

# 昭和 59 年度予算の背景と特色

竹 内 克 伸

## はじめに

我が国財政は、第 1 次石油危機後の 10 年間、特に 50 年度以降、連年特例公債を含む多額の公債発行を行ってきた結果、公債残高は急増し、本年度末には 122 兆円にも達する見込みである。それに伴い、その利払い等に要する経費も、59 年度予算においては歳出総額の 18% 強を占め、公共事業関係費を既に上回り、社会保障関係費にも迫る状況にある。これは、別の面から見れば、この 10 年間、連年、歳出総額に占める税収の割合が 60% 台と、先進諸外国に比べ、著しく低い状況を続けてきた結果であるといえる。

このため、我が国財政は、本来期待されている諸機能の発揮を十全には行い得なくなっており、このままでは人口の高齢化等、今後の経済・社会の変化に対応することができなくなるおそれがある。そうなれば、我が国の経済や国民生活に様々な悪影響を及ぼし、ひいては、我が国経済の活力自体を弱めることにもなりかねない。

従つて、財政改革を推進し、財政の対応力の回復を図ることは、我が国の将来の基盤を確かなものとするため、是非ともやりとげなければならない緊急の課題である。

59 年度予算は、以上のような状況を踏まえ、特に、歳出構造の徹底した見直しを行うことを基本とし、あわせて歳入構造についてもその見直しを行い、公債の減額に最大限の努力を払うこととして、編成された。

以下、59 年度予算の経緯、背景及び 59 年度予算の特色などについて説明することとしたい。

## 59 年度予算編成の背景と課題

### 1. 予算編成の経緯

#### (1) 原則マイナス 10% シーリング

各省庁が 8 月末までに大蔵省に提出する概算要求に限度を設けるいわゆるシーリングは、昭和 36 年度から採用された。最近における厳しい財政事情の下で、その枠は、年を追つて次第に厳しいものとなり、57 年度予算は「ゼロ・シーリング」、58 年度予算は「原則マイナス・シーリング(マイナス 5%)」が採用された。59 年度においては、財政をとりまく状況が異例に厳しいため、予算の概算要求の段階より、各省庁に対し、所管の予算を根底から厳しく洗い直し、歳出内容の合理化、効率化に努める事の重要性が強く認識された。このため、58 年 7 月 12 日に閣議了解された 59 年度のシーリングは、58 年度よりも一層厳しく、原則として経常的経費について 10% 減、投資的経費について 5% 減とされた。ただし、人件費に係る義務的経費の増及び年金についての制度の成熟化に伴う増、政府開発援助に必要な経費、国際条約の実施に伴う国庫債務負担行為の歳出化等については、例年の通り例外が認められた。

シーリングの決定を受け、実際に 8 月末までに各省庁から提出された概算要求額は、一般歳出で 58 年度予算に比べ 3,361 億円の増加となつた。なお、59 年度においては、国家公務員の定年制が、60 年 3 月 31 日に実施されることに伴い退職手当が増加する等の、いわゆる行政改革の実施に伴う一時的なコストの増も、要求増加額に含まれている点に留意する必要がある。

#### (2) 「展望と指針」の策定

政府は、58 年 8 月 12 日、「1980 年代経済社会の展望と指針」(以下「展望と指針」という。)を、閣議決定した。今回の「展望と指針」は、54 年 8 月策定の「新経済社会 7 年計画」の後をうけるものである。我が国経済社会の将来については流動的な要素も多く、厳密な形でその方向を規定することには多くの困難があり、また、経済計画はこうした事態の変化に柔軟かつ弾力的に対応していくことが必要であるとの認識から、対象期間を 58 年度から 65 年度までの 1980 年代とするとともに、「展望と指針」という名称とすることとした。また、厳密な形で将来の方向を規定することは困難であるとの認識から、従来の経済計画とは異なつて、成長率、物価、失業率以外の数値は一切示されていない。なお、これらの諸数値についても、幅をもつて弾力的に解釈されるべきものとされている。

(注)「展望と指針」においては、対象期間中の名目成長率6~7%程度、実質成長率4%程度、消費者物価上昇率3%程度、卸売物価上昇率1%程度、完全失業率2%程度を見込んでいます。

また、今回の「展望と指針」においては、行財政の改革、産業構造の高度化、民間活力の重視、国際協力の推進の四つに重点が置かれている。この中で、行財政の改革については、「現下の最大の課題であり、『展望と指針』のねらいを達成していくに際しての重要な基盤を整えるものである。」との位置づけがなされている。財政については、「……我が国財政を取り巻く環境は急激に変化し、財政状況は一段と深刻さを増しており、我が国経済の発展と国民生活の安定を図る上で重大な障害となることが懸念される。

従って、今後は歳出・歳入構造の合理化、適正化という観点からの財政改革の努力が求められている。このため、国・地方を通じ、歳出・歳入両面にわたる見直し、合理化に努め、我が国財政の健全性、弾力性を確保するための基礎固めに取り組む必要がある。

即ち、まず歳出面において、現下の諸情勢に即応した行財政の守備範囲、国の関与のあり方を見直し、国・地方を通ずる歳出構造の一層の合理化を図る。

また、歳入面においても、経済社会情勢の変化に応じて、歳入構造の合理化、適正化に努めるとともに、行政サービスの範囲、水準と負担のあり方を見直すという観点から検討を行う。将来の租税負担と社会保障負担を合わせた全体としての国民の負担率（対国民所得比）は、ヨーロッパ諸国の水準よりはかなり低い水準にとどめることが望ましい。」

との考え方が示されており、また、こうした歳出・歳入両面の努力の積み重ねにより、「対象期間中（65年度まで）に、特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げに努める」との努力目標が設定された。こうして、59年度予算は、「65年度脱却」という財政改革の新しい努力目標に向けての出発点としての意味をもつこととなった。

### (3) 財政再建キャンペーン

本格的な予算編成作業を控え、一段と深刻さを増している我が国財政の現状と財政再建の必要性について国民の理解を得るため、9月下旬から10月下旬にかけて、経済団体、教育界、婦人団体、労働団体等の幅広い出席者を得て、全国21都市において財政金融懇談会が開催される等財政再建キャンペーンが行われた。

また、財政の厳しい現状を分かりやすく説明したパンフレット「財政改革を考える」、「財政の現状と展望」も作成され、財政改革に対する国民の理解の増進に資することとなった。

### (4) 実質要求増加額

人事院は、58年8月5日、6.47%の公務員給与改定を勧告した。この人事院勧告の取り扱いについて政府は、慎重な検討の後、10月21日、現下の経済社会情勢、異例に厳しい財政事情、国民的課題である行財政改革が推進されているなかにおける国民世論の動向等を総合的に勘案し、昭和58年4月1日から平均2%の改定を行うものとした。各省庁から出された概算要求の中には、こうした給与改定に伴う経費の増分等が含まれていないため、実質的な要求額は、ペア関連で約2,500億円程度押し上げられることとなった。

これに加え、地方交付税及び譲与税配付金特別会計における資金運用部からの借入金に係る利子負担等の経費について、一部分、概算要求には織り込まれていない金額が約2,900億円あった。

先に述べた概算要求段階での58年度予算からの増分3,361億円にこれらを加えると、一般歳出の実質的な要求増加額は、約9,000億円に上ることとなった。

原則マイナス10%という厳しいシーリングの下で、各省庁は概算要求にあたり、制度改革を含む種々の歳出の節減合理化の方策を取り入れており、このことは、こうした施策を基本的にそのまま実施しても、一般歳出が前年度に比べ、9,000億円増加することを意味した。さらに、実質的要求増加額9,000億円のなかには、国家公務員給与改定に関連した経費の増加、定年制の実施に伴う退職手当の増加等、約4,000億円にのぼる58年度にはなかつた要因が含まれていることも考えると、この実質的要求額の削減には相当の困難が予想された。

