

第1章 国際協力体制推進の財政金融政策

第1節 経済不振対応の積極財政の展開

1 50年度補正予算、51年度予算

財政運営の方向は昭和50年4月15日、衆議院大蔵委員会での太平洋蔵相の特別発言で大きく変ることになった。それは戦後の財政運営でも経験しなかった重い荷物を背負わされた問題であり、また財政問題に限定した処理では済まされない課題の下での対応であった。蔵相の発言は49年度税収不足にどう対処するかを契機に、50年度税収が大きく落ち込むことを認めたもので、自然減収もありうる事態に、財政のあり方を抜本的に改善しなければならないことを示した。税が自然減収の事態ともなれば、不足財源を公債収入に求めた場合、巨額の特例公債を発行することになり、この条件は経済情勢如何では、50年度の対応に止まらず、51年度以降の財政運営での厳しい条件となるからであった。

蔵相の率直な特別発言を受けて、事態対応の活動が積極的に進められた。すでに1月の三木首相の財政硬直化問題打開を図ることを求めた閣議発言に即して、財政制度審議会において3月以降問題に取り組んでいたが、その審議に税収減を加えた対応で当り、7月21日には試算に基づく対処を示した中間報告をまとめた。「安定成長下の財政運営に関する中間報告」として示した内容は、財政を制約する3条件を前提に、財政運営を見直さなければならない財政合理化の課題であり、制約条件は、今後多額の税の自然増収は期しがたいこと、国債費負担累増のおそれがあること、社会保障費等による財政負担が増大することであり、財政合理化の考え方は、予算増加慣行の見直し、財政依存の排除、補助金の整理合理化をはじめ、社会保障、公共料金、地方財政等についての見

直しを求めるものであった。

当面の50年度税収不足対処の補正予算は10月9日の閣議で概算を決定し、11月7日には国会で成立したが、予算を裏付ける特例公債法案の成立は遅れた。この補正予算に示された税収減は、財政制度審議会での試算3兆円をさらに上回る3兆8,790億円で、当初予算計上の17兆3,400億円の22.4%にもなる大きなもので、これには酒税法、たばこ定価法の一部改正法案の再提出による増収見込額が加わっていた。この不足に対する措置は剰余金の受入れ737億円もあったが、税の減収に伴う地方交付税の減額1兆1,005億円があり、差引予算規模は減額したものの、公債金収入は5兆4,800億円となった。特例公債は2兆2,900億円、4条公債は1兆1,900億円で、4条公債の計上は、補正予算が単に税収不足対策に止まるものでなく、公共事業等の追加による景気対策を進めるものであることを示していた。地方交付税の減額分は資金運用部から地方交付税特別会計への貸付で補填し、また景気対策の一環として財政投融资計画は1兆0,257億円が追加された。

石油危機に対処して総需要抑制策を堅持してきた財政運営が、税収不足の対応に止めず、財源不足を超えた景気対策に取り組むものに大きく転換した姿勢を示すものになった。それは世界経済の動向に処した6ヵ国首脳会議による国際的課題に、わが国がどう取り組むかの姿勢を示す第一歩でもあった。その方向への助走は50年当初からの再々の経済対策閣僚会議による景気対策の策定であり、これに呼応する日銀の公定歩合引下げの金融対策であった。

財政運営の基本は大きく転換していたが、51年度予算編成に向けて財政当局の姿勢は、それゆえにかえって厳しいものとなった。7月29日に閣議了解となった概算要求の方針は、予算規模の増大抑制と経費の合理化の徹底を期して、まず要求のシーリングを従来の25%から15%に引下げ、施策の優先順位の選択を求めることにした。それは前記の財政制度審議会の中間報告を実行に移したものとなった。この抑制方針にもかかわらず、8月末の各省庁の概算要求額は50年度予算額の16.8%増となり、これに給与改善費と補正予算に伴う公債費の

第10-1表 昭和51年度一般会計予算

(単位：億円)

	50年度		51年度		増減額 当初比	増減 率%
	当 初	補正後	当 初	構成 比%		
租 税 及 印 紙 収 入	173,400	134,610	155,190	63.9	△18,210	△10.5
専 売 納 付 金	4,777	3,371	6,238	2.6	1,461	30.6
官 業 益 金 及 官 業 収 入	18	18	22	0.0	4	24.7
政 府 資 産 整 理 収 入	432	432	320	0.1	△ 112	△25.9
雑 収 入	7,284	7,427	8,149	3.4	865	11.9
公 債 金	20,000	54,800	72,750	29.9	52,750	263.8
前 年 度 剰 余 金 受 入	6,978	7,715	291	0.1	△6,687	△95.8
歳 入 計	212,888	208,372	242,960	100	30,072	14.1
社 会 保 障 関 係 費	39,282	40,322	48,076	19.8	8,795	22.4
文 教 及 び 科 学 振 興 費	26,401	26,983	30,292	12.5	3,892	14.7
国 債 費	10,394	11,024	16,647	6.9	6,253	60.2
恩 給 関 係 費	7,558	7,559	9,877	4.1	2,319	30.7
地 方 財 政 関 係 費	44,301	33,718	39,422	16.2	△4,878	△11.0
防 衛 関 係 費	13,273	13,674	15,124	6.2	1,850	13.9
公 共 事 業 関 係 費	29,095	33,137	35,272	14.5	6,177	21.2
経 済 協 力 費	1,767	1,749	1,831	0.8	64	3.6
中 小 企 業 対 策 費	1,270	1,268	1,485	0.6	214	16.9
食 糧 管 理 費	9,086	9,175	9,088	3.7	2	0.0
そ の 他 の 事 項 経 費	27,461	27,763	31,346	12.9	3,885	20.7
公 共 事 業 予 備 費	—	—	1,500	0.6	1,500	—
予 備 費	3,000	2,000	3,000	1.2	—	—
歳 出 合 計	212,888	208,372	242,960	100	30,072	14.1

備考：50年度は51年度に準じて組替えた計数である。

増額を加えるならば、増加比率は20%を超えるものであった。

予算編成の最終段階で経済審議会の「昭和50年代前期経済計画概案」の中間答申があって、投資的経費の拡充期待が強くなり、財政制度審議会も「昭和51年度予算編成に関する建議」で今後予想される新しい成長のパターンに適合する財政への転換と、当面する景気問題への対処との二面の同時解決を図るた

め、公共事業費等の投資的経費の増額を認めたこともあって、51年度概算は一般会計で24兆2,960億円、前年度比14.1%増となった。

石油危機以来厳しく抑えられたきた公共事業関係費は21.2%増と大きく伸び、社会保障関係費も22.4%増となったが、国債費は構成比率はまだ6.9%に止まったものの、その伸びは60%を超える著しきであった。一方歳入は税収が前年度当初比で10.5%減となり、公債金は同じく2兆円が7兆2,750億円となって、その収入比率は9.4%から29.9%へと戦後最大となった。公債収入のうち3兆7,500億円が特例公債であった。なお、税制については景気対策減税はもとより、物価調整減税も見送り、自動車関係諸税の税率引上げと租税特別措置の合理化による増収が図られた。また財政投融资計画については国債引受けに1兆円を回した残り10兆6,190億円（14.1%増）の原資で組み、住宅、中小企業を重視する配分とした。原資では政府保証債への期待を強めた。

51年度予算案審議の過程で、野党から赤字国債依存の財政から脱け出せる年度と、その対策を示せとの要求があり、2月6日の衆議院予算委員会に、大蔵省は「中期財政展望」を作成して提出した。この試算は55年度までの歳入歳出を見通したもので、55年度に赤字国債がゼロになる場合と、54年度にゼロになる場合の二つのケースを示していたが、積算の基礎は先の「昭和50年代前期経済計画」の指標に求めており、赤字国債からの脱却を前提としたので、税収の伸びは高めに示されていた。年20%強の税収の伸びは増税措置が必要となることを意味するものでもあった。

2 52年度予算

30%に近い公債金収入に依存する51年度予算であったから、どの時点で特例公債依存から脱却するかということもさることながら、早期にこの高い収入比率を抑えることが財政運営の立場からも求められる課題であった。52年度の概算要求の基準を閣議決定するに先立って、財政制度審議会は7月28日に「昭和52年度予算編成に関する建議」を提出した。30%の国債依存の財政体質改善に

第10-2表 昭和52年度一般会計予算

(単位：億円)

	51年度		52年度		増減額 当初比	増減 率%
	当初	補正後	当初	構成 比%		
租税及印紙収入	155,190	155,190	182,400	64.0	27,210	17.5
専売納付金	6,238	6,238	5,490	1.9	△ 748	△12.0
官業益金及官業収入	22	22	28	0.0	6	29.6
政府資産整理収入	320	320	1,368	0.5	1,049	327.9
雑収入	8,149	8,149	10,357	3.6	2,208	27.1
公債金	72,750	73,750	84,800	29.7	12,050	16.6
前年度剰余金受入	291	2,833	699	0.2	408	140.1
歳入計	242,960	246,502	285,143	100	42,183	17.4
社会保障関係費	48,076	48,293	56,919	20.0	8,843	18.4
文教及び科学振興費	30,292	30,581	34,301	12.0	4,009	13.2
国債費	16,647	16,643	23,487	8.2	6,840	41.1
恩給関係費	9,877	9,877	11,620	4.1	1,743	17.6
地方財政関係費	39,422	34,422	49,326	17.3	9,904	25.1
防衛関係費	15,124	15,228	16,906	5.9	1,783	11.8
公共事業関係費	35,272	37,923	42,810	15.0	7,538	21.4
経済協力費	1,831	1,822	2,109	0.8	278	15.2
中小企業対策費	1,485	1,481	1,729	0.6	244	23.2
食糧管理費	9,088	9,016	8,288	2.9	△ 799	△ 8.8
その他の事項経費	31,346	31,528	34,781	12.2	3,435	11.0
公共事業予備費	1,500	1,350	—	—	△1,500	—
予備費	3,000	1,550	2,866	1.0	△ 134	△ 4.5
歳出合計	242,960	246,502	285,143	100	42,183	17.4

あらゆる努力をすることを求めたものであった。閣議もこれを受けて、概算要求については、財政が直面している最大の課題が特例公債依存財政からの早期脱却を図ることにあり、大幅な税の自然増収を期待することが困難であることに配慮して、一般行政経費は10%増、その他は15%増の範囲内とすることにした。51年度の一律15%増内をさらに厳しいものとした。50年度までが25%増を条件としていたから、この基準は要求官庁としては強い拘束を受けるものとな

った。施策の優先順位の選択を求めるとともに、既定施策についても制度面を含めて見直しを求めた。特に補助金等は全体の洗直しによる要求減額をすることにした。

財政自体としては経費増加抑制につとめることは当然の課題であったが、財政に期待する別の条件も強く、それが経費増加を促進する要因となっていた。51年中の経済回復のテンポは緩やかで、業種、地域による跛行性があり、雇用の改善の遅れがあって、11月には7項目の対策が決まり、その一環で補正予算が組まれた。また石油危機後の一連の国際会議では世界経済の活性化に対する日本の強力な役割が期待され、そのための内需拡大への要請が財政に強く反映することになった。予算は財政の健全化と景気の回復との二つの課題を担って編成された。

年末に内閣が替り、福田首相の下に坊蔵相が財政運営に当ることになった。52年度予算の概算決定は例年より遅れて52年1月20日となった。一般会計は28兆5,143億円で前年度比17.4%増と増大した。公債依存度は29.9%から29.7%に僅かに下ったけれども8兆4,800億円発行することが求められ、特例公債は

4兆0,500億円が予定された。財政再建のためには特例公債の発行額は抑制しなければならなかったが、歳出節減を厳しく求めたにもかかわらず、国債の償還と利子、地方交付税、社会保障関係費、人件費等の当然増経費による増額が前年度を大きく上回った結果であった。また景気対策として計上された公共事業費のために4条公債の発行額も増大した。

また税制改正では、財政健全化のための増収措置は中期税制の検討に待つこととして、当面の所得税負担調整減税と租



第85代大蔵大臣 坊 秀男

第10-3表 昭和53年度一般会計予算

(単位：億円)

