

大蔵省財政史室編

昭和財政史

昭和27~48年度

第14卷

資料(2) 予算

東洋経済新報社

HISTORY OF
FISCAL AND MONETARY POLICIES
IN JAPAN
1952-1973

Volume XIV
Documents II: Budget

Office of Historical Studies,
Ministry of Finance, Japan

TOYO KEIZAI INC.
TOKYO, JAPAN
1990

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。

最後に、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て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、林健久と宮島洋と神野直彦が担当した。執筆の分担は、林が総括し、神野が昭和27～39年度、宮島が昭和40～48年度である。
2. 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。

漢字は、人名を含め新字体に統一した。

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。

句読点は、カンマ・ピリオドに直した。

あきらかな誤字・脱字は訂正した。
3. 目次表題の作成方法はつぎのとおり。

目次表題は表題、作成者、日付、資料種別(閣議決定、省議資料等)から構成した。

表題は、原資料に表題のあるものについては、原則として、かなづかいともそのままに採用し、原資料に表題のないものについては、執筆者において作成して〔 〕を付した。

資料の作成者・作成日付および資料種別は、資料テキストないしは書込みから明白なもののみ記し、明白でないものの推定は注記として記した。
4. 抄録・省略の取扱いはつぎのとおり。

原資料のうち一部を抄録する場合は、目次表題に〔抄〕と表示し、必要な注記をあたえた。

原資料のうち一部を省略する場合は、資料テキストの該当箇所に(略)(中略)等と表示した。
5. 注記(編注)は、上掲の注記事項のほか、つぎのとおり。

原資料がたて書き(たて組み)のとき「タテ」と注記した。

原資料の体裁を、判別しうるかぎり、ガリ版、タイプ、手書き等と注記した。

執筆者等名簿

顧問	
谷村 裕	元大蔵事務次官
監修者	
中村 隆英	お茶の水女子大学家政学部教授
編集委員	
林 健久	東京大学経済学部教授
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理事長
執筆者(50音順)	
浅井 良夫	成城大学経済学部教授
伊藤 修	神奈川大学経済学部助教授
伊藤 正直	名古屋大学経済学部助教授
神野 直彦	大阪市立大学経済学部助教授
田近 栄治	一橋大学経済学部助教授
日向野 幹也	東京都立大学経済学部助教授
堀内 昭義	東京大学経済学部教授
宮島 洋	東京大学経済学部教授
油井 雄二	成城大学経済学部教授
加藤 新一	大蔵省財政史室
柴田 善雅	大蔵省財政史室

目次

監修者のことば
凡 例

解 説

1 『資料(2) 予算』の編集方針と収録資料について	林 健久	1
2 資料解説(1)—昭和20年代・30年代	神野直彦	3
3 資料解説(2)—昭和40年代	宮島 洋	15

資 料

1 昭和27年度	
14-1 〔予算編成日程〕	29
14-1 a 予算編成日程(案)(昭和26年7月17日)	29
14-1 b 予算編成等日程(案)(昭和26年8月9日)	29
14-1 c 昭和27年度重要事項局議日程(昭和26年8月9日)	29
14-1 d 昭和27年度概算査定局議日程表(昭和26年8月30日)	30
14-1 e 昭和27年度概算査定局議について(昭和26年10月21日)	30
14-1 f 27年度予算編成事務日程(昭和26年12月15日)	31
14-2 昭和27年度予算編成方針(案)(昭和26年6月27～29日局議)	31
14-2 a 昭和27年度予算編成方針(案)(昭和26年6月27～29日局議)	31
14-2 b 昭和27年度予算編成方針案参考(昭和26年6月27～29日局議)	33
14-3 〔昭和27年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕(昭和26年11月31日)	38
14-4 ドッジ声明とその問題点(昭和26年12月4日大臣官房調査部)	39
14-5 11月29日のドッジ声明批判	41
14-6 補助金等の諸問題	45
14-7 特別勘定試案について	46

2 昭和 28 年度

14-8	28年度予算成立の経緯	47
14-9	今後の財政経済政策(案)(昭和27年8月14日大蔵省)	48
14-10	「均衡財政」についてのメモ(昭和27年11月27日大臣官房調査課)	53
14-11	財政金融政策の考え方(昭和28年2月3日大臣官房調査課)	58
14-11 a	財政演説に関連する基本問題答弁要領(昭和28年1月31日大臣官房調査課)	58
14-11 b	28年度予算案の問題点(昭和28年2月3日大臣官房調査課)	61
14-11 c	28年度予算案の検討—その批判及び問題点の吟味—(昭和28年1月27日大臣官房調査課)	65
14-12	昭和28年度政府予算案に対する改進黨修正案要領(昭和28年7月3日改進黨)	69
14-13	昭和28年度予算に対する改進黨修正案に対する意見(抄)(大蔵省)	73
14-14	昭和28年度予算修正要綱(昭和28年7月17日)	74
14-15	衆議院修正概要(昭和28年7月17日)	75
14-16	昭和28年度予算修正に関する一般行政費節約要領	76
14-17	参議院における衆議院修正予算の取扱について	77

3 昭和 29 年度

14-18	昭和29年度予算成立の経緯	78
14-19	昭和29年度予算編成について(未定稿)(昭和28年8月16日)	80
14-20	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)	82
14-21	昭和29年度予算編成上の問題点(案)(昭和28年12月1日)	84
14-22	食糧管理特別会計編成の前提について(昭和28年12月16日)	88
14-23	昭和29年度予算編成の前提として決定を要する問題点(昭和28年12月17日)	89
14-24	補助金等の整理について(昭和28年12月22日)	90
14-25	29年度予算編成の財政政策的背景について(未定稿)(昭和28年12月24日)	91
14-26	昭和29年度概算に関する地方制度改正要綱(昭和28年12月29日)	92
14-27	昭和29年度公共事業費, 食糧増産対策費予算編成要領(昭和28年12月29日)	93
14-28	補助金等整理要綱(昭和28年12月29日)	94
14-29	昭和29年度予算大綱(昭和28年12月29日)	95
14-30	29年度予算編成の財政政策的背景(第2稿)	96

4 昭和 30 年度

14-31	30年度予算の成立経過等について	98
14-32	日本財政の現状と将来(昭和29年5月20日大臣官房調査課)	99
14-33	昭和30年度財政方針について(昭和29年8月14日主計局)	107
14-34	〔昭和30年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕	107
14-35	30年度予算に関する問題点(昭和29年10月3日)	108
14-36	昭和30年度予算編成要領(昭和30年4月1日主計局)	110

14-37	国庫補助金等整理要領(昭和30年4月2日大蔵省)	112
14-38	昭和30年度食糧管理特別会計予算編成要領(昭和30年4月2日大蔵省)	113
14-39	昭和30年度公共事業関係費予算編成要領(昭和30年4月2日大蔵省)	114
14-40	昭和30年度住宅対策費予算編成要領(昭和30年4月2日大蔵省)	114
14-41	昭和31年度予算の見透と自由党の組替案について(昭和30年5月26日)	115
14-42	昭和30年度予算に対する自由党編成替動議に関する意見	116

5 昭和 31 年度

14-43	昭和31年度予算の成立経過等について	125
14-44	公共事業費の総花性による弊害について(昭和30年8月23日主計局)	126
14-45	食糧増産対策事業の経済効果の事例(昭和30年8月26日主計局)	129
14-46	地方財政の現況について(昭和30年9月7日大蔵省)	130
14-47	日本の財政—現状と問題点—(昭和30年9月20日大臣官房調査課)	133
14-48	全国知事会の主張する地方財源不足額500億円に基く地方交付税率の改訂について(昭和30年10月12日大蔵省)	139
14-49	〔財政懇談会中間報告〕	141
14-49 a	中間報告(昭和30年9月14日財政懇談会)	141
14-49 b	歳入に関する中間報告(昭和30年11月22日財政懇談会)	141
14-49 c	一般経費に関する中間報告(昭和30年11月9日財政懇談会)	142
14-49 d	財政投融资に関する中間報告(昭和30年11月2日財政懇談会)	144
14-49 e	地方財政に関する中間報告(昭和30年10月26日財政懇談会)	145
14-50	〔昭和31年度概算要求の説明〕	147
14-51	〔昭和31年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕(昭和30年10月14日)	147
14-52	昭和31年度予算編成大綱骨子(昭和30年11月21日)	148
14-53	31年度予算の問題点(昭和30年12月16日)	150
14-54	経済自立5ヵ年計画と31年度概算との関連について(昭和31年1月6日)	155

6 昭和 32 年度

14-55	昭和32年度予算の編成経過等について	157
14-56	〔昭和32年度一般会計概算要求額調(重要事項別)〕(昭和31年10月16日)	159
14-57	昭和32年度特別会計等新設要求調(昭和31年10月16日)	160
14-58	食糧特別会計の収支の現状と対策(昭和31年11月5日主計局農林係)	161
14-59	「昭和32年度予算編成の基本的諸問題」資料(抄)(昭和31年11月27日)	165

7 昭和 33 年度

14-60	昭和33年度予算の編成経過等について	170
14-61	33年度予算編成について考えられる方法	173
14-62	昭和31年度剰余金について(昭和32年8月31日)	177
14-63	〔昭和33年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕(昭和32年10月22日)	178

14-64	余裕財源棚上について	178
-------	------------	-----

8 昭和34年度

14-65	昭和34年度予算の編成経過等について	181
14-66	〔概算要求について〕	184
14-67	〔昭和34年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕(昭和33年9月26日)	185
14-68	昭和34年度特別会計等新規要求調(昭和33年9月26日)	186
14-69	補助金等の整理合理化について(昭和33年12月23日)	186
14-70	昭和34年度地方財政についての考え方(昭和33年12月23日大蔵省)	187

9 昭和35年度

14-71	昭和35年度予算の編成経過等について(昭和35年4月5日)	188
14-72	〔昭和35年度概算要求について〕	189
14-73	〔昭和35年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕(昭和34年9月22日)	191
14-74	昭和35年度予算における経費の節約及び補助金等の整理合理化について(昭和34年12月23日大蔵省)	192

10 昭和36年度

14-75	36年度予算の編成経過等について	193
14-76	昭和36年度予算に関する見通しについて(昭和35年7月25日)	194
14-77	〔昭和36年度概算要求について〕(昭和35年9月20日)	195
14-78	〔昭和36年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕(昭和35年10月14日)	197
14-79	昭和36年度補助金等の査定方針について(昭和35年9月20日)	198
14-80	国民所得倍増計画における財政関係説明資料〔抄〕(昭和35年11月20日主計局総務課企画係)	198
14-81	36年度概算における主要施策について(昭和36年1月5日)	207

11 昭和37年度

14-82	37年度予算の編成経過等について	210
14-83	37年度予算編成の考え方(昭和36年9月2日)	212
14-84	財源留保の方法について(昭和36年9月18日主計局総務課企画係)	213
14-85	〔昭和37年度概算要求について〕(昭和36年10月31日)	216
14-86	〔昭和37年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕	218
14-87	37年度予算における景気調整措置について(昭和36年11月7日)	219
14-88	景気の動向に応ずる予算の弾力的執行の制度について	221
14-89	37年度予算の留保措置について(昭和36年12月1日)	224
14-90	37年度留保予算の性格及び方法について(昭和36年12月1日)	224
14-91	景気調整と財政の役割について	225
14-92	所得倍増計画における財政計画と37年度予算(昭和37年2月10日主計局総務	

課企画係)	231
-------	-----

12 昭和38年度

14-93	38年度予算の編成経過等について	239
14-94	財政制度改正に関する問題点(昭和37年4月13日)	241
14-95	財政の基本的問題点(メモ)(昭和37年6月1日主計局調査課)	244
14-96	38年度予算について	245
14-97	〔昭和38年度概算要求について〕(昭和37年10月2日大蔵大臣発言要旨)	246
14-98	〔昭和38年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕(昭和37年10月2日)	247
14-99	景気対策としての財政(昭和37年10月24日主計局調査課)	248
14-100	公債発行について	249
14-101	剰余金について	251
14-102	インベントリーの取崩しについて	251
14-103	産業投資特別会計に対する出資について(昭和37年10月22日)	252

13 昭和39年度

14-104	39年度予算の編成経過等について	253
14-105	〔財政の基本的問題点〕(昭和38年5月28日)	256
14-106	景気調整と財政の役割について(昭和38年6月14日主計局)	257
14-107	昭和39年度予算概算要求について(昭和38年9月17日)	258
14-108	〔昭和39年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕	259
14-109	地方税の減税補てんについて	260

14 昭和40年度

14-110	〔昭和40年度予算編成経過表〕	263
14-111	標準予算の作成について(昭和39年5月15日)	264
14-112	40年度予算における補助金の合理化について(案)(昭和39年5月18日)	265
14-113	財政・経済の諸問題について(昭和39年6月1日主計局調査課)	266
14-114	予算編成機構に関する臨時行政調査会の審議状況(昭和39年7月9日)	271
14-115	40年度予算編成の手続等について(閣議決定案)(昭和39年7月22日主計局)	272
14-116	昭和40年度重点政策についてのメモ—ひずみ是正を通じて調和のとれた安定成長へ—(昭和39年8月13日)	273
14-117	昭和40年度概算要求額のシーリング30%についての考え方(昭和39年9月10日)	274
14-118	昭和40年度概算要求について(昭和39年9月18日)	275
14-119	〔昭和40年度一般会計概算要求額調(主要経費別)〕(昭和39年9月18日)	277
14-120	昭和40年度の各省要求に係る機構、定員の審査について(昭和39年10月20日増原国務大臣発言要旨)	278
14-121	大蔵大臣説明資料〔抄〕(昭和39年11月)	278

