

【研究ノート】

財政再建期の予算過程と予算政策 (中)

—企業国家の変容—

横 田 茂

目次

- I はじめに II 財政再建政策の形成 III 再建目標年度の後退
IV 「臨時異例の財政運営」の後遺症 (以上, 本誌第68巻第2号)
V 財政再建政策の再構築 VI 挫折と変質 (以上本号)
VII 財政再建政策の新展開 VIII 結論と展望 (以下次号)

V 財政再建政策の再構築：1980年度～1982年度

1 一般消費税導入の挫折

前節で考察したように、福田首相が主導した「臨時異例の財政運営」は、1979年度予算に重い後遺症を残し、大平が蔵相として国会審議で示した財政再建政策が挫折に瀕することとなった。だが大平は、78年11月におこなわれた自民党総裁選挙で福田を破り首相に就任すると、79年1月5日の閣議で80年度から一般消費税を導入することを決定した¹⁾。

5月18日の閣議では金子一平蔵相が、79年度予算に予定された15兆2700億円の公債が売れ行き不振に直面している状況のもとで、80年度の公債発行額を可能な限り減額する方策を検討するために、大蔵省と各省による事前点検作業（サマー・レビュー）を実施することについて、各大臣の協力を求めた²⁾。5月はシーリング設定に先行して翌年度の予算要求資料の作成が各省の出先機関で開始される時期であった。尾崎はサマー・レビュー導入の意図について「これは、各省庁に予算要求の前に既定経費の見直しを十分検討してもらうことをねらったものであるが、その際予算当局と十分時間をかけて意見交換を行うことによって、あらかじめ『論点を詰める』ことを主目的にしていた³⁾」と述べている。7月末には、80年度のシーリングを前年度より縮減して「一般行政費：前年度同額、その他：10%増」の範囲内とすることが閣議で了

1) 中島将隆「なぜ赤字国債の無制限発行が可能になったか」証券経済研究所『証券経済研究』第81号、2013年3月、24頁。

2) 『国の予算』1980年度、1081-82頁。

3) 尾崎、前掲書、25頁。

表5 概算要求基準（シーリング）の推移

年 度	概算要求基準（上限）
1975	25%増
1976	15%増
1977	一般行政経費 10%増, その他 15%増
1978	一般行政費（経常事務経費 0%・その他 5%増）
1979	その他 13.5%増
1980	一般行政経費 0%, その他 10%増
1981	一般行政経費 0%, その他 7.5%増
1982	0%
1983	マイナス5%（投資的経費を除く）
1984	
1985	経常部門マイナス10%
1986	投資部門マイナス5%
1987	
1988	経常部門マイナス10%
1989	投資部門0%
1990	産投投入（NTT株の活用）1兆3,000億円

備考：1984年度までのシーリングの正式名称は、概算要求枠。

出所：『国の予算』1990年度，19頁より作成。

解された（表5は、1975年度から90年度までのシーリングの推移を示している）⁴⁾。

以上の手続きを経て、大平は9月3日における第88回臨時国会の施政方針演説で、「特例公債からの脱却」を1984年度に実現することを基本目標とし、80年度にはその具体的第1歩として以下の三つの方策に取り組むと表明した。(1) 公債発行額を圧縮し、税の自然増収を優先的に公債減額に充てる、(2) 租税特別措置の見直しなど税負担の公平化を進める、(3) 歳出を極力削減したうえで、なお必要とする歳出を賄う財源が不足する場合、国民の理解を得て「新たな負担」を求める⁵⁾。

一般消費税による増税の方向は、すでに福田内閣期に77年10月4日の政府税制調査会の中間答申で公式に打ち出され、78年9月12日にはその「試案」が公表されていた。また、1980年度からの一般消費税導入は、78年12月26日に自民党税制調査会が採択した税制大綱に明記され、翌26日に党の最高決定機関である総務会で了承された既定の方針であった。これを受けて翌27日には政府税制調査会が、79年度の税制大綱に同様の方針を盛り込んだ答申を大蔵大臣に提出している⁶⁾。だが大平の施政方針演説は、三木元首相・福田前首相との会談で9月7日に衆議院を解散することを合意した後におこなわれたので、激しい政治的動揺を生んだ。自民党内では所属議員の過半数の214人が参加して結成されていた「財政再建議員懇談会」が反対を表明し、社会・公明・民社の野党3党は9月7日に共同して「内閣不信任案」を提出する⁷⁾。同日、大平が衆議院を解散すると、マスコミは翌日の「鉄建公団の不正経理」報道を皮切りに「公費天

4) 『国の予算』前掲，1082-83頁。

5) 『昭和財政史：昭和49年～63年度』第2巻「予算」前掲，289-290頁。

6) 安藤，前掲書，102頁，109-111頁。

7) 中島，前掲論文，22頁。

国」批判のキャンペーンを展開し、中小企業団体、農業団体、消費者団体なども相次いで反対を表明した。こうして総選挙告示後の大平の発言は次第に後退し、消費税導入断念を表明せざるをなくなるが、10月7日の投票で自民党が獲得した議席は1議席減って248議席となった⁸⁾。

選挙結果に対する大平の責任を追及する自民党内の激しい紛争（40日抗争）を経て第2次大平内閣が成立した直後の11月13日、経団連は「行財政改革の断行を望む」を発表し、「基本的には、長期的な行財政改革の目標とそれを実現するための具体的な実行計画を織り込んだ『行財政構造改革計画』を作成し、これを実行」することを内閣に求めた⁹⁾。これを受けるかたちで行政監理委員会の「今後における行政改革の課題と方向について」（1979年12月24日）は、「期間5年の時限立法措置として現行諸法規に優先する特別立法である行財政構造改革臨時措置法を制定すべきである」という意見を政府に具申している¹⁰⁾。また12月21日に衆・参両院で議決された「財政再建に関する決議」は、「財政再建は、一般消費税（仮称）によらず、まず行政改革による経費の節減、歳出の節減合理化、税負担の公平の確保、既存税源の見直し等を抜本的に推進すること」によるべきであると表明した¹¹⁾。

これらの提言・意見具申・国会決議は1981年以降に台頭する「増税なき財政再建」論に結びつくこととなる¹²⁾。

2 フレームとシーリングの連携

(1) 「一般歳出」の分離：1980年度

こうした状況のなかで、主計局の1980年度予算編成方針を示す「フレーム試算」（55年度財政事情の試算）が竹下登蔵相から閣議に提出されたのは79年11月30日であった。前年度には財政制度審議会企画部会での検討に付された「フレーム試算」を概算閣議に先行する閣議に提出し、マクロ・バジェットिंगの枠組みをあらかじめ決定する手続が導入されたのである。

