

## 第12章 平成12年度の予算

### —連立政権下の財政運営と行政改革—

#### 第1節 平成12年度予算編成の背景

##### 1 平成11年度の国内・海外経済情勢<sup>1)</sup>

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

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

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

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

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

〔注〕

1) 以下の記述は、『国の予算』平成12年度 9-10ページによっている。

## 2 平成11年度の財政金融政策<sup>1)</sup>

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

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

〔注〕

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

### 3 平成12年度予算編成の基本的環境

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

#### (1) 経済情勢と予算編成

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

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

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

## (2) 連立政権下の基本政策の争点—社会保障を中心に—

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

### ① 社会保険方式と税方式について

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

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

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

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

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

## ② 介護保険の円滑実施について

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

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

### ③ 児童手当

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

## (3) 中央省庁等改革と予算編成

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

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

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

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

〔注〕

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

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

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

## 第2節 平成12年度予算の編成

### 1 概算要求の基本方針と概算要求

#### (1) 平成12年度予算の概算要求に当たっての基本方針

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

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

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

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

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

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

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

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

他補助金等」については、省庁ごとにその1割を削減する。

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

## (2) 各省庁による概算要求の概要

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

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

表 12-1 平成12年度一般会計概算要求額調

(単位：億円、%)

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

新設省庁（3か月分）

(出所)『国の予算』平成12年度 934ページにより作成。

## 〔注〕

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

## 2 平成12年度予算編成の焦点

### （1）財政制度審議会「平成12年度予算の編成に関する建議」

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

#### ① 財政の基本的課題

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

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

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

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

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

### ② 平成12年度予算編成に当たっての考え方

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

### ③ おわりに

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

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

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

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

### ① 社会保障

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

### ② 公共事業

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

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

### ③ 文教・科学技術

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

### ④ 防衛

防衛関係費については、深刻な財政事情等を踏まえ、特に以下の点に留意し、

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

#### ⑤ 政府開発援助

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

#### ⑥ 農業

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

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

#### ⑦ 運輸一新幹線鉄道整備事業費一

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

#### ⑧ 中小企業対策

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

#### ⑨ エネルギー対策

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

そのためには、所要の原油等関税収入を確保する必要がある。

#### ⑩ 地方財政

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

#### ⑪ 補助金等

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

〔注〕

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

### 3 平成12年度経済見通しと予算編成方針の決定

#### (1) 「平成12年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の閣議了解

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

##### ① 平成11年度の我が国経済と国際経済情勢

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

##### ② 平成12年度の経済運営の目標

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

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

##### ③ 平成12年度の経済運営の基本的態度

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

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

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

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

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

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

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

#### ④ 平成12年度の経済見通し

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

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

## （2）「平成12年度予算編成方針」の閣議決定

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

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

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

② 公債発行：公債発行額は32兆6100億円とする。

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

④ 行政改革：(i) 社会経済情勢の変化に即応した、簡素にして効率的な行政の実現を目指し、行政の制度・運営の不断かつ徹底した見直しを行い、中央省庁等改革の本旨に沿って、所要の改革合理化措置を着実に実施する。(ii) 国家公務員の定員については、各省庁とも、一層の新規増員の抑制及び定員削減の実施を図り、国家公務員数の一層の純減を行う。(iii) 各省庁の部局等及び特殊法人等については、既存機構の合理的再編によるもののほか、新設は行わない。

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

〔注〕

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

#### 4 大蔵原案の内示から平成12年度予算政府案の概算の閣議決定

##### (1) 平成12年度予算大蔵原案の概要と特徴

平成12年度一般会計予算の大蔵原案は、予算編成作業の大詰め段階で難航

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

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

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

表 12-2 平成12年度一般会計歳入歳出予算

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

(単位：億円、%)

## 歳出予算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

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

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

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

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

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

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

(出所)『国の予算』平成12年度 942ページ。

## (2) 復活折衝から平成12年度予算政府案の概算の閣議決定

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

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

## 〔注〕

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

### 第3節 平成12年度予算の国会審議

#### 1 予算政府案の国会提出と大蔵大臣の財政演説

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

(はじめに)

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

(民需中心の本格的な景気回復の実現)

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

の手を緩めることはできない。

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

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

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

#### 〔注〕

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

## 2 「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」と「財政の中期展望」等の国会提出

### (1) 「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」の概要

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

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

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

## （2）「財政の中期展望（平成11年度～平成15年度）」の概要

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

策の余地を考慮するため、予備枠を設けている。第3に、一般歳出の中では社会保障関係費の規模及び今後の伸びを重視し、独立の歳出項目として試算している。なお、前提となる名目経済成長率は、平成11年7月策定の経済計画における3.5%（〔試算1〕）を用いているが、比較のために1.75%（〔試算2〕）の前提でも試算している。

今回の「財政の中期展望」を見てみると、例えば、〔試算1〕・〔試算2〕とも、平成13年度には、国債費の急減による歳出総額の減少から、公債金収入（歳出・歳入ギャップ）の減少及び公債依存度の低下が見られる。この主な原因は、第4節で述べるように、平成13年度計上分の交付国債償還費を平成12年度予算に繰上げ計上するという一時的な特殊要因にある。したがって、平成14年度以降は、社会保障関係費の着実な増加に国債費の増加が加わるため、再び公債金収入の増加及び公債依存度の上昇に転じている。また、〔試算1〕と〔試算2〕を比較すると、公債金収入が名目経済成長率の高い〔試算1〕でより多額になっており、これは、実績値に基づく税収弾性値や金利水準の前提の下では、名目経済成長率が高いほど、国債利払費の伸びが税収の伸びを上回ること

表 12-4 財政の中期展望（平成11年度～平成15年度）

〔試算1〕：名目成長率3.5%を前提

（単位：兆円、%）

		平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
歳出	国債費	19.8	22.0 (10.8)	18.6 (△15.3) [186] (△152)	20.3 (9.1) [20.4] (9.4)	22.3 (9.9) [22.5] (10.4)
	地方交付税等	13.5	14.9 (10.4)	17.3 (15.8)	17.1 (△1.0)	17.6 (2.6)
	一般歳出	46.9	48.1 (2.6)	48.6 (1.1)	49.6 (2.1)	50.9 (2.5)
	社会保障関係費	16.1	16.8 (4.1)	17.4 (3.8)	18.2 (4.6)	19.1 (4.7)
	その他	30.8	31.3 (1.8)	31.2 (△0.4)	31.4 (0.7)	31.8 (1.3)
	予備枠を含む一般歳出	46.9	48.1 (2.6)	[49.3] (2.6)	[51.1] (3.6)	[53.2] (4.0)
	決算調整資金繰戻し	1.6	—	—	—	—
	計	81.9	85.0 (3.8)	84.5 (△0.6) [85.3] (0.3)	87.1 (3.0) [88.6] (3.9)	90.8 (4.3) [93.2] (5.2)
歳入 (公債金除き)	税収	47.1	48.7 (3.3)	51.1 (5.0)	51.3 (0.5)	52.6 (2.5)
	その他収入	3.7	3.7 (0.7)	3.2 (△13.9)	3.3 (3.5)	3.2 (△2.8)
	計	50.8	52.4 (3.1)	54.3 (3.6)	54.7 (0.7)	55.9 (2.2)
歳出－歳入 (公債金除き)	公債金収入	31.1	32.6 (5.0)	30.2 (△7.3) [31.0] (△5.0)	32.4 (7.2) [34.0] (9.6)	34.9 (7.8) [37.4] (10.1)
公債依存度 (%)		43.4	38.4	35.8 [36.3]	37.2 [38.3]	38.5 [40.1]
公債残高 (兆円)		335	364	390 [391]	418 [420]	448 [453]
公債残高の対GDP比 (%)		67.6	73.0	75.5 [75.6]	78.1 [78.6]	80.9 [81.8]

〔試算2〕：名目成長率1.75%を前提

(単位：兆円、%)

		平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
歳出	国債費	19.8	22.0 (10.8)	17.8 (△19.2) [17.8] (△19.1)	18.5 (4.1) [18.5] (4.3)	19.4 (4.7) [19.5] (5.0)
	地方交付税等	13.5	14.9 (10.4)	16.7 (12.1)	16.3 (△2.8)	16.4 (0.9)
	一般歳出	46.9	48.1 (2.6)	48.4 (0.7)	49.2 (1.7)	50.2 (2.0)
	社会保障関係費	16.1	16.8 (4.1)	17.4 (3.7)	18.1 (4.2)	18.9 (4.2)
	その他	30.8	31.3 (1.8)	31.0 (△0.9)	31.1 (0.2)	31.4 (0.8)
	予備枠を含む一般歳出	46.9	48.1 (2.6)	[49.2] (2.2)	[50.7] (3.2)	[52.5] (3.5)
	決算調整資金繰戻し	1.6	—	—	—	—
	計	81.9	85.0 (3.8)	82.9 (△2.4) [83.7] (△1.6)	84.0 (1.3) [85.5] (2.2)	86.0 (2.4) [88.4] (3.4)
歳入 (公債金除き)	税	47.1	48.7 (3.3)	50.1 (3.1)	49.4 (△1.4)	49.7 (0.5)
	その他収入	3.7	3.7 (0.7)	3.2 (△15.2)	3.2 (2.0)	3.1 (△4.5)
	計	50.8	52.4 (3.1)	53.3 (1.8)	52.7 (△1.2)	52.8 (0.2)
歳入－歳入 (公債金除き)	公債金収入	31.1	32.6 (5.0)	29.6 (△9.2) [30.4] (△6.9)	31.3 (5.8) [32.9] (8.2)	33.2 (6.1) [35.6] (8.4)
公債依存度 (%)		43.4	38.4	35.7 [36.3]	37.3 [38.4]	38.7 [40.3]
公債残高 (兆円)		335	364	389 [390]	416 [418]	444 [449]
公債残高の対GDP比 (%)		67.6	73.0	76.6 [76.8]	80.5 [80.9]	84.5 [85.4]