	52年度		53年度		増減額 当初比	増減 率%
	当 初	補正後	当 初	構成 比%		
租 税 及 印 紙 収 入	182,400	171,340	214,500	62.5	32,100	17.6
専 売 納 付 金	5,490	5,616	7,135	2.1	1,645	30.0
官 業 益 金 及 官 業 収 入	28	28	53	0.0	25	88.2
政 府 資 産 整 理 収 入	1,368	1,368	373	0.1	△ 995	△72.7
雑 収 入	10,357	11,520	10,912	3.2	555	5.4
公 債 金	84,800	99,850	109,850	32.0	25,050	29.5
前 年 度 剩 余 金 受 入	699	3,744	127	0.0	△ 572	△81.9
歳 入 計	285,143	293,466	342,950	100	57,807	20.3
社 会 保 障 関 係 費	56,920	57,124	67,811	19.8	10,891	19.1
文 教 及 び 科 学 振 興 費	33,578	34,265	38,516	11.2	4,939	14.7
国 債 費	23,487	23,153	32,227	9.4	8740	37.2
恩 給 関 係 費	11,620	11,620	13,291	3.9	1,671	14.4
地 方 財 政 関 係 費	49,326	48,268	58,494	17.0	9,168	18.6
防 衛 関 係 費	16,906	16,993	19,010	5.5	2,104	12.4
公 共 事 業 関 係 費	42,810	49,848	54,501	15.9	11,691	27.3
経 済 協 力 費	2,158	2,103	2,634	0.8	476	22.0
中 小 企 業 対 策 費	1,729	1,951	2,057	0.6	328	19.0
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	1,192	1,177	2,730	0.8	1,538	129.1
食 糧 管 理 費	8,288	8,261	8,426	2.5	137	1.7
そ の 他 の 事 項 経 費	34,262	36,083	38,253	11.1	3,991	11.6
公 共 事 業 予 備 費	—	—	2,000	0.6	2,000	—
予 備 費	2,866	2,620	3,000	0.9	134	4.7
歳 出 合 計	285,143	293,466	342,950	100	57,807	20.3

備考：52年度は「エネルギー対策費」があったものとした扱いである。

税特別措置の整理合理化等による増収で差引1,850億円の減収となる措置に止められた。なお与野党の協議で決定した3,000億円の所得税減税は1年かぎりの税額控除として51年度の戻し税の扱いとなった。予算に対応する財政投融资計画は12兆5,382億円、18.1%増で、原資については民間資金導入に力を入れ、

国債引受額を前年度と同じ1兆円に止めて、この財政投融资計画の増額を実現した。51年度に続いて52年度についても特例公債依存脱却を期する中期財政の見通しを3月3日に衆議院の予算委員会に提出したが、その試算では税制調査会で審議中の増税計画を先取りした増収の形をとっており、52年度予算18兆7,900億円に対し、赤字ゼロの55年度は35兆5,800億円とほぼ倍増する計算であった。なお52年度予算は審議が遅れたので16日間分の暫定予算が組まれた。

3 53年度予算

財政の健全化と景気の回復の相反する課題を負った予算編成は52年度に止まらず53年度も続き、その課題はさらに困難を強めるものとなった。53年度予算こそ財政健全化への第一歩を期待する財政制度審議会の所見が7月26日に示され、29日に閣議了解された53年度概算要求の限度枠は、36年度に始まって以来の厳しいものとなった。経常経費外の一般事務費は5%増以内、その他は13.5%増以内とし、補助金の徹底合理化を求めた。



第86代大蔵大臣 村山達雄

52年度経済は円高の影響もあって伸びが乏しかった。51年度には伸びた生産水準も停滞的に推移した。9月3日の経済対策閣僚会議は景気の回復と雇用の安定を図る総合経済対策を決め、2兆円規模の公共投資を計画した。その実行のために補正予算が生まれ、財政投融资計画も追加された。公共事業費3,905億円と公債金2,510億円の計上があったが、3,000億円の税収減も計上された。

税制調査会の中期税制答申では一般消費税の導入とその早期の実施を求める財政危機回避を期したものではあったが、

それを53年度に実現するという状況ではなく、その実現の前に果すべきものとして医師優遇等の特別措置の整理や土地税制の見直しに多くの関心が向けられていた。そのため53年度に期しえたのは石油税の創設に止まり、所得税減税も見送りとなった。

予算編成の条件は月を追って厳しくなり、経済不振から景気対策への要請がさらに強くなって、特例公債依存を抑制しても、公共投資の増大によって公債依存度が3割を超えることは避けられないとの見通しが早くから示された。福田内閣の改造で11月末に村山蔵相が掌に当ることになった。12月の経済対策閣僚会議では歳入不足がさらに増大する状況を踏まえて、53年度予算を52年度補正と合わせて15ヵ月予算として組み、景気刺激型のものとして、財政面から思いきった施策を実現するために、公債金収入が3割以上となることも容認する態度を示した。その一端として決算調整金の設置、税収入の繰上げ（法人税）をすることも決めた。このような状況に対応して、財政制度審議会も7月に示した考え方を修正して、景気対策としての建設公債の増発の必要と公債依存率30%未満困難を容認した。

53年度予算案決定に先立って決定した52年度予算の第2次補正は税収減8,060億円を補填して、公共投資3,364億円等を計上するために公債金1兆3,660億円を認めるもので、規模は5,622億円に達した。特例公債の追加は1兆190億円となった。そして年末に決定した53年度概算は34兆2,950億円で、前年度比20.3%増と大きく伸び、公債金10兆9,850億円に頼り、公債依存度は32%となった。しかしこの比率は税収入で税収区分変更による増分計上によって低く抑えられたものであり、この区分変更がなければ37%ともなる条件であった。しかしこの公債金の伸びは公共事業費を多く計上したことによる建設公債を1兆円余増額したことによっており、特例公債はほぼ横這いに止まった。

税収区分変更による収入増加を図っても特例公債の減額ができなかったのは、前年度に続いて当然増経費が大きかったこともあるが、経済不振による税収の伸びが期待できなかったことが大きな条件となった。税制についてはす

に10月に中期答申があって、一般消費税の採用による財政健全化への道が示されたものの、それを直ちに53年度に実現するものではなかったことに加え、租税特別措置についても整理がはかどらず、所得税の減税も見送られた。また、財政投融资計画は18.7%増の14兆8,876億円としたが、原資の伸びが乏しく、52年度の追加計画に原資を向けたこともあって、政府保証債の増加で応じ、資金運用部資金による国債の引受けも予定されなかった。なお、53年度予算は4月4日に成立したので、暫定予算は組まれなかった。3年ぶりに暫定予算なしとなった。

前年度に引続いて1月末に国会に提出された財政収支試算では57年度を目標にケースAからケースEまでの5案が示された。税制調査会の中期答申の実現を配慮した増税策を組入れて57年度に特例公債依存脱却を期すケースCでは53年度の税収20兆400億円が57年度には40兆800億円に倍増する計算であり、特例公債依存を残すケースAでは、増税がなく57年度でも31兆7,400億円に止まる計算が示された。

また所得税減税なしの予算案に対して各政党から求められた負担軽減の要求は、標準世帯で1万5,000円となる3,000億円の戻し税で、52年度について6月に実施されることになり、52年度の自然増収2,000億円は特例公債の抑制にふり向けられたので、その減税財源調達は53年度で対処しなければならなくなった。新しい荷物を負って54年度の予算編成の準備に入るようになった。

4 54年度予算

歳出抑制による財政健全化への要請は財政制度審議会から示された。財政小委員会による中期財政計画の作成を決め、内閣の概算要求枠の設定に先立って財政再建の急務を訴え、特例公債依存を減らし、経常事務費の伸びをゼロにする等を求めた。内閣も7月28日の閣議了解では概算要求の伸び率を前年度の平均14.6%を13.8%に抑え、補助金整理を強化する等の厳しい条件を決めた。

しかし経済状況はこれらの期待に反するものであった。すでに4月早々に公

第10-4表 昭和54年度一般会計予算

(単位:億円)

	53年度		54年度		増減額 当初比	増減 率%
	当 初	補正後	当 初	構成 比%		
租 税 及 印 紙 収 入	214,500	211,500	214,870	55.7	370	0.2
専 売 納 付 金	7,135	7,165	7,569	1.6	435	6.1
官 業 益 金 及 官 業 収 入	53	53	76	0.1	22	41.6
政 府 資 産 整 理 収 入	373	440	416	0.1	43	11.6
雑 収 入	10,912	10,985	10,325	2.7	△ 587	△ 5.4
公 債 金	109,850	112,850	152,700	39.6	42,850	39.0
前 年 度 剰 余 金 受 入	127	1,407	45	0.0	△ 81	△ 64.1
歳 入 計	342,950	344,400	386,001	100	43,051	12.6
社 会 保 障 関 係 費	67,811	67,865	76,266	19.8	8,455	12.5
文 教 及 び 科 学 振 興 費	38,516	38,744	42,997	11.1	4,480	11.6
国 債 費	32,227	32,318	40,784	10.6	8,557	26.6
恩 給 関 係 費	13,291	13,291	14,998	3.9	1,707	12.8
地 方 財 政 関 係 費	58,494	57,472	59,932	15.5	1,438	2.5
防 衛 関 係 費	19,010	18,735	20,945	5.4	1,935	10.2
公 共 事 業 関 係 費	54,501	58,031	65,401	17.0	10,900	20.0
経 済 協 力 費	2,634	2,797	3,254	0.9	621	23.6
中 小 企 業 対 策 費	2,057	2,295	2,317	0.6	261	12.7
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	2,730	2,738	3,215	0.8	485	17.8
食 糧 管 理 費	8,426	9,357	8,959	2.3	534	6.3
そ の 他 の 事 項 経 費	38,253	38,207	41,433	10.7	3,180	8.3
公 共 事 業 予 備 費	2,000	—	2,000	0.5	—	—
予 備 費	3,000	2,550	3,500	0.9	500	16.7
歳 出 合 計	342,950	344,400	386,001	100	43,051	12.6

共事業の上期集中契約を73%とすることを決めることで景気対策を強化し、福田首相も7月には7%成長実現のためには補正予算を組むことも考えるとの姿勢を示し、9月には総合経済対策によって景気対策を進めることになった。補正予算は差引7,152億円の追加であったが、財政投融资計画の追加約6,536億円等と合わせて2兆5,000億円の公共投資を計画したもので、歳出の減額もあ

たが、減税財源3,000億円の捻出もあって3,000億円の公債金も計上された。公債依存度は32.8%になった。

予算編成作業が本格化した11月に、従来は夏ごろ開かれていた各省庁官房長会議を開いて、主計局長から大蔵省の基本方針を説明して財政規模の圧縮協力を各省庁に要請したけれども、経済状況は景気への配慮を財政に求める雰囲気転ずることを許さなかった。政治状況も自民党の総裁選挙待ちで、これも財政健全化を期待できる条件ではなかった。財政制度審議会の企画部会



第87代大蔵大臣 金子一平

は財政は危機的状況にあり、行政改革を含めた経費抑制を図らなければならないとの意見を示したけれども、与党も産業界も景気刺激型予算編成への期待が強かった。12月に大平内閣が発足し、予算は金子蔵相の下で編成作業が進められた。21日に自民党がきめた予算編成大綱は高めの経済成長を目指す財政主導の積極型の予算を期した。概算決定を前に54年度国債発行計画について、シンジケート団は15兆3,000億円をメドに大蔵省と調整を始めていた。11月ごろにはすでに公債比率が4割を超えるとの試算もあって、公債金の増大は避けられないものとなった。

54年1月12日に54年度概算が決まった。一般会計歳出38兆6,001億円で前年度当初予算比12.6%増、財政投融资計画は16兆8,327億円で同じく13.1%増となった。公共事業関係費は6兆5,401億円で20.0%増、社会保障関係費は7兆6,266億円で12.5%増と大きく伸び、公共事業費の伸びに合わせて公債金も増大し、税収の不振もあって特例公債も増大して、公債金は15兆2,700億となり、歳出合計の39.6%という高い比率となった。この国債発行について1兆5,000億円は資金運用部資金で引受けることにしたが、この資金運用部では別に地方

交付税の貸付金2兆2,800億円を用意した。また財政健全化を期した一般消費税の扱いは、予算成立後、その実現を図るために関係法案を国会に提出する意図を固めるまでになった。

