

解説

【平成元年度】

昭和63年の経済は、物価が安定するなかで個人消費の伸びが堅調であり、設備投資も増勢を強めた。昭和63年度当初予算は一般会計総額56兆6997億円と対前年度4.8%増であり、一般歳出も32兆9821億円と1.2%増であった。当初予算において一般歳出が前年度を上回ったのは6年ぶりであった。

昭和63年8月末に締め切られた昭和64年度概算要求は総額64兆938億円であり、昭和63年度当初予算に比して13.0%の伸びを示した。これを受けて予算の査定がはじまるなかで、昭和63年9月22日に開かれた財政制度審議会総会（昭和63年度第2回）で示されたのが、**資料 8-97 「64年度予算の問題点」**である。そこでは、税収は昭和63年度当初予算に45兆900億円を計上したものの、7月末までの税収が前年度2.8%増にとどまること、所得税減税（昭和63年7月成立）の影響がこれから出ること、税制改革案が減税超過になることが示されたが、また、この資料では、昭和65年度特例公債ゼロを実現するために昭和64年度に1兆5800億円の減額が必要であること、概算要求の伸びが前年度より高いこと、人事院勧告実施による公務員給与改定の経費が入っていないこと、地方公共団体に対する補助率引き下げ分を元に戻すと1兆5200億円の歳出が増えることなどが記されており、これは最近の税収増で財政が楽になったわけではなく、厳しい予算編成が必要であることを示す趣旨であった。

改元より平成元年となった直後の平成元年1月9日に開かれた財政制度審議会総会（昭和63年度第3回）では、**資料 8-98 「平成元年度財政事情の概略試算」**が示された。国債費は定率繰入れの停止を継続すること等により概算要求時より減少している。一般歳出増は、概算要求時点の9100億円に比して、政府購入品目への消費税影響額約3000億円、公務員給与改定などの影響額約3500億円によって膨らんでいる。その他、税収の伸びや税外収入の減額、公債発行の減額目標を勘案する

と、この時点でもなお6000億円前後の要調整額が残っていたことが示されている。

平成元年1月17日に財政制度審議会総会（昭和63年度第4回）が取りまとめた「歳出の節減合理化の方策に関する報告」は、①社会保障（医療費の適正化等、生活保護、公的年金の制度改正、厚生年金の国庫負担繰延べ措置、恩給）、②文教・科学振興（教育改革、義務教育費国庫負担制度、第5次学級編制及び教職員定数改善計画、私学助成、義務教育教科書無償給与制度、国立学校特別会計へ繰入れ、科学技術）、③防衛、④公共事業、⑤政府開発援助、⑥中小企業対策、⑦エネルギー対策費、⑧農業（農業関係予算、食糧管理制度）、⑨日本国有鉄道（以下「国鉄」という。）改革（長期債務等の処理、鉄道共済年金問題、整備新幹線）、⑩補助金等（補助率の見直し、ふるさと創生事業）及び⑪人件費の抑制について、経費の節減・合理化及び重点化を進めるべきことを提言した。政府予算案がまとまった段階で、そこに財政制度審議会の指摘事項がどの程度反映されたかを平成元年2月7日の財政制度審議会総会（昭和63年度第5回）で費目ごとに説明したのが**資料 8-99 「歳出の節減合理化の方策に関する報告」の平成元年度予算における措置状況**である。

平成元年度予算の焦点の1つが、国から地方公共団体に対する補助率等が昭和60年度から引き下げられていたのを、どこまで復元するかであった。この問題は、①たばこ税の25%を地方交付税とする等の一般財源充実を図りつつ、補助率等の暫定措置は原則として恒久化を図る、②経常経費のうち、生活保護の国庫負担率は4分の3とし、社会福祉の措置費等は2分の1のまま恒久化するが、ホームヘルパーについては3分の1から2分の1に引き上げる、③義務教育のうち共済長期負担金は2分の1に復元するが、恩給費は一般財源化し、共済追加費用等は2年間の暫定措置を講ずる、そして④投資的経費は、事業量確保の要請もあることから、今後2年間の暫定措置を講ずる形で決着した。これによる財政的影響を示したのが**資料 8-100 「昭和60年度以降各年度の補助率削減及び平成元年度の見直しによる地方への影響額と財源措置」**で

ある。平成元年度は、恒久措置分が補助率等の復元、地方交付税（たばこ税の25%）、一般財源、地方交付税交付金の特例措置及び調整債により措置された。また、暫定措置分は地方交付税交付金の特例措置、調整債及び臨時財政特例債により措置された。

さらに、資料8-101「補助率等の見直しによる影響額」からは、平成元年度は昭和63年度と比較すれば補助金等が828億円増加したものの、補助率等の引き下げが始まる前の昭和59年度と比較すると、引き下げた補助率等の恒久化、一般財源化及び暫定措置のために1兆2809億円減少していたことがわかる。

平成元年度に実現した消費税導入は歳入を増やしただけではない。国が購入する財・サービスも価格が上昇するために、歳出も増える。その影響額を示したのが資料8-102「消費税導入に伴う歳出の上乗せ額（平成元年度）」である。合計額は2946億円と見込まれたが、影響が大きかった省庁は厚生省、建設省、大蔵省、農林水産省、文部省の順であった。

【平成2年度】

平成元年に入っても、日本経済は内需主導型拡大を続けた。平成元年度一般会計当初予算は60兆4142億円、対前年度6.6%増であり、前年度の伸び率を上回った。一般歳出をみても、34兆805億円と3.3%増であり、前年度の伸び率を上回った。当初予算の租税及印紙収入は、対前年度13.1%増であった。公債金収入は、対前年度1兆7300億円減の7兆1110億円であり、公債依存度は11.8%と前年度の15.6%を下回った。とくに、特例公債は1兆3310億円となり、対前年度57.8%減であった。

平成2年度予算編成が大詰めを迎えた平成元年12月14日の財政制度審議会総会（平成元年度第4回）に、資料8-103「平成2年度財政事情の概略試算」が示された。そこでは、税収は平成元年度の税収を当初予算より3兆円程度多い54兆円と見込み、そこから7%程度伸びて58兆円に達すると見込んだ。NTT（日本電信電話株式会社）株式売却収入による無利子貸付事業は1兆3000億円を維持したが、平成元年9月に予定されていた株式売

却が中止されたため、財源問題は未解決との趣旨で、括弧書きつまり外枠になっている。また、公債金収入は前年度当初より1兆3000億円減の5兆8000億円とされたが、これはすべて建設公債であり、「特例公債依存体質脱却」の達成が見込まれていた。国債費は、定率繰入れを再開するため、前年度より2兆7000億円増えた。一般歳出は、概算要求の1兆300億円増に、公務員給与と改定、消費者物価上昇による年金・恩給のスライド、厚生年金の国庫負担繰延べ措置終了等による9000億円増を合わせて1兆9000億円増が実質要求額とされた。これにより一般歳出は36兆円、歳出総額は67兆円となり、歳入65兆円との差額は2兆円である。したがって、NTT無利子貸付事業の財源を除いても7000億円前後の要調整額が残るとされた。実際の平成2年度予算では、一般歳出は35兆3731億円に抑えられた。

同会（平成元年度第4回総会）では、自由民主党が平成元年12月1日に取りまとめた資料8-104「消費税の見直しに関する基本方針」も示された。そこでは、消費税の逆進性を緩和し、社会政策的配慮を充実する等の見地から、非課税範囲の拡大、全食品品に対する小売段階非課税及び特別低税率1.5%の設定及び年金受給者の所得減税が掲げられたほか、消費者の立場から指摘された制度上の問題点の是正、消費者の利便等及び非課税の拡大等に伴う事務処理の円滑化に資する措置などが提案された。それとともに、国分の消費税収を優先して国民福祉のための経費に充てる旨の趣旨規定を設けること、及び高齢化に対応した公共福祉サービスを充実することが、歳出面の方針として明示された。これらの内容が盛り込まれた消費税見直し法案は成立しなかったが、非課税範囲の拡大などは平成3年に成立した消費税法の改正法の基礎となった。またこのときの検討をきっかけとして、「高齢者保健福祉推進十カ年戦略」（大蔵・自治・厚生大臣合意。平成元年12月21日）が消費税と結びつけて重視されるようになった。

平成元年12月21日の財政制度審議会総会（平成元年度第5回）では「歳出の節減合理化の方策に関する報告」が取りまとめられた。そこでは、①社会保障（医療費の適正化、老

人保健制度の見直し、国民健康保険制度の見直し、生活保護、恩給、その他)、②文教・科学振興(教育改革、義務教育国庫負担制度、第5次学級編制及び教職員定数改善計画、私学助成、義務教育教科書無償給与制度、国立学校特別会計への繰入れ、科学技術)、③防衛、④公共事業、⑤政府開発援助、⑥中小企業対策、⑦エネルギー対策費、⑧農業(食糧管理制度、その他の農業関係予算)、⑨国鉄改革(長期債務等の処理、鉄道共済年金問題、超伝導磁気浮上方式鉄道)、⑩地方財政、⑪補助金等及び⑫人件費の抑制について、それぞれ歳出の節減・合理化・重点化等が提言された。平成2年1月19日の財政制度審議会総会(平成元年度第6回)において報告された資料8-105「歳出の節減合理化の方策に関する報告」の平成2年度予算における主な措置状況は、その指摘事項が実際の政府予算案にどのように取り入れられたかを、項目ごとに整理したものである。

平成2年8月2日にイラクがクウェートに侵攻したことをきっかけに、いわゆる湾岸危機が発生した。日本は9月までに多国籍軍に対する20億ドルの資金協力と周辺国に対する20億ドルの経済協力を決定した。平成3年1月17日に湾岸戦争が開始されると、日本政府は90億ドルの追加支援を行うことを表明した。そのための1兆1700億円については、平成2年度予算の補正による歳出の節減合理化等(既定経費節減、予備費減額、税外収入追加)2011億円、平成3年度予算における歳出の節減合理化等(予備費・防衛関係費等の減額)3009億円及び臨時特別税(法人臨時特別税、石油臨時特別税)6680億円を財源措置とし、財源が確保されるまでのつなぎ公債として臨時特別公債9689億円が発行された。

そのために必要な法律案の内容を整理したのが資料8-106「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律案について」、その措置の時系列的な流れと会計間の関連を示したのが資料8-107「湾岸支援に係る財源措置の基本スキーム」である。法律案のうち、①外国為替資金特別会計から一般会計への繰入れ1125億円は、平成2年度予算補正にお

