

### 第3部 財政構造改革から景気対策への転換 —「財政構造改革法」の施行・修正・凍結—

## はじめに

平成8年2月から財政制度審議会が審議を開始した財政構造改革は、緩やかな景気回復を背景に、政府・与党一体の取り組みに発展し、同審議会「最終報告」を踏まえ閣議決定された財政健全化目標に沿って、財政構造改革元年との位置づけの下、平成9年度予算の編成が行われた。これに続き、政府・与党首脳は財政構造改革会議で財政構造改革の具体策の検討が進み、平成9年6月に決定された「財政構造改革の推進方策」に基づき、7月には平成10年度予算概算要求の基本方針が決定され、更に、9月には「財政構造改革法案」が国会に提出され、11月末に成立をみた。この「財政構造改革法」における主要経費の量的縮減目標に従って、本格的な財政構造改革予算として平成10年度予算が編成された。

しかし、「財政構造改革法」の成立時には、実は金融機関の破綻など経済金融情勢が著しく悪化したため、早くも平成10年4月には「総合経済対策」の決定を受けて、「財政構造改革法」の改正を前提に平成10年度第1次補正予算の編成を余儀なくされた。更に、その後も経済金融情勢の改善が依然はかばかしくないため、小渕内閣の発足を契機に、財政構造改革の基本的な考え方は維持しつつも、「財政構造改革法」の停止を前提に、景気回復に全力を尽くすとの財政運営の大きな転換が図られ、平成10年11月の「緊急経済対策」を受けて、「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律」（平成10年法律第150号）の成立と併せ、平成10年度第3次補正予算、そして、いわゆる15か月予算の考え方の下、この補正予算と一体的にとらえた平成11年度予算が編成された。

平成11年度予算では、公共事業等予備費を含む公共事業規模の確保、金融システムの安定化対策など、経済運営に万全を期す積極財政が展開されたことに加え、緊急雇用対策を実施するために平成11年度第1次補正予算が編成された。しかし、経済の自律的回復の鍵を握る民間需要の動向はなお弱い状況にあったため、平成11年11月の「経済新生対策」の決定を受けて、更に第2次補正予算

が編成された結果、公債依存度が過去最高の43.4%（当時）に上るなど、財政の悪化が進んだ。

平成12年度予算では、連立政権下での社会保障政策の対立や中央省庁等改革に伴う予算編成の複雑化という難しい環境の下で、自律的景気回復と新発展基盤の確立を目指す積極財政の基調が引き継がれ、更に、平成12年10月の「日本新生のための新発展政策」を受けて、平成12年度補正予算が編成された。こうした厳しい財政状況の下で、公共事業等予備費の活用、国債償還費の繰上げ計上等により、平成13年度予算編成で財政健全化の足場を築く努力がなされた。

## 第9章 平成9年度の予算

### —財政構造改革元年予算への取り組み—

#### 第1節 平成9年度予算編成の背景

##### 1 平成8年度の国内・海外経済情勢<sup>1)</sup>

政府は、平成7年4月の「緊急円高・経済対策」に続き、9月には過去最大規模の「経済対策」を策定するとともに、平成8年3月には規制緩和推進計画の見直しを行うなど、景気回復基調をより確実なものとするための経済運営に努め、更に、同年6月には「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法」（平成8年法律第93号）及び金融関連5法が成立し、住専処理をはじめとする不良債権問題の解決にも前進がみられた。これらにより、平成8年度の日本経済は、テンポは緩やかであるものの回復の動きを続け、民間設備投資など民間需要が堅調さを増し、民間需要中心の自立的景気回復への基盤が整いつつある状況となった。ただし、雇用情勢は改善しつつあるものの、完全失業率が一時既往最高の3.5%に上昇するなど、なお厳しい状況が続いた。また、平成8年度末にかけての個人消費の回復や住宅投資の高い伸びの一因は、消費税率の引上げを控えた駆け込み需要にあった。

他方、1995年（平成7年）の世界経済は先進国、開発途上国ともに景気拡大のテンポはやや鈍化したものの、1996年（平成8年）に入ると、米国経済が景気拡大のテンポを強め、欧州経済も総じて緩やかな改善をみせた。アジア地域では、東アジア諸国等で景気拡大のテンポの鈍化がみられたものの、総じて景気拡大が続いた。また、体制移行国の経済は、中東欧諸国における景気拡大の持続等から、全体として改善がみられた。

〔注〕

- 1) 第1節の1（平成8年度の国内・海外経済情勢）及び2（平成8年度の財政金融政策）は、『国の予算』平成9年度 9-11ページの記述によっている。

## 2 平成8年度の財政金融政策

平成8年度予算では、12兆円近い特例公債に依存せざるを得ないなど極めて厳しい財政事情の下、従来以上に徹底した歳出の洗直しに取り組む一方、限られた財源の中で景気に対して重点的に配慮するなど、前述のような経済情勢に適切に対処するものであった。すなわち、一般歳出経常部門経費を対前年度比1.5%増という昭和63年度以降では最も低い伸びに抑制する一方、厳しい経済情勢に対処するため、平成6年及び平成7年に引き続き所得税の特別減税を実施するとともに、一般歳出投資部門経費は5.2%の伸びを確保した。更に、住専問題の早期解決に資するよう、預金保険機構への緊急金融安定化資金として6850億円が予算計上された。平成8年度補正予算（第1号）では、歳出面で阪神・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、税制改革関連対策費等の特に緊要となった事項等について予算措置を講じる一方、歳入面では租税及び印紙収入の増収見込み、前年度剰余金の受入れ等を計上するとともに、公債金の増額及び特例公債金の減額を行った。

次に、平成8年度の我が国の金融環境をみると、景気が緩やかな回復の動きを続ける中、金融政策においては、公定歩合が史上最低の0.5%に保たれ、マネーサプライがおおむね3%台の伸びを続けるなど、景気回復のための金融緩和と基調が維持された。

## 3 財政制度審議会「財政構造改革特別部会」の設置とその中間報告

財政制度審議会は平成8年1月17日開催の第7回総会において、従来の「基本問題小委員会」を拡充・改組し、財政の果たすべき役割・守備範囲の見直し、及び財政健全化の目標を引き続き重点的に検討する「財政構造改革特別部会」の設置を決定した。この特別部会の設置は、平成8年度予算の国会審議において、突出した政治的争点に浮上した財政資金による住専不良債権処理問題の陰

に、本来の財政構造改革論議が埋没してしまうことを懸念し、平成9年度予算に向けた財政構造改革論議を盛り上げるべく、大蔵省が早めに仕掛けたものとされる。<sup>1)</sup>

平成8年2月から活動を開始した財政構造改革特別部会は二つの分科会を設け、関係省庁や有識者からのヒアリングを交えて、財政の果たすべき役割や守備範囲の見直し、財政健全化に取り組むに当たっての目標について集中的に審議を重ね、概算要求基準の閣議了解を月末に控えた7月10日、秋以降の本格的審議の足がかりとなる論点を整理した「財政構造改革に向けての中間報告」を大蔵大臣に提出した。その概要は以下のとおりである。<sup>2)</sup>

(1) はじめに

① 財政赤字は主要先進国に共通する問題であり、各国とも国民的な議論を経て、その削減を最優先の課題として取り組んでいる。② 我が国の財政は主要先進国の中でも最悪であるが、過剰貯蓄がその弊害の顕在化を遅らせている。自覚症状のない悪性内臓疾患のようなものである。

(2) 財政構造改革の必要性

① 経済・社会の構造変化：高齢化、国際化等の経済・社会の大きな構造変化の中でクラウドイング・アウト、生活水準の低下、世代間の不公平等を招く等、財政赤字の問題は一層深刻化している。② いわゆる右肩上がり経済の終焉：財政赤字が経済の拡大を上回るペースで累増していくとすれば、一刻も早く財政構造改革に取り組まなければ、将来の子どもたちの負担は大変なものになる。③ 豊かな社会の中での財政の在り方：国も家計も貧しい中で組み立てられた現在の財政構造は、今日の豊かな経済・社会の実情に照らして徹底的に見直す必要がある。④ 活力ある経済・社会を維持していくために必要な改革：効率的な政府の実現を目指す財政構造改革は、活力ある経済・社会を21世紀の子どもたちに残してやるために必要な改革である。

(3) 財政健全化に取り組むに当たっての目標及び手法

① 財政健全化の目標

(i) 目標設定の必要性：財政構造改革のための健全化目標の設定は、最終的には政府の規模、すなわち子どもたちの国民負担率の規模の選択であるが、国民負担率には、財政赤字という形で子どもたちへ負担を先送りしつつ現在の私たちが負担を上回る行政サービスを享受している状況がカウントされていない。

したがって、私たちの世代は負担を先送りしない程度に歳出を削減するか、あるいは、サービス受益に見合う程度まで早期に歳入増を図るべきではないだろうか。

(ii) 諸外国及び我が国における財政健全化目標：米国における財政収支の均衡やEUの通貨統合における一般政府財政赤字の対GDP比3%以内という目標、我が国の従来目標等を踏まえて審議を深め、財政健全化目標を設定するが、子どもたちへの負担の先送りそのものである特例公債からの脱却は当然目指すべき目標であると考えられる。

## ② 歳出抑制のための手法

(i) 我が国の概算要求基準制度に対しては様々な批判はあるものの、厳しい概算要求基準の設定は歳出の削減合理化に、また、義務的経費に係る制度改革の梃子に大きな役割を果たしている。

(ii) 年末の予算折衝だけでは、根幹にまで遡る制度の見直しはできない。危機的な財政状況にある今日こそ、概算要求段階から制度改革に向けての本格的な議論を行うべきである。

## (4) 財政の関与すべき分野や守備範囲の見直し

### ① 各歳出項目の切り口

(i) 社会・経済構造の変化に伴う財政の在り方：高齢化、国際化の進展等の社会・経済構造の変化の中で、歳出の見直しや給付水準の設定を行うに当たっての切り口が「自己責任」、「市場原理の活用」といった理念である。具体的には、例えば、社会保障関係では社会福祉の行政処分（措置制度）から契約制への移行、公的年金制度について世代間の公平の観点からの見直し等、文教関係では子ども・学生数の減少に伴う義務・高等教育の見直し等、公共事業関係では公共投資の構造改革に資する施策への重点化、機能別分類を手掛かりとした重点化等、産業関係では消費者の選択多様化に対応できる農業の確立、新分野進出支援等の構造改革の推進に重点を置いた中小企業対策への移行等の意見が出されている。

(ii) 効率的・効果的な財政運営：一定の公的サービスが必要としても、それをいかに効率的、効果的に実施し、所期の目的を達成するかという切り口が「競争原理」や「費用便益分析」の活用である。具体的には、例えば、社会保障関係、特に医療ではコスト意識の喚起により患者サイドから医療効率化を図

るための患者の自己負担の見直し、更に出来高払い制という医療費支払方式の見直しや過剰な医療提供体制の見直し、更に文教関係では私学助成における教育・研究評価に基づく予算配分への転換、国立大学での学部別授業料の導入、育英奨学制度の合理化等、公共事業関係では資材費低減等によるコスト低減対策、類似事業間の調整・連携による効率化等の意見が出されている。

(iii) 景気調整に財政が果たすべき役割：極めて深刻な財政状況や結果として経済活力を奪うおそれ等を勘案すれば、今後は従来のような財政に頼った景気刺激策を採用することには慎重であるべきとの考え方が大勢であった。右肩上がりの時代が終わったとするならば、これからは、景気に対しても規制緩和等を通じた供給サイドからの成長促進に重点を移す必要がある。

## ② 財政構造改革と行政改革

財政の関与すべき分野や守備範囲の見直しは、行政改革とも密接な関係を持つ切り口であり、財政構造改革につながる行政改革の一層強力な推進を期待するが、制度を変えない限り歳出の節減余地がほとんど無い状況では、行政改革への過大な期待は必ずしも適当ではない。行政改革先行の名の下で、財政構造改革が先送りされるようなことになってはならない。

### (5) おわりに

財政構造改革は、これまでのツケを清算する面、つまり、国民にとって苦痛を伴う改革となる面があるため、国民の大きな合意形成がなければ、到底実現できるものではない。明るい未来を子どもたちに残すという私たちの世代の責任を果たすため、歳出入両面にわたり更なる国民的な議論が必要であることを強調して、現段階での問題意識の表明とすることとしたい。

以上のような「中間報告」と同時に、財政制度審議会は「財政構造改革を考える―明るい未来を子どもたちに―」と題する大部の報告書を大蔵大臣に提出した。<sup>3)</sup> この報告書を公表した趣旨は、財政制度審議会が秋以降に本格的な歳出削減方策の審議に入る段取りを踏まえ、秋以降の審議の用に供するため、現時点で議論を総括し、個別の歳出項目ごとの現状や問題点を整理したものであるが、あえて平易に読みやすく整理・解説した理由は、いわば「財政構造改革白書」として、財政全般に関する国民向けディスクロージャーの一端を担うことにより、財政構造改革についての幅広い国民的議論が喚起されることを期待



したからである。

そして、平成8年7月30日、平成9年度予算の編成作業のスタートとなる概算要求基準の閣議了解に当たり、この「中間報告」の内容に沿って、財政制度審議会会長は財政構造改革元年を目指す予算編成の基本的な考え方についての所見を述べている。<sup>4)</sup> そのうち、平成9年度予算編成の課題について具体的に踏み込んだ部分は、次節で述べるような閣議了解された概算要求基準に、ほぼそのまま織り込まれているのである。

〔注〕

- 1) 小村武・元主計局長口述記録。
- 2) 「中間報告」の全文は、『国の予算』平成9年度 1086-1093ページに収録されている。
- 3) 報告書の骨子は、同上 1093-1094ページに収録されており、全文は石弘光監修『財政構造改革白書』（平成8年、東洋経済新報社）として公刊されている。
- 4) 「所見」は、『国の予算』平成9年度 12-13ページに収録されている。

## 第2節 平成9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9年度予算の概算要求基準は、平成8年7月30日に「平成9年度の概算要求について」として閣議了解され、これをもって平成9年度予算の編成作業が開始された。この閣議了解における概算要求基準の設定に当たっての基本的考え方と概算要求基準の概要は以下のとおりである。<sup>1)</sup>

① 前文：平成9年度の予算編成に当たっては、今後の財政状況を中期的に展望し、財政構造改革元年予算となることを目指し、その出発点の概算要求基準の設定に当たっては、(i) 極めて悪化した財政事情を踏まえ、財政構造改革に向けて全体として厳しい概算要求基準を考える必要があり、あらゆる経費について聖域なく抑制を図る、(ii) 厳しい財政事情の下で、経済構造改革に真に資する施策など、21世紀をにらんだ新たな重要施策に対応できるような工夫をすべきであるとの意見に留意する、(iii) 新たな重要施策に振り向ける財源を確保するため、また、財政構造改革を進めるため、各省庁自ら義務的経費を含め既存の歳出に思い切ってメスを入れることを求める概算要求基準とする必要がある、という基本的考え方に沿ったものとし、各省庁が8月末日までに提出する概算要求は下記の基準により行うものとする。

② 概算要求基準：(i) 経常的経費については、一般行政経費にあっては前年度予算額から15%の削減、一般行政経費を除く経常的経費にあっては12.5%の削減とする。(ii) 投資的経費については、後述の「公共投資重点化枠」と合わせて前年度予算額と同額とする。(iii) (i)及び(ii)の合計額に人件費に係る義務的経費の増及び各種年金制度の成熟化に伴う増を加算し、石油税財源の石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計への繰入れに必要な経費、政府開発援助に必要な経費や国際条約の実施に伴い必要とされる既国庫債務負担行為等の歳出化に係る経費で前記(i)により難しい部分については(i)及び(ii)の合

計額に当該部分を加算する。(iv) 経常的経費には、基礎科学研究、情報通信基盤等21世紀に向けた経済構造改革に真に資する新たな重要施策に対応する「経済構造改革特別措置」（総額3000億円）を加算する。(v) 投資的経費には、国民生活の質の向上に直結する分野、次世代の発展基盤の整備等経済構造改革に真に資する分野、防災対策の充実等への公共投資の重点化に対処するため、総額5000億円（公共事業関係費4000億円、その他施設費1000億円）の「公共投資重点化枠」を設ける。(vi) 衆議院議員総選挙や消費税率引上げに伴う経費の増加等についても加算する。

以上の基準に従って算出した一般歳出の概算要求総額は対前年度予算比1兆4807億円（3.4%）増となり、前年度の概算要求時における1兆7870億円（4.2%）増を3063億円（0.8%）下回るものとなっている。<sup>2)</sup> 更に、衆議院議員総選挙や消費税率の改定という平成9年度の特種要因増約5200億円を除けば、約9600億円（2.2%）増にとどまり、前年度と比べて、約半分の水準に抑制されたものとなっている。なお、概算要求基準の閣議了解に際し、大蔵大臣は各省庁の要求に当たっては各種施策の優先順位の厳しい選択を行い、例外事項経費も含め、所管の予算全体を根底から厳しく洗直し、経費の節減合理化措置を積極的に織り込むよう、各閣僚に要請した。

## （2） 各省庁による概算要求の概要

平成8年8月末日に締め切られた平成9年度概算要求額の集計結果「平成9年度一般会計概算要求額調」（表9-1）は9月10日の閣議に大蔵大臣より報告された。同表のとおり、まず、概算要求基準対象の一般歳出の要求合計額は44兆6216億円で、前述の要求基準額限度いっぱいの対前年度予算比1兆4807億円、3.4%の増加となり、これらに国債費及び地方交付税交付金等の要求額を加算した概算要求総額は81兆4448億円で対前年度予算比6兆3399億円、8.4%の増加となった。<sup>3)</sup> なお、機構・定員関係の要求は、特殊法人の再編による新設3件（日本私立学校振興・共済事業団等）、定員の増加7671人（一般会計1602人、特別会計6069人）、防衛庁、厚生省等所管の部局・機関の機構再編等であった。

表 9-1 平成9年度一般会計概算要求額調

(単位：億円、%)

所 管	平成8年度 予算額	平成9年度 概算要求額	比較 増減額	増減率
皇室	64	71	7	11.7
国会	1,249	1,290	41	3.3
裁判所	3,053	3,109	56	1.8
計 検 査 院	155	161	6	3.8
内閣府	170	182	13	7.4
総 理 府	89,120	90,232	1,112	1.2
警 察 府	567	559	△8	△1.5
警 務 庁	2,442	2,533	91	3.7
北 海 道	16,169	15,735	△435	△2.7
経 済 企 画 庁	8,960	8,708	△253	△2.8
科 学 技 術 庁	276	227	△49	△17.8
環 境 庁	5,293	5,763	470	8.9
沖 縄 開 発 庁	756	792	36	4.7
国 土 庁	2,952	2,878	△74	△2.5
防 衛 庁	3,251	3,191	△61	△1.9
法 務 省	48,452	49,847	1,395	2.9
外 務 省	5,669	5,760	91	1.6
大 蔵 省	7,558	7,782	224	3.0
文 部 省	17,784	17,751	△33	△0.2
厚 生 省	57,539	58,810	1,272	2.2
農 林 産 業 省	143,409	151,461	8,052	5.6
通 商 産 業 省	29,156	28,610	△546	△1.9
運 輸 省	9,188	9,585	398	4.3
郵 政 省	8,907	8,773	△134	△1.5
労 働 省	632	707	75	11.9
建 設 省	4,980	5,023	44	0.9
自 治 省	51,720	50,136	△1,584	△3.1
公 共 投 資 重 点 化 措 施	1,058	1,772	714	67.5
計 (一般歳出)	—	5,000	5,000	—
国 債 費	431,409	446,216	14,807	3.4
地 方 交 付 税 交 付 金	163,752	182,694	18,942	11.6
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入 等	136,038	172,538	36,499	26.8
緊 急 金 融 安 定 化 資 金	13,000	13,000	0	0.0
	6,850	—	△6,850	—
合 計	751,049	814,448	63,399	8.4

(出所) 『国の予算』平成9年度 1066ページにより作成。

概略以上のような概算要求額の閣議報告で、大蔵大臣は速やかな財政構造改革をとという喫緊の課題を踏まえ、平成9年度予算編成に当たっては、現下の厳しい状況を乗り越えるべく、提出された概算要求を基に従来の発想にとらわれ

ず歳出全般について聖域なく徹底した洗直しに取り組むなど、あらゆる努力を傾注する考えであり、各閣僚にも特段の協力を願いたいとの発言を行った。

### (3) 平成9年度予算等に関する総理・大蔵大臣の合意

平成9年度予算の本格的な編成作業に入った平成8年9月27日に衆議院が解散され、10月20日、初の小選挙区比例代表並立制による選挙の結果、自民党が239議席を獲得したことを受けて、社会民主党（以下では、「社民党」と表記することがある。）と新党さきがけの閣外協力を得て、11月7日召集の第138回特別国会で第2次橋本内閣が成立し、大蔵大臣には三塚博衆議院議員が就任した。

そして、11月22日の閣議後、総理大臣と大蔵大臣の会談が行われ、主要先進国中最悪の財政状況や少子・高齢化の一層の進展等を踏まえれば、財政構造改革への取組みが喫緊の課題であり、平成9年度予算を財政構造改革元年予算と位置づける必要があるとの基本認識に立って、①平成9年度予算編成では各般の制度改革の実現に努力し、財政構造改革元年にふさわしく過去最大の公債減額を上回る3兆円以上の公債減額を実現するよう最大限努力する、②平成9年度以降も財政構造改革を更に進め、できるだけ速やかに現世代の受益と負担を均衡させるべく、国債費を除く歳出を租税等と均衡させるよう努める、という点で合意し、平成9年度予算での3兆円以上の公債減額と基礎的財政収支の速やかな均衡回復という2つの方針を早期に決定したのである。<sup>4)</sup>

この11月下旬の段階で大蔵省が試算した「平成9年度財政事情」<sup>5)</sup>によれば、歳出面では、一般歳出には概算要求額44兆6200億円、国債費には概算要求額から平成7年度決算剰余金を差し引いた17兆6500億円、地方交付税交付金には後述の税収増を織り込んで16兆400億円という金額を用いて、歳出合計額を対前年度比4兆5100億円増の79兆6100億円と仮置きしている。他方、歳入面では、消費税率の引上げ3.6兆円、特別減税の打切り1.4兆円という税制改正による税収増の合計5.0兆円から税外収入の減少を差し引き、公債金収入を除く歳入合計を対前年度比4兆1100億円増の58兆1800億円と見込んでいる。したがって、歳入合計から歳出合計を差し引くと21兆4300億円の財源不足となり、前年度比4000億円の公債増発が必要となるため、両大臣合意の3兆円以上の公債減額を実現するためには、少なくとも一般歳出概算要求額を3兆4000億円以上削減することが必要になる。この会談で、大蔵大臣が所得税特別減税の継続は認めら

れないこと、一般歳出の抑制には医療保険制度改革が不可欠なことの2点を強調し、総理大臣の指示した公債減額を「退路を断って実現したい」と述べたゆえんであろう。

## 〔注〕

- 1) 「平成9年度の概算要求について」の全文は、大蔵大臣閣議発言要旨と合わせて、『国の予算』平成9年度 1062-1065ページに収録されている。なお、平成9年度概算要求の概要については、同 11-17ページを参照。
- 2) 平成9年度概算要求額及び大蔵大臣発言要旨は、『国の予算』平成9年度 1065-1067ページ、平成8年度概算要求額及び大蔵大臣発言要旨は、『国の予算』平成8年度 1132-1133ページに収録されている。
- 3) 表9-1では読み取れないが、総額5000億円の「公共投資重点化枠」に係る各省庁の要求総額は8108億円であった（『国の予算』平成9年度 18ページ）。  
また、新聞報道（『日本経済新聞』平成8年10月4日夕刊）によれば、橋本首相の主導で創設された加算枠「経済構造改革特別措置」（3000億円）への各省庁の概算要求について、事業内容の重複等が目立つとして首相自ら強い不満を表明したという。
- 4) 総理・大蔵大臣会談の合意内容、大蔵大臣発言等は同席した主計局長を通じ、財政制度審議会・財政構造改革特別部会（第25回、平成8年11月27日）に報告された（同部会「議事録」1-2ページ）。
- 5) 「平成9年度財政事情」の説明及び資料は、財政制度審議会「財政制度審議会・財政構造改革特別部会（第25回）議事録」（平成8年11月27日）2-4ページ、及び「配付資料(1)」を参照されたい。

## 2 予算編成の中期的課題—財政制度審議会・財政構造改革特別部会「最終報告」の概要

前述のように、財政構造改革の在り方について集中的に審議を行ってきた財政制度審議会・財政構造改革特別部会は「中間報告」等の提出を経て、秋以降、本格的な審議に入り、他省庁審議会との意見交換、海外調査の実施、関係各省庁からのヒアリング、地方懇談会の開催等を交えて意見・議論の集約を行い、平成8年12月12日に「最終報告」を大蔵大臣に提出した。予算編成を中心に財政運営の中期的課題を明らかにした同報告の要点は以下のとおりである。<sup>1)</sup>

### (1) 財政構造改革の背景・基準・目標（第1部－Ⅰ・Ⅱ）

はじめに：1990年代に入って諸外国が財政健全化の努力を強化していった中で、我が国はバブル崩壊後の景気政策等への支出に追われ、平成8年度末には

公的債務残高が国・地方合わせてGDP比で約90%（442兆円）に達するなど、主要先進国中最悪の水準に落ち込んでいることに加え、今後、急速に進む高齢化に伴って社会保障関係費を中心として歳出要因が急増することを考えれば、活力ある21世紀の我が国の基礎となる健全な財政構造を再構築するための財政構造改革が喫緊の課題となる。

① 財政構造改革の基準：豊かな国での少子・高齢化の進展等により労働コストが高まる中で、グローバル競争に晒されるようになるといった大きな社会・経済構造の変化を踏まれば、政府の役割すなわち歳出全般にわたる見直しが必要である。また、今後、少子・高齢化が急速に進み、高齢者の中にも豊かな者が増加し、高齢者＝社会的弱者という構図が必ずしも成立しなくなることを考えれば、受益・負担の世代間公平という観点をより強く認識する必要がある。なお、財政赤字の削減手法として、今後も概算要求基準等の歳出抑制手段を梃子に財政構造改革に取り組む必要があるが、その中で時代の変化に応じて、必要な財政需要を確保するためには、各省庁に更なる制度改革努力を強く求める必要がある。

② 財政構造改革の目標：目標設定の基本は、少子・高齢化の進展による財政需要の増大が 経済全体の安定性や活力を損なう前に、21世紀のなるべく早い時点で財政を健全な姿にすることであり、以下のような考え方の下に目標を設定する必要がある。(i) 国・地方の公的債務残高の対GDP比が更に上昇しないよう、財政赤字の対GDP比3%以下の姿を21世紀の早い時点で達成すべきである。(ii) 国の一般会計では、まず財政健全化の第1歩として、今後2～3年の間に受益と負担の均衡を図る観点から、早急に基礎的財政収支（プライマリー・バランス）を均衡させるべきである。次に、21世紀の早い時点までに、特例公債から脱却するとともに、公債依存度の引下げに努める。(iii) 前記の諸目標を達成するため、国・地方双方において毎年の一般歳出の伸びを名目成長率よりも相当低く抑える必要がある。

## (2) 財政構造改革の方向性（第1部－Ⅲ）<sup>2)</sup>

① 社会保障・医療：医療保険財政は構造的赤字に陥り、国民皆保険が崩壊の危機に瀕している。21世紀にも国民皆保険の下で安心して良質かつ効率的な医療を確保できるように、診療側・患者側でのコスト意識の喚起、公的給付の限定と患者の自己選択の拡大、出来高払い制から総額予算制への移行及び診療

報酬体系・薬価基準制度の見直し、適切な医療供給体制の確立、保険者機能の強化及び医薬分業の促進等により医療保険制度の構造改革を進める必要がある。特に、コスト意識の喚起によって医療費を効率化するため、患者自己負担の引上げを中心とする改革を構造改革の第1段階として平成9年度に実現することが必要である。

② 公共投資：我が国の財政の置かれた状況を踏まえれば、今後の公共投資予算は抑制基調としていく必要がある。欧米諸国の経験にも照らし、景気対策としての公共投資の大幅な追加という過度に財政に依存した経済運営を見直すべき時期にきている。また、投資の重点化・効率化の推進とともに、私的財関連分野に対する整備の在り方も見直す必要がある。

③ 文教・科学技術：文教予算については高等教育・学術研究等の施策の充実が求められているが、児童・生徒数の減少を予算に反映させることを基本としつつ、財政資金の効率的活用や国・地方の役割分担の見直しが必要である。科学技術予算については近年拡充の声強いが、研究資金も国民の税金で賄われる以上、総花的ではなく、優先順位を明確に付け、研究業績評価、大型プロジェクトの見直しを行うことにより、限られた財源をより有効に活用することが求められる。

④ 防衛：防衛関係費については、我が国の平和と安全を守るという基本を確保しつつ、経済・財政事情等を踏まえて必要最小限にとどめることが基本と考えられる。防衛予算の約4割を占める人件・食糧費の増加を抑制するため定数削減を着実に実施していくことが重要である。また、合理化・効率化の観点から実員の削減等にも努力すべきである。また、硬直化の要因となっている正面契約も必要度、優先度等を十分検討して抑制することに加え、効率的な調達補給態勢の整備に努め、調達価格の抑制を図るべきである。

⑤ 政府開発援助：近年、主要先進国で援助額の圧縮化を図り援助全体が伸び悩み、いわゆる「援助疲れ」が見られる中、我が国のODAの拡大は国際的に顕著なものとなっているが、我が国の財政・経済事情は「援助疲れ」の見える国々と比べてむしろ厳しいものとなっている。ODA予算はこれまで以上に国内向け財政需要とのバランスを考慮し、効果的・効率的な援助の実施を進め、その抑制に努めるべきである。

⑥ 農林水産業：我が国農業は、農村地域の高齢化・過疎化が進む中で、国



際的な対応に迫られている。力強い農業の確立には、育成すべき経営体の実現に向けて施策を集中化・重点化する中で、補助から融資へ、価格政策から構造政策へとといった見直しを強力に進める必要がある。また、ウルグァイ・ラウンド農業合意関連対策費等の各種事業の執行が、真に農業の競争力強化につながるよう、現場での執行の実情を含め十分なチェックが必要である。更に、平成7年度末で累積債務残高が3兆3000億円にもなる国有林野については、更に徹底的なリストラを行い、経営健全化への抜本的改善を図る必要がある。

⑦ 運輸：厳しい財政事情の下、全体として整合性のとれた合理的な総合交通体系を実現するため、規制緩和を進めながら運輸事業者の体質改善、合理化努力を政策的に図らねばならない。国の助成としては、適正な受益者負担を踏まえ、各施策での官・民の役割分担、国・地方の費用分担により、極力国の予算の節減を図る必要がある。国鉄清算事業団の債務については、最終的な国民負担の在り方などについて早急にその解決策を樹立する必要がある。

⑧ 産業・エネルギー対策：中小企業対策は、経済社会の大きな構造変化の中で、今後は経営基盤の安定・強化対策から一層の構造改革の推進へとウエイトを移す必要がある。エネルギー対策は、石油の備蓄費用の節減合理化を進めるとともに、石油資源や新エネルギーの開発等の採択基準の厳格化、事業成果に応じた計画の見直し等により、財源の効率的な活用に努めるべきである。

⑨ 情報通信：情報通信産業は今後のリーディング産業であり、社会経済構造の変化にも十分資するものであるが、その強化は国の直接関与より、基本的には利用者のニーズを踏まえて民間業者が進めるべきである。

⑩ 地方財政：地方財政については、地方行財政のスリム化・効率化を図るとの考え方に立って、国と同一歩調で徹底した歳出抑制を図る。更に、地方財政の健全化を促し、地方の自主性・自立性の確立を目指す観点から、地方に必要な財源は最終的には国が面倒を見るという基本的な考え方そのものを含め、地方交付税制度の在り方を見直す必要がある。

⑪ 補助金等：補助金等については、社会経済情勢の変化に伴って行政需要や官民の役割分担に変化が生じているため、常にその見直しを行い、事務・事業の廃止・縮減、採択基準の引上げ、補助対象の重点化、受益者負担の適正化、融資措置への切換え等の整理合理化を積極的に図る必要がある。また、大きな財政負担を要する首都機能移転や国際的行事・イベントについては、国民の合

意形成の状況、極めて厳しい財政事情等を踏まえた十分な議論が必要である。

(3) 新たな財政健全化目標について（第2部）

① 財政及び経済社会構造の将来展望：我が国では2025年（平成37年）ころに諸外国に例をみない超高齢化のピークが到来するが、その過程で2005年（平成17年）以降、戦後生まれのベビーブーム世代が60歳を迎えるため、貯蓄率が顕著に低下し始めるとともに、社会保障給付の増加により厳しい財政赤字に直面すると予想されている。したがって、中期的な財政健全化目標の設定に当たっては、社会経済構造のターニング・ポイントである2005年（平成17年）が1つの目標年次と考え得る。この目標年次に向け、財政構造改革を強力に推進し、豊かな国民生活を実現するとともに、明るい未来を子どもたちに残すという私たちの世代の責任を果たすべきである。

② 国・地方の財政健全化目標：債務残高の対GDP比が発散しないような財政構造にするためには、財政赤字の対GDP比を一定値以下としなければならない。この数値は経済成長率の設定次第で変動するが、経済計画における経済成長率3.5%を前提とすれば、債務残高の対GDP比を90%に収束させるための財政赤字の対GDP比の理論値は3.15%となる。<sup>3)</sup> 経済計画の3.5%成長を上限と想定し、また、今後の我が国財政の極めて厳しい状況を考慮すれば、財政赤字の対GDP比3%以下という財政健全化目標は最低限の基準と考えるべきである。したがって、国・地方の財政健全化目標として、「2005年〔平成17年〕までのできるだけ早期に国及び地方の財政赤字の対GDP比を3%以下で可能な限り均衡に近づける」とするのが適当であろう。

③ 国の財政健全化目標：前記の財政赤字の対GDP比の目標は、毎年度の予算編成に活用できるリジッドな目標になりにくいこと、コア・バジェットとも呼び得る国の一般会計の財政事情が極めて厳しいことなどを考慮すれば、財政構造改革の強力な推進には、国の一般会計に着目した目標を併せて設定する必要がある。その際、まず、国の一般会計の財政健全化に向けた第1歩として、できるだけ速やかに「基礎的財政収支」を均衡させるよう努める必要がある。その後の中期的な財政健全化の在り方としては、「2005年〔平成17年〕までのできるだけ早期に特例公債から脱却するとともに公債依存度の引下げに努める」とするのが適当と考えられる。

④ 財政構造改革の道筋：財政構造改革の過程において国民の選択による歳

入・歳出全般の見直しを進める必要があり、その際、「財政の守備範囲の見直し」の視点に立って、諸般の制度改正を行うことにより歳出規模を抑制しなければならない。その場合、経済規模に比した歳出規模の抑制が重要と考えられるため、具体的には、「実質的な政府規模である国・地方それぞれの一般歳出の伸率を経済成長率よりも相当低く抑える」ことなどを原則とすることが考えられる。

⑤ 国民負担率：国民負担率には財政赤字が負担にカウントされない分、見かけ上、相当低くなっている点を忘れてはならない。その意味で、国民負担率に財政赤字を加えた「潜在的な国民負担率」という概念を併せ考える必要がある。

〔注〕

- 1) 「最終報告」全文は、『国の予算』平成9年度 1094-1111ページに収録されている。
- 2) 以下の叙述は、大蔵省『財政金融統計月報』「平成9年度予算特集」第541号 1-3ページによっている。これは、財政制度審議会・財政構造改革特別部会（第29回、平成8年12月10日）において、最終報告の大半を占める「方向性」の内容をごく簡潔に集約した「11の提言」として審議されたものである（同部会「配付資料1」）。
- 3) 債務残高対GDP比90%と経済成長率3.5%を前提とした財政赤字の対GDP比Xの計算式は  $(0.9+X) \div 1.035 = 0.9$ 、したがって、 $X = 0.0315$  すなわち 3.15% となる。この3%という数値はEUのEURO加盟条件をそのまま持ち込んだわけではない。EUの場合は債務残高の対GDP比60%、成長率5%の前提から3%という数値になった。

### 3 平成9年度予算編成の焦点

#### (1) 財政制度審議会「平成9年度予算編成における歳出削減合理化方策」

平成8年12月12日、財政制度審議会は前述の「財政構造改革特別部会最終報告」と併せ、平成9年度における主要経費の予算編成に焦点を絞り、「最終報告」に沿った具体的な歳出節減に関する合理化方策を取りまとめて標記の報告を大蔵大臣に提出した。その概要は以下のとおりであるが、<sup>1)</sup> 当該報告が提起した歳出節減に関する合理化方策は、いずれも、財政構造改革元年である平成9年度予算編成の焦点ないし重要事項であり、後述のように、その決着が復活折衝の最終段階に、更に国会審議にまで持ち越されたものも少なくなかった。

① 社会保障：(i) 保険料収入の伸びを大幅に上回る国民医療費の伸び等か

ら、医療保険各制度（特に政管健保）とも構造的赤字体質に陥るなど、保険財政面から国民皆保険は崩壊の危機に瀕しているため、平成9年度から段階的・総合的な医療保険制度改革に着手し、21世紀に通用する医療制度を確保する必要がある。その第1段階として、平成9年度においては、コスト意識の喚起を通じて医療費の効率化を図る観点から、医療費財源のうち自己責任の原則が働く患者負担の引上げを中心に制度改革を実現する必要がある。具体的には、低所得者等の負担が過重にならないよう適切に配慮しつつ、老人の患者負担を1～2割の定率負担に、被用者本人の患者負担を少なくとも「健康保険法」本則に従って2割にそれぞれ引き上げるとともに、薬剤については給付除外ないし3～5割の患者負担を設定すべきである。加えて、平成9年度には、患者の自己選択・自己責任の原則に従った給付体系の構築、医療機関の機能分担明確化・情報公開等による医療の質を巡る構造的な問題の解消、更に、社会的入院の解消や病床数・高額医療機器数にみられる供給過剰の是正等への取り組みに着手する必要がある。(ii) 既定の国立病院・療養所の再編成計画の進捗状況が捗々しくないため、平成8年11月の基本方針の見直しを踏まえ、更なる再編成計画の実施を図る必要がある。また、平成9年度の国立病院・療養所に対する一般会計からの繰入れは、経営合理化を更に推進し、平成8年度に引き続き、その縮減を図るべきである。

② 公共事業：(i) 公共事業については、特に平成6年度以降における国民生活の質の向上に資する分野等への配分の重点化を、厳しい財政事情の下で一層効率的な投資が求められる平成9年度以降にも推進する必要がある。(ii) 各事業の中でも、前述の分野や情報化、経済構造改革等の新たな時代のニーズへの対応に重点を移すなど公共事業の内容は変化しているが、従来の施設別事業区分では十分評価されないため、平成8年度より試行している「機能別分類」による再評価の努力を平成9年度にも継続し、重点化の状況を国民にわかりやすく説明する必要がある。(iii) 公共事業の実施については、従来からの批判に因應するため、公共工事のコスト低減対策の推進、事業実施箇所の絞込みと効果の早期発現、事業間の連携強化による一体的・効率的な整備等の方策を可能な限り平成9年度予算に盛り込む必要がある。(iv) 平成9年度公共事業予算は、上記の考え方を踏まえるとともに、その総額が7年ぶりに実質ゼロ・シーリングとされたことを反映した抑制基調とすべきである。

③ 文教・科学振興：(i) 義務教育費国庫負担制度については、平成9年度も引き続き予算の重点的・効率的配分及び国・地方の役割分担の観点から、制度の目的、経緯等も踏まえ、負担対象等の見直し、教職員の定数改善の再検討等を行う必要がある。(ii) 義務教育教科書無償給与制度は家計の負担能力を問わず一律に無償としている点など、所得の配分及び財政資金の効率的使用の観点から問題があり、有償化について更に検討を進めるべきである。(iii) 育英奨学金返還免除制度は、教員等の給与水準の向上により教員等の確保策としての意義が失われていることなどから、財政資金の効率的使用等の観点を踏まえ、廃止・縮小を含め制度を見直す必要がある。(iv) 国立・私立大学間の負担格差については、その現状及び国立学校特別会計における自己財源確保の必要性を考慮し、適正化を進める必要がある。私学助成も私学の独自性、国・地方の機能分担・費用負担等の観点から、引き続き総額の抑制と配分等の内容の見直しを進める必要がある。(v) 科学技術関係予算は優先順位の厳しい選択、本格的な研究評価制度の導入等により、一層の重点的・効率的な資金配分を行う必要がある。特に大規模プロジェクトについては必要性、緊急性、後年度負担等を十分検討し、新規施策の着手には慎重に対処すべきである。2)

④ 防衛：(i) 防衛関係費については、新中期防衛力整備計画に沿って定数及び実員削減の着実な実施に努めるほか、歳出化経費の平準化を図る必要がある。(ii) 新規正面装備の導入は歳出化経費と後方支援経費の増加という二重の硬直化要因となることに留意し、数量の見直しと調達価格の抑制を検討する必要がある。

⑤ 政府開発援助：ODA 予算については、従来の高い伸び、先進国の動向、財政の危機的状況等を踏まえ、平成9年度では量から質への転換を図るなど、徹底した見直しを行い、財政構造改革元年にふさわしい姿とする必要がある。こうした中で、「政府開発援助大綱」を踏まえ、資金・技術協力等の有機的連携の推進、援助体制の充実等により途上国に真に評価される援助の効率的・効果的な実施、人材育成や技術協力等の充実による我が国の顔が見える援助の実施、更に、我が国の国益に資するような長期的・戦略的判断に立ち、国際機関への拠出を見直して財源の効率的使用に努めることが必要である。

⑥ 農業：(i) 平成9年度農業関係予算を巡っては、米需給の著しい緩和、国際的な飼料価格の高騰等の事情はあるものの、極めて厳しい財政事情を踏ま

え、いわゆる「新政策」に即し、効率的・安定的な経営体が生産の大宗を担う農業構造の実現という中長期的方向を見据えた対応が必要であり、そのためには、補助金の整理合理化等の各種経費の節減合理化を進めつつ、施策の見直しと重点化・集中化を図ることが急務である。なお、繭糸価格安定制度については、近年の情勢変化に対応し、大幅な改正を行うこととされているなど今後とも経済・社会情勢の推移に応じた政策対応が必要である。(ii) 主要食料関係費については、依然として米の潜在的需給ギャップが存在していることに加え、近年の豊作等により需給が著しく緩和している状況の下で、当面は新生産調整推進対策を引き続き実施し、平成9年産政府買入米価の6年ぶりの改定等の新たな制度の趣旨を踏まえた政策対応も行われているが、今後、政府備蓄の適切な運営や各種経費の見直し等により全体として財政負担の圧縮に努めるべきである。

⑦ 運輸：(i) 国鉄清算事業団の長期債務等の残高は平成9年度首で28.3兆円と見込まれており、自主財源で償還できない債務は最終的には国が処理することとされているため、この国民負担の軽減なくして国鉄改革は終了しない。平成9年度は土地処分の実質的な終了期限であるから、土地売却収入の確保に最大限努力するとともに、JR株式についてもあらゆるタイミングをとらえて売却を図ることにより、長期債務の償還促進を図るべきである。また、幅広い国民的議論の下に、最終的に残る債務の本格的な処理策の検討を急ぐべきである。(ii) 整備新幹線の3線5区間以外の未着工区間については、国鉄清算事業団の長期債務処理に加えて、危機的な財政状況を踏まえ、平成8年中に成案を得るとされている整備のための新たな基本スキームの策定において、新たな安定財源を確保した上で、収支採算性、並行在来線の取扱い等の検討が行われ、国鉄改革の趣旨に反しない内容の基本スキームが確立されなければ、未着工区間は着工されるべきではないと考える。

⑧ 地方財政：平成9年度の地方の財政事情は、相当程度の財源不足が見込まれるなど引き続き厳しい状況になると考えられる一方、国の財政事情が危機的な状況に陥っていることを踏まえれば、公経済の両輪である国と地方のバランスのとれた財政運営を行うことが必要との基本的考え方に立って、それぞれが財政健全化に向けた最大限の努力を行うことが肝要である。具体的には、平成9年度の地方財政において、まず、国と同一歩調で歳出の徹底的な抑制を図

るべきである。その上で、地方財政対策の具体的方策については、国及び地方の財政状況等を十分踏まえつつ、適切な財源確保に努める必要がある。

⑨ 補助金等の整理合理化：既存の補助金等については一層徹底した見直しを行う必要がある。特に零細な補助金については行財政の効率化を図る観点から見直しを行い、廃止、統合、一般財源化、補助対象の重点化等の整理合理化を推進する必要がある。また、地方行政の自主性・総合性の確保のため、地方の事業執行の円滑化、事務負担の軽減等の観点から、類似目的の補助金等は引き続き統合・メニュー化を推進する。更に、公共施設、特に高齢化社会に向けて増加すると見込まれる社会福祉施設整備費・施設運営費の補助等にあつては、実態を調査し、補助金の適切・厳正な執行に努めるとともに、補助体系の在り方そのものを抜本的に再検討する必要がある。

## (2) 財政制度審議会「平成9年度予算の編成に関する建議」

「平成9年度一般会計歳入歳出予算大蔵原案」を閣議決定・内示する前日、すなわち、後述の「平成9年度予算編成方針」と「財政健全化目標について」を閣議決定した同日の平成8年12月19日に、財政制度審議会は「平成9年度予算の編成に関する建議」を大蔵大臣に提出した。以下、「最終報告」や「歳出削減合理化方策」と重複する内容を省略して、「建議」の意見を要約するが、<sup>3)</sup> 財政構造改革元年予算の基本問題を検討した「建議」の特徴は、ほぼ骨格が固まった平成9年度予算への問題点の指摘、復活折衝から概算決定に至る大詰めの予算編成作業への強い調子の努力要請等がみられる点にある。

すなわち、公債減額については、これをできる限り大きくしてもなお、平成9年度の歳出と歳入のギャップは埋めようもなく、平成9年度予算でも、平成8年度に引き続き、当初予算段階から特例公債を発行せざるを得ない状況にあることは極めて遺憾であると述べ、特例公債の発行を厳に回避すべきことはもちろん、建設公債を含めた公債依存度全体の引下げを目指すべきであり、平成9年度予算における特例公債を中心とした思い切った公債減額を求めている。また、一般歳出の抑制についても、特に公共投資を取り上げて、概算要求基準の設定で新たな時代のニーズに的確に対応した重点配分を図るべく設けられた重点化枠の趣旨を十分に踏まえ、予算査定においても、財政構造改革の基本的考え方に従って、限られた財政資金の配分の効率化・重点化を一段と徹底し、

更に厳しく抑制する必要があると指摘している。

〔注〕

- 1) 「方策」の全文は、『国の予算』平成9年度1111-1115ページに収録されている。
- 2) これは、特別養護老人ホームの施設整備等を巡って発生した厚生省汚職事件を反映したと思われる。
- 3) 「建議」の全文は、『国の予算』平成9年度1115-1118ページに収録されている。

#### 4 平成9年度経済見通しと予算編成方針等の決定

##### (1) 「平成9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9年度予算編成の前提となった「平成9年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」は平成8年12月19日の閣議了解を経て、平成9年度予算を国会に提出した平成9年1月20日に閣議決定をみた。<sup>1)</sup> その要旨は以下のとおりである。

##### ① 平成9年度の経済運営の基本的態度

(i) 自律的な景気回復の実現：民間需要主導の自律的な景気回復を実現するため、内外の景気動向に注視しつつ適切かつ機動的な経済運営に努める。また、引き続き為替の安定を図るとともに、金融政策の適切かつ機動的な運営を図る。

(ii) 経済社会の構造改革の推進：国民負担の増大を招き、社会・経済活力の低下をもたらす原因となる高コスト構造の下での産業・雇用の空洞化、急速な高齢化の進展、著しい財政の悪化といった経済社会の構造的な閉塞状況を打開するため、行政・財政構造・経済構造・金融システム・社会保障構造の改革を一体的、総合的に推進して、我が国経済社会の効率性と柔軟性を高め、景気回復の動きを持続的な内需主導型の成長につなげる。

(iii) 行財政改革の推進：21世紀の国家機能の在り方を見据え、スリム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、地方分権・行政情報の公開等を推進する。また、「財政健全化目標について」に基づき、国及び地方の一体となった取組みにより財政赤字の縮減を図り、財政構造改革を強力に推進する。

(iv) 国民生活の充実：少子・高齢化社会における社会保障等への不安、社会資本の整備や良質な住宅ストックの形成の立ち遅れ、内外価格差の存在や環境



問題等の諸課題に対応し、社会保障の構造改革、公共投資の配分の重点化等を推進し、豊かで安心できる経済社会を創造する。

(v) 国際的役割の遂行：世界経済に占める我が国の責任を果たすため、多角的自由貿易体制の維持・強化に寄与するとともに、政府開発援助を含む資金協力等を通じて、世界経済の持続的発展に貢献する。

## ② 平成9年度の経済見通し

概略以上のような経済運営の下で、平成9年度においては、消費税率引上げの影響等により年度前半は景気の足取りが緩やかとなるものの、規制緩和など経済構造改革の実施等とあいまって、次第に民間需要を中心とした自律的回復が実現されるとともに、持続的成長への途が拓かれてくると考えられる。これを平成9年度の主要経済指標の見通しで見れば、民間最終消費支出3.1%程度増や民間企業設備7.1%程度増に支えられて、国内総生産の名目成長率は3.1%程度、実質成長率は1.9%程度であり、また、物価見通しは、国内卸売物価指数が1.3%程度、消費者物価指数が1.6%程度の上昇である。

## (2) 「財政健全化目標について」の閣議決定とその内容

平成8年12月19日の臨時閣議において、後述の「平成9年度予算編成方針」と併せ、以下のような内容の「財政健全化目標について」<sup>2)</sup>が閣議決定された。これは、前述の財政制度審議会「財政構造改革特別部会最終報告」を受けて、その第2部「新たな財政健全化目標について」の結論部分を整理し、具体化・明確化したものである。この財政健全化目標はいわば中期的な予算編成方針であり、平成9年度予算編成方針はその初年度の方針と位置づけることができる。

前文：我が国は、21世紀に諸外国に例をみない超高齢化社会を迎えようとしている。現在の財政構造を放置し、超高齢化社会の下で、財政赤字の拡大を招けば、経済・国民生活が破綻することは必至である。このような事態を回避するためには、経済構造改革等とともに財政構造改革が急務である。このため、国及び地方の一体となった取組みにより、まず公的債務残高の対GDP比の上昇を止め、その後、最終的には公的債務残高が絶対額で累増しない姿を実現していくことが必要である。21世紀の活力ある豊かな国民生活を実現するとともに、子どもたちや孫たちに対する責任を果たすために、財政健全化の努力目標を設定するとともに、その方策についての原則を定め、財政構造改革を強力に

推進することとする。

① 国及び地方の財政健全化目標：(i) 平成17年度（2005年度）までのできるだけ早期に、国及び地方の財政赤字の対GDP比を3%以下とし、公的債務残高の対GDP比が上昇しない財政体質を実現する。(ii) (i)の目標達成後、速やかに公的債務残高が累増しない財政体質を実現する。

② 国の一般会計の財政健全化目標：(i) 財政健全化の第1歩として、早急に現世代の受益が負担を上回る状況を解消すべく、国債費を除く歳出を租税等の範囲内とする。(ii) 平成17年度（2005年度）までのできるだけ早期に特例公債依存から脱却するとともに、公債依存度の引下げを図る。(iii) 特例公債依存からの脱却後、速やかに公債残高が累増しない財政体質を構築する。

③ 財政健全化の方策：財政健全化目標の達成のため、歳出全般について聖域なく見直しを行い、国においては、一般歳出の伸び率を名目経済成長率よりも相当低く抑える。地方に対しても、国と同様に、歳出の伸び率を抑制するよう要請する。

### (3) 「平成9年度予算編成方針」の閣議決定

平成8年12月19日の臨時閣議で「平成9年度予算編成方針」の閣議決定を求めるに当たり、大蔵大臣は、平成9年度予算を財政構造改革元年予算と位置づけ、特に一般歳出の増加額を極力圧縮することにより歳出規模を厳しく抑制し、前年度当初発行額より公債発行額を4兆3220億円減額すること、そして、現下の経済・財政状況を勘案し所得税の特別減税は実施しないことを強調した上で、20日の大蔵原案の閣議提出から25日の概算閣議決定に至る大詰めの予算編成作業に対する各閣僚の格段の協力を要請した。<sup>3)</sup>「平成9年度予算編成方針」の概要は以下のとおりである。<sup>4)</sup>

前文：平成9年度予算の編成に当たっては、財政構造改革への取組みが喫緊の課題となっている我が国の財政事情に鑑み、平成9年度を財政構造改革元年と位置づけ、「平成9年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の通り、下記により編成する。

① 財政規模：一般会計予算では、各般の制度改革の実現に努めるなど、聖域を設けることなく歳出全般の徹底した洗直しに取り組み、特に一般歳出増加額を極力抑制することにより、全体としての歳出規模を厳しく抑制する。

② 公債発行：公債発行額は、前年度の当初発行予定額より4兆3220億円減額し、16兆7070億円とする。

③ 税制改正：最近の社会経済情勢等に顧み、住宅・土地関連税制等への適切な対応、租税特別措置の整理合理化など所要の税制改正を行う。なお、所得税の特別減税は現下の経済・財政状況を勘案し、実施しない。また、消費税と地方消費税を合わせた税率は、法律の規定どおり平成9年4月1日から5%となる。

④ 行政改革の推進：(i) 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、行政制度・運営の不断かつ徹底した見直しとともに、引き続き、既定方針を踏まえ、所要の改革合理化措置を着実に実施する。(ii) 各省庁の部局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。(iii) 国家公務員の定員については、第9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も極力振替によって対処し、増員を厳に抑制することにより、国家公務員の縮減を図る。

⑤ 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。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。なお、後年度に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) 一般行政経費は引き続き抑制する。(iii) 補助金等については、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、「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）等で示された具体的な改革方策に基づき、一層徹底した見直しを行って整理合理化を積極的に推進することにより、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厳に抑制する。(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。

⑥ 地方財政：地方公共団体には、国と同一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、定員及び給与の適切な管理等により、財源の重点的かつ効率的な配分を行い、節度ある財政運営を図るよう要請する。

〔注〕

- 1) 「平成9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9年度 1078-1081ページに収録されている。
- 2) 「財政健全化目標について」は、臨時閣議における大蔵大臣発言要旨とともに、同上 1118ページに収録されている。
- 3) 「平成9年度予算編成方針についての大蔵大臣臨時閣議発言」（要旨）は、同上 1069ページに収録されている。
- 4) 「平成9年度予算編成方針」の全文は、同上 1069-1070ページに収録されている。なお、編成方針の閣議決定に先立って、12月18日には連立与党「平成9年度予算編成大綱」が決定されている。その全文は、同 1067-1069ページに収録されている。

## 5 大蔵原案の内示から平成9年度予算政府案の概算の閣議決定

### (1) 平成9年度予算大蔵原案の概要と特徴

上記のように「平成9年度予算編成方針」等を閣議決定した翌日の平成8年12月20日に大蔵大臣から平成9年度予算のいわゆる大蔵原案（大蔵省の概算査定案）が閣議に提出され、その後、直ちに各省庁に内示された（表9-2参照）。大蔵大臣は大蔵原案の概要と特徴を次のように説明している。<sup>1)</sup>

① 一般歳出増加額の極力圧縮に努め、その総額を伸び率1.5%の43兆8067億円に抑制、② 国債費と地方交付税交付金を加えた歳出規模は伸び率3.0%増の77兆3900億円、③ 租税及印紙収入は伸び率12.6%増の57兆8020億円を確保、④ この結果、公債発行額は16兆7070億円と前年度当初発行額より4兆3220億円減額し、公債依存度も前年度当初の28.0%から21.6%へと6.4%引下げ。総括的には、平成9年度予算の大蔵原案は財政構造改革元年にふさわしい公債減額を実現し、財政健全化に向け新たな第1歩を踏み出したものと評価した上で、調整財源に係る復活折衝と公共投資重点枠の調整・配分という最終調整を円滑に進めるため、復活要求を極力選別するよう各閣僚に要請した。

### (2) 復活折衝から平成9年度予算政府案の概算の閣議決定

復活折衝と予算政府案の決定までの動きについては、報道記事を基に確認してみよう。大蔵原案の内示を受けて、平成8年12月21日から始まった復活折衝では、用意された調整財源1000億円の配分と並行し、公共事業関係費4000億円及びその他施設費1000億円の総額5000億円の「公共投資重点枠」の調整・配

分も行うこととしていた。そして、復活折衝の焦点とされたのは整備新幹線未着工区間の建設、郵便貯金 ATM（現金自動受払機）の民間開放、公的年金資金の直接自主運用方式への転換等の政治絡みの制度改革要求の扱いであり、いずれも12月24日に予定されている閣僚折衝まで持ちこまれる公算が大きい難しい問題であった。

このうち、最も紛糾したのは整備新幹線の未着工区間の建設問題であった。財政構造改革の観点から、新たな基本スキームが確立されない限り着工は認めるべきではないとする政府・大蔵省と、選挙公約の早期着工を求める自民党との調整が予算政府案の概算の閣議決定直前まで続き、ようやく12月25日の午後、未着工区間の建設は新設する政府・与党検討委員会が優先順位等を決定するという結論の先送り政府・与党の合意をみた。また、郵便貯金 ATM の民間開放（民間金融機関とのオンライン相互接続）に係る郵政省のシステム費用の復活要求については、郵貯の肥大化への懸念等から、閣僚折衝ではシステム開発費など約5億円の予算を計上することで合意した。公的年金資金の直接自主運用

表 9-2 平成9年度一般会計歳入歳出予算

歳入予算額（性質別）

（単位：億円、%）

	平成8年度予算額	平成9年度予算額	対平成8年度 増減額	増減率
租 税 及 印 紙 収 入	513,450	578,020	64,570	12.6
所 得 税	193,380	208,820	15,440	8.0
法 人 税	135,480	144,320	8,840	6.5
相 続 税	25,540	24,610	△930	△3.6
消 費 税	59,480	98,130	38,650	65.0
酒 税	21,110	20,630	△480	△2.3
た ば こ 税	10,400	10,620	220	2.1
揮 発 油 税	18,750	19,560	810	4.3
自 動 車 重 量 税	8,050	8,390	340	4.2
関 税	9,680	10,930	1,250	12.9
印 紙 収 入	19,250	20,190	940	4.9
専 売 納 付 金	147	168	22	14.8
官 業 益 金 及 官 業 収 入	217	233	16	7.2
政 府 資 産 整 理 収 入	3,270	3,029	△241	△7.4
雑 収 入	23,482	25,201	1,719	7.3
公 債	210,290	167,070	△43,220	△20.6
建 設 公 債	90,310	92,370	2,060	2.3
特 例 公 債	119,980	74,700	△45,280	△37.7
前 年 度 剰 余 金 受 入	194	179	△15	△7.7
合 計	751,049	773,900	22,851	3.0

## 歳出予算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

	平成8年度 予算額	大蔵原案	復活折衝	平成9年度 予算額	対平成8年度 増減額	増減率
社会 保障 関係 費	142,879	144,912	589	145,501	2,622	1.8
生活 保護 費	10,593	10,757	0	10,757	164	1.6
社会 福祉 費	38,008	39,712	309	40,021	2,013	5.3
社会 保険 費	84,876	85,347	130	85,477	601	0.7
保健 衛生 対策 費	6,125	5,838	137	5,975	△150	△2.4
失業 対策 費	3,277	3,258	13	3,271	△6	△0.2
文教 及び 科学 振興 費	62,270	62,082	1,354	63,436	1,166	1.9
義務 教育 費 国庫 負担 金	28,399	28,665	209	28,873	474	1.7
国立 学校 特別 会計 へ 繰入	15,698	15,424	125	15,550	△148	△0.9
科学 技術 振興 費	7,588	8,195	298	8,493	904	11.9
文教 施設 費	2,306	1,747	299	2,046	△260	△11.3
教育 振興 助成 費	7,234	7,051	370	7,420	186	2.6
教育 英 事 業 費	1,043	1,000	53	1,053	10	0.9
国 債 費	163,752	168,023	0	168,023	4,271	2.6
恩 給 関 係 費	16,590	15,868	105	15,973	△618	△3.7
文 官 等 恩 給 費	820	780	4	784	△36	△4.3
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	14,568	13,937	94	14,031	△537	△3.7
恩 給 支 給 事 務 費	55	52	0	52	△3	△4.8
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	1,147	1,100	0	1,105	△42	△3.7
地 方 交 付 税 交 付 金	136,038	154,810	6	154,810	18,771	13.8
防 衛 関 係 費	48,455	49,474	1	49,475	1,020	2.1
公 共 事 業 関 係 費	96,184	97,447	0	97,447	1,263	1.3
治 山 治 水 対 策 事 業 費	15,893	15,284	681	15,965	72	0.5
道 路 整 備 事 業 費	26,850	25,900	1,164	27,064	213	0.8
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	7,247	7,035	311	7,346	99	1.4
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	12,170	11,905	470	12,375	205	1.7
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	17,108	16,825	686	17,511	403	2.4
農 業 農 村 整 備 事 業 費	12,279	11,783	499	12,282	2	0.0
森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	3,798	3,689	190	3,879	80	2.1
調 整 費	156	349	0	349	193	123.6
[公共 投資 重点 化 枠]	—	4,000	△4,000	—	—	—
小 計	95,501	96,770	0	96,770	1,268	1.3
災 害 復 旧 等 事 業 費	682	677	0	677	△5	△0.8
経 済 協 力 費	10,715	10,823	62	10,885	170	1.6
中 小 企 業 対 策 費	1,855	1,841	24	1,865	10	0.5
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	6,923	6,843	18	6,860	△63	△0.9
主 要 食 糧 関 係 費	2,705	2,692	0	2,692	△13	△0.5
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,715	1,715	0	1,715	0	0.0
緊 急 金 融 安 定 化 資 金	6,850	—	—	—	△6,850	皆減
そ の 他 の 事 項 経 費	50,618	51,871	△153	51,718	1,100	2.2
[公共 投資 重点 化 枠：その他 施設 費]	—	1,000	△1,000	—	—	—
予 備 費	3,500	3,500	0	3,500	0	0.0
調 整 財 源	—	1,000	△1,000	—	—	—
合 計	751,049	773,900	0	773,900	22,851	3.0
う ち 一 般 歳 出	431,409	438,067	0	438,067	6,658	1.5

（注） 租税及び印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。「復活折衝」は平成9年度予算額から大蔵原案を控除した差額である。

（出所）『国の予算』平成8年度 679ページ『国の予算』平成9年度 56-57、652-653、672ページ、旧大蔵省資料により作成。

方式への転換（年金福祉事業団による直接借入れ・運用）という厚生省要求については、運用の効率性やリスク分散への不安に加え、財政投融资制度の基盤を揺るがす問題であるため、閣僚折衝で結論を1999年（平成11年）に先送りすることで合意を得た。

このほか、復活折衝で合意した主要なものは、文部省関係では国立大学入学金・検定料の上げ幅を圧縮した引上げや日本育英会の奨学金返還免除制度の廃止見送り、農林水産省関係では国有林野事業特別会計（以下では、「国有林野特会」と表記することがある。）への一般会計繰入額の上積み、総理府・警察庁関係では警察官数の増員やテロ対策強化費の上積み、自治省関係では公営企業金融公庫への利子補給金の上積みなどであった。また、報道記事等によれば、復活折衝と並行して行われた「公共投資重点化枠」の公共事業分4000億円の配分では高速道路、新幹線（着工済み区間）、拠点（ハブ）港湾・空港、スーパー堤防等の高機能社会資本や防災対策等の生活関連資本等の整備に、その他施設分1000億円の配分では多機能・高機能の学校施設の整備等にそれぞれ重点を置いたという。<sup>2)</sup>

以上のような最終的な予算編成作業を経て、12月25日の臨時閣議で予算政府案の概算の閣議決定をみた。<sup>3)</sup> この概算における歳入歳出規模及び基本フレームは大蔵原案と同じく、歳出面では歳出総額77兆3900億円、うち一般歳出43兆8067億円、そして、歳入面では公債発行額16兆7070億円、公債依存度は21.6%であった。なお、一般会計予算のフレームや主要経費別歳出予算等に関するより詳しい記述は、叙述の全面的な重複を避けるため、第4節「平成9年度予算の概要と特色」に譲ることとする。なお、概算の閣議決定を求めるに当たり、大蔵大臣は、平成9年度予算の編成を終えたばかりであるが、次の平成10年度予算の編成に向け、早い時期から歳出の全般的な見直しに取り組み、将来の世代に負担を残さない財政構造を作り上げる努力が引き続き必要であると述べ、財政構造改革に本格的に取り組む決意を表明した。

〔注〕

- 1) 「平成9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9年度 1072ページに収録されている。
- 2) 復活折衝と公共投資重点化枠の配分に関する記述は、主に、平成8年12月21日～26日の『日本経済新聞』に掲載された関連記事等によっている。なお、主要経費別にみ

た復活折衝等の影響は、表9-2の「復活折衝」欄に、平成9年度予算額から大蔵原案を控除した差額として参考までに示している。

- 3) 閣議提出資料「平成9年度一般会計歳入歳出概算」は閣議における予算政府案の概算についての大蔵大臣発言要旨とともに、『国の予算』平成9年度 1073-1074ページに収録されている。



### 第3節 平成9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8年12月25日に予算政府案の概算が閣議決定され、平成9年度予算政府案として平成8年度補正予算とともに、平成9年1月20日の第140回通常国会に提出され、衆参両院の本会議で大蔵大臣により財政演説が行われた。<sup>1)</sup> 同演説内容を、予算編成の背景を説明した「はじめに」、今後の財政金融政策の第1の課題とした「民需中心の自律的な景気回復の実現」、第2の課題とした「財政構造改革」、そして、第3の課題とした「税制上の諸課題」を中心に要約すれば、以下のとおりであった。

##### (1) はじめに

我が国経済はグローバル化の一層の進展に伴い、国際的な競争環境が厳しさを増す一方で、少子・高齢化の急速な進行を背景に、今後、経済の活力が低下するのではないかとの懸念を抱えている。また、バブル経済崩壊以降の長きにわたる経済低迷の中で、政府は累次にわたる経済対策等を実施し、ようやく民間需要中心の自律的回復への基盤が整ってきたが、度重なる財政出動や税収の低迷等から、財政赤字は著しく増加し、我が国経済の中長期的な持続的成長の足枷となりかねない深刻な事態となっている。これらの直面する問題を克服し、国民一人一人が豊かに暮らせる自由で活力ある21世紀社会を構築するため、今こそ各般の構造改革を強力に進めていかなければならない。

##### (2) 民需中心の自律的な景気回復の実現

最近の内外経済情勢を踏まえ、政府としては、現在の景気回復力を一層強固なものとし、民間需要を軸とした中長期的な安定成長につなげるため、引き続き適切な経済運営に努める所存である。平成9年度予算においても、極めて厳しい財政事情の下ではあるが、経済構造改革に資する創造的・基礎的研究等の分野に重点的・効率的な配分を図っている。また、平成8年度補正予算と合わせ、予算の切れ目のない円滑な執行に努めたいと考えている。

### (3) 財政構造改革

財政健全化は今や主要先進国共通の課題であり、各国とも果敢に取り組んでいる。我が国でも現在の財政構造を放置し、財政赤字の更なる拡大を招けば、経済・国民生活の破綻は必至であり、財政構造改革に取り組むことが喫緊の課題である。このため、2005年度（平成17年度）までのできるだけ早期に、国及び地方の財政赤字の対GDP比を3%以下とし、また、国の一般会計では特例公債依存から脱却するとともに公債依存度の引下げを図ること等を財政健全化の目標とすること、更にこれら目標の達成のため、国の一般歳出の伸び率を名目経済成長率よりも相当低く抑え、地方にも同様の要請をすることを、先般、閣議決定した。

このような目標の下、平成9年度予算では、医療保険制度改革を始めとする各般の制度改革を織り込むことにより、一般歳出の伸び率を1.5%と9年ぶりの低い水準に抑制するとともに、特例公債4兆5280億円の縮減を実現し、また、国債費を除く歳出を租税等の範囲内に抑制し、現世代の受益が負担を上回る状況を解消するなど、財政構造改革元年として財政健全化に向けた第1歩を踏み出したところである。

### (4) 税制上の諸課題

平成6年秋の税制改革のうち、先行実施されている所得税等の恒久減税と一体として法定された消費税率の引上げ等がこの4月から実施に移される。この改革は、少子・高齢化の進展という構造変化に税制面から対応するものであり、中長期的にみて、我が国経済社会の活性化につながるものと確信する。また、平成9年度予算においては自律的景気回復への基盤が整いつつある経済状況や厳しい財政状況を勘案し、特例公債によらざるを得ない所得税の特別減税は実施しない。

#### 〔注〕

- 1) 三塚大蔵大臣の財政演説は、『国の予算』平成9年度 1075-1078ページに収録されている。

## 2 「中期的財政運営の基本的考え方」と「財政の中期展望」等の国会提出

### (1) 「中期的財政運営の基本的考え方」と「財政の中期展望」の概要

「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」等は、中期的視点に立った財政運営を進める上での検討の手掛かりとして、従来から大蔵大臣による予算の提案理由説明と同時に予算委員会に提出されており、本年は平成9年1月24日に国会に提出された。<sup>1)</sup> その骨子は、財政構造改革元年予算として平成9年度予算の編成に傾注した努力をもってしても、なお公債残高が平成9年度末には約254兆円にも達する見込みであることなど、財政は引き続き危機的な状況にあり、平成10年度予算編成に向け、早い時期から歳出の全般的見直しを進め、概算要求段階から一層厳しい抑制に取り組む必要があること、また、現在は財政赤字によって低く評価・推計されている国民負担率が長期的には上昇することを踏まえ、その抑制のため公債残高の累増を抑制し、将来の国債の償還・利払い負担の軽減を図る必要があることであった。

そして、前述の「基本的考え方」の添付資料として提出された「財政の中期展望」は、平成12年度までの今後3か年の財政事情を試算したものであり、前述の「財政健全化目標について」を踏まえ、4条公債（建設公債）は平成10年度以降、平成9年度の発行額と同額とし、特例公債は平成17年度に特例公債依存から脱却することを仮定し、平成9年度の発行額から平成10年度以降、毎年度1兆円ずつ機械的に減額することを想定している。その上で、経済計画における経済構造改革が進展した場合の経済の姿（名目経済成長率3.5%等）を〔試算1〕、進展しない場合の経済の姿（名目経済成長率1.75%等）を〔試算2〕という2つのケースについて、一般歳出に係る現行の制度・施策等を前提に、一定の仮定の下で今後の財政状況の推移を推計し、必要な歳出削減額又は税収等増加額を「要調整額」として示している。試算によれば、表9-3のように、〔試算1〕の場合、名目経済成長率3.5%に伴う税収の伸びを見込んでも、歳出総額の増加を賄うことができず、平成10年度においては「要調整額」が4兆円程度残ることになり、また、〔試算2〕の場合の「要調整額」は4.5兆円程度に増加し、いずれも平成11年度以降年々拡大を続けることになる。

