

北後のいわゆる「40日政争」を経て、11月の自民党総裁選挙は大平・福田の決戦投票に持ち込まれ、大平統投が決定した。また、第2次大平内閣の蔵相には竹下登が就任し、自らの蔵相時代に特例公債の発行を開始した大平首相とともに、財政再建の目標である「昭和59年度特例公債依存脱却」へ向けての第一歩を踏み出すこととなったのである。そうした経緯については次節で詳しく述べることとする。

〔注〕

- 1) イランは、政変によって昭和53年12月26日から（54年3月5日まで）石油輸出を完全に停止し、世界の石油需給を一気に逼迫させた。また、OPEC加盟国は54年1月1日以降、原油価格を数次にわたって引き上げた。こうした情勢を受けて、1月17日には、アメリカ系石油会社のカルテックス社が対日原油供給の削減を通告し、他の国際石油資本（メジャー）もこれに追随したのである。
- 2) 最終的な「新経済社会7カ年計画」の策定は昭和54年8月であった。なお、政府の長期経済計画の変遷とその実績については、巻末統計を参照。
- 3) 大蔵省が初めて国会（昭和51年2月6日、衆議院予算委員会）に提出した「財政収支試算」については、第2節の第2項を参照。

第2節 財政政策

1 第1次オイル・ショックまでの財政政策

対外経済問題と不況への対応 昭和46年度予算編成までは高度成長の追い風のなかであり、財政運営は比較的順調であった。しかし、その執行段階になると、第1節で述べた内外要因などによって財政当局は極めて困難な対応を強いられることとなった。46年8月のニクソン・ショック以後、財政の当面の課題は、経済不安の払拭と不況対策に絞られていったのである。

昭和47年度予算編成は、46年8月末の概算要求の前後に国内外で多くの問題が発生し、例年になく多くの課題を抱えていた。即ち、6月の第9回参議院選

挙では、政府の福祉政策や公害対策の不備を突いた日本社会党が躍進し、日米間の沖縄返還交渉が最終段階を迎えたことによって、沖縄復興対策は目前の課題となっていた。さらに、各省からの概算要求提出後も、ニクソン・ショックや変動相場制移行に伴う不況への対応が必要となった。47年度予算は、上記の参議院選挙結果を受け、社会保障関係だけでも、高齢者向けの社会保障施策の充実、老人医療費自己負担分の公費負担による軽減、老人福祉年金の給付額の引上げ、診療報酬の引上げ、政府管掌健康保険の定率補助など、検討課題が山積みであった。さらに、公共事業関係では自動車重量税の平年度化に伴う道路予算の大幅な増額、そのほか第4次防衛力整備計画や日本国有鉄道の補助金増額なども重要な課題であった。一方、歳入面については、当初から期待された施策の実行と景気対策のための財源を多額の公債発行で賄う方針が固められた。そこで問題となったのが、公債金を特例公債まで拡大するかどうかであった。

昭和46年12月に提出された財政制度審議会の建議では、公債発行が多額となることを容認しつつも、建設公債・市中消化の原則の遵守、減税は長期的観点から慎重に対処すること、などが示された。これらを踏まえ、年末に閣議決定された予算編成方針では、通貨調整に伴う国際経済環境の新たな展開に即応し、国内経済の停滞克服と国民福祉の向上を期することを基本として、財政規模の積極的な拡大を図り、1兆9500億円の公債を建設公債で発行することが決定された。こうして、47年度政府予算案は、公共事業のシェア拡大、老人医療費の無料化など社会福祉優先を特色とする各種の施策が盛り込まれ、一般会計歳出11兆4677億円、対前年度当初予算比は21.8%増と41年度以来の高い伸びとなった。

なお、昭和47年度予算の執行に当たっては、政府はその実効性を高めるため、5月に上半期の公共事業契約目標を72.4%と定めた。これは、47年度予算の成立が遅れ、1カ月の暫定予算を組まざるを得なくなったことによるもので、景気対策の遅れを取り戻す措置であった。また、そのほかにも対外経済緊急対策に基づく公定歩合の大幅な引下げや財政投融资の追加が行われ、10月にはそうした一連の政策の総仕上げとして、自由化と関税引下げ等による輸入拡大・輸

出の適正化などを内容とする「対外経済政策の推進について」（第3次円対策）が決定されるとともに、本予算と同様に景気対策としての公共投資を主軸とする47年度補正予算が編成され、11月13日に成立した。

列島改造ブームのなかの積極大型予算 昭和47年のわが国経済は、不況対策と対外経済問題に追われた前年とは異なり、年初以降内需中心の緩やかな景気回復に転じ、秋以降は順調な回復がみられた。47年7月に佐藤栄作内閣の後を受けて成立した田中角栄内閣は、積極政策を目指してその実現を48年度予算に期すこととなった。47年8月末の概算要求に9月末までの追加要求が認められ、これらを含めた各省の要求総額の対前年度比は、公共投資関連が38.0%増と極めて高く、このうち生活環境施設整備費は82.3%増、住宅対策費は56.9%増に膨れ上がっていた。このように、日本列島改造を標榜して立ち上げられた内閣であったため、予算編成に際しての各省庁の概算要求は例年になく積極的なものとなった。さらに、懸案となっていた第4次防衛力整備計画（昭和47～51年度）も10月には閣議決定された。

こうして編成された昭和48年度政府予算案は、一般会計歳出14兆2841億円、対前年度当初予算比は24.6%増と47年度の伸び率を上回る積極大型予算となった。歳出の構成では、社会保障関係費のなかでも社会福祉費の伸びが大きく、その重点は、老人医療費無料化措置の範囲拡大、老人ホーム運営費の増額やホームヘルパーの増員等に置かれた。また、年金制度の拡充、政府管掌健康保険の財源対策、児童手当の対象拡充などが図られた。公共事業関係費は、大蔵原案では列島改造ブームの割には伸び率が低かったが、復活折衝で上積みがなされた。そのほかでは、大気・水質汚染対策、公害防止技術の開発、公害被害者の救済対策等の施策が一段と強化され、環境保全・公害対策費全体では対前年度比61.7%増という著しい伸びとなった。また、歳入面では、大幅な税の自然増収を見込むとともに、公債発行額を前年度よりも3900億円多い2兆3400億円とした。

積極大型予算への評価については、物価と地価の騰貴が明らかになっていた

にもかかわらず、また、引締め政策への転換の必要性が一部で唱えられていた時期にこうした大型予算を編成したことは、物価の安定という立場からは問題があったとする考え方がある。しかし、一方では、当時の経済界には景気対策としての財政出動や、円再切上げを回避するための調整インフレを求める空気があったことから、政府には国内物価をある程度上昇させて国際物価に近づけることでわが国の輸出増加の勢いを緩和し、円再切上げを求める国際世論を鎮静化させようとする意図があったのではないかと、との指摘もある。

昭和48年度における財政運営は、列島改造計画関連の予算事項をこなしつつ、年初来の新たな事態に同時に対応していくこととなった。田中首相の施政方針演説（48年1月26日）では、円再切上げの回避に向けての努力が約束されたが、その後48年2月の変動相場制移行を機に、円の対ドルレートは急上昇に転じたのである。併せて、48年は年初から卸売物価が高騰し、やや遅れて消費者物価も騰勢を強めていった。また、民間設備投資が一段と拡大し、景気過熱の傾向がみられた。このため政府は、暫定予算を組み、48年度予算の成立を待って公共事業の弾力執行に乗り出し、景気の過熱に対処する姿勢を鮮明に示した。公共事業については、5月に上半期の契約目標を6割以内に抑えることを決め、6月にはそれをさらに5割以下とすることを決定した。しかし、政府サイドでは公共投資の圧縮・繰延べを実施したが、民間企業の投資意欲は依然旺盛であり¹⁾、円相場の上昇にもかかわらず輸入物価は上昇を続けた。また、卸売物価の上昇にも拍車がかかった。この間、日銀は、公定歩合を4月2日に続いて5月30日、7月2日、8月29日と段階的に引き上げた。こうした状況下で、10月には第1次オイル・ショックが発生することとなった。

福祉元年の財政政策 戦後の経済成長が福祉の向上に大きく貢献したことは明らかであるが、高度成長が終焉を迎えようとした時期には、そうした成長が必ずしも福祉の増大に繋がらないことが認識され始めていた。完全雇用がほぼ実現し消費水準が向上する一方で、環境破壊、大都市の過密と混雑、地域社会の崩壊など様々な問題が噴出したのである。このため、政府に対しては、資源

表1-2-1 社会保障関係費の推移

(単位:億円、%)

年 度	生活保護	社会福祉	社会保険	保健衛生 対策	小 計 (A)	失業対策 (B)	合 計 (A+B)	増加率
昭46(71)	2,503	1,419	7,022	1,601	12,545	896	13,441	-
47(72)	3,100	1,951	8,482	1,816	15,349	1,066	16,415	22.1
48(73)	3,555	3,224	11,199	1,998	19,977	1,169	21,145	28.8
49(74)	4,430	4,311	16,596	2,179	27,517	1,391	28,908	36.7
50(75)	5,347	6,169	23,277	2,738	37,532	1,737	39,269	35.8
51(76)	6,332	7,878	28,369	2,962	45,540	2,537	48,076	22.4
52(77)	7,227	9,579	34,062	3,243	54,112	2,807	56,919	18.4
53(78)	8,383	10,970	41,574	3,604	64,531	3,280	67,811	19.1
54(79)	9,223	12,318	47,087	3,866	72,494	3,772	76,266	12.5
55(80)	9,559	13,698	51,095	3,981	78,333	3,791	82,124	7.7
56(81)	9,919	14,959	55,555	4,115	84,548	3,822	88,369	7.6
57(82)	10,456	17,200	55,169	4,254	87,079	3,769	90,848	2.8
58(83)	10,858	19,184	53,379	4,264	87,685	3,712	91,398	0.6
59(84)	11,394	19,992	53,479	4,670	89,535	3,675	93,210	2.0
60(85)	10,815	20,042	56,584	4,621	92,062	3,673	95,736	2.7
61(86)	11,101	19,001	59,640	4,961	94,703	3,642	98,346	2.7
62(87)	11,147	20,158	60,974	5,006	97,286	3,610	100,896	2.6
63(88)	10,897	20,827	63,449	5,071	100,245	3,600	103,845	2.9
平成(89)	11,416	22,309	66,412	5,269	105,406	3,541	108,947	4.9
2(90)	11,087	24,056	71,947	5,587	112,677	3,471	116,148	6.6

