

我が国減債基金制度の変遷
— 国債整理基金特別会計と 60 年償還ルール —

杉本健輔 (ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン)

服部 孝洋 (東京大学)

2021 年 9 月

CREPE DISCUSSION PAPER NO. 110



CENTER FOR RESEARCH AND EDUCATION FOR POLICY EVALUATION (CREPE)
THE UNIVERSITY OF TOKYO
<http://www.crepe.e.u-tokyo.ac.jp/>

我が国減債基金制度の変遷－国債整理基金特別会計と 60 年償還ルール－

ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン

杉本 健輔

東京大学公共政策大学院

服部 孝洋

要旨

本稿の目的は、債務残高が増大する中で重要性を増している我が国の国債償還ルールへの理解を歴史的な観点で深めることにある。そもそも我が国の減債制度は、日露戦争時に外債に依存する中で、海外投資家に対して償還の確実性を説得するために設立した経緯がある。本稿では、日露戦争に端を発した減債制度がどのような経緯で現在の形に至ったかについて、1967 年度に確立した現行の減債制度の沿革やその内容も含めて解説を行う。

日露戦争の戦費償還のために確立された我が国減債制度は、まずは債務残高の一定割合（額）を国債整理基金に繰り入れる方法（定率繰入）が導入された後、決算で生じた剰余金を繰り入れる方法（剰余金繰入）が追加された。戦時中には基金への繰入が停止されたものの、戦後の財政法の確立とともに一部修正された後、1967 年度の改正で現在の減債制度が確立した。

現在の減債制度では、定率繰入だけでは償還財源が不足する制度になっており、その不足分は剰余金繰入等で補完することが想定されているが、1967 年度の改正ではそもそも減債基金が必要かどうかについてから議論がなされている。同改正では、まず減債基金の必要性を認めただけで、歴史的に定率繰入、剰余金繰入、予算繰入と順に導入されてきた減債繰入を整理しなおした。その際、インフラの効用発揮期間を独自に試算し、推定された 60 年間で国債を現金償還していくルール、いわゆる 60 年償還ルールを確立した点が大きな特徴である。

1. はじめに

本稿では我が国の減債基金の変遷、特に昭和 42 年度（1967 年度）に確立した現行制度の導入について概観する。そもそも我が国の減債制度は、日露戦争時に外債に依存する中で、海外投資家に対して償還の確実性を説得するために設立した経緯がある。高橋是清が外貨による戦費調達のためロンドンに行き、投資家を説得した話は有名であるが、当時の日本は先進国には程遠く、外国人投資家を説得するためには、確実な償還を行うためのルールが必要であった。ロスチャイルドらの勧めもあって減債基金を導入した高橋是清は、減債基金があることが、国債保有者に安心を与えるという、いわば「シンボルとしての減債基金」の重要性を唱えている。その後、戦前戦後の様々な修正を経て 1967 年度に現行の減債制度が確立された。

本稿は日露戦争に端を発した減債制度がどのような経緯で現在の形に至ったかについて解説を行うことを目的としている。国家が債務を返済するうえで減債基金を用いるとした場合でも、様々な償還ルールが考えられる。例えば、毎年度一定額あるいは債務残高の一定割合を基金に繰り入れる方法もあれば、決算で生じた剰余金を繰り入れる方法も考えられる。我が国の減債制度は歴史的に、前者がまず導入され、その後、剰余金を繰り入れるルールが追加された。1967 年度の改正でも、この両者を軸にしたうえで、さらに必要に応じ予算措置による繰入れが行なわれることで償還財源が確保される三段構造の償還ルールが採用された。

服部・稲田（2021）で議論したとおり、現在の国債整理基金特別会計では、定率繰入だけでは 60 年償還のための償還財源が不足する制度になっており、その不足分は剰余金繰入等で補完することが想定されている。そもそも減債制度が必要かどうかについては、日露戦争時から議論が交わされており、1967 年度の改正時においても減債制度必要論と不要論の議論が交わされている。不要論に対しては国債償還に関する基本的な姿勢が欠如しているといった批判もあり、1967 年度の改正時には減債制度が必要であると判断したうえで、当時は特に金利が高く、その運用益も見込めたこと等を背景に、最終的には、定率繰入を軸にしつつも、不足分を決算で生じた剰余金の繰入と予算措置で補足する案に固まった。

歴史的経緯をみると、前述のとおり、まず定率繰入が導入され、それを補完するものとして剰余金繰入が導入された。戦後、予算繰入が加わり、現行の 3 種の減債繰入が出揃うが、この点だけみると 1967 年度の改正は減債制度の歴史的経緯をなぞったものに過ぎなかったとも言える。むしろ、この改正で重要なのは、建設国債の「公債の見合資産が平均的に効用を発揮しうる期間」に立脚して減債制度を再構成しようとしたことであり、これはそれまでにはなかった新しい視点である。1967 年度改正は、手法としては歴史的制度を尊重しながらも、建設公債発行を認める財政法第 4 条の趣旨を減債制度において具体化させたという意味で、非連続的な変化をもたらした重要な改正であったと解釈することもできる。そのために、この改正では、インフラの効用発揮期間を独自で試算し、推定された効用発揮期間をめどに償還していくルールが確立された。これは「60 年償還ルール」とよばれ、定率繰入の繰入率 1.6%（ $\equiv 1/60$ ）という形で現在の特別会計法にも盛り込まれているもので、インフラ等の平均的な効用発揮期間が 60 年と試算されたことに由来する。このように、1967 年度改正の意義は、公共事業の効用発揮期間から導いた 60 年という期間内に償還財源の全額を、借換に依らずに、一般会計から整理基金への繰入等によって確保する

ために既存の制度的枠組みを整理しなおしたことにあるといえる。

本稿では減債制度の制度設立以降の経過についても触れている。歴史を紐解くと、戦前戦後の両者において、減債制度は必ずしも制度設立時に企図したように運営されておらず、当初予期した通りの繰入を常に行うことができたわけではない。例えば、戦前は主に戦費確保のために、減債繰入を犠牲にせざるをえなかったし、戦後についても、定率繰入の停止や剰余金繰入の減額が行われた。さらに1967年度に60年という償還期間を軸に減債制度がよみがえった後も、財政状況が悪化してくると、まず剰余金繰入の減額・停止が行われ、さらには減債制度の中核とされた定率繰入までが停止されることになった。さらに、その後も財政状況が改善しない中で、元来インフラ等の投資に用いる建設公債を前提にしていた60年償還ルールを見合資産のない特例公債にまで拡大せざるを得なくなったのは特筆すべき点である。このように減債制度は、足元の財源確保に対する需要と債務の償還を担保するという長期的な目標の相克を常に伴って運営されてきたといえよう。

本稿の目的は、債務残高が増大する中で重要性を増している我が国の国債償還ルールの理解を歴史的な観点で深めることにある。特に国債整理基金特別会計は、国債市場や財政に携わった実務家でも理解が難しいものの一つである。本稿は原則、記述に関する出所を付しながら、1967年度に確立した減債基金の沿革やその内容について潜在的に関心を有する実務家や学者を想定読者としている。なお、現在の減債基金の内容自体については服部・稲田（2021）で詳細に解説されており、同論文と合わせて読むことで現在の減債基金の概要を理解することが可能である。

本稿の構成は次の通りである。2節で日露戦争から戦後までの減債制度の変遷について説明する。3節で1967年の改正について説明する。4節で60年償還ルールの試算について説明する。5節は結語である。

2. 減債基金の変遷：設立から財政法成立まで

(1) 日露戦争を契機とした減債基金の設立

我が国で国債整理基金特別会計ができた経緯は日露戦争に係る資金調達と密接な関係を有している。日露戦争の戦費の大部分は外貨建債の発行で賄われた。日露戦争で高橋是清がロンドンにいき、ジェイコブ・シフ氏と交渉して資金調達をした話は有名である¹。具体的にその数字をみると、日露戦争に係る国債の発行に関し、戦費1,730百万円に対して、内国債は485百万円であるところ、英貨債は801百万円（4銘柄）に上る（表1）。

¹ この詳細については板谷（2012）を参照。

表1 日露戦争関係外債

	発行額	起債年	償還期限	用途
第一回六分利付英貨債	97,630	37	44	日露戦争
第二回六分利付英貨債	117,156	37	44	日露戦争
第一回四分半利付英貨債	292,890	37	58	日露戦争
第二回四分半利付英貨債	292,890	37	58	日露戦争
合計	800,566			

出所：大蔵省（1967a）

当時の日本は途上国であり、ロシアとの戦争の勝算を外国人投資家に説得する必要があったほか、その償還方法についても説得的なストーリーが求められた。高橋是清は、日露戦争の後、欧米の日本国債に関係を持った有力な財界の人々の意見に基づき、日露戦争後、減債基金を設立したと説明している²。欧米の有力者は日本が戦争に勝利した際に得られるであろう賠償金が日本国債に投資した投資家の安心につながるものだったと考えていた。しかし、ポーツマス条約では賠償金を得ることはできなかったため、減債基金を設立し、明確な償還ルールを有することで、投資家を安心させるための減債ルールを確立する必要があった。事実、高橋是清は減債基金があることが、保有者に安心を与えるという、いわば「シンボルとしての減債基金」の重要性を唱えている³。加藤（1967）は「外債にたいする配慮が、基金設置の大きな要因をなした」（p.128）としており、基金について「持続的な国債の発行に配慮しなければならず、しかもたえず外国資本の導入について配慮しなければならなかった我が国にとって、内外市場における国債の市価を高め、公信用を維持するために不可欠なもの」（p.128）と整理している。

志村（1980）によれば、明治38年（1905年）に大蔵省に、国債整理局が置かれ、明治39年（1906年）3月に国債整理基金特別会計法が施行された。明治39年の国債整理基金特別会計法の骨子は以下の通りである⁴⁵⁶。

² 大蔵省（1954）では、高橋是清は昭和10年2月7日の衆議院赤字委員会（昭和十年度一般会計歳出の財源に充つる為公債発行に関する法律案外一件委員会）において「抑々減債基金を置くやうになったのは、今御話の通り日露戦争の後、私が欧米の其当時日本公債に関係を持った有力なる財界の人々の意見に依って是が起ったものなのです。それは斯う云ふ訳、彼等は日露戦争の後には、日本が連戦連勝の中にあつたのだから、定めし露西亜から相当の賠償を得るであらう、それが一つの日本公債に応じた人達への安心であつた。然るにポーツマスの談判の結果一文も償金が取れなかつた。そこで資本家、就中倫敦のロード、ロスチャイルドが最も親切に懇々と私に話して、其の私に話したことを日本政府に伝へて貰ひたいと云ふことであつた」（p.386）と発言している。

³ 大蔵省（1954）では、高橋是清は昭和10年2月7日の衆議院赤字委員会において「減債基金の起りと云うものは、公債所有者に安心をさせると云ふのが根本の目的である。外国の公債に対しての減債基金を今でも繰入れて居ると云ふのは、是は即ち外国人の日本の公債を持って居る人人に安心を与へて行くことを続けて居るのである。即ち外国に対して日本政府の財的信用を維持する一つの原因になつて居る」（p.387）と発言している。

⁴ 北村（1979）のp.169より抜粋。

⁵ この整理は北村（1979）による。

⁶ 明治39年に成立した国債整理基金特別会計法の条文は下記の通りである。

第一條 国債整理基金ヲ置キ其ノ歳入歳出ハ一般ノ会計ト区分シ特別会計ヲ設置ス

国債整理基金ハ国債ノ償還発行ニ関スル費途ニ使用スルモノトス

第二條 国債整理基金ニ充ツヘキ資金ハ毎年度一般会計又ハ特別会計ヨリ之ヲ国債整理基金特別会計ニ繰入ルヘ

- ① 毎年度予算により一般会計からこの会計に資金を繰入、国債の元利償還に関する費途にあてる
- ② 日露戦争の軍事公債およびその借り換えのために発行した国債の償還を優先して行ない、そのための償還資金として最低限度 1 億 1000 万円を毎年度基金に繰り入れる
- ③ 計算上利益があるときに、借換のために低利の国債を募集し、借換国債の募集金その他の収入金は、直接、国債整理基金に繰り入れる
- ④ 基金は、金銀地金および有価証券などを購入し、有利確実な方法で運用する

