

## 第2節 財政政策

### 1 内需拡大策と財政政策

**財政再建型予算** 政府の長期経済計画「1980年代経済社会の展望と指針」（昭和58年8月）において、特例公債依存から脱却する目標年次は「昭和65年度」に延ばされたが、各年度の予算編成等を通じた歳出削減の努力は続けられた。

昭和60年度予算の編成においても、概算要求基準（従来の概算要求枠）を59年度並みに厳しく設定し、一般歳出の経常部門は10%減、投資部門は5%減とされた。また、補助金等の整理合理化には例年以上に力が注がれ、併せて地方財政対策の見直しにも取り組むこととされた。なお、予算編成の過程では、日本電信電話公社と日本専売公社の民営化（60年4月）が決定した。それらの株式の取扱い方針については、日本電信電話株式会社（NTT）株式の3分の2、日本たばこ産業株式会社（JT）株式の2分の1を国債整理基金に帰属させて国債償還財源に充て、残りを産業投資特別会計所属として配当金収入を活用することが決まった。こうして、予算制度全体を通じた見直しや関連する行財政改革が進められるとともに、財政再建型の60年度政府予算案が決定され、その一般会計歳出は52兆4996億円、対前年度当初予算比では3.7%増となった。歳出面では、国債費が10兆2242億円となり、社会保障関係費の9兆5736億円を抜いて主要経費別の最大経費の座を占めるに至った。地方交付税交付金も9兆6901億円と巨額であり、財政硬直化の構図は益々鮮明になっていた。また、58年以来3年連続の減額となった一般歳出は、引き続き食糧管理費、公共事業関係費などを中心に減額が図られた。

一方、昭和60年度予算の公債金収入は1兆円減額（特例公債は7250億円減額）されて11兆6800億円となったが、こうした公債金の減額は、景気拡大を背景に税収見積りが11.4%増額されたことによるものである。もっとも、予算の

執行段階では、税収の増加は期待されたほどではなく、補正予算（61年2月15日成立）によって法人税を中心とする大幅な減額修正がなされるとともに、公債増発などの修正が加えられた。

続く昭和61年度予算の編成に当たっても、政府は厳しい歳出削減のスタンスを示し、概算要求基準は経常部門で10%減、投資部門は5%減とされた。その後、60年9月の「プラザ合意」によるドル高是正の協調体制のもとで円相場が急騰すると、わが国政府は、「内需拡大に関する対策」を決定・実施したが、財政再建の要請が強いなかでの対策であり、内需拡大は財政投融资、民間活力の活用、投資減税などが中心となった。結局、61年度政府予算案は、一般会計歳出54兆886億円、対前年度当初予算比は3%増、公債金収入は7340億円減額されて10兆9460億円となった。なお、前年度と同様の歳出抑制スタンスが採られたことによって一般歳出が4年連続の減額となったなかで、概算要求の段階から聖域とされていた防衛関係費の伸び率は他の主要経費よりも高かった。これは、昭和61～65年度を対象とする「中期防衛力整備計画」（中期防）が閣議決定（9月18日）され、新たな防衛計画の初年度を迎えるためであった。中期防は、総額18兆4000億円とされ、年平均の対GNP比率は1.038%と想定されていた。これに対して野党は、防衛関係費のGNP比1%枠を堅持するよう要求し、秋の国会での論戦において中曽根首相は、61年度予算編成においても1%枠を守ることを最終的に確認し、与野党合意が成立した。

政府としては、昭和61年度予算の一般歳出全体を前年同額以下に抑制したものの、税収への期待がもてず、特例公債の削減は4840億円減とそれほど進まなかった。61年度予算と同時に国会に提出された60年度補正予算（61年2月15日成立）では、災害復旧、給与改善等の支出に見合う税収が得られず、建設公債のほかに特例公債4050億円の追加発行によって賄われたのだった。

ところで、「増税なき財政再建」の考え方やゼロ・シーリングに続くマイナス・シーリングといった予算編成の手法は、義務的当然増経費を抑制し、公債発行額削減の余地を広げることとなったが、一方で、各年度においては財政再建を実現するために個別の予算的テクニックが用いられた。例えば、昭和60年

度予算においては、前記のとおり公債金を1兆円減額したが、これは、国債借換えが大きく寄与したものであった。また、57年度から国債の定率繰入れが停止されていたことも大きかった。歳出面では、国債費と地方交付税交付金といった義務的経費の伸びが大きかったため、社会保障関係費や公共事業関係費などは厳しく抑えられた。さらに、「行革関連特例法」(第2章第1節の第1項を参照)による厚生年金の国庫負担繰延べ措置を1年延長するなど、負担を後年度に先送りする選択も行われた。このように、59年度以降における特例公債発行の累次の縮減は容易になし得たものではなく、ある面では、「増税なき財政再建」の限界を示すことともなった。そして、財政再建を貫徹するためには、厳しい歳出削減と同時に増税も必要であり、そのためには直間比率の見直し、課税ベースの拡大を含めた抜本的税制改革が必要であるとの認識が高まっていたのである。

**61年度補正予算以降の円高不況対策** 昭和60年9月の「プラザ合意」以降における景気不振によって、政府は内需振興のための施策と財政再建のための施策という二律背反の要請に向き合うこととなった。また、財政当局は、これに加えて、税制の抜本的見直しの実現という重要課題を負っていた。

当時における予算編成の経緯をみると、まず、昭和62年度予算の概算要求基準は経常部門で10%減、投資部門は5%減とされ、歳出削減を推進する姿勢が堅持された。これは、ある程度の税の自然増収が生じたとしても、国債費や地方交付税交付金の増加、公債費減額の要請等を考慮すれば、シーリングを緩める時期にはないと判断されたためであった。一方、概算要求の締切りを前に、61年7月には急速に円高が進み、輸出関連企業の収益動向や税収への影響が懸念される情勢となっていた。このため政府は、9月に公共投資を中心とする総合経済対策(円高不況対策)を決定した。また、この対策を実施するため編成された61年度補正予算(11月11日成立)では、1兆1200億円にも上る税収減に対処するとともに、国債整理基金への繰入れを4100億円に留め、さらに決算剰余金を財源としたほか、公共事業費の財源として5490億円の建設公債の発行を

予定した。61年度予算の執行に当たっては、上半期の公共事業等について過去最大の前倒しとなる77%の契約率で施行されたが、補正予算ではさらに公共事業関係費が大幅に追加されている。しかし、景気の谷間の深さに対して、結局この総合経済対策は十分な効果をあげることができなかった。

昭和62年度政府予算案の一般会計歳出は54兆1010億円、対前年度当初予算比では0.0%という抑制型となった。一般歳出は5年連続の減少となり、そのうち初めて10兆円を突破した社会保障関係費も、増加率では当初予算比2.6%増と60年度以来ほぼ一定の伸びに抑えられた。もっとも、こうした一般会計予算の伸び率抑制とは対照的に、財政投融资計画が48年度以来の高い伸び(22.2%)となり、国債引受けを2兆4000億円とするなど、内需拡大に大きく寄与していた。公債金収入は10兆5010億円となり、特例公債の発行を4兆9810億円に抑えたものの、公債金全体の対前年度比の減額幅は4450億円、特例公債は2650億円に留まった。なお、予算編成の過程で、前記の日本電信電話公社と日本専売公社に続き、日本国有鉄道の民営化(62年4月)が決定した。

ところで、昭和62年度予算の審議における最大の問題は売上税であった。中曾根康弘首相が施政方針演説(63年1月26日)において売上税について触れなかったため、野党は補充演説を要求し代表質問を拒否して、国会は空転した。その後も、衆議院予算委員会で宮澤喜一蔵相による予算の提案理由説明を自民党単独で行ったため野党が審議を拒否し、売上税関連の政省令問題や日程協議を巡っても審議が空転する事態となった。こうした予算審議の遅れによって、62年度は暫定予算の編成が不可避となったのである。暫定予算には政策経費を盛り込まないのが原則であるが、期間が1カ月以上にわたる場合は、景気への配慮から公共事業関係費等の手当が必要となる。この時も、予算の衆議院採決が4月12日に実施される統一地方選挙の都道府県知事選挙後になる見込みであったことから、予算成立が5月にずれ込むとみて、5月20日までの50日間の暫定予算が編成された。

