

になった。また、本邦資本の対外投資は、内外金利差拡大に加え円建対外貸付の自由化などによって活発な動きを示した。

**国際経済摩擦の強まり** 昭和50年代の末期は、わが国の対外不均衡による国際経済摩擦が再び高まる様相となった。即ち、この頃には、そうした摩擦の深化と広がりが明らかとなり、対象は通信衛星や金融サービスなど様々な分野へ、また、地域は欧米のみならず ASEAN 諸国にも拡大した。

これまで述べてきたように、わが国と他の欧米先進諸国の間に生じた経済摩擦は、世界的に根強かった保護主義の動きとわが国の貿易収支の黒字拡大とを主因とするものだったが、特に日本の対米貿易黒字は、通関ペースで昭和55年度の75億ドルから59年度には338億ドルへと大幅に拡大していたのである。こうした状況については、アメリカの急速な景気拡大に伴う日米間の景気局面の相違、為替レートが競争力を反映した水準に比ベドル高で推移したことなどが理由に挙げられる。このうちドル高に関しては、当時のアメリカにおいて財政赤字拡大の懸念から実質金利が上昇し、資本流入が続いたことも要因となっていた。しかし、次章で述べるとおり、世界経済の基本的なフレームを形成していたドル高、高金利、高い原油価格という条件は、やがて水準調整の時代を迎えることになるのである。

## 第2節 財政政策

### 1 財政再建策の方針転換

**サマー・レビューとフレーム試算** 昭和54年11月9日に成立した第2次大平正芳内閣の蔵相には、金子一平の後を受けた竹下登が就任し、大平首相とともに財政再建の目標である「昭和59年度特例公債依存脱却」へ向けての新たな第一歩を踏み出すこととなった。一方、大蔵省は、54年度当初予算の公債依存度が39.6%とかつてない高率となったことなどから、5月という早い段階で、55

年度予算編成の各省庁との事前点検作業に着手していた。これが、いわゆるサマー・レビューである。サマー・レビューは、閣議の承認を得ることで内閣全体の作業として位置づけられ、その最終テーマは公債発行額削減のための歳出の合理化と抑制をいかにして実現させるかということであった。例えば、点検対象となった歳出項目には、地方交付税交付金や国債費のような義務的経費も含まれていた。また、3K（米・国鉄・健康保険）の累積赤字問題、年金問題にも改めてメスが入られるなど、各省庁には従来にも増して徹底した洗い直しが求められた。その結果、それまで予算編成といえば歳出の増加額や増加率にばかり目がいきがちだったものが、歳出の節減・合理化に関心が向けられるようになった。なお、55年度予算の概算要求枠については、一般行政経費は前年同額以内、その他では前年度の10%増以内と抑制された。

他方、予算編成と財政再建への道筋を展望するうえでの検討材料として、11月には昭和55年度の財政事情の試算（フレーム試算）が公表された<sup>1)</sup>。その背景には、55年度予算の編成が歳入・歳出の双方で極めて厳しい局面に立たされていたことがあった。即ち、歳入については、金利上昇から公債の大量発行は消化面からみて限界となっており、歳出については、国債費と地方交付税交付金だけでも1兆円大ききを上回る増額が避けられない状況にあったのである。大蔵省は、マスコミや国民一般にも公表し、財政の困難な実情を理解してもらおうと、55年度予算において1兆円の公債減額を行うための「ケースA」「ケースB」のフレーム試算を作成したのだった。このうち「ケースA」は、一般歳出の当然増・準当然増経費をも大幅に削減して、一般歳出の増加額を54年度の3分の1以下まで圧縮するというものであり、また「ケースB」では、歳出増加を賄い得る税収の増加を確保するため、自然増収では不足する部分を大幅な増税で穴埋めする必要があることが示されていた。したがって、この2つの両極端のケースの間に現実的な解決策を見出しつつ、1兆円の公債金減額が図られることとなった。

そのほかにも、財政制度審議会は、12月19日に提出した「公債に関する諸問題及び歳出の節減合理化に関する報告」において、財政再建のために徹底した

歳出の節減・合理化と歳出規模の大胆な削減が必要だとする認識を改めて示した。さらに、国会では、12月21日に「財政再建に関する決議案」が可決され、財政再建は一般消費税によらず、あくまで行政改革による経費節減、歳出の節減・合理化、税負担公平の確保などの推進によって財源の充実を図ることとなった。

結局、このような環境のもとで策定された昭和55年度政府予算案は、一般会計歳出が42兆5888億円、対前年度当初予算比では10.3%増、公債金収入は14兆2700億円であった。そこでは、歳出の伸びが34年度予算（8.2%増）以来という水準にまで厳しく抑制され、節減合理化の内容については、災害復旧を除いたいわゆる一般公共事業費は前年と同額、補助金を極力削減し、国家公務員の定員削減など行政改革関連にも配慮がなされた。一方、歳入面では、租税収入の増加を見込んだこともあって公債金は予定どおり1兆円の減額（特例公債は5700億円の減）となり、50年度以降急増していた公債発行の削減へ向けて第一歩を踏み出す形となった。なお、フレーム試算にも計上された一般歳出が対前年度当初予算比5.1%増に抑制されたが、これも20数年来の低い率に当たり、公債依存度は33.5%と依然高い水準ではあったものの前年度を6.1ポイント下回った。こうして、55年度予算を起点に、その後の財政運営は大きな転換を遂げることとなったのである。

なお、昭和55年度予算の執行に当たっては、上半期の公共事業等の契約目標率を60%程度に抑制するなど当初予算と同様の政策スタンスが維持された。しかし、春頃からは、物価が安定する一方で「景気の翳り」がみえ始め、物価と景気の両脱みが必要となっていた。政府は、秋以降は政策転換に乗り出し、第3四半期の公共事業等の契約目標を対前年度比で30%増加させるとともに、金融面において緩和の措置を講じた。それらの結果、年度の後半には「景気の翳り」は薄らいだのだった。

**財政再建元年予算** 昭和56年度予算編成では、いよいよ本格的な財政再建を目指すこととなり、サマー・レビューによる事前点検作業がやはり5月に開始

された。そこでは、「昭和59年度特例公債依存脱却の目標」に即して公債金を55年度よりもさらに2兆円削減する方向で検討され、税の自然増収を見込んで、一般歳出の伸びを原則ゼロにするという厳しい条件が示された。さらに、概算要求枠は一般行政経費が前年同額以内、その他で前年の7.5%増以内と抑制された。一方、歳入については、政府税調から11月に「財政体質を改善するために税制上とるべき方策」が提出され、財政再建の観点から受益者負担の適正化と税負担の見直しが求められた。なお、56年度の「税制改正要綱」では、この答申に即した国税、地方税の大幅な増徴が提案され、税制改革といえば減税を意味すると解されていた戦後の常識を覆す負担の強化が図られたのだった。

以上のような経過によって決定された56年度政府予算案は、一般会計歳出46兆7881億円、対前年度当初予算比は9.9%増と34年度以来22年振りに1桁台の伸び率に抑えられた。公共投資はもとより、国家公務員定数、米価、国鉄工事費、地方財政対策費など各方面に及ぶ予算規模の圧縮と、法人税、印紙税、酒税等の税制改正による増収と同じく税の自然増収とが大きく貢献する形となり<sup>2)</sup>、建設公債が前年同額、特例公債は2兆円の大幅減額となった。その結果、公債金収入は12兆2700億円、公債依存度は26.2%にまで低下したのだった。また、一般歳出の伸び率は、サマー・レビューが求めたゼロ水準とはならなかったものの、4.3%増と25年振りに5%を割り込む低い率となった。