この予算案に即した財政の将来像については、2月1日に中期財政収支試算として国会に提出された。試算の前提は1月15日に決めた新経済7ヵ年計画をもとに計算したものであって、この経済計画の中で赤字公債からの脱却を目指して、国民負担率を欧米に接近させる10兆円の増税が組まれており、試算では59年度に特例公債依存から脱却する前提で、ここでは9兆1,000億円の増税が必要であることが示された。54年度歳出38兆6,000億円に対し59年度歳出は64兆9,700億円となり、公債金は12兆3,400億円、税収入は54年度の21兆4,870億円に対して59年度は56兆1,500億円と計算された。

第2節 福祉財政税制の模索

昭和50年度は財政運営について大きな転換を求める年度であった。予算は成立後に大幅な収支減となることが明らかとなり、特例公債に頼る補正予算を組むにいたったが、税制についても、まず増収を予定した酒税とたばこ料金の改定が廃案となり、臨時国会でその実現を期したものの、その法案成立が遅れて、実施時期が引き延ばされ、それだけ国庫収入が減じた。また収支減が見通される状況の下で、大蔵省としては極力収支増収を図る姿勢で税制に取り組まなければならない立場に追いこまれた。51年度の税制審議のための税制調査会が開かれる前に、減税の困難と増税の不可避が当然視される状況であった。6月27日の税制調査会総会には厳しい財政状況が報告され、これに前後して自民党の税制調査会では所得減税には消極的で新税創設検討の姿勢が示され、財政制度審議会はその中間報告で、公債増発に対する節度を望み、歳出の合理化と増税による対応を求めた。

目を追うにしたがって収支減が大幅となることが明らかになり、税制に期待する方向も固まり、51年度での所得減税の見送りと租税特別措置の整理による増収策の実現と自動車関連課税の強化とが課題となった。税制見直しの作業で具体的な検討の段階に入るところには増収策は4項目に絞られ、自動車関連の課税と租税特別措置の中の社会診療報酬、交際費、引当金等の見直しが課題となっていた。12月21日にまとめられた税制調査会の答申では、景気刺激のための大幅減税という考え方はとらず、物価調整減税も実施しなければならないという考え方もとらず、中期的に見て負担水準の上昇を予想せざるをえないとの前提で、不公平の是正による増収措置を講ずるとして、租税特別措置の整理合理化を強調した。廃止11項目、縮減58項目で、交際費課税の強化を加え、また自動車関係諸税の税率を上げることとした。なお、期限到来の会社臨時特別税の存続は排した。

51年度に入ってから課題は52年秋を目指す中期の改革と52年度に実現を期する当面の見直しの二つとなったが、両者に共通なのはその程度を強めている財政の赤字からいかに脱却を図るかを税制について検討することにあった。そのため税制調査会の審議が始まる前から新税がいろいろと取り沙汰された。税制調査会も増税を検討する姿勢で改革に臨んだ。中期的税制検討のために所得課税と資産課税、消費・流通課税とについて二部会を作って対応することになった。所得課税については不公平の段階的是正を期して利子・配当所得の総合課税が課題となり、資産課税・消費課税については富裕税・付加価値税の創設が課題となった。間接税が中期税制での最大課題となること、諸外国に比して負担水準が低いという共通認識の下で肯定的に受けとめられていた。これらの配慮の外に、引続いて租税特別措置の整理合理化が収支増収への期待とともに強調され、その象徴的对象として社会保険診療報酬に対する見直しがあった。また土地税制も宅地供給促進という観点から問題となった。

税制検討の過程で大平蔵相は物価調整減税でも所得税の減税は困難との態度を示したが、自由民主党の側からは10月段階で所得税減税実施を決めた。税制調査会では中期税制について新税構想は不可避との態度で、その軸に一般消費税を据え、大蔵省の提示した8種の税目による検討を進めるという積極姿勢を示した。製造者消費税、EC型付加価値税、大規模売上税、大規模取引税等の外に富裕税、広告課税などもあった。12月14日にまとめられた中期税制の中間報告では、先進諸国より負担水準は低く、所得税には増収の余地があり、一般消費税の創設を検討すべきであるとした。

この中間報告に示された理解に結びつけて52年度税制の検討が進められ、利子、配当課税の総合への移行に即して、その分離課税の税率引上げ、印紙税、登録免許税の強化、特別措置の縮小廃止の方向を固め、また所得税減税も容れて、人的控除をおおむね各3万円引上げとした。52年度税制についての答申では中期税制の審議状況から、52年度で財政収支の均衡を一挙に回復させるような大幅増税をする段階ではないとの基本認識に立ち、景気対策と生活安定のた

めの所得税減税の効果を認めつつも、大幅の減税は適当でなく、物価調整の程度に止めるという態度を示した。租税特別措置については利子、配当所得の税率引上げと交際費課税の強化等を取りあげた。また印紙税と登録免許税の税率を上げた。所得税の軽減は平年度で3,160億円となったが、租税特別措置の整理で2,340億円、印紙税と登録免許税の改正で1,110億円、貸倒引当金繰入率縮減で520億円がそれぞれ平年度で増収となる改正内容となった。

なお52年度税制改正に当って与野党折衝で議員立法による税額控除方式の3,000億円の所得税の戻し税が決まり、52年7月に実施された。その財源は51年度の純剰余金が3,045億円となったことで、それを充てることになった。

52年度に入って早い時期から中期税制改革への取組みが始められた。参議院議員の選挙を前に坊蔵相が53年度には一般増税実施の意向を示すほどに取組みの姿勢は意欲的であった。しかし一方で、経済情勢からその悪化をおそれることで一般消費税の実施は当面は困難であるとの見解も示されていた。それは政党の側で強かった。しかし税制調査会の審議再開を前に、税制調査会長は5月に国会で税制の中期改革で増税する方向で検討すると説明した。税制調査会での審議事項検討で、大蔵省は一般消費税の創設、法人税率の引上げをはじめ、有価証券取引税、揮発油税等の引上げ、酒、たばこの増税等の増税型を課題とした。

6月以降の審議過程で一般消費税の創設への大勢を背景に8月にはその技術的問題を扱う作業部会設置を定め、この第二部会では問題点を9項目に分けて検討を進めた。9月段階では歳出の節減には限界があり、新增税の必要を確認し、税制調査会長はそれを一般消費税か売上税によるかを検討していると国会で説明した。10月4日に税制調査会は総会でいわゆる中期税制の答申をまとめ首相に提出した。財政再建のためには既存の税に頼ることには限界があり、一般消費税の導入を考えるべきであるとする方向を明示した。しかしその導入の時期は示さず、その導入には不公平税制の是正が前提となることを加えた。

今後の税制のあり方は提示したものの、53年度に向けての予算編成は景気へ

の配慮を強める方向に動き、強力に増税を推進する条件を欠いていた。所得税減税は課題とならなかったものの、増税は有価証券取引税の強化、酒税率の引上げと石油税の創設の外は租税特別措置の整理が加えられる程度に止まった。福田首相は景気対策としては減税よりも公共事業を重視する姿勢を示したが、52年に続いて53年も与野党の折衝で戻し税による所得税の減税が6月に実施された。この財源は52年の際のような剰余金に期待することができず国債財源による処理となった。また、いわゆる医師優遇税制の見直しは再度見送られた。

中期答申で明示した一般消費税の実現が54年度税制への大蔵省の課題となり、村山蔵相は53年度の早い時期からその意欲を示し、税制調査会も一般消費税を軸にその実現に向けての審議を続けた。その意欲を高めた一因には53年度予算編成に際して税収の不足を配慮して法人税収の前倒しをしたことがある。それほどまでにしなければ税収入がえられない状況にあり、53年度は乗りきれても、54年度以降の税収入に多くを期待することができない見通しとなっていた。6月には一般消費税の具体的な検討を始め9月には骨格を固めることを目指した。この間、税制調査会長は国会で審議過程について報告し、一般消費税の輪廓はかなり具体的に知られるようになった。

9月初めには一般消費税の試案もまとまり、具体的な仕組みも提示された。課税対象、納税義務者、税率、計算方法等で、現行間接税の合理化を前提とし、小規模業者を除外し、取引高税とどう異なるか等を取り上げた。これに合わせて利子、配当所得の総合課税を期して、納税者番号制について検討も始められた。自民党でも一般消費税導入に向けての検討が始められた。また前年に引続いて租税特別措置の整理合理化の検討も進み、価格変動準備金の廃止の意向が強まり、社会保険診療報酬にも厳しい姿勢が示された。11月には税制改正の主要項目も固まり、村山蔵相は一般消費税を54年度中に実施するために通常国会に法案を提出する予定であることを説明した。

12月には新しい大平内閣の下で金子蔵相が税制改正のかじとりを引継ぎ、12月末に税制調査会の答申を受けたが、それに先立って自民党が税制改正の大綱

を決めた。この大綱では一般消費税の創設を認めたものの、その実施は55年度中として、税制調査会が55年1月実施を意図していたのとは異なった。答申は52年11月の諮問（国民経済の健全な発展を目途としつつ国、地方を通じて財政体質を改善するため税制のとりべき方策）に應える形で、基本的考え方の中で、一般消費税を採用することは避けられないことを強調し、一般消費税について具体的に記述した。また特別措置の整理合理化、諸税の改正についても具体的に提示した。自民党の税制改正大綱でも社会保険診療報酬については是正が示されていた。金子蔵相は通常国会の財政演説の中で、もはや一般的な税負担の引上げによらなければ、財政本来の使命を果すことができないところまできているとし、一般消費税を昭和55年度のできるだけ早い時期に実施するため、必要な諸準備を積極的に進めるとの意図を示した。

54年度の税制改正は揮発油税等の税率引き上げと租税特別措置の整理合理化等で、後者については、社会保険診療報酬課税の特例の是正、有価証券譲渡益課税の強化、交際費課税の強化、法人の貸倒引当金の繰入率の引き下げがあった。この外産業転換投資促進税制が設けられ、土地・住宅税制にも手をつけられた。なお所得税減税は見送られた。

第3節 国債急増大下の公債政策

昭和50年度の税収不足が明らかとなった時点でその始末に新しい課題が二つ生じた。一つは不足財源を4条公債で賄うことができないために、40年度で実施した特例法による公債発行に頼らなければならないことであり、もう一つは、その不足額が巨大なために、発行する公債の消化をどう図るかであった。それはまたこの問題が50年度に止まらず、51年度以降でも持続することが十分に推量できるものだからであった。その実行過程では、40年度の際と同じく、関係法律の国会承認が順調に進むかについても心配があった。

50年度の当初の国債発行予定額は49年度より1,600億円少なく、資金運用部も前年同額を引受けることになって、その消化について不安はなかった。しかし税収の伸び悩みが明らかとなったので、上期に発行を集中することにし、上



国債発行等懇談会 右端大平首相（共同 P 提供）

期に79%相当の1兆5,700億円を発行し、残額も10月には発行した。

税収不足に対応する補正予算は11月7日に成立したが、それに先立って10月8日に国債発行等懇談会が開かれ、3兆4,800億円の国債増発が示されて、その了承をえた。当初の予定2兆円を大きく上回る追加額であり、資金運用部は当初と同額の追加引受をして、シンジケート団は3兆円以上を新たに引受けることになった。四条公債分は1兆1,900億円で、残りは特例公債で2兆2,900億円という巨額であり、その発行を求めた特例公債の法案は成立が遅れて、年末の12月24日になった。年度内に多額の特例公債を発行しなければならないので、法案成立までに四条公債の発行を完了し、12月中の短期間に特例公債2,350億円を発行するという異例の措置となった。年度内に特例公債は2兆1,170億円が発行され、残額は出納整理期間中の発行が予定されたが、結局発行されずに50年度は終わった。

50年度には大量の公債が発行され、特例法の成立も遅れたが、一応は予定通り発行ができた。しかし大量発行が続けば市中金融機関の保有国債が急増して、円滑な引受けを求めることが困難となることが想定されるので、事態打開への検討は早くから始められた。市中金融機関の負担軽減、個人金融資産選好への配慮、国債市場の発達、発行条件の改定、販売体制の強化、流通市場の整備、新種国債の発行等、多面の課題が取り上げられた。シンジケート団からも中期割引国債、個人消化促進の検討が提示されていた。