この「フレーム試算」も前年度の手法を踏襲しA・B二つのケースで構成されていたが、歳入における第1の新機軸は、公債発行額を前年度より1兆円削減することが両ケースの前提とされたことである。これは概算閣議に先んじて、次年度に見込まれる「税の自然増収」から公債金を最優先で1兆円減額する合意を閣僚から調達すること意味した。第2に、歳出の新機軸

8) 安藤、前掲書、17-20頁、中島、前掲論文、23頁。

9) 経団連「行財政改革の断行を望む」『経団連月報』1979年12月、2-3頁。

10) 行政監理委員会「今後における行政改革の課題と方向について」『自治研究』第56巻第4号、第1法規出版、1980年4月、140-148頁。

11) 参議院予算委員会調査室編『財政ファイルブック』1992年、332頁。

12) 「増税なき財政再建」論は、土光敏夫経団連名誉会長が第2次臨時行政調査会（第2次臨調）会長就任に先立つ1981年3月11日に鈴木善幸首相に手渡した「申し入れ事項」を首相が受け入れたことを契機として世論に大きな影響を与え、第2次臨調の活動を通じて財政再建のスローガンとなった。当時の大蔵省主計局長・松下康雄（元大蔵次官）は、主計局は増収を図るためには新税によるしかないが、そのためには新たな国会決議が必要と考えていたとインタビューで語っている（安藤、前掲書、210-214頁）。

として、サマー・レビュー当時に「その他」と呼ばれていた国債費・地方交付税を除く経費に「一般歳出」という名称が与えられ、原則としてシーリングの適用を受ける政策的経費群であるとされた。それゆえ「フレーム試算」の歳入・歳出に導入された二つの新機軸は、新規財源債の減額によって「特例公債に依存しない財政」を1984年度に実現するために、抑制や削減の対象とすべき経費・政策領域を大蔵省がトップ・ダウンで示すことを意味した。フレームとシーリングの連携を図り、すでに予算の裏づけをもつ制度に切り込む方針が示されたのである¹³⁾。

この連携は1981年度と82年度の予算編成においてさらに強化される。まず、80年5月16日の閣議に竹下蔵相が報告した「フレーム試算」（昭和56年度事前点検作業の前提）にもとづき、81年度予算編成の目標を「公債発行額を前年度より2兆円程度減額、一般歳出の増額をゼロ」とした場合に、各省の所管事項に生じる問題点をサマー・レビューにおいて検討することが了承された。だが、この閣議と同日に野党が提出した内閣不信任案が自民党の福田派・三木派・中曽根派の賛成で可決される。大平首相は衆議院を解散し、6月24日の衆議院・参議院の同時選挙において自民党は圧勝するが、かれはこの選挙戦の初日に発病し6月12日に死去した¹⁴⁾。

大平内閣の予算篇編成方針は7月12日に成立した鈴木善幸内閣に引き継がれ、同月末の閣議において「一般行政費の伸びゼロ%、その他経費の伸び7.5%」とするシーリングが了解された（表5参照）。一般行政費はすでに前年度に伸率ゼロ%となっていたが、政策経費の伸びが前年度より2.5%縮減されたのである。同年12月1日には、鈴木首相が政府与党九者会談で「次年度当初予算では公債発行額を2兆円減額する」方針を伝達した¹⁵⁾。翌日の自民党総務会がこの方針を了承すると、大蔵省は「フレーム試算」（昭和56年度財政事情試算）公表する。「フレーム試算」は、公債2兆円減額を前提し、予算の伸率（新規財源枠）を「8.5%とするケースAと11.5%とするケースB」で構成されていたが、鈴木首相の強い指示で伸率を9.9%とする政府予算案が決された¹⁶⁾。

(2) 「財政の中期展望」の導入：1982年度

大蔵省は81年度当初予算案の国会審議の過程で、前年度までの「財政収支試算」に代わる「財政の中期展望（昭和55年度～昭和59年度）」（以下、「中期展望」とする）を、1月30日の衆議

13) 『昭和財政史』は、80年度予算の「フレーム試算」の公表以降、「一般歳出」という新たな用語は「財政再建の核心である歳出の節減合理化、その対象となる政策的経費」として「財政再建の1つのキーワードとして定着する」と述べている（『昭和財政史：昭和49～63年度』第2巻「予算」前掲、295頁）。

14) 同前、331-333頁。

15) 1981年度予算編成当時の主計局長松下は、後日のインタビューで、前任の長岡主計局長のもとで「公債2兆円減額」を前提とした「サマー・レビュー」がおこなわれたが、まだ不確定要因が多く、予算編成作業のかなり強い目標になったのは80年9月初めに開かれた政府・自民党六者会談での鈴木首相の指示以後であったと語っている（安藤、前掲書、225-226頁）。大蔵省幹部が鈴木首相を訪れて「公債2兆円減額」を柱とする予算編成をはっきり報告したのは、予算編成作業の大詰めに当たる11月25日であった（『昭和財政史：昭和49～63年度』第2巻「予算」前掲、338頁）。

16) 同前、338-340頁。

表6 財政の中期展望（1880～1984年度）：財政収支総括表

億円，%

年 度		1980	1981	1982	1983	1984
歳 出	1 国債費	53,104 (30.2)	66,542 (25.3)	78,100 (17.4)	87,800 (12.4)	95,500 (8.8)
	2 地方交付税	65,452 (23.8)	80,835 (23.5)	93,300 (15.4)	107,500 (15.2)	123,900 (15.3)
	3 一般歳出	307,332 (5.1)	320,504 (4.3)	353,900 (10.4)	387,300 (9.4)	424,500 (9.6)
	經常部門	221,498 (8.7)	234,604 (5.9)	259,400 (10.6)	283,400 (9.3)	310,300 (9.5)
	投資部門	85,834 (△3.1)	85,900 (0.1)	94,500 (10.0)	103,900 (9.9)	114,200 (9.9)
	計 (1)	425,888 (10.3)	467,881 (9.9)	525,300 (12.3)	582,600 (10.9)	643,900 (10.5)
歳 入	1 税収	264,110 (22.9)	322,840 (22.2)	369,900 (14.6)	421,800 (14.0)	481,000 (14.0)
	2 税外・その他収入	19,078 (3.5)	22,341 (17.1)	23,300 (4.3)	25,100 (7.7)	27,000 (7.6)
	3 公債金収入	142,700	122,700	104,400	86,100	67,900
	特例公債	74,850	54,850	36,500	18,200	0
	建設公債	67,850	67,850	67,900	67,900	67,900
	計 (2)	425,888 (103)	467,881 (9.9)	497,600 (6.4)	533,000 (7.1)	575,900 (8.0)
要調整額 (1-2)		-	-	27,700	49,600	68,000
經常部門		-	-	19,800	33,300	42,300
投資部門		-	-	7,900	16,300	25,700