ける税外収入追加の一部である。②一般会計から国債整理基金特別会計への繰入れの特例3009億円(平成3年度2017億円、平成4～6年度992億円)は、臨時特別公債の償還に充てるための措置である。③臨時特別税の創設による収入6680億円は、法人臨時特別税4400億円及び石油臨時特別税2280億円である。④臨時特別公債の発行等による9689億円は、平成2年度第二次補正予算の歳出財源として湾岸支援に充てられる。⑤臨時特別税の収入は、平成3～4年度の税収として国債整理基金特別会計へ直入され、臨時特別公債の元本相当分の償還に充てられる。

この法律案及び第二次補正予算は平成3年3月6日に成立した。支援すなわち湾岸平和基金への払込みは3月13日に行われたが、臨時特別公債の償還は平成6年度までかかると見込まれた。

【平成3年度】

平成2年初頭から株式、債券、為替の各市場が同時に下落傾向を示す「トリプル安」の状況が発生したが、日本経済は内需主導型の自律的拡大を続けた。平成2年度一般会計当初予算の規模は66兆2368億円と対前年度9.6%増、うち一般歳出は35兆3731億円と対前年度3.8%増であった。公債金収入5兆5932億円はすべて建設公債であり、公債依存度は8.4%と前年度を下回った。租税及び印紙収入の対前年度伸び率は13.7%であった。

平成2年6月28日に取りまとめられた「日米構造協議最終報告」では、日本が社会資本整備の着実な推進を図るとされ、同日閣議了解された「公共投資基本計画」では1991～2000年度の10年間に概ね430兆円の公共投資を行い、そのうち「生活環境・文化機能に係るもの」を過去10年間の50%台前半から計画期間中に60%程度を目途に増やすとされた。また、平成2年度末に期限の来る8分野(住宅、下水道、都市公園等、廃棄物処理施設、特定交通安全施設、港湾、空港及び海岸)の社会資本整備長期計画を更新し、積極的かつ具体的な整備目標のもとで現行規模を上回る計画を策定するとされた。

平成3年度予算の概算要求基準は、経常的

経費は対前年度10%マイナス、投資的経費は対前年度同額とされたが、公共事業の補助率等を復元した場合の影響額2000億円が加算され、また2000億円の「生活関連重点化枠」が設定された。

8月末に概算要求が締め切られたのを受けて、平成2年9月14日の財政制度審議会総会（平成2年度第2回）に示されたのが資料8-108「平成3年度の財政事情」である。ここでは平成2年度当初予算とその時点の「中期展望」の数値、そして平成3年度予算の概算要求額が示されている。歳入面では、従前のような大幅な増収が期待できないこと、NTT株式売払収入を期待できないこと、特例公債ゼロに加えて建設公債発行も4000億円減らすことが前提とされる。そのうえで歳出の概算要求をみると、国債費は金利上昇の影響で、平成2年度予算を2兆343億円上回っている。NTT無利子貸付事業は同額で継続する要求となっている。一般歳出は36兆9427億円と、平成2年度予算を1兆5696億円上回り、伸び率は4.4%であった。ここには「生活関連重点化枠」2000億円も含まれたが、その枠に対する各省の要望額は合計で1兆1581億円に上った。さらに、給与、年金・共済、恩給に係る物価スライド等の影響による追加分が4000億円強見込まれるので、実質的には2兆円程度の増額を要求するものであった。この追加分を除いても、概算要求総額は71兆1158億円と平成2年度予算を7.4%上回り、それと「中期展望」の歳入6兆2900億円との差額4兆8258億円が要調整額であった。

予算編成が大詰めを迎える時期の財政制度審議会総会（平成2年度第3回。平成2年12月14日）に示されたのが資料8-109「平成3年度財政事情の概略試算」である。歳入は、増収と税外収入の伸びにより、NTT株式売払収入を見込まず、かつ建設公債を4000億円減らすとしても、前年度より2兆5000億円前後増えて、68兆7000億円、NTT無利子貸付事業の財源が確保されれば70兆円となることが見込まれた。これは9月時点の見込みよりも2兆4000億円ほど増えている。歳出は、一般歳出の概算要求に対する公務員給与改定等による追加分が5400億円見込まれて、実質的な要求は2兆1000億円へ増加していた。しか

し、国債費の見込額は9月よりも減っており、歳出総額は71兆3000億円となって、要調整額は1兆3000億円（NTT無利子貸付事業の財源問題を含めれば2兆6000億円）まで縮小した。ただし、増収の伸びは前年度より鈍っており、国債金利も上昇している、との問題もあった。

平成2年12月21日の財政制度審議会総会（平成2年度第4回）では「歳出の節減合理化の方策に関する報告」が取りまとめられた。そこでは、①社会保障（医療費の適正化、老人保健制度の見直し、生活保護、児童手当、恩給）、②文教・科学振興（教育改革、義務教育国庫負担制度、第5次学級編制及び教職員定数改善計画、私学助成、義務教育教科書無償給与制度、国立学校特別会計への繰入れ、科学技術）、③防衛、④公共事業、⑤政府開発援助、⑥中小企業対策、⑦エネルギー対策、⑧農業（農業関係予算の合理化・重点化、食糧管理制度）、⑨鉄道（国鉄清算事業の債務等の処理、鉄道整備基金（仮称）の設立、整備新幹線問題）、⑩地方財政、⑪補助金等及び⑫人件費の抑制について、それぞれ歳出の節減・合理化・重点化等が提言された。平成3年1月22日の財政制度審議会総会（平成2年度第5回）において報告された資料8-110「歳出の節減合理化の方策に関する報告」の平成3年度予算における主な措置状況は、報告の指摘事項が実際の政府予算案にどのように取り入れられたかを、項目ごとに整理したものである。

「生活関連重点化枠」は、平成3年度と平成4年度については2000億円が設定された。資料8-111「平成3年度、4年度的生活関連重点化枠2,000億円の事業別、省庁別配分額及び割合」をみると、両年度とも「公共事業関連費」1750億円のうち、下水道・環境衛生等が500億円台、道路整備と住宅対策がそれぞれ300億円台、農業農村整備、治山・治水及び港湾・漁港・空港がそれぞれ100億円台であった。これを省庁別の割合で見ると、建設省が68%台、農林水産省が12%台、北海道開発庁が6%台であった。また「その他の施設費等」250億円のうち、両年度とも文部省が75億円、厚生省が40億円、農林水産省が37億円、通商産業省が30億円、運輸省が22億円

であった。

【平成4年度】

平成3年は、株価の下落、大都市圏の地価鎮静化、住宅投資の減少、乗用車販売の頭打ち、設備投資の先行き減速の兆し等がみられたものの、平成3年前半の時点では「経済が全体として自律的拡大局面にある」と考えられていた。平成3年度一般会計当初予算は総額70兆3474億円、対前年度6.2%増であった。一般歳出は37兆365億円と対前年度4.7%増であった。公債金はすべて建設公債であり、その収入は前年度を2502億円下回る5兆3432億円となり、公債依存度は7.6%と前年度を下回った。租税及印紙収入の対前年度伸び率は6.5%であったが、法人税、消費税及び有価証券取引税は減収が見込まれていた。

平成4年度予算の概算要求基準において、経常的経費は対前年度10%マイナス、投資的経費は対前年度同額とされたが、「生活関連重点化枠」2000億円及び「公共投資充実臨時特別措置」2000億円が設定された。概算要求が締め切られた後、平成3年9月19日の財政制度審議会総会（平成3年度第2回）に示されたのが資料8-112「平成4年度の財政事情」である。そこでは、平成3年度当初予算と比較する形で、歳入については「中期展望」の数値が示された。そこでは、税収増見込み額を3兆2600億円に抑えること、平成3年度予算ではNTT株式売却収入がなくても国債整理基金特別会計から1兆3000億円を受け入れたが、平成4年度は受け入れを行わず、ただし歳出にはNTT無利子貸付事業を計上すること、公債発行を4500億円減らすことが見込まれた。歳出の概算要求をみると、国債費は1兆5100億円、地方交付税は2兆4000億円、それぞれ平成3年度予算を上回っている。一般歳出は1兆9200億円増であるが、この他に給与、年金・共済、恩給に係る追加分が4000億円程度見込まれた。この追加分を除いても概算要求総額は76兆1800億円であり、「中期展望」の歳入71兆6400億円との差額4兆5400億円が要調整額とされた。

また、平成3年10月9日の財政制度審議会第一特別部会（平成3年度第1回）では、資

料8-113「財政をめぐる最近の論調」が示された。これは新聞や経済雑誌等に表れた主な意見等を項目ごとに要約したものであり、体系だって整理されてはいないものの、審議を進めるに当たってどのような論調が注目されていたかを窺い知ることができる。例えば、国内外の経済情勢に関する強気・弱気両方の見方、財政政策や予算編成における分野ごとの財源配分の見直し、対外関係などの考慮、社会保障における年金等の費用抑制、社会資本整備における財源の選択や生活・自然・文化との協調、防衛関係費の抑制、政府開発援助の重点のおき方等に関する意見が紹介されている。

予算編成の大詰めの段階で、平成3年12月6日の財政制度審議会第一特別部会（平成3年度第9回）に示されたのが資料8-114「平成4年度財政事情の概略試算」である。歳入のうち税収は、景気の減速が明らかになって平成3年度税収が当初予算を2兆7820億円下回る見込みになったため、9月時点の見通し（資料8-112）を変更して平成3年度当初予算とほぼ同額とし、税外収入も対前年度同額とされた。なお、実際の予算では、一般会計歳出総額は72兆2180億円とされたが、一般歳出は38兆6988億円に抑制され、地方交付税は特例減額により前年度より少ない15兆7719億円になった。また、NTT無利子貸付事業のための国債整理基金特別会計からの受入れは2166億円となり、建設公債発行による1兆834億円分は公共事業関係費に振り替えられて合計、無利子貸付事業の規模1兆3000億円は維持するものの、その財源のうち国債整理基金特別会計からの受入れはAタイプ（収益回収型）とCタイプ（民活事業型）を合わせた約3000億円とし、Bタイプ（補助金型）の約1兆円は建設公債を増発する方針がとられた。そのために建設公債も、限度一杯、すなわち対前年度1兆9000億円増の7兆2000億円程度発行することが見込まれた。また、歳出のうち国債費は、平成2年度剰余金9984億円を概算要求額から差し引いた16兆5500億円が見込まれた。地方交付税は、税収を基礎とすれば16兆6000億円が見込まれた。一般歳出の概算要求額は38兆9500億円であったが、公務員給与改定等による追加分が4000億円程度あ

るために、実質的な要求は39兆3600億円、対前年度2兆3200億円増であった。その追加分を除いても歳出総額は73兆4000億円となって、要調整額は2兆2000億円に上り、一般歳出の削減に加えて地方交付税の減額も課題となっていた。