14-122 「民間貧乏論」について(未定稿)(昭和40年1月26日主計局調査課).....	283
15 昭和41年度	
14-123 [昭和41年度予算編成経過表]	290
14-124 公債発行の歯止めについて(昭和40年6月9日主計局調査課)	291
14-125 財政事情の説明(財政制度審議会資料)(昭和40年7月20日主計局調査課)	292
14-126 [主計局長谷村裕より財政制度審議会委員に対する書簡](昭和40年8月4日).....	297
14-126 a [主計局長谷村裕より財政制度審議会委員に対する書簡](昭和40年8月4日)	297
14-126 b 当面の景気対策について(昭和40年7月27日経済政策会議決定)	298
14-127 昭和41年度概算要求について(昭和40年9月17日)	299
14-128 [昭和41年度一般会計概算要求額調(主要経費別)]	300
14-129 昭和41年度予算について[抄](昭和41年1月13日大蔵省)	301
14-130 公債の償還について(昭和41年3月4日大蔵省)	302
16 昭和42年度	
14-131 [昭和42年度予算編成経過表]	303
14-132 [財政制度審議会第2回総会における「減債制度についての検討項目」についての主計局長説明要旨](昭和41年5月24日財政制度審議会).....	305
14-132 a [財政制度審議会第2回総会における「減債制度についての検討項目」についての主計局長説明要旨](昭和41年5月24日財政制度審議会)	305
14-132 b 減債制度についての検討項目(メモ)(昭和41年5月24日主計局総務課)	308
14-133 [財政運営に関する資料](昭和41年7月12日・9月19日財政制度審議会)	308
14-133 a 財政の弾力的運営について(昭和41年7月12日財政制度審議会第4回総会提出)	308
14-133 b 財政の弾力的運営の方法について(昭和41年9月19日財政制度審議会第5回総会提出)	309
14-133 c 西ドイツ「経済安定の促進に関する法律案」等[抄](昭和41年9月19日財政制度審議会第5回総会提出)	310
14-134 [「財政の弾力的運営について」の主計局長説明要旨](昭和41年7月12日財政制度審議会).....	310
14-135 昭和42年度概算要求について(昭和41年9月6日)	313
14-136 [昭和42年度一般会計概算要求額調(主要経費別)]	314
14-137 財政問題研究会議事録メモ(昭和41年9月14日)	315
14-138 昭和42年度一般会計主要経費別増減額調(昭和42年2月20日)	318
17 昭和43年度	
14-139 [昭和43年度予算編成経過表]	321

14-140 概算要求額の抑制措置調(昭和42年6月3日)	322
14-141 昭和43年度概算要求について(昭和42年9月8日)	323
14-142 [昭和43年度一般会計概算要求額調(主要経費別)](昭和42年9月7日)	324
14-143 財政の硬直化傾向について(メモ)(昭和42年9月28日)	324
14-144 財政硬直化について(昭和42年10月)	325
14-145 今後の財政問題検討の方向(メモ)(昭和42年10月11日財政制度審議会)	328
14-145 a 今後の財政問題検討の方向(メモ)(昭和42年10月11日財政制度審議会)	328
14-145 b 検討項目(案)(昭和42年12月1日財政制度審議会)	331
14-146 43年度予算の規模について(昭和42年10月23日)	332
14-147 43年度予算編成の考え方について(メモ)(昭和42年11月13日)	334
14-148 43年度予算編成の問題点(昭和42年12月)	335
14-149 P.P.B.S.に関する意見(昭和43年3月)	336
18 昭和44年度	
14-150 [昭和44年度予算編成経過表]	339
14-151 予算伸率14%の構想(昭和43年7月24日)	341
14-152 44年度予算について(昭和43年8月28日)	343
14-153 「警戒中立型」予算の試案(昭和43年9月9日).....	347
14-154 昭和44年度概算要求について(昭和43年9月10日)	348
14-155 [昭和44年度一般会計概算要求額調(主要経費別)](昭和43年9月3日)	350
14-156 44年度予算編成の問題点(昭和43年9月)	351
14-157 公債減額の意義(昭和43年10月3日)	352
14-158 44年度予算編成の基本的考え方(メモ)(昭和43年11月5日)	353
14-159 フレーム・ワークについて(43→44増加額)	357
14-160 44年度予算について(昭和43年12月27日)	358
14-161 昭和44年度予算の主要問題(昭和44年1月6日)	358
14-162 43年度予算補正について(昭和44年1月21日)	359
19 昭和45年度	
14-163 [昭和45年度予算編成経過表]	362
14-164 45年度予算編成の構想試案(昭和44年4月21日)	363
14-165 今後の財政の問題点(メモ)	366
14-166 当面の財政問題について(昭和44年8月13日)	369
14-167 今後の財政運営の考え方について	371
14-168 「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)(主計局調査課).....	375
14-169 追加財政需要と総合予算主義(昭和44年8月21日)	377
14-170 昭和45年度概算要求について(昭和44年9月12日)	379
14-171 [昭和45年度一般会計概算要求額調(主要経費別)]	380

14-172	45年度予算の一試案(景気調整機能と資源配分機能の調和)(昭和44年10月1日).....	381
14-173	45年度収支検討案(昭和44年11月29日).....	385
14-174	昭和45年度予算編成の問題点(昭和44年12月22日財政制度審議会企画部会).....	385
14-175	45年度予算について(昭和45年1月20日).....	388
14-176	45年度予算の特色(未定稿)(昭和45年2月16日主計局調査課).....	389

20 昭和46年度

14-177	〔昭和46年度予算編成経過表〕.....	393
14-178	昭和46年度の概算要求額について(昭和45年7月28日閣議了解).....	394
14-178 a	昭和46年度の概算要求額について(昭和45年7月28日閣議了解).....	394
14-178 b	昭和46年度概算要求について(昭和45年7月28日).....	394
14-179	昭和46年度概算要求にかかる閣議了解について(主計局長).....	395
14-180	行政管理庁長官閣議発言要旨(昭和45年7月28日).....	396
14-181	行政機構経費の合理化について(昭和45年8月11日主計局).....	396
14-182	公務員の給与改定に関する取扱いおよび行政の効率化の推進について(昭和45年8月25日閣議決定).....	401
14-183	昭和46年度概算要求について(昭和45年9月).....	402
14-184	〔昭和46年度一般会計概算要求額調(主要経費別)〕(昭和45年9月5日).....	403
14-185	緊急公害対策関係費(昭和45年9月8日公害対策本部).....	404
14-186	行政機構の簡素合理化の推進について(昭和45年11月20日閣議決定).....	406
14-187	昭和46年度予算について(昭和45年12月17日).....	406
14-188	昭和46年度予算における既定経費の整理合理化調(昭和45年12月22日).....	408
14-189	「高福祉」関係予算の測定について〔抄〕(昭和46年3月主計局調査課).....	409

21 昭和47年度

14-190	〔昭和47年度予算編成経過表〕.....	416
14-191	昭和47年度予算編成上の問題点(昭和46年5月14日).....	417
14-192	47年度予算の骨格(昭和46年8月25日).....	421
14-193	主なる当然増減調(昭和46年8月25日).....	422
14-194	減税についての考え方(昭和46年9月2日主計局).....	423
14-195	国債増発に伴う47年度国債費当然増の増加.....	423
14-196	47年度予算の骨格(昭和46年9月9日).....	424
14-197	昭和47年度一般会計概算要求額調〔機関・機構等新設要求〕〔抄〕(昭和46年9月9日).....	424
14-198	〔昭和47年度一般会計概算要求額調(主要経費別)〕(昭和46年9月7日).....	425
14-199	昭和47年度予算のフレームについての一試算(昭和46年9月25日).....	426
14-200	47年度一般財源の見通し(昭和46年10月19日主計局総務課).....	427
14-201	昭和47年度一般会計予算の修正についての大蔵大臣の参議院予算委員会に	

	における説明要旨.....	428
14-202	〔防衛関係予算の修正に関する総理発言〕.....	428
14-203	〔防衛関係予算の修正に関する主計局事務連絡〕(昭和47年2月26日主計局総務課企画係).....	429
14-204	昭和47年度一般会計予算の修正について(昭和47年2月26日).....	429
14-205	昭和47年度防衛関係予算に関する議長あっせん案.....	429
14-206	昭和47年度一般会計予算の国庫債務負担行為に係る財政法第34条の2の規定に基づく大蔵大臣の承認について(昭和47年2月26日閣議了解).....	430

22 昭和48年度

14-207	〔昭和48年度予算編成経過表〕.....	430
14-208	経費の整理合理化案(昭和47年8月11日).....	431
14-209	48年度予算の問題点(昭和47年8月21日).....	439
14-210	昭和48年度一般会計概算要求額調(昭和47年9月12日・10月6日).....	441
14-210 a	昭和48年度一般会計概算要求額調〔機関・機構等新設要求〕〔抄〕(昭和47年9月12日).....	441
14-210 b	昭和48年度一般会計概算要求額調〔抄〕(昭和47年10月6日).....	442
14-210 c	10月以降追加要求の主なもの(昭和48年3月15日).....	443
14-211	〔昭和48年度一般会計概算要求額調(主要経費別)〕(昭和47年9月8日・昭和48年3月15日).....	443
14-211 a	〔昭和48年度一般会計概算要求額調(主要経費別)〕(昭和47年9月8日).....	443
14-211 b	〔昭和48年度一般会計概算要求額調(主要経費別)〕(昭和48年3月15日).....	444
14-212	48年度当然増の内容(昭和47年9月8日).....	445
14-213	48年度予算について(昭和47年9月18日主計局).....	447
14-214	48年度予算編成上の問題点(昭和47年9月29日主計局総務課企画係).....	448
14-215	〔昭和48年度予算主要増減〕.....	451
14-215 a	一般部門48年度主要増減(昭和47年9月29日).....	451
14-215 b	48年度公債部門.....	452
14-216	48年度予算のフレーム等について(昭和47年11月21日主計局総務課企画係).....	453

Contents

Introduction

1.	Fiscal Year Showa 27 (Japanese Fiscal Year 1952)	29
2.	Fiscal Year Showa 28 (Japanese Fiscal Year 1953)	47
3.	Fiscal Year Showa 29 (Japanese Fiscal Year 1954)	78
4.	Fiscal Year Showa 30 (Japanese Fiscal Year 1955)	98
5.	Fiscal Year Showa 31 (Japanese Fiscal Year 1956)	125
6.	Fiscal Year Showa 32 (Japanese Fiscal Year 1957)	157
7.	Fiscal Year Showa 33 (Japanese Fiscal Year 1958)	170
8.	Fiscal Year Showa 34 (Japanese Fiscal Year 1959)	181
9.	Fiscal Year Showa 35 (Japanese Fiscal Year 1960)	188
10.	Fiscal Year Showa 36 (Japanese Fiscal Year 1961)	193
11.	Fiscal Year Showa 37 (Japanese Fiscal Year 1962)	210
12.	Fiscal Year Showa 38 (Japanese Fiscal Year 1963)	239
13.	Fiscal Year Showa 39 (Japanese Fiscal Year 1964)	253
14.	Fiscal Year Showa 40 (Japanese Fiscal Year 1965)	263
15.	Fiscal Year Showa 41 (Japanese Fiscal Year 1966)	290
16.	Fiscal Year Showa 42 (Japanese Fiscal Year 1967)	303
17.	Fiscal Year Showa 43 (Japanese Fiscal Year 1968)	321
18.	Fiscal Year Showa 44 (Japanese Fiscal Year 1969)	339
19.	Fiscal Year Showa 45 (Japanese Fiscal Year 1970)	362
20.	Fiscal Year Showa 46 (Japanese Fiscal Year 1971)	393
21.	Fiscal Year Showa 47 (Japanese Fiscal Year 1972)	416
22.	Fiscal Year Showa 48 (Japanese Fiscal Year 1973)	430

解 説

1 『資料(2) 予算』の編集方針と収録資料について

林 健 久

監修者のことばにもあるように、本シリーズは、叙述巻と資料巻とを分離し、かつ資料編に大きな比重を置いて編成されているところに特徴がある。これは対象とする期間が22年間にもわたる長さであり、かつこの間、資料が一举に大量に棄損される戦災のような不幸な出来事はなかったため、資料の乏しさを嘆くよりは過多に悩むことが多く、そこから、なるべく多くの原資料を生かして後世に残し、利用者の便に供したいとの編集方針がたてられたことによるのである。

この「資料(2) 予算」もその方針にもとづいて編まれており、叙述巻の第3巻「予算(1)」および第4巻「予算(2)」と対応し、同巻を裏付ける位置にある。同巻の叙述は本巻所収資料を中心として組み立てられているからである。もっとも、当然のことながら、叙述巻で利用されたもののすべてが本巻に採られているとはかぎらないし、逆に本巻所収資料がすべて叙述巻で利用されているとはいえない。主要な部分は重なりつつ、両者それぞれ相補う関係にあるのであるが、本巻は叙述巻の記述をより立ち入って考究しようという人々にとってはかなりの程度その目的に役立つものと考えている。

ただし、既に公刊されて容易に入手可能な資料は、いかに資料としての価値が高くても本巻には収録していない。限られた収納スペースを未公開の第1次資料だけで満たそうというのである。したがって、たとえば毎年度

の予算にとって「予算編成方針」が必須の資料であることは言うをまたないが、それは毎年発行されている『国の予算』に必ず採録されているので、本巻では省いている。『予算書』、『財政投融资計画』、『国の予算』、『財政金融統計月報』(予算特集)などに載せられている資料がすべて本巻に含まれていないのはその故である。この方針は恐らく大方の諒承を得られるであろうが、しかし多くの重大な欠落をもっているため資料集としては利用上やや不便であることは当然予想される。この点は、利用者各位が上記主要資料を手許に置いて、それを本巻で補い、より詳細なデータにもとづいて立ち入って研究し、分析を深めるといふ利用のしかたをしてくださることを希望する他ない。

