

# 税制改正と財政運営の長期趨勢 (1)

—1965-2018—

今井 勝人<sup>a</sup>

## 要 旨

本稿は冒頭の目次に記したような研究ノートの前半部である。本稿の特徴は1965-2018年度の税制改正の長期趨勢を税の自然増減収とその処理という視角から分析するものである。その場合、税制改正、公債金の増減、内閣の財政運営の3つが連立方程式になっていること、内閣の財政運営の前提は政府経済見通しとそれに別添される主要経済指標であることをまず述べる。なお内閣の財政運営の検討には、当然、国会での野党との議論も含めなければならぬが、その検討は簡単にせざるを得ない。

I節、II節(1)で以上のような点を述べ、II節(2)で当初予算・補正後予算の増加率と経済成長率の相関関係が強いことを確認した。また当初予算増減率(対前年度補正後予算比)をみると、予算規模の拡大期、移行期、減少期に分けられることを示した。

III節(1)ではまず予算編成を行った内閣は自民党内閣、自民党連立政権が圧倒的に多く、非自民党連立政権は少なかったことを確認したうえで、非自民党内閣の財政運営を検討し、さらに国会での議論を目次の(1)①-⑥の順に検討している。

III節(2)では(自然増減収額、増減税額、増減税額が自然増減収額に占める割合=増減税率)の組み合わせの時系列を分析し、(自然増、減税)の年度の方が(自然増、増税)の年度よりも多く、自然減収の年度は珍しかったことを示した。III節(3)では時系列で(予算総額の増減率、租税収入・公債金増減額の予算総額増減額に占める割合)の組み合わせを検討している。そして、財政法特例法による特例国債だけでなく財政法特例法によらない特例国債発行を検討し、特例国債依存の財政運営からの脱却が税制改正との関係のため困難であったことを示した。

JEL Classification Codes : H20

キーワード：税制改正、財政運営、政府経済見通し、税の自然増減収、増減税率、公債依存度

- |   |   |
|---|---|
| I. はじめに一税制改正と財政運営                       | 公債金増減額の割合   |
| II. 政府経済見通しと予算                          | (補注) 暫定予算制度と予算の審議・議決に関する衆議院の優越について  |
| (1) 政府経済見通し                             | (以上、本号)   |
| (2) 政府経済見通し経済成長率と当初予算増加率・補正後予算増加率       | (4) 個別税目の自然増減収と増減税と財政運営   |
| ①当初予算増加率 ②補正後予算増加率                      | ①所得税 ②法人税 ③消費税を除く間接税  |
| III. 当初予算と税制改正・財政運営                     | ④消費税  |
| (1) 当初予算の編成・審議・議決                       | IV. 補正予算と税制改正・財政運営  |
| ①予算提出内閣 ②予算提出日 ③予算の修正                   | V. 税制改正と財政運営—まとめに代えて  |
| ④暫定予算 ⑤参議院の否決と参議院の審議未了(自然成立) ⑥予算審議と税法審議 |   |
| (2) 租税収入の年度間自然増減収と税制改正・財政運営             | I. はじめに一税制改正と財政運営   |
| ①新税の導入 ②帰属会計の変更・税源移譲                    | 本稿は旧稿(今井, 2018)を受けて1965-2018年度を対象に税制改正の長期趨勢を検討するものであるが、あわせて財政運営の長期趨勢についても、簡単ではあるが、考えてみようと思う。本稿の視角は旧稿で記した「政府 |
| ③現行税法の改正                                |   |
| (3) 予算増減率と予算増減額に占める租税収入増減額・             |   |

a 武蔵大学経済学部 名誉教授

経済見通し→自然増減収額の見通し→税制改正（税法改正）→歳入当初予算→経済の実態（見通しとの違い）→年度内自然増減収額・歳入補正予算→歳入実績と決算」という流れの中で税制改正と財政運営を検討することである。

「自然増減収額の見通し→税制改正（税法改正）」という流れは税の自然増収の発生とその処理という局面と、税の自然減収の発生とそれへの対応という局面とに分けて考える必要がある。「経済の実態（見通しとの違い）→年度内自然増減収額・歳入補正予算」も同様である。この処理・対応は税制改正だけを単独に取り出して検討するだけでは不十分であり、国債発行や歳入・歳出予算<sup>1</sup>と関係させて検討しなければならない。税制改正、国債発行高の決定、歳入・歳出予算の編成は連立方程式になっているのである。それは、何よりも、租税収入も公債金も歳出財源の一つだからであり、したがって、税制改正はこの連立方程式の未知数の一つであるというのが本稿の前提である。

ところで税制は複税制度であるし、歳出予算にも多数の歳出項目がある。国債発行となれば金融政策も関係してくる。したがって連立方程式は相当複雑な連立方程式にならざるを得ない。この複雑な連立方程式を解く任務が時の内閣にあり、それを果たすことが時の内閣の財政運営だということになる<sup>2</sup>。そして冒頭に述べた政府経済見通しとそれに添付される主要経済指標が内閣による連立方程式を解くカギになっているのではないかという点が本稿の視角である。

税制改正は具体的には個々の税法改正（租税特別措置法改正を含む、以下同様）あるいは新税のための新しい税法決定という形をとる<sup>3</sup>ので、当然、国会審議・決定

が必要になる。予算が国会の審議・決定が必要とするとはいうまでもないし、財政法特例法<sup>4</sup>も国会審議・決定が必要になる。ただし、歳入予算のうちの租税及び印紙収入はあくまでも現行税法、現行税法改正案、新税法案を根拠にした内閣による見積もりであることに注意する必要がある。冒頭で述べた自然増収・自然減収の発生ということも租税及び印紙収入予算が見積もりであるからである。また、日本では予算と法律は別であるという考え方が採用されているので<sup>5</sup>、後にみるように予算は成立したが現行税法改正案あるいは新税法案は成立しないという事態が生じることもある。以上のように内閣の財政運営という場合には、国会審議における内閣の対応や野党の主張までを考える必要があるわけであるが、本稿の最初に、財政運営の長期趨勢に関して「簡単ではあるが」と限定を付けたのは、このような国会での審議・決定までを含めて財政運営の長期趨勢について詳細に検討する余裕が現在の筆者にはないからである。

また、さきに日本の租税制度は複税制度であると述べたが、租税には国税・地方税の区分、国税にも一般会計帰属分・特別会計帰属分の区分がある。しかし、本稿の対象はすべての租税ではなく国税、それも一般会計帰属分に限られる。地方税制改正も併せて検討しようとする、政府間行政財政関係の長期趨勢についての検討も必要不可欠になり、議論が錯綜してしまうからである<sup>6</sup>。また、特別会計帰属の租税を除くのはその国税総額に占める割合が小さいからである。もちろん地方税や特別会計帰属租税の税制改正にも必要に応じてふれることはいうまでもない。また国税一般会計分に限っても本稿の対象時期は旧稿と異なり1965年度以降とする。税制改正に関する筆者の関心が税制改正と公債金、歳出総額の関

<sup>1</sup> 一般会計の歳入予算と歳出予算の総額は一致するので、予算総額を問題にする場合には、以下、単に予算あるいは予算総額とだけ記す。

<sup>2</sup> 筆者は財政運営という視角から1955-1980年代初頭および2001-2012の日本財政を分析したことがある。今井（1982）、今井（2014）を参照。税制改正を軸に簡単ではあるが財政運営を検討する本稿はこれらの続稿でもある。また、野口ほか（1979、第3章）、田中（2011）、吉川（2007）も参照。本稿の連立方程式という表現は吉川（2007、56）にヒントを得た。

<sup>3</sup> 両者を合わせたものが税制関連法案である。現行税法の改正案が国家に提出されるときには「所得税法等の一部を改正する法律案」（第198国会、2018）という形をとるのが普通である。第1条が現行所得税法改正案、第2条が現行法人税法改正案、以下、条文ごとに現行税法の改正案が続く。字数は約24万字に上る膨大なものである。他方、この法案に附せられている改正理由はわずか約350字である（衆議院ホームページ＞立法情報＞議案＞閣法）。したがって、この法案それ自体をもとにして国会での審議が行われるとはとても思えない。そのため国会審議に際して内閣から国会に提出されるのが各年度の『予算及び財政投融资の説明』であり、閣議決定された各年度の『税制改正の要綱』である。

<sup>4</sup> 1965年度補正予算、1980年度補正予算以降、財政法第4条本則で発行が認められているいわゆる建設国債（4条国債）を超えて国債を発行するために、毎年度それを認めるための法律が定められている。その法律の名称は年度によって異なるので、本稿では財政法特例法と略称する。この法律を根拠に発行される国債が特例公債金（特例国債）である。

<sup>5</sup> いわゆる予算法規範説である。考え方としては他に予算行政説、予算法律説がある。この点については櫻井（2003）を参照。また、予算と法律は別であるという考え方のため日本の法律には「予算関連法」というまとめ方がある。税制関連法も予算関連法のひとつである。予算関連法については石井（1995）を参照。

<sup>6</sup> 長期間にわたる地方税制改正について簡単には総務省（2020）を参照。

係にあるからである<sup>7</sup>。

本稿は旧稿と同じように1965-2018年度間の税制改正に関係する主要な計数を並べ、その中で、前後の年度と大きく異なる特異な計数が生じている年度を中心にまず検討する。そこから長期趨勢を考えるという方法を取りたい。税制改正や財政運営に関する研究としては大蔵省編『昭和財政史—昭和27-48年度』、『昭和財政史—昭和48-63年度』、財務省編『平成財政史—平成元年度—12年度』のシリーズ、それぞれに『総説』、『財政会計制度』、『予算』、『租税』、『特別会計』、『国債』の巻があるが、なんといってもそれは膨大であるし、年度ごとの詳細な分析が中心である。したがって、1965-2018年度間の長期趨勢を検討しようとする本稿とは問題関心が異なると言わざるを得ない。そのほかの多くの研究も年度を追って検討し、ある時期の特徴をまとめるというのが普通である<sup>8</sup>。これは財政運営が年度ごとのものである以上、ある意味で当然のことである。

本稿が、註記した以外でも、これらの研究を参考にしていることはいうまでもないが、本稿は1965-2018年度間の長期趨勢を自然増減収の発生という視角から検討するので、多くの研究とはいわば逆向きの検討になる。そのため、同一の年度があちこちに登場し、読みづらく理解しづらいという欠点があることは否定できない。また、所得税、法人税、消費税といった個別税目に関する税制改正についての詳細な検討はこれまでの研究にゆだねることにして、本稿では自然増収・自然減収への対応の中で、個々の税目がどう位置づけられていたかという関心もとの検討に限られる。この2点は本稿の最後でまとめたいと思う。

本稿の構成は以下のとおりである。Ⅱ節では政府経済見通しと予算編成の関係を、Ⅲ節で当初予算編成におけ

る税制改正・財政運営を、Ⅳ節で補正予算編成における税制改正・財政運営をそれぞれ検討し、最後のⅤ節で税制改正と財政運営についてまとめる。Ⅲ節、Ⅳ節で当初予算と補正予算を分けて検討するのは、①1065年度補正第3号予算であることに示されているように、補正予算編成が財政運営において節目になることもある、②本節の最初に述べた自然増収・自然減収にも前年度予算に対する対前年度自然増減収とともに、当該年度の当初予算に対する年度内自然増減収もあり、それが補正予算編成の前提になり、ひいては財政運営にも影響を及ぼすからである。なお、税制改正、財政運営の結果である決算についてはⅣ節で補正後予算と合わせて検討する。

## Ⅱ. 政府経済見通しと予算

### (1) 政府経済見通し

2018年度当初予算作成は第4次安倍内閣のもと、経済財政諮問会議が2017.6.9に「経済財政運営と改革の基本方針(2017)」(以下、「基本方針(年)」と表記)を、7.18に「平成30年度の予算の概算要求にあたっての基本的方針について」を決定することによって始まった。そして前者は同日の臨時閣議で閣議決定され、後者は7.20の臨時閣議で閣議了解されている<sup>9</sup>。

経済財政諮問会議はいわゆる橋本行革<sup>10</sup>の一環として設置され、第2次森内閣の2001.1.6に発足した。予算編成に際して大きな役割を果たすようになるのは森内閣がまもなく総辞職したため、2001.4.26発足の第1次小泉内閣からである<sup>11</sup>。「予算の概算要求にあたっての基本的方針について」はそれまで概算要求枠、概算要求基準といわれてきたものであり、概算要求枠が初めて設定されたのは第1次池田勇人内閣による1961年度予算作成時である(1960.8.2閣議了解)<sup>12</sup>。

<sup>7</sup> 1965年度当初予算までの一般会計歳入はほぼ租税及び印紙収入で調達されていた(1964年度決算で租税及び印紙収入が歳入総額に占める割合は85.6%)のに対し、1965年度第3号補正予算以降は租税収入のほかに公債金という新たな歳入調達手段が加わり、財政運営に際して選択の幅が広がったことになる。したがって税制改正の長期趨勢を検討するといっても1965年度以降を対象を限るのも許されると思う。なお、公債金のなかった時代の財政については林(1975)を参照。

<sup>8</sup> 税制改正、財政運営の長期的な分析として佐藤・宮島(1990)、井手編(2014)、諸富編(2014)、小西編(2014)、持田(2019)などがある。

<sup>9</sup> 以上の日程のうち、経済財政諮問会議については内閣府ホームページ>内閣府の政策>経済財政>経済財政諮問会議>平成29年会議情報一覧>第10回会議資料、閣議決定、閣議了解については首相官邸ホームページ>内閣>閣議による。

<sup>10</sup> 橋本行革については待鳥(2030, 第3章)を参照。

<sup>11</sup> ただし、鳩山由紀夫、菅直人、野田佳彦の民主党内閣時代(2009.9.16-2012.12.26)には「政治主導」というスローガンのもとで経済財政諮問会議は事実上の休業状態となり、その代わりに国家戦略室(担当大臣が任命)が設置された(2009.9.17-2013.1.8)。民主党は国家戦略室設置の先に国家戦略局の設置も構想していたが、設置法案は審議未了のまま廃案になっている。以上の点については日本再建イニシアティブ(2013, 65-73)を参照。

筆者は第1次、第2次、第3次小泉内閣(2001.4.26-2006.9.26)の財政運営の特徴を首相官邸主導の下での①「改革なくして成長なし」というスローガンのもとでの財政運営、②財政運営にあたって「経済財政諮問会議」の活用の2点、民主党政権の財政運営の特徴を①「政治主導」という理念、②消費税増税と民主党分裂一党・内閣一体化の破綻—の2点に、それぞれまとめたことがある。今井(2014, 112-121)を参照。

概算要求基準閣議了解以降の予算編成・国会審議・予算成立までの主だった日程を経済財政諮問会議発足以前の1985年度予算を例に示すと次のようになる<sup>13</sup>。

1984年7月31日	第2次中曽根内閣、1985年度概算要求基準を閣議了解
8月31日	各省よりの概算要求締切
11月1日	第2次中曽根内閣（第1次）内閣改造
12月1日	第102通常国会開会
12月22日	1985年度予算編成方針閣議決定 1985年度の経済見通しと経済運営の基本方針閣議了解
12月24日	大蔵原案閣議報告、内示
12月29日	概算閣議決定
1985年（1月11日）	1985年度税制改正の要綱閣議決定
1月25日	1985年度の経済見通しと経済運営の基本方針閣議決定
1月25日	本予算国会提出
3月9日	本予算衆議院可決
4月5日	本予算参議院可決

