5993億円の繰越しが行われ、歳出予算現額に対する支出済歳出額の割合は89.1%にとどまった。特に目をひいた分野は、農業農村整備、道路整備、住宅市街地、下水道環境衛生等、治山治水である。不用額の中で最大の項目は国債費である。金利の低下等により国債利子等が減少したことなどによるもので、同費だけで1833億円を占めたが、前年度と比較すると著減した。

第7章 平成7年度の予算

—阪神・淡路大震災の影響—

第1節 平成7年度予算編成の背景

1 平成6年度の国内・海外経済情勢¹⁾

バブル崩壊の後、長期にわたる景気後退を経験したが、累次の経済対策等の効果もあって、公共投資と住宅投資とが景気を下支えた。平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災の影響も一部には見られたが、全体的には平成6年の春先から経済は回復基調をたどっていった。個別の項目を見ておくと、個人消費は耐久消費財の販売が好調となるなど緩やかな回復傾向を示し、住宅投資は新設住宅着工戸数が年150万戸を超える水準で好調に推移した。設備投資は総じて下げ止まりの動きが見られたが、一方で、円高等を背景に生産拠点の海外移転の動きも見られた。公共投資は堅調に推移し、所定外労働時間が増加するなどの動きも見られたが、雇用情勢は有効求人倍率が0.63倍にまで低下した後やや上昇し、完全失業率は高い水準で推移した。鉱工業生産は緩やかな増加傾向を示し、企業収益も改善の動きが見られた。国際収支の動きをみると、世界的な景気回復を背景として輸出数量が増加に転じたが、輸入数量が大幅に伸び、貿易外収支の赤字幅が拡大したこと等により、経常収支の黒字幅は2年連続で縮小した。

一方、海外の経済動向は、1992年（平成4年）以降は穏やかながらも成長率が上向きはじめ、1994年（平成6年）は全体として拡大基調を強めた。米国では景気が引き続き拡大し、西ヨーロッパではイギリスに続き、ドイツ、フランス等でも景気は拡大過程に入った。発展途上国においては、アジア諸国の経済

は引き続き順調に拡大し、ラテン・アメリカ諸国も総じて改善が見られたが、アフリカ等のその他諸国の経済は依然として厳しい状況が続いた。また、体制移行国においては、中欧諸国に改善の動きが見られたが、ロシア等では引き続き深刻な経済状態が続いた。

〔注〕

- 1) 第1節1及び2は、『国の予算』平成7年度11-13ページの記述によっている。

2 平成6年度の財政金融政策

以上の経済情勢の下、平成6年度中には次のような財政金融政策が講じられた。まず、平成6年度予算においては、平成5年度第3次補正予算と併せて、可能な限り景気に対して配慮するよう努めるとともに、特例公債の発行の抑制を実現すべく歳出の洗直しに取り組んだ。経常部門経費を厳しく抑制し、一般歳出を平成5年度当初比2.3%増と抑制する一方、投資部門経費は高い伸び率を確保した。特に、公共事業関係費については、対平成5年度当初比で4.0%増の8兆9846億円が計上され、地方単独事業においても平成5年度と同率の12%増という高い伸び率が確保された。しかし、第6章でも論じたように、国内の政治情勢の影響もあり、平成6年度予算の成立が平成6年6月23日と遅れたことは明記すべき点である。また、平成5年度の租税及印紙収入の実績は54兆1262億円と前年度比0.6%減、平成5年度補正予算額に対して1兆5538億円の減収となる等、厳しい財政運営を余儀なくされた。この影響から平成6年度補正予算（第1号）では、ウルグァイ・ラウンド農業合意関連対策費等が大胆に計上される一方で、税収の減を見込んで地方交付税交付金の減額、予備費の減額、既定経費の節減等が行われ、その結果減額補正が行われることとなった。平成6年度補正予算（第2号）は震災対策の補正であり、従来の減税対策のつなぎ国債とは異なり、実質的な特例公債の発行が再開されることとなった。

次に、金融政策の動向を見ておこう。平成6年度の金融環境をみると、景気が緩やかな回復基調にある中、公定歩合が年度を通じて1.75%と低水準にあったこと等により、短期金利については安定的な基調をたどり、長期金利については年度半ばまでは上昇傾向を続け、年度末には急速な円高の進行を受けて急

激に低下した。一方、マネーサプライ（M2+CD（平残））は平成6年4-6月期を底に年度後半に向けて伸びを回復した。為替相場は年度を通じて円高の動きとなった。年度当初より日米包括経済協議の不調等から、円はジリジリと上昇し、6月21日のNY市場で戦後初めて1ドル100円を突破し、平成7年3月には80円台に突入した。こうした状況の下、公定歩合は史上最低水準である1.75%が年度を通じて維持されることとなった。

3 公共投資基本計画の拡充

公共投資基本計画の拡充については報道記事を基にその動きを確認しよう。平成5年に開始された日米包括経済協議では経済交渉の不調が続き、2月の協議以来物別れの状態が続いていた。米国政府は我が国に対して、対日貿易不均衡の改善を目的としながらも、スーパー301条の適用を示唆し、市場開放を強く要求していたとされる。その後、日本政府は、政府調達、競争政策、輸入促進、規制緩和の四分野を中心に対応策をまとめたが、焦点となったのがマクロ経済政策であった。平成6年2月8日の「総合経済対策」では大規模な減税に踏み込んだものの、政府幹部が「米国側の厳しい反応は意外だった」と告白したように、クリントン政権の評価は厳しいものであった（第5章第5節3(1)）。これを受けて、2月25日の対外経済問題に関する関係閣僚懇談会では、平成3年から10年間での実施が予定されている430兆円の公共投資計画を上積みすること、及びGDP比の経常黒字削減を努力目標とすることなどを検討することで一致、¹⁾ 3月23日には、米国側が強く求めている平成7年度以降の所得税・住民税減税の継続、公共投資基本計画の上積みなどマクロ経済対策を盛り込む方針を固めたとされる。²⁾ 29日に発表された対外経済改革要綱にこの方針は取り入れられ、6月を目途に公共投資基本計画の見直しが行われることとなったという。³⁾

以上の見直しを検討するために、山口光秀・東京証券取引所理事長を座長とする経済企画庁総合計画局長の私的研究会「社会資本整備研究会」が設置され、5月17日に初会合が開かれた。会合では、大蔵省と自治省から国と地方の公共投資に関して報告がなされ、その他の公共投資の関連官庁からも今後、報告が行われることとなった。また、投資額や配分について直近の動向を把握するべ

きだとの意見が多く、経済企画庁が次回の会合で平成4年度以降の公共投資の推計値を報告することになった。⁴⁾ 経済企画庁の試算では、公共投資基本計画の投資実績が当初の見込みを大幅に上回っていることが明らかになった。当初の見込みでは投資額が年3%程度の伸びを続ければ430兆円に達する予定であったが、平成3年度が前年度比9.1%増、平成4年度、平成5年度も10%前後の高い伸びを確保した。こうした順調な投資実績は、産業界などから100兆円以上の公共投資の上積みの方が上がっていたことと相まって、公共投資基本計画の大幅な拡充を後押しすることとなった。⁵⁾

その後、伸び率がゼロでも平成13年度には510兆円に公共投資額が達すること、実質4%の伸び率であれば560兆円に達することが建設省の建設投資中長期予測検討委員会の試算で明らかにされた。⁶⁾ 内需拡大を政策の柱としたい羽田内閣の意向もあって、600兆円規模とすることが6月中旬に決定され、⁷⁾ 村山内閣へと政権は変わったが、ナポリサミットでの公約を経て、10月7日、平成7年から10年間で630兆円規模とされることが正式に決定された。⁸⁾ 以下、「公共投資基本計画」(平成6年10月7日閣議了解)の概要をまとめておく。⁹⁾

(1) 計画の基本的な考え方

本格的な高齢化社会の到来を間近に控え、国民が真に豊かさを実感できる社会を実現するためには、人口構成が若く、経済に活力のある現在のうちに、社会資本整備を一層促進していくことが必要である。

(2) 社会資本整備のための主要な施策

下水道に関しては21世紀初頭までに排水が公的主体により衛生処理される人口の割合を9割超程度に増加させる。都市公園等については市街地の植樹面積を3倍にすること等を目指す。21世紀初頭をめどに、焼却処理の際に熱エネルギーを活用する循環型の廃棄物処理に転換する。住宅・宅地関連公共施設の整備を促進し、特に、21世紀初頭までに、住宅事情の厳しい大都市圏の都心部で良質な住宅を160万戸供給する。ウルグアイ・ラウンドの合意などを踏まえ、農林漁業の体質を強化するための基盤整備を進める。情報通信の高度化について、規制緩和などの環境整備を通じ、光ファイバー網の整備を促進する。行政・教育・医療・福祉・図書館などの公的分野の情報化を進める。

(3) 社会資本整備の主体

民間主体による充実した社会資本整備が行われるよう規制の緩和や政策融資、

税制面などで配慮する。地方公共団体の役割が大きく、地方分権の推進、補助金の整理合理化も重要である。

(4) 社会資本整備の財源

租税、公債、財政投融资資金、民間資金などを適切に組み合わせる。後世代に負担を残さないような財源の確保を前提とする。

(5) 公共投資の規模＝略

(6) 公共投資の配分

国民生活の質の向上に結び付くものへの配分の重点化を継続しつつ、急速な高齢化に対応した福祉充実を図るとともに、高度情報化にも適切に対応する。

(7) 社会資本の整備・運営に当たっての課題

公正な競争の確保、建設業の生産性向上などにより建設コストを低減する。環境への負荷の低減、エネルギー利用の効率化について新たに対応する。公共投資の拡大で地価高騰を招かないよう細心の配慮を払う。

(8) 実施上の留意事項

各時点の経済・財政情勢を踏まえ、機動的、弾力的に対処する。計画期間中に経済情勢や物価動向が大きく変化した場合には、必要に応じ、計画を見直す。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成6年2月26日朝刊。
- 2) 『朝日新聞』平成6年3月24日朝刊。
- 3) 『朝日新聞』平成6年3月29日夕刊。
- 4) 『日本経済新聞』平成6年5月18日朝刊。
- 5) 『日本経済新聞』平成6年5月23日朝刊。
- 6) 『日本経済新聞』平成6年6月15日朝刊。
- 7) 『日本経済新聞』平成6年6月18日朝刊。
- 8) 『日本経済新聞』平成6年10月7日夕刊。
- 9) 財政制度審議会「財政制度審議会・歳出の削減合理化等に関する特別部会（第1回）資料」（「公共投資基本計画」）（平成6年10月7日）。

第2節 平成7年度予算の編成

1 概算要求基準と概算要求

(1) 概算要求基準の閣議了解とその概要

平成7年度予算の編成作業に先立ち、平成6年7月28日に財政制度審議会の第2回総会が開催され、予算編成の基本的な考え方として会長談話「平成7年度予算編成に関する所見」が提示された。その概要は以下のとおりである。¹⁾

平成7年度の財政事情をみると、平成5年度決算において3年連続の対前年度減収となり、その水準は特例公債を発行していた平成元年度の税収を下回っている。今後の税収の動向は分からないが、平成5年度の大規模な減収は平成6年度、平成7年度の税収動向にも影響を及ぼすものと思われる。他方、歳出面では平成6年度予算において国債整理基金特別会計への定率繰入れの停止等、様々な特例的措置を講じていることに加え、平成5年度決算不足に係る国債整理基金からの繰入れ相当額を平成7年度までに決算調整資金を通じて同基金へ繰り戻さなければならない。こうした深刻な情勢の下、平成6年度予算では特例公債の発行を余儀なくされたが、歯止めなき特例公債とならぬよう十分留意しなければならない。今後、歳入歳出両面にわたり財政改革の推進に向けて最大限の努力を払っていく必要がある。更に、年内の税制改革の実現に努力するに当たっても、行財政改革の更なる推進が必要であり、かつ、税制改革がかえって財政のバランスを悪化させるようなことがあってはならない。

財政改革を強力に推進しつつ、生活者重視等の視点に立って、従来にも増して財政資金の重点的・効率的配分を図るためには、より大胆なスクラップ・アンド・ビルドを進めて行く必要がある。そのためには、概算要求基準の設定を梃子に、従来の経緯にとらわれずに予算全体にわたる制度・施策を見直し、各種施策について厳しい優先順位を選択を行うことが強く求められている。特に、公共投資については、メリハリの効いた社会資本整備を進めるべきである。このため、平成7年度の概算要求基準については、引き続き厳しいものとするのが強く望まれるとともに、新たな時代のニーズに的確に対応した公共投資の

重点化にも配慮する必要がある。各省庁においては、概算要求の段階から各歳出項目について従来以上に徹底した洗直しを行い、その優先順位について厳しい選択を行うことを改めて強く要請したい。

以上の所見が示された翌日、「平成7年度の概算要求について」が閣議了解され、これを基に平成7年度予算編成の実質的作業が開始された。²⁾

概算要求基準の内容は次のとおりである。① 経常的経費の10%、約4400億円の削減を行う一方、② 投資的経費の5%増（ただし、投資的経費から次の3000億円を控除したものに5%を乗ずる）と公共投資重点化枠3000億円の合計4600億円の増額を認め、③ 更に人件費等の例外事項経費の増加分が約1兆7800億円、④ 参議院議員通常選挙に必要な経費の増等の特殊要因約1700億円が見込まれる。⑤ 以上の結果、平成7年度概算要求額は総額1兆9700億円程度の増（約4.8%増）とされ、これに加えて、前年度と同様、「社会資本整備特別措置法」による事業、すなわち、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について1兆3000億円を設定した。

特色としては、2900億円のNTT事業償還時補助分が姿を消す一方で、平成6年度予算で廃止とされた公共事業の別枠予算が3000億円の規模で復活し、金額的にはNTT事業償還時補助分を代替したことが挙げられる。すなわち、人件費や年金の成熟化等の義務的経費や参議院議員選挙経費等の特殊要因を除くと、投資的経費200億円の増額が目につく程度であり、NTT事業償還時補助分の廃止を公共事業の別枠予算で代替したと考えれば、金額的にはほぼ前年度と同程度の概算要求基準であったといえることができる。

閣議了解に際しての大蔵大臣の発言のうち、例年と異なる公共投資重点化枠についての説明は次のとおりである。

平成7年度の予算編成においては、本格的な高齢化社会の到来する21世紀を控え、新たな時代のニーズに的確に対応して公共投資の重点化を図るため、総額3000億円の「公共投資重点化枠」を新たに設け、各省庁の要望を踏まえて、これを配分することとした。各省庁の要望についても概算要求と同時に提出してもらおうが、要望に当たって各省庁の公共事業関係費及び施設費のうち特に重点化を図るべきものとして原則額の中では対応できないものにつき、総額を平成6年度予算における各省庁の対象経費の大きさで按分した額の2倍の額の範囲内を原則とし、これが50億円を下回る省庁にあっては、50億円の範囲内で

行いうることとした。なお、この重点化枠にとどまらず、提出された要求の全体について、総合的な調整を図る所存である。

なお、同日の閣議了解において、「平成六年度における財政運営のための国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例等に関する法律」（平成6年法律第43号）に基づく国民年金事業に係る国庫負担、政府の管掌する健康保険事業に係る国庫補助及び雇用保険事業に係る国庫負担の繰入れ特別措置、「ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の実施に伴う農業施策に関する基本方針」に掲げられた対策に係る経費等の平成7年度における取扱いについては、予算編成過程で検討することとされた。

（2） 各省庁による概算要求の概要³⁾

平成6年7月29日の概算要求基準の設定を受け、例年どおり8月31日をもって提出された要求額を取りまとめた「平成7年度一般会計概算要求額調」が9月9日に閣議報告された。その内容は表7-1に示されている。一般歳出は42兆8276億円で、平成6年度に比べて1兆9727億円、48%の増加となった。国債費は16兆4060億円で、前年度比2兆457億円増（14.2%増）、地方交付税交付金は15兆4711億円、前年度比2兆7133億円増（21.3%増）、産業投資特別会計へ繰入等（事業分）は前年と同額の1兆3000億円、平成5年度決算不足補てん繰戻は5663億円、前年度比9784億円減（63.3%減）となった。合計額でみると76兆5710億円で、前年度比3兆4893億円増（4.8%増）であった。その後、各省庁の概算要求の提出後、人事院勧告の完全実施に伴う給与改善費、年金等のスライド等の影響が加わることとなり、更には税収の動向にも深刻さが増したこともあって、厳しい査定作業が続けられた。

〔注〕

- 1) 所見の全文は『国の予算』平成7年度 1149-1150ページに収録されている。
- 2) 同上 20-22ページ。なお、「平成7年度の概算要求についての大蔵大臣閣議発言要旨」及び「平成7年度の概算要求について」は、同 1130-1132ページに収録されている。
- 3) 平成7年度概算要求額については、同上 22-24、1133-1134ページに収録されている。

表 7-1 平成7年度一般会計概算要求額調

(単位：百万円、%)

所 管	平成6年度 予算額	平成7年度 概算要求額	比較 増減額	増減率
皇室費	5,285	5,874	589	11.1
国会	119,345	122,765	3,420	2.9
裁判所	288,320	296,907	8,587	3.0
会計検査院	14,885	15,334	449	3.0
内閣	16,285	17,143	858	5.3
総理府	8,656,777	8,806,012	149,235	1.7
防衛庁	4,683,313	4,726,604	43,291	0.9
その他の	3,973,464	4,079,408	105,944	2.7
法務省	540,406	557,237	16,831	3.1
外務省	694,649	749,741	55,092	7.9
大蔵省	1,656,448	1,727,330	70,882	4.3
文部省	5,543,160	5,752,148	208,988	3.8
厚生省	13,513,110	14,452,201	939,091	6.9
農林水産省	2,763,273	2,783,747	20,474	0.7
通商産業省	891,981	926,225	34,244	3.8
運輸省	866,271	878,689	12,418	1.4
郵政省	42,467	45,350	2,883	6.8
労働省	460,474	469,149	8,675	1.9
建設省	4,712,456	4,786,538	74,082	1.6
自治省	69,250	135,200	65,950	95.2
公共投資重点化枠 計(一般歳出)	—	300,000	300,000	—
	40,854,842	42,827,590	1,972,748	4.8
国債費	14,360,242	16,405,957	2,045,715	14.2
地方交付税交付金	12,757,752	15,471,100	2,713,348	21.3
産業投資特別会計へ繰入等	3,564,065	1,300,000	△2,264,065	△63.5
決算不足補てん繰戻	1,544,768	566,335	△978,433	△63.3
合 計	73,081,669	76,570,982	3,489,313	4.8

(出所) 『国の予算』平成7年度 1133-1134ページにより作成。

2 厳しさを増す予算編成

(1) 「減税特例公債の発行についての報告」¹⁾

財政制度審議会では企画部会、法制部会において減税特例公債の発行について審議を行い、平成6年10月14日に「減税特例公債の発行についての報告」を取りまとめた。企画部会・法制部会懇談会に提出された資料を基に、この報告

の内容を見ておこう。当面の経済状況に配慮し、所得税減税を先行すること等によって生じる平成6年度、平成7年度、平成8年度の税収の減少を補うため、公債発行を行えるようにするとともに、当該公債等の償還に充てるための一般会計から国債整理基金特別会計への繰入れの特例措置を講じる必要があった。そのため「減税特例公債法案」²⁾が準備され、その中では、①平成6年度については、所得税の恒久減税による租税収入の減少（平成7年1月から3月分）、②平成7年度については、所得税の恒久減税、平成7年分所得税の特別減税及び相続税減税による租税収入の減少、③平成8年度については、所得税の恒久減税及び相続税減税による租税収入の減少、以上を補うためにそれぞれの年度において特例公債を発行できるものとした。また、公債の償還に充てるため、定率繰入れに加えて、平成10年度から平成29年度までの各年度において、公債発行額から法人特別税、自動車に係る消費税率の特例による消費税の減収分に相当する額を控除した額の30分の1に相当する金額を一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れることとした。³⁾

以上の方針を基に、「減税特例公債の発行についての報告」も作成された。以下、その内容を見ておく。報告では、活力ある福祉社会の実現を目指すという視点に立ち、社会の構成員が広く負担を分かち合い、歳出面の諸措置の安定的な維持に資するような税体系を構築するという方向性を冒頭に示すことから始まっている。政府は、個人所得課税の負担軽減を行いつつ、消費課税の充実を図るとの税制改正案を取りまとめ、その実施に関しては、所得税減税を先行するとともに、平成7年分の所得税については、定率による特別減税を実施することとした。既に講じられた相続税減税とあいまって、減税の先行は、税制改革の完結までの間の数年度にわたり相当規模の財源不足を生じさせることとなる。これについて、その財源手当ては公債発行に頼るしかないという見通しを示す。そして、この公債については、税制改革の完結後はその発行が解消される一時的なものであること、償還財源が確保されていること等から、歯止めのない特例公債とは異なるものと性格づけることができると述べている。

一方、この公債は発行対象が減税先行に係る部分に限られ、その発行は税制改革の完結後は解消されるものであり、償還財源も確保されている。このように、公債発行は税制改革と表裏一体の関係にあり、したがって、その改革が完結するまでの複数年度について発行の授権を得ることとすべきである。また、

これは当面の経済状況等に配慮した減税先行による税収減を補うものであり、後世代に負担を残さないよう、できるだけ早期に償還することが求められる。その償還に関して、平成6年分所得税の特別減税の実施等のための公債も含め、通常の公債の償還期間である60年の3分の1である20年で償還するべく、所要の財源措置が講じられた。消費税率の引上げを必要最低限のものにとどめつつ、個人所得課税の負担軽減等を行う一方で、社会福祉等の財源を捻出する必要があるという諸事情を総合的に勘案すると、20年で償還するということがまたやむを得ないものと考えられる。⁴⁾

(2) 「平成7年度予算の編成に関する建議」及び「歳出の削減合理化の方策に関する報告」

財政制度審議会は、平成6年9月以降、平成7年度予算編成に当たっての基本的問題、歳出の削減合理化の方策等について審議を重ね、平成6年12月16日に「平成7年度予算の編成に関する建議」及び「歳出の削減合理化の方策に関する報告」を大蔵大臣に提出した。後者について、平成7年度予算編成に係る財政審の審議においては、歳出の削減合理化等に関する特別部会において、財政当局からのヒアリングのほか、昭和60年度以来9年ぶりに関係省庁からのヒアリングを行う等、活発な検討が行われた。内容的にも、例年と違い大幅な修正が目立つ箇所が多い。「建議」及び「報告」の概要は以下のとおりである。

① 「平成7年度予算の編成に関する建議」⁵⁾

(i) 財政の基本的課題

(イ) 財政の現状：近年、公債残高が急増し、平成6年度末には200兆円を超え、加えて、平成5年度決算では税収が3年連続の対前年度減収となり、平成6年度税収も減収見込みであるなど、一段と危機的な状況に陥りつつある。同様の赤字問題を抱える他の先進諸国と対比しても、状況は極めて深刻であり、歳出総額に占める利払費の割合は、日、米、独、仏、英の5か国の中で最高である。

(ロ) 財政の展望：今後、国民負担率はある程度上昇せざるを得ない。過大な負担の下で国民の活力が減衰する事態は避ける必要があり、行財政全般にわたる制度・施策の見直し、財政資金の重点的・効率的配分、官民の役割分担につ

いての見直しの改革を行うべきである。改革には、国民に対しても「痛み」を伴う選択を求める場合もあり、理解を求めつつ、検討を進めることが重要である。

(イ) 今後の財政運営の在り方：(A) 高齢化社会への適切な対応のため、財政の対応力の回復が喫緊の課題であり、公債残高が累増しない財政体質を作り上げていくことが重要である。(B) 限られた財源について思い切った配分の効率化・重点化が必要であり、削減合理化に当たり、概算要求基準の果たす役割が極めて大きい。(C) 先般の税制改革は、景気変動に左右されない安定的な収税構造を目指す等の観点からは一歩前進で、増減税が一体として処理された点は高く評価しうる。

(二) 特例公債の発行と財政の節度：(A) 特例公債の発行は、歳出は経常的な収入で賄うという「財政法」の基本原則に反し、後世代に利払費等の負担だけを残す。また、財政状況の急速な悪化への道を開く。特例的歳出削減措置等はやむを得ざるものだが、各々の制度・施策の運営に支障を生じない範囲で行われ、歯止めを持つものに限るべきである。(B) 特例公債の発行を厳に回避すべきの方針に些かの変更も加えるものではない。減税特例公債については、償還財源が確保されており、歯止めなき特例公債とは異なるものである。

(ii) 平成7年度予算編成に当たっての考え方

(イ) 基本的な考え方：平成7年度の予算編成は、従来にも増して困難な編成作業が強いられると考えられるが、このような時にこそ、財政節度の堅持が重要で、特例公債の発行を回避するよう、歳出の削減合理化が必要である。特に、公共事業については、重点化枠の創設の趣旨を踏まえ、配分の重点化が必要である。

(ロ) 当面の経済運営と公債発行：景気は回復基調にあるが、早期に安定した回復軌道に乗せていく観点から、引き続き公共投資の実施が必要。建設公債の発行増もやむを得ないが、可能な限り公債依存度の引下げに努めるべきである。

(ハ) 特例的歳出削減措置等：(A) 特例的歳出削減措置等は極めて厳しい財政事情の下における臨時緊急の措置として慎重に取り扱われるべきである。(B) 国債費の定率繰入れについては、NTT 株式売払収入のうち、日本道路公団、日本開発銀行等に貸し付けられている残高を、本来の用途である国債償還財源に復することで、定率繰入れを停止しても、平成7年度の国債整理基金の運営

に支障が生じないような対応が可能なため、平成7年度の定率繰入れを暫定的に停止することもやむを得ない。(C) 平成5年度決算不足補てんに係る国債整理基金への繰戻しは、延期もやむを得ないが、今回延期する繰戻しについては、できる限り速やかにその繰戻しを行うことが必要である。

②「歳出の削減合理化の方策に関する報告」⁶⁾

(i) 社会保障

(イ) 医療保険制度：国民健康保険については、平成5年度に平成5年度及び平成6年度の暫定措置として、地方財政措置により国保財政安定化支援事業の拡充・制度化及び保険基盤安定制度に係る国庫負担の定額化が実施された。平成7年度には平成5年度に講じられた措置の期限が切れるため、国民健康保険制度の抱える高齢化や小規模保険者の増加等の構造的問題の解決や国庫負担の合理化に向けて、制度の見直しを進めて行く必要がある。また、老人保健制度における拠出金算定に際し、老人加入率に20%の上限が設けられているという問題についても、見直しを行う必要がある。

(ロ) 国立病院・療養所：国立病院・療養所の再編成は、「国立病院・療養所の再編成・合理化の基本指針」(昭和60年3月)に基づき、昭和61年に策定された再編成計画により進めている。平成7年度が最終年度となっており、施設の統廃合、経営移譲の一層の促進を図るため、その促進策等について早期に検討を行っていく必要がある。平成7年度の国立病院・療養所の一般会計繰入れについては、平成5年度予算において設けた一般会計繰入基準に基づく予算編成を徹底し、縮減を図るべきである。

(ii) 防衛

防衛関係費は、人件・糧食費、歳出化経費が全体の8割を占めており、硬直的な構造となっていること等を踏まえつつ、後年度負担を含めた防衛関係費全般にわたり、効率化・合理化に努める必要がある。特に、歳出化経費は、過去に契約を行った正面装備品(戦車、艦船、航空機等)の購入や施設整備、航空機・艦船修理などの支払いであり、その元となる毎年度の契約から生じる後年度負担が将来の硬直化要因とならないよう、抑制を図る必要がある。また、正面装備品は、新装備の購入が翌年度以降の歳出化経費となるだけでなく、後方支援部門の経費の増加要因ともなり、二重の意味での硬直化要因となる点に留

意すべきである。

(iii) 公共事業

(イ) 資金の効率的使用：財政資金の効率的使用を図る観点から、特に類似した事業を複数の省庁で実施する場合は、関係省庁間で適切な調整を行うことが必要である。このような観点から、下水道と農業集落排水、道路と農道について検討を行った。前者については都道府県域を対象とした各種事業の適正配置計画の策定の推進、後者については各都道府県及び各市町村ごとの各種道路も含めた総合的な道路網の整備計画の内容の拡充等をそれぞれ図っていくことが必要である。

(ロ) 入札・契約制度：透明性・客観性、競争性を高める観点から、大型工事への一般競争入札方式の導入等を内容とする改革が開始されている。このような改革の厳正な実施を通じて公共事業のコストを可能な限り低減させていくことは、財政資金の効率的使用を図る観点から見て極めて重要であり、財政当局としても、更に競争性を高めるための改革について、関係省庁とともに真摯に検討を行う必要がある。

(iv) 政府開発援助

他の主要国が「援助疲れ」から軒並み対前年度10%以上のマイナスとなっている中で、日本だけがプラスの伸び率を維持している状態である。この間、我が国の財政に占める政府開発援助予算のウェイトは急上昇しており、他の主要な歳出項目との関係でも際立って大きな伸びとなっている。最近の世論調査でも、経済協力は積極的に進めるべきとする意見は減少している。こうした状況を踏まえれば、量的な拡大よりも、内容の重点化・効率化や執行面の一層の効率化を図ることに主眼を置くべきだと考えられ、平成7年度予算編成に当たっては、ODA 予算の伸び率を抑制していく必要がある。

(v) 農業

今回、「食糧管理法」を廃止し、新たな法律の整備により抜本的な改革が行われたところである。新制度の下で、政府の役割を明確にしつつ、市場原理を通じた需給調整機能が十分に発揮されるよう適切な運用に努めていく必要がある。特に、新制度における生産調整については、奨励金依存からの脱却の要請を踏まえつつ、適切に全体需給の調整が図られるような仕組みとする必要がある。また、新制度における食糧事務所等の業務等の在り方についての見直しを

行い、組織・定員の合理化、縮減を図る必要がある。

(vi) 運輸

(イ) 国鉄清算事業団の長期債務の処理：国鉄清算事業団は、国鉄改革時に25.5兆円の長期債務を承継したが、毎年生じる約1.5兆円の金利等に対し、土地、JR株式の資産処分が進まず、平成5年度末の長期債務残高は26兆円に上っている。平成7年度においても、土地売却収入の確保に最大限努力するなど資産処分を進め、債務償還に努めるべきである。

(ロ) 整備新幹線：平成6年2月に旧連立与党合意及び3大臣合意により、平成9年以降に、新たな財源を見出すことを前提として、新しい基本スキームを検討することとされた。政権交代後、再び見直し問題の検討が再開され、現在、3線5区間以外の区間の新たな着工や規格の変更について、地方公共団体等の関係者から強い要望が出されている。この中で、新しく加わった論点としては、新幹線のみ重点を置くのではなく、都市圏の通勤新幹線等都市鉄道への整備に対しても、バランスのとれた形で予算を配分すべきであるとの視点が盛り込まれた。

(vii) 地方財政、補助金等

普通交付税不交付団体に対する補助金等については、補助金等の性格、内容等に応じ、不交付措置及び補助率等に差を設ける差等補助による富裕団体調整を引き続き推進することも必要である。

