

図表 5-8 日米円・ドル委員会報告書の概要と実施状況

項 目	実施時期
I ユーロ円市場の拡充	
1 非居住者ユーロ円債の発行	
(1) 外国の民間企業などへの認可	1984年12月
(2) 適債基準の緩和	1985年4月
2 居住者ユーロ円債ガイドラインの緩和	1984年4月
3 外国金融機関へのユーロ円債引受主幹事務の開放	1984年12月
4 非居住者が取得する居住者ユーロ円債の利子所得に対する源泉徴収問題	1985年4月に源泉課税を廃止
5 ユーロ円CDの発行認可	1984年12月
6 ユーロ円貸付	
(1) 非居住者向け短期貸付の自由化	1983年6月
(2) 居住者向けの短期貸付の自由化	1984年6月
(3) 中期貸付の自由化	非居住者向け 1985年4月 居住者向け 1989年7月
II 金融・資本市場の自由化	
1 定期預金金利の上限撤廃	
(1) CD発行単位の引き下げ(3億円→1億円)	1985年4月まで
(2) CD発行期間の短縮(最低3ヵ月→1ヵ月)	
(3) 市場金利連動の新型大口預金の取扱認可	
(4) 大口預金金利規制の緩和及び撤廃	
(5) 小口預金金利自由化の検討	
2 外銀による国債ディーリング業務の開始	1984年10月以降外銀にも認可
3 円建銀行引受手形(BA)市場の創設	1985年6月市場発足
4 外貨の円転換規制の撤廃	1984年6月
5 円建外債の発行・運営ルールの一層の弾力化	1984年7月
6 円建対外貸付の規制撤廃	1984年4月
III 外国金融機関の日本市場への参入	
1 信託業務への参入	1985年に実現(85年6月, 9行に参入許可)
2 東京証券取引所会員権の開放	制度改正を含め検討(1985年12月外国証券6社に開放決定)

出所) 日本銀行金融研究所「新版 わが国の金融制度」p 42.

細谷千博[1989], 「日米欧の経済摩擦をめぐる政治過程」, NIRA 研究叢書 NO. 890049, 総合研究開発機構.

第6章 財政再建問題

第1節 高度成長の終焉と財政

(1) 経済構造の変化に対応できなかった財政

高度経済成長期の財政運営は比較的順調であり, 経済成長に伴う自然増収を減税で割り戻すなどの政策を採る余地も十分あった。ただし, 1960年代後半にな

ると、財政硬直化問題が当局者の間で議論されるようになった。

1971年のニクソン・ショック及び1973年の第1次石油危機によって、日本の財政状況はドラスティックに変化し、1980年代には財政再建が最大の政策課題になった。こうした状況に陥ったのは日本経済に劇的な変化が生じたたにも関わらず、歳入歳出構造がこれに適切に対処できなかったためである。

まず、石油危機を契機に日本経済の成長率は下方シフトした。これに伴って税収の伸びも低下した。総税収の伸びは1960年代には年平均20%近くあったが、1970年代後半以降はほぼ1桁台に低下した。特に、法人税収の落ち込みは激しく、1970年代前半には景気過熱と物価上昇で20%を超える伸びを示したが、1970年代後半には6.4%と急落し、1980年代前半も9.0%となった。一方、一般会計の歳出の伸びは、1960年代には税収の伸びと同等ないしこれを下回っていたが、1970年代後半には税収の伸びを上回っている。この結果、財政赤字が拡大した。歳出の伸びの要因としては、第1次石油危機前の公共事業関係費の異常な伸びもあるが、これは一時的なものであり、むしろ1973年度における社会保障・社会福祉関連の制度改正によって給付が拡大し、その後の人口高齢化と共に財政支出の拡大をもたらすようになったことが、最も大きな要因として挙げられる。

当時、既にこうした問題は政策当局者によってかなり認識されていたが、二度の石油危機への対応に追われ、財政構造の改革まで手が及ばなかったと考えられる。

まず、以下では石油危機以降の一般会計予算の変遷を概観することで、政府が毎年苦しい予算編成を余儀なくされていた状況を見てみる（図表6-1）。

(2) 「福祉元年」、石油危機、財政赤字

1972年度一般会計予算は、ニクソン・ショックに伴う円高不況対策のための公共事業の拡大、老人医療費の無料化等の福祉充実策、等によって一般会計歳出は前年度当初予算比21.8%増と1966年度以来の高い伸び率となった。歳入不足については1兆9,500億円の建設公債の発行でまかなわれた。