出所:大蔵省「予算及び財政投融资計画の説明」各年度版より作成。

注:本表は主(重)要経費として公表された社会保障関係費の当初予算額である。

配分と所得再分配の両面にわたる積極的な役割と、福祉向上へのさらなる努力とが求められるようになっていた。

このような背景のもとで、昭和48年度の社会保障予算は、表1-2-1のとおり過去10年で最高の増加率(28.8%)となり、初めての2兆円予算となった。その内訳では、前記のとおり老人医療・老人福祉対策を中心とする社会福祉費、年金制度の拡充を中心とする社会保険費の伸びが著しかった。ところで、その48年度予算が「トリレンマ克服予算」と呼ばれたのは、福祉の充実のほかに、国際収支の均衡回復(貿易黒字の是正)、物価の安定という同時達成困難な課題を負っていたからである。大蔵省は当初、これらの同時解決が決して不可能ではないとの見方のもとに予算編成に臨んだ。貿易黒字問題に限ってみても、

輸入自由化など経済構造転換の余地が残されており、さらに国民福祉向上のための施策は貿易黒字問題の解決に寄与することにもなる。したがって、物価安定の施策を含め、財政金融政策や総合的な物価安定政策を多角的に運営することで、この課題はクリアできると考えられたのであった。しかし、こうした目論見は、48年度予算の執行段階における第1次オイル・ショックの発生によって打ち破られてしまう²⁾。政府は当面、次項で述べるような石油緊急対策をはじめとする総合的な物価対策、財政執行の繰延措置、さらには48年度補正予算及び49年度予算の編成等によって、総需要抑制、物価の鎮静化を最優先に取り組むこととなった。

〔注〕

- 1) 昭和48年にみられた投資需要には、製品需要の逼迫や値上がり期待があったことが指摘されている。
- 2) 昭和48年度経済の異常さは、名目成長率、卸売物価・消費者物価上昇率、貿易収支などの政府の見通しと実績との大幅な乖離に現れている。

2 第1次オイル・ショック後の財政政策

総需要抑制を掲げた補正予算 第1次オイル・ショックの深刻な影響に対処するため、昭和48年11月16日に「石油緊急対策要綱」が、次いで、12月22日に「当面の緊急対策について」が決定され、総需要抑制の強化、公共料金等の抑制、生活必需物資の確保及び価格安定等が図られた。財政面の政策では、財政投融资計画の4次の追加、48年度補正予算の編成など、主として物価・賃金の上昇に対応する受け身のものとなった。このうち補正予算は12月14日に成立をみたが、当初予算の6.9%に相当する9885億円の大規模補正となった。その内容をみると、歳出では、給与改善費等の追加補正が1兆2017億円に対して、減額補正が2132億円、歳入では、税収主体の追加補正が1兆5185億円に対して、減額補正が公債金減額の5300億円であった。したがって、歳出の減額と歳入の追加との合計1兆7317億円が補正財源とされ、そのうち約7割が歳出の追加に、

約3割が公債減額に充てられたことになる。この5300億円に上る公債金減額に象徴されるとおり、48年度補正予算は、名目成長率の大幅上昇と物価高騰をストレートに反映したものであった。即ち、歳入面には大幅な税収増加が反映され、歳出面では給与改善費等の追加が中心となって、総需要抑制・物価の安定を最優先とする姿勢が貫かれたのである。

緊縮型の49年度予算 昭和49年度予算編成に当たってはまず、48年7月に概算要求枠（シーリング）を従来どおり一律25%増以内とすることなどが閣議決定された。このように、49年度予算を緊縮型の予算とするという方向づけがなされ、予算規模の圧縮、公債依存度の引下げが検討されるとともに、具体的には公共事業の抑制と社会保障施策の推進が課題とされた。さらに、第1次オイル・ショックの発生によって、政府は財政金融の両面から強力な総需要抑制策を実施することとし、49年度予算の公共事業関係費は伸び率ゼロに抑えられることとなった。

折りしも、愛知揆一蔵相（昭和48年11月23日に急死）を引き継いだ福田赳夫蔵相は、昭和49年1月21日の財政演説において、「物価の安定を実現するためには、まず何をおいても総需要の抑制を図ることが肝要であります。財政金融諸施策の運営に当たっては、その眼目をこの一点に絞って臨む所存であります」と述べている。こうして、49年度政府予算案は、一般会計歳出が17兆994億円、対前年度当初予算比で19.7%増となり、その増加率は前年度（24.6%）を大きく下回るものとなった。歳出の内訳では、公共事業関係費を48年度当初予算額を下回る規模に圧縮しつつ、住宅対策費・生活環境施設整備費等については国民福祉向上の観点から手厚く配分された。また、所要経費の増加項目をみても、当然増経費の急増と地方交付税交付金の大幅増加のほかは、社会保障関係費の増加率が48年度を抜いて過去最高（36.7%増は安定成長期のピーク）となったことが目立っている。社会保障については、既に48年度において年金制度改正や児童手当制度の拡充によって福祉予算を維持しようとするスタンスが示されていたので、これは既定の施策と理解された。新たな制度改正として

は、老齢福祉年金及び母子福祉年金の給付額引上げや児童手当の支給対象の拡大などがあった。一方、歳入面では、公債発行額を前年度よりも抑えて2兆1600億円とし、公債依存度の低下が図られた。

昭和49年度予算の執行は、上半期から抑制基調でスタートした。政府は、まず10日間の暫定予算を組み、49年度予算の成立を待って財政執行の抑制を閣議決定し、第1四半期の契約率を2割強に抑える方針を示した。こうした政策の効果は、年央には物価の落ち着きとなって現れたが、先行需要の根強さもあり、7月の閣議では総需要抑制策の継続が確認された。こうした財政執行の抑制措置は、第1次オイル・ショック後の物価の急騰と上昇持続の過程では当然の施策として理解されたが、公定歩合引上げなどの金融政策を含め、物価抑制政策をいつ解除するかのタイミングが問題となった。

緊縮型から拡大型へ 昭和49年7月7日の第10回参議院選挙直後、三木武夫副総理が田中角栄首相の政治姿勢を批判して辞任するという事態が発生した。これに次いで、福田赳夫蔵相、保利茂行政管理庁長官が辞任し、自民党の挙党体制が崩壊する。外相から蔵相に就任した大平正芳のもとで予算編成作業が本格化し、50年度予算は拡大基調に転じることとなった。

しかし、この予算の特色は当初から方向づけられていたものではなく、むしろ、当初は予算規模の圧縮、大型の所得税減税の見送り、公債依存度の引下げなど、引締め基調の維持が目標とされていた。実際に、8月30日には財政執行の繰延べが閣議決定され、第3四半期の公共投資の契約抑制が決定される。さらに、財政制度審議会の建議においても、昭和50年度予算の規模の圧縮、公債発行の縮減、租税負担の調整等が要請され、予算編成方針では抑制的な基調が堅持されることとなった。ところが、田中内閣から三木内閣への交代後、50年度予算に先立って編成された49年度補正予算（12月23日成立）は、必ずしも政策意図によるものではなかったが、物価高騰に対処するため必然的にかんがりの拡大型となった。その規模は、48年度補正予算の倍増となる2兆987億円で、補正財源の一部に1兆6120億円の税収を計上したが、地方交付税交付金、公務

員給与改善費、米価引上げに伴う食糧管理特別会計への繰入れなどを中心とする歳出増加も大きく、ここでは公債金の減額は行われなかった。

明けて昭和50年に入った頃からは、緊縮型の49年度予算の浸透もあって景気回復は鈍化し、むしろ大幅な税収不足が見込まれるようになった。企業の生産活動の減退、企業収益の悪化、雇用不安が顕在化したのである。本章第1節の第2項でも述べたが、この時期においては、従来の高度成長路線から安定成長路線への政策転換が行われたとみることができる。即ち、政府は景気の着実な回復を図り、業種別の跛行性、雇用面の回復の遅れ、高水準の企業倒産などに対処するため、積極的な財政政策へと方向を転換したのだった。50年度政府予算案の一般会計歳出は21兆2888億円、対前年度当初予算比で24.5%増と、その増加率は48年度予算に次ぐ大きなものとなった。歳出の内訳では、社会保障関係費が、生活保護世帯・老人等に対する施策強化を中心に1兆361億円の大幅増加（35.8%増）となり、総額は3兆9269億円に上った。また、地方交付税交付金も、1兆264億円と大幅に増額され4兆4086億円に達した。公共事業関係費の伸びが抑えられた反面、当然増経費の伸びは49年度を上回り、全体として拡大型予算を強く印象づけるものとなったのである。

大幅な税収不足への対応 総需要抑制によって昭和49年度は戦後初のマイナス成長となったが、生産活動の減退や失業増加などの不況現象は、物価高騰を克服する過程で生じた副産物とみなされていた。そうしたなかで、不況色が強まりスタグフレーションの様相が明らかになるにつれて、不況によってもたらされた大幅な税収不足（歳入欠陥）が問題化していった。

その後は、前記のとおり昭和50年に入った頃から税収動向が当初の予測とは異なり、補正後予算ベースでの49年度の税収不足額は7711億円が見込まれた。この不足額に対しては、50年4月15日に「国税収納金整理資金に関する法律施行令」の改正が閣議決定され、4月に収納される税収を新旧いずれの年度の所屬とするかの区分に当たって、納税義務が成立する日によって区分することとされた。つまり、従来の方法では50年度の税収となるべき税であっても、49年

度中に納税義務が発生したものについては49年度の税収とする、という方法が採られたのである。これによって、49年度税収に4330億円が組み込まれ、ここまでの処理で49年度の税収不足は3381億円となった。さらに、税外収入の増収が2599億円見込まれたことと、歳出面で不用額1810億円が生じ、最終的には、これらの処理によって49年度税収不足額は全額補填され剰余金すら生み出された¹⁾。

さらに、昭和50年度も大幅な税収不足が見込まれ、高度成長期にはみられなかった自然減収という事態すら予測された。こうした自然減収は、不足する財源を公債収入に求めた場合は巨額の特例公債に依存することとなり、さらに、その傾向が継続することによって、その後の財政運営の重い足枷になることが懸念された。

財政制度審議会では昭和50年3月以降、財政硬直化を打開するための方策について本格的な検討を進めていたが、その検討課題に税収不足への対応問題が加えられることとなったのである。こうして、同審議会は7月21日に「安定成長下の財政運営に関する中間報告」を大平蔵相に提出した。そこにおいては、①多額の税の自然増収は期待できないこと、②国債費累増の恐れがあること、③社会保障関係費等による財政負担が増大すること、を財政を制約する3つの条件として指摘し、財政合理化の観点から、予算の増加慣行の見直し、財政依存の排除、補助金の整理合理化、社会保障・公共料金・地方財政等の見直しの必要性が特に強調された。