備考：△はマイナス。() 内の数値は対前年度伸率。

出所：藤井威『『財政の中期展望（昭和55年度～昭和59年度）』について』『ファイナンス』第184号，1981年3月，11頁より作成。

院予算委員会へ提出した。「財政収支試算」が経済計画を基礎にしたマクロ的・機械的な計算であったのに対して、新たに導入された「中期展望」の特徴は実際の予算編成方法に準じた歳入・歳出の年度別・項目別積上げ計算であった。表6は「中期展望」の総括財政収支表である。この表は、80年度予算をベースとして編成された81年度予算案の「フレーム」を起点に、82年度から84年度までの財政収支の推移を試算している。第1に、歳入については、81年度予算案の特例公債発行予定額（5兆4850億円）が、82年度から均等に減額され84年度にゼロとなるケースを示している。第2に、82年度以後の税収が毎年度14%台で増加すると試算されている。これは1970年代後半の税収増加の実勢（税制改正の影響を除去した税収の実績値の伸率）が概ね12～13%、もっとも高かった79年度で14.4%であったことを踏まえた想定である¹⁷⁾。第3に、歳出は、各年度の公債発行額と税収額から国債費と地方交付税を算出したうえで、81年度における制度・施策に変更がないと仮定した場合「一般歳出」額がどのように推移するかが推計されている。そして第4に、以上の想定にもとづく歳出超過額が各年度の予算均衡化に必要な「要調整額」である。

「中期展望」は将来の財政運営についての具体的実行計画ではなく、81年度予算における制度・施策を前提として後年度負担額を推計する「財政計画試算」であって、「予算編成を拘束するものではない」と説明された¹⁸⁾。しかし、81年度予算の執行が始まったばかりの4月10日、鈴木首相が閣議において「82年度予算は大型新税によることなく行政改革と歳出削減によって財政再建を推進することを目標とし、各省庁の所管予算を根底から見直すために例年より早く

17) 藤井威『『財政の中期展望（昭和55年度～昭和59年度）』について』『ファイナンス』第184号，1981年3月，11頁。

18) 同前，8頁。

シーリングを設定する」と発言すると、主計局は「中間展望」に計上された82年度の「要調整額」2兆7700億円全額を「一般歳出」の削減で解消する「フレーム試算」（昭和57年度財政事情の試算）を公表した。その場合、82年度の「一般歳出」は32兆6200億円となり81年度から5696円しか増額できない。伸率はわずかに1.8%である（後掲の表11の試算Ⅱを参照）。主計局は各省官房長会議を開催し、6月5日を目途に「原則伸率ゼロ%のシーリング」設定を目指して各省と事務折衝を開始する方針を伝えた。

3 第2次臨行政調査会「第1次答申」

(1) 第2次臨調・第1特別部会の設置

以上の経過で明らかのように、1980年度に導入された「フレームとシーリングの連携」は特例公債の減額によって縮減した新規財源枠に「概算要求を押し込む」ツールとして次第に強化され、82年度の「ゼロ・シーリング」が例年より2か月早い6月5日の閣議で了解される。但し、この過程で、1979年度の「経済協力費政府開発援助」「石油税財源の石炭並びに石油代替エネルギー対策特別会計繰入」に加えて、81年度に「前年度制度改定された年金の平年度化」「国際条約の実施に伴う既国庫債務負担行為の当年度歳出化」、82年度に「人件費に係る義務的経費増」がシーリングの例外事項となった¹⁹⁾。国際条約とは日米安全保障条約や日米地位協定などのことであって、アメリカ政府の防衛費負担増加要求と防衛庁・外務省・自民党国防関係議員の圧力によって自衛隊の正面装備調達契約がシーリングの対象外とされたのである²⁰⁾。自民党の予算要求を調整する政務調査会の実質的権限は1970年代後半以降には各省庁に対応する部会の中堅議員の集団である「族」に移行していた²¹⁾。「フレーム試算とゼロ・シーリング」を梃子として2兆7700億円の「一般歳出」を削減するには、これらの歳出をうらづけている制度の改廃が不可欠となるが、そのためには対応する省庁と「族」議員の了解を取りつけなければならない。

首相と大蔵省がこの目的のために活用したのは、81年3月16日に土光敏夫経団連名誉会長を会長として発足した第2次臨時行政調査会（以下、第2次臨調または臨調とする）であって、鈴木首相が発足当日の「あいさつ」のなかで「誠に短兵急なお願いではありますが、昭和57年度予算編成に向けて、当面の要請にこたえる具体的改革案を、この夏までに御提出いただければ幸いです」と要請したことが実質的な諮問となった²²⁾。さらに、これに応じて臨調内に設けられた「第1特別部会」の第1回会合（4月30日）で、宍戸宗夫主計局総務課長は「ゼロ・シーリングで2兆7700億円削減されることになり、臨調の議論はいらないのではないかと

19) 宮島洋『財政再建の研究—歳出削減政策をめぐって—』有斐閣、1989年、66頁。

20) 同前、70-71頁。

21) 佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986年、86-94頁。

22) 神原勝は、1980年9月8日に行政監理委員会の民間委員6名連名の提言を受けた中曽根康弘行政管理庁長官の政治的思惑から始まった第2次臨調構想（中曽根臨調構想）が、鈴木首相と財界首脳によって「増

の疑問は困る。給付水準を下げるか、件数を減らすか、受益者負担を増やすのかいろいろの考え方があがるが、国民にとってハッピーとなる選択の踏ん切りは各省庁ではつけにくい。与野党にも同じ悩みがある。当調査会で答えを出して欲しい²³⁾」と要請した。

(2) 「第1次答申（緊急答申）」と行革関連特例法

こうして2兆7700億円の「一般歳出」削減に裏づけを与える「第1次答申（緊急答申）」が首相に提出されたのは7月10日である。「答申」は、1982年度から84年度までの3年間で「赤字公債依存からの脱却」を図る「財政再建期間」とした。答申の「第2 緊急に取り組むべき改革方策」のベースとなったのは、1978年から80年にかけて財政制度審議会（以下、財政審とする）から蔵相に提出された「建議」と、主計局が各省庁とのサマー・レビューの結果をもとに作成した「伸びゼロ・リスト」、および財界首脳の「行革推進五人委員会」の提言「行政改革の基本方向と緊急課題について」（81年4月2日発表）であった²⁴⁾。しかし「答申」は、改革の基本理念として「活力ある福祉社会の実現」とならんで「国際社会に対する貢献の増大」を掲げ、「国際的責任を果たすための経費の増加は必至であるが、これらについても、その有効性、適切性を厳しく審査し、極力抑制を図る」と、シーリングの別枠に指定された防衛関係費と経済協力費の増額を容認していた²⁵⁾。

鈴木は「財界総理」としての土光会長の権威を背後に、7月17日の閣議で、これを「最大限に尊重し、速やかに所要の施策を実施に移す」と決定し、8月25日の閣議において7項目からなる「行財政改革に関する当面の基本方針」（行革大綱）をまとめた。その柱は次の3点である。