(備考) 本試算は、平成15年度までの財政事情を、一定の仮定の下に後年度負担額推計に基づき試算したものである。

本試算は、将来の予算編成を拘束するものではなく、ここに計上された計数は、試算の前提等に応じ変化するものである。

- (注) 1 国債費…経済成長率に応じ金利を仮置きして推計。  
 2 地方交付税等…地方交付税(法定率分(名目成長率×弾性値1.2(平成12年度税制改正の影響等を調整)を用いて推計)+特例措置分)+地方特例交付金。  
 3 一般歳出…平成12年度予算における制度・施策を前提。  
 4 税収…名目成長率×弾性値1.1(平成12年度税制改正の影響等を調整)を用いて推計。  
 5 その他収入…名目成長率等を用いて推計。  
 6 公債金収入…各年度における歳入・歳入ギャップをすべて公債発行により補うと仮定して計上。  
 7 平成11年度は当初予算額(ただし、公債依存度、公債残高、公債残高の対GDP比は2次補正後)。  
 8 ( ) 書きは対前年度伸び率(%)。  
 9 平成13年度以降の下段の[ ]書きは将来の新規施策の財源等に充てるための予備枠を考慮した場合の計数。予備枠は、平成13・14・15年度の各年度の一般歳出規模に対し、それぞれ、1.5%、3.0%、4.5%に相当する額とした。

(出所) 『国の予算』平成12年度 24-26ページにより作成。

に起因している。

### (3) 「中期的な財政事情に関する仮定計算例(平成11年度～平成17年度)」の概要

表12-5に示した「中期的な財政事情に関する仮定計算例」は、一定の仮定の下に(同表・注記を参照)、平成17年度までの財政事情を、「財政の中期展望」

とは異なる想定の下で、機械的に試算したものである。この仮定計算例の特徴は、平成13年度以降について、一般歳出の伸び率に2%、1%、0%という3段階の想定を設けていることであり、0%増すなわち「前年度と同額」が言うまでもなく最も厳しい想定となる。試算では、平成13年度から平成17年度まで同額の一般歳出48.1兆円がそれに該当するが、たとえ、一般歳出を5年間同額に固定し続けたにしても、[試算A]・[試算B]とも、歳出・歳入ギャップである公債金収入は縮小せず、微増とはいえなお増加が続くのである。

## 〔注〕

- 1) 大蔵省「財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方」全文は、『国の予算』平成12年度 23-24ページに収録されている。
- 2) 財政制度審議会「財政制度審議会 企画部会・財政計画特別部会 合同部会議事録」(平成12年1月31日) 1-3、5-6ページ。

表 12-5 中期的な財政事情に関する仮定計算例（平成11年度～平成17年度）

〔試算A〕：名目成長率3.5%を前提

(単位：兆円、%)

		一般歳出 伸び率	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
歳 出	国債費	2%			186 (△15.2)	20.3 (9.2)	22.4 (10.0)	24.0 (7.2)	25.9 (8.0)
		1%	19.8	22.0 (10.8)	186 (△15.3)	20.3 (9.1)	22.3 (9.7)	23.8 (6.8)	25.6 (7.6)
		0%			186 (△15.3)	20.3 (8.9)	22.2 (9.4)	23.6 (6.4)	25.3 (7.1)
	地方交付税等	2%	13.5	14.9 (10.4)	17.3 (15.8)	17.1 (△1.0)	17.6 (2.6)	18.1 (3.3)	18.7 (3.0)
		1%	46.9	48.1 (2.6)	48.6 (1.0)	49.1 (1.0)	49.5 (1.0)	50.0 (1.0)	50.5 (1.0)
		0%			48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)
決算調整資金繰戻し		1.6	—	—	—	—	—	—	
計	2%			85.0 (0.0)	87.5 (3.0)	91.0 (4.0)	94.2 (3.5)	97.7 (3.7)	
	1%	81.9	85.0 (3.8)	84.5 (△0.6)	86.5 (2.4)	89.4 (3.4)	92.0 (2.9)	94.8 (3.1)	
	0%			84.0 (△1.2)	85.5 (1.8)	87.8 (2.8)	89.8 (2.3)	92.0 (2.5)	
歳入 (公債金除き)	税		47.1	48.7 (3.3)	51.1 (5.0)	51.3 (0.5)	52.6 (2.5)	54.3 (3.1)	55.7 (2.7)
	その他収入		3.7	3.7 (0.7)	3.2 (△1.9)	3.3 (3.5)	3.2 (△2.8)	3.3 (3.5)	3.4 (3.5)
	計		50.8	52.4 (3.1)	54.3 (3.6)	54.7 (0.7)	55.9 (2.2)	57.6 (3.1)	59.2 (2.7)
歳出-歳入 (公債金除き)	公債金収入				30.7 (△5.9)	32.8 (7.0)	35.1 (7.0)	36.6 (4.2)	38.5 (5.3)
	2%			30.7 (△5.9)	32.8 (7.0)	35.1 (7.0)	36.6 (4.2)	38.5 (5.3)	
	1%	31.1	32.6 (5.0)	30.2 (△7.4)	31.8 (5.3)	33.5 (5.4)	34.4 (2.6)	35.7 (3.7)	
	0%			29.7 (△8.9)	30.8 (3.7)	32.0 (3.8)	32.2 (0.8)	32.9 (2.0)	
公債依存度 (%)			43.4	38.4	35.4~36.1	36.0~37.5	36.4~38.6	35.9~38.9	35.7~39.4
公債残高 (兆円)			335	364	389~390	415~419	443~449	470~481	496~512
公債残高の対GDP比 (%)			67.6	73.0	75.4~75.6	77.7~78.3	80.0~81.1	82.1~84.0	83.7~86.4

[試算 B]：名目成長率1.75%を前提

(単位：兆円、%)

		一般歳出 伸び率	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
歳 出	国債費	2%	19.8	22.0 (10.8)	17.8 (△19.1)	18.5 (4.2)	19.4 (4.9)	20.1 (3.6)	21.0 (4.6)
		1%			17.8 (△19.2)	18.5 (4.1)	19.3 (4.7)	20.0 (3.3)	20.8 (4.2)
		0%			17.7 (△19.2)	18.5 (4.0)	19.3 (4.4)	19.8 (2.9)	20.6 (3.8)
	地方交付税等	2%	.	14.9 (10.4)	16.7 (12.1)	16.3 (△2.8)	16.4 (0.9)	16.7 (1.7)	16.9 (1.3)
		1%			49.1 (2.0)	50.0 (2.0)	51.0 (2.0)	52.1 (2.0)	53.1 (2.0)
		0%			48.6 (1.0)	49.1 (1.0)	49.5 (1.0)	50.0 (1.0)	50.5 (1.0)
	一般歳出	2%	46.9	48.1 (2.6)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)	48.1 (0.0)
		1%			—	—	—	—	—
		0%			—	—	—	—	—
	決算調整資金繰戻し	2%	1.6	—	—	—	—	—	—
1%		—			—	—	—	—	
0%		—			—	—	—	—	
計	2%	81.9	85.0 (3.8)	83.5 (△1.7)	84.8 (1.5)	86.9 (2.4)	88.8 (2.3)	91.0 (2.5)	
	1%			83.1 (△2.3)	83.8 (0.9)	85.3 (1.8)	86.7 (1.6)	88.3 (1.8)	
	0%			82.6 (△2.8)	82.8 (0.3)	83.8 (1.2)	84.6 (1.0)	85.6 (1.1)	
歳入 (公債金除き)	税 取	47.1	48.7 (3.3)	50.1 (3.1)	49.4 (△1.4)	49.7 (0.5)	50.3 (1.1)	50.6 (0.7)	
		3.7	3.7 (0.7)	3.2 (△15.2)	3.2 (2.0)	3.1 (△4.5)	3.1 (1.9)	3.2 (1.9)	
	計	50.8	52.4 (3.1)	53.3 (1.8)	52.7 (△1.2)	52.8 (0.2)	53.4 (1.2)	53.8 (0.8)	
歳出-歳入 (公債金除き)	公債金取入	2%	31.1	32.6 (5.0)	30.2 (△7.3)	32.2 (6.3)	34.1 (6.0)	35.5 (4.0)	37.2 (5.0)
		1%			29.8 (△8.8)	31.2 (4.7)	32.5 (4.5)	33.3 (2.4)	34.5 (3.4)
		0%			29.3 (△10.3)	30.2 (3.0)	31.0 (2.8)	31.2 (0.7)	31.8 (1.8)
公債依存度 (%)			43.4	38.4	35.5~36.2	36.4~37.9	37.0~39.3	36.9~39.9	37.1~40.9
公債残高 (兆円)			335	364	389~390	414~417	440~446	467~477	491~507
公債残高の対 GDP 比 (%)			67.6	73.0	76.6~76.7	80.2~80.8	83.8~85.0	87.3~89.3	90.3~93.2

(備考) 本試算は、平成17年度までの財政事情を、一定の仮定の下に機械的に試算したものである。

本試算は、将来の予算編成を拘束するものではなく、ここに計上された計数は、試算の前提等に応じ変化し得るものである。

- (注) 1 国債費…経済成長率に応じ金利を仮置きして推計。  
 2 地方交付税等…地方交付税(法定率分(名目成長率×弾性値1.2(平成12年度税制改正の影響等を調整)を用いて推計+特例措置分)+地方特例交付金)。  
 3 一般歳出…平成13年度以降については、2%、1%、0%でそれぞれ伸ばした額を仮置き。  
 4 税取…名目成長率×弾性値1.1(平成12年度税制改正の影響等を調整)を用いて推計。  
 5 その他取入…名目成長率等を用いて推計。  
 6 公債金取入…各年度における歳出・歳入ギャップをすべて公債発行により補うと仮定して計上。  
 7 平成11年度は当初予算額(ただし、公債依存度、公債残高、公債残高の対 GDP 比については第2次補正後)。  
 8 平成13年度以降の公債依存度、公債残高、公債残高対 GDP 比の各欄は、一般歳出の伸び率に応じて推計された計数の最大値と最小値の範囲を示している。  
 9 ( ) 書きは対前年度伸び率。