他方、昭和50年度に入ってから財政運営は、その重点を物価の安定から不況の克服へとシフトさせなければならなかった。50年2月の第1次景気対策（中小企業向け融資の円滑化、公共事業契約枠の消化促進等）、3月の第2次景気対策（公共事業費の円滑な執行等）、6月の第3次景気対策（住宅建設の促進、公害防止対策向け融資の拡充等）と累次の景気浮揚策が打ち出され、さらに政府は、民間設備投資・消費・輸出等の最終需要が伸び悩むなかで、9月には第4次景気対策（公共事業の追加、金利水準の引下げ等）を策定した。これによって、財政経済の政策スタンスは、総需要抑制政策から景気対策へと明確

に転換されることとなった。なお、こうした積極的な財政金融政策、即ち、4次にわたる景気対策の実施とこれに呼応する日銀の公定歩合の引下げ等は、変動する国際経済の諸課題に対して、わが国がどのような姿勢で取り組もうとするかを示すものであった。

そうしたなかで、11月7日には、昭和50年度補正予算が成立した。その内訳をみると、歳出では、公共事業費・給与改善費等の追加補正が8230億円に対して、減額補正が地方交付税交付金の減額（1兆1005億円）等からなる1兆2747億円、歳入では、法人税・所得税などの税収と専売納付金の減額補正4兆197億円に対して、追加補正が公債金を中心とする3兆5680億円であった。したがって、補正額としては、大幅な税収不足を反映して4516億円の減額となった。ところで、地方交付税交付金については、ベースとなる国税3税（所得税・法人税・酒税）の減額に伴い上記のとおり一般会計からの受入れが大幅に減額されたが、地方財政運営への配慮から、地方交付税交付金総額は当初予算どおりに確保された。この点について少し詳しく述べると、地方交付税交付金の所要額は、減額された1兆1005億円のほかに地方公務員給与の改定等にかかる追加分の415億円があり、合計では1兆1420億円の手当てが必要であった。このため、まず資金運用部資金から交付税及び譲与税配付金特別会計に1兆1200億円の借入れを行い、あくまで50年度限りの特別措置として、一般会計に計上した臨時地方特例交付金220億円を受け入れることとした。しかし、交付税及び譲与税配付金特別会計による資金運用部借り入れについては、その後も10年以上にわたって地方財政への大規模な補填措置として定着し、借入れ合計額も累増していった。

結局、昭和50年度の3兆8790億円に上る税収不足については、上記のとおり補正予算で対処することとなり、5兆4800億円の公債発行が行われたのだった。公債金の内訳は、「昭和50年度の公債の発行の特例に関する法律」に基づく特例公債2兆2900億円と、建設公債1兆1900億円であり、補正の目的が税収不足対策にとどまらず、公共事業の追加による景気対策の促進にあることを示すものとなった。なお、「財政法」第4条の規定による建設公債のほかに、特例法

によった理由としては、歳入不足があまりにも大きすぎたことや、特例法の制定によっていかに異例な法律によっているかを印象づける狙いがあったとされる。このような経緯によって、50年度補正予算から、特例公債への大規模かつ継続的な依存体制が開始することになったのである。

しかし、特例公債に依存した財政自体は健全性を損ねているものであり、財政の本来あるべき姿とはいえ、堅実な財政にできるだけ早く復帰することが政府の重要課題となった。

公債大量発行下の積極予算 その後のわが国経済は、昭和50年中の4次にわたる景気対策の効果もあり、50年度末には足踏み状態を脱して回復の兆しが見え始めた。財政運営の基本姿勢は既に大きく転換していたが、51年度予算編成は、50年7月の財政制度審議会の「安定成長下の財政運営に関する中間報告」を実行に移し、予算規模の増大抑制と経費の合理化を徹底することとなった。また、その指針となるべき概算要求枠は、表1-2-2のとおり、43年度以来続いた25%増から15%増へと引き下げられた。

昭和51年度政府予算案は、一般会計歳出を24兆2960億円、対前年度当初予算比で14.1%増と極力抑制したが、税収の不振による歳入不足にどう対処するかという課題を負いつつ、同時に公共事業などによる景気対策も進めなければならなかった。歳出面において、総需要創出効果の大きい公共事業関係費等への重点配分がなされ、例年どおり社会保障施策の充実（生活扶助基準の引上げ、年金額の引上げ等）が図られたことは、新しい経済成長パターンへの適合を示すものでもあった。こうして、歳入面では税収不足を補うための公債発行額が前年度を5兆2750億円上回る7兆2750億円に増大し、公債依存度は前年度を20.5ポイント上回る29.9%と、戦後最高の水準となった。しかも、公債金収入の5割強に当たる3兆7500億円が初めて当初予算から計上された特例公債であった。

ところで、予算の国会審議においては、野党から特例公債依存から脱却できる目標年度とその対策について提示要求がなされた。このため大蔵省は、51年

表 1-2-2 概算要求基準等の推移

36～39年度予算概算要求枠	50%増の範囲内	
40～42年度予算概算要求枠	30%増の範囲内	
43～50年度予算概算要求枠	25%増の範囲内	
51年度予算概算要求枠	15%増の範囲内	
52年度予算概算要求枠	一般行政経費 10%増 その他 15%増	の合計額の範囲内
53、54年度予算概算要求枠 (閣議了解)	一般行政経費 経常事務費 0 その他 5%増 その他 13.5%増	の合計額の範囲内
55年度予算概算要求枠 (54.7.31)	一般行政経費 0 その他 10%増	の合計額の範囲内
56年度予算概算要求枠 (55.7.29)	一般行政経費 0 その他 7.5%増	の合計額の範囲内
57年度予算概算要求枠 (56.6.5)	0	
58年度予算概算要求枠 (57.7.9)	マイナス5%の範囲内 (除く投資的経費)	
59年度予算概算要求枠 (58.7.12)	経常部門 マイナス10% 投資部門 マイナス5%	の合計額の範囲内
60年度予算概算要求基準 (59.7.31)	経常部門 マイナス10% 投資部門 マイナス5%	の合計額の範囲内
61年度予算概算要求基準 (60.7.26)	経常部門 マイナス10% 投資部門 マイナス5%	の合計額の範囲内
62年度予算概算要求基準 (61.7.21)	経常部門 マイナス10% 投資部門 マイナス5%	の合計額の範囲内
63年度予算概算要求基準 (62.7.31)	経常部門 マイナス10% 投資部門 0%	の合計額の範囲内
平成元年度予算概算要求基準 (63.7.15)	経常部門 マイナス10% 投資部門 0%	の合計額の範囲内
2年度予算概算要求基準 (元.7.11)	経常部門 マイナス10% 投資部門 0%	の合計額の範囲内

出所：財政調査会編「国の予算」各年度版より作成。

注：昭和63年度～平成2年度については、上記のほか、産業投資特別会計繰入（NTT株式の活用）がそれぞれ13,000億円計上された。

2月6日の衆議院予算委員会において、55年度までの歳入歳出の見通しを試算した「財政収支試算」を初めて提出した。そこでは、特例公債発行額がゼロになる目標時点として54年度、55年度の2つのケースが示されたが、その前提を高め、税収確保に置く内容となっていた。また、55年度を目標時点とするケースにおいては、増額を行っても建設公債を含む公債残高が51兆円強と推計され、その後における緊縮予算の必要性が示唆されていた。いずれにせよ、こうした「財政収支試算」によって、中長期的な視点に立った予算編成への本格的な取組みがなされるようになったのである。

前記のとおり、安定成長路線への政策転換が図られつつあった昭和51年度予算の執行段階では、経済の転換期にみられるような成長率の低下、業種別の跛行性・雇用回復の遅れ・企業倒産の増大など、産業構造の変化に伴う摩擦的な問題が生じていた。そのため、景気回復過程での摩擦を緩和し、持続的な安定成長路線に円滑に乗せていくことを目指して、経済対策閣僚会議は51年11月に「当面の経済情勢とその対策について」を決定した。これをもとに、公共事業の執行促進等、日本国有鉄道・日本電信電話公社の工事削減分の一部復活、住宅建設の促進、電力・石油精製業等の民間設備投資促進、プラント輸出の推進、中小企業対策、雇用面の措置の7項目の措置が講じられることとなり、51年度補正予算が編成（52年2月22日成立）された。

次に、昭和52年度予算については、大幅な自然増収が期待できない状況から、特例公債依存からの脱却の方策をさらなる歳出削減に求めることとし、概算要求枠について一般行政経費は10%増、その他（政策的経費）は15%増の範囲内とし、51年度よりもさらに厳しい基準を設けた。しかし、その一方で、国債費、地方交付税交付金、社会保障関係費、人件費等を合わせた当然増経費の増額が前年度を大きく上回る情勢であった。

一方、昭和51（1976）年にプエルトリコで開催されたサンファン・サミットの前後から、当時良好な経済パフォーマンスを示しつつあったアメリカ、西ドイツ、日本が機関車となって世界経済を牽引する役割を担うべきだとする「機関車論」が一部の国の政策担当者によって主張され、そのための内需拡大の要

請がわが国の財政面にも反映される情勢となっていた。したがって、財政健全化を目指すわが国の財政当局にとっては、二つの課題を同時に満足させるべき52年度予算の実現を迫られることとなり、一般会計歳出を28兆5143億円、対前年度当初予算比で17.4%増とし、物価の安定に努めつつ景気の着実な回復を図るという基本方針のもとに、公共事業関係費を21.4%増とする政府予算案が編成された。このようにして、51年度、52年度は、予算編成時点における景気回復の遅れと経常収支黒字とを背景に、公債の大量発行（51年度は7兆2750億円、52年度は8兆4800億円）による積極予算が組まれたのだった。こうした政策スタンスに基づく切れ目のない公共投資の効果が徐々に浸透し²⁾、52年11月以降、生産は上昇基調となり、53年3月の生産出荷はオイル・ショック前を上回る水準となった。