1972年7月に佐藤内閣の後を受けた田中（角栄）内閣が発足し、その積極的な政治姿勢を反映して大型予算の編成が行われた。すなわち1973年度予算案は、一般会計歳出14兆2,841億円（前年度当初予算比24.6%増、以下同じ）となっ

図表6-1 年代別の一般会計歳出及び租税収入の伸び率

	税収総額	法人税	所得税	一般会計歳出
1960年代前半	18.4	19.5	24.5	17.3
1960年代後半	15.6	16.3	19.5	15.9
1970年代前半	19.9	23.8	21.4	22.6
1970年代後半	10.2	6.4	12.8	15.3
1980年代前半	8.1	9.0	9.2	5.9
1980年代後半	9.2	12.3	7.8	5.1

(%)

たが、特に老人医療費無料化の拡充や老人ホーム運営費増額等による社会福祉費や年金制度の拡充を中心とする社会保険費の伸びが大きかった（「福祉元年」といわれた）。また、田中首相の選挙公約であった「列島改造論」の具体化のために公共事業関係費の大幅増加が図られた。歳入面では景気拡大過程での大幅な税収増が見込まれたものの、歳出の大幅増加に対処するため2兆3,400億円の建設公債が発行された。一方、第1次石油危機に対処するため1973年11月には「石油緊急対策要綱」、12月には「当面の緊急対策について」が決定され、総需要抑制と物価の鎮静化が目指されたが、12月には給与改善費を中心に物価・賃金の高騰への対処等から9,885億円の増額補正予算が組まれた。

翌1974年度予算では総需要抑制を主張する福田蔵相の下で緊縮型予算編成が目指され、公共事業費の抑制等によって一般会計歳出の前年度当初予算比は19.7%になった。しかし、田中内閣に代わった三木内閣の手で1974年12月に措置された補正予算は、物価高騰による経費改定等に対処するため2兆987億円の大型補正になった。

1975年度予算は景気後退を受けて大幅な税収不足が見込まれる中、景気回復を企図して21兆2,888億円（24.5%増）の大型予算になった。当初の懸念通り、年度中に大幅な歳入欠陥が現実のものとなり、補正予算では5兆4,800億円の公債発行が行われた。このうち建設国債は1兆1,900億円であり、特例公債（いわゆる「赤字国債」）が2兆2,900億円であった。すなわちこの時から赤字国債への大規模な依存が始まることになったのである。なお、「財政法」第4条の規定による建設国債とは別に赤字国債を発行することになったのは、歳入不足額が余りにも巨額であったためであるが、財政法の特例を定めることで事態の深刻さを印象付ける狙いもあったといわれている。

1975年7月には財政制度審議会から「安定成長下の財政運営に関する中間報告」が大平蔵相に提出された。この報告では、今後多額の税の自然増収は期待できないこと、国債累増の恐れがあること、社会保障関係費などによる財政負担が増加すること、が指摘され、財政合理化についての種々の努力が政府に要請されていた。

1976年度予算では、1975年7月の財政制度審議会の報告を受けて、予算規模抑制及び経費の合理化の徹底を図るため、概算要求枠（シーリング）を従来の25%増から15%増へと引き下げる等の措置が採られ、一般会計予算案は24兆2,960億円（同14.1%増）と絞り込まれた。しかし税収の不振による歳入不足を補うため7兆2,750億円の公債発行（うち特例公債3兆7,500億円）が行われ公債依存度は29.9%と戦後最高水準になった。こうした公債依存の財政は野党から非難を浴びることとなり、これに対応するため大蔵省は、1976年2月の衆議院予算委員会に「財政収支試算」を提出した。これは1980年度までの財政収支見通しの試算であったが、特例公債発行ゼロのためには相当の緊縮財政が必要であることをアピールするものであった。

1977年度予算では、概算要求枠は前年度を下回る厳しい基準が設けられたも

の、国債費、地方交付税交付金、社会保障関係費、人件費等の当然増経費が膨れ上がったこと、さらに、日・米・独機関車論への対応等内需拡大が求められたため、結果的には前年度比17.4%増の大型予算が編成され、国債発行額も8兆4,800億円に増加した。