同法では、毎年度 1 億 1000 万円ずつ減債基金に繰り入れる方式がとられた。この算出の根拠は、日露戦争関係公債を 16 億 7000 万円と見積もり、年率 5% で 30 年間で元利完済するという計画に基づき、繰入額 1 億 1000 万円とされた（コラム 1 を参照）⁷。

実は、我が国の減債基金そのものは日露戦争以前も存在し、その意味では減債基金の再設置とみることもできる。大蔵省（1936）によれば、政府が初めて減債基金を設定したのは明治 11 年度（1878 年度）であり、それは華族・士族への代償として発行された公債が増加した一方、西南戦争等に伴う債務整理に関し財政上の方針の確立が必要であった⁸。同書によれば、2000 万円の定額

シ

前項毎年度一般会計ヨリ繰入ルヘキ資金中明治三十七八年戦役ニ関スル経費支弁ノ為発行シタル国債及其ノ借換ノ為ニ発行シタル国債ニ関スル分ハ年額一億千万円ヲ下ルコトヲ得サルモノトス

第三條 国債借換ニ依ル募集金其ノ他ノ収入金ハ直接ニ之ヲ国債整理基金特別會計ニ編入スヘシ

第四條 国債整理基金ハ金銀地金及有價証券ヲ以テ之ヲ保有シ其ノ他有利且確貫ナル方法ヲ以テ之ヲ運用スルコトヲ得

得前項ノ運用ハ日本銀行ヲシテ之ヲ取り扱ハシム

第五條 政府ハ計算上利益アリト認ムル場合ニ於テ国債借換ノ為ニ低利ノ国債ヲ募集スルコトヲ得

前項ノ場合ニ於テ利率、募集ノ方法、規約、据置年限及償還年限ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

国債借換ノ為ニ発行スル国債ニ關シ本法ニ規定ナキモノハ整理公債條例ニ依ル

第六條 政府ハ計算上利益アリト認メルトキハ額面以上ニテモ買入銷却ヲ為スコトヲ得

第七條 国債整理基金ノ運用ヨリ生スル損益ハ本特別會計ノ所属トシテ整理スルモノトス

第八條 国債整理基金ニシテ毎年度内ニ使用セサルモノハ翌年度ヘ繰越スヘシ

国債整理基金特別會計ノ毎年度歳出豫算ニ於ケル支出残額ハ通次繰越使用スルコトヲ得

第九條 政府ハ毎年国債整理基金特別會計ノ歳入歳出豫算ヲ調製シ歳入歳出ノ總豫算ト共ニ之ヲ帝国議會ニ提出スヘシ

附則

第十條 本法ハ明治三十九年度ヨリ之ヲ施行ス

第十一條 本法施行前一般会計ニ収入シタル借換国債ノ募集金ニシテ本法施行ノ日ニ於ケル現在額ハ之ヲ本特別會計ニ繰入ルヘシ

明治三十八年度一般会計ニ於テ前項借換国債ノ募集金ヲ以テスル国債償還ノ歳出予算ニ於ケル支出残額ハ之ヲ本特別會計ニ繰越スヘシ

第十二條 償金特別會計法ハ明治三十八年度限り之ヲ廃止ス

償金特別會計ニ属スル現金、有價証券及他ノ會計トノ計算ハ国債整理基金特別會計ニ歸属スルモノトス

⁷ 明治大正財政史に基づく。

⁸ 大蔵省（1936）には、「明治十一年八月に至り、大蔵卿大隈重信は新に国債償還方案を立つると同時に、準備金の一部を割きて減債基金を設置するの議を太政官に提供し、其の許可を得たり。是れ畢竟曩に金祿處分の事ありて公債の額頓に膨張し、一面には西南征討の役起りて紙幣の増發を來せしを以て、此等債務の整理に關し財政上一定の方針を確立するのに必要を生ぜしに由れり。」(p.417) と記載している。

を元利償還金とし、明治 39 年度（1906 年度）に成立した国債整理基金設置に至るまで、国債償還の算定額の基礎となっていたとしている。この減債基金が再び再設立された背景として、武田（2006）は日露戦争に係る調達額が大きかったことや日露戦争が外債中心であったことに加え、使途基準に基づく公債原則論を指摘している。具体的には戦争に用いる場合、例えば国内のインフラを建築するのとは異なり具体的な資産を生み出すものではないため、使途に鑑みると、速やかに償還すべき公債であるとの議論がなされた⁹。

(2) そもそも減債基金は必要か：明治における設立時の議論

武田（2006）によれば、日露戦争に伴い減債基金を設立するにあたり賛否両論あった。前述の通り、高橋是清はシンボルとしての減債基金として言及していたが、これは武田（2006）では「間接的価格支持論」として整理されている。阪谷大蔵大臣も、減債基金を設置することで返済に関する十分な計画を有することで、市場における国債価格の支持につながるとしている。

武田（2006）では、さらに「直接的な価格維持論」についても言及している。具体的には、減債基金を通じて国債の買い入れを行うことで価格維持を狙うという議論である。阪谷大蔵大臣も仮に投資家から国債が売られたとしても、基金があればそれを購入していくことが可能であるほか、海外市場の変化にも買い入れで対応できる等の指摘をしている。現在の基金ではあまりこの点は強調されないが¹⁰、日露戦争後の論功行賞として交付する公債に対して将来買い上げる必要があったことに加え、実際、明治前期に金禄公債を明治 11 年（1878 年）に設定した減債基金で買い入れるなどの事例もあった。武田（2006）は「日露戦後に再設置された減債基金の性格の一つとして、少なくとも政策意図のレベルにおいて、明治前期における減債基金の性格、すなわち交付公債の買入ファンドとしての性格の継承を読み取ることができる」（p.284）としている¹¹。

一方で、このことは「両建て政策（国債発行・償還平行政策）」という減債基金の反対意見にもつながる。「両建て論」とは、要は借入をしながら基金を積むということに本質的に意味はないのではないかと、という議論である。武田（2006）では両建て政策批判論の延長線上に、減債基金の設置ではなく、剰余金による償還政策を打ち立てるべきという議論を整理している。

(3) 昭和 39 年以降、我が国の減債制度の流れ

北村（1979）では減債制度の沿革が説明されている。以下では、北村（1979）に立脚しながら、詳細に戦後、1967 年度に戦後の減債制度が設立する前までの流れをみていくが、まずは減債制度の変遷に係る大きな流れを言及する。日露戦争で確立した減債基金は、当初金額ベース（定額繰

⁹ 武田（2006）では阪谷大蔵大臣と勝田主計の発言が引用されている。

¹⁰ ちなみに、戦後についても、市況に好影響を与えることを企図し昭和 54 年（1979 年）5 月に国債整理基金による買いオペを実施している。詳細は米澤（1986）などを参照されたい。

¹¹ 減債基金による国債の買い入れについては武田（2006）が 3 節で詳細に解説しているため、同論文を参照されたい。

入)であったものの、制度の繰入を安定的にする観点から、現在も用いられている定率繰入へと変更された。また、財政健全化等の機運の高まりの中、海外の事例等に則り、剰余金の繰入が追加され、1900年代には現在の償還ルールの原型となる「定率繰入+剰余金繰入」のルールが確立する。その後、昭和恐慌を経て戦時体制に突入する中で基金への繰入が停止されることとなる。戦後、敗戦の経験から財政法が成立するが、その第6条で償還ルールが再度規定され、それまでの制度の整理がなされた。戦後も、高度経済成長期の中で微修正がなされるが、1967年度に建設国債が発行されたタイミングで戦後の減債制度が確立されたが、戦後については次節で説明を行う(表2が我が国減債制度の変遷を示している)。以下ではその流れをみていく。

定率ルールの初めての導入

上記の国債の償還方針をベースに、明治42年度(1909年度)より5,000万円以上の償還費が繰り入れられ、この方針が大正3年度(1914年度)まで続いた。この償還により、その後数年で日露戦争の軍事公債のうち内国債の償還を終えることから、繰入がすべて外国債の償還に対して用いられる見込みであった。大蔵省(1998)では、「国債整理基金特別会計の設置目的は、日露戦争によって生じた巨額の債務の整理償還」(p.457)にあり、「その後数年で日露軍事公債の内国債の償還を終わり、元金償還はすべて外国債に対して行われることになるので、正貨の維持に苦慮していた当時の財政事情から見て、兌換制度の基礎を揺るがす問題であった」(p.457)としている。そこで、大正4年度(1915年度)に第二次大隈内閣時に特別会計法を下記のように改正¹²し、基金への繰入の最低額を3000万円とし、上述の問題意識を踏まえ5,000万円から比べて引き下げる一方で、残高の一定割合を繰入れる繰り入れるルール(定率繰入)が導入された¹³。

- ①国債償還に当たって、日露戦争関係国債を優先する規定を除き、どの公債も自由に償還できるようにする
- ②国債の元金償還にあてるため、整理基金に繰り入れる額は、一般会計と特別会計からの繰入額を合算して、前年度首国債総額の1万分の116(ただし3000万円以上とする)とする。

¹² なお、この改正案は当初国会に提出された際、衆議院特別委員会や予算委員会の賛同を得られず、議会は解散に至っている(大蔵省(1967a)より)。同法案は次回の帝国議会で再び提出され、両院の協賛を得て成立した。