### (5) 財政制度審議会の提言

一方、財政制度審議会は、9月以降、財政運営上の基本的な問題について審議を重ね、本年1月18日に「昭和59年度予算の編成に関する建議」のほか、「歳出の節減合理化の方策に関する報告」、「中期的財政運営に関する諸問題についての中間報告」を提出した。

「建議」はまず、我が国財政は、税収の伸びの鈍化、公債の利払費の急増等により悪化の一途をたどり、「今や

破綻寸前にあるといつても過言ではない」とし、「このような状態をそのまま放置しておくならば、我が国経済の活力自体の弱体化を招く懸念が強い」と、警告している。こうした中で財政改革の緊要性は、さらに高まっており、このため、「1980年代経済社会の展望と指針」において設定された、昭和65年度までに特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げに努めるという新たな目標に向かって、政府は、一体となつて、万難を排し全力を傾注する必要があるとし、そのためには、まずもつて既存の各種制度・慣行自体を見直し、歳出の節減合理化を徹底すべきことを提言している。さらに、「財政の体質改善の過程は、各省庁はもちろん、関係各方面にとつても、国民各層にとつても、いわば『痛みを分かち合う』ものとならざるを得ない。しかし、……この難事業を遂行することが、現世代の後世代に対する責務である。」と、財政改革の必要性を強調している。

「建議」は、59年度予算に当たつての考え方として、具体的には以下の点をあげている。

- (イ) 一般歳出の抑制は財政改革の基本であり、58年度に引き続き、前年度同額以下に圧縮することを目標とし、その実現に向かつてあらゆる努力を傾注すべきである。
- (ロ) 税外収入については、厳しい財政事情の中で公債発行額の最大限の減額を図るため、あらゆる方策を実施すべきである。
- (ハ) 歳出歳入両面での努力により、公債発行額、特に特例公債発行額について最大限の減額を図るべきである。
- (ニ) 国債費の定率繰入れについて、59年度においてもこれを停止することはやむを得ない。

また、「歳出の節減合理化の方策に関する報告」は、社会保障、文教、地方財政、防衛、農業、国鉄等すべての分野について、各経費をとりまく現状、問題点及び今後の検討の方向についての提言を行つている。

「中期的財政運営に関する諸問題についての中間報告」は、今後の中期的な財政運営の在り方について審議するため58年度に新たに設けられた中期財政運営問題小委員会における審議結果をとりまとめたものである。同報告は、今後、財政改革を進めていくに当たつて当面の大きな問題である特例公債償還財源の調達について、「我が国経済の着実な発展と国民生活の安定を図りつつ、財政改革を具体的に進めていくためには、特例公債の償還財源の調達について借換債の発行という手段によらざるを得ない」との判断を示している。このほか、中期的な歳出規模の考え方、国と地方の関係及び国民負担の問題について今後検討を進めるべき旨が提言されている。

## (6) 昭和59年度予算編成方針

「昭和59年度予算編成方針」は、59年1月19日に閣議決定された。

これによれば、財政の改革を強力に推進し、その対応力を回復することは、我が国経済の着実な発展と国民生活の安定・向上を図るため緊急かつ重要な政策課題であり、そのため、社会経済情勢の変化に応じて、歳出の徹底した見直し、合理化に取り組む必要があり、これにあわせて、歳入についてもその見直しを行う必要があるとされている。

このような考え方の下に、歳出面において、行財政の守備範囲を見直す等の見地から経費の徹底した節減合理化を行うことを基本として、その規模を厳しく抑制しつつ、限られた財源の中で質的な充実に配慮するとともに、歳入面においても、その見直しを行い、これにより、公債発行額を可能な限り抑制することとして、「昭和59年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのつとり、次のように編成することとしている。

### (イ) 財政規模

- (a) 一般会計予算においては、経費の徹底した節減合理化に努め、特に一般歳出については、全体として前年度同額以下に圧縮する。
- (b) 財政投融资計画についても、厳しい原資事情にかんがみ、その規模の抑制を図るとともに、重点的・効率的な資金配分に努める。

### (ロ) 公債発行

公債発行額は、前年度当初発行予定額より6,650億円減額し、12兆6,800億円とする。

### (ハ) 税制改正等

国民の強い期待にこたえ、所得税について初年度8,700億円に上る減税を実施するとともに、現在の財政状況にかんがみ、法人税、酒税、物品税について税率の引上げ等の負担調整措置を講ずるものとする。また、厳しい財政事情にかんがみ、税外収入において特別会計及び特殊法人からの一般会計納付等の措置を講ずる。

### (ニ) 行政改革等の推進

- (a) 時代の要請に即応して行政の役割を見直すとともに、簡素にして効率的な行政の実現を図るため、昭和58

年5月24日閣議決定した「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、既定の方針に基づく改革合理化措置を着実に実施する。

- (b) 各省庁の部局等及び特殊法人等については、既存機構の合理的再編成によるもののほか、新設は行わない。
- (c) 国家公務員の定員については、第6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ついても、極力振替によつて対処し、増員を厳に抑制することにより、国家公務員数の大幅な縮減を図る。

(ホ) 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、社会経済情勢の推移に即応した財政需要に対しては、財源の重点的・効率的配分を図る。

このため、

- (a) 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こととする。なお、後年度において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こととする。
- (b) 一般行政経費については、厳にこれを抑制し、特に各省庁の経常事務費については、前年度と同額の範囲内にとどめる。
- (c) 補助金等については、すべてこれを洗い直し、従来にもまして積極的に廃止、減額等の整理合理化を行い、総額を厳しく圧縮する。
- (d) 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、厳にこれを抑制するとともに、地方財政対策の合理化を図る。
- (e) 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。

(ハ) 予算及び財政投融资計画の弾力的運用

予算及び財政投融资計画の執行に当たっては、経済情勢の推移に即応して機動的に対処しうよう、その弾力的運用を図る。

(ト) 地方財政

地方公共団体に対しては、現在の財政状況にかんがみ、国と同一の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、定員及び給与についての適切な管理等を行うこと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。

(7) 昭和59年度の経済見通しと経済運営の基本的態度

59年2月8日に閣議決定をみた「昭和59年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」は、まず58年度の我が国経済に対する評価について、「米国を中心とする世界景気の回復、原油価格の低下による交易条件の改善、在庫調整の終了、物価の安定等を背景として、輸出及び生産が増加するなど、景気は緩やかながら着実な回復を示した。こうした中で、国内需要は、緩やかな伸びであつたが、徐々に持ち直しの動きを強めた。また景気動向には、業種別、地域別の跛行性が見られた。」とし、59年度の経済環境としては、「米国を始めとする先進諸国の景気は、国別跛行性はあるものの、原油価格の安定、物価の落ち着き等を背景として引き続き回復が期待される。ただ、雇用情勢は、米国では改善傾向が見込まれるものの、総じてなお深刻な状況が続くものと予想され、依然として保護主義の高まりが懸念される。また、発展途上国は、先進諸国経済の回復に伴い、景気は徐々に回復に向かうことが期待されるが、多額の累積債務を抱えるなどなお困難な状況にある。国内的には、我が国財政は依然として大幅な不均衡の状態にある。一方、内外経済環境の好転が見込まれる中で民間の経済活力のより一層の発揮が期待される。」としている。このような内外情勢にかんがみ、「我が国としては、『1980年代経済社会の展望と指針』において示された方向に沿つて、物価の安定を基礎としつつ、国内民間需要を中心とした景気の着実な拡大を図り、持続的な安定成長を達成し、雇用の安定を確保する一方、行財政改革を着実に推進し、また、自由貿易体制の維持・強化、調和ある対外経済関係の形成及び世界経済活性化への積極的貢献を図つていく必要がある」旨指摘している。

