

# 平成 2 年度予算の背景と特色

細川 興一

## はじめに

政府は、昭和 50 年度補正予算において特例公債の発行を余儀なくされて以来今日に至るまでの 15 年間、特例公債依存体質からの脱却を目指して財政改革に全力を尽くしてきた。このような不断の努力とともに最近の景気の好調等にも恵まれた結果、平成 2 年度予算において、財政改革の第一段階である「特例公債依存体質からの脱却」という目標が達成された。

しかしながら、特例公債依存体質からの脱却をもって財政が健全体に復したとは決して言えない。先進国中最高水準にある巨額の公債残高等に鑑みれば、我が国財政は依然として極めて厳しい状況にある。また、今後、急速に進展する人口の高齢化や国際社会における我が国の責任の増大等に適切に対応していくためには、財政の対応力をできるだけ早期に回復する必要がある、引き続き財政改革を強力に推進していく必要がある。

このような意味で、中期的視点からは平成 2 年度予算は財政改革の新たな前進への足場を固めるという極めて重要なものである。以下、平成 2 年度予算の編成過程と概要について説明するとともに、更に「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」述べることにしたい。

## 平成 2 年度予算編成の経緯等

### 1. 概算要求基準の設定

平成 2 年度予算の編成作業は、例年のように、概算要求基準の設定から実質的なスタートを切ることとなった。これまで、各年度の予算編成においては、厳しい概算要求基準を設定し、これを挺子として財政改革の推進に努めてきたところであり、平成 2 年度予算の編成に当たっても、以下のように前年度同様の厳しい基準を設定することとし、元年 7 月 11 日に閣議了解を得たところである。

経常部門は対前年度 10% の削減とする。

投資部門は前年度と同額とする。NTT 株式売払収入の活用についても前年度と同額、すなわち一般公共事業に 1 兆 2,300 億円、民活事業に 700 億円を充てる。

例外事項経費については、前年度と同様、人件費等とする。

この基準によって算出される一般歳出の要求総額は、前年度当初予算額に対して 1 兆 300 億円 (3.0%) 程度の増と見込まれた。

以上の概算要求基準によって、各省庁は本格的な要求作りの作業を進め、8 月末までに概算要求の提出がなされた。各省庁の概算要求を受け、9 月から本格的な予算編成作業に入ることになったが、概算要求提出後、人事院勧告の実施 (3.11%、前年度 2.35%) に伴う給与改善費の増、年金等のスライド等に伴う増が加わることとなり、一般歳出の実質要求額は約 1 兆 5,000 億円の増に上ることになった。このような状況の下で、真に必要な財政需要に適切に対応しつつ、財政改革の第一段階である特例公債依存体質からの脱却を実現するため、歳出の徹底した見直し・合理化を行うなど厳しい査定作業が続けられた。

### 2. 財政制度審議会の提言

財政制度審議会は、平成元年 9 月以降、平成 2 年度予算編成に当たっての基本的問題、歳出の節減合理化の方策及びそれに関連する諸問題等について審議を重ねてきたが、元年 12 月 21 日、「平成 2 年度予算の編成に関する建議」及び「歳出の節減合理化の方策に関する報告」を大蔵大臣に提出した。「建議」の内容は以下の通りである。

#### (1) 財政の基本的課題

我が国財政は、昭和 50 年度に特例公債発行を余儀なくされて以来、今日に至るまでの 15 年間、毎年度多額の特

第1表 40年度以降の一般会計予算の姿

年度	一般会計	一般歳出	地方交付税	公債発行額			公債依存度	税込比率	公債残高 (決算) 億円	公債残高	国債費	国債費	利払費		
	歳出 (伸率) %	(伸率) %	(伸率) %	億円	建設公債 億円	特例公債 億円				GNP		一般会計			
							%	%	%	億円	%	%	%		
40	12.4	12.8	15.3				(実績)	89.9	2,000	0.6	220	0.6			
41	17.9	20.4	4.8	7,300	7,300		16.9 ( 14.9)	74.1	8,750	2.2	489	1.1	0.9		
42	14.8	12.0	19.6	8,000	8,000		16.2 ( 13.9)	76.9	15,950	3.5	1,153	2.3	1.8		
43	17.5	14.9	21.6	6,400	6,400		11.0 ( 7.8)	80.7	20,544	3.8	2,013	3.5	2.2		
44	15.8	13.3	22.1	4,900	4,900		7.3 ( 6.0)	85.1	24,634	3.8	2,788	4.1	2.3		
45	18.0	16.9	24.7	4,300	4,300		5.4 ( 4.2)	87.3	28,112	3.7	2,909	3.7	2.3		
46	18.4	17.4	23.5	4,300	4,300		4.6 ( 12.4)	88.1	39,521	4.8	3,193	3.4	2.2		
47	21.8	25.2	6.9	19,500	19,500		17.0 ( 16.3)	77.2	58,186	6.0	4,554	4.0	2.7		
48	24.6	22.5	26.7	23,400	23,400		16.4 ( 12.0)	77.6	75,504	6.5	7,045	4.9	3.1		
49	19.7	19.0	21.6	21,600	21,600		12.6 ( 11.3)	80.5	96,584	7.0	8,622	5.0	3.4		
50	24.5	23.2	30.3	20,000	20,000		9.4 ( 25.3)	81.5	149,731	9.8	10,394	4.9	3.4		
51	14.1	18.8	△	13.6	72,750	35,250	37,500	29.9 ( 29.4)	63.9	220,767	12.9	16,647	6.9	5.5	
52	17.4	14.5		21.3	84,800	44,300	40,500	29.7 ( 32.9)	64.0	319,024	16.8	23,487	8.2	6.8	
53	20.3	19.2		16.8	109,850	60,500	49,350	32.0 ( 31.3)	62.5	426,158	20.4	32,227	9.4	7.7	
54	12.6	13.9	△	2.0	152,700	72,150	80,550	39.6 ( 34.7)	55.7	562,513	25.0	40,784	10.6	8.7	
55	10.3	5.1		23.8	142,700	67,850	74,850	33.5 ( 32.6)	62.0	705,098	28.8	53,104	12.5	10.4	
56	9.9	4.3		23.5	122,700	67,850	54,850	26.2 ( 27.5)	69.0	822,734	31.7	66,542	14.2	11.9	
57	6.2	1.8		14.2	104,400	65,160	39,240	21.0 ( 29.7)	73.7	964,822	35.4	78,299	15.8	13.0	
58	1.4	△	0.0	△	20.8	133,450	63,650	69,800	26.5 ( 26.6)	64.1	1,096,947	38.6	81,925	16.3	15.7
59	0.5	△	0.1		21.5	126,800	62,250	64,550	25.0 ( 24.8)	68.3	1,216,936	40.2	91,551	18.1	17.5
60	3.7	△	0.0		9.0	116,800	59,500	57,300	22.2 ( 23.2)	73.4	1,344,314	41.9	102,241	19.5	18.8
61	3.0	△	0.0		5.1	109,460	57,000	52,460	20.2 ( 21.0)	75.0	1,451,267	43.4	113,195	20.9	19.6
62	0.0	△	0.0	△	0.0	105,010	55,200	49,810	19.4 ( 16.3)	76.1	1,518,093	43.2	113,335	20.9	20.2
63	4.8	1.2		7.1	88,410	56,900	31,510	15.6 ( 11.6)	79.5	1,567,803	42.1	115,120	20.3	19.5	
元	6.6	3.3		22.6	71,110	57,800	13,310	11.8 ( 10.7)	84.4	約 1,620,000	40.9	116,649	19.3	18.4	
2	9.6	3.8		14.3	55,932	55,932	0	8.4	87.6	約 1,640,000	39.3	142,886	21.6	16.7	