1978年度予算では、1975年以降大量の公債発行が続いている状況に鑑み、予算要求枠はさらに厳しくされたが、一般会計歳出額34兆2,950億円（前年度比20.3%増）、公債発行額10兆9,850億円となった。しかし、一方で景気対策への要請が強まったことから、1978年度予算は1977年度第2次補正予算と合わせた15ヵ月予算として生まれ、公共事業の切れ目ない執行等、景気に対する配慮が採られた。また、9月の「総合経済対策」をうけて10月には補正予算が編成された。

1979年度予算では、財政制度審議会から、特例公債の削減や経常事務費の伸び率抑制等の財政再建に関する意見が出されていたが、与党や財界は景気刺激型の予算を望んだため、公共事業関係費や社会保障関係費の大幅増加を含む38兆6,001億円（前年度比12.6%増）となり、公債発行額は15兆2,700億円（公債依存度39.6%）となった。また、1979年度の歳出では国債費の伸びが各費目中最大であり、その額も4兆円を超えたことで、公債依存の財政運営の問題点が早くも浮かび上がってきた。

1979年1月25日は「新経済社会7ヵ年計画の基本構想」が閣議了解された。この計画では1980年代前半における重要目標として財政再建が掲げられ、財政再建が不成功に終わった場合には財政インフレや高齢化社会の下での福祉水準の低下等の問題があることを警告していた。また1月31日には大蔵省から「財政収支試算（昭和54年度ベース）」が国会に提出された。この試算では1975年発行の特例公債の償還が本格化する前に財政再建の目途をつける必要があるという観点から、1984年度には特例公債依存体質からの脱却を描いていたが、その実現のためには大幅な税収増が必要とされた。

1979年度には第2次石油危機の影響に対処するため、年度入り直後の4月6日に「公共事業等の事業施行について」が閣議決定され、公共事業の年度上期の執行率を抑えるなどの措置がとられた。また、1979年度補正予算（1980年2月14日成立）では、歳出では既定経費及び公共事業予備費の2,746億円減額、歳入では税収等の2兆2,874億円の増額により2兆2,874億円の財源を得て、うち1兆3,421億円を歳出追加に当て、残り1兆2,200億円が公債金の減額に当てられた（うち特例公債分は1兆1,380億円）。

1979年11月に第2次大平内閣が成立し、竹下登蔵相が就任した。大蔵省は1979年度予算（当初）の公債依存度が39.6%もの高率になったことに危機感を募らせ、1974年5月から次年度予算編成に向けての各省庁との事前点検作業（サマー・レビュー）を開始した。一方、予算編成と財政再建の道筋を明確にする参考資料として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。また、財政制度審議会は12月に「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」を提出し、財政再建のためには徹底した歳出削減・合理化と歳出規模の大胆な削減が必要であるとの見解を示した。さらに、国会では12月12日には「財政再建に関する決議案」が国会で決議され、財政再建は行革によって達成すべしとの方向が示された。

こうした中で編成された1980年度予算は一般会計歳出42兆5,888億円(10.3%増)、公債発行額は14兆2,700億円であった。

1981年度予算編成では本格的な財政再建が目指されることになり、公債発行額2兆円削減と一般歳出の伸びゼロ%の目標が掲げられた。また、税制改正では国税・地方税の大幅な増徴が提案された。これらの結果、1981年度予算は46兆7,881億円(9.9%増)、公債発行額は12兆2,700億円となり、公債依存度は26.2%に低下した。しかし、「財政再建元年予算」として出発した1981年度予算も景気回復の遅れから税収が伸び悩んだため税収不足が発生し、1982年3月の補正予算で特例公債3,570億円、建設公債2,550億円が追加発行された。また、1981年度税制改正では法人税率の引き上げ(40%から42%へ引き上げ)のほか印紙税や一部物品税の増税によって1兆4,000億円の増収を図ることが決定された。

1982年度予算では、景気の不振による税収の伸び悩み、臨時行政調査会(「第2臨調」)や国会決議による増税策の封印等の環境下で、各省庁の概算要求について伸び率ゼロという「ゼロ・シーリング」が適用された。また、1981年8月には、36本の法律をまとめた「行革関連特例法」が成立し、補助金の整理合理化、厚生年金等に係る国庫負担の繰り入れ等の減額等の様々な歳出削減が決定された。この中で、1982年度予算は49兆6,808億円(6.2%増)と伸びが圧縮され、公債発行額も前年度よりも1兆8,300億円削減されて10兆4,400億円となった。

