

## 戦後日本の財政政策（上）

星 野 泉

はじめに

1. 戦後復興期の財政（1945年以降の財政＝昭和20年代）
2. 高度経済成長期の財政・金融（1955年頃から＝昭和30年代）
3. まだ「国債を抱いた財政」といわれていた時代（1965年～）
4. 「国債に抱かれた財政」となる1975（昭和50）年
5. 財政再建と一般消費税構想
6. 一般的消費課税としての消費税導入まで
7. バブル前後の税制改革
8. 何でもありの減税競争と国民福祉税（仮称）導入プラン
9. 減税がピークに達した1999年度「恒久的減税」 （以上、本号）
10. 財政投融资改革 （以下、次号）
11. 地方分権改革と税源移譲
12. 少子高齢化と社会資本整備
13. 消費税に翻弄される財政政策

おわりに

## はじめに

各国のトップが、新コロナ禍について戦時と表現する状況がまもなく1年にもなろうとしている。当面は躊躇なく対策し、なんとか収束できた際には、健康な財政金融に戻す。本来は、そうすべきところではあるが、減税や公共投資拡大、金利引き下げ、災害対応等、問題に対処できる基礎体力、余裕はどこまであるだろうか。地方自治や民主主義について冷静に議論できる状況にあるのだろうか。

第二次世界大戦後の日本経済は、ハイパーインフレーションという激しい物価上昇にはじまる。長期にわたる戦争により生産力は破壊され、消耗しきっていたことに加え、臨時軍事支出のための日銀引受による公債発行、および日銀貸出膨張が戦後インフレーションを生み出す要因となった。1946（昭和21）年から1948年にかけての消費者物価上昇率は、年率100%にも及んでいる。終戦直後、ハイパーインフレーションの進展を阻止し、戦後経済の再建を図るため、「預金封鎖」、「新円切替」を柱とする金融危機対策と、財産税等の特別課税等を柱とする財政再建計画が立案・公表される。これらは実施されたものの、実際にはハイパーインフレーションが急速に進展したことで、終戦直前に200%程度であった国債残高対名目GDP比は1950年度15%弱にまで大幅に低下する。結果として、戦後財政は、低水準の債務負担の中、均衡財政でスタートしたことになる<sup>(1)</sup>。

本稿では、戦後、均衡財政主義で始まった20世紀後半における租税と国債の動向を注視しつつ日本の財政政策の一般的傾向を概観してみたい。

### 1. 戦後復興期の財政（1945年以降の財政＝昭和20年代）

戦後財政の主要政策テーマは、経済復興、戦争に伴う負債の処理、インフレーションの収束といった相入れない課題を背負っていくこととなった。国債・戦時補償債務の処理に向けた財産税実施策、インフレーションに対するドラスティックな通貨収縮策である金融緊急措置、石炭など枢軸産業に対する価格調整補給金（米価・石炭消費者価格と生産者価格の差を補給することにより増産と物価安定をはかる）や復興金融金庫の設立（おもに日

---

(1) 「戦後の我が国財政の変遷と今後の課題」財務省資料、2015年。

銀引受けの復金債発行により産業資金供給を行う) などインフレ的手段による経済再建が、相互に関連をもちつつも、時に相反する目的のために実施されたのである。いくつかの目標のうち、最大の目標は経済の再建ということであった。それは、金融緊急措置のような通貨収縮策の下でも、1946年度予算において、依然としてインフレーションの原因となる赤字財政をやめなかったことから推察される。

戦後の財政政策のうえで一時期を画するとされる石橋財政(1946年5月～1947年2月)は、必ずしも手放しのインフレ政策ではなく、生産再開を狙った意識的ないし計画的なインフレ政策であり、傾斜生産方式(石炭・鉄鋼重点増産計画により、資金、資材・労働力を石炭・鉄鋼に重点的に投入し、日本経済復興をはかる)と相まって、ある程度生産再開を軌道に乗せることとなったのである<sup>(2)</sup>。

1947(昭和22)年「財政法」によって公債発行が制限され、健全財政主義がうち出されてはいた。しかし、財政の均衡化努力は一般会計についてのみ行われ、特別会計の赤字は継続し、インフレ克服はならず、その目標は、ドッジ・ラインによる解決を待つこととなった。

1948年12月、占領軍は「経済九原則」を指示し、翌年2月にドッジ公使を日本に派遣して、経済安定の実現を求めた。占領軍の公式指令は、(1)経費の節減などによる総合予算の均衡、(2)徴税の促進強化、(3)信用の拡張の制限、(4)貨金の安定、(5)物価統制の強化、(6)外国貿易管理の運営改善と外国為替管理の強化、(7)輸出増大のための資材割当および配給制度の改善、(8)原料および工業製品の増産、(9)食糧供出計画の改善であった。そして、価格差補給金と対日援助という不安定な竹馬に乗ることをやめ、自立と安定をはかるため、超均衡財政と360円単一為替レートの設定を断行した。

1949年5月、日本の税制改革に関する勧告を行うため来日したシャープ使節団は、このドッジ・プランに税制面から協力することを使命とし、税収確保を第一の目標とした。また、中間層にたいする所得税の急激な累進税率適用など、インフレ再燃にも大きな注意をよせた。(1)経済安定、(2)長期安定税制、(3)税制の不公平是正、(4)地方自治の強化、(5)税務行政改善と徴税の厳格化を旨としたシャープ勧告は、戦後日本税制体系のベースとなった<sup>(3)</sup>。

一般会計、特別会計、政府関係機関会計及び地方財政を含めた「総合予算の真の均衡」

(2) 蝦名賢造(1979)、33頁。

(3) 吉岡健次、兼村高文、江川雅司(1984)、29頁。

を求めるドッジ・ライン、そしてそれに基づく税制体系の確立を求めたシャウプ勧告。いわば「外圧」による経済安定策は、現代日本財政の出発点ともいえるものであったが、デフレ効果に対する批判や、選挙に向けた政府の積極政策への要請により、次第にその姿を変えていくことになる。