(出所) 『国の予算』平成12年度 27-29ページにより作成。

### 3 平成12年度予算の国会審議の経緯と主要論点

平成12年度予算の本格的な国会審議は平成12年2月2日の衆議院予算委員会から始まり、2月29日の衆議院予算委員会での可決を受けて、同日の本会議で可決され、参議院へ送付された。参議院においても、3月17日の参議院予算委員会での可決を受けて、同日の本会議で可決され、平成12年度予算は予算政府案どおり成立した。成立時期では平成11年度と同じ戦後最速、そして、国会審議期間では戦後最短の年度内成立となった基本的な要因は、昨年10月の自・

自・公連立政権（小渕第2次改造内閣）の成立によって与党が参議院でも過半数の議席を制したことにあるが、より直接的には、国会冒頭の議事運営の紛糾から、総理大臣の施政方針演説に野党が欠席するなど、野党による予算審議拒否が長引く中で、連立与党による単独審議が進められたことにあった。したがって、平成12年度予算を巡る国会審議はやや低調なものとなったが、その中で主要な論点・争点となったのは、今後の経済見通しと財政構造改革との関係、日本銀行のゼロ金利政策の転換とインフレ・ターゲット論、介護保険の円滑実施や「年金法」改正、公共事業執行の効率性と評価システム、消費税の福祉目的税化と消費税率の引上げ問題等であった。<sup>1)</sup>

予算成立後の平成12年3月21日の閣議で宮澤大蔵大臣は、経済・金融情勢に万全の対応を講じた平成12年度予算が成立した上での最大の景気対策は、本予算の円滑かつ着実な執行であることを強調し、公共事業に係る実施計画について、年度当初から円滑な事業実施が図られるよう関係省庁に対応を求めるとともに、極めて厳しい財政状況の下、本予算の執行においても、優先順位の厳しい選択により不急な経費を節減するなど、徹底した経費の節減合理化に取り組むよう各省庁に協力を要請している。<sup>2)</sup>

〔注〕

- 1) 平成12年度予算の国会審議の経緯、主要問題等の記述は、主として、衆議院事務局『平成12年 衆議院の動き』「第147回国会（常会）・6・予算審議の概況」（平成12年12月20日）330-335ページによっている。
- 2) 「平成12年度予算の成立に当たっての大蔵大臣閣議発言要旨」は、『国の予算』平成12年度 952-953ページに収録されている。

## 第4節 平成12年度予算の概要と特色

### 1 一般会計歳入歳出予算の概要と特色

平成12年度予算の概要や特色については、予算編成や国会審議の過程等で必要に応じ主要な論点・争点等に言及してきたが、本節ではその全体にわたりまとめて記述する。その際、平成12年度一般会計歳入歳出予算の予算額、対前年度当初予算の増減額・率等は前掲表12-2を参照されたい。

#### (1) 平成12年度予算の総括的な特色

「我が国経済が厳しい状況をなお脱していないものの緩やかな改善が続いている中であって、これを本格的な回復軌道に繋げていくため、経済運営に万全を期すとの観点」（予算編成方針の前文）に立って編成された平成12年度一般会計予算の歳出総額は、前掲表12-2及び表12-6のように、「財政構造改革法」の凍結を前提に「当面の景気回復に向け全力を尽くすとの観点」に立って編成された平成11年度当初予算に対して3兆1269億円増（3.8%増）の84兆9871億円で、当初予算では過去最大（当時）の規模となった。歳出面では、一般歳出が1兆2036億円増（2.6%増）の48兆914億円であり、公共事業等予備費を含めた公共事業関係費は前年度当初予算と同額の9兆9307億円が確保された。また、歳入面では、租税及印紙収入が1兆5400億円増（3.3%増）の48兆6590億円にとどまったため、公債発行額（公債金）は1兆5600億円増（5.0%増）の32兆6100億円に増加し、とりわけ特例公債発行額が1兆7500億円増（8.1%増）の23兆4600億円に増加している。

歳出面で、主要経費別に対前年度当初予算比の伸び率を表12-2で見ると、特に目立つのは、国債費が10.8%増（2兆1334億円増）と高い伸びを示していることであるが、この原因は専ら、預金保険機構の特例業務勘定に交付される国債の円滑な償還を確保する財源として、国債整理基金特別会計への予算繰入れ分の国債償還費4兆5000億円が計上されたことにある。この予算繰入れについては、平成12年度予算の概算要求段階では、平成11年度当初予算と同額の2兆

表 12-6 平成12年度一般会計予算フレーム

(単位：億円)

		平成11年度 予算	平成12年度 予算	増減額	備 考
歳 入	税 取	471,190 (補正後：456,780)	486,590	15,400	税制改正等：△1,520億円
	そ の 他 取 入	36,911	37,181	269	
	公 債 金	310,500 (補正後：386,160)	326,100	15,600	公債依存度 38.4% (平成11年度当初 37.9%) (平成11年度第2次補正後 43.4%)
	建 設 公 債	93,400	91,500	△1,900	
	特 例 公 債	217,100	234,600	17,500	
	計	818,601	849,871	31,269	
歳 出	国 債 費	198,319	219,653	21,334	預金者保護のための交付国債償還財源繰入 4.5兆円 (平成11年度当初 2.5兆円) を含む
	地 方 交 付 税 等	135,230	149,304	14,074	
	一 般 歳 出	468,878	480,914	12,036	2.6%増 (平成11年度当初 5.3%増)
	決 算 調 整 資 金 繰 戻	16,174	—	△16,174	
	計	818,601	849,871	31,269	3.8%増 (平成11年度当初 5.4%増)

(出所) 財務省ホームページ「平成12年度予算資料」、大蔵省「財政金融統計月報」「平成12年度予算特集」第577号 5ページにより作成。

5000億円であったが、予算編成過程において、金融システム安定化・預金者保護に万全を期すとの観点から、平成13年度分の償還財源2兆円の計上を前倒しし、合計4兆5000億円を平成12年度予算の国債償還費に計上したものである。この前倒し計上がなければ、同じ過去最大規模でも歳出総額は2兆円減の約83兆円に、したがって、公債発行額も前年度当初予算を下回る30兆6000億円程度に抑制できたはずである。しかし、大蔵省が所管経費である国債費の前倒し計上をあえて選択したことは、経済・金融情勢に万全の対応を講じるとの編成方針から歳出増への許容度が高い平成12年度予算に平成13年度分をも計上することにより、その分の2兆円の国債費が節減できる平成13年度予算において、公債発行額を30兆円以下に抑制するという、財政健全化に向けての布石であったという。<sup>1)</sup>

したがって、平成12年度予算だけを財政健全化という観点からみると、以下のように、いずれの指標も前年度当初予算に比較して悪化している。<sup>2)</sup> 一般会計の公債依存度は前年度当初予算の37.9%から38.4%に上昇しており、平成12年度末の普通国債残高も前年度当初段階の平成11年度末見込額335兆円程度から364兆円程度(対GDP比73%程度)に増加している。また、SNAベースでみた平成12年度の国・地方の財政赤字(当初)及び長期債務残高(年度末)の対

GDP比は9.4%程度及び132.9%程度とそれぞれ見込まれており、主要先進国では最悪といえる水準にある。

## (2) 平成12年度予算の一般会計租税収入と税制改正の概要

一般会計歳入の柱である租税及印紙収入は、前年度の税収が恒久的減税等の影響から47兆円程度まで落ち込んだため、現行法による場合でも、平成11年度当初予算額に対して1兆6920億円増の48兆8110億円にとどまると見込まれた。ここから、平成12年度税制改正による減収額1520億円を差し引いた改正法による収入見込額は、前述のように1兆5400億円増（3.3%増）の48兆6590億円となった。平成12年度税制改正では、本格的な景気回復に資する等の観点から、民間投資等の促進及び中小企業・ベンチャー企業の振興を図るための措置を講ずるとともに、所得税制、年金税制、法人関係税制等について、社会経済情勢の変化等に対応するための所要の改正措置を講じることとされた。<sup>3)</sup> このうち所得税制の改正は、年齢16歳未満の扶養親族に係る扶養控除の額の割増の特例（10万円加算）を廃止するものであり、後述の児童手当の拡充とセットで検討するよう大蔵省が強く求めてきた措置であった。

### 〔注〕

- 1) 武藤敏郎・元主計局長口述記録。
- 2) 財務省ホームページ「平成12年度予算：我が国の財政事情について（政府案）」。
- 3) 『国の予算』平成12年度 511-521ページ。

## 2 主要歳出分野に係る重要施策と歳出予算<sup>1)</sup>

### (1) 社会保障の充実

急速に少子・高齢化が進展する中で、経済の発展・社会の活力を損なわないよう、必要な給付は確保しつつ制度の効率化・合理化を進め、将来にわたり安定的に運営できる社会保障制度を構築するため、平成12年度予算では主に次のような施策や制度改正を行い、前年度当初予算額に対して6542億円増（4.1%増）の16兆7666億円の社会保障関係費を計上している。① 高齢者介護では、「介護保険法」の円滑な実施を図るため、低所得者の利用者負担の軽減、家族