〔注〕

- 1) 「減税特例公債の発行についての報告」の全文は、『国の予算』平成7年度 1150-1151ページに収録されている。
- 2) 財政制度審議会「財政制度審議会 企画部会・法制部会（第1回・懇談会）資料」（「減税特例公債法案について」（平成6年10月7日）。
- 3) 償還期間は20年であるが、定率繰入れと30分の1の償還を合わせて20年で償還できることとなっていた。委員は定率繰入れの停止が続く状況の中で、この計画が妥当かを問題としたが、財政当局からは制度変更は行う予定はなく、あくまで20年償還を目指すという回答がなされた。財政制度審議会「財政制度審議会企画・法制合同部会懇談会議事録」（平成6年10月7日）14、16ページ。
- 4) 減税特例公債は、いわゆる「つなぎ国債」であり、短期国債での発行が行われた。その償還が借換えによって行われ、20年償還とされたことに対する評価が以上のようなされたものであったと考えられる。
- 5) 「平成7年度予算の編成に関する建議」の全文は、『国の予算』平成7年度 1151-

1155ページに収録されている。

- 6) 「歳出の削減合理化の方策に関する報告」の全文は、同上 1155-1162ページに収録されている。内容が多岐にわたるため、重要な項目のみ記述し、また、前年度と内容の変更のないものは省略した。ところで、省略した「はじめに」では、素案の段階で「財政体質の歯止めない悪化をもたらす特例公債」という記述があり、これを巡って議論が行われた。竹内道雄委員からは、減税のつなぎ国債等の財源の裏打ちがあるものも含めて特例公債が「財政体質の歯止めない悪化をもたらす」とは言えないとの批判が加えられた。財政当局は、ここで言う特例公債は赤字国債を意味しているとの説明を行い、何とかこの特例公債に行かなくて済むようにというメッセージだと答弁した。最終的に「財政体質の歯止めない悪化につながりかねない特例公債」と修正されたが、財政運営に関係した人々の特例公債に対する強い危機感、つなぎ国債と特例公債の差異への認識を見てとることができる。財政制度審議会「財政制度審議会・歳出の削減合理化等に関する特別部会（第10回）議事録」（平成6年12月5日）18-20ページ、財政制度審議会「財政制度審議会・歳出の削減合理化等に関する特別部会（第10回）資料」（「歳出の削減合理化の方策に関する報告（素案）」）（平成6年12月5日）。

3 平成7年度経済見通しと予算編成方針等の決定

（1）「平成7年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の閣議了解

平成7年度の予算編成の前提となった「平成7年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」は平成6年12月19日に閣議了解され、その後、予算の政府案が固まった段階で計数整理の上、平成7年1月20日に閣議決定された。「平成7年度の経済運営の基本的態度」及び「平成7年度の経済見通し」のそれぞれの概要は以下のとおりである。¹⁾

① 平成7年度の経済運営の基本的態度

(i) 内需中心の安定成長と適切かつ機動的な経済運営：中堅所得者層の負担累増感を緩和する等の制度減税に特別減税を上乘せし、平成6年度と同規模の所得減税を実施する。また、公共投資や住宅投資の促進、投資環境の整備を通じた民間投資の喚起、経営安定及び構造改革等のための中小企業対策、失業の予防や離職者の再就職促進、雇用機会の開発支援を含む雇用対策等の施策を講じる。金融面では、金融機関による円滑な資金供給、不良資産等の処理促進及び証券市場の活性化のための措置等を講じ、金融政策の機動的な運営を図る。

(ii) 内需主導型の経済構造、将来的な発展環境の整備：新規事業の創出や事業の拡大、競争の促進や価格の弾力化等を通じた市場の効率化等の観点から規

制緩和を推進し、内外価格差の是正・縮小に取り組む。また、既存産業による事業革新、中小企業をはじめとした新規事業分野の開拓、失業を経ない労働移動等への支援により、産業・雇用構造の転換を推進する。環境整備という観点では、創造的研究開発、独創的な人材の育成、高度情報化等に係る良質な社会資本の計画的整備を進める。農業については、新たな国際環境に対応し得る農業・農村を目指し、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策の実施に努める。

(iii) 行財政改革の推進：特殊法人を含め行政の役割を見直し、行政改革推進本部を中心として行政改革を推進する。規制緩和については、経済的規制は原則自由・例外規制、社会的規制は必要最小限のものとすることを基本的考え方とし、5年を期間とする規制緩和推進計画の着実な実施を図る。更に、国と地方の役割分担を見直し、地方分権を推進する。

(iv) 国民が真の豊かさを実感できる経済社会の構築：国民経済の目標をより直接的に生活の質の向上に結びつけていくため、新たに策定した公共投資基本計画の着実な実施により生活の質に重点を置いた社会資本の整備、良質な住宅取得等を目指した土地対策、年間総労働時間1800時間の達成に向けた労働時間短縮のための取組み、「製造物責任法」（平成6年法律第85号）の周知徹底をはじめとした消費者保護に対する諸施策、規制緩和の実施や内外価格差の是正・縮小などの施策を講じる。

(v) 多角的自由貿易体制の維持・強化に向けた調和ある対外経済関係の形成：ウルグアイ・ラウンド合意の着実な実施に努め、新たに成立する世界貿易機関（WTO）を中心とする枠組みの中で、多角的自由貿易体制の強化に貢献する。また、輸入拡大策の推進、対日直接投資の促進、政府調達における内外無差別及び手続きの透明化等を推進し、貿易・投資の拡大均衡を図り、金融・資本市場の一層の自由化も併せて図る。政府開発援助については、第5次中期目標に基づく経済協力の拡充及び国別援助方針に基づく効果的・効率的な援助の実施と、貿易、投資等を通じた開発途上国に対する資金協力の促進を図る。

② 平成7年度の経済見通し

上記のような経済運営の下において、我が国経済は民間需要の回復を中心として、内需中心の安定成長の実現に向かうものと見込まれた。対前年度比の増減率で見ると、民間最終消費支出は4.2%程度の増加、民間投資は住宅投資が1.9%程度の増加、設備投資は4.0%程度の増加、また、在庫投資は1兆

3000億円程度になるものとそれぞれ見込まれた。農林漁業生産指数は3.5%の減少が予想される一方で、鉱工業生産指数は前年度比4.0%程度の伸び、就業者数は前年度比0.7%程度増加するものと見込まれた。阪神・淡路大震災の影響には予見し難い要素が多く、これらの数字はある程度の幅をもって考えられるべきと指摘された。なお、政府支出は前年度比3.4%程度の増加であり、前年度の4.7%よりも控えめな水準となった。物価は引き続き安定的に推移し、卸売物価は0.5%程度、消費者物価は0.9%程度の上昇となるものと見込まれた。国際収支については、貿易収支は13兆6000億円程度、経常収支は11兆9000億円程度の黒字となるものと予想された。以上の結果、平成7年度の国内総生産は492兆8000億円程度、名目、実質成長率はそれぞれ3.6%程度、2.8%程度になるものと考えられた。

(2) 連立与党による「平成7年度予算編成大綱」²⁾

平成6年12月15日、自民党、社会党、新党さきがけによる連立与党は、「平成7年度予算編成大綱」を策定した。この予算編成大綱では、自民党と社会党が連立政権を組むという大きな政治的な変化を反映しつつ、「旧来の資本主義対社会主義の図式を離れた平和と安定のための新たな秩序」が掲げられ、「保革対立の時代から、現実的な政策論争の時代への過渡期を迎えている」と記された。重要施策の第一を飾ったのは、「平和国家としての国際貢献と信頼される国づくり」である。それは、戦後50年という画期を象徴するものであったが、同時に「防衛力の整備と基地対策の推進」等が盛り込まれるなど、社会党の従来からの方針の転換も浮き彫りになった。一方、ウルグァイ・ラウンド農業合意の受入れを踏まえた関連対策や公共投資基本計画に沿ったゆとりと豊かさを実感できる社会資本の充実など、これまでの流れを踏襲する項目も織り込んだものとなっている。

(3) 「平成7年度予算編成方針」の概要と特徴³⁾

平成6年12月19日の閣議において「平成7年度予算編成方針」が決定された。概要は次のとおり。

① 前文：平成6年度末の公債残高はついに200兆円を超える見込みであり、加えて、平成5年度決算において税収は3年連続して減少し、初めて2年連続

して決算上の不足が生じるなど、極めて異例の事態となった。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課題であり、また、国民の理解と協力を得ながら税制改革を進めるためにも、行財政改革を推進する必要がある。平成7年度予算は以上の考え方の下、財政体質の歯止めなき悪化につながりかねない特例公債の発行を抑制するため、徹底した歳出の洗直しに取り組む一方、限られた財源の中で資金の重点的・効率的な配分に努め、質的な充実に配意する。

② 財政規模：一般会計予算においては、特に経常部門経費を厳しく抑制する。これまで日本電信電話株式会社の株式売払収入の活用等によって行ってきた社会資本整備を促進するための事業については、これを確保する。また、財政の厳しい現状に鑑み臨時異例の措置として、平成5年度の決算上の不足に係る国債整理基金からの繰入れ相当額の同基金への繰戻しを延期することとする。

③ 公債発行：公債発行額は、12兆5980億円とする。また、政府保証債の発行額は、3兆2500億円とする。

④ 税制改正等：今般の税制改革及び特別減税に関連する法律が成立したことを踏まえ、課税の適正・公平を確保する観点から租税特別措置の大幅な整理合理化を行うとともに、所要の税制改正を行うものとする。一段と深刻さを増した財政事情の下、可能な限り税外収入の確保を図る。

⑤ 行政改革の推進：臨時行政調査会及び臨時行政改革推進審議会の答申等を受けて、行政の制度・運営について徹底した見直しを行い、改革合理化措置を着実に実施する。各省庁の部局等及び特殊法人等については、既存機構の合理的再編成によるもののほか、新設は行わない。国家公務員の定員については、第8次定員削減計画に基づき定員削減を着実に実施し、真に必要とされる新規行政需要についても、極力振替えによって対処し、増員を厳に抑制することにより、国家公務員数の縮減を図る。

⑥ 財源の重点的かつ効率的配分：各種施策について優先順位の厳しい選択を行うとともに、社会経済情勢の変化に即応した財政需要に対しては、財源の重点的・効率的配分を行う。特に社会資本の整備に当たっては、「公共投資基本計画」（平成6年10月7日閣議了解）等の考え方に沿って、本格的な高齢化社会の到来する21世紀を控え、新たな時代の要請に的確に対応してその重点化を図る。このため、緊要な施策の実施に必要な財源は、極力既定経費の縮減によ

り捻出し、後年度において財政負担の増加をもたらす措置は原則として採らない。また、一般行政経費については厳にこれを抑制する。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）等に表示された方策に基づき、その総額を抑制する。地方公共団体の負担又はその職員数の増加を伴う施策は、厳にこれを抑制する。公共料金、社会保険料等の適正化を図り、公正な費用負担の確保に努める。

⑦ 予算及び財政投融资計画の弾力的運用：予算及び財政投融资計画の執行に当たっては、流動的な内外の経済情勢等の推移に即応しつつ、その機動的・弾力的運用を図る。

⑧ 地方財政：地方公共団体に対しては、「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」等を踏まえ、国と同一の基調により歳出を極力抑制するとともに、一般行政経費の節減合理化、定員及び給与についての適切な管理等を行うことにより、財源の重点的かつ効率的な配分を行い、社会資本整備の着実な推進に配慮しながら、節度ある財政運営を図るよう要請する。

〔注〕

- 1) 「平成7年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の全文は、『国の予算』平成7年度 1142-1145ページに収録されている。
- 2) 「平成7年度予算編成大綱」の全文は、同上 1134-1136ページに収録されている。
- 3) 「平成7年度予算編成方針」の全文は、同上 1136-1137ページに収録されている。

4 大蔵原案の提出から平成7年度予算政府案の概算の閣議決定

大蔵原案の提出から予算政府案の決定までの動きを当時の報道記事も引用しつつ確認してみよう。

(1) 平成7年度予算大蔵原案のポイント

平成6年12月19日に示された予算編成方針に続いて、翌日20日に大蔵原案が閣議に提出され、その後直ちに各省庁に内示された。閣議における武村大蔵大臣の発言を基に平成7年度予算大蔵原案のポイントを整理すると以下のとおりである。¹⁾

一般歳出は、対前年度当初予算比3.1%増の42兆1417億円となった。NTT株

式の売払収入の活用等によって行ってきた社会資本の整備の促進を図るための事業1兆3000億円についてはこれを確保した。これらに国債費及び地方交付税交付金を加えた全体としての歳出規模は70兆9871億円、伸び率にして2.9%の減少となっている。復活折衝に用いられる調整財源については1000億円が用意され、また「公共投資重点化枠」の総額は3000億円とされた。このうち、公共事業関係費2500億円、その他施設費500億円としたが、これについては復活折衝と並行して、調整・配分を行うこととされた。歳入のうち、租税及印紙収入は53兆7310億円であり、税外収入は4兆4856億円であった。

平成7年度予算大蔵原案の特徴は次の2点であった。まず、公共投資重点化枠を新設し、公共事業費と施設費の割合はこれまで7対1程度で定着していたが、これまでの慣例を破り、この枠内で5対1という比率になった。これは、情報通信基盤や教育・基礎研究などの施設費への配分を高める点に村山政権の特色を打ち出す狙いがあったとされる。²⁾ ちなみに、公共事業との関連からは、

表 7-2 平成7年度一般会計歳入歳出予算

歳入	(単位：億円、%)			
	平成6年度予算	平成7年度予算	対平成6年度 増減額	増減率
租 税 及 印 紙 収 入	536,650	537,310	660	0.1
所 得 税	215,130	213,500	△1,630	△0.8
法 人 税	138,130	137,260	△870	△0.6
相 続 税	27,500	26,840	△660	△2.4
消 費 税	57,400	59,800	2,400	4.2
酒 税	21,230	21,720	490	2.3
た ば こ 税	10,280	10,380	100	1.0
揮 発 油 税	17,970	18,500	530	2.9
自 動 車 重 量 税	7,320	7,650	330	4.5
関 税	9,180	8,970	△210	△2.3
印 紙 収 入	16,250	17,620	1,370	8.4
専 売 納 付 金	127	146	19	15.0
官 業 益 金 及 官 業 収 入	173	189	16	9.2
政 府 資 産 整 理 収 入	986	3,040	2,054	208.3
雑 収 入	56,412	43,188	△13,224	△23.4
公 債	136,430	125,980	△10,450	△7.7
建 設 公 債	105,092	97,469	△7,623	△7.3
特 例 公 債	31,338	28,511	△2,827	△9.0
前 年 度 剰 余 金 受 入	39	18	△21	△53.8
合 計	730,817	709,871	△20,946	△2.9

歳出

(単位：億円、%)

	平成6年度 予算	大蔵原案	復活折衝	平成7年度 予算	対平成6年度 増減額	増減率
社会保険関係費	134,816	138,929	315	139,244	4,428	3.3
生活保護費	10,524	10,532	—	10,532	8	0.1
社会福祉費	31,875	34,644	84	34,728	2,853	9.0
保健衛生対策費	82,886	84,491	209	84,700	1,814	2.2
学業振興費	6,604	6,330	18	6,348	△256	△3.9
文教及び科学振興費	2,928	2,931	5	2,936	8	0.3
義務教育費国庫負担金	59,578	59,614	1,151	60,765	1,187	2.0
国立学校特別会計へ繰	27,510	27,369	292	27,661	152	0.6
国立学校特別会計へ繰	15,204	15,496	80	15,576	372	2.4
科学技術振興費	6,364	6,560	284	6,844	479	7.5
科学技術施設費	2,725	2,669	35	2,704	△21	△0.8
教育振興助成費	6,816	6,554	439	6,993	177	2.6
教育英事業費	959	965	21	986	27	2.8
国恩債関係費	143,602	132,213	—	132,213	△11,389	△7.9
文官等恩給費	17,620	17,069	197	17,266	△355	△2.0
旧軍人遺族等恩給費	937	889	7	896	△41	△4.4
恩給支給事務費	15,402	14,973	129	15,102	△300	△1.9
遺族及び留守家族等援護費	57	56	—	56	△1	△1.8
地方交付税交付金	1,224	1,150	61	1,211	△13	△1.1
国防公共事業関係費	127,578	132,154	—	132,154	4,576	3.6
治山治水対策事業費	46,835	47,236	—	47,236	401	0.9
治山治水対策事業費	111,461	92,398	—	92,398	△19,063	△17.1
道路整備事業費	19,808	15,275	457	15,732	△4,077	△20.6
港湾漁港空港整備事業費	31,059	25,119	746	25,865	△5,193	△16.7
住宅市街地対策事業費	8,607	6,879	172	7,051	△1,556	△18.1
下水道環境衛生等施設整備費	12,668	11,321	257	11,578	△1,090	△8.6
農業農村整備事業費	19,733	15,719	403	16,122	△3,611	△18.3
林道工業用水等事業費	14,904	11,693	273	11,966	△2,937	△19.7
調整費等	3,859	3,062	189	3,251	△608	△15.8
[公共投資重点化枠]	141	146	4	150	9	6.4
小計	—	2,500	△2,500	—	—	—
災害復旧等事業費	110,779	91,715	—	91,715	△19,063	△17.2
経済協力費	682	682	—	682	0	0.0
中小企業対策費	9,992	10,256	95	10,351	360	3.6
エネルギー対策費	1,877	1,835	22	1,857	△20	△1.1
食糧管理費	6,759	6,727	92	6,819	59	0.9
産業投資特別会計へ繰	2,743	2,693	30	2,723	△20	△0.7
緊急金融安定化資金	1,725	12,812	—	12,812	11,087	642.7
その他の事項経費	—	—	—	—	—	—
予備費	47,282	50,936	△402	50,534	3,252	6.9
調整財源	3,500	3,500	—	3,500	0	0.0
平成4年度決算不足補てん繰	—	1,000	△1,000	—	—	—
平成4年度決算不足補てん繰	15,448	—	—	—	△15,448	皆減
合計	730,817	709,871	—	709,871	△20,945	△2.9
うち一般歳出	408,548	421,417	—	421,417	12,869	3.1

(注) 1 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載。

2 「復活折衝」は平成7年度予算から大蔵原案を控除した差額である。

3 公共投資重点化枠3000億円が復活折衝では公共事業関係費に分配されている。

(出所) 「国の予算」平成6年度 666ページ、「国の予算」平成7年度 61-62、659、677ページ、旧大蔵省資料により作成。

整備新幹線が焦点の1つとなり、盛岡—沼宮間をフル規格で着工すること、まだ着工していない富山、熊本で駅舎の整備に着手することが決まる一方、「財源や採算性の十分な検討なしに実質的な着工に道を開いた」（速水優・経済同友会代表幹事）との批判の声も聞かれた。³⁾ 第2に、いわゆる「隠れ借金」の存在である。平成6年12月21日付日本経済新聞が報じたところによると、外国為替特別会計からの繰入れ3500億円、一般会計承継債務の返済延期8054億円、決算調整資金の返済延期5663億円、厚生年金への国庫負担金の減額4150億円、自賠責特別会計からの繰入れ3100億円、国民年金への繰入れ先送り2372億円、雇用保険への国庫負担金の減額300億円等の合計2兆9039億円に、国債整理基金特別会計への定率繰入れの停止を加え、総額6兆1496億円に達した。⁴⁾

（2）「やさしい政治」の予算

平成6年12月21日から調整財源を巡って、各省庁と大蔵省との間で復活折衝が開始された。同時に、公共投資重点化枠の配分が未定であるため、公共投資関係省庁からの強い要望が予想された。

復活折衝の焦点は「やさしい政治」をスローガンとして掲げた村山政権の方針に即して、環境、福祉、文教関連支出をいかに確保するかという点にあった。しかし、その背景には、予算編成の新機軸を村山内閣は打ち出し、大蔵原案の内示前に重要案件に関して首相官邸で「事前閣僚折衝」を行うという経緯があった。例えば福祉予算における「高齢者保健福祉推進十カ年戦略」（ゴールドプラン）の整備目標を引き上げ、「新ゴールドプラン」に衣替えすることが平成7年度予算の1つの焦点となっていた。⁵⁾

しかし、こうした事項は大蔵原案の内示前の閣僚折衝によって決着をつけられる結果となり、懸案事項はほとんど復活折衝に持ち込まれないこととなった。⁶⁾ ここで折衝の焦点となったのが、2年連続で大幅カットとなった私学助成、大蔵・郵政両省が対立していた光ファイバー網整備のための超低利融資制度の創設問題、過去最低の伸び率の政府開発援助（ODA）である。私学助成は大蔵原案では高校以下への経常費助成費補助が平成6年度比10%、大学への経常費補助が同5%削減されたが、調整は難航していた。最終的に復活折衝で財政当局が譲歩し、高校以下は4.9%増の666億円、大学は2.6%増の2803億円へと上積みされた。光ファイバー網整備のための日本電信電話株式会社などへの新

たな融資制度創設問題については、融資規模は平成7年度300億円、実質金利は年2.5%とすることとされた。このほか、過疎地、離島などには一部無利子融資を含む「ふるさと財団融資」を活用することも合わせて決定された。ODAは大蔵原案では3.2%の伸びに抑制したが、非軍事的な国際貢献の拡充を掲げる村山政権のカラーを鮮明にするため、4%台まで上積みした。⁷⁾ なお、復活折衝の財源だった1000億円は大蔵原案の段階から一般歳出に計上されているため、大蔵原案と12月25日に閣議決定された予算政府案の概算との間に予算規模の変更はなかった。

〔注〕

- 1) 「平成7年度予算大蔵原案についての大蔵大臣閣議発言要旨」の全文は、『国の予算』平成7年度 1137-1138ページに収録されている。ちなみに、平成7年度予算からは12月20日に大蔵原案が内示され、25日に予算政府案の概算がまとまるという日程となった。これは平成6年に政権に復帰した自民党の森喜朗幹事長より再度予算編成の早期終了の申し入れがなされて、こうした日程が固まることとなったとされる。篠沢恭助・元主計局長口述記録。
- 2) 『日本経済新聞』平成6年12月17日朝刊。
- 3) 『日経産業新聞』平成6年12月21日朝刊、『日本経済新聞』平成6年12月21日朝刊。
- 4) 『日本経済新聞』平成6年12月21日朝刊。
- 5) 『日本経済新聞』平成6年12月21日朝刊、『朝日新聞』平成6年12月19日朝刊等を参照。大蔵省では、平成7年度予算と一緒に平成6年度の1次補正を用意していたとされる。篠沢恭助・元主計局長口述記録。
- 6) 事前閣僚折衝自体は10分で終了した。井出正一厚相は、記者団に官邸での協議の意義を尋ねられた際、「みなさんに聞きたい」と苦笑いをしたとされ、武村蔵相も「官邸でやらなくてもよかったなあ」と回答した。また、蔵相は近くにいた篠沢恭助・大蔵省主計局長に「(官邸で折衝をやるのは) なんでかなあ」と声をかけ、これに対し篠沢局長は「便宜上の問題でしょう」と答えた。ただし、軍縮の姿勢に関しては、村山首相は、大蔵・防衛両省庁間で決着のついていなかった防衛費の削減について、与党合意の伸び率0.87%を0.855%に圧縮するという強い態度を示したという。以上、『朝日新聞』平成6年12月19日朝刊。
- 7) 『日本経済新聞』平成6年12月25日朝刊。

第3節 平成7年度予算の国会審議

1 予算政府案の国会提出と大蔵大臣の財政演説

平成6年12月25日に予算政府案の概算が閣議決定された後、この概算を計数整理・印刷したものが平成7年1月20日に予算政府案として第132回国会に提出された。平成7年度予算に関する大蔵大臣の財政演説の概要は以下のとおりである。¹⁾ なお、予算の概要については、第4節「平成7年度予算の概要と特色」で詳述する。

(1) 最近の内外経済情勢：景気を下支えしてきた公共投資と住宅投資が引き続き高水準で推移することに加え、個人消費や設備投資などの民間需要の自律的回復を通じ、我が国経済は内需中心の安定成長に向かうものと期待している。国際経済情勢を見ると、全体として拡大基調を強めている。先進諸国では景気拡大の足並みが揃い、旧計画経済諸国の一部に低迷がみられるものの、アジアを中心とした開発途上国では景気拡大が続いている。

(2) 内需を中心とした安定成長の確保：平成7年度予算編成に当たっても、こうした回復局面にある我が国の経済情勢を踏まえ、一段と深刻さを増した財政事情の下、平成6年度と同程度規模の所得減税を引き続き実施するほか、公共投資の着実な推進を図り、国内産業の空洞化の懸念等の構造的課題にも適切に対処し、我が国経済の中長期的な安定成長に資するものとした。金融面では、7次にわたる公定歩合の引下げの効果などにより、各種金利は依然として低い水準にあり、今後とも、この効果を見守っていく。為替相場については、経済の基礎的諸条件を反映して安定的に推移することが望ましいと考えており、今後とも為替相場の動向を注視し、適宜適切に対処し、為替相場の安定を図っていく。

(3) 財政改革の推進：平成7年度予算については、各般の努力により何とか、財政体質の歯止めなき悪化につながりかねない特例公債の発行によることなく編成することができたが、極めて厳しい状況の下、NTT株式の売却収入に係る無利子貸付けの繰上償還に係るものを除いた建設公債の発行額を増加させざ

るを得なかつたばかりか、平成5年度決算上の不足額の繰戻しの延期等の特例的な措置をとるのやむなきに至った。この結果、平成7年度末の公債残高は約212兆円に増加する見込みであり、特例的な措置の中には今後処理を要するものもあるなど、財政事情は一段と深刻の度を増していると言わざるを得ない。加えて、安定成長下の経済においては、過去見られたような大幅な税収の増加を期待することは困難であることを考えれば、今や我が国財政は一刻も放置しておけないほどに脆弱な体質になっていると言っても過言ではない。

〔注〕

- 1) 「第132回国会における武村大蔵大臣の財政演説」の全文は、『国の予算』平成7年度 1138-1142ページに収録されている。

2 財政運営の「基本的考え方」と「財政の中期展望」の国会提出

(1) 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」と「財政の中期展望」¹⁾

今後の財政改革の進め方について基本となる考え方を示すものとして、大蔵省は「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」及び「財政の中期展望(平成6年度～平成10年度)」を策定し、平成7年1月24日の閣議報告を経て、これらの資料及び関連資料である「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」とともに翌1月25日に国会に提出した。「財政の中期展望」等は、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、従来から予算の提案理由説明と同時に予算委員会に提出されているものである。まず「基本的考え方」を見た上で、続けて「中期展望」について概要を見ていくこととしよう。

① 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」

我が国財政は、公債依存度、利払费率等が主要先進国の中でも1、2を争う高い水準にあるなど、著しく悪化した状況にある。公債残高の累増に加えて、国鉄清算事業団長期債務等があること、特例的な措置の中には今後処理を要するものもあるなど、財政事情は一段と深刻の度を増している。

今後の財政運営に当たっては、国内外の状況に的確に対応しつつ、将来にお

ける国民負担率の上昇を極力抑制していくことがきわめて重要な課題であり、また、特例公債を発行することなく対応できるような弾力性を財政体質に組み込み、建設公債の発行を可能な限り抑制した財政の姿に戻していくことが重要である。以上の基本的考え方を踏まえて、今後の中期的財政運営に当たっては、国と地方を通じた行財政改革を強力に推進し、歳出全般にわたる制度・施策の徹底した見直しに努め、公債依存度の引下げ等を図ることにより、公債残高が累増しないような財政体質を作り上げることを基本課題とし、公債依存度については5%を下回る水準を中期的な一つの目処とする。²⁾

② 「財政の中期展望」

「財政の中期展望」は、現行の制度・施策を前提に、一定の仮定の下、これをそのまま将来に投影した後年度負担額推計を基に、今後の財政事情を展望した機械的試算である。推計に当たっては、平成4年6月に策定された「生活大国5か年計画—地球社会との共存をめざして—」で見込まれた経済指標の数値（名目経済成長率5.0%、消費者物価上昇率2.0%、卸売物価上昇率0.25%）等を用いて平成8年度から平成10年度の3年間の推計を行い、平成6年度から平成10年度までの動向をみたものである。例年との比較でみると、平成7年度予算では定率繰入れ等の停止及び一般会計承継債務の償還延期を行うこととしているが、これらは特例的な措置であることから、平成8年度以降の推計に当たっては、原則どおり行うという前提に立っている。そのため、国債費が平成7年度から平成8年度にかけて急増する姿となっている。また、平成10年度の推計に当たっては、「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律の施行等による租税収入の減少を補うための平成6年度から平成8年度までの公債の発行の特例等に関する法律」によって発行される減税特例公債が通常の公債の償還期間60年よりも短い償還期間20年とされたことに伴い必要となる同法第4条の規定による一般会計からの繰入れを含んでいる。

その他の項目を見ておくと、地方交付税では、平成7年度予算で平成5年度決算の精算減額等の調整を行った上で推計を行う一方、平成7年度に行われた特別減税を平成8年度にその実施を見込まず、その分の税収増が地方交付税にはね返ったことから、平成7年度から平成8年度の伸び率は21.9%と高いものとなった。また、平成9年度には消費税率の引上げ、これに伴う地方交付税率

表 7-3 財政の中期展望 (平成6年度～平成10年度)

(単位: 億円、%)

			平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度
歳 出	国 債 費	(△7.0)	(△7.9)	(27.4)	(3.1)	(3.9)	
		143,602	132,213	168,500	173,800	180,500	
		(△18.3)	(3.6)	(21.9)	(16.0)	(6.8)	
	地 方 交 付 税	127,578	132,154	161,100	186,900	199,600	
		(2.3)	(3.1)	(7.0)	(4.5)	(2.7)	
		408,548	421,417	450,800	471,200	484,100	
	一 般 歳 出	(8.6)	(6.1)	(4.2)	(4.2)	(4.2)	
		457,600	485,300	505,900	505,900	505,900	
		(1.7)	(2.6)	(8.0)	(4.5)	(2.6)	
	経 常 部 門	317,496	325,702	351,800	367,500	377,100	
		(9.6)	(6.0)	(6.0)	(6.0)	(4.1)	
		357,100	378,500	378,500	378,500	394,100	
	投 資 部 門	(4.8)	(5.1)	(3.4)	(4.7)	(3.2)	
		91,052	95,715	99,000	103,700	107,000	
		(5.0)	(6.3)	(4.7)	(4.7)	(4.7)	
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入 等	100,500	106,800	111,800	111,800	111,800		
	(158.6)	(△32.4)	(△46.0)	(0.0)	(0.0)		
	35,641	24,087	13,000	13,000	13,000		
事 業 分	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)		
	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000		
	(2,791.6)	(△51.0)	(皆減)	(—)	(—)		
償 還 分	22,641	11,087	0	0	0		
	(皆減)	(皆減)	(皆増)	(皆減)	(—)		
	15,448	0	5,700	—	—		
決 算 不 足 補 て ん 繰 戻	(1.0)	(△2.9)	(11.8)	(6.5)	(3.8)		
	730,817	709,871	799,100	844,900	877,200		
	(12.7)	(7.3)	(4.7)	(4.7)	(4.7)		
計	805,900	859,000	899,000	899,000	899,000		
歳 入	税 収	(△12.5)	(0.1)	(8.4)	(12.3)	(6.7)	
		536,650	537,310	582,700	654,500	698,600	
	そ の 他 収 入	(97.6)	(△19.3)	(△54.3)	(5.2)	(4.9)	
		57,737	46,581	21,300	22,400	23,500	
	国 債 整 理 基 金 特 別 会 計 受 入 金	(△7.6)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	
		1,725	1,725	1,700	1,700	1,700	
	税 外 ・ そ の 他 収 入	(104.8)	(△19.9)	(△56.3)	(5.6)	(5.3)	
		56,012	44,856	19,600	20,700	21,800	
	公 債 金 収 入	136,430	125,980	97,400	68,400	59,400	
		105,092	97,469	77,400	68,400	59,400	
4 条 公 債	31,338	28,511	20,000	0	0		
	(1.0)	(△2.9)	(△0.1)	(6.3)	(4.9)		
計	730,817	709,871	701,400	745,300	781,500		
要 調 整 額 (歳 出 - 歳 入)			—	—	97,700	99,600	95,700
					[104,500]	[113,700]	[117,500]