このようにして、昭和56年度予算は、予算編成の当初から2兆円の公債減額を果たすという政府の意図を明確に示すものであったことから、「財政再建元年予算」と呼ばれるようになった。大蔵省はこの時、『歳出百科』（55年7月）を刊行して各地で財政再建キャンペーンを実施し、歳出の合理化・効率化について広く国民の理解と協力を求めた。また、それまで「財政収支試算」として国会に提出されていたものが、財政の現状をより正確に反映させた積上方式に改められるとともに、歳出と歳入を不一致のまま計上するという要調整型の「財政の中期展望」に衣替えしたのもこの年からだった。

なお、「財政再建元年予算」という政府の意気込みとは別に、その執行段階では内需の回復が遅れ、期待した税の増収が見込めない状況となった。こうし

た税収不足の問題は、決算段階になるとさらに深刻化するが、以下では、その経過を財政再建へ向けての足取りとともにみていくこととする。

**ゼロ・シーリングからマイナス・シーリングへ** 昭和56年度予算は歳出抑制と大幅増税とによって財政再建へ向けてさらに踏み出すものとなったが、57年度予算編成においては、景気不振から税の増収に期待できず、また、一般消費税の採用が「財政再建に関する決議」によって封じられていたこともあり、公債発行の抑制には大きな重圧がかかっていた。そうした状況のなかで、57年度予算の概算要求枠は各省庁が所管の予算を根底から厳しく洗い直すことを求め、原則伸び率ゼロ（ゼロ・シーリング）が採用された。概算要求を前にして、渡辺美智雄蔵相は「59年度までに特例公債依存から脱却することに成功し、4条公債については今後毎年同額にとどめたとしても、59年度末の公債発行残高は100兆円を上回るようになることを忘れてはなりません」と述べ、財政の窮状を訴えた。また、鈴木善幸内閣の基本政策であった行財政整理の実現のため56年3月に発足した臨時行政調査会は、7月10日の第1次答申において、歳出削減と財政再建の推進こそ緊急に取り組むべき改革方策であるとし、「増税なき財政再建」等の当面の方針を掲げ具体的な見直しの方法を提案した<sup>3)</sup>。こうして、57年度予算編成においては、ゼロ・シーリングが量的な規制をかけ、第1次臨調答申が質的な規制をかけることとなったのである。さらに、第1次臨調答申をもとに、8月25日に「行財政改革に関する当面の基本方針」が決定され、36の法律を一括したいわゆる「行革関連特例法」が成立した。この特例法では、財政再建関連として、補助金等の整理合理化、厚生年金等に係る国庫負担の繰入れ等の減額、学級編成及び教職員定数改善計画等の抑制、政府関係金融機関の法定貸付金利の弾力化など、様々な歳出削減の方策が一括して規定された。

このように、政府一体となった財政再建推進の気運のもとで編成された昭和57年度政府予算案は、一般会計歳出が49兆6808億円、対前年度当初予算比では6.2%増と前年度よりもさらに伸び率が抑制され、一般歳出の伸び率も1.8%に抑えられた。これらは、「1兆円予算」と呼ばれた30年度、31年度以来の低率

であった。歳出抑制の内容としては、公共事業関係費が引き続き前年同額に抑えられたほか、第1次臨調答申に沿った形で補助金の削減に力が入られた。一方、公債金収入は1兆8300億円削減されて10兆4400億円となり、公債依存度は21.0%と前年度よりもさらに低下した。公債の減額幅は、特例公債が1兆5610億円、建設公債が2690億円であった。このような公債減額の計画は4兆円を上回る税の増収見込みに支えられたものであり、57年度の場合は、その大半が自然増収とされていた。

なお、景気回復のテンポに力強さがみられないまま昭和56年度の税収は大きく落ち込み、税収の大幅な減退等に対応するために補正予算が組まれることとなった（57年2月17日成立）。即ち、税収減に対応した特例公債3750億円と災害復旧費に対応する建設公債2550億円が発行され、結果的に56年度の公債減額2兆円の意図は縮小されてしまったのである。さらに、57年度の先行き不安もあって、58年度予算の編成は当初から困難を伴うものとなった。

**財政非常事態宣言** 昭和58年度予算の編成では、概算要求枠は原則5%減（マイナス・シーリング）とされた。しかし、このような歳出抑制の方針が示されても、税収不振という条件のもとでは、57年度までとられた公債発行額抑制のスタンスを全面に押し出しての予算編成とはなりにくかった。一方で、臨時行政調査会は57年に第2次以降の答申を提出し、「増税なき財政再建」へ向けての軌道をより具体的に描いていった。特に、57年7月の第3次答申（基本答申）では、日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本専売公社（三公社）の民営化が求められた。同様に、財政制度審議会も、歳出削減リストを提出するなど財政再建の方策についての道筋を示そうとした。

そうした経過のなかで、昭和56年度における決算上の収入不足が表面化し、やがては鈴木首相の「財政非常事態宣言」、退陣表明へと発展することとなったのである。

そもそも昭和56年度の税収については、56年秋頃から、当初計上した額（32兆2840億円）よりも大幅に下回りそうだという懸念が税務当局においても問題

になっていたとされる。政府としても、57年2月成立の56年度補正予算で税収の減額補正を行ったが、57年春の決算段階で税収不足はさらに深刻なものとなり、56年度補正後予算に比べ2兆8000億円以上不足するという見込みが明らかにされた。政府は、その要因について、世界経済の予想外の停滞、特に56年12月以降における輸出の急激な落込みによる景気の伸び悩みと物価の予測以上の鎮静化である、と説明した。結局、57年7月には、56年度決算における2兆4948億円の不足額を、52年度に創設された決算調整資金からの繰入れ2423億円、国債整理基金から決算調整資金を通した繰入れ2兆2524億円によって処理することが確定した。これを受けて、8月に渡辺美智雄蔵相は、57年度についても当初予算の税収よりも5～6兆円の不足が生じる見込みであり、特例公債の追加発行が避けられないこと、ただし市中消化が可能な範囲とするため発行額を3兆円台に留める必要があり、既定経費の減額補正、公務員給与の抑制、追加財政需要の抑制、地方経費の節減等が必要であることを表明した。そして、9月16日には、鈴木首相が「財政非常事態宣言」を発表するに至った。そこでは、財政の現状を「未曾有の困難」「非常の事態」と表現し、事態を打開するためには、一層徹底した歳出の見直しと削減、国債費の定率繰入れの停止、国家公務員給与の凍結に関する検討が必要であると述べるとともに、特例公債の増発が避けられないことにも言及した。さらに、10月12日、鈴木首相は退陣を表明することとなったのだった。

鈴木首相の退陣表明を受けた自民党総裁選挙では中曽根康弘が当選し、11月27日には中曽根新内閣が発足した。蔵相に就任した竹下登のもとで、6兆1460億円に上る税収減を既定経費の節減、地方交付税交付金の減額、国債費の定率繰入れの停止などと特例公債の発行で賄う形の57年度補正予算が編成（12月25日成立）され、続けて、58年度政府予算案が閣議に提出された。その予算案は、一般会計歳出が50兆3796億円、対前年度当初予算比では1.4%増と前記の「1兆円予算」以来という低い伸び率に抑えられ、一般歳出は5億円の減少となった。歳出抑制の眼目はやはり臨調路線の堅持に置かれ、個々の歳出項目において重点化が図られるとともに、公共事業関係費は前年同額、食糧管理費、国鉄