続く昭和53年度予算の概算要求枠は、経常事務費以外の一般行政経費は5%増、その他は13.5%増の範囲内とされた。このシーリングは52年度よりもさらに圧縮されており、50年度以降の3カ年にわたって歳入の約3割を特例公債を含む公債金収入で賄うという財政の異常事態に対処するためのものだった。他方、景気対策への要請が強まったことを背景に、53年度予算は52年度補正予算（第2次）と合わせた15カ月予算として編成され、住宅対策をはじめとする公共事業の拡充など景気刺激のための思い切った施策が盛り込まれた。これらによって、結局、53年度政府予算案は、一般会計歳出34兆2950億円、対前年度当初予算比20.3%増となり、前年度を2兆5050億円上回る10兆9850億円の公債発行が容認された。

決算調整資金の創設 第1次オイル・ショック以降は、景気のわずかな落込みによってもかなりの規模の税収不足が生じるようになっていた。このような予見し難い税収の落込みによって歳入不足となる場合は、歳出削減、もしくは、補正予算によって対処するのがそれまでの通例であった。しかし、こうした事態が年度末近くや年度経過後に発生すると、結果的に赤字決算となり、補正予算では対処できないこととなる。このため、大蔵省、財政制度審議会において

は、一般会計に特定の資金を設け、決算上の不足が生じる場合にはその資金を取り崩して歳入不足を補填する方法が検討された。昭和53年度予算は、上記のとおり15カ月予算として編成されたが、この時、「決算調整資金」に関する法律を制定し、税收減が一定規模を上回ることとなった場合に備えて決算調整資金を創設し同資金への繰入れに必要な経費を計上することとなった。

「決算調整資金に関する法律」は昭和53年2月18日に制定されたが、これに先立つ財政制度審議会の検討のなかでは、その主旨及び留意点について、①決算上の不足の処理が当該年度限りで完結処理され翌年度の財政運営に直接影響を及ぼさない制度にすること、②財政運営が安易化しないように歯止めを備えていること、③現行「財政法」に規定する諸原則に沿うようにすること、といった考え方が示された。なお、このように国の財政が特定の目的のために資金を保有することについては、必要な経費の財源は随時国民に負担してもらうという財政本来の姿に沿わない面もある。しかし、特別な理由が存在する場合等において、特別の資金の活用によって効率的な財政運営が可能となる場合には、そうした特別の資金を保有することが「財政法」(第44条)で認められているのである³⁾。

日独機関車論と景気対策の強化 第1次オイル・ショックから5年を経過して、昭和53年度には初めて内需主導型の経済となり、特に年度の後半は、民間需要を中心とする緩やかな自律回復が続くようになった。これは、53年4月以降の公共事業等の執行促進、7月のボン・サミットにおける7%成長の決意表明、9月の総合経済対策を受けた53年度補正予算の編成(10月12日成立)等、内外経済環境への適応努力によってもたらされた成果であった。

まず、昭和53年度の前半では、急激な円高による輸出の大幅な減少が景気回復を遅らせ、国際収支面でも経常収支の大幅な黒字傾向が続いた。こうした経済情勢のもとで開催された7月のボン・サミットでは、「日独機関車論」が話題となり、わが国は、①内需を中心に前年実績を約1.5%上回る7%の実質成長率を達成するよう努力する、②経常収支の黒字縮小のため輸入の増大と輸出

の抑制を図る、③政府開発援助を3年間で倍増する、という決意表明を行った。こうして政府は、財政面からのさらなる内需追加措置として、公共投資の大幅な追加による内需拡大策を軸とする総合経済対策を決定した。そして、この対策の実施に要する国費を追加するために53年度補正予算が編成され、10月12日に成立した。

このような補正予算での公債発行の追加もあって、昭和53年度の公債依存度は前年度に引き続き高いものとなった。このため、54年度予算編成では財政健全化が早くから重要課題として認識され、財政制度審議会は政府に歳出抑制による財政健全化、即ち、特例公債の削減、経常事務費の伸び率抑制等を要請した。また、概算要求枠を53年度と同水準とし、補助金の整理を強化するなど厳しい条件がつけられた。さらに、同審議会からは、行政改革を含めた経費抑制等によって財政再建を図るべきだとの意見が出されたが、自民党、産業界ともに景気刺激型の予算編成に強い期待を示した。こうした背景のもとに決定された54年度政府予算案は、一般会計歳出38兆6001億円、対前年度当初予算比では12.6%の増となった。経費別の内訳では、公共事業関係費が20.0%増、社会保障関係費が12.5%増と引き続き大幅に増額され、歳入面では、税収の不振により公債金は前年度を4兆2850億円上回る15兆2700億円、特例公債は8兆550億円に膨れ上がった。公債依存度39.6%は安定成長期のピークをなすものであり、また、この予算の主要経費別歳出額のうち国債費の伸び(26.6%)が最も大きく、その額が4兆円に達したことも象徴的な出来事であった。

59年度特例公債依存脱却の目標 昭和54年1月31日に大蔵省は、54年度予算案に即した財政の将来像を示すものとして、「財政収支試算(54年度ベース)」を国会に提出した。この試算は、1月25日に閣議で了解された「新経済社会7カ年計画の基本構想」との整合性を図りつつ、積上げ方式ではなくマクロ的手法によって計画最終年度である60年度の財政収支の姿を示したものであったが、当該長期経済計画においては、財政面で特例公債依存からの脱却を企図し、その目標年次を59年度とするものであった(「昭和59年度特例公債依存脱却の目

標)。このように、「新経済社会7カ年計画の基本構想」では財政再建が1980年代前半における新たな安定成長軌道を目指すための重要な政策目標の1つとされ、その理由には、財政が本来有する諸機能を回復させることが不可欠の要件であること、財政危機を放置した場合に生じる財政インフレや人口高齢化社会下での福祉水準の低下という副作用に明確な認識をもつ必要があること等を、経済計画という国民的合意形成の場において強く主張しなければならないと考えられたことなどがあった。

一方、大蔵省の「財政収支試算」では、昭和54年度の歳出38兆6000億円に対して59年度64兆9700億円、税収は54年度21兆4870億円に対して59年度56兆1500億円、公債金収入は、建設公債が54年度の7兆2100億円に対して59年度12兆3400億円、特例公債は54年度8兆500億円から59年度はゼロ、と試算されていた。このように特例公債依存からの脱却目標年次を59年度とした背景には、60年度からは50年度発行の特例公債の現金償還が本格的に始まり、償還財源の手当てが必要とされたことなどがあった。また、この目標は、上記のとおり試算の対象期間における大幅な増収が前提となっていた。

第2次オイル・ショック下の財政政策 昭和54年度のわが国経済は、イランの政情不安に端を発した原油価格上昇の影響から、卸売物価の急騰や経常収支の悪化が目立ったものの、政府による機動的な財政金融政策の発動などから着実な景気回復の過程をたどった。まず、54年度予算成立直後の4月6日には、「公共事業等の事業施行について」が閣議決定され、公共事業等の実施に当たっては、景気回復基調の定着に資するとともに物価動向にも十分留意するという、景気と物価の両睨みの姿勢が示された。具体的には、上半期の公共事業等の契約目標率を52、53年度（ともに上半期目標率73%）よりも低目の65～70%となるよう機動的な施行を図ることなどであった。また、下半期についても、10月の54年度第3四半期の公共事業等施行に関する閣議決定において、契約目標率を例年どおり80%程度とする中立的な財政執行の方針が決定された。

しかし、その後、物価動向がさらに警戒を要する情勢となったため、昭和54

年11月27日には「物価対策の総合的推進について」が決定され、財政面では、公共事業等の執行について、経済の動向に細心の注意を払い、物価上昇が加速することのないよう配慮することが確認された。なお、昭和54年度全体としては、物価、国際収支等の問題を抱えることになったものの、オイル・ショック後の調整過程を乗り越えて自律的な景気回復が実現し、税収の増加も見込める財政状況となったのである。このため、55年2月14日に成立した54年度補正予算では、1兆円を上回る規模の公債減額が図られた。

ここで、昭和54年度補正予算における公債金減額について少し詳しく述べると、まず、補正の規模は54年度当初予算の2.8%に相当する1兆674億円となった。歳出では既定経費と公共事業予備費の修正減少額が2746億円、歳入では税収、前年度剰余金受入れ等の差引純増額が2兆2874億円、合計で2兆5621億円を補正財源とし、このうち1兆3421億円を追加歳出額に配分するとともに、1兆2200億円が公債金の減額に充てられた。なお、公債金減額に当たっては、特例公債の減額が特に重視され、その額は1兆1380億円とされた。54年度当初予算では15兆2700億円という巨額の公債金収入を見込んでいたが、景気回復による税収増加の後押しによって、多少とも公債発行額を圧縮することとなったのである。こうした補正の結果、54年度の公債依存度は、当初予算の39.6%から35.4%へと低下した。

〔注〕

- 1) 昭和40年代には、49年度以前にも42、43年度が予算補正後に税収不足となったが、これらの年度においては税外収入の増収と歳出不用額の計上とによって対処された。また、40年度は、税収不足が早期に見込まれたため、まず予算補正によって当初予算の税収見積もりを減額し、最終的に歳入不足を特例公債の発行によって穴埋めするという方法が採られた。
- 2) 昭和52年度予算の執行段階においては、4月19日に公共事業等の上半期契約目標率を過去最高の73%とし、41年度以来となる公共事業等施行推進本部の設置を決定した。
- 3) 本節では、国税収納金整理資金（昭和29年創設）と決算調整資金について触

れたが、このような一般会計所属の資金としては、特別調達資金（同26年創設）、経済基盤強化資金（同33年創設）、農業近代化助成資金（同36年創設）がある。

3 国債大量発行への傾斜と公債政策

ニクソン・ショック後の公債政策 既に述べたように、昭和46年8月のニクソン・ショック以降、わが国では景気停滞の様相が濃くなり、46年度補正予算から48年度予算にかけて積極的な財政運営が展開された。その結果、42年度以降低下を続けていた公債依存度は、表1-2-3のとおり、46年度当初予算の4.6%から47年度当初予算では17.0%と、急激な高まりをみせた。

昭和47年度の経済運営は、景気回復と国際収支ギャップの解消を期した当初予算、11月13日成立の補正予算など、公債を活用した積極的な財政金融政策が行われた。また、補正予算による公債発行の追加と合わせて、47年1月からは長期国債として10年債（表面利率7.0%）の発行が行われた¹⁾。47年度予算においては、公債発行額は1兆9500億円（以下、いずれも当初計画額）と急増したが、このうち資金運用部引受けは2500億円、市中消化はシンジケート団（以下、「シ団」と呼ぶ）の引受け分1兆7000億円であり、市中消化の比率は前年度を大きく上回り9割近くとなった。47年6月24日には公定歩合が4.75%から4.25%に引き下げられ、預貯金金利も11年振りに引き下げられた。このように低金利の足並みが揃うなかで、長期金利の引下げも軌道に乗り、長期国債の表面利率も7月債から6.5%へと引き下げた。