(1) 生活保護費を除く各省庁所管の補助金を1割削減する。(2) 1982年度以降3年間の財政再建期間中の臨時特例措置として、関連する法律を一括改正する行政改革法案を国会へ提出する。(3) 1982年度から5年間で国家公務員数を5%削減する第6次定員削減計画を発足させる²⁶⁾。

こうして、既存の36法律を一括して対象とする行革関連特例法案（正式名称、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

、税なき財政再建」推進に活用されてゆく過程を詳論している（神原、前掲書、2-22頁）。一方、当時の主計局長松下は、80年8月中旬に中曽根長官のもとで行政改革計画を立案していた行政管理庁事務次官から「大蔵省にとっても財政再建の千載一遇の好機と思って協力してもらいたい」と要請されたとインタビューで述べている（安藤、前掲書、208-210頁）。第2次臨調設立をめぐる政府・財界・官僚機構の首脳の興味深いエピソードである。

23) 『毎日新聞』1981年7月17日。神原勝「第2次臨調と第1次答申」『法律時報』日本評論社、1981年11月、113頁。

24) 神原、前掲書、84-94頁。「伸びゼロ・リスト」作成の経緯については、藤井威「伸びゼロではこうなる」『ファイナンス』第180号、1980年11月、31-36頁。

25) 宮島、前掲書、71頁。

26) 神原、前掲書、151頁。

する法律案)が9月22日に閣議決定され、11月27日に成立した²⁷⁾。鈴木は同法の立法過程で各省庁および自民政務調査会との折衝に強力に関与したが、その公式の折衝の場となったのは、臨調発足直後に設置された「政府・自由民主党行政改革推進本部」である。図1が示しているように、推進本部は首相を本部長として政府・与党の最高レベルの首脳を結集する組織であった。推進本部とその常任幹事に正規メンバーとして橋本龍太郎会長をおくった行財政調査会は政務調査会の一部門であって、行財政改革案の審議と実施の過程で、臨調内の各部会と政務調査会の各部会との橋わたし役として、また省庁横断的の案件をとりまとめる機動部隊として活動した²⁸⁾。だが行革関連特例法はその名称が示す通り、1982年度当初予算の編成を急ぐ内閣が政務調査会・部会の強い要求を受容れ、1982年度から84年度までの3年間の財政再建期間に限定した「臨時特例措置」として成立したのである。

図1 政府・自由民主党行政改革推進本部：1981年3月25日設置

本部長	内閣総理大臣
部員	全閣僚、幹事長、総務会長、政務調査会長 参議院議員会長、行財政調査会長
常任幹事	行政管理庁長官(座長)、内閣官房長官 経済企画庁長官、大蔵大臣、自治大臣 政務調査会長、行財政調査会長
庶務	行政管理庁行政管理局

出所：増島俊之「行政改革の手続き」日本政治学会編『現代日本の政治手続き』（年報政治学1985年）岩波書店、1986年、159頁より作成。

VI 破綻と変質：1981年度～1984年度

1 予算政策の暗転

さて、以上の経緯に照らして表7を見ると、80年度から82年度までの公債発行額は「フレーム試算」に従って減額され、「税の自然増収見込額」は、80年度の4兆5980億円から82年度には4兆0320億円に減少している。81年度の「政策増減税」の増収額が急増したのは、「公債発行2兆円減額」を埋め合わせるために、現行税制の基本的枠内で「選択的増税」（法人税・酒税・物品税・印紙税・有価証券取引税の税率引き上げ）がおこなわれたからである²⁹⁾。こうして、80年度から82年度までの財政規模の伸率は10.3%、9.9%、6.2%と低下している。

一方、歳出では表8のように、80年度からシーリングの対象とされた「一般歳出」の伸率が、79度の13.9%から5.1%に急減し、82年度には1.8%まで低下した。「一般歳出」のなかでは社会

27) 同前、343頁。

28) 増島俊之「行政改革の手続き」日本政治学会編『現代日本の政治手続き』（年報政治学1985年）岩波書店、161頁。

29) 『昭和財政史：昭和49～63年度』第2巻「予算」前掲、338-340頁、352-354頁。

保障関係費の伸率が80年度に7.7%と一けた台に低下し、82年度には行革関連特例法の影響を受けて2.8%へ削減された。公共事業関係費は80年度の6兆6654億円が82年度まで据えおかれている。建設公債を財源とする「公債発行対象経費³⁰⁾」の伸率は80年度にマイナス6%に低下し、その後も0.2%、マイナス4.2%と抑制されている。これに対してシーリングの対象外とされた防衛関係費、経済協力費、エネルギー対策費は増加を続け、歳出優先順位の組み換えが進行した。

だが、次に決算段階の実績を示す表9を見ると、特例公債は81年度には当初予算より3750億

表7 一般会計当初予算歳入の編成：1980～1984年度 億円，%

年 度	1980	1981	1982	1983	1984
1 前年度当初予算	386,001	425,888	467,881	496,808	503,796
2 当年度増収見込	39,887	41,993	28,927	6,988	2,476
(1) 税収	49,240	58,730	43,400	△43,090	22,810
自然増収	45,980	44,900	40,320	△43,160	22,160
政策増減税	3,260	13,830	3,080	70	650
(2) 税外収入	473	3,414	3,483	21,423	△13,667
(3) 前年度剰余金受入	174	△151	344	△395	△17
(4) 公債金収入	△10,000	△20,000	△18,300	29,050	△6,650
建設公債	△4,300	0	△2,690	△1,510	△1,400
特例公債	△5,700	△20,000	△15,610	30,560	△5,250
3 当年度当初予算 (1+2)	425,888	467,881	496,808	503,796	506,272
4 対前年度伸率 (%)	10.3	9.9	6.2	1.4	0.5

備考：△はマイナス。

出所：『国の予算』各年度版より作成。

表8 一般会計当初予算主要経費別歳出の推移：1980～1984年度 億円，%

年 度	1980	1981	1982	1983	1984
1 国債費	53,104(30.2)	66,542(25.3)	78,299(17.7)	81,925(4.6)	91,551(11.7)
2 地方交付税	65,452(23.8)	80,835(23.5)	92,309(14.2)	73,151(△20.8)	88,864(21.5)
3 一般歳出	307,332(5.1)	320,504(4.2)	326,200(1.8)	326,195(△0)	325,857(△0.1)
社会保障関係費	82,124(7.7)	88,369(7.6)	90,848(2.8)	91,398(0.6)	93,210(2.0)
文教及び科学費	45,250(5.2)	47,420(4.8)	48,673(2.6)	48,186(△0.9)	48,665(1.0)
公共事業関係費	66,554(1.7)	66,554(0)	66,554(0)	66,554(0)	65,200(△2.0)
公債発行対象経費	68,168(△6.0)	68,304(0.2)	65,434(△4.2)	63,934(△2.3)	62,539(△2.2)
防衛関係費	22,302(6.5)	24,000(7.6)	25,861(7.8)	27,542(6.5)	29,346(6.6)
経済協力費	3,826(17.5)	4,254(11.2)	4,711(10.8)	5,043(7.0)	5,439(6.1)
エネルギー対策費	4,241(31.9)	4,975(17.3)	5,632(13.2)	5,977(6.1)	6,032(0.9)