- (注) 1 地方交付税…名目成長率5%×弾性値1.2(平成7年度税制改正の影響等を調整)
 2 一般歳出…平成7年度予算における制度・施策を前提
 3 税収…名目成長率5%×弾性値1.1(平成7年度税制改正の影響等を調整)
 4 公債金収入…公債依存度が平成12年度に5%を下回る水準を仮置きし、平成7年度の公債金収入の額から平成8年度以降毎年度9000億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の事業分及び国債整理基金特別会計受入金は、平成8年度から平成10年度を平成7年度と同額と仮置きした。
 6 平成8年度以降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7年度 32-33ページにより作成。

の引上げ(24%→29.5%)等の影響から、平成8年度から平成9年度の伸び率は16%と高くなっている。最後に、決算不足補てん繰戻については、平成5年度の決算不足5663億円に係る国債整理基金から決算調整資金への繰入れ相当額については、「決算調整資金に関する法律」の規定により、本来は平成7年度までに一般会計から同資金を通じて同基金に繰戻すこととなっているが、これが平成8年度に延期されることとなったため、繰戻しは平成8年度に行われることを前提に推計されている。

(2) 「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」³⁾

「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」は、「財政の中期展望」を前提とした、国債整理基金の将来の資金繰りについての試算である。各年度の国債の要償還額から借換債収入を差し引いたネットの償還額に対し、前年度末の基金残高や当年度の一般会計からの繰入れ、基金の運用益等によって賄われ、当年度末に基金残高等がどう変化するかを試算したものである。前年度との比較でみると、減税特例公債が償還期間20年とされたことから、定率・差減額繰入等に変更が生じたことが大きな変更点である。なお、公債依存度が平成12年度に5%を下回る水準となることを仮定しているため、同年度以降の公債残高の伸びは極めて緩やかになり、平成10年代半にはほぼ頭打ちとなる姿が示されており、公債残高が累増しないような財政体質を目指すという中期的な財政運営の努力目標と整合的な試算結果が出ていたことを意味している。ただし、国債整理基金の年度末基金残高は平成7年度に1兆6300億円、平成8年度に2兆2300億円、平成9年度に2兆4400億円となり、また、平成20年度末の国債残高は221兆円、うち特例公債は47兆1000億円と厳しい財政状況を示すものとなっている。

〔注〕

- 1) 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」及び「財政の中期展望(平成6年度～平成10年度)」は、『国の予算』平成7年度 29-31ページに収録されている。
- 2) 「基本的考え方」は項目の(イ)と(ロ)から構成されるが、後者については前年度と内容がほぼ同一である。ただし、「公債発行額を極力縮減し、公債依存度の引下げを図る。併せて、特例公債の早期償還に努める」という文言が「公債残高が累増しないような財政体質を作り上げることが基本的課題である」という穏やかな表現に変更された点は

興味深い。

- 3) 「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」は、『国の予算』平成7年度 31-35ページに収録されている。

3 平成7年度予算の国会審議の経緯と主要論点

平成7年度予算は平成6年度予算との対照から言えば、緊縮予算と言うことができる。社会党と自民党が連携しつつも、予期せぬ自然災害の勃発により予算編成が翻弄されるという複雑な過程を経て、平成7年度予算の国会審議は進められた。

当時の報道記事も用いつつ前者の社会党と自民党の連携の点から見てみよう。平成7年度予算編成について、まず社会党は、福祉予算の拡充と防衛費の削減に取り組んだ。とりわけ重要視されたのは福祉予算の拡充であり、老人介護対策の「新ゴールドプラン」では従来のゴールドプランに上積みする形で5年総額9兆円へと事業費が拡充され、国と地方を合わせた額で見ると、平成6年度補正予算で約960億円、平成7年度当初予算で約1000億円の合計1960億円が確保された。¹⁾ こうした変化の背景としては、自民党が時には社会党と協調しながら、予算要求をしたことが要因とされ、こうした動きは、私学助成、科学技術、整備新幹線等の分野でもみられた。²⁾

歳入面では、細川政権での国民福祉税に反発を示した社会党の主導によって、消費税増税への道筋がつけられた点が注目される。平成6年2月の国民福祉税の挫折によって、6兆円規模の減税のみを行うことが決定され、税制改革については与党内に協議機関を設けて協議を進め、年内の国会において関係の法律を成立させることが連立与党で合意されていた。その後、政府税制調査会、税制改革プロジェクトチーム等の議論を経て、9月22日に連立与党の「税制改革大綱」が決定され、10月4日に「税制改革要綱」が閣議決定された。その内容は表7-4に示されたとおりである。³⁾

次に、後者の自然災害と予算の関係を見てみる。平成6年12月に東京協和信用組合と安全信用組合が破たんし、その処理方法を巡って与野党の対立が表面化した。2信組の乱脈経営が問題となり、更に高金利で預金を集めていたことが明らかになったことから、1000万円以下の預金者のみを保護する声が高まっ

表 7-4 税制改革による増減収等の姿

所得減税等による減収額	△3.8兆円
所得税・個人住民税の恒久減税	△3.5兆円
平成6年度改正における相続税減税	△0.3兆円
消費税の改革	0.3兆円
消費税率引上げによる純増収額	4.1兆円
政府負担の消費税増加分のうち公債発行により得るもの	0.4兆円
つなぎ公債の償還財源	△0.5兆円
社会保障関係	△0.5兆円
年金等の物価スライド	△0.1兆円
社会福祉	△0.4兆円
合 計	0.0兆円

(出所) 「国の予算」平成7年度 15ページにより作成。

た。しかしながら、大蔵省と日本銀行は金融秩序の維持という観点から、預金保険機構からの資金供給を通じて預金者全員保護の方針を打ち出したとされ、更に「日本銀行法」第25条を発動し、2信組の経営を受け継ぐ東京共同銀行に対して日本銀行が出資を行うという対応を行った。⁴⁾

これに対して野党は鋭い反発の声を挙げた。ところが、こうした動きを強く封じ込めることとなったのが、平成7年1月17日に起きた阪神・淡路大震災である。2月17日の財政制度審議会会長による「阪神・淡路大震災への対応策に係る予算編成に関する所見」によって、平成6年度第2次補正予算での特例公債発行への方向づけがなされたが、野党である新進党も、深刻な社会情勢を踏まえ、予算の早期成立に全面協力せざるを得なかった。ただし、新進党、そして共産党も、平成7年度予算が震災を前提としたものではないことから予算の組替えを要求した。これに対し、政府は作業の煩雑さや復興計画が決まっていないことを理由に拒否し、復興計画が固まるのを待って、平成7年度補正予算の編成などによる事実上の組替えに応じる考えを示した。

その後、予算は3月22日に成立した。これは「日本国憲法」施行後、最も早い新年度予算の成立であった。31日の閣議の席上において大蔵大臣より「平成7年度予算の執行について」の発言があり、平成7年度当初予算の公共事業予算のうち一定割合を早期に被災地域の復興のための事業の実施及び防災対策の充実に重点配分していくことに言及した。⁵⁾ こうして、災害復旧費を除く一般公共事業関係費について事業分野ごとに一律5%分、約4600億円の執行を留保

する異例の措置を取り、事務的経費も15%分、約1200億円の節約を行うこととした。⁶⁾ 他方、復興財源としては減税特例公債のように償還財源について議論をする時間を望めなかったことから、特例公債の発行が不可避の状況となった。大蔵省としては財政事情の深刻化が将来の増税論議の深まりへとつながることを期待していたとみる向きもある。⁷⁾ しかし、現実には、特例公債の発行再開はその後の常態化の先鞭をつける形となった。

〔注〕

- 1) 厚生省『厚生白書（平成7年版）』202-203ページ、『日本経済新聞』平成6年12月19日朝刊。
- 2) 私学助成については、自民党の文教関係議員は、義務教育費の堅持を主張する社会党と同調していたとされている。『日本経済新聞』平成6年12月15日朝刊。科学技術については、研究開発用の施設費は建設国債の発行対象経費となるが、人件費やソフト開発費は経常的経費に区別され、建設国債の対象とはならない。そこで、「財政法」第4条が出資金も建設国債の発行対象としている点に着目し、これを増やすことで間接的に研究開発費を拡充できるようにした。研究開発費の財源の一部を税収から建設国債に置き換えれば赤字国債の抑制につながるという意味では、財政当局にとっても合理性のある判断だったと言えよう。『日本経済新聞』平成6年12月17日朝刊。整備新幹線については、『日本経済新聞』平成6年12月20日朝刊。
- 3) 武村正義大蔵大臣は「今度引き上げが出来たのも、結局は、国民福祉税のせいですね。あの議論があったから、社会党も責任を感じ、自民党もやらざるを得なかったということでしょう。」と齋藤元次官に述べたとされる。齋藤次郎・元事務次官口述記録。
- 4) 『日本経済新聞』平成6年12月22日朝刊。
- 5) 「『平成7年度予算の執行について』の大蔵大臣閣議発言要旨」の全文は、『国の予算』平成7年度 1149ページに収録されている。
- 6) 『日本経済新聞』平成7年2月27日朝刊。
- 7) 『日本経済新聞』平成7年2月3日朝刊。ただし、注意すべきは、「平成6年分所得税の特別減税のための臨時措置法案」の附則第5条において「平成7年分以後の所得税については、速やかに税制全般のあり方について検討を加え、その結果に基づいて抜本的な所得税の減税を行う」と書かれていた。これは野党であった自民党による修正と言われており、「税制全般のあり方について検討」という前提が、村山政権の下での増減税一体処理、所要の段階での増税という決定の布石となった。篠沢恭助・元主計局長口述記録。消費税の増税を巡っては、当時、武村大蔵大臣が賛成、橋本通産大臣も賛成、与党の加藤政調会長も賛同するという状況であり、税率等が主要な論点となった。小村武・元官房長口述記録。

第4節 平成7年度予算の概要と特色

平成7年度予算の概要、政治的背景、特色に関しては、前節で叙述した。本節では成立予算の説明資料等¹⁾を参考に、その量的な特徴と全体像を記述する。

1 一般会計歳入歳出予算の概要と特色

(1) 震災下の緊縮予算

平成7年度予算は、高齢化や情報化への対応、環境への配慮、科学技術の振興や産業構造の転換等、我が国の将来の発展基盤の整備などに力点が置かれた。具体的に見てみると、「人にやさしい・安心できる・活力ある国づくり」を実現するため、① 地方老人保健福祉計画を踏まえた新ゴールドプランの策定及び緊急保育対策等の推進、② 人類共通の知的資産の形成、我が国の将来の発展につながる基礎研究の推進、研究基盤の充実、③ 正面装備を抑制するなど節度ある防衛力の整備、④ 公共投資重点化枠を活用した公共投資の重点化、とりわけ、国民生活の質の向上に資する分野に重点投資を行うこと等による公共事業のシェアの見直し、⑤ 草の根無償の拡充等我が国の顔の見えるきめ細かな援助、環境・人権への配慮等新しい側面に積極的に対応した援助など効率的・重点的なODAの推進、⑥ 戦後50周年を迎えるに当たっての平和友好交流計画等の諸施策の実施、⑦ 産業の空洞化等に対応した産業構造転換と雇用対策を一体的に進める経済構造改革の推進、⑧ 環境基本計画の効果的推進や廃棄物リサイクル対策の拡充など環境問題への配慮、⑨ 経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体が生産の大宗を担う力強い農業構造の実現に向けた農業施策の展開、⑩ 「いじめ対策」や「銃器対策」等、国民生活と密接に関連する事項へのきめ細かな対応などが掲げられた。

次に、予算フレームを基に全体像を見ておこう。一般歳出は、阪神・淡路大震災という特殊な増加要因にもかかわらず、前年度に引き続き抑制が図られた結果、経常部門経費は2.6%という低い伸びとなり、一般歳出は42兆1417億円、前年度当初予算比3.1%増と最近では平成6年度に次いで低い伸びとなった。

表 7-5 平成7年度一般会計予算フレーム

(単位：億円、%)

	平成6年度予算 (当初)	平成5年度比 増減額	平成7年度予算	平成6年度比 増減率
[歳入]				
税 収	536,650	△76,380	537,310	0.1
税 外 収 入	56,012	28,660	44,856	△19.9
N T T	1,725	△141	1,725	0.0
公 債 金	136,430	55,130	125,980	△7.7
建 設 公 債	105,092	23,792	97,469	△7.3
特 例 公 債	31,338	皆増	28,511	△9.0
計	730,817	7,269	709,871	△2.9
[歳出]				
国 債 費	143,602	△10,821	132,213	△7.9
地 方 交 付 税	127,578	△28,596	132,154	3.6
一 般 歳 出	408,548	9,380	421,417	3.1
N T T 等	35,641	21,858	24,087	△32.4
う ち 事 業 分	13,000	0	13,000	0.0
決 調 資 金 繰 戻	15,448	皆増	0	皆減
計	730,817	7,269	709,871	△2.9

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成7年度予算特集」第517号 8ページにより作成。

一方、投資部門経費は5.1%と十分な伸びが確保された。続いて、NTT株式の売払収入の活用等によって行ってきた社会資本整備の促進を図るための事業については、1兆3000億円が引き続き確保された。平成5年度及び平成6年度に引き続き、国債償還費に関する定率繰入れ等の停止措置を行い、この額は3兆2457億円に達した。他方、これによって国債整理基金特別会計の運営に支障が生じる恐れがあった。そこで、NTT-A・Cタイプ事業の既往貸付金の繰上償還を行い、その償還金に相当する額の貸付けを行うため、建設国債で1兆1087億円を確保し、国債整理基金への繰入れを行った。また、「社会資本整備特別措置法」に基づく産業投資特別会計からの受入金相当額が国債整理基金に繰り入れられた。以上を合計すると、国債費は、対前年度比で7.9%減の13兆2213億円となった。地方交付税交付金については、法定の地方交付税率により算定される額から平成5年度の精算額5797億円を減額した上で、地方の財政事情等を踏まえ1810億円を加算した。この結果、平成7年度の地方交付税交付金は対前年度比3.6%増の13兆2154億円となった。なお、これに資金運用部特別会計

からの借入れが加わるため、出口ベースでは16兆1529億円、対前年度比4.2%増という額になる。

(2) 公債発行の抑制

次に歳入面を見ておく。個人所得課税の負担軽減、消費課税の充実を内容とする税制改革が実施され、平成9年度の消費税増税、地方消費税の創設と同時に、当面の景気に配慮した平成7年分所得税の特別減税が実施されることとなった。²⁾ 同時に、課税の適正・公平を確保する観点から租税特別措置の大幅な整理合理化が行われた。以上の結果、平成7年度税収は平成6年度当初税収53兆6650億円に比して660億円増の53兆7310億円を見込むこととなった。税外収入については、既に連年にわたり大幅な増収が図られてきたが、極めて厳しい財政事情の下、外為特会、自賠償特会からの一般会計繰入れを行うなど、可能な限りその確保に努めることとし、対平成6年度当初予算比398億円増の3兆3769億円を見込んだ。³⁾ 公債発行については、NTT株に係る繰上償還額の減少があることから、建設公債発行額を平成6年度当初発行額に比して7623億円減額し、9兆7469億円とするとともに、所得税減税等の結果生ずる税収減に対処するための減税特例公債を2兆8511億円発行することとした。この結果、公債発行額は12兆5980億円となり、公債依存度は17.7%となった。

〔注〕

- 1) 本節の記述は、『国の予算』平成7年度 37-48ページ、大蔵省『財政金融統計月報』「平成7年度予算特集」第517号、『ファイナンス』各号等によっている。
- 2) 既に特別減税が先行されており、村山内閣においても税制改革が最大の課題であった。細川内閣との比較において、自民党、社会党、新党さきがけの3党連立政権でも同様の施策が必要であるとの認識が共有された。小村武・元事務次官口述記録。
- 3) ただし、平成6年度におけるNTT-Bタイプ貸付金の繰上償還に係る金額2兆2641億円と平成7年度におけるNTT-A・Cタイプ貸付金の繰上償還に係る金額1兆1087億円は除いている。

2 主要歳出分野の重要施策

(1) 社会資本の整備

公共事業関係費については、第1節3で述べたように、平成6年10月に策定

された新しい「公共投資基本計画」を踏まえ、本格的な高齢化社会が到来する前に着実に社会資本整備を推進することとされた。これに加え、回復局面にある我が国の経済情勢も考慮し、公共投資については高い伸びを確保することとし、一般歳出が対前年度比3.1%増と厳しく伸びが抑制される中、4.6%増、8兆1123億円が計上されることとなった。これにNTT事業のうち、当面、当該株式の売払収入以外の財源をもって行うこととした1兆1275億円、「社会資本整備特別措置法」に基づき、産業投資特別会計社会資本整備勘定に1025億円を合わせて計上している。以上の結果、前年度比10.7%減となる合計10兆484億円が計上された。この大幅な減はNTT事業償還時補助2兆2641億円が停止されたことによるものである。¹⁾

一般公共事業別で見た場合、最も対前年度伸び率が高かったのが下水道環境衛生等施設整備費であり、1兆6122億円が計上され、6.6%の伸びを示した。特に伸び率が高かったのは、廃棄物処理施設、農業集落排水、市街地整備である。これに続いたのが住宅・市街地対策の5.2%である。住宅対策には1兆1065億円が費やされた。市街地整備は513億円と規模は小さいが対前年度比8.5%の伸びを示しており、市街地再開発事業等を通じた都市の高度利用と都市機能の更新等に重点が置かれていた。これと同様に、林業・工業用水等も3251億円が計上され、5.4%の伸びを示した。このうち工業用水については対前年度比24.3%減と大きな削減を見た。道路整備は対前年度比3.7%増の2兆5865億円が計上された。

(2) 社会保障の充実

社会保障関係費について、13兆9244億円を計上し、対前年度比3.3%増と一般歳出を上回る伸び率となった。一般会計予算全体に占める社会保障関係費のシェアは19.6%で、一般歳出全体に対しては33.0%に達している。国が政策的に支出する経費のうち約3分の1が社会保障関係費に充てられていることになる。大まかに見ると、老人保健制度及び国民健康保険制度の改正、公費負担医療制度の見直しを行うほか、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」の全面的見直し（新ゴールドプランの策定）、老人介護対策の更なる充実を図り、低年齢児保育の充実等緊急保育対策等を推進することに加え、がん対策、エイズ対策等の諸施策についてきめ細かい配慮がなされた。このほか、雇用対策として、産業

構造の変化や大学新卒者等にも配慮した総合的な雇用対策等を引き続き推進することとした。

内容面で注目を集めたのは社会福祉費である。前述のとおり、老人福祉対策では「新ゴールドプラン」が策定された。従来のゴールドプランを見直し、高齢者介護対策の更なる充実を目指したもので、在宅福祉の拡充として、ホームヘルパーの拡充（平成6年度：5万9005人→平成7年度：9万2482人）、ショートステイの増床（平成6年度：2万4274床→平成7年度：2万9074床）、デイサービスセンターの拡充（平成6年度：5180か所→平成7年度：6180か所）、施設の緊急整備として、特別養護老人ホームを1万5310床整備、老人保健施設を2万6000床整備、ケアハウス7000人分整備などが掲げられた。一方、児童福祉対策では、少子化対策の一環として、大蔵、厚生、自治の3大臣により「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」が取りまとめられ、低年齢児保育促進事業の創立、産休・育休明け入所予約モデル事業の創設、低年齢児保育の拡充と延長保育の推進などの措置が盛り込まれた。社会保険費では老人医療費拠出金の算定に用いられる老人加入率の上下限の改訂が行われ、また、国民健康保険制度において低所得者の保険料負担に配慮しつつ、合わせて中間所得層の保険料負担の軽減を図る措置が図られた。

（3） 文教及び科学技術の振興

文教及び科学振興費については、対前年度当初比1187億円（2.0%）増の6兆765億円を計上している。まず、義務教育費国庫負担金に関して、公立小中学校等の教職員定数の改善を行った。児童数減少に伴う自然減1万100人に対し、「第6次公立義務教育諸学校教職員配置改善計画」（平成5-10年度の6年計画）の第3年次分として5084人の定数改善が行われ、初任者研修に係る増減と合わせ、5668人の定員減とされた。国立学校特別会計への繰入れを見ると、372億円（2.4%）増の1兆5576億円となっており、同特別会計の歳出全体では対前年度比947億円（3.9%）増の2兆5364億円となっている。入学科・検定料等の引上げ、附属病院収入といった自己収入の確保が目につく。公立文教施設整備については、前年度当初比0.8%減となる一方、国立学校施設整備費については9.9%増と大幅な増加となった。

(4) 経済協力の充実

我が国のODAは3年連続で世界一に達したが、厳しい財政状況に直面していること、更には円高によるドルベースの伸びは相当程度確保されていることなどが勘案され、政府開発援助（ODA）予算について前年度当初予算に対し4.0%増の1兆1061億円が計上された。これは、一般歳出の伸びを上回ってはいるものの、ODA予算が集計された昭和51年度以来最低の伸び率であり、ODA予算の伸び率が他の主要経費の伸びのいずれをも上回った平成6年度までとは異なる局面に移ったことを示唆していた。内訳としては、贈与が対前年度比4.1%増の7236億円、借款が3.9%増の3825億円であった。前者の大部分を占めるのは二国間援助であり、そのうち技術協力が5.8%増の3297億円と高いウェイトを占めた。

(5) 防衛力の整備

防衛関係費については、東西冷戦終結後の国際情勢、一段と深刻さを増している我が国の財政事情などを踏まえ、効率的で節度ある防衛力の整備を図ることとした。予算査定は厳しい方針が貫かれたと言ってよい。ベア等に伴う人件・糧食費は前年度比739億円増の一方で、歳出化経費（過去の契約に基づく当年度支払い）がここ数年間の後年度負担の抑制や円高等の影響から541億円減となった。また、その他の物件費についても、在日米軍特別協定による負担増243億円があったにもかかわらず、対前年度当初比202億円増と厳しく抑制された。以上の結果、前年度当初予算に対し0.86%増の4兆7236億円と小幅の増加に止められた。

(6) 中小企業施策の推進

中小企業対策費については、対前年度当初比20億円減の1857億円が計上された。商工会・商工会議所の経営指導員の人件費等について、平成5年度から3年間で段階的に一般財源化を図ることとなっており、平成6年度と同様、地方交付税措置への予算移行が行われた。この分が対前年度で181億円増額されたことから、実質的には大幅な増額となっている。主な施策としては、中小企業大学校の整備、中小企業創造団地の整備、小規模企業共済制度の見直し、商工会・商工会議所等における経営指導体制の充実といった小規模事業対策、商業

基盤等施設整備事業の拡充といった中小企業の近代化促進等がある。また、国民金融公庫、中小企業金融公庫等については、所要の補給金を計上した。

(7) 農林水産業の振興

農林水産関係予算は3兆5400億円であり、前年度当初比1212億円(3.5%)増となっている。このうち、食糧管理費については、食糧管理特別会計への繰入れの節減を図ったこと等から0.7%減の2723億円、一般農政費及び公共事業関係費については、それぞれ5.8%増の1兆3627億円、2.6%増の1兆9050億円となっている。政府・与党間での折衝の結果、平成6年10月22日に総事業費6兆100億円(うち、農業農村整備緊急特別対策3兆5500億円、非公共事業1兆6900億円、融資枠7700億円)、このほか農山漁村対策等の地方単独施策の拡充として1兆2000億円が合意され、25日に取りまとめられた「ウルグァイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」を受けて、平成6年度補正予算において事業規模7500億円、国費4474億円を前倒し執行する一方、平成7年度予算では、事業費3900億円、国費1071億円が計上されることとなった。

(8) エネルギー対策の推進

エネルギー対策については、中長期的なエネルギー需給見通しを踏まえつつ、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に努めるとともに、原子力利用の安全確保のための研究、新型動力炉の開発、核燃料サイクル確立のための研究開発、核融合の研究開発、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の推進に努めることとした。エネルギー対策費は、対前年度当初比59億円(0.9%)増の6819億円を計上した。

〔注〕

- 1) NTT-Bタイプは補助金型と言われたように、償還時補助が付されていた。したがって、公共事業補助金を前倒しで交付するという性格のものであった。なお、今回の繰上償還はAタイプ及びCタイプを対象とするものであったため、この償還時補助は廃止されることとなった。

3 平成7年度予算における行政改革¹⁾

例年と同様、平成6年12月25日に「当面の行政改革の推進方策について」が閣議決定された。平成7年度の機構については、農林水産省において、養蚕農家数の激減等を背景として農蚕園芸局が廃止され、野菜も含めた生産振興を司る農産園芸局が設置された。また、食糧庁においては、「食糧管理法」の廃止に伴う組織簡素化の一環として長官官房が廃止となる一方で、人事・予算・経理の総括を行う総務部を新設し、これに伴い管理部を廃止した。更に、「新食糧法」の制定に伴い、計画流通制度を円滑に機能させるため、計画流通部の新設、業務部の廃止も行われた。定員に関しては、予算定員で見ると、一般会計で205人増、特別会計で2252人減、合計2047人の減少となっている。

〔注〕

1) 以下の記述は、『国の予算』平成7年度 48-50ページによっている。

4 平成7年度予算における補助金等の整理合理化¹⁾

(1) 補助金等の現状

平成7年度一般会計に計上されている補助金、負担金、交付金、補給金及び委託費の予算額の合計（NTT-B事業分及び償還時補助分を除く）は18兆1236億円であった。平成6年度当初予算額に対して8081億円（4.7%）の増加となっている。このほか、NTT-B事業分である補助金5814億円が計上されている。なお、特別会計では26兆8777億円が計上された。以上の補助金等予算額の増加は、老人医療費、療養給付費等の社会保障関係費の増（対前年度比4.7%増）、公共事業関係費の増（同5.7%増）、文教及び科学振興費の増（同1.1%増）等が主要要因である。

一般会計の補助金等の構成比を主要経費別に分類すると、社会保障関係費が42.7%、文教及び科学振興費が21.4%、公共事業関係費が20.5%となっており、この3つで全体の84.7%を占めている。所管別で見ると、以上の主要3経費を分掌している厚生省、文部省、農林水産省、建設省の4省で全体の86.3%を占めている。双方とも前年度と比較するとウェイトを若干ながら落としている。

一般会計における補助金等のうち地方公共団体向けは14兆5128億円で、80.1%を占めている。特別会計の地方公共団体向け補助金等は20兆9085億円に達しており、このうち地方交付税交付金16兆1529億円、地方譲与税譲与金1兆9863億円が含まれている。なお、一般会計における補助金等を補助根拠別に分類すると、法律補助が84.1%を占め、残り15.9%がいわゆる予算補助であり、前年度と同じ比率であった。

(2) 補助金等の整理合理化

例年、平成元年12月29日に閣議決定された「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」等において示された改革方針に基づいて、補助金等の整理合理化に努めている。平成7年度予算においても、一般財源化、補助制度の見直し、補助対象の重点化を図るほか、零細補助基準の引上げを行うなど、補助金等総額の抑制を図った。一般財源化として圧倒的に大きかったのは、商工会・商工会議所の経営指導員等の人件費等に係るもので、167億円に達している。補助制度の見直し等では、公費負担医療制度の保険優先化の方針の下、結核医療費補助金・負担金126億円、措置入院費負担金、精神保健対策費等補助金146億円が削減となった。補助対象の重点化等では、山村振興等農林漁業特別対策事業費補助金14億円の削減が目立つ。平成7年度の補助金等整理合理化では、整理、前年度からの減額、定員の削減によって前年度よりも28億円多い2710億円の削減が実現されたが、一方で新規の補助額が1930億円と平成年代で最高の額に達したことが注目される。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成7年度 51-56ページによっている。

5 地方財政収支見通しと地方財政対策¹⁾

(1) 自治省の予算要求と地方財政収支見通し

地方財政の収支見通しを立てるためには、地方税、地方譲与税、地方交付税交付金、国庫支出金等の歳入の見積もりを行い、歳出面で給与関係経費、一般行政経費、公債費、投資的経費等についてそれぞれ見積もりを行わなければな

らない。これらは、例年政府の経済見通しや国の翌年度の予算の骨格が定められるのと連動して行われることとなっており、平成7年度の地方財政収支見通しが明らかになったのは平成6年12月の予算編成の最終段階であった。

まず、この見通しが明らかになる前段階（8月時点）での概算要求の様子を見ておくと、地方交付税交付金に関して、三税分13兆3323億円、消費税分1兆4848億円、たばこ税分2624億円が要求された。これに平成5年度精算分5797億円の減額、「地方交付税法」附則第4条第2項に基づく加算額3975億円、同法第3条に基づく総額の特例措置分5738億円の加算が行われ、合計で15兆4711億円の要求がなされることとなった。地方債（地方債計画）に関しては、地方単独事業を推進しつつ、公共投資基本計画の見直しを踏まえて、生活関連社会資本等の整備を推進するために、必要な地方債の総額及び所要の地方債資金の確保を図ることとされた。一般会計債は対前年度比1兆855億円減の7兆3752億円、公営企業債は3841億円増の4兆9084億円であり、これに臨時財政特例債279億円、減税補填債516億円等が加わり、総計では対前年度比2兆2747億円減の12兆4593億円が要求された。

一方、12月に入って平成7年度の地方財政収支の見通しが明らかになり、次のような予算の見込みが示されることとなった。まず、歳入面から見ておこう。地方税については平成7年度の経済見通しと平成6年度の課税実績、平成7年度税制改正等から対前年度地方財政計画比3.6%増の33兆7639億円が見込まれた。また、地方譲与税は3.1%増の1兆9863億円、地方交付税は21.2%減の12兆2128億円、国庫支出金は9.7%減の12兆8017億円、地方債は20.2%減の8兆2958億円がそれぞれ見込まれた。歳出面については、臨時行政改革推進審議会答申等の趣旨に従い、経費の節減合理化に努める一方、地方投資単独事業については「公共投資基本計画」等の考え方に沿った社会資本整備の推進への配慮がなされることとなった。給与関係経費は1.6%増の22兆6984億円、一般行政経費は4.4%増の16兆8172億円、投資的経費は4.4%増の30兆3620億円（うち単独事業は5.0%増）を中心に合計82兆5093億円とされた。

（2） 地方財政対策及び地方財政計画の概要と特徴

大蔵・自治両大臣の折衝を経て、大蔵原案内示2日前の12月18日に地方財政対策の決定を見た。平成7年度予算においては、通常収支でみても4兆2572億

円の財源不足が見込まれていたが、これに加えて、国の減税の影響を受け、所得税減税による地方交付税の減1兆2429億円、個人住民税の減1兆4496億円が生じていた。地方財政対策の焦点はこの巨額の財源不足をどのように補填するかという点にあった。

まず、平成7年度減税の影響額2兆6925億円に関しては、① 交付税特別会計における資金運用部資金からの借入金1兆2429億円により地方交付税の減額分を全額補填するとともに、② 減税補填債の発行1兆4496億円によって住民税減税による地方税の減少額を全額補填することとされた。一方、通常収支の財源不足額4兆2572億円に関しては、地方交付税の増額措置2兆6972億円と地方債措置（財源対策債）の増発1兆5600億円によって補填することとされた。前者に関しては、①「地方交付税法」附則第4条第2項において定められている額3975億円のうち1810億円を加算し、残額2165億円は法律の定めるところにより平成13年度以降加算することとする、② 交付税特別会計借入金の平成7年度における元金償還予定額4192億円の償還繰延べを行う、③ 同特別会計から2兆970億円を借り入れることによって対処された。