以上は全体の編集方針との関わりで本巻がもつ性格の説明であるが、以下本巻固有の解説に入ろう。

第1

本巻所収の資料は、ほとんどすべて大蔵省主計局で作成された未公開資料であって、同局および財政史室に所蔵されているものからなっており、それ以外に大臣官房作成になる資料およびその他の資料がごく少数含まれている。いうまでもなく、こうした文書を取めることが本書公刊の最大の意義であり、目的である。とはいえ、そのことから他の資料巻にも同様にあてはまると思われる問題も生じ

てくる。というのは、主計局にしろ他の部局にしろ、規則上当然に保存すべき文書や部局執務に必要なものは保存されているとはいえ、それ以外の資料がどの程度保存されているかは、時により、課や係により、ひいては衝に当たった人の個性により、千差万別である。のみならず保存されるか否かより前に、そもそもいかなる文書が作成されるかも、全期を通じて必ず作成される最低限のものが多いとはいえ決して一定しているわけではない。それに保存の差が加わるのであるから年ごとに収録しうる資料に著しい格差が生ずることはやむをえない。

第2

収録資料のアンバランスは、もともとの作成と保存の差からくるものに限られない。仮に資料が存在していても、その少なからぬものは、現に担当部局が執務の必要から所蔵されているのであって、軽々な公刊になじまないものを含んでいる可能性がある。編者としてはいかに良質の資料であっても執務の妨げになるかもしれないようなものを公刊することははばかられた。そのため結果において部門ごとに、あるいは年次ごとに、収録した資料に偏りが生じたことは認めざるをえない。20～30年代と40年代とで資料の質に多少差があることの理由の一つはそこにある。

第3

本巻の編集スタイルについていえば、全体が20年代末～30年代の部と40年代の部とに大別される。これは叙述巻の担当者および編別構成に対応させてある。その内部が年次別に配列されているのも叙述巻との対応の便宜を考えてのことである。おそらく、上で利用者各位に希望した本書の利用のしかたから考えても年次別の配列が最も便利であろう。

第4

本巻の内容ないし狙いの特色についていえば、それは、主計局内部の予算編成過程を可能な限り微細な点まで示す資料を収録しようとしたことである。それはしばしば第2で述

べた理由から断念せざるをえなくなったとはいえ、だからといって狙い自体を放棄したわけではない。そのために、すべての年次について、まず冒頭に「予算編成日程」とか「予算編成経過表」などをのせている。『国の予算』にも類似の表がのせられているが、それは内閣と国会の日程表であって、本巻所収のものは主計局内部の日程を中心としたもので、上記の目的に沿った基礎資料である。叙述編である「予算」の内容も同じ方針で記されているので、同書を読まれる場合には、本巻を手許において参照していただければ、執筆者の狙いはいっそうよく達せられることと思う。

さて主計局を中心として編成過程を詳細に跡づけようとする場合、資料面からみると、大きく二つの系列があることがわかる。一つは、予算編成方針に帰結する準備的な内部文書で、しばしば「……年度予算の問題点について」とか「……年度予算の基本的諸問題」などというタイトルをもっており、多くは主計局内で作成され、本書でも意識的にほぼ各年次について複数の資料をのせるように努力した。これらは予算編成過程を示すものとしては、いわばマクロ的な性格の資料といつてよい。

これに対していわばミクロ的な資料が大量に存在している。それは、各省から提出される概算要求などの要求と、主計局のそれに対する査定をめぐって作成されたものである。おそらく主計局所蔵の資料の過半はこの種のものだと思われるが、これを本巻に収録するに当たっては、前掲第2の顧慮がことさら必要であって、結局、これも資料が得られる年次に限定されるが、主として概算要求に関する閣議報告あるいは大蔵原案に付されている個別経費についての説明資料を以て個々のミクロ的資料を代表させる、という収録のしかたとなった。ことが査定という大蔵省と各省にまたがる微妙な問題であり、かつ現時点の執務に直接間接つながるもので、この程度の取扱いが妥当なところと判断した次第である。

それでも、たとえば普通の統計では得られない主要(重要)経費別の概算要求のまとめなどが収録してあり、成立予算と対比してみれば、要求と査定の興味あるコントラストを読みとりうるし、それは予算編成過程を一步立入って検討する手掛りとなるにちがいない。

第5

第4での解説の系論であり、かつ解説の域を超えるのであるが、関連資料についての希望を記しておきたい。本巻は主として予算を査定する主計局の内部資料によって編まれているのであるが、予算である以上、要求する側のそれに対応する資料が各省で作成されているはずであろう。まず概算要求のために資料・文書が作成され、査定が進めばそれに応じて各省は新しい文書を作成し、それにもとづいて復活の要求なり、新たな方針転換なりを試みながら予算獲得に努めるのであろう。したがって、研究者が予算の編成過程をミクロ的に追求しようとするれば、この両者の資料を突き合わせる事が望ましいことはいうまでもあるまい。本巻はそういう性格のもので

2 資料解説(1)—昭和20年代・30年代

神野直彦

この資料巻では各年度毎の予算編成にかかわる資料を収集するにあたって、既に述べたようにそれぞれの年度の予算編成の経緯を示す予算編成の日程表をまず初めに載録することにしている。こうした日程表を除くと、収録する資料のほとんどは、予算編成の作業過程で主計局によって生み出されたものであり、それは予算編成過程の時間的経過にしたがって、おおよそ三つに分類することができる。すなわち、(1)概算要求がまとめられるまでの資料、(2)概算査定が完了し、大蔵原案が策定されるまでの資料、(3)大蔵原案が発表されて

はないが、各省側の「資料・予算」編の如きものがあれば、本巻の資料集としての機能が一段と高まるであろうと想像されそれにむけての気運の盛り上がり期待したい。それと、政党側の対応する文書が揃えば、おそらく理想的な「資料・予算」が生まれるのではなかろうか。

第6

決算資料は採録しなかった。本シリーズの他の巻でとりわけ決算資料を収録する巻はなく、もし該当するとすれば本巻であろう。しかし、実のところ、膨大な予算関係資料から少数を選択して採録している状況なので、財政史を見渡すうえで重要性がそれより優る決算資料があれば当然予算関係資料をいっそう削減してでも採るべきであろうが、今回はそのように判断し、編集する必要があるとは考えなかった。

第7

予算・決算に関する統計は別巻が予定されているので、すべて省いてある。

から、予算が成立するまでの資料、という3種類の資料にである。

もっとも、大蔵原案が発表されてからの資料は、既に公開されている場合が多い。したがって、既に述べた本巻の資料収録方針からいって、前二者の資料の収録が中心とならざるをえない。

概算要求がまとめられるまでに、主計局は標準予算の作成に取り組みながら、予算の大筋を見積もる推計作業を行いつつ、概算査定に備えるために、予算編成上の基本的事項を検討しておく。予算査定過程に入ると、局議

と省議とを繰り返し開催しつつ、査定方針や査定結果を説明する資料が作成されていく。

もちろん、既述のように残存する主計局の資料をすべて収録できるわけではないし、また必ずしも予算編成作業の道筋を再現できるほど、バランスよく資料が存在しているわけでもない。そこで予算編成過程の節目となる二つの閣議、つまり概算要求報告閣議と概算閣議に提出された資料を可能な限り統一的に採録するとともに、それぞれの年度予算編成上の特色を睨みつつ、それを明示する資料に焦点をあてて収録することにした。

1 昭和27年度

昭和27年度予算編成上の特色は、それが本巻の対象とする予算のうち唯一、占領下で編成された予算ということになろう。そのため昭和27年度予算編成では、アメリカ側との交渉と承諾という手順を踏まざるをえなかった。このことと関連して、予算編成事務なり予算編成作業なりが、その後慣習化されたものとの間にかなり差異のあることも、昭和27年度予算編成上の特色として指摘できるであろう。そこで昭和27年度は、以上のような特色と関連する資料を中心に収録していくことにする。

繰り返しになるが、本資料集では各年度の初めに予算編成の日程表を採録することにしている。こうした日程表は、翌年度以降の予算編成の参考資料として、当該年度の予算成立後、主計局総務課が作成している。ところが、昭和27年度に関しては、こうした日程表を見出すことができなかった。そこでこれに代わりうる資料として、14-1a「予算編成日程(案)」、14-1b「予算編成等日程(案)」、14-1c「昭和27年度重要事項局議日程」、14-1d「昭和27年度概算査定局議日程表」、14-1e「昭和27年度概算査定局議について」、14-1f「27年度予算編成事務日程」の六つの文書を収録した。これらの資料はいずれも、予算編成過程で主計局総務課が、予算編成作業を円

滑に進行させるために作成する局議や省議の開催を中心とする日程表である。もちろん、それはあくまでも予定表にすぎない。だが、こうした予定表を並べてみると、昭和27年度予算編成のおおよその時間的経緯を把握することができるであろう。

この予定表(14-1a)によると、昭和26年7月20日に、「予算編成方針」が閣議決定される予定になっている。ここにその後慣習化される予算編成パターンとの差異がみられる。というのも、これ以降、「予算編成方針」をほぼ大蔵原案の閣議提出と同時期に閣議決定するという慣習が形成されていくからである。ところが、昭和27年度以前には、たとえば昭和25年度は前年の8月に、昭和26年度は前年の7月に、それぞれ「予算編成方針」を閣議決定していたのである。

主計局は昭和27年度予算編成でも、査定作業に着手する前に、「予算編成方針」を閣議決定すべく準備を進めていた。そのために作成された局議資料、14-2a「昭和27年度予算編成方針(案)」と、その補足資料、14-2b「昭和27年度予算編成方針案参考」を、ここでは収録している。この二つの収録資料以外に、省議資料である「昭和27年度予算編成方針(案)」(昭和26年7月2日)と、閣議に提出しようとしたものと思われる「昭和27年度予算編成方針(案)」(昭和26年7月16日)も存在する。

だが、こうした準備はさしあたりは実らずに、実際に「予算編成方針」が閣議決定されるのは、12月21日になってからのことである。それにしても前出のような準備資料からは、主計局の概算要求提出前における予算編成方針を看取できるので、ここに収録することにした。

昭和27年度の概算要求の報告として閣議に提出された資料の存在は、これまでのところ明らかではない。しかし、閣議報告資料として通常、添付される14-3「〔昭和27年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕」が作成さ

れているので、これを収録している。もっとも、日付から判断して、この資料が概算要求の閣議報告として作成されたものとは考えられない。

主計局が査定作業を進めていた時、ドッジが4度目の来日をする。だが、ドッジの意志とは裏腹に、これまでの来日ほどには、大きなインパクトを予算編成に及ぼしたわけではない。しかし、マクロ的予算編成についてのその発言は、影響力が大きく、離日に際して発表したドッジ声明に対して、大蔵省はこれを批判する文書を作成している。そこでこうして文書として、大臣官房調査部の作成した14-4「ドッジ声明とその問題点」と、下村治大臣官房調査部専門調査官(当時)の執筆による14-5「11月29日のドッジ声明批判」の2点を収録した。こうした文書以外に、総司令部のリードと取り交した文書も残存するが、ここでは割愛している。なお、ドッジ声明そのものは、大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで』第17巻・資料(1)に所収してある。ついて参照されたい。

大蔵原案の提出される概算閣議には、その補足説明資料として通常、個別事項についての編成要領などが添付される。しかし、昭和27年度予算の概算閣議に提出された資料は明らかではない。そこでここでは、概算閣議の説明資料に比較的近いと思われる14-6「補助金等の諸問題」を採録している。

昭和27年度予算編成の最大の焦点は、防衛支出金をめぐるアメリカとの交渉にあったといつてよい。もっとも、行政協定の締結をまたなければならなかったという性格上、その予算計上にかかわる資料はあまり残っていない。ここに収録した14-7「特別勘定試案について」は、防衛支出金の支払方法についての日本側の考えを示したものである。日本側は占領期のように、日本側が物資を調達してアメリカ側に引き渡すのではなく、日本側の負担分を円でアメリカ側に渡し、しかもアメリカ側が自己負担するドルも含め、占領期の

ようにドル小切手で直接業者に支払うのではなく、円で支払うことを求めて、諸種の試案を示している。実際には、日本側の主張がほぼ認められていく。

2 昭和28年度

昭和28年度予算は当初予算としては初めて、総司令部の介入に煩わされることなく、日本が自主的に編成した予算となった。だが、その編成過程は、占領からの解放によってさまざまな財政需要が噴出したことに加え、保守政党が離散し、政治的に極めて不安定な状態にあったために、錯綜した経緯を辿ることになった。

すなわち、冒頭に収録した資料14-8「28年度予算成立の経緯」にみられるように、昭和28年度予算は昭和28年1月30日、第15回国会に上程されるものの、吉田首相の発言問題から3月14日、衆議院が解散となったために未成立となる。しかも、この未成立予算を基礎に急遽、第16特別国会に提出した予算も、大幅な議会修正を被ることになる。そこで本資料集には、未成立予算の編成方針や考え方にかかわる資料と、第16特別国会における議会修正にかかわる資料とを中心に収録することにした。

昭和28年度予算の基本方針の本格的検討は、昭和27年8月5日に開かれた政府と自由党との懇談会に始まるといってよい。この懇談会では1000億減税とともに、貯蓄国債の発行が打ち出されている。14-9「今後の財政経済政策(案)」は、この自由党との懇談会の結果を踏まえて、大蔵省が作成した資料と推察され、貯蓄国債の発行を謳い、総合均衡予算方式の修正が明示されている。

