

大蔵省財政史室 編

昭和財政史

昭和27～48年度

第2巻

財政—政策及び制度

東洋経済新報社

HISTORY OF
FISCAL AND MONETARY POLICIES
IN JAPAN
1952-1973

Volume II
Fiscal Policy and Fiscal System

Office of Historical Studies,
Ministry of Finance, Japan

TOYO KEIZAI INC.
TOKYO, JAPAN
1998

監修者のことば

第二次世界大戦後、サンフランシスコ講和条約によって独立を回復した時点にはじまり、第一次石油危機にいたるまでの22年間を対象とする『昭和財政史 昭和27～48年度』が刊行されることになった。大蔵省が担当する財政・金融行政史は、『明治財政史』から『昭和財政史 終戦から講和まで』まで、4次にわたって刊行されてきたが、この事業はその伝統を引き継ぐ第5次の財政史である。

今次の財政史の対象となる期間は、戦後経済復興の時期から、いわゆる高度成長の時代を経て、円切り上げと石油危機によってこの時代が終りを告げる、劇的な発展と波瀾の時期である。財政、金融および国際金融は、その変化に応じ、ときにはその変化を主導して、経済発展のために重要な役割を果たしてきた。その間に記録されるべき事実はまことに多く、かつ多彩である。本『財政史』編さんの意図は、古今の歴史にも稀なこの発展の時代における財政・金融政策について、大蔵省をはじめ各機関の所蔵する原資料に基いて、正確な事実を明らかにし、記録にとどめて行政上の参考に資するとともに、学術上の研究に役立てるところにある。そのために、行政の流れや関連事項を大局的に把握しうるようにつとめるのみならず、政策立案過程についてもできる限り詳細に記録するよう留意し、この時期の財政と金融との研究のために、学問的にも新たな成果を収めうることを期している。

本『財政史』編さんにあたって、監修の重任を帯びることになった私は、3名の編集委員とともに編集の大綱を練り、またすべての執筆者を

含めて、研究会を組織して、資料の蒐集・整理に当り、ついで分担執筆の作業にたずさわってきた。その間、監修者としての私の責務は、それぞれの分野についての叙述がすぐれた内容を備えた完成度を示し、しかも、全体としての『財政史』が、この期間の財政・金融政策を俯瞰するためのまとまりをもつものになるようにできる限り配慮するところにある。したがって、各巻の内容については各執筆者の責任において書かれているが、全体の統一と調整の責任は、一に監修者たる私にある。

なお、今回の『財政史』の編集方針には、従来のものに比して一つの特色があることを、おことわりしておくべきであろう。すなわち、今次『財政史』の対象期間は22年間の長きにわたり、遺された文書資料の量もまことに多かったために、資料の不足よりも、むしろ、限られた巻数の範囲内に、豊富な内容をいかに盛り込むかが、編集上最大の課題となった。そこで、予算、税制、財政投融资、金融、国際金融等の主要部門について、叙述巻と資料巻とを分離して、両者を並行して編集し、両者が補いあって一体をなすようにしようと企画した。全20巻のうち、資料巻が6巻の多きにわたるのはこの事情のためである。

明治以来、大蔵省によって4次にわたって刊行された『財政史』の成果をうけつぎ、この意義深い時代の歴史をとりまとめる仕事は、重い責任をとまなう半面、資料その他の面できわめて恵まれた条件のもとに存分に分析を進めることができる点で、研究者としてまことにやり甲斐のある仕事である。私は、編集委員、執筆者、および大蔵省の関係部局の諸氏との緊密な協力のもとに、監修の責務を全うしたいと望んでいる。なお本書の草稿は研究会において相互に検討のうえ、大蔵省内関係部局の回覧を経たものである。

終りに、私は、この事業の実現についてヒヤリングや資料の提供に応じて下さった各氏と各部局、われわれの研究と執筆にあたっあらゆる協力を惜しまれなかった大蔵省財政史室のかたがた、およびこの大著の

刊行を引き受けて下さった東洋経済新報社に対して、この場所で御礼を申しあげる。

平成2年3月

監修者 中 村 隆 英

凡 例

1. 本巻の執筆は、林健久と兵藤廣治が担当した。執筆の分担は、林が第1部および第2部(政策)、兵藤が第3部(制度)である。
2. 注記は、「項」(14級明朝体、3行どりの見出し)毎にまとめた。
3. 本文中の数字は、万・億・兆を単位として漢字を併用し、カンマをもちいないのを原則とするが、原数値の性格に応じ、千・百万を単位として漢字を併用する場合もある。
4. 引用資料は原則として原文のままとしつつも、つぎのように取り扱った。
資料の性質により、意味と内容を損なわないかぎりにおいて変形・修正・補訂したものもある。この場合、必要に応じて注記を加えた。
漢数字の数値について、位取りの漢数字を残してアラビア数字に直した。
あきらかな誤字・脱字は訂正した。
5. 漢字は、人名を含め、本文、資料を問わず新字体で統一した。

執筆者等名簿

顧問		
故谷村	裕	元大蔵事務次官
山口	光秀	元大蔵事務次官
監修者		
中村	隆英	東洋英和女学院大学家政学部教授
編集委員		
林	健久	東京大学名誉教授
石	弘光	一橋大学経済学部教授
香西	泰	日本経済研究センター会長
執筆者(50音順)		
浅井	良夫	成城大学経済学部教授
安藤	平	元函館税関長
伊藤	修	神奈川大学経済学部教授
伊藤	正直	東京大学大学院経済学研究科教授
小野沢	康晴	農林中金総合研究所研究員
金澤	史男	横浜国立大学経済学部教授
金子	勝	法政大学経済学部教授
小林	和子	日本証券経済研究所主任研究員
柴田	善雅	大東文化大学国際関係学部教授
神野	直彦	東京大学大学院経済学研究科教授
高橋	隆昭	元大蔵省理財局国債調査官
田近	栄治	一橋大学経済学部教授
寺井	順一	大蔵省財政金融研究所主任調査官
日向野	幹也	東京都立大学経済学部教授
兵藤	廣治	通信・放送機構顧問
堀内	昭義	東京大学大学院経済学研究科教授
宮島	洋	東京大学大学院経済学研究科教授
油井	雄二	成城大学経済学部教授

目次

監修者のことば	
凡例	
第1部 政策—各年度予算の特色	
序章	3
第1章 独立予算—昭和27・28年度	9
はじめに	9
第1節 占領財政の遺産	12
1 講和前の財政状況	12
(1) ドッジ・ラインとインフレ収束 (13)	
(2) 減税と歳出構成の転換 (13)	
(3) 財政投資 (15)	
2 朝鮮戦争と財政政策	16
(1) 特需ブームと財政 (16)	
(2) 特需経済への政府の対応 (17)	
(3) 朝鮮戦争前後の歳入出と債務処理 (19)	
3 独立財政への胎動	20
(1) シャウプ税制への批判の底流 (20)	
(2) 防衛関係経費の変容 (24)	
第2節 昭和27年度予算—自主独立の予算編成	26
1 アメリカの発言力の低下	26
2 予算の特徴	28

(1) 編成の方針と予算の大枠	(28)
(2) 歳出構成—昭和26年度との対比	(30)
(3) 公共事業費の変質	(35)
(4) インベントリー・ファイナンス	(37)
(5) 一般会計歳入	(37)
(6) 米国対日援助見返資金特別会計の歳入構成の変化	(39)
3 昭和27年度補正予算—完全独立予算	40
第3節 昭和28年度予算—政治的不安定と歳出要求噴出	42
1 編成過程における政治的動揺	42
2 「予算編成方針」なき予算編成	44
(1) 国会解散・選挙と予算編成	(44)
(2) 公債発行是非論	(45)
(3) 「予算編成の基本方針」	(46)
3 予算の国会修正	48
(1) 衆議院での三党共同修正	(48)
(2) 修正の責任	(49)
4 予算の概要	51
(1) 占領税制から独立税制へ	(51)
(2) 防衛関係費の削減	(51)
(3) 義務教育費の国庫負担	(52)
5 財政投融资計画の発足	53
6 昭和28年度補正予算—議員立法と1兆円超過予算	54
第2章 1兆円予算—昭和29～31年度予算	57
第1節 1兆円予算期の課題と特徴	57
1 1兆円予算の位置付け	57
2 1兆円予算の背景	58
(1) 予算の膨張と国際収支悪化	(58)
(2) ストップ・アンド・ゴー政策の原型	(60)
3 政治情勢—不安定から安定へ	61

(1) 難航する予算審議	(61)
(2) 政治的不安定と歳出膨張	(61)
4 1兆円の舞台裏	62
第2節 昭和29年度予算—1兆円予算の出発	66
1 予算編成と1兆円キャンペーン	66
(1) 1兆円の根拠	(66)
(2) 吉田首相のイニシアティブ	(66)
(3) 大蔵省の決断	(68)
2 昭和29年度一般会計予算の概要	69
(1) 4つの特徴	(69)
(2) 憲法第60条による自然成立	(72)
3 地方財政制度の大幅改革と財政投融资の緊縮	74
(1) 地方交付税・譲与税制度の導入	(74)
(2) 緊縮を担った財政投融资	(75)
4 昭和29年度の実行予算と補正予算	76
(1) 実行予算—歳入欠陥補正目的の節約	(76)
(2) 補正予算—9999億円へ	(76)
第3節 昭和30年度予算—民主党鳩山内閣の1兆円予算	78
1 政変と予算編成	78
(1) 民主党誕生と一万田蔵相	(78)
(2) 民主党の1兆円予算プラン	(79)
2 「昭和30年度予算編成大綱」—1兆円予算堅持の方針	80
3 暫定予算—4月、5月、6月	84
4 本予算の国会修正と成立	85
(1) 与野党の主張と妥協	(85)
(2) 修正予算の内容	(86)
5 「地固め予算」	88
(1) 1兆円堅持の論理	(88)
(2) 予算の特徴	(89)
6 補正予算—1兆円ライン突破	90

第4節 昭和31年度予算
一自由民主党の結成と最後の1兆円予算 92

1 保守合同と昭和31年度の1兆円予算.....92
(1) 自由民主党の経済自立5カ年計画 (92)
(2) 与党の発言力強化 (93)

2 最後の「1兆円予算」と財政懇談会.....95
(1) 1兆円突破の要求と財政懇談会 (95)
(2) 最後の1兆円予算 (97)
(3) 1兆349億円 (99)
(4) 財投のクッション機能 (100)

3 「地方財政予算」としての昭和31年度予算 102

4 補正予算—1兆円予算から高度成長型予算へ 104

第3章 高度成長型財政の原型—昭和32・33年度予算 107

はじめに 107

第1節 昭和32年度予算—千億減税千億施策の予算.....109

1 大蔵省と与党の考え方.....109
(1) 積極論・膨張論—与党 (109)
(2) 慎重論・減税論—大蔵省 (110)
(3) 減税も施策も (110)

2 予算の大枠と方針.....112
(1) 千億減税千億施策 (112)
(2) 高度成長型財政の原型 (115)

3 予算の執行過程と補正予算 117
(1) 「国会修正なき時代」の開幕 (117)
(2) 国際収支悪化と支出繰延べ (118)

第2節 昭和33年度予算—財源棚上げを中心とした緊縮予算 …120

1 緊縮予算の編成 121
(1) 外貨急減 (121)
(2) 「潤沢すぎる」前年度剰余金 (121)

(3) 財源留保方針 (123)

2 資金の保留 127
(1) 1資金と5基金による留保 (127)
(2) 資金留保の困難さ (128)

3 重点施策 129
(1) 財投依存傾向 (129)
(2) 「道路整備特別会計」の借入金規定 (130)

4 補正予算 131

第4章 高度成長型財政の展開 133

第1節 概 観 133

1 2つの予算パターン 133

2 高度成長型予算の特徴.....134
(1) 予算の高度成長 (134)
(2) 7つの特徴 (135)

第2節 昭和34年度予算—本格的な高度成長型財政の発進 139

1 予算の大枠 139

2 道路・港湾 143

3 国民年金の登場 144

4 減税と経済基盤強化資金の取崩し 146

5 補正予算—伊勢湾台風と補正 147

第3節 昭和35年度予算—災害復旧予算 149

1 予算の背景と大枠 149
(1) 好況の持続と伊勢湾台風復旧 (149)
(2) 「国民所得の倍増」という文言 (149)
(3) 健全財政の方針 (151)

2 財源難と治水事業特別会計の公債・借入金問題.....152

3 主要な経費 155
(1) 支出の3本柱 (155)
(2) 「安保国会」 (156)

4	補正予算—財源留保と財政法改正	156
	(1) 「産業投資特別会計資金」 (156)	
	(2) 大型補正と社会資本 (157)	
	(3) 「資金」—財政法改正へ (158)	
第4節	昭和36年度予算—所得倍増計画予算	160
1	長期財政計画への志向	160
	(1) 所得倍増計画と大蔵省の対応 (160)	
	(2) 長期財政計画への志向 (161)	
2	所得倍増計画と租税負担率目標	162
3	予算編成過程	164
	(1) 膨張・減税・均衡 (164)	
	(2) 10%成長のコンセンサス (165)	
	(3) 「4本柱」の予算 (166)	
4	新規の編成手法—シーリング	168
5	税収見積りの上方修正	170
6	歳出の重点	171
	(1) 国民皆保険の実現 (172)	
	(2) 地域格差の是正 (172)	
7	財政投融资計画の新規分類法—使途別	173
8	補正予算	175
第5節	昭和37年度予算—緩やかな引締め予算	176
1	予算の編成過程とフレーム	176
	(1) 国際収支悪化対策の引締め (176)	
	(2) 増加する財源の留保プランの挫折 (177)	
	(3) 緩やかな膨張 (178)	
2	内容の概要—租税政策の新機軸	181
	(1) 「大型」で「抑制的」 (181)	
	(2) 間接税減税 (181)	
	(3) 地方への税源移譲 (182)	
	(4) 不変の歳出パターン (183)	

3	補正予算	184
第6節	昭和38年度予算—基本パターンの踏襲	186
1	「転型期」論と予算編成	186
	(1) 財源難予想 (186)	
	(2) 公債発行賛否両論 (187)	
	(3) 剰余金繰入停止賛否両論 (188)	
	(4) インベントリ—取崩し賛否両論 (189)	
	(5) 景気政策と予算—大蔵省の立場 (189)	
2	予算の編成と内容	190
	(1) 財政投融资の積極的活用 (190)	
	(2) 開放経済への備え (192)	
	(3) 二重構造対策 (193)	
3	小規模な減税	195
4	財政投融资	195
5	補正予算—景気回復と豊富な財源	196
第7節	昭和39年度予算—予算変調の兆し	198
1	予算編成の背景・方針・大枠	198
	(1) 従来型の当初予算 (198)	
	(2) 開放経済対策 (200)	
2	予算と「所得倍増計画」の中間検討	200
3	編成過程の公債発行論議	201
	(1) 強まった公債発行論 (201)	
	(2) 大蔵省の均衡財政論 (202)	
4	減税政策論議	203
	(1) 国際競争力強化減税論 (203)	
	(2) 減税財源難 (203)	
5	歳出膨張と減税—自然増収見積り増額による	204
	(1) 「公債による公共投資」要求 (204)	
	(2) 自民党の選挙公約 (205)	
6	新しい地方税源対策	206

7 補正予算—税収減額修正	207
(1) 高度成長型補正パターンの変質 (207)	
(2) 税収の減額補正 (208)	
第5章 公債発行期の予算	211
第1節 昭和40年代の財政	211
1 公債の動き	211
2 剰余金の大幅低下	215
3 政治的安定	216
4 ニクソン・ショックと石油ショック —ひとつの時代の終り	217
第2節 昭和40年度予算—公債発行へ	219
1 当初予算の方針と規模	219
(1) 健全均衡の堅持 (219)	
(2) 開放経済と社会開発 (222)	
2 公債発行論と大蔵省の立場	223
(1) 強まる公債発行論と大蔵省の反論 (223)	
(2) 健全財政維持の新機軸 (224)	
3 予算の内容	227
(1) 減税—抑制論と実施論 (227)	
(2) 社会開発路線 (228)	
4 補正予算—臨時特例の公債発行	229
(1) 福田蔵相の公債論 (229)	
(2) 初の公債発行—財政法の特例 (230)	
(3) 公債収入計上—第3号補正予算 (231)	
第3節 昭和41年度予算—本格的な公債発行	233
1 公債—昭和40年度と41年度との比較	233
2 編成方針	234
(1) 公債政策導入の「方針」 (234)	
(2) 自然増収を超える減税 (237)	

3 公債に支えられた減税	238
4 歳出予算	239
5 予算の性格—積極大型	240
6 補正予算—公債発行減額で中立型へ転換	241
(1) 好況と税の自然増収 (241)	
(2) 公債発行減額 (242)	
第4節 昭和42年度予算—好況下の中立型予算	244
1 経済社会発展計画と昭和42年度予算	244
2 編成過程	245
(1) 2年続きの越年編成 (245)	
(2) 抑制基調の「編成方針」 (246)	
3 予算の成立・内容	248
(1) 抑制的・中立的 (248)	
(2) 減 債 (249)	
4 長期的な減債制度の確立	250
(1) 旧減債制度 (250)	
(2) 新減債制度 (250)	
5 歳出の特徴—国債費の急膨張	251
(1) 公共事業抑制 (251)	
(2) 国債費急増 (251)	
6 財政の執行の繰延べ	252
7 暫定予算と新規経費・公債発行	253
8 補正予算—公債減額	254
第5節 昭和43年度予算—財政硬直化打開の試み	256
1 編成方針	256
(1) 編成の新手法 (256)	
(2) 「編成方針」の8重点施策 (256)	
2 予算の主要な特徴	259
3 公債依存度引下げ	260
4 総合予算主義の提唱	261

	(1) 総合予算の意味 (261)	
	(2) 安定成長見通し—総合予算主義の前提 (262)	
5	税制改正—増減税の相殺	263
6	公共事業関係費の抑制と国債費の続伸	263
7	財政硬直化キャンペーン	264
	(1) 財政硬直化打開予算 (264)	
	(2) 財政硬直化の現状 (265)	
8	総合予算主義と補正予算	267
第6節	昭和44年度予算—警戒中立型	269
1	予算の方針と大枠—高度成長と予算の抑制	269
2	公債発行減額	272
	(1) 発行額・依存度引下げ (272)	
	(2) 隙間率拡大 (272)	
3	減税と公債発行額とのバランス	273
	(1) 減税論と公債減額論 (273)	
	(2) 減税・公債減額同額配分 (274)	
4	当然増・準当然増の歳出増加	275
5	補正予算—総合予算主義との関係	276
第7節	昭和45年度予算—公債依存度の最低点	279
1	編成の背景と方針	279
2	予算の規模と景気抑制効果	283
3	歳出—当然増の膨張	285
4	補正予算—公債依存度4.6%の最低水準へ	285
第8節	昭和46年度予算—公債漸減から増発へ	287
1	当初予算と補正予算の対照的性格	287
	(1) 昭和46年度補正予算の特殊性 (287)	
	(2) 当初予算の方針 (287)	
2	当初予算とその経済的背景	289
	(1) 中立機動型予算 (289)	

	(2) 初の公債発行額前年同額据置き (290)	
	(3) 所得税減税・自動車重量税新設 (291)	
	(4) 3K問題深刻化 (292)	
3	ドル不安と補正予算—公債大幅増発	292
	(1) ニクソン・ショックと補正予算 (292)	
	(2) 公債大幅増発 (293)	
	(3) 不況による税の減収 (294)	
	(4) 1ドル=308円 (295)	
第9節	昭和47年度予算—公債による積極大型予算	296
1	公債の大量発行	296
	(1) 沖縄返還と予算 (296)	
	(2) 積極拡大方針 (296)	
2	防衛関係費予算の減額修正と予算の内容	298
	(1) 4次防と予算の修正 (298)	
	(2) 大型予算と公債増発 (299)	
	(3) 増 税 (300)	
	(4) 不況対策予算・沖縄関係予算 (301)	
3	補正予算—田中内閣の積極大型予算	302
第10節	昭和48年度予算	
	—列島改造・福祉元年・石油ショック	304
1	田中内閣の大型予算	304
	(1) 25%シーリングの緩和 (304)	
	(2) 円変動相場制への移行と予算 (305)	
	(3) 大幅な歳入・歳出増の方針 (305)	
	(4) 「トリレンマ克服予算」 (308)	
	(5) 財政投融资の大幅な伸びと長期運用議決導入 (309)	
2	補正予算—石油ショック対策	310
	(1) 石油ショックとスタグフレーション (310)	
	(2) 空前の自然増収、公債依存度引下げ (311)	

第2部 実態—各年度決算の計数

第1章 財政規模 315

第1節 中央一般会計と地方普通会計 315

1 高度成長と財政(中央一般会計と地方普通会計)規模 315

2 中央一般会計の規模 317

(1) 独立・1兆円予算期 (317)

(2) 高度成長期 (318)

3 地方普通会計の規模 319

第2節 広義の政府部門の財政規模 321

1 一般政府部門 321

2 中央一般会計・特別会計・政府関係機関・地方普通会計
一補正後 321

3 各会計の重複状況 324

(1) 中央・地方 (324)

(2) 都道府県と市町村の財政規模 (325)

第2章 歳入の構成と動向 329

第1節 国の歳入 329

1 画期としての昭和40年度—公債発行 329

2 歳入の支柱としての租税 331

(1) 租税の伸びと構成比 (332)

(2) 時期区分の基準としての租税 (332)

(3) 前年度剰余金の重要性 (333)

第2節 地方の歳入 335

1 地方税・地方交付税・国庫支出金 335

2 国税と地方税の再配分 338

第3章 租税の構成と動向 341

1 乏しい国税税目の変化 341

2 所得税減税中心 344

(1) 所得税と法人税 (344)

(2) 間接税—道路関係税増加 (344)

3 各税目の地位 346

(1) 所得税と法人税の支配的地位 (346)

(2) 酒税・砂糖消費税の低下 (346)

(3) 直間比率 (347)

4 税制の長期趨勢 348

5 租税負担率 350

6 減税政策の実態 355

(1) 直接税減税・間接税増徴 (355)

(2) 所得税 (355)

(3) 法人税 (356)

(4) 地方税 (356)

第4章 歳出の構成と変化 357

第1節 目的別歳出 357

1 上位4費目の拡張 357

2 歳出構造の意義 365

第2節 使途別歳出 366

第3節 所管別歳出 369

第4節 地方の歳出構造 371

1 歳出構成の安定性 371

2 国・地方総合歳出構造 373

第5節 特別会計 377

1 特別会計数40前後 377

(1) 高度成長型特別会計 (377)

(2) 特別会計計数の示すもの (381)

2 特別会計の類型 383

第6節 政府関係機関	385
1 政府関係機関の性格と数	385
2 収入と支出	386
第5章 財政投融资	389
第1節 財政投融资の制度と機構	389
1 財政投融资の意義	389
2 資金の出し手と受け手	391
(1) 運用分野と担当機関 (391)	
(2) 運用機関の増加 (393)	
第2節 財政投融资の規模	395
1 対GNE・一般会計比	395
2 対民間金融機関資金比	396
第3節 財政投融资の原資	398
1 大部分を担う資金運用部資金	398
2 簡保資金と産業投資特別会計資金	400
3 公募債借入金の特異性	401
第4節 財政投融资の運用—使途別	403
1 財政投融资運用の原則	403
2 使途別運用の動態	403
3 融資と資本形成の組合せ	407
第5節 財政投融资と景気調整	409
1 財政投融资の弾力的運用	409
2 景気調整的運用の実態	410
(1) 一般会計以上の伸縮性 (410)	
(2) 昭和30年代と40年代の差 (412)	
第3部 財政会計制度	
はじめに	417

第1章 「財政法」の改正	425
第1節 歳出予算繰越制度の合理化(昭和29年における改正)	425
1 経緯	425
2 内容	426
(参考) 「財政法の一部を改正する法律案」の提出 (昭和31～33年—廃案)	429
第2節 補正予算に関する規定等の改正 (昭和37年における改正)	432
1 経緯	432
2 内容	436
第3節 決算上剰余金の処理の特例等 (昭和40年における改正)	441
1 経緯	441
2 内容	443
(参考) 「財政法」の改正経過	445
第2章 「財政法」の特例立法及び特別の規定(資金)に係る法律の制定	447
第1節 歳出予算繰越の特例(昭和29年における制定)	447
1 経緯	447
2 内容	448
第2節 「自動車等の交換に関する法律」(昭和29年 における制定及び昭和46年における改正)	450
1 経緯	450
2 内容	451
(備考) 「国際学会等への加入に伴う分担金の債務負担に 関する法律」(昭和32年法律第48号)	452
第3節 国税収納金整理資金の創設(昭和29年における制定)	453
1 経緯	453

xxii	目次	
	2 内 容	456
第 4 節	経済基盤強化資金及び特別の基金の創設(昭和33年における制定)	460
1 経 緯		460
2 内 容		463
第 5 節	農業近代化助成資金の創設(昭和36年における制定)	468
1 経 緯		468
2 内 容		469
(備考)	財政執行の弾力的運営について(昭和41年 財政制度審議会報告)	472
第 3 章	補助金関係法律の制定等	475
第 1 節	補助金等の臨時特例(昭和29年における制定)	475
1 経 緯		475
2 内 容		478
3	本法律のその後の経過	482
第 2 節	補助金等適正化法(昭和30年における制定)	483
1 経 緯		483
2 内 容		485
(備考)	「利率等の表示の年利建て移行に関する法律」(昭和45年法律第13号)による補助金等適正化法の改正	491
第 3 節	「国会法」の改正〔議員立法に対する内閣意見聴取の規定〕(昭和30年における改正)	492
1 経 緯		492
2 内 容		493
(備考)	「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」(昭和37年法律第150号)等の制定	495
第 4 章	「会計法」の改正	497
第 1 節	分任支出負担行為担当官制度の創設等(昭和29年	

	目次	xxiii
	における改正)	497
1 経 緯		497
2 内 容		498
(参考)	「会計法の一部を改正する法律案」の提出(昭和31～33年—廃案)	500
第 2 節	契約制度の整備(昭和36年における改正)	503
1 経 緯		503
2 内 容		506
第 3 節	銀行振込による支払制度(昭和40年における改正)	521
1 経 緯		521
2 内 容		523
第 4 節	予算繰越手続の事務委任等(昭和45年における改正)	526
1 経 緯		526
2 内 容		530
第 5 節	会計事務の内部委任制度の創設等(昭和46年における改正)	534
1 経 緯		534
2 内 容		535
(参考)	「会計法」の改正経過	544
第 5 章	「物品管理法」及び「国の債権の管理等に関する法律」	547
第 1 節	「物品管理法」の制定(昭和31年における制定)	547
1 経 緯		547
2 内 容		549
(参考)	「経済及び技術協力のため必要な物品の外国政府等に対する譲与等に関する法律」(昭和35年法律第23号)の制定及び改正	553
第 2 節	物品管理制度の簡素合理化(昭和40年における改正)	555

1 経 緯	555
2 内 容	558
第3節 物品検査事務の都道府県知事等への委任(昭和45年 における改正)	564
1 経 緯	564
2 内 容	565
第4節 債権管理法の制定(昭和31年における制定)	568
1 経 緯	568
2 内 容	569
(備考)「国の特定の支払金に係る返還金債権の管理の特例等 に関する法律」(昭和32年法律第89号)の制定	574
第5節 債権管理官の廃止等事務の簡素合理化(昭和45年 における改正)	575
1 経 緯	575
2 内 容	576

統計表・図目次

〈表〉

表1-1-1	一般会計歳出予算の目的別分類	31
表1-1-2	平和回復に伴う経費	32
表1-1-3	予算編成方針等一覧	47
表1-2-1	一般会計歳出予算と国民所得	58
表1-3-1	重要経費別対前年度増加額	129
表1-4-1	GNPと一般会計歳入予算の伸び率	135
表1-5-1	経済成長倍率	213
表1-5-2	国民所得統計による政府支出(名目)の推移	214
表1-5-3	国民総生産成長率の見通しと実績	216
表2-1-1	国民総支出と中央・地方の歳出規模	316
表2-1-2	一般会計・特別会計・政府関係機関及び地方財政計画歳出純計 (補正後)	322
表2-1-3	地方財政歳出決算	326
表2-2-1	一般会計歳入主要科目別決算額	330
表2-2-2	地方(普通会計)歳入決算(単純合計と構成比)	336
表2-2-3	租税収入の国と地方団体との配分	336
表2-3-1	税目別改廃一覧(昭和21～48年度)	342
表2-3-2	主要国税収入決算(一般会計)(金額と構成比)	345
表2-3-3	国税収入決算(税目別)(金額と構成比)	349
表2-3-4	国民所得に対する租税負担率	351
表2-3-5	税制改正による増減収額	352
表2-4-1	一般会計歳出決算目的別分類	358
表2-4-2	一般会計歳出決算(予算)用途別分類	367
表2-4-3	一般会計歳出所管別決算額	369
表2-4-4	地方歳出決算(目的別)(金額と構成比)	372
表2-4-5	昭和48年度国・地方の目的別歳出の状況	374
表2-4-6	特別会計変遷一覧(昭和25年以降)	378
表2-4-7	昭和48年度特別会計歳入歳出決算額	382
表2-4-8	政府関係機関収入支出決算額	387
表2-5-1	財政投融资運用対象機関数	391
表2-5-2	国民総支出・一般会計歳出と財政投融资計画	395
表2-5-3	金融機関資力一覧	397
表2-5-4	財政投融资の原資(実績)	399
表2-5-5	財政投融资(用途別)	404

表 2-5-6 財政投融资の最終使用形態別分類 407

表 2-5-7 財政投融资の景気調整的運用 410

<図>

図 1-序-1 一般会計の推移(昭和27~48年度) 4

図 1-序-2 国民総支出の伸び率と中央・地方の歳出規模の推移 5

図 1-5-1 一般会計における公債発行額等の推移 212

Contents

PART ONE FISCAL POLICY: CHARACTERISTICS OF THE BUDGET FOR FISCAL 1952-1973

Introduction 3

Chapter 1 The Budget Designed for Independence: Fiscal 1952 and 1953.....9

1.1 Legacy from the Public Finance under Occupation 12

1.2 The Budget for Fiscal 1952: Autonomous and Independent Budget Formulation 26

1.3 The Budget for Fiscal 1953: Political Instability and a Spurt of Requests for Budget Expenditures 42

Chapter 2 “One Trillion Yen Budget”: The Budgets for Fiscal 1954-1956 57

2.1 Tasks and Characteristics of the “One Trillion Yen Budget” Era 57

2.2 The Budget for Fiscal 1954: The Start of “One Trillion Yen Budget” 66

2.3 The Budget for Fiscal 1955: “One Trillion Yen Budget” by the Hatoyama Cabinet of the Democratic Party 78

2.4 The Budget for Fiscal 1956: Founding of the Liberal Democratic Party and the Last Year of “One Trillion Yen Budget” 92

Chapter 3 A Model of Public Finance for High Growth: The Budgets for Fiscal 1957 and 1958 107

3.1 The Budget for Fiscal 1957: “100 Billion Yen in New Spendings/100 Billion Yen in Tax Cuts” Budget 109

3.2 The Budget for Fiscal 1958: An Austerity Budget Centering on the Transferring Surpluses to Reserves 120

Chapter 4 Developments of Public Finance for High Growth 133

4.1 Overview 133

4.2 The Budget for Fiscal 1959: The Start of the Public Finance of a Full-fledged Type of High Growth 139

4.3 The Budget for Fiscal 1960: The Budget for Recovery from Disasters.....149

4.4	The Budget for Fiscal 1961: The Budget under the Income-Doubling Plan	160
4.5	The Budget for Fiscal 1962: The Moderate Austerity Budget	176
4.6	The Budget for Fiscal 1963: Following of the Basic Pattern of Budget Formulation	186
4.7	The Budget for Fiscal 1964: An Indication of Changes in Budgetary Policy.....	198
Chapter 5	The Budgets under National Debt	211
5.1	Public Finance in the Forties of Showa.....	211
5.2	The Budget for Fiscal 1965: Shift to the Issuance of National Debt	219
5.3	The Budget for Fiscal 1966: The Start of Full-fledged Issuance of National Debt	233
5.4	The Budget for Fiscal 1967: The Budget of a Neutral Type under Prosperity.....	244
5.5	The Budget for Fiscal 1968: An Attempt of Easing the Fiscal "Rigidity"	256
5.6	The Budget for Fiscal 1969: The Budget of a Cautious, Neutral Type	269
5.7	The Budget for Fiscal 1970: The Lowest Dependence Rate on Government Bond Issues	279
5.8	The Budget for Fiscal 1971: From Gradual Reduction of National Debt to Massive National Bond Issues	287
5.9	The Budget for Fiscal 1972: A Positive Large-scale Budget Supported by National Debt	296
5.10	The Budget for Fiscal 1973: A Plan for Remodeling the Japanese Archipelago, the First Year for Welfare Society and the First Oil Crisis	304
PART TWO	CIRCUMSTANCES OF PUBLIC FINANCE: SETTLEMENTS OF ACCOUNTS	
Chapter 1	The Size of Public Finance	315
1.1	The General Account of Central Government and the Ordinary Accounts of Local Governments	315
1.2	The Size of Public Sector in a Broad Sense	321
Chapter 2	Components and Tendency of Revenues	329
2.1	Revenues of National Government	329
2.2	Revenues of Local Governments	335

Chapter 3	The Classification of Taxes and History of National Taxation	341
Chapter 4	Components of and Changes in Expenditures	357
4.1	The General Account by Object	357
4.2	The General Account by Function	366
4.3	The General Account by Agency	369
4.4	Components of Expenditures by Local Governments.....	371
4.5	Special Accounts	377
4.6	Government-Affiliated Agencies	385
Chapter 5	Fiscal Investment and Loan Program (FILP)	389
5.1	System and Organization of the FILP	389
5.2	The Size of FILP	395
5.3	Financial Sources of FILP	398
5.4	Operation-Utilization of Fund by Function	403
5.5	FILP and Business Cycle Adjustment	409
PART THREE	LEGISLATION CONCERNING PUBLIC FINANCE AND ACCOUNT	
Introduction		417
Chapter 1	Revision of the Public Finance Law	425
1.1	Revision of 1954.....	425
1.2	Revision of 1962.....	432
1.3	Revision of 1965.....	441
Chapter 2	Special Legislation Concerning the Public Finance Law and Enactment of the Laws Concerning Special Funds.....	447
2.1	Exception to the Provision of Carryover of Budget Expenditures	447
2.2	Law Concerning Exchange of Motorcars and Others	450
2.3	Establishment of National Tax Receipt Fund	453
2.4	Establishment of Fund for Strengthening the Economic Foundation and Special Fund	460
2.5	Establishment of Fund for Promotion of Farming Modernization	468
Chapter 3	Legislation Concerning Subsidies and Others	475
3.1	Temporary Measures for Subsidies and Others	475
3.2	Enactment of the Law Concerning Rationalization of Subsidies and Others	483
3.3	Revision of the Diet Law	492

Chapter 4	Accounts Law	497
4.1	Revision of 1954.....	497
4.2	Revision of 1961.....	503
4.3	Revision of 1965.....	521
4.4	Revision of 1970.....	526
4.5	Revision of 1971.....	534
Chapter 5	Goods Management Law and Law Concerning Management of Government Claims	547
5.1	Enactment of the Goods Management Law in 1956	547
5.2	Revision of the Goods Management Law in 1965	555
5.3	Revision of the Goods Management Law in 1970	564
5.4	Enactment of the Law Concerning Management of Government Claims in 1956	568
5.5	Revision of the Legislation Concerning Management of Government Claims in 1970	575

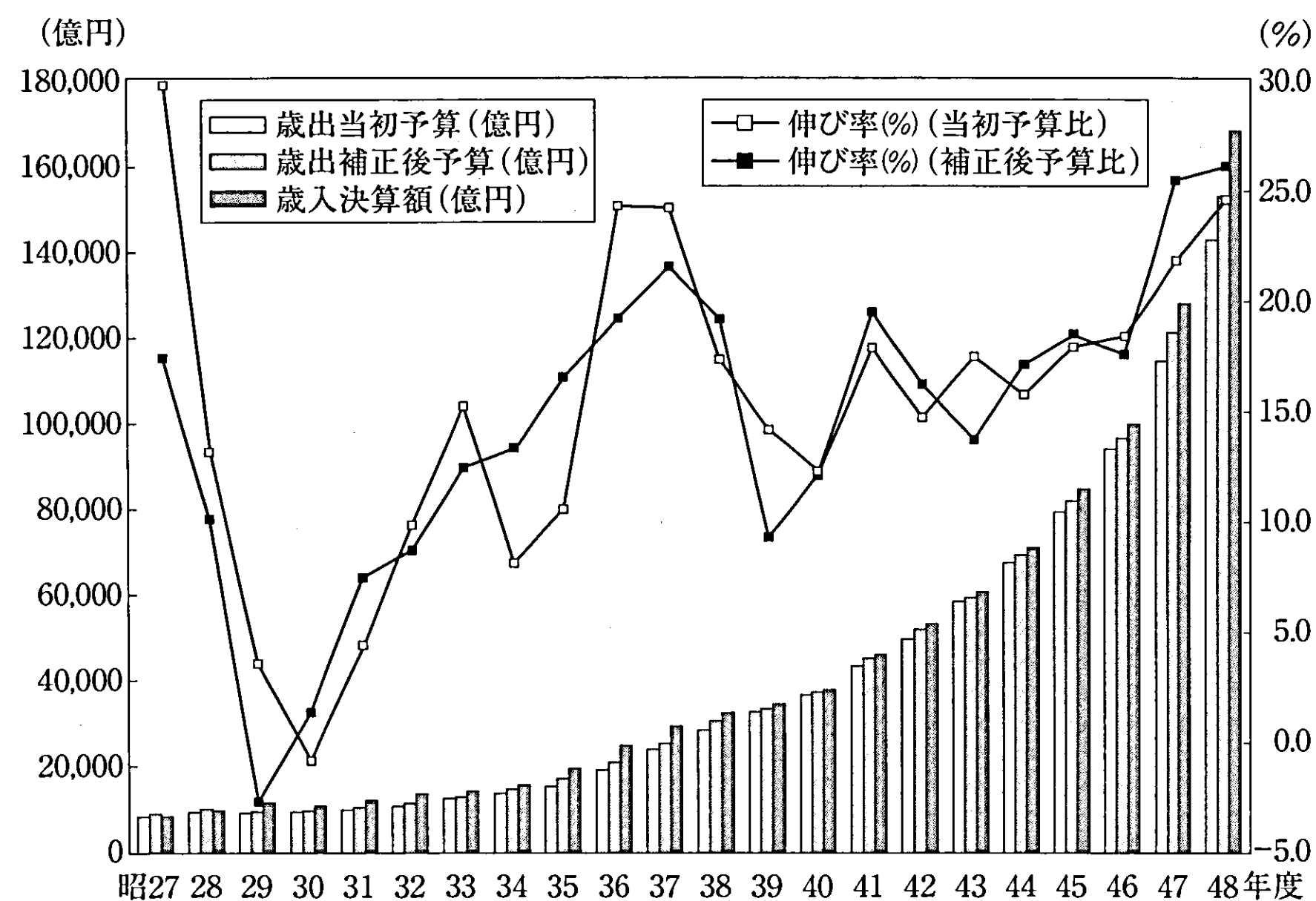
第 1 部 政策—各年度予算の特色

序 章

叙述12巻，資料8巻，合計20巻にのぼる『昭和財政史—昭和27～48年度』は，独立回復の昭和27年度からオイル・ショックの48年度にいたる22年間を対象としている。その中でこの第2巻は，財政全体の鳥瞰図を描き，その構造と推移を大まかにとりだして，以下に続く財政各巻を総括するという課題を与えられている。いわば樹より森をみようというのである。個々の樹に強い関心をもたれる読者は，各巻の詳細な記述によって正確な情報を得られるはずである。だが，いきなり個別的な事柄にとりかかる前に，全体の流れを大づかみにしたいと思われる読者も少なくないであろうと考えて，本巻が用意された。そのために本巻はなるべく大きな流れを見据え，その流れの中で各年次の特色をよく示しているトピックをとりだして，読者が鮮明な印象を得られるように叙述することを心がけた。時として本書においても個々の樹の様相にこだわって記述する場合もあるが，それは全体としての森の相貌をよりの確に描き出し，イメージをより鮮やかにするための工夫のつもりである。そのため，全体を過不足なく描写するという点からいえば，少なからずバランスを失しているという謗りを免れないかもしれないが，その点は上記のとおり個別の各巻で補ってほしい。

ところで，27年度から48年度にいたる22年間の財政の姿を一望するために，まず図1-序-1を掲げよう。棒グラフの頂点を結んで得られる，きれいに連続した緩やかでなめらかな右上がりの曲線が，何よりも印象的であろう。仮にこれと同様に明治以来の日本の財政をグラフ化したとして，このように長期にわたって断点なくなめらかな曲線を描ける22年間をとりだすことは不可能ではなかろうか。大蔵省の財政史シリーズに即してみれば，第1回の『明治財政史』は，そもそも維新の動乱から出発して，西南戦役，松方デフレ，日清戦争などを含んで大きく動揺する財政を対象としている。次の『明治大正財政史』の時期には，日清・日露両戦争や第1次世界大戦，関東大震災などがあり，前の時期以

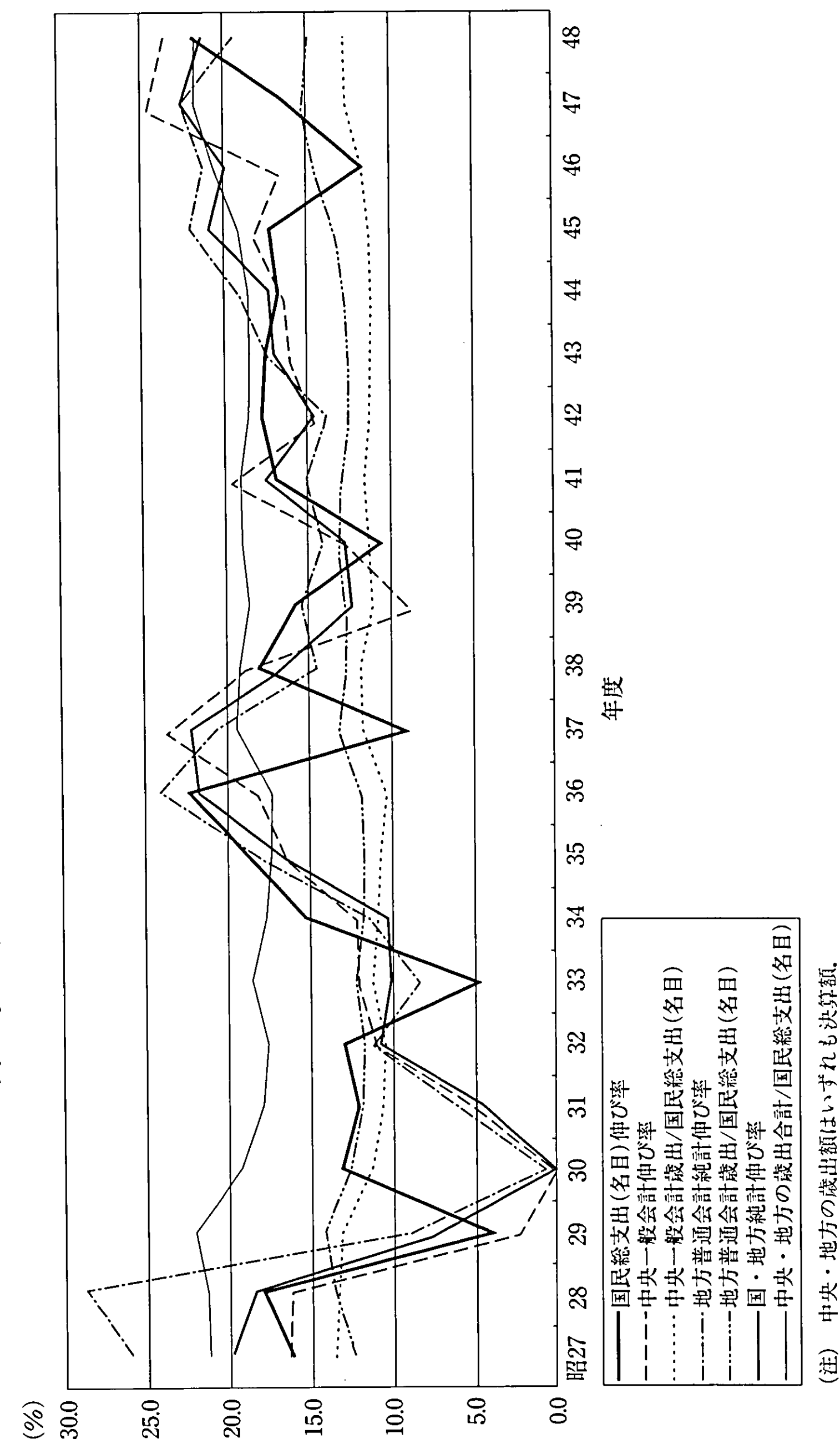
図 1-序-1 一般会計の推移(昭和27～48年度)



上の変動を経験している。それに続く『昭和財政史』はほとんど戦争財政史ともいえるべく、満州事変、日中戦争・太平洋戦争の連続で、財政はアブノーマルに動いた。敗戦後を対象とする『昭和財政史—終戦から講和まで』は、占領や憲法改正に伴う国制の変革が投影された、歴史上おそらく空前絶後の特殊な財政であって、今回の財政史の3分の1ほどの期間にすぎないのに、その内実の変化は革命的というべきものであった。こうしてみれば、図1-序-1の示す平穏な姿こそ、まずこの時期の財政をみるうえでの第1ポイントであるという主張が、ごく自然であることが分かるであろう。

第2は、国民経済全体の中での財政の地位の安定性ないし固定性である。たとえば、図1-序-2にみられるとおり、中央一般会計の国民総支出¹⁾に対する割合は、20年代末には13%強であったが、30年代・40年代ともほとんど11%前後で、40年代末に12%を超える程度であって、ほとんど全期間を通じて一本のまっすぐな水平線が描かれている。地方普通会計についても、同様にほとんど全期間を通じて12%前後で、20年代末と40年代末に2～3%ポイント高い程度で

図 1-序-2 国民総支出の伸び率と中央・地方の歳出規模の推移



(注) 中央・地方の歳出額はいずれも決算額。

あって、これまた大部分の時期は水平となる。政府部門を全体として括って政府最終消費と公的資本形成としてまとめてみても、両者の合計は、30年代も40年代も16～18%でほとんど変わらない。²⁾ ここには国民経済と財政がほぼ平行して成長拡大し、両者の関係に大きな波乱がなかったことが示されている。

しかし第3に、この平穏な22年間にもそれなりの変化動揺はあったのであって、同図の予算の伸び率の変化がそれを比較的よく表している。その変化の大部分は経済成長の変化に対応して起こり、これに財政特有の事情が加わって生ずるとみなされるので、とりあえず経済成長率の変化を手がかりとして議論を進めよう。周知のようにこの間の経済成長の波は、プラスとマイナスの交錯ということは皆無であって、プラス成長率の中での高低にすぎず、名目で最低は29年度の4.0%、最高は36年度の22.5%で、単純に平均すると、この22年間の成長率は15%となる。ところでこの図が示す29、33、37、40、46年度の谷が、おおむね以下で行うこの間の財政の時期区分の画期に大体対応しているといっている。

すなわち、本巻ではまず全体を独立予算(あるいは講和・独立予算、27・28年度)、1兆円予算(29・30・31年度)、高度成長予算(32～48年度)に分ける。といっても、前2者は2カ年と3カ年しかないのに、高度成長予算は17カ年も含まれていて、時期区分としては著しくアンバランスであるが、当該期の財政をその性格によって分けるとすると一応はこうした分け方が考えられよう。ついで第2の手続きとして、高度成長予算の内部を2つの型に分けることができる。すなわち40年度当初予算までの均衡財政と、40年度補正予算以降の公債依存財政とである。そうすると、前者も後者も9カ年ずつ(40年度は重複)となる。第3の段取りはそれらの内部をさらに細分することである。本書では前者については、32・33年度と34～40年度当初予算に2分し、後者については、40年度補正予算～45年度と46・47・48年度とに2分した。32・33年度をセットにしてとりだしたのは、高度成長予算のもつ2つの側面すなわち急速な膨張面と収縮面とがこの2カ年でいち早く現れたからである。これに続く34～40年度も実はその組合せになっている。といってもこの時期には、膨張と収縮とは著しくアンバランスになり、34～40年度当初予算すべてが膨張面を示し、わずかに次の時期の出発点とした40年度補正予算が、収縮面を表すとみなされる。もっとも、

この期間の中でも37年度がやや抑制ないし収縮的だったといえなくはないが、のちにふれるようにその切れ目を強調することには無理がある。

40年度以降の時期を45年度と46年度との間で区切るのは、いずれも公債依存財政であるとはいえ、45年度までは毎年度公債依存度を急速に引き下げているのに対して、46年度以後になるとそうした政策を持続することができなくなって、依存度を高める方向へと政策の舵が切られたからである。公債依存を前提としているため、30年代にみられた膨張型が、40年代前半では直接の膨張もさることながら公債依存度を引き下げるといった形をとったのであり、46年度以降は、財源難から、従前ならば収縮型となるべきところを公債依存強化へと転じたのである。

ところで、こうしてみると1～2年の食い違いはあるが、見方によっては、昭和20年代、30年代、40年代と、昭和をちょうど10年で刻む時期区分が可能なことに気づく。すなわち、独立予算と1兆円予算は一応20年代、高度成長予算(均衡型)は30年代、高度成長予算(公債依存型)は40年代、である。当該期の財政をごく大まかにとらえようというのであれば、これがもっとも単純で分かりやすい区分だといえるのではなかろうか。そしてこれらの時期区分は、第1巻「総説」で行っている、主として経済過程の伸縮に即した時期区分と、大枠においては一致するとみなしうるが、財政特有のさまざまな条件が作用して、多少ずれることもある、というふうに理解できると思われる。それに、予算は実際の執行の1年近くも前から編成過程が始まるのであるから、切れ目の年といえども前後の年と深く関連していることも当然であるし、制度や政策の連続性という点からいっても、そう截然と切れるわけではない。また、財政・予算の中には経済の変動に敏感に反応する側面もあれば、あまりそれに規定されずにコンスタントな歩みを続けるものもある。かと思えば災害のような突発的なものも時として予算を大きく動かす。政治に大きく動かされるのはいうまでもない。戦争とか大恐慌とか革命とかいった、前後の時期から断絶されるような歴史の画期をもたない、平和で平穏な22年の歴史の中の区切りである以上、切れ目が相対的に淡い彩りなのは自然だというべきであろう。

そこで本巻の構成としては、まず第1部で上記の時期区分にしたがって各年度の予算の流れを年ごとに叙述する。といっても、各分野の毎年の詳細につい

ては第3巻以下の各巻で十分論じられているので、ここでは各年次を特徴づけるトピックが主体になるのは前述のとおりである。だがそうすると、逆に全体を通ずる各年度の位置を、とくに計数的に見定めるにはやや不都合かもしれない。それを補うために、第2部では主として決算の計数によって、当該期全体の財政の変化を連続的に追跡し、22年間の財政の流れを数量的に把握し、その中での各年度の位置を見定める作業を行うこととする。第1部の予算政策の叙述と相まって、この時期を通ずる財政の全体像をとらえるよすがにしようというのである。もっともそうするためには、それらに加えて財政にかかわる法律、制度を知る必要がある。第3部でこの時期のこの領域の変遷が示されるが、前回の『昭和財政史—終戦から講和まで』の時期のように、憲法が改正され、財政法が創設され、予算の一部を経済安定本部が握る、というような国制、財政の根幹に触れるような法律や制度の改正はなかった。20年代末には占領政策が見直され、30年代に入ると高度成長に適合的な諸制度が次々とつくりだされ、それに応じた法律や制度や機構の改廃がなされたことは当然であるが、それらはおおむね占領期ないしせいぜい20年代に固められた土台の上での拡張や手直しだったとみなしてよさそうである。やはり平穏な22年間だったということなのであろう。

〔注〕

- 1) 本章の国民総支出については旧SNA基準によっている。
- 2) 第5章の表1-5-2「国民所得統計による政府支出(名目)の推移」を参照せよ。

第1章 独立予算 —昭和27・28年度

はじめに

サンフランシスコの対日講和会議は、昭和26年9月4日に開催され、ソ連圏を除く49カ国が講和条約に調印した。同時に日米安全保障条約も調印された。これらの条約は、同年11月19日に国会で批准され、翌27年4月28日発効した。7年にわたった占領が終わり、絶対的な権力で日本を支配したGHQも廃止され、日本は主権を回復して独立したのである。それを直接財政的に受けとめた27・28年度予算を独立予算と性格づけてとらえようというのが、本章の課題である。

独立予算という特徴づけないし呼び名は、一部では用いられているが、後続の1兆円予算ほど一般的ではないかもしれない。あるいは講和・独立予算という呼び名もあるかもしれない。いずれにせよ、内容としては27・28年度予算に体现されている講和と独立の財政的表現ないし帰結に着目して、この2カ年をとらえようというのである。占領から独立へという日本の歴史上かつて経験したことのない国家の大事にあたって、予算なり財政なりは、当然大きく変わらざるをえない。編成のプロセスにしても、歳入歳出の構成にしても、中央と地方の財政関係にしても、占領軍の管理・監督から自由になり、日本自身の責任で作り上げていくことになった。となれば、占領期に占領軍の指示ないし要求なるがゆえに設けられた制度や手続きなどの少なからぬものが改廃されるのは、当然予想されるところであろう。また逆に、占領期なるがゆえに不要だったり許されなかったりしたものの、新設や改正がなされることも少なくない。とりわけ占領後半期には、ドッジ・ラインによって厳しく歳出需要や減税や財政投

資などが抑制されていただけに、それが独立とともに噴出するのは避けがたかった。加えて、時あたかも朝鮮戦争にあたっており、ドッジ・ライン下の不況が戦争ブーム、特需景気へと一転し、さらにその戦争が休戦を迎えるとともに、今度は戦後不況に対処するための財政出動が求められるというような、いわば経済政策的な財政運用の是非も議論されるようになっていく。そうしたすべての条件をふまえて、予算政策なり財政政策なりの意思決定は、占領軍の制約から解放されて、日本の政治のみに委ねられることになった。それこそ独立ないし独立予算の意義そのものであろう。

しかし、長年にわたって占領軍・GHQと接触してその意向に沿いつつ、同時に日本側の要求もそれなりに相手方に認めさせることによって、占領期に一種の安定的な政治状況を生み出していた自由党の吉田政権は、今やまったく異なった事態に立ち向かわなければならないこととなった。典型的には、占領下で追放されていた数多くの政治家が追放解除によって政界に復帰したり、新政党を結成したり、既成政党の分裂や内紛をもたらしたりすることとなったからである。一言でいえば、独立に伴って占領期の政治的安定を支えていた条件が崩れ、さりとて安定した枠組みはいまだ形成されず、政治の流動状況が生まれたのである。となれば、予算や財政をめぐる、この時期に、暫定予算や国会修正などに代表される不安定な事態が出現するのは、当然予想されるところであろう。そこから予算規律、財政規律の弛緩が生じ、それがもたらすインフレ的傾向が、いまだ経済的自立を達成していない日本経済の前途を危うくするという危惧の念を、人々の間に広げることとなる。独立予算が体现していた財政膨張傾向が、かえって緊縮予算への道を拓くこととなった。国際収支の悪化を機として独立予算から次の1兆円予算の時期へと移行することになるのである。

本章では、そうした独立予算を、27年度についてはどちらかといえば占領終結や朝鮮戦争に伴う日本の再軍備をめぐる予算についての、アメリカと日本との折衝に焦点をあてて、いわば対外面に特徴がある年とみなしてとりあげる。これに対して28年度については、むしろ占領軍の圧力から解き放たれた、国内の財政需要の噴出と予算編成という、いわば対内面に特徴的なドラマがみられるので、その角度から叙述することとする。だが、それに先立って、占領期の

財政的遺産が何であったかを簡単に検討し、それがいかに独立予算に引き継がれていくかを検討することから、本章の作業をはじめよう。

第1節 占領財政の遺産

講和を画期として、政治的、経済的及び財政的に日本の地位は大きく変わった。前回の財政史シリーズ『昭和財政史—終戦から講和まで』と本シリーズとがそこで区切られているのも、こうした判断に基づいてのことであり、一般に戦後日本の財政史を区切るのに、講和・独立をもってするのは自然な方法である。とはいえ、一方では経済にせよ財政にせよ、講和ですべてが截然と断絶するわけではないこともまた当然であろう。以下本章の第2・3節では講和後の27・28年度を対象とするが、それに先立って第1節では、講和前から後にかけての経済や財政の実態と政策の連続面と断絶面に意を用いつつ、簡単に振り返っておきたい。

1 講和前の財政状況

講和が実現したのは第3次吉田内閣期においてであり、時の蔵相は池田勇人であった。この内閣は昭和24年2月に成立して講和後27年10月に第4次吉田内閣に変わり、そこで蔵相は池田から向井へバトンタッチされた。したがって、ドッジ・ライン、シャウプ勧告から朝鮮戦争、講和を通じて財政の責任者は池田だったのであって、まさにこの間の財政政策の連続性が、彼によって体现されているということになる。とはいえ、ここでは、前回の財政史シリーズで詳論されている、ドッジ・ラインやシャウプ勧告にまで遡って議論する必要も余裕もないので、講和に直接先行する朝鮮戦争期の経済や財政が、いかに講和後に引き継がれていったかを中心としてみていくこととし、それ以前の時期については、必要なぎりぎり最小限触れるにとどめる。そうしようとする場合、格好の手がかりは、当の池田の手になる『均衡財政』という書物である。これは、池田が蔵相の座を去る直前の27年8月に上梓されたもので、足かけ4年に及ぶ蔵相としての仕事を振り返り、それぞれの時期の経済や財政の実情と、それに応じて採用された主要な財政政策・予算政策を解説し、そこを貫く財政最高責

任者ないし大蔵省としての考え方や政策意図を、簡潔に述べたものである。以下、同書を手がかりにしながら、講和前後の財政上の問題点、課題をみてゆくことにしよう。

(1) ドッジ・ラインとインフレ収束

昭和24年度以降のドッジ・ラインの最大の課題がインフレ収束であったのは、周知のとおりであり、その手段としてとられた主要な政策は、なによりも単一為替レートの設定、復興金融金庫の融資打切りであったが、財政面に限定してみれば、債務償還費の計上、インベントリー・ファイナンスの実施、見返資金特別会計の設置、輸出補助金廃止などであった。24年度と25年度の一般会計予算規模は、7047億円と6614億円であったが、債務償還費は両年度とも各々1000億円(見返資金特別会計を含む)にのぼっている。またインベントリー・ファイナンスは、24年度400億円で25年度も一般・特別会計を通じてほぼ同額となる。見返資金は、アメリカの対日援助物資代金が、それまでは貿易特別会計の収支に含まれて価格差補給金として費消されていたものを、別途積み立てて投資や債務償還に充当することにしたもので、歳入ベースで24年度1300億円、25年度1600億円にのぼっている。これらの措置を通じて、財政全体の総合的均衡ないし超均衡をもたらそうというのであった。その結果、一般会計、特別会計、政府関係機関、地方公共団体を通じて借入れを行わず、地方債や事業公債は預金部や見返資金で消化された。のみならず、短期証券もインベントリー・ファイナンスで賄われた。ただし、一方では、これらの施策によって生ずるデフレ効果に対して、見返資金による直接投資を行って基幹産業部門へは資金を注入し、経済復興・拡充のための基盤整備を図っている。25年度以降は、基本的には24年度の総合的な均衡政策を継続しつつ、経済復興に力点を移そうとしたのであるが、25年度には朝鮮戦争の勃発により、後述のとおり経済の実態も財政政策のコースも大きく変わる事となる。

(2) 減税と歳出構成の転換

ドッジ・ライン下の均衡財政政策は、同時に減税・行政整理などを含む財政規模の圧縮政策であった。ドッジはむろんのこと、シャウプも大幅減税を認め

ようとはしなかったが、当時の日本側の財政上の最大の要求は、インフレ抑制と減税とであって、それを実現するために支出の抑制が試みられている。たとえば昭和23年度には、一般会計歳出の対国民所得比は21%だったが、ドッジ・ラインを経た26・27年度には17%へと低下し、¹⁾ 国税負担率も23年度の20.6%から27年度の15%へと低下している。むろんこれは朝鮮戦争による経済の拡大が自動的にもたらしたという面も無視しえないが、政策的な支出抑制と減税の効果も大きかったといつてよい。歳出削減についてみると、最大の要因は価格差補給金である。これは24年度当初予算では2000億円余で、歳出の3割に達していたのに、25年度900億円、26年度200億円余と急減している。これに次いで、鉄道や郵便などの官業に係わる事業特別会計に独立採算を実行して、一般会計からの損失補填のための繰入れを削減したのが大きい。これは23年度には480億円にのぼっていたのに、各種公共料金引上げによって、24年度には200億円に抑えられ、25年度にはほぼ独立採算を達成している。これに近い金額の抑制が、行政整理でも達せられた。行政整理は24・26年度の2回行われ、それぞれ平年度ベースで200億円余と160億円程度削減されている。これらの歳出削減で浮いた財源は、朝鮮戦争景気による税の自然増収と相まって、大規模な減税を可能にした。すなわち、25年度900億円、26・27年度でそれぞれ750億円合計2400億円の減税が行われた結果、前述のような租税負担率の低下がもたらされたのである。それにもかかわらず、24年と27年とを比べるとなお1500億円ほどの税収増となっているから、上記の減税がなかったとすると、約4000億円にのぼる税収増が生じたはずであった。したがって、その増収分の6割を減税に回したことになる。

歳出面では、上記のように抑制されたものがある一方、積極的に増額されたものもあった。24年度に比べて27年度の税収増が上述のように1500億円あるうえに、価格調整費削減だけでも1800億円あったから、この2者だけで3300億円の支出増を賄えることとなる。それが充当されたのは、まず第1に公共事業費に940億円、ついで社会保障関係経費に670億円(27年度新規計上の遺家族援護費を含む)で、この2経費に増収の半分以上が割り当てられたことになり、政策の重点がここに置かれたことが分かるであろう。ちなみに、これに続くものは地方関係で、平衡交付金・補助金に400億円となっており、以下、終戦処理・防

衛関係経費570億円、連合国財産返還費・平和関係経費210億円などが大きい。

(3) 財政投資

こうした主として一般会計に係わる経費の展開とならんで、この時期には、一般会計をも含みつつ財政全体を通ずる投融資についても、積極的な政策がとられてゆく。インフレ収束を課題とするドッジ・ラインの下で、復興金融金庫の貸出しが停止されたのは当然だったとしても、経済復興のためには、いまだ低レベルの民間資本のストックやフローを考えれば、民間の自発的な貯蓄と投資に任せておくことはできなかったからである。そのためには、復金と違ってインフレ的でない財政投資の手段が開発される必要があった。見返資金・資金運用部及び一般会計などから得られる、非インフレ的な財政資金の積極的な運用が図られることとなったのである。

その第1としては、民間ベースには乗りにくい国家的な目的に沿った投融資を行う政府金融機関への出資があげられよう。具体的には日本開発銀行、日本輸出入銀行、住宅金融公庫などへの出資がそれにあたり、両銀行出資は昭和25年度50億円、26年度290億円、27年度240億円などとなっている。第2は、資金運用部や見返資金からの政府事業への融資であって、国鉄や電気通信事業特別会計の建設費のために、24年度から27年度にかけて年々250億円ないし330億円合計1270億円が融資された。第3に直接民間企業向けに行われた貸付けや金融債引受けがある。見返資金から電力、石炭、鉄鋼、造船などの重点産業への融資が24～27年度で1520億円、金融債引受けが26・27年度で460億円などとなっている。第4は資金運用部の地方債引受けで、公共事業、6・3制校舎、災害復旧などのため、24年度310億円から27年度の650億円へと年々増加している。これら財政資金による投融資は合計で24年度3100億円、25年度3400億円、26年度4900億円にのぼっている。当時の全国民間銀行の預金増加額は、各年それぞれ2840億円、2560億円、4580億円などであって、つねに財政投融資がこれらを上回っていることになる。均衡財政期は、実は質的にも量的にも国家資金主導型の蓄積が進められていた時期であることが分かる。いうまでもなくこれらは28年度に整備されて高度成長財政に強力に機能した財政投融資計画の先駆をなすものである。

〔注〕

- 1) 国民所得は『国の予算』の各年度版によっており、年次を追うごとに改訂が加えられている。以下の章についても同様。

2 朝鮮戦争と財政政策

(1) 特需ブームと財政

前項では、間に朝鮮戦争をはさんだ時期を通じて財政の動きをみたのであるが、いうまでもなく朝鮮戦争は日本の経済や財政に甚大な影響を与えた。講和後の財政を考える場合、とりわけ直前に起こっていた朝鮮戦争への財政的対応が、ドッジ・ラインに基づく均衡財政政策と重なって、複雑な課題となっていたことに注意する必要がある。まず朝鮮戦争は、ドッジ・ラインで不況に沈んでいた日本経済を一変させた。「安定恐慌」から「特需ブーム」への転換である。朝鮮戦争は昭和25年6月25日に勃発し、26年7月10日に休戦会談開始、28年7月27日に休戦協定調印という経過をたどった。この戦争で日本は国連軍・アメリカ軍の補給基地・空軍基地として機能し、アメリカの世界戦略・極東戦略の不可欠の一環として位置づけられ、ひいては日本が再軍備の道を歩む契機となった。戦争景気や戦略的意味の変化などのすべてが、当然これ以後の時期の財政・予算に強い影響を与えることになる。もっとも、世界的な朝鮮動乱ブームは、早くも昭和26年春から退潮に転じ、国際価格はジリ安傾向をたどったのに、日本はなお特需が継続して物価が騰貴しつづけ、28年には貿易は逆調に転じ、外貨は減少し29年の引締めへの底流が形づくられてゆく。

この動乱は財政に激しい衝撃を与え、ドッジ・ラインを逆転させることによって、戦後財政史の画期となった。まず歳入面では、ドッジの強力なデフレ政策の下で停滞していた税収が、法人税を中心として大幅な増収に転じ、それがこの間膨張しつつあった財政の均衡維持を可能にする条件となった。歳出面では、物価騰貴に対応して当初予算にしろ補正予算にしろ、つねに公務員給与や公共料金や米価などの引上げはむろんのこと、公共事業関係や教育関係の経費などの拡充と水準引上げ措置を講じなければならない状況におかれていた。この時期の各種の支出の膨張は単に物価騰貴のせいだけではなく、後述する政治

的要因も大きく作用していたとはいえ、やはり動乱に由来する物価騰貴への対応という面が強かったのである。

(2) 特需経済への政府の対応

ところで、雇用増大、資本蓄積促進、所得水準上昇、外貨保有増加など、日本経済の基盤を強め、政府の財政拡張をもたらした特需ブームであったが、政府はこれを慎重に受け止めていたようである。池田の『均衡財政』によれば、池田はじめ大蔵省は「この好況の原因が、経済外的であり、偶然的であり、かつ一時的である」、「経済の正常な進歩にとって望ましい状態とはいえない」、「経済の構造が、特需によってはなはだしくゆがめられ……われわれはこのような状態に安住するわけにはゆかない」¹⁾と判断していた。とりわけ戦争に由来する好景気に付随する物価騰貴をどうとらえ、どう対処するかが財政政策上のキイポイントをなすものとみなされていた。何と云っても、ドッジ・ラインという犠牲をはらって抑制したインフレーションが再発するということになれば、特需があっても正常な経済運営に基づく外貨獲得能力が落ち、いったん浮上した日本経済が再び困窮に陥るかもしれないと考えられたのである。ただし、この時の物価騰貴と終戦直後のインフレーションとは根本的に性格が異なり、したがってとるべき対応も異なるというのが、時の政府の判断であった。吉田茂首相は、その点を池田にしたがって以下のように簡潔に説明している。「池田君の説明では、なるほど物価も上り、賃金も上って、インフレーションの様相ではあるけれども、それは終戦後に経験したようなインフレーションとは根本的に条件が違い、専ら海外需要と物価高に引きずられて起ったものだから、むしろ世界経済全体の動きに順応して、この機会に経済の規模も拡大し、企業の合理化も進めるよう策を考えるべきだ、とのことだった」。²⁾池田自身の言葉では「このような機会に、輸出を伸ばしつつ、輸入も促進して、経済規模の拡大をはかることが、国力を増加させる途である。そのためには世界物価に追随してゆくこともやむをえないという途を選ぶこととした」³⁾となる。

朝鮮動乱後の日本の物価は5割以上も上がったのに、欧米ではそれほどではなく、日本の物価は国際的に割高となったので、1ドル360円レートを切り下げてはどうかという議論も当時少なくなかった。このままでは輸出にさしつか

え、外貨不足に逆戻りするという懸念からである。これに対して大蔵省では、物価一般の国際比較ではなく、現実には国際的に取引される物資やサービスについての国際比較を行わねばならないと主張した。そう考えれば、結局は輸出入バランスあるいは国際収支の順逆によって、受取超過ならば国内物価が割高ではないこととなり、むしろ為替レートを引き下げる必要などないこととなる、との判断から、財政政策のスタンスを決めている。国際物価の上昇に引かれて国内物価が上昇し、それに伴う国内生産活動の拡大が、国内のストックの減少をもたらす、もしそれが円滑に補填されなければ、国内的物価上昇が生じ、国際市況強調の折から思惑需要を発生させ、やがて国際的にみた国内物価の上昇をもたらす可能性がある。それに、当面の国際収支受取超過が、国内では国庫金の撒布超過を招いて、この面からも物価騰貴を促進するかもしれない。こうした状況に陥らぬようにするため、急激に蓄積された外貨を積極的に輸入増大のために利用して、需給の均衡、この場合は拡大均衡を図ることによって、国際物価水準に国内水準をマイルドに追随させようとしたのである。具体的には、動乱勃発後、いわゆる外貨予算を修正して輸入枠を拡大し、物資の輸入の自動承認制を大幅に採用し、それを金融面から促進するための日本銀行の輸入ユーザンスも昭和25年度から実施された。

朝鮮戦争のもたらした影響とそれへの対策が、講和後の財政に残した遺産という点からいえば、こうした景気過熱への対応という課題は盾の一面である。というのは、25年にはじまった世界的な動乱景気・物価騰貴も、26年春ごろからは休戦会談の進展もあって落ち着きはじめ、国内でもその影響でむしろ不況色が濃くなり、その救済策を求める声も一部では高まっていたからである。しかし、そうした声に対する池田や大蔵省の考え方は、以下のようなものであった。朝鮮動乱による世界経済の活況・緊張は緩和されたが、基調は継続している。軍備拡張に基づく異常な需要増加テンポが落ちただけで、正常な拡大傾向は続いている。それゆえ、この時点で財政収支の均衡を破り、政府資金の撒布超過によって景気の振興を策するようなことは行うべきではない。というのは、そうした政策は「わが国物価の国際的割高傾向に拍車をかけるばかりであり、朝鮮動乱以来の国民経済のゆがみを温存し、刻下の急務である企業の合理化の努力を覆すことになるからである」。⁴⁾ そのうえ、講和・独立をひかえて日本は

国際通貨基金への加盟が認められていたが、早々に平価維持に不安を生じさせるような拡張的財政政策を採用することは、国際信用にもかかわるゆえに採用しがたいという事情もあった。

(3) 朝鮮戦争前後の歳入出と債務処理

動乱沈静から講和にかけてのマクロ的な財政政策は上記のようなスタンスで進められたとあっていいが、いわばミクロ的な個別の歳入出については、以下のように考えられていた。まず、財源面についていえば、ブーム終焉に伴って税の自然増収への期待は当然薄くならざるをえない。また繰り返し大きな財源を浮かす源泉をなしていたインベントリー・ファイナンスの圧縮操作も、27年ともなるとその金額はわずか350億円で、26年に比べて激減してしまっていた。同様に価格調整補給金も少額になっていて、削減によって財源を浮かす余地は狭まっていた。したがって、大幅減税や民生関係費の増加のような、25年度以来なされてきた政策を継続する条件は、失われつつあった。加えて独立が当然にもたらす防衛費負担が、どの程度の大きさになるかが、来るべき財政の最大の問題点となると見込まれたが、それはアメリカ側との折衝にまたねばならず、その先行きは不透明であった。後に触れるように、当時吉田首相はじめ日本側は、アメリカの要求よりかなり低い水準に決定すべく、厳しい折衝を繰り返していた。というのは、吉田にしろ池田にしろ、当時は国民の間に自国を防衛しようとする強固な精神がみなぎっていないことに加えて、強力な防衛力によって守られるに値する国民生活が成り立っていないと考え、当面は高価な軍備を整えるより先に、経済復興・自立のために財源を使うべきだと考えていたからである。防衛関係費との関連で、講和後に引き継がれたというより、講和を契機に噴出することが予想される経費として、軍人遺家族手当や軍人恩給復活があったが、これも後述することとする。

講和を機として支払わねばならぬ、防衛とは違った意味での対外関係経費として、なお対外債務処理に係わる経費があった。⁵⁾ 日本が再び国際社会の一員として復帰しようとする場合、戦前からの公私の債務にきちんとしたけじめをつけるべきことが求められたのは当然であろう。その処理いかんによっては、せっかく独立しても、旧債権者ないし債権国の信頼を得ることを困難にし、経

済復興にとって戦略的な重要性をもつと考えられた、新規の外資導入の妨げになることが懸念された。さりとて、支払能力のレベルは当然低く、財政余力も乏しかったから、その処理いかんの判断は政治的にも経済的にも当時の重要な課題であった。当時の主な国家としての債務には、内債のほか外債、賠償、アメリカの対日援助(ガリオア債務)、連合国財産返還、などがあつた。それらの金額を昭和23年末でおおまかにみると、内国債が2600億円、外債が1600億円で、これに占領期間中の債務かどうかははっきりしない点が問題となったガリオア債務7億5000万ドル(2700億円)などとなって、合計6900億円と想定されていた。⁶⁾この時の国民所得が5兆300億円だったから、その13.7%にあたる。当時アメリカもイギリスもこの比率は200%を超えていたことを思えば、インフレーションによって「償却」してしまったに等しい軽い負担にとどまっていたといつてさしつかえなく、毎年の公債費負担も一般会計歳出の3～4%であった。もっとも、このほかに実質上国債であるところの復興金融金庫債870億円、同保証債務50億円が残存していた。だがいずれにせよ、マクロ的にいえば、債務償還が著しく困難とはいえなかった。ただ債務償還とくに対外債務の場合は、いわば義務的経費として支出の優先順位がもっとも高いものの1つだったことは間違いない。しかし結局これらについては少数の例外を除いて早期に支払いを完了したので、講和後に持ち越された主なものは賠償だけということになった。

〔注〕

- 1) 池田勇人『均衡財政』(昭和27年、実業之日本社)、186ページ。
- 2) 吉田茂『回顧十年』第3巻(昭和58年、東京白川書院)、238ページ。
- 3) 前掲、池田勇人『均衡財政』、177ページ。
- 4) 前掲、池田勇人『均衡財政』、85ページ。
- 5) 外債処理の詳細については大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第7巻「国債」第1部第1章第4節「外債処理問題」を参照せよ。
- 6) 前掲、池田勇人『均衡財政』、85ページ。

3 独立財政への胎動

(1) シャウプ税制への批判の底流

シャウプ勧告が占領期租税政策のピークをなしていることに異論はないであ

ろう。池田蔵相は就任早々これに取り組む任務を負わされていたのであるが、その時の池田の考え方は次のようなものであつた。「シャウプに、別段日本の税制について理論的な勧告をしてもらう、という積りはなかった。わが国の税制は、制度そのものとしては、欧州大陸諸国の例をかなりよく研究してできており、その理論的な裏付けも相当高度に発達していたから、その限りでは特に外国人の指導を仰ぐ必要はなかったのである。税務の執行の面つまり税務行政では、その頃いろいろな混乱があつたが、これは税制そのものの欠陥よりは、むしろ当時の一般的な社会的無秩序と……インフレーションの急激な進行にくらべて基礎控除などがおいてきぼりを喰ったこと、したがって、納税者の数が非常に多くなり、その結果、経験に乏しい税務官吏を多数新たに採用しなければならなかったことなどによるものであつた。シャウプにきてもらうことになった一番の理由は、当時の総司令部内の勢力関係を考慮したからである……ドッジと減税交渉をした時も……事を分けていかにわが国の税務行政に無理があるかを説明しても、彼は、自分は素人だから税金のことはよくわからぬということを取り返していた」。¹⁾

GHQ内部の租税担当のモスは、アメリカで国税庁(IRA)に勤務していたこともあって、「このような高い税金は事実上徴収は不可能である、あまり税率が高いから納税者は、自然、所得の額を少く申告し、税務官吏の側もそれを嘘と知りつつ承諾せねばならぬ」²⁾ことは承知していても「アメリカの国会の事情や司令部内部の勢力関係上」³⁾その状況を是正するのは無理なので、「アメリカから誰か偉い人を呼んできて……減税の勧告をしてもらおう」⁴⁾としていた。この点では池田や大蔵省の思惑と合致していた。シャウプはこうして来日した。シャウプを迎えた池田の「腹の中では何はともあれ所得税の減税つまり基礎控除、扶養控除などの引上げ、税率の引下げを彼に納得させねばならぬ」⁵⁾ということであつた。シャウプ勧告・税制そのものについては、前回の財政史シリーズで詳細に分析されているので、ここで触れる必要はない。ここでは、何よりも日本側のこの時の強い減税の希望がある程度勧告で達せられたとはいえ、その希望は引き続き本シリーズが対象とする講和後へも持ち越されたことを確認しておけば足りる。持ち越されたのは減税だけではない。池田なり日本側なりはシャウプの税制システムそれ自体についても少なからぬ不満を

もっており、講和前後からその是正にとりかかっていくことになる。

減税についていえば、支出をどの程度削減できるかに対応しているのに、それはドッジの領域でシャウプが直接介入しうるわけではなく、それが不分明なのにシャウプとして大幅な減税は提案しにくかったであろう。それでもシャウプ勧告を踏み台にして「実質的に1000億円の減税ができる結果になった」。⁶⁾ もっとも、池田は国民所得に対する税負担率が、24年度の25.5%から27年度には20.9%に下がり、税引後の実質賃金もこの間4割方上昇するという成果をあげていたのであるが、なお減税を進めるべきものと考えていた。というのは、戦前(昭和9～11年)の負担水準は12～13%であって、それさえ増税や赤字公債の時代で重税にすぎたとみなされるのに、その時と比べて戦後の消費水準はまだ9割足らずまで回復できたにとどまり、そこでの20.9%の負担は、ドッジが要求したように敗戦国民として甘受すべきだとしてもまだ高すぎると判断していたからである。減税財源としては、動乱景気以来の税の自然増収、行政整理を中心とする歳出節約、インベントリー・ファイナンスのような混乱期に特有な経費の削減などが想定されていた。もっとも、一方では防衛費のように膨張が予想されながらも未確定の経費があって、減税の前途は必ずしも楽観しえなかったが、池田も吉田と同じく「民生安定をぎせいにして、この種の経費(防衛費のこと—引用者)の増加を図ることは、私のとらないところである。国民の経済力にマッチしない再軍備は意味をなさない。ゆたかなとまではゆかなくとも、うるおいと、ゆとりのある生活が、確保されるのであれば、腹の底からの防衛が成り立たない」⁷⁾ と考え、したがって「防衛関係経費の総額を、当分の間、昭和27年度の1820億円程度におさえ、その他の経費についても、極力節約を図り、できるだけ減税を行って、国民の衣食を足るようにしたい」⁸⁾ と主張していたのである。

シャウプの税制システムについて、池田は「日本を知らぬ外国人のした仕事としてはまずまず及第」⁹⁾ であったと評価している。とくに取引高税を廃止し、所得税を減税したことについては満足していた。しかし、一方では相当批判的にみていたことも彼の言から窺える。「学者であるだけに学者らしい論理的な勧告をされたが、遠慮なくいえば、余りに理論的、概念的に過ぎた」¹⁰⁾ 「『人情を無視した税法』は行われぬ」¹¹⁾ として、たとえば所得税については、シ

ャウプの完全包括的所得税に対して、所得種類別に個別の事情を配慮すべし、というのであった。講和後の税制改正の少なからぬものは、こうした意図に基づいて進められたといつてよい。

もっとはっきりしているのが、資本蓄積助成のための方策の必要性の主張であった。池田は、租税に関するアダム・スミスやアドルフ・ワグナーの租税原則に閑説したうえで、「公平の原則も、もちろん、租税原則として重要であるけれども、それだけが原則のすべてではない。相矛盾するような、各種の原則と要求とを総合的に考えて、全体として最もいいバランスをとることが政治である」¹²⁾ と断言し、「私は、この点において、相当強く資本蓄積、経済復興の要求をとりあげてきた。そして将来に対しても、同様の態度で行きたい」¹³⁾ と記している。これは、シャウプ勧告がほとんど「公平の原則」一途で形づくられているかにみえるのに対する批判の表明であった。さらに池田は、日本国内でも「資本の蓄積という、いかにも金持に味方するようにとられて、課税の公平を理由にして、反対を受けることが多い」¹⁴⁾ けれども「資本の蓄積が戦後の荒廃したわが国経済にとって、どれだけ重要であるかについては多言を要しまい」¹⁵⁾ という、政策のプライオリティに関する強い意志を表明していた。事実講和後には、池田及びその後の財政当局は、シャウプの退けた各種の資本蓄積策を導入していくことになる。