助成などは減額とされた。また、社会保障関係費が、30年度に初めて主要経費別分類に登場して以来最も低い伸び率（0.6%増）となったことも象徴的であった（表1-2-1を参照）。しかし、そうした歳出抑制の努力にもかかわらず、「財政非常事態宣言」で予告がなされたとおり収収不足によって公債金収入は2兆9050億円増の13兆3450億円となり、公債依存度は26.5%と再び高まる結果となった。

**3K問題への対応** ところで、臨時行政調査会の3次にわたる答申においても、3K（米・国鉄・健康保険）の累積赤字の解消は重要な課題とされた。この問題に関する経緯は、昭和43年度予算編成に当たって大蔵省が財政硬直化の現状を正面から取り上げ、義務的経費の膨張による財政規模の拡大傾向を放置すれば、財政に期待される景気調整、資源配分調整の機能を十分果たせなくなると指摘したことなどに由来している。まず、42年9月以降、財政制度審議会において、食糧管理特別会計・国鉄財政の赤字問題に関する集中的な調査審議が行われた。さらに、昭和40年代後半には、政府管掌健康保険の累積赤字を加えた「3K問題」が財政構造上の問題として大きな論議を呼ぶようになり、財政制度審議会の主要なテーマとしてその後も継続的に審議されるようになった。55年度のサマー・レビューにおいて、3Kが節減・合理化方策の主要な対象とされていたことは既に述べたとおりである。

国鉄の財政再建については、第3章第2節の第1項でその後の経緯を述べるので、ここでは食糧管理特別会計と政府管掌健康保険をみておこう。

まず、食糧管理制度は、昭和30年代から既に、米の供給過剰、生産者米価の上昇、政府買上米の増加、さらにはそれらを主因とする財政負担の増大が問題化していた。昭和35年度以降は、生産者米価と消費者米価の逆転を補填するため、一般会計から食糧管理特別会計への繰入れ（食管会計の赤字補填）が行われたが、その繰入額は昭和40年代に入っても累増の一途をたどった。このため、43年11月の財政制度審議会の答申は、政府による間接統制への移行を基本としつつ、米の生産抑制、原則自由流通等を提言した。その後、自主流通米の導入



や生産調整等の対策が実施されたが、一般会計からの繰入れ増加に歯止めをかけることはできなかった。さらに、昭和50年代以降においても、米消費の減退から過剰基調は強まる一方となり、工業・輸出・飼料等への転用による過剰米処理が行われた。しかし、これらの処分に伴う損失を計画的に補填するために、一般会計から食糧管理特別会計への繰入れが行われたのだった。政府は、米価の改定、政府米買入れ数量の削減、他用途利用流通助成金の削減等の施策により、一般会計からの繰入れ額の縮小を図ったが、昭和59年度予算では3950億円、安定成長期最後の平成2年度予算においても2320億円が繰り入れられることとなった。このように、食糧管理に関する財政負担は縮小したものの依然として多額に上っていたことから、米麦価の内外格差の圧縮を図るとともに、米麦コストの逆転解消に一層の努力が払われることとなった。

次に、一般被用者と日雇労働者を被保険者とする政府管掌健康保険の財政は、昭和37年度から単年度収支が赤字に転じ、昭和40年代から50年代の半ばまで、保険料収入の伸び悩みなどから長らく赤字基調が続いた。単年度収支では、53年度以降、黒字の年もみられるようになったが、累積収支は引き続き大幅な赤字額を計上した。また、国庫補助が48年度以降は増額された。政府は、赤字対策として保険料率の引上げなどを実施したが、給付面・費用面それぞれになお解決しがたい問題があり、収支の大幅な改善は困難な状況が続いた。このうち、給付面の問題としては、医療費の急増、特に薬剤費の増加が著しく、診療報酬体系の見直しと併せて薬価基準の合理化・適正化が求められた。また、受益者負担の観点から被用者本人への10割給付の見直しが検討された。費用面の問題としては、政府管掌健康保険では財政対策として国庫補助が行われているが、こうした収入構造を改めるためにも保険料財源の充実確保、医療保険制度間の保険料負担の調整などが求められた。本書の対象期間内における政府管掌健康保険の主な制度改正には、48年の定率国庫補助（10%）の導入、55年の初診時本人一部負担の引上げ、59年の被用者本人の定率1割負担の導入などがあり、一時期の財政破綻の状況からは脱することができた。なお、政府管掌健康保険の財政危機が続きながら、そのことが表面化しなかったのは、赤字の補填が資

金運用部資金からの借入に依存し、当面を凌いでいたからであった。

**交付税及び譲与税配付金特別会計による資金運用部借入れの停止** 昭和50年代の景気停滞期にあつては、地方財政についても税収不足などから歳入と歳出の不均衡が生じ、地方団体の地方債依存度は昭和40年代よりも高まっていった。また、国税収入の不振が続くなかで地方交付税交付金の総額を確保するために、50年度以降は、交付税及び譲与税配付金特別会計による資金運用部からの借入に依存することとなった<sup>4)</sup>。なお、58年度時点では、同特別会計の交付税及び譲与税配付金勘定予算は、一般会計からの受入れ額7兆円6729億円に対し、資金運用部からの借入れ残高は11兆5218億円に達していた。また、地方交付税交付金は8兆8685億円を計上したが、資金運用部借入金の返済のための国債整理基金特別会計への繰入れは10兆3265億円に上った。このように、交付税及び譲与税配付金特別会計予算では、資金運用部借入れと債務償還で歳入歳出の過半を占めるという事態が生じていたのである。

こうした資金運用部借入れと債務償還の累積を解消するため、昭和59年5月23日に「地方交付税法等の一部を改正する法律」が制定され、地方財政の健全化を図ることとなった。この法律によって、59年度以降は、交付税及び譲与税配付金特別会計による新たな借入れは行わないこととなり、当分の間は地方交付税交付金の総額を安定的に確保するためには、必要に応じて特例加算もしくは特例減額で措置することとされた。このほか、58年度までの借入金については、5兆8278億円を国の一般会計の借入金に振り替えて元利償還分を国が負担し、残りの5兆6941億円は元利とも地方負担とされた。また、国も地方もともに、借入金の元金償還を、国の財政再建の新たな目標年度である「昭和65年度」まで停止することとなったのである。

**財政再建目標の変更** 昭和58年度予算の国会審議に際して示された「財政の中期試算」では、特例公債依存脱却を59年度とはしなかったものの、新しい目標年度を示すこともなかった。もっとも、鈴木政権から中曽根政権へと内閣が

交代しても、財政再建は政府の最優先課題の1つであったので、新たな目標年度の明示と、それによる財政再建努力が期待される状況にあった。

昭和59年度予算の概算要求枠は、一般歳出について經常部門はマイナス10%、投資部門はマイナス5%を原則とすることとなった。公債残高が6月末に100兆円を突破していたことなどもあり、厳しい財政状況に即応するためのこのようなマイナス・シーリングが採用されたのだった。その後、58年8月の経済審議会の答申をもとに長期経済計画「1980年代経済社会の展望と指針」が閣議決定され、経済財政運営の指針が示された。その主要な柱の1つとして、「昭和65年度」までに特例公債依存の財政体質から脱却するという財政改革の基本目標が定められた。これは、「新経済社会7カ年計画」の「59年度特例公債依存脱却」という財政再建目標の変更であり、財政再建へ向けての新たな路程の始まりを意味した。