備考：()内の数値は対前年度伸び率。△はマイナス。

出所：『国の予算』各年度版より作成。

30) 「公債発行対象経費」は公債・借入金を財源とすることが可能な経費で、その範囲は財政法第4条第1項に①公共事業費、②出資金、③貸付金、と規定されている。このうち「公共事業費」は、一般会計・主要経費別分類の公共事業関係費から一定の項目を控除し「その他施設費」を加えた経費で、財政法第4条第3項により、毎年度予算書の予算総則に計上し、国会の議定を受けなければならない。表8により一例をあげると、1980年度の「公共事業費」は主要経費別・公共事業関係費6兆6554億円から1兆9853億円を控除した4兆6701億円に「その他施設費」1兆4628億円を加えた6兆1329億円である。これに出資金5824億円、貸付金1015億円を加えた額が1980年度の「公債発行対象経費」6兆8168億円となる（『国の予算』1980年度、673-676頁）。

円、82年度には3兆0847億円と増額されており、減額の目標は達成されなかったことが明らかになる。それは税収の決算額が当初見積額から大幅に減少した結果であって、減収額は81年度に3兆3319億円、82年度には実に6兆1129億円に達した。

表9 歳入・歳出決算：当初予算からの増減と歳計剰余金の処分：1980～1984年度 億円

年 度	1980	1981	1982	1983	1984
1 歳入					
(1) 税収	4,577	△33,319	△61,129	433	3,124
(2) 税外収入	1,265	2,335	3,477	3,341	1,249
(3) 前年度剰余金受入	9,675	6,288	4,809	7,545	10,176
(4) 公債金収入	△998	6,299	36,047	1,413	1,013
建設公債	1,700	2,549	5,200	4,449	1,849
特例公債	△2,698	3,750	30,847	△3,037	△836
(5) 決算調整資金繰入		24,948			
小計 (A)	14,519	6,552	△16,785	12,733	15,562
2 歳出					
(1) 国債費	1,812	0	△9,230	△250	776
(2) 地方交付税	4,069	△439	△16,957	0	1,497
(3) 一般歳出	2,281	1,770	1,830	2,807	6,261
小計 (B)	8,162	1,331	△24,357	2,557	8,534
3 歳計剰余金 (A-B)	6,357	5,222	7,562	10,176	7,028
(1) 翌年度歳出繰越	5,392	4,792	5,541	6,191	4,966
(2) 前年度剰余金使用残	68	413	17	0	0
(3) 新規剰余金	897	17	2,004	3,985	2,062

備考：△はマイナス。

出所：『国の予算』『決算の説明』各年度版より作成。

表10 1981年度と1982年度の税収減少 億円, %

	1981	1982
源泉所得税	5,627 (5.7)	11,208 (10.0)
申告所得税	5,359 (16.9)	10,127 (26.7)
法人税	15,295 (14.8)	28,164 (23.6)
酒 税	1,661 (9.1)	1,897 (9.7)
物品税	2,220 (16.1)	2,989 (19.4)
有価証券取引税	301 (8.9)	1,859 (40.2)
その他	2,856 (7.8)	4,885 (9.3)
減少総額	33,319 (10.3)	61,129 (16.7)

備考：当初予算に対する減少額。() 内は減少率。

出所：『決算の説明』1981年度、1982年度より作成。

税収減少をもたらした基本的理由は、1979年の第2次石油危機を契機とする世界的スタグフレーションになかで生じた日本経済の景気後退であった。とりわけ、国内経済の落ち込みの底を支えていた輸出が、アメリカ経済の景気後退の影響を受けて81年秋から82年秋まで5四半期にわたって減少を続けるなかで、1979年に名目8.0 (実質5.5) %であった経済成長率が、80年から82年までの3年間に名目8.9 (実質3.2) %、名目6.1 (実質3.2) %、名目5.0 (実質3.5) %と低下した³¹⁾。そして、この景気の落ち込みに起因する巨額の税収減少には、「臨時異例の財政

31) 日本銀行調査統計局『経済統計年報』1991年版、1992年、10頁。

運営」のもとで78年度予算から導入された「3月決算に係る法人税を中心とする5月分税収の所属年度変更」の影響が大きく現れていたといえよう。第IV節で述べたように、78年度当初予算編成当時の主計局長大倉は後日のインタビューで、翌年度予算編成大詰め11月に、翌翌年3月期まで向こう15か月先の税収を正確に予測することは不可能と語っていた。因みに表10を見ると、法人税の減少は81年度の減収総額の45.9%、82年度の46.1%を占めている。

2 1982年度当初予算の編成過程と「フレーム試算」

租税収入の減収を大きくしたもう一つの要因は、マクロ・バジェットिंगのツールとして運用された「フレーム試算」の硬直性の影響である。表11により、82年度当初予算編成過程における歳入・歳出試算の推移を見よう。この表には、81年1月の「中期展望」（試算Ⅰ）を起点として、82年度予算案の国会提出（82年1月25日）までの間に3回の「試算」がおこなわれたことを示している。第1に、予算編成が開始された4月時点の「フレーム試算」（試算Ⅱ）では「中期展望」（試算Ⅰ）のフレームを踏襲し、要調整額2兆7700億円のすべてを「一般歳出」の削減により解消すると仮定されている。「一般歳出」は32兆6200億円、81年度からの増加額は5696億円であって、伸率は1.8%となる。第2に、概算要求が締め切られた9月の「フレーム試算」（試算Ⅲ）では、ゼロ・シーリングが適用された「一般歳出」の増加額は（試算Ⅱ）から微増して5764億円となった（対前年度1.8%増）。だが、概算要求にふくまれていない公務員給与改定や制度改正の未定など、不確定事項を加味すると「一般歳出」は1兆6000億円程度

表11 1982年度予算と財政事情試算との比較

億円，%

	81年度予算	1月 中期展望		4月 財政事情		9月 概算要求		82年度予算	
		試算Ⅰ	増減	試算Ⅱ	増減	試算Ⅲ	増減	増減	
歳入	1 税収	322,840	399,900 (47,060)					366,240	43,400 (13.4)
	2 税外収入等	22,341	23,300 (959)	同 左	同 左			26,168	3,827 (17.1)
	3 公債金収入	122,700	104,400 (△18,300)					104,400	△18,300 (△14.9)
	計	467,881	497,600 (29,719)	同 左	同 左			496,808	28,927 (6.2)
歳出	1 国債費	66,542	78,100 (11,558)	同 左	同 左	同 左	同 左	78,299	11,757 (17.7)
	2 地方交付税	80,835	93,300 (12,465)					92,309	11,474 (14.2)
	3 一般歳出	320,504	353,900 (33,396)	326,200	5,696 (1.8)	326,268	5,764 (1.8)	326,200	5,696 (1.8)
	計	467,881	525,300 (57,419)	497,600	29,719 (6.4)	497,668	29,787 (6.4)	496,808	28,927 (6.2)
要調整額			27,700	0					