(注) 公債依存度欄( )書の元年度の計数は補正後

例公債に依存せざるを得ない状態が続いている。言うまでもなく、経常的支出を経常的収入で賄うことができないという状態は、極めて異常かつ不健全なものである。このため、できるだけ早期に特例公債依存体質から脱却すべく、歳出の節減合理化を中心として財政体質の改善のための懸命な努力が行われた。この間、毎年度予算における厳しい概算要求基準の設定をいわば梃子として、血のにじむような歳出削減努力が積み重ねられ、その過程で、三公社の民営化、年金・医療、地方財政をはじめとする多くの制度改革、食糧管理費の合理化など既存の制度・施策についての抜本的見直しが行われてきた。その結果、平成2年度予算において、特例公債依存体質からの脱却という目標達成によりやく目処が立つまでになった。来年度予算においては、これまでの努力が水泡に帰すことのないよう、なんとしても特例公債依存体質からの脱却を達成しなければならない。

特例公債依存体質からの脱却は、財政改革の歩みの中での大きな節目ではあるが、これはあくまでも財政改革の第一段階にすぎないことに留意しなければならない。連年にわたり特例公債を含む大量の公債発行を続けた結果、160兆円を上回る巨額の公債残高を抱え、これに伴う利払費が歳出全体の約2割を占めるなど、我が国の財政事情は、先進諸外国と比較してみても依然として極めて厳しい。更に、これまでいわゆる財政支出の繰延べ等の特例的歳出削減措置がとられてきているほか、国鉄清算事業団長期債務の処理問題も残されていること等を併せ考えれば、財政が健全体に復したとは決して言えず、財政改革はなお途半ばと言わざるを得ない。

現在、世界経済の多極化が進み国際社会の仕組みが急速に変貌しつつある中であって、我が国は国際協調を図りつつ、その高い経済力を活用して、経済、文化、技術等多方面にわたり積極的に国際社会に貢献することが求められている。また、我が国は、他の先進諸国に例のない急速な人口の高齢化が進みつつある状況の下で、経済社会の活力を維持しつつ、より長期的な発展の基盤を築き上げていく必要がある。

今後、我が国がこうした財政に対する内外の要請に適切に対応していくためには、現在の硬直的な財政構造から脱し、財政の対応力をできるだけ早期に回復すべく財政改革を引き続き強力に推し進める必要がある。特例公債に依存しないということは、財政節度を守っていく上で当然の目標であり、まず達成されなければならないが、投資的経費についても、これを安易に公債によって賄えば、多額の利払いを伴い、結局は特例公債の発行につながりかねないこととなり、財政の対応力の回復を妨げることとなる点に留意すべきである。既に利払費が相当の重圧となっている現状にかんがみれば、建設公債といえどもその発行は可能な限り抑制すべきである。

我が国経済は、現在内需を中心とする順調な景気の拡大局面にある。このような状況をできる限り持続させるためにも、当面の財政運営は物価動向に留意しつつ内需中心の安定的成長を図ることを基本方針とすべきである。

経済が順調に推移しているこのような時期こそ、財政の対応力の回復に努める好機であり、仮にも近年の税収の好調さを理由に歳出を拡大するようなことがあってはならない。近年の税収の好調さは、株式・土地等の資産取引の活発化や円高差益の発生といった特殊な要因が相当程度寄与していた面が大きく、これらの要因が変化してきていること、また、抜本改革により税の仕組みが大幅に変化してきていること及び税収は経済情勢いかにによって大きく振れるものであること等に留意する必要がある。

更に、歳出面では、これまで特例公債発行下での臨時異例の措置として停止してきた国債整理基金への定率繰入れについて、後に述べるように、来年度予算においては、特例公債依存体質から脱却すること及びNTT株式売却中止により国債整理基金の資金繰りが非常に厳しい状況になっていることから、これを実施することが適当であると考えられるが、一方、その結果として国債費は拡大せざるを得ず、財政事情は決して楽観を許すようなものではないと考える。

市場経済を根幹とする我が国においては、経済活力の源泉は民間活力にある。もとより、政府の規模は小さいほどよいという発想のみでは経済社会が高度化する中で国民のニーズに応えることはできないが、来るべき高齢化社会において経済社会の活力を維持していくためにも、財政運営に当たっては、安易な政府への依存を排し、政府と民間の役割の在り方について、原点に立ち返って不断の見直しを行っていく必要がある。このような考え方に基き、引き続き、行財政の守備範囲を積極的に見直すとともに、国と地方の機能分担、費用負担の在り方についても幅広く検討し、行財政改革を一層推し進めていくことが重要である。また、諸外国との関係においては、国際的に調和ある発展を目指し内需主導型経済への構造調整を図っていくことが引き続き重要な政策課題となっているが、その際にも、財政の役割としては、歳出の量的拡大ではなく重点的な配分を図っていくことによりその効果を期待すべきである。

平成2年度予算の最大の課題は、繰り返すまでもなく特例公債依存体質からの脱却である。多年にわたり営々と

積み重ねられてきた改革努力を、この目標達成によって、なんとしても結実させなければならない。来るべき 21 世紀に向け、今後再び特例公債に依存しないような財政構造の確立を目指し着実に改革の歩を進めていく必要がある。

## (2) 平成 2 年度予算編成に当たっての考え方

### 基本的な考え方

平成 2 年度予算編成を巡る財政事情については、ある程度の税収の伸びは期待できるものの、これに伴い地方交付税が増加するとともに、一般歳出の増加圧力、定率繰入れの実施、NTT 株式の売却中止、更に、こうした状況の下で公債発行額を縮減していかなければならないことを勧告するならば、なお引き続き厳しいものと考えられる。

このような厳しい状況にあるが、来年度予算において「平成 2 年度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」という目標を達成するため、財政改革を一層推進し、着実な前進を図るべきである。また、経済が好調に推移していることにかんがみれば、財政による景気刺激策をとる必要はないと考える。

### 公債発行額の減額——特例公債依存体質からの脱却

平成 2 年度においては、上記目標に沿い、まず特例公債発行額をゼロとし、公債依存度を着実に引き下げ、公債発行額の減額に努めるべきであると考えられる。

### 一般歳出の抑制

財政改革を推進するためには、歳出項目全般にわたり徹底した節減合理化に努めることが基本である。

平成 2 年度の概算要求に当たっては、前年度同様、経常部門歳出は対前年度マイナス、投資部門歳出は前年度同額とする厳しい基準が設定された。

しかしながら、このような厳しい概算要求基準の下においても、一般歳出に係る平成 2 年度の概算要求は、種々の特殊要因もあって対前年度 1 兆 296 億円増となっており、更にこれに加えて、平成元年度の国家公務員給与改定の実施に関連する経費の増加等の要因をも含めた実質的な要求増加額でみると、対前年度 1 兆 9,000 億円程度に達するものと見込まれる。平成 2 年度予算編成に当たっては、まず、この一般歳出を抑制する必要がある。連年にわたり一般歳出を厳しく抑制してきたことを考慮すると、その更なる圧縮には従来以上の困難を伴うものと考えられるが、ここで手綱を緩めることなく更に重点化・効率化を進め財政改革を強力に推進しなければならない。

当審議会は、歳出の節減合理化及びそれに関連する諸問題について審議を進め、その結果を「歳出の節減合理化の方策に関する報告」において示している。平成 2 年度予算編成においては、同報告の趣旨に従い、そこに示された具体的方策の実現に最大限努力すべきである。

### 国債費の定率繰入れ

国債費の定率繰入れについては、当審議会は「昭和 57 年度の国債費繰入れの特例措置についての報告」(昭和 57 年 10 月 27 日)において、基本的には現行の減債制度の仕組みはこれを維持するのが適当であるが、財政状況等により一時これを停止するなどの措置をとることもやむを得ないとする考え方を示した。このような考え方に基づき、昭和 57 年度補正予算以降、特例公債発行下において定率繰入れを行おうとすれば、その財源は特例公債に依存せざるを得ないこと、他方これを行わなくても国債整理基金の資金繰りに支障を来さないと見込まれたことから、緊急、やむを得ざる措置として定率繰入れを停止してきている。

国債整理基金の資金繰りをみると、NTT 株式の売却中止により、来年度定率繰入れを停止した場合、国債整理基金の資金繰りは非常に厳しい状況となる。また、来年度予算において特例公債依存体質からの脱却が達成されることから、特例公債発行下で臨時特例的に講じてきた措置については、速やかに原則に復帰する必要がある。以上のような点を勧告し、来年度予算においては、国債整理基金特別会計法に基づき、定率繰入れを実施することが適当であると考えられる。