平成3年12月20日の財政制度審議会総会（平成3年度第4回）では「歳出の節減合理化の方策に関する報告」が取りまとめられた。そこでは、①社会保障（医療費の適正化、国立病院・療養所、政府管掌健康保険・雇用保険の負担の適正化、生活保護、恩給）、②文教・科学振興（教育予算編成上の基本的考え方、義務教育国庫負担制度、私学助成、義務教育教科書無償給与制度、国立学校特別会計、科学技術）、③防衛、④公共事業、⑤政府開発援助、⑥中小企業対策、⑦エネルギー対策、⑧農業（農業関係予算の合理化・重点化、食糧管理制度）、⑨国鉄改革（清算事業団の長期債務等の処理、整備幹線問題）、⑩電気通信、⑪地方財政、⑫補助金等及び⑬人件費の抑制について、それぞれ歳出の節減・合理化・重点化等が提言された。平成4年1月24日の財政制度審議会総会（平成3年度第5回）に報告された資料8-115「歳出の節減合理化の方策に関する報告」の平成4年度予算における主な措置状況は、その指摘事項が実際の政府予算案にどのように反映されたかを、項目ごとに整理したものである。

平成4年度予算の最大の特徴は公共投資の拡大であった。その背景には、昭和63年の「世界とともに生きる日本—経済運営5ヵ年計画—」が内需主導型経済構造への転換と定着を掲げ、また平成2年の「公共投資基本計画」が「生活環境・文化機能」を重視した社会資本整備の推進を強調したことがある。資料8-116「一般会計公共事業費総額（社会資本整備事業を含む）の事業別、省庁別配分額及び割合」に示したように、公共事業費総額は昭和63年度予算では7兆2824億円だったが、平成4年度予算では8兆1709億円と12.2%増大している。そのなかで、省庁別の構成比は建設省60%、農林水産省16%、北海道開発庁10%、その他の省庁13%ではほぼ変わらない。ただし、事業区分でみると、下水道・環境衛生等（下水道、環境衛生、公園、再開発等）

が1兆1614億円から1兆3455億円へ15.9%増大したのが目立っており、その構成比は15.9%から16.5%へ上昇した。

平成4年に入ると、個人消費と設備投資の伸びが鈍化して景気の減速感が強まり、経済は調整過程に入ったとの認識が広まった。平成3年末に2万2983円だった日経平均株価は平成4年3月末には1万9345円に下落した。3月31日、政府は緊急経済対策を決定したが、そのなかで、平成4年度上半期の公共事業執行率を75%以上とすることが決められた。そして平成4年8月の総合経済対策以降、公共事業の追加を伴う景気対策が繰り返された。

平成4年度後半も景気の低迷は続き、決算の段階で税収不足が顕在化した。平成5年8月11日の財政制度審議会総会（平成5年度第2回）で示された資料8-117「平成4年度の税収決算額について」にあるとおり、平成4年度一般会計決算の租税及印紙収入は54兆4453億円となり、補正後予算額を3兆1857億円、5.5%下回ったが、当初予算と比較すれば8兆587億円、12.9%の大幅減であった。租税及印紙収入の決算額が2年連続で前年度を下回ったのは戦後初めてであった。資料8-118「一般会計税収の予算額と決算額、税収弾性値の推移」からわかるように、補正後予算及び当初予算に対する減収額は最大であり、税収弾性値マイナス3.81は最低であった。資料8-119「平成4年度決算概要」にあるように、この税収不足は税外収入増額8441億円、歳出の不用額8006億円及び空港整備事業費等財源特定財源増38億円によっても埋めきれず、決算上の不足額1兆5447億円が発生する昭和56年度以来11年振りの赤字決算となった。この不足額は、国債整理基金から決算調整資金に繰り入れられた資金を一般会計が組み入れる形で補てんされた。その後、平成6年度当初予算において決算調整資金への繰戻し及び国債整理基金への返済が行われた。

【中期的財政運営】

財政運営の課題は単年度の予算編成だけではない。「平成2年度特例公債依存体質からの脱却」をめざす財政再建が前進するなかで、平成元年4月、財政制度審議会のなかに中期

財政運営問題小委員会（以下「小委員会」という。）が設置され、特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営について議論が行われた。平成元年5月17日の小委員会（第2回）に示されたのが資料8-120「財政運営の諸指標の性格について」である。そこでは、中期的財政運営の指標として適切なものを選ぶために、①一般会計歳出伸率、②公債依存度、すきま率、③公債残高（特例公債残高）、④公債残高対GNP比、⑤国債費率、及び⑥国民負担率について指標としての特徴と問題点が整理された。そのうえで、一般歳出削減努力が最も重要であり、それが歳出繰延べ等の打ち・残高処理によるその残高減につながるると同時に、特例公債償還費繰入と四条公債（建設公債）発行減による公債残高減を招き、それが国債費減を通じて財務体質の改善と財政の対応力の回復につながる、さらに国民負担率減は財政の肥大化の防止と社会の活力の維持につながる、という指標間の関連が示された。

同日の小委員会（第2回）では、資料8-121「57年度以降の各年度予算で行った特例的歳出削減措置等」も示された。これは、昭和57年度から平成元年度までの特例的歳出削減措置等、いわゆる隠れ公債の全体像を示したうえで、とくに重要な厚生年金の国庫負担金の繰入れ等の特例、住宅金融公庫利子補給金の一部繰延べ、地方財政対策関係（地方財政対策の改革による特会借入金（国負担分）の一般会計負担、地方財政対策に伴う後年度負担）、国債費の定率繰入の停止及び国鉄清算事業団債務について、経緯と現状を整理したものである。これは、特例公債発行から脱却したとしても巨額の隠れ公債が残っていることを強調するものであった。

小委員会が議論を進める前提として、国・地方を通じた支出と収入の伸びを想定して租税と社会保障負担の規模を推計したのが、平成2年1月29日の小委員会（第11回）に提出された資料8-122「国民負担率の将来推計」である。ここでは、昭和47年度から昭和62年度までの支出の対国民所得比が13.9%増大し、租税・社会保障負担の対国民所得比（以下、国民負担率）が12.8%増大した実績をもとにして、平成12年度（2000年度）と平成22年度（2010年度）の値を推計した。具体的には、

名目成長率と国債金利を一定の範囲に仮定して、①社会保障国庫負担分と国債費を除く支出の伸び率を名目成長率に抑えるか、それとも支出全体の伸び率を名目成長率に抑えるか、②国債発行額を、平成2年度の建設公債発行額と同額のまま推移させるか、それとも国債残高が平成2年度と同額になるように建設公債発行を抑制していくか、の2点で比較する。この推計では、①の歳出規模を厳しく抑えるケースⅡ（国民負担率は平成12年度43.0～43.3%、平成22年度45.9～47.7%）のほうが、②の国債残高を厳しく抑えるケースⅢ（同じく43.8～44.6%、45.6～49.1%）よりも負担抑制につながることを示された。

小委員会では、①財政の現状等（これまでの財政改革、現在の財政事情、財政を巡る環境）、及び②中期的財政運営を考えるに当たっての論点（高齢化社会の進展により国民負担率の上昇が見込まれることへの対応、高齢化・国際化の進展等を踏まえて中長期的に財政が果たしていくべき役割、特例公債依存体質脱却後に再度特例公債の発行に陥らないための財政構造の在り方、今後の公債残高・国債費の水準、公債政策の在り方、今後処理を要する隠れた負担の取扱い、特例公債の償還の在り方等）について議論の方向がまとめられた。そのうえで、社会保障、文教・科学振興、防衛、公共事業、政府開発援助、中小企業対策、エネルギー、農業、地方財政の分野別に中長期的な歳出の在り方が整理された。

このような議論の積み重ねを経て、平成2年3月1日、財政制度審議会総会（平成元年度第8回）は資料8-123「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」を決定し、大蔵大臣に提出した。報告は、中長期的財政運営の主な在り方として、①国民負担率について、その上昇を極力抑制すること、②公債政策として、国債残高の減額ないし累増抑制、公債依存度の引下げ、投資部門経費への部分的な税財源充当、特例公債の早期償還、過去の財政支出繰延措置等のすみやかな処理等を進め、定率繰入れを継続すること、③財政が果たすべき役割について、国及び地方の歳出規模の伸びを極力抑制し、歳出の各分野を通じて効率的な資源配分を行うこと、そして対外不均衡の是

正も健全財政原則に則して行うことを提言した。さらに報告は、中期的財政運営の目標として、公債依存度の5%未満への引下げと特例公債の早期償還に努め、国債残高が累増しないような歳出規模を極力抑制する財政体質を作り上げることを目標として掲げた。

平成3年に入って景気が山を越えると、財政運営の問題が現実化してくる。平成3年9月19日の財政制度審議会総会（平成3年度第2回）に示された資料8-124「現在の財政構造と財政運営の在り方」では、財政が持つ資源配分、所得分配及び景気調整の機能が発揮される条件を整理したうえで、現在は「財政の硬直化」、「景気・税収の落ち込みにより特例公債再発行に陥る脆弱性」、「将来への負担を内包」という問題を抱えているため、国民負担率を抑制することと、国債残高累増体質から脱却するために公債依存度を引き下げて、特例公債を早期償還し、歳出の伸びを極力抑制することが、財政運営の在り方として強調されている。また、資料8-125「財政を巡る環境」では、三高（株価、地価、為替）二安（金利、物価）の状況が変化したため、従前のような税収増は期待できず、NTT無利子貸付事業の財源をどう手当てするかという問題が生じ、他方で高齢化社会に伴う社会保障、国際的責任の増大による政府開発援助、社会資本整備のための公共事業等、歳出増加圧力は一層強まっているため、公債残高と国債費の増大及び一般歳出比率の低下に示されるように財政は疲弊している、との認識が示された。

上で述べた平成2年3月の財政制度審議会「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」のなかには「今後の財政規模と歳出の在り方」（第2章-Ⅲ-1）として、歳出の各分野において今後果たすべき基本的方向が示されていた。それについて、平成4年4月28日の財政制度審議会（懇談会）で示された資料8-126「『中期的財政運営の在り方についての報告』の主な措置状況」では、報告の指摘事項及びその後の予算がそれに対応しているのが、①社会保障、②文教・科学振興、③防衛、④公共事業、⑤政府開発援助、⑥中小企業対策、⑦エネルギー対策、⑧農業及び⑨地方財

政について、それぞれ整理されている。

この時期を通じた大きな課題の1つが補助金等の整理合理化であった。国が交付する補助金等は、どの省庁が所管するか、補助する根拠は何か、誰に対して交付するか、という観点で分類することができる。その当初予算段階の状況を示したのが資料8-127「昭和62年度以降（昭和62年度～平成4年度）の各省庁別・補助根拠別・交付対象別補助金等の件数・金額」である。平成4年度の数値をみると、総額1兆6兆8241億円のうち、①所管する金額が1兆円以上を超えたのは、厚生省（6兆9600億円）、文部省（3兆7253億円）、建設省（1兆9604億円）及び農林水産省（1兆9329億円）であり、4省を合わせると全体の86.7%に達する。②補助の根拠としては、法律で「負担する」とされているものが1兆7140億円（75.6%）と最も多く、法律で「負担できる」とされているものが1兆5175億円（9.0%）、予算措置として補助するものが2兆5926億円（15.4%）である。③交付対象は、地方公共団体が1兆3兆5960億円（80.8%）と大部分を占めている。