(イ) 経済運営の基本的態度

上記の認識の下に、59年度の経済運営の基本的態度としては、以下の諸点が掲げられている。

- (a) 国内民間需要を中心とした景気の持続的拡大を図るとともに、雇用の安定を図ること
- (b) 物価の安定基調を引き続き維持すること

(c) 行財政改革を強力に進めること

(d) 国際協調の精神の下に、自由貿易体制の維持・強化のため率先して努力するとともに、調和ある対外経済関係の形成と世界経済活性化への積極的貢献を図っていくこと

(e) 活力ある経済社会と安心で豊かな国民生活の実現を目指し、我が国経済社会の中長期的な発展基盤の整備を図ること

#### (ロ) 昭和 59 年度の経済見通し

以上のような経済運営の下において、59 年度において、経済は、個人消費、設備投資等国内民間需要を中心に持続的な安定成長が見込まれ、その結果、昭和 59 年度の国民総生産は 296 兆円程度となり、名目、実質成長率はそれぞれ、5.9%程度、4.1%程度となるものと見込まれる。

#### (8) 予算編成の日程

59 年度予算編成は、58 年 12 月に総選挙があつたこと等により越年し、59 年 1 月 20 日に大蔵原案の閣議報告が行われ、復活折衝を経て 1 月 20 日に概算閣議決定が行われた。予算は 2 月 8 日に、国会に提出され、59 年 4 月 10 日に可決成立した。予算編成から成立までの足どりは次のとおりである。

- 58 年 7 月 12 日 59 年度概算要求枠について閣議了解
- 8 月 4 日 行革審意見
- 8 月 5 日 人事院勧告
- 8 月 12 日 「1980 年代経済社会の展望と指針」閣議決定
- 8 月 31 日 各省よりの概算要求締切
- 9 月 8 日 第 100 臨時国会開会
- 9 月下旬～10 月下旬 財政金融懇談会
- 10 月 20 日 公務員ペア 2.0%決定（給与関係閣僚会議）
- 10 月 21 日 総合経済対策決定（経済対策閣僚会議）
  - ・公共投資等の推進（18,800 億円）
  - ・所得税及び住民税の減税（1 兆 2,100 億円（平年度 1 兆円））
  - ・その他市場開放等
- 11 月 28 日 衆議院解散
- 12 月 18 日 総選挙
- 12 月 26 日 第 101 特別国会開会
- 12 月 27 日 第 2 次中曽根内閣成立
- 12 月 29 日 行革審意見「一般歳出前年度以下」
- 59 年 1 月 9 日 総理発言「一般歳出前年度同額以下」（政府与党首脳会議）
- 1 月 18 日 自民党予算編成大綱、税制改正大綱決定、財政制度審議会建議・報告
- 1 月 19 日 59 年度予算編成方針閣議決定  
59 年度の経済見通しと経済運営の基本的態度閣議了解
- 1 月 20 日 大蔵原案閣議報告、内示、58 年度補正予算概算閣議
- 1 月 24 日 大臣折衝、三役折衝
- 1 月 25 日 概算閣議決定
- 2 月 8 日 本予算国会提出
- 3 月 13 日 本予算衆議院可決
- 4 月 10 日 本予算参議院可決

#### 59 年度予算の特色

##### 1. 基本的考え方

##### (1) 59 年度予算の課題

我が国財政を取り巻く環境は異例に厳しいものがあるが、財政の改革を強力に推進し、その対応力を回復することは、我が国経済の着実な発展と国民生活の安定・向上を図るため、緊急かつ重要な政策課題となつている。

59 年度予算は、このような考え方の下に、臨時行政調査会による改革方策の着実な実施を図るなど、特に、歳出面において、行財政の守備範囲を見直す等の見地から経費の徹底した節減合理化を行うことを基本として、その規模を厳しく抑制しつつ、限られた財源の中で質的な充実に配慮することとし、あわせて、歳入面においても、

その見直しを行い、これにより、公債発行額を可能な限り抑制することを基本としている。

(2) 歳出規模の圧縮

59年度予算においては、上記のような考え方にたち、財政改革を進めるとの見地から、まず歳出面において地方財政対策の改革、医療保険や年金制度の改革等制度の根本にまで踏みこんで改革を行い、経費を削減することを基本として予算規模を圧縮している。

こうした歳出の節減合理化努力の結果、一般歳出（国債費及び地方交付税交付金以外の歳出）の規模は、32兆5,857億円と、前年度に比べて338億円の減、伸率にして0.1%の減に圧縮されている。また、一般会計歳出の規模は、前年度に比べ0.5%増に抑制されている。これらは、いずれも、昭和30年度予算以来、29年振りのことである。

(3) 歳入面の見直し

税制面においては、国民の強い期待にこたえ、所得税について初年度8,700億円に上る減税を実施するとともに、現在の厳しい財政状況にかんがみ、法人税、酒税、物品税について税率の引上げ等の負担調整措置を講ずるものとしている。さらに、課税の公平を一層推進する観点から、納税環境の整備や租税特別措置の整備合理化を進めるほか、エネルギー利用の効率化、中小企業等の設備投資を促進するため、所要の措置を講ずることとしている。

また、税外収入については、現下の極めて厳しい財政事情にかんがみ、特別会計及び特殊法人からの一般会計納付等の措置を講ずる等、思いきつた増収を図っている。

(4) 公債発行額の抑制

以上の歳出歳入両面にわたる努力の結果、59年度予算における公債発行予定額は、12兆6,800億円（うち特例公債6兆4,550億円）と、前年度より6,650億円（うち特例公債5,250億円）の減額を行つている。この結果、59年度予算の公債依存度は25.0%と、前年度当初予算から1.5%ポイントの減となつている。

なお、59年度末の公債残高は、約122兆円と見込まれ、公債残高の対GNP比は41.2%となる見込みである。ちなみに、公債残高を総人口で割つた国民1人当たりの公債残高は、約101万円と、遂に100万円を超えることが見込まれる。

第1表 一般会計歳入歳出予算総表

(単位 億円, %)

区 分	昭和58年度予算額		昭和59年度 予 算 額	比較増 減額(増 減率)	
	当 初	補 正 後		対 当 初	対補正後
(歳 入)					
1. 税 収	323,150	319,020	345,960	(7.1) 22,810	(8.4) 26,940
2. 税 外 収 入 等	47,196	51,474	33,512	(△29.0) △13,684	(△34.9) △17,962
3. 公 債 金 収 入	133,450	137,900	126,800	(△5.0) △6,650	(△8.0) △11,100
合 計	503,796	508,394	506,272	(0.5) 2,476	(△0.4) △2,122
(歳 出)					
1. 国 債 費	81,925	81,675	91,551	(11.7) 9,626	(12.1) 9,876
2. 地 方 交 付 税 交 付 金	73,151	73,151	88,864	(21.5) 15,713	(21.5) 15,713
3. 一 般 歳 出	326,195	331,043	325,857	(△0.1) △338	(△1.6) △5,186
4. 昭 和 56 年 度 決 算 不 足 補 てん繰戻	22,525	22,525	—	(—) △22,525	(—) △22,525
合 計	503,796	508,394	506,272	(0.5) 2,476	(△0.4) △2,122