昭和48年度予算の編成に当たっては、公債発行の規模を2兆3400億円に増大させたものの、公債依存度は16.4%と47年度よりも僅かに抑制された。また、公債の市中消化額を1兆8700億円に留め、資金運用部引受けを前年度の2500億円から一挙に4700億円に引き上げた。こうして、48年度の公債発行計画は、47年度補正予算当時の積極型とは異なる性格となった。また、第1次オイル・ショックに対処するための補正予算が12月14日に成立し、税収の増加見通しのもとに公債発行額が5300億円圧縮された。なお、48年度中は、公定歩合の引上げ

表 1-2-3 一般会計に占める国債費・公債依存度の推移

年度	一般会計歳出 (A) (億円)	公債発行額 (B) (億円)	公債依存度 (B/A) (%)	国債費 (C) (億円)	一般会計に 占める国債費 (C/A) (%)
昭46	94,143	4,300	4.6	3,193	3.4
47	114,677	19,500	17.0	4,554	4.0
48	142,841	23,400	16.4	7,045	4.9
49	170,994	21,600	12.6	8,622	5.0
50	212,888	20,000	9.4	10,394	4.9
51	242,960	72,750	29.9	16,647	6.9
52	285,143	84,800	29.7	23,487	8.2
53	342,950	109,850	32.0	32,227	9.4
54	386,001	152,700	39.6	40,784	10.6
55	425,888	142,700	33.5	53,104	12.5
56	467,881	122,700	26.2	66,542	14.2
57	496,808	104,400	21.0	78,299	15.8
58	503,796	133,450	26.5	81,925	16.3
59	506,272	126,800	25.0	91,551	18.1
60	524,996	116,800	22.2	102,242	19.5
61	540,886	109,460	20.2	113,195	20.9
62	541,010	105,010	19.4	113,335	20.9
63	566,997	88,410	15.6	115,120	20.3
平成	604,142	71,110	11.8	116,649	19.3
2	662,368	55,932	8.4	142,886	21.6

出所：大蔵省『財政金融統計月報』第480号より作成。

注：当初予算ベース。

に合わせて、8月債から10年利付国債の表面利率が7%に引き上げられ、さらに、公定歩合が12月22日には2%ポイント引き上げられて9%水準となったため、1月債からは表面利率がそれまでの7%から7.75%まで引き上げられた。

昭和49年度予算では、公債発行額は2兆1600億円であった。これは、当初計画比では減額だが、48年度補正による減額後の1兆8100億円を大きく上回っていた。ここでは、48年度をほぼ踏襲する形で資金運用部引受け4200億円、市中消化1兆7400億円が予定された。資金運用部による国債引受けの資金は、主に前年度の余裕金であった。ところが49年度においては、一般会計予算における総需要抑制政策との整合性をとる意味から、財政投融资計画での資金運用部資金の運用を抑制し、これによって生じた資金で国債を引き受けたのである。こ

これは、経済情勢に応じて財政投融资の運用規模を調整するというフィスカル・ポリシーであり、以後はこうした考え方のもとで資金運用部による計画的な国債引受けが行われることとなった。なお、公債発行実績の増大によって国債市況が年央以降は下落し、これに対処するため、10年利付国債は10月債から表面利率が8%に引き上げられた。

公債発行政策の転換と大量発行時代の到来 昭和49年度に引き続いて総需要抑制の方針で編成された50年度予算においては、公債発行額は2兆円とされ、49年度を1600億円下回るものとなった。このうち資金運用部引受けは4200億円、市中消化としてはシ団引受け1兆5800億円が予定された。

そうしたなか、昭和50年4月15日の衆議院大蔵委員会で、大平蔵相が50年度の税収不足を認め、財源難が大きくクローズアップされた。この時問題となったのは、不足する財源を建設公債で賄うことができないため、かつて40年度に実施した特例法による公債発行に依らざるを得ないことであり²⁾、また、その不足額が3兆4800億円と巨額であるため発行する公債の消化をどのような方法で実行するか、であった。さらには、政府にとってこうした事態は、51年度以降も継続する困難な問題として受け止められた。

このような税収不足に対応する補正予算は昭和50年11月7日に成立したが、それに先立つ10月8日に国債発行等懇談会が開催され、そこでは大蔵省から3兆4800億円の公債増発が提示され了承された。当初の予定額である2兆円を大きく上回る追加補正であり、そのうち建設公債は1兆1900億円、残りの2兆2900億円を特例公債によることとした。こうして、12月25日には「昭和50年度の公債の発行の特例に関する法律」が制定されたのである。なお、この時は、法案の成立が遅れたため、法案成立までに建設公債の発行を完了し、一方で12月の国庫の資金繰りの必要から同月中の短期間に特例公債2350億円を発行するという、異例の措置となった。

以上のような経過によって、昭和50年度以降は特例公債の発行を伴う公債の大量発行時代が到来したのだった。しかし、当初からこのような大量発行が継

続すれば、市中金融機関の国債保有高が急増し、円滑な引受けが困難になることが予想された。そのため大蔵省は、市中金融機関の負担軽減、個人の金融資産選考への配慮、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、新種国債の発行など、様々な角度から対応策を検討することとなった。

続く昭和51年度予算では、公債発行額は7兆2750億円と一挙に増大し、50年度当初計画を5兆2750億円、同補正後を1兆7950億円上回る規模となった。また、このうち資金運用部引受けは1兆円に倍増し、シ団引受けは6兆2750億円と4倍近くまで膨れ上がった。51年度予算の大きな特色の1つは、戦後初めて特例公債を当初予算に組み込み、所得税減税を見送ったことであった。その特例公債の規模は3兆7500億円、発行承認は国会での継続審議となり、10月15日にようやく成立した。また、その後の予算補正で公債金全体としては1000億円の追加がなされた。なお、翌52年の1月には、個人消化促進策として、額面総額989億円の5年物割引国債が発行された。これらの対応以外にも、年度当初以来の大量発行によって軟弱な市況が続いたため、6月と12月には日銀によって長期国債の買オペレーションが実施された。

一方、昭和51年度は、大蔵省による初の中期的「財政収支試算」によって特例公債依存脱却の目標年次（54年度及び55年度の2つのケース）が示された年であった。財政制度審議会の52年度予算編成に関する建議においても、高度経済成長に慣れた財政運営を抜本的に転換して財政体質改善のための努力を行うことが不可欠である、とされた。しかし、膨張を続ける歳出と伸び悩む税収との構造的なギャップが特例公債の発行を伴う大量の公債発行によって穴埋めされるという傾向は、その後も長らく継続することとなったのである。

国債大量発行の本格化と国債流動化の開始 昭和52年度は、公債発行の条件に恵まれた年であり、また、国債の流動化（市場での売却）が開始された年でもあった。52年度予算の公債発行額は8兆4800億円となり、前年度を1兆円以上上回った。このうち資金運用部引受けは前年度の当初計画と同額の1兆円が

予定され、市中消化は7兆4800億円であった。公定歩合は、52年3月12日、4月19日、9月5日、53年3月16日と累次に引き下げられ、52年度末には3.5%の戦後最低水準となった。これに伴う金利低下で国債市況は活況を呈し、10年利付国債の発行条件も次々に改定された。表面利率では、49年10月以来維持されてきた8%から、5月債は7.4%、7月債は7.2%、8月債は6.9%、10月債は6.6%と累次に引き下げられた。こうした状況下で、10月24日に第1次補正予算が成立し、建設公債2510億円増、特例公債1120億円減、公債金全体としては1390億円が追加された。さらに、53年1月31日に成立した第2次補正予算では、建設公債3470億円増、特例公債1兆190億円増、公債金全体としては1兆3660億円が追加された。これらによって、補正後の公債発行額は総額で9兆9850億円に達し、10兆円時代は目前となったのである。

翌昭和53年度は、前年度に比べ公債発行の環境には恵まれなかった。53年3月16日に公定歩合の引下げがあり、4月発行分の10年利付国債の表面利率は6.1%に引き下げられものの、その一方で、53年度予算の公債発行額は52年度補正後をさらに上回って10兆9850億円と初めて10兆円の大台に達した。この年は、原資難を理由に資金運用部の引受け予定はなく、市中消化として公募入札1兆円のほかはシ団が引き受けた。その後は、市況が弱含みとなり、金利の底打ち感もあって国債の流通利回りが上昇傾向を強め始めた。国債の種類の多様化を検討してきた大蔵省は、5月になってシ団に中期国債案の骨格（3年物利付国債、公募入札、53年度発行額は1兆円を限度等）を示し、6月には3000億円を発行した。これは、中期債で公募入札という戦後の公債政策上初の試みであった。結局、中期債は予定額を大幅に上回る応募で入札された。また、7月には、金融機関経理の健全性を確保する目的から国債価格変動引当金制度が創設され、9月期決算から実施された。しかし、その結果、金融機関の債券売却が促されて国債市況の軟化に繋がった。こうした事態に対処するため、9月には資金運用部によって3063億円の市中買入れが行われた。その後も、10月12日に成立した53年度補正予算による公債の増発3000億円（2年物利付国債）を資金運用部による引受けとし、シ団の引受けを極力抑える方法によって国債市況の軟化に

対処した。このようにして、公債の資金運用部による引受けが、国債消化を安定化させるために重要な役割を果たすようになっていった。

一方、国債の流動化については、昭和52年4月以降、借換問題のない特例公債から開始された。以後、平成7年9月に国債の売却自粛措置が撤廃されるまで、流動化が徐々に進展することとなったのである。そもそも、昭和40年代においては、シ団が引き受けた国債は1年経過すると日銀の買オペレーションによって殆どが買い上げられ、流通市場へ売却する必要性が薄かった³⁾。このように、国債は他の公社債に比べても流動性が劣っていたため流通市場での評価は低く、そこで決定される流通利回りは債券の信用度の格差を正確に反映したものではなかった。さらに、50年度以降は、公債の大量発行に伴い買オペレーションによって吸収される国債の比率が低下し、金融機関が保有する国債は増大する。国債の評価損、売却損を恐れた都市銀行などは、国債の売却によって資金ポジションを改善したいと当局に要求するようになった。こうして、国債流動化の本格的な検討が52年初から始まり、4月以降は、発行後1年後の特例公債の売却が可能となった。また、10月以降は、発行後1年後の建設公債の売却も可能となった。こうしたなかで発表された国債管理政策研究会のペーパー(52年6月)では、①特に都市銀行・地方銀行においては、恒常的な資金偏在、引受シェアと資金量とのアンバランス、国債保有増加による流動性への影響、ポートフォリオ・マネジメントの問題などから、国債流動化の要請が強まっていること、②債権流通市場は発展してきているが、一気に大量の国債の流動化を吸収するには問題があり、市場の一層の整備が必要であるとともに、流動化に伴う制度の整備として借換方式の改善が重要であることなどが指摘され、大蔵省は国債流動化へ向けての環境整備を本格的に推進することとなったのである。