¹³ 下記の通り改正された。

大正4年法律第十四號

國債整理基金特別會計法中左ノ通改正ス

第二條第二項ヲ左ノ如ク改ム

前項繰入額ノ中國債ノ元金償還ニ充ツヘキ金額ハ他ノ特別會計ヨリ繰入ルルモノヲ併セテ前年度首ニ於ケル國債總額ノ萬分ノ百十六以上トシ三千萬圓ヲ下ルコトヲ得サルモノトス

前項ノ規定ノ適用ニ付テハ大蔵省證券及借入金ハ之ヲ國債ト看做サス

附則

本法ハ大正四年度ヨリ之ヲ施行ス

表2 我が国減債制度の変遷

年度	繰入率	余剰金処理	備考
明39→大3 (1905-14)	毎年度、一般会計より繰入れ（但し、明37、38年戦役に関する国債の分は、年額元利合計110百万円以上を繰入れ、その他の公債については繰入額は法定されず、毎年度の予算で定めることとされた。	—	国債整理基金特別会計法（明治39法6）の施行 国債整理基金特別会計を設立し、軍事公債の計画的整理償還を図ることとした。しかし乍ら、国債総額が22億円（軍事公債17億円）に上り、年々の利子支払が1億円を超えていたため国債の元本償還の実は上がらなかつたので、明42年度以降は、国債の元本償還額を毎年50百万円以上とした。
大4→大8 (1915-19)	前年度首国債総額の 116/10,000 （但し、30百万円を下回ることを得ず。）	—	国債整理基金特別会計法の一部改正（大4法14） 上記措置により、国債償還が進捗したので償還挿入額を減額した。116/10,000は、30百万円の大正3年度首国債総額に対する比率である。）
大9→大11 (1920-22)	適用せず。	—	国債償還資金繰り入れの停止（大9法40） 国防充実のため財源が不足し、当分の間、国債償還繰入を停止することとした。
大12→昭1 (1923-26)	前年度首国債総額の 116/10,000 （但し、30百万円を下回ることを得ず。）	—	繰入れの復活 公債の市価維持と、その発行を円滑にするため償還資金の繰り入れを復活した。
昭2→昭5 (1927-30)	前年度首国債総額の 116/10,000 （但し、30百万円を下回ることを得ず。）	一般会計余剰金の 1/4	国債整理基金特別会計法の一部改正（昭和2法4） 大震災に伴う復興復旧債等急激に国債が膨張したので、繰入率とあわせて一般会計余剰金の1/4も繰り入れることとし、国債の整理償還を促進することとした。
昭6 (1931)	同上の繰入額から44百万円だけ減額した（緊急勅令）。		昭和6年度における国債償還資金の繰入一部停止に関する件（昭7勅7） 歳入不足64百万円を生じたため、20百万円は別途公債（電信、電話、道路等）発行により、残44百万円については、国債償還に支障がなかつたので、繰入額を減額した。
昭7→昭21 (1932-46)	前年度首国債総額の 116/10,000×1/3	—	昭和7年度以降国債償還資金の繰入一部停止に関する件（昭7法8） 当時の財政は歳入の激減をきたし、各会計において多額の公債発行を必要とする状況であるので、繰入の一部を停止して、繰入率を1/3に減じ一般会計余剰金の1/4の繰入は取り止め、起債額の減少を図ることとし、繰入停止法を制定した。
昭22→27 (1947-52)	同上	1/2	財政法（昭22法34）の施行 戦時中に急増した国債償還を促進するため、繰入率（116/10,000×1/3）とあわせて、一般会計余剰金の1/2以上も繰り入れることとした。
昭28→昭35 (1953-60)	適用せず。	同上	昭和28年度（から昭和35年度までの各年度）における国債整理基金に充てるべき資金の繰入の特例に関する法律（昭28法100） 財政規模は増大し、反面国債額は減少した。国債償還は、剰余金の1/2で賄うことができるため、28年度においては116/10,000×1/3を停止し、以後毎年度立法により本措置を継続した。
昭36→昭39 (1961-64)	適用せず（但し、繰入額は、国債の償還に支障を生じないように予算で定める。）	1/2	国債整理基金に充てるべき資金の繰入の特例に関する法律（昭36法56） 毎年立法を改め「当分の間」とし、財政法の繰入規定（剰余金の1/2）はそのままとするが、それ以上のものについては、国債整理基金の状況等を基案して予算で定めることとした。
昭和40、41 (1965-66)	同上	1/5	財政法の一部を改正する法律（昭40法46） 財政法を改正し、2か年度間（38.39年度の剰余金）に限り、財政法第6条の繰入率を1/5とした（付則第7条）。別段の立法措置を講じなければ、昭和42年度以降は、本則の繰入率（1/2）に戻ることになる。

出所：大蔵省（1967a）p.317-319 より筆者改変

定率繰入の繰入率が1万分の116となったのは、毎年度の最低繰入額である3,000万円が当時の国債総額に対して、1万分の116に相当していたためである。3,000万円を最低限としつつも、その後、国債残高の膨張により多額の繰り入れが必要になった場合、この法律が成立した時点で想定されている繰入率が維持されるよう工夫されたと解釈できる。

若槻内閣時に歳計剰余金の一部を国債償還に充当

第一次大戦以降の積極財政を背景に、大正末期から、国債の累積とその整理の必要性が認識され始めた。当時発行していた内国債は年限が短く、借換が頻繁に必要となった。また、当時の政府は借入金の形でも借入を行っていたが、これは定率繰入の対象から除外されていたため基金への減債繰入の義務を負わず、累積する傾向がみられた。若槻内閣ではこれらを背景に非公募政策を採用し、国債整理を行うべく、昭和2年（1927年）に国債整理基金特別会計法の改正を行った¹⁴。

この改正の重要な点は、欧米諸国の先例に倣い、一般会計歳計剰余金の一部を国債償還に充当することになった点である¹⁵。具体的には、この改正に伴い、前々年度に新たに生じた一般会計歳計剰余金の1/4以上を減債基金に繰り入れることとなった。例えば、英国でも1874年以前は国庫剰余金の1/4の剰余金を国債償還に振り分けていた¹⁶¹⁷。片岡蔵相は「歳計剰余を新規歳出の財源に充てて来た事は我が国多年の慣行でありまして、英米等の如く全額を償還に振向けることが理想であるが、今俄に之を変更することは困難なる実情に鑑み、又せめて三分の一位が適当であろうけれども、その最低割合として前々年度新に生じた剰余金の四分の一と為すことに致しました」（大蔵省（1954、p.29）とコメントしている。

この改正により、

- ① 前年度初め国債総額の116/10000以上の繰入をする
という従来制度にあった償還ルールに加え、
- ② 前々年度一般会計歳計剰余金の1/4以上の金額を繰入する

¹⁴ 具体的には、第2条の2を新設し、下記の通り記載した。

第二条ノ二 国債ノ元金償還ニ充ツル為前条ノ繰入額ノ外毎年度其ノ前前年度ニ於テ一般会計ノ歳計上新ニ生シタル剰余金ノ四分ノ一ヲ下ヲサル金額ヲ一般会計ヨリ国債整理基金特別会計ニ繰入ルヘシ
前項ノ剰余金計算ニ付テハ之ヲ生シタル年度ヨリ翌年度ニ繰越シタル歳出豫算ノ財源ニ充ツヘキ額ヲ算入セサルモノトス

¹⁵ 大蔵省（1954）p.29-30を参照している。

¹⁶ 大蔵省（1954）では1875年に国庫剰余金の全額を国債償還に振り向ける制度ができたと説明している。

¹⁷ さらに、国債整理基金の運用の改正も行われた。大蔵省（1954）では、それまでは「『金銀地金及有価証券を以て保有し、その他の確実なる方法を以てこれを運用しえること』と規定されていた」（p.30）ており、「広い権限を認めたもの」（p.30）としていたが、これを「国債整理基金は国債を以て保有し又は大蔵省預金部に預け入れこれを運用することを得」（p.30）と改めた。

という定率繰入と剰余金繰入という 2 本のルールが併用される現在の償還ルールの原型が作られた。

昭和恐慌に伴い繰り入れを停止

浜口内閣は金解禁を断行し、デフレ政策のなかで財政緊縮および国債の整理がなされた。特に昭和 5 年度（1930 年度）は一般会計において公債の発行がなされない「借金なき予算」が実現した。もともと、その後、昭和恐慌に突入する中で、歳入が減少した。

昭和 6 年度（1931 年度）に高橋蔵相は就任後まもなく、緊急勅令をもって、整理基金への繰入を一部停止した。その理由として、「昭和六年度決算において歳入不足がどうしても生ずることが明らかになり、法律上また財政上やむを得ない措置であること、第二は、緊急勅令としたのは、第六十議院に提案したけれども、議院解散のために成立しなかったので、緊急やむをえなかった」

（大蔵省（1954、p.229）としている。さらに、戦時体制に突入する中で、高橋蔵相は、歳入不足に対応するため満州事変国債や赤字国債などの発行をすると同時に、「昭和 7 年度以降国債費償還資金ノ繰入一部停止ニ関スル法律」を制定して、国債整理基金への繰入率を 116/10000 の 1/3 に減じるとともに、一般会計剰余金の繰入が停止された。

割引国庫債券の発行と国債整理基金特会法の改正

昭和 14 年度（1939 年度）から割引国庫債券の発行がなされ、これに伴い国債整理基金特会法が改正されている。割引国庫債券発行の理由として「国債の購入層を拡大し、その消化を促進すると同時に貯蓄増進を助ける方法」（p.353）としている。例えば、利付債はクーポンの支払いがあり、家計がそれを引き出して消費する可能性がある一方、長期の割引債の発行は、利子収入が資産として自動的に積み上がる効果を有し、国民の貯蓄の増加へ寄与する¹⁸。この発行に伴い、国債整理基金特別会計法に特殊規定が設けられた。割引債は利付債とは異なり、元金と利子の区分が明確ではない。仮に割引債で長期国債を発行した場合、償還日まで利子の支払いがなく、償還日に利子に相当する額面金額と発行価格との差額（発行差減額）の支出が必要となる。特にそれまでの割引債は 1 年未満であったところ、昭和 14 年度（1939 年度）に発行された支那事変割引国庫債券（1 億円）は償還期限 10 年程度であり、差額の支払いが大きくなる可能性を有していた。そこで、国債整理基金特別会計法が改正し、割引債の元金相当部分と利子相当部分を分けて扱うこととした。元金相当分（発行価額、収入金）の減債繰入については、割引債への定率繰入の適用にあたって発行価額（収入金）を以て残高計算の基準とし（第 2 条第 3 項）、利子相当部分（発行差減額）については、「割引発行した国債の、前年度首における未償還分の発行差減額の、償還日

¹⁸ これ以外にも、「海外在住者にして事変国債の購入を希望する者に対しては、さしあたり海外払送金を節約しうるし、また、証券製造費等につき経費の節約となる」（p.354）。

までの年度割相当額を、毎年度一般会計または特別会計から国債整理基金に繰り入れるよう追加される」(大蔵省(1954, p.356)) よう改正がなされた(第2条の3追加)¹⁹。

財政法の制定および特別会計法の見直し

終戦後、財政法が制定され、第6条で償還の規定が設けられた。前述のとおり、昭和7年度(1932年度)以降停止中であった歳計剰余金の1/4以上を繰り入れる制度が復活し、その最低割合が1/2に引き上げられる形で財政法に規定されることとなった²⁰。財政法第6条は下記の通りである。

第六条 各会計年度において歳入歳出の決算上剰余を生じた場合においては、当該剰余金のうち、二分の一を下らない金額は、他の法律によるものの外、これを剰余金を生じた年度の翌年度までに、公債又は借入金の償還財源に充てなければならない。

前項の剰余金の計算については、政令でこれを定める。

大蔵省(1977)では、財政法第6条について、「第六条は、各年度における決済剰余金のうち二分の一を下らない金額を、他の法律によるもののほか、公債または借入金の償還財源をあてなければならないと規定し、公債償還制度を制度化したものである。この規定は、前掲の『四条、五条のような思想的な背景はないのでむしろ単純な健全財政主義』に基づくものといつてよいだろう。しかし、この第六条の規定は、戦争財政によって中断していた公債償還制度を復活し、これを戦後の新しい状況のもとに発展させた意義を持つことにも注意を払う必要がある」(p.176)と評価している。加藤(1963)でも第6条を「昭和7年に廃止された剰余金の四分の一を償還に充当するという方法を拡大強化したもの」(p.136)と評価している。

戦後財政法が成立する中で、特別会計についての見直しもなされた。戦前においても、国の財政は単一会計主義が原則とされており、特別会計はその例外として一般の歳入歳出と区別して経理されるものである。しかし、戦前財政においては特別会計の乱立傾向があり、ピーク時には60もの特別会計が存在した(図1)。戦後、新「財政法」において特別会計制度が改正されるとともに、その数も整理された。新「財政法」では特別会計については第13条第2項で規定されており、

¹⁹ 昭和14年法律第五十三號

國債整理基金特別會計法中左ノ通改正ス

第二條第三項中「前項」ヲ「前二項」ニ改メ同條第二項ノ次ニ左ノ一項ヲ加フ

前項ノ國債總額ノ計算ニ際シ割引ノ方法ヲ以テ発行シタル國債ニ付テハ發行價格ヲ以テ額面金額ト看做ス

第二條ノ三 國債元金償還ニ充ツル為前二條ノ繰入額ノ外割引ノ方法ヲ以テ発行シタル國債ノ前年度首ニ於ケル未償還分ノ發行價格差減額ヲ發行ノ日ヨリ償還ノ日迄ノ年數ヲ以テ除シタル額ニ相當スル金額ヲ毎年度一般会計又ハ特別會計ヨリ國債整理基金特別會計ニ繰入ルヘシ