## 2. 高度経済成長期の財政・金融(1955年頃から＝昭和30年代)

ドッジ財政における総合的均衡財政の放棄と国税におけるシャウプ税制の崩壊<sup>(4)</sup>という点では、1953(昭和28)年度予算が特徴的である。

1953年度予算の編成は、日本政府が占領軍の統制から解放された最初の本格的予算であった。そのため、党主導で選挙対策としての拡張政策がとられ、利益集団を向いた財政政策という、今日的形態が早くもみられたのである。この予算の特色は、一般会計規模は3.5%増にしたものの、減税規模の拡大、過去の蓄積資金の利用、特別減税国債の発行、政府保証債の発行、インベントリー・ファイナンスのとりやめ、財政投融资計画の正式策定と規模拡大等、一般会計以外の部門での積極財政が展開された。

また、富裕税の廃止、有価証券譲渡所得税の廃止、租税特別措置による法人税減税など、直接税を中心に、シャウプ税制の総合累進課税主義のシステムに変化がみられることとなった。さらに、翌1954年には、地方税制等の改正(道府県民税の創設、附加価値税の廃止、平衡交付金の廃止と交付税導入など)が実施され、シャウプ勧告の理念と税制体系はほぼ全面的にメスを入れられたのである。この年は、防衛庁が設置され、警察予備隊、保安隊と呼ばれてきた組織が自衛隊とされるなど政治的な動きでも、戦後改革の揺り戻し、日米関係の変化がみられている。戦後日本の一つの転換期を考える場合、このあたり、揺り戻しマグマの表面化とみることもできるだろう。

1955年以降、昭和30年代に入って、日本経済は、神武景気、岩戸景気、オリンピック景気、いざなぎ景気、列島改造ブームへと続く高度成長の軌道に乗ることとなった。

こうした中で、財政規模は拡大基調にあり、1965年度当初予算で3兆6,581億円と、10年で3倍以上となり、1954～1965年度の平均増加率は12.5%にもなった。これらの財源は、高度経済成長に支えられた自然増収によってまかなわれ、一部を減税にまわしても、大幅

---

(4) 佐藤進、宮島洋(1982)、38頁。

な歳出増に充分にたえうるほどであった。そのため、一般会計における均衡財政主義（国債不発行）は維持され、公債発行をしなくても積極財政が可能であった。高度成長促進のための主要な政策としては、高橋誠教授が整理した次の四つのメカニズムをあげることができる<sup>(5)</sup>。

#### （１） 予算政策

当初予算において、高い成長率を見込み、これをもとに大幅な自然増収を先取りし、これを財政支出と減税にふりわけるとともに民間経済を刺激し、「民間投資主導型」の経済成長を生み出す。さらに、この経済成長は税等の大幅な自然増収となって財政にはねかえり、それがさらに財政を膨張させ経済成長を加速することになる。

#### （２） 社会資本の拡充政策

政府の財政支出は、公共投資の比重が高く、また工業用地、工業用水、港湾、道路など産業基盤に重点をおいたものとなっている。こうした投資構造は、それ自体投資刺激的であるとともに、それにかかわる民間投資（重化学工業など）との関係をとおして、その産業連関波及作用が拡大する。

#### （３） 財政資金の投融資政策

日本の大企業の設備資金の多くは日銀の貸出を源泉とし、都市銀行間の系列融資を中心とする間接金融方式によって調達されてきた。これに対し、政府は、財政投融資計画による金融活動によって、多分にインフレ的な高成長の金融メカニズムともいえる資金調達方式の量的質的な補強をはかっている。政府金融による低利・長期の資金供給は、こうして高成長促進の財政機構を構成している。

#### （４） 租税政策

企業の内部留保に寄与し、投資促進機能をもつものとして法人基本税制と租税特別措置。個人所得課税において、資産所得を優遇し、また企業の外部資金依存の貯蓄方式を補強するものとして利子所得の分離課税およびその減免税、配当所得軽減、キャ

---

（５） 高橋誠（1971）、130—140頁。

ピタル・ゲイン非課税などの措置がある。

特徴的な予算としては、1957年度予算がある。景気の上昇と自然増収によって、「1,000億減税・1,000億施策」という派手なネーミングの積極財政が組まれている。自然増収は約2,000億円と見積もられ、公債を発行せずに積極財政を行うという高度成長期の特徴的な予算であった。税制調査会の答申を踏まえた減税は、初年度所得税減税1,092億円、法人税減税15億円、一方、租税特別措置の整理により200億円の増税、揮発油税128億円の増徴などにより差引き720億円の減税となった。また、歳出は、当初予算で1兆1,375億円と前年を1,025億円上回るものであった<sup>(6)</sup>。

こうした積極財政の理由は、景気上昇・収税増とともに、当時不安定な政権の一つのイメージアップをはかるという性格をもつといえる。

昭和30年代型高度経済成長は、景気の過熱により、しばしば国際収支の赤字をもたらし、外貨準備高の減少を示した。その場合、景気の過熱を抑制し、国際収支の均衡をはかるため引き締め政策をとる。その効果があらわれ、経済成長率が落ち、国際収支が黒字になると引き締め政策を解除し、景気は上昇過程をたどるということとなった。

このように、景気調整政策は国際収支バランスの維持を目標として、金利政策、および窓口指導など金融政策を通じて実施され、財政政策はそれを補完するものであった。それは、オーバー・ローンの下でも、高水準の設備投資が続き、企業が常に資金不足に悩んでいたことによる。即効性という点では、金利政策や金融機関の企業に対する貸出量を直接コントロールする窓口指導が、引締めの際に大きな力を発揮したのである<sup>(7)</sup>。

1965年までの均衡財政下における財政政策としては、とくに積極的な景気安定策はとられなかったが、国際収支悪化に対する過熱抑制措置として、(1)1954年度予算の圧縮、(2)1958年度の経済基盤強化資金等の財源の棚上げ、(3)1957、1961年度公共事業、財政投融资の繰延べなどがある。しかしながら、こうした国際収支バランス維持のための引き締め策として用いられた財政政策が、景気調整的なはたらきをしたかどうかは明確でない。好況期に、民間部門の異常な膨張をもたらし、揚超とか財政の国民経済における相対比の低下がみられてはいるが、これは財政の民間投資刺激的、高成長促進的性格と連動しているためである。先にあげた四つの高成長メカニズムの下では、民間設備投資の増大は、財政が一つの起動的要因として作用しており、とくに好況期の財政活動拡大によって、その