**緊急経済対策と62年度大型補正予算** 昭和61年9月の総合経済対策は前記の

とより十分な効果をあげることができなかつたことから、政府は62年度予算成立後の5月29日に改めて大規模な景気対策を打ち出し、6兆円を上回る財政措置を伴う緊急経済対策を決定した。これは、単なる景気対策ではなく、各国蔵相会議、日米首脳会議等において合意した対外経済対策を実行するための施策だった。このため、公共投資、減税、地域活性化、中小企業対策等の広範な施策を、財政措置はもとより金融政策、民間活力の活性化施策も含めて内需拡大のために総動員するものであった。62年7月24日には、緊急経済対策の財源を確保するための2兆円規模の大型補正予算（第1次）が成立した。この予算補正によって、62年度の一般会計歳出は56兆1803億円に増大し、公共事業のために1兆3600億円の建設公債の追加発行が行われた。また、この時、日本電信電話公社から民営化後の日本電信電話株式会社の株式売却収入を社会資本整備に活用することとなった<sup>1)</sup>。NTT株式の売却収入は、国債償還財源に充てるのが原則であるが、国債整理基金の運営を妨げない限りにおいてその収入を活用できることとし、一般会計を通じて産業投資特別会計に新設した社会資本整備勘定に繰り入れ、それを無利子で貸し付けられるようにしたのである。さらに、輸入拡大に資するための補正予算による臨時異例の措置として、政府調達特別対策費が計上され、政府専用機やスーパーコンピューターなどが購入された。

なお、昭和61年の経済を特徴づけた「円高不況」は、62年度になってから急速に景気回復に向かい、夏頃には好況感が広がり始めた。62年度の税収実績については次項でも述べるが、法人税を中心に税収の回復が著しく、こうした財源事情のもとで62年度末には第2次補正予算が編成（63年2月20日）された。2兆339億円からなるこの補正予算の特徴は歳入面に現れており、1兆3220億円に上る特例公債の減額を盛り込むことによって、公債発行額は当初予算に近い規模に戻ることもなった（表3-2-1を参照）。62年2月に大蔵省が衆参両院の予算委員会に提出した「財政の中期展望（昭和61～65年度）」においては、65年度に特例公債の発行がゼロとなるよう試算された毎年の特例公債削減額が1兆6600億円であったことからすると、2回の補正を経た62年度補正後予算ベースで1兆5870億円の削減は、財政再建への展望を大きく開かせるものとなっ

表3-2-1 昭和40年度以降における公債発行の経過

(単位：億円)

年 度	公債発行額			建設公債発行額			特例公債発行額		
	当 初	補正後	実 績	当 初	補正後	実 績	当 初	補正後	実 績
昭和40(65)	—	2,590	1,972	—	—	—	—	2,590	1,972
41(66)	7,300	7,300	6,656	7,300	7,300	6,656	—	—	—
42(67)	8,000	7,310	7,094	8,000	7,310	7,094	—	—	—
43(68)	6,400	4,777	4,621	6,400	4,777	4,621	—	—	—
44(69)	4,900	4,500	4,126	4,900	4,500	4,126	—	—	—
45(70)	4,300	3,800	3,472	4,300	3,800	3,472	—	—	—
46(71)	4,300	12,200	11,871	4,300	12,200	11,871	—	—	—
47(72)	19,500	23,100	19,500	19,500	23,100	19,500	—	—	—
48(73)	23,400	18,100	17,662	23,400	18,100	17,662	—	—	—
49(74)	21,600	21,600	21,600	21,600	21,600	21,600	—	—	—
50(75)	20,000	54,800	52,805	20,000	31,900	31,900	—	22,900	20,905
51(76)	72,750	73,750	71,982	35,250	37,250	37,250	37,500	36,500	34,732
52(77)	84,800	99,850	95,612	44,300	50,280	50,280	40,500	49,570	45,333
53(78)	109,850	112,850	106,740	60,500	63,300	63,300	49,350	49,550	43,440
54(79)	152,700	140,500	134,720	72,150	71,330	71,330	80,550	69,170	63,390
55(80)	142,700	142,700	141,702	67,850	69,550	69,550	74,850	73,150	72,152
56(81)	122,700	129,000	128,999	67,850	70,400	70,399	54,850	58,600	58,600
57(82)	104,400	143,450	140,447	65,160	70,360	70,360	39,240	73,090	70,087
58(83)	133,450	137,900	134,863	63,650	68,100	68,099	69,800	69,800	66,765
59(84)	126,800	128,650	127,813	62,250	64,100	64,099	64,550	64,550	63,714
60(85)	116,800	124,380	123,080	59,500	63,030	63,030	57,300	61,350	60,050
61(86)	109,460	114,950	112,549	57,000	62,490	62,489	52,460	52,460	50,060
62(87)	105,010	105,390	94,181	55,200	68,800	68,800	49,810	36,590	25,382
63(88)	88,410	79,670	71,525	56,900	61,960	61,960	31,510	17,710	9,565
平成(89)	71,110	71,110	66,385	57,800	64,300	64,300	13,310	6,810	2,085
2(90)	55,932	73,120	73,120	55,932	63,432	63,432	—	(9,689)	(9,689)

出所：大蔵省『財政金融統計月報』第480号、同『財政統計』平成4年度より作成。

注：平成2年度の〔 〕内は、臨時特別公債発行の特例に関する法律の規定による国債である。

た。

日本国有鉄道の分割民営化 昭和56年3月に発足した第2次臨時行政調査会(土光敏夫会長)にとって、財政問題を含む国鉄改革は、社会的・経済的な影響の大きさ、分割民営化構想の実現の困難さなどから、最大級の課題とみなされていた。

当時は国鉄、電電公社、専売公社のいわゆる三公社があったが、昭和40年代の後半には、それらの事業実態・経営体制・財務運営等において公共企業体経営の限界が露呈されるようになり、各方面から抜本的な改革の必要性が指摘さ

れるようになった。特に、国鉄が抱える財政的課題は、3Kの累積赤字問題の1つとして取り上げられるほど深刻であった。即ち、昭和30年代後半以降は、モータリゼーションの進展、輸送需要の質的变化などから鉄道輸送が減退傾向となり、コスト上昇と労使問題等に起因する合理化の遅れも相まって39年度には単年度収支が赤字転落となったのである。その後も、国鉄の事業運営と経済社会の動向変化や各般の要請との不整合は解消されず、やがては巨額の欠損を累積していくこととなった。このため、財政制度審議会等による検討を経て、48年2月閣議了解の「国鉄財政再建対策」では57年度までに償却後損益を黒字に転化させる等の目標が設定され、さらに、50年12月には「日本国有鉄道再建対策要綱」の閣議決定、55年12月27日には赤字ローカル線の合理化等を内容とする「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」の制定など、再建目標の改訂や再建手法の拡充強化が図られていった。

第2次臨時行政調査会は、昭和57年7月30日の第3次答申（基本答申）のなかで、三公社について、戦後の復興と高度成長の過程のなかで果たしてきた国民経済に占める役割を評価しつつも、「破産状態の国鉄はもちろん、他の二公社についても、公業性が発揮されているとはいえ、その結果、果たすべき公共性さえ損なわれがちであり、公共性と企業性の調和を理念とした公社制度に大きな疑問が生じている」と断じたのだった。こうした基本認識のもと、国鉄については分割民営化改革の基本方針が提言されたのである。具体的には、同年9月の閣議決定「今後における行政改革の具体化方策について」において、5年以内の国鉄改革の実現、国鉄再建監理委員会の設置等が決定された。さらに同委員会は、58年6月、「国鉄改革に関する意見—鉄道の未来を拓くために」を取り纏めた。そこにおいては、分割民営化を基本に、巨額の債務を処理し、過剰な要員体制を合理化することなどで健全な事業体としての経営基盤を確立する方針が明確に示された。この提言によって、政府部内における検討が進展し、JR 7社への分割民営化による国鉄改革を62年4月1日に実施することなどを内容とする「旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律」が制定されたのである。

なお、国鉄改革関連7法の1つ「日本国有鉄道清算事業団法」においては、国鉄を日本国有鉄道清算事業団に移行させることとし、その資産・債務等を処理するための業務及び職員の再就職の促進を図るための業務を行わせることとされた。結局、同事業団に帰属した長期債務等は、昭和62年度当初の時点で約25兆5000億円に上っていた。その処理のために、事業団に帰属した旧国鉄用地の売却、保有するJR株式の売却などが計画されたのである<sup>2)</sup>。