問題は国税の範囲にとどまらない。シャウプ勧告における国税と地方税のあり方にも池田らは不満であった。勧告は、明治以来の地方税が、国税ないし府県税の付加税依存であったのを廃して、府県・市町村にそれぞれ独立の税を付与し、地方財政の重心を市町村に置くために、市町村税の充実に強く傾斜したものであった。地方自治は草の根からという理念に発する、シャウプらのアイディアの結晶である。しかし、これについても池田は3つの点から疑問ないし批判を提出している。第1は、納税者の協力に係わる側面である。税源をそれぞれ独立にしたため、納税者は、時には国からも府県からも市町村からも3重の調査を受けて納税しなければならず、その煩勞に耐えないという点である。第2は府県財源が偏在し、かつ不足するという点である。シャウプ勧告の結果、府県税は事業税(勧告では付加価値税)を基幹税とし、遊興飲食税や入場税が補完する形となった。そのため、税種・税収が以前に比して縮小されたばかりか、

府県間のばらつきが大きくなり、府県全体として財政基盤が弱体化・不安定化した。市町村重点主義からいえば当然の結果かもしれないが、府県行政の実態が以前とあまり変わらなかったために、財政と行政のミスマッチが大きくなり、放置しえない問題であった。第3に、地方税率が均一で高すぎるため、富裕団体では徴税努力を惜しんで、完全徴収を目指さなくなる傾向が指摘される。それへの対策として税率格差導入が示唆される。

(2) 防衛関係経費の変容

講和・独立が、日本の政治経済社会すべての面に新生面を拓いたことはいうまでもないが、財政に係わって最も大きな影響を受けたのは、広い意味での防衛関係経費だったといってさしつかえないであろう。何とんでも独立国家は自律しうる国家であり、古典的にはそれは対外的に軍備を備えて独立しうる国家を意味していたからである。占領下で武装解除されていた日本にとって、講和・独立がその画期となることは自明であった。とはいえ、いうまでもなく軍事力放棄を定めた憲法をもった日本は、独立したからといって、そうした古典的な意味でただちに軍事力を備えるという道をとる状況にはなかった。国際的にも国内的にもそれへの抵抗は大きかったのである。ところが、講和・独立の時期は同時に朝鮮戦争の時期でもあり、極東における軍事情勢は、日本の敗戦・憲法制定の時期から急速に変わりつつあった。端的に言えば、アメリカは日本の再軍備を必要と考え、講和・独立を機にそれを日本側に強く求めることとなり、これに対して日本側とりわけ財政当局がさまざまに抵抗するという形で、防衛問題、防衛費負担問題が展開することとなる。にわかに軍事力を備えるわけではないにせよ、独立回復に伴って平和回復・対外関係・防衛などに係る経費の構造ないし名称は大きく変わる事となる。26年度と27年度との間の最大の違いは、前者では大部分を占めていた終戦処理費に代わって後者では防衛支出金や安全保障諸費が登場していることである。その経緯については第2節で述べるし、より詳しくは第3巻「予算(1)」の当該箇所を参照されたい。こうした独立に伴う変化の一方、費目名は変わってもこうした分野の量的な位置はあまり変わらないことにも注意する必要がある。というのは26年度も27年度も、目的別分類で見ると、¹⁶⁾ 安全保障費と終戦善後処理費とは、一般会計歳出

中の最大費目をなしているのである。すなわち、この両者で26年度には歳出総額7937億円中1410億円(17.8%)、27年度には8528億円中2061億円(24.2%)を占めている。もっとも27年度以降、安全保障費のうちの防衛支出金や警察予備隊ないし自衛隊の経費をめぐってアメリカ側と厳しい折衝が繰り返され、歳出全体の中でのこの分野の比重は急速に低下していく。

〔注〕

- 1) 池田勇人『均衡財政』(昭和27年、実業之日本社)、251-52ページ。
- 2) 前掲、池田勇人『均衡財政』、252ページ。
- 3), 4), 5) 前掲、池田勇人『均衡財政』、253ページ。
- 6) 前掲、池田勇人『均衡財政』、254ページ。
- 7) 前掲、池田勇人『均衡財政』、112-13ページ。
- 8) 前掲、池田勇人『均衡財政』、113ページ。
- 9) 前掲、池田勇人『均衡財政』、254ページ。
- 10) 前掲、池田勇人『均衡財政』、122ページ。
- 11) 前掲、池田勇人『均衡財政』、123ページ。
- 12), 13) 前掲、池田勇人『均衡財政』、104ページ。
- 14) 前掲、池田勇人『均衡財政』、103ページ。
- 15) 前掲、池田勇人『均衡財政』、103-104ページ。
- 16) 本章第2節所収の表1-1-1をみよ。

第2節 昭和27年度予算—自主独立の予算編成

昭和27年度予算と28年度予算とをまとめて独立予算あるいは独立・講和予算と名づけるとしても、両年度の示す特徴はかなり対照的である。すなわち、27年度の場合は独立初年度ということで、スムーズに占領を終結させて独立を達成するために、占領軍なりアメリカなりとの間で困難かつ複雑な折衝を重ねなければならず、それがこの年の予算の最大の課題となったのである。また、占領期に設けられて必ずしも日本の事情に適合しない、各種の財政の制度や手法の改廃も少なからずなされた。これに対して、28年度については、それらの要素がなお継続しているとはいえ、予算編成の焦点は、独立を達成しえたがゆえに噴出した国内の諸要求を、いかに整合的に予算の中に組み入れていくか、にあった。独立予算の対外面と対内面とがこもごも両年度に鮮明に表出したというべきであろうか。といっても、独立予算の独立予算たるゆえんは、何といっても第一義的にはアメリカなり GHQ などの軛を脱して、日本が自由に予算を編成できるようになったという点にあることはいうまでもない。そうだとすれば、「独立」予算としては、何よりも27年度予算が主役であり、28年度はその成果のうえに立って、国内の政治力学が十全に発揮され、それに従って予算が編成されたという位置づけとなろう。そこで、27年度予算を描くとすれば、どのようにアメリカの予算への発言力が低下していったかを調べることから作業をはじめるのが適当であろう。

1 アメリカの発言力の低下

アメリカの発言力の低下は、いち早く昭和26年度補正予算からはじまり、当然並行して編成されていた27年度予算も同じ状況におかれることとなる。26年度はまだ占領中なので、当初予算はむろんのこと、補正予算についても、GHQ なりドッジなりとの折衝なしに決定することは不可能であった。しかし、補正予算については、ドッジは度重なる指示・介入の試みにもかかわらず、あ

まり有効にその決定には参加できずに終わっている。すなわち、ドッジはサンフランシスコ講和会議で池田蔵相に逢い、26年度補正予算と27年度予算について、池田が減税と米穀統制撤廃とを盛り込もうと言ったのに対して、前者については絶対反対、後者についても強い疑念を表明した。¹⁾ さらに帰国した池田に宛てた書簡²⁾でも同趣旨を骨子とする「26年度補正予算及び27年度予算以降の作成上、日本政府が守ることが望ましくかつ重要ないくつかの原則」を提示している。にもかかわらず、池田蔵相の下、日本側は405億円の減税を含んだ補正予算を編成した。「当然自分で来て補正予算を見るつもりでそれまでは決めまいぐらいの考え」³⁾で来日したドッジが「あまり心よく思わなかった」⁴⁾のは当然であろう。しかし、この頃になると GHQ も「既に平和条約自体が調印になったということもあって、司令部は此の際あまりうるさく云うのもどうかという気分であり、又前ほどの神通力がないことも自覚しておって、ほとんどわれわれの云うことを立ててくれて」⁵⁾いたのであった。

さらに大蔵省内には、来日したドッジが行った「講和を迎える日本経済の運営方針に関する最高司令官財政顧問ドッジの声明」(11月29日 GHQ 発表)に関して、官房調査部が作成した理論的・政策論的な長文の批判文が2通残されている。⁶⁾これが外部に発表された様子はないが、ドッジの輸出・外貨蓄積優先政策をはじめ、国際均衡・国内均衡論、インフレーション論、経済統制継続論など、ドッジの日本経済の現状認識とそれから来る政策論に対して、全面的な批判を展開している。昭和24年のいわゆるドッジ・ラインの際にも、日本側に少なからぬ批判や抵抗があり、実際の政策のうえでは、ある程度デイス・デフレ政策もとられたのであったが、24年当時には、たとえ内部文書であっても、このように全面的な批判文書が作成されるということにはなかったのではなかろうか。26年度補正予算に向けたドッジのやや一本調子の引締め要求は、理論的にも政策的にも、批判を受ける余地が大きかったといわざるをえないが、それにしても、GHQ の宥和的な態度と裏腹の大蔵省によるドッジ批判は、講和間近という時点の生んだエピソードだったというべきであろう。

27年度予算編成も、こうした流れの中で進められ、「ドッジは遂に27年度の本予算をきめることなくしてそのまま帰ることになった」⁷⁾のである。もっとも、ドッジないしアメリカ側と日本側との折衝のポイントは、この時点ではも

はや経済政策ではなく、防衛に係わるそれであって、この点については、ドッジを含めて、リッジウェイ、吉田らトップレベルで繰り返し議論が闘わされた。とはいえ、主題が防衛となれば、ドッジの政策決定に及ぼす力はいずれにせよ低まり狭まるのは当然であろう。占領後期の予算政策の実質上の最終決定者であったとさえみなされるドッジは、こうして舞台から去っていったのである。占領末期における GHQ なりドッジなりとの新しい関係の中で編成された予算が、どのような新味を盛り込んでいるかが、以下の本節の本論となる。

〔注〕

- 1) 池田勇人『均衡財政』（昭和27年，実業之日本社），280-81ページ。
- 2) 「9月7日付池田蔵相宛ドッジ書簡」（大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで』第18巻「資料(2)」，昭和57年，東洋経済新報社，167-68ページ）。
- 3)，4)，5) 河野一之口述。
- 6) 「11月29日のドッジ声明批判」（大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」，平成2年，東洋経済新報社，41-45ページ）。
- 7) 河野一之口述。

2 予 算 の 特 徴

(1) 編成の方針と予算の大枠

昭和27年度予算は、27年3月27日に成立した。その大枠は以下のとおりである。

一般会計	8528億円	
特別会計	(入) 1兆3663億円	(出) 1兆3110億円
政府関係機関	(入) 4597億円	(出) 3293億円
地方財政計画	7006億円	
国税減税額	895億円	

この予算の指針をなす予算編成方針は以下のとおりである。

昭和27年度予算編成方針
(昭26.12.20閣議決定)

昭和27年度予算編成に際しては、経済力の増強と国民生活の確保をはかるとともに平和回復に伴って新たに加えられる責任を遂行し、もって自立国家としての地位の確立を期するものとする。

第1. 予算編成の基本方針としては、左記による。

- 1 均衡予算の方針を堅持し、資金蓄積の強化その他金融面の施策と相まって国民経済の健全な運営を確保し、生産の増強と企業の合理化をはかると共に、物価は国際水準を勘案しつつその安定を期する。
- 2 平和条約の成立その他諸情勢の推移に伴う財政需要に対処するため、経費の重点的配分を更に徹底せしめ、財政規模は国民経済力に適合した限度に止める。
- 3 税制については、原則として規定の改正を維持恒久化し、国民負担の軽減適正化を推進する。
- 4 先きに決定せる行政整理を遂行する外、行政機構及び事務を簡素合理化し、行政の根本的刷新をはかる。

第2. 右基本方針の下に左の諸点に重点を置く。

- 1 平和回復に伴う措置
 - (1) 国民経済力に応じた限度に於て、治安力の増強を期するため、警察予備隊等の漸進的充実をはかる外、安全保障条約の趣旨に基き所要の経費を計上する。
 - (2) 賠償その他対外債務の処理については、平和条約の精神に鑑み、存立可能な経済を維持しつつ円満なる解決に努め、友邦善隣の関係を確立する方針の下に、所要の経費を計上する。
- 2 経済力増強のための措置
 - (1) 経済基盤の充実をはかるため、電源の開発を中心として特に緊要な産業資金を優先的に確保するとともに、輸出入の増進のための措置を講ずる。
 - (2) 食糧自給体制整備のため農業生産力の増強をはかるほか、治山治水その他災害防除に関する施策を行う。
 - (3) 農林漁業の経営を健全化するため、農業災害補償制度の整備と農林漁業金融の円滑化をはかる。
- 3 民生安定及び文教振興のための措置
 - (1) 社会保険、生活保護制度の運営の適正化、失業対策、住宅資金、中小企業金融の充実等社会福祉の維持向上を期する。
 - (2) 戦傷者および戦死者遺家族については財政力その他諸般の事情を勘案しつつ能う限りの充実をはかる。
 - (3) 既定計画に基く六三制校舎の急速な整備を行うとともに、学術振興職業教育のための施策の充実をはかる。

第3. 地方公共団体についても国と同様行政を刷新簡素化し、地方財政の徹底的改善をはかる。

何よりも占領から独立への転換の年にあたっているのです、たとえば、編成方針中の「重点」の第1番に「平和回復に伴う措置」が掲げられているのは当然であり、かつ、それはほかの年にはない27年度の際立った特徴をなしている。しかし、編成方針全体をみれば、「国民経済の健全な運営」を最高の目標として、その枠内で防衛力整備にせよ、賠償にせよ、平和回復に伴う各種の措置を講じようというスタンスがとられていたというふうに読めるであろう。均衡予算を維持し国民負担の軽減を図りつつ、電源開発や食糧自給体制整備を優先させようとしている点に、それははっきり示されている。しかし、このようなバランスをとるについては、舞台裏のいきさつがあった。27年度の予算は、アメリカないし占領軍が、日本の予算編成に介入しうる最後の機会だったからである。ドッジを含めたアメリカ側の要求、とりわけ自衛力予算強化に関する強い要求に直面し、度重なる折衝と妥協の結果、基本的に日本側の姿勢が貫かれてこの編成方針が実現したのであった。その詳細は第3巻「予算(1)」に譲ることとして、ここでは、そのようないきさつを背景にして、どのような予算が編成されたかについて、26年度に比べてとくに歳出面に特徴がはっきり出ているので、まずそこから検討をはじめることにして。

(2) 歳出構成—昭和26年度との対比

本シリーズが対象としている昭和27～48年度の期間中はもちろん、それ以降をとっても、26年度と27年度との間の歳出費目、とりわけ平和回復に係わる経費が示すような大きな変化を示す例は見当たらず、占領から独立への移行が、予算の歳出構成変化の歴史的な画期をなしていることがわかる。その種の費目の代表として、終戦善後処理費と安全保障費をまずとりあげよう。

表1-1-1が示すように、目的別分類でみて、26年度には終戦善後処理費が1055億円で歳出構成比は13.3%と最大であったが、27年度には216億円、2.5%へとその比率を大きく落としている。これに対して26年度に356億円、4.5%にすぎなかった安全保障費が、27年度には1845億円で構成比は最大の21.7%にのぼっている。ちなみに、27年度の第2位は1254億円、14.7%の地方財政費であ

表 1-1-1 一般会計歳出予算の目的別分類 (単位：1000円)

目的別分類	27年度予算額		26年度予算額		比較増△減	
	金額	%	金額	%	金額	27/26
01 政府機関運営諸費	74,535,102	8.7	69,824,161	8.8	4,710,941	106.7
(1)政府機関運営費	65,204,440	7.6	61,928,791	7.8	3,275,649	105.3
(2)年金および恩給	9,330,662	1.1	7,895,370	1.0	1,435,292	118.2
02 財 務 費	21,406,541	2.5	20,520,243	2.6	886,298	104.3
03 治 安 行 刑 費	28,882,444	3.4	25,182,590	3.2	3,699,854	114.7
04 安 全 保 障 費	184,456,234	21.7	35,570,192	4.5	148,886,042	518.6
05 終戦善後処理費	21,632,180	2.5	105,468,107	13.3	△83,835,927	20.5
小計(03+04+05)	234,970,858	27.6	166,220,889	20.9	68,749,969	141.4
06 教 育 文 化 費	34,277,439	4.0	31,470,459	3.9	2,806,980	108.9
07 社会労働保健費	95,302,145	11.2	71,312,978	9.0	23,989,167	133.6
08 産 業 振 興 費	120,324,183	14.1	124,434,477	15.7	△4,110,294	96.7
(1)農林水産業振興費	75,311,379	8.8	61,076,401	7.7	14,234,979	123.3
(2)商鉱工業振興費	19,504,693	2.3	13,855,453	1.7	5,649,240	140.8
(3)貿易振興費	5,105,500	0.6	31,236,682	3.9	△26,131,182	16.3
(4)運輸振興費	20,402,611	2.4	18,265,941	2.3	2,136,670	111.7
09 経 済 安 定 費	77,590,187	9.1	133,931,578	16.9	△56,341,391	57.9
(1)物価安定費	27,000,000	3.2	25,468,812	3.2	1,531,188	106.0
(2)インベントリー・ファイナンス	35,000,000	4.1	93,721,415	11.8	△58,721,415	37.3
(3)債務償還費	15,590,187	1.8	14,741,351	1.9	848,836	105.8
10 国土保全および開発費	65,946,943	7.8	54,953,657	6.9	10,993,286	120.0
11 地 方 財 政 費	125,400,280	14.7	120,038,670	15.1	5,361,610	104.5
12 予 備 費	3,000,000	0.3	1,000,000	0.1	2,000,000	300.0
計	852,753,678	100.0	793,707,112	100.0	59,046,566	107.4

(注) 昭和26年度は補正後予算額、27年度は当初予算額。表1-1-2についても同様。
(出所) 『国の予算』昭和27年度、20ページ。

るから、いかに安全保障費が突出して大きな地位を占めているかがわかるであろう。なお、この費目について変化の大きいのは、経済安定費であるが、その変化の大部分がインベントリー・ファイナンスであるのは、表から明らかであろう。この点後に触れる機会がある。

ところで、『国の予算』(昭和27年度)の72-74ページには、この目的別分類と多少カバリッジが違うが、重要経費別分類でその内訳を対比した表が載せられていて、26年度と27年度との間の相違が分かりやすく示されているので、次にそれを掲げておこう。

この表はすべての経費を「平和回復に伴う経費」と「その他の経費」とに2大区分したうえ、その内訳を示しているが、ここでは前者の内訳のみを掲げた

表 1-1-2 平和回復に伴う経費 (単位: 1000円)

重要経費区分	27年度予算額	26年度予算額	比較増△減額	27/26
防衛支出金	65,000,000	0	65,000,000	—
警察予備隊費	54,000,000	31,000,000	23,000,000	174.2
海上警備行政費	7,352,281	4,570,192	2,782,089	160.9
安全保障諸費	56,000,000	0	56,000,000	—
連合国財産補償費	10,000,000	0	10,000,000	—
平和回復善後処理費	11,000,000	10,000,000	1,000,000	110.0
終戦処理費	0	92,039,221	△ 92,039,221	—
賠償施設処理費	0	507,238	△ 507,238	—
特殊財産処理費	0	467,305	△ 467,305	—
解除物件処理費	0	117,795	△ 117,795	—
国際通貨基金及び 国際復興開発銀行出資	0	20,000,000	△ 20,000,000	—
計	203,352,281	158,701,751	44,650,530	128.1

(注) 終戦処理費には、事務費、附帯事務費の分は含まれていない。

(出所) 『国の予算』昭和27年度、72ページ。

(表1-1-2)。これをみると、「平和回復に伴う経費」は、27年度に2034億円にのぼり、前年度の1587億円を447億円も上回る事となった。このうち、26年度に加盟が承認された国際通貨基金と国際復興開発銀行への出資を別にとすると、防衛支出金、安全保障諸費、連合国財産補償費が、27年度に新設された費目であり、逆に26年度には計上されて27年度に消えているものでは、終戦処理費が断然大きい。これが、占領期予算から独立予算への転換の焦点をなす経費の変化である。そこで、以下簡単に主要費目を解説して、占領から独立への費目変化の実情を示すことにしよう。¹⁾

まず、26年度まで計上されている終戦処理費は、いわば占領に伴って生ずる経費を、日本側で負担するものであり、その大部分は終戦処理事業費で、労務費、需品費などが中心をなす。終戦処理費は、占領下の一般会計歳出予算の最大費目をなしており、21年度369億円(歳出中31.9%、以下同じ)、22年度637億円(30.9%)、23年度1061億円(29.9%)、24年度996億円(19.1%)、25年度1090億円(16.5%)、26年度1027億円(15.1%)などとなっており、その合計のドル換算(軍換算率)47億ドルであった。ちなみに、同期間のアメリカ対日援助は18億ドルであった。この経費の取扱い、朝鮮戦争に伴う処理方式の変更により、26年度中に特別調達資金が設置されて大幅に変更されるとともに、およそ半額は

アメリカ側が負担することとなった。すなわち日本側が支払ったもののうち、およそ半額をアメリカ側がドルで償還するのである。これによって日本側は1億数千万ドルの外貨を獲得しうる事となったが、同時に、ガリオア援助が打ち切られることとなり、見返資金によって維持してきた財政投資の資金源をどうするかが、派生して深刻な問題となった。この件も27年度に引き継がれていくことになるのである。

27年度には終戦処理費という費目は、計上されなくなり、代わって最大費目となったのは防衛支出金である。終戦処理費が占領費用負担だったのに対して、これは、日米安全保障条約や日米行政協定など、講和後の日本防衛体制に関する取決めを前提とする、在日駐留アメリカ軍の経費の、日本側の分担分である。具体的には、行政協定第25条に基づいて、「合衆国が輸送その他の必要な役務および需品を日本国で調達するのに充てるため、年額155百万ドルに相当する額の日本国通貨を合衆国に負担をかけないでその使用に供する」こととなっていた。これは155百万ドル(日本円換算558億円に相当)という定額を負担するという原則であって、この算出根拠は以下のとおりである。26年度の終戦処理費を1000億円とし、それに物価上昇率を30%として27年度の米駐留軍費用を1300億円と推定し、その半分を日本側の負担とすると650億円となる。ここから別途日本側の負担とされている92億円の不動産借料を差し引いた額が、558億円となるのである。ちなみに、この日本側負担に対応するアメリカ側の負担を一瞥すると、労務費の450億円を含めて650億円以上をいわば日本駐留特有の支出(派生的支出)として計上しているほか、日本駐留でなくても本来必要な軍人給与など基本的支出として約16億～17億ドル(4800億～5100億円)の支出を予定していたという。²⁾ いずれにせよ、防衛支出金は、占領軍が駐留軍へと地位を変えたのに対応して、終戦処理費が変身したものとみなされる。その継続性を示すエピソードとして、平和条約発効が27年4月28日だったことに係わる両経費支出の処理方式があげられる。4月1日から28日まではなお占領が継続するのであるから、それを支弁するのは、従来どおり終戦処理費でなければならず、防衛支出金からの支出は4月29日以降ということになる。ところが、27年度にはもはや終戦処理費という費目は計上されていないので、その分は26年度の終戦処理費の繰越し及び平和回復善後処理費から支出されることで処理された。

この影響で27年度の防衛支出金には、28日分に相当する42億円の不用額が生ずることとなったのである。なおこの防衛支出金は、日本側が自衛力増強のための経費を増加させれば、それに見合っただけで軽減されることとなっており、このうち、それに係わる日米の折衝が毎年繰り返されることとなる。

26年度には費目が存在せず、27年度に新規に計上されたもので、防衛支出金に次ぐ大きさをもつ費目は、「安全保障諸費」である。これは主としては占領軍が駐留軍に変わるのに伴って、従来都会の中心部分にもっていた営舎等の施設を、郊外に移転・再配置するための代替の営舎等施設、道路、港湾などの建設にあてるために計上された。といっても、この費目には2つの問題が含まれていた。1つは、上記の支出目的に係わる営舎移転等の計画が、予算編成・審議以前にはほとんど決定されていなかったことである。国会でもその点が議論の対象となった。そして事実27年度中にはこの費目はごくわずかしかな支出することができず(29億円程度支出)、ほとんどすべては28年度に繰り越して支出されるという異常な事態となった。と同時に、そうした過渡的な性格のゆえに、これは27年度限りの費目であって、28年度以降は計上されなかった。その意味で、27年度の、占領から独立への移行のための予算という、特異な性格を象徴する経費といってもいいであろう。第2の問題も同じく移行期を特徴づける性格に係わる。もともと27年度予算をめぐる、アメリカ側は日本側の自衛力増強とそれを裏づける予算措置を繰り返し要請し、日本側はその要求を過大であるとして抑制姿勢をもって折衝を続けていたのであるが、この費目はその妥協点を示しているのである。そもそも「安全保障諸費」という名称からしてその妥協的な性格を表している。「安全保障諸費とわざわざ諸費としたのは、安全保障費とすれば米軍の経費になる。安全保障は一方的に米軍がやるのですから、そうすれば防衛支出金に組まなければならぬ理屈になる」。³⁾ しかしもともとこれはアメリカ側が警察予備隊を30万人程度にまで増大させるべしと要求し、その含みでアメリカに向けては、要求に応ずべく「一応予備費的」⁴⁾にリザーブしたものと説明する一方、国会などでは前述のように、占領軍から駐留軍へと性格が変わるのに対応して惹起される移転・再配置に必要な経費だ、と説明し、事実繰り越された28年度には、その目的で支出されたのであった。「安全保障に関連する経費という意味で諸費になっている」⁵⁾のであるが、日米双方の食

い違っている要求のいずれをも満たそうという、ヤヌス的性格を体現した用語であり、過渡期の性格を象徴的に示す経費だということになる。

しかも、この系統の費目については余談がある。27年度の決算ベースでみると、支出済歳出額は1318億円となっているが、そのうち翌年度への明許繰越しが1172億円にのぼっている。その主な内容をみると、たとえば安全保障諸費と防衛支出金では、事業計画の作成、現地調査、資材調達などが間に合わないために、622億円が含まれる。警察予備隊施設費でも、土地の選定、工事計画などの遅延のために280億円が繰り越されている。このほか、平和回復善後処理費や連合軍財産補償費でも154億円にのぼるほか、不用額の中にも警察予備隊費、終戦処理事業費などが含まれている。いずれも過渡期のゆえにとりあえず計上しないではすまなかったものの、施行の段取りが間に合わないという事情によるものである。

26年度には計上されなくて27年度に新設されたものに、なお「連合軍財産補償費」がある。これは26年法律264号として成立した「連合軍財産補償法」に基づいて、太平洋戦争開始時(1941年12月8日)に、日本国内に存在していた連合軍または連合軍人の財産について、戦争の結果生じた損害を償うというもので、総額270億円にのぼると推計されたもののうち、100億円が27年度に計上されたものである。

(3) 公共事業費の変質

占領期の歳出で昭和27年度を境にして大きく変わったのは、上記のような独立と平和回復に直接係わる費目だけではない。それとは側面は異なるが、公共事業費も26年度と27年度との間で大きく変わったものの1つである。その変化は、占領軍の強力な指導の下で26年度まで公共事業費を掌握していた経済安定本部の存廃と係わっていると同時に、財政法での歳出費目規定の改正にも係わっている。公共事業費は昭和21年度の改定予算において、占領軍の指令によって、大蔵省所管の「経済安定費」という名称でまず計上された。22年度以降は「公共事業費」として経済安定本部の所管に一括計上され、各省の事業実施計画、所要資材、労務等について安定本部が検討のうえで認証し、その分について大蔵省が各省に移し替えて配布・支出してきた。占領軍が公共事業費につい

てこのような取扱いを要求したのは、「コノ事業計画ハ約200万ノ失業者ヲ長期的復興計画ノ一部トシテ生産的事业ニ活用スル」⁶⁾のを目的として、統一的計画的に実施させるためであった。もし事業計画が適当でないと判断すれば、認証を拒否したり、実施計画を不適当だとみなせば、資金の返却を命じうるといような強い権限を安定本部は保持していた。そしてこのような方式は、部分的に後退しながらも26年度まで存続していた。予算編成にあたって、大蔵省主計局と共同で公共事業予算の査定、編成を行ったうえで、支出にあたっては認証を行い、施行後は監査を行う、というこの安定本部の機能(昭和21年9月3日閣議決定「公共事業処理要綱」)は、日本財政史上、例をみない特殊なものであって、ひとえに占領軍の意向に由来するものであった。となれば、独立を契機にこれが解消されるのもほぼ当然の成り行きであった。27年度予算でそれが実現することになり、従来一括して安定本部に計上されていた公共事業費は、27年度から各事業を所管する各省に分割計上されることとなった。

なお、これについては、26年度末になされた財政法改正も係わりがある。この改正は、全体としてやはり占領軍の意向に従って制定された財政法が、実施過程でさまざまな非効率や不都合を生じていたものを是正するために、たとえば支出負担行為制度の簡素化や継続費制度の新設などが盛り込まれていた。その改正の一環として、歳出予算の部款の区分の廃止が含まれていた。改正前の歳入歳出予算は、議決科目としては、部局等に組織区分し、その内部を部・款・項に区分していた。しかし、歳出予算の場合、部・款と項の名称とが同一であるものが多く、いたずらに予算書や帳簿を複雑にして、予算・決算事務を煩雑ならしめており、本来の議決科目である項を設置する基準として、部・款が有効に機能していないとの反省から、この区分が廃止されたのである。それとの関連で、それまで安定本部の部・款・項「公共事業費」として一括して計上されていたこの費目は、この区分の廃止に伴って、上記のとおり27年度には安定本部一括計上ではなく、各省の所管に計上されることになったのである。「独立」予算の一局面を代表する改正であったといっていであらう。ちなみに、経済安定本部は27年7月に経済審議庁へと変身し、占領軍の指導の下、経済政策の企画・立案・実施の強力なセンターとして機能したその歴史を閉じている。

(4) インベントリー・ファイナンス

画期としての昭和27年度を代表するさらにもう1つの費目が、インベントリー・ファイナンスである。これは26年度の937億円(歳出中の12.2%)から、27年度には350億円(同4.2%)へと大幅にその地位を落している。27年度におけるインベントリー・ファイナンスの大幅な削減は、占領後半期に超均衡財政を強力に指導してきたドッジの経済運営方式が日本側によって修正され、いわば日本自身の財政収支の考え方が生かされるようになったことを意味している。これは大部分は外国為替資金や食糧管理に係わる支出であった。たとえば外貨の受取りが支払いを超える場合、受取超過の外貨に見合う円の金額だけ円資金が不足する。この不足は、いうまでもなく外貨資産が存在しているのであるから、たとえ借入れで賄っても差し支えない性格のものであるが、ドッジは財政面からするインフレ要因排除のため、いかなる借入れも認めず、この運転資金にあたる部分も一般会計からの繰入れをもってファイナンスすべしという、いわば超均衡政策を要求し、それが26年度まで守られてきたのであった。しかし、27年度において大きく舵が切られ、方向転換がなされた。というのは、上記のように短期金融をも普通歳入によって賄うという考え方について、日本側は批判的な立場をとり、かつその立場を実現させたのである。ドッジのような超均衡予算方式は、「悪性インフレ急速収束の即効薬」⁷⁾ではあるが、それに拘泥しては「フィスカルポリシイたる財政の作用を硬化せしめることになる」⁸⁾というのである。こうして、インベントリー・ファイナンス圧縮は、何よりも超均衡予算方式の放棄という点に画期的な意義が認められるのであるが、同時にそれを実施したことによって浮いた財源が、新時代を担う前記の駐留軍費用負担や、「予算編成方針」で強調されている経済力増強や民生安定等の内政費の拡充を可能ならしめたのであった。

(5) 一般会計歳入

歳出の場合と違って、歳入面では、占領が終了して独立を達成したことによって、実質的に大きな変化が生じたということは、一般会計についてはないといっていであらう。占領下であるがゆえに特異な歳入項目が設けられるとい

うようなことは考えにくいし、事実そうしたものはなかったのであるから、そうなるのは当然のことであるといつてよい。しかし、ここでも変化がまったくなかったわけではない。というのは、財政法の改正によって、歳出面で項の議決科目としての機能を充実するのに伴って、部と款を廃止したのに即応して、歳入科目でも、分類を機能的かつ効率的ならしめるための改廃がなされた。すなわち、昭和26年度までの歳入区分(部)は「租税及び印紙収入」、「官業及び官有財産収入」、「雑収入」、「前年度剰余金」の4部からなっていたが、27年度には上記4部のうち「官業及び官有財産収入」を廃止して、代わりに①「政府資産整理収入」、②「専売納付金」、③「官業益金及び官業収入」の3部を新設した。①は国有財産(出資金や貸出金を含む)の減少や特別会計等の整理による収入等、いわば資本収入にあたるものをその他の経常的な収入と区別したものである。歳出においても、資本的支出と経常的支出との区別が明らかになったのに対応したものである。②は政府の専売事業による純益の一般会計受入れのうち、代表的な専売納付金をその他の収入と区別して独立の部とするもので、この部と「租税及び印紙収入」の部とを合計することによって、実質的な租税収入の全貌を明らかならしめることができるようになった。③の内部は「官業益金」(款)と「官業収入」(款)とに区分されていて、それぞれ特別会計における純益の受入れと、一般会計の事業の収入とに対応していて、異なった収入源を正確に区分して把握しうることとなる。また後者は歳出面と両建てになっているので、歳出面における見かけの大きさを是正するのに役立つ。これらの改正は、歳出面での既述の改正と相まって、予算分析を正確・詳細ならしめ、このうち、比較的短期に収縮と伸張を繰り返すことになる予算政策の有効性を高めるのに与って力があつたといえよう。

歳入の中心をなす税制については、27年度には根本に触れる改正はなされず、26年度補正予算においてとられた所得税の減税を引き継ぎ、かつ各種控除の見直しを行ったほか、法人税については、朝鮮動乱後の法人企業の体力強化を反映して、やはり法人税率引上げを引き継ぎ、間接税については、砂糖の統制撤廃と関連して、砂糖消費税及び砂糖の関税率の引上げを行った程度である。しかしながら、27年度中に、後に実行に移される税制の大幅な改正、たとえば富裕税廃止、キャピタル・ゲイン課税廃止と有価証券移転税の導入など、シャウ

プ税制見直しの動きはすでに開始されていた。

なお、一般会計ではないが、財政投融资にかかわる原資の変質について触れておく必要がある。27年度には民間資金の活用のために国民貯蓄債券が発行され、歳入歳出外資金として資金運用部で運用された。それは形式上は国債ではないが、国債に準じた性格のものであることは否定できない。また見返資金では原資確保のためにその保有する国債を日本銀行に売却したり、資金運用部ともども余裕金を原資に運用したりした。いずれもドッジ以来の超均衡ないし均衡財政からの路線変更を示すもので、28年度になるとその色彩は一層強まることとなるのは、後述のとおりである。なお27年度には、交付公債として、遺族国庫債券及び国際復興開発銀行への出資国債が発行されている。直接の歳入補填ではないが、ここへきて国債ないし準国債が多用されるようになったのである。

(6) 米国対日援助見返資金特別会計の歳入構成の変化

一般会計歳入については、上記のとおり、昭和27年度予算と26年度予算との間に実質上の変化はないといつてよい。だが、占領期財政の中でいわば財政投資の要をなしていた見返資金特別会計については、26年度と27年度との間で、その歳入構成に重大な変化があり、これが28年度以降の財政投融资全体のあり方につながる重要な契機をなしているので、ここでとりあげておく。

この特別会計は、24年度のドッジ・プランの一環として設立された。それは、アメリカの対日援助予算によって日本に与えられた物資の売払代金に対応する円価額を積み立てて、経済復興・安定に資する使途に運用することを目的としており、マーシャル・プラン下の西欧諸国の例にならったものである。これは、同じドッジ・プランによって機能を停止されていた復興金融金庫に代わって、この時期のわが国の基礎産業投資のための資金供給の支柱の役割を担っていた。しかし、1951～52会計年度(昭和26年7月1日～27年6月30日)からアメリカの対日援助計画が打ち切られたため、見返資金特別会計としては、歳入の大半を失うこととなった。それは、歳入項目としては「米国対日援助物資等処理特別会計から受入れ」が、前年度当初予算583億円から、27年度にはゼロになるという形で表される。その結果、この特別会計の予算総額は前年度1194億円だった

のに、27年度には700億円へと激減したのである。⁹⁾

対日援助打切りによる歳入構成の変化は、占領から独立への移行を最も直截に表現している財政現象だといっていいかもしれない。だが、日本側としては、経済再建の要となる財政投資の原資のこの激減を放置することはできなかった。『国の予算』（昭和27年度）11ページの示すところによれば、この大幅な減少は、「郵便貯金の増200億円，簡易保険からの預託の増100億円，厚生保険からの預託の増50億円，一般会計等の余裕金の預託の増165億円，合計515億円の増加」によって埋め合わされた。28年度の財政投融资計画発足を控えて、見返資金への依存から脱して、自前の財政投融资の原資が整おうとしているのである。「独立」予算の面目を示して余りあるものといえよう。

3 昭和27年度補正予算—完全独立予算

本財政史シリーズが対象とするすべての年度について、補正予算が編成されない例は見当たらず、昭和27年度についてもそれがあてはまるのみならず、それらすべての補正予算の中であって、27年度補正予算は、特別な位置にある。というのは、名実ともに日本の予算編成が占領軍から独立して完全に自立したのは、実はこの補正予算からなのである。27年度当初予算は、いうまでもなくまだ占領下で編成作業が進行したのであって、実質上の介入の度合いは急速に低下していたとはいえ、たとえば日本側が推進していた減税や米穀統制撤廃などについて、ドッジが強い反対の意向を表明し、日本がそれを押し切って減税は実施に持ち込んだものの、米穀統制は撤廃に至らなかったというような係わりは、依然として続いていたのであった。

それゆえ27年度補正予算は、敗戦後はじめて、占領軍の軛から完全に脱して編成された予算という意味で、記念すべき位置にあるといわねばならない。と同時に、この予算は、占領終了とともに、追放解除によって有力政治家が政界に復帰したことを契機に激化した国内政治の流動化の影響や、同じく占領軍の重しのとれたのを契機に噴出した、各種の政治的財政的要求によってゆさぶられる28年度予算の、さきがけの様相を呈していたのである。くわしいいきさつは第3巻「予算(1)」に譲るが、27年度補正予算は、準備の途中で衆議院の解散

(27年8月28日)があり、選挙後10月に成立した第4次吉田内閣(向井蔵相)の手によって編成され、12月24日に成立している。しかし、成立前には、政府与党内の反吉田グループ(民同派)が、一時は野党提出の共同修正案に同調する構えをみせるなど、激しい政争の渦に巻き込まれるという難産の末の成立であった。

補正予算の内容を簡単にみておこう。補正増額798億円で、主な内容は、公務員給与の改訂(給与改善費)と米価の改訂(食糧管理特別会計不足金補填)及び地方財政平衡交付金(国家公務員の給与改訂に関連して必要となる地方公務員の給与改訂に対処するため)などであった。これらは、こののち本財政史シリーズが対象とする期間を通じて、ほとんど毎年例外なく補正予算編成の要因をなすこととなるものであって、いわば補正予算の原型がここに現れているのである。しかも、食糧会計については、実質上の生産者米価と消費者米価の二重米価、平衡交付金については資金運用部資金への依存など、大蔵省ベースでは望ましくないと考えられていた手法が、いわば政治的な判断で実施されるといった処理がなされ、28年度ないしそれ以降のパターンが、早くも出現することとなっている。

一般会計や資金運用部を通じて、大型の減税がなされたことと財政投融资が拡大されたことも、この補正予算で目立った点であり、向井蔵相は中小企業対策や国民生活安定をその理由としてあげている。これもこののちほぼ一貫して、当初予算、補正予算を通じて重点政策としてとりあげられてゆくポイントをなすこととなる。

〔注〕

- 1) 26年度までの計数は『国の予算』昭和26年度、78-79ページによる。
- 2) 『国の予算』昭和27年度、164ページ。
- 3), 4), 5) 河野一之口述。
- 6) 大蔵省資料Z511-107。
- 7), 8) 「新段階に対応する財政金融政策の焦点について」(大蔵省資料Z501-118, 昭和26年12月14日)。
- 9) 『国の予算』昭和27年度、586ページ。なお、見返資金の実績については『国の予算』昭和28年度、506-11ページをみよ。

第3節 昭和28年度予算
—政治的不安定と歳出要求噴出

昭和28年度当初予算が成立したのは、28年7月31日であった。当然暫定予算が4～7月をつなぐこととなったが、それもはじめは4・5月暫定予算だったのが、2次にわたって暫定予算の補正がなされたうえの成立であった。それだけではない。この年度の予算は、実は28年1月30日に提出されて、3月2日には衆議院を通過していたのに、3月14日に衆議院解散のため不成立となっており、6月13日にその不成立予算をほぼそのまま引継いだ予算が提出され、それが議会で大幅な修正を受けて成立にこぎつけたのであった。こうした難航は、いうまでもなく、もはやアメリカや占領軍の軛の一切存在しない状況の下で生じたことであって、もっぱら国内の政治的不安定ないし動揺に由来するものであった。占領終結直後の故にいまだ政治は流動状況にあり、それが予算編成の困難を生み出したという意味で、27年度がなお外向きであったのとは対照的に、内向きの「独立」予算の特質を示しているものというべきであろう。成立した予算の大枠は以下のとおりである。

一般会計	9655億円	
特別会計	(入) 1兆4191億円	(出) 1兆3597億円
政府関係機関	(入) 7377億円	(出) 5815億円
国税減税総額	1244億円	
財政投融资計画	3023億円	
地方財政計画	8581億円	

1 編成過程における政治的動揺

昭和28年度予算が置かれていた政治的状况を象徴的に示すのが、27年8月28日と28年3月14日の2度にわたる衆議院の解散である。前者は、概算要求締切り直前、後者は、いったん編成が終了して衆議院まで通過したのち、というタ

イミングであって、それぞれが与えた度合いは異なるにせよ、予算に大きなショックを与えずにはすまなかった。この2つの解散は、いずれも吉田首相の手で行われた。吉田は占領期の大部分の時期を通じて政権を担っており、講和条約も第3次吉田内閣の末期に調印され、発効したのである。この第3次吉田内閣は、戦後歴代内閣では例外的な長期政権であり、昭和24年2月に成立して以来4年を経ており、28年1月にはそれを支えてきた国会議員の任期が満了するはずであった。ところが、27年8月、まず「抜打ち解散」が行われ、第4次吉田内閣の成立をみるが、わずか半年後の3月14日にいわゆる「バカヤロ解散」となったのである。前回の解散も自由党内の吉田対鳩山の対立が絡んでいたといわれるが、第2回目は、政府への不信任案に対して、党内からも賛成者が出て可決されたのを受けて、議会在解散されたのであり、これを契機に自由党は分裂した。それというのも、占領終了とともに行われた公職追放解除によって政界復帰を果たした、もともとの自由党首鳩山一郎を中心とした反吉田勢力と吉田主流派とが自由党内を2分しているうえに、保守党ながら修正資本主義を党是とする改進黨が野党の立場にあるという、保守勢力内部の複雑な対立抗争に加えて、野党としては左右社会党が存在するという、独立達成時の政治的勢力配置が必然的に政治の流動状態を生み出していたからである。選挙は4月に行われ、自由党は両院で第1党となったものの過半数を得られず、野党の改進黨の協力を前提にした、少数単独内閣としての第5次吉田内閣が成立する。これが吉田の最後の内閣となった。この2回の解散と選挙の結果、同じ吉田内閣が成立(第4・5次)したとはいえ、大蔵大臣は、はじめの選挙前(第3次吉田内閣)の池田蔵相から、向井蔵相へ、さらに小笠原蔵相へと変わっている。そのため、28年度予算について、編成の前段階は池田蔵相、後半すなわち不成立予算の編成は向井蔵相、成立予算は小笠原蔵相がそれぞれ手がけた形となる。したがって、向井蔵相は、一度も当初予算を成立させずに半年足らずで退陣したのである(ただし、27年度補正予算を成立させている)。大蔵大臣のポストの不安定さは、内閣の不安定さの一環であり、そうだとすれば予算編成過程がイレギュラーな形になるのは避けがたかったというべきであろう。加えて、別にこの年に限られるわけではないが、大蔵省が事務方として抑制的な方針を提示するのに対して、独立を契機に盛り上がったいわば全政党規模での支出膨張圧力

が、繰り返し大蔵省のプランをゆきぶり、次々と予算素案の規模を拡大させてゆく、といった側面も見逃せない。その詳細については第3巻「予算(1)」に譲るとして、ここでは予算の内容に即して、そのポイントを簡単に示しておくことにしたい。

2 「予算編成方針」なき予算編成

(1) 国会解散・選挙と予算編成

昭和28年度の場合、それ以前の年と違って「予算編成方針」が作成されなかった。もっとも、すぐあとに続く29・30年度にも「予算編成方針」という名称の文書は作成されていないようなので、¹⁾ 28年度だけの特殊性とはいえない。しかし31年度以降の年には「予算編成方針」作成は定型化された手続きとなって平成期にいたっているのも、やはりこれは制度や手続きが固まっていなかった独立後の一時期、すなわち独立予算や1兆円予算の特殊な姿であるということになる。28年度の場合、そもそも予算編成の時期が確定できないという事情があった。というのは、時の衆議院の議員の任期は、いっばいまで継続するとしても28年1月22日までであった。議員の任期を超えて会期を定めることはできないから、任期切れまでに予算の審議を完了しようとする、例年よりかなり早めに予算要求書を提出させなければならないが、そうするかどうか問題だし、そもそも任期満了まで国会が継続するということは、当時としては考えられず、27年中の解散が必至だとみなされていた。「結局、予算編成方針という問題には触れないで、出たところ勝負で8月4日に歳入歳出概算書は従来どおり8月末までに提出ということ……で決定」²⁾したが、概算要求締切り直前の8月28日に、いわゆる抜打ち解散になったのであった。むろん大蔵省としては、その後も着々と28年度予算の検討は進めているが、確定的な「編成方針」に基づくというよりは、さまざまなケースを想定しての試算の域を出られなかったのは当然であろう。選挙後、第4次吉田内閣が成立して向井蔵相が着任し、³⁾ まず27年度補正予算を手がけ、ついで28年度予算編成にとりかかった。しかし、与党内には、予算規模、公債発行、減税などの予算の核心部分について、大蔵省のスタンスとは著しく異なる意向が強く、確定的な「編成方針」を

提示しうる条件は欠けていたと想像される。典型的にそれが現れたのが、公債発行問題であった。まず自由党全体として、選挙の際の十大政綱の中の「財政の健全」の中に「①産業投融资の積極化、独立記念公債の発行、②一般会計における赤字公債は発行しない、③国税地方税を通じ税制を改革し、1000億円以上の減税を行う」という3点を公約として掲げていた。大蔵省では、見返資金停止後の財政からの投融资資金供給の必要性を考慮すべきことは考えていたが、公債発行は行わず、減税も小規模なものとするという立場で、編成作業を進めていた。とくに公債発行については、蔵相も事務当局も強く抵抗し、結局は後述のように、産業投資特別会計を新設してそこで貯蓄国債を発行することで落着くのであるが、この問題は28年度予算編成の焦点をなしたのである。

(2) 公債発行是非論

もともと公債発行論は、自由党内での吉田・鳩山の対立にからんだ政策的対立の焦点をなしていた。これは、鳩山派の石橋元大蔵大臣の主唱にかかるもので、朝鮮戦争休戦後の経済刺激策や再軍備を含めた積極財政論の一翼をなし、政党にみなぎる歳出膨張圧力を背景に広範な支持を集め、吉田・池田財政批判の象徴の観を呈していた。もっとも、事務当局と違って、池田は自由党内の政策要求の流れに沿って貯蓄国債論を唱えていたのであったが、向井新蔵相は事務当局と軌を一にした主張を繰り返し、12月31日には公債発行を盛り込まない大蔵原案を提出している。しかし、熾烈な復活要求を経て、最終的には一般会計では発行しないものの、産業投資特別会計を新設して、同会計で減税国債を発行し、財政投資の原資とすることで決着した。「独立記念に借金するというのも変な話だ」⁴⁾という事務方のつぶやきもあるが、何と云っても、民間の資本蓄積が乏しいというに資本市場未整備の折から、見返資金枯渇を放置することは、時の経済政策としては不可能だったというべきであろう。ちなみに、たとえ公債発行には賛成しないとしても、大蔵省としては、ドッジ流の超均衡財政政策を継続する意図がなかったことは、すでに27年度予算の際、触れたとおりであり、28年度にはさらにその方向が強化されていた。たとえば、12月31日の大蔵原案でも、国鉄・電電両公社の公社債の発行、資金運用部や見返資金の保有国債の売却、インベントリー・ファイナンス廃止が予定されるなど、一般会

計の外ではそれなりに積極策をも組み込もうとしていたのである。

ともあれ、公債を発行するか否かというような、およそ予算にとってもっとも基本的なポイントについて、原案と復活折衝後とで食い違いが生ずるというような条件、少なくとも生じそうだと予想されるような条件の下では、「予算編成方針」を定め難かったであろうと想像される。そのうち、暫定予算とその2次にわたる補正にあたっては、編成方針を作成しないのはむしろ普段の段取りである。最後に、7月にいたって成立した本予算は、おおむね不成立予算を踏襲したため、結局「予算編成方針」は終始作成されずじまいということになったのであろう。

(3) 「予算編成の基本方針」

しかし、本巻ではすべての年度について、「予算編成方針」をその年度の予算のあり方や狙いを包括的かつ簡潔に示す最良の資料として掲げ、予算の個別的内容の説明は第3・4巻をはじめとする他の巻に譲るという方針をとっている。28年度については、7月成立の本予算にかかわる、『国の予算』(昭和28年度)13ページ所収の「予算編成の基本方針」という部分を参考までに掲げておく。

予算編成の基本方針

(イ) 財政規模の圧縮

国民の財政負担能力を考慮して財政規模を極力圧縮し、一般会計の予算総額を9,683億円に止め、国民所得に対する比率を16.6%とした。

(ロ) 減税

税制については、27年末実施した所得税の臨時措置を平常化するほか、所得税、相続税等につき一層軽減合理化の措置を講ずるとともに、有価証券取引税、再評価税等において、不成立予算に比し更に税負担の軽減をはかることとし、従前の制度による収入見込みに比べて1,023億円の減税を行いうることとした。

(ハ) 蓄積資金の活用と特別減税国債の発行

従来の一般会計、特別会計および政府関係機関を通ずる総合収支の均衡方式を改め、経済活動の状況、国際収支の見透し等を勘案して、ある程度過去の蓄積資金を利用するとともに、特別減税国債ならびに国有鉄道、電信電話公社の公社債の公募を行い、財政投融资の積極化をはかることとした。

(ニ) インベントリー・ファイナンス方式の取止めと防衛関係費の削減をはかり、余裕財源を公共事業費、食糧増産対策費、出資および投資等経済力の増強となる経費、住宅、社会保障、旧軍人等の恩給復活等民生の安定のための経費にふり向け、能う限りその重点的配分と効率的使用をはかった。

みるとおり、特別減税国債の発行、公社債の公募、インベントリー・ファイナンス方式の取止め、過去の蓄積資金の利用などを提言し、27年度にはデファクトに行っていた「従来の一般会計、特別会計および政府関係機関を通ずる総合収支の均衡方式を改め」ることを明示している。いわばマクロ経済対策における独立予算宣言がなされたものといつてよい。

〔注〕

1) 「予算編成方針」は法令上の根拠をもつ文書ではないが、慣行としてはほぼ制度化されているといつていい。それが28年度から30年度にかけての時期に多少動揺したのであり、その点表1-1-3の示すとおりである。これによると、28年度以前も必ずしも定型化されていたわけではないが、それでも25～27年度には閣議決定で「予算編成方針」が決められていたのに、28～30年度はそうになっていない。31年度は「予算編成方針」という名称ではないが、「昭和31年度予算編成の基本方針」として閣議決定されているので、実質的には違いがないといえよう。32年度以降は、名称・手続とも「〇〇年度予算編成方針」(閣議決定)で変更はない。

表 1-1-3 予算編成方針等一覧

年度	提出 年月日	衆議院		参議院		予算編成方針等		
		可決	所要日数	成立	所要日数	年月日	件名	取扱
昭21						20. 8. 24	昭和21年度予算編成に関する件	閣議決定
22						21. 10. 24	昭和22年度予算編成方針	閣議決定
23	23. 6. 7 (月)	23. 7. 3 (土)	27	23. 7. 4 (日)		22. 9. 18	昭和23年度予算編成方針	省議
24	24. 4. 4 (月)	24. 4. 16 (土)	13	24. 4. 20 (水)	5	24. 2. 10	昭和24年度予算編成に関する当面の措置について	閣議了解
25	25. 1. 21 (土)	25. 3. 10 (金)	49	25. 4. 3 (土)	25	24. 8. 6	昭和25年度予算編成方針	閣議決定
26	26. 1. 23 (火)	26. 2. 27 (火)	36	26. 3. 28 (水)	30	25. 7. 11	昭和26年度予算編成方針	閣議決定
27	27. 1. 23 (水)	27. 2. 27 (水)	36	27. 3. 27 (木)	30	26. 12. 21	昭和27年度予算編成方針	閣議決定

28	28. 1.30 (金) (修正) 28. 6.13 (土)	28. 3. 2 (月) 28. 7.17 (金)	33 35	(3.14衆・ 解散により 審議未了) 28. 7.31 (金)	15			
29	29. 1.27 (水)	29. 3. 4 (木)	37	29. 4. 3 (土)	自然成立	28.12.29	予算大綱	大蔵原案 と同時に 閣議提出
30	30. 4.25 (月)	30. 6. 8 (水)	45	30. 7. 1 (金)	24	30. 1.18 3.31	昭和30年度予算 編成大綱 昭和30年度予算 編成について	閣議決定 閣議了解
31	31. 1.30 (月)	31. 2.28 (水)	30	31. 3.27 (火)	29	30.12.25	昭和31年度予算 編成の基本方針	閣議決定
32	32. 2. 1 (金)	32. 3. 9 (土)	37	32. 3.31 (日)	23	32. 1. 8	昭和32年度予算 編成方針	閣議決定

- 2) 河野一之口述。
- 3) 政治家でも元官僚でもなく、三井財閥の向井に蔵相の白羽の矢が立つというやや異例の人事となったのは、向井が吉田と旧知の間柄だっただけではない。その点について吉田はこう言っている。「大蔵大臣には熟考の末、結局元三井物産重役の向井忠晴君を迎えたわけだ。あえて党人を選ばずに財界から迎えたのは、向井君の識見や人柄を買ったことはもちろんだが、出来るだけその立場が政治的に思われないようなことにしたいと思ったことによる。向井君なら政争にとらわれず、権力欲などにもつかれずに、素直に、しかも強力に振舞ってもらえると思ったのである」。しかし、結果からいえば「向井君にはまったく気の毒なことをしたと思う。せっかく私も期待し、本人もおそらく意気込んでいたのに、政治の方が終始不安定で、これという仕事もやってもらえなかった」(吉田茂『回顧十年』第3巻、昭和58年1月、東京白川書院、251-53ページ)。
- 4) 河野一之口述。

3 予算の国会修正

(1) 衆議院での三党共同修正

当初予算の不成立、暫定予算とその2次にわたる修正という難航ののち、不成立予算に多少手直しした予算が、昭和28年6月13日、第16国会に提出された。そして、この予算にとっての最後にして最大の難関が議会による修正であった。民主主義の本義に照らして、議会が政府提出の予算を修正するのは抽象的には当然のことである。しかし、昭和20年代末から30年代初頭にかけて修正が行わ

れ、そののち本シリーズが対象とする期間を通じて一度も修正がなされていないという、その後の日本の予算審議のあり方と比べてみて、修正は、やはり28年度を含めて独立当初数年間の予算審議のもつ特徴だったといって差し支えないであろう。

政府提出の予算に対して、保守野党の改進黨から修正意見が提出された。二重米価制度、特別減税国債取止め、防衛費や行政費の節減、外為のインベントリーの繰戻しによる産業投資財源拡充をはじめ、農業、中小企業、義務教育関係など多数の費目の増額を内容としたもので、¹⁾「当初政府は全然相手にしていなかったが、やはり党内の派閥関係はこれに近付いて行く傾向になりだんだん怪しく」²⁾ なっていき、結局改進黨、自由党、分自党(分党派自由党)三派による共同修正案が提出されて、7月17日衆議院を通過して参議院に回付された。参議院では、憲法違反論も交えて、内閣の予算提案権をめぐる議論が交わされた。というのは、この修正は相当大幅であり、³⁾ 少なからぬ項目について増額修正が行われていたからである。大蔵省事務当局は「この修正案は予算全体の体系を変えているものである。予算のくみ換えと同様である。普通なれば総辞職か解散に値することなのだが、与党が取えてやろうというのだから変わっている」⁴⁾ とみなしていたほどである。がともかく、この修正には項の新設はなく、政府原案にある項の増額も、その性格を変更しない程度のものである。政府の予算提案権を侵すとはいえない、という了解でけりがついた。ただし、実は修正のうち、米の供出奨励金に係わる一般会計負担分を食管特別会計に繰り入れるについては、該当する項がなく、新たに項を新設しなければならず、結局それは、補正予算に持ち越して処理することで切り抜けている。

(2) 修正の責任

参議院では、関連してもう1つ問題が提起された。誰が修正案の趣旨説明をすべきか、についてである。もともとの提案者は改進黨なので、政府としては「今回の予算の修正は、衆議院の修正であるから当該修正に係る部分については、内閣が趣旨弁明し又は質疑に応ずるということは妥当でない。参議院規則第118条第2項『発議者、衆議院の委員長若しくは発議者、国务大臣又は政府委員は議案の趣旨を弁明するために、数回の発言をすることができる』とある

趣旨からみて、今回修正の発議者において趣旨弁明すべきである」⁵⁾としていた。「政府としては始めの中は国会が自己の権限で修正したことで我々は関知しない」⁶⁾としており、事実趣旨弁明は改進黨が行ったが、「細かい点になると説明できない」⁷⁾こともあるし、自由党と必ずしも同一意見ではなく、食い違いもあるという状態であった。それにかからんで、政府自体はこの修正についていかなる責任を負うかも問題となった。「政府としては修正については責任は負わない。然しこの修正で予算の実行については責任は負う」⁸⁾というのが政府の立場であるが、そのあいまいさが問題とされた。また手続き上、この修正については政府が要求書を作成する責任はないので提出しなかったが、しかし、要求書なしでは実行の責任がとれない、という批判もあった。「それでとうとう閉口して全部政府側の責任で説明」⁹⁾し、「要求書を国会の意志に従って政府で作って出」¹⁰⁾すこととなり、「国会で修正された予算を全部政府で引取って説明する破目になって了った」¹¹⁾のである。この件について事務当局は、はじめから「予算委員会で議決して貰って政府予算を撤回して修正して出し直す」といういわば政府修正の意見だったようであるが、政府・大蔵大臣は「政府としてはこのような修正は好まぬところである。ただ国会が自らの権限でやることであるので仕方がない。政府としてはあくまでタッチしない」¹²⁾としてそのプランは採用されなかった。しかし、こののち、29・30年度の修正にあたっては、形式は「閣議決定として、国会修正に事務当局が協力するということになっているのは気持だけ」¹³⁾で「29年も30年も始めから政府で責任をとるということを明言するようになった」¹⁴⁾のである。「そうになると政府修正の形式にした方が実は万事都合がよい。予算修正は結局、政府が引受けてやる外ない」¹⁵⁾という判断が、この28年度の経験から政府・議会で形成されたように思われる。

〔注〕

- 1) 「この交渉(改進黨の修正案をめぐる—引用者)で感じたことだが、議員といっても結局後だては各省だ……修正で出て来た内容は、すべて各省との予算折衝で落されたり、削られたりしたものばかりであった。何か違うことがあるかと思って聞いてみると、各省の紙に書いたものが出てくる」状況だったという(河野一之口述)。
- 2) 河野一之口述。
- 3) 『国の予算』昭和28年度、13-14ページ。
- 4) 河野一之口述。

- 5) 「参議院における衆議院修正案予算の取扱いについて」(大蔵省資料Z501-132, 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 77ページ)。
- 6), 7), 8), 9), 10), 11), 12), 13), 14), 15) 河野一之口述。

4 予算の概要

(1) 占領税制から独立税制へ

予算の内容については、第3巻で詳しい紹介があるし、前掲の「予算編成の基本方針」に大枠が示されているので、ここではごく簡単に特徴をあげておくにとどめる。第1は、財政規模の圧縮である。編成にとりかかった頃の大蔵省のプランよりは膨らんだとはいえ、9655億円(議会修正前9683億円)は、対国民所得比16.6%で、前年度当初予算の16.9%、同補正後予算17.4%をいずれも下回っている。また、財政投融资を含めても前年度補正後予算の21.8%から21.0%へと低下している。第2に、所得税を中心とする政府の減税案がほぼ満たされたうえ、議会修正で、輸出振興、貯蓄促進のための所得特別控除制度、利子課税軽減などの政策減税が盛り込まれた。それは、シャウプ税制の基幹をなす包括的所得税制の重大な修正なのであるが、それを別にしても、この年の政府税制改革プラン自体が、富裕税の廃止、有価証券に係る譲渡所得税の廃止、相続税の累積課税制度の廃止など、シャウプ税制のシステムの根底を崩す内容を含んでいた。いわば、占領税制から独立税制へとでも表現すべき改正が、昭和28年度税制改正を特徴づけているということになろう。この特色は、27年度よりも28・29年度のほうが顕著である。改正への要求はあっても、27年度はまだ独立直後であって、改正プラン検討の時間的余裕が乏しかったからである。なお、税制改正の詳細については第6巻「租税」の参照を乞いたい。

(2) 防衛関係費の削減

歳出面の最大の特徴は、防衛関係費の大幅削減であろう。編成当初は、前年度からのいきさつで、防衛関係費は2000億円程度を計上する必要があると考えられていたし、外務省も対米関係への配慮から、性格のあいまいな「安全保障諸費」の計上を含めてそれを強く求めていた。しかし政府案では、「安全保障

諸費」を計上しないこととなって、防衛関係費は1450億円の計上にとどまった。とはいえ、対米関係を配慮して、狭義の防衛関係費(保安庁経費830億円、防衛支出金620億円)に軍人恩給費、遺家族等援護費、平和回復善後処理費、連合国財産費などを加え、その内訳を示さず一括して2300億円をアメリカ側に提示するという“奇手”が用いられている。しかも予想に反してこの手が成功し、アメリカ側から拒否されることなしにすんだ。ちょうどトルーマンからアイゼンハワーへの政権交代期にあたっていて、アメリカ側の対応姿勢が固まっていなかったというような事情が働いたようである。日本側の事情についていえば、向井蔵相が「安全保障諸費」を計上しないことを決めたのは、一方で減税国債なり貯蓄国債なりの発行を拒否しようとしている関係上、この費目を切って財源を浮かすことで公債発行をも不用ならしめようとしたという配慮も働いたからであった。「安全保障諸費」という独立期特有のヤヌス的な費目が、27年度にはアメリカ側の意向を重視して設定されたのと逆に、いわば内向きを重視した編成姿勢のゆえに削除されたものというべきであろう。もっとも、公債発行は、前述のとおり特別会計で実施されることになるのであるが、防衛関係費抑制の結果、28年度の重点施策であった経済力の補強と民生の安定に重点配分されたことになるといっていいいであろう。

なお、民生の安定に係わって28年度にとくに注目されるのが、軍人恩給の復活である。占領軍に強硬に拒否されていたこの費目は、一挙に450億円計上され、これに遺家族等援護費と留守家族等援護費を加えると、500億円に達している。国内での戦争の後始末に正面から手がつけられたものとして、独立予算の相貌を端的に表すものといえよう。

(3) 義務教育費の国庫負担

500億円規模の新規費目として「義務教育費国庫負担金」が計上されているのも、28年度予算の際立った特徴である。この経費の計上については、複雑な経緯があるが、ここでそれを論ずる余裕はない。一言でいえば、「義務教育費国庫負担法」によって、占領期になされた地方分権的な教育改革と補助金制度改革を見直し、その裏付けとして財政面で義務教育に係る教員給与の半額を国庫負担にするというもので、地方財政・教育財政をまき込んだ重大な占領期財

政の見直しの一翼をなす。

5 財政投融资計画の発足

昭和28年度の財政では、上記のような一般会計における独立予算としての特徴が認められるほか、一般会計の一部も含む財政投融资活動の活発化も重要な特色をなしている。その焦点をなすのが、これまでたびたび触れてきた減税国債200億円の発行と、それを原資として活用する産業投資特別会計の新設である。それに加えてこの分野では、27年度に引き続いて過去の蓄積資金の取崩しも巨額にのぼっているし、国鉄・電電公社では160億円にのぼる公社債を新たに発行するなど、占領期を彩った見返資金による財政投資が消滅する一方、新しい制度が新設されることによって、爾後の財政投融资の体制が整えられていく。そうした制度化の集大成が、28年度に発足した「財政投融资計画」の作成とその国会への提出という手続きとである。財政投融资自体は27年度までも実行されていたのであるが、28年度から、それを一括して表示し、国会に参考資料として提出することとなったのである。その詳しいいきさつについては、第8巻「財政投融资」を参照してほしい。こうした財政投融资の活発化によって、国庫対民間収支が、27年度までとは様変わりすることとなった。すなわち、26年度も27年度も揚超212億円と24億円だったのに、28年度には一転して1302億円の散超が見込まれることとなった。ドッジ・ラインによる24年度以来の超均衡財政方式を一擲して、減税国債や公社債を発行し、インベントリー・ファイナンスを取り止め、過去の蓄積資金を取り崩すなどの政策が、国庫対民間収支にこのような形で反映しているのである。この時点でのこうした大幅な散超政策採用の理由づけとしては、朝鮮戦争終結に伴う景気後退、部分的な滞貨や操短の実施などを考慮すれば、財政サイドの散超がインフレーションを喚起する恐れはなく、むしろ適度な景気下支えの役割を果たしつつ、経済基盤強化のための資金を供給することが望ましいというものであった。しかし、こうした政策スタンスが、28年度補正予算及び29年度における1兆円予算論議を呼び起こす一因となるのは、後述のとおりである。

6 昭和28年度補正予算—議員立法と1兆円超過予算

昭和28年度には3次にわたって予算が補正された(第1号11月7日、第2号12月8日、第3号3月29日成立)。この3次にわたる補正の結果、28年度一般会計予算は、1兆273億円となったが、これが29年度のいわゆる1兆円予算という緊縮財政を呼び起こすきっかけとなったと思われる。というのは、大蔵省では、29年度予算編成開始時点では、「28年度の国際収支は赤字を示す可能性があり……インフレ的傾向を示しつつある」¹⁾とみなし、29年度予算の「一般会計の歳出総額は、1兆円を下回る範囲にとどめる(28年度9625億円、なお補正予算を加えても1兆円以内に抑える必要がある)」²⁾と考え、さらに「財政規模の国民一般に及ぼす心理的影響を考慮すれば、本年度及び来年度の財政規模は、一般会計において1兆円の枠をこえてはならない」³⁾旨、大蔵大臣が閣議で発言している。

ところが、28年度の第1号補正段階での予算規模は、9999億円とかなり1兆円の枠内にとどまったが、第2号補正では1兆273億円となって、日本の財政史上はじめて1兆円を超えることとなった(第3号補正後も同額)。この補正の過程でも政府案が修正されて膨張するという、当初予算と同じような経過がみられた。予算編成そのものについて、昭和28年度予算の国会修正や各種の議員立法に関連して、国民は、大蔵省が政治的妥協を考慮しないで最も合理的であると信ずる案を明示することを希望しているというのが、補正にあたっての大蔵省の意気込みであったが、第2号補正ではそれが崩れることになった。そうになったのは、第1号補正の膨張によるところが大きい。この補正の大部分は、6月から9月にかけて多発した、冷害・水害・台風などの激しい自然災害を契機に提案された30以上の議員提案が、こもごも国庫助成を織り込んでおり、その少なからぬものを予算化せねばならなかったからである。補正第1号原案は、こうして510億円(純増344億円)が計上され、前述のとおり、一般会計予算は9999億円となった。ここでも改進黨の発議で、風水害対策費・冷害対策費のいっそうの上乗せを求める修正問題がもちあがり、結局、当初予算の折と同様、自由党、改進黨、分自党の妥協案に基づいて政府予算案修正の手続きがとられ

た結果、成立したのである。

第2号補正の主な要因は、米価、⁴⁾公務員給与、義務教育費国庫負担の3点であったが、すでに第1号補正の折、28年度補正の総額は728億円を上限とする旨が決められていて、第1号で510億円が計上されたので、第2号は残り218億円が限度であり、実際には215億円が計上された。今回は、分自党がほぼ自由党に復党して自由党が強化されていたため、改進黨、両派社会党の組替案がいずれも否決され、政府案が成立した。予算成立に必要な政治的安定の一步が進められた結果である。だが、第1号補正を経て9999億円だった28年度一般会計予算は、この第2号補正によって、1兆273億円と1兆円を突破したのである。時あたかも国際収支悪化が顕在化していたとあって、財界などからはその点を批判する声が高まっていった。

第3号補正は、第2号補正の後産で、義務教育費国庫負担問題がこじれた後始末として、国庫負担を追加計上したものであるが、不用額などで賄ったため、予算規模には変化は生じなかった。

こうした3次にわたる28年度補正予算とりわけその内容をなした議員立法について、時の森永貞一郎主計局長はこう回想している。「この災害立法以来の議員立法のとうとうたる趨勢に対して、これでいいのかというような、幾分かそれこそ反省の気運が政界にも出て来た」⁵⁾り、「財界とか言論界その他でも大いに議員立法の自粛を促す世論が出てきた」。⁶⁾29年度以降のいわゆる1兆円予算を可能にする世論なり良識なりを生み出し、国民的合意が形成された土台がここにあったことがわかるであろう。

〔注〕

- 1), 2) 「昭和29年度予算編成について」(未定稿, 昭和28年8月16日)(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 180ページ)。
- 3) 「昭和28年度補正予算及び昭和29年度予算の編成について」(昭和28年9月1日)(前掲, 『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 83ページ)。
- 4) 「年に一回の米価—生産者米価, 消費者米価をどうきめるのかというのが主計局としての予算編成に次ぐ重要な年中行事の一つで、農林省も張り切るし、大蔵省も大いに張り切って2, 3日徹夜をしたもの」であった。この年は二重米価制がはじまったのみならず、冷水害による減収も大幅で、そのための加算金もかさんで1万円米価が実現されたのであったが、その中には「新米の主計局長として涙を飲まれたわけですが、政調会長に呼び出されて小笠原大蔵大臣と私が参りました。そこで何というわけ

もなしにこれを200円ふやされた」といった、その後政治加算などによばれる引上げが含まれている。一方消費者米価については、大蔵省対農林省のやりとりの末、引上げ幅は「たして2で割ったような数字で納まらざるを得ない」決着となった。その結果、食管特別会計には相当な赤字が発生するが、本来であればそれは一般会計からの繰入れで埋めるべきところ、過去に一般会計から食管会計にインベントリー・ファイナンスとして繰入れであった資金をとり崩して充当した(「 」内は森永貞一郎口述)。

5), 6) 森永貞一郎口述。

第2章 1兆円予算 —昭和29～31年度予算

第1節 1兆円予算期の課題と特徴

1 1兆円予算の位置付け

昭和29年度当初予算は9996億円、30年度は9915億円、31年度は1兆349億円であった。本章では、この3カ年を1兆円予算の年としてとりあげ、戦後日本財政史にとってそれがどのような意味をもったのかを考えたい。むろんこの3カ年は、それぞれの年の独特の特徴をもっているには違いないが、長い目でみる場合には、それらの相違の面よりは共通の面のほうが重要な意味をもつとみなしうるからである。といっても、各年が1兆円予算にとって等し並みの重要性をもつとはいえず、この中では29年度が特に重要な年であったといわねばならない。というのは、同年度は、表1-2-1に示すように25年度以来連年増加の一途をたどっていた予算膨張傾向を逆転させ、対28年度比277億円の減少を記録しているからである。対国民所得比もやや下がっている。減少金額はわずか2%程度であるとはいえ、当初予算が対前年度比で減少するというのは、明治以来の日本の財政史の中では、第1次大戦後の不況期や、昭和恐慌時の井上・高橋財政期など時としてみられるが、第2次大戦後では、ドッジ・ラインの26年度とこの29年度にみられるだけである。そこで、こうした予算を組むにあたっては、それを支える厳しい政策運営理念の形成と提示が求められるのみならず、それへの激しい抵抗・摩擦を予想しなければならないであろう。29年度は真正面からその課題に直面することになったのである。これに比べれば30・31年度は、何といても29年度に敷かれた既設のレールの上を走ることとなるか

表 1-2-1 一般会計歳出予算と国民所得

年度	一般会計歳出(A)	国民所得(B)	(A)/(B)
昭和25	6,645億円	33,610億円	0.198
26	7,937	45,353	0.175
27	9,325	52,824	0.177
28	10,272	59,500	0.172
29	9,995	59,800	0.167

(注) 昭和25～28年度は補正後予算額，29年度は当初予算額。

(出所) 『国の予算』昭和29年度，13ページ。

ら、抑制政策の早期解除の要求に当面するなど、それ相応の困難がなかったわけではないが、導入初年度の29年度程のきしみはなかったと考えられる。のみならず、最後の31年度ともなると、当初予算から1兆円を多少超えて編成されるようになり、基本的な政策理念や手法は1兆円予算の枠内にあるのは以下で述べるとおりであるが、次第に次の高度成長型財政への過渡的な色彩が表れるようになってくる。そこで、まず29年度になぜこうした厳しい政策がとられるにいたったのか、それを可能にしたものは何であったかを探ることから作業を始めることにしよう。

2 1兆円予算の背景

(1) 予算の膨張と国際収支悪化

29年度に1兆円予算が編成されるにいたった背景には、2つのポイントがある。1つは連年の予算の膨張そのものであり、もう1つは、その予算膨張を一因として生じた入超による外貨流出である。表1-2-1のとおり、25年度以降予算は増加しつづけているが、とくに27年度補正予算と28年度の膨張ぶりが著しかった。これまで述べたように27年度補正予算は、日本が占領から解放されて名実ともにはじめての予算編成であり、それまで抑え込まれ引き延ばされてきた歳出要求が噴出したのは当然であった。ドッジ式予算編成の精髓ともいうべき超均衡財政予算に対して、この時は、豊富な税の自然増収の支出に加え、財政投融资をも含めてかなり大幅に過去の蓄積資金を放出している。これに続く28年度予算は、補正を含めて1兆272億円と、前年の17%に引き続いて10%以上の伸びを示した。「しかもその増額の経緯が、必ずしも政府の一つの考え方

によって、この程度なら大丈夫といったような目算のもとに行われたのではなくて、国会における野党との駆け引きといいますか、そういったような関係で予算がとめどなくふくらむような不安を一般に与えた」¹⁾「独立後の予算編成における日本の議会制度、民主主義的なやり方というものが必ずしも一般に安心感を与えなかった」²⁾というような心理的な不安が、かなり強くもたれたようである。そして、そうした不安は単なる杞憂ではなかった。というのは、こうした予算の急膨張にも促されて、この間、対外収支が急速に悪化したからである。朝鮮戦争特需により順調であった日本の国際収支は、27年には暦年で3億1400万ドルの黒字を計上していたのに、28年は逆に1億9400万ドルと逆調に転じ、とりわけ28年度末の29年1～3月の赤字が大幅だったため、28年度では3億1300万ドルの赤字となった。むろん、この結果は膨張した予算のせいだけとはいえない。いまだ経済自立の域に達せず、朝鮮戦争特需でようやく外貨収入を確保していた日本経済自体が、休戦によって打撃を受けたのは当然のことであったからである。

とはいえ、そうした対外的な経済の窮状にもかかわらず、財政が膨張しつづけたことが、状況悪化に拍車をかけたこともまた疑いのないところであった。しかしまた、それだけではなく、朝鮮戦争が世界経済の景気を高揚させていただけに、休戦は日本経済のみならず世界経済全体を不況局面へと導くことになり、それがさらに翻って日本経済の不況圧力を強めることとなったのである。一方、事態がそのようであるため、各国はいっそう輸出促進競争を激化させ、世界貿易市場での競争条件は厳しさを増していった。こうした動きのなかで、西ドイツやイギリスでは早めに着手した引締政策が功を奏して手持ち外貨は増大し、物価が安定するとともにマルクやポンドの対外価値は強化された。フランスは両国ほどではないが、やはり緊縮・安定の方策をとってその後を追おうとしていた。ところがこの間、日本では上記のとおり27・28年度と膨張財政を続けたため、入超と外貨急減を招いていたのである。その点では、日本の外貨獲得の救い主であった特需等の一時的な特別収入は、人々の判断を甘い方向へと導き、結果的に西欧の引締めに後れをとる原因になったとみなすべきかもしれない。というのは、特需等が依然として好調だったため、国内の設備投資も消費も高水準を保ちつづけ、財政の膨張傾向が持続されたからである。この間、

物価水準は上昇しつづけた。28年末には動乱直前に比して物価上昇率は、アメリカ10%、イギリス27%に対し、日本は約60%を記録している。諸外国が輸入制限を強め、輸出競争を激化させている中で、日本商品はますます国際的に割高となり、したがって輸出競争力は低下したのであった。事実、28年の輸出は対27年度比1億3000万ドル減少して、11億5000万ドルとなったのに、輸入は凶作も影響して21億ドルにも達した。このため、特需収入が8億ドルもあるのに、全体として約2億ドルの赤字となった。27年に3億ドル以上の黒字だったのであるから、わずか1カ年で5億ドルの逆調を記録し、年度末保有外貨はドル換算9億7000万ドルへと減少したことになる。当時は正常な貿易を運営するためには、最小限4～5億ドルの外貨準備が必要だとされていたので、この傾向が続けば、遠からずそのラインを割り込み、食糧その他不可欠の資材の輸入にも支障を来しかねない事態に立ちいたろうとしていた。

(2) ストップ・アンド・ゴー政策の原型

こうして、29年度予算編成を控えて、客観的な状況から求められる政策は、何よりもまず国際収支の均衡回復であった。そのためには、金融引締めと相まって財政支出水準を強力に引き下げ、消費と投資を抑制して輸入を削減させるとともに、国際的に割高なわが国の物価水準を引き下げて、輸出を伸長させる必要があった。外貨の天井が低いため、短い周期でストップ・アンド・ゴーを繰り返さざるをえないという高度成長前半期の政策運営のパターンの原型が、ここで登場したのである。加えて対外政治関係として日米間では、防衛費の分担をめぐる両国の利害調整が相変わらず難航する一方、アジア諸国との間では、賠償交渉を進めなければならない立場におかれていた。のみならず国内では、占領期にとられた政策や制度の見直しと改正が試みられ、それに代わる新しい政策・制度をつくりだすためには、財政上のさまざまな改革が不可避であった。シャープ税制の見直し、地方行財政制度の改正、自衛隊の創設と拡充などを考えるだけで、それがいかに大きな事業であるかが分かるであろう。

しかし、こうした客観的な事態に直面しているからといって、緊縮予算に転ずるのはやさしい課題ではない。政党ないし圧力団体からの強力な膨張要求に対して、どのような手段をもって大蔵省が立ち向かったかについては、以下各

節の予算編成過程の叙述が明らかにするであろう。ただここで確認しておく必要があるのは、同じ1兆円予算といっても、前述のとおり、29年度と30・31年度とでは事態の深刻さが異なり、大蔵省のとった方策も一様というわけではなかったということである。以下にみるとおり、29年度は切迫した事態に対処すべく、かなり強力な策がとられ、またそれが世論の支持を得た。これに対して事実上最大の難関であった国際収支の逆調が解消していく30・31年度には、強力な引締め政策を継続する理由は次第に薄れていくのであるから、それに応じて1兆円予算の掛け声の発し方も異なり、世間の受取り方も変わっていく。1兆円予算時代の内部でもそれなりに変化があったのである。

〔注〕

1)、2) 石野信一口述。

3 政治情勢—不安定から安定へ

(1) 難航する予算審議

一方、政治情勢をみると、前の独立予算の時期の政治的不安定は29・30年度にも依然として継続しており、やはりこの時期の特徴の1つをなしている。28年度予算が、4カ月の暫定予算ののち、本予算が施行されたのは29年度の概算要求締切りを控えた8月であった。しかも、それを担う第5次吉田内閣の基盤をなす自由党は少数与党であって、予算成立のためには、既述のとおり改進黨などの野党と政策協定なり妥協なりを図る必要があったのは当然であろう。以下にみるとおり、この時期毎年のように繰り返される予算の議会修正や暫定予算、果ては予算の空白と自然成立(29年度)、予算関連法案の審議未了(同)などにその苦悩が端的に示されている。

(2) 政治的不安定と歳出膨張

個別的経費では、公共事業費、社会保障費、軍人恩給費、地方財政関係費などの増額には、そうした要素が色濃く滲んでいる。後に汚職騒ぎになった外航船利子補給などもこうした処置の代表的なものであった。なお、財政投融资に

おける過去の蓄積資金の利用や、国鉄・電電公社の債券発行などによる拡大も、直接間接にそうした性格を帯びており、結果において予算全体を膨張傾向の強いものとしたのであった。加えて、28年には冷水害、公務員給与及び米価の引上げなどにより補正予算が組まれ、第1次補正では9999億円でとどまっていたものの、第2次補正では1兆円を突破した。この第1次補正でも、当初予算の場合と同じく、改進黨や分党派自由党から修正を求められて妥協がなされている。もっとも、第2次補正になると、一方で29年度予算についての緊縮方針が次第にはっきりしてきており、たとえば、改進黨が要求した二重米価制は受け入れず、妥協せずに押し通すこととなった。28年度予算のこうした性格が、29年度の緊縮予算を導くことになったのは、既述のとおりであるが、だからといって、29年度の場合、それがスムーズに進むような政治状況にあったわけではない。依然として前の時期からの政治的不安定状態が継続していたからである。しかし、同じ不安定といっても、この時期は先行の独立予算期とは異なり、後続の高度成長期の政治的安定への過渡期・模索期にあたっており、民主党成立(29年11月)、自由党吉田内閣退陣、民主党鳩山内閣成立、自由・民主両党合同による自由民主党成立、左右社会党合同による社会党成立などの政治的な激動を経てその後40年に及ぶ自由民主党単独政権体制を生み出すこととなった。それゆえ1兆円予算時代は、政治的にみれば前半は不安定、後半は安定へと変化し、来るべき安定政権時代への過渡期にあたっているものであり、予算のあり方にもそれが投影していることは、以下の各年度の記述に記されているとおりである。