表 9-3 財政の中期展望（平成8年度～平成12年度）

		(単位：億円、%)				
		平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
歳 出	国債費	(△23.9) 163,752	(2.6) 168,023	(5.1) 176,600	(5.3) 185,900	(3.7) 192,800
	地方交付税	(2.9) 136,038	(13.8) 154,810	(12.7) 174,400	(3.2) 180,000	(4.4) 187,800
	一般歳出	(2.4) 431,409	(1.5) 438,067	(5.7) 462,800	(2.2) 473,000	(2.7) 485,600
				(7.2) 〔469,800〕	(3.7) 〔487,300〕	(4.2) 〔507,500〕
	経常部門	(1.5) 330,715	(1.6) 336,019	(7.4) 360,800	(2.8) 371,000	(3.4) 383,600
				(9.0) 〔366,200〕	(4.4) 〔382,200〕	(4.9) 〔400,900〕
	投資部門	(5.2) 100,694	(1.3) 102,048	(0.0) 102,000	(0.0) 102,000	(0.0) 102,000
				(1.5) 〔103,600〕	(1.5) 〔105,100〕	(1.5) 〔106,600〕
	産業投資特別会計へ繰入等	(△46.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000
	緊急金融安定化資金	(皆増) 6,850	(皆減) 0	(—) 0	(—) 0	(—) 0
	(5.8) 751,049	(3.0) 773,900	(6.8) 826,800	(3.0) 851,900	(3.2) 879,200	
計			(7.7) 〔833,800〕	(3.9) 〔866,200〕	(4.0) 〔901,100〕	
歳 入	税収	(△4.4) 513,450	(12.6) 578,020	(5.7) 610,800	(3.3) 630,700	(4.1) 656,800
	その他収入	(△41.4) 27,309	(5.5) 28,810	(△35.6) 18,500	(3.7) 19,200	(3.6) 19,900
	国債整理基金特別会計受入金	(△0.6) 1,715	(0.0) 1,715	(0.0) 1,700	(0.0) 1,700	(0.0) 1,700
	税外・その他収入	(△42.9) 25,594	(5.9) 27,095	(△37.9) 16,800	(4.1) 17,500	(3.9) 18,200
	公債金収入	210,290	167,070	157,100	147,100	137,100
	4条公債	90,310	92,370	92,400	92,400	92,400
	特例公債	119,980	74,700	64,700	54,700	44,700
	計	(5.8) 751,049	(3.0) 773,900	(1.6) 786,400	(1.4) 797,000	(2.1) 813,800
要調整額（歳出－歳入）	—	—	40,400 〔47,400〕	54,900 〔69,200〕	65,400 〔87,300〕	

- (注) 1 地方交付税…名目成長率3.5%×弾性値1.2（平成9年度税制改正の影響等を調整）  
 2 一般歳出…平成9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9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17年度に特例公債から脱却することを仮定し、平成10年度以降毎年度1兆円ずつ機械的に減額。4条公債については、平成10年度以降、平成9年度の発行額と同額  
 5 産業投資特別会計へ繰入等及び国債整理基金特別会計受入金は、平成10年度以降平成9年度の額と同額と仮置きした。  
 6 [ ] 書きは新規施策等に充てるための予備枠を含む計数である。

[試算2]

(単位：億円、%)

			平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
歳 出	国債費	(23.9)	(2.6)	(3.1)	(3.1)	(1.5)	
		163,752	168,023	173,200	178,500	181,300	
	地方交付税	(2.9)	(13.8)	(10.6)	(1.3)	(2.4)	
		136,038	154,810	171,200	173,300	177,500	
	一般歳出	(2.4)	(1.5)	(5.6)	(2.2)	(2.6)	
		431,409	438,067	462,600	472,600	484,900	
				(7.2)	(3.7)	(4.1)	
				〔469,600〕	〔486,800〕	〔506,700〕	
	経常部門	(1.5)	(1.6)	(7.3)	(2.8)	(3.3)	
		330,715	336,019	360,600	370,600	382,900	
				(8.9)	(4.3)	(4.8)	
				〔366,000〕	〔381,700〕	〔400,100〕	
投資部門	(5.2)	(1.3)	(0.0)	(0.0)	(0.0)		
	100,694	102,048	102,000	102,000	102,000		
			(1.5)	(1.5)	(1.5)		
			〔103,600〕	〔105,100〕	〔106,600〕		
産業投資特別会計へ繰入等	(△46.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)		
	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000		
緊急金融安定化資金	(皆増)	(皆減)	(—)	(—)	(—)		
	6,850	0	0	0	0		
	(5.8)	(3.0)	(6.0)	(2.1)	(2.3)		
計	751,049	773,900	820,000	837,400	856,700		
			(6.9)	(3.0)	(3.1)		
			〔827,000〕	〔851,600〕	〔878,500〕		
歳 入	税収	(△4.4)	(12.6)	(3.7)	(1.4)	(2.2)	
		513,450	578,020	599,400	607,600	621,000	
	その他収入	(△41.4)	(5.5)	(△36.6)	(2.2)	(2.1)	
		27,309	28,810	18,300	18,700	19,100	
	国債整理基金特別会計受入金	(△0.6)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	
		1,715	1,715	1,700	1,700	1,700	
	税外・その他収入	(△42.9)	(5.9)	(△38.9)	(2.5)	(2.3)	
		25,594	27,095	16,600	17,000	17,400	
	公債金収入	210,290	167,070	157,100	147,100	137,100	
	4条公債	90,310	92,370	92,400	92,400	92,400	
特例公債	119,980	74,700	64,700	54,700	44,700		
計	(5.8)	(3.0)	(0.1)	(△0.2)	(0.5)		
	751,049	773,900	774,800	773,400	777,200		
要調整額(歳出－歳入)	—	—	45,200	64,000	79,500		
			〔52,200〕	〔78,200〕	〔101,300〕		

- (注) 1 地方交付税…名目成長率1.75%×弾性値1.2(平成9年度税制改正の影響等を調整)  
 2 一般歳出…平成9年度予算における制度・施策を前提  
 3 税収…名目成長率1.75%×弾性値1.1(平成9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17年度に特例公債から脱却することを仮定し、平成10年度以降毎年度1兆円ずつ機械的に減額。4条公債については、平成10年度以降、平成9年度の発行額と同額  
 5 産業投資特別会計へ繰入等及び国債整理基金特別会計受入金は、平成10年度以降平成9年度の額と同額と仮置きした。  
 6 [ ] 書きは新規施策等に充てるための予備枠を含む計数である。

(出所) 『国の予算』平成9年度 24-26ページにより作成。

(2) 「中期的な財政事情に関する仮定計算例」の概要<sup>2)</sup>

「財政の中期展望」と併せ提出した「中期的な財政事情に関する仮定計算例」は、中期的な財政運営に関する審議の参考資料として、一定の仮定の下に機械的な手法により平成17年度（特例公債依存脱却の目標年度）までの財政事情の変化を財政運営と名目経済成長率にそれぞれ2つのケースを想定し試算したものである。その中から、公債減額を行わず各年度の歳入不足をすべて公債発行により賄う場合で構造改革が進展しない場合の経済の姿（名目経済成長率1.75%等）の〔仮定計算例A-2〕、そして、特例公債発行額を平成10年度以降機械的に1兆円ずつ減額して平成17年度にゼロとする場合で構造改革の成果の上の実現される経済の姿（名目経済成長率3.5%等）の〔仮定計算例B-1〕という両極端のケースを取り上げて比較したものが表9-4である。

〔仮定計算例A-2〕によれば、公債発行額は平成9年度の16.7兆円から平成17年度には26.9兆円、うち特例公債は7.5兆円から17.7兆円、公債依存度は21.6%から27.7%、そして、公債残高は254兆円から406兆円、その対GDP比は49.3%から68.5%へとそれぞれ大幅な増加ないし上昇となる。これに対し、〔仮定計算例B-1〕によれば、公債発行額は平成9年度の16.7兆円から特例公債ゼロの平成17年度には9.2兆円に、公債依存度は21.6%から10.2%にそれぞれ目に見えて減少ないし低下し、また、公債残高は254兆円から317兆円に増加するものの、対GDP比は49.3%から46.8%に低下するなど、公債減額方針と高成長率の好影響が明確に読み取れるが、こうした姿を実現するための「要調整額」は逆に平成10年度の4.0兆円から平成17年度の9.1兆円へと上回る拡大を示しているのである。

## 〔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9年度 23-26ページを参照されたい。
- 2) 「中期的な財政事情に関する仮定計算例」の詳細は、同上 27-31ページを参照されたい。

## 3 平成9年度予算の国会審議の経緯と予算の成立

平成9年度予算の国会審議は、平成9年1月24日の衆議院予算委員会におけ

表 9-4 中期的な財政事情に関する仮定計算例 (平成9年度～平成17年度)

〔仮定計算例 A-2〕

		(単位：億円、%)									
		平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	
歳出	国債	(26)	(37)	(42)	(34)	(△0.3)	(3.1)	(3.6)	(3.2)	(4.2)	
	費	168,023	174,200	181,600	187,800	187,200	193,000	200,000	206,300	214,900	
歳入	地方交付税	(13.8)	(10.6)	(1.3)	(2.4)	(2.1)	(△0.4)	(2.3)	(2.0)	(2.1)	
	税	154,810	171,200	173,300	177,500	181,300	180,600	184,700	188,500	192,400	
歳入	一般歳出	(1.5)	(5.6)	(2.2)	(2.6)	(2.6)	(2.6)	(2.6)	(2.6)	(2.6)	
	歳出	438,067	462,600	472,600	484,900	497,500	510,400	523,700	537,400	551,300	
歳入	産業投資特別会計へ繰入等	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	
	繰入等	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	
計		(3.0)	(6.1)	(2.4)	(2.7)	(1.8)	(2.1)	(2.7)	(2.6)	(2.8)	
計		773,900	821,000	840,500	863,200	879,000	897,000	921,400	945,200	971,600	
歳入	税収	(12.6)	(3.7)	(1.4)	(2.2)	(1.9)	(1.9)	(1.9)	(1.9)	(1.9)	
	収入	578,020	599,400	607,600	621,000	632,900	645,100	657,500	670,200	683,100	
歳入	その他収入	(5.5)	(△36.6)	(2.2)	(2.1)	(△6.8)	(2.3)	(2.3)	(1.8)	(1.7)	
	収入	28,810	18,300	18,700	19,100	17,800	18,200	18,600	18,900	19,200	
歳入	公債収入	167,070	203,300	214,200	223,100	228,300	233,700	245,300	256,100	269,300	
	収入	92,370	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400	
歳入	公債借入	74,700	110,900	121,800	130,700	135,900	141,300	152,900	163,700	176,900	
	借入	(3.0)	(6.1)	(2.4)	(2.7)	(1.8)	(2.0)	(2.7)	(2.6)	(2.8)	
計		773,900	821,000	840,500	863,200	879,000	897,000	921,400	945,200	971,600	
各年度	公債依存度(%)	21.6	24.8	25.5	25.9	26.0	26.1	26.6	27.1	27.7	
	公債残高(兆円)	254	271	288	307	326	345	364	385	406	
各年度	公債残高の対GDP比(%)	49.3	51.6	53.9	56.4	58.9	61.3	63.6	66.1	68.5	
	公債残高の対GDP比(%)	49.3	51.6	53.9	56.4	58.9	61.3	63.6	66.1	68.5	

【仮定計算例B-1】

(単位：億円、%)

	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
国債交付税	(26) 168,023	(5.1) 176,600	(5.3) 185,900	(3.7) 192,800	(△0.7) 191,400	(2.2) 195,700	(2.2) 200,000	(1.3) 202,500	(1.8) 206,300
地方交付税	(13.8) 154,810	(12.7) 174,400	(3.2) 180,000	(4.4) 187,800	(4.0) 195,400	(1.8) 198,800	(4.2) 207,300	(4.0) 215,600	(4.1) 224,400
一般歳出	(1.5) 438,067	(5.7) 462,800	(2.2) 473,000	(2.7) 485,600	(2.7) 498,800	(2.7) 512,200	(2.7) 526,000	(2.7) 540,300	(2.7) 554,900
産業投資特別会計へ繰入等	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000
計	(3.0) 773,900	(6.8) 826,800	(3.0) 851,900	(3.2) 879,200	(2.2) 898,600	(2.4) 919,700	(2.9) 946,300	(2.7) 971,400	(2.8) 998,600
税収	(12.6) 578,020	(5.7) 610,800	(3.3) 630,700	(4.1) 656,800	(3.9) 682,100	(3.9) 708,400	(3.9) 735,600	(3.9) 764,000	(3.9) 793,400
その他収入	(5.5) 28,810	(△35.6) 18,500	(3.7) 19,200	(3.6) 19,900	(△5.0) 18,900	(3.9) 19,700	(3.8) 20,400	(3.4) 21,100	(3.4) 21,800
公債収入	167,070	157,100	147,100	137,100	127,100	117,100	107,100	97,100	92,400
4条(建設)公債	92,370	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400
特例公債	74,700	64,700	54,700	44,700	34,700	24,700	14,700	4,700	0
計	(3.0) 773,900	(1.6) 786,400	(1.4) 797,000	(2.1) 813,800	(1.8) 828,100	(2.1) 845,200	(2.1) 863,100	(2.2) 882,200	(2.9) 907,600
要調整額(歳出-歳入)	—	40,400	54,900	65,400	70,500	74,500	83,200	89,200	91,000
各年度の公債依存度(%)	21.6	20.0	18.5	16.8	15.3	13.9	12.4	11.0	10.2
各年度の公債残高(兆円)	254	266	277	287	296	303	309	314	317
各債残高の対GDP比(%)	49.3	49.9	50.1	50.1	49.9	49.5	48.7	47.9	46.8

(注) 公債金収入を除く各歳入・歳出項目の計算方法は前掲「財政の中期展望」と同じ。  
(出所) 「国の予算」平成9年度 27-31ページにより作成。



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、3月5日、政府提出予算どおり予算委員会に続いて衆議院本会議で可決され、参議院に送付された。そして、参議院においても3月28日、予算委員会に続き参議院本会議で衆議院の議決どおり可決され、暫定予算によることなく、平成9年度予算は順調に年度内の成立をみたのである。

平成9年度予算の国会審議においては、財政構造改革と景気対策の整合性、消費税率の引上げと特別減税の打ち切りによる負担増、医療保険制度改革における患者負担や保険料率の引上げ、公共事業費総額の抑制及び省庁別シェアの見直し、予算成立後の執行段階における歳出減額の是非などが主として審議・質疑の対象となった。<sup>1)</sup> なお、医療保険制度改革については、関連法案である「健康保険法」の審議結果を含め、政府案における外来薬剤の別途負担の導入、入院時における老人患者負担の引上げ、政府管掌健康保険の保険料率の引上げが負担軽減の方向で修正され、試行期日も平成9年5月から9月に繰り下げられた。<sup>2)</sup>

平成9年度予算成立後の平成9年4月1日の閣議において、大蔵大臣は各閣僚の予算成立への協力に謝意を表しつつ、次のような趣旨の発言を行っている。<sup>3)</sup>

(1) 予算の裏付けとなる関連諸法案には国会審議が残されているものもあるため、審議促進に向け一層の尽力を賜りたい。(2) 少子・高齢化の急速な進展等を考えれば、財政構造のリストラが急務であり、そのためには財政構造改革の推進が喫緊の課題である。(3) 平成9年度中の財政運営も極めて厳しいものとならざるを得ないため、年度途中に予想される追加財政需要には厳に慎重な態度で臨むとともに、行政経費の留保、不急な経費の節減等の徹底した経費の節減合理化に最大限取り組まざるを得ない。

〔注〕

- 1) 国会審議の状況は、衆議院常任委員会調査室『平成9年 衆議院の動き（第5号）』「第140回国会・4・予算審議の概況」（平成9年12月12日）93-95ページ等によっている。
- 2) 医療制度改革に関する政府案とその国会修正について、詳しくは『国の予算』平成9年度 91-97ページを参照されたい。
- 3) 大蔵大臣の発言（要旨）は同上 1085-1086ページに収録されている。

## 第4節 平成9年度予算の概要と特色

平成9年度予算の概要と特色については予算の編成過程及び国会審議において、その焦点なり要点を叙述してきたところであるが、成立予算の説明資料等<sup>1)</sup>も参考に、本節で改めて予算全体の概要と特色を整理すると以下のとおりである。

### 1 一般会計歳入歳出予算の大要と特色

#### (1) 平成9年度予算の総括的な特色

一般会計予算の規模は対前年度比3.0%増（2兆2851億円増）の77兆3900億円であるが、財政構造改革元年予算と位置づけられた平成9年度予算において、医療保険制度改革をはじめとする各般の制度改革を実現するなど聖域を設けることなく徹底した歳出の洗直しに取り組み、全体として歳出規模を厳しく抑制することに努めた結果、表9-5のように、一般歳出は対前年度比1.5%増（6658億円増）にとどまり、財政健全化目標達成のための方策として定められた「名目経済成長率（3.1%）より相当低く抑える」という目標を十分達成しているのみならず、平成9年度消費者物価上昇率見通し（1.6%）をも下回る伸び率となっている。

こうした一般歳出の抑制等によって、本予算では4.3兆円の公債減額（特例公債は4.5兆円減額）を実現しており、財政健全化目標の中で定められた事項のうち、① プライマリー・バランス（基礎的財政収支）については本予算で早くも達成しており、② 2005年（平成17年）までの特例公債脱却については、税制改革による特殊事情を考慮しても、特例公債の所要減額を十分達成しているといえる。これらを勘案すれば、平成9年度予算は制度改革の内容及び財政赤字の縮減の両面から財政構造改革の第1歩を踏み出したものといえる。

表 9-5 平成9年度一般会計予算フレーム

(単位：億円)

		平成8年度 予算	平成9年度 予算	増減額	備 考
歳 入	税 外 収 入	513,450	578,020	64,570	伸び率12.6%
	N T	25,594	27,095	1,501	
	公 債	1,715	1,715	0	
	建 設 公 債	210,290	167,070	△43,220	公債依存度21.6%
	特 例 公 債	90,310	92,370	2,060	
	計	119,980	74,700	△45,280	
計		751,049	773,900	22,851	
歳 出	国 債 費	163,752	168,023	4,271	
	地 方 交 付 税	136,038	154,810	18,772	
	一 般 歳 出	431,409	438,067	6,658	伸び率1.5%
	N T T 等 事 業 分	13,000	13,000	0	
	緊急金融安定化資金	6,850	0	△6,850	
計		751,049	773,900	22,851	伸び率3.0%
基 礎 的 財 政 収 支		△46,538	953	47,491	

(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 9ページにより作成。

このように歳出削減に取り組む一方、社会経済情勢や国民のニーズ等の変化に即応した以下のような財政需要に対しては、財源を重点的・効率的に配分している。すなわち、① 21世紀に向けた新規産業の創出等につながる創造的研究の推進、学術研究基盤の充実などの科学技術振興、② 公共投資の国民生活の質の向上に直結する分野や経済構造改革に資する分野等への重点化、③ 新ゴールド・プランや緊急保育対策等の着実な推進に加え、障害者プラン関連施策の推進、④ 途上国から真に評価される質の高い援助の効率的・効果的な実施、⑤ 中小企業の技術開発や情報化等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に向けた農業施策の展開、⑦ 「いじめ対策」や「O-157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等の重点的な実施などである。

## (2) 一般会計歳入予算の概要と特徴

平成9年度一般会計予算の租税及印紙収入は、現行法による場合には前年度当初予算額に対し6兆5680億円増の57兆9130億円と見込まれるが、住宅・土地関係、租税特別措置、酒税(蒸留酒)、関税等に関する平成9年度税制改正(減

収見込額1110億円)を行うこととした結果、6兆4570億円(12.6%)増の57兆8020億円と見込まれる。なお、前述のように、法律の規定に従って、平成9年4月1日から消費税と地方消費税を合わせた税率を5%に引き上げるとともに、現下の経済・財政情勢を勘案し、平成9年度では所得税の特別減税を実施しないこととしている。これらにより、前掲の表9-2のとおり、平成9年度当初予算における所得税収入が20兆8820億円で1兆5440億円(8.0%)増、消費税収入が譲与分消費税の廃止と相まって9兆8130億円で、3兆8650億円(65.0%)増という高い伸びになっている。

平成9年度の公債発行額は前年度当初発行額を4兆3220億円下回る16兆7070億円であり、うち9兆2370億円(対前年度当初比2060億円増)はいわゆる建設公債によることとし、7兆4700億円(対前年度当初比2兆6484億円減。このほか減税特例公債1兆8796億円の減がある。)は「平成9年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」の規定に基づき発行する、いわゆる特例公債によることとしている。こうした特例公債の大幅な減額により、平成9年度予算における公債依存度は前年度当初予算の28.0%から21.6%に低下している。

〔注〕

- 1) 本節の叙述は、『国の予算』平成9年度 33-55ページ、大蔵省主計局・理財局『平成9年度予算及び財政投融资計画の説明(未定稿)』(第140回国会) 1-9ページ、大蔵省『財政金融統計月報』「平成9年度予算特集」第541号 7-9ページ等によっている。

## 2 主要歳出分野に係る重要施策と歳出予算

### (1) 社会保障の構造改革

社会保障給付及び負担は少子・高齢化の進展につれ急増すると見込まれる一方で、財政事情が著しく深刻化するなど、社会保障を巡る状況の変化を踏まえ、真に必要なニーズには適切に対応しつつ、社会保障制度が21世紀にも安定的かつ効率的に機能するよう、社会保障制度の構造改革を早急に進める必要がある。平成9年度には、破綻に類した医療保険財政の建直しを図るとともに、世代間の負担・給付の公平を図るため、患者負担と保険料水準の見直しを中心とする

医療保険制度改革を行うほか、新ゴールド・プラン、障害者プラン及び緊急保育対策等を着実に推進する。このほか、がん・エイズ・難病等対策の総合的な推進、診療報酬の改定、国立病院の経営改善等、国民生活に身近な保健・医療・福祉等の各分野できめ細かな配慮を行うこととしている。また、雇用対策では厳しい雇用失業情勢と経済・産業の構造変化に対応して雇用の安定を確保するため、失業なき労働移動や新規雇用創出等を推進するとともに、少子・高齢化に対応した雇用環境の整備など勤労者施策を総合的に進める。この結果、平成9年度の社会保障関係費は対前年度比2622億円（1.8%）増の14兆5501億円で、過半を占める社会保険費は対前年度比601億円（0.7%）増にとどめている。

財政構造改革の論議や予算編成及び国会審議の過程から明らかのように、平成9年度予算の最大の焦点・争点となった医療保険制度改革、特に医療費の抑制及び給付・負担の世代間公平の観点から最も重視した患者負担の引上げは、① 老人の患者負担を外来は現行の月額1020円から受診1回当たり500円（ただし、月4回まで）に、入院は日額710円から日額1000円（低所得者は300円から500円）にそれぞれ引き上げる、② 被用者保険本人の患者負担を現行の1割から2割に引き上げる、③ 外来薬剤に別途の患者負担を導入する、という制度改革を実現した。これに加え、保険財政の構造的赤字を抱え、平成9年度中には事業運営安定化資金の払底が懸念された政府管掌健康保険の保険料率を現行の8.2%から8.6%に引き上げることとした。

## （2） 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、我が国が創造的で活力の富んだ国家として発展するため、高等教育、科学技術、文化等の各分野に対して資金の重点配分を図るとともに、受益者負担の適正化等の観点から、各種経費の見直しを行い、対前年度比1166億円（1.9%）増の6兆3436億円を計上した。なお、公立義務教育諸学校の教職員定数は第6次公立義務教育諸学校教職員配置改善計画の第5年次分として所要の改善措置を講じている。また、国立学校については、国立大学の教育研究施設の改善を重点的に行うほか、大学院の充実と改革、教育研究の活性化等の大学改革の推進、研究支援体制の整備・拡充、卓越した研究拠点（COE）の形成等を図る一方、国立学校の入学・検定料については私立学校との格差の現状や自己財源の確保の必要性を考慮し引上げを図っている。私学

助成では所要額を計上するほか、新たに私立学校施設高度化推進事業を創設することとした。このほか、生涯学習や特殊教育の振興、芸術文化・スポーツの振興等の施策の充実に努めている。

科学技術の振興については、資源の乏しい我が国ではその着実な充実を図る必要があるという長期展望に立って、基礎的・創造的研究の充実・強化及び若手研究者の養成・確保を図るとともに、宇宙・海洋開発、産業技術基盤・コンピューター研究開発、がん対策等を中心として、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し、対前年度比904億円（11.9%）増の8493億円の科学技術振興費を確保している。

### （3）社会資本の整備

公共事業予算については、本格的な高齢化社会の到来に備えて社会資本整備を着実に推進する必要がある一方、極めて深刻な財政事情の下では財政構造改革に取り組むことが喫緊の課題である。こうした状況を総合的に勘案し、平成9年度の公共事業予算は7年ぶりに前年度と実質的に同水準にとどめている。その配分に当たっては、「公共投資基本計画」等の考え方、平成8年12月16日に与党から示された「公共投資の配分等の基本的考え方」、社会経済情勢の変化や国民のニーズ等を踏まえつつ、国民生活の質の向上に直結する分野、次世代の発展基盤の整備等の経済構造改革に資する分野への重点化を図るとともに、防災対策の充実、自然環境への配慮といった諸課題にも適切に対処している。このほか、調整費等が2.24倍の349億円に急増したのは、総理大臣の指示により各省庁の枠を超えた事業間の連携強化等のために新たな調整費制度を創設したからである。<sup>1)</sup>

一般会計においては、一般歳出分8兆6162億円（対前年度比1.5%増）、及びNTT株式売却収入の活用による「社会資本整備特別措置法」分のうち、当面、当該売却収入以外の財源をもって実施する1兆1285億円の合計9兆7447億円（対前年度比1.3%増）を計上している。そのうち、道路整備事業では一般国道の改築、交通安全対策、都道府県道整備等の生活に密着した事業を重点的に実施するとして2兆7064億円、住宅市街地対策事業では住宅金融公庫融資の総合的見直しの実施、住宅市街地総合整備事業や市街地再開発事業等の促進を図るとして1兆2375億円、下水道環境衛生等施設整備事業では一般都市の公共下水道

や廃棄物処理施設の整備に重点を置くほか、国営・都市・自然公園の重点的な整備等を図ることとして1兆7511億円をそれぞれ計上している。

#### (4) 経済協力の充実

平成9年度の一般会計政府開発援助予算は、危機的な財政事情等を踏まえ、援助の量から質への転換を図ることとし、対前年度比235億円(2.1%)増の1兆1687億円を計上している(経済協力費は170億円増の1兆885億円)。すなわち、総額を抑制する中で、開発途上国から真に評価される質の高い援助の効率的・効果的实施に努めるほか、NGO等との一層の連携強化、開発途上国での人造り支援、人間中心の開発の推進等に重点を置き、援助の質の向上を図る。

経済開発等援助費は相対的に伸び率を抑制しつつも、「草の根無償」の拡充や「子供の健康無償」の創設を行うほか、「緊急無償」の大幅な増額など内容の充実配意して、対前年度比1.6%増、また、技術協力は開発途上国での人造り支援のため、特に重点的に充実を図り、国際協力事業団への交付金の増額、留学生対策の一層の強化など対前年度比2.6%増としている。国際機関等を通じた経済協力は総額の抑制を図りつつも、人口、環境等の地球規模の問題への国際的地位にふさわしい積極的な貢献を行うこととし、対前年度比0.5%増としている。円借款については、海外経済協力基金への出資金及び交付金を対前年度比2.1%増とした。

#### (5) 防衛力の整備

防衛関係費については、「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」(平成7年11月28日安全保障会議決定及び閣議決定)及び「中期防衛力整備計画(平成8年度～平成12年度)」(平成7年12月14日安全保障会議決定、12月15日閣議決定)等の下、危機的な状況にある財政事情等を踏まえ、効率的で節度ある防衛力の整備を図るため、対前年度比1020億円(2.1%)増の4兆9475億円を計上している。

#### (6) 中小企業施策の推進

中小企業対策費については、中小企業を取り巻く厳しい経営環境に配慮し、技術開発や情報化に対する支援措置など、特に緊要な課題に重点を置いて、施策の充実を図ることとし、1865億円を計上している。具体的には、経営指導体制

の充実、組織化対策等の小規模事業対策とともに、中小企業指導事業（技術開発の推進、経営・技術の診断指導の充実等）や近代化の促進（地域産業集積の活性化、下請企業振興対策等）を推進する。更に、小企業等経営改善資金融資制度への所要の予算の計上、中小企業信用保険公庫への所要の出資等を行う。

#### （7）農林水産業の振興

新「食糧法」の施行やウルグアイ・ラウンド農業合意の実施など、農業・農村を取り巻く内外諸情勢の変化に対応し、農業の将来展望を切り拓くためには、経営感覚に優れ生産性の高い効率的・安定的な経営体が生産の大宗を担う農業構造を実現する必要がある。そのため、農林水産関係予算では、農業生産体制強化総合推進対策、農業経営体育成等対策等を着実に実施する。また、主要食糧関係費では、新生産調整推進対策において、「とも補償」を活用した生産者の主体的取組みを推進するなど、米全体の需給調整を着実に実施する。

#### （8）エネルギー対策の推進

エネルギー対策については、環境保全及びエネルギー関係の国際協力の重要性に留意しつつ、エネルギーの安定供給を確保するため、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。すなわち、中長期的なエネルギー需給の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等に努めるとともに、原子力利用の安全確保のための研究、新型動力炉の開発、新エネルギー技術及び省エネルギー技術の研究開発等の推進に努めることとし、エネルギー対策費6860億円を一般会計に計上している。

#### （9）物価対策の推進と公共料金の適正化

平成9年度には、引き続き、物価の安定を図るため、低生産性部門の生産性向上、流通対策、競争条件の整備、生活必需物資等の安定供給、住宅及び地価の安定等の諸施策を推進することとし、一般会計、特別会計を通じ、5兆1834億円の物価対策関係経費を計上している。公共料金については、物価の動向に配慮しつつ、受益者負担の原則に立って、公正な費用負担の確保に努めている。



### (10) 環境保全対策の推進

環境保全対策については、平成6年12月に策定された「環境基本計画」に盛り込まれた施策の推進を図ることとし、地球温暖化対策等の国際的な取組みが具体化しつつある中、我が国がその解明と解決に向け貢献できる施策に重点的に配慮し、一般会計、特別会計を通じ、2兆8142億円の環境保全経費を計上している。

#### [注]

- 1) 『国の予算』平成9年度 312ページ。

## 3 平成9年度予算における行政改革

### (1) 行政改革の推進の基本方針

政府は、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化方策について」をはじめとする既定の方針に従って、従来から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、行政コスト節減のための行政の合理化に努力を重ねてきたところであるが、特に行政の刷新と適正化が強く求められている最近の情勢に鑑み、平成9年度予算における機構・定員の扱いについて、前述のように、予算編成方針において行政改革の推進方針を定め、新規要求に対しては極力、既存の機構・定員の合理的な再編成により対処することとした。<sup>1)</sup>

### (2) 機構の再編と定員の削減

機構改革については、既存機構の合理的再編成以外の新設は行わないとの行政改革の推進方針に従い、平成9年度予算において行うこととした主要な機構再編は次のとおりである。<sup>2)</sup> ① 防衛庁：安全保障政策及び自衛隊の運用政策の立案機能等を強化するため、運用訓練局と人事教育局を設置し、教育訓練局と人事局を廃止する。② 厚生省：医薬品等の安全対策から医療施設における院内感染の防止対策等にわたる医療・医薬品の安全対策全般を強力に推進するため、医薬安全局を設置し、薬務局を廃止する。③ 農林水産省：検査部門の独立性・中立性の確保、集約化による検査の統一性・効率性の確保を図るため、

経済局・林野庁・水産庁にそれぞれ配置されている検査機能を大臣官房の協同組合検査部に一元化する。④ 通商産業省：新・省エネルギー政策と石炭政策の一体的かつ的確な実施を確保するため、資源エネルギー庁に石炭・新エネルギー部を設置し、石炭部を廃止する。⑤ 労働省：「男女雇用機会均等法」の改正に併せて、行政の積極的な姿勢を打ち出すとともに、行政対象が女性全般であることを明確にするため、婦人局の名称を女性局に変更する。

国家公務員の定員については、第9次定員削減計画を着実に実施するとともに、新規増員を厳しく抑制するとの予算編成方針等に従い、平成9年度予算においては、平成8年度末の予算定員に比較し、一般会計1478人減、特別会計2095人減の両会計で3573人減、これに政府関係機関11人減を加えた合計3584人の定員削減を行っている。<sup>3)</sup> 自衛官1393人減と特別機関（国会・裁判所・会計検査院）40人増を別扱いとすれば、一般会計予算定員の削減は125人（増員345人、減員470人）であり、前記の特別会計と合わせた中央行政機関の予算定員の削減は2220人となる。また、予算定員削減の大部分を占める特別会計では、国有林野事業特別会計1040人減と郵政事業特別会計837人減が定員削減の中心になっていた。

〔注〕

- 1) 平成8年12月25日に閣議決定された「行政改革プログラム」では、特殊法人等の整理合理化と国家公務員の定員削減・人事管理に重点が置かれていた。『平成9年度 改正地方財政詳解』（平成9年、地方財務協会）574-582ページを参照されたい。
- 2) 機構改革の詳細は、『国の予算』平成9年度 42-46ページを参照されたい。
- 3) 国家公務員の定員削減について、詳しくは同上 44-46ページ、大蔵省主計局・理財局『平成9年度予算及び財政投融资計画の説明（未定稿）』（第140回国会）108-110ページを参照されたい。

#### 4 平成9年度予算における補助金等の整理合理化<sup>1)</sup>

##### (1) 補助金等の現状

① 補助金等の予算額：平成9年度一般会計予算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事業分を除く）は、平成8年度当初予算額に対して、4654億円（2.5%）増の19兆2020億円となり、

一般会計歳出総額及び一般歳出に占める割合は24.8%及び43.8%となった。前年度より増額となったのは、前年度に引き続き整理合理化を積極的に推進し、補助金等の総額の抑制に努めつつも、老人医療費や療養給付費等の社会保障関係費、義務教育費国庫負担金等の制度の安定化や高等教育・科学技術等に重点配分を図った文教及び科学振興費、そして、本格的な高齢化社会の到来に備えて社会資本の整備を推進した公共事業関係費の増額など、真に必要な財政需要に対して、所要の財源配分を行った結果によるものである。

② 補助金等の内容：一般会計の補助金等を主要経費別にみると、前述した社会保障関係費、文教及び科学振興費、公共事業関係費の3主要経費で全体の85.9%（16兆4877億円）を占め、2.6%の増加となっており、所管別では、上記3主要経費を主に分掌する厚生省、文部省、建設省及び農林水産省の4省で全体の87.5%（16兆7973億円）を占めている。また、一般会計における補助金等の交付対象をみると、地方公共団体向けが15兆5922億円で全体の81.2%を占めており、更に補助根拠別に分類すると法律補助が83.7%を占め、残り16.3%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

補助金等は政策遂行の上で重要な機能を担うものであるが、他方でややもすれば地方行政の自主性や財政資金の効率的使用を阻害する要因になるため、不断の見直しが必要である。とりわけ、現下の厳しい財政事情の下で、国・地方を通ずる行財政改革を推進するためにも、「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）等に示された具体的な改革方針に基づき、補助金等の一層の徹底的な見直しを行う必要がある。平成9年度においても、補助金に関する「平成9年度予算編成方針」（前述）に従い、地方行政の自主性の尊重や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、終期設定の徹底など、その整理合理化を積極的に推進し、補助金等総額を抑制するとともに、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る補助金等の件数の縮減にも積極的に取り組んできた。

その成果として、平成9年度には補助金等の整理（114件、1026億円）、減額（523件、1952億円）を中心に合計1132件、2997億円の整理合理化措置を講じて

いる。その主要な措置は次のとおりである。すなわち、① 廃止：既に目的を達し、あるいは、社会的経済的実情に合わなくなったもの及び会館等公共施設に対する補助金等（公立医科大学等経常費等補助金、公立社会教育施設整備費補助金等）、② 一般財源化：地域の主体性を高める観点から、地方公共団体の事務・事業として同化、定着している事業に係る補助金等（社会教育指導事業交付金、母子保健衛生費補助金、在宅福祉事業費補助金、公立学校施設整備費補助金等）、③ 補助対象の重点化等：漁港修築費補助、下水道事業費補助（都市下水道）等、④ 終期設定の徹底：新規終期設定件数245件（うち期存分171件）、などである。

〔注〕

- 1) 補助金等予算の現状や内容、整理合理化の詳細については、『国の予算』平成9年度46-55ページを参照されたい。なお、このほか、補助金等については、補助基準等の是正措置（いわゆる超過負担の是正措置）等が講じられている。

## 5 地方財政収支見通しと地方財政対策<sup>1)</sup>

### (1) 平成9年度地方財政収支見通し

平成9年度概算要求に当たり、平成8年8月の段階では平成9年度の経済情勢の推移、税制の改正、国の予算編成等に関する見通しが立て難いため、自治省は平成9年度の具体的な地方財政収支の推計及び地方財源の調整策に基づかず、地方交付税交付金は加算額、特例措置分等を含めて17兆2538億円、また、地方債計画は公営企業債等を含めて14兆5992億円の要求をそれぞれ行ったが、これは言わば差し当たりの「枠取り」であった。例年、地方財政の具体的な歳入・歳出及び収支の見通しは、政府の経済見通し、国の翌年度予算の骨格等が固まらなければ確定し得ないものであり、平成9年度の地方財政収支見通しが明らかになったのは、平成8年12月の国の予算編成の最終段階であった。

まず、歳入面の柱である地方税では、平成8年度の課税実績や平成9年度の経済見通し及び税制改正、地方消費税の導入や個人住民税の特別減税の打切り等を勘案し、対前年度比9.6%増の37兆143億円と見込まれた。また、地方譲与税は消費譲与税の廃止の影響等を踏まえて、46.3%減の1兆733億円、後述の

ように地方交付税交付金は14.1%減の14兆4632億円、国庫支出金は国と地方の機能分担や費用負担の在り方等を勘案して1.5%増の13兆2589億円、地方債は31.0%減の8兆9385億円とそれぞれ見込まれた。このように、地方税の相当額の増加見込みにもかかわらず、地方交付税、地方債等の大幅な減額見込みから、歳入総額は4.8%減の81兆2052億円にとどまると見込まれたのである。

他方、歳出面では、厳しい財政事情を踏まえ、国と同一の歩調で徹底した抑制に努めることとして見積もられ、歳出総額は対前年度比2.1%増の87兆596億円、うち地方一般歳出は0.9%増の74兆5192億円と極めて抑制的なものとなった。特に地方公務員の給与関係経費については、従来と同様、国の給与水準に置き換えて積算しているほか、国の削減措置に準じて定員削減を見込むなどの抑制措置を講じ、対前年度比1.5%増の23兆2163億円になるものと見込まれた。このほか、一般行政経費は福祉施策の充実等から2.7%増の17兆9836億円、投資的経費は前年度とほぼ同額の31兆692億円（うち単独事業分も前年度同額の20兆1000億円）、公債費は8.8%増の9兆6403億円、公営企業繰出金は2.5%減の3兆1189億円とそれぞれ見込まれた。

## （2） 地方財政対策の概要と特徴

以上のような歳入・歳出見通しから、平成9年度の地方財政には歳入総額81兆2052億円と歳出総額87兆596億円の差額、5兆8544億円の財源不足が見込まれた。このうち1兆2000億円の財源不足は平成9年4月に導入された地方消費税の税収が平年度化しないことに伴い見込まれたものであった。<sup>2)</sup> この財源不足に対する地方財政対策については、前述の財政制度審議会「平成9年度予算編成における歳出削減合理化方策」で記述したように、国の財政事情も極めて厳しい中で、公経済の車の両輪である国と地方のバランスのとれた財政運営を行う必要があるという基本的な考え方を踏まえ、最終的には大蔵・自治両大臣の折衝を経て、平成9年度予算の大蔵原案内示前日の平成8年12月19日に、地方財政の運営に支障を生じることがないように以下のような所要の措置を講じることとした。<sup>3)</sup>

すなわち、地方消費税収の未平年度化による影響額以外の財源不足見込額4兆6544億円は、地方債の増額措置1兆9900億円（いわゆる財源対策債の増発）と地方交付税の増額措置2兆6644億円（法定加算2600億円、臨時特例加算1000億円、

交付税特別会計の資金運用部からの借入れ2兆3044億円)により、また、地方消費税収の未平年度分の財源不足見込額1兆2000億円は、特例の地方債措置(臨時税収補填債の発行)により、ともに全額を補填する。

こうした地方財政対策の決定に伴う地方交付税交付金の算定をみると、交付税原資の国税5税に係る地方交付税額に前述の法定・臨時特例加算額を加えた平成9年度の地方交付税交付金の一般会計上額は対前年度比1兆8771億円増の15兆4810億円となった。これは主として、消費税の税率及び交付税率の引上げ<sup>4)</sup>や所得税の特別減税の打切りにより、国税5税に係る地方交付税合計額に対前年度比2兆1800億円(16.8%)もの大幅増が見込まれたからである。その結果、交付税特別会計における前述の運用部資金借入れ(純増)を1兆9207億円減額しつつ、地方団体に交付すべき地方交付税総額として対前年度比2866億円(1.7%)増の17兆1276億円を確保したのである。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成9年度 236-240ページ、及び『平成9年度 改正地方財政詳解』(平成9年、地方財務協会) 1-5ページによっている。
- 2) 地方消費税の税収が平成9年度に平年度化しない最大の原因は、その課税標準を消費税額としたためである。詳しくは、『平成9年度 改正地方財政詳解』(平成9年、地方財務協会) 91-92ページを参照されたい。
- 3) 地方財政対策を巡る両大臣の折衝において、自治省サイドは、地方の財政負担、職員増等をもたらすような施策は厳に抑制すること、地方消費税の未平年度分を含め万全の財源措置を講じることなどを要求したようである(地方制度調査会「平成9年度地方財政対策に関する意見」(同上 552-553ページ)等を参照されたい。)
- 4) 消費税率の引上げ、及び、地方消費税の導入と消費譲与税の廃止に伴い、平成9年度には消費税の地方交付税率が24%から29.5%に引き上げられている。詳しくは、同上 95-96、101ページを参照されたい。

## 第5節 平成9年度予算の執行と補正予算

### 1 補正予算の編成の背景

#### (1) 財政運営の動向

平成9年4月1日、「平成9年度予算執行に関する手続等について」（閣議決定）により、平成9年度予算の執行が始められ、また、同日、消費税率の5%（地方消費税を含む。）への引上げが法律の規定どおり実施された。8月4日、平成9年度の国家公務員の給与改定について、平成9年4月1日から1.02%引き上げるとする人事院勧告を受けたのち、給与関係閣僚会議を中心に検討が進められてきたが、11月14日に「公務員の給与改定に関する取扱いについて」が閣議決定された。この閣議決定は、後述のように、「財政構造改革法」の成立を間近に控えた時期であり、同法案に定められている平成10年度以降の総人件費極力抑制の方針との整合性を図る必要があったため、労働基本権の制約等に配慮して一般職給与の改定は人事院勧告どおり行うとしたものの、指定職給与は平成10年4月1日からの改定とするとともに、一層の国家公務員数の純減や行政経費の節減を講じるものとした。<sup>1)</sup>

平成9年度予算の作成と執行に並行して、次章で詳述するように、平成9年1月に開催された第1回財政構造改革会議（以下、「会議」という。）以降、財政構造改革の法制化に向けた動きが本格化し、3月の第4回会議における橋本首相の「財政構造改革五原則」の提示、6月の第8回会議における「財政構造改革の推進方策」の決定、9月の第10回会議における「財政構造改革法案」の了承、そして、9月25日の「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」（以下、「財政構造改革法案」と表記することがある。）の閣議決定を経て、「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」が国会に提出され、11月28日に成立をみた。

#### (2) 「緊急経済対策」の策定と2兆円特別減税構想

ところが、景気は4月以降、消費税率引上げ前の駆け込み需要の反動等による個人消費の落ち込みから減速に向かい、更に経済の先行きに対する消費者や

企業の信頼感の低下から、足踏み状態となった。その後、夏には緩やかながらも回復の動きが見られたものの、秋になると、次項で記述するように、金融システム不安の表面化やアジア経済の悪化等から景気の停滞が一層鮮明になった。これに対し、野党各党のみならず、与党内からも財政面からの景気対策を求める動きが相次いだため、政府は平成9年11月18日の経済対策閣僚会議で規制緩和を中心とした経済構造改革、土地の取引活性化・有効活用、市場アクセスの改善加速化、社会資本整備の民間活力の活用等を柱とした「21世紀を切り開く緊急経済対策」を決定し、民間主導による景気浮揚という基本方針を打ち出すことで、「財政構造改革法」との整合性を図ったのである。

しかし、この緊急経済対策では景気浮揚効果の即効性に乏しいという受けとめ方が多く、財政・税制面からの景気対策発動への要請が強まったため、政府そして大蔵省では減税実施に向けた検討準備が進められつつあった。そして、ASEAN 非公式首脳会議から帰国した橋本首相が12月17日の記者会見で、アジア経済状況の深刻さ、家計や企業の景況感の厳しさ、金融システムへの国民の不安感等を指摘した上で、日本発の世界恐慌の引き金は絶対に引かないことを強調し、そのための思い切った施策として、平成9年度補正予算で2兆円の特別減税を緊急に実施することを決意し、与党幹部、自民党税制調査会幹部、大蔵大臣、自治大臣など関係閣僚に実施を指示したことを明らかにした。<sup>2)</sup>

財政制度審議会が平成9年度補正予算について、財政構造改革の趣旨に沿って災害関係経費の追加等、緊急かつ真に必要な経費に限り措置すべきであるとの「建議案」を既に固めていたこともあり、<sup>3)</sup>「財政構造改革法」に直接抵触しない財政面の景気対策としては、平成8年度で打ち切られた特別減税を復活するほかなかったのである。<sup>4)</sup>

### (3) 金融機関の経営破綻と公的資金導入のスキーム<sup>5)</sup>

前述のように、「財政構造改革法」制定に向けた手続きが本格化した秋口以降、銀行・証券等の金融機関の深刻な経営問題が表面化し始め、11月に入ると3日に三洋証券の「会社更生法」の適用申請、17日に初の都市銀行の経営破綻となった北海道拓殖銀行の営業権譲渡、24日には山一証券の自主廃業申請等、有力金融機関の相次ぐ破綻という金融危機が発生した。この危機に対応して、大蔵省は当面の措置として日本銀行に特別融資の実施を求めるとともに、金融



機関の破綻防止には公的資金<sup>6)</sup>の導入が不可欠と判断し、そのスキームの検討に着手した。そして、与党に設置された「緊急金融システム安定化本部」（本部長・宮澤元総理大臣）と連携し、公的資金として現金10兆円を積むという梶山前官房長官の構想と公的資金による金融機関破綻の救済に否定的な与党幹部等との対立を調整しつつ、単なる預金者保護でも銀行救済でもない金融システム安定化という目的を掲げ、公的資金の導入については、預金保険機構に対して政府保証債の発行枠を設けるとともに、必要に応じて現金化できる交付国債を交付するという公的資金導入のスキームを策定した。

## 〔注〕

- 1) 『国の予算』平成10年度 20-21ページ。
- 2) 「平成9年度特別減税決定に関する橋本内閣総理大臣記者会見」。
- 3) 財政制度審議会「財政制度審議会総会（第3回）資料」（平成9年12月15日）（「平成10年度予算の編成に関する建議（案）」）。
- 4) 小村武・元事務次官口述記録。
- 5) 小村武・元事務次官口述記録、涌井洋治・元主計局長口述記録。
- 6) 政府の国会答弁等によれば、「公的資金」に統一かつ正式な定義はないが、一般的には、政府保証を含む財政資金や日銀資金も含むものとされている。例えば、衆議院大蔵委員会における山口公生大蔵省銀行局長答弁（平成9年11月12日）、西村吉正大蔵省銀行局長答弁（平成7年3月10日）など。

## 2 平成9年度補正予算の編成と内容

### （1）補正予算の編成と国会審議

平成9年度補正予算（第1号）は、平成9年12月20日に平成10年度予算編成方針等とともに閣議決定され、第142回通常国会が召集された平成10年1月12日に、金融システム安定化対策や特別減税等の景気対策を盛り込んだ先行審議すべき緊急議題として国会に提出された。このため、通例である国会冒頭での総理大臣の施政方針演説や大蔵大臣の財政演説は2月16日に先送りされ、1月12日の衆参両院本会議では、金融システム安定化対策と平成9年度補正予算に関する橋本総理大臣の経済演説と三塚大蔵大臣の財政演説が先行して行われるという異例の議事日程となった。

橋本総理大臣の経済演説<sup>1)</sup>は、まず、金融機関の破綻が信用秩序と経済の

危機を招かないよう金融システムを安定化させ、経済の先行きに対する自信を取り戻すことに強い決意を表明し、続いて、アジア経済状況の予想を上回る深刻さ等を踏まえ、消費者と企業が暮らしや経済の先行きに対する不安感を払拭できるよう、我が国経済の力強い回復を実現するため、2兆円規模の特別減税、1兆円規模の公共事業追加等を盛り込んだ平成9年度補正予算の編成を決断したことを力説し、平成9年度補正予算及び関連法案の早期成立を訴えた。そして、以上のような金融システム安定化対策と経済対策は、財政構造改革との整合性を図りながら、断固たる対応を機敏かつ適切にとるものであると述べ、財政構造改革との両立に理解を求めた。

続いて、三塚大蔵大臣の財政演説<sup>2)</sup>は、平成9年度補正予算が財政構造改革を着実に推進する中で、当面の経済情勢に対する最大限の配慮を行うためのものであることを強調した上で、税制面では、平成10年分所得税・個人住民税の2兆円規模の定額減税が給与所得者では年度内に実施されること、歳出面では、事業規模約1兆円の災害復旧事業等の追加に加え、事業規模1兆5000億円の一般公共事業に係る国庫債務負担行為が確保されていることを説明し、これらの諸施策が短期的に経済を下支えし、景気回復軌道への復帰に大きく寄与するとともに、金融システム安定化の措置等と相まって、日本経済の自律的な安定成長につながるものとの確信を表明した。その一方、税収及び税外収入の不足から、特別減税関連等の補正財源に1兆円強の特例公債の増発が必要になったこと、そして、金融システム安定化措置に関連して、預金保険機構の借入金等に予算総則で合計20兆円の政府保証限度額を定めることを明らかにした。

平成9年度補正予算の国会審議は、1月14日の衆・参予算委員会における提案理由説明から始まり、1月28日の衆議院予算委員会、次いで本会議での可決を経て、2月4日に参議院予算委員会、次いで本会議で可決され、成立した。しかし、この間、国会運営や参考人招致を巡って与党と野党各党とが激しく対立したことに加え、大蔵省金融証券検査官の逮捕を受けて三塚大蔵大臣が1月28日に引責辞任するなど、厳しい政治状況の下で補正予算の国会審議は円滑には進まず、成立までに3週間余りもかかった。しかも、最重要の予算関連法案である特別減税法案と金融システム安定化2法案については、1月19日に両者が一括して国会に提出されたにもかかわらず、結局、特別減税法案（「平成10年分所得税の特別減税のための臨時措置法案」等）のみが補正予算の成立に先立っ

て1月30日に成立し、金融システム安定化関係2法が成立したのは2月16日であった。

## (2) 一般会計補正予算(第1号)のフレームと主要内容

平成9年度一般会計補正予算は、歳出面で追加額2兆7082億円に対し修正減少額1兆5650億円、歳入面で追加額3兆1556億円に対し修正減少額2兆124億円で、差引きした歳入・歳出純計の予算規模は1兆1432億円であった。これを、表9-6から、やや詳しくその補正フレームを見ると、既定経費・予備費等の減額1兆5650億円、公債発行の増額1兆7510億円(建設公債7030億円増、特例公債1兆480億円増)、雑収入(日本銀行納付金など)3752億円、前年度剰余金の受入れ5930億円の合計4兆2842億円を財源に、平成10年分所得税の特別減税の平成9年度減収分を含む租税及印紙収入の減収1兆5760億円を賄うとともに、歳出の追加2兆7082億円を実施するものである。ただ、地方交付税交付金については、原資国税の純減収見合いの減額と特例加算等による増額が同じ3708億円であった。

一般会計補正予算の主要内容を見ると、災害関係経費(トンネル岩盤崩落事故の防止等)、給与改善費、阪神・淡路大震災復興対策費、緊急米関連対策経費(ウルグァイ・ラウンド農業合意関連対策費)等の追加額は毎年度又は継続的な追加財政需要とおおむね言うて良い。これに対し、焦点となった2兆円規模の平成10年分所得税及び個人住民税の定額特別減税のうち所得税減税分は約1兆4000億円であり、その7割、9790億円が平成9年度中の減収分と見込まれた。<sup>3)</sup>そして、この特別減税に関連し、その恩恵が及ばない高齢福祉年金受給者や低所得の在宅寝たきり高齢者等の生活安定と福祉向上に資するため、臨時特例措置として支給する臨時福祉特別給付金1529億円が計上された。

また、前述のように、最近の経済情勢に対応し、下水道整備や農業農村整備を中心とした公共事業等について、一般会計では限度額2614億円の国庫債務負担行為の追加が盛り込まれている。なお、金融システム安定化のための予算措置として、補正予算の一般会計予算総則で預金保険機構の特例業務認定及び金融危機管理勘定の借入金等についてそれぞれ10兆円、合計20兆円の政府保証限度額が定められたことに加えて、「預金保険法の一部を改正する法律」(平成10年法律第4号)による改正後の「預金保険法」の規定による7兆円、及び「金

表 9-6 平成9年度一般会計補正予算（第1号）フレーム

（単位：億円）

歳 入	租税及印紙収入	△15,760
	所得税	△13,520
	源泉所得税	△14,600
	うち平成10年分特別減税による減収分	△9,790
	申告所得税	1,080
	法人税	3,260
	相続税	△660
	消費税	△1,440
	関税	△1,370
	印紙収入	△2,030
	税外収入（雑収入）	3,752
	日本銀行納付金	3,499
	公債金	17,510
	4条（建設）公債	7,030
特例公債	10,480	
前年度剰余金受入	5,930	
歳入補正額計	11,432	
歳 出	追加額	27,082
	災害関係経費	4,054
	給与改善費	118
	阪神・淡路大震災復興対策費	1,028
	緊急米関連対策経費	1,701
	SACO 関係経費	72
	沖縄特別振興対策関係経費	18
	中小企業等金融対策関係経費	924
	臨時福祉特別給付金	1,529
	義務的経費の追加	6,679
	住宅・都市整備公団補給金等	1,408
	国債整理基金特別会計へ繰入（前年度剰余金の2分の1）	2,221
	特例的歳出削減措置の処理	2,221
	厚生保険特別会計へ繰入	1,413
	自動車損害賠償責任再保険特別会計へ繰入	808
	地方交付税交付金（特例措置等）	3,708
	その他の経費	1,221
	修正減少額	△15,650
	既定経費の節減	△9,942
既定経費の節約額	△1,437	
不用額	△8,505	
地方交付税交付金（平成9年度税収減見合）	△3,708	
予備費の減額	△2,000	
歳出補正額計	11,432	

（出所）『国の予算』平成10年度 1043-1044、1053-1054ページ、『図説 日本の財政（平成10年度版）』（平成10年、東洋経済新報社）121ページにより作成。

融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」の規定による3兆円の合計10兆円の国債が預金保険機構に交付されることとなった。

以上のような平成9年度補正予算の成立によって、表9-7のとおり、一般会計の補正後の歳入歳出総額は78兆5332億円（当初予算比1.5%増）となり、補正予算の特徴を反映して、歳出面では社会保障関係費、公共事業関係費、中小企業対策費等の増加、歳入面では所得税の減収、公債金の大幅増加等がそれぞれ目立っている。そして、こうした公債の大幅増発により、公債依存度は当初予算の21.6%から23.5%に上昇した。

## 〔注〕

- 1) 衆議院「第142回国会衆議院会議録」第1号（平成10年1月12日）1-3ページ。
- 2) 『国の予算』平成10年度 1142-1144ページ。
- 3) 定額の特別減税は本人1万8000円、控除対象配偶者又は扶養親族1人9000円の合計額で所得税額を限度としていた。その実施方法は、原則として、給与所得者は平成10年2月1日以降最初に支払われる給与等への源泉徴収税額から特別減税額を控除し、事業所得者等は平成10年7月の予定納税額から特別減税額を控除するものであった。

表 9-7 平成9年度補正及び補正後予算

(単位：億円、%)

区 分		当初予算額	補正予算額	補正後予算額	対当初増減率
歳 入	租 税 及 印 紙 収 入	578,020	△15,760	562,260	△2.7
	所 得 税	208,820	△13,520	195,300	△6.5
	法 人 税	144,320	3,260	147,580	2.3
	相 続 税	24,610	△660	23,950	△2.7
	消 費 税	98,130	△1,440	96,690	△1.5
	酒 税	20,630	0	20,630	0.0
	た ば こ 税	10,620	0	10,620	0.0
	揮 発 油 税	19,560	0	19,560	0.0
	自 動 車 重 量 税	8,390	0	8,390	0.0
	関 税	10,930	△1,370	9,560	△12.5
	印 紙 収 入	20,190	△2,030	18,160	△10.1
	専 売 納 付 金	168	0	168	0.0
	官 業 益 金 及 官 業 収 入	233	0	233	0.0
	政 府 資 産 整 理 収 入	3,029	0	3,029	0.0
	雑 収 入	25,201	3,752	28,953	14.9
	公 債 金	167,070	17,510	184,580	10.5
	4 条 公 債	92,370	7,030	99,400	7.6
	特 例 公 債	74,700	10,480	85,180	14.0
	前 年 度 剩 余 金 受 入	179	5,930	6,108	3,317.5
合 計	773,900	11,432	785,332	1.5	

(単位：億円、%)

区 分		当初予算額	補正予算額	補正後予算額	対当初増減率
歳 出	社会 保障 関係 費	145,501	9,100	154,601	6.3
	生活 保護 費	10,757	1,730	12,487	16.1
	社会 福祉 費	40,021	3,447	43,468	8.6
	社会 保険 費	85,477	2,762	88,239	3.2
	保健 衛生 対策 費	5,975	△125	5,850	△2.1
	失業 対策 費	3,271	1,287	4,558	39.3
	文教 及び 科学 振興 費	63,436	△552	62,884	△0.9
	義務 教育 費 国庫 負担 金	28,873	28	28,902	0.1
	国立 学校 特別 会計 へ 繰 入 費	15,550	△199	15,351	△1.3
	科学 技術 振興 費	8,493	△329	8,164	△3.9
	文 教 施 設 費	2,046	33	2,079	1.6
	教育 振興 助成 費	7,420	△82	7,338	△1.1
	育 英 事 業 費	1,053	△3	1,050	△0.3
	国 債	168,023	△5,342	162,681	△3.2
	恩 給 関 係 費	15,973	△2	15,970	△0.0
	文 官 等 恩 給 費	784	△0	784	△0.0
	旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	14,031	0	14,031	0.0
	恩 給 支 給 事 務 費	52	△1	51	△1.0
	遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	1,105	△2	1,104	△0.1
	地 方 交 付 税 交 付 金	154,810	0	154,810	0.0
	防 衛 関 係 費	49,475	60	49,536	0.1
	公 共 事 業 関 係 費	97,447	7,806	105,253	8.0
	治 山 治 水 対 策 事 業 費	15,965	105	16,070	0.7
	道 路 整 備 事 業 費	27,064	840	27,903	3.1
	港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	7,346	6	7,352	0.1
	住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	12,375	2,014	14,389	16.3
	下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	17,511	113	17,623	0.6
	農 業 農 村 整 備 事 業 費	12,282	1,207	13,488	9.8
	森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	3,879	△0	3,879	△0.0
	調 整 費 等	349	0	349	0.0
	小 計	96,770	4,283	101,053	4.4
	災 害 復 旧 等 事 業 費	677	3,523	4,199	520.5
	経 済 協 力 費	10,885	52	10,937	0.5
	中 小 企 業 対 策 費	1,865	694	2,559	37.2
	エ ネ ルギ ー 対 策 費	6,860	△54	6,807	△0.8
	主 要 食 糧 関 係 費	2,692	388	3,080	14.4
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,715	0	1,715	0.0	
そ の 他 の 事 項 経 費	51,718	1,281	52,999	2.5	
予 備	3,500	△2,000	1,500	△57.1	
合 計	773,900	11,432	785,332	1.5	

(注) 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

(出所) 『国の予算』平成9年度 653ページ、『国の予算』平成10年度 676、1033-1034、1053-1054ページ、大蔵省主計局編『平成9年度決算の説明(未定稿)』403-404ページにより作成。

## 第6節 平成9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<sup>1)</sup>

平成9年度の日本経済の動向は前節で概観したとおりであり、最終的には民間最終消費支出、民間企業設備投資、政府支出等の伸び率が見通しを大きく下回ったため、国内総生産の実績は504.6兆円（名目）にとどまり、名目成長率は見通しの3.1%を大きく下回る0.3%に、更に実質では見通しの1.9%から0.7%のマイナス成長に落ち込んだ。また、物価の動向では、卸売物価が1.0%、消費者物価が2.0%、とそれぞれ上昇した。

こうした経済の停滞から、表9-8のように、予算補正後において法人税を中

表 9-8 平成9年度一般会計歳入歳出決算の概要

歳入決算額（性質別）

（単位：億円、%）

区 分	補正後予算額	決算額	収納済割合	差引額
租 税 及 印 紙 収 入	562,260	539,414	95.9	△22,845
所 得 税	195,300	191,827	98.2	△3,472
法 人 税	147,580	134,754	91.3	△12,825
相 続 税	23,950	24,128	100.7	178
消 費 税	96,690	93,046	96.2	△3,643
酒 税	20,630	19,618	95.0	△1,011
た ば こ 税	10,620	10,176	95.8	△443
揮 発 油 税	19,560	19,260	98.4	△299
自 動 車 重 量 税	8,390	8,128	96.8	△261
関 税	9,560	9,529	99.6	△30
印 紙 収 入	18,160	16,810	92.5	△1,349
専 売 納 付 金	168	178	105.8	9
官 業 益 金 及 官 業 収 入	232	265	113.9	32
政 府 資 産 整 理 収 入	3,028	2,477	81.7	△551
雑 収 入 金	28,953	29,003	100.1	49
公 債	184,580	184,579	99.9	△0
4 条 公 債	99,400	99,399	99.9	△0
特 例 公 債	85,180	85,179	99.9	△0
前 年 度 剰 余 金 受 入	6,108	29,611	484.7	23,503
決 算 調 整 資 金 受 入	—	16,174	—	16,174
合 計	785,331	801,704	102.0	16,373

## 歳出決算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

区 分	補正後 予算額	歳出予算 現額	決算額	支払済 割合	差引額	翌年度 繰越額	不用額
社会 保 障 関 係 費	154,601	155,668	153,854	98.8	1,814	838	975
生 活 保 護 費	12,486	12,486	12,486	99.9	0	—	0
社 会 福 祉 費	43,467	44,309	42,689	96.3	1,620	809	810
社 会 保 険 費	88,239	88,239	88,191	99.9	47	—	47
保 健 衛 生 対 策 費	5,849	5,888	5,759	97.8	129	29	100
失 業 対 策 費	4,557	4,743	4,726	99.6	17	—	17
文 教 及 び 科 学 振 興 費	62,883	63,535	63,103	99.3	432	240	191
義務教育費国庫負担金	28,901	28,901	28,796	99.6	104	—	104
国立学校特別会計へ繰入	15,351	15,351	15,351	100.0	—	—	—
科 学 技 術 振 興 費	8,164	8,533	8,436	98.8	97	71	205
文 教 施 設 費	2,078	2,306	2,148	93.1	158	155	3
教 育 振 興 助 成 費	7,338	7,392	7,324	99.0	68	14	54
教 育 英 事 業 費	1,049	1,049	1,046	99.6	3	—	3
国 債 関 係 費	162,680	162,680	159,258	97.8	3,422	—	3,422
恩 給 関 係 費	15,970	16,543	15,965	96.5	577	558	19
文 官 等 恩 給 費	784	784	784	99.9	0	—	0
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	14,030	14,553	14,058	96.5	495	495	—
恩 給 支 給 事 務 費	51	51	50	97.6	1	—	1
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	1,103	1,153	1,072	93.0	80	62	18
地 方 交 付 税 交 付 金	154,809	154,809	154,809	100.0	—	—	—
防 衛 関 係 費	49,535	50,064	49,501	98.8	562	461	101
公 共 事 業 関 係 費	105,252	123,007	110,670	89.9	12,336	12,152	184
治 山 治 水 対 策 事 業 費	16,069	18,026	16,720	92.7	1,306	1,299	6
道 路 整 備 事 業 費	27,903	30,565	28,326	92.6	2,238	2,227	10
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	7,351	8,132	7,555	92.9	576	546	30
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	14,388	18,740	16,177	86.3	2,562	2,460	101
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	17,623	19,945	18,421	92.3	1,524	1,518	6
農 業 農 村 整 備 事 業 費	13,488	17,300	15,329	88.6	1,970	1,961	8
森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	3,878	4,201	3,810	90.6	390	388	2
調 整 費 等	349	349	346	99.1	2	—	2
小 計	101,053	117,261	106,688	90.9	10,572	10,402	170
災 害 復 旧 等 事 業 費	4,199	5,746	3,982	69.3	1,763	1,750	13
経 済 協 力 費	10,937	12,206	10,833	88.7	1,373	1,324	48
中 小 企 業 対 策 費	2,559	2,559	2,472	96.5	87	2	85
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	6,806	6,806	6,805	99.9	0	—	0
主 要 食 糧 関 係 費	3,079	3,079	3,055	99.2	23	—	23
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,715	1,715	1,649	96.1	66	—	66
そ の 他 の 事 項 経 費	52,999	54,870	52,723	96.0	2,146	1,415	731
予 備	1,500	1,278	—	—	1,278	—	1,278
合 計	785,331	808,826	784,703	97.0	24,123	16,993	7,130

(注) 1 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

2 予備費の歳出予算現額1278億円は、補正後予算から予備費使用額221億円を差し引いたものである。

3 単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成9年度決算の説明（未定稿）』4-9、402-409ページにより作成。



心に租税収入に予見し難い多額の減収が生じ、その決算額（収納済歳入額）が補正後予算額を2兆2845億円も下回ったため、一般会計で1兆6174億円の決算上の不足が発生した。<sup>2)</sup> これを補填するため、「決算調整資金に関する法律」に従って、国債整理基金から決算調整資金に繰り入れられた同額の資金が、決算調整資金受入として一般会計の歳入に組み入れられた。

この決算調整資金受入1兆6174億円を収納済歳入額に含めて、一般会計の歳入歳出決算の概要を見ると、表9-8のように、歳入決算額は80兆1704億円で補正後予算額78兆5331億円を1兆6373億円、2.0%上回ったのに対し、歳出決算額（支出済歳出額）は78兆4703億円で歳出予算現額80兆8826億円を2兆4123億円、2.9%下回った。この結果、歳入決算額と歳出決算額の差額である「財政法」第41条の決算上の剰余金は1兆7001億円となったが、うち平成9年度新規発生剰余金1兆6993億円から平成10年度への繰越歳出予算財源を控除すると、控除後の新規発生剰余金は皆無となり、「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、主として、大蔵省主計局編『平成9年度決算の説明（未定稿）』「第1 総説」及び「第2 一般会計」によっている。
- 2) この決算上不足額は、「決算調整資金に関する法律」第7条第1項適用前の歳入決算額78兆5331億円から、「財政法」第6条規定の剰余金が全く生じないものとして算定される歳入額80兆1704億円を差し引いたものである。

## 2 歳出予算の翌年度繰越額及び不用額

一般会計歳出予算全体の決算状況を見ると、前述のように、歳出予算現額に対する歳出決算額の割合は97.0%であった。これに対し、諸般の事情から年度内に支出が終わらずに翌年度に繰り越された金額は1兆6993億円（歳出予算現額に対する割合2.1%）で、うち1兆6046億円は明許繰越額、947億円は事故繰越額であった。また、不用とされた金額は7130億円（歳出予算現額に対する割合0.9%）であった。

これを主要経費別に見ると、翌年度繰越額は例年と同様の傾向を示しており、金額では計画・設計の変更、用地買収・補償交渉の難航等の事情から年度内に

支出の終わらなかった住宅市街地対策事業費、道路整備事業費、農業農村整備事業費を中心に公共事業関係費が1兆2152億円（歳出予算現額に対する割合9.8%）で最も大きく、歳出予算現額に対する割合では、相手国の事情等により年度内に支出の終わらなかった経済協力費の10.8%（翌年度繰越額1324億円）が最も高かった。また、不用額では、金利の低下等に伴う国債利子等の減少に起因する国債費の金額3422億円という突出した大きさ、そして、歳出予算現額に対する割合2.1%という高さが本年度の顕著な特徴であった。なお、予算補正後に予見し難い予算の不足を補うために使用された予備費の金額は雇用保険国庫負担金185億円等の221億円であり、残額1278億円は不用額とされた。

## 第10章 平成10年度の予算

### —財政構造改革の推進とその法律化—

#### 第1節 平成10年度予算編成の背景

##### 1 平成9年度の国内・海外経済情勢<sup>1)</sup>

平成9年度の日本経済は、4月の消費税率引上げ前の駆け込み需要の反動減から景気は減速し、更に、我が国経済の先行きに対する消費者・企業マインドの信頼感の低下から足踏み状態となった。とりわけ、完全失業率の上昇や現金給与総額の低下など雇用情勢が厳しさを増す中で、個人消費や住宅投資の低調な動きが続いた。加えて、複数の金融機関の経営問題が発生しており、金融システムの安定性の確保が重要な課題となった。

これに対して、11月、政府は規制緩和を中心とした経済構造改革、土地の取引活性化・有効活用、中小企業対策等からなる「21世紀を切りひらく緊急経済対策」を、12月には、所得課税の特別減税の実施を緊急に相次いで決定し、更に、財政投融资の適切な活用等により、民間金融機関のいわゆる「貸し渋り」に対応するとともに、金融システムの安定化策の具体化を進めた。こうした一連の対応策によって、経済の先行きに対する信頼感が回復し、日本経済は次第に立ち直っていくものと見られた。