51年度予算の成立は遅れ、ようやく5月8日に国債発行予定額7兆2,750億円が決まったが、51年度分についてはすでに50年12月24日の国債発行等懇談会に7兆2,700億円台が提示され了承されていた。それでもこの額は50年度を大きく上回るもので、資金運用部で1兆円を引受けることになったけれども、シンジケート団の引受けは月額で5,000億円を上回る多額であった。また特例公債は3兆7,500億円となり、その発行承認の法案は継続審議となり、10月15日ようやく成立するという事態で、国債の発行消化には困難な条件が加わった。また50年度中に公定歩合の引下げに伴う市中金利の低下もあって、国債

第10-5表 新規発行国債

(単位：億円)

	発行額	市中引受分	内) 証券	資金運用部	公募入札分	
50	上期	15,700	13,700	1,060	2,000	
	下期	37,926.5	31,400	1,997.1	6,526.5	
	計	53,626.5	45,100	3,057.1	8,526.5	
51	上期	33,753	31,253	4,106.3	2,500	
	下期	37,727.4	29,961.1	6,412.1	7,766.3	
	計	71,480.4	61,214.1	10,518.4	10,266.3	
52	上期	51,261.2	46,261.2	10,801.2	5,000	
	下期	47,401.6	42,351.4	12,771.4	5,050.3	
	計	98,662.8	88,612.6	23,572.6	10,050.3	
53	上期	62,562.2	59,584.2	14,964.2	—	2,978
	下期	45,359.1	35,320.1	5,800.1	3,003	7,036
	計	107,921.3	94,904.3	20,764.3	3,003	10,014
54	上期	72,593.4	52,300	7,350	15,075.4	5,218
	下期	63,761.3	46,822.6	6,722.6	11,724.7	5,214
	計	136,354.7	99,122.6	14,072.6	26,800.1	10,432

備考：大蔵省理財局『国債統計年報』

発行には都合のよい環境が作られていたが、それを51年度に期待することができなかった。

それでも国債発行は積極的に進められ、四条公債の発行は年度前半に終了し、年度後半に特例公債を発行することにしたが、特例公債の法案成立が遅れて、9月発行は著しく減じ、50年度は4,300億円であったのが、51年度ではわずかに693億円に止まった。なお補正予算で差引1,000億円が追加され、四条公債分1,000億円を3月に発行した。3月までに7兆1,480億円を発行し、残額を出納整理期間に繰り延べた。50年度と同じく整理期間での発行なしで終了するところであったが、年度末に3,000億円の特別減税が決まり、その財源充当に

1,700億円の特例債が5月に発行された。

以上の過程で10月に特例法成立後、特例公債1兆1,695億円を発行し、また1月には個人消化促進策として額面989億円の5年割引国債が発行された。これらの対応の外に、年度初以降の大量発行で軟弱な市況が続いたので6月に2,000億円の日銀買オペが実施され、さらに12月には7,000億円の買オペがあった。

52年度の国債発行は恵まれた環境下にあった。当初発行予定額は8兆4,800億円で51年度をさらに1兆円以上も上回ったが、予算成立は4月16日であり、52年3月の公定歩合引下げに続いて4月、9月、53年3月と3次の引下げがあって、戦後最低の3.5%となり、これに伴う金利低下で国債市場が活況を呈した。国債も発行条件を改定し、表面利率を従来の8%から5月に7.4%、7月に7.2%、8月に6.9%と下げ、10月には6.6%とした。この状況下で年度前半に過半額の4兆4,561億円を発行し、10月、11月に計1兆8,700億円を発行した。

10月24日に第1次補正予算、53年1月31日に第2次補正予算が成立し、これに伴ない第1次では四条公債の2,510億円増、特例公債の1,120億円減が決まり、第2次では四条公債の3,470億円増、特例公債の1兆0,190億円増が決まった。これで国債発行予定額は9兆9,850億円に達した。国債依存度は34%となった。1月から3月にかけて大量発行が続いたが、税収の好調もあって、出納整理期間での発行は見送られた。

52年度は順調に推移したが、53年度の国債環境は必ずしも恵まれたものではなかった。公定歩合の引下げに対処して、4月発行の国債利率は6.1%に引下げられたものの、53年度の発行予定額は52年度補正をさらに上回る10兆9,850億円に達し、それを全額シンジケート団が引受ける予定であった。この発行計画は52年度の国債発行等懇談会に提示され了承を得ており、予算も4月4日に成立、特例公債発行の法案も5月12日に成立して、前年度までのような不安な条件ではなかったものの、市況が弱含みで、金利底打ち感も台頭して、国債の

流通利回りが上昇傾向を強めた。国債の種類が多様化を検討してきた大蔵省は5月に中期国債案の骨格をシンジケート団に提示し、6月に3,000億円を発行した。骨格要素は3年の利付債、公募入札、53年度1兆円限度、特例債ということで、中期債で公募入札という戦後初の試みであった。発行はその後第2回が10月3,000億円、第3回11月2,000億円、第4回11月2,000億円が予定され、予定額を大幅に上回る応募で入札された。また、7月末に金融機関経理の健全性確保を目的とする国債価格変動引当金制度を創設して、9月期決算から実施することにした。これはその結果として金融機関の債券売却を促して市況を軟化させた。この事態に処して9月に資金運用部により3,063億円の市中買入れが行なわれた。これは52年度末に財政資金調達のために約5,000億円を市中に売却したのとは逆で、国債市場の状況変化を端的に示すものであった。それでも上期に過半額の6兆2,562億円を発行した。

下期については公募入札を7,000億円予定し、補正予算による国債増発3,000億円は資金運用部による引受けとしてシンジケート団の引受けを極力抑える方式で市況の軟化に対処した。この資金運用部引受分3,000億円については償還期限2年の利付国債が採用された。年度末までに10兆7,921億円が発行され、出納整理期間に残額の発行を予定したが、発行せずに終わった。

52年度から5年割引債が加わり、53年度には2年利付債が加わって、多様化が進んだが、新規のものの発行は順調で、53年度では割引債は額面2,904億円（政府収入2,200億円）が発行された。また、53年度から高額面券の発行が始まり、それまでの最高1,000万円券に加えて、1億円券、10億円券が4月から発行された。証券会社等の証券の保管管理の合理化に対応したものであった。

54年度の国債状況は53年度よりさらに厳しくなった。国債利率はすでに54年3月に6.5%に引上げられていたが、公定歩合が4月、7月、11月、そして55年2月と引上げられ、3.5%から7.25%へと高められて、金利の先高感と景気上昇による資金需要増大によって、金融機関の国債売却が始まり国債市況は悪化した。54年度の国債発行予定額は15兆2,700億円で、特例公債は8兆0,550億

円と初めて過半額を占め、53年度の約5兆円の6割増ともなったが、予算案は4月4日に成立し、特例公債の法案も4月27日には成立した。この発行予定額は53年度12月28日の国債発行等懇談会に15兆3,000億円程度と提示して了承されていたが、53年度では引受予定がなかった資金運用部が1兆5,000億円を引受けることになった。また公募入札を2兆7,000億円とし、シンジケート団の引受を11兆0,700億円として、53年度の10兆9,850億円と同水準とすることにまとめた。

国債発行を始めるに当たって、公定歩合の引上げに対応して表面金利を4月に7.2%に引上げ、8月には7.7%に、55年3月には8.0%にして、50、51年度の水準に復した。また発行状況も上期ではシンジケート団引受の比率を抑え、資金運用部に全額を当てた。これについて大蔵省は5月7日に国債発行等懇談会のメンバーとの懇談会で7項目の対策を示し、シンジケート団引受の軽減と政府資金による国債市場の安定化を考えた。6月の国債整理基金、7月の資金運用部資金の買入れで、1兆円以上の6.1%の国債が吸収された。上期での国債発行額は7兆2,593億円で発行予定額の半額に達せず、53年度と対照的な進捗状況であった。

下期の発行については、7項目提示の際に決めたシンジケート団引受分の中、10年債分1兆円を資金運用部で中期利付債で引受ける方向で発行を進めるとともに、公募入札の状況不振に対処してその減額を図り、年度末の補正予算において、税収増に即して国債発行を1兆2,200億円減じたので、公募入札予定額を1兆5,000億円減とし、差額2,800億円をシンジケート団引受とした。結局シンジケート団引受は10兆3,500億円となったが、下期は上期よりさらに減じた4兆6,823億円の引受実績に止まった。また公募入札分も減額した計画額1兆2,000億円を下回る1兆0,432億円の発行に止め、資金運用部での引受を増額して対処した。そして出納整理期間中の発行予定は実施せずに終り、54年度の発行実績は額面で13兆6,355億円となった。当初予算で39.6%ともなった国債依存度は34.7%に減じた。

第4節 財政投融资計画の拡大

1 国債引受増大を伴う原資計画の対応

50年度予算は総需要抑制の基本態度に基づいて編成され、財政投融资計画もこれに合わせて規模を抑えて組まれたが、年度開始早々に公定歩合が引下げられ、物価高騰への不安よりも景気不振の解消へ金融のかじとりが移った。経済見通しが50年度を待たずに回復に転ずることを期待していたのが遅れたことに対する措置でもあった。しかしオイル・ショックの影響は大きく、回復への動きは鈍く、それが財政に反映した。税収の不振が明らかになった。政府はまず税収不足の後始末の検討に入った。しかし9月の経済対策閣僚会議は単に税収不足対応に止めず、総合的な景気対策の推進による景気の着実な回復と雇用の安定を図ることを決め、補正予算の編成に合わせ、財政投融资計画の追加を図った。すでに公定歩合は4月に続いて6月、8月、10月と引下げられ、10月の1%下げで6.5%まで下った。

9月の対策決定に先立つ再々の対策会議の決定に合わせて既定計画の促進策が立てられていたが、9月に8,558億円、10月に3,900億円の計画追加を決め、補正予算に伴う追加との計1兆3,957億円を11月に加えた。これによって当初の9兆3,100億円の財政投融资計画は10兆7,057億円になった。景気対策としての追加は9,218億円であったが、これに国鉄の工事不足財源等のための1,039億円と地方財政対策3,700億円が加わって1兆3,957億円となった。

この追加決定に合わせて、資金運用部資金による国債引受けの増額4,200億円を決め、さらに上記の地方財政対策3,700億円の外に、地方交付税の減額補填のための当該特別会計への貸付金1兆1,200億円を決めた。投融资計画1兆3,957億円の外にこの両者のために多額の資金を供給することになり、その合計は2兆9,357億円に達した。このうち600億円は政府保証債の増額によってい

たが、残額の対応に資金運用部は保有国債等の売却で賄うことにした。56年度以降の財政投融资計画急増大の過程にあっても、資金運用部はそれを賄う余裕を残してきたが、この50年秋の対応はこの余裕を大きく削った。50年3月末の資金運用部保有資産34兆8,282億円のうち投融资による貸付等の外、長期国債は4兆0,716億円、短期国債6,077億円を保有していた。

補正予算は税収補填策に重点が置かれ、景気対策としての公共事業費増額は少額に止まって、景気対策は財政投融资に求められたかの観を呈したが、地方財政への資金供給と中小企業対策の外に、数年来の地価上昇で阻まれていた住宅対策が大きく加えられた点に特色があった。それはすでに40年台においても進められてきてはいたが、この時点でさらに強化され51年度以降に引き継がれた。

51年度予算は税収不振による歳入不足にどう対処するかの基本課題を背負いつつ、なお景気対策も進めねばならぬとの二つの課題を持ち、巨額の特例公債に依存する収支で生まれ、公共事業費も2割以上増額した。景気の着実な回復への期待は財政投融资計画に求められた。国債の引受けに1兆円を回すことにしたので、原資の充実に政府保証債を9割増の7,676億円とし、郵便貯金を25.9%増の5兆1,000億円を予定して10兆6,190億円の51年度計画とした。前年度当初比では14.1%増であったが、改定計画に比べると1%近く縮まった。この計画で第3期住宅建設5ヵ年計画が緒についた。なお原資の計画以外に、地方交付税対策として当該特別会計への貸付金1兆3,141億円を予定した。