4 1兆円の舞台裏

最後に1兆円予算の時期を通じて、1兆円の限度に予算額を収めるためになされた多くの工夫について、ここでまとめて眺めておきたい。経済政策、予算政策というよりは、より財務技術的な、時にはドレッシングともみなされるような工夫であって、政策シンボルとしての1兆円を陰で支えた大蔵省ならではの特技という部分である。上記のように、29～31年度に1兆円予算体制が敷かれたが、それを実現するため、あるいは維持するために、いくつかのいわば予

算技術操作がなされている。これは、しばしば予算をある限度内に抑えるためにとられる手段であって、結果として所期の限度に予算が収まったとしても、そのために予算の周辺にしわが寄ったり、以前とは異なった計算の仕方をしたり、見積りを変えたり……といった方法がとられる。1兆円予算の場合には、占領軍なしのいわばはじめての自前の強力な引締めであったために、この種の工夫がとりわけ必要だったのかもしれない。そのために、一般会計から特別会計や財政投融资などに移し、民間資金を取り込んでそちらを拡充することを中心として、一方、税収が1兆円を超えないように見積もる、補助金を停止する、譲与税を初めから一般会計に計上しないなど、さまざまな工夫がこらされている。その具体的な手法については、以下に採録した関係者の証言¹⁾を参照してほしい。これらの証言を裏づける具体的な操作や計数については、本シリーズの第3巻「予算(1)」や第8巻「財政投融资」に詳しく述べられている。たとえば、税収が多すぎるというような稀有の“苦労”には、決算期までは不確定な法人税収見積りを低くすることや、譲与税を一般会計に計上しないことによって一般会計規模を縮小させるというような工夫をしているが、長期的に特に重要なことは、一般会計に含まれていた支出を財政投融资ないし産業投資特別会計に移すことで、一般会計の予算規模を1兆円に抑えようとしている点であろう。これはこの時には、一般会計の支出額を抑えるための便法として用いられたのかもしれないが、この後、高度成長期に入って財政投融资活動が活発化する際の、むしろ基本的なパターンが、ここで取り入れられたのだといっているように思われる。すなわち、一般会計のうち、投融資的なものを分離して財政投融资計画に移すとともに、そこでは政保債などの形で市中から資金を取り入れて、事業を拡大するという手法がそれである。したがって、財政投融资計画は28年度から整備されたとはいえ、昭和20年代を通じて一般会計に含まれていた出投資が、この1兆円予算を契機にそこから独立し、しかも機能的には、一般会計と相互補完的な位置に立つという、この後の高度成長期の日本の財政の姿が、実質的に形成されたと評価すべきであろう。

〔注〕

- 1) 「主計局あたりで、予算の枠から外して、かっこうだけの1兆円の枠をつけるというふうに苦心をして作り上げねばならぬ点が、多かったと思う。世間ではこれを“しわ

寄せ”一種のマニピュレーションをやっているなどということ、一般会計の予算から外して財政投融资に持っていったり、あるいは予算のたて方を少し変えて何とかして1兆円の枠に収めようという努力をした」、「30年度予算から……一般会計の方は窮屈なものだから、財政投資に対する要望が強くて、それを増やせという議論があった」、「公債は出さないこと、増税ももちろん反対、……しかしいざ予算の編成期になると、財政投融资の方も一般会計の方も規模は若干増やさざるを得ない……一般会計の歳出は、確か一般会計から今まで出していた財政投融资、出投資みたいなものを一方削って財政投融资に移すと同時に、財政投融资の財源がやっぱり不十分なものだから、いわゆる民間資金の活用といったような……構想を採り入れて31年度の予算はできた」（平田敬一郎口述）。

「この予算(31年度)のまとまった額は1兆349億円ですね。この年の予算は1兆円予算の継続だといえると思うんですが、しかし、民間金融が非常に正常化しつつあったというようなことで、財政金融の一体化とか、民間資金の活用とか、そういう一つの旗印のもとに、政府の出資をここで全部根こそぎ一般会計から移して産特(産業投資特別会計—引用者)に回したでしょう。それまでは、おそらく300億ぐらいであったんだと思うんですが、輸開銀とか電源ぐらいしか産特では出していなかった。あとは一般(会計)から住宅政策とか、農村政策とかいうようなことで出しておったのを根こそぎ削って、ごく一部は残ったかも知れんけれども、産特に回したと、まあその辺でクッションがあった」、「それまでの29年、30年の1兆円予算も……なにがしかづつ、そういう特別会計に移したりなんかいうようなことをやって、ようやくつないで来たと、実質的には、なんか1兆円よりも多くなったと」、「30年の時も最後のクッションを使い果たしたと、それで財政投融资の方は、確か公募債は、前年度600～700億円ぐらいであったのが、一挙に1500億ぐらいに増えている」、「産特に移すのは、それは主計局からとにかく理財局にお願いするということなんで、理財局長は反対しましたよ。河野君ですが、それで、そんなことするぐらいなら、もう利子補給でやったらどうかと言うんですよ。河野君は、問題になったのは住宅公団ですが、それから農村とか、そういうものでしょうね。それで主計局の方は、いや利子補給をすると、その年はわずかな金額で済むが、毎年累積する一方で、大変なことになる。出資ということでごそっと出すことにした方が、やはり健全になるというようなことで大いに議論を闘わした……結局理財局も、それじゃ仕方がないというので、今までは産特の座敷は、本当に産業の名に値するものだけであったところへ、いろいろなものが入って来ることに甘んじて頂いた」（森永貞一郎口述）。

「(29年度)1兆300億、300億歳入予算の方が多いものだから、これをどういうふうに予算を組むのかなんて、当時の主税局長が、もう数字でもって実績で出てくるんだから、隠すわけにはいかぬというわけだ。300億をそのまま置いたら、据え膳を食えというようなものでしてね……部内では債務償還、国債を償還したらどうかなんていうような議論もあったんですけどね……無理やりに1兆円に歳入を抑えた」、「法人税を減らしたですね。これは決算が出るまで分かりませんからね。源泉徴収のやつはずっと出てくるから」、「まあ緊縮ということ……本当に減らしたかということになりますと、まあ最終的には減らしたんだけど、補給金なりを停止したのが非常に多いですね。こ

れをみんな復活されましたよ。後からね。ドレッシングみたいなので租税払戻金というものがありますね。今は国税収納金整理資金というので持って、払戻金をとって残りを税収にしているでしょう。その当時は両建てだったんですよ。それをやめることによって、何十億か助かりましたね。そういうドレッシングもあったことはあった……教科書の無償配給なんというようなものを停止したり……」（河野一之口述）。

「(29年度)一番大きな譲与税削減240億円、これは……元々原案には319億円、この遊興飲食税と入場税を国が取って、それを相手の地方に渡すという、それが319億円出しておったわけです。そのうち遊興飲食税は、これは移管しないことになりましたから当然落ちるわけです。入場税の方は移管をするわけですが、その場合に原案では、一般会計で取って、一般会計から渡すということであったのを、一般会計を通さない。そのために、国税徴収資金特別会計というのを設けて、そこからいきなりこの譲与税の特別会計に繰り入れる。やや従来の財政処理の原則からいえば、異例とも言えると思います。しかしこういう移管の際に、しかもその大部分が地方に流れる金であるから、これを国にのっけるということは、国の財政規模をそれだけ見せかけだけを大きくするということになる。それもまたおかしいというので、苦しまぎれといわれるかもしれませんが、そういう措置を講じた」、「特別会計から直接譲与税に繰り入れる。一般会計を通さないという。これはある意味では、ワクを越えさせないための一つの操作であったと思います」、「財政法の規定によりますと、……翌年度までしか繰り越せない……ところがこの連合国財産返還処理費というものは、毎年予算を組んでおりまして、その繰り越しが非常に多かったわけで、27年度の繰り越しが70億くらい残っておりまして、それを放っておくともう使えなくなるというわけですが、財源獲得の苦しさから、財政法に対する特例法を出しまして、この連合国財産処理費に限って、前々年のものも繰り越せる。そういう特例を設け、それが29年度に使える額が70億ということになりました」（森永貞一郎口述）。

こうした予算編成の手法について木村禧八郎「最近の財政」(『現代日本資本主義大系・財政』, 昭和30年, 弘文堂, 220-21ページ)は、入場税や27年度から繰り越された連合国財産補償費の再繰越70億円などを例年どおり計上すれば、520億円余の増加となって、予算総額は1兆516億円となり、前年度補正後予算1兆272億円を超えると指摘している。

第2節 昭和29年度予算—1兆円予算の出発

1 予算編成と1兆円キャンペーン

(1) 1兆円の根拠

1兆円という数字を掲げて、最初に緊縮予算の狼煙を上げたのは、調査部だったようである。¹⁾ もっとも、「1兆円という数字に、別に合理的な根拠があったわけではない」。²⁾ 「財政……金融というものが、経済全体に対してどういう影響を与えるかということについての認識もまだ非常に一般的に薄」³⁾ く、「財政が膨張し、金融が緩むということが、物価が上がって輸入が増えて国際収支の赤字を招来するということも、一般的にはまだ理解されていなかった」⁴⁾ という事情を前提にして、「前年度の予算金額よりも縮小するということの一つのシンボルとして、経済がインフレ的に膨張していて、自転車操業というような経済的な一般感覚をこの際是正する」⁵⁾ ために、分かりやすいスローガンとして、1兆円予算を掲げたのであった。それは、連年の予算膨張傾向への反省から、「日本の民主主義議会制度において独立した日本国民が、自らの手で自ら自制した予算を編成することができるということを、事実を実行することによって……自信をつけるということは、どうしても必要じゃないかというような気持ち」⁶⁾ に裏づけられていた。もっとも、大蔵省内部でも、はじめから1兆円の線に固まっていたわけではなく、省議その他の場で次第にその方向へ収斂していったというところであろう。

(2) 吉田首相のイニシアティブ

一方、1兆円予算を実現するために大蔵省は、積極的なキャンペーンを展開した。どちらかといえば膨張志向の強い政党や議会の動向を念頭に置いて、世論を喚起し、世論を背景にして、「日本国民が自らの手で自ら自制した予算を編成」しうる環境整備を目指したものといってよいであろう。そして、その効果は目覚ましいものがあった。「来年度の一般会計予算を1兆円に止めること

が必要だというPRが、各方面に非常に行われたわけです。新聞の論説はもちろん、経済団体その他いろいろありとあらゆる方面にそういうPRが行われた……確か主婦連なんかに働きかけた」⁷⁾ 「こういうPRというのは、動き始めると最初に言い出したものだけでなく、次から次へみんなが言い出しますから、なにか1兆円予算というものが世論であるかのような形をとって、とにかく29年度は、予算編成は一般会計額を1兆円に止める。こういう雰囲気全般に行きわたってきた」。⁸⁾ こうした空気は政党にも広がり、「野党である改進黨もいちはやく1兆円予算ということを言い出した」⁹⁾ し、「総理の吉田さんが、まあ財界その他いろいろな人から予算を1兆円に抑える必要があるというような話を聞かれたためだと思うんですが、とにかく29年度を1兆円に抑えるということが、総理の方からもそういう雰囲気になってきた」。¹⁰⁾ 実際、吉田総理は強いイニシアティブを発揮したようである。「(12月)23日に小笠原さん(蔵相)が総理大臣の所へ行って、どちらが切り出したかしらんが、とにかく新聞によると、吉田総理大臣1兆円を指令す、と出ております。吉田さんという人はいろいろ批判もありますが、財政当局を絶対に信頼してくれておったという点では、非常にありがたかった」¹¹⁾ と、当時の主計局長森永は回顧している。それどころか吉田は、「29年度の予算では、吉田さん一流の28年度の予算の各省別の割り振りの1割減ということを言い出した。これは迷惑な話で、前年度の1割減では予算を作れっこないですが、それくらいに閣議をリードした」¹²⁾ のであった。対前年度比予算削減というような前例のあまりない厳しい政策をとる場合、吉田のもつパーソナリティと強い指導力が、かなりものをいったのは確かであろう。

占領軍の権威のなくなったあと、民意の高揚を背景にして政府と議会が抑制的な予算を策定し、日本での民主主義の定着を証しようという、困難ではあるがチャレンジングな課題に向けてなされたキャンペーンは、十分その目的を達したようである。また、このキャンペーンと編成過程を通じて、財政と物価、財政と国際収支などとの関係について、国民一般の認識が深まったことも、目にみえない効果として記憶されるべきであろう。

(3) 大蔵省の決断

とはいえ、予算編成の大詰めに近い12月に入っても、大蔵省でさえいまだ1兆円で組めるとは考えていなかったようである。さまざまな議論¹³⁾の中から、強硬な1兆円説が主張され、編成担当の主計局としては、この厳しい線にはかなり困惑した模様である。しかし、12月23日の省議では1兆円説が最後には支配した。¹⁴⁾ いわば、マクロ経済からくる強力な引締め要求と、具体的に各省や政党と接触して高い需要圧力を知悉している編成現場の主計局の立場の違いが、ここに鮮明に表れているといっている。その主計局も、最終的には困難を承知で、マクロ経済政策を優先すべしとの方針に歩調を合わせたのであった。しかし、そのためには地方財政関係、公共事業、農業関係、出投資、各種補助金など重要な費目を軒並み厳しく圧縮しなければならなかった。困難を極めたその折衝については第3巻「予算(1)」に譲ることにしたい。

〔注〕

- 1) 「大蔵省の調査部で、28年の8月に作文をいたしまして、28年度の予算が1兆円をこえて1兆300億円ぐらいになるという危険といえますか、そういう可能性を前提にして、29年度には一般会計の予算を1兆円に止めるべきであるということを省議に出した」(石野信一口述)。
- 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8), 9), 10) 石野信一口述。
- 11), 12) 森永貞一郎口述。
- 13) 「小笠原さん(蔵相)も1兆300億ぐらいの感じでおられた……河野次官も経団連の会議では、1兆300億は絶対に超えさせない」と発言していた。12月23日の省議がそうした空気をさらに引き締めて、1兆円以下に抑え込むうえで重要な転機だったという。主計局が提出した1兆816億円という概略案に対して、そんな「生ぬるいことでどうするのだ」というので大いに叱られ……絶対1兆円に切れということであったけれども—これは石田理財局長の強い意見です—(主計局の立場からは—引用者)主計局の従来のやり方、常識的なやり方では到底できませんということを何度も抗弁」している。ちなみに、省内の理論家で後の高度成長論のリーダー下村治も石田と同意見を主張していたという(「 」内は森永貞一郎口述)。
- 14) 「圧倒的にそういう空気」になった。主計局側は、「大変だということ」になり、「大分悩んだ」、「無理かもしれませんが、やらざるをえない」と「最後の決心をするまで時間がかかったかもしれませんが、とにかくやろうということになった」、「その後、省議でも始めは河野(次官)さんは心配していたが、だんだんそのうちにああいふことになった」という対応であった(「 」内は森永貞一郎口述)。

2 昭和29年度一般会計予算の概要

(1) 4つの特徴

昭和29年度予算の第1のポイントが、1兆円という金額に象徴される緊縮政策にあることはいうまでもないが、その予算が、28年度に続いてまた国会で修正を受けたことも、この年の第2の深刻なトピックであった。国会修正は、1兆円予算時代の重要な特徴の1つなのである。第3の特徴として、地方財政平衡交付金の廃止を含めて、シャープ税制をはじめ、占領期の地方制度の見直しが最終的に完成したことが指摘されよう。それは、1兆円予算の特徴というよりは、独立予算期とともに、占領体制解体の重要な一環を形作るものであり、やはりこの時代を象徴するできごとであった。第4の特徴は、一般会計からのものも含めて、29年度の緊縮の内容は、大部分が投融资の圧縮によるものだったということである。そうなのは、1つにはこの分野が28年度に放漫に流れたことの咎めだともいえるが、一般会計の歳出を削減するということがいかに困難かということを示しているともいえよう。こうした見当で、以下簡単に予算の内容をみることにしよう。

予算の大枠は以下のとおりであるが、そのねらいと組立ての概要をみるために、28年12月29日の閣議に大蔵原案とともに提出された「29年度予算大綱」¹⁾を取り出してみよう。

一般会計	9996億円	
特別会計	(入) 1兆6980億円	(出) 1兆6144億円
政府関係機関	(入) 8754億円	(出) 7354億円
財政投融资計画	2805億円	
地方財政計画	9804億円	

昭和29年度予算大綱

国際収支の著しい逆調、インフレ傾向の濃化の趨勢に鑑み、通貨価値の安定を図るとともに、更には積極的な物価の引下げ、国際収支の均衡回復を期するため、この際、国民生活の刷新、企業合理化の推進と相俟って、財政経済の運営の面において、思い切った引締め重点化の方針をとり、国、地方を通じて財政規模を強

力に圧縮し、財政収支の総合均衡を厳に確保することとし、これによって独立にふさわしい経済の自立と自衛力充実の基盤を確立するものとする。

1 基本方針

- (1) 財政支出を根本的に再検討して、新規経費の計上は一切とりやめるとともに、既定経費についても徹底的な重点化効率化を図り、一般会計予算の規模を1兆円以内に止めるとともに、財政投融资の総額を圧縮する。なお、行政整理については、別途方針決定を俟って処理するものとする。
- (2) 地方財政についても行財政の刷新整理を行い、財政規模の膨張を極力抑止するとともに、国、地方を通ずる財政の調整を行うものとする。
- (3) 財源調達の面においても、物価の低下を見込んだ租税等の収入を計上するに止め、インフレ抑制の見地から普通公債の発行、過去の蓄積資金の食い潰しは絶対に行わない。なお、増減税については別途検討を進めるものとする。
- (4) 物価の抑制に資するため、原則として、消費者米価、国鉄郵政等の公企業料金の引上げは当分行わない。

2 一般会計予算

昭和29年度一般会計歳入歳出概算は別紙のとおりである。

- (1) 防衛、賠償関係

内外の情勢を勘案し、防衛力の増強、賠償の支払等のため必要やむを得ない金額を計上する。
- (2) 公共事業、食糧増産および災害復旧事業

公共事業費等については、別紙のとおり、治山治水対策および道路事業に重点を置いて計上するが、全般として新規事業の抑制、既定計画の重点施行、零細補助金の整理、災害査定の厳正実施等により経費の効率的使用を強化し総額を圧縮する。
- (3) 文教施設

公立文教施設については、義務教育年限延長に伴う一般校舎の既定計画は引き続き確保するが、戦災復旧、危険校舎改築等のための経費については、必要最少限度の計上に止め総額を圧縮する。
- (4) 住宅対策

住宅不足の現状に鑑み、公営住宅施設費、勤労者厚生住宅費を増額し、住宅金融公庫の円滑な運営等と相俟って、財政資金により概ね10万戸程度の建設を行う。
- (5) 出資および投資

過剰投資、不要不急投資の抑制を図るため、別紙の如く財政投融资の総額を圧縮するが、特に一般会計よりの出資および投資を削減する。

(6) 社会保障関係

経済引締めの方針をも勘案して、国、地方を通ずる社会保障関係経費について、その充実を図るが、生活保護費、児童保護費、社会保険費、結核対策費、失業対策費等の補助費については、この際、国、地方の負担区分を是正し、従来の補助費中の1部を地方財源計算に移す。なお、旧軍人遺家族等恩給費については、制度の平年度化に伴い増額を行う。

(7) 地方財政関係

地方財政関係の経費については、別紙地方制度改正要綱のとおり、地方制度調査会の答申の線に沿って、地方財政平衡交付金を廃止し、新たに地方交付税交付金、地方譲与税交付金を計上し、義務教育費国庫負担金を定員定額制に改めるとともに、警察費を制度の改正整備に伴って組替え削減する。この際、国に準じ強力な行財政の整理を実施するものとする。

(8) 輸入食糧補給金

国際収支の均衡回復、財政規模の圧縮等に資するため外米の輸入を麦に転換し、輸入補給金の大幅な削減を行う。

(9) 外航船建造利子補給

開銀利子補給制度を廃止し、開銀支払利子を5分に改める外、この際、補給内容を再検討して財政負担の軽減を図る。

(10) その他

官庁営繕費を大幅に削減するとともに、旅費の概ね2割程度を圧縮する外、補助金、負担金、交付金および委託費等については、別紙整理要綱に基づき全面的に再検討して、徹底的な整理を行う。

3 財政投融资

- (1) 金融の引締めによる民間投資の規制と相俟って、電源開発資金を重点的に確保する外、財政投融资の総額を圧縮する。
- (2) 財政投融资の資金源の調達については、普通公債の発行を取り止め、過去の蓄積資金の使用は一切行わないが、公社債地方債の公募についても前年度以内に抑えとともに、一般会計よりの出資投資を削減する。なお、緊要物資輸入基金特別会計の廃止による資金を産業投資特別会計に繰入れるものとする。

4 特別会計予算および政府関係機関予算

- (1) 特別会計予算および政府関係機関予算についても、一般会計予算の例に

よって経費の縮減を図り、特に公共企業体においては、極力経営の合理化を推進することとする。

右の方針に基づき、国鉄に於いては新線建設の中止、不要資産の売却等を実施するとともに、その料金については、通行税を外枠とする外、その引上げは行わない。

- (2) 米価については、別紙食糧特別会計予算編成要領のとおり当分の間消費者価格を据え置くとともに、29年産米生産者価格の1本化を図る。なお、食糧管理制度を再検討し、特に外米の輸入を抑制して極力麦への転換を図る。

(2) 憲法第60条による自然成立

大蔵原案から政府案へ多少の修正があったうえに、国会での修正も加わったとはいえ、成立予算の大枠はこの大綱で理解して差支えない。みるとおり、上述の4点を中心としてすべての領域にわたって緊縮に努めたことがよく示されている。とりわけ、普通公債を発行せず、過去の蓄積資金の食い潰しは絶対にしないという、28年度と対照的な政策姿勢を強調しているのが目立つ。絶対額を1兆円以内に収めるというのはいわばシンボルで、28年度と違って、インフレ的要因を断固排除しようというのが、予算を貫く政策意図なのであった。もっとも、この狙いはその後の復活折衝で多少後退したうえ、国会修正を経て前掲の予算となったのであった。国会修正は、今回も自由、改進、日自3党の共同修正であった。²⁾ その趣旨は、緊縮予算の負担が一般勤労大衆や中小企業者等にしわ寄せされ、社会的な摩擦が生ずる恐れがあるので、緊縮の枠は堅持しつつも、それに対応すべしというのであった。政府としては、「大局的考慮から承認することもやむを得ない」³⁾と認め、これを組み込んだ予算が3月4日に衆議院で可決された。ところが、予算関連の入場税法(国税に移管して譲与税とする案)や繊維品消費税(新税創設)の衆議院審議が遅延したり、流産したりした影響で、参議院では3月末日までに議決できず、4月1日、2日と予算の空白が生じた。昭和25年以来のことである。しかも、予算の衆議院可決後30日を経ても参議院の可決に至らず、4月3日、わが国でははじめて憲法第60条による衆議院議決どおりの予算の自然成立となった。これは、本質的には、「入場税の国税移管」というような大きな問題について、予算案と違った意思表示がな

されようとしているときに、ムザムザ入場税の予算を通すわけにはいかん」⁴⁾という参議院の言い分に示されるような、衆議院の意思決定の乱れに起因するものであった。入場税の国税移管は、いったんは衆議院の地方行政委員会で否決され、のちに本会議で成立したが、税率引下げや施行の遅れが生じた。繊維品消費税にいたっては、結局審議未了で成立せず、議決した予算に穴をあけることになった。このほかに遊興飲食税の国税移管も大蔵省案では計画されていたのであるが、業界の反対で実現せずに終わった。遊興飲食税はともかく、これら2税をめぐる混乱は、「国の意思が、予算は予算で成立し、法律案その他予算の裏付けになるような事柄についてはそれとは異なった意思表示が国会として決められる」⁵⁾という事態で、あげくに予算の空白をもたらしたのであって、前の時期から続いている政治の流動状態の反映だと解釈されよう。

〔注〕

- 1) 前記のように、28年度に続いて29年度も「予算編成方針」は作成されなかったが、毎年度の「編成方針」を掲げて予算の概要を示すという本書の方針に従って、「編成方針」の代わりに12月29日に予算概算とともに閣議に提出された「大綱」を掲げるのである。
- 2) 2月末には、改進黨から修正の動きが出た。「改進黨の初めの言い出しは、非常な大規模135億円ということ……で、しかもその財源として、各省にわたって2%とか3%とか軒並み節約させる。それによって例えば、農村関係の食糧増産費あるいは社会保障費」(森永貞一郎口述)などを捻出しようというのであり、一方で、保安庁費の削減を求めている。結局、135億円を90億円に減らした修正がなされた。平行して審議されていた保安庁法改正や補助金整理の法律等の遅延と関連して、予定どおりの衆議院での予算通過が危ぶまれていたため、改進黨のみならず、日本自由党をも含めた3党予算修正が図られたのである。3月1日に交わされた3党の予算修正に関する覚書での予算修正の基本方針は次のとおりであった(『国の予算』昭和29年度、11ページ)。
 - 1 緊縮予算の枠は堅持する
 - 2 修正規模は90億円とし、一般会計において50億円、一般会計以外において40億円の財源を調達する
 - 3 一般会計の歳出修正は社会保障費、食糧増産対策費及び文教関係費の増額に充当し、一般会計以外の資金は中小企業金融の充実を図るため、中小企業金融公庫、国民金融公庫に配分する
- 3) 『国の予算』昭和29年度、11ページ。
- 4), 5) 森永貞一郎口述。

3 地方財政制度の大幅改革と財政投融资の緊縮

(1) 地方交付税・譲与税制度の導入

問題の入場税をも含んで、昭和29年度予算では地方財政制度全体に重大な変化が生じている。何よりもまず、シャウプ税制の支柱の1つである地方財政平衡交付金制度が廃止されて、地方交付税交付金制度が新設され、それを経理するために交付税及び譲与税配付金特別会計が設置された。平衡交付金の総額を決定するために地方側と国庫側とで毎年激しい折衝を行わなければならない、むしろ国税の一定割合にリンクさせて機械的に算出されるべきことが、双方から求められたのである。29年度については過渡的な処理がなされたが、以後は、国税の所得税、法人税、酒税の22%が地方交付税とされることとなった。現実には適合的ではなかったシャウプのアイディアが廃されて、総額決定については、むしろ以前の配付税のシステムに回帰したとみなしうる。この結果、大規模な歳出費目の変化が生じた。すなわち、28年度歳出中の地方財政平衡交付金1736億円は、29年度にはゼロになり、代わって新費目の交付税及び譲与税特別会計への繰入れが一挙に1295億円(地方交付税交付金1216億円、地方譲与税譲与金79億円)計上されている。1兆円予算としての国庫予算緊縮という面もあるが、同時に、先行する独立予算期に引き続く、占領政策是正としての制度改正だったことはいうまでもない。ちなみに、この特別会計の歳入科目をみると、地方交付税交付金と揮発油譲与税譲与金については、それぞれ「一般会計からの繰入金」となっているのに対して、入場税については、単に「入場税の収入」となっていて、「一般会計からの繰入金」ではない。同じ譲与税でも、揮発油税と入場税とでは、扱いが異なっており、入場税は一般会計を通さないで、直接この特別会計の歳入とされているのである。これは前述のとおり1兆円予算の舞台裏装置の1つで、「枠(1兆円のこと—引用者)を越えさせないための一つの操作であった」。¹⁾

同じく29年度予算では、シャウプによって勧告されながら実施できずにいた、府県税としての付加価値税の廃止と、廃止を勧告されていた事業税の存続が決定された。入場譲与税、揮発油譲与税など、29年度から導入された譲与税方式

も、政府レベルごとに税源を分離しようとしたシャウプ税制の原則を変えるものであったし、業界の反対で実現しなかったとはいえ、遊興飲食税の国税移管や繊維品消費税なども、シャウプ勧告の税源分離論や直接税優先論に変更を迫るものであった。さらに、狭義の地方財政制度とはいえないが、中央＝地方の行政と財政にまたがって大きな影響を与える点で無視しえない改革が29年になされている。警察制度、教育(委員会)制度などがそれである。それは何よりも、独立予算期に引き続く占領政策見直しであるとともに、財政緊縮による1兆円予算のための手段でもあったとみなしうる。

ここで導入された中央＝地方の行財政システムは、その後本シリーズが対象とする期間はもちろん、平成期にまで基本的には変わらずに継続するのであって、29年度の制度改革は、地方財政分野における占領政策見直しの基本的な完了と、日本型システムの骨格が定礎されたことを告知するものであった。

(2) 緊縮を担った財政投融资

最後に、緊縮政策の主役が財政投融资であったことを、29年度予算の特徴として確認しておくことにしよう。29年度の一般会計は9996億円、財政投融资計画は2805億円であり、純計をとると1兆2600億円となる。²⁾これは28年度の場合と比べると、590億円の減少となっている。そのうちの584億円は財投の削減によるものであった。のみならず、一般会計歳出減277億円のうち、271億円も財投に係わる出投資の削減によるものであった。それゆえ、その分を除いた一般会計の削減はわずか6億円にすぎないことになる。したがって、29年度の緊縮政策は、財投の抑制によって実現したといって差し支えない。ということは、裏返せば一般会計を経済政策の手段として、とりわけ引締め的手段として用いることが、いかに困難であるかということの逆証でもあるといえるであろう。

(注)

1) 森永貞一郎口述。

2) 『国の予算』昭和29年度、21ページ。

4 昭和29年度の実行予算と補正予算

(1) 実行予算—歳入欠陥補正目的の節約

補正予算が成立したのは昭和29年12月6日であるが、昭和29年度の場合、それに先立って節約を内容とするいわば実行予算が施行された点に特徴がある。「29年度予算の実施について」(29年6月1日閣議決定)と同別紙「昭和29年度予算節約実施要領」に基づいて、6月29日に実行が閣議決定された。これは、当初予算の後産ともいえるべきものであって、当初予算は成立したものの、その裏づけとなる税法のうち、前述のとおり、繊維品消費税法案は審議未了、入場税法案は衆議院の修正と成立遅延により、それぞれ85億円と19億円の合計104億円の歳入欠陥が生ずるという異常事態となっていたものの手当てである。加えて、やはり衆議院修正の際、予備費130億円から50億円を割いて歳出化した分を節約によって埋め合わせることとしたため、それを加えて合計154億円が当初予算絡みでの節約の対象とされた。のみならず、28年度予算から1000億円もの繰越しがあって、緊縮の1兆円予算のはずが大幅な散超を記録する有様で、そうしたインフレ要因を抑え込む必要からの節約も求められていた。これらすべてを合わせて、結局200億円を節約して1兆円の限度を守り、来るべき補正予算の財源を確保しようとしたのである。その際、物件費、施設費、補助費などの一律1割削減が、節約の手法として採用された。国会修正まで経て成立した当初予算の中から、重点的な削減費目を取り出すことが困難だったのであろう。

(2) 補正予算—9999億円へ

補正予算が成立したのは12月6日である。補正規模は308億円であったが、大部分は他の経費の節約や不用額によって賄ったので、歳出額の純増は3億円にとどまり、したがって、補正後予算は9999億円となって、辛うじて1兆円の枠を守ることに成功した。これは、1兆円予算期の補正予算として第1に特記されるべき点であろう。第2は、歳出の内容が1兆円予算自身から発した必要に対応しているということである。というのは、補正による歳出追加308億円

のうち、107億円は生活保護費と失業対策費からなっているが、これらは、1兆円予算ゆえに生じた不況の浸透によってもたらされた困難への対応という面が強いからである。逆にこの補正に、恒例の公務員給与引上げや米価引上げが加味されていないのも、特色だといってよい。第3の特徴は、地方交付税と新警察制度という、いずれも占領体制見直しに係わる2制度が補正要因をなしているが、これはそうした新制度がいまだ安定していない事情を反映したものである。一方では、新警察制度に伴う予想外の経費増加のゆえの追加支出の必要があり、他方ではそうした不足が生ずるのは、地方交付税算定の際の見積りの錯誤から来るので、交付税率自体の引上げによる歳出追加が必要だという要求が地方側から出されて、結局交付税率が19.66%から19.874%へと引き上げられた。不安定で毎年の折衝に左右された平衡交付金から、安定的な交付税へと転換したはずの交付税制度が、早々に動揺に見舞われたのであって、その後、毎年のように交付税率が引き上げられていくという、この制度のあり方を予告したものとみなされる。

第3節 昭和30年度予算 —民主党鳩山内閣の1兆円予算

1 政変と予算編成

(1) 民主党誕生と一万田蔵相

流動的な政治状況のゆえに、予算編成過程が難航した1兆円予算時代を最も極端な形で示すのが昭和30年度予算であった。大蔵省が例年どおりの30年度予算の査定作業を進めている一方で、自由党、改進黨、日本自由党の間では、分離や除名、復党などの動揺を繰り返しながら、次第に新党結成へ動いており、その動きに絡みつつ、予算に係わるさまざまなアイデアが出されたり、アドバルーンが上げられたりしていた。「財政投資をやめたらどうかとか、公共事業はこれを極力金融措置に振り替えたらどうか、あるいは外為関係のインベントリーは国債償還に当てたらどうか、そういういろいろな勇ましい議論」¹⁾が交わされ、大蔵省としては、「政局の不安と絡んで、一体今われわれが作っている予算がこの先どうなるだろうか」²⁾と憂慮せざるをえない状況であった。とはいえ、「どうせ事務的な査定をしなければならんのだからというので、例年と同じように作業は進めていた」。³⁾

新党は、29年度補正予算が成立した翌日の12月7日に結成され、民主党と名乗った。改進黨全体と自由党からも多数参加して第二党となった。一方、自由党はなお第一党ながら、大幅に数が減少したため、民主党と社会党とが共同すれば、いつでも不信任案を成立させられる状況となった。このような状況下で、第5次吉田内閣は総辞職し、代わって12月10日に民主党の第1次鳩山内閣が成立した。大蔵大臣は一万田尚登である。毎年の例でいえば、予算編成の大詰めに来ているはずの時期の政変であり、編成過程が混乱するのは避けがたかった。しかも、民主党の鳩山内閣の大蔵大臣には、積極財政論をもって知られている石橋湛山が就任するという下馬評がもっぱらで、石橋自身もその意向を強くもっていたようである。⁴⁾石橋は、「デフレーションの政策ではだめだ。もう少し経済

の拡大均衡を図らなければならん。については、開銀債、輸銀債を出したらどうか」⁵⁾と主張していた。大蔵省事務当局が、「石橋さんがこられたらどういうことになるかなあ」⁶⁾と気をもんだのは当然であった。実際は、組閣に際してかなりもめた結果、石橋は通産大臣に就き、大蔵大臣には一万田が就任した。⁷⁾

(2) 民主党の1兆円予算プラン

一万田は、日本銀行総裁として29年度の1兆円予算に呼応して、金融引締政策を実行した責任者であったから、30年度も1兆円予算を実施しようとしていた大蔵省事務方が、「またとない人を得た」⁸⁾と感じたのは当然だったであろう。これで、夏以降進めてきた予算編成の基調が変わらぬことが、ほぼ確定したからである。しかし、事務方にとって最大の問題は、いつ予算を提出することになるかであった。社会党の支持で誕生した鳩山民主党内閣は、成立時から選挙管理内閣たるべく方向づけられており、2月か3月に選挙があると予想された。当然そうした政治日程は、予算編成を異常ならしめる可能性を含んでいる。一方で、解散が必至でしかも間近であり、他方、平常のペースであれば、予算編成は終わっているか、最終段階になればならない時期に来ていたからである。予算を作っても審議しないか、審議途中で解散になるかとなれば、事務当局としては、「予算は、準備はするが仕上げはできない」⁹⁾というスタンスにならざるをえない。

だが、政権に就いた民主党としては、選挙管理内閣といわれたいためにも、予算を自らの手で作成したいと考えていた。こうして「骨格予算」を「昭和30年度予算編成大綱」という形で作成することとなった。いずれもあまり、あるいはほとんど数字を入れないもの、という含みであった。もっとも、閣議でそう決定したにもかかわらず、民主党側では予算を出すという決定をしたりして、混乱もあったが、結局は「大綱」で収まった。政府として「大綱」を作るにしても、党側で方針を示すべしということで、民主党は、住宅政策、完全雇用政策、貯蓄減免税政策などを含む緊急政策要綱を策定し、この中で1兆円予算を明示した。これを受けて大蔵省は「大綱」を作成することになる。

〔注〕

- 1), 2), 3) 森永貞一郎口述。
- 4) 「僕は当然大蔵大臣になるつもりで組閣に預かっていた……『僕は自分の地位として大蔵大臣を要求する。なんとすれば、聞くところによれば一万田を大蔵大臣にするという話だが、それも一万田を大蔵大臣にしたら金ができるとかなんとかいう理由らしいが、そんなことは筋が通るまい。鳩山内閣ができれば、石橋財政と世間では決めている。それを曲げるということはどうしても承知できぬ』と言った」(石橋湛山『湛山座談』, 平成6年, 岩波書店, 129ページ)。
- 5), 6) 森永貞一郎口述。
- 7) 「耳に入ったところによると、一つは誰だか分からぬが、経済界の人間が、石橋を大蔵大臣にしては大変だ、インフレになるということで僕に反対をした。理由はともかく、僕に反対という空気が経済界にあるということは、三木武吉から聞いた」(前掲, 石橋湛山『湛山座談』, 129ページ)。
「石橋の言い分としては、一万田のように吉田内閣のもとで日銀総裁として、戦後の金融政策を独裁してきた者を大蔵大臣に起用すべきではないというので、一応筋が通っていた」(今村武雄『昭和大蔵省外史・下巻』, 昭和43年, 昭和大蔵省外史刊行会, 464-65ページ)。
- 8), 9) 森永貞一郎口述。

2 「昭和30年度予算編成大綱」—1兆円予算堅持の方針

昭和30年度予算を1兆円にすることについては、12月の末になって切羽つまって決定した29年度とは違って、大蔵省は、概算要求の段階からその意志を固めていたようである。¹⁾すなわち、大蔵省は初めから1兆円予算の方針で動きだしており、減税の余裕はないとの心づもりであって、自由党が減税を主張するのに対しても、減税財源なしという対応をしようとしていた。²⁾29年度の1兆円予算や金融引締めの効果もあって、29暦年で1億ドルの国際収支黒字が出るという経済事情好転を背景にして高まっている、30年度予算における減税や歳出増加要求には、省を挙げて抵抗しようとしていたのである。実際この年の概算要求は、防衛関係費や平和回復善後処理費など未決定なものを除いて、1兆6400億円にのぼり、後者を含めれば、1兆8000億円にも達したのである。

30年度予算編成は、政変によってかなり異例の段取りとなったが、大蔵大臣に一万田が起用されたこともあって、比較的スムーズに1兆円ラインを維持する方策がとられた。就任第一声で一万田は、1兆円の緊縮予算政策を維持強化

する旨を述べている。³⁾新たに政権に就いた民主党は、当然さまざまな新政策を打ち出しているが、予算総枠を1兆円に抑えるという一万田の方針は、党においても貫かれ、予算編成大綱に盛り込まれることになった。事実、総選挙もあって4～6月は暫定予算でつないでいるが、7月1日に参議院で可決されて成立した本予算は、その暫定予算を含んで前述のとおり1兆円の枠内に収まっている。編成の方針を示す「昭和30年度予算編成大綱」は1月18日に閣議決定されている。この年も「予算編成方針」が作成されなかったもので、その代わりに以下にそれを掲げておく(ただし「第3 重要政策」以下については、項目のみを掲げる)。

昭和30年度予算編成大綱

(30.1.18閣議決定)

国の経済の自立発展を期し、国民生活の安定向上を図ることが緊要である。その実現を図るため、拡大均衡を目標とする長期かつ総合的な経済計画を樹立するものとする。

昭和30年度予算の編成に際しては、その計画に沿いわが国の経済基盤を強化充実することを主眼とし、健全財政、健全金融の政策を堅持し、通貨価値の安定、物価の引下げ、資本の蓄積を推進しつつ、住宅建設の拡充、失業対策の強化等、民生の安定を図るとともに、企業の合理化を促進し、正常貿易の伸展を期し、他面、大いに国費を節して国民負担を軽減することを基本方針として、左記により処理する。

記

第1 財政収支の均衡

国および地方の財政において、その収支の均衡を厳に確保する。これがため

- 1 一般会計予算の総枠は1兆円以内とし、その範囲内において、重点的に政府の重要施策を推進する。
- 2 財政投融资資金については、前年度程度を確保し、その重点的効率的使用を図る。余剰農産物見返円資金等の活用については、別途検討する。
- 3 財源の調達は、租税等通常の収入によって賄うこととし、新たな公債の発行は行わない。
- 4 地方財政については、その規模を抑制し、極力健全化を推進する。

第2 税制の改正

安定した経済基盤の上に、自立復興の態勢を確立するため、まず租税負担

の公平を図り、資本の蓄積を強化促進する。

- 1 勤労者、中小企業者、農民等の低額所得者を中心として、直接税を軽減する。
- 2 臨時に預貯金利子、配当等の源泉課税の減免を図る。
- 3 これらに伴う不足財源は、消費税その他間接税の増収等をもって補てんする等税負担の調整を行う。

第3 重要施策

- 1 住宅対策の拡充
- 2 社会保障の強化
- 3 中小企業対策の充実
- 4 貿易の振興
- 5 農林漁業の振興および食糧対策の刷新
- 6 公共事業の重点的強化
- 7 文教および科学技術の刷新振興
- 8 人口対策の推進
- 9 自主防衛体制の整備
- 10 行政の適正合理化

第4 経費の節減

第5 地方財政の刷新改善

この文書では、「一般会計予算の総枠は1兆円以内とし」という以外には、掲載を省略した部分を含めて数字はいっさい現れておらず、健全財政、健全金融を維持して公債発行は行わず、税負担の公平を図り、資本の蓄積を強化促進し、健全財政金融政策で生ずる失業者は、極力生産に寄与するように吸収する……というシナリオが示されている。大蔵省としては、「新たな公債の発行は行わない」だけではなく「開銀債、輸銀債までも含めた意味で書きたかったんですが、閣議における審議の際に石橋通産大臣あたりの御意見もあって、結局の落ち着きは、公債は発行せずということになった」⁴⁾という。それでも後述の「自由党の予算修正の際のひとつの防波堤になった」⁵⁾とみなされている。なお、例年アメリカとの折衝がもつれる防衛費については、民主党はかねてから自主防衛体制強化を打ち出していたが、前掲「大綱」では、内容の掲載を省略した「第3 重要施策」の「9 自主防衛体制の整備」の中で「防衛庁経費と防衛分担金とを含めた防衛経費の総体を前年度の枠内に止めることとし、こ

れに伴い防衛分担金の減額を求める」と記されている。「これは実は背水の陣を敷いたので、後日の防衛分担金の削減の交渉の際の有力な砦になった」。⁶⁾ この「大綱」が国会に提出され、大蔵大臣の財政演説が行われたのち、1月24日国会は解散された。2月の総選挙の結果、民主党185、自由党112、左派社会党89、右派社会党67となって、民主党が第1党となり、3月19日に少数単独の第2次鳩山内閣が成立した。事務的にはそれまでにあらかじめの査定は事実上終わってはいたが、形式的に言えば、むろんここから本格的に編成作業が始まったのである。それにしても、年度末までに本予算を提出できる見込みはないので、財政法第30条の規定に基づいて、まず暫定予算に取り組むこととなる。

〔注〕

- 1) 8月13日の閣議で予算編成の手続きを論じた際、「文章には出しませんでした、このとき大蔵大臣から各省大臣に対して、来年度も結局1兆円ですぞ、税も自然増収がほとんど見込みがないし、財源の面からいっても、1兆円を増やすわけにはいきませんぞ、しかもその時の社会情勢で、失業対策あるいは生活保護といったような経費が増えるし、交付税も国会の趨勢で増えるんだから、余程ほかの経費については圧縮してもらわないと困りますよ、新規の計上はもうおそらくできないでしょう、というようなことを述べまして、各省大臣の協力を求めた」(「 」内は森永貞一郎口述)。
- 2) これは「一つは作戦でもあったわけです。前年度は、主税局が税制調査会等もあって、非常に早くから張り切って減税等の声を出していたのが、最後の段階で1兆円予算ということで減税が潰れたわけですが、30年度予算の編成にあたっては、かりに自然増収があって、減税を結論としてはするにしても、あまり早く減税の声を出すことは減税もできなくなり、また歳出規模もふくれるということになりますから、ここはもっぱら低姿勢で、自然増収はありませんよということですっというじゃないかと、渡辺君(喜久造主税局長—引用者)と打ち合わせて、ことさらそういう態度をとった」(「 」内は森永貞一郎口述)。
- 3) 「この発言の裏には、いままでの財政は1兆円予算とはいうものの、前年度からの繰越しその他あって政府は散布(「引揚げ」か?—引用者)超過はいっこうやっていなかった。むしろ吸い上げるために金融引き締めを大いにやらざるを得ない……そういうお考えが頭にあったのでしょう。財政はもっと本当のデフレをやる、そういうことをいわれまして、われわれがいままで予算の事務的な査定に臨んでいたときの30年度予算の基調に関する考え方と、まさにぴったりであった」(森永貞一郎口述)。
- 4), 5), 6) 森永貞一郎口述。

3 暫定予算—4月, 5月, 6月

暫定予算は4, 5月の2カ月に係わるものであった。もっとも大蔵省は、はじめは4月1カ月だけにしたかったようであり、2カ月になるとしても4月分と5月分とは分離したいとしていた。というのは、4月分はもちろん組閣直後に提出しなければならないので、政策的経費をいっさい除いた純粹に事務的な内容にするほかない。だが5月分は、おそらく昭和30年度予算が4月に決まった後に提出される暫定予算となるであろうから、それには多少は政策的経費を盛り込むべきであり、それによって予算不在による経済への悪影響を防げるのではないか、という目論みをもっており、したがって、4月と5月の暫定予算を切り離す考え方で臨んでいたからである。民主党も当初はその意向だったようであるが、「自由党と相談した結果……5月分の暫定予算に政策的な経費を多少でも織り込むとすれば、それを審議するときに本予算のほうの審議が拘束される」¹⁾から望ましくないということになった。その意味は、「本予算の早期成立を期するため2度目の暫定予算の審議で本予算案の審議時間が徒費されないようにすべきである」²⁾という自由党の主張に民主党が従ったということなのであろう。手続き的には、3月11日閣議決定の「30年度暫定予算編成要領」に基づいて、歳入1283億円、歳出1608億円の暫定予算が、3月31日に原案どおり可決された。

本予算は、後述のように4月25日に国会に提出されているが、すでにこの時点で5月中の成立は不可能であると見込まれたため、6月も暫定予算でつながざるをえなくなり、暫定予算の補正第1号が提出された。結局、4, 5, 6月合わせて暫定予算の総額は、歳入1944億円、歳出2897億円となった。この補正第1号は、歳入660億円、歳出1289億円であったが、4・5月とやや性格が異なる。というのは、すでに本予算提出後であり、3カ月にもわたる骨格予算では、経済界や国民生活に与える悪影響も懸念されたため、原則として本予算を基礎にして、補助費や福祉関係費などを計上したからである。もともと暫定予算に盛り込むべきものやその方法については、何ら法的に定められてはいないが、28年度の4～7月やこの30年度の経験から、次第に慣習的なルールが形成

されてきたといってよい。いわば、政治的不安定の中から、予算編成関係者が生み出した新しい知恵だったといっていいいであろう。そこで、4・5月分は骨格予算的なものに限定された内容しか計上されていなかったのに、6月分は、28年度の場合と同様、本予算が一方で編成されていたので、ある程度それに基づいて肉づけをすることとなったのである。むろん、あくまで暫定予算であるので、新規経費計上を差し控えたのは当然であり、本予算で6月中に支出または支出負担行為を必要とする額を計上したのである。

こうした暫定予算と並行して、本予算の編成も進められた。第2次鳩山内閣成立後の3月22日に、「大綱」に立脚した「昭和30年度予算の編成について」が閣議決定されて1兆円の枠が確定され、3月下旬までに防衛関係費を除いて概算査定が終わり、4月には各省に内示された。各省や民主党との調整、アメリカとの防衛関係費折衝の進展を踏まえて、4月19日、一般会計9996億円、財政投融资3277億円の予算が閣議で決定され、25日に国会に提出された。

〔注〕

1) 森永貞一郎口述。

2) 『国の予算』昭和30年度、12ページ。

4 本予算の国会修正と成立

(1) 与野党の主張と妥協

暫定予算はともかく、平行して審議されている本予算は、少数与党のもとで、自由党をはじめとする野党各派の攻勢にあって審議は難航した。主力の自由党の批判点は、この予算が超デフレ予算であり、産業経済を萎縮させ、民生を不安定ならしめるおそれがあるので、経済の拡大均衡を図り、財政基盤を強化するために、根本的な組替えを求めるということにあった。ただし、成立を急ぐ必要上、根本的な内容の修正は補正予算に待つこととして、当面部分的な組替えを求めるという立場から、430億円の組替案を議員総会で決定して民主党との交渉に臨んだ。一般会計からの出資を削減して減税に回し、財投を増加させ、貯蓄促進減免税を行うという事項のほか、産業投融资公債を発行して銀行に引き受けさせようという内容であった。

民主党側は、こうした案、とりわけ産業投融资公債については、公約の立場からも絶対受け入れられないので拒否すべしという空気が強かった。¹⁾ また、財界も予算修正には反対の意向を表明する向きが多かった。そこで民主党側は予算の速やかな成立を図るために、公債発行によらない方法であれば、自由党の要求をある程度容れようという方向に向かい、一方自由党側も減税や歳出、財投増加の要求がある程度受け入れられれば、組替え形式や公債にはこだわらないということで、妥協点が見出された。そこで215億円を修正の額とするという11項目の両党間の協定が6月3日に結ばれ、6日の予算委員会に共同修正案が提出され、7月1日可決、成立した。この215億円という金額が出るについて、「その結論が非常に振るっておるわけでありまして、財源としてどれだけ捻出の可能性があるだろうかということは一切お構いなしに、自由党の初めの修正の幅が430億というのだから、もうひとつそれを2で割って215億円というようなことで……その財源は詳しいことはわからぬから何とかせよという、今までにかつてなかった幕切れに終わって、結局私のほうにそれがかぶさってきた……これは結局予算を通すのには自由党のことを聞く以外ない。一方これをのんでやれば、保守結果もできる。そういう政治的な含みもあった……政治的な解決の前に事務当局は後から、その財源捻出の仕事をやらされた」²⁾のであった。この修正劇は、「28年度予算について改進黨が、これは非常に勉強もしていたようですが、大幅な予算修正をやって当時の自由党に一泡吹かせた。その裏を自由党に民主党がやられた」³⁾というような面もあったようである。修正のために「何とかせよ」といわれた財源は、結局その大部分を一般会計歳出の中に含まれている財政投融资(政府関係機関向けの出資)の削減で賄った。いずれにせよ、これは確かに少数与党で予算を成立させようという政治の動向に強く影響された結果であって、予算作成という角度からみれば、度重なるこうした無理から脱却しようとする力が、この後の保守合同の動きのインセンティブの1つを構成するようになっていくとみなしうるであろう。

(2) 修正予算の内容

215億円という修正の割振りは、減税追加67億円、一般会計歳出増加88億円、これに伴う地方債の増加20億円、財投増加40億円であった。この結果下記のよ

うに、一般会計歳出は政府案に比べて67億円減少して9915億円となり、財投は3196億円、両者の純計は1兆3003億円となって、政府原案より若干減少している。

一般会計		9915億円
特別会計	(入) 1兆7763億円	(出) 1兆6799億円
政府関係機関	(入) 8696億円	(出) 7371億円
国税減税額		394億円
財政投融资計画		3196億円
地方財政計画		9829億円

この修正にあたってなされた両党の協定の中に、財政投融资資金は原則として租税で負担させるべきではないとの項目が含まれていた。そのため、修正については、一般会計すなわち租税からの財投への出資を削減して、これを市中に肩代りさせるというアイディアが提出され、それを確実にするために資金委員会を設置することとされた。もっとも実際には、資金委員会に係る法案は廃案となったのであるが、予算編成に絡んで資金統制的な議論が出たことは注目される。というのは、財政投融资が一般会計から分離して拡大していく原型が固まるこの時期に、財投への資金手当てについてこのような考え方があったことは、財投への期待の強さを示唆しているからである。

一方、一般会計歳出の修正ぶりについては、世上厳しい批判が加えられた。恩給の加算規定の復活のように、後年度負担を生じさせるものをはじめ、非常に小額なものまで59項目の増額がなされ、予算の編成権が政府にあるのか国会にあるのかといわれた。ちなみに、28年度の衆議院3党共同修正は、18項目139億円、29年度の3党共同修正の場合は、11項目50億円であって、今回の修正は、その規模においてはそれらを大幅に凌ぎ、独立予算時代から続いている予算修正のピークを形作ることとなっている。また、自由党は修正要求にあたって拡大均衡を唱えていたが、これでは単なる事務的な予算の復活にすぎないとか、財投復活もわずかでそれを零細に分散してみても、拡大均衡にあまり有効ではないなどの批判があった。このほか、30年度予算の問題点として、29年度に引き続いて予算と法律をめぐる国家意志の不統一がいくつか生じた。その代表例は揮発油税である。これは道路財源を捻出する目的で、大蔵省はそれま

で1 k/ 当り1万3000円だったものを、2000円増税して1万5000円とし、そのうち1万1000円を揮発油税、4000円を地方道路税とするという案であり、予算もそう編成されていた。ところが、国会では1万1000円のカソリン税と2000円の地方道路税合計1万3000円とするという意見で、結局税額水準はそれまでどおりとなって、増額分が否定された形となっている。その結果、当初の案の地方の取り分が減少した分は、国の取り分から譲ることとして、国の取り分は消費量が増大することとして調整した。揮発油税という重要な税目についてこうした食い違いが起こってくるのも、遡れば、政治的な不安定に由来するものと考えざるをえない。

〔注〕

- 1) 「もし自由党の修正案がこの公債の発行ということに主眼があるなら、解散してでも拒否する。この点だけは、終始一貫した強い態度であったようです。大蔵大臣もそうですし、大蔵大臣の話を聞かれた鳩山総理大臣も最後まで、もし公債を発行するくらいなら解散した方がましだという態度をとられたようです」(森永貞一郎口述)。
- 2), 3) 森永貞一郎口述。

5 「地固め予算」

(1) 1兆円堅持の論理

昭和29年度に続いて1兆円に抑制された30年度予算は、29年度にすでに国際収支が回復しはじめていたため、自由党の修正要求からも分かるように、29年度の場合よりもはるかに強い抑制解除要求や拡大要求に直面せねばならなかった。それどころか、政府与党内部にも、石橋通産相を代表としてそうした主張は広く行き渡っていた。これに対して大蔵省—政府が対置した議論は、「地固め予算」としての30年度予算の位置づけであった。国際収支に改善が認められるとしても、29年度同様、日本の物価は国際的に割高であり、依然として特需等の一時的な収入に依存している。したがって、多少余裕のできた今こそ、将来における「国際収支の継続的な均衡と経済の拡大発展を確保し、年々増大する人口に雇用の機会を与え、生活水準の向上を図ることは、一挙に実現し得る」とは考えられません。今日の経済健全化は、そのような目標実現の地固めを行

う第一段階であります¹⁾」というのである。

(2) 予算の特徴

こうした政策主張に立脚して、国会修正を経ながらも1兆円の枠を維持したのであるが、その枠内でいかなる内容の予算が編成されたかについての詳細は、第3、6、8巻などに譲って、ここでは目につくいくつかの特徴を記しておくにとどめる。「地固め」を端的に示す施策として、税制改正における貯蓄、投資、輸出などの促進税制が採用された点が、30年度の最大の特徴であろう。まず2年間の臨時措置として利子所得が非課税とされた。長い所得税の歴史の中で、利子課税が多くの問題を含んでいて取扱いがさまざまであったのは事実であるが、2年間の臨時措置とはいえ、利子所得が非課税というのははじめてであろう。さらに、これに対応して配当所得についても、源泉徴収税率引下げ、配当控除率引上げ(国会修正による)などがなされた。同時に法人税率が、42%から40%へと引き下げられている。輸出振興策としては、輸出所得控除の適用期間延長と限度額引上げがなされている。「地固め」の社会政策的側面としては、歳出中の住宅政策費や社会保障関係費への重点化や税制における低額所得者への所得税の一般的減税などがあげられる。

狭い意味での「地固め」とはいえないが、それと係わりがある予算編成手続きの新機軸が30年度予算から登場しているので、それに触れておく必要があろう。標準予算と人件費の定員定額制がそれである。それらは、29年8月13日の閣議決定「昭和30年度予算の編成に関する手続について」で、導入すべきことが示された。これらはいずれも戦前戦時に用いられていた手法であって、標準予算は、旧憲法下では政府の承諾がなければ改廃しえない、既定費、法律費、義務費などに適用され、いわば査定の対象外とすることで査定の効率をあげていたのであった。人件費の定員定額制についても、予算定員に一定の予算単価を乗じて人件費がいわば自動的に算出されるという、編成上の効率を図る手法であった。ところが、終戦後の新憲法体制下では、かつての標準予算の前提をなしていた憲法上の規定は廃されたし、人件費については、激しいインフレーションの下、定員定額ならぬ現員現給方式でなければ実情に適合した編成ができず、いきおい人件費を重要な要因とする標準予算の作成も困難なのであった。

だが、「諸物価その他経済財政事情が安定に向かいつつあることに鑑み」、²⁾ かつての手続きを甦らせることとしたのである。それは、当面各種の政策的経費の削減ないし抑制に論議を集中させることを可能にし、編成のエネルギーを集中させて、1兆円予算作成という困難な課題を達成する作業の効率化を期待されてのことであった。同時に戦後の混乱でいったんは休止していたノーマルな手続きを蘇生させて、その後の予算編成の「地固め」をしたという長期的な視点からも評価しなければならないであろう。

〔注〕

- 1) 「第21回国会における一万田大蔵大臣の財政演説」(『国の予算』昭和30年度、677ページ)。
- 2) 「第21回国会における一万田大蔵大臣の財政演説」(『国の予算』昭和30年度、668ページ)。

6 補正予算—1兆円ライン突破

昭和30年度には一般会計(第1号)、特別会計(特第1～4号)、政府関係機関(機第1号)すべてについて補正がなされた。特に注目すべきは、一般会計の歳出追加が354億円に達し、この補正によって、当初予算の9915億円が1兆133億円へと増加して1兆円を超えたことであろう。1兆円自体にはあまり意味はないとしても、1兆円予算という旗幟を掲げてきた以上、それを超えたことは、やはり1つの小さな画期ではあろう。もっとも、当時そのことがあまり問題になったことはなさそうである。30年度の場合、恒例の食管会計繰入れに係わる補正もあるが、この年を特徴づけるのは、地方財政対策としての交付税会計の補正及びそれに対応する一般会計補正であろう。地方財政については、戦後の改革によって、地方団体が戦前にみられなかった広い領域にわたる行財政の責に任ずることとなったのに起因して、年を追うごとに財政の困窮が激化しており、のちに31年度には強力な再建策が講じられることになるが、30年度補正はその前触れであった。まず、30年度途中で地方側から500億円の財源不足が主張された。¹⁾ 大蔵省としては、一方で健全財政を堅持しつつもそれに対応せざるをえない状況に置かれ、以下の方途を選ぶこととなった。すなわち、地方が

求めた交付税率3%引上げという、恒久的に国庫負担を高める策はとらないが、30年度に限り3%に相当する金額(188億円)を捻出すべく、まず交付税会計補正で160億円の緊急の借入れを行い、これを臨時地方財政特別交付金として地方に交付する。その借入れの返済に見合う財源として、一般会計の公共事業系統の経費を節約や繰延べによって浮かすこととし、一般会計の補正を行う。この時の一般会計補正額355億円のうち、160億円(45%)はこれであり、2番目に大きかったのは、食管会計繰入れ67億円(19%)であった。

〔注〕

- 1) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」(平成2年、東洋経済新報社)、139-41ページ。

第4節 昭和31年度予算

—自由民主党の結成と最後の1兆円予算

1 保守合同と昭和31年度の1兆円予算

(1) 自由民主党の経済自立5カ年計画

少数与党の民主党政権の下での昭和30年度予算は難航の末に成立したが、これについては、一万田蔵相戒告問題、牧野予算委員長解任、米価をめぐる河野農相不信任問題など、不安定な政治的土台のゆえに政府が揺さぶられるできごとが次々と付随して発生した。予算関係以外でも、国会で乱闘があって重要法案が審議未了に終わるなど、少数与党体制のもつ脆弱さがさまざまな形で噴出しており、これからの脱却を図るべく保守合同が模索され、結局30年11月15日に新党の結成大会が開かれて自由民主党が成立した。衆議院297名、参議院118名の議員が出席し、総裁代行委員として、鳩山、緒方、三木、大野が選ばれた。これより先、社会党左右両派が統一社会党を結成したことが、迅速な単一保守党結成を促した面が強く、のちに55年体制とよばれる自社二大政党並立時代、実は自民党単独政権時代が始まったのである。この変動の中で第2次鳩山内閣は総辞職し、11月23日に第3次鳩山内閣が発足した。大蔵大臣には引き続き一万田が就任し、31年度予算の編成作業は、新内閣の下で急ピッチで進められた。すなわち、12月20日に自民党は「昭和31年度予算編成に関する件」を党議決定し、引き続いて12月25日には、政府が「31年度予算編成の基本方針」を閣議決定している。これは「党側の意見を十分尊重して策定されたもの」¹⁾であって、「このころは、党と主計局の関係は、割に緊密に行っていた……福田さんが党の中の政策審議会を牛耳っておって、あらかじめ予算の規模なんかも見せ合って」²⁾作成された。一般会計は、党議では1兆300億円、大蔵省が編成方針に基づいて、12月30日閣議に提出した概算は1兆295億円(提出予算は1兆349億円)と、ほぼ一致していた。「保守合同で一万田さんが残ったもんですから」³⁾この間の呼吸がうまく合ったということもあるであろうが、根本的には自民党の

新政策に沿ったものであった。すなわち、第1次鳩山内閣は、前年の30年度予算編成時に「大綱」とならんで、総合経済6カ年計画を策定していたが、新たに自民党内閣が発足したのに伴って、31年度を初年度とする経済自立5カ年計画に切り替えたのである。これは日本において閣議決定を経たはじめての長期計画であり、31年度予算は、その線に沿って編成されることになった。これは、「安定経済を基調として経済の自立と完全雇用の達成を図る」ことを目標に掲げていた。この計画の審議を行った経済審議会でも「最も激しい議論の焦点となったのは、5カ年計画における一般会計の総枠とその内訳をどうするか」⁴⁾であって、「当面の31年度予算との関連において、あたかも予算折衝の前哨戦であるかのような議論が展開」⁵⁾されたという。その結果、5カ年計画全体を通ずる一般会計予算の総枠は、戦前昭和9～11年度の一般会計歳出決算額の国民所得に対する割合(15.433%)を、31年度以降5カ年間の国民所得の見込額に乗じて算出したものとされている。といっても、同計画は、各年度の予算の分担を示しているわけではなく、弾力的な運用を認めている。また公債に依存していた9～11年度をベースにして、公債不発行を前提としている5カ年計画の予算規模を想定するのは、なお租税負担率を引き下げるべしとしていた大蔵省としては、「過大に失する」(『国の予算』昭和31年度、54ページ)とみなしていたようである。31年度についていえば、一般会計予算は国民所得に対して14.8%で、計画基準を下回る規模に抑制されている。財政投融资についても、概算段階で2454億円で30年度の2766億円より312億円少なく、前年度以下であった。

(2) 与党の発言力強化

民主党から自民党への政権のバトンタッチにあたっては、こと予算規模に関する限り、大した摩擦なしに1兆円予算政策が継続されたとみなして差し支えないであろう。それどころか、3カ年にわたる1兆円予算の中で、予算の審議・成立の過程がスムーズだったことこそ、政治的動向との関係でみた31年度の特徴なのである。これは、保守合同の狙いなし成果そのものであった。すなわち、この予算は、多数党たる与党の勢力に支えられて国会審議は順調に進み、2月28日衆議院、3月27日参議院でそれぞれ議決され成立した。3カ月間も暫定予算でつなぎ、本予算は修正を受けてやっと通過した30年度とは、事情

が一変したことがよく示されている。この点では、同じ1兆円予算といっても、むしろこれに続く高度成長期の予算と共通の、自民党の安定多数に支えられたスムーズな予算編成・成立のパターンを示していて、それ以前の1兆円予算とは異質だといえなくもない。ここには、31年度1兆円予算のもつ過渡的な性格が、よく表れているというべきであろう。

経済過程との対応関係では、なお引締め基調の1兆円というレベルが必要だと判断されて、その規模を守ったとしても、それを決定する政治的力量は、30年度までに比べてはるかに高まり、安定しているのであって、経済条件が変われば、それに応じて1兆円であれ、それを大幅に上回るものであれ、予算編成が容易になるだろうことが見通されるようになったのである。まして、経済事情が好転して税収が豊かになれば、その事態はそれだけ容易になるだろうことは当然に予想されよう。もっとも、それは同時にそのような状況自体が生み出す新しいタイプの困難の始まりであり、それは高度経済成長が続く間継続したものであったことも否定できない。32年度以降の予算にそれが現実化していくことになる。それは端的に言えば、与党の予算編成過程における発言力の飛躍的な高まりである。国会審議は、強力な与党に支えられるがゆえに保守合同を機にスムーズになったが、むしろ事前の編成過程での大蔵省ないし政府と与党との関係が問題となるわけである。31年度予算では、大蔵大臣の閣議での概算の説明が、内容に不満の閣僚によって中断させられ、「概算案の撤回」などと報じられる「おそらく予算編成史上にまたとない事件」⁶⁾が起こっている。さすがにこの種の事件はその後起こっておらず、この年の特殊な条件から生まれたものだったのであろうが、しかし、予算編成過程における大蔵省と与党との関係の変化を示す1つのエピソードであったことは否定できないであろう。⁷⁾

〔注〕

1) 『国の予算』昭和31年度、18ページ。

なお、「党の予算編成方針が固まって、それを受けて政府の方もなんかオーム返しみたいなものを作った」(森永貞一郎口述)という表現もある。成立したばかりの強力な与党に対する大蔵省の受取り方が滲み出ているのかもしれない。

2)、3) 森永貞一郎口述。

4)、5) 『国の予算』昭和31年度、15ページ。

6) 森永貞一郎口述。

- 7) 「森永 概算を出すと同時に党に行って説明するというのは、その頃から始まったんですかな
相沢 31年、32年ですね……あのころ党の重点施策に対する予算措置というのを作ったわけです……あのころからずっとしきたりになっている……
森永 31年度からですか
相沢 出せというわけです」(森永貞一郎口述)。

2 最後の「1兆円予算」と財政懇談会

(1) 1兆円突破の要求と財政懇談会

上記のとおり、昭和31年度一般会計当初予算は1兆349億円で、1兆円をわずかに超えているが、編成の意図も手法も基本的に1兆円予算を踏襲しており、1兆円予算時代の掉尾を飾ったといってもよい。そして、この年の特徴は、財政懇談会による世論の喚起と誘導が1兆円予算実現に力を発揮したことであろう。これは、29年度に大蔵省自体の積極的なキャンペーンによって、はじめての1兆円予算が実現でき、30年度もその余勢をかって少なくとも当初予算では文字どおり1兆円以内に編成しえたのと違って、31年度には実現困難が予想されたので、それに対応するための、新しい手法の工夫であった。「仏の顔も3度とありますんで、今度1兆円をやるのに、なんか世論をバックにしたいということ」¹⁾から発したアイディアであった。

もともと1兆円予算を開始した29年度にも、実はすでに国際収支はある程度好転しはじめていたうえに、保守合同含みの政治的な駆け引きも絡んで、30年度になると予算編成の姿勢を緩和すべしとか、とりわけ公債発行によって積極策に転ずべしとかいう主張が、次第に強まりつつあった。したがって、31年度予算の編成当初から「最近の国際収支の改善をもって一応健全化政策の目的が達成されたものとし、政策の緩和を主張する向き」²⁾があったのは当然であろう。これに対して大蔵省は、「わが国の経済は一言にしていえば、今日なお……経済健全化の効果の地固めを必要とする状態にある」³⁾と判断していた。「地固め予算」論の継続を主張したのである。しかし、数量景気といわれるほど景気が好転している30年度後半、すなわち31年度予算編成期には、抑制策を続けるのが次第に困難になっていたのも事実であった。それに対処するために、

世論の喚起が必要だということから、財政懇談会⁴⁾が設置された。

財政懇談会は、8月22日の第1回会合以来17回の会合を開き、第6回(9月14日)に基本方針を「財政懇談会中間報告」⁵⁾として発表した。これは〔注〕4)での平田の回想のとおりで書かれており、以下の5項目を31年度予算編成の方針とすべしとしている。

- (1) 通貨価値の安定を確保する。1ドル360円の為替レートを堅持し、物価水準はなお引下げに努力する。経済の現状からみて、経済健全化政策は緩和すべきではない。
- (2) 中央地方を通じ、極力財政規模の膨張を抑制する。このため、新規経費の抑制を図ることはもちろん、既定経費に根本的な検討を加え、その削減を図る。一般会計予算は1兆円以内にとどめるよう努力する。
- (3) 31年度には公債は発行しない。収支の不足を生ずる場合は、支出の削減により収支の均衡を確保することとし、増税は極力回避する。なお、31年度は開銀債、輸銀債も発行しない。
- (4) 財政投融资については、一般金利の低下その他金融の正常化を促進することによって、できる限り民間資金へ切り替えるとともに、従来の重点部門に再検討を加え、真に緊要の部門に集中投下する。これらの措置と輸出の振興を通じて、インフレを避けつつ、自立構想に準拠した経済の漸進的な拡大発展を期する。
- (5) 地方財政については、現状のような赤字と地方債の増発傾向を続けるときは、ついには破綻に陥るおそれがあるので、中央、地方を通じて極力経費の節減を図り、また地方債の発行方針に検討を加えるとともに、地方税財政制度全般について検討を行い、地方財政の再建を図る。

この中間報告は、上記の大蔵省のPRの努力もあって、言論界や財界の広範な支持を受け、31年度にも健全化政策を継続してその線で予算編成を進めようとする世論喚起に与って力があつた。懇談会はこの後も財政投融资や地方財政、一般経費、歳入等について小委員会を設けて検討し、それぞれ中間報告を作成し、12月14日の第17回会合で最終報告を行っており、結果的には、「大体において財政懇談会を出してくれたラインとそう遠くない予算ができ」⁶⁾たのであつた。その点は、後に掲げる政府の「予算編成の基本方針」が、おおむねこの

報告と同一の内容であることからわかるであろう。

(2) 最後の1兆円予算

こうして大蔵省の布石は、ほぼその意図どおりに働いたといつていいのであるが、保守合同へ向けて動いていた政党方面では、こうした支出抑制継続の方針への抵抗がなかったわけではない。⁷⁾しかし、大蔵省としては与党の理解を求め、大筋においては、財政懇談会の報告の線で予算編成をすることに成功したのである。とはいえ、保守合同の進展は、予算編成に対して従来とは異なった影響を与えることは避けがたく、「31年度の予算については……予算編成自体が実に党との折衝に手をやいて、大蔵省としてこれでいいのかなということが度々あつた」⁸⁾のは、前述の概算案の撤回事件からも察せられよう。だが、保守合同による政治的安定は、予算編成手続きを安定化させ定型化させるうえで有効に作用した。それは早速「31年度予算編成の基本方針」の閣議決定となつて表れた。これは32年度以降例外なく作成されている「予算編成方針」という文書と、名称がわずかに異なるとはいえ、ほぼ同様に定型化されたものである。既述のとおり、28、29、30年度には、そうではなかった。そこで、31年度予算の全体像をみるためにその全文を掲げよう。

昭和31年度予算編成の基本方針

(30.12.25閣議決定)

最近における国内経済情勢は、経済健全化政策の堅実な進展によって、漸次、経済正常化の方向が推進せられつつあり、安定した基調のもとに、経済の拡大発展がみられるが、世界経済の動向等に鑑みれば、今後も経済健全化の基調を堅持し、インフレを避けつつ、経済の自立発展を図ることが必要である。

昭和31年度は、以上の基本方針に則り、かつ、今回政府が策定した経済自立5カ年計画の初年度として、特に生産基盤の強化、輸出の振興、雇用の促進等を図るものとして、この目標を着実に達成するように財政金融政策の円滑なる運用を期するものである。

昭和31年度予算は、これがため、通貨価値の安定、国、地方を通ずる健全財政の堅持、財政と金融の総合一体化の原則のもとに、地方財政の根本的再建を中心とし、当面とくに緊要なる諸政策を重点的かつ効率的に実行することを基本方針として、左記により編成する。

記

1 収支の均衡確保と税制の調整

公債を発行しない前提のもとに、租税その他普通歳入の確保に特段の努力を払うことにより、一般会計の歳入総額を最大限1兆3百億円と見込み、その範囲内において重点的、効率的に政府の重要施策を推進する。

税制については、給与所得の税負担は、他の所得の税負担に比して特に重いと認められるので、この際、間接税の一部の増徴、退職給与引当金制度の改正等により財源を調達して、給与所得控除の引上げを行い、これにより勤労者の税負担を軽減する。さらに、昭和32年度を期して、税制の根本的改正を行う。

なお、特別会計および政府関係機関についても、経費の重点的、効率的使用等により、収支の均衡を確保し、その運営の健全化を図る。

2 地方財政の再建

地方財政については、その根本的健全化を図り、今後、赤字の発生を見ざるよう、抜本的な施策を講ずる。

これがため

- (1) 各種委員会等の改廃、部局の整理等、機構の簡素化を図る。
- (2) 地方公務員の定員および給与の適正化を図る。
- (3) 各種の補助金等については、特にその地方負担の増嵩が地方財政窮状の原因となっていることに鑑み、その整理合理化、受益者負担制度の拡充等により地方負担の軽減を図る。
- (4) 公債費の累増を抑制するため、起債の漸減等所要の措置を講ずる。
- (5) 財源偏在の是正、各種非課税規定の整理その他自主的財源の強化等に努めるとともに、なお収支の不均衡を生ずる場合には、国において所要の調整を行う。

3 財政金融の総合一体化

金融の正常化の方向に沿い、財政投融资と民間資金との総合的活用により、経済自立に必要な資金を重点的に確保する。

これがため

- (1) 財政投融资の原資を概ね2450億円と予定し、質的補完の役割に重点を置き、市中金融に依存し難い部門に集中的に投下する。
- (2) 財政投融资の原資の減少と金融正常化の情勢に鑑み、重点産業、公社、特定道路整備、住宅建設、北海道開発等の資金については、できる限り民間資金の活用待つ。

4 重点政策

(1) 貿易の振興、産業基盤の強化

産業の近代化、合理化をさらに推進し、産業基盤を強化するとともに、輸出入銀行の資金を充実し、経済外交の強化と相俟ち、国際通商の改善を図り、海外市場の開拓等貿易の振興を期する。

(2) 失業対策の充実および民生の安定

失業対策に特段の措置を講じ、社会保障関係費の充実を図るとともに、道路および住宅対策を継続強化する。

(3) 新農村の建設、中小企業の振興

農山漁民、特に青年の自主的活動を基調として、立地に応じ、土地条件の整備、経営の多角化、技術の改良、共同施設の充実等農山漁民の振興に必要な総合対策を強力に推進する。中小企業の共同組織力を強化し、設備の近代化、金融の円滑等を図る。

(4) 文教および科学技術の振興

教育制度の根本的改革を図るため調査機関を設けるとともに、教科書制度の改革等の文教の刷新充実を図り、科学技術の振興に特段の措置を講じ、特に原子力の平和的利用研究を促進する。

(5) 経済外交の推進

外交機構の充実を図るとともに、対外債務問題の適正なる解決を期し、経済外交を推進する。

これに従ってできあがった31年度予算の概要は次のとおりである。

一般会計	1兆0349億円	
特別会計	(入) 2兆2044億円	(出) 2兆0964億円
政府関係機関	(入) 9248億円	(出) 8062億円
国税減税額	15億円	
財政投融资計画	3493億円	
地方財政計画	1兆0456億円	

(3) 1兆349億円

一般会計1兆349億円は、厳密にはむしろ1兆円の枠を超えているが、たとえば30年度補正後予算も1兆133億円と、1兆円をわずかに超えているし、1兆円の掛け声の出る前の28年度補正後予算は、1兆273億円であった。ただ28

年度は、それまでの急速な予算膨張傾向のピークとしての金額なのに対して、31年度は、抑制して28年度のピークを下回ろうとする、29年度以来の強い政策意図を受け継いで編成されているのであって、既述の手法ともども、やはり31年度は、なお1兆円予算の名を冠するに値するといっていよいであろう。⁹⁾ 国民経済全体との対応を考えてみても、31年度の予算規模は、対国民所得比14.8%となったので、たとえ1兆円を多少超えているにしても、27年度の17.9%を3%ポイントも下回るばかりか、30年度の15.2%さえも下回っているのであって、地固めとしての1兆円予算の理念は十分保たれたものといっていよいであろう。ちなみに、27年度の17.9%を31年度にあてはめてみれば、1兆2478億円にのぼるのであって、現実の1兆300億円を2割以上も超過するはずであって、この差額部分は減税による歳入減となっていたのである。

もっとも財政規模については、もともと懇談会が「一般会計については1兆円以内に止めるように努力する」¹⁰⁾としていたのに対して、政府の「基本方針」では、「一般会計の歳入総額は最大限1兆300億円と見込」んでいたし、その直前にまとめられた前掲の自民党の党議でも、「普通歳入の総額は概ねこれを1兆300億円」と予定していた。また実は懇談会内部での議論でも、1兆300億円という線は出ていた。しかし、「1兆円の枠を突破することの心理的影響を考え、実質的にはともかく、形式的にでも、つまり歳出の一部を一般会計から外してでも、1兆円の枠を固守すべきだ」という意見が大勢を占め¹¹⁾たのであった。最後の1兆円予算らしい舞台裏だというべきであろう。なお、予算の金額からいえば、28年度も1兆円予算だというべきかもしれないが、政策意図が著しく異なるうえに、前述のように膨張傾向のピークに位置しているので、28年度を除き、それよりやや大きい金額だとはいえ、やはり31年度を含めて1兆円予算時代とよぶのが、妥当な歴史的評価だと本書ではみなしている。

(4) 財投のクッション機能

それにしても、4カ年にわたって、一般会計規模をほとんど同水準の1兆円に抑えることが、難事業であることはいうまでもない。キャンペーンはともかく、現実には削減したり抑制したりするための理由づけも手法もだんだん種切れになってきた31年度には、29、30年度にもまして、財政投融资絡みの抑制策が

目立っている。詳細は第8巻「財政投融资」に譲るが、この年には、一般会計からの出投資をゼロにするというドラスティックな手法が採用された。それによって一般会計規模は抑制できたが、当然財政投融资もそのままでは原資の減少から、規模縮小を余儀なくされる。ところが、一方で一般会計支出抑制によってはけ口を失った支出要求が、財投へ向かう傾向があるため、そのような場合には、むしろ財投は、膨張圧力にさらされることとなる。これへの対応として、第1に財投の基本的な役割を、戦後復興期の量的補完から、市中ベースで対応不可能な分野のみへの質的補完へと重点を移すという、新しい方針に基づく抑制策が試みられた。だが抑制しきれない部分もあって、これに関する第2の方策として、正常化著しい市中金融を背景にして、民間からの資金取入れが図られた。自民党の党議や、「予算編成の基本方針」のいわゆる「財政金融の総合一体化」である。公社債、公団債、公庫債などの公募債を発行するほか、輪開銀において民間の協調融資比率を引き上げ、これらによって31年度の民間資金活用額は、1397億円(30年度623億円)に及び、¹²⁾これによって財投規模は前年度を上回った。29年度以来の1兆円予算政策の実態が、一般会計というよりもむしろ財投圧縮によって支えられたものだったことは既述のとおりであるが、31年度は一方では、上記のとおりそれを引き継ぎつつも、一部分はむしろその裏を返した形になっているのである。次年度以降の膨張財政への転換は、こうした形で31年度の財政にも芽吹いていたのである。

〔注〕

- 1) 森永貞一郎口述。
- 2), 3) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」(平成6年、東洋経済新報社)、252ページ。
- 4) 「そこで大蔵省の内部でも相談し、それから大臣ともよく相談して、まあこのままじっとして予算編成に臨んだのでは、率直に言って、党側のそういう要求なり、傾向に押されて……まあえらいことになりはしないかということ……考えた……それに対抗する意味でもないのだが……大蔵省も……PRというか兼ねて広く一般の人から財政に関して意見を聴く……というので、最初は財政審議会というようなものを設けたらどうかというふう考えていたのですが、財政審議会となると非常に政府や国会の権限を全面的に何か審議会の結論に委ねることになるし、かどが立ち過ぎるというので、名前を懇談会という形にして、閣議で決めてもらった」という。いわば大蔵大臣のブレーン・トラストであって、25名からなるこの懇談会の存続期間は6カ月とされていた。「メンバーの選び方も、その当時大分苦心したのですが、広く世間があの人な