第2表 過去における一般歳出等の伸率（当初ベース）（単位 %）

区 分	一般会計歳出総額	国債費	地方交付税	一般歳出
昭和 25 年度	△6.1	521.1		
26	△0.6	△75.2		
27	29.7	50.3		
28	13.2	43.9		
29	3.5	△5.1		
30	△0.8	0.8	13.0	△2.9
31	4.4	△11.1	18.5	2.8
32	9.9	△6.1	14.7	9.7
33	15.4	85.8	19.9	11.6
34	8.2	△17.6	11.0	9.2
35	10.6	△50.5	14.0	12.9
36	24.4	48.9	24.5	23.9
37	24.3	67.7	26.9	22.5
38	17.4	69.7	20.5	14.9
39	14.2	△60.8	15.1	18.0
40	12.4	△51.5	15.3	12.8
41	17.9	121.6	4.8	20.4
42	14.8	135.9	19.6	12.0
43	17.5	74.6	21.6	14.9
44	15.8	38.5	22.1	13.3
45	18.0	4.3	24.7	16.9
46	18.4	9.8	23.5	17.4
47	21.8	42.6	6.9	25.2
48	24.6	54.7	26.7	22.5
49	19.7	22.4	21.6	19.0
50	24.5	20.6	30.3	23.2
51	14.1	60.2	△13.6	18.8
52	17.4	41.1	21.3	14.5
53	20.3	37.2	16.8	19.2
54	12.6	26.6	△2.0	13.9
55	10.3	30.2	23.8	5.1
56	9.9	25.3	23.5	4.3
57	6.2	17.7	14.2	1.8
58	1.4	4.6	20.8	△0.0
	(注)(△3.1)			
59	0.5	11.7	21.5	△0.1

（注）昭和 56 年度決算不足補てん繰戻を除いた伸率。

## 2. 制度改革の推進

59 年度予算の歳出面の大きな特色は、後述のように地方財政、医療、年金の外、育英奨学金、児童扶養手当、雇用保険等において種々の制度改革が行われたことにあるといえる。これは、臨時行政調査会の答申や、累次の財政制度審議会の報告等をうけて、財政の質的改革に、財政当局と各省庁が取り組んだ結果ともいえる。竹下大蔵大臣は、概算閣議後の会見において、「59 年度予算においては外から与えられた改革ではなく、『内なる改革』という考え方が定着してきたと思う」とのべられている。こうした制度改革の推進による財政の質的改革は、今後、財政改革を進めていく上で、是非とも必要とされる方向である。（各種制度改革の詳細については後述）

### 昭和 59 年度予算の特色（ポイント）

#### ・ 予算規模の圧縮と公債発行の減額

##### 1. 一般会計予算の規模の圧縮

##### 2. 一般歳出（注）の対前年度減額

（注）国債費・交付税を除くすべての政策経費の総体

##### 3. 歳入面の見直し

税制改正のほか、税外収入の思い切った確保

##### 4. 公債発行額の減額

第3表 一般会計公債の推移

年 度	公債発行額 (公債依存度：%)			うち特例公債発行額 (特例公債依存度：%)			公債残高 (うち特例 公債残高)	公債 残高 GNP	国債費 (当初) A	うち 利払費 (当初) B	A 一般 会計	B 一般 会計
	当 初	補 正 後	実 績	当 初	補 正 後	実 績						
	億円	億円	億円	億円	億円	億円	億円	%	億円	億円	%	%
41	7,300 (16.9)	7,300 (16.3)	6,656 (14.9)				8,750 (2,000)	2.2	489	397	1.1	0.9
42	8,000 (16.2)	7,310 (14.0)	7,094 (13.9)				15,950 (2,000)	3.5	1,153	886	2.3	1.8
43	6,400 (11.0)	4,777 (8.1)	4,621 (7.8)				20,544 (1,884)	3.8	2,013	1,275	3.5	2.2
44	4,900 (7.3)	4,500 (6.5)	4,126 (6.0)				24,634 (1,768)	3.8	2,788	1,532	4.1	2.3
45	4,300 (5.4)	3,800 (4.6)	3,472 (4.2)				28,112 (1,689)	3.7	2,909	1,798	3.7	2.3
46	4,300 (4.6)	12,200 (12.6)	11,871 (12.4)				39,521 (1,010)	4.8	3,139	2,030	3.4	2.2
47	19,500 (17.0)	23,100 (19.1)	19,500 (16.3)				58,186 (0)	6.0	4,554	3,139	4.0	2.7
48	23,400 (16.4)	18,100 (11.9)	17,662 (12.0)				75,504 (0)	6.5	7,045	4,481	4.9	3.1
49	21,600 (12.6)	21,600 (11.3)	21,600 (11.3)				96,584 (0)	7.0	8,622	5,747	5.0	3.4
50	20,000 (9.4)	54,800 (26.3)	52,805 (25.3)		22,900 (13.9)	20,905	149,731 (21,170)	9.9	10,394	7,335	4.9	3.4
51	72,750 (29.9)	73,750 (29.9)	71,982 (29.4)	37,500 (19.3)	36,500 (18.7)	34,732	220,767 (54,929)	13.0	16,647	13,289	6.9	5.5
52	84,800 (29.7)	99,850 (34.0)	95,612 (32.9)	40,500 (17.8)	49,570 (21.6)	45,333	319,024 (102,535)	16.9	23,487	19,316	8.2	6.8
53	109,850 (32.0)	112,850 (32.8)	106,740 (31.3)	49,350 (18.4)	49,550 (18.6)	43,440	426,158 (146,472)	20.6	32,227	26,280	9.4	7.7
54	152,700 (39.6)	140,500 (35.4)	134,720 (34.7)	80,550 (27.1)	69,170 (22.4)	63,390	562,513 (210,658)	25.3	40,784	33,398	10.6	8.7
55	142,700 (33.5)	142,700 (32.7)	141,702 (32.6)	74,850 (22.0)	73,150 (20.9)	72,152	705,098 (282,571)	29.3	53,104	44,173	12.5	10.4
56	122,700 (26.2)	129,000 (27.4)	128,999 (27.5)	54,850 (14.4)	58,600 (15.3)	58,600	822,734 (329,163)	32.3	66,542	55,653	14.2	11.9
57	104,400 (21.0)	143,450 (30.2)	140,447 (29.7)	39,240 (9.5)	73,090 (18.9)	70,087	964,822 (403,301)	36.1	78,299	64,650	15.8	13.0
58	133,450 (26.5)	137,900 (27.1)		69,800 (16.6)	69,800 (16.6)		1,096,947 (470,599)	39.2	81,925	79,050	16.3	15.7
59	126,800 (25.0)			64,550 (15.2)			約1,220,000 (約540,000)	41.2	91,551	88,657	16.1	15.5

(注) 1. 内は補正後  
 2. 公債依存度は、公債発行額 / 一般会計歳出額であり、特例公債依存度は、特例公債発行額 / 経常部門歳出額である。  
 3. 公債残高は新規国債の残高であり、58年度までは実績、59年度は予算に基づく見込みである。

(参考) 国民1人当たり公債残高(59年度末) 約101万円  
 1日当たり利払費(59年度) 約243億円  
 1時間 " 約10 "

第4表 一般会計予算主要経費別内訳の推移

(単位 億円, %)