## (3) むすび

以上、我が国財政の基本的課題及び平成 2 年度予算編成に当たっての考え方を明らかにした。

平成 2 年度は、特例公債依存体質脱却を達成し財政改革の節目となる年である。特例公債依存体質脱却後の中期的な財政運営の在り方については、当審議会の中期財政運営問題小委員会で現在鋭意検討中であるが、中期的な視点からは平成 2 年度予算編成は財政改革の新たな前進への足場をしっかりと固めるという意味において極めて重要

なものであるといえよう。

今後、人口の高齢化が進展し、また、国際社会における我が国の責任が益々増大していく中において、財政改革を強力に推し進め、一日も早く財政の対応力の回復を図ることは、まさに国民的課題であり、現世代の後世代に対する責務と考える。

当審議会は、政府が、国民各層の理解と協力を求めながら、不退転の決意をもって、本建議の趣旨に沿った財政運営を行うことを強く要望する。

また、「歳出の節減合理化の方策に関する報告」においては、財政改革を一層推進するためには、まずもって、歳出の徹底した節減合理化に努めることが基本であるとの認識に基づき、社会保障、文教・科学振興、防衛、公共事業、政府開発援助などの歳出項目全般にわたる節減合理化の必要性及びその具体的方策につき指摘を行っており、政府に対し報告の趣旨に沿って、引き続きその実現に全力を傾けるよう強く要望している。

第2表 財政事情の国際比較

区 分	公債依存度 (%)	長期政府債務残高の対GNP比 (%)	利払費 / 歳出総額 (%)
日 本	8.4 (90年度)	49.9 (88年度) (47.5 (90年度))	16.7 (90年度)
アメリカ	5.1 (91年度)	45.9 (88年度)	14.0 (91年度)
イギリス	(*) - (88年度)	38.9 (88年度)	8.5 (88年度)
西ドイツ	9.3 (90年度)	22.1 (88年度)	11.1 (90年度)
フランス	7.5 (90年度)	12.8 ( / GDP, 88年度)	11.3 (90年度)

(注) 日 本 (一般会計予算) ...90 (平成2) 年度は予算  
 アメリカ (統 合 予 算) ...91 年度は「大統領予算教書 (90.1.29)」による。  
 88 年度は実績  
 イギリス (統 合 国 庫 資 金) ...88 年度は実績 ((\*) : 収支尻 + 56 億ポンド)  
 西ドイツ (連 邦 予 算) ...90 年度は予算, 88 年度は実績  
 フランス (一 般 予 算) ...90 年度は予算, 88 年度は実績

### 3. 予算編成方針の概要等

元年末の12月22日には、予算編成の基本方針を示す「平成2年度予算編成方針」が閣議決定されたが、その大要は以下の通りである。

「我が国の財政事情は、平成元年度末の公債残高が160兆円を上回る見込みであり、国債費が歳出予算の約2割を占めるなど極めて厳しい状況が続いており、今後急速に進展する人口の高齢化や国際社会における我が国の責任の増大など今後の社会経済情勢の変化に財政が弾力的に対応していくためには、財政改革を強力に推進して財政の対応力を一日も早く回復することが引き続き緊要な課題である。

さらに、新税制が国民の理解を十分に得て定着するためにも、行財政改革を引き続き推進する必要がある。

平成2年度予算及び財政投融资計画は、以上の考え方の下に、財政改革の第一段階である特例公債依存体質からの脱却を実現するとともに、公債依存度の引下げを図るため、更に歳出の徹底した見直し、合理化に取り組むこと等により公債発行額を可能な限り縮減することとして、『平成2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。」

「一般会計予算においては、既存の制度・施策について見直しを行うなど経費の徹底した節減合理化に努め、特に経常部門経費については、厳しく抑制する。なお、日本電信電話株式会社の株式売払収入の活用による社会資本の整備を図るための無利子貸付事業については、これを維持することとする。」

「公債発行額は、前年度当初発行予定額より1兆4,810億円減額し、5兆6,300億円とする。」

「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、臨時行政調査会及び臨時行政改革推進審議会の答申等を受けて、改革合理化措置を着実に実施する。」

「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。」

この予算編成方針を受けて、12月24日に大蔵原案が閣議に提出され、復活折衝を経て12月29日に概算の閣議決定が行われた。

その後、第117回国会に提出すべく予算書の作成等の準備を鋭意進めてきたが、2年1月24日に衆議院が解散されたため、提出に至らなかった。2月18日に衆議院議員選挙が行われた後、元年12月29日に概算決定された予算を基本として、計上を予定していた衆議院議員総選挙関係経費を減額し、それに対応して公債発行予定額を減額するとともに、これに伴い国債費を減額するという必要最小限の技術的調整を行い、2月28日に概算決定が行われて同日に第118回国会に提出された。なお、あわせて予算編成方針の公債発行額の計数も以下の通り変更された。

「公債発行額は、前年度当初発行予定額より1兆5,178億2,022万2千円減額し、5兆5,931億7,977万8千円とする。」

因みに、その後の国会審議の経緯等を述べると、平成2年度予算の提出が例年より大幅に遅れた上に、元年度補正予算の審議が遅れたことから、元年度中に成立するに至らなかったため、期間50日、総額10兆2,000億円の規模の暫定予算が編成された。この暫定予算は国会で2日間の審議の上、4月4日に成立した。4月6日以降、本予算が国会において審議され、5月10日に衆議院で可決され、参議院に送付された。しかし、5月20日までの暫定予算期間中に成立するに至らないと見込まれたため5月16日、既定の暫定予算に追加し、あわせてこれを平成2年4月1日から6月8日までの期間に係るものとする暫定補正予算が国会に提出され、2日間にわたる審議の上、17日に成立した。本予算は引き続き参議院で審議され、6月7日、同院で否決されたため、両院協議会が開かれた。しかしながら、両院の意見が一致しなかったため、同日日本国憲法第60条第2項前段の規定により成立した。

以下、予算編成の基礎となった「平成2年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」と平成2年度予算及び各分野の概要について詳述することとしたい。

## 平成2年度の経済見通しと経済運営の基本的態度

平成2年度予算編成の前提となった「平成2年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(平成2年2月28日閣議決定)の概要は以下のとおりである。

### 1. 平成元年度の我が国経済

平成元年度の我が国経済は、外需が引き続き減少するものの、個人消費が堅調に推移し、設備投資が増勢を続けるなど、内需は引き続き増加しており、拡大局面にある。また、鉱工業生産は増加傾向にあり、雇用情勢も引き続き改善し、労働力需給は引締まり状況が続いている。一方、経常収支は依然として水準は高いものの、輸入が製品類を中心に増加していること等から黒字幅は縮小傾向にある。

### 2. 平成2年度の経済運営の基本的態度

平成2年度の我が国を取り巻く国際経済情勢をみると、先進諸国では、平成元年後半以降物価上昇率が総じて落ち着きを見せている中で、米国経済等では成長の減速がみられるものの、景気は引き続き緩やかに拡大するものと期待される。一方、雇用情勢は、総じて改善の方向にあるが、欧州諸国では失業率はなお高い水準にある。他方、主要国間にはなお大きな不均衡が存在し、保護主義的な動きも引き続き根強い。また、発展途上国は、景気の緩やかな拡大が期待されるが、一部の諸国では、債務問題解決のための国際的な協力が進められているものの、多額の累積債務を抱えるなど困難な状況にある。東欧の政治経済情勢にも大きな変化がみられる。

国内的には、昭和60年秋以降の円高を背景に経済構造調整が着実に進展しつつある中で、内需主導型の経済成長が実現しているが、国民生活に関連した分野を中心として一層の構造調整の進展が期待されている状況にある。また、縮小傾向にはあるものの、依然として大幅な対外不均衡が存在している。一方、我が国財政は改善傾向にあるものの