昭和60年度以降、地方公共団体に対する補助費等について、補助率の引下げが段階的に行われた。資料8-128「昭和60年度以降各年度（昭和60年度～平成4年度）の補助率削減による地方への影響額及び補填策」に示したように、経常経費関係は地方交付税の特例措置、地方たばこ消費税及び調整債で財源措置がなされ、投資的経費関係は臨時財政特例債と調整債の発行で財源措置がなされた。平成元年度からは恒久化、復元といった形で見直しが進められ、地方公共団体への影響額は縮小した。

【平成5年度】

平成4年度の日本経済は調整の過程にあり、個人消費、設備投資、鉱工業生産のいずれもが停滞し、雇用情勢も急速に悪化していた。平成4年度の当初予算は、一般会計総額72兆2180億円であり、対前年度比伸び率は2.7%、平成3年度の伸び率6.2%と比べると緊縮気味の予算であった。だが、平成4年3月31日に「緊急経済対策」が決定され、さらには、

同年8月28日に事業規模10兆7000億円に達する「総合経済対策」が決定されるなど、財政出動は積極的に行われていった。

平成5年度予算は、平成4年12月26日に政府予算案が閣議決定され、翌年1月22日に第126回国会に提出された。この予算案が提出される2日前、財政制度審議会では総会と法制部会において2つの資料が審議された。

資料8-129は、財政制度審議会総会で示された『「**建議**」及び『**報告**』の平成5年度予算における主な措置状況』である。この資料では、平成5年度予算において、一般会計歳出や一般歳出等の伸び率が前年度に比べてはっきりと抑えられたこと、その一方で、景気への配慮から、公共事業関係費については平成に入ってから最も高い伸び率が確保され、財政投融资や地方単独事業においても、積極的な活用が図られたこと、その他、特例公債の発行を回避するためにとられた臨時緊急の特例的な措置、いわゆる生活大国の実現に向けた取り組みの内容などが説明されている。

法制部会に提出された資料8-130『「**国の補助金等の整理及び合理化等に関する法律案**」について』は、臨時行政改革推進審議会の答申などを踏まえて、補助金一括法によってこれまで暫定措置とされてきた国の補助金等に関して補助率の恒久化を図り、これを平成5年度から適用することが示されている。具体的には、本法律案において、直轄事業の補助率を原則3分の2、補助事業を原則2分の1とすること、義務教育費国庫負担金のうち共済費追加費用について平成5年度に全額一般財源化することなどが定められた。以上と併せて、国の負担にかかる繰入れの特例延長措置もとられている。

以上に述べた補助金の整理合理化は、当時、政治的にも関心の高い問題であった。財政問題に関する記者クラブ「財政研究会」での説明資料（いわゆるレク資料）として作成された資料8-131「平成5年度予算における補助金等について」では、平成5年度予算において補助金等の総額が一般歳出の伸び率以下に抑えられたこと、一般歳出に占める補助金等の総額のシェアが昭和49年度以来の低い率になっていること、公共事業等の補助率等については恒久化することとしていることが示さ

れ、整理合理化の具体的な中身について、主なものが示されている。

次に、財政制度審議会の2つの資料を取り上げる。ひとつは、平成5年11月29日の資料8-132「平成5年度の国債償還財源繰入れの特例措置についての報告」である。国は国債の償還に備えて、定率繰入れを原則とする減債制度を整えてきた。しかしながら、平成5年度の財政は、年度途中で大規模な税収の減少が見込まれることとなった。政府は、経費の徹底した抑制、節減合理化を行ったが、それでもなお、大幅に財源が不足するという状況であった。この不足財源を補填するためには特例公債の発行が不可避と考えられたが、経常的経費を経常的収入で賄うという基本原則に反すること、平成2年度に特例公債依存体質からの脱却が達成されたが、再び発行に踏み切れば、歳出増加圧力に対する歯止めがなくなることなどが懸念された。こうして、財政制度審議会は、平成5年度の減債基金への定率繰入れを暫定的に停止するという結論に至るのである。

もうひとつは、平成5年11月29日の財政制度審議会総会で示された資料8-133「平成5年度第二次補正予算の概要」である。以上に述べたように税収の減少は深刻であったが、第一次補正予算における「総合的な経済対策」の実施にもかかわらず、急激な円高と冷夏・長雨による個人消費の停滞とが景気を萎縮させ、一段の補正予算による景気対策を求める声が次第に強まっていった。そこで編成されたのが「緊急経済対策」を盛り込んだ第二次補正予算である。

第二次補正予算は、生活者・消費者の視点に立った社会資本整備、冷害対策が盛り込まれたことに特色があるが、ここで注目しておきたいのは、「緊急経済対策」の冒頭に「規制緩和等の推進」が掲げられ、そのなかで94項目にのぼる緩和策が示されたこと、更に「円高差益の還元」に続いて「厳しい経済情勢等への対応と調和ある対外経済関係の形成」が掲げられ、輸入促進のための施策等が講じられることとされたこと、である。平成5年1月、アメリカではクリントン政権が誕生した。これ以降、国際収支不均衡の是正に対する、以前にも増して凄まじい外圧が日本

政府に加わるようになり、更には、日本経済団体連合会の会長であった平岩外四を座長とする「経済改革研究会」において新自由主義的な経済路線が打ち出されていった。こうした内外の情勢を背景に、規制緩和という小さな政府への志向と内需拡大という大きな政府への志向、このまったく反対を向いた2つの方向性が本補正予算において示されることとなったのである。

平成3年度予算以降、概算要求基準のなかで生活関連分野の公共投資の要求増が認められるようになった。平成5年度予算では、この生活関連重点化枠について、従来の1750億円から2190億円に増額が認められた。資料8-134「平成3年度、4年度、5年度の生活関連重点化枠の事業別、省庁別配分額及び割合」は、それらの増額がどのように省庁別に配分されたかを知ることができる資料である。平成5年度に目立った増加を示したのは、道路整備と下水道・環境衛生等であった。

【平成6年度】

平成5年度当初予算は72兆3548億円、対前年度比0.2%増という低い伸び率に抑えられた一方、3次にわたって補正予算が編成され、大規模な景気対策が実施されることとなった。平成4年に引き続いて、平成5年は設備投資が減少傾向にあり、有効求人倍率も低迷していたことから、春先に「総合的な経済対策」が発表され、景気回復への期待が高まっていった。しかしながら、急激な円高の進行と冷夏・長雨の影響を受け、経済は容易に立ち直ることができなかった。そこで、「緊急経済対策」が打たれ、平成6年に入って少しずつ景気回復の兆しがあらわれるようになっていき、2月にはこれに加えて「総合経済対策」が実施された。財政が急激に膨張した年として、平成5年は記録に遺ることとなった。

バブル崩壊後、公共事業関係費は増大を続けていたが、規模の増大が予想される平成6年度予算の編成に当たって、社会資本整備における公共事業の役割、そして、その配分のあり方が問直されることとなった。財政制度審議会歳出の削減合理化等に関する特別部会の下、公共事業に関する小委員会が設置さ

れ、平成5年11月26日、そこでの議論の結果が財政制度審議会により示された。それが、資料8-135「公共事業の配分のあり方に関する報告」である。

本資料が強調するのは、景気の低迷が続くなか、予算規模が増大する一方で、資源配分の硬直化が顕著になりつつあるという認識であった。資源配分を見直すうえで、まず、定義されなければならないのは、社会資本の範囲である。平成3年度予算において生活関連重点化枠が認められ、また、宮澤喜一政権下で「生活大国5か年計画—地球社会との共存をめざして—」が策定されたことから、社会資本の再定義が様々な場所で議論されるようになった。だが、同小委員会は本資料で、教育や文化、伝統、人材育成などは、その対象とすべきではないとし、社会資本を施設に限定する方針を示す。そのうえで、公共事業関係費の範囲について見直しを提起し、地下鉄等のインフラ整備をこれに加えること、その他の施設費についても、学術研究施設や社会福祉施設などへの重点的、あるいは着実な配分を求めることとした。

この資料のなかで最も注目されるのは、公共事業予算の配分の基準が示されたことであろう。配分基準は3つあり、(A)生活環境整備、(B)国土保全、(C)産業基盤整備に区分された。そのうえで、生活環境整備に集中的な投資を求め、一方、産業基盤整備に関しては、抑制気味にこれを扱うこととされた。公共事業の配分に抑揚をつけ、抑えるべきところは抑えるという方向性を示したものと見える。ただ、高速道路や拠点空港は通常であれば、(C)に区分されそうであるが、本資料では、上記の三類型に分類しがたいものと位置づけられ、国土骨格の形成、国際社会との交流のための基盤的施設であるという認識のもと、着実な整備を進めるよう求めた点など、やや政治的な痕跡ものこされている。

平成6年度予算は、平成6年2月15日に閣議決定されたのち、同年3月4日、第129回国会に提出された。同年2月28日に開催された財政制度審議会では、資料8-136『「建議」及び「報告」の平成6年度予算における主な措置状況』が示された。平成6年度予算では、前年度の第三次補正予算と一体的に運用する、

いわゆる15か月予算の方針のもと、一般歳出を全体として抑えながらも、公共投資は相対的に高い伸び率が確保された。また、建議や報告における指摘を踏まえ、減債基金への定率繰入を停止してもなお、その運営上、支障が生じないようにするため、NTT株式売却収入のうち、地方公共団体に貸し付けられている残高を国債償還財源とすることとした。また、資料8-135「公共事業の配分のあり方に関する報告」で示された生活環境整備に関しては、思い切った重点投資が行われ、事業別シェア、省庁別シェアのいずれにおいても、過去に例のない大きな変更幅を記録することとなった。

平成6年2月4日の財政制度審議会では、やや異例なことに税制改革を巡る資料が提出されている。1つ目は、資料8-137「**税制改革草案**」であり、2つ目は、資料8-138「**税制改革の草案のイメージ**」である。平成6年2月3日、細川護熙首相は、5兆円を超える所得減税を盛り込んだ「総合経済対策」を発表したが、併せて、その財源に関連して、消費税を廃止し国民福祉税を創設することが発表された。政治的には、ほとんど調整らしい調整も行われなかったと見受けられるなかで発表されたこの新税は、各界からの猛烈な批判も報じられ、最終的には撤回に追い込まれたが、翌日の4日に、財政制度審議会においてこの税制改革案が議論されていたわけである。