区 分	30		40		30 40 平均伸率		50		40 50 平均伸率		58		50 58 平均伸率		59		58 59 伸率	
	社会 保 障 関 係 費	1,043	(10.5)	5,183	(14.2)	17.4	39,282	(18.5)	22.5	91,398	(19.0)	11.1	93,211	(18.4)	2.0			
文 教 及 び 科 学 振 興 費	1,308	(13.2)	4,751	(13.0)	13.8	25,921	(12.2)	18.5	48,202	(10.0)	8.1	48,665	(9.6)	1.0				
国 債 費	434	(4.4)	220	(0.6)	6.6	10,394	(4.9)	47.0	81,925	(17.0)	29.4	91,551	(18.1)	11.7				
恩 給 関 係 費	895	(9.0)	1,693	(4.6)	6.6	7,558	(3.5)	16.1	18,901	(3.9)	12.1	18,859	(3.7)	0.2				
地 方 財 政 関 係 費	1,374	(13.9)	7,162	(19.6)	18.0	44,301	(20.8)	20.0	76,729	(16.0)	7.1	90,693	(17.9)	18.2				
防 衛 関 係 費	1,349	(13.6)	3,014	(8.2)	8.4	13,273	(6.2)	16.0	27,542	(5.7)	9.6	29,346	(5.8)	6.55				
公 共 事 業 関 係 費	1,635	(16.5)	7,333	(20.0)	16.2	29,120	(13.7)	14.8	66,554	(13.8)	10.9	65,200	(12.9)	2.0				
経 済 協 力 費	101	(1.0)	271	(0.7)	10.4	1,926	(0.9)	21.7	5,043	(1.1)	12.8	5,439	(1.1)	7.9				
中 小 企 業 対 策 費	26	(0.3)	217	(0.6)	23.6	1,273	(0.6)	19.4	2,427	(0.5)	8.4	2,292	(0.4)	5.5				
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	-	(-)	-	(-)	-	884	(0.4)	-	5,977	(1.3)	27.0	6,031	(1.2)	0.9				
食 糧 管 理 費	-	(-)	1,055	(2.9)	-	9,086	(4.3)	24.0	9,134	(1.9)	0.1	8,132	(1.6)	11.0				
そ の 他 の 事 項 経 費	1,670	(16.8)	5,182	(14.2)	12.0	26,870	(12.6)	17.9	43,939	(9.1)	6.3	43,353	(8.6)	1.3				
予 備 費	80	(0.8)	500	(1.4)	20.1	3,000	(1.4)	29.6	3,500	(0.7)	1.9	3,500	(0.7)	0.0				
計	9,915	(100.0)	36,581	(100.0)	13.9	212,888	(100.0)	19.3	481,271	(100.0)	10.7	506,272	(100.0)	5.2				
昭 和 56 年 度 決 算 不 足 補 て ん 繰 戻	-		-		-	-		-	22,525	(4.7)		-						
合 計	9,915	(100.0)	36,581	(100.0)		212,888	(100.0)		503,796	(104.7)		506,272	(100.0)	0.5				

(注) 1. ( ) 内は構成比である。  
 2. 30, 40年度の内訳は、50年度以降と同一の分類ではない。  
 3. 50年度以降は、比較対照のため59年度予算ベースに組み替えたものである。

## ・制度改革

1. 地方財政対策の改革（法律改正）
2. 医療保険制度の改革（法律改正）
3. 年金制度の改革（法律改正）
4. その他の大きな制度改革
  - (1) 育英奨学制度（法律改正）
  - (2) 児童扶養手当制度（法律改正）
  - (3) 雇用保険制度（法律改正）
  - (4) 食糧管理費の改善
  - (5) 国鉄の経営合理化
  - (6) 特許をめぐる財政制度（特許特別会計，法律改正）

## ・補助金総額の厳しい圧縮

1. 58年度までは整理合理化による抑制姿勢を貫いたが、59年度においては、総額圧縮を図る。

（注）予算編成方針に明記して実行

2. 一部補助金について交付金化等の制度改革を行う等整理合理化を進める。

## ・国家公務員定員の大幅縮減

（注）予算編成方針に明記して実行

## ・その他

経済への配慮（公共事業費（国費）は抑制しつつも事業費は確保，財政投融资における重点的・効率的資金配分，民間活力の活用）

## 3. 財源の重点的かつ効率的配分

59年度予算においてはあらゆる経費について、聖域を設けることなく徹底した見直しを行い、歳出の節減合理化を行う一方、社会経済情勢の推移に即応した財政需要に対しては、財源の重点的・効率的配分を図ることとしている。

- (1) 社会保障の面では、今後における高齢化社会の進展等社会・経済の変化に対応して、今後とも各種施策を安定的に維持する等のため、医療保険、年金等について本格的な制度の改革を行うとともに、老人や心身障害者に対する福祉施策の充実など、社会的弱者に対するきめ細かな配慮を行っている。
- (2) また経済協力費については、国際情勢等を考慮して積極的にその推進を図るとともに、防衛関係費についても、他の諸施策との調和を図りながら、質的充実に配慮する等、我が国の国際的立場を踏まえ、中長期的な視点に立つて、重点的な財源配分を行っている。
- (3) また、経済との関係では、一般公共事業の事業費について、国費は減額しつつも民間資金の活用等により前年度を上回る水準を確保することとするほか、税制面においてもエネルギー利用の効率化、中小企業の新技術体化等に資するための投資促進措置を講じていることなど、厳しい財政事情の下でも種々の工夫をこらして景気にも配慮している。

## 4. 補助金総額の圧縮，行政改革の推進

- (1) 補助金等については、公的部門の分野に属する施策の在り方及び国と地方の間の費用負担の在り方の見直しという観点に立ち、すべてこれを洗い直し、従来にも増して積極的に廃止・減額等の整理合理化を推進し、補助金等総額の厳しい圧縮を図った。こうした努力の結果、59年度においては補助金等の総額は、前年度に比し4,305億円の減額となつた。補助金等の総額がマイナスとなつたのは、昭和33年度以来のことであるが、この年度には、道路整備特別会計の創設に伴う科目の変更等があつたこと等を勘案すると、実質的なマイナスは26年度以来実に33年ぶりのことであるといえる。
- (2) 国家公務員の定員については、定員削減計画を着実に実施するとともに増員を厳に抑制し、この結果、行政機関等職員については58年度の1,695人を上回る3,953人の純減を図ることにしている。

## 59 年度予算の概要

### 1. 社会保障

社会保障については、高齢化社会の進展等に対応して、将来にわたって社会保障制度を安定的かつ効率的に運営していくため、従来にも増して、給付の重点化と負担の適正化等を進めていく必要がある。

59 年度の社会保障予算においては、以上の基本的考え方に立ち、今後の高齢化社会を展望し、医療、年金制度の改革を図るとともに社会的、経済的に弱い立場にある人々に対しては、重点的かつ効率的に福祉施策を推進していくこととしている。

また各種社会保障給付の適正な執行を担保するため、所要の体制整備を進めることとし、特に医療費や生活保護について引き続き適正化対策を進めることとしている。

この結果、59 年度の社会保障関係費は、58 年度当初予算に比べ 2.0% 増の 9 兆 3,211 億円となつている。

#### (1) 医療

医療費は、毎年約 1 兆円ずつ増加しており、58 年度には、14 兆 5,000 億円程度（国民 1 人当たり約 12 万円）になるものと見込まれている。現行制度のままこのような状況を放置すれば、今後、人口の高齢化が急速に進展することもあり、医療保険制度の崩壊という事態も懸念されるに至つている。

このような状況を踏まえ、本格的な高齢化社会に備えて今後とも安定的かつ効率的に医療を供給していくため、臨時行政調査会の答申等の趣旨に沿って、まず、指導監査体制の強化、レセプト審査の充実強化、薬価基準の適正化等の医療費適正化対策を強力に推進することとしているが、さらに、59 年度予算においては、中長期的観点にたつて、医療保険制度の改革を図ることとしている。こうした改革は、窮極的には国民の負担の適正化を目指すものである。具体的には、まず、被用者保険の本人に係る保険給付率を 10 割から 8 割（ただし、59 年度と 60 年度の 2 年間は激変緩和のための暫定措置として 9 割）に引き下げるほか、保険料算定の基礎である標準報酬月額の上限（47 万円 71 万円）及び下限（3 万円 6.8 万円）の改定による保険料負担の適正化や高額療養費支給限度額の引上げ（51,000 円 54,000 円（但し、低所得者については外来 39,000 円、入院 30,000 円））等を内容とする保険給付と負担の見直しが行われることとされている。また、高齢者の加入率が高いこともあつて、他の医療保険制度に比べて相対的に財政基盤の弱い国民健康保険に対する国庫負担の合理化を図るため、退職者医療制度の創設、国保国庫補助率の改定（医療費の 45% 給付費の 50%）等の措置を講ずることとしている。