---

(6) 佐藤進、宮島洋(1982)、74頁。

(7) 斎藤健(1986)、15頁。

メカニズムはよりいっそう強力に働くことになったとみられる<sup>(8)</sup>。

### 3. まだ「国債を抱いた財政」といわれていた時代(1965年～)

前回オリンピックの盛り上がり、夢から冷めやらない1965年度当初予算こそ均衡財政を維持したが、補正予算では、財源確保に追われることになる。補正予算では、「均衡財政」から「国債を抱いた財政」への転換ということで、戦後日本の財政政策にとって大きな転換点となった。すでに、1962年頃には、42か月におよんだ岩戸景気も国際収支の悪化などによってかげりがみられ、成長率の鈍化傾向がみられた。こうした国際的経済状況が、財政政策の役割を変化させ、経済成長促進、社会資本充実、減税、金融正常化をめざし、公債への期待を高めることになった<sup>(9)</sup>。

厳密には、戦後20年ほどの「均衡財政」「公債不発行主義」の時代にも、公債というのが全く発行されなかったというわけではない。それは、長期内国債たる普通国債を発行しないということであり、すでに、(1)公債ではあるが国債ではない地方債、(2)国債ではあるが長期国債ではない政府短期証券(大蔵省証券、食糧証券、外国為替資金証券)、(3)国債であり長期国債ではあるが外国債、(4)長期国債であり内国債ではあるが、資金調達のために発行されるのでなく、現金支出に代えて国債証券を交付するために発行される交付国債・出資国債、(5)長期内国債ではあるが国債の償還のために発行される借換国債、(6)国債ではないが公債の一種とみてよい公社・公庫・公団など政府関係機関および準政府関係機関の発行する債券は、累増傾向にあった<sup>(10)</sup>。長期公債および借入金についてみると、1964年度末には、4兆5,000億円を超えており、高成長の一因となっていた。しかしながら、1962年3月末における国債現在高の国民所得比は、アメリカ69%、イギリス133%、フランス39%、イタリア37%を大幅に下回る8.7%であったことは、形式的にせよ堅持されてきた「公債不発行主義」の基本が維持されてきたことの成果とみられる<sup>(11)</sup>。

このように、1964年度補正予算、1965年度当初予算と、かろうじて均衡財政を維持したものの、不況が進み、1965年度半ばには歳入欠陥をきたすことが明らかとなった。ここに、

---

(8) 高橋誠(1971)、142頁。

(9) 鈴木武雄(1966)、179頁。

(10) 前掲書、181頁。

(11) 鈴木武雄(1976)、98頁。

公債不発行主義が終わり、国債発行が実施されることとなったのである。1965年度補正予算における国債発行は、大幅な税収不足に対する事後的応急措置であり、発行額は、減収分に見合うだけに抑えられた。制度的にも、財政法第4条の規定に基づくものでなく、特例法により、非常措置としての赤字国債という形をとった。その後、若干税収実績が好転したことから、実際には1,972億円にとどめられた。必要最小限の国債発行という消極的な考え方に基づくものであり、緊張感があったとみられる。したがって、財政政策、国債政策としての国債発行という観点からみると、1966年度予算がその始まりといえる。この時の予算では、財政法第四条による建設国債として、当初予算から計上されており、法定の公共事業等の限度に近い7,300億円、歳入の16.9%もの大きさとなった。その後、建設国債という形での国債発行は恒常化し、この時代の財政的特徴をなしていくこととなる。

しかしながら、1965年度と1966年度を比較して、建設国債か赤字国債かという議論は、それほど大きな意味をもたない。それは、第一に、一見健全であるかのような建設国債という形態が成長のための恒常的拡張政策と財政硬直化を生み出す結果となったこと。第二に、1965年度の公債発行予定額は建設国債の枠内で処理することが可能であり、現実にもそうすべきとの議論があったこと。第三に、1966年度の建設国債発行額7,300億円の根拠となった一般会計歳出予算における公共事業費、出資金および貸付金は、7,650億円。国債発行額はそれを350億円下回るとされたが、実際には公共事業関係費だけでは足りず、文教施設費等の準公共事業費をも加えてはじめて国債発行額を上回ることができたこと<sup>(12)</sup>。こうしたことから、税収の減少する不況時にあって、適正な財政規模を維持するために国債に財源を求め、税の自然増収が大きい好況時には国債発行をやめるという弾力的な国債発行は、特定経費の財源のための建設国債ではなくて、一般財源のための赤字国債発行のほうが適している<sup>(13)</sup>という見方もでき、この場合は、景気調整としての財政政策という面をより正確に表わしていると考えられる。

景気調整政策というより高成長政策に伴う1960年代の財政膨張とその財源対策的意味合いの強い国債発行ではあったが、その後は、景気の回復と財政硬直化回避を理由として、削減努力がなされた。当初予算に計上したものは、毎年、補正、実績において年度内に減額されることが一般的で、1967年度当初8,000億円、依存率16.2%から1971年度4,300億円、

---

(12) 鈴木武雄（1966）、191頁。

(13) 前掲書、192頁。

4.6%へと減額される傾向にあった。したがって、恒常的な公債依存体質とはなったものの、裁量的財政政策として一定の機能を果たしており、国債発行を伴う昭和40年代型高度成長による増収増税を背景に、昭和30年代型均衡財政への復帰努力を一応行っていたとみられる。このように、昭和30年代型高度成長と昭和40年代型高度成長の大きな違いは、前者では、自然増収が減税分を除けばもっぱら支出増にまわされたのに対し、後者では、国債発行の景気浮揚効果による自然増収が国債償還と減額にあてられたことである。

国債発行が恒常化したものの、景気の回復とともに公債依存度は減少、また支出構造の面でも公共事業と社会保障を中心に際だった変化がなかったという点で、昭和30年代高度成長型財政政策の流れをひいていた昭和40年代前半における財政の姿は、1971年のドル・ショックにより一変する。公債依存は、1970年度実績3,472億円、4.2%、1971年度当初予算で4,300億円、4.6%と削減努力で抑えられてきたところであったが、ドル・ショックに伴う変動相場制への移行と円切り上げにより日本経済は再び景気後退へと向かう。

1971年度補正予算では、景気後退と所得税減税に伴う増収4,822億円の穴うめと景気対策としての歳出増のために、7,900億円もの公債増発が必要となった。これは、当初予算の公債発行対象経費の枠内には入るが、補正レベルでは対象経費を超えるという赤字公債的色彩の強いものであった。結局、実績では1兆1,871億円で依存度12.4%と、当初予算を大幅に上回り、当初予算より補正、実績と公債発行が増額されるその後の財政パターンの出発点となった。

