

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

## はじめに

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

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

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

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

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

## 第9章 平成9年度の予算

### —財政構造改革元年予算への取り組み—

#### 第1節 平成9年度予算編成の背景

##### 1 平成8年度の国内・海外経済情勢<sup>1)</sup>

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

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

〔注〕

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

## 2 平成8年度の財政金融政策

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

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

## 3 財政制度審議会「財政構造改革特別部会」の設置とその中間報告

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

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

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

(1) はじめに

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

(2) 財政構造改革の必要性

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

(3) 財政健全化に取り組むに当たっての目標及び手法

① 財政健全化の目標

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

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

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

## ② 歳出抑制のための手法

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

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

## (4) 財政の関与すべき分野や守備範囲の見直し

### ① 各歳出項目の切り口

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

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

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

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

## ② 財政構造改革と行政改革

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

### (5) おわりに

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

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

したからである。

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

〔注〕

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

## 第2節 平成9年度予算の編成

### 1 概算要求基準と概算要求

#### (1) 概算要求基準の閣議了解とその概要

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

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

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

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

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

## （2） 各省庁による概算要求の概要

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

表 9-1 平成9年度一般会計概算要求額調

(単位：億円、%)

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

(出所) 『国の予算』平成9年度 1066ページにより作成。

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

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

### (3) 平成9年度予算等に関する総理・大蔵大臣の合意

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

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

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

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

## 〔注〕

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

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

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

### (1) 財政構造改革の背景・基準・目標（第1部－Ⅰ・Ⅱ）

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

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

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

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

## (2) 財政構造改革の方向性（第1部－Ⅲ）<sup>2)</sup>

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

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

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

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

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

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

⑥ 農林水産業：我が国農業は、農村地域の高齢化・過疎化が進む中で、国

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

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

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

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

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

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

意形成の状況、極めて厳しい財政事情等を踏まえた十分な議論が必要である。

(3) 新たな財政健全化目標について（第2部）

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

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

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

④ 財政構造改革の道筋：財政構造改革の過程において国民の選択による歳

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

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

〔注〕

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

### 3 平成9年度予算編成の焦点

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

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

① 社会保障：(i) 保険料収入の伸びを大幅に上回る国民医療費の伸び等か

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## (2) 財政制度審議会「平成9年度予算の編成に関する建議」

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

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

更に厳しく抑制する必要があると指摘している。

〔注〕

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

#### 4 平成9年度経済見通しと予算編成方針等の決定

##### (1) 「平成9年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の閣議了解

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

##### ① 平成9年度の経済運営の基本的態度

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

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

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

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

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

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

## ② 平成9年度の経済見通し

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

## (2) 「財政健全化目標について」の閣議決定とその内容

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

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

推進することとする。

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

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

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

### (3) 「平成9年度予算編成方針」の閣議決定

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

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

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

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

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

④ 行政改革の推進：(i) 社会経済情勢の変化に即応した、簡素にして効率的な行政の実現を目指し、行政制度・運営の不断かつ徹底した見直しとともに、引き続き、既定方針を踏まえ、所要の改革合理化措置を着実に実施する。(ii) 各省庁の部局及び特殊法人等については、既存機構の合理的再編成によるもののほか、新設は行わない。(iii) 国家公務員の定員については、第9次定員削減計画に基づき定員削減を着実に実施するとともに、真に必要とされる新規行政需要にも極力振替によって対処し、増員を厳に抑制することにより、国家公務員の縮減を図る。

⑤ 財源の重点的かつ効率的配分：経費の徹底した節減合理化を図るため、各種施策について優先順位の厳しい選択を行うとともに、社会経済情勢の変化に即応した財政需要に対しては、財源の重点的・効率的配分を行う。このため、(i) 緊要な施策の実施に必要な財源は、極力既定経費の縮減により捻出する。なお、後年度に財政負担の増加をもたらすような措置は原則として採らない。(ii) 一般行政経費は引き続き抑制する。(iii) 補助金等については、地方行政の自主性の尊重、財政資金の効率的使用の観点から、「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」（平成元年12月29日閣議決定）等で示された具体的な改革方策に基づき、一層徹底した見直しを行って整理合理化を積極的に推進することにより、その総額を抑制する。(iv) 地方公共団体の負担又はその職員数の増加を伴う施策は厳に抑制する。(v) 公共料金、社会保険料等の適正化を図り、公正な費用負担の確保に努める。