#### (2) 年金

年金については、57 年度及び 58 年度の累積の消費者物価上昇率が 4.4% と、法律上の自動物価スライド基準である 5% を超えない見込であるが、58 年度における国家公務員給与の改定率が 2% とされ、それに準じて、59 年度における恩給及び共済年金が 2% 改定されることを勘案し、厚生年金及び国民年金についても、59 年度において特例的に 2% の改定を行うこととしている。また年金制度については、本格的な高齢化社会の到来に備え、制度が長期にわたり安定的に機能することを主眼とする改革措置を講ずることとしている。

現行の年金制度をそのまま維持すると、制度が成熟した将来における年金水準は、現役勤労者の所得水準とのバランスを失するほど高いものとなるおそれがある一方、そのための保険料が負担の限界を超えるおそれがある。また、公的年金制度の分立に伴う制度間の給付や負担の不均衡といった問題もある。

このような基本的な課題に因應するため、国民年金、厚生年金等について

将来にわたる給付と負担の水準の適正化

基礎年金の創設による制度体系の再編成・一元化

世帯類型に応じた給付水準の合理化と婦人の年金権の保障

などを内容とする年金制度改革法案を今国会に提出しているところである。

こうした制度改革の実施は 61 年 4 月からとしているが、このうち厚生年金の障害年金の事後重症制度の改善（5 年間の制限の撤廃）については、59 年度から実施することとしている。

#### (3) 福祉施策の充実

(a) 老人福祉施策としては、老人保健事業の充実を図る外、高齢化社会に即応し、家庭奉仕員派遣事業及び在宅老人デイ・サービス事業の拡充を図ることとしている。

(b) 身体障害者、心身障害児（者）福祉施策としては、新たに人工肛門・人工膀胱の造設者等を身体障害者に含めることとした外、障害者社会参加促進事業、在宅障害者デイ・サービス事業、精神薄弱者通所援護事業等の

在宅障害者対策の推進及び心身障害者雇用対策の充実を図ることとしている。また、障害者の所得保障の一環として重度障害者手当を創設（61年度実施）することとしている。

(c) また、心身障害児（者）、老人をはじめとする社会福祉施設利用者に対しては、その生活費について所要の改善を行うこととしている。

(d) 生活保護世帯に対しては、国民全体の生活水準の動向等を総合的に勘案して、生活扶助基準（1級地標準4人世帯）を58年度当初予算の月額148,649円から152,960円に2.9%引き上げるとともに、運用の適正化を推進することとしている。

#### (4) 雇用対策の推進

高齢化社会の進展、産業・就業構造の変化等に対応した雇用対策の推進、最近の雇用失業情勢に対応した雇用保険制度の適正な運営等に必要予算として、一般会計、特別会計を合わせ労働省に総額2兆1,084億円の予算を計上している。このうち、主な施策の概要は次のとおりである。

##### (a) 雇用保険制度の適正な運営

雇用保険制度については、最近における高齢化社会の進展、サービス業を中心とする第三次産業化の進展、女子の職場進出等による雇用構造の変化等にかんがみ、雇用保険受給者の就職促進、高年齢受給者の多様な就業ニーズへの対応並びに今後における制度の機能の維持及び健全な運営の確保を図るため、再就職手当及び高年齢者給付金の創設等を内容とする制度改正を行うこととしている。

##### (b) 高年齢者や心身障害者についての雇用施策の強化

高年齢者や心身障害者等、特に就職が困難な者については、雇用対策の重要な柱として、59年度においてもきめ細かな対策を講ずることとしている。特に60歳前半層の雇用就業対策の推進を図るため雇用関係各種給付金の充実、シルバー人材センターの拡充、職業訓練の推進等の施策を実施することとしている。

以上のほか、雇用安定対策、地域雇用対策等について、引き続き推進することとしている。

## 2. 文教、科学技術

文教及び科学振興費は、前年度当初予算に比べ1.0%増の4兆8,665億円となっており、各種施策の重点化、効率化を図り、真に我が国教育水準の維持向上に必要な施策を確保している。

### (1) 義務教育費国庫負担金等

公立小中学校等の教職員定数については、児童生徒数の減少に伴う自然減等2,063人、第5次学級編制及び教職員定数改善計画に基づく改善による増加972人、差引1,091人の減員を予定している。

### (2) 義務教育教科書購入費

自民党プロジェクト・チームの趣旨に沿って、教科書制度の一環として検討することとし、とりあえず59年度予算は無償措置を継続することとしている。

### (3) 私学助成

国の厳しい財政事情等を勘案し、その総額を縮減することとしているが、適切な教育・研究プロジェクトについての助成を重視するという趣旨から私立大学等研究装置等施設整備費補助金については増額を行つている。

### (4) 育英奨学事業

臨時行政調査会の答申等を踏まえ、以下の見直しを行うこととしている。

有利子貸与制度を創設する。（初年度2万人）

無利子貸与については従来の一般貸与を廃止（2万人減）し、無利子貸与を一本化する。一本化後の無利子貸与の貸与人員を1.1万人増加させるとともに貸与月額を上げる。

育英奨学事業の家計基準を改訂し、収入限度額の引上げを図る。

### (5) 科学技術振興費

昭和60年3月～9月に筑波研究学園都市において開催される国際科学技術博覧会に必要な経費のほか、宇宙開発の推進等を図ることとしている。

## 3. 防 衛

59年度の防衛関係費については「防衛計画の大綱」の基本的考え方である基盤的防衛力構想に従い、現下の経済財政事情等を勘案し、国の他の諸施策との調和を図りつつ、自衛隊の現有勢力を維持し着実な防衛力整備を進めるための必要最小額の経費を計上することに留意して編成している。

この結果、59年度の防衛関係費は58年度当初予算に比べ、1,804億円、6.55%増の2兆9,346億円となつている。この結果、GNP比は0.99%になると見込まれる。

防衛力の整備に当たっては、「防衛計画の大綱」に基づき、質的な充実向上に配慮することとしており、艦船、航空機等の主要正面装備についても、その更新近代化を図ることを重点としている。

他方、後方関連予算では、正面装備とのバランスに留意しつつ、現有勢力の維持、とくに練度の維持、向上を図るとの観点からの配慮を行つている。

#### 4. 公共事業

厳しい財政事情のもと、国民生活充実の基盤となる社会資本の整備に重点的に配意しつつ、総額として前年度を下回る水準にとどめることとしている。

一方、公共投資が景気に果たす役割にもかんがみ、国費は減額しつつも、一般公共事業の事業費については民間資金の活用等種々の工夫を行うことにより、前年度を上回る水準を確保することとしている。

#### 5. 経済協力

個々の施策の優先度について十分吟味を行つた上で、重点的に財源を配分することとしており、59年度予算においては、対前年度比7.9%増の5,439億円を計上している。(一般会計ODAは9.7%増)

二国間無償援助については、開発途上国の基礎生活援助に対する要請に応え、増額を図ることとしている。技術協力についても引き続き充実を図ることとしており、その大宗を占める国際協力事業団に対する交付金は、対前年度比8.2%増の777億円を計上している。

国際連合分担金等国際機関等に対しても、応分の協力を努めることとしている。

また、海外経済協力基金に対する出資金については、前年度と同額の1,600億円を確保するとともに、欠損補てんのための交付金209億円を計上している。

#### 6. エネルギー対策

国際的な石油需給は、現在緩和基調で推移しているが、中長期的なエネルギー需給見通しを踏まえ、石油の安定供給の確保、石油代替エネルギー開発・導入を引続き計画的かつ着実に推進することとしている。