介護支援対策等の措置を講ずるとともに、介護サービス基盤の整備等、新たに策定された「ゴールド・プラン21」の着実な推進を図る。② 福祉関係では、「少子化対策推進基本方針」を踏まえ、子育てと仕事の両立に向け、延長保育促進事業等の「新エンゼル・プラン」を着実に推進するとともに、年少扶養控除の見直し等により財源を確保し、平成12年6月から児童手当の支給対象年齢を義務教育就学前に拡大する。また、「障害者プラン」を推進し、自立支援と社会参加を促進する。③ 医療関係では、高齢者医療に係る患者一部負担制度の見直し（上限付き定率1割負担制度の導入等）と薬剤一部負担の廃止、また、診療報酬・薬価改訂（診療報酬1.9%引上げ、薬価1.7%引下げ）の見直しと慢性疾患に係る包括払い方式の段階的拡大など、基本的に財政中立を確保しつつ、医療保険・老人保健制度の給付・負担の見直しを行う。④ 年金関係では、現下の社会経済情勢等に鑑み、厚生年金等のマイナス物価スライド（マイナス0.3%）による引下げは特例措置として実施しない。⑤ 雇用対策では、厳しい雇用・失業情勢に最大限の配慮を払い、前年度（5.2%増）を大きく上回る10.4%増（357億円増）の3795億円を失業対策費に計上している。なお、「経済新生対策」における一般会計分雇用対策費2206億円については、平成11年度第2次補正予算での措置済分を除く289億円を平成12年度予算に重点的に計上している。

## （2） 文教及び科学技術の振興

前年度に引き続き、高等教育、学術研究、科学技術等の分野に対し、資金の重点的配分を図るとともに、国と地方の機能分担及び費用負担の在り方、受益者負担の在り方等の観点から各種経費の見直しを行い、平成12年度予算の文教及び科学振興費には、前年度当初予算に対して590億円増（0.9%増）の6兆5222億円、うち科学技術振興費は652億円増（6.8%増）の1兆183億円を計上している。文教于算の主要施策は、公立義務教育諸学校の第6次教職員配置改善計画の最終年度分、国立学校における教育研究施設の整備、大学院の教育・研究の高度化・多様化、平成13年度からの授業料改定等、私立大学等経常費補助等の私学助成の充実、無利子・有利子合わせた貸与人員増員等の育英事業の拡充等である。また、科学技術の振興では、ライフサイエンス等の創造的・基礎的研究等への重点的な予算配分、科学研究費補助や若手研究者支援等の競争的資金の拡充、厳正な外部評価による研究資金の効果的活用等を図っている。

### (3) 社会資本の整備

平成12年度予算の公共事業関係費については、景気の本格的回復を図る観点から、平成11年度当初予算と同額の9兆4307億円を計上している（産業投資特別会計社会資本整備勘定計上の944億円を加えた総額9兆5251億円も前年度と同額）。また、公共事業等予備費についても前年度と同額の5000億円を別途計上している。予算配分に当たっては、新たな発展基盤に期待される諸課題（物流効率化による経済構造改革の推進、環境と調和した持続的な経済社会の構築、少子高齢化社会等に対応した街づくり・地域づくり、高度情報通信社会の基盤作り）に対応する事業・施策に公共事業予算全体を重点化するとともに、費用対効果分析等の新規事業採択基準の有効活用や再評価による継続事業の厳しい見直しなどの効率性・透明性の確保、統合補助金の創設や国直轄事業の採択基準引上げなどの「第2次地方分権推進計画」等に基づく地方分権への取組みの積極化、「地域戦略プラン」の円滑な推進等を図っている。

### (4) 経済協力の充実

一般会計ODA予算については、一貫した評価プロセスの導入や情報公開の促進等によってODA実施体制の強化を図るとともに、顔の見える援助の拡充や貧困・環境・地雷等地球規模問題等への対応強化の観点からODA予算の重点的な配分に努め、前年度当初予算額に対し23億円減（0.2%減）の1兆466億円に抑制している。なお、経済協力費は36億円減（0.4%減）の9842億円である。

### (5) 防衛力の整備

防衛関係費については、重要事態への対処等を拡充整備しつつ、正面装備品の調達数量の抑制等による後年度負担の抑制に加えて、特に基幹部隊の改編による常備自衛官定数の削減、在日米軍駐留経費のうち提供施設整備費の削減等に努め、前年度当初予算額に対し36億円増（0.1%増）の4兆9358億円を計上している（うちSACO関係経費は140億円）。

### (6) 中小企業施策の推進

「中小企業基本法」の改正により、中小企業政策の理念が「格差の是正」から「多様で活力ある独立した中小企業者の成長発展」に転換されたことを踏ま

え、創業・経営革新等への中小企業の自助努力の支援、中小企業に不足しがちな人材・技術・情報等のソフトな経営資源の円滑確保に向けた経営支援体制の整備、中小企業金融対策の強化などに予算の重点的な配分を行い、前年度当初予算額に対し20億円増（1.0%増）の1943億円を計上している。

### （7） 農林水産業の振興

平成11年7月に成立した「食料・農業・農村基本法」を踏まえ、食糧自給率向上の観点からの麦・大豆関係予算等の見直し、市場原理重視の観点からの農産物価格政策の見直しと経営安定対策の導入、中山間地域等における直接支払いの導入等の農政改革を推進するとともに、農林水産分野の先端的な技術開発等を推進するため、一般農政費は前年度当初予算に対して613億円増（4.5%増）の1兆4394億円を計上しているが、主要食糧関係費は448億円減（16.7%減）の2239億円に抑制している。

### （8） エネルギー対策の推進

地球温暖化問題へ対応するため、省エネルギー対策や新エネルギーの開発・利用の促進等に取り続き重点的に取り組むとともに、エネルギーの安定供給の確保や原子力平和利用の促進等に着実に取り組むなど、総合的なエネルギー政策を推進することとし、一般会計のエネルギー対策費として、前年度当初予算額に対し180億円減（2.8%減）の6351億円を計上している。

### （9） 環境保全対策の推進

平成12年度予算では、一般会計、特別会計を通じ環境保全経費として3兆627億円を計上している。特に、「京都議定書」に定められた温室効果ガスの削減目標の達成に向けた各般の施策の推進に一般会計、特別会計を通じ5506億円を、また、ダイオキシン類及び環境ホルモン問題に対する環境汚染防止対策として一般会計、特別会計を通じ1073億円を計上している。

### （10） 金融システムの安定化

既述のように、預金保険機構保有の交付国債の円滑な償還を確保するため、国債償還財源として4兆5000億円を計上している。

〔注〕

1) 以下の記述は、『国の予算』平成12年度 31-36ページ、財務省ホームページ「平成12年度予算：平成12年度予算のポイント（各経費）」によっている。なお、後述の地方財政対策を含め、こうした主要経費に係る平成12年度予算編成について、財政制度審議会の「建議」及び「報告」の平成12年度予算での措置状況を大蔵省自ら詳細に検証したものが、財政制度審議会に提出された、大蔵省主計局「『建議』及び『報告』の平成12年度予算における主な措置状況」（平成12年1月）である（財政制度審議会「財政制度審議会・総会（第5回）資料」（平成12年1月20日）（「配付資料(3)」））。

### 3 平成12年度予算における機構改革及び定員削減<sup>1)</sup>

「中央省庁等改革基本法」及び関連法の成立に至る背景や経緯、中央省庁等改革の理念及び概要等は第1節3(3)で、また、平成12年度の機構・定員に関しては、「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」（平成11年4月27日閣議決定）（以下、「基本的計画」という。）を受けて閣議了解された「平成12年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針」、及び閣議決定された「平成12年度予算編成方針」は第2節1(1)、3(2)で既に記述したところである。こうした行政改革に関する基本法・関連法及び「基本的計画」並びに予算編成方針の下、平成12年度には以下のような機構及び定員の改革が行われた。

#### (1) 機構

平成12年度末の機構については、前記の「基本的計画」に従い、府省再編時の官房・局の数を大幅に削減するなど、中央省庁等改革推進本部の作業結果に沿って、新府省の組織は次のとおりとされた（なお、( )内の数値は平成11年度末）。すなわち、① 府・省・委員会・庁：府1(1)、省10(12)、委員会7(8)、庁18(25)。② 職・内部部局：副大臣・副長官22及び大臣政務官・長官政務官26（政務次官32）、事務次官12(20)、庁次長14(15)、外務審議官・財務官・技監等の総括整理職21(14)、局及び官房96(127)、局長級分掌職16(-)、部99(100)、部長級分掌職1(-)、事務局次長及び局次長25(27)。③ 審議会等：106(211)。④ 施設等機関：133種類(133種類)。⑤ 特別の機関：31種類(32種類)。⑥ 地方支分部局：27種類(30種類)、である。

## (2) 定員

国家公務員の定員の削減については、予算編成方針等に従い、前記の「基本的計画」における定員削減計画の趣旨を踏まえて、早期の実現を図るため前倒しし、平成12年度採用分から毎年新規採用を減らし、公務員数を10年間で25%削減することを目指し最大限努力するとの内閣としての目標に沿って、新規増員の一層の抑制と再編時における削減等定員削減の実施に努めた。その結果、平成12年度には、特別機関等及び自衛官を除く国家公務員数で4745人の純減を達成した。これを非現業と現業の区分で見ると、非現業が1479人の純減、現業が3266人の純減であり、会計別予算定員では一般会計が210人の純減、特別会計が4535人の純減であった。なお、政府関係機関は16人の純減であった。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成12年度 39-42ページによっている。