〔注〕

- 1) NTT株式の売却は、戦後最大の国有企業株式売却であったため社会的にも大きな関心を集め、昭和61年度は入札分と売出分を合わせて2兆2143億円の歳入となった。
- 2) 日本国有鉄道清算事業団は、昭和62年度から平成9年度までの11年間に、保有するJR3社の株式売却、旧国鉄用地の処分その他の自主財源によって総額約14兆4000億円の収入を得たが、一方で、その間の利払い等の支出は総額約15兆8000億円を計上し、累積債務はむしろ増大する結果となった。

## 2 「バブル経済」のなかでの財政政策

**内需拡大策の継続** 本予算の成立後に補正予算によって大規模な景気対策を打ち出すという積極姿勢は、昭和63年度予算編成においても継続された。63年度予算の概算要求基準は、経常部門で10%減としたが、投資部門はマイナス・シーリングが採用されてから初めて前年同額とされた。これは、投資部門について、内需拡大のために62年度予算補正後の公共事業水準を確保するというものであった。しかし、財政再建については、62年7月に臨時行政改革推進審議会が財政改革の後退は許されない旨の答申を政府に提出し、政府も特例公債を極力減額する方針を改めて確認した。さらには、財政制度審議会会長の談話として、建設公債についてもその発行を極力抑制すべきであり、投資部門向けの財源については、行政改革の成果であるNTT株式の売却収入の活用等を中心に検討すべきだとの所見が示された。その後、11月に誕生した竹下新内閣のもとで決定された63年度政府予算案は、一般会計歳出が56兆6997億円、対前年度



当初予算比では4.8%増、公債金収入は8兆8410億円となった。一般会計歳出の伸び率は57年度予算（6.2%）以来の大きさであったが、それまで減額が進捗しなかった特例公債の減額幅は一挙に1兆8300億円となり、財政再建への見通しが更に開けることとなった。税収の大幅な増額見込みに加え、NTT株式の売却収入の活用も1兆3000億円が予定されたのだった。

昭和63年度予算と同時に国会に提出された62年度第2次補正予算は、61年度剰余金1兆9340億円と税収増1兆8930億円を計上し、補正額は2兆339億円となった。ただし、前項でも述べたとおり、この時は特例公債を1兆3220億円減額しており、61年度の補正予算とはまったく逆の流れとなった。売上税の廃案に伴う税収減額を上回る多額の税収増加が期待できたほど、景気回復のテンポは急速だったのである。

**景気回復と財政再建への展望** このように、急速な景気回復を背景とした税収増加によって、財政見通しと予算編成は余裕のあるものとなった。「財政の中期展望（昭和62～66年度）」では、昭和63年度の特例公債3兆1510億円を65年度までにゼロにするという条件で、税収の伸びを5.5%と低く見積もっても、65年度の要調整額（歳入不足額）は5兆5100億円であった。ところが、62年度の税収実績は増額補正した予算額をさらに3兆7100億円も上回り、この時点で、65年度を待たずに特例公債依存体質からの脱出という目標達成は可能とみられた。このような財政的余裕が、政府に、廃案となった売上税に代わる課税ベースの広い間接税を導入し、しかもこれをネットベースの減税で達成することへの意欲を与えることとなった。

昭和64年度予算編成では、概算要求基準を經常部門で10%減、投資部門は引き続き前年同額とされた。また、NTT株式の売却収入の活用が、前年度と同額の1兆3000億円と見込まれた。しかし、財政に余裕が生じたとしても、63年度末の公債残高は158兆円の高額に達するため、財政の整理合理化が課題とされた。一方、税制改革への動きも速まり、63年6月の「税制改革要綱」では、所得税、法人税、相続税、贈与税の軽減を図るとともに、個別消費税に代えて

消費税を創設することとし、これに対応した地方税、地方交付税の改正が盛り込まれた。この大幅な税制改革案は、増減税のネットベースで3兆7800億円の減税（平年度）を内容とし、関係法案は7月29日に国会提出、12月24日に修正可決された。

その後、昭和天皇の崩御（昭和64年1月7日）により元号が「平成」へと改まったが、1月24日に閣議決定された平成元年度政府予算案は、一般会計歳出60兆4142億円、対前年度当初予算比は6.6%増となった。税収の増加を5兆9200億円と見込んで、特例公債は一挙に1兆8200億円減の1兆3310億円とされた。歳出増加の3分の2は地方交付税交付金の伸びによるものであるが、これは税収が好調であったほかに、消費税の24%、たばこ税の25%が新たに地方交付税交付金の対象となったことによるものだった。このように、元年度予算は、内需の持続的な拡大に配慮しつつ、引き続き「65年度（平成2年度）特例公債依存脱却」という目標の達成に向け、歳出の整理・合理化など、財政改革を強力に推進することとされた。

平成元年3月7日に成立した昭和63年度補正予算は、税制改革が63年から実施されたことから当然編成されるべきものであったが、リクルート事件の影響で審議が遅れたものである。歳入補正は、62年度決算剰余金2兆9745億円のほか、税収の増加3兆160億円を計上しており、約2兆円の減税にもかかわらず法人税の増収を中心に多額の税収増加を見込み、特例公債は1兆3800億円を減額した。一方、歳出補正では、厚生保険特別会計繰入れ1兆5078億円を計上し、57年度以降の国庫負担の繰延特例措置のうち特例期間を過ぎた「行革関連特例法」部分の繰戻しを果たした<sup>1)</sup>。この5兆1520億円に上る予算補正によって、63年度の特例公債発行額は1兆7710億円となり、前記の平成元年度当初予算の発行予定額に近い額にまで圧縮された。さらに、税収実績がこの補正額をさらに2兆7200億円上回ったため、平成元年度の税収が予算を超えることは十分予測できる状況となったのである。

**財政再建目標の達成** 平成元年度のわが国経済は、内需が引き続き増加し、

景気拡大の局面が続いた。一方、輸入の増加などから経常収支の黒字幅は縮小傾向にあった。

平成2年度予算の概算要求基準は、経常部門で10%減とし、投資部門は前年同額とされた。また、平成元年度と同様に、NTT株式の売却収入の活用は1兆3000億円を見込んだ。予算編成の過程では、2年度予算において、財政改革の第1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こととされた。そのための歳出の徹底した整理・合理化などが進められ、平成2年度政府予算案は、一般会計歳出66兆2736億円、対前年度当初予算比は9.7%増となった。また、税収の増加を6兆9940億円と見込むとともに、公債発行額は元年度よりも1兆4810億円減額し、しかも、建設公債のみの5兆6300億円とされた。しかし、平成2年1月24日に衆議院が解散され、2月18日には第39回衆議院総選挙が実施された。これに伴って平成2年度政府予算案に計上されていた衆議院議員の任期満了に伴う総選挙関係経費が計上不要となり、これらに関する減額調整が行われた。結局、平成2年6月7日に成立した平成2年度予算は、一般会計歳出66兆2368億円、対前年度当初予算比は9.6%増となった。また、公債発行額は表3-2-1のとおり、建設公債5兆5932億円、特例公債ゼロとされた。これによって、政府が長らく目標としてきた財政再建が達成されることとなったのである。なお、公債依存度は8.4%に低下(元年度は11.8%)したものの、公債発行残高は166兆円を上回る規模となり、国債費の累増、急速な高齢化への対応、国際社会におけるわが国の責任の増大などに弾力的に対応していくためには、財政改革を引き続き強力に推進することが必要とされた。

その後は、「バブル経済」によって支えられた「平成景気」も、平成3年2月をピークとして「平成不況」と呼ばれる景気停滞に転じることとなった。民間設備投資の著しい減少に象徴される内需の低迷に対し、政府は公定歩合の引下げや内需振興のための経済対策等に注力することになるのである。

**湾岸危機・湾岸戦争と中東貢献策** そうした「バブル経済」の終末期に、中

東では「湾岸危機」が発生した。平成2（1990）年8月2日にイラクがクウェートに侵攻し、原油価格の高騰など世界経済の環境にも変化をもたらされることとなったが、ここでは、「湾岸危機」直後から編成された多国籍軍に対するわが国の資金援助について概略を述べることにする。