らばと納得するような人を沢山入れまして、そしてその懇談会に大蔵省もあまり秘密にしないで勇敢に資料を出して……率直に言って主計局などは資料を出し渋るのだが、大分頼んでいろいろ資料を作ってもらった……財政懇談会を中心に31年度予算の具体的編成にとりかかるまで、予算の問題はそこで専らやってもらうことにした。財政懇談会はいろんな人が入りましたが、結果からみると、私は非常にうまくいったと思う。」「まず経済情勢の分析から始めて、どういう性格の予算であるべきかということについては、やはり経済健全化を中心に考えるべきだと、それともう一つは、金融、経済の正常化を促進するように考えるべきだといったような、結局大きな釘になって、そこからいろんな結論が引っ張り出される。結局公債発行は慎重だと。まあ増税してまで一方、歳出を膨らますのも適当でないというようなことに結論としては落ち着いた」（平田敬一郎口述）。

- 5) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」（平成2年、東洋経済新報社）、141ページ。
- 6) 平田敬一郎口述。
- 7) 「これはやはり党側を刺激したわけだ。で大蔵省はけしからんと、一方的に財政懇談会などをつくってそこでどんどんPRをやって党を抑えようとしているのではないか」というのである。そこで大蔵省としては「財政問題について、一般の正しい認識を持たして、正しい予算を組むというようにするのは、国会の権限を侵すものではなく、事前の準備的な一つの行き方で、それでいい予算ができればいいではないですかということで、非公式に党の人と話した」（「 」内は平田敬一郎口述）。
- 8) 平田敬一郎口述。
- 9) 「この予算のまとまった額は1兆349億円ですね。この年の予算は、1兆円予算の継続だと言えると思う」（森永貞一郎口述）。
- 10) 前掲、『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」、141ページ。
- 11) 前掲、『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」、253ページ。
- 12) 『国の予算』昭和31年度、49ページ。

3 「地方財政予算」としての昭和31年度予算

これまで述べてきた予算の大枠のあり方こそが昭和31年度の特徴であって、個々の内容については、前年度に比べて顕著な相違はないといって差し支えない。小規模な所得税減税や法人税増収策など税制改正はあるし、歳出構成にも多少の変動はあるものの、何といたっても規模が1兆円強に抑えられているのであるから、あまり前年度と異なる動きができなかったのは当然であって、変化は主として財投が担うこととなった。予算の歳出歳入の概要については、大蔵原案と同時に提出された前掲「予算編成の基本方針」が、その後の復活折衝で

多少の食い違いはあるものの、ほぼ全貌を示しているのでそれに譲るほか、詳細については、第3巻「予算(1)」の参照を乞いたい。とはいえ、「予算編成の基本方針」で、「収支の均衡と税制の調整」「財政金融の総合一体化」とならんで、「地方財政の再建」が主要な柱とされていたことから分かるように、この年の予算は、「地方財政予算といわれた程いろんな地方財政の問題を解決するについて積極的な手を打っている」¹⁾ので、その点の指摘を省くわけにはいかない。30年度の地方財政の赤字対策としては、とくに補正予算が主役を演じたが、31年度には、より踏み込んだ地方財政改革が試みられたのである。詳しく論ずる余裕はないが、「編成の基本方針」では、「地方財政については、その根本的健全化を図り、今後、赤字の発生を見ざるよう、抜本的な施策を講ずる」ために、(1)地方行財政機構の簡素化、(2)地方公務員の定員及び給与の適正化、(3)補助金の整理合理化などによる地方負担の軽減、(4)公債費累増の抑制、(5)財源偏在の是正と自主財源の強化などが掲げられていた。そしてこの「基本方針」とともに提出された「予算編成の前提とした地方財政改正事項」には、具体策としてたとえば、教育委員会の公選制廃止、入場譲与税の廃止とその交付税財源化、公社財産への固定資産税課税、都市計画税・軽油取引税の新税創設などが含まれていた。²⁾ もっとも、入場譲与税の廃止案は実現せず、富裕都府県への譲与制限とその分の再譲与が制度化された。こうした地方財政対策は、いずれも短期的ないし長期的な地方財政再建対策であることはいうまでもないが、同時にシャウプ勧告を含む占領期の地方行財政改革の見直しの最終局面をなしていた。なお、金額からいえば、この年、交付税率が22%から25%へ引き上げられたことが、最も大きいであろう。のみならず、この後30年代の高度成長期を通じて頻々と交付税率引上げが行われてゆくが、31年度はその先駆けをなしたこととなる。

〔注〕

- 1) 森永貞一郎口述。
- 2) 前掲財政懇談会の「地方財政に関する中間報告」（大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」、平成2年、東洋経済新報社、145ページ以下所収）には、詳細な方策が総合的に述べられている。

4 補正予算—1兆円予算から高度成長型予算へ

『経済白書』が「もはや戦後ではない」と宣言し、数量景気からさらに神武景気へと好況が持続した昭和31年度には、税の自然増収が年度内で1000億円にのぼると予想された。それを財源として、31年度には2次にわたる補正予算が編成された。第1次追加400億円、第2次追加147億円、合計547億円の追加で、当初予算1兆349億円から補正後予算は1兆897億円へと増加した。1兆円を1割近く超えて、なお「1兆円予算」というのはいささか無理になったというべきであろう。豊富な自然増収に恵まれて、それを年度内の追加補正財源に充当して、当初予算に比べて補正後予算が大幅に膨張していくという、高度成長期予算のパターンが、ここで出現したのである。補正規模をみても、29年度の3億円、30年度の219億円に比べて、31年度の547億円は飛躍的に大きくなっており、1兆円予算からの離脱の力が強く働いていることが読み取れよう。31年度予算は、当初予算から過渡的な性格を帯びていたことは事実であるが、補正予算にいたってその相貌は一層鮮明になったというべきであろう。とはいえ、第1次補正400億円のうち、自動的に交付税財源となる100億円を除いた300億円は、産業投資会計に新たに資金を設けてそこへ一般会計から繰り入れるというものである。それは何よりも、1兆円予算の枠ないし形式を堅持するためにとられてきた、一般会計からの出資の一部ないし全部削減という方策のために、政府関係機関等の資金コストが上昇していたことへの対策であった。と同時に、いったん産業投資会計の資金として繰り入れ、32年度にその半額150億円を使用し、残りは後年度の出投財源として留保しようという政策であった。豊富な年度内自然増収を留保することによって、予算分捕りと放漫化に対峙し、財政規律を守ろうというのは、高度成長期に時として出現し、必ずしも成功しないアイディアであるが、これがその先駆けであったということになる。この場合は原案どおりに3月22日に成立した。

第2次補正は、上記の要因を除きたいわば通常の補正であって、恒例的な食管会計繰入れ(ただしこの場合は、30年度の損失補填のため)のほか、戦傷病者戦没者遺家族等援護費、旧軍人遺族等恩給費などが大きい。

2度の補正の結果、前述のとおり、補正後予算額は1兆897億円となったが、最終的な収納済歳入額は1兆2325億円にのぼった。これは、28年度の1兆2190億円以来下がりつづけて、30年度の1兆1264億円にいたった歳入決算の傾向を大幅に逆転し、かつ28年度のピークを凌駕したという点で注目される。これはいわば高度成長型決算パターンの登場というべきであろう。

第3章 高度成長型財政の原型 —昭和32・33年度予算

はじめに

高度成長型財政という用語ないし定義が、確定的な内容をもって広く受け入れられているかどうか疑わしいが、強力な拡大膨張財政が比較的長期にわたって継続し、その一時的な中断による弱い抑制緊縮財政が短期的に現れる、という組合せを一応そうよぶこととして、とりあえずここでは昭和32年度と33年度に、そのかなりはっきりした前兆が認められるものとして、本章の対象とする。この2つの年度は、著しく様相を異にして対照的な面を表しており、これを高度成長型を構成する2つのタイプの組合せの原型だとみなすことができるように思われるからである。というのは、高度成長過程では、周知のように、国際収支の天井の低さから、3～4年の短い周期で景気が上下していた。もちろん上昇過程が長く、かつそれが高度成長の表の顔であるが、しかし、それは短い下降ないし不況局面での足踏みを踏まえてなされる前進なのであった。財政もまたそれを反映しあるいはそれに対応して、長い拡大局面と短い緊縮局面が生起していた。しかし、景気の周期が短いために、当初予算が前提とした景気のあり方が、予算の執行過程に入ると逆転するというようなこともしばしば生ずる。それどころか、時には予算編成そのものの途中で、逆転ないし軌道修正をしなければならなくなることさえあった。次章では、成長過程が比較的長期にわたったのに対して、短期の緊縮型がそれに組み合わさった典型的な時期を対象として、考えようとしているのであるが、本章の対象とする32・33年度については、32年度に拡張的な財政が展開したとたんに、33年度には緊縮せねばならないというあわただしさで2つのタイプが交替している。大まかにみれば、

32年度からあとはひとまとめにして高度成長型財政にくくってもよいのであろうが、一応32・33年度を分けて取り出すのは、この2年度で2つのパターンの組合せが現れており、いわばそののちのパターンの原型が取り出せると思われるからである。

とはいえ、いうまでもなく、つねに景気上昇期に拡大財政が、下降期に緊縮財政が対応するというわけではない。財源制約、予算制約の緩急からいえば、そうなる傾向が強いことは否定できないとしても、政策的には、逆の組合せが求められるであろうし、肝腎の財源にしても、しばしば前年度あるいは前々年度からの剰余金に大きく左右されるからである。その点でも、32・33年度は1つの原型を示しているとみなしてよさそうである。最後に、予算は最終的には政治的な判断、意志によって決定されるのであるが、32・33年度は、以後本書が対象とする時期を通じて継続した政治体制が確立したという意味でも、動揺が絶えなかった31年度までとは対照的な長期安定期のはじまりなのであった。

第1節 昭和32年度予算—千億減税千億施策の予算

1 大蔵省と与党の考え方

(1) 積極論・膨張論—与党

昭和32年度予算は、保守合同の結果成立した自由民主党を基盤とする第3次鳩山内閣としては、31年度に次ぐ2度目の予算となるはずであった。だが、その鳩山内閣は編成途中で退陣し、石橋内閣があとを継ぐこととなった(12月23日)。ところが石橋内閣も2カ月で岸内閣に交代する(2月25日)という目まぐるしい政権交代の中で32年度予算は編成された。しかし、これらは以後もそうであるように、自民党という同一政党による首相交代であって、短期交代から予想されるような混乱があったわけではない。とくに実質上32年度予算を編成した石橋内閣と岸内閣との場合、首相以外はすべて同一閣僚だったということもあって、予想外の内閣交代ではあったが、高度成長型財政の基盤である安定多数与党体制の力が早くも発揮されて、予算編成はスムーズに進展した。と同時に、予算編成過程における政党＝与党の影響力が従来よりも格段に強くなったことをもそれは意味しており、それが高度成長期の財政でもしばしば予算の積極政策的運営をもたらすうえで、決め手になるのであるが、すでに32年度にそのパターンが認められる。そのうえ、32年度の場合は、29年度以来3カ年にわたって続いた緊縮の1兆円予算政策が限界に達しており、合同によって成立した自民党として、積極的な政策を打ち出したいという欲求が高まっていた。しかも、経済は30年度以来のいわゆる神武景気で未曾有の好況を迎えて、財源は豊富であった。この流れからいえば、政策転換なかるべからずという気運がみなぎったことは、容易に理解しうるところであろう。与党内には、豊富な税収や前年度剰余金に加えて、さらに公債発行を求める声もあり、社会保障や公共事業などの拡充はむろんのこと、特別会計・公庫・公団などの創設を含むいわゆる積極財政論が強まっていた。もともと積極論者の石橋首相や池田蔵相は、その波頭に立っていたのであった。党側としても、たとえば政調会長水田三喜

男を先頭にして、公債容認論、膨張財政論の旗色がよかったのである。

(2) 慎重論・減税論—大蔵省

一方、大蔵省は、それに対していえば健全財政堅持・歳出抑制を基本の方針とした慎重なスタンスをとっており、財源に余裕があれば、なお過重である国民の租税負担の軽減を優先すべきであるという立場で編成にのぞんでいた。のみならず、大蔵省も日本銀行も、32年度予算編成が始動する31年6月ごろには、長期の好況が続く経済の先行きについて警戒感をもちはじめ、数量景気が価格騰貴を引き起こして国際収支を悪化させることを懸念しており、この面からもなるべく財政規模を抑制し、せいぜい1兆1000億円以下に抑えることをめどとして編成作業に入っている。与党ないし政党側が積極拡大予算を求め、大蔵省側が緊縮均衡志向をもつのは高度成長期の財政に限らない。が、これまでは大蔵省はたとえば1兆円キャンペーンを展開したり、財政懇談会を設けるというような形で、世論をバックにしてその意図の実現に努め、成功してきたといっているが、3年続きの1兆円予算の後ともなると、そうした手ももう出尽くした感があった。¹⁾ しかも、与党側は合同により強力な党が成立したことを背景に、31年度予算編成の際には、予算編成権を大蔵省主計局から別に設置する予算局へ移すべしという主張を展開し、32年度にもその延長線上で予算閣僚会議を設置し、予算編成の基本方針や予算規模など、予算の骨格はここで決めるべきこととされた。²⁾ それは結局はそれほどの実績をあげず長続きもしなかったが、ここでは、中小企業振興とか社会保障制度の充実など、予算拡大方向で議論が展開されたようである。

(3) 減税も施策も

このように出発点のスタンスは与党と大蔵省とではかなりの開きがあったが、それをすり合わせるのに、1兆円予算の折の世論喚起や31年度の財政懇談会などの手法ではなく、32年度には、大蔵省は、概算査定段階から与党の政調会予算審議小委員会と協議しつつ事を運んでいる。与党の予算編成過程への影響力の行使は、こうして強まっていったのである。これも高度成長期財政の1つの重要な特徴だといっているであろう。こうした状況を前提にして、32年度予算

編成への動きが具体化したのは、31年12月14日の自民党大会で石橋湛山が総裁に選出されて、石橋内閣の大蔵大臣に池田勇人が任ぜられてからであった。この組合せも、高度成長型財政の原型たるにふさわしいものだったように思われる。石橋が自民党内での最も強力な積極財政論者であることは、天下周知のことであった。池田はそれに対して、ドッジ・ラインの責任者だったこともあって、対極的な緊縮財政論者だとみなす向きもあったが、石橋はむしろ逆の期待を込めていたようである。³⁾ のちに池田は、所得倍增計画という高度成長を象徴する政策を遂行することになるのはいうまでもないし、この32年度予算についても、「健全な積極財政」、「赤字公債はいかん」が「公団債なんかはある意味で公債じゃない」、「必要なら赤字公債でない公債も出そう」⁴⁾ などと、石橋とほぼ共通する趣旨の就任の辞を述べている。といっても、むろんこの時池田の手で公債が発行されたわけではなく、大蔵省が当初から計画していた減税と、新政府の積極政策の意図とをどう融合させるかが、実質上の予算編成のポイントをなしたのである。その到達点が、大幅減税も積極政策も相ともに満たそうという、千億減税千億施策なのであった。収支均衡を保ちつつ、しかもこの2つの課題を同時に解くという野心的な企図の鍵は、2000億円にのぼると予想される、税の自然増収見込みであった。その増収を「半分減税に使い、半分積極施策という空気がいつの間にかできちゃった」⁵⁾ のである。豊富な自然増収を予定し、それを減税にも積極施策にも充当して多方面の満足を購うというこのパターンこそ、高度成長型財政の基本型なのであって、千億減税千億施策というスローガンは、その基本型の有り様を表すのにうってつけのシンボルであった。

〔注〕

- 1) 森永貞一郎口述。
- 2) 森永貞一郎口述。
- 3) 「(石橋)水田君にしようと思ったけれども池田君のほうが無難だと思った」、「(質問)先生の経済政策に対する考え方とわりと近いということでしょうか」、「(石橋)そう思ったですね」(石橋湛山『湛山座談』、平成6年、岩波書店、143ページ)。
- 4) 森永貞一郎口述(大蔵省財政史室『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」、平成6年、東洋経済新報社、316ページ)。
- 5) 森永貞一郎口述。

2 予算の大枠と方針

(1) 千億減税千億施策

昭和32年度予算の大枠は以下のとおりである。

一般会計		1兆1375億円
特別会計	(入) 2兆3258億円	(出) 2兆2002億円
政府関係機関	(入) 1兆1450億円	(出) 1兆0170億円
国税減税額		720億円
財政投融资計画		4091億円
地方財政計画		1兆1471億円

一般会計は対前年度当初予算比9.4%、財投は17.4%の伸びである。いずれも財源、原資の大幅な自然増を見込んでの高い伸びであるが、とくに財投の高さが目立つ。一般会計よりも財投に積極政策が強く表れているというべきであろう。地方財政も中央の場合と同じく、税の豊かな自然増収を前提にして、いわば千億減税千億施策の地方版として、減税も施策もともに大幅なものとなった。こうした予算の全体を概観するために、以下に32年度予算編成方針を掲げておく。

昭和32年度予算編成方針

(32.1.8閣議決定)

わが国経済は、戦後10年を経て暫く自立体制の基盤を整え、過去2年間にわたり、生産、貿易、雇用などの各分野においてきわめてめざましい成長を遂げて来たが、この際さらに、完全雇用の達成と生活水準の向上とをめざして、あくまでもインフレを防除しつつ、産業活動、国民生活の全般にわたって、均衡のとれた発展を推進する必要がある。これがため、昭和32年度予算は、左記により編成する。

記

1 基本方針

- (1) 最近における経済の実情にかんがみ、一般会計の増加収入の一部をもってまず国民負担の大幅な軽減合理化を行い、他面、収支の均衡を堅持しつつ、重点施策を積極的に推進する。

なお、経済の正常化に即応して、経費の妥当性を再検討し、また行政効率の向上により職員増加を抑制する等経費の効率化をはかる。

- (2) 財政投融资については、原資の増加に伴って重点的に拡充をはかるものとし、その際、財政と金融とを一体的弾力的に運用する態勢の強化につとめる。

なお、昭和31年度における一般会計の自然増収の一部を産業投資特別会計において受け入れ、原資の補完に充当するほか、これを今後の経済情勢に応じて計画的に運用する道をひらく。

2 国民負担の軽減合理化

国民生活の安定と負担の公平を目処として、低額所得者の負担の軽減に留意しつつ、税率の調整に重点をおいて所得税の大幅な軽減を行う反面、租税上の各種特別措置を整理合理化する等税制全般にわたる改正を実施する。なお、地方税についても、税負担の調整につとめる。

3 産業基盤の整理

産業発展のあい路を開くため、産業の基盤及び立地条件の早急な整備をはかることとし、電力資源の開発を中心とする産業資金の供給を増加し、幹線道路、国有鉄道、港湾(漁港を含む)その他の交通施設の飛躍的増強をはかり、あわせて通信網を整備する。これに関連し、揮発油等に対する課税率の引上げと国鉄運賃の改訂を実施する。

4 社会保障の充実

国民生活の安定と向上をはかるため、医療の国民皆保険の早期達成を目処として、国民健康保険の普及を推進し、生活保護、失業対策、疾病その他の社会福祉対策の内容を充実する。なお、老齢年金及び母子年金の創設を準備する。

5 住宅及び環境衛生対策の推進

住宅難を早期に解消するため、政府の施策による住宅建設を一段と増強することとし、住宅金融公庫及び日本住宅公団の資金を大幅に拡充する。

6 中小企業の育成強化

中小企業経営の安定に資するため、税負担を軽減し、国民金融公庫等の資金の充実と、中小企業の組織の強化と設備の近代化を進める。

7 経済外交を強化し、貿易の振興、海外投資、技術協力の積極化、海外移住対策の促進をはかるとともに、観光施設の整備につとめる。

8 文教文化の振興をはかり、教育施設の整備と青年婦人の社会活動の活発化につとめる。

科学技術の振興をはかり、特に原子力の平和利用を促進する。

9 治山治水等国土の総合開発、東北、北海道、離島の開発を促進するとともに、公共事業の実施については、重要既着工工事の早期完成につとめ、一層経費の重点的、効率的使用を期する。

10 新農山漁村振興計画を推進し、農林漁業の経営の安定をはかり、生産基盤の強化につとめる。

11 防衛費については、質的増強に重点をおいて防衛力漸増につとめるが、従来の予算消化の実情にかんがみ、予算の計上額は必要最少限度にとどめる。

なお、治安対策については、その機構の能率化を考慮し、反民主主義活動等に対する対策を強化する。

12 公務員の給与に関する人事院勧告の趣旨に沿い、現行俸給制度の不合理的是正その他の措置を講じる。

13 減税の実施及び社会保障の充実を機として、内地米配給価格の引上げを行うとともに、国内産業の価格体系を調整し、食糧管理を合理化する。

14 地方財政については、その再建促進の基本方向に即し、地方債の重圧を緩和する等その健全合理化を推進する。

なお、住民福祉を増進するため、公営事業の実施及び新市町村建設の助成を強化する。

(なお、13は、32年1月26日、以下のように改められた。)

昭和32年度予算編成方針の一部を修正する件

(32.1.26閣議決定)

昭和32年度予算編成方針(32.1.8閣議決定)の一部を次のように修正する。

「13」を次のように改める。

13 食糧管理特別会計については、特別調査会を政府に設置し、食糧管理制度の合理化について全面的に検討し、米価その他食糧管理特別会計の基本問題を処理する。

昭和32年度予算編成方針の一部修正に伴う閣議了解事項

(32.1.26閣議了解)

昭和32年度予算編成方針の一部修正に伴い、次の方針によることを確認する。

1. 減税は変更しないこと。
2. 健全財政の方針は崩さないこと。
3. 昭和32年度以降食糧管理特別会計健全化の方針を確立すること。

いうまでもなく、前述の与党の考え方と大蔵省・政府のそれとが総合された内容となっているのであるが、健全財政堅持、公債不発行という基本線を貫きつつ、減税と積極施策を盛り込んだものとなっている。もっとも、32年度には、いったん閣議で決定された(32年1月8日)編成方針が、上記のように修正されるという一幕があった。政府与党内でも当初予算編成や補正のたびにつねに最大の 이슈となる、米価決定をめぐる混乱に由来するものである。¹⁾ はじめの編成方針で見られるとおり「内地米配給価格の引上げを行う」と明記していたのを、「食糧管理特別会計については、特別調査会を政府に設置し、食糧管理制度の合理化について全面的に検討し、米価その他食糧管理特別会計の基本問題を処理する」²⁾ と改訂したのである。消費者米価を引き上げないという含意であることはいうまでもないが、与党の強い力が示されたということであって、予算編成権のあり方について問題にする声もあった。

(2) 高度成長型財政の原型

それはともあれ、減税と施策の詳細については、本シリーズの該当巻に譲って、こうした過程を経て成立した32年度予算にみられる、高度成長型予算の原型としての特徴を、いくつか取り出しておくことにしよう。まず、32年度の租税及び印紙収入の自然増収は1922億円で、これに専売納付金の55億円増、税外収入の232億円減を差し引きして、1745億円の歳入増加が見込まれる。ちなみに、前年度の税の自然増収は518億円で、前々年度の税制改正による減税の平年度化を考慮しても779億円であったから、いかに32年度が豊かな自然増収に恵まれたかが分かるであろう。1745億円のうち848億円を減税に、897億円を歳出に振り向けた。このままではそれぞれ1000億に足りないが、減税面では、これに租税特別措置の整理などの増収259億円を加えた1107億円で、所得税1092億円法人税55億円の減税を行ったのである。歳出面では、上記に揮発油税増徴128億円を加えた1025億円が充当された。歳出が対前年度比1025億円も増加したのに、一般会計の対国民所得比は14.8%から13.9%へと低下することが予想されていた。むろん経済成長のほうがいっそう速やかであると想定しているからである。これも高度成長型の原型たるにふさわしい態様であろう。

減税は前例のない大規模なもので、所得税では課税最低限引上げと税率緩和、

法人税では中小法人の軽減税率適用の所得区分を引き上げる一方、利用が大法人に偏っていると批判の強い租税特別措置の整理が行われた。だが、当初大蔵省が実現しようとしていた間接税増徴計画のうち、売上税と原糸課税の導入などは、自民党と関係業界の反対が強くて見送られている。現行税制の自然増収が豊富だという見通しのもとで新税を導入するというのは了解が取り付けにくかったことが示されているのであろう。そうだとすれば、以後の高度成長期に同じ事態が継続することは容易に予想されよう。

歳出面では、経済成長にとっての隘路打開が32年度の焦点であった。いわゆる神武景気の好況持続の一方で、1兆円予算が継続されたため、戦争による破壊がなくても、もともと戦前から乏しかった電力・輸送力を中心とする基幹産業や社会的インフラストラクチャーが、新産業勃興や新立地の拡大を伴う民間資本蓄積にとっての隘路となったことは、みやすい道理であろう。これは一般会計からもむろん手当てがなされているが、それをてこととして、目的税や特別会計や財政投融资の拡充ひいては民間資金導入など、多くのルートを通じて対応が図られた。民間設備投資に基礎産業部門や社会資本の投資・供給が追いつかないという事態は、こののち高度成長期を通ずる財政の課題でありつづけるのであり、財政投融资がその打開のために多用されるようになる。

隘路打開とならんで課題となったのが、社会保障政策であって、32年度予算に係わる大蔵大臣演説でも、「福祉国家の理想に向かって大きく前進すること」³⁾がうたわれていた。直接の契機は31年度の参議院選挙で自民党が不振だったことや、鳩山内閣が推進した日ソ交渉の進展もあって、自民党としては「革新勢力との対抗」⁴⁾も意識してのことであった。周知のように、社会保障の充実はこののち高度成長期を通じて図られ、実現していくのであって、これも高度成長型財政の最も重要な因子をなしているのである。とはいえ、32年度に増加した社会保障関係費はわずか53億円にすぎず、その点は上記の命題に反するように見えるが、好況のゆえに社会保障関係費のうちで生活保護費や失業対策費は減少要因となるから、その分を他項目の充実にあてていることも見逃せない。これも高度成長期を通じて現れる姿であって、成長に伴って上記2費目のような喫緊の費目は減少ないし停滞し、代わって同じ社会保障関係費でもいわば上級財にあたる社会保険費が増加するという傾向がみてとれるのであるが、

すでにここで、それら停滞する2費目とは反対に、「遠からず国民皆保険が達成されるよう国民健康保険の普及を推進」⁵⁾するための経費増が図られている。なお防衛関係費は、第1章で述べたとおりこれまで複雑な折衝を重ねて次第に増加していたが、32年度についてはほとんど増加していないのが特徴となっている。上記のような多様な財政需要を前にして、「他の財政需要を圧縮して防衛費の増加財源にあてることも現実問題として容易にできるとは認められない」⁶⁾と大蔵省は判断していた。

〔注〕

- 1) 「どうしても米価を上げなくちゃならんと、それで井出さんが農林大臣で……大蔵大臣とヒザを突合せて……やろうということになって……大蔵省が閣議に出した予算編成方針では、その辺はちょっとボカして食糧の合理化を図るというふうに書いて出したのを、閣議のほうでむしろ消費者米価を引上げて合理化を図るというふうに直された……党の、河野さん一派でしょうな、重政さんが頑張ってそこでストップがかかって」、「こっちがあきらめて、米価の引上げは予算では織り込まんと……米価の値上げは引っ込めて赤字はそのままにして出した……32年度の食糧予算も赤字のまま出した……」(森永貞一郎口述)。
- 2) 『国の予算』昭和32年度、865ページ。
- 3) 『国の予算』昭和32年度、883ページ。
- 4) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」(平成6年、東洋経済新報社)、336ページ。
- 5) 『国の予算』昭和32年度、883ページ。
- 6) 『国の予算』昭和32年度、312ページ。

3 予算の執行過程と補正予算

(1) 「国会修正なき時代」の開幕

『国の予算』(昭和32年度)は、その冒頭で「32年度の予算の成立に至るまでの過程は、どの段階においても、ここ数年のうちに例をみないほど順調であった」と記している。たしかに編成途中で2度にわたる内閣の交代と大蔵大臣の交代があったにもかかわらず、国会修正も暫定予算¹⁾もなしに3月31日に成立したのは、数年来例をみない順調さだったといっていいい。同書はその理由を「1つはわが国経済の未曾有の発展にささえられて、予算規模も拡大し、多年の懸案を一挙に解決しうる内容の予算の編成が許される事情に帰せられよう。

第2には、保守合同以来唱えられた国会運営の正常化がようやく軌道に乗り始めた結果にほかならない²⁾と判断している。「経済の未曾有の発展」は、実は以下に述べるように、予算執行過程に入るや否や一転して問題を生ずるのであるが、後者の「保守合同」の効果はあきらかであって、本シリーズが対象とする時期を通じて、国会修正は32年度以降一度もなされないこととなった。32年度はその意味では、「国会修正なき時代」をもって特徴づけられる、高度成長型財政の初年度にあたるのである。

といっても、国会で与党の絶対多数体制が成立したので、議論が低調で内容の乏しいままで、予算が容易に成立したというのではない。時の主計局長森永は、この時の予算委員会の論議を振り返って、「ぼくは4年間やったうちで、いちばん充実した予算の質問は和田さんだと思うんですよ³⁾」とっていて、『国の予算』（昭和32年度）も「最近の国会論議のうちで最も本筋の論議に終始した⁴⁾」ものとして、同書としては例外的に7ページにわたって、野党たる社会党の主張、公述人の陳述を詳細に紹介し、さらに3ページにわたって野党社会党の作成した予算組替案の紹介と、それに対する大蔵省としての批判を載せている。2大政党時代の幕開けにふさわしく、政府と野党の間で真正面から予算論議が闘わされたということであろう。議論のポイントは、政府側が予算を積極的であってしかも健全でありインフレ的ではなく、国際収支の前途も明るい、と主張したのに対して、野党側が全面的にそれを批判する形で展開された。というのは、千億減税千億施策のいわば積極予算が成立しようとしていた時期には、早くも国際収支が急激に悪化していたのであって、積極予算が実態的にも心理的にもそれを促進しており、国際収支の順逆は、当時の日本の経済政策のキーポイントであったから、早急に何らかに対応すべきことが求められているという状況にあったからである。⁵⁾

(2) 国際収支悪化と支出繰延べ

実はすでに予算審議中の3月20日に、公定歩合が1厘引き上げられて引締め第1歩が踏み出され、5月8日にも2厘引き上げられた。これに対して財政面での緊縮を求める声が上げられ、与党内でも、一万田前蔵相らはかねて積極財政には批判的な立場をとっていた。結局6月14、19日両日に「国際収支緊急

対策」が閣議決定された。それは財政面では、財政投融资の15%繰延べを中心として、一般会計、特別会計、政府関係機関についても、公共事業費などについて繰延べを求めている。7月に岸内閣改造が行われ、蔵相が池田から、かねて緊縮政策論をもって池田蔵相を批判していた一万田に代わった。政策の軌道修正に対応した人事だったのであろう。⁶⁾

6月にとられた当初予算の繰延べ措置に比べると、5次にわたって行われた32年度補正予算の話題性は乏しいというべきであろう。そのうち一般会計補正は、第3、4、5次になされ第1、2、3号が編成された。その中の第2号補正で、当初予算で課題として先送りされていた、食管会計の損失補填が決着をつけられているほか、翌33年度に予想される損失分もここで計上するという、変則的な措置がとられて注目された。米価をめぐる財政処理は、常に予算編成、とくに補正予算編成にとっての難問なのであって、これはその1つの表れである。この他義務教育費国庫負担金、国民健康保険療養給付費補給金、地方交付税交付金などが補正要因であった。一般会計は、第3号までの追加補正の結果、当初予算1兆1375億円が1兆1846億円へと472億円の増加となった。

〔注〕

- 1) 衆議院可決が3月9日だったので、大蔵省としては年度内成立を危ぶんで、暫定予算の準備はしたらしい。「高木 暫定予算を準備したり……」「森永 暫定予算を準備したんですね。」「高木 印刷しておいて……」(森永貞一郎口述)。
- 2) 『国の予算』昭和32年度、9ページ。
- 3) 森永貞一郎口述。
- 4) 『国の予算』昭和32年度、28ページ。
- 5) 「池田さんとしてはせっかくいい予算をつくったつもりであったけれども、やはりそういう事態の進行の前には少し諦めてかからなければならないという御決心をされたのは、いろいろやっぱり悩まれたのではないか」、「池田さんとしてはせっかく積極予算を組んだのに非常におつらいことだったと思います」(森永貞一郎口述)。
- 6) 「一万田さんは、池田さんの積極財政はやっぱり困るのではないかというようなことを盛んに言っておられた……どなたが一万田さんを推薦されたのか、その辺のことは判りませんけども、池田さんの御進退としては私はたいへんお気の毒な場面が……7月の内閣改造であったんではないかと思っています」(森永貞一郎口述)。

第2節 昭和33年度予算

—財源棚上げを中心とした緊縮予算

1年前に拡大政策へ急発進した財政が、1年後には急ブレーキを踏むこととなった。千億減税千億施策が高度成長型予算の原型としての昭和32年度予算の顔だったとすれば、33年度予算はいわばその裏側としての緊縮予算であり、財源棚上げがそのシンボルをなしている。32～33年度の場合、周期があまりに短いということはいえるが、底が浅く国際収支の天井の低い日本の高度成長経済を反映した財政としては、この2つのパターンの組合せは宿命的なものである。だが、経済の成長率の高い年には、財源が豊富だから財政も膨張する、ということはいえるとしても、経済的には引き締めなければならない年に、政治的・社会的な要望や圧力を別にしても、前年度ないし前々年度の剰余金が多額にのぼるために、財源は豊富であって財政規律がゆるむというケースもありうる。とくに景気循環の周期が短い場合、そうしたことが起こりやすく、33年度はそうした年にあたっている。そして、前年ないし前々年の好況のゆえに持ち越された剰余金、後年の財源となることによって、引き締めが望ましい時に過度に膨張するという、タイミングのずれからくる政策のミスマッチが生ずるというのも、高度成長型財政の1つの側面なのである。そのパターンを顕著に発現させた33年度は、その余裕財源を凍結するというアイディアが提出され、それが実を結んだという点で、戦後財政史の中で記念すべき年にあたっている。といっても、それに象徴されている緊縮財政がスムーズに実現したわけではなく、実際のところは、強い膨張要求と緊縮との妥協による予算となったというべきであろう。全体としてのトレンドが、強い成長を指向している状況の中で、時として必要となる循環的・短期的な引締政策を徹底的に遂行するということは、上記の財源の年度間のずれというような技術的な条件を別にしても、経済的にも政治的にもなかなか難しい課題であろう。とすれば、引締めが中途半端だということのも、また、高度成長期財政が示すパターンだということになるかもしれない。

1 緊縮予算の編成

(1) 外貨急減

昭和33年度予算編成にあたって、政府はその前提となる31・32年度の経済運営とその実態について、「国際収支の犠牲のもとになしとげられた過大成長」¹⁾と認識していた。そのように評価される理由はさまざまあるが、それらを集約して最も端的に示すのが、外貨保有高の急減であろう。31年4月に戦後最高の14.5億ドルを超えていたのに、32年に入ると上期の半年間で5.4億ドルを喪失して、32年6月にはわずか8.8億ドルへと低下した。しかもこの中には、焦付債権や短期債権見合いのものを含んでいて、自由な外貨はさらに少額なものに落ち込んでいた。当時の世界経済の状況からみて、国際収支赤字はなお継続することが見通されており、外貨危機への早急な対応が求められるにいたった。千億減税千億施策の32年度予算は、執行早々エンジン逆噴射が求められたのであった。32年6月に、金融引締め、公共事業と投融資の繰延べ、外貨借入れなどを内容とする国際収支改善緊急対策が実施されたのは、前述のとおりである。7月の内閣改造で、池田に代わって大蔵大臣に就任した一万田は、執行中の32年度予算について、「32年度予算には行きすぎがあった。33年度予算もこの調子で進んだら、腸カタルにかかっている日本経済は胃潰瘍になってしまう」²⁾と論評している。池田と一万田の姿勢の違いもあるであろうが、何といても32年度予算編成を行っていた前年末と、この時点での外貨事情の落差が、こうした発言を誘発したのである。³⁾

(2) 「潤沢すぎる」前年度剰余金

ちょうど一万田の上記の発言があったころ、33年度予算編成に直接大きな影響を与える、31年度一般会計剰余金が確定した。それによると、31年度の新規剰余金は1001億円にのぼることが明らかになった。31年度の歳入規模1.1兆円、32年度1.2兆円程度の際の1000億円なのであるから、それ自体非常に大きい額であるが、それだけではない。それ以前の各年度の新規剰余金の推移をみると、30年度320億円、29年度380億円などで、さらにそれ以前も400億円程度であっ

たから、31年度が異例の大きさであることが分かるであろう。その要因は、ほとんど歳入面(予算に比し1859億円増収)とりわけ税収面(同、653億円増収)であって、好況による法人税、所得税その他の税目の増収に負うものである。ちなみに、30年度の新規剰余金320億円のうち、32年度一般会計に計上できたのは191億円であったから、33年度は、一挙に前年度の5倍以上の剰余金収入になる。そのうえ、租税の自然増収も考慮すれば形式的な予算の枠はかなり大きなものになり、そのままでは、この時客観的に要求されていた緊縮予算の編成は、財源豊富のゆえにできないことになりそうであった。ちなみに、2年前の好況の際に生じた新規剰余金によって2年後の財源が潤うというのは、こののち高度成長期に定着するパターンなのである。それがはじめて大規模に生じた33年度の場合、次のような新手法が考案された。一般に、予算編成当事者が経済の動向を最大の関心事として配慮するのは当然で、つねに大蔵省や経企庁を中心として関係機関の検討がなされていた。だがこの年は、大蔵省の作業に先立ってまず閣議において翌年度の経済見通しをたて、それを前提にして経済運営の基本的態度を闡明し、それを踏まえて予算編成の基本的な考え方をまとめ、公表するという手続きがとられた。しかもそれが8月と9月という予算編成過程の初期になされたのであって、この手法は高度成長期からそののちにいたるまでとられている。もっとも、次第に経済見通し決定の時期が遅らされて、12月の予算編成の実質的完了と同時にそれら文書が作成公表されるのが慣例になっていく。しかし、はじめてこれがなされた33年度にはまさに予算編成を導く指針たるべく、早期にセットされたのであった。まず、8月上旬の閣議で「経済企画庁の機能の活用について」⁴⁾という、やや風変わりな了解がなされている。これは、上記の目的を念頭におき、かつこの年からかなり実体をもちはじめた、長期経済計画のような長期的視点からの経済運営についての、同庁の総合調整を期待したものであった。そのうえで「今後の経済の見通し」(8月30日閣議決定)と「昭和33年度経済運営の基本的態度」(同)が決定された。予算関係では、これらに基づいて9月10日に「昭和33年度予算に関する基本構想」⁵⁾が閣議決定されいてる。そこでは、33年度予算の最大の課題は「国際収支を大幅に改善する」ために「投資及び消費を通じ国内需要を抑制して輸出の伸長を期する」ことであり、そのために財政は以下の考え方で運営されるべきであるとしてい

る。①歳入に若干の伸びが見込めても、景気刺激的にならぬよう、歳出の実質増加を抑制し極力重点化を図る。このため、前年度剰余金や節約による財源の余裕は「将来における景気調節の財源とする」。②財政投融资は32年度の実行額の範囲内に抑制し、効率化重点化を図る。③地方財政についても国と同じ方針をとる。

(3) 財源留保方針

こうして早期に定められた方針にしたがって編成作業が進められたが、最大の問題は、32年度後半の引締めにもかかわらず33年度にはさすがに法人税が減収になるにしても、所得税や消費税が補うことで32年度なみの増収すなわち32年度当初予算に比して1000億円の増収が見込まれたことであった。加えて、前年度剰余金受入れが1000億円と、対前年比810億円もの増加が確定しているから、これに100億円程度と予想されていたその他の税外収入を合わせれば、歳入全体として2000億円にのぼる増収が見込まれた。したがって、歳入超過予算を組まない限りは、このままでは「基本構想」の根本たる歳出抑制は困難である。財源豊富のゆえに、経済政策として必要な引締政策がとりにくく、そのための対応策が予算編成の課題になるというのは、基本的にこののちの高度成長期の財政につねに潜在している性格といってよい。ともあれ、積極財政とされた32年度の対前年度増加額が1025億円だったのであるから、33年度も同程度伸ばすとしてもなお1000億円の余裕財源が残ることとなり、その処理いかんは、緊縮予算の33年度としては難問たらざるをえないのである。この予想される余裕財源について「基本構想」は、「将来における景気調整の財源とする等の措置を講ずる」としていたから、早い時点で棚上げを考慮していたことは明らかであるが、減税には論及していなかった。「減税をいかなる形で行なうにせよ、それが国内の投資なり消費なりに対する刺激的要因となることはほぼ歳出増加の場合に等しい」⁶⁾ので、基本的には実行すべきでないと大蔵省は判断していた。のみならず、32年度には1000億減税のスローガンのもと、所得税の減税を中心とする大幅減税が実施され、33年度はその平年度化で実質減税が生じ、少なくともその分は景気刺激的に作用すると考えられた。それゆえ、この点からも大幅減税は行うべきではなく、余裕財源は留保すべきだという判断で、大蔵

省は一致していた。しかし、年々巨額な租税の自然増収が上がりつづけ、33年度の場合も余裕財源の大半が自然増収である以上、これを大幅減税によって納税者に還元すべしとする世論は強いものがあり、それは自民党にも社会党にも財界にも広がっていた。また、一般減税のほか、貯蓄奨励や技術振興などの政策減税への要求も根強く存在していた。こうした世論を背景にして、自民党は12月19日に予算編成方針を決定している。基本線は政府と共通であるが、余裕財源について「31年度剰余金の一部を保留し、特定の目的のための基金等に運用する」⁷⁾と、「特定の目的」を強調している点が大蔵省とスタンスの異なるところである。減税についても各種の政策減税を掲げ、歳出についても、道路に係わる10カ年計画や道路整備特別会計新設をはじめ、教育、技術、中小企業、農業、社会保障、治山治水、自衛力、輸出、雇用などを重点施策として掲げていた。解散を控えて、例年以上に軍人恩給増額要求も強かった。

12月20日の政府の「昭和33年度予算編成方針」は、こうした流れの中で、以下のとおり策定された。

昭和33年度予算編成方針

(32.12.20閣議決定)

昭和33年度予算は、さきに閣議の決定を経た「昭和33年度の経済目標と経済運営の基本的態度」に基き、投資及び消費を通じて歳に内需を抑制し、輸出の伸長を期することを主眼とし、いやしくも財政が景気に対して刺激的要因となることを避けつつ、重点施策の推進をはかり、経済の安定的成長の基盤をつちかうことを基本として左記により編成する。

1 財政規模

- (1) 昭和33年度一般会計の歳入については、前年度予算額に対し租税収入の増加を1,000億円余、税外収入の増加を100億円余、前年度剰余金の増加を810億円と予定する。
- (2) 昭和31年度剰余金のうち法定の財源に充当される分を除く436億円は、全額これを特定の資金として保留し、将来において経済基盤の育成強化のため必要となる経費の財源として活用する。
- (3) 昭和33年度一般会計の歳出は、前年度予算額に対し、前号の資金に充当する額及び国債費の増加額約310億円を除き、1,000億円以内の増加に止める。
- (4) 以上によって生じた余裕は減税に充当する。

2 重要経費の確保と既定経費の節約

- (1) 昭和33年度予算の編成に当っては、輸出の振興、主要道路の整備、科学技術の振興並びに中小企業及び農業対策を最重要施策とする。
- (2) 最重要施策その他重要経費の計上を確保するため、物件費の単価切下げ、補助金の整理等を行って極力既計上の経費を節減する。

3 税制の改正

相続税制度の合理化、貯蓄の奨励、産業及び科学技術の振興のために減税を中心として税制の改正を行う。

4 財政投融资

- (1) 財政投融资の規模はおおむね昭和32年度実行額の程度とする。
- (2) 財政資金の配分に当っては、民間資金の運用を適正化するとともに、電力その他産業基盤の整備、中小企業及び農林漁業金融等を中心とし、資金の効率的使用を徹底する。
- (3) 財政投融资の運用に当っては、経済情勢の推移に応じ、弾力的に行うことを考慮する。

5 地方財政

地方財政についても、国の財政と同一の基調により、経費の膨張を極力抑制するとともに、その合理化を推進する。

みるとおり、この編成方針が9月の「基本構想」に沿っているのは当然であり、重要施策への重点的支出を図りながらも、極力景気刺激を避けようとする姿勢が明示されている。これに基づく予算の大蔵省原案は1月8日に提出され、その後復活折衝その他さまざま折衝が繰り返されて、公共事業関係費や社会保障関係費や軍人恩給などを中心とした経費の増額が行われたほか、減税では大蔵原案のビール減税の取止めというひとこまがあったり、財政投融资の上積みとなされるなど、大蔵原案に対して与党の要求を生かした政府案が、1月19日編成された。とはいえ、予算総額は、下記のとおり歳入歳出とも1兆3121億円で、大蔵原案と同額であった。

一般会計		1兆3121億円
特別会計	(入) 3兆1374億円	(出) 2兆9950億円
政府関係機関	(入) 1兆2367億円	(出) 1兆1070億円
国税減税額		261億円
財政投融资計画		3995億円

地方財政計画

1兆2372億円

だがこの金額は前年度当初予算に比して1747億円という大幅増であって、緊縮予算の掛け声の割には放漫にすぎるとの批判もなされた。ただその内容を見ると、国債費の当然増310億円と後述の保留資金436億円が含まれているので、これらを除いた歳出増は1000億円であって、「前年度なみ」という予定の範囲に収まっている。伸びなかったという意味で、緊縮予算だったとまづはいうべきであろう。財政投融资についても抑制基調は貫かれ、前年度実行額程度とすることが前掲のとおり予算編成方針に明示されている。これも伸び率ゼロという意味で緊縮させられているといっている。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和33年度，898ページ。
- 2) 『朝日新聞』昭和32年7月27日。
- 3) 池田蔵相の下で主計局長と次官を勤めた森永は、この時の経験から次の教訓を引き出している。「やはりその時感じたことですが、どうもやっぱり予算というものは、予算編成のときと予算が審議されるときとで経済情勢が変わっている。どうも少しタイミングが常におくれがちである。本当は32年度の予算はそういう積極予算じゃなくて、むしろ締めぎみの予算にしておくべきであったんじゃないかな。私どもいい気になって、財源にも余裕が出たし、いままで1兆円予算で締めてきたんだから、せっかく池田さんが二度目の大蔵大臣をやられた機会に、少し財政の積極性を打ち出して大いに元気づけようというような、これは私自身もそういう気持ちで事を処理したことは間違いないわけですが、その事件を契機に、どうもやっぱり予算というのは、現実の経済の推移と乖離した態度をおくれてとらざるを得ないような羽目になっておるなど、その後のいろいろな場合の経過にかんがみてもやはり予算のあり方については、もう少し、本当のそのときの経済の実情を考えなければいかぬんじゃないかというようなことを痛感したことが、次官になりました後の第一の印象であった」(森永貞一郎口述)。
- 4) 『国の予算』昭和33年度，16-17ページ。
- 5) 『国の予算』昭和33年度，890ページ。
- 6) 『国の予算』昭和33年度，23ページ。
- 7) 『国の予算』昭和33年度，903ページ。

2 資金の保留

(1) 1資金と5基金による留保

1000億円にのぼる前年度剰余金の性格を、「31年度の過大な成長に基き異例の多額にのぼったもの」¹⁾とする政府・大蔵省は、昭和33年度予算編成方針の緊縮政策に照らして、これを一般財源として支出するのは適当でないとしており、この点では与党も同一步調であった。そこで、このうちまず法律の規定によって当然に充当すべきもの、すなわち地方交付税交付金清算額118億円、道路整備費財源充当額11億円、「財政法」第6条による国債償還財源充当額436億円の合計565億円を除いた436億円を保留することとした。それについては政府与党の足並みは一致したが、いかなる形で保留するかについては、大幅に食い違っていた。この食い違いは、成長の果実たる歳計剰余金の処理いかんという形で、こののち高度成長期に繰り返し出現する政策対立の原型をなすものである。まず大蔵原案では、予算編成方針に記されているとおり、436億円は「全額これを特定の資金として保留し、将来において経済基盤の育成強化のため必要となる経費の財源として活用」するためには、改めて歳出予算に計上する手続きをとらなければならない厳しい制約を課すべきものとしていた。これに対して自民党の「33年度予算編成方針」では、「31年度剰余金の一部を保留し、特定の目的のための基金等に運用する」²⁾とされており、複数の基金・資金が想定されていた。最終的には与党の意向が生かされて、単一ではなく以下の5基金の設置が決まり、当初予定の「強化資金」以外の取崩しは、歳出予算計上という手続きを要しないものとされ、制約がゆるめられている。

経済基盤強化資金	221億3000万円
中小企業信用保険公庫保険準備基金	65億円
農林公庫非補助小団地等土地改良事業助成基金	65億円
日本輸出入銀行東南アジア開発協力基金	50億円
日本貿易振興会の基金	20億円
日本労働協会の基金	15億円

(2) 資金留保の困難さ

これらはいずれもさしあたり棚上げされるのであるから、大蔵省が当初から構想していた基本線は貫かれ、一方、経済基盤強化資金以外は取崩しの条件が多少ともゆるいという点で、与党の要求をも満たす形となっている。経済基盤強化資金は、将来において「道路の整備、港湾の整備、科学技術の振興、異常災害の復旧又は産業投資特別会計への繰り入れに要する経費の財源に充てる場合に限り」（「経済基盤強化のための資金及び特別の法人の基金に関する法律」昭33年法律第169号第4条）使用すべきものであるが、その条件としては、33年度予算の前提となった経済状況が変化して、輸出も伸長し、国内経済が長期にわたって安定する見通しが立ち、この資金を取り崩してもとくに経済に過度の刺激を与えることのない情勢になった場合、これを一般会計の歳入予算に受け入れ、歳出予算に計上することとされている。かなり長期の景気安定化装置が想定されていたというべきであろう。少なくとも、現実起こったように、次の年度に消尽されるということは予想していなかったに違いない。やや教科書的なフィスカル・ポリシーとしての資金保留が考えられていたのであろうが、このち高度成長期の政治力学がそうであるように、そしてすでに33年度においてさえ、単一基金ではなく複数基金の設置が実現しているように、長期にわたる純粹の資金の凍結は、現実の政治を前提にしては、なかなか実現し難いということであろう。³⁾

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和33年度、29ページ。
- 2) 『国の予算』昭和33年度、903ページ。
- 3) 「大蔵省としては446億円(436億円—引用者)を馬鹿正直に全部棚上げしよう、全部を経済基盤強化資金という形で棚上げしようということで決った訳です。それに対して党が、そんな馬鹿なことがあるかと、減税もしないで国会が通りっこないという話で……妥協案として、なんか……ひじょうに歳出要求の強いもの……に或る程度要求を満足させながらしかも景気調節の役割を果たすには……当該年度に支出をしなければいいだろう。翌年からやっちゃいかんとは申さんが、すくなくとも当分、或いは明年か明後年ぐらいをみても、大体親金は使わない。これは資金運用部に預けられる……しかし目的はきめてあるから、したがって歳出の要請にはある程度こたえる……すったもんだの揚句その辺で手を打ってでき上がった」(石原周夫口述)。

なお、最大野党の社会党は基金留保に反対して「経済基盤強化の名目で棚上げされる436億円の原資は資金運用部に預託され、結局大産業方面に運用されるものであるから、これに反対し、その財源は不況の影響を強く受けている失業対策、中小企業、農林漁業の諸対策に直接使用し景気振興に役立てることを主張する」（「不況対策要綱」、『国の予算』昭和33年度、952ページ）としている。

3 重点施策

(1) 財投依存傾向

他の年度と同様、昭和33年度の予算についてもその詳細な内容はすべて第3巻「予算(1)」に譲り、ここでは歳出の増加分1000億円がどのようにふりむけられたかをみることによって、政策のプライオリティがどこにあったのかを示しておくことにしよう。表1-3-1がそれを示している。これで見ると、地方交付税交付金372億円が突出しているが、これを追って社会保障関係費、公共事業関係費、文教関係費などが歳出増加をリードしていることがわかる。これらは予算編成方針及びこの年を起点とする新長期経済計画における重点項目に対応

表 1-3-1 重要経費別対前年度増加額
(単位：億円)

1	社会保障関係費	102 (69)
2	文教関係費	91 (122)
3	科学技術振興費	35 (64)
4	恩給関係費	75 (83)
5	地方交付税交付金	372 (240)
6	防衛関係費	50 (4)
7	賠償等特殊債務処理費	47 (115)
8	公共事業関係費	96 (226)
	一般	131 (268)
	災害復旧及び鉱害復旧	△ 35 (△ 42)
9	住宅及び環境衛生対策費	1 (11)
10	農業保険費	3 (△ 4)
11	貿易振興及び経済協力費	7 (3)
12	中小企業対策費	13 (11)
13	雑件	107 (106)

〔注〕 ()内は1,000億円施策と称された昭和32年度予算(当初)の対前年度増加額であり、国債費の減24億円を含めて、合計1,025億円の増加となっていた。
(出所) 『国の予算』昭和33年度、30-31ページ。

したものといっている。ただし、この数字は一般会計のみであって、財政投融资について対前年度比をとってみると、貿易振興及び経済協力730億円、エネルギー供給の確保614億円、農業生産の振興294億円、国鉄285億円などが上位にある。この財投の拡充は、32年度予算が隘路打開を目指したのを受け継いで、一般会計で十分伸ばせないものを、財投によって充たそうとしているという意味合いが濃い。というのは、一般会計が緊縮されて、新規の政策的なものを受け入れる余地が狭まっていたからである。すなわち、「33年度における一般歳出の増加1000億円のうち、義務的ないし当然増加とみられるもののみでも、社会保障関係、文教関係、恩給関係、地方財政関係、給与関係その他を含めて600億円以上に上る」¹⁾ため、いきおい新規の需要は財投へ向かおうとすることとなったのである。

(2) 「道路整備特別会計」の借入金規定

隘路打開との関係で、特別会計が次第に重要な役割を果たすようになるのもこれ以後の財政の特徴である。とくに33年度には、道路整備5ヶ年計画事業の実施を目的とする「道路整備特別会計」が新設されたことが注目される。道路建設はこののち高度成長期の行財政の中心をなすこととなるが、そのための特別会計がこの年設置されたのである。それは、緊縮予算の年といっても、将来へ向けての隘路を打開し、社会資本を整備充実しようとする政策が、一方では貫かれていたことを示している。とりわけこの特別会計で、一般的な税源不足を補うための借入金制度が導入されている点が注目される。というのは、これは財政法第4条但書によってなされる借入金のはじめてのケースだからである。この点について『国の予算』（昭和33年度）は、「もとよりこの規定はいわば伝家の宝刀であって、33年度も働いていないし、今後も基本的財政政策に変更がないかぎり発動されることはあるまいと考えられるが、『財政法』第4条の規定が初めて現実の規定となって定められたことに政策的な前進をみてよいであろう」（618ページ）と述べている。

なお、33年度予算について、当時主計局長だった石原周夫は「33年度予算のでき上ったときの感じからいいますと、そうとう評判のわるい予算に属したとおもう……一番33年度予算の出来上りの評判を悪くしたのは軍人恩給であっ

た」²⁾という。編成の最後の段階で大蔵大臣と与党幹部とが折衝したが、「大蔵省側としては刀折れ矢つきたような形」³⁾で、大蔵省の抑制方針が与党に押し切られたのであった。予算編成過程での「各省大臣折衝」は、一万田蔵相の発案でこの時はじまったのであるが、⁴⁾それで片付かずに、軍人恩給問題は党首脳部と大蔵大臣が折衝することとなったのである。こうした予算編成過程における与党の強力な影響力の行使も、高度成長期の財政を通ずる重要な特徴である。

〔注〕

1) 『国の予算』昭和33年度、31ページ。

2), 3) 石原周夫口述。

4) 「この予算の編成の時に、一つの新機軸を出したのは、各省大臣との会見というか各省大臣折衝ですね、これは一万田さんの御希望で、とにかく予算が事務当局折衝だけでいってしまって、大臣同志でお前はどうかということをいちばんやったか、それはどうだということを、大蔵大臣対各省大臣との間で、一対一で膝つき合わせて議論をしない、党との三役折衝とか或いはイキナリ閣議とかいうのは、これはおかしいじゃないか、きわめて、もっともなことで、それで予算の事務折衝の相当進んだ段階で、各省大臣との折衝というものをやってみたんです」（石原周夫口述）。

4 補正予算

当初予算編成過程で、実際には不況が進行しており、それへの予算面からの対応が各方面から求められていたのであったが、政府・大蔵省は、復活折衝である程度緩められたとはいえ、基本的には緊縮の方針を貫いたのであった。それほどであるから、予算が執行過程に入ってから、景気対策としての補正予算を求める声は高くなる一方であった。それに対しては大蔵省は堅いガードをみせていたものの、この年は、伊豆半島を台風22号が襲って大災害を発生させ、これへの対処のため否応なし第1号の補正予算が組まれた。しかし不況のせいで税収が伸びておらず、補正財源は税外収入のみに求められるというめずらしい形となった。

第2次補正は義務教育費国庫負担金や生活保護費などの義務的経費の追加を中心としたもので、第1次の場合には特別会計の補正も並行していたが、第2次は一般会計のみである。結局、第1・2次とも政策的な意味合いは薄い受け

身の補正だったということになろう。この2回の追加補正によって、昭和33年度の一般会計予算は歳入歳出とも当初予算の1兆3121億円から1兆3331億円へと増加した。

なお、第1次補正の折、産業投資特別会計で、戦後はじめての外債3000万ドル(108億円)が発行されている。これはそれまで米国輸出入銀行や世界銀行からの外債受入れに限られていた状況から脱して、自主的外債導入の道を開き、爾後の高度成長に必要な経済基盤の拡充のために必要とされる外資を確保しようとするものであって、この年には全額が電源開発会計への貸付けにあてられている。

第4章 高度成長型財政の展開

第1節 概観

1 2つの予算パターン

本章では、昭和34年度から39年度までを高度成長型財政として一括して取り扱う。前章がわずか2カ年を対象として1つの章としていたのに対し、著しくバランスを失っていることは否定できないが、前章の場合、わずか2年間で積極型と抑制型が展開され、しかもそれぞれが本章で取り扱う高度成長型のパターンの原型を示していたと捉えられるので、両者を1セットとみなして取り纏めたのである。ところで、本章で多くの年度をカバーしていることについていえば、まず34～37年度は切れ目なしに経済の高度成長が継続していて、いきおい財政のあり方も基本的に同一パターンが繰り返されていたので、この間はまとめて積極型として取り出しうると考えられる。それに続く38・39年度も決して強い抑制型予算だったとはいえ、むしろ基本的には、それまでのパターンの継続だという側面が強いことを、まず確認しておく必要がある。とはいえ、それ以前の4カ年に比べれば、やや抑制的に編成され、何よりも、経済過程について、民間設備投資主導の成長に「転型期」が来たという認識が、政府にも国民にも広くもたれていたという事実を無視できない。転型という認識が果たして妥当だったのかどうかは、40年代に再度同じパターンの成長がいつそう長期にわたって続いたことに鑑みて、問題が残るところであろうし、大蔵省は必ずしもそうした理解をしていたとはいきれないが、当時としては、予算編成のスタンスがそれ以前とまったく同じというわけにはいかなかったと判断される。ともあれ、32年度の場合に、積極型の予算が執行過程に入るとともに外貨

危機に見舞われて、慌ただしく翌33年に引締めに移さなければならなかったのと違って、今回は34年度以来4カ年にわたる高度成長ののち、4年目にして外貨逼迫に見舞われて緊縮予算へ緩やかに舵を切ることとなったのである。政策意図としては、一方では定型どおり緊縮予算政策が追求されると同時に、減速が予想される民間設備投資に代わって、財政の積極的な出動が必要になるという、新しい政策主張が次第に力を得つつあった。やはり37年度は、そうしたものとして1つの屈折点であったということはできそうである。ただし、38・39年度をも含めて、実際にはそれほどはっきりした抑制型へ切り替わったとはいえず、大筋としては、34年度以来の拡大が依然として継続しているという面も強く見出される。景気抑制の手段としての予算の役割は、短期かつ微弱で、拡張予算が長期かつ強力に継続しているともいえるのであって、これこそ高度成長期の財政のあり方だというべきであろう。32年度と33年度に示された拡張と引締めのパターンが、34年度から39年度にかけて出現したのであるが、引締めパターンは短期かつ微弱なものにとどまったのである。

2 高度成長型予算の特徴

(1) 予算の高度成長

昭和34年度から37年度までを一括して捉えようとする最大の理由は、33年度後半からの国際収支改善を契機として、そののち36年末まで続いた空前の高度成長、いわゆる岩戸景気によって、この時期が覆われているからである。いわば同一の経済条件の下で編成され執行された予算として、年ごとの特異なできごとや政治状況の違いや国際環境の変化にもかかわらず、大筋として一纏めに捉えられるし、また捉えたほうが歴史的な位置づけとしてふさわしいと考えられるのである。もっともラフな計数でそれを示しておく(表1-4-1)、神武景気期の31・32・33年度の実質成長率が6.1%、7.8%、6.0%だったのに対して、34年度以降の4年間は、11.2%、12.5%、13.5%、と10%台が続いて37年度に不況で6.4%へと落ちる。一般会計歳入予算の伸び率について同じ対比をすると、2.1%、9.9%、15.4%に対して8.2%、10.6%、24.4%、24.3%となり、成長率の下がった37年度も、税収や前年度剰余金の伸びに支えられて歳入の伸

表 1-4-1 GNP と一般会計歳入予算の伸び率 (%)

年 度	昭和31	32	33	34	35	36	37
GNP 成長率(実質)	6.1	7.8	6.0	11.2	12.5	13.5	6.4
一般会計歳入伸び率	2.1	9.9	15.4	8.2	10.6	24.4	24.3

(注) 伸び率は当初予算比。

び率は最高水準を示している。

この時期には当初予算を相当上回る年度内自然増収があつて、補正でかなり支出に回されるので、こうした当初予算の計画は最終的な決算ベース(第2部第1章参照)とは食い違う。また前年度剰余金収入が前述のとおり2年後の歳入に計上されるため、34・35年度はそれが大幅に落ち込むのに対して、36・37年度には逆に急上昇し、それが当該年度の税収の大幅増収に上乗せされて、歳出の大幅増を賄う形となる。したがって、もともとあまりはっきりした区切りとはいえない予算面での時期区分は、経済自体のそれとある程度ずれたりゆがんだりすることになるが、それは財政の仕組み自体からくる当然の結果である。それにしても、全体としてみれば、経済の高度成長に対応した財政の急膨張がこの時期のもっとも単純なメルクマールであることはいうまでもなく、それを支えているこの時期共通の要素をあらかじめ取り出しておけばこうなる。

(2) 7 つ の 特 徴

まず第1は、予算なり財政全体なりの意思決定に係わる。この時期の政府は、つねに議会における自由民主党の単純多数を土台にして組織されており、政治的な安定を保持し、政策の継続性、したがって予算・財政の安定性、継続性が保たれていたことがあげられる。もっとも、周知のように昭和35年にはいわゆる安保騒動があつて安定どころではなかったが、結局それさえも同一政党による政権継承に終わったのであり、財政自体について、この騒動が大きな断絶を残すということとはなかった。一方、予算編成の実務を担当する大蔵省についていえば、継続して単一の政党との間の情報交換さえすれば、予算編成が実質上遂行するという点で、効率のよい作業が可能だったことは疑いない。だが、政府与党の安定と強化とは同時に編成過程そのものへの与党の影響力が強まったこととほぼ同義であつて、しばしばその点は、予算編成権と審議権のあり方

いかんという形で論議の対象となった。だが実際上は、多方面の要求を同時に満たすという予算のもっている本来的な困難が、この時期には豊富な財源に支えられて、比較的容易に解決できたという意味では、編成の苦勞が少なかった時期だということができよう。

第2はその意思決定の具体的な表れとして、高度成長を強く指向した経済計画が立てられ、それが財政を含めて政策全体をリードし、予算もそれに対応して編成されたことである。36年度の池田内閣による所得倍增計画が、その代表であることはいうまでもない。経済計画は鳩山内閣期から何度か策定されているが、なかんずく所得倍增計画は、それらの中では最も強力に予算をリードしたといつてよい。ただし、実態のほう計画よりもはるかに早く目標値を超えたために、計画どおりに事が運んだわけではないが、実態が計画を上回るのは、この時期の予算についてもあてはまるのである。

第3に、所得倍增計画に対応すべき予算の重点施策としては、減税、社会保障、公共投資がいわば3本柱として中心に据えられている。¹⁾ もっとも、予算としては、一方で歳入削減をもたらす減税を行いつつ、他方で歳出増加となる社会保障や公共事業の拡充を図るのは、つねに両立可能というわけではないから、この時期を通じて、時としてそれが問題化することもないわけではない。しかし、概していえば、当初予算を大幅に超える税の年度内自然増収や、大型の前年度剰余金などによって、その課題はおおむね達せられたのである。

ただし、第4に、この時期を通じて財政が高度成長を目標として掲げ、いわゆる積極財政を促進したとはいえない。毎年の予算編成のスローガンは、むしろ抑制的な内容が掲げられ、「中立予算」とか「健全財政」とか「景気刺激を避ける」などを予算編成の指針としている。積極色を出す場合でも「健全成長予算」などと称している。事実、そうした姿勢の端的な表れとして、この時期に繰り返し噴出する公債発行論をしのいで、終始均衡予算が維持されていたのである。

もっとも、民間設備投資の急拡大を追いかけて隘路を開くための公共投資を中心として、経済成長に対応するだけの財政膨張は積極的に行わなければならないというのが大蔵省のスタンスであって、縮小志向だったわけではないし、またありえなかった。しかし、いかに豊富な税収や前年度剰余金に恵まれ

たにせよ、やはり均衡財政原則を遵守しようとする限り、比較的低い天井の限界があり、政府自身の基本政策である公共事業にせよ社会保障にせよ均衡予算の一般会計だけで必要なレベルを創造し維持するのは不可能であった。そこで、実際にはその多くは財政投融资、特別会計、地方財政、公庫公団などという、狭い意味での健全均衡財政を保持している一般会計の外部の活動を拡充する形で行われた。それが第5の特徴である。そこでは、さまざまなルートで民間資金が導入されることによって事業が実施されているほか、中央一般会計が服さねばならないような厳しい制約からは、多かれ少なかれ解放されていて、実質上の政府活動が、比較的緩和された制約条件の下で大幅に拡充されることになったのである。それは、前例のない急速な民間設備投資主導の経済成長を後追いしながら、租税収入という天井とは関係なく生じてくる、社会資本のネックを解消するために努めねばならない政府のあり方にふさわしい拡大の方式であった。

第6は、中央＝地方財政関係である。高度成長のネック解消には、実質上地方財政の果たすべき役割が大きいのであるが、一方、中央の重点施策である減税が施行されると、それに連動して減収になる地方税があるため、その役割遂行に支障が生ずる。あるいは、中央が成長の果実を豊富な税収という形で収穫しても、現場で事業を実施する地方の税収は、中央に比べて弾力性が小さくてそれに追いつかないうえに、高度成長の結果地方団体相互間の財政力格差が拡大して、事務事業の全国的な展開とレベルの維持に支障が生ずる。こうした中央＝地方の財政関係をいかに調整するかは、この時期の財政運営上の1つの課題となっていた。それへの対応として、中央の減税に連動する自動的な地方減収への補填措置や、交付税率引上げや、補助金の補助率格差導入などが試みられている。

最後の第7として、この時期を通じて、防衛関係費の負担が一貫して低かったという事実があげられる。30年代前半までは、日米間で防衛費の取扱いが面倒な交渉の対象であった。それがこの時期には防衛分担金が解消して、いわば日本だけの防衛費問題に整序されたのであるが、憲法上の制約や国民感情や日米安保体制などを前提として、防衛関係費の負担は、先進諸国の中では際立って低いままで推移した。予算だけに視野を限定すれば、防衛費を小規模に抑制

すれば、他費目の膨張なり減税なりがしやすくなることはいうまでもない。広く国民経済的に考えれば、民間経済の成長力が高いこの時期に、非生産的な防衛に配分される資源をなるべく小さく抑え、民間部門にふりむけることは、国民経済全体の成長と整合的な政策であったといっている。この時期全体を通じて、国民経済における財政の比率は、日本の場合、一般会計は無論のこと、公的部門全体としても、おそらく先進諸国の中でもっとも低い国の1つであった。経済自体の成長が急速だったことの結果そうなったことは疑いないが、同時に、一般会計で防衛費が小さかったことの意味も大きかったのである。

〔注〕

- 1) 「財政のほうでは……成長政策を円満に遂行するというためには、バランスをとった、各施策をやらなければいかんということから、当然問題になるのが今までの、いわゆる社会資本の立ち遅れをどうするかという問題、それと、経済が伸びて来れば、各企業間、あるいは国民各層間の不均衡というものがあるから当然出来るので、この間に処するためには、いわゆる社会保障政策というものを適切に強化して行くということをやらなければならんということ……予算で取り上げたのは、いわゆる三本の柱ですが、公共事業の強化、社会保障の強化拡充、減税の断行、これを当時三本の柱として予算編成をやった……」(水田三喜男口述)。

第2節 昭和34年度予算—本格的な高度成長型財政の発進

1 予算の大枠

昭和34年度予算の政府案は33年12月31日の閣議で決定された。27年度以来8年ぶりの年内編成であり、その規模は下記のとおりである。

一般会計		1兆4192億円
特別会計	(入) 3兆3988億円	(出) 3兆2237億円
政府関係機関	(入) 1兆3051億円	(出) 1兆1742億円
国税減税額		133億円
財政投融资計画		5198億円
地方財政計画		1兆3341億円

一般会計の金額は1兆4192億円で、大蔵原案と同一である。¹⁾「大蔵原案と同じ数字であるという、ちょっとまあきれいに出来上がったじゃないかという感じがある」²⁾と、時の主計局長石原は回顧しているが、こののち、35、37、40年度も同一金額で納まっている。久々の年内編成といい、金額といい、総じてこの時期の編成が比較的スムーズだったことが、これらのことから推測できるであろう。³⁾といっても、問題がなかったわけではない。保守合同後はじめての総選挙が33年5月に行われて、自民党が6割以上の議席を占め、それによっていっそう強まった発言力をバックに、選挙公約たる国民年金と減税を34年度予算に盛り込むべく、「政策先議」をスローガンとして、予算編成のイニシアティブを政府与党で握ろうと自民党が主張していたからである。しかも、編成作業開始当初には、不況は「なべ底」で長期化すると考えられており、財源難を予想する与党内部では、選挙公約実現と景気刺激がらみで、民間資金活用論や外為特別会計のインベントリーの取崩し論などが唱えられていた。

一方大蔵省は、33年度の経験から、予算を短期的な景気調整に利用することに強い懐疑の念を抱いていた。「33年度に大いにがんばって棚上げ予算を組んだ訳ですが、さて組んだ予算を実行する段階になりますと、この時すでに不況

段階が進んでおりまして、とってもいかん」⁴⁾「せっかく400億円の棚上げをやったんだが、さっそくまあ公共事業費の繰り上げ支出をしなければならない」⁵⁾ ことになり、9月にはその実施が決定された。したがって「大汗をかいて棚上げしてみたら棚上げの方の話ではなくて急いで金を使わなければならない」という訳で、予算という力をもってする景気調整のむずかしさ⁶⁾を思い知ったのである。「だから、景気調整というようなことを予算でやるのは無理じゃないか」⁷⁾との考えもあった。もともと大蔵省は政党側に比べて、健全・堅実型予算志向をもっているが、33年度の実績から、さらにこうした考え方を強く抱くにいたったのであって、そのことは、こののち繰り返し出現する公債発行論を抑えて、39年度まで均衡財政が維持されるについて、重要な基盤をなしたものと思われる。34年度予算は、結果からいえばこの大蔵省の方針がおおむね貫かれたといえそうであり、その点は以下の予算編成方針にも示されている。

昭和34年度予算編成方針

(33.12.19閣議決定)

昭和34年度における財政運営の基本は、さきに閣議の了解を経た「昭和34年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」に応じ、わが国経済の安定的成長と質的改善を図り、もって国民生活の向上と雇用の増大に資するところにある。

昭和34年度予算及び財政投融资計画は、この基本方針に基き

- (1) 長期にわたり通貨価値の維持と国際収支の安定を確保するため、財政の健全化を堅持することとし、一般会計の規模は税収その他の普通歳入と経済基盤強化資金の使用とによって支弁しうる範囲にとどめ、財政投融资は、新規原資に加えて産業投資特別会計の資金等の繰越資金を使用し、民間資金の有効適正な活用と相俟って、弾力的運用に努めるとともに、
- (2) 国民生活の向上と経済基盤の充実等を図るため、後年度における財政の健全性の保持を十分考慮しつつ、減税の実施、国民年金の創設、道路及び港湾の整備拡充並びに公立文教施設の整備充実等重要施策を推進することを重点として、左記により編成する。

記

1 税制の改正

- (1) 国民負担の軽減合理化のため、国税においては所得税、地方税においては事業税及び住民税を重点として、平年度700億円程度(初年度500億円程

度)の減税を行う。

- (2) 租税特別措置の整理合理化、道路整備のための揮発油税等の増徴、国内産糖対策のための砂糖消費税と関税との振替等を行う。

2 最重要施策の推進

次の諸点について、経費及び資金の重点的配分を徹底する。

(1) 国民年金制度の創設

国民生活の向上、社会福祉の充実のため、老齢、障害、母子の三年金の制度を創設する方針のもとに、昭和34年度においては、経過措置として、無拠出の三年金の支給を開始する。

(2) 経済基盤の拡充強化

(イ) 道路整備の拡充

昭和33年度以降5ヵ年間に約1兆円の資金を投入して道路の整備を推進する。

(ロ) 重要港湾の整備

重要港湾について、港湾建設特定工事特別会計(仮称)を新設し、輸出専用埠頭並びに石油、鉄鋼及び石炭の各港湾の急速な整備を行う。

(ハ) 治山治水と災害復旧の促進

治山治水事業の促進、国土の総合開発を図るほか、災害復旧の進歩に配意する。

(3) 農林漁業の振興

土地改良事業の促進、林道の開発、漁港の整備に努めるとともに、農林水産物の流通の改善合理化を図り、農林漁業の生産基盤の強化とその運営の安定に資する。

(4) 教育及び科学技術の振興と青少年婦人対策

公立文教施設の計画的整備と教員の充実を行って、5ヵ年間にすし詰教室、危険校舎の解消等を図るとともに、科学技術の振興と技術者の優遇等を行う。

青少年及び婦人対策の充実を図る。

(5) 中小企業対策

事業税等の軽減、中小企業金融の充実、金利の引下げ等により、中小企業の運営の強化を図り、あわせて設備の近代化に資する。

中小企業従業員退職共済制度を創設する。

(6) 貿易振興及び対外経済協力

日本輸出入銀行の資金の大幅な増額、国連特別基金への加入、海外市場

の開拓、技術援助の強化、経済外交の展開等により、貿易の振興、対外経済協力の推進を図る。

3 経費の節約合理化等

(1) 最重要経費の財源を確保するため、経費の節約及び補助金の整理合理化を行う。

(イ) 経費の節約

旅費、物件費、施設費等につき、節約を行う。

(ロ) 補助金の整理合理化

補助金等の整理を重点的に行うとともに、補助金の国庫負担率について所要の調整合理化を図る。

(2) 機構の拡充及び人員の増加は極力抑制する。

(3) 特別会計等の新設の抑制

港湾建設特定工事特別会計(仮称)を新設するほか、特別会計及び公庫公団等の特別法人の新設は、原則として行わない。

4 地方財政

地方財政についても、国の財政と同一の歩調により、経費の節減合理化を推進するとともに、国民の負担軽減のため事業税を重点とする地方税の減税を実施するものとし、減税に伴う地方財源の減少については、中央、地方の財政状況を勘案し、所要の措置を講ずる。

附 記

昭和34年度予算の執行に当っては、経済金融情勢の推移を見て、財政と金融との一体的運用について、特に考慮を払う要がある。

これによってみると、予算の大枠としては、一般会計と財政投融资の多少異なったスタンスを組み合わせる政府全体の施策のスムーズな実施を目指したものとみなされる。というのは、一般会計については、「税収その他の普通歳入」と、前年度に保留した「経済基盤強化資金の使用」の範囲で賄う健全予算とし、財政投融资では「新規原資に加えて産業投資特別会計の資金等の繰越資金を使用し、民間資金の有効適正な活用と相俟って、弾力的運用に努める」という基本方針で、一般会計の対前年度当初予算増加額1070億円を上回る1200億円の対前年度当初計画増額がなされているからである。一般会計と財政投融资とを総合して、健全志向と拡張志向とのバランスがとられることによって、比較的スムーズな編成が可能になったということになる。もっとも、一般会計でも、

当該年度の歳入で歳出を賄うほかに蓄積資金の取崩しに依存しての収支均衡であって、「健全」性はそれ以前と比べるといささか変質しているということになるであろう。復活折衝はほぼ1週間程度でまとまっているが、これは保守合同後をとっても、前例のないスピードであった。これは、具体的には編成過程のはじめから、自民党と大蔵省との間のさまざまなレベルでの事前折衝が進められ、意見調整が十分になされていたことの結果であり、保守合同後の安定政権下における予算編成をめぐる意思決定プロセスとしての、大蔵省—与党間の折衝パターンがようやく定着してきたことを示している。もっとも、スムーズに進んだについては、予想に反して「なべ底」不況の回復が早く、積極論者が次第にその公債発行の主張を緩和せざるをえなくなっていったという客観的な条件の変化も無視できない。

〔注〕

- 1) 「佐藤さんはそれでは一体幾ら金をやったんだ(復活折衝で—引用者)といわれたので……大蔵原案のままの数字で締められますといったら佐藤さん、目を丸くしてそういうことができるのかといわれた」(石原周夫口述)。
- 2) 石原周夫口述。
- 3) 『国の予算』昭和34年度、11ページでも、この年度の予算編成の特色として、「政府与党間の連絡が緊密であったこと、及び編成がきわめて順調であったことの2点」をあげている。
- 4), 5), 6), 7) 石原周夫口述。

2 道 路・港 湾

昭和34年度の一般会計予算は、対前年度比1070億円歳出増となっているが、33年度には436億円の棚上げが計上されていたから、それを考慮すれば実質1500億円の増加で、かなり大幅な増加というべきであろう。その内容をみるために重要経費を取り出してみると、34年度に最も伸びた経費は公共事業関係費で、対前年度比395億円、次いで社会保障関係費179億円となっている。高度成長期を通じて歳出の重点は、産業基盤の整備＝公共事業関係費と国民生活の安定向上＝社会保障関係費に置かれているが、34年度にもそれははっきり表れている。公共事業関係費の中でとりわけ増分が大きいのは、道路整備費(290億

円)であって、これは高度成長期を通じてみられる現象である。道路こそは高度成長期公共事業関係費の、ということは高度成長期予算全体の牽引車なのであった。道路整備特別会計が設置されたのは、前年の33年であって、そこで9000億円の道路整備5カ年計画が立てられたのであったが、34年度には33年6月の選挙公約の実現ということで、34年度を初年度とする1兆円規模の新長期計画が策定された。34年度の道路会計では、一般財源102億円、揮発油税収入821億円を一般会計から受け入れ、これに直轄事業に係わる地方資金75億円を加えると998億円と、ほとんど1000億円の水準となっており、結局この事業費全体では対前年度比47%という大幅増加となっている。

伸びの点では港湾整備も道路と並んで、それ以上に激しい。この年、特定港湾施設工事特別会計が設置され、その34年度歳出は3146億円で、これに対応する前年度の相当額は1097億円であって、ほぼ3倍になる。また、一般会計計上の港湾漁港等整備事業費は、前年度予算169億円に対して34年度は246億円で、46%もの増額となっている。

3 国民年金の登場

道路や港湾が、高度成長型の財政にとって核心部分をなすことは、容易に理解できるであろうが、昭和34年度予算を象徴するもう1つのシンボルが、国民年金であり、34年度にはじめて社会保障関係費の中に国民年金費の項目が設けられ、110億円が計上された。国民皆保険皆年金は、昭和30年代早々からの政府与党の方針であった。34年には国民皆年金の第1ステップとして、老齢、障害、母子に係わる無拠出年金を発足させ、その支給額の4カ月分と事務費とが上記の金額なのである。したがって、単純にこれを3倍して年間支出額を算出すれば、それだけで330億円に達し、道路整備費の増加分290億円を超える増加倍りである。のみならず、これは経過措置であって、将来は全国民をカバーする拠出制年金制度を構築すべきことが最初から構想されており、その時期と方法はのちの検討に委ねられていたが、その導入に伴う国庫負担は、すでにここにその出発点を据えられていたのであって、爾来、高度成長期から平成の今日にいたる高齢化社会に対応する財政の発足という意味で、34年度予算は画期的