## 4 平成12年度予算における補助金等の整理合理化<sup>1)</sup>

### (1) 補助金等の整理合理化

平成12年度予算における補助金等の整理合理化については、社会経済情勢の変化、官と民及び国と地方の役割分担の在り方等の観点から、「地方分権推進計画」(平成10年5月29日閣議決定)、「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)等の趣旨を踏まえ、また、「平成12年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針」及び「平成12年度予算編成方針」に従って、制度改革を含めた既存の施策・事業そのもの見直しをはじめ、すべての行政分野について聖域なき見直しを積極的に推進し、特に平成12年度は「第2次地方分権推進計画」(平成11年3月26日閣議決定)に従い、「統合補助金」の創設に積極的に取り組んできた。平成12年度予算における補助金等の整理合理化措置の概要は次のとおりである。

- ① 統合補助金：(i)「国が箇所付けしないことを基本として、具体の事業箇所・内容について地方公共団体が主体的に定めることを基本的な仕組みとする統合補助金」を以下の事業において創設する。(イ) 二級河川、(ロ) 公営住宅等、(ハ) 公共下水道、(ニ) 都市公園、(ホ) 港湾既存施設の有効活用、(ヘ) 農業農村整備

事業、(ト) 漁港漁村整備事業。(ii) 「国が箇所付けないことを基本として、一定の政策目的を実現するために複数の事業を一体的にかつ主体的に実施することができるような統合補助金」を以下の事業において創設する。(イ) まちづくりに係る事業、(ロ) 住宅宅地関連公共施設等整備促進事業、(ハ) 都市再開発関連公共施設整備促進事業、(ニ) 住宅市街地整備総合支援事業。

② 第2次地方分権推進計画関係：(i) 二級河川に対する個別補助金の廃止、(ii) 市町村道に対する個別補助金の廃止。

③ その他整理合理化：(i) 廃止：(イ) 外国人登録事務委託費（マイナス6億円）、(ロ) 公営交通施設改良モデル事業費補助金（マイナス1億円）、(ハ) 母子保健衛生費補助金の一部（マイナス1億円）。(ii) 一般財源化：(イ) 母子保健衛生費補助金の一部（マイナス11億円）、(ロ) 貸金業監督事務委託費（マイナス1億円）。(iii) 補助対象重点化・補助率引下げ：(イ) 社会体育施設整備費補助金の一部、(ロ) 中小企業活性化補助金の一部、(ハ) 特定重要港湾補助事業補助率。(iv) 採択基準の引上げ：(イ) 地方道改修費補助の一部、(ロ) 街路事業費補助の一部、(ハ) 沿岸漁場整備。

以上の成果として、平成12年度予算においては、整理223件・8681億円、前年度より減額721件・5638億円、補助率の引下げ3件、統合・メニュー化11件、終期の設定350件、定員削減42件・16億円、その他305件、合計1662件・1兆4336億円の補助金等の整理合理化が行われ、金額ベースでみると、平成10年度の4309億円、前年度の3133億円を大きく上回った。

## (2) 補助金等の規模と構造

以上のような整理合理化の成果を、平成12年度予算の一般会計補助金等予算額（国際分担金等4790億円を除く）でみると、平成11年度当初予算に対して6581億円増（3.3%増）の20兆6969億円となったが、平成11年度第2次補正後予算に対しては3兆5309億円減（14.6%減）という大幅な減少となっている。なお、一般会計歳出総額及び一般歳出に占める割合は24.4%及び43.0%となった。前述のように、平成12年度一般会計予算における補助金等予算額が前年度当初予算より6500億円強増加したことは、主として、① 高齢化の進展に対応して実施される介護保険に係る新規補助金等の計上<sup>2)</sup>による社会保障関係補助金等

の増額（対前年度比3400億円増・3.7%増）、② 衆議院議員の総選挙に係る委託経費の増額（対前年度比692億円増）、③ 国政調査の実施に伴う委託経費の増額（対前年度比636億円増）、等によるものであった。

この一般会計の補助金等予算を主要経費別構成比で見ると、社会保障関係費（46.0%）、公共事業関係費（20.5%）、文教及び科学振興費（19.7%）の3主要経費で86.2%（17兆8392億円）を占め、所管別構成比では、厚生省（47.3%）、文部省（18.0%）、建設省（11.0%）、農林水産省（9.1%）の4省で85.4%（17兆6675億円）を占めている。また、交付対象別構成比では、地方公共団体向け補助金等16兆8891億円が81.6%を占めており、この中には、平成12年度地方財政計画に計上されている国庫支出金1兆384億円のほか、国民健康保険助成費など、地方公共団体が普通会計以外の会計で実施する事業に係る補助金等が含まれている。なお、補助根拠別の構成では、法律補助が84.7%を占め、残り15.3%がいわゆる予算補助である。

#### 〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成12年度 42-50ページによっている。なお、本項の記述のほか、補助基準の是正措置（超過負担の是正措置）等が講じられている。
- 2) 介護保険関係の主要な新規補助金等は、介護給付費負担金（7589億円）、介護給付費財政調整交付金（1897億円）、介護納付金負担金（1562億円）等であるが、他方、介護保険の導入に伴い、特別養護老人ホーム保護費負担金（3755億円）、高齢者居宅介護事業費補助金（2407億円）等は廃止されている（大蔵省主計局「平成12年度補助金等の概要」（平成12年1月））。

## 5 地方財政収支見通しと地方財政対策<sup>1)</sup>

### (1) 自治省の概算要求

平成12年度予算の概算要求に当たり、平成11年8月の段階では、平成12年度の経済情勢の推移、国の予算編成の動向等に確実な見通しが立て難いため、自治省からは具体的な収支見通しに基づかず、地方交付税交付金、地方特例交付金及び地方債について、それぞれおおむね次のような概算要求額が提出された。すなわち、地方交付税交付金は法定5税率分に精算減額分、加算額及び特例措置分等を含め1兆6105億円、地方特例交付金は恒久的な減税に伴う地方税減

収見込み額1兆9924億円について前年度決定された全額補填の枠組み<sup>2)</sup>に基づき算定された9485億円、そして、地方債計画は公営企業債等を含め13兆9161億円であった。以上の提出要求は差し当たり「枠取り」であり、平成12年度の地方財政収支の推計及び地方財源の調整のための具体策等については、例年どおり、経済情勢の推移等を睨みつつ、国の予算編成作業や税制改正論議の進展と併行して、引き続き、大蔵・自治両省間で詰めていくことが前提となっていた。

なお、上記の地方交付税交付金及び地方特例交付金の概算要求には、① 今後の経済情勢の推移、税制改正、国庫補助負担金整理、国の予算編成の動向等を踏まえ、地方財政状況等を更に検討し、必要な場合は概算要求の修正を行う、② 概算要求は現行法等に基づき積算したものであり、地方交付税を国税収納金整理資金から特別会計に直接繰り入れる措置について、今後、地方分権推進計画を踏まえて検討し、必要な場合は法改正及び概算要求の修正を行う、③ 恒久的な減税に伴う減収分については、今後、国の予算編成の動向、財政投融资制度改革の動向等を踏まえ、必要な場合は概算要求内容の修正を行う、という留保が付されていた。

## (2) 平成12年度地方財政収支見通し

平成12年度の地方財政収支見通しが明らかになったのは、例年どおり、平成12年度の政府経済見通し、国家予算の骨格等が固まった平成11年12月の予算編成の最終段階であった。まず、歳入面の地方税では、平成11年度の課税実績、平成12年度の経済見通し、税制改正、郵便貯金の集中満期の到来等を勘案し、対前年度比0.7%減の35兆568億円が見込まれた。また、地方譲与税は対前年度比0.2%増の6141億円、地方交付税は対前年度比33.0%減の13兆9743億円、国庫支出金は国と地方の役割分担の在り方等を踏まえた整理合理化により対前年度比1.1%減の13兆865億円、地方債は対前年度比22.9%減の8兆6971億円がそれぞれ見込まれた。この結果、地方歳入総額の見込額は79兆891億円、うち一般財源は50兆5583億円であった。

他方、歳出面では、国・地方ともに極めて厳しい財政事情を踏まえ、行財政運営の簡素化、定員管理や給与水準等の適正化の一層の推進等、歳出全般にわたる見直し、合理化・効率化に徹底的に取り組むこととして見積もられた。そ

の結果、歳出総額の見込額は対前年度比0.5%増の88兆9564億円、うち地方一般歳出は対前年度比0.9%減の74兆119億円とされた。これを主要な歳出別にみると、給与関係経費は従来と同様、国の水準を上回る地方公務員の給与は国の給与水準に置き換えて積算したほか、国の行政改革方針に準じて定員の削減や新規増員の抑制を見込むことなどにより、対前年度比0.1%減の23兆6591億円、一般行政経費は介護保険の実施など少子・高齢化の進展等に対応した福祉政策の一層の充実、新たに発展基盤緊急整備事業に要する経費等を見積もることにより対前年度比2.3%増の19兆7190億円、投資的経費総額は自主的・主体的な地域づくり、住民に身近な社会資本整備等の推進から対前年度比3.5%減の28兆4400億円（うち単独事業分は対前年度比4.1%減の18兆5000億円）、公債費は対前年度比6.2%増の12兆990億円、公営企業繰出金は対前年度比0.1%増の3兆2750億円とそれぞれ見込まれたのである。

### （3） 地方財政対策の概要と特徴

上記のような平成12年度の地方歳入・歳出の見通しから、歳入総額79兆891億円と歳出総額88兆9564億円との収支差額として、前年度より圧縮されたものの、通常収支分で9兆8673億円の財源不足が見込まれたほか、平年度化した恒久的な減税の影響分で3兆5026億円の財源不足が見込まれ、平成8年度以来5年連続して「地方交付税法」第6条の3第2項に該当する極めて厳しい事態となった。その一方、国の財政事情もまた極めて厳しい状況にあるため、この巨額の地方財源不足額の取扱いを巡る大蔵・自治両省の詰めの協議は12月18日に予定された大蔵・自治両大臣の折衝に委ねられたが、児童手当を巡る与党三党間の調整の難航から、両大臣の折衝が翌19日未明にずれ込むという異例の展開となった。最終的には、国と地方という公経済の車の両輪がバランスのとれた財政運営を行う必要があるとの基本的考え方を踏まえつつ、地方財政の運営に支障を生ずることがないように所要の措置を講ずるとの方針に沿って、以下のような地方財政対策の具体的措置を採ることで決着をみた。