⑥ 地方財政：地方公共団体には、国と同一基調により歳出を極力抑制するとともに、一般行政経費の節減合理化、定員及び給与の適切な管理等により、財源の重点的かつ効率的な配分を行い、節度ある財政運営を図るよう要請する。

## 〔注〕

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

## 5 大蔵原案の内示から平成9年度予算政府案の概算の閣議決定

### (1) 平成9年度予算大蔵原案の概要と特徴

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

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

### (2) 復活折衝から平成9年度予算政府案の概算の閣議決定

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

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

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

表 9-2 平成9年度一般会計歳入歳出予算

歳入予算額（性質別）

（単位：億円、%）

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

## 歳出予算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

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

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

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

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

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

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

〔注〕

- 1) 「平成9年度予算大蔵原案についての大蔵大臣閣議発言要旨」は、『国の予算』平成9年度 1072ページに収録されている。
- 2) 復活折衝と公共投資重点化枠の配分に関する記述は、主に、平成8年12月21日～26日の『日本経済新聞』に掲載された関連記事等によっている。なお、主要経費別にみ

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

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

### 第3節 平成9年度予算の国会審議

#### 1 予算政府案の国会提出と大蔵大臣の財政演説

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

##### (1) はじめに

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

##### (2) 民需中心の自律的な景気回復の実現

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

### (3) 財政構造改革

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

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

### (4) 税制上の諸課題

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

#### 〔注〕

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

## 2 「中期的財政運営の基本的考え方」と「財政の中期展望」等の国会提出

### (1) 「中期的財政運営の基本的考え方」と「財政の中期展望」の概要

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

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

表 9-3 財政の中期展望（平成8年度～平成12年度）

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

- (注) 1 地方交付税…名目成長率3.5%×弾性値1.2（平成9年度税制改正の影響等を調整）  
 2 一般歳出…平成9年度予算における制度・施策を前提  
 3 税収…名目成長率3.5%×弾性値1.1（平成9年度税制改正の影響等を調整）  
 4 公債金収入…特例公債については、平成17年度に特例公債から脱却することを仮定し、平成10年度以降毎年度1兆円ずつ機械的に減額。4条公債については、平成10年度以降、平成9年度の発行額と同額  
 5 産業投資特別会計へ繰入等及び国債整理基金特別会計受入金は、平成10年度以降平成9年度の額と同額と仮置きした。  
 6 [ ] 書きは新規施策等に充てるための予備枠を含む計数である。

[試算2]

(単位：億円、%)

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

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

(出所) 『国の予算』平成9年度 24-26ページにより作成。

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

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

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

## 〔注〕

- 1) この「基本的考え方」の概要と「財政の中期展望」の詳細は、『国の予算』平成9年度 23-26ページを参照されたい。
- 2) 「中期的な財政事情に関する仮定計算例」の詳細は、同上 27-31ページを参照されたい。

## 3 平成9年度予算の国会審議の経緯と予算の成立

平成9年度予算の国会審議は、平成9年1月24日の衆議院予算委員会におけ

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

〔仮定計算例 A-2〕

(単位：億円、%)