なお、以上に述べた2165億円の外に、① 昭和60年度から平成4年度までの投資的経費に係る国庫補助負担率の引下げ措置に伴い、一般会計から交付税特別会計に繰入れを予定していた2956億円、② 平成5年度の投資的経費に係る国庫補助負担率の見直しに関し、一般会計から交付税特別会計に繰入れを予定していた695億円、③ 平成7年度の国民健康保険制度の見直しに関し、一般会計から交付税特別会計へ繰り入れることとしていた623億円、④ 昭和61年度、平成4年度、平成5年度、平成6年度における交付税特別会計借入金に関し、同特別会計に一般会計から繰り入れることとされた利子負担相当額3143億円、以上の合計7417億円についても平成13年度以降の地方交付税の総額に加算されることとされた。また、平成5年度における投資的経費に係る国庫補助負担率の恒久化に伴う平成7年度の地方財政への影響額6200億円については、臨時公共事業債の発行により対処され、元利償還金に対して地方交付税上の措置を講じ、利払費の90%について交付税特別会計に一般会計から繰入れを行うこととされた。

以上では、平成5年度の見直しに伴う財源措置が行われていることが目立つ。これは第5章で述べたように、昭和59年度水準を1つの基準としながら、平成

5年度に公共事業等に係る国庫補助負担率の見直しが行われたことと関係している。国会では補助率を昭和59年度水準まで回復できなかったこと、地方の財政負担を公共事業等臨時特例債で補填すること等に対し、多くの疑問が寄せられた。これに対し、政府は昭和59年度基準と比較して増額となる地方負担分に関しては、毎年度の地方財政計画を通じて他の歳出を圧迫しないよう適切な財源措置を講ずることとし、また、公共事業等臨時特例債についても速やかに通常の地方債や地方交付税措置による財源措置へと移行するという答弁が行われた。²⁾ こうした経緯を踏まえ、平成7年度の地方財政対策においては、臨時公共事業債が継続され、元利償還金に対する地方交付税措置という対策が行われるなど国の補助負担金の削減に伴う地方の財政負担の増大への措置が行われていることが指摘できる。

次に地方財政計画の歳出面を見ておく。数値は地方財政収支見通しと同額であるため、ここではその内容に踏み込んで検討を加えておきたい。歳出総額は対前年度比2.0%増の82兆5093億円であり、歳出総額から NTT 債線上償還費を除くと、対前年度比4.3%増となる。投資的経費の歳出全体に占める割合が36.8%に達した。これは平成以降で最も高い数値である。一方で、地方の財政負担は重くなりつつあった。平成7年度の歳出総額の増加額は1兆5812億円であり、このうち国の補助負担金に関するものは7844億円の増額となっていた(義務教育関係経費と直轄事業負担金を含む)。しかしながら、国からの補助負担金による歳入は、平成6年度に比べ1兆3965億円減少した。³⁾ 地方財政の健全化、地方単独施策の拡充、国庫補助金の整理合理化など、その後の課題がこの時期に顕著に表れつつあったといえることができる。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成7年度 246-282ページ、『平成7年度 改正地方財政詳解』(平成7年、地方財務協会)第3章、第4章によっている。
- 2) 『平成5年度 改正地方財政詳解』(平成5年、地方財務協会)110-112ページ。
- 3) 自治省編『平成7年度地方財政計画—平成7年度地方団体の歳入歳出総額の見込み額—』16-17、21-31ページ。

第5節 平成7年度予算の執行と補正予算

1 第1次補正予算の編成と内容

(1) 第1次補正予算の経緯と背景

第1次補正予算の経緯と背景については報道記事も用いつつ確認してみよう。平成7年1月17日の阪神・淡路大震災を受け、6月に震災復興計画が策定される見込みであった。しかし、地下鉄サリン事件による社会不安、急激な円高の進展、また夏には参議院議員選挙を控えていたこともあり、政府は計画策定を待たずに補正予算の編成に踏み切った。4月14日、政府は午前の経済対策閣僚会議に続けて閣議を開催し、「緊急円高・経済対策」を決定した。急激な為替レートの変動は日本経済の先行きに重大な影響を及ぼす恐れがあるとの認識に基づき、① 内需拡大のため早期に平成7年度第1次補正予算を編成し、財源は赤字国債で賄うこと、② 規制緩和推進5か年計画を3か年に前倒しすること、③ 貿易黒字を減らすため自動車・自動車部品などの輸入を促進すること、④ 低利融資などにより中小企業を支援することなどの対策を打ち出した。この結果、阪神・淡路関係3兆8000億円、緊急防災対策1兆3000億円、中小企業対策等1兆4400億円を軸に総額7兆円事業規模となった。連立与党からは貿易黒字の削減目標を盛り込むことが要請され、政府は最終的にこれを受け入れなかったが、内需拡大のために赤字国債の発行を明言するなど経常収支黒字の削減に配慮した形となったとされる。¹⁾ また、同日午前、日本銀行は1.75%から1%に公定歩合を引き下げた。

4月28日、政府・連立与党は平成7年度第1次補正予算の骨格を固めた。歳出総額は2兆5000億円程度とされ、中小企業対策、輸入促進策、科学技術振興や情報通信網整備といった「経済フロンティア（新分野）予算」等、円高対策として5000億円程度を投入し、地下鉄サリン事件などを受け、緊急犯罪対策費も数百億円盛り込まれた。更に、大震災の復旧・復興に1兆2000億円から3000億円程度、全国の防災対策の充実に7000億円から8000億円程度を振り向けることとした。

議論の焦点となったのは「経済フロンティア（新分野）予算」である。与党からは従来手薄であった科学技術や情報通信などへの重点的な予算配分が打ち出された。²⁾

表 7-6 緊急円高・経済対策の概要

阪神・淡路関係	3兆8000億円
緊急防災対策	1兆3000億円
科学技術・情報通信	3300億円
中小企業対策等	1兆4400億円
輸入促進・規制緩和・緊急犯罪対策	1000億円
総事業規模	6兆9700億円

(出所) 小峰隆夫編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）1 日本の経済の記録 第2 石油危機への対応からバブル崩壊まで（1970年代～1996年）』（平成23年）等により作成。

(2) 補正予算の編成と国会審議

平成7年2月17日、「阪神・淡路大震災への対応策に係る予算編成に関する所見」として財政制度審議会会長の談話が出された。³⁾ この中では、震災に伴う税制上の特例措置等に伴い平成6年度の税収が減少する一方、復旧経費が多額に上ることが予想されることから、建設公債の増発に加え、特例公債の発行によらざるを得ないことが指摘された。平成7年5月10日の臨時閣議で、平成7年度第1次補正予算案が了解された。「緊急円高・経済対策」、阪神・淡路大震災の復旧・復興、全国の防災対策の3本柱から構成され、歳出総額は2兆7261億円とされたが、財源は赤字国債を含め、ほぼ全額を国債に依存することとされた。地方自治体の負担分や政府系金融機関の融資規模約3兆3000億円を合わせ、総事業規模は約7兆円であった。

武村大蔵大臣から臨時閣議の席上、平成7年度第1次補正予算については、改めて閣議の決定を経た上で5月15日に国会に提出する旨の発言があった。第132回国会に提出された平成7年度補正予算（第1号）の武村大蔵大臣の提案理由において、個人消費や生産活動の増加、企業収益の改善など、経済は緩やかな回復基調にあるものの、急激な為替レートの変動は経済の先行きに重大な悪影響を及ぼすおそれがあるとの認識が示された。⁴⁾ その上で、阪神・淡路大震災からの復旧・復興事業等を盛り込んだ補正予算の編成など機動的な内需振

興を図るほか、規制緩和推進計画の前倒し実施、輸入促進の具体策、円高メリット還元策、中小企業対策等円高による影響への対応、経済構造改革の推進、金融機関の不良債権の早期処理、証券市場の活性化策等の諸施策を盛り込み、現在の回復基調をより確実なものにするとの方針が打ち出された。翌16日に衆議院予算委員会において提案理由説明が行われ、18日に可決、同日の本会議においても可決された。直ちに、参議院に送付、19日の予算委員会において提案理由説明を行った後、可決、同日の本会議において可決、成立した。

(3) 補正予算のフレームと内容⁵⁾

平成7年度一般会計における第1次補正予算の歳出面を見ておくと、阪神・淡路大震災等関係経費として1兆4293億円が計上され、このほか、地震災害等の防止のための緊急防災対策費として7900億円、科学技術・情報通信振興特別対策費3205億円、円高対応中小企業等特別対策費703億円、輸入促進関係経費588億円、捜査・警備体制強化のための緊急犯罪対策費338億円、規制緩和関係経費28億円、国債整理基金特別会計へ繰入206億円、税収の減少に伴う地方交付税交付金の減額に対する補填分378億円が計上された。以上の追加額の合計は2兆7638億円である。

他方、歳入面を見ると、阪神・淡路大震災への税制上の対応及び輸入促進税制を実施する結果生じる減収が、源泉所得税80億円、法人税1100億円、相続税10億円、地価税190億円と見込まれ、全体として1380億円の減収となっている。その他収入として、本年度に一般会計で実施する直轄事業費を追加することに伴い、地方公共団体が負担する負担金の増加見込額として、公共事業費負担金が381億円追加計上された。不足する財源は公債発行によるものとされ、総額は2兆8260億円、うち建設国債が2兆2622億円、特例公債が5638億円であった。

以上の結果、歳出は73兆7132億円（平成7年度当初予算70兆9871億円）となった。また、公債依存度は20.9%（平成7年度当初予算17.7%）であった。⁶⁾

表 7-7 平成7年度第1次補正及び補正後予算

歳出予算額		(単位：百万円)		
事 項	当 初	補 正	補 正 後	
阪神・淡路大震災		1,429,285		
災害救助		47,349		
災害援護		21,925		
生活福祉資金貸付		22,506		
災害被害者救済		770		
災害廃棄物処理		2,149		
公害事業		128,189		
災害復旧		1,076,966		
一般公共事業		718,063		
施設		205,381		
災害関連		84,996		
中小企業		122,454		
産業投資特別会計(産業投資助定)		117,776		
日本私学振興財団		1,700		
その他		2,978		
国民健康保険		54,326		
雇用保険		20,470		
工業技術院		10,539		
私立大学等		6,020		
育英		4,920		
健康保険		3,821		
緊急		2,664		
一般		5,892		
治道		790,029		
港湾		513,452		
住宅		112,380		
下水道		171,046		
農村		34,612		
林道		60,923		
調整		66,794		
その他		44,439		
文教		22,658		
官庁		600		
社会福祉		276,578		
自衛隊		79,700		
警察		30,909		
海上保安		29,071		
その他		21,540		
科学技術		21,230		
情報通信		17,745		
船舶		76,383		
建設		320,502		
研究所		119,331		
情報処理		55,766		
通信		54,940		
林業		24,080		
その他		23,352		
円高		43,033		
対応		70,274		
中小企業		58,775		
特別対策		2,758		
促進		33,792		
関係		13,221,300		
緊急		20,647		
犯罪		0		
特別会計	13,215,395		13,241,947	
国債		37,760		
地方交付税		△37,760		
地方交付税の減額		35,180		
国庫債務				
負担				
追加				
合計	70,987,120	2,726,062	73,713,183	

歳入予算額

(単位：百万円)

事 項	当 初	補 正	補 正 後
租 税 及 印 紙 収 入	53,731,000	△138,000	53,593,000
租 税		△138,000	
所 得 税			
源 泉 所 得 税		△8,000	
法 人 税		△110,000	
相 続 税		△1,000	
地 価 税		△19,000	
雑 収 入	4,318,796	38,062	4,356,858
公 共 事 業 費 負 担 金		38,062	
海 岸 整 備 事 業 費 負 担 金		909	
北 海 道 漁 港 修 築 事 業 費 負 担 金		379	
河 川 等 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金		6,094	
河 川 等 災 害 関 係 緊 急 事 業 費 負 担 金		569	
港 湾 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金		28,859	
国 営 公 園 整 備 事 業 費 等 負 担 金		933	
地 す べ り 対 策 事 業 費 負 担 金		319	
公 債 金	12,598,000	2,826,000	15,424,000
公 債 金		2,826,000	
公 債 金		2,262,200	
特 例 公 債 金		563,800	
そ の 他	339,325	—	339,325
合 計	70,987,120	2,726,062	73,713,183

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成8年度予算特集」第529号 184-189ページにより作成。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成7年4月14日夕刊。
- 2) 『日本経済新聞』平成7年5月1日朝刊。
- 3) 「阪神・淡路大震災への対応策に係る予算編成に関する所見」の全文は、『国の予算』平成7年度 1162-1163ページに収録されている。
- 4) 「第132国会における武村大蔵大臣の財政演説」の全文は、同上 1126-1127ページに収録されている。
- 5) 以下の内容は、同上 1086-1114ページによっている。
- 6) 「緊急円高・経済対策」については、6月には「緊急円高・経済対策の具体化・補強を図るための諸施策」が作成される等、引き続き対策が講じられたが、円高の基調は変わらず、7月3日には株価もバブル後最安値を付けるなど、総じて効果に乏しかったと思われる。その後、9月8日に日銀の歴史的な公定歩合の引下げが行われ、これを背景に株価は上昇したが、そうした状況の中で当時史上最大の規模と言われた9月20日の「経済対策」が準備されることとなった。篠沢恭助・元事務次官口述記録。

2 第2次補正予算の編成と内容

(1) 第2次補正予算の経緯と背景

第2次補正予算の経緯と背景については報道記事も用いつつ確認してみたい。第1次補正予算の議論が行われている平成7年5月初頭、政府・連立与党は10月を目途に第2次補正予算を編成する方針を定め、本格的な震災復興事業に加え、全国向けの一般公共事業を積み増すことなどを盛り込んだ数兆円規模の大型補正予算を目指したい考えを示していた。¹⁾ 住専問題や大蔵省幹部の不祥事問題等が国会を揺るがす中、9月20日、政府は史上最大規模の公共事業を目玉とする「経済対策」を打ち出した。

「経済対策」の総事業規模は14兆2200億円に及び、5兆8500億円の減税を含めて総額15兆円超であった平成6年2月の「総合経済対策」を実質的に上回る水準となった。過去の補正予算で一般公共事業の国費追加が最も多かったのは、平成5年度第3次補正予算の1兆5000億円であり、災害復旧を含めた公共事業関係費全体でも同年度第1次補正予算の1兆6000億円強が最高であった。しかし、平成7年度第2次補正予算では、実需につながる国費の「真水」を増やすよう求める声が高まったことに配慮され、一般公共事業が1兆5000億円程度、阪神・淡路大震災の復興と各地の災害復旧事業で合わせて1兆円程度、ウルグアイ・ラウンド農業対策が5000億円程度とされ、補正予算での公共事業の追加規模としては過去最大のものとなった。²⁾ なお、総事業規模で見ると、一般公共事業と災害復旧事業で4兆6300億円に達し、公共用地取得費等で3兆2300億円、阪神・淡路復興関連で1兆4100億円、ウルグアイ・ラウンド関連で1兆1100億円となった。また、経済構造改革の一層の推進として、科学技術・情報通信の振興が第1次補正予算に引き続き盛り込まれた。通産省、文部省、科学技術庁が連携しつつ生産誘発効果の高さを強調し、第1次補正予算に研究開発予算を設けたが、第2次補正予算では、建設省が公共事業の雇用面での即効性を主張し、公共事業が追加された。³⁾ 最終的には、総事業費で科学技術・情報通信に4000億円が計上される一方、公共事業が大幅に拡充される形となったといえよう。

表 7-8 経済対策概要

公共投資の拡大	12兆8100億円
公共事業	4兆6300億円
施設整備等	9100億円
(科学技術・情報通信)	4000億円
(教育・福祉・防災等)	5100億円
土地の有効利用の促進	3兆2300億円
阪神淡路復興等	1兆4100億円
UR 関連対策	1兆1100億円
地方単独事業	1兆円
住宅金融公庫	5200億円
中小企業対策等	1兆2900億円
新規事業育成支援等	1100億円
雇用対策	140億円
総事業規模	14兆2200億円

(出所) 小峰隆夫編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）1 日本経済の記録 第2次石油危機への対応からバブル崩壊まで（1970年代～1996年）』（平成23年）440ページ、『読売新聞』平成7年9月20日夕刊、経済対策閣僚会議『経済対策』平成7年9月20日。

(2) 補正予算の編成と国会審議

平成7年9月28日に「平成7年度第2次補正予算編成に関する所見」が財政制度審議会会長談話として発表された。⁴⁾ この所見では、9月20日の経済対策閣僚会議において決定した「経済対策」をやむを得ないものとしながらも、この対策を受けて編成される平成7年度第2次補正予算の財源を特例公債の発行に依存することに遺憾の意が示された。所見の中で焦点となったのは平成6年度決算剰余金の使途である。平成7年度当初予算においては、特例公債に財源を求めないこととしたため、平成5年度の決算処理に伴う一般会計から決算調整資金への繰戻しを延期し、平成8年度までに繰り戻すこととした結果、平成5年度決算の不足の穴が事実上未精算の状態となっていた。そこで、平成6年度の決算剰余金を平成5年度決算不足の未精算部分に優先的に充てることとし、過去の年度における決算上の過不足を精算・完結することとした。そこで、臨時異例の措置として、剰余金のうち、2分の1を下らない金額は、これを剰余金が生じた年度の翌々年度までに、公債又は借入金の償還財源に充てなければならないとする「財政法」第6条の規定を適用しないこととしたのである。

翌29日の閣議において補正予算案（第2号）を決定、10月4日に国会に提出され、⁵⁾ 武村大蔵大臣による財政演説が行われた。⁶⁾ 景気は足踏み状態が続く

中、弱含みで推移しているとの認識が示され、4月の「緊急円高・経済対策」を受け、為替や株式市場に明るい兆候が見られてきたこの機会をとらえ、事業規模として、史上最大の総額14兆2200億円に上る「経済対策」を決定したとする。歳出面では、公共投資等による内需拡大、土地の有効利用の促進、証券市場活性化策に加え、研究開発・情報化の推進、新規事業の育成、規制緩和等による経済構造の改革の一層の推進が図られ、税制面では、株式市場活性化の観点から、自己株式の利益消却の場合のみなし配当課税の特例措置を講じた。また、不良債権の早期処理に向けて、預金保険制度の拡充、協同組織金融機関の経営の健全性確保や住専を巡る問題への適切な対応等を図り、公的資金の時限的な導入も含めた検討を進めて行くこととした。翌5日の衆参予算委員会において提案理由説明が行われ、13日に衆議院予算委員会で可決、同日の衆議院本会議において可決された。続けて、参議院に送付、18日に予算委員会において可決、同日の参議院本会議において可決、成立した。

(3) 補正予算のフレームと内容⁷⁾

一般会計における歳出の追加事項を見ておくと、公共事業の追加2兆303億円、教育・研究・社会福祉施設の整備等7112億円、土地有効利用特別対策費3303億円、阪神・淡路大震災復興対策費等7782億円、ウルグァイ・ラウンド農業合意関連対策費5950億円、中小企業等特別対策費等2701億円、義務的経費の追加4837億円、住宅・都市整備公団補給金等1490億円、その他の経費1089億円、決算調整資金へ繰入5663億円であり、追加額の合計は6兆229億円である。他方、既定経費の節減5476億円及び予備費の減額1500億円、合計6976億円の修正減少を行うこととし、歳出総額は5兆3252億円の増額となる。

次に、歳入については、建設公債の増発4兆4910億円及び「平成6年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律」に基づく特例公債の発行2110億円を行うこととしており、⁸⁾ この結果、公債依存度は25.5%（当初予算17.7%，補正（第1号）後予算20.9%）となった。また、その他収入の増として、公共事業費負担金等の増加491億円及び前年度剰余金受入6077億円を計上するほか、貨幣回収準備資金受入等の減少335億円の修正減少を行うこととしている。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成7年5月2日朝刊。
- 2) 『日本経済新聞』平成7年9月17日朝刊、9月20日朝刊。
- 3) 『日本経済新聞』平成7年9月5日朝刊。
- 4) 「平成7年度第2次補正予算編成に関する所見」の全文は、『国の予算』平成8年度 1154-1155ページに収録されている。
- 5) 政治的には「経済対策」をアピールするため、第2次補正予算政府案を9月に早期提出すべきだという議論があったが、大蔵省としては税収の状況が厳しいとの判断をしており、税収の動向如何では補正予算が何度も必要となることから、10月まで補正予算の提出を延期するという経緯があった。小村武・元主計局長口述記録。
- 6) 「第134回国会における武村大蔵大臣の財政演説」の全文は、『国の予算』平成8年

表 7-9 平成7年度第2次補正及び補正後予算

歳出予算額	(単位：百万円)		
事 項	改 予 算	補 正	補 正 後
公 共 事 業 の 追 加		2,030,254	
一般公共事業関係費		1,500,000	
治山治水対策事業費		269,320	
道路整備事業費		439,231	
港湾漁港空港整備事業費		102,881	
住宅市街地対策事業費		140,385	
下水道環境衛生等施設整備費		337,144	
農業農村整備費		150,388	
林道工業用水等事業費		59,573	
調 整 費 等		1,078	
災害復旧等事業費		530,254	
公共土木施設、農林水産業施設等の 災害復旧事業費及び災害関連事業費		529,424	
環境衛生施設災害復旧事業費		830	
教育・研究・社会福祉施設の整備等		711,170	
科学技術・情報通信振興特別対策費		369,585	
国立学校船舶建造及施設費等		126,264	
情報処理振興事業協会出資金等		71,400	
新技術事業団出資金等		62,742	
通信・放送機構出資金等		32,514	
農林水産業技術振興施設費等		24,616	
国立病院及療養所施設費等		23,896	
そ の 他		28,153	
教育・社会福祉施設費等		309,100	
国立学校船舶建造及施設費等		77,716	
社会福祉施設整備費等		55,304	
農業構造改善事業費等		36,384	
官庁営繕費等		33,504	
そ の 他		106,192	
緊急銃器対策費		32,485	
土地有効利用特別対策費		330,306	
公共事業等の追加		278,006	

一般公共事業関係費		242,900	
施設		35,106	
都市開発資金通特別会計へ繰入		52,300	
阪神・淡路大震災復興対策費等		778,171	
公共事業等の追加		626,154	
一般公共事業関係費		560,751	
災害復旧等事業費		39,712	
施設		25,691	
災害救助等関係経費		152,017	
災害救助費		41,939	
災害援護貸付金		73,407	
中小企業事業団出資金		20,000	
通信・放送機構出資金		7,580	
情報処理振興事業協会出資金		5,000	
その他		4,091	
ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費		595,000	
一般公共事業関係費		520,000	
治山治水対策事業費		50,375	
道路整備事業費		65,000	
港湾漁港空港整備事業費		36,075	
下水道環境衛生等施設整備費		32,175	
農業農村整備費		325,000	
林道工業用水等事業費		11,375	
施設		75,000	
中小企業等特別対策費		270,104	
中小企業等特別対策費		205,494	
産業投資特別会計へ繰入等		64,610	
産業投資特別会計(産業投資勘定)へ繰入等		62,210	
住宅金融公庫補給金		2,400	
義務的経費の追加		483,651	(ほか△15)
原爆被爆者手当交付金	108,245	4,227	112,472
結核医療費負担金	15,231	602	15,833
生活保護費負担金	1,035,730	111,551	1,147,281
老人福祉施設保護費負担金	352,784	23,410	376,195
老人医療給付費負担金	1,713,260	109,109	1,822,369
国民健康保険助成費	2,839,868	162,062	3,001,931
雇用保険国庫負担金	265,548	72,689	338,237
住宅・都市整備公団補給金等	—	148,968	148,968
その他の経費		108,913	
国際分担金	44,802	24,994	69,796
国民金融公庫補給金	37,502	29,928	67,430
中小企業金融公庫補給金	22,800	42,451	65,251
その他		11,540	
決算調整資金へ繰入	—	566,335	566,335
既定経費の節減		△547,632	
予備費の減額	350,000	△150,000	200,000
国庫債務負担行為の追加		限度額 521,922	
合計	73,713,183	5,325,240	79,038,423

歳入予算額		(単位：百万円)		
事 項	改 予 算	補 正	補 正 後	
官業益金及官業収入	18,926	356	19,282	
雑収入	4,356,858	15,221	4,372,079	
雑納付金				
価格協定等違反者納付金		2,492		
公共事業費負担金		32,639		
海岸整備事業費負担金		1,675		
北海道漁港修築事業費負担金		968		
河川等災害復旧事業費負担金		17,478		
河川等災害関連緊急事業費負担金		2,257		
港湾災害復旧事業費負担金		93		
治山災害復旧事業費負担金		79		
国営公園整備事業費等負担金		9,360		
治山等災害関連緊急事業費負担金		515		
地すべり対策事業費負担金		203		
直轄地すべり対策災害関連緊急事業費負担金		11		
貨幣回収準備資金受入				
貨幣回収準備資金受入		△33,521		
電波利用料収入				
電波利用料収入		3,019		
雑収入		10,592		
河川管理負担金		△16		
貨幣交換差増		10,609		
公債	15,424,000	4,702,000	20,126,000	
公債		4,702,000		
公債		4,491,000		
特例公債		211,000		
前年度剰余金受入	1,786	607,664	609,450	
その他	53,911,613	—	53,911,613	
合 計	73,713,183	5,325,240	79,038,423	

(注) 外書きは、既定経費の節減に伴う修正減少額である。

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成8年度予算特集」第529号 200-208ページにより作成。

度 1125-1127ページに収録されている。

- 7) 以下の内容は、『国の予算』平成8年度 1066-1092ページによっている。
- 8) 少額ではあるが、赤字国債の発行に踏み切った背景として、大蔵省が均衡財政に固執し過ぎているため、「経済対策」が不十分になるという意見があったこと、アメリカからの政治的な圧力が強かったことがあるという。篠沢恭助・元事務次官口述記録。

3 第3次補正予算の概要¹⁾

第3次補正予算は減額補正であり、歳出の上積みはなかった。景気の足踏み

を受けて租税及印紙収入の見積もりを第2次補正後予算から2兆9120億円減額修正し、50兆6810億円とした。これに伴い、国税の一定割合から成る地方交付税交付金が9133億円減額され、併せて、既定経費の節減によって911億円が捻出された結果、全体では1兆44億円の減額補正となった。その他収入の増が16億円あり、残額の不足分1兆9060億円は赤字国債を増発して対応することとされた。以上の結果、平成7年度の公債依存度は28.2%に上昇した。

表 7-10 平成7年度第3次補正及び補正後予算

歳出予算額		(単位：百万円)		
事 項	改 予 算	補 正	補 正 後	
地方交付税交付金の減額	13,215,395	△913,280		12,302,115
既定経費の節減		△91,137		
合 計	79,038,423	△1,004,417		78,034,006

歳入予算額		(単位：百万円)		
事 項	改 予 算	補 正	補 正 後	
租 税 及 印 紙 収 入	53,593,000	△2,912,000		50,681,000
租 税		△2,912,000		
所 得 税		△1,778,000		
所 得 税		△1,106,000		
所 得 税		△672,000		
法 人 税		△902,000		
消 費 税		△232,000		
雑 収 入	4,372,079	1,583		4,373,661
公 債 金	20,126,000	1,906,000		22,032,000
公 債 金		1,906,000		
特 例 公 債 金		1,906,000		
そ の 他	947,345	—		947,345
合 計	79,038,423	△1,004,417		78,034,006

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成8年度予算特集」第529号 227ページにより作成。

〔注〕

- 1) 以下の内容は、『国の予算』平成8年度 1112-1118ページによっている。

第6節 平成7年度決算の状況

1 経済の概観と歳入歳出決算及び剰余金の概要¹⁾

平成7年度の我が国経済は、平成5年10月を底に景気回復局面にあったが、そのテンポが緩やかであったところに、急激な円高、アメリカ経済の減速、阪神・淡路大震災等のショックが重なり、年央には回復に足踏みが見られた。これに対して、平成7年2月の平成6年度第2次補正予算の編成、4月の「緊急円高・経済対策」に加え、9月には過去最大規模の公共投資を含む「経済対策」が策定された。また、金融面では金融緩和措置が採られ、年央以降、円高是正が進んだことから、年末以降、景気には明るい動きが見られるようになってきた。この結果、平成7年度の国内総生産は名目で487兆2000億円程度となり、経済成長率は名目で1.8%、実質で2.2%となった。また、卸売物価は0.6%の下落、消費者物価は0.1%の下落となった。

一般会計における歳出入実績を見ておこう。収納済歳入額は80兆5572億円であって、補正後予算額に対して2兆5232億円、3.2%の増加を示した。この増加は前年度剰余金受入2兆1159億円と租税及印紙収入1兆2497億円の増及び公債金等の減で説明できる。剰余金の増額は、平成5年度までに発生した剰余金の使用残額と平成6年度新規発生剰余金のうち「財政法」第6条の純剰余金を加えたものを基に当初の予算額が決定されていたが、収納済歳入額は、平成6年度の「財政法」第41条の剰余金（歳入決算額と歳出決算額の差額）によって算定されることによる。税収では法人税、有価証券取引税の伸びが影響した。なお、本年度は決算調整資金の受入れは行われていない。続けて、支出済歳出額は75兆9385億円、歳出予算現額に対して4兆1920億円、5.2%下回った。この差額を生んだ最大の要因は、公共事業関係費であり、2兆9729億円が翌年度繰越額として処理された。以上より、平成7年度における「財政法」第41条の剰余金から、平成6年度までに発生した剰余金の使用残額、平成8年度への繰越歳出予算財源として控除される額、及び地方交付税交付金財源として計算上控除する額等をそれぞれ差し引いた平成7年度における「財政法」第6条の純剰

余金は6173億円となった。

表 7-11 平成7年度一般会計歳入歳出決算の概要

歳入決算額		(単位：百万円)				
区 分	補正後予算額	決算額		差引額		
租 税 及 印 紙 収 入	50,681,000	51,930,778		1,249,778		
専 売 納 付 金	14,568	16,331		1,762		
官 業 益 金 及 官 業 収 入	19,281	22,443		3,161		
政 府 資 産 整 理 収 入	304,044	274,364		△29,679		
雑 収 入	4,373,661	4,340,866		△32,794		
公 債 金	22,032,000	21,247,029		△784,970		
前 年 度 剩 余 金 受 入	609,449	2,725,401		2,115,952		
合 計	78,034,005	80,557,215		2,523,209		

歳出決算額		(単位：百万円)				
区 分	補正後 予算額	歳出予算 現額	決算額	差引額	翌年度 繰越額	不用額
社 会 保 障 関 係 費	14,548,036	14,648,791	14,542,891	105,900	75,777	30,122
文 教 及 び 科 学 振 興 費	6,801,869	6,826,699	6,666,613	160,086	125,115	34,970
国 債 費	12,856,803	12,856,803	12,820,431	36,371	—	36,371
恩 給 関 係 費	1,726,205	1,764,417	1,707,319	57,097	56,792	305
地 方 交 付 税 交 付 金	12,302,114	12,302,114	12,302,114	—	—	—
防 衛 関 係 費	4,733,995	4,770,313	4,719,971	50,342	26,978	23,364
公 共 事 業 関 係 費	14,216,405	15,817,005	12,794,987	3,022,018	2,972,991	49,026
経 済 協 力 費	1,028,253	1,148,408	1,034,135	114,272	111,578	2,693
中 小 企 業 対 策 費	639,262	639,730	622,778	16,952	85	16,867
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	711,982	711,897	707,843	4,053	—	4,053
食 糧 管 理 費	272,259	272,259	268,673	3,585	—	3,585
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,281,225	1,281,225	1,240,576	40,649	—	40,649
そ の 他 の 事 項 経 費	6,149,255	6,382,396	5,943,843	438,552	308,003	130,549
予 備 費	200,000	142,197	—	142,197	—	142,197
平成5年度決算不足補てん繰戻	566,334	566,334	566,334	0	—	0
合 計	78,034,005	80,130,597	75,938,516	4,192,081	3,677,322	514,758