このように昭和28年度予算編成では、貯蓄国債発行やそれにとりなう「均衡財政」のあり方が重要な問題となったが、予算査定過程で大臣官房調査課の作成した14-10「『均衡財政』についてのメモ」をみると、「『戦術』又は『旗印』としての『均衡財政』は、現状で

は『財政収支の総合的均衡』ということで通すのがよいと思う」としており、必ずしも大蔵省が貯蓄国債発行を支持していたわけではないことを窺知しうる。実際、12月31日の閣議に提出した大蔵原案では、貯蓄国債の発行は盛り込まれていなかった。

しかし、昭和28年1月30日に国会に上程された予算では、減税国債300億円の発行を織り込むことになる。収録した14-11「財政金融政策の考え方」は、14-11a「財政演説に関連する基本問題答弁要領」、14-11b「28年度予算案の問題点」、14-11c「28年度予算案の検討—その批判及び問題点の吟味—」の三部から構成される、大臣官房調査課の編集になる不成立予算の説明資料である。このうち前二者の文書は、向井大蔵大臣の要請にもとづいて作成されている。これらの資料から、大蔵省が不成立予算のインフレへのインパクトを必ずしも楽観視していなかったことを読み取ることができる。

この不成立予算をもとに大蔵省は再度、昭和28年度予算編成に取り組むことになる。本資料集には収録しなかったが、この再度の予算編成にあたって、検討事項をまとめた資料として、「昭和28年度予算編成上の問題点」(昭和28年5月23日主計局)が存在する。これによると、不成立予算のデフレ対策的色彩を放棄するか否かが、大きな問題となっていたことがわかる。

国会に再度、提出された昭和28年度予算に対して、改進黨が二重米価制の採用や、特別減税国債の取止めなどを骨子とする修正案を提出する。本資料集には改進黨作成の14-12「昭和28年度政府予算案に対する改進黨修正案要領」とともに、これに対する大蔵省の見解である14-13「昭和28年度予算に対する改進黨修正案に対する意見(抄)」を収録している。

さらに、この改進黨の予算修正案をもとに、改進黨、自由党、分派自由党による共同修正が行われる。この共同修正に関連して、その

概要を示す14-14「昭和28年度予算修正要綱」と14-15「衆議院修正概要」を、また予算修正にもとづく行政費節約の方針を示した14-16「昭和28年度予算修正に関する一般行政費節約要領」を収録した。

大蔵省ではこうした予算修正を、予算を撤回する政府修正という形式で行う考えももっていたようであるが、結局は議会修正という形式が採られることになった。そうなると修正案についての内閣の責任や、その趣旨弁明をどうするかが、ただちに問題となる。こうした点についての大蔵省の見解を示すものとして、14-17「参議院における衆議院修正予算の取扱について」を収録してある。

なお、昭和28年度予算編成では、概算要求の閣議報告に関する資料は見当たらない。また、概算閣議の説明資料は、不成立予算に関しては所管別のものが存在するが、ここでは割愛することにした。

3 昭和29年度

昭和29年度には、国際収支の制約から昭和28年度で膨張した予算を、一転して引き締めざるをえないという困難な状況に追い込まれていた。そのため大蔵省では、1兆円予算という総量規制のローガンのもとに、緊縮予算を編成するという戦略をとっていく。そこでここでは、1兆円予算という緊縮予算編成の方針が、形成され実現していく過程を詳らかにする資料を中心に収録することにした。

昭和29年度の予算編成方針について大蔵省が最も早期に作成したと思われる資料は、14-18「昭和29年度予算成立の経緯」に続いて収録した14-19「昭和29年度予算編成について(未定稿)」である。この資料で大蔵省は、「一般会計の歳出総額は、1兆円を下廻る範囲にとどめる」と、すでに1兆円予算の方針を打ち出している。しかも、緊縮予算を編成する必要性が、国際収支などの「経済的背景」からばかりでなく、「政治的背景」からも認識されている点が窺えることは注目され

る。

こうした1兆円予算の方針が明示されるのは、「昭和29年度予算成立の経緯」に示されているように昭和28年9月3日の閣議における小笠原大蔵大臣の発言によってである。収録した14-20「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」は、この閣議における小笠原大蔵大臣の発言の原稿と推定される。

予算査定も終盤に差しかかった12月1日、主計局は14-21「昭和29年度予算編成上の問題点(案)」を作成している。この資料は、「予算編成大綱」を作成するための前提をなす問題点を整理しているもので、ここに収録した。さらに、緊縮予算を作成するために慎重に準備が進められ、大蔵原案を決定する概算省議に先立って、12月17日、閣僚懇談会が開催されている。そこで、この閣僚懇談会に提出された14-23「昭和29年度予算編成の前提として決定を要する問題点」を収録している。

大蔵原案の提出された12月29日の概算閣議には、「昭和29年度予算成立の経緯」にみられるように、14-29「昭和29年度予算大綱」に加え、14-27「昭和29年度公共事業費、食糧増産対策費予算編成要領」、14-28「補助金等整理要綱」、14-26「昭和29年度概算に関する地方制度改正要綱」、「食管特別会計編成要領」を提出している。本資料巻にはこのうち、「食管特別会計編成要領」を除くすべての資料を収録することにした。

このように、概算閣議提出資料のうち、「食管特別会計編成要領」は収録しなかったが、その前段階として主計局農林係が作成した14-22「食糧管理特別会計編成の前提について」を収録することにした。こうした概算閣議提出資料をみてもわかるように、緊縮予算を編成する焦点は、公共事業費と食糧増産費の重点化、補助金の整理、地方制度の改革、食管制度の適正化にあったといえる。それぞれの問題点について、概算閣議に前述のような「要綱」ないし「要領」が作成

され、主計局各係ではその前段階をなす検討文書を作成している。ここではそうした資料として、前述の「食糧管理特別会計編成の前提について」に加え、14-24「補助金等の整理について」を収録することにした。

こうした昭和29年度予算の説明資料とともに、大蔵省では1兆円予算という緊縮予算を編成する経済的正当性を根拠づける資料も作成している。こうした資料として、14-25「29年度予算編成の財政政策的背景について(未定稿)」と、14-30「29年度予算編成の財政政策的背景(第2稿)」を収録することにした。

なお、昭和29年度予算編成でも、概算要求の閣議報告関連資料は見当たらない。

4 昭和30年度

昭和30年度予算編成でも、昭和29年度予算と同様に「1兆円予算」が、予算編成上のローガンとして掲げられる。こうした緊縮予算の編成とともに、昭和30年度予算編成では、政治情勢の影響から予算編成・成立過程が大きく動揺したことを、その特徴として指摘できる。すなわち、冒頭に収録した14-31「30年度予算の成立経過等について」にみられるように、昭和30年度予算編成も終盤に差しかろうとした昭和29年12月7日、自由党の吉田内閣が総辞職し、後継の民主党の鳩山内閣も予算そのものは編成せず、「昭和30年度予算編成大綱」を発表しただけで、衆議院を解散する。総選挙後、成立した鳩山内閣が編成した昭和30年度予算も、昭和28年度から引き続いて議会修正が加えられることになる。こうした経緯からここでは、緊縮予算編成方針の形成と、議会修正に係る資料に重点を置きながら収録していくことにした。

「30年度予算の成立経過等について」に続いて収録した14-32「日本財政の現状と将来」は、昭和30年度予算のマクロ的な編成方針について触れた文書で、大蔵省が最も早い時期に作成したものと思われる。もっとも、この

文書は主計局の作成によるものではなく、必ずしも予算編成作業と直接、結びついて作成されたものとはいえないかもしれない。そこで予算査定開始前における主計局の予算編成方針を示すものとして、14-33「昭和30年度財政方針について」を収録することにした。ここには「1兆円以内にとどめる大方針を堅持すること」という昭和30年度予算編成上のマクロ的戦略が謳われている。

10月5日に概算要求の結果が閣議報告されているが、この閣議に提出された資料は見当たらない。しかし、次年度に作成された資料に、14-34「〔昭和30年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕」が所収されていたので、それを収録した。さらに、10月11日からの概算査定局議に先立って、主計局の作成した内部検討資料である14-35「30年度予算に関する問題点」を収録している。

このように大蔵省は、吉田内閣のもとで予算編成作業を進めていたが、前述のようにその総辞職により、結局は鳩山内閣のもとで、昭和30年4月2日の概算閣議に大蔵原案を提出する運びとなる。そこで大蔵原案を決定した4月1日の省議に、主計局が提出した14-36「昭和30年度予算編成要領」を、大蔵原案のスタンスを示す説明資料として採録した。

概算閣議には大蔵原案とともに、「昭和30年度の地方財政についての考え方」、14-37「国庫補助金等整理要領」、昭和30年度予算における旅費、物件費等の節約要領、14-38「昭和30年度食糧管理特別会計予算編成要領」、14-39「昭和30年度公共事業関係費予算編成要領」、14-40「昭和30年度住宅対策費予算編成要領」という資料が提出されている。これらのうちここでは、「昭和30年度の地方財政についての考え方」と、「昭和30年度予算における旅費、物件費等の節約要領」を除く資料を収録することにした。

昭和30年度予算はこのように国会提出が大幅に遅れ、ようやく4月25日、第22特別国会に上程されることになる。ところが、この予

算に対して自由党は、総額430億円にのぼる組替え案を5月27日の議員総会において決定する。本資料巻ではこの自由党の組替え案に対する大蔵省の反応および見解として、14-41「昭和31年度予算の見透と自由党の組替え案について」と、14-42「昭和30年度予算に対する自由党編成替動議に関する意見」を収録した。昭和30年度予算は結局、こうした組替えを主張した自由党と、民主党との間で共同修正案が妥結し、この共同修正案どおりに成立することになる。

5 昭和31年度

昭和30年11月15日に保守合同が実現し、自由民主党が成立したことは、昭和31年度以降の予算編成に大きなインパクトを与えることになった。昭和28年度以来続いていた予算の議会修正は、これを契機に姿を消している。しかし、議会修正の消滅に代わって、昭和30年度予算編成では、自民党政調会の各部会から3000億円にのぼる復活要求が提出されている。

こうした巨額な復活要求の背景には、緊縮予算の編成が継続されていくことへの不満を読み取ることができる。大蔵省では昭和31年度予算編成に着手した当初から、昭和29年度、昭和30年度と2年度も続けて、1兆円予算という緊縮予算を編成したことへの不満が強まっていることを認識していた。このような背景もあって、大蔵省は財政懇談会を設置し、その懇談会に1兆円予算の編成や健全財政を堅持するという方向へ、世論をリードする役割を期待していくことになる。

昭和31年度予算編成では、こうした財政懇談会の設置とともに、予算が経済計画と関連づけられはじめたことも、その特色として指摘できる。そこで昭和31年度の予算関連資料は、財政懇談会に関する資料と、昭和30年12月23日に閣議決定された「経済自立5ヶ年計画」との関連を説明する資料に焦点をあてて収録することにした。

財政懇談会は昭和30年8月22日に、第1回会議を開催している。そこで昭和31年度予算編成の経過を示す14-43「昭和31年度予算の成立経過等について」に続いて、この財政懇談会に大蔵省が提出した主要な資料を収録している。すなわち、14-44「公共事業費の総花性による弊害について」、14-45「食糧増産対策事業の経済効果の事例」、14-46「地方財政の現況について」は、いずれも9月7日の財政懇談会第4回総会に提出された資料であり、14-47「日本の財政—現状と問題点—」は、9月21日の財政懇談会第7回総会に、14-48「全国知事会の主張する地方財源不足額500億円に基く地方交付税率の改訂について」は、10月12日の財政懇談会第10回総会へ、それぞれ提出された資料である。

財政懇談会は9月14日、昭和31年度の予算編成に関する14-49a「中間報告」を発表するが、それを所収するとともに、続いて発表された中間報告、14-49b「歳入に関する中間報告」、14-49c「一般経費に関する中間報告」、14-49d「財政投融资に関する中間報告」、14-49e「地方財政に関する中間報告」を採録した。

昭和31年度予算の概算要求は、10月14日の閣議に報告されている。その際の説明資料、14-50「〔昭和31年度概算要求の説明)〕」と、14-51「〔昭和31年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕」を収録した。

大蔵省主計局では、前述のような財政懇談会の中間報告を睨みながら、概算要求の査定を進めるとともに、予算編成方針の原案である14-52「昭和31年度予算編成大綱骨子」を、11月21日に作成している。この資料とともに、12月17日に開催された昭和31年度予算編成に関する省議で配布された資料、14-53「31年度予算の問題点」を収録することにした。この省議配布資料はその後、手を加えられて12月19日の閣議に配布されている。

昭和31年度予算の概算閣議は、12月30日に開催され、『国の予算』(昭和31年度版)に所収

されている「予算編成の前提とした地方財政改正事項」、「昭和31年度公共事業関係費予算編成要領」などが資料として提出されている。この概算閣議に提出された大蔵原案に対する復活折衝がまだ決着をみない昭和30年1月6日、14-54「経済自立5ヶ年計画と31年度概算との関連について」が公表されているので、これを収録した。

6 昭和32年度

昭和32年度予算は、3年度続いた緊縮予算とは打って変わって、「1000億減税・1000億施策」がスローガンとして掲げられた。昭和32年度予算編成では、編成作業に着手する頃から、「積極政策か減税か」をめぐる議論が高まり、予算規模そのものが問題となっている。しかし、予算規模に関する大蔵省の方針の推移を、資料として示すのはきわめて困難である。というのも、昭和32年度予算編成あたりから、主計局が予算編成過程で繰り返し行う、翌年度予算の概略を見積もる推計作業が、急速にリファインされたものとなってくる。そうなると、予算規模というようなマクロの予算編成に関する方針を、文書で示すような資料が作成されなくなってしまうからである。そこでここでは、個別領域への予算配分問題、つまりミクロ的な予算編成にかかわる資料を中心に収録せざるをえなかった。