政府は、昭和58年10月21日に総合経済対策を決定し、内需拡大による景気振興を図った。そうした施策が進行するなかにおいても、財政再建のための歳出削減の流れは既定のものとなっており、12月29日には臨時行政改革推進審議会（行革審）が一般歳出の対前年同額以下を求める意見を提出し、財政制度審議会もこれと同趣旨の提言を行った。このような経緯によって、59年度政府予算案は、一般会計歳出50兆6272億円、対前年度当初予算比は0.5%増と前年度よりもさらに伸び率が抑制され、一般歳出も前年度以下に抑制された。公共事業関係費や食糧管理費が減額され、一般歳出中の最大経費である社会保障費の伸び率も、政府管掌健康保険における被用者本人負担の導入をはじめとする医療費改革などで引き続き厳しく抑えられた。しかし、税制改正による増収を見込んで相変わらずの税収不振であったことから、公債金収入は6650億円の減額（特例公債は5250億円の減）に留まって12兆6800億円となり、公債依存度は25.0%と前年度との比較では僅かな低下に留まった。なお、59年2月24日成立の58年度補正予算は、災害対策と年度内減税の実施等に対処したものであったが、既定経費の節減と57年度純剰余金を充てることとして、特例公債の追加発行は回避された。

わが国経済は、第2次オイル・ショック以降3カ年にわたる長期の景気後退を脱し、昭和58年度は本格的な景気回復へと始動することとなった。特に、年度の後半からは、アメリカの景気回復を契機に日本の輸出増加が続き、設備投資をはじめとする国内需要も持ち直す傾向がみられた。続く59年度は、後半にアメリカの景気鈍化の影響はあったものの、内需を中心とする着実な景気拡大によって、成長率も4.1%と前年度を1.5%ポイント上回る高い水準となった。こうした経済環境のなかで60年2月13日に成立した59年度補正予算は、法人税、有価証券取引税などの大幅な増収のほか、雑収入の増加を計上した。歳出面では義務的経費・災害復旧費の追加などが中心となったほか、既定経費の節減と予備費の減額が盛り込まれた。なお、公債金の補正は建設公債が追加されたが、補正後予算の公債依存度は当初予算と同じ25.0%であった。

昭和59年度に特例公債依存から脱却するという大平内閣（54年当時）以来の財政再建目標はついに達成されず、目標年次が変更されることとなったが、58年3月に臨時行政調査会が掲げた「増税なき財政再建」が引き続き政府の基本路線となり、その後も歳出の節減合理化を機軸とする財政再建の努力が続けられたのである。

#### 〔注〕

- 1) この「フレーム試算」の公表以降、歳出の節減合理化の対象となる政策的経費は地方交付税交付金や国債費のような義務的経費と区別する意味で「一般歳出」と呼称され、財政再建を論じる上での1つのキーワードとして定着した。即ち、義務的経費は構造的に増加するものであるため、歳出削減努力の成果は、「一般歳出」の規模と内容に現れると説明されたのである。
- 2) 昭和56年度予算の編成に当たっては、歳入面において現行税制を前提に幅広く「選択的増税」を実施する方針が採られたが、これは「総ざらいの増税」とも呼ばれ、現行税制の枠を超えた新税の導入が待望される1つの契機となった。
- 3) 臨調の第1次答申は、当面の行財政における改革課題を財政再建と行政効率化であるととし、この答申をその「第一歩」、即ち「緊急の外科手術」として位置づけた。
- 4) 地方財政全体の収支見通しに基づき、地方団体が標準的な行政水準を確保で

きるように一般財源の総額を確保する方策を「地方財政対策」と呼んでいる。具体的には、地方債の増額・地方交付税交付金の増額などがあり、地方交付税交付金の増額措置として資金運用部からの借入れが昭和50年度以降実施されたのである。

## 2 財政再建のなかでの公債政策

**特例公債依存脱却目標へ向けての取組み** 前項でも述べたように、昭和55年度予算の公債発行額は14兆2700億円となり、前年度よりも1兆円減額された。こうした1兆円規模の減額は、建設公債と特例公債の発行額を同時に圧縮することによって可能になったものであり、特例公債は当初計画比で初めての減額であった。また、国債の市中消化がますます困難な状況にあったことから、資金運用部引受けを2兆5000億円と前年度よりも1兆円増額し、逆に市中消化の負担を2兆円軽減することで発行環境の調整が行われた<sup>1)</sup>。ところで、昭和50年代半以降における公債政策は、従来とは異なる条件のもとで運営されることとなった。即ち、表1-2-3にみられるとおり、50年度以降急速に高まっていた公債依存度は54年度に39.6%のピークを刻んだ後、55年度からは一転して低下傾向に転じた。さらに、「財政非常事態宣言」（57年9月16日）における一頓挫はあったものの、公債依存度低下と公債発行額縮減の傾向が「バブル経済」の終りまで継続したのである。

昭和56年度予算においては、公債発行額は前年度よりも2兆円減額されて12兆2700億円となった。さらに、資金運用部引受けが3兆5000億円と1兆円増額され、市中消化を2兆円近くとした。続く57年度の予算編成に当たっても、財政再建推進の機運のもとで公債発行額は1兆8300億円減額されて10兆4400億円となり、資金運用部引受けについては56年度と同額とされた。国債の市中消化難が続いていたため、56年度と同様にシ団引受け分が優先的に減額されたのだった。ところが、この57年度においては、年度途中で税収が当初見込みを大きく下回り、多額の公債発行を必要とする状況となった。12月25日成立の57年度補正予算によって公債の追加発行が決まったが、国債費の定率繰入れの停止と

地方交付税交付金の減額等による歳出減の補正であったため、資金運用部は地方交付税の特別会計に融資を行うことで国債引受けの余裕がなくなり、結局は税収の不足分を下回る公債発行の追加となったのである。これによって、57年度の発行実績は、前年度実績を1兆1448億円上回る14兆447億円に拡大した。

昭和58年度予算の公債発行額は13兆3450億円と、前年度よりも2兆9050億円の増額となった。また、資金運用部引受けは前年度よりも2000億円多い3兆7000億円、市中消化は9兆6450億円が予定された。年度の途中では、58年6月末に公債残高が100兆円を突破し、8月には「昭和65年度特例公債脱却の目標」が新たに設定された。税収不足という条件のなかでも、政府においては財政再建が急務として認識され、59年度予算では公債発行額が12兆6800億円と前年度からは縮小され、以後は、安定成長期を通じて公債発行額縮減の傾向が続くこととなった。

ところで、昭和59年度においては、60年度から本格化する国債の借換発行に備えることが新たな課題となっていた。借換えとは、国債の償還に当たって新たに国債（借換債）を発行して財源を調達し、その財源によって満期が到来した国債を償還することである。国債の大量借換えについては、大蔵省は国債借換懇談会の意見を参考に借換えの前倒しも検討したが、実施には至らなかった。結局、国債の借換発行額については、57年度3兆2727億円、58年度4兆5145億円、59年度5兆3603億円と、59年度はそれほど増額されなかった。しかし、60年度には、これが8兆9573億円となり、新規発行分を合わせると、まさに国債発行ラッシュの様相となったのである（第3章第2節の第3項を参照）。