	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
歳出									
国債	(2.6)	(3.7)	(4.2)	(3.4)	(△0.3)	(3.1)	(3.6)	(3.2)	(4.2)
地方交付税	168,023	174,200	181,600	187,800	187,200	193,000	200,000	206,300	214,900
一般歳出	(13.8)	(10.6)	(1.3)	(2.4)	(2.1)	(△0.4)	(2.3)	(2.0)	(2.1)
	154,810	171,200	173,300	177,500	181,300	180,600	184,700	188,500	192,400
	(1.5)	(5.6)	(2.2)	(2.6)	(2.6)	(2.6)	(2.6)	(2.6)	(2.6)
産業投資特別会計へ繰入等	438,067	462,600	472,600	484,900	497,500	510,400	523,700	537,400	551,300
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
計	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000
	(3.0)	(6.1)	(2.4)	(2.7)	(1.8)	(2.1)	(2.7)	(2.6)	(2.8)
計	773,900	821,000	840,500	863,200	879,000	897,000	921,400	945,200	971,600
歳入									
税収	(12.6)	(3.7)	(1.4)	(2.2)	(1.9)	(1.9)	(1.9)	(1.9)	(1.9)
その他収入	578,020	599,400	607,600	621,000	632,900	645,100	657,500	670,200	683,100
	(5.5)	(△36.6)	(2.2)	(2.1)	(△6.8)	(2.3)	(2.3)	(1.8)	(1.7)
公債収入	28,810	18,300	18,700	19,100	17,800	18,200	18,600	18,900	19,200
公債収入	167,070	203,300	214,200	223,100	228,300	233,700	245,300	256,100	269,300
4条(建設)公債	92,370	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400
特例公債	74,700	110,900	121,800	130,700	135,900	141,300	152,900	163,700	176,900
計	(3.0)	(6.1)	(2.4)	(2.7)	(1.8)	(2.0)	(2.7)	(2.6)	(2.8)
計	773,900	821,000	840,500	863,200	879,000	897,000	921,400	945,200	971,600
各年度の公債依存度(%)	21.6	24.8	25.5	25.9	26.0	26.1	26.6	27.1	27.7
各年度の公債残高(兆円)	254	271	288	307	326	345	364	385	406
各公債残高の対GDP比(%)	49.3	51.6	53.9	56.4	58.9	61.3	63.6	66.1	68.5

【仮定計算例B-1】

(単位：億円、%)

		平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
国債	費	(2.6)	(5.1)	(5.3)	(3.7)	(△0.7)	(2.2)	(2.2)	(1.3)	(1.8)
	交付税	168,023 (13.8)	176,600 (12.7)	185,900 (3.2)	192,800 (4.4)	191,400 (4.0)	195,700 (1.8)	200,000 (4.2)	202,500 (4.0)	206,300 (4.1)
歳出	一般歳出	154,810 (1.5)	174,400 (5.7)	180,000 (2.2)	187,800 (2.7)	195,400 (2.7)	198,800 (2.7)	207,300 (2.7)	215,600 (2.7)	224,400 (2.7)
	産業投資特別会計へ繰入等	438,067 (0.0)	462,800 (0.0)	473,000 (0.0)	485,600 (0.0)	498,800 (0.0)	512,200 (0.0)	526,000 (0.0)	540,300 (0.0)	554,900 (0.0)
計		13,000 (3.0)	13,000 (6.8)	13,000 (3.0)	13,000 (3.2)	13,000 (2.2)	13,000 (2.4)	13,000 (2.9)	13,000 (2.7)	13,000 (2.8)
税収		773,900 (12.6)	826,800 (5.7)	851,900 (3.3)	879,200 (4.1)	898,600 (3.9)	919,700 (3.9)	946,300 (3.9)	971,400 (3.9)	998,600 (3.9)
歳入	その他収入	578,020 (5.5)	610,800 (△35.6)	630,700 (3.7)	656,800 (3.6)	682,100 (△5.0)	708,400 (3.9)	735,600 (3.8)	764,000 (3.4)	793,400 (3.4)
	公債収入 4条(建設)公債 特例公債	28,810 167,070 92,370 74,700	18,500 157,100 92,400 64,700	19,200 147,100 92,400 54,700	19,900 137,100 92,400 44,700	18,900 127,100 92,400 34,700	19,700 117,100 92,400 24,700	20,400 107,100 92,400 14,700	21,100 97,100 92,400 4,700	21,100 97,100 92,400 4,700
計		773,900 (3.0)	786,400 (1.6)	797,000 (1.4)	813,800 (2.1)	828,100 (1.8)	845,200 (2.1)	863,100 (2.1)	882,200 (2.2)	907,600 (2.9)
要調整額(歳出-歳入)		—	40,400	54,900	65,400	70,500	74,500	83,200	89,200	91,000
各年度の公債依存度(%)		21.6	20.0	18.5	16.8	15.3	13.9	12.4	11.0	10.2
各年度の公債残高(兆円)		254	266	277	287	296	303	309	314	317
各債残高の対GDP比(%)		49.3	49.9	50.1	50.1	49.9	49.5	48.7	47.9	46.8