まず、資料14-55「昭和32年度予算の編成経過等について」に続いて収録した、14-56「〔昭和32年度一般会計概算要求額調(重要事項別)〕」および14-57「昭和32年度特別会計等新設要求調」という二つの資料は、いずれも10月16日の概算要求閣議報告の際の資料である。概算要求が出揃うまでに、昭和32年度予算編成に関する資料として、「昭和32年度予算編成上の問題点(昭和31年8月2日)」、「昭和32年度予算編成上の問題点(第2次)」などが存在する。しかし、いずれも主計局が内部で検討する資料として、個別経費の問題点を列挙しているにすぎないので、ここでは

割愛することにした。

昭和32年度予算編成では予算規模の問題とともに、公団や特別会計の新設要求が激増し、その取扱いが重要な課題となった。公団や特別会計の新設要求が増加する傾向は、昭和31年度予算編成の頃から目立ちはじめている。こうした傾向は1兆円予算という緊縮予算のもとで、財政支出の拡大をいわずらに要求しても実現しないという認識にもとづく、予算要求上の戦略転換を意味していたといえる。このように昭和32年度には、公団や特別会計の新設要求が顕著に増加したため、前出のような「昭和32年度特別会計等新設要求調」が、概算要求報告閣議に提出されている。

だが、公団や特別会計の新設問題よりも、食管会計の赤字処理問題と、それにもなう米価問題のほうが、昭和32年度予算編成上の困難な問題として立ちはだかったといえる。昭和32年度の「予算編成方針」は、昭和32年1月8日の閣議に提出されたが、その際、「食糧管理を合理化する」という記述が訂正されたうえで閣議決定されている。ところが、一度、閣議決定を行った「予算編成方針」を、1月26日の閣議で食糧管理に関する記述について再度、改めている。そこでここでは、食管特別会計の赤字処理問題に対する主計局の方針を示すものとして、予算査定過程で主計局農林係の作成した14-58「食管特別会計の収支の現状と対策」を収録している。

昭和32年度予算編成では、公団や特別会計の新設問題や、食管会計の赤字処理問題以外にも、地方財政や補助金問題などの重要な問題が存在した。こうした予算編成上の問題点を、予算査定過程で体系的に整理した資料として、14-59「『昭和32年度予算編成の基本的諸問題』資料〔抄〕」を収録することにした。この資料は大蔵大臣への説明資料であり、別に存在する「昭和32年度予算編成の基本的諸問題」という文書への補足解説資料だと思われる。しかし、本体である「昭和32年度予算編成の基本的諸問題」を見出すことはできな

かった。だが、この資料以外に存在する局議資料よりも、昭和32年度の予算編成上の問題点を体系的に整理しているので、ここに収録することにした。

7 昭和33年度

冒頭に所収した資料14-60「昭和33年度予算の編成経過等について」を一見すると明らかかなように、昭和33年度予算の編成経過上の特色は、昭和32年9月10日という概算要求も出揃わない早い時期に、昭和33年度予算の骨格を決定する「昭和33年度予算に関する基本構想」が閣議決定されてしまう点にある。もちろん、「昭和33年度予算編成方針」が正式に閣議決定されるのは、例年のように概算閣議開催直前の12月20日である。しかし、この「昭和33年度予算編成方針」も、9月10日に閣議決定した「昭和33年度予算に関する基本構想」と、大筋において変化がないのである。

このように昭和33年度予算編成の基本方針が早期に閣議決定されたのは、昭和32年の年頭から国際収支の悪化が深刻化し、厳しい抑制的スタンスで予算編成に臨まなければならなかったからである。しかも、抑制的方針を採らざるをえない時に、「前年度剰余金受入」として昭和33年度予算の歳入となる昭和31年度の決算剰余金が、異常な好況を反映して急増してしまう。こうして昭和33年度予算編成では、歳出抑制とともに余裕財源処理問題が最も重要な課題として、クローズアップされてくる。

そこで昭和33年度予算編成に関連する資料として、前述の「昭和33年度予算の編成経過等について」と、10月22日の概算要求についての閣議報告で使用された14-63「〔昭和33年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕」以外は、前述の余裕財源処理問題に関する資料を収録することにした。

本資料巻には所収していないが、大蔵省主計局では5月27日、「33年度予算編成上の問題点」を作成し、昭和33年度予算編成の検討

作業を進めている。ところが、7月31日には昭和31年度の決算剰余金が、1001億円という異常な額に上ることが確定する。収録した14-61「33年度予算編成について考えられる方法」は、こうした巨額な決算剰余金の発生が明らかになった段階で、昭和33年度一般会計予算の規模を抑える方法を検討した主計局総務課作成の資料である。

さらに、14-62「昭和31年度剰余金について」は、確定した昭和31年度の決算剰余金と、それにもとづいて昭和33年度の前年度剰余金受入額を試算した資料である。

このように前年度剰余金受入が激増して歳入が増加し、他方で歳出を抑制するとすれば、余裕財源が生じることになる。この余裕財源の処理については、これを減税に回すよりも主として留保しておくという方向で、大蔵省の方針が形成されていく。そこで余裕財源を棚上げする方法が問題となる。収録した14-64「余裕財源棚上について」は、12月1日の省議で余裕財源の棚上げ方法を検討するため、主計局が作成した資料である。こうした検討を経て昭和33年度予算では、主として「経済基盤強化資金」として、余裕財源が棚上げされていく。

8 昭和34年度

既に述べたように、この頃になると、主計局が予算編成過程で繰り返し行う「推計」が、技術的にも高度化し、量的にも膨大なものとなっていく。昭和34年予算編成でも、「推計」の資料は豊富に存在する。主計局が予算査定に着手するまでの「推計」の資料として「34年度当初の推計」(昭和33年7月3日)、「34年度推計」(昭和33年8月1日)、「34年度推計」(昭和33年9月12日)があり、査定過程における「推計」については、「昭和34年度概算推計」(昭和33年11月9日)、「昭和34年度概算推計」(昭和33年11月20日)が資料として残っている。しかし、こうした資料は細目にわたる膨大な数値の積重ねから構成され、本巻に収

録する資料としてはなじみにくい。

ところが、先述したように、こうした技術的資料が精緻に作成されるようになると、文書化された説明資料は減少する。もっとも、「推計」という作業では、予算編成上の問題に機械的に対処するしかない。したがって、こうした機械的対応では処理できないような戦略的判断を必要とする重要問題が生じれば、それに対処する方針を表す文書が作成されてくる。

しかし、いみじくも『国の予算』(昭和34年度版)が吐露しているように、昭和34年度予算は「編成がきわめて順調であったこと」(前出書、11ページ)を特色としている。冒頭に所収した14-65「昭和34年度予算の編成経過等について」をみてもわかるように、昭和34年度予算編成スケジュールは順調に消化され、「年内閣議決定」さえ実現している。こうした順調な予算編成に示されているように、昭和34年度予算編成では、政策的判断のむずかしい重要課題が現れず、そのため予算編成の戦略にかかわる文書も見当たらない。

以上のような事情から、昭和34年度予算編成に関連する資料として、概算要求の閣議報告にかかわる資料と、概算閣議提出資料のみの採録にとどめざるをえなかった。14-66「〔概算要求について〕」は、概算要求の閣議報告における大蔵大臣の発言要旨であり、14-67「〔昭和34年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕」は、その閣議への提出資料である。

すでに「推計」の資料が精緻になっていくことについては述べたが、概算閣議提出資料も同様の傾向を辿っている。すなわち、この頃になると重要な個別事項についての説明資料だけでなく、大蔵原案の歳出全般にわたるきわめて詳細な説明資料が概算閣議のために作成されるようになる。昭和34年度の概算閣議にも、そうした資料として「昭和34年度一般会計歳出概算説明資料」(昭和33年12月23日)がある。しかし、こうした資料はボリュ

ームがあまりにも多く、かつ説明が細目にわたるため、ここでは割愛している。

先にも述べたように昭和34年度予算編成では、あまり大きな重要問題は存在しなかったが、個別事項についていえば、国民年金問題が焦点になったといえよう。概算閣議にもこの問題について、「国民年金制度大綱」が提出されているが、ここには採録できなかった。概算閣議提出資料としては、14-69「補助金等の整理合理化について」、14-70「昭和34年度地方財政についての考え方」の2点を収録している。

9 昭和35年度

昭和35年度も昭和34年度と、資料の存在状況はほとんど変わらない。査定開始前の「推計」の資料として、「35年度推計」(昭和34年8月13日)が、また査定過程における「推計」の資料として、「昭和35年度推計」(昭和34年11月19日)が残っているが、予算編成過程で主計局が作成した予算編成上の問題点に関する文書化された資料は見当たらない。

そこで、資料14-71「昭和35年度予算の編成経過等について」に続いて、概算要求の閣議報告に関する二つの資料を収録している。14-72「〔昭和35年度概算要求について〕」は、昭和34年9月22日の概算要求に関する閣議報告における大蔵大臣の発言要旨であり、14-73「〔昭和35年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕」は、その閣議への提出資料である。

この「〔昭和35年度概算要求について〕」をみると、昭和35年度予算も年内閣議決定を目指している。だが、それは昭和34年度のように実現していない。昭和35年度予算編成は前年度程には順調に進まず、概算閣議に大蔵原案を提出してから、閣議決定されるまでに3週間もの時間を費したからである。このように閣議決定に時間を要したのは、地方財源問題もさることながら、昭和35年度予算の最重点施策となっていた治山治水問題について合意がえられなかったからである。

治山治水問題が昭和35年度予算でクローズアップされたのは、前年に発生した伊勢湾台風の災害に起因している。このように予期せぬ災害から治山治水対策が昭和35年度予算の最重点施策とされたために、昭和35年度予算の概算閣議には、「昭和35年度一般会計歳出概算説明資料」(昭和34年12月23日)、「昭和35年度地方財政についての考え方」(昭和34年12月23日)、14-74「昭和35年度予算における経費の節約及び補助金等の整理合理化について」(昭和34年12月23日)とともに、「治山治水対策」(昭和34年12月23日)が提出されている。この「治山治水対策」は採録できなかったが、ここでは『国の予算』(昭和35年度版)にも所収されているが、「昭和35年度予算における経費の節約及び補助金等の整理合理化について」を抄録している。この資料でも、治山治水対策に重点的に経費配分をするために、経費節約や補助金などの整理合理化を行うという趣旨が謳われている。

10 昭和36年度

昭和36年度頃になると、『国の予算』に所収される予算編成の日程表が、事細かに予算編成の経過を示す内容に高められてくる。そうすると『国の予算』に所収された日程表以外に、主計局が内部検討用の日程表を別個に作成しなくなったり、あるいは作成してもそれよりも簡略化されたものになってしまう。そこでこの年度以降、昭和30年度代については、毎年度の『国の予算』に所収されている予算編成の日程表を、主計局の「業務日誌」にもとづいて補足して採録することにした。その資料が冒頭の14-75「36年度予算の編成経過等について」である。

昭和36年度の予算編成は、岸内閣の後を受けて昭和35年6月に成立した池田内閣のもとで行われ、12月27日に閣議決定した「所得倍増計画」と結びつけられて編成されたところに、その特色がある。もっとも、所得倍増計画は昭和34年から検討され、昭和35年度予算

編成に役立てるといふ閣議了解がなされている。しかし、昭和35年度予算編成期までに「所得倍増計画」の結論がえられず、昭和36年度予算編成の課題として残されていた。「所得倍増計画」と予算との関係を説明した資料として、14-80「国民所得倍増計画における財政関係説明資料〔抄〕」がある。何分にも大部な資料なので、ここでは抄録することにした。

昭和36年度予算編成に関する資料の存在上の特色は、この年度には「推計」の資料を見出しえなかったということである。もっとも、「推計」の概略については、次年度に作成された主計局総務課「36年度推計と同年度予算との対比」(昭和36年7月27日)という資料から窺知することができる。だが、このように「推計」の資料が見出せない代わりに、予算編成上の問題点や査定方針について文書化した資料が存在する。

14-76「昭和36年度予算に関する見通しについて」は、7月29日に開かれている第一次推計局議を前に、主計局が予算編成上の問題点を検討するために、それを整理した資料と思われる。草稿であるため記入のない部分もあるが、初期の予算編成上の問題点を知る資料として収録することにした。

概算要求の閣議報告は、昭和36年度の予算編成では、9月20日に行われた。これを契機に概算査定を開始するにあたって、主計局は局内に14-79「昭和36年度補助金等の査定方針について」を通達しているの、これを採録している。

14-77「〔昭和36年度概算要求について〕」は、概算要求の閣議報告における大蔵大臣の発言要旨である。概算要求の閣議報告の際に作成されたものではないが、これに関連する資料として、14-78「〔昭和36年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕」を収録している。

昭和36年度予算の概算閣議は、昭和36年1月5日に開催されている。概算閣議資料としてこの年度には、「昭和36年度歳出概算説明

資料」(昭和36年1月5日)とともに、「昭和36年度地方財政についての考え方」(昭和36年1月5日)、「新道路5箇年計画について」(昭和36年1月5日)、「港湾整備5箇年計画について」(昭和36年1月5日)が作成されている。こうした資料以外にこの年度には、14-81「36年度概算における主要施策について」が作成されているので、これを採録している。この資料には「大蔵原案提出の際大臣がPR用として始めて試みたものである」との書込みがあり、水田大蔵大臣の指示により作成されたものと思われる。