特例公債依存脱却目標と公債依存度のピーク 昭和54年1月には「59年度特例公債依存脱却の目標」が明らかにされたが、当時国会で審議されていた54年度予算案には、公債金収入として15兆2700億円が計上されていた。結局、54年

度の公債発行当初計画額は15兆2700億円の巨額に上り、しかも特例公債が8兆550億円と初めて過半を占めた。公債依存度39.6%は、50年度の9.4%から実に30ポイントもの上昇であった（表1-2-3を参照）。また、53年度では引受け予定がなかった資金運用部が54年度は1兆5000億円を引き受けることとしたほか、公募入札を2兆7000億円に拡大し、シ団引受けは前年度とほぼ同じ規模の11兆700億円が予定された。

昭和54年度の国債市況は、53年度よりもさらに厳しさを増した。54年3月に既に6.5%に引き上げられていた10年利付国債の表面利率は、公定歩合が54年4月17日から5回にわたって引き上げられたことを受けて、4月債が7.2%、8月債が7.7%、さらに55年の3月債は8.0%へと累次に引き上げられた。こうした急速な金利上昇局面のなかで、金利の先高観が醸成され、景気回復による資金需要の増大もあって、金融機関の国債売却が始まり、国債市況は悪化することとなったのである。大蔵省では、54年初来の国債市況の軟化を受けて、国債管理政策全般にわたる検討を加えることとし、同年5月の国債発行等懇談会では「当面の国債管理政策について」（いわゆる「7項目対策」）が発表された。これにより、発行額の圧縮とシ団引受けの軽減などが実施に移されることとなり、6月の国債整理基金による買入れ、7月の資金運用部資金による買入れによって、1兆円以上の国債の吸収が図られた。なお、公募入札の不振などに対処するため、結局は公債発行額を削減することとなり、年度末の補正予算においても、税収の増加に即して公債発行を1兆2200億円削減した。

しかし、公債の大量発行が定着して以降、昭和53年度には公債発行額が10兆円を超え、54年度には15兆2700億円となって公債依存度も39.6%のピークに達した。政府においては、その後もこのような大量の公債に依存する状況が続けば財政が硬直化し、財政の機動的な運営が困難になりかねないという判断から、公債依存体質からの脱却が、将来における経済の安定的発展と国民生活の向上とに不可欠の条件としてより強く認識されるようになった。

資金運用部による国債の市中売却と市中買入れ 大蔵省の資金運用部は、郵

便貯金や厚生年金等として集まった資金を、公庫、公団、地方公共団体などに財政投融资計画によって運用するほか、毎年度発行される国債の約1割から2割を引き受け、保有していた。しかし、昭和52年度における総合経済対策などの追加的財政需要の財源を確保するため、53年1月に、保有国債を国債整理基金を通じて市中に売却した。こうした市中売却はその後も行われたが、当時は償還期限の短い国債は買いオペレーションによってほとんどが日銀に吸収され、市中残高は僅かであったため、資金運用部による国債放出が市中での中期国債の発行と同様の効果をもち、市場の短期・中期資金運用のニーズに合致することとなった。なお、国債整理基金を通じて売却が行われたのは、同基金が一旦買い取ることによって、その後の財政年度にとらわれず市場の動向をみながら売却できたこと、また、同基金は国債の償還・借換え・消却などを通じて国債市場を円滑に維持する役割があったことによるものである。

一方、昭和53年9月からは、資金運用部による国債の市中からの買入れも行われている。資金運用部では、郵便貯金などの預託金や、貸付先の各機関・地方公共団体からの回収金の受入れを行っていたが、そうした受入れと財政投融资計画による運用の実行との間には、常に時期的なズレが生じていた。そして、そうしたズレによって生じた手元資金は通常、政府短期証券の形で保有されていたが、資金運用部資金の利回りの向上を図るとともに国債市況の回復に資するため、上記のとおり、国債の市中からの買入れが実施されたものである。こうして、公的資金が公社債市場に買い手として参加する道が開かれ、54年7月からは、資金運用部による国債の市中からの現先買入れも行われるようになった⁴⁾。

〔注〕

- 1) 昭和40年度に公債発行を開始した時点では、7年債の1種類のみだった。この7年債が、46年度以降は10年債として発行されたのである。
- 2) わが国経済は、昭和39年度央からオリンピック景気後の不況に陥り、40年に入るとさらに深刻化し、当初予算に比して税収が不足することが見込まれたた

め、「昭和40年度における財政処理の特別措置に関する法律」を制定し、40年度補正予算によって、41年1～3月に歳入補填のための特例公債（いわゆる赤字公債）を発行した。なお、50年度以降の特例公債の発行に当たっては、単年度の法律で措置されている。

- 3) 昭和40年度から49年度の間における国債の市中消化額は8兆4890億円であったが、そのうちの75%弱に当たる6兆3374億円が41年度から50年度の間に、日銀買オペレーションの対象となった。
- 4) 現先取引は、一定期間後に一定の価格で買い戻す、または売り戻すことを予め約定して債券を売る、または買う取引のことである。

4 安定成長と税制再構築

長期税制のあり方答申以後 昭和30年代の後半からは、政府税制調査会（以下、「政府税調」と呼ぶ）の答申を基に税制改正が行われるというスタイルが定着した。その政府税調が昭和46年8月に取り纏めた「長期税制のあり方についての答申」では、租税負担の緩やかな上昇を認め、租税体系は間接税の適切な地位を維持する、という考え方が示されている。また、間接税の関係では、個別消費税の課税範囲の拡大の検討とともに一般消費税への移行についても検討することが政府に求められた。さらに、ニクソン・ショック後は、年度毎の税制改正について、税制による不況対策、特に所得税等の減税の早期実施が要請される状況となった。以下では、上記の答申を踏まえながら、昭和54年度までの税制改正の動向についてみていくこととする。

「長期税制のあり方についての答申」が示される前から、国内景気の停滞と、それによる税収不足が問題視されていた。政府は不況対策の検討を、また、大蔵省はそのための減税についての検討を進めていた。折から、昭和46年8月にニクソン・ショックが発生し、その経済的影響の大きさからも、不況対策のための税制改正が緊急課題となった。10月に行われた政府税調の審議過程では、当面の景気対策として所得税減税の必要性が是認され、最終的には46年4月に遡って実施された。

昭和47年度税制改正の答申は46年12月27日に纏められたが、地方税について

は一般減税を行うが国税についてはそうした減税を行わず、所得税では老年者扶養控除の創設、寡婦控除の適用範囲の拡大が盛り込まれた。また、法人税の付加税率を2年間延長して存続させたほか、航空機燃料税を創設、医師の社会保険診療報酬課税の特例の是正に取り組む姿勢も示された。さらに、47年1月25日に閣議決定された政府の「税制改正要綱」には、自民党が求めた持家取得控除制度の創設が加えられた。そのほかでは、不況対策の一環としての中小企業減税、問題が深刻化していた公害防止対策等について特別措置の強化が行われた。

小規模企業課税と土地課税の見直し 昭和48年度税制改正では、政府税調の主な検討課題は、医師の社会保険診療報酬課税、小規模企業課税（事業主報酬制度の導入問題）、土地譲渡所得の分離課税であった。このうち事業主報酬制度については、いくつかの経緯があった。即ち、43年度には個人企業の専従者給与の完全控除が認められていたが、全国青色申告会や通商産業省などからは、さらに事業主報酬への控除制度の導入を求める声が高まっていた。しかし、政府税調では、個人企業の事業主が自分に給与を支払うこと自体無意味であり、給与所得控除制度の乱用であるとして、こうした租税特別措置の導入に反対の姿勢を示した。その後、事業主報酬に控除を認めることへの代償措置として、46年度に青色事業主特別経費準備金制度、47年度には同制度に代わる青色申告控除が創設され、個人企業の所得税負担を軽減する流れができあがったのである。また、土地譲渡所得の分離課税については、44年度に導入されて以降、法人の土地取得を助長する結果となっていたため、土地課税のあり方を基本的に見直す方向で審議がなされた。加えて、田中角栄首相が公約した5000億円減税について政府税調がどのように対処するかに多方面から関心が集まった。結局、47年12月30日に纏められた48年度税制改正の答申では、所得税、住民税の減税が認められたが、社会保険診療報酬課税の見直しについては見送られた。なお、その前日発表された自民党税制調査会の「税制改正大綱」では、政府税調が基本的な税制に取り入れれないこととした事業主報酬制度について、その創設が盛

り込まれており、また、土地税制については投機的な取引の抑制に向けて政府に早急な結論を求める内容となっていた。翌48年1月8日の政府「税制改正大綱」では、懸案の事業主報酬制度を5年間の特別措置として創設する一方、土地税制についても早急に結論を出す方針を示した。そのほか政府の大綱には、所得税について各種控除の引上げによる減税、相続税では基礎控除額の5割引上げによる減税など、また、福祉対策・公害対策・住宅対策についての特別措置が盛り込まれた。その後、政府税調の答申を待って1月19日に閣議決定された48年度の「税制改正要綱」では、大綱に示された内容のほかに、土地税制について、地方では特別土地保有税を課し、国税では法人の土地譲渡益に重課するとともに、譲渡所得の特別控除額を引き上げることとした。

第1次オイル・ショックのなかでの所得税・法人税改正 昭和49年度の税制改正については、政府は早くから所得税の課税最低限の大幅引上げなど、目玉となる改正事項を掲げ、政府税調での検討を進めた。これは、田中首相が48年春の衆議院大蔵委員会で、49年度中に大規模な減税を行うべきだと答弁したため、その後いわゆる「2兆円減税」の実施が検討されることとなったのである。48年秋の政府税調の審議段階では、給与所得者の負担軽減のため給与所得控除を大幅に引き上げる方針が固められていた。その同じ時期に、第1次オイル・ショックが発生したが、所得税・法人税・住民税の負担のあり方を始めとする税制の検討はそのまま継続された。さらに、間接税・租税特別措置の審議結果を加えた答申が12月21日に提出された。その答申では、給与所得控除の大幅引上げと適用所得階層区分の拡大などから所得税減税の規模は約2兆円とされ、法人税については、税率の引上げなど課税が強化された。オイル・ショックの影響を見守るべきだとする慎重論があるなかで、田中首相と自民党の強い意向で、答申内容は政府税調の当初の方針に沿ったものとなったのだった。