景気の回復は50年度後半に順調な足どりを示したが、51年度に入ってから盛り返りを欠いて回復力の弱さを見せた。11月12日の経済対策閣僚会議でいわゆる7項目の対策による景気回復と持続的成長への対応が加えられることになった。補正予算の国会提出は2月にずれ込んだが、財政投融资計画では11月と12月の計画に補正予算に応じた追加をして、合計7,703億円の計画を加えた。11月の4,360億円の追加は中小企業対策と住宅対策であり、12月の追加2,079億円中の1,399億円は地方財政対策であった。また追加計画の原資については700

第10-6表 財政投融资計画原資推移

(単位：億円)

年度 項目	50		51		52		53		54
	当初	改定	当初	改定	当初	改定	当初	改定	
産投会計	655	655	705	705	681	571	307	307	291
資金運用部	77,906	91,263	86,219	93,022	101,638	114,276	120,284	125,740	151,667
郵便貯金	40,500		51,000		61,000		67,000		72,000
厚生・国民年金	21,000		24,900		28,000		26,500		26,500
回収金	20,606		20,319		21,638		26,784		53,167
簡易保険	10,500	10,500	11,590	11,790	13,300	13,650	14,630	14,810	15,590
政保債・借入金	4,039	4,639	7,676	8,376	9,763	10,763	13,655	14,555	15,779
合計	93,100	107,057	106,190	113,893	125,382	139,260	148,876	155,412	168,327
国債引受	4200	8,400	10,000		10,000		0		15,000

億円を政府保証債に求めたが、大部分は資金運用部資金に頼った。

52年度予算は51年度と同じく財政の健全化と景気回復・国民生活安定の両課題を背負って編成されたが、公債依存度をわずかに下げたものの特例公債はさらに増額した。公共事業費は2割以上増額した。財政投融资計画は予算規模の増大を上回る18.1%増の12兆5,832億円で組まれた。原資の計画としては1兆円を国債の引受けに回したが、計画外で地方交付税の財源対策としての貸付金9,400億円を用意した。この貸付金は3年度間の合計で3兆5,000億円を超える巨額となる。なお政府保証債は2,100億円増の9,700億円とした。

51年度中は公定歩合操作もなく景気の回復を見守っていた日銀も、回復促進を期して52年3月に公定歩合を引下げ、4月にさらに1%を下げて5%とした。そしてさらに9月には0.75%を下げてニクソン・ショック対策時と同じ4.25%という低利として成長軌道に経済を導こうとした。政府も9月の経済対策閣僚会議で景気回復と雇用安定のための総合経済対策を決め、公共投資2兆円規模の施策を計画した。2次に及ぶ補正予算に合わせて財政投融资計画を追加し、9月、11月、12月の追加計画と合わせて1兆3,878億円の計画を加えた。追加は多面に及んだが、軸は中小企業、住宅、地方財政に対するものであった。原資追加のうち1,000億円は政府保証債によった。また資金運用部資金も

郵便貯金の増加を見込んでの計画であった。資金運用部は50年度以降の対策の追加で蓄積資金を使い果たしていた。

53年度予算は5月分の税収を取込む区分変更をして税収増を図らなければならない厳しい編成をした。それでも公債依存度は32%に上昇した。公共事業費は1兆円以上増額し、構成比率を高くした。厳しい条件の下でもなお景気回復と国民生活の安定を図ることを基本としたが、公債累増を容認しつつ施策を続ける大きな理由は対外均衡の回復にあった。オイル・ショック後の不安を乗り越えて輸出が急増し、貿易の黒字の急増が諸外国のわが国に対する厳しい関心事となっていた。内需振興のためにも財政投融资計画はその規模拡大が求められた。53年度計画は18.7%増の14兆8,876億円で組まれた。国債の引受けは予定されず、政府保証債を3,900億円も増額して1兆3,600億円とした。原資事情は非常に厳しくて、資金運用部資金は12兆円余に止められ、それも回収金に多く頼ることで賄われた。郵便貯金は幾分伸びたものの、厚生年金は年金給付の急増で預託資金の伸びが期待できず、1,500億円減額するという苦しい事情であった。

52年に続いて53年の貿易黒字は増大を続けた。ボン・サミットでのわが国の決意表明に合わせて、この黒字減少をも期した総合経済対策が9月に決まり、補正予算の編成に合わせて財政投融资計画も追加された。9月の追加計画5,143億円とともにその合計は6,512億円で、公共投資と地方財政の対策に集中した。52年度と同じく原資には政府保証債も期待されて、900億円が追加された。追加計画の規模は52年度に比して半減した。

財政収支の赤字は放置できない水準に達し財政の健全化に早急に取組まなければならないと認識しながら、54年度予算は4割にも達しようとする高い公債依存率で編成された。公共事業費も増額して構成比率は15.9%から17%に上がった。税収増が期待できないことはすでに明らかであった。財政の赤字は増大したが、予算規模増大は前年度の20.3%増から12.6%に抑えられ、この点で財政健全化への一歩を示した。財政投融资計画の伸びも抑えられ、16兆8,327億円

第10-7表 財政投融资計画使途別推移 (当初計画)

(単位:億円)

	50	51	52	53	54
1 住 宅	19,966	24,133	30,427	36,766	43,037
2 生活環境整備	15,573	16,852	18,366	22,137	23,954
3 厚生福祉	3,133	3,890	4,120	4,862	6,242
4 文 教	2,752	2,574	5,285	7,029	8,309
5 中小企業	14,505	17,604	20,987	23,922	29,073
6 農林漁業	3,795	5,152	6,168	7,215	8,528
小 計	59,724	70,205	85,353	101,931	119,143
7 国土保全・災害復旧	1,100	1,122	1,407	2,431	2,298
8 道 路	7,444	8,055	8,906	10,522	10,002
9 運輸通信	11,849	12,130	12,915	16,107	17,437
10 地域開発	3,059	2,998	3,500	3,737	4,218
小 計	23,452	24,305	26,728	32,797	33,955
11 基幹産業	2,764	2,996	3,471	4,083	4,728
12 貿易経済協力	7,160	8,684	9,830	10,065	10,501
合 計	93,100	106,190	125,382	148,876	168,327

は13.1%増で、前年度の伸び18.7%より大きく落ち、51年度の伸びをも下回った。原資の中から1兆5,000億円が国債引受けに充てられた。それが可能となったのは政府保証債を2,000億円増して1兆5,000億円としたことの外に、資金運用部資金において回収金等を大きく増額することができたことにより、郵便貯金は前年度同等の伸びに止まり、年金資金も前年度同額に止まっていた。

2 財政投融资対象の重点化

財政投融资計画額の急増大過程で、その使途が福祉性を示すグループ比率を急速に高めるという特色が40年代に示された。その傾向は50年代に入っても続き、さらにその過程を強めたと見ることができる。投融资の内訳を見る視点をそこに置いて推移をとらえることにしたい。

50年度計画の改定は税収不足による歳入補填の予算政策に合わせて計画され

たが、予算では手が届かなかった景気対策として追加され、それは住宅、生活環境整備・中小企業に対する計画で、福祉性の比率が高まり、それが51年度以降の計画への誘導となった。50年度当初の64.2%が51年度に66.1%、52年度に68.1%とほぼ2%の比率で伸び、54年度に70.8%に達した。構成比率の変化としては考えられないほどの急テンポである。50年度当初の5兆9,724億円から54年度の11兆9,143億円への伸びは2倍を超えており、道路、運輸通信等のグループの2兆3,452億円から3兆3,955億円への伸びが5割増にもなっていないのは大きな開きである。

この福祉性のグループの中でも目立つのが住宅であって、集群としてもすでに50年度で最も大きな額を示していたが、54年度では4兆円台を示し、中小企業が3兆円に達しないのに比して突出した。その構成比率も21.4%から25.6%に高まった。住宅に次ぐのは中小企業で、これも50年度にすでに生活環境整備と並んで高額を示していたが、54年度までに倍増した。46年度の追加以来、追加対策としては必ず登場する政策の対象としての特性を示し続けた。農林水産は伸びは大きい、その規模が小さいのに対比すると、農林水産対策が財政支出によって進められるのに対して、資金対策として商工業が対象となっている象徴がここに示されているといえよう。

続いて、年度途中の追加計画の状況を加味した機関別の投融資の推移を見よう。追加計画を特徴づける地方財政に対する状況はこれによって見る外はない。国有鉄道に対する資金は経営の不備を補填するための手段であって、それが減額せずに続いていることを知る。住宅対策の軸が住宅金融公庫であり、中小企業対策が国民金融公庫と中小企業金融公庫であることも明らかとなる。そして追加計画に必ず出てきた地方公共団体に対する資金供給は、その規模は大きい、この期間に1兆7,100億円から2兆9,100億円へ7割増となったに止まり、総額の8割増を下回っている。

第10-8表 財政投融資計画推移

(単位：億円)

機関	昭和年度		50		51		52		53		54
	当初	改定	当初	改定	当初	改定	当初	改定	当初	改定	
特別会計	1,884	1,929	2,632	2,636	2,844	2,952	3,147	3,538	3,601		
公社	9,796	11,250	9,866	11,126	9,972	12,017	12,335	13,263	13,023		
内) 国有鉄道	9,416	10,770	9,436	10,496	9,492	11,387	11,855	12,753	12,523		
公庫等	40,020	46,668	51,496	55,706	62,153	69,437	75,349	76,526	87,752		
住宅公庫	9,307	11,990	12,250	13,060	15,366	18,166	22,310	23,389	27,845		
医療公庫	558	558	639	639	752	752	862	862	909		
国民公庫	6,217	7,417	7,991	9,161	9,596	11,596	10,835	10,835	13,450		
中小公庫	5,830	7,150	6,780	8,780	8,249	9,949	9,812	9,812	11,960		
環境衛生公庫	1,410	1,510	1,645	1,645	1,920	1,920	2,255	2,255	2,668		
農林公庫	3,285	3,400	4,100	4,330	4,600	5,000	5,200	5,200	5,500		
公営公庫	1,203	1,203	3,505	3,505	5,010	5,010	7,010	7,010	8,508		
北海道東北公庫	895	895	1,000	1,000	1,198	1,319	1,370	1,370	1,234		
沖縄振興開発公庫	640	670	710	710	802	827	951	951	1,043		
開発公庫	4,460	5,360	5,170	5,170	5,810	6,297	5,880	5,978	6,435		
輸出入銀行	6,215	6,515	7,706	7,706	8,850	8,601	8,864	8,864	8,200		
公団等	23,393	25,353	26,957	27,637	30,644	31,602	31,950	33,321	32,820		
内) 住宅公団	6,719	7,569	8,522	8,922	10,653	10,153	9,602	9,602	8,888		
年金福祉事業団	1,812	1,812	2,114	2,114	2,420	2,650	2,776	3,296	3,998		
公害防止事業団	730	1,095	853	853	660	660	540	540	450		
地域振興事業団	924	924	965	965	785	785	620	620	412		
道路公団	5,864	6,331	6,164	6,385	6,967	7,631	8,151	8,561	7,588		
首都高速道路公団	821	865	950	976	962	1,025	1,130	1,220	1,060		
阪神高速道路公団	608	608	720	720	659	701	748	818	715		
鉄道建設公団	1,402	1,492	1,667	1,667	2,234	2,499	2,663	2,710	2,869		
石油公団	547	547	530	530	748	748	809	809	489		
海外経済協力基金	945	945	978	978	980	980	1,201	1,251	2,301		
地方公共団体	17,100	20,800	14,200	15,599	18,500	21,933	24,445	27,064	29,100		
特殊会社等	907	1,057	1,039	1,189	1,269	1,319	1,650	1,700	2,031		
内) 商工中金	473	623	512	662	631	631	631	631	750		
電源開発会社	403	403	501	501	605	655	785	835	964		
合計	93,100	107,057	106,190	113,893	125,382	139,260	148,876	155,412	168,327		

第5節 金融政策の積極化

1 銀行法改正と損害保険制度拡充

金融制度改革は50年5月14日の金融制度調査会における諮問で始まった。石油危機からの脱出に曙光がようやく見え始めた時点で、金融制度全般の改革に取り組む姿勢が示された。「経済金融情勢の推移にかんがみ、銀行に関する銀行法その他の法令及び制度に関し改善すべき事項並びにこれらに関連する事項について、貴調査会の意見を求めます。」と諮問が大平蔵相によって朗読された。銀行関係法令の全面的改革の検討を求めたものであった。