「湾岸危機」の発生に対して、8月5日には、わが国政府は原油の輸入禁止や経済協力の凍結などを内容とするイラクへの経済制裁を発表した。さらに、8月7日に米英をはじめとする多国籍軍がサウジアラビアに派兵されたため、日本政府としての中東貢献策の検討が進められた。結果的に、海部首相は8月30日、多国籍軍に対して10億ドルの資金援助を決定し、ジョージ・ブッシュ大統領に通告している。さらに政府は、9月14日、多国籍軍への資金援助を10億ドル上積みするとともに、エジプト・トルコ・ヨルダンの3カ国に約20億ドル支援し、最終的に総額40億ドル規模の中東支援策を決定した。

湾岸地域における平和回復活動に対するわが国の支援については、国際社会における地位にふさわしい支援を行うことが求められる情勢となった。また、こうした中東支援の方法としては、「湾岸平和基金」の要請を受けて拠出し<sup>2)</sup>、同基金から多国籍軍に対する資金協力をを行うというスキームが採用された。財源については、当初の10億ドルを平成2年度予算の予備費で賄い、追加支援の10億ドルについては補正予算で手当てすることとした。また、エジプト・トルコ・ヨルダンの3カ国支援は、緊急商品借款等で行われた。2年度補正予算の成立は12月17日（参議院で否決後、自然成立）のことであり、その規模は、多国籍軍支援費1300億円を含む2兆2810億円となった。

平成2年末あたりからは、多国籍軍によるイラクへの武力行使が避けられない情勢となっていた。実際に、翌3年の1月15日には、国連決議によるイラクのクウェートからの撤退期限が満了し、平和的解決へ向けての交渉は不調に終わったのだった。こうして、17日を期して多国籍軍によるイラク攻撃（「湾岸戦争」）が開始された。政府は、24日に、新たな中東支援策として90億ドルに相当する額（邦貨換算額1兆1700億円）の拠出を決定した。また、その財源措置については、2年度補正予算（第2次）が編成されることとなり、歳出面で

は「湾岸平和基金」への拠出金1兆1700億円等が、歳入面では臨時特別公債9689億円等が計上された。なお、この補正予算の成立は、「湾岸戦争」終結（2月27日）後の3月6日であった。

**中期的財政運営の新努力目標** 特例公債依存体質からの脱却が確実となった平成2年度末にかけて、財政当局は中期的財政運営の新努力目標の骨格作りを急いだのだった。まず、平成2年3月1日、財政制度審議会は中期的財政運営のあり方についての報告を橋本龍太郎蔵相に提出し、大蔵省はこの報告に沿った形で財政改革を進めるに当たっての基本的な考え方を取り纏め、3月7日に国会に提出している。

財政制度審議会の報告では、景気後退などから税収不足が生じた場合、再び特例公債の発行によらざるを得ない財政構造にあることを指摘し、まず公債依存度の引下げを図り、併せて特例公債の早期償還に努めることによって、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が必要であると結論づけた。実際に、大蔵省が作成した「財政の中期展望（平成3～5年度）」は、審議会の報告で示された公債依存度の「5%を下回る水準」を前提に、毎年度4000億円ずつの公債減額を見込むものであった。しかし、平成3年度の公債減額幅は2502億円に留まり、財政体質の強化が容易でないことを示す結果となった。前記のとおり、平成3年2月をピークに「平成不況」と呼ばれる景気停滞の状況となり、政府が内需振興のため累次の経済対策を実施したことなどから、公債は著しい増額傾向に転じた。さらに、平成6年度以降は特例公債も再び発行され、その後の景気回復へ向けての各種の取組みのなかにおいても、昭和50年代、60年代を凌ぐ高水準の公債発行・特例公債発行が継続することとなったのである。

〔注〕

- 1) 昭和56年12月4日に公布された「行政改革を推進するため当面講ずべき措置の一環としての国の補助金等の縮減その他の臨時の特例措置に関する法律」（行

革関連特例法)では、昭和57年度から59年度までの臨時特例的な支出削減措置の1つとして、厚生年金等国庫負担を20%から15%に引き下げることが規定されていた。

- 2) 「湾岸平和基金」は、「湾岸危機」後に、サウジアラビアなど湾岸6カ国で構成する湾岸協力会議(GCC)の内部に設置されたもので、日本などが行う多国籍軍支援・戦後復興支援のための資金の受け皿となった。

### 3 財政健全化への見通しと公債政策

**国債借換えの本格化と金利低下局面** 昭和57年度補正予算で特例公債の発行額が従来になく急増した後、「特例公債依存脱却の目標」は「昭和65年度」に延ばされ、目標達成へ向けた政策努力が継続されたが、その実績はすぐには上がらなかった。一方、60年度からは、50年以降大量に発行されてきた特例公債の償還が始まり、その償還財源を賄うために、これも大量の借換え債が発行されたのである。

昭和60年度予算は、公債発行額を前年度よりも1兆円少ない11兆6800億円として編成された。また、このうち特例公債は2年続けて減額され5兆7300億円となった。しかし、これらの国債の新規発行と合わせて、上記のとおり国債借換えが本格化するに至り、新規発行と借換え発行の同時処理は容易ではなかった。このように借換え発行が増大した背景には、大量の新規発行から10年を経過したことのほかにも、59年に特例公債の借換え禁止規定が廃止されたこと、61年度の借換え債の前倒し発行がなされたことなどがあった。なお、60年度中は国債市況が安定し、公債政策の運用にはむしろ余裕を与えられた。60年8月には、表面利率が6.2%に引き下げられるなど発行条件の改定も行われた。

昭和61年度予算の公債発行額は、前年度よりもさらに7340億円減額され、10兆9460億円が計上された。このうち、資金運用部の引受けは59年度以降3年連続して3兆6000億円とされたため、市中消化は連年の減少となった。低利債への弾みをつけて始まった長期国債の発行においては、61年初以降は表面利率が連続的に引き下げられ、1月債の6.1%から4月債は5.1%の金利低下となった。

表面利率が59年の11月債でようやく7%水準を割ったことからすれば、この時の金利低下がいかに著しいものであったかがわかる。その後、4月債から10月債まで、発行価格の変更はあっても表面利率は5.1%で持続し、11月債を5.4%、12月債を5.3%としたが、公定歩合が61年1月30日以降5次にわたって引き下げられ62年2月23日には2.5%となったことを反映して、62年の2月債は5.0%に引き下げられた。そして、このような金利低下局面のなかで市況の活発化が続いた。

**借換債の弾力的発行** 昭和60年度以降における国債の借換えについては、国債借換問題懇談会が取り纏めた「当面の国債借換問題について」（59年5月25日）に示された方法によって実施された。そこでは、大量の借換債を円滑に消化していくに当たって、満期到来債と借換債との年限の対応関係については、満期構成の短期化を避けるという観点からはこれを維持すべきだが、毎年度の満期到来債の状況を踏まえ、新発債の発行額や市場環境などを勘案して市場で受け入れやすい年限の組合せに配慮すべきであること等が確認されている。こうして今日まで、国債の借換発行の方法は、金融情勢に応じて最も有利で適切な種類を選択し、逐次発行することとされている。また、年度の発行が終了した時点で、事後的に満期到来債と借換債とを並べ、年限、期日の近いものから順次先取りしていくといった方法で、両者の対応づけがなされている。即ち、借換債の発行は、必ずしも個別の満期到来債とは関係なく、その時々金融情勢等に応じて弾力的に実施されているのである。

さらに、国債の大量の償還・借換えを円滑に進めるため、昭和60年6月28日には「国債整理基金特別会計法」が改正され、借換債が前倒し発行できることとなった。以後における借換債の前倒し発行は、金融環境が良好で、翌年度分を有利な条件で前倒して発行できる環境が整っている場合や、翌年度の大量償還に対応するために市場の消化能力からみて発行の平準化を図ることが必要と判断された場合に実施されている。なお、60年度の制度導入以後、平成2年度までの借換債の前倒し発行実績は、合計6兆5923億円に上った。