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

る大蔵大臣の提案理由説明及び大蔵省主計局長の補足説明をもって開始され、3月5日、政府提出予算どおり予算委員会に続いて衆議院本会議で可決され、参議院に送付された。そして、参議院においても3月28日、予算委員会に続き参議院本会議で衆議院の議決どおり可決され、暫定予算によることなく、平成9年度予算は順調に年度内の成立をみたのである。

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

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

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

〔注〕

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

## 第4節 平成9年度予算の概要と特色

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

### 1 一般会計歳入歳出予算の概要と特色

#### (1) 平成9年度予算の総括的な特色

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

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

表 9-5 平成9年度一般会計予算フレーム

(単位：億円)

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

(出所) 大蔵省「財政金融統計月報」平成9年度予算特集」第541号 9ページにより作成。

このように歳出削減に取り組む一方、社会経済情勢や国民のニーズ等の変化に即応した以下のような財政需要に対しては、財源を重点的・効率的に配分している。すなわち、① 21世紀に向けた新規産業の創出等につながる創造的研究の推進、学術研究基盤の充実などの科学技術振興、② 公共投資の国民生活の質の向上に直結する分野や経済構造改革に資する分野等への重点化、③ 新ゴールド・プランや緊急保育対策等の着実な推進に加え、障害者プラン関連施策の推進、④ 途上国から真に評価される質の高い援助の効率的・効果的な実施、⑤ 中小企業の技術開発や情報化等の支援をはじめとする経済構造改革の推進、⑥ 経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体が生産の大宗を担う力強い農業構造の実現に向けた農業施策の展開、⑦ 「いじめ対策」や「O-157対策」等、国民生活と密接に関連する事項へのきめ細かな対応等の重点的な実施などである。

## (2) 一般会計歳入予算の概要と特徴

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

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

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

〔注〕

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

## 2 主要歳出分野に係る重要施策と歳出予算

### (1) 社会保障の構造改革

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

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

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

## （2） 文教及び科学技術の振興

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

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

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

### （3）社会資本の整備

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

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

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

#### (4) 経済協力の充実

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

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

#### (5) 防衛力の整備

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

#### (6) 中小企業施策の推進

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

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

#### （7）農林水産業の振興

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

#### （8）エネルギー対策の推進

エネルギー対策については、環境保全及びエネルギー関係の国際協力の重要性に留意しつつ、エネルギーの安定供給を確保するため、中長期的な観点に立った総合的なエネルギー政策を着実に推進する。すなわち、中長期的なエネルギー需給の見通しを踏まえつつ、石油資源の探鉱・開発の推進、国家備蓄の計画的増強等に努めるとともに、原子力利用の安全確保のための研究、新型動力炉の開発、新エネルギー技術及び省エネルギー技術の研究開発等の推進に努めることとし、エネルギー対策費6860億円を一般会計に計上している。

#### （9）物価対策の推進と公共料金の適正化

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

### (10) 環境保全対策の推進

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

#### [注]

- 1) 『国の予算』平成9年度 312ページ。

## 3 平成9年度予算における行政改革

### (1) 行政改革の推進の基本方針

政府は、昭和58年5月に閣議決定された「臨時行政調査会の最終答申後における行政改革の具体化方策について」をはじめとする既定の方針に従って、従来から時代の要請に即した行政体制や行政内容の見直しによる刷新整備、行政コスト節減のための行政の合理化に努力を重ねてきたところであるが、特に行政の刷新と適正化が強く求められている最近の情勢に鑑み、平成9年度予算における機構・定員の扱いについて、前述のように、予算編成方針において行政改革の推進方針を定め、新規要求に対しては極力、既存の機構・定員の合理的な再編成により対処することとした。<sup>1)</sup>

