

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¹⁾

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¹⁾

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¹⁾

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。）。²⁾

(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。³⁾

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。⁴⁾ 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。⁵⁾ 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。⁶⁾ 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。⁷⁾

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。¹⁾

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²⁾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。³⁾

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、⁴⁾ 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⁵⁾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⁶⁾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」⁷⁾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	△560	△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」¹⁾

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ている。

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」²⁾

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、財源の効率的活用に努める。

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。¹⁾ 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²⁾

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。¹⁾

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。²⁾ 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」³⁾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。⁴⁾ 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、⁵⁾ 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 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	—	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
	—	—	—	—
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。⁶⁾ 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。¹⁾ 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¹⁾

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²⁾

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)	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%			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 そ の 他 取 入	取	58.5	47.1 (△19.5)	47.4 (0.5)	49.3 (4.0)	50.3 (2.1)	
		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)	公債金取入	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	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。¹⁾

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。²⁾ 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¹⁾

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年度決算不足補てん繰戻 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。²⁾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³⁾

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¹⁾

(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¹⁾

(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¹⁾

(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²⁾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)でみると、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みると、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¹⁾

(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。²⁾ 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」³⁾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。⁴⁾

(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」¹⁾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。¹⁾

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²⁾

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、¹⁾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²⁾、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。³⁾

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。⁴⁾ 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」⁵⁾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⁶⁾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）、⁷⁾ 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)のフレームと主要な内容

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。⁸⁾ 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。⁹⁾ これを歳出・歳入各面の内訳でみると、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¹⁰⁾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、¹¹⁾ ④ 介護対策費9110億円¹²⁾ 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。¹³⁾

〔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¹⁾

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。