ゼロ・シーリングという方式は、官邸が各省庁及び族議員にそれぞれの所管分野における政策優先度を自らつけさせる方式である。官邸や大蔵省が優先順位をつけたのでは各省庁・族議員等の猛反発を食らって、歳出抑制どころではない騒ぎになる。一律に削減目標を課したうえで優先順位については利害関係者の自主判断に委ねる方式は実に巧妙であり、事実成功した。この点は、その後に実施されたマイナス・シーリングでも同じであった。

なお、1981年秋には税収が当初予想を下回ることが明らかになり、上記のような補正予算が組まれたが、1982年春の決算段階で不足の幅がさらに拡大することになった。この不足額は決算調整資金及び国債整理基金からの繰り入れで遣り繰りされたが、その額は2兆2,524億円にも達した。これに対して渡辺美智雄蔵相は、このままでは1982年度も大幅な税収不足が発生するため、既定経費の減額補正や公務員給与の抑制等が必要であることを表明し、1982年9月には鈴木善幸首相が「財政非常事態宣言」を発表した。なお、財政状況がきわめて厳しい中、鈴木首相は突如10月12日に退陣を表明し、11月27日には中曽根康弘内閣が誕生した。税収減は6兆1,460億円にのぼり、1982年12月の補正予算で規

定経費の節減，地方交付税交付金の減額，国債定率繰り入れの停止などの方策と特例公債の追加発行で対応された。

一方，1983年度予算編成については，概算要求枠を前年度比5%圧縮するいわゆる「マイナス・シーリング」が適用された。これは税収不振が予想される中では，従来のような公債発行額の削減を持ち出すことができず，一段の歳出削減を実施しなければ予算編成ができなかったためである。また，予算額は50兆3,796億円（1.4%増）の低い伸びになったが，税収不足が予想されたため公債発行額は13兆3,450億円となり，公債依存度は26.5%と再び上昇した。

1983年8月の経済審議会答申を受けて「1980年代経済社会の展望と指針」が閣議決定されたが，その中で「昭和65年（1990）度までに特例公債依存の財政体質からの脱却」という指針が示された。これは従来昭和59年（1984）度目標を5ヵ年度先延ばしにした変更であった。

1984年度の予算編成では，概算要求のシーリングは経常部門10%減，投資部門5%減が原則とされた。一般会計歳出額は50兆6,272億円（0.5%増）と厳しく抑制されたが，税収不振のため公債発行額は6,650億円の減額の12兆6,800億円となった。

第2臨調の審議が進行する中で，1985年度予算は財政再建を目指して，一般会計歳出額52兆4,996億円（3.7%増），公債発行額11兆6,800億円とされたが，結局，執行段階で税収の伸び悩みが明らかになり，1985年12月には補正予算が組まれた。なお，1985年度予算では国債費が社会保障関係費を抜いて首位となり，借金のための借金という構図が鮮明なものになってきた。

1985年9月のプラザ合意による円高の進行に対処するため「内需拡大に関する対策」が取りまとめられたが，財政再建下でのことであり，中身は財政投融资，民間活力の活用，投資減税等を柱とするものとなった。

1986年度予算では，概算要求のシーリングは前年度と同じく経常部門10%減，投資部門5%とされる等，厳しい編成方針が採られ，一般会計歳出額は54兆886億円（3%増），公債発行額10兆9,460億円（7,340億円減）となった。

以上，歳出面を中心にして財政状況を見たが，1975年7月の財政制度審議会「安定成長下の財政運営に関する中間報告」が懸念した通りの姿が進行したことが分かる（図表6-2，図表6-3）。

第2節 日の目を見なかった「一般消費税」

(1) 「増税なき財政再建」へ至る道

この間，日本経済は変動相場制への移行や二度の石油危機を経験し，財政面でもこれらへの対応が要請されたため，財政再建だけを優先することはできなかった。行政改革による歳出削減や経費の合理化等については3K問題¹⁵⁾や3公社の民営化等，かなり進展したのもあったが，高齢化社会が進行していく中で，給付と負担のバランスについての合意は形成されなかった。第1次石油危機直前に