**国債費定率繰入れの停止** 「国債整理基金特別会計法」においては、前年度首の国債総額の100分の1.6相当額を国債整理基金に繰り入れることとなっている。ところが、上記のとおり昭和57年度補正予算ではこの定率繰入れが停止される事態となった。税収が当初見込みを大きく下回り、多額の公債発行を必要とする状況となったからである。一方、国債整理基金にはそれまで積み立てられた資金があり、定率繰入れを停止しても国債償還に支障が生じることはない

ことが見込まれていた。そこで、57年9月、財政制度審議会に定率繰入れの停止について諮問され、これが止むを得ない措置として容認されたのである。政府は、「昭和57年度における国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律」を制定し、国債償還の定率繰入れを停止したのだった。こうして、58年度から平成元年度の間においても、各年度の特別立法によって定率繰入れは停止されるに至った<sup>2)</sup>。

なお、こうした定率繰入れの停止は、当時、国債管理政策上の大きな問題となった。それは、この措置が昭和57年度の緊急対策であったとはいえ、翌年度以降も継続する可能性があり、その場合は、国債整理基金が59年度にも底をつくという事態が予想されたからだった。実際には、58年度は、歳出の徹底した節減・合理化によっても特例公債を含む大量の国債を発行しなければならなかったことや、56年度の決算処理に伴う繰入れ額の国債整理基金への繰戻しが実施されれば、58年度の定率繰入れを停止しても整理基金は国債の償還に必要な流動性を確保できると判断されたことから、定率繰入れは停止された。さらに、59年度の予算編成においては、歳出の節減・合理化によっても特例公債を含む大量の国債を発行しなければならない財政事情に変わりはないが、国債整理基金の資金が定率繰入れを行わなければ国債の償還に支障をきたすという状況にまでは至らなかったことから、やむを得ない措置として定率繰入れが停止されたのだった。

**国債市況の動向** 国債市況については、昭和54年末には小康状態を保っていたが、55年に入ってから急速に悪化した。このため、大蔵省は再び国債管理政策全般について検討を加えることとし、5月には国債発行等懇談会の「当面の国債管理政策について」（いわゆる「5項目対策」）が発表された。そこでは、税の自然増収が見込まれる場合には優先的に国債の減額に充て、できる限り国債発行額の減額に努めることとされた。また、運用部引受けの増額に伴うシ団引受けの圧縮、入札参加者に生命保険・損害保険会社を加えるなどの入札方式の改善などの方針が示された。

一方、10年債の発行条件についてみると、昭和54年から55年にかけての急速な金利上昇局面のなかで、表面利率が55年3月債の8.0%から4月債の8.7%まで引き上げられたが、これは新規国債の発行史上最も高い水準であった。しかし、55年8月20日から56年12月11日にかけての公定歩合の4回にわたる引下げを受けて表面利率は反転し、55年7月債が8.5%となり、12月債は8.0%と3月債の水準に復帰した。さらに金利下降局面の56年中は、表面利率は5月債で7.6%に引き下げられた後、9月債は8.0%に復帰した。

昭和57年中については、表面利率は1月債が7.7%、4月債が7.5%に引き下げられた。その当時の状況をやや詳しく述べると、この4月の条件改定後はしばらく国債市況は堅調に推移していたが、税収不足を背景とする57年度における公債の大量発行の懸念や、円安の進行の伴う日銀の短期金利高め誘導による短期金利の上昇によって、5月下旬以降は急激に悪化の様相となった。国債市況は、円相場の変動などに過剰反応を起しがちな不安定な状況にあり、条件改定を判断することが困難であったため、7月はシ団引受け国債の発行が見送られた<sup>3)</sup>。その後、大蔵省は追加発行分の国債消化のための発行促進が必要と判断し、表面利率を8.0%とする利上げによって8月債の発行に踏み切ったのである。やがて、公定歩合の引下げを先取りする形で、表面利率は57年の12月債が7.7%に、また、58年の1月債が7.5%に連続して引き下げられた。しかし、円相場の悪化、公定歩合の引下げ遠のき予想などから、58年1月以降の国債市況が急落となった。大蔵省はこの時点で、景気を考慮すると長期金利全体の引上げにつながる国債の発行条件引上げは困難と判断し、条件維持を打ち出した。こうして、表面利率の改定は58年11月債の7.3%への引下げまで行われなかった。この間には、シ団との調整がつかず2月債、8月債の発行が見送られた。

続く昭和59年の国債市況は、当初は比較的堅調であったものの、円相場の悪化などから急落し、同じく6月債、7月債の発行が見送られた。しかし、8月には表面利率を4月債の7.0%から7.3%に引き上げて国債発行に漕ぎつけた。その後の市況の好転によって、表面利率は9月債が7.1%に、11月債が6.8%に引き下げられた。さらに、60年の1月債は6.5%で発行し、市況不振で発行条



件を引き上げ続けていた状況は、このように急速に変化したのだった。

**ロクイチ国債の価格不調** 前記のとおり、昭和55年に入ると、それまで比較的低めだった金利が急激な上昇を遂げることとなった。これは、第2次オイル・ショックに対応して54年春から金融を引き締めたことによるものだった。この間、公社債市場で特に問題視されたのが、いわゆる「ロクイチ国債」の価格不調であった。

長期国債の表面利率については、第1章第2節の第3項でもみたように、昭和49年の10月以来8%に維持されていたが、52年中に4回（5月、7月、8月、10月）にわたり引き下げられ、さらに53年4月からは6.1%とされた。ところが、54年1月に東京証券取引所に上場（初値は97円）されたこのロクイチ国債については、55年2月以降値崩れが発生し、55年4月8日には74円45銭にまで下落して金融機関に多額の評価損が発生した。公社債市況は、54年秋頃からの海外金利の上昇・為替の円安傾向などから急落し、55年初に一時回復したものの、2月以降は、大幅な円安を防ぐための金融引締めと金融機関等による決算がらみの売却などが加わって暴落が続いたのだった。大蔵省では、55年3月期からの経理基準の一部改正などによって、金融機関の国債をはじめとする保有債券の評価損問題に対応するとともに、一方では、シ国引受け7000億円の減額などを内容とする「当面の国債管理政策について」（55年5月21日）を発表し、さらには、日銀も買いオペレーションを実施して相場の回復に努めたのだった。こうして、市況は55年央から強含みとなり、ロクイチ国債も、6月5日には87円48銭まで回復したのである。

**国債借換え方式の変更** 国債整理基金特別会計では、国債の償還は、満期ごとに規則的に一部を借換え、一部を現金償還し、全体として60年間で完全に現金償還し終えるように進められている（60年償還ルール）。現金償還とは、国債の償還を一般会計からの繰入金、株式売却収入等の借換債発行収入以外の一般財源によって行うことである。このように、政府は各年度の国債の整理また