な意義をもっているのである。

もっとも、この導入については、岸総理大臣ないし与党が総選挙のスローガンに掲げた関係もあって、「厚生省自身としては必ずしも準備がそう早く実施するつもりではなかった」¹⁾のに、内閣が強力に推進することになった。「大蔵省ももちろんひじょうにコンサーヴァティヴな考え方であって、ああいう大きな国民負担をとまなうものを、こういう時期に行うべきかどうかということをしていったのですが、内閣としてはほとんどやるんだということ」²⁾で実施に踏み切ったということのようである。大蔵省として「一番問題だったのは拠出年金の制度で、そんなハイカラなことが出来るかという話だった……国民から百円とか五十円でしたかの程度の金を、そうとれるか、殊に農家などにとってみれば相当一カ月百円とか百五十円といえども大きな負担です。そういうような現金支出をとまなうような、拠出義務をおわせることは不適當だという……社会保障制度としてはむしろ無拠出でやるべきじゃないか。これはいわゆる学識経験者の中ではむしろそのほうの議論が強かった……大蔵省というか主計局としては、国民年金を今やるのが適當であるかどうかということは時期的にひじょうに問題であろう。ただやるならば拠出制でやらないと……これはもう無拠出制になるに決まっているんだから、受ける身にとっては、拠出制のような……面倒なものは最初からやらなければ出来っこない」³⁾という判断であった。結局、早期実施と拠出制という双方の考え方が合わさって34年からとりあえず無拠出分が始まり、拠出制が引き続くということで国民年金が発出したのである。なお34年度は、年金計画より早くから進んでいた国民皆保険4カ年計画の3年目にあたり、翌35年の皆保険達成を目指して、この年まだ医療保険の適用を受けない国民1600万人を890万人に減らすために、国民健康保険助成費が対前年度比27%増の215億円へと増額されている。これらの動きから高度成長型財政の一方の柱が社会保障関係費であることが分かるであろう。

金額自体が大きいという訳ではないが、34年度の予算編成方針では、「最重要施策の推進」が多くの恒例的な事項を列記している中で、「技術者の優遇」にはじめて言及しているのが目をひく。引き続き高度成長を基礎で支える技術者の優遇なり育成なりの必要性が次第に高まってきたのである。

〔注〕

1), 2), 3) 石原周夫口述。

4 減税と経済基盤強化資金の取崩し

昭和33年度の選挙の二大公約の1つが国民年金で、もう1つが減税であったから、34年度予算でそれを実現させねばならなかった。公約は700億円減税であった。この時の1つの問題は、編成時に不況長期化が見込まれていたせいで、財源難が憂慮されていたことであり、もう1つは国税と地方税との減税分担問題であった。選挙公約では、不況下でとくに苦境におかれている中小企業の減税を重点的に図ろうということであり、それを実現しようとするれば、国税より地方税の減税を重視することになる。だが地方税中心の減税案については、地方公共団体や自治庁を震源とし、自民党内部からもこれに呼応する反対論が噴出した。税制を審議する臨時税制委員懇談会の答申も、それぞれを反映したA案B案両論併記となった。この年、租税及び印紙収入は1兆1546億円で、自然増収は1117億円が見込まれ、減税については所得税、物品税、入場税など432億円が実施される一方、租税特別措置の整理による増収が280億円予定された。だが、33年度に前年度剰余金がだぶついていたのに反して、34年度にはそれは対前年度比197億円もの減少を計上せざるをえなかった。

そのギャップを埋めたのが33年度に棚上げされた経済基盤強化資金の取崩しであった。既述のとおり、この資金については熱心な論議が交わされたうえで前年度に設置されたのであるが、わずか1年後留保分221億円すべてが取崩されることとなったのである。¹⁾したがって「租税及び印紙収入」や「専売納付金」などと並んで、34年度には一般会計歳入に「経済基盤強化資金受入」という項目が特別に立てられている。資金の用途は既述のように道路整備や産投会計繰入れなどが限定列挙されている。それを受けて、たとえば道路整備会計の「一般会計より受入れ」に100億円が計上され、産投会計には34年度歳入として新しい「一般会計より受入れ」という項目が立てられ、50億円が繰り入れられたことが明示されている。

〔注〕

1) ちなみに、昭和31年度補正予算(第1号)で、31年度の自然増収の一部300億円を産投会計に繰り入れて設置された「資金」は、32年度150億円、33年度30億円、34年度に残り金額(132億円5600万円)がそれぞれ取り崩されている。

5 補正予算—伊勢湾台風と補正

台風を中心とする災害によって補正予算を編成するのはほとんど毎年のことであって、それ自身はいうまでもなく経済成長とは無関係のことである。昭和34年度も例外ではなく、災害を中心として、3次にわたる補正予算が組まれた。この場合はいくつもの補正要因があったとはいえ、伊勢湾台風(34年9月、第15号台風)という稀にみる大災害に対処するための補正が主因であって、第2次補正予算614億円のうち災害関係費は344億円、第3次補正139億円のうちでは64億円にのぼっていた。結局第1～3次の補正合計は928億円で27年度以来最大の補正規模となり、当初予算1兆4192億円と合わせて34年度予算は1兆5121億円となった。補正財源は、たとえば第2次補正614億円のうち、既定経費の節約(75億円)や専売納付金(25億円)、雑収入(20億円)などもあるが、490億円は租税及び印紙収入の年度内自然増収が充当されている。とくに法人税の320億円が目立つ。災害による補正は毎年のことであるが、巨額な租税の年度内自然増収で手当てできるのが、成長型財政の補正であって、この場合も「もう出すべきものは出しつくした」¹⁾ といって、自然増収450億円を提示した大蔵原案が、プレッシャー・グループの圧力のもとで、政府案ができる際には490億円と大幅増収を見込まざるをえなかった。それでも結局決算でみれば、租税及び印紙収入は前年度決算額1兆318億円に対して34年度は17.6%も伸びて1兆2134億円に達し、歳入決算額も前年度には3.8%しか伸びなかったのに、34年度には9.9%も増加して1兆5972億円にのぼって、大型補正を含めた歳出増をカバーし得たのである。もっとも、さすがに歳計剰余金は前年度より縮小している。高度成長のもたらす年度内自然増収が、大型災害補正予算を可能にしたのである。

〔注〕

- 1) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」(平成6年, 東洋経済新報社), 445ページ。

第3節 昭和35年度予算—災害復旧予算

1 予算の背景と大枠

(1) 好況の持続と伊勢湾台風復旧

昭和35年度予算の背景をなす経済状況は, かなり良好であった。国際的には貿易自由化に向けて厳しい前途が予想されていたとはいえ, 国内的には34年度に大幅な成長を遂げたにもかかわらず, 国際収支には不安を生ずることがなく, 35年度についてもその趨勢は引き続くことが予想されていた。そうした事実を踏まえて, 35年度の経済運営については, 強気の楽観論が当然強まっていたが, 一方で過熱を警戒して慎重な政策運営を求める議論も台頭し, 35年度予算は, こうした両論交錯の中で, どちらかといえば慎重な政策運営路線をとる方向で, その姿態を整えていくことになった。

好調な経済を背景にしていたとしても, 35年度予算は基本的に災害復旧予算たらざるをえなかった。日本のように激甚な災害の発生しやすい国の場合, 中央・地方を問わず, 予算の性格は時として経済や政治の動向だけではなく, 災害によって強く規定されることは避けがたいところである。35年度の場合, 34年9月に発生した伊勢湾台風による災害復旧が, 予算の最も急を要する課題となったのであって, そのあおりを受けて, たとえばこの年はみるべき減税がなされない, というように予算が方向づけられる。そうした影響を受けたのは減税だけではない。高度成長期の経済政策・財政政策を象徴する所得倍増計画もそうであった。

(2) 「国民所得の倍増」という文言

昭和35年度の予算編成方針は, のちに掲げるように, たしかに「国民所得の倍増を期し」という文言をはじめて含む編成方針として注目に値する。しかし岸内閣では, 所得倍増のアイディアを35年度予算に登場させるべく, 編成過程の当初から準備を進めていたのに結局は35年度予算には間に合わず, この計画

は、周知のように安保騒動が過ぎたのちの池田内閣の手で華々しく打ち出されたのであった。35年度に間に合わなかったのは、準備不足もあったが、伊勢湾台風によって35年度予算の性格が否応なく災害復旧・克服予算へと方向づけられたからである。もっとも、大蔵省は既定の方向に沿って34年11月には所得倍增計画に対応すべき準備作業として「長期財政見通し」を作成している。こうして災害復旧と所得倍增とを2つの焦点として「35年度予算編成方針」は34年12月18日に以下のとおり決定された。

昭和35年度予算編成方針

(34.12.18閣議決定)

わが国経済の課題は、世界経済における貿易自由化の大勢に即応しつつ、わが国経済を一層安定した成長発展に導き、もって国民所得の倍增を期し、国民生活の向上と雇傭の拡大を図るにある。而して、当面の景気動向は、根強い拡大基調にあることにかんがみ、昭和35年度における財政の運営は、さきに閣議了解を経た「今後の経済見通しと経済運営の基本的態度」に則り、健全財政を堅持して、財政面から景気に刺激を与えることを避け、通貨価値の維持と国際収支の安定を確保することを基本とする。

昭和35年度予算及び財政投融资計画は、この基本方針に基き、

- (1) 予算の財源は普通歳入により、財政投融资についても通常の原資によるほか、民間資金の活用については適正な規模によるものとし、
- (2) 災害復旧と国土保全対策に最重点をおき、経費及び資金の重点的配分を徹底し、特に、新規の事業はこれを抑制することとし、左記により編成する。

記

- 1 災害復旧に万全を期するとともに、国土保全対策について長期計画を樹立しその推進を図る。
- 2 国民年金その他社会保障関係施策の推進を図る。
- 3 科学技術の振興、文教の刷新充実につとめる。
- 4 輸送通信その他産業発展の基盤を整備する。
- 5 農林漁業については、生産基盤の強化等によりその振興を図る。
- 6 中小企業については、その育成強化を図る。
- 7 貿易の振興、対外経済協力の推進につとめる。
- 8 一部の不振産業については、その合理化の進展にあわせ必要な施策を講ずる。
- 9 青少年及び婦人対策の充実を図る。

- 10 補助金等の整理合理化を行うとともに、一般の経費についても節約を行う。
~~機構の拡充及び人員の増加は厳にこれを抑制するほか、欠員についても原則としてこれを補充しない。~~
- 11 税制の根本的改正の検討については、一層これを進めることとするが、昭和35年においては、減税はこれを見送ることとし、原重油その他の関税の暫定減免措置の整理程度の改正にとどめるものとする。
- 12 地方財政についても、国の財政と同一の基調によるものとする。

(3) 健全財政の方針

ここでは、長期的な目標として、世界の貿易自由化に即応する安定成長を図りつつ、国民所得の倍增を期し、国民生活の向上と雇用の拡大を図るべきことが闡明されている一方、急を要する災害復旧を重点にするのは当然として、当面の景気動向との関連では「健全財政を堅持して財政面から景気に刺激を与えることを避けて通貨価値を維持し、国際収支の安定を確保」するという方針が示されている。これに基づいた昭和35年度予算の大枠は以下のとおりである。

一般会計	1兆5697億円	
特別会計	(入) 3兆7497億円	(出) 3兆5491億円
政府関係機関	(入) 1兆5367億円	(出) 1兆3830億円
国税減税額	増税 58億円	
財政投融资計画	5941億円	
地方財政計画	1兆5381億円	

一般会計の対前年度の伸びは1504億円、10.6%となるが、これは前年度の場合の8.2%に比べてやや高く、財政投融资計画の対前年度比743億円、14.3%増(34年度1203億円、30.1%)ともども35年度の「中立予算」¹⁾「健全財政」²⁾の方針に照らして景気刺激的ではないかとの議論もあった。ただ34年度補正後予算と比べれば3.8%増にすぎず、減税も見送られ、関税のごときは若干の増税もなされた。それに均衡財政は維持され、前年度剰余金は637億円も減少し、歳入はもっぱらカレントな性格のもので賄われているので、まずは編成の方針は守られたものといっていいいであろう。しかし、前年度当初予算を10%以上も上回る歳出の一方で、前年度剰余金が大幅に減少(後述)したにもかかわらず均衡

財政を保ちえたのは、大幅な税の自然増収が見込めたからであった。予算編成の出発点から復活折衝まで、歳出増加要因が現れるたびに自然増収見込みは増えつづけ、³⁾ 結局、前年度当初予算では1086億円を見込んでいたのが、35年度当初予算では、ほとんど2倍近い2096億円を計上することで、それに対応したのである。先行きの成長経済が確信されればこそその態様だと理解される。しかもそれさえも超える大幅な年度内の自然増収が発生して、後述の大型補正予算の財源を生み出すこととなったのであって、これこそ成長型予算の真髄であろう。

なお、こうした自然増収見積りの累次にわたる増加については、もう1つ重要な政策的な意味があった。それは、後述のような自民党内や政府部内の経済政策策定の中枢部にも根強く存在していた公債発行要求⁴⁾を、何としても抑え込もうというのが大蔵省の強い意志であったということである。外為特別会計のインベントリ一取崩しという財源捻出の主張についても同様であった。だが、一方でかなり大幅な歳出増を見込みつつ均衡財政方針を貫こうとすると、いきおい税の自然増収への期待が高まらざるをえなくなる。経済政策的に言えば、35年度の場合、財政面からの刺激効果をなるべく抑えるべきものとしていたのであるから、できれば均衡財政ルールを前提として自然増収を小さく見込み、抑制型予算としたいところであったが、結局、当初予算の租税及び印紙収入は1兆3366億円で、対前年度比19%増とかなり高い伸びを予想することとなった。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和35年度、15ページ。
- 2) 『国の予算』昭和35年度、865ページ。
- 3) その経過については大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」(平成6年、東洋経済新報社)、458-68ページをみよ。
- 4) 前掲、『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」、458、467ページをみよ。

2 財源難と治水事業特別会計の公債・借入金問題

後述のように、結果的には大幅な租税の年度内自然増収で豊富な財源に恵まれたのであるが、昭和35年度当初予算編成過程では、厳しい財源難が予想され

ていたのみならず、そのことは、34年度予算編成にあたってすでにこう指摘されていた。「33年度において多額の剰余金を生ずる見込みはなく、また経済基盤強化資金は、33年度において繰り入れた221億円を34年度において受入財源とすることとなり、これまた35年度において期待することのできないものであった」。¹⁾ 事実、33年度の新規剰余金は、32年度の805億円から168億円へと減少し、そのうち一般財源に充てることのできる剰余金は、34年度の330億円から35年度の78億円へと4分の1以下となり、強化資金減少分と合わせて473億円ものいわば自動的な財源減少が生じたのである。これが与党内の公債発行論や外為会計のインベントリ一取崩しなど新たな財源を開発すべしとする論議を誘発した。とりわけ公債発行については、折からの伊勢湾台風対策もあって、新設が決まった治水特別会計による公債発行ないし借入れが強く求められ、これを拒む佐藤蔵相・大蔵省と激しく対立し、この年の予算編成の焦点をなしたかの観があった。

この特別会計は、自民党や建設省・農林省などが、33年度発足の新治水5カ年計画遂行のために34年度から要求していたもので、大蔵省はその設置自体に疑問ありとして反対していたものであり、ましてそこでの公債発行や借入金は認められないとしていたのであった。一般会計が財源難でしかも均衡財政を維持しようという場合、特別会計を新設するなり利用するなりして、そこで公債を発行したり借入れをしたりするというアイディアが提出されうる。現に既述のとおり、道路整備会計にもそうした要素が含まれていた。だが今回は大蔵省はそれとは条件が違う、としてその設置に強く抵抗したいきさつがあり、35年度にもちこされたものであった。大蔵省の設置反対の理由は以下のとおりである。²⁾ ①この会計には特定の歳入がなく、別途特別会計を設けて経理する理由がない。従来から、公共事業実施目的で特定多目的ダム、特定土地改良工事、道路整備等の特別会計があり、34年度には新たに特定港湾施設工事特別会計が設けられた。しかしこれらにはいずれも受益者負担金なり揮発油税なりの特定の歳入があるのに対して、治水会計にはそれがない。典型的な公共事業である治水や治山が特別会計で経理される前例ができれば、すべての公共事業に広がり、例外的な特別会計の設置を想定している財政法の趣旨にもとる。②この会計で行おうとしている一般的借入金の償還に充てるべき収入を、この会計はも

っていない。一般的借入金を認められている道路整備会計が揮発油税をもっているのと違う。③いったん借入を行えば、とめどもなく継続されるおそれがあり、その償還の負担は一般会計にかかるほかはない。④明治期に設けられた治水資金特別会計が失敗した前例もある。

しかし、35年度の自民党の「昭和35年度予算編成基本方針」³⁾では「治山治水計画の確実な達成をはかるため、これを特別会計によって実施するものとする」とされているうえ、「健全財政を堅持して通貨価値の維持と国際収支の安定をはかるとともに、財政と金融の一体的且つ弾力的運営によって緊要な経費及び資金を確保する」とされている。そしてこの最後の文言は、「公債発行を意味すると考えられていた」⁴⁾という。

結局、35年度に治水特別会計が新設され、治山については、国有林野事業特別会計に治山勘定が設けられた。なお、従来の特定多目的ダム建設工事特別会計は治水会計に吸収された。しかし、治水会計では、一般的な財源不足に対する公債発行や借入金は認めないということで結着した。

こうした深刻な財源難が予想されたため、この年は減税がされないこととなった。のみならず関税で初年度58億円の増収が図られている。このシリーズが対象とする期間22年のうち、当初予算で減税がなく増税となっているのは、この35年度のほかには47年度があるのみであって、1兆円予算期でさえ減税されていた。まして高度成長期予算は絶えざる減税実施予算だったのであって、その中の35年度は特異な年度であるといわねばならない。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和34年度、13ページ。
- 2) 『国の予算』昭和34年度、289-94ページ。
- 3) 『国の予算』昭和35年度、864ページ。
- 4) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第7巻「国債」(平成9年、東洋経済新報社)、169ページ。

3 主要な経費

(1) 支出の3本柱

主要経費別歳出で構成比の大きいものとして、地方交付税交付金18.1%、公共事業関係費17.6%、社会保障関係費11.6%などが上位に並ぶのは例年どおりである。伸び方をみると、対前年度比の伸び率の高い費目は、公共事業関係費25.3%、社会保障関係費22.9%、地方交付税交付金14.0%など、大型の費目が同時に大幅な伸びを示している。金額は小さく伸び率の際立って高いものとしては、食糧管理特別会計へ繰入れ1020%、中小企業対策費64.6%増などが目につく。一方防衛関係費は、この年から防衛分担金が原則として廃止された(△65.8%)ので、防衛庁経費の9.2%の伸びにもかかわらず、0.6%の伸びにとどまった。だがこの年の特徴はこうした主要経費別費目をさらに細分化してみた場合にははっきり現れる。まず公共事業関係費全体の伸び率は上述のとおり25.3%であるが、「災害復旧等事業費」は前年度当初予算の380億円から580億円へと52.4%もの増加である。次いで「治山治水対策事業費」が50%増加して593億円となっているが、その内容は上記の治水特別会計及び国有林野特別会計中の治山勘定の新設に伴ってなされたそれへの繰出しである。この両費目の合計1173億円は、公共事業関係費全体の42.4%にあたり、他の公共事業関係費とくに道路や港湾などの産業基盤整備の費目の伸びを8.6%と小幅ならしめることとなった。この年の予算を災害復旧予算というゆえんである。もっとも、道路整備事業費988億円が、それだけで公共事業関係費の34.2%を占めるこの分野最大の費目であることに変わりはない。のみならず、動き出そうとしている所得倍增計画との関連で、進行中の5カ年計画が拡充の方向で見直されようとしている。災害復旧という緊急課題に対応しつつも、長期的な成長基盤形成への歳出も可能な限り確保しようという姿勢が、ここから読み取れるであろう。

社会保障関係費は、年々歳出中の構成比を高め、35年度には11.6%へと達した。対前年度比22.8%の増加である。この分野では35年度特有のものはないが、前年から始まっている福祉年金(無拠出)の給付と、36年度から開始予定の拠出制年金のための「国民年金費」(289億円)の対前年度比2.6倍という増加や、皆

保険体制を目指す国民健康保険費を含んだ「社会保険費」(360億円)の22.8%増加などが、全体としての社会保障関係費の伸びを支えている。災害復旧のかたわら、やはり長期的な福祉国家形成を目指す制度整備のための支出が確保されているのである。

(2) 「安保国会」

緊急の災害復旧に多くを振り向けながらも、経済成長や福祉国家建設という長期的な課題にもそれなりに目を配って編成された35年度予算であったが、国会での審議はあまり予算自体の内容に即したものではなかったようである。というのは、この時の国会の議論が、もっぱら安全保障条約改正問題に収斂していたからである。「国会段階ではこの時は余り問題はなかった……ロッキードはあったけれども、予算プロパーとしてはなかった……その年はむしろ安保になった訳だな、安保国会でした」。¹⁾

〔注〕

1) 石原周夫口述。

4 補正予算―財源留保と財政法改正

(1) 「産業投資特別会計資金」

昭和35年度には2次にわたって予算補正がなされた。一般会計では、35年12月22日の補正第1号、1514億円、及び36年2月17日補正第2号440億円であり、特別会計でも同時にそれぞれ2次の補正があった。その結果、一般会計の規模は当初予算の1兆5697億円から1兆7652億円へと1955億円、12%増加している。補正要因は、第1号の場合は、例年の公務員の給与改善費、食管特別会計への繰入れ、地方交付税交付金などのほか、この年は当初予算が後をひいて前年度の災害に係わる災害関係費が大きかった。

第2号補正の歳出は、税収増に伴って当然計上される地方交付税交付金及び臨時地方特別交付金を別にすると、「産業投資特別会計資金へ繰入」350億円だけであり、そこに特徴がある。これは産投特別会計の原資を補完するために、

同会計の資金に繰り入れるものであって、31年度に創設されて300億円が繰り入れられたが、32・33・34年度と投資財源に充当されて払切りとなっていたものを、これによって補填しようというのである。これはいわば後年度のための資金の留保凍結であるから、当年度においてそれだけ財源に余裕があることを示している。事実、35年度の年度内の租税等の自然増収は大きく、上記の2次にわたる補正の財源はすべてそれによって賄われた。当初予算での租税及び印紙収入は1兆3366億円であったが、2回の補正後の収入は1兆5245億円で、1879億円、14%の増収であった。個別の税でみると極端なのは有価証券取引税で、当初予算49億円、補正後95億円と約2倍の増収となっている。基幹税では、法人税が当初4388億円、補正後5520億円(26%増収)、所得税が当初3308億円、補正後3528億円(7%増収)などである。

(2) 大型補正と社会資本

こうした補正予算と国民経済全体との関係については、以下のことが考えられる。上記のとおり、補正予算は1955億円という「補正予算としては異例の大きさ」¹⁾に達したが、それは当初予算編成時の予想を上回る経済の好況が生み出した租税及び印紙収入の自然増収をもって全額賄われ、それを『国の予算』(昭和36年度)は「わが国経済の実態に相応したもの」²⁾だと評価している。というのは、当初予算1兆5697億円は、実質6.6%の成長を前提とし、一般会計の対国民所得比は15%、政府の財貨サービス購入の対GNE比は19.7%が想定されていた。ところが、補正予算編成ごろには実質成長率はほとんど2倍に近い11.0%が見込まれ、補正をしても上記の比率はそれぞれ14.96%、19.1%と下回る見込みであった。したがって、もし補正がなされなかったとすれば、この比率は大幅に低下したであろう。そうなれば旺盛な民間投資に対して公的部門が保つべき適正な水準を失い、社会資本等に深刻なネックが生ずるおそれが強い。それは、35年度から開始されようとしていて「予算編成方針」にもうたわれていた所得倍增計画の出鼻を挫くことになったかもしれない。その意味で、豊富な自然増収が発生したことも、それを大型補正予算に充当したことも、ともに高度成長型予算のあり方を体現しているということになる。

(3) 「資金」—財政法改正へ

ところで、上記の産業投資会計への繰入れによる資金留保については、もともと昭和31年度補正予算から始められたもので、その際にも国会で議論になり、今回も同様の議論の後、財政法改正にまでいたったので、それについて触れておく必要がある。議論は以下のいくつかの問題をめぐって展開した。³⁾ ①年度内自然増収を後年度の投資財源とするために補正予算で資金に繰り入れるのは、「予算編成後に生じた事由に基づく必要避けることのできない経費」という財政法第29条の定める追加予算の要件を満たしておらず、財政法違反ではないか。②36年度以降の投資財源を35年度の歳入で賄おうというのは、財政法第12条の年度独立原則に違反するのではないか。③毎年度の剰余金の2分の1は債務償還費に充当すべきことが財政法第6条に定められているが、自然増収を補正予算で翌年以降の投資財源に充てることとするのは、その規定に反するのではないか。

これに対して政府側は以下のように答えてその正当性を主張した。①すでに31年度に前例があるうえ、何が「必要避けることのできない経費」であるかは、最終的には国会が判断すべきことであるが、産業投資会計の資金が枯渇してこれを財政事情の許す時に補給するのも必要である。②資金繰入れは、一般会計からみれば35年度の歳出で、それを同じ35年度の歳入で賄うのであるから、年度独立の原則に反しない。財政法第44条が資金を認めているのであるから、資金自体が後年度に支出されても何ら問題はない。③財政法第6条の規定は決算上の剰余金の2分の1を債務償還費に充てるべきことを定めたもので、決算以前の35年度進行中の資金繰入れには該当しない。

31年度の際もほとんどこれと同一の疑義が出されたこともあり、これを機会に政府は規定の検討を行い、36年度末から37年度初めにかけての国会の審議を経て37年5月8日に改正財政法が成立した。主な内容は①「必要避けることのできない経費」を「特に緊要となった経費」に改めた。前者のきつすぎる語感をやわらげ、今回のような疑義が出るのを防ごうというのである。②予算の追加以外の、今回のような国庫内の移替えにとどまる支出でも予算の追加の対象となりうることを規定した。③「追加予算」および「予算の修正」という呼称

を改め、実情に合わせて「補正予算」に統一し、取扱いを同一にした。昭和22年に施行された法律では想定されていなかった高度成長型の財政技術や態様が、正規に法規化されたのである。

〔注〕

1), 2) 『国の予算』昭和36年度, 861ページ。

3) 『国の予算』昭和37年度, 873-74ページ。

第4節 昭和36年度予算—所得倍增計画予算

1 長期財政計画への志向

(1) 所得倍增計画と大蔵省の対応

昭和36年度予算は、何といたっても国民所得倍增計画予算として特徴づけられる。所得倍增計画は、もともと岸内閣によってとりあげられ、計画化されようとしていたのであるが、35年の安保改定をめぐる激しい政治的動揺の果てに岸内閣が退陣し、代わって登場した池田内閣(35年7月)によって計画化され、36年度予算が全面的にこれを取り込んで編成されることとなったのである。所得倍增計画が高度成長経済を導いた代表的な政策プランであったのに対応して、この計画を体現した36年度予算は、高度成長型予算の典型をなすものと位置づけることができよう。もっとも大蔵省がこの予算に倍增計画を強く反映させたのは、単に政府全体の計画を予算に盛り込むのは当然だという筋道に由来するだけではない。大蔵省は大蔵省なりに、この時点で長期的な財政の計画なり見通しなりを立てる必要を感じており、倍增計画はいわば渡りに舟という面もあったのである。そこまでいわなくても、この計画以前の長期計画に対して、大蔵省はそれを予算に反映させるのにはどちらかといえば消極的であったのに、今回は積極的な姿勢を示している。まず、所得倍增計画がはじめて内閣のレベルでとりあげられたのは岸内閣の下においてであった(34年6月)が、それを待ち受けていたように、大蔵省主計局総務課内に企画係が設置され、長期財政計画への取組みが開始されている。36年度予算に関するもっとも早い時点の予測は、35年度予算成立前の35年2月になされているが、¹⁾それは37年度予算まで見通したものであって、その時点での倍增計画の枠組みを取り込んで、財政の長期見通しを立てたのであった。さらに35年度に入って具体的な36年度予算編成作業が開始されるのと並行して、所得倍增計画そのものの一環として「財政の長期見通しに関する資料」などが作成され、具体的な36年度予算が、長期計画としての倍增計画を構成する長期財政計画の第1年度としての位置づけを与

えられ、編成作業が進められることとなる。

(2) 長期財政計画への志向

大蔵省に内在していた長期計画への志向は、どこから来たのであろうか。その要因は2つあるとっていいであろう。1つは、倍增計画自体がそうであるように、爾後の成長を見越してそれに適合的な公的部門の拡大を図ること、なにかんづく社会資本を充実させ、社会保障制度を整備するための計画的な経費支出の拡大を実現することであった。だがこれは大蔵省特有の志向というよりは、倍增計画全体の役割である。そこで第2が大蔵省自体の内在的な要求ということになる。それは端的に言えば昭和34年度に開始された国民年金制度に代表される数々の長期事業計画がもたらす後年度負担への対応の必要性であった。民間の設備投資を駆動因とする高度成長経済を実現するうえでネックとなる各種の社会資本を充実させ、成長の成果を人々に広く配分することによって社会の安定を図るために、社会保障制度などに関して計画的に財政措置を講ずることは、客観的にみて必要かつ合理的な対応であって、これこそ高度成長に対応する財政の役割であった。だが、それは同時に財政の後年度負担を次々と累積させ、硬直化を不可避免的に強めることも当然であって、すでにこの時それは進行していたのである。たとえば、33年度以降の年々の歳出増加分を、①当然増、②政策増とに分けて調べてみると次のようになっている。33年度＝①803億円、②1196億円、34年度＝①571億円、②1299億円、35年度＝①1184億円、②1082億円。²⁾すなわち、年々歳出規模が拡大しているから、当然増と政策増の合計は増加しているが、内部の構成をみると33・34年度には政策増が当然増を上回っているのに、35年度には逆転して当然増が上回るにいたっている。当然増の中には国債費や地方交付税のような法律上の義務的経費もある。これらは税収増加や剰余金増加というような成長のもたらす増収にリンクして自動的に増加していく性格のものであり、成長過程では当然に増加傾向をたどる。これに対して、当初は政策増として歳出に加わったものも、その翌年からは法律上ないしは長期計画に則った歳出として当然増に転化し、それが累増していく……というのが、上記の数字の内実なのであった。34年度予算で、国民年金費がはじめて計上され、以後当然増化していくとか、道路整備のための法制が整えられ

れば、翌年からは当然増化していくなど、社会保障関係費や公共事業関係費など、この時期の歳出をリードした費目においてその傾向が著しい。所得倍增計画も、こうした当然増をもたらす要因を一方でもちつつも、長期計画としての性格から、年々の歳出を計画化して上記のような後年度負担をもたらす硬直化を見通し抑止させるという機能もちうるし、またもたせようというのが、それ以前の諸計画の場合と異なって大蔵省がこの計画を積極的に予算と結びつけようとした理由だったといっているであろう。もっともそれは、大蔵省のいわば胸の内であって、現実の予算編成となると、抑制方向よりは計画に基づく拡張圧力のほうが、はるかに優勢で強力に機能したのは後述のとおりである。

〔注〕

- 1) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」(平成6年、東洋経済新報社)、500ページ。
- 2) 前掲、『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」、501ページ。

2 所得倍增計画と租税負担率目標

所得倍增計画の中で財政がどのように位置づけられ、何を目標しているかを体系的に示した文書が、昭和35年11月20日付の主計局総務課企画係作成の「国民所得倍增計画における財政関係説明資料」¹⁾である。同文書の「三 所得倍增計画上の財政収支表」の「3 所得倍增計画における財政収支の問題点」は、まず同計画における租税負担についてこう記している。「新長期経済計画では、租税負担率の軽減に重点がおかれていたのに対して、本計画では、租税負担率を当分の間、現状(35年度当初予算ベースによる対国民所得負担率20.5%)のままとする」。かつてドッジ・ラインの下で最高に達した負担率を、その後10年にわたって毎年のように引き下げることが、政府は予算編成上の最大の課題としてきたのであったが、ここにいたってその政策はひとまず終点に達したものと宣言され、以後は現状の20%水準維持政策に転換するというのである。それどころか、これに続いて将来増税含みであることがこう述べられている。「計画の後半期においては、所得水準の向上により個人の税負担感がやや緩和されることと、一方では社会保障関係費の充実がとくに強調されることを考慮すれば、

租税負担率について再検討の余地がある……目標年度における負担率は若干引上げられて21.5%となっている」。大蔵省はこの計画を契機に、租税負担に対する考え方、同じことだが減税に対する考え方を、従来の減税最優先から舵を切って方向転換したのである。その点について、37年度予算に係わる発言であるが、時の主計局長石野信一は「減税減税といって減税だけやっているのがいいとは限らない。やっぱり財政で遅れている部分を取り戻すということに本当の政治の意味があるんで、ただ減税で皆を喜ばすというだけじゃあんまり効果がないじゃないかというような考え方」²⁾をするようになっていったという。民間経済の急速な拡大を見通している倍增計画に対応して、財政においても積極的な施策を遅滞なく遂行せねばならないというスタンスに変わったということであろう。とはいえ、負担率は現状維持という前提なのであるから、その積極性は成長と平行した程度の歳出膨張を予定していたことになり、経済と同じスピードを保ち、したがって景気刺激的に作用しないレベルに総枠を限定したうえで、積極施策を図ろうとしていたということになる。

ともあれ、全体として計画期間中に負担率をほぼ一定とするのであるから、その間に7%を超える成長率を予定している以上、一方では成長に伴う自然増収のうち、負担率20.5%なり21.5%なりを上回る部分を減税に回すことを宣言していることになると同時に、他方では租税負担率が一定とされるのであるから、成長に応じて自動的に規模が増大していくとはいえ、財政規模に枠をはめるべきことが宣言されたことになる。その枠は、本計画の主要な柱である行政投資と社会保障とりわけ振替支出に充当すべきこととされているのである。そしてまずは初年度の36年度予算編成にあたって、まさに減税と公共事業と社会保障への財源の配分が最大の 이슈となったのであった。

〔注〕

- 1) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」(平成8年、東洋経済新報社)、198ページ以下。
- 2) 石野信一口述。

3 予算編成過程

(1) 膨張・減税・均衡

昭和36年度予算は、全体として強い楽観的な雰囲気の中で編成された。時の主計局長石原周夫はのちに「36年度の予算は、経済的には非常にめぐまれた年であったから、たしか2400億円程の前年にくらべての歳出増加であったかとおもいます。減税もその時はたしか国税で7,800億円ぐらいの減税をして、最近においては、又32,33,35とくらべて、私が組んだ4年間では、一番財政的にめぐまれた年であった¹⁾」と回顧している。関連して「何ととっても、非常に財政に余裕があったから、池田総理が税収を目いっぱいに見てするようにという指示で、非常に税収も、その年までとは違って、相当主税局も思い切ったというか、それまでに比較して思い切った見積もりを出してもらったわけです。全体として政策費に当てる金が大きかった。したがって、大蔵原案を出した段階から政党の方も、強く政策を実現しているというふうな印象を受けていたので、大蔵原案を出してから、政府案が固まるまでに、そう問題はなかったと思います²⁾」という証言もある。35年度に比べて前年度剰余金が増加し、いわゆる岩戸景気の継続で多額の自然増収が期待でき、各方面の要求にかなりよく対応できた予算だったことがここに語られているのである。

36年度予算は、36年4月1日に以下のとおり成立した。

一般会計		1兆9528億円
特別会計	(入) 4兆4604億円	(出) 4兆1818億円
政府関係機関	(入) 1兆9470億円	(出) 1兆7789億円
国税減税額		648億円
財政投融资計画		7292億円
地方財政計画		1兆9127億円

前年度当初予算に比べて一般会計は3831億円、24.4%、財投は22.7%ときわめて高い伸びを記録し、大型予算となった。予算の大幅な伸びも大型化もともに高度成長型財政を代表する36年度にふさわしいありさまだったといっているであろう。ただし、一般会計当初予算の対国民所得比をみると、15.34%で、

35年度当初予算の15.00%よりわずかに高いが、補正後予算15.35%とほとんど同水準である。またより広くみて中央・地方の政府財貨サービス購入の対国民総支出比は19.3%で、35年度当初予算の19.7%や第2号補正後の19.0%と大差ない。租税負担率も20.7%で前年度当初予算20.5%、第2号補正後20.9%とほとんど同じであって、これらの点及び歳入がすべて租税収入等の普通歳入であることから、景気に対しては刺激的でなく、「経済の成長に見合った妥当なものということができよう」と『国の予算』(昭和36年度)は評価している。³⁾

(2) 10%成長のコンセンサス

こうした予算編成の背後にある経済見通しを「昭和36年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(昭和36年1月30日閣議決定)は、こう述べている。「36年度の経済は、世界経済の動向とくにアメリカのドル防衛対策の影響について、十分注意する必要があるとしても、近年著しく増強された経済力に支えられ、また需要の面でも個人消費支出をはじめ、引き続き堅調と見込まれる上に、政府の新政策による公共投資、減税、社会保障の拡充も需要の増加に相当寄与するものと思われる。従って、経済は需要の均衡を保ちつつ、さらに順調な上昇過程を歩み、経済成長率はさきに目標として発表した35年度国民総生産13兆6000億円を基準とすれば、約15%、35年度の実績見込みに対しては名目で9.8%、実質で9.2%と高度の成長を達成できる見込みである」。⁴⁾これより先、自民党が発表した「自由民主党新政策」(35年9月5日)は「来年度以降3カ年においては年率9%の成長を持続させ⁵⁾」ることを主張し、「今後10年間におおむね2倍以上の所得水準に到達⁶⁾」させるとしており、政府の見込みがそれを踏まえたものであることはいうまでもない。ちなみに、36年3月8日に社会党が発表した「平和と繁栄への道—長期的政治経済計画—」は「わが国の生産力を最大限かつ効率的に発揮させることによって、年間平均10%の成長率を維持する⁷⁾」としていたし、民社党の「経済8カ年計画」(35年8月15日)は「目標年度の昭和43年度までに国民総生産規模を33年度の2.3倍にする。そのため年率8.8%の経済成長率を確保する⁸⁾」としていた。当時、与野党を問わず、9~10%の成長を目指すという全国的なコンセンサスが成り立っていたことが分かるであろう。したがって、予算編成の態度なり過程なりも、前記の石原らの談話

に示されるように、かつてなく穏やかで、編成する側からいえば余裕のあるものだったと、一応はいうことができる。とはいえ、より立ち入ってみると、決して有り余る財源を各方面に満遍なく手当てした、というようなものではなかったことが分かり、後にみるとおり、少なからず無理を重ねて財源を捻出したのであるが、それが可能だったのは、やはり先行きの経済見通しなり歳入見通しなりを楽観視できたからであろう。こうした経済全体の楽観的な見通しに立脚して、35年12月27日に決定された「36年度予算編成方針」は、以下のとおりである。

(3) 「4本柱」の予算

昭和36年度予算編成方針

(35.12.27閣議決定)

昭和36年度における財政運営の基本は、閣議了解にかかる「昭和35、36年度の経済見通しおよび36年度経済運営の基本的態度」にのっとり、

- (1) 国際経済の動向に即応しつつ、通貨価値の安定と国際収支の均衡を確保し、経済の適正な成長に資することを目途とし、
- (2) 財政の健全性を保持する方針の下に、国民所得の倍増を達成するため緊要とされる施策の推進を図るにある。

昭和36年度予算及び財政投融资計画は、この基本方針に基づき、既定の政策を更に推進実施するとともに、減税、社会保障及び公共投資等の重要施策を重点的に実施するものとし、左記により編成する。

記

- 1 税制については、減税を中心として次のような改正を行なう。
 - (1) 中小所得者の負担を軽減するとともに、企業基盤の強化に資するため、所得税及び法人税を中心として、平年度1130億円程度の減税を行なう。
 なお、地方税についても、国税の減税に対応して、一部の減税を行なうとともに、その自主性の強化及び負担の均衡化を図る。
 - (2) 最近の経済情勢に応じ、租税特別措置について、租税負担の公平を図るための整理合理化、その他所要の改正を行なう。
 - (3) 産業構造の高度化と貿易為替の自由化に対処するため、関税率の全面改正を行なう。

- 2 (1) 生活保護の改善、結核及び精神衛生対策の拡充、国民年金制度の充実等、社会保障関係施策を拡充するとともに、生活環境施設の整備を推進する。
 (2) また、産業構造の変化に即応して、労働力の流動性の向上と、規模別産業別格差の縮小に努める。
 (3) 消費者行政の機動的展開を図る。
- 3 道路整備について、新5カ年計画を策定してその推進を図るとともに、港湾、国有鉄道、電信電話等の交通通信施設を拡充強化する。
 また、治山治水長期計画の着実な実行と災害復旧事業の推進により、国土保全施設の強化を図る。
 さらに、産業用地及び用水の確保については、計画的にこれが推進を図る。
- 4 後進地域の開発を推進して、地域格差の是正に努める。
- 5 (1) 文教の刷新充実を図り、特に、科学技術の振興に努め、あわせて、産業の発展に対処しうる人的能力の向上に努める。
 (2) オリンピック準備体制の整備と、育英奨学制度の拡充を図る。
- 6 貿易為替の自由化の傾向に即応し、国際収支の均衡を確保するため、外交の精力的展開と貿易の積極的振興を図るとともに、対外経済協力の推進に努める。
- 7 農林漁業に関する基本的政策を確立して、農林漁業の振興を図る。
- 8 中小企業の体質の強化と経営の安定を図る。
- 9 行政運営の簡素能率化を図り、人員の増加は、原則としてこれを行なわない。また、欠員についても極力その補充を抑制する。
 補助金等の整理合理化を推進する。
- 10 地方財政についても、国の財政と同一の基調により行財政水準の向上を図る。

すなわち、この予算は「経済の適正な成長に資することを目途」とし、しかもアメリカのドル防衛策の発動や、貿易自由化という国際経済状況の緊迫化の流れを考慮して、「通貨価値の安定と国際収支の均衡を確保」という経済政策の基本的課題を果たすため、「財政の健全性を保持」という枠組みを示し、その枠の中で「減税、社会保障、及び公共投資等の主要施策を重点的に実施」することとしている。この3重点施策が国民所得倍増計画の線に沿ったものであることはいうまでもない。もっとも、時の水田蔵相は、「当時三本の柱として予算編成をやったんですが、できた結果はやはり経済成長の過程で、技術者の養成というようなものが当然問題になるということから、文教費がひ

じょうに増額したので……けっきょく実際は四本の柱というものを土台に組み立てられた」⁹⁾と、4本の柱による編成になったと述べている。たしかにこの年の増加財源4479億円の配分をみると、減税648億円、社会保障関係費636億円(増加寄与率16.6%)、公共事業関係費686億円(同17.9%)、文教関係費444億円(同11.6%)及び自動的に増額になる地方交付税交付金694億円(同18.1%)となっていて、政策的な増額を比べてみると、水田蔵相がいうように4本柱というのがふさわしいようである。3本はいうまでもなく高度成長型財政の基本型であるが、水田が言うとおりの、ほかならぬ高度成長のための人材育成が、さしせまった急務として、手厚い予算配分がなされるのも、またこの型の財政にとって不可欠だったのである。

〔注〕

- 1), 2) 石原周夫口述。
- 3) 『国の予算』昭和36年度, 18ページ。
- 4) 『国の予算』昭和36年度, 931ページ。
- 5), 6) 『国の予算』昭和36年度, 912ページ。
- 7) 『国の予算』昭和36年度, 916-17ページ。
- 8) 『国の予算』昭和36年度, 919ページ。
- 9) 水田三喜男口述。

4 新規の編成手法—シーリング

昭和36年度には、編成及び審議過程に2つほど新機軸が持ち込まれたので、予算の内容に立ち入る前に、それについて触れておこう。1つはいわゆるシーリングの設定である。概算要求を前にして8月2日の閣議で、水田蔵相は「各省の概算要求については水増し要求をやめて、できるだけ必要なものだけに限って要求し、多くとも本年度の大蔵省査定額の5割増し程度の概算要求にとどめるよう」¹⁾要望している。すでに35年度の段階から所得倍增計画が始動しはじめるのに対応して概算要求が大規模になっていたが、36年度にいたって同計画が本格化したため、これに触発されて概算要求がさらに大幅に上昇することが予想されたので、編成作業能率低下を防ぎ、無駄を省こうというのである。その結果、すべての省がこの枠内に収まったわけでないとはいえ、9月20日の

閣議で報告された概算要求は2兆3216億円と、対前年度予算比48%増加で、シーリングが守られている。このうち、このシーリング50%は、毎年の編成手続きとして定着し、40年度に30%に引き下げられるまで継承されることになる。50%というシーリングの高さ自体が高度成長期ならではのものであるが、年々そうした大幅な概算要求の増加を予想し、それを前提として編成の合理化を図ろうとしたところも、高度成長期ならではの試みとみていいであろう。

編成と審議との間に位置するというべきであろうが、36年度にはもう1つ目新しい試みがなされた。それはシーリングと違って、このうち定着したとはいえないが、日本の財政史上注目すべきできごとであった。それは予算審議に先立って自民党と社会党による与野党の党首会談が開かれたことである。社会党は「昭和36年度予算組替案」を作成・提出しているが、これに先立って江田三郎委員長代理が、池田首相に党首会談を呼びかけ、自民党・池田首相側がこれに応じて実現したものである。この時の江田の呼びかけの趣旨はこうである。現在日本では政府の予算案がそのまま国会で議決される慣例になっている一方、編成過程で予算の分捕り合戦が展開されていて、国権の最高機関としての国会の機能が失われている。本来の憲法の趣旨に従って国会で自由に予算案の修正を行うべきである。そのために党首会談を開催し、政府、自民党がこの考え方に賛同するならば、社会党は自己の組替案にこだわらずに、最小限の修正案を提出する用意がある……というのであった。最終的には防衛費削減をめぐる不一致で共同の修正に到達することができず、この試みは不調に終わった。しかし、折衝打切りにあたって両党首は共同談話を発表してこう述べている。「今回予算案に関し両党首会談が開かれたことは、わが国政治史上画期的なことであつた。会談は不調に終つたが、この会談は国会を正常に運営していくうえに大きな前進を示した」。²⁾ 国会の機能回復への志向自体は、別段この時に限らないし、またこの会談には安保騒動で深い亀裂が生じた国民の政治意識を修復するという政治的な意味が強かったのかもしれない。しかし、高度成長期を通じて自民・社会両党がつねに国会における支配的政党として与野党の立場に立ちつつ、この両党の意志を中心にして政治的意思決定がなされ、結果として長期にわたって政治的安定ないし政治状況の固定が生まれ、これが経済成長にとって好環境となったとすれば、36年度予算をめぐるこうした与野党の宥和的な関

係の形成は、やはり高度成長期に適応的な予算過程のあり方を生み出したものといっていであらう。もっとも、この後予算をめぐって党首会談が毎年開催されるようになったわけではなく、この年1年だけで終わった。各般の政治的条件が必要であらうから、こうした会談がつねに開催できるというわけにはいかないのであろう。しかし、互いに高い成長を予想し、そこから生ずる豊かな財源を背景にして、与野党が予算審議前に会談のテーブルについたこと自体が、この年の予算編成をめぐる雰囲気をよく示しているといえよう。

〔注〕

- 1) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」(平成6年、東洋経済新報社)、516ページ。
- 2) 前掲、『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」、538ページ。

5 税収見積りの上方修正

これまで繰り返し昭和36年度は財源が豊富であった旨を記してきたが、予算編成のはじめから、最後の政府案に示されるほど潤沢な財源を予想していたのではない。編成作業の進展に伴って収入見積りの水準は次第に上方に修正されていったのである。編成過程での繰り返された収入見積りの上方修正は、この年だけのことでなく、つねに潜在的に豊富な財源を当てにできるという背景があればこそとられた対応だという意味で、やはり高度成長期らしい態様だったといえるので、次に歳入の支柱をなす税の自然増収見積りについて、簡単にその過程を跡づけておこう。

編成作業が本格化する前の、標準予算作成前後の税の自然増収見込み(6月27日)は、1850億円、全体の歳入増加見込みは2315億円であった。これが見積りの出発点である。それが1カ月後の8月1日には2500億円と3000億円になった。11月2日の予算検討会議では、税の自然増収は当初の見込みを1170億円以上も上回る3020億円とされ、さらに11月7日の検討会議の結果、3352億円へと引き上げられる。そして大蔵原案作成間近の12月10日には3730億円、最終案(12月31日)では3930億円となった。出発点の1850億円に比べて2080億円、実に2倍以上の上方修正である。といっても、経済成長率については、所得倍増計

画の大枠を前提にしているので、途中で成長率見通しが上方修正された結果、自動的に自然増収見積りが増加したというわけではない。編成過程を通じて次々と繰り出される歳出要求を睨みながら繰り返される試算の中で、次第に数値が固まってきたのである。

それにしても、税の自然増収見積りが当初の2倍にのぼったのは、1つには既述のとおり、租税の計数に明るい「池田総理が税収を目いっぱいみてするように」と、過小見積り—前年度までは、結果からみて当初予算の税収見積りが過小だったことは明らかである—はしないという意向をもっていたことや、それを受けて「その年までとは違って相当主税局も……それまでに比較して思い切った見積もりを出してもらった」ことなども影響していると思われる。と同時に、一方で均衡財政の維持という枠は厳重に守り、しかも他方で所得倍増計画で喚起された強力な需要膨張圧力に対応して既述のように「全体として政策費に当てる金が大き」く、したがって「大蔵原案を出した段階から、政党の方も、強く政策を実現しているというふうな印象を受けていたので、大蔵原案を出してから、政府案が固まるまでにそう問題はなかった」のは、新たな需要を消化しうるような自然増収の上方修正が可能だったからであった。といっても、そうして次々と引き上げた自然増収見積りでさえ、なお結果からいえば大幅な過小見積りだったのであって、36年度には補正を終わった後の決算でも2000億円に近い歳入剰余が生じていたのであった。まさしく予想を大幅に超えた高度成長型予算の出現というべきであろう。

6 歳出の重点

こうした財源の度重なる増収見積りの上方修正は、次々と生じてくる歳出需要の吸収を可能にした。その大要は「予算編成方針」に示されているし、詳細は本シリーズ第3巻「予算(1)」に譲り、ここでは昭和36年度の主要な政策がいかなる構成をなして歳出に現れているかだけを簡単に調べておこう。

岸内閣にせよ池田内閣にせよ、政策の最上位に減税を掲げていたが、実際になされた減税はむしろ相対的には低いものであった。3930億円と見込まれた税の自然増収のうち、減税に充てられたのは648億円、16.5%であって、32年度

減税の折の25%や34年度の34%よりかなり下回るものであった。減税内訳をみると、その後定着した配偶者控除がこの年創設されたほか、法人税で配当軽減措置や耐用年数短縮など、資本蓄積促進を目的とした方策が中心をなしている。一方、租税特別措置の整理(98億円)や揮発油税率引上げ(154億円)などの増税がなされているので、差し引きで648億円となるのである。ちなみに、36年度予算の大蔵原案と政府案とでは154億円後者のほうが税収が大きいが、それは復活折衝で道路財源としてこの揮発油税率引上げの増収がなされたからである。

(1) 国民皆保険の実現

歳出については前述のとおり、社会保障関係費、公共事業関係費及び文教関係費の3費目に重点的に配分された。日本の社会保障制度にとって、36年度は国民皆保険が実現した年として記念すべき年にあたっていて、社会保険費は対前年度比26.4%増の522億円が計上されている。また昭和34年度発足の国民年金制度では、拠出制年金の開始や福祉年金支給範囲拡大など、急速に整備が進み、そのため国民年金費は対前年度比実に62.8%増の474億円が計上された。この他児童や老人関係の福祉関係費も大幅に増加し、3本柱ないし4本柱の1つとしての社会保障の地位は着々と高まっている。もう1つの柱の公共事業関係費は、対前年度比24.5%伸びている。所得倍增計画に対応した新道路整備計画(36~40年度2兆1000億円)が発足し、建設省や自民党が要求した公債発行や借入金認められなかったが、揮発油税率引上げを伴う道路事業拡充が実現した。36年度の道路整備事業費は1498億円で、対前年度比51.7%増と上記国民年金費の増加に次ぐ大きさで、両者そろってこの年の予算の性格を象徴的に示している。公共事業関係費では、このほかやはり5カ年計画が発足して港湾整備特別会計が設けられた港湾関係をはじめ、治山治水、農業基盤整備、災害復旧などが目立つ。

(2) 地域格差の是正

なお、公共事業に関連して、地域格差是正政策についても触れておく必要がある。所得倍增計画は、階層間の所得格差や地域間の経済力格差あるいは過大都市化の防止など、総じて成長に伴って必然化する格差の是正を政策の中に含

み、政府は倍增計画実施の中で全国総合開発計画の策定を中心とした地域開発政策を推進し、そのために法的整備を進めるとともに、補助金の活用や税制上の優遇措置を講じようとしている。とくに補助金については、「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担に関する法律」により、各都道府県の補助事業について、財政力格差に応じて補助率に格差を設けることとした。一般財源としての地方交付税に加えて、特定財源たる補助金による財政調整が制度化されたのであり、高度成長期の財政政策の中で財政調整が強化されたことが示されている。3本柱の1つの公共事業内部にもう1つの柱である社会保障の色彩をもった、地域格差是正の要因が持ち込まれたということになろう。「規模別産業別格差の縮小」「消費者行政の機動的展開」とならんで「地域格差の是正」も昭和36年度に初めて「予算編成方針」で言及されたものであった。

7 財政投融资計画の新規分類法—使途別

財政投融资にも昭和36年度には新機軸が現れた。というのは、一方で国民皆保険や皆年金が実現したために、それに係わる資金すなわち国民全階層から吸収された資金が、財投原資として大量に政府の手に流入することが予想され、いきおいそれを反映した運営が求められるようになったからである。「今でも大蔵省参っておると思うんですが、各種年金、国民が拠出している金じゃないかと、拠出者の意思に従って、この金を運用しろと、還元融資は当然であって、国のそういう国民各層の拠出金を大蔵省がみんな取り込んで、統一運用するということはいかんと、統一運用という方針をやめろというのが、これがまあ、各委員会全般の空気」¹⁾だというわけである。「労働大臣なんか、失業保険の金なんかというのは、こっちへ供出しなさいであれでぜんぶ労務者の住宅を建てさせてくれと言う。一千億も当時残っていたあの金でぜんぶ家を建ててしまつて、その代わり大量に失業者が出るというようなとき、保険金を使っちゃってどう払うんだといったら、そのときは二束三文でもいいからどんどん売って払うからという……各省は厚生年金であろうと自分の省の計画に使うという」²⁾「これを……やはり統一運用というのはどうしても必要なんだ、そのために妥協の産物として使途別分類表というものを作って、これを審議会にかけて承認され

たらもうみんな黙ってくれという形」³⁾にしたのである。それまでは、財投の運用は機関別分類で示されていたのであるが、水田のいうとおり、36年度から使途別分類をも示すこととなった。「ややもすればいだかれがちであった大資本優遇との誤解を避ける意味」⁴⁾もあった。

社会保障制度が整備され、国民各層の資金を大蔵省が集中管理するのに対応して、情報開示への要求が高まってきて、新しい財投分類法が開発されたのである。一般会計よりもむしろ財投が積極的な拡張をみせたのが、高度成長期の財政の重要な特徴であるが、その財投は、社会保障制度に伴う国民各層の資金で支えられていた以上、それを安定的に機能させるためには、こうした情報開示を必要としたのであって、やはり高度成長型財政に適合的なトピックであったというべきであろう。

それでは、はじめてなされた使途別分類に、いかなる財投の姿が映し出されたのであろうか。「大資本優遇」の「誤解」は解けたのであろうか。この分類にしたがって36年度の財投運用を取り出すと、(1)住宅、(2)生活環境整備、(3)厚生福祉施設、(4)文教施設、(5)中小企業、(6)農林漁業、からなるいわゆる(1)～(6)分類の国民生活安定向上の分野が、財投総額7292億円(対前年度比22.7%増)のうちの50.1%(35年度には46.1%)にあたる3652億円を占めていた。国民各層からの各種の資金の過半が民生分野に向けられていることがクローズアップされることとなったのである。一方、(7)国土保全災害復旧、(8)道路、(9)運輸通信、(10)地域開発からなる生活・産業基盤関連は2233億円(30.6%)で、前年度の33.1%を下回り、(11)基幹産業、(12)輸出振興、(13)その他などの基幹産業関連は19.3%で35年度20.8%をやはり下回っている。この年の財投は一般会計に対して37.3%の大きさに達しているが、30年度には30%程度だったのであるから、高度成長を通じて財投は一般会計よりも速いスピードで拡大したことになる。その内容は上記のとおり、民生部門が過半を占めているのであって、いわば無償の資金たる租税による一般会計と、有償資金の財投ともども、社会保障ないし民生部門の拡大が著しいこととなる。

〔注〕

1), 2), 3) 水田三喜男口述。

4) 『国の予算』昭和36年度、816ページ。

8 補正予算

昭和36年度一般会計予算は、第1号(10月21日)、第2号(12月26日)の2次にわたる補正がなされ、当初予算の1兆9528億円から1546億円が増加して、補正後は2兆1074億円となった。1兆円予算時代の最後の31年度からわずか5年後にして2倍の2兆円を超えたことになる。補正を組むにあたっての大蔵省の考え方は、民間設備投資を中心とする内需の拡大の持続によって国際収支が悪化し、物価上昇も続いているため、民間に与える心理的効果をも配慮してなるべく補正規模を抑制しようというものであった。「36年度に見込まれる自然増収は極力剰余金として後年度に繰越し、景気調整に資するとの基本方針」¹⁾がとられていたのである。

補正の内容の多くは例年どおり災害や公務員給与改定、地方交付税などが中心となったが、生活保護費、各種保険の国庫負担金、文教施設費などでは、景気の持続的上昇に伴って生じた物価上昇に起因する追加支出の必要にせまられたものが多い。急激な成長が物価上昇をもたらし、それが歳出増加要因となるのも、高度成長型財政の一側面であるが、36年度の補正ではそれらはすべて租税等の自然増収で賄われた。自然増収の天井の高いのも、いうまでもなく高度成長の賜である。

〔注〕

1) 『国の予算』昭和37年度、814ページ。

第5節 昭和37年度予算—緩やかな引締め予算

1 予算の編成過程とフレーム

(1) 国際収支悪化対策の引締め

昭和37年度予算は、36年12月29日閣議決定、37年3月31日成立した。年内編成、年度内成立で、社会党や民社党の組替動議を否決したうえ、政府原案どおり可決されたのであって、順調なステップで成立したものといえよう。予算の大枠は以下のとおりである。

一般会計	2兆4268億円	
特別会計	(入) 4兆8430億円	(出) 4兆5491億円
政府関係機関	(入) 2兆2452億円	(出) 2兆0736億円
国税減税額	987億円	
財政投融资計画	8596億円	
地方財政計画	2兆2851億円	

34年度以来ひたすら規模拡大の道を進んできたのに対して、37年度は久々に引締めを課題とすることとなった。だがそれは、一方で2年目に入った所得倍增計画の着実な実施という枠内での引締めということであり、単純化していえば、短期的な引締めと長期的な拡大との綱引きの中で、37年度予算は編成されていくことになるのである。もっとも、後掲の予算編成方針の文面から分かりますとおり、引締めという文言は用いられず、せいぜい弾力的運用に配慮すると表現されているにとどまる。高度成長型予算といっても、つねに拡大一方であるわけではなく、32～33年度の原型で示しておいたように、成長とそれに即応した拡張ぎみの財政運営の結果、国際収支が逆調に転じて財政金融面からの引締めが不可避となる。その引締めが成功すると、次の成長路線に乗り、予算も再び緩和傾向に転ずるというパターンが描かれるのである。34～36年度に対する37年度の位置が、32年度に対する33年度というコントラストに対応する、というわけである。ただし、その場合緩和と引締めは概してアンバランスであって、

強くかつ長期の緩和ないし拡大ののち、緩やかで短期の引締めが試みられる、という組合せとなりがちである。32年度と33年度の場合はそうとはいえないかもしれないが、34～36年度と37年度との組合せは明らかにそのパターンを提供している。

いわゆる岩戸景気の持続の結果、労働力は次第に不足に転じ、物価は上昇のスピードをはやめ、36年1月から国際収支の経常収支は赤字に転じ、5月には総合収支も赤字を記録した。このため、37年度の標準予算の作成が始まる6月には輸出振興策がとられ、7月には公定歩合も引き上げられている。こうした流れの中で「行き過ぎた経済成長をスローダウンさせ」¹⁾るべく予算編成を行うという方向が示されていく。当初から国際収支をターゲットにして「強い引締めの態度をもってのぞむべき」²⁾であるという立場がとられたのである。

(2) 増加する財源の留保プランの挫折

ところが、昭和37年度の歳入は依然として増加しつづけることが予想された。1つは過去の成長の果実としての35年度の歳入剰余金が、1251億円という前例のない大規模なものになるからである。36年度当初予算での剰余金収入が512億円だったので、その2.4倍もの大きさに、その差額739億円が自動的に歳入増加分となるのである。大蔵省ではこれは「行きすぎた経済成長によってもたらされた臨時的収入の性格をもつものであるから、これを引きあてとして政策費を増加することはさけるべきである」³⁾と考えていた。さらに37年度の税の自然増収の見積りは、当然所得倍增計画で予定している7.2%の成長率を前提として算出しなければならないが、そうするとその増収額は4400億円にもものぼることとなる。これらに雑収入の増額150億円を加えると、増収は5289億円にも達するというのが、9月4日の見通しであった。こうした多すぎる歳入予想に直面した大蔵省では「相当額の財源留保を行う必要がある」⁴⁾「減税による予算規模の縮小よりはむしろ資金の棚上げに重点を置き、少なくとも一千億円程度を棚上げ留保」⁵⁾したいとしていた。その方法としては、大別して「(1)資金の棚上げを行う方法」、「(2)歳出に景気調整的な条件を付する方法」、「(3)歳入超過予算を組む方法」をあげ、さらにそれぞれを細分して32年度に経験済みの「経済基盤強化資金」の活用をはじめ、多彩な手法のメリットとデメリットを比較

考察している。なお大蔵省はいわゆる転型期論を全面的に採用していたとは思われないが、しかし、岩戸景気の間に累積した設備投資によって、需要高圧経済から供給高圧経済への移行がありうるという考えをもっていなかったわけではない。したがって、37年度予算編成にあたっては、一方で引締めを基調としつつも、他方ではそれへの配慮をも働かせて「均衡予算であるが、当初から一部の予算に留保条件を付して経済情勢に即応できるような弾力的な予算」⁶⁾を想定していた。

こうして、37年度予算編成作業は、財源の留保ないし棚上げというトピックを中心に展開していくが、その過程でほかならぬこの中心テーマが、強力な減税要求や歳出化圧力によって後退を余儀なくされていくこととなる。各省庁からは既定の所得倍增計画に基づいて、支出や財源留保の形をとった新規要求が出され、次年度に参議院選挙を控えて、自民党内では強い引締めを回避して積極施策を打ち出すべし、とする意向が強く、また同時に自民党内にも強かった減税論は、税制調査会からも打ち出されていたのである。とくに自民党では、自然増収見積りを次々と引き上げる一方で、財源留保は見送るという方向を示し、妥協案として「留保条件付歳出」というアイデアが登場する。「37年度予算に景気調整的要因の一として盛り込む『留保条件付歳出』の構想は、各省所管歳出予算に計上した経費のうち特定のものについては、その実行を景気の動向に応じて抑制し、もし年度内に支出の機会がなければ、これを翌年度に繰り越して使用することとし、予算執行について経済動向に応ずる機動性を与える考え方である」。⁷⁾しかし、当然予想されるように、こうした年度内の予算執行の抑制や、まして次年度への繰越しについては、憲法や財政法の単年度予算原則や会計年度独立原則規定に抵触するおそれがあり、財政法改正問題を引き起こす。法制局や大蔵省内でもこれについて賛否両論があったようであるが、結局実現せずに終わった。⁸⁾

(3) 緩やかな膨張

財源留保構想が実現できなかったことで、昭和37年度予算編成は屈折を余儀なくされる。留保が実現できなかった代わりとして、大蔵省は直接に財貨サービス購入に結びつかない予備費をはじめ、国債費、地方交付税交付金、食管会

計繰入れ、産投会計繰入れなどを増額して、せめて景気抑制の実をあげようという大蔵原案を作成した。しかし、所得倍增計画路線に変更がないのであるから、計画に基づいた長期的な社会資本のための公共事業や社会保障や人材育成のための支出は増大させねばならず、減税もある程度は実施し、そのうえ短期的な政治日程＝選挙に対応すべき歳出増加要求(恩給ベース引上げ、旧地主補償、教科書無償給付など)も無視し難い。結局、主計局苦心の大蔵原案のもっていた含みは、復活折衝でその少なからぬ部分が吸い上げられ、この工夫も十分には実らずに終わった。

それは最終的には「当面の景気調整のみに着目して財政規模の圧縮を図ることが、福祉国家への道を歩むわが国においては必ずしも適当でなく、財政に期待される各種の要請にこたえる必要が存在する」⁹⁾からであり、「37年度予算は景気調整と経済各分野の不均衡是正という2つの課題の解決を目的として編成され」¹⁰⁾たのだという大蔵省の解説がなされることとなった。こうした背景をもって作成された「37年度予算編成方針」は以下のとおりである。

昭和37年度予算編成方針

(36.12.15閣議決定)

昭和37年度における財政運営は、さきに閣議の了解を経た「昭和37年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、国際収支の均衡を速やかに回復することを主眼とし、

- (1) 健全財政を堅持し、経済情勢の推移に即応してその弾力的運用に配意しつつ、
- (2) 長期にわたる国力発展の基盤を充実するため、ひきつづき既定の重要施策を重点的に実施し、新規の施策は、特に緊要なものに限定することをもちえて基本とする。

昭和37年度予算及び財政投融资計画は、この基本方針に基づき、左記により編成する。

記

- 1 中小所得者の負担軽減を図るため、間接諸税及び所得税を中心とし、国税において、平年度1,200億円(初年度1,000億円)程度の減税を行なう。
なお、この際、税源配分の適正化により、地方財源の充実強化を図るとともに、地方税においても、負担の軽減合理化を行なう。
- 2 国民生活の向上と社会福祉の充実を期するため、社会保障施策を拡充する

とともに、生活環境施設の整備を促進する。

- 3 産業構造の変化等に即応してエネルギー対策、雇用対策を強化し、事業の整備と労働力移動の円滑化に努める。
- 4 道路、港湾、国有鉄道、電信電話等を計画的に整備するとともに、水資源の開発を促進し、産業基盤の充実強化、地域格差の是正を図る。
- 5 災害復旧の促進と治山治水対策の計画的実施により、国土保全施設の強化を図る。
- 6 文教の刷新充実と科学技術の振興を図り、特に、科学技術教育を推進する。
- 7 貿易自由化に即応しつつ、国際収支の改善を図るため、特に、輸出振興、対外経済協力を強力に推進する。
- 8 農林漁業に関する基本的政策に基づき、農林漁業の構造改善を推進し、その近代化、高度化に努める。
- 9 中小企業については、その近代化、合理化を促進し、経済基盤の安定強化に資する。
- 10 補助金及び旅費、庁費等一般行政費の節減合理化を行なう。特に、外貨払いを伴う不急不要経費については、これを抑制する。
- 11 行政機構の拡充、人員の新規増加は、厳にこれを抑制することとし、欠員については、原則としてこれを補充しない。
- 12 地方財政についても、国の財政運営の方針と同一の基調によるものとする。

みるとおり、「国際収支の均衡を速やかに回復することを主眼とし……健全財政を堅持し、経済情勢の推移に即応してその弾力的運用に配意し……既定の重要施策を重点的に実施」¹¹⁾するのだといい、与党自民党はこの年の予算を「健全成長予算」と命名している。¹²⁾そこで次にこうした方針に基づいて編成された37年度予算の内容を簡単にみておくことにしよう。

〔注〕

- 1), 2), 3) 「37年度予算の考え方」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 平成2年, 東洋経済新報社, 212ページ)。
- 4) 「財源留保の方法について」(前掲, 『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 213ページ)。
- 5) 「37年度予算の考え方」(前掲, 『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 212ページ)。
- 6) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」(平成6年, 東洋経済新報社), 562ページ。
- 7) 「景気の動向に應ずる予算の弾力的執行の制度について」(大蔵省資料Z21-247)。

- 8) 石野信一口述。
- 9), 10) 『国の予算』昭和37年度, 15ページ。
- 11) 『国の予算』昭和37年度, 856ページ。
- 12) 『国の予算』昭和37年度, 849ページ。

2 内容の概要—租税政策の新機軸

(1) 「大型」で「抑制的」

まず予算の規模と性格についてであるが、一般会計2兆4268億円は昭和36年度当初予算に比して24.3%(補正後最終予算比15.2%)の増加となっている。これは大型予算とよばれた36年度当初予算の対前年度当初予算比24.4%に匹敵し、対国民所得比では16.9%で、むしろ36年度(当初15.3%, 補正後15.6%)を超えているのみならず、33年度以降15%台だったすべての年を上回っている。また、中央・地方を通ずる政府財貨サービス購入の対GNE比は20.6%で、これも18～19%だった36年度以前のすべての年を超えている。¹⁾租税負担率も22.2%となってやはり従来の年次を超えている。当然こうした大規模予算に対しては、景気刺激的である旨の批判がなされた。これに対して大蔵省は以下のように説明した。37年度予算は国際収支の均衡を下期に達成する前提で立てられた5.4%という経済成長率に相応したものであり、上記の各数値が高いのは、37年度の民間投資の停滞ないし減少を織り込んであって、国民所得の伸びが従来の実績より低く見積もられていることの反射にすぎない。これは33年度の引締めの際にみられたのと同じ現象である。そのうえ、復活折衝で復活財源に多くをとられたとはいえ、予算の内容の少なからぬものは棚上げ的性格をもっており、財政投融资の原資むけのものは、引締め基調の金融を前提にして、その衝撃を和らげるクッションとしての補完作用をねらったものであって、政策全体としての整合性は保たれている……。²⁾

(2) 間 接 税 減 税

歳入出の特徴としては、昭和37年度予算の場合も前年度同様、減税、社会保障、公共投資がいわゆる3本柱をなしていることがまずあげられる。これに加

えて、文教、科学技術、貿易振興、中小企業、農業など全体として産業構造近代化が政策の中枢を形成していることが、予算編成方針から読み取れるであろう。そこで、以下簡単に主要政策に係わる予算を検討しよう。まず減税についてみると、予算編成方針でも水田蔵相の第40回国会における財政演説でも、政策内容を述べている場合にはいずれも冒頭に減税が位置している。最重要課題だと位置づけられていたのであろう。その減税は、間接税減税と、地方財源充実強化のために中央地方間の税源配分を是正するという2つの特徴をもつ。この時点で間接税減税がとりあげられたのは、第1に戦後長期にわたって所得税を中心とする直接税の減税に重点がおかれてきて、所得税非課税世帯などの低所得者層の負担が相当重いまま放置されてきたため、所得再分配、貧富格差是正の必要があると認められたためである。事実、昭和25年度から36年度までの減税総額約8000億円のうち、7500億円が直接税の減税であった。このため、37年度には減税額1041億円のうち57%にあたる594億円(平年度1245億円)が間接税減税に充てられた。第2に強成長の長期継続の結果、物価とくに消費者物価の上昇が目立ち、間接税減税の物価上昇を抑える効果が期待された。もっとも、逆にこの軽減が消費刺激につながるおそれもあるので、それにも配慮しつつ、課税対象相互の不均衡是正を図ったものであり、酒税、物品税、入場税、印紙税など全般的な軽減がなされている。所得税については、中小所得者の負担軽減のため、各種の控除引上げがなされている。なお、37年度には国税通則法が制定され、税制全体を通ずる基本的な法律関係の明確化が図られた。

(3) 地方への税源移譲

昭和37年度減税の第2の特徴は地方財源強化のための国税の税源移譲による、国と地方との税源配分是正である。これは、繰り返される国税直接税の減税が地方税に連動して、地方財政当局が、意図せざる自動的な減税に見舞われて財政運営に支障が生ずる、というこれまでの経緯に鑑みて、税制調査会が国税改正の影響を遮断する必要があると答申したのを受けて行われたものである。地方の自主財源強化のために、国税所得税収のうち218億円を道府県税に移譲し、地方税たばこ消費税率を2%引上げ、一方、入場税の地方譲与税制度を廃止した。所得弾力性の高い国税に比べて、全体として増収が遅れ気味な地方税が、

さらに国税に連動して不本意な減税に追い込まれる、という状況に対して、この時期の豊富な国税収入を背景に、地方へ税源を移譲することによって地方財政の強化を図ったのである。いわば、高度成長の財政的果実を、地方へより豊富に均霑させる手段が講じられたのである。間接税の減税といい、この地方税充実といい、いずれも速いスピードで展開した高度成長に遅れ気味であった部門への手当てとか、階層的、地域的格差の是正策の採用という意味で、37年度予算の新味だといっていいであろう。

(4) 不変の歳出パターン

税制改革に比べると歳出面ではあまり顕著な特色は見当たらないようにみえる。まず公共事業についてみると、昭和37年度の公共事業関係費は4398億円で、歳出中の構成比は18.1%であり、対前年度比増加は27.3%の938億円となっている。これは30年代でもっとも高い伸びである。その中ではやはり道路事業費の伸びが大きく、それを支えるものとしては、道路目的財源たる揮発油税の伸びが大きいことが最大の要因である。その他所得倍增計画に則った各種の長期事業計画が、災害復旧やオリンピック開催を控えて、繰上げ実施されているうえに、新たに新産業都市建設法や豪雪地帯対策特別措置法など、所得倍增計画の一環をなす後進地域開発や、格差解消を狙う公共事業関係新事業が導入されたことなどが響いている。

社会保障関係費は2926億円(歳出構成比12.1%)で、対前年度18.6%の伸びである。35、36年度に比べて落ち着いているのは、36年度までで一応の制度が整えられて、とくに37年度に新機軸が打ち出されることはなく、既定の支出を続けるという体制ができたからである。といっても国民健康保険の療養給付費や年金支給条件緩和など、レベルアップを伴う手直しが少なからずなされて伸びを支えているのである。なお高度成長の裏側で衰退産業の影を一身に背負った感のある炭鉱離職者の失業対策費というべき「炭鉱対策費」の新設が目につく。高度成長型財政の担うべき課題の1つの側面を示す歳出費目ということになる。

財政投融资計画についていえば、37年度には8596億円で、対前年度比17.9%の伸びであり、対一般会計規模は35.4%でいずれも前年度の比率を下回ってい

る。「健全予算」ないし「健全成長予算」と銘打った一般会計よりも、むしろ実体的には、財投のほう抑制気味に編成されたのである。この年度には、財投関連の新規機関として、阪神高速道路公団と産炭地域振興事業団の新設が目される。前者は成長部門に、後者は衰退部門に対応する高度成長財政を象徴する2つの対照的な機関の登場である。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和37年度、16-17ページ。
- 2) 『国の予算』昭和37年度、16-17ページ。

3 補正予算

昭和37年度も2次にわたる補正予算が組まれている。第1次は542億円、第2次は821億円で、結局最終予算は2兆5631億円となる。補正は例年どおり給与改善費や災害復旧費、地方交付税交付金など義務的色彩の濃いものが計上されている。新しいものとしては、やはり石炭対策費が計上され、この時期のエネルギー交替を象徴している。また第2次補正では産投会計への繰入れ350億円が目立つ。これは一方からいえば、37年度の年度途中の自然増収を次年度の財投出資財源として留保しようというのであるから、37年度税収が豊富であることを示していると同時に、予算の景気刺激的な運用を避けようとする大蔵省の意志の表明でもある。産投会計の固有財源は、37年度の226億円から38年度には40億円へと激減することが予想されているのに、すでに動きだしていた38年度の概算要求では、この時すでに1800億円もの額が要求されていた。したがって、理財局としては600億円、田中蔵相も400億円などを繰り入れる腹づもりであったのに、結局350億円にとどまったのであった。年度途中の豊富な自然増収を補正予算の折に産投会計へ繰入れ留保することによって次年度以降の出資財源を形成するという手法は、これまでくり返されてきて、とくに37年度はじめには財政法改正までなされたことは既述のとおりである。それは当該年度の歳出規模を抑制するという経済効果とともに、その資金を取崩す年度の予算なり財投計画なりをそれだけ組みやすくする効果があることはいうまでもない。ところが、今回は理財局なり蔵相なりの思惑を大幅に下回ったため、資金の水

脈が細ることによって、次年度以降の財投を含む予算編成を従来よりは困難にすることが予想されるのであった。

第6節 昭和38年度予算—基本パターンの踏襲

1 「転型期」論と予算編成

(1) 財源難予想

昭和38年度予算は38年3月30日に以下のとおり成立した。

一般会計	2兆8500億円	
特別会計	(入) 5兆4685億円	(出) 5兆1755億円
政府関係機関	(入) 2兆4964億円	(出) 2兆3354億円
国税減税額	499億円	
財政投融资計画	1兆1097億円	
地方財政計画	2兆6336億円	

一般会計は対前年度比4232億円、17.4%増で、37年度の場合の4740億円、24.3%増からは大きく落ち込んでいる。そうになったのはこの予算が、景気の先行きについて悲観的な空気が強まっている中で編成作業が進められたことに由来する。実際、42カ月にも及んだ史上最長の岩戸景気は、36年9月以降の景気調整策の浸透によって終わりを告げ、長期の成長を牽引してきた民間設備投資の累積のゆえに、爾後は需要高圧経済から供給高圧経済へと転じ、消費需要とならんで財政が景気を支えなければならないような時期が到来しようとしているとみなす「転型期」論が、『経済白書』で主張されていた。景気後退に伴って最大のポイントの国際収支は、38年度の標準予算作成期にあたる37年7月には経常収支が黒字に転じ、したがって各種の引締め措置の緩和がこれに続いて採用され、先行き上昇の気配は感ぜられたものの、当面38年度の税収なり自然増収なりの見通しは37年度の場合に比べて弱気にならざるをえない状況であった。37年度の場合、4800億円以上にも達していた予想自然増収が、38年度については所得倍增計画による7.2%の成長率が達成できたとしても、前年度を2000億円も下回ると予想されていた。ただし、38年度歳入のうち、前年度剰余金は36年度の高度成長のゆえに2627億円もの額に上り、前年度の場合125億円

の対前年度増にすぎなかったのに、38年度には1376億円もの増となり、制度上、2年前の成長の果実を採り入れられるところのこの項目については、37年度より豊富であった。2年前の高成長が2年後を潤すという仕組みのゆえに、財政の停滞ないし緊縮が予想される年度の歳入を潤し、それが引締めの度合いを緩和する……というのは、高度成長型財政の1つの特徴であって、38年度はそれに該当する。だがそれにしても前年度の増加財源の総額が5775億円にもものぼっていたのと比べれば、なお1000億円も減少することとなったのである。果然、38年度予算編成はこの財源難をめぐる論争とともに展開することとなった。

(2) 公債発行賛否両論

7月18日には内閣改造があり、水田に代わって田中角栄が蔵相に就任したが、この間にも、与党自民党内部をはじめ各方面から、財源対策として、建設公債の発行や前年度剰余金の国債償還費充当の停止や外為会計のインベントリ一取崩しなどの諸策を採用すべしとする声があがっていた。昭和20年代末から、不況期を中心として折に触れてこの種の議論が浮上しなかったわけではないが、今回はその強さと広がり、かつてないレベルに達していたといえそうである。というのは、何よりも経済企画庁でさえ転型期論を打ち出していたほどであって、供給力過剰化への懸念が広くもたれていたことが、心理的な公債発行論などの支持基盤をなしていたからである。財政の出番、というわけである。論者の主張は以下のとおりであった。税の自然増収に多くを期待できないのに対し、岩戸景気の過程で民間設備投資が急拡大したのに、公共投資の立後れが目立っているので、不況期の38年度こそそれを取り戻す好機であり、大幅な歳出の増加を図るべきである。ところが一方では税負担の現状からみて減税も実行せねばならないのに、従来豊富だった税の自然増収は期待できない。となればその財源不足を補うべく、何よりもまず建設公債を、ついで減税公債を発行すべきである。しかも供給高圧経済では、金融緩和が見込まれて資金不足の心配はなく、財政の側では長年の不発行政策のために公債費負担は小さく、発行の条件はすべて整っている……。

こうした主張について大蔵省はおおむね以下のようにそれを反駁批判している。¹⁾ まず公債発行はその規模のいかんを問わず、政府が健全財政主義を放棄

し、放漫財政に転じたとする強いアナウンスメント効果を発揮する。国家予算が民間経済活動に与える心理的影響の大きい現状から考えて、それは避けなければならない。次いで38年度の全般的な経済動向については、いわゆる転型期論は必ずしも妥当とはいえず、ある程度供給圧力が高まるにしても、深刻な不況は予想されず、むしろ投資を中心とした需要圧力は依然として高く、国際収支の限界を超えがちな日本経済の体質は変わっていない。したがって貿易自由化を控え、少なからぬ外貨負債を抱えている以上、やはり国際収支を最大のターゲットとみなす必要があり、手綱は緩められない。一方、財源面からみれば、確かに税の自然増収の減少幅は大きい、しかし前年度剰余金がきわめて大きいことから、37年度以来沈滞している民間設備投資を考えれば、38年度には公共投資を進めて民間投資とのギャップを埋めることは十分可能である……。さらに公債発行に関連して、金融市場についての大蔵省の判断はこうである。38年度には多少の緩和はあっても、もともとのオーバー・ローン状況の継続からみて、公債の市中消化は困難である。国債流通市場のない日本では、個人消化は期待できないから、金融機関引受けを予定せざるをえないが、その場合、かなり高利を付さなければならず、それは事業債や金融債にも波及して民間の全般的な金利コストを高めるおそれがあるので、国際的に貿易自由化を迎えようとしている日本経済としては、それは避けねばならない……。

(3) 剰余金繰入停止賛否両論

前年度剰余金の国債償還費繰入停止論の言い分は、こうである。²⁾ 前年度剰余金の2分の1である1067億円を国債整理基金に繰り入れた場合、国債残高が僅少なため、要償還額が少なく、余裕が生ずる。このような状況では剰余金の一部または全部を一般財源として利用すべきである……。長期にわたる高度成長と、同じく長期にわたり公債発行を行わなかった財政との組合せの結果もたらされた国債整理基金の余裕と、それを根拠とする論者の主張は、それ自体高度成長型財政の特徴であったといってよい。しかしこうした論者の主張について大蔵省はこう批判する。それは昭和38年度だけの臨時措置にとどまらず、恒久的な繰入れ廃止に結びつく恐れがある。また本来剰余金は臨時的な財源であって、これを経常的な経費の増加に充てることは、将来の予算編成を困難にす