第二條第四項ノ規定ハ前項ノ場合ニ付之ヲ準用ス

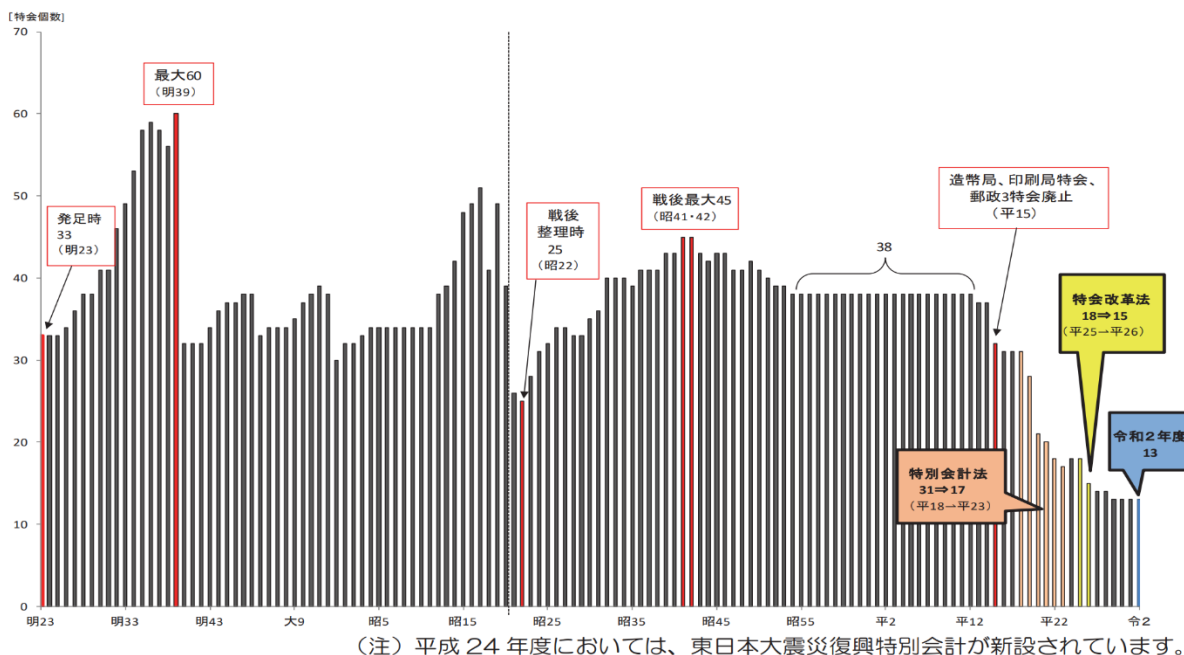
附則

本法ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

²⁰ この段落は昭和財政史の記述に基づいている。

「昭和財政史」では、「①特定の事業、②特定の資金を保有し運用、③特定の歳入をもって特定の歳出にあてる経理という三つの条件を示している。もとより『財政法』でも単一会計主義の原則をすてておらず、特別会計の設置をもって例外的措置として、その設置については法令主義を採用した」(p.190)としている。この3分類に従い、①事業特別会計、②資金(運用)特別会計、③整理(区分)特別会計の三者に分類され、国債整理基金特別会計は③に分類されている。

図1 特別会計の数の推移



出所：令和2年版特別会計ガイドブック p.3 より抜粋

財政法の制定の経緯の詳細は昭和財政史などに譲るが、上記をまとめると、国債償還ルールについては「国債整理基金特別会計法」と「財政法」の2本立ての規定であり、戦後時点のルールをまとめると下記の通りである^{21,22}。

- ① 前年度首における国債総額の 116/10000 の 1/3 (国債整理基金特別会計法第2条第2項および昭和7年度以降国債償還基金繰入の繰入一部停止に関する法律)
- ② 決算上の剰余金の 1/2 を下らない額 (財政法第6条)

²¹ これに伴い、前々年度の歳計上の新規剰余金の 1/4 を下回る額を繰り入れるという国債整理基金特会法の規定は削除されました。

²² 割引の方法をもって発行した国債の前年度首における未償還分の発行価格差減額を発行の日の償還の日までの年数をもって除した額に相当する金額の繰入 (整理基金特別会計法第2条の3) も規定されているが、この発行差減額繰入自体は、実質的には減償繰入 (元金償還) に当たらない可能性が高く、ここでは注記にとどめている。

コラム 1 1 億 1000 万円の計算根拠

本文では「日露戦争関係公債を 16 億 7000 万円と見積もり、年率 5% で 30 年間に元利完済するという計画に基づき、繰入額 1 億 1000 万円とされた」と記載したが、ここでは大蔵省（1967a、p.343）に基づき、この計算根拠について説明をする。まず元利均等償還の場合の每期支払額算出公式を、 A を元金、 r を利率、 n を年数、 a を每期支払額として下記と想定している。

$$a = A \frac{r}{1 - (1 + r)^{-n}}$$

ここで日露戦争における公債については、 $A=1,670$ 百万円、 $r=0.05$ 、 $n=30$ と想定されており、

$$a = 1670 \frac{0.05}{1 - (1.05)^{-30}} = 1670 \frac{0.05}{1 - 0.23137745} = 108,635,896$$

という形で、ここから 1 億 1000 万円と概算している。

コラム 2 他国の減債基金²³

本稿で外国人投資家を説得するための手段として減債基金の設立があった点を指摘した。その背景として、当時、諸外国で減債基金があったことも看過できない。世界最初の減債基金は、ロバート・ウォルポールによりイギリスにおいて 1716 年に確立されている²⁴。当時のイギリスは、スペイン継承戦争により莫大な債務を負っており、当時、大蔵大臣であったウォルポールにより国家債務の返済のために減債基金が作られた²⁵。一方、米国については 1919 年の Victory Loan Act によって確立し、フランスは 1926 年に憲法上国庫から独立した機関として減債自治金庫 (La Caisse autonome d'amortissement) より設立された。両者とも第一次大戦により累積した債務を整理することを目的に設立されているが、日露戦争を契機に減債基金を確立した我が国と類似性を有する。米国やフランスなどと比べると、我が国は他国と比べても早い段階で減債基金制度を確立したと整理できる。

なお、減債基金に否定的な論者も存在する点に注意が必要である。例えば、アダム・スミスは減債基金について否定的な立場をとっている。ソール (2015) は「アダム・スミスは、代表作『国富論』で減債基金が債務削減の役に立つのかと疑問を提示している。そのような基金の存在は債務を忘れさせ、むしろ新たな債務を促すことになる、とスミスは考えたのだ」(p.193) としている。

²³ ここでの記述は主に大蔵省 (1967b) に基づいている。

²⁴ 英国の減債基金制度については仙田 (1998) などを参照。

²⁵ ソール (2015) を参照。

3. 現行減債制度の導入

現在の我が国の減債制度の根幹とされる 60 年償還ルールは、昭和 43 年（1968 年）5 月の法改正によって、昭和 42 年度（1967 年度）予算より導入された。本節では、導入に係る経緯とそれを実現するための具体的な法改正について概観する。

(1) 減債制度再導入までの経緯：定率繰入の停止および予算繰入の創設

山田（1990）によれば、昭和 42 年度（1967 年度）改正の意義は、「長期内国債の本格的発行にともない、戦後一時的に停滞していた国債償還財源をいかにして保証していくのか」（p.142）にあった。前節で述べたように、戦後の減債制度は、制度的には従来から存在する整理基金特会法の定率繰入（前年度首残高の万分の 116 の 1/3）と財政法に新たに規定された剰余金繰入（一般会計剰余金の 1/2 以上）という 2 つの柱からなっていた。しかし昭和 26、27 年度（1951、1952 年度）の「一般会計の歳計剰余金繰入が大きく、繰入金全体の大半を占めている」²⁶なかで、「定率繰入を停止しても十分な償還財源を確保できると考えられたため」（大蔵省（1997、p.50））、昭和 28 年度以降、特例法によって定率繰入が停止された。この特例は当初は毎年度立法を要するものであったが、これに対して毎年度同様の特例法の立法を行い、あるべき減債制度の議論を行わないのは怠慢であるとの批判を招き、昭和 35 年度（1960 年度）の特例法に対して「合理的な減債制度を確立すべき」との付帯決議²⁷がなされた。これを受けて大蔵省は検討を行ったが、適当な制度を見出すことが困難であった²⁸として、引き続き昭和 36 年度（1961 年度）には、「国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律」を国会に提出し、「当分の間」として具体的期限を設定することなく定率繰入を停止することとした。この法律において同時に、国債の償還に支障を生じないように国債整理基金の資金繰りを勘案して必要な予算措置を採ることという予算繰入規定（同特例法第 2 項）が創設された。その後も抜本的な制度改正の提案が行われないうまま、東京オリンピック後の昭和 40 年不況に至り、今度は剰余金繰入の繰入率を 1/5²⁹に引き下げざるを得なくなった。大蔵省は、この措置について、国債残高が相対的に減少する中で剰余金の 1/2 以上を機

²⁶ 大蔵省（1997、p.51）表 1-25 によれば、繰入停止直前の昭和 27 年度では、一般会計からの繰入のうち、整理基金特会法分 7.53 億円に対して、剰余金分は 134.4 億円であった。

²⁷ 昭和 35 年 3 月 22 日 衆大蔵委 昭和二十八年度から昭和三十四年度までの各年度における国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議「国債の償還費等に充てるための財源措置として、政府は、昭和二十八年度以降、毎年度、本特例法により便宜的措置を講じてきているが、歳計剰余金はその額が予測できないので、政府においては、速やかに国債償還に関する適切なる長期計画を樹立し、合理的な減債基金制度を確立すべきである。」

²⁸ 昭和 36 年 3 月 2 日 衆大蔵委 上林法規課長「ただいまの国債の償還を要します額につきましては、償還について計画的にやってみます普通国債の問題よりも、償還の借りかえのききません交付国債なり外貨債なりというものの償還のウエートがここ数年多いわけでありまして、それをひっくり返して今申しましたような恒久的な減債基金の制度を確立することは、技術的に非常にむずかしい。」

²⁹ 大蔵省（1997、p.293）によれば、定率繰入の繰入率 1/3 にしたのに倣って 1/6 とする案もあったが、1/5 としたのは、前年度首国債残高に対する繰入額の比率が戦前の最高値 2.95%を下回らないようにするためである。なお 1/6 とした場合、2.80%となり、2.95%を下回ることになる。

械的に繰入れることは一般会計の弾力的な財政運営を妨げるためであると説明した。しかし一方で、あくまで暫定措置であり、2年間の間に財政制度審議会（当時）において恒久的な減債制度の在り方について議論するとも述べている³⁰。

したがって、後述する昭和42年度（1967年度）の改正直前の減債制度は下記のようなものであった³¹。

- ① 前年度首における国債総額の116/10000の1/3（国債整理基金特別会計法第2条第2項および昭和7年度以降国債償還資金の繰入一部停止に関する法律）
※昭和36年度以降停止（国債整理基金にあてるべき資金の繰入の特例に関する法律第1項）
- ② 決算上の剰余金の1/2を下らない額（財政法第6条）
※昭和38・39年度分については剰余金の1/5を下らない額（財政法附則第7条）
- ③ 予算に定める額の繰入（国債整理基金にあてるべき資金の繰入の特例に関する法律第2項）

(2) 制度の検討

新たな恒久的減債制度の導入の直接的な要因として、北村（1979）に記載されているとおり、昭和41年度（1966年度）から、戦後はじめて財政法第4条に基づく建設国債の発行が始まったことがある。小村（2016）によれば、当時、社会資本等への歳出需要は大きかったものの、高度成長期時は税収が確保できたことから、財政法施行以来、公債の発行はなされていなかった。しかし、昭和39年度（1964年度）の昭和オリンピック後の景気後退を契機に、財政政策の転換がなされ、「昭和四十一年において、景気回復、安定成長への移行という観点から、財政法第四条に基づく建設国債が発行された」（p.106）としている。

新たな減債制度導入に向けて動き出すこととなった大蔵省は、省内での検討を進めるとともに、財政制度審議会（財政審）に減債制度小委員会を設けて議論を開始した。大蔵省（1967a）によると、財政審は、昭和41年（1966年）4月の総会で減債制度を同年度の主要議題の一つとすることとし、引き続いて減債小委員会及び法制部会で累次の審議を行い、最終的に同年12月26日に総会において報告「減債制度について」を採択した。