(注) 1 前年度繰越額や予備費の使用があるため、差引きがマイナスでも翌年度繰越額や不用額が生じる。したがって、予備費の歳出予算現額は、補正後予算額から予備費使用額を差し引いたものである。

2 単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成7年度決算の説明(未定稿)』4-9ページにより作成。

〔注〕

- 1) 本節の叙述は、大蔵省主計局編『平成7年度決算の説明（未定稿）』「第1 総説」及び「第2 一般会計」によっており、単位未満は切り捨てている。

2 歳出予算の翌年度繰越額及び不用額

一般会計の決算状況を見ると、歳出予算額から移替や流用等を差し引いた歳出予算現額に対する支出済歳出額は94.7%であった。翌年度繰越額は3兆6773億円であり、うちあらかじめ国会の議決を経ている明許繰越が3兆5442億円、やむを得ない事情によって生じた事故繰越が1330億円であり、また不用額は5147億円であった。支出済歳出額が歳出予算現額を下回った主な原因は、年度内に支出が終わらなかった公共事業関係費である。同費で2兆9729億円の繰越しが行われ、歳出予算現額に対する支出済歳出額の割合は80.8%にとどまった。特に目をひいた分野は、道路整備、住宅市街地、農業農村整備、下水道環境衛生等、治山治水である。例年であれば、不用額は国債費がその大部分を占めるが、平成7年度の場合、産業投資特別会計への繰入れ406億円、国債費363億円、災害救助等諸費288億円と比較的ばらつきを見せた。

第8章 平成8年度の予算

—財政危機宣言と財政健全化への努力—

第1節 平成8年度予算編成の背景

1 平成7年度の国内・海外経済情勢¹⁾

日本経済は平成5年10月に景気の谷を迎えて以降、緩やかに回復を続けて来たが、平成7年1月の阪神・淡路大震災、3月以降の急激な円高、米国経済の一時的な減速等の影響から景気の動きは弱まった。政府は平成7年4月に「緊急円高・経済対策」を策定し、9月には過去最大規模の「経済対策」を、12月には「新経済計画」を策定したほか、懸案となっていた住専問題の処理方策を決定するなど、切れ目のない政策運営を行っていた。こうした施策の効果もあり、設備投資や住宅投資に明るい動きがみられ、景気も緩やかながら回復の動きを続けるようになった。

個人消費については、物価の安定による実質所得の下支えに加え、家電・自動車販売等は堅調に推移し、消費者マインドの改善も見られた。住宅投資については阪神・淡路大震災の復興需要が見られたことに加え、各種金利水準の低下を背景に、新設住宅着工戸数が年150万戸を超えるなど好調を示した。設備投資はバブル期に積み上がった資本設備のストック調整が進み、先行指標である機械受注が前年比増加基調で推移した。公共投資は、累次の経済対策等の効果から高水準で推移した。鉱工業生産は一時弱含みで推移したものの総じて緩やかな増加傾向で推移した。一方、雇用情勢は依然として厳しい情勢が続き、完全失業率は3%台という高水準で推移し、平成8年2月には3.4%と比較可能な統計が整備されて以降、最高値を記録した。国際収支については、輸出数

量は2年連続で増加したが、製品類の輸入増、サービス収支の赤字幅の拡大等から、経常収支の黒字幅が3年連続で縮小した。

海外の経済動向を見ておくと、世界経済は、1992年（平成4年）以降緩やかながら成長率が上向きはじめ、1995年（平成7年）も全体として拡大基調を維持した。先進諸国をみると、米国では緩やかに景気が拡大し、西ヨーロッパでは年後半に減速が見られたものの、総じて景気は拡大した。発展途上国において、アジア諸国の経済は引き続き順調に拡大し、ラテンアメリカ諸国ではメキシコを中心に減速が見られ、アフリカ等のその他の諸国では依然厳しい状況が続いた。体制移行国では、中欧諸国で回復の動きが見られ、ロシア等でも回復の兆しが見られた。

〔注〕

- 1) 第1節の記述は、『国の予算』平成8年度 11-14ページによっている。

2 平成7年度の財政金融政策

平成7年度予算では、経常部門経費については従来にも増して徹底した歳出の洗直しを行い、一般歳出は平成6年度当初比3.1%増と最近では平成6年度に次いで低い伸びとした。この結果、経常部門経費は2.6%増という低い伸び率となったが、投資部門経費については5.1%増と高い伸びが確保された。平成7年度補正予算（第1号）においては、平成7年4月14日に決定された「緊急円高・経済対策」の一環として、阪神・淡路大震災等に対応するための経費、緊急防災対策費、科学技術・情報通信振興特別対策費などが計上される一方、阪神・淡路大震災への税制上の対応及びこの経済対策に盛り込まれた税制上の措置に伴う減収が見込まれたことにより、公債の追加発行が行われることとなった。9月20日に景気回復を確実なものとするため、総事業規模14兆2200億円、うち公共投資等12兆8100億円という前例のない規模の「経済対策」が策定された。これを受けた平成7年度補正予算（第2号）では、公共投資による内需拡大、経済構造改革の推進、土地の有効利用の促進等を柱とし、阪神・淡路大震災復興関連事業、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策等が優先的に盛り込まれた。平成7年度補正予算（第3号）では、収入実績等を勘案して、租

税及印紙収入の減収を見込む等、減額修正並びに特例公債の追加発行が行われた。

次に金融政策を見ておこう。平成7年4月、9月の引下げの結果、公定歩合は史上最低の0.5%の水準とされる等、景気回復のための金融緩和基調が維持された。短期金利（CD3か月）は平成7年度上半期に1.5%台から0.4%台まで大幅に低下した。下半期には0.5%台から0.7%台までの間を緩やかに上昇しながら推移した。長期金利（国債指標銘柄）は、4月から低下し続け、7月には2%台半ばまで低下、その後2%台後半で推移した。一方、マネーサプライは代表的指数（M2+CD平残）の伸び率を見ると、平成7年度中を通じて3%前後の伸びで推移した。為替相場は、年度当初急速な円高の進行が見られたものの、その後は年度を通じてほぼ円高是正での動きとなった。平成7年度に入って円高が進行し、4月19日の東京市場で一時1ドル79円75銭の戦後最高値（当時）を記録したが、各国が政策努力を行った結果、円高是正が進み、平成7年度末には106円35銭となった。

3 不良債権問題

平成8年度予算の編成期は金融不安が一気に表面化していた。前年の平成6年に東京協和信用組合と安全信用組合が破綻し、更に平成7年7月31日にはコスモ信用組合、8月30日には木津信用組合と兵庫銀行が相次いで経営破綻するなど、日本の金融システムは大きく動揺した。しかし、前二行の救済機関として東京共同銀行が設置され、後二行についても同時処理が行われたことで、ひとまず大口個別処理案件はひと段落し、大蔵省も不良債権処理へと本腰を入れようという構えを見せ始めていた。ところが、背景では大和銀行のニューヨーク支店巨額損失事件が起きており、その公表が遅れたことも手伝って、大蔵省には強い逆風が吹くこととなった。¹⁾

金融危機に対処するために発動されたのが破綻金融機関の預金払戻し目的のための日銀特融であった。その残高は年末で1兆円を超えた。日銀特融は旧「日本銀行法」25条に基づく特別貸出であり、国債や商業手形等の担保を取らない金融機関向け融資である。したがって、貸倒れの可能性が高く、財政資金の投入が難航すれば、歯止めのない日本銀行のつなぎ融資が行われる可能性が

あった。そこで、政府は金融システム全体に係る新たなインフラ整備に取り組んだ。第136回国会では「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」（平成8年法律第94号）、「金融機関の更生手続の特例等に関する法律」（平成8年法律第95号）、「預金保険法の一部を改正する法律」（平成8年法律第96号）から成る金融三法が成立し、これに基づいて、平成8年6月に預金保険機構が強化され、9月に東京共同銀行を改組して、アメリカの整理信託公社（RTC）を参考にした整理回収銀行が設立された。

一方、国会での議論の焦点となったのが住専問題である。特に予算面で問題とされたのが住専処理への財政資金の投入の是非であった。ここでは当時の報道記事を用いつつ、住専問題の動向を振り返ってみよう。平成7年12月の段階で住専処理の損失は6.4兆円に達するものと見込まれ、その負担を巡って、出資母体となる都市銀行や信託銀行などの母体行と、農林中央金庫（以下では、「農林中金」と表記することがある。）や各県の信用農協連合会（以下では、「信連」と表記することがある。）などの農林系金融機関とで激しい対立が生じた。後者は全額を母体行が負担するいわゆる完全母体行主義を主張したが、前者は、株主代表訴訟等で経営者責任の追及につながるとして、これに強く抵抗した。そこで、大蔵省は修正母体行主義を採用し、母体行3.5兆円、一般行1.7兆円、農林系1.1兆円強の負担を軸に、財政資金を投入しない方向性を模索していた。しかしながら、農林系は負担能力の無さを主張し、農水関係議員も農林系金融機関を強く支援するなど、交渉は難航した。²⁾

こうして、12月14日に西村吉正大蔵省銀行局長と堤英隆農水省経済局長が協議を行い、一次損失への財政資金の投入が固められることとなった。17日に大蔵省は武村正義蔵相以下で緊急会議を開き、最終案を固め、翌日、武村蔵相と野呂田芳成農水相の会談において農林系の負担5300億円が正式に合意された。その後、武村蔵相は母体金融機関に協力を要請し、19日に政府・与党が住専処理策を決定、20日の未明、住専処理策は閣議決定された。村山首相は記者会見の席上で「農業は国民へ食糧を供給する大事な産業であり、農林系金融機関を破綻に追い込むのは農政上良くない」と述べ、公的資金の投入に踏み切ったのであった。³⁾ 最終的には母体行3.5兆円、一般行1.7兆円の債権放棄、農林系5300億円の贈与が決定され、残額6800億円が公的資金によって賄われることとなった。⁴⁾

以上の決定に対し、野党からは行政の責任や公的資金投入の決定プロセスへの厳しい批判がなされ、篠沢大蔵事務次官の辞任でも不十分として、武村蔵相への責任追及がなされ、予算審議に大きな影響を与えた。とりわけ、衆議院予算委員会では、母体行、一般行、農林系の負担に関する算定根拠が焦点となった。審議では武村蔵相の後を継いだ久保巨蔵相が「ギリギリの負担をしてもらうことを決めた後、公的資金の負担が決まった。それ以上の説明はできない」との答弁を行ったが野党の新進党は納得せず、⁵⁾ 審議拒否の姿勢を取るに至った。しかし、衆議院予算委員会理事会に、新進党が審議復帰の条件として要求した資料の提出がなされたため、審議は再開されることとなった。⁶⁾

同資料で注目されるのは、農林系の贈与5300億円の算定根拠が明示されたことであろう。まず、信連に関して、資金贈与に伴い当年度に赤字に転落する信連が当期利益ベースで20程度に上るとし、翌年度以降の赤字信連がこれを上回らない水準の限度額として、約2000億円が算定された。次に、農林中金については、当期利益で大幅赤字に転落することはやむを得ないとしながら、翌期以降、相当厳しい決算を迫られるおそれがあるものの、最低水準の利益を確保できる限度額として、約2000億円が算定された。最後に共済系統であるが、共済加入者への支払予定利回りが運用利回りを大幅に上回っている厳しい状況にあるものの、信用事業並の負担を行うという考え方に立って、住専貸付残高按分で計算して1300億円が算定された。⁷⁾ 一方、野党からは日銀特融を求める声も上がったが、提出資料は、「融資という以上、返済の見込みがあることが前提であり、現時点で返済される見込みの立たない損失処理に用いるのは適切ではない」として、これを否定した。⁸⁾ このように、住専を巡る野党の対立の中、平成8年度の予算編成は実施されることとなったのである。

〔注〕

- 1) 篠沢恭助・元事務次官口述記録。11億ドルという巨額損失に関して、そういう事件が起こったという事実のみを公表することは金融不安を更に増幅させるという懸念があったと篠沢元次官は回顧している。
- 2) 『日本経済新聞』平成7年12月19日朝刊、12月20日朝刊、平成8年1月11日朝刊。
- 3) 『日本経済新聞』平成7年12月20日朝刊、平成8年1月31日朝刊。
- 4) その後も、全銀協会長は公的資金の投入が農林系統の負担回避によるものと発言し、一方で、農林系からは自らの責任を農林系に転嫁しようとするものと抗議が寄せられ

るなど、対立は続いた。『日本経済新聞』平成8年1月10日朝刊、1月11日朝刊。なお、農林系統が「贈与」とされた理由については、この提出資料の中で、農協系統が住専の設立や経営への関与の経緯等からみて、住専の経営に全く関与しておらず、住専の経営責任を問うことはできないことから、農協系統に対しては5.5兆円の全額返済を前提として「資金贈与」の協力を要請したと説明された。

- 5) 『日本経済新聞』平成8年1月31日朝刊。
- 6) 『日本経済新聞』平成8年2月6日朝刊。
- 7) 同上。
- 8) 同上。なお、住専勘定への出資金50億円も含めた6850億円の公的資金を巡る予算審議については、第3節3に譲る。

第2節 平成8年度予算の編成

1 概算要求基準と概算要求

(1) 概算要求基準の閣議了解とその概要

平成8年度予算の編成作業を間近に控えた平成7年8月3日、財政制度審議会会長談話として「平成8年度予算編成に関する所見」が出された。¹⁾ 所見では、この5年間で公債残高が約50兆円も増加し、国債費が歳出予算の約2割を占め、一般歳出が歳出の6割程度に抑制されている現状とともに、平成8年度の財政事情を見ると、税収については、所得税の特別減税等の影響から減少の一途をたどり、平成6年度決算では昭和63年度の水準にまで落ち込んだ事実を指摘している。他方、歳出面においては、人口の高齢化、社会資本整備に対する要請等によって歳出増加圧力が強まる一方、国債整理基金特別会計への定率繰入れの停止等の特例措置の結果、同特別会計の残高も底をつきつつあることを指摘する。これらの状況を勘案し、平成8年度の概算要求基準については、これを緩めるような状況になく、21世紀に向けて発展を続けていくための基盤となる分野や学術研究の分野について、従来にも増して財政資金の重点的・効率的配分を図り、合わせて各省庁の行財政改革への取組み強化を求めていく必要があると述べている。以上を踏まえ、各省庁には真に必要な施策に関する経費の確保に努める一方、それぞれの所管の予算について、概算要求段階から各歳出項目について徹底した洗直しを行い、優先順位については更に厳しい選択を行うよう要請するところとなった。

以上の所見に続く8月4日に「平成8年度の概算要求について」が閣議了解された。²⁾ ここでは、平成7年度予算における経常的経費のうち、① 一般行政経費の15%の削減、② 一般行政経費を除く経常的経費の予算額から10%の削減をそれぞれ行い、また、③ 投資的経費については公共投資重点化枠300億円と合わせて5%増とした。これに、④ 例外事項の増加額（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等）1兆6600億円、⑤ 経済発展基盤・学術研究臨時特別加算1400億円を加えることとした。以上

の結果、一般歳出の概算要求基準総額は対前年度比4.2%増に当たる1兆7900億円程度の増加が見込まれた。なお、例年と同様、「社会資本整備特別措置法」による事業が1兆3000億円盛り込まれた。前年度の増加額が1兆9700億円で4.8%増であったことと比べると幾分控えめになっているが、経済発展基盤・学術研究臨時特別加算を設けている点が注目される。この特別加算は、特定の省庁や個別の政策分野を縦割りで優遇する特別枠とは異なり、構造改革や研究開発に役立つ予算要求を各省庁に幅広く求める仕組みで、経常的経費を10%減らすうち、実質5%分を戻すという内容となっていた。

以上の趣旨について、大蔵大臣は閣議において次のような説明を行った。経常的経費については10%削減を基本とするものの、行財政改革への取組みについて一層の強化を図るため、特に一般行政経費の削減率を15%とした。また、経済発展基盤・学術研究関係の新たな財政需要に臨時特別に対応するものとして、「経済発展基盤・学術研究臨時特別加算」を新たに設けた。投資的経費については、本格的な高齢化社会の到来を控えて、新たな時代のニーズに対応して公共投資の重点化を行っていくための梃子として、昨年に引き続き「公共投資重点化枠」を設けた。

(2) 各省庁による概算要求の概要

以上の概算要求基準によって、各省庁は本格的な要求づくりの作業を進め、8月末までに概算要求の提出がなされた。「平成8年度一般会計概算要求額調」として9月8日の閣議に提出された。その内容は表8-1に示されている。一般歳出については、既に指摘したとおり43兆9287億円、前年度に比べて1兆7870億円、4.2%の増大となった。また、平成5年度決算不足の補てんに伴う国債整理基金への繰戻しは5663億円となっており、これらに国債費や地方交付税交付金等を加算した合計額をみると79兆1925億円となり、前年度比11.6%増であった。表8-1は所管別となっており、公共投資重点化枠の各省庁要望総額は示されていないが、武村大蔵大臣の説明によると、この額は5208億円であった。³⁾

〔注〕

1) 「平成8年度予算編成に関する所見」の全文は、『国の予算』平成8年度 1153-1154

ページに収録されている。

- 2) 同上 16-19ページ。平成8年度の概算要求額及び大蔵大臣の閣議発言要旨は、同1129-1133ページに収録されている。
- 3) 平成8年度概算要求額についての大蔵大臣閣議発言要旨は、同上 1132ページに収録されている。

表 8-1 平成8年度一般会計概算要求額調

(単位：百万円、%)

所 管	平成7年度 予算額	平成8年度 概算要求額	比較 増減額	増減率
皇室費	5,830	6,507	677	11.6
国会	122,606	124,150	1,544	1.3
裁判所	295,048	307,147	12,099	4.1
会計検査院	15,122	16,027	905	6.0
内閣	16,774	17,058	284	1.7
総理府	8,818,542	8,916,767	98,225	1.1
防衛庁	4,723,374	4,860,354	136,980	2.9
その他の	4,095,168	4,056,413	△38,755	△0.9
法務省	554,034	568,548	14,514	2.6
外務省	724,782	768,553	43,771	6.0
大蔵省	1,713,400	1,799,224	85,824	5.0
文部省	5,639,307	5,854,075	214,768	3.8
厚生省	13,974,588	14,868,995	894,407	6.4
農林水産省	2,872,056	2,893,709	21,653	0.8
通商産業省	900,297	943,123	42,826	4.8
運輸省	877,776	887,076	9,300	1.1
郵政省	50,248	54,296	4,048	8.1
労働省	465,082	474,274	9,192	2.0
建設省	4,934,584	5,021,172	86,588	1.8
自治省	161,664	108,025	△53,639	△33.2
公共投資重点化枠	—	300,000	300,000	—
計(一般歳出)	42,141,740	43,928,726	1,786,986	4.2
国債費	13,221,300	17,473,743	4,252,443	32.2
地方交付税交付金	13,215,395	15,923,666	2,708,271	20.5
産業投資特別会計へ繰入等	2,408,685	1,300,000	△1,108,685	△46.0
決算不足補てん繰戻	—	566,335	566,335	—
合 計	70,987,120	79,192,470	8,205,350	11.6

(出所) 『国の予算』平成8年度 1132-1133ページにより作成。

2 予算編成方針の転換

(1) 「8年度の財政事情について」(いわゆる財政危機宣言)

平成7年9月末の税収が11月1日に発表されたことを受け、武村大蔵大臣は14日に記者会見を行い、厳しい税収状況等を反映し、平成8年度予算においては特例公債の発行回避は困難となっていることなど、同年度予算についての試算、見通しを「8年度の財政事情について」として広く国民に向けて開示した。その主な内容は以下のとおりである。¹⁾

① 平成2年度の特例公債依存体質からの脱却以後、税収が対前年度を4年連続下回る事態となり、累次の経済対策、先行減税等を行ってきた結果、公債残高が急増し、平成7年度末には220兆円に達することとなる。② 更に、平成7年度の税収を試算すると、補正後予算額を3兆円程度落ち込み、平成6年度の税収を下回ると見込まれる。③ こうした税収動向から見て、平成8年度の税収は平成7年度当初予算で見込まれた53兆7000億円を下回る可能性が高く、平成8年度において特別減税が継続されれば更に税収の水準は下がる。④ 歳入と歳出のギャップは10兆円を上回るものとなっており、財政は今や容易ならざる状態に立ち至っている。⑤ 特例公債を發行せざるを得ない状況だが、だからこそ、歳出削減などの財政改革に一層強力に取り組み、特例公債の發行をできる限り縮減すること、⑥ 中長期的観点から行財政が果たすべき役割や守備範囲を見直していくことは避けることのできない課題である。また、財政再建の必要性は国際機関からも指摘を受けている。

こうした「宣言」がなされた背景について、小村武・元主計局長は次のように述べている。²⁾「5月に前任者から引き継いだ時、驚きました。米びつが空っぽで、その上『やりくり算段』をして、先送りすることでやっと特例公債ゼロという予算を組んでいました。しかし、そのやりくりももはや限界に来ていました…(中略)…補正予算が成立した際、税収状況は非常に悪いこと、『やりくり』に限界があるということ武村大臣に説明しました。大臣は直ちに財政非常事態宣言を出そうとおっしゃいました」。先人たちが特例公債を發行せずにやって来た方針を転換することへの葛藤を述べつつ、この時期に、財政の危機的な状況を国民に対して積極的に開示していくという方針に変わったことは、1990年代における財政運営上のひとつの転換点を意味するものであった。

表 8-2 平成8年度財政事情

(単位：億円)

歳入	平成7年度 予算	平成8年度 財政事情	備考
税 収	537,310	537,300-A	平成8年度税収は平成7年度当初税収を下 回る可能性が高い=A
税 外 収 入	44,856	19,600	中期展望
N T T	1,725	1,700	中期展望
公 債 金	125,980	106,400	
建設公債	97,469	86,400	中期展望+中期展望における公債減額分
減税特例公債	28,511	20,000	中期展望(所得税等の制度減税によるもの)
計	709,871	665,000-A	
歳出	平成7年度 予算	平成8年度 財政事情	
国 債 費	132,213	168,700	概算要求額-平成6年度決算剰余金
地方交付税	132,154	159,200-B	概算要求額(税収見積りに伴う減収のは ねかえり=B)
一般歳出	421,417	439,300	概算要求額
N T T			
事業分	13,000	13,000	概算要求額
償還分	11,087	9	
決調資金繰戻	0	0	
計	709,871	780,200-B	
要調整額 (歳出入ギャップ)	—	115,200+A-B	

(注) 1 平成7年度の税収については、補正後予算額を3兆円程度下回ると予想される。

2 平成8年度の税収については、特別減税が継続された場合、減税規模相当額の減収が生じる。

(出所) 『国の予算』平成8年度 23ページにより作成。

(2) 連立与党の「平成8年度予算編成大綱」³⁾

平成7年12月15日、自民党、社会党、新党さきがけの連立与党は、「平成8年度予算編成大綱」を決定した。基本方針として掲げられたのは以下の諸点である。

① 厳しい経済情勢を一刻も早く克服することが喫緊の課題であり、金融システムの安定性確保、経済構造の改革が必要である。こうした状況の下、我が国経済を内需中心の安定成長路線に定着させることを目指して平成8年度予算を編成する。② 国際化の時代に対応し平和国家として国際貢献の責務を果た

すこと、人にやさしい社会保障政策を充実し、安心・安全な国づくりに向けて生活関連分野の充実、住宅・社会資本の整備を図ること、阪神・淡路大震災復興事業等を着実に推進することを目指す。公共事業は生活者重視等の視点に立って配分の見直しを行う。③ 危機的な状況に立ち至っている財政事情の悪化に歯止めをかけ、健全な財政体質を回復する。平成8年度予算においては多額の特例公債を発行せざるを得ない状況にあるが、将来に向けて特例公債の発行を出来る限り縮減していく必要がある。こうした観点から国・地方を通じ徹底した行財政改革を推進する。

次に、重点施策としては、以下の諸点が挙げられた。

① 630兆円の新公共投資基本計画に基づき、財政の健全性の確保を前提に社会資本の整備を促進する。住まいづくり、地方の振興、大都市圏の整備、総合的土地対策、災害対策、阪神・淡路大震災復興対策の着実な推進、高度情報通信社会の早期実現、新幹線・鉄道の整備を図る。② 技術研究開発、情報化の推進とともに、労働市場の構造変化への対応と雇用機会の確保、経済フロンティアの拡大、地域経済の活性化等に取り組む。③ 防衛費については、「新防衛計画の大綱」の下、防衛力の整備、維持及び運用に努める。④ 深刻化するいじめ、登校拒否等の解消をはじめ喫緊の課題に取り組む一方、科学技術創造立国を積極的に推進する。⑤ 少子・高齢社会にふさわしい社会保障等の施策を展開する。また、地球環境の保全と経済発展が両立する環境調和型社会を構築する。⑥ ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策を着実に進める。意欲的な生産活動の支援等を通じ担い手を育成、確保するため、融資施策の充実、主要作目の生産・流通対策の強化等を進める。⑦ 地方の税財政基盤をより充実し、地方自治の一層の振興を図る。消防防災施設等の整備を図るとともに、オウム事件及び銃器による事件の多発等、各種犯罪対策を一層強化し、国民の信頼に応える警察体制を充実強化する。⑧ 国・地方を通ずる行財政改革を推進する。特に特殊法人の見直し、規制の緩和、補助金等の整理合理化、定員の抑制、事務事業の見直し、行政の透明化、情報公開の推進などを強力に進める。

(3) 財政危機への緊張感が高まる財政制度審議会

財政制度審議会では、平成7年9月以降、平成8年度予算編成に当たっての基本的問題、歳出の削減合理化の方策等について審議を重ね、12月18日に「平

成8年度予算の編成に関する建議」及び「歳出の削減合理化の方策に関する報告」を大蔵大臣に提出した。一方、例年と異なったのは、18日の提出に先立って、財政健全化の必要性について、有識者からのヒアリングも交えつつ審議を行い、12日に「財政の基本問題に関する報告」を提出した点である。この報告の前提となったのは、平成8年度予算編成が特例公債の発行が確実であるという事態に立ち至っており、早急に事態を改善していかなければ、高齢化社会を迎える21世紀の我が国経済社会の活力が奪われ、中長期的な成長を妨げることになりかねないという認識であった。以下、「財政の基本問題に関する報告」及び「平成8年度予算の編成に関する建議」を順に見ていくこととしよう。

① 「財政の基本問題に関する報告」⁴⁾

(i) 財政の現状

財政がこれまで果たしてきた役割：拡張的な財政政策は、バブル崩壊後の民間部門の設備投資の急激な落ち込みを相殺する形で景気の下支えに大きく貢献した。一方、その結果、国の公債残高だけでも開発途上国の累積債務総額をはるかに超えることとなった。更に憂慮すべきことは、バブル期をはさむ昭和62年度からの過去8年間を振り返っただけでも、国民負担率が37%台で停滞状態にあった中で、歳出超過分は国、地方を合わせて109兆円もの公債残高の急増となっている。EU諸国がマーストリヒト条約の下で財政健全化に努める一方、我が国は通貨統合の条件を到底満たせないほどに財政事情を悪化させており、国際通貨基金（IMF）の年次報告では「1996年〔平成8年〕にも財政再建に再び取り組む必要が出てこよう」との指摘がなされ、同専務理事の声明においては「景気回復が確保され次第、財政の健全性を回復することが緊要である」と指摘された。

(ii) 財政健全化の必要性

(イ) 我が国財政を取り巻く状況：財政を取り巻く状況が大きく変わりつつある。第1に、急速な高齢化社会が目前に迫り、G10レポートが指摘するように、日本の貯蓄率が公的部門、民間部門の双方において著しく減少することが予想される。財政赤字の問題点が顕在化するに至っていないのは、国内民間部門の大幅な過剰貯蓄によるものと考えられる。第2に、公債残高がかつてとは比較にならないほど急増し、財政を硬直化させている。第3に、世界の政治・経済

情勢が大きく変化しつつある。例えば、冷戦の終了、東アジアなどの新興経済国の急速な発展は、約20億人もの人々の世界市場への参入を意味し、世界的な需要・供給構造の変化をもたらし、変動相場制への移行、国際資本移動の自由化、マーケットの価格調整機能の向上等と相まって、財政政策の需要喚起効果を相当程度減殺するようになった。

(ロ) 財政赤字の問題点：以上に対して、(A) 欧米諸国では、経済を活性化させ、中長期的な経済成長をもたらすためには財政赤字の削減が必要であるという共通の認識の下、財政の健全化に取り組んでいる。第1の論点は、金利の上昇とクラウディング・アウトの問題である。特に公的債務残高の大きいデンマーク等で、不況期にケインズ的な景気刺激策を行ったところ、それに伴う金利上昇のマイナス効果がプラス効果を上回ったことが確認された。G10レポートでは、投資、経済成長、雇用増の制約となる貯蓄率の低下を反転させるのに最も確実な方法が財政赤字の削減であるとして、中長期的な成長のためにも財政を健全化すべきだと述べている。第2の論点として、財政政策に対する信用の失墜、インフレ、為替への悪影響が挙げられる。ドイツでは財政赤字の拡大が財政政策に対する国民、マーケットの信用を失墜させ、スウェーデンではマーケットが国債の引受けに拒絶反応を示し、通貨の下落を引き起こした。第3の論点として、財政の対応力が損なわれることが挙げられる。財政赤字の累増は利払費等の増大を通じて財政赤字の硬直化をもたらす。デフレともなれば、名目額のみた負債は一層重い意味を持つこととなる。(B) 続いて、世代間の公平の問題がある。第1は、負担の世代間公平の問題である。財政赤字がいずれは将来の国民の負担となって跳ね返るという事実からすれば、償還に伴う税負担はすべて将来世代が負うこととなりかねない。各世代別に公的部門への支払いと受取りの差額の現在価値を比較する近年の世代間会計の議論を踏まえると、将来世代は現存世代に比べ現在価値で1世帯当たり既に1300万円もの追加負担を背負うこととなっている。第2は、財政民主主義からみた問題である。これから生まれてくる世代にとっては、自らは関与しないところで社会資本整備の内容が決定され、自らの負担が決まってしまうという問題がある。そもそも社会資本の整備に関しては、コストとベネフィットを比較衡量する必要があり、社会資本の限界的な価値が減少していかざるを得ないことを踏まえ、慎重に判断することが必要である。

以上の様々な問題点は、過剰貯蓄の存在を背景に大量の公債が市場で支障なく消化されていることから、金利上昇、クラウドイング・アウト、インフレといった問題が差し迫った問題として国民に認識されるに至っていないことが背景にあると思われる。しかしながら、欧米諸国にも例を見ないほどの急速な高齢化の進展により、過剰貯蓄は早晚減少する見込みであり、財政赤字の問題がひとたび顕在化すれば、長年にわたり我が国経済の活力を奪ってしまうおそれがある。活力ある21世紀の社会を作っていくためには、規制緩和と並んで、財政健全化が不可欠であり、歳出の抑制を実現するために、社会保障、公共事業等の分野においても聖域を設けることなく制度の根本にまで遡った検討、見直しを行う必要がある。財政赤字への取り組みには一刻の猶予も許されない。