資料8-137では、冒頭、個人所得課税を軽減し、間接税に重点を移した税制に改革することによって、活力のある高齢化社会を実現することが喫緊の課題として提示された。そのうえで税率を7%とする国民福祉税（仮称）の創設が謳われ、「高齢化社会においても活力のある豊かな生活を享受できる社会を構築するための経費に充てること」を目的とすることが明記された。ただし、この税は目的税ではなく、実際に、ここで示されたように、本格的な高齢化社会に備え、豊かで質の高い生活基盤を構築するため、地域の実情にあった生活環境を中心とする社会資本整備も含め、広範な用途が想定されていたと見受けられる。このように、名称と内容との関係が明確でない側面もあり、多方面からの厳しい

批判や報道の一因となったのではないだろうか。

資料8-138では、以上の税制改革草案の具体的なイメージが示されている。まず、税率3%の消費税が廃止され、7%の国民福祉税の創設による16.6兆円の増収の一方、所得税減税、住民税減税、相続税減税、法人税特別税等に約6兆円、「21世紀ビジョン」に示されたゴールドプランの見直し、加えて、生活扶助基準の引上げ、年金等の物価スライドなどに0.8兆円、国民福祉税の創設による政府の財貨・サービス等の購入主体としての負担増1.3兆円、償還財源に1.4兆円の減収が見込まれ、全体で9.5兆円の増収が構想された。以上のように、国民福祉税の創設によって社会保障の充実が目指されたが、これが具体的に実現に至ることはなかった。当時、日本政府に対し、米国クリントン政権から強い減税要求が加えられていた。そのための財源を新税の創設によって担保することに政府の意図があったとも考えられる。

【平成7年度】

幾度にもわたり実施された景気対策によって、平成6年に入ると個人消費、住宅投資に回復の兆しがみられた。しかしながら、円高を背景とする企業の海外移転によって国内の設備投資の上昇は抑えられ、失業率も高い水準で推移するなど、日本経済は回復に力強さを欠く状況であった。平成6年度の当初予算は73兆817億円、対前年度比1%、一般歳出は2.3%という伸び率であり、控えめな予算であったということができたし、平成7年1月に阪神・淡路大震災が起きたことによって補正予算が組まれたが、この年度は大規模な経済対策が実施されない年となった。その意味で、前年度に比べて緊縮的なスタンスが志向されたということができた。実際、増大の一途をたどる政府債務に対する政府の苦しい立場、葛藤が資料的にも裏づけられる。

まず、平成7年度予算編成過程で問題となったのは、前年度に発行が開始された減税特例債の扱いであった。所得税の大規模な減税が開始されたことによって、政府は公債の発行が避けられない状況に追い込まれていた。

一方、平成6年11月に税制改革関連法が成立し、平成9年4月から消費税率が引き上げられることとなったことを背景に、この減税特例債の位置づけが財政制度審議会で問題とされるに至ったのである。それが資料8-139「減税特例公債の発行についての報告」である。

この資料では、減税特例公債の正当性が強調されたあと、発行対象が減税先行に係る部分に限られること、税制改革の完結後には発行が解消され、かつ償還財源も確保されていること、したがって、税制改革が完結するまでの複数年度にわたって発行の授権を得られるという減税特例公債を支える論理が解説されている。また、後世代への負担を残さないために、償還期間を通常の60年から20年に圧縮し、これを平成6年分の減税特例公債にまで遡って適用することとされていたが、この判断に関して、消費税率の引上げを最小限に抑えつつ個人所得税の負担軽減を行い、さらに社会福祉等の財源捻出が必要であるという状況を勘案しつつ、その判断の妥当性を認めた。できるだけ早く償還を済ませたい大蔵省の意図が感じられる資料である。

平成7年度予算案は、平成6年12月25日に政府案の閣議決定がなされ、翌年1月20日に第132回国会に提出された。財政制度審議会は、昭和57年度以降、毎年度、歳出の合理化に関する報告を閣議決定の前に行ってきたが、以上に述べた財政状況の悪化を背景に、平成7年度のそれ、資料8-140「歳出の削減合理化の方策に関する報告」には、ひときわ強い危機感が表明されることとなった。

実は、前年度の報告から、それまで「歳出の削減合理化」とされていたものが「歳出の削減合理化」という表現に改められていた。こうした流れを受け、平成7年度報告は、各歳出分野の抱える問題点のうち、特に重要と考えられる点を主要検討項目として提示し、そのうえで9年ぶりとなる関係省庁からのヒアリングが行われた。財政の構造的な硬直化への懸念、特例公債の発行再開の可能性が強まるなか、「聖域」を設けることを戒め、歳出削減に向けた本格的な政策シフトが示唆されることとなったのである。

一方、財政制度審議会は、以上の報告とと

もに各年度予算編成に関する建議が出される。これらを受け、この年度も、平成7年1月20日に資料8-141「『建議』及び『報告』の平成7年度予算における主な措置状況」が総会で示された。本資料では、冒頭、「あらゆる歳出項目について聖域を設けることなく削減合理化を進める」という基本的なスタンスが明示される。前年度のそれが「制度、施策の根本にさかのぼった従来以上に徹底した見直し」という表現であったことから比べても、一歩押し進めた記述になっている。

ただし、公共事業の項目をみると、平成5年12月にウルグアイ・ラウンドの合意が、平成6年10月に公共投資基本計画の改定が成立したこともあってか、「新しい『公共投資基本計画』の考え方も踏まえつつ、また、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策の着実な実施を図りつつ、引き続き配分の見直しの努力を継続していくべき」と、緊縮的スタンスとは異なる、いささか苦しい記述もみられる。実際、平成7年度予算でも、一般歳出が3.1%と低い伸びに抑えられるなかで、公共事業関係費は4.0%と高い伸び率が確保されることとなった。

以上のような厳しい財政事情のもと、政府債務に対する危機的な問題意識が高まっていったようである。資料8-142「特別会計の借入金推移」、資料8-143「ゼロ国債の概要（平成6年度補正）」は、いずれも一般会計にはあらわれてこない、いわゆる隠れ借金といわれるものを取り上げたものである。とりわけ資料8-142にあるように、平成6年度以降、短期借入金が急激に増大していることは注目される変化である。その主な理由は、交付税及び譲与税配付金特別会計の借入れであったから、一般会計の債務が特別会計に転嫁された姿がみて取れる。ここでも政府の苦しい財政運営の実態が観察される。

【平成8年度】

平成7年は1月の阪神・淡路大震災、3月以降の急激な円高の影響、米国経済の減速などがあいまって、一時的に景気の動きが弱まりつつあった。しかしながら、平成7年4月に「緊急円高・経済対策」が、そして9月に

は過去最大規模の「経済対策」が実施されるなど、切れ目のない景気対策が行われ、緩やかながらも経済は回復の兆しをみせはじめていた。一方、平成8年度当初予算をみみると、対前年度比5.8%という大きな伸びを示していた。しかしながら、これは、平成5年度以降停止されてきた減債基金への定率繰入れ、平成4年度以来延期してきた一般会計承継債務の償還が復活した結果、国債費が急増したことによるものであった。実際、一般歳出をみみると、経常経費部門が厳しく抑制されたことから、対前年度比2.4%増に抑えられたという現状であった。このように平成8年度予算は緊縮予算への回帰を目指す政府の決意が滲んだものだったといえる。

このような動きは、財政制度審議会の議論にも色濃く反映された。平成7年10月30日に開催された財政制度審議会基本問題小委員会では、資料8-144「論点についてのメモ」をみみると、財政健全化に向けての網羅的な論点整理が行われている。このなかでは、公共投資の景気拡大効果が弱まってきていること、構造改革が景気対策となりうること、コスト・ベネフィット・アナリシスの重要性、世代間の負担格差など、その後の緊縮財政期の論点を先取りするような指摘が行われている点が注目される。

続く11月24日の基本問題小委員会では、資料8-145「財政制度審議会 基本問題小委員会 海外調査報告」が準備された。調査対象国は、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデンの5か国である。アメリカやヨーロッパで実施されている数値目標や支出上限の設定、拡張的財政政策の効果の乏しさ、政府が産業フロンティアを開拓するうえで果たせる役割は限定されており、界からの要求に応えること以上に財政健全化の方に重きを置くべきであること、などが指摘されている。先のメモとあわせ、これらの方向性は、後の財政構造改革路線へと継承されていくこととなる。

次に、平成8年度予算に関する資料をみておく。上述の11月24日に開催された基本問題小委員会、また総会においても、資料8-146「平成8年度の財政事情について」という資料によって、財政事情に対する大蔵省の認識

が示されている。大蔵省が懸念していたのは税収の落ち込みである。平成7年度の税収を試算した結果、補正後予算額を3兆円程度落ち込み、平成6年度の税収を下回ることが明らかとなった。こうした見通しのもと、平成8年度の税収は、平成7年度の当初予算で見込んだ税収の53兆7000億円を下回るものと考えられたうえ、特別減税が継続されれば一層の税収減が予想された。それまでは定率繰入れの停止などの特例的歳出削減によってしのいできたが、国債整理基金特別会計の資金不足が起き、こうした緊急避難的な措置も限界に直面しつつあった。こうして、「財政は今や、容易ならざる事態に立ち至ったと申し上げざるを得ません」という大蔵省の強い危機感がここに示されることとなるのである。

平成8年1月17日に開催された第7回総会で示された2つの資料がある。1つ目は資料8-147「『平成8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案（仮称）』について」である。同法律案に関し、以前は、特例公債の発行に際して、「財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律」が制定されていたが、特例公債の発行再開に際して、「財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」と名称の変更が行われた。従来から外国為替資金特別会計法第13条の規定に基づく一般会計への剰余金繰入れが行われていたが、これとは別に2000億円を繰入れることができるとし、この特別な措置を法律上明記したのである。

2つ目の資料、資料8-148「『建議』及び『報告』の平成8年度予算における主な措置状況」によると、平成9年度以降の地ならしのために従来にも増した洗い直しを行い、一般歳出の経常部門経費を抑制したこと、減債基金への定率繰入れをはじめとする特例的歳出削減措置を大幅に縮減したことが指摘されている。公共事業関係費に関しては、前年度並みの高い伸び率が維持されているが、「公共事業の配分のあり方に関する報告」（資料8-135）で分類されたうちの生活環境整備への重点化が引き続き求められ、効率化の要請が全体として強められている。