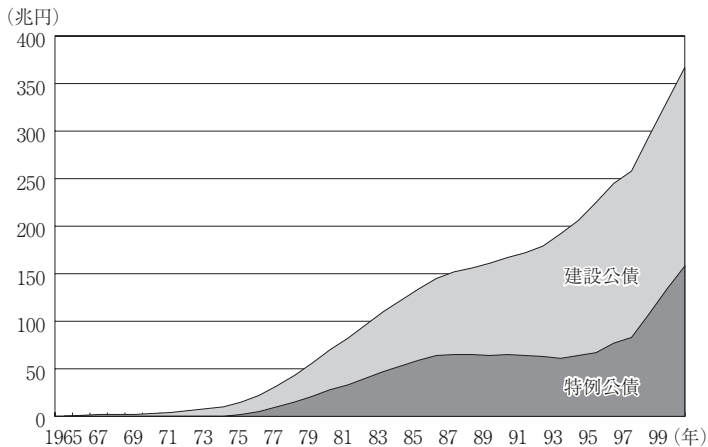
図表 6-2 国債発行額の推移

(億円, %)

	公債発行額		公債依存度	一般会計歳出
	特例公債	建設公債		
1970	3,472		4.4	79,500
1971	11,871		12.6	94,140
1972	19,500		17.0	114,680
1973	17,662		12.4	142,840
1974	21,600		12.6	170,990
1975	52,805	20,905	24.8	212,890
1976	71,982	34,732	29.6	242,960
1977	95,613	45,333	33.5	285,140
1978	106,740	43,440	31.1	342,950
1979	134,720	63,390	34.9	386,000
1980	141,702	72,152	33.3	425,890
1981	128,999	58,600	27.6	467,880
1982	140,447	70,087	28.3	496,810
1983	134,864	66,765	26.8	503,800
1984	127,813	63,714	25.2	506,720
1985	123,080	60,050	23.4	525,000
1986	112,549	50,060	20.8	540,890
1987	94,182	25,382	17.4	541,010
1988	71,525	9,565	12.6	567,000
1989	66,385	2,085	11.0	604,140
1990	73,121	9,689	11.0	662,370

出所) 大蔵省「財政統計」.

図表 6-3 国債残高の推移



15) 3K問題

食糧管理特別会計(コメ)、政府管掌健康保険(ケンボ)、日本国有鉄道(コクテツ)の頭文字をとって3Kと称した。これらに対する一般会計からの赤字補てんが巨額化し、財政難の一因になった。

実施された社会保障・福祉制度の拡充が、その後の経費膨張に繋がったことは明白であるが、財政当局が不可欠の方策としていた一般消費税も与野党・財界・マスコミの総攻撃を受けて導入されず、その実現まで10年を要した。

他方、増税の途を断たれた内閣は行政改革による経費削減等によって財政再建を進めようとしたが、「増税なき財政再建」の標語が、増税しなくても財政再建は可能であるとの通念を生み出したため増税がタブーになったこと、政府の無駄遣いがなくなれば財政再建は可能だというように幻想を国民に与えたこと、等多くの問題が発生した。

(2) 「一般消費税」導入の動き

以下では、一般消費税を中心に第1次石油危機以降の財政負担側の動きを概観する。

内閣総理大臣の諮問機関である税制調査会（以下「政府税調」という）が1971年8月に出した「長期税制のあり方についての答申」では、総税負担の緩やかな増加及び間接税の適切な地位の維持が謳われていた。つまり、直接税中心では安定かつ十分な税収を期待することができなくなったので、今後は間接税の比率を高めて税収増を図る必要があるというのである。この答申がその後の租税政策の基本的考え方になった。

当時、既に景気停滞とこれに伴う税収不足が問題視されていたが、ニクソン・ショックの発生に伴って、不況対策として所得減税が実施された。

1973年秋に田中首相は2兆円減税を打ち出した。石油危機の中での減税については慎重論もあったが、首相・与党の強いリードで実現化が決められた。税制改正の目的は法人税と間接税の増税と所得税の減税による税制構造の改革であり、法人税率は36.75%から40%に引き上げられ、所得税については課税最低限の引き上げが図られた。しかし、物価騰貴の中では所得減税は物価調整減税の役割を果たすにとどまり、法人税率を引き上げたものの企業収益の落ち込みから法人税の増収は果たせなかった。