また、1972年、1973年の不況から列島改造ブームへの移行の中では、大型予算が生まれ、公共事業と財政投融资に力を入れた景気対策と、減税への消極性が特徴としてあげられる。一方、1971年以降、金融も緩和基調にあり、金融機関の貸出しを促進し、企業の資金繰りを著しく緩和させ、マネー・サプライは大幅に増加した。ここに過剰流動性が発生し、企業が余裕資金を株式や土地購入に向け<sup>(14)</sup>、列島改造ブームを支えることとなったのである。

1970年代の不況は、ドル・ショック、石油ショック、列島改造ブームの影響とそれに伴うインフレーションが大きく作用している。しかし、その前提には、景気を過熱させた高度成長促進システムがある。景気政策は、「政府の景気分析にたいする英知を前提として、はじめて有効性をもつものであるが、現実にはそのような保証はない」<sup>(15)</sup>。オリンピック

---

(14) 呉文二 (1985)、168頁。

(15) 高橋誠 (1971)、146-148頁。

後の不況を、構造的な不況と認識し、一般会計の投資的経費に見合った建設国債を長期構想としたところに問題があったのである。1965年の景気後退期を抜けたあとは、昭和30年代を上回る成長期であり、この時期に建設国債発行を継続する理由はなかった。結果的に、このような政策が成長を促進し、空前の経済的繁栄をもたらしたが、その反動として1970年代中旬以降の長期経済停滞をもたらし、高度成長期に培われた財政制度、運営が、その後の低成長時代の財政悪化の基盤となったのである<sup>(16)</sup>。景気浮揚策としてはうまく機能しても、総需要抑制策としては、必ずしもうまく機能しえなかった当時の財政政策の限界を示していた。

また、高度成長の負の部分として公害問題が表面化し、まだ高齢化率は10%に満たなかったものの地方財政民生費の中で老人福祉費が10%を超え、国際国内経済に翻弄される中でスタグフレーションへの対応に追われることになる。

#### 4. 「国債に抱かれた財政」となる1975（昭和50）年

戦後初のマイナス成長を経験し、多くの問題に対応する必要性をかかえた1975年度予算は、需要抑制型で次のような内容をもった。

- (1) 公共事業関係費の伸び率は2.4%に抑えられ、公共事業関係費の中でも、産業基盤整備から住宅・下水道等の生活基盤整備へのシフトがみられた。これは、公害や都市の生活基盤の立ち遅れなど、高度成長のひずみを修正するものである。
- (2) 社会保障関係費は、伸び率35.8%。これは、物価の大幅な上昇に対応する年金や手当の引上げを主な要因とするが、福祉元年（1973年）といわれ、財政への期待が変化してきたことに対応するものである。
- (3) 公債発行額2兆円（依存度9.4%）、前年度当初比1,600億円減。

経済成長率名目15.9%、実質4.3%増を見込んだ予算であったが、景気の回復は進まず、大幅に下方修正された。その間、公定歩合の大幅な引下げが実施されたが、大きな効果は得られず、法人税、所得税を中心に4兆円近い歳入欠陥を生じることとなった。結局、補正予算では、3兆4,800億円の公債増発が必要となった。国債発行対象経費は3兆3,992億円であり、当初分を除くと建設国債の枠は1兆3,992億円にすぎない。したがって、1兆

---

(16) 水野正一（1988）、4頁。

1,900億円を建設国債（四条債）とし、2兆2,900億円は、「昭和50年度の公債の発行の特例に関する法律」によって赤字国債（特例債）とされた。

特例債発行は、1965（昭和40）年度に発行されて以来10年ぶりということになるが、65年度では、発行額が建設国債発行対象経費の枠内に収まっていたのに対し、75年度は、この枠を超えるものとなった点で、より実質的な意味をもつとみられる。最終実績では、公債発行額5兆2,850億円、依存度25.3%であった。

その後も、景気の回復がはかばかしくないこと、石油や円レートの動向に伴うインフレーション、福祉への関心の高まりなどから、特例債依存は恒常化した。当初予算でみて、80年度まで、ほぼ30%前後、第二次石油ショック後の79年度には39.6%の公債依存度となった。まさに、「国債に抱かれた財政」となったのである。

また、1975年不況は、地方財政にも大きな影響を及ぼし、法人住民税や事業税の減収、国税の法人税や所得税減収に伴う地方交付税の減少を生じた。景気対策としての追加事業実施も含め、地方税収不足に対しては、地方債の増発1兆3,812億円を認めるとともに、地方交付税減収については、交付税及び譲与税配付金特別会計（以下交付税特会と略）が資金運用部資金（郵便貯金預託金、厚生年金保険預託金など）から1兆1,200億円の借入れを行った。

地方財源の不足を、主として地方債発行とこの交付税特会の借入れによって対応するという特例措置は、その後、昭和から平成に替わるバブルの一時期を除き2000年過ぎまで続き、国の地方財源確保策の一つのパターンとなった。2001年度、自治体の臨時財政対策債（赤字地方債）が地方財源不足補填策となり、近年では、地方財政借入金の主要部分としてとって代わられているが、地方団体としては、他方債残高の累積とともに、交付税特会の借入れの多くがいわば隠れ借金として残ることとなり、ピークで33兆円、現在も31兆円が残されている。基本的には、地方交付税の法定税率が現状に合っているかということになる。

## 5. 財政再建と一般消費税構想

税制調査会では、一般的税負担の引上げを求める方策としてこれまでも何回か一般消費税、売上税、付加価値税等の導入を議論してきたが、国、地方をつうじての財政再建が求められるに至り、1979年、一般消費税の「試案」および「大綱」がまとめられた。

一般消費税大綱によると、納付税額は売上高に税率を乗じて算出した税額から仕入高に税率を乗じて算出した税額を控除した額であり税率5%。年間売上高2,000万円以下の小規模零細事業者については、納税義務を免除すること。また非課税取引として、輸出取引、資本移転、利子・保険新収入、食料品、社会保険医療、学校教育・社会福祉事業、個別消費税との調整の結果新税が非課税とされるもの、があげられていることに特徴があった。