当時、大蔵省の考え方は、所得税の引下げ、法人税の引上げ、間接税の充実を柱とする税制改正によって、税構造全体を望ましい形にすることができる、というものであった。特に、法人税率は基礎税率が36.75%から40%に引き上

げられたが、その背景には、実効税率が欧米の水準よりも低く、わが国の法人にも国際競争力が備わってきたため税負担が増加しても国際競争から脱落することはないと判断されたことなどがあった。また、政府の長期経済計画（「経済社会基本計画」）では、国民の税負担の上昇を見込んでおり、法人税と間接税の増税が必要とされる情勢にあったのである。しかし、昭和49年1月11日に閣議決定された49年度「税制改正要綱」に基づく改正は、その実施段階で十分な効果を上げるには至らなかった。即ち、オイル・ショックによる物価の高騰と名目賃金の大幅上昇によって、所得税減税が物価調整減税へと性格を変え、企業利得の減少で法人税の収入増加が期待できない状況となったのである。

租税特別措置の是正に向けての検討 大蔵省は、昭和49年度と50年度の税制整備を一体として進めたい意向を持っていたため、49年度改正で所得税減税と法人税増税を実現させたのに次いで、租税特別措置における医師の社会保険診療報酬課税の特例（いわゆる医師優遇税制）の是正、利子・配当の分離課税といった懸案の処理に当たることとした。政府税調の特別部会報告は、医師の所得課税で、必要経費を一律に72%として認めていることについて、このような必要経費率を改め実際経費率と特別控除の仕組みとするよう求めた。さらに、12月27日の50年度税制改正の答申では、所得税の人的控除の引上げとともに、社会保険診療報酬課税の特例の是正、土地の譲渡所得への課税強化、利子・配当所得への課税強化などが要請された。なお、答申に盛り込まれたそのほかの内容として、物価上昇の関連では、相続税・贈与税の負担増加という影響に配慮し、大幅な軽減措置が求められた。

ところで、租税特別措置の目的は、貯蓄の奨励、環境改善・地域開発等の促進、資源開発の促進等、技術の振興・設備の近代化、内部留保の充実・企業体質の強化など多岐にわたっている。そして、各々の措置が、個別の経済主体の利益に深く関わってきた。このため、租税特別措置のあり方を巡っては、昭和30年代の初頭から様々な議論が展開されたが、政府税調では、この措置による税負担の不公平を可能な限り是正し、制度の長期化、既得権化を避ける方向で

見直しが検討されてきた。また、そうした考え方から、各年度の税制改正において租税特別措置の改廃が図られてきたのだった。ただし、政府税調が取り組んできた医師優遇税制の見直しについては、49年12月25日に決定された自民党の「税制改正大綱」には盛り込まれず、また、50年1月24日に閣議決定された「税制改正要綱」においても、この問題の解決は先送りされた。

財政運営方針の転換に対応した税制 本予算の成立後に大幅な収支減が見込まれた昭和50年度は、その財政運営の方法において大きな転換を求められることとなった。この年は補正予算で特例公債を発行し、以後公債依存の傾向が強まったことで知られるが、税制面については、当然ながら極力収支増を図る方向で政府税調の審議が進められた。また、財政制度審議会も増税と歳出合理化を求め、自民党税制調査会では新税創設の検討姿勢が示された。こうした状況下で、51年度税制改正は、所得税減税の見送り、租税特別措置の見直し、自動車関連税制の強化等が打ち出され、租税特別措置については、社会保険診療報酬・交際費・引当金等の見直しに焦点が絞られていった。50年12月23日に提出された政府税調の答申では、中期的にみて負担水準の上昇を予測せざるを得ないとの前提のもとに、不公平税制の是正による増収措置を講じる姿勢が示された。なかでも租税特別措置の整理合理化として、11項目が廃止、58項目が縮減の対象とされた。また、その他の増収策として自動車関連諸税の税率上げが求められた。

その後も、特例公債依存体質からの脱却を企図した方策としての税制改正の検討が進められた。例えば、E C型付加価値税をはじめとする各種の新税についての議論の高まりがそれである。政府税調では、所得課税については、不公平の段階的是正を目指した利子・配当所得の総合課税が取り上げられ、資産課税と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。特に当時の雰囲気として、諸外国との比較において間接税の負担水準が低いという共通認識のもとで、この間接税改革が「中期税制」の最重要課題となることが肯定的に受けとめられていた。また、そのほかにも、引き続き租税特別措置の見

直しによる税収増加の期待が強調され、その象徴ともいうべきものとして社会保険診療報酬課税の特例是正が論じられたのであった。昭和51年12月に纏められた「中期税制」の中間報告では、所得税には増税の余地があり、また、一般消費税の創設を検討すべきである、とされた。こうして、52年度税制改正は、政府税調の答申によると、52年度で財政収支を一挙に回復させるような大幅な増税を実行する段階ではないとの基本認識のもとで、景気対策と生活安定のための所得税減税を物価調整の程度で行うこととし、他方、租税特別措置の見直しについては、利子・配当所得の税率引上げ及び交際費課税の強化等が求められた。

なお、昭和52年度税制改正に当たっての与野党折衝で、議員立法による税額控除方式の所得税の「戻し税」が決定した。政府は当初、財政難を理由に52年度も減税を行わない方針を明らかにしていたが、51年12月に首相に就任した福田赳夫は、物価調整減税を実施せざるを得ない状況と判断するに至ったのだった。ただし、財政難への配慮として所得税減税と法人税増税を組み合わせることとし、ネットでは初年度は減税の方が上回るが、平年度はむしろ増税になる改正となった。その背景には、12月の衆議院総選挙において与野党の勢力が伯仲し、野党の声を予算に反映させなければ予算成立が難しい状況となったことなどがあつた。大蔵省は、課税最低限や税率を調整することで望ましい所得税構造にすべきだと主張していたが、「戻し税」であれば臨時的措置と考えられ最終的に同意したのだった。なお、財源には51年度の剰余金を充て、その減税の規模は3000億円、実施は52年7月であった。こうした「戻し税」減税は、53年にも実施されたが、この時は、財源を剰余金に求める状況にはなく、国債財源によって措置された。

ところで、昭和52年7月の第11回参議院選挙前に、坊秀男蔵相は一般消費税の導入に向けて積極的な姿勢を示したが、政党内にはその導入は経済の悪化を招きかねないとの観点から、否定的な見解が聴かれる状況にあつた。一方、政府税調は53年度税制改正の審議検討段階で、困難な財政状況を改善する目的から、有価証券取引税の引上げ、酒税の引上げなど増税型の税制改正を課題とし

つつ、一般消費税の創設を取り上げたのである。

一般消費税導入への模索 昭和40年代の半ばには、経済政策は福祉の増大や社会資本の充実にウェイトを置くようになっていた。そうしたなかで、政府税調においても、増大する財政支出を賄うための間接税の大胆な見直しが検討されていた。そして、40年代後半における間接税改正の焦点は、一般消費税の創設問題に移っていったのである。

本項の冒頭で紹介した「長期税制のあり方についての答申及びその審議の内容と経過の説明」（昭和46年）によると、国民の消費行動が急変していくなかで、個別消費税の対応の遅れを改善することこそが一般消費税導入の根拠である、という主張がなされている。ただし、導入のタイミングについては、「こうした各種の方式（所得税への依存度を高める、法人税の負担を高める、一般消費税を導入する：筆者注）のなかでどれをとるか、それは結局はその時点での国民の選択の問題であると考えられる」と述べるに留められていた。その後は、ニクソン・ショック、2度のオイル・ショックといった事態のなかで、間接税強化の論議は一時棚上げとなったが、昭和50年度における特例公債の発行などから、財政硬直化への懸念が高まり、大蔵省は財政危機キャンペーンを展開することとなった。さらに、51年度以降は「財政収支試算」が作成され、特例公債依存体質からの脱却のためには、租税負担率の大幅な引上げが必要となることなどが明らかにされた。こうした経緯からも、一般消費税導入へ向けての検討はますます本格化していった。

一般消費税の創設を巡る論議の視点についてはこれまで述べたとおりであるが、昭和51年7月には政府税調に技術的問題の検討を目的とする作業部会が設けられた。また、52年10月の「中間答申」でも、財政再建には既存の税では限界があり、一般消費税の導入を考えるべきである、との考え方を明確にした。しかし、導入の時期は示されず、その導入に当たっては不公平税制の是正が前提となるという条件が付けられた。

その後も、「中間答申」で明示された一般消費税の導入実現が大蔵省の課題

となり、昭和54年度税制改正の検討項目の1つとして政府税調の審議が続けられた。当時の財政状況は、53年度予算編成で法人税収の前倒しを行うなど、税収不足から困難に直面していた。54年度以降も苦しい財政運営を強いられることは必至の状況であり、それらを考慮に入れて、53年6月に一般消費税の具体的な検討が開始され、9月にはその骨格を固めることが目標とされた。この間、税制調査会長の審議経過の報告によって、一般消費税のアウトラインがより具体的に知られるようになっていった。こうして、9月初めには一般消費税の試案が纏まり、従来の間接税の合理化を前提としつつ、小規模業者を課税対象から除外し、取引高税とどのような点が異なるか等についての考え方が示された。また、自民党税制調査会の「税制改正大綱」も一般消費税の導入を是とし、55年度中の実施を求めた。

昭和53年12月の政府税調の答申（答申の別紙として「一般消費税大綱」が示された）では、52年11月に福田赳夫首相が諮問した「国民経済の健全な発展を目的としつつ、国、地方を通じて財政体質を改善するため、税制上とるべき方策」という課題に応える形で、一般消費税の導入が避けられないものであるとの認識が強調され、実施時期を55年1月とする一般消費税の内容が具体的に提示された。また、大平正芳新内閣の金子一平蔵相は、54年1月25日の財政演説で、「現在の財政収支の不均衡は、もはや一般的な税負担の引上げによらなければ、経済の安定、福祉の向上という財政本来の使命を果たすことができないところまで来ているのであります」と述べ、新しい税制に対する議会と国民の理解を求めた。しかし、野党各党は歳出削減や不公平税制の是正が先であるとして攻撃し、10月の第35回衆議院総選挙が迫ると、野党ばかりか自民党内からも一般消費税導入への反対論が強まる情勢となった。こうして、大平首相は遊説先の新潟市で同税の55年度中の導入を断念する意向を表明するに至った。さらに、自民党の総選挙敗北を挟んだ年末の国会では、衆参両院の本会議において「財政再建に関する決議案」が可決（12月21日）され、財政再建は一般消費税に依らず、行政改革による経費節減、歳出の節減合理化、税負担公平の確保、既存税制の見直し等を抜本的に推進することにより財源の充実を図るべきであ