備考：（）内の数値は対前年度伸率。（試算Ⅲ）の一般歳出増加額は実質1兆6,000億円程度。

出所：齋藤次郎「歳出の削減を中心に、財政再建を着実に推進」『ファイナンス』第195号，1982年2月，12頁，第1表より作成。

の増加が見込まれ、9月以降の予算編成過程で、公務員の定員削減・欠員不補充や各省庁の経常事務費の徹底的縮減がおこなわれた。こうして、当初予算では「一般歳出」増加額が(試算Ⅱ)と同額に抑制されている³²⁾。第3に、(試算Ⅱ)において(試算Ⅰ)と同額とされた税収は、82年度予算で3660億円減少し、それを埋めあわせるかたちで税外収入等が2868億円増加している。それゆえ、税収見込額は1年前の「中期展望」(試算Ⅰ)から3660億円減額されているととまることになる。

『昭和財政史』によれば、大蔵省は81年度予算執行中の11月末に、企業経営の実態調査にもとづき、81年度の税収が法人税を中心として当初予算から1兆5000億円から2兆1000億円程度減少すると予測していた。だがこの減収額を公債で補填する補正予算を編成すると81年度予算が立脚する「フレーム」が崩壊するだけでなく、それをベースとして81年1月の「中期展望」から積み上げてきた82年度当初予算の成立が危うくなる。それゆえ、12月22日に閣議決定され翌年1月25日に国会へ提出された81年度補正予算案は、税収減少額を源泉所得税・物品税・関税を中心とする4524億円にとどめ、6300億円の公債(建設公債2550億円、特例公債3750億円)を増発することとされた³³⁾。補正予算案と同時に提出された82年度当初予算案の「フレーム」の基本的見直しもおこなわれなかった。大蔵省は12月5日の自民党税制調査会・正副会長との会合で、82年度に7000億円程度の税収不足が生じる見通しを報告し、経団連や土光第2次臨調会長の強硬な増税反対論を考慮して、不足額を税と税外収入で折半して補填する方針が固められたのである³⁴⁾。

3 財政再建政策の破綻

(1) 1981年度「決算上不足」の発生

1982年7月に確定した81年度決算における税収減少は前年11月の予測よりさらに大きく、一般会計決算に明治以来はじめて2兆4948億円の「決算上の不足」(決算調整資金法第7条)が生じることとなった。この「不足」を補填するために運用された決算調整資金は、第Ⅳ節で述べたように、「5月分税収の所属年度変更」が税収予測の不確実性を高め決算段階に赤字が生じるリスクに備えて創設されていた。図2はその仕組みを示している。

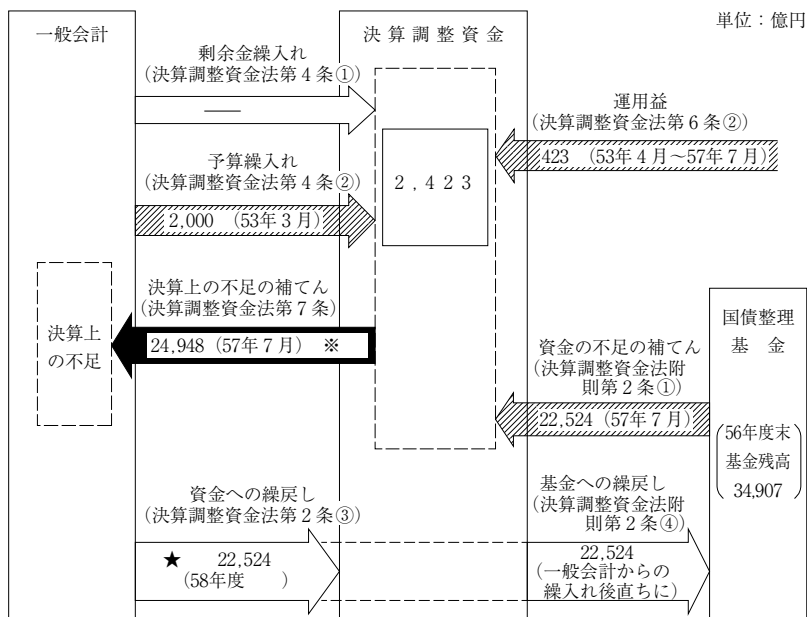
決算調整資金は1978年2月に成立した「決算調整資金に関する法律」にもとづき、同年3月に一般会計から2000億円の予算繰入れによって発足している。この資金は資金運用部に預託され、81年度の一般会計決算に2兆4948億円の「不足」が計上された82年7月までに423億円の運用益が発生していた。それゆえ、82年7月に決算調整資金が保有した現金は2423億円であって、「決

32) 行政機関等の職員数が1434人大幅に縮減され、経常事務費は1977年度の実質76%の水準に抑制された(斎藤次郎「歳出の削減を中心に、財政再建を着実に推進—57年度予算の背景と特色—」『ファイナンス』195号、1982年2月、11-13頁)。

33) 『昭和財政史：昭和49～63年度』第2巻「予算」前掲、359-363頁。

34) 同前、380-381頁。

図2 決算調整資金制度のしくみ（昭和56年度決算）



- ※ 57年7月 決算調整資金から一般会計の歳入に組入れ 24,948
(内訳)
 - (1) 組入れの際の決算調整資金に属する現金の組入れ 2,423
 - (2) 国債整理基金から決算調整資金に繰り入れた現金の組入れ 22,524
- ★ 58年度当初予算で一般会計から決算調整資金を通じ国債整理基金へ組戻し 22,524

出所：小村武『予算と財政法』改訂版，新日本法規，1992年，33頁。

算上の不足額」に2兆2524億円足りない。この不足分は同法附則第2条にもとづき国債整理基金特別会計から繰入れ補填された。この繰入額は83年度当初予算で一般会計に計上し，決算調整資金を経由して国債整理基金へ繰戻さなければならない。

以上が81年度の「決算上の不足」を補填した決算調整資金制度の仕組みであるが，図に示されているように，国債整理基金特別会計が81年度末に保有した資金は3兆4907億円であった。それゆえ，決算調整資金へ繰入れ補填したあとに残る資金は1兆2383億円の減少し，基金の資金繰りを悪化させることとなる。