なお、この年度の予算編成から概算要求にシーリングが設定される。しかし、この経緯を示す資料は見出せなかった。

11 昭和37年度

昭和37年度の予算編成に関しては、前年度と相違して「推計」の資料が残っている。それらを列挙すれば、主計局総務課調査係作成による「37年度推計」(昭和36年8月9日)、「37年度推計」(昭和36年10月21日)、「37年度推計」(昭和36年11月10日)である。

こうした「推計」の資料とともに、この年度には文書化された資料も大量に残存している。しかも、それらはいずれも、財源を留保することにかかわって作成されている。すなわち、この年度には国際収支の大幅な赤字に直面し、かつ巨額な自然増収が見込まれたために、それをどのように処理するかが、焦眉の急となり、それ故に大量の文書化された資料が作成されたのである。

そこでこの年度は、こうした財源留保にかかわる資料を中心に収録した。まず初めに採録した資料14-82「37年度予算の編成経過等について」に続いて掲げている14-83「37年度予算編成の考え方」は、見出しの限り最も初期に作成された昭和37年度予算の編成方針である。この資料で既に、「資金の棚上げに重点を置き、少なくとも1千億円程度を棚上げ留保」し、「景気の動向に即した財政の

弾力的運営をはかるべきである」という方針を打ち出している。これに続く、14-84「財源留保の方法について」は、具体的に財源留保の方法を検討した主計局総務課作成の資料である。

こうした検討を踏まえて、昭和37年度予算で採用する財源留保の方法を示した資料として、14-87「37年度予算における景気調整措置について」、14-89「37年度予算の留保措置について」、14-90「37年度留保予算の性格及び方法について」を収録した。このうち、「37年度予算における景気調整措置について」は、局議で検討するために、「37年度予算の留保措置について」と「37年度留保予算の性格及び方法について」は、省議で検討するために準備されたものと考えられる。

このように財源留保の方針を立てていく一方で、主計局は景気調整と財政との関係について、幅広く研究を進めていく。ここでは景気調整措置と、予算原則や財政制度との矛盾を検討した14-88「景気の動向に応ずる予算の弾力的執行の制度について」と、わが国における財政の景気調整機能について研究した14-91「景気調整と財政の役割について」を収録することにした。

以上のような財源留保と、それにともなう財政の景気調整機能に関する資料以外に、概算要求の閣議報告に関連する資料として、14-85「〔昭和37年度概算要求について〕」と、14-86「〔昭和37年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕」を収録している。さらに、「所得倍増計画」と昭和37年度予算との関連についての説明資料として、14-92「所得倍増計画における財政計画と37年度予算」を収録している。なお、この年度には概算閣議の提出資料は、「一般会計歳出概算説明資料」(昭和36年12月19日)以外には見当たらない。

12 昭和38年度

昭和38年度予算編成に関しても前年度と同様に、主計局総務課企画係作成の「昭和38年

度推計」(昭和37年7月11日)と「昭和38年度第2次推計」(昭和37年10月22日)という「推計」の資料が残っていると同時に、財政と景気調整に関する文書化された資料が多く存在する。しかし、この財政と景気調整に関する資料は、前年度とは打って変わって、景気抑制措置ではなく、景気刺激措置に関する検討資料である。

昭和38年度予算編成が進められる昭和37年度になると、不況色が濃厚となり、公債発行論や減債制度の見直し論など、景気回復という観点から財源確保が主張されてくる。こうした状況を背景に昭和37年度になると、主計局は前年度に引き続いて、財政の基本的機能や景気調整機能と財政制度との関連について検討している。こうした資料として、14-94「財政制度改正に関する問題点」と、14-95「財政の基本的問題点(メモ)」を収録している。

その後、日付が不明ではあるが、恐らく最も早期に昭和38年度予算編成の方針をまとめた文書を、主計局は作成している。それが14-96「38年度予算について」である。この資料によると、「景気対策等の観点」から、建設公債の発行、決算剰余金の国債償還財源への充当の取止め、インベントリー・ファイナンスの取崩しなどが議論されているものの、主計局としてはこうした方策を採用しないというスタンスを打ち出している。

こうしたマクロ的予算編成上の問題について、予算査定過程でも主計局は、田中大蔵大臣への説明資料を残している。それがここに収録した14-99「景気対策としての財政」、14-100「公債発行について」、14-101「剰余金について」、14-102「インベントリーの取崩しについて」、14-103「産業投資特別会計に対する出資について」という一連の資料である。

こうした資料の他に、冒頭に14-93「38年度予算の編成経過等について」を収録し、概算要求の閣議報告に関連する資料として14-

97「〔昭和38年度概算要求について〕」と、14-98「〔昭和38年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕」を収めている。この年度も概算閣議への提出資料は、主計局「昭和38年度一般会計歳出概算説明資料」(昭和37年12月22日)以外には見当たらない。

13 昭和39年度

昭和39年度予算編成過程でも、公債発行論が盛んに論議されている。景気は順調に回復し、国際収支の悪化さえ懸念されていたけれども、前年度剰余金受入が激減することが明白であったにもかかわらず、財政需要が極めて旺盛であったからである。そこでここでは、公債発行にかかわる資料を中心に採録している。

この年度には「推計」の資料も、主計局総務課企画係の作成による「昭和39年度第2次推計」(昭和38年10月22日)しか残っていないし、文書化された資料もそう多くはない。資料14-104「39年度予算の編成経過等について」に続いて収録した14-105「〔財政の基本的問題点〕」は、5月の月例報告の草案である。この文書の作成部署は必ずしも明らかではないが、初期における大蔵省の予算編成方針を示すものとして所収した。この資料では景気回復が見通しよりも早いと分析し、資本

3 資料解説(2)—昭和40年代

宮 島 洋

本項は昭和40年度予算から昭和48年度予算に関する予算編成資料の解説であるが、1で林健久教授が指摘したように、以前の時期と比較すれば、格段に各種関連資料の保存状況は改善されてきているとはいえ、それでも年度によっては大きなバラツキがあることは否めない。そればかりでなく、時期が新しくな

市場も未整備であるため、国債発行に踏み切る時期ではないという判断を示している。

さらに、国債発行に関連して、主計局が数年来検討を続けている財政の景気調整機能に関する資料として、14-106「景気調整と財政の役割について」を収録することにした。

この年度も概算要求の閣議報告に関する資料として、大蔵大臣の発言要旨である14-107「昭和39年度予算概算要求について」と、14-108「〔昭和39年度一般会計概算要求額調(重要経費別)〕」を採録した。

昭和39年度予算の大蔵原案を提出した概算閣議は、昭和38年12月20日に開催されている。この概算閣議への提出資料は、「昭和39年度一般会計歳出概算説明資料」(昭和38年12月20日)以外には見当たらない。だが、この年度では主計局が復活折衝の過程で一連の文書資料を作成している。このうちここでは14-109「地方税の減税補てんについて」を収録することにした。この資料以外に、主計局は「恩給増額について」(昭和38年12月25日)、「農地被買収者報償問題」(昭和38年12月25日)、「国民健康保険世帯員7割給付について」(昭和38年12月25日)、「旧金鵝勲章年金受給者に対する一時金の支給について」(昭和38年12月25日)、「医療費改訂について」(昭和38年12月25日)を作成している。

るにつれて、大蔵省主計局内部において保存される資料の種類が次第に一定の計数資料に統一化される傾向がみられるうえに、時期が比較的新しいだけに今日の段階ではまだ収録・公表が難しいと判断せざるをえない資料も少なくない。この点をまず断っておく必要がある。

さて、昭和27年度から39年度と同様、昭和40年度から48年度においても、毎年度例外なく収録されている資料は、大蔵省主計局内部の予算編成過程を中心とした「予算編成経過表」、概要のみ公表されている概算要求閣議報告の全文「概算要求について」およびその付属資料で所管別分類のみ公表されている一般会計概算要求額調の「主要経費別」計数表の3点である。なお、これら3点の資料については、以下の各年度の解説では特記すべき事項がない限り改めて取り上げることはしない。

以上3点の資料以外はいずれも昭和40年度から昭和48年度における主として本予算編成に係わる重要な資料であるが、前述のように、資料の保存状況、収集および公表可能性には、年度によりかなりのバラツキがある。このうち、昭和40年度、昭和43～45年度および昭和47～48年度の6年度は比較的資料の収集・収録が容易であった。昭和40年度は多くの資料が未整理に近い状態とはなっていたが、主計局調査課の作成になる興味深い文書資料を比較的多く収録することができた。昭和43～45年度は財政硬直化打開キャンペーンとの関連からか、主計局内部の努力で重要資料そのものがよく整理・保存されており、むしろその取捨選択に頭を悩ますほどであった。昭和47～48年度も同様に資料の整理・保存状況が良好であり、重要かつ興味深い資料が収録できたものと信ずる。ただ、これも前述のように、時期が新しくなるにつれて、今日の本予算編成との連続性ないし同質性が強まり、いまだ歴史的ドキュメントとしての位置づけや客観的評価が容易でないことから、逆に公表可能性が減少するというディレンマに陥らざるをえなかった。

資料の収集・収録に比較的恵まれた上記の6年度を除いた昭和41～42年度および昭和46年度は、たとえば財政制度審議会の資料や大蔵省主計局以外の資料で補うという方法をとったが、残念ながら全体の流れからみると不

十分さないし密度の薄さは否定できない。したがって、特にこの3年度については、主として『国の予算』の付録に収録されている公表資料を併せて参照されたい。

14 昭和40年度

周知のように、長期国債の発行という点で昭和40年度は戦後財政史の大きな転換期となるが、それは昭和40年度補正予算(昭和40年12月27日成立)においてであり、少なくとも昭和40年度本予算の編成過程は、従来の延長線上にあったと位置づけられるであろう。しかし、急速な経済成長がもたらしたさまざまな問題に対処するため、また、昭和38年末以降の一連の金融引締政策やオリンピック景気の終焉にともなう成長率の鈍化に対応するため、高度経済成長から安定経済成長への転換・定着に寄与・適合しうる財政運営、予算編成方針、予算編成手続等の再検討や国債発行の是非が、大蔵省主計局の内部では昭和40年度本予算の編成過程から重点的に論議され、一部は実際の本予算編成に具体化されてきた。そうした予算編成の変化や国債発行の是非に関する文書が主として本年度の資料には収録されている。

ところで、昭和40年度収録資料は大きく四つの領域に分類できる。

第1は予算編成手続きないし予算編成方法の合理化あるいは促進を目的とした新たな措置で、予算編成事務の簡素化・平準化に関する資料14-111「標準予算の作成について」、予算編成作業の合理化・効率化に関する14-115「40年度予算編成の手続等について(閣議決定案)」および概算要求額上限の引下げに関する14-117「昭和40年度概算要求額のシーリング30%についての考え方」がそれに当たる。

第2は主要な政府審議会・調査会等の予算編成に係わる答申や審議について、大蔵省主計局の対応策あるいは考え方が示されているもので、補助金等合理化審議会答申への対応

策が検討された14-112「40年度予算における補助金の合理化について(案)」、予算編成機構に関する臨時行政調査会の審議経過をとりまとめた14-114「予算編成機構に関する臨時行政調査会の審議状況」および機構・定員の簡素化・能率化を強く要請した行政管理庁の14-120「昭和40年度の各省要求に係る機構、定員の審査について」がそれに当たる。

第3は昭和40年度予算の基本方針、重点施策、問題点、処理方針などを論じた資料で、ひずみ是正と安定経済成長を重点政策目的として強調した14-116「昭和40年度重点政策についてのメモ—ひずみ是正を通じて調和のとれた安定成長へ—」および概算要求後ある程度予算編成が進んだ段階で昭和40年度予算全体の重要事項、その経緯、問題点および処理方針を大蔵大臣に説明した14-121「大蔵大臣説明資料(抄)」がそれに当たる。このうち、後者は査定の方針なりプロセスの一端を窺うことのできる貴重な資料として興味深い。

最後は昭和40年度本予算の編成に必ずしも直接には係わるものではないが、予算編成を取り巻く、または、前提ともなる経済情勢の分析や財政運営の方向性等を論じた主計局調査課作成の資料で、14-113「財政・経済の諸問題について」および14-122「『民間貧乏論』について(未定稿)」がそれに当たる。いずれも最終的には論点が公債発行是非論に収斂しており、この時点では公債発行は必要ないと結論になっている。後者の「民間貧乏論」はやや変わったテーマであるが、要するに、重い租税負担が民間企業部門の資金不足の原因であるから、公債発行によって企業減税を実施すべきだという産業界での議論である。これへの反論が資料14-122であるが、この中で、自己資本比率と税制・税負担との関係、今日いうところの公債発行のクラウディング・アウト効果などが論じられているのは興味深い。

15 昭和41年度

昭和40年度は政府当初見通しの実質経済成長率7.5%が実績見直しでは2.7%と大きく落ち込み、まさに不況の年となった。昭和40年6月佐藤改造内閣(福田大蔵大臣)が成立し、財政面および金融面から相次いで景気回復政策がとられたものの、景気の回復は捗々しくは進まず、40年秋の段階で2590億円の税収不足(歳入欠陥)が見込まれたうえに、台風被害等による予想外の追加財政需要が生じたため、ついに40年度補正予算の編成で公債不発行主義の転換が図られるに至った。

実はそれ以前の40年夏段階から大蔵省主計局内部、改組再発足した財政制度審議会、経済政策会議などで新たな中長期財政構想の柱として公債発行の諸問題が集中的に検討されてきており、公債政策の導入はもはや不可避とみられていた。ただ、40年度補正予算の編成では、臨時・緊急の措置として財政法4条の特例公債に依存することとなったため、昭和41年度本予算が本格的な公債政策の導入による最初の本予算編成となったのである。

したがって、本年度収録分資料のほとんどは、翌昭和42年度と同様、本格的な公債政策の導入にともなう予算編成のあり方に関するものであるが、その解説の前に、資料14-123「〔昭和41年度予算編成経過表〕」にも若干注意を払う必要がある。それは、公債発行を軸とした補正予算(第2号)が11月24日に国会提出されたものの、日韓条約等の審議の難航から一たんは審議未了となり、同第3号として12月20日に再度提出のうえ漸く12月27日に成立したため、昭和41年度本予算の編成が41年度1月の年明けまでズレ込んでいることである。

さて、昭和41年度予算から本格的な公債政策を導入することは、昭和40年7月27日の第4回経済政策会議「当面の景気対策について」で公式に決定されたとされている。資料14-126b「当面の景気対策について」の「6.