以上のうち、特例的歳出削減措置については、資料8-149「平成8年度予算の編成に関

する建議」(財政制度審議会平成7年12月18日)のなかでその意図が説明されている。すなわち、償還財源の手当てに目処のない特例公債を発行せざるを得ない状況への危機感が吐露され、特例公債は、歳出を経常的な収入で賄うという財政法の基本原則に「著しく反し」ており、当初予算の段階からこの公債を発行せざるを得ない事態が「誠に遺憾」であると強い調子で述べられている。そのうえで、特例的歳出削減措置等が多用されたことにより財政の実態が分かりにくくなってきているのではないかとの批判があること、財政が特例公債を発行せざるを得ない危機的状況に直面していることから、その厳しい状況を国民に開示する必要があることが示されている。また、平成5年度から平成7年度においては、日本電信電話株式会社の株式売却収入を活用するという国債整理基金の資金繰りの方策を採ることにより国債費の定率繰入れを停止してきたが、仮にこれを停止した場合には、国債整理基金の運営に支障が生ずることとなる平成8年度予算においては、国債費の定率繰入れの実施が適当という懸念が示されている。

【平成9年度】

財政制度審議会は平成8年1月17日に「財政構造改革特別部会」を設置し、財政の役割の見直し及び財政健全化の目標について集中的な検討を開始した。これは、公的資金による住宅金融専門会社(いわゆる住専)の不良債権問題が最大の争点に浮上したため、平成9年度予算の編成に向け、本来の財政構造改革論議への関心を高めるべく大蔵省が早めに仕掛けたものとされる。実際、財政構造改革特別部会が概算要求基準の設定を睨んで大蔵大臣に提出した「中間報告」を受けて、7月30日、「財政構造改革元年予算」を目指すとする平成9年度予算概算要求基準が閣議了解された。そして、衆議院の解散・総選挙を経て第2次橋本内閣が発足した直後の11月22日、内閣総理大臣と大蔵大臣の会談が行われ、その合意内容として財政構造改革特別部会で示されたのが、資料8-150「総理一大蔵大臣会談 9年度予算編成に当たり、次の方針で取り組むことに合意した。」であり、予算編成

方針決定の一月前という早い段階で「過去最大の公債減額幅を上回る3兆円以上の公債減額を実現する」という具体的な数値目標が決められたわけである。会談に同席した主計局長によれば、大蔵大臣は「退路を断って実現をいたしたい」との決意を表明したとされており、「財政構造改革元年予算」の編成に向けた大蔵省の強い決意が窺える。

この総理・大蔵大臣合意を踏まえ、11月下旬の段階で、大蔵省が平成9年度一般会計予算のフレームを試算し、同じ財政構造改革特別部会で示されたのが、資料8-151「平成9年度財政事情」であり、これによれば、消費税率の引上げ及び特別減税の打切りによる税収増5兆円を見込んで、一般歳出の概算要求額が前年度予算を1兆4800億円上回るため、むしろ特例公債の4000億円増発が見込まれる状況であり、総理・大蔵大臣合意の3兆円以上の公債減額を実現するには、少なくとも3兆4000億円以上の一般歳出の削減が予算編成過程で必要であるという。

財政制度審議会財政構造改革特別部会での財政構造改革の審議は平成8年秋以降、他省庁の審議会との意見交換、海外調査の実施等を交えて本格化し、同年12月12日、同審議会総会での審議を経て、「最終報告」が大蔵大臣に提出された。総会の審議に向け「最終報告案」を作成した財政構造改革特別部会は、財政構造改革の趣旨・内容を簡潔に明示するため、大部である「最終報告」の大半を占める「財政構造改革の方向性」の内容を簡条書きのように整理している。これが「最終報告」で資料8-152「財政制度審議会財政構造改革特別部会最終報告 11のポイント」となった。

「財政構造改革最終報告」を踏まえ閣議決定された財政健全化目標に沿って、「財政構造改革元年予算」の位置づけの下、平成9年度予算の編成作業が進み、編成方針の閣議決定、大蔵原案の閣議提出を経て、平成8年12月25日に予算政府案として閣議決定された。そして、平成9年1月17日、予算の国会審議を前に、財政制度審議会総会が開催され、同審議会の「建議」、「報告」、「歳出削減合理化方策」等の指摘事項が平成9年度予算でどのように措置されたのかを、「指摘事項」と

「措置状況」との対照という形で詳細に示したのが、資料8-153『**建議**』及び『**報告**』の平成9年度予算における**主な措置状況**である。例えば、「総論」編のプライマリーバランスの均衡では、「できるだけ速やかに」という指摘事項に対し、措置状況では「9年度予算において〔中略〕達成」と早期の実現が謳われている。他方、「各論」編の社会保障・医療保険制度改革の給付体系の見直しでは、「改革が平成9年度において必要」という指摘事項に対し、本予算編成では実現できなかったため、措置状況には「引き続き検討」と記されている。

平成9年度予算の成立を受け、政府・与党首脳**の財政構造改革会議**で財政構造改革の数値目標や歳出削減策の詰めに向けた検討が進み、平成9年6月3日に決定された「財政構造改革の推進方策」に基づき、同年9月29日に「**財政構造改革法**」が国会に提出された。ところが、秋以降、金融システム不安の表面化や、景気の停滞が鮮明になり、財政面からの景気対策実施の要求が強まったため、財政構造改革と景気対策の両立を図らなければならないという極めて難しい状況となった。そして、平成9年12月17日、資料8-154「**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**」で、橋本首相は「日本発の世界恐慌の引き金は絶対に引かない」との強い危機感から、政府・与党首脳に対し、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よう指示したことを明らかにした。資料8-155「**平成9年度補正予算について**」（財政制度審議会「平成10年度予算の編成に関する**建議**」抜粋）によれば、財政制度審議会は「補正予算に関しても財政構造改革の趣旨が反映されるべき」としており、財政面からの景気対策には、財政構造改革の趣旨を直接侵害しない特別減税しか選択肢がなかったであろう。

平成9年度補正予算でもう一つ焦点となったのが金融システム安定化措置であった。平成9年11月、銀行・証券等の金融機関の危機が深刻化したのに対して、大蔵省は日本銀行に特別融資を求めるとともに、金融機関の破綻防止には「**公的資金**」の導入が不可欠と判断し、預金保険機構に対する借入金政府保証

限度の設定及び交付国債の措置というスキームを策定して、平成9年度補正予算に盛り込んだ。ただ、資料8-156「**公的資金に関する国会答弁**」のとおり、大臣や政府委員の答弁にみられるように、このスキームにおける「**公的資金**」については、「**公的組織を通じて出されるものだから公的な資金ではないかという判断もあり得る**」、また、「**最終的にどこが責任を負うかというところをもって**」など、議論の観点により解釈に違いがあり、正式な定義、統一された定義はないという。

【平成10年度】

平成9年度予算の成立直後から、政府・与党首脳**の財政構造改革会議**が量的縮減目標や歳出削減方策の最終決定への詰めの審議を精力的に行い、平成9年6月3日に最終報告「**財政構造改革の推進方策**」を取りまとめた。これを受け、資料8-157「**財政構造改革会議最終報告 橋本総理記者会見**」のように、会議議長・橋本内閣総理大臣が財政構造改革の主要内容を報告・説明した後、特に景気対策との関連に言及し、今後は安易な財政依存ではなく、**民需中心の安定成長につなげる規制緩和等の経済構造改革を積極的に進めること**を力説した。この最終報告は「**財政構造改革の推進について**」として閣議決定され、平成10年度予算編成の概算要求段階に早くも反映されたのである。閣議決定を受けたもう一つの緊要な課題「**推進方策の法制化**」には、財政展望等とは本質的に異なって拘束力を有すること、予算の国会議決及び単年度原則等の憲法条項との整合性を確保することなど極めて厄介な問題が少なくなかったが、大蔵大臣の強い指示でまず作成したのが、法制化すべき項目を箇条書きにした資料8-158「**財政構造改革の推進に関する特別措置法案（仮称）の概要**」であった。このように、平成10年度予算に係る最大の特徴は財政面では本格的な財政構造改革予算の編成であり、法制面では「**財政構造改革法**」の制定であった。

本格的な財政構造改革予算の編成は、長年の懸案事項の抜本的解決にも道を拓くものであった。それが、平成10年度首2兆8兆円近くにも達する旧国鉄長期債務の処理問題であり、

「財政構造改革の推進について」における基本方針と財源確保策に沿って、平成10年度より実施される債務処理のスキームが固められたが、最大の争点は財源確保や税制改正の財政問題であったから、スキームの調整に大蔵省が中心的な役割を果たしたのは当然であった。当該問題の経緯について、平成9年10月16日に開催された財政制度審議会歳出の節減合理化等に関する特別部会で示されたのが資料8-159「国鉄長期債務の本格的処理について」であり、同年12月8日に開催された同部会で示されたのが、同月3日の財政構造改革会議企画委員会において提示された座長案である資料8-160「国鉄長期債務問題について」である。「国鉄長期債務を特別会計承継により国の債務として位置付ける」という運輸省案を単なる債務の付替えに過ぎないと退け、将来世代への安易な負担先送りの回避という財政構造改革に従って、特別税創設を含む多様な財源の確保と組合せに最大限の努力を払ったことが如実に示されている。

さて、本格的な財政構造改革予算である平成10年度予算の編成作業は、平成9年7月8日の閣議で内閣総理大臣及び大蔵大臣が概算要求の基本的方針と補足事項を指示したことにより開始され、この基準に従い各省庁が提出した概算要求額は同年9月9日に大蔵大臣から閣議に報告されたが、主要経費別に定められた財政構造改革の推進方策に対応し、叙述巻（『平成財政史—平成元～12年度』第2巻 予算）では、平成10年度に限り、「主要経費別」の概算要求額調を掲載したため、本資料巻では、同年9月下旬の財政制度審議会に報告された「所管別」の資料8-161「平成10年度一般会計概算要求額調」を収録掲載した。

各省庁からの概算要求を受け、平成10年度予算の編成が本格化した平成9年10月14日、大蔵省は2週間ほど前に財政構造改革会議向けに作成した資料を資料8-162「財政事情の試算」として財政制度審議会でも示した。財政構造改革の推進方策を踏まえ、平成10～15年度の財政事情を大きく以下の3つの仮定の下に試算したものである。①名目成長率は2つのケース（構造改革が進んだ場合の3.5%と、そうでない場合の1.75%）を前提とし、②一

般歳出は、平成10～12年度は推進方策に従って、後半3年度は想定伸び率（0%、1%、2%）から機械的にそれぞれ歳出額を試算し、そして、③特例公債を平成15年度まで毎年度1.25兆円均等に減額して発行をゼロとする。こうした仮定から試算された歳出額から歳入額を差し引いたのが要調整額で、国鉄・林野債務を除いても、平成10年度の場合、成長率3.5%で2.1兆円、1.75%で2.9兆円に上る。要するに、特例公債の減額目標の達成には、要調整額に相当する更なる歳出削減なり歳入増加が必要なのである。その後、同年12月15日、財政制度審議会が「平成10年度予算の編成に関する建議」の最終審議を行った際、経済の現況に見合った1.75%のケースを前提に、国鉄・林野債務関連を除いた予算フレーム試算として、資料8-163「平成10年度財政事情」が示された。前記「財政事情の試算」に比較すると、特例公債の均等削減額1兆2500億円は維持されつつ、税外収入の大幅増額、積算金利引下げによる国債費の減額等によって、要調整額は2兆9400億円から1兆4900億円へとほぼ半減している。ところが、前項で述べたように、この直後に決定された特別減税の平成10年度分減収等によって、税外収入の一段の増額措置にもかかわらず、平成10年度予算・大蔵原案における特例公債の減額は3400億円への縮小を余儀なくされたのである。