は既発債の償還に必要な額を限度として借換国債を発行できるが、昭和56年度以降の借換え方式については変更がなされることとなった。

国債の償還・借換えは、昭和53年度までは、個人保有分は全額現金で償還し、市中金融機関（証券会社を除くシ団）保有分は10年債の場合は60分の10程度を現金償還し、残額は「乗換え」の方法で借り換えられていた<sup>4)</sup>。また、日銀と資金運用部は、原則として全額を「乗換え」の方法により借り換えることとされていた。しかし、52年9月に、シ団側は、建設国債の流動化を推進する等の観点からそうした方式の改善を要望し、大蔵省は国債借換え方式の見直しを検討することとなった。なお、54年と55年は、47年1月に長期国債の償還期間が7年から10年に延長されたため（第1章第2節の第3項を参照）、長期国債の満期到来による償還はなく、借換えは一時的に中断された。その後、新たな借換え方式については、10年債の償還が始まる57年2月を目途に結論を出すこととされ、実際に、国債借換問題懇談会が「当面の国債借換問題についての基本的考え方」（55年12月10日）を示し、これによって56年度から59年度までの借換えが行われることとなったのである。具体的には、市中保有国債の借換えについては、割引国債は割引国債で、中期利付国債については公募入札発行による中期利付国債で借り換え、10年利付国債については毎年度関係者と協議し決定することとなった。

**特例公債の借換え許容** ところで、建設公債については当初から60年償還ルールによる償還が行われていたが、特例公債については、発行そのものが望ましくないばかりか、残高についてもできるだけ早期に縮減させるべきものであるため、当初は借換債の発行によることなく全額を現金償還（満期の10年で現金完済）するという方針が採られていた。また、「特例公債法」においても、借換債を発行しないことが明示されていた。

しかし、特例公債の償還を全額現金償還で行い、しかも「昭和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、極端な歳出カットか負担増加、またはその両方を政策として選択する可能性が生じることにもなりかねず、

わが国の経済や国民生活に好ましくない影響を与えることも考えられた。そこで、特例公債の償還財源の調達に当たって、借換債の発行という手段を採用することもやむを得ないとの判断から、「特例公債法」に定められていた借換え禁止の規定は削除されることとなったのである。具体的には、「昭和59年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置等に関する法律」において、59年度とそれ以前に発行された特例公債のための借換え禁止規定を廃止し、併せて、特例公債は財政状況を考慮して可能な限り借換債を発行せず、発行した場合でもその残高の減少に努める旨の努力規定を置くという重要な変更が行われたのである。なお、その際、借換えが許容されるようになった特例公債を何年間で現金償還するかが問題であった。特例公債は、上記のとおりできるだけ早期に残高を縮減させるべきものであり、原理的に一定年限で償還すべきものとする方式を決めにくい面がある。しかし、減債資金の積立てが建設公債の償還ルールを前提としているため、最終的には、特例公債の償還についても60年償還ルールを基本とすることとされた。

**国債流動化の進展** 国債の流動化の動きについては、第1章第2節でも述べたとおりであるが、金融機関の保有国債が増大したことを受けて、昭和55年度以降についても進展がみられた。55年5月には上場以降（発行7～9カ月経過後）に国債が売却可能となり、また、56年4月には、発行3カ月経過後の翌月初に売却可能となった。

このような売却制限緩和に至る背景については、銀行等で預金の伸び悩みが資金ポジションを悪化させ、特に都市銀行では恒常的に大量の国債を売却せざるを得なかったことなど、従来からの経緯があった。このため、シ団は、大蔵省に保有国債の流動化に対する制約の撤廃を求めている。一方、大蔵省も、流通市場が拡大し円滑な取引がなされれば国債消化を促進できるとの判断から、制限緩和の検討を進めた。これが、55年になると、大量の公債発行が続くなかで、新規国債の引受けのためには金融機関は手持ち分を処分せざるを得ない状況となった。大蔵省は、5月の「5項目対策」の一環として、上記のとおり発

行後7～9カ月以降の国債の売却を金融機関の自主的判断に委ねることとした。しかし、こうした売却制限期間の短縮後も、金融機関からは、一層の短縮または撤廃の要望が寄せられた。公募発行された有価証券に売却制限があるのは債券のあり方として不自然だとする議論などもあったが、大蔵省は、売却制限は大量発行される国債を安定的に消化するための有効な手段だとして、一層の短縮または撤廃には難色を示した。

結局、この問題は様々な意見が出されるなかで暫進的な制度改革によって解決が図られ、昭和60年6月以降も売却制限が緩和されるとともに、やがて平成7年9月には制限撤廃となったのである。

**国債の窓口販売開始** 昭和56年6月に新「銀行法」が公布されたが、そこでは国債の窓口販売などが新たに規定され（本章の第3節を参照）、同時に「証券取引法」の一部改正が行われた。これらを受けて金融機関の証券業務に関する制度面の整備が進められ、58年1月には、4月からの都市銀行・地方銀行・長期信用銀行・信託銀行・相互銀行・農林中央金庫（合計158金融機関）での長期国債・政府保証債・公募地方債の窓口販売（窓販）が認可された。また、3月には、全国信用金庫連合会と一部の信用金庫に対し4月からの公共債の窓口販売を認可した。これら金融機関による窓口販売の開始直後は、金融機関引受け総額に対する割合（窓口販売割合）が約2割と好調なスタートとなった。その後、58年の7月債が休債となるなど国債市況が悪化したため、一時は窓口販売割合も低下したが、市況の回復に伴って秋頃からは再び好調となり、58年度を通じての割合は3割強となった。さらに、59年度も引き続き順調に推移し、年度全体では、金融機関の窓口販売割合は約55%、証券会社を含めた窓口販売総額のシ団引受け総額に対する割合は約70%となった。

このように国債の窓口販売は当初から順調であったため、昭和58年10月から割引国債の窓口販売が開始され、さらに、59年6月からは既発債も窓口販売が開始され、国債消化のさらなる促進が図られたのだった。

## 〔注〕

- 1) 資金運用部の国債引受けは、十分な市中消化が見込めない場合でも、政府内部の資金での消化が予定できれば公債発行は可能であり、また、資金運用部にとっても、当時としては運用先が狭まる傾向にあったことから、安全有利な運用先が公債という形で確保できたのである。
- 2) 一般会計からは、定率繰入れ、剰余金繰入れ、予算繰入れの3つの方法によって国債整理基金に対して制度的に償還財源の繰入れを行い、国債の償還に備える仕組みとなっている。なお、定率繰入れは、昭和57年度から平成元年度まで及び平成5年度から7年度までの毎年度、特別立法により停止されていた。
- 3) このような休債は、昭和57年7月以外にも、56年6～8月、58年2月、7月、59年6月、7月、60年10月に、それぞれの事情によって決定実施されている。
- 4) 乗換えは、満期到来債の所有者がその償還金でそのまま借換債を取得する方法であり、現在は、日銀保有の国債について行われている。

## 3 増税なき財政再建の原則と税制

グリーン・カード制度導入の検討 昭和54年末に一般消費税の導入が見送られた後は、税収の確保や新税導入の前提としての不公平税制是正が優先課題とされた。実際に、55年度の税制改正では、景気回復による税収の増加が見込まれたこともあって、それほど大きな増収措置を講じることもなく、租税特別措置の整理合理化<sup>1)</sup>、給与所得控除の見直し、土地・住宅税制の見直しなどが行われた。一方、従来から検討されてきた利子・配当課税の取扱いについては、政府税調の検討結果を踏まえて59年度から総合課税に移行することとし、そのための少額貯蓄等利用者カード（いわゆる「グリーン・カード」）制度を導入することを決定した。また、総合課税への移行までの間は、利子・配当所得の源泉分離選択課税制度の適用期限を延長することとされた。

グリーン・カード制度の導入が検討された背景には、政府内外から課税の公平を期すため利子・配当所得を総合課税にすべきだという声が上がっていたことなどがあつた。また、昭和45年に源泉分離選択課税制度の実施期限を50年末と決め、50年にはさらに55年末まで延長されていた。この期限を控えて、54年6月、政府税調は特別部会を設け、総合課税への移行の最終検討を行った。そ