1975年度になると大幅な税収減が必至となった。財政制度審議会では増税と歳出合理化を提起し、党税調では新税創設が論点に挙げられた。この中で1976年度税制改正では所得減税見送り、租税特別措置の見直し、自動車関連税制の強化などが打ち出された。

1976年12月、三木内閣は総選挙で、結党以来初めて、公認候補だけでは過半数に届かない249議席という大敗を喫し、その責任をとって辞任し、この後に福田内閣が成立した。選挙で大敗した結果、与野党伯仲状況となり、衆議院予算委員会では野党多数の逆転状況となったため、均衡財政論者である福田首相も野党から出された1兆円の大規模減税要求に対して7,000億円余の減税案を以て妥協せざるを得なかった。

1971年の政府税調の「長期税制のあり方についての答申」で謳われた間接税強化の課題は二度の石油危機の中で沙汰止みになったが、財政の公債依存が高ま

るにつれて増収策が検討されるようになり、1976年7月には政府税調に一般消費税導入に関する作業部会が設置され、同10月の「中間答申」では、財政再建のために一般消費税の導入が必要であるとの考えが表明された。また、政府税調が1977年にまとめた「今後の税制のあり方についての答申」（「1977年中期税制答申」）では、「最終的に広く一般に消費支出に負担を求める新税を導入することを考えざるをえないと判断される」として、財政再建のためには消費税の導入が必須であるとの結論が出された。その後も、政府税調で一般消費税の検討が続けられ、1978年9月には骨格がまとめられ、12月の答申では別紙として「一般消費税大綱」が示され、1980年1月を実施時期とする等の内容が具体的に示された。同じ時期の党税調の「税制改正大綱」も一般消費税の1980年度中の実施を求める内容であった。

(3) 「一般消費税」反対の大合唱

1978年12月に福田内閣の後を受けて大平内閣が誕生した。大平首相は、1980年度予算案で公債発行を減額し、歳出の伸びを大きく抑制したことを踏まえて1980年度を「財政再建元年」と位置づけた。また、大平首相は、財政再建のためには一般消費税の導入が不可欠であることを正面から主張した。1979年1月、伊勢神宮の記者会見で「財政改善のために、一般消費税を導入する。導入は昭和55（1980）年度からとし、54（1979）年度は、そのために諸般の準備を整えることにしたい。」（『朝日新聞』、1979年1月5日）と述べ、1月5日の閣議で1980年度からの導入を決定した。さらに1月25日の施政方針演説でも一般消費税導入に言及した。すなわち、「財政再建の問題は、いよいよ緊切な課題となってまいりました。将来の展望を考えますと、その再建は、今こそ本格的に取り組みなくてはならない国民的課題であることは明らかであります。（中略）。財政があらゆる要求にそれなりに適応できた高度成長期の夢はもはやそれを捨て去らなければなりません。私はこういう観点に立ち、一般消費税の導入など税負担の問題について国会の内外において論議が深まることを強く望んでおります。」と述べている。

野党、消費者団体はもとより財界も含めて大反対の声が沸き起こった。野党の主張は歳出削減や不公平税制の是正を優先すべきというものであった。国民の間における一般消費税に対する反対論も激しいものがあつた。戦後の直接税中心の税体系の下で、過分の負担を強いられていたサラリーマン層にとっては、間接税の比重が上がることによって、所得税の負担が相対的に低下するというメリットなどは殆ど理解されて居らず、ただ新税導入で税負担が一層高まるというのが反対の根拠だった。大蔵省のキャンペーンが財政再建のための税収増加の印象の強いものであつたこともあるが、マスコミの多くが反消費税ムードを煽る論調に終始したことも、国民の間における反対論を燃え上がらせる要因になった。