また、日本経済を取り巻く国際経済情勢をみると、平成6年以降堅調な景気の拡大が続いている世界経済は、途上国で成長率の鈍化がみられるものの、先進国の拡大の持続から、全体としては拡大傾向で推移した。地域別では、アメリカ経済の景気拡大が7年目に入っており、平成8年後半から緩やかに改善してきた西ヨーロッパ経済も総じて回復が続いているが、アジア経済は総じて通貨が減価し、景気が減速している。

〔注〕

- 1) 第1節の1（平成9年度の国内・海外経済情勢）及び2（平成9年度の財政金融政策）は、『国の予算』平成10年度 11-13ページの記述によっている。

## 2 平成9年度の財政金融政策

前章で記述したように、平成9年度の当初予算においては、財政健全化に向け第1歩を踏み出す「財政構造改革元年」として、一般歳出の伸びを9年ぶりの低い水準に抑制することなどにより、4兆円以上の公債発行減額を達成しつつも、依然、特例公債を含む公債発行に依存せざるを得ないなど厳しい財政事情の下、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社会経済情勢の変化に適切に対処するよう努めた。

また、平成9年度補正予算においては、歳出面で中小企業等金融対策関係経費、臨時福祉特別給付金のほか、災害関係経費や義務的経費の追加等、特に緊要となった事項に措置を講じる一方、歳入面では特別減税の実施及び当初後の歳入減収等を見込むとともに、前年度剰余金の受入れ及び公債の増額を計上した。更に、金融システム安定化のための措置については、預金保険機構に対して総額10兆円の国債を交付するとともに、総額20兆円の政府保証限度額を定めた。<sup>1)</sup>

他方、金融政策についてみると、公定歩合は平成7年9月以降の0.5%の水準に据え置かれ、短期金利は、11月には複数の金融機関の経営破綻が生じたことから一時上昇する局面も見られたものの、おおむね公定歩合と同水準で推移しており、金融緩和の基調が維持された。

〔注〕

- 1) 平成9年度補正予算の詳細については、『国の予算』平成10年度 1032ページを参照されたい。

## 3 政府・与党一体の財政構造改革の推進と法制化

### （1）財政構造改革会議の設置と財政構造改革五原則の承認

第9章第1節3及び第2節4で記述したように、平成8年2月から財政構造

改革について精力的に調査・審議を重ねてきた財政制度審議会・財政構造改革特別部会が「最終報告」を大蔵大臣に提出したことを受けて、平成8年12月19日に「平成9年度予算編成方針」と併せて「財政健全化目標について」が閣議決定された。これと並行し、平成8年5月に、連立与党も与党政策調整会議で「財政改革問題ワーキングチーム」の設置を決定し、財政構造改革に向けた連立与党の本格的な議論を始めるなど、政治的にも高まった財政構造改革への気運に対し、世論もマスメディアの論調も総じてこれを支持・支援するものであった。

こうした動向を踏まえ、政府・与党が一体となって財政構造改革を検討・推進するため、平成9年度予算の国会審議がスタートした翌日の平成9年1月21日、橋本総理大臣を議長とし、与党3党の現職幹事長・政調会長等に歴代総理大臣・大蔵大臣を加えた与党側と、官房長官、大蔵大臣等の関係主要閣僚に官房副長官を加えた政府側とから構成される政府・与党「財政構造改革会議」が発足し、同日、第1回会議が開催された。<sup>1)</sup> この会議の設置は内閣官房の発案によるとされているが、従来からの財政構造改革への取組みの経緯からみて、同会議の設置と審議への基本方向を実質的に主導したのは大蔵省とみるのが自然であろう。ただ、大蔵省としては、政策運営の持続性や政治責任が不明確になりがちな連立政権の下で、住専問題等を契機に大蔵省への批判・反発が強まっていたことを考慮すれば、政治主導の財政構造改革を常に強調することが必要であり、実際に有効な戦略でもあった。<sup>2)</sup>

第1回の財政構造改革会議では、前述の「財政健全化目標について」で2005年度（平成17年度）とされた目標年度が特に論議的となり、財政構造改革に更に積極的に取り組むため、目標年度を2年前倒して2003年度（平成15年度）とする意見が大勢を占めた。ただ、そのためには、平成10年度予算の一般歳出、とりわけ公共事業関係費の伸びを大幅に抑制しなければならず、景気への影響が懸念された。しかし、第9章第2節4で記述したように、民間需要中心の自律的回復の実現が見込まれていた当時の経済見通しを背景に、橋本総理大臣は一般歳出の伸び率をマイナスにするというより厳しい歳出削減を求めたという。<sup>3)</sup> こうした議論の動向に沿って、第4回（3月18日）の財政構造改革会議において、議長の総理大臣から次のような「財政構造改革五原則」が提示され、同会議の了承を得た。

① 財政構造改革の当面の目標は2003年（平成15年）とする。―財政健全化目標の閣議決定（財政赤字対GDP比3%、赤字国債発行ゼロ）は2005年（平成17年）までのできるだけ早期―

② 今世紀中の3年間を「集中改革期間」とする。歳出の改革と縮減は、「一切の聖域なし」とする。「集中改革期間」中においては、主要な経費について具体的な量的縮減目標を定める。

③ 当面の平成10年度予算においては、政策的経費である一般歳出を対平成9年度比マイナスとする。

④ あらゆる長期計画（公共投資基本計画など）について、その大幅な縮減を行う。歳出を伴う新たな長期計画は作成しない。

⑤ 国民負担率（財政赤字を含む）が50%を超えない財政運営を行う。

## （2）「財政構造改革の推進について」の閣議決定

上記「財政構造改革五原則」の了承後、財政構造改革会議の調査・審議の場は、歴代総理大臣・大蔵大臣を除くメンバーから構成される「企画委員会」に移り、財政制度審議会や各省庁からのヒアリングなどを通じ主要な歳出項目について集中的に審議が重ねられ、5月下旬に「企画委員会報告」が取りまとめられた。そして、これを基とした財政構造改革会議の延べ4回にわたる審議を経て、平成9年6月3日に財政構造改革会議の最終報告「財政構造改革の推進方策」が取りまとめられ、同日、「財政構造改革の推進について」として閣議決定された。<sup>4)</sup>「財政構造改革の推進について」の概要は以下のとおりである。

① 少子・高齢化社会の進展、大競争時代の到来など、財政を取り巻く環境が大きく変容している中、財政が主要先進国中最悪の危機的状況に陥っているという状況下で、21世紀に向けて経済社会の明るい展望を切り開くには、経済構造改革を進めつつ、上記五原則に従った財政構造の改革、財政の再建を強力に推進することが喫緊の課題であり、もはや一刻の猶予も許されない。特に平成10年度予算で一般歳出を対平成9年度比マイナスとするため、財政構造改革会議で結論を得た主要経費の具体的な量的縮減目標等を概算要求段階から反映させる。

② 財政構造改革は財政の単なる収支改善ではなく、構造そのものの見直しであり、官と民、国と地方の役割分担の見直し、公平な受益と負担の実現、経

経済活力の創出、財政資金の効率的配分等の理念を踏まえた大胆な改革を実現する。また、国民的な理解と納得を得られる財政構造改革とするため、財政情報の開示を積極的に進め、一般会計の歳出の削減のみならず、特別会計、特殊法人、財政投融资及び税制の改革、地方分権の推進など幅広い改革を強力に推進する必要がある。

③ このような考え方にに基づき、主要な経費項目について、具体的な改革と歳出削減の方針と方策を決定する。これに沿って、必要な制度改革を果敢に断行するなど、健全な財政構造の構築に向け、最大限の努力を傾注する。

以上のように、閣議決定された「財政構造改革の推進について」の目的は、③の主要経費項目ごとの詳細かつ具体的な改革・削減の方針及び方策の決定にあり、その要点は、表10-1のように、「財政構造改革の推進方策」の資料として整理された「平成10年度と集中改革期間の主要経費についての量的縮減目標及び各種長期計画の見直しの概要」（財政構造改革の推進方策のポイント）のとおりである。

このうち、平成10年度予算の量的縮減目標を巡って最後まで調整が難航した点は、景気対策との兼ね合いが難しい公共投資予算であったが、最終的には官房長官の決断で7%削減が決定されたという。<sup>5)</sup> この景気対策ないし経済安定政策については、推進方策の決定とその閣議決定を受けた記者会見で橋本総理大臣は、従来は不況に対し財政出動で対応してきたが、今後は安易に財政に依存するのではなく、民間需要中心の中長期的な安定成長につなげるため、規制緩和を始めとした経済の構造改革を積極的に進めていく、と説明している。<sup>6)</sup>

なお、閣議決定された「財政構造改革の推進について」の末尾で、次のような概算要求の改革と法律化への手続きに関する2つの重要な事項が掲げられていた。

① 概算要求基準方式を抜本的に改め、各省庁は歳出の改革と縮減の具体的な方策に基づき概算要求を行うものとする。概算要求については、別途、内閣総理大臣から基本的な方針を示し、その細目については大蔵大臣から通知する。

② 歳出の改革と縮減の具体的な方策のうち、その具体的な実施の観点から法律化すべきものを精査の上、財政構造改革のための法律案をできるだけ早い機会に国会に提出するため、早急に取りまとめるべく必要な作業を進める。

表 10-1 財政構造改革の推進方策のポイント

各歳出分野における取り組み	平成10年度	集中改革期間
<p>社会保障関係費 公共投資予算 文教予算 国立学校特別会計へ繰入 私立学助成 防衛予算 ODA予算</p>	<p>約8000億円超の当然増について5000億円を上回る削減を行う 対平成9年度比7%マイナスの額を上回らないこととする 思い切って抑制する 平成9年度と同額以下に抑制する 対平成9年度比10%マイナスの額を上回らないものとする 伸び率を概ね5%以下とする 思い切って抑制する 思い切って抑制する 対平成9年度比マイナスとする</p>	<p>対前年度伸び率を高年齢者の増によるやむを得ない影響分(全体の2%程度)以下に抑制する 各年度その水準の引下げを図る 対前年度同額以下に抑制する 経常費助成を対前年度同額以下に抑制するなどにより、助成総額を厳しく抑制する 対前年度同額以下に抑制する 各年度その水準の引下げを図る 引き継ぎ対前年度同額以下とする 増加額を大幅に抑制する 対前年度同額以下とする 対再建目標期間を過ぎた地方一般歳出の伸び率について国と同一基調で抑制を図り、名目成長率以下とする その他の補助金については、毎年度、各省庁ごとにその1割を削減する その他の補助金については、毎年度、各省庁ごとにその1割を削減する 以上の数値の定められた経費以外の経費についても対前年度同額以下とするなど厳しく抑制する</p>
<p>主要食糧関係費 科学技術振興費 エネルギー対策費 中小企業対策費 地方財政計画一般歳出</p>	<p>抑制率を概ね5%以下とする 思い切って抑制する 思い切って抑制する 対平成9年度比マイナスとする</p>	<p>対前年度同額以下とする 経常費助成を対前年度同額以下に抑制するなどにより、助成総額を厳しく抑制する 対前年度同額以下に抑制する 各年度その水準の引下げを図る 引き継ぎ対前年度同額以下とする 増加額を大幅に抑制する 対前年度同額以下とする 対再建目標期間を過ぎた地方一般歳出の伸び率について国と同一基調で抑制を図り、名目成長率以下とする その他の補助金については、毎年度、各省庁ごとにその1割を削減する その他の補助金については、毎年度、各省庁ごとにその1割を削減する 以上の数値の定められた経費以外の経費についても対前年度同額以下とするなど厳しく抑制する</p>
<p>補助金 地方公共団体に対する制度的補助金以外のその他の補助金 民間団体等に対する法律に基づくものなど以外その他の補助金</p>	<p>抑制率を概ね5%以下とする 思い切って抑制する 思い切って抑制する 対平成9年度比マイナスとする</p>	<p>対前年度同額以下とする 経常費助成を対前年度同額以下に抑制するなどにより、助成総額を厳しく抑制する 対前年度同額以下に抑制する 各年度その水準の引下げを図る 引き継ぎ対前年度同額以下とする 増加額を大幅に抑制する 対前年度同額以下とする 対再建目標期間を過ぎた地方一般歳出の伸び率について国と同一基調で抑制を図り、名目成長率以下とする その他の補助金については、毎年度、各省庁ごとにその1割を削減する その他の補助金については、毎年度、各省庁ごとにその1割を削減する 以上の数値の定められた経費以外の経費についても対前年度同額以下とするなど厳しく抑制する</p>
<p>各種長期計画等についての見直し</p>	<p>計画期間を3年間延長することとし、これにより600兆円ペースでみて10年間で470兆円程度へと投資規模の質的縮減を図る 公害部門の四方のあり方を具直す等今後の住宅政策を反映する方向で見直しを図る 公共投資基本計画の累積的な繰越に留意しつつ、適正な法定計画を策定する 計画期間を、10年間の計画である土地改良については4年、それ以外の長期計画についてはそれぞれ2年延長する 集中改革期間中その実施を抑制することとし、平成10年度までの計画期間を2年延長する なお、退職者を上回る定数減が生じる都道府県については、適切な調整措置を講ずることとする 今後3年間は防衛関係費の水準を抑制することの考えの下、残り期間の物件費総額(約9兆2000億円)の1割に相当する金額の所要経費の削減を行い、本年中にその内容を見直す 量的目標を伴う新たな中期目標の策定は行わないこととする 農業農村整備事業を中心に対策期間を2年延長するとともに、総事業費6兆1000億円の全体の事業内容について、これまでの実績の検証を踏まえ、新しい国際環境に対応し得る農業経営の確立、地域特性の活用により資するよう見直しを行い、農業農村整備事業とその他の事業との事業費の比率を概ね5:5とする 同計画の実施に当たって、原動力、宇宙開発、防衛関係費等を極力抑制することともに、危機的な財政事情を勘案して弾力的に取扱い、財政構造改革予算と整合性のとれたものとすることとする</p>	<p>計画期間を3年間延長することとし、これにより600兆円ペースでみて10年間で470兆円程度へと投資規模の質的縮減を図る 公害部門の四方のあり方を具直す等今後の住宅政策を反映する方向で見直しを図る 公共投資基本計画の累積的な繰越に留意しつつ、適正な法定計画を策定する 計画期間を、10年間の計画である土地改良については4年、それ以外の長期計画についてはそれぞれ2年延長する 集中改革期間中その実施を抑制することとし、平成10年度までの計画期間を2年延長する なお、退職者を上回る定数減が生じる都道府県については、適切な調整措置を講ずることとする 今後3年間は防衛関係費の水準を抑制することの考えの下、残り期間の物件費総額(約9兆2000億円)の1割に相当する金額の所要経費の削減を行い、本年中にその内容を見直す 量的目標を伴う新たな中期目標の策定は行わないこととする 農業農村整備事業を中心に対策期間を2年延長するとともに、総事業費6兆1000億円の全体の事業内容について、これまでの実績の検証を踏まえ、新しい国際環境に対応し得る農業経営の確立、地域特性の活用により資するよう見直しを行い、農業農村整備事業とその他の事業との事業費の比率を概ね5:5とする 同計画の実施に当たって、原動力、宇宙開発、防衛関係費等を極力抑制することともに、危機的な財政事情を勘案して弾力的に取扱い、財政構造改革予算と整合性のとれたものとすることとする</p>
<p>公共投資基本計画 公共事業関係の長期計画 住宅 道路整備・負傾斜地崩壊対策 上記以外の長期計画 第6次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画 第5次公立高等学校教職員定数改善計画 中期防衛力整備計画</p>	<p>計画期間を3年間延長することとし、これにより600兆円ペースでみて10年間で470兆円程度へと投資規模の質的縮減を図る 公害部門の四方のあり方を具直す等今後の住宅政策を反映する方向で見直しを図る 公共投資基本計画の累積的な繰越に留意しつつ、適正な法定計画を策定する 計画期間を、10年間の計画である土地改良については4年、それ以外の長期計画についてはそれぞれ2年延長する 集中改革期間中その実施を抑制することとし、平成10年度までの計画期間を2年延長する なお、退職者を上回る定数減が生じる都道府県については、適切な調整措置を講ずることとする 今後3年間は防衛関係費の水準を抑制することの考えの下、残り期間の物件費総額(約9兆2000億円)の1割に相当する金額の所要経費の削減を行い、本年中にその内容を見直す 量的目標を伴う新たな中期目標の策定は行わないこととする 農業農村整備事業を中心に対策期間を2年延長するとともに、総事業費6兆1000億円の全体の事業内容について、これまでの実績の検証を踏まえ、新しい国際環境に対応し得る農業経営の確立、地域特性の活用により資するよう見直しを行い、農業農村整備事業とその他の事業との事業費の比率を概ね5:5とする 同計画の実施に当たって、原動力、宇宙開発、防衛関係費等を極力抑制することともに、危機的な財政事情を勘案して弾力的に取扱い、財政構造改革予算と整合性のとれたものとすることとする</p>	<p>計画期間を3年間延長することとし、これにより600兆円ペースでみて10年間で470兆円程度へと投資規模の質的縮減を図る 公害部門の四方のあり方を具直す等今後の住宅政策を反映する方向で見直しを図る 公共投資基本計画の累積的な繰越に留意しつつ、適正な法定計画を策定する 計画期間を、10年間の計画である土地改良については4年、それ以外の長期計画についてはそれぞれ2年延長する 集中改革期間中その実施を抑制することとし、平成10年度までの計画期間を2年延長する なお、退職者を上回る定数減が生じる都道府県については、適切な調整措置を講ずることとする 今後3年間は防衛関係費の水準を抑制することの考えの下、残り期間の物件費総額(約9兆2000億円)の1割に相当する金額の所要経費の削減を行い、本年中にその内容を見直す 量的目標を伴う新たな中期目標の策定は行わないこととする 農業農村整備事業を中心に対策期間を2年延長するとともに、総事業費6兆1000億円の全体の事業内容について、これまでの実績の検証を踏まえ、新しい国際環境に対応し得る農業経営の確立、地域特性の活用により資するよう見直しを行い、農業農村整備事業とその他の事業との事業費の比率を概ね5:5とする 同計画の実施に当たって、原動力、宇宙開発、防衛関係費等を極力抑制することともに、危機的な財政事情を勘案して弾力的に取扱い、財政構造改革予算と整合性のとれたものとすることとする</p>
<p>OD A UR(ウルグァエィ・ラウンド)対策 科学技術基本計画</p>	<p>計画期間を3年間延長することとし、これにより600兆円ペースでみて10年間で470兆円程度へと投資規模の質的縮減を図る 公害部門の四方のあり方を具直す等今後の住宅政策を反映する方向で見直しを図る 公共投資基本計画の累積的な繰越に留意しつつ、適正な法定計画を策定する 計画期間を、10年間の計画である土地改良については4年、それ以外の長期計画についてはそれぞれ2年延長する 集中改革期間中その実施を抑制することとし、平成10年度までの計画期間を2年延長する なお、退職者を上回る定数減が生じる都道府県については、適切な調整措置を講ずることとする 今後3年間は防衛関係費の水準を抑制することの考えの下、残り期間の物件費総額(約9兆2000億円)の1割に相当する金額の所要経費の削減を行い、本年中にその内容を見直す 量的目標を伴う新たな中期目標の策定は行わないこととする 農業農村整備事業を中心に対策期間を2年延長するとともに、総事業費6兆1000億円の全体の事業内容について、これまでの実績の検証を踏まえ、新しい国際環境に対応し得る農業経営の確立、地域特性の活用により資するよう見直しを行い、農業農村整備事業とその他の事業との事業費の比率を概ね5:5とする 同計画の実施に当たって、原動力、宇宙開発、防衛関係費等を極力抑制することともに、危機的な財政事情を勘案して弾力的に取扱い、財政構造改革予算と整合性のとれたものとすることとする</p>	<p>計画期間を3年間延長することとし、これにより600兆円ペースでみて10年間で470兆円程度へと投資規模の質的縮減を図る 公害部門の四方のあり方を具直す等今後の住宅政策を反映する方向で見直しを図る 公共投資基本計画の累積的な繰越に留意しつつ、適正な法定計画を策定する 計画期間を、10年間の計画である土地改良については4年、それ以外の長期計画についてはそれぞれ2年延長する 集中改革期間中その実施を抑制することとし、平成10年度までの計画期間を2年延長する なお、退職者を上回る定数減が生じる都道府県については、適切な調整措置を講ずることとする 今後3年間は防衛関係費の水準を抑制することの考えの下、残り期間の物件費総額(約9兆2000億円)の1割に相当する金額の所要経費の削減を行い、本年中にその内容を見直す 量的目標を伴う新たな中期目標の策定は行わないこととする 農業農村整備事業を中心に対策期間を2年延長するとともに、総事業費6兆1000億円の全体の事業内容について、これまでの実績の検証を踏まえ、新しい国際環境に対応し得る農業経営の確立、地域特性の活用により資するよう見直しを行い、農業農村整備事業とその他の事業との事業費の比率を概ね5:5とする 同計画の実施に当たって、原動力、宇宙開発、防衛関係費等を極力抑制することともに、危機的な財政事情を勘案して弾力的に取扱い、財政構造改革予算と整合性のとれたものとすることとする</p>

(出所)『国の予算』平成10年度 14-15ページ。



### (3) 「財政構造改革法」の制定とその概要

前述のような「財政構造改革の推進について」の閣議決定を受けて、緊要な課題の1つとなった財政構造改革の法律化については、約2週間後の平成9年6月16日の財政構造改革会議で「財政構造改革のための法律案の骨子」が了承され、翌日、大蔵大臣により閣議に報告された。ただ、法律案を実際に作成する大蔵省としては、従来の「試算」や「展望」とは本質的に異なり、拘束力を持つ法律となると、法律になじむ事項となじまない事項が混在している推進方策の区分け、予算の国会議決主義、単年度主義等の「憲法」条項との整合性の確保など、精査すべき難しい問題が少なくなかったため、当初は法律化への態度を曖昧にせざるを得なかったが、大蔵大臣の強い指示で法案作成に踏み切ったという。<sup>7)</sup>

そして、その後の大蔵省による精力的な法案化作業によって、9月17日の財政構造改革会議で「財政構造改革法案の要旨」が了承され、同月25日の法案の閣議決定を経て、同月29日、「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」(以下では、「財政構造改革法案」と表記することがある。)が第141回臨時国会に提出された。財政構造改革法案の国会審議は、10月17日の衆議院本会議での趣旨説明から始まり、衆議院「財政構造改革の推進等に関する特別委員会」での審議を経て、11月6日に衆議院本会議で可決され、参議院に送付された。参議院では同月7日の本会議での趣旨説明の後、「行財政改革・税制等に関する特別委員会」での審議を経て、11月28日に本会議で「財政構造改革の推進に関する特別措置法」(以下では、「財政構造改革法」と表記することがある。)が可決・成立した。<sup>8)</sup>

平成9年12月5日に公布・施行された「財政構造改革法」(平成9年法律第109号)には、前述のように、「財政構造改革の推進方策」とその閣議決定に沿って、その内容のうち法律化すべきものを盛り込んでおり、財政構造改革の当面の目標のみならず、具体的な歳出の改革と縮減のための方策やキャップ(量的目標)を一体として定めた画期的な法律であった。<sup>9)</sup> 施行期日、実施状況及び追加措置の検討規定、改正すべき法律等を定めた「附則」を除くと、「財政構造改革法」の本体は大きく3つの章から構成されており、以下その概要を記述するが、<sup>10)</sup> 同法のコア部分、すなわち、主要歳出分野の改革の基本方針と集中改革期間における主要な経費の量的縮減目標については、基本方針のみ概

要を記述し、量的縮減目標は一覧表（表10-2）として示すこととする。

### ① 第1章「総則」

（目的）：国及び地方の財政収支が著しく不均衡な状況にあることに鑑み、次の事項を定める。(i) 財政構造改革の推進に関する国の責務、(ii) 財政構造改革の当面の目標及び国の財政運営の当面の方針、(iii) 各歳出分野における改革の基本方針、及び集中改革期間（平成10年度から平成12年度）における主要な経費の量的縮減目標、(iv) 政府が講ずべき制度改革等、(v) 地方財政の健全化。

（財政構造改革の趣旨）：財政構造改革は、将来に向けて更に効率的で信頼できる行政を確立し、安心して豊かな福祉社会及び健全で活力ある経済を実現することが緊要な課題であることに鑑み、経済構造改革を推進しつつ、財政収支を健全化し、これに十分対応できる財政構造を実現するために行われる。

（財政構造改革の推進に関する国の責務）：国は、財政構造改革の趣旨にのっとり財政構造改革を推進する責務を有する。

（財政構造改革の当面〔平成15年度まで〕の目標）：(i) 国・地方の財政赤字の対GDP比を3%以下とする。(ii) 特例公債からの脱却及び公債依存度の引下げを図る。

（財政赤字の対国内総生産比の公表）：平成10年度から平成15年度までの各年度において財政赤字の対GDP比の見込みの数値及び実績値を計算して公表する。

（国の財政運営の当面の方針）：国は、財政構造改革の当面の目標の達成に資するよう、財政運営に当たり、一般歳出の額を抑制するとともに、官と民、国と地方の役割の見直し等の観点を踏まえ、特別会計を含む歳出分野を対象とした改革を推進する。また、国民負担率（国・地方の租税負担、社会保障負担及び財政赤字額の合計額の対国民所得比）を50%を上回らないように抑制する。

### ② 第2章「各歳出分野における改革の基本方針、集中改革期間における主要な経費の量的縮減目標及び政府が講ずべき制度改革等」

第1節「社会保障（社会保障関係費）に係る改革の基本方針：将来にわたり安定的な運営が可能な社会保障制度の構築を図るため、医療保険制度、年金制度、雇用保険制度等の在り方について検討・見直しを行い、人口構造の高齢化等に伴う社会保障関係費の増加額をできる限り抑制する。

第2節「公共投資（公共事業予算）に係る改革の基本方針」：公共事業に係る

予算について、経済構造改革の早急な推進、国と地方との適切な役割分担等の課題に対応できるよう、その重点化と効率化を図るとともに、公共事業長期計画の期間の延長を行う。

第3節「文教（文教予算）に係る改革の基本方針」：文教予算について、児童又は生徒の数の減少に応じた合理化、受益者負担の徹底等の観点から、義務教育及び国立学校に対する一般会計の負担並びに私立学校に対する助成等の在り方について見直し、抑制するとともに、教職員改善計画の計画期間の2年延長のための所要の措置を講ずる。

第4節「防衛（防衛関係費）に係る改革の基本方針」：我が国の安全保障上の観点と経済事情及び財政事情等を勘案し、節度ある防衛力の整備を行う必要があることを踏まえつつ、防衛関係費について、財政構造改革の推進の緊要性に留意して抑制を図る。

第5節「政府開発援助に係る改革の基本方針」：政府開発援助について、量的拡充から質の向上への転換を図る。

第6節「農林水産（主要食糧関係予算）に係る改革の基本方針」：農林水産業

表 10-2 当初予算作成に当たっての「主要な経費」に係る量的縮減目標等

	平成10年度	平成11年度・平成12年度
社会 保 障 関 係 費	3000億円を加算した額を下回るようにする。	おおむね102/100を乗じた額を上回らないようにする。
公 共 投 資 関 係 費	93/100を乗じた額を上回らないようにする。	前年度の額を下回るようにする。
文 教 予 算		
国立学校特別会計へ繰入	前年度の額を上回らないようにする。	
私学助成（経常費）	前年度の額を上回らないようにする。	
防 衛 関 係 費	前年度の額を上回らないようにする。	
政 府 開 発 援 助 費	9/10を乗じた額を上回らないようにする。	前年度の額を下回るようにする。
主 要 食 糧 関 係 費	前年度の額を上回らないようにする。	
科 学 技 術 振 興 費	おおむね105/100を乗じた額を上回らないようにする。	増加額をできる限り抑制する。
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	前年度の額を上回らないようにする。	
中 小 企 業 対 策 費	前年度の額を上回らないようにする。	
人 件 費	総額を極力抑制する。	
そ の 他	前年度の総額を極力上回らないよう、抑制する。	
一 般 歳 出	前年度の額を下回るようにする。	[平成15年度まで] 抑制する。
地 方 財 政 計 画 一 般 歳 出	政府は、前年度の額を下回らう、必要な措置を講ずる。	[平成15年度まで] 政府は、抑制されたものとなるよう、必要な措置を講ずる。

(出所) 財政制度審議会「財政制度審議会総会（第2回）及び法制部会（第1回）合同会議資料」（平成9年9月25日）。

の担い手に対して施策を集中的に行い、市場原理の一層の導入等を図ることにより、農林水産関係予算（主要食糧関係費）について、重点化及び効率化を図る。

第7節「科学技術（科学技術振興費）に係る改革の基本方針」：(i) 科学技術基本計画の実施に当たり、原子力、宇宙開発、防衛に係る研究に関する経費等を極力抑制するとともに、同計画の弾力的な取扱いを図る。(ii) 科学技術振興費について、重点化及び効率化を進めるとともに、集中改革期間中においては、科学技術振興費以外の経費との均衡に配慮する。(iii) 集中改革期間中に、国の試験研究機関、特殊法人等の統廃合計画を作成する。

第8節「エネルギー対策に係る改革の基本方針」：(i) 石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計の歳出を見直し、一般会計からの繰入額を縮減する。(ii) 電源開発促進対策特別会計について、すべての歳出を見直し、電源立地対策及び電源多様化対策の一層の効率化を行うものとする。

第9節「中小企業対策（中小企業対策費）に係る改革の基本方針」：中小企業対策費について、中小企業者等の活力及び地方公共団体の役割を尊重する観点から、すべての歳出を見直す。

第12節「補助金等の見直し」：(i) 経済社会情勢の変化、官と民、国と地方の役割分担の在り方を踏まえ、すべての分野において、国の補助金等を見直す。(ii) 地方公共団体に対して交付される補助金等については、制度・施策の見直しや事業等の見直しを行うことにより、削減又は合理化を図る。(iii) 特殊法人等に交付される補助金等については、交付の対象となる事業等の見直しを行うことにより、削減又は合理化を図る。(iv) 各省庁の長は、補助金等の交付決定額等の下限を定めること、交付決定の概要等を公表すること等の措置を講ずる。

### ③ 第3章「地方財政の健全化」

（財政構造改革の推進に関する地方公共団体の責務）：地方公共団体は、財政構造改革の当面の目標の達成に資するよう、財政構造改革に努め、その財政の自主的かつ自立的な健全化を図る。

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

（地方一般歳出の額の抑制等のための措置）：政府は、財政構造改革の当面の目標の達成に資するため、地方一般歳出の額が抑制されたものとなるよう、必

要な措置を講ずる。

〔注〕

- 1) 財政構造改革会議の設置趣旨、委員構成、審議経過等の詳細、そして、推進方策の全文は、大蔵省主計局「財政構造改革会議「財政構造改革の推進方策」等について」（『ファイナンス』平成9年8月号）2-25ページを参照されたい。
- 2) 財政構造改革会議の設置の経緯と大蔵省の姿勢等については、小川是・元事務次官口述記録、小村武・元主計局長口述記録を参照されたい。
- 3) 小村武・元主計局長口述記録。
- 4) 「財政構造改革の推進について」の全文は、『国の予算』平成10年度 1112-1120ページに収録されている。
- 5) 小村武・元主計局長口述記録。
- 6) 大蔵省主計局「財政構造改革会議「財政構造改革の推進方策」等について」（『ファイナンス』平成9年8月号）21ページ。
- 7) 小村武・元主計局長口述記録、涌井洋治・元主計局長口述記録、同・官房長口述記録。
- 8) 「財政構造改革法」を巡る国会審議の概要については、衆議院事務局『平成10年 衆議院の動き（第6号）』「第141回国会（臨時会）」（平成10年12月16日）293-296ページ、平成9年10月18日から11月29日の『日本経済新聞』掲載の関連記事等を参照されたい。
- 9) 別の観点から「財政構造改革法」の画期的な点は、健全化目標や国民負担率の定義に「国民経済計算」という異質な概念をおそらく初めて法律に導入したことであろう。
- 10) 「財政構造改革の推進に関する特別措置法」の全文は、『国の予算』平成10年度 1123-1135ページに収録されている。なお、以下の記述は、財政制度審議会「財政制度審議会総会（第2回）・法制部会（第1回）合同会議議事録」（平成9年9月25日）11-15ページによっている。

#### 4 旧国鉄長期債務及び国有林野累積債務問題の抜本的解決<sup>1)</sup>

##### (1) 問題の所在と検討経緯

日本国有鉄道清算事業団の債務等、いわゆる「国鉄長期債務」問題、及び国有林野事業の債務、いわゆる「国有林野累積債務」問題の解決は長年の懸案事項であった。国鉄長期債務の総額は清算事業団発足時点（昭和62年4月）では約25兆5000億円であったが、平成10年度首には約27兆8000億円へ膨らむという極めて深刻な事態となっており、また、国有林野累積債務も平成10年9月末には約3兆8000億円に達し、今後も公益的機能を重視した管理運営への転換に伴い林産物売却収入の大幅な減少が見込まれるなど、同様に極めて厳しい財務状況に陥っていたからである。そのため、「国鉄長期債務等の本格的処理及び平

成9年度において講ずる措置について」(平成8年12月25日閣議決定)では、最終的に国の処理すべき債務等の増加は避けられないとの認識の下で、平成10年度より国鉄長期債務等の本格的な処理を実施することとし、平成9年中に具体的な処理方策の成案を得ることとされた。

この国鉄長期債務問題の解決は財政構造改革の観点からも極めて重要な課題であるため、前述の「財政構造改革の推進について」で、将来世代への負担先送りという安易な処理を回避するため、情報の公開、債務増大の原因を分析しつつ、国民の理解と納得が得られるよう、あらゆる方策を個別具体的に検討する、という基本方針が閣議決定された。これを受けて、財政構造改革会議は、「財政構造改革法」の国会提出後、その抜本的な解決に取り組み、平成9年10月から12月にかけて、企画委員会とその4つのワーキンググループ(「財投・郵貯」、「年金等・JR負担」、「無利子国債」及び「特定財源」)で集中的な検討・審議を重ね、国有林野累積債務問題の処理策と併せ、平成9年12月17日の財政構造改革会議で「国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理のための具体的方策」を決定した。これを踏まえ、「国鉄長期債務の処理のための具体的方策及び国有林野事業の抜本的改革について」(平成9年12月25日閣議決定)に基づき、平成10年度より以下のようなスキームで債務処理の実現を図ることとした。

## (2) 旧国鉄長期債務処理のスキーム

国鉄長期債務処理策のスキームの概要は以下のとおりである。すなわち、長期債務を年金等負担金(残高約4.3兆円、通年ベース4000億円程度)、利払費及び元本償還とそれぞれに係る債務に3分類し、①年金等負担金に係る債務4000億円程度の支払いは日本鉄道建設公団が特例業務として行い、その財源には、(i)土地・株式売却収入等の自主財源3110億円程度、(ii)一般会計からの補助金(同公団助成費)650億円程度、(iii)JR負担240億円程度を充てる。②有利子債務(15.2兆円)及び無利子債務(8.3兆円)は国の一般会計に承継させる。③有利子債務の利払費6600億円程度については、(i)資金運用部資金・簡易生命保険特別会計からの借入金・引受債の繰上償還により金利負担を2500億円程度軽減した上で、残り4100億円程度の利払費の財源には、(ii)郵便貯金特別会計からの特別繰入れ2000億円程度、(iii)たばこ特別税の創設2245億円程度を充てる。④元本償還に要する財源は、前記の財源の一部を充てるほか、当面は一般会

計の歳出・歳入両面にわたる努力により対応し、最終的には、年金負担の縮小に伴い確保される財源等で対応する。

以上のような国鉄長期債務処理策のスキームの最終決着をみるまで、前述の4つのワーキンググループの検討課題が物語るように、多岐にわたるスキーム策定問題の核心は関係者間の利害対立がとりわけ厳しい財源負担の在り方にあり、それは本来、予算編成において処理すべき財政・税制の問題であったため、スキームの策定・決着には、大蔵省の特段の企画・調整努力が必要であった。そもそも、本問題に対する運輸省の概算要求は、国鉄長期債務を国の債務と位置づけ、国による本格的な処理を早急に実施するために新たに特別会計を設置し、一般会計から6900億円の処理財源（国債費）を同特別会計に繰り入れる、という財政構造改革の趣旨にそぐわない内容であり、財源の一部をJR負担に求める方策に対しても、民営化された株式会社であることを根拠にJR各社、特にJR東日本が強硬に反対し、更に、特定財源としての「たばこ税」の創設についても、国鉄長期債務問題との関連性の欠如や地方交付税原資からの除外といった厄介な問題があったからである。<sup>2)</sup>

### (3) 国有林野累積債務処理のスキーム

国有林野累積債務の処理スキームは、前述のように難航の末に決着した国鉄長期債務の処理スキームに準ずる形で、以下のような決定を見た。すなわち、

- ① 約3.8兆円の累積債務を、国有林野事業特別会計で返済可能な債務約1兆円と現状では返済不能な債務約2.8兆円に区分し、返済不能な債務は一般会計が承継する。
- ② 返済可能な債務約1兆円は、今後、国有林野事業特別会計が利子補給を受けつつ、民間借入れによる借換えなども行いながら返済する。
- ③ 返済不能な債務の利払費は、繰上償還により金利負担を軽減した上で、一般会計の国債費（農林水産省予算の負担）と「たばこ特別税」により手当てする。
- ④ 元本償還に要する財源は、当面は、一般会計の歳出・歳入両面にわたる努力により対応し、最終的には、将来の国有林野事業特別会計の剰余金により確保される財源により対応する。

#### 〔注〕

1) 以下の記述は、『国の予算』平成10年度 21-23ページによっている。

- 2) 国鉄長期債務の処理スキームを巡る諸問題と大蔵省の対応について詳しくは、涌井洋治・元主計局長口述記録を参照されたい。



## 第2節 平成10年度予算の編成

### 1 概算要求基準と概算要求

#### (1) 平成10年度予算の概算要求について

平成10年度予算の概算要求については、従来のような概算要求基準の閣議了解という手続きを要しない変則的なものとなった。すなわち、前節で記述したように、概算要求は「財政構造改革の推進について」（平成9年6月3日閣議決定）に従い行うものとされた上で、平成9年7月8日の閣議で、総理大臣が「概算要求に当たっての基本的な方針」、大蔵大臣が「補足事項（細則）」をそれぞれ指示したのである。その概要は以下のとおりである。<sup>1)</sup>

#### ① 総理大臣〔基本的な方針〕

(i) 各省庁は、概算要求に当たり、限られた財源の中で歳出の合理化・効率化・重点化に最大限努める見地から、所管予算全体について、制度・施策の根本に遡ってゼロ・ベースで厳しく洗い直し、概算要求に経費の節減合理化措置を積極的に織り込む一方、それぞれの施策の中で、経済構造改革に資する分野をはじめとする現在の社会経済情勢下の重要施策に思い切った重点化を図るものとする。このため、「財政構造改革の推進について」で定められた金額の範囲内で、「環境・科学技術・情報通信等経済構造改革特別調整措置」（総額1500億円）を講ずる。要求に際しては、各省庁の共同・連携事業に特に重点を置くものとし、予算編成過程において官邸主導で優先度合いの仕分けを行う。

(ii) 公共事業関係費については、各事業を機能的に捉えるとともに、事業ごとの優先順位を明確に反映させる。このため、「財政構造改革の推進について」で定められた金額の範囲内で、「物流効率化による経済構造改革特別枠」（上限1500億円）及び「生活関連等公共事業重点化枠」（上限2500億円）の合計4000億円を上回らない公共事業の配分重点化措置を講ずる。「物流効率化による経済構造改革特別枠」については、要望を行うに当たり、関係省庁間で十分調整を図ることとし、また、予算編成過程での配分に当たっては、プロジェク

ト性に着目し、費用対効果分析を活用しつつ優先度合いの仕分けを行うとともに、事業間の連携確保の観点から、官邸が中心となって総合調整を行う。

(iii) 政府開発援助（ODA）予算については、「財政構造改革の推進について」で定められた金額の範囲内で、各施策の内容、執行状況等を吟味し、予算編成過程で資金形態別配分の総合調整を行い、援助の効果が最大限上がるよう重点的・効率的な予算配分を行う。

(iv) 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、定員及び機構の要求は従来にも増して厳しいものとする。

(v) 大蔵大臣より示す経費の平成10年度の取扱いは予算編成過程で検討する。

## ② 大蔵大臣「補足事項（細則）」

(i) 平成10年度の参議院議員選挙に必要な経費の増等は加減算する。地方公共団体への補助金は制度的補助金（仮称）とその他補助金に、民間団体等への補助金は法律に基づくもの等とその他補助金に分けて削減・合理化を図る。

(ii) 「環境・科学技術・情報通信等経済構造改革特別調整措置」については、所管の概算要求のうち社会保障関係費・公共事業関係費・防衛関係費・政府開発援助予算・恩給関係費・主要食糧関係費及び人件費を除いた金額の3%について、特に重点化を図るべき施策を要求する。

(iii) 「物流効率化による経済構造改革特別枠」の要望に当たっては、1500億円に、平成9年度予算における対象予算の合計額の一般公共事業予算総額に占める割合を乗じた額の4倍の額に、25億円を加算した額の範囲内とする。また、「生活関連等公共事業重点化枠」の要望に当たっては、特に重点化を図るべきものについて、2500億円を平成9年度予算における各省庁の公共事業関係費（又は、「公共投資重点化枠」の中で措置された公共事業関係費）の大きさに按分した額の1.5倍の額の範囲内とする。

(iv) 沖縄関連措置（SACO関連措置）、阪神・淡路地域復興特別事業、厚生年金保険事業国庫負担、ウルグァイ・ラウンド農業合意関連対策等の6項目の経費の取扱いについては、予算編成過程において検討する。

## (2) 各省庁による概算要求の概要

「財政構造改革の推進について」の閣議決定と総理大臣の指示した基本方針

に従って各省庁が作成し、平成9年8月末に提出した概算要求を取りまとめ、大蔵大臣から平成9年9月9日の閣議に報告された。前述のように、平成10年度予算の新たな概算要求の枠組みが従来の各省庁別の基準ではなく、主要経費別のキャップ（量的縮減目標）であることに対応し、表10-3に示した一般会計概算要求額調は所管別ではなく、主要経費別で整理したものである。

表 10-3 平成10年度主要経費別等の概算要求額調

(単位：億円、%)

事 項	平成9年度 予算額	平成10年度 概算要求額	比較 増減額	増減率
社会 保 障 関 係 費	145,501	148,501	3,000	2.1
文 教 及 び 科 学 振 興 費	63,389	64,178	788	1.2
（参考）科学技術振興費	8,446	8,851	405	4.8
恩 給 関 係 費	15,973	15,509	△463	△2.9
防 衛 関 係 費	49,475	49,414	△61	△0.1
公 共 事 業 関 係 費	97,447	90,625	△6,821	△7.0
公共事業関係費（通常）	97,447	86,625	△10,821	△11.1
物流効率化による経済構造改革特別枠	—	1,500	1,500	—
生活関連等公共事業重点化枠	—	2,500	2,500	—
経 済 協 力 費	10,912	9,829	△1,084	△9.9
（参考）政府開発援助費	11,687	10,517	△1,170	△10.0
中 小 企 業 対 策 費	1,865	1,865	△0	△0.0
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	6,860	6,857	△3	△0.0
主 要 食 糧 関 係 費	2,692	2,692	0	0.0
産業投資特別会計へ繰入	1,715	1,715	0	0.0
その 他 の 事 項 経 費	51,737	53,213	1,475	2.9
予 備 費	3,500	3,500	0	0.0
計（一般歳出）	451,067	447,899	△3,168	△0.7
国 債 費	168,023	180,558	12,534	7.5
地 方 交 付 税 交 付 金	154,810	177,079	22,269	14.4
合 計	773,900	805,535	31,635	4.1

- (注) 1 前年度予算額は、平成10年度要求額との比較対照のため、組替えをしてある。  
 2 「防衛関係費」のうち、前年度のSACO関連経費は61億円であり、これを除いた「防衛関係費」は、4兆9414億円である。  
 3 運輸省からの国鉄長期債務の処理に要する経費要求、及び農林水産省からの国有林野事業特別会計の累積債務の処理に要する国債費への経費要求は計上されていない。  
 (出所) 財政制度審議会「財政制度審議会総会（第2回）及び法制部会（第1回）合同会議資料」（平成9年9月25日）により作成。

表10-3における前年度予算額に対する概算要求額の増減に見られるように、

社会保障関係費3000億円の増加、文教及び科学振興費のうち科学技術振興費4.8%の増加、公共事業関係費7%の削減、政府開発援助費（ODA）10%の削減、防衛関係費・中小企業対策費・エネルギー対策費・主要食糧関係費の同額ないし同額以下など、「財政構造改革の推進について」で主要経費に設定された量的縮減目標（表10-1、時期は後になるが「財政構造改革法」の定めでは表10-2）に従った概算要求が行われた。その結果、一般会計歳出総額の概算要求額は対前年度比4.1%の増加であるが、注目された「一般歳出」は前年度予算額より3168億円（0.7%）減額された概算要求となった。なお、同表（注）のように、国鉄・長期債務処理経費（運輸省所管）及び国有林野事業特別会計・累積債務処理経費（農林水産省所管）については、いずれも国債費として要求されているものの、既に述べたように、この段階では概算要求というよりも、要望に近い性格のものであるため、表10-3の国債費への計上を見送ったという。<sup>2)</sup>

〔注〕

- 1) 平成10年度予算の「概算要求に当たっての基本的な方針についての内閣総理大臣閣議発言要旨」及び「概算要求についての大蔵大臣閣議発言要旨」は、『国の予算』平成10年度 1120-1122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・総会（第2回）及び法制部会（第1回）合同会議議事録」（平成9年9月25日）7-10ページ。

## 2 平成10年度予算編成の焦点

### （1）平成9年10月段階での中期財政事情の試算

各省庁からの概算要求の提出を受けて、平成9年9月から本格的な予算編成作業に入った大蔵省は、10月14日、財政健全化目標との関係で平成15年度までの財政事情の試算を財政制度審議会に提出している。<sup>1)</sup> 閣議決定「財政構造改革の推進について」を踏まえた同試算の要点は以下のとおりであり、中期的な高い経済成長の持続と厳しい一般歳出抑制の堅持を実現しない限り、財政構造改革による中期的な財政健全化の達成は容易ならざる課題であることを強く示唆している。

すなわち、①一般歳出については、平成10年度から平成12年度までは主要経費の量的縮減目標に従って、また、平成13年度から平成15年度の間は3段階

の伸び率の仮定（0%、1%、2%）に基づいてそれぞれ試算する。② 経済動向に左右される税収及び地方交付税、国債費等については、現行経済計画の1.75%と3.5%という2つの成長シナリオを前提として推計する。③ その上で、平成10年度から平成15年度までの6年度で均等割りした仮置き金額ではあるが、平成10年度から毎年度1.25兆円の特例公債の減額を機械的に行うことにより、平成15年度の特例公債発行額ゼロという財政健全化目標を達成するために必要な「要調整額」、つまり、それでもなお残る歳入・歳出ギャップを埋めるための歳出削減額ないし歳入確保額を試算する。④ 以上のような試算の結果によれば、国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理を除いた場合でも、まず、初年度1998年度（平成10年度）の要調整額では名目成長率3.5%の2.1兆円から1.75%の2.9兆円に、また、目標年度2003年度（平成15年度）では名目成長率3.5%・一般歳出伸び率0%の1.2兆円から名目成長率1.75%・一般歳出伸び率2%（平成13年度～平成15年度）の7.6兆円にそれぞれ上る。

## （2） 予算編成作業大詰め段階での特別減税の決定

第9章第5節1で記述したように、平成9年の我が国経済は、金融システム不安の表面化等から景気停滞が鮮明になり、野党のみならず与党内からも財政面からの景気対策を求める声が相次いだ。しかし、「財政構造改革法」の国会審議が成立直前の状況にあったため、平成9年11月18日、政府は民間主導の景気浮揚という基本方針の下に「21世紀を切りひらく緊急経済対策」を決定し、「財政構造改革法」の趣旨との整合性を図った。しかし、この「緊急経済対策」には景気浮揚効果の即効性に欠けるとの批判が強く、財政・税制面からの景気対策発動を求める要請が更に強まったことを受けて、12月17日、平成10年度予算の編成作業が大詰めを迎え、税制改正作業は事実上終わっていたにもかかわらず、橋本総理大臣は平成10年分所得税の特別減税の実施を決定したのである。

急速な景気悪化にもかかわらず、「財政構造改革法」の制定直後で歳出予算キャップの改正は全く考えられないため、景気対策として唯一とりうる1年限りの特別減税の実施を平成10年度予算編成のギリギリの段階で決断せざるを得なかったものであるが、<sup>2)</sup> 法人税等の制度改正による減税に加え、この特別減税により新たに平成10年度分の所得税に4240億円の減収が見込まれたため、そ

の他税外収入の更なる確保努力にもかかわらず、前述した毎年度の特例公債の減額1.25兆円という目処を達成することが、集中改革期間の初年度に事実上困難になった。<sup>3)</sup> また、特別減税により地方個人住民税でも新たに6240億円の減収が発生するため、後述のように、拡大する地方財源不足額に対する地方財政対策の練り直しが必要になったのである。

### (3) 財政制度審議会の「報告」及び「建議」の提出

#### ① 「歳出の削減合理化の方策に関する報告」の概要<sup>4)</sup>

平成9年9月の財政制度審議会総会で、歳出の在り方及び削減合理化等に関する諸問題についての審議を付託された「歳出の削減合理化等に関する特別部会」は、その審議結果を部会報告として総会に提出し、総会の了承を得て、平成9年12月18日、財政制度審議会「報告」として大蔵大臣に提出された。繰り返し述べたように、各歳出分野における改革の基本方針及び歳出削減の基本方針並びに平成10年度予算を初年度とする集中改革期間の量的縮減目標は「財政構造改革について」（平成9年6月3日閣議決定）とその法律化事項は「財政構造改革法」（平成9年11月28日成立）において定められていたことから、今回の財政制度審議会「報告」の意義は、主要な経費について個別具体的な削減合理化の方策を提示することにあった。

(i) 社会保障：(イ) 当然増の大宗を占める医療関係予算については、国民医療費の伸びを国民所得の伸びの範囲内とするとの基本方針に従い、平成10年度予算編成においては薬価の大幅な引下げ、診療報酬改定による厳しい抑制、国立病院に対する一般会計繰入れの縮減を実施する。(ロ) 年金については、平成11年度の財政再計算において、将来世代の負担が過重にならないよう、給付水準、スライド方式、支給開始年齢、在職者や一定以上の収入等のある者に対する年金支給等の見直しを行う。(ハ) 雇用保険のうち高齢求職者給付については、年金受給資格を考慮してその国庫負担を廃止する。

(ii) 公共投資：(イ) 平成10年度においては、経済活力の維持のため、物流効率化に資するものを中心に経済構造改革関連の社会資本を優先的、重点的に整備するとともに、引き続き相対的に立ち遅れている生活関連の社会資本への重点化を図ることを基本に、配分の重点化を推進する。(ロ) 限られた財政資金の一層の効率的活用のため、コスト削減対策の推進、費用対効果分析の積極的活

用、長期事業の実施段階における再評価等を行い、平成10年度予算に反映させる。

(iii) 文教・科学技術：(イ) 義務教育費国庫負担金については、児童・生徒数の減少、国・地方の役割分担等を踏まえ、引き続き予算の重点的、効率的配分を図る。(ロ) 国立大学の授業料については、国立・私立大学間の格差の是正や特別会計の自己財源確保の必要性を考慮し、その適正化を進める。私立大学等経常費補助については、私学の独自性等の観点から、引き続き総額を厳しく抑制するとともに、特色ある教育研究プロジェクトへの重点化など配分方法を見直す。(ハ) 科学技術関係予算については、優先順位の厳しい選択、研究分野の重複排除・連携強化、本格的な評価制度等に基づいた一層の重点的かつ効率的な資金配分を行う。

(iv) 防衛：(イ) 財政構造改革の推進のため、「中期防衛力整備計画（平成8年度～12年度）」が今般下方修正されたことを踏まえ、各年度の予算編成で経費の抑制を図る。(ロ) 合理化・効率化・コンパクト化の観点から、すべての経費を厳しく抑制すると同時に、従来にも増して正面装備品に係る後年度負担の抑制に努める。

(v) 政府開発援助：総額の抑制を図る中での量から質への転換という平成10年度のODA予算の課題を実現するため、基本理念を明確にするとともに、環境、人道支援等への重点化、途上国の人造り支援、NGOとの連携強化、評価や情報公開の徹底等に十分留意して、所管の枠を超えた総合調整を行う。

(vi) 農業：(イ) 平成10年度の主要食糧関係費については、米需給の大幅な不均衡に対処するため、生産調整面積の大幅拡大、政府備蓄水準の早期適正化ルールの設定等を柱とする新たな米政策を構築する。(ロ) ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策については、実績の検証を踏まえ、新しい国際環境に対応し得る農業経営の確立等に資するよう事業全体の見直しを図る。(ハ) 国有林野改革問題については、平成10年度予算で将来世代へ負担を先送りすることは財政構造改革の趣旨に反する。まず、リストラ等の自助努力を基本に、金利負担の軽減や歳出削減による財源確保に最大限の努力を行った上で、なお残る財源不足へのギリギリの対応として税負担を検討することが必要である。こうした対応を行った上で、国有林野事業特別会計による返済不可能な債務約2.8兆円を一般会計に承継することが適当である。

(vii) 運輸：(イ) 国鉄長期債務問題に対しては、財政構造改革集中改革期間の初年度である平成10年度より具体的な処理策を実施すべきである。その策定に当たっては、金利負担軽減、自助努力、関係する部局を中心とする歳出削減、JR負担等の活用し得るあらゆる財源を動員して元本償還分も含め財源の捻出に最善を尽した上で、なお埋めきれない部分への税負担方策の検討は避けられないと考えられる。前記方針に沿い財源確保に目処をつけた上で、清算事業団の負う有利子債務及び無利子債務は一般会計が承継・処理する。(ロ) 整備新幹線問題について、「財政構造改革の推進について」は、政府・与党検討委員会に対し拙速な結論を戒め、国民の納得の確保が不可欠とした上で、新規着工区間の着工は財政構造改革に矛盾しないようにすべきとした。本問題については、財政構造改革、国鉄長期債務問題との関連で、検討委員会に対し改めて慎重な検討、厳正な判断を求めるとともに、平成10年度予算の編成に当たっても、整備新幹線予算は極力抑制すべきと考える。

(viii) 中小企業：平成10年度予算においては、地方分権推進委員会「第2次勧告」に沿って都道府県商工会連合会等の職員設置費の一般財源化等を実施する。また、最近の経済情勢を踏まえた金融対策、中心市街地活性化等の政策課題に関して、施策の在り方を十分吟味して、その効率化に努める。

(ix) エネルギー対策：当面、国家石油備蓄の積増しをしないことなど、費用の節減合理化を厳しく進めるとともに、石油開発案件の採択基準の厳格化により、資金の効率的活用を行う。こうした観点から、特定財源制度に安易に依存することがないように、特別会計の歳出全般について厳しく見直しを行う。

(x) 地方財政：平成10年度における地方一般歳出の伸び率を対前年度比マイナスとするため、投資的経費に係る単独事業の抑制など、国と同一基調で歳出全般の徹底した抑制を図る。その上で、なお残る地方の財源不足については、国・地方の財政事情を踏まえつつ、適切な財源確保に努める必要があるが、今後、地方の財政赤字の縮減に向けて、引き続き財政構造改革を進める必要がある。

## ② 「平成10年度予算の編成に関する建議」の概要<sup>5)</sup>

財政制度審議会は前述した「報告」と併せて、予算編成の基本問題を検討した「平成10年度予算の編成に関する建議」を大蔵大臣に提出した。以下、本建



議の要点を記述するが、極めて厳しい財政見通しに基づき、景気対策として財政出動を求める見解に対して、財政構造改革推進の堅持を強い調子で主張し、前述の特別減税についても、あえて「遺憾」と評している。

(i) 「財政構造改革法」を踏まえた、平成15年度までの財政事情についての大蔵省試算によれば、財政健全化目標を達成するためには、今後一般歳出の伸びをゼロに抑制し続けても、なお毎年度数兆円もの要調整額の解消が必要である。このように目標達成のプロセスは容易なものではないため、集中改革期間の初年度から「財政構造改革法」に規定された歳出の改革と縮減の具体的方策を着実に実施し、財政健全化目標の達成に全力を尽くすことが肝要である。

(ii) 最近の経済情勢の下で、財政支出の拡大による景気刺激を行うべきとの主張が見られるが、財政状況が極めて悪化し、本格的な高齢化が間近に迫っている現在、財政構造改革の推進は一刻の猶予も許されない。今後の経済運営は、主要先進国と同様、規制緩和等の構造改革により民間需要中心の自律的な成長を図ることを基本とすべきである。今般、政府が発表した2兆円の特別減税の実施は今回限りのギリギリの対応としてやむを得ないと考えられるが、特例公債への財源依存により財政事情が更に悪化する事態は遺憾である。また、金融システムの安定化に公的資金を投入すべきという議論も財政構造改革の基本を踏まえたものとなるよう慎重に検討を行うことが必要である。

(iii) 財政構造改革の推進に当たっては、真に必要な財政需要に適切に対応できるように、限られた財政資金の配分効率化・重点化の徹底という観点から、平成10年度予算編成に関して特別に設けられた「環境・科学技術・情報通信等経済構造改革特別調整措置」、「物流効率化・生活関連等にかかる公共事業の重点化措置」については、要求内容の厳しい吟味を行うべきである。

(iv) 財政構造改革を真に実現するためには、国鉄長期債務問題の本格処理及び国有林野の抜本改革が不可欠であり、将来世代への負担の先送りという安易な処理を回避するためには、自助努力のほか、金利負担の軽減、関係部局の歳出削減等によって財源の確保に最大限努力することが必要である。その上で、なおおれめきれない部分が残る場合には、何らかの税負担の方策を検討することが必要と考えられる。

〔注〕

- 1) この財政事情の試算は元々、平成9年10月1日の財政構造改革会議に提出されたものであった（財政制度審議会「財政制度審議会財政構造改革部会議事録（第1回）」（平成9年10月14日）29-32ページ、及び「配付資料(5)」）。
- 2) 財政制度審議会における大蔵大臣の発言（財政制度審議会「財政制度審議会総会議事録（第4回）」（平成9年12月18日）7ページ）、及び涌井洋治・元主計局長口述記録を参照されたい。
- 3) この特別減税の決定直前、平成9年12月15日に大蔵省が財政制度審議会に提出した「平成10年度財政事情（予算フレーム試算〔除く国鉄・林野債務関連〕）」では、平成10年度の特例公債の減額1兆2500億円という10月段階での公債減額目標がまだ維持されていた（財政制度審議会「財政制度審議会総会（第3回）資料」（平成9年12月15日）「配付資料(1)」）。
- 4) 本「報告」の全文は、『国の予算』平成10年度 1155-1163ページに収録されている。
- 5) 本「建議」の全文は、同上 1163-1165ページに収録されている。

### 3 平成10年度経済見通しと予算編成方針の決定

#### （1）「平成10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9年12月20日、平成10年度予算編成の前提となる「平成10年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」が閣議了解された。その後、予算政府案の概算が固まった段階で計数整理の上、平成10年度予算政府案が国会に提出され、平成10年1月19日に閣議決定をみた。<sup>1)</sup> その概要は以下のとおりである。

##### （i）平成10年度の経済運営の基本的態度

（イ）自律的な景気回復の実現：強靱で活力に満ちた日本経済を実現するためには、民間活力を中心に21世紀に向けた新たな経済政策を展開する必要があるという観点に立って、「21世紀を切りひらく緊急経済対策」の確実な実行など、適切かつ機動的な経済運営に努め、民間需要中心の自律的な安定成長軌道に乗せる。

（ロ）金融システムの改革と安定性確保：金融システムへの信頼回復を図る観点から、「預金保険法」の改正や新法制定、預金保険機構への国債交付等の措置を緊急に講じ、預金者保護と金融システムの安定性確保に万全を期すとともに、自由で公正な金融システムを目指し、「証券取引法」、金融関係税制の改正等の改革を進める。

（ハ）経済構造改革の推進：経済のグローバル化や急速な少子・高齢化の進展

等に対応するため、経済構造改革を強力に推進する。具体的には、国際的に魅力ある事業環境の創出、新規産業育成基盤の強化等を図るため、規制の撤廃と緩和、法人課税の改革を実施するとともに、研究開発、雇用労働対策及び中小企業対策等を推進する。

(二) 行財政改革の推進：行政改革会議最終報告を最大限に尊重するとともに、規制緩和、地方分権等を行い、21世紀型の行政システムの構築を推進する。また、危機的な財政状況、少子・高齢化の進展等に対応し、経済活力の低下、将来世代の大きな負担増を防ぐ観点から、「財政構造改革法」を踏まえ、全力を挙げて財政構造改革を推進する。平成10年度では、一般歳出を平成9年度より減額しつつ、経済構造改革に資する分野等に重点を置き、歳出構造を見直す。

(ホ) 国民生活の充実：社会保障については、給付と負担の関係を幅広い観点から見直しつつ、効率的で質の高いサービスを提供できる安定的な制度の確立に向け構造改革を進める。公共投資については、生活関連や経済構造改革関連社会資本への重点配分を図るとともに、効率的、効果的かつ着実な社会資本整備を進める。また、現下の土地問題に対応して大幅な規制緩和、土地税制の見直し等を行い、更に、ゆとりある住宅・住環境の形成を図るとともに、災害に強い国づくり・まちづくりを推進する。

(ハ) 国際的役割の遂行：WTOを中心とする多角的自由貿易体制の維持・強化への寄与、APECにおける貿易・投資の自由化・円滑化及び経済・技術協力の推進、政府開発援助を含む資金協力等を通じて、世界経済の持続的発展に貢献する。また、市場アクセスの改善、アジア金融市場の安定性確保に努める。

#### (ii) 平成10年度の経済見通し

以上のような経済運営の下で、平成10年度の我が国経済は、駆け込み需要の反動等の要因が剥落するとともに、経済対策の実施、所得課税の特別減税の実施、法人課税の改革、金融システムの安定化措置などの政策対応も加わって、企業や消費者の経済の先行きに対する信頼感の回復が見込まれることから、回復軌道に復帰してくるものと考えられる。この結果、主要経済指標の平成10年度見通しでは、民間最終消費支出3.3%程度増、民間住宅5.7%程度増、民間企業設備3.0%程度増に支えられ、国内総生産の名目成長率は2.4%程度、実質成長率は1.9%程度になると見込まれ、また、物価見通しは、国内卸売物価指数が0.8%程度の下落、消費者物価指数は0.7%程度の上昇と見込まれる。

## (2) 「平成10年度予算編成方針」の閣議決定

先般成立した「財政構造改革法」（「財政構造改革の推進に関する特別措置法」）等を踏まえ、上記「平成10年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、平成9年12月20日に閣議決定された「平成10年度予算編成方針」<sup>2)</sup>の主な内容は以下のとおりである。

- ① 財政規模：一般会計予算においては、「財政構造改革法」で定められた各歳出分野における改革の基本方針、主要な経費に係る量的縮減目標に従い、歳出全般について聖域を設けることなく徹底した見直しに取り組む。特に政策的経費である一般歳出については、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・効率的配分を行うことにより、その額が平成9年度の当初予算の額を相当程度下回るようにする。
- ② 公債発行：公債発行額は前年度当初発行予定額より1兆1500億円減額し、15兆5570億円とする。
- ③ 税制改正：当面の金融・経済情勢を踏まえつつ、経済社会の構造的な変化及び諸改革に対応するため、法人税制、金融関係税制等について適切な措置を講ずるとともに、平成10年分の所得税について定額の特別減税を行う。
- ④ 行政改革：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て、行政制度・運営の不断かつ徹底した見直しを行うとともに、国家公務員数の一層の純減を行い、また、機構の新設等は行わない。
- ⑤ 地方財政：地方公共団体に対しては、「財政構造改革法」を踏まえ、国と同一基調でその歳出の抑制を図るとともに、地方の財政健全化のため、地方自治・地方分権推進に留意しつつ、給与・定員の適正化等、徹底した行財政改革への取組みを要請する。

### 〔注〕

- 1) 「平成10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10年度 1144-1147ページに収録されている。
- 2) 「平成10年度予算編成方針」の全文は、同上 28ページに収録されている。なお、政府の予算編成方針の決定に先立って、連立与党は平成9年12月16日に「平成10年度予算編成大綱基本方針」（全文は同上 1135-1137ページに収録）を決定し、6大改革—行政・財政構造・経済構造・社会保障構造・金融システム・教育の改革—の大胆な断行、

特に財政構造改革の推進を強調し、平成10年度予算における財源の重点的・効率的配分に13の基本方針を掲げていた。

#### 4 大蔵原案の内示から平成10年度予算政府案の概算の閣議決定

##### (1) 平成10年度予算大蔵原案の概要と特徴

平成9年12月20日、前記の予算編成方針等の閣議決定と併せ、平成10年度予算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(表10-4参照)。平成10年度予算の経済的な背景、財政構造改革の閣議決定と法律化、予算編成作業の推移等で指摘されてきたように、税収の大幅な自然増を期待し難い歳入事情の中で、概算要求提出後、人事院勧告の実施に伴う給与改善費等の新たな歳出増要因が生じ、平成10年度の財政事情は引き続き厳しいものと見込まれたため、大蔵省は財政構造改革路線を堅持した上で、経済・金融情勢等を

表 10-4 平成10年度一般会計歳入歳出予算

歳入予算額(性質別)

(単位:億円、%)

	平成9年度予算額	平成10年度予算額	対平成9年度 増減額	増減率
租 税 及 印 紙 収 入	578,020	585,220	7,200	1.2
所 得 税	208,820	205,550	△3,270	△1.6
法 人 税	144,320	152,740	8,420	5.8
相 続 税	24,610	23,510	△1,100	△4.5
消 費 税	98,130	108,180	10,050	10.2
酒 税	20,630	20,580	△50	△0.2
た ば こ 税	10,620	10,200	△420	△4.0
揮 発 油 税	19,560	19,960	400	2.0
航 空 機 燃 料 税	880	910	30	3.4
石 油 税	5,240	5,160	△80	△1.5
自 動 車 重 量 税	8,390	8,400	10	0.1
関 税	10,930	9,470	△1,460	△13.4
印 紙 収 入	20,190	18,240	△1,950	△9.7
専 売 納 付 金	168	203	35	20.7
官 業 益 金 及 官 業 収 入	233	222	△11	△4.8
政 府 資 産 整 理 収 入	3,029	2,773	△256	△8.4
雑 収 入	25,201	32,696	7,494	29.7
公 債 金	167,070	155,570	△11,500	△6.9
建 設 公 債	92,370	84,270	△8,100	△8.8
特 例 公 債	74,700	71,300	△3,400	△4.6
前 年 度 剰 余 金 受 入	179	8	△171	△95.4
合 計	773,900	776,692	2,792	0.4

## 歳出予算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

	平成9年度 予算額	大蔵原案	復活折衝	平成10年度 予算額	対平成9年度 増減額	増減率
社会 保 障 関 係 費	145,501	148,422	9	148,431	2,929	2.0
生 活 保 護 費	10,757	11,106	△0	11,106	349	3.2
社 会 福 祉 費	40,021	42,570	9	42,578	2,558	6.4
社 会 保 険 費	85,477	86,118	△0	86,118	641	0.7
保 健 衛 生 対 策 費	5,975	5,359	△0	5,359	△616	△10.3
失 業 対 策 費	3,271	3,269	△0	3,269	△2	△0.1
文 教 及 び 科 学 振 興 費	63,436	63,189	268	63,457	22	0.0
義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	28,873	28,876	0	28,876	2	0.0
国 立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	15,550	15,270	65	15,335	△215	△1.4
科 学 技 術 振 興 費	8,493	8,839	68	8,907	414	4.9
文 教 施 設 費	2,046	1,857	18	1,875	△171	△8.4
教 育 振 興 助 成 費	7,420	7,335	65	7,400	△20	△0.3
育 英 事 業 費	1,053	1,012	53	1,064	11	1.1
国 債 関 係 費	168,023	172,628	△0	172,628	4,605	2.7
恩 給 関 係 費	15,973	15,154	156	15,310	△663	△4.1
文 官 等 恩 給 費	784	716	6	723	△62	△7.9
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	14,031	13,401	141	13,542	△489	△3.5
恩 給 支 給 事 務 費	52	50	0	50	△2	△3.4
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	1,106	987	8	996	△110	△9.9
地 方 交 付 税 交 付 金	154,810	158,702	0	158,702	3,892	2.5
防 衛 関 係 費	49,475	49,397	0	49,397	△78	△0.2
公 共 事 業 関 係 費	97,447	89,853	0	89,853	△7,593	△7.8
治 山 治 水 対 策 事 業 費	15,965	13,992	0	13,992	△1,973	△12.4
道 路 整 備 事 業 費	27,064	26,843	0	26,843	△220	△0.8
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	7,346	6,799	0	6,799	△548	△7.5
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	12,375	10,683	0	10,683	△1,691	△13.7
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	17,511	16,284	0	16,284	△1,227	△7.0
農 業 農 村 整 備 事 業 費	12,282	10,837	△0	10,837	△1,445	△11.8
森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	3,879	3,399	0	3,399	△479	△12.4
調 整 費 等	349	340	0	340	△10	△2.8
小 計	96,770	89,177	0	89,177	△7,593	△7.8
災 害 復 旧 等 事 業 費	677	677	0	677	0	0.0
経 済 協 力 費	10,912	9,743	59	9,803	△1,109	△10.2
中 小 企 業 対 策 費	1,865	1,846	12	1,858	△7	△0.4
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	6,860	6,627	55	6,682	△178	△2.6
主 要 食 糧 関 係 費	2,692	2,691	0	2,691	△1	△0.1
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,715	1,595	0	1,595	△120	△7.0
そ の 他 の 事 項 経 費	51,691	52,844	△59	52,785	1,094	2.1
予 備 費	3,500	3,500	0	3,500	0	0.0
調 整 財 源	—	500	△500	—	—	—
合 計	773,900	776,692	0	776,692	2,792	0.4
う ち 一 般 歳 出	451,067	445,362	0	445,362	△5,705	△1.3

（注）1 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。「復活折衝」は平成10年度予算額から大蔵原案を控除した差額である。

2 概算要求の公共事業関係には、「物流効率化による経済構造改革特別枠」及び「生活関連等公共事業重点化枠」を含む。

（出所）『国の予算』平成9年度 653ページ、『国の予算』平成10年度 59-60、648-649、676、1138-1139、1141ページ、財政制度審議会「財政制度審議会総会（第2回）及び法制部会（第1回）資料」（平成9年9月25日）により作成。