この日程に示されている『1985年度の経済見通しと経済運営の基本的態度』が現在の『基本方針（各年）』に相当する（以下、政府経済見通しと表記）。そして主要経済指標が別添として公表される。この政府経済見通しは毎年度閣議決定されているが、最初の政府経済見通しは1958年度予算編成を前にした第1次岸内閣による1957年8月30日の『今後の経済見通し』（閣議了解）と『経済運営の基本的態度』（閣議決定）であり、主務

官庁は2001.1.5まで経済企画庁、それ以降は内閣府である<sup>14</sup>。

この政府経済見通しについては1960年代中ごろにそれが無用であるという議論、いや有用であるという議論があったが<sup>15</sup>、上の日程表に示されているように、政府経済見通しは次年度予算編成方針閣議決定と同時に閣議了解され、次年度予算が内閣から国会に提出されるのと同時に閣議決定されているのである<sup>16</sup>。このことは政府経済見通しが何よりも国会に提出される次年度予算の経済的根拠を示すものであることを物語っている。

政府経済見通し別添の主要経済指標は国内総生産（国民総生産）、鉱工業生産指数、卸売物価指数、消費者物価指数、経常収支、貿易収支など多方面にわたり、各指標には次年度（予算年度）の計数（当初見通し）のほか、公表年度の実績見込み、公表前年度の実績も同時に示される。したがって、この主要指標は企業経営にも影響を与え、そのため特に当初見通しと実績との違いが議論されることになる<sup>17</sup>。

本稿で用いる計数は1993年度まではGNP経済成長率、1994年度以降はGDP経済成長率である<sup>18</sup>。図1が各年度の前年度実績見込みに対する経済成長率（以下、当初見通し経済成長率<sup>19</sup>）と経済成長率実績（以下、実績経済成長率）を示したものである。当初見通し経済成長率と実績経済成長率が相違していること、しかも、当初見通しが実績を上回っていた年度の方が多いことは間違いない。いわゆる当初見通しの上方ヴァイアスである。それでも当初見通しが実績を下回っていたのは1965年度-70年度、72年度、76年度、1984年度、87年度-90年度、96年度、99年度、2003年度、05年度、10年度、

<sup>12</sup> 概算要求枠が設定された理由については大蔵省編（1994A, 516-521）を参照。また概算要求基準については天羽（2013）、藤井（2019）を参照。藤井（2019）の末尾には「参考」として1961-2019年度予算の概算要求基準の計数がまとめられている。

<sup>13</sup> 浅見（1985）による。ここでは内閣、各省、国会に関係することだけを記し、政党、各種の審議会・委員会・会議との関係は省略したが、必要に応じて述べる。またカッコは今井が補充。

<sup>14</sup> この時に初めて政府経済見通しが作成された理由については大蔵省編（1994A, 353-361）を参照。同書360頁には、1957.8.6に経済企画庁作成の『経済企画庁の機能の活用について』が閣議了解されたこととある。

<sup>15</sup> 稲葉（1964）、大来（1964）を参照。

<sup>16</sup> 閣議決定される予算編成方針は、先に述べた連立方程式に即していえば、連立方程式を解くための方針を示すものであり、その解が予算・税制改正法案・財政法特例法案だということになる。（註3）で述べた現行税法の改正案と同様に、国会に提出される予算書は膨大であり、それ自体をもとに予算審議が行われるとは思えない。その予算書に代わって予算の基本的な内容を説明するのがこの予算編成方針であり、内閣から審議のため国会に提出される各年度の『予算及び財政投融资の説明』である。国会審議のためということは同時に国民に予算を説明するものということにもなる。

<sup>17</sup> 北坂（2009）、飯塚（2015）、川崎（2017）を参照。政府経済見通しと民間研究機関等の経済見通しとの比較が議論されることも多い。

<sup>18</sup> 以下、表や図では註記するが、本文、註では両者は特に区別せずに、経済成長率と表記。また、本稿で用いる経済成長率は特記しない限り名目成長率であるので、以下、図表のタイトルを除いて「名目」を省略する。

<sup>19</sup> 当初見通しの経済成長率を対前年度当初見通しではなく、対前年度実績見込みにするのは、先の日程表から明らかのように、予算編成が本格化する時期にはすでに公表年度の主要経済指標の策定も本格化しており、予算編成年度の実績見込みもある程度見込みが立つ時期だと考えられるからである。

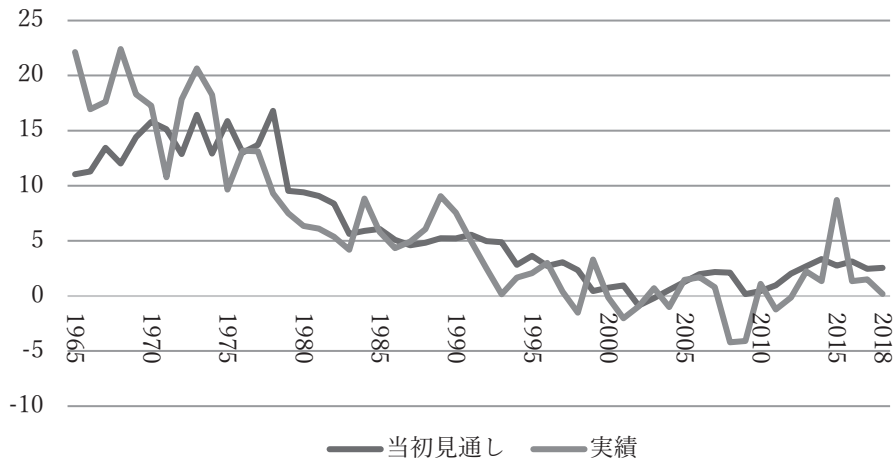


図1 名目経済成長率 (%)

(註1) GNP, GDP は政府経済見通し添付の主要経済指標による。

(註2) 当初見通しは対前年度実績見込。

(註3) 1993年度まではGNP, 1994年度以降はGDP。

(出典) 1965-1973年度, 1989-2000年度は大蔵省・財務省編(各年度C), 1974-1988年度は大蔵省編(2004, 577-578), 2001年度以降は内閣府ホームページ>内閣府の政策>経済財政政策>政府経済見通し>過去の政府経済見通し。

15年度と、かなりの年度に上る。

しかし、本稿で注目したいのは次の2点である。①当初見通し経済成長率がマイナスになっている年度が2002年度(-0.9%), 2003年度(-0.2%)のわずか2カ年度だけであること。②他方、いわゆる上方バイアスのうち、当初見通し経済成長率はプラスであったが実績経済成長率がマイナスに転じた年度が1994年度(2.3%, -1.5%), 2000年度(0.7%, -0.1%), 2001年度(0.7%, -0.1%), 2004年度(0.5%, -1.0%), 2008年度(2.1%, -4.2%), 2009年度(0.2%, -4.1%), 2011年度(1.0%, -1.2%), 2012年度(2.0%, -0.1%)と8カ年度にも上ること、しかも8カ年度のうち7カ年度が2000年代に入ってからであることの2点である。

この両者の違いは①が当初予算の作成に、②が翌年度の当初予算編成だけでなく、当該年度の補正予算の編成にも影響を与えるという点で意味を持つ。次項では政府経済見通しと当初予算・補正後予算の関係についてみることにする。後にみるように補正予算は複数回編成されることも多いが、以下はすべての各年度の最終的な補正後予算の計数を用いる。

## (2) 政府経済見通し経済成長率と当初予算増加率・補正後予算増加率

### ① 当初予算増加率

一般会計当初予算増加率を対前年度当初予算増加率と

対前年度補正後予算<sup>20</sup>増加率に分けて示しておくと同図2のようになる。当初予算の対前年度当初予算増加率は1973, 1975年度の24.6%, 24.5%ピークに、その後、1984年度の0.5%まで低下する。1980年代後半以降は10%を超えることはなく、以後、上下を繰り返す。そして、1995年度(-2.9%), 2001年度(-2.7%), 2002年度(-1.7%), 2006年度(-3.0%)とマイナスになる年度もみられるようになる。

対前年度補正後予算増加率の方も同じような動向を示すが(具体的な数値は後掲の表6を参照)、1984年度に-0.4%に転じた後はマイナスになる年度が非常に多くなる。この点が対前年度当初予算増加率と大きく異なる点である。プラスになった年度はわずかに1985-1987年度, 1991-1993年度, 2004年度だけで、マイナスの年度は1988-1990年度, 1994-2003年度, 2005-2018年度に上る。最初にマイナスになった1984年度以降しばらくの間はプラス・マイナスが交互した年度が続くが、1997年度以降は、2004年度を唯一の例外として(プラス0.2%), 連続して当初予算総額が前年度補正後予算に比べて減少していることは注目してよい。対前年度補正後予算でみる限り、1983年度までは予算規模の拡大期、1997年度以降は予算規模の縮小期、1984-1996年度が拡大期から縮小期への移行期といえる。

移行期の設定は難しいが、本稿では次のような理由で1984-1996年度を移行期とする。すなわち、1984年度に

<sup>20</sup> 次項でみるように予算補正は1回~4回行われているが、当初予算と第1次~第4次補正予算の合計が補正後予算である。

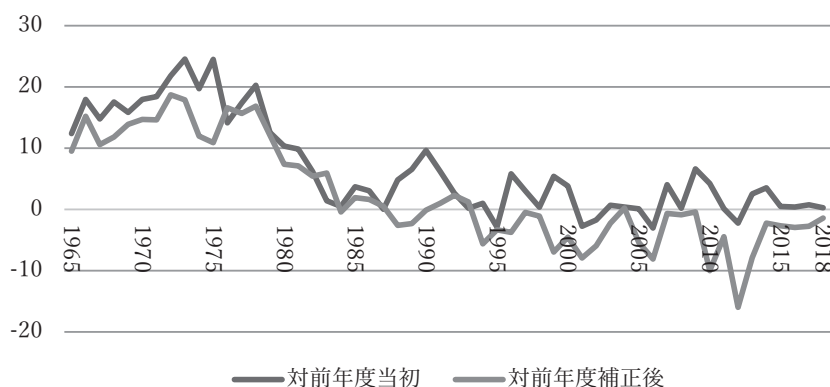


図2 一般会計当初予算増加率 (%)

(出典) 財務省ホームページ>予算・決算>関連資料・データ>財政統計>第1表「明治初年度以降一般会計歳入歳出予算決算」

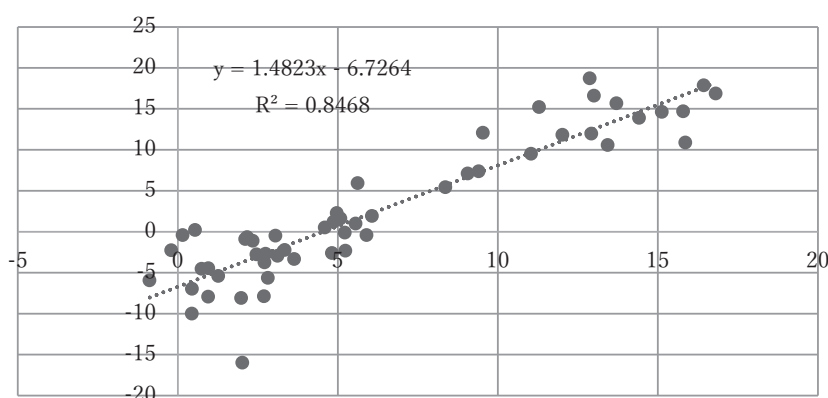


図3 名目経済成長率(横軸)と当初予算増加率(縦軸) (%)  
—1965-2018—

(註1) 名目経済成長率は当初見通しで対前年度実績見込み、当初予算増加率は対前年度補正後予算。  
(註2) 経済成長率は1993年度までGNP、1994年度以降はGDP。  
(出典) 経済成長率は図1に、当初予算増加率は図2に同じ。

マイナスに転じた翌年度1985年度にはプラスに転じるが、プラス年度は1986、1987年度だけであり、1988年度にはマイナスに転じている。そしてそのマイナスの年度も1990年度までであり、その後1991、1992、1993年度と再びプラスに転じる。このようにプラスとマイナスの期間が短期間で入れ替わっているので移行期としたわけである。なお、図2に示されている2012年度のマイナス値が特に大きい(-16.0%)のは、2012.4.1に東日本大震災災害復興特別会計が設置され、2011年度一般会計補正後予算に計上されていた復興関連予算が復興特別会計に移ったためである。

当初予算の対前年度当初予算増加率と対前年度補正後予算増加率の違いは補正予算も財政運営を考える場合には重要であることを示唆している。

こうした当初予算の動向と経済成長率当初見通しの関係を示したものが図3である。ここに示されているように、両者の関係を示す近似式のR<sup>2</sup>は0.8468と極めて高

い。近似曲線から飛び離れている(経済成長率見通し2.0%、当初予算増加率-16.0%)は2012年度であり、その理由は東日本大震災災害復興特別会計の設置によるものである。長期的にみれば内閣は当初見通し経済成長率をベースに予算編成を行っていたことが示されている。「ベースに」の意味は、予算はそれを作成する内閣がその時点での社会経済情勢をどのように認識し、それにどう対応しようとしているかを示すものであり、経済成長率当初見通しはその前提になっているという意味である。

また、当初予算増加率がプラスになるかマイナスになるかの境目は経済成長率5%前後にあるといえそうである。経済成長率5%未満で当初予算増加率がプラスになるのは1987年度(4.6%, 0.5%), 1993年度(4.9%, 1.2%) 2004年度(0.5%, 0.2%)の3カ年度だけである。

② 補正後予算増加率

予算補正の回数と補正後予算増加率(対当初予算)を

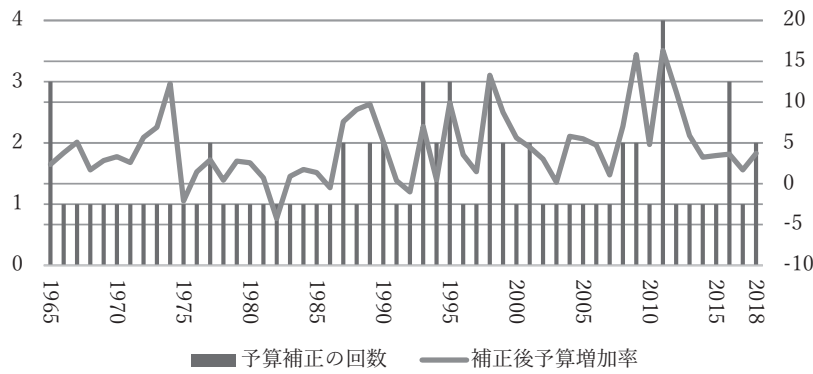


図4 予算補正の回数(左目盛)と補正後予算増加率(右目盛・%)

(註) 補正後予算増加率は対当初予算。

(出典) 図2に同じ。

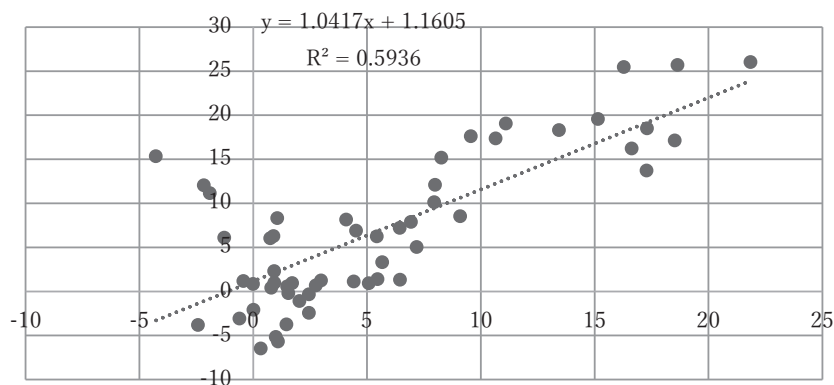


図5 実績見込み経済成長率(横軸)と補正後予算増加率(縦軸)(%) (1965-2018)