さらに、中小企業や小売業者等では、一般消費税の導入によって売上額や仕入額が明確になり、法人税や所得税の課税強化になるという、なりふり構わぬ反対

が行われた。

与党内でも一般消費税導入に対する反対論が高まった。7月には自民党内に200名以上を結集した財政再建議員懇談会が発足し、一般消費税反対でまとまった。消費税では選挙を戦えないというのである。こうした情勢の中、9月7日に、社会、公明、民社の3党が大平内閣不信任案を共同提出した。これを受けて、大平首相は衆議院を解散し、10月7日が総選挙日となった。この間、鉄建公団等の不正経理問題が発覚し、国民の税金の無駄遣いに対する反発が高まった。こうした状況下、党内には増税では選挙は戦えないとする不満が高まったため、選挙遊説中の大平首相は1980年度中の一般消費税導入を断念する意向を表明するに至った。この選挙で自民党は248議席と、過半数割れの敗北を喫した。11月の衆議院本会議の首班指名選挙では自民党から大平、福田の2候補が立つという異常事態¹⁶⁾になったが、大平が僅差で福田を下し、第2次大平内閣が発足した。しかし、党内の抗争対立はその後も続き、翌1980年5月、外遊から帰国した大平首相に対して社会党から提出された内閣不信任案が全野党賛成、党内反主流派の多数欠席によって可決成立し、即日衆議院解散が決定された。6月22日に総選挙が行われることになったが、その遊説中に大平首相が急逝した。

なお、1979年12月の国会では「財政再建に関する国会決議案」が可決され、一般消費税の導入はきわめて困難な状況になった。翌年11月に提出された政府税調の中期答申では、財政再建及び税制の実質的な公平確保のためには、課税ベースの広い間接税が避けて通れない検討課題として、大型間接税導入の方向を示唆したが、その後の鈴木内閣、中曽根内閣では一般消費税の導入はタブー視された。なお、1977年の政府税調の「中期税制答申」について、当時の福田首相は、「文章はいつでもよいが、選挙の時、売上税がどうか消費税がどうかという議論になるようなことはやめてくれ」と素っ気無かったが、幹事長の大平

16) 1971年7月に田中前首相が東京地検特捜部にロッキード事件への関与で逮捕された。その後、党内最大派閥田中派の表舞台からの退場は福田、三木等の反田中派と大平（宏池会）や中曽根派等の親田中派との間での激しい政争を引き起こした。特に、1979年から1980年にかけて自民党内での政争が激しくなった（「三角大福」抗争）。

また、前年末の総選挙での自民党大敗のよって衆議院予算委員会では野党が多数を占める状況になっていた。こうした中、1979年度予算案で野党の修正を拒否したため政府案が衆議院予算委員会で否決され、漸く衆議院本会議で可決されるという状況であった。このように、大平内閣は党の内外から強いプレッシャーを常に感じる状況にあった。

前述の通り、大平内閣が間接税導入を掲げて戦った1979年10月7日の総選挙で、自民党は惨敗したが、これも、9月に野党が間接税導入を批判して出した内閣不信任案に対して内閣が解散で応えたために生じたことである。自民党は保守系無所属を10人追加して政権を維持したが、11月6日の首班指名選挙に自民党から大平と福田の2名が立候補するという事態となったが、結局、大平が首班指名を勝ち得た（「（自民党の）40日抗争」）。

さらに、1980年5月16日には、社会党が政府予算案の可決に伴い恒例のように提出していた内閣不信任案が可決された。福田、三木、中川の3派を中心に73名もの自民党議員が本会議を欠席したため、賛成263票、反対187票で可決されたのである。大平は即日臨時閣議を開いて解散を決定し、6月22日に衆参同時選挙を行うことを決した。この選挙戦のさなかに大平首相が急逝した。出来事を辿るだけでもその当時の政治情勢の異常さが分かる。

結局、このような政治的不安定性が財政再建を進捗させなかったのである。

正芳は「結構です。進めてください。」と、答えたという（岸[1998]）。

一般消費税の導入は挫折したが、ほぼ同時期に「少額貯蓄等利用者カード」（グリーンカード）の導入も挫折した。1980年代当初、少額貯蓄に対する税制上の優遇（マル優制度）が実施されていたが、課税の公平性の観点から1980年度税制改正で運用等が見直されることになり、政省令の整備も完了していた。「少額貯蓄等利用者カード」（グリーンカード）を発行し、本人確認を徹底することによって他人名義や架空口座を用いたマル優制度悪用を防止する予定であった。しかし、預貯金の流出を恐れた金融機関を中心とした財界の反対、資金の流れが把握しやすくなることによる課税強化を恐れた中小企業の反対、等を受けた与野党の議員の反対により、この制度導入は撤回された。課税強化に対する反対の根強さを痛感させられた出来事であった。