なお、最近のエネルギー需給の緩和の状況、現下の厳しい財政事情を踏まえ、事業の重点化、効率化、進度の調整等により極力経費の圧縮に努めている。

#### 7. 地方財政対策

地方財政対策については、国と地方の財政運営の中期的な展望に立つて、50年度以来の対策を改革し、次のような改革を行うこととしている。

まず、地方の財源不足に対処する方法として50年度以降続けられてきた交付税特別会計が資金運用部から借入れを行う方を今後原則として行わないこととする。

あわせて、借入金残高の償還責任の明確化を図ることとし、過去の借入金元本の国負担額を一般会計の借入金に振替整理し、償還責任を明確化することとした。なお、借入金元本の償還は、65年度までは行わないこととして、財政再建期間中の負担軽減を図ることとしている。

また、各年度の財源措置として、従来同様、建設地方債の増発のほか、当分の間、地方交付税交付金(現行は国税3税の32%)の特例措置を講ずることとしている。

59年度については、地方の一般歳出についても国と同一歩調で極力抑制を図るとともに、財源不足1兆5,100億円に対しては、地方交付税交付金の増加措置(3,049億円)と建設地方債の増発(1兆2,051億円)により財源補てんを行うこととしている。

#### 8. その他

##### (1) 中小企業対策

総額において、その縮減を図りつつ各施策の優先順位を勘案した財源の重点的配分を行い、中小企業をとりまく環境の変化に対応しその近代化及び構造改善を促進していくための所要の措置を講じている。

特に59年度においては、地域技術開発、人材養成、中小小売商業振興、研究開発型企業育成等の面での充実を図ることとしている。

##### (2) 農林漁業施策

補助金等の経費を徹底的に見直し、大幅な節減合理化を図りつつ、農林漁業を取り巻く情勢の変化に対応する

ため、緊要な施策については、予算の重点的かつ効率的な配分を行うこととしている。

食糧管理費については、米の政府売渡価格の引上げ（平均 3.8%）による売買逆ザヤの縮小（7.2% 3.8%）、水田利用再編対策にかかる奨励補助金の大幅な引下げ等により、総額で 1,002 億円の縮減を図っている。

### (3) 国鉄助成

57 年 9 月 24 日閣議決定された緊急対策や国鉄再建監理委員会の緊急提言に沿って新規採用原則停止の継続等による要員合理化や、設備投資の大幅削減、資産処分促進、経費の徹底した節減等により経営の減量化、合理化を行うとともに、適切な運賃引上げを図り、借入金の圧縮を図っていくことを前提として、所要の助成措置を講ずることとしている。

「財政改革を進めるに当たつての基本的考え方」、「財政の中期展望」及び「中期的財政事情の仮定計算例」

大蔵省は、2 月 10 日今後の財政改革の進め方に関する国会での審議の参考資料として、「財政改革を進めるに当たつての基本的考え方」、「財政の中期展望」及び「中期的財政事情の仮定計算例」を作成し、予算委員会に提出した。

#### 1. 「基本的考え方」

- (1) 「基本的考え方」は、59 年度予算を踏まえ、今後、中期的な展望をもつて財政改革を進めていくに当たつての基本となる考え方をまとめたものであり、また、これは、昨年 8 月閣議決定された「展望と指針」の中で、65 年度までに特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げに努めるとの財政改革の努力目標が示されたのをうけ、それを達成するための中期的な財政運営の在り方について基本的考え方を示したものである。
- (2) 特例公債依存体質からの脱却については、政府は従来、特例公債の本格的な償還が始まる以前、すなわち 59 年度までに達成することを基本方針としてきた。

しかしながら、第二次石油危機という予期せぬ事態の発生を契機として、世界経済の停滞が長期化し、これに伴い、我が国経済の成長は低下し、税収の伸びも急激に鈍化する等、我が国経済・財政を取り巻く環境は激変し、従来の目標であつた「59 年度脱却」の実現は不可能となつたのである。しかしながら、財政の対応力を回復する事の緊要性は弱まるどころか、むしろ一層強まつており、「基本的考え方」においても、「65 年度脱却」を財政改革の基本目標として明示している。

- (3) 「65 年度脱却」の目標達成に努めるに当たり、まず当面する大きな問題は、特例公債の償還に要する財源をいかにして調達するかということである。政府は、50 年度以来、その財源の調達を特例公債の借換債の発行によらないという方針を掲げてきたという経緯もあり、この問題を含め、今後の中期的な財政運営の在り方について、昨年秋以来、財政制度審議会に、中期財政運営問題小委員会が設けられ、審議が重ねられてきた。その結果は 59 年 1 月 18 日「中間報告」の形で発表された。

「中間報告」は、「現在の財政状況の下で、特例公債の償還を、借換債の発行によらず全額いわゆる現金償還で行い、しかも 65 年度までに特例公債依存体質からの脱却を図ろうとすると、極端な歳出カットや極度の負担増といった急激な措置を講じなければならないことになり、我が国経済や国民生活に好ましくない影響を及ぼすことは避けられないと思われる。従つて、我が国経済の着実な発展と国民生活の安定を図りつつ、財政改革を具体的に進めていくためには、特例公債の償還財源の調達について借換債の発行という手段によらざるを得ないと判断される。」との考え方を示している。これを踏まえ、「基本的考え方」においても、特例公債の借換債を検討するという方針が明らかにされている。

- (4) 特例公債の借換債発行の検討に踏切るとは大きな方針転換であるが、今後、借換債を発行することとした場合でも、国債費の増加は私払費の増を中心になお相当な額が見込まれ、中期的には厳しい財政事情が続くことは避けられない。従つて、財政改革の推進のためには歳出・歳入両面にわたる一層の努力が必要である。

「基本的考え方」においては、歳出全体の規模について、「中期的には、国の一般会計歳出の伸びは名目成長率以下とする」という考え方を基本的に踏まえつつ、当面、最近の厳しい抑制努力を引き続き堅持する」との考え方を示すとともに、租税負担の在り方については、「必要な公共支出の確保は、国民の負担により裏付けられるべきものである」との認識が示されている。

#### 2. 「財政の中期展望」

「財政の中期展望」は、中期的な視点に立った財政運営を進めていく上での手掛かりとして、「基本的な考え方」

の背景となる中期的な財政事情の展望を、62年度まで示したものである。この展望は、従来と同様、59年度予算における制度・施策を前提とし、一定の仮定の下に、これをそのまま将来に投影するいわゆる後年度負担額推計を基本としている。

これによると、現行の制度・施策を前提とした場合の一般歳出の伸びは60年度で5.2%（新規施策等のための予備枠分を考えると6.8%）となっており、一般歳出の増加圧力は極めて強いことが示されている。この結果、特例公債の償還に当たり、借換債を発行するケース（ケースA）の場合で、62年度における要調整額は6兆円弱（予備枠を加えると7兆円以上）となっている。さらに、借換債を発行しないケース（ケースB）の場合では、62年度の要調整額は約9兆円（予備枠を加えると10兆円以上）にも達することが示されている。

これらの要調整額は、結局、歳出削減または歳入の増収措置によつて調整されねばならないことを考えると、中期的な財政事情は極めて厳しい状況にあるといえよう。

### 3. 「中期的財政事情の仮定計算例」

本年は、「基本的考え方」、「中期展望」と同時に、59年度予算の計数を踏まえ、一定の仮定の下に、等率・等差等の機械的手法により65年度までの財政収支の状況を試算した「仮定計算例」を提出している。

59年度予算は「65年度脱却」という財政改革の新しい目標への出発点となるものであり、やや大胆ではあっても、65年度までの財政収支を何らかの形で示し、財政改革の進め方を考える上での参考としていただくことが望ましいとの判断から新たに提出したものである。