(註1) 実績見込み経済成長率は対前年度実績見込み, 補正後予算総額増加率は対前年度補正後予算総額。

(註2) 1993年度まではGNP, 1994年度以降はGDP。

(出典) 図3に同じ。

示しておく図4のようになる。まず予算補正の回数であるが、1980年代前半までは1965年度の3回と1977年度の2回を例外として1回だけだった予算補正は、1987年2回になって以降、2回以上の予算が急激に増えるようになる。特に2011年度には4回の予算補正が行われたが、これが東日本大震災の影響であることはいうまでもない。

補正後予算増加率については次の点指摘できる。①当初予算に比べてマイナスになった年度(いわゆる減額補正)は1975年度(-2.1%), 1982年度(-4.3%), 1986年度(-0.5%), 1992年度(-1.0%)と非常に少なく、予算補正は増額補正が普通であった。前項で述べた当初予算の対前年度当初予算増加率がマイナスになることが珍しかったこととあわせて考えると、当初予算では前年度当初予算よりも、補正後予算では当該年度当初予算よりも、予算規模は増大すべきという「通念」があるのか

もしれない<sup>21</sup>。②その増加率の年度による変動は1980年代後半から大きくなったと考えられる。例えば、(1995年度9.9%, 1996年度3.6%), (2009年度15.8%, 2010年度4.8%), (2012年度11.3%, 2013年度5.9%)のように、ある年度の増加率が高くなると、翌年度の増加率は大きく低下するといったケースが増えているのである。

これらの点は当初予算時の財政運営とあわせて検討する必要があるので、その点はIV節で検討することにして、ここでは補正後予算増加率(対前年度補正後予算)と経済成長率との関係をみておくことにする。補正後予算増加率を対当初予算ではなく対前年度補正後予算にしたのは、経済成長率と期間を合わせるためである。その関係は図5に示されている。近似曲線のR<sup>2</sup>は0.5895と、当初予算に比べればかなり小さいが、それなりの高さにあるとあってよく、補正後予算も経済成長率をベースに編

<sup>21</sup>ここで「通念」といったのは、1984年度以降、当初予算は前年度補正後予算よりも小さくなるが多くなるという前項でみたことがあまり意識されていないのではと思うからである。

成されていたと考えられる。近似曲線から大きく外れているのは1998年度(-2.2%, 12.0%), 2009年度(-4.3%, 15.3%), 2011年度(-1.9%, 11.1%)である。これらの年度についてもIV節で検討する。

### Ⅲ. 当初予算と税制改正・財政運営

#### (1) 当初予算の編成・審議・議決

連立方程式を解いた内閣はその解を予算、税法改正案、財政法特例法案として国会に提出、審議・決定を受けなければならない。表1が当初予算の提出内閣、国会提出日と国会で審議・議決による予算成立日<sup>22</sup>を示したものである。この項では表1を用いて6点について検討する。

##### ① 予算提出内閣

予算国会提出時の内閣は圧倒的に自由民主党（以下、自民党）内閣、あるいは自民党を中核とする連立内閣が多い。1965-2018年度度の64ヵ年度のうち、非自民政権が予算を国会に提出したのは1994年度の細川内閣、1995年度の村山内閣、2010年度の鳩山内閣、2011年度の菅内閣、2012年度の野田内閣の5ヵ年度だけである。このうち村山内閣は日本社会党（以下、社会党）、自民党、新党さきがけによる連立政権で、国会議員の数でいえば自民党が多数であったから、他の非自民政権とは異なるといわなければならない。1993. 8. 9の細川政権発足時には55年体制の崩壊ということが盛んに議論されたが、実際には、その後も自民政権が長期にわたって続いているのである。

非自民政権の税制改正に関しては、①細川内閣の国民福祉税構想、②村山政権による消費税税率の引き上げ、③鳩山・菅・野田民主党の税制改正に関する考え方の3つが注目されるが、①、②については後に述べることにし、ここでは③について述べておく。

鳩山内閣はそれまでの税制調査会<sup>23</sup>に代えて財務大臣を会長とし政治家だけで構成される税制調査会、学識経験者は税制調査会に助言・報告するために設けられた専門家委員会の委員になることにした。この税制調査会の衣替えはそれまでの自民政権内閣における税制改正が内閣に置かれた税制調査会（政府税調）と自民党に置かれた税制調査会（党税調）の2本立てでおこなわれていると

いう批判に基づくものであった。そして、野田内閣後の第2次安倍内閣によってもとの姿の税制調査会（政府税調）が復活した。

消費税をめぐる民主党内閣の財政運営は混乱したといつてよい。具体的には当時5%であった消費税率の引き上げ問題である。その混乱に決着をつけたのは消費税増税に本格的に踏み出した野田内閣である。野田内閣は2012. 2. 17に「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定し、その大綱に基づく「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律案」が国会に提出され、2012. 8. 10成立した。成立した法律のうち消費税に係わる部分は2014年4月1日から税率を8%に、さらに2015年10月1日から10%に引き上げること、ただし2014年4月から引き上げるかどうかは経済情勢をみながら2013年秋の時点で内閣が判断するというものである。

その審議の過程で注目すべき点は次の2点である。①民主党・自民党・公明党の部分連合ともいべき3党協議が法案成立の前提になっていたことである。2010. 7の参議院選挙で連立与党（国民新党との連立）は過半数割れになっている一方、法案を衆議院で再可決するために必要な3分の2の議席を連立与党は持っていなかった。しかも民主党内には、消費税を増税するとはマニフェストに書いていないという理由で、法案に反対する議員が相当数いたから、民自公の部分連合は法案成立のためには不可欠であった。実際、国会に提出された法案は衆議院採決前の2012. 6. 21の3党協議によってかなりの修正を受けている。②法案に反対する民主党議員は2012. 6. 20の衆議院での採決に際し反対票を投じたうえ、離党し（後に民主党から除籍処分）、7. 11に衆議院議員37人、参議院議員12人、合計49人が新党（いわゆる小澤新党）を結成したことである。消費税をめぐる混乱した財政運営に決着をつけた野田内閣は、結局、党分裂と2012. 12. 16の総選挙で民主党が敗北したため総辞職した<sup>24</sup>。

以上のような非自民政権に対して、長期に政権を担っている自民政権も最近では連立政権を組んでいることが注目される<sup>25</sup>。自民党が最初に連立政権を組んだ

<sup>22</sup> 予算成立日は参議院が議決した日である。明治憲法では貴族院で予算案を可決すると、そのあと予算は「公布」されたが、日本国憲法では予算の「公布」という行為はなくなり、参議院が議決した日が予算の「成立日」とされている。この点については星（2018）を参照。

<sup>23</sup> 政府税調については木下（1992）、石（2008）を参照。

<sup>24</sup> 以上について詳しくは今井（2014, 119-121）を参照。なお、社会保障と税の一体改革が主張されるようになったのは、①一般会計歳出の増大が社会保障関係の増大によるものであり、そのための財源確保をどうするか、②社会保障には強制的に徴収される社会保険料があり、それと租税との関係をどうするかという2つの問題があるからである。なお、この時の社会保障と税の一体改革については永廣（2014）を、また視野を広げた検討としては持田（2019）を参照。



のは1983. 12. 27の第2次中曽根康弘内閣である。それはロッキード事件において起訴されていた田中角栄元総理大臣に対する有罪判決が1983. 10. 12に東京地方裁判所から出、この判決をめぐる国会が紛糾したため第1次中曽根内閣が衆議院を解散、1983. 11. 28の総選挙で自民党が敗北したためである。第2次中曽根内閣連立内閣の相手は自民党を脱退した議員が中心の新自由クラブ(1976. 6結党, 85. 8解党)であった。

その後も1996. 1. 11成立の第1次橋本内閣以降、小淵第1次改造内閣、第2次改造内閣、第1次、第2次森内閣、第1次-第3次小泉内閣、第1次安倍内閣、福田内閣、第2次-第4次安倍内閣とずっと連立内閣が続いている。これらの自民党連立内閣については次の2点に注意する必要がある。第1は連立内閣の根拠は後に述べる参議院の議席配分を考慮し、参議院でも安定多数を確保するということである。第2は1999. 10. 5の小淵第2次改造内閣以降ずっと公明党が連立政権に加わっていることである<sup>26</sup>。

なお、表1の予算提出内閣については次の2点を註記しておく。①1996年度予算の国会提出内閣は第1次橋本内閣であるが、概算閣議決定はその前の村山内閣であること。1995. 12. 25に概算閣議決定を行った村山内閣が国会提出(1. 22)前の1996. 1. 11に総辞職したためである。②予算提出内閣が予算審議中に総辞職し、提出内閣と予算成立時内閣が異なることになったケースとしては1994年度予算がある。これは後にみるように、細川総理大臣の国民福祉税構想が一つの大きな理由となつて、細川内閣が1994. 4. 28に総辞職し、同日に羽田孜内閣が成立したからである。なお、1994年度予算の成立は6. 23である。

② 予算提出日

内閣が次年度予算を国会に提出するのは予算国会とい

われる年1回召集の常会のはじめ、1月が普通である<sup>27</sup>。しかし、1967年度のように3月にずれ込むこともある。このずれ込みの一つの理由が衆議院の解散・衆議院議員総選挙(以下、総選挙)である。例えば、1967年度予算の国会提出は3月13日であるが、それは1966. 12. 27の第1次佐藤栄作内閣による常会召集日における衆議院解散、1967. 1. 29の総選挙、2. 15の特別会召集、2. 17第2次佐藤栄作内閣成立という経過をたどったからである。1966. 12. 27の衆議院解散はいわゆる黒い霧解散といわれるものである<sup>28</sup>。その他、1993年度予算、1973年度予算、1984年度予算の国会提出がいつもより遅いのはいずれも総選挙のためであった。

1994年度予算の国会提出が1994. 3. 4、成立が6. 23になったのには次のような事情があった。1994年度予算提出内閣は第40回衆議院議員総選挙後の1993. 8. 9に成立した細川護熙総理大臣下での非自民・非共産・8派連立政権である。総選挙は宮澤喜一内閣が国会に提出した政治改革法案が成立せず、逆に内閣不信任案が一部の自民党員の同調により衆議院で可決され、1993. 6. 18に衆議院が解散されたためである。7. 18の総選挙の結果、自民党は過半数を維持できず、総選挙後に召集された特別国会で宮沢内閣は総辞職し、細川内閣が成立したのである。

8月に成立した細川内閣は1993年度の補正予算編成とともに1994年度当初予算の編成に取り組む必要があった。この2つの予算をほぼ同時に編成していこうとする考え方がいわゆる15ヶ月予算という考え方である。1993年度の第3次補正予算は1994. 2. 15に国会に提出され、2. 23には成立した。そして1994年度予算は3. 4に国会に提出された<sup>29</sup>。3月に入っていたとはいえ、非常に遅かったとまではいえない。むしろ予算成立が6月23日になったことの方が注目される。この時の国会審

<sup>25</sup> 自民党は派閥連合政党であり、単一政党とはいえないという考え方もある。自民党については北岡(2008)、中北(2017)を、自公連立政権については中北(2019)を、公明党については薬師寺(2016)を参照。政権についていない野党の財政運営に関する考え方も特に国会審議においては重要であるが、本稿で詳しく取り上げる余裕はない。この点については『昭和財政史』、『平成財政史』の『予算』の巻が詳しい。また、野党については吉田(2016)を参照。

<sup>26</sup> 参議院については竹中(2010)を参照。

<sup>27</sup> 年1回の常会召集は日本国憲法第52条、1月の召集は国会法第2条による。1990年までの常会は12月に召集されていたが、1991. 9に以降の常会は1月召集に改正された。その理由は常会の会期150日(国会法第10条)を考えると、年末・年始の休会期間が長すぎるとのことであった。また、国会法の改正に合わせて財政法第27条も改正され、それまで前年度の12月中旬に提出することを常例とされていたのが、前年度の1月中旬に提出するのが常例となった。

また、当初予算編成時期・国会提出日と社会経済状況の関係によっては、1977年秋以降の急激な円高のための景気悪化に対処するために1977年度補正予算と1978年度当初予算とが一体となって編成されたように、いわゆる15ヶ月予算が編成されることもある。この15ヶ月予算についてはIV節で述べる。

<sup>28</sup> 1967. 2. 15に召集された特別会は内閣総理大臣の指名のほか、実質的には1967年度予算のための予算国会となるため、その会期は7. 21までという特別会としては異例の長さになった(衆議院ホームページ>国会関係資料>国会会期一覧)。特別会の会期は衆参両院の協議で決められる(国会法第11条、第13条)。なお、大蔵省編(1994 B, 119)には1967年度予算の編成・成立過程は「荒れ模様の政局に影響され」とある。

議で大きな問題になったのが細川総理大臣自身の佐川急便からの借入金問題と総理自ら発表した国民福祉税構想である。国民福祉税構想は2.3の税制改革草案で示されたもので、消費税廃止、所得減税等と一体となった税率7%の国民福祉税を新たに設けるというものである。結局、この2つの問題のため細川総理大臣は4.8辞任を表明し、4.28に羽田孜内閣が成立する<sup>30</sup>。予算審議中に内閣総理大臣が代わるという事態になったわけである。

自民政権から非自民政権に代わった細川内閣とは逆に、民主党内閣（野田内閣）から自民政権（第2次安倍政権）に代わった後の2013年度予算の国会提出も2.28と遅かった。これはすでに述べたように2012.12.16の総選挙で民主党が敗北し、野田内閣から第2次安倍内閣に代わったためである。

### ③ 予算の修正

内閣により国会に提出された予算が国会審議の過程で内閣によって修正されることもある。最初の例は第1次田中内閣の提出した1972年度予算である。修正の原因となったのは防衛予算と第4次防衛力整備計画との関連であった。すなわち野党は国会会議でまだ決定していない4次防を先取りして新機種4機分の購入費用等が歳出予算に計上されているのは文民統制に反すると強く主張したのである。また内閣が修正に応じる意向を示したのちも修正方法をめぐって与野党の意見が対立し、衆議院予算委員会、国会が長期間にわたって空転した。結局、衆議院議長の手配により最終的に内閣によって新機種4機分の購入費用等防衛関係費28億円が減額され、歳入予算では同額の国有財産売払収入が減額されて決着を見た<sup>31</sup>。このため1972年度に暫定予算が成立していることはいまでもなく、本予算も4.28とそれまでになく遅いものになった。

第2の例は1990.8のイラク軍のクウェート侵攻、1991.1-2のアメリカ軍を中心とする多国籍軍のイラク攻撃という湾岸危機・湾岸戦争への対応、すなわち「湾岸平和基金拠出金」1兆1700億円（90億ドル）の財源をめぐる修正である。拠出そのものは1990年度第2号