1979年の「財政収支試算」では、予算規模の年平均伸び率を11.0%として、1984年度に赤字国債の発行をゼロとする構想をたてていたが、これは一般消費税導入を前提としたものであった。しかし、同年9月の総選挙で与党の議席は減少し、一般消費税を断念せざるを得なくなった。そして、1981年3月、臨時行政調査会の発足によって、増税による財政再建から、行政改革を中心にすえた増税なき財政再建へと方針を変えていくのである。

1981年度、1982年度は、一般歳出の圧縮と国債発行額前年度比約2兆円の削減によって増税なき財政再建を進めようとしたが、個人消費の低迷などから景気の回復ははかばかしくなく、大幅な歳入欠陥を生じることとなった。とくに1982年度は、歳入欠陥は6兆1,460億円にも達し、国債増発3兆9,050億円と、歳出削減によって対応した。歳出については、すでに当初予算で、国庫支出金に関わる補助率の一割カットが実施されていたが、補正予算ではさらに国債整理基金定率繰入れの停止、地方交付税の減額が行われた。財政再建路線が早くもつまずき、経費削減策が福祉や地方財政を中心としたことに特徴を見出すことができる。

金融政策面では、ドル・ショック以降、変動為替相場制がとられるようになって、その目標は、国際収支均衡より物価の安定が重視されるようになった。

1970年代のスタグフレーション対応としては、第一次、第二次オイルショックの時期に公定歩合の引上げ（1973年と1980年に9.0%）が行われ、その他の時期は景気浮揚策として金融緩和政策がとられている。この時代の金融政策は、公定歩合を中心に実施されてきたが、為替相場とのかかわりの中で、短期的にはコール・レートの誘導も行われた。また、金融政策が為替相場の動向に非常に敏感になってきていることも特徴としてあげられる。経常収支が黒字を続けているにもかかわらず、1981年頃から為替相場の下落が生じた。これは、強いアメリカをみざすレーガンの高金利政策が一因とみられ、国内金利の低下による金利差の拡大は下落に拍車をかけるおそれがある。貿易摩擦の緩和、物価の安定、国内需要の増大のためにも為替相場の上昇が必要とされ、為替相場が低迷している限り、公定

歩合の引下げが困難であった<sup>(17)</sup>。

土地政策、土地税制としては、仮需要抑制と供給促進をめざして、譲渡課税については、1969年以降、長期保有土地軽課、短期保有土地重課。長期保有土地については、時期によって税率の変化はあるものの、いずれも10～20%の低い比例税率分離課税をベースとしており、昭和の土地税制の一般的傾向であった。

## 6. 一般的消費課税としての消費税導入まで

しかし、1975年以来の赤字国債の加速度的累積と借換債の本格化、補助金カットや行政改革による財政再建の困難性、そして国際的にはレーガン、サッチャー路線にみられる応能性（能力に応じた負担）より応益性（公共サービスからの利益に応じた負担）を重視する方向、あるいは直接税から間接税への視点の移動、こうした世界の動きを受け、間接税改革の流れは固まっていくことになる。ただ、一般消費税が単なる増税案であり、この点が導入失敗の大きな要因とみて、他の税の中に減税を織り込んでいく。1984年には、所得税の税率を15年ぶりに変更、最高税率を75%から70%に引き下げ、税率段階を16段階から15段階へと簡素化した。

1986年政府税調では、4月の中間報告段階で、所得税、住民税の最高税率引き下げ、法人税率の引き下げ、964対策としてサラリーマンに対する必要経費実額控除制、専業主婦に特別控除制導入等が議論され、夏の参議院選をはさんだ10月の最終答申では、これらをより具体化させるとともに、非課税貯蓄制度（いわゆるマル優など）の分離課税化や課税ベースの広い「新しいタイプの間接税」導入を提案した。この新間接税案としては、業者間免税の売上税、製造業者売上税、日本型付加価値税と、3つのプランを提示し、多段階非累積型の間接税である日本型付加価値税の可能性を示唆した。また、税収中立型（増減税同額）の税制改革であることが大きな特徴であった。

これを受けて翌1987年2月に売上税の創設が法案化されたが、免税点が1億円（1億円以下であれば課税されない）と高額であったことや、51品目に上る非課税品目の多さもあって不公平感が高まった。メーカー、小売業者、消費者いずれも、負担増の影響を最も受けるのは自分ではないか、転嫁できないため場合によっては税率以上の負担となるので

---

(17) 呉文二（1985）、170頁。

はないかとの不安、また中曽根首相が大型間接税導入に否定的発言をしていたこともあって、廃案への道をたどることになった。

2度の新間接税導入に失敗した政府は、竹下内閣において、直間比率の是正を含めた所得・消費、資産等の課税バランス論、高齢化社会への対応、個別間接税の問題点への対応として税制改革に取り組み、再度の挑戦を行う。免税点を売上高3,000万円と低くした上に、限界控除制度として売上高6,000万円までの事業者負担緩和措置を設定、売上高5億円までの事業者には簡易課税制度をおく、またインボイス方式や伝票方式をとらず帳簿方式とした。このように納税義務者を狭く限定し、さらに税率を3%と低く設定して収支を減税超過（消費税を入れても所得税や法人税の減税分を回収できない）としたことなど、導入の実現性を最優先とした結果、1988年12月、消費税導入に対応した税制改革関連法案が成立する。

## 7. バブル前後の税制改革

このように、昭和から平成への移行期における日本の財政政策は、国際化の波の中で大きく揺れ動かされることとなった。マネタリズム論やサプライサイド経済学が主張され、税制は、レーガノミクス、サッチャリズムにみられる応能性より応益性を重視、直接税から間接税への視点移動に対応しつつ、中曽根臨調路線の中で大平政権時代の財政規範重視路線が変化したのである。昭和末期10年間ほどの税制改正は、課税ベースの拡大、浅く広く、公正・簡素・中立の税制論に立って、所得税・個人住民税最高税率の引き下げ、フラット化（税率段階の簡素化）、法人税の税率引き下げ、配当軽減制度の廃止が実施された。また、1980年にいったん法制化された利子・配当所得の源泉分離課税の廃止、他の所得と合算して課税される総合課税への移行と少額貯書カード（グリーン・カードという名称で、貯蓄額を管理するカード）制度の導入は、政治的圧力によって延期され、1985年改正で廃止となった。総合課税化への流れはせき止められ、1988年に、利子課税の源泉分離課税化、少額貯蓄非課税制度の原則廃止、株式のキャピタルゲインについては1989年より総合課税を入れず、源泉分離・申告分離選択制の道をたどった。