諮問の背景には石油危機前後の大口融資規制問題があり、銀行の社会的使命が問われたこともあったが、金融制度調査会の設置目的に日本銀行法の改正とともに銀行法の改正、金融機関の業務分野の調整が検討問題として示されており、いずれはこの問題に取り組まなければならない状況であった。ことに銀行法は昭和2年以来手つかずであった。この諮問に先立って、金融制度調査会の委員31名が発令され、新しい体制が作られた。

調査会は諮問を受けてから審議を進めるための基本的問題点を検討し、10月に審議方針を決めるとともに小委員会を作って具体的審議に入った。「銀行制度の見直し」を課題とし、審議の進め方として、まず普通銀行のあり方を見直し、それとの関連で各種専門銀行制度も検討し、その検討結果に基づいて銀行法等の法令改正を検討することにした。この普通銀行制度検討の7項目は、今後のわが国の経済構造及び金融構造、銀行の役割、銀行の資金配分機能の在り方、銀行経営上の諸原則、銀行の取引・サービス面における諸問題、銀行業務の範囲、銀行に対する監督、である。

調査会の課題は経済金融情勢の今後の変化を踏まえて、長期にわたり機能する銀行制度を確立することにあるが、長期の経済金融情勢の変化を的確に見通

すことは困難であり、確定的判断を下すことを許さない条件ではあったが、成長率の鈍化、公共部門への資金の流れの増大、金融資産残高増加率の鈍化と有価証券比率の増大、金融の国際化の進展、金融構造の特色と言われた諸条件の変化、という大づかみな理解を前提に検討を進めた。

51年4月の総会では検討7項目の第2の銀行の役割について中間的まとめをした。銀行の基本的機能、銀行の責務、銀行の機能発揮と市場原理、に要約し、銀行の責務では、健全経営の確保、資金の効率的配分、経営の効率化とサービスの向上の3点を基本と考え、この責務遂行のためにも健全経営の下で、できるだけ市場原理を活用することを期し、規制強化を避けて銀行の自主性尊重の方向を選んだ。

銀行の資金配分の機能については多くの時間をかけたが、意見が分かれ問題整理に止まり、続いて銀行経営上の諸原則を検討して、52年9月からは銀行の取引・サービスを取り上げ、年末からは核心の課題の銀行業務の範囲と銀行に対する監督にとりかかった。業務範囲については53年7月に中間報告がまとめられ、監督については12月にまとめられて、7項目の検討が終った。この期間に大量の国債発行が始まったこともあって、業務範囲については国債の窓口販売を認め、CD（譲渡性預金）の必要を認める方向が強まった。いわゆる垣根論には弾力的な対応の姿勢が強くなった。そして54年1月以降で総合的な見直しをして答申がまとめられた。また銀行法改正については小委員会に設けられた法制懇談会で、専門的立場から内容検討作業が進められ、6月20日に「普通銀行のあり方と銀行制度の改正」の答申がまとめられた。

答申は本文、説明、委員の意見の概要の3部構成で、本文の第1章総論の中で、「新しい金融効率化の展開—効率性と社会的公正の調和」を標題として「近年における経済社会の構造的な変化や国際化の著しい進展等にかんがみ」「新たに金融制度を検討するに当たっては、国民経済の立場を踏まえ、社会的公正に配慮した新しい金融効率化の展開を図っていくべきである」との考え方を示し、45年答申の金融の効率化の基本理念が引継がれた。適正な競争原理の導

入と金利機能の活用が重視されたことで、それとの関連で公共性が強調されることになった。本文は第8章に金融の国際化に伴う銀行業務のあり方、を置いて国際化をめぐる諸問題への配慮を強調した。また銀行のディスクロージャーを重視して、その課題を第10章にまとめた。

この答申に基づく法制整備によって銀行法の改正案は56年5月に国会の承認をえて6月1日に公布され、57年4月1日に施行された。

この銀行法改正につながる金融制度調査会の審議の過程で、7項目の検討が終了した段階で譲渡性預金の骨子が確定したので、54年3月末に譲渡性預金実施の通達が出され、5月には具体化した。

保険審議会は53年秋から急に動き始めた。生命保険事業についての審議と地震保険制度改定の検討である。前者は保険事業をめぐる環境変化に対する新視点からの検討であり、後者は、53年6月の宮城沖地震を契機とする制度発足後10年余を経た全般的見直しである。

生命保険制度については53年11月の保険審議会の総会で、今後の保険事業のあり方について審議することを決め、部会形式による検討を重ねて、54年6月14日の第40回総会で「今後の生命保険事業のあり方について」の答申をまとめた。答申は総論、各論、むすびの3部からなり、各論では効率化の促進、公共性・社会性の発揮、資産運用の改善を提示した。総論では50年答申の社会的責任を果しつつ契約者の付託に応えるとの基本理念の延長線上にあり、さらに新たな視点からの検討を加えたことを示した。それは、安定成長への移行、国際化の進展等の経済的変化、人口の高齢化と価値観の変化等、保険市場の成熟化、社会的責任の増大である。

答申の各論の効率化の促進では、その必要性を企業間格差については規模の格差よりも経営のあり方の問題としてとらえ、経営の合理化、経営の特色化及び行政の弾力化、競争条件の整備、業務提携、合併に分けて課題を指摘した。公共性・社会性の発揮では、情報提供の充実とモラル・リスク対策を提示した。また資産運用の改善では運用の効率向上と公共性の配慮という従来からの

基本的考え方に立って、状況変化に即して、企業貸付、個人貸付、公共債投資、不動産投資、海外投融資、関連業務拡大、に分けて改善すべき点を示した。

一方、地震保険については53年11月の総会で「宮城県沖地震を契機に地震保険制度の問題点が指摘されており、全面的に見直しをはかる必要がある」として、制度見直しを審議事項とした。損害保険部会での集中審議と小委員会の答申起草を経て54年6月14日の総会で答申が決まった。41年6月の地震保険制度発足以来、47年5月、50年4月、53年4月と3次の改定があったが、その改定による保険料率の引下げ、保険限度額の引上げ等にもかかわらず、地震保険固有の難題は残っていた。

答申では、分損担保の導入、保険契約金額限度の引上げ、契約の引受方法、地震保険料率、巨大地震別枠論、民間責任限度の取扱い、苦情処理機関の設置、警戒宣言後の保険契約引受けの制限、に分けて課題を指摘したが、改定の最大問題点は分損を担保するかどうかであり、その導入を決めたことにある。導入の障害は損害査定の高難険性であったが、国の被害認定統一基準（昭和43年）を起点とする配慮が導入を促進した。この条件をテコにして居住用建物については全損に加えて半損まで担保対象を拡大することにした。

2 金融政策の景気促進持続

石油危機に対処して公定歩合を引上げ、総需要抑制に徹した政府の施策は49年中堅持された。狂乱物価と言われた物価状況も49年中に騰勢を減じて、卸売物価は秋には横這いになった。この間生産状況は急下降をたどった。49年中は公定歩合に手をつける意図は示されなかったが、すでに米国、西ドイツで公定歩合が引下げられたこともあり、年末の金融逼迫もあって、50年に入ってからの金融緩和が日銀の窓口規制緩和の意図で示されていた。

50年に入って、物価安定がほぼ達成されたとの判断をもとに、引締政策の緩和が政策課題となり、その時期をさぐる状況に転じた。年度内にもその実施が

期待された。その公定歩合の引下げは4月16日に0.5%下げでようやく実施された。すでに4月以降の窓口規制は緩められて、地方銀行、相互銀行に対する窓口規制は事実上廃止された。政策は物価抑制から景気対策に転じて、次の引下げの時期が問題にされる状況となった。8.5%の公定歩合は国際的にも突出高であった。

6月7日、公定歩合は2ヵ月足らずで0.5%引下げられた。4月の引下げが遅れたとの印象を与えたのとは逆に、予想よりも早い実施であった。しかし量的緩和を進める姿勢をとらず、預金準備率は据置き、預金金利も据置いた。一方ではこの引下げによって長期金利の引下げを誘導する姿勢を示した。すでに財政面で歳入不足が明らかとなり、多額の公債発行が予定される見通しとなっていた。

第2次の引下げ後の課題は第3次引下げへの環境作りで、国債の利率引下げ、長期プライムレートの引下げによって、預貯金金利の引下げを誘導することにあつたが、預金金利の引下げには障害が多かった。また、金融緩和にもかかわらず、需要の伸びが小さくて、4～6月の日銀の貸出は規制枠を下回る不振であったので、預貯金金利問題は後回しとして、8月13日に第3次の公定歩合引下げが実施された。0.5%の下げで7.5%としたが、この際も預金準備率は据置いた。

9月に入ってIMF総会から帰国した大平蔵相が不況対策に合わせて公定歩合引下げを示唆してから、預貯金金利の引下げが再度課題となった。その実施を見込んで金融緩和が促進され、7～9月の窓口規制枠は大幅に緩和され、10～12月は前年同期比23%増と、事実上窓口規制が撤廃される方針がとられた。しかし9月中実施が確実視された公定歩合引下げは、郵便貯金の利下げが難航して、ようやく10月24日に実施された。利下げ幅は1%で6.5%となり、預金準備率も長期金利も引下げられた。また年末の金融対策として預金準備率の追加引下げの方針も決まった。

第5次の引下げが期待される状況ではあったが、51年中は公定歩合は動かな

かった。しかし政策として何もなかったのではない。1月末には預金準備率を引下げることを決め、利下げ誘導を図り、長期金利引下げの努力を続けた。しかし年央以降では景気不振で生産も横這いを示し、金融政策も景気中立型となり、物価に対する警戒も加味される状況ともなった。日銀の貸出は伸びず、国債の買オペによる資金供給が増大した。年末に向けて公定歩合引下げによる景気テコ入れの気運が強くなったが、預金金利連動が期待できず、実施への踏切りが先延ばしとなった。

52年3月12日、郵便貯金金利据置きのまま公定歩合は0.5%引下げられて6%となった。さらに郵便貯金金利の連動下げを期待して、4月19日にさらに1%公定歩合は引下げられた。そして長期金利も全面的に引下げられることになった。49年末8分利国庫債券で進められた国債発行は、50年度以降大量発行の後で52年度から利付国庫債券によって、利率を下げて発行を続け、第1回の7.4%が、第3回で7.2%へ、第4回では6.9%へ、そして第6回では6.6%にまで下げて、長期金利の引下げへの状況を作り出した。この国債の利率引下げに先んじて52年度中には公定歩合はさらに9月5日、53年3月16日とそれぞれ0.75%引き下げられて3.5%となった。それは石油危機以前への復帰を超えて、戦後最低の水準であり、景気浮揚への強い期待が示された。53年度からの国債の利率は6.6%から一挙に6.1%に引き下げられ、長期金利も一律に0.5%下げへと動いた。

この低金利への環境づくりは必ずしも順調な結果をもたらしたとは言えない。53年から54年にかけての金融状況はむしろ厳しいものであった。わが国の金利政策とは逆に、米国は物価抑制とドル防衛の意図で、再々にわたって公定歩合を引上げ、異常ともいえる高金利状況になった。それにもかかわらずドルは低迷して、円について見れば、53年初頭に対ドル240円前後であったのが、年末には200円に近づくと動く動きを示した。一方国内では53年度発行国債の利率を6.1%に下げたものの、その売行き不振で発行計画を圧縮しなければならない事態ともなり、さらにその市場価格の下落もあって、金融機関の含み損

が問題ともなった。これに対して、資金運用部が国債買入れに出動し、日本銀行も買オペで対応した。この状況下で創設されたCD（譲渡性預金）に人気が集まり、また国債についても中期債への期待も強くなって、金利自由化への環境が醸成された。54年3月の国債は6.4%の利率で発行され、低金利から高金利への転換を見通して、新年度の4月国債を引受団が躊躇する状況ともなった。

54年4月17日、公定歩合は0.75%引上げられた。長期金利も連動して引上げられることになり、国債は0.7%引上げで、7.2%で4月債の発行は決着した。公定歩合の引上げは予防的引締めと説明された。預金準備率は変わらなかった。この公定歩合引上げを前に、日本銀行は1月以降の貸出を引締める姿勢に転じ、4～6月ではさらに窓口指導を強めることにしていた。