補正予算で決められたが、補正予算ではその財源を既定経費の節減および税外収入増のほか、1991年度以降に償還する湾岸地域の平和回復のための臨時特別公債金9689億円とされたため、すでに国会に提出されていた1991年度予算を修正する必要が生じたのである。修正の内容は一般会計予算で予備費の減額等2017億円、歳出増加（国債費：国債整理基金特別会計繰入）2017億円、特別会計予算では国債整理基金特別会計帰属の法人臨時特別税4360億円、石油臨時特別税2100億円を新たに課税するというものである。こうして1990年度補正予算で発行される9689億円の臨時特別公債金のうち8537億円が1991年度に、1152億円が1992年度以降に償還されることになった<sup>32</sup>。

### ④ 暫定予算

4月1日からの予算執行を考えれば、その前日、3月31日までに成立していることが望ましいことはいまでもない。しかし表1に示されているように、3月中に成立した年度ばかりではない。予算空白という事態を避けるために設けられているものが暫定予算制度である（財政法第30条）。表1によれば、暫定予算が組まれた年度は先にみた1967年度予算を入れて21ヵ年度になる。予算空白という事態が生じた年度も1966年度以下、11ヵ年度に上る。暫定予算、予算空白を合わせると32ヵ年度になり、本稿対象期間の半数である。また、本予算の審議状況をみながら、暫定予算の期間は4月1日以降何日までと限られて決定されているため、国会審議の行方によってはそれまでに本予算が成立しない可能性もありうる。その場合には暫定補正予算が編成され、成立する。1990年度、1994年度がその例である。

### ⑤ 参議院の否決と参議院の審議未了（自然成立）

暫定予算が組まれた年度および予算空白の生じた年度以外は新年度が始まる前の3月中に予算が成立しているわけであるが、すべて順調に成立しているわけではない。表1の備考(2)欄に示した通り、参議院で否決され、憲法第60条2項前段の規定により、衆議院の議決が国会の議決になることによって予算成立をみた年度が9ヵ

<sup>29</sup> 細川内閣は1993.8.13に1994年度予算の概算要求基準を閣議了解し、1994年度予算編成作業を開始している。1993.8.13の閣議了解は現在まで一番遅い閣議了解である。

<sup>30</sup> 細川内閣で連立与党であった社会党は羽田内閣の途中で連立から離脱した。

<sup>31</sup> 1972年度予算は防衛政策における文民統制違反であるという野党の主張に対して、大蔵省は防衛政策に限らず長期の事業計画と毎年度の予算作成には直接の関係はないとして、修正に難色を示した。以上の点を含めて1972年度予算の修正については大蔵省編（1994B, 484-485）による。

<sup>32</sup> この臨時特別公債金は「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」という非常に長いタイトルの法律を根拠にしているため、財政法特例法を根拠とする特例国債とは性格を異にする。

なお、財務省編『平成財政史』（第4巻、2014、62-65）には湾岸危機、湾岸戦争を契機に、1991年年末に自民党内に国際貢献税構想が浮かび上がっているという新聞報道が記されている。

表1 当初予算の国会提出日と成立日

年度	提出内閣	提出日	成立日	備考 (1)	備考 (2)
1965	第1次佐藤内閣	1. 22	3. 31		
1966	同上	1. 27	4. 2		空白1日
1967	第2次佐藤内閣	3. 13	5. 27	暫定予算	
1968	同上	1. 26	4. 15	暫定予算	
1969	同上	1. 20	4. 1		
1970	第3次佐藤内閣	3. 4	4. 17	暫定予算	
1971	同上	1. 22	3. 29		
1972	同上	1. 28	4. 28	暫定予算	
1973	第2次田中内閣	2. 26	4. 11	暫定予算	
1974	同上	1. 21	4. 10	暫定予算	
1975	三木内閣	1. 24	4. 2		空白1日
1976	同上	1. 23	5. 8	暫定予算	
1977	福田(赳)内閣	2. 3	4. 15	暫定予算	
1978	同上	1. 24	4. 4		空白3日
1979	大平内閣	1. 25	4. 3		空白2日
1980	同上	1. 24	4. 4		空白3日
1981	鈴木内閣	1. 26	4. 2		空白1日
1982	同上	1. 26	4. 5		空白4日
1983	第1次中曽根内閣	1. 22	4. 4		空白3日
1984	第2次中曽根内閣	2. 8	4. 10	暫定予算	
1985	同上	1. 25	4. 5		空白4日
1986	同上	1. 24	4. 4		空白3日
1987	第3次中曽根内閣	1. 26	5. 20	暫定予算	
1988	竹下内閣	1. 25	4. 7	暫定予算	空白4日
1989	同上	2. 8	5. 28	暫定予算	参議院審議未了=自然成立, 空白7日
1990	海部内閣	2. 28	6. 7	暫定予算	暫定補正予算, 参院否決, 空白3日
1991	同上	1. 25	4. 11	暫定予算	予算修正
1992	宮澤内閣	1. 24	4. 9	暫定予算	参院否決
1993	同上	1. 27	3. 31		
1994	細川内閣	3. 4	6. 23	暫定予算	暫定補正予算 成立時: 羽田孜内閣
1995	村山内閣	1. 30	3. 22		
1996	第1次橋本内閣	1. 22	5. 10	暫定予算	閣議決定: 村山内閣
1997	第2次橋本内閣	1. 20	3. 28		
1998	同上	1. 19	4. 8	暫定予算	参院否決
1999	小渕内閣	1. 19	3. 17		参院否決
2000	同上	1. 28	3. 17		
2001	森内閣	1. 31	3. 26		
2002	第1次小泉内閣	1. 25	3. 27		
2003	同上	1. 24	3. 28		
2004	第2次小泉内閣	1. 19	3. 26		
2005	同上	1. 21	3. 23		
2006	第3次小泉内閣	1. 20	3. 27		
2007	第1次安倍内閣	1. 25	3. 26		
2008	福田(康)内閣	1. 18	3. 28		参院否決
2009	麻生内閣	1. 19	3. 27		参院否決
2010	鳩山内閣	1. 22	3. 24		
2011	菅内閣	1. 24	3. 29		参院否決
2012	野田内閣	1. 24	4. 5	暫定予算	参院否決
2013	第2次安倍内閣	2. 28	5. 15	暫定予算	参院否決
2014	第3次安倍内閣	1. 24	3. 20		
2015	同上	2. 12	4. 9	暫定予算	
2016	同上	1. 22	3. 29		
2017	同上	1. 20	3. 27		
2018	第4次安倍内閣	1. 22	3. 28		

(註) 提出日, 成立日は予算年度の年

(出典) 提出内閣は首相官邸ホームページ>内閣>歴代内閣, 提出日, 成立日, 備考は1990年度まで大蔵省編(1999, 81-87), 1991-2000年度は財務省(2013, 各年度予算の章, 2001年度以降は衆議院ホームページ>立法情報>議案>予算.

年度もある。いずれも野党が参議院で過半数を占めるいわゆるねじれ国会の時である。55年体制の成立以降しばらくの間は政権与党が参議院でも過半数を占めていたが、1989.7.23の参議院選挙において自民党が敗北したため、ねじれ国会になった。このねじれ国会は先に述べた1993.8の細川非自民非共産8派連立政権成立まで続く。

初めてのねじれ国会を生み出した1989.7の参議院選挙の大きな争点が消費税導入問題と前年の夏から問題になっていたいわゆるリクルート事件である。竹下内閣が国会に提出した消費税法は1988.11.16には成立していたので、1989.2.8に提出された1989年度歳入予算に消費税収入は計上されていた。しかし国会の予算審議はリクルート事件の影響もあり難航し、成立したのは5.28であった<sup>33</sup>。この成立がいわゆる自然成立である。予算はすでに4.28に衆議院で自民党の単独審議・可決され、参議院に送付されていたが、リクルート問題で参議院の審議は空転を続けついに衆議院議決後30日を経過したのである。そして、憲法第60条2項後段の規定により衆議院の議決が国会の議決となり、5.28に1989年度予算は成立（自然成立）したのである<sup>34</sup>。

予算成立を受けてリクルート事件の当事者の1人でもあった竹下総理大臣の内閣は総辞職し、宇野宗佑内閣が成立する（6.3）。そして、1989.7の参議院選挙を迎えるのである。消費税導入はすでに決まっていたが反対意見はなお根強く<sup>35</sup>、リクルート事件に加えて宇野総理大臣の女性問題が報道されることもあって、自民党は敗北し、ねじれ国会になった。自民党の敗北を受け、宇野総理大臣は辞職し、1989.8.10に海部俊樹内閣が成立する<sup>36</sup>。

#### ⑥ 予算審議と税法審議

すでに述べたように日本は予算と税法とは別であるという考え方であるので、予算は成立しても税法改正案、新税法案が国会を通過しないこともある。その例が第3

次中曽根内閣1.26提出の1987年度予算と2.4提出の売上税法案である。この売上税法案は、中曽根総理大臣が1986年7月の総選挙に際して「大型間接税はやらない」と発言していたことや、施政方針演説が新税である売上税について言及していなかったこともあり、野党の審議拒否など国会審議紛糾のもとになった。そして原健三郎衆議院議長の斡旋により、予算は成立させるが、売上税法案を含む税制改革法案については与野党議員からなる税制改革協議会で協議されることになった（予算は5.20成立）。しかし、売上税法案についてはこの協議会でも結論は得られず、売上税法案を含む税制改革法案は国会会期末を迎えて、廃案となってしまった。売上税収入は成立した当初予算には計上されているが、その根拠となるべき売上税法は存在しないという事態になったのである<sup>37</sup>。そして歳入予算に計上された売上税収入は1987年度第3次予算補正で削除されることになる。

#### (2) 租税収入の年度間自然増減収と税制改正・財政運営

以下で用いる計数は大蔵省・財務省編『財政金融統計年報』各年度予算特集号に収録されている「租税及び印紙収入予算」のうちの一般会計分である<sup>38</sup>。そこで得られる計数を整理したものが後掲の図7、表5であるが、この税制改正は財務省のいう「税制改正等」である。「税制改正等」には3つの意味がある。第1は現行税法の改正（租税特別措置法の改正を含む）、第2が新税を課税するための新しい税法の決定、第3は税法自身の改正あるいは税法とは別の法律改正によって当該税収入の帰属する会計が変更される場合や国税の都道府県や市町村への税源移譲である。一般会計の租税収入を検討する本稿ではこの3つを合わせたものを検討対象とするが、あらかじめ第2の新税のための税制改正と第3の一般会計租税収入に影響を及ぼす帰属会計の変更と税源移譲について簡単にまとめておく。

<sup>33</sup> 1989年度暫定予算の期間は5.20までであったので、7日間の予算空白期間が生じている。

<sup>34</sup> 予算の自然成立はいわゆる55年体制成立前の1954年度予算以来のことである。1954年度予算については大蔵省編(1994A, 第3章)を参照。

<sup>35</sup> 参議院選挙後に召集された第116臨時会中に、勝利した社会党をはじめとする野党は1988.11.8に消費税法を廃止する法律案等を参議院に提出し、12.11、参議院は修正のうえ可決した。しかし、衆議院側は12.12に本会議で趣旨説明、質疑応答を行っただけで、同法律案等は審議未了、廃案となった。(国会図書館ホームページ>国会会議録検索システム)

<sup>36</sup> 以上の暫定予算、衆議院の優越については、財政学、日本財政史の上でも興味深い論点があるので、本稿末尾に補注を記した。

<sup>37</sup> 財務省編(2003, 115-118)はこの1987年度の税制改正について「抜本的税制改正の挫折」と評している。「抜本的税制改正」は1984.12.19の税制調査会答申に始まり1988.12.24の消費税法を含む税制改革法の成立が終点とされている。なお、売上税法案とともに廃案となっていた所得税法等の一部を改正する法律案は1987.7.31に国会提出、9.19に成立した。

<sup>38</sup> したがって、本稿の増減税額等は予算ベース（初年度ベース）である。そのほかに平年度ベースによる増減税額等も大蔵省・財務省は公表しているが、それは後に検討する。

① 新税の導入

本稿の対象期間で最大の新税が消費税（間接税）であることはいうまでもない。ここでは一般会計帰属の直接税新税について簡単に述べておく<sup>39</sup>。表2に示したように全期間をとおして新たに課税されるようになった一般会計帰属の直接税の新税は3税だけであり、いずれも時限的なものであった。会社臨時特別税は石油危機後の狂乱物価といわれた時期に会社は不当利得を得ているのではないかという主張をもとに議員立法で設けられた税である<sup>40</sup>。

次の地価税はバブル経済の象徴であった地価高騰に対処しようとするものであり、税制調査会も1990.4に土地税制小委員会を設けている。その地価高騰についての基本的認識は土地保有コストが低すぎる一方、土地譲渡益課税（所得税、法人税）負担が重すぎるというものであった。前者に対応するのが地価税であり、後者に対応するのが土地譲渡益課税が適正化（全体として軽減）である。地価税法は1991.4.24に成立し、1992年度から課税されることになったが、その時はすでにバブルの崩壊が始まっていた時期でもあった。したがって課税開始後比較的早い時期からその廃止を求める意見もあったが、結局、1997の租税特別措置法の一部改正法により、1998年度以降当分の間、課税は凍結されることになった<sup>41</sup>。

法人特別税も地価税と同時の1992年度に課税されることになったものであるが、1992年予算が編成作業にあった1991年は株価の下落や地価高騰も落ち着きを見せ始めるなど経済減速が認識されるようになり、1990年度予算で実現した特例国債依存からの脱却を維持するために税源確保が要請されるようになっていた。（註32）で記した国際貢献税構想もその一環であったと思われる。国際貢献税は実現しなかったが、法人特別税はこ

のような情勢の下で、「当面の財政事情等に対応するための増収措置」（平成4年度税制改正の要綱）として1992、1993年度に限り課税されたのである。

表2 一般会計帰属直接税の新税

	課税年度	税収（決算）
会社臨時特別税	1974-1975	3499 億円
地価税	1992-1997	2 兆 3640 億円
法人特別税	1992-1993	6267 億円

（註） 税収には課税期間終了後の税収を含む。

（出典） 課税年度は大蔵省・財務省編（各年度A）の「租税及び印紙収入予算額」、税収は大蔵省・財務省編（各年度B）の「国税の税目別収入の累年比較」

② 帰属会計の変更・税源移譲

帰属会計の変更と税源移譲による一般会計租税収入の増減収額について示すと表3のようになる。あらかじめ帰属会計の変更と税源移譲の違いについて述べておく。実は両者は同じ意味であるが、表3の2004、2005、2006年の理由欄で「税源移譲」という表現が用いられているのは、それが中央・地方間財政関係に関する三位一体改革で重要なひとつの実現目標であったからである<sup>42</sup>。表3に示されているようにこの税源移譲による一般会計の増減税額は金額的にも大きいので、まず、それからみていく。三位一体改革の税源移譲は具体的には国税所得税の課税標準の一部を地方税住民税の課税標準に移すということである。そのためには時間がかかるということで、2004年度から暫定的に国税所得譲与税という形で実施され、最終的に2006年度の税制改正で区切りがついた。2006年度が約1兆9000億円の減税額という大きな規模になっているのもそのためである。

所得譲与税は国税所得税の課税標準の一部を新たな国

<sup>39</sup> 特別会計帰属の直接税としては次のようなものがある。①すでに述べた「湾岸平和基金拠出金」の財源となった臨時特別公債金9689億円の償還財源としての法人臨時特別税、石油臨時特別税（1991、1992年度、国債整理基金特別会計）、②次に本文で述べる国税から地方税へ税源移譲するための所得税（譲与分）（2004-2006年度、交付税特会）、③地方法人特別税（2008-2019年度、地方間の財政力格差是正のための地方税体系を構築するまでの暫定措置として、交付税特会）、地方法人税（2014年度以降、地方法人課税の偏在を是正するため法人住民税率を引き下げる代りに課税されるようになった交付税特会帰属の国税）、④復興特別所得税（2012年度以降、東日本大震災復興特別会計）、復興特別法人税（2012-2015年度、同特別会計）。④が東日本大震災復興事業のための税であることはいうまでもない。