踏まえた最大限の対応を行うとの基本的考え方の下、厳しい査定作業を通じて大蔵原案の作成に取り組んできた。しかし、前述のように、編成作業の大詰めで決定された特別減税等の影響から、特例公債の減額目標の達成は困難となった。

大蔵原案を提出した臨時閣議における大蔵大臣の発言によれば、その大要、特徴等は以下のとおりである。<sup>1)</sup>

すなわち、① 一般会計予算では「財政構造改革法」に従い歳出全般の徹底した見直しと財源の重点的・効率的配分を行うことにより、一般歳出は44兆5362億円となり、前年度比マイナスの目標を達成した。これに国債費と地方交付税交付金を加えた歳出規模は0.4%増の77兆6692億円となる。② 歳入のうち、租税及印紙収入は58兆5220億円とし、その他収入は3兆5902億円としている。③ この結果、公債発行額は15兆5570億円で前年度当初発行予定額より1兆1500億円減額しており、公債依存度は1.6%低下して20.0%となる。④ 以上のような一般会計予算に加え、国鉄長期債務及び国有林野累積債務の具体的処理策をまとめるなど、平成10年度予算は「財政構造改革法」成立後初めての予算にふさわしく、将来世代に負担を先送りすることのない、また、重点的・効率的なものとすることができ、財政構造改革の推進に向け更なる第一歩を踏み出したものとする。

## (2) 復活折衝から平成10年度予算政府案の概算の閣議決定

復活折衝と予算政府案の概算の閣議決定については、報道記事等を用いつつ確認したい。第2節1で記述したように、平成10年度予算の場合は、「財政構造改革の推進について」の閣議決定により、一般歳出の主要経費は、歳出の改革と縮減の具体的方策に基づき概算要求を行うとされたため、大蔵原案で用意された調整財源は前年度の半分500億円であり、もともと復活折衝の余地は限られていた。大蔵原案内示後、12月24日の閣僚折衝で終了した復活折衝で復活しないし増額が認められた主要な経費は、旧軍人遺族等の恩給支給額（総務庁）、国際機関へのODA 拠出額や草の根無償援助費（外務省）、私学助成費、科学研究費補助金、育英奨学金の貸与者等（文部省）、科学技術振興調整費（科学技術庁）、地域振興整備公団への出資金、信用保証協会の経営基盤強化費、高性能工業炉の実験事業費等（通商産業省）、郵便貯金・民間金融機関のATM 接続事

業費（郵政省）等であった。<sup>2)</sup>

以上のような最終的な予算編成作業を経て、平成9年12月25日の臨時閣議で予算政府案の概算が閣議決定された。<sup>3)</sup> この概算における歳入歳出規模及び基本フレームは大蔵原案と同じであり、歳出面では歳出総額77兆6692億円、うち一般歳出44兆5362億円、そして、歳入面では公債発行額15兆5570億円、公債依存度は20.0%であった。なお、一般会計予算のフレームや主要経費別歳出予算等に関するより詳しい記述は、叙述の全面的な重複を避けるため、第4節「平成10年度予算の概要と特色」に譲ることとする。なお、当該概算の閣議決定に当たり、大蔵大臣は、平成10年度予算の編成作業は完了したものの、依然として深刻な財政状況であることには変わりはなく、今後とも、平成10年度予算の成果を踏まえた上で、健全な財政構造の構築に向け、歳出の改革と縮減に努めたいとの強い意向を表明している。

〔注〕

- 1) 「平成10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10年度 1139-1140ページ。
- 2) 復活折衝に関する以下の記述は、主に、平成9年12月21日～25日の『日本経済新聞』に掲載された関連記事によっている。なお、主要経費別にみた復活折衝の結果は、表10-4の「復活折衝」欄に、平成10年度予算額から大蔵原案を控除した差額として参考までに示している。
- 3) 閣議提出資料「平成10年度一般会計歳入歳出概算」は、閣議における予算政府案の概算についての大蔵大臣発言要旨とともに、『国の予算』平成10年度 1141-1142ページに収録されている。



### 第3節 平成10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

第9章第5節2で記述したように、平成10年1月12日に召集された第142回通常国会では、金融システム安定化対策や特別減税等の景気対策を盛り込んだ平成9年度補正予算が先行審議すべき緊急議題として国会に提出され、通例である国会冒頭での総理大臣の施政方針演説や大蔵大臣の財政演説が先送りされるという異例の議事日程となった。しかも、政府が「平成10年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の閣議決定を経て、「平成10年度一般会計予算ほか2件」を1月19日に国会に提出したにもかかわらず、国会運営を巡る与野党間の激しい対立に加え、1月末の大蔵大臣と大蔵事務次官の金融不祥事への引責辞任などから、平成9年度補正予算の成立が2月4日にずれ込み、その後も国会で金融不祥事の集中審議等が行われたため、2月16日に至り、ようやく、衆・参本会議で総理大臣の施政方針演説に続き、松永光大蔵大臣による財政演説が行われる運びとなった。

松永大蔵大臣の財政演説は、その大半を金融不祥事への対応策や金融システムの安定化策に割いているが、財政構造改革及び平成10年度予算に関する（各主要経費の説明部分は省略する。）概要は次のとおりであった。<sup>1)</sup>すなわち、(1)現在の危機的な財政状況から脱却し、様々な政策要請に十分対応できる財政構造を構築するために、「財政構造改革法」に規定された最終的な目標達成に向けて全力を尽くす。(2)平成10年度予算は、「財政構造改革法」に従い、歳出全般について聖域を設けることなく徹底した見直しを行いつつ、限られた財源を重点的・効率的に配分しており、また、長年の懸案である国鉄長期債務及び国有林野累積債務についても具体的な処理策を取りまとめている。(3)歳出面では、一般歳出の規模について前年度当初予算に対し1.3%の縮減を達成した。また、国家公務員の定員については3700人に上る行政機関職員の定員の縮減を図り、補助金等についても整理合理化を積極的に推進している。(4)歳入の基幹たる税制については、法人税制、金融関係税制等に関して適切な措置を講ず

るほか、たばこ特別税を創設する。以上の措置により、公債発行予定額を前年度当初予算より1兆1500億円減額し、公債依存度は20.0%へと1.6%低下している。

なお、衆議院予算委員会における大蔵大臣の平成10年度予算提案理由説明に対する主計局長の補足説明<sup>2)</sup>の特色は、歳入予算で税収増にほぼ等しい財源増を確保した「その他収入」について、特別会計受入金等の内訳を詳しく説明していることである。

〔注〕

- 1) 松永大蔵大臣の衆・参本会議における平成10年度予算に関する財政演説と、同演説と同じ趣旨の衆議院予算委員会における提案理由説明要旨は、『国の予算』平成10年度 1149-1154ページに収録されている。
- 2) 主計局長の補足説明要旨は、同上 1154-1155ページに収録されている。

## 2 「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」等の国会提出<sup>1)</sup>

### (1) 「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」と国民負担率

平成10年1月21日、大蔵省は中期的視点に立った財政運営を進める上での検討の手掛かりとして、従来から予算委員会に提出してきた予算資料の平成10年度版として、「財政構造改革法」等を踏まえ、今後の中期的な財政運営の在り方と財政事情の推移を示した「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」及びその添付資料「中期財政試算」等を国会に提出した。<sup>2)</sup>

「基本的考え方」の要旨は以下のとおりである。① 成立した「財政構造改革法」等に従い達成した一般歳出の縮減、また、国鉄長期債務・国有林野累積債務の具体的処理策の策定等により、平成10年度予算は財政構造改革の更なる一歩を進めることができたものと考えているが、平成10年度末には公債残高が約279兆円にも達すると見込まれており、健全で活力ある21世紀の経済社会、安心で豊かな福祉社会を実現するためには、現在の危機的な財政状況から脱却し、様々な政策要請に十分対応できる財政構造を構築する必要がある。② 「財政構造改革法」に規定された財政赤字を含む国民負担率は平成10年度には50.7%程度と見込まれ、同法が財政運営上の上限とした50%を若干上回っているが、こ

の主な要因は国鉄長期債務・国有林野累積債務の一般会計承継分の計上という一時的な特殊要因にあり、これを除けば44.2%程度と推計される。いずれにせよ、今後とも引き続き国民負担率の抑制に努める必要がある。

## (2) 「中期財政試算(平成9年度～平成15年度)」の概要

表10-5は、「基本的考え方」の添付資料として国会に提出した「中期財政試算」の概要であり、その試算方法及び試算結果の要点は以下のとおりである。

① 「財政構造改革法」における当面の財政健全化目標の達成年度である平成15年度までの財政事情を同表に注記した一定の仮定の下で機械的に試算した。そして、本試算では、平成15年度には特例公債依存から脱却するとの目標を踏まえ、目標達成のための最低限の公債減額として、平成10年度の公債金収入(特例公債分)から毎年度1.43兆円ずつ機械的に減額した公債金収入を計上した。

② その上で、現行経済計画で想定されている経済の姿として名目経済成長率の2つのケース(1.75%と3.5%)等を仮置きし、一定の仮定の下で歳出・歳入が推移した場合の将来の財政の姿を機械的に試算し、各年度に算出した歳出と歳入の差額を「要調整額」として示した。これは、前述の公債減額の実現のため、更に追加的に必要となる歳出削減額ないし公債金以外の歳入確保額である。

③ 以上のような試算方法に基づく試算結果によれば、(i)平成11年度では、一般歳出について、量的縮減目標に従い、前年度比1.3%も削減された平成10年度予算と同額の44.5兆円と仮置きしても、なお3.0兆円～3.2兆円の要調整額が残るため、一般歳出の一段の削減に加え、税外収入の確保や地方交付税の圧縮等の最大限の努力が必要となる。(ii)平成12年度以降も、税収動向に左右されるが、一般歳出を相当厳しく抑制しても、例えば平成12年度の3.3兆円～4.1兆円のように、なお相当程度の要調整額が残る。(iii)また、平成11年度以降5年間、一般歳出の伸びをゼロとしても、成長率1.75%の場合には、平成15年度において5.4兆円もの要調整額を解消する必要がある。

④ 以上は国の一般会計に関する試算であるが、平成15年度までに国及び地方財政赤字の対GDP比を3%以下とするという財政健全化目標を踏まえ、本試算の公債減額目標が達成できた場合の国及び地方の財政赤字の対GDP比を参考として示した。これによれば、平成10年度当初の財政赤字対GDP比は平



(参考) (国・地方の財政赤字対 GDP 比—本試算の公債減額が実現できき場合の仮定計算)

国・地方の財政赤字対 GDP 比 (%)	5.9	9.7程度・4.7程度	4.2~4.1程度	3.7~3.6程度	3.3~3.2程度	3.0~2.9程度	2.4~2.3程度
----------------------	-----	-------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

\* 平成10年度の計数は暫定数値であり、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」第5条に基づき見込値の公表後に異動することがある。

\* 平成10年度の下段の計数は、国鉄長期債務及び国有林野累積債務及び国有林野累積債務の一般会計承継に係る分を除いたベース。

○この試算は、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」において、財政構造改革の当面の目標として、平成15年度までに、国及び地方公共団体の財政赤字の対国内総生産比を3%以下とし、国の一般会計において特例公債依存から脱却することとされていること等を踏まえ、平成15年度までの財政赤字の試算の前提等に応じ変化することとされていることとされるものである。また、本試算は、将来の予算編成を拘束するものではなく、ここに計上された計数は、国の債務費…経済成長率に応じ金利を仮置きして計算。

- (注)
- 1 国債費…法定率分(名目成長率×弾性値1.2 [平成10年度税制改正の影響等を調整]) + 特例措置分
  - 2 地方交付税…法定率分(平成11年度及び平成12年度については平成10年度と同額を、平成13年度以降については、0%、1%、2%でそれぞれ等率で伸ばした額を仮置き。
  - 3 一般歳出…平成10年度税制改正の影響を調整)
  - 4 税収…名目成長率×弾性値1.1 (平成10年度税制改正の影響を調整)
  - 5 その他収入…名目成長率等
  - 6 公債金収入…平成15年度に特例公債依存から脱却することを仮定し、平成10年度の発行額から毎年度1兆4300億円ずつ機械的に減額した額を仮置き。

7 平成9年度は当初予算額(但し、公債依存度、公債残高、公債残高の対 GDP 比、国・地方の財政赤字対 GDP 比については補正後)。  
 8 各欄の左側の計数は、名目経済成長率1.75%の場合であり、右側の計数は名目経済成長率3.5%の場合。  
 9 ( ) 書きは対前年度伸び率であり、( ) 書きは対前年度比較増減数。  
 (出所) 「国の予算」平成10年度 34-35ページにより作成。

成9年度当初5.4%程度（補正後5.9%程度）から9.7%程度に上昇すると見込まれるが、前述の国鉄長期債務・国有林野累積債務の一般会計承継という特殊要因の影響を除けば、4.7%程度への低下が見込まれる。平成11年度以降も着実に財政構造改革を推進し、国の一般会計について、平成15年度までに特例公債脱却を実現できれば、地方公共団体の財政健全化の努力と相まって、財政赤字対GDP比3%以下という目標達成の軌道に乗ることを試算は示している。

〔注〕

- 1) 本項の記述は、主要な国会提出資料の全文を収録し、その解説を加えた『国の予算』平成10年度 30-36ページによっている。
- 2) 従来、この種の予算資料は本予算の提案理由説明と同時に予算委員会に提出されてきたが、今国会では、平成10年1月20日の衆議院予算委員会における平成9年度補正予算の審議で速やかな提出を要求されたため、翌日に提出するという異例の事態となった。また、従来、添付資料の名称は「中期財政展望」であったが、平成10年度については、財政健全化目標や主要経費の量的縮減目標を法定した「財政構造改革法」にのっとった推計ということで、「中期財政試算」に名称を変更した（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議事録」（平成10年1月27日）1-3ページ）。

### 3 平成10年度予算の国会審議の経緯と主要論点

#### （1）平成10年度予算の国会審議の遅れと暫定予算の編成

本節1の冒頭で述べたような事情から、ようやく平成10年2月19日に始まった平成10年度予算の国会審議はその後も更に遅れ、衆議院予算委員会に続く衆議院本会議での可決を経て、参議院に送付されたのは約1か月後の3月20日であった。これを受けて、3月23日から参議院予算委員会で平成10年度予算の審議が始まったものの、年度内成立は到底困難な見通しとなったため、暫定予算の編成が不可避となり、3月27日、政府は、4月1日から4月18日までの期間に係る暫定予算を国会に提出し、3月30日に成立をみた。この一般会計暫定予算の編成は以下のような方針の下に行われた。<sup>1)</sup>

① 歳出では、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、暫定予算期間中の行政運営上必要最低限の経費を計上する。なお、教育及び社会政策上等の配慮から措置が特に適当と認められるもの（国立大学学生の増募、生活扶助基準等の引上げ、社会福祉施設入

所者の生活費等の引上げ等)を除き、新規施策に係る経費は原則として計上しない。また、公共事業関係費については、(i)一般公共事業費等は平成10年度予算額のおおむね20分の3を目途として計上し、その枠内で積雪寒冷地における事業の円滑な実施を図りうるよう特別の配慮を加える。(ii)災害復旧等事業は、災害復旧の緊急性に鑑み、過年発生災害の復旧等のため必要な平成10年度予算のおおむね5分の1(当年発生災害に係るものはおおむね20分の1)を目途として計上する。

② 歳入では、税収及びその他収入について、暫定予算期間中の収入見込額及び前年度剰余金を計上する。

以上のような方針に基づいて編成された平成10年度暫定予算は、表10-6のように、歳入総額499億円に対して歳出総額が7兆8611億円であり、7兆8112億円の歳出超過となったが、この国庫の資金繰りについては、必要に応じて大蔵省証券を発行できることとした。なお、3月30日に成立した平成10年度暫定予算は、平成10年度予算が成立した4月8日に失効した。

## (2) 平成10年度予算の成立に至る国会審議の主要論点

平成10年度暫定予算の成立後、平成10年度予算は参議院における審議が再開され、平成10年4月8日、参議院予算委員会での可決を経て、参議院本会議で可決・成立した。この間の衆参両院における平成10年度予算を巡る論戦はむろん多岐にわたったが、最大の争点は経済対策としての平成10年度予算の意義と限界であった。<sup>2)</sup> 実は、財政構造改革法案を審議中の前年11月ころには、アジア通貨危機の深刻化や我が国金融機関の相次ぐ破綻など、経済悪化の傾向が明瞭になりつつあり、「財政構造改革法」が成立したころの経済金融情勢は、財政構造改革会議で改革論議を始めたころから大きく様変わりしていたのである。<sup>3)</sup> そして、平成10年度予算の国会審議が進むにつれ、更に経済情勢の悪化が明瞭となったため、「財政構造改革法」に従って編成された平成10年度予算に対しては、「財政構造改革法」の修正問題も絡めて、経済対策との整合性が厳しく問われたのである。こうした観点からの平成10年度予算に関する代表的な質疑や動向は以下のものであったが、このうち「財政構造改革法」の修正問題については第4節に譲ることとする。

まず、施政方針演説において、橋本総理大臣が財政構造改革の必要性は何ら

表 10-6 平成10年度一般会計暫定予算

(単位：億円)

歳入予算額 (性質別)		歳出予算額 (主要経費別)	
租税及印紙収入	270	社会保障関係費	11,386
酒税	10	生活保護費	404
関税	160	社会福祉費	2,286
とん税	10	社会保険費	7,854
印紙収入	90	保健衛生対策費	681
官業益金及官業収入	8	失業対策費	160
雑収入	213	文教及び科学振興費	3,128
前年度剰余金受入	8	義務教育費国庫負担金	1,564
合計	499	国立学校特別会計へ繰入	1,211
		科学技術振興費	144
		文教施設費	0
		教育振興助成費	209
		育英事業費	0
		国債関係費	190
		恩給関係費	3,822
		文官等恩給費	186
		旧軍人遺族等恩給費	3,404
		恩給支給事務費	3
		遺族及び留守家族等援護費	229
		地方交付税交付金	40,249
		防衛関係費	2,013
		公共事業関係費	14,666
		治山治水対策事業費	2,098
		道路整備事業費	4,027
		港湾漁港空港整備事業費	1,020
		住宅市街地対策事業費	1,602
		下水道環境衛生等施設整備費	3,707
		農業農村整備事業費	1,626
		森林保全都市幹線鉄道等整備事業費	510
		調整費等	0
		小計	14,590
		災害復旧等事業費	76
		経済協力費	130
		中小企業対策費	3
		エネルギー対策費	8
		主要食糧関係費	0
		産業投資特別会計へ繰入	142
		その他の事項経費	2,794
		予備費	80
		合計	78,611

(出所) 『国の予算』平成10年度 1018-1019、1027ページ。



変わっていないとしつつも、経済情勢の変化に応じて臨機応変の措置を講じて景気回復を図ることもまた当然である、と述べた点を捉えて、野党各党からは、景気を更に悪化させるデフレ予算の平成10年度予算は修正・組替えの上で再提出すべきだとの要求が相次いだ。これに対して総理大臣は、予算は最善のものと考えてとして、予算の修正や組替えを拒否し、確実な景気回復のためにも早期の成立・実施が何よりも必要であると反論した。その一方、平成10年度予算の景気浮揚効果に対する危惧が与党内にも広がっていたこと、更に、4月に開催される先進7か国（G7）蔵相・中央銀行総裁会議で、特にアメリカから一層の内需拡大策を求められる見込みであったことなどを踏まえて、国会審議の当初から取りざたされていた予算成立後の補正予算の早期編成という方針が3月には政府・与党共通の認識となっていた。そして、3月26日に与党3党が総事業費16兆円という「総合経済対策の基本方針」を打ち出すなど、当面は平成10年度予算の成立に努め、予算成立後には速やかに「総合経済対策」の決定と特別減税の追加を行い、そのための「財政構造改革法」の修正と併せて、大型の補正予算を編成するという段取りが既定路線となったのである。

このような平成10年度予算を巡る国会の異例な審議日程と厳しい経済・財政論議を経て、前述のように、暫定予算で繋ぎつつ、年度を越えた4月8日ようやく平成10年度予算は成立をみたのである。これを受けて、4月10日の閣議で松永大蔵大臣は次のような趣旨の発言を行っている。<sup>4)</sup> すなわち、① 平成10年度予算の成立により、年度当初から切れ目のない執行が図られ、経済に好影響を与えるものと考え。そのためにも、予算関連法案などの国会審議を促進する必要がある。② 依然として危機的な状況にある財政を健全化するとともに、急速に進展する少子・高齢化の下での安心で豊かな福祉社会の実現、健全で活力ある経済社会の実現等の課題に十分対応できる財政構造を実現するためにも、財政構造改革は今後とも着実に推進すべき課題と考える。このような観点から、平成10年度予算の執行に当たっては、優先順位の厳しい選択を行い、不急な経費を節減するなど、徹底した経費の節減合理化に引き続き努めなければならない。③ 現在の経済情勢にかんがみ、総理大臣からの指示を踏まえ、「総合経済対策」を検討することになるが、その際にも財政構造改革の基本を堅持する形で検討する必要がある。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成10年度 1017-1028ページによっている。
- 2) 平成10年度予算を巡る国会審議の状況等は、主として、衆議院事務局『平成10年衆議院の動き（第6号）』『第142回国会（常会）・4・予算審議の概況』（平成10年12月16日）125-127ページによっている。
- 3) 涌井洋治・元主計局長口述記録。
- 4) 「平成10年度予算の成立に当たっての大蔵大臣閣議発言要旨」は、『国の予算』平成10年度 1155ページに収録されている。

## 第4節 平成10年度予算の概要と特色

平成10年度予算の概要と特色は、予算の編成過程、国会審議等の記述において、その焦点なり要点なりに言及してきたところであるが、以下、成立予算の説明資料及び参考資料等<sup>1)</sup>をベースに、本節で改めて予算全体の概要と特色を整理すれば以下のとおりである。

### 1 一般会計歳入歳出予算の概要と特色

#### (1) 平成10年度予算の総括的な特色

平成10年度予算においては、税収の自然増に多くは期待できない中での法人税等の制度減税や所得税の特別減税から、経常的財源の増加が「その他（税外）収入」の確保努力に税収増を合わせても1兆4300億円程度と見込まれたため、財政健全化に向けての建設公債を含めた公債発行額の大幅縮減は極めて難しい状況にあった。このような状況下で、「財政構造改革法」に定められた各歳出分野の改革の基本方針と主要経費に係るメリハリの効いた量的縮減目標に従って、歳出の大胆な切り込み、限られた財源の重点的・効率的な配分、制度・施策の聖域なき見直し等を行うとともに、長年の懸案である国鉄長期債務及び国有林野累積債務の抜本的な処理についても、必要な財源を確保することなどにより、その解決に向け第1歩を踏み出している。

その結果、表10-7のように、一般会計予算総額の規模は2792億円増（0.4%増）の77兆6692億円となったものの、焦点の一般歳出では平成9年度予算に対して5705億円減（1.3%減）の縮減を達成して44兆5362億円となり、我が国財政史上最も抑制された水準となった。これにより、公債発行額の対前年度比1兆1500億円の減額を実現し、公債依存度を平成9年度予算の21.6%から20.0%に引き下げた。

これを、国・地方財政赤字（国民経済計算ベース）の対GDP比を平成15年度までに3%以下とする、及び特例公債発行額を平成10年度からの各年度で縮減し平成15年度までにゼロとする、という「財政構造改革法」の定めた財政健全

表 10-7 平成10年度一般会計予算フレーム

(単位: 億円)

		平成9年度 予算	平成10年度 予算	増減額	備 考
歳 入	税 収	578,020	585,220	7,200	法人税、金融関係税制、土地・住宅税制等の制度改正 △7,530億円 特別減税の影響分 △4,240億円 計 △11,770億円
	その他収入	28,810	35,902	7,092	
	公債金	167,070	155,570	△11,500	公債依存度: 平成9年度21.6%⇒平成10年度20.0%
	建設公債	92,370	84,270	△8,100	
	特例公債	74,700	71,300	△3,400	
	合 計	773,900	776,692	2,792	対平成9年度比 +0.4%
歳 出	国債費	168,023	172,628	4,605	一般会計に占める割合: 平成9年度21.7%⇒平成10年度20.2%
	地方交付税	154,810	158,702	3,892	
	一般歳出	451,067	445,362	△5,705	対平成9年度比 △1.3%。過去最大の削減幅
	合 計	773,900	776,692	2,792	
財政赤字GDP比		5.9%程度	4.7%程度	△1.2%程度	

(備考) 財政赤字は国・地方合計で国民経済計算ベース。財政赤字に国鉄清算事業団・国有林野累積債務の一般会計承継分(26兆円程度)は含まない。

なお、平成9・10年度のGDP比は暫定試算による推計値である。

(出所) 大蔵省「財政金融統計月報」[平成10年度予算特集]第553号 11ページにより作成。

化目標に照らすと、前者は国鉄長期債務・国有林野累積債務の一般会計承継分という特殊要因を除けば平成9年度の5.9%から4.7%へと1.2%の引下げを、また、後者は平成9年度から3400億円(税制改正に伴う減収影響分を勘案すれば、おおむね1兆2500億円減額に相当)の減額をそれぞれ実現しており、いずれも財政構造改革の集中改革期間の初年度予算としてふさわしいものとなっている。

## (2) 一般会計歳入予算の概要と特徴

歳入の支柱である租税及印紙収入は、現行法による場合、平成9年度予算額に対して1兆8970億円増の59兆6990億円と見込まれたが、当面の金融・経済情勢を踏まえつつ、経済社会の構造的な変化及び諸改革に対応するため、平成10年分所得税の定額特別減税(平成10年度減収見込額4240億円)に加え、法人税税制・金融関係税制・土地・住宅税制等の税制改正による減税(初年度減収見込額7530億円)を実施するため、平成10年度予算における税収額は対前年度比7200億円増(1.2%増)の58兆5220億円にとどまると見込まれた。この税収増では、財政健全化に向けた大幅な公債減額は困難なため、外国為替資金特別会計

等からの特別会計受入金の増額6956億円等によって税収増にほぼ等しい7092億円増の3兆5902億円のその他税外収入を確保し、これにより、前述のように、1兆1500億円の公債発行額の減額を実現している。

なお、平成10年度税制改正では、既に述べたように、国鉄清算事業団の長期債務及び国有林野事業の累積債務の一部の一般会計への承継に伴い、その利払財源の一部に充てる「たばこ特別税（仮称）」（税収見込額は初年度1202億円、平年度2600億円）を創設し、国債整理基金特別会計の歳入に組み入れるものとしている。

〔注〕

- 1) 本節の記述は、『国の予算』平成10年度、大蔵省主計局・理財局『平成10年度予算及び財政投融资計画の説明（未定稿）第142回国会』、大蔵省『財政金融統計月報』「平成10年度予算特集」第553号等における関連事項の記述をベースにしている。

## 2 主要歳出分野に係る重要施策と歳出予算<sup>1)</sup>

「財政構造改革法」を踏まえた主要歳出分野の平成10年度予算における重要施策と一般会計歳出予算の概要は以下のとおりであり、表10-4のように、いずれも量的縮減目標を達成している。

### （1）社会保障の構造改革

急速な少子・高齢化に伴い、増大が見込まれる社会保障関係費は、給付と負担の均衡を図る等の制度の効率化・合理化を進め、将来にもわたり安定的に運営できる社会保障制度を構築するという考え方に基づいて、社会保障の各分野について聖域なき見直しに努め、前年度比2929億円増（2.0%増）にとどめた14兆8431億円を計上している。個別分野では医療関係で薬価の大幅な引下げ、医療費の適正化、保険病床数の適正化により医療費の効率化を図るとともに、老人医療費拠出金の負担の公平化に向け所要の制度改正を行う。年金では物価スライドを実施するほか、「財政構造改革法」に従い事務費国庫負担の見直しを行い、事務費の一部について保険料を充てることとする。また、雇用では雇用保険において教育訓練給付金を創設するほか、高年齢求職者給付金に係る国庫

負担の廃止、失業等給付に係る国庫負担の引下げを行う。

## (2) 文教及び科学技術の振興

文教予算は児童・生徒数の減少に応じた合理化、受益者負担の徹底、国・地方の役割・費用分担等の観点から、根本に遡って制度を見直すとともに、資金の重点的、効率的な配分を図り、また、科学技術予算は経済フロンティアの拡大や国民生活の質の向上にライフサイエンス等の創造的・基礎的研究の一層の充実に配慮する一方、分野別の資金配分への配慮、共同・連携研究の促進等による戦略的な重点的配分を図り、文教及び科学振興費は前年度比22億円増(0.0%増)の6兆3457億円を計上している。うち国立学校特別会計へ繰入は1.4%減、私立学校助成費は1.3%増、そして、科学技術振興費は4.9%増となった。

## (3) 社会資本の整備

公共投資関係費の太宗を占める公共事業関係費は、相対的に立ち遅れている生活関連社会資本への重点化等を図る一方、「物流効率化による経済構造改革特別枠」の共同プロジェクトの配分、農業農村整備事業の見直し等によって資金配分シェアを大幅に見直すとともに、費用対効果分析を活用した「再評価システム」の長期事業実施への導入等を通じて公共事業の効率化・透明化に努め、一般会計においては前年度比7593億円減(7.8%減)の8兆9853億円に抑制している。

## (4) 経済協力の充実

一般会計ODA予算は、ODAの質の向上や存在感の強化に向けた分野の重点化、所管の枠を超えた総合調整の実施等、援助の量から質への転換を徹底し、前年度比1214億円減(10.4%減)の1兆473億円を計上している。

## (5) 防衛力の整備

防衛関係費は、平成9年12月19日の安全保障会議及び閣議決定による「中期防衛力整備計画」の下方修正等、効率的で節度ある防衛力の整備を図り、前年度比78億円減(0.2%減)の4兆9397億円を計上している。うちSACO(沖縄に

関する特別行動委員会) 関係経費を除く防衛関係費は0.3%減であった。

#### (6) 中小企業施策の推進

中小企業対策費は、厳しい経済環境に配慮し、中心市街地活性化や金融対策等、特に緊要な施策について重点的な充実を図ることとし、前年度比0.4%減の1858億円を計上している。

#### (7) 農林水産業の振興

主要食糧関係費は、担い手への施策の集中、市場原理・競争条件の一層の導入を図りつつ、農林水産業の生産性向上と健全な発展を図る施策を重点的・効率的に展開する観点から、緊急生産調整推進対策の実施、政府備蓄水準の早期適正化ルール確立、各種助成金の市場原理の活用等からの見直し等を行い、前年度比1億円減(0.1%減)の2691億円を計上している。

#### (8) エネルギー対策の推進

エネルギー対策費は、地球温暖化対策、省エネルギー対策、エネルギーの安定供給の確保等の促進に重点的に取り組む観点から、省エネルギー・新エネルギー対策への重点化、特別会計歳出の全般的見直し等の制度改革を行い、前年度比178億円減(2.6%減)の6682億円に抑制している。

#### (9) 国鉄長期債務・国有林野累積債務問題と国債費

国債費は前年度比4605億円増の17兆2628億円で、一般会計歳出に占める割合も0.5%上昇して22.2%となった。ただし、この約4600億円の増加額には、第1節4で記述した国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理スキームで決定された一般会計承継分債務に係る国債費の増加約2400億円が含まれている。これら債務処理に係る運輸省と農林水産省の概算要求額は、初年度の平成10年度で約8000億円(平年度で約1兆7000億円)<sup>2)</sup>であったから、処理スキームの決定により約5600億円の経費が節減されている。

#### 〔注〕

1) 以下の記述は、『国の予算』平成10年度 38-44ページによっている。

- 2) 財政制度審議会「財政制度審議会・財政構造改革特別部会議事録（第1回）」（平成9年10月14日）31ページ。

### 3 平成10年度予算における行政改革<sup>1)</sup>

#### (1) 行政改革の推進方針

行政に課された諸課題に適切に対処し、時代の要請と国民の期待に応えるためには、簡素にして効率的な政府を目指して不断の努力を続ける必要がある。特に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強く求められている現在、行政改革は最優先の課題である。従来から政府は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、行政コスト節減のための行政合理化に努力を重ねてきたが、総理大臣を議長とした行政改革会議の最終報告を踏まえて、中央省庁改革については、平成10年6月に「中央省庁等改革基本法」が成立・施行され、今後5年以内、できれば21世紀の始まる2001年（平成13年）1月1日に新たな体制への移行を開始することを目指した。

平成10年度は、そうした中央省庁改革の準備に着手しつつ、平成8年12月25日に閣議決定された「行政改革プログラム」に沿って、その具体化を着実に実施することとされており、第2節3(2)で概要を記述した「平成10年度予算編成方針」において、「国家公務員の定員については、各省庁とも、一層の新規増員の抑制及び定員削減の実施を図ることとし、国家公務員数の一層の純減を行う」、及び「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」という行政改革推進に関する具体的な方針が閣議決定されている。この方針の下に、新規の要求に対しては、極力、既存の機構・定員の合理的な再編成等により対処することとした。

#### (2) 行政機構の再編と定員の削減

平成10年度における主要な機構再編は、以下のように、「中央省庁等改革基本法」の成立に伴うものであった。すなわち、新体制への移行準備に中央省庁再編等推進本部及び事務局を時限3年で設置し、内閣官房には内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化に内閣官房副長官1人を増置するとともに、内閣危機管理監を設置する。金融監督庁には、民間金融機関等の検査その他の監



督事務を行う体制整備として、次長、長官官房、検査部及び監督部を設置する。金融監督庁の設置に伴い、大蔵省では金融関連部局の統合・再編を行い、金融企画局、国際局及び同局次長を設置し、金融検査部、銀行局、保険部、証券局、国際金融局及び国際金融局次長を廃止する。農林水産省では、国有林野の適切かつ効率的な管理経営体制を確立し、公益的機能の維持増進等を図るため、国有林野部を設置し、管理部及び業務部を廃止する。

国家公務員の定員については、前述の平成10年度予算編成方針等に従い、第9次定員削減計画を着実に実施するとともに、新規増員を厳しく抑制することにより、特別機関等及び自衛官を除く国家公務員数は3700人の純減を達成した。これを非現業と現業の区分で見ると、非現業が1035人の純減、現業が2665人の純減であり、会計別では、一般会計が447人の純減、特別会計が3253人の純減であった。なお、政府関係機関は19人の純減であった。

〔注〕

1) 以下の記述は、『国の予算』平成10年度 47-50ページによっている。

#### 4 平成10年度予算における補助金等の整理合理化<sup>1)</sup>

##### (1) 補助金等の整理合理化

平成10年度予算における補助金等（負担金、補助金、交付金、補給金及び委託費）の整理合理化に当たっては、「財政構造改革の推進について」（平成9年6月3日閣議決定）及び「財政構造改革法」等を踏まえて、社会経済情勢の変化に伴い存在意義の薄れた補助金の廃止、地方公共団体の事務として同化・定着した補助金の一般財源化及び交付金化、補助対象の重点化等に努め、特に平成9年7月8日の概算要求に関する閣議で大蔵大臣が指示した以下のような新たな手法に従って補助金の整理合理化を行った。<sup>2)</sup> すなわち、地方公共団体への補助金は「制度的補助金」と「その他補助金」に、民間団体への補助金は「法律に基づく補助金」と「その他補助金」とに区分し、それぞれの前者は制度改正を含め既存の施策や事業そのものを見直すことにより、それぞれの後者は集中改革期間内の毎年度、各省庁がその1割を削減することにより、整理合理化を図ったのである。

その結果、平成10年度予算では、67件（1929億円）の新規補助金を計上したものの、整理115件、対前年度減額979件、補助率引下げ5件、統合・メニュー化3件、終期設定73件、定員削減53件、その他727件、合計1961件の既存補助金の整理合理化を行い、削減金額は4309億円に上った。

## （2）補助金等の規模と構造

以上のような整理合理化の影響を、平成10年度予算における一般会計の補助金等予算額としてみると、対前年度予算比1341億円減（0.7%減）の19兆6501億円となり、昭和62年度以来11年ぶりに補助金等予算額の削減を実現した。一般会計歳出総額及び一般歳出に占める割合は、25.3%及び44.1%となった。

この一般会計の補助金等を主要経費別の構成比でみると、社会保障関係費（44.8%）、文教及び科学振興費（20.5%）、公共事業関係費（20.7%）の3主要経費で86.0%を占め、所管別構成比では、厚生省（46.3%）、文部省（20.2%）、農林水産省（9.6%）、建設省（11.4%）の4省で87.4%を占めている。また、交付対象別構成比で81.8%を占める地方公共団体向けの補助金等16兆802億円には、平成10年度地方財政計画に計上されている国庫支出金12兆9823億円のほか、国民健康保険助成費など、地方公共団体が普通会計以外の会計で実施する事業に係る補助金等が含まれている。なお、補助根拠別の構成では、法律補助が85.0%を占め、残りがいわゆる予算補助である。

### 〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成10年度 50-57ページによっている。なお、ここで記述した内容のほか、補助金等については、補助基準の是正措置（いわゆる超過負担の是正措置）等が講じられている。
- 2) 補助金等の概算要求についての大蔵大臣の指示について、詳しくは同上 55-56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<sup>1)</sup>

### （1）平成10年度地方財政収支見通し

平成10年度予算の概算要求に当たり、平成9年8月の段階では、平成10年度の経済情勢の推移、税制の改正、国庫補助金の整理、国の予算編成等に関して

確実な見通しは立て難いため、必要な場合の内容修正を留保条件に、自治省から地方交付税交付金は加算額、特例措置分等を含めて17兆7079億円、また、地方債計画については公営企業債等を含めて12兆9914億円の概算要求が提出された。しかし、これは言わば差し当たり「枠取り」であり、例年、地方財政収支の推計及び地方財源調整の具体策等は、政府の経済見通しや国の予算編成及び税制改正作業の進展と併行して大蔵・自治両省間で詰めていくことが前提となっていた。そして、平成10年度の地方財政収支見通しが明らかになったのは、平成9年12月の国の予算編成の最終段階であった。

まず、歳入面の柱である地方税は、地方消費税が平年度化するものの、景気回復の遅れから高い伸びが期待できないことに加え、法人関係税等の政策減税や所得課税の特別減税が行われるため、対前年度比3.9%増の38兆4752億円にとどまると見込まれた。また、地方譲与税は消費譲与税の廃止の影響等を織り込んで44.0%減の6010億円、地方交付税交付金は14.6%減の14兆6270億円、国庫支出金は「財政構造改革法」の見直し規定等を踏まえて2.1%減の12兆9823億円、地方債は29.8%減の8兆5160億円がそれぞれ見込まれた。この結果、地方歳入総額は6.2%減の81兆6905億円に落ち込むと見込まれたのである。

他方、歳出面では、極めて厳しい財政事情を踏まえ、財政構造改革を推進する観点から、地方も国と同一歩調で徹底した歳出抑制を図ることとして見積もられ、歳出総額は対前年度比0.0%増の87兆964億円、うち地方一般歳出は1.6%減の73兆3625億円と極めて抑制的なものとなった。主要歳出では、地方公務員の給与関係経費は、従来と同様、国の給与水準に置き換えて積算するほか、国の削減措置に準じて定員削減を見込むなどの抑制措置を講じ、対前年度比0.9%増の23兆4169億円にとどまるものと、また、投資的経費総額は財政構造改革の趣旨に沿って6.0%減の29兆2183億円（うち単独事業分は4.0%減の19兆3000億円）に大幅に減少するものと見積もられた。他方、一般行政経費は少子・高齢化対策、中心市街地再活性化対策等の促進から2.9%増の18兆5062億円、公債費は8.8%増の10兆4840億円、公営企業繰出金は1.3%増の3兆1582億円とそれぞれ見積もられた。

## (2) 地方財政対策の概要と特徴

以上のような歳入総額81兆6905億円、歳出総額87兆964億円という見通しか

ら、前年度より若干縮小したものの、平成10年度の地方財政にはその差額としてなお5兆4059億円という多額の財源不足が見込まれた。これは、平成8年度、平成9年度に続いて「地方交付税法第6条の3第2項」に該当する状況であり、しかも、既に述べたように、予算編成の大詰めの段階で、所得税・住民税の特別減税が浮上したため、地方財政対策を巡る大蔵・自治両省の協議は更に難しい事態に直面した。しかし、地方のみならず国の財政事情も極めて厳しく、国と地方という公経済の車の両輪が財政構造改革の推進に向け均衡のとれた財政運営を行うとともに、地方団体の財政運営に支障が生じないように、地方一般財源、特に地方交付税の総額を確保する必要がある、という基本的な考え方を踏まえ、最終的には大蔵・自治両大臣の折衝において、大蔵原案の内示前日である12月19日に、以下のような平成10年度の地方財政対策が決着をみた。

すなわち、① 平成10年分所得税の特別減税の平成10年度影響分に係る財源不足額7597億円に対しては、(i) 交付税特別会計の資金運用部からの借入金1357億円により、所得税特別減税による地方交付税の減少額を全額補填するとともに、(ii) 減税補填債の発行6240億円により、住民税特別減税による地方税の減少額を全額補填する。② 平成10年度の通常収支分に係る財源不足額4兆6462億円に対しては、(i) 地方債措置として、いわゆる財源対策債の増発1兆8900億円を行うとともに、(ii) 地方交付税の増額措置として、一般会計からの加算3000億円、交付税特別会計の資金運用部からの借入金1兆8100億円、及び平成10年度から平成12年度における借入金償還の特例繰延べ措置<sup>2)</sup>の平成10年度分償還額の繰延べ6462億円の合計2兆7562億円を確保し、その全額を補填する。

以上のような地方財政対策に伴う地方交付税交付金の算定をみると、交付税原資の国税5税に係る地方交付税額に前記の加算額を加えた平成10年度の地方交付税交付金の一般会計計上額は15兆8702億円で、消費税率の引上げや所得税特別減税の打ち切りが行われた前年度とは逆に、前述のように平成10年度には国税の税制改正が減税にシフトしたため、その対前年度増加額は2.5%増の3892億円増にとどまった。そして、減額要因をカバーして、この増加額を出口ベースでも維持するために、剰余金の活用で900億円、交付税特別会計の借入金で1767億円の追加財源を確保し、地方団体に交付すべき地方交付税総額として対前年度比3913億円増(2.2%増)の17兆5189億円を確保したのである。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成10年度 226-230ページ、『平成10年度 改正地方財政詳解』（平成10年、地方財務協会）3-5ページによっている。
- 2) この特例は、国・地方一体の財政構造改革への取り組みを踏まえ、集中改革期間の3年間における交付税特別会計の借入金の償還方法を変更し、それぞれ平成13年度以降に繰り延べる措置である。

## 第5節 平成10年度予算の執行と補正予算

### 1 「総合経済対策」の決定と第1次補正予算の編成

#### (1) 「総合経済対策」の決定

平成10年度予算の成立を待って、直ちに橋本総理大臣は「総合経済対策」の策定を指示するとともに、4兆円規模の特別減税の実施を表明した。これを受けて、平成10年4月24日、経済対策閣僚会議で「総合経済対策」が決定されたことに併せ、「総合経済対策」の実施に必要な補正予算の編成のため、財政構造改革会議で「財政構造改革法の弾力化等について」が決定された。「総合経済対策」では、現下の厳しい経済状況から早期に脱却し、経済を力強い回復軌道に乗せるとともに、21世紀に活力ある経済社会を実現するためには、短期的な需要喚起と同時に、中長期的な経済構造改革と、整合的な社会資本整備や減税による思い切った内需拡大策の実施等が必要であるとの基本的考え方に立って、総事業規模16兆円を上回り、国・地方の財政負担の合計が12兆円程度という過去最大規模の経済対策が盛り込まれるとともに、「財政構造改革法」については所要の改正を行うものとされた。なお、本対策による今後1年間の名目GDP押し上げ効果は2%程度と試算されている。

財政に係る経済対策の主な内容は次のとおりである。すなわち、① 国・地方合わせて総事業規模7兆7000億円程度の社会資本整備等（国を中心とした環境・新エネルギー対策、情報通信高度化・科学技術振興特別対策、福祉・医療・教育特別対策、物流効率化特別対策、緊急防災対策、中心市街地活性化等民間投資誘発特別対策等で6兆2000億円程度、及び、地方単独事業の追加1兆5000億円程度）を実施するとともに、公共事業等の上半期契約率81%以上の過去最高の施行促進等を図る。② 所得税・個人住民税において本年分2兆円の定額特別減税の追加、来年分2兆円の特別減税の継続により合計4兆円の特別減税を実施する。③ 雇用調整助成金拡充等、事業費500億円程度の増額による雇用対策を実施する。

## (2) 「財政構造改革法」の改正

前述のように、「総合経済対策」の決定に併せ、財政構造改革会議では、我が国経済がバブル経済の生成・崩壊の後遺症からいまだ抜けきれない状況を踏まえ、財政構造改革を進めつつも、その時々状況に応じ、言わば緊急避難的に適切な措置を講じ得る枠組みを整備する必要があるとの基本的な考え方に立って、特例公債発行枠の弾力化、財政健全化目標の達成年度の延長、及び社会保障関係費の量的縮減目標の見直しを内容とする「財政構造改革法」の修正方針が決定され、「財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」（以下では、「財政構造改革法改正法案」と表記することがある。）に盛り込まれた。<sup>1)</sup> このうち、最も重要な修正「特例公債発行枠の弾力化」が必要になったのは、「財政構造改革法」（第4条第2項）では、平成10年度から実績（補正後）ベースで特例公債発行額の毎年度の減額が規定されているのに対し、「総合経済対策」の裏付けとなる補正予算では約2兆1000億円の特例公債の増発が必要と見込まれ（第1次補正予算での確定額は2兆100億円）、補正後ベースの特例公債発行額が平成10年度には平成9年度の8兆5180億円を6000億円強も上回る9兆1400億円に膨らむからであった。

問題は、特例公債発行枠の弾力化という緊急避難措置を可能とする条件であり、それは「著しく異常かつ激甚な非常災害の発生又は経済活動の著しい停滞（国内生産の伸び率の低い状態が継続する等の政令に定める状況をいう。）が国民生活等に及ぼす重大な影響に対処するための施策の実施に重大な支障が生じるとき」と規定された。なお、後者の「経済活動の著しい停滞」とは、運用上、次のような場合、すなわち、① 直近の2四半期連続で実質GDP成長率（前期比年率）が1%未満の場合、② 直近の1四半期の実質GDP成長率が1%未満であって、かつ当該四半期後の消費・設備投資・雇用の指標が著しく低調な場合、③ 直近の実質GDP成長率は①、②のような状態にはないが、予見できない内外の経済ショックによって急速に経済活動が停滞状態に陥る場合等、①、②に匹敵する状況を指すとされた。そして、現下の経済状況は上記②に当たるとして、<sup>2)</sup> 提出予定の第1次補正予算の編成で実際に特例公債発行枠の弾力化が容認され、これに伴い財政健全化の目標年次が平成15年度から平成17年度に延長されたのである。また、この補正予算で公共事業関係費の大幅増（31.7%）と社会保障関係費の微増（3.0%）との際立った格差に厚生大臣が強く反発し、

平成11・12年度における社会保障関係費の「おおむね2%以内」という量的縮減目標の廃止を強硬に主張したため、結局、平成11年度について「2%のキャップをできる限り抑制する」と修正することで決着をみた。<sup>3)</sup>

ところで、平成9年秋の「財政構造改革法」の国会審議では、不況色の一段の深まりを背景に、景気対策の観点から財政健全化優先の同法を疑問視する議論が少なからず提起される一方、同法の定める量的縮減目標の適用が当初予算に限定されるため、補正予算という抜け道が残されているという論点の指摘もなされた。そして、同法成立後に編成された平成10年度予算の国会審議が始まると、「財政構造改革法」関連の論議は厳しさを増し、特に、財政構造改革の更なる推進のための「検討条項」のみ附則に盛り込まれ、経済状況等が著しく悪化した場合のいわゆる「弾力条項」には欠けるという均衡を欠いた法構造が最も問題視されたのである。それは、既に述べたように、同法成立直後という事情もあって、経済情勢の更なる悪化にもかかわらず、平成10年度当初予算の編成は同法の規定に従わざるを得ず、特別減税等の景気対策しか打ち出せなかったため、当初予算の国会審議中から成立直後の大型補正予算の編成を事実上約束するという異例な対応にならざるをえなかったからである。

その点では、「財政法」の補正予算規定の趣旨に合致するか否かは別として、「財政構造改革法」の規定がない補正予算は建設公債と同様、「抜け道」ではなく、「弾力条項」と考えることもできるが、特例公債減額目標等の財政健全化目標は補正予算を含む実績ベースで規定されているため、結局、今回のような「財政構造改革法」の修正が不可避となったのである。<sup>4)</sup> 新たな弾力化条項、すなわち、特例公債発行枠の弾力化はアメリカの「包括財政調整法」等になって導入されたものであるが、後述のように、半年後には「財政構造改革法改正法」も停止・凍結されることになる。

### (3) 一般会計補正予算(第1号)のフレームと主要内容

以上のような経緯で、平成10年5月11日の閣議に大蔵大臣が提出した平成10年度第1次補正予算、その前提となる「財政構造改革法改正法案」、及び重要関連法案である「平成十年分所得税の特別減税のための臨時措置法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案」(以下では、「特別減税法改正法案」と表記することがある。)が閣議決定され、直ちに第142回通常国会に提出された。この



うち、「財政構造改革法改正法案」と「特別減税法改正法案」が先行処理されることになり、両法案は5月29日に成立をみたが、今国会には「中央省庁改革基本法」という最重要法案があり、その成立を待って本補正予算の実質審議に入ったため、衆議院本会議での可決は6月15日、参議院本会議での可決により平成10年度第1次補正予算が成立したのは6月17日であった。

補正予算等が国会に提出された翌日の5月12日、松永大蔵大臣の補正予算関連の財政演説が行われた。<sup>5)</sup> 同演説で松永大臣は、「総合経済対策」の決定や定額特別減税の追加についてその基本的な考え方を説明した上で、「総合経済対策」の実施に要する経費と税制措置に伴う税収減を見込むとともに、公債発行額の増発等を行うという本補正予算の概要を述べた後、次のように財政構造改革について論じている。すなわち、今回の「総合経済対策」のように、経済金融情勢の変化に機敏に対応し、臨機応変の措置を講じることは当然であるが、同時に主要先進国中最悪の危機的状況にある財政構造を中長期的に改革し、様々な政策要請に十分対応できるようにすることも重要な政策課題であり、そうした認識の下、財政構造改革を推進しつつも、その時々状況に応じ、言わば緊急避難的に適切な措置を講じ得る枠組みを整備するため、「財政構造改革法」に修正を加えることとし、そのための所要の改正法案を提出したところである、と述べた。

成立した平成10年度一般会計補正予算(第1号)のフレーム及び主要な予算補正は表10-8のとおりである。歳入の補正は公債金の増加6兆1180億円に対し租税及印紙収入の減収1兆4730億円、また、歳出の補正は追加額5兆1168億円に対し修正減額4714億円で、それぞれ差引きした歳入・歳出補正予算額は4兆6455億円となり、当初予算の6.0%に当たる補正規模であった。歳入面の主要な補正では、平成10年分所得税の特別減税の追加実施による所得税の減収1兆4060億円や投資減税の実施による法人税減収670億円を見込むとともに、公共事業関係費等の追加や特別減税の追加実施等の財源確保に建設公債4兆1080億円及び特例公債2兆100億円の増発による公債金6兆1180億円の増加を計上した。この結果、公債依存度は当初予算の20.0%から26.3%に上昇することとなった。

他方、表10-8の歳出面における主要な追加補正のうち、既に概略述べたような「総合経済対策」の社会資本整備事業関連予算のほかは、中小企業等特別対

策費等2972億円と臨時福祉特別給付金等2730億円が重要である。前者の大部分は、「総合経済対策」で中小企業等の構造改革の推進に資するとされた施策の経費であり、主として中小企業関連の公庫、金庫、事業団等への出資や補助金であった。後者の大半は、特別減税の追加実施に関連し、特別減税の恩恵を受けない高齢福祉年金受給者等の生活安定等や低所得の在宅寝たきり高齢者等の介護支援のための臨時福祉特別給付金等の支給に要する経費である。なお、地方交付税交付金については、所得税及び法人税の減収に伴う修正減額とそれを補填する歳出追加額は同額の4714億円であった。

表 10-8 平成10年度一般会計補正予算（第1号）フレーム

(単位：億円)

歳 入	租税及印紙収入	△14,730
	所得税	△14,060
	法人税	△670
	雑収入	5
	公債金	61,180
	建設公債	41,080
	特例公債	20,100
	歳入補正額計 (A)	46,455
	地方交付税交付金の減額	△4,714
	歳出修正減額 (B)	△4,714
	歳出追加財源 (A-B)	51,168
歳 出	環境・新エネルギー特別対策費	7,849
	情報通信高度化・科学技術振興特別対策費	8,265
	福祉・医療・教育特別対策費	5,238
	物流効率化特別対策費	4,330
	緊急防災特別対策費	4,317
	中心市街地活性化等民間投資誘発特別対策費	4,003
	災害復旧等事業費	1,702
	土地流動化対策費	4,135
	中小企業等特別対策費等	2,972
	雇用対策費	10
	臨時福祉特別給付金等	2,730
	アジア対策費	300
	地方交付税交付金	4,714
	その他の経費	604
	国債整理基金特別会計へ繰入	566
		歳出追加額合計
	歳出補正額計	46,455

(注) 少額の一部費目は省略した。

(出所) 『国の予算』平成10年度 1082、1091-1092ページ。

## 〔注〕

- 1) 財政構造改革会議「財政構造改革法の弾力化等について」は、『国の予算』平成11年度 1060-1061ページに、そして、成立した「改正法」は同 1063-1076ページにそれぞれ収録されている。
- 2) 現下の経済状況とは次のとおりである。①直近の平成9年第4四半期における実質GDPの前期比年率はマイナス0.7%であるが、その前の第3四半期はプラス3.2%であった。②直近3か月平均の消費水準指数・資本財出荷指数・有効求人倍率の対前3か月平均比はいずれもマイナスとなっている。
- 3) 涌井洋治・元主計局長口述記録。
- 4) 以上のような「財政構造改革法」及びその修正を巡る国会等での議論は、衆議院事務局『平成10年 衆議院の動き（第6号）』『第142回国会（常会）』（平成10年12月16日）100、296-298ページによっている。
- 5) 補正予算関連の松永大蔵大臣の財政演説は、『国の予算』平成11年度 1062-1063ページに収録されている。

## 2 「緊急経済対策」の決定と第3次補正予算等の編成

### （1）金融国会と第2次補正予算の編成<sup>1)</sup>

平成10年7月12日に行われた第18回参議院議員選挙では、自由民主党が17議席を失い参議院での与野党の逆転を許すという敗北を喫した結果、橋本総理大臣が辞意を表明したことを受けて、7月30日に召集された第143回臨時国会において衆議院で首班指名を得た小渊恵三内閣が成立し、宮澤喜一衆議院議員が大蔵大臣に就任した。いわゆる「ねじれ国会」となった本国会は「金融国会」と称され、焦点となった「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」は民主党主導で、「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」は一部野党の協力を得てそれぞれ成立をみた。10月13日に国会に提出され、10月16日に成立した一般会計補正予算（第2号）は、両法の規定より、一般会計予算総則において預金保険機構の金融再生勘定からの借入金等について18兆円、金融機能早期健全化勘定の借入金等について25兆円の政府保証限度額を定めること等を内容としたものであった。

### （2）悪化する経済状況と「緊急経済対策」の決定

既述のように、あえて「財政構造改革法」を改正し、編成・実施した第1次補正予算（「総合経済対策」）であるにもかかわらず、雇用への不安や金融機関

への信頼低下により冷え込んだ家計・企業マインドの回復は進まず、その後も景気の低迷状態が続くなど、日本経済は依然として極めて厳しい状況に陥っていた。こうした経済状況を考慮し、既に平成10年8月7日の第143回臨時国会における小淵総理大臣の所信表明において、「財政構造改革法」の当面の凍結、事業規模10兆円超の補正予算の編成、6兆円超の恒久減税の実施といった景気対策が打ち出されていた。これを受けて、次章で詳述するように、8月12日に閣議了解された平成11年度予算の概算要求の基本方針において、当面の景気回復に全力を尽くすため、「財政構造改革法」の凍結を前提に今後予定する平成10年度第2次補正予算と平成11年度予算を一体のものとして編成する、という基本方針が決定されたのである。

そうした危機感は、経済成長率が当初見通しの名目2.4%増、実質1.9%増から共に1.8%減に大きく下落するという、経済企画庁が10月6日に発表した平成10年度経済見通しの改訂試算で裏付けられた。要因別では、民間設備投資の名目3.0%増から11.3%減、民間住宅投資の名目5.7%増から12.4%減への大幅な下落が目立っていたが、雇用情勢の悪化等を反映し、民間最終消費支出も名目3.3%増から0.8%減に下落すると試算された。これを踏まえ、同日の閣議で小淵総理大臣が早期景気回復への効果的な具体策の検討を関係閣僚に指示したことに加え、10月14日には「経済戦略会議」が実質財政規模10兆円の追加経済対策等を柱とする「短期経済政策への緊急提言」を提出し、11月10日には自民・公明両党が「地域振興券」で合意して公明党の補正予算への同意を取り付けるなど、小淵総理大臣の前述の公約を含め経済対策の内容がほぼ固められ、11月16日の経済対策閣僚会議で、以下のような日本経済再生のための「緊急経済対策」が決定された。

「緊急経済対策」の目的は、① 経済を明確にプラス成長にできる需要創造、② 失業者を増やさない雇用と起業の推進、③ 国際協調の推進、とりわけ対外経済摩擦の抑制という3つの目標を平成11年度には達成することに置かれ、そのために、我が国経済との相互依存関係が密接なアジア諸国の支援という認識にも立って、金融システム安定・信用収縮対策と併せ、即効性・波及性・未来性の3原則に沿って景気回復政策を緊急に実行するとの方針の下、100万人規模の雇用創出・安定を目指し、総事業規模17兆円超、恒久的減税6兆円超を含めれば24兆円程度にも達する経済再生のための緊急対策を緊急に実施するとさ

れた。総額10兆円超の国・地方の財政負担を伴う緊急対策として、具体的には「金融システムの安定化・信用収縮対策」で信用収縮対策等（事業規模5.9兆円・予算2.1兆円）、「世界経済リスクへの対応」でアジア支援策（事業規模1.0兆円・予算0.4兆円）とともに、本対策の中核である「21世紀型社会の構築に資する景気回復策」として、次のような需要追加策が掲げられた。

すなわち、① 情報通信・科学技術、環境、福祉・医療・教育、物流効率化・産業競争力強化、農山漁村等地域活性化、民間投資誘発等都市再生、防災の7分野への社会資本の重点整備（事業規模8.1兆円程度〔一般公共5.7兆円・非公共施設費等1.8兆円・災害復旧0.6兆円〕・予算4兆円程度）、② 住宅金融公庫融資の大幅拡充及び金利引下げによる住宅投資の促進（事業規模1.2兆円・予算0.2兆円程度）、③ 「雇用活性化総合プラン」や「緊急雇用創出特別基金（仮称）」の創設等による雇用対策（事業規模1兆円・予算0.3兆円程度）、そして、④ 4兆円規模の所得課税減税（平成11年分以降）や法人課税減税（平成11年度以降）による恒久減税（6兆円超）、個人消費喚起や地域経済活性化のための「地域振興券」の交付（予算0.7兆円程度）である。こうした需要追加策により、今後1年間のGDPへの効果は実質2.3%程度、名目2.5%程度と見込まれた。

更に、「21世紀型社会の構築に資する景気回復策」の1つとして、既に述べた「財政構造改革法の凍結」が掲げられ、所要の法案を次の国会に提出するとされた。実際、凍結のための「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律案」（以下では、「財政構造改革法停止法案」と表記することがある。）は、後述のように、平成10年度補正予算（第3号）と併せて成立をみたが、その経緯や内容については、凍結の影響が本格化する平成11年度予算との関連で、次章において記述することにする。

### （3）一般会計補正予算（第3号）のフレームと主要な内容

平成10年11月末の臨時国会への召集を控え、政治面では「ねじれ国会」の解消を目指し、11月19日に自民党と自由党の連立合意が成立し、また、財政面では、11月24日に自民党が整備新幹線新規着工事業費の抑制方針を解除するなど、今国会の最重要案件となる「緊急経済対策」の実施のための第3次補正予算の成立に向け、慌しい動きが続いた。そして、第144回臨時国会冒頭の衆参本会議における所信表明演説で、小渕総理大臣が「緊急経済対策」による景気回復

の決意を訴えたことを受けて、12月4日、平成10年度補正予算（第3号）が国会に提出され、審議は順調に進み、12月8日に衆議院本会議で可決、12月11日に「財政構造改革法停止法案」とともに、参議院本会議で可決・成立した。

12月4日の補正予算に関する財政演説で、宮澤大蔵大臣は当面の財政金融政策の基本的考え方について、まず、公共投資の前倒し執行による効果がようやく現れてきたものの、民間需要の低調な動きから景気の低迷状態が長引いているという極めて厳しい経済現況認識を示した上で、金融システムの再生と景気回復を最優先の課題として取り組む政府の決意を表明し、そのための「緊急経済対策」の趣旨と主要内容を説明した後、「財政構造改革法」の凍結に言及し、最後に補正予算の概要を説明して、関係法律案も含めた速やかな成立を訴えた。<sup>2)</sup>

成立した平成10年度一般会計補正予算（第3号）のフレームと主要な歳入・歳出補正は表10-9のとおりである。<sup>3)</sup> まず、補正予算の規模は、第1次補正予算を1兆円強上回る5兆6769億円であり、歳出面では追加額8兆5371億円に対して修正減額は2兆8602億円であった。主要な追加歳出については「緊急経済対策」の概説でほぼ説明済みであるが、若干の補足をすれば、①「信用収縮対策等金融特別対策費」2兆1424億円のうち、(i)「中小・中堅企業等金融特別対策費」1兆370億円の柱は、信用供与の円滑化（貸し渋り対策）のための中小企業金融公庫・金庫・信用保証協会等への出資金・補助金6800億円であり、(ii)「国債整理基金特別会計へ繰入」1兆1054億円は、預金保険機構へ交付した国債の償還財源の繰入れである。②「アジア対策費」510億円の柱は、政府開発援助海外経済協力基金への出資金270億円、アジア通貨危機支援資金75億円等である。③ 地方交付税交付金は4000億円の特例加算にもかかわらず、国税3税の大幅な減収1兆9656億円を反映して、1兆5656億円の減額補正となった。④ 追加歳出の中で最も注目され、議論を呼んだ「地域振興券」は、一定年齢以下の児童を持つ家庭及び老齢福祉年金等の受給者等の対象人員3500万人に2万円を交付するもので、交付事業費7000億円に交付事務費698億円等を加算した7698億円が計上された。<sup>4)</sup> ⑤ 抑制方針が解除された新幹線鉄道整備事業費には100億円の追加が認められた。

他方、歳入面の補正では、公債の増発12兆3250億円を柱とした歳入増加12兆6097億円に対して、歳入減額は租税及印紙収入の減収6兆8840億円であり、法

表 10-9 平成10年度一般会計補正予算（第3号）フレーム

(単位：億円)

歳入	租税及印紙収入	△68,840	
	所得税	△19,760	
	法人税	△34,870	
	相続税	△2,810	
	消費税	△6,140	
	酒税	△1,290	
	たばこ税	200	
	石油税	△300	
	関税	△1,250	
	印紙収入	△2,620	
	政府資産整理収入	1,909	
	雑収入	449	
	公債金	123,250	
建設公債	45,150		
特例公債	78,100		
歳入補正額計 (A)		56,769	
歳出	既定経費の節減	△6,947	
	既定経費の節約額	△1,410	
	不用額	△5,537	
	地方交付税交付金の減額	△19,656	
	予備費の減額	△2,000	
	歳出修正減額 (B)		△28,602
	歳出追加財源 (A-B)		85,371
	信用収縮対策等金融特別対策費	21,424	
	中小・中堅企業等金融特別対策費	10,370	
	国債整理基金特別会計へ繰入	11,054	
社会資本整備費	39,601		
情報通信・科学技術特別対策費	8,885		
福祉・医療・教育特別対策費	6,269		
環境特別対策費	5,114		
物流効率化・産業競争力強化特別対策費	3,744		
農村漁村等地域活性化特別対策費	3,850		
民間投資誘発等都市再生特別対策費	3,076		
防災特別対策費	4,062		
災害復旧等事業費	4,601		
地域振興券	7,698		
住宅金融対策費	1,900		
雇用対策費	1,246		
アジア対策費	510		
地方交付税交付金	4,000		
義務的経費の追加	3,949		
義務教育費国庫負担金	60		
生活保護費負担金	1,810		
老人医療給付費負担金	1,018		
児童保護費等負担金	89		
国民健康保険助成費	958		
住宅・都市整備公団補給金等	1,297		
新日韓漁業協定関連対策・国際漁業再編対策費	543		
国債整理基金特別会計へ繰入	1,899		
その他の経費	1,303		
貨幣交換差減補填金	397		
石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計へ繰入	170		
国連平和維持活動分担金	153		
ロシア支援	140		
歳出追加額合計		85,371	
歳出補正額計		56,769	

(注) 少額の一部費目は省略した。

(出所) 『国の予算』平成11年度 1025、1033-1037ページ。

人税や所得税の大幅な減額補正だけでなく、深刻な景気低迷を反映して消費税も6000億円を超える減額補正が行われた。<sup>5)</sup> こうした大幅な税収減と多額の追加歳出を賄うため、建設公債4兆5150億円の増発に加え、特に特例公債の増発が第1次補正予算を5兆8000億円も上回る7兆8100億円に上ったため、第3次補正予算後の一般会計予算の公債依存度は第1次補正予算後の26.3%から一挙に過去最高の38.6%にまで上昇し、普通国債の残高も前年度末実績を約40兆円上回る299兆円（GDP比60.5%）に達するものと見込まれた。<sup>6)</sup>

以上のような補正予算の編成・成立により、表10-10のとおり、平成10年度一般会計補正後予算の規模は87兆9915億円となり、当初予算比13.3%増（10兆3223億円増）という大型の補正となった。とりわけ、歳出面での公共事業関係費65.3%増（5兆8702億円増）、中小企業対策費446.2%増（8292億円増）、そして、歳入面での公債発行額118.6%増（18兆4430億円増）に平成10年度の大型補正予算の趣旨と性格、その背景となった経済・社会・政治状況が明瞭に現れている。

表 10-10 平成10年度補正及び補正後予算

(単位：億円、%)

区 分		当初 予算額	第1次 補正額	第3次 補正額	補正後 予算額	対当初 増減額	対当初 増減率
歳 入	租 税 及 印 紙 収 入	585,220	△14,730	△68,840	501,650	△83,570	△14.3
	所 得 税	205,550	△14,060	△19,760	171,730	△33,820	△16.5
	法 人 税	152,740	△670	△34,870	11,720	△141,020	△92.3
	相 続 税	23,510	0	△2,810	20,700	△2,810	△12.0
	消 費 税	108,180	0	△6,140	102,040	△6,140	△5.7
	酒 税	20,580	0	△1,290	19,290	△1,290	△6.3
	た ば こ 税	10,200	0	200	10,400	200	2.0
	揮 発 油 税	19,960	0	0	19,960	0	0.0
	石 油 税	5,160	0	△300	4,860	△300	△5.8
	自 動 車 重 量 税	8,400	0	0	8,400	0	0.0
	関 税	9,470	0	△1,250	8,220	△1,250	△13.2
	印 紙 収 入	18,240	0	△2,620	15,620	△2,620	△14.4
	専 売 納 付 金	203	0	0	203	0	0.0
	官 業 益 金 及 官 業 収 入	222	0	0	222	0	0.0
	政 府 資 産 整 理 収 入	2,773	0	1,909	4,682	1,909	68.9
	雑 収 入	32,696	5	449	33,150	454	1.4
	公 債	155,570	61,180	123,250	340,000	184,430	118.6
	建 設 公 債	84,270	41,080	45,150	170,500	86,230	102.3
	特 例 公 債	71,300	20,100	78,100	169,500	98,200	137.7
	前 年 度 剰 余 金 受 入	8	0	0	8	△0	△1.7
合 計	776,692	46,455	56,769	879,915	103,223	13.3	



第5節 平成10年度予算の執行と補正予算 651

(単位：億円、%)

区 分		当初 予算額	第1次 補正額	第3次 補正額	補正後 予算額	対当初 増減額	対当初 増減率
歳 出	社会 保 障 関 係 費	148,431	4,520	7,126	160,077	11,646	7.8
	生 活 保 護 費	11,106	58	1,822	12,986	1,880	16.9
	社 会 福 祉 費	42,578	3,835	2,608	49,021	6,443	15.1
	社 会 保 険 費	86,118	0	961	87,079	961	1.1
	保 健 衛 生 対 策 費	5,359	627	596	6,583	1,224	22.8
	失 業 対 策 費	3,269	0	1,139	4,407	1,139	34.8
	文 教 及 び 科 学 振 興 費	63,457	5,124	4,376	72,957	9,500	15.0
	義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	28,876	2,816	60	28,936	60	0.2
	国 立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	15,335	1,707	1,791	19,942	4,607	30.0
	科 学 技 術 振 興 費	8,907	316	1,813	12,427	3,520	39.5
	文 教 施 設 費	1,875	279	610	2,801	926	49.4
	教 育 振 興 助 成 費	7,400	7	108	7,787	387	5.2
	育 英 事 業 費	1,064	5,124	△6	1,065	1	0.1
	国 債 関 係 費	172,628	566	8,306	181,500	8,872	5.1
	恩 給 関 係 費	15,310	0	2	15,308	△2	△0.0
	文 官 等 恩 給 費	723	0	△0	723	△0	△0.0
	旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	13,542	0	0	13,542	0	0.0
	恩 給 支 給 事 務 費	50	0	△0	50	△0	△1.0
	遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	996	0	△1	994	△1	△0.1
	地 方 交 付 税 交 付 金	158,702	0	△15,656	143,046	△15,656	△9.9
	防 衛 関 係 費	49,397	74	136	49,607	210	0.4
	公 共 事 業 関 係 費	89,853	28,475	30,227	148,555	58,702	65.3
	治 山 治 水 対 策 事 業 費	13,992	4,119	4,054	22,164	8,172	58.4
	道 路 整 備 事 業 費	26,843	7,575	7,211	41,629	14,786	55.1
	港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	6,799	1,697	1,787	10,282	3,483	51.2
	住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	10,683	4,777	4,795	20,254	9,571	89.6
	下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	16,284	5,335	4,532	26,151	9,866	60.6
	農 業 農 村 整 備 事 業 費	10,837	2,418	2,533	15,787	4,951	45.7
	森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	3,399	833	716	4,949	1,550	45.6
	調 整 費 等	340	20	0	360	20	5.9
	小 計	89,177	26,773	25,626	141,575	52,399	58.8
	災 害 復 旧 等 事 業 費	677	1,702	4,601	6,980	6,303	931.4
	経 済 協 力 費	9,803	232	1,110	11,145	1,342	13.7
	中 小 企 業 対 策 費	1,858	2,622	5,670	10,150	8,292	446.2
	エ ネ ル ギ ー 対 策 費	6,682	236	313	7,231	549	8.2
	主 要 食 糧 関 係 費	2,691	0	△14	2,677	△14	△0.5
	産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,595	0	0	1,595	0	0.0
そ の 他 の 事 項 経 費	52,785	4,606	17,177	74,568	21,783	41.3	
予 備 費	3,500	0	△2,000	1,500	△2,000	△57.1	
合 計	776,692	46,455	56,769	879,915	103,223	13.3	