依然として大幅な不均衡の状態が残されている。

以上のような情勢を踏まえ、我が国としては、常に消費者の視点に配慮しつつ、物価の安定を基礎とし、内需を中心とした景気の持続的な拡大を図るとともに、国際協調型経済構造への変革の推進、自由貿易体制の維持・強化、貿易の拡大均衡を通じた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行い、また、行財政改革を引き続き強力に推進し、豊かさを実感できる国民生活の実現に努め、さらに、我が国経済社会の発展基盤の整備を図っていく必要がある。

このような基本認識の下における平成2年度の経済運営の基本的態度はつぎの通りである。

内需を中心とした景気の持続的拡大を図る。

国際協調型経済構造への変革を推進し、保護貿易主義の抑止と自由貿易体制の維持・強化に向け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とを行う。

行財政改革を強力に推進する。

引き続き物価の安定を維持するとともに、内外価格差の縮小を目指し、物価構造の是正を図る。

経済計画「世界とともに生きる日本」等に基づき、消費者の視点を重視するとともに、労働時間の短縮等により、経済構造調整を積極的に進め豊かさを実感できる多様な国民生活の実現を図る。

国土の均衡ある発展や新たなフロンティアの開拓等により、将来に向けて我が国経済社会の発展基盤の整備を図る。

第3表 平成2年度の政府経済見通しの概要

区 分	昭和63年度 (実績)	平成元年度 (実績見込み)	平成2年度 (見通し)	対前年度比増減率			
				平成元年度		平成2年度	
	兆円 (名目)	兆円程度 (名目)	兆円程度 (名目)	%程度 (名目)	%程度 (実質)	%程度 (名目)	%程度 (実質)
1. 国民総生産	372.5	396.5	417.2	6.4	4.6	5.2	4.0
国民総生産	372.5	396.5	417.2	6.4	4.6	5.2	4.0
民間最終消費支出	211.8	222.8	235.7	5.2	3.2	5.8	4.6
民間住宅	22.1	23.3	23.9	5.3	0.2	2.9	0.3
民間企業設備	67.4	77.0	82.8	14.3	14.5	7.6	7.3
2. 雇 用	万人	万人程度	万人程度	%程度		%程度	
労働力人口	6,186	6,295	6,355	1.8		1.0	
就業者総数	6,036	6,150	6,210	1.9		1.0	
3. 鉱 工 業	%	%程度	%程度				
鉱工業生産指数	8.8	5.0	4.0	-		-	
対前年度比増減率							
4. 物 価	%	%程度	%程度				
総合卸売物価指数	0.7	3.5	0.6	-		-	
対前年度騰落率							
消費者物価指数	0.8	2.7	1.6	-		-	
対前年度騰落率							
5. 国 際 収 支	兆円	兆円程度	兆円程度	%程度		%程度	
経常収支	9.9	8.6	8.0	-		-	
貿易収支	12.2	11.4	11.2	-		-	
輸 出	34.3	39.0	41.8	13.7		7.2	
輸 入	22.1	27.6	30.6	24.9		10.9	

(備考) 上記の諸計数は、現在考えられる内外環境を前提とし、本文において表明されている経済運営の下で想定された平成2年度の経済の姿を示すものであり、我が国経済は民間活動がその主体をなすものであること、また、特に国際環境の変化には予見し難い要素が多いことにかんがみ、これらの数字はある程度の幅をもって考えられるべきである。

### 3. 平成2年度の経済見通し

(第3表を参照)

#### 平成2年度予算の概要

平成2年度予算においては、上記のような経済情勢に鑑み、内需を中心とした景気の持続的拡大の維持に配慮するとともに真に必要な財政需要に適切に対応しつつ、財政改革の第一段階である特例公債依存体質からの脱却を実現し、公債依存度の引下げを図ることとしている。そのため、更に歳出の徹底した見直し、合理化に取り組むこと等により公債発行額を可能な限り縮減することとして編成を行った。その結果、前述の通り、昭和50年度以来15年間にわたって続いた特例公債依存体質からの脱却を実現するとともに、公債依存度も8.4%にまで低下させることができた。

また、一般歳出の内容においても、今後の高齢化社会に対応するための社会保障関係費や国際社会で貢献を図るためのODA等に配慮するなど、限られた財源の重点的・効率的な配分に努めているところである。

#### 1. 歳出の概要

一般会計歳出予算は66兆2,368億円、対前年度比9.6%増(5兆8,226億円増)と高い伸びとなっているが、その増加額の中の8割が国債費における定率繰入の復活分(2兆7,010億円)及び税収増に伴う地方交付税交付金の増(1兆9,063億円)によるものであり、一般歳出においては、真に必要な財政需要に適切に対応しつつ、更に徹底した見直し、合理化に取り組んでいる。

##### 一般歳出

一般歳出については、財政改革の第一段階である特例公債依存体質からの脱却を実現するため、真に必要な財政需要に適切に対応しつつ徹底した歳出の節減合理化に取り組むことにより、元年度予算に比べて1兆3,287億円、3.8%の伸びの35兆3,731億円となっている。これは、56年度(4.3%)以来の高い伸びとなっているが、平成2年度政府経済見通しの名目経済成長率5.2%に比してかなり低く抑えられたものとなっている。

##### 国債費

国債費については、前年度に対し2兆6,237億円、22.6%増の14兆2,893億円と大幅な伸びとなっているが、これは昭和57年度補正以来停止してきた国債整理基金特別会計への定率繰入(2兆7,010億円)が復活されたことによるものである。そのうち利払費は、過去の高金利の国債の借換えにより若干減少し、11兆694億円となっている。この結果、国債費率は21.6%、利払費率は16.7%と依然として高水準となっており、引き続き国債費が他の政策的経費を圧迫している状況には変わりがない。

##### 地方交付税交付金

地方交付税交付金については、前述の通り、税収増に伴い大幅に増加し、前年度に対し1兆9,063億円、14.3%増の15兆2,751億円となっている。他方、地方財政についても、国と同一の基調の下で歳出の総額を抑制することとしており、地方財政計画の伸びは7.0%、そのうちの一般歳出相当額(歳出総額から公債費・財源対策償還基金・水準超経費を除いたもの)の伸びは4.6%となっている。この結果生じる財源余剰については、地方財政の中期的な健全化等を図るため、交付税及び譲与税配付金特別会計借入金返済(1兆4,106億円)、財源対策償還基金の積増し(2兆753億円)に充てることとしている。

##### 産業投資特別会計への繰入れ

元年度においてNTT株式の売却を中止したが、内需を中心とした景気の持続的拡大の維持への配慮と社会資本整備の重要性に鑑み、過去のNTT株式売払収入を活用することにより、NTT無利子貸付事業1兆3,000億円(前年度と同額)を維持することとし、同額を国債整理基金特別会計から一般会計に繰り入れ、当額金額を一般会計から産業投資特別会計へ繰り入れることとしている。



第4表 平成2年度概算フレーム

(単位 億円)

区 分	元年度予算		2年度予算		備 考
	(当初)	63年度 元年度		元年度 2年度	
(歳入)					
税 収	510,100	59,200	580,040	69,940	・補正後予算額 542,270 億円 対補正後伸率 7.0%
税 外 収 入	9,932	4,755	13,396	3,464	
N T T	13,000	0	13,000	0	
公 債 金	71,110	17,300	55,932	15,178	・特例公債新規発行ゼロ
特 例 公 債	13,310	18,200	0	13,310	・公債依存度 8.4%
建 設 公 債	57,800	900	55,932	1,868	
計	604,142	37,145	662,368	58,226	
(歳出)					
国 債 費	116,649	1,529	142,886	26,237	・伸率 22.5% 定率繰入復活 27,010 億円
地 方 交 付 税	133,688	24,632	152,751	19,063	・伸率 14.3%
N T T	13,000	0	13,000	0	
一 般 歳 出	340,805	10,984	353,731	12,926	・一般歳出伸率 3.8%
経 常 部 門	268,699	9,724	281,099	12,400	
投 資 部 門	72,106	1,260	72,632	526	
計	604,142	37,145	662,368	58,226	・一般会計伸率 9.6%