この政策転換で、新規国債発行は順調に進んだが、53年度発行の6.1%国債の始末にも積極的対応が必要となって、5月には大蔵省は7項目の対策を示した。日本銀行は7～9月の窓口指導をさらに強化することにして、前年同期に比して30%以上減額する厳しい姿勢を示した。このような国内状況に加えて、海外状況ではOPECが大幅な原油価格を引上げを決め、ドル安持続もあって、BIS会議はインフレ対策が問題となった。BIS会議から帰国した森永日銀総裁は公定歩合引上げに踏み切った。7月24日に公定歩合は1%引上げられ、物価抑制の本格的引締めへ一歩進めた。長期金利、定期性預金金利も引上げを決めた。

この公定歩合引上げ後も物価上昇は根強く続いた。原油価格引上げの国内物価への影響は、一気に示される形とはならなかったが容易に落着を見せなかった。物価状況重視で、11月2日に公定歩合はさらに1%引上げられた。物価動向の検討で年を越しても警戒を緩めることが許されず、55年2月19日に1%の公定歩合引上げが実施され、それまでの3次の引上げでは見送られていた預金準備率の引上げにも踏み切った。そして、それでもなお持続する物価上昇はまさに第2次の石油危機と理解されて、3月19日に一気に1.75%の引上げが実施され、公定歩合は第1次石油危機の際と同率の9.0%という高利率となった。

第6節 資本市場、企業制度改革の証券行政

昭和49年11月、証券取引審議会は第143回総会で「株主構成の変化と資本市場のあり方」について審議することを決め、そのために証券取引特別委員会を置いて、1年をめぐりに検討を始めた。この課題についてはすでに東京証券取引所で政策委員会を設けて49年6月にその検討結果を発表し、経済団体連合会でも資本対策委員会で小委員会を設けて検討していた。株主構成の変化は40年代に個人株主の持株減少が進み、46、47年にはそれが顕著となっていた。また資本市場については審議会設置以降、再々制度改善の意見をまとめ、それは行政面で生かされてきたが、状況進展もあってなお改善の余地を残す課題であった。そのこともあって、証券取引審議会は「資本市場制度審議会」「企業制度審議会」の実を持つものとなっているとも言える状況であった。

特別委員会はその討議過程で、基本的方向と具体策として5本の柱を立てた。①法人による株式所有の行過ぎ是正と流通市場の機能強化、②株式投資魅力の回復と発行会社の優遇策の確立、③資本市場における機関投資家の役割の向上、④証券会社の営業姿勢の整備改善、⑤投資家保護の徹底。

50年3月、特別委員会は①について総会に中間報告をした。個人株主減少傾向の実態と個人株主減少の要因の理解の下に、法人による株式所有の行き過ぎ是正について3具体策を提案した。証券取引所上場諸基準の強化、法人の優先的株式取得の抑制、株式の相互保有規制である。

続いて6月12日、特別委員会は第2回の中間報告を総会に提出した。柱②の「株式投資魅力の回復と発行会社の株主優遇策の確立」は今後の対策についてであり、具体的には「企業の配当・増資政策等」と「配当課税のあり方」を問題とした。しかし証券行政の手の届かない領域でもあり、最善の方策として、問題の理解と協力を訴え、できるかぎり環境整備を図ることを求めた。

10月17日には第3回の中間報告が総会に提出された。柱③の「資本市場にお

ける機関投資家の役割の向上」について、機関投資家の増大の事実を率直に認め、期待される機能を市場機能の強化、価格形成の合理化、株式魅力の向上として、機関投資家の過度の発達がこれらの機能に反する方向に導きやすいとの観点で、株式投資信託、保険会社等、企業年金等についての問題点を指摘した。この課題も証券政策の枠をこえるものがあり、環境整備の重要性が強調された。

51年3月18日、特別委員会は第4回の中間報告を総会に提出して、一連の審議を終了した。内容は柱の④⑤で「証券会社の営業姿勢の整備改善」と「投資家保護の徹底」の検討結果で、証券会社の営業姿勢の整備改善については、その改善方向として引受審査機能の強化、一般投資者重視の営業姿勢、ディーラー業務の位置づけ、公正な株価形成の確保を示し、投資者保護の徹底については、その実行手段として「ディスクロージャーの充実」と「不公正取引の規制」に分けて取り上げ、ディスクロージャー制度の定着のために情報の正確性、情報の迅速性、情報の公平、情報の有効利用を指摘した。また不公正取引の規制では内部者取引の規制、相場操縦等の規制を指摘した。不公正取引は長い証券取引の歴史においていろいろな形で現われ、関係者の努力で抑制されてきたが、なお残されたものがあり、それだけに対応の厄介な問題でもあった。

以上の特別委員会の報告を受けて、51年5月11日、証券取引審議会は総会で「株主構成の変化と資本市場のあり方について」と題する報告書にまとめて大蔵大臣に提出した。5項目に要約された課題を、新しい視点として取り上げれば、発行会社に対する働きかけ、配当課税のあり方、機関投資家の役割、投資者保護の概念の明確化、が指摘できよう。

51年11月、証券取引審議会は「安定成長期における公社債・株式市場の在り方について」審議することにし、基本問題委員会を設置した。その意図は高度成長時代から安定成長時代への移行といわれる経済変化を踏まえて、中長期的展望の下に公社債・株式市場の在り方を理論的に解明するにあった。52年10月に「望ましい公社債市場の在り方に関する報告書」が発表された。報告書の第

3章「今後の望ましい公社債市場の在り方」では発行条件の弾力化・競争的決定、流通市場の拡大と深化、投資家保護一市場に対する信頼の確保、の3点を提示した。発行条件の弾力化・競争的決定が基本であり、国債の発行条件の弾力化を軸に据えた。

53年7月、審議会は国債の大量発行に伴なう公社債市場の当面の諸問題の審議を始めた。この課題は単に国債の大量発行に即した諸問題というのではなく、銀行業界が提示した銀行にも証券業務をとの問題にどう対処するかを検討であった。具体的には国債の銀行窓口販売、バンク・ディーラー（銀行による公社債売買の仲介）をどうするかであった。1年余の慎重な審議の結果、54年6月27日の総会で意見書「公社債市場当面の諸問題について」をまとめ、大蔵大臣に提出した。意見書は公社債市場とその環境条件の変化、公社債流通市場とディーラー、国債等の発行等に関する諸問題、短期証券市場の整備の4大項目で構成され、前二者の理解のもとで後二者の提言を示す形となったが、国債等の発行等に関する諸問題では、「国債等の個人消化拡大と銀行等のいわゆる窓口販売の問題」において、個人への消化拡大は国債市場の安定化と個人金融資産の多様化に資する面もあるとしながら、銀行等が価格変動商品を扱うことが適当かどうか、銀行等が国債等の募集の取扱を行うこと等はバンク・ディーラー問題と同様に実体面、制度面からの問題があるとして、これらの点は今後行政当局において実体面、制度面から検討し適切に取扱うことを希望すると、否定的見解をとりつつ当局にゲタをあずける形をとった。この問題は同様の課題を金融制度調査会で審議したことも関連し、対立した結論を提示したのでは具体的な対応ができなくなる面の配慮もあった。

第7節 国際化促進の国際金融行政

1 国際収支対策の国際化

石油危機による輸入急増、物価急騰の状況下では、それまで進めてきた対外自由化政策は停止状態となった。しかし昭和49年中の極端な貿易不均衡を脱して50年には国際収支は経常収支で均衡に近づき、12月には黒字となった。経常収支は好転を示したものの、輸出入額の伸びは乏しく、景気回復を示すものとは言えなかった。50年の始めには円高ドル安の傾向も示されていたが、年央以降は円安に転じ、日本銀行はしばしばドル売りで円安を防ぐ態度を示したので、3月に140億ドルを超えた外貨準備高は9月以降減少に転じて、128億ドルで越年した。

51年に入ってからは輸出入の回復が示され、とくに輸出の伸びが着実となって、経常収支の黒字が増大し、外貨準備高は急増大に転じた。5月には150億ドルを超えた。ドル高円安の関係は逆転して年初には300円を超えていた円相場は8月に290円を割るに到って、日本銀行は1年5ヵ月ぶりに介入してドル買いに出た。それでも8月末の外貨準備高は160億ドルを超えた。

輸出増大は対米向けを軸に52年も続き、経常収支の黒字はさらに増大して、急速な円高ドル安傾向の下で、再々の日本銀行のドル買介入にもかかわらず、外貨準備高は増加を続け、11月には200億ドルを突破して、年末には228億ドルに達した。この間、石油危機以降しばらく動きのなかった外貨対策がつきつぎと取り上げられた。為替管理の簡素化、短期資本取引規制緩和、外貨建債券購入の自由化等を決め、さらに対外援助の強化を進め、年末には関税率の引下げを含む対外経済対策を決めた。また5月の円建債の起債が認められてから、急速に円建債の発行が増大した。円相場の高騰がその背後にあり、円は10月に250円を割って、さらに12月には240円を割った。

53年に入ると円建債の発行はさらに増大する勢いを示し、輸出の増勢は続いて、貿易収支の黒字はさらに増大する状況を展開した。そして円高傾向は急進展して、7月には200円を割り、10月には180円をも割る勢いを示した。52年中に急増した外貨準備高は、53年中にさらに増大テンポを高めて、11月に入ると300億ドルを超えた。このような状況展開の下で、大蔵省は為替管理原則自由への態度を固め、まず居住者の外貨預金を認め、渡航者の外貨限度を引上げ、金の全面自由化を実施した。また長期にその実現に努めてきた東京ラウンドの妥結に向けて、その促進を期して積極的に関税率引下げの姿勢を示し、2,650品目について40%以上の引下げをすることにした。この東京ラウンドの妥結に先立って関税率の引下げを決め、その実現について年度開始に先立つ3月実施という前倒しもした。また52年から53年にかけての外貨準備高の急騰に示されるように、急激な円高への過程では、日本銀行が大規模なドル買いをした。しかし、円高への勢いは抑止できなかった。黒字減らしの輸入促進策へのしめくりは、年初来計画されていた外国為替管理法の改正による為替の原則自由への実現であり、8月に外国為替貿易法制懇談会が発足した。

このような自由化への大きな流れに、大きな障碍が押し寄せた。第2次の石油危機である。第1次の際とは異なって、それは予告されたものと言える事態の進展の下での原油価格の引上げであったが、わが国への影響は第1次におとらず大きなものとなった。輸入額は急増し、円の対外相場は急落に転じた。それは54年を待つことなく53年秋から始まった。円高抑制策は一転して円安対策となった。それでも53年中はなお経常収支は黒字であったが、54年に入るとそれは赤字となり、大幅の黒字であった貿易収支も輸入の急増大によって54年下期には赤字に転じた。それは55年にかけて持続し、赤字の規模は第1次の石油危機の際を大きく上回るものとなった。180円を割った円相場は54年中下げ続けて、年末近くに250円を超え、55年に入ってもなを下げ足を止めなかった。経常収支の大幅赤字の持続を反映して、53年に300億ドルを超えた外貨準備は、年末に330億ドルを示したものの、その後急減して54年5月に250億ドルを下回

り、年末にはほぼ200億ドルになって、55年3月末に185億ドルにまで下がった。それは第1次石油危機の外貨準備高に比すればまだ幾分のゆとりを示す額ではあるが、輸出入の規模が3倍にもなろうとする条件の下では、ゆとりがあるとは言えない水準であった。しかし、この間にも自由化への施策は進められた。関税率の引下げはさらに追加され、外国為替管理法改正のための懇談会は、対外取引原則自由を軸とした検討を続けた。

2 外国為替及外国貿易管理法改正

対外経済関係自由化の焦点は外国為替及外国貿易管理法の改正にあり、それは55年12月の施行で実現するが、同法の改正で一気に自由化が行なわれたと見るよりは、同法の改正でそれまで着々と進められた個々の施策を集大成したものととらえるべきであろう。その進行は、第1次石油危機以前にとられた施策が、石油危機で一時その歩みを止めたのが、危機脱却後に精力的に進められるという経過をたどったものと言えよう。ここではその過程をとらえることにする。