(2) 財政非常事態宣言

さて，81年度の「決算上の不足」の処理が終わった直後の8月31日，渡辺美智雄蔵相は自民党役員との会合で，「82年度についても税収が当初予算より5兆円から6兆円程度減収すると

見込まれる。このため補正予算を編成し特例公債を追加発行しなければならないが、市中消化が可能な3兆円台にとどめるべく努力する」と表明した。加えて補正予算の検討課題として、①既定経費のさらなる減額、②82年度公務員給与と改定に関する人事院勧告の実施の厳格な抑制、③追加公共投資の慎重な検討、④地方交付税減額と地方税減収に伴う地方財政対策、などを列挙した³⁵⁾。

次いで9月16日、鈴木首相は記者会見で、日本財政は81年度に続き82年度にも5兆円から6兆円の税収減少が見込まれる「未曾有の困難」に直面していると表明する。かれはこの「非常の事態」に対処するための方策として、①さらに一層徹底した歳出の見直し・削減、②「異例の措置」として国費費の定率繰入れの一時停止・国家公務員の給与凍結に加え、③特例公債の増発が避けられないと述べた³⁶⁾。これは鈴木が大平首相から継承・推進した財政再建政策の事実上の破綻表明であった。

鈴木は82年10月12日に退陣を表明し、11月27日に中曽根康弘内閣が成立する。中曽根は12月3日の国会における所信表明演説で「昭和59年度に特例公債依存体質から脱却することはきわめてむずかしくなった」と述べ、大平内閣以来の財政再建目標の放棄を表明した³⁷⁾。

(3) 1982年度決算と1983年度当初予算

鈴木首相が表明した三つの方策はまず82年度補正予算で具体化された。ここでは表9により、補正予算を反映した決算の実績を見よう。歳入では6兆1129億円の税収減額を補填する特例公債3兆0847億円と建設公債5200億円が増発され、財政規模が1兆6785億円縮減された。この縮減に対応して歳出においては、第1に、当初予算における定率繰入れ予定額1兆1226億円が停止され、国債費が9230億円削減された³⁸⁾。第2に、税収の縮減により地方交付税が1兆6957億円減額された。その結果として地方団体に発生する財源不足は「交付税及び譲与税配布金特別会計」が資金運用部資金から借入れる1兆5433億円によって措置された³⁹⁾。第3に、人事院勧告完全実施をもとめる労働団体を押し切って国家公務員給与の改定が停止され、それによって捻出された670億円の不用額が新規剰余金2004億円の33.4%を占めている⁴⁰⁾。

以上のように82年度の「非常の事態」に対応する方策として特例公債が増発され、歳出削減がシーリングの対象外の属する「非一般歳出」の国債費・地方交付税と「一般歳出」の別枠におかれた国家公務員人件費の縮減によっておこなわれたことは、82年度予算が立脚した「フレームとシーリング」が崩壊したことを意味するだろう。

35) 国の予算』1983年度、1126-1127頁。

36) 同前、1128-1129頁。

37) 『昭和財政史：昭和49-63年度』第2巻「予算」前掲、429頁。

38) 宮島、前掲書、33頁。

39) 同前、51-52頁。

40) 『昭和財政史：昭和49-63年度』第2巻「予算」前掲、402-403頁、406頁。

82年度補正予算と並行して編成された83年度当初予算では、表7に見るように4兆3160億円の「税の自然減収」の発生が見込まれている。これを埋め合わせるために前年度当初予算を3兆0560億円上まわる特例公債の増発が予定され、税外収入の増加が2兆1423億円と異常に膨張した。だが、新規財源は6988億円であって、前年度当初予算総額から1.4%増加したに過ぎない。しかもこの当初予算では81年度の「決算上の不足」を補填するために国債整理基金から一般会計に組み入れられた2兆2524億円を基金へ繰戻さなければならなかった。それを差し引くと83年度の予算編成に充当可能な新規財源は前年度から1兆5536億円の減少（マイナス3.1%）となる。これは第2次大戦後の連合国占領下、財政の自主権をそう失っていた1950年度予算がマイナス6.1%の伸びとなって以来の出来事であった⁴¹⁾。鈴木首相が9月16日の会見で表明した「未曾有の困難」の一つの側面は、こうした深刻な財源不足に表れていたといえよう。

歳出においては、すでに7月9日の閣議で、83年度の「一般歳出」の概算要求について「別枠を除き原則5%のマイナス・シーリング」が設定されている（表5参照）。こうして表8に見るように、当初予算における「一般歳出」の伸び率はマイナスとなった。さらに「非一般歳出」についても、82年度補正予算に続いて国債整理基金への国債費の定率繰入れ（1兆3973億円）が停止された⁴²⁾。だが、すでに述べたように国債整理基金の資金繰りは、81年度の「決算上の不足」に対処するための決算調整資金の不足資金補填と、82年度補正予算における定率繰入れ停止によって急速にひっ迫し、82年の7月から12月にかけて保有公債1兆7610億円を売却して公債償還財源を補強せざるをえなくなっていた⁴³⁾。このうち公債価格が下落した市中への売却は1兆円を超えている（表12参照）。第4節で述べたように、国債整理基金は公債償還機能とともに余裕資金による公債買オペを通じて公債市況を安定させる機能を担っていたが、財政の「未曾有の困難」の第2の側面として、その公債償還機能と公債市況安定機能も限界に達したのである。

表12 国債整理基金の長期国債売買：1982年7～12月

億円

期 間	売買先	種 類	金 額
7月～9月	日本銀行 市中 資金運用部	6.5%債, 7.75%債	△4,000
		8.0%債	△3,515
		8.0%債	△3,237
10月～12月	市中 資金運用部	8.0%債	△6,858
		8.0%債	3,237

備考：額面ベース。△は売却・償還。

出典：松野允彦編『国債』大蔵財務協会，大蔵省，衆議院予算委員会提出資料。

出所：山田博文『国債管理の構造分析』日本経済評論社，1990年，126頁，表3-3より作成。

41) 同前，432頁。

42) 宮島，前掲書，33頁。

43) 山田，前掲書，108-110頁，125-130頁。

4 財政再建政策の変質

(1) 特例公債の償還原則の変更

大蔵省は「財政の未曾有の困難」が明らかになった1982年8月、理財局長の私的研究組織として学識経験者と都市銀行・地方銀行・長期信用銀行・信託銀行・証券業界の代表、日銀代表をメンバーとする「国債問題研究会」を発足させた。研究会は非公開であったが、週刊『エコノミスト』誌1983年6月21日号にその「秘密議事録」が掲載された。この議事録につけられた「解説」は研究会発足の背景を正確に指摘しているので、以下にその一部を引用する。