- ① 平成12年度の通常収支分に係る財源不足額9兆8673億円については、(i) 地方債措置として、財源対策債を2兆4300億円増発するとともに、(ii) 地方交付税の増額措置として、(イ) 一般会計からの加算7500億円（法定加算3913億円、

交付税特別会計借入金の国負担分利子相当額加算2087億円、臨時特例加算1500億円)、(ロ)平成10年度分精算措置の繰延べ1981億円、及び(ハ)交付税特別会計の借入金6兆4892億円により7兆4373億円を確保し、その全額を補填する。

②平成12年度の恒久的な減税の影響額3兆5026億円については、平成11年度に決定した地方財政対策の枠組みに従って、(i)地方税の減収見込額1兆9037億円については、(イ)地方たばこ税の増収措置1358億円、(ロ)法人税の地方交付税率引上げ3780億円、(ハ)地方特例交付金9140億円、及び(ニ)減税補填債の発行4759億円により、その全額を補填する。(ii)国税の減税の影響分1兆5989億円については、交付税特別会計における借入金1兆5989億円により、その全額を補填する。

上記のような地方財政対策に伴う平成12年度予算における地方交付税交付金の算定をみると、交付税原資の法定5%税率分に係る地方交付税額13兆2663億円に法定加算額及び臨時特例加算額を加えた14兆163億円が交付税特別会計に繰り入れられる一般会計上の地方交付税交付金であり、これに同特別会計における返還金42億円、剰余金の活用1300億円及び同特別会計の借入金8兆881億円を加算した額から、借入金等利子負担額8279億円を控除した21兆4107億円(前年度当初に対して5465億円増・2.6%増)が平成12年度に地方団体に対して交付される地方交付税の総額であった。以上のような平成12年度の地方財政対策に対して、自治省は、異例の厳しい予算環境の下で一般会計からの加算額を前年度より2000億円近く増額したことに、厳しさを増す地方財政に対する国の配慮が示されたものと評価している。<sup>3)</sup>

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『国の予算』平成12年度 212-215ページ、及び『平成12年度 改正地方財政詳解』(平成12年、地方財務協会) 4-6ページによっている。
- 2) 地方税減収に関する補填方式は、第11章第4節5(2)を参照されたい。
- 3) 『平成12年度 改正地方財政詳解』(平成12年、地方財務協会) 5ページ。

## 第5節 平成12年度予算の執行と補正予算

### 1 予算執行上の諸問題

平成12年度予算の成立直後から予算執行上の問題になったのが公共事業等予備費の早期使用であり、これには次のような事情があったという。<sup>1)</sup> 第1は予算の最速・最短の成立から、与党が早々と公共事業等予備費の使用について具体的な検討に着手していた上、当時の景気判断指標の平成11年10-12月期速報で経済成長率のマイナス幅が拡大していたからである。第2は既述の財政制度審議会「報告」にみられるように、平成12年度予算編成の1つの焦点となった整備新幹線問題について、前年度と同様、整備新幹線経費を公共事業等予備費で使用できる旨の政府・与党間合意が成立していたからである。しかし、前章で言及したように、国会開会中は原則として予備費は使用できないため、与党の求める早期使用は困難であった。

しかも、平成12会計年度の開始直後、4月2日の小渕総理大臣の緊急入院に始まり、4月3日の自由党分裂・保守党発足、4月4日の小渕内閣総辞職、4月5日の自民・公明・保守（自公保）3党連立政権合意及び森内閣発足（閣僚全員留任）、6月2日の衆議院解散、6月25日の総選挙（与党3党大幅議席減も過半数維持）、7月4日の第148回特別国会召集、同日の第2次森連立内閣発足（宮澤大蔵大臣留任）と政治情勢が慌ただしく動いたため、公共事業等予備費の使用決定はその後の7月下旬にずれ込んだ。

すなわち、第149回臨時国会が7月28日に召集される前の7月25日、「景気の下支えに万全を期すため」<sup>2)</sup>として、平成12年度予算の公共事業等予備費5000億円（事業費約7460億円）の使用内訳が次のように閣議決定された。<sup>3)</sup> (1) 有珠山等緊急災害復旧・防災対策696億円。(2) 国民生活の改善に直結する分野2071億円、主要事項は① 地域生活の質の向上394億円（下水道整備48億円、集落排水整備86億円等）、② 都市機能の向上396億円（立体交差化等踏切対策54億円、電線類地中化137億円等）、③ 環境対策443億円（ダイオキシン類対策66億円、間伐促進対策97億円等）、④ 公共空間等のバリアフリー化291億円（歩道段差解消・エス

カレーター等設置113億円、公営住宅ストックの改善40億円等)、⑤ 社会保障・教育研究基盤の充実546億円(特別養護老人ホーム・病院整備等210億円、教育情報化・学校施設等整備268億円等)。(3) 生活構造改革・経済活性化に資する分野2033億円、主要事項は① 基幹的交通網の整備1266億円(整備新幹線560億円、高規格幹線道路540億円等)、② 情報通信基盤の整備342億円(光ファイバー収容空間69億円、次世代情報通信基盤研究施設整備30億円等)、③ 食料自給率向上のための基盤整備425億円(水田汎用化対策230億円、畑地灌漑推進139億円等)。(4) 既発生災害対応、早期復旧対応等のための使用留保200億円。

その後、8月1日に閣議了解された「平成13年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」の最後で、平成12年度予算の執行に当たっても行政経費等既定経費の一部を留保するとの方針が示されたのを受けて、8月8日に大蔵省は原則として旅費20%、物件費15%の留保を各省庁に要請している。<sup>4)</sup> また、8月15日の人事院勧告を受けて、9月19日、平成12年度の公務員給与改定について基本給改定の見送り、扶養手当の引上げなど勧告どおり実施する旨の閣議決定がなされた。なお、この間、8月11日には、日本銀行金融政策決定会合において1年半ぶりに「ゼロ金利政策」の解除が決定されている。

#### 〔注〕

- 1) 武藤敏郎・元主計局長口述記録。
- 2) 『国の予算』平成13年度 9ページ。
- 3) 財務省ホームページ「平成12年度予算：公共事業等予備費の使用について」。
- 4) 財務省ホームページ「平成12年度予算：平成12年度予算の留保について」。

## 2 平成12年度補正予算の編成

### (1) 「日本新生のための新発展政策」の決定

森第2次改造内閣の下、平成12年7月7日、政府に「IT戦略会議」、「産業新生会議」、「財政首脳会議」等が設置され、今後の経済社会対策及び財政運営に関する検討が続けられてきた。そして、平成12年10月19日、経済対策閣僚会議・財政首脳会議合同会議で「日本新生のための新発展政策」<sup>1)</sup>(以下では、「新発展政策」と表記することがある。)が決定され、その実施のために平成12年度補正予算が編成されることとなった。

「新発展政策」では、雇用情勢や消費動向がなお厳しさを脱していないなど、我が国経済全体としては民間需要を中心とした自律的回復には至っていないとの景気動向の認識、そして、知恵の時代という観点から見れば、IT革命の先取り、循環型社会の構築などが立ち遅れているとの経済社会構造の認識に立脚し、21世紀の多様な知恵の社会にふさわしい経済社会の構造と志向に向かって大変革期に乗り出すことを主要課題に据えた上で、そのためには、急激な公需の落ち込みを避け、景気を確実に自律的回復軌道に乗せることが急務であり、それには永続力のある自律的發展に繋がるような構造的気風の改革の醸成を図ることが大切である、としている。そして、時代を先取りした改革を推進するため、「新発展政策」の重点を、① IT革命の飛躍的推進、② 循環型社会の構築など環境問題への対応、③ 活力に満ちた未来社会を目指す高齢化対策、④ 便利で住みやすい街づくりを目指す都市基盤整備の4分野に置き、全体として事業規模11兆円程度（うち国費3.9兆円程度）の事業を早急に実施としている。

上記の事業規模（うち国費）の内訳は、社会資本整備4.7兆円程度（国費2.5兆円程度）、災害対策0.5兆円程度（国費0.4兆円程度）、IT関連特別対策0.2兆円程度（国費0.1兆円程度）、中小企業等金融対策4.5兆円程度（国費0.8兆円程度）、住宅金融・雇用対策等1.1兆円程度（国費0.1兆円程度）であり、うち社会資本整備事業規模4.7兆円程度の細目は、① IT（0.8兆円程度）、② 環境（0.6兆円程度）、③ 高齢化（0.5兆円程度）、④ 都市基盤整備（0.9兆円程度）、⑤ 教育・青少年・科学技術等（0.2兆円程度）、⑥ 生活基盤充実（0.6兆円程度）、⑦ 防災（0.5兆円程度）、⑧ 公共事業の契約前倒し、いわゆるゼロ国債（0.6兆円程度）である。以上のように、「新発展政策」では社会資本整備と中小企業等金融対策が二本柱であり、両者で事業規模の84%を占めている。また、社会資本整備4.7兆円程度のうち前記の重点4分野が事業規模で6割を占めている。なお、社会資本整備及び災害対策による今後1年間のGDPへの効果は、名目1.3%程度、実質1.2%程度と試算された。