のなかでは、納税者番号制度が最も有効だとする意見でほぼ一致したが、国民の理解などの点で問題が残ったことから、12月になって、貯蓄に限った本人確認の手段としてグリーン・カード制度の導入が了承されたのだった。このように、政府にとっては、利子・配当所得の総合課税は長年の懸案であり、不公平税制を是正するための少額貯蓄等へのグリーン・カード制度の導入は時宜を得たものと考えられていた。政府税調が取り纏めた12月の答申では、「非課税貯蓄及び課税貯蓄の双方を通ずる本人確認及び名寄せのための現実的かつ有効な方策」と説明されている。

いずれにせよ、この提言によって制度導入への流れが決定的となり、昭和55年3月31日には所得税法の一部改正法が公布され、グリーン・カード制度を59年1月1日から導入することが決定した。しかし、この制度についてはその後、不正利用（制限限度額を超える非課税貯蓄）の発覚など不備が表面化し、政党をはじめ各方面からの様々な批判もあって、実施は取止めとなった。即ち、58年度税制改正で導入が3年間延長された後、60年には廃止となったのである。

**昭和56年度の大増税** 政府税調が昭和55年11月7日に纏めた「中期答申」が、「財政体質を改善するために税制上とるべき方策についての答申」であった。前回52年の「中期答申」との相違は、政府に歳出抑制を強く求めた点であり、租税負担の引上げの限度について言及し、その引上げの手法について選択の幅を拡大した提言を行った点であった。55年6月の衆参同日選挙では与党勢力の安定が確保されており、景気面では多くの税収を期待できない情勢となっていた。しかも、秋頃には大幅な税収不足の不安が生じていた。こうしたタイミングであったことから、政府税調の「中期答申」を受けて、56年度税制改正へ向けての大規模な増税方針が示された。翌56年1月の「税制改正要綱」では、平年度で1兆5440億円の増収を図ることとし、法人税、酒税、物品税、印紙税、有価証券取引税の税率引上げ等を含む、既存の税制の枠内で可能な限りの増収を図る内容（総ざらい増税）となっていた。例えば、法人税は一律2%の税率引上げ、酒税は原則24%程度の引上げ、有価証券取引税は株券等で0.45%から

0.55%に引き上げるといった、増税色の濃い内容であった。なお、所得税減税が56年3月の衆議院議長裁定で約束されていたが、これについては、55年度決算において特例公債発行の減額後も剰余金が生じたため、それを56年度補正予算に受け入れて減税財源にすることとなった。この減税は、夫婦子供2人のいわゆる標準世帯当たり2000円にすぎなかったことから、当時「ラーメン減税」と呼ばれた。

昭和56年度の税制改正は上記のように大幅改正となったが、翌57年度は、租税特別措置の整理合理化、法人税の延納制度縮減などが中心となり、それほど大きな改正は行われなかった。また、58年度についても目立った改正は行われなかったが、これらは、臨時行政審議会の第1次答申（56年7月）に示された「増税なき財政再建」という基本方針への配慮でもあった。

「今後の税制のあり方」答申 政府税調が昭和58年11月16日に提出した「今後の税制のあり方についての答申」（55年11月に次ぐ「中期答申」）では、確実に到来する高齢化社会において、わが国の経済社会の活力を維持し、国民生活の安定と充実を図るためにも、国と地方を通じた財政の健全化を図り、財政の対応力を回復しておく必要がある旨が強調された。これは、景気の回復力が脆弱であったため歳出に対する税收の割合が64%（58年度予算）に留まるという異常事態を早期に是正する必要がある旨が強調された。これは、税体系のあり方については、税目ごとに相互の密接な関連に留意し、間接税体系の合理化のために課税ベースの拡大を検討することを要請したものであった。また、個々の税目については、例えば所得税では、課税最低限が53年以降据え置かれていることによる負担累増感への配慮が求められた。さらに、租税特別措置の関係では、キャピタル・ゲイン課税において、57年度の土地税制改正を長期安定的制度として基本的仕組みの維持を求め<sup>2)</sup>、有価証券譲渡益課税は有価証券取引の把握体制の整備を待つて総合課税に移行するとし、慎重な姿勢を示した。

ところで、昭和56年3月には、「増税なき財政再建」という行財政改革の当面の方針を掲げ、臨時行政調査会が発足していた。政府による財政再建の努力

は、この方針のもとでもっぱら行政改革と歳出削減とによって進められたのである。したがって、税制面では、57年度及び58年度には大きな改正は行われなかった。そして、そのことは所得税減税も実施されなかったことを意味した。昭和40年代までは毎年のように減税が行われたが、50年代ではほとんど減税がないという年が続いている。折りしも、58年度予算の国会審議において、給与所得者を中心とする減税要望の強まりを背景に、所得税減税問題が大きな政治問題としてクローズアップされた。結局、58年度税制改正での実施は見送られたものの、59年度は相当規模の減税が約束された。もっとも、公債依存の財政状況に変わりはなく、財政再建を進めている最中でもあったことから、大規模なネット減税の実施は到底困難であった。このため、59年度予算においては、本格的な所得税減税を行うと同時に、法人税、酒税、石油税の税率引上げなどによって増減税の相殺が図られたのだった。

以上のような経過で、昭和59年度の税制改正では、「中期答申」に示された所得税改正のほか、法人税改正等が行われた。このうち所得税では、課税最低限が夫婦2人の給与所得者で201万5千円から235万7千円へと3年振りに引き上げられ、税率も60万円以下10%から8000万円超75%の19段階が、50万円以下10.5%から8000万円超70%の15段階に簡素化された。こうした所得税の税率構造の見直しは49年以来10年ぶりのことであり、いわゆるブラケット・クリープがもたらす累増感の緩和が図られることとなった。また、上記のとおり、大規模な所得税減税の早期実現が与野党間の約束となっていたため、49年度税制改正で実現した「2兆円減税」に次ぐ規模の8700億円の所得税減税が実施された。一方、その他の59年度改正では法人税が増税措置となり、普通法人の税率を1.3%引き上げ、留保分を43.3%、配当分を33.3%とした。また、間接税については、酒税の税率を平均20%程度引き上げ、石油税では3.5%だった税率を4.7%に引き上げた。

**一般消費税導入論議の中断** 昭和54年7月当時の記者会見で、大平首相は、財政再建のためには国債依存からの脱却か歳出カット、それでも歳入が不足す



る場合は所得税の増税か一般消費税の導入だ、と述べている。しかし、第1章第2節でもみたように、10月の第35回衆議院総選挙の争点として一般消費税にことさら強くスポットが当てられ、野党ばかりか自民党の内部からも批判が強まっていった。結局、12月の「財政再建に関する決議」によって、財政再建の実現は一般消費税に依らない旨の決定がなされ、歳出削減等による財政再建が目指されることとなった。

こうして、その後しばらくの間、大型間接税についての議論は表面上は影をひそめることとなった。昭和58年11月の「中期答申」では、前記のとおり間接税体系の合理化のための課税ベースの拡大が求められたが、その具体的な方策について政府税調が踏み込んだ提言を行うことはなかった。臨時行政調査会によって示された「増税なき財政再建」が、引き続き財政政策の基本原則となっていたからである。しかし、その一方で、既存の税制の枠組みによって財政再建を果たすことの困難さも再び認識されるようになっていった。また、毎年度の小幅な税制改正による税収確保も限界がみえる状況が続いた。