(注) 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

(出所) 『国の予算』平成10年度 649、676、1070-1072、1092ページ、『国の予算』平成11年度 1013-1014、1037、1039ページ、大蔵省主計局編『平成10年度決算の説明(未定稿)』410-411ページ。

〔注〕

- 1) 一般会計補正予算（第2号）については、『国の予算』平成11年度 1010ページを参照されたい。
- 2) 一般会計補正予算（第3号）に関する大蔵大臣の財政演説及び予算委員会での提案理由説明要旨、並びに主計局長の補足説明要旨は、同上 1082-1085ページに収録されている。
- 3) 一般会計補正予算（第3号）の詳しい説明は、同上 1012-1039ページを参照されたい。
- 4) 経済対策としての効果、交付事務の所管等について様々な議論があったという（涌井洋治・元主計局長口述記録）。
- 5) 「緊急経済対策」により実施される所得税・法人税の恒久減税及び所得税の特別減税の影響は実施時期の関係で第3次補正予算には反映されていない。
- 6) 国債残高の金額は、『図説 日本の財政』平成11年度 41-42ページによる。

## 第6節 平成10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<sup>1)</sup>

平成10年度の我が国経済の動向や経済見通しの改訂については、前節で概観したとおりであるが、平成10年度経済の実績をみると、国内総生産の伸び率は平成10年10月の改訂時より若干ではあるが更に悪化し、名目2.1%減、実質1.9%減となった。これは、特に民間企業投資の伸びが13.7%減へと更に大きく下落したためである。物価の動向では、消費者物価は0.2%上昇したものの、国内卸売物価は2.1%の下落となった。

こうした経済の後退から、表10-11のように、一般会計の予算補正後におい

表 10-11 平成10年度一般会計歳入歳出決算の概要

歳入決算額（性質別）

（単位：億円、%）

区 分	補正後予算額	決算額	収納済割合	差引額
租 税 及 印 紙 収 入	501,650	494,318	98.5	△7,331
所 得 税	171,730	169,961	98.9	△1,768
法 人 税	117,200	114,231	97.4	△2,968
相 続 税	20,700	19,155	92.5	△1,544
消 費 税	102,040	100,743	98.7	△1,296
酒 税	19,290	18,982	98.4	△307
た ば こ 税	10,400	10,461	100.5	61
揮 発 油 税	19,960	19,982	100.1	22
石 油 税	4,860	4,766	98.0	△93
自 動 車 重 量 税	8,400	8,165	97.2	△234
関 税	8,220	8,686	105.6	466
印 紙 収 入	15,620	16,084	102.9	464
専 売 納 付 金	203	198	97.8	△ 4
官 業 益 金 及 官 業 収 入	221	256	115.8	35
政 府 資 産 整 理 収 入	4,682	3,644	77.8	△1,037
雑 収 入	33,149	42,406	127.9	9,256
公 債	340,000	339,999	99.9	△0
建 設 公 債	170,500	170,499	99.9	△0
特 例 公 債	169,500	169,499	99.9	△0
前 年 度 剰 余 金 受 入	8	17,001	—	16,993
合 計	879,914	897,826	102.0	17,912

## 歳出決算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

区 分	補正後 予算額	歳出予算 現額	決算額	支出済 割合	差引額	翌年度 繰越額	不用額
社会 保 障 関 係 費	160,076	160,915	156,582	97.3	4,332	3,342	990
生 活 保 護 費	12,985	12,985	12,977	99.9	8	8	0
社 会 福 祉 費	49,021	49,830	46,549	93.4	3,281	2,432	849
社 会 保 険 費	87,079	87,079	87,039	99.9	39	—	39
保 健 衛 生 対 策 費	6,583	6,612	5,997	90.7	614	519	95
失 業 対 策 費	4,407	4,407	4,018	91.1	388	381	6
文 教 及 び 科 学 振 興 費	72,956	73,197	71,246	97.3	1,951	1,668	282
義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	28,935	28,935	28,778	99.4	157	—	157
国 立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	19,941	19,941	19,941	100.0	—	—	—
科 学 技 術 振 興 費	12,427	12,498	11,437	91.5	1,061	1,034	26
文 教 施 設 費	2,800	2,955	2,421	81.9	534	527	6
教 育 振 興 助 成 費	7,787	7,801	7,602	97.4	198	106	91
教 育 英 事 業 費	1,065	1,065	1,064	99.9	0	—	0
国 債 関 係 費	181,500	181,500	176,985	97.5	4,514	—	4,514
恩 給 関 係 費	15,308	15,866	15,478	97.5	387	380	7
文 官 等 恩 給 費	722	722	722	99.9	0	—	0
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	13,541	14,037	13,676	97.4	360	360	—
恩 給 支 給 事 務 費	49	49	48	97.6	1	—	1
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	994	1,056	1,031	97.6	25	19	6
地 方 交 付 税 交 付 金	143,045	143,045	143,045	100.0	—	—	—
防 衛 関 係 費	49,606	50,068	49,561	98.9	506	404	102
公 共 事 業 関 係 費	148,554	160,707	130,342	81.1	30,364	30,184	180
治 山 治 水 対 策 事 業 費	22,164	23,463	19,895	84.7	3,568	3,566	2
道 路 整 備 事 業 費	41,628	43,856	36,546	83.3	7,309	7,303	6
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	10,281	10,828	9,186	84.8	1,641	1,602	39
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	20,254	22,714	19,691	86.6	3,023	2,956	66
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	26,150	27,668	20,455	73.9	7,213	7,194	18
農 業 農 村 整 備 事 業 費	15,787	17,748	14,585	82.1	3,163	3,158	4
森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	4,948	5,336	4,623	86.6	713	710	2
調 整 費 等	359	359	353	98.3	5	1	4
小 計	141,575	151,977	125,338	82.4	26,638	26,492	145
災 害 復 旧 等 事 業 費	6,979	8,729	5,003	57.3	3,725	3,691	34
経 済 協 力 費	11,144	12,469	10,816	86.7	1,653	1,599	53
中 小 企 業 対 策 費	10,149	10,152	9,790	96.4	361	102	258
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	7,230	7,230	7,186	99.3	44	4	39
主 要 食 糧 関 係 費	2,676	2,676	2,673	99.8	2	—	2
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,595	1,595	1,590	99.6	4	—	4
そ の 他 の 事 項 経 費	74,567	76,023	68,618	90.2	7,405	6,618	787
予 備	1,500	1,460	—	—	1,460	—	1,460
合 計	879,914	896,908	843,917	94.0	52,990	44,305	8,684

(注) 1 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

2 単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成10年度決算の説明（未定稿）』4-9、410-411、415ページにより作成。

て法人税を中心に租税及印紙収入で7331億円の減収が生じたが、日本銀行納付金の9470億円及び前年度剰余金受入1兆6993億円という大幅な増収から、歳入決算額（収納済歳入額）は補正後予算額87兆9914億円を1兆7912億円（2.0%）上回る89兆7826億円となった。これに対し、歳出決算額（支出済歳出額）は歳出予算現額89兆6908億円を5兆2990億円（5.9%）下回る84兆3917億円にとどまったため、平成10年度の「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の差額）は5兆3908億円となった。この平成10年度新規発生剰余金から平成11年度への繰越歳出予算財源4兆4305億円及び道路整備費財源調整額16億円を控除した「財政法」第6条の平成10年度純剰余金は9586億円であった。

## 〔注〕

- 1) 本節の叙述は、主として、大蔵省主計局編『平成10年度決算の説明（未定稿）』「第1 総説」及び「第2 一般会計」によっている。

## 2 歳出予算の翌年度繰越額及び不用額

一般会計歳出予算全体の決算状況をみると、前述のように、歳出予算現額に対する歳出決算額の割合は前年度決算より大きく低下して94.0%となった。これに対して、諸般の事情から年度内に支出が終わらずに翌年度に繰り越された金額は前年度決算より大幅に増加して4兆4305億円（歳出予算現額に対する割合4.9%）に上り、うち4兆3879億円が明許繰越額、426億円は事故繰越額であった。また、不用とされた金額は8684億円（歳出予算現額に対する割合0.9%）であった。このように、翌年度繰越額の割合の大幅な上昇から支出済歳出額の割合が大きく低下したのは、主として公共事業関係費を中心に大規模な補正予算が編成されたことにあった。

すなわち、翌年度繰越額とその歳出予算現額に対する割合を主要経費別に見ると、その構造はほぼ例年と同様の傾向を示しているが、平成10年度決算では繰越金額だけでなく、住宅市街地対策事業費、道路整備事業費、農業農村整備事業費等を中心に、計画及び設計に関する諸条件等により事業の実施に不測の日数を要し、年度内に支出の終わらなかった公共事業関係費は3兆184億円、

歳出予算現額に対する割合は18.7%と格段に大きかった。なお、歳出予算現額に対する割合で次いで高かったのは、相手国の事情等により年度内に支出の終わらなかった経済協力費の12.8%（翌年度繰越額1599億円）であった。他方、不用額の金額では、前年度決算と同様、金利の低下等に伴う国債利子等の減少に起因する国債費の4514億円が突出していたが、歳出予算現額に対する不用額の割合では、中小企業対策費の2.5%が最も高かった。中小企業対策費の不用額258億円は、主として商店街・商業施設活性化施設整備費（通商産業省所管）において契約価格が予定を下回ったこと等により発生したものである。なお、予算補正後に予見し難い予算の不足を補うために使用された予備費の金額は災害関係経費等の39億円であり、残額1460億円は不用額とされた。

## 第11章 平成11年度の予算

### —財政構造改革から景気回復へ—

#### 第1節 平成11年度予算編成の背景

##### 1 平成10年度の国内・海外経済情勢<sup>1)</sup>

平成10年度の日本経済は、金融機関経営への信頼の低下、雇用不安などが重なって、家計や企業のマインドが冷え込み、消費、設備投資、住宅投資等の最終需要が減少するなど、極めて厳しい状況が続き、実質国内総生産の成長率は、平成9年10-12月期にマイナスに転じてから、5四半期連続でマイナス成長を記録した。こうした事態に対し、政府は、平成10年4月に総事業規模16兆円超の「総合経済対策」を、また、10月には金融再生関連2法や政府保証枠の整備を、そして、11月には総事業規模17兆円超（減税全体の規模を含めれば27兆円規模）の「緊急経済対策」を策定し、切れ目なく景気回復政策を実行するために、平成10年度第3次補正予算を平成11年度予算と一体的に編成することとした。企業設備投資の大幅な減少、完全失業率の既往最高水準の更新など、景気は依然として厳しい状況にあるものの、これらの各種施策に下支えされることにより、平成10年度末頃には個人消費や住宅投資に下げ止まりの様相がみられた。

また、日本経済を取り巻く国際経済情勢も、新興市場諸国における通貨・経済の混乱をはじめとして、欧米においても先行きに対する不透明感がみられるなど、厳しい状況であった。特にアジア経済は、金融・通貨危機の影響を受けて大きく減速した。また、アメリカ経済は、景気は拡大しているものの、先行きにやや不透明感がみられる。西ヨーロッパ経済は総じて拡大が続いたものの、一部にそのテンポに鈍化懸念がみられた。

〔注〕

1) 以下の記述は、『国の予算』平成11年度 9-10ページによっている。

## 2 平成10年度の財政金融政策<sup>1)</sup>

平成10年度当初予算では、「財政構造改革法」に定められた各歳出分野の改革の基本方針、主要経費に係るメリハリの効いた量的縮減目標に従い、限られた財源を重点的・効率的に配分しつつ、歳出全般について聖域を設けることなく徹底した見直しを行った。こうした中、依然として厳しい経済情勢にかんがみ、4月24日、総事業費16兆円超の「総合経済対策」が決定されたのを受けて、本対策の実施に必要な経費の追加等を行うほか、本対策に盛り込まれた税制上の措置に伴う租税及印紙収入の減収を見込むとともに、公債金の増加等を行うことを内容とする平成10年度第1次補正予算が編成され、6月17日に成立した。

次いで、金融システムの安定化を実現し、金融機関への内外の信頼を回復するため制定された「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第132号）及び「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第143号）を受けて、預金保険機構の借入金等に総額43兆円の政府保証限度を定めることなどを内容とする平成10年度第2次補正予算が編成され、10月16日に成立した。更に、依然として極めて厳しい経済情勢に対応し、11月16日に決定された総事業規模17兆円超の「緊急経済対策」を受けて、本対策の実施に要する経費の追加等を行うとともに、義務的経費の追加等、特に緊要な事項等について措置を講じる一方、収入実績等を勘案して租税収入の減収等を見込むとともに、公債金の増額等を行うことを内容とする平成10年度第3次補正予算が編成され、12月11日に成立した。

他方、金融政策をみると、日本銀行は平成10年9月に金融市場調整方針を一段と緩和して、一層潤沢な資金供給の実行を、次いで11月には資産の健全性に留意しつつ、企業金融の総合的な円滑化対策の実施を決定したことに続き、その後の市場状況を踏まえ、平成11年2月には更なる金融緩和措置を決定した。

〔注〕

1) 以下の記述は、『国の予算』平成11年度 11-12ページ、大蔵省『財政金融統計月報』「平成11年度予算特集」第565号 1-2ページによっている。



### 3 「財政構造改革法」の凍結

#### (1) 「財政構造改革法」の修正から凍結へ<sup>1)</sup>

平成9年11月末に成立したばかりの「財政構造改革法」に対し、平成10年度予算の国会審議等で当面の景気回復の妨げになるとの批判が強まったため、予算成立直後に決定された「総合経済対策」に従って、特例公債発行枠の弾力化を主要内容とする「財政構造改革法」の改正法が平成10年5月29日に成立した。しかし、法改正によって「総合経済対策」を実施したにもかかわらず、その後も続く景気の低迷など依然として厳しい経済状況を踏まえ、平成10年7月に就任した小渕総理大臣は第143回国会冒頭（8月7日）の所信表明で、「財政構造改革法」の当面の凍結、事業規模10兆円超の第2次補正予算の編成、6兆円超の恒久減税の実施という積極的な景気対策を打ち出した。そして、後述のように、8月12日に閣議了解された平成11年度予算の概算要求の基本方針で、当面の景気回復に全力を尽くすため、「財政構造改革」の凍結を前提に、今後予定する本年度2次補正予算と平成11年度予算を一体のものとして編成する、という基本方針が決定されたのである。

これを受けて、「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律案」（以下では、「財政構造改革法停止法案」と表記することがある。）は、平成10年12月1日に国会に提出され、衆議院の財政構造改革特別委員会、参議院の行財税特別委員会を中心とした国会審議を経て、12月11日、平成10年度補正予算（第3号）と併せ成立をみた（「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律」（平成10年法律第150号）（以下では、「財政構造改革法停止法」と表記することがある。）。<sup>2)</sup>

#### (2) 「財政構造改革法停止法」の内容

「財政構造改革法停止法」は極めて簡潔な法律であり、主要な条文は、本文「財政構造改革の推進に関する特別措置法は、別に法律で定める日までの間、その施行を停止する」と附則第2条の「財政構造改革の推進に関する特別措置法の再施行のために必要な措置については、この法律が施行された後の我が国の経済並びに国及び地方公共団体の財政の状況等を踏まえて講ずるものとする」のみである。まず、用語の点で、法律では「停止」、一般には「凍結」と

表現されているが、両者に意味の違いはない。より実質的な法律の趣旨の点では、上記本文には2つの重要な意味が込められている。1つは、この法律は「財政構造改革法」全体の凍結であって、一部改正でも廃止でもないこと、もう1つは、凍結は「別に法律を定める日までの間」とされているように、期限の定めのない凍結であり、期限を定めた有期の凍結ではないことである。<sup>3)</sup>

総理大臣が公約した「財政構造改革法の当面の凍結」をどのように定義し法律化するかについては、大蔵省内でも様々な議論があった。<sup>4)</sup> 例えば、この際、現実を見据えて「廃止」とするという意見に対しては、当面は景気対策が最優先としても、いずれは財政を再建しなければならないので、財政構造改革の理念は堅持する必要がある、という総理大臣の発言から廃止論は早い段階で消えたという。次に、凍結の場合も、2、3年間の有期の凍結とするという意見に対しては、3年間のキャップ（量的縮減目標）の規定を削除する必要が生じ、そうすると「財政構造改革法」そのものの意義が失われるので、有期凍結論も適切でないと言われた。こうして、結局、将来の凍結解除ないし再施行の可能性を考えれば、「財政構造改革法」全体の期限の定めのない凍結しかないという結論に落ち着いたという。<sup>5)</sup> ただ、凍結解除に関する上記「附則第2条」の規定は必ずしも明確ではない。この点について、大蔵省は、我が国経済が回復軌道に入った後に、経済・財政状況等を総合的に勘案して判断するというシナリオではないかと説明している。<sup>6)</sup> なお、この凍結解除の条件について、大蔵大臣は衆議院予算委員会での質問に対し、更に踏み込んで、せめて2%程度の持続的成長が確保された場合との答弁を行っている。<sup>7)</sup>

また、平成11年度予算の概算要求基本方針の基本的考え方で、財政構造改革の一環として既に措置された制度改正、計画延長等は既定方針に沿って引き続きその推進を図る、とされているように、「財政構造改革法」本体は凍結されても、同法の規定に基づき制定された改正法（年金事務費の一部保険料負担化、各種中長期計画の期間延長等）は平成15年度の期限まで効力をもつとされている。

#### 〔注〕

- 1) 以下は、本論点について既述した第10章第5節からの要約である。
- 2) 「財政構造改革法停止法」を巡る国会審議の概要は、衆議院事務局『平成11年 衆議院の動き（第7号）』『第144回国会（臨時会）』（平成11年12月20日）155、173ページ、平成10年11月8日から12月22日の『日本経済新聞』掲載関連記事等を参照されたい。

- 3) 「停止」の意味は、「法律としては存在するが、法律の効力としては、停止期限の定めの有無にかかわらず、停止している間、発揮しない状態」と説明されている（第144回国会、衆議院・財政構造改革に関する特別委員会〔平成10年12月3日〕における涌井政府委員の答弁要旨）。なお、凍結の対象は量的縮減目標及び財政健全化目標にあり、国庫内の資金繰入の特例、中長期計画の期間変更等に係る規定は凍結の対象外である。
- 4) 以下の記述は、涌井洋治・元主計局長口述記録。
- 5) 大蔵省首脳の実態によれば、「最終的には期限を定めず凍結するという格好で何とか皮一枚を残しましたが、実態的には、いわばここで終止符が打たれるような処理をせざるを得なかった」（田波耕治・元事務次官口述記録）。
- 6) 財政制度審議会「財政制度審議会・総会（第4回）及び法制部会（第2回）合同会議事録」（平成10年11月27日）14-15ページ。
- 7) 第145回国会・衆議院予算委員会における池田行彦委員に対する宮澤大蔵大臣の答弁である（衆議院予算委員会「議事録」（平成11年1月25日））。

## 第2節 平成11年度予算の編成

### 1 概算要求の基本方針と概算要求

#### (1) 平成11年度予算の概算要求に当たっての基本方針

前述のように、平成10年8月7日の小渕総理大臣の「財政構造改革法」の凍結と大規模な景気対策を強調した所信表明を受けて、8月12日の臨時閣議で「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」が閣議了解された。その概要は以下のとおりである。<sup>1)</sup>

##### ① 基本的考え方

当面の財政運営に当たっては、「財政構造改革法」の凍結を前提に、財政構造改革の推進という基本的考え方は守りつつ、まずは当面の景気回復に向け全力を尽くすことが肝要である。したがって、今後予定している平成10年度第2次補正予算<sup>2)</sup>と平成11年度予算を一体として編成する。なお、財政構造改革の一環として既に措置された制度改正、計画の延長や、今後のスケジュールが決まっている制度改正等は、既定方針に沿って、引き続きその推進を図る。<sup>3)</sup>

##### ② 平成11年度予算の概算要求の基本方針

(i) 当面の景気回復に向け全力を尽くす観点から、それに資する経費に思い切って重点を置く必要がある。

(ii) 中期的に我が国経済を再生する観点から、それに資する経費には特に配意する必要がある。

(iii) 現下の景気情勢、少子・高齢化に対応する観点から、社会保障関係費は適切に配慮したものとする必要がある。

(iv) その他の経費は、引き続き徹底した合理化・効率化・重点化を図る必要がある。

##### ③ 具体的な概算要求基準

以上の基本方針に沿い、以下のような具体的な概算要求の基準を設ける。なお、平成10年度予算の執行でも、行政経費等既定経費の一部の執行を留保する。

(i) 各省庁は各所管ごとに、次の金額の範囲内で適正な積算を行い、要求す

る。

(イ) 公共事業関係費は前年度当初予算額と同額。この原則基準の中で公共投資の更なる重点化のための特別枠及び重点化枠を設定する〔後述(ii)-(ハ)〕。  
 (ロ) 科学技術振興費は前年度当初予算額の5%増の額。(ハ) 社会保障関係費は前年度当初予算額に高齢化等に伴う義務的経費の増加等(各所管計5700億円)を加算した額。(ニ) その他の経費は前年度当初予算と同額(ただし、人件費は義務的経費の増を加算する)。

(ii) 各省庁は次の措置に所要の要望を行う。

(イ) 当面の景気回復に全力を尽くすとの観点から、「景気対策臨時緊急特別枠」を設定し、各省庁の要望を踏まえ、予算編成過程で総額4兆円(公共事業関係費2兆7000億円、<sup>4)</sup> 施設費、中小企業施策費等の公共事業関係費を除く経費につき1兆3000億円)の範囲内で予算措置を講ずる。要望に際しては、景気回復に即効性があり、後年度に過度の負担をもたらさない経費を対象とする。なお、年度末から年度当初にかけ切れ目のない予算執行を図るため、総額4兆円の相当部分について平成10年度第2次補正予算に前倒し計上する。(ロ) 中期的な経済再生の観点から、公共事業関係費を除く経費には、21世紀に向けた新たな発展基盤の整備に特に資する施策への特段の予算配分を行うため、「情報通信、科学技術、環境等21世紀発展基盤整備特別枠」を設定し、各省庁の要望を踏まえ、予算編成過程で総額1500億円の範囲内で予算措置を講ずる。要望に際しては、各省庁の共同・連携事業に特に重点を置く。(ハ) 公共投資の更なる重点化を図るため、「物流効率化による経済構造改革特別枠」1500億円、「環境・高齢者等福祉・中心市街地活性化等21世紀の経済発展基盤整備特別枠」1000億円、「生活関連等公共事業重点化枠」2500億円を設定し、各省庁の要望を踏まえ、予算編成過程で総額5000億円の範囲内で予算措置を講ずる。なお、公共投資全般について、事業間の連携強化、公共工事のコスト縮減、再評価システムの導入等による事業実施の透明性を高めるとともに、効果的・効率性を高める。  
 (iii) 上記による要求・要望に当たっては、財源を最大限有効に活用する観点から、所管の予算全体を根底から厳しく洗い直し、経費の節減合理化を積極的に織り込む。このため、

(イ) 時代の要請に即応して行政の役割を見直すとともに、簡素にして効率的な行政を実現するため、定員及び機構の要求は従来にも増して厳しいものとす

る。(ロ) 補助金等については、社会経済情勢の変化、官と民及び国と地方の役割分担の在り方等の観点から、「地方分権推進計画」、「中央省庁等改革基本法」等を踏まえ、制度改革を含め既存の施策や事業そのものの見直しをはじめとして、聖域なく見直しを行い、その整理合理化を積極的に推進する。なお、いわゆる「その他補助金」は各省庁ごとにその1割を削減する。

(iv) 沖縄関連措置に係る経費（SACO 経費）、阪神・淡路地域復興特別事業に係る経費、厚生年金保険事業に係る国庫負担等、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策に係る経費等の平成11年度予算での取扱いは予算編成過程で検討する。

(v) 概算要求に当たっては、積算を適正に行うとともに、8月末日までに提出する。ただし、「景気対策臨時緊急特別枠」に係る具体的内容は10月末日までに提出する。

## (2) 概算要求の基本方針に関する大蔵大臣発言等

以上のような「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」の閣議了解に当たり、まず、宮澤大蔵大臣が発言<sup>5)</sup>を求め、「当面の財政運営に当たっては、「財政構造改革法」の凍結を前提に、財政構造改革の推進という基本的考え方は守りつつ、まずは当面の景気回復に向け全力を尽くすことが肝要と考えます。そのために、まず「総合経済対策」・補正予算を着実に執行するとともに、今後予定する本年度2次補正予算と平成11年度予算を一体のものとして編成したいと考えております」と当面の財政運営の基本的考え方を述べ、そのために、平成11年度予算の概算要求の原則基準に加え、当面の景気回復のための「臨時緊急特別枠」、中期的な経済再生のための「特別枠」、公共投資の更なる重点化のための「特別枠」や「重点化枠」を設ける趣旨の内容を説明した。

これを受けて、総理大臣が発言<sup>6)</sup>を求め、「最大のポイントは、現下の我が国の厳しい経済情勢を直視し、当面の景気回復に向けて全力を尽くしていくことであると考えます」と明言し、更に、中期的な経済再生や公共投資の重点化のための3つの特別枠については、「私が、優先度合いについて仕分けを行い、予算配分に当たりたいと思います」との決意を表明した。この総理大臣の発言に象徴されるように、本予算（当初予算）の編成としては、平成10年度予算の

財政構造改革から平成11年度予算の景気回復へと、その基本的な考え方が大きく転換されることになったのである。

これに対して、この閣議了解に合わせ、財政制度審議会は「平成11年度予算編成に関する所見」<sup>7)</sup>を会長談話として発表している。「所見」は、まず、我が国財政は益々厳しさを増しており、現在の財政構造を放置すれば、財政硬直化が更に悪化するため、中長期的な財政構造改革の推進の必要性はいささかも変わるものではないと指摘し、続いて、新内閣が「財政構造改革法」を当面凍結し、それを前提に平成11年度予算の概算要求の基本方針を設定したのは、我が国の非常に厳しい経済情勢を直視し、景気回復に全力を尽くすとの政治決断として行われたものと受け止めているとした上で、しかしながら、平成11年度予算編成に当たっては、財政構造改革の基本的な考え方を踏まえ、既存の制度・施策を徹底して見直し、財政資金のより一層の重点的・効率的配分を図るよう強く期待したい、また、今回の措置が景気回復のための臨時的措置であることにかんがみ、特別の措置を講ずる必要がなくなったあかつきには、従来にも増して財政支出の縮減合理化を図り、財政構造改革の実現に向け全力を傾注すべきであると考え、と政府の当面の財政運営に強い調子で注文をつけている。

### (3) 各省庁による概算要求の概要

前述のような概算要求に当たっての基本的な方針に従って、平成10年8月末までに各省庁から概算要求の提出がなされ、その集計結果が9月8日の閣議に報告された。同日の閣議に報告された所管別の「平成11年度一般会計概算要求額調」は表11-1のとおりであり、要求総額は対前年度当初予算比6兆9166億円増(8.9%増)の84兆5857億円(ただし、平成11年度の臨時経費である平成9年度決算不足補てん繰戻1兆6174億円を除けば、5兆2992億円増(6.8%増)の82兆9683億円)、うち一般歳出は4兆8815億円増(11.0%増)の49兆4177億円、また、国債費は2701億円増(1.6%増)の17兆5330億円、地方交付税交付金は1475億円増(0.9%増)の16兆177億円であった。このように、概算要求の基本方針を反映し、特に一般歳出の大幅な要求増が顕著であった。

表 11-1 平成11年度一般会計概算要求額調

(単位：億円、%)

所 管	平成10年度 予算額	平成11年度 概算要求額	比較 増減額	増減率
皇 室 費	67	67	0	0.0
国 会	1,350	1,358	8	0.6
裁 判 所	3,102	3,192	89	2.9
会 計 検 査 院	162	165	3	2.0
内 閣	186	190	4	2.2
総 理 府	91,160	89,670	△1,490	△1.6
総 理 本 府 等	633	659	26	4.0
警 察 庁	2,529	2,560	31	1.2
総 務 庁	15,023	14,802	△221	△1.5
北 海 道 開 発 庁	9,266	8,763	△503	△5.4
経 済 企 画 庁	149	142	△7	△4.5
科 学 技 術 庁	5,851	6,059	208	3.5
環 境 庁	798	802	4	0.5
沖 縄 開 発 庁	3,157	3,007	△149	△4.7
国 土 庁	4,360	3,399	△960	△22.0
防 衛 庁	49,394	49,476	82	0.2
法 務 省	5,816	5,907	91	1.6
外 務 省	7,479	7,534	55	0.7
大 蔵 省	18,719	19,183	464	2.5
文 部 省	57,909	58,862	953	1.6
厚 生 省	149,990	155,337	5,347	3.6
農 林 水 産 省	29,552	29,046	△507	△1.7
通 商 産 業 省	9,132	9,208	76	0.8
運 輸 省	9,159	9,072	△87	△0.9
郵 政 省	881	899	17	1.9
労 働 省	4,997	5,147	150	3.0
建 設 省	54,111	51,812	△2,299	△4.2
自 治 省	1,588	1,028	△561	△35.3
景気対策臨時緊急特別枠	—	40,000	40,000	—
〔公共事業関係費〕	—	27,000	27,000	—
〔その他の経費〕	—	13,000	13,000	—
情報通信、科学技術、環境等21世紀発展基盤整備特別枠	—	1,500	1,500	—
物流効率化による経済構造改革特別枠	—	1,500	1,500	—
環境・高齢者等福祉・中心市街地活性化等21世紀の経済発展基盤整備特別枠	—	1,000	1,000	—
生活関連等公共事業重点化枠	—	2,500	2,500	—
計（一般歳出）	445,362	494,177	48,815	11.0
国 債 費	172,628	175,330	2,701	1.6
地方交付税交付金	158,702	160,177	1,475	0.9
合 計	776,692	829,683	52,992	6.8
平成9年度決算不足補てん繰戻	0	16,174	16,174	—
総 合 計	776,692	845,857	69,166	8.9

(出所) 『国の予算』平成11年度 1080-1081ページにより作成。



各省庁の概算要求を受けて、大蔵省は9月から本格的な予算編成作業に入ったが、概算要求提出後、人事院勧告の実施(0.76%の引上げ)に伴う給与改善費、年金等の物価スライド等の影響が加わり、平成11年度の財政事情は引き続き厳しいものとなった。その中で、「財政構造改革法」の凍結を前提に、財政構造改革の推進という基本的考え方は守りつつ、まずは景気回復に全力を尽くすとの前提の下で、査定作業が続けられた。

#### 〔注〕

- 1) 閣議了解された「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」の全文は、『国の予算』平成11年度 1079-1080ページに収録されている。
- 2) この時点で予定していたのは第2次補正予算であったが、実際には、前章で記述したように、「緊急経済対策」を実施するための第3次補正予算である。
- 3) 前節でも言及したように、これは、「なお書き」ではあるが、例えば、社会保険事務費の一部保険料負担化、公共事業関係諸計画や義務教育教職員定数改善計画等の期間延長を指しており、「財政構造改革法」が凍結される中で、これらの実質的な改革措置の実効性を引き続き確保する点で、大蔵省は重視していたようである(財政制度審議会「財政制度審議会・総会(第2回)議事録」(平成10年8月12日)5ページ)。
- 4) 「景気対策臨時緊急特別枠」における公共事業関係費の金額には、平成10年度当初予算の公共事業関係費おおむね9兆円を支出ベースの執行額(翌年度繰越額を除く年度内支出済額)で上回るよう、その30%増に相当する金額2.7兆円を設定している。
- 5) 「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針についての大蔵大臣臨時閣議発言要旨」の全文は、『国の予算』平成11年度 1076-1077ページに収録されている。
- 6) 「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針についての内閣総理大臣臨時閣議発言要旨」の全文は、同上 1076ページに収録されている。
- 7) 財政制度審議会「財政制度審議会・総会(第2回)議事録」(平成10年8月12日)5-7ページ、及び「配付資料(3)」。

## 2 平成11年度予算編成の焦点

### (1) 財政制度審議会「平成11年度予算の編成に関する建議」<sup>1)</sup>

平成11年度予算編成の基本的問題について検討を重ねてきた財政制度審議会は、12月18日、その検討結果「平成11年度予算の編成に関する建議」を後述の「報告」と併せて大蔵大臣に提出した。「建議」の概要は以下のとおりであり、我が国の将来の発展は財政構造改革が実現されるか否かにかかっているという強いメッセージに、財政制度審議会の現下の財政事情に関する基本認識と政府

の財政運営に対する懸念が集約されていると言えよう。

① 主要先進国の財政事情は財政構造改革の着実な推進から顕著に改善しているのに対し、平成10年度の第3次補正予算後の我が国財政事情は、公債発行額34兆円（基礎的収支赤字15.9兆円、国・地方財政赤字対GDP比9.8%）、公債依存度38.6%、公債残高299兆円（SNAベースの国・地方債務残高対GDP比111%）と見込まれるように、主要先進国中最悪の危機的な状況にある。税収が平成10年度第3次補正予算後で約50兆円にまで落ち込んでいること、平成11年（度）には6兆円超の恒久減税を実施される予定であること等、引き続き極めて厳しい歳入事情が続くのは不可避である。

② 本格的な少子・高齢化社会を迎える21世紀に向け、将来世代に大きな負担を残さずに、活力ある経済・社会を実現するためには、財政構造を改革し、その健全化を図ることが不可欠の課題である。現在の財政構造を放置すれば、債務残高の累増に伴う公債費の増加が政策的経費である一般歳出を圧迫する、という財政硬直化問題が更に悪化するのは必至である。当審議会がこれまで提言してきたように、中長期的な財政構造改革を推進する必要性はますます強まっていると言わざるを得ない。

③ 一方、現下の非常に厳しい経済情勢を鑑み、政府は、まずは景気回復に全力を尽くすため、「財政構造改革法」を当分の間凍結することとした。しかしながら、当審議会は政府に対し、その結果増額される経費については、経済構造改革の推進に資するもので中長期的な成長を高めるような分野、又は21世紀を見据えた分野に重点化するなどの工夫を行うことが極めて重要であると提言してきたところである。現下の危機的財政事情の下では、「財政構造改革法」の凍結の必要性がなくなったあかつきには、従来にも増して財政支出の縮減合理化を図り、財政構造改革の実現に向け全力を傾注すべきであると考ええる。

④ 平成11年度予算の編成に当たっては、政府は、景気対策の観点から新規に実施する施策について、将来に過大な後年度負担をもたらさないか等、その中身を十分精査するとともに、既存の制度・施策についても、財政構造改革の基本的考え方を踏まえて制度改革・歳出合理化に最大限努力すべきであり、これらを通じて、公債発行額をできるだけ抑制すべきである。平成11年度予算に関しては、概算要求の基本方針で設けられた各種の特別枠・重点化枠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。また、個々の歳出

については、従来の発想にとらわれることなく、21世紀を見据えて真に必要な分野に重点化することが期待される。政府は平成11年度予算の編成において、当審議会がとりまとめた「制度改革・歳出合理化の方策に関する報告」の趣旨に従い、提示された具体的方策の実現に向け、最大限の努力を払うべきである。

⑤ 本格的な少子・高齢化社会の到来を目前に控え、我が国の将来の発展は、中長期的には、規制緩和等の諸改革と並んで、財政構造改革が実現されるか否かにかかっているといても過言ではない。

## (2) 財政制度審議会「制度改革・歳出合理化の方策に関する報告」<sup>2)</sup>

平成10年9月の財政制度審議会総会で、制度改革を中心とした歳出合理化に関する諸問題の審議を付託された「制度改革・歳出合理化特別部会」は、その審議結果を部会報告として総会に提出し、総会の了承を得て、平成10年12月18日、前述の「建議」と併せて、財政制度審議会「報告」として大蔵大臣に提出した。本報告の本来の審議事項〔Ⅱ 制度改革・歳出合理化の方策〕の要点は以下のとおりである。なお、本報告の〔Ⅰ はじめに〕及び〔Ⅲ おわりに〕は、前述の「建議」と同じ内容であるため省略する。

### ① 社会保障

(i) 年金：少子・高齢化の進展、経済成長率の低下、高齢者の経済状況の多様化等に対応し、経済・財政と調和した長期安定的な年金制度を構築するため、公私年金の適切な役割分担を図るとともに、給付と負担の均衡を確保し、将来世代の負担が過重にならないよう、制度全般にわたる見直しを行う。特に給付水準の適正化、厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢の引上げ等の給付適正化に取り組む。また、基礎年金については国民年金の空洞化対策等の観点から、国庫負担率の引上げや税方式化の議論もあるが、巨額の税財源の必要性、社会保障制度の変質等の大きな問題があり、仮に特例公債の増発に依存すれば、将来世代に多大の負担を残すことになり、年金改革の目的に逆行する。(ii) 医療：国民医療費の伸びを国民所得の伸びの範囲内とするとの基本方針を堅持し、経済・財政と調和した効率的な医療制度を構築するため、医療提供体制及び医療保険制度の抜本改革に取り組む。具体的には、薬価基準制度の抜本の見直しと保険給付基準額制度（参照価格制度）の導入、診療報酬における最善の出来高払い・定額払い構成の確立、医師・病床数の適正化、相互扶助及び世代間公

平の観点からの老人保健制度の抜本的見直し等を行う。また、平成11年度の国立病院等への一般会計からの繰入れは、平成10年度予算に引き続き縮減を図る。

## ② 公共投資

(i) 社会資本整備には、従来の発想にとらわれず、21世紀を見据えて真に必要な分野への重点化が求められているため、公共事業予算については、より一層の重点化・効率化を推進する。(ii) 平成11年度には、閣議了解のとおり、「物流効率化による経済構造改革の推進」、「豊かで活力ある経済社会の構築に向け真に必要な社会資本の重点的整備」、「生活関連社会資本の整備・地域の振興・安全な地域づくり等への適切な対応」という3つの観点から配分の更なる重点化を推進する。(iii) 公共事業の事務執行の効率化・透明化を推進するため、省庁間・事業間の連携、公共工事コストの縮減、再評価システムの導入及び制度の向上による継続事業の見直し等を一層徹底する必要がある。

## ③ 文教・科学技術

(i) 基本的考え方：初等中等教育・人件費中心の文教予算の構造や国立大学の教育・研究の現状に鑑み、初等中等教育と高等教育との間で財源配分の検討を行う。特に初等中等教育は地方分権の進展を踏まえた費用分担の在り方という観点、また、高等教育は資金の重点配分や受益者負担の徹底という観点から見直しを行う。(ii) 高等教育・私学に係る負担の在り方：育英奨学事業では返還免除制度の廃止を、国立大学特別会計では入学料等の適正化や学部授業料の導入を、私学助成では総額の抑制、特色あるプロジェクト助成への重点化等をそれぞれ検討する。(iii) 初等中等教育に係る負担の在り方：義務教育費国庫負担制度については引き続き文教予算の重点的・効率的配分、国・地方の役割分担等の観点から見直しを進める。また、義務教育教科書無償給与制度もその有償化について更に検討を進める。(iv) 科学技術：科学技術関係予算については、財政資金の重点的・効率的配分や国民経済効果の最大化という観点から優先順位の厳しい選択、研究開発の連携促進、研究評価制度の厳正運用等を行う。科学技術庁予算については、創造的・基礎的研究の充実を図るため、分野別予算配分のより一層の見直しを図る。その際、特に大規模プロジェクトについては必要性、緊急性、後年度負担等を十分検討する。

## ④ 防衛

(i) 防衛関係費については、「財政構造改革法」が停止される中であっても既

定方針に従ってあらゆる経費・施策の効率化・合理化を図るとの観点から、自衛官定員数及び実員の削減を着実に進めるとともに、装備品の調達価格の抑制を図る。また、後年度負担の抑制に引き続き取り組むことが肝要である。

(ii) 平成11年度予算では、装備品等の調達コスト低減目標の達成に向けての取り組みを強力に推進する。

#### ⑤ 政府開発援助

(i) 今後我が国が国際社会での責務を果たすには、ODAに国民の支持と理解を得る必要があるため、引き続き効率的な実施を図ることが重要である。

(ii) ODAの実施に当たっては、重点分野・地域等につき国益を踏まえた戦略的な判断を行うこと、我が国の援助が真に途上国から評価されるよう受入国の実情を十分把握したきめ細かい援助とすること、国民及び受入国の理解を深めるため情報公開を積極的に行うことに留意すべきである。

#### ⑥ 農業

(i) 予算の重点化・効率化：農林水産関係予算については、財政資金の効率的使用の観点から、担い手への施策の集中、市場原理・競争条件の一層の導入を図りつつ、各種施策の見直しを行い、更に重点的・効率的なものとする。

(ii) 主要食糧関係費：「新たな米政策」を着実に実施し、平成11年産政府買入米価を算定方式に基づき1.75%引き下げるとともに、政府備蓄水準の早期適正化ルールを平成11年度にも引き続き推進する。(iii) 国有林野事業：国有林野事業改革関連2法（累積債務の具体的処理策、公益機能重視への転換、一般会計繰入れを前提とした特別会計制度への移行等）が平成10年10月15日に成立したことを受けて、着実に国有林野改革を実施するとともに、特別会計が約1兆円の債務を円滑・確実に償還するため、組織・要員のリストラを確実に実施する。

#### ⑦ 運輸

(i) 国鉄長期債務問題：平成10年10月15日に成立した「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律」にのっとり、着実に債務の処理を実施する。

(ii) 整備新幹線：当審議会としては、整備新幹線問題について、財政構造改革等との関連で議論を行っており、政府・与党検討委員会に対しても、慎重な検討・厳正な判断を求めてきた。平成11年度予算における整備新幹線に関する予算及び新規着工区間の事業費については、景気回復のために設けられた景気対策臨時緊急特別枠を活用して事業費を追加する場合にも、既着工区間の優先整

備方針や新規着工3区間の間の優先順位など、これまで積み重ねられてきた整備新幹線の基本的枠組みは維持しつつ、適切に対応すべきである。

#### ⑧ 中小企業対策

平成10年度第3次補正予算で中小・中堅企業等金融特別対策費を手当したところであるが、平成11年度予算編成においても、予算全体としての見かけの大きさではなく、政策課題に関して施策の在り方を十分吟味することにより、中小企業対策の効率化に努めるべきである。

#### ⑨ エネルギー対策

エネルギー対策を実施する特別会計について、石油備蓄、石油自主開発など、歳出全般の見直しによる施策の効率化・重点化を図る。省・新エネルギーについては、国際合意を踏まえつつ、政策効果の高い施策への重点化など、財源の効率的活用を努める。

#### ⑩ 地方財政

平成11年度の地方財政を巡る状況を見ると、地方の財政事情は、税収が低迷して巨額の財源不足が見込まれるなど、極めて厳しい状況にあるが、国の財政事情もまた極めて深刻である。したがって、国と地方が公経済を支える車の両輪としてバランスのとれた財政運営を行うとの基本的な考え方の下、地方財政対策において地方財政の円滑な運営に十分配慮する一方で、地方でも各地方公共団体が行財政運営の簡素化、定員の管理、給与水準の適正化の一層の推進など、歳出全般にわたる見直し、合理化・効率化に徹底的に取り組み、地方財政の健全化を図る必要がある。

#### ⑪ 補助金等

(i) 補助金等については、「地方分権推進計画」（平成10年5月29日閣議決定）、「中央省庁等改革基本法」（平成10年法律第103号）等を踏まえ、社会経済情勢の変化、官と民及び国と地方の役割分担の在り方等の観点から、制度改革を含め既存施策・事業の見直しをはじめとして聖域なく見直しを行い、その整理合理化を積極的に推進する。(ii) 地方公共団体及び民間団体への補助金等については、「制度等が見直しの対象となる補助金等」は制度改革を含め既存の施策や事業を見直し、「その他の補助金等」は各省庁が1割を削減する。(iii) 新規の補助金等は、引き続きスクラップ・アンド・ビルド及び終期設定の原則を徹底し、真に止むを得ない場合を除き、極力抑制する。

〔注〕

- 1) 「建議」の全文は、『国の予算』平成11年度 1107-1109ページに収録されている。
- 2) 「報告」の全文は、同上 1099-1107ページに収録されている。

### 3 平成11年度経済見通しと予算編成方針の決定

#### (1) 「平成11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10年12月20日、平成11年度予算編成の前提となる「平成11年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」が閣議了解され、その後、予算政府案の概算が固まった段階で計数整理の上、国会に提出される平成11年度予算の閣議決定と併せて、平成11年1月18日に閣議決定をみた。<sup>1)</sup> その概要は以下のとおりである。

##### ① 平成11年度の経済運営の基本的態度

##### (i) 我が国経済の再生

(イ) 基本的考え方：経済再生の道筋の中で、平成11年度は、はっきりとしたプラス成長へ転換する年と位置づけられる。したがって、平成11年度の経済運営の基本的態度としては、経済の回復基盤を固めるため、まず、景気の底割れ要因となりかねない金融システム不安・信用収縮のリスクに対して万全の対策を講じる。また、景気回復の動きを中長期的な安定成長につなげていくために、短期的に十分な需要喚起を行うとともに、供給サイドの体質強化を図るための構造改革を進める。このため、機動的弾力的な経済運営を行う。(ロ) 金融システム安定化・信用収縮対策・不良債権処理策：「金融機能再生法」及び「金融機能早期健全化法」を車の両輪とし、金融機関の資本増強等これら制度の的確な実施に取り組むとともに、金融機関への検査監督の一層の充実を図る。また、貸し渋り・融資回収等を防止し、中小・中堅企業への信用供与が確保されるよう、信用収縮対策を強力に推進する。更に、土地・債権流動化スキームの活用を図りつつ、金融機関の不良債権等の早急かつ実質的な処理を促す。(ハ) 景気回復策：平成11年度に、はっきりプラス成長と自信を持って言える需要を創造、失業者を増やさない雇用と起業の推進、国際協調の推進という三点を目標として、平成10年度第3次補正予算の円滑かつ速やかな執行等、「緊急経済対策」をはじめとする諸施策を強力に推進し、景気回復を最優先とした経済運営を行

う。

(ii) 「21世紀型社会」実現のための構造改革

経済再生の道筋の途上では、21世紀型社会の実現に向け、供給サイドの体質強化を図る構造改革の推進が必要である。また、財政構造改革を推進するという基本的考え方は守りつつ、「財政構造改革法」を当分の間凍結することとした。

(イ) 21世紀に向けた施策の展開：21世紀を開く先導的なプロジェクト、生活空間倍増戦略プラン、産業再生計画等を推進する。また、21世紀を見据えて真に必要な分野に社会資本整備を重点化する。(ロ) 小さな政府・競争型社会の構築：行政改革については、2001年〔平成13年〕1月の新体制への移行開始という目標の下、内閣機能の強化など中央省庁の再編を推進する。併せて、中央省庁のスリム化のため独立行政法人化等や業務の徹底した見直しに全力で取り組むとともに、地方分権を強力に推進する。また、規制緩和推進3か年計画を推進し、官の関与を縮小し、高コスト構造の是正を図る。更に、労働移動の円滑化を図るため有料職業紹介事業、労働者派遣事業等に係る規制の見直し等の諸施策を推進する。(ハ) 生活者の視点の重視・効率的なセーフティネットの構築：社会保障については、国民に信頼され、将来にわたり安定的に運営できる制度の構築が必要であり、経済との調和を図りつつ、必要な給付は確保しながら、制度の効率化や合理化を進めるなど、年金、医療等の社会保障構造改革を推進する。更に、失業による生活不安を回避する諸施策を推進する。環境問題については、地球温暖化問題やいわゆる環境ホルモン問題等への取組みを進める。

(iii) アジア諸国への積極的な支援等

アジア諸国における実体経済回復や経済構造改革の努力を、融資等を通じて支援する。また、国際金融システムに関する国際的な検討に積極的に参加するとともに、WTOやAPECにおける貿易・投資等の自由化・円滑化に寄与する。

② 平成11年度の経済見通し

以上のような経済運営の下で、平成11年度には、金融システムの安定策等により、不良債権処理、金融機関の再編等が進み、実体経済の回復を阻害していた要因が取り除かれる。加えて、「緊急経済対策」をはじめとする景気回復のための諸施策により、公的需要が十分下支えし、民間需要が緩やかに回復する。



この結果、主要経済指標の平成11年度見通しでは、資本ストック調整による民間設備投資の減少は長引くものの、政府固定資本形成7.8%増、民間住宅投資7.2%増、民間最終消費支出0.5%増等に支えられ、国内総生産の実質・名目成長率とも0.5%のプラス成長に転じるものと見通される。労働・雇用指標では、就業者総数0.2%増、雇用者総数0.4%増、また、物価見通しでは、国内卸売物価指数が0.9%程度の下落、消費者物価指数は0.1%程度の上昇とそれぞれ見込まれる。

## (2) 「平成11年度予算編成方針」の閣議決定<sup>2)</sup>

上述のような閣議了解「平成11年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」を踏まえ、平成10年12月20日、「平成11年度予算編成方針」が閣議決定された。

閣議決定を求めるに当たって、大蔵大臣は、「財政構造改革の基本的な考え方は維持しつつも、当面の景気回復に全力を尽くす」という平成11年度予算編成方針の基調を強調するとともに、翌21日に大蔵原案を内示し、復活折衝を経て、25日には概算の閣議決定を行いたいとの発言を行った。「平成11年度予算編成方針」の主な内容は以下のとおりである。

① 財政規模：一般会計予算については、いわゆる15か月予算の考え方の下に、平成10年度第3次補正予算と一体的にとらえ、当面の景気回復に向け全力を尽くすとの観点に立って編成する。なお、財政構造改革の基本的考え方は維持し、限られた財源の中で経費の一層の合理化・効率化・重点化を図る。

② 公債発行：公債発行額は、前年度当初発行予定額より15兆4930億円増額し、31兆500億円とする。

③ 税制改正等：現下の厳しい経済情勢等を踏まえ、景気に最大限配慮して、所得税及び法人税について恒久的な減税を実施するとともに、住宅及び設備投資の促進、経済・金融情勢の変化への対応等の観点から適切な措置を講ずる。なお、危機的な財政事情の下、可能な限り税外収入の確保を図る。

④ 行政改革：(i) 社会経済情勢の変化に即応した簡素で効率的な行政の実現を目指し、行政制度・運営の不断かつ徹底した見直しを行い、所要の改革合理化措置を着実に実施する。(ii) 国家公務員の定員については、各省庁とも一層の新規増員の抑制及び定員削減の実施を図り、国家公務員数の一層の純減を行う。(iii) 各省庁の部局等及び特殊法人については、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。

⑤ 地方財政：地方公共団体に対しては、極めて厳しい財政状況を踏まえ、行財政運営の簡素化や、定員の管理、給与水準等の適正化の一層の推進など、歳出全般にわたる見直し、合理化・効率化に徹底的に取り組み、行財政改革をより積極的に推進するよう要請する。

〔注〕

- 1) 「平成11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11年度 1091-1094ページに収録されている。
- 2) 「平成11年度予算編成方針」の全文は、「平成11年度予算編成方針についての大蔵大臣臨時閣議発言要旨」と併せて、同上 1086-1087ページに収録されている。

#### 4 大蔵原案の内示から平成11年度予算政府案の概算の閣議決定

##### (1) 平成11年度予算大蔵原案の概要と特徴

各省庁の概算要求の提出を受けて、平成10年9月以降、大蔵省において本格的な予算編成作業が精力的に続けられた結果、平成10年12月21日、大蔵原案が臨時閣議に提出され、その後直ちに各省庁に内示された(表11-2参照)。その概要と特徴は次の諸点にあるとされた。<sup>1)</sup>

すなわち、現下の厳しい経済・金融情勢を踏まえ、「財政構造改革法」の凍結を前提に、いわゆる15か月予算の考え方の下、平成10年度第3次補正予算と一体的にとらえ、当面の景気回復に全力を尽くすとの観点から編成している。<sup>2)</sup> 具体的には、① 恒久的な減税をはじめ、国・地方合わせて9兆円超の減税を実施する。② 一般会計予算規模は前年度当初予算比5.4%増、一般歳出も5.3%増であり、特に公共事業については、前年度の7.8%減から「公共事業等予備費」<sup>3)</sup>を含め「予算ベース」、「支出ベース」ともに10%を上回る伸びを確保するなど、15か月予算にふさわしい積極的な財政運営に努めている。<sup>4)</sup> ③ 金融システム安定化・預金者保護を図るため、交付国債償還財源として2.5兆円を確保している。④ 財政構造改革の基本的な考え方を維持しつつ、現下の極めて厳しい経済情勢等を踏まえ、メリハリの効いた予算配分を行っている。⑤ 公債発行額は前年度当初発行予定額より15兆4930億円増の31兆500億円、公債依存度は17.9ポイント増の37.9%で、実績値では過去最高である。⑥ 調整財

源は500億円としている。

以上のような大蔵原案のポイントのうち、景気回復政策の支柱として、その配分の重点化が問われた公共事業関係費についてやや詳しくみると、<sup>5)</sup> 平成11年度の予算額は、前述の「景気対策臨時緊急特別枠」の公共事業関係費2兆7000億円のうち、平成10年度第3次補正予算に情報通信・科学技術等の分野に前倒し計上された2兆2500億円の残額4500億円を含め、対前年度当初比5.0%増の9兆4307億円であるが、これに景気回復を図る上で予見し難い経済情勢等の推移等により生じ得る予算不足に機動的に対処できるよう別途計上された「公共事業等予備費」5000億円を加えれば、公共事業関係費は10%を超える伸びとなる。また、配分重点化の観点からみると、表11-3のように、前述の「物流効率化による経済構造改革特別枠」1500億円、「環境・高齢者等福祉・中心市街地活性化等21世紀の経済発展基盤整備特別枠」1000億円、「生活関連等公共事業重点化枠」2500億円に加え、各地域が主体的に策定する「地域戦略プラン」の支援に2000億円の推進費が創設された結果、平成11年度予算における

表 11-2 平成11年度一般会計歳入歳出予算

歳入予算額（性質別）	（単位：億円、%）			
	平成10年度予算額	平成11年度予算額	対平成10年度増減額	増減率
租 税 及 印 紙 収 入	585,220	471,190	△114,030	△19.5
所 得 税	205,550	156,850	△48,700	△23.7
法 人 税	152,740	104,280	△48,460	△31.7
相 続 税	23,510	19,480	△4,030	△17.1
消 費 税	108,180	103,760	△4,420	△4.1
酒 税	20,580	19,810	△770	△3.7
たばこ税	10,200	8,960	△1,240	△12.2
揮 発 油 税	19,960	20,450	490	2.5
石 油 税	5,160	4,960	△200	△3.9
自 動 車 重 量 税	8,400	8,410	10	0.1
関 税	9,470	7,850	△1,620	△17.1
印 紙 収 入	18,240	15,210	△3,030	△16.6
専 売 納 付 金	203	203	0	0.0
官 業 益 金 及 官 業 収 入	222	214	△7	△3.3
政 府 資 産 整 理 収 入	2,773	3,288	515	18.6
雑 収 入	32,696	33,206	510	1.6
公 債 金	155,570	310,500	154,930	99.6
建 設 公 債	84,270	93,400	9,130	10.8
特 例 公 債	71,300	217,100	145,800	204.5
前 年 度 剰 余 金 受 入	8	—	△8	—
合 計	776,692	818,601	41,909	5.4

## 歳出予算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

	平成10年度 予算額	大蔵原案	復活折衝	平成11年度 予算額	対平成10年度 増減額	増減率
社会 保障 関係 費	148,431	160,880	69	160,950	12,519	8.4
生活 保 護 費	11,106	11,524	0	11,524	417	3.8
社会 福 祉 費	42,578	45,805	0	45,805	3,226	7.6
社会 保 険 費	86,118	94,851	59	94,910	8,791	10.2
保健 衛生 対 策 費	5,359	5,263	10	5,273	△86	△1.6
失 業 対 策 費	3,269	3,438	0	3,438	170	5.2
文教 及 び 科 学 振 興 費	63,457	64,353	377	64,731	1,274	2.0
義務 教育 費 国 庫 負 担 金	28,876	29,030	0	29,030	154	0.5
国立 学校 特別 会計 へ 繰 入	15,335	15,461	76	15,537	202	1.3
科 学 技 術 振 興 費	8,907	9,558	72	9,630	723	8.1
文 教 施 設 費	1,875	1,780	0	1,780	△95	△5.1
教 育 振 興 助 成 費	7,400	7,406	176	7,582	182	2.5
育 英 事 業 費	1,064	1,117	55	1,172	108	10.1
国 債 費	172,628	198,319	0	198,319	25,691	14.9
恩 給 関 係 費	15,310	14,690	93	14,783	△527	△3.4
文 官 等 恩 給 費	723	662	3	666	△57	△7.9
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	13,542	13,056	85	13,141	△401	△3.0
恩 給 支 給 事 務 費	50	48	0	48	△2	△4.8
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	996	924	5	929	△67	△6.7
地 方 交 付 税 交 付 金 等	158,702	135,230	0	135,230	△23,472	△14.8
地 方 交 付 税 交 付 金	158,702	128,831	0	128,831	△29,870	△18.8
地 方 特 例 交 付 金	—	6,399	0	6,399	6,399	—
防 衛 関 係 費	49,397	49,320	2	49,322	△75	△0.2
公 共 事 業 関 係 費	89,853	94,307	0	94,307	4,454	5.0
治 山 治 水 対 策 事 業 費	13,992	14,723	0	14,723	732	5.2
道 路 整 備 事 業 費	26,843	27,025	0	27,025	182	0.7
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	6,799	7,047	0	7,047	249	3.7
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	10,683	11,366	0	11,366	683	6.4
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	16,284	16,670	0	16,670	386	2.4
農 業 農 村 整 備 事 業 費	10,837	10,909	0	10,909	73	0.7
森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	3,399	3,509	0	3,509	109	3.2
調 整 費 等	340	2,380	0	2,380	2,040	601.0
小 計	89,177	93,630	0	93,630	4,454	5.0
災 害 復 旧 等 事 業 費	677	677	0	677	0	0.0
経 済 協 力 費	9,803	9,843	34	9,877	75	0.8
中 小 企 業 対 策 費	1,858	1,893	30	1,923	65	3.5
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	6,682	6,521	10	6,531	△151	△2.3
主 要 食 糧 関 係 費	2,691	2,687	0	2,687	△4	△0.1
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,595	1,595	0	1,595	0	0.0
そ の 他 の 事 項 経 費	52,785	53,788	△117	53,671	886	1.7
公 共 事 業 等 予 備 費	—	5,000	0	5,000	5,000	—
予 備	3,500	3,500	0	3,500	0	0.0
平成 9 年 度 決 算 不 足 補 て ん 繰 戻	—	16,174	0	16,174	16,174	—
調 整 財 源	—	500	△500	—	—	—
合 計	776,692	818,601	—	818,601	41,909	5.4
う ち 一 般 歳 出	445,362	468,878	—	468,878	23,516	5.3

（注） 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。「復活折衝」は平成11年度予算額から大蔵原案を控除した差額である。

（出所）『国の予算』平成10年度 649ページ、『国の予算』平成11年度 49-50、635-636、659ページにより作成。

表 11-3 平成11年度予算における公共事業関係費の配分重点化

平成11年度の公共事業関係費の特別枠及び重点化枠における予算配分 (単位：億円)

事業別	物流効率化による経済構造改革特別枠	環境・高齢者等福祉・中心市街地活性化等21世紀の経済発展基盤整備特別枠	生活関連等公共事業重点化枠	合計
治山治水対策	—	118	549	667
道路整備	1,140	198	515	1,854
港湾漁港空港整備	260	58	153	471
住宅市街地対策	15	161	304	480
下水道環境衛生等施設整備	—	324	530	854
農業農村整備	61	99	304	464
森林保全都市幹線鉄道等整備調整費	25	42	145	212
調整費	—	—	—	—
一般公共計	1,500	1,000	2,500	5,000

公共事業関係費のシェア変化幅の推移 (単位：%)

	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
事業別シェア変化幅	0.7	0.6	0.6	2.4	2.7
所管別シェア変化幅	0.4	0.3	0.4	1.0	2.3

(備考) 「シェア変化幅」とは、前年度に比べてシェア増(減)した部分の合計である。

(出所) 「国の予算」平成11年度 308、1089ページ。

シェア変化幅は事業別2.7%、所管別2.3%へと高まり、昭和50年度以来の大幅なシェア変化が図られている。

## (2) 復活折衝から平成11年度予算政府案の概算の閣議決定

復活折衝については報道記事を用いつつ確認してみよう。大蔵原案内示後、調整財源500億円を巡って行われた復活折衝は予定どおり平成10年12月24日の閣僚折衝で終了した。復活折衝で増額ないし上積みが認められた主要な経費は、文部省所管の私学助成費や科学研究費補助金、外務省所管の政府開発援助費(ODA)、科学技術庁所管の科学技術振興調整費、総務庁所管の旧軍人遺族等恩給費、通産省所管の中小企業対策費等であった。<sup>6)</sup> 以上のような最終的な予算編成作業を経て、12月25日の臨時閣議で予算政府案の概算が閣議決定された。この概算のフレーム、規模等は大蔵原案と同じであり、歳出面では歳出総額81兆8601億円、うち一般歳出46兆8878億円、そして、歳入面では公債発行額31兆500億円、公債依存度は37.9%であった。なお、一般会計予算のフレームや主

要経費別歳出予算等の特色に関するより詳しい記述は、叙述の全面的な重複を避けるため、第4節「平成11年度予算の概要と特色」でまとめて行うこととする。

## 〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成11年度 20ページ、「平成11年度予算大蔵原案についての大蔵大臣臨時閣議発言要旨」（同 1089ページ）等によっている。
- 2) 総理大臣の積極財政の公約があるため、平成11年度予算の編成で大蔵省は様々な工夫をこらしている。例えば、公共事業関係費について、前年度の7%減から一転して5%増に増額したものの、それでも少ないという議論を凌ぐために、公共事業等予備費を久しぶりに復活し、10%超の伸びを確保している。あるいは、社会保障関係費の当面の抑制を図るための厚生年金国庫負担の繰延べという特例措置、いわゆる「隠れ借金」についても、この機会に正々堂々と実際の姿を出すという考え方から取りやめ、社会保障関係費の伸びを実質3.7%増（特例措置停止分を除く場合）から8.4%増へと大きく引き上げている。要するに、財政への実質的な負担を軽減するために、一般会計・一般歳出の表面的な伸びを実質的な伸びよりも相当程度大きくする工夫であった（浦井洋治・元主計局長口述記録）。
- 3) 公共事業等予備費は、「憲法」・「財政法」上は予備費そのものであるが、使途が公共事業関係費等に特定されているため、公債発行対象経費となる。
- 4) 公共事業関係費、特に補正予算での追加分については、年度内に支出が終わらず翌年度に繰り越される割合が極めて高いため、当該年度における実際の経済効果は、「予算ベース」ではなく、翌年度繰越分を除いた「支出ベース」で把握する必要がある。例えば、平成10年度第3次補正予算における公共事業関係費はそのほとんど（84%程度）が平成11年度に繰り越されるので、この繰越しを前提にいわゆる15か月予算が編成されたという。これらの点について詳しくは、財政制度審議会「財政制度審議会総会・法制部会合同会合議事録」（平成11年1月18日）5-6ページ、及び「配付資料(3)」を参照されたい。
- 5) 『国の予算』平成11年度 306-308ページ。
- 6) 復活折衝に関する記述は、主に、平成10年12月22日～25日の『日本経済新聞』に掲載された関連記事によっている。なお、主要経費別にみた復活折衝の結果は、表11-2の「復活折衝」欄に、平成11年度予算額から大蔵原案を控除した差額として参考までに示している。

## 第3節 平成11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10年12月25日に閣議決定された予算政府案の概算は、その後の計数整理や印刷作業を経て、平成11年1月19日、予算政府案として第145回国会（常会）に提出された。そして、同日の衆・参本会議で総理大臣の施政方針演説に続き、大蔵大臣の財政演説が行われ、1月22日には衆・参予算委員会で大蔵大臣等による平成11年度予算の提案理由説明が行われた。平成11年度予算に関する宮澤大蔵大臣の財政演説の概要は以下のとおりである。<sup>1)</sup> そのうち、予算の大要についての説明は、次の第4節「平成11年度予算の概要と特色」でまとめて行い、ここでは省略する。

#### (1) 最近の経済情勢と当面の経済運営の基本方針

今日の我が国経済は、資産市場の低迷や不良債権問題の深刻化などバブルの後遺症を抱える中、金融機関への信頼の低下、雇用不安等が重なり、極めて厳しい状況にある。また、我が国を取り巻く国際経済情勢も、一昨年アジア諸国に端を発した通貨・経済の不安定な状況により、先行きは極めて不透明である。こうした内外の諸情勢の下、今我が国がなすべきことは、国民の叡智を結集し、不況を早急に克服するとともに、対外的には、世界経済の発展のために我が国に期待されている役割を果たすことであると考え。今後の財政金融政策の運営に当たっては、このような認識の下に、以下の諸課題に全力を挙げて取り組む。

#### (2) 我が国経済の再生

① 財政面から最大限の措置を講じて不況克服に全力で取り組む。このため、まず、先般成立した平成10年度第3次補正予算（「緊急経済対策」）を迅速に執行する。平成11年度予算においては、例えば、公共事業について公共事業等予備費を含め予算ベース・支出ベースともに前年度に比べ10%を上回る伸びを確保するなど、景気回復を最優先課題とした財政運営を行う。

② 同時に、景気の回復基盤を固めるためには金融システムの早急な再構築

が不可欠である。このため、「金融機能再生法」及び「金融機能早期健全化法」を活用するとともに、中小・中堅企業等の資金需要に的確に応えるよう、政府系金融機関の資金量を十分に確保し、また、信用保証制度を強化して、信用収縮や貸し渋りの防止に努める。

③ 更に、税制については、現下の厳しい経済情勢等を踏まえ、平成11年度改正において、恒久的な減税をはじめ、国・地方合わせ、平年度9兆円を超える減税を実施する。すなわち、所得税は最高税率の引下げ等、また、法人税は我が国企業が国際社会の中で十分競争力を発揮できるよう基本税率の引下げ等を行うことに加え、住宅ローン減税を実施するほか、経済・金融情勢の変化への対応等の観点から有価証券取引税及び取引所税を廃止する等の改正を行う。

④ このように財政・税制両面で景気回復に全力を尽くす結果、平成11年度予算の公債依存度は前年度当初予算より17.9ポイント高い37.9%に上昇し、平成11年度末の公債残高も327兆円に達する見込みであり、財政状況の急速な悪化は避けられない。我が国の将来の世代・社会の変化を考えれば、財政構造改革は必ず実現しなければならないが、これについては、我が国経済が回復軌道に乗った段階において、改めて21世紀初頭における財政・税制の課題として、根本的な視点からの必要な措置をとらなければならないと考える。

〔注〕

- 1) 「第145回国会における宮澤大蔵大臣の財政演説」の全文、「平成11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11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11年度 1094-1099ページに収録されている。

## 2 「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」と「中期財政試算」の国会提出

### (1) 「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」の概要<sup>1)</sup>

平成11年1月22日、大蔵省は「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」、及びその添付資料「中期財政試算（平成10年度～平成15年度）」等を国会に提出した。これらの資料は、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掛りとして、従来から予算委員会に提出しているものである。



「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」は、まず、「財政構造改革法」凍結の事情、平成11年度予算の概要等を簡潔に説明したことに続けて、財政赤字の拡大により公債残高が累増する中で、急速な高齢化に伴い社会保障関係費の増大が見込まれること、創造的で活力に富む国家を目指す科学技術振興や社会資本整備等の様々な財政需要に応える必要があること、税収の大幅な落ち込みから巨額の財源不足が地方財政にも見込まれることなど、我が国財政を巡る状況は危機的と言わざるを得ないと述べている。次いで、財政赤字を考慮した平成11年度の潜在的な国民負担率が48.6%程度になると指摘し、世代間の公平という観点からは、この潜在的国民負担率を抑制する必要がある、そのためには、公的部門の歳出規模の増大を極力抑えるとともに、公債残高の累増を抑制して将来の国債償還・利払い負担の軽減を図る必要があると論じている。

そして、こうした事実認識や議論に加え、一般歳出の伸び率をゼロとした場合でも財政状況は依然として厳しいという後述の「中期財政試算」を踏まえて、21世紀の我が国経済社会を健全で活力あるものにし、安心して豊かな福祉社会を実現するためには、今や主要先進国が共通課題として果敢に取り組んでいるように、財政の健全化を図り、様々な政策要請に十分に対応できる財政構造を構築する必要がある、と財政構造改革を進めるに当たっての考え方を示した上で、我が国の将来の世代、社会の変化を考えると、財政構造改革は必ず実現しなければならないが、これについては、我が国経済が回復軌道に乗った段階で、改めて21世紀の初頭における財政・税制の課題として根本的な視点から必要な措置をとらなければならない、と訴えている。

## (2) 「中期財政試算（平成10年度～平成15年度）」の概要<sup>2)</sup>

本年度の「中期財政試算」は、平成11年度予算を出発点として平成15年度までの財政事情を試算したものであり、今回の試算では、現行の経済計画が想定する姿（名目経済成長率1.75%及び3.5%の場合）等を仮置きし、表11-4の（注1）～（注5）に注記したような一定の仮定の下で平成15年度までの歳出及び公債金収入を除く歳入を機械的に算出するとともに、各年度におけるそのギャップ（公債金を除く歳入の不足分）をすべて公債金で賄うと仮定している。試算の結果の要点は以下のとおりであるが、この試算は将来の予算編成を拘束するものではなく、計上されている計数も試算の前提等に応じて変化するものである。