## 2. 歳入の概要

## 税収

平成元年度税収は補正予算において3兆2,170億円の年度間増収が見込まれるため、補正後ベースで54兆2,270億円となっている。2年度予算では、元年度補正後に対し3兆7,770億円、7.0%増の58兆40億円を見込んでいる(対当初ベースでは、6兆9,940億円、13.7%増)。なお、一般会計歳入に占める税収の割合は87.6%と昭和46年度(88.1%)以来の高率となっている(最低は54年度(55.7%))。

## 税外収入

税外収入については、対元年度当初比3,464億円増の1兆3,396億円を見込んでいる。

## 公債金収入

公債金収入については、歳出の徹底した見直し、合理化に取り組むこと等により可能な限り縮減に努めた結果、公債発行予定額は5兆5,932億円となり、前年度当初比で1兆5,178億円の減額となった。特に特例公債については15年ぶりにその発行額をゼロとすることが可能となった。以上により、公債依存度は8.4%と一桁となったが、公債依存度一桁は当初予算ベースでは昭和50年度(9.4%)以来15年ぶり、実績ベースでは昭和45年度(4.2%)以来、実に20年ぶりのことである。

第5表 一般会計歳出主要経費別推移

(単位 億円, %)

区 分	昭 和	62'	伸率	平 成	63'	伸率	平 成	元' 2'	伸率
	63 年度	63'		元年度	元'		2 年度		
国 債 費	115,120	1,785	1.6	116,649	1,529	1.3	142,886	26,237	22.5
地 方 交 付 税 交 付 金	109,056	7,215	7.1	133,688	24,632	22.6	152,751	19,063	14.3
産 業 投 資 特 別 会 計 繰 入	13,000	13,000	皆増	13,000	0	0.0	13,000	0	0.0
一 般 歳 出	329,821	3,987	1.2	340,805	10,984	3.3	353,731	12,926	3.8
社 会 保 障 関 係 費	103,845	2,949	2.9	108,947	5,102	4.9	116,148	7,202	6.6
文 教 及 び 科 学 振 興 費	48,581	84	0.2	49,371	790	1.6	51,129	1,758	3.6
恩 給 関 係 費	18,798	158	0.8	18,558	240	1.3	18,375	182	1.0
防 衛 関 係 費	37,003	1,829	5.2	39,198	2,195	5.9	41,593	2,395	6.1
公 共 事 業 関 係 費	60,824	0	0.0	61,974	1,150	1.9	62,147	173	0.3
う ち 一 般 公 共 事 業	60,173	0	0.0	61,307	1,134	1.9	61,480	173	0.3
(産投会計繰入分含み)	72,824	12,000	19.7	74,274	1,450	2.0	74,447	173	0.2
経 済 協 力 費	6,868	350	5.4	7,339	471	6.9	7,845	506	6.9
( O D A )	7,010	430	6.5	7,557	547	7.8	8,175	618	8.2
中 小 企 業 対 策 費	1,952	21	1.1	1,942	10	0.5	1,943	1	0.1
工 ン エ ル ギ ー 対 策 費	4,616	336	6.8	5,275	659	14.3	5,476	201	3.8
食 糧 管 理 費	4,482	924	17.1	4,182	300	6.7	3,952	230	5.5
そ の 他 の 事 項 経 費	39,352	215	0.5	40,519	1,167	3.0	41,622	1,103	2.7
予 備 費	3,500	0	0.0	3,500	0	0.0	3,500	0	0.0
一 般 会 計 歳 出 計	566,997	25,987	4.8	604,142	37,145	6.6	662,368	58,226	9.6

(注) 昭和63年度・平成元年度予算は、2年度概算額との比較対照のため組替えをしてある。

## 一般歳出の各分野の概要

## 1. 社会保障

社会保障については、今後の高齢化社会においても安定的かつ有効に機能するよう長期的視野に立って制度を築き上げていく必要がある。このため、各種施策の合理化・適正化に努めるとともに、すべての国民が安心してその老後を送ることができるよう「高齢者保健福祉推進10か年戦略」を策定し、その着実な実施を図る等福祉施策についてきめ細かな配慮を行うこととしている。

この結果、元年度の社会保障関係費は、対前年度費6.6%増の10兆8,947億円となっている。予算に占める社会保障関係費のシェアは、一般会計の17.5%、一般歳出の32.8%となっており、国が政策的に支出する経費のうち3分の1が社会保障関係費に充てられていることになる。

## (1) 福祉施策等の充実

## 生活保護

生活保護については、生活扶助基準の3.1%の引上げ等の改善を行うとともに、不正受給防止対策等の適正化対策を推進することとしている。

## 在宅福祉施策の拡充等

老人や障害者に対する在宅福祉施策を一層推進することとし、家庭奉仕員派遣事業、ショートステイ(短期保護)事業及びデイ・サービス事業の大幅な拡充、在宅看護支援センターの創設、高齢者の社会活動を推進するための生きがいと健康づくり推進事業の充実、心身障害児(者)のための地域療育拠点施設事業の創設、精神薄弱者地域生活援助事業及び障害者社会参加促進事業の充実等を図るとともに、デイ・サービスセンター等在宅老人福祉の拠点施設の整備促進に要する経費を計上するなど、福祉施策について、きめ細やかな配慮を行うこととしている。さらに、老人保健制度については、引き続き老人医療費の公平かつ安定的な負担の確保に資するよう、被用者保険の老人保険拠出金の負担増加を緩和する等老人保健制度の基盤安定化のための措置を講じるほか、寝たきり老人の発生防止に向けて、健康教育、機能訓練等の充実など老人保健事業の推進を図るとともに、医療ケアと日常生活サービ

スを提供する老人保健施設の一層の整備促進を図ることとしている。

#### (2) 医療・保健衛生

医療保険制度については、国民健康保険制度において、都道府県の役割を制度的に導入した63年度の改正を前提に、その運営の安定を確保するため、低所得者対策等の観点から、保険基盤安定制度を確立する等所要の見直しを行うこととしている。

健康保険については、引き続き、従業員が5人未満の法人事業所等に使用される者への適用促進を図ることとしている。

また、医療費については、その効率化、適正化を図るため、引き続き、医療機関に対する指導監査の強化、レセプト審査の充実強化等各般の施策を強力に推進することとしている。

医療供給体制の整備については、へき地保健医療対策、救急医療対策の充実を図るとともに、引き続き、高度不採算医療を行う公的医療機関に対する助成、看護婦等医療従事者の確保・養成対策を講ずることとしている。

このほか、難病対策を推進するとともに、国立医療施設を中心として、がん、循環器病、小児医療等の専門医療機能の強化を図ることとしている。

#### (3) 年金

厚生年金及び国民年金については、2年4月から、元年改正により導入された完全自動物価スライド制に基づき、元年（暦年）消費者物価上昇率を基準として、年金額を2.3%引き上げることとしている。

#### (4) 雇用対策

雇用対策については、高齢化の進展、経済構造の転換、就業形態の多様化等に対応して、60歳台前半層を中心とする高年齢者の雇用・就業機会の確保、地域雇用開発、人材確保に向けた雇用対策等の施策の充実を図るとともに、最近の雇用情勢に鑑み、雇用保険の失業給付について、平均受給月額及び受給者実人員の見込みに基づいた所要額を確保することとしている。

## 2. 文教及び科学振興

文教及び科学技術の振興については、教職員定数の改善、文教関係施設の整備、私学助成の推進等を図ることとし、文教及び科学振興費として、元年度予算額に対して1,758億円（3.6%）増の5兆1,129億円を計上している。

#### (1) 教職員定数等

公立小中学校等の教職員定数については、55年度に発足した第5次学級編成及び教職員定数改善計画の11年次分として、財政事情との調整を図りつつ、所要の改善措置を講ずることとしているほか、小学校及び中学校において初任者研修を本格実施するために必要な教員定数を措置することとしている。

#### (2) 公立文教施設整備

公立文教施設については、小中学校校舎の新增築、小中学校危険建物の改築等を中心に所要の事業量を確保するとともに、コンピュータ教室等情報化対応スペースについて所要の面積を補助基準面積に加算することとする等所要の措置を講ずることとしている。また、公立社会教育施設等についても、所要の事業量の確保に努めている。