**国債市場の育成方針** 昭和62年度予算の公債発行額は、前年度よりも4450億円少ない10兆5010億円が計上された。特例公債も削減されて公債金減額の方向にあるとはいえ、大量発行が続く現状には変わりがないため、大蔵省は国債市場育成の方針を強化し、公募債の枠の拡大を図るとともに、国債の窓口販売を拡張することとした。こうして、20年債については完全入札制とし、また、10年債についても一定額を引受額入札方式とし、10月からは生命保険の窓口販売を導入することとした。

昭和61年まで停滞していた景気は、62年に入ってから急速に回復基調に転じ、年度を通じて経済は活況を呈した。このため、62年度の公債発行は当初こそ順調であったものの、夏頃から国債市況は軟弱となり、7月以降は利上げしなければならない状況となった。即ち、表面利率は7月債の4.3%から9月債の4.9%まで連続して上昇し、10月には休債した。11月債が5%となった表面利率は、63年の1月債が4.9%、2月には4.8%と再び低下に転じたが、当初の低利債への方向を促進することはできなかった。また、国債の窓口販売も、郵便局についてはその実施を63年4月に延期するなど、市況の不振に即応せざるを得なかった。このように、経済の活発化によって国債市場は圧迫され、起債は必ずしも有利ではなくなり、さらに早期の62年度補正予算で公債金が追加され、起債額を確保するための不利な条件が重なった。62年の10月債を休債とした後、11月債は5%の表面利率で開始した。さらに、第2次補正予算では、財政状況の好転によって第1次補正の公債金をそのまま減額でき、起債条件を有利にすることができた。その後は、年度末にかけて起債は順調に進展し、63年の1月債は4.9%、2月が4.8%で発行された。

このほか、昭和62年度の公債発行については、公募の充実において特に注目すべきものがあつた。超長期の20年債は市中引受けまたは資金運用部引受けで始まった61年度の状況に対して、62年度では資金運用部引受けを残したものの公募部分に大きく振り向け、10年債についても、11月債以降は市中引受の20%相当分は引受額入札の方式を取り入れることにした。また、61年に始まった既発債の市中売却は、62年中に前年比で2.5倍にも達する伸びとなった。このよ



うに、新規発行額は抑えられたものの、借換発行が増加したことにより、62年度末の国債残高は151兆8093億円で暴増した。58年度末に100億円を突破した残高が150兆円に達したのは、僅か4年後のことであった。また、借換えによって低利債化が一層促進され、このような62年度の国債状況の変化は、63年度においてさらに促進されることとなった。

**金融自由化対策資金の創設** 昭和40年度に国債発行が開始された時点では、国債の発行方式は資金運用部引受けとシ団引受けの2方式のみだったが、53年度には公募入札が導入され、これらが今日も国債発行方式の中心となっている。そして、62年度からは郵便貯金特別会計の「金融自由化対策資金」による応募が実施され、63年度からは郵政官署において募集の取扱いが始まるなど、徐々にではあるが発行方式の多様化が図られていった。さらに、各種の方式によって発行された巨額の国債が国民経済のなかに円滑に受け入れられるようにするため、その後の消化、流通、償還において様々な配慮が必要となっていくのである。

なお、「金融自由化対策資金」については、昭和62年度税制改正の一環として郵便貯金利子非課税制度が老人・母子家庭等に対する利子非課税制度に改組されたが、その際、郵便貯金特別会計に当該資金を設け、その運用額の2分の1以上を新規国債の引受けに充当することとされたものである。62年度と同資金による国債引受けは1兆円であり、その後は2500億円ずつ増額され、平成2年度には1兆7500億円が引き受けられた。

**財政再建目標達成前後の国債市況** 昭和63年度予算においては、経済情勢の好転によって大規模な減税を予定しながら、同時に大幅な公債金の減額が計画された。実際に、公債発行額は8兆8410億円となり、62年度を1兆6600億円下回る大きな減額であった。資金運用部の引受けも9000億円の減額で1兆5000億円が予定され、運用部引受率は大きく低下することとなった。しかし、国債の大規模償還が始まっていたこともあって、国債市況は必ずしも有利な条件が期

待できる状況になかった。年度当初は、10年債は4.6%、20年債は4.9%という低利発行ができたものの、6月債と7月債は発行条件が低下した。その後、表面利率は11月債から引き下げられ、12月債は4.7%と、ほぼ年初の水準に戻ったが、年度末には再び発行条件が低下した。

他方、昭和63年度は、長期国債の発行方法の見直しが進められ、資金運用部引受けを圧縮することとなり、国債発行の実績額は62年度を大きく下回ることとなった。その一方で、公募比率を引き続き大きくし、公募入札分は62年度に近い規模を保った。また、郵便貯金の資金運用事業としての引受けも増大した。結局、63年度の国債発行は、新規と借換でともに前年度を下回った。このように規模は小さくなったものの、中期債発行の減少は小さく、また、借換発行の前倒し発行分の減少も小さく、国債発行の多様化が進展したことを示す結果となった。

平成元年度予算の公債発行額は7兆1110億円と、昭和63年度を1兆7300億円下回る大幅な減額となった。資金運用部の引受けも5000億円減額の1兆円となり、運用部引受率の低下が一層顕著となった。国債市況は、平成元年度に入ってから、円の下落、短期金利の上昇などを受けて軟調に推移し、5月31日の公定歩合の引上げが2.5%から3.25%へと予想よりも大幅に行われたことなどから、債券相場は弱含んだ。その後も、短期金利は一段と高まりをみせ、国債の発行条件も改定され、表面利率は5月債の4.8%から7月債の5.0%に順次引き上げられた。しかし、夏頃は堅調な動きをみせていた国債市況は、10月には公定歩合の引上げ等を受けて弱含みとなり、12月25日の公定歩合の引上げ後は、表面利率は10月債の4.9%から12月債の5.3%まで順次改定された。平成2年に入ってから、国債市況は総じて軟調に推移し、発行条件も、1月債の5.6%から4月債の6.7%まで累次に引き上げられた。

平成2年度予算の公債発行額は5兆5932億円と、元年度を1兆5178億円下回る額となった。しかも、特例公債の発行をゼロとし、政府が目指してきた財政再建目標が漸く達成されることとなったのである。

平成2年度の国債市況は、元年以降の円安傾向と、短期金利の高止まり、中

東情勢の緊迫化に伴う円安懸念やインフレ懸念の高まりなどから金利先高感が台頭し、債券相場は下落基調となった。4月と5月に開催されたG7会合の声明によって、ドル高是正が確認されたことなどから一時強含んだ市況も、イラクのクウェート侵攻に伴う原油価格の高騰からインフレ懸念が強まり、債券相場の急落を招いた。こうした環境のなかで、8月30日に公定歩合が6%に引き上げられ、8年8カ月振りの水準まで戻すこととなった。この間の国債の表面利率については、5月債6.6%、6月債6.4%と低下したが、金利上昇局面において、8月債の6.7%から10月債の7.9%へと連続して引き上げられた。さらに、年度の後半になると、中東情勢が好転する兆しがみられ原油価格が低下したことなどから、債券相場は反転し、長期金利は急速に低下に向かった。こうした金利低下局面において、国債の表面利率は、平成3年の3月債が6.4%にまで低下するなど、単年度の金利動向としては大きなものとなった。

**外国金融機関の市場アクセス問題** 昭和63年4月の「日米円ドル委員会・フォローアップ会合」以後、アメリカ側からは、わが国の国債市場へのアクセス問題について、10年債のシ団制度の枠内における公平性の確保が主張されていた。具体的には、外国金融機関のシ団内引受けシェアを大幅に広げるとともに、部分的にでも競争入札を導入すべきであるというものであった。わが国の金融・証券市場の規模は、自由化、国際化の進展に伴って拡大し、国債の流通市場も拡充されている状況であったことから、政府としても、国債発行に当たって競争を促進することの必要性は認識されているところだった。このため、大蔵省は、63年9月6日の「国債市場の整備等について」において、10年債のシ団制度の枠組みのなかでわが国の国債市場の競争性と透明性を拡大し、外国金融機関の国債市場へのアクセス改善に資するため、部分的競争入札を導入する旨発表した。こうして、平成元年4月からは、各月の10年物国債発行額の40%はシ団メンバーによる価格競争入札に割り当てられる一方、残りの60%については固定シェアによる引受という、いわゆる部分入札方式が採られ、平成2年10月からはシ団の入札割合が60%にまで拡大した。