財政審では、減債制度の必要性について必要論と不要論それぞれの立場から議論が交わされた。大蔵省（1997）によれば、必要論は、減債制度による国債発行に対する不安感の除去や、国債費負担を意識することで国債発行に歯止めをかけることが可能になるなどといった点を理由として挙げている。一方、不要論は、主に国債の新規発行を行うと同時に、減債基金の積み立てを行う

³⁰ 昭和40年4月8日 参大蔵委 田中大臣「国債整理基金の内容、国債に対する態度というものを、（中略）財制度審議会において十分検討して頂いて、2年後には結論を出したい。」

³¹ 大蔵省（1997）p.555を参照。

のは、両建てで無意味という「両建論」に基づいていた³²。これらはすでに記述した 2.2 節での議論と類似したものであるが、両建論に対しては国債償還に関する基本的な姿勢が欠如しているなどの批判もあり、財政審全体の見解としては必要論に傾いていった。

最終的な報告³³では、「発行された公債を如何にして租税等の一般財源によって償還していくかという考え方なり仕組みなりを確立しておくことが、公債政策の将来多少とも不安の念を抱いている国民に伝える途である」(p.63) と述べ、公債発行という「新しい事態に適合した仕組みを導入しておくことが適当である」(p.64) と減債制度の必要性を認めている。注意すべきは、同報告において、「国民の蓄積が年々増加するに応じて民間の債務残高とともに、政府の債務残高もまた一般会計の公債残高も増加していくということであってもおかしくない」(p.62) と述べており、債務の増加それ自体が直ちに問題となるわけではないとの見解を示している点である。公債発行による財政政策、公債残高の増加が国民経済の発展に見合った適正な範囲に留まる限り、「あえて制度を設ける必要はなく、その時時の運営に委ねても差し支えないという考え方もなりつつ」

(p.62) と不要論にも一定の理解を示しつつも、ここでも明治時代における議論と同様、国民の不安感除去という減債制度のシンボルとして意味合いが強調されている³⁴。そのうえで、新たな減債制度の性質については、「国民の国に対する信用を背景とする内国債にあつては、(中略) 個別的な公債管理のための制度は必要ではない」(p.63) とし、「累積公債の整理でもなければ個々の公債の信用保持でもなく、あくまで全体としての公債政策に関する政府の節度ある姿勢を明示するところにある」(p.63) としている。ここで述べられているのは必要とされる新たな減債制度は、個別的な減債制度ではなく、あくまで全体としての債務管理を行うための総合的な減債制度であるという考え方である³⁵。

同報告では、どの程度の期間内に、どのような方法の繰入を以て減債を行うかという具体的な制度面についても言及している。特に、昭和 42 年度 (1967 年度) 改正時には、建設国債の償還年限について「公債の見合資産が平均的に効用を発揮しうる期間」とした点が最大の特徴ともいえる。具体的には、まず「公債を全体として管理するという考え方からすれば、その時時の公債残高の多少に応じて繰入額が増減する公債残高の一定割合を繰入れる方法が、一般的であり最も適当である」(p.65) とし、その時点での残高を基準とする定率繰入の方式を支持している³⁶。そのう

³² 大蔵省 (1997) p.556 では「必要ありとする意見」と「必要なしとする意見」がそれぞれ 8 つ挙げられているため、詳細は同書を参照されたい。服部・稲田 (2021) も参照されたい。

³³ 以下本項の引用は、特段断りのない限り、大蔵省 (1967a) p.62-66 財政審報告「減債制度について」によっている。

³⁴ 財政審報告書では、減債基金制度確立の意義について、①公債政策に対する姿勢を示し国民の理解と信頼を得る、②償還財源の先取りによって慎重な財政運営を促す、③制度的に繰入を行うことで財政負担を平準化する、④基金に積み上げられた財源による繰り上げ償還等を通じた国債の市価維持の 4 点が触れられている。

³⁵ 北村 (1979) では、個々の銘柄ごとに設けられる個別的減債制度ではなく、すべての銘柄を対象とする総合的減債制度とした理由として、上記の節度ある姿勢を示し、国民の信頼と理解を得るという点に加え、減債基金に積み立てられた財政資金の効率的活用を通じて、国債の償還を円滑にできるという点を指摘している。

³⁶ 財政審では、定率繰入の計算基準を発行累計額ではなく、その時点の公債残高にすべき理由として、①減債制度のねらいはあくまで国民に安心感を与えることであるため、定率繰入のみで償還財源全てを賄う必要はない、

えで、「一定割合を決めるに当たっては、一般財源による公債の償還期間に関連させて考え」(p.65)、その償還期間については、「公債の見合資産が平均的に効用を発揮しうる期間によるのも一つの考え方」(p.65)であると提案している。もっとも、当時、「公債の見合資産が平均的に効用を発揮しうる期間」以外の可能性についても検討されている。大蔵省(1967a)によれば、減債小委員会では、償還期間のそのほかの考え方として、単に1世代として30年とするものや、特段定めずに公債発行の成果としての税収の伸びに応じて償還するといったもの、民間企業とは信用力の異なる国では100年ほどの長期でもよいとする意見も見られたが、これらは最終的な報告には記載されていない。最終的に、「公債の見合資産が平均的に効用を発揮しうる期間」を償還年限にした背景としては、財政法第4条による建設公債は、「公債の発行によって国民経済や国民生活に役立つ国の資産が作り出され、それによって国民経済全体の継続的な発展向上がもたらされるところに性格上の特質がある」(p.63)ことが挙げられている。

同報告では、定率繰入についてだけでなく、戦前から存在していた剰余金繰入や昭和36年度(1961年度)に(定率繰入の代替として)創設された予算繰入についての整理もなされている。まず、財政法第6条による剰余金繰入については、それまで定率繰入が停止される中でも行われており、公債発行下では「剰余金の額は少いと考えられるので、廃止してはどうかという考え方もある」(p.65)が、「かりに少額の剰余金であっても、これを全部一般財源として使用するのではなく、公債を減らすために使用するのが、公債発行下の財政のとるべき姿勢として望ましいと考えられるので、現行規定のまま存置するのが適当である」(p.65)としている。一方、予算繰入については整理基金特会法に規定を設けるよう求めている。特に、定率繰入を停止すると同時に国債償還に支障を生じないように予算繰入を定めていた昭和36年の「国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律」については、「当然廃止されることになるが、同法第2条の『基金による国債の償還に支障を生じないように』予算上の繰入額を決定するという趣旨の規定は設けておくべき」(p.66)としている。

これらの結果として、全体としての減債制度は、建設国債の「公債の見合資産が平均的に効用を発揮しうる期間」に立脚し、「公債残高の一定割合の繰入れが基本」(p.65)としつつも、「一般会計剰余金の1/2繰入れがこれを補完し、さらに必要に応じ予算措置による繰入れが行なわれ、償還財源が確保される」(p.65)三段構造の減債繰入が提言された。

上記の財政審での議論と並行して、大蔵省内でも予算を所管する主計局と国債整理基金を所管する理財局の間で具体的法制化に向けての調整が行われた。財政審では、剰余金繰入、予算繰入については、現行の制度を引き続き維持するよう求められたのみであり、議論となったのは長く停止されている定率繰入制度をどのような形で復活させるかという点であった。その時点の残高を基準として定率繰入を計算するという点については、財政審報告を受けて、比較的早期に合意が得られたが、償還期間とそれに基づく定率繰入の具体的な繰入率については議論の決着に時間を要した。これらの点については、次節で別途詳細に説明する。

②発行額を漸増すると多額の資金を基金に留保することになり効率的でない、③残高基準の方が簡易かつ現実的であるという3つが議論に上った(大蔵省(1967a, p.47))。

(4) 国債整理基金特別会計法改正法

上記の改正に際し、ここから、国債整理基金特別会計法が具体的にどのように改正されたかをみていく。財政審・大蔵省での検討を経て、新たな減債制度を法制化するための「国債整理基金特別会計法の一部を改正する法律案」が昭和42年（1967年）3月24日に閣議決定され、翌25日に国会に提出された。財政法第6条の剰余金繰入は繰入率1/2のまま存置されることになったため、財政法は改正の対象とならず、改正法案の主な内容は、①定率繰入の復活（繰入に関する特例法の廃止）、②繰入率の変更（国債整理基金特会法第2条第2項の改正）、③予算繰入規定の新設（国債整理基金特会法第2条の3）であった³⁷。国債整理基金特会法の新旧対照表を以下に示す。

国債整理基金特別会計法の新旧対照表（第2条関係抜粋）

第二条 国債整理基金ニ充ツベキ資金ハ毎年度一般会計又ハ特別会計ヨリ之ヲ国債整理基金特別会計ニ繰入ルベシ

前項繰入額ノ中国債ノ元金償還ニ充ツベキ金額ハ前年度首ニ於ケル国債総額ノ百分ノ一・六ニ相当スル金額トス【万分ノ百十六以上トシ三千万円ヲ下ルコトヲ得ザルモノトス】

前項ノ国債総額ノ計算ニ際シ割引ノ方法ヲ以テ発行シタル国債ニ付テハ発行価格ヲ以テ額面金額ト看做ス

前二項ノ規定ノ適用ニ付テハ大蔵省証券其ノ他ノ融通証券、借入金及一時借入金並ニ割賦ノ方法ヲ以テ償還スル交付国債【大蔵省証券、借入金、臨時国庫証券、食糧証券及朝鮮食糧証券】ハ之ヲ国債ト看做サズ

第二条ノ二【第二条ノ三】 国債ノ元金償還ニ充ツル為前条又ハ他ノ法律ニ依ル外割引ノ方法を以テ発行シタル国債ノ前年度期首ニ於ケル未償還分ノ発行価格差減額ヲ発行ノ日ヨリ償還ノ日迄ノ年数ヲ以テ除シタル額ニ相当スル金額ヲ毎年度一般会計又ハ特別会計ヨリ国債整理基金特別会計ニ繰入ルベシ

前条第四項【第二条第四項】ノ規定ハ前項ノ場合ニ付之ヲ準用ス

第二条ノ三 国債ノ元金償還ニ支障ナカラシムル為前二条又ハ他ノ法律ニ依ル繰入額ノ外必要ニ応ジ予算ヲ以テ定ムル金額ヲ一般会計又ハ特別会計ヨリ国債整理基金特別会計ニ繰入ルベシ【新設】

※下線部が改正箇所、【】内は改正前条文等

まず停止中であった定率繰入を復活させるために、改正法附則第3条によって、定率繰入の繰入率を本来の万分の116からその3分の1へと引き下げていた「昭和七年度以降国債償還資金の繰入一部停止に関する法律」、及び昭和36年度（1961年度）以降「当分の間」定率繰入を停止するとしていた「国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律」が廃止された。こ

³⁷ これらに加えて定率繰入の対象となる国債の範囲に関する第2条第3項も改正されているが、大蔵省（1967a）によれば、従来から除外されていた大蔵省等の短期証券、借入金及び一時借入金、出資国債に加え、この改正で実質的に変更されたのは「割賦の方法を以て償還する交付国債」の部分にあたる遺族国庫債券等の割賦償還方式の交付国債である。これらの交付国債の償還財源は負担会計から都度繰入れられるため、定率繰入の対象とするのは不相当とされた。

れによって改正された整理基金特会法第2条第2項の定率繰入がそのまま適用されることとなった。

さらに定率繰入の繰入率については、第2条第2項の改正によって1.16%（ただし特例法により1/3に引き下げ）から1.6%に引き上げられるとともに、最低金額（3000万円以上）の規定が撤廃されたほか、表記が万分率から百分率へと変更された。上述のように、計算の基準となる残高は、引き続き前年度期首残高とされたため、同項の前段は改正されていない。