る。それどころか、37年度の剰余金が乏しいことが確実に予想されていて、その結果39年度には財源難から公債発行に追い込まれかねない。また健全財政の見地から、財政に剰余が生じた場合にはまず過去の負債を償還し、財政の余力を減債の形で蓄積し、財政の弾力性の幅を広げておくべきである。

(4) インベントリー取崩し賛否両論

インベントリーの取崩しについての論点は以下のとおりである。³⁾ 主張者は、公債発行には問題があるとしても、インベントリーの取崩しの場合は、金額に上限が画されていて濫用されることはないし、一般国民への心理的影響も少ないという。これに対して大蔵省は、インベントリーを引揚げるには、外為会計が外為証券を増発するか外貨を日本銀行に売却するほかないが、いずれも通貨増発による財政資金の支払いとなり、日銀引受けの公債発行と同様景気刺激的に作用する。また取崩しは一回限りであるから、これを減税や経常的経費の増額に充当すると、後年度の予算編成を困難に陥れる恐れがある、などの理由で反論している。

(5) 景気政策と予算—大蔵省の立場

上記の3つの論点は高度成長期を通じて繰り返し予算膨張のための財源捻出手段として持ち出されているのであるが、昭和38年度には以前にもましてその主張が強まっていたので、大蔵省としても健全財政を堅持する姿勢を示す必要から、総括的に論点整理を試み、全面的にこれに反論したものであろう。

こうした大蔵省の主張は、とりあえずは38年度予算編成について述べられたものであるが、その背景には、そもそも財政と景気政策との関係はいかにあるべきかについての、大蔵省ないし主計局の判断があったのであり、この議論はそこに源を発している。それはたとえば37年10月24日主計局調査課「景気対策としての財政」⁴⁾に示されている。同文書はいう。金融と財政が一体となって景気調整を行うというよりは、どちらかといえば財政は数年以上にわたる長期かつ深刻な不況対策としては適しているが、短期的な対策には以下の理由で適格的でなく、金融が中心となるべきである。(1)財政措置は、原案→国会審議→執行と時間がかかり、短い周期の景気変動には適切に対応しえず、逆作用のお

それもある。(2)財政支出のうち、調整手段の中心をなす公共投資の多くは数年度にわたる計画に基づいており、短期的な変動に対応しようとすればロスが大きくなる。単年度事業は少なく、あったとしても災害復旧などは時期を自由に選択する余地は小さい。(3)もともと民間に比べて遅れのある公的投資には支出圧力が強く、いったん拡大すると景気過熱期にも縮小は困難である。

このように一般的に財政による景気調整策にネガティブな姿勢を示したのち、同文書は、財政による調整としてはまず税の自動安定機能が、ついで税率の弾力的な操作などが考慮に値するとしている。また健全財政が日本銀行の金融政策の効果を高めているので、今後とも健全財政による財政の中立性の維持が望ましいとしている。こうした基本的な考え方は、格別この時に現れたものというわけではなく、30年代を通じてほぼ一貫して保持されてきたものであることは、折々に大蔵省内で作成された多くの文書から明らかであり、急膨張をみせた高度成長期予算も、こうした発想に基づいてそれに適合的だと大蔵省が判断した限度内で編成執行されてきたのであった。38年度予算もその線に沿って以下のとおり編成されてゆく。

〔注〕

- 1) 大蔵省主計局「公債発行について」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」,平成2年,東洋経済新報社,249-51ページ)。
- 2) 大蔵省主計局「剰余金について」(前掲,『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」,251ページ)。
- 3) 大蔵省主計局「インベントリーの取崩しについて」(前掲,『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」,251ページ)。
- 4) 「景気対策としての財政」(前掲,『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」,248-49ページ)。

2 予算の編成と内容

(1) 財政投融資の積極的活用

昭和37年12月22日に閣議決定された「昭和38年度予算編成方針」は以下のとおりである。

昭和38年度予算編成方針

(37.12.22閣議決定)

昭和38年度における財政運営は、「昭和38年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、通貨価値の安定と国際収支の均衡に留意しつつ、経済の正常な発展に資することを目途とし、

- (1) 健全均衡財政の方針を堅持するとともに、財政投融資においては、政府資金・民間資金を通じ、その活用について積極的に配意し、
- (2) 将来にわたる国力発展の基盤を充実するため、輸出力の増大を第一義とし、社会資本の充実、産業基盤の強化に努める等、ひきつづき重要施策を着実に推進することに重点をおき、経費及び資金を効率的に配分、運用することをもって基本とする。

昭和38年度予算及び財政投融資計画は、この基本方針に基づき、左記により編成する。

記

- 1 中小所得者の負担の軽減を図るとともに、資本の蓄積、社会資本の充実、中小企業及び農林漁業の振興、科学技術の向上等に資するため、国税において平年度540億円程度の減税を行なう。
なお、地方税においても、その負担の軽減合理化を行なう。
- 2 道路、港湾、交通通信施設等の社会資本の充実を促進するとともに、治山治水対策の着実な実施に努め、産業基盤の充実強化と国土の整備保全を図る。
- 3 文教を刷新充実し、「人づくり」政策を推進するとともに、科学技術の振興を図る。
- 4 社会保障関係施策の拡充と住宅その他生活環境施設の整備を図るとともに、物価安定対策を推進して、国民生活の向上安定と社会福祉の充実を期する。
- 5 貿易・為替の自由化、国際経済環境の推移に応じ、国内産業の整理合理化を図るとともに、輸出の振興と対外経済協力の推進に努める。
- 6 産業構造の変化等に即応して、雇用対策を強化し、労働力移動の円滑化に努める。
- 7 農林漁業については、その構造改善を推進し、近代化・高度化を図る。
- 8 中小企業に関する基本的政策を確立して、その近代化・合理化を促進し、経営基盤の安定に資する。
- 9 補助金等の整理合理化を推進するとともに、一般行政費についても、その効率的使用に一層努力する。
- 10 行政運営の能率化を図り、行政機構の拡充、人員の新規増加は、厳にこれを抑制することとし、欠員についても、極力、その補充を抑制する。

11 地方財政においても、国の財政と同一の基調により運営するものとする。見るとおり、ここではこの予算は健全均衡財政の方針に基づいて編成されたと、上記の基本的な立場が確認されている。と同時に「財政投融资においては、政府資金、民間資金を通じ、その活用について積極的に配意」すると、強い支出需要には財投が積極的に対応するという姿勢を示している。これも30年代を通じてみられた予算編成の姿勢であるといつてよいが、とりわけ38年度は公債発行論が強まっていたこともあって、民間資金の活用を強調しているところからも分かるように、財投の幅広い活用を表面に押し出しているのが印象的である。ちなみに、財投の規模(当初計画、実績とも)が1兆円を超えたのは、この38年度においてである。こうした方向づけの中で「輸出力の増大を第一義」とすることがうたわれている。1月23日の田中蔵相の財政演説でも「この年の課題にこたえるための努力の焦点を1つに絞れば、それは輸出力の増大である」¹⁾と主張されている。敗戦以来、対外的に閉じられていた日本経済が、貿易為替の自由化やIMF 8条国移行などによって再度世界経済に向かって開かれようとしていたこの時期の政策課題の焦点が、ここに置かれるのは自然なことであった。高度成長型財政の中に、対外的な政策を整合的に位置づけるという課題がこのころから切実になってくるのである。

(2) 開放経済への備え

こうした大枠と基本方針の下、所得倍増計画を踏まえた3重点中心歳出と、政策減税重点の減税政策とが、昭和38年度予算の内容を特色づけている。3重点ないし3つの柱といわれるのは、公共事業関係費、社会保障関係費、文教及び科学振興費であり、所得倍増計画発足以来の基本的な支出パターンであるが、池田首相の「国造り」、「人造り」政策を反映しており、38年度歳出増加額のほぼ5割がこの3者で占められている。歳出全体の対前年度伸び率が17.4%なのに対して、上記3費目はそれぞれ20.8%、22.4%、20.5%の伸びを示しているほか、公共投資関係の財投は34%(160億円)の増加となっている。これら主要費目とりわけ公共事業関係の伸びは、財政主導時代の到来を予想した転型期論に対応しているといえなくもないが、むしろ以下のように考えられるのではなかろうか。まず伸びについてはもともとの所得倍増計画と対応する長期計画に

沿った継続的な支出について、せいぜいそのスピードアップを図ったものとみなすのが妥当なところであろう。また一方で、貿易自由化を目前にして、日本経済全体の生産性を高めることが焦眉の課題だった当時としては、そのための民間設備投資はむしろ促進させる必要があり、したがって、それを支える社会資本の基礎づくりを担う公共投資も増大させねばならなかった。とすれば、この時点での公共事業関係費や関連の財投の大幅な伸びは、その政策課題に適合したものだったということになろう。加えて、オリンピック道路や東海道新幹線開通に伴う道路などの、特殊な必要からの支出もあった。さらに、都市の膨張からくる環境悪化への対応としての、下水道整備5カ年計画の策定をはじめ、終末処理場整備5カ年計画、し尿処理施設整備5カ年計画など、長期にわたる高度成長の果実としての、都市化の進展が必然的に生み出す環境悪化に対応すべき支出が増加した。これらは、成熟した高度成長型財政の一側面と特徴づけられるであろう。

社会保障関係費は、伸び率が高いがすでに制度的整備が一段落していることを前提にして、新制度の導入ではなく、生活保護や国民健康保険や福祉年金など、各種の制度の水準引上げが伸びの内容となっている。なお、上記の環境に係わる各種長期計画への支出は、公共投資であると同時に広い意味での社会の福祉水準引上げの経費でもある。

文教及び科学振興費は、池田内閣における「人造り」政策の中軸をなす経費であって、経済成長を担う人材の確保が、成長の持続とともに次第に困難になろうとしている趨勢に鑑みて、国立高等専門学校が12校創設されたり、国立大学の工学部や理工系学科が増設されるなど、とくに理工系の高等教育に力が注がれた。「最近における急速な技術革新と産業の発展合理化に対処しうる人的能力を確保するため、科学技術教育の積極的推進と教育環境の整備に特に重点を置いて」²⁾(田中蔵相)いるというわけである。

(3) 二重構造対策

これらは、経費構成のトップに位置する重要経費であり、かつ伸び率の高いものであるが、この年の経費の中で伸び率の際立って高いものは、特殊な性質の産業投資特別会計繰入れ(1161%)や国債費(69.7%)を別にすると、農業近代

化資金融通促進費(89.6%)、農業構造改善対策費(81.9%)、石炭対策費(66.8%)、環境衛生対策費(49.2%)などがあげられる。最後の環境衛生対策費は、すでに触れたように生活環境改善を目指していることはいうまでもないが、その他は低生産性部門や構造的な不況業種を対象としたものであって、いわば産業内部の格差是正なり生産性向上なりが目的である。貿易や資本の自由化を控えて、国内の産業構造高度化や合理化を進めることは、喫緊の課題であるが、それは基幹産業についてそういえるのみならず、二重構造の底辺部分にもそれなりの手当てが求められているのであり、そのために急激な財政資金の投入が試みられようとしているのである。それら低生産性部門の近代化合理化により、日本経済全体の生産性を高め、国際的な経済競争を勝ち抜こうというのである。

一方、昭和38年度に大幅に金額が削減された代表として、食管会計繰入れがあげられる。いうまでもなくこれは、米価の逆ざやから生ずる同特別会計の赤字を埋めるための繰入れであり、予算編成のたびに、大蔵省はその解消を求めて消費者米価の引上げを主張し、32年10月以来5カ年にわたって不成功に終わっていたのであった。それが37年12月から引き上げられた(約12%)ため、710億円から535億円へと175億円(24.5%)もの削減が実現できたのである。政府はこれによって浮いた財源をもって、当時「1000万人といわれているいわゆるボーダーライン階層」³⁾、低所得階層すなわち被保護階層より上であって所得税納税階層より下という位置にある階層への手当てを行うこととしている。⁴⁾ 母子福祉年金や老齢福祉年金、児童扶養手当、低所得者の国民健康保険料の軽減などがそれである。高額所得者層を含むほとんどすべての国民が消費する米への価格補給を抑制して、所得税減税からも狭義の貧困層対策からも受益することのなかった谷間の低所得階層へ、ようやく手をさしのべるようになったというのは、高度成長の果実が、よりきめ細かく配分されるようになったことを物語っている。福祉国家としての施策が、緊急の貧困対策からややレベルアップして、1ランク上の低所得層に及んだのであるが、これはやがて次第に中間層へと拡大していくことになり、ここにその拡大の第一歩が印されたのである。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和38年度、842ページ。
- 2) 『国の予算』昭和38年度、848ページ。

- 3) 社会保障制度審議会「『社会保障制度の総合調整に関する基本方策』についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告の要旨」(『国の予算』昭和38年度、45ページ)。
- 4) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」(平成6年、東洋経済新報社)、633ページ。

3 小規模な減税

昭和38年度の減税が小規模(税制改正による減税は499億円)だったのは当然であった。税制調査会答申が所得税減税のために基礎・配偶者・扶養及び専従者の各控除の1万円引上げを主張しているのに、基礎控除以外は半額に抑えているほどで、結局それを含めた一般減税は296億円にとどまった。一方、貯蓄奨励のための利子・配当課税の優遇を中心とした政策減税には、246億円が充当された。小規模減税の内容は、貯蓄—投資—対外競争力強化のための政策減税が中心だったのである。もともと財源難で減税政策がとり難かったのではあるが、それでも物価上昇傾向が継続する中で、一般減税も無視できず、自由化を控えて、負担軽減からひいては生産性向上のための投資促進優遇減税の要求もなお強く、広範な減税要求は多少とも満たさねばならない。一方、健全均衡財政の方針は堅持したいが、例年に比して税の自然増収は大幅に減少する見込みで、唯一豊富なのが36年度の成長がもたらす前年度剰余金である……という状況の中で選択されたのがこの小規模減税であり、前述のような相対的に低い一般会計の伸びであった。それにもかかわらず潜在している強い財政への期待に応えようとして試みられたのが、財政投融资への一層の依存なのであった。

4 財政投融资

昭和38年度は、何といても一般会計の財源難が問題の焦点となっていたので、それを補うために、予算編成方針も述べているように財投計画が積極的に拡充された。対象機関として国立病院特別会計や日本鉄道建設公団など5機関が追加されて39機関となった。運用面では道路3公団に対する投融资が対前年度比68.2%という大幅増となったのが目をひく。これは、日本国有鉄道への対

前年度比21.1%増とともに、名神その他の高速道路や東海道新幹線などを中心とする、高度成長型の運輸通信施設建設拡充の完成期を代表する施策である。一方、石炭等の構造不況業種や、自由化を控えて日本輸出入銀行や日本開発銀行を通ずる輸出振興・産業構造転換などを目指す投融资も拡大している。

原資面では、長期外貨債や公募債借入金など、外国資金や民間資金の積極的な導入が目立つ。とくに政保債増発は、37年10月に日本銀行が新たに採用した新金融調節方式によって消化促進策が講ぜられることになったのを踏まえたもので、広義の公債依存体制が一步進んだといえよう。

5 補正予算—景気回復と豊富な財源

昭和38年度には3次にわたって予算補正がなされたが、第1号補正は総選挙(12月9日第3次池田内閣成立、田中蔵相留任)の関係で審議未了となり、ほとんど同一の第2号が実質上第1次補正となった。この第2号と第3号を合わせた補正額は2068億円で、補正としては戦後最大規模に達した。当初予算に対する補正率は18.6%と大規模である。これは財源が潤沢だったから可能となったのであるが、そうしたのは38年の景気が当初予算作成時の予想(名目成長率8.1%、実質6.1%)を大幅に上回って、補正時点で名目13.6%、実質8.2%の見込みとなり、いきおい年度内自然増収が見込めたからである。たとえば法人税777億円、所得税206億円などである。いわば36年度までの年度内自然増収による大型補正という高度成長型補正のパターンが早くも再生したのである。

歳出面では第1(2)号補正で給与改訂を中心とし、第3号で産業投資特別会計繰入れがなされ、前年度のパターンを引き継いでいるが、38年度には生産者米価引上げによって生ずる赤字を埋めるための、食管特別会計繰入れが500億円も支出された。消費者米価引上げが困難で、やっと前年度に実現したのであったが、生産者米価は、高度成長期を通じて毎年のように引き上げられていて、38年度補正もその一環を担うこととなったのである。歳出のうち、産業投資特別会計等への繰入れは、産投会計への繰入れ(60億円)と産投会計資金勘定への繰入れ(200億円)を含んだものである。前者は輸銀出資追加のためのものであるが、後者は年度中に生じた自然増収をリザーブして、なるべく後年度におけ

る経済情勢に対応する弾力的運用の余地を広げようという政策に基づいている。37年度第2号補正でも、当初の思惑どおりにはいかなかったとはいえ、同じ手法で350億円がリザーブとして繰り入れられて、38年度の財投原資に充てられたのであった。このほか補正要因としては、自然増収に伴う地方交付税交付金の追加など義務的経費が大きかったが、これも例年のパターンの繰返しといえてよい。

第7節 昭和39年度予算—予算変調の兆し

1 予算編成の背景・方針・大枠

(1) 従来型の当初予算

昭和39年3月31日に成立した39年度予算の大枠および編成方針は、以下のとおりである。

一般会計	3兆2554億円	
特別会計	(入) 6兆1265億円	(出) 5兆8120億円
政府関係機関	(入) 2兆7841億円	(出) 2兆6255億円
国税減税額	836億円	
財政投融资計画	1兆3402億円	
地方財政計画	3兆1381億円	

昭和39年度予算編成方針

(38.12.20閣議決定)

昭和39年度における財政運営は、「昭和39年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、IMF 8条国移行、OECD加盟後におけるわが国の国際的立場にかんがみ、この際、金融面での諸施策とも相俟って、国際収支の改善と物価の安定を図ることを目途としつつ、

- (1) いやしくも財政が景気に対して刺激的要因となることを避けるため、健全均衡財政の方針を堅持するとともに、経費及び資金の効率的・重点的配分に努め、
- (2) 将来にわたる国力発展の基盤を充実し、国民負担の軽減を図るため、画期的な大幅減税を行なうとともに、経済各部門の均衡ある発展に資するため、農林漁業及び中小企業の近代化、社会保障の充実、社会資本の整備等重要施策を着実に推進し、もって、わが国経済の安定的成長と質的強化に資することを基本とする。

昭和39年度予算及び財政投融资計画は、この基本方針に基づき、左記により編成する。

記

- 1 中小所得者の負担を軽減するとともに、企業の国際競争力強化に資する等のため、国税・地方税を通じて、平年度2,100億円程度の減税を行なう。
- 2 農林漁業及び中小企業については、生産性の向上と経営基盤の安定に資するため、確立された基本政策に基づき、財政金融上の諸施策を積極的に拡充し、その近代化・合理化を推進する。
- 3 国民生活の向上と社会福祉の充実に資するため、引き続き、社会保障関係諸施策を推進するとともに、住宅の建設及び生活環境施設の整備を促進する。
- 4 文教を刷新充実し、「人づくり」政策を推進するとともに、科学技術の振興を図る。
- 5 輸出の振興と対外経済協力を推進するほか、貿易外収支の改善に努める。
- 6 道路、港湾、鉄道、通信等社会資本を整備して、産業基盤の充実強化を図るとともに、治山治水対策を推進して、国土の整備保全を期する。
- 7 産業構造の変化等に即応して雇用対策を強化し、労働力移動の円滑化を図る。
- 8 零細補助金その他効率の低い補助金等の整理合理化を推進する。
- 9 行政機構の整備改善については、真に必要なものに限り、これを行なうこととするが、定員については、配置転換を図る等により、新規増加は厳にこれを抑制する。
- 10 地方財政においても、国の財政と同一の基調により運営するものとする。

一般会計予算の対前年度増加額は4054億円、増加率は14.2%である。この増加率は直前の36, 37, 38年度の3カ年(24.4, 24.3, 17.4%)と比べれば低いとはいえ、30年代のそれ以前の各年度、32年度の9.9%、33年度の15.4%、34年度の8.2%、35年度の10.6%などと比べればむしろ高いほうであって、その点では依然として高度成長型の基本パターンの特徴を維持しているとみなされる。しかしそれは盾の一面であって、39年度予算には、当初予算からある程度変調の兆しがあった。とりわけ補正予算段階で、それ以前の高度成長型予算では経験しなかった困難に遭遇することとなり、それが40年代型の公債に依存した予算へと連なってゆく。その意味で39年度予算は曲がり角に立った予算であったとみなされる。「転型期」論議が起こった37年度あたりから多少変調の兆しかなかったわけではないが、それは当初予算にせよ補正予算にせよ、予算のパターンを変えるほどのものではなく、基調がそのまま引き続いていたのは、これまで述べてきたとおりである。もっとも、37年度以降の予算運用のあり方が、

39年度に影響を与えている点は後述のとおりであって、それを考慮すれば、37年度以降を39年度に引き付けて理解すべしとする考え方も成立しないわけではない。だが39年度ははっきりと変調したのであって、それが39年度予算論の焦点をなす。

(2) 開放経済対策

日本は39年4月1日からIMF 8条国へ移行し、4月28日にはOECD加盟が国会で承認されている。前年のGATT 11条国への移行とあわせて、敗戦後20年にわたって、閉じられた経済でひたすら復興と成長を享受してきた日本経済は、本格的な開放経済体制へ転換し、いわば先進国の道を歩むこととなったのである。国際収支の天井が経済動向を決定する日本としては、これまでも対外競争力強化は経済政策の主要な課題でありつづけたのであるが、開放体制の形が整った39年度には、その課題がとりわけ経済界その他に強く意識され、それに即応する予算が求められたのは当然の成り行きであった。これが39年度予算編成の緊迫した背景をなし、対外競争力や企業体質強化のための減税要求とそれに関連して公債発行論が交わされることとなる。

2 予算と「所得倍増計画」の中間検討

昭和35年12月に策定された「所得倍増計画」は、各年次の予算を直接に拘束するという性格のものではないが、36年度以降の毎年の財政諸施策の道標として、中心的な役割を果たしてきたことはいうまでもない。しかし、計画第4年度を迎えて、計画と実績とを対比する中間検討がなされた結果、大筋ではほぼ計画は達成される方向にあるとはいえ、さまざまな問題があることが明らかとなり、¹⁾ その結果、39年度予算への新たな要求が生ずることとなった。中間報告の述べている趣旨は、およそ以下のとおりである。倍増計画に導かれて計画を大幅に上回る成長が達成された結果、(1)産業構造の高度化＝重化学工業化、(2)国際競争力強化、(3)雇用の増大、(4)1人当たり国民所得増大、国民生活向上、(5)社会資本投資増大、などの成果が確認される。これらの達成があればこそ、上記で背景として述べた開放体制への転換が可能となった。だが同時に、民間

設備投資の急激な拡大に主導されたこの成長は、以下のごとき問題を残し、それへの予算的な手当てを必要ならしめることともなった。(1)急激な成長が輸入の急増を招いて国際収支を悪化させ、その対策としての急激な金融引締めが景気後退を引き起こすといった激しい変動、(2)消費者物価の上昇、(3)中小企業・農業など低生産性部門の立後れ、(4)生産部門に対する社会資本の相対的立後れ、(5)耐久消費財普及などによる生活内容の高度化と対照的な住宅・生活環境、社会保障制度など、総じて経済社会発展基盤の未整備。しかし、国民1人当たり国民所得はいまだ欧米諸国よりも低く、低位就業者も多い状況では、今後も高度成長の確保が必要であり、そこでの財政金融政策の役割は安定性確保を中心として強化されるべきであり、以下のような運営が望ましい。(1)資金配分の重点化、使用方法の効率化、(2)健全財政主義の尊重、(3)財政規模決定にあたっての配慮。

39年度予算は基本的には所得倍増計画のもともとの柱である社会資本の充実、社会保障の推進、租税負担の合理化という線をそのまま継承しつつ、こうした中間検討報告の趣旨に沿って編成されることとなる。

〔注〕

- 1) 中間検討の要旨については、『国の予算』昭和39年度、22-24ページを参照せよ。

3 編成過程の公債発行論議

(1) 強まった公債発行論

昭和38年度までの予算編成の際にも、しばしば公債発行論が登場していたのであるが、39年度予算編成過程では、ひととき強くかつ広い範囲から発行が求められた。とりわけ、長い間むしろ発行に否定的な立場をとっていた経済同友会や経済団体連合会など、財界から強い要求が出されたのが目を引く。こうした財界の主張は、開放経済体制を迎えるにあたって、企業体質の強化や国際競争力の強化のためには、企業の内部蓄積を促進し、株式資本なり自己資本なりの充実を図らねばならず、そのためには企業の税負担の軽減や支払配当軽減措置が必要であり、その減税財源に充てるために国債発行が必要だ、というので

あった。一方、不況対策としての公債発行という定型的な発行論もなかったわけではない。といっても、39年度を迎えるにあたって景気は決して悪かったわけではなく、37年秋に金融引締めが解除されて以降、38年を通じて景気は回復し、上昇の途をたどっていたのである。ただ当時、マクロの好況ミクロの不況などと表現されていたように、個別企業レベルでの収益率が低い水準にとどまっていたことは否定できず、次第に労働力需給が逼迫して労働分配率が上昇したことが、こうした現象の原因だといわれている。ともあれ、ミクロの不況を背景にして、その打開策の1つとしての公債発行論が、上記の発行論と重なって主張されたのであった。

(2) 大蔵省の均衡財政論

しかし、大蔵省は早くから「健全均衡財政」の方針を掲げ、結局それを貫徹した。その際の大蔵省の主張はこうである。「戦後のわが国経済が数次にわたる国際収支の危機を克服して、高度の成長を遂げてきたことについては、財政の健全な運営が大きく寄与してきた……当面の問題として考えてみると、さなきだに需要超過気味に推移してきている国内経済に与える心理的影響や、今後ともますます要請が強くなる外資導入等に当たっての国際信用に及ぼす影響等を勘案すると、軽々に公債発行に踏み切るべきではない。さらに39年度においても、現在発行されている政府保証債を増額せざるをえないであろうことを考慮すると、その消化能力からみて、現在の国内金融情勢のもとにおいて、新たに公債を発行することについては、困難な問題が多い」。¹⁾これが前掲のとおり「39年度予算編成方針」では「いやしくも財政が景気に対して刺激的要因となることを避けるため、健全均衡財政の方針を堅持する」という文言として表現されることとなる。

〔注〕

1) 『国の予算』昭和39年度、12-13ページ。

4 減税政策論議

(1) 国際競争力強化減税論

公債発行に否定的だった大蔵省は、公債を財源として実施することが求められていた企業減税等の政策減税にも消極的であった。むろん、貿易・資本の自由化を推進するという全体の経済政策の方針に税制面から対応すべく、企業の国際競争力強化のための政策減税が考慮されなかったわけではなく、当初はそれを含めて1000億円程度の規模の減税が考えられていた。ただし、大蔵省では「わが国の租税負担率は基本的には諸外国に比して低位にある。これは法人税についてもあてはまる」¹⁾とみなして消極的なスタンスをとっており、むしろ継続する物価上昇への対応策としての所得税減税を重視していた。政府の税制調査会は、臨時答申で、所得税減税と機械設備の耐用年数短縮を内容とする政策減税の2つの焦点を示していた。物価上昇と高度成長の果実たる対外開放と、それぞれいずれに税制面から対応すべきかについての政策的な争点の1つがここにあったことがわかるであろう。結局これは、田中蔵相の「所得税を一部見送っても資本蓄積減税など政策効果のあるものをふやすべきだ」²⁾という意向もあって、政策減税をやや重視することで決着がついた。もっとも大蔵省としても、所得減税についてかつてのように租税負担率の低下をひたすら追求するというのではなく、「わが国では経済成長に伴う所得水準の向上にもかかわらず、租税負担率に大差がないということは実質的な負担軽減が行われているといえる」³⁾と余裕をもって判断していたので、やや大幅な政策減税を受容する条件があったということなのであろう。

(2) 減税財源難

こうして健全均衡財政の堅持を基本方針として予算を組むとなると、対前年比増加にせよ減税にせよ、その帰趨はもっぱら税の自然増収の見積りいかにかかることになる。これについては、昭和38年度の景気の回復ないし上昇が順調だったのに引き続いて、39年度もその趨勢が継続するとの見込みから、編成作業の当初には、税の自然増収は相当豊富だと想定されていた。ただし39年度

には、37年度の措置によって、前年度剰余金受入れが38年度に比べて2000億円も低下することが見込まれていた。そのため、予算規模は38年度に対して「1割を若干上廻る程度」⁴⁾になろうという、30年代後半期には例をみない低い予想で編成作業が始まった。しかし、作業の進展に伴って、支出需要と減税要求との高まりから、その枠内で健全財政予算を組むことは困難となり、いきおい自然増収見込みを引き上げざるをえなくなったのであった。

〔注〕

- 1) 「財政の基本的問題点」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 平成2年, 東洋経済新報社, 257ページ)。
- 2) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」(平成6年, 東洋経済新報社), 681ページ。
- 3) 前掲, 『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 257ページ。
- 4) 『国の予算』 昭和39年度, 12ページ。

5 歳出膨張と減税—自然増収見積り増額による

(1) 「公債による公共投資」要求

昭和39年度に歳出需要がとくに強かったのは公共事業関係であって、毎年の概算要求の枠づけである50%のシーリングを、はじめから越えた要求が出されていた。全体としては、シーリング50%に対して要求水準が34.9%にとどまっていたので、この突出ぶりが目立つ。これまでも公共事業関係についてしばしば見られた現象ではあるが、この年はとくにそれが強まる理由があった。というのは、所得倍増計画との関連で既述のとおり、これまで3カ年の計画期間中の旺盛な民間設備投資に比べて、社会資本の立後れが著しかったので、これに対処するために、建設省を中心として各種の長期計画を見直して拡充を図ろうとの動きが強まっていたからである。大蔵省は、社会資本の立後れを認めてはいたが、同時にそれが次第に解消されつつあるとの主張を掲げ、安易な拡充を警戒するというスタンスであった。そのうえ、所得倍増計画全体の中で決まっている目標額、16兆1300億円の投資配分のバランスが失するおそれのある、個別の計画改訂の認知は望ましくないとしていた。そのため大蔵原案では、新道路整備5カ年計画(投資額1兆4000億円)だけが例外的に認められたにとどまっ

た。これをめぐっては多くの議論が交わされた。たとえば、財源難のゆえに認めるのに難色を示した大蔵省に対して、財源難ならば建設公債を発行すべしとする意見が自民党には強かった。これに対して大蔵省は、前記の一般的な不発行原則に加えて、「一般会計からの建設公債は赤字公債に他なら」¹⁾ないという主張を対置していた。また特別会計からガソリン税引当ての公債を発行すべしとするアイディアもあったが、それについては、市中消化条件が不十分なうえに、限りなく膨張しつづける道路需要に対してガソリン税収は限度があるから、いずれ一般会計に負担がかかる、という批判を加えている。ただし将来膨張が確実に予想される社会保障等福祉国家政策のために一般租税収入を充当せねばならないので、道路には、ガソリン税などの目的財源を拡充して充当する必要があることは、明瞭に意識していたのであった。

(2) 自民党の選挙公約

公債発行に訴えてでも公共事業の拡大を、という声は、38年7月のアメリカの利子平衡税導入、秋から暮にかけての国際収支の悪化、消費者物価高騰などの悪条件が続いて沈静化したが、それに代わって大幅減税や物価対策が大きな課題として浮かび上がった。10月の衆議院解散による総選挙でそれが焦点となったのである。自民党はまず消費者物価の安定を、次いで2000億円の減税を選挙の公約として掲げていたから、予算編成の最終段階に近い12月9日に成立した第3次池田内閣(田中蔵相留任)が、それを反映した予算を作成したのは当然であった。だが、編成作業開始当初には、財源難のゆえに小規模にしか見積もっていなかった減税が、一挙に2000億円にものぼることになったため、そのままでは均衡財政の維持という原則と抵触する恐れが生ずる。その2つを両立させたのが、この時点で次第に見えてきた税の自然増収見積りの増加ないし引上げであった。当初5000億円程度と見込まれていた自然増収が、6800億円あるいは6900億円、7000億円などと試算され、結局大蔵原案の自然増収は6823億円、減税1003億円で、差し引き5820億円の増収となった。この6823億円という当初予算での自然増収見積りは、37年度の4817億円、38年度の3131億円をはるかに上回る史上最大の増収見積りである。それは裏返していえば、年度内の補正財源のゆとりをそれだけ乏しくする可能性をもっているのであって、それがのち

に現実化することとなる。なお、減税規模1003億円は平年度ベースでは1376億円となるが、自民党の公約2000億円減税のうち、これで国税分の責を果たしたのである。

復活折衝では道路整備事業がさらに上積みされたほか、大蔵原案では認められなかった港湾整備事業の新5カ年計画、生活環境施設整備緊急5カ年計画、環境衛生対策、住宅対策などが軒並み認められ、増額された。なお、論議が盛んに交わされた「国民健康保険7割給付」は、38年度補正をからめる形で実現したほか、中小企業や農業対策など、直前の総選挙での自民党の公約の多くが、復活折衝で多かれ少なかれ実現することとなった。

〔注〕

- 1) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」(平成6年、東洋経済新報社)、654ページ。

6 新しい地方税源対策

昭和39年度には、地方税のうちの住民税の課税方式に関して重大な改正がなされ、それに伴って生ずる減収を補填するか否かが争われた。いわゆる住民税の「ただし書き方式」を、「本文方式」一本に統一することに伴って生ずると予想される減収を、国が補填すべきか否かで、自治省と大蔵省の意見が対立したのである。大蔵省は否定的であったが、¹⁾ 復活折衝で「元利補給地方債」を発行して国が償還に与ることとし、結局減収の3分の2を国が負担することとなった。この国が償還にあたる「元利補給地方債」は、地方債ではあるが、その条件から分かるように少なからず国債の性質を帯びていることも否定できない。国債発行の足音が近づいてきていたのである。この復活折衝で、同じく地方税のうちの電気ガス税引下げを補填するために、市町村たばこ消費税を引き上げたため、国の歳入たる専売納付金が減少することにより、大蔵原案より政府案の規模を縮小させることとなった。同じくガソリン税引上げにからんで、地方道路税引上げがなされ、そのあおりで国税揮発油税が減少することとなった。国と地方との税源配分は、絶えることのない難問である。住民税についていえば、もともとはシャープ勧告で推進された、地方に課税方式の多様な選択

肢を設定するという趣旨で設けられた複数の課税方式が、結局は「本文方式」一本に収斂することになったものであり、その際発生する減収を国税をもって埋めるか否かが争われたのであった。

〔注〕

- 1) 「地方税の減税補填について」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 平成2年, 東洋経済新報社, 260ページ)。

7 補正予算—税収減額修正

(1) 高度成長型補正パターンの変質

昭和39年度の補正予算は、12月15日に成立した。歳出で追加1063億円、減少213億円、差引き850億円、歳入では追加1070億円、減少219億円、差引き851億円であり、補正後予算規模は3兆3405億円となる。補正要因は、おおむね例年どおり、公務員給与改善、災害対策、食管繰入れ、地方交付税交付金追加などのほか、義務教育費国庫負担金、米価引上げに伴う生活保護費増加、診療報酬引上げに伴う増加経費等であった。また、39年度には補正は1号のみであった。これは補正事項を緊要なものに限定し、「財源を洗いざらい出した1回限り」¹⁾の補正に一本化するという方針によるものであって、従前のように、2号で産投繰入れを行うという余地が失われていたことの結果であった。

ところで補正予算には、35年度以降1つのパターンができていた(36年度を除く)。それは、第1次補正では給与改訂、米価改訂、災害、地方交付税など、おおむね義務的とみなされる経費を計上し、第2次補正では、さらに累増する税の自然増収を財源として、次年度以降の財投のために、産投特別会計に繰り入れて実質上留保を行う、という方式である。その繰入れは、35年度350億円、37年度350億円、38年度第3次補正(第1次補正は審議未了)には産投会計繰入れ60億円、同資金繰入れ300億円、合計360億円であった。ところが、39年度については、このパターンは維持できなくなった。というのは、こうした補正はすべて豊富な税の年度内自然増収を前提とし、各種補正需要を一応満たしたうえでなされうるものだからである。だがその条件は、39年度補正の場合はほぼ失われていた。そのことが39年度(補正)予算を、それ以前の高度成長型の予算な

いし補正予算から区別する最大のクライテリアとなる。39年7月の年度内自然増収見積りでは、前年度に1500億円だったのに39年度の場合はわずか3分の1の550億円にとどまった。そうなったのには2つの要因があげられる。第1は、前述のように、そもそも当初予算段階で自然増収を目いっぱい見込んで予算が編成されていたため、以前の年度に比べて余裕が乏しかったことがあげられる。意識的であったにせよ結果的だったにせよ、従前は、当初予算編成時に見込まれた経済成長率は実績より低く、いきおい税の年度内自然増収見込みも当初予算では実績より低かったから、補正予算段階では「予想外」の増収に恵まれ、それを財源として上述のような2～3次の補正を実施してきたのであった。またそうでなくては、たとえば、所得倍増計画で予定したよりはるかに急速に実行された民間設備投資とその結果たる経済成長を追いかけて、社会資本の拡充を図り、その遅れを取り戻すことはできなかったであろう。となれば、これは高度成長期には不可欠の補正であったことになろう。当初予算で目いっぱい自然増収を見込んで編成された39年度では、このパターンははじめから崩れる可能性を強くもっていた。第2は、その可能性を現実化させた経済の実態である。国際収支悪化対策としての38年度央以降の引締めは、39年後半から効果を現し、オリンピック景気も終了した年末には、むしろ金融緩和措置がとられるにいたったほどである。成長率こそ当初見通しの9.7%(実質7.0%)を超えて補正段階で12.9%(実質9.4%)と見込まれたが、もともと当初見通しが低かったうえに、この成長は「好況感なき好況」などといわれ、個別企業レベルでは収益が上らず、税収も伸び悩んだ。補正予算は、首相が病気で辞任した第3次池田内閣の後を襲った第1次佐藤内閣(39年11月9日、田中蔵相留任)の手で編成され、前述のとおり12月15日に原案どおり可決、成立した。

(2) 税収の減額補正

前年度の3分の1の550億円に落ち込むことが予想される税の自然増収に対して、歳出要求が1700億円にのぼった²⁾という補正予算の編成が、前例のない困難なものだったことは想像に難くない。歳入では、所得税で670億円の増収が見込まれたとはいえ、下半期の業績悪化が響いて法人税は120億円、物品税は38億円、有価証券取引税は60億円それぞれ減額修正された。一方で関税の

199億円増収があったものの、差引き租税及び印紙収入の増収は650億円ということとなり、雑収入等を加えて補正総額は850億円が限度であった。となれば、歳出面についてそのレベルまでの抑制を図らねばならない。抑制手段の第1が、伊勢湾台風という大災害への対応のための昭和34年度補正予算で実施されて以来の、既定経費削減である。これもまた高度成長期としては特異なパターンということになるが、これによって185億円、それに不用見込み額27億円を加えて213億円が捻出された。削減の具体的な手法は、旅費、物件費、施設費、事業費及び補助金等について原則として一律3%削減するというものであった。第2に、2年ぶりに消費者米価を引き上げて、食管会計への繰入抑制を図った。これは大蔵省が20%引上げを計画したのに対して、池田首相の抑制の意向も働いて14.8%引上げとなったが、ともかく食管会計の損失幅抑制となっている。さらに、この補正予算には、直接現れないが、地方交付税をめぐって一般会計負担を軽減すべく、新たな手法が採用された。交付税も法人税減収のあおりで伸び悩んだのは当然であるが、一方で、地方公務員給与改善の財源が不足してそれを放置しえないため、一般会計からの通常の繰入れで不足する分150億円を、資金運用部から交付税特別会計が借り入れて地方への交付額を追加したのである。自治省としては、臨時地方財政特別交付金として、一般会計からの支出を求めていたが財源難で実現せず、こうした形となった。ただし借入れに伴う利払いについては、一般会計から繰り入れることとなった。これも一般会計での公債発行なり借入れなりの影が忍びよっていることを窺わせる、新たな財政現象、財政手法といっているであろう。なお財投計画は、中小金融3機関、輸銀、国鉄、地方公共団体などを中心として3次にわたって改訂され、995億円が追加され、最終的には1兆4397億円となった。

補正予算で、法人税、物品税、有価証券取引税について減額修正がなされたのは上述のとおりであるが、高度成長型予算の転型はそれにとどまらなかった。現実にはその減額修正をさらに下回る収納実績が残されたのである。すなわち、歳入決算の段階でみると、租税及び印紙収入の歳入予算2兆9693億円に対して、収納済歳入額は2兆9496億円で196億円の歳入欠陥が生じている。のみならず、「国税収納整理資金に関する法律施行令」(昭29令51)を改正して、歳入の所属年度区分を変更した579億円を考慮すれば、歳入の実質的欠陥は775億円と計算さ

れる。この歳入所属年度区分変更も、高度成長型財政には考えられない、この年の苦況を象徴する手だてだったといわねばならない。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和40年度，17ページ。
- 2) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算(1)」(平成6年，東洋経済新報社)，687ページ。

第5章 公債発行期の予算

第1節 昭和40年代の財政

1 公債の動き

昭和20・30年代と40年代との財政の違いは、いうまでもなく前者が均衡財政であるのに対して、後者が公債に依存した財政である点に求められる。本財政史シリーズが取り扱う22年間の中を時期区分するとすれば、これが最も明確なメルクマールとなることについて、何人も異論はないであろう。何故このようなことが生じたのかについては、本巻の以下の叙述でも簡単に説明する予定であるが、詳しいいきさつについては、何よりも本シリーズ第7巻「国債」、第4巻「予算(2)」などの参照を乞いたい。ここでは、その事情を含めた財政の立ち入った検討のための地ならしとして、40年代の経済のあり方や財政の大まかな姿を眺めておくことにしよう。

まず公債をもって特色とする40年代ということであれば、その公債がこの時期を通じてどのような位置にあったかをみることから作業を始めるのが妥当であろう。40年度以前には、地方債や政府保証債を別にして中央一般会計での公債収入はなかった。公債が発行されたのは、40年度の補正においてであり、その額は2590億円で、歳入中の構成比は6.9%（決算ベースでは1972億円、歳入の5.2%，歳出の5.3%）であった。これが公債依存財政開始時点の姿である。ただしこの年の公債は、年度途中の財源不足という緊急事態に対応する応急処置のための特例公債（赤字公債）という性格づけがなされており、翌年以降とは異なる意義づけとなっている。41年度以降本シリーズが対象とする最後の48年度まで（実際には49年度まで）は、当初予算から公債収入を予定し、これを財政法第

4条で認められた用途に充てようというので、いわば4条公債あるいは建設公債の時期ということになる。

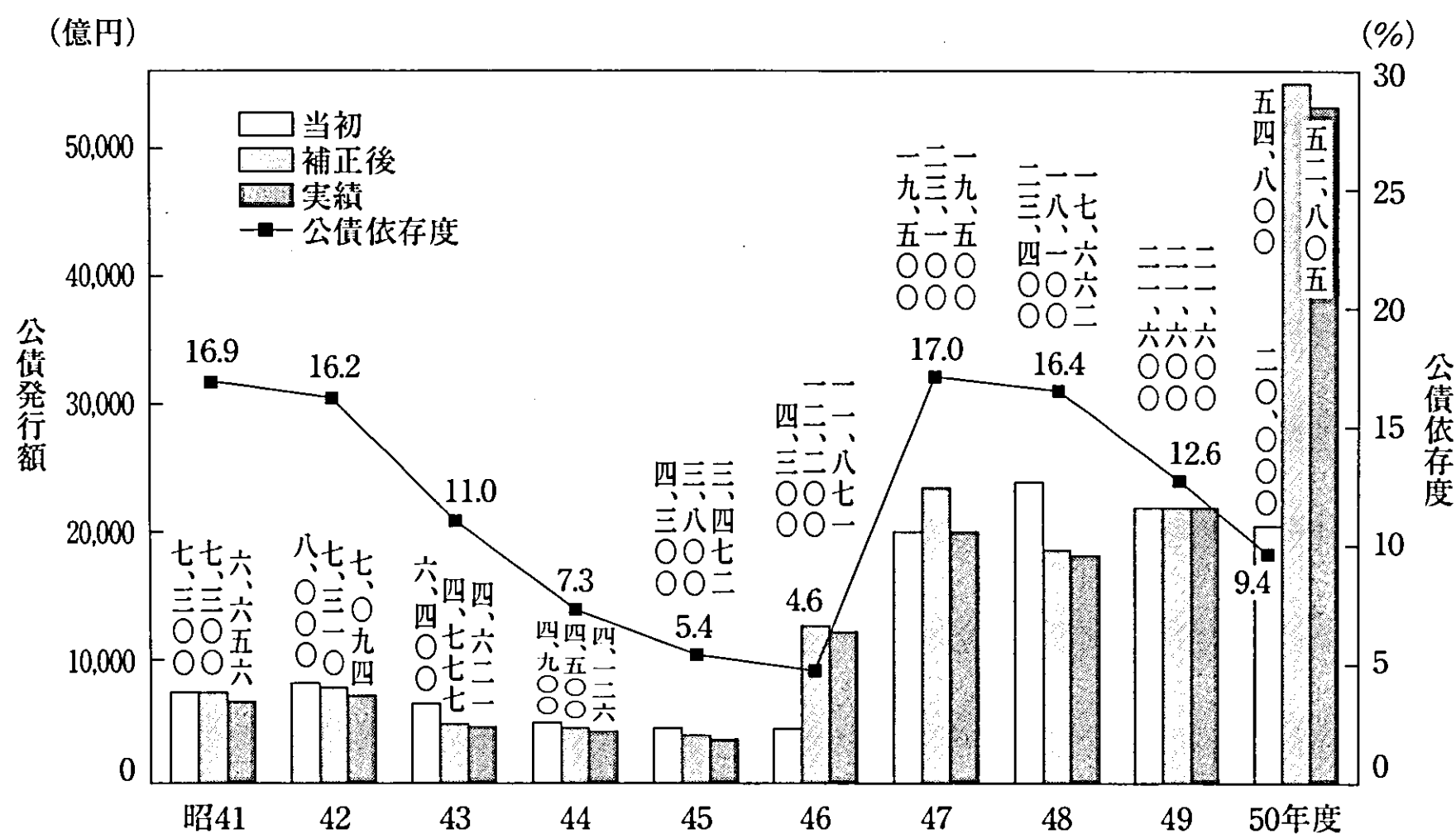
この公債依存の40年代が、46年度ではっきり屈折していることを図1-5-1が示している。すなわち、発行額は第2年度の42年度を、依存度は第1年度の41年度をそれぞれピークとしてその後は下がりつづけて45年度にいたる。これが40年代財政の第1局面であるとすれば、46年度以降は逆転した第2局面とみなしうることは、この図から容易に理解されよう。もっとも、依存度は逆転後の47年度を過ぎて多少低下(49年度12.6%、50年度9.4%)し、発行額も一方的に増加するというよりは、保ち合いというふうに見える。とはいえ、これは50年度補正後の大量発行への序曲だったのであって、ひたすら減少させてきた40年代前半の姿勢とは異なるものというべきであろう。

ところで、このように30年代と違って40年代が公債依存財政となったのは、経済成長に大きな差が生じて、財源が生み出されなくなったからだとはいえない。確かに37年度の『経済白書』で日本経済の転型期論が主張されて、財政が経済の牽引車たるべきことが示唆されたことは事実だし、それを裏づけるよう

に40年度には経済は落ち込みをみせ、それを契機に実際に公債が発行され、財政が牽引車として乗り出したようにみえた。しかし経済は急速に立ち直り、民間設備投資に主導されて30年代に経験した以上の長期高度成長が実現しているのである。たとえば表1-5-1によって31年から39年までの9年間と40年から48年までの9年間との成長の結果を比較してみると、30年代が名目2.974倍、実質2.144倍なのに対して、40年代は3.475倍と2.222倍となる。両者はほとんど同じだといっていいであろう。表1-5-2によって公的部門が国民経済の中で占める地位についてみても、30年代平均17.36%に対して40年代17.93%であって、わずかに40年代が高い程度である。ただし、その内訳をみると政府消費の比率がやや下がって(30年代10年平均で9.02%から40年代9年平均8.68%へ)資本形成の比率がやや高まっている(30年代平均8.34%、40年代平均9.25%)ことは指摘しておく必要がある。多少とも財政の牽引力が高まったことが示唆されていると思われるからである。しかし総じて30年代と40年代とを平均数値で比較するかぎり、驚くほどその差は小さい。

財政も一般会計歳出に関するかぎり、30年代と40年代とでそれほど違いがあるわけではない。詳しい計数は第2部で述べることにするが、地方財政費・国土保全及び開発費・社会保障関係費・産業経済費などが着実に増加する一方で、防衛関係費・国家機関費などが比率を下げつづけている。ただ公債発行との関連でいえば、次第に比重を高めている上記の諸費目は、いずれも義務的支出ないしは長期計画に基づく準義務的支出などにリードされていて硬直的であり、

図 1-5-1 一般会計における公債発行額等の推移



(注) 公債依存度＝公債収入／一般会計歳入額であり、当初予算によるものである。

(出所) 『国の予算』昭和41年度、『財政金融統計月報』第408号。

表 1-5-1 経済成長倍率

(単位：億円)

暦年	名目国民総支出				実質国民総支出			
		39/30	39/31	48/40		39/30	39/31	48/40
昭30	86,224	○			168,984	○		
31	97,246	↓	○		181,300	↓	○	
39	289,166	3.354	2.974		388,756	2.301	2.144	
40	319,535			○	408,765			○
48	1,110,134			3.475	908,293			2.222

(注) 実質国民総支出は昭和45年暦年基準。

(出所) 経済企画庁『国民所得統計年報』昭和52年版。

時として税収増加のスピードが落ち停滞しても、それに合わせて削減するのが容易でないという性格のものである。長続きしなかったとはいえ、43年度以降大蔵省が硬直化打開のための政策を展開したのは、その解決こそ公債依存脱却への道だと考えたからであった。

表 1-5-2 国民所得統計による政府支出(名目)の推移
(単位：億円，%)

年 度	国民総支出 (名目) (A)	政 府 支 出 (名目)					$\left(\frac{B}{A}\right)$	$\left(\frac{C}{A}\right)$	$\left(\frac{D}{A}\right)$
		計 (B)	最終消費支出 (C)	$\left(\frac{C}{B}\right)$	資本支出 (D)	$\left(\frac{D}{B}\right)$			
昭27(52)	63,730	11,468	6,995	61.0	4,473	39.0	17.99	10.98	7.02
28(53)	75,264	13,526	8,015	59.3	5,511	40.7	17.97	10.65	7.32
29(54)	78,246	14,176	8,707	61.4	5,469	38.6	18.12	11.13	6.99
30(55)	88,646	15,843	9,006	56.8	6,837	43.2	17.87	10.16	7.71
31(56)	99,509	15,978	9,440	59.1	6,538	40.9	16.06	9.49	6.57
32(57)	112,489	17,945	10,297	57.4	7,648	42.6	15.95	9.15	6.80
33(58)	117,850	20,149	11,247	55.8	8,902	44.2	17.10	9.54	7.55
34(59)	136,089	23,085	12,350	53.5	10,735	46.5	16.96	9.07	7.89
35(60)	162,070	26,740	14,211	53.1	12,529	46.9	16.50	8.77	7.73
36(61)	198,528	32,897	16,666	50.7	16,231	49.3	16.57	8.39	8.18
37(62)	216,595	40,532	19,425	47.9	21,107	52.1	18.71	8.97	9.74
38(63)	255,921	45,991	22,741	49.4	23,250	50.6	17.97	8.89	9.08
39(64)	296,619	53,280	26,569	49.9	26,711	50.1	17.96	8.96	9.01
30～39平均	168,432	29,244	15,195	52.0	14,049	48.0	17.36	9.02	8.34
40(65)	328,137	61,773	30,378	49.2	31,395	50.8	18.83	9.26	9.57
41(66)	384,186	70,670	34,135	48.3	36,535	51.7	18.39	8.89	9.51
42(67)	452,967	81,885	38,623	47.2	43,262	52.8	18.08	8.53	9.55
43(68)	532,882	92,917	43,943	47.3	48,974	52.7	17.44	8.25	9.19
44(69)	622,599	103,648	50,804	49.0	52,844	51.0	16.65	8.16	8.49
45(70)	730,461	122,169	60,286	49.3	61,883	50.7	16.72	8.25	8.47
46(71)	815,770	147,981	71,298	48.2	76,683	51.8	18.14	8.74	9.40
47(72)	947,294	179,203	84,402	47.1	94,801	52.9	18.92	8.91	10.01
48(73)	1,156,045	210,058	104,110	49.6	105,948	50.4	18.17	9.01	9.16
40～48平均	663,371	118,923	57,553	48.4	61,369	51.6	17.93	8.68	9.25

(注) 最終消費支出は「政府の財貨サービス経常購入」、資本支出は「総固定資本形式」の「政府」と「在庫品増加」の「政府企業」の合計。

(出所) 経済企画庁『国民所得統計年報』昭和52年版。

2 剰余金の大幅低下

歳入については、もちろん公債の有無という画期的な変化があるが、それと同時に前年度剰余金受入れに大きな変化が生じている。昭和30年代にあってはこの科目は時として歳入中の15%に及び、70～80%の租税に次ぐ第2位を占めることが多く、最低は5.2%、平均すると10%の割合であった。40年代に入ると、一方で公債に依存せざるをえないのであるから、この科目が落ち込むのは当然であるが、年度途中で税の自然増収があっても、40年代前半にはそれを公債発行予定額の削減に充当するので、剰余金は残り難くなる。さらに40年代に剰余金が生じ難い事情がある。というのは、年度当初の経済見通しと実績との関係が30年代と著しく異なっていて、それが影響すると考えられるのである。表1-5-3が示すように、30年代には年度当初の経済見通しは例外なく1桁であったが、実績のほうは33・37年度以外はすべて2桁であり、36年度のごときは20%を超えていて、それほどでなくても、どの年もおおむね当初見通しの2～3倍の実績が残されているのである。したがって、税の自然増収は当然大型になり、補正予算で支出に充当したうえ、かなりの剰余金が生ずるのであった。ところが40年代に入ると、すべての年度について当初見通しが2桁になったせいもあって、実績が見通しを下回る46年度はさすがに例外としても、40年度のように両者がほとんど同一の年もあり、すべての年について、両者の開きの度合いは30年代に比べて大幅に縮小している。当然年度内自然増収は小さく、補正予算を賄ってなお剰余を残す余地は小さかったのであって、40年代を通じてみると、歳入中の割合はわずか3.1%に落ちている。豊富な年度内自然増収を補正予算で支出に充当して、当初予算で満たせなかった各方面の支出要求に応じて政治的経済的満足を購ったうえ、なお残る資金を次年度のための剰余金として持ち越し、そのうえさらに時によっては後年のために留保して基金を残す……というのが30年代型高度成長財政の特徴だったのであるが、40年代型はその点ではまったく異なるパターンとなり、後年度に剰余金をあまり残せなくなったのである。しかし、40年代前半に行われた政策、すなわち30年代ならば剰余金となったであろう余力を、補正予算さらには実績で当該年度の公債発行額

表 1-5-3 国民総生産成長率の見通しと実績
(%)

年度	当初見通し	実績	
		名目	実質
昭30	2.6	13.3	10.8
31	4.2	12.3	6.1
32	7.6	13.0	7.8
33	2.3	4.8	6.0
34	6.1	15.5	11.2
35	7.8	19.1	12.5
36	9.8	22.5	13.5
37	5.4	9.1	6.4
38	8.1	18.2	12.5
39	9.7	15.9	10.6
40	11.0	10.6	5.7
41	11.3	17.1	11.1
42	13.4	17.9	13.1
43	12.1	17.6	12.7
44	14.4	16.8	11.0
45	15.8	17.3	10.4
46	15.1	11.7	7.3
47	12.9(12.4)	16.1	9.8
48	16.4(16.4)	22.1	6.4

(注) 昭和27年度以降の見通しは沖縄県を含む。
()は沖縄県を含まず。
(出所) 経済企画庁調。

の削減に充当するという政策(図1-5-1の棒グラフ参照)は、直接にはストックとして累積するはずの公債をそれだけ縮小させるのは当然として、公債発行当初広くもたれていた公債政策への不信感を緩和し、40年代後半からひいては50年代以降の大量公債発行を国民が受容するための、心理的な土壌を培うのに与って力が大きかったように思われる。

3 政治的安定

40年代の財政は、財源難のゆえに公債に依存せざるをえなくなったということではあるが、一方では公債を新たに加えることによって、政策手段を多様化し柔軟性を高めたという点では、30年代よりも財政運営が容易になったともい

いうであろう。加えて財政の安定性を支える政治の安定性という点でも、30年代よりむしろ強化されたとみなしうるようである。というのは、自民党が政権を握りつづけるという30年代以来の特徴は、そのまま40年代にも引き継がれたうえに、30年代にもなかった長期安定政権が出現したからである。すなわち、39年11月に成立した自民党佐藤内閣は、第1次内閣から第3次内閣にわたって、本章の対象とする期間のほとんどすべてというべき47年7月まで、7年8カ月という日本政治史上最長の政権持続記録を残したのである。しかもこの間44年12月の衆議院選挙では、前回の議席を20も上回る300議席を実現するという超安定ぶりであった。これは30年代以上の長期高度成長の継続に加えて、沖縄返還という敗戦以来の日本国民の悲願達成の目途がついたという、経済的政治的な好条件を追い風としてのことであった。この間の大蔵大臣には、第1次内閣の当初は田中角栄が任ぜられたが、40年6月に福田赳夫に代わってからは、第3次内閣の最後まで、福田と水田三喜男の二人だけが時々交替しながら任命されつづけた。当然財政運営も全体としてはスムーズに進んだのである。

4 ニクソン・ショックと石油ショックーひとつの時代の終り

とはいえ、昭和40年代には30年代にはなかった困難があり、それが財政からひいては日本経済のあり方を左右する最大の要因となった。国際経済の変動がそれである。といっても、30年代にそうであったように、国際収支の天井が低く、それが日本経済を制約して財政の収縮膨張を引き起こす……というストーリーではない。そうした制約条件は、30年代及び40年代前半の高度成長の結果として日本に定着した、高い生産力を備えた産業の保持する強い国際競争力のゆえに、もはや基本的に解消した。むしろ日本経済がそうした位置を獲得したがゆえに一少なくともそれを一因として一生じたアメリカ経済の相対的な地位の低下が引き起こす世界経済の動揺が、翻って日本経済に、ひいては財政に困難をもたらすことになったのである。40年代の財政を二分することになる46年度の転機は、そうして発生した。いわゆるニクソン・ショックによって引き起こされた。その詳細については第1巻「総説」の参照を乞うこととして、ここでは、それが結局はスミソニアン合意によって円の対ドルレート的大幅引上げ

(16.88%)に結果し、それが以後の財政のスタンスを決定したことを強調しておくにとどめる。円切上げがもたらすかもしれない不況が当時最大の政策課題だと意識され、これに対処すべく採用されたいわゆる調整インフレ政策が、列島改造という田中内閣の政策に具現されて進展していた最中に、石油ショックが襲うことによって、世界経済ひいては日本経済も日本財政もその一環として大混乱に陥ったのであった。それは第2次大戦後最大の混乱であり、そこから脱出する過程でその後の世界秩序が新たに形成されることになり、世界経済のなかでの日本経済のプレゼンスは、これを契機に高まっていくこととなる。日本の財政はその混乱を正面から受けとめることによって、40年代とは比較にならない大規模な公債発行・公債累積に彩られた財政に変容してゆく。本財政史シリーズは、そのゆえをもってこの石油ショックを画期すなわち終期としているのである。

第2節 昭和40年度予算—公債発行へ

当初予算よりも補正予算のほうが注目されるというケースは、戦争とか大災害とかがあればともかく、平時では稀であろう。40年度はその稀な例の典型である。というのは、昭和22年の財政法制定以来、はじめて一般会計で特例公債ないし赤字公債が発行されたのが、この補正予算だからである。それが、日本の財政史に残るいくつかの重大な画期の1つとなることは、間違いないであろう。とりわけ、30年代にほぼ定型化された高度成長型財政が10年近く続き、比較的順調に、したがって変化が少なく平穏に過ぎた後のこの変化は、本財政史シリーズが対象とする22年間のなかでは、最大の屈折点をなしており、第3巻「予算(1)」と第4巻「予算(2)」とを分けたのは、この変化を契機としてのことであった。それは逆にいえば、40年度の当初予算は、補正予算とは対照的に従前どおりの予算のあり方を継承していたということであって、この40年度予算は、当初予算と補正予算とで顕著な姿勢・スタンスの違いがみられることになり、他の年度と違って、この年度を魅力ある対象としているのである。

1 当初予算の方針と規模

(1) 健全均衡の堅持

昭和40年度の政策運営の基本は、「昭和40年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(40年1月22日閣議決定)で、経済成長の安定化、国際収支の健全化、消費者物価の安定化、などを中心とすべきことが示され、それをうけて「40年度予算編成方針」も以下のとおり作成された。

昭和40年度予算編成方針

(39.12.18閣議決定)

昭和40年度の財政は、「昭和40年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、厳しい国際経済環境のもとで、通貨価値の維持と国際収支の均衡を確保しつつ、わが国経済の長期にわたる安定成長を図ることを主眼とし、人間尊重

の理念に基づき、国民生活の向上とその環境の整備，低生産性部門の近代化等経済構造の是正，地域格差の解消，過密都市対策の促進等社会開発を推進する重要諸施策を積極的に展開することにより，社会・経済の各分野，各地域にわたり均衡のとれた発展開発を期することをもって基本とする。

昭和40年度予算及び財政投融资計画は，この基本方針に基づき，限られた財源の範囲内において重要諸施策の着実な推進を図るため，

- (1) 予算については，健全均衡財政を堅持することとし，不急経費を極力削減するとともに，新規の経費は特に重要かつ緊急なものに限定すること等により，予算の合理化とその規模の圧縮を図り，
 - (2) 財政投融资については，民間資金の活用を図りつつ，その重点的，効率的運用に配意して，
- 左記により編成する。

記

- 1 国民負担の軽減，合理化を図るとともに，開放経済体制に対処して企業の体質改善，国際競争力の強化に資するため，国税において，所得税及び法人税を中心に，平年度1,200億円程度の一般減税を行なう。
- 2 農林漁業及び中小企業については，生産性の向上と経営基盤の拡大強化を通じ，他産業と均衡のとれた成長を図るため，財政，税制，金融の諸施策の総合的な運用によりその近代化，高度化を推進する。
- 3 国民福祉の向上を図るため，経済力と調和を保ちつつ，社会保障の諸施策を充実するとともに，住宅及び生活環境施設の建設を促進する。
- 4 人的能力の開発を推進することとし，文教の刷新充実，青少年対策の促進に努めるとともに，科学技術の振興を図る。
- 5 道路，港湾，鉄道，通信等の社会資本を引き続き計画的に整備するとともに，治山，治水対策の計画的実施により，国土の保全を期する。
- 6 輸出の振興と対外経済協力を推進するほか，貿易外収支の改善に努める。
- 7 産業構造の変化等に即応して雇用対策を強化し，労働力の流動化を促進する。
- 8 非効率な補助金等を極力整理合理化する。
- 9 行政の簡素能率化を図るため，行政機構の拡充は厳にこれを抑制するとともに，引き続き欠員不補充の措置を推進し，配置転換の活用等により，人員の新規増加は原則として行なわないものとする。
- 10 地方財政においても，国と同一の基調により，その健全・合理化を推進する。

みるとおり，ここでは「通貨価値の維持と国際収支の均衡を確保しつつ，わが国経済の長期にわたる安定成長を図る」という大枠を設定し，そのもとで「国民生活の向上とその環境の整備，低生産性部門の近代化等経済構造の是正，地域格差の解消，過密都市対策の促進等社会開発を推進する」ことを主要施策とするが，「予算については，健全均衡財政を堅持」するのみならず，「予算の合理化とその規模の圧縮を図」るべきこととしている。その結果40年度当初予算の大枠は以下のとおりとなった。

一般会計		3兆6581億円
特別会計	(入) 7兆2147億円	(出) 6兆7082億円
政府関係機関	(入) 3兆2373億円	(出) 3兆0898億円
国税減税額		813億円
財政投融资計画		1兆6206億円
地方財政計画		3兆6121億円

一般会計予算は，歳入歳出とも3兆6581億円で，対前年度当初比4026億円増(12.4%増)，財投は1兆6206億円で2804億円(20.9%)増の規模であった。一般会計12.4%の伸びというのは，高度成長の代表的な年度である36年度の24.4%，37年度の24.3%の約2分の1であり，直前の38年度の17.4%，39年度の14.2%をいずれも下回っている。対国民所得比をとってみると38，39各年度の17.12%，16.3%をさらに下回る16.14%となっていて，低下傾向が進んでいる。また40年度の経済成長率は11.0%と想定されているが，それに対応させて39年度補正後予算に対する40年度予算の伸び率をとってみるとそれより低い9.5%となっていて，やはり抑制ぎみであることが分かる。なお，財政投融资の一般会計に対する割合は上昇傾向をたどっているが，一般会計予算と計画との純計とGNPとを比較してみると，35年度以降の上昇傾向が39年度で逆転し(19.2%→18.9%)，40年度は18.7%とさらに縮小している。地方財政を含めた政府財貨サービス購入の対GNE比は，40年度は21.4%で前年度当初21.9%，同実績見込み21.6%を下回っている。¹⁾

こうして，全体として40年度予算は，規模の圧縮による経済の安定化という目標に沿った姿を示している。39年度さえ税収不足に陥っていたのであるから，財源難に悩まなかったわけではないが，39年度に続いて40年度も年内編成，年

度内成立をみており、40年度予算はまずは順調にすべり出したといってよい。編成の理念も「編成方針」が明示しているように「健全均衡」ということで、30年代以来のそれが踏襲されている。ただし、その内実は以下でみるように、30年代にはみられなかったさまざまな工夫によって支えられているのであって、土俵際できわどく残すという状況での健全均衡予算だったことは否定できない。

(2) 開放経済と社会開発

IMF 8条国移行・OECD加盟などで、本格的な開放経済体制に入っはじめての予算編成であることが、まず昭和40年度予算の外的制約条件をなしている。従前から、国際収支の天井が、わが国の経済政策・財政政策を規定する基本的な条件であることは周知のとおりであるが、正式に開放体制に入った以上、40年度以降はそれをストレートに受けとめねばならないこととなった。そこで、まず40年度予算の基本構想として、国際収支の均衡を確保すること、したがってそのためには経済成長を安定化させることが最も優先順位の高い政策であり、そのために予算は、規模の圧縮と健全均衡予算たるべきことが第一に求められることとなる。これは、日本経済の体質改善という長期的な課題への対応策であって、この年広まっていた、短期的な不況対策としての予算膨張要求と抵触することはいうまでもない。公債発行論が、これに係わって重要な論点となったことは後述のとおりである。しかも、長期的な課題として、逆に予算膨張に結びつく要求も同時に存在していた。まず第1に、高度成長の「ひずみ」是正が40年度の主要施策として浮かび上がった。中小企業や農林漁業等の低生産性部門、住宅、生活環境、地域格差などへの対策がそれであり、この年をはじめて過密都市対策も編成方針に登場している。とりわけ、首相の病気で退陣した池田内閣に代わって、「社会開発」を政権のシンボルとした佐藤内閣が39年11月に成立(田中蔵相留任)して予算編成を引き継いだことが、それに拍車をかけることとなった。第2に、予算膨張要求ではないにせよ、減税要求が強かったことがあげられる。日本経済の体質強化を図ろうとすれば、それを担う個別企業の体質を強化せねばならず、そのためには企業課税の軽減が不可欠だというのである。政策体系の基本をなす国際収支安定のためにも輸出促進を図る必要があり、そのための国際競争力強化策としても、企業減税が求められた。それだ

けではなく、減税は、中小企業や農業の近代化・高度化による物価安定と、それによる国際競争力強化という議論の筋道からも要求された。加えて、従来から例年行われてきた所得税等の一般減税も求められた。減税は、それ自体は膨張要因ではなく、予算縮小要因であるとはいえ、他の財政需要が容易に削減できないとすれば、補填財源を求めねばならず、これが公債発行論という形で、予算膨張要求を惹起していたのであった。こうして、実際に発行されなかったとはいえ、終始公債発行をめぐる従来にもまして激しい賛否両論が予算編成過程を彩った点に、40年度当初予算の特徴があった。そこでまず公債論議から40年度予算論議を調べることにしたい。

〔注〕

1) 『国の予算』昭和40年度、22-23ページ。

2 公債発行論と大蔵省の立場¹⁾

(1) 強まる公債発行論と大蔵省の反論

昭和39年度予算編成の際にも、財界を含めて公債発行論が少なくなかったことについては既述のとおりであるが、不況がいつそう深刻化しつつあった39年度後半に編成された40年度予算について、その要求が高まったこと自体は、自然の流れであったといってさしつかえないであろう。しかし、大蔵省は以下のような論理²⁾で、終始これに反対しつつづけていた。

まずこの時の公債発行論には、減税財源補填のための公債発行論と、社会資本充実のための発行論(いわゆる建設公債論)があるが、一般的に公債発行には次のような問題点があるので軽々に踏み切るべきではない。まずわが国経済は、当面は不況とはいいいながら依然として需要超過基調を保っており、国際収支の均衡と物価の安定とを最優先すべき政策とみなす見地からして、公債発行による経済刺激は不適當である。加えて、過去においてわが国が国際収支危機を克服して順調に成長してきたことについて、均衡財政による健全な政策運営が寄与していることは、広く内外から認められている。したがって、この時点での発行は、国内的にはインフレ心理を生み出し、国際的には信認を失わせるおそ

れがある。仮に発行を企図しても、公社債市場の条件が不整備で、日銀信用に依存することになるし、いったん発行すれば有効な歯止めがなく、累増する可能性が高い。

公債発行論は一般にこうした問題を含んでいるが、そのうちの、減税財源補填のための発行論のもつ問題点は、以下のとおりである。この議論には、一般的な国民の税負担軽減のための発行論と、国際競争力強化のための企業減税に係わる財源補填の発行論とがある。まず、増税を行わないため、あるいは減税の身代わりのために公債を発行すべしというのは、ロジックが逆であるし、現在のわが国の租税負担は、公債発行をしてまで引き下げなければならないほど高くはない。そして総体としての租税負担が適正だとすれば、企業減税を補填する財源は公債ではなく他の税の増収をもって充てるべきである。公債によるとなると、企業減税で投資を促進するうえに、補填のための公債発行がなされるのであるから、両者相まって、経済を過度に刺激することになる。なお、現時点での企業減税が、はたして所得税減税よりプライオリティが高いかどうか、疑問もある。

次に建設公債論の問題点は、まず、世界的にみてきわめて高水準の公共投資がなされている日本の現状に鑑みて、さらに公債発行によりそれを促進させる必要性は疑わしいうえに、仮にそうしようとしても、公共事業消化能力不足や、建設関連物価上昇などのネックが生じるおそれがある。むしろ、予算や財投の現行の枠内で重点化合理化を図って、社会資本を充実させるべきである。

(2) 健全財政維持の新機軸

大蔵省のこうした判断に基づいて、昭和40年度当初予算は、公債に依存せずに健全均衡を貫くこととなった。しかし、税収の大幅な減収に見舞われた39年度の翌年のこととて、従前どおりの手法でそれが実現できたわけではない。編成の初期から、以下のようなさまざまな新機軸を打ち出すことで、ゴールにこぎつけたのであった。まず編成手続きについていえば、標準予算運用の強化、シーリング(概算要求基準)の引下げ、予算編成方針の早期確定、重要案件の事前協議などがあげられる。³⁾ いずれも、編成手続きの合理化、迅速化、簡素化のために試みられたもので、その多くは39年度の臨時行政調査会でも改革すべ

きことが指摘されていて、その影響もあったとみられる。この中で、とくにシーリングの引下げはドラスティックであった。

シーリングは、36年に開始されたものであるが、30年代には対前年度比50%であった。実は40年度の場合も、当初大蔵省は例年どおり50%を考えていたのに、⁴⁾ 結局は「前年度予算額の3割増以内にとどめること」とされたのであった。シーリングの引下げは必ずしも40年度にはじめて求められたというわけではなく、かねてから問題になっていたものであるが、50%から30%に大幅に引き下げるというのは、それまでの財政にはみられなかった、税収の停滞なり減収なりという、新しい事態を反映しているとともに、強い抑制志向に支えられて打ち出された政策であることは明らかであろう。

編成段階の手順のみならず、予算そのものの内容に係わる、補助金の整理合理化、機構・定員の抑制、欠員の不補充なども、掛け声にとどまらず厳しい実行が図られた。もっとも、補助金の総額などをみると、その割に抑制されていないような数字となっているが、これは一方で抑制を図りつつも、他方で重点化を目指した拡充経費が、実は補助金を多く含むものに偏っているというようなことの結果であって、個々の費目については、かなりこの方針が貫かれているといつてよい。

とはいえ、これらの手段を講じても、強い減税要求と支出増要求に比べて増加財源が乏しく、それらのある程度満たして、しかも健全均衡財政を維持するのは、著しく困難だと予想された。それを乗り切るために、予算の内容について、さらにいくつかの「財政技術上のくふう」⁵⁾が試みられることとなる。その1つが、国債償還費＝前年度剰余金処理問題であり、もう1つが、産業投資特別会計からの出資削減の問題である。剰余金処理問題は、端的に言えば国債償還費の節減問題である。財政法第6条によれば、各会計年度において、前年度剰余金の2分の1を下らない金額を、公債または借入金の償還財源に充てなければならず、これまではこの規定に基づいて、国債整理基金特別会計へ剰余金の2分の1が繰り入れられていた。もっともこの規定は、国債整理基金特別会計法に定められている、本来の減債基金制度への追加補充の措置として位置づけられるものであって、28年度以降、その本来の減債基金制度(前年度における国債総額の116/10000の1/3の繰入れ)のほうは休止状態にあった。それゆえ、

別に40年度でなくとも、この制度の再検討がなされること自体は、自然のことだったのである。しかし現実には、年々生み出される各種の剰余金の2分の1が繰り入れられてきたため、規定どおりに満期の国債を償還して、なお特別会計基金には余裕があったため、「いわば『超均衡的』な棚上げ資金の増加に他ならない」⁶⁾ ところの、剰余金繰入れの切下げ問題が生ずることとなったのである。そこでとりあえず、40年度から2年間については、繰入率を2分の1から5分の1に切り下げ、この種の「超均衡的な歳出につき再検討を加え」⁷⁾ て、その差額部分の財源を浮かせることとしたものである。

「超均衡的な歳出」是正のもう1つのケースが、いわゆる産投出資削減である。産投出資というのは、産業投資特別会計からの公庫や公団への出資であって、その出資先の機関の資金コストを引き下げつつ、運用原資を確保する意味をもっている。その額は、各機関の事業規模拡大とともに巨大になっていくのに、一方で同特別会計の自己原資は底をついて、出資財源のほとんどすべてが、一般会計からの繰入れに依存することになっていた。一般会計歳入の租税資金が、歳出で消費されるのではなく、このように財投機関の融資原資となっているというのは、「超均衡的意味をもつ」⁸⁾ だが、40年当時としては、爾後の経済は安定成長に転ずるという見通しだったのであって、財源難時代を迎えて、もはや一般会計の余裕財源繰入れは継続し難いと判断されたのである。この結果、農林公庫、住宅公庫、住宅公団等への出資が、一部ないし全部削減されて利子補給に変更された。この2費目削減の影響は大きい。当時国債費は、主要経費別分類中の「その他事項経費」に含まれていて、後のように独立していなかったが、ともかく40年度予算に計上される38年度決算剰余金は650億円であったから、財政法の本則繰入率2分の1に従えば325億円となるべきところ、5分の1に引き下げられたので130億円で済み、本則との差額195億円が国債償還費の削減による増加財源になった。これは39年度の362億円の繰入れに比し232億円(64%)減となる。また産投繰入れは447億円減、対前年度比78.1%減となっている。40年度の歳出総額の対前年度比増は12.4%なのに、多くの主要費目がそれを上回って伸びることができたのは、この2費目の削減分がクッションとなったからであって、この2つを除いてみると、40年度歳出の伸び率は14.9%へと2.5ポイントも上昇する計算になる。⁹⁾

〔注〕

- 1) 詳細については大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第7巻「国債」(平成9年、東洋経済新報社)を参照せよ。
- 2) 詳細については大蔵省主計局調査課「財政・経済の諸問題について」(昭和39年6月1日、大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 平成2年、東洋経済新報社, 269-70ページ)を参照せよ。
- 3) 詳細については「昭和40年度予算編成手続について」(『国の予算』昭和40年度, 884ページ)及び大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第4巻「予算(2)」(平成8年、東洋経済新報社), 11ページ以下を参照せよ。
- 4) 大蔵省主計局「40年度予算編成手続等について」(前掲, 『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 272ページ)。
- 5), 6) 『国の予算』昭和40年度, 20ページ。
- 7) 『国の予算』昭和40年度, 905ページ。
- 8) 『国の予算』昭和40年度, 20ページ。
- 9) 前掲, 『昭和財政史—昭和27～48年度』第4巻「予算(2)」, 39ページ。

3 予算の内容

(1) 減税—抑制論と実施論

上記のようなさまざまな手法が講ぜられたのは、一方で、歳出が後述のとおり硬直化して抑制困難の度が増しているうえに、歳入全体の伸びが、それを賄うのに手いっぱいだと見込まれたところに、減税要求が高まったからであった。例年にもまして歳入面の制約が厳しいのが、昭和40年度予算の特徴をなしている。このため、予算の内容を一瞥するにあたって、まず歳入面をとりあげよう。不況期の予算の特徴として当然予想されるように、40年度には法人税収の伸び悩みの影響が大きく、税の自然増収は4647億円で、前年度の6826億円を2000億円余りも下回った。加えて前年度剰余金受入れも696億円と、対前年度比64億円を減じているので、税外収入増256億円を加えて、差引き歳入増加財源は4839億円となる。しかし、このうち16.8%にあたる813億円は、後述のとおり減税に充てられたので、歳出増加に充当されたのは、残りの83.2%にあたる4026億円となった。編成過程で、大蔵省ははやくから増加財源をおおむね4500億円程度と見込んで作業を進めていたが、一方では歳出の硬直化が進んでいるため、この程度の財源増加は、すべて歳出増加に消尽されてしまうと考えざるをえず、

健全均衡財政を貫こうとすれば、いきおい減税財源はきわめて乏しく、したがって40年度には、極力減税幅を抑制しようと考えていた。しかし、政治情勢はむしろ大幅減税の方向で動いていたため、編成が難航したのは当然であった。編成開始時点の39年7月には、政府与党の自民党の総裁選があり、3000億円減税を公約した佐藤栄作が、池田首相辞任のあとを受けて新首相となったのであるから、公約そのままでないまでも、党内で減税の気運が高まったのは当然であろう。これが、前述のような一般減税論や企業減税論などの強い世論を背景にしたものであるのはいうまでもない。予算編成末期に近く、12月17日発表の自民党「昭和40年度予算編成大綱」では、減税が基本方針の第2番目に掲げられ、「国税において相当の減税を行なう」とされていた。一方、同日の政府税制調査会「昭和40年度の税制改正に関する答申」では、初年度540億円の減税(所得税・法人税の一般減税1050億円と利子配当の租税特別措置の整理合理化による増収515億円)という、前年度の840億円に比べれば小規模ではあるが、減税方針が打ち出されており、かなりの減税が避け難いことは明らかであった。

結局、「40年度予算編成方針」には、前掲のとおり、重点施策の10項の中の第1項に、「国民負担の軽減、合理化を図るとともに、開放経済体制に対処して企業の体質改善、国際競争力の強化に資するため、国税において、所得税及び法人税を中心に、平年度1,200億円程度の一般減税を行なう」と記された。その結果、初年度減税は、一般減税988億円、租税特別措置の整理合理化等による増収168億円、差引き820億円の減税で、39年度の対応する減税840億円とほぼ並ぶこととなった。だが自然増収に占める割合は、前年度が約12%だったのに、それを大きく上回る18%にのぼり、減税の負担は40年度のほうがむしろ高まることとなった。

(2) 社会開発路線

健全均衡財政の枠と減税とにはさまれて、歳出面の拡充は困難だったが、佐藤新首相のもとで掲げられた社会開発路線は、以下にみるように、40年度歳出予算にかなりはっきり刻印されているといっていよい。詳細は第4巻「予算(2)」に譲るが、40年度予算編成方針で、減税以外の重点施策として掲げられている9項目に対応する費目の多くが、予算全体の平均伸び率を超えている点にそれ

が示されている。主要分野で伸び率15%以上のものをあげれば以下のとおりである。①農業や中小企業等低生産性部門の近代化・高度化：農業構造改善事業費、農業基盤整備費、中小企業対策費。②国民福祉の向上と住宅・生活環境：生活保護費、社会福祉費、社会保険費、住宅対策費、環境衛生対策費。③人的能力開発：文教施設費、文教及び科学振興費。④社会資本整備と治山治水：公共事業関係調整費、港湾漁港空港整備事業費、治山治水対策事業費。⑤輸出振興と対外経済協力：貿易及び経済協力費、海運対策費。⑥地方財政健全化・合理化：地方交付税交付金。なお編成方針の中では、これら経費のほか、補助金整理、行政の簡素効率化、欠員不補充が掲げられている。ただし、40年度の補助金(広義)は1兆196億円で、39年度より1618億円、18.8%の増加となっている。39年度の場合、対応する数字は、8578億円、18.4%だったから、むしろそれを上回ることになる。しかし前述したように、これは40年度に拡充された費目が全額補助金からなっているようなケース(住宅対策費、海運対策費など)もあつてのことであり、一方では、整理されているものも少なくない。すなわち、40年度には、39年度の補助金件数の23%にあたる196件が整理(廃止、統合、終期確定、定額化)された。一方で同年度に83件が新設されたが、差引き74件減少して、39年度補正後の857件から783件へと減少している。