「わが国の国債発行残高はこの6月、100兆円を超えた。しかも、今後も急ピッチで増え続ける。大蔵省は公式には（昭和）65年度に発行残高が150兆円未満になるとの試算を出しているが、現実にはそんな程度にとどまらない。（中略）一方、要償還額は今年度で5兆2000億円、59年度で6兆2000億円だが、60年度には10兆6000億円となり、67年度には20兆円を超える。60年代の国債管理政策は、国債の利払い費だけで年間10兆～11兆円という硬直化した財政の下で、いかにこの償還をこなしていくかに尽きる。国債の日銀引き受けを論外とすれば、焦点となるのは赤字国債の借り換えと減債制度の問題である。この二点はむしろ、財政制度審議会（蔵相の諮問機関、桜田武会長）で方向が詰められていく問題である。（中略）しかし、国債整理基金による減債制度は、財政事情の悪化を理由にした定率繰り入れの停止で、61年度には基金が底をつくことが目に見えており、すでに事実上、破たんしている。したがって、赤字国債の借り換えは、財政法の制限にもかかわらず、実施に踏み切らざるを得ないというのが現実的な見方である。（中略）討論を集約してみると、今後の国債発行はシ団引き受け方式を維持しながらも、シ団を現実的な内容に改め、一方で国債の消化拡大のため種類の多様化を進める——との方向が浮かび上がってくる。そしてこれが取りも直さず大蔵省の意図する、60年代の国債管理政策とみることができよう。（中略）大蔵省はすでに、現行の国債管理政策を抜本的に見直す方針を固めており、今秋までにこの研究会での討論を基に、同省の基本的考えをまとめ、55年に組織した『国債借換問題懇談会』を再開させる。⁴⁴⁾」

『エコノミスト』誌の解説は、大蔵省の公債管理政策見直しの基本方針は1983年6月までに固まっていたと述べている。そして以後の推移は解説の見通しどおりに進行した。

まず、公債管理政策の抜本的見直しを提起したのは、財政審が1984年1月18日に蔵相へ提出した「中期的財政運営の諸問題についての中間報告」である。「報告」は次のように述べる。

「先般、政府は従来『新経済社会7カ年計画』に代わる新しい中期的な経済運営の指針と

44) 引用文中の「シ団」は国債引受シンジケート団の略称である（『国債100兆円時代』の国債政策』『エコノミスト』毎日新聞社、1983年6月、27-28頁、加藤春樹執筆）。

して『1980年代経済社会の展望と指針』（58年8月12日閣議決定）を策定し、その中においてその対象期間中（昭和58～65年度）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財政改革の目標を示したところである。（中略）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脱却を図ろうとすると、極端な歳出カットや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。したがって、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。⁴⁵⁾」

さらに財政審報告は、借換債による特例公債の償還ルールについて「現行の総合減債制度の下では、減債資金の積立てが60年償還の財源に見合うように行われてきていることにもかんがみ、差し当たり、最小限、すでに確立している4条公債の償還ルールと同様、10年債については50/60程度借換えることを基本とすることが考えられる⁴⁶⁾」と述べている。

中島将隆はこれを「驚くべき答申」と評した⁴⁷⁾。だが、1984年度当初予算案はすでにこの提言を織り込んで編成されていた。予算案と同時に国会へ提出され、6月30日に成立した84年度の財源確保法（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）は、第3条でやむを得ない「特例」として国債費定率繰入れを停止し、さらに第6条に、特例公債について「償還のための起債は、国の財政状況を勘案しつつ、できる限り行わないよう努める」という「努力規定」を置いた。そしてこれと整合するように、83年度までの特例公債法・財源確保法等に明記されていた「借換え禁止規定」を削除する重要な変更をおこなったのである⁴⁸⁾。

中島は「赤字国債の償還原則は、この時点から、現金償還から借換償還へ、根底から変更された」と述べている⁴⁹⁾。特例公債が初めて発行されたときに大平首相が表明した財政再建政策の根底が「財政非常事態」のもとで決定的に崩れ、1975年度以降の発行根拠法に挿入されていた「赤字公債の現金償還による歯止め」が外されたのである。

(2) 国債整理基金特別会計法の改正

次いで財政審は、1984年12月21日の答申「国債の償還等の諸問題についての中間報告」にお

45) 『昭和財政史：昭和49～63年度』第5巻「国債・財政投融资」前掲、261-262頁。

46) 同前、264頁。

47) 中島、前掲論文、27頁。

48) 『昭和財政史：昭和49～63年度』第5巻「国債・財政投融资」前掲、105-106頁。

49) 中島、前掲論文、28頁。

いて、次の二点を可能とする国債整理基金特別会計法の改正を提言した⁵⁰⁾。

① 歳計外で経理される期間1年未満の借換債の発行

年度内に償還される借換債の募集金は、この会計の歳入外として国債整理基金に所属し、その償還はこの会計の歳出外とする。

② 翌年度における公債の整理または償還のための借換債の発行

国会の予算決議を経た額を限度として、翌年度における公債の整理または償還に充てる借換債の発行を前倒しで可能とする。

これは、1985年度から始まる満期特例債の借換えを安定的にすすめる方策として多様で弾力的な借換債発行方式を提言した「国債借換問題懇談会」の報告（「当面の国債借り換え問題について」84年5月）を受けた改正案であった⁵¹⁾。こうして1985年1月25日に国債整理基金特別会計法の第5条に上記の二点を付加する法案が国会に提出され、同年6月24日に成立した。

以上の経緯には、1985年度から開始される満期特例債の償還に向けて公債管理システムの転換を積み重ねた大蔵省の意思決定過程が示されているが、この過程と並行して国債整理基金特別会計法の改正に帰着したもう一つの政策決定の流れが存在する。1982年7月30日に第2次臨調が提出した「行政改革に関する第3次答申—基本答申」を起点とする「三公社民営化」の流れである。「政府・自由民主党行政改革推進本部」の決定にもとづいて優先的に取り組まれた「日本たばこ産業株式会社法」と「日本電信電話株式会社法」が1984年12月に成立し、民営化された二つの株式会社（以下、JTとNTTとする）が誕生したのは1985年4月1日である。両法には、JTとNTTの株式を政府に無償譲渡することが定められたが、これを受けて国債整理基金特別会計法には、JTについては株式総数の2分の1、NTTについては3分の2に相当する株式を「国債償還に充つべき資金の充実に資するため」一般会計から無償で所属替えをする規定がつけ加えられたのである（附則第16条⁵²⁾。

(未完)

50) 『昭和財政史：昭和49-63年度』第5巻「国債・財政投融资」前掲、268-270頁。

51) 藤井眞理子「借換債発行の制度改正について—国債の大量償還を迎えて—」『ファイナンス』第238号、1984年9月、39-45頁。『昭和財政史：昭和49-63年度』第5巻「国債・財政投融资」前掲、256-257頁。

52) 『昭和財政史：昭和49-63年度』第1巻「総説・財政会計制度」東洋経済新報社、2005年、586-587頁。