この報告で目立つのは海外のレポートや報告書、改革の趨勢を踏まえながら、我が国における財政再建の必要性が強く打ち出されている点である。特にG10レポートに示された2005（平成17）年ごろに公的部門、民間部門双方の貯蓄率が低下し、クラウドイング・アウトが発生するという懸念に関しては、その妥当性を巡って財政制度審議会基本問題小委員会において活発な議論がなされた。⁵⁾ また、この報告では垂直的公平と水平的公平性の議論から、世代間の負担の公平性へと公平の基準が大きく動いていること、ケインズ政策の限界が明確に意識されている点も注目すべき部分であろう。

② 「平成8年度予算の編成に関する建議」⁶⁾

次に、「平成8年度予算の編成に関する建議」について見ておく。

(i) 財政の基本的課題

(イ) 財政の現状：我が国財政は、近年、バブル崩壊後の景気の下支えや阪神・淡路大震災への対応のため累次にわたる対策を講じたことから極めて悪化している。この結果、公債残高は過去5年間だけでも55兆円増加し、平成7年度末には220兆円を上回る見込みとなった。これに加え、平成7年度税収については、5年連続の対前年度減収が見込まれ、その減少を補うための補正予算を組むことを余儀なくされ、かつ、平成8年度税収も引き続き厳しい状況が続くと考えられる。高齢化社会に突入する我が国においては、今後、景気回復によりある程度税収が伸びたととしても、財政健全化がにわかには実現することは期待するべくもなく、もはや、根本的な取り組みを行わなければ取り返しがつか

なくなることが憂慮されるほどの危機的な状況に陥っている。

(ロ) 特例公債の発行について：平成8年度の歳入歳出ギャップは、昨年度の「財政の中期展望」で示された建設公債の減額を断念するとしても、極めて大きくなっており、また、財源の特例的措置も、国債整理基金特別会計の資金が不足するなど、限界に突き当たりつつある。このため、平成8年度予算では、平成元年度予算以来7年ぶりに、当初予算段階から償還財源の手当てに目処のない特例公債を発行せざるを得ない状況に至った。当審議会では、特例公債は、歳出を経常的な収入で賄うという「財政法」の基本原則に著しく反し、後世代に資産を残さず負担だけを残すという意味で世代間の公平にも反するという点を指摘してきた。今般の状況はやむを得ないこととはいえ、誠に遺憾である。昭和50年度の特例公債の発行以来、その発行からの脱却に15年もの歳月を要し、累増した公債残高が財政硬直化の一大要因となった歴史的教訓を忘れてはならない。特例公債発行のやむなきに至ったからと言って、それを回避すべきであるとの当審議会としてのこれまでの提言は、いささかも変わるべきものではない。

(ハ) 財政の基本問題についての我が国の認識：以上の事態を踏まえ、当審議会では、財政健全化の必要性について集中的に審議を行った。その結果は、「財政の基本問題に関する報告」において示したところである。我が国経済は、バブル経済の崩壊後、長引く景気低迷、一時的には1ドル80円をも超える円高という厳しい荒波に揉まれており、時代は大きな転換点にある。しかし、そういう時代だからこそ、21世紀の我が国経済のあるべき姿をしっかりと見据えて、その中でいかなる財政を私達の子供達へ引き継いでいくのかについて、合意形成を図っていかなければならない。

(ニ) 今後の財政運営の在り方：現在、我が国財政を取り巻く環境を見ると、一方で、財政構造の悪化が急速に進みつつあるが、他方で、本格的な高齢化社会が目前に迫り、年金、医療、福祉等の社会保障関係の歳出の増加が避けられない。また、着実な社会資本整備の推進、政治、経済、文化等の多方面にわたる国際社会への貢献も求められている。しかしながら、こうした要請に応えることが巨額の公債残高の負担を将来世代に先送りすることとなってはならない。現存世代からの負担の先送りが、巨額の公債残高の償還等の負担となって追加されれば、活力ある21世紀の我が国経済・社会の実現は望むべくもないものと

なる。今後の財政運営の在り方としては、早急に財政健全化に取り組んでいくことが何よりも求められる。そのためには、歳出面においては、大胆にスクラップ・アンド・ビルドを行うとともに、社会・経済の構造的な変化に対応するため、歳出内容を大胆に見直していくことが不可欠である。これまでも各年度の予算編成に当たっては、概算要求基準の設定を梃子として、各種施策について厳しい優先順位の選択が行われてきたところである。しかしながら、より根本的な財政健全化を図るために、行政府としても自らの定員削減、民間委託の促進などの行政改革に取り組むことはもちろん、社会保障、公共事業、地方財政、防衛、農業、文教といったような国民一般に幅広く受益が及んでいる分野においても、財政の果たすべき役割や守備範囲を見直し、聖域を設けることなく制度の根本にまで遡った検討、見直し等を行う必要がある。また、不況期における財政に頼った景気刺激策の在り方についても検討していく必要がある。このような歳出面での見直しを行っても、高齢化の進展等に伴い財政需要は不可避免的に増加せざるを得ない可能性が高い。公共サービスのコストは、いずれは国民が税負担により賄わなければならないという財源調達手段としての税制の問題を、国民全体が自分自身の問題として真剣に議論していく必要がある。

(ii) 平成8年度予算編成に当たっての考え方

(イ) 基本的な考え方：平成8年度の予算編成に当たっては、真に必要な財政需要に適切に対応できるよう、限られた財政資金の配分の効率化・重点化を一段と徹底することが求められる。特に、公共事業については、8月の概算要求基準の設定に当たり、昨年度に引き続き、新たな時代のニーズに的確に対応した公共投資の配分を図るべく重点化枠が設定された趣旨を十分に踏まえ、生活者重視等の視点に立って配分の重点化がなされることが必要である。また、概算要求基準設定の段階において、本年新たに、我が国経済が21世紀に向けて発展を続けていくための基盤となる分野や、それを支える学術研究の新たな財政需要に対応するため、「経済発展基盤・学術研究臨時特別加算」が講じられた。予算編成に当たっては、その趣旨が実現されるよう、要求内容の厳しい吟味を行うべきである。

(ロ) 社会資本整備と建設公債発行：社会資本の整備についても、現下の財政事情の下では、その負担のすべてが将来世代の負担となりかねず、財政の硬直化要因となるといった問題があるものの、中長期的な展望に立って着実に整備

することの必要性を考えれば、平成8年度予算において、そのために、建設公債の発行額を平成7年度当初予算より増加させることはやむを得ない。

(ハ) 特例的歳出削減措置等について：これまでの予算編成では、特例公債の発行を回避するため、いわゆる特例的歳出削減措置等を行ってきた。これらはやむを得ざる措置として行われてきたものであるが、こうした措置を多用することで、財政の実態が分かりにくくなってきているとの批判がある。我が国財政の厳しい現状を直接に国民に開示していくためにも、これらの措置については見直しを行っていくべきであり、見直しに当たっては、それぞれの事業の運営に支障が生じないか、どこまでこうした臨時緊急の措置をとり得るかについて、今まで以上に慎重に検討した上で、ぎりぎりやむを得ないものに止めていくべきである。平成5年度から平成7年度においては、日本電信電話株式会社の株式売却収入を活用するという国債整理基金の資金繰りの方策をとることにより、国債費の定率繰入れを停止してきたが、仮にこれを停止した場合には、国債整理基金の運営に支障が生じることとなる平成8年度予算では、「国債整理基金特別会計法」に基づき、国債費の定率繰入れを実施することが適当である。

③ 「歳出の節減合理化の方策に関する報告」⁷⁾

財政制度審議会は、平成7年9月の総会において、歳出の節減合理化の方策とそれに関連する諸問題について、特別部会に審議を付託した。以後、10月19日の第1回の審議以降、全7回にわたって議論を行い、報告書をまとめた。例年と比較すると、内容の変更が多く、厳しさを増す財政事情に対する緊張感が伝わる内容となっている。以下、各項目のうち、重要な点を選択して要約しておく。

(i) 社会保障

(イ) 医療保険制度改革：老人医療が介護の肩代わりをしている社会的入院、薬の使い過ぎの問題に加えて、供給体制への参入自由の一方で、診療報酬、薬価ともに公定価格による出来高払いであるために、医療費が増大するという結果となっている。他方、経済基調の変化により医療保険料収入の伸び率は低下しており、以上の結果、医療保険財政は構造的な赤字体質に変化している。薬剤投与の適正化、長期入院の是正を図ると同時に、近年の米、仏でも試みられ

ているように、患者負担の引上げ、保険料の引上げ、医者・病院への支払いの抑制に取り組むべきである。

(ロ) 当面の医療費の適正化・合理化：診療報酬の抑制、薬剤使用についての出来高払いを見直し、包括化を進めること、薬剤価格の抑制を図ること、医師数の削減を含めた医療の総供給量の削減を進めること、保険給付と自己負担を組み合わせた特定療養費を一層活用すること。

(ii) 文教・科学振興

(イ) 文教育算編成上の基本的考え方：欧米諸国に比し、初等中等教育、特に人件費にウェイトのかかった配分となっている。初等中等教育と高等教育との間で適切な財源配分を行い、初等中等教育については極力地方公共団体が自主性を発揮できるように見直しを進める。

(ロ) 義務教育費国庫負担制度：平成8年度については富裕団体数の減少に伴う負担金の大幅増という特殊要因もあり、文教育算の重点的、効率的配分、国と地方の機能分担、費用負担の在り方の観点から、負担対象等について見直しを進めて行く必要がある。

(ハ) 高等教育、私学に係る負担の在り方：国立学校特別会計については、施設・設備の老朽化、狭隘化が特に著しい大学について、その施設の整備・改善を重点的、計画的に進めるべきである。同じ大学教育を受ける以上、格差があることには問題があることから、国立大学と私立大学との授業料格差を是正すべきである。私学助成については引き続き総額抑制を図る。

(ニ) 科学技術：政府負担研究費は政府の大きさと比較すると主要国と比較しても必ずしも低い水準にない。一方、大規模プロジェクトはいったん着手すると膨大な資金を要することから、緊急性、後年度負担の状況を十分に検討すべきである。

(iii) 防衛

平成7年11月28日、今後の防衛力の在り方についての新たな指針として「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」が安全保障会議及び閣議において決定された。また、続いて「中期防衛力整備計画（平成8年度～平成12年度）」が12月14日に安全保障会議で、15日に閣議でそれぞれ決定された。前者において防衛力の規模及び機能の合理化・効率化・コンパクト化を進めることとしていることから、後者では総経費規模及び正面契約額を抑制し、節度ある防衛力の整備

を進めていくことを基本としている。

(iv) 公共事業

平成5年11月の当審議会の報告、昨年策定された公共投資基本計画の考え方を踏まえつつ、生活者重視の視点に立って思い切った重点投資を図っていくべきである。また、効率的な財政資金の使用に資するとともに、縦割り行政への批判にも応えるため、前年度予算編成時には、いわゆる公共事業の類似事業間の調整問題を検討し、的確な計画調整の必要性を指摘した。関係省庁で密接に連絡を取りながら着実な前進を図ることが必要である。

(v) 政府開発援助

我が国の政府開発援助（ODA）は既に4年連続で世界一の水準にあるが、対外援助を削減している他の先進諸国と比べても我が国財政は極端に悪化している状況にある。従来以上に国内向け諸経費とのバランスを重視し、ODA予算の一層の伸び率圧縮に努める必要がある。

(vi) 農業

「食糧管理法」の廃止に伴う新制度の運用に当たっては、生産者や地域の自主的・主体的な生産調整への取組みを推進しつつ、市場原理を通じた需給調整機能が発揮されるよう適切な運営に努めていく必要がある。従来制度の下で実施されていた自主流通米への助成制度は廃止されることとなるが、これに替わる計画流通制度に関する財政負担については、自主流通米への助成が食管赤字の大部分を占めたことを勘案し、全体として財政負担の圧縮が図られるように検討されるべきである。

(vii) 運輸

(イ) 国鉄清算事業団の長期債務の処理：毎年生じる約1.4兆円の金利等に対し、土地、JR株式の資産処分が進まず、平成6年度末の長期債務残高は26.9兆円に上った。平成7年度においても、JR西日本株式の売却が震災の影響により上場基準を達成できず見送られるほか、土地売却についても現下の不動産市況の影響から厳しい状況にある。土地売却収入等の自主財源を充てても最終的に残る債務をどう処理するかについても、土地処分を実質的に終了させる平成9年度が目前に来ており、できる限り早く国民の納得を得られるような結論を得るべきである。

(ロ) 整備新幹線：東北、北陸、九州の3線5区間において建設が進められて

おり、平成8年度整備新幹線の予算においても、この基本的枠組みを堅持し、その枠内で処理すべきである。未着工区間については、整備のための新たな基本スキームについて平成8年中に成案を得ることとなっているが、本来整備新幹線の建設は、高速道路、空港を含めた総合的な交通体系の一つとして検討がなされるべきである。

(iii) 地方財政、補助金等

平成8年度の地方財政事情は、地方税や所得税等の交付税対象税目の税収動向等の影響等から、平成7年度に引き続き、極めて厳しい状況になる一方、国の財政事情は容易ならざる状況に立ち至っている。平成8年度の地方財政対策においては、国と地方が調和のとれた財源確保を行っていく必要がある。補助金等の整理合理化が地方財政に与える影響については、地方財政計画の策定を通じて地方財政の運営に支障が生じないよう適切に対処する必要がある。

〔注〕

- 1) 「8年度の財政事情について」は、『国の予算』平成8年度 21-23ページに収録されている。
- 2) 小村武・元主計局長口述記録。
- 3) 「平成8年度予算編成大綱」は、『国の予算』平成8年度 1133-1136ページに収録されている。
- 4) 「財政の基本問題に関する報告」は、同上 1155-1159ページに収録されている。
- 5) 財政制度審議会「財政制度審議会基本問題小委員会懇談会議事録」（平成7年12月1日）28-31ページ。財政当局は2005年（平成17年）ころに貯蓄率の低下、労働力人口の低下が明確になるという認識を持っており、そこでG10の議論を援用したと指摘している。
- 6) 「平成8年度予算の編成に関する建議」は、『国の予算』平成8年度 1159-1163ページに収録されている。
- 7) 「歳出の削減合理化の方策に関する報告」は、同上 1163-1170ページに収録されている。

3 平成8年度経済見通しと予算編成方針等の決定

(1) 「平成8年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の閣議了解

平成8年度予算編成の前提となった「平成8年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」は平成7年12月19日に閣議了解され、その後予算の政府案が固

まった段階で計数整理の上、平成8年1月22日に閣議決定された。概要は以下のとおりである。¹⁾

① 平成8年度の経済運営の基本的態度

(i) 景気回復の確実化：民間需要主導の自立的景気回復への移行を速やかに実現すべく、内需拡大を図り、適切かつ機動的な経済運営に努める。具体的には、平成7年度と同規模の所得減税の実施、公共投資の推進、住宅投資の促進、経営安定及び構造改革等を図るための中小企業対策、失業なき労働移動や雇用創出の支援等の雇用対策を実施し、不良債権の早期処理、土地の有効利用、証券市場活性化のための税制措置、為替の安定、金融政策の機動的な運営を行う。

(ii) 経済構造改革の推進：景気回復の動きを中期的にも持続的安定的な内需主導型の成長につなげるために、市場メカニズムの発揮、新規産業の創出等により経済構造改革を推進する。具体的には、規制緩和推進計画や競争政策の推進、高コスト構造是正・活性化のための行動計画の推進、ベンチャー企業等に対する支援を行う。また、発展基盤の整備として人材の育成、科学技術の創造、情報通信の高度化、社会資本整備の推進を図り、健全で活力ある金融システムを構築する。

(iii) 国民生活の充実：少子・高齢社会への不安、社会資本整備や良質な住宅ストック形成の立ち後れ、内外価格差の存在や環境問題等を背景に、国民の間に存在する不満を解消する。具体的には、阪神・淡路地域の復興、災害に強い国づくり・まちづくりの推進、直接的に国民生活の質の向上に結びつくものへの配分の重点化、公共投資基本計画の推進、ゆとりある住宅・住環境の形成、規制緩和、競争政策の推進や公共料金政策の適切な実施を通じて内外価格差の是正・縮小を図る。

(iv) 行財政改革の推進：簡素で効率的かつ国民の信頼を確保し得る行政を確立するため、行政改革を推進する。具体的には、規制緩和、地方分権、行政情報の公開等を推進する。また、歳出面で制度の根本までさかのぼった見直しや施策の優先順位の厳しい選択を行うことにより財政改革を推進する。

(v) 国際的役割の遂行：多角的自由貿易体制の維持・強化を図り、資金協力等を通じて世界経済の持続的発展に貢献するとともに、調和ある対外経済関係の形成に努める。特に、アジア太平洋経済協力（APEC）においては、平成7年11月に採択された大阪行動指針を踏まえて、我が国としての行動計画の策定

等を行う。

② 平成8年度の経済見通し

上記のような経済運営の下、平成8年度においては、適切な財政・金融政策、経済構造改革の実施等により、民需が次第に力を増し自律的回復に移行すると考えられた。民間最終消費支出は前年度比2.7%程度の増加、民間投資は民間住宅が前年度比2.6%程度の増加、設備投資は前年度比3.6%程度の増加とそれぞれ見込まれている。そのほかの見通しでは、政府支出が前年度比1.8%程度の増加、鉱工業生産が前年度比3.5%程度の伸び、就業者数が前年度比0.4%程度の増加、物価は引き続き安定的に推移し、卸売物価が0.1%程度、消費者物価が0.5%程度の上昇、国際収支は貿易収支が11兆5000億円程度、経常収支が9兆7000億円程度の黒字となるものとそれぞれ見込まれた。以上の結果、平成8年度の国内総生産は496兆円程度となり、名目、実質成長率はそれぞれ2.7%程度、2.5%程度になるものと予想された。

(2) 「平成8年度予算編成方針」の概要と特徴

同じく12月19日の閣議では「平成8年度予算編成方針」が決定された。その大要は次のとおりである。²⁾

① 前文：今後の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、できるだけ速やかに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基本的な課題である。平成8年度予算は以上の考え方の下に、従来にも増して徹底した歳出の洗直しに取り組む一方、限られた財源の中で資金の重点的・効率的な配分に努め、質的な充実に配慮することとして、「平成8年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、下記により編成する。

② 財政規模：一般会計予算においては、既存の制度・施策について見直しを行うなど経費の徹底した節減合理化に努めることとし、特に経常部門経費は、厳しく抑制する。なお、これまで日本電信電話株式会社の株式売払収入の活用等によって行ってきた社会資本の整備の促進を図るための事業については、これを確保することとする。

③ 公債発行：公債発行額は、21兆290億円とする。

④ 税制改正等：所得税減税を実施するとともに、土地税制及び証券税制について適切な対応を図る一方、課税の適正・公平を確保する観点から、公益法

人等に対する課税の適正化、租税特別措置の整理合理化その他所要の措置を講ずることとする。また、税外収入について可能な限りその確保を図る。

⑤ 行政改革の推進：社会経済情勢の変化に即応した、簡素にして効率的な行政の実現を目指し、行政の制度・運営について不断のかつ徹底した見直しを行うとともに、引き続き、所要の改革合理化措置を着実に実施する。各省庁の部局等及び特殊法人等については、既存機構の合理的再編成によるもののほか、新設は行わない。国家公務員の定員については、第8次定員削減計画に基づき定員削減を着実に実施し、真に必要とされる新規行政需要についても、極力振替えによって対処し、増員を厳に抑制することにより、国家公務員数の縮減を図る。

⑥ 財源の重点的かつ効率的配分：各種施策について優先順位の厳しい選択を行うとともに、真に必要な施策など社会経済情勢の変化に即応した財政需要に対しては、財源の重点的・効率的配分を行う。特に社会資本の整備については、「公共投資基本計画」（平成6年10月7日閣議了解）等の考え方に沿って、本格的な高齢化社会の到来する21世紀を控え、新たな時代の要請に的確に対応してその重点化を図る。このため、(i) 緊要な施策の実施に必要な財源は、極力既定経費の縮減により捻出する。後年度の財政負担の増加をもたらすような措置は原則として採らない。(ii) 一般行政経費については引き続きこれを抑制する。(iii) 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）等に基づき、その総額を抑制する。(iv) 地方公共団体の負担又はその職員数の増加を伴う施策はこれを抑制する。(v) 公共料金、社会保険料等の適正化を図り、公正な費用負担の確保に努める。

⑦ 地方財政：地方公共団体に対しては、国と同一の基調で歳出を極力抑制するとともに、一般行政経費の節減合理化、定員及び給与についての適切な管理等を行うこと、「公共投資基本計画」等の考え方に沿った社会資本整備の着実な推進に配慮しつつ、節度ある財政運営を図ることを要請する。

〔注〕

- 1) 「平成8年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の全文は、『国の予算』平成8年度 1145-1148ページに収録されている。
- 2) 「平成8年度予算編成方針」の全文は、同上 1136-1137ページに収録されている。

4 大蔵原案の提出から平成8年度予算政府案の概算の閣議決定

大蔵原案の提出から予算政府案の決定までの動きについては、当時の報道記事も引用しつつ確認してみよう。

(1) 平成8年度予算大蔵原案のポイント

各省庁の概算要求が提出され、平成7年9月以降、大蔵省では予算編成作業が行われた。以上の予算編成方針に続けて、12月20日に大蔵原案が閣議に提出され、復活折衝を経て、25日に予算政府案の概算の閣議決定が行われた。閣議における大蔵大臣の発言を基に、平成8年度予算における大蔵原案のポイントを確認しておく。¹⁾

一般歳出は対前年当初予算比2.4%増の43兆1409億円となった。NTT株式の売払収入の活用等によって行ってきた社会資本の整備の促進を図るための事業1兆3000億円については引き続きこれを確保し、緊急金融安定化資金として6850億円（住専勘定への出資金50億円を含む）を計上した。これらに国債費及び地方交付税交付金を加えた全体としての歳出規模は75兆1049億円、伸び率にして5.8%と高い増加を示している。復活折衝に用いられる調整財源については前年度と同様1000億円とされた。また、「公共投資重点化枠」の総額は3000億円とされ、うち公共事業関係費2500億円、その他施設費500億円とされた。これについては復活折衝と並行して、調整・配分を行うこととされたのも前年と同様である。歳入のうち、租税及印紙収入は51兆3450億円であり、税外収入は2兆5594億円であった。

平成8年度予算大蔵原案の特徴は以下の3点である。²⁾

まず、税収の伸び悩みが顕著であった。一般会計の租税及印紙収入は51兆3450億円であり、平成7年度当初予算比で2兆3860億円減となった。内訳を平成7年度第3次補正予算との対比で見ると、法人税が景気の回復を反映して6.2%増の13兆5480億円となったが、所得税が1.5%減の19兆3380億円であった。所得税が落ち込んだのは、利子の源泉分離課税の影響が大きかった。平成7年度に二度にわたる公定歩合の引下げの結果、平成8年度の利子課税の収入見込みが前年度より落ち込んだのである。税収の伸び悩みは国債への依存度を強める結果となった。とりわけ、住専処理財源の6800億円を含む特例公債は11

兆9980億円となった。減税財源を除くと、当初予算段階での特例公債の発行は平成元年度以来であり、これが先に見た大蔵省や財政審の危機意識につながったものといえるだろう。

第2に、平成8年度予算では、いわゆる「隠れ借金」が約1兆円に圧縮されることとなった。前年度は、自賠責特会からの繰入れ、国債整理基金特別会計への定率繰入れ停止などによる「隠れ借金」によって、6兆1496億円もの資金が捻出された。しかし、平成8年度からは定率繰入れが復活され、自賠責特会からの繰入れも行われず、残った「隠れ借金」は厚生年金への国庫負担金減額と外国為替資金特別会計の剰余金を先取りした繰入れを合計した約1兆円のみとなった。すなわち、「隠れ借金」を赤字公債として明確化し、財政の危機的状況が明示されたことに一つの特徴を見出せるのである。

第3に、経営破綻状態に陥った住専7社の処理に伴い、一般歳出の枠外に「緊急金融安定化資金」が新設され、公的資金としては6850億円が投入されることとなった。住専を整理し、受け皿機関となる住専処理機構に移管する際に、

表 8-3 平成8年度一般会計歳入歳出予算

歳入	(単位：億円、%)			
	平成7年度予算	平成8年度予算	対平成7年度 増減額	増減率
租 税 及 印 紙 収 入	537,310	513,450	△23,860	△4.4
所 得 税	213,500	193,380	△20,120	△9.4
法 人 税	137,260	135,480	△1,780	△1.3
相 続 税	26,840	25,540	△1,300	△4.8
消 費 税	59,800	59,480	△320	△0.5
酒 税	21,720	21,110	△610	△2.8
た ば こ 税	10,380	10,400	20	0.2
揮 発 油 税	18,500	18,750	250	1.4
自 動 車 重 量 税	7,650	8,050	400	5.2
印 紙 収 入	8,970	9,680	710	7.9
専 売 納 付 金	17,620	19,250	1,630	9.3
官 業 益 金 及 官 業 収 入	146	147	1	0.7
政 府 資 産 整 理 収 入	189	217	28	14.8
雑 収 入	3,040	3,270	229	7.5
公 債 収 入	43,188	23,482	△19,706	△45.6
建 設 公 債	125,980	210,290	84,310	66.9
特 例 公 債	97,469	90,310	△7,159	△7.3
前 年 度 剰 余 金 受 入	28,511	119,980	91,469	320.8
	18	194	176	977.8
合 計	709,871	751,049	41,178	5.8

歳出

(単位：億円、%)

	平成7年度 予算	大蔵原案	復活折衝	平成8年度 予算	対平成7年度 増減額	増減率
社会保険関係費	139,244	142,631	248	142,879	3,635	2.6
生活保護費	10,532	10,593	—	10,593	61	0.6
社会福祉費	34,728	37,948	60	38,008	3,280	9.4
社会保険費	84,700	84,766	110	84,876	176	0.2
保健衛生対策費	6,348	6,061	64	6,125	△223	△3.5
失業対策費	2,936	3,263	14	3,277	341	11.6
文教及び科学振興費	60,765	61,149	1,121	62,270	1,505	2.5
義務教育費国庫負担金	27,661	28,136	263	28,399	738	2.7
国立学校特別会計へ繰入	15,576	15,643	55	15,698	122	0.8
科学技術振興費	6,844	7,258	330	7,588	745	10.9
文教施設費	2,704	2,168	138	2,306	△398	△14.7
教育振興助成費	6,993	6,914	320	7,234	241	3.4
教育英事業費	986	1,031	12	1,043	57	5.8
国債費	132,213	163,752	0	163,752	31,539	23.9
恩給関係費	17,266	16,506	84	16,590	△675	△3.9
文官等恩給費	896	816	4	820	△76	△8.5
旧軍人遺族等恩給費	15,102	14,494	74	14,568	△534	△3.5
恩給支給事務費	56	54	1	55	△2	△3.6
遺族及び留守家族等援護費	1,211	1,141	6	1,147	△64	△5.3
地方交付税交付金	132,154	136,038	—	136,038	3,884	2.9
防衛関係費	47,236	48,455	—	48,455	1,219	2.6
公共事業関係費	92,398	96,184	—	96,184	3,786	4.1
治山治水対策事業費	15,732	15,805	459	16,264	532	3.4
道路整備事業費	25,865	26,098	752	26,850	985	3.8
港湾漁港空港整備事業費	7,051	7,072	175	7,247	196	2.8
住宅市街地対策事業費	11,578	11,911	259	12,170	591	5.1
下水道環境衛生等施設整備費	16,122	16,704	404	17,108	987	6.1
農業農村整備事業費	11,966	11,966	313	12,279	313	2.6
林道工業用水等事業費	3,251	3,292	135	3,427	176	5.4
調整費	150	152	4	156	6	4.0
[公共投資重点化枠]	—	2,500	△2,500	—	0	0.0
小計	91,715	95,501	—	95,501	3,786	4.1
災害復旧等事業費	682	682	—	682	0	0.0
経済協力費	10,351	10,625	90	10,715	364	3.5
中小企業対策費	1,857	1,829	26	1,855	△2	△0.1
エネルギー対策費	6,819	6,785	138	6,923	104	1.5
主要食糧関係費	2,723	2,635	70	2,705	△18	△0.7
産業投資特別会計へ繰入	12,812	1,715	—	1,715	△11,097	△86.6
緊急金融安定化資金	—	6,850	—	6,850	—	—
その他の事項経費	50,534	50,895	△277	50,618	84	0.2
予備費	3,500	3,500	—	3,500	0	0.0
調整財源	—	1,000	△1,000	—	—	—
合計	709,871	751,049	—	751,049	41,178	5.8
うち一般歳出	421,417	431,409	—	431,409	9,992	2.4

(注) 1 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載。

2 「復活折衝」は平成8年度予算から大蔵原案を控除した差額である。

3 公共投資重点化枠3000億円が復活折衝では公共事業関係費に分配されている。

(出所) 『国の予算』平成7年度 659ページ、『国の予算』平成8年度 66-67、678-679、698ページ、旧大蔵省資料により作成。

6兆4100億円の一次損失が発生するが、民間金融機関と農林系金融機関で負担しきれない6800億円を財政資金で穴埋めするのである。残額50億円は預金保険機構に出資し、同機構を債権回収や経営者などの刑事責任追及を促す組織とするための原資とする。このため、緊急金融安定化資金への補助金支出は6800億円ということになった。

(2) 平成8年度予算政府案の概算の閣議決定

平成8年度予算の大蔵原案の内示を受け、復活折衝が開始された。³⁾しかし、「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」及び「中期防衛力整備計画（平成8年度～平成12年度）」が決定され、注目を集めていた防衛費は平成7年12月19日までに閣僚折衝で前年度当初比2.58%とすることで合意されており、住専問題でも6850億円という財政資金の投入で決着していたため、静かな復活折衝となった。

なお、自民党の要望が強かった科学技術振興費については、前年度当初比10%以上の伸び率を確保する方針を打ち出し、復活折衝の結果、大蔵原案の伸び率は6%から10%台となったが、科学技術振興費は総額でも7588億円にとどまっており、予算の性格を左右する金額ではなかったといえよう。このように平成8年度の復活折衝は波風の立たない静かなものとなった。

12月24日に武村蔵相は各閣僚との復活折衝を終えた。⁴⁾主だったところを見ておくと、まず、ODA予算を前年度に比べ3.5%増の1兆1452億円とすることが決まった。伸び率は大蔵原案の2.8%増より拡大したが、平成7年度の4.0%を下回ることとなり、同予算の集計を始めた昭和51年度以降で最低の伸びとなった。これに対し、与党が強く増額を求めていた科学技術振興費の伸びは10%台に乗った。大蔵原案では6%増と当初より一般歳出の伸びを大きく上回っていたが、平成7年度の伸び7.5%を下回っており、関係省庁が増額を要求していた。また、独創的な産業技術を育成するための助成制度として26億5000万円が初めて認められた。更に、私立学校の人件費など経常費に対する助成は、大蔵原案では大学、高校以下ともに平成7年度当初比で5%の減だったが、閣僚折衝で大学が2.6%増の2875億円、高校以下が6.0%増の706億円で決着した。