#### (3) 私学助成

私学助成については、私立大学等経常経費補助及び都道府県による高等学校以下の私立学校に対する経常費助成の補助について増額を図っている。また、私立大学・大学院等教育研究装置施設整備費補助及び私立大学研究施設整備費等補助において情報処理教育装置、大学院最先端装置等の整備を図ることとしている。

育英奨学事業については、貸与人員の増加を図るとともに、所要の経費を計上している。

このほか、国立学校については、地球環境に関する研究を推進するほか、留学生の受入体制の充実等を図るため、所要額を計上している。他方、授業料について3年4月入学者から引き上げるほか、所属病院収入等自己収入の増加に努めることとしている。また、初任者研修の施行を小学校及び中学校以外の校種において引き続き行うほか、生涯学習の振興、特殊教育の振興、芸術文化・スポーツの振興等についても施策の充実に努めている。

#### (4) 科学技術振興

科学技術の振興については、資源に乏しい我が国が今後一層の発展を遂げるためには、その着実な充実を図る必要があるとの長期的展望に立ち、基礎的・創造的研究を推進するほか、宇宙開発、海洋開発、大型工業技術開発及

びコンピュータの研究開発等を中心として、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ている。また、がん対策を積極的に推進することとしている。

### 3. 公共事業

公共事業関係費については、我が国経済が順調に推移していることから、景気を刺激することなく引き続き内需を中心とした景気の持続的拡大の維持に配慮するとともに社会資本整備の重要性に鑑み、元年度予算と同水準を維持することとし、このため、一般会計において6兆2,147億円を計上するとともに、NTT株式売払収入の活用による無利子貸付事業は元年度予算と同額を確保することとし、産業投資特別会計社会資本整備勘定に1兆2,300億円を計上している。

この両者を合わせた公共事業関係費は7兆4,447億円、うち一般公共事業費は7兆3,780億円(元年度予算比0.2%増)となっている。

### 4. 経済協力

厳しい財政事情の下にあって、63年6月に策定された政府開発援助(ODA)についての第4次中期目標を踏まえ、一般会計政府開発援助予算については、元年度予算額に対して618億円(8.2%)増の8,175億円とするとともに、経済協力費については、506億円(6.9%)増の7,845億円を計上している。

一般会計政府開発援助予算の無償資金協力については、発展途上国の基礎生活援助等に対する要請にこたえるため、経済開発等援助費については対前年度比1.6%増とする等その増額を図ることとしている。

技術協力については、発展途上国の人造りに資するため、その充実を図ることとし、国際協力事業団に対する交付金の増額、留学生対策の充実を図る等対前年度比11.3%増としている。

国際機関等を通ずる経済協力についても引き続き応分の協力を行うこととし、対前年度比で21.5%増と前年度を上回る伸率を確保している。

### 5. 防衛

防衛関係費については、「防衛計画の大綱」の基本的枠組みの下において、最近の国際情勢、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、「中期的防衛力整備計画」の最終年度として、効率的かつバランスのとれた防衛力の着実な整備に努めることとし、正面装備の充実近代化を図るとともに、後方支援体制、基地周辺対策経費の確保等に留意している。

この結果、防衛関係費として、元年度予算額に対して2,395億円(6.1%)増の4兆1,593億円を計上している。

### 6. 中小企業対策

中小企業対策費については、各施策の優先順位を勘案した財源の重点的配分を行うこととし、中小企業事業団の行う業務、中小企業指導事業、近代化促進施策等の充実を図るとともに、中小企業金融および信用補完の円滑化に配慮し、1,943億円(元年度予算額に対し、1億円(0.1%)の増)を計上している。

### 7. 農林水産

農林水産関係予算については、食糧管理費をはじめとする各般の経費の徹底した見直しにより節減合理化を行うとともに、農林水産業の生産性の向上と健全な発展を図り、産業として自立し得る農林水産業の確立に資することを基本として、農林水産施策を重点的かつ効率的に展開することとしている。

このため、水田農業確立後期対策においては、多様な水田農業と水田利用の展開、効率的な生産単位の形成を通じた生産性の向上、地域輪作農法の確立及び需要に応じた米の計画的生産を生産者・生産者団体の主体的取組みを

基礎に一体的に推進することとしている。

さらに、需要の動向に適切に対応しつつ、生産性の高い農業の実現を図るため、農業生産体質強化総合推進対策及び畜産総合対策を実施することとしている。

また、生産性の向上、農業生産の再編成、農村の生活環境の向上に資する事業等に主眼を置いて農業基盤整備事業を推進するとともに、地域の立地条件に応じた農業農村の活性化を図る農業農村活性化農業構造改善事業を推進することとしている。

このほか、農業に担い手及び後継者の確保育成を図るため、農村地域農政総合推進事業及び農業改良普及事業等を推進するほか、農山漁村における生産、生活環境整備条件を整備するための農村地域定住促進対策事業及び山村振興農林漁業対策事業を実施することとしている。

生鮮食料品等の流通及び価格安定対策については、卸売市場施設整備を推進するほか、野菜、果実及び畜産物の価格対策を引き続き実施することとしている。

林業生産の振興と森林の公益的機能の維持増進を図るため、林業生産基盤の整備、林業構造改善事業、森林病害虫等防除、間伐促進強化対策等を推進するとともに、林産物の需要拡大及び流通対策等についてその充実を図ることとしている。

水産業の振興と水産物の安定的供給の確保を図るため、沿岸漁業及び栽培漁業振興対策、漁港整備事業、水産物流通調整対策等を推進するとともに、漁業経営の安定化、合理化等の漁業経営対策の充実を図ることとしている。

## 8. エネルギー対策

エネルギー対策については、地球環境問題等の、環境保全に留意しつつ、エネルギーの安定供給を確保し、経済の安定的成長、国民生活の向上を図るため、中長期的な観点に立って重点的に施策の推進を図ることとしている。

すなわち、中長期的なエネルギー需給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、石油生産合理化技術の研究開発等石油対策の推進に努めるとともに、原子力利用の安全確保のための研究、新型動力炉の開発、ウラン濃縮技術の開発、核融合の研究開発、太陽・地熱エネルギー等の新エネルギー技術、省エネルギー技術の研究開発及び地球環境保全関係産業技術の開発等の推進に努めることとしている。

これらの施策を実施するため、一般会計のエネルギー対策費は、5,476億円（元年度当初予算額に対し、201億円（3.8%）の増）を計上している。

## 9. 公害防止及び環境保全対策

公害防止及び環境保全対策については、健康で豊かな国民生活の実現を図るため、引き続き、その推進を図ることとし、一般会計、特別会計を通じ、2年度における環境保全経費として、1兆3,402億円を計上している。

すなわち、上下水道、廃棄物処理施設、公園の整備等を推進するとともに、空港騒音対策、大気汚染及び水質汚濁等に対する諸施策並びに自然保護対策の推進を図るほか、公害被害者保護対策等の充実を図ることとしている。

なお、オゾン層の破壊・地球の温暖化・酸性雨等の地球環境問題についても、国際的な取組みの気運が急速に高まるなか、我が国としてその解明と解決に向け貢献していくための施策につき重点的な配慮を行うこととしている。

## 今後の中期的財政運営の在り方

特例公債依存体質を脱却した後の中期的財政運営の在り方については、平成元年4月5日に財政制度審議会において中期財政運営問題小委員会が設置され検討が進められた。本審議会においては、参考人からの意見聴取を含め、中長期的視点に立って幅広い角度から検討が行われ、合計14回に及び審議を経て、「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」がとりまとめられ、平成2年3月1日、大蔵大臣に提出されたところである。

これを受けて、大蔵大臣は、第118回国会の財政演説（3月2日）において、「今後の中期的な財政運営につま

しては、昨日、財政制度審議会の報告を受けたところであります。この報告に沿って、来るべき高齢化社会に多大の負担を残さず、再び特例公債に頼ることのない財政構造の確立を目指して、公債依存度に引下げ等により、国債残高が累増しないような財政体質を作り上げることに全力を傾けてまいる所存であります。」と表明されたところである。