平成10年度予算の編成は、編成方針の閣議決定及び大蔵原案の閣議提出という詰めの手続きを経て、平成9年12月25日に予算政府案として閣議決定された。そして、年明けの平成10年1月14日、財政制度審議会総会・法制部会が開催され、同審議の「建議」及び「報告」での主要な指摘事項が平成10年度予算でどのように措置されたのかを、「指摘事項」と「措置状況」との対照で明示したのが、資料8-164「『建議』及び『報告』の平成10年度予算における主な措置状況」である。本資料の冒頭部分「1. 総論」の措置状況では、財政構造改革法に規定された主要経費の量的削減目標をすべてクリアし、対前年度比5705億円減（1.3%減）という過去最大の一般歳出の削減幅を達成したと謳われている。ただ、「建議」で、「今回限りのギリギリの対応としてやむを得ないものと考えられるが」としな

がら、「財政事情が更に悪化する事態に至ることは遺憾である」とあえて評した特別減税に関する指摘事項は本資料では取り上げられていない。

既述のように、財政構造改革法の成立時には、金融機関の破綻など経済金融情勢が著しく悪化していたため、早くも平成10年度予算の執行開始直後の平成10年4月24日に「総合経済対策」が決定されたのを受け、「財政構造改革法」の改正を前提に、第一次補正予算の編成を余儀なくされた。歳出補正の柱は社会資本整備事業関連予算の大幅増であったが、追加実施される所得税特別減税の恩恵が及ばない高齢福祉年金受給者、低所得高齢者等を支給対象とした総額約1529億円の「臨時福祉特別給付金」も重要な歳出増加措置であり、その仕組みと予算額は資料8-165「臨時福祉特別給付金の概要及び平成10年度「臨時福祉特別給付金」の補正予算内訳概要」のとおりであった。しかし、その後も経済金融情勢の低迷が続いたため、平成10年8月7日、小渕新内閣は財政構造改革の基本精神は維持しつつも、「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基本方針を表明したが、そうした財政運営の大転換を決定づけたのが、閣議に経済企画庁から提出された翌日の10月7日、財政制度審議会で示された資料8-166「最近の経済情勢等について」(1)平成10年度経済見通し改訂試算、(2)日本経済の動向について)であった。改訂試算の実質値(前年度比)によれば、成長率は当初見通しの1.9%増から改訂試算では1.8%減、民間企業投資は3.5%増から10.1%減、民間最終消費支出は2.5%増から0.9%減へといずれも大きく低下しており、足元の経済情勢についても「景気は低迷状態が長引き、極めて厳しい状況にある」と総括しているように、例えば、雇用面では有効求人倍率0.5倍、完全失業率4.3%とも過去最悪の水準であった。

こうした深刻な経済停滞を打開すべく、同年11月16日に「緊急経済対策」が決定された。同年12月8日には、財政構造改革法の停止とセットで、約5兆7000億円規模の第三次補正予算が成立した。緊急経済対策との関連で整理した補正予算のフレーム及び主要な追加歳出の内容は、資料8-167「平成10年度補正予

算(第3号)フレーム」に示されている。そして、資料8-168「緊急経済対策(平成10年11月16日)の効果・財政措置」によれば、社会資本整備等の財政措置による事業費17兆円超に所得課税減税・法人課税減税の6兆円超を加えれば事業規模は20兆円を大きく上回り、社会資本整備及び所得課税減税等による今後1年間のGDPへの効果は名目で2.5%程度、実質で2.3%程度である。このように、第三次補正予算の緊急経済対策の柱は歳出面では社会資本整備、貸し渋り対策等、歳入面では所得課税減税であったが、実は緊急経済対策として最も論議を呼んだのは、事業規模0.7兆円に過ぎない「地域振興券交付事業」で、その仕組みの要点は資料8-169「地域振興券」のとおりであった。本施策が緊急経済対策に位置付けられたのは、個人消費の喚起や地域経済の活性化による地域振興を目的としたからであるが、交付対象から明らかなように、実質は福祉給付であって、経済対策としての効果には政府部内でも様々な議論があったという。また、発券・交付等に要する市町村の事務負担も相当なもので、資料8-170「地域振興券交付事業助成費」のように、事務費は交付事業費のほぼ10分の1の700億円超に上った。

【平成11年度】

既述のように、平成10年度予算の成立直後に決定された「総合経済対策」に従って、平成10年5月末に財政構造改革法が改正されたのを受け、平成10年度第一次補正予算が編成された。しかし、その後もなお厳しい経済状況が続いたのを踏まえ、同年7月新たに就任した小渕内閣総理大臣は、平成10年8月7日召集の臨時国会で財政運営の大転換を訴える演説、資料8-171「第143回国会における小渕内閣総理大臣所信表明演説」を行った。同演説の冒頭で、自らの内閣を「経済再生内閣」と位置づけ、中長期的な財政構造改革の必要性は否定されるものではないとしつつも、厳しい経済情勢を直視し、財政構造改革法を当面凍結し、政治主導で景気回復に向け全力を尽くすため、平成11年度予算の概算要求基本方針は同法凍結を前提とすること、事業規

模10兆円を超える平成10年度第二次補正予算を編成すること、6兆円を上回る所得課税の恒久的な減税を実施することなど、日本経済再生に向けた決意を表明したのである。こうして財政構造改革法は「停止」、すなわち期限の定めなく凍結されたが、凍結解除の規定が必ずしも明確ではないことが国会の質疑でも取り上げられた。この点に関し、資料8-172「第145回国会 衆議院予算委員会議録」（平成11年1月25日）によれば、大蔵大臣は、プラス成長と税取増の関係を重視し、「せめて2%ぐらいの成長軌道というものがほぼ確保できたときではないかと考えております」と答弁している。

前述の内閣総理大臣所信表明の5日後の8月12日、平成11年度予算の概算要求基準が閣議決定された日程に合わせて財政制度審議会が開催され、同審議会会長から、資料8-173「平成11年度予算編成に関する所見（会長談話）」が発表された。「所見」では、「中長期的な財政構造改革を推進していくことの必要性は、いささかも変わるものではない」とした上で、内閣総理大臣所信表明で公約した財政構造改革法の凍結について、現下の極めて厳しい経済状況を踏まえ、景気回復のための特別の臨時的措置が政治決断として行われたものであるとの受け止めを強調し、平成11年度予算編成に当たっては財政構造改革の基本的な考え方を踏まえるよう強く期待したいと訴えている。しかし、平成10年12月11日、平成10年度補正予算（第3号）と併せて財政構造改革法停止法が成立し、いわゆる15か月予算の考え方の下、本予算と一体で、当面の景気回復に全力を尽くすとの予算編成方針の基調に従って、12月25日には平成11年度予算政府案として閣議決定され、公共事業規模の確保、金融システム安定化対策など、経済運営に万全を期す積極的な財政運営が展開されたのである。

特に歳出面の景気回復策の支柱となる公共事業関係予算では、平成11年度予算で大きく2つの工夫がなされた。一つは、資料8-174「公共事業関係費の10年度・11年度の支出見込」で示されているように、「支出見込」額ベースでの規模の把握である。経済への直接的な影響という観点から、形式的な基準とも

いえる従来の年度予算計上ベースではなく、翌年度繰越分を調整し、工事の実施や業者への現金払い等を把握できるより直截的な年度支出ベースで公共事業関係費の規模を把握した上で、平成11年度予算の一部繰越を考慮しても、平成11年度で1.3兆円増、11%程度の伸びを確保したのである。こうした公共事業関係費の量的拡大の鍵となったのが、もう一つの工夫である「公共事業等予備費」の活用で、これにより公共事業関係費の予算総額は、前年度の8%近い減額から一転して10%超の増額となった。資料8-175「公共事業等予備費とは」のように、憲法・財政法上は通常の予備費と異なるところはないが、公債発行対象経費である公共事業関係費に用途を特定できることが歳出の重点化及び景気回復政策の効果という観点から、また、予備費の故に特定事業経費の既得権化ないし後年度負担を回避できることが歳出の合理化という観点から評価され、久しぶりに復活したものであるが、予備費の用途特定にはさまざまな議論があった。ただ、予算追加の手続きは、本来、憲法の定める国会議決主義によるべきであるから、資料8-176「予備費の使用について」のように、昭和29年以降、原則として、通常の予備費と同様に「公共事業等予備費」も国会開会中は使用しないこととされ、機動的な使用には一定の制約があった。そして、この「公共事業等予備費」5000億円の使用額と内訳は、平成11年9月29日に大蔵省から公表された資料8-177「公共事業等予備費の使用について」のとおりであるが、主要な用途である高規格幹線道路、整備新幹線、関西国際空港等の「国家的プロジェクトの推進」に関して、「予見し難い予算の不足」という予備費の要件に合致するか否かを巡り国会で質疑が行われた。

平成10年12月21日の大蔵原案の内示、同月25日の予算概算の閣議決定を経て、平成11年1月19日に国会に提出された平成11年度予算について、例年どおり、財政制度審議会において資料8-178「『建議』及び『報告』に関する主な措置状況」が示された。政治主導の積極的な景気対策予算に対し、財政制度審議会は、新規施策には過大な後年度負担をもたらさないよう十分な精査を、また、既存制

度・施策には財政構造改革の基本的考え方を踏まえるよう強く訴えてきたが、一般歳出が前年度の1.3%減から一転して5.3%増となっただけに、「措置状況」の記述の重点も、当面の景気回復に向け全力を尽くすなかで、財政構造改革の基本的考え方は維持し、経費の合理化・効率化・重点化を図ったことに置かれている。むしろ、厚生年金国庫負担に係るいわゆる隠れ借金、すなわち、特例的な繰延措置（7000億円）を行わないことによる影響を除けば、社会保障関係費の伸び率は8.4%から3.7%に大きく低下すると、わざわざ注記しているように、積極財政の方針は、こうした隠れ借金の実態を堂々と表に出す機会ともなったのである。