また定率繰入、剰余金繰入に次ぐ減債制度の三番目の柱である予算繰入については、第2条の3として整理基金特会法に新設された。これは、定率繰入を昭和36年度（1961年度）以降「当分の間」停止すると同時に、国債償還に支障を生じないように予算措置を行うことを定めていた「国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律」³⁸が上述の通り改正法附則第3条で廃止されたことに伴い、同特例法第2項の規定を受け継いだものである。

上記の新旧対照表を見れば明らかなように、この改正後においても、国債整理基金特別会計法自体には公債見合資産の効用発揮年数あるいは租税等の一般財源を以て国債を償還すべき期間として60年という年数自体の記載はない。他方で、大蔵大臣が国会で行った提案理由説明³⁹では、1.6%という定率繰入の繰入率が、見合資産の効用発揮期間かつ一般財源による公債の償還期間としての60年という年数に依拠していることが明確に示されている。また服部・稲田（2021）でも、現在、「政府では一つ一つの銘柄について償還期間が60年を超えることがないよう管理されて」（p.2）いと述べている。

同改正法案は、昭和42年（1967年）7月に衆議院で可決されたものの、会期末に当たり、参議院では継続審議となり、成立は繰り越された。最終的には昭和42年度の出納整理期間中である翌昭和43年5月23日に成立し、昭和42年度予算から適用された⁴⁰。

こうして昭和43年（1968年）に確立した新たな減債制度は、まとめると下記の3つの一般会計から整理基金特会に対する繰入を柱に、60年をめどとして新規発行公債を一般財源で償還しきることとし、それまでの間は整理基金特会法第5条による借換債の発行で賄うというものであった。

- ① 前年度首における国債総額の1.6/100に相当する額（国債整理基金特別会計法第2条第2項）
- ② 決算上の剰余金の1/2を下らない額（財政法第6条）
- ③ 国債の元金償還に支障を生じないように、別途予算で定める金額（国債整理基金特別会計法第

³⁸ 国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律

1 昭和三十六年度以後当分の間、国債の償還財源に充てるため一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れるべき金額は、国債整理基金特別会計法（明治三十九年法律第六号）第二条第二項の規定にかかわらず、財政法（昭和二十二年法律第三十四号）第六条第一項その他他の法律の規定により国債の償還財源に充てる金額と合して毎年度の予算に定めるところによるものとする。

2 前項の金額の決定については、国債整理基金の状況、一般会計の負担に属する国債の償還見込みその他の事情を勘案し、将来における同基金による国債の償還に支障を生じないようにしなければならない。

³⁹ 昭和42年6月27日 衆大蔵委 小沢大蔵政務次官「この率（筆者注：定率繰入の繰入率）は、公債の発行によってつくり出される資産が国民経済の発展向上に役立つものであるところから、公債の見合い資産が平均的に効用を発揮し得る期間をめどとして、一般財源による償還が可能となるようにこれを定めることとし、その期間を約六十年と見て、百分の一・六としたものであります。」

⁴⁰ 附則第2条「改正後の国債整理基金特別会計法の規定は、昭和四十二年度の予算から適用する」

2 条の 3)

上記の 3 つの規定を見れば明らかなように、ここでは何ら目新しい政策オプションは追加されておらず、既存の制度を微修正し、併存させたのみである。この点だけ見れば、昭和 42 年度（1967 年度）の改正は、予算繰入が比較的最近できたルールだったとはいえ、減債制度の歴史的経緯をなぞったものに過ぎなかったとも言える。むしろ、この改正で重要なのは、建設国債の「公債の見合資産が平均的に効用を発揮しうる期間」に立脚して減債制度を再構成しようとしたことであり、これはそれまでにはなかった新しい視点である。もちろん、復活させた定率繰入を軸に、剰余金と予算繰入で補完する手法の組み合わせを実現したというのが実際の改正内容ではあるが、当時の改正の最大の特徴は、やはりインフラの効用発揮期間を独自で試算し、推定された効用発揮期間をめどに償還していくルールを確立した点であった。1967 年度改正は、手法としては既存の制度を踏襲しながらも、建設公債発行を認める財政法第 4 条の趣旨を減債制度において具体化させたという意味で、非連続的な変化をもたらした重要な改正であったと言えよう。

4. 60 年償還ルールにおける「60 年」の根拠

前述のとおり、昭和 42 年度（1967 年度）に改正された減債ルールについては、公債残高の一定割合を繰入れる定率繰入を基本にしているが、その重要な特徴は、その繰入率を建設国債の「公債の見合資産が平均的に効用を発揮しうる期間」に基づいて定めた点である。当時の大蔵省は、昭和 41 年度予算における建設公債対象経費⁴¹によって取得する資産について、データに基づき、「公債の見合資産が平均的に効用を発揮しうる期間」を 60 年と推定している。そのうえで、推定された 60 年をベースに、1.6%という繰入率を採用している。本節ではまずは前者について説明した後、繰入率が 1.6%とされた理由について説明する。

(1) 効用発揮期間推定のイメージ

60 年償還ルールの根拠は、建設公債の見合資産の平均的効用発揮期間が 60 年と試算されたことにある。表 3・4 がそのまとめである。

⁴¹ 財政法下での建設公債の発行は昭和 41 年度予算が初めてであったため、予算総則に規定する建設公債対象経費の範囲をいかに定めるかという検討も昭和 41 年度予算編成時にはじめて行われた。この公債対象経費の範囲確定や実際の計上額の決定の詳細については、大蔵省（1997）p.421-429 を参照されたい。

表3 公債見合資産の効用発揮期間

	金額	構成比 (A)	効用発揮 期間 (B)	(A) × (B)
1. 公共事業費				
(1) 公共事業関係費	5868.0	76.7		
永久資産	664.0	8.7	100	8.7
償却資産	5204.0	68.0	49.2	33.5
(2) その他施設費	795.0	10.4		
永久資産	28.0	0.4	100	0.4
償却資産	767.0	10.0	54.8	5.5
2. 出資金（永久資産）	800.0	10.4	100	10.4
3. 貸付金	187.0	2.5	63.7	1.6
合計	7650.0	100.0	100	60.1
うち（永久資産）	1492.0	19.5	100	19.5
（その他）	6158.0	80.5	50.4	40.6

出所：参議院予算委員会提出資料（昭和42年）

公債見合資産の算出にあたっては、財政法4条但し書き⁴²の規定に沿って建設公債対象経費を①公共事業費、②出資金、③貸付金の3つに区分している。公共事業費については、(1)公共事業関係費と(2)その他施設費に分類され、さらに取得する資産の性質によって、それぞれ土地などの「永久資産」と建築物等の「償却資産」に分かれる。償却資産については、資産ごとの特性に応じて耐用年数が推定され、それらを加重平均する形で償却資産全体の効用発揮期間が設定される。この方法により、公共事業関係費については68年、その他施設費については54.8年と効用発揮期間が推定されている。永久資産の耐用年数は100年と設定されている。

償却資産の効用発揮期間については、民間企業の資産を対象としたものは、税法上の耐用年数をベースにしている。これに分類されていないものについては事業ごとに耐用年数を推定する。貸付金については、原則、貸付金の種類ごとの償還年限を用い、予算額で加重平均している。

永久資産については効用発揮期間が100年とされ、全体の2割を占めている。一方、償却資産と貸付金の効用発揮期間は約50年と算定され、全体の8割を占めている。そのため、両者を加重平均して60年と算定されている。

上記に鑑みると、永久資産について100年と設定した場合、我が国が有する永久資産の割合がそこまで大きく変化しないならば、上記の試算に基づく限り、平均的効用発揮年数はおおむね60年前後になることが予測される。事実、平成元年に再試算を行った際は56年であり、およそ60

⁴² 財政法第4条（抜粋）「但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。」

年という結果が得られている⁴³。

(2) 定率繰入の繰入率 1.6%の根拠

上記の 60 年という期間が現行の減債基金制度の定率繰入の繰入率 1.6%の根拠となっているわけだが、償還期間を 60 年としたとしても、必ずしも即座に定率繰入の繰入率を 1.6%とすることが決まったわけではなかった。大蔵省（1967a）によれば、現行制度導入に向けた省内折衝において、理財局側は当初、償還期間 50 年、累計発行額に対する 2%の繰入率を主張、対する主計局は、償還期間は公債見合い資産の効用発揮期間 60 年とし、その時々々の残高に対する 1.2%を主張した⁴⁴。

償還期間については、上記の試算に基づく 60 年へと収斂していくが、具体的な繰入率については最後までなかなか合意を見なかった。特に、当時は金利が高かったことから、定率繰入とそれによって積み立てられた基金が生ずる運用益も考慮する必要があった。そのため、償還期間内の償還財源が確保されるように、運用利率や今後の国債発行額、発行する国債の年限の想定に応じた試算が作成され、それに基づいて議論が行われた。最終的には、昭和 42 年（1967 年）2 月に、繰入率を残高ベースの 1.6%とすることが合意された。

大蔵省（1967a）によれば、この時点の 1.6%の算定根拠は、借換債の年限と運用益想定及び減債率というパラメータの違いから 2 通り存在した。繰入率等の想定に応じた繰入財源の試算の例は表 4 に示している。以下、各パラメータをそれぞれみていきたい。まず借換債の年限については、7 年債で発行した後最初の償還年度の借換において、引き続き 7 年債を発行する仮定したものと 10 年債での発行とする案があった。定率繰入の計算の基準が足元の残高とされたために、長い年限で発行するほど、高い債務残高がより長期に維持され、同じ繰入額を確保するにあたって低い繰入率で済むことになる。次に運用益想定は、基金残高に対してどのような利率で運用益を望むかという問題であった。当然ながら、高い利率を想定するほど、一般会計からの減債繰入は少なくて済む。これについては、両案においてそれぞれ 5.5%と 5.0%とされた。最後に減債率であるが、これは必要な償還財源のうち、どの程度を定率繰入によって繰入れるべきかという問題であった。将来の財政運営を過度に拘束することのないよう、定率繰入は最小限度に抑えるべきとの立場から、剰余金繰入や予算繰入で一部財源が手当されるであろうことも踏まえ、上記の仮

⁴³ 2012 年 6 月 7 日に安住大臣が「ストレートに六十年の根拠について説明したいと思います。これは、公共事業費のうちの用地費とか出資金について、永久に効用を発揮すると考えられるのは約百年と有限に抑えて計算をしている。これに対して、公共事業のうち施設関係費については、できる限り資産の実態に即して、税制、税法、公営住宅等に定める耐用年数を適用し、それぞれの予算額で加重平均をしている。貸付金については種類ごとの償還年限を適用し、それぞれの予算額で加重平均をした。

そこで、こういうことがあって、昭和四十二年の予算審議の際に、今私が言ったような算出をしたことをベースに、公債見合い資産の平均的な効用発揮期間を政府として参議院予算委員会に提出いたしました。この試算においては、平均的な効用発揮期間は六十・一年となっております。

また、平成元年度においては、償還期限を六十年とすることの妥当性が問題となったことは事実ですね。それで再試算を行った。これは財政審にかけさせていただきましたけれども、この再試算においては平均的な効用発揮期間は五十六年であったことから、おおむね、償還期限については、六十年ルールは変更することはないというふうなことになって、現在に来ております。」と答弁している。

⁴⁴ 主計局の案では、60 年間の合計繰入額は発行額に満たない、すなわち定率繰入のみでは償還財源が完全充足されないことになるが、大蔵省（1967a）p.285-6「減債制度についての考え方」等によれば、財政運営の弾力性確保と財政資金の効率的使用の観点から、定率繰入のみで完全減債が可能な水準の繰入率は不要だと考えられていた。

定から求まる 60 年間で定率繰入のみによって償還財源を確保（完全減債）するための繰入率を減じるために用いられた⁴⁵。まとめると両案は以下の通りであった（表 5 を参照）。