る、とする決定がなされた¹⁾。

第2章第2節で述べるとおり、その後も政治状況が一般消費税の導入を拒否し、財政再建を推し進めようとする政府の意図に対応した形での税制改正の実現は、引き続き困難な状態が続くのである。

医師優遇税制等の見直し 既にもてきたように、租税特別措置である社会保険診療報酬課税の特例を是正するための検討は積年の課題となっていた。特に、一般消費税の検討と併せて、昭和54年度税制改正の検討段階では、租税特別措置の整理合理化の検討が進展し、価格変動準備金の廃止が強調され、社会保険診療報酬課税の問題にも厳しい姿勢が示された。

このような背景のもとで、昭和54年度の税制改正が行われ、揮発油税等の税率引上げ、租税特別措置の見直しが進められた。このうち租税特別措置については、社会保険診療報酬課税の特例の是正がようやく実現することとなり、段階的な控除率のもとで診療報酬に対する税負担の引上げが決定された。即ち、医師の所得課税について、必要経費を一律に72%として認めていたものを、社会保険収入2500万円までは72%、3000万円までは70%、4000万円までは62%、5000万円までは57%、5000万円超は52%を認めることとしたものである。そこにおいては、5000万円に達するまでは社会保険医の公共性を考慮する、という政府税調と大蔵省の考え方が反映されたとされる。そのほかの見直し項目としては、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法定繰入率の引下げなどがあった。なお、これらを含む54年度の税制改正は、一般消費税導入のための地固めとして不公平税制の是正についての取組みが行われた、という側面をもつものであった。

〔注〕

- 1) この決議案は、第2次大平内閣の蔵相に就任した竹下登を中心に取り纏められたものであった。決議文では、「一般消費税（仮称）」とわざわざ（仮称）を付しているが、これは、政府税調が示した仕組みの一般消費税は財政再建の手

段として否定されたものの、消費一般に負担を求める間接税がすべて否定された訳ではないと読めるようにしてあったものとされる。

5 国債大量発行時代の財政投融资

財政投融资計画の拡大 「第二の予算」とも呼称される財政投融资計画の規模は、昭和40年代当初にいったん著しく増大したが、その後は46年度まで比較的穏やかな推移を示していた。しかし、47年度及び48年度は、ニクソン・ショック後の対策、第1次石油危機対策などで予算規模が拡大したことに伴い、財政投融资計画額は巻末統計5のとおり著しく増大した。また、47年1月からは10年物国債の発行が始まり、従来抑えられていた資金運用部資金による引受けが一挙に増大し、後述する財政投融资計画の追加と合わせて、原資対策が47年度以降の新たな課題となった。

その後、昭和49年度から54年度までの財政投融资計画額の推移は、一般会計予算が49年度には抑制基調に転じたことから伸び率が比較的落ち着くこととなったが、後述のとおり、総需要抑制による摩擦やひずみが顕在化したことによって、それらへの対応が年度途中における財政投融资の追加によって補正され、改定計画ベースの伸び率は当初計画のそれとは異なる推移となった。例えば、53年度の当初計画額は一層の内需振興に寄与するため対前年度比で18.7%増と49年度以降では最も高い伸び率となったが、年度内の追加が1回であったため、改定計画の伸び率は前年度のそれ（3回の追加により22.3%）の約半分11.6%となっている。

ところで、そもそも財政投融资には財政の機能を補完する役割があり、その結果、計画総額が景気対策の規模を示すものともなった。財政投融资資金は、そのほとんどが直接間接に事業費として活用されるものであるため、景気刺激効果は一般会計歳出よりも大きいとされている。また、そこにおいては、政府保証債などによる外部資金への依存が減少し、政府内資金による財源調達が中心となっていった。さらに、政府の財政難が、上記のとおり資金運用部の国債引受けを増加させることともなったのである。

景気対策としての財政投融資計画の追加 財政投融資計画の追加は、昭和46年度に7890億円と一挙に大きくなり、その後もそれを上回る追加が行われていった。例えば、49年度における財政投融資計画の追加は、10月、11月、12月、50年1月、3月の5次（合計1兆2058億円）に及んだが、これらは上記の需要抑制策によって生じたひずみの解消を企図したものであり、住宅建設、中小企業対策、地方の生活関連事業等が対象となった。

第1次オイル・ショックの国内景気への影響は予想以上に大きく、景気回復の鈍さが財政状況に反映される結果となった。昭和49年度の税収不足への対応については本節の第2項で述べたとおりであるが、政府は、50年9月の経済対策閣僚会議で、単なる税収不足への対応に留まらず、財政金融両面にわたる総合的な景気対策によって景気の着実な回復と雇用の安定を期することとし、補正予算の編成と合わせて財政投融資の追加を決定した。財政投融資計画の追加は、9月、10月、11月に実施され（合計1兆3957億円）、財政投融資計画額は、当初の9兆3100億円から10兆7057億円に拡大した。なお、景気対策としての追加は9218億円であったが、それに日本国有鉄道の財源不足対策と地方財政対策が加わったものである。このように、補正予算は税収補填に重点が置かれ、景気対策はもっぱら財政投融資に求められたのだった。

さらに、昭和51年11月12日の経済対策閣僚会議において「7項目対策」が決定され、51年度補正予算と合わせて財政投融資計画の追加が行われた。11月の4360億円の追加は住宅対策・中小企業対策であり、12月の2079億円の半分以上が地方財政対策だった。また、52年度も政府は、景気回復と雇用回復を図るため、9月の経済対策閣僚会議で総合経済対策を決定し、2次にわたる補正予算と合わせて財政投融資計画の追加を決定した。追加は、9月、11月、12月に実施された（合計1兆3878億円）が、やはり住宅対策・中小企業対策・地方財政対策を中心とするものとなった。

昭和53年度は、前年度に続いて貿易黒字の増加が対外不均衡を生み出し、内需振興を求める外圧への対応が迫られた。9月には、貿易黒字の縮小をも期した総合経済対策が決定され、補正予算の編成と合わせて財政投融資計画が追加

された。追加額は公共投資と地方財政対策に注入された。一方、54年度予算は、予算規模が抑制され、財政投融資計画の伸び率も53年度の18.7%から13.1%に抑えられた。そのため追加額についても、前年度の1割弱まで縮小することとなった。

なお、財政投融資の追加においては、景気対策の一環としての政府系中小企業金融三機関（国民金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫）への追加の例にみられるように、中小企業金融対策にも十分な配慮がなされた¹⁾。

国債引受けの増大と原資計画 昭和50年度以降は、財政投融資における国債引受額が増大した時期である。

前記の昭和50年度中における財政投融資の追加と合わせて、資金運用部による国債引受けの増額4200億円（当初計画4200億円、改定計画8400億円）が決定された。また、この時、地方財政対策3700億円のほかに、地方交付税減額の補填のため交付税特別会計に1兆1200億円を貸し付けることが決定された²⁾。財政投融資計画の追加1兆3957億円以外にこの両者のための多額の資金供給が必要となったもので、このうち600億円を政府保証債の増額によって、残りを資金運用部保有国債等の売却で賄われた。46年度以降の財政投融資計画額の急速な増加の過程においても、資金運用部はそれを賄う余裕を残してきたが、この50年11月の対応によって、その余裕の多くを失うこととなったのである。

昭和51年度も、景気回復への期待は財政投融資に求められた。51年度の計画は、51年度予算の公債金が7兆2750億円へと拡大したことを受けて、国債引受けに1兆円を充て、原資を充実させるため政府保証債を90%増の7676億円（50年度は4039億円）とし、郵便貯金を25.9%増の5兆1000億円として、当初計画額は総額10兆6190億円となった。さらに、52年度についても、資金運用部による国債引受けが1兆円予定された。なお、53年度については、資金運用部資金の増加見込みが小規模であったことなどから国債の引受けは予定されなかった。

続く昭和54年度予算は、予算規模が抑制され、前記のとおり、財政投融資計画の伸び率も抑えられた。53年度は厳しい原資事情であったことから資金運用

部による国債引受けは見送られたが、54年度は新規国債が15兆2700億円（前年度当初比で4兆2850億円増）の多額となったため、資金運用部による1兆5000億円の国債引受けが予定された。それが可能となったのは、政府保証債を前年度と同様大幅に増発したこと、資金運用部資金において回収金等が大きく増額できたこと等によるものであった。

このように資金運用部資金は、公債の大量発行時代の到来によって国債引受けへの資金配分に重点が置かれるとともに、国債引受けを通じた国債消化の安定化のために重要な役割を果たすようになっていった。そうした資金配分の変化については、当時は、本来の余裕金を超えた国債引受けは財政投融資の資源配分機能を脆弱化させるのではないかと、資金運用部の国債引受けと保有国債の日銀への売却が同時に行われれば財政インフレを招くのではないかと、また、資金運用部の対市中売買操作（本節の第3項を参照）が金融政策と整合しないのではないかと、といった懸念の声も上がっていた。その一方で、高度成長期後における財政投融資の対象領域が縮小傾向にあることを視野に入れつつ、国債への運用にシフトしていくべきではないか、という意見も示された。そして、現実の趨勢としては、公債の大量発行が継続されるなかで、国債引受けの増大と財政投融資計画の規模の拡大とが並行して進められることとなったのである。

〔注〕

- 1) 財政投融資の追加は、景気対策に限られたものではなく、例えば災害復旧事業などの資金需要に対応するための追加や、景気に対して抑制的に運営しなければならない局面において中小企業に不当なし寄せが及ばないために政府系中小企業金融三機関等に対する追加を行うというケースもあり、財政投融資の追加の内容は多様である。
- 2) 地方交付税は、所得税・法人税等の国税の一定割合を地方団体に交付する制度であるが、昭和50年度をはじめ、当初予算で見積もったそれらの税収を確保できないことがたびたびであった。そのため、当初予定した交付税額を保証し、地方財政運営の混乱を避ける目的から、こうした資金運用部からの貸付が行われたのである。