以上の作業を経て、25日の閣議において予算政府案の概算が閣議決定された。

大蔵原案と同じく歳出は75兆1049億円であり、うち一般歳出は43兆1409億円、公債発行額は21兆290億円であった。

〔注〕

- 1) 「平成8年度予算大蔵原案についての大蔵大臣閣議発言要旨」の全文は、『国の予算』平成8年度 1139-1140ページに収録されている。
- 2) 以下の記述は、『日本経済新聞』平成7年12月21日朝刊によっている。
- 3) 以下の記述は、『日本経済新聞』平成7年12月21日朝刊によっている。
- 4) 以下の記述は、『朝日新聞』平成7年12月25日朝刊によっている。

第3節 平成8年度予算の国会審議

1 予算政府案の国会提出と大蔵大臣の財政演説

平成7年12月25日に予算政府案の概算が閣議決定された後、この概算を計数整理・印刷したものが平成8年1月22日に予算政府案として第136回国会に提出された。同日の衆・参本会議で総理大臣の施政方針演説に続き、久保大蔵大臣の財政演説が行われ、1月26日に衆・参予算委員会で政府案の提案理由説明が行われた。平成8年度予算に関する大蔵大臣の財政演説の概要は以下のとおりである。¹⁾ なお、予算の大要についての説明は第4節で詳しく行う。

(1) 最近の内外経済情勢：我が国経済の現状は、個人消費、設備投資及び住宅投資などに明るい動きがみられ、景気には緩やかながら足踏み状態を脱する動きがみられる。一方、国際経済情勢をみると、先進諸国ではこのところ景気減速の動きがあるものの、旧計画経済諸国では回復の兆しがみられ、また、開発途上国ではアジアを中心に景気は拡大を続けており、世界経済は全体として拡大基調を維持している。今後の財政金融政策の運営に当たり、以上の内外経済情勢を踏まえ、以下の諸課題に全力を挙げて取り組んでいく。

(2) 内需を中心とした安定成長の確保：第1の課題は、景気回復を1日も早く確実なものとする事である。政府としては、昨年9月の「経済対策」の策定や年末の住専問題の処理方策のとりまとめなど、経済運営に万全を期してきたところであるが、引き続き適切かつ機動的な経済運営に努めていく。平成8年度予算編成においても、異例に厳しい財政事情の下ではあるが、公共投資の着実な推進を図り、我が国経済の中長期的な安定成長に向けて、経済の構造改革の実現のための措置を実施する。更に、平成8年度税制改正では、平成7年度と同規模の所得税・個人住民税の特別減税を継続して実施し、土地税制、証券税制等についても適切な対応を図る。金融面では、昨年9月の公定歩合の引下げを含めた累次にわたる金融緩和措置の実施により、各種金利は依然として低い水準にあり、今後とも、その効果を見守っていく。為替相場の動向については、一連のG7蔵相・中央銀行総裁会議での合意に基づいた各国の協調等に

より円高是正が進んできている。

(3) 財政改革の推進：第2の課題は、財政改革の推進である。我が国財政は、連年の歳出削減努力、バブル経済による高い税収の伸び等によって、平成2年度予算で特例公債の発行を回避することができた。その後、バブル経済の崩壊とともに、税収は減少し続けたが、各年度の予算編成で財源対策として様々な工夫を講ずることで償還財源の手当てのない特例公債の発行を回避してきた。しかしながら、平成8年度予算編成では、税収が平成7年度当初予算で見込んだ水準を更に2兆円以上も下回る見込みであり、様々な工夫も限界に突き当たり、多額の特例公債を発行せざるを得ない事態に立ち至った。他方、経済情勢の変動に対して財政が可能な限りの対応をしてきた結果、公債残高は平成8年度末に約241兆円に達する見込みである。今後の財政運営においては、容易ならざる財政事情を厳しく受けとめ、できるだけ速やかに健全な財政体質を作り上げていくことが基本的課題である。そのためには、国民に痛みを分かち合っていていただくことをお願いせざるを得ないことも考えられる。

(4) 税制上の諸課題：第3の課題は、税制上の諸課題に適切に対応することである。平成6年11月に成立した税制改革関連法においては、消費税と地方消費税を合わせた税率は、既に先行して実施している所得税・個人住民税の負担軽減とおおむね見合う形で平成9年4月1日から5%とすることが法定されているほか、いわゆる検討条項が盛り込まれている。今後、本年9月末という法律上の期限を勘案して、この税率について新たに法改正を要するかどうか検討を進めていく必要がある。更に、法人課税などの諸課題についても、その検討に引き続き取り組んでいく。税制は経済社会構造を支える基盤である。今後とも、我が国経済社会の構造変化等を踏まえつつ、公平・中立・簡素という租税の基本原則に基づいて、より望ましい姿を実現するよう不断の取組みを行っていく。

〔注〕

- 1) 「第136回国会における久保大蔵大臣の財政演説」の全文、「平成8年度予算についての大蔵大臣の提案理由説明要旨」及び「平成8年度予算についての大蔵大臣の提案理由説明に対する主計局長の補足説明要旨」は、『国の予算』平成8年度 1141-1151ページに収録されている。

2 財政運営の「基本的考え方」と「財政の中期展望」の国会提出¹⁾

(1) 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」と「財政の中期展望」

「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」と「財政の中期展望」は、中期的な視点に立った財政運営を進めていく上での検討の手がかりとして予算の提案理由説明と同時に予算委員会に提出されているものである。しかし、平成8年度版については、同年度予算において特例公債を含む約21兆円の公債に依存せざるを得なかった状況を踏まえ、①「基本的考え方」では、財政の現状、中期的な財政事情及び今後の財政改革についての課題を示すものとし、②「中期展望」において、将来の特例公債発行額を減額する形での複数のケースを示すことにより今後の中期的な財政事情を示し、③ 加えて、今後の議論に資するため、「中期展望」の推計期間を超えた期間にわたり、一定の仮定の下に機械的手法により今後の財政事情について試算した「中期的な財政事情に関する仮定計算例」を示している。

① 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」

まずは「基本的考え方」について見ておこう。近年の予算編成で講じられてきた特例的歳出削減措置であったが、国債整理基金特別会計の残高が不足したこと等もあり、平成元年度以降、7年ぶりに償還財源の手当てのない特例公債を含む約21兆円もの公債を発行せざるを得ない状況となった。この結果、公債残高は平成8年度末には241兆円に達する見込みである。これに伴う巨額の国債費が政策的経費を圧迫している。国際的に見ても、主要先進国が財政再建を最優先課題とする中、我が国財政は公債依存度、利払費率がこれらの国と比較して、1、2を争うなど、著しく悪化した状況にある。更には、税収が5年連続して下回るといふ異例の事態に立ち至っており、今後の経済成長に伴う税収の増加に多くを期待することも難しい。したがって、経済成長によって税収が増加しても、公債残高の累増に伴う国債費の増加額、地方交付税の増加額、既存の制度・施策の下における一般歳出のすべてを賄うことは難しく、財政構造の思い切った見直しが行われなければ、現状における多額の歳出入ギャップは年々拡大の一途をたどるおそれが高い。

② 「財政の中期展望」

次に「財政の中期展望」について見ることにする。「財政の中期展望」とは、現行の制度・施策を前提に、一定の仮定の下、これをそのまま将来に投影した後年度負担額推計を基に、今後の財政事情を展望した機械的試算である。推計に当たっては、平成7年12月に策定された「構造改革のための経済社会計画－活力ある経済・安心できる暮らし－」で見込まれた経済指標の数値（名目経済成長率3.5%、消費者物価上昇率0.75%）等を用いている。平成8年度は平成9年度から平成11年度までの3年間で対象とされ、以下の3つの試算が行われた。

〔試算1〕平成9年度に特例公債発行額がゼロとなることを仮定。

〔試算2〕平成12年度に特例公債発行額がゼロとなることを仮定し、平成8年度の発行額から平成9年度以降、毎年度2兆3600億円ずつ機械的に均等に減額。

〔試算3〕平成15年度に特例公債発行額がゼロとなることを仮定し、平成8年度の発行額から平成9年度以降、毎年度1兆3500億円ずつ機械的に均等に減額。

以上の試算の結果は表8-4に示されている。ここでは〔試算1〕と〔試算2〕について掲げてあるが、後者を例に見てみよう。20世紀の最終年度である平成12年度に特例公債をゼロとするよう、公債発行額を均等減額していくと、毎年度2兆3600億円の削減が必要となる。この場合、平成9年度には6兆5700億円（予備枠を含めると7兆2600億円）、平成11年度には12兆7500億円（同15兆200億円）の要調整額が生じることが分かる。もし、平成12年度特例公債発行ゼロの仮定を平成9年度以降の一般歳出の伸びの抑制のみで満たすとするならば、毎年度5%の歳出削減が必要となるものと推計される。

(2) 「中期的な財政事情に関する仮定計算例」について

本仮定計算では仮定計算例(イ)と仮定計算例(ロ)が示された。前者では公債発行を減額せず、歳出・歳入ギャップをすべて公債発行によって賄ったとした場合、平成18年度まで財政収支がどのように推移するかを見たものである。一方、後者は、平成15年度に特例公債の発行がゼロとなることを仮置きし、一般歳出について平成9年度以降、0%、3%、5%と伸ばした場合における平成15年度までの財政収支の状況を見たものである。ちなみに、この試算では公債の発行

表 8-4 財政の中期展望 (平成7年度～平成11年度)

〔試算1〕

(単位: 億円、%)

		平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度
歳 出	国債費	(△7.9) 132,213	(△23.9) 163,752	(9.6) 179,400	(4.6) 187,700	(4.0) 195,200
	地方交付税	(3.6) 132,154	(2.9) 136,038	(2.6) 166,800	(5.1) 175,400	(3.8) 182,000
	一般歳出	(3.1) 421,417	(2.4) 431,409	(8.7) 468,900	(3.3) 484,400	(3.8) 502,900
				(10.3) 〔475,800〕	(4.8) 〔499,400〕	(5.3) 〔525,600〕
	経常部門	(2.6) 325,702	(1.5) 330,715	(9.8) 363,000	(3.4) 375,200	(4.0) 390,300
				(11.4) 〔368,400〕	(4.9) 〔386,500〕	(5.5) 〔407,900〕
	投資部門	(5.1) 95,715	(5.2) 100,694	(5.1) 105,990	(3.1) 109,200	(3.1) 112,600
				(6.7) 〔107,400〕	(4.7) 〔112,500〕	(4.6) 〔117,700〕
	産業投資特別会計へ繰入等	(△32.4) 24,087	(△45.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000
	事業分	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000
	償還分	(△51.0) 11,087	(皆減) 0	(—) 0	(—) 0	(—) 0
	緊急金融安定化資金	0	(皆増) 6,850	(皆減) 0	(—) 0	(—) —
	計	(△2.9) 709,871	(5.8) 751,049	(10.3) 828,100	(3.9) 860,500	(3.8) 893,100
				(11.2) 〔835,000〕	(4.8) 〔875,100〕	(4.7) 〔915,800〕
歳 入	税収	(0.1) 537,310	(△4.4) 513,450	(13.9) 584,900	(5.3) 615,600	(3.9) 639,300
	その他収入	(△19.3) 46,581	(△41.4) 27,309	(△32.7) 18,400	(3.9) 19,100	(3.6) 19,800
	国債整理基金特別会計受入金	(0.0) 1,725	(△0.6) 1,715	(0.0) 1,700	(0.0) 1,700	(0.0) 1,700
	税外・その他収入	(△19.9) 44,856	(△42.9) 25,594	(△34.9) 16,700	(4.2) 17,400	(4.0) 18,100
	公債金収入	125,980	210,290	90,300	90,300	90,300
	4条公債	97,469	90,310	90,300	90,300	90,300
	特例公債	28,511	119,980	0	0	0
	計	(△2.9) 709,871	(5.8) 751,049	(△7.7) 693,600	(4.5) 725,000	(3.4) 749,000
要調整額(歳出－歳入)	—	—	134,500 〔141,400〕	135,500 〔150,100〕	143,700 〔186,400〕	

- (注) 1 地方交付税…名目成長率3.5%×弾性値1.2(平成8年度税制改正の影響等を調整)
 2 一般歳出…平成8年度予算における制度・施策を前提
 3 税収…名目成長率3.5%×弾性値1.1(平成8年度税制改正の影響等を調整)
 4 公債金収入…特例公債については、平成9年度以降発行額ゼロと仮置きし、4条公債については、平成9年度以降平成8年度発行額と同額を仮置きし計上
 5 産業投資特別会計へ繰入等の事業分及び国債整理基金特別会計受入金は、平成9年度以降平成8年度と同額を仮置きした。
 6 平成9年度以降は新規施策等に充てるための予備枠を含む計数である。

〔試算2〕

(単位：億円、%)

		平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度
歳 出	国債費	(△7.9)	(23.9)	(10.8)	(6.1)	(5.2)
		132,213	163,752	181,400	192,500	202,600
	地方交付税	(3.6)	(2.9)	(22.6)	(5.1)	(3.8)
		132,154	136,038	168,800	175,400	182,000
	一般歳出	(3.1)	(2.4)	(8.7)	(3.3)	(3.8)
		421,417	431,409	468,900	484,400	502,900
				(10.3)	(4.8)	(5.3)
				〔475,800〕	〔499,000〕	〔525,600〕
	経常部門	(2.6)	(1.5)	(9.8)	(3.4)	(4.0)
		325,702	330,715	363,000	375,200	390,300
				(11.4)	(4.9)	(5.5)
				〔368,400〕	〔386,500〕	〔407,900〕
	投資部門	(5.1)	(5.2)	(5.1)	(3.1)	(3.1)
		95,715	100,694	105,900	109,200	112,600
				(6.7)	(4.7)	(4.6)
			〔104,500〕	〔112,500〕	〔117,700〕	
産業投資特別会計へ繰入等	(△32.4)	(△46.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	
	24,087	13,000	13,000	13,000	13,000	
事業分	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	
	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	
償還分	(△51.0)	(皆減)	(—)	(—)	(—)	
	11,087	0	0	0	0	
緊急金融安定化資金		(皆増)	(皆減)	(—)	(—)	
	0	6,850	0	—	—	
	(△2.9)	(5.8)	(10.5)	(4.2)	(4.1)	
計	709,871	751,049	830,100	865,300	900,500	
			(11.5)	(5.1)	(4.9)	
			〔837,000〕	〔879,900〕	〔923,200〕	
歳 入	税収	(0.1)	(△4.4)	(13.9)	(5.3)	(3.9)
		537,310	513,450	584,900	615,600	639,300
	その他収入	(△19.3)	(△41.4)	(△32.7)	(3.9)	(3.6)
		46,581	27,309	18,400	19,100	19,800
	国債整理基金特別会計受入金	(0.0)	(△0.6)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
		1,725	1,715	1,700	1,700	1,700
	税外・その他収入	(△19.9)	(△42.9)	(△34.9)	(4.2)	(4.0)
		44,856	25,594	16,700	17,400	18,100
	公債金収入	125,980	210,290	161,100	137,500	113,900
	4条公債	97,469	90,310	90,300	90,300	90,300
特例公債	28,511	119,980	70,800	47,200	23,600	
計	(△2.9)	(5.8)	(1.8)	(1.0)	(0.1)	
	709,871	751,049	764,400	772,200	773,000	
要調整額(歳出－歳入)	—	—	65,700	93,100	127,500	
			〔72,600〕	〔107,700〕	〔150,200〕	

- (注) 1 地方交付税…名目成長率3.5%×弾性値1.2(平成8年度税制改正の影響等を調整)
 2 一般歳出…平成8年度予算における制度・施策を前提
 3 税収…名目成長率3.5%×弾性値1.1(平成8年度税制改正の影響等を調整)
 4 公債金収入…特例公債については、平成12年度において発行額がゼロとなることを仮置きし、平成8年度の発行額から平成9年度以降毎年度2兆3600億円ずつ機械的に均等に減額した額を計上。4条公債については平成9年度以降平成8年度の発行額と同額を仮置きし計上
 5 産業投資特別会計へ繰入等の事業分及び国債整理基金特別会計受入金は、平成9年度以降平成8年度と同額を仮置きした。
 6 平成9年度以降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8年度 32-33ページにより作成。

額は特例公債に関して平成8年度の発行額から平成9年度以降毎年1兆3500億円ずつ機械的に均等に減額するという仮定を置いている。なお、地方交付税、税収、税外収入に関する仮定は同じであり、名目経済成長率は3.5%で見積もられている。²⁾ 仮定計算例(イ)の場合、最終年度である平成18年度には公債残高は482兆円となり、対GDP比で68.9%に達することとなる。(ロ)の場合、0%の時と比べ、平成15年度において伸び率3%の場合で約9.9兆円、伸び率5%の場合では約17.6兆円の追加的歳出入ギャップをそれぞれ余計に補填せねばならないこととなる。

〔注〕

- 1) 以下の叙述は、『国の予算』平成8年度 28-41ページ、財政制度審議会「財政制度審議会 企画部会（第4回）・財政計画等特別部会（第1回）資料」（平成8年1月23日）に収録されているものによる。
- 2) それまで経済成長率は経済計画に従って5%と仮定され計算されてきたが、その改訂に伴い3.5%へと変更された（財政制度審議会「財政制度審議会 企画部会・財政計画等特別部会（懇談会）議事録」（平成8年1月23日）6ページ）。

3 平成8年度予算の国会審議の経緯と主要論点

平成8年度予算の国会審議は、平成8年1月26日の衆議院予算委員会における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をもって開始された。しかしながら、平成8年度予算編成については混乱が続いた。ここでは、当時の報道記事を引用しつつ、国会審議の経緯を見てみよう。

第1節で確認したように、金融システムの不安定化が進む中、予算編成で最大の焦点となったのは住専処理問題であった。平成7年12月の時点では、6.4兆円に達する見込みであった住専7社の損失について、政府は金融機関にこれを処理させる方針を打ち出していた。しかしながら、農林系金融機関は負担能力の乏しい点を主張し、農林関係議員も農林系金融機関を強く支援した。最終的には6850億円の公的資金の投入が決定されることとなった。もともと、大蔵省としては財政資金を投入するのではなく、預金保険機構の改組とその傘下における住専債権回収機構の設置、政府保証の活用といった措置を検討していた。しかしながら、いわゆるジャパンプレミアムの拡大が人々の関心をひくところ

となり、大蔵省の政策能力が問われるとの意見もあった。そこで、公的資金の導入を求める声が省内でも次第に強まり、以上の決断が下されることとなったのである。¹⁾

この決定に対して、金融機関と大蔵省の監督責任を棚上げにしたままの公的資金の投入であると野党は反発し、母体行、大蔵省・農水省、農林系金融機関の首脳らの参考人招致・証人喚問等を要求した。一方、いわゆるオウム真理教問題を背景に「宗教法人法」の改正が行われたが、²⁾ この問題は宗教法人に対する課税の問題とも連動し、「宗教法人法」改正後も国会では激しい論戦が交わされた。

以上の文脈の下、野党からは解散総選挙を求める声が相次ぎ、政治的な混乱は続いた。こうした中、村山首相は、平成8年1月5日午後の臨時閣議において、辞任の意向を示した。自社さ連立政権の枠組みは維持されたまま、村山内閣の後継内閣として11日に橋本内閣が成立した。橋本内閣発足後も、住専処理費が盛り込まれた平成8年度予算を巡って新進党議員による審議拒否が行われるなど、国会は空転した。3月6日、政府は住専処理関連法案の審議や責任問題の解明のために、衆議院に金融問題等調査特別委員会を設置することを提案し、野党に対して政府案の衆院通過への協力を求めるとともに、住専処理に伴う財政支出についての衆議院の決定は、特別委員会の審議の結果をもって行うとの考え方を示した。しかし、新進党はあくまでも財政支出の予算政府案からの削減を求め、議論は平行線をたどった。³⁾ こうして予算の年度内成立は難しくなり、暫定予算の編成が避けられないこととなった。暫定予算は3月29日に成立した。

その後、議論の焦点となったのは予算の修正問題であった。当面、予算上、住専処理費は計上しつつ、予算総則についての修正を行うことで、処理費の凍結を可能とする考え方もあったが、予算案に6850億円を計上したまま政府が凍結を言えば自己矛盾に陥ることや、凍結する場合は解除の時期や条件を明示すべきとの意見もあって、⁴⁾ 交渉は難航を極めたが、最終的に4月10日に妥協案が成立し、以下の与野党合意がなされることとなった。⁵⁾ (1) 予算書の総則に第16条を追加し、「緊急金融安定化資金の6850億円については、制度を整備した上で措置する」旨規定する。(2) 現行の金融、税制、財政制度及び経済構造全般にわたる改革を行い、併せて金融機関等の諸問題について協議し処理する

ための特別委員会を設置する。(3) 証人喚問問題については、真摯に対応することを確認し、特別委員会において取り扱うものとする。この合意によって、5月10日、ようやく平成8年度予算は成立を見ることとなったが、予算総則の追加という事態にまで発展したことから考えると、公的資金の在り方をより「パブリックに議論しておく方法はなかったか」という篠沢元事務次官の回顧は真に的を射たものであった。⁶⁾

〔注〕

- 1) 小村武・元主計局長口述記録。
- 2) 『日本経済新聞』平成7年9月5日朝刊。ところで、涌井洋治・元官房長は公的資金の導入を早くから公に議論しなかったことが、後の財政・金融分離の問題、特に、金融監督の問題や「日銀法」改正論議の下地となったという興味深い指摘を行っている。涌井洋治・元官房長口述記録。
- 3) 『日本経済新聞』平成8年3月7日朝刊。
- 4) 『日本経済新聞』平成8年4月10日朝刊。
- 5) 『国の予算』平成8年度 42ページ。既に指摘したとおり、住専処理に要する経費として、国は6850億円を平成8年度予算に計上したが、これは預金保険機構出資金50億円と住専処理のための助成金である預金保険機構基金補助金6800億円から成る。預金保険機構には住専勘定が設けられ、ここに50億円が出資される一方、同勘定内に緊急金融安定化基金が設置され、そこには6800億円の補助金が出され、助成金として住宅金融債権管理機構（後の整理回収機構）に交付されることとなった。
- 6) 篠沢恭助・元事務次官口述記録。

第4節 平成8年度予算の概要と特色

平成8年度予算の概要と背景については前節において叙述した。本節では成立予算の説明資料等¹⁾を参考に、その全体像を明らかにしていく。

1 一般会計歳入歳出予算の概要と特色

(1) 国債償還への努力

平成8年度予算については、特例公債を含む公債発行に依存せざるを得ないなど、緊張感の高まる財政事情の下、従来以上に徹底した歳出の洗直しに取り組むこと、限られた財源の中で景気への配慮など現下の経済情勢に適切に対処することが目指された。具体的に見ておくと、①平成6年及び平成7年と同程度規模(約5.5兆円)の所得減税の実施、②一般歳出全体を抑制しつつ、一般歳出投資部門経費については5.2%の伸びを確保、③公共事業関係費について対前年度4.0%増の伸びを確保、更には、④住専を巡る諸問題の早期解決を図り、住専処理に当たる機関の早期成立等に資するよう、6850億円を緊急金融安定化資金として計上した。

また、高齢化への対応、国民生活の質の向上、科学技術の振興や産業構造の転換等、今後の我が国の発展のための基盤など社会経済情勢の変化に即応した真に必要な施策について、資金を重点的・効率的に配分するとした。例えば、①公共投資重点化枠を活用した公共投資の重点化、特に国民生活の質の向上に資する分野への重点投資等、公共事業のシェアの見直し、②新ゴールドプランや緊急保育対策等の推進、障害者プラン関連施策の推進、③基礎研究、学術研究基盤の充実など科学技術振興の推進、④我が国の顔の見えるきめ細かな援助、環境・人権への配慮等新しい側面に積極的に対応した援助など効果的・重点的なODAの推進、⑤中小企業の技術開発や新規創業の支援をはじめとする経済構造改革の推進、⑥経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体が生産の大宗を担う力強い農業構造の実現、⑦「いじめ対策」や「銃器対策」等、国民生活と密接に関連する事項へのきめ細かな対応などを重点的に実施す

表 8-5 平成8年度一般会計予算フレーム

(単位：億円、%)

	平成7年度予算 (当初)	平成6年度比 増減額	平成8年度予算	平成7年度比 増減率
[歳入]				
税 収	537,310	660	513,450	△4.4
税 外 収 入	44,856	△11,156	25,594	△42.9
N T T	1,725	—	1,715	△0.6
公 債 金	125,980	△10,450	210,290	66.9
建 設 公 債	97,469	△7,623	90,310	△7.3
特 例 公 債	28,511	△2,827	119,980	320.8
計	709,871	△20,946	751,049	5.8
[歳出]				
国 債 費	132,213	△11,389	163,752	23.9
地 方 交 付 税	132,154	4,576	136,038	2.9
一 般 歳 出	421,417	12,869	431,409	2.4
N T T 等	—	—	—	—
事 業 分	13,000	—	13,000	0.0
債 還 分	11,087	△11,554	—	皆減
緊急金融安定化資金	—	—	6,850	皆増
決 調 資 金 繰 戻	—	△15,448	—	—
計	709,871	△20,946	751,049	5.8

(出所) 大蔵省「財政金融統計月報」「平成8年度予算特集」第529号 10ページにより作成。

るとした。

次に予算フレームを基に歳出予算の全体像を確認する。平成8年度の一般会計歳出・歳入予算の規模は、対前年度当初予算比5.8%増の75兆1049億円となった。一般歳出は、経常部門経費を厳しく抑制した結果、対前年度当初予算比2.4%増の43兆1409億円に抑えられた。NTT株式の売払収入の活用等によって実施されてきた社会資本整備の促進を図るための事業1兆3000億円については前年と同額が確保された。注目されるのは国債費である。平成8年度予算では特例的に平成5年度以来停止してきた定率繰入れ等及び平成4年度以来延期してきた一般会計承継債務の償還を復活することとした。これらにより、国債費は国債等の元利払いに必要な本来の水準に回復し、対前年度比3兆1539億円増の16兆3752億円となった。地方交付税交付金については、法定の地方交付税率により算定される額から平成6年度の精算額1218億円を減額した上で、地方財

政の円滑な運営のため、極めて厳しい国の財政状況の下ではあるが、法定加算4138億円、臨時特例加算4253億円の一般会計加算を行うこととした。この結果、平成8年度の地方交付税交付金は、対前年度2.9%増の13兆6038億円となり、地方交付税交付金の一般会計歳出に占める比率は18.1%となった。

(2) 増大を余儀なくされた公債発行

まずは税収であるが、当面の経済状況等を踏まえ、平成8年度においても所得税の特別減税を継続して実施し、地価税の税率引下げ等、有価証券取引税の税率引下げ等を行い、公益法人等に対する課税の適正化、租税特別措置の整理合理化その他所要の措置を合わせて講ずることとした。平成8年度の税収については、平成7年度税収が第1次補正後予算額(53兆5930億円)から3兆円程度落ち込むと見込まれることなどから、平成7年度当初税収(53兆7310億円)に比して2兆3860億円減の51兆3450億円を見込んだ。次に税外収入であるが、既に連年にわたる増収努力の結果、対前年度当初予算比8175億円の減額とならざるを得ないが、極めて厳しい財政事情の下、外国為替特別会計からの一般会計繰入れを行うなど、できる限り洗直しに努め、平成7年度限りの増収措置分8480億円を除いたところの比較では305億円増の2兆5594億円が見込まれた。ただし、平成7年度におけるNTT-A・Cタイプ貸付金の繰上償還に係る金額1兆1087億円は除かれている。公債発行についてであるが、財政事情は容易ならざる状況に立ち至っており、特例公債11兆9980億円(つなぎ国債1兆8796億円、赤字国債10兆1184億円)を含む公債21兆290億円を発行せざるを得ない事態となった。なお、公債依存度は28.0%、公債残高は平成8年度末で241兆円程度の見込みであった。

〔注〕

- 1) 本節の叙述は『国の予算』平成8年度 43-52ページ、大蔵省『財政金融統計月報』「平成8年度予算特集」第529号、『ファイナンス』各号等によっている。

2 主要歳出分野の重要施策

次に、主要歳出分野の重要施策について見ておこう。

(1) 社会資本の整備

社会資本の本格的整備の着手が欧米主要先進国に比べて著しく遅れていること、戦後の人口移動によって社会資本の追加的供給を必要としたこと、地理的に自然災害が多く、災害復旧や国土保全のための事業にかなりの費用を投ずる必要があることなど、我が国では社会資本整備の必要性が高い。また、国民生活の質の向上に結びつく分野を始めとして、21世紀に向けて新たな時代のニーズに的確に対応するため、思い切った重点投資を行うこととされた。以上の方針の下、「公共投資基本計画」に基づいて、本格的な高齢化社会が到来する前に着実に社会資本整備を推進し、また景気の回復を確実なものとするため、公共事業関係費としては9兆7199億円が確保され、対前年度当初予算比3.3%減となった。内訳は一般歳出分8兆4899億円、NTT事業のうち、当面、当該株式の売却収入以外の財源をもって行うこととした1兆1285億円、「社会資本整備特別措置法」に基づき産業投資特別会計社会資本整備勘定に計上された1015億円から成る。

歳出面を見ておくと、治山治水事業1兆6273億円、道路整備事業2兆7757億円、港湾漁港空港整備事業7297億円、住宅市街地対策事業1兆2183億円、下水道環境衛生等施設整備事業1兆7143億円、農業農村整備事業1兆2279億円、林道工業用水等事業3429億円を計上した。一般公共事業別伸び率で見た場合に特徴的だったのは、新幹線、空港を始めとして、住宅対策、下水道、環境衛生、都市公園、市街地整備等が高い伸びを示した点にあった。事業別シェアで見ると大きな変化となって表れはしないものの、各事業の中で生活重視の流れが強まっていた点は興味深い。

(2) 社会保障の充実

現在、我が国の高齢化は急速に進展しているが、21世紀に向かって活力ある福祉社会を形成していくことは重要な課題である。国民生活に密接に関連する社会保障については、経済の動向と均衡をとり、長期的に安定かつ効率的に機能するよう制度を構築する必要がある。そこで平成8年度予算では、障害者プランを新規に策定するとともに、新ゴールドプラン及び緊急保育対策等、国民生活に身近な施策についてきめ細かな配慮を行うこととされた。また、雇用対策については、経済社会の変革期における雇用の安定確保のため「新総合的雇

用政策」を充実・強化することとした。以上の結果、平成8年度の社会保障関係費は、対前年度当初予算比2.6%増の14兆2879億円となった。主だった施策としては、生活保護の生活扶助基準の0.7%の引上げ、障害者プランにおけるホームヘルプサービス事業、身体障害者療養施設等の計画拡充、3.4%の診療報酬改定、高額療養費の自己負担限度額の引上げ、保険基盤安定制度の定額国庫負担の増額、老人保健拠出金算定における老人加入率上限の引上げ等が行われた。

(3) 文教及び科学技術の振興

平成8年度予算においては、高等教育、学術研究、科学技術、文化の各分野に対し資金の重点的配分を図るとともに、国と地方の機能分担及び費用負担の在り方、受益者負担の適正化等の観点から、各種経費について見直しを行うとした。文教及び科学振興費として対前年度当初予算比1505億円(2.5%)増の6兆2270億円が計上された(うち、科学技術振興費は7588億円で、対前年度当初予算比745億円、10.9%増)。