表 4 繰入率試算のイメージ（案 2：繰入率 1.96%、運用利率 5%、7 年債、7/60 ずつ償還）

年度	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
償還額	—	—	—	—	—	—	—	1,167	—	—	—	—	—	—	—	1,167	—
公債残高	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	8,833	8,833	8,833	8,833	8,833	8,833	8,833	7,666	7,666	
繰入額			196	196	196	196	196	196	196	173	173	173	173	173	173	173	
運用益			—	10	20	31	42	54	8	19	28	38	49	60	71	25	
基金残高			196	402	618	845	1,083	166	370	562	763	974	1,196	1,429	506	704	
年度	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	
償還額	—	—	—	—	—	1,167	—	—	—	—	—	—	1,167	—	—	—	
公債残高	7,666	7,666	7,666	7,666	7,666	6,499	6,499	6,499	6,499	6,499	6,499	6,499	5,332	5,332	5,332	5,332	
繰入額	150	150	150	150	150	150	150	127	127	127	127	127	127	127	105	105	
運用益	35	44	54	64	75	86	40	49	58	67	77	87	98	51	60	68	
基金残高	889	1,083	1,287	1,501	1,726	795	985	1,161	1,346	1,540	1,744	1,958	1,016	1,194	1,359	1,532	
年度	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	
償還額	—	—	—	1,167	—	—	—	—	—	—	1,167	—	—	—	—	—	
公債残高	5,332	5,332	5,332	4,165	4,165	4,165	4,165	4,165	4,165	4,165	2,998	2,998	2,998	2,998	2,998	2,998	
繰入額	105	105	105	105	105	82	82	82	82	82	82	82	59	59	59	59	
運用益	77	86	95	105	57	66	73	81	89	97	106	57	64	70	77	84	
基金残高	1,714	1,905	2,105	1,148	1,310	1,458	1,613	1,776	1,947	2,126	1,147	1,286	1,409	1,538	1,674	1,817	
年度	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	合計			
償還額	—	1,167	—	—	—	—	—	—	1,167	—	—	—	664	10,000			
公債残高	2,998	1,831	1,831	1,831	1,831	1,831	1,831	1,831	664	664	664	664	—	6,535			
繰入額	59	59	59	36	36	36	36	36	36	36	13	13	13	3,494			
運用益	91	98	48	53	58	62	67	72	78	25	28	30	32	(+29)			
基金残高	1,967	957	1,064	1,153	1,247	1,345	1,448	1,556	503	564	605	648	29	(+29)			

出所：大蔵省（1967a）p.422-423 より筆者改変

⁴⁵ 大蔵省（1967a）によれば、旧減債制度において、大正 4 年度から昭和 27 年度に行われた繰入のうち、定率繰入によるものは 71.5%であることも根拠とされていた。

表5 定率繰入の繰入率1.6%の算定根拠⁴⁶

仮定	案1	案2
借換債の年限	10年債	7年債
運用利率	5.5%	5.0%
完全減債繰入率	1.76%	1.96%
減債率	0.9	0.8
最終的な繰入率	1.6%	1.6%

大蔵省(1997)では、「定率繰入だけで60年間の完全償還を図るために、相当額の運用益を確保することが、国債整理基金の長期運用に関して重要視されていた。このためには計算上、年9%強の運用益が必要だと見込まれていた」(p.565)とも指摘している。もっとも、注意すべき点は1967年の減債制度は、前述のとおり、定率繰入を基本にしつつも三段構造の償還ルールを有していることから、減債基金の運用益の想定とは別に、定率繰入のみに依存して償却することをそもそも想定していない側面がある点も指摘できる。いずれにしても、最終的には上述の計算根拠は説明に用いられることはなかった。大蔵省(1967a)⁴⁷では、結果的には細かな算定根拠から説明するのではなく、60年という償還期間に対して1/60の概数として定率繰入の繰入率を1.6%とし、不足については剰余金繰入と予算繰入で十分に必要な財源を確保可能であると説明することとしたとしている。

コラム3 財政法第4条第2項の償還計画

財政法第4条は、非募債主義の例外としての建設公債を規定しており、同上第2項では、公債を発行する場合にはその償還計画を国会に示すよう定めている。実際には、建設公債よりも先に、昭和40年度(1965年度)に特例公債が発行されることとなったが、その際の特例法にも同様の規定が存在する⁴⁸。しかし政府が提出した償還計画は、全額を7年債で発行して7年後の昭和47年度(1972年度)に全額償還することを示したのみであり、野党から償還計画の要件を満たしていないとの強い批判を浴びた。当時、政府としては、将来にわたって財政の状況やそれに基づく償還財源を正確に示すことは技術的に困難との立場であったが、財政法違反であるとの批判は根付くよく、新たな減債制度導入に関する諮問と同時に、第4条第2項の償還計画をどのように解釈

⁴⁶ 各案の完全減債繰入率に減債率を乗じて、それぞれ1.58%、1.57%と厳密には1.6%とならないが、「最終的な繰入率」では、小数第2位以下を丸めて1.6%とされている。

⁴⁷ 大蔵省(1967a)「減債制度の運営について」(p.316)を参照。

⁴⁸ 昭和四十年年度における財政処理の特別措置に関する法律第2条第2項「政府は、前項の議決(筆者注:特例公債の発行限度額の議決)を経ようとするときは、同項の公債の償還の計画を国会に提出しなければならない。」

すべきかについても、財政制度審議会、特に法制部会において議論が行われた⁴⁹。

財政審では、公債の償還財源は、一般会計からの繰入のみならず、借換債の起債によっても賄われ、また買入消却や期限前償還もあるところ、時々々の財政金融状況に応じて弾力的に決定されるべきものという意見⁵⁰が強かった。このため財政法第4条第2項の償還計画は、公債の償還に関する収支計画ではなく、年度別の償還予定額を示すのみで足りるとしたうえで、その場合に生じる規定自体の不要論については、予定償還期限や、年賦償還・満期償還の別を明らかにすることだけでも公債発行の審議の参考になるとして、財政法第4条第2項の規定を取って削除する必要はないとの見解であった⁵¹。

財政審の見解は、それまでの政府の見解を追認するものであったが、その後も政府の示す償還計画は財政法の要件を満たしていないという批判は、たびたび国会で巻き起こった。特に昭和50年度の特例公債法審議時の議論を受けて、昭和51年度（1976年度）に「財政収支試算」を提出した。これは閣議了解された経済試算を基に5年先までの一般会計の姿を試算したもので、具体的な歳入歳出を定めた計画ではなく、適切な財政運営を行うための手がかりとの性格付けであった（財務省（2004、p.119））。

また国債残高の見通しを示すべきという指摘を受け、昭和53年度（1978年度）より「資金繰り表」の提出が開始された。その後、昭和56年度（1981年度）に財政の現状を踏まえた積上げ方式による財政計画が必要との指摘を受けて試算方法を変更された。この結果試算上生じた歳出歳入の不突合が増税の計画と受け取られることを避けるために、「計画」という言葉を避けて名称も「財政の中期展望」に変更された（大蔵省（2004、p.345））。そして平成14年度には現在の後年度試算へと名称が変更された。こうして昭和40年度（1965年度）に端を発した償還計画をめぐる議論は、現在でも当初予算審議における参考資料として毎年度国会に提出されている後年度影響試算と資金繰り表（国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算）の作成につながったのである。

5. 減債制度のその後

明治39年（1906年）以来、減債基金制度を定めてきた国債整理基金特別会計法は、平成19年（2007年）に廃止されて現在の特別会計法へと統合されるが、減債繰入に関する規定は、基本的に昭和42年度（1967年度）改正後の規定をそのまま現在まで受け継いでいる。ただし、日本財政を取り巻く状況が変化する中で、必ずしもこの間一貫して、1967年度改正時に予期されたとおりの減債繰入が行われたわけではなかった。そこで1967年度改正以降の減債制度の変遷として、本節ではまずは剰余金繰入の減額・停止についてみた後、定率繰入の停止について言及する。最後に、特例国債に60年償還ルールを適用した経緯について説明する。

上述のように新たな減債制度は定率繰入、剰余金繰入、予算繰入という3つの繰入を柱としているが、注意すべき点は、そのうち予算繰入は、繰入額についての具体的な定めがなく、債務管

⁴⁹ これらの経緯については、大蔵省（1997）p.361-364に詳しい。

⁵⁰ 昭和41年12月26日 法制部会長報告「減債制度の改正に伴う法制上の問題点について」

⁵¹ 財政審報告（昭和41年12月26日）を参照。

理に支障を生じないように毎年度予算で裁量的に決定されるものである点である。そのため、繰入の減額や停止に当たって、特例法の制定ないしは法改正が必要となるのは、定率繰入と剰余金繰入の2つであった。

(1) 剰余金繰入の減額・停止

まず、そのうち最初に減債制度が本則から外れたのは、昭和48年度（1973年度）の剰余金繰入である。財務省（2004）によれば、「昭和48年度に土地の譲渡所得税が異常に増加し、予想外の税の自然増収をもたらし、異常に多額の剰余金が発生」し、さらに石油危機から続く物価上昇を抑えるために「昭和50年度の予算編成からは引き続き総需要を抑制すべく予算規模や公債発行額を極力圧縮する必要」があったため、「昭和38・39年度の剰余金に関する暫定特例の前例もあることから、昭和48年度の剰余金の繰入率を5分の1とする」（p.58）こととされた。このため昭和50年1月、「昭和48年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律案」が国会に提出され、3月に可決成立した。その後も、昭和51年度分の剰余金繰入が全額停止されて以降、たびたび財政法第6条の規定による剰余金繰入は停止されてきた。直近の令和元年度分に至るまで、昭和48年度以降、合計で14か年度分の繰入停止、1か年度分の繰入減額が行われた（表6参照）。

(2) 定率繰入の停止

現行減債制度を支えるもう一方の定率繰入についてはどうだろうか。特例公債が発行され、剰余金繰入が幾度か停止されるようになっても、定率繰入は本則通りの繰入が行われていた。しかし財務省（2004）によると、昭和56年度（1981年度）決算で多額の不足額が生じ、昭和57年度についても当初予算の税収よりも5～6兆円という大規模な減収が見込まれた。当然、特例公債の追加発行が必要となったが、その額は「市中消化が可能な範囲とするため発行額を3兆円台にとどめる必要」（p.403）があった。こうした状況の中、昭和47年（1972年）9月16日、鈴木首相は財政非常事態宣言と呼ばれる演説を行い、未曾有の財政危機に対応するため、国債費の定率繰入の一時停止を含む異例の措置が必要と述べた⁵²。その後、首相は退陣、内閣は交代するが、補正予算の編成は引き続き進められ、特例公債の追加発行、定率繰入の停止を含む昭和57年度補正予算が決定された。

また整理基金特会法に法定された定率繰入を停止するために、「昭和五十七年度における国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律」が昭和57年（1982年）11月30日に国会に提出され、翌1月6日に公布施行された。定率繰入停止の措置は、平成元年度まで続き、毎年度同様の特例法が提出された。定率繰入は、平成2年度（1990年度）に特例公債からの脱却を果たすと同時に再開されたが、平成5年度から7年度まで再度繰入が停止された⁵³。

なお、小村（2016）は定率繰入の停止について「一般会計でわざわざ特例公債を発行して国債整理基金に繰り入れ、いわば歩積両建てして積み立てることをしないで済まそう」（p.129）としたものとしつつも、「一般会計の特例公債依存体質からの脱却という財政改革を進めていくためにやむ

⁵² 財務省（2014）p.403-404に基づく。

⁵³ 三角（2012）によると、定率繰入の繰入停止額は、昭和57年度から平成元年度にかけて15兆5,734億円、平成5年度から7年度にかけては9兆3,793億円に上る。