### (2) 機構の再編と定員の削減

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

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

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

〔注〕

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

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

##### (1) 補助金等の現状

① 補助金等の予算額：平成9年度一般会計予算に計上されている補助金、負担金、交付金、補給金及び委託費の予算額の合計（NTT-B事業分を除く）は、平成8年度当初予算額に対して、4654億円（2.5%）増の19兆2020億円となり、

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

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

## （2） 補助金等の整理合理化

補助金等は政策遂行の上で重要な機能を担うものであるが、他方でややもすれば地方行政の自主性や財政資金の効率的使用を阻害する要因になるため、不断の見直しが必要である。とりわけ、現下の厳しい財政事情の下で、国・地方を通ずる行財政改革を推進するためにも、「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」（平成元年12月29日閣議決定）等 に示された具体的な改革方針に基づき、補助金等の一層の徹底的な見直しを行う必要がある。平成9年度においても、補助金に関する「平成9年度予算編成方針」（前述）に従い、地方行政の自主性の尊重や財政資金の効率的使用の観点から、一般財源化、補助制度の見直し、補助対象の重点化を図るほか、終期設定の徹底など、その整理合理化を積極的に推進し、補助金等総額を抑制するとともに、スクラップ・アンド・ビルド原則の徹底や統合・メニュー化の推進による補助金等の件数の縮減にも積極的に取り組んできた。

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

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

〔注〕

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

## 5 地方財政収支見通しと地方財政対策<sup>1)</sup>

### (1) 平成9年度地方財政収支見通し

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

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

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

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

## （2） 地方財政対策の概要と特徴

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

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

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

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

〔注〕

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

## 第5節 平成9年度予算の執行と補正予算

### 1 補正予算の編成の背景

#### (1) 財政運営の動向

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

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

#### (2) 「緊急経済対策」の策定と2兆円特別減税構想

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

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

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

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

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

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

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

## 〔注〕

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

## 2 平成9年度補正予算の編成と内容

### (1) 補正予算の編成と国会審議

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

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

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

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

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

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

## (2) 一般会計補正予算(第1号)のフレームと主要内容

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

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

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

表 9-6 平成9年度一般会計補正予算（第1号）フレーム

（単位：億円）

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

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

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

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

## 〔注〕

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

表 9-7 平成9年度補正及び補正後予算

(単位：億円、%)

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

(単位：億円、%)

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

(注) 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

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

## 第6節 平成9年度決算の状況

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

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

こうした経済の停滞から、表9-8のように、予算補正後において法人税を中

表 9-8 平成9年度一般会計歳入歳出決算の概要

歳入決算額（性質別）

（単位：億円、%）

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

## 歳出決算額（主要経費別）

（単位：億円、％）

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

(注) 1 租税及印紙収入の内訳は、主要税目のみ記載している。

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

3 単位未満切捨て。

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

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

この決算調整資金受入1兆6174億円を収納済歳入額に含めて、一般会計の歳入歳出決算の概要を見ると、表9-8のように、歳入決算額は80兆1704億円で補正後予算額78兆5331億円を1兆6373億円、2.0%上回ったのに対し、歳出決算額（支出済歳出額）は78兆4703億円で歳出予算現額80兆8826億円を2兆4123億円、2.9%下回った。この結果、歳入決算額と歳出決算額の差額である「財政法」第41条の決算上の剰余金は1兆7001億円となったが、うち平成9年度新規発生剰余金1兆6993億円から平成10年度への繰越歳出予算財源を控除すると、控除後の新規発生剰余金は皆無となり、「財政法」第6条の純剰余金は発生しなかった。

〔注〕

- 1) 本節の叙述は、主として、大蔵省主計局編『平成9年度決算の説明（未定稿）』「第1 総説」及び「第2 一般会計」によっている。
- 2) この決算上不足額は、「決算調整資金に関する法律」第7条第1項適用前の歳入決算額78兆5331億円から、「財政法」第6条規定の剰余金が全く生じないものとして算定される歳入額80兆1704億円を差し引いたものである。

## 2 歳出予算の翌年度繰越額及び不用額

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

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

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