自由化・国際化への自覚の起点はサミット（先進国首脳会議）にある。50年秋の第1回会議では、ようやく石油危機からの脱却のメドが立った時期でもあり、国内問題に追われて、世界経済への役割を自覚する余裕はまだなかったとも言えようが、51年6月の第2回会議では、すでに国際収支の回復基調も定着したこともあり、また各国経済の不振、混乱もあって、わが国の国際的立場の重要性を自覚せざるをえない立場に立たされた。それ以降、対外経済条件の配慮なしには施策を進めることは困難ともなった。国際収支状況の好調を背景に、その配慮は自由化・国際化を促進することで進められた。

50年中は石油備蓄へと原重油関税引上げを決めるなど、自由化逆行ともとれる施策もあったが、51年に入ると5月に果汁、フィルム等も100%自由業種とすることで、10年越しの資本自由化を完了し、次いで6月には証券売買を中心に6項目の自由化を決めて、その方針をOECDに通告し、海外渡航持出し外

貨制限緩和、少額送金の自由限度額引上げを実施した。これより前、2月には外債発行による貸付枠拡大を図る日本輸出入銀行法改正案を国会に提出し、3月には円建外債発行を緩和する方針を決め、また2月に要請のあった第2世銀の増資に当たってのわが国の10億ドル出資を容認する方向で検討するとともに、5月の国連経済開発委員会（UNCTAD）には赤字国援助10億ドルを提唱するなどの国際協力の意図を明らかにした。この円建外債の発行は円高の進行とともに急増大を示した。

52年に入って、4月には途上国開発援助の拡充強化を期した中期目標の策定を決め、続いて、5月には先進国首脳会議を配慮して為替管理の全面的緩和を図ることに踏みきり、海外送金（貿易外取引）の枠1,000ドルを3,000ドルに引上げ、旅行者の外貨持出しを事実上無制限とするなど貿易経常取引の規制を大幅に緩和し、続いて、外国為替銀行に対する規制緩和（短期現地貸規制廃止、中長期貸規制緩和、円転換規制廃止）を決め、6月には短期資本取引に関する規制緩和策を決めた。すなわち、非居住者預金勘定の廃止、居住者外貨預金勘定の残高規制廃止、居住者による短期外貨証券の取得規制廃止などで、これにより外債購入が自由化された。

また9月には対外経済政策閣僚懇談会で、東京ラウンドへの積極的取組みを決めて、12月の経済対策閣僚会議による対外経済対策8項目の決定では関税の引下げ、輸入金融の拡充などを決めた。このような、国際収支黒字対策推進の流れのなかで、53年1月には、大蔵省は為替管理の自由化措置を決めて発表した。為替管理原則自由への意図を示すもので、自由化・簡素化の12項目はすでに決定したものを含めて、標準決済制度、自由送金制度の限度及び外為銀行の承認の廃止、本邦通貨携帯輸出、外貨預金制度、対外証券投資に対する為替ヘッジ、保証、金取引、不動産取引、対外直接投資、対内直接投資、技術導入、その他であり、その内容は輸入の標準決済期間で前払いを認め、後払いを延長し、海外への送金を大幅に増額して渡航外貨の制限を外し、円持出しを10万円から300万円まで自由とし、外貨預金を300万円まで認め、金取引は300万円超

第10-9表 国際収支推移

(単位：百万ドル)

期 間	輸 出	輸 入	貿易収支	貿易外収支	移転収支	経常収支	外貨準備高	
昭和 50	1～3月	12,879	12,224	655	△ 1,512	△ 68	△ 925	14,152
	4～6	13,478	1,396	1,082	△ 1,226	△ 156	△ 300	14,604
	7～9	13,517	12,115	1,402	△ 1,357	△ 68	△ 23	13,269
	10～12	14,860	12,971	1,889	△ 1,259	△ 64	566	12,815
51	1～3	14,149	12,679	1,470	△ 1,522	△ 57	△ 109	14,182
	4～6	16,070	13,687	2,383	△ 1,303	△ 139	941	15,397
	7～9	17,088	14,373	2,715	△ 1,673	△ 59	983	16,489
	10～12	18,719	15,400	3,319	△ 1,369	△ 85	1,865	16,604
52	1～3	17,517	14,786	2,731	△ 1,751	△ 87	893	16,997
	4～6	19,376	15,524	3,852	△ 1,520	△ 149	2,183	17,388
	7～9	20,197	15,441	4,756	△ 1,373	△ 83	3,300	17,868
	10～12	22,243	16,232	6,011	△ 1,360	△ 70	4,581	22,848
53	1～3	21,547	15,792	5,755	△ 1,669	△ 115	3,971	29,208
	4～6	23,261	16,729	6,532	△ 1,755	△ 198	4,579	27,331
	7～9	24,730	17,379	7,351	△ 2,051	△ 154	5,146	29,240
	10～12	26,096	21,138	4,958	△ 1,912	△ 208	2,838	33,019
54	1～3	22,891	21,201	1,690	△ 2,054	△ 347	△ 711	28,813
	4～6	24,454	22,931	1,523	△ 2,399	△ 250	△ 1,126	24,979
	7～9	26,054	26,414	355	△ 2,617	△ 257	△ 3,229	25,335
	10～12	27,828	28,841	1,013	△ 2,402	△ 273	△ 3,688	20,327
55	1～3	26,718	29,311	2,593	△ 2,742	△ 493	△ 5,810	18,543
	4～6	30,841	32,141	1,300	△ 2,841	△ 392	△ 4,533	22,642
	7～9	32,663	30,404	2,259	△ 2,968	△ 302	△ 1,011	23,768

を届出ること改め、対外投資も事前届出とするなど、広い範囲の弾力化措置であった。

この弾力化措置の実施に続いて外国為替管理法改正に取り組むことになり、同年8月から外国為替貿易法制懇談会が発足した。そして同懇談会の報告に即し

て外国為替管理法改正関連法案が国会に上程されたが、その時期に、円相場急騰に対処する意図もあって、54年5月に大蔵省は7項目の資本流入促進策を発表した。輸入ユーザンス期間延長、輸出前受金規制撤廃、円建外債発行代り金ドル転換期間撤廃、長期インパクトローン使途制限緩和、短期インパクトローン解禁、円建外債非居住者応募比率撤廃、非居住者現先取引解禁、がそれで、これらの措置により、外国為替管理法改正はその成立を前にほぼ実体は整えられることになった。改正法はそれを原則自由の法体制にまとめる手続きであった。

3 アジア開発銀行への協力

アジア開発銀行は41年設立以来ようやく軌道に乗り、40年代後半は急速に業務が拡大した。47年の第1次増資以降、特別基金への期待を背景に49年6月からは一般基金の外にアジア開発基金を設けて無利子、長期の貸出しを始めた。この特別基金への期待は大きく、ことに石油危機後の国際的不振もあって、50年の総会では10億ドルの追加が提示された。出資国間の調整が捗らず、51年の総会後によりやく8億3,000万ドルで合意ができた。この51年の総会に、わが国は技術援助特別基金の拡充に50年の5割増の300万ドルの拠出を提示し、また設立検討中の農業開発国際基金への拠出の意向も示した。従来多くの出資が期待されていた域外先進国が、その期待に応じがたくなりつつある状況もあって、わが国に対する期待はさらに強まっていた。基金発足時の合意はわが国の拠出は全体の約3分の1ということであったが、状況変化でこの比率は高くなる方向をたどらざるをえなくなった。

51年の増額に続いて54年に第2次のアジア開発基金の財源補充が決まり、先進17ヵ国からの拠出は約20億ドルとなり、わが国はその約47%、9億ドル以上を占めた。第2次の財源補充計画は4年間に4分の1づつ拠出することになっていたが、実施が遅れる国もあって、わが国の置かれた条件はますます強められた。

この特別基金の補充に先立って、52年には47年に次ぐ第2次の一般増資がきまった。これによってアジア開発銀行の授權資本金額は27億5,000万ドルから約95億ドル（約72億SDR）に増大した。第2次増資については50年の総会でその必要性が強調され、それを受けて理事会での検討が進み、52年末までには増資の効力発生が必要であるとの中間報告が総務会に提示された。増資規模は135%増を目指した。

第8節 東京ラウンドの結実と関税政策

石油危機後の関税問題は、石油危機によって引延ばされた東京ラウンドの結実にあったとすることが許されよう。石油危機はいずれの国についても関税引下げを促進するについての好材料ではなかった。さりとしていたずらに遅延させることが許される課題でもなかった。石油危機の打開が見通されるにともなって交渉の促進妥結への努力は強くなり、またその実現のための対策も進められた。わが国についてみれば、昭和53年の関税の前倒し引下げがそれであり、それに先立って政府は53年1月に東京ラウンドに臨む基本方針を決め、これによって日米通商交渉に当たった。基本方針では2万1,650品目について、国際的目標の平均40%を上回る引下げを実現し、また特定870品目では基準以上の大幅引上げを実施するという内容で、東京ラウンド実現への積極姿勢を示すものであった。

これらの対策決定の背景には51年以降の国際収支、ことに経常収支の好調があり、経常収支黒字の定着と円高ドル安の助長、物価高騰に処した米国の公定歩合の大幅引上げと、この過程で進んだ米国の対日貿易赤字の増大に対処する日米交渉で、米国の強固な替貿易の自由化と関税引下げを求めてきたことを知らなければならない。

東京ラウンドはケネディ・ラウンドに次ぐ新しい国際ラウンドで、48年9月の東京宣言で交渉妥結を50年を目標として最高意思決定機関である貿易交渉委員会（TNC）の設置を決めたが、50年2月によりやくTNCが6分野について交渉グループを作ってから本格交渉に入った。50年11月には6ヵ国首脳によるランブイエ宣言で、新国際ラウンドの交渉妥結目標を52年と提唱し、12月には交渉参加国はこの提唱に賛意を示した。しかしケネディ・ラウンドでは一律50%引下げを原則として関税交渉が行われたが、新国際ラウンドではどのような関税引下げ方式をとるかについても、各国それぞれの提案があって一本化に

時間がかかった。わが国は単純化、平準化、例外抑制の方針で臨んだ。一般的に適用される方式で複雑でないもの、各国間の関税格差を縮小するもの、関税引下げのできない例外品目をできるだけ少なくするものという主張であった。

52年5月のロンドン・サミットで交渉促進が共同宣言に盛り込まれ、これを機に米国とECを軸に早急な東京ラウンド妥結を図ることを期したタイムスケジュールが合意されて、実現に大きく前進した。第1段階は関税引下げ方式の決定であり、予定の52年10月には実現しなかったが、53年1月に各国のオファーが提出されることになり、わが国も既述のような方針を決めた。工業品関税の実質40%を超える引下げ、交渉対象品目約2,640のうち例外品目330である。

この主要国のオファー提出で本格的交渉が始まり、7月には数ヶ国代表国による東京ラウンド交渉の現状の声明が出され、これをうけてボン・サミットでは12月までの交渉を実質的に完了させることを目指す合意ができた。その12月に日米間では主要分野で全般的に合意し、これに合わせて他国との合意も進み、翌54年4月に貿易交渉委員会が開かれ、翌12月に主要参加国間で東京ラウンド交渉の実質的終結を意味する調書の仮調印が行われた。調書には付属の12文書があって、この交渉が関税だけでなく、非関税措置や貿易の枠組など広い分野に及ぶものであることを示した。

第2章 財政再建の財政金融行政

第1節 特例公債依存脱却の行政展開

1 方針転換の55年度予算

財政運営は昭和55年度から大転換した。54年12月19日に55年度予算編成に対する財政制度審議会の「歳出の節減合理化に関する報告」がそれを端的に示しており、財政再建は国民的課題となっており、まず徹底した歳出の節減合理化に努め、歳出規模の思い切った抑制が不可欠であるとの認識を示した。このとらえ方は54年度予算が39.6%の公債依存率となったことに対応して、年度早々から55年度予算編成の事前点検が財政当局と各省庁との間で始められた。いわゆるサマー・レビューである。ここでの課題は歳出の徹底合理化抑制方策の検討であった。多額の公債発行を伴う財政運営はその公債の消化も円滑に進まない状況を導いており、公債金収入減額は最優先の条件であった。さらに55年度の財政事情の試算（フレーム試算）を公表し、その検討と提言を財政制度審議会に求めるなど、例年になく積極的な取り組みを進めた。その取り組みを11月に就任した竹下蔵相が促進した。



12月29日に閣議決定した55年度概算は、一般会計歳出は42兆5,888億円で前年度当

第88代大蔵大臣 竹下 登