## （2）一般会計補正予算（第1号）の概要と特色

「日本新生のための新発展政策」の決定を受けて、平成12年11月10日、その実施に必要な平成12年度補正予算が第150回臨時国会に提出され、同日、宮澤

大蔵大臣の財政演説が行われた。<sup>2)</sup> 財政演説では、「新発展政策」策定の目的及び概要、平成13年度税制改正の方針、補正予算の大要等を説明したほか、特に財政構造改革に言及し、まずは財政の透明性の確保を図り、効率化と質的改善を進めながら、我が国経済の回復を一層確かなものとし、その上で、21世紀の経済社会のあるべき姿を展望し、税制や社会保障の在り方、更には中央と地方との関係まで視野に入れて取り組むとの考え方を明らかにした。

補正予算の国会審議は順調に進み、11月21日に衆議院本会議で可決されて参議院に送付、翌22日に参議院本会議で可決され、成立した。平成12年度一般会計補正予算（第1号）のフレームは表12-7のとおりであり、補正予算の規模は4兆7832億円であった。<sup>3)</sup> 歳出面では、「新発展政策」の各種事業の実施経費3兆8521億円を中心に追加額合計5兆8165億円に対し、既定経費の節減8834億円及び予備費の減額1500億円による修正減少額は合計1兆334億円であり、また、歳入面では、税収の増加1兆2360億円、建設公債の増発1兆9880億円、前年度剰余金受入1兆5103億円等の追加額は合計4兆7832億円であった。

歳出面における「新発展政策」の主要事業に係る歳出追加額は、前述のように、国費の概算として示されていたが、個別には示されなかった社会資本整備費2兆5000億円の内訳をみると、情報通信技術（IT）特別対策費、環境特別対策費、高齢化特別対策費、都市基盤整備特別対策費の重点4分野が1兆7026億円で68.1%を占めている。なお、情報通信技術（IT）関連特別対策費964億円はIT利用技能の普及等を図るための講習推進費、生涯学習振興費等、中小企業等金融対策費7640億円は中小企業に対する信用補完及び融資の充実を図るための公庫、事業団、金庫等への出資金及び補助金、住宅金融・雇用等対策費1209億円のうち雇用対策費421億円はITに係る公共職業訓練費等である。このほか、追加額では、地方交付税交付金8985億円は所得税・法人税の補正増収に伴う増加4285億円と後述の過年度精算額（前年度剰余金受入）4700億円の合計額であり、また、修正減少額では、既定経費の節減8834億円の6割強、5404億円は金利低下に伴う国債費の不用額であった。

一方、歳入面では、企業収益や給与所得の若干の改善から、法人税と源泉所得税を中心に1兆2360億円の増収を見込むとともに、それを上回る前年度剰余金受入1兆5103億円を計上している。これは、平成11年度決算における新規剰余金のうち同年度の地方交付税相当額の交付税特別会計への未繰入額4700億円

表 12-7 平成12年度一般会計補正予算フレーム

(単位：億円)

歳 入	租税及印紙収入	12,360
	所得税	3,670
	法人税	8,690
	官業益金及官業収入	1
	政府資産整理収入	197
	雑収入	291
	公債金(第4条第1項但書：建設公債)	19,880
	前年度剰余金受入	15,103
	歳入補正額計(A)	47,832
	既定経費の節減	△8,834
	既定経費の節約額	△1,579
	不用額	△7,255
	予備費の減額	△1,500
	歳出修正減額(B)	△10,334
	歳出追加財源(A-B)	58,165
歳 出	社会資本整備費	25,000
	情報通信技術(IT)特別対策費	6,431
	環境特別対策費	2,659
	高齢化特別対策費	2,453
	都市基盤整備特別対策費	5,483
	教育・青少年・科学技術等特別対策費	1,511
	生活基盤充実特別対策費	3,419
	防災特別対策費	3,044
	情報通信技術(IT)関連特別対策費	964
	災害対策費	3,707
	中小企業等金融対策費	7,640
	住宅金融・雇用等対策費	1,209
	地方交付税交付金	8,985
	義務的経費の追加	8,227
	生活保護費負担金	2,535
	臨時老人薬剤費特別給付金等	347
	老人医療給付費負担金	2,198
	国民健康保険助成費	2,754
	特別養護老人ホーム保護費負担金	116
	児童保護費等負担金	183
	都市基盤整備公団補給金等	1,088
	その他の経費	1,345
	国連平和維持活動分担金	438
	食糧管理特別会計へ繰入	220
	薬剤一部負担臨時特例措置波及増対策経費	148
	SACO関係経費	117
	世界食糧計画国際支援関係経費	190
	歳出追加額合計	58,165
		歳出補正額計

(注) 少額の一部費目は省略した。

(出所) 『国の予算』平成13年度 864-865、873-877、879ページにより作成。

(前記の過年度精算額)と「財政法」第6条の純剰余金の全額1兆403億円との合計額である。ただ、公債の追加発行額を極力抑制するとの観点から、「財政法」第6条の純剰余金の2分の1超を歳入に受け入れるためには特例法の制定が必要であるため、補正予算と併せ、「平成11年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律案」が国会に提出され、成立している。こうした前年度剰余金全額の入入れという特例措置により、歳出補正財源の不足を補う公債の追加発行額は、前述のとおり、建設公債の増発1兆9880億円にとどめられた。

以上のような、平成12年度補正予算の成立によって、表12-8のように、一般会計の補正後予算規模は当初予算額の5.6%増の89兆7702億円となり、前年度補正後予算額89兆189億円を7513億円上回る規模となった。また、補正後予算の公債依存度は当初予算より若干上昇して38.5%となったが、前年度補正後予算の43.4%を大きく下回った。主要経費別に当初予算額からの増減をみると、補正予算の特徴を反映して、特に公共事業関係費と中小企業対策費の高い増加率が目立っている。

表 12-8 平成12年度補正及び補正後予算

(単位：億円、%)

区 分		当初予算額	補正予算額	補正後予算額	対当初増減率
歳 入	租 税 及 印 紙 取 入	486,590	12,360	498,950	2.5
	所 得 税	186,800	3,670	190,470	2.0
	法 人 税	99,470	8,690	108,160	8.7
	相 続 税	16,710	0	16,710	0.0
	消 費 税	98,560	0	98,560	0.0
	酒 税	18,600	0	18,600	0.0
	た ば こ 税	9,000	0	9,000	0.0
	揮 発 油 税	20,780	0	20,780	0.0
	関 税	7,300	0	7,300	0.0
	印 紙 取 入	15,110	0	15,110	0.0
	専 業 納 付 金 取 入	154	0	154	0.0
	官 業 益 金 及 官 業 取 入	235	1	236	0.4
	政 府 資 産 整 理 取 入	3,294	197	3,491	6.0
	雑 収 入	33,480	291	33,771	0.9
	公 債 取 入	326,100	19,880	345,980	6.1
	建 設 設 例 公 債	91,500	19,880	111,380	21.7
特 設 公 債	234,600	0	234,600	0.0	
前 年 度 剰 余 金 受 入	17	15,103	15,120	89,419.8	
合 計		849,871	47,832	897,702	5.6

(単位：億円、%)

区 分		当初予算額	補正予算額	補正後予算額	対当初増減率
歳 出	社会 保障 関係 費	167,666	9,947	177,613	5.9
	生活 保 護 費	12,306	2,531	14,837	20.6
	社会 福 祉 費	36,580	3,782	40,362	10.3
	社会 保 険 費	109,551	2,857	112,408	2.6
	保健 衛 生 対 策 費	5,434	413	5,847	7.6
	失業 対 策 費	3,795	364	4,160	9.6
	文教 及 び 科 学 振 興 費	65,222	2,897	68,119	4.4
	義務 教 育 費	30,233	△431	29,802	△1.4
	国立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	15,530	1,600	17,130	10.3
	科 学 技 術 振 興 費	10,183	1,279	11,462	12.6
	文 教 振 興 設 置 費	1,733	224	1,957	12.9
	教 育 振 興 助 成 費	6,329	175	6,504	2.8
	英 語 事 業 費	1,214	51	1,265	4.2
	国 債 関 係 費	219,653	△5,193	214,461	△2.4
	恩 給 関 係 費	14,256	△3	14,253	△0.0
	文 官 等 恩 給 費	614	△0	614	△0.0
	旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	12,753	0	12,753	0.0
	恩 給 支 給 事 務 費	45	△1	44	△3.2
	遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	844	△1	843	△0.1
	地 方 交 付 税 交 付 金	149,304	8,985	158,289	6.0
	地 方 交 付 税 交 付 金	140,163	8,985	149,149	6.4
	地 方 特 例 交 付 金	9,140	0	9,140	0.0
	防 衛 関 係 費	49,358	△21	49,337	△0.0
	公 共 事 業 関 係 費	94,307	20,430	114,737	21.7
	治 山 治 水 対 策 事 業 費	14,920	3,201	18,121	21.5
	道 路 整 備 事 業 費	27,767	5,242	33,009	18.9
	港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	7,248	1,035	8,283	14.3
	住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	11,817	2,825	14,642	23.9
	下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	16,816	2,179	18,994	13.0
	農 業 農 村 整 備 事 業 費	10,926	1,757	12,683	16.1
	森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	3,707	544	4,252	14.7
	調 整 費	380	0	380	0.0
	小 計	93,580	16,784	110,364	17.9
	災 害 復 旧 等 事 業 費	727	3,646	4,373	501.7
	経 済 協 力 費	9,842	104	9,945	1.1
中 小 企 業 対 策 費	1,943	7,410	9,354	381.3	
エ ネ ルギ 一 対 策 費	6,351	117	6,468	1.8	
主 要 食 糧 関 係 費	2,239	229	2,467	10.2	
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,595	0	1,595	0.0	
そ の 他 事 業 等 経 費	59,634	4,428	64,062	7.4	
予 備 費	5,000	0	5,000	0.0	
予 備 費	3,500	△1,500	2,000	△42.9	
合 計	849,871	47,832	897,702	5.6	

