

## 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 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 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 その他の補助金</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齢者数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 対再建目標期間を通じ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>
各種長期計画等についての見直し	<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 公的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、適正な改定計画を策定する 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</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 公的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、適正な改定計画を策定する 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</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 ODA UR(ウルグァエィ・ラウンド)対策 科学技術基本計画</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	前年度の額を上回らないようにする。	
国立学校特別会計へ繰入 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、前年度の額を下回るよう、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、コスト縮減対策の推進、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	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

表 10-5 中期財政試算 (平成9年度～平成15年度)

〔名目成長率1.75%～3.5%を前提〕

(単位：兆円、%)

	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
国債交付税	16.8	(2.7) 17.3 (2.5)	(3.7) (6.9) 17.9～18.5 (8.6) (11.4)	(2.8) (4.4) 18.4～19.3 (2.5) (4.4)	(△2.7) (△0.8) 17.9～19.1 (3.3) (5.2)	(0.7) (2.3) 18.0～19.6 (△0.1) (1.9)	(0.5) (2.0) 18.1～19.9 (2.1) (4.0)
歳出	15.5	15.9	17.2～17.7	17.7～18.5	(2.0) 18.3～19.4	(2.0) 18.2～19.8	(2.0) 18.6～20.6
一般歳出	45.1	(△1.3) 44.5	(0.0) 44.5±α	(0.0) 44.5±β	45.4 (1.0)	46.3 (1.0)	47.3 (1.0)
計	77.4	(0.4) 77.7	(2.6) (3.9) 79.7±α～80.7±α	(1.2) (2.0) 80.6±β～82.3±β	44.5 (1.2) (2.1) 81.6～84.0	44.5 (1.3) (2.0) 82.6～85.7	44.5 (1.7) (2.5) 84.0～87.8
税収	57.8	(1.2) 58.5 (2.46)	(1.9) (3.9) 59.7～60.8 (△2.4) (△23.3)	(2.3) (4.3) 61.1～63.4 (1.8) (3.3)	(2.2) (4.2) 62.4～66.1 (1.7) (3.1)	(1.9) (3.9) 63.6～68.6 (1.6) (3.0)	(1.7) (3.7) 64.7～71.2 (△5.5) (△3.6)
その他収入	2.9	3.6	2.7～2.8 〔△1.4〕 14.1	2.8～2.8 〔△1.4〕 12.7	2.8～2.9 〔△1.4〕 11.3	2.9～3.0 〔△1.4〕 9.8	2.7～2.9 〔△1.4〕 8.4
歳入	16.7	(△0.81) 8.4	7.1 〔△0.34〕	(0.4) 7.7	(△0.0) (1.7) 76.5～80.3	(△0.2) (1.5) 76.3～81.5	(△0.6) (1.2) 75.9～82.5
4条(建設)公債	9.2	7.5	7.5	7.5	5.1～3.7 4.6～3.3 4.2～2.8	6.3～4.2 5.4～3.3 4.5～2.4	8.1～5.3 6.8～3.9 5.4～2.6
特例公債	77.4	—	3.2±α～3.0±α	4.1±β～3.3±β	14.7～14.0 3.1	12.9～12.1 3.18	11.1～10.2 3.23
要調整額(歳出-歳入)	—	—	—	—	56.8～54.0	57.0～53.3	57.1～52.4
公債依存度(%)	23.5	20.0	18.5～18.2	16.6～16.1	14.7～14.0	12.9～12.1	11.1～10.2
公債残高(兆円)	255	279	293	303	311	318	323
公債残高の対GDP比(%)	50.2	53.7	55.4～54.5	56.4～54.5	56.8～54.0	57.0～53.3	57.1～52.4

(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ただけの場合の仮定計算)

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ように機械的に試算したものである。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11年度(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)のフレームと主要な内容

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淵恵三内閣が成立し、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渕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、同日の閣議で小渕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、小渕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「ぬじれ国会」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。