長期財政構想の推進等」が該当部分であり、減税構想の確立、社会資本の充実および財政の健全化・合理化努力とのセットで公債発行の準備が謳われている。この公式決定に至るまでの大蔵省主計局内部における検討経緯の一端は14-124「公債発行の歯止めについて」および14-125「財政事情の説明(財政制度審議会資料)」で、とりわけ、詳細な后者の資料で明らかにされており、また、経済政策会議決定後における本格的な公債政策導入にもなう問題点の提起は14-126a「〔主計局長谷村裕より財政制度審議会委員に対する書簡〕」(8月4日)から十分読みとることができる。

前記資料14-126aで主計局長谷村裕は、41年度以降の財政運営について、①公債発行枠を決定する一般会計財政規模、②公債または借入金の性格と歯止め、③歳出の放漫化と硬直化を防止するための健全化・合理化、を当面の問題点として指摘しているが、これに対する一応の回答は大蔵原案閣議提出(41年1月6日)後に作成された、14-129「昭和41年度予算について〔抄〕」で示されている。その骨子は、①景気回復の主導力になりうる財政規模および減税規模の大幅拡大、②建設国債および市中消化の原則の遵守、③財源の重点的配分と冗費節減および機構合理化、④予算等の弾力的・機動的な運用であった。

しかし、本格的な公債政策の導入に当たり、もう一つの重要な課題が残されていた。それは有名無実化していた減債制度(国債整理基金における公債償還制度)の再編強化であり、14-130「公債の償還について」が償還方法および償還財源についての基本的な考え方を示しつつ、具体的な実施方法の検討を財政制度審議会等に委ねている。

16 昭和42年度

昭和41年度予算における公債発行をテコとした積極的な財政規模の拡大および大幅減税の実施等、財政面からの全面的な景気刺激政

策にも促されて、昭和41年度のわが国経済は順調な回復過程を辿り、経済成長率の実績見込みは9.7%となって、当初見通しの7.5%を2%以上も上回った。この結果、41年11月15日には公共事業等実施推進本部が廃止され、さらに、41年12月20日に成立した昭和41年度補正予算で約1500億円近い自然増収が計上されたばかりでなく、補正後も続いた好調な税収増から41年度の公債発行額は結局650億円の減額が行われた。

こうしたわが国経済の順調な景気回復を背景に、昭和42年度予算の編成作業も年内編成に向けて当初は順調に進められてきたが、41年12月27日、第54回通常国会召集日に「昭和42年度予算編成方針」の閣議決定後、衆議院が解散され、資料14-131「〔昭和42年度予算編成経過表〕」のように、本格的な予算編成は翌42年1月29日の衆議院総選挙、2月17日の首班指名を挟み、例年よりも2カ月近くも大幅に遅れることになった。

さて、昭和42年度本予算の編成では、今後の財政運営のあり方に関して大きく二つのテーマが議論されたといってよい。一つは、本格的な公債政策の導入と弾力的・機動的な財政政策(補整的財政政策ないしフィスカル・ポリシー)とをいかに調和・運営するかという問題であり、これは昭和41年度の景気刺激型予算から一転して景気中立型(景気を刺激しない)予算への軌道修正が迫られたためである。収録資料14-133a「財政の弾力的運営について」、14-133b「財政の弾力的運営の方法について」、14-133c「西ドイツ『経済安定の促進に関する法律案』等〔抄〕」、14-134「〔『財政の弾力的運営について』の主計局長説明要旨〕」および14-137「財政問題研究会議事録メモ」がそうしたフィスカル・ポリシーの理念、方法、制度、制約条件などの議論を取り上げた資料であり、そこでは諸外国、特に西ドイツ、イギリス、スウェーデンなどの例を参考にしつつ、追加財政需要の処理、税収増減にともなう公債発行額の調整、多年

度予算制度の活用、経常部門と投資部門の区別、景気調整資金、ビルトイン・スタビライザーの機能等が論じられている。

もう一つは、前年度からの申し送り事項であった減債制度の再編強化問題で、資料14-132a「財政制度審議会第2回総会における『減債制度についての検討項目』」についての主計局長説明要旨」および14-132b「減債制度についての検討項目(メモ)」がそれである。前者によれば、減債制度には信用の維持、財政負担の平準化、市価維持、公債残高・財政膨張の歯止めといった目的は認められるが、現状で果たして積極的な存在理由があるのか、一般会計から繰り入れること自身に意味があるのか、基金による市場操作と金融政策との摩擦が生じないか、現金償還と借換償還との組合せにいかなるウェイトをおくのか、そもそも政府債務残高の限界はどこにあるのか等々の検討すべき論点があるという。

以上のように、順調な景気回復を背景に、フィスカル・ポリシーや減債制度が論じられている中で、実は、歳出予算のミクロ的側面での一つ的重要かつ厄介な問題が浮上しつつあった。それが、重点的・効率的な財源配分や弾力的・機動的な財政運営への障害となる当然増経費の膨張圧力、すなわち、財政硬直化の強まりであった。昭和42年度予算大蔵原案が閣議提出された42年2月20日付の資料14-138「昭和42年度一般会計主要経費別増減額調」では、主要経費の事項別に当然増(減)および政策増(減)の内訳が記載されている。周知のように、翌昭和43年度予算の編成では、この財政硬直化の打開が最大のテーマとなるのである。

17 昭和43年度

昭和43年度予算編成の特徴は、財政硬直化の打開への第一歩に尽きる。前年度の収録資料14-138で言及したように、いわゆる当然増経費の内在的な強い膨張圧力への関心・警戒は43年度予算の編成で突如浮上したものでな

いが、大蔵省主計局によるその打開キャンペーンの高揚にはやや唐突との感が否めない。しばしば、財政硬直化打開キャンペーンが、時の大蔵事務次官村上孝太郎の強いリーダーシップと結びつけられるのもうなずける。

しかし、昭和43年度予算編成の前提となる経済情勢、財政事情、財政の長期見通し、海外での動向等を考慮すれば、財政硬直化打開が予算編成の一大眼目とされたのにも十分な理由が認められる。予想を上回る景気の拡大が続く反面、国際収支の引き続く赤字基調から、42年9月以降財政、金融両面で引締政策が発動され、昭和43年度予算にも、前年度の「景気中立型」からさらに「景気抑制型」へのシフトが要請された。そのための財政規模の抑制と公債発行額の圧縮にとって、当然増経費の膨張圧力が最大の障害と認識されたわけである。また、中長期的な財政運営の目標、すなわち、財政の資源配分機能と景気調整機能の有効性や自由度を確保するためにも、財政の硬直化打開が不可欠と考えられ、西ドイツ財政の教訓が常に強調された。

さて、財政硬直化打開の第一歩として、昭和43年度予算の編成にはいくつかの新機軸が導入されている。予算補正慣行を排除する総合予算主義の採用、自主的かつ合理的な予算配分を促す公開調整財源方式への移行、行政機構の簡素能率化を図る各省庁一局削減案などであるが、予算編成手続きのうえでは、各省庁に諸施策・経費要求の節度と自主的な優先度判断を求めた概算要求枠(シーリング)の引下げ(30%増から25%増)が重要であろう。資料14-140「概算要求額の抑制措置調」は、シーリングの強化に当たり過去の経緯を調査したものである。

本年度収録資料のうち、14-139～14-142および14-149を除く資料はすべて、財政硬直化の実態、問題点、打開方法などに焦点を合わせたものであり、重複している部分も少なくないが、当時の主計局内部における集中的な調査分析作業が窺える点で興味深い。14-

143「財政の硬直化傾向について(メモ)」では長期的傾向としての義務的経費の累増が毎年度予算規模を10%程度押し上げる事態になってきていることが指摘されている。14-144「財政硬直化について」では、当然増経費の膨張圧力の推移および内訳が詳しく分析されると同時に、「硬直化」の定義や福祉国家財政との関連が論じられている。14-145a「今後の財政問題検討の方向(メモ)」と14-145b「検討項目(案)」は財政制度審議会に提出された一組の資料であり、財政硬直化およびその打開に関するもっとも包括的な分析・政策資料であるといつてよい。両資料では、「基本的な考え方」から歳入・歳出面の具体的な検討事項、問題点、改善策までかなり詳細に論じられている。

14-146「43年度予算の規模について」では、43年度予算の規模を抑制基調と規定したうえで、予算規模の伸び率に関する二つの試案、A案およびB案について、その財源、当然増経費、政策的経費の範囲、減税の規模、公債依存度等の試算が示されている。14-147「43年度予算編成の考え方について(メモ)」は第2次概算査定局議を前に、予算編成の考え方をとりまとめたものであり、硬直化傾向の払拭による財政体質の改善、当面の経済情勢への適合、さらに福祉国家財政にふさわしい歳出内容の構成を予算編成の基本的な考え方としている。この資料では、今後5年間に公債依存度を5%程度までに低下させるという中期目標が設定されたこと、財政体質の改善に積極的に取り組むとしながらも「ただし、これは、今後やや長期間を要するので」と若干調子を落としていることが注目される。14-148「43年度予算編成の問題点」は42年12月段階の資料であるが、予算の規模を除き、予算の類型(補正要因の扱い方)、公債政策、食糧繰入、公共料金、公務員給与、予算の調整方式などでは処理方針が必ずしも固まっていないことが示されている。

最後の14-149「P. P. B. S. に関する意見」

は直接予算編成に係わる資料ではないが、財政硬直化打開キャンペーン、すなわち、予算編成のコントローラビリティ回復運動を支えている新しい、合理的かつ科学的な予算編成システムとして注目されたP. P. B. S. に関するものである。

18 昭和44年度

昭和43年度からの連続性でいえば、昭和44年度予算は財政硬直化の打開に本格的に取り組む予算編成と位置づけられて然るべきである。確かに、たとえば、財政制度審議会は三つの部会を設け、いわゆる3K問題(食管問題、医療保険問題、国鉄問題)を中心に制度改革や費用負担のあり方を集中的に審議し、43年11月下旬に揃ってその検討結果と対応策を総会に報告しているし、本年度収録資料14-152「44年度予算について」にも、「44年度予算は、財政硬直化の本格的打開に向かって歩を進めるべき課題を荷っている」との記述が見られる。

しかし、前年度と比較すると、昭和44年度予算編成をめぐる議論は明らかに変化していると思われる。財政体質の改善という基調そのものは不変であるとしても、その内容は財政硬直化の原因となっている財政制度や財政運営の改革・修正よりも、あるいは、新しい合理的予算編成方式への関心よりも、公債依存度の引下げそのものにより重点がおかれているのである。

こうした重点の変化をもたらした事情は、何よりもまず、わが国経済の順調な拡大にある。昭和43年度の経済情勢は引続き順調な上昇基調と総合収支の大幅な黒字とに恵まれ、44年度にもこの傾向が続くと見込まれた。後述のように、国際経済の先行きや根強い消費者物価の上昇に配慮して、44年度予算の基調は当初の「中立型」の想定から「警戒中立型」そして「警戒型」へとシフトしてゆくが、それでも結果的には、税の自然増収等1兆2213億円を減税1503億円、公債減額1500億円、

歳出増加9210億円に振り向けることができたのである。前記14-152によれば、第一次推計における当然増は7098億円であるから、歳出増加9210億円(15.8%)は当然増を大きく上回っている。それにもかかわらず、1500億円の公債減額により、44年度予算の公債依存度を7.2%にまで引き下げることにも成功しているのである。

こうした財源制約の大幅な緩和に加え、実際問題としての制度改革の難しさや14-162「43年度予算補正について」で説明されている総合予算主義の問題点が、財政体質の改善の重点を硬直化の打開から公債依存度の引下げに向かわせたものと推測できる。

さて、43年7月段階の14-151「予算伸率14%の構想」は44年度予算の性格を「景気中立型」と想定して財政規模等の予算のフレーム・ワークを検討・試算したものであり、国民経済計算上の財政支出との関連、一般部門と公債部門との財源関係などが論じられている点に特徴がある。すでに一部紹介した14-152では当然増・政策増経費の現状分析、「警戒中立型」予算規模の代替案比較、歳出削減の対象および考え方等が興味深い。次の14-153「『警戒中立型』予算の試案」は、総需要の伸びを適度のものとするやや控え目の財政を「警戒中立型」と定義し、自然増収1兆円、減税500億円、公債減額1500億円、歳出増8000億円という試案で総需要効果を試算している。

14-156「44年度予算編成の問題点」と14-158「44年度予算編成の基本的考え方(メモ)」はいずれも冒頭で、財政硬直化を根本的に打開するためには制度的な要因にまでメスを入れなければならないと強調しているが、44年度予算における財政体質改善の最大の目標は公債の減額にあるとしている。この点をさらに詳細に論じたのが14-157「公債減額の意義」である。

14-159「フレーム・ワークについて(43→44増加額)」は主計局で予算編成作業が進む

につれて繰り返し作成・修正される資料である。予算編成方針が閣議決定される前日の大枠14-160「44年度予算について」では、当然のことながら、ほぼ大蔵原案(44年1月7日閣議提出)に近い姿になっている。14-161「昭和44年度予算の主要問題」は主要個別経費の問題点と大蔵原案での処理方針を説明した資料で、自主流通米制度の導入、米価の据置き、政管健保の現行特例法の延長、国鉄運賃の引下げなどが注目されよう。