機構の新設抑制や定員不補充もかなり厳しく実施されたとはいえ、いずれも多少ずつ増加することに終わっている。

4 補正予算—臨時特例の公債発行

(1) 福田蔵相の公債論

昭和40年度には、第1～3号の補正予算が編成されているが、このうち第2号は、日韓条約批准をめぐる国会の混乱のため不成立に終わり、同じものが第3号として成立している。また第1号は、国際通貨基金割当額の増額と、国際復興開発銀行特別増資に関するもので、歳入予算「雑収入」、歳出予算「その他事項経費」の小規模な追加であつて、ここで論ずべき問題はない。したがって、以下ではもっぱら第3号について述べることにするが、ただ第1号補正予算審議に際して、福田蔵相が以下のごとき注目すべき演説¹⁾を行っており、こ

れが以後の財政政策に重要な指針を与えることとなったので、まずそれを取りあげることとしよう。この中で福田蔵相は「当面の景気対策のみならず……長期的な財政経済政策について目下検討している」と前置きして、今後社会資本の充実、生活環境の整備、文教、社会保障、農村、中小企業への諸施策等のための「増大する財政需要の財源を何処に求めるか」と問い、財政の健全性や通貨価値の安定性の確保が財政運営の要であることに変わりないが、「これまでのように国家財政の財源のほとんど全部を租税に求めることが果して今日適切であるかどうか、再検討の時期にきている」と真正面から問題を提起した。そのうえで、今後なおいっそう個人、法人の減税を進めねばならないことを前提とし、「国民の旺盛な貯蓄心」から生まれる「蓄積を政府の施策に適切に活用すべき」であり、「つまり健全な公債政策の導入」が必要になっていると述べたのである。この直前7月27日には、6月に発足した第2次佐藤内閣の下に設置された「経済政策会議」の第4回会議において、「長期減税構想を打ち立ててこれを推進するとともに、社会資本の充実を図ることとし、これらと関連して財政の健全化、合理化に努めつつ公債発行を準備する」²⁾ 旨が決定されており、福田蔵相の発言はそれを受けてなされたものであった。いずれの場合も、長期的な政策の一環であることがうたわれていて、短期的な、40年度の財源不足対策でないということが表明されてはいるが、しかし当初予算で、日本経済の現状や体質にからめて述べられていた、健全均衡財政堅持のスタンスからすると、かなりはっきりした方向転換がこの時点で示されたことは間違いなく、当面する40年度の財源不足対策としての公債発行への、強力なムード作りとなったというべきであろう。ただし公式には「40年度も公債又は借入金によらざるを得まいが、これはいわば不況下における臨時的経過的な措置として考えるべきものであって、本格的な公債発行とは性格を異にするものである」³⁾ と位置づけられていた。

(2) 初の公債発行—財政法の特例

昭和40年度当初予算は、執行のはじめから、不況の深刻化の中で、1000億円程度の税収減が見込まれ、さらに7～8月ごろには、その見込みは2000億円を上回ると予想されるにいたり、不成立に終わった第2号補正予算編成時点の11

月には、2590億円と算定されていた。これは当初歳入予算額の8%にものぼる金額であったが、一方で例年どおり災害や給与改善、政府買入米価引上げ等の追加支出の必要が生じてくる。こうした財源不足に対処するため、まず6月1日には「昭和40年度予算の執行について」(閣議了解)に基づき、歳出予算のうち、旅費、物件費、施設費、事業費、補助金等の原則1割留保措置によって、当面の歳出節減を図ることとされた。ところが、一方では不況対策としての支出拡大・積極財政への要求も強く、前掲の公債発行準備の議論に並行して、この節減措置は、6月3日成立の第2次佐藤内閣の手で短期間のうちに解除されていき、むしろ支出繰上げなどが行われることとなる。租税収入の異常な減少へのこのような政策対応を経て、第2(3)号補正予算が編成される運びとなる。その際、①歳入補填のため、資金運用部引受けと市中公募により公債発行を行うが、発行額は租税及び印紙収入の減少額の範囲にとどめる、②追加財源は、既定経費の節減、出資の融資への振替、税外収入など公債以外の収入を充てる、という方針がとられた。公債発行にあたって、このように歳入の減少分と歳出の追加分に対する財源措置を区別した理由は、こうである。税収減に支出節約をもって対応するという従来の方法は、当面予算規模圧縮に耐ええない経済情勢を考えれば採用し難く、特例の公債によるほかない。一方補正予算で新たに必要となった、給与改善費等の経常的な経費の追加財政需要まで公債で賄うことは、財政法第4条が、公共事業費等の財源に限って公債発行を許容している趣旨に反するうえに、安易な発行に流れて将来の悪例となる。こうした判断から、「昭和40年度における財政処理の特別措置に関する法律」(昭和41年法律第4号)が制定され、昭和40年度限りの臨時特例の措置として、財政法第4条の規定にかかわらず、⁴⁾ 租税及び印紙収入の減少見込額2590億円の範囲内において、公債発行ができることとされた。この法律は、補正予算第3号にわずかに遅れて成立した。こうして戦後はじめての一般会計での公債発行がなされることとなったのである。

(3) 公債収入計上—第3号補正予算

同法を前提として成立した補正予算第3号は、歳入では、追加額3262億円、修正減少額2611億円、差引き補正額651億円であった。修正減少額のうち大き

なもの、法人税1395億円(当初比13.5%減、減収額の54%)をはじめ、関税331億円(当初比13.3%減、減収額の12.8%)、酒税249億円、物品税248億円などがあげられる。一方、追加額では公債金2590億円が大部分を占めるほか、日本銀行納付金316億円、諸収入82億円、専売納付金38億円などがあげられる。一方、歳出側では追加額1412億円、修正減額761億円で、差引き補正額は歳入と同額の651億円となる。追加は、義務的経費不足額補填426億円、給与改善費353億円、食管繰入れ209億円などが大きく、修正減額では出資の減額253億円、不用額等の減額186億円、旅費庁費等の節約144億円などが大きい。

この補正予算の規模は、わずか651億円で当初予算の1.78%増、第1号補正後予算の1.76%増にすぎない小規模なもので、歳出増加の内容にも格別目立つものもない。しかし、減額修正をかなり図らねばならなかった点、とりわけ出資減額については、財政投融资面からの財源補填措置で補うというように、一般会計—特別会計—財政投融资という財政メカニズムの全体を動員しながら事態に対処しようとした手法を伴いつつ、何よりも特例公債を発行するという戦後日本の財政史に残る変質を遂げたのであった。ちなみに、補正予算第3号の結果、40年度予算は当初の3兆6581億円から3兆7447億円へと増額されることになった。

〔注〕

- 1) 昭和40年7月30日の演説。全文は『国の予算』昭和40年度、910-13ページ所収。なお、福田がかねがね公債発行容認の考え方をもっていたことについては、大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第7巻「国債」(平成9年、東洋経済新報社)の第4章第3節1「国債発行政策への転換」を参照せよ。
- 2) 「当面の景気対策について」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 平成2年、東洋経済新報社、298-99ページ)。
- 3) 「主計局長谷村裕より財政制度審議会委員に対する書簡」(前掲、『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 297ページ)。
- 4) 主計局内部では、むしろ財政法第4条但書によるいわゆる建設公債として発行しうるし、そのほうが望ましいと考えていたようであるが、福田蔵相の強い意向で特別法によって発行することで決着したという。その間の詳しい論議については、前掲、『昭和財政史—昭和27～48年度』第7巻「国債」の第4章第3節2「昭和40年度歳入不足への対応」を参照せよ。

第3節 昭和41年度予算—本格的な公債発行

1 公債—昭和40年度と41年度との比較

昭和41年度予算全体の概要は以下のとおりである。

一般会計		4兆3143億円
特別会計	(入) 8兆3594億円	(出) 7兆6969億円
政府関係機関	(入) 3兆8734億円	(出) 3兆7179億円
国税減税額		2090億円
財政投融资計画		2兆0273億円
地方財政計画		4兆1348億円

一般会計の対前年度当初予算比は、6562億円、17.9%の増加となっている。その伸びは前年度の場合とあまり違わないが、41年度の場合、当初予算から本格的な公債発行を前提していた点が、際立った特徴をなしている。これは財政法制定以来はじめてのことであって、公債発行に踏み切った40年度の補正予算ともども、戦後財政史に新しいページを加えることとなっている。ただし、40年度補正予算での公債が、年度途中の税収減のゆえにいわば緊急事態として発行され、それゆえに、財政法第4条に基づくのではなく、財政法の特例として発行されたのに対し、41年度当初予算では、編成のはじめから、いわば政策的・計画的に財政法第4条に基づいて、いわゆる建設公債として発行された点が異なっている。本格的な公債政策が導入されたのである。もっとも、40年度の場合も、4条公債の取扱いをしようとすれば可能だったのであるし、いずれの年度も、同じ不況期の中での財源としての公債なのであるから、こうした区別立ては、やや財政技術的なものであり、両者の本質には差がないと考えることも可能である。この点は省内でもさまざまな議論があったが、¹⁾結局、福田大蔵大臣の最終的な判断で、40年度は緊急かつ短期的・一時的なものであるのに対し、41年度(以降の発行も見通して)の場合は、長期的・計画的な発行であるという点に重点をおいて、むしろ、明確な性格上の差があるという点を強調

することとなったのであった。

ところが、41年度の公債は、補正で減額発行されることとなり、本格的公債政策という、公債発行のうたい文句からすると、やや意外の展開となった。当初予算編成時の経済見通しと異なって、急速に経済が回復して税収が増加したためである。ただし、後掲のとおり、「予算編成方針」の中で、「年々の経済動向に即して公債の発行額を伸縮する」と明示されているので、大蔵省としては、第1年目からこれを適用したにすぎない。

〔注〕

- 1) 詳しい論議については前節4「補正予算」の〔注〕4)及び大蔵省財政史室編『昭和財政史一昭和27～48年度』第15巻「資料(3)租税・国債」(平成9年、東洋経済新報社)、335-39ページを参照せよ。

2 編 成 方 針

(1) 公債政策導入の「方針」

昭和41年度予算は、36年度以来5年ぶりに越年編成となった。といってもこの時の予算が、特別難問をかかえていたというわけではない。前述のとおり、40年度補正予算第2号が審議未了・不成立となり、再提出された補正予算第3号の成立が12月27日となって、41年度予算の年内編成が阻げられたからである。大蔵原案の閣議提出は、年明けの41年1月6日となった。もっとも、編成の前提となる「予算編成方針」は、「経済見通しと経済運営の基本的態度」とともに、12月30日に以下のとおり決定されている。この時の経済見通しでは、41年度の経済成長率は実質7.5%(名目11.3%)とされている。40年度の場合、実質2.7%の見込みだったから、それに比べると5%ポイント近くを上回る高さである。40年度に、事実上不況が底ばなれして上昇に転じていたことが、ここに反映されているのである。とはいえ、政府としては41年度の民間経済の先行きについては、なお慎重な見通しを立てており、民間設備投資のごときは、わずか1.1%の伸びと予測している。その分、予算への期待が高かったことが推測されよう。そこで次に、それを受けて作成されている「予算編成方針」を検討してみよう。

昭和41年度予算編成方針

(40.12.30閣議決定)

- 1 財政政策の目標は、国際収支の均衡と物価の安定を確保しつつ、国民負担の適正化に配意し、社会資本の拡充、社会保障の充実等財政に課せられた役割を着実に遂行するとともに、他方、経済情勢の推移に応じ財政を弾力的に運営することを通じて経済の安定的な成長を図り、もってわが国経済の均衡ある発展の上に、豊かな福祉国家の実現を期するところにある。
この目標を達成するため、今後当分の間、次の原則の下に公債政策を導入し、わが国経済の新しい局面に即応して、財政政策の新たな展開を図るものとする。
(1) 財政の規模並びに内容を国民経済と均衡のとれた適正なものとすることを基本とする。このため、年々の経済動向に即して公債の発行額を伸縮する。
(2) 公債の発行は、財政法の原則にのっとり、その対象を公共事業費等に限定し、経常的な歳出は、租税その他の普通歳入で賄う。
(3) 公債は、市中消化とする。
- 2 昭和41年度における財政の運営は、上記の考え方にに基づき、「昭和41年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、当面の経済情勢に対処するため、公債の発行による財政支出の増加と大幅減税の断行を通じて、積極的に有効需要の拡大を図り、経済の安定成長へのすみやかな移行を期するものとし、予算及び財政投融资計画を下記により編成する。

記

- 1 減税と公債発行
(1) 国民の租税負担の軽減合理化を図り、企業と家計の蓄積を促進するため、特に所得税及び法人税を中心とし、国税、地方税を通じて平年度3,000億円以上の大幅減税を断行する。
(2) 公債の発行額は7,300億円を、政府保証債の発行額は4,000億円を限度とする。
- 2 財源の重点的な配分
(1) 予算及び財政投融资計画を通じ、次の重要諸施策を重点的に推進する。
(イ) 国民生活の向上と社会福祉の充実を期するため、住宅及び生活環境施設の整備拡充を図るとともに、社会保障施策を推進する。
(ロ) 産業基盤の充実強化を図るため、道路、港湾等の社会資本を計画的に整備拡充するとともに、国土保全の強化を図るため、災害復旧の促進と

治山治水対策の計画的実施を推進する。

- (イ) 農林漁業及び中小企業の生産性の向上と経営基盤の拡大強化を図ることにより、近代化、高度化を推進する。
- (ニ) 文教の刷新充実、青少年対策の促進に努めるとともに、科学技術の振興を図る。
- (ホ) 輸出の振興と対外経済協力を推進する。
- (ヘ) 産業構造の変化等に即応して、雇用対策を強化し、労働力移動の円滑化に努める。
- (ト) 物価安定のための諸施策に配慮する。

(2) 重点施策の推進に必要な経費の計上を確保し、財政資金の効率的な運用を図るため、既定経費の節減合理化を徹底的に行なうとともに、新規の経費は、必要なものに限定する。特に補助金等については、その効率を再検討して整理を図る。

(3) 各省庁の部局、公庫、公団、事業団等機構の新設は行なわない。また、定員については、欠員不補充措置を継続するとともに、増員を必要とする場合は、既定定員の振替えてこれを賄うこととし、新規増員は厳にこれを抑制する。

3 予算及び財政投融资計画の弾力的運用

経済情勢に応じ、予算及び財政投融资計画の弾力的執行を図るため公共事業等の施行時期及び公債、政府保証債等の発行の調整を図るものとする。なお、一般会計予算においては、予備費を増額するとともに、国庫債務負担行為制度の活用を図る。

4 地方財政

地方財政についても、機構の新設、定員の増加を厳に抑制し、経費の徹底的な節減合理化を図ることを前提として、国においても必要な財源措置を講じ、その健全な運営を確保する。

「編成方針」の冒頭に、「財政政策の目標は、国際収支の均衡と物価の安定を確保しつつ、国民負担の適正化に配慮し、社会資本の拡充、社会保障の充実等財政に課せられた役割を着実に遂行するとともに、他方、経済情勢の推移に応じ財政を弾力的に運営することを通じて経済の安定的な成長を図り、もってわが国経済の均衡ある発展の上に、豊かな福祉国家の実現を期するところにある」という文がある。この文の前半は、これまで毎年のように記された基本的な命題であるが、後半の、いわば積極的な景気調整機能にあたる部分は、従来

あまり強調されなかったものである。これまでは、40年度の場合のように「健全均衡財政を堅持すること」がうたわれるのが常であったが、41年度には、「弾力的」な財政運営がこれに代わっており、これにすぐ続く文で、「この目標を達成するため、今後当分の間、次の原則の下に公債政策を導入し、わが国経済の新しい局面に即応して、財政政策の新たな展開を図る」としている。本格的な公債政策導入の初年度の「編成方針」ということで、そこに焦点をあてた書き方になっているのである。ただし、公債政策の採用といっても、かなり厳しい条件を付してのそれであることは、これに続いて表明されている以下の諸原則が示している。すなわち、公債発行にあたっては、(1)財政の規模及び内容を国民経済と均衡のとれた適正なものとするため、年々の経済動向に即して公債の発行額を伸縮する、(2)財政法の原則に則り、公債金の使途は公共事業費等に限定する、(3)公債は市中消化の原則を守る、と歯止めを明示しているのである。

(2) 自然増収を超える減税

公債収入は7300億円が予定され、歳入総額に占める割合は16.9%となっている。前年度までの当初予算には存在しなかった、この公債収入に支えられる昭和41年度の歳入の内訳をみると、そこには不況の見通しが色濃く投影されている。すなわち、歳入の支柱をなす「租税及び印紙収入」は3兆1977億円で、前年度当初比900億円、2.7%の減少となり、歳入総額に占める割合は、74.1%で、前年度当初の89.9%から16%ポイントも低下している。もっとも、公債収入が加わった以上、租税の比率が低下するのは当然のことであるが、租税自体にも不況見込みによる税収減に加えて、政策的な大幅減税の影響が後述のように甚大であった。それまでの税法によって41年度の収入見込額を算出すると、3兆4066億円、40年度当初予算に比して1190億円の増収となっている。その増収のほとんどすべてが所得税の増収であって、法人税は逆に1034億円の減収(11.1%減)が見込まれているのである。旧来の方式ならば、この年度間自然増収1190億円の増加財源を、減税と支出増とにふり分けることとなる。しかし、41年度は、そうではない。なぜならば、この自然増収を大幅に上回る減税が、41年度においては実施されたからである。この新たな減税は、公債発行に支えら

れてなされたものであり、公債政策のもたらした新しい果実の1つである。そこで次にそのいきさつを簡単にみることにする。

3 公債に支えられた減税

税制調査会は「41年度の税制改正に関する答申」で、本格的な公債政策の導入に伴って、それまでの、均衡予算を前提とした減税政策なり税制改正論議なりの見直しが必要である旨を指摘したうえで、「財政政策の一環としての租税政策についても、従来のように単年度の自然増収というような枠にのみとらわれる必要もなく、より長期的な視野から、租税の経済的機能に着目しつつ弾力的に考えるべきである」と提言した。この見地から公債と関連づけて、国の歳入は租税だけではなく公債を含めて考えることとなるから、減税についても、当然自然増収の枠で制約する必要はないとする。一方、減税それ自体の必要性については、日本の状況を、いまだ所得水準が低く蓄積が乏しいと認識して、個人・企業とも税負担が過重であるとし、経済の均衡ある発展を踏まえて福祉国家を建設しようとするならば、なお大幅な減税が必要だと結論して、国税・地方税を通じた平年度3000億円以上の減税を提言した。最終的には、減税規模は、自然増収1190億円を1.76倍も上回る、初年度2090億円(平年度3069億円、地方税を含めると3600億円)と戦後最大の減税となり、「自然増収の枠」にこだわらないという姿勢が、強力に貫かれたのであった。なお、昭和41年度の税外収入のうち、専売納付金や雑収入は若干の対前年度比増となっているが、前年度剰余金が大幅に減少したため、租税及び印紙収入と税外収入及び前年度剰余金の増減純計では、40年度当初予算に対して738億円の減少となる。このままでは、対前年度歳出増加に充当すべき新規財源がマイナスなのであるから、歳出削減が避け難いところであった。それをカバーしたのが、公債金収入であるのはいうまでもない。結局、予算全体の増加とその配分をみると、租税及び印紙収入の自然増収1190億円、税外収入及び前年度剰余金受入増加161億円、公債金収入7300億円の合計8651億円となる。これを増加財源として、減税に2089億円、歳出増加に6562億円を充当したことになる。

4 歳出予算

歳入側で公債金収入登場という新機軸がみられるからといっても、歳出側でそれに対応する大きな変化が生ずるわけではない。公共事業関係費(構成比20.3%)、地方交付税交付金(18.4%)、社会保障関係費(14.4%)、文教及び科学振興費(12.6%)などが上位を占め、防衛関係費7.9%がこれに続く、という歳出構成にはほとんどそれ以前と違いはない。ただし、大蔵原案から政府案への復活折衝での復活が大きかったこともあって、公共事業関係費と社会保障関係費だけが、40年度当初予算の構成比を上回ることとなり、41年度歳出予算の重点がここにあったことが示唆されている。もっとも、これら費目の増加の中には、次第に強まっている既定経費の当然増的要素も少なくなく、たとえば大蔵原案段階で、社会保障関係費の増加822億円(政府案では1051億円)のうち、710億円がそれに該当する。これは、医療保険を中心とした社会保険への国庫負担金や補助金支出が555億円にものぼるなど、大型の当然増による硬直的な支出要因に規定されてのことである。また、防衛関係費の増加353億円と恩給関係費の増加197億円のほぼ全額が、当然増経費の増加によるものだったという。¹⁾公共事業関係費の増加額は1404億円と、歳出中の構成比が大きいこともあって主要経費の中で最大である。これは41年度予算を、公債発行によって、短期的には景気刺激に、長期的には社会資本充実に充てようとする政策意図を、端的に表したものであった。地方交付税交付金についていえば、41年度予算編成で最も難航したのはこの問題であった。焦点は、不況下で地方財政が陥っている財源難への対策として、自治省や地方側が交付税率の引上げを求め、大蔵省側が、短期的な異常な事態を根拠にしての恒久的な交付税率引上げは適当でなく、臨時特例的な措置や節約で賄うべしと主張し、激しく対立したところにあった。これは、自民党の意向もあって、結局は交付税率を29.5%から32%へ引き上げるほか、臨時地方特例交付金を創設することで決着した。ちなみに、交付税率は30年代を通じて繰り返し引き上げられてきたのであったが、この32%への引上げを最後として、その後引き上げられることなく平成期にいたっている。その意味で、ここでの決定は、交付税の歴史の中では特記されるべきであろう。

〔注〕

- 1) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第4巻「予算(2)」(平成8年, 東洋経済新報社), 92ページ。

5 予算の性格—積極大型

以上, 本格的な公債発行を軸として, 昭和41年度予算の特徴的な点を取りあげて調べてきたのであるが, 最後に全体を総括して, 41年度予算の性格をまとめてみると, 全体としては, 40年度補正予算ともども短期的な当面の不況克服のための積極的な施策を主とし, やや長期的な均衡のとれた安定成長を目指す施策を従とした性格をもっているといっているであろう。大蔵省は前者を「積極性」, 後者を「健全性」とよんで41年度予算の性格づけをしたうえで, その内容を以下の5点にまとめている。¹⁾

第1はいうまでもなく, 戦後はじめて本格的な公債政策を導入したことであり, 7300億円の国債は, 4000億円の政府保証債, 560億円の地方債と相まって積極的・弾力的な財政運営を可能にする。

第2は財政規模の拡大である。41年度一般会計の当初予算額は4兆3143億円で, 対前年度比では6562億円増となるが, これは戦後最大の増額の記録である。ちなみに, これ以前の記録は, 37年度の4740億円であった。一般会計の対前年度伸び率をとってみると, 36年度の24.4%以後低下傾向をたどって40年度の12.4%にいたっていたが, 41年度には一転して17.9%と急上昇している。財投計画もやはり戦後最大の増額(4067億円, 従前の最大は40年度の2804億円)で, はじめて2兆円の水準を超えた。その伸び率25.1%は, 34年度の30.1%に次ぐ高さである。その結果, GNPに対する一般会計予算の割合は14%, 財投は6.6%で, 純計20.4%の見込みとなって過去10年間の最大値を示している。また中央・地方を通ずる財政支出の対GNP比は, 戦後最高の23%強であって, 民間設備投資15%(過去最高は36年の23%)と比べて格段に大きく, 41年度の経済を財政が牽引すべしとする政策意図を明瞭に反映している。

第3は, 大幅減税である。おおむね所得減税6, 企業減税4の割合で, 個人も企業も負担軽減によって, 当面の有効需要の刺激と長期的な「ゆとりある家

計」「蓄積ある企業」を目指すこととなった。

第4に, 歳出面では, 住宅政策の拡充をはじめとする社会資本の整備, 社会保障の充実, 低生産性部門の近代化等に資金配分を重点化する一方, 既定経費節減, 機構や定員の抑制, 公庫公団等の新設を認めないなど, 従来からも毎年のように求められていた姿勢をとくに強めている。

第5は予算の弾力的運用である。公共事業費の施行促進措置や予備費の増額, 国庫債務負担行為の拡大, 大蔵省証券発行限度引上げなどがそれにあたる。いずれも早期の景気回復や, 事業の効率化を目指しての施策である。

〔注〕

- 1) 大蔵省主計局「昭和41年度予算について」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 平成2年, 東洋経済新報社, 302ページ)。

6 補正予算—公債発行減額で中立型へ転換

(1) 好況と税の自然増収

昭和40年度の場合とは逆の意味で, 41年度の補正予算は, 当初予算とはかなり異なったスタンスをとることとなった。当初予算は, 40年度補正予算を引き継いで, 財政による強力な景気刺激を目指して編成されている。その意味で, 40年度補正予算と41年度当初予算とは一体のものであったとみなしうる。ところが41年度補正予算をめぐる景気情勢は, 当初予算編成にあたって予想されたそれから大きくかけ離れ, むしろ, 予算政策としては逆方向をとることが求められたのである。経済成長率が, 当初の予定では名目11.3%, 実質7.5%だったのに, 実績では名目17.1%, 実質11.1%にもなったことから, その事情は容易に察せられるであろう。

12月3日の内閣改造で, 大蔵大臣は福田から水田に代わっていたが, その水田蔵相は, 補正予算等に関する財政演説¹⁾で, 「わが国経済はすでに不況を克服して今や新たな発展の道を歩むに至っている」ので, 「もはや財政金融面からの需要喚起策を要しない……今後の財政金融政策は, 国内の有効需要を過度に刺激することのないよう中立的な立場を堅持すべきである」と述べている。いわば積極大型予算から中立型への年度途中での政策転換が起こったのである。

41年度の補正は第1号のみであり、41年12月20日に成立した。歳入出とも1629億円で、歳出面は、食管繰入れ、地方交付税交付金、給与改善費などを中心とした例年なみの費目が計上されて、格別新奇なものはない。歳出増は1993億円であるが、既定経費や予備費の節減と差引きして、上記の1629億円になる。歳出面と違って歳入面は、40年度補正予算(第3号)とのコントラストが鮮やかで、とりわけ景気の急速な回復に伴う企業収益の改善や、個人所得の伸びを反映する消費支出の伸びなどの結果として、租税及び印紙収入の増額修正が1460億円(当初予算比4.6%増)にものぼったのが目をひく。なかでも法人税は1011億円(11.3%増)と、増加分の70%を占めて、40年度補正の場合と全く逆の姿をみせている。結局税外収入の増加や酒税の減少などを総合して、1629億円の補正財源が歳入面から計上された(当初予算比3.8%増)のに加え、歳出面での節減額364億円を加えた合計1993億円が歳出追加への増加財源であった。40年度の場合に、2590億円の租税及び印紙収入の減額補正分を特例公債発行で補填したのとは、逆方向の補正となった。

(2) 公債発行減額

なお、決算ベースでみると、当初予算から補正予算の間の租税及び印紙収入の上記の1460億円の増額に加えて、補正後から決算の間にさらに621億円が増収となり、合計2081億円の年度内自然増収が発生している。これは、空前の大幅減税の初年度分2090億円を、ちょうど相殺するほどの大きさに達したことになる。なお、補正予算後、昭和40年度決算剰余金を受け入れた関係で、剰余金受入れが大幅に増加したこともあって、結局補正後予算に比して、公債金収入以外の歳入増加が1394億円にも達したので、7300億円(収入ベース)を限度と予定されていた公債発行額が、645億円減額されて、公債金収入の決算額は6656億円へと縮小した。41年2月以降の発行予定額900億円のうち、市中金融機関の引受分350億円(収入ベース345億円)と、資金運用部引受分300億円の発行がとりやめになったからである。その結果、41年度の公債発行額の実績は額面ベース6750億円、収入ベース6656億円となり、全額市中消化されたこととなる。本格的公債発行が開始されたことが、41年度予算の特色であることはいうまでもないが、同時に、弾力的に発行額を伸縮させて国民経済との調和を図るのも、

本格的な公債政策の一環であることを、第1年度から示すこととなったというべきであろう。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和42年度、903ページ。

第4節 昭和42年度予算—好況下の中立型予算

昭和42年度当初予算は、41年度補正予算と並行して編成作業が進められたのであるから、当然その姿勢は同一であって、好調を続ける経済情勢を背景にして景気過熱警戒型ないし景気中立型が目指された。したがって、41年度の当初予算とは対照的な抑制基調をとっていることになり、逆に41年度補正予算との間には、経済政策的な意味での差は少ない。42年度予算は、むしろ41年末の政治的な動揺から強い影響を受けて、いくつかの多少変則的な過程、たとえば予算の年越し編成、暫定予算などを経たことに特徴がある。と同時に、本格的な公債政策採用の第2年度として、公債償還をめぐる制度的な整備に本腰を入れて取り組んだことが、この年の特色といっているであろう。

1 経済社会発展計画と昭和42年度予算

公債政策の本格的な導入ないしその導入をもたらした経済状況の大きな変化は、経済政策全体の大枠をなしていた「中期経済計画」の有効性を低下させ、同計画は昭和42年1月27日の閣議で廃止された。これに代わったのが、42年3月13日に閣議決定された「経済社会発展計画」であり、42年度を初年度とする期間5カ年の計画である。それは、具体的な点で各年度予算を直接拘束するという性格のものではないが、本格的な公債政策を含んだ、全体としての経済政策の新指針である以上、42年度予算もそれと軌を一にしていることはいうまでもない。同計画の基本線は、従来の成長過程では必ずしも十分に実現しえなかった質的な面をとくに重視して、均衡がとれて充実した経済・社会の実現を目指そうというものであった。そのためには、財政運営に大きな比重がかかることになるが、同計画では、第3部「財政金融政策」の第1章「財政政策」で、計画としての財政の位置づけがなされている。すなわち、「1 財政の景気調整機能」では、開放経済体制下での景気調整の重要性に鑑み、予算編成を経済情勢に適合させること、投資的経費の弾力的な運用、税収や投資的経費の伸縮

に対応した公債発行の伸縮、資金調達における市場への順応などが求められている。「2 財政の健全性の保持」では、「健全財政」とは、その規模や内容が国民経済とバランスのとれた財政を意味するのであって、必ずしも収支の均衡が保たれていることは必要ではないとし、公債発行を前提とした「健全性」の意味が正面から示されている。これは42年度予算を含めて、これ以後の財政運営の指針となった定義といってよい。その意味の健全な公債政策を貫くためには、建設公債と市中消化の原則の堅持が必要であるとされている。42年度予算をこの「計画」と対照させると、後述のとおり、「財政全体の規模の伸びを、想定される42年度の経済成長率とほぼ等しいものとしたことや公債依存度を下げたこと」¹⁾をはじめ、経費配分も「計画」の重点に従っていて、両者は十分に整合している、というのが大蔵省の評価である。

〔注〕

1) 『国の予算』昭和42年度、35ページ。

2 編 成 過 程

(1) 2年続きの越年編成

昭和41年度予算の場合も、日韓条約をめぐる対立から越年編成となっていたので、42年は2年続きの越年編成となったのであるが、事態は42年度のほうが深刻で、結局年末国会解散という状況の中での編成の遅延となった。

41年夏から政界スキャンダルが次々に露呈し、閣僚の大幅更迭、41年度補正予算成立の遅れ、解散含みの国会、などという条件で編成作業が遅延していたところへ、12月27日には国会解散となって、当然42年度予算の年内編成は見送られた。もっとも、予算編成の前提となる「昭和42年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」と「昭和42年度予算編成方針」とは、それぞれ年内に閣議了解と閣議決定がなされている。しかし、ここでの「編成方針」作成と、本格的な予算編成との間に時間が空きすぎているため、後述のように、ここで作成された編成方針の一部がのちに変更されるという変則事態が生じている。結局、予算が編成されたのは、1月29日の総選挙、2月15日特別国会召集、同17日第

2次佐藤内閣成立(閣僚全員留任)を経た、2月28日のことであった。

(2) 抑制基調の「編成方針」

「予算編成方針」は以下のとおりである。

昭和42年度予算編成方針

(41.12.27閣議決定)

わが国経済は積極的な財政政策の展開と民間の自主的な努力によって不況を克服し、今や自力による上昇の局面にある。

昭和42年度の財政運営に当たっては、このような経済的背景の下に、「昭和42年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、国際収支の均衡と物価の安定を主眼として、景気に刺激を与えないよう、財政規模及び公債、政府保証債の発行額を適正な限度に抑えるとともに、限られた財源を重点的に配分して財政に課せられた役割を着実に遂行することをもって基本とする。

これにより、民間経済の節度と相まって、公債発行を伴う新しい財政政策の今後の弾力的運営の方向を確立し、もって長期にわたる国民福祉向上の基盤を固めるものとする。

昭和42年度予算及び財政投融资計画は、この方針に基づき、下記により編成する。

記

1 一般会計予算規模と公債発行額

- (1) 一般会計予算の規模は5兆円以下とする。
- (2) 公債の発行額8,200億円(注)を、政府保証債の発行額は5,000億円(調整年金引受分を除く)を限度とする。

2 税制改正

前年度の大幅減税に引き続き、昭和42年度においても、所得税を中心とする減税を行なう等現下の情勢に即応する所要の税制改正を行なう。

3 財源の重点的配分

- (1) 予算及び財政投融资計画を通じ、次の重要諸施策を重点的に実施する。
 - (イ) 国民生活の向上と社会福祉の充実を期するため、住宅及び生活環境施設の整備を図るとともに、社会保障施策を着実に推進する。
 - (ロ) 道路、港湾、治山治水等の社会資本の整備につとめ、産業基盤の充実と国土保全の強化を図る。
 - (ハ) 農林漁業及び中小企業の近代化、高度化を進め、生産性の向上と経営

基盤の強化を図る。

- (ニ) 輸出の振興を図るとともに、対外経済協力の推進につとめる。
- (ホ) 産業体制の整備を推進するとともに、労働力移動の円滑化を図る。
- (ヘ) 健全な青少年の育成と人的能力の開発を図るため、文教を刷新充実し、青少年対策を推進するとともに、科学技術の振興を図る。
- (ト) 交通安全対策、公害対策、産業災害対策の強化を図る。
- (チ) 物価安定のため必要な施策を強力に推進する。

(2) 財政資金の効率的配分を図るため、

- (イ) 既定経費の節減合理化を行なうとともに、新規の経費は緊要なものに限定する。なお、補助金について零細なものの整理統合、単価の合理化等につとめる。
- (ロ) 各省庁の部局、公庫、公団、事業団等の新設は認めないこととし既存のものの整理統合等につとめ、機構運営の合理化、効率化を図る。

他方、定員については、真に増員を必要とする場合は、既定定員の振り替えてこれを賄うこととし、新規増員は厳に抑制する。また、欠員不補充措置については、実態に応じ所要の改善を検討し、これを継続する。

4 予算及び財政投融资計画の弾力的運用

予算及び財政投融资計画の執行に当たり、経済が過度に拡大し、物価や国際収支に悪影響をもたらすおそれがある場合には、適時に公共事業等の施行の繰延べ、公債、政府保証債の発行の調整を行なう等、その弾力的運用を図る。

5 地方財政

地方財政においても、国と同一の基調により節度ある運営を行ない、その健全化、合理化につとめるものとする。

(注) 昭和42年2月20日の閣議において、大蔵大臣から「昭和42年度予算編成方針において公債の発行額は8,200億円を限度とすることを決定したが、42年度の税収は昨年末における見込みを200億円程度上回るので、42年度の公債発行額8,200億円を減額して8,000億円といたしたい」旨の発言がなされ、了解された。

ここでも、国際収支の均衡と物価の安定とを前提とするのは例年のとおりであるが、景気を刺激しないように、財政規模を5兆円以内に収めることと、公債発行限度を8200億円、政府保証債5000億円とすることが明示された。加えて景気過熱予防のために、予算及び財政投融资の弾力的運用を図ることとし、公

共事業の施行繰延べや、公債・政保債の発行調整などが示唆された。一方、昭和41年度が大規模減税を掲げたのに対して、42年度には減税は後退している。ところで、第2次佐藤内閣成立とともに、上記のとおり「予算編成方針」で示されていた公債発行額8200億円の限度が8000億円へと引き下げられた(2月20日閣議決定)。これは、編成方針が決定された41年末に比べて、この時点では200億円程度税収が増加すると見込まれたからである。「弾力的運用」が早くも「編成方針」段階で発動された、とても評すべきであろう。こうなるについては、「編成方針」と同時に決定され、それが前提としていた「経済見通しと経済運営の基本的態度」自体が、事実上2月段階では修正されて、3月13日には正式に改訂見通しが決定されるという動きがあつてのことであつた。改訂では、この間に進展した民間企業設備投資や在庫投資の急激な上昇を反映して、名目・実質経済成長率見通しが、1%ポイント程度上方修正されたのである。

3 予算の成立・内容

(1) 抑制的・中立的

昭和42年度予算は、上記の事情により、例年に比べて大幅に遅れて成立することとなった。3月13日に国会に提出されたが、4月中旬には統一地方選挙のため、国会審議の一時中断があつて、成立したのは5月27日のことであつた。予算全体の概要は下記のとおりである。

一般会計	4兆9509億円	
特別会計	(入)10兆1742億円	(出)9兆4313億円
政府関係機関	(入)4兆2925億円	(出)4兆1405億円
国税減税額	803億円	
財政投融资計画	2兆3884億円	
地方財政計画	4兆7714億円	

見るとおり、一般会計は歳入出とも4兆9509億円(42年度新設の石炭対策特別会計への財源振替分を含めた実質規模では4兆9984億円)で、対前年度当初予算比14.8%(上記の意味の実質規模では15.9%)増で、いずれも前年度の伸び17.9%を3~2%ポイントも下回っている。財投計画は2兆3884億円で、41年度の伸び

率が25.1%と、40年度を4%ポイントも上回っていたのに対して、42年度の場合は17.8%で、41年の伸び率に比べて7.3%ポイントも引き下げられている。これは、38年度以降の5カ年間で最低の数値である。42年度の予算を通じて企図された景気抑制政策が、一般会計・財投計画の規模抑制という形で、その大枠を明示しているものというべきであろう。これが42年度予算の第1の特徴である。

第2の特徴は、第1の特徴のもたらす成果とってよいが、経済過程に対して中立的な性格をもった予算であることである。一般会計予算にせよ財投計画にせよ、国民総生産に対する割合は、いずれも前年度実績値と比較してみると、若干の低下ないし横這いとなっている。また、国民経済計算における国・地方の政府財貨サービス購入の伸び率は、12.8%が予定されていて、予定の経済成長率13.4%を下回っており、したがって成長への寄与率も19.6%で、前年度当初予想の29.7%はもちろん、実績見込みの20.6%をも下回っている。

(2) 減 債

第3の特徴として、公債発行の昭和42年度における抑制とともに、長期的な減債制度を確立したことがあげられよう。42年度の抑制については、41年末の「編成方針」での発行限度額が、のちに引き下げられたことは既述のとおりであり、編成前から抑制の姿勢が明示されている。しかも、42年度の予算総則で示されている公債発行対象経費総額は8696億円であつて、8000億円の発行限度額との間の隙間は696億円である。この隙間は、前年度当初には350億円だったのであつて(対象経費総額7650億円、公債発行予定額7300億円)、隙間すなわち発行余力を上げたという点で、42年度には抑制姿勢が強化されたことが、ここにも示されている。もっとも、抑制といっても、41年度当初の発行予定額を下回することはできずに上回っているのであるが、これについて大蔵省は、税収面では「41年度の大規模減税の平年度化」や「新たに所得税を中心とする減税」があり、他方支出面では「社会資本の充実等積極的に財政需要の充足を図った」ためであるとその理由を述べたうえで、「発行額については民間の資金需給の動向を十分考慮し、市中消化可能な範囲で定められ」、「国民経済の現状に見合った適正なもの」であり、そのうえ、予算執行の段階で税収が当初見込みを上回

るようになれば、「何よりもまず公債発行の削減に努める」予定であると説明している。¹⁾当初の予算からはじまって、執行過程を含めて公債発行抑制の姿勢を強く貫こう……というのである。

〔注〕

1) 『国の予算』昭和42年度、25ページ。

4 長期的な減債制度の確立

(1) 旧減債制度

本格的な公債政策がいわば定着した42年度において、長期的・本格的な公債償還の方策が立てられることとなった。国債発行の結果生ずる費用、すなわち国債費は、国債償還費、国債利子、(大蔵省証券)割引料、国債事務取扱費などからなっており、これは国債整理基金特別会計が、他会計からの受入れ、公債金収入(借換債発行)、運用収入、前年度剰余金等を財源として支弁している。一般会計に計上される国債費は、国債整理基金会計への繰入れのことを指している。42年度には、この一般会計及び特別会計からの繰入れに関するルールが改正されたのである。詳細は本シリーズの第5巻「特別会計・政府関係機関・国有財産」や第7巻「国債」に譲ることとして、ここではごくあらましを記しておこう。改正前の制度では、①剰余金繰入れ(前々年度の剰余金の2分の1を下らない額)、②定率繰入れ(前年度首国債総額の10000分の116以上、ただし3000万円を下らない額が本則であるが、昭和7年度以降、それが10000分の116の3分の1とされ、さらに昭和28年度以降は一般会計ではこれも停止されている)からなっていた。

(2) 新減債制度

これに対して、昭和42年度に制定された新制度では、①剰余金繰入れ(一般会計は、前々年度剰余金の2分の1を下らない額を繰り入れる)、②定率繰入れ(一般会計及び特別会計は、前年度首国債総額の100分の1.6に相当する金額を繰り入れる)、③予算繰入れ(国債の元金償還に支障を生じないようにするために、必要に応じて予算措置によって繰り入れる)、の3方策からなっている。3者の関係につ

いて、この制度を勧告した財政制度審議会の報告(昭和41年12月26日)では、「法定の定率繰入れ分を基本とし、剰余金の二分の一でこれを補完し、さらに予算措置による繰入れで対処する」という考え方を示している。基本となる定率繰入れの繰入率について、財政審は「公債の見合資産が平均的に効用を発揮する期間による」という考え方を示唆しており、具体化にあたって100分の1.6と定めた大蔵省では、「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60年とみて1.6/100とした」と説明している。

5 歳出の特徴—国債費の急膨張

(1) 公共事業抑制

水田大蔵大臣は第55回国会の財政演説¹⁾で、昭和42年度予算について規模の抑制につとめたことを述べたあと、「国民経済全体の資源を効率的に配分して充実した福祉社会を実現」すべく、「住宅・生活環境施設の拡充をはじめ、道路等社会資本の整備、文教・科学技術の振興、農業・中小企業の近代化、交通安全対策、公害対策の強化、社会保障の充実」等に努めた旨を述べている。こうした項目を列挙するのは、ほぼ例年のことであり、それらの内容についても演説で詳細に述べられているが、42年度の場合、景気刺激効果の大きい公共事業費の伸びが14.3%に抑えられ、歳出全体の伸び率14.8%を下回った点が目立つ。もっとも、大蔵原案段階でははるかに厳しく9.8%の伸び率に抑えられていたのであり、復活折衝の結果それを大きく超えることになったのではあるが、それでも、42年度予算の性格の基本をなす景気過熱警戒の姿勢が、上記の数値に示されていることは認められよう。

(2) 国債費急増

これに対して、増加額なり増加率なりの目立つのが、国債費や地方交付税交付金であった。交付税の増加額は1474億円、増加率19.6%と目立って大きい。その主因は、継続する好況による法人税の大幅な伸び(31.7%)をはじめ、国税

3 税が19.7%の伸びとなっているからである。だが伸び率の点では国債費は桁違いであって、昭和42年度には増加額663億円で135.9%の増加率となる(41年度当初予算488億円→1152億円)。なお41年度の場合、補正後予算では454億円であるからそれと比べれば697億円、153.3%の増加である。これは国債の利子支払いと償還費の増加がその主要因であって、たとえば前者は41年度343億円→42年度818億円、後者は46億円→216億円といった具合である。ちなみに、償還費財源として42年度から新たに繰り入れることとなった41年度首国債総額の100分の1.6の定率繰入分は41億円、40年度決算上の剰余金の1/2相当額(「財政法」第6条による)は7億円、予算措置による繰入分は167億円であった。なお、42年度中に満期の到来する普通内国債は、総額645億円にのぼるのであるが、「最近の経済動向にかんがみ、節度ある財政の姿勢を示すため、財政規模を実質5兆円以内におさえるとともに、公債発行規模を極力圧縮することとしたので、満期の到来するものについては原則として借り換えることとした。ただし、日本銀行及び市中金融機関以外の所有する分については現金償還²⁾」の方針であった。こうして、本格的な公債政策定着の年は、同時に減債制度整備の年であり、また国債費急増の年でもあり、借換え強化の年でもあった。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和42年度、42ページ。
- 2) 『国の予算』昭和42年度、154ページ。

6 財政の執行の繰延べ

昭和42年度の財政運営の特徴の1つが、42年9月に実施された執行繰延べである。過熱化の様相を呈していた経済情勢に対応する財政の機能の1つとして、とくに公共事業のような、景気刺激的な支出の執行を繰り延べる(不況期ならば前倒し支出)という手段は、これまでも32年と38年に用いられた経験がある。その折はいずれも700億円程度が企図されたのであったが、今回は中央・地方を通じて3000億円にものぼる空前の規模が予定された。時を同じくして実施された日本銀行の公定歩合引上げ等金融引締政策ともども、強い政策意図が窺える。執行繰延べの方法としては、緊急を要するものを除く一般会計・特別会

計・政府関係機関予算の公共事業系統経費の原則7.7%繰延べとし、財政投融资計画対象事業では、公共事業系統に限らず融資事業系統をも対象とし、地方財政についても、中央と歩調を合わせるべきことが要請された。予定額は中央2202億円、地方910億円、合計3112億円であった。繰延べは一時的・臨時的なものではあるが、結局3094億円が43年度に繰り越された。

7 暫定予算と新規経費・公債発行

昭和42年度予算を特徴づけるものの代表が暫定予算である。暫定予算は30年度以来12年ぶりのことである。30年度の場合は、いまだ保守合同前の自由党と民主党の対立の中で起こったのであり、そういう意味の政治的不安定の結果だったのであるが、自民党単独支配の42年度の場合は、それ程の不安定ではなかったとはいえ、やはり解散・総選挙のあおりを受けて、いわば政治的不安定の落とし子であったには相違ない。解散・総選挙で本予算案の編成作業が2カ月も遅れたのであるから、暫定予算の編成は不可避であって、大蔵省は本予算と並行してその作業を進めていた。その結果、政府は42年度予算案を国会に提出した翌日の3月14日に、「昭和42年度暫定予算編成要領」を閣議決定し、3月20日には暫定予算案を国会に提出し、4月1日成立した。暫定予算の期間は4月及び5月の2カ月とし、全体として新規施策に係わる経費は計上しないという、暫定予算一般の方式がとられたことは当然であるが、国民生活に重大な影響を及ぼす、教育及び社会政策上の配慮からやむをえないものは新規の場合でも計上することとした。生活保護の生活扶助基準引上げ、失業対策事業賃金日額の引上げ、大学生増募の経費などがそれに該当する。もっとも、もともと暫定予算について定めた財政法第30条でも、その内容を特に限定しているわけではないから、厳密に法的に新規経費が計上できないわけではないが、いわば政治的・行政的に計上しないという原則がこれまでは保持されてきたのであった。だが、ここへ来てこのように新規経費が計上されたというのは、福祉国家化が進んだ段階での暫定予算の新しい分野が拓かれたということになろう。それならんで、やはり公債の取扱いが暫定予算での新しい問題となった。暫定予算において、公債発行の権限を授与されることの是非についてである。「編成要

領」では、「年度間における公債の円滑な市中消化を確保するため、季節的な金融緩和期である4・5月に公債を発行する」と記している。公債発行による「健全財政」のためには、市中消化は基本原則であるが、例年4・5月は季節的に金融緩和期にあたり、41年度にも、発行総額6750億円のうち1900億円(28.1%)がこの時期に発行されていた。とすれば、42年度の公債発行が不可欠である以上、4・5月に、すなわち「暫定予算に公債の発行を織り込むことは国政運営上最小限の要請」¹⁾とみなされる。こうして、暫定予算は、公債金1880億円を含んだ歳入8135億円、歳出9300億円とされた。これは、暫定予算と公債発行との新しい関係の創出という意味で、財政史上の新機軸だとみなしてさしつかえないであろう。

〔注〕

1) 『国の予算』昭和42年、840ページ。

8 補正予算—公債減額

昭和42年度補正予算(第1号)は42年12月21日に成立した。これによって、42年度一般会計予算は、当初の4兆9509億円から2525億円増加して、5兆2034億円へと5.1%の増加となった。これは、40年度の補正が2.4%増、41年度が3.8%増だったのに比べてかなり大規模になっている。これは主として、生産者米価と政府買入数量がいずれも当初見込みを大幅に上回るという、過去にもしばしばみられた補正要因によるものであって、そのための食糧会計への追加繰入れが1180億円と、当初予算の2倍近い91.7%増となった。これは、補正予算全体の46.7%を占める大きさである。このほか、給与改善費、地方交付税交付金などの追加が大きい。とくに地方交付税は、前年度補正の2倍以上の749億円(対当初予算比8.3%増)と多額にのぼった。しかしこれはいうまでもなく、歳入面で法人税1290億円(対当初予算比10.9%増)、所得税854億円(同7.2%増)など、国税3税の当初予算後の自然増収が2341億円(8.3%増)と、大幅増収となったことの反映であった。それを含めて、租税及び印紙収入全体の追加補正額は2901億円(有価証券取引税の減額補正を除けば2943億円)と、対当初予算比7.6%増

にものぼったのである。こうした税の大幅増収を踏まえて、公債発行額が減額されることとなる。もっとも一方で支出も増加しているため、公債減額に充てられたのは租税増収分の23.8%にとどまったが、40、41年度に続いて42年度も公債発行が減額修正されることとなった。これはすでに7月の段階で、好調な税収を反映して690億円(額面700億円)の公債発行額の減額が決定されていたのを、手続き上この補正予算における公債金収入の修正減額として計上したものである。その他の修正をも総合すると、結局この補正予算では、租税及び印紙収入の追加2901億円、税外収入の追加314億円、歳出削減489億円、合計3704億円の財源が、歳出追加3014億円、公債金減額690億円に充当されたこととなる。

第5節 昭和43年度予算―財政硬直化打開の試み

1 編 成 方 針

(1) 編成の手法

昭和43年度の本予算は、43年4月15日に成立した。4月16日までについては、3月31日に成立した暫定予算が間を継いだのである。予算の大枠は以下のとおりである。

一般会計		5兆8186億円
特別会計	(入)12兆7423億円	(出)11兆8308億円
政府関係機関	(入)4兆7685億円	(出)4兆5531億円
国税減税額		550億円
財政投融资計画		2兆6990億円
地方財政計画		5兆6051億円

年度内に成立しなかったのは、予算自体の問題ではなく、「現行憲法は他力本願で軍艦や大砲が必要だ」という趣旨の、倉石農相の発言をめぐる国会の紛糾による審議遅延のせいであったが、審議停滞のために暫定予算が編成されたのは、戦後はじめてのことであった。だが、それを別にしても、43年度予算は「財政硬直化」打開キャンペーン、総合予算主義原則の採用、復活財源公開など、公債政策継続下での財政運営のあり方についての、さまざまな新機軸で彩られている。それを体現している「昭和43年度予算編成方針」は42年12月29日に以下のように閣議決定された。

(2) 「編成方針」の8重点施策

昭和43年度予算編成方針
(42.12.29閣議決定)
わが国経済が、厳しい海外経済環境の下にあって、国際収支の均衡を回復し、自力をもって健全な発展を遂げていくためには、この際、さらに一層の節度と慎

重さをもってその運営に当たらなければならない。
昭和43年度の財政運営は、「昭和43年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、
(1) 財政による景気抑制機能の実効を期するとともに、
(2) 総合予算主義をとり、恒例的な予算補正の慣行を排除し、もって、中央、地方を通ずる財政体質改善の第一歩を踏み出す
ことにより、財政が本来の機能を十分果たしうる基盤を確立することを基本とする。
これにより、国民の理解と協力の下に、わが国経済の新たな発展と繁栄への道をひらくことを期するものとする。
昭和43年度予算及び財政投融资計画は、この方針に基づき、下記により編成する。

記

- 一般会計予算及び財政投融资計画の規模は極力圧縮する。
- 一般会計の公債依存度を引き下げ、公債及び政府保証債の発行額は消化可能な限度に止める。
- 総合予算主義の採用
総合予算主義の原則により、公務員給与決定に備えて予備費の充実を図るとともに、食糧管理特別会計繰入れについては、年度途中における米価改定等、事情の変化があっても、これにより補正財源を必要としない方式を確立する。
- 税制改正等
国民負担の現状にかえりみ、所得税及び住民税について減税を行なうとともに、輸出の振興、技術開発の促進、中小企業の構造改善等に資する措置を講ずる。他方、国においては、酒税の税率の調整及びたばこ小売定価の改定を行ない歳入の充足を図るとともに、地方においては、自動車取得税を創設して地方道路財源の充実を図る。
- 施策の重点
財源の適正かつ効率的な配分に努め、
物価対策の強化、輸出の振興、海外経済協力の推進、農林漁業及び中小企業の近代化、労働力の流動化、各種社会資本の整備、交通安全対策及び公害対策の推進、社会保障及び文教・科学技術の充実、内外資源の開発、防衛力及び警備体制の整備
等の諸施策を慎重にしてきめ細かな配慮をもって推進する。

なお、沖縄と本土との一体化を推進するとともに、小笠原復帰、万国博覧会及び冬季オリンピックの開催に備え、準備に遺憾なきを期する。

6 既定経費の整理更新

- (1) 新規経費については、原則として既定費の振替えにより賄うこととし、新しい財政需要に対応して既定予算の整理更新を図る。とくに補助金については、その整理合理化を図ることとし、補助率の引上げは、一切これを行わない。
- (2) 国家公務員(自衛官を除く.)の既定定員につき、3年間に5%を目途として計画的削減を行なうとともに、行政需要の増加に伴う増員要素についても極力配置転換により対処しもって総定員の縮減を図る。
- (3) 各省庁の部局、公庫、公団、事業団等の整理統合に努め、これによるもののほかは新設を行なわない。
- (4) 行政経費の節約を行なうとともに、庁舎等の施設費を削減する。

7 予算及び財政投融资計画の弾力的運用

予算及び財政投融资計画の執行に当たっては、経済情勢の変化に対応し、機動的に対策を講じよう、その弾力的運用を図る。

8 地方財政

地方財政においても、国と同一の基調により重点主義に徹し、節度ある運営を行なうよう要請する。

その基本的な方針は、42年の経済の急拡大による国際収支悪化を背景として、財政による景気抑制機能の実効を期することを当面の課題とするが、年々財政の硬直化が進んで、本来の財政の機能発揮に支障が生じてきているので、長期的な視点から財政体質を改善せねばならず、43年度をその初年度として総合予算主義をとり、予算の編成方式を改革し、公債依存度を引き下げることと纏められよう。具体的に「予算編成方針」では、見るとおり編成の重点として8項目を掲げている。簡単に整理すると、

- 1 一般会計・財政投融资の規模を極力圧縮する。
- 2 公債依存度の引下げ。発行額を消化可能限度にとどめる。
- 3 総合予算主義の採用。
- 4 税制改正：所得税・住民税の減税。酒税、たばこ価格の改定。
- 5 施策の重点：物価、輸出、農林漁業、中小企業、社会保障等への重点化。
- 6 既定経費の整理更新：新規経費は既定費の振替えで賄う。補助金の整理。

公務員の計画的削減。新部局や機関は、旧組織の整理統合によるもの以外は認めない。

7 予算や財投の弾力的運用。

8 地方財政も重点主義により節度ある運営を行う。

となるが、これらの大部分の項目が、ほとんど恒例的に毎年掲げられているのは、これまで示してきたとおりである。ただ、公債依存度引下げと総合予算主義は43年度の編成方針の目新しい項目であり、これがこの年の特異な課題であることが分かるであろう。

以下では、とくに43年度を特徴づける主要な特徴についてとりあげることにしよう。

2 予算の主要な特徴

まず一般会計予算の規模が、どのくらい圧縮されているかをみてみよう。概算要求段階で、前年の25%増以内に要求額を抑えるべきこととされたのは前年度と同じであるが、さらに、既定経費の節減合理化推進のための、要求減額を提出すべきことが閣議了解されている。実際には要求減額はあまり有効には機能しなかったが、25%の上限は守られた。成立した予算は、42年度当初予算との対比で17.6%増で、あまり低いとはいえないが、対補正後予算比では11.8%と大幅に下がり、12.1%と予想されている43年度の経済成長率を下回っている。43年度の場合、前年度との対比は、当初予算よりも補正後予算との間で行うほうが実態の把握には適合している。というのは、43年度当初予算は、総合予算主義を原則としていて補正予算を組まないという建前であるから、これが43年度の総予算額であり、対比すべきは前年度の総予算額、すなわち補正後予算だからである。したがって、その対比で経済成長率見込みを下回っているという点で、抑制姿勢が保持されていることが示されている。もっともこの年には、一般会計から分かれて国立病院特別会計が新設されているので、それを考慮すると、実質的な伸びは成長率と同一の12.1%となり、辛うじて中立型が保たれたというところである。ともあれ、11.8%というのは、先行する33年以降の10カ年と比べてみると、9.3%だった33年度を除いて最低の伸び率であって、こ

の点も43年度予算の特徴ということができよう。財政投融资の対前年度当初計画比の伸びは13.0%であって、これは34年度以降の最低である。この場合、大蔵省は「今後の経済成長率は昭和30年代に比べてかなり低いものにならざるをえないと考えられるので、財政支出の伸び率も従来よりかなり低いものとせざるをえないであろう。43年度予算において伸び率を抑制したことは、従来の高度成長を背景とする財政から40年代の財政への転換を意味するもの」¹⁾であるという、長期的・マクロ的な認識を前提にしていた。この認識は、単に予算規模を規定したのみならず、43年度のさまざまな新機軸を通じて、43年度予算全体の背景・土台をなしていたのである。43年度の「財政制度審議会報告」が「今後のわが国経済の成長は、おのずから落ち着いたものとならざるをえない」²⁾というのも、同じ判断を意味しているのであろう。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和43年度，20ページ。
- 2) 『国の予算』昭和43年度，894ページ。

3 公債依存度引下げ

公債の依存度なり発行額なりを引き下げることには、2つの意味がある。まず、当面の国際収支悪化に象徴される、過度の高成長という経済情勢に対処する財政運営の節度を示し、かつ、長期的にみて財政体質を改善し、予算のもつ資源配分機能と景気調整機能を、2つながら回復し強化しようというのである。そこで公債発行額は、前年度当初の8000億円から、43年度当初には6400億円へと減額され、41年度当初には16.9%、42年度当初には16.2%だった公債依存度は11.0%にまで低下した。財政制度審議会はこの年の報告で「発行額は6000億円程度」、「公債依存度はここ数年の間に5%以下に引き下げること为目标とすべきであるが、差し当たり相当な自然増収が見込まれる43年度においては公債依存度の引下げを予算編成上の最重点とし、これを10%程度とする」¹⁾ことを求めている。おおむねそれが達成されたというべきであろう。43年度においては公債発行対象となる経費の総額は8975億円であって(一般会計予算総則第7条。公共事業関係費6675億円、その他施設費964億円、出資金1188億円、貸付金148億円)、

公債発行予定額6400億円との間には2575億円(公債発行対象経費の28.9%相当額)の隙間がある。この隙間は前年度には696億円(同8.0%)にとどまっていたのであって、それに比べて43年度は、公債発行対象経費であつてもなるべく多くの一般財源を充当して、公債発行額を抑制しようとしたことが示されている。これと歩調を合わせて、財政投融资計画に係る政府保証債の発行額も、前年度を大幅に下回る3600億円とされている。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和43年度，895ページ。

4 総合予算主義の提唱

(1) 総合予算の意味

総合予算主義という用語が、従前用いられたことがあるかどうか定かでないが、「43年度予算編成方針」では、43年度の編成の基本として、「財政による景気抑制機能の実効を期する」ことと並んで、「総合予算主義をとり、恒例的な予算補正の慣行を排除し、もって、中央、地方を通ずる財政体質改善の第一歩を踏み出す」べきことがうたわれている。みるとおり、その意味は、年度内の財政需要を原則としてすべて当初予算に盛り込み、補正は「予備費で対処しえないような異常な大災害が発生したような場合」¹⁾を除いて原則として行わない、という趣旨である。同じ問題を財政制度審議会の「今後の財政問題検討の方向」²⁾や主計局総務課作成と推定される「43年度予算編成の問題点」³⁾などでは、「予算の類型」という表現で、「従来方式によるか、補正要因を残さない方式とするか」などと記している。従来毎年のように公務員給与改定、食管会計繰入れ、地方交付税交付金などが補正予算を構成する主要因をなしていたが、43年度には、総合予算主義の原則に基づいて、交付税交付金を除く2つの恒例的な補正要因について、その解消が図られた。すなわち、公務員給与改定に備えて、予備費を対前年度比500億円と大幅に増額した。また同じく年度途中の生産者米価引上げや、買入数量の予想外の増加等による、食管会計赤字増大に対処するための、一般会計からの繰入れ増加を原因とする補正については、

「補正財源に繰り入れない方式、あるいは補正財源を必要としない方式」を確立することを前提に、43年度当初予算では、食管会計調整勘定繰入れを、42年度補正後予算と同額の2415億円とした。その結果、この費目は、42年度当初予算比で2倍近い95.5%増になっている。

(2) 安定成長見通し—総合予算主義の前提

これらの伝統的な補正要因を当初予算に盛り込む以上、当然当初予算規模は異例の膨張を示さざるをえず、抑制型予算の意図には反することとなるが、「形式的には規模が増大しても止むを得ない(この場合、前年度補正予算額に対する伸び率が目処となろう)」⁴⁾とし、「予算正常化の努力としては、どちら(従来型か、総合予算型か—引用者)が評価されるか」⁵⁾を考慮して判断が下されたようである。こうした原則は、「本来予算は、年に一度、年度間に想定されるすべての財政需要を見込み、相互の優先順位を検討しながら適正な規模の範囲でバランスのとれたものとすべきである」⁶⁾という原則論とともに、「年度途中における自然増収の先行きは極めて不安定なものと思われる」⁷⁾という43年度増収についての見込みや、さらに長期的に、既述のとおり「成長率はおのずから落ち着いたものにならざるをえないと思われるので、増収が従来のように高い伸びを示すとは考え難い。従って、従来のように恒例的に大きな補正要因を残すことは適当でない」⁸⁾という、経済の先行きについての「安定成長」ないし「低成長」の見通しをもったことであった。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和43年度、22ページ。
- 2) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」(平成2年、東洋経済新報社)、328-32ページ。
- 3) 前掲、『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」、335-36ページ。
- 4) 「43年度予算編成の考え方について(メモ)」(前掲、『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」、334ページ)。
- 5) 「43年度予算編成の問題点」(前掲、『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」、335ページ)。
- 6) 『国の予算』昭和43年度、22ページ。
- 7) 「43年度予算編成の問題点」(前掲、『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」、335ページ)。

- 8) 『国の予算』昭和43年度、22ページ。

5 税制改正—増減税の相殺

昭和43年度の税制改正の特徴は、直接税減税と間接税増税とが相殺されて、実質減税が実施されなかったことであり、大蔵大臣の財政演説では「税負担の調整合理化」¹⁾とよんでいる。43年度には、中小所得者層の負担軽減や、輸出振興、技術開発、中小企業構造改善に重点をおいて、初年度1050億円、平年度1250億円の所得税減税や、租税特別措置の拡充を行ったが、他方で、所得水準や物価水準の上昇で、相対的に負担が低下していた酒税の税率引上げと、たばこ小売定価の改定によって、歳入の充足を図った。この結果、税制改正による減収は生じないこととなった。地方税についても、住民税の減税の一方で、自動車取得税を創設して、地方道路財源の充実が図られた。この税制改正は、所得税や住民税の負担軽減という従来からの税制改正の最重要課題にちよつと、財源を確保しかつは景気抑制政策とも整合する租税政策がとられたことを意味している。

〔注〕

- 1) 「第58回国会における水田大蔵大臣の財政演説」(『国の予算』昭和43年度、884ページ)。

6 公共事業関係費の抑制と国債費の続伸

例年予算編成にあたって強調される点であるが、国家公務員の定員削減、行政機構の新設抑制、補助金の整理などについて、43年度にはとくに厳しい実行が企図された。復活折衝で復活して十分貫徹しなかった部分もあるとはいえ、それは例年以上に実績を上げたといつてよい。一方、43年度の予算が景気抑制型であることの象徴が、公共事業関係費(1兆660億円)である。その伸びは42年度当初比7.0%、同補正後比4.7%増という低さである。もっとも大蔵原案ではそれぞれ4.8%、2.6%という率だったから、それと比べれば高いが、それでも政府見通しの名目成長率12.1%や、一般会計歳出規模の対前年度当初比17.5%、

対補正後比11.8%などを大幅に下回っている。もっとも42年度には、既述のとおり景気抑制のために公共事業費の執行繰延べが行われ、それが43年度の執行となるから、実質的には両者の差引き計算が必要になるので、見かけほど抑制的ではないともいえるが、予算に示された政策意図ははっきりしているといっていよい。抑えられた公共事業関係費の内部では、生活環境整備費や住宅対策費などの伸びが高い。「各事業の緊要性を勘案し、抑制の方針の下においても、事業の着実な推進に留意いたし」¹⁾た結果である。社会保障関係費は平均なみに、貿易振興及び経済協力費は大幅に伸びているが、突出して伸びたのが国債費で、42年度に対前年度比135.9%も増加したのに続いて、43年度は対前年度比949億円、89.2%の増加で2013億円、歳出構成比は2.0%から3.5%へと上昇している。これがすぐのちにみる財政硬直化の一要因であることはいうまでもないが、公債政策開始後間もないことから、まだ絶対的な水準は低い、こののちの財政困難を予想させるものとなっている。

〔注〕

- 1) 「第58回国会における水田大蔵大臣の財政演説」(『国の予算』昭和43年度、885ページ)。

7 財政硬直化キャンペーン

(1) 財政硬直化打開予算

昭和43年度予算は上記のような特徴をもっているが、そうした予算編成を貫く底流として、財政硬直化への強い危惧と、その打開のための方策の模索があった。41年度に本格的な公債政策を導入した時から、大蔵省は、財政規律の弛緩や財政の膨張体質への警戒を繰り返し表明してきていたが、43年度には省をあげて「財政硬直化」打開に取り組み、予算編成方針全体の底流ないし基盤とするとともに、広く対外的にもこれを訴え、実効あらしめようと努めることとなる。概算要求の前提として、「昭和43年度の概算要求額について」(42年7月28日閣議了解)で、概算要求の上限を、従前の30%増から25%増へと引き下げたのをはじめ、9月28日の財政制度審議会でも、主計局提出のメモ「財政硬直化傾向について」がとりあげられたほか、マスメディアでも広く論議の対象とし

てとりあげられるなど、硬直化問題は43年度予算編成の焦点となっていた。前述した予算規模抑制、総合予算主義をはじめ、公債発行額圧縮や公務員定員削減などを内容とする予算は、こうした流れを受けて編成されたものである。また12月22日には、水田蔵相は閣議において、「43年度予算は、財政硬直化の中にあって、その打開の第一歩を踏み出すものにしたい……明年度の財源は当然増をまかなうとそれ以外のものにまわせるものはきわめて窮屈であるので、従来のような隠し財源による方式では問題を解決できない」¹⁾と発言して、硬直化問題にとりくむためには、予算編成過程とりわけ復活折衝の改革が必要である旨を示唆した。さらに前例のない、総理大臣・全閣僚と与党役員による「予算懇談会」が開催されて、予算編成方針、税制改正大綱、経済見通し等をめぐって議論がなされ、基本方針について政府与党の意見の一致をみたのも、上記の「打開の第一歩」のための新手法であった。復活折衝についていえば、総合予算主義の原則で、年度間のすべての財政需要の優先順位を一举に比較考量して、それを正確に反映する予算を編成するためには、財源についても透明にする必要があることから、「従来のような隠し財源による方式」に代えて、大蔵原案に470億円の調整財源を新設計上した。いわゆる「公開財源方式」の導入である。結果的にはこれのみで復活が処理できたわけではなく、従来型の復活手続きパターンも公共事業関係費を中心にして残存していたが、硬直化打開のための新機軸であったことは間違いない。

(2) 財政硬直化の現状

それでは、そもそも硬直化とは何か、その実態はどうであったのかが問題となるが、その詳細については、本シリーズ第4巻「予算(2)」や第14巻「資料(2)予算」325-28ページ所収の主計局「財政硬直化について」などの参看を乞うとして、ごく大まかに述べればこうなる。第14巻「資料(2)予算」所収の主計局資料の定義では、財政硬直化とは「福祉国家においては財政の膨張圧力が強いことが特色であるが、問題はこの膨張圧力を経済情勢に即応して弾力的にコントロールしうるのかどうかということであり、そのコントロールが出来ない状態を硬直化という」。したがって、いうまでもなく硬直化は43年度に限られるものではなく、福祉国家化とともに進行するというのが大蔵省の判断である。た

だ43年度の場合は、それが激化しているがゆえに警戒姿勢を強めているのである。というのは、硬直化要因となる当然増をみると、²⁾ 38年度→39年度1793億円(同年度の予算増加率14.2%のうち6.3%分、以下カッコ内は同じ)、39→40年度2155億円(12.4%のうち6.6%分)、40→41年度2406億円(17.9%のうち6.6%分)、41→42年度3079億円(14.8%のうち8.6%分)、42→43年度6715億円(17.5%のうち13.5%分)と、急速に硬直化の度合いが進み、とくに43年度には当然増が13.5%も占めているため、政策増はわずか4%であるにもかかわらず、予算合計では17.5%の伸びとなっているのである。こうした当然増の中核部分は、人件費、国債費、社会保障費等の分野にみられる、義務的に拘束されている経費であるが、それ以外にも長期計画に基づく公共事業費や防衛費、ビッグ・サイエンス関係のような長期大型支出、民間とのバランスからくる公務員給与引上げや生活保護基準引上げなどがあるし、狭義の硬直化要因というべきか否かむずかしい点もあるが、地方交付税交付金や食管赤字補填のための繰入れなど、従来補正予算の恒例的な要因をなしてきた項目などがあげられる。加えて、ある年度に政策増として新規に登場しても、翌年から当然増に転ずるものも少なくない。「或る年度の政策増(翌年度の当然増に転化する性格のもの)は翌年度に約3倍の当然増負担となっている」³⁾ともいわれているのである。大蔵省の予測では、⁴⁾ こののち義務的経費の増加だけで予算を約10%おし上げるという(その内訳は、地方交付税3.1%、人件費2.2%、国債費0.9%、医療費等社会保障費1.7%、ガソリン税等道路特定財源見合歳出1.0%、その他1.0%)。

一方、この時の経済政策の大枠をなしていた「経済社会発展計画」によれば、こののち数年間の経済成長率は11~12%で、それに対応する財政支出の伸びは12~13%が限度であると想定されていた。したがって、もし義務的経費の伸びが10%だとすると、残りわずか2~3%が政策増に充当しうるにすぎなくなる。そのうえ、義務的経費以外にも長期計画等に基づく当然増が1.7%ほどあり、それを差し引けば残りはわずか1%程度となる。従来それが4~5%あったことは前掲の数字から分かる。それだけではない。これらは公債発行額を横ばいとしての想定であって、政府の方針に従ってそれをさらに引き下げるとなると、政策増充当分はほとんど残らないこととなる。とすれば、今にして打開しなければ深刻な行詰りに当面するであろう、というのが43年度の予算編成にあたっ

て大蔵省が硬直化打開を焦点とした理由である。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和43年度、15ページ。
- 2) 『国の予算』昭和43年度、13ページ。
- 3) 「今後の財政問題検討の方向(メモ)」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27~48年度』第14巻「資料(2)予算」、平成2年、東洋経済新報社、329ページ)。
- 4) 「財政硬直化について」(前掲、『昭和財政史—昭和27~48年度』第14巻「資料(2)予算」、326ページ)。

8 総合予算主義と補正予算

総合予算主義というのは、第一義的には補正予算を組まないという意味である。だが、実際にはそれを守ることはできず、昭和43年度にも補正予算が編成されて、44年2月22日可決、成立した。もっともこの原則について大蔵省はあらかじめ、「いかなる場合でも絶対に補正をしないという趣旨ではない」¹⁾と断っていたとはいえ、それは前述のとおり「予備費で対処しえないような異常な大災害」²⁾のようなものを想定してのことであった。実際に補正が必要となったのは「大災害」ではなく、むしろ従前の補正要因と同じ食管会計繰入れと地方交付税が主要な要因であった。ただし、食管繰入れについては、「43年度は、国内米政府買入数量の異常な増加によって補正を余儀なくされるが、これは別に総合予算主義を放棄したものではない」³⁾とみなされていたし、地方交付税の場合、税収増加に伴ういわば自動的な増加であることはいうまでもない。また年度内自然増収の過半が下記のように公債発行減額に充当された点などは、総合予算主義遵守の姿勢の表明とみなすことができる。公債発行額削減による財政体質の改善は、歳出抑制と並んで硬直化打開の主要なターゲットだからである。

そこでまず補正を支えた自然増収からみていこう。43年度には継続する好況のゆえに多額の自然増収に恵まれた。43年度当初の経済見通しでは、経済成長率は名目12.1%、実質7.6%だったのに、実績では17.6%と12.7%とそれを大幅に上回り、その果実として、租税及び印紙収入の自然増収が2405億円(当初予算比5.1%)にのぼった。そのうち基幹税たる所得税は1556億円(10.6%増)、

法人税1055億円(7.1%増)などである。これから酒税や印紙収入の減少を差し引いたり、税外収入の増加205億円を加えたりした合計2610億円が補正財源となる。この財源の62%にあたる1623億円が公債減額に充当されたのであって、43年度補正予算の最大の特徴はこの公債減額への充当にある。したがって歳出増加充当分は38%の987億円であった。当初予算での一般会計歳入中の公債金は6400億円であったから、その25.4%が補正予算で減額修正されたことになり、補正後予算における公債金収入は4777億円で、公債依存度は当初予算の11.0%から8.1%へと低下した。ちなみに、決算段階での依存度はさらに下がって7.6%となった。税外収入や前年度剰余金が補正予算後増収となり、公債発行額がさらに156億円減額されたためである。

歳出の主な補正要因は、上述のとおり食管会計繰入れと地方交付税であったが、地方交付税は例年の補正要因で、税収増から自動的に生じるものであって、総合予算主義原則にとっては枠外とみなすべきものであろう。それは国税3税増収の結果、前年度なみの追加補正となった。それでも43年度の場合、補正規模は対当初予算比1.7%にとどまって、42年度の5.1%に比べて大幅に低下しており、この点でも総合予算主義採用の効果が認められる。

ただし、42年度に行われた1069億円にのぼる財政執行繰延措置分が43年度支出となったため、政府財貨サービス購入は、当初見通しの11.7%の伸び率が実績では14.3%となっている。とりわけ資本支出は9.9%増の見通しが実績では14.4%増と大幅に上回っている。前年度の弾力的な措置としての繰延べが、次年度が不況の場合にはフィスカル・ポリシーとして適合的に機能するとしても、前年度同様の好況が継続する場合には、むしろ逆に作用する例を提供することになったようである。

〔注〕

1)、2) 『国の予算』昭和43年度、22ページ。

3) 「今後の財政の問題点(メモ)」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 平成2年, 東洋経済新報社, 367ページ)。

第6節 昭和44年度予算—警戒中立型

1 予算の方針と大枠—高度成長と予算の抑制

昭和43年11月の内閣改造で、蔵相は水田から福田赳夫に代わり、44年度予算は福田蔵相の下で編成され、44年4月1日に成立した。際どいところで、暫定予算編成は避けられたのである。成立予算は下記のとおりであった。

一般会計	6兆7396億円	
特別会計	(入) 15兆7179億円	(出) 14兆5726億円
政府関係機関	(入) 5兆3405億円	(出) 5兆0939億円
国税減税額	1503億円	
財政投融资計画	3兆0770億円	
地方財政計画	6兆6397億円	

44年度予算の編成が進行していた43年度中の経済は、当初の予想を上回る民間設備投資の拡大に牽引されて、きわめて良好なパフォーマンスを示し、経済成長率は当初見通しの名目14.4%、実質9.8%を大幅に上回る、名目16.8%、実質11.0%を達成した。しかも、国際収支は、当初見込での経常収支黒字6億ドル、総合収支赤字3.5億ドルとは大きく食い違って、実績では経常収支黒字15.2億ドル、総合収支黒字16.3億ドルという好調であった。もっともさすがに物価の騰勢は強まっていて、予算編成に影を落としていた。そうした傾向はすでに42年度からみられたところであり、前述のように42年度予算の執行が繰り延べられたり補正予算で公債発行額が減額修正されたりしたのは、それへの対処策としてとられた施策であって、43年度にはそれがいっそう強まっていたのである。そうした流れの中で、44年度予算編成が抑制ぎみに進められたのは当然であり、その性格を「当面緩和先行き警戒」,¹⁾「警戒中立型」,²⁾「警戒型」³⁾などとすることが目指された。この点が44年度予算の第1の特徴であり、次に掲げる「昭和44年度予算編成方針」にそれが端的に表現されている。

昭和44年度予算編成方針

(43.12.28閣議決定)

わが国経済の現在の好調を維持し、きびしさを加える国際経済環境の中にあつて国際収支の均衡を確保しつつ、これを今後の長期の繁栄につなぐとともに、根強い消費者物価上昇の基調を抑制していくためには、特段の慎重さと節度とをもって財政金融政策を運営する必要がある。

このような見地から、政府は、昭和44年度の予算編成に当たって、「昭和44年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、わが国経済の持続的成長の確保と物価の安定を眼目とし、

- 1 財政面から景気を刺激することのないよう、財政規模は適度のものにとどめ、
- 2 国民負担の軽減をはかるため、所得税及び住民税の減税を行ない、
- 3 財政体質の改善をはかるため、公債発行額を縮減して一般会計の公債依存度を引き下げ、
- 4 引き続き総合予算主義の原則を堅持するとともに、歳出内容について社会経済情勢の変化に即応した整理更新をはかり、

地方財政の慎重な運営と民間における堅実な態度とあいまって、長期にわたる国民福祉の向上を確保するよう努めるものとする。

昭和44年度予算及び財政投融资計画は、この方針に基づき、下記により編成する。

記

- 1 税制改正と公債発行
 - (1) 国民の租税負担の累増を緩和するため、所得税及び住民税について減税を行なうとともに、住宅及び土地対策の拡充合理化、公害防止、中小企業の構造改善等のために必要な措置を講じ、また、交際費課税の強化をはかる。
 - (2) 公債発行の縮減額は、国税の減税額とほぼ同額とする。
- 2 総合予算主義の堅持

総合予算主義を堅持して、引き続き補正要因の解消に努める。このため、公務員給与費、食糧管理特別会計繰入れ等によって追加補正が必要とならないよう措置するとともに、災害復旧等予見しがたい支出に備えて予備費を確保する。
- 3 財源の重点的配分

財源の適正かつ効率的な配分に努め、

物価の安定、社会保障の充実、各種社会資本の整備、農林漁業及び中

小企業の近代化、文教科学技術の振興、労働力の流動化、内外資源の開発、交通安全対策及び公害対策の推進、貿易の振興、海外経済協力の推進、防衛力及び警備体制の整備、基地対策の充実

等の諸施策を着実に推進する。

なお、沖縄と本土との一体化を推進するとともに、万国博覧会及び冬季オリンピックの開催準備を促進する。

また、政府事業の合理化に努め、公共料金等の引上げは、真にやむを得ないもののほか、これを行なわないものとする。

4 機構定員、既定経費の整理合理化

- (1) 各省庁の部局、公庫、公団、事業団等機構の新設は、厳に抑制する。
- (2) 国家公務員の定員については、既定計画に基づく削減を行なうとともに、新しい行政需要についてもその振替によって対処する。
- (3) 既定経費(補助金等を含む。)の整理合理化を行なう。

5 予算及び財政投融资計画の弾力的運用

予算及び財政投融资計画の執行に当たっては、経済情勢の変化に対応して、機動的に対策を講じよう、その弾力的運用を図る。

6 地方財政

地方財政においても、国と同一の基調により重点主義に徹し、節度ある運営を行なうよう要請する。

ここでは「わが国経済の持続的成長の確保と物価の安定を眼目とし」て、基本方針の第1番に「景気を刺激することのないよう、財政規模は適度なものとどめ」るべきことが掲げられている。もっとも、一般会計予算の対43年度当初予算比は15.8%の伸びで、経済成長見通しの名目14.4%(実質9.8%)を超えているが、交付税を除くと14.4%、交付税と国債費を除くと13.3%となり、財政投融资の伸び率は14.0%で、前年度の13.0%をやや上回るが、先行する10年平均は19.2%にものぼるのであって、それに比べれば、前年に続いて強く抑制されたものといってよい。結局、中央・地方を通ずる政府投資・政府消費全体の伸び率は、その時点での43年度実績見込み14.8%を大きく下回る12.3%という想定であつて、抑制方針はかなりはっきり示されているといつてよい。規模の抑制が第1の特徴なのである。