① 平成15年度の公債発行額は、名目経済成長率が1.75%で、一般歳出伸び率がゼロの場合には29.2兆円、一般歳出伸び率が2%の場合には33.4兆円となる。また、名目経済成長率が3.5%で、一般歳出伸び率がゼロの場合には29.8兆円、一般歳出伸び率が2%の場合には34.1兆円となる。② 平成15年度の公債依存度は、名目経済成長率が1.75%で、一般歳出伸び率がゼロの場合には35.1%、一般歳出伸び率が2%の場合には38.2%となる。また、名目経済成長率が3.5%で、一般歳出伸び率がゼロの場合には33.9%、一般歳出伸び率が2%の場合には37.0%となる。③ 平成15年度の公債残高は、名目経済成長率が1.75%で、一般歳出伸び率がゼロの場合には429兆円、一般歳出伸び率が2%の場合には439兆円となる。また、名目経済成長率が3.5%で、一般歳出伸び率がゼロの場合には431兆円、一般歳出伸び率が2%の場合には441兆円となる。④ 最後に、平成15年度における公債残高の対GDP比は、名目経済成長率が1.75%で、一般歳出伸び率がゼロの場合には80.6%、一般歳出伸び率が2%の場合には82.5%となる。また、名目経済成長率が3.5%で、一般歳出伸び率がゼ

表 11-4 中期財政試算（平成10年度～平成15年度）

[A]：名目成長率1.75%を前提

(単位：兆円、%)

		平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	
歳 出	国債費	2%		18.3 (△7.7)	18.4 (0.8)	19.2 (4.3)	20.3 (5.5)	
		1%	17.3	19.8 (14.9)	18.3 (△7.8)	18.4 (0.6)	19.2 (4.1)	20.1 (5.1)
		0%			18.3 (△7.8)	18.4 (0.5)	19.1 (3.8)	20.0 (4.8)
	地方交付税等	2%		15.9	13.5 (△14.8)	15.1 (11.3)	16.0 (6.1)	16.0 (0.3)
		1%			15.1 (11.3)	16.0 (6.1)	16.0 (0.3)	16.3 (2.0)
		0%			15.1 (11.3)	16.0 (6.1)	16.0 (0.3)	16.3 (2.0)
一般歳出	2%		44.5	46.9 (5.3)	47.8 (2.0)	48.8 (2.0)	49.8 (2.0)	
	1%			46.9 (5.3)	47.4 (1.0)	47.8 (1.0)	48.3 (1.0)	
	0%			46.9 (5.3)	47.8 (1.0)	48.3 (1.0)	48.8 (1.0)	
決算調整資金繰戻し		—	1.6	—	—	—	—	
計	2%			81.2 (△0.8)	83.2 (2.5)	85.0 (2.2)	87.4 (2.8)	
	1%	77.7	81.9 (5.4)	80.7 (△1.4)	82.2 (1.9)	83.5 (1.6)	85.3 (2.1)	
	0%			80.2 (△2.0)	81.2 (1.3)	82.0 (0.9)	83.2 (1.5)	
歳入 (公債金除き)	税	58.5	47.1 (△19.5)	47.4 (0.5)	49.3 (4.0)	50.3 (2.1)	51.1 (1.5)	
	その他収入	3.6	3.7 (2.8)	2.9 (△20.5)	3.0 (1.9)	3.0 (1.9)	2.9 (△4.7)	
	計	62.1	50.8 (△18.2)	50.3 (△1.0)	52.3 (3.9)	53.4 (2.1)	54.0 (1.1)	
歳出-歳入 (公債金除き)	公債金収入	2%		30.9 (△0.5)	30.9 (0.1)	31.6 (2.3)	33.4 (5.6)	
		1%	15.6	31.1 (99.6)	30.4 (△2.1)	29.9 (△1.5)	30.1 (0.6)	31.3 (3.9)
		0%			29.9 (△3.6)	29.0 (△3.2)	28.6 (△1.2)	29.2 (2.2)
公債依存度 (%)	38.6	37.9	37.3~38.0	35.7~37.2	34.9~37.2	35.1~38.2		
公債残高 (兆円)	299	327	354~355	379~382	403~409	429~439		
公債残高の対GDP比 (%)	60.5	65.9	70.1~70.3	73.8~74.4	77.2~78.3	80.6~82.5		

[B]：名目成長率3.5%を前提

(単位：兆円、%)

		平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度		
歳 出	国債費	2%		19.1 (△39)	20.0 (5.1)	21.8 (8.8)	23.7 (8.9)		
		1%	17.3	19.8 (14.9)	19.1 (△39)	20.0 (4.9)	21.7 (8.5)	23.5 (8.4)	
		0%			19.0 (△40)	19.9 (4.7)	21.6 (8.2)	23.3 (8.0)	
	地方交付税等	2%		15.9	13.5 (△14.8)	15.6 (15.1)	16.8 (7.9)	17.1 (2.1)	17.8 (3.6)
		1%	44.5	46.9 (5.3)	47.8 (2.0)	48.8 (2.0)	49.8 (2.0)	50.8 (2.0)	
0%				47.4 (1.0)	47.8 (1.0)	48.3 (1.0)	48.8 (1.0)		
一般歳出	2%			46.9 (0.0)	46.9 (0.0)	46.9 (0.0)	46.9 (0.0)		
決算調整資金繰戻し		—	1.6	—	—	—	—		
計	2%			82.5 (0.7)	85.6 (3.8)	88.7 (3.6)	92.2 (4.0)		
	1%	77.7	81.9 (5.4)	82.0 (0.1)	84.6 (3.2)	87.1 (3.0)	90.1 (3.4)		
	0%			81.5 (△0.5)	83.6 (2.6)	85.6 (2.4)	88.0 (2.7)		
歳入 (公債金除き)	税収	58.5	47.1 (△19.5)	48.3 (2.4)	51.1 (6.0)	53.2 (4.1)	55.0 (3.4)		
	その他収入	3.6	3.7 (2.8)	3.0 (△19.4)	3.1 (3.4)	3.2 (3.4)	3.1 (△3.0)		
	計	62.1	50.8 (△18.2)	51.2 (0.8)	54.2 (5.8)	56.4 (4.0)	58.1 (3.0)		
歳出-歳入 (公債金除き)	公債金収入	2%		31.2 (0.5)	31.4 (0.5)	32.3 (2.9)	34.1 (5.7)		
		1%	15.6	31.1 (99.6)	30.7 (△1.0)	30.4 (△1.1)	30.7 (1.1)	31.9 (3.9)	
		0%			30.3 (△2.6)	29.4 (△2.8)	29.2 (△0.7)	29.8 (2.2)	
公債依存度 (%)		38.6	37.9	37.1~37.9	35.2~36.7	34.1~36.4	33.9~37.0		
公債残高 (兆円)		299	327	355~356	380~383	405~411	431~441		
公債残高の対GDP比 (%)		60.5	65.9	69.0~69.2	71.5~72.0	73.6~74.7	75.6~77.4		

(備考) 本試算は、平成15年度までの財政事情を、一定の仮定の下に機械的に試算したものである。本試算は、将来の予算編成を拘束するものではなく、ここに計上された計数は、試算の前提等に応じ変化するものである。

- (注) 1 国債費…経済成長率に応じ金利を仮置きして推計。  
 2 地方交付税等…地方交付税(法定率分(名目成長率×弾性値1.2[平成11年度税制改正の影響等を調整]を用いて推計)+特例措置分)+地方特例交付金  
 3 一般歳出…平成12年度以降については、0%、1%、2%で伸ばした額を仮置き。  
 4 税収…名目成長率×弾性値1.1(平成11年度税制改正の影響等を調整)を用いて推計(税制改正以外の個別の税収変動要因については見込んでいない)。  
 5 その他収入…名目成長率等を用いて推計。  
 6 公債金収入…各年度における歳出・歳入ギャップを全て公債発行により補うと仮定して計上。  
 7 平成10年度は当初予算額(但し、公債依存度、公債残高、公債残高対GDP比は第3次補正後)。  
 8 平成12年度以降の公債依存度、公債残高、公債残高の対GDP比の各欄は、一般歳出の伸び率に応じて推計された計数の最大値と最小値の範囲を示す。  
 9 ( ) 書きは対前年度伸び率。

(出所) 『国の予算』平成11年度 25-27ページにより作成。

口の場合には75.6%、一般歳出伸び率が2%の場合には77.4%となる。

[注]

- 1) 「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」は、『国の予算』平成11年度 22-24ページに資料と併せて収録されている。なお、「財政構造改革法」は凍結されたものの、財政構造改革の基本的考え方は維持されていることを踏まえ、このタイトルを用いている。

- 2) 「中期財政試算」に関する記述は、『国の予算』平成11年度 22ページ、大蔵省『財政金融統計月報』「平成11年度予算特集」第565号 16ページによっている。

### 3 平成11年度予算の国会審議の経緯と主要論点

平成11年度予算の国会審議は、衆・参予算委員会での提案理由説明から本格化し、衆議院では平成11年2月19日の予算委員会での可決を経て、同日の本会議で可決され、参議院へ送付された。自由民主党と自由党の連立政権発足後初めての今国会では、自自連立の効果で衆議院での予算審議は極めて順調に進んだが、参議院では自自連立でも過半数割れの状況であったため、3月17日の参議院予算委員会及び本会議で否決され、衆議院に返付された。これを受けて開催された両院協議会で成案が得られなかったため、「憲法」第60条第2項の規定により衆議院の議決が国会の議決となり、平成11年度予算は戦後最速の成立となった。なお、平成11年度予算の国会審議における主要な論点・争点は、恒久減税における中・低所得層の実質負担増、児童手当の増額、消費税の使途特定等の福祉目的税化、国家公務員・国会議員の定数削減、財政再建路線への復帰時期、日本債券信用銀行への公的資金注入等の諸問題であった。<sup>1)</sup>

3月19日、予算成立後の閣議で宮澤大蔵大臣は次のような発言を行った。<sup>2)</sup> すなわち、(1) 平成11年度予算は、平成10年度第3次補正予算と一体的に捉え、年度末から年度始めにかけて切れ目なく施策を実施すべく、いわゆる15か月予算の考え方の下、当面の景気回復に向け全力を尽くすとの観点に立ったものであり、この予算の早期成立により我が国経済に好影響がもたらされるものと考ええる。(2) この観点から、平成11年度上半期の公共事業等の執行は、総理大臣からの指示を踏まえ、対前年度実績比10%を上回る伸びを目指して、積極的な執行を図るべく各省庁間で検討を進められたい。この結果、上半期の契約額は過去最大の15兆円超と見込まれる。(3) 平成11年度予算では、公債依存度が37.9%に達するなど極めて厳しい財政状況にある。したがって、今後、年度途中に予想される追加財政需要には、厳に慎重な態度で臨むとともに、行政経費について留保するほか、そのほか全ての経費の執行でも優先順位の厳しい選択を行い、不急な経費の節減など徹底した経費の節減合理化に取り組みざるを得ない。

〔注〕

- 1) 平成11年度予算の国会審議における主要問題の記述は、主として、衆議院事務局『平成11年 衆議院の動き（第7号）』『第145回国会（常会）・6・予算審議の概況』（平成11年12月20日）536-540ページによっている。
- 2) 「平成11年度予算の成立に当たっての大蔵大臣閣議発言要旨」は、『国の予算』平成11年度 1099ページに収録されている。

## 第4節 平成11年度予算の概要と特色

平成11年度予算の概要や特色については、予算編成や国会審議の過程等で必要に応じ、主要な論点・争点等に個別に言及してきたところであるが、本節ではその全体像をまとめて記述する。その際、平成11年度一般会計歳入歳出予算の予算額、対前年度当初予算の増減額・率等については前掲表11-2を参照されたい。

### 1 一般会計歳入歳出予算の概要と特色

#### (1) 平成11年度予算の総括的な特色<sup>1)</sup>

繰り返し述べてきたように、平成11年度予算は、「財政構造改革法」の凍結を前提に、当面の景気回復に向け全力を尽くすとの観点に立って編成された。したがって、「財政構造改革法」にのっとり編成された平成10年度当初予算とは様変わりし、前掲の表11-2及び表11-5の「平成11年度一般会計予算フレーム」のように、一般会計予算総額が前年度当初予算額に対して4兆1909億円増（5.4%増）の81兆8601億円に増加する中で、歳出面では、一般歳出が2兆3516億円増（5.3%増）の46兆8878億円に、とりわけ公共事業等予備費を含めた公共事業関係費が9454億円増（10.5%増）の9兆9307億円に急増したこと、また、歳入面では、租税及印紙収入が恒久減税の影響等から11兆4030億円減（19.5%減）の47兆1190億円に大きく減少し50兆円を割り込んだこと、逆に、公債発行額（公債金）が15兆4930億円増（99.6%増）の31兆500億円に、とりわけ特例公債発行額が14兆5800億円増（3倍強）の21兆7100億円にまで膨張したことに、平成11年度予算の総括的な特徴と予算編成の背景となった経済・社会・政治状況が如実に現れている。

表 11-5 平成11年度一般会計予算フレーム

(単位：億円、%)

		平成10年度 予算	平成11年度 予算	増減額	増減率	備 考
歳 入	税 収	585,220	471,190	△114,030	△19.5	税制改正：(初年度減税規模 5兆6470億円) 公債依存度 37.9%
	そ の 他 収 入	35,902	36,911	1,009	2.8	
	公 債 金	155,570	310,500	154,930	99.6	
	建 設 公 債	84,270	93,400	9,130	10.8	
	特 例 公 債	71,300	217,100	145,800	204.5	
	合 計	776,692	818,601	41,909	5.4	
歳 出	国 債 費	172,628	198,319	25,691	14.9	預金者保護のための交付国債償還財源繰入2兆5000億円 地方特例交付金6399億円を含む 公共事業等予備費5000億円、厚生年金国庫 負担に係る特例措置の停止7000億円を含む 平成9年度決算不足1兆6174億円
	地 方 交 付 税 等	158,702	135,230	△23,472	△14.8	
	一 般 歳 出	445,362	468,878	23,516	5.3	
	平成9年度決算不足補てん繰戻	—	16,174	16,174	—	
	合 計	776,692	818,601	41,909	5.4	
(参考) 普通国債残高(兆円)		279程度	327程度	48程度		

(出所) 大蔵省「財政金融統計月報」『平成11年度予算特集』第565号 4、43、51ページ、『国の予算』平成11年度 49-50ページにより作成。

歳出面では、一般歳出以外でも、平成11年度予算の特色といえる経費が計上されている。例えば、国債費は前年度予算額に対して2兆5691億円増(14.9%増)の19兆8319億円であるが、この増額の大部分である2兆5000億円は、金融システム安定化・預金者保護のため平成9年度に預金保険機構に交付した国債の円滑な償還を確保するために必要な経費として計上されたものである。また、「地方特例交付金」は、地方税減税の一部を補填する地方財政対策の一環として創設され、6399億円が計上された。更に、「平成9年度決算不足補てん繰戻」1兆6174億円は、平成9年度決算で予見し難い租税及印紙収入の減収等により生じた決算不足に対して、国債整理基金から決算調整資金経由で一般会計に繰り入れられた1兆6174億円について、法律の規定に従い平成11年度予算で同繰入相当額を決算調整資金に繰り戻すための経費である。

平成11年度予算を財政健全化という観点からみると、以下のように、いずれの指標も前年度当初予算に比較して大きく悪化している。<sup>2)</sup>一般会計の公債依存度は前年度当初予算の20.0%から37.9%へと大きく上昇しており、平成11年度末の普通国債残高も前年度当初予算段階の平成10年度末見込額279兆円程度から327兆円程度(対GDP比65.9%)に増加している。更に、SNAベースでみた平成11暦年の国・地方の財政赤字及び長期債務残高の対GDP比は10.0%及

び108.5%と見込まれており、主要先進国中最悪といえるほどの水準になっている。

## (2) 一般会計歳入予算の概要と特徴<sup>3)</sup>

一般会計歳入の支柱である租税及印紙収入は、現行法による場合、平成10年度予算額に対して5兆7560億円減の52兆7660億円と見込まれたが、現下の厳しい経済情勢等を踏まえ、景気に最大限配慮して、所得税及び法人税の恒久的な減税等の税制改正を実施することとなったため、税制改正による平成11年度の減収額5兆6470億円を差し引いた改正法による収入見込額は前年度当初予算額を11兆4030億円下回る47兆1190億円となり、50兆円を割り込むに至った。なお、平成11年度の主要な税制改正による初年度減収額は、① 所得税の恒久的な減税3兆6010億円（50%から37%への最高税率の引下げ2730億円、20%の定率減税の実施3兆430億円、年齢16歳未満扶養親族の扶養控除加算2850億円）、② 法人税の恒久的な減税1兆610億円（普通法人税率の34.5%から30%への引下げ、中小法人軽減税率の25%から22%への引下げ等）、③ 投資促進税制3370億円、④ 金融関係税制1990億円（有価証券取引税の廃止1680億円、取引所税の廃止200億円）、⑤ 特別法人税の課税停止2000億円等であった。

景気の低迷による租税収入の自然減収に加え、こうした景気に配慮した大規模な減税政策が実施された結果、また、前年度当初予算と異なって雑収入等税外収入に追加収入確保の余地がなかった結果、前述のように、税収減と歳出増を賄う財源のほぼ全てが公債発行額の増発によって確保されたのである。なお、平成11年度の租税及び歳出に係る特記事項として、平成11年度一般会計予算の予算総則に、平成10年11月の自由民主党・自由党連立の政策合意書に従い、消費税に対する国民の理解を一層深める観点から、消費税収の用途（地方交付税交付金を除く）を基礎年金、老人医療及び介護に限る旨を明記したことが挙げられる。

### 〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成11年度 29-38ページ等によっている。
- 2) 『図説 日本の財政』平成11年度 41-43ページ。
- 3) 消費税収の用途の限定は、「消費税法」ではなく、予算総則での規定であるため、単年度予算の一部として毎年度の国会提出・国会議決が必要であり、本来の意味での目



的税とは言いがたい。また、初年度の平成11年度当初予算にみられるように、国分の消費税収7兆3151億円が前記の使途合計額8兆7983億円を大きく下回っていた。

## 2 主要歳出分野に係る重要施策と歳出予算<sup>1)</sup>

### (1) 社会保障の充実

平成11年度予算においては、以下のような国民生活に身近な保健・医療・福祉等の各分野できめ細かな配慮を行い、前年度当初予算額に対し1兆2519億円増(8.4%増)の16兆950億円を計上している。すなわち、①生活保護では生活扶助基準の0.3%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。②社会福祉では子育てと仕事の両立を図るための保育対策等、高齢者介護対策のための新ゴールドプラン、障害者対策のための障害者プラン等の着実な推進をそれぞれ図る。③医療費関係では、引き続き効率化・適正化を図りつつ、現下の経済状況に鑑み、抜本改革までのつなぎの措置として、医療機関窓口での高齢者の薬剤一部負担に関する臨時特例措置を講じる。④年金関係では、制度全体の改革を引き続き検討することとし、厚生年金及び国民年金について年金額の物価スライド(0.6%)を実施するとともに、現下の経済情勢に配慮して保険料(率)を据え置く。更に、平成7年度以降実施してきた厚生年金国庫負担の繰入特例措置(繰延措置)を行わない。⑤雇用対策では、厳しい雇用情勢を踏まえ、事業規模1兆円程度の「雇用活性化総合プラン」を実施するため、平成10年度第3次補正予算で措置済みの予算額に加え、6877億円(うち一般会計負担は56億円)を計上している。⑥前述のように、消費税収の使途(地方交付税交付金を除く)を基礎年金、老人医療及び介護に限る旨を予算総則に明記している。

### (2) 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、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、各種経費の見直しを行い、平成11年度予算では、前年度当初予算に対して1274億円増(2.0%増)の6兆4731億円を計上している。文教関係予算のうち、「国立学校特別会計へ繰入」

では教育研究施設・設備の整備充実、平成12年度入学者からの大学入学料の引上げ等、教育振興助成費では私立学校助成費の増額、義務教育教科書無償措置の継続等、育英事業費は無利子貸与事業の貸与月額増額及び大学院（博士課程）貸与人員の増員等をそれぞれ行っている。また、科学技術振興費には平成11年度予算でも重点的な配慮を行い、ライフサイエンス等の基礎的・創造的研究の充実・強化、若手研究者の養成・確保、時代の要請に即応した科学技術の研究開発等に努め、723億円増（8.1%増）の9630億円を計上している。

### （3）社会資本の整備

平成11年度予算の公共事業関係費については、当面の景気回復に向け全力を尽くすとの観点に立ち、一般会計で前年度当初予算額に対し4454億円増（5.0%増）の9兆4307億円を計上している（産業投資特別会計社会資本整備勘定の公共的建設事業費944億円を加えれば総額9兆5251億円となる。）。その配分に当たっては、物流効率化による経済構造改革に資する分野（大都市圏拠点空港、中枢・中核国際港湾、高規格幹線道路等）、21世紀を展望した経済発展基盤となる分野（情報通信、環境・高齢者等福祉、中心市街地活性化等）、そして、生活関連社会資本（下水道・集落排水施設等、各種防災対策等）への重点化を図っている。また、「調整費」が7倍（2040億円）もの大幅増となったのは、地域自ら策定するプランの初年度の事業立上げ等を積極的かつ円滑に推進するための「地域戦略プラン事業推進費」2000億円（国土庁所管）を「調整費」に計上したためである。更に、公共事業の経費に係る予見し難い予算の不足に充てるため、新たに「公共事業等予備費」5000億円を計上し、経済情勢の変化等に機動的にできるよう配慮している。

### （4）経済協力の充実

一般会計ODA予算については、アジア支援に対する我が国への期待の増大、国際機関分担率の上昇見込み等を踏まえ、経済開発等援助費において「顔の見える支援」、「草の根無償」、「人道支援」等の充実を図りつつ、ODAの一層の効率化・重点化に努め、前年度当初予算額に対し16億円増（0.2%増）の1兆489億円を計上している。なお、経済協力費は75億円増（0.8%増）の9877億円である。

### (5) 防衛力の整備

防衛関係費については、平成9年12月の安全保障会議及び閣議決定で見直しが行われた「中期防衛力整備計画（平成8年度～平成12年度）」等の下、効率的で節度ある防衛力の整備を行うため、所要の経費を確保しつつ、装備品の調達価格の引下げ等経費の一層の効率化・合理化を図り、前年度当初予算額に対し75億円減（0.2%減）の4兆9322億円を計上している。なお、SACO（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費は121億円である。

### (6) 中小企業施策の推進

中小企業対策費については、中小企業を取り巻く厳しい経営環境等を踏まえ、中小企業信用保険公庫への出資増、信用保証協会基金補助等の金融対策、小規模事業対策における新規開業支援等の充実や雇用創出支援事業等の実施、中小企業近代化促進に向けた経営革新支援事業等に重点化を行うこととし、前年度当初予算額に対し65億円増（3.5%増）の1923億円を計上している。

### (7) 農林水産業の振興

農林水産関係予算については、担い手への施策の集中、市場原理・競争条件の一層の導入を図りつつ、農林水産業の生産性の向上と健全な発展を図るための施策を重点的・効率的に展開する。このような観点から、特に平成11年度には、今後の農政改革の指針「農政改革大綱」の取りまとめを踏まえ、農業生産体制の強化対策と畜産再編総合対策の施設整備事業補助対象を認定農業者等に重点化して実施する。なお、主要食糧関係費は前年度当初予算額に対して4億円減（0.1%減）の2687億円を計上している。

### (8) エネルギー対策の推進

エネルギー対策については、地球温暖化問題への対応が求められる中、省エネルギー対策や新エネルギー開発・利用の促進等に重点的に取り組む。また、エネルギーの安定供給の確保や原子力の平和利用の促進等にも着実に取り組むなど、中長期的な観点に立った総合的なエネルギー政策を推進する。これら施策を実施するため、一般会計のエネルギー対策費として、前年度当初予算額に対し151億円減（2.3%減）の6531億円を計上している。

### (9) 環境保全対策の推進

平成11年度予算では、一般会計、特別会計を通じ環境保全経費として3兆213億円を計上した。特に、「京都議定書」(平成9年12月採択)における温室効果ガスの削減目標の達成に向けた各般の施策の推進に一般会計、特別会計を通じ5191億円を、また、ダイオキシン類及び環境ホルモン問題に対する環境汚染防止対策として一般会計、特別会計を通じ902億円をそれぞれ計上している。

### (10) 金融システムの安定化

金融システムの安定化措置に関し、一般会計予算総則で預金保険機構の特例業務勘定、金融再生勘定及び金融機能早期健全化勘定の借入金等について、それぞれ10兆円、18兆円及び25兆円の政府保証限度額を定めた。また、同機構の特例業務勘定に交付した国債の円滑な償還を確保するため、前述のように、一般会計・国債費(国債償還の予算繰入れ分)に2兆5000億円を計上している。

#### [注]

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成11年度 30-35ページ、『図説 日本の財政』平成11年度 126-131ページ等によっている。

## 3 平成11年度予算における行政改革<sup>1)</sup>

### (1) 行政改革の推進方針

我が国経済社会が、21世紀において一段と活力と魅力に溢れたものとなるためには、個々の個人や企業が自らの個性や独創性を活かし、積極果敢に創意工夫の実現に挑戦できる状況を作らなければならない。そのためには、規制緩和や地方分権の一層の推進、官民の役割分担の見直しなどを通じて、国民生活や事業活動に対する政府の関与の在り方を抜本的に見直し、スリム化された政府を実現する必要がある。こうした理念に立脚し、政府は、「中央省庁等改革基本法」(平成10年6月成立)に基づいて、平成11年1月に関連法案・計画等の概要を示す「中央省庁等改革に係る大綱」を決定し、その後の通常国会に各省等設置法を含む「中央省庁等改革関連法案」を提出するとともに、「国の行政組織等の減量、効率化等の推進のための計画」を決定した。この中央省庁等改革

については、2001年（平成13年）1月の新体制への移行開始を目標とするスケジュールを決して後退させないとの決意の下、引き続き精力的に作業が進められた。

平成11年度予算の機構・定員に係る行政改革の基本方針は、既述の「平成11年度予算編成方針」で次のように決定されている。すなわち、① 社会経済情勢の変化に即応した簡素で効率的な行政の実現を目指し、行政制度・運営の不断かつ徹底した見直しを行い、所要の改革合理化措置を着実に実施する。② 国家公務員の定員については、各省庁とも一層の新規増員の抑制及び定員削減の実施を図り、国家公務員数の一層の純減を行う。③ 各省庁の部局等及び特殊法人については、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。

## （2） 行政機構の再編と定員の削減

前述のような基本方針の下、新規の要求に対しては、極力、既存の機構・定員の合理的な再編等により対処するものとした。その結果、平成11年度の機構については、審議会の存置期限の延長、国立大学の学部等の改組、施設の名称変更等が大部分であり、認められたのは、司法制度改革審議会の新設に伴う同事務局の設置（時限2年）などであった。また、国家公務員の定員については、現下の厳しい行財政事情、行政改革の推進が一層求められている状況等を踏まえ、第9次定員削減計画を着実に実施するとともに、新規増員を厳しく抑制することにより、特別機関等及び自衛官を除く国家公務員数は3564人の純減を達成した。これを非現業と現業の区分で見ると、非現業が1171人の純減、現業が2393人の純減であり、会計別予算定員では一般会計が453人の純減、特別会計が3111人の純減であった。なお、政府関係機関は27人の純減であった（海外経済協力基金の解散を含む）。

### 〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成11年度 38-40ページによっている。

## 4 平成11年度予算における補助金等の整理合理化<sup>1)</sup>

### (1) 補助金等の整理合理化

平成11年度予算における補助金等の整理合理化方針については、平成10年8月12日に閣議了解された「平成11年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」で次のように定められていた。すなわち、「補助金等については、社会経済情勢の変化、官と民及び国と地方の役割分担のあり方等の観点から、「地方分権推進計画」(平成10年5月29日閣議決定)、「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)等を踏まえ、制度改革を含め既存の施策や事業そのものを見直すことをはじめとして、聖域なく見直しを行い、その整理合理化を積極的に推進する」とし、この方針に従って、全ての行政分野において補助金等の見直しを行い、既にその目的を達し、あるいは社会経済的実情に合わなくなったものは廃止するとともに、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は一般財源化<sup>2)</sup>を図るなど、その整理合理化が積極的に推進された。その結果、平成11年度予算においては、整理132件・783億円、前年度より減額881件・2336億円、統合・メニュー化13件、定員削減49件・14億円、その他166件、合計1391件・3133億円の補助金等の整理合理化が行われている。

### (2) 補助金等の規模と構造

以上のような整理合理化の影響を、平成11年度予算の一般会計補助金等予算額(国際分担金等4810億円を除く)で見ると、前年度当初予算額に対して3886億円増(20%増)の20兆387億円となったが、補正後予算額に対しては4兆7590億円減(19.2%減)という大幅な減少となっている。なお、一般会計歳出総額及び一般歳出に占める割合は24.5%及び42.7%で、いずれも前年度当初予算よりも低下している。上記のように平成11年度一般会計予算の補助金等予算額が前年度当初予算より増額となったのは、主として、① 高齢化の進展等に伴う老人医療費に対する国庫負担金の増額等による社会保障関係費の増額(対前年度比3446億円増・3.9%増)、② 当面の景気回復に全力を尽くすとの観点に立った公共事業関係費の増額(対前年度比861億円増・2.1%増)によるものであった。

この一般会計の補助金等を主要経費別構成比で見ると、社会保障関係費

(45.7%)、文教及び科学振興費(20.3%)、公共事業関係費(20.7%)の3主要経費で86.7%を占め、所管別構成比では、厚生省(47.2%)、文部省(20.0%)、農林水産省(9.3%)、建設省(11.5%)の4省で88.0%を占めている。また、交付対象別構成比では、地方公共団体向け補助金等16兆4065億円が81.9%を占めており、この中には、平成11年度地方財政計画に計上されている国庫支出金13兆2359億円のほか、国民健康保険助成費など、地方公共団体が普通会計以外の会計で実施する事業に係る補助金等が含まれている。なお、補助根拠別の構成では、法律補助が85.4%を占め、残りがいわゆる予算補助である。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成11年度 41-48ページによっている。なお、ここで記述した内容のほか、補助金等については、補助基準の是正措置(いわゆる超過負担の是正措置)等が講じられている。
- 2) 「一般財源化」については、「当該事務・事業等に係る補助金等は廃止するが、その事務・事業そのものは存続する必要があると認められる場合において、その財源を地方公共団体の地方交付税交付金等の一般財源等の措置(基準財政需要への算入等)に振り替えることをいう」とその定義なり意味がより詳しく説明されている(大蔵省主計局「平成11年度補助金等の概要」(平成11年1月))。

## 5 地方財政収支見通しと地方財政対策<sup>1)</sup>

### (1) 平成11年度における地方財政対策の課題

平成11年度予算の概算要求に当たり、平成10年8月の段階では、平成11年度の経済情勢の推移、国税・地方税制の改正、国庫補助負担金の整理、国の予算編成等に関して確実な見通しが立て難いため、自治省からは、こうした要因の今後の動向を踏まえ、概算要求内容の修正を行うという留保条件を付した上で、地方交付税交付金については加算額、特例措置分等を含め16兆177億円、また、地方債計画については公営企業債等を含め13兆4718億円の概算要求が提出された。ただ、これらの要求は差し当たり「枠取り」であり、例年、地方財政収支の推計及び地方財源調整の具体策等は、経済情勢の推移等を睨みつつ、国の予算編成作業や税制改正論議の進展と併行して大蔵・自治両省間で詰めていくことが前提となっていた。

そして、通常、地方財政対策を巡る両省間の協議が詰めの段階に入るのは、

年末の国の予算編成作業の最終段階であるが、平成11年度においては、既に述べたように、平成10年8月の小渕総理大臣の所信表明演説を受けて、国・地方の個人所得課税及び法人課税の大規模かつ恒久的な減税が11月の「緊急経済対策」で決定されたため、この恒久減税に伴う地方財政対策の決着が早期に協議すべき大きな課題となったのである。それは、税制上の恒久財源措置（増税措置）を伴わない今回の大規模な恒久的減税に対しては、国の都合で地方税源及び地方交付税財源の大幅な縮小が生じることに地方公共団体が強く反発したからである。<sup>2)</sup> 実際、恒久減税に伴う地方財政対策は通常の地方財政対策とは別途の措置として、先行して対策を講じることになったものの、この問題を巡る大蔵・自治両省間の折衝は極めて厳しいものとなり、2度にわたる大臣折衝を経て、ようやく、平成10年11月26日に至り、地方税の恒久的な減税の内容・規模及び国税・地方税の恒久的な減税に係る地方財政対策について最終決着が図られた。

## （２） 恒久減税に係る地方財政対策

最終決着をみた恒久的な減税の内容と規模は以下のとおりである。① 所得課税については、所得税の最高税率を50%から37%に、個人住民税の最高税率を15%から13%にそれぞれ引き下げる、総額4兆円の減税規模の分担は所得税2.9兆円、個人住民税1.1兆円とする。② 法人課税の税率引下げについては、法人税の基本税率を34.5%から30%に、法人事業税の基本税率を12%から9.6%にそれぞれ引き下げ、法人課税の実効税率を46.36%から40.87%に引き下げる。③ その後追加された国税の減税措置を含め、恒久的な減税の規模は所得課税が国税3.2兆円、地方税1.1兆円、そして、法人課税が国税1.7兆円、地方税0.8兆円と見込まれた。④ これら減税の平年度ベースでみた地方財政への影響は、地方税の減収2.0兆円程度、国税減税による地方交付税への影響は1.6兆円程度と見込まれた。

以上のような、恒久減税に係る地方財政の減収の補填措置については、地方財政の厳しい状況を踏まえ、その円滑な運営に十分配慮する観点から、次のような内容の特別な対策を講じることで大蔵・自治両省の合意が成立し決着した。すなわち、① 地方税の減税の影響（1.9兆円）については、当分の間の措置として、(i) 国と地方のたばこ税の税率を変更し、地方たばこ税率の引上げによ



る増収措置(0.1兆円)を講じるとともに、(ii)法人事業税の減税に対応して法人税の交付税率を平成12年度より32.0%から35.8%(平成11年度は32.5%)に引き上げ(0.4兆円)、更に、(iii)「地方特例交付金」<sup>3)</sup>を創設(0.9兆円)することにより、地方公共団体が発行する減税補填債(0.5兆円)は地方税の減税額の4分の1にとどめる。② 国税減税の地方交付税への影響分(1.6兆円)については、国と地方が折半の負担により補填措置を講じる。

この恒久減税に係る地方財政対策に対しては、国から地方への税源移譲、交付税率の引上げ、不交付団体に対する措置等がとられたため、地方公共団体の関係者からも一定の評価がなされたという。<sup>4)</sup>

### (3) 平成11年度地方財政収支見通し

平成11年度の地方財政収支見通しが明らかになったのは、例年どおり、平成11年度の政府経済見通し、国の平成11年度予算の骨格等が固まった平成10年12月の予算編成の最終段階であった。まず、歳入面の柱である地方税については、平成11年度の経済見通し、平成10年度の課税実績、前述した恒久的な減税を含む平成11年度税制改正等を勘案し、対前年度比8.6%減の35兆1844億円に減少するものと見込まれた。また、地方譲与税は対前年度比2.0%増の6131億円、地方交付税は国税である所得税・法人税の恒久減税等を反映して対前年度比36.3%減の11兆1643億円、国庫支出金は対前年度比2.0%増の13兆2359億円、地方債は対前年度比21.3%減の8兆6818億円とそれぞれ見込まれた。この結果、地方歳入総額は対前年度比13.3%減の75兆4819億円、うち一般財源は対前年度比17.0%減の46兆9618億円に減少すると見込まれたのである。

他方、歳出面では、国・地方とも極めて厳しい財政事情を踏まえ、行財政運営の簡素化、定員管理や給与水準等の適正化の一層の推進等、歳出全般にわたる見直し、合理化・効率化に徹底的に取り組むことを前提として見積もられた。その結果、歳出総額は対前年度比1.6%増の88兆5316億円、うち地方一般歳出は対前年度比1.8%増の74兆6888億円とそれぞれ見込まれた。これを主要歳出でみると、給与関係経費は従来と同様、国の水準を上回る地方公務員の給与は国の給与水準に置き換えて積算することなどにより対前年度比1.2%増の23兆6922億円、一般行政経費は少子・高齢化の進展等に対応した福祉政策の一層の充実、新たな地域活力創出プランの実施等から対前年度比4.2%増の19兆2745

億円、投資的経費総額は自主的・主体的な地域づくり、住民に身近な社会資本整備を推進することとし、対前年度比0.9%増の29兆4788億円（うち単独事業分は前年度同額の19兆3000億円）、公債費は対前年度比8.6%増の11兆3882億円、公営企業繰出金は対前年度比3.6%増の3兆2709億円とそれぞれ見込まれたのである。

#### （4） 地方財政対策の概要と特徴

平成11年度の地方財政は、前述のように、特に歳入の大幅な減少が見込まれたため、歳入総額75兆4819億円と歳出総額88兆5316億円との収支差額として13兆497億円もの巨額な財源不足（恒久的な減税の影響分2兆5995億円、平成10年度の「総合経済対策」に伴う特別減税の影響分808億円、及び通常収支分10兆3694億円）が見込まれるという極めて厳しい状況となった。しかし、一方、国の財政事情も極めて厳しい状況にあるため、この巨額の地方財源不足額の取扱いを巡る大蔵・自治両省の詰めの協議は難航を重ねたが、最終的には大蔵・自治両大臣の折衝を経て、平成11年度予算大蔵原案内示前々日の12月19日に、国と地方の均衡のとれた財政運営が必要との基本認識を踏まえつつ、地方財政の運営に支障を生ずることがないように所要の措置を講ずるという基本的な考え方に立って、以下のような平成11年度の地方財政対策の具体的措置（先行決定された恒久的な減税に係る分も含む）が決定された。

##### ① 恒久的な減税の平成11年度における影響額 2兆5995億円

(i) 地方税の減税影響分1兆711億円については、地方たばこ税の増収措置1113億円、法人税の交付税率の暫定引上げ521億円、地方特例交付金の創設6399億円及び減税補填債の発行2678億円により全額を補填する。(ii) 国税の減税の影響分1兆5284億円については、交付税特別会計における資金運用部資金からの借入金1兆5224億円及び一般会計からの加算60億円（国負担借入金に係る平成11年度の発生利子分）により全額を補填する。

##### ② 平成11年度の通常収支分に係る財源不足額10兆3694億円

(i) 地方債措置として、財源対策債を2兆2500億円増発するとともに、(ii) 地方交付税の増額措置として、一般会計からの加算5500億円、平成9年度地方交付税の精算措置の繰延べ6725億円、及び交付税特別会計における資金運用部か

らの借入金 6兆8969億円により 8兆1194億円を確保し、その全額を補填する。

以上のような地方財政対策に伴う地方交付税交付金の算定をみると、交付税原資の国税5税に係る地方交付税額に前記の加算額を加えた平成11年度の地方交付税交付金の一般会計上額は12兆8831億円で、繰り返し述べた国税・地方税の恒久的減税等の影響から、前年度当初予算額に対して2兆9870億円減(18.8%減)という極めて大幅な減少となった。そのため、こうした減額要因をカバーした上で、更に巨額の地方財源不足額を補填できる出口ベースでの地方交付税総額を確保するためには、交付税特別会計において、前年度当初1兆9457億円に対して実に4.3倍、6兆4737億円増もの資金運用部からの借入金の増額に依存する必要があった。こうした特別会計の借入金により、地方団体に交付すべき地方交付税総額は対前年度比3兆3454億円増(19.1%増)の20兆8642億円が確保されたのである。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成11年度 216-220ページによっている。
- 2) 『平成11年度 改正地方財政詳解』(平成11年、地方財務協会) 3-4ページ。
- 3) 「地方特例交付金」は、平成11年度の税制改正による地方税の恒久的な減税に伴う減取額の一部を補填するため、当分の間、地方税の代替的な性格を有する財源として、普通交付税の不交付団体を含む都道府県、市町村及び特別区に交付されるものである。したがって、普通交付税の算定に際しては、地方税と同じ取扱いとされ、基準財政収入に算入される。
- 4) 『平成11年度 改正地方財政詳解』(平成11年、地方財務協会) 5ページ。

## 第5節 平成11年度予算の執行と補正予算

### 1 平成11年度上半期における公共事業等の積極的施行

平成11年度予算成立直後の閣議における大蔵大臣発言（第3節3を参照）に従い、平成11年3月23日、公共事業等（一般会計、特別会計、公団及び事業団の公共投資関係事業）の施行等について、景気回復に全力を尽くす観点から、「平成11年度上半期における公共事業等の事業施行等について」<sup>1)</sup>が閣議決定された。その概要は次のとおりである。すなわち、(1) 上半期の期末契約額が、全体として過去最高の前倒しを図った平成10年度上半期末実績（約13.6兆円）と比較して10%を上回る伸びとなることを目指し積極的な施行を図る。(2) 一般会計及び特別会計の支出負担行為実施計画や資金計画の立案、承認等の事務を事業の効率性・透明性を確保しつつ、速やかに進める。早期発注促進の観点から、第1四半期にできる限り多くの契約を行うよう努める。(3) 公共事業等の施行に当たっては、関係各省庁・地方公共団体等の間で密接な連絡をとり、建設資材、労務及び用地の各方面にわたり需給・価格動向に配慮を行う。(4) 地方公共団体に対しても公共事業等の積極的な施行を図るよう要請する。なお、地方公共団体の事業施行の円滑化に資するため、補助金等の交付及び地方債の許可について事務処理の促進を図る。(5) 平成11年度の公共事業等の適切な施行を確保するため、内閣に大蔵大臣を議長とする「公共事業等施行対策連絡会議」を設ける。

〔注〕

- 1) 財務省ホームページ「平成11年度上半期における公共事業等の事業施行等について」。

### 2 「緊急雇用対策」の決定と平成11年度第1次補正予算

#### (1) 最近の経済情勢と「緊急雇用対策」

平成11年6月11日、政府の産業構造転換・雇用対策本部は「緊急雇用対策及

び産業競争力強化対策について」を決定し、特に過去最悪となった非自発的失業問題への雇用対策が最重要の緊急課題であると位置づけた。これを受けて、平成11年7月8日、政府は「緊急雇用対策」を実施するための平成11年度第1次補正予算を第145回国会に提出し、7月12日、最近の経済情勢、「緊急雇用対策」の概要、補正予算の提案理由等について、宮澤大蔵大臣が以下のような財政演説を行った。<sup>1)</sup>

① 我が国経済は、個人消費及び設備投資が低調に推移し、失業率が高水準にあるなど、依然として厳しい状況にあるが、平成10年度補正予算及び平成11年度予算の着実な執行、金融システム安定化策の進展など各般の政策の下支え効果が現れてきており、本年1～3月期の経済成長が1年半ぶりにプラスになるなど明るい動きもみられる。これらの動きを力強いものとし、雇用不安を払拭するとともに、我が国の経済再生に結びつけるため、先般、「緊急雇用対策」等を決定した。

② 政府は厳しい現下の雇用情勢への対応が喫緊の最重要課題であるとの認識の下、これまでも雇用活性化総合プランを策定し、合計1兆円規模の施策を実施してきたが、この度、これを更に拡充、推進するため、「緊急雇用対策」として、70万人を上回る規模を対象とした雇用・就業機会の増大策を実施するほか、就職支援施策の対象を10万人拡充し、再就職促進の取組みをより確実なものとする。更に、雇用・就業機会の一層の増大等に向け規制の見直し、新規開業支援、緊急少子化対策等に取り組む。

## (2) 一般会計補正予算(第1号)の概要<sup>2)</sup>

平成11年度補正予算(第1号)は、7月15日に衆議院本会議で可決後、21日に参議院本会議で可決・成立した。一般会計補正予算(第1号)のフレームは表11-6のとおりであり、歳出面では追加額「緊急雇用対策費」5198億円に対して予備費の修正減少額1500億円、歳入面では前年度剰余金受入3737億円に対して官業益金及官業収入の修正減少額39億円、差引きの予算規模は3698億円であった。「財政法」第6条の規定に従い平成10年度の決算純剰余金9586億円の2分の1の範囲内の3737億円を緊急雇用対策費財源として計上するとともに、予備費を1500億円取り崩すことにより、公債の増発によらず、所要財源額を確保したのである。

表 11-6 平成11年度一般会計補正予算（第1号）フレーム

		(単位：億円)
歳入	官業益金及官業収入	△39
	前年度剰余金受入	3,737
歳入計		3,698
歳出	緊急雇用対策費	5,198
	新規・成長分野雇用創出推進事業費	900
	中高年求職者再就職推進等事業費	182
	緊急雇用・就業機会創出特別対策事業費	2,047
	少子化対策臨時特例交付金等	2,003
	高齢者就業支援等対策費	41
	人材資源活性化事業費	25
予備費の減額		△1,500
歳出計		3,698

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成12年度予算特集」第577号 190-192ページにより作成。

なお、緊急雇用対策費の主な内訳は、① 新規・成長分野雇用創出推進事業費900億円（新規・成長15分野を中心に雇用創出の推進を図る経費）、② 中高年求職者再就職推進等事業費182億円（中高年非自発的離職者の就職促進等を図る経費）、③ 緊急雇用・就業機会創出特別対策事業費2047億円（国・地方公共団体の臨時応急措置として雇用・就業機会の創出を図る経費）、④ 少子化対策臨時特例交付金等2003億円（地域における少子化対策の一層の普及促進とともに雇用・就業機会の創出を図る経費）等であった。

## 〔注〕

- 1) 平成11年度第1次補正予算に関する「第145回国会における宮澤大蔵大臣の財政演説」は、『国の予算』平成12年度 932-933ページに収録されている。
- 2) 平成11年度補正予算（第1号）の詳細内容は、同上 875-880ページを参照されたい。

## 3 「経済新生対策」の決定と平成11年度第2次補正予算

## (1) その後の経済情勢と「経済新生対策」の決定

第145回通常国会が8月に終了し、第146回臨時国会が10月に召集される間の9月29日、<sup>1)</sup>依然として民需の回復力が弱いとの認識に基づき、景気回復に万全を期すとの観点から、平成11年度予算に計上された公共事業等予備費の使用について閣議決定がなされ、その早急な執行に努めることとされた。公共事業

等予備費5000億円（事業費7400億円）の事項別使用内訳は、① 国家的プロジェクトの推進1550億円（高規格幹線道路、整備新幹線<sup>2)</sup>、ウルグアイ・ラウンド対策、関西国際空港2期等）、② 21世紀発展基盤整備1467億円（高度道路交通システム・情報ハイウェイの整備、介護基盤整備及び国立病院等緊急施設整備、水質保全等のための農業用排水・集落排水施設等整備、防災拠点等整備・密集市街地更新整備等）、③ 緊急課題対応1362億円（再度災害防止対策、災害危険箇所緊急対策、九州・沖縄サミット関連事業等）、④ 災害復旧等620億円であった。<sup>3)</sup>

このように、平成10年度第3次補正予算並びに平成11年度当初予算及び第1次補正予算等の執行を通じ、政府は大規模かつ迅速な経済・雇用対策を切れ目なく実施し、デフレ・スパイラルに陥りかねない厳しい経済状況からの脱却に努めてきた。その結果、金融改革等の構造改革の進捗とも相まって、我が国経済は5四半期連続のマイナス成長から2四半期連続のプラス成長に転じるなど、各般の政策は着実に成果を挙げつつあったが、いまだ民需の回復力は微弱であり、雇用情勢も依然として厳しい状況にあった。<sup>4)</sup> こうした現状認識に立って、平成11年10月5日に成立した自由民主党・自由党・公明党3党連立の小渕第2次改造内閣の下、11月11日の経済対策閣僚会議で決定されたのが「経済新生対策」<sup>5)</sup>であり、その基本方針は、第1に公需から民需への円滑なバトンタッチを図って民需中心の本格的な回復軌道に乗せるため、民間投資の喚起、公的投資の拡充、雇用対策等により新規需要を創造すること、第2に日本経済のダイナミズムの源泉及び地域経済の基盤的存在として中小企業の振興を図るとともに、多様な起業の支援、ミレニアム・プロジェクト等の技術開発など、ハード・ソフト両面から情報化・高齢化に対応した経済新生を実現することであった。

以上のような基本方針の下、政府は、社会資本整備、中小企業等金融対策、住宅金融対策、雇用対策など全体として事業規模17兆円程度、これに与党3党の要求に沿って別枠として盛り込まれた介護対策<sup>6)</sup>を含めれば18兆円程度の経済新生対策事業を早急に実施する方針を決定した。事業規模の内訳は、① 社会資本整備が6.8兆円程度（うち物流効率化・競争力強化1.1兆円程度、生活基盤充実1.2兆円程度、情報通信・科学技術振興等経済発展基盤強化1.2兆円程度、少子高齢化・教育・環境1.1兆円程度、緊急安全防災0.9兆円程度、災害復旧0.7兆円程度、公共事業契約前倒し0.6兆円程度）、<sup>7)</sup> ② 中小企業金融対策が7.4兆円程度、③ 住

宅金融対策が2兆円程度、④雇用対策が1兆円程度で合計17兆円程度、更に別枠の介護対策が0.9兆円程度であった。そして、これら事業等の実施に要する国費負担は、①社会資本整備3.5兆円、②中小企業金融対策0.7兆円程度、③住宅金融対策0.2兆円程度、④雇用対策0.3兆円程度、⑤金融システム安定化対策0.9兆円程度で合計5.6兆円程度、更に介護対策0.9兆円程度を加え、総額で6.5兆円程度と見込まれた。なお、この社会資本整備による今後1年間のGDPへの効果は名目1.7%程度、実質1.6%程度と試算された。

## (2) 一般会計補正予算(第2号)のフレームと主要内容

政府は、前述のような経済新生対策事業の実施に必要な財政措置を盛り込んだ平成11年度第2次補正予算を平成11年11月25日、第146回国会(臨時会)に提出し、衆参本会議で宮澤大蔵大臣が財政演説を行った。<sup>8)</sup> 同財政演説から、「経済新生対策」、財政構造改革等に関する部分は既述のため省略し、経済情勢の概観に関する部分のみ紹介すれば次のとおりである。すなわち、我が国経済の現状は、各種の政策効果の浸透に加え、アジア経済の回復などの影響もあって、緩やかな改善が続き、景気は最悪期を脱していると思われるが、所得の低迷や企業のリストラが雇用に与える影響等を考えると、消費が持続的に回復する状況には至っておらず、また、企業の設備投資も遊休過剰設備の処理が十分進まない中で、積極的な投資がみられるまでにはいまだ時間を要すると思われるなど、経済の自律的回復の鍵を握る民需の動向は依然として弱い状況である。

平成11年度第2次補正予算は平成11年12月7日に衆議院本会議で可決され、12月9日には参議院本会議で可決、成立した。平成11年度一般会計補正予算(第2号)のフレームは表11-7のとおりであり、歳入歳出の純追加額が6兆7890億円という大型の補正予算であった。<sup>9)</sup> これを歳出・歳入各面の内訳で見ると、歳出面では、「経済新生対策」の各種事業の実施経費6兆5040億円を柱とした追加額合計8兆1395億円に対し、既定経費の節減9119億円等の修正減少額合計1兆3505億円であり、また、歳入面では、公債の増発7兆5660億円(うち建設公債3兆8260億円、特例公債3兆7400億円)、前年度剰余金受入5849億円<sup>10)</sup>等の追加額合計8兆2930億円に対し、最近の経済動向や収入実績等を勘案した租税及印紙収入の減額1兆4410億円を中心とした修正減少額合計1兆5040億円であった。要するに、実質的には歳出追加財源のほぼ全額を公債の増発に求め



表 11-7 平成11年度一般会計補正予算（第2号）フレーム

(単位：億円)

歳入	租税及印紙収入	△14,410
	所得税	△6,180
	法人税	△6,290
	相続税	△1,430
	酒税	△1,140
	印紙収入	630
	官業益金及官業収入	5
	雑収入	786
	公債金	75,660
	建設公債	38,260
特例公債	37,400	
前年度剰余金受入	5,849	
歳入補正額計 (A)		67,890
歳出	既定経費の節減	△9,119
	既定経費の節約額	△1,545
	不用額	△7,574
	地方交付税交付金の減額	△4,387
歳出修正減額 (B)		△13,505
歳出追加財源 (A - B)		81,395
歳出	社会資本整備費	35,000
	物流効率化・競争力強化特別対策費	4,017
	生活基盤充実特別対策費	6,099
	情報通信・科学技術振興等経済発展基盤強化特別対策費	9,076
	少子高齢化・教育・環境特別対策費	5,466
	緊急安全防災特別対策費	5,173
	災害復旧等事業費	5,168
	中小企業等金融対策費	7,733
	住宅金融対策費	2,001
	雇用対策費	1,917
	金融システム安定化対策費	9,279
	介護対策費	9,110
	義務的経費の追加	7,650
	原爆被害者健康診断費交付金・結核医療費負担金等	70
	生活保護費負担金	2,451
	老人医療給付費負担金	1,433
	児童保護費等負担金	152
	児童扶養手当給付費負担金	65
	国民健康保険助成費	3,474
	都市基盤整備公団補給金等	1,177
	厚生保険特別会計へ繰入	4,183
	その他の経費	3,345
	原子力災害対策経費	843
	薬剤一部負担臨時特例措置波及増対策経費	814
	貿易保険特別会計へ繰入	324
	国連平和維持活動分担金	252
	九州・沖縄サミット開催準備経費	208
東チモール支援関係経費	167	
旧ソ連諸国非核化支援関係経費	158	
コンヴォ支援関係経費	124	
SACO 関係経費	115	
歳出追加額合計		81,395
歳出計		67,890

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成12年度予算特集」第577号 196-209ページにより作成。

たのである。

主要な歳出追加に係る事業種類や国費負担は前述のとおりであるが、その他歳出を含め、若干の補足説明をしておきたい。① 社会資本整備費の公共・非公共別内訳は2兆4900億円と1兆500億円、② 雇用対策費1917億円は中小企業の雇用創出・安定化策及び人材育成のための経費、③ 金融システム安定化対策費9279億円は預金保険機構に交付した国債の償還財源、<sup>11)</sup> ④ 介護対策費9110億円<sup>12)</sup> は平成12年度から実施される介護保険制度の円滑導入に向けた臨時特例交付金等、⑤ 厚生保険特別会計へ繰入4183億円は政府管掌健康保険事業に係る国庫負担の特別措置法による減額分の返済である。また、地方交付税交付金の修正減額4387億円は所得税、酒税、法人税等の減収に伴うものであるが、この減少額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全額補填されている。

以上のように、平成11年度には2次にわたる補正予算が編成・成立したことにより、表11-8のように、一般会計の補正後予算（第2次補正後）の規模は、当初予算81兆8601億円に対して、7兆1588億円増（8.7%増）の89兆189億円に拡大した。これを主要経費別で見れば、公共事業関係費が2兆8044億円増（29.7%増）の12兆2351億円、中小企業対策費が6634億円増（344.9%増）の8557億円、社会保障関係費が3兆1億円増（18.6%増）の19兆950億円へと、また、性質別歳入で見れば、公債金が7兆5660億円増（24.4%増）の38兆6160億円へと大幅に増加したことが財政規模の主な拡大要因であった。この結果、公債依存度は当初予算の37.9%から補正後予算には戦後最悪（当時）の43.4%へと大きく上昇し、平成11年度末の普通国債残高も当初予算段階の327兆円程度（対GDP比65.9%）から、補正後には335兆円程度（67.5%）へと更に増加するものと見込まれるに至った。<sup>13)</sup>

〔注〕

- 1) 「公共事業予備費」は、「憲法」及び「財政法」の規定に従い、予見し難い経済情勢等の変化によって生じる「予見し難い公共事業予算の不足に充てるため」に計上される予備費であり、国会の予算審議権を尊重する観点から、国会開会中の予備費の使用は原則として行わないとの閣議決定がなされていることを踏まえ、平成11年度予算に計上された公共事業予備費使用の閣議決定は、第145回通常国会が平成11年8月13日に終了し、次の第146回臨時国会が10月29日に召集される前のこの時期に行われた。

- 2) 「国家プロジェクトの推進」の一環として、整備新幹線には420億円の使用が決定され、現行基本スキームに従って、既着工及び新規着工区間に配分された。これには、平成11年9月9日に自民党・自由党協議会が取りまとめた「整備新幹線の取扱いについて」で、整備新幹線を「重要な国家プロジェクト」と位置づけたことが影響したと考えられる（財政制度審議会「財政制度審議会制度改革・歳出合理化特別部会（第4回）議事録」（平成11年11月26日）11ページ）。
- 3) 詳しくは『図説 日本の財政』平成12年度 112ページを参照されたい。
- 4) 財政制度審議会「財政制度審議会・総会（第2回）議事録」（平成11年10月1日）5-6ページ、及び「配付資料(5)」。
- 5) 「経済新生対策」の詳細については、内閣府ホームページを参照されたい。
- 6) 介護対策の支柱は、「介護保険法」の円滑な実施を図るため、介護保険第1号被保険者の保険料を平成12年4月から9月まで徴収免除、平成12年10月から平成13年9月まで保険料半減とする保険料徴収特別措置（そのための国庫負担は市町村設置の基金に交付する介護円滑導入臨時特例交付金は7850億円）であり、自民・自由・公明連立与党3党の合意により「経済新生対策」に盛り込まれた。次章で詳しく述べるように、保険料徴収免除で介護保険の実施を開始することは保険制度の趣旨に反すること、多額の国庫負担が必要になることなどから大蔵省は強く反対していたが、いわゆる税方

表 11-8 平成11年度補正及び補正後予算

(単位：億円、%)

区 分		当初 予算額	第1次 補正額	第2次 補正額	補正後 予算額	対当初 増減額	対当初 増減率
歳 入	租 税 及 印 紙 取 入	471,190	0	△14,410	456,780	△14,410	△3.1
	所 得 税	156,850	0	△6,180	150,670	△6,180	△3.9
	法 人 税	104,280	0	△6,290	97,990	△6,290	△6.0
	相 続 税	19,480	0	△1,430	18,050	△1,430	△7.3
	消 費 税	103,760	0	0	103,760	0	0.0
	酒 税	19,810	0	△1,140	18,670	△1,140	△5.8
	た ば こ 税	8,960	0	0	8,960	0	0.0
	揮 発 油 税	20,450	0	0	20,450	0	0.0
	航 空 機 燃 料 税	900	0	0	900	0	0.0
	石 油 税	4,960	0	0	4,960	0	0.0
	自 動 車 重 量 税	8,410	0	0	8,410	0	0.0
	関 税	7,850	0	0	7,850	0	0.0
	印 紙 取 入	15,210	0	630	15,840	630	4.1
	専 売 納 付 金	203	0	0	203	0	0.0
	官 業 益 金 及 官 業 取 入	214	△39	5	180	△34	△15.9
	政 府 資 産 整 理 取 入	3,288	0	0	3,288	0	0.0
	雑 収 入	33,206	0	786	33,991	785	2.4
公 債	310,500	0	75,660	386,160	75,660	24.4	
建 設 公 債	93,400	0	38,260	131,660	38,260	41.0	
特 例 公 債	217,100	0	37,400	254,500	37,400	17.2	
前 年 度 剩 余 金 受 入	0	3,737	5,849	9,586	9,586	—	
合 計	818,601	3,698	67,890	890,189	71,588	8.7	

(単位：億円、%)

区 分	当初 予算額	第1次 補正額	第2次 補正額	補正後 予算額	対当初 増減額	対当初 増減率
社会 保 障 関 係 費	160,950	5,107	24,894	190,950	30,001	18.6
生活 保 護 費	11,524	0	2,447	13,970	2,447	21.2
社会 福 祉 費	45,805	2,003	10,440	58,247	12,443	27.2
社会 保 険 費	94,910	0	9,519	104,429	9,519	10.0
保 健 衛 生 対 策 費	5,273	0	593	5,866	593	11.3
失 業 対 策 費	3,438	3,104	1,895	8,438	5,000	145.4
文 教 及 び 科 学 振 興 費	64,731	0	2,890	67,621	2,890	4.5
義務教育費国庫負担金	29,030	0	△424	28,606	△424	△1.5
国立学校特別会計へ繰入	15,537	0	1,546	17,083	1,546	10.0
科 学 技 術 振 興 費	9,630	0	1,483	11,113	1,483	15.4
文 教 施 設 費	1,780	0	219	2,000	220	12.4
教 育 振 興 助 成 費	7,582	0	24	7,606	24	0.3
育 英 事 業 費	1,172	0	42	1,213	41	3.5
国 債 関 係 費	198,319	0	4,400	202,719	4,400	2.2
恩 給 関 係 費	14,783	0	△3	14,781	△2	△0.0
文 官 等 恩 給 費	666	0	0	666	0	0.0
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	13,141	0	0	13,141	0	0.0
恩 給 支 給 事 務 費	48	0	△1	46	△1	△2.7
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	929	0	△1	928	△1	△0.1
地 方 交 付 税 交 付 金 等	135,230	0	△4,387	130,843	△4,387	△3.2
地 方 交 付 税 交 付 金	128,831	0	△4,387	124,445	△4,386	△3.4
地 方 特 例 交 付 金	6,399	0	0	6,399	0	0.0
防 衛 関 係 費	49,322	1	△169	49,154	△168	△0.3
公 共 事 業 関 係 費	94,307	0	28,044	122,351	28,044	29.7
治 山 治 水 対 策 事 業 費	14,723	0	3,443	18,166	3,443	23.4
道 路 整 備 事 業 費	27,025	0	6,522	33,547	6,522	24.1
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	7,047	0	1,355	8,403	1,356	19.2
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	11,366	0	5,714	17,080	5,714	50.3
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	16,670	0	2,519	19,189	2,519	15.1
農 業 農 村 整 備 事 業 費	10,909	0	2,494	13,403	2,494	22.9
森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	3,509	0	902	4,411	902	25.7
調 整 費 等	2,380	0	△72	2,308	△72	△3.0
小 計	93,630	0	22,877	116,508	22,878	24.4
災 害 復 旧 等 事 業 費	677	0	5,166	5,843	5,166	763.4
経 済 協 力 費	9,877	0	100	9,978	101	1.0
中 小 企 業 対 策 費	1,923	40	6,593	8,557	6,634	344.9
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	6,531	0	866	7,397	866	13.3
主 要 食 糧 関 係 費	2,687	0	△0	2,687	0	△0.0
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,595	0	0	1,595	0	0.0
そ の 他 の 事 項 経 費	53,671	50	4,660	58,381	4,710	8.8
公 共 事 業 等 予 備 費	5,000	0	0	5,000	0	0.0
予 備 費	3,500	△1,500	0	2,000	△1,500	△42.9
平 成 9 年 度 決 算 不 足 補 て ん 繰 戻	16,174	0	0	16,174	0	0.0
合 計	818,601	3,698	67,890	890,189	71,588	8.7

(注) 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

(出所) 『国の予算』平成11年度 636、659ページ、『国の予算』平成12年度 875-877、883-884、907、909ページにより作成。

式を主張する自由党色の強い3党合意に押し切られる結果となった。

- 7) 「公共事業契約前倒し0.6兆円程度」は、年度内の国費支出がゼロの国庫債務負担行為、いわゆる「ゼロ国債」(略称「ゼロ国」)である。国費支払いはなくとも、資材仕入れ、着工等の債務負担権限は付与されるので事業量の増大には算入される。
- 8) 第146回国会の補正予算(第2号)に関する宮澤大蔵大臣の「財政演説」及び「提案説明要旨」は、『国の予算』平成12年度 935-937ページに収録されている。
- 9) 平成11年度補正予算(第2号)の詳しい内容については、同上 882-909ページを参照されたい。
- 10) 平成10年度決算純剰余金9586億円から第1次補正予算計上分3737億円を控除した残額が5849億円であり、「財政法」の規定に従い公債償還財源に充当されている。
- 11) これは預金保険機構に交付した国債の償還財源であり、うち5849億円は決算剰余金繰入れ(注10参照)、残り3430億円は予算繰入れによるものであった。
- 12) この財政措置は本来、介護保険制度が実施される平成12年度予算の編成で措置すべきものであるが、既に平成11年7月30日に閣議了解を得た平成12年度予算概算要求の基本方針に反する恐れがあったため、平成11年度第2次補正予算に前倒し計上することでもうまく着地したという(武藤敏郎・元主計局長口述記録)。なお、この問題については、次章第1節及び第2節を参照されたい。
- 13) 平成11年度末の普通国債残高及び対GDP比の見通しについては、『図説 日本の財政』平成11年度 41ページ、及び『図説 日本の財政』平成12年度 40ページを参照されたい。

## 第6節 平成11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<sup>1)</sup>

平成11年度における日本経済の動向、これに対する政府の経済政策や予算政策については既に述べてきたところである。そこで、平成11年度の主要経済指標の実績をみると、年度全体では、実質経済成長率は0.5%増で当初見通しを確保したものの、名目ではマイナス0.7%に低下している。ただ、これを四半期の動向でみると、第2・第3四半期とマイナス成長が続いたものの、第4四半期（平成12年1月～3月）に入ると、建設受注や輸出の持ち直しから名目成長率もプラスに転じ、企業収益の改善も進んだ。

こうした平成11年度第4四半期に入ってからの景気の持ち直しを反映して、表11-9のように、歳入面では、租税及印紙収入の決算額が法人税収の回復を中

表 11-9 平成11年度一般会計歳入歳出決算の概要

歳入決算額（性質別）

（単位：億円、%）

区 分	補正後予算額	決算額	取納済割合	差引額
租 税 及 印 紙 取 入	456,780	472,344	103.4	15,564
所 得 税	150,670	154,468	102.5	3,798
法 人 税	97,990	107,950	110.1	9,960
相 続 税	18,050	18,853	104.4	803
消 費 税	103,760	104,470	100.6	710
酒 税	18,670	18,717	100.2	47
た ば こ 税	8,960	9,050	101.0	90
揮 発 油 税	20,450	20,706	101.2	256
印 紙 取 入	15,840	15,612	98.5	△227
専 売 納 付 金	203	252	123.9	48
官 業 益 金 及 官 業 取 入	180	249	138.1	68
政 府 資 産 整 理 取 入	3,287	2,471	75.1	△815
雑 収 入	33,991	39,400	115.9	5,409
公 債 金 取 入	386,160	375,135	97.1	△11,024
建 設 公 債	131,660	131,659	99.9	△0
特 例 公 債	254,500	243,475	95.6	△11,024
前 年 度 剰 余 金 受 入	9,586	53,908	562.3	44,322
合 計	890,188	943,763	106.0	53,574

## 歳出決算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

区 分	補正後 予算額	歳出予算 現額	決算額	支出済 割合	差引額	翌年度 繰越額	不用額
社会 保 障 関 係 費	190,950	194,481	190,224	97.8	4,257	3,415	841
生 活 保 護 費	13,970	13,979	13,979	99.9	0	—	0
社 会 福 祉 費	58,247	60,715	58,538	96.4	2,177	1,582	594
社 会 保 険 費	104,428	104,428	104,372	99.9	56	—	56
保 健 衛 生 対 策 費	5,866	6,538	5,881	89.9	657	482	174
失 業 対 策 費	8,437	8,819	7,453	84.5	1,366	1,350	15
文 教 及 び 科 学 振 興 費	67,621	69,555	67,990	97.7	1,564	1,471	93
義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	28,605	28,605	28,605	100.0	—	—	—
国 立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	17,083	17,312	17,312	100.0	—	—	—
科 学 技 術 振 興 費	11,113	12,182	11,025	90.5	1,157	1,116	41
文 教 施 設 費	1,999	2,527	2,227	88.1	300	289	11
教 育 振 興 助 成 費	7,605	7,712	7,608	98.6	104	65	38
育 英 事 業 費	1,213	1,213	1,210	99.7	2	—	2
国 債 関 係 費	202,719	202,719	202,719	100.0	—	—	—
恩 給 関 係 費	14,780	15,160	14,845	97.9	315	310	4
文 官 等 恩 給 費	665	665	665	99.9	0	—	0
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	13,140	13,501	13,206	97.8	295	295	—
恩 給 支 給 事 務 費	46	46	46	99.2	0	—	0
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	927	946	926	97.9	19	15	4
地 方 交 付 税 交 付 金 等	130,843	130,843	130,843	100.0	—	—	—
地 方 交 付 税 交 付 金	124,444	124,444	124,444	100.0	—	—	—
地 方 特 例 交 付 金	6,398	6,398	6,398	100.0	—	—	—
防 衛 関 係 費	49,154	49,558	48,972	98.8	586	419	166
公 共 事 業 関 係 費	122,350	156,786	129,722	82.7	27,063	26,629	433
治 山 治 水 対 策 事 業 費	18,166	22,562	19,529	86.5	3,033	3,029	3
道 路 整 備 事 業 費	33,547	42,149	35,652	84.5	6,496	6,495	1
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	8,402	10,237	8,706	85.0	1,530	1,505	25
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	17,080	20,164	17,726	87.9	2,438	2,373	64
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	19,189	26,580	20,916	78.6	5,663	5,427	236
農 業 農 村 整 備 事 業 費	13,403	17,033	13,380	78.5	3,653	3,640	12
森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	4,410	5,593	4,652	83.1	940	916	23
調 整 費 等	2,308	2,309	2,247	97.3	61	42	19
小 計	116,507	146,630	122,812	83.7	23,817	23,431	386
災 害 復 旧 等 事 業 費	5,843	10,155	6,910	68.0	3,245	3,197	47
経 済 協 力 費	9,977	11,577	10,186	87.9	1,390	1,327	63
中 小 企 業 対 策 費	8,556	8,659	8,183	94.5	476	277	198
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	7,397	7,401	6,763	91.3	638	626	11
主 要 食 糧 関 係 費	2,686	2,686	2,659	98.9	27	—	27
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,595	1,595	1,126	70.6	468	—	468
そ の 他 の 事 項 経 費	58,381	65,400	59,962	91.6	5,438	3,539	1,898
公 共 事 業 等 予 備 費	5,000	0	—	—	0	—	0
予 備	2,000	1,893	—	—	1,893	—	1,893
平 成 9 年 度 決 算 不 足 補 て ん 繰 戻	16,174	16,174	16,174	99.9	0	—	0
合 計	890,188	934,494	890,374	95.2	44,120	38,019	6,101

(注) 1 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

2 単位未満切捨て。

(出所) 大蔵省主計局編『平成11年度決算の説明（未定稿）』4-9、425-427、431ページにより作成。

心に補正後予算額に対して1兆5564億円の増収となり、逆に、公債金（特例公債）の決算額は補正後予算額に対して1兆1024億円の減額となった。これに加え、前年度剰余金受入が補正後予算額を4兆4322億円も超過する決算額となったため、歳入決算額（収納済歳入額）は補正後予算額89兆188億円を5兆3574億円も上回る94兆3763億円に上った。他方、歳出面では、歳出決算額（支出済歳出額）が歳出予算現額93兆4494億円を4兆4120億円下回る89兆374億円（年度内支出割合95.2%）となった結果、平成11年度の「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の差額）は5兆3389億円となった。この剰余金から、過年度発生剰余金の使用残額16億円を控除した5兆3372億円が平成11年度新規発生剰余金であり、ここから更に、平成12年度への繰越歳出予算財源3兆8019億円、地方交付金財源4700億円及び道路整備費財源250億円を控除した平成11年度の「財政法」第6条の純剰余金は1兆402億円となった。