**臨時特別公債の発行** 平成3年1月17日の「湾岸戦争」勃発後、政府は新たな中東支援策として90億ドルに相当する額の拠出を決定した（本節の第2項を参照）。財源措置を講じるために編成された2年度一般会計補正予算（第2次）には、外国為替資金特別会計から一般会計への繰入れの特例措置、一般会計から国債整理基金特別会計への繰入れの特例措置のほか、法人臨時特別税と石油臨時特別税の創設が盛り込まれた。同時に、一般会計からの繰入金と上記の臨時特別税の収入によって償還すべき公債として、「臨時特別公債」9689億円が発行されたのである。なお、臨時特別公債の償還に充てるため、平成3年度に2017億円が一般会計から国債整理基金特別会計へ繰り入れられたほか、6年度までそうした繰入れが継続された<sup>1)</sup>。

〔注〕

- 1) これら一連の財源措置は、「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」（平成3年3月制定）においてなされたものである。

#### 4 消費税導入を中心とする税制改正の経緯

**抜本的税制改革の背景** 昭和50年代においては、財政状況が悪化し、所得税等の減税の実施が困難となり、むしろ財政収支の不均衡を是正するという見地から、法人税、間接税等の既存の税制の枠内で税負担の増加を求める措置が繰り返された。第2章の第2節でも述べたように、59年度には7年ぶりの所得税減税が実施されたが、その際にも、財政状況をさらに悪化させないという配慮から、法人税、間接税の増税によって対処された。やがて、変貌する経済社会と既存税制との間に様々な「ひずみ」や「ゆがみ」が指摘されるようになり、それらの問題の解消が重要な課題として認識されるようになった。そうした背景のもとで、60年度税制改正の答申では、わが国の税制をこれ以上部分的に手直ししていけば税制の混乱を招くことになるため、税制全般にわたる抜本的な見直しが必要であるという提言がなされるに至ったのである。政府税調はさら

に、60年9月に中曽根首相から税制全般にわたる抜本的見直しの諮問を受け、早速審議を開始した。この諮問では、産業構造・就業構造の変化、所得水準の向上と平準化など、経済社会の変化を踏まえつつ、税の公平・公正・簡素・選択・活力といった理念に基づいた望ましい税制のあり方について提言することが求められた。また、見直しの主な狙いは、税制の「ゆがみ」や「ひずみ」を除去し、政府としての安定的な収入構造を構築することにあつた。以下では、そうした抜本的税制改革の経緯についてみていくこととする。

**抜本的税制改革の検討** 政府税調では、抜本的税制改革について審議検討の結果、第二部会（所得税・住民税）と第三部会（法人課税・資産課税・間接税）が、昭和61年4月の総会に中間報告を提出した。まず、所得税・住民税関係については、負担の軽減合理化、累進構造の緩和、配偶者の特別控除、給与所得控除の性格の明確化等、が提示された。また、法人課税・資産課税・間接税関係では、法人課税について、諸外国での税率低下傾向に配慮して、実効税率が5割を下回ることを期して税制改正を検討することが示された。これらを取り纏める形で、10月28日、中曽根康弘首相に対し、その後の税制のあり方を方向づけることとなった「税制の抜本的見直しについての答申」（「抜本答申」）が提出された。

この答申の基本理念は、諮問にあつた税の公平・公正・簡素・選択・活力に加え、中立性と国際性にも配慮することとし、税制全体として課税ベースを拡大するというものであつた。また、国民に幅広く薄く負担を求めることとし、税収減をもたらすことで将来世代に負担を残すことのない中立性の原則を堅持するというスタンスを示した。具体的には、所得税と住民税では税率の軽減と段階の縮減等（所得税は6段階、最高税率150万円超50%）を図り、配偶者特別控除の創設を求めた。また、キャピタル・ゲイン課税は、有価証券譲渡益を原則課税とすることで課税ベースの拡大を期し、土地譲渡所得も課税ベース拡大の検討を求めた。このほか、法人税では、実効税率引下げの方向のもとで、基本税率を引き下げるとともに、中小法人等の税率を基本税率に近づけること

を求め、配当税額控除による個人段階での調整を基本として、法人段階での配当軽減を廃止する方向を示した。さらに、引当金、租税特別措置の見直しによる課税ベースの拡大を求めた。

一方、間接税についてはより大きな改革が求められた。経済社会の変化に対応するため、消費者一般に広く負担を求める新しいタイプの間接税を中核に据えることが適切であるとの考え方に立ち、一般消費税として3類型4方式の提案を行った。それらは、製造業者売上税（A案）、事業者間免税売上税（B案）、日本型付加価値税（C案）について、答申では、間接税制の仕組みとしてC案が最も優れていると考えられるとしながら、どのタイプを導入するかは、世論の動向を見極めつつ幅広い観点から検討すべきであると結論づけた。

「**抜本答申**」前後の税制改正 昭和60年度の税制改正は、法人税で貸倒引当金の法定繰入率の引下げ、利子・配当課税について「グリーン・カード制度」の廃止、マル優制度などの申告書の整備による非課税貯蓄制度の適正化のほか、租税特別措置の整理合理化関係では、タックス・ヘイブン税制の整備、土地・住宅税制の特例に対する見直しなどが行われた。続く61年度税制改正は、住宅取得促進税制の創設、民間活力導入のための措置、法人税関係税制の特例の1年延長等と、たばこ消費税の引上げなどであった。このうちたばこ消費税については、日本専売公社の民営化に伴う措置として60年に創設されたもので、増税による増収分は全額が地方に対する特例交付金に充てられた。

昭和62年度の税制改正に当たっては、前記の「**抜本答申**」の主旨のもとに法案が取り纏められた。所得税は、中堅サラリーマンの負担軽減を主眼に62年、63年の2年間で減税を実施。税率は、8000万円超70%の15段階から5000万円超60%の12段階に簡素化された。このほか、配偶者特別控除が創設され、また、利子所得は原則課税となり一律源泉分離課税制度が導入され、少額貯蓄非課税制度が老人等に対する利子非課税制度に改組された。一方、売上税については、それまでの間接税との調整で63年1月導入とされた。結果的には、売上税導入を巡る国会審議の混乱回避のため、62年5月の売上税法案廃案の後、政府は売

上税と法人税をはずし、個人所得課税の軽減合理化と利子課税の見直し等の法案を7月に改めて提出し、9月に成立させた。

**利子課税の抜本的な見直し** 昭和62年度の所得税改正では、上記のとおり利子所得については原則課税となり、一律源泉分離課税が導入された。これに関する政府税調の62年度税制改正の答申では、従来から個人貯蓄の大半が利子非課税貯蓄制度の適用を受けており、多額の利子が課税ベースから外れる結果となっていることが指摘され、所得種類間の税負担の公平が損なわれていることを問題として取り上げた。また、高額所得者ほど多くの受益があり、貯蓄奨励の名目で一律に政策的配慮を行う必要性が薄れている点からも、非課税貯蓄制度の見直しを要請したのだった。答申では、老人・母子家庭・障害者など、所得の稼得能力が減退した人々に対する制度に改組することが適当であるとされ、大蔵省はこの趣旨に沿って、①少額貯蓄非課税貯蓄制度（マル優制度）及び郵便貯金の少額貯蓄の利子に関する非課税制度を老人・母子家庭・障害者等に対する利子非課税貯蓄制度（マル優・郵便貯金・特別マル優ともに元本350万円まで非課税）に改組、②少額公債の利子非課税制度を廃止（特別マル優は存続）、③一般の利子等については20%（国15%、地方5%）の税率による源泉分離課税制度を導入、といった一連の見直し案を決定した。なお、国会審議の過程で、④財形貯蓄非課税制度は廃止される一方、財形住宅貯蓄非課税制度が創設されることとなった。こうして再編整備された新しい利子課税制度は、所得税法改正を経て、63年4月1日から実施に移された。このほかでは、給与所得者の特定支出控除の特例（サラリーマンの経費の実額控除）や公的年金等控除が創設された。

**消費税導入までの経緯** 昭和62年度税制改正法案を巡る国会論議では、売上税の導入が最大の争点となった。売上税の導入問題については、61年7月実施の衆参同日選挙でも論争の対象となったが、結果的に自民党は選挙に大勝した。政府は、翌年2月に売上税法案と所得税等改正法案（所得税・法人税減税、マ