以下、この報告の内容について、報告の構成に沿って（章を追って）、少し詳しく述べることとする。

## 第1章 これまでの財政改革の足跡と残された問題点等

1. 我が国財政の現状を見ると、平成2年度予算において特例公債依存体質からの脱却が達成されたとはいえ、財政体質は極度に悪化した状況にある。

(1) 我が国の国債残高は、連年にわたる特例公債を含む大量の国債発行により累増し、これに伴い国債費も膨張を続け一般会計歳出の2割を超えており、ともに先進国中最高の水準にある。これが我が国の財政構造の硬直性の最大の要因となっている。

(参考)

・平成2年度末国債残高 約164兆円

(見込み)

うち特例公債残高 約64兆円

・長期政府債務残高対名目GNP比

(1988年度末)

日本 49.9% 西ドイツ 22.1%

アメリカ 45.9% フランス 12.8%

イギリス 38.9%

・利払費率

日本 16.7% (1990年度)

アメリカ 14.0% (1991年度)

イギリス 8.5% (1988年度)

西ドイツ 11.1% (1990年度)

フランス 11.3% (1990年度)

(2) 特例公債残高が平成2年度末においてなお約64兆円存在している。

(3) 特例公債発行下において財政支出の繰延べ等の臨時特例措置を講じた結果、巨額の今後処理を要する債務等が存在しているほか、国鉄清算事業団の長期債務が残されている。

(4) 現在の財政構造には、税収の減収が生じた場合に対応し得る弾力性は極めて限られており、ひとたび景気の落ち込み等により税収減が生じた場合には、再び特例公債の発行という事態に陥らざるを得ないという脆弱性を有している。

2. このような財政体質が改善されない限り、特例公債依存体質からの脱却という目標が達成されたことをもって財政が健全体に復したとは到底言えず、引き続き第二段階の財政改革を強力に推進していく必要がある。

## 第2章 特例公債依存体質脱却後の中長期的財政運営の在り方

### 本格的高齢化社会の到来を展望した国民負担率の在り方

1. 21世紀を展望すると、今後、高齢化の進展等に伴い、租税負担率と社会保障負担率を合わせた国民負担率があがる程度上昇することとならざるを得ないと見込まれている。

2. 将来の国民負担率の水準については、究極的には、その時々的情勢の下で、国民的な選択が行われるべき事項ではあるが、「高福祉高負担」について国民の多数が支持しているとは思われないことに加え、「大きな政府」に伴う過大な負担の下で国民の活力が減衰してしまわないよう、臨調答申等の趣旨に沿って国民負担率の上昇は極力これを抑制していくことが必要である。

## 今後の公債政策の在り方等

### 1. 国債残高と公債依存度の在り方等

(1) 本格的な高齢化社会の到来を目前に控えてできるだけ後世に大きな負担を残さないため、すなわち高齢化社会到来時における国民負担率の上昇を極力抑制するためには、国債費の比率を低下させることが不可欠であり、国債残高の減額ないし累増の抑制を図る必要がある。

(2) できるだけ速やかに国債費の比率を低下させるためには、国債残高の減額を目指すことが望ましいが、現在の財政事情、金融・資本市場に与える影響等を考慮すれば、まず、国債残高が累増しないことを目指すべきである。

国債残高の累増の抑制のための方策としては、新規国債発行額の抑制、国債の早期償還及びその二つの組合せが考えられる。

(3) 社会資本整備の財源としてすべて公債という借金を充てるという財政運営の在り方は、財政法が、歳出は租税財源で賄うべきであるという非募債主義の原則を採っていることとの関連で決して正常なものと言えないばかりか、次のような問題がある。

税財源により行う場合と比べて、財政支出に対する国民の負担感がより希薄であるため、結果的に歳出全体の規模の拡大につながる危険性がある。

建設公債を公債発行限度額一杯発行している状況の下では、経済が不況になれば、通常税収の減少も生じる可能性が高いこと等から、再び特例公債発行という事態に陥るおそれがあり、財政が景気調整機能を発揮しようとしても十分に対応できない。

このため、公債依存度の引下げを図り、投資部門支出について通常は税財源を充てる部分を設けておくことにより、景気調整機能の発動として建設公債の発行が可能となるような財政構造とすべきである。

社会資本整備については、技術革新による陳腐化等のリスクを伴うが、これらのリスク負担を後世に強いことになるので、世代間の負担の公平の観点から問題がある。本格的な高齢化社会到来時において増加する医療費、年金等の高齢化世代のための負担を考慮すればなおさらである。

(4) これらの問題点を踏まえれば、建設公債を公債発行限度額一杯発行する財政運営は早急に是正すべきであり、公債依存度の引下げを図る必要がある。

(5) 税収見積りと実績との乖離を極力小さくするため、安定的な歳入構造の確立、税収見積りの精度向上に努めるとともに、税収の年度所属区分を旧に復する問題について、今後の重要な課題として、幅広く検討する必要がある。また、年度内の予見し難い税収の落込み等に適切に対処するために、決算調整資金を財政事情を勘案しつつ充実させていく必要がある。

### 2. 特例公債残高等の取扱い

(1) 特例公債については、その負担を後世に転嫁してはならないものであり、早期償還に努めるべきである。

(2) 今後、財政支出の繰延べ措置に安易に依存した予算編成を行うべきではなく、また、過去にとられてきた財政支出の繰延べ措置については、その内容・緊要性等に応じできるだけ速やかに処理していくべきである。

(3) 国鉄清算事業団の長期債務等については、土地処分収入等の自主財源を充ててもなお相当の債務等が残ると見込まれているが、これについては最終的に国において処理することとされているので、土地処分等の進捗状況をみながら、今後、適切に対応していく必要がある。

(4) 平成2年度予算において復活した定率繰入れについては、国債の円滑な償還を確保するため、今後とも継続していくべきである。

## 今後財政が果たしていくべき役割

### 1. 今後の財政規模と歳出の在り方

(1) 今後の財政運営については、国民負担率の上昇を極力抑制することを基本として、我が国人口の高齢化の進展や国際社会における我が国の責任の増大等を踏まえ、必要な財政需要には的確に対応しつつ、財政が効率的にその本来の機能を発揮できるようにすることが重要な課題である。

国の歳出の規模は拡張的になりやすい傾向があるので、時代の要請に応じて効率性の高い歳出構造としていく

努力が引き続き必要であり、そのためには、今後とも概算要求基準の設定により概算要求段階から制度改革、歳出の節減・合理化を進めるべきである。

- (2) 中長期的な歳出規模については、その伸び率を名目成長率以下とするとの臨調、行革審の答申の趣旨に沿って、国・地方ともその伸びについて極力抑制を図っていくべきである。
- (3) 本格的高齢化社会の到来を展望して、財政に求められる資源配分機能を十分に発揮していくためには、現在の国債費の重圧にあえいでいる財政構造を改善していくことが不可欠であり、当面、国債費の比率を低下させ、政策的経費の割合を増やす方向で財政運営を行うことにより、今後我が国の財政が時代の要請に適切に応えていくことが可能となる。

## 2. 財政による景気調整の在り方等

現在の財政体質には、景気調整機能を発揮する余地が極めて限られていることから、当面の財政運営に当たっては、できるだけ早く財政の景気調整機能を十分発揮できるような財政体質を作り上げることが緊急の課題である。そのため、投資部門支出について、通常は税財源を充てる部分を設けておき、景気調整機能の発動として建設公債の発行が可能となるような財政構造とすべきである。

もとより、投資部門経費の各年度における規模については、その時々々の経済情勢、財政事情等に即応して機動的・弾力的に対応すべきである。

## 第3章 今後の中期的財政運営に当たっての目標

1. 財政は、今後高齢化、国際化の進展等に伴う財政需要に適切に対応しつつ、本格的高齢化社会が到来する21世紀を見据え、着実に社会資本整備の充実を図る等、効率的な資源配分を行う必要がある。