(注)

- 1) 「昭和44年度概算要求の閣議報告における大蔵大臣発言要旨」(『国の予算』昭和44年

度，854ページ）。

- 2) 大蔵省主計局「44年度予算について」（大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」，平成2年，東洋経済新報社，345ページ）及び大蔵省主計局「『警戒中立型』予算の試案」（前掲，『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」，347ページ）。
- 3) 大蔵省主計局「44年度予算編成の問題点」（前掲，『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」，352ページ）及び「財政制度審議会報告」（『国の予算』昭和44年度，890ページ）。

2 公債発行減額

（1）発行額・依存度引下げ

第2の特徴は，前年度に引き続く一般会計での公債発行額の減額である。昭和43年度当初予算の6400億円から，44年度には4900億円へと1500億円減額して，公債依存度を11.0％から7.3％へと引き下げた。もっとも43年度補正後予算での公債発行額は4777億円で依存度は8.1％であったから，金額ではそれを若干上回ることになるが，依存度はそれと比べても低くなっている。「財政体質の改善をはかるため，公債発行額を縮減して一般会計の公債依存度を引下げ」という「予算編成方針」が実現したのである。

財政投融资計画でも，政府保証債及び公募地方債の発行額を，43年度と同額の3600億円としている。これは41年度1730億円，42年度1100億円と対前年度比で大幅な増加を続けてきて，43年度には逆に1500億円と，国債減額に呼応して大幅減額を行ったのを引き継いで，前年度と同額としたものである。これは，郵便貯金の伸び悩みが予想されたためで，積極的に減額をすることはできなかったとはいえ，低水準の前年度なみにとどめたという意味で，抑制ぎみの発行であったとみなしうる。この結果，原資に占める公募債借入金の比率は，42年度の29.6％，43年度の21.2％から，44年度には18.7％へと低下することとなった。

（2）隙間率拡大

ところで一般会計の公債対象経費のうち，公債発行で賄われる部分の割合は，

昭和41年度95.4％，42年度92.0％，43年度71.3％と下がってきている。逆にいえば，公債対象経費への一般財源充当率，いわゆる隙間率が4.6％，8.0％，28.7％と拡大し，いわば財政体質の柔軟度が回復してきているのである。44年度予算編成の途中では，主計局は，公債対象経費に対する公債充当率を50％程度にまで引き下げたいとして，そのためには一般部門の支出を抑えることと，大幅減税を避けることが必要だ，としていたのであった。¹⁾ もともと一般会計の公債依存度を長期的には5％以下にすべしと，43年度予算編成にあたって財政制度審議会は主張しており，同審議会はその一環として，まず44年度予算においては，依存度7％以下にすべしとする報告をしていた。²⁾ のみならず同審議会は，「44年度予算においては公債発行額の削減に最重点を置」くべしとしていた。この判断は主計局と全く軌を一にしていたのであるが，しかし一方で税制調査会や自民党などでは，所得税や住民税の減税を求める声も強く，この年の予算編成の焦点は，増加財源を公債減額と減税と歳出増加にいかに割り振るかという40年代前半の基本パターンのうち，とりわけ前者に合わされることとなった。

〔注〕

- 1) 大蔵省主計局「公債減額の意義」（大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」，平成2年，東洋経済新報社，353ページ）。
- 2) 「財政制度審議会報告」（『国の予算』昭和44年度，890ページ）。

3 減税と公債発行額とのバランス

（1）減税論と公債減額論

そこで次に第3の特徴として減税をとりあげ，増加財源の配分全体との関係に目を向けてみよう。「予算編成方針」は，例年，いわば序文にあたる部分と，それにつづいて「記」として，本文にあたる編成の具体的な内容を述べた部分とからなっている。昭和44年度もそうである。例年その「記」の部分では，税制改正とか公債とか地方財政とかが5～6項目記される。だが44年度は，ちょっと変わっていて，第1項目が「税制改正と公債発行」とされ，そのうちの(1)では所得税や住民税の減税などが記され，(2)で「公債発行の縮減額は，国税の

減税額とほぼ同額とする」という書き方になっている。しかし、予算編成過程の途中の主計局内部では、むしろ公債減額を優先させ、減税は小規模に抑えるべしとする議論がリードしていたように見受けられる。たとえば以下の記述をみよ。「43年度から44年度にかけてかなりの税収増が出ることが考えられるが、今後長期的にこのような税収は期待できないので、これをすべて減税や歳出増にあてることなく、たまたま発生した大きな税収増は先ず公債減額にあて、財政体質の改善をはかるべきである」、¹⁾「減税については、これが後年度の自然増収を低下させ、ひいては不適當な公債発行額の増加に陥ることのないように慎重な態度で臨むべきである」、²⁾「41年度に平年度3,000億円にも上る大減税を行なったため、42年度は、その平年度化による減収(約1,000億円)等によって、公債を減らしえなかったという教訓を忘れるべきではあるまい」。³⁾

(2) 減税・公債減額同額配分

しかし一方で税制調査会は、7月30日の「長期税制のあり方についての答申」で、公債減額に理解を示しつつも、「所得税の累進構造と経済成長とから必然的に生じる税負担の累増を緩和するため、今後とも租税政策の運営上所得税の減税を重視する必要がある」としていたし、与党自民党はいっそう強い減税論を展開していた。こうした議論の中から、上記のような、公債発行額の縮減を国税の減税額とほぼ同額とするという方針が練り上げられたのである。しかしこの議論が収束するまでには多くの時間が必要であり、それが予算の年内編成が見送られる一因となった(昭和44年1月7日大蔵原案、同14日政府案決定)。そこで決定された予算フレームを増加財源の配分に注目して検討してみよう。租税及び印紙収入の自然増収1兆1906億円(43年度当初予算に対する自然増収比率は20.2%、名目成長率に対する弾性値1.4)を含む經常財源増収1兆2213億円を、歳出増に9210億円、公債減額に1500億円、減税に1503億円と配分することになっている。歳出についてはすぐ後にみるが、公債減額と減税額とはほぼ同一額であって、意図的に両者を同額にするというのは従来あまり前例のない配分の仕方である。警戒中立型予算という目標を掲げ、公債減額と減税と歳出増加を、どのように組み合わせてその目標と整合的な予算を編成するのかについての、1つの回答がこうして示されたのである。

(注)

1), 2), 3) 大蔵省主計局「44年度予算について」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」, 平成2年, 東洋経済新報社, 345-46ページ)。

4 当然増・準当然増の歳出増加

上記の配分の仕方からも、歳出増加の圧力が依然として強いことが分かる。その圧力の大部分がまた依然として当然増なのであって、昭和44年度予算編成の当初から、その打開のための議論が積み重ねられた。財政制度審議会は43年4月から、食糧管理と地方財政(第1特別部会)、社会保障(第2特別部会)、国鉄・経済協力(第3特別部会)など、硬直化の主因をなすとみなされた分野を対象とする特別部会を設けて審議を行い、10月から11月にかけて、44年度予算編成にむけた報告を作成した。その審議は44年度に入ってから引き継がれていくが、44年度予算そのものに、これら審議の結果を反映させようとしたのは当然である。「昭和44年度予算編成方針」には「硬直化」という文字は見当たらないが、編成作業の当初から、主計局をはじめ省内でその打開のためのさまざまな検討がなされている。たとえば43年8月28日の主計局「44年度予算について」¹⁾では、44年度の歳出増を1兆200億円、対前年度比17.5%の増加と仮定し、このうち当然増は7098億円で、これだけで予算規模を12.2%増加させること、前年度より当然増経費は若干増加するが予算に対する比率はやや下がること、7098億円の主な内訳は、地方交付税2600億円、社会保障関係費1275億円、給与1138億円、国債費900億円であることなどを示している。政策増はしたがって3012億円ということになる。しかし形式上は政策増となっているものでも、準当然増というべきものが1773億円(うち公共事業費1039億円)にもものぼるので、当然増と準当然増を合計すると8871億円となり、これだけで予算規模を15.2%も増加させる計算になる。こうした背景からして、概算要求に前年度同様25%のシーリングが設けられたのは当然であるが、さらに概算要求にあたって大蔵大臣は、43年度に第一歩を踏み出した総合予算主義を44年度もいっそう強力に継続すべきことを求め、「財政硬直化の根ざすところは深くかつ複雑であって、単年度で打開できるものではなく、その基因をなしている各般の制度・慣行の

改善等多くの根本問題が今後に残されている」²⁾と発言して「要求減」を強く求め、さらに新規要求にあたっては、後年度負担についても熟慮すべきであると強調した。こうして、43年度に引き続いて44年度予算も総合予算主義を堅持しつつ、財政体質改善のために制度の根本まで検討しようとし、硬直化の主因とみなされた地方交付税、食糧制度、国鉄、社会保障、公共料金、物価等についての財政制度審議会の報告などを踏まえて、制度改革と機構定員の整理合理化、予算規模抑制が目指された。しかし、いうまでもなく、これらは全国的な規模で複雑な利害関係のあることであって、簡単に実現できるわけではない。経常財源増1兆2213億円の配分をみても、公債減額と減税にほぼ同額1500億円と1503億円(各12.3%)を割り当てた残りの75.4%9210億円は、歳出増にふりむけることとなっている。その主要部分は、前述のように当然増ないし準当然増経費によって占められていたのである。詳細は第4巻「予算(2)」に譲るが、歳出中で大きな構成比をもち、かつ、当然増的要因の強いものでは、地方交付税1兆3333億円(構成比19.8%、伸び率22.1%、以下カッコ内は同じ)、公共事業関係費1兆2023億円(17.8%、12.8%、ただし災害復旧費を除くと16.7%と15.4%)、社会保障関係費9470億円(14.1%、16.1%)などがあげられる。また構成比は小さいものの、当然増的要因の強いものとして伸び率の高いものは、国債費2788億円(伸び率38.5%)、食糧繰入れ3001億円(同21.8%)などがあげられる。

〔注〕

- 1) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」(平成2年、東洋経済新報社)、343ページ。
- 2) 「昭和44年度概算要求についての大蔵大臣発言要旨」(『国の予算』昭和44年度、853ページ)。

5 補正予算—総合予算主義との関係

昭和44年度も、「予算編成方針」に「総合予算主義を堅持して引続き補正要因の解消に努める。このため公務員給与費、食糧管理特別会計繰入れ等によって追加補正が必要にならないように措置するとともに、災害復旧等予見しがたい支出に備えて予備費を確保する」と記されている。それを受けて44年度当初

予算では、公務員給与の5%引上げ相当分を各省庁の給与改善費に計上したほか、予備費900億円が計上された。食糧繰入れについては、米の過剰化傾向や物価抑制政策もからんで、生産者米価、消費者米価を据え置く方針を固め、対前年度537億円増の3001億円とした。しかし、こうした事前の準備にもかかわらず、総合予算主義第1年目の43年度に続いて、第2年目の44年度にも補正予算が編成された。実は11月に、給与改善費の追加578億円と、既定経費及び予備費の修正減額578億円を組み合わせた予算規模ゼロの補正予算が編成され、閣議決定されたが、これは国会に提出されずに終わる、というひと幕があったのち、1913億円の44年度一般会計補正予算(第1号)が、45年3月4日に成立した。公務員給与の改善費が当初予算計上額を大幅に上回ったこと、国内米の買入数量が同じく当初の見込みを大幅に上回ったこと、地方交付税が高度成長の継続による税収増を反映して、1000億円近くも増加したこと、国民健康保険や診療報酬改定などが主因であり、いずれも「何分にも異常なもの」¹⁾とか不測の事態に対処するための措置で、総合予算主義には抵触しない旨の説明がなされた。²⁾しかし、前年に引き続き、伝統的な補正要因による補正予算編成ということで、総合予算主義堅持の姿勢にゆらぎが生じているとみる向きが多かったようである。当初予算に対する補正率をとってみても、41年度3.8%、42年度5.1%に対して、補正したとはいえ総合予算主義第1年目の43年度には1.7%に抑えていたのに、44年度は2.8%で、総合予算主義導入前の水準に戻る気配がみえている。これは経済の予想外の成長(当初名目成長率見通し14.4%に対して実績は16.8%、実質成長率見通し9.8%に対して実績は11.0%)で、戦後最長の景気拡大が続いて税収等が大幅に増加したことによって支えられている。すなわち、租税及び印紙収入の増収1969億円を中心にして、2313億円の増収が生じたのである。43年度の場合も44年度の場合も、現実よりも低い成長と税収を当初予算で予想し、財政の長期的・短期的な運営難の見通しを示しつつ、総合予算主義や硬直化打開を訴えていたのであってみれば、こうした連年にわたる高度成長と年度内自然増収を眼のあたりにして、そうした姿勢を強力に貫くのはむずかしかったと想像される。内部検討の一メモにすぎないが、「42年度に行なった財政硬直化キャンペーンが43年以降精彩を欠くに至ったのは、『長期的な成長率鈍化』という前提を誤ったことによるとと思われる」という記述もあ

る。³⁾

ともあれ、年度内自然増収は大きかったが歳出需要も大きく、既定経費や予備費を減額して、なおかつ1913億円の追加補正がなされ、公債減額という大目標は、400億円だけが実施されることとなった。とはいえ、これによって公債金は当初予算の4900億円から4500億円へと削減され、公債依存度は6.5%へと低下し、財政体質改善が一步前進したことは間違いない(なお補正後年度末にかけて発行額がさらに削減され、結局44年度の公債発行額は当初予定の4900億円依存度7.3%から4126億円<額面4206億円>依存度6.0%となった)。この補正の結果、44年度一般会計予算は、歳入出とも当初の6兆7396億円から1913億円増の6兆9309億円となり、43年度補正後予算に比して17.1%増ということになった。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和45年度，19ページ。
- 2) 大蔵省主計局「追加財政需要と総合予算主義」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」，平成2年，東洋経済新報社，377-79ページ)。
- 3) 「『今後の財政運営の考え方について』に関するメモ(調査課の反論)」(前掲，『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」，375ページ)。

第7節 昭和45年度予算—公債依存度の最低点

1 編成の背景と方針

昭和45年度は、公債発行が続く昭和40年代の中で、最も目立つ年の1つである。というのは、40年度以降、公債が発行されつづけてきたとはいえ、それは同時に絶えざる発行減額の歩みでもあったのであって、45年度はその終点をなしているのである。減額の態様は前掲図1-5-1で示したとおりであるが、まとめれば以下のようなだろう。公債発行が始まった40年度補正予算の発行予定額に対して、40年度の実績はすでに減額されていた。41、42年度とも、当初予算及び補正予算での公債発行予定額及び実績の対前年度比は増加している。しかし、両年度とも、補正後予算で予定した発行額よりも、実績では減額されている。43年以降は45年度まで、当初予算・補正予算での公債発行予定額はつねに対前年度比でも減額され、依存度も下がりつづけている。ところが、45年度を底にして、46年度以後はその傾向が反転し、急速な増加傾向に転ずるのであって、45～46年度は、40年度以降の公債依存時代の中で、そうした意味での画期をなしているのである。こうして、40年代前半の高度成長を反映した予算パターンの最後になった45年度予算の規模は以下のとおりである。

一般会計	7兆9498億円	
特別会計	(入)18兆4031億円	(出)16兆9883億円
政府関係機関	(入)6兆0763億円	(出)5兆8081億円
国税減税額	1768億円	
財政投融资計画	3兆5799億円	
地方財政計画	7兆8979億円	

上記のとおり、45年度予算は、40年代のこれまでの政策動向の最後にあたっていて、大まかにいえば、従来の各年同様、国際経済情勢が流動化する中で、物価の安定を図りつつ経済の持続的な成長を目指すために、財政金融を慎重に運用することを眼目として編成されることになる。「45年度予算編成方針」は

その線に沿って、以下のとおり作成されている。

昭和45年度予算編成方針

(45.1.23閣議決定)

流動する国際経済情勢の中にあつて、わが国経済の持続的成長を今後も長期にわたって確保し、物価の根強い上昇基調を抑制しつつ、経済の効率化と国民生活の充実向上を図っていくためには、財政金融政策を格段の慎重さと節度とをもって運営する必要がある。

このような見地から、政府は、昭和45年度の予算編成に当たって、「昭和45年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、わが国経済の持続的成長の確保と物価の安定を眼目とし、

- 1 財政面から景気を刺激することのないよう、財政規模を適度のものにとどめ、公債発行額を縮減するとともに、
- 2 国民負担の軽減を図るため、所得税及び住民税の減税を行ない、
- 3 現下の経済財政事情にかんがみ、法人課税の増徴を行ない、
- 4 歳出内容について、社会経済情勢の変化に即応した整理更新を行ない、重点施策の着実な遂行を図り、

地方財政の慎重な運営と民間における堅実な態度とあいまって、国民福祉の着実な向上に努めるものとする。

昭和45年度予算及び財政投融资計画は、この方針に基づき、下記により編成する。

記

1 財政規模

一般会計予算及び財政投融资計画の規模は、経済と均衡のとれた適度のものにとどめる。

2 税制改正

国民の租税負担の軽減を図るため、所得税について、平年度3,000億円を超える減税を行なうほか、住民税の減税を行なう一方、現下の経済財政事情にかんがみ、2年間の臨時措置として普通法人の留保所得についての法人税負担の引上げを行なう。

また、利子・配当課税の特例をはじめとする租税特別措置等について、所要の整備合理化を行なう。

3 公債発行

一般会計公債、政府保証債の発行額をそれぞれ600億円縮減し、公債の発行額は、4,300億円、政府保証債の発行額は、3,000億円を限度とする。

4 財源の重点的な配分

- (1) 引き続き総合予算主義の原則にのっとり、追加補正要因の解消に努め、予見しがたい支出に備え、予備費を充実する。
- (2) 財源の適正かつ効率的な配分に努め、
物価の安定、各種社会資本の整備、社会保障の充実、農林漁業及び中小企業の近代化、文教科学技術の振興、労働力の流動化、内外資源の開発、交通安全対策及び公害対策の推進、貿易の振興、海外経済協力の推進、沖縄と本土との一体化施策の推進、防衛力の整備、法秩序の維持、基地対策の充実
等の諸施策を着実に推進する。
- (3) 食糧管理特別会計繰入れについては、両米価水準を据え置くこととするとともに、別途、米作転換のための措置をとることを前提として所要の額を計上する。

5 機構定員、既定経費の整理合理化

- (1) 各省庁の部局、公庫、公団、事業団等機構の新設は、厳に抑制する。
- (2) 国家公務員の定員については、既定計画に基づく削減を行なうとともに、新しい行政需要についてもその振替えによって対処する。
- (3) 補助金等既定経費の整理合理化を行なう。

6 予算及び財政投融资計画の弾力的運用

予算及び財政投融资計画の執行に当たっては、経済情勢の変化に対応し、機動的に対策を講じよう、その弾力的運用を図る。

7 地方財政

地方財政においても、国と同一の基調により重点主義に徹し、節度ある運営を行なうよう要請する。

すなわち、財政規模を適度なものとどめ、公債発行額を縮減して景気刺激を避けることを基本とし、所得税や住民税の減税を行って国民負担の軽減を図る一方で、法人税の負担を引き上げ、利子・配当課税の特例その他の租税特別措置の整理合理化を行い、地方財政についても、国と同様のスタンスをとることを期待することとしている。こうした基本的な予算編成の方針が、40年代前半を通じて保持されてきたことは、これまで各年次について記してきたところである。それでは、こうした大枠の中で、具体的にいかなる予算が形づくられたかを一般会計を中心に以下とりあげてみよう。

45年度の予算編成は、例年よりやや遅れて45年1月23日に「昭和45年度予算

編成方針」閣議決定、1月30日政府案決定となった。これは時の最大の政治課題であった沖縄返還交渉の決着を受けて、編成作業も終盤に近い44年12月27日に総選挙が行われたため、すべての編成作業が後へずれ込むこととなったからである。選挙の結果、45年1月14日第3次佐藤内閣が成立(福田蔵相留任)し、結局1月いっぱい政府案決定となったのである。総選挙での与党の公約が、膨張圧力となる形で予算編成に影響を与えたのは当然であるが、予算の総枠決定にあたって最大のポイントになったのは、戦後最長の好況を持続した経済に、いかに対処するかの判断であった。44年5月に「岩戸景気」を抜いて42カ月を超えたのち、なお景気上昇が続いていた「いざなぎ景気」のさなかに編成作業が進んだ45年度予算は、「財政面から景気を刺激することのない」(「編成方針」)ことが最大の眼目とされた。44年9月には、景気過熱防止のために日本銀行の公定歩合引上げがなされており、当然、財政もそれと歩調を合わせることが求められたのである。しかし、結局45年夏まで景気は上昇しつづけ、44年度の名目成長率は14.4%の見通しが実績16.8%、実質では9.8%の見通しに対して実績は11.0%と、大幅に上回ることとなった。したがってこの面から、政府は編成過程で45年度予算を、「景気中立型」、¹⁾「警戒型」²⁾にする必要があるとしていたのであった。³⁾しかし、一方では、上記の総選挙や45年に予定されている日米安保条約改定を控えて、政治的安定を目指して、大型予算なり大規模減税なりの強い要求も存在しており、両者の組合せいかんが編成の焦点をなすこととなった。編成作業と平行して進められている、財政制度審議会や税制調査会や国債発行等懇談会などでも、それぞれ、財政硬直化打開のための制度改革や予算規模抑制の必要性、大幅な所得税・住民税減税の必要性、国債発行予定額の引下げなどが、こもごも勧告答申されている。さらに予算の編成方針の前提となる「昭和45年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」(45年2月14日閣議決定)では、45年度の国民総生産の規模は72.4兆円、成長率は名目15.8%、実質11.1%なのに対して、政府の財貨サービス購入は名目14.8%程度の増加で12兆円と見込んでいる。こうした各方面の見通しや勧告などを踏まえて、1月23日に閣議決定された「昭和45年度予算編成方針」が、前述のとおり、全体として抑制型ないし警戒型の予算を目指していたことは当然であった。

〔注〕

- 1) 大蔵原案提出の閣議での福田蔵相の発言(『国の予算』昭和45年度、18ページ)。
- 2) 「財政制度審議会報告」(『国の予算』昭和45年度、917ページ)。
- 3) 編成過程当初の8月には、「厳格型」、「中庸型」、「積極型」それぞれのメリットとデメリットとを比較考量して、中庸型の採用を示唆している文書「当面の財政問題について」(8月13日)が作成されている(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」、平成2年、東洋経済新報社、369-71ページ)。

2 予算の規模と景気抑制効果

その予算と経済との関係はおおよ次のようにまとめられよう。7兆9497億円という一般会計予算規模は、昭和44年度当初予算に対して17.9%の増加である。これは、経済成長率見通し15.8%を2%ポイント以上も上回る数字であって、「警戒型」とか「警戒中立型」とはいえないようにみえるが、中央・地方を通ずる全財政部門をカバーする「政府財貨サービス購入」の伸び率でみれば、前述のとおり14.8%となる見込みであって、「想定される来年度の経済の状況に照らして適度のものである」¹⁾とされている。なお、一般会計の伸び率が17.9%といっても、一般会計のうち「約70%は他の特別会計に繰り入れられたり、個人へ移転されたりする」²⁾ものであるし、「地方交付税交付金のように、そのまま地方団体へ移転されるものが一般会計総額の約21%を占めている」³⁾ので、一般会計のみの伸びの数値よりも、国民経済計算上の政府財貨サービス購入の数値のほうが、経済に対する財政の影響をみるにはふさわしいといってよいであろう。なお、44年度補正後予算と比較すると14.7%の伸び率となる。

次に増加財源とその配分を調べてみよう。租税及び印税収入の自然増収は1兆3771億円(44年度当初予算比24.0%増)で、税外収入の増加や前年度剰余金の減少などと差引き合計した1兆4470億円が増加財源である。これを実質減税に1766億円(12.2%)、公債減額に600億円(4.1%)、歳出増加に1兆2102億円(83.6%)と配分した。全体としての歳入構成は、租税及び印紙収入6兆9384億円(87.3%)、公債金4300億円(5.4%)となって、公債依存度は、44年度当初予算・補正後予算のいずれよりも低い水準となったのみならず、財政制度審議会がかねて示していた5%ラインにまで低下してきたのである。ちなみに、公債政策

の弾力性を示すいわゆる隙間率は、45年度の場合、公債発行対象経費1兆2139億円に対して64.6%となり、44年度当初の52.8%からさらに引き上げられている。こうした公債発行抑制策は、財政の体質改善となるとともに、景気に対する財政面からの刺激効果を削減するものであったことはいうまでもない。その点では税制改正の中の法人税増税も同様で、それがもたらす増収効果に加えて、税制面からの刺激を抑制する意図が込められていた。45年度には、平年度3049億円にのぼる所得税の減税と住民税の減税がなされ、平年度合計3800億円の減税となった。一方、法人税については、当初は法人税の基本税率(留保分)を2%引き上げて、41年度の引下げ前の税率に戻すことも検討されたが、自民党や財界の同意が得られなかった。また法人税付加税案もあったが、これは交付税の配分対象としないという点で自治省の同意が得られず、結局、2年間の臨時措置として留保分への法人税率を1.75%引き上げることで決着し、9610億円の増収が決まった。法人税率の引上げは昭和27年以来18年ぶりのことであり、戦後税制史上、小さなエポックとなっている。これに加えて、利子・配当などに係る租税特別措置の整理などの影響もあって、45年度の法人税収は、44年度当初比30.3%増の2兆4203億円となり、一方で所得税が大幅な減税の結果、44年度当初比21.3%の伸びにとどまって2兆3055億円と予定されているために、法人税は所得税を上回って税収中の第1位を占めることとなった。この法人税引上げは、45年度予算編成では、政党や財界をまき込んで最も激しい論議を呼んだ領域の1つであった。大蔵省としては、一方で総選挙も背景にあって所得税や住民税の減税要求が強く、他方、財政硬直化が進んでいて歳出抑制も厳しい限度がある以上、法人税の増徴によって財源を補う必要を認めたのは自然の成り行きであった。が、それだけでない。景気過熱防止のために必要な歳出抑制が困難だとなれば、増税という形で税制にその機能を分担せしめることが考えられるが、所得税はむしろ減税を図らねばならない状況であった。とすれば、法人税の増徴が次の標的になる。その増税は直接に企業行動に抑制的に作用して景気沈静化を導くのみならず、それによって生ずる増収は、民間設備投資に遅れがちで不足が痛感されていた社会資本整備財源の一翼を担うこともできようというわけである。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和45年度、18ページ。
- 2); 3) 『国の予算』昭和45年度、21ページ。

3 歳出—当然増の膨張

歳出面では、やはり当然増に押されての膨張が続いている。昭和45年度の当然増は9030億円で、これだけで予算を13.4%増加させることになる。¹⁾

また、増加分ではなく、予算全体の中での硬直的な経費の割合は、約82%に達する。もっとも、45年度には時代の推移に即応する政策増もかなり大きく、たとえば公共事業、科学技術、米の作付転換対策などだけで、歳出増加の26%(前年度は19%)を占めている。加えて、40年代には物価上昇が次第に激しくなっていくが、45年度には、物価や所得の上昇に直接由来する経費膨張が約5000億円にのぼり、これだけで予算を7.5%増加させる要因となっている。

費目別の経費の状況の詳細は、第4巻「予算(2)」の参照を乞いたいが、地方交付税交付金、食糧管理費、公共事業関係費、社会保障関係費などが例年のとおり主要費目であり、それぞれの内部構成もかなり硬直的になっているものの、新施策も加わって歳出全体を上を伸ばすこととなっている。

〔注〕

- 1) 主計局調査課「45年度予算の特色(未定稿)」(昭和45年2月16日)(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」,平成2年,東洋経済新報社,391ページ)。

4 補正予算—公債依存度4.6%の最低水準へ

昭和45年度に入っても景気は引き続いて順調に上昇したが、前年9月以降の金融引締めが徐々に浸透して、夏ごろまでには鎮静の気配がみえ、45年7月には、「岩戸景気」を凌いで57カ月にわたったさしもの長期好況もピークを記し、下降に転じた。これに対して金融面からは、公定歩合引下げにより安定成長の持続が図られ、財政面からは補正予算が対応することとなった。といっても、補正の主要因は、相変わらず公務員の給与改善費、食糧特別会計繰入れ、地方

交付税交付金等であって、当初の「予算編成方針」で引き続きうたわれた、総合予算主義ではカバーしきれない年度途中の予想外の追加要因の発生への対応ということであった。46年2月12日に可決、成立した補正予算規模は2633億円で、当初予算額の3.3%にあたっている。財源は、歳出減額補正額504億円(既定経費404億円、予備費100億円)と租税及び印紙収入の自然増収3011億円を中心とする追加補正3133億円であったが、公債発行額を500億円減額補正し、差引き、上記の2633億円となっている。この結果、補正後予算の規模は44年度補正後予算比18.5%増の8兆2131億円となって、当初予算の対44年度当初予算比17.9%を上回り、公定歩合引下げと平仄を合わせて、多少とも景気下支え的な機能を付け加えたものといっていであろう。ただし、公債依存度は当初予算の5.4%からさらに下がって4.6%となり、かねての財政制度審議会の提言に係る5%のレベルを下回るにいたった。ちなみに、決算段階ではさらに328億円が減額されて最終的な発行額は当初予算比828億円減の3472億円、依存度4.1%へと低下した。公債発行に踏み切りつつ、同時にその抑制を目指した政策は、こうして45年度にいたってほぼ所期の目標を達したのである。同時に、それは当初発行予定額が補正予算で減額され、さらに最終実績がそれよりも抑制されるという、40年度以来の発行ビヘイビアの終点でもあった。

第8節 昭和46年度予算—公債漸減から増発へ

1 当初予算と補正予算の対照的性格

(1) 昭和46年度補正予算の特殊性

昭和40年度がそうであったように、46年度も、補正予算が当初予算とは著しく違った性質を帯びて編成され、成立した。例年の補正予算は、ほとんど恒例化した公務員給与、食管特別会計繰入れ、地方交付税交付金などを補正要因として編成されているのはこれまでの記述から分かるとおりである。しかし、46年度の場合は、それまでの定型化された補正とはうって変わって、いわば40年度型の補正がなされたのである。いわゆるニクソン・ショックに対処するためであって、「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出」(財政法第29条)による補正という定義にまさに適合する補正であった。そしてそれは同時に、本シリーズが対象としている時期の中では、おそらく40年度に次ぐ画期をなし、40年代財政はここを屈折点として新しい様相を呈するにいたるのである。それゆえ、これは戦後財政史上に残る補正予算ということになるであろう。当初予算の折に、そうした予想が全くなされていなかったことは、次に掲げる「昭和46年度予算編成方針」からもうかがうことができる。

(2) 当初予算の方針

昭和46年度予算編成方針

(45.12.22閣議決定)

流動する内外経済情勢の下において、わが国経済の持続的成長と物価の安定を確保しつつ、国民生活の充実向上を図って行くためには、財政金融政策の運営に当たり、社会経済の進展に応じた適切な資源の配分を図るとともに、景気の動向に即して弾力的に対処して行くことが必要である。

以上の見地から、政府は、昭和46年度の予算編成及び財政投融资計画の策定に当たって、「昭和46年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、下記により編成する。

記

1 財政規模

一般会計予算及び財政投融资計画の規模は、経済動向に即した適度なものとす。なお、公債の発行額は、4,300億円、政府保証債の発行額は、3,000億円とする。

2 税制改正

国民の租税負担の軽減を図るため、所得税について、平年度約2,000億円の減税を行なうほか、住民税についても所要の減税を行なう。

また、経済社会情勢の進展に即応して、公害防止、海外投資促進等のための税制上の諸施策を講じ、社会資本の充実に資するため、自動車について新税を創設する。

3 財源の重点的な配分

(1) 財源の適正かつ効率的な配分に努め

物価の安定、公害対策の推進、各種社会資本の充実、社会保障の整備、農林漁業及び中小企業の近代化、文教科学技術の振興、労働力の流動化、内外資源の開発、交通安全対策、海外経済協力と貿易の振興、沖縄復帰対策、防衛力の整備等の諸施策を着実に推進する。

(2) 一般会計、特別会計及び政府関係機関を通じ、財政体質の改善を図るため、所要の措置を講ずる。特に、食糧管理費については、米の需給の実態に即応し、所要の生産調整措置の実効確保を期することとし、あわせて政府手持ち過剰米の計画的な処理に着手する。

4 予算及び財政投融资計画の弾力的運用

経済情勢の推移に対処して、予算及び財政投融资計画の弾力的な運用を行なうこととし、このため必要な措置を講ずる。なお、予備費を増額する。

5 機構定員、既定経費の整理合理化

- (1) 各省庁の部局及び特殊法人の簡素合理化を推進するとともに、その新設は厳にこれを抑制する。
- (2) 国家公務員の定員については、既定計画に基づく削減を行なうとともに、新しい行政需要についてもその振替によって対処する。
- (3) 補助金等既定経費の整理合理化を行なう。

6 地方財政

地方財政においても、国と同一の基調により重点主義に徹し、適切な運営を行なうよう要請する。

すなわち、ここでは「激動する内外経済情勢の下に云々」と書きはじめられているが、「わが国経済の持続的成長と物価の安定」をめざし、例年より弾力的に運用しようという、いわば平穏な状況を前提したものであり、それは、「昭和46年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」の「需給の状態は徐々に回復し、経済は年度間を通じてゆるやかな成長過程をたどり、国民総生産の……実質成長率は……10.1%程度となる」¹⁾ という想定を踏まえたものである。もっとも同文書は海外の事情について、「世界貿易の伸びの鈍化、保護主義的傾向の高まり、国際的インフレ問題」²⁾ などを注視すべしと記してはいるが、当然ニクソン・ショックのような激甚な衝撃を想定しているわけではない。46年度の当初予算は、こうして45年度をなだらかに引き継ぎつつも、経済状況の変化に対応してゆるやかに軌道修正しようというスタンスで、まずは出発することとなった。

〔注〕
1)、2) 『国の予算』昭和46年度、910ページ。

2 当初予算とその経済的背景

(1) 中立機動型予算

昭和46年度予算は、40年度以来6年ぶりに年内編成となり、46年1月22日国会提出、3月29日に可決、成立した。その輪郭は以下のとおりである。

一般会計	9兆4143億円	
特別会計	(入)19兆9985億円	(出)18兆2538億円
政府関係機関	(入)6兆8509億円	(出)6兆5618億円
国税減税額	1387億円	
財政投融资計画	4兆2804億円	
地方財政計画	9兆7172億円	

全体の性格は前年度と大きく違うとはいえないが、45年夏以降の景気沈滞傾向を踏まえ、他方、46年度に再び過熱に戻ってはならない、という両にらみの姿勢から、従来の警戒中立型予算に対してどちらかといえば、景気を下支えす

る面にウェイトを移し、「警戒」をはずして、「中立的な性格」¹⁾ないし「中立機動型」²⁾という性格をもたせられたものであった。その点は「46年度予算編成方針」に明示されているとおりである。いくつかの計数について、「中立機動型」を示すデータを調べてみよう。まず一般会計の対前年度当初予算比が、18.4%(補正後比14.6%)増という高さである点、及び、財政投融资計画が対前年度当初比19.6%増となっている点に、その姿勢がみてとれる。加えて、政府見通しによる46年度の政府財貨サービス購入は15.4%で、46年度名目成長率見通し15.1%をわずかながら上回っている点にも、「機動型」の姿勢が現れている。というのは、41年度以来、見通し段階では一貫して政府財貨サービス購入は名目成長率を下回る「警戒中立型」だったのであり、それがわずかとはいえ、ここで変容したのである。そのうえ、46年度予算の執行に先立って、3月26日には「公共事業等の事業施行の促進について」が閣議決定され、一般会計、特別会計、政府関係機関等を通じて、公共事業関係の施行を上半期に繰り上げ実施することとした。例年上半期には65%程度契約が締結されているのを、46年度には72.2%に上げようというのである。これは、41年度に行われて74.9%の実績をあげた先例にならって、停滞気味の景気をゆるやかに刺激しようという趣旨であった。

(2) 初の公債発行額前年同額据置き

公債発行についても、その特質が示されている。昭和41年度以来、毎年度の予算での公債発行予定額は、対前年度当初予算比では減額されてきていたのがあるが、46年度には45年度と同額の4300億円に据え置かれた。これはそれまでの漸減政策からいえば異色といってよく、その限りでは後述の政保債ともども、やはり「警戒型」を緩めた証拠とみなすべきものであろう。ただし、予算規模が拡大しているので、公債依存度は下がって4.6%となった。当初予算段階ではじめて5%を割ったのであって、42年12月の財政制度審議会が示した目標が達せられたのである。しかも4300億円は、46年度の公債発行対象経費総額1兆4278億円と対比すると30.1%にあたり、逆にいえばいわゆる隙間率は69.9%となった。45年度にはそれは64.6%だったので、財政体質の改善が進んだことになる。景気の下支えと公債依存度引下げの二兎を追って、いずれをも得たとい

っていいであろう。これは結果において、補正予算での大幅な公債発行のための余力を蓄えることとなった。こうした景気刺激への含みをもたせ、いわば「機動型」の一角を担うものに、この公債政策の系としての、政府保証債及び公庫発行の政府保証なしの債券発行限度の弾力化(50%増額承認)と、非特定国庫債務負担行為の増額(200億円→300億円)がある。政府保証債は発行予定額が3000億円で、公債と同様前年度と同額に据え置かれたうえに、こうした措置が加わっているのである。

(3) 所得税減税・自動車重量税新設

昭和46年度予算の規模と景気との対応はおよそ上記のとおりであるが、予算の大まかなフレームを取りだしてみると、租税及び印紙収入が45年度当初比19.6%、1兆3578億円増の8兆2963億円であって、かなり高い伸びが予定されていて、歳入総額の88.1%を占める。これは、当時の施行法による税収見込み8兆4350億円から、46年度税制改正による初年度減税分1690億円を差し引き、新設の自動車重量税の税収302億円を加えたものである。減税1690億円は、「予算編成方針」で述べられているように、46年度も所得税中心であって、年度間自然増収1兆4965億円に対する割合は11.3%となる(ただし自動車重量税が一方で302億円増収となるから、実質減税は1387億円、減税割合9.3%)。45年度と比較すると、名目成長率の低下や、増税幅の縮小によって、増収率は24.0%から21.6%へと低下した。税外収入も含めた増加財源は合計1兆6335億円となるが、46年度の場合は公債減額にふりむけないこととなるので、増加分を、減税に1690億円、歳出増加に1兆4646億円配分したことになる。減税は所得税中心になされたが、「予算編成方針」で所得税について平年度約2000億円の減税を行うと記しているとおり、平年度1989億円(初年度1673億円)の減税がなされた。逆に増税が自動車重量税新設という形でなされ、46年度の予算論議の焦点の1つとなった。これは第6次道路整備5カ年計画(45～49年度)とのからみで実現したもので、収入の4分の1を市町村分として交付税会計が直接受け入れ、一般会計分は、一般財源ではあるが主として道路目的に使用するという複雑な取扱いを受けることとされた。

(4) 3K問題深刻化

歳出については、例年どおり、「予算編成方針」に重点的な配分の対象が列挙されており、いわゆる「3K問題」すなわち国鉄、米(食管)、健保等の赤字対策が最大の課題として論議的となったが、その詳細については第4巻「予算(2)」に譲る。それ以外では、かねての懸案であった児童手当制度の発足を含む社会保障関係費や、下水道・環境衛生施設整備を中心とする生活環境整備費の大幅な伸びに支えられた、一般公共事業関係費の伸びが19.8%と昭和41年度以来の高さとなった。ここには「機動型」という面とともに、46年7月から環境庁が発足したことと相まって、高度成長の陰の部分である公害への本格的な取り組みが始まったことが示されている。財投計画においても、46年度には下水道を含む生活環境施設整備については、住宅対策とならんで重点的に資金が手当てされた。なお、伸びの点では地方交付税交付金が目立つが、これは例年予算編成の中の難問となっていて、46年度についても大蔵省と自治省の間でやりとりがあり、45年度補正予算ともからんで、過年度減額分の清算や調整の加算を組み合わせて、結局10億円の調整額ということになった。

〔注〕

- 1) 財政制度審議会「昭和46年度予算の編成に関する建議」(『国の予算』昭和46年度、930ページ)。
- 2) 「第65回国会における福田大蔵大臣の財政演説」(『国の予算』昭和46年度、913ページ)。

3 ドル不安と補正予算—公債大幅増発

(1) ニクソン・ショックと補正予算

第2次大戦後の世界経済の安定的な成長の基盤をなしていたドルが不安定化することからくる、国際通貨体制の動揺を契機として、昭和46年度補正予算は編成された。その意味では、これは国債発行に踏み切って戦後財政史の画期となった40年度補正予算に比べて、グローバルな世界経済の屈折に対応するという、歴史的な意義のより大きな補正だといっていいかもしれない。

46年度当初予算成立後の日本経済は、45年秋以降のさまざまな政策の効果も徐々に現れて、次第に景気回復の様相を呈していた。財政面では、前述のようにすでに当初予算成立前に、公共事業を年度前半に前倒しして実施することとされていたのに加え、国際収支の大幅黒字基調がもたらす、円の切上げ圧力を緩和するための総合的対外経済政策に基づいて、財政投融资計画の追加が、政保債の弾力的発行枠を利用して2回にわたって行われ、回復傾向はいっそう促進されていた。ところが8月15日に、アメリカは、ドル防衛のためにドルの金への交換の一時停止と輸入課徴金の賦課を主柱とする、ニクソン大統領の新経済政策を打ち出した。ドルを基軸通貨とするブレトン・ウッズ体制下で、それなりに安定していた世界経済は、次第に進行するアメリカの国際収支悪化で、潜在的には不安定化していたのであるが、ここに来て一挙に不安定が表面化し、主要国は何らかの形で変動為替制への移行を余儀なくされ、これ以後、国際貿易、通貨の動揺が繰り返されることとなった。その一環として、日本は8月28日に変動相場制に移行した。補正予算はこうした激変への財政面からの緊急対応策を柱として編成されることとなった。

(2) 公債大幅増発

昭和46年度補正予算は第1号、特第1号及び機第1号と予算の3分野にわたって編成され、46年11月9日、可決、成立した。一般会計の補正規模は当初予算の2.6%にあたる2447億円で、これにより46年度予算の総額は9兆6590億円となり、45年度当初予算比21.5%、同補正後予算比17.6%増になる。それは、国際通貨体制の動揺、輸出環境の悪化など海外面への直接の対応はもちろん、前途不安からくる設備投資をはじめとする投資の停滞がもたらす経済活動全体の沈滞傾向への対応を課題としたものであった。そうした経済の下降は、補正予算とからめていえば、何よりも歳入の収縮として現れ、それへの対応がこの補正予算の最も目立つ特徴となる。この補正予算のフレームは、以下のとおりである。まず歳出では追加補正が4622億円で、減額補正が2175億円となった。一方、歳入面では租税及び印紙収入等の減額補正が5453億円にものぼり、この歳入減を補填すべく、公債金追加補正が7900億円に達している。不況色ないし不況対応色が濃厚であることは明らかであろう。補正予算で7900億円にのぼる

公債を発行するのはむしろ史上初の経験であって、これによって発行予定額は当初予算の4300億円から1兆2200億円となり、公債依存度は当初予算の4.6%から12.6%へと跳ね上がった。「5%ライン」をやっと達成したとたんに、大幅な逆転となったのである(ただし補正後の実績では12.4%となっている)。しかもこれは決して一時的なものではなく、このうち10~30%という依存度が続くのであって、この補正予算はその出発点ないし画期をなしているのである。

公債増発のもう1つの要因が公共事業の拡大による景気刺激であることはいうまでもない。ちなみに、この公債発行について、国会審議の中で以下のような論議が交された。補正予算中の公債発行対象経費は2544億円なのに、発行予定額7900億円はそれを5356億円も上回っているから、その分は40年度の場合同様、特例法を制定して特例公債とすべきなのに、政府案で全額第4条公債としているのは不都合である、という批判がなされた。これに対する政府の立場が、46年10月25日国会に提出された「本年度の補正予算における公債発行の追加について特例法によらない理由」¹⁾で、以下のように述べられている。当初・補正予算合計の公債発行予定額は1兆2200億円となるが、これは同じく当初・補正予算の公債発行対象経費合計1兆6800億円の範囲内であるので、財政法第4条第1項但書によって発行しうる。はじめて発行した40年度補正予算の場合、当初予算で公債発行が予定されておらず、したがって当然、予算総則では財政法第4条第3項の公共事業費の範囲が国会で定められていなかったが、それとは事情が異なる。40年度の場合には、財政法制定後はじめてのことなので、公共事業費の範囲を定めるというようなことは、41年度に慎重に考慮して行うこととして留保しておき、緊急を要する40年度補正予算では、特例法による特例公債としたのであった。加えて、建設公債であれば、その範囲が公共事業費、出資金及び貸付金の財源に限られ、それが国会で議決されるので、歯止めとしては強力に作用しうる……と。

これより先、財政制度審議会においても同様の趣旨の報告がなされていた。²⁾

(3) 不況による税の減収

公債増発の一因が租税等の減収であり、その減収が不況自体に由来すること

も当然であるが、それに加えて、不況対策としての年度内減税があげられる。不況による減収の代表は法人税であって、減収額は2900億円にのぼる。一方、政策的減税は例年の減税方針に加えて、内需拡大による景気のすみやかな回復を目指すもので、所得税の減税1650億円という規模であった。これは平年度化する昭和47年度には2530億円と予想され、予算編成上、税収制約の重要な因子になるのである。

(4) 1ドル=308円

歳出面では、貿易環境の激変でとりわけ衝撃を受ける中小企業関係への対策、補正に伴う地方交付税交付金の減額への対応など緊急の対策のほか、公務員給与改定所要額や、本格的な生産調整の開始に伴う、米生産調整協力特別交付金などが目立つ。

ところで、補正予算成立後12月には、国際通貨不安収拾のためいわゆるスミソニアン会議が開かれ、円の為替レートは米ドルに対して16.88%切り上げられて、1ドル=308円と決定された。このため円切上げによるデフレ懸念が強まり、財政面からは、昭和46年末から47年初にかけて、第4・5・6・7次の財政投融资の追加措置がとられ、金融面では公定歩合も累次引き下げられている。しかし、経済実勢の下降圧力は強く、46年度全体を通じて、当初見通しの成長率は名目15.1%、実質10.7%だったのに、改訂見通しでは10.8%と5.9%へと大幅に低下した。政府財貨サービス購入は、積極的に拡大を図って15.4%の当初見通しが実績21.1%となり、同じく16.0%から24.2%へと上昇した輸出とともに成長に大きく寄与したが、14.0%から4.0%へと大幅に落ち込んだ民間資本形成が全体を主導し、こうした結果となったのである。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和47年度、15ページ。
- 2) 『国の予算』昭和47年度、999ページ。

第9節 昭和47年度予算—公債による積極大型予算

1 公債の大量発行

(1) 沖縄返還と予算

昭和47年度予算は、審議にあたった衆議院予算委員会の20日間にもわたる記録的な審議中断により、可決、成立が新年度の4月28日にずれ込み、その間の暫定予算が必要となったうえ、審議中断の原因となった防衛関係予算に関して、予算を政府修正するという難産を経験した。それは政治的には、一国の防衛予算の修正という深刻なできごとであった。また47年度予算は、46年6月に沖縄返還協定が調印され、47年5月に沖縄県が発足するのに伴うさまざまな予算措置が講ぜられた点で、「戦後の終り」を示す特異な性格を付与されている。一方、そうした一時的・政治的な事件とは直接関わりなく、国際通貨体制の動揺を起動因とする新しい対外・対内経済政策の主な担い手として、47年度予算は、同時併行して編成された46年度補正予算のもつ性格を、いっそう強める内容をもって編成されたといつてよい。

もともと47年度予算の編成は、上記のような事件がなくても、例年より遅れぎみにならざるをえない事情があった。というのは46年10月16日に召集されたいわゆる「沖縄国会」は、当初から会期終了が12月24日に設定されており、予算の年内編成は、日程的に困難が予想されていたからである。結局、沖縄関係法案の審議の遅れもあって、会期が延長されて年内編成は見送られ、12月30日に「昭和47年度予算編成方針」が、「昭和47年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」とともに閣議決定されるのがやっとであった。「昭和47年度予算編成方針」は以下のとおりである。

(2) 積極拡大方針

昭和47年度予算編成方針

(46.12.30閣議決定)

昭和47年度の財政運営に当たっては、通貨調整に伴う国際経済環境の新たな展開に即応しつつ、当面する国内経済の停滞をすみやかに克服し、国民福祉の向上を志向するわが国経済社会の新しい進展を期することをもって基本とする。このため、公債政策を積極的に活用し、社会資本の整備を一段と推進するほか、財源の重点的かつ効率的な配分と費用負担の適正化に努めつつ、各般にわたる国民福祉の向上のための施策の充実を図る。

昭和47年度予算及び財政投融资計画は、以上の基本方針のもとに、「昭和47年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、下記により編成する。

記

1 財政規模

財政の健全性を保ちつつ、一般会計予算及び財政投融资計画の規模の積極的な拡大を図る。

このため、公債発行額は1兆9,500億円とし、政府保証債の発行額は4,000億円とする。

2 税制改正

国民の税負担の軽減合理化を図るため、年内に繰上げ実施した所得税減税に加え、住民税、事業税等について減税を行なうとともに、妻及び心身障害者に関する相続税負担を軽減し、社会経済情勢の進展に即応して、持家の促進、老人寡婦対策、公害防止対策、中小企業対策等のために税制上の諸施策を講じ、また、空港施設等の整備充実に資するため、航空機燃料税(仮称)を創設する。

3 財源の重点的かつ効率的な配分

(1) 財源の重点的かつ効率的な配分を徹底しつつ、治水事業、治山事業、都市公園整備及び廃棄物処理施設についての新5カ年計画を策定し、生活環境施設整備に重点をおいた各種社会資本の整備を進めるとともに、社会保障の充実、物価対策、公害防止及び交通安全対策、中小企業及び農林漁業の近代化、文教科学技術の振興、海外経済協力と貿易及び資源対策、雇用対策、沖縄振興対策、防衛力の計画的整備、法秩序の維持等の諸施策を着実に推進する。

(2) 各省庁の部局、特別会計及び特殊法人の新設は、厳にこれを抑制するとともに、既定計画に基づき公務員の定員削減を行ない、新しい行政需要についてもその振替えによって対処する。

(3) 補助金等既定経費の整理合理化を行なう。

4 予算及び財政投融资計画の弾力的運用

公共事業費の事業施行の促進を図るとともに、経済情勢の推移に機動的に対処するため、公庫等にかかる政府保証又は借入れの限度の弾力的措置を講ずる。

5 地方財政

地方財政についても、財源の重点的かつ効率的な配分を行なうこととし、国においても所要の財源措置を講じ、その健全な運営を図る。

この方針の特徴は、財政規模の積極的な拡大政策をとることを明示し、そのために1兆9500億円の公債、4000億円の政保債を発行する、としている点である。その大きさがどのような位置づけになるかはすぐのちに見るとして、予算の大枠を示せば以下のとおりである。

一般会計	11兆4677億円
特別会計	(入)22兆7696億円 (出)20兆5100億円
政府関係機関	(入)8兆4778億円 (出)8兆1366億円
国税減税額	増税48億円
財政投融资計画	5兆3954億円
地方財政計画	11兆7498億円

2 防衛関係費予算の減額修正と予算の内容

(1) 4次防と予算の修正

予算の成立が4月28日となったため、4月1カ月分については、3月31日成立の暫定予算により、歳出1兆1017億円、歳入5560億円となり、歳入不足分は大蔵省証券発行によることとされた。この年度の予算でまず指摘しておきたいのは、その規模である。昭和46年度には、当初予算・補正後予算とも9兆円台だったが、47年度ははじめて10兆円を超えて11兆円台にのせたのである。15年ほど前に1兆円予算時代だったことを考えると、物価上昇分を割り引いても、いかにこの間の財政膨張のスピードが速かったかが分かるであろう。ちなみに、地方財政計画(当初)もこの年はじめて10兆円を超えている(決算ベースでは45年度)。一般会計の内容についていえば、何ととっても問題になるのは、前述した政府修正であろう。大蔵原案の段階でも政府案でも、一般会計予算は11兆

4705億円であったが、最終的に可決、成立したのは11兆4677億円であった。その差額28億円が問題の修正に係る金額になる。その詳細については本シリーズ第4巻「予算(2)」や第14巻「資料(2)予算」所収の当該資料等の参照を乞うこととして、一言でいえばそのいきさつは以下のとおりである。2月4日に開始された衆議院予算委員会で、47年度の防衛関係予算と第4次防衛力整備5カ年計画との関係をめぐって紛糾し、野党側が文民統制違反、未決定の4次防先取り等として批判し、政府側の説明はあったものの、20日以上も審議が中断したものである。結局、衆議院議長のあっせんにより、防衛関係費を28億円減額した修正案を国会に提出し、それに基づく47年度予算が可決されて決着した。とはいえ、この影響で予算の成立は4月28日となり、前述のとおり4月の1カ月分のための暫定予算が編成され、3月31日に可決、成立している。

(2) 大型予算と公債増発

これらは昭和47年度の特異なできごとで、46年度に、40年度以来6年ぶりの年内編成ができたのとは著しい対照をなすこととなったが、予算の総体としての性格が変わったというわけではない。47年度予算の大枠は「昭和47年度予算編成方針」にまとめられているとおりであり、以下それを前提にして予算のフレームを調べてみよう。まず財政規模の「積極的な拡大を図る」という方針は、11兆4677億円、対前年度当初予算比2兆534億円、21.8%増の一般会計予算の伸びによく示されている。財政投融资計画も5兆6350億円(新形式に組み替えると、前掲のように5兆3954億円となる)、前年比1兆3546億円、31.6%増と、過去最高だった34年度の27.7%を大幅に上回る対前年度増加率にのぼっていた。結局、政府財貨サービス購入の対46年度実績見込比は(除沖縄分)17.0%の増加で、経済成長率見込12.4%を大きく上回り、とくに資本支出は20.3%にも達している。こうした伸びは、いずれも過去10カ年間の中で最高の値である。成長率に対して、政府財貨サービス購入の伸び率が4.6%ポイントも上回るのも41年度をしのぐものであった。これを、植木大蔵大臣(7月7日田中内閣成立、蔵相は水田から植木庚子郎へ引き継がれた)は47年度補正予算の審議にあたって、「積極大型予算」¹⁾だと性格づけている。しかし、一方では不況によって税収の伸びが著しく鈍化したため、積極財政を展開しようとすれば公債の大幅増発は

避けがたく、前年度の5倍近い1兆9500億円が予定されたのはそのゆえである。46年度当初予算での発行予定額はわずか4300億円だったのであるから、1兆5200億円もの増額であり、依存度は4.6%から17.0%へと飛躍した。なお、公債発行予定額増大に対応するために、従来は、公債発行の対象とすることが可能ではあるが算入していなかった、官庁営繕費や社会福祉施設整備費を941億円算入することとした。この措置で隙間率は引き上げられたが、それでもわずか7.7%にすぎず、かろうじて建設公債原則が維持されたのであった。財投計画での政保債の発行予定額は4000億円で、45・46年度とも当初計画では3000億円だったのに対して、ここでも大幅な増発が予定された。

(3) 増 税

こうした公債発行予定額の増加は、税収停滞と表裏の関係にある。すなわち、昭和47年度の租税及び印紙収入の自然増は、5732億円、増収率6.7%であるが、46年度にはこれは1兆3578億円、19.6%だったのであって、3分の1程度への縮小となった。この結果、47年度の税収は8兆8485億円で、歳入に占める比率は77.1%へと、46年度の88.1%から11%ポイントも低下した。この税収停滞の一因には、この他に47年度にも減税が行われたことがあげられる。もっとも、例年減税の中心をなしてきた所得税については、既述のとおり46年中の年内減税が実施されていたため、47年度は小規模なものにとどまった。それに代わって減税では、この年を特徴づける国際的通貨調整に伴う減税が目立つほか、住宅政策、中小企業対策等の減収が大きい。一方、輸出振興税制の整理や新税の航空機燃料税の創設で増収となるが、47年度税制改正としては、航空機燃料税を除けば増減収が相殺され、結局航空機燃料税分48億円の増税となる。本シリーズ対象年次では、35年度とこの47年度だけが増税を記録した特異年次であり、他はすべて減税となっている。ただし、一方で原重油関税の特別会計への振替えがあったので、結局一般会計は210億円の減収となり、自然増収5732億円との差額の5522億円が税収増となる。そこで、この税収増に、その他の要因を加えて増加財源の配分をみると、税の自然増収5732億円に新税の航空機燃料税の48億円、前年度剰余金の増加37億円、公債金収入増加1兆5200億円を加算し、税外収入の減収198億円を差し引いた2兆819億円から、特別会計への財源振替

258億円を除いた2兆562億円全額を歳出増加に充当したことになる。

(4) 不況対策予算・沖縄関係予算

当面の不況克服と円再切上げ回避が、昭和47年度の経済政策の最大の課題であったが、歳出面ではそれに応えて、上記の増加財源はまず公共事業関係費に、対前年度比増29%(4829億円増)と最も大きく割り当てられた。これは、復帰した沖縄分も含んでいるので、それを除いて比較しても、4536億円、27.2%増で、いずれにせよ大幅増には変わらない。内容的には、道路や事業基盤整備という従前からの主流は変わらないが、各種の生活基盤や公害対策への支出の比重が次第に高まっており、47年度にはその傾向がますます強められた。生活環境施設整備が、対前年度当初比42.4%も増加したことがそれを象徴している。社会保障関係費も平均以上の伸びであるが、中でも老人福祉費の伸びが目立つ。不況対策予算という性格とは直接係りのない費目では、相変わらず3K問題と地方財政関係の支出に問題が多かった。とくに地方財政については「予算編成方針」で、例年どおりの「地方財政についても、財源の重点的かつ効率的な配分を行うこと」という文言に加えて、「国においても所要の財源措置を講ずることをわざわざ付け加えている。というのは、不況のために、地方交付税交付金の財源たる国税の法人税や個人所得税が伸び悩んだうえに、47年度減税の重点が、国税ではなく地方税に置かれたため、個人住民税や個人事業税の減税も加わって、地方団体の財源難が予想されたからである。そのうえ、国の不況対策として公共事業が拡大されるのに対応して、地方レベルでも公共事業を大幅に拡大させねばならず、地方公務員の給与改定の平年度化なども加わって歳出拡大圧力が強く、国としても、そのために何らかの財源措置を講ずることが求められたのである。自治省は地方の財源不足を1兆円と見込んで、交付税特別会計での借入れによる特例交付策を求めて大蔵省と折衝し、結局、臨時特例交付金、交付税会計借入れ、地方債増額などの手が打たれた。地方レベルでも公共事業拡大のための各種の債務が増大していったのである。なお沖縄返還の年にあたる47年度に沖縄関係の支出が増大するのは当然で、一般会計予算中の沖縄関係経費は、416億円と前年度の約5倍に急増している。

沖縄関係では財政投融资にも目立った動きがあり、沖縄振興開発金融公庫や

沖縄電力株式会社がこの年投融资対象機関に加えられている。景気刺激のために財投が一般会計と歩調を合わせて積極的に拡大されていることは、投融资対象機関増加が前年度にはゼロだったのに、47年度にはこの沖縄関係2機関を含めて7機関も増加されて、54機関となった点によく表れている。それらを含めた財投全体の運用の特徴としては、一般会計同様、住宅や生活環境施設整備の伸びが大きく、民生的施策を通ずる不況対策という性格が濃い。加えて、地方債引受けを大幅に増加させることによって、編成方針のいう「国においても所要の財源措置を講」ずるという約束の一端を担うこととなっているのである。

〔注〕

1) 『国の予算』昭和48年度、1025ページ。

3 補正予算―田中内閣の積極大型予算

7月7日に佐藤内閣から田中内閣に代わり、植木庚子郎新大蔵大臣の手で補正予算が編成された。一方、昭和47年度の経済は「積極大型予算」の執行や8月、10月の財政投融资計画の追加、数次に及ぶ公定歩合引下げ等の財政金融面からの後押しもあって順調に推移していた。しかし、前年末の通貨調整にもかかわらず、国際収支面では大幅な黒字が続き、円再切上げへの圧力が強まっていた。その対策として、47年10月に第3次円対策「対外経済政策の推進について」が決定されたが、それとともに47年度補正予算の閣議決定が行われ、11月13日同予算は成立した。その核心部分が国際収支の均衡回復に置かれたのは当然の成り行きであったが、もちろん補正要因は単にそれだけにとどまらず、公務員給与や地方交付税や米生産調整など恒例化した要因も並んでいる。一般会計の補正規模は当初予算比5.7%の6513億円であるが、そのうちの5365億円は公共投資であって、景気刺激によって国際収支の均衡を回復しようとする予算の性格を強く示している。その内容は、要求の強い生活環境施設整備費の伸びが最高の66.6%を示すなど、民生的な社会資本形成支出への傾斜を示すものとなっているのが目立った特徴である。財源としては、租税及び印紙収入2820億円、公債金3600億円を中心としていて、税の年度内自然増収の豊かさとともに

公債の大量発行が目立つ。好況の生み出す税プラスさらなる積極財政のための公債という組合せなのである。補正予算も当初予算同様、「積極大型予算」という性格づけが与えられよう。この補正の結果、46年度補正後予算と比べてみた47年度補正後予算の伸び率は、一般公共事業費35.0%、生活環境施設整備費66.6%、治山治水対策事業費36.8%、道路整備事業費31.8%、住宅対策費29.2%などという高い伸びとなった。一方、補正財源の主柱をなした公債は、補正の結果当初予算と合わせて2兆3100億円の発行予定となり、依存度は当初予算の17.0%から19.1%へとさらに上昇した。もっとも、租税及び印紙収入も当初予算比3.2%増にもなるので、この点は好況を反映したものといってよい。こうして47年度補正後予算は、12兆1189億円で、対46年度補正後予算比25.5%という大幅な伸び率となった。ちなみに、決算では47年後半以降の景気急上昇、物価上昇を反映して、名目経済成長率実績は16.1%(当初見通し12.9%、沖縄分を含む)、実質9.8%(同7.7%)、政府財貨サービス購入実績伸び率23.7%(当初見通し17%)と大幅に見通しを上回った。その反映で、補正後と決算とでも差が生じ、一般会計歳入総額の決算(収納済歳入額)は、法人税や所得税の伸びや前年度剰余金の大幅増加に支えられて、47年度当初予算比11.6%増、補正後比5.6%、46年度決算比28.3%もの増、すなわち12兆7939億円となった。逆に公債金決算額は、47年度当初予算と同額の1兆9500億円にとどまった。したがって、補正後比15.6%減、46年度決算比64.3%増であり、公債依存度は補正後予算の19.1%はもちろん当初予算の17.0%をも下回る15.2%に低下した。

第10節 昭和48年度予算 —列島改造・福祉元年・石油ショック

昭和48年度をもって、本シリーズ『昭和財政史—昭和27～48年度』は最終年度としている。いうまでもなく、この年の10月に起こったいわゆる石油ショックが、時代の区切りとなっているとの判断からである。ただし、大量の赤字公債発行を特徴とする次の時期の財政は、昭和50年度から始まるのであって、49年度はむしろ48年度に続く同様のものとみなすほうがよいという考え方はありうる。しかし、このシリーズでは、石油ショックが、日本のみならず広く世界全体の政治・経済・社会に与えた影響の大きさと、それを屈折点として、経済なり成長なりのパターンが変わったという、全体の動きに合わせて時期区分をすることにしている。だがパターンの変化を財政に即してみれば、石油ショックの前の48年度当初予算と、石油ショックに対処すべく編成された補正予算との間に区切りを入れるべきではないか、との疑問も生じうる。いずれにせよ、石油ショックの影響は短期・長期、マクロ・ミクロ、財政・金融、などさまざまな形で捉えられるうえに、48～49年度は過渡期にあたっているので、クライテリアのとり方いかんではさまざまな取扱いが可能であるし、要求もされるであろう。本シリーズはそのうち、上記のような視点から時期を区切ったのである。

1 田中内閣の大型予算

(1) 25%シーリングの緩和

昭和47年7月7日に成立した田中内閣の植木蔵相の手で編成された48年度当初予算は、歴代総理大臣の中で、リーダーシップの強さで目立った田中総理大臣の意向、とりわけ、総選挙で打ち出した列島改造構想実現を目指して、15兆円規模の予算と、平年度5000億円程度の所得税減税を実施したいという意向が、色濃く反映された予算といっているであろう。その姿勢は、内閣全体の予算編

成の出発点ともいうべき、概算要求基準に関する閣議了解にまず現れた。47年7月25日のその閣議では、例年どおり、概算要求を対前年度比25%増以内にとどめることとされたが、それに加えて、「新内閣成立後にまだ日も浅い事情を考慮し、特に主要な施策に係る予算で前年度予算額の25%増という上限をこえざるを得ないもの」については追加要求を認め、全体で30%以内とすべきこととされた。結局、概算要求は対前年度予算比28.1%にのぼった。好況下での大型予算への歩みが始まったのである。ただし、田中総理の中国訪問＝日中国交回復に続く国会解散、12月総選挙、内閣改造という政治日程の中での予算編成は、困難が多くて越年編成となり、12月22日発足の第2次田中内閣(愛知蔵相)の手で、1月15日政府案決定、26日国会提出となった。

(2) 円変動相場制への移行と予算

ところが、今度は2月10日の東京外為市場の閉鎖、同13日のアメリカのドル10%切下げ、さらに円の変動相場制への移行(2月14日)など、一連の国際通貨体制の動揺が予算審議を中断に追い込んだ。予算の前提となっている円相場が大きく動くのに伴う予算全体の見直しの必要性、とりわけ政府の経済見通しとそれに立脚する税収見通し、歳出予算中のドル払い等外貨建予算への影響、中小企業対策等をめぐって、政府与党と野党側との対立が生じたためである。結局、この点は、政府が変動相場制への移行に遺憾の意を表し、予算補正を含む各種の対策を強力に講ずる旨の「政府見解」を表明することで決着し、2月20日から審議が再開された。だがこの影響で、政府案どおりとはいえ予算の成立は4月11日にずれ込み、暫定予算が編成されざるをえず、それは3月31日に成立している。国際通貨体制の動揺のあおりで暫定予算編成のやむなきにいたるという事態ははじめてのことであって、ドルの絶対的に強力な地位を前提にして世界が編成されていた時代の終焉が生んだ、財政史上の新しいできごとといえるであろう。

(3) 大幅な歳入・歳出増の方針

4月11日に成立した昭和48年度予算の概要は次のとおりである。

一般会計

14兆2841億円

特別会計	(入) 27兆0990億円	(出) 24兆3837億円
政府関係機関	(入) 9兆8967億円	(出) 9兆5402億円
国税減税額		3355億円
財政投融资計画		6兆9248億円
地方財政計画		11兆7498億円

一般会計の14兆2841億円は、対前年度当初予算比2兆8164億円、24.6%増であり、この伸び率は、昭和27年度の29.7%以来の高さである。不況・円対策を中心とした47年度当初予算の伸びが21.8%だったのであるから、景気の急速な回復を背景にしたこの高い伸びは、この年度の積極大型予算のあり方を象徴的に示すものである。もっとも47年度補正後比をとると17.9%増となるし、何よりも政府財貨サービス購入見通しが16.6%増であって、経済成長率16.4%とほぼ等しいレベルに納まっているので、大蔵大臣の財政演説や主計局長の補足説明などでは、景気中立的であり、経済の安定的成長を保持するという「編成方針」に沿ったものである旨が強調されている。その「48年度予算編成方針」は以下のとおりである。

昭和48年度予算編成方針

(48.1.6閣議決定)

48年度の財政運営にあたっては、わが国経済の国内均衡と対外均衡の調和を図りつつ、長期的視野の下に国民福祉の充実に努めることが必要である。このため、財源の重点的かつ効率的な配分、費用負担の適正化及び公債政策の適切な活用を図り、もって社会資本の整備、社会保障の充実等国民福祉向上のための各般の施策を積極的に推進する。また、これらの施策の推進にあたっては、物価の動向に十分配意し、特に地価対策の推進、低生産性部門の生産性向上、輸入対策の活用等総合的な物価安定対策の充実を図る。

48年度の予算及び財政投融资計画は、以上の基本方針の下に、「昭和48年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、下記により編成する。

記

1 財政規模

一般会計予算及び財政投融资計画は、経済の安定的成長を保ちつつ、積極的に国民福祉向上の要請にこたえうる規模のものとする。

また、公債発行額は2兆3,400億円とし、政府保証債の発行額は4,500億円とする。

2 税制改正

中小所得者等の税負担の軽減を重点に所得税、住民税、相続税の減税を行なうとともに、社会経済情勢の変化に即応して、物品税の軽減合理化、産業関連の租税特別措置の改廃、有価証券取引税の税率引上げ等を実施し、国税、地方税を通じて初年度4,600億円程度の減税を行なう。

3 財源の重点的かつ効率的な配分

- (1) 財源の重点的かつ効率的な配分を徹底しつつ、道路整備、漁港整備、土地改良の各事業につき長期計画を策定するとともに、生活環境施設整備に重点をおいた各種社会資本の整備を進め、国土の総合開発を計画的かつ着実に実施するほか、年金制度の拡充等社会保障の充実を図り、物価対策、地価対策、公害防止及び交通安全対策、中小企業及び農林漁業の近代化、文教科学技術の振興、海外経済協力の強化、資源対策、雇用対策、防衛力の計画的整備、法秩序の維持等の諸施策を着実に推進する。
- (2) 国土の総合開発を推進するため、国土総合開発庁(仮称)を設置することとするが、各省庁の部局、特別会計及び特殊法人の新設は真に止むを得ないものを除き厳にこれを抑制するとともに、既定計画に基づき公務員の定員削減を行ない、新しい行政需要についてもその振替えによって対処する。
- (3) 補助金等既定経費の整理合理化を行なう。

4 予算及び財政投融资計画の弾力的運用

経済情勢の推移に機動的に対処するため、引き続き公庫等に係る政府保証又は借入れの限度の弾力的措置を講ずる。

5 地方財政

地方財政においても、国と同一の基調により、財源の重点的かつ効率的な配分を行なうこととし、その適切な運営を図る。

ここでの規模についての説明は「経済の安定的成長を保ちつつ、積極的に国民福祉向上の要請にこたえうる規模のものとする」というのである。

減税については見るとおり、「国税、地方税を通じて初年度4,600億円程度の減税を行なう」旨、記している。国税は純減税3355億円(平年度3781億円)となっている。それ自体は大型減税とっていいが、48年度の景気上昇や地価上昇を反映して、租税及び印紙収入の自然増収見込みは、47年度当初予算の場合の5782億円(増収率6.9%)を大幅に超える2兆5656億円(同29.0%)にも達している(うち所得税1兆1596億円、34.1%増、法人税9443億円、36.4%増、相続税1428億円、54.9%増)。それに比べれば減税はむしろ小さく、増収の大部分は歳出に充当

され、大型歳出を可能にしているのである。もっとも、一部が公債発行抑制（発行額 2 兆3400億円）にも向けられていることは、公債依存度が47年度当初の17.0%から16.4%へと引き下げられ、公債発行額の伸び率は20.0%で、予算全体の伸びを下回っていることに示されている。全体としての増加財源は、租税の自然増収を中心として3兆1519億円となるが、その配分は実質減税に10.6%（3355億円）、歳出増に89.4%（2兆8164億円）ということとなった。それぞれの大きな内容は「予算編成方針」に記されているとおりである。

（4）「トリレンマ克服予算」

こうしたフレームをもつ48年度予算は、当時「トリレンマ克服予算」と評された。財政演説で愛知蔵相が「わが国はいま3つの課題に直面しております。1つは国民福祉の向上であり、1つは物価の安定であり、1つは国際協調の推進と国際収支均衡の早期回復であります」¹⁾と、時の経済政策・財政政策の課題を簡明に表明し、しかもこの3つは同時達成が容易でない「ジレンマ」だと考えられたところからつけられた呼称であった。これについての大蔵省の立場は「①国民福祉の向上のための施策が同時に国際収支の均衡化に寄与すること、また輸入自由化等経済構造転換の余地がかなり残されていることを勘案すれば、福祉と国際収支均衡の両立は十分可能である、②問題の物価の安定は、総合的な物価安定対策の推進で対処しうる、③したがって、これら3つの課題の同時達成は、財政、税制、金融、貿易等の各般の施策を多角的に組み合わせることにより、決して不可能ではない」²⁾というものであった。また、例年歳出予算の重点とされてきており、とりわけ上記の3つの課題の第1にあげられている国民福祉の向上の点で、制度も予算も著しく強化充実されたので、48年度は「福祉元年」とよばれた。事実、この年の社会保障関係費は、47年度当初比4731億円、28.8%の増加で、概算要求額を上回る水準の2兆1145億円となってはじめて2兆円を超えた。これは先行する10カ年の中で最高の伸びで、一般会計歳出中の割合も14.8%へと上昇した。中でもこの年の年金制度の大幅拡充を反映した社会保険費は32.0%も伸び、はじめて1兆円を超えて1兆1199億円となった。だが社会保障関係費の中で、伸びの点で最も著しいのは、大幅に拡充された老人医療や老人福祉等を含む社会福祉費の65.3%（1951億円→3224億円）

であった。社会保障関係費とならんで48年度歳出予算を特徴づけたのが、公共事業関係費であったことは、「列島改造」をかかげた新政権の新予算としては当然予想されるところであろう。もっとも「予算編成方針」で、「社会保障の充実」とならんで「社会資本の整備」が主要なターゲットとして記されているのは、48年度予算だけではなく通例のことであるが、48年度の伸びは例年になく著しい。国土総合開発庁や国土総合開発公団の設立³⁾を図った点にもその積極的な姿勢が表されているが、予算面では、公共事業関係費は2兆8408億円が計上されている。これは対前年度当初比32.2%という率であって、不況対策予算としての47年度の場合の29.0%さえ上回る伸びである。この結果、一般会計歳出中の公共事業関係費は、地方財政費（19.7%）を凌いで第1位の割合（19.9%）を占めるにいたった。内容的には、生活環境施設整備費（61.4%増）と住宅対策（35.1%増）に重点が置かれたが、伸び率の点では公園整備費76.1%、環境衛生施設整備費71.7%、下水道整備費57.7%などが目立つ。この年度には「新経済社会発展計画」（45～50年度）が改定されて、新たに「経済社会基本計画」（48～52年度）が発足しているが、個別的にも、第7次道路整備5カ年計画をはじめ、各種の長期計画が策定されて予算の裏付けが与えられ、「列島改造」を支えることとなった。なお、列島改造関係では、実現はしなかったが予算編成の途中で工業再配置税（国税）や都市整備税（地方税）などの新税も話題にのぼったようである。⁴⁾トリレンマの1つである物価については、「予算編成方針」に示されているように、地価対策、低生産性部門の生産性向上、輸入政策の活用等に係わる各種項目を対象にして予算の増額が図られた。その他公害、文教、防衛など各般の「重点的かつ効率的な配分」については、「予算編成方針」に掲げられているとおりである。

（5）財政投融资の大幅な伸びと長期運用議決導入

財政投融资計画も、一般会計と同一歩調をとって、対前年度当初比28.3%（新形式による比率）と高い伸び率をみせている。このように、48年度財投計画の積極的な姿勢が分かるが、使途別分類でみると、住宅や生活環境整備を中心とするいわゆる1～6分類の伸びが大きく、計画中の構成比は58.8%を占め、47年度の56.4%を2.4%ポイント上回って過去最高となっている。一般会計と

軌を一にして財投でもこうした分野への投資を拡充しようとしているのである。国民年金及び厚生年金の還元融資も大幅に引き上げられている。このように、財政投融资による一般会計の資源配分機能補完作用が高まってきたことを反映して、かねて計画そのものを国会の審議議決の対象とすべしとする意向が高まっていたが、48年度に「資金運用部資金並びに簡易生命保険及び郵便年金の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」が制定されて、資金運用部資金及び簡保資金等の5年以上の運用について、国会の議決に付することとされたのは、財政投融资の歴史において特記すべきこの年度の特徴であった。⁵⁾

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和48年度、1046ページ。
- 2) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第4巻「予算(2)」(平成8年、東洋経済新報社)、558ページ。
- 3) 実現した実際の名称は、それぞれ「国土庁」、「地域振興事業団」であった。
- 4) 主計局「48年度予算について」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第14巻「資料(2)予算」、平成2年、東洋経済新報社、447ページ)。
- 5) 詳細は『国の予算』昭和48年度、1065-67ページをみよ。

2 補正予算—石油ショック対策

(1) 石油ショックとスタグフレーション

はじめに述べたように、昭和48年度補正予算はちょうど40年度の場合にそうだったように、当初予算とは著しく異なった条件の下で編成されたもので、石油ショックの有無という点で、むしろ48年度の当初予算と補正予算との間で財政史ないし経済史の時期を区切るべきだという考えさえありうるかもしれない。しかし本シリーズでは、前述のとおりそのことを含んで、48年度全体をくくって49年度との間に区切りを置くこととしている。したがって、この補正予算をもって本シリーズは完了することとなる。

石油ショックが起こる前から、いわゆる「過剰流動性」や2年続きの大型予算の効果も働いて、経済は加熱気味で、物価上昇は次第に激しくなっていた。このため、48年度当初予算が執行されると同時に、政府は「財政の弾力的執行について」や「当面の物価安定対策について」を、さらに8月には「財政の執

行の繰延べについて」を決定し、一般会計・特別会計・政府関係機関・公団・事業団等の公共事業関係の事業費(6兆9801億円)の契約率を、平年よりも落とすことによって執行を繰り延べる政策をとった。これに並行して金融引締政策が採用されたが、物価の騰勢はやまなかった。石油ショックはこうした趨勢のさなか、10月中旬の第4次中東戦争を契機として発生した。アラブ石油輸出国機構(OAPEC)の緊急閣僚会議で、石油生産削減と価格引上げが決定され、いわば「石油潰け」の日本経済は大混乱に陥ったのである。時の福田大蔵大臣(47年12月22日成立の第2次田中内閣の愛知蔵相の急逝により、48年11月25日、福田赳夫が大蔵大臣に就任)が「狂乱物価」と命名したほどの物価の急騰が生じ、生活必需物資の買急ぎや売り惜しみ、品不足が生じ、一時はパニック状態を呈した。このインフレーションに加えて国際収支は大幅の赤字に転じ、不況が深刻化し、インフレーションと不況ないし停滞すなわちスタグネーションの同時進行というので、スタグフレーションに陥ったという悲観的な見方が広く称えられた。

(2) 空前の自然増収、公債依存度引下げ

戦後はじめて経験したこうした異常事態に対処すべく、昭和48年度補正予算が編成され、第72通常国会において12月14日に可決、成立をみた。補正規模は増額・減額修正を差引きした純計で当初予算の6.9%にあたる9885億円という大規模なものになった。大まかに補正内容をみると、歳出の追加補正(地方交付税の追加4240億円、食糧繰入れ追加2999億円、給与改善費追加2170億円、日本国有鉄道事業助成費1194億円などが大きい)1兆5185億円、減額補正2132億円、歳入予算では追加補正1兆5185億円に対して公債の減額補正5300億円であった。結局、歳出減と歳入増の合計1兆7317億円を補正財源として、その69.4%(1兆2017億円)が歳出増加に充当され、30.6%(5300億円)が公債減額に充てられたことになる。この補正予算の最大の特徴は、物価暴騰それ自体を動因とする補正という性格であろう。それは歳入歳出両面に以下のような形で表れた。まず歳入面では、租税及び印紙収入の大幅な自然増収がある。経済成長率は、当初見込みの名目16.4%(実質10.7%)から大きくふくらんで名目22.1%となった。ただしその多くは物価上昇に由来するもので実質では逆に6.4%と、見込みを

4%ポイント以上も下回っていたが、ともあれ、名目成長率の急上昇で租税及び印紙収入は1兆5080億円(当初比13.6%増)という空前の年度内自然増収を生んだ。主な増収内訳は、法人税7050億円(当初比19.9%増)、所得税5550億円(同13.1%)、物品税990億円(同21.8%)、印紙収入840億円(同23.9%)などで、過熱景気を直接反映したものであることはいうまでもないであろう。

しかし、景気過熱、物価狂乱に直面した補正としては、歳出増に比べて景気抑制効果のある公債削減が少なすぎるのではないかという疑問があるかもしれない。だが歳出増の大部分は、地方交付税のように税収増が自動的に生み出すものや、税収増をもたらした当の物価騰貴のゆえに不可避になった歳出増(公務員給与、生活保護基準、生産者米価など)など、いわば硬直的な膨張に由来し、景気対策としての抑制が困難なものであって、増加財源はまずそれらに充当されざるをえなかったのである。それでも地方交付税の場合などは、交付を抑制して交付税特別会計の過去の借入金返済を繰り上げるなどの工夫もなされている。

補正予算が成立した結果、48年度の予算規模は、当初比6.9%増、47年度補正後比26.0%増の15兆2726億円となり、公債依存度は当初の16.4%から11.9%へと低下した。

財投計画については、中小金融三機関、国鉄、地方公共団体などを対象として、5次にわたって合計6361億円が追加され、当初の6兆9248億円から7兆5609億円へと増加した。その原資は大部分が資金運用部資金に求められ、一方、一般会計同様、財投でも政府保証債、借入金が300億円減額された。

補正予算成立後も財政を抑制ぎみに運営すべく、12月22日の閣議了解「当面の緊急対策について」に基づいて、公共事業等の新規着工や追加発注を原則として差し控えることとし、すでに決定実施されてきた2度の繰延べ措置ともども、硬直的膨張傾向の強い歳出の中で、操作可能性の高い費目を利用しての抑制措置が強化されたのであった。その基調は、49年度予算での総需要抑制政策の先がけをなすものであった。