ル優制度廃止)を国会に提出した。しかし、野党の激しい反対のほかにも、自民党の内部においてさえ売上税の撤回を求める動きが相次いだ。62年度予算の審議は売上税問題を巡って紛糾し、4月には、原衆議院議長が売上税を事実上廃案とする調停案を提示し、4野党がこれを受け入れたことによって予算案は可決に漕ぎ着けた。その後、与野党協議のうえ5月27日には、売上税法案は最終的に廃案となった。

以上のような経緯で、間接税の改正については、具体的な修正の検討がなされないまま昭和63年度を迎えることとなった。62年11月6日には、竹下内閣が成立しており、政府税調は前記の「税制の抜本的見直しについての答申」に示された考え方と、その後の諸情勢を踏まえた税制のあり方に関する諮問を受けることとなった。この諮問の意図は、長寿、福祉社会を確実に維持していくためには、所得・消費・資産等の間で均衡のとれた安定的な税体系を構築することについて、早急に成案を得る必要があるというものだった。政府税調は、再び間接税の改正に取り組むこととなった。しかし、政府税調での審議による63年度税制改正案を国会に提出する時間的な余裕はなく、63年度については、これらの抜本的改革との関連を踏まえつつ当面早急に実施すべきものについて取り上げられた。特に、土地税制は、臨時行政改革推進審議会の答申に基づく「緊急土地対策」の一環として、資産譲渡所得の特例を改正することとなった。

次いで政府税調は、間接税の改正を含む税制見直しの早急な成案として、昭和63年4月に中間答申を、さらに、6月には「税制改革についての答申」を提出した。政府は、この両答申の内容を踏まえつつ、6月28日に「税制改革要綱」を決定し、その実現に向けて踏み出すこととなった。そして、このうち最も問題となる間接税については、多段階累積控除型の「消費税」を創設することとし、7月29日に法案を国会に提出した。なお、この消費税は、消費一般に広く薄く負担を求めるとともに、帳簿上の記録に基づく仕入税額控除制度を設け、また、零細事業者に配慮して、前々年(前々事業年度)の売上高3000万円以下の事業者の納税義務を免除した。さらに、前々年(前々事業年度)の売上高5億円以下の事業者には売上高から税額が計算できる簡易課税制度が設けら



れた。折りしも、法案提出直前の7月にリクルート事件が発生し、国会審議の争点が錯綜する事態となっていた。

その後、9月には税制問題等調査特別委員会（税特委）が設置され、税制面では有価証券譲渡益課税の強化など不公平税制の見直しを含めた審議が進められた。さらに、11月に至って自民党・公明党・民社党の3党は税制法案の取扱いにつきリクルート問題特別委員会の設置と法案修正で基本合意に達し、税制改革関連6法案が同月中に衆議院本会議で修正可決（公明党・民社党は反対、社会党・共産党は欠席）された。このようにして、リクルート事件、潜水艦「なだしお」衝突事件などで混迷する国会審議を経て、12月24日に消費税の導入を柱とする税制改革関連6法案が参議院本会議で可決成立（公明党・民社党は反対、社会党・共産党は欠席）した。なお、消費税法の施行は、平成元年4月1日であった。

**消費税導入後の税制改正** 上記の「税制改革についての答申」を受けた昭和63年度税制改正では、所得税については、税率を5000万円超60%の12段階から、6段階へと大幅に簡素化した。法人税については、税率の引下げとともに、配当軽減の戻しが実施された。さらに、相続税・贈与税の最高税率を引き下げ、税率適用区分を拡大し、課税最低限を引き上げた。これらの結果、純減税額は平年度で2兆円を超えるものとなった。

平成元年度の税制改正は、土地税制と地域活性化、社会政策上の配慮等が重視された。土地税制については、昭和64年1月1日から平成元年12月31日までの間に行われる土地等の譲渡所得の特別控除の改正等が実施された。また、地域活性化対策としては、特別償却制度が拡大されたほか、NTT株式売却収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法の無利子貸付の適用に当たって一定の要件のもとに登録免許税を免除する措置が拡充された。そのほかでは、所得税について、昭和63年度改正により平成元年分以降、課税最低限が夫婦2人の給与所得者で261万9千円から319万8千円へと引き上げられ、税率も5000万円超60%の6段階から2000万円超50%の5段階に簡素化された。

また、平成3年には、消費税の見直しが行われ、非課税範囲の拡大、申告・納付回数増加等、消費税の定着を図る措置が盛り込まれた。なお、平成元年度に引き続き、土地税制の改正は早急に実施されるものと認識され、2年度改正では、土地譲渡課税の特例措置の見直し等が図られた。

## 5 円高・金融自由化と財政投融资

**財政投融资計画の縮小と再拡大** 昭和59年のわが国経済は外需依存の景気回復となり、60年度の財政投融资計画の策定に当たって、資金運用部は59年度のような減額を覚悟する必要はなかった。しかし、大量の国債の償還と借換えが始まり、多くの資金を国債引受けに回す必要があり、財政投融资計画額は20兆8580億円、対前年度比の1.2%減となった。このように伸び率がマイナスで計上されたのは、29年度（12.6%減）以来31年ぶりのことであった。なお、簡保資金、政府保証債等は前年度並みであったが、引き続き郵便貯金の伸びに期待できず、資金運用部資金の伸びは回収金等の増額に頼るという状況であった。また、財政投融资計画外の国債引受けは、結局、対前年度比で1兆4000億円増額されて5兆円となった。

一方、昭和61年度の財政投融资計画は、60年度までの原資難から一転し、資金運用部資金、簡保資金の伸びが期待できるなど、原資状況の回復のなかで策定された。特に、資金運用部の中核をなす郵便貯金は、60年度の対前年度比減額から61年度には増額としたことが大きかった。また、計画の内容は内需拡大の方針に沿ったものとなった。そのため、計画額は22兆1551億円、対前年度比は6.2%増と再び拡大に転じたのである。

昭和61年度のわが国経済は「円高不況」の最中にあり、62年度の財政投融资計画には引き続き内需拡大への貢献が期待された。原資状況は引き続き恵まれた状況にあったことから、資金運用部資金、簡保資金の大幅な伸びを見込んで、計画額は27兆813億円、対前年度比22.2%増となった。この大幅な伸びは昭和48年度当初計画（28.3%）以来のものであった。一般会計において公共事業費を拡大させることが困難な財政状況にあったことから、内需拡大のための事業

費を財政投融资で確保しようというものだった。62年度全体の経済は、それまでの長期の停滞から脱して好調であったが、63年度計画の策定に当たって、原資の大幅な増大は期待できなかった。それでも、計画額は29兆6140億円、対前年度比で9.4%増となった。資金運用部資金よりも簡保資金の伸びが目立ったことは、昭和60年代になってからの1つの特色でもあった。

昭和63年度の経済は「平成景気」と呼ばれたが、64年度（平成元年度）の財政投融资計画の策定に当たって原資の大幅な伸びを期待できる状況にはなかった。また、政策の方向も民間資金の活用に期待し、財政投融资による需要拡大に固執する状況でもなかった。景気回復によって財政状況が好転し、特例公債脱却への追い風となり、国債引受けを減額できる余裕も生まれたが、平成元年度計画額は32兆2705億円、対前年度比は9.0%増となった。さらに、平成2年度計画額は34兆5724億円、対前年度比は7.1%増と3年連続で伸び率が抑制された。このように、平成元年度から2年度にかけては、内需の持続的な拡大が図られている経済状況に配慮し、景気に中立的な財政投融资編成が行われたのである。

**産業投資特別会計法の改正** 財政投融资制度の原資を構成する産業投資特別会計（昭和28年創設）は、長期・低コストの資金を産業界に供給し、戦後復興から高度成長に至るわが国経済の発展に貢献したが、昭和50年代以降の金融の自由化・国際化もあって、同会計による出融資の産業界に対する役割が相対的に低下していった。また、同会計の原資事情の面からも、30年代以降の主な原資であった一般会計からの繰入れが、50年代に入ってから財政事情の悪化により急激に減少し、56年度以降は逆に産業投資特別会計から一般会計へ繰入れを行うこととなった。その結果、59年度には、産業投資特別会計の出融資規模は大きく落ち込み、わが国の経済情勢の変化をも勘案した同会計制度の改正が検討されることとなった。