主要施策を見ておくと、公立小中学校等の教職員定数については、第6次公立義務教育諸学校教職員配置改善計画の第4年次分として所要の改善措置が取られた。公立学校施設については必要な事業量を確保する一方、一部、公立文教施設等についての補助金の一般財源化が行われた。義務教育費国庫負担金について、富裕団体調整措置の対象となっていた3府県(神奈川、愛知、大阪)が一般団体に移行することとなった関係で、国庫負担増が生じ、対前年度比738億円増の2兆8399億円となった。国立学校については自己財源確保のための授業料の引上げ、老朽化・狭隘化の改善のための施設整備の充実に加え、卓越した研究拠点(COE)の形成等が盛り込まれた。私学助成では私立大学等経常費補助について所要の増額を行うとともに、都道府県による高等学校以下の私立学校に対する経常費助成の補助についても所要額を計上した。

(4) 経済協力の充実

我が国の国際貢献の大きな柱であるODAについては、引き続きその重要性に配慮していく必要があるが、他方、既に4年連続して世界一となり、量的拡充より質的充実が求められる段階に至っているという事実もある。こうした点

を勘案し、平成8年度においては、深刻な財政事情の下、伸び率の圧縮を図ることとし、一般会計ODA予算につき対前年度390億円（3.5%）増の1兆1452億円を計上した。経済開発等援助費については、全体的に伸び率を抑える中、草の根無償を拡充するほか、緊急無償を大幅に拡充するなど、内容の充実に配慮した。技術協力に関しては、国際協力事業団に対する交付金の増額、留学生対策の充実等、対前年度当初比5.7%増となった。国際機関等を通じる経済協力についても5.9%増と手厚い配分がなされた。

（5）防衛力の整備

平成7年11月に「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」及び12月に「中期防衛力整備計画（平成8年度～平成12年度）」がそれぞれ決定され、平成8年度の防衛関係費については、防衛力の合理化・効率化・コンパクト化を定めた新防衛大綱の下での最初の予算ということになった。容易ならざる財政事情を踏まえ極力予算圧縮が図られたが、防衛予算の構造的問題があらわれた。歳出化経費の大幅増問題であり、すなわち防衛費の性格上、各年度の契約が最長5年にわたって支払いがなされる（歳出化）ため、継続費の後年度負担が顕在化し、中期防の方針とは異なり、前年度当初予算に比べ1219億円（2.58%）増の4兆8455億円の予算を計上するところとなった。

（6）中小企業施策の推進

中小企業を取り巻く厳しい経営環境に配慮し、技術・ノウハウの開発やその事業化及び創業への支援による中小企業の創造的事業活動の促進策の拡充を図るほか、各施策の優先順位を勘案した財源の重点的配分を行うこととし、1855億円を計上している。平成8年度予算では、小企業等経営改善資金融資制度、中小企業信用保険公庫への出資、国民金融公庫及び中小企業金融公庫への補給金といった中小企業金融対策、経営指導体制の充実等の小規模事業対策、商業基盤等施設整備事業、組織化対策等の近代化促進等を推進している。

（7）農林水産業の振興

平成4年に策定された「新しい食料・農業・農村政策の方向」（いわゆる「新政策」）の方向性を基本としつつ、新「食糧法」の施行やウルグァイ・ラウン

ド農業合意の実施等、我が国の農業・農村を取り巻く内外の情勢に対処していくためには、経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体を育成し、こうした経営体が生産の大宗を担う農業構造を実現していくことが必要である。農林水産関係予算については、このような観点に立って、施策の重点化を図り、対前年度当初比573億円（1.6%）増の3兆5973億円が計上された。主要食糧関係費（新「食糧法」の制定によって名称が食糧管理費から変更）は、政府管理経費の見直しによって食糧管理特別会計調整勘定繰入の節減を図ったことから対前年度比0.7%減となる一方、一般農政費は新政策の方向性に即しつつ0.5%増となった。公共事業関係費については対前年度比2.8%増とされている。

（8） エネルギー対策の推進

エネルギー環境問題や世界経済の発展といった地球的課題に留意しつつ、経済の安定的成長、国民生活の向上等を図るため、中長期的視点に立った総合的なエネルギー政策を推進するとした。特に、エネルギー需給構造の高度化、資源エネルギーの安定供給を推進し、長期にわたり安定的なエネルギーの供給を確保するため、安全対策等の充実に配慮しつつ、原子力平和利用の促進を図る等の諸施策に努めることとした。以上の目的のため、対前年度当初比104億円（1.5%）増の6923億円を計上している。

（9） 緊急金融安定化資金

我が国金融システムの安定性とそれに対する内外からの信頼を確保し、預金者保護に資するとともに、我が国経済を本格的な回復軌道に乗せるため、住専を巡る諸問題の早期解決を図ることとし、預金保険機構に対する支出として6850億円を計上した。

3 平成8年度予算における行政改革¹⁾

社会経済情勢の変化に対応した適正かつ合理的な行政の実現が求められている現在、行政改革は国民から強く求められている最優先の課題である。臨時行政調査会等の行政改革に関する答申を最大限に尊重しつつ、簡素にして効率的な行政の実現のための所要の改革を進めるため、既定の方針に基づき改革合理

化措置を着実に実施することとしている。こうした流れの下、平成7年12月25日に「当面の行政改革の推進方策について」を閣議決定し、平成8年度予算における機構・定員の扱いが示された。各省庁の部局等及び特殊法人等については、既存機構の合理的再編成によるもののほか、新設は行わないこと、国家公務員数については、定員削減を着実に実行しつつ、新規の行政需要についても振替えによって対処し、増員を厳に抑制することが示された。

まず、機構については、内閣総理大臣に対する補佐体制の充実を図るため、内閣総理大臣補佐官が設置された。また、公正取引委員会においては事務局組織の強化・拡充を図るため、事務局を廃止して事務総局が新設され、経済部、取引部、審査部等を廃止して、同総局内に経済取引局、審査局等が設置された。更に、厚生省では障害者施策を所管している社会・援護局、児童家庭局及び保健医療局の関係業務を大臣官房に一元化し、障害保健福祉部が新設された。郵政省では、情報通信分野への対応を図るため、通信政策局次長等を廃止し、郵政審議官を設置した。次に、国家公務員の定員であるが、第8次定員削減計画に基づき定員削減を着実に実施することとし、平成8年度予算においては、平成7年度末の予算定員に比較し、一般会計70人減、特別会計2046人減、合計で2116人の定員減を実現した。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成8年度 52-55ページによっている。

4 平成8年度予算における補助金等の整理合理化¹⁾

(1) 補助金等の現状

補助金、負担金、交付金、補給金及び委託費の予算額の合計（NTT-B事業分及び緊急金融安定化資金分は除く）は18兆7366億円であった。平成7年度当初予算に対して6129億円（3.4%）の増加、また、一般歳出に対するシェアは43.4%となっている。このほか、NTT-B事業分5822億円及び緊急金融安定化資金分6800億円、国際分担金等4899億円が計上されている。特別会計においては27兆8738億円が計上され、9961億円の増加となっている。全体を通じて平成7年度よりも増額となっているが、これは一般財源化等によって補助金等の削

減に努める一方で、① 老人医療費、療養給付費等の社会保障関係費の増、② 公共事業関係費の増、③ 義務教育費国庫負担金等の制度の安定化、文教及び科学振興費の増といった要因が働いた結果である。

一般会計の補助金等を主要経費別に分類すれば、社会保障関係費が43.7%、文教及び科学振興費が21.1%、公共事業関係費が20.9%となっており、この3つで全体の85.7%を占めた。特に、主要食糧関係費以外の経費については厳しく抑制されており（同経費は4.7%増）、防衛関係費、経済協力費等は対前年度比で減額となった。所管別で見ると、以上の主要三経費を分掌している厚生省、文部省、農林水産省、建設省の4省で全体の87.2%を占め、また、補助金等のうち地方公共団体向けが15兆1294億円で80.7%を占めている。特別会計の地方公共団体向け補助金等は21兆5978億円に達するが、このうち地方交付税交付金16兆8410億円、地方譲与税譲与金1兆9986億円が含まれている。なお、一般会計における補助金等を補助根拠別に分類すると、法律で補助規定を設けている法律補助が83.7%を占め、残り16.3%が予算補助となっている。

（2）補助金等の整理合理化

例年と同様、「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）等において示された具体的な改革方針に基づいて、補助金等の徹底的な見直し、整理合理化を行うこととした。平成8年度予算においても、地方行政の自主性の尊重、財政資金の効率的使用の観点から、一般財源化、補助制度の見直し、補助対象の重点化を図るほか、零細補助基準の引上げを行うなど、補助金等総額の抑制を図った。また、スクラップ・アンド・ビルド原則の徹底や統合・メニュー化の推進により補助金等の件数の縮減にも取り組んだ。

まず、一般財源化についてであるが、在宅福祉事業費補助金のうち都道府県高齢者総合相談センター運営事業費等（マイナス9億円）、市町村母子保健事業費等のうち母子保健相談指導事業（マイナス9億円）、身体障害者福祉費補助金のうち「障害者の明るい暮らし」促進事業費の一部（マイナス6億円）等が主なものである。次に、補助対象の重点化として、補助金等の事務費上限額（率）を公共事業関係補助金については原則として10%、非公共事業補助金については原則として5%引き下げることとした。また、生活保護費補助金、身体障害者保護費負担金、児童保護費等補助金等で補助対象範囲の見直しが行わ

れた。また、以上の成果として、新規1776億円（緊急金融安定化資金6800億円は除く）、補助金の整理（85件、1263億円）、減額（483件、1747億円）を中心に3024億円の縮減が実現された。

〔注〕

- 1) 補助金等予算の現状や内容、整理合理化の詳細、また、各答申や要綱については、『国の予算』平成8年度 55-65ページを参照されたい。

5 地方財政収支見通しと地方財政対策¹⁾

(1) 自治省の予算要求と地方財政収支見通し

地方財政を巡っては、例年、概算要求の計数が経済の動向次第で変動してしまいうため、具体的な収支見通しに基づかず概算要求を行い、政府の経済見通しが定まる12月の予算編成の最終段階において、地方財政の収支見通しを明らかにすることとなっている。概算要求における自治省の要求額は、地方交付税交付金に関して、三税分13兆1311億円、消費税分1兆5061億円、たばこ税分2642億円であり、これに平成6年度精算分1218億円の減額、「地方交付税法」附則第4条第3項に基づく加算額4138億円、「地方交付税法」附則第3条に基づく総額の特例措置分7303億円のそれぞれの増額が加わって、総額15兆9237億円であった。一方、地方債については、地方単独事業を推進しつつ、公共投資基本計画等に即した社会資本等の整備、災害に強い安全なまちづくり、地域の特色を活かした活力ある地域づくり、高齢者・障害者にやさしいまちづくり、都市基盤施設の整備及び生活道路の整備等を推進するため、必要な資金を確保することが謳われた。一般会計債は対前年度比1兆1325億円減の8兆4319億円、公営企業債は4553億円増の5兆3874億円、これに臨時財政特例債118億円、減税補填債1兆303億円等を加算して、総額14兆9523億円が要求された。

次に、地方財政の収支見通しが明らかになった段階での歳入・歳出の見積もりを見ておく。まずは歳入面であるが、地方税については平成8年度の経済見通しと平成7年度の課税実績、平成8年度税制改正等を勘案して、対前年度地方財政計画比0.1%増の33兆7815億円が見込まれた。地方譲与税については0.6%増の1兆9986億円、地方交付税については26.6%減の11兆8557億円、国庫支出

金については2.1%増の13兆662億円、地方債については17.8%減の9兆2895億円がそれぞれ見込まれた。歳出面については、給与関係経費は0.8%増の22兆8834億円、一般行政経費は4.1%増の17兆5104億円、投資的経費は2.3%増の31兆652億円（うち、単独事業は3.1%増）等から成り、合計85兆2848億円とされた。

（2） 地方財政対策及び地方財政計画の概要と特徴

平成8年度予算においても地方の財政収支は厳しく、減税の影響分2兆8745億円、減税を除く通常収支で見ても5兆7533億円の財源不足が見込まれたため、この巨額の財源不足をどのように補填するかが地方財政対策の課題となった。まず、減税による減収分に関しては、所得税減税による地方交付税の減収1兆2320億円を交付税特別会計における資金運用部資金からの借入れで、住民税減税による地方税の減収分1兆6425億円を減税補填債の発行でそれぞれ補填することとした。次に、減税分を除いた収支不足に関しては例年とは異なる対応が取られた。最終的には、建設地方債（財源対策債）の発行2兆300億円、地方交付税の増額3兆7233億円の合計5兆7533億円で補填されることとなったが、地方交付税の増額について、その経緯を簡単に見ておきたい。

平成4年度から続けて財源不足に苦しんだ地方財政は、「地方交付税法」第6条の3第2項に該当する局面、すなわち、地方交付税の不足が著しい場合に求められる地方交付税率の変更が議論の対象とされるという事態に立ち至った。そこで自治省は当初以下の3つの要求を行った。²⁾ すなわち、第1に、大半は後年度に先送りされてきた法定加算額について、平成8年度は全額加算を行うこと、第2に、覚書に基づいて加算される特例加算額についても全額加算すること、第3に、平成3年度から平成5年度に特例減額をして国に協力した分に関して、平成9年度以降に地方財政に償還することとなっていた未償還額1兆1000億円を全額平成8年度に繰上げ償還すること、である。大蔵省との交渉の結果、まず、地方交付税の不足額の半額を国の負担、残り半額を地方の負担とし、地方負担分については、交付税特別会計を通じて将来償還されることとされた。自治省が要求したもののうち、第1の要求点である法定加算については全額認められ、第2の特例加算については後年度の法定加算とされ、第3の要求点については後年度の償還額のうち4253億円が繰り上げて償還されることとなった。以上の結果、地方交付税の増額、うち国の負担分1兆8616億5000万円

については、「地方交付税法」附則第4条第3項に基づいて4138億円が加算され、臨時特例加算（平成3年度から平成5年度までの「地方交付税法」附則第3条の規定に基づく特例措置に係る平成9年度以降の法定加算の一部繰上償還）4253億円、交付税特別会計における資金運用部資金からの借入れ1兆225億5000万円がそれぞれ決定された。地方の負担分に関しては1兆8616億5000万円が交付税特別会計からの借入れで賄われることとなった。

次に地方財政計画の歳出面を見ておく。数値は地方財政収支見通しと同額であるから、ここではその内容を見ておこう。歳出総額は対前年度比3.4%増の85兆2848億円であった。投資的経費は2.3%増の31兆652億円で歳出全体に占める割合は36.4%である。この割合は前年度と比べると微減であるが、投資的経費が歳出の最大費目である状況は変わらない。義務的経費の大宗をなす給与関係経費は22兆8834億円で歳出の26.8%を占め、これに一般行政経費17兆5104億円の20.5%が続く。地方の財政負担の傾向を見てみると、平成7年度よりも453億円増の3564億円となっている。前年度との比較で言うと、投資的経費における公共事業費の普通建設事業の負担増がほとんど発生しない反面、一般行政経費のうち国庫補助負担金等に伴うものについての地方負担の増大は顕著であり、前者が9億円の増であるのに対して、後者は2401億円の増に達することとなった。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成8年度 242-284ページ、『平成8年度 改正地方財政詳解』（平成8年）第3章、第4章によっている。
- 2) 『地方財政』（平成8年度1月号）50-53ページ。

第5節 平成8年度予算の執行と補正予算

1 補正予算の編成と内容

(1) 補正予算の経緯と背景

補正予算の経緯と背景については、当時の報道記事も用いつつ確認してみよう。平成8年度補正予算を巡っては事業規模、とりわけ公共事業の扱いが争点となった。平成8年10月に衆議院議員総選挙が行われ、自民党は議席数を28伸ばし、239議席を獲得するところとなったが、その過程では、大規模補正予算を選挙公約に掲げた候補者も多かった。一方、補正予算を優先すると平成9年度予算編成作業が窮屈になること、また早期の補正予算がどの程度景気浮揚に効果があるか明確でないことから、政府・与党内でもこうした動きに慎重な声があったという。¹⁾ 他方、橋本首相は11月29日に開かれた臨時会の所信表明演説の中で来年度予算において3兆円以上の国債減額を実現する旨、言明した。こうした状況の下で、大規模補正に踏み切るとは自らの政策方針と整合的ではなく、首相は慎重な姿勢を示し続けた。²⁾

11月11日の党役員会で補正予算を年明けに翌年度予算と同時に処理することが決定された後、12月5日に補正予算の概要が明らかになった。事業規模は4.5兆円弱と決定された。焦点の公共事業は、景気対策の名目では計上されなかったものの、阪神・淡路大震災復興対策費、ウルグアイ・ラウンド農業対策費、緊急防災対策費等として盛り込まれ、実質的に公共事業を追加することで自民党内の事業上積み要求に配慮した形となった。³⁾ また、当該年度の国債発行を抑えるという観点から、国庫債務負担行為によって、翌年度の事業を前倒して執行し、翌年度に国債発行時期を先送りするいわゆる「ゼロ国債」が活用され、その額は1兆円に達した。⁴⁾

(2) 補正予算の編成と国会審議⁵⁾

12月20日の閣議において、平成8年度一般会計補正予算（第1号）が閣議決定された。これを受けて、平成9年1月20日に国会に提出され、三塚大蔵大臣

による財政演説が行われた。この演説では、まず歳出面において、阪神・淡路大震災復興対策費、災害復旧等事業費、緊急防災対策費、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費、緊急経済構造改革対策費、税制改革関連対策費、地方交付税交付金等、特に緊要となった事項について措置を講じたことが示された。歳入面では、租税及印紙収入、前年度剰余金等を計上するとともに、公債金については建設公債を1兆6760億円増発する一方、特例公債を3370億円減額したと説明された。1月24日の衆・参予算委員会で大蔵大臣及び主計局長による提案理由説明が行われ、後者では、歳出の修正減少として、既定経費の節減8021億円、予備費の減額1500億円の合計9521億円があり、国庫債務負担行為が6952億円計上されること、歳入面では前年度剰余金受入9041億円、その他収入322億円を計上すること等が追加的に説明された。

1月27、28日に衆議院予算委員会で審議され、29日に予算委員会、更には本会議で可決された。参議院に送付された後、30日に予算委員会で審議が行われ、31日に予算委員会、本会議で可決、成立した。

(3) 補正予算のフレームと内容⁶⁾

本補正予算は、歳出面において、阪神・淡路大震災等関係経費、災害復旧等事業費等の特に緊要となった事項等について措置を講じることに主眼があった。歳入面においては、租税及印紙収入の増収等を見込むとともに、前年度剰余金の受入れを計上し、公債金の増額及び特例公債金の減額を行うことを内容とした。

一般会計における歳出の追加事項は実に多岐にわたっていた。以下、列举しておく、① 阪神・淡路大震災等関係経費2945億円、② 災害復旧等事業費2232億円、③ 緊急防災対策費6472億円、④ ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費3100億円、⑤ 緊急経済構造改革対策費1769億円、⑥ 税制改革関連対策費2140億円、⑦ 病原性大腸菌O-157関連緊急対策費104億円、⑧ SACO（沖縄に関する特別行動委員会）関連経費72億円、⑨ 沖縄特別振興対策調整費50億円、⑩ 義務的経費の追加3760億円、⑪ 住宅・都市整備公団補給金等1467億円、⑫ 厚生保険特別会計へ繰入1543億円、⑬ 自動車損害賠償責任再保険特別会計へ繰入1544億円、⑭ 国債整理基金特別会計へ繰入3087億円、⑮ 地方交付税交付金3412億円、⑯ その他の経費2487億円という具合であり、追加額の合計

国立病院及療養所施設費等		10,511	
官庁営繕費等		8,561	
その他		25,363	
ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費		310,000	
農業農村整備費等		270,000	
農業構造改善事業費等		40,000	
緊急経済構造改革対策費等		176,936	
国立学校船舶建造及施設費等		64,031	
理化研究所出資金等		27,250	
情報処理事業協会出資金等		29,745	
通信・放送機構出資金等		12,200	
保健・医療・福祉研究基盤整備費等		8,900	
海上保安庁船舶建造費等		8,370	
農林水産業技術振興施設費等		12,759	
建設本省試験研究所施設等整備費等		6,746	
その他		6,937	
税制改革関連対策費		214,031	
臨時福祉特別給付金等経費	2,855	194,031	196,886
しようちゅう乙類製造業安定対策費	—	20,000	20,000
病原性大腸菌O-157関連緊急対策費		10,376	
文教施設整備費等		7,817	
卸売市場施設整備費等		1,201	
保健衛生諸費等		1,129	
その他		229	
S A C O 関連経費		7,209	
沖繩特別振興対策調整費		5,000	
義務教育費国庫負担金	2,839,917	2,373	2,842,290
立養護学校教育国庫負担金	126,350	409	126,759
原爆被爆者手当交付金	108,692	341	109,033
原爆被爆者葬祭料交付金	1,119	263	1,382
結核医療費負担金	9,829	649	10,478
生活保護費負担金	27,282	18,428	45,710
老人民療給付費負担金	1,041,878	69,983	1,111,861
国民健康保険助成金	1,875,506	85,974	1,961,480
雇用保険国庫負担金	2,924,184	171,894	3,096,078
住宅・都市整備公団補給金等入	290,667	25,721	316,388
厚保特別会計へ繰入	—	146,683	146,683
自動車損害賠償責任再保険特別会計へ繰入		154,387	
国債整理基金特別会計へ繰入		308,688	
地方交付税	13,603,826	341,168	13,944,993
その他		248,694	
国民金融公庫補給金	37,502	14,840	52,342
住宅金融公庫補給金	390,100	99,200	489,300
中小企業金融公庫補給金	22,800	16,366	39,166
中農林漁業金融公庫出資金	2,400	4,300	6,700
環境衛生金融公庫補給金	5,544	1,233	6,777
沖繩振興開発金融公庫出資金	3,536	65	3,601
船舶整備公団補給金	—	1,151	1,151
国際分担金及び拠出金	120,978	22,410	143,388
国際機関等拠出金	52,309	17,237	69,546
国際機関等拠出金	68,669	5,173	73,842
貿易保険特別会計へ繰入金	25,188	16,674	41,862
貨幣交換差減補填金	5,706	20,406	26,112
新生産調整推進対策	93,484	40,204	133,688
その他		11,844	
既定経費の節減額		△802,138	
予備費の減額	350,000	△150,000	200,000
国庫債務負担行為の追加		限度額 203,980	
合計	75,104,924	2,666,307	77,771,231

歳入予算額

(単位：百万円)

事 項		当 初	補 正	補 正 後
租 税 及 印 紙 収 入	入 税 税 税 税 税 入 入	51,345,000	391,000	51,736,000
租 所 源 申 法 消 印 収 現	税 税 税 税 税 入 入		195,000	
	得 所 得 得 得 入 入		△343,000	
	得 所 得 得 得 入 入		△126,000	
	得 所 得 得 得 入 入		△217,000	
	費 人 費 入 入		438,000	
	紙 収 入 入		100,000	
	紙 収 入 入		196,000	
	収 入 入		163,000	
雑	収 入 入	2,348,201	33,000	2,380,365
公 共 事 業 費 負 担 金	入 入		32,164	
海 岸 整 備 事 業 費 負 担 金	入 入		20,765	
北 海 道 漁 港 修 築 事 業 費 負 担 金	入 入		632	
河 川 等 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金	入 入		368	
河 川 等 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金	入 入		5,533	
河 川 等 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金	入 入		267	
港 湾 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金	入 入		288	
治 山 等 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金	入 入		398	
国 営 公 園 整 備 事 業 費 等 負 担 金	入 入		12,386	
治 山 等 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金	入 入		342	
地 す べ り 対 策 事 業 費 負 担 金	入 入		527	
漁 港 災 害 復 旧 事 業 費 負 担 金	入 入		20	
弁 償 及 返 納 金	入 入		1,353	
貨 幣 回 収 準 備 資 金 受 入	入 入		5,571	
貨 幣 回 収 準 備 資 金 受 入	入 入		3,905	
電 波 利 用 料 収 入	入 入		578	
電 波 利 用 料 収 入	入 入		△9	
河 川 管 理 負 担 金	入 入		587	
公 債 交 換 差 増 金	入 入	21,029,000	1,339,000	22,368,000
公 債 交 換 差 増 金	入 入		1,339,000	
公 債 交 換 差 増 金	入 入		1,676,000	
公 債 交 換 差 増 金	入 入		△337,000	
前 年 度 剩 余 金 受 入	他	19,360	904,143	923,503
前 年 度 剩 余 金 受 入	他	363,363	—	363,363
合 計		75,104,924	2,666,307	77,771,231

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成9年度予算特集」第541号 180-187ページにより作成。

は3兆6184億円である。以上に加えて、既定経費の節減8021億円、予備費の減額1500億円、合計9521億円の修正減少を行うこととした結果、補正による歳入総額の増加は2兆6663億円であった。なお、修正減少額の大部分は国債費であり、6054億円の減少であった。

次に歳入面を見ておく。最近までの収入実績等を勘案し、租税及印紙収入3910億円の増収が見込まれ、前年度剰余金受入9041億円を計上するほか、その他収入322億円の増収を見込んだ。公債金については、建設公債の増発1兆6760億円を行うこととしたが、「平成8年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」（平成8年法律第41号）に基づく特例公債を3370億円減額することとした。以上の結果、公債依存度は28.8%（当初予算28.0%）となった。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成8年10月21日朝刊、10月26日朝刊、10月30日朝刊。
- 2) 『日本経済新聞』平成8年11月12日朝刊。
- 3) 『日本経済新聞』平成8年12月6日朝刊。
- 4) 『日本経済新聞』平成8年11月28日朝刊。
- 5) 「第140回国会における三塚大蔵大臣の財政演説」の全文は、『国の予算』平成9年度1075-1078ページ、「平成9年度予算及び平成8年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）についての大蔵大臣の提案理由説明要旨」、「平成9年度予算及び平成8年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）についての大蔵大臣の提案理由説明に対する主計局長の補足説明要旨」は、同1081-1085ページに収録されている。
- 6) 以下の内容は、同上1018-1044ページによっている。

第6節 平成8年度決算の状況

1 経済の概観と歳入歳出決算及び剰余金の概要¹⁾

平成8年度の我が国経済は回復の動きを続け、そのテンポは緩やかであったが、民間需要は堅調さを増したことから、民間需要中心の自律的回復への基盤が整いつつある状況となった。ただ、雇用情勢はなお厳しい情勢が続いていた。こうした景気回復の動きに加え、平成9年4月1日の消費税率引上げに伴う駆け込み需要の影響もあり、平成8年度の国内総生産は名目で503兆円程度となり、経済成長率は名目で3.0%、実質で2.9%となった。また、卸売物価指数は1.0%の上昇、消費者物価指数は0.4%の上昇であった。

次に、一般会計における歳出入実績を見ておこう。収納済歳入額は81兆8090億円であって、補正後予算に対して4兆378億円、5.1%の増加を示した。この増加は前年度剰余金受入3兆6951億円が主な原因であった。剰余金の増額は、予算額が平成6年度までに発生した剰余金の使用残額と平成7年度新規発生剰余金を基に当初の予算額が決定されていたが、収納済歳入額は平成7年度の「財政法」第41条の剰余金（歳入決算額と歳出決算額の差額）から計算されることによる。税収は予算額に対する収納済歳入額の割合が100%であり、ほぼ予定どおりの税収であった。なお、本年度は決算調整資金の受入れは行われていない。続けて、支出済歳出額は78兆8478億円、歳出予算現額に対して2兆6006億円、3.1%下回った。この差額を生んだ最大の要因は、例年度と同様、公共事業関係費であり、1兆7754億円が翌年度繰越額として処理された。以上から、「財政法」第41条の剰余金から、平成7年度までに発生した剰余金の使用残額、平成9年度への繰越歳出予算財源として控除される額、地方交付税財源として計算上控除する額をそれぞれ差し引いた「財政法」第6条の純剰余金は4442億円となった。

〔注〕

1) 本節の叙述は、大蔵省主計局編『平成8年度決算の説明（未定稿）』『第1 総説』及

び「第2 一般会計」によっており、単位未満は切り捨てている。

表 8-7 平成8年度一般会計歳入歳出決算の概要

区 分	補正後予算額	決算額	差引額
租 税 及 印 紙 収 入	51,736,000	52,060,103	324,103
専 売 納 付 金	14,669	16,904	2,234
官業益金及官業収入	21,736	24,119	2,382
政府資産整理収入	326,956	325,355	△1,600
雑 収 入	2,380,365	3,015,556	635,191
公 債 金	22,368,000	21,748,298	△619,701
前年度剰余金受入	923,503	4,618,699	3,695,196
合 計	77,771,230	81,809,038	4,037,807

区 分	補正後 予算額	歳出予算 現額	決算額	差引額	翌年度 繰越額	不用額
社 会 保 障 関 係 費	15,000,359	15,165,838	15,032,346	133,492	88,143	45,348
文 教 及 び 科 学 振 興 費	6,311,342	6,436,400	6,363,535	72,864	65,312	7,552
国 債 費	16,083,850	16,083,850	16,083,850	—	—	—
恩 給 関 係 費	1,658,680	1,715,473	1,652,603	62,869	57,269	5,599
地 方 交 付 税 交 付 金	13,944,993	13,944,993	13,944,993	—	—	—
防 衛 関 係 費	4,849,084	4,876,062	4,815,200	60,862	52,879	7,982
公 共 事 業 関 係 費	11,217,544	14,190,536	12,340,226	1,850,309	1,775,476	74,833
経 済 協 力 費	1,078,999	1,190,577	1,060,629	129,948	126,977	2,970
中 小 企 業 対 策 費	204,450	204,535	194,384	10,150	39	10,111
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	696,206	696,206	696,103	102	—	102
主 要 食 糧 関 係 費	310,380	310,380	308,250	2,129	—	2,129
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	171,541	171,541	161,334	10,206	—	10,206
緊 急 金 融 安 定 化 資 金	685,000	685,000	685,000	—	—	—
そ の 他 の 事 項 経 費	5,358,798	5,775,781	5,509,408	266,373	183,424	82,948
予 備 費	200,000	1,376	—	1,376	—	1,376
合 計	77,771,230	81,448,553	78,847,867	2,600,686	2,349,522	251,163

(注) 1 前年度繰越額や予備費使用があるため、差引きがマイナスでも翌年度繰越額や不用額が生じる。したがって、予備費の歳出予算現額は、補正後予算額から予備費使用額を差し引いたものである。

2 単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成8年度決算の説明(未定稿)』4-9ページにより作成。

2 歳出予算の翌年度繰越額及び不用額

一般会計の決算状況を見ると、歳出予算から移替や流用等を差し引いた歳出予算現額に対する支出済歳出額は96.8%であった。翌年度繰越額は2兆3495億円であり、うちあらかじめ国会の議決を経ている明許繰越が2兆1048億円、やむを得ない事情によって生じた事故繰越が2446億円であり、不用額は2511億円であった。支出済歳出額が歳出予算現額を下回った主な原因は、年度内に支出が終わらなかった公共事業関係費である。同費で1兆7754億円の繰越しが行われ、歳出予算現額に対する支出済歳出額の割合は86.9%であった。特に目をひいた分野は、住宅市街地、農業農村整備、道路整備、下水道環境衛生等、治山治水である。不用額は特に目立った費目はなかった。港湾施設災害復旧事業費が401億円と最大であり、これに社会福祉諸費111億円、産業投資特別会計への繰入れ102億円、老人福祉費102億円と続いた。例年多額の不用額が出る国債費については、補正予算修正減少額として既定予算の不用額及び節約額を修正減少したことから、不用額は発生しなかった。