<sup>40</sup> 会社臨時特別税は法人税と超過利得税をミックスした性格の不明確なものとして評価されている。詳しくは佐藤、宮島（1990、261-264）を参照。

<sup>41</sup> 地価税法は1992年度予算が国会に提出される以前に成立していたので、1992年度租税印紙収入予算で地価税は現行法による収入見込み額に計上されており、1992年度の自然増収額には含まれていない。地価税については藤（2014、81-92）を参照。また、地価税以前の土地税制については佐藤（1987・B）を、1989-2000年度については財務省（2014、455-520、748-765）を参照。

<sup>42</sup> 三位一体改革は「基本方針2002」（閣議決定、2002、6.21）で明記された中央から地方への税源移譲、国庫補助負担金制度と地方交付税制度の改革を同時に実施しようとするものである。三位一体改革については日本地方財政学会（2006）、（2007）、神野編（2006）、細井（2014）を参照。

表3 帰属会計変更と税源移譲による一般会計の増減(一) 税額(億円)

	増減税額 (A)	全増減税額 (B)	A/B*100	理由
1967	-475	-1278	37.2	原油と重油等の関税収入の一部を石炭対策特別会計へ
1972	-258	-210	122.9	原重油関税収入の一部を石炭対策及び石油対策特別会計へ
1985	-1110	1780	-61.8	揮発油税の道路整備特別会計への振替え見込み額の増
1988	-3190	-5530	57.7	揮発油税の道路整備特別会計への組み入れ割合の変更による組み入れ額の増加
1989	-200	-2990	6.7	関税の石炭ならびに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計への振り替え見込み額
2003	-930	-16230	5.7	自動車重量譲与税の譲与割合の引き上げによる譲与額の増加
2004	-4250	-4340	97.9	税源移譲
2005	-6910	-5200	132.9	同上
2006	-18930	-15070	125.6	同上
2007	3460	-630	-549.2	電源開発促進税を一般会計に組み入れることによる増収額
2009	6500	2150	302.3	社会資本整備特別会計に組み入れられている揮発油税を一般会計に組み入れることによる増収額

(出典) 大蔵省・財務省編(各年度A)の「予算の説明」。

表4 2006年度税制改正による所得税税率構造の変化

改正前		改正後	
適用課税所得	税率(%)	適用課税所得	税率(%)
330万円以下の金額	10	195万円以下の金額	5
900万円以下の金額	20	330万円以下の金額	10
1800万円以下の金額	30	695万円以下の金額	20
1800万円超の金額	37	900万円以下の金額	23
		1800万円以下の金額	33
		1800万円超の金額	40

(註) この税率構造の改正は2007年分以後の所得税に適用される。

(出典) 『平成18年度税制改正の要綱』(2006.1.17閣議決定)(大蔵省・財務省編(各年度Aの2006年度版)に収録)

税所得譲与税という税の課税標準に移し、その税収を一般会計の歳入ではなく交付税及び譲与税特別会計(以下、交付税特会)の歳入に計上するというものである。いわゆる特別会計直入である<sup>43</sup>。交付税特会の歳入には所得税として2004年度:4249億円、2005年度:1兆1159億円、2006年度:3兆94億円が計上された。この所得税額のもとになる課税標準が移譲され、表3の2005、2006年度欄には特別会計各年度の増加額が一般会計の減税額として計上されているわけである。

2006年度の税制改正で区切りのついた税源移譲の中心は次のようなものである。まず、所得税では税率構造を表4のように改めるとともに、地方税では住民税の税率を10%の比例税率に改め、所得譲与税を廃止するという点である。そしてこの改正は2007年度から実施とされた。結局、2004-2006の3ヵ年度に、先に記した交付税特会の所得税収合計約4兆5500億円分の税源が移譲されたことになる。

表3に理由欄に記した石炭対策特別会計(1962-1971)、

<sup>43</sup> この特別会計直入に関連して、それが地方交付税率の引き上げとは異なることに注意が必要である。1965年度には地方交付税率がそれまでの28.9%から29.5%に、1966年度には32.0%にそれぞれ引き上げられているが、その影響が表3に記載されていない理由は次の点にある。すなわち、交付税の財源となる所得税等が帰属するのは一般会計であり、交付税率の引き上げは一般会計歳入の問題であるという点である。

石炭対策及び石油対策特別会計 (1972-1979), 石炭ならびに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計 (1980-2006) はいずれも資源エネルギー確保のための特別会計であるが, その名称の変化が日本のエネルギー資源問題の焦点の変化を示している。表3には1967, 1972, 1988, 1989年度には理由欄に示されている石油関連税の一部が, 金額的にはそれほど大きいものではないが, 一般会計帰属からそれぞれの特別会計帰属になったことが示されている。エネルギー対策重視の表れである。

2007年度に記されている電源開発促進税は電源開発促進特別会計帰属の租税であったが, 2007年度に同特別会計が石炭ならびに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計と統合され新たにエネルギー対策特別会計となったことを契機に一般会計帰属に変更された。エネルギー対策特別会計はエネルギー需給勘定と電源開発促進勘定からなるが, それぞれのその主たる財源は一般会計から繰入れられる石油石炭税と電源開発促進税である<sup>44</sup>。

1985, 1988, 2009年度の理由欄に記載の道路整備特別会計, 社会資本整備別会計および2003, 2018年度理由欄記載の自動車重量譲与税については, まとめて検討する。いわゆる高度経済成長期の日本財政の特徴の1つは公共事業費の増大にあったが, そのために道路整備特別会計をはじめとする公共事業関係の特別会計が設けられていた。税制との関係でみると, 特に道路整備特別会計についてはその特定財源制度の存在が問題とされていた。また, 特別会計の剰余金の存在も問題とされた。表3の揮発油税 (道路整備特別会計へ), 自動車重量譲与税 (交付税及び譲与税配付金特別会計へ) がそれぞれ, 1985, 1988, 2003年度の増減税額欄の数値はいずれも一般会計から各特別会計への繰入額の増加を制度化するものである。そして, 他方では特別会計の剰余金も増加しているというわけである。

こうしたことを背景として2007. 3. 26に成立し, 4. 1から施行されたのが特別会計法である。これによって, それまで特別会計ごとにあった設置根拠法は特別会計法に1本化された。社会資本整備事業特別会計はこの法律に基づき道路整備特別会計をはじめとする公共事業関係特別会計が統合され, 2008年度に設置されたものである。そして, 2009年度には道路整備関係の揮発油税の特定財源部分も一般財源化されることになった。それが表3の2009年度のプラス6500億円である。なお社会資

本整備事業特別会計は2013年度末に廃止になった<sup>45</sup>。

### ③ 現行税法の改正

以上のように第2, 第3の税制改正は, 地価問題, エネルギー問題, 特別会計問題, 地方分権問題といったその時々の方策課題に, 税制改正によって応えようとするものであった。したがってそれぞれの政策課題と租税との関係も重要な検討課題であるが, 本稿では省略せざるを得ない。以下では現行税法の改正を扱うが, 計数には①, ②で扱った計数も含まれていることをあらかじめ注意しておく。

現行税法改正による租税収入の見込みは現行税法を新年度にそのまま適用した場合に予想される租税収入が前年度 (予算編成時年度) の当初予算および補正後予算の租税収入に対してどれだけ増減しているかがベースになる。それが税の自然増減収と自然増減収率であり, 前年度当初予算租税収入に対するのが対前年度当初自然増減収額・自然増減収率であり, 前年度補正後予算租税収入に対するものが対前年度補正後自然増減収額・自然増減収率である。

この2つのうち税制改正のベースになるのは対前年度補正後自然増減収率であると考えられ, それは, 当然, 経済成長率見通しに依存するので, まずは経済成長率見通しと自然増減収率の関係をみておく必要がある。図6が経済成長率見通しと対前年度補正後自然増減収率の関係を示したものである。 $R^2$ は0.7371と非常に高く, 自然増減収額が経済成長率見通しに依存していることが明らかである<sup>46</sup>。経済成長率がマイナスの年度 (2002, 2003年度, 図2参照) の自然増収率はいずれもマイナスであり, 経済成長率がプラスで自然増収率がマイナスになった年度は1979, 2009年度だけである。

このように (経済成長率プラス  $\Rightarrow$  自然増収の発生), (経済成長率マイナス  $\Rightarrow$  自然減収の発生) という関係があることは明らかであるが, 前者の例外, すなわち経済成長率見通しがプラスであるにもかかわらず自然減収の発生が見込まれていた1979, 2009年度のうち2009年度は近似曲線の近くにある (0.2%  $\Rightarrow$  -1.2%) ので, ここでは1979年度 (9.5%  $\Rightarrow$  -0.5%) について述べておく。すなわち1978年の国税収納金整理資金法の改正により, それまでは翌年4月までの税収が当該年度の税収であったものが, 1978年度から5月分の税収までが当該年度の税収になることとされたのであ

<sup>44</sup> エネルギー対策特別会計については山口 (2016) を参照。

<sup>45</sup> 以上の道路整備特別会計, 社会資本整備事業特別会計については今井 (2009), 三角 (2013) を参照。

<sup>46</sup> 自然増収率を対前年度当初予算にした場合の近似曲線は  $y=1.3853x+1.2467$ ,  $R^2=0.3952$  であり,  $R^2$  の値は相当低くなる。

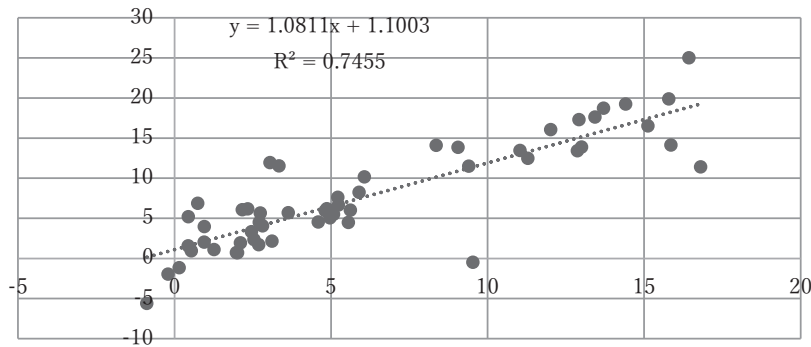


図6 名目経済成長率見通し（横軸）と自然増減収率（縦軸）（%）  
—1965-2018—

(註1) 名目経済成長率見通しは対前年度実績見込み、自然増減収率は対前年度補正後。  
(註2) 1993年度まではGNP、1994年度以降はGDP。  
(出典) 経済成長率当初見通しは図2と同じ。自然増減収率は大蔵省・財務省編（各年度A）の「租税及び印紙収入予算（一般会計）」。

る<sup>47</sup>。そのため1978年度租税収入は異例の13か月分の税収（5月分の決算ベースで約2兆円）が1978年度の歳入になった。それに対して1979年度以降の租税収入は6月5月の12か月分の税収に戻ることになり、そのため1979年度は10%前後の経済成長率が見込まれるに於いては13か月分税収のある1978年度の租税収入に対して異例に低い自然増収率となったのである。

なお、前節で当初予算増加率がプラスになるかマイナスになるかの境目は経済成長率5%前後のあたりにあるのではないと述べたが（図3）、経済成長率5%以下で自然増収がマイナスになるのはこの1979年度のほか3ヵ年度だけであり、大部分の年度において自然増収率がプラスになっていることは注目される（図6）。

さて、税制改正は以上みてきた自然増減収額がベースになるが、それによる増減税額の自然増減収額（対前年度補正後予算、以下単に、自然増収額）に対する割合（以下、増減税率）を示したものが図7である。本稿の対象とする期間に税制改正が行われなかった年度はなく、しかもその規模に相当な幅があることは明らかである。最少は1979年度のマイナス424.0%（自然増収・減税）最大は2003年度の187.2%（自然増収・増税）である。しかし、このグラフは①自然増収額を一定とした場合に相当すること、②縦軸の幅が非常に大きく、縦軸にメモリが小さい部分の動向が理解しにくいので、グラフの（註2）に記した組み合わせによって各年度を区分して具体的な数値を示し、図7の自然増減収額に代わって、自然増減収率とそれに占める増減税額の割合（以下、増減税率）を示したものが表5である。

さて、図7に示されている増減税率が他の年度に比べて異常に高かったり低かったりしたのは1979（-424.0%）、1994（-189.3%）、1999（-217.1%）、2003（+187.2%）、2004（-109.9%）、2005（-107.0%）、2006（-439.4%）の各年度である（以下、表5を参照）。1979年度は先にみたように前年度の税収が13ヶ月分という異例の年度であったため自然減収（-1040億円）が発生した年度であるが、税制改正は4410億円の増税であり、この増税規模自体は前年度1978年度の増税3480億円と大差ない。

1994年度予算は細川内閣が編成したが、細川総理大臣の国民福祉税構想をめぐって税制改正は混乱した。結局、この新税構想は白紙撤回され、2004.2.8の与党代表者会議において、2004年度税制改正は「総額6兆円規模の減税を先行」の税制改正案を予算国会に提出し、「連立与党内に税制改革に関する協議機関を設置し、・・・減税とその財源について、新税創設も含めて協議」し、年内の国会で関係法律を成立させるとされた。このように2004年度の税制改正は「減税」先行という点に特徴があり、2兆2570億円の自然増収に対して4兆2729億円という減税、減税率-189.3%という規模になったのである。また、この減税規模、減税率は1991年度のわずか30億円の減税、減税率-0.1%、1992年度の5370億円の増税、増税率18.0%、1993年度の1070億円の増税、増税率3.0%といそれまでの自民党内閣の税制改正とはきわめて対照的である（表5参照）。

1999年度予算は小淵内閣によって作成された。そして、それは当面の景気回復に全力を尽くすために、いわ

<sup>47</sup> 国税収納金整理資金法の改正は財政制度審議会の答申に基づくが、この答申および改正の内容等については財務省『昭和財政史（昭和49-63年度）』第1巻、446-454頁参照。



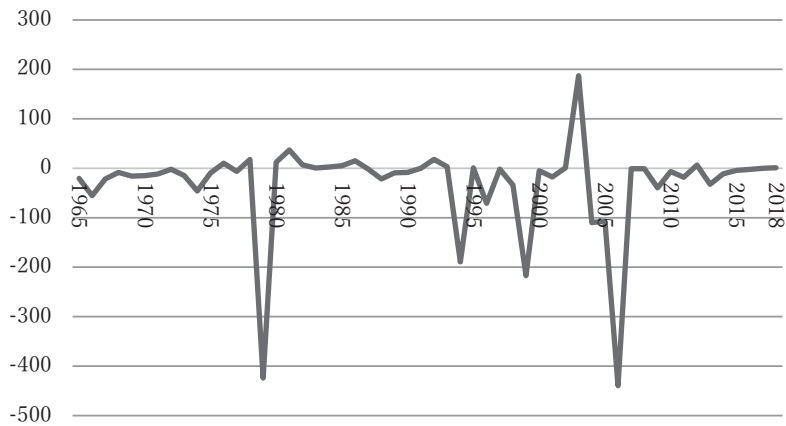


図7 増減税額の自然増減収額に占める割合 (%)