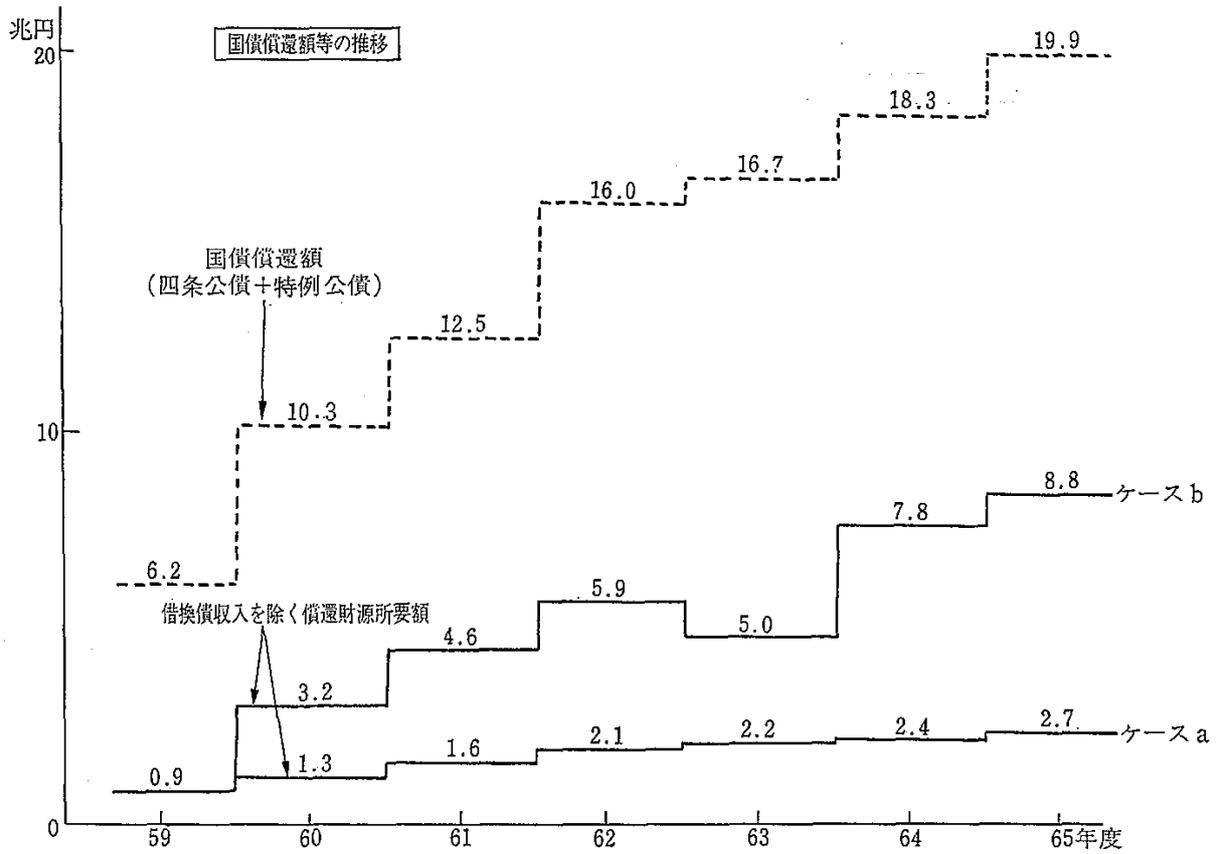
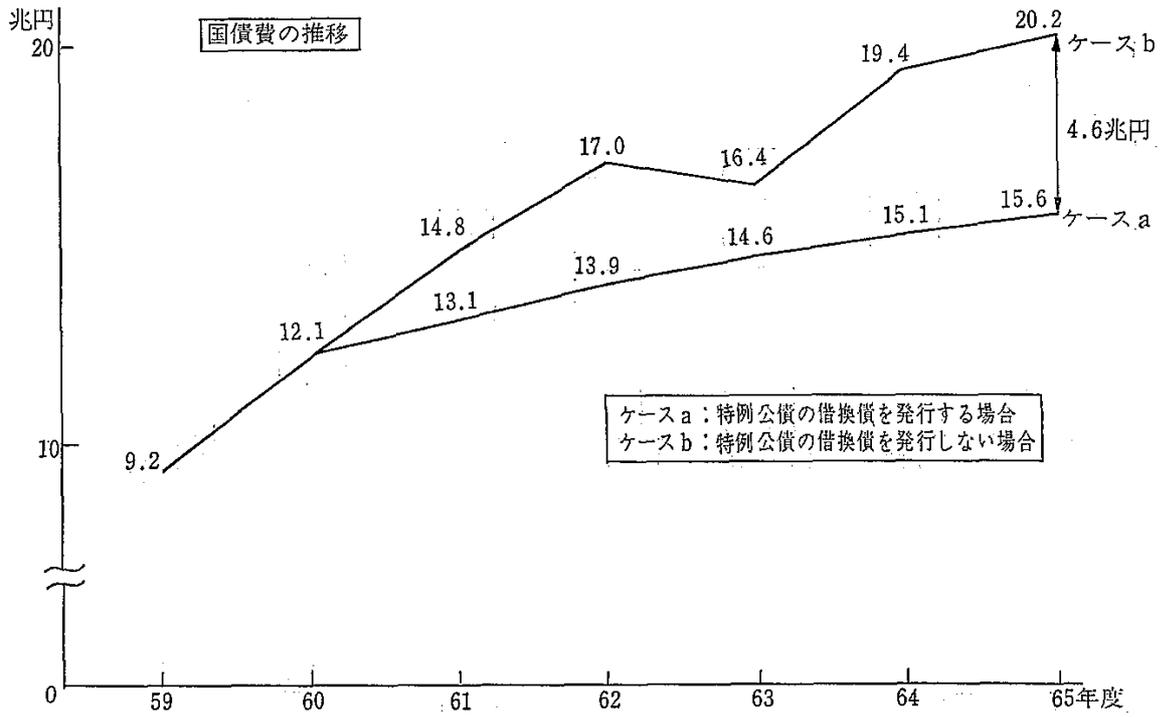
これは一般歳出の中期的な伸率について5%、3%、0%の三種類を前提とし、歳入面では、「中期展望」の場合と同様、名目経済成長率6.5%に過去10年間の平均弾性値1.1を乗じた7.15%で機械的に伸ばしている。

一般歳出伸率5%のケースでは、借換債発行を前提とすると、65年度約10兆円という多額の要調整額が生じてしまう。一般歳出伸率3%のケース（借換債発行）においてもなお、65年度約5兆円も要調整額が生じる。一般歳出伸率ゼロのケース（借換債発行）では、65年度の要調整額がマイナスになり、計算上は65年度に特例公債依存体質から脱却できることが示されている。しかしながら、この場合、一般歳出の対国民所得比は、59年度の13.7%から65年度の9.4%へと約2/3に低下し、経済に対する財政の役割は大幅に縮小する。実際には、例えば社会保障関係費のように今後趨勢的にある程度の伸びが見込まれる経費があること等を考えると、今後6年間、一般歳出全体の伸びをゼロにするとの前提は、大変困難な問題が含まれていることも事実であると思われる。

以上の3ケース以外にも、前提の置き方により、様々な計算が可能である。しかし、どのようなケースを前提にするとしても、要調整額の解消のためには、歳出・歳入両面にわたる種々の施策の組合せが必要である。それらの中で、どのような政策手段の組合せを選ぶかについて、今後、幅広い角度から検討を進めていく必要があるものと考えられる。

（筆者は主計局調査課長）

国債費及び国債償還額等の推移



(注) 国債償還額の 65 年度は、ケース b の場合は 19.7 兆円となる。

# 仮定計算例の概要