#### 〔注〕

- 1) 本節の叙述は、主として、財務省主計局編『平成11年度決算の説明（未定稿）』「第1 総説」及び「第2 一般会計」に依拠している。

## 2 歳出予算の翌年度繰越額及び不用額

一般会計歳出予算全体の決算状況は、前述のように、歳出決算額の歳出予算現額に対する割合は95.2%であり、両者の差額4兆4120億円のうち、諸般の事情から年度内に支出が終わらずに翌年度に繰り越された金額は3兆8019億円（歳出予算現額に対する割合は4.0%）で、うち3兆6262億円が明許繰越額、1756億円が事故繰越額であった。また、不用とされた金額は6101億円（歳出予算現額に対する割合は0.6%）であった。

そこで、翌年度繰越額とその歳出予算現額に対する割合を主要経費別にみると、その構造はほぼ例年と同様の傾向を示しており、例えば、経済協力費については、相手国の事情等により年度内に支出が終わらなかったため、翌年度繰越額は1327億円、歳出予算現額に対する割合は11.4%に上っている。しかし、平成11年度予算・決算で注目されるのは、特に補正予算において歳出追加の重点施策とされた社会資本整備や雇用対策関係経費の翌年度繰越しであろう。実



際、下水道環境衛生等施設整備費、農業農村整備事業費等を中心に、計画及び設計に関する諸条件等により事業の実施に不測の日数を要したことなどの事情から、公共事業関係費の翌年度繰越額は2兆6629億円、歳出予算現額に対する割合も16.9%という格段に高い水準となっている。また、社会保障関係費の中の失業対策費の翌年度繰越額1350億円、歳出予算減額に対する割合15.3%も目立っているが、これは専ら職業転換対策事業費において実施計画の遅れ等により、その翌年度繰越額が歳出予算現額の3割近くにも達したからである。

他方、主要経費の不用額では、中小企業対策費における対歳出予算現額割合2.2%が高い水準を示しているが、これは主として通商産業省所管の指導研修事業が予定を下回ったこと等によるものであった。なお、第2次補正予算後に予見し難い予算の不足を補うために使用された予備費の金額は災害関係経費等の106億円であり、残額1893億円は不用額とされた。

## 第12章 平成12年度の予算

### —連立政権下の財政運営と行政改革—

#### 第1節 平成12年度予算編成の背景

##### 1 平成11年度の国内・海外経済情勢<sup>1)</sup>

日本経済は、平成10年秋ころには、金融システムへの信頼低下や雇用不安等を背景にいわば「不況の環」とも称すべき深刻な状況に陥っていた。こうした経済状況から脱却するため、平成10年11月に「緊急経済対策」を決定するなど、あらゆる分野の施策を総動員して、金融危機及び経済不況の克服に取り組むとともに、金融・産業・労働市場・中小企業分野等の構造改革に努めてきた。

平成11年度に入ると、まず、特に厳しい雇用情勢に対処するため、平成11年6月に「緊急雇用対策」が決定され、この実施に要する予算措置として平成11年度第1次補正予算が編成された。続いて、9月には、景気回復に万全を期すとの観点から、平成11年度予算に計上されていた公共事業等予備費の使用について閣議決定がなされた。こうした各種の政策効果の浸透に加え、アジア経済の回復等の影響もあって、緩やかながら景気の改善が進んだものの、経済の自律的回復の鍵を握る民需の動向は依然として弱い状況が続いていた。そこで、政府は、公需から民需への円滑なバトンタッチによる民需中心の本格的な景気回復を目指すとともに、21世紀の新たな発展基盤を確立するため、11月、介護対策を含む総事業規模18兆円程度の「経済新生対策」を決定し、これを実施するために必要な財政措置を盛り込んだ平成11年度第2次補正予算を編成した。

日本経済は、平成12年2-3月に完全失業率が既往最高水準を記録するなど雇用情勢の低迷が続き、全体として需要の回復が弱いことから、なお厳しい状況を脱していなかったものの、一連の経済・財政政策の効果もあって緩やか

な改善傾向をたどる中、平成12年に入ってから企業部門を中心に自律的回復に向けた動きも序々に現れるようになった。

他方、日本経済を取り巻く1999年（平成11年）の世界経済は、総じて年初の予想を上回る力強い成長を示し、1998年（平成10年）を上回る3.3%の伸びとなった。米国経済が予想を上回る高い成長を維持したことに加え、欧州経済も前年末からの一時的な減速から回復し、1999年（平成11年）後半以降堅調に推移した。また、アジアの新興市場経済は金融・経済危機から劇的な立ち直りを見せ、2000年（平成12年）に入ってから一段と力強さを増していた。

〔注〕

1) 以下の記述は、『国の予算』平成12年度 9-10ページによっている。

## 2 平成11年度の財政金融政策<sup>1)</sup>

まず、財政政策においては、前章で記述したように、平成11年度予算を平成10年度第3次補正予算と一体的にとらえ、年度末から年度初にかけて切れ目なく施策を実施できるよう、いわゆる15か月予算の考え方に立ち、当面の景気回復に全力を尽くすとの観点から編成された。すなわち、平成10年度第3次補正予算では、金融特別対策費、社会資本整備費等、地域振興券交付費、雇用対策費等を中心に5兆6769億円の補正予算を編成したことに続き、平成11年度予算では、公共事業等予備費を含め予算・支出ベースとも10%を上回る公共事業関係費の増加を図るなど、前年度当初予算に対し5.3%増の46兆8878億円の一般歳出規模を確保しつつ、国家公務員定員の抑制・縮減や補助金等の整理合理化を積極的に推進した。

他方、金融政策をみると、景気が緩やかな改善を続ける中、公定歩合が引き続き0.5%に据え置かれる一方、金融市場調節方針では、その後の金融市場の動向を踏まえつつ、いわゆる「ゼロ金利政策」が継続された。また、平成11年10月には短期国債のアウトライトオペ等、金融調節手段の強化が進められ、金融緩和効果の一層の浸透を図ることが決定された。

〔注〕

1) 以下の記述は、前章の要約と『国の予算』平成12年度 11-12ページによっている。

### 3 平成12年度予算編成の基本的環境

平成12年度予算（15か月予算の考え方に立った平成11年度第2次補正予算を含む）の編成において、その基本的な環境、すなわち、大蔵省の基底的な認識となったのは、以下、やや詳しく紹介するように、第1に経済情勢、第2に3党連立政権、そして、第3に行政改革であったという。<sup>1)</sup> いずれも、第2節以降の記述と重複する部分もあるが、まず、本節で全体的な状況と要点を示しておきたい。

#### （1）経済情勢と予算編成

第1の経済情勢の環境とは、景気回復に全力を尽くすとの観点から編成された平成11年度予算における積極財政の基調が、自自公3党（自民党・自由党・公明党）連立による小渕第2次改造内閣発足の基礎となった平成11年10月4日の「三党連立政権 政治・政策課題合意書」（以下では、「三党合意書」と表記することがある。）における経済政策の第1で「景気回復に万全を期し、雇用の安定を図るため、〔平成11年度〕第2次補正予算を含めた追加の経済対策を早急に講ずる。また、平成12年度の予算編成、税制改正を通じ需要面からの下支えを継続する」と謳われたように、平成12年度予算編成にも踏襲されていたことである。こうした積極財政が更に求められる環境の下で、財政構造改革なり財政健全化の基本的考え方をできるだけ維持するため、大蔵省は平成12年度予算編成において、次の2つの事例に代表されるような様々な工夫をこらしている。

1つは、平成12年度の概算要求の基本方針において、平成11年度第2次補正予算の編成など機動的・弾力的な対応を必要に応じて行うこと、平成11年度予算の公共事業関係費自体、景気回復に全力を尽くす観点から編成したことなどを強調し、平成12年度の公共事業関係費について、平成11年度と同額にとどめるという概算要求の原則基準を設定したことであり、これは、平成12年度予算編成の大きな争点となった整備新幹線問題への有効な歯止めとなった。というのは、連立与党が平成12年度予算の公共事業関係費計上分の整備新幹線予算に

ついて、現行基本スキームの枠外である未着工区間等の経費を含め合計1500億円、平成11年度当初予算317億円に対して実に1200億円増の公共事業関係費の要求を用意していたからである。<sup>2)</sup> もう1つは、積極財政の考え方の下で歳出増が容認されやすい環境をむしろ活用し、概算要求基準の対象外である国債費に着目して、金融システム安定化・預金者保護の観点から平成13年度分の国債償還費2兆円を平成12年度予算に前倒し計上したことであり、これは、2兆円分の歳出削減が可能となる翌平成13年度予算における財政健全化への足場を築くことにも資するものであった。

## (2) 連立政権下の基本政策の争点—社会保障を中心に—

第2の3党連立政権の環境とは、自自公3党連立政権の小渕内閣の下で、各党が独自色を強く打ち出したために予算編成が難航したことである。平成11年1月に発足した自民党・自由党連立の小渕第1次改造内閣は、同年7月以降は公明党の閣外協力も得ていたが、前記の「三党合意書」に基づき、10月には自自公3党連立の小渕第2次改造内閣が発足した。これにより国会運営は安定したものの、最重要施策である社会保障の在り方を巡って連立与党の間で考え方に食い違いがあり、以下に述べるように、これが社会保障予算の編成を難しくしたのである。

### ① 社会保険方式と税方式について

前記「三党合意書」では、今後の社会保障制度改革の基本的な方針について、「高齢化社会での生活の安心を実現するため、まず、2005年〔平成17年〕を目途に、年金、介護、後期高齢者医療を包括した総合的な枠組みを構築する。それに必要な財源の概ね2分の1を公費負担とする。基礎的社会保障の財政基盤を強化するとともに、負担の公平化を図るため、消費税を福祉目的税に改め、その金額を基礎年金・高齢者医療・介護を始めとする社会保障経費の財源に充てる」と謳われている。この合意における最も基本的な論点は、平成12年度の介護保険の実施を念頭に置きつつ、消費税財源の公費負担増により基礎的社会保障の財政基盤を強化するという、社会保険方式ではなくいわゆる税方式を目指す方向性である。これは、次の通常国会での施政方針演説から「保険」という文言を削除せざるを得なかったほど、特に自由党の強い主張であったという。<sup>3)</sup> この税方式の考え方に対して、大蔵省は「検討の視点」というやや婉曲な表現

を用いながら、以下のような問題点を明確に指摘している。<sup>4)</sup>

(i) 税方式と社会保障の理念：(イ) 税方式の場合、「自己責任、自助努力」を基本とする考え方と整合的ではないのではないか。(ロ) 先進諸外国でも社会保険方式が一般的であることをどう考えるか。(ハ) 税方式の場合、給付の性格が生活保護と類似のものに変質しかねないことについてどう考えるか。

(ii) 給付と負担の緊張関係：社会保険方式の最大のメリットは「拠出なければ給付なし」、「財源なければ給付なし」。税方式の場合には、この関係が成り立たないことをどう考えるのか。

(iii) 消費税率への影響及び税・保険料を併せた国民負担全体のバランス：(イ) 仮に消費税による税方式とすると、消費税率が大幅に上昇してしまうことについてどう考えるか。(ロ) なお、その場合には将来の国民負担に占める消費課税のウェイトが著しく高くなり、バランスを欠いた姿となることについてどう考えるか。(ハ) 税方式の場合、社会保険料に係る事業主負担が軽減され、その分家計に転嫁されることをどう考えるか。具体的には、基礎年金を税方式とした場合、平成10年度ベースで3.3兆円の事業主負担が家計部門に転嫁され、負担増となる。(ニ) 主要先進国においても高齢者給付について事業主負担を求めている中で、社会保障に係る負担を国際的に特異なものとするということについてどう考えるか。

## ② 介護保険の円滑実施について

当面の介護保険問題について、前記「三党合意書」では、「平成12年4月から新しい制度を円滑に実施するために、高齢者の負担軽減、財政支援を含めた検討を急ぎ10月中の取りまとめを目指す。その際、税、社会保険料全体としての家計負担への影響に配慮する」と謳われている。これが含意する最大の問題は、国の財政支援により介護保険料の徴収を一定期間凍結することであり、これに対し、平成11年10月13日の財政制度審議会特別部会で、大蔵省は、巨額の財源不足が発生する（国庫負担での補填は公債増発を招く）、そもそも保険料負担なしのサービス提供は保険制度の趣旨に反するといった問題点を指摘した。<sup>5)</sup>しかし、10月末の「与党3党申入れ」に従って保険料徴収凍結を政府が受け入れ、「経済新生対策」への盛り込みを決定したため、平成11年度第2次補正予算に所要の国庫負担（臨時特例交付金）が計上されたことは、前章で述べたとおりである。また、上記「与党3党申入れ」で自民党が強く要求した家族介護

慰労金に対して、大蔵省は、家族介護の軽減という介護保険の目的にそぐわないとの問題点を指摘したが、介護保険外の対象を絞った事業として実施されることになった。<sup>6)</sup>

### ③ 児童手当

当面の児童手当問題について、前記「三党合意書」では、「児童手当及び奨学制度の拡充等、少子化対策を進めるとともに、これとの関連で、所得課税の諸控除の整理、税率の引き下げと簡素化について直ちに協議を開始する」と謳われており、「児童手当については、税制上の扶養控除制度と併せて、予算編成過程で検討するものとする」という「平成12年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」（平成11年7月30日閣議了解）を受けたものであった。ただし、児童手当を最も重視していた公明党の提案は、支給対象年齢及び手当月額的大幅引上げ、所得制限の廃止という抜本的な拡充案であったため、大蔵省は、(i) 最近の出生率の低下の原因は未婚率の上昇にあり、仕事と育児の両立を図る施策を優先すべきではないか、(ii) 拡充財源の確保に当たっては、元利償還負担が現在の子供に帰着するような公債発行を避けるには、給付費規模に見合う具体的な財源が必要ではないか、(iii) 税制上の扶養控除との関係については、基幹税たる所得税の課税ベース、税率構造、課税方式の在り方と併せ、幅広い観点からの検討が必要ではないか、という検討すべき問題点を提起している。<sup>7)</sup> この児童手当の問題については、後述のように、ほぼ大蔵省の考え方に沿う決着となった。

## (3) 中央省庁等改革と予算編成

第3の行政改革の環境とは、中央省庁等改革が予算編成に及ぼした影響である。平成10年6月に成立した「中央省庁等改革基本法」における中央省庁等改革の基本方針は、内閣機能の強化、国の行政機関の再編、国の行政組織並びに事務及び事業の減量、客観的な政策評価機能の強化、行政運営の透明性向上と国民への説明責任の履行等であった。こうした中央省庁等改革が予算編成に及ぼす影響を広く捉えれば、また、平成13年度以降も視野に入れれば、内閣府に設置される経済財政諮問会議と財務省主計局との役割分担、財務省の編成方針及び特殊法人改革と財政投融资制度の改革、金融行政機構の財務省と金融庁への再編等、取り上げるべき重要問題は多岐にわたる。しかし、ここで取り上げ

るのは、中央省庁等改革に伴う省庁組織の再編や行政の透明化が平成12年度予算編成の方法、手続き等に及ぼした直接的な影響である。

1つは、平成13年1月の中央省庁等再編の実施に伴い、概算要求の作成も予算書の作成も現行省庁分（9か月）と新設省庁分（3か月）との2本建てに分割されるという厄介な仕組みになったため、例えば、予算書の枚数は平成11年度の約2000ページから1.5倍の約3000ページにも上り、したがって、校正、印刷等の作業を経て予算書が完成するまでの日数も平成11年度を大きく上回るものと見込まれた。<sup>8)</sup>そして、実際、平成12年度予算の閣議決定と1月召集通常国会（常会）への提出は1月28日となり、平成11年度の1月19日より大きく遅れたのである。

もう1つは、行政過程の透明化、すなわち、予算編成過程の透明化であり、これについては、財政制度審議会を活用し、平成12年度予算から編成過程の透明性と公開性を高める対応策が実施されることになった。すなわち、平成11年10月1日の財政制度審議会第2回総会で、「制度改革・歳出合理化特別部会において、10月上旬に平成12年度予算要求の焦点や予算編成上の問題点についての説明・審議を行い、さらに11月に前回示した問題点に対する考え方について説明・審議する」、及び「議事録を原則として公開する」という対応策を柱とした「平成11年度の財政制度審議会の運営について」<sup>9)</sup>が承認され、大蔵省（主計局）の予算編成に関する問題意識や編成方針（査定方針）が財政制度審議会の審議を通じて公表されることになった。その実績の代表例が既述の社会保障問題である。このほか、大作業となった一般会計のバランス・シートを作成する新たな試みも透明性・公開性向上の一環であった。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、武藤敏郎・元主計局長口述記録によっている。
- 2) 平成12年度予算編成における整備新幹線問題の経緯及び論点の詳細については、財政制度審議会「財政制度審議会制度改革・歳出合理化特別部会（第4回）議事録」（平成11年11月26日）11-13ページ、及び「配付資料3」を参照されたい。
- 3) 武藤敏郎・元主計局長口述記録。
- 4) 財政制度審議会「財政制度審議会制度改革・歳出合理化特別部会（第2回）資料（I. 社会保険方式と税方式について）」（平成11年10月13日）（「配付資料(4)」）。
- 5) 同上「II-2. 介護保険制度の財源を巡る議論」。
- 6) 介護保険の円滑実施を巡る諸問題とその決着に至る経緯等は、武藤敏郎・元主計局



長口述記録、及び財政制度審議会「財政制度審議会制度改革・歳出合理化特別部会（第5回）議事録」（平成11年11月29日）7-11ページ、及び「資料(2)」を参照されたい。

- 7) 財政制度審議会「財政制度審議会制度改革・歳出合理化特別部会（第2回）資料（Ⅲ. 児童手当）」（平成11年10月13日）（「配付資料(4)」）。
- 8) 大蔵省主計局資料「平成12年度予算編成過程」、及び「予算編成の経緯」。
- 9) 財政制度審議会「財政制度審議会・総会（第2回）議事録」（平成11年10月1日）1-4ページ、及び「配付資料(1)」。

## 第2節 平成12年度予算の編成

### 1 概算要求の基本方針と概算要求

#### (1) 平成12年度予算の概算要求に当たっての基本方針

平成12年度予算の編成作業が開始されるに先立って、平成11年7月29日、財政制度審議会は総会を開催し、会長談話として「平成12年度予算編成に関する所見」<sup>1)</sup>を公表している。「所見」では、まず、「財政構造改革法」を当分の間凍結し、景気回復に全力を尽くすとの観点から編成された平成11年度予算の結果は、主要先進国の中でひとり我が国の財政はフロー・ストック両面で極めて深刻な状況にあることを強調しつつ、財政・金融各般の政策の下支え効果が現れ、明るい動きも見られるものの、個人消費及び設備投資の回復力が弱く、失業率も高い水準にあるなど、現下の経済状況もまた依然として厳しい状況にあるとの認識を示している。そして、今後の高齢化等に伴う財政需要の増大や公債残高の累増に伴う財政体質の硬直化を展望すれば、財政の対応力の早期回復が重要な課題であり、財政構造改革を推進する必要性は極めて高いと言わざるを得ないとし、平成12年度予算の編成に当たっては、財政構造改革の基本的な考え方を維持し、限られた財源の中で経費の一層の合理化・効率化・重点化が図られることを強く要請している。最後に、当面の財政運営では、景気回復を確かなものとするよう機動的な対応を図ることが必要であると指摘した上で、回復軌道に乗った段階では時機を逸することなく、政府・国民一体となって財政構造改革に取り組むよう強く訴えている。

翌7月30日、「平成12年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」<sup>2)</sup>が閣議で了解され、主要な経費については、以下のような原則基準及び具体的基準に従って、概算要求を提出することとされた。

(前文)：当面の財政運営に当たっては、今後の我が国経済の動向等を踏まえ、必要があれば、公共事業等予備費の活用、15か月予算の考え方に立った平成11年度補正予算の編成も含め、機動的・弾力的な対応を行う。<sup>3)</sup> 以上のような基

本格的な考え方を踏まえた上で、平成12年度予算の概算要求に当たっては、以下の原則基準及び具体的基準の範囲内で適正な積算を行い、8月末までに要求する。

① 公共事業については、景気回復に全力を尽くすとの考え方に立って編成した前年度当初予算と同額とする。なお、この原則基準の範囲内で、配分重点化枠を設定する。具体的には、豊かで活力ある21世紀の経済社会の構築に向け、国家的プロジェクトの推進を含め、公共投資の一層の重点化を図るため、公共事業関係費について、「物流効率化・環境・情報通信・街づくり等経済新生特別枠」（総額2500億円）及び「生活関連等公共事業重点化枠」（総額3000億円）の総額5500億円の配分重点化枠を設定する。

② 公共事業以外についても、義務的経費の増を加算する人件費等を除き、公共事業と同様、前年度当初予算と同額とする。ただし、21世紀に向け、我が国経済を新生させるため、この原則基準に上乘せする形で特別枠を設定する。具体的には、いわゆるミレニアム・プロジェクトをはじめ、我が国経済の新生のために特に資する施策に特段の予算配分を行うこととし、公共事業関係費を除く経費について、「情報通信、科学技術、環境等経済新生特別枠」（総額2500億円）を設定する。

③ 社会保障については、当然増を見込み、適切な伸びを確保する。具体的には、社会保障関係費については、前年度当初予算額に高齢化等に伴う義務的経費の増加等5000億円を加算した額とする。なお、介護制度の円滑な実施のための対策に要する経費については、予算編成過程で検討する。児童手当については、税制上の扶養控除制度と併せて、予算編成過程で検討する。<sup>4)</sup>

④ 上記による要求・要望に当たっては、財源を最大限有効に活用するとの観点から、所管の予算全体を根底から厳しく洗い直し、経費の節減合理化措置を積極的に織り込む。このため、(i) 定員及び機構については、特に平成12年度には中央省庁等改革を実施すること等から、「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」（平成11年4月27日閣議決定）等を踏まえ、その要求は従来にも増して厳しいものとする。(ii) 補助金等については、「地方分権推進計画」、「中央省庁等改革基本法」、「第2次地方分権推進計画」（平成11年3月26日閣議決定）等を踏まえ、制度改正を含め既存の施策や事業そのものを見直すことをはじめとして、聖域なく見直しを行い、その整理合理化を積極的に推進する。なお、地方公共団体に対し交付される補助金等のうち、いわゆる「その

他補助金等」については、省庁ごとにその1割を削減する。

以上のような、概算要求の基本方針の閣議了解に当たり、小渕総理大臣は、特に次の3点に言及している。<sup>5)</sup> すなわち、第1に当面の財政運営では景気の腰折れを招かないよう引き続き景気に十分配慮すること、第2に概算要求基準のうち、前記の2つの「経済新生特別枠」（公共事業2500億円・非公共事業2500億円、総額5000億円）は「総理枠」として総理大臣自ら予算配分に当たること、そして、第3に行政改革について定員削減では10年で25%純減、行政コストでは10年間で30%削減が内閣の目標とすることである。

## (2) 各省庁による概算要求の概要

前述のような基本方針に従って、各省庁から提出された平成12年度予算概算要求の内容は、平成11年9月10日の閣議で報告された。その一般会計概算要求の概要は、表12-1のとおりであるが、所管別にみた「平成12年度一般会計概算要求額調」が従来と大きく異なる点は、中央省庁等改革に従った年度途中の国行政機関の再編成に伴い、平成12年度予算の概算要求については、法務・外務・農林水産の3省を除き、平成12年4月～12月の9か月分は現行機関分として、平成13年1月～3月の3か月分は新設機関分として、それぞれ要求が提出されたことである。

なお、「平成12年度一般会計概算要求額調」における金額の捉え方として、財政制度審議会では、以下の2つの留意点が説明されている。<sup>6)</sup> 第1は平成12年度予算の一般歳出に係る概算要求額は対前年度当初予算比7174億円増（1.5%増）であるが、概算要求には表れない公共事業等予備費を除外した金額1兆2174億円増（2.6%増）が実質ベースの伸びと考えられることである。第2は新設の国土交通省の概算要求額3366億円が4分の1年度分（3か月分）の割には著しく少額と見られることであるが、これは公共事業の概算要求が年度前半に集中する支出負担行為（契約）ベースで行われるという事情に起因しているものである。

表 12-1 平成12年度一般会計概算要求額調

(単位：億円、%)

所 管	平成11年度 予算額	平成12年度 概算要求額	比較 増減額	増減率
皇室費	69	69	0	0.0
国裁判所	1,388	1,427	39	2.8
会計検査院	3,184	3,220	36	1.1
内閣府	165	167	2	1.1
総理府	210	315	105	50.3
警本府等	93,747	83,142	△10,605	△11.3
警本府等	709	611	△98	△13.9
金融再生委員会	2,587	2,657	70	2.7
総務庁	81	80	△1	△1.0
北海道開発庁	14,576	14,748	173	1.2
経済企画庁	9,499	8,654	△845	△8.9
科学技術庁	151	129	△22	△14.3
環境庁	6,153	6,017	△136	△2.2
沖縄開発庁	860	809	△51	△6.0
国土庁	3,282	3,093	△189	△5.8
防衛庁	6,530	5,416	△1,114	△17.1
防衛庁	49,319	40,928	△8,391	△17.0
外務省	5,929	6,028	99	1.7
大蔵省	7,595	7,846	251	3.3
文部省	19,067	15,007	△4,059	△21.3
厚生省	58,707	51,947	△6,760	△11.5
農林産省	162,478	157,291	△5,187	△3.2
通商産業省	29,793	29,167	△626	△2.1
運輸省	9,172	7,588	△1,584	△17.3
郵政省	9,453	8,560	△893	△9.4
労働省	1,031	980	△51	△4.9
建設省	5,190	5,238	48	0.9
自治省	55,666	51,359	△4,307	△7.7
内閣府	1,032	1,785	753	73.0
防衛庁	—	9,576	9,576	—
内閣府	—	9,056	9,056	—
警本府等	—	179	179	—
警本府等	—	340	340	—
総務庁	—	378	378	—
文部省	—	4,335	4,335	—
厚生省	—	7,645	7,645	—
経済省	—	9,915	9,915	—
国土省	—	1,636	1,636	—
環境省	—	3,366	3,366	—
情報通信、科学技術、環境等経済新生特別枠	—	63	63	—
物流効率化、環境・情報通信・街づくり等経済新生特別枠	—	2,500	2,500	—
生活関連等公共事業重点化枠	—	2,500	2,500	—
生活関連等公共事業重点化枠	—	3,000	3,000	—
小 計	463,878	476,052	12,174	2.6
公共事業等予備費	5,000	—	△5,000	—
計（一般歳出）	468,878	476,052	7,174	1.5
国 債 費	198,319	203,741	5,422	2.7
地方交付税交付金等	135,230	155,590	20,360	15.1
合 計	802,427	835,384	32,957	4.1
平成9年度決算不足補てん繰戻	16,174	—	△16,174	—
総 合 計	818,601	835,384	16,783	2.1

新設省庁（3か月分）

(出所)『国の予算』平成12年度 934ページにより作成。

## 〔注〕

- 1) 本所見の全文は、『国の予算』平成12年度 12-13ページに収録されている。
- 2) 「平成12年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」の全文は、財務省ホームページ「平成12年度予算」に掲載されている。
- 3) 公共事業等予備費の活用や15か月予算の考え方をあえて「前文」に掲げ、更に、後述の「特別枠」や「重点化枠」を設定し、1.5倍ないし2倍の要望を認めることによって、公共・非公共事業の原則要求基準を前年度当初予算と同額にとどめるとする概算要求の基本方針が、積極財政を求める政府・与党から比較的順調に了承されたという（武藤敏郎・元主計局長口述記録）。
- 4) 介護及び児童手当について「予算編成過程で検討」するとされたのは、介護では連立与党の自由党、児童手当では閣外協力の公明党との協議が難航し、概算要求基準の設定時点では結論が見出せなかったからである（財政制度審議会「財政制度審議会・総会（第1回）議事録」（平成11年7月29日）4ページ）。なお、児童手当に関する公明党案の骨子は、支給対象年齢の16歳未満までの引上げ、支給額の引上げ、そして、所得制限の廃止であった（武藤敏郎・元主計局長口述記録）。
- 5) 「当面の財政運営の基本的考え方及び平成12年度予算の概算要求についての総理大臣閣議発言要旨」は、『国の予算』平成12年度 933ページに収録されている。
- 6) 財政制度審議会「財政制度審議会・総会（第2回）議事録」（平成11年10月1日）8-9ページ。

## 2 平成12年度予算編成の焦点

### （1） 財政制度審議会「平成12年度予算の編成に関する建議」

平成12年度予算編成に当たっての基本的問題を検討してきた財政制度審議会は、平成11年12月17日、「平成12年度予算の編成に関する建議」（以下、「建議」という。）を取りまとめ、大蔵大臣に提出した。現下の経済情勢を踏まえれば、当面、景気に配慮した財政運営はやむを得ないとしながら、財政構造改革の意義と必要性を改めて強調した「建議」の概要は以下のとおりである。<sup>1)</sup>

#### ① 財政の基本的課題

(i) 財政の現状：(イ) 我が国財政は、バブル崩壊後、景気回復に向けた諸施策に伴う歳出の増大や大幅な減税の実施などから一段と悪化しており、平成11年度第2次補正予算後の公債依存度は戦後最悪を更新する43.4%に上昇する見込みである。(ロ) かつて我が国と同様に財政赤字の問題を抱えていた多くの先進諸国は、近年、財政赤字の拡大が中長期的に経済の障害要因になるとの認識の下で財政再建に果敢に取り組み、いずれも財政状況を顕著に改善させている

中で、ひとり我が国の財政はフロー面でもストック面でも極めて深刻な状況にある。

(ii) 財政の課題：(イ) 今後の我が国財政を展望すると、まず、歳出面では、急速な人口の高齢化等に伴う経費の増大に加え、創造的で活力に富んだ経済社会を目指した発展基盤の整備等、様々な財政需要に適切に応えることが求められている。また、国債費については、近年の低金利下で国債残高累増の影響は顕在化していないが、今後の金利動向によっては利払費の急増が一般歳出を圧迫し、財政の硬直化を更に深刻化させる恐れがある。他方、歳入面でも、景気が本格的回復軌道に乗ったとしても、経済成長に伴う相応の税収増のみで巨額の歳出・歳入ギャップが著しく改善することは期待できない。したがって、景気回復後を展望しても、財政状況は引き続き厳しいものと考えられる。(ロ) 以上のような財政の現状及び展望を踏まえれば、財政の健全化を図り、様々な政策要請に十分に対応できる財政構造を構築することが必要であり、我々は財政構造改革の実現という極めて重大な課題を背負っている。

(iii) 今後の財政運営の在り方：(イ) 経済の現状を見ると、景気は緩やかに改善が続いており、最悪期を脱しているものと考えられるものの、経済の自律的回復の鍵を握る民需の動向は依然弱い状況にある。政府は民需中心の本格的な景気回復を目指して「経済新生対策」を決定し、これを受けて平成11年度第2次補正予算が成立した。今後は、民間経済主体がこれまでのような財政出動に依存することなく、自らの努力と創意工夫により活力を高め、我が国経済を牽引していくことを期待する。(ロ) 財政構造改革は必ず実現しなければならない課題であるが、財政健全化には、まず経済を安定的な成長軌道に乗せることが必要なことも、また事実であり、当面の財政運営に当たっては、まずは、景気回復を確かなものとする必要がある。(ハ) しかしながら、景気に配慮した財政運営においても、将来にわたり過大な後年度負担が生じないように、財政構造改革の基本的な考え方は堅持する必要がある。特に現下の厳しい財政状況を鑑みれば、限られた財源の中で経費の一層の合理化・効率化・重点化を図る必要がある。更に、当審議会は、来るべき財政構造改革に備えて国民的議論の環境をより整備する観点からも、予算編成過程及び財政運営の一層の透明性・アカウントビリティの向上が必要と考え、本年度は議論内容の公開等に努めることとした。政府においても、国民に対するアカウントビリティを十分に果たし、今

後の財政運営に当たって国民各界各層の理解や協力を得られるよう努めていくことが重要である。(二) その上で、我が国経済が本格的な回復軌道に乗った段階においては、時機を逸することなく、財政構造改革に政府と国民とが一体となって取り組むことを強く訴える。

### ② 平成12年度予算編成に当たっての考え方

現下の経済情勢を踏まえれば、15か月予算の考え方の下で編成される平成12年度については、平成11年度に引き続き景気に配慮したものとすることは、やむを得ないものとする。しかしながら、その編成に当たっては、大幅な公債発行依存状況を十分踏まえ、限られた財政資金のより一層の合理化・効率化・重点化を図るべきである。特に、景気回復に全力を尽くすとの考え方から編成した平成11年度予算と同額とされた公共事業については、配分重点化枠が設定された趣旨を踏まえ、要求内容の厳しい吟味を行うとともに、個別事業の実施でも効率的な執行を図るべきである。当審議会は、機会あるごとに、特例公債の回避と建設公債を含めた公債発行額の抑制、公債依存度の引下げを強く訴えてきた。公債残高の累増が後年度に残す弊害の大きさを考えれば、景気に配慮した平成12年度予算でも、財政構造改革の基本理念に沿った制度改革と歳出合理化に果敢に取り組み、公債発行額をできるだけ抑制すべきである。

### ③ おわりに

当審議会としては、平成12年度予算が民需主導の景気回復を確かなものとし、現在凍結されている「財政構造改革法」の新たな展開をも視野に入れた財政構造改革について、1日も早く、政府と国民とが一体となって本格的に取り組むことを強く要請する。

## (2) 財政制度審議会「制度改革・歳出合理化の方策に関する報告」<sup>2)</sup>

平成11年12月17日、前述の「建議」と併せ、財政制度審議会は「制度改革・歳出合理化の方策に関する報告」(以下、「報告」という。)を大蔵大臣に提出した。総会からの付託を受けて、平成11年度において制度改革を中心とした歳出合理化に関する諸問題の審議を行った「制度改革・歳出合理化特別部会」は、既に述べたように、予算編成過程の透明性・アカウンタビリティの向上を図る観点から、予算編成上の問題点等及び考え方について項目を絞って集中的な審議を行うとともに、議論の内容を広く国民に公開するよう努め、その審議結果



である部会報告が総会の了承を得て、財政制度審議会の「報告」として提出された。「報告」の核心部分「Ⅱ 制度改革・歳出合理化の方策」の要点はおおむね以下のとおりである。<sup>3)</sup>

### ① 社会保障

(i) 児童手当：少子化対策のために、児童手当を抜本的に拡充すべきとの意見があるが、少子化対策については雇用、福祉、教育、住宅など様々な施策を総合的に推進する必要がある、少子化対策全体の在り方や税制上の扶養控除との関係を踏まえて検討する必要がある。(ii) 「介護保険法」：平成12年4月から「介護保険法」の円滑な実施を図ることは重要な課題であるが、一定期間、保険料徴収を行わないこと等の措置を講ずるため、多額の特例公債を発行するに至ったことは遺憾である。なお、家族介護慰労金の支給も本制度の趣旨に沿わないのではないかと考えられる。(iii) 医療：国民皆保険制度の崩壊を招きかねない老人医療費を中心とした医療費の増大と現役世代の負担増を抑制し、効率的な医療を実現するためには、薬価制度の抜本的見直しによる薬価差の縮小、高齢者医療の一部患者負担によるコスト意識の強化と負担の世代間公平の確保、診療報酬体系における慢性疾患入院診療への包括払い方式の導入、及び医療提供体制におけるカルテ開示等の情報提供の推進や病床数の適正化を図る必要がある。また、平成12年度の診療報酬改定は賃金・物価等の着きや保険財政の厳しさを踏まえ、厳に抑制したものにすべきである。なお、平成9年度の「健康保険法」改正で導入された薬剤一部負担制度は維持すべきである。(iv) 雇用保険：保険財政の悪化、就業・雇用構造の流動化に対応し、安定的・効率的な保険運営を確保するためには、給付・負担両面の制度改革が必要である。その際、高齢者層への給付の偏りの是正と中高年層への給付の重点化、失業理由による給付の必要度に応じた給付体系の見直し、給付削減とのパッケージによる保険料率の見直し、代替的な雇用対策を勘案した国庫負担の検討といった視点が必要である。

### ② 公共事業

(i) 重点化の取組み：概算要求基準の段階で設定された特別枠を活用し、個々の事業にメリハリをつけた予算措置を講じる取組みがなされているが、その効果はなお限定的である。今後は、予算内容の変化の透明化や予算配分の一層の重点化に向け、各年度の予算編成で公共事業が対応すべき課題を明示し、それ

に対し講じる予算措置を具体的に明らかにすることが重要である。平成12年度予算の編成に当たっては、「経済新生特別枠」に示され、また、21世紀の新発展基盤と考えられる課題に対し、事業評価を徹底した上で予算配分の重点化を図るべきである。(ii) 効率性・透明性の確保：公共事業の効率的な執行及び透明性の確保が重要との認識の下、特に事業採択の基礎となる費用対効果分析は客観的な評価結果を通じた事業排除の機能やコスト意識の涵養という効果があるため、引き続き有効に活用すべきである。継続中の事業等も財政資金の効率的な使用等の観点から改めてチェックすることが重要であり、平成12年度予算でも再評価により引き続き事業の見直しを厳しく実施すべきである。

### ③ 文教・科学技術

(i) 国立学校特別会計：(イ) 国立大学等の評価については、その客観性と義務性を確保するため、第三者機関による評価体制を整備すること、また、評価の意義を高めるため、その結果を予算配分にも反映できるものとする必要がある。(ロ) 大学院の重点整備については、社会的ニーズに応じ、一部の国立大学においては高度専門職業人養成のための大学院レベルの高度な教育を提供する意義があると考えられる。(ハ) 国立大学の学生納付金については、財政負担や教育受益の大きさを勘案すれば、受益者負担の適正化及び自己財源の充実の観点から、私立大学との格差を是正する必要がある。(ニ) 国立学校特別会計については、今後更に財務内容等のディスクロージャーの推進に努める必要がある。(ii) 科学技術（科学技術振興費）：(イ) 我が国では民間の研究開発投資が活発なこと、近年では政府負担投資の対GDP比も諸外国と遜色のない水準に達していることなどを考慮すれば、今後の科学技術振興予算には内容面の充実と効果的な使用が一層必要となる。(ロ) 科学技術振興費の分野別配分については、その有効活用を図るため、時代の要請に応じ弾力的に対応する必要があり、その場合、科学技術会議の挙げている平成12年度の重点事項（ライフサイエンス、情報科学技術等）を踏まえるのが適当である。(ハ) 科学技術関係の研究費の効果的使用については、競争的配分資金の充実、若手研究者への配分、共同研究・連携への配慮、事前・中間・事後評価の充実等を積極的に進め、その実効性を一層高める必要がある。

### ④ 防衛

防衛関係費については、深刻な財政事情等を踏まえ、特に以下の点に留意し、

あらゆる経費・施策の効率化・合理化を図る必要がある。すなわち、(i) 後年度負担の抑制に引き続き取り組むことが肝要であり、「中期防」の計画的な防衛力整備の基本的な考え方を踏まえつつ、正面装備契約額について極力抑制を図るべきである。(ii) 防衛関係費の4割を占める人件費について、中長期的観点から、自衛官実員の前倒し削減、新規採用の抑制、若年定年退職者給付金等の見直しによりその抑制・平準化を図る必要がある。(iii) 一般物件費のうち、基地対策費について、整備率の上昇に合わせてその整備ペースを抑制する必要がある。(iv) 防衛装備品の単価に関しては、平成11年度から3年間で10%低減するとの目標に向けて、平成12年度には3%の引下げが織り込まれているが、これと同時に競争原理が十分機能するよう、調達の一層の透明性・公正性の徹底を図る必要がある。

#### ⑤ 政府開発援助

(i) ODAについては、供与実績が既に国際的には高い水準に達していることや、財政事情が深刻なことを考慮すれば、今後とも我が国が国際貢献を適切に果たすには、より効果的かつ効率的に事業を実施するとともに、国民への十分な説明責任を果たし、幅広い国民の理解と支持を得ることが重要である。(ii) そのためには、ODA事業の実施に当たっては、事前から事後までの一貫した評価プロセスの導入を図ること、インターネット等の活用により評価結果を積極的かつ迅速に公開すること、費用対効果分析等の定量的手法を可能な限り導入して評価の客観性を高めることなどが必要である。これらの方策の着実な推進により、ODAの質的向上が図られるものと考えている。

#### ⑥ 農業

農林水産関係予算については、38年ぶりに基本法（「食料・農業・農村基本法」）の改正が行われた状況の中で、今後一層、担い手に施策を集中し、市場原理、競争条件の導入を図ることなどにより、更に重点的、効率的なものとする必要がある。(i) 食糧管理特別会計の収支が極めて厳しい状況にあるため、平成12年産政府買入価格の算定どおりの2.7%引下げなど、今後とも適切な対応を行う必要がある。(ii) 米の生産調整助成金の抜本的見直しと麦・大豆等の本格的な生産誘導制度への大幅改組が決定されたが、本制度での助成金水準が市場価格基準を大きく上回ることなどを勘案すれば、今後生産性の向上等を通じ、助成金からの脱却を図る必要がある。なお、食糧自給率向上のための生産

面での主導的な役割が麦・大豆に期待されているが、自給率は消費者の嗜好変化の影響を大きく受けること、また、自給率に占める麦・大豆のウェイトが極めて小さい実態を踏まえた議論が必要である。(iii) 中山間地域等直接支払いの導入に当たっては、財源の効率的使用の観点から、中山間地域農業の生産性の向上、補助金依存からの脱却の可能性等について十分な検討が必要である。

#### ⑦ 運輸一新幹線鉄道整備事業費一

(i) 当審議会は、整備新幹線の新規着工問題について、財政構造改革等との関連で適切に対応すべきである旨、累次にわたり指摘してきた。平成11年度には景気対策の要請を踏まえつつ、平成10年1月に決定された基本スキームに基づいた予算措置が行われたが、平成12年度予算でもこれまでの基本的枠組みの下で効率的な整備が図られるべきものとする。(ii) なお、未着工区間の着工等については、そのための新たな財源が必要になること、及び取支の採算性、並行在来線の経営分離、JRの同意等の基本条件の確認が必要となることから、安定的な新たな財源の確保等がなされない限り、これを認めることは適切でないものとする。

#### ⑧ 中小企業対策

「中小企業基本法」の改正により、政策理念が「格差の是正」から「多様な活力ある独立した中小企業者の育成発展」へと転換され、新しい政策の柱となった経営革新や創業に向けた自助努力の支援や経営基盤の強化等、具体的には中小企業・ベンチャー企業への資金供給の多様化・円滑化に係る諸措置が平成11年度第2次補正予算に盛り込まれた。このような財政支援については、その公益性、政府介入による市場の歪み及びモラルハザードの防止等に関し十分な議論が必要であり、また、税制、直接金融市場の整備等の総合的な支援策の一環として位置づけられるべきである。平成12年度予算編成についても、施策の内容が新しい政策の理念や柱に沿っているかどうか等、十分吟味することにより、中小企業対策予算の重点化・効率化に努めるべきである。

#### ⑨ エネルギー対策

各種のエネルギー対策が特別会計によって実施されていることを踏まえ、こうした特別会計について、歳出全般の見直しを行うことにより、施策の効率化・重点化を図ることが重要である。平成13年度をもって石炭政策が円滑に完了することに伴い、産炭地域振興対策、鉱害対策等が実施されることとなるが、

そのためには、所要の原油等関税収入を確保する必要がある。

#### ⑩ 地方財政

(i) 平成12年度の地方の財政事情は平成11年度に引き続き、極めて厳しい状況にあると考えられる一方、国の財政事情も大量の特例公債の発行を余儀なくされるなど極めて危機的な状況に立ち至っている。平成12年度の地方財政の運営については、国と地方が行政目的の実現を分担し責任を分かち合う関係にあり、両者がバランスのとれた財政運営を行うとの基本的な考え方に立って、適切に対応する必要がある。したがって、地方財政対策において、国、地方の財政事情を踏まえつつ、地方財政の円滑な運営に適切に配慮する一方で、歳出全般にわたる合理化・効率化に徹底的に取り組む必要がある。(ii) 市町村合併自体は行政の対応力や効率性を高めるため推進すべきとの意見が多かったが、平成12年度予算編成の中で議論されている合併推進交付金については、合併推進の観点から交付対象の包括性（全合併市町村）や既存地方交付税・国庫補助金の配分方法の問題点を指摘する意見、補助金等整理合理化の趣旨や後年度財政負担の増大から慎重に検討すべきとの意見、非合併市町村への不利益措置も併せて必要ではないかという意見等があった。こうした意見を踏まえ、何らかの施策を講ずる場合には、合併推進の事業・施策の目的・対象と財政負担の関係を明確にするとともに、効率的な事業実施の仕組みを工夫・検討すべきである。

#### ⑪ 補助金等

(i) 補助金等については、社会経済情勢の変化、国と地方及び官と民の役割分担等の観点から、「地方分権推進計画」、「中央省庁等改革基本法」等を踏まえ、すべての行政分野で聖域なく見直しを行うべきである。(ii) 上記の趣旨を踏まえ、地方公共団体及び民間団体への補助金等について、「制度等が見直しの対象となる補助金等」は制度改正を含め既存の施策や事業を見直し、「その他の補助金等」は省庁ごとに1割削減する必要がある。更に、新規の補助金等は、引き続きスクラップ・アンド・ビルド及び終期設定の原則を徹底し、極力抑制する必要がある。(iii) なお、「第2次地方分権推進計画」（平成11年3月26日閣議決定）では、国庫補助負担金の整理合理化を行うこととされており、そのうち特に地方公共団体に裁量的に施行させる統合補助金は平成12年度の創設とされているため、その創設に積極的に取り組むべきである。

〔注〕

- 1) 「建議」の全文は、『国の予算』平成12年度 961-964ページに収録されている。
- 2) 「報告」の全文は、同上 953-961ページに収録されている。
- 3) なお、専ら郵政事業特別会計に係る「郵政—郵便事業」は以下の記述で省略している。

### 3 平成12年度経済見通しと予算編成方針の決定

#### (1) 「平成12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11年12月19日、平成12年度予算編成の前提となる「平成12年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」が閣議了解され、その後、予算政府案の概算が固まった段階で計数整理の上、国会に提出される平成12年度予算政府案の閣議決定と併せて、平成12年1月28日に閣議決定をみた。<sup>1)</sup> その概要は以下のとおりである。

##### ① 平成11年度の我が国経済と国際経済情勢

最近の我が国経済は、各種の政策効果やアジア経済の回復などの影響で、緩やかな改善が続いている。しかし、現在までのところ、民間需要に支えられた自律的回復には至っていない。こうした状況の下で、平成11年度の我が国経済は、GDPの成長率が、実質で0.6%程度、名目ではマイナス0.4%程度になると見込まれる。

##### ② 平成12年度の経済運営の目標

以上のような経済情勢認識に立って、平成12年度の経済運営では、次の3点を目標とする。すなわち、

- (i) 民需主導の本格的景気回復の実現
- (ii) 知恵の時代にふさわしい経済社会の構築を目指す構造改革の定着
- (iii) 多角的貿易体制の維持・強化とアジア地域との経済連携の促進

##### ③ 平成12年度の経済運営の基本的態度

上記②の目標を達成するため、平成12年度においては、次の4項目を重点として、適切かつ機動的な経済運営を行う。

(i) 本格的な景気回復の実現—公需から民需へのバトンタッチ—：雇用不安の払拭、新規事業の活性化、消費需要の拡大等の実現によって、公需から民需への円滑なバトンタッチを図り、年度後半には民需中心の本格的な回復軌道に

乗せることを目指す。こうした観点から、「経済新生対策」の着実かつ円滑な実施とともに、平成12年度予算では、前年度当初予算と同額程度の公共事業規模を確保し、地方財政にも配慮して適切な執行を図る。税制面でも、特定情報通信機器即時償却制度の適用期限延長等、民間投資の促進に資する措置を講ずる。

(ii) 揺るぎない構造改革の推進：日本経済新生の発展基盤を築くため、以下のような施策をはじめ、「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」にのっとり、従来の概念を転換したハード・ソフト両面からの構造改革を推進する。(イ) 中小企業・ベンチャー企業の振興：中小企業を日本経済ダイナミズムの源泉、地域経済の基盤的存在として振興する。また、多様な起業の支援、ベンチャー企業の育成を図るため、ストックオプション制度の特例等による人材確保の円滑化とともに、資金調達の困難な企業への政策金融面の支援や、エンジェル税制対象の特定中小会社の株式譲渡益に対する課税特例の創設等による資金供給の円滑化・多様化を推進する。(ロ) 情報化の飛躍的推進：情報通信ネットワークの高速・大容量化、教育の情報化、電子政府の実現、情報コンテンツの開発等を早急に推進する。(ハ) 新たな発展基盤となる社会資本の重点的整備：高速交通体系の整備、都市・地域基盤の再構築、総合的な渋滞対策など新たな発展基盤となる社会資本の重点的整備を図る。(ニ) 新千年紀における経済フロンティア拡大：新千年紀における経済フロンティア拡大の礎を築くため、ミレニアム・プロジェクトとして決定された情報化・高齢化・環境対応の3つの重点分野の技術開発プロジェクト等の推進を図る。

(iii) 安全・安心で楽しみのある国民生活の実現：民間経済主体がダイナミズムを発揮する前提となる安全・安心で楽しみのある国民生活を実現する。このため、(イ) 雇用保険制度の改革、高齢者雇用対策の充実、新規雇用の創出、人材移動の円滑化など雇用不安の払拭と安心して働ける施策、(ロ) 少子・高齢化に対応し将来にわたり安定的な社会保障制度の構築、(ハ) 安全・安心で楽しみのある生活環境の実現、(ニ) 環境負荷の少ない経済社会の構築、(ホ) 預金者保護を図るための交付国債の増額など金融システムの安定化、(ヘ) 消費者・事業者間の市場ルールなど規制緩和時代にふさわしいシステムの構築、等を推進する。

(iv) 世界経済の持続的発展への貢献：多角的貿易体制の維持強化は世界経済システムの重要課題であり、世界貿易機関（WTO）新ラウンドの早期立上げ

に努めるとともに、アジア太平洋経済協力（APEC）の場等も活用し、アジア地域の経済連携促進に積極的役割を果たし、更に国際的な金融の安定・強化に努める。これらにより、世界経済の持続的発展に貢献するとともに、アジア諸国に対するODAその他公的資金を通じて、経済回復や経済構造改革の努力を支援する。

#### ④ 平成12年度の経済見通し

平成12年度には、雇用・設備調整の進展度合い、海外経済の動向など、不確定要因が多いものの、「経済新生対策」等の必要な諸施策の推進により、年度後半には民需中心の本格的回復軌道に乗る。

主要経済指標の平成12年度見通しでは、民間住宅投資が前年度をやや下回るが（対前年度比1.6%程度減）、個人消費は雇用者所得が増加に転じること等から緩やかに増加し（対前年度比1.0%程度増）、民間設備投資も企業の景況感の改善や企業収益の回復等から特に後半において増加する（対前年度比1.4%程度増）。また、平成11年度第2次補正予算の効果もあって、政府支出が前年度をやや上回り（対前年度比0.5%程度増）、外需の実質成長率への寄与度も世界経済の回復などにより前年度をやや上回る（0.1%程度増）。その結果、国内総生産の実質成長率は1.0%程度、名目成長率も0.8%程度になると見込まれる。労働・雇用指標見通しでは、雇用調整圧力がなお強いものの、経済の回復に伴い完全失業率は前年度に比べやや低下し（4.5%程度）、また、物価見通しでは、原油高や経済回復により国内卸売物価は下落幅を縮小し（対前年度比0.1%程度下落）、消費者物価はやや上昇する（前年度比0.3%程度の上昇）とそれぞれ見込まれる。

## （2）「平成12年度予算編成方針」の閣議決定

以上のような「平成12年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」等を踏まえ、平成11年12月19日、「平成12年度予算編成方針」が閣議決定された。閣議決定を求めるに当たり、大蔵大臣は予算編成方針を説明した後、決定を得た編成方針に基づいて予算編成の詰めを進め、翌日の20日、大蔵原案を閣議に提出し、復活折衝を経て、24日には概算閣議決定を行う運びにしたいとして、閣僚の格段の協力を要請した。財政投融资計画関係を除く、予算編成方針はおおむね以下のとおりである。<sup>2)</sup>

### ① 財政規模：一般会計予算については、我が国経済が厳しい状況をなお脱



していないものの緩やかな改善を続けている中であって、これを本格的な回復軌道に繋げていくため、経済運営に万全を期すとの観点に立って編成する。なお、極めて厳しい財政状況に鑑み、財政構造改革の基本的考え方は維持し、限られた財源の中で経費の一層の合理化・効率化・重点化を図る。

② 公債発行：公債発行額は32兆6100億円とする。

③ 税制改正等：最近の経済情勢等を踏まえ、本格的な景気回復に資する等の観点から、民間投資等の促進及び中小企業・ベンチャー企業の振興を図るための措置を講ずるとともに、年金税制、法人関係税制等について社会経済情勢の変化等に対応するため所要の措置を講ずる。また、年齢16歳未満の扶養親族に係る扶養控除の額の割増特例を廃止する。税外収入は可能な限り確保を図る。

④ 行政改革：(i) 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・運営の不断かつ徹底した見直しを行い、中央省庁等改革の本旨に沿って、所要の改革合理化措置を着実に実施する。(ii) 国家公務員の定員については、各省庁とも、一層の新規増員の抑制及び定員削減の実施を図り、国家公務員数の一層の純減を行う。(iii) 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によるもののほか、新設は行わない。

⑤ 地方財政：地方公共団体に対しては、極めて厳しい財政状況を踏まえ、行財政運営の簡素化や、定員の管理、給与水準等の適正化の一層の推進など、歳出全般にわたる見直し、合理化・効率化に徹底的に取り組み、行財政改革をより積極的に推進するよう要請する。

〔注〕

- 1) 「平成12年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」全文は、『国の予算』平成12年度 943-947ページに収録されている。
- 2) 「平成12年度予算編成方針についての大蔵大臣臨時閣議発言要旨」、及び「平成12年度予算編成方針」全文は、同上 939-940ページに収録されている。

#### 4 大蔵原案の内示から平成12年度予算政府案の概算の閣議決定

##### (1) 平成12年度予算大蔵原案の概要と特徴

平成12年度一般会計予算の大蔵原案は、予算編成作業の大詰め段階で難航

した児童手当や地方財政対策の問題が決着した後、予算編成方針の閣議決定を経て、平成11年12月20日に臨時閣議に提出され、その後直ちに各省庁に内示された（表12-2参照）。その大要と特徴は、臨時閣議における宮澤大蔵大臣の発言等によれば、大きく次の2点にあるとしている。<sup>1)</sup>

第1は、我が国経済が厳しい状況をなお脱していないものの緩やかな改善が続いている中で、これを本格的な回復軌道に繋げるため、経済運営に万全を期すとの観点に立って編成していることであり、具体的には、公共事業について、景気回復に全力を尽くすとの観点から編成した前年度当初予算と同額を確保するとともに、公共事業等予備費5000億円を計上すること、そして、金融システム安定化・預金者保護を図るため、預金保険機構が保有する交付国債の償還財源として、予算繰入れによる国債償還費4.5兆円<sup>2)</sup>を国債整理基金特別会計に繰り入れることなどである。

第2は、極めて厳しい財政状況に鑑み、財政構造改革の基本的な考え方は維持し、限られた財源の中で経費の一層の合理化・効率化・重点化を図っていることであり、具体的には、一般歳出を対前年度当初予算比2.6%増とする中で、

表 12-2 平成12年度一般会計歳入歳出予算

歳入予算額（性質別）	平成11年度予算額	平成12年度予算額	対平成11年度 増減額	増減率
租税及印紙収入	471,190	486,590	15,400	3.3
所得税	156,850	186,800	29,950	19.1
法人税	104,280	99,470	△4,810	△4.6
相続税	19,480	16,710	△2,770	△14.2
消費税	103,760	98,560	△5,200	△5.0
酒税	19,810	18,600	△1,210	△6.1
たばこ税	8,960	9,000	40	0.4
揮発油税	20,450	20,780	330	1.6
関税	7,850	7,300	△550	△7.0
印紙収入	15,210	15,110	△100	△0.7
専売納付金	203	154	△49	△24.1
官業益金及官業収入	214	235	20	9.5
政府資産整理収入	3,288	3,294	7	0.2
雑収入	33,206	33,480	274	0.8
公債金	310,500	326,100	15,600	5.0
建設公債	93,400	91,500	△1,900	△2.0
特例公債	217,100	234,600	17,500	8.1
前年度剰余金受入	0	17	17	—
合計	818,601	849,871	31,269	3.8

(単位：億円、%)

## 歳出予算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

	平成11年度 予算額	大蔵原案	復活折衝	平成12年度 予算額	対平成11年度 増減額	増減率
社会 保 障 関 係 費	161,123	167,600	66	167,666	6,542	4.1
生 活 保 護 費	11,524	12,306	0	12,306	782	6.8
社 会 福 祉 費	45,979	36,580	0	36,580	△9,399	△20.4
社 会 保 険 費	94,910	109,527	24	109,551	14,641	15.4
保 健 衛 生 対 策 費	5,273	5,404	30	5,434	161	3.0
失 業 対 策 費	3,438	3,783	12	3,795	357	10.4
文 教 及 び 科 学 振 興 費	64,632	64,911	311	65,222	590	0.9
義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	30,410	30,233	0	30,233	△177	△0.6
国 立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	15,537	15,481	49	15,530	△7	△0.0
科 学 技 術 振 興 費	9,531	10,055	128	10,183	652	6.8
文 教 施 設 費	1,780	1,733	0	1,733	△47	△2.6
教 育 振 興 助 成 費	6,202	6,195	134	6,329	127	2.0
育 英 事 業 費	1,172	1,214	0	1,214	42	3.6
国 債 費	198,319	219,653	0	219,653	21,334	10.8
恩 給 関 係 費	14,783	14,208	48	14,256	△527	△3.6
文 官 等 恩 給 費	666	613	1	614	△52	△7.8
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	13,141	12,711	42	12,753	△388	△3.0
恩 給 支 給 事 務 費	48	45	0	45	△3	△5.8
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	929	839	5	844	△85	△9.1
地 方 交 付 税 交 付 金 等	135,230	149,304	0	149,304	14,074	10.4
地 方 交 付 税 交 付 金	128,831	140,163	0	140,163	11,332	8.8
地 方 特 例 交 付 金	6,399	9,140	0	9,140	2,742	42.8
防 衛 関 係 費	49,322	49,356	2	49,358	36	0.1
公 共 事 業 関 係 費	94,307	94,307	0	94,307	0	0.0
治 山 治 水 対 策 事 業 費	14,723	14,287	633	14,920	196	1.3
道 路 整 備 事 業 費	27,025	27,137	630	27,767	742	2.7
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	7,047	7,086	162	7,248	201	2.8
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	11,366	11,445	372	11,817	451	4.0
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	16,670	16,178	638	16,816	145	0.9
農 業 農 村 整 備 事 業 費	10,909	10,557	369	10,926	17	0.2
森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	3,509	3,512	195	3,707	199	5.7
調 整 費 等	2,380	380	△0	380	△2,000	△84.0
生 活 関 連 等 公 共 事 業 重 点 化 枠	—	3,000	△3,000	0	—	—
小 計	93,630	93,580	0	93,580	△50	△0.1
災 害 復 旧 等 事 業 費	677	727	0	727	50	7.4
経 済 協 力 費	9,877	9,811	31	9,842	△36	△0.4
中 小 企 業 対 策 費	1,923	1,925	18	1,943	20	1.0
エ ネ ルギ ー 対 策 費	6,531	6,351	0	6,351	△180	△2.8
主 要 食 糧 関 係 費	2,687	2,239	0	2,239	△448	△16.7
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,595	1,595	0	1,595	0	0.0
そ の 他 の 事 項 経 費	53,596	59,611	23	59,634	6,038	11.3
公 共 事 業 等 予 備 費	5,000	5,000	0	5,000	0	0.0
予 備 費	3,500	3,500	0	3,500	0	0.0
平 成 9 年 度 決 算 不 足 補 て ん 繰 戻 金	16,174	—	—	—	△16,174	—
調 整 財 源	—	500	△500	—	—	—
合 計	818,601	849,871	0	849,871	31,269	3.8
う ち 一 般 歳 出	468,878	480,914	0	480,914	12,036	2.6

（注） 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。「復活折衝」は平成12年度予算額から大蔵原案を控除した差額である。

（出所） 『国の予算』平成11年度 636ページ、『国の予算』平成12年度 36、51-52、511-512、531、940-941ページにより作成。

科学技術振興費、社会保障関係費に配慮するなどメリハリの効いた配分を行っていること、そして、非公共事業特別枠ではミレニアム・プロジェクト3分野（情報化・高齢化・環境対応）に、また、公共事業特別枠・重点化枠では新たな発展基盤の構築を目指す政策課題に対応する分野にそれぞれ重点的に予算を配分していることである。このうち、表12-3は、公共事業関係費に係る総理枠「物流効率化、環境・情報通信・街づくり等経済新生特別枠」2500億円について、「物流効率化による経済構造改革対応分」1500億円と「環境・情報通信・街づくり等対応分」1000億円とに分け、事業別にみた予算配分の重点化状況を示したものである。

表 12-3 平成12年度公共事業関係費配分重点化措置（平成11年12月10日）

物流効率化、環境・情報通信・街づくり等経済新生特別枠			(単位：億円)
事業別	物流効率化による 経済構造改革対応分	環境・情報通信・ 街づくり等対応分	合計
治山治水対策	—	102	102
道路整備	1,143	206	1,349
港湾漁港空港整備	274	51	325
住宅市街地対策	7	172	179
下水道環境衛生等施設整備	—	314	314
農業農村整備	55	116	170
森林保全都市幹線鉄道等整備	20	40	60
調整費等	—	—	—
一般公共計	1,500	1,000	2,500

(出所)『国の予算』平成12年度 942ページ。

## (2) 復活折衝から平成12年度予算政府案の概算の閣議決定

復活折衝については報道記事を基にその内容を確認しよう。大蔵原案の内示後、調整財源500億円を巡って行われた復活折衝において、増額あるいは復活が認められた主要な経費は、文部省所管の私学助成や科学研究費補助、外務省所管の無償資金協力、科学技術庁所管の次期主力ロケット開発、農林水産省所管の中山間地域等直接支払い、厚生省所管の確定拠出型年金の業務処理システム開発、労働省所管の高校新卒者早期就職支援、自治省所管の市町村合併推進補助等に要する経費であり、<sup>3)</sup> このうち、中山間地域等直接支払補助金や市町村合併推進補助金は、前述の財政制度審議会「報告」に見られるように、大蔵省が特に慎重な検討を求めていた経費であった。以上のような最終的な予算編

成作業を経て、平成11年12月24日、予算政府案の概算が閣議決定された。この概算のフレーム、規模等は大蔵原案と同じであり、歳出面では歳出総額84兆9871億円、うち一般歳出48兆914億円、そして、歳入面では公債発行額32兆6100億円、公債依存度は38.4%であった。なお、一般会計予算のフレームや主要経費別歳出予算等の特色に関するより詳しい記述は、叙述の全面的な重複を避けるため、第4節「平成12年度予算の概要と特色」でまとめて行うこととする。

## 〔注〕

- 1) 『国の予算』平成12年度 21-22ページ。「平成12年度予算大蔵原案についての大蔵大臣臨時閣議発言要旨」は、同 942ページに収録されている。
- 2) この預金保険機構保有の交付国債の償還財源4.5兆円は、残る平成13年度分の償還財源2兆円をもあえて平成12年度予算に繰り上げて計上しているものであり、第4節で詳しく述べるように、金融システム安定化・預金者保護という目的だけでなく、平成13年度予算における財政健全化を睨んだ戦略的な措置であった（武藤敏郎・元主計局長口述記録）。
- 3) 復活折衝に関する以下の記述は、主に、平成11年12月21日～23日の『日本経済新聞』に掲載された関連記事によっている。なお、主要経費別にみた復活折衝の結果は、表12-2の「復活折衝」欄に、平成12年度予算額から大蔵原案を控除した差額として参考までに示している。

### 第3節 平成12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11年12月24日に閣議決定された予算政府案の概算が年明けの第147回通常国会に予算政府案として提出されたのは、例年よりも10日近く遅い平成12年1月28日であった。これには、1月20日召集の国会冒頭で衆院比例定数削減法案という重要法案の処理が予定されていたことに加え、現行・新設省庁の予算分割計上という平成12年度の中央省庁等再編等特殊要因から予算書が例年よりはるかに大部なものとなり、計数整理・校正・印刷など予算書の完成に例年より多くの日数を要したことなどの事情があった。そして、1月28日、衆・参本会議で総理大臣の施政方針演説に続き、大蔵大臣の財政演説が行われ、2月2日には衆議院予算委員会で大蔵大臣による平成12年度予算の提案理由説明等が行われた。宮澤大蔵大臣の財政演説における平成12年度一般会計予算に関する演説の概要は以下のとおりであるが、<sup>1)</sup> うち「予算の大要」については、第4節「平成12年度予算の概要と特色」でまとめて記述するため、ここでは省略する。

(はじめに)

我が国経済は、バブル経済崩壊の後遺症を抱える中で、平成9年秋以降、金融システム不安の発生等からマイナス成長が続くなど、戦後初めての厳しい局面を経験した。その後の景気回復に向けた各般の諸施策等により、景気は既に最悪期を脱したものと思われるが、その足取りが不十分なため、財政が支援を継続して、公需から民需への円滑なバトンタッチを図り、民需中心の本格的な景気回復の実現に努める必要がある。

(民需中心の本格的な景気回復の実現)

(1) これまで政府が全力で取り組んできた景気回復に向けた諸施策や金融システム安定化策の政策効果やアジア経済の回復等の影響で、現在、我が国経済は緩やかな改善が続いている。しかし、個人消費や設備投資など経済の自律的回復の鍵を握る民需の動向は依然として弱く、今の段階で財政面からの下支え

の手を緩めることはできない。

(2) こうした認識の下、まずは、「経済新生対策」を着実に実施すべく、平成11年度第2次補正予算を迅速に執行している。そして、平成12年度予算においては、現下の経済・金融情勢に鑑み、まず公共事業については公共事業等予備費を含め必要な予算を確保して景気回復に万全を期している。また、預金保険機構保有交付国債の償還等にも十分な財源措置を講じており、これで金融システム安定化の最終局面を乗り切るための準備が整ったものと考えている。

(3) 一方、税制においては、景気との関連では、前年度から実施の恒久的な減税の継続に加え、平成12年度税制改正でも民間投資等の促進及び中小企業・ベンチャー企業の振興を図るための措置を講じている。更に、年金税制、法人関係税制、年齢16歳未満の扶養親族に係る扶養控除制度等について、社会経済情勢の変化等に対応するため所要の措置を講じることとしている。

(4) これらの結果、平成12年度予算の公債依存度は38.4%に上昇し、平成12年度末の国・地方長期債務残高は645兆円に達する見込みとなり、我が国財政は危機的な状況にある。こうした現状を見れば、財政構造改革が避けて通れない課題であることは言うまでもないが、その前提として、我が国経済が民需中心の本格的な景気回復軌道に乗ることを確認する必要がある。

〔注〕

- 1) 「第147回国会における宮澤大蔵大臣の財政演説」の全文、「平成12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12年度予算についての大蔵大臣の提案理由説明に対する大野大蔵総括政務次官補足説明要旨」は、『国の予算』平成12年度 947-952ページに収録されている。

## 2 「財政構造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」等の国会提出

### (1) 「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」の概要

平成12年2月2日、大蔵省は「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」<sup>1)</sup>、及びその添付資料「財政の中期展望」等を国会に提出した。これらの資料は、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掛りとして、従来から予算委員会に提出されているものである。

「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」は、まず、「平成12年度予算編成の考え方」を簡潔に説明したことに続き、「財政の現状」について、第1に、景気回復に向けた諸施策に伴う歳出の増大や減税の実施などにより、平成12年度予算の公債依存度が38.4%に、平成12年度末公債残高の対GDP比（見込み）が73%に達するなど、我が国財政が危機的な状況にあること、第2に、平成12年度の国民負担率36.9%に対して財政赤字を考慮した潜在的国民負担率が49.2%程度であることは、公的部門からの受益に対してその一部しか国民が負担していない現状を示しており、世代間の公平の観点からは、将来世代への負担の先送りとなる財政赤字を含めた国民負担率を抑制する必要があることを指摘している。

こうした財政の現状を踏まえ、「財政構造改革を進めるに当たっての考え方」として、21世紀の我が国経済社会を健全で活力あるものとし、安心で豊かな福祉社会を実現するためには、経済の再生とともに財政の健全化を図り、様々な政策要請に十分に対応できる財政構造を構築する必要があることを強調するとともに、大量の公債発行が長期的な経済成長の阻害要因になりうるということは、今や主要先進国において共通認識となっており、各国とも具体的な財政再建プランを掲げて果敢に取り組んでいることに注意を喚起している。そして、最後に、平成12年度予算では、まずは民需中心の本格的な景気回復を実現するための措置を講ずることとしたが、後述の添付資料「財政の中期展望」及び「中期的な財政事情に関する仮定計算例」が示唆するように、財政構造改革は避けて通れない課題であるとした上で、ただ、その前提として、経済が民需中心の本格的な回復軌道に乗ることの確認が必要であり、その上で、財政・税制の諸課題について、21世紀の経済社会のあるべき姿を展望し、速やかに検討を行い、抜本的な措置を講じなければならないと結んでいる。

## （2）「財政の中期展望（平成11年度～平成15年度）」の概要

今回の「財政の中期展望」は表12-4のとおりである。平成15年度までの財政事情を一定の仮定（同表・注記を参照）の下に試算した本中期展望は、前年度の「中期財政試算」とは次のような点で異なっている。<sup>2)</sup> 第1に、平成12年度予算の制度・施策を前提とした後年度負担額推計に基づき試算しており、マクロ的な機械的試算ではない。第2に、後年度負担額推計では排除される新規施



策の余地を考慮するため、予備枠を設けている。第3に、一般歳出の中では社会保障関係費の規模及び今後の伸びを重視し、独立の歳出項目として試算している。なお、前提となる名目経済成長率は、平成11年7月策定の経済計画における3.5%（〔試算1〕）を用いているが、比較のために1.75%（〔試算2〕）の前提でも試算している。