平成11年度予算における「当面の景気回復に全力を尽くす」という編成の観点は、当然のことながら、予算の執行方針でも踏襲され、予算成立直後の平成11年3月23日、閣議決定された公共事業の前倒しに関する、資料8-179「平成11年度上半期における公共事業等の事業施行等について」では、上半期末の契約済額が過去最高の前倒しを図った平成10年度の実績に比較して10%を上回る伸びとなることを目指すという積極的な目標が掲げられ、必要適切な事業施行を確保するため、大蔵大臣を議長とする「公共事業等施行対策連絡会議」が設置された。こうした公共事業等の前倒し、「緊急雇用対策」実施のための第一次補正予算の早期編成、前述の公共事業等予備費の使用など景気対策にもかかわらず、なお民需の回復力が弱く、雇用情勢も厳しいという現状認識に立って、平成11年11月11日、介護対策を含め、総事業規模18兆円程度に上る「経済新生対策」が決定された。その主要な事業種類・内容と必要国費概算の全体像が、資料8-180「経済新生対策（別紙）」である（なお、事業規模と国費の差額は地方負担等である）。そして、この経済新生対策の実施に必要な財政措置を精査し、確定した予算額を計上した平成11年度第二次補正予算が編成され、同年12月9日に成立をみた。事業規模と歳出予算額とを対応させた本補正予算の枠組みは、財政制度審議会上に報告された、資料8-181「平成11年度補正予算（第2号）フレーム」のとおりである。このうち、「1.社

会資本整備費」から「6.介護対策費」まで6項目の合計6兆5041億円が経済新生対策に対応する補正予算の一般会計部分で、大蔵省は「真水相当分」と説明している。ただ、本資料右側・欄外に記載されたように、この第二次補正予算の編成により、公債依存度が戦後最高水準に上るなど、財政の悪化が一段と進んだのである。

【平成12年度】

平成12年度予算の編成では、連立政権の下、最重要施策の社会保障を巡る連立与党内部の対立、中央省庁等改革に伴う予算編成手続きの複雑化など難しい政治・行政環境のなかで、自律的な景気回復と新たな発展基盤の確立を目指す積極財政の基調が引き継がれた。まず、政治環境の面では、自由民主党・自由党のいわゆる「自自連立政権」に公明党が参加し、いわゆる「自自公連立政権」の成立をみたが、平成11年10月4日の三党合意、すなわち、資料8-182「三党連立政権合意書」における政治・政策課題のなかで、予算編成のもっとも大きな争点となったのが社会保障に関する合意であった。第一は、高齢者社会保障の公費負担割合を概ね二分の一に大幅拡充し、そのために消費税を福祉目的税に改めるという基本政策合意である。これは、消費税取の高齢者社会保障財源への充当について、社会保険方式から公費方式（税方式）への転換を訴え、前年度予算で採用された予算総則での規定を否とする自由党への配慮であると思われる。第二は、平成12年4月からスタートする介護保険の円滑実施に向け、高齢者の負担軽減とそのための財政支援を検討するという個別政策合意である。

これに対し、大蔵省は平成11年10月13日開催の財政制度審議会で資料8-183「社会保障関係」と題する大部の資料を示し、平成12年度予算の編成に係る社会保障の主要な検討課題と視点、関連データ等を提示したうえで、財政当局としての考え方を詳しく論じている。例えば、「I. 社会保険方式と税方式について」では、社会保障の基本理念、給付・負担の緊張関係、税・保険料の国民負担バランスの視点から、税方式に強い疑問を投げかけて

いる。また、平成11年11月の「経済新生対策」によって、介護保険の円滑実施に向けた保険料徴収凍結等への特別財政措置が平成11年度第二次補正予算に計上されることとなるが、この特別措置についても、「Ⅱ. 介護保険制度」で、「保険料負担なき保険方式」は「単なる負担の先送りとなるのではないか」との疑問を表明している。

次の行政環境の面では、国の行政組織及び事務・事業運営の簡素・効率性、総合性・機動性・透明性の向上を図るといった基本理念の下に、平成10年6月に成立した「中央省庁等改革基本法」が平成12年度予算の編成事務作業に少なからぬ影響を及ぼした。何よりも、1府22省庁体制から1府12省庁体制への中央省庁再編に伴って、平成13年1月、平成12年度を二分割する形で、予算の要求・執行・決算の主体となる所管府省体制の再編が行われたことである。平成12年度予算の編成は、平成12年4月から12月の9か月分は旧体制、平成13年1月から3月の3か月分は新体制で分割計上しなければならぬため、少数の例外を除き、新所管府省の決定（新旧所管府省の対照は資料8-184「新府省所管・旧府省所管」のとおりである。）、概算要求基準及び要求書の分割、分割計上への予算編成プログラムについての修正など、煩瑣な準備作業が必要になった結果、平成11年度実績に比較し、平成12年度には、概算要求書のページ数、予算書の枚数ともほぼ1.5倍に上ると見込まれた。そのため、国会提出の遅れの一因とされた予算書の作成についてみれば、校正などの作業全体で、前年度実績よりも相当多い日数が必要と見込まれたのである。もう一つ、「中央省庁等改革基本法」の影響は財政制度審議会の運営にも及んだ。平成11年10月1日開催の財政制度審議会で資料8-185「平成11年度の財政制度審議会の運営について」が示され、予算編成の透明性やアカウンタビリティの向上、審議会の公開性の向上等の観点から、説明・審議方法の改善、財投改革関連事項の審議、議事録の原則公開等が承認された。

以上のような難しい政治・行政環境のなかで、平成12年度予算の編成作業が精力的に進められ、概ね従来のスケジュールと同様に、平成11年12月20日の大蔵原案の閣議提出を経

て、12月24日には予算政府案として閣議決定された。そして、平成12年1月20日に開催された財政制度審議会で、例年どおり、大蔵省から、資料8-186『「建議」及び「報告」の平成12年度予算における主な措置状況』が示された。「総論」で注目されるのは、公債発行額が32兆6100億円に、公債依存度が38.4%に上ることを認めつつ、それは、経済運営に万全を期すとの観点に立ち、公共事業については、景気回復に全力を尽くすとの観点に立って前年度当初予算と同額の公共事業等予備費を確保することに加え、金融システム安定化、預金者保護を図るため、預金保険機構に交付する国債の償還財源として4.5兆円を国債整理基金特別会計に繰入れると強調していることである。実際、平成12年度予算の歳出面の第一の特徴は、歳出総額3.8%増のなかで国債費が10.8%増という極めて高い伸びを示していることであるが、その原因は専ら、前述の預金保険機構保有交付国債償還財源の予算繰入れを敢えて行ったことにあった。大蔵省の説明によれば、この償還財源予算繰入れの減額、すなわち国債費の減額によって国債発行額の減額を図るという手法をとらなかったことが、金融システム安定化、預金者保護に万全を期すという観点の意味であるという。ただし、資料8-187「預金保険機構国債の交付・償還状況等」において、平成13年度の償還財源繰入がゼロであるように、平成12年度予算での予算繰入4.5兆円のうち2兆円は、平成13年度分償還財源を歳出増・国債発行増もやむなしとされた平成12年度予算に前倒し計上したものであり、それは、翌平成13年度予算において財政の健全化（30兆円以下への国債発行額の抑制）に踏み出す布石であったという。

また、前年度に続き、公共事業関係費の予算規模の確保に、公共事業等予備費5000億円を活用したことも、翌年度予算の編成で財政健全化への足場を築く努力の一つとされている。特に平成12年度予算においては、予算成立直後から、景気の下支えの観点等から公共事業等予備費の早期使用が政府・与党の方針となっていたが、4月から7月にかけての予期せざる政治情勢の激動に阻まれ、漸く平成12年7月25日の閣議で公共事業等予備費の使

用が決定された。その使用内訳は、資料8-188「公共事業等予備費の使用について」のとおりであり、基幹的交通網の整備、有珠山等の緊急災害復旧・防災対策、社会保障・教育研究基盤の充実等が主な用途であった。しかし、なお民需中心の自律的回復には至っていないという経済状況認識、IT革命や循環型社会の実現といった観点から、平成12年10月19日、政府が新たに「日本新生のための新発展政策」を決定したのに従い、その実施のために平成12年度補正予算を編成し、11月22日に成立をみた。資料8-189「平成12年度補正予算について」の「『日本新生のための新発展政策』の事業規模と国費」にあるように、社会資本整備、中小企業等金融対策、住宅金融・雇用対策等を柱に「日本新生のための新発展政策」の事業規模は11兆円程度、国費は3.9兆円程度と見込まれたのを受け、「平成12年度補正予算の骨格」にあるように、経済対策関係歳出3兆8521億円を中心に総額4兆7832億円の歳出が計上された。他方、歳入面をみると、税収は1兆2360億円に過ぎず、国債の追加発行額を2兆円未満に抑制するには、資料8-190「『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』について」にある同法律と補正予算とのセットで成立を図る必要があり、平成11年度の決算上の剰余金1兆403億円全額を補正予算歳入に計上するという特例措置を講じたのである。

【中期統計】

本巻に掲載した予算関連資料の大部分は、一般会計において政府が新たな施策を行った、もしくは財政再建のための措置をとったことに関する資料である。ただし、それ以外にも記録に値する資料は存在する。

政府が予算において新規施策をとらない分野においても、既存の制度を運営するだけで前年度に比して当該年度の経費は増える。こ

れを当然増経費という。その推移を示したのが資料8-191「当然増経費の推移」である。当然増経費は、国債費や地方交付税交付金に限られず、一般歳出のなかにもある。そこには、給与費の増大に加えて、支出対象の自然増、制度の平年度化、国庫債務負担行為等の歳出化等による経費増大も含まれる。「平成2年度→平成3年度」のように、多いときは4兆円台の当然増が生じていた。

一般会計の経費は、他の会計もしくは機関を経由して国民へのサービスに用いられることが多い。資料8-192「一般会計から特別会計への繰入れ状況」に示したように、一般会計歳出のうち特別会計への繰入れが一貫して6割前後を占めている。とくに、国債整理基金特別会計への繰入れは平成元年度まで11兆円台であったが、平成12年度には22兆円近くに達した。また、交付税及び譲与税配付金特別会計への繰入れは15兆円前後で推移した。さらに、厚生保険特別会計及び国民年金特別会計の年金勘定に対する繰入れも急増した。それに対して公共事業関連の特別会計繰入れは、道路整備、港湾整備、治山、治水の繰入れがともに平成6年度をピークとしており、その後は伸びが止まった。なお、産業投資特別会計社会資本整備勘定への繰入れは、NTT株式売却収入を国債整理基金特別会計から受け入れて公共事業に活用したものである。

資料8-193「一般会計から政府関係機関、公団、事業団への繰入れ状況」に示したように、一般会計から政府関連法人へは、出資金、補助金等（補助金、委託費、負担金、交付金、補給金）及び貸付金の形で支出が行われる。例えば、平成12年度予算についてみると、出資金8767億円、補助金等2兆2202億円及び貸付金1050億円である。これらを合わせた繰入金総額は3兆2019億円であり、これは一般会計歳出予算の3.8%にあたる。