そして、1989年、消費税導入と物品税の廃止、地方の個別消費税の廃止、料理飲食等消費税の特別地方消費税化（税率10%→3%、常に高額のホテル利用者や飲食をしていたものにとっては減税となる）によりシャープ勧告以来とされた抜本税制改革は完結する。税

負担の全体的変化としては、高額所得者、高額の商品やサービスの消費者に減税し、一般的に負担を幅広く広げる形となった一方、細かな地方個別消費税が消費税に統合傾向になることで、税の中央集中化（税の分権化に反する）に寄与することにもなった。財政再建目的で増税超過型として制度設計された一般消費税から税収中立型の売上税へ。そして実現した消費税は3%、減税超過型となり、GDP比の消費課税負担率は、物品税廃止の影響を受け、消費税を導入しても増えることなく1990年代を迎えることになる。

金融政策は、国際協調の中で経常収支不均衡の是正や為替の安定が図られる。アメリカ、イギリス等にみられる民営化や規制緩和の動きは、日本でも行政改革と財政再建ということとで国鉄、電電公社、専売公社の分割、民営化が進んだ。民間活力を利用する公から民への動きは、官から住民へではなく、税や財投で存在していた公共部門を民間企業へ売り渡すということであった。確かに、株式売却益は国債整理基金に繰り入れるなど国債償還財源や社会資本整備財源へ利用されたが、一時的なものにすぎない。空前の金あまりといわれた状況から生じた高株価と地価高騰は、資産格差を拡大しつつあったが、十分な財源確保につなげられず、懸案だった赤字国債の発行は止めたものの、この時期でも建設国債は止まらなかった。1992年、日米構造協議における対米公約による10年間で430兆円の公共投資拡充を進めるため、「生活大国」の名のもとで、一般会計、財投、地方財政が一体となって公共事業を拡大することとなったことも、大きな要因としてあげられよう。地価上昇や住宅政策としては、土地供給促進と負担の公平を目指し、1991年の地価税導入（その後、1998年度以降は停止状態）、抜け道の多い譲渡所得課税増税はあったが、住宅政策の基本部分は幅広い住宅取得控除であった。

この時期、高齢者に関する税制として、3つの改革も特徴的である。

一つは、平成バブルの進展により、急激な地価上昇があったことで、相続税の負担緩和が進んだ。すでに、1970年代の列島改造ブームによる全国的な地価上昇の際に、課税件数割合（年間課税件数/年間死亡者数）が1%台から4%台に乗ったことで、遺産に係る基礎控除を構成する定額控除と法定相続人数比例控除が大幅に引き上げられていたが、1983年に、8,000億円弱の税収であったものが、1985年に1兆円を超え、1987年に1兆8,000億円近くにもなり、1994年には2兆9,377億円となった。1983年に課税件数割合5.3%、負担割合（納付税額/合計課税価格）14.3%から、1987年に課税件数割合7.9%、負担割合17.4%になり、負担割合はその後1992年に22.2%まで上昇したことで、数回の控除拡大を行い、負担緩和が進められ、1994年に、基礎控除は、定額控除5,000万円＋法定相続人一人当たり1,000万円となった。累進段階も簡素化し、最高税率は、5億円超について75%から20

億円超について70%へと大幅減税となった。控除後10億円ほどの遺産の場合、相当する限界税率は75%から50%に減少したことになる。

第二に、年金課税である。年金は、1988年に公的年金控除制度が導入されるまで、基本的に給与所得者と同様、給与所得控除の対象で、65歳以上で所得1,000万円以下であれば年78万円の老年者年金特別控除対象となった。新制度では、給与所得控除の対象から外れ、公的年金控除対象の雑所得とされた。併せて、老年者年金特別控除が廃止されたが、所得1,000万円以下に対する老年者控除を倍増させ50万円となった。公的年金控除額は、65歳以上について大幅に増加するため、給与所得者に比べ、かなり優遇されることとなったのである。

第三に、退職所得課税である。退職所得は、退職金額から退職所得控除を引き、その半分が所得として分離課税される。給与の後払いとして支払われる退職一時金の場合、勤続年限が長くまとまった金額がある場合、毎年の所得税における超過累進税率を適用しづらいため、税負担の平準化が必要とされる。老後生活費の観点から、すでに、1967年改正で、勤続年限によって年控除額が増加する制度となっていたが、1988年改正では20年まで40万円、20年超70万円へ大幅に引き上げられたのである<sup>(18)</sup>。

これらの多くは、1982年から1987年までの中曽根政権下で議論されたものであり、片働き時代のサラリーマン税制として、専業主婦特別控除とも呼ばれた配偶者特別控除と合わせて、自己責任型生活保障のしくみの整備が進んだといえるだろう。

## 8. 何でもありの減税競争と国民福祉税（仮称）導入プラン

1994年は、連立8党の細川政権から、羽田政権、自社さの村山政権へと政治的な大転換の年であったと同時に、税制改革の流れの中でも、大きな政策転換の兆しがみられた。

新年の記者会見の中で、細川首相は、「21世紀ビジョン」を発表し、高齢化の進展に伴う社会保障経費増加に向けて、税負担の増加、すなわちネットでの増税を示唆した。大平政権の一般消費税導入失敗以来、税制中立、増減税同額あるいはネット減税が税制改正の一般的傾向となっていたが、これを変化させたのである。2月3日未明、早速具体化させ

---

(18) 退職一時金課税については、犬飼久美（2012）「退職金課税の起源と変遷」、犬飼久美（2013）「退職所得の計算構造の起源」、犬飼久美（2013）「退職金課税の現状と問題点」を参照。

たのが、細川首相から発表された、消費税の廃止と国民福祉税（仮称）の創設を含む税制改革草案であった。これは、景気対策として総額6兆円の所得税・住民税等減税を実施し、その財源として7%の国民福祉税を充て、消費税は廃止するというものであった。

「国民福祉税については、高齢化社会においても活力のある豊かな生活を享受できる社会を構築するための経費に充てることを目的とする」旨法定し、税率7%、1997年4月1日から実施する。減税についてはこの1994年1月分から前倒しで実施し、景気浮揚効果を期待したものであった。