(4) 財政非常事態宣言

大平内閣の後を受けた鈴木内閣でも、財政再建問題が最大の政治課題であった。1980年9月9日の閣議で、鈴木首相は「財政再建は、この内閣の最重要課題であり、（昭和）60年度ごろには特例債の発行から脱却したいと考えている」と述べた。さらに11月には1981年度予算編成に関して、一般会計の伸びを1桁に抑えることや国債発行を2兆円に減額すること等を指示した。こうして「昭和59（1984）年度赤字国債脱却」は鈴木内閣の最大公約になっていった。

しかし、大平内閣での一般消費税導入の失敗によって、財政再建の2本柱である歳入増加と歳出削減のうち、歳入増加の途を断たれた鈴木内閣では、財政再建のためには歳出削減に傾斜した政策を追求することにならざるをえなくなった。具体的には、土光敏夫会長の下で開催された第2次臨時行政調査会がこの路線を牽引することになった。

鈴木首相は財政改革と行政改革を合体させることによって財政再建を進めようとし、1981年5月には翌年度予算概算請求に関してゼロ・シーリングの方針を打ち出し、8月25日には臨調答申を受けて「行財政改革に関する当面の基本方針」を閣議決定し、9月の臨時国会には厚生年金の国庫負担率の引き上げ等を内容とする歳出削減を一本化した行革関連特例法案を提出した。しかし一方では、7月の生産者米価の決定では農林族、農業団体等の圧力の下で0.5%の引き上げを受け入れざるを得なくなる等の状況もあり、また、閣内にも河本敏夫経済企画庁長官のような積極財政論者を擁しているなど、強力なリーダーシップの発揮はなかなか困難であった。

1982年に入ると1982年度における歳入欠陥が4兆円規模になることが確実になる等、財政再建の困難性がより強まり、「昭和59年度赤字国債脱却」目標の実現はきわめて難しくなった。こうした中で、9月には4.58%の給与改定を含む人事院勧告が出された。鈴木首相等はこの勧告を凍結する方針であったが閣内で反対意見があったため、総理記者会見の席上で「財政非常事態宣言」を出し、人事院勧告凍結という非常措置をとることについて世論を味方につけようとした。

その後、9月20日の給与関係閣僚会議で人勸の1年間の凍結を決定した。しかし、人勸凍結程度では財政状況の悪化は改善できず、財政運営に行き詰った鈴木首相は10月に退陣を表明することになったのである。

【参考文献】

- 経済企画庁[1997],「戦後日本経済の軌跡 経済企画庁50年史」,大蔵省印刷局,1997年.
- 岸 宣仁[1998],「税の攻防 大蔵官僚 四半世紀の戦争」,文藝春秋社,1998年.
- 財務省,「図説 日本の財政」(各年版),東洋経済新報社.
- 財務省[2004],「昭和財政史」(第5巻),財務省財務総合政策研究所編,東洋経済新報社,2004年.
- 財務省[2005],「昭和財政史」(第1巻),財務省財務総合政策研究所編,東洋経済新報社,2005年.
- 財務省[2006],「安定成長期の財政金融政策 オイルショックからバブルまで」,財務省財務総合政策研究所編,日本経済評論社,2006年.
- 中曾根康弘[2007],「私の履歴書 保守政権の担い手」,日本経済新聞出版社,2007年5月.
- 福永文夫[2008],「大平正芳 『戦後保守』とは何か」,中央公論新社,中公新書1976.
- 福田赳夫[2007],「私の履歴書 保守政権の担い手」,日本経済新聞出版社,2007年5月.
- 保阪正康[2008],「新編 後藤田正晴 異色官僚政治家の軌跡」,中央公論新社,中公文庫952,2008年.
- 三橋・内田[1994],「昭和経済史(下)」,日本経済新聞社,1994年.

第7章 行政改革と「民活」

第1節 行政改革

(1) 財政再建と行政改革

1980年6月22日の総選挙で大勝した自民党は大平首相の後任として鈴木善幸を選び、1980年7月17日に鈴木内閣が発足した。鈴木内閣では中曾根康弘が行政管理庁長官に任命された。8月20日に行政管理庁に臨時行政調査会の設置準備班が設けられ、検討が開始された。9月8日に行政管理委員会の民間委員6名から、1960年代に設置された臨時行政調査会(『第1次臨調』)と同様の機関を