一方で、巨額の国債残高等将来への負担を内包した現在の財政体質を前提とすれば、財政運営の基本的方向は、極力高齢化社会へ大きな負担を残さないようにすること、すなわち、本格的高齢化社会の到来時における国民負担率の水準の上昇を極力抑制することであり、そのためには、当面、国債残高の累増を抑制することが必要である。また、特例公債の再発行という事態は二度と生じさせてはならず、そのため弾力的な財政構造を確立すべきである。

2. 当面5か年程度を目途とした中期的財政運営は、次のように進めることとすべきである。

- (1) 将来の国債費の比率を低下させるため、国債残高の累増の抑制を図ることが必要である。そのための方策としては、財政の景気調整機能を高め、あわせて景気・税収変動が生じても、特例公債を発行することなく対応できるような弾力性を財政体質に組み込むことが緊急の課題であることから、新規国債発行額の抑制により、早急に公債依存度を引き下げるべきである。公債依存度の具体的水準としては、5%を下回る水準が一つの目処となる。なお、公債依存度は、経済社会情勢の動向と密接に関連しており、毎年度均等に引下げを行い得るといった性格のものではないので、各年度の予算編成においては、その時々々の景気情勢や財政事情等に応じ、可能な限り公債依存度を引き下げるよう最大限の努力を払うべきである。

(注) 公債依存度という指標は、歳入全体に占める公債収入の割合を示す指標であり、個別分野の歳出については、毎年度の予算編成において適切に対処

- (2) 国債残高の累増抑制のためのもう一つの方策である特例公債の早期償還については、特例公債発行のための特例法の趣旨からも、各年度の予算編成において、できるだけ努力する必要がある。

このため、決算剰余金について全額国債整理基金繰入れを行う等当初予算において見込み得なかった財源が生じた場合には、特例公債の償還財源として活用を図ることとすべきである。更に、NTT株式の売払収入については、国債の償還に充てることが制度的に確立しているところであるが、今後、売払収入が生じた場合には、その時々々の経済情勢、財政事情、国債整理基金の資金繰り状況、NTT事業の財源問題等を総合的に勘案しつつ、特例公債の償還財源に充てるよう努めるべきである。

- (3) 国及び地方の租税負担並びに社会保障負担の上昇を抑制するため、歳出の在り方を常に見直し、制度改革の推進と相まってその規模の伸びを極力抑制することとすべきである。

特例公債依存体質からの脱却が、安易な財政支出依存へ回帰する契機とならないよう、十分留意する必要がある。

3. 以上を踏まえて、中期的財政運営の新しい努力目標としては、まず公債依存度の引下げを図り、あわせて特例公債の早期償還に努めることにより、国債残高が累増しないような財政体質を作り上げることを目指すべきである。



おわりに

特例公債依存体質からの脱却は、財政改革努力とともに、最近における景気・税収の好調等にも恵まれたことにより達成されたものであることを十分認識し、景気・税収の好調が今後とも続くことを期待して財政運営が安易に流れることを慎み、一刻も早く本報告が示しているような財政体質を作り上げるよう努力すべきであると考え。

### 「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」及び「財政の中期展望」

今後の財政改革の進め方について基本となる考え方を示すものとして、大蔵省は「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」及び「財政の中期展望」を策定し、平成2年3月6日に閣議報告の上、3月7日に国会に提出したところである。

「財政の中期展望」等は、中長期的視点に立った財政運営を進めていく上での検討の手掛かりを示すものとして、従来から予算の提案理由説明と同時に予算委員会に提出されているものであり、中期的財政運営の在り方をさし示した財政制度審議会報告（で詳述したところ）を踏まえて作成されている。

このうち、「財政改革を進めるに当たっての基本的考え方」は、今後の財政改革の進め方について、基本となる考え方を示したものである。

「財政の中期展望」は、現行の制度・施策を前提に、一般歳出が自然体で推移した場合の将来の財政の姿を示すものであり、以下の諸前提の下に、平成3～5年度の3年間について推計がなされている。

（前提）

税 収...名目成長率（4.75%）×弾性値（1.1）

建設公債...3年度以降毎年度4,000億円ずつ機械的に均等に減額

（注）1. 従来、特例公債について均等に減額する仮定を置いてきたことを踏まえ、建設公債を同様に機械的に均等に減額しているが、公債発行額は、各年度の予算編成において、その時々を経済情勢や財政事情に応じ、変化し得るものである。

2. 公共事業の歳出規模については、各年度の予算編成において適切に対処すべきものであり、公債発行額とは関係がない。

歳出と歳入の差額が「要調整額」であり、毎年度の予算編成において、歳出歳入両面にわたる種々の施策の組合せにより調整されるべきものである。

（筆者は主計局調査課長）

第6表 財政の中期展望（平成元年度～平成5年度）

（単位 億円，％）

区 分	元年度	2年度	3年度	4年度	5年度
歳 出					
1. 国 債 費	(1.3) 116,649	(22.5) 142,886	(5.7) 151,000	(2.1) 154,100	(1.2) 155,900
2. 地 方 交 付 税	(22.6) 133,688	(14.3) 152,751	(7.0) 163,500	(6.1) 173,500	(5.9) 183,700
3. 産 業 投 資 特 別 会 計 へ 繰 入	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000
4. 一 般 歳 出	(3.3) 340,805	(3.8) 353,731	(5.2) 372,000	(2.7) 382,000	(2.8) 392,600
経 常 部 門	(3.8) 268,699	(4.6) 281,099	(6.3) 298,700	(3.3) 308,600	(3.1) 318,200
投 資 部 門	(1.8) 72,106	(0.7) 72,632	(0.9) 73,300	(0.1) 73,400	(1.4) 74,400
計	(6.6) 604,142	(9.6) 662,368	(5.6) 699,500	(3.3) 722,600	(3.1) 745,200
歳 入					
1. 税 収	(13.1) 510,100	(13.7) 580,040	(3.4) 599,800	(5.3) 631,800	(5.5) 666,400
2. そ の 他 収 入	( 17.2) 22,932	(15.1) 26,396	( 57.6) 11,200	(5.4) 11,800	(12.7) 13,300
国債整理基金特別会計受入金	(0.0) 13,000	(0.0) 13,000	(皆減) 0	( - ) 0	( - ) 0
税 外 ・ そ の 他 収 入	( 32.4) 9,932	(34.9) 13,396	( 16.4) 11,200	(5.4) 11,800	(12.7) 13,300
3. 公 債 金 収 入	71,110	55,932	51,900	47,900	43,900
特 例 公 債	13,310	0	0	0	0
四 条 公 債	57,800	55,932	51,900	47,900	43,900
計	(6.6) 604,142	(9.6) 662,368	(0.1) 662,900	(4.3) 691,500	(4.6) 723,600
要 調 整 額 (歳出 - 歳入)	-	-	36,600 [42,200]	31,100 [42,600]	21,600 [39,200]

- (注) 1. 国債費……2年度以降定率繰入れ実施  
2. 地方交付税……名目成長率4.75%×弾性値1.2(2年度税制改正の影響等を調整)  
3. 一般歳出……2年度予算における制度・施策を前提(3年度以降,補助率等を法令上の本則に従って算出。2年度と同様として推計を行った場合は,3年度約370,900億円,4年度約380,900億円,5年度約391,500億円)  
4. 税 収……名目成長率4.75%×弾性値1.1(2年度税制改正の影響等を調整)  
5. 公債金収入……特例公債は2年度以降ゼロ,四条公債は5か年で公債依存度5%を下回る水準を仮置きして,3年度以降毎年度4,000億円ずつ機械的に均等に減額  
6. 産業投資特別会計へ繰入については3年度から5年度を2年度と同額と仮置きし,国債整理基金特別会計受入金については3年度から5年度をゼロと仮置きした。  
7. [ ]は新規施策等に充てるための予備枠を含む計数である。  
8. 公債金収入は,中期的視点に立った財政運営を進めていく上での検討の手掛かりを示すものとして,機械的に均等に減額しているが,これは,各年度の予算編成において,その時々を経済情勢や財政事情等に応じ,変化し得るものである。