(注) 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

(出所) 『国の予算』平成12年度 512ページ、『国の予算』平成13年度 852-853、877-879ページ。

## 〔注〕

- 1) 「新発展政策」の詳細は、内閣府ホームページに掲載されている。
- 2) 宮澤大蔵大臣の財政演説は『国の予算』平成13年度 903-904ページに収録されている。
- 3) 補正予算の概要、特色等に関する以下の記述は、同上 851-879ページ、及び財政制度委員会「財政制度審議会・総会（第4回）、制度改革・歳出合理化特別部会及び財政構造改革特別部会合同部会（第4回）議事録」（平成12年11月10日）1-4ページによっている。

## 第6節 平成12年度決算の状況

### 1 経済の概観と歳入歳出決算及び剰余金の概要<sup>1)</sup>

平成12年度における経済情勢の推移、これに対応した政府の経済政策や財政政策、特に平成12年度当初予算及び第1次補正予算の編成・執行については既に詳しく述べてきたところである。その結果、総じて、平成12年度の我が国経済は、民需の回復力がいまだ弱く、厳しい状況をなお脱していないものの緩やかな改善を続け、主要経済指標の実績で見ると、年度ベースの経済成長率は名目では0.8%減であったが、実質では0.9%増となった。また、国内卸売物価は0.1%の下落、消費者物価も0.5%の下落となった。

表 12-9 平成12年度一般会計歳入歳出決算の概要

区 分	補正後予算額	決算額	収納済割合	差引額
租 税 及 印 紙 収 入	498,950	507,124	101.6	8,174
所 得 税	190,470	187,889	98.6	△2,580
法 人 税	108,160	117,471	108.6	9,311
相 続 税	16,710	17,822	106.6	1,112
消 費 税	98,560	98,221	99.6	△338
酒 税	18,600	18,164	97.6	△435
た ば こ 税	9,000	8,755	97.2	△244
揮 発 油 税	20,780	20,751	99.8	△28
関 税	7,300	8,214	112.5	914
印 紙 収 入	15,110	15,317	101.3	207
専 売 納 付 金	154	205	133.0	50
官 業 益 金 及 官 業 収 入	236	204	86.6	△31
政 府 資 産 整 理 収 入	3,491	2,248	64.4	△1,242
雑 収 入	33,770	40,397	119.6	6,626
公 債	345,980	330,039	95.3	△15,940
建 設 公 債	111,380	111,379	99.9	△0
特 例 公 債	234,600	218,659	93.2	△15,940
前 年 度 剰 余 金 受 入	15,119	53,389	353.1	38,269
合 計	897,702	933,610	103.9	35,908

(単位：億円、%)

## 歳出決算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

区 分	補正後 予算額	歳出予算 現額	決算額	支出済 割合	差引額	翌年度 繰越額	不用額
社会 保 障 関 係 費	177,612	181,591	176,363	97.1	5,227	2,704	2,523
生 活 保 護 費	14,836	14,836	14,836	100.0	—	—	—
社 会 福 祉 費	40,362	42,423	40,129	94.5	2,293	1,781	512
社 会 保 険 費	112,407	112,407	111,334	99.0	1,073	54	1,019
保 健 衛 生 対 策 費	5,846	6,413	5,748	89.6	664	519	145
失 業 対 策 費	4,159	5,510	4,314	78.2	1,195	349	846
文 教 及 び 科 学 振 興 費	68,119	69,944	68,716	98.2	1,227	1,140	87
義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	29,801	29,801	29,801	100.0	—	—	—
国 立 学 校 特 別 会 計 へ 繰 入	17,130	17,326	17,326	100.0	—	—	—
科 学 技 術 振 興 費	11,461	12,673	11,853	93.5	819	775	43
文 教 施 設 費	1,956	2,275	2,007	88.2	267	259	7
教 育 振 興 助 成 費	6,504	6,602	6,462	97.8	140	104	35
教 育 英 事 業 費	1,264	1,264	1,264	99.9	0	—	0
国 債 費	214,460	214,460	214,460	100.0	—	—	—
恩 給 関 係 費	14,253	14,563	14,178	97.3	385	376	8
文 官 等 恩 給 費	613	613	613	100.0	—	—	—
旧 軍 人 遺 族 等 恩 給 費	12,753	13,048	12,679	97.1	369	369	—
恩 給 支 給 事 務 費	43	43	43	99.2	0	—	0
遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	842	858	842	98.1	15	7	8
地 方 交 付 税 交 付 金	158,289	158,289	158,289	100.0	—	—	—
地 方 交 付 税 交 付 金	149,148	149,148	149,148	100.0	—	—	—
地 方 特 例 交 付 金	9,140	9,140	9,140	100.0	—	—	—
防 衛 関 係 費	49,337	49,756	49,066	98.6	690	513	176
公 共 事 業 関 係 費	114,737	145,592	119,096	81.8	26,495	25,428	1,067
治 山 治 水 対 策 事 業 費	18,120	22,022	18,423	83.6	3,599	3,596	3
道 路 整 備 事 業 費	33,009	40,737	34,464	84.6	6,273	6,271	1
港 湾 漁 港 空 港 整 備 事 業 費	8,283	9,977	8,508	85.2	1,469	1,451	18
住 宅 市 街 地 対 策 事 業 費	14,641	17,140	14,809	86.4	2,330	2,306	24
下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	18,994	24,656	19,301	78.2	5,354	5,146	207
農 業 農 村 整 備 事 業 費	12,683	16,837	12,959	76.9	3,877	3,803	74
森 林 保 全 都 市 幹 線 鉄 道 等 整 備 事 業 費	4,251	5,827	4,864	83.4	962	943	19
調 整 費 等	380	422	333	78.8	89	—	89
小 計	110,364	137,621	113,664	82.5	23,957	23,518	439
災 害 復 旧 等 事 業 費	4,372	7,970	5,431	68.1	2,538	1,910	628
経 済 協 力 費	9,945	11,270	10,124	89.8	1,145	1,054	91
中 小 企 業 対 策 費	9,353	9,631	9,330	96.8	301	82	218
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	6,468	7,095	6,773	95.4	321	249	72
主 要 食 糧 関 係 費	2,467	2,467	2,467	100.0	—	—	—
産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	1,595	1,595	1,585	99.3	9	—	9
そ の 他 の 事 項 経 費	64,062	67,949	62,757	92.3	5,192	4,000	1,192
公 共 事 業 等 予 備 費	5,000	0	—	—	0	—	0
予 備 費	2,000	1,513	—	—	1,513	—	1,513
合 計	897,702	935,721	893,210	95.4	42,510	35,550	6,960

(注) 1 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

2 単位未満切捨て。

(出所) 財務省主計局編『平成12年度決算の説明（未定稿）』4-9、415-421ページにより作成。

こうした平成12年度の経済動向を反映し、表12-9のように、歳入面では、租税及印紙収入の決算額が補正後予算額から8174億円増加したことに加え、平成11年度の「財政法」第41条の決算剰余金を計上したことにより前年度剰余金受入が補正後予算額を3兆8269億円も上回ったため、公債金は補正後予算額を1兆5940億円下回る決算額となった。この結果、歳入決算額（収納済歳入額）が補正後予算額89兆7702億円を3兆5908億円上回る93兆3610億円に上ったのに対して、歳出決算額（支出済歳出額）は歳出予算現額93兆5721億円を4兆2510億円下回る89兆3210億円（年度内支出済割合95.4%）にとどまったため、平成12年度の「財政法」第41条の決算上の剰余金（収納済歳入額と支出済歳出額の差額）は4兆399億円となった。この剰余金から、過年度発生剰余金の使用残額250億円を控除した4兆149億円が平成12年度新規発生剰余金であり、ここから更に、平成12年度への繰越歳出予算財源3兆5550億円、地方交付税交付金財源等2217億円を控除した平成12年度の「財政法」第6条の純剰余金は2381億円となった。

## 〔注〕

- 1) 本節の叙述は、主として、財務省主計局編『平成12年度決算の説明（未定稿）』「第1 総説」及び「第2 一般会計」によっている。

## 2 歳出予算の翌年度繰越額及び不用額

一般会計歳出予算全体の決算状況は、前述のように、歳出決算額の歳出予算現額に対する割合は95.4%であり、両者の差額4兆2510億円のうち、諸般の事情から年度内に支出が終わらずに翌年度に繰り越された金額は3兆5550億円（歳出予算現額に対する割合は3.8%）で、うち3兆4357億円が明許繰越額、1193億円が事故繰越額であった。また、不用とされた金額は6960億円（歳出予算現額に対する割合は0.7%）であった。

このうち、翌年度繰越額とその歳出予算現額に対する割合を主要経費別に見ると、その構造はほぼ例年どおりの傾向を示しているが、特に顕著なのは、前年度決算と同様、補正予算で大幅な歳出追加がなされた公共事業関係費であり、農業農村整備事業費、下水道環境衛生等施設整備費、治山治水対策事業費等を中心に、計画及び設計に関する諸条件等により事業の実施に不測の日数を要し

たことなどの事情から、対歳出予算現額比率で17.4%、2兆5428億円もの翌年度繰越額が計上されている。また、経済協力費においても、相手国の事情等により年度内に支出が終わらなかったこと等のため、翌年度繰越額は1054億円（対歳出予算現額比率9.3%）に上った。

他方、主要経費における不用額の対歳出予算現額比率をみると、社会保障関係費における「失業対策費」の15.3%（不用額846億円）が目立っているが、これは、厚生労働省所管の職業転換対策事業費で主として特別奨励金の支給対象となるモデル企業数が予定数を下回ったこと等のため、中小企業雇用支援事業等委託費を要することが少なかったこと等により生じている。なお、補正後予算額で2000億円に修正減額された予備費について、予算補正後に予見し難い予算の不足を補うために使用された金額は486億円であり、予備費の残額1513億円は不用額とされた。