昭和60年に行われた産業投資特別会計法の改正は、①同会計の資本の充実を図るためNTT、JTの株式の一部を帰属させる、②52年度以降特別措置法

(財源確保法)によって行われていた一般会計への繰入れを産業投資特別会計法に新たに規定を設けて行う、等が主な内容であった。このうち①については、本節の第1項でも述べたように、60年4月に日本電信電話公社と日本専売公社が民営化されたことに伴い、それらの株式を一旦は国の一般会計に所属させた後、政府保有が義務づけられている株式(NTT株式の3分の1、JT株式の2分の1)は産業投資特別会計に、残りは国債整理基金特別会計に帰属させることとしたものである。これは、両株式の売却可能分は国民共有の負債である国債の償還に充てるため国債整理基金特別会計へ、また、政府の義務的保有分はその配当収入を資産として残る投融資に充てることが適切と考えられたためである。また、②については、日本輸出入銀行・日本開発銀行から産業投資特別会計への国庫納付金の増額措置を盛り込んだ「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」(56年度財源確保法)が59年度で期限切れとなったものの、当時としては依然厳しい財政事情にあったことから、両行の設置法を改正して国庫納付金の増額を図るとともに、産業投資特別会計から一般会計への繰入れについても、産業投資特別会計法に規定を設けることとしたものである。このような60年の法改正後は、産業投資特別会計は一般会計への繰入れを行いつつ、その投融資の規模を62年度までそれぞれ倍増させ、その後は平成2年度にかけて漸減させた。

**NTT 株式売却資金による無利子貸付制度** さらに、産業投資特別会計に関しては、財政投融資計画には計上されないが、公共投資拡充のための施策として「日本電信電話株式会社の株式の売払収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法の実施のための関係法律の整備に関する法律」の制定(昭和62年9月)があった。これによって、産業投資特別会計に産業投資勘定とは別の社会資本整備勘定が新たに設けられることとなったが、同法の趣旨は、NTT株式の売却によって国債整理基金に蓄積された資金の一部を活用し、産業投資特別会計を通じての無利子の貸付制度を創設し、社会資本整備を促進しようというものであった。この無利子貸付制度には、Aタイプ(収益回収型)、

Bタイプ（補助金型）、Cタイプ（民活型）があり、例えばCタイプは日本開発銀行、北海道東北開発公庫、沖縄振興開発金融金庫が行う融資であった。その場合、事業主体は第三セクターに限られ、対象となる公共事業も、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（民活法）」や「総合保養地域整備法（リゾート法）」など事業実施にあたっての公的助成等について法的根拠があるものに限られた。

このように、「プラザ合意」後における諸情勢のなかで、内需拡大を迫る外圧に対処しつつ、他方では円高不況からの脱出を図るために、NTT 株式売却資金は、上記のような民活の視点を加えた公共事業の財源として活用されることとなったのである。

**預託金利の逆転現象と法定制の廃止** 財政投融资金利の基準となる預託金利は、昭和50年代後半には国債金利と同じかやや低目であった。また、国債金利は通常は利付金融債よりも金利水準が低く、その利付金融債金利に0.9%上乘せしたものが、政府系金融機関の基準金利である長期プライムレートであった。しかし、金融の自由化が長期金利から始まったため、55年央をピークに長期プライムレートも国債金利も下落し始めた（本節の公債政策の項を参照）。預託金利も公定歩合の改定に伴って引き下げられたが、長期金利の低下速度に追いつかなくなったのである。そして、59年11月からは、預託金利が国債金利を上回る「預託金利の逆転現象」が起こってしまった。

こうした「預託金利の逆転現象」によって、財政投融资に対する資金需要は大きく低下することとなった。また、資金運用部が国債引受けを行う場合には、資金運用部特別会計の収支が逆転となる状況が生じた。さらに、昭和58年10月22日以来5%に据え置かれていた公定歩合が61年1月30日に4.5%、3月10日に4.0%に引き下げられたことにより、預託金利も引き下げられ、3月以降は預託金利が法定下限の6.05%に張り付いた状態となった。中曽根首相は大蔵省に、預託金利の下限を法定している「資金運用部資金法」の改正を含めた対策を求めた。当時の郵政省と厚生省の考え方は、預託金利の法定制は資金運用部

への全額強制預託の見返りであり、法定制を廃止するのであれば自主運用を任せるべきだ、というものだった。折りしも、62年度税制改正では、売上税導入の前提として少額貯蓄非課税制度（マル優制度）と郵便貯金の利子非課税制度の廃止が検討されていた。また、12月5日の「政府・与党合意」では、郵便貯金の自主運用枠（金融自由化対策資金）を創設する、郵便局の国債窓販（1兆円）を認める、郵便貯金の預入限度額を引き上げる、資金運用部預託利率の法定制を改める、預託利率は大蔵省が郵政省の同意を得て決定する等で合意に漕ぎ着けた。次いで62年3月には「資金運用部資金法の一部を改正する法律」が制定され、預託金利の法定制は廃止されたのだった。こうして、長期の預託金利は国債の表面利率を基準（市場連動）とし、金利が異常に高い場合や低い場合には両省の協議によって政令で定めることとなり、62年3月には早速預託金利が5.2%へと大幅に引き下げられた。

**資金運用事業の開始** 金融自由化の大きな流れのなかで、昭和62年度からは、財投機関において財投資金を市場運用する資金運用事業（自主運用）が開始され、国債引受けに次ぐ新しい原資運用の方法として注目された。この資金運用は、そもそも郵便貯金・厚生年金・簡易保険の自主運用への強い要望に即したもので、上記のとおり郵便貯金非課税制度の改定に際しての「政府・与党合意」で創設されたものである。なお、そのような自主運用の期待に対しては、大蔵省資金運用部による公的資金の管理統合の主張があり、その仕組みを堅持するという条件のもとで運用の途を開いたものであった。したがって、郵便貯金等として集められた資金は従来どおり資金運用部に預託され、その一部を改めて郵便貯金特別会計と年金福祉事業団が借り入れ、資金運用事業として市場で有利に運用することとされた<sup>1)</sup>。また、資金運用事業の運用対象は、国債、特定の社債、地方債、公庫・公団債、金融債、特定の外国債、元本保証のある金銭信託、金融機関への預金とされた。

一方、このような自主運用の要求は郵便貯金だけではなく、年金についても、昭和62年度には厚生省から大蔵省へ強い働きかけがなされていた。大蔵省はこ

の時、郵便貯金とのバランス等を考慮し、年金福祉事業団が資金運用部から融資を受けて運用する年金財源強化事業の創設を認めることとした。さらに、既に分離運用がなされていた簡易保険についても、運用対象の拡大が図られた。以上のような経緯によって、郵便貯金などの資金運用事業が始動することとなり、その事業規模も拡大していくこととなったのである。

〔注〕

- 1) 郵便貯金特別会計に一般勘定と金融自由化対策特別勘定が設置され、後者において資金運用事業が行われることとなった。

### 第3節 金融政策

#### 1 金融自由化・国際化と「バブル経済」の発生

**プラザ合意後の金融緩和** 昭和60（1985）年9月のプラザ合意で、日本円・独マルクなどの対米ドル割安是正のための協調介入、これら諸国での内需拡大策の実施、それらを通じた国際収支不均衡の是正が合意された。日本政府においても、経常収支黒字を背景に大幅な円高が進み、輸出関連産業に大きな打撃となることを回避するには、黒字削減のため内需拡大を図るべきとの判断がとられた。10月に政府は、経済対策閣僚会議で内需拡大対策を決定し、また「国際協調のための経済構造調整研究会」を設置した。同研究会が翌61年4月に首相に提出した報告書（いわゆる「前川レポート」）は、内需主導型の経済構造への調整を中期的な経済政策目標とすべきであるとした。

総需要を拡大するにあたって、財政再建の途上であるため財政政策は出動しないとすれば、金融緩和政策がもつばらその任を果たすことになる。しかし一方で、財政緊縮・金融緩和のポリシー・ミックスは、金利を低下させ、資金の流出（円売り・ドル買い）を促して、ドル高・円安を生じさせる効果があるろう。それはまた日本の輸出増加・輸入減少、ひいては経常黒字拡大をもたらす可能