そうしたなかで、経済社会と既存税制との間の「ひずみ」や「ゆがみ」が指摘されるようになり、昭和60年9月には、中曽根首相から政府税調に対し、「税制全般にわたる抜本的見直し」の諮問が下りた。さらに、「新しいタイプの間接税」等に関する答申が首相に提出されたのは、1年後の61年10月のことである（第3章第2節の第3項を参照）。また、これに先立つ60年度税制改正の答申で政府税調は、税制全般にわたる本格的な改革を検討すべき時期が来ており、部分的な手直しでは所得・資産・消費等との適切な税負担のバランスが図れないとの見解を示した。同じく答申では、政府はこの問題について国民の理解と協力を求める努力を尽くすことが必要である旨の付言がなされていた。こうして、長い道のりを経た一般消費税導入へ向けての準備作業は、いよいよ佳境に入っていくこととなった。

〔注〕

- 1) 政府税調は、昭和55年における租税特別措置の整理合理化によって、税負担

の公平確保を目指した税制の見直しは概ね一段落するとの見方を示した。実際に、55年度税制改正までの5カ年間で、98項目の租税特別措置のうち32項目が廃止され、51項目が整理合理化された。

- 2) 昭和57年度の土地税制改正に関しては、宅地供給を図り住宅建設を促進することが重要な政策課題とされたことから、個人の長期譲渡所得の課税の特例について、適用対象を所有期間が10年を超える土地等の譲渡とする、などの所得税法改正が行われた。

#### 4 原資事情の逼迫と財政投融资

**財政投融资計画の増大抑制** 昭和55年度の財政投融资計画は、予算編成方針に即した形で抑制的に策定された。その規模は、巻末統計5のとおり18兆1799億円となり、伸び率8.0%は33年度（1.6%）以来の低いものとなった。こうした計画規模の推移にみられる変化は、専ら原資事情によるものだったが、国債引受けに回す資金を対前年度比で1兆円増額して2兆5000億円としたことも影響していた。財政投融资計画の伸び率の抑制傾向は、56年度計画の策定においても踏襲され、その計画額は19兆4897億円、伸び率では7.2%とさらに抑えられた。また、原資配分では、国債引受け額が対前年度比で1兆円増額されたが、これは、国債の市中消化難が依然として解消されていなかったためであった。

昭和56年度予算の補正に際しては、追加発行される公債6300億円の全額を資金運用部が引き受けたことで、資金の余裕が縮小することとなった。また、郵便貯金の伸び悩みも原資の不安定要因であった。結局、57年度財政投融资計画では、国債引受けを前年度と同額の3兆5000億円とする一方、それまで抑制してきた政府保証債等を増額することとなった。もともと、57年度の計画額は20兆2888億円、伸び率では4.1%と引き続き抑えられた。

昭和58年度も上記のような原資難は継続していた。58年10月には総合経済対策が決定され、内需拡大等のための公共投資、住宅投資に財政投融资も対応することとなったが、こうした景気対策への動員は58年度財政投融资計画の大きな圧迫材料となった。そのほか、58年度は予算財源捻出のための1兆円強の補助貨幣回収準備金の取崩しによって資金運用部預託金が減額された。さらに、

国民年金の平準化措置による積立金減少や回収金の減少、郵便貯金の伸び悩みなど原資への圧迫が強まって、資金運用部資金は57年度に比べ4336億円程度減少し、財政投融資計画が策定されるようになって初の対前年度比マイナス計上となった。加えて、国債発行額の増大に対応した国債引受けの保持も必要とされた。このように、従来みられなかったような原資難のなかで、国債引受け額を対前年度比で2000億円上乘せする一方、政府保証債等を増額し、計画額は20兆7029億円となった。なお、伸び率では2.0%とますます抑制された。

昭和59年度も、原資事情の逼迫は変わらず、財政投融資計画の増加抑制が定着した。58年10月に総合経済対策が決定され、住宅建設等のために資金運用部から500億円が振り向けられた。これによって、59年度財政投融資計画も圧迫されることになった。結局、59年度計画額は21兆1066億円、伸び率では1.9%に抑えられた。国債引受けを3兆6000億円と58年度引受額よりも1000億円縮減したものの、資金運用部資金の伸びは期待できなかった。郵便貯金は、個人の可処分所得の減少や民間金融機関などの金融新商品の開発などの影響から1兆円減少し、厚生年金及び国民年金についても受給者数の増加等による給付の増大見込みから、積立金の増加は前年ほどではなかった。ただし、回収金等については58年度のような預託金の減少という圧迫材料がなく、その1兆円を超える増加が資金運用部資金の大きな落ち込みを救うこととなったのである。財政投融資の運用面では、一般会計歳出にマイナス・シーリングの縛りがかかっていることを受けて、道路や住宅を中心とする公共投資には手厚い配分がなされる結果となった。また、地方公共団体への貸付け（地方債の引受け）も大きく伸びることとなった<sup>1)</sup>。

**郵便貯金を巡る問題** 昭和54年度から55年度にかけては、郵便貯金の急激な増加を契機として、金融分野における官業のあり方が論議された。特に、郵政省が新種の郵便年金制度の創設を企図したことから、この問題はやがて財政投融資制度のあり方そのものが問われる状況にまで発展したのである。

昭和56年1月に発足した「金融の分野における官業の在り方に関する懇談

会」(「郵貯懇」)はまさに、郵政省の新郵便年金制度構想を発端として設置されたが、そこにおいては、新制度下での民間預金と郵便貯金の金利決定一元化、官業としての郵便貯金のあり方、郵便貯金の自主運用の是非が検討の対象となった。その後、8月には報告書が取り纏められ、このうち郵便貯金のあり方については、国が行う事業は、市場原理だけに委ねておくことが適当でない分野においてのみ、民間業務を補完しつつ、適切な役割を果たしていくことを基本とすべきである、という考え方が確認された。また、郵便貯金の自主運用については、国の制度、信用を通じて集められる各種資金については、資金の公共性にかんがみ、これらの資金を統合して、国民経済的見地から効率的・弾力的運用を図ることが必要である、とされた。また、郵政省が国債など有利な直接運用を認めるべきだと主張したことについては、資金運用部資金は一般会計をはじめ各特別会計等と密接な関係をもちつつ、その運用は財政投融资として「第二の予算」ともいうべき役割を果たしているのであって、資金運用部は財政と離れて存在しているのではない、という考え方が示された。

その後は、昭和56年9月30日の「関係三大臣(蔵相・郵政相・内閣官房長官)の合意」によって收拾が図られ<sup>2)</sup>、57年度予算における郵政省の郵貯自主運用等の要求は実現をみずに終わった。しかし、これらの問題は、のちの62年度予算要求において、郵便貯金非課税制度の改正問題と絡む形で再度議論が高まることとなった。

#### 〔注〕

- 1) 本節の第1項で述べたように、昭和59年度には交付税及び譲与税配付金特別会計による資金運用部借入れが停止されたことも、このように財政投融资計画の地方債が大幅に増加する要因となっていた。
- 2) 合意の内容は、預貯金金利決定のあり方については、①民間金融機関の預金金利が決定・変更される場合には、郵便貯金金利について、郵政・大蔵両省は十分な意思の疎通を図り、整合性を重んじて機動的に対処する、②郵貯資金の自主運用問題は当分の間棚上げとする、というものであった。