(註1) 自然増減収額は対前年度補正後。

(註2) 縦軸がプラス：(自然増収・増税)と(自然減収・減税)の場合

縦軸がマイナス：(自然増収・減税)と(自然減収・増税)の場合

(出典) 大蔵省・財務省編(各年度A)の「租税及び印紙収入予算額(一般会計)」。

ゆる財政構造改革法<sup>48</sup>の凍結を前提にしていた。そのため1999年度の税制改正は自然増収額2兆6010億円に対し、減税額5兆6470億円、減税率-217.5%と、前年度の減税1兆1770億円、減税率-33.9%と比べて、はるかに大規模なものであった。

2003年度は税制改正のアリーナには経済財政諮問会議が新たなプレイヤーとして加わったという大きな特徴がある。ただし、「迷走する税制改革」と評されることもある<sup>49</sup>が、プレイヤーしかも強力なプレイヤーが新たに加われば「迷走する」のは当然かもしれない。さて、2003年度は2002年度に続いて例外的に経済成長率がマイナスになり自然減収も発生した年度である(図6)ので、ここでは両年度をまとめて検討しておく。2002年度の予算編成・国会提出時の内閣は2001.4.26に発足した第1次小泉純一郎内閣、2003年度予算は第1次小泉内閣第1次改造内閣である。2002年度、2003年度は経済成長率当初見通し(対前年度実績見込み)が例外的に-0.9%、-0.2%とマイナスになった年度である。2002年度の経済成長率マイナスの当初見通しは2011年9月11日の同時多発テロの影響も大きく、12月14日には「緊急対応プログラム」も策定されていた。そのため2002年度の自然減収額が2兆7980億円にもなったのである。そして税制改正は200億円の減税と小規模に抑えられた。2003年度はマイナスの経済成長率当初見通しではあるが2002年度よりも持ち直したこともあって、自然減収額は8670億円と2002年度に比べ大幅に小さく

なった。他方で税制改正は1兆6230億円の減税、減税率は187.2%と、大規模なものになった。その中心は法人関連税制改正1兆3010億円の減税である。

2004、2005、2006の各年度は先の4表に関して説明した大幅な税源移譲が行われた年度である。このうち2005、2006年度は、表3のB/A欄が100%を超えていることに示されているように、税源移譲が行われた所得税以外の税では増税になっていることに注意が必要である。

以上は図7にみられる特異点についての検討であるが、表5をもとに長期的な視点からの検討を行いたい。ただし、このうち自然減収が発生した年度は例外的であるので、自然増収のあった年度だけをみることにする。

まず、(自然増収・減税)と(自然増収・増税)とでは、前者が31カ年度、後者が18カ年度で、前者が後者をだいたい上回る。(自然増収・減税)が3カ年度以上継続するのは1965-1971年度の7カ年度、1973-1975年度の3カ年度、1987-1991年度(4カ年度)、1996-2001年度(6カ年度)、2011-2017年度(7カ年度)の5回である。他方、(自然増収・増税)が3カ年度以上続くのは1980-1986年度の7カ年度と比較的長く続いた1回だけである。

減税か増税かという点だけでみると次のようになる。すなわち1975年度までは減税、1976年度増税、1977年度減税の後、1978年度から1986年度まで増税が続く。その後、1988-1991年度の減税、1992、1993年度の増税、1994年度の減税、1995年度の増税と短期間で増税・減

<sup>48</sup> 財政構造改改革法については次項で述べる。

<sup>49</sup> 以上については小西(2014、第3章)を参照。

表5 自然増減収額（対前年度補正後予算）（A）に対する増減税額（B）の割合  
 （A, B 欄のマイナス記号はそれぞれ自然減収額, 減税額）（億円, %）

（自然増収・減税）（グラフではマイナス）				（自然増収・増税）（グラフではプラス）			
	A	B	B/A		A	B	B/A
1965	3997	-813	-20.3	1976	18690	1890	10.1
1966	3780	-2090	-55.3	1978	19540	3480	17.8
1967	5893	-1278	-21.7	1980	26900	3260	12.1
1968	6576	-550	-8.4	1981	37560	13830	36.8
1969	9500	-1503	-15.8	1982	44844	3080	6.9
1970	11802	-1768	-15.0	1983	18300	70	0.4
1971	11954	-1387	-11.6	1984	26290	650	2.5
1972	10489	-210	-2.0	1985	35370	1780	5.0
1973	22836	-3355	-14.7	1986	20970	3180	15.2
1974	21774	-10020	-46.0	1992	29770	5370	18.0
1975	21710	-2050	-9.4	1993	35650	1070	3.0
1977	29060	-1850	-6.4	1995	28900	250	0.9
1987	17850	-310	-1.7	2012	2970	190	6.4
1988	25560	-5530	-21.6	2018	13530	140	1.0
1989	32030	-2990	-9.3				
1990	41270	-3500	-8.5				
1991	26440	-30	-0.1				
1994	22570	-42720	-189.3				
1996	22820	-16180	-70.9				
1997	61770	-1110	-1.8				
1998	34730	-11770	-33.9				
1999	26010	-56470	-217.1				
2000	31330	-1520	-4.9				
2001	10080	-1760	-17.5				
2004	3950	-4340	-109.9				
2005	4860	-5200	-107.0				
2006	3430	-15070	-439.4				
2007	30520	-630	-2.1				
2008	10120	-90	-0.9				
2010	5730	-380	-6.6				
2011	15700	-2860	-18.2				
2013	7250	-2360	-32.6				
2014	52320	-5850	-11.2				
2015	29240	-1250	-4.3				
2016	12100	-300	-2.5				
2017	18540	-20	-0.1				

（自然減収・減税）（グラフではプラス）			
	A	B	B/A
2002	-27890	-200	0.7
2003	-8670	-16230	187.2

（自然減収・増税）（グラフではマイナス）			
	A	B	B/A
1979	-1040	4410	-424.0
2009	-5410	2150	-39.7

（出典）図7に同じ。

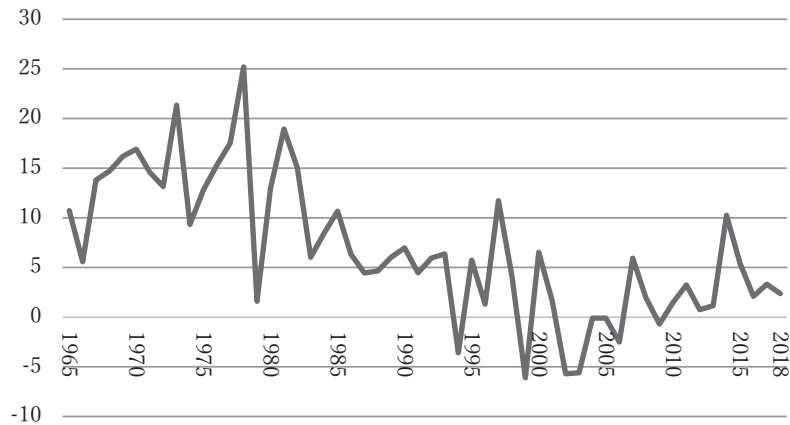


図8 租税収入増加率 (%)

(註) 増加率は対前年度補正後。

(出典) 図7に同じ。

税が入れ替わるが、1996年度以降は2009、2012年度に増税が実施されただけで、あとはすべて減税である。このように長期的にみると1970年代中頃までが減税の時代、1970年代末から1980年代中頃までが増税の時代、1990年代後半以降は再び減税の時代であったといえることができる。

ところで表5から明らかなように、1970年代中頃までの減税の時代、1970年代末から1980年代中頃までの増税の時代の増減税率の変化は、1979年度を例外として、比較的安定していた。1990年代後半以降の減税の時代の後半は安定した動きであるが、前半の増減税率の変動は激しかったといえる。他方で、1988-1995年度間の短期間で増税・減税が入れ替わった時期は増減税率の変動が大きかった時期である。減税の時代の前半期は変動が大きかった1988-1995年度に続く時であったとみることもできる。

以上のような税制改正の結果として、租税収入の対前年度補正後租税収入に対する増加率がどう変化したかを示すと図8のようになる。まず、年度ごとの変動が大きいが、趨勢としては1970年代中頃までは増加率が高まっていた時期、1970年代中頃から1990年代中頃までは低下していた時期、その後毎年度のように変動が大きい時期が続くが、2002、2003年度(-5.7%、-5.6%)を底にして、2004年度以降再び増加する時期になったといえる。

増加率がマイナスになった年度は1994(-3.6%)、1999(-6.1%)、2002(-5.7%)、2003(-5.6%)、2004(-0.1%)、2005(-0.1%)、2006(-2.5%)、2009(-0.7%)の各年度の8カ年度だけである。これは図2にみられた一般会計当初予算全体の対前年増加率が1980年代以降マイナスになる年度が非常に多くなるということと対照

的である。この点の検討は次節で行うことになる。マイナスになった年度のうち1999、2003、2004、2005、2006年度の5カ年度は図7に示されているいわば特異年度である。したがって長期的にみると毎年度の税制改正は、増税にせよ減税にせよ、少なくとも前年度補正後の租税収入水準は確保しようとしていたと考えられる。

問題はI節で述べたように租税収入増加率が歳入予算増加率や公債金増加率とどう関係していたかである。項を改めて検討することにする。

### (3) 予算増減率と予算増減額に占める租税収入増減額・公債金増減額の割合

I節で述べた連立方程式を解くことは予算総額の増減、租税収入の増減、公債金の増減をいかに組み合わせるかということに他ならない。このうち予算総額の増減はいわゆる15ヶ月予算であるか否かによって影響を受けるが、その点の検討はIV節で行うことにして、本節では単純に対前年度補正後の増減だけを問題にする。

さて、その組み合わせは、

- ① (予算総額の増加・増加額に占める租税収入割合の増加・増加額に占める公債金割合の増加)
- ② (予算総額の増額・増加額に占める租税収入割合の増加・増加額に占める公債金割合の減少)
- ③ (予算総額の増加・増加額に占める租税収入割合の減少・増加額に占める公債金割合の増加)
- ④ (予算総額の増加・増加額に占める租税収入割合の減少・増加額に占める公債金割合の減少)
- ⑤ (予算総額の減少・減少額に占める租税収入割合の増加・減少額に占める公債金割合の増加)
- ⑥ (予算総額の減少・減少額に占める租税収入割合の増加・減少額に占める公債金割合の減少)

⑦ (予算総額の減少・減少額に占める租税収入割合の減少・減少額に占める公債金割合の増加)

⑧ (予算総額の減少・減少額に占める租税収入割合の減少・減少額に占める公債金割合の減少)

の8通りある。①と⑤, ②と⑥, ③と⑦, ④と⑧は予算総額の増減がプラスであるかマイナスであるかの違いだけで、租税収入・公債金の予算総額に占める割合の動きは同じである。

各年度の計数の組み合わせをⅡ節で述べた予算規模の拡大期、移行期、縮小期に分けて示したものが表6である。表6の各年度の後ろに記した番号が上の組み合わせの番号である。1965年度は前年度補正後に国債発行はなく当初予算でも国債発行がないために、また2002年度は2001年度補正後国債発行額と当初予算の国債発行額が同額のために、いずれも無記号である<sup>50</sup>。また、ここでは公債金の増減についても議論するので、図9によって一般会計予算に占める租税収入と公債金の割合(公債金依存度)を併せて示しておく。

予算規模の拡大期、移行期、縮小期の組み合わせは、概略、次のようにいえる。拡大期では1960年代、1970年代に①の組み合わせが続いたが、1980年代に入ると②の組み合わせが連続する。そして移行期になると、⑥の組み合わせと②の組み合わせが交互に現れ、さらに縮小期に入ると①、②の組み合わせはなくなり、⑥の組み合わせが多くなる。さらに⑧の組み合わせや⑦、③の組み合わせもあらわれる。

拡大期と移行期に共通してあらわれる①と②の違いは予算規模増加率の違いである。表6の(ア)欄に示されているように、予算規模の増加率は1960年代、1970年代は10%を超えており、1980年代に入って10%以下になるとはいえなお5%以上の水準を維持していた。それが移行期になると、初めてマイナスになった1984年度をはじめとしてのマイナスの年度が増加する。1984年度は初めて⑥が登場した年度でもある。他方、プラスになる年度も1%台、2%台が普通になり、1983年度までとは大きく異なる。その背景に経済成長率の低下と自然増収率の低下があることはいままでのない(図3、図6)。

そこで次に、経済成長率低下 ⇒ 予算規模の縮小という流れの始まりとなった1984年度の具体的な数値をみておく。1984年度予算は第2次中曽根内閣が作成し

たが、1984年度は特例国債の発行をゼロにするという「増税なき財政再建」の目標年であった。⑥という組み合わせが最初に登場した年度でもある。税制改正でみると1984年度は(自然増収2兆6290億円・増税650億円・増税率2.5%, 表5)だったから、租税収入増2兆6940億円の大部分は自然増収によるものであり、それが次に述べる公債金の減額を可能にしたのである。公債金は12兆6800億円、前年度補正後に比べ1兆6209億円の減である。公債金の減額にもかかわらず公債金12兆6800億円のうち特例国債は6兆4550億円もあり、財政再建の目標は達成できなかった。公債依存度はそれまでに比べて低下したとはいえ、建設国債・特例国債あわせてなお25.0%と歳入総額の4分の1を占めていた(図9)。

1984年度予算は増税なき財政再建という目標を実現できなかった。増税なき財政再建という財政運営は大平内閣による一般消費税導入構想の挫折<sup>51</sup>のもとで始まった鈴木内閣から始まる。この増税なき財政再建の目標は特例国債の償還が始まるまでにその発行をゼロにするというものである。それまで公債金を減額する財政運営が断続的に行われていたことにも表れていたが、1979年度39.6%、1980年度33.5%と30%を超える公債依存度を低下させることが不可避になったからである(図9)。その財政運営の結果が拡大期最後の1981年度、1982年度、1983年度の②の組み合わせである。しかし、それが実現できなかったことは先にみたとおりである<sup>52</sup>。しかもこの時期は1879年度に始まる経済成長率の低下の時期でもある。それまで10%を超えていた経済成長率(対前年度実績見込み)は1979年度に9.5%、1982年度、8.3%と低下し、1983年度5.6%にまで低下するのである(図2参照)。経済成長率低下という中での財政運営が始まっていたわけである。

移行期で注目すべきは特例国債発行ゼロという財政再建の目標が実現した海部内閣作成の1990年度予算である。組み合わせをみると⑥で、総額減額・租税収入の割合増・公債金の割合減という組み合わせが初めて登場した年度でもある。

1990年度の税制改正をみると(自然増収4兆1270億円、減税額3500億円、減税率8.5%, 表5)であった。自然増収額の8.5%を減税にまわしても3兆7770億の増収になるほどの自然増収があったわけである。1989年度の自然増収額も3兆2030億円と1990年度ほどでな

<sup>50</sup> 2002年度の当初予算は第1次小泉内閣の編成したものであるが、国債発行が前年度国債発行額と同額は2002年度だけである。この点については今井(2014, 112-114)を参照。

<sup>51</sup> 挫折の大きな理由は1979.9.7の総選挙により自民党が事実上の敗北を喫したためである。

<sup>52</sup> なお、増税なき財政再建という財政運営には第2次臨時行政調査会の影響も大きい。この点については村松(2014)を参照。

いにしろ、それまでにない自然増収額であった(表5)。特例国債依存からの脱却は巨大な自然増収の存在によるのであり、またその存在がバブル経済によることはいうまでもない。