しかし、未明に突然行われた首相からの発表であり、連立与党内部ばかりか官房長官にも知らされていなかったことから社会党などからの批判が噴出、また、税率7%が「腰だめ」（細川首相）の数値であったため、福祉財源としての理解が得られないまま4日には見送られることが決まった。そして、「減税と税制改革に関する連立与党代表者会議合意」（2月8日）により、総額6兆円の減税を先行実施するとともに、与党内に協議機関を設置、年内に税制改革法の成立を目指すこととなった。

1994年の所得税・住民税の特別減税は、1年限りのものとして、1994年（平成6年）分の所得税住民税について、税額の20%相当額（所得税で上限200万円、住民税で上限20万円）を控除するといういわゆる定率減税の手法により、所得税減税3兆8,000億円、住民税と合わせ5兆5,000億円を減税するということになった。しかし、この後、ほとんど毎年のように、減税が継続することになる。

バブルの崩壊により、1992年から相次いで打ち出された総合経済対策や緊急経済対策の効果もあって、若干持ち直したかに見えた景気に水を差したのが、翌1995年1月早朝の、阪神・淡路大震災であった。さらに、予想以上の急激な円高により景気の先行きは一層不透明になった。この年、「緊急円高・経済対策」（4月）、「緊急円高・経済対策の具体化・補強を図るための諸施策」（6月）、「経済対策——景気回復を確実にするために——」（9月）と3つの経済対策を繰り出し、さらに、公定歩合は0.5%という空前の最低水準になった。

税収の減退は著しいものがあり、1991年度以来、当初予算ではある程度収入を見込んでいても、補正や決算ベースでは減少が続いていた。1992年度決算の税収が、当初予算より8兆円、1993年度には7兆円も下回る状況にあり、1994年度決算額は51兆円まで落ち込んだ。公債発行額も、1995年度補正予算で22兆円、依存度28.8%となった。赤字財政は恒常化・拡大の一途にあったが、翌1996年度（平成8年度）の税制改正論議は、地価税の改廃問題がその中心となった。本来あるべき所得税・法人税の課税ベース拡大、赤字法人課税

の問題、資産所得課税の総合課税や納税者番号制への取り組みといった、収入確保や税体系全体の観点はほとんどみられなかったのである。1994年12月の与党税制改正大綱において、地価税の見直しや株式譲渡益課税の総合課税化などが検討項目としてあげられていたが、後者についてはまたも改革への流れはできなかった。

所得税・住民税については、1995年と同様2兆円規模の特別減税が実施され、前年から実施されている制度減税を含めれば、減税規模は1994年から3年連続で5兆5,000億円ということになった。この減税の表向きの理由としては、無論、景気回復のためということになる。しかし、もう1つの要因として、細川首相の下での減税規模が、国民福祉税導入を前提としたプランであったため大きかったことがあげられる。前年の減税後を所与とした場合、特別減税をやめれば負担増となってしまうため、減税を継続するよりなかったのである。

景気回復のための土地流動化やバブル再燃期待から土地税制の軽減も進められた。地価税については、与党内部からの廃止・凍結案と、土地政策上の現状維持論とがぶつかり、いつものように、足して2で割る方式がとられ、この時は0.3%から0.15%への税率引き下げで決着し、その後凍結されている。また、個人の土地などの譲渡に関わる長期譲渡所得の税率引き下げなどが実施された。すでに前年、譲渡所得4,000万円以下を減税していたが、さらに8,000万円以下も減税対象となった。

財政構造改革として、国債問題に取り組んでいた橋本政権下では、1998年度に、財政構造改革予算として、2003年に財政赤字3%、赤字国債の発行ゼロをめざし、政策的経費である一般歳出を前年度比マイナスとし、各経費項目にキャップ（上限）を設けることにより、その性格をより鮮明にした。税制改正では、経済構造改革に対応した法人税制改革、金融システム改革（金融ビッグバン）に対応した証券税制改革、資産デフレに対応した土地・住宅税制改革が盛り込まれた。しかし、都市銀行、大手証券の破綻が次々に明らかとなる中で、国税7,500億円、地方税1,000億円という景気対策規模について批判が強くなったため、1997年当初予算でバブル崩壊以降初めて取りやめられた特別減税が、補正予算ではやくも復活し、1998年2月から景気対策として2兆円の特別減税が実施された。

1998年度に入り、夏の参議院選挙を前にすると、財政構造改革法は成立後わずか5か月で修正作業が始まった。赤字国債の縮減規定が、新たな景気対策の足かせとなったためである。これにより、7兆7,000億円の公共投資と4兆円の特別減税を柱とする総事業費6兆6,500億円の総合経済対策を決定、6兆円に上る補正予算が組み、国債が増発された。

所得税・住民税については、1998年、1999年に2兆円ずつの特別減税を実施する。1998

年分については、1997年補正の2兆円と合わせると4兆円規模となる。夫婦子2人の場合、当初分6万5,000円に7万2,500円が追加されることになり、合わせて13万7,500円となった。この追加減税により、1998年における所得税の課税最低限はほぼ500万円近くに達した。子どもの2人いる片働き夫婦の給与所得者は、基本的に収入500万円まで所得税負担がないということであった。また、政策減税は、住宅ローン減税や投資促進など3,020億円。議論となった乳幼児家庭に対する子育て減税は見送りとなり、代わりに、これまでの「長寿社会福祉基金」（1,200億円）の規模を倍にして「長寿、子育て、障害者基金」（2,400億円）とした。まさしく、何でもありの減税競争であった。

## 9. 減税がピークに達した1999年度「恒久的減税」

1999年度税制改正は、低迷する景気に対する需要喚起策が柱であった。最高税率の引き下げと定率減税を柱とする所得税・住民税減税、法人税・法人事業税の税率引き下げ、パソコン等情報機器の全額損金算入など投資促進税制の拡充、有価証券取引税廃止などの金融関連税制の緩和のほか、土地・住宅税制にも大きな改革がみられた。

恒久的減税は、所得減税4兆円と法人減税2兆3,000億円を含む6兆8,600億円、政策減税が住宅ローン減税など2兆6,000億円、合わせて9兆4,000億円となった。