を得ざる措置としてとられたものであり、減債制度そのものを廃止しようとするものではなかった」(p.129)と整理している。

表6 昭和48年(1973年)以降の定率繰入及び剰余金繰入の推移

年度	定率繰入	剰余金繰入	備考
昭48(1973)		1/5に引き下げ(50年3月)	
昭50(1975)			補正予算で特例公債発行
昭51(1976)		適用せず(52年5月)	
昭55(1980)		適用せず(56年3月)	
昭57(1982)	適用せず(58年1月)	適用せず(58年11月)	
昭58(1983)	適用せず(58年5月)		
昭59→60 (1984-85)	適用せず(59年6月) (60年6月)	適用せず(61年3月) (61年12月)	特例債の借換が可能に(59年6月)
昭61→平元 (1986-89)	適用せず(61年5月) (62年6月) (63年5月) (元年6月)		
平2(1990)	再開	適用せず(3年12月)	特例公債脱却(平2-5年度)
平3(1991)		適用せず(4年12月)	
平5(1993)	適用せず(5年12月)		
平6(1994)	適用せず(6年6月)	適用せず(7年10月)	特例公債発行再開
平7(1995)	適用せず(7年3月)		
平11→12 (1999-2000)		適用せず(12年12月) (13年11月)	
平14(2002)		適用せず(16年2月)	
平22(2010)		適用せず(23年7月)	
平30(2018)		適用せず(令2年2月)	
令元(2019)		適用せず(令3年3月)	

※特段の記載のない年度は本則通り、()内は特例法の公布年月

(3) 特例公債と60年償還ルール

見合資産の効用発揮期間を公債の償還期間とするという考え方からも明らかなように、昭和42年度(1967年度)に導入された減債制度は、投資性の支出を賄うための建設公債のみを想定していた。しかし財政状況の悪化によって、建設公債に加えて特例公債の発行が常態化すると、特例公債にも60年償還ルールが適用されることになる。

戦後最初に発行された特例公債は、まだ60年償還ルールが導入されていない昭和40年度(1965

年度)第3次補正予算での歳入補てん国債(特例公債)⁵⁴2000億円⁵⁵であった。この歳入補てん国債は全額7年債で発行され、47年度に現金償還⁵⁶すると政府は説明し、実際に借換を伴わずに償還がなされた⁵⁷。次に特例公債が発行されたのは、剰余金繰入が減額されたのと同じ昭和50年度(1975年度)のことである。財務省(2004)によると、景気低迷による税収減などから補正予算における特例公債の発行が避けられない事態を受け、政府は昭和50年10月9日に特例公債法を国会に提出した。同法第3条⁵⁸の規定に従って国会に提出された償還計画では、定率繰入、剰余金繰入及び予算繰入を以て償還財源を担保することとされており、償還のための国債、すなわち借換債の起債は財源として触れられていない。これについて、大平大蔵大臣は、特例公債については借換債を発行しない、つまり建設公債同様の60年償還ルールは適用せず、発行年限を経過後には全額現金償還することの意思の表れであるとの補足説明を行った⁵⁹。また特例公債を償還するまでの間は、一般会計剰余金については、財政法第6条の規定にかかわらず、全額を整理基金に繰入れる予定である旨も表明された⁶⁰。しかし実際には翌年度以降も引き続き特例公債を発行せざるを得ない財政状況の中で、昭和52年5月には、上述の剰余金繰入の停止が行われた。

翌昭和51年度(1976年度)以降の特例公債法では、「財政の節度を示すために特例公債の借換え禁止が明文化された」(財務省(2004, p.113))⁶¹。この規定はその後も毎年度(昭和51~58年度)の特例公債法の中に組み込まれることになるが、昭和50年度(1975年度)の発行の特例公債が償還を迎える目前の昭和59年度特例公債法において、ついに当該規定は削除されることとなった。財務省(2004)によると、財政審が昭和59年(1984年度)1月18日行った「中期的財政運営に関する諸問題についての中間報告」において、「借換債を発行しないで特例公債を現金償還し

⁵⁴ 昭和40年度当初予算では、建設公債を発行していなかったため、新たに発行する国債を建設公債対象経費に充てるものとして財政法第4条によって発行することも可能であった。しかし当時の福田大蔵大臣は、「年度途中で税収が落ち込んだ、それに対して公債を出す、ですから、これを建設公債というふうには、40年度の中に建設費があるからと言って、その見合いであるという考え方をしてはならぬ、そういうこじつけ的なやり方をしてはならぬ」という理由から特例法に基づいて発行することとした(大蔵省(1997), p.341)。

⁵⁵ 補正予算では、2,590億円の公債金収入が立てられたが、税収の上振れや歳出不用によって国債発行の減額が可能になったため、最終的には額面で2,000億円、収入金ベースでは1,972億円の発行となった。これらの経緯については、大蔵省(1997) p.414-5「年度末減額問題」に詳しい。

⁵⁶ 政府が示した償還計画に関する補足説明によると、償還財源は、財政法第6条の剰余金繰入及び昭和36年度公布の「国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律」第2項に定める予算繰入によって手当てすることとされていた。

⁵⁷ 山田(1990, p.148-149)「昭和40年度に発行された国債は、特例債(赤字国債)だったので、これは当時の規定により昭和47年度に全額一括して現金で償還された」

⁵⁸ 昭和五十年年度の公債の発行の特例に関する法律 第3条「政府は、第一条の議決を経ようとするときは、同条の公債の償還の計画を国会に提出しなければならない。」

⁵⁹ 昭和50年度の特例公債法の法律案自体には、特例公債は借換を行わない旨明記されていなかった。これに対して野党からは法定化すべきという意見も出ていた。昭和50年11月19日 衆大蔵委 佐藤観樹「本来国会に出された財政特例法の中で、この財政特例法によるところの発行される公債については、その償還は国債整理基金特別会計法第五条に基づく借りかえは行われぬ、行えない、この一項をやはり明記すべきではないだろうか」

⁶⁰ 昭和50年10月29日衆大蔵委 大平正芳大蔵大臣「昭和五十年年度の特例公債につきましては、満期が到来する際、すなわち、昭和六十年年度に全額を現金償還することとし、財政法第四条第一項ただし書きの規定に基づいて発行される公債について行われているような借りかえ債の発行収入による償還は行わないことといたします。

(中略) 剰余金の繰り入れに関しては、従来は、原則として剰余金の二分之一に相当する金額を充ててきましたが、特例公債償還までの間は、その全額を充てる予定であります。」

⁶¹ 昭和五十一年年度の公債の発行の特例に関する法律 第5条「第二条の規定により発行する公債については、国債整理基金特別会計法(明治三十九年法律第六号)第五条の規定による償還のための起債は、行わないものとする。」

ようとするれば、極端な歳出カットや極度の負担増といった急激な措置が必要であり、それは経済や国民生活によく影響を及ぼすので、償還財源の調達には借換債の発行によらざるを得ない、とされた」(p.477) ことを理由として挙げている。

結果として、国会に提出された「昭和五十九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」では、特例公債について借換債の起債をなるべく避けること、また借換を行った場合にもその速やかな減債に努めることが謳われた⁶²が、附則によって昭和 51 年度(1976 年度) から 58 年度(1983 年度) までの各年度の特例公債法の借換禁止規定が削除され、過去に発行した特例債についても借換が事実上可能となった。こうして特例公債は、早期の減債に努めるという努力規定の存在を除いて、減債制度上、建設公債と同様の扱いになったのであり、結果的に 60 年償還ルールが特例公債にも適用されることとなったのである⁶³。

6. おわりに

本稿では、我が国の減債制度について、減債基金である国債整理基金特別会計の誕生から現在までの制度の変遷を概観した。特に昭和 42 年度(1967 年度) の現行の減債制度への改正を中心に、現在の 60 年償還ルールへと至る経緯を明らかにした。各年度ごとの予算や財政制度の変更については、大蔵省編纂の財政史に詳しいが、減債基金に焦点を絞って戦前から現在までの制度史を一貫して解説した資料は筆者らの知る限りない。

戦前戦後を通じて見ると、減債基金は、その必要性に対して懐疑的な見方もありつつも、戦前においては海外の債権者、戦後においては公債発行を前提とする財政政策を前に不安を持つ国民に対して、財政の健全性、債務の償還可能性を示すという主として心理的・象徴的な理由から導入されたものであった。

またその道のりも決して平坦ではなく、戦前は戦費確保の必要性などから繰入れの停止・減額が行われ、戦後財政法確立以降も経済状況の変化の中で定率繰入が長く停止された。さらに特例公債・建設公債の発行および剰余金繰入の減額が契機となって昭和 42 年度(1967 年度) に現行制度が導入されて以降も、繰入の停止や本来であれば対象とされない特例公債の追加などの柔軟な運用を迫られてきた。しかしながら現在に至るまで制度の基本的骨格が残ってきたことから見るに、60 年償還を旨とする減債基金制度は、日本財政に浸透定着した制度と言えるだろう。

本稿ではいわゆる 60 年償還ルールの根拠となった建設公債の見合資産の効用発揮期間に関する試算についても紹介し、その上で戦後長らく停止されてきた定率繰入が 1.6%の繰入率で復活した背景を説明した。財政法や国債整理基金特別会計法(現在の特別会計法) 自体に 60 年という償還期間の制限は法定されていないが、定率繰入の 1.6%が概念的に 60 年償還ルールを支えるもの

⁶² 昭和五十九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(抜粋)

第六条 政府は、第二条第一項の規定及び次の各号に掲げる規定により発行した公債については、国債整理基金特別会計法第五条の規定による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ものとする。

2 政府は、第二条第一項の規定及び前項各号に掲げる規定により発行した公債について国債整理基金特別会計法第五条の規定による償還のための起債を行った場合においては、その速やかな減債に努めるものとする。

⁶³ 昭和 59 年度以前も借換債の発行は禁止されていたが、整理基金特会法第 2 条第 2 項定率繰入の対象国債には含まれており、定率繰入部分については、建設公債と同じ 1.6%が適用されていた。

であることを見た。

新型コロナウイルスの流行という未曾有の危機を迎える中で、国の債務管理の重要性が高まっており、こうした減債制度の変遷や現行制度の背景を理解することは将来的な制度改正を含む議論の一助となるだろう。本稿が日本財政や国債管理政策に関心を持つ実務家及び研究者にとって有益なものであることを期待する。

参考文献

- 板谷敏彦（2012）「日露戦争、資金調達の違い—高橋是清と欧米バンカーたち」新潮選書
- 大蔵省（1936）「明治大正財政史 国債（上）」財政経済学会
- 大蔵省（1954）「昭和財政史〈第6巻〉国債」東洋経済新報社
- 大蔵省（1967a）「減債制度に関する資料集」
- 大蔵省（1967b）「各国の公債」
- 大蔵省（1977）「昭和財政史 第4巻—終戦から講和まで 財政制度・財政機関」東洋経済新報社
- 大蔵省（1997）「昭和財政史—昭和 27～48 年度 第7巻 国債」東洋経済新報社
- 大蔵省（1998）「大蔵省史—明治・大正・昭和」大蔵財務協会
- 加藤三郎（1967）「戦前・戦後の国債問題」『日本の経済—戦前・戦後—』東洋経済新報社
- 北村恭二（1979）「国債」金融叢書
- 小村武（2016）「予算と財政法」新日本法規出版
- 財務省（2004）「昭和財政史—昭和 49～63 年度 第2巻 予算」東洋経済新報社
- 志村嘉一（1980）「日本公社債市場史」東大出版会
- ジェイコブ・ソール（2015）「帳簿の世界史」文藝春秋
- 仙田左千夫（1998）「イギリス減債基金制度の研究」法律文化社
- 武田勝（2006）「日露戦後の減債基金」経済学論纂
- 山田博史（1990）「国債大量償還の構造と借換政策の展開」日本経済評論社
- 服部孝洋・稲田俊介（2021）「国債整理基金特別会計および借換債（前倒債）入門」財務総研スタッフ・レポート
- 三角政勝（2012）「予算編成史にみる『財政規律のパラドックス』」『経済のプリズム No101』