バブル経済により特例国債依存の財政運営から脱却したわけであるから、バブル経済が崩壊すれば財政運営が非常に厳しい状況に置かれることはいうまでもない。すでに1990年初頭には株価の下落が始まり、地価の上昇も沈静化してきていた。その後、バブル経済の崩壊が本格化する。1994年度予算補正では再び財政法特例法による特例国債8106億円の発行が再開されることになるのである。

しかし、1994年度は当初予算の時点ですでに財政法特例法によらない特例国債の発行が行われるようになっていた。1994年度予算は細川内閣の作成である(成立時は羽田内閣)。そして1994年度は予算規模縮小期の最初の年度であると同時に、組み合わせは⑧であり、この組み合わせの初めての登場である。税制改正は自然増収2兆2570億円、減税4兆2720億円、自然増収の2倍近い189.3%の減税である(表5)。減税4兆2720億円のうち3兆8450億円が所得税減税である。その法的根拠は通常の所得税法改正ではなく、「平成6年分所得税の特別減税に関する特別措置法」によって行われた。他方、公債金増額13兆6430億円のうち、10兆5092億円が建設国債、3兆1338億円が特例国債である。この特例国債が所得税減税財源の多くを占めることとなったのであるが、それは「平成6年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」を根拠にしている。そして1991年度には7.6%まで低下していた公債依存度は、その後、建設国債の増加発行が続いてため上昇していたが、1996年度には前年度の17.7%を10ポイント以上高い28.0%になった(図9)。この28.0%のうち財政法特例法による特例国債を含めて特例国債依存度は18.8%である。

このように税制改正と結びついた財政法特例法によらない特例国債はその後も続く。消費税の税率を3%から1997年度に5%に引き上げる際の特例国債の発行である。消費税率引き上げは1994.11.25に非自民党内閣の村山内閣による税制改革関連法が成立によって決まるが、消費税率の引き上げ実施前に租税負担の軽減を図る

ために所得税の減税・財政法特例法によらない特例国債発行が行われたのである<sup>53</sup>。それは1994年に続いて1995年度、1996年度と実施されたが、所得税減税と特例国債発行の根拠法が異なるだけである。そして組み合わせは⑥である。

ところで財政法特例法によらない特例国債の発行はすでに述べたように湾岸危機・湾岸戦争時に発行されていたが、その特例国債は償還財源(国債整理基金特別会計帰属の法人臨時特別税、石油臨時特別税、(註37)参照)が決められていたので、財政法特例法によらない特例国債という考え方もそれなりに理屈は通っていた。他方、先行減税財源確保のための財政法特例法によらない特例国債には償還財源は法定されていなかった。したがって先行減税財源確保のための特例国債の発行は財政法特例法で、あるいは減税ならば増税と同時に、あるいは減税は必要ないなど様々な考え方も当然ありえた。しかしそうした考え方は「減税財源確保を含め税制改革年内実施が図られることから、中長期的に特例国債依存体質をもたらすような歯止めなき特例公債とは異なるものとなり得ると考えられる」という財政制度審議会のお墨付き(「平成6年度の予算編成に関する建議」(1994.2.9))が出ることによって、立ち消えていった。

しかし、消費税増税のための財政法特例法によらない特例国債の発行という手法はいつまでも続けられない<sup>54</sup>。次に登場した考え方が消費税の軽減税率の採用、消費税増税分の社会保障財源化(特定財源化)であるが、これらについては次項の消費税の個所で検討することにする。さらに、いわゆる景気条項がある。それは次のようなものである。野田内閣時の2012.8.10に消費税の税率を2014年度に5%から8%に、2015年10月1日から8%を10%に引き上げることが決まっていたが、2014年度に引き上げるかどうかは経済情勢をみながら13年秋の時点で内閣が判断するというものである。8%への引き上げは当初の予定通り実施された(第3次安倍内閣)が、10%への引き上げは延期され、実現したのは2019.10.1(第4次安倍内閣)である。消費税増税が経済状況にマイナスの影響を与えるという考えがいかにか強いを示している。

他方、財源確保のための特例国債の発行は時限的であったが、1994年度予算補正で始まった財政法特例法

<sup>53</sup> 総理大臣を出している社会党は細川内閣の連立与党であったが、次の羽田内閣では途中で連立から離脱していた。そして、村山連立政権の登場、消費税率引き上げ、特例国債発行となるわけであるが、消費税率引き上げは連立与党の自民党、特例国債発行は細川内閣、羽田内閣時に連立与党であった社会党の影響が大きいと思われる。

<sup>54</sup> その後、2012.11.26から基礎年金の国庫負担の負担率を3分の1から2分の1への引き上げが施行されたが、その際に、2014年度から8%に引き上げられる予定の消費税増税分収入を償還財源とする財政法特例法によらない特例国債(いわゆるつなぎ国債)が2012年度、2013年度に発行されている。

表6 予算総額増加率と予算総額増加額に占める租税収入・公債金の割合（対前年度補正後）（%）

(A)：予算総額増加率 (B)：総額増減額に占める租税収入増減額の割合  
(C)：総額増減額に占める公債金増減額の割合

(予算規模拡大期)

	(A)	(B)	(C)
1965	9.6	100.2	-
1966 ①	15.2	29.7	82.7
1967 ①	10.6	110.1	14.8
1968 ②	11.8	98.0	-14.8
1969 ①	13.9	97.3	1.5
1970 ②	14.7	98.5	-2.0
1971 ①	14.6	88.0	4.2
1972 ①	18.7	57.5	40.8
1973 ①	17.9	90.0	1.4
1974 ①	12.0	64.3	19.2

	(A)	(B)	(C)
1975 ②	10.9	94	-7.7
1976 ①	16.6	59.5	51.9
1977 ①	15.7	70.4	28.6
1978 ①	16.9	87.2	20.2
1979 ①	12.1	8.1	95.8
1980 ①	7.3	103.2	7.5
1981 ②	7.1	165.4	-64.4
1982 ②	5.4	187.5	-96.3
1983 ②	5.9	65.2	-35.5

(移行期)

	(A)	(B)	(C)
1984 ⑥	-0.4	-1269.4	523.0
1985 ②	1.9	376.7	-120.1
1986 ②	1.6	278.9	-172.3
1987 ②	6.5	635.1	-359.9
1988 ⑥	-2.6	-132.3	112.1
1989 ⑥	-2.3	-202.0	59.5
1990 ⑥	-0.1	-5029.2	2021.0
1991 ②	1.0	379.3	-282.8
1992 ①	2.4	219.0	34.3
1993 ②	1.2	424.4	-162.5

(予算規模縮小期)

	(A)	(B)	(C)
1994 ⑧	-5.6	46.3	58.1
1995 ⑥	-3.2	-119.3	159.3
1996 ⑥	-3.8	-22.7	34.2
1997 ⑥	-0.5	-1591.2	1484.9
1998 ⑥	-1.1	-265.7	335.8
1999 ⑧	-7.0	49.7	48.1
2000 ⑥	-4.5	-73.9	149.0
2001 ⑥	-7.9	-11.7	88.2
2002	-5.9	54.8	0
2003 ⑦	-2.3	131.1	-77.7
2004 ③	0.2	-22.8	84.6
2005 ⑧	-5.5	0.7	46.9
2006 ⑧	-8.1	16.6	49.8

	(A)	(B)	(C)
2007 ⑥	-0.7	-545.7	370.9
2008 ⑥	-0.9	-135.0	11.3
2009 ⑧	-0.4	89.8	-34.7
2010 ⑥	-10.0	-5.2	89.2
2011 ⑥	-4.5	-29.7	0.1
2012 ⑥	-16.0	-1.8	67.6
2013 ⑥	-7.0	-6.2	83.1
2014 ⑥	-2.2	-211.7	191.9
2015 ⑥	-2.7	-105.3	136.5
2016 ⑥	-3.0	-40.1	67.5
2017 ⑥	-2.8	-66.9	168.6
2018 ⑥	-1.4	-97.9	133.3

(出典) 大蔵省・財務省編（各年度 A）の「一般会計歳入予算」

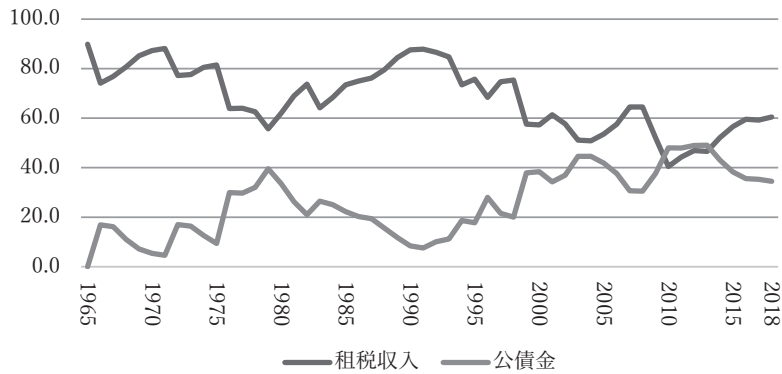


図9 一般会計歳入予算(当初)に占める租税収入と公債金の割合 (%)

(出典) 表6に同じ。

による特例国債の発行はその後も続き、公債依存度の上昇は避けられなかった。1994年度補正後の時点で22.6%であった公債依存度は1995年度補正後では28.8%に達していた。こうした中で橋本内閣による財政構造改革の推進に関する特別措置法(いわゆる財政構造改革法)が成立した(1997.12.5)が、これは特例国債発行額を2003年度まで削減していくとともに、主要な経費ごとに量的削減を定めたものである。歳出削減目標を法律で定めるということは、それまでの概算要求基準が閣議決定であったのに比べ、より厳しい歳出統制といえる<sup>55</sup>。しかし、この財政構造改革路線も1997.7のタイ・バーツ危機や1997年秋の日本の金融危機を契機に破綻し、小渕内閣の下で1998.12.18には財政構造改革法を停止する法律が成立する<sup>56</sup>。

当然、特例公債依存度も上昇する。当初予算ベースでみると1998年度(第2次橋本内閣)に20.0%まで下がった公債依存度は1999年度(小渕内閣)には37.9%へと急増し、2000年度(小渕内閣)38.4%、2001年度(森内閣)34.3%、2002年度(第1次小泉内閣)36.9%、2003年度(第1次小泉内閣)、2004年度(第2次小泉内閣)には44.6%にまで達する。2002年度は2兆7890億円の大規模な自然増収、200億円の減税でその規模はそれほど小さくなく(表5)、表6の組み合わせは本項冒頭に記したように国債発行額が前年度同額という年度であった(組み合わせの番号なし)。しかし、2003年度は自然増収は8670億円と前年度比べて相当程度の縮小をみた。他方、税制改正は1兆6000億円の減税であった(表5)。自然増収の上に減税であれば、一定の財政規模を維持するためには、国債発行に依存せざるを得ない。実際、表6によれば(2.3%の予算規模縮小、予算規模減少額

に占める租税収入の割合は131.1%、公債金の占める割合は-77.3%)、⑦という数少ない組み合わせである。

「改革なくして成長なし」をスローガンに、第2次橋本内閣・小渕内閣・森内閣の財政運営を批判して登場した小泉内閣も、公債依存度でみる限りその財政運営は失敗したのである。小泉内閣に続く自民党政権、それに続く民主党政権の税制改正・財政運営についてはすでに今井(2004)と本稿の今までの部分で述べてあるので、ここでは次の点だけを指摘しておく。それは図9に示されているように2010年度から2013年度の間、歳入合計に占める公債金の割合が租税収入の割合を超えているということである。いずれの年度も表6の⑥の組み合わせ(歳入規模の減少、租税収入割合の減少、公債金収入割合の増加)である。租税収入が歳入の根幹であるべきだという考え方をすれば、異常の事態が4ヵ年度も続いたことになる。

最後に2013年度から2018年度までの予算を作成した安倍内閣の税制改正と財政運営についてみておく。安倍政権の経済政策は3本の矢といわれる①超低金利政策、②機動的財政政策、③規制緩和による投資誘因を軸にしたいわゆるアベノミクスであるが、実際、経済成長率当初見通しは2%台後半から3%台であり、それまでに比べ高い水準にある(図1)。自然増収も2013年度は7250億円であったが、以後、自然増収は2014年度の5兆円を超える巨額のほか、その後も1兆円を超える規模である。税制改正は2018年度に巨額な自然増収に加え140億円とわずかではあれ増税(増税率1.0%)が行われたが、他の年度は自然増収の一部は減税財源になっている(表5)。そして、表6の組み合わせはどの年度も⑥の組み合わせ、(予算総額減少、租税収入の占める割合増、公債

<sup>55</sup> 法律で決めるということは、各省の予算要求に対するだけでなく野党の予算要求の歯止めにもなるということの意味する。

<sup>56</sup> 以上の「増税な財政再建」路線、「財政構造改革」路線については持田(2018、第4章)を参照。

金の占める割合減)である。その結果、2013年度に49.1%だった公債依存度も2018年度には34.2%にまで低下した。しかし、その公債依存度も前回の底である2008年度の30.5%にはまだ届いていない(図9)。

安倍内閣の財政運営も特例国債に依存した財政運営からの脱却がいかに困難であるかを示している。図9からは公債金と租税収入の代替関係にあることは明らかなので、特例国債に依存した財政運営からの脱却が最優先の課題であるとするれば、残された手段は増税か歳出削減しかない。その増税にしても、どの税目で増税をするか、増税の税と減税の税を組み合わせるのといった問題が残されている。次項では個別税目について検討し、それを全体としてみた税制改正の中に位置づけてみたい。

#### (補注) 暫定予算制度と予算の審議・議決に関する衆議院の優越について

この2つの制度はいずれも第2次世界大戦後の日本国憲法の制定とそれに伴う財政制度の改正(財政法の制定)によるものである。いずれの制度も大日本帝国憲法(以下、明治憲法)の時代にはなかったもので、第1回国会(特別会)における1947年度第1次補正予算から適用されている<sup>57</sup>。

暫定予算制度は財政法第30条によるが、国会審議の見通しによって、提出した予算が3月31日までに成立しないと内閣が判断したときに、内閣によって編成され、国会で審議・議決されて成立する(表1)。このように暫定予算制度は新年度に入っても予算が成立しないと国費の支出ができないという事態を避けるための制度である。したがって暫定予算に計上される歳入・歳出も、暫定予算の期間にもよるが、限定的なものであり、国会審議で大きな問題になることはほぼないといってよい。

予算審議・議決に関する衆議院の優越は日本国憲法第60条によるが、それは次の2点である。

- ① 衆参両院の議決が異なった場合、両院協議会を開催して協議をするが、そこで決定できない場合は、衆議院の議決を国会の議決とする<sup>58</sup>。
- ② 衆議院が議決した予算を参議院が受け取ってから

30日以内に議決しない場合は衆議院の議決を国会の議決とする(予算の自然成立)。

この2点は「2院制の下での下院の優越」(財政民主主義の原則の一つ)として多くの財政学のテキストで例示されているが、その例示に疑問なしというわけにはいかない。というのも、同じ2院制でも国政における上院・下院それぞれの位置付け、それに伴う両院の関係は国によってさまざまだからであるし、予算制度もまた同様だからである<sup>59</sup>。しかし、この問題は指摘するにとどめ、ここでは次の明治憲法における財政民主主義の問題について簡単に述べておきたい。