詳細は次のとおりである。

### ① 所得税・住民税の減税

所得税の最高税率引き下げ（50%→37%）と住民税最高税率引き下げ（15%→13%）による制度減税（合わせて65%→50%）、所得税20%（上限25万円）、住民税15%（上限4万円）の定率減税に加え、子育て・教育減税として扶養親族控除（15歳以下）38万円→48万円、特定扶養控除（16歳～22歳）58万円→63万円（所得税）と43万円→45万円（住民税）である。

制度減税について、所得課税の全体的累進構造を見直す抜本的改革はなされず、上2つの税率だけ下げる（50%と40%を37%に）という変則的で大胆ともいえる改革であった。その点では、恒久的定率減税や子育て、教育減税の組み合わせにより税が複雑化したこともやむをえないというべきか。問題を残したところである。

### ② 法人税制の減税

法人税率（基本税率）が34.5%から30.0%に、法人事業税率（基本税率）も11%か

ら9.6%に引き下げられた。一方、法人事業税について、付加価値や資本金などを課税ベースとする応益的な外形標準課税は見送りとなった。これにより、国、地方の法人課税の表面税率は1997年の49.98%、1998年の46.36%から40.87%へ下がり、2年間で10ポイント近く減少した。カリフォルニア州の40.75%と同水準で、税率の上では世界水準となった。

しかし、他国の法人税率引き下げが課税ベースの拡大とともに進められてきたのに対し、日本では、幅広い租税特別措置の整理のほか、減価償却における定率法・定額法選択制の限度設定や、経費概念の厳格化、移転価格税制の整備などに関する改革が十分でないまま、減税ばかりが先行してきたきらいがある。法人事業税の外形標準課税導入も、法人事業税の引き下げとセットで進められる予定であったが、景気動向から見送られた。税率引き下げのみ先行実施となったのである。法人課税についても抜本改革とはほど遠いものであった。

振り返れば、バブル時代については、湾岸戦争に対応するための法人臨時特別税もあって1990年度の税収60兆円が、決算ベースでピークであった。この水準は最近まで復活できなかった水準である。しかし、1982年度に30兆円であったことからみれば、8年で2倍という水準こそ急激といえなくもない。バブルの泡が大きかった故に、その幻想を追いかけていたのではないか。デフレは経済・財政に深刻な影響をもち、望ましいものとはいえないが、どこを基準とするかによって、見るべき視点も異なってくるだろう。

ビルトイン・スタビライザー機能は、1984年以來の所得税のフラット化（税率段階の簡素化）によって確実に小さくなってきている。当面、インフレやスタグフレーションの時代に議論されたような、タックスインデクセーションの議論（物価上昇に応じて所得控除金額を増やさないと実質負担増になるとの論）も出なければ、ブラケット・クリープの問題（所得税の累進階段が急であるため少しの所得増でも次の税率段階に捉えられ、税負担が増し負担感が大きい）が出てくる余地は少ないだろう。制度は変化したのである。景気回復策は、前より確実に困難になっている。しかも、環境問題、少子高齢化問題に直面する中で、拡張型経済への回帰が難しいばかりか、それぞれの問題をより激化させる可能性を感じさせるものとなった。

1999（平成11）年度の所得税制改革で、日本の国税である所得税の最高税率は37%となり、当時のイギリスの40%、アメリカの39.6%を下回り、先進諸国の中でもとくに低水準となった。当時の流行言葉でグローバルスタンダードといいつつ、実は、世界の税の低い国と比較しつつ福祉を語るというように、都合のいいスタンダードばかりをとりあげる傾

向にあった。1980年代からの税率引き下げは、一時的なバブルを生じさせる要因とはなっても、基本的に所得に対する税の弾力性を低くする方向での改革であり、税収が増えにくい体質となったのである。いったんデフレとなると、一時的に好転の兆しがみられても、税収増が見込みにくい。物品税から一般的消費課税に改革を進める中で、その導入困難性の故に所得税、法人税の減税を行い、さらに行政改革や民営化を押し進めたといえるだろう。

(以下次号)

(ほしの いずみ 明治大学政治経済学部教授)

キーワード：減税／1980年代／消費税／国債

#### 【参考文献】

- 蝦名賢造（1979）『日本財政論』啓文社、1979年。
- 呉文二（1985）『金融読本』東洋経済新報社。
- 佐藤進、宮島洋（1982）『戦後税制史（増補版）』税務経理協会。
- 斉藤健（1986）『日本経済』（社）金融財政事情研究会。
- 鈴木武雄（1960）『現代日本財政史』上、中、下、下巻Ⅱ、東京大学出版会。
- 鈴木武雄、新庄博、高橋泰蔵、林栄夫編（1960）『金融財政講座』1～5、有斐閣。
- 鈴木武雄（1966）『近代財政金融（新訂版）』春秋社。
- 鈴木武雄、波多野真、原司郎（1969）『新版金融論』弘文堂。
- 鈴木武雄（1976）『日本公債論』（社）金融財政事情研究会。
- 高橋誠（1971）『日本財政のメカニズム』毎日新聞社。
- 武田隆夫、林健久編（1978）『現代日本の財政金融』Ⅰ、東京大学出版会。
- 武田隆夫、林健久編（1982）『現代日本の財政金融』Ⅱ、東京大学出版会。
- 武田隆夫、林健久、今井勝人編（1985）『日本財政要覧』東京大学出版会。
- 武田隆夫、林健久編（1986）『現代日本の財政金融』Ⅲ、東京大学出版会。
- 納富一郎、岩元和秋、中村良広、古川卓萬（1988）『戦後財政史』税務経理協会。
- 水野正一（1988）『赤字財政の経済学』名古屋大学出版会。
- 吉岡健次、兼村高文、江川雅司（1984）『シャープ勧告の研究』時潮社。
- 『昭和財政史』（1990）昭和27～48年度、財務総合政策研究所。
- Peacock, A.T. and Wiseman, J., *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Unwin University Press, 1967.*
- 犬飼久美（2012）「退職金課税の起源と変遷」『立命館法学』2012年1号（341号）。
- 犬飼久美（2013）「退職所得の計算構造の起源」『立命館法学』2013年1号（347号）。
- 犬飼久美（2013）「退職金課税の現状と問題点」『立命館法学』2013年4号（350号）。
- 「戦後の我が国財政の変遷と今後の課題」財務省資料。