今回の「財政の中期展望」を見てみると、例えば、〔試算1〕・〔試算2〕とも、平成13年度には、国債費の急減による歳出総額の減少から、公債金収入（歳出・歳入ギャップ）の減少及び公債依存度の低下が見られる。この主な原因は、第4節で述べるように、平成13年度計上分の交付国債償還費を平成12年度予算に繰上げ計上するという一時的な特殊要因にある。したがって、平成14年度以降は、社会保障関係費の着実な増加に国債費の増加が加わるため、再び公債金収入の増加及び公債依存度の上昇に転じている。また、〔試算1〕と〔試算2〕を比較すると、公債金収入が名目経済成長率の高い〔試算1〕でより多額になっており、これは、実績値に基づく税収弾性値や金利水準の前提の下では、名目経済成長率が高いほど、国債利払費の伸びが税収の伸びを上回ること

表 12-4 財政の中期展望（平成11年度～平成15年度）

〔試算1〕：名目成長率3.5%を前提

（単位：兆円、%）

		平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
歳出	国債費	19.8	22.0 (10.8)	18.6 (△15.3) [186] (△15.2)	20.3 (9.1) [20.4] (9.4)	22.3 (9.9) [22.5] (10.4)
	地方交付税等	13.5	14.9 (10.4)	17.3 (15.8)	17.1 (△1.0)	17.6 (2.6)
	一般歳出	46.9	48.1 (2.6)	48.6 (1.1)	49.6 (2.1)	50.9 (2.5)
	社会保障関係費	16.1	16.8 (4.1)	17.4 (3.8)	18.2 (4.6)	19.1 (4.7)
	その他	30.8	31.3 (1.8)	31.2 (△0.4)	31.4 (0.7)	31.8 (1.3)
	予備枠を含む一般歳出	46.9	48.1 (2.6)	[49.3] (2.6)	[51.1] (3.6)	[53.2] (4.0)
	決算調整資金繰戻し	1.6	—	—	—	—
	計	81.9	85.0 (3.8)	84.5 (△0.6) [85.3] (0.3)	87.1 (3.0) [88.6] (3.9)	90.8 (4.3) [93.2] (5.2)
歳入 (公債金除き)	税収	47.1	48.7 (3.3)	51.1 (5.0)	51.3 (0.5)	52.6 (2.5)
	その他収入	3.7	3.7 (0.7)	3.2 (△13.9)	3.3 (3.5)	3.2 (△2.8)
	計	50.8	52.4 (3.1)	54.3 (3.6)	54.7 (0.7)	55.9 (2.2)
歳出－歳入 (公債金除き)	公債金収入	31.1	32.6 (5.0)	30.2 (△7.3) [31.0] (△5.0)	32.4 (7.2) [34.0] (9.6)	34.9 (7.8) [37.4] (10.1)
公債依存度 (%)		43.4	38.4	35.8 [36.3]	37.2 [38.3]	38.5 [40.1]
公債残高 (兆円)		335	364	390 [391]	418 [420]	448 [453]
公債残高の対GDP比 (%)		67.6	73.0	75.5 [75.6]	78.1 [78.6]	80.9 [81.8]

〔試算2〕：名目成長率1.75%を前提

(単位：兆円、%)

		平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
歳出	国債費	19.8	22.0 (10.8)	17.8 (△19.2) [17.8] (△19.1)	18.5 (4.1) [18.5] (4.3)	19.4 (4.7) [19.5] (5.0)
	地方交付税等	13.5	14.9 (10.4)	16.7 (12.1)	16.3 (△2.8)	16.4 (0.9)
	一般歳出	46.9	48.1 (2.6)	48.4 (0.7)	49.2 (1.7)	50.2 (2.0)
	社会保障関係費	16.1	16.8 (4.1)	17.4 (3.7)	18.1 (4.2)	18.9 (4.2)
	その他	30.8	31.3 (1.8)	31.0 (△0.9)	31.1 (0.2)	31.4 (0.8)
	予備枠を含む一般歳出	46.9	48.1 (2.6)	[49.2] (2.2)	[50.7] (3.2)	[52.5] (3.5)
	決算調整資金繰戻し	1.6	—	—	—	—
	計	81.9	85.0 (3.8)	82.9 (△2.4) [83.7] (△1.6)	84.0 (1.3) [85.5] (2.2)	86.0 (2.4) [88.4] (3.4)
歳入 (公債金除き)	税	47.1	48.7 (3.3)	50.1 (3.1)	49.4 (△1.4)	49.7 (0.5)
	その他収入	3.7	3.7 (0.7)	3.2 (△15.2)	3.2 (2.0)	3.1 (△4.5)
	計	50.8	52.4 (3.1)	53.3 (1.8)	52.7 (△1.2)	52.8 (0.2)
歳入－歳入 (公債金除き)	公債金収入	31.1	32.6 (5.0)	29.6 (△9.2) [30.4] (△6.9)	31.3 (5.8) [32.9] (8.2)	33.2 (6.1) [35.6] (8.4)
公債依存度 (%)		43.4	38.4	35.7 [36.3]	37.3 [38.4]	38.7 [40.3]
公債残高 (兆円)		335	364	389 [390]	416 [418]	444 [449]
公債残高の対GDP比 (%)		67.6	73.0	76.6 [76.8]	80.5 [80.9]	84.5 [85.4]

(備考) 本試算は、平成15年度までの財政事情を、一定の仮定の下に後年度負担額推計に基づき試算したものである。

本試算は、将来の予算編成を拘束するものではなく、ここに計上された計数は、試算の前提等に応じ変化するものである。

- (注) 1 国債費…経済成長率に応じ金利を仮置きして推計。  
 2 地方交付税等…地方交付税(法定率分(名目成長率×弾性値1.2(平成12年度税制改正の影響等を調整)を用いて推計)+特例措置分)+地方特例交付金。  
 3 一般歳出…平成12年度予算における制度・施策を前提。  
 4 税収…名目成長率×弾性値1.1(平成12年度税制改正の影響等を調整)を用いて推計。  
 5 その他収入…名目成長率等を用いて推計。  
 6 公債金収入…各年度における歳入・歳入ギャップをすべて公債発行により補うと仮定して計上。  
 7 平成11年度は当初予算額(ただし、公債依存度、公債残高、公債残高の対GDP比は2次補正後)。  
 8 ( ) 書きは対前年度伸び率(%)。  
 9 平成13年度以降の下段の[ ] 書きは将来の新規施策の財源等に充てるための予備枠を考慮した場合の計数。予備枠は、平成13・14・15年度の各年度の一般歳出規模に対し、それぞれ、1.5%、3.0%、4.5%に相当する額とした。

(出所) 『国の予算』平成12年度 24-26ページにより作成。

に起因している。

### (3) 「中期的な財政事情に関する仮定計算例(平成11年度～平成17年度)」の概要

表12-5に示した「中期的な財政事情に関する仮定計算例」は、一定の仮定の下に(同表・注記を参照)、平成17年度までの財政事情を、「財政の中期展望」

とは異なる想定の下で、機械的に試算したものである。この仮定計算例の特徴は、平成13年度以降について、一般歳出の伸び率に2%、1%、0%という3段階の想定を設けていることであり、0%増すなわち「前年度と同額」が言うまでもなく最も厳しい想定となる。試算では、平成13年度から平成17年度まで同額の一般歳出48.1兆円がそれに該当するが、たとえ、一般歳出を5年間同額に固定し続けたにしても、[試算A]・[試算B]とも、歳出・歳入ギャップである公債金収入は縮小せず、微増とはいえなお増加が続くのである。

## 〔注〕

- 1) 大蔵省「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」全文は、『国の予算』平成12年度 23-24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・財政計画特別部会 合同部会議事録」(平成12年1月31日) 1-3、5-6ページ。

表 12-5 中期的な財政事情に関する仮定計算例（平成11年度～平成17年度）

〔試算A〕：名目成長率3.5%を前提

(単位：兆円、%)

		一般歳出 伸び率	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
歳 出	国債費	2%			186 (△15.2)	20.3 (9.2)	22.4 (10.0)	24.0 (7.2)	25.9 (8.0)
		1%	19.8	22.0 (10.8)	186 (△15.3)	20.3 (9.1)	22.3 (9.7)	23.8 (6.8)	25.6 (7.6)
		0%			186 (△15.3)	20.3 (8.9)	22.2 (9.4)	23.6 (6.4)	25.3 (7.1)
	地方交付税等	2%	13.5	14.9 (10.4)	17.3 (15.8)	17.1 (△1.0)	17.6 (2.6)	18.1 (3.3)	18.7 (3.0)
		1%	46.9	48.1 (2.6)	48.6 (1.0)	49.1 (1.0)	49.5 (1.0)	50.0 (1.0)	50.5 (1.0)
		0%			48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)
決算調整資金繰戻し		1.6	—	—	—	—	—	—	
計	2%			85.0 (0.0)	87.5 (3.0)	91.0 (4.0)	94.2 (3.5)	97.7 (3.7)	
	1%	81.9	85.0 (3.8)	84.5 (△0.6)	86.5 (2.4)	89.4 (3.4)	92.0 (2.9)	94.8 (3.1)	
	0%			84.0 (△1.2)	85.5 (1.8)	87.8 (2.8)	89.8 (2.3)	92.0 (2.5)	
歳入 (公債金除き)	税		47.1	48.7 (3.3)	51.1 (5.0)	51.3 (0.5)	52.6 (2.5)	54.3 (3.1)	55.7 (2.7)
	その他収入		3.7	3.7 (0.7)	3.2 (△1.9)	3.3 (3.5)	3.2 (△2.8)	3.3 (3.5)	3.4 (3.5)
	計		50.8	52.4 (3.1)	54.3 (3.6)	54.7 (0.7)	55.9 (2.2)	57.6 (3.1)	59.2 (2.7)
歳出-歳入 (公債金除き)	公債金収入				30.7 (△5.9)	32.8 (7.0)	35.1 (7.0)	36.6 (4.2)	38.5 (5.3)
	2%				30.7 (△5.9)	32.8 (7.0)	35.1 (7.0)	36.6 (4.2)	38.5 (5.3)
	1%	31.1	32.6 (5.0)	30.2 (△7.4)	31.8 (5.3)	33.5 (5.4)	34.4 (2.6)	35.7 (3.7)	
	0%			29.7 (△8.9)	30.8 (3.7)	32.0 (3.8)	32.2 (0.8)	32.9 (2.0)	
公債依存度 (%)		43.4	38.4	35.4~36.1	36.0~37.5	36.4~38.6	35.9~38.9	35.7~39.4	
公債残高 (兆円)		335	364	389~390	415~419	443~449	470~481	496~512	
公債残高の対GDP比 (%)		67.6	73.0	75.4~75.6	77.7~78.3	80.0~81.1	82.1~84.0	83.7~86.4	

[試算 B]：名目成長率1.75%を前提

(単位：兆円、%)

		一般歳出 伸び率	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
歳 出	国債費	2%	19.8	22.0 (10.8)	17.8 (△19.1)	18.5 (4.2)	19.4 (4.9)	20.1 (3.6)	21.0 (4.6)
		1%			17.8 (△19.2)	18.5 (4.1)	19.3 (4.7)	20.0 (3.3)	20.8 (4.2)
		0%			17.7 (△19.2)	18.5 (4.0)	19.3 (4.4)	19.8 (2.9)	20.6 (3.8)
	地方交付税等	2%	14.9 (10.4)	16.7 (12.1)	16.3 (△2.8)	16.4 (0.9)	16.7 (1.7)	16.9 (1.3)	17.7 (2.0)
		1%			49.1 (2.0)	50.0 (2.0)	51.0 (2.0)	52.1 (2.0)	53.1 (2.0)
		0%			48.6 (1.0)	49.1 (1.0)	49.5 (1.0)	50.0 (1.0)	50.5 (1.0)
	一般歳出	2%	46.9	48.1 (2.6)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)
		1%			—	—	—	—	—
		0%			—	—	—	—	—
	決算調整資金繰戻し	2%	1.6	—	—	—	—	—	—
1%		—			—	—	—	—	
0%		—			—	—	—	—	
計	2%	81.9	85.0 (3.8)	83.5 (△1.7)	84.8 (1.5)	86.9 (2.4)	88.8 (2.3)	91.0 (2.5)	
	1%			83.1 (△2.3)	83.8 (0.9)	85.3 (1.8)	86.7 (1.6)	88.3 (1.8)	
	0%			82.6 (△2.8)	82.8 (0.3)	83.8 (1.2)	84.6 (1.0)	85.6 (1.1)	
歳入 (公債金除き)	税 収	47.1	48.7 (3.3)	50.1 (3.1)	49.4 (△1.4)	49.7 (0.5)	50.3 (1.1)	50.6 (0.7)	
		3.7	3.7 (0.7)	3.2 (△15.2)	3.2 (2.0)	3.1 (△4.5)	3.1 (1.9)	3.2 (1.9)	
	計	50.8	52.4 (3.1)	53.3 (1.8)	52.7 (△1.2)	52.8 (0.2)	53.4 (1.2)	53.8 (0.8)	
歳出-歳入 (公債金除き)	公債金取入	2%	31.1	32.6 (5.0)	30.2 (△7.3)	32.2 (6.3)	34.1 (6.0)	35.5 (4.0)	37.2 (5.0)
		1%			29.8 (△8.8)	31.2 (4.7)	32.5 (4.5)	33.3 (2.4)	34.5 (3.4)
		0%			29.3 (△10.3)	30.2 (3.0)	31.0 (2.8)	31.2 (0.7)	31.8 (1.8)
公債依存度 (%)		43.4	38.4	35.5~36.2	36.4~37.9	37.0~39.3	36.9~39.9	37.1~40.9	
公債残高 (兆円)		335	364	389~390	414~417	440~446	467~477	491~507	
公債残高の対 GDP 比 (%)		67.6	73.0	76.6~76.7	80.2~80.8	83.8~85.0	87.3~89.3	90.3~93.2	

(備考) 本試算は、平成17年度までの財政事情を、一定の仮定の下に機械的に試算したものである。

本試算は、将来の予算編成を拘束するものではなく、ここに計上された計数は、試算の前提等に応じ変化し得るものである。

- (注) 1 国債費…経済成長率に応じ金利を仮置きして推計。  
 2 地方交付税等…地方交付税(法定率分(名目成長率×弾性値1.2(平成12年度税制改正の影響等を調整)を用いて推計+特例措置分)+地方特例交付金)。  
 3 一般歳出…平成13年度以降については、2%、1%、0%でそれぞれ伸ばした額を仮置き。  
 4 税収…名目成長率×弾性値1.1(平成12年度税制改正の影響等を調整)を用いて推計。  
 5 その他取入…名目成長率等を用いて推計。  
 6 公債金取入…各年度における歳出・歳入ギャップをすべて公債発行により補うと仮定して計上。  
 7 平成11年度は当初予算額(ただし、公債依存度、公債残高、公債残高の対 GDP 比については第2次補正後)。  
 8 平成13年度以降の公債依存度、公債残高、公債残高対 GDP 比の各欄は、一般歳出の伸び率に応じて推計された計数の最大値と最小値の範囲を示している。  
 9 ( ) 書きは対前年度伸び率。

(出所) 『国の予算』平成12年度 27-29ページにより作成。

### 3 平成12年度予算の国会審議の経緯と主要論点

平成12年度予算の本格的な国会審議は平成12年2月2日の衆議院予算委員会から始まり、2月29日の衆議院予算委員会での可決を受けて、同日の本会議で可決され、参議院へ送付された。参議院においても、3月17日の参議院予算委員会での可決を受けて、同日の本会議で可決され、平成12年度予算は予算政府案どおり成立した。成立時期では平成11年度と同じ戦後最速、そして、国会審議期間では戦後最短の年度内成立となった基本的な要因は、昨年10月の自・

自・公連立政権（小渕第2次改造内閣）の成立によって与党が参議院でも過半数の議席を制したことにあるが、より直接的には、国会冒頭の議事運営の紛糾から、総理大臣の施政方針演説に野党が欠席するなど、野党による予算審議拒否が長引く中で、連立与党による単独審議が進められたことにあった。したがって、平成12年度予算を巡る国会審議はやや低調なものとなったが、その中で主要な論点・争点となったのは、今後の経済見通しと財政構造改革との関係、日本銀行のゼロ金利政策の転換とインフレ・ターゲット論、介護保険の円滑実施や「年金法」改正、公共事業執行の効率性と評価システム、消費税の福祉目的税化と消費税率の引上げ問題等であった。<sup>1)</sup>

予算成立後の平成12年3月21日の閣議で宮澤大蔵大臣は、経済・金融情勢に万全の対応を講じた平成12年度予算が成立した上での最大の景気対策は、本予算の円滑かつ着実な執行であることを強調し、公共事業に係る実施計画について、年度当初から円滑な事業実施が図られるよう関係省庁に対応を求めるとともに、極めて厳しい財政状況の下、本予算の執行においても、優先順位の厳しい選択により不急な経費を節減するなど、徹底した経費の節減合理化に取り組むよう各省庁に協力を要請している。<sup>2)</sup>

〔注〕

- 1) 平成12年度予算の国会審議の経緯、主要問題等の記述は、主として、衆議院事務局『平成12年 衆議院の動き』「第147回国会（常会）・6・予算審議の概況」（平成12年12月20日）330-335ページによっている。
- 2) 「平成12年度予算の成立に当たっての大蔵大臣閣議発言要旨」は、『国の予算』平成12年度 952-953ページに収録されている。

## 第4節 平成12年度予算の概要と特色

### 1 一般会計歳入歳出予算の概要と特色

平成12年度予算の概要や特色については、予算編成や国会審議の過程等で必要に応じ主要な論点・争点等に言及してきたが、本節ではその全体にわたりまとめて記述する。その際、平成12年度一般会計歳入歳出予算の予算額、対前年度当初予算の増減額・率等は前掲表12-2を参照されたい。

#### (1) 平成12年度予算の総括的な特色

「我が国経済が厳しい状況をなお脱していないものの緩やかな改善が続いている中であって、これを本格的な回復軌道に繋げていくため、経済運営に万全を期すとの観点」（予算編成方針の前文）に立って編成された平成12年度一般会計予算の歳出総額は、前掲表12-2及び表12-6のように、「財政構造改革法」の凍結を前提に「当面の景気回復に向け全力を尽くすとの観点」に立って編成された平成11年度当初予算に対して3兆1269億円増（3.8%増）の84兆9871億円で、当初予算では過去最大（当時）の規模となった。歳出面では、一般歳出が1兆2036億円増（2.6%増）の48兆914億円であり、公共事業等予備費を含めた公共事業関係費は前年度当初予算と同額の9兆9307億円が確保された。また、歳入面では、租税及印紙収入が1兆5400億円増（3.3%増）の48兆6590億円にとどまったため、公債発行額（公債金）は1兆5600億円増（5.0%増）の32兆6100億円に増加し、とりわけ特例公債発行額が1兆7500億円増（8.1%増）の23兆4600億円に増加している。

歳出面で、主要経費別に対前年度当初予算比の伸び率を表12-2で見ると、特に目立つのは、国債費が10.8%増（2兆1334億円増）と高い伸びを示していることであるが、この原因は専ら、預金保険機構の特例業務勘定に交付される国債の円滑な償還を確保する財源として、国債整理基金特別会計への予算繰入れ分の国債償還費4兆5000億円が計上されたことにある。この予算繰入れについては、平成12年度予算の概算要求段階では、平成11年度当初予算と同額の2兆

表 12-6 平成12年度一般会計予算フレーム

(単位：億円)

		平成11年度 予算	平成12年度 予算	増減額	備 考
歳 入	税 取	471,190 (補正後：456,780)	486,590	15,400	税制改正等：△1,520億円
	そ の 他 取 入	36,911	37,181	269	
	公 債 金	310,500 (補正後：386,160)	326,100	15,600	公債依存度 38.4% (平成11年度当初 37.9%) (平成11年度第2次補正後 43.4%)
	建 設 公 債	93,400	91,500	△1,900	
	特 例 公 債	217,100	234,600	17,500	
	計	818,601	849,871	31,269	
歳 出	国 債 費	198,319	219,653	21,334	預金者保護のための交付国債償還財源繰入 4.5兆円 (平成11年度当初 2.5兆円) を含む
	地 方 交 付 税 等	135,230	149,304	14,074	
	一 般 歳 出	468,878	480,914	12,036	2.6%増 (平成11年度当初 5.3%増)
	決 算 調 整 資 金 繰 戻	16,174	—	△16,174	
	計	818,601	849,871	31,269	3.8%増 (平成11年度当初 5.4%増)

(出所) 財務省ホームページ「平成12年度予算資料」、大蔵省「財政金融統計月報」「平成12年度予算特集」第577号 5ページにより作成。

5000億円であったが、予算編成過程において、金融システム安定化・預金者保護に万全を期すとの観点から、平成13年度分の償還財源2兆円の計上を前倒しし、合計4兆5000億円を平成12年度予算の国債償還費に計上したものである。この前倒し計上がなければ、同じ過去最大規模でも歳出総額は2兆円減の約83兆円に、したがって、公債発行額も前年度当初予算を下回る30兆6000億円程度に抑制できたはずである。しかし、大蔵省が所管経費である国債費の前倒し計上をあえて選択したことは、経済・金融情勢に万全の対応を講じるとの編成方針から歳出増への許容度が高い平成12年度予算に平成13年度分をも計上することにより、その分の2兆円の国債費が節減できる平成13年度予算において、公債発行額を30兆円以下に抑制するという、財政健全化に向けての布石であったという。<sup>1)</sup>

したがって、平成12年度予算だけを財政健全化という観点からみると、以下のように、いずれの指標も前年度当初予算に比較して悪化している。<sup>2)</sup> 一般会計の公債依存度は前年度当初予算の37.9%から38.4%に上昇しており、平成12年度末の普通国債残高も前年度当初段階の平成11年度末見込額335兆円程度から364兆円程度(対GDP比73%程度)に増加している。また、SNAベースでみた平成12年度の国・地方の財政赤字(当初)及び長期債務残高(年度末)の対

GDP比は9.4%程度及び132.9%程度とそれぞれ見込まれており、主要先進国では最悪といえる水準にある。

## (2) 平成12年度予算の一般会計租税収入と税制改正の概要

一般会計歳入の柱である租税及印紙収入は、前年度の税収が恒久的減税等の影響から47兆円程度まで落ち込んだため、現行法による場合でも、平成11年度当初予算額に対して1兆6920億円増の48兆8110億円にとどまると見込まれた。ここから、平成12年度税制改正による減収額1520億円を差し引いた改正法による収入見込額は、前述のように1兆5400億円増（3.3%増）の48兆6590億円となった。平成12年度税制改正では、本格的な景気回復に資する等の観点から、民間投資等の促進及び中小企業・ベンチャー企業の振興を図るための措置を講ずるとともに、所得税制、年金税制、法人関係税制等について、社会経済情勢の変化等に対応するための所要の改正措置を講じることとされた。<sup>3)</sup> このうち所得税制の改正は、年齢16歳未満の扶養親族に係る扶養控除の額の割増の特例（10万円加算）を廃止するものであり、後述の児童手当の拡充とセットで検討するよう大蔵省が強く求めてきた措置であった。

### 〔注〕

- 1) 武藤敏郎・元主計局長口述記録。
- 2) 財務省ホームページ「平成12年度予算：我が国の財政事情について（政府案）」。
- 3) 『国の予算』平成12年度 511-521ページ。

## 2 主要歳出分野に係る重要施策と歳出予算<sup>1)</sup>

### (1) 社会保障の充実

急速に少子・高齢化が進展する中で、経済の発展・社会の活力を損なわないよう、必要な給付は確保しつつ制度の効率化・合理化を進め、将来にわたり安定的に運営できる社会保障制度を構築するため、平成12年度予算では主に次のような施策や制度改正を行い、前年度当初予算額に対して6542億円増（4.1%増）の16兆7666億円の社会保障関係費を計上している。① 高齢者介護では、「介護保険法」の円滑な実施を図るため、低所得者の利用者負担の軽減、家族



介護支援対策等の措置を講ずるとともに、介護サービス基盤の整備等、新たに策定された「ゴールド・プラン21」の着実な推進を図る。② 福祉関係では、「少子化対策推進基本方針」を踏まえ、子育てと仕事の両立に向け、延長保育促進事業等の「新エンゼル・プラン」を着実に推進するとともに、年少扶養控除の見直し等により財源を確保し、平成12年6月から児童手当の支給対象年齢を義務教育就学前に拡大する。また、「障害者プラン」を推進し、自立支援と社会参加を促進する。③ 医療関係では、高齢者医療に係る患者一部負担制度の見直し（上限付き定率1割負担制度の導入等）と薬剤一部負担の廃止、また、診療報酬・薬価改訂（診療報酬1.9%引上げ、薬価1.7%引下げ）の見直しと慢性疾患に係る包括払い方式の段階的拡大など、基本的に財政中立を確保しつつ、医療保険・老人保健制度の給付・負担の見直しを行う。④ 年金関係では、現下の社会経済情勢等に鑑み、厚生年金等のマイナス物価スライド（マイナス0.3%）による引下げは特例措置として実施しない。⑤ 雇用対策では、厳しい雇用・失業情勢に最大限の配慮を払い、前年度（5.2%増）を大きく上回る10.4%増（357億円増）の3795億円を失業対策費に計上している。なお、「経済新生対策」における一般会計分雇用対策費2206億円については、平成11年度第2次補正予算での措置済分を除く289億円を平成12年度予算に重点的に計上している。

## （2） 文教及び科学技術の振興

前年度に引き続き、高等教育、学術研究、科学技術等の分野に対し、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、受益者負担の在り方等の観点から各種経費の見直しを行い、平成12年度予算の文教及び科学振興費には、前年度当初予算に対して590億円増（0.9%増）の6兆5222億円、うち科学技術振興費は652億円増（6.8%増）の1兆183億円を計上している。文教于算の主要施策は、公立義務教育諸学校の第6次教職員配置改善計画の最終年度分、国立学校における教育研究施設の整備、大学院の教育・研究の高度化・多様化、平成13年度からの授業料改定等、私立大学等経常費補助等の私学助成の充実、無利子・有利子合わせた貸与人員増員等の育英事業の拡充等である。また、科学技術の振興では、ライフサイエンス等の創造的・基礎的研究等への重点的な予算配分、科学研究費補助や若手研究者支援等の競争的資金の拡充、厳正な外部評価による研究資金の効果的活用等を図っている。

### (3) 社会資本の整備

平成12年度予算の公共事業関係費については、景気の本格的回復を図る観点から、平成11年度当初予算と同額の9兆4307億円を計上している（産業投資特別会計社会資本整備勘定計上の944億円を加えた総額9兆5251億円も前年度と同額）。また、公共事業等予備費についても前年度と同額の5000億円を別途計上している。予算配分に当たっては、新たな発展基盤に期待される諸課題（物流効率化による経済構造改革の推進、環境と調和した持続的な経済社会の構築、少子高齢化社会等に対応した街づくり・地域づくり、高度情報通信社会の基盤作り）に対応する事業・施策に公共事業予算全体を重点化するとともに、費用対効果分析等の新規事業採択基準の有効活用や再評価による継続事業の厳しい見直しなどの効率性・透明性の確保、統合補助金の創設や国直轄事業の採択基準引上げなどの「第2次地方分権推進計画」等に基づく地方分権への取組みの積極化、「地域戦略プラン」の円滑な推進等を図っている。

### (4) 経済協力の充実

一般会計ODA予算については、一貫した評価プロセスの導入や情報公開の促進等によってODA実施体制の強化を図るとともに、顔の見える援助の拡充や貧困・環境・地雷等地球規模問題等への対応強化の観点からODA予算の重点的な配分に努め、前年度当初予算額に対し23億円減（0.2%減）の1兆466億円に抑制している。なお、経済協力費は36億円減（0.4%減）の9842億円である。

### (5) 防衛力の整備

防衛関係費については、重要事態への対処等を拡充整備しつつ、正面装備品の調達数量の抑制等による後年度負担の抑制に加えて、特に基幹部隊の改編による常備自衛官定数の削減、在日米軍駐留経費のうち提供施設整備費の削減等に努め、前年度当初予算額に対し36億円増（0.1%増）の4兆9358億円を計上している（うちSACO関係経費は140億円）。

### (6) 中小企業施策の推進

「中小企業基本法」の改正により、中小企業政策の理念が「格差の是正」から「多様で活力ある独立した中小企業者の成長発展」に転換されたことを踏ま

え、創業・経営革新等への中小企業の自助努力の支援、中小企業に不足しがちな人材・技術・情報等のソフトな経営資源の円滑確保に向けた経営支援体制の整備、中小企業金融対策の強化などに予算の重点的な配分を行い、前年度当初予算額に対し20億円増（1.0%増）の1943億円を計上している。

### （7） 農林水産業の振興

平成11年7月に成立した「食料・農業・農村基本法」を踏まえ、食糧自給率向上の観点からの麦・大豆関係予算等の見直し、市場原理重視の観点からの農産物価格政策の見直しと経営安定対策の導入、中山間地域等における直接支払いの導入等の農政改革を推進するとともに、農林水産分野の先端的な技術開発等を推進するため、一般農政費は前年度当初予算に対して613億円増（4.5%増）の1兆4394億円を計上しているが、主要食糧関係費は448億円減（16.7%減）の2239億円に抑制している。

### （8） エネルギー対策の推進

地球温暖化問題へ対応するため、省エネルギー対策や新エネルギーの開発・利用の促進等に取り続き重点的に取り組むとともに、エネルギーの安定供給の確保や原子力平和利用の促進等に着実に取り組むなど、総合的なエネルギー政策を推進することとし、一般会計のエネルギー対策費として、前年度当初予算額に対し180億円減（2.8%減）の6351億円を計上している。

### （9） 環境保全対策の推進

平成12年度予算では、一般会計、特別会計を通じ環境保全経費として3兆627億円を計上している。特に、「京都議定書」に定められた温室効果ガスの削減目標の達成に向けた各般の施策の推進に一般会計、特別会計を通じ5506億円を、また、ダイオキシン類及び環境ホルモン問題に対する環境汚染防止対策として一般会計、特別会計を通じ1073億円を計上している。

### （10） 金融システムの安定化

既述のように、預金保険機構保有の交付国債の円滑な償還を確保するため、国債償還財源として4兆5000億円を計上している。

## 〔注〕

1) 以下の記述は、『国の予算』平成12年度 31-36ページ、財務省ホームページ「平成12年度予算：平成12年度予算のポイント（各経費）」によっている。なお、後述の地方財政対策を含め、こうした主要経費に係る平成12年度予算編成について、財政制度審議会の「建議」及び「報告」の平成12年度予算での措置状況を大蔵省自ら詳細に検証したものが、財政制度審議会に提出された、大蔵省主計局「『建議』及び『報告』の平成12年度予算における主な措置状況」（平成12年1月）である（財政制度審議会「財政制度審議会・総会（第5回）資料」（平成12年1月20日）（「配付資料(3)」））。

### 3 平成12年度予算における機構改革及び定員削減<sup>1)</sup>

「中央省庁等改革基本法」及び関連法の成立に至る背景や経緯、中央省庁等改革の理念及び概要等は第1節3(3)で、また、平成12年度の機構・定員に関しては、「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」（平成11年4月27日閣議決定）（以下、「基本的計画」という。）を受けて閣議了解された「平成12年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針」、及び閣議決定された「平成12年度予算編成方針」は第2節1(1)、3(2)で既に記述したところである。こうした行政改革に関する基本法・関連法及び「基本的計画」並びに予算編成方針の下、平成12年度には以下のような機構及び定員の改革が行われた。

#### (1) 機構

平成12年度末の機構については、前記の「基本的計画」に従い、府省再編時の官房・局の数を大幅に削減するなど、中央省庁等改革推進本部の作業結果に沿って、新府省の組織は次のとおりとされた（なお、( )内の数値は平成11年度末）。すなわち、① 府・省・委員会・庁：府1(1)、省10(12)、委員会7(8)、庁18(25)。② 職・内部部局：副大臣・副長官22及び大臣政務官・長官政務官26（政務次官32）、事務次官12(20)、庁次長14(15)、外務審議官・財務官・技監等の総括整理職21(14)、局及び官房96(127)、局長級分掌職16(-)、部99(100)、部長級分掌職1(-)、事務局次長及び局次長25(27)。③ 審議会等：106(211)。④ 施設等機関：133種類(133種類)。⑤ 特別の機関：31種類(32種類)。⑥ 地方支分部局：27種類(30種類)、である。

## (2) 定員

国家公務員の定員の削減については、予算編成方針等に従い、前記の「基本的計画」における定員削減計画の趣旨を踏まえて、早期の実現を図るため前倒しし、平成12年度採用分から毎年新規採用を減らし、公務員数を10年間で25%削減することを目指し最大限努力するとの内閣としての目標に沿って、新規増員の一層の抑制と再編時における削減等定員削減の実施に努めた。その結果、平成12年度には、特別機関等及び自衛官を除く国家公務員数で4745人の純減を達成した。これを非現業と現業の区分で見ると、非現業が1479人の純減、現業が3266人の純減であり、会計別予算定員では一般会計が210人の純減、特別会計が4535人の純減であった。なお、政府関係機関は16人の純減であった。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成12年度 39-42ページによっている。

## 4 平成12年度予算における補助金等の整理合理化<sup>1)</sup>

### (1) 補助金等の整理合理化

平成12年度予算における補助金等の整理合理化については、社会経済情勢の変化、官と民及び国と地方の役割分担の在り方等の観点から、「地方分権推進計画」(平成10年5月29日閣議決定)、「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)等の趣旨を踏まえ、また、「平成12年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針」及び「平成12年度予算編成方針」に従って、制度改革を含めた既存の施策・事業そのもの見直しをはじめ、すべての行政分野について聖域なき見直しを積極的に推進し、特に平成12年度は「第2次地方分権推進計画」(平成11年3月26日閣議決定)に従い、「統合補助金」の創設に積極的に取り組んできた。平成12年度予算における補助金等の整理合理化措置の概要は次のとおりである。

- ① 統合補助金：(i)「国が箇所付けしないことを基本として、具体の事業箇所・内容について地方公共団体が主体的に定めることを基本的な仕組みとする統合補助金」を以下の事業において創設する。(イ) 二級河川、(ロ) 公営住宅等、(ハ) 公共下水道、(ニ) 都市公園、(ホ) 港湾既存施設の有効活用、(ヘ) 農業農村整備

事業、(ト) 漁港漁村整備事業。(ii) 「国が箇所付けしないことを基本として、一定の政策目的を実現するために複数の事業を一体的にかつ主体的に実施することができるような統合補助金」を以下の事業において創設する。(イ) まちづくりに係る事業、(ロ) 住宅宅地関連公共施設等整備促進事業、(ハ) 都市再開発関連公共施設整備促進事業、(ニ) 住宅市街地整備総合支援事業。

② 第2次地方分権推進計画関係：(i) 二級河川に対する個別補助金の廃止、(ii) 市町村道に対する個別補助金の廃止。

③ その他整理合理化：(i) 廃止：(イ) 外国人登録事務委託費（マイナス6億円）、(ロ) 公営交通施設改良モデル事業費補助金（マイナス1億円）、(ハ) 母子保健衛生費補助金の一部（マイナス1億円）。(ii) 一般財源化：(イ) 母子保健衛生費補助金の一部（マイナス11億円）、(ロ) 貸金業監督事務委託費（マイナス1億円）。(iii) 補助対象重点化・補助率引下げ：(イ) 社会体育施設整備費補助金の一部、(ロ) 中小企業活性化補助金の一部、(ハ) 特定重要港湾補助事業補助率。(iv) 採択基準の引上げ：(イ) 地方道改修費補助の一部、(ロ) 街路事業費補助の一部、(ハ) 沿岸漁場整備。

以上の成果として、平成12年度予算においては、整理223件・8681億円、前年度より減額721件・5638億円、補助率の引下げ3件、統合・メニュー化11件、終期の設定350件、定員削減42件・16億円、その他305件、合計1662件・1兆4336億円の補助金等の整理合理化が行われ、金額ベースでみると、平成10年度の4309億円、前年度の3133億円を大きく上回った。

## (2) 補助金等の規模と構造

以上のような整理合理化の成果を、平成12年度予算の一般会計補助金等予算額（国際分担金等4790億円を除く）でみると、平成11年度当初予算に対して6581億円増（3.3%増）の20兆6969億円となったが、平成11年度第2次補正後予算に対しては3兆5309億円減（14.6%減）という大幅な減少となっている。なお、一般会計歳出総額及び一般歳出に占める割合は24.4%及び43.0%となった。前述のように、平成12年度一般会計予算における補助金等予算額が前年度当初予算より6500億円強増加したことは、主として、① 高齢化の進展に対応して実施される介護保険に係る新規補助金等の計上<sup>2)</sup>による社会保障関係補助金等

の増額（対前年度比3400億円増・3.7%増）、② 衆議院議員の総選挙に係る委託経費の増額（対前年度比692億円増）、③ 国政調査の実施に伴う委託経費の増額（対前年度比636億円増）、等によるものであった。

この一般会計の補助金等予算を主要経費別構成比で見ると、社会保障関係費（46.0%）、公共事業関係費（20.5%）、文教及び科学振興費（19.7%）の3主要経費で86.2%（17兆8392億円）を占め、所管別構成比では、厚生省（47.3%）、文部省（18.0%）、建設省（11.0%）、農林水産省（9.1%）の4省で85.4%（17兆6675億円）を占めている。また、交付対象別構成比では、地方公共団体向け補助金等16兆8891億円が81.6%を占めており、この中には、平成12年度地方財政計画に計上されている国庫支出金1兆384億円のほか、国民健康保険助成費など、地方公共団体が普通会計以外の会計で実施する事業に係る補助金等が含まれている。なお、補助根拠別の構成では、法律補助が84.7%を占め、残り15.3%がいわゆる予算補助である。

#### 〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成12年度 42-50ページによっている。なお、本項の記述のほか、補助基準の是正措置（超過負担の是正措置）等が講じられている。
- 2) 介護保険関係の主要な新規補助金等は、介護給付費負担金（7589億円）、介護給付費財政調整交付金（1897億円）、介護納付金負担金（1562億円）等であるが、他方、介護保険の導入に伴い、特別養護老人ホーム保護費負担金（3755億円）、高齢者居宅介護事業費補助金（2407億円）等は廃止されている（大蔵省主計局「平成12年度補助金等の概要」（平成12年1月））。

## 5 地方財政収支見通しと地方財政対策<sup>1)</sup>

### （1） 自治省の概算要求

平成12年度予算の概算要求に当たり、平成11年8月の段階では、平成12年度の経済情勢の推移、国の予算編成の動向等に確実な見通しが立て難いため、自治省からは具体的な収支見通しに基づかず、地方交付税交付金、地方特例交付金及び地方債について、それぞれおおむね次のような概算要求額が提出された。すなわち、地方交付税交付金は法定5税率分に精算減額分、加算額及び特例措置分等を含め1兆6105億円、地方特例交付金は恒久的な減税に伴う地方税減

収見込み額1兆9924億円について前年度決定された全額補填の枠組み<sup>2)</sup>に基づき算定された9485億円、そして、地方債計画は公営企業債等を含め13兆9161億円であった。以上の提出要求は差し当たり「枠取り」であり、平成12年度の地方財政収支の推計及び地方財源の調整のための具体策等については、例年どおり、経済情勢の推移等を睨みつつ、国の予算編成作業や税制改正論議の進展と併行して、引き続き、大蔵・自治両省間で詰めていくことが前提となっていた。

なお、上記の地方交付税交付金及び地方特例交付金の概算要求には、① 今後の経済情勢の推移、税制改正、国庫補助負担金整理、国の予算編成の動向等を踏まえ、地方財政状況等を更に検討し、必要な場合は概算要求の修正を行う、② 概算要求は現行法等に基づき積算したものであり、地方交付税を国税収納金整理資金から特別会計に直接繰り入れる措置について、今後、地方分権推進計画を踏まえて検討し、必要な場合は法改正及び概算要求の修正を行う、③ 恒久的な減税に伴う減収分については、今後、国の予算編成の動向、財政投融资制度改革の動向等を踏まえ、必要な場合は概算要求内容の修正を行う、という留保が付されていた。

## (2) 平成12年度地方財政収支見通し

平成12年度の地方財政収支見通しが明らかになったのは、例年どおり、平成12年度の政府経済見通し、国家予算の骨格等が固まった平成11年12月の予算編成の最終段階であった。まず、歳入面の地方税では、平成11年度の課税実績、平成12年度の経済見通し、税制改正、郵便貯金の集中満期の到来等を勘案し、対前年度比0.7%減の35兆568億円が見込まれた。また、地方譲与税は対前年度比0.2%増の6141億円、地方交付税は対前年度比33.0%減の13兆9743億円、国庫支出金は国と地方の役割分担の在り方等を踏まえた整理合理化により対前年度比1.1%減の13兆865億円、地方債は対前年度比22.9%減の8兆6971億円がそれぞれ見込まれた。この結果、地方歳入総額の見込額は79兆891億円、うち一般財源は50兆5583億円であった。

他方、歳出面では、国・地方ともに極めて厳しい財政事情を踏まえ、行財政運営の簡素化、定員管理や給与水準等の適正化の一層の推進等、歳出全般にわたる見直し、合理化・効率化に徹底的に取り組むこととして見積もられた。そ



の結果、歳出総額の見込額は対前年度比0.5%増の88兆9564億円、うち地方一般歳出は対前年度比0.9%減の74兆119億円とされた。これを主要な歳出別にみると、給与関係経費は従来と同様、国の水準を上回る地方公務員の給与は国の給与水準に置き換えて積算したほか、国の行政改革方針に準じて定員の削減や新規増員の抑制を見込むことなどにより、対前年度比0.1%減の23兆6591億円、一般行政経費は介護保険の実施など少子・高齢化の進展等に対応した福祉政策の一層の充実、新たに発展基盤緊急整備事業に要する経費等を見積もることにより対前年度比2.3%増の19兆7190億円、投資的経費総額は自主的・主体的な地域づくり、住民に身近な社会資本整備等の推進から対前年度比3.5%減の28兆4400億円（うち単独事業分は対前年度比4.1%減の18兆5000億円）、公債費は対前年度比6.2%増の12兆990億円、公営企業繰出金は対前年度比0.1%増の3兆2750億円とそれぞれ見込まれたのである。

### （3） 地方財政対策の概要と特徴

上記のような平成12年度の地方歳入・歳出の見通しから、歳入総額79兆891億円と歳出総額88兆9564億円との収支差額として、前年度より圧縮されたものの、通常収支分で9兆8673億円の財源不足が見込まれたほか、平年度化した恒久的な減税の影響分で3兆5026億円の財源不足が見込まれ、平成8年度以来5年連続して「地方交付税法」第6条の3第2項に該当する極めて厳しい事態となった。その一方、国の財政事情もまた極めて厳しい状況にあるため、この巨額の地方財源不足額の取扱いを巡る大蔵・自治両省の詰めの協議は12月18日に予定された大蔵・自治両大臣の折衝に委ねられたが、児童手当を巡る与党三党間の調整の難航から、両大臣の折衝が翌19日未明にずれ込むという異例の展開となった。最終的には、国と地方という公経済の車の両輪がバランスのとれた財政運営を行う必要があるとの基本的考え方を踏まえつつ、地方財政の運営に支障を生ずることがないように所要の措置を講ずるとの方針に沿って、以下のような地方財政対策の具体的措置を採ることで決着をみた。

- ① 平成12年度の通常収支分に係る財源不足額9兆8673億円については、(i) 地方債措置として、財源対策債を2兆4300億円増発するとともに、(ii) 地方交付税の増額措置として、(イ) 一般会計からの加算7500億円（法定加算3913億円、

交付税特別会計借入金の国負担分利子相当額加算2087億円、臨時特例加算1500億円)、(ロ)平成10年度分精算措置の繰延べ1981億円、及び(ハ)交付税特別会計の借入金6兆4892億円により7兆4373億円を確保し、その全額を補填する。

②平成12年度の恒久的な減税の影響額3兆5026億円については、平成11年度に決定した地方財政対策の枠組みに従って、(i)地方税の減収見込額1兆9037億円については、(イ)地方たばこ税の増収措置1358億円、(ロ)法人税の地方交付税率引上げ3780億円、(ハ)地方特例交付金9140億円、及び(ニ)減税補填債の発行4759億円により、その全額を補填する。(ii)国税の減税の影響分1兆5989億円については、交付税特別会計における借入金1兆5989億円により、その全額を補填する。

上記のような地方財政対策に伴う平成12年度予算における地方交付税交付金の算定をみると、交付税原資の法定5%税率分に係る地方交付税額13兆2663億円に法定加算額及び臨時特例加算額を加えた14兆163億円が交付税特別会計に繰り入れられる一般会計計上の地方交付税交付金であり、これに同特別会計における返還金42億円、剰余金の活用1300億円及び同特別会計の借入金8兆881億円を加算した額から、借入金等利子負担額8279億円を控除した21兆4107億円(前年度当初に対して5465億円増・2.6%増)が平成12年度に地方団体に対して交付される地方交付税の総額であった。以上のような平成12年度の地方財政対策に対して、自治省は、異例の厳しい予算環境の下で一般会計からの加算額を前年度より2000億円近く増額したことに、厳しさを増す地方財政に対する国の配慮が示されたものと評価している。<sup>3)</sup>

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成12年度 212-215ページ、及び『平成12年度 改正地方財政詳解』(平成12年、地方財務協会) 4-6ページによっている。
- 2) 地方税減収に関する補填方式は、第11章第4節5(2)を参照されたい。
- 3) 『平成12年度 改正地方財政詳解』(平成12年、地方財務協会) 5ページ。

## 第5節 平成12年度予算の執行と補正予算

### 1 予算執行上の諸問題

平成12年度予算の成立直後から予算執行上の問題になったのが公共事業等予備費の早期使用であり、これには次のような事情があったという。<sup>1)</sup> 第1は予算の最速・最短の成立から、与党が早々と公共事業等予備費の使用について具体的な検討に着手していた上、当時の景気判断指標の平成11年10-12月期速報で経済成長率のマイナス幅が拡大していたからである。第2は既述の財政制度審議会「報告」にみられるように、平成12年度予算編成の1つの焦点となった整備新幹線問題について、前年度と同様、整備新幹線経費を公共事業等予備費で使用できる旨の政府・与党間合意が成立していたからである。しかし、前章で言及したように、国会開会中は原則として予備費は使用できないため、与党の求める早期使用は困難であった。

しかも、平成12会計年度の開始直後、4月2日の小渕総理大臣の緊急入院に始まり、4月3日の自由党分裂・保守党発足、4月4日の小渕内閣総辞職、4月5日の自民・公明・保守（自公保）3党連立政権合意及び森内閣発足（閣僚全員留任）、6月2日の衆議院解散、6月25日の総選挙（与党3党大幅議席減も過半数維持）、7月4日の第148回特別国会召集、同日の第2次森連立内閣発足（宮澤大蔵大臣留任）と政治情勢が慌ただしく動いたため、公共事業等予備費の使用決定はその後の7月下旬にずれ込んだ。

すなわち、第149回臨時国会が7月28日に召集される前の7月25日、「景気の下支えに万全を期すため」<sup>2)</sup>として、平成12年度予算の公共事業等予備費5000億円（事業費約7460億円）の使用内訳が次のように閣議決定された。<sup>3)</sup> (1) 有珠山等緊急災害復旧・防災対策696億円。(2) 国民生活の改善に直結する分野2071億円、主要事項は① 地域生活の質の向上394億円（下水道整備48億円、集落排水整備86億円等）、② 都市機能の向上396億円（立体交差化等踏切対策54億円、電線類地中化137億円等）、③ 環境対策443億円（ダイオキシン類対策66億円、間伐促進対策97億円等）、④ 公共空間等のバリアフリー化291億円（歩道段差解消・エス

カレーター等設置113億円、公営住宅ストックの改善40億円等)、⑤ 社会保障・教育研究基盤の充実546億円(特別養護老人ホーム・病院整備等210億円、教育情報化・学校施設等整備268億円等)。(3) 生活構造改革・経済活性化に資する分野2033億円、主要事項は① 基幹的交通網の整備1266億円(整備新幹線560億円、高規格幹線道路540億円等)、② 情報通信基盤の整備342億円(光ファイバー収容空間69億円、次世代情報通信基盤研究施設整備30億円等)、③ 食料自給率向上のための基盤整備425億円(水田汎用化対策230億円、畑地灌漑推進139億円等)。(4) 既発生災害対応、早期復旧対応等のための使用留保200億円。

その後、8月1日に閣議了解された「平成13年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」の最後で、平成12年度予算の執行に当たっても行政経費等既定経費の一部を留保するとの方針が示されたのを受けて、8月8日に大蔵省は原則として旅費20%、物件費15%の留保を各省庁に要請している。<sup>4)</sup> また、8月15日の人事院勧告を受けて、9月19日、平成12年度の公務員給与改定について基本給改定の見送り、扶養手当の引上げなど勧告どおり実施する旨の閣議決定がなされた。なお、この間、8月11日には、日本銀行金融政策決定会合において1年半ぶりに「ゼロ金利政策」の解除が決定されている。

#### 〔注〕

- 1) 武藤敏郎・元主計局長口述記録。
- 2) 『国の予算』平成13年度 9ページ。
- 3) 財務省ホームページ「平成12年度予算：公共事業等予備費の使用について」。
- 4) 財務省ホームページ「平成12年度予算：平成12年度予算の留保について」。

## 2 平成12年度補正予算の編成

### (1) 「日本新生のための新発展政策」の決定

森第2次改造内閣の下、平成12年7月7日、政府に「IT戦略会議」、「産業新生会議」、「財政首脳会議」等が設置され、今後の経済社会対策及び財政運営に関する検討が続けられてきた。そして、平成12年10月19日、経済対策閣僚会議・財政首脳会議合同会議で「日本新生のための新発展政策」<sup>1)</sup>(以下では、「新発展政策」と表記することがある。)が決定され、その実施のために平成12年度補正予算が編成されることとなった。

「新発展政策」では、雇用情勢や消費動向がなお厳しさを脱していないなど、我が国経済全体としては民間需要を中心とした自律的回復には至っていないとの景気動向の認識、そして、知恵の時代という観点から見れば、IT革命の先取り、循環型社会の構築などが立ち遅れているとの経済社会構造の認識に立脚し、21世紀の多様な知恵の社会にふさわしい経済社会の構造と志向に向かって大変革期に乗り出すことを主要課題に据えた上で、そのためには、急激な公需の落ち込みを避け、景気を確実に自律的回復軌道に乗せることが急務であり、それには永続力のある自律的發展に繋がるような構造的気風の改革の醸成を図ることが大切である、としている。そして、時代を先取りした改革を推進するため、「新発展政策」の重点を、① IT革命の飛躍的推進、② 循環型社会の構築など環境問題への対応、③ 活力に満ちた未来社会を目指す高齢化対策、④ 便利で住みやすい街づくりを目指す都市基盤整備の4分野に置き、全体として事業規模11兆円程度（うち国費3.9兆円程度）の事業を早急に実施としている。

上記の事業規模（うち国費）の内訳は、社会資本整備4.7兆円程度（国費2.5兆円程度）、災害対策0.5兆円程度（国費0.4兆円程度）、IT関連特別対策0.2兆円程度（国費0.1兆円程度）、中小企業等金融対策4.5兆円程度（国費0.8兆円程度）、住宅金融・雇用対策等1.1兆円程度（国費0.1兆円程度）であり、うち社会資本整備事業規模4.7兆円程度の細目は、① IT（0.8兆円程度）、② 環境（0.6兆円程度）、③ 高齢化（0.5兆円程度）、④ 都市基盤整備（0.9兆円程度）、⑤ 教育・青少年・科学技術等（0.2兆円程度）、⑥ 生活基盤充実（0.6兆円程度）、⑦ 防災（0.5兆円程度）、⑧ 公共事業の契約前倒し、いわゆるゼロ国債（0.6兆円程度）である。以上のように、「新発展政策」では社会資本整備と中小企業等金融対策が二本柱であり、両者で事業規模の84%を占めている。また、社会資本整備4.7兆円程度のうち前記の重点4分野が事業規模で6割を占めている。なお、社会資本整備及び災害対策による今後1年間のGDPへの効果は、名目1.3%程度、実質1.2%程度と試算された。

## （2）一般会計補正予算（第1号）の概要と特色

「日本新生のための新発展政策」の決定を受けて、平成12年11月10日、その実施に必要な平成12年度補正予算が第150回臨時国会に提出され、同日、宮澤

大蔵大臣の財政演説が行われた。<sup>2)</sup> 財政演説では、「新発展政策」策定の目的及び概要、平成13年度税制改正の方針、補正予算の大要等を説明したほか、特に財政構造改革に言及し、まずは財政の透明性の確保を図り、効率化と質的改善を進めながら、我が国経済の回復を一層確かなものとし、その上で、21世紀の経済社会のあるべき姿を展望し、税制や社会保障の在り方、更には中央と地方との関係まで視野に入れて取り組むとの考え方を明らかにした。

補正予算の国会審議は順調に進み、11月21日に衆議院本会議で可決されて参議院に送付、翌22日に参議院本会議で可決され、成立した。平成12年度一般会計補正予算（第1号）のフレームは表12-7のとおりであり、補正予算の規模は4兆7832億円であった。<sup>3)</sup> 歳出面では、「新発展政策」の各種事業の実施経費3兆8521億円を中心に追加額合計5兆8165億円に対し、既定経費の節減8834億円及び予備費の減額1500億円による修正減少額は合計1兆334億円であり、また、歳入面では、税収の増加1兆2360億円、建設公債の増発1兆9880億円、前年度剰余金受入1兆5103億円等の追加額は合計4兆7832億円であった。

歳出面における「新発展政策」の主要事業に係る歳出追加額は、前述のように、国費の概算として示されていたが、個別には示されなかった社会資本整備費2兆5000億円の内訳をみると、情報通信技術（IT）特別対策費、環境特別対策費、高齢化特別対策費、都市基盤整備特別対策費の重点4分野が1兆7026億円で68.1%を占めている。なお、情報通信技術（IT）関連特別対策費964億円はIT利用技能の普及等を図るための講習推進費、生涯学習振興費等、中小企業等金融対策費7640億円は中小企業に対する信用補完及び融資の充実を図るための公庫、事業団、金庫等への出資金及び補助金、住宅金融・雇用等対策費1209億円のうち雇用対策費421億円はITに係る公共職業訓練費等である。このほか、追加額では、地方交付税交付金8985億円は所得税・法人税の補正増収に伴う増加4285億円と後述の過年度精算額（前年度剰余金受入）4700億円の合計額であり、また、修正減少額では、既定経費の節減8834億円の6割強、5404億円は金利低下に伴う国債費の不用額であった。

一方、歳入面では、企業収益や給与所得の若干の改善から、法人税と源泉所得税を中心に1兆2360億円の増収を見込むとともに、それを上回る前年度剰余金受入1兆5103億円を計上している。これは、平成11年度決算における新規剰余金のうち同年度の地方交付税相当額の交付税特別会計への未繰入額4700億円

表 12-7 平成12年度一般会計補正予算フレーム

(単位：億円)

歳 入	租税及印紙収入	12,360	
	所得税	3,670	
	法人税	8,690	
	官業益金及官業収入	1	
	政府資産整理収入	197	
	雑収入	291	
	公債金(第4条第1項但書：建設公債)	19,880	
	前年度剰余金受入	15,103	
	歳入補正額計(A)	47,832	
	既定経費の節減	△8,834	
	既定経費の節約額	△1,579	
	不用額	△7,255	
	予備費の減額	△1,500	
	歳出修正減額(B)	△10,334	
	歳出追加財源(A-B)	58,165	
歳 出	社会資本整備費	25,000	
	情報通信技術(IT)特別対策費	6,431	
	環境特別対策費	2,659	
	高齢化特別対策費	2,453	
	都市基盤整備特別対策費	5,483	
	教育・青少年・科学技術等特別対策費	1,511	
	生活基盤充実特別対策費	3,419	
	防災特別対策費	3,044	
	情報通信技術(IT)関連特別対策費	964	
	災害対策費	3,707	
	中小企業等金融対策費	7,640	
	住宅金融・雇用等対策費	1,209	
	地方交付税交付金	8,985	
	義務的経費の追加	8,227	
	生活保護費負担金	2,535	
	臨時老人薬剤費特別給付金等	347	
	老人医療給付費負担金	2,198	
	国民健康保険助成費	2,754	
	特別養護老人ホーム保護費負担金	116	
	児童保護費等負担金	183	
	都市基盤整備公団補給金等	1,088	
	その他の経費	1,345	
	国連平和維持活動分担金	438	
	食糧管理特別会計へ繰入	220	
	薬剤一部負担臨時特例措置波及増対策経費	148	
	SACO関係経費	117	
	世界食糧計画国際支援関係経費	190	
	歳出追加額合計	58,165	
		歳出補正額計	47,832

(注) 少額の一部費目は省略した。

(出所) 『国の予算』平成13年度 864-865、873-877、879ページにより作成。

(前記の過年度精算額)と「財政法」第6条の純剰余金の全額1兆403億円との合計額である。ただ、公債の追加発行額を極力抑制するとの観点から、「財政法」第6条の純剰余金の2分の1超を歳入に受け入れるためには特例法の制定が必要であるため、補正予算と併せ、「平成11年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律案」が国会に提出され、成立している。こうした前年度剰余金全額の入入れという特例措置により、歳出補正財源の不足を補う公債の追加発行額は、前述のとおり、建設公債の増発1兆9880億円にとどめられた。

以上のような、平成12年度補正予算の成立によって、表12-8のように、一般会計の補正後予算規模は当初予算額の5.6%増の89兆7702億円となり、前年度補正後予算額89兆189億円を7513億円上回る規模となった。また、補正後予算の公債依存度は当初予算より若干上昇して38.5%となったが、前年度補正後予算の43.4%を大きく下回った。主要経費別に当初予算額からの増減をみると、補正予算の特徴を反映して、特に公共事業関係費と中小企業対策費の高い増加率が目立っている。

表 12-8 平成12年度補正及び補正後予算

(単位：億円、%)

区 分		当初予算額	補正予算額	補正後予算額	対当初増減率
歳 入	租 税 及 印 紙 取 入	486,590	12,360	498,950	2.5
	所 得 税	186,800	3,670	190,470	2.0
	法 人 税	99,470	8,690	108,160	8.7
	相 続 税	16,710	0	16,710	0.0
	消 費 税	98,560	0	98,560	0.0
	酒 税	18,600	0	18,600	0.0
	た ば こ 税	9,000	0	9,000	0.0
	揮 発 油 税	20,780	0	20,780	0.0
	関 税	7,300	0	7,300	0.0
	印 紙 取 入	15,110	0	15,110	0.0
	専 業 納 付 金 及 官 業 取 入	154	0	154	0.0
	官 業 益 金 及 官 業 取 入	235	1	236	0.4
	政 府 資 産 整 理 取 入	3,294	197	3,491	6.0
	公 債 取 入	33,480	291	33,771	0.9
	公 債 取 入	326,100	19,880	345,980	6.1
建 設 設 例 公 債	91,500	19,880	111,380	21.7	
特 設 例 公 債	234,600	0	234,600	0.0	
前 年 度 剰 余 金 受 入	17	15,103	15,120	89,419.8	
合 計		849,871	47,832	897,702	5.6



(単位：億円、%)

区 分		当初予算額	補正予算額	補正後予算額	対当初増減率
歳 出	社会 保障 関係 費	167,666	9,947	177,613	5.9
	生活 保 護 費	12,306	2,531	14,837	20.6
	社会 福 祉 費	36,580	3,782	40,362	10.3
	社会 保 険 費	109,551	2,857	112,408	2.6
	保健 衛 生 対 策 費	5,434	413	5,847	7.6
	失業 対 策 費	3,795	364	4,160	9.6
	文教 及 び 科 学 振 興 費	65,222	2,897	68,119	4.4
	義務 教 育 費	30,233	△431	29,802	△1.4
	国立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	15,530	1,600	17,130	10.3
	科 学 技 術 振 興 費	10,183	1,279	11,462	12.6
	文 教 振 興 設 置 費	1,733	224	1,957	12.9
	教 育 振 興 助 成 費	6,329	175	6,504	2.8
	英 語 事 業 費	1,214	51	1,265	4.2
	国 債 関 係 費	219,653	△5,193	214,461	△2.4
	恩 給 関 係 費	14,256	△3	14,253	△0.0
	文 官 等 恩 給 費	614	△0	614	△0.0
	旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	12,753	0	12,753	0.0
	恩 給 支 給 事 務 費	45	△1	44	△3.2
	遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	844	△1	843	△0.1
	地 方 交 付 税 交 付 金	149,304	8,985	158,289	6.0
	地 方 交 付 税 交 付 金	140,163	8,985	149,149	6.4
	地 方 特 例 交 付 金	9,140	0	9,140	0.0
	防 衛 関 係 費	49,358	△21	49,337	△0.0
	公 共 事 業 関 係 費	94,307	20,430	114,737	21.7
	治 山 治 水 対 策 事 業 費	14,920	3,201	18,121	21.5
	道 路 整 備 事 業 費	27,767	5,242	33,009	18.9
	港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	7,248	1,035	8,283	14.3
	住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	11,817	2,825	14,642	23.9
	下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	16,816	2,179	18,994	13.0
	農 業 農 村 整 備 事 業 費	10,926	1,757	12,683	16.1
	森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	3,707	544	4,252	14.7
	調 査 費	380	0	380	0.0
	小 計	93,580	16,784	110,364	17.9
	災 害 復 旧 等 事 業 費	727	3,646	4,373	501.7
	経 済 協 力 費	9,842	104	9,945	1.1
	中 小 企 業 対 策 費	1,943	7,410	9,354	381.3
	エ ネ ルギ 一 対 策 費	6,351	117	6,468	1.8
	主 要 食 糧 関 係 費	2,239	229	2,467	10.2
	産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,595	0	1,595	0.0
	そ の 他 事 業 等 経 費	59,634	4,428	64,062	7.4
	予 備 費	5,000	0	5,000	0.0
	予 備 費	3,500	△1,500	2,000	△42.9
合 計	849,871	47,832	897,702	5.6	

(注) 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

(出所) 『国の予算』平成12年度 512ページ、『国の予算』平成13年度 852-853、877-879ページ。

## 〔注〕

- 1) 「新発展政策」の詳細は、内閣府ホームページに掲載されている。
- 2) 宮澤大蔵大臣の財政演説は『国の予算』平成13年度 903-904ページに収録されている。
- 3) 補正予算の概要、特色等に関する以下の記述は、同上 851-879ページ、及び財政制度委員会「財政制度審議会・総会（第4回）、制度改革・歳出合理化特別部会及び財政構造改革特別部会合同部会（第4回）議事録」（平成12年11月10日）1-4ページによっている。

## 第6節 平成12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<sup>1)</sup>

平成12年度における経済情勢の推移、これに対応した政府の経済政策や財政政策、特に平成12年度当初予算及び第1次補正予算の編成・執行については既に詳しく述べてきたところである。その結果、総じて、平成12年度の我が国経済は、民需の回復力がいまだ弱く、厳しい状況をなお脱していないものの緩やかな改善を続け、主要経済指標の実績で見ると、年度ベースの経済成長率は名目では0.8%減であったが、実質では0.9%増となった。また、国内卸売物価は0.1%の下落、消費者物価も0.5%の下落となった。

表 12-9 平成12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	収納済割合	差引額
租 税 及 印 紙 収 入	498,950	507,124	101.6	8,174
所 得 税	190,470	187,889	98.6	△2,580
法 人 税	108,160	117,471	108.6	9,311
相 続 税	16,710	17,822	106.6	1,112
消 費 税	98,560	98,221	99.6	△338
酒 税	18,600	18,164	97.6	△435
た ば こ 税	9,000	8,755	97.2	△244
揮 発 油 税	20,780	20,751	99.8	△28
関 税	7,300	8,214	112.5	914
印 紙 収 入	15,110	15,317	101.3	207
専 売 納 付 金	154	205	133.0	50
官 業 益 金 及 官 業 収 入	236	204	86.6	△31
政 府 資 産 整 理 収 入	3,491	2,248	64.4	△1,242
雑 収 入	33,770	40,397	119.6	6,626
公 債	345,980	330,039	95.3	△15,940
建 設 公 債	111,380	111,379	99.9	△0
特 例 公 債	234,600	218,659	93.2	△15,940
前 年 度 剰 余 金 受 入	15,119	53,389	353.1	38,269
合 計	897,702	933,610	103.9	35,908

(単位：億円、%)

## 歳出決算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

区 分	補正後 予算額	歳出予算 現額	決算額	支出済 割合	差引額	翌年度 繰越額	不用額
社会 保 障 関 係 費	177,612	181,591	176,363	97.1	5,227	2,704	2,523
生 活 保 護 費	14,836	14,836	14,836	100.0	—	—	—
社 会 福 祉 費	40,362	42,423	40,129	94.5	2,293	1,781	512
社 会 保 険 費	112,407	112,407	111,334	99.0	1,073	54	1,019
保 健 衛 生 対 策 費	5,846	6,413	5,748	89.6	664	519	145
失 業 対 策 費	4,159	5,510	4,314	78.2	1,195	349	846
文 教 及 び 科 学 振 興 費	68,119	69,944	68,716	98.2	1,227	1,140	87
義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	29,801	29,801	29,801	100.0	—	—	—
国 立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	17,130	17,326	17,326	100.0	—	—	—
科 学 技 術 振 興 費	11,461	12,673	11,853	93.5	819	775	43
文 教 施 設 費	1,956	2,275	2,007	88.2	267	259	7
教 育 振 興 助 成 費	6,504	6,602	6,462	97.8	140	104	35
教 育 英 事 業 費	1,264	1,264	1,264	99.9	0	—	0
国 債 費	214,460	214,460	214,460	100.0	—	—	—
恩 給 関 係 費	14,253	14,563	14,178	97.3	385	376	8
文 官 等 恩 給 費	613	613	613	100.0	—	—	—
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	12,753	13,048	12,679	97.1	369	369	—
恩 給 支 給 事 務 費	43	43	43	99.2	0	—	0
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	842	858	842	98.1	15	7	8
地 方 交 付 税 交 付 金	158,289	158,289	158,289	100.0	—	—	—
地 方 交 付 税 交 付 金	149,148	149,148	149,148	100.0	—	—	—
地 方 特 例 交 付 金	9,140	9,140	9,140	100.0	—	—	—
防 衛 関 係 費	49,337	49,756	49,066	98.6	690	513	176
公 共 事 業 関 係 費	114,737	145,592	119,096	81.8	26,495	25,428	1,067
治 山 治 水 対 策 事 業 費	18,120	22,022	18,423	83.6	3,599	3,596	3
道 路 整 備 事 業 費	33,009	40,737	34,464	84.6	6,273	6,271	1
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	8,283	9,977	8,508	85.2	1,469	1,451	18
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	14,641	17,140	14,809	86.4	2,330	2,306	24
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	18,994	24,656	19,301	78.2	5,354	5,146	207
農 業 農 村 整 備 事 業 費	12,683	16,837	12,959	76.9	3,877	3,803	74
森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	4,251	5,827	4,864	83.4	962	943	19
調 整 費 等	380	422	333	78.8	89	—	89
小 計	110,364	137,621	113,664	82.5	23,957	23,518	439
災 害 復 旧 等 事 業 費	4,372	7,970	5,431	68.1	2,538	1,910	628
経 済 協 力 費	9,945	11,270	10,124	89.8	1,145	1,054	91
中 小 企 業 対 策 費	9,353	9,631	9,330	96.8	301	82	218
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	6,468	7,095	6,773	95.4	321	249	72
主 要 食 糧 関 係 費	2,467	2,467	2,467	100.0	—	—	—
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,595	1,595	1,585	99.3	9	—	9
そ の 他 の 事 項 経 費	64,062	67,949	62,757	92.3	5,192	4,000	1,192
公 共 事 業 等 予 備 費	5,000	0	—	—	0	—	0
予 備 費	2,000	1,513	—	—	1,513	—	1,513
合 計	897,702	935,721	893,210	95.4	42,510	35,550	6,960

(注) 1 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

2 単位未満切捨て。

(出所) 財務省主計局編『平成12年度決算の説明（未定稿）』4-9、415-421ページにより作成。

こうした平成12年度の経済動向を反映し、表12-9のように、歳入面では、租税及印紙収入の決算額が補正後予算額から8174億円増加したことに加え、平成11年度の「財政法」第41条の決算剰余金を計上したことにより前年度剰余金受入が補正後予算額を3兆8269億円も上回ったため、公債金は補正後予算額を1兆5940億円下回る決算額となった。この結果、歳入決算額（収納済歳入額）が補正後予算額89兆7702億円を3兆5908億円上回る93兆3610億円に上ったのに対して、歳出決算額（支出済歳出額）は歳出予算現額93兆5721億円を4兆2510億円下回る89兆3210億円（年度内支出済割合95.4%）にとどまったため、平成12年度の「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の差額）は4兆399億円となった。この剰余金から、過年度発生剰余金の使用残額250億円を控除した4兆149億円が平成12年度新規発生剰余金であり、ここから更に、平成12年度への繰越歳出予算財源3兆5550億円、地方交付税交付金財源等2217億円を控除した平成12年度の「財政法」第6条の純剰余金は2381億円となった。

## 〔注〕

- 1) 本節の叙述は、主として、財務省主計局編『平成12年度決算の説明（未定稿）』「第1 総説」及び「第2 一般会計」によっている。

## 2 歳出予算の翌年度繰越額及び不用額

一般会計歳出予算全体の決算状況は、前述のように、歳出決算額の歳出予算現額に対する割合は95.4%であり、両者の差額4兆2510億円のうち、諸般の事情から年度内に支出が終わらずに翌年度に繰り越された金額は3兆5550億円（歳出予算現額に対する割合は3.8%）で、うち3兆4357億円が明許繰越額、1193億円が事故繰越額であった。また、不用とされた金額は6960億円（歳出予算現額に対する割合は0.7%）であった。

このうち、翌年度繰越額とその歳出予算現額に対する割合を主要経費別に見ると、その構造はほぼ例年どおりの傾向を示しているが、特に顕著なのは、前年度決算と同様、補正予算で大幅な歳出追加がなされた公共事業関係費であり、農業農村整備事業費、下水道環境衛生等施設整備費、治山治水対策事業費等を中心に、計画及び設計に関する諸条件等により事業の実施に不測の日数を要し

たことなどの事情から、対歳出予算現額比率で17.4%、2兆5428億円もの翌年度繰越額が計上されている。また、経済協力費においても、相手国の事情等により年度内に支出が終わらなかったこと等のため、翌年度繰越額は1054億円（対歳出予算現額比率9.3%）に上った。

他方、主要経費における不用額の対歳出予算現額比率をみると、社会保障関係費における「失業対策費」の15.3%（不用額846億円）が目立っているが、これは、厚生労働省所管の職業転換対策事業費で主として特別奨励金の支給対象となるモデル企業数が予定数を下回ったこと等のため、中小企業雇用支援事業等委託費を要することが少なかったこと等により生じている。なお、補正後予算額で2000億円に修正減額された予備費について、予算補正後に予見し難い予算の不足を補うために使用された金額は486億円であり、予備費の残額1513億円は不用額とされた。