「2院制の下での下院の優越」という原則の一般化を前提に、明治憲法にはこの原則が規定されていなかったことを理由に、明治憲法の財政民主主義の原則は極めて不十分であったという議論である<sup>60</sup>。この点についても、以下に述べるような理由から疑問がある。すなわち、予算議決に関する下院優越の原則は、1911年、イギリス自由党内閣時の人民予算議決をめぐる制定された国会法によると考えられるからである<sup>61</sup>。換言すれば、明治憲法制定時(1889年)には下院優越の原則はまだどこにも存在していなかったと考えられるのである。

明治憲法下でも予算の作成権は内閣にあった<sup>62</sup>が、議院内閣制ではなかったので、予算議決に関して衆議院と貴族院の議決が異なった場合、あるいは両院が否決した場合、予算はどう扱われたかが問題になる。そのための仕組みが明治憲法第71条による施行予算制度であり、議会の議決が得られず予算不成立になった時に、内閣は前年度の予算を施行するというものである。すでに議会の議決を経て公布されている前年度予算が当該年度の予算となるわけである。そして後になって「総予算追加」という形で当該年度の予算が編成され、議会で審議・議決されることになる。また、施行予算制度があるために、明治憲法下では暫定予算制度は不要であったことになる。

明治憲法がなぜこのような制度を設けたのかが次の問題である。明治憲法の公式解説といわれることもある『憲法義解』は、次のような例をあげて、予算が成立しない

<sup>57</sup> 1947年度当初予算は明治憲法下最後の帝国議会で審議・議決を受けて公布されている。なお「予算補正」、「補正予算」という表現も財政法によるものであり、明治憲法下では「予算追加」といわれていた。

<sup>58</sup> 日本の場合、与党が衆議院の多数を占めていることが普通であり、実際に、予算が衆議院で否決されたことはない。したがって、この条文でいう両院の議決が異なる場合は参議院が否決する場合と考えてよい。

<sup>59</sup> 財務省編(2020, 402-403)の「図表IV.1.4 主要国の財政、公債制度」の暫定予算の項を参照。

<sup>60</sup> 施行予算制度を含めて明治憲法の財政規定を検討した佐藤(1962, 43-47)は欽定憲法で「規定された財政制度も財政民主主義というにはほど遠いものであった」としている。

<sup>61</sup> イギリスの国会法については佐藤(1987・B)が詳しい。

<sup>62</sup> 内閣官制(明治22年12月24日、勅令135号)第5条。なお、明治憲法には内閣に関する条文はない。



附表 明治憲法下の施行予算

年度	提出議会	理由	最初の「追加」予算 可決議会と公布日
1892	第2回	1891. 12. 25 議会解散	第3回 1892. 6. 21
1894	第5回	1893. 12. 20 議会解散	
1894年度追加	第6回	1894. 6. 2 議会解散	第8回 1895. 1. 19
1898	第11回	1897. 12. 25 議会解散	第12回 1898. 6. 18
1903	第17回	1902. 12. 28 議会解散	第18回 1903. 6. 11
1904	第19回	1903. 12. 10 議会解散	第20回 1904. 3. 31
1917	第38回	1917. 1. 25 議会解散	第39回 1917. 7. 20
1920	第42回	1920. 2. 13 議会解散のため貴族院審議未了	第43回 1920. 8. 1
1932	第60回	1932. 1. 21 議会解散	第61回 1932. 3. 26
1936	第68回	1936. 1. 21 議会解散	第69回 1936. 5. 27

(註1) 明治憲法下の予算は、貴族院が可決したのち、改めて公布の手続きが取られた。日本国憲法の下では公布の手続きはない。

(註2) 1904年度予算は第19回議会に提出予定であったが、開院式翌日に議会解散のため未提出に終わった。

(註3) 1891年度予算は内閣提出の予算案(1890. 12. 3提出, 第1回議会)を内閣が衆議院側と協議・修正のうえ修正予算案を1891. 3. 2に再提出し、衆貴両院を通過のうえ、1891. 3. 31に公布されている。

(出典)大蔵省編(1998, 400-425)

場合には「大にしては国家の存立を廃絶し小にしては行政の機関を麻痺せしむるに至る」から第71条が設けられたと説明している<sup>63</sup>。

- ① 1887年、アメリカで陸軍の予算が議定されなかったため兵士の給与が3か月間払えなかった。
- ② 1887年、オーストラリアの議会が予算全部を廃棄したこと。
- ③ 1862-1866年の間、プロイセンでは「議会に拘わらずして政府の専意に任じ財務を施行」したこと。(ビスマルクのいわゆる無予算統治)

施行予算についての詳しい分析は別稿を用意しなければならないが、いま、施行予算制度が適用された年度を示すと附表のようになる。

このようにみえてくると、明治憲法下の施行予算制度が財政民主主義の原則からはずれているとは必ずしもいえないと考えられる。問題は、帝国議会開設前の憲法制定時において、内閣と議会側で予算修正協議が不調に終わった時、議会解散・前年度予算施行以外にどのような手段が想定できたかということである。なお、施行予算制度は明治憲法における行政権の立法権の優越の例示と

して取り上げられることもある<sup>64</sup>。

次には、なぜ日本国憲法で下院の優越という原則が取り入れられたのかが問題になる。というのも、日本国憲法のもとになったといわれるマッカーサー草案では国会は一院制であった(第41条)から<sup>65</sup>、二院制にしたことも含めて、下院の優越という原則が取り入れられたのは日本側の考えであったこととなる。この問題の検討も他日を期す以外にない。

#### 参考文献

- 浅見(1985):浅見敏彦「昭和60年度予算の背景と特色」(大蔵省・財務省編(各年度A, 1985))  
 天羽(2013):天羽正継「日本の予算制度におけるシーリングの意義」(井手英策編『危機と再建の比較財政史』(ミネルヴァ書房, 2013))  
 飯塚(2015):飯塚信夫「政府の物価見通しの精度」(『経済貿易研究』No.41, 2015)  
 石(2008):石弘光『税制改革の渦中において』(岩波書店, 2008)  
 石井(1995):石井道遠「予算関連法について(北大立法過程研究会資料)」(『北大法学論集』第45巻第6号, 1995.3)  
 井手編(2014):井手英策編『日本財政の現代史I』(有斐閣,

<sup>63</sup>伊藤(1997, 117-119)。校註者によれば『義解稿本』には下記3点のほかに諸国の法制が引いてあるという。なお、1888年ごろの各国の政体は立憲王政:イギリス, イタリア, プロイセンなど13か国, 共和制:フランス, アメリカなど6か国, 立憲帝政:ドイツ, ブラジルの2か国, 帝政:清国, ロシア, トルコの3か国である(佐々木2010, 29)

<sup>64</sup>大内(1974, 87-88)。ここでは施行予算制度のほか、財政上の緊急処分権を内閣が持つことが行政権の優越の例としてあげられている。なお、大内(1974)の初出は1935であるので、財政民主主義という用語は用いられておらず、立憲主義的財政制度という用語が用いられている。

<sup>65</sup>マッカーサー草案は外務省訳の全文が佐藤(1994, 第3巻)に収録されている。

- 2014)
- 伊藤 (1997): 伊藤博文, 宮沢俊義校注『憲法義解』(岩波文庫, 1997)
- 稲葉 (1964): 稲葉秀三「政府経済見通し無用論」(『別冊中央公論 経営問題』第3巻第2号, 1964.5)
- 今井 (1982): 今井勝人「国債に抱かれた日本の財政」(『経済学批判』第11号(社会思想社, 1982))
- 今井 (2009): 今井勝人「道路特定財源問題」(『武蔵大学論集』第56巻第2-4号, 2009)
- 今井 (2014): 今井勝人「累積債務の圧力と財政運営」(持田信樹, 今井勝人編『ソブリン危機と福祉国家財政』(東京大学出版会, 2014))
- 今井 (2018): 今井勝人「租税収入の長期趨勢」(『武蔵大学論集』第65巻第2・3・4号, 2018.3)
- 永廣 (2014): 永廣顕「財政健全化と持続可能な社会保障」(持田信樹, 今井勝人編『ソブリン危機と福祉国家財政』(東京大学出版会, 2014))
- 大内 (1974): 大内兵衛『財政学大綱(上巻)』(『同著作集第1巻』, 岩波書店, 1974)
- 大来 (1964): 大来佐武郎「政府経済見通し有用論」(『別冊中央公論 経営問題』第3巻第3号(1964.8))
- 大蔵省編 (1990, 第1章): 大蔵省編『昭和財政史 昭和27年度-48年度 第6巻租税』(東洋経済新報社, 1990)
- 大蔵省編 (1998): 大蔵省編『大蔵省史—明治・大正・昭和—』(第2巻)(大蔵財務協会, 1998)
- 大蔵省編 (1994A): 大蔵省編『昭和財政史 昭和27-48年度 第3巻予算(1)』(東洋経済新報社, 1994)
- 大蔵省編 (1994B): 大蔵省編『昭和財政史 昭和27-48年度 第4巻予算(2)』(東洋経済新報社, 1994)
- 大蔵省編 (1999): 大蔵省編『昭和財政史 昭和27-48年度 第19巻』(東洋経済新報社, 1999)
- 大蔵省編 (2003): 大蔵省編『昭和財政史 昭和49-63年度』第9巻(東洋経済新報社, 2003)
- 大蔵省・財務省編(各年度A): 大蔵省, 財務省編『財政金融統計月報』(各年度の予算特集号)
- 大蔵省・財務省編(各年度B): 大蔵省, 財務省編『財政金融統計月報』(各年度の租税特集号)
- 大蔵省・財務省編(各年度C): 大蔵省, 財務省編『国の予算』(各年度版)
- 川崎 (2017): 川崎一泰「政府予測の上方バイアスと財政赤字」(『レヴァイアサン』第60号, 2017.4)
- 北岡 (2008): 北岡伸一『自民党一政権党の38年—』(中公文庫, 2008)
- 北坂 (2009): 北坂真一「我が国のバブル期以降の経済見通し・景気判断と経済政策—その経緯と現時点からの評価」(深尾京司編『マクロ経済と産業構造』(慶応義塾大学出版会, 2009))
- 木下 (1992): 木下和夫『税制調査会—戦後税制の軌跡』(税務経理協会, 1992)
- 小西 (2014): 小西砂千夫編『日本財政の現代史Ⅲ』(有斐閣, 2014)
- 財務省編 (2013): 財務省編『平成財政史 平成元年-12年度 第2巻』(大蔵財務協会, 2013)
- 財務省編 (2014): 財務省編『平成財政史 平成元年-12年度 第4巻』(大蔵財務協会, 2014)
- 財務省 (2017): 財務省編『平成財政史 平成元年-12年度』第1巻(総説)(白峰社, 2017)
- 財務省 (2003): 財務省編『昭和財政史 昭和49-63年度』第4巻(租税)(東洋経済新報社, 2003)
- 財務省編 (2020): 財務省編『図解日本の財政(令和2年度版)』(財経詳報社, 2020)
- 櫻井 (2003): 櫻井敬子「予算制度の法的考察」(会計検査院『会計検査研究』第28号, 2003)
- 佐藤 (1962): 佐藤進「産業資本の形成と財政」(鈴木武雄編『財政史』(東洋経済新報社, 1962))
- 佐藤 (1987・A): 佐藤芳彦「イギリス予算制度と1911年『国会法』の成立」(岩手大学人文社会科学部“Artes Liberales” No.41, 1987)
- 佐藤 (1987・B): 佐藤和夫「土地税制の歴史的展望」(日本不動産学会『日本不動産学会報』第2巻第4号, 1987)
- 佐藤・宮島 (1990): 佐藤進・宮島洋『戦後税制史(第2増補版)』(税務経理協会, 1990.2)
- 佐藤 (1994): 佐藤達夫, 佐藤功補訂『日本国憲法成立史』第3巻(有斐閣, 1994)
- 神野編 (2006): 神野直彦編『三位一体改革と地方税財政—到達点と今後の課題』(学陽書房, 2006)
- 総務省 (2020): 総務省「シャープ勧告以降の税制改正の流れ(地方税関係)」(総務省ホームページ>政策>地方行財政>地方税制度>地方税取等の状況, 2020)
- 竹中 (2010): 竹中治堅『参議院とは何か—1947-2010—』(中公叢書, 2010)
- 田中 (2011): 田中英明『財政制度と予算制度改革—なぜ日本は財政再建に失敗しているのか—』(日本評論社, 2011)
- 中北 (2017): 中北浩爾『自民党—「一強」の実像—』(中公新書, 2017)
- 中北 (2019): 中北浩爾『自公政権とは何か—「連立」にみる強さの正体—』(ちくま新書, 2019)
- 日本再建イニシアティブ (2013): 日本再建イニシアティブ『民主党政権失敗の検証—日本政治は何を生かすか—』(中公新書, 2013)
- 日本地方財政学会 (2006): 『三位一体の改革—理念と現実』(勁草書房, 2006)
- 日本地方財政学会 (2007): 『三位一体改革のネクスト・ステージ』(勁草書房, 2007)
- 根岸 (2014): 根岸陸人「迷走する税制改革—2003年度税制改正の決定過程を中心として」, (小西編(2014), 第3章)
- 野口ほか (1979, 第3章): 野口悠紀雄ほか『予算編成における公共的意思決定過程の研究』(経済企画庁経済研究所『研究シリーズ第33号』(1979))
- 林 (1975): 林健久「健全財政主義—成立・展開・崩壊」(東京大学社会科学研究所編『改革後の日本経済』(東京大学出版会 1975.7))
- 藤 (2014): 藤貴子「バブル経済下の税制改革」(諸富編(2014) 第3章)
- 藤井 (2019): 藤井亮二「予算編成過程における『概算要求基準』—実効性が弱まるシーリング効果—」(参議院調査室編『経済のプリズム』第179号(2019.8))
- 星 (2018): 星正彦「予算の成立時期に関わる諸問題」(参議院調査室編『経済のプリズム』第172号(2018.10))
- 細井 (2014): 細井雅代「小泉政権における地方分権改革と地方財政改革—三位一体改革が自治体関係者の評価を得られなかった原因」(小西編(2014) 第10章)
- 待鳥 (2030): 待鳥聰史『政治改革再考—変貌を遂げた国家の軌跡—』(新潮選書, 2030)
- 三角 (2013): 三角政勝「連綿と続いてきた特別会計制度の見直し—社会資本整備事業特別会計の廃止について—」(参

- 議院調査室『経済のプリズム』121号, 2013. 11)
- 村松 (2014) : 村松怜「『増税なき財政再建』へ至る道」(井手編 (2014) 第2章)
- 持田 (2019) : 持田信樹『日本の財政と社会保障—給付と負担の将来ビジョン—』(東洋経済新報社, 2019)
- 諸富編 (2014) : 諸富徹編『日本財政の現代史Ⅱ』(有斐閣, 2014)
- 薬師寺 ((2016) : 薬師寺克行『公明党—創価学会と50年の軌跡—』(中公新書, 2016)
- 山口 (2016) : 山口秀樹「エネルギー対策特別会計の動向と課題—特定財源の使われ方について—」参議院事務局企画調整室編『立法と調査』第382号, 2016. 11)
- 吉川 (2007) : 吉川洋「小泉政権下(2001-2006年)の財政政策運営について」(東京大学経済学会編『経済学論集』第73巻, 第2号, 2007)
- 吉田 (2016) : 吉田徹『野党論—何のためにあるのか—』(ちくま新書, 2016)