19 昭和45年度

本年度収録の資料は質、量ともきわめて充実しており、若干内容にまで立ち入った個々の資料の解説は容易ではない。本年度収録資料の特色を一言でいえば、大蔵省主計局内部におけるさまざまな予算編成論議の直載さ、多様性および水準の高さが明らかに読みとれることであろう。

たとえば、44年4月に作成された長文の資料14-164「45年度予算編成の構想試案」は、率直な表現で予算制度や予算編成手続きの斬新な(弥縫的な?)改革を論じたものとしてきわめて興味深い。いわく、投資特別会計の設置、地方交付税の一般会計からの「縁切り」、主計局態勢の再編成等々、引き続き景気拡大による好調な税収増の中でいかに旺盛な財政需要に対処すべきかが最大の眼目となっている。

結果的には、45年度本予算の姿は、前記資料が若干危惧の念を示したAケース(高度成長継続ケース)に近く、一般会計歳出予算規模は前年度当初比17.9%増となった。所得税減税に2461億円、公債減額に600億円それぞれ振り向けたものの、税の自然増収を中心に1兆5163億円の新規財源が1兆2102億円の歳出増加を可能にしたのである。

政府予算案の国会提出直後に作成された14-176「45年度予算の特色(未定稿)」では、法人税の引上げや公共事業国庫補助率の引下げを高く評価しながらも、公債減額が不十分

でなかったか、45年度予算で各経費の大幅増を認めため46年度以降の予算編成が難しくなるのではないかといった自省や予算膨張圧力の詳細な要因分析がなされている。

このように、45年度予算の編成は従来にもまして強い経費膨張圧力との戦いであった。14-165「今後の財政の問題点(メモ)」は、そのために税制面も含めたフィスカル・ポリシーおよび「財政の長期展望」の重要性を訴えている。特に、深刻な事態を忘れがちな好況時にこそ長期展望の明示が必要であると強調している。同様に、14-166「当面の財政問題について」は査定による経費積上げのマイクロ作業と資源配分および景気調整の要請からのマクロ作業とがピッタリ合うことが肝要だと論じている。ちなみに同資料の「中庸型」が45年度予算のフレームに近いが、公債減額構想1000億円(依存度5%)が実際には600億円に縮小され、その分減税の拡大が行われた形になっている。

資料14-167「今後の財政運営の考え方について」と14-168「『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)」はいわば主計局内部、総務課と調査課の論争である。総務課作成資料と推定される前者が、中・長期的な経済・財政展望(「財政計画」)の作成が経済成長の維持と財政硬直化の打開のために必要であると論じているのに対し、後者の調査課作成資料は、財政と経済との関係等その理論的な意味は必ずしも明らかではない現状で解決困難な問題は長期的視点を導入しても同様に解決困難である、硬直化打開には主計局内部の連携と意思統一が先決であると反論し、結論として長期財政計画は作成するメリットよりデメリットの方が大きいと主張している。

資料14-169「追加財政需要と総合予算主義」は予算補正の観点から同様に好況時における予算編成の難しさを論じたものである。すなわち、成長率の高い、変化の激しいわが国では総合予算主義を理想的な姿で堅持する

ことは容易でないとし、特に好況を反映した大幅な公務員給与引上げや恒例化した国保等の多額の精算を追加財政需要要因として指摘しているが、その一方で、年度内自然増収の歳出充当を排除する総合予算主義のビルトイン・スタビライザー機能は評価すべきとしているのである。

14-172「45年度予算の一試案(景気調整機能と資源配分機能の調和)」は一定の財源制約の下で経済情勢に対応する景気調整機能と社会資本整備等に配慮する資源配分機能との調和策を複数の試案として推計したものであるが、ここでは増収増税ではなく公債減額に振り向けることが地方交付税の伸びを高めることになるという指摘が面白い。次の14-173「45年度収支検討案」は11月末段階でのフレーム試算であり、調整分を含めても、公債減額と減税との選択では後者に明らかに重点が置かれていることがわかる。14-174「昭和45年度予算編成の問題点」は大蔵原案の編成が大詰めに近づいた段階で45年度予算のマクロ予算編成およびマイクロ予算編成の問題点・論点を包括的に提示したものである。

大蔵原案の内容がほぼ固まった時期の資料14-175「45年度予算について」は、45年度予算の性格を「警戒中立型」とし、その中で大幅な所得税減税と法人税率引上げとの組合せという租税政策、地方交付税の減額と補助金の整理、食糧・公共事業・社会保障の分野における制度・運用の改善等を45年度予算の特徴としているが、同時に農民年金制度の創設や一部経費の金額などまだ未調整の問題があることも示している。すでに一部紹介した資料14-176は45年度予算の編成を振り返って、自らその特色、問題点、予算膨張要因などを率直かつ冷静に論じたものとして読みごたえがある。

20 昭和46年度

昭和45年度とは逆に、本年度の予算編成に関しては、大蔵省主計局作成の未公表資料の

保存状況が良好でなく、収録できる資料はごく限られたものであった。そこで、やむをえず、予算編成関連資料の範囲を他の年度よりやや拡大したうえ、一部公表資料も資料編纂上の考慮からあえて収録することにした。

資料14-177「〔昭和46年度予算編成経過表〕」のように、昭和46年度の予算編成は順調に進み、昭和40年度予算以来久しぶりに年内編成となった。しかし、予算編成の順調さとは裏腹に、この編成過程においてわが国経済は大きな転換期を迎えつつあったのである。昭和40年秋以降、57カ月に及んだ戦後最長の景気拡大(いわゆるいざなぎ景気)が45年7月にはピークを打ち、物価の騰勢が続く中で業種間にバラツキはあるものの景気の後退が目立つようになった。そして、45年秋からは、一方で公共料金の凍結策をとりながら、他方で金融緩和策に転じ、さらに、46年度予算政府案決定後の46年1月から3月にかけては、財政・金融両面から相次いで不況対策がとられるに至った。

こうした景気の大屈折点で編成されたため、46年度予算の性格は景気の動向に即して弾力的に対処できる「中立機動型」と特徴づけられている。その代表的な措置が政府保証債発行限度額の弾力化と非特定国庫債務負担行為限度額の増額であり、一般会計予算規模も18.4%増(国民経済計算ベースで15.4%)でほぼ「景気中立型」とされている。なお、46年度予算では財政規模の拡大から公債依存度が5%を割り込んで4.5%にまで低下しているが、税の自然増収を中心とした増加財源1兆6335億円は歳出増加1兆4645億円と減税1689億円とにすべて充当され、公債の減額は行われなかった。

さて、資料14-178a「昭和46年度の概算要求額について」と14-178b「昭和46年度概算要求について」では、重点施策の安易な追加要求や後年度財政負担の軽視を強く戒めている点に特徴がある。次の二つの資料14-179「昭和46年度概算要求にかかる閣議了解

について」と14-180「行政管理庁長官閣議発言要旨」は一組の資料で、閣議に先立ち主計局長が大蔵大臣に事前説明・発言要請を行った際の資料と推定される。

46年度予算の編成にはいくつか特別に対処すべき問題があった。その一つが前述の機動的財政運営に関する制度・運用の改善であったが、他にも行政機構・定員の合理化、緊急公害対策の推進等が挙げられる。資料14-181「行政機構経費の合理化について」は財政体質の改善という基本目標に加え、最近の公務員給与の高率のベース・アップに特に注意を払い、一層の行政効率向上と行政コスト節減の必要性という観点から、3年5%定員削減措置に続く国・地方の行政機構の合理化および定員削減の方策を具体的に検討したものである。このような検討をベースに、14-182「公務員の給与改定に関する取扱いおよび行政の効率化の推進について」と14-186「行政機構の簡素合理化の推進について」という閣議決定がなされることになる。もう一つの緊急公害対策の推進は閣議報告資料14-185「緊急公害対策関係費」からその詳細な内容を知ることができる。公害対策の推進は昭和46年度予算の重点施策の一つであり、公害対策経費27.5%増や環境庁の新設として具体化している。

14-187「昭和46年度予算について」は省議における大臣説明資料と推定されるが、この資料からは予備費の増額も含め「中立機動型」と評される性格の根拠、歳出内容での重点施策、すなわち、児童手当制度の実施や政管健保赤字対策を中心とする社会保障、地方財政対策、過剰米処理対策、生活環境施設に重点をおいた公共事業、国鉄再建策、公害対策などが明らかにされている。次の14-188「昭和46年度予算における既定経費の整理合理化調」は46年度予算における補助金の廃止、削減、抑制、休止等の整理合理化案を集計したものである。

最後の14-189「『高福祉』関係予算の測定

について〔抄〕は、46年度予算の国会審議において、いわゆる「高福祉・高負担論」が一つの争点となっていることを受けて、福祉概念の整理・再検討、福祉指標の検討・作成そして一般会計「福祉関連予算」の選択・集計を試みたものである。

21 昭和47年度

対前年度当初比の一般会計予算規模21.8%増、うち公共事業関係費29.0%増、そして公債依存度17.0%という昭和47年度予算の編成は、46年8月のいわゆるニクソン・ショック（ドル・金の交換停止、輸入課徴金の賦課等）による国際通貨情勢の混乱と同年12月のスミソニアン会議における16.88%の円切上げ（1ドル＝308円）の影響がいかに大きかったかを物語っている。47年度予算の性格は、46年度補正予算に引き続いて、まさに円高不況対策予算であったといっても過言ではない。

しかし、財政の景気調整機能ないしマクロ予算編成とは別に、47年度予算の編成には当初から多くの課題があった。資料14-191「昭和47年度予算編成上の問題点」で指摘されているように、たとえば、老人医療費負担の軽減や年金の充実を中心とした高齢者対策が新たな課題として取り上げられており、この他にも、自動車重量税の平年度化にともなう道路等交通関係社会資本整備の処理方法、後述するように国会審議で予算修正問題にまで発展した第4次防衛力整備計画の取扱い、そして、沖縄返還協定（調印46年6月17日、復帰関係法案成立12月30日）に基づく沖縄関係予算の最終調整など重要な課題が目白押しであった。

資料14-192「47年度予算の骨格」、14-196「47年度予算の骨格」そして14-199「昭和47年度予算のフレームについての一試算」はニクソン・ショック後の46年8月25日からほぼ2週間おきに作成された47年度予算のフレーム試算であり、わずか1カ月の間ではあるが、三つの試算の比較から経済情勢の変動にとも

なう予算規模、税収予測、減税案、国債発行額などの微妙な変化を読み取ることができよう。

特に減税構想の推移が興味深い。前記資料14-192では大幅減税（甲案）として6200億円の構想が掲げられているが、14-194「減税についての考え方」はニクソン・ショック対策として主張される大幅減税の実施要求に対して、相当巨額の公債発行を前提としても大幅減税を行う余地はないと考えられ、やむを得ない場合でも2000億円台にとどめるべきだ、と反論している。9月25日作成の14-199ではその反論に沿うよう減税規模が3000億円構想に大きく縮小しているが、47年度予算における実際の減税規模は674億円、増減税相殺の純計では実は48億円の増税（新設の航空機燃料税）となっており、46年10月以降の予算編成態度の大きな変化が窺える。ちなみに、14-199における公債発行額試算は1兆4733億円であったが、47年度予算ではほぼ4800億円上回る1兆9500億円にまで増大している。

資料14-193「主なる当然増減調」は概算要求の締切り前に、主要経費別の当然増および当然減の要因を調査したものであるが、この中では46年度に比較して国債費当然増の激増ぶり（46年度284億円、47年度1198億円）が一際目立っている。この点に焦点を絞って国債費当然増の要因分析および推計を試みたのが資料14-195「国債増発に伴う47年度国債費当然増の増加」である。資料14-200「47年度一般財源の見通し」も国債増発に関連する資料で、従来は一般財源の一部を公債発行対象経費に充当できたのに対し、47年度予算では一般財源見込みの厳しさから原則として公債対象経費は公債によってカバーしなければならない状況にあることが説明されている。

さて、14-201「昭和47年度一般会計予算の修正についての蔵大臣の参議院予算委員会における説明要旨」、14-202「〔防衛関係予算の修正に関する総理発言〕」、14-203「〔防衛関係予算の修正に関する主計局事務連

絡〕」、14-204「昭和47年度一般会計予算の修正について」、14-205「昭和47年度防衛関係予算に関する議長あっせん案」および14-206「昭和47年度一般会計予算の国庫債務負担行為に係る財政法第34条の2の規定に基づく蔵大臣の承認について」は、いずれも衆議院予算委員会の審議において紛糾・中断し、議長斡旋による予算修正で決着した防衛関係予算修正問題（第4次防衛力整備5カ年計画との関係が争点となった）の関連資料である。

22 昭和48年度

財政・金融両面からの円高不況対策の実施もあって景気は46年末を谷として再び回復・拡大傾向に転じた。しかし、その後も円の再切上げを回避するためには積極的な総需要拡大策がなお必要であるとの主張が根強く、さらに、長期的視点から社会保障や生活環境施設の充実を図るといふ国民福祉向上の推進も重要な課題として認識されていた。「日本列島改造論」に象徴される田中新内閣（47年7月成立）の前向きの姿勢もこうした積極財政を支える大きな要因となったといえよう。その反面、景気回復にともない47年秋から卸売物価が先行する形で物価上昇傾向が顕著となり、インフレ対策にも重点をおかざるをえなくなった。48年度予算が円・福祉・物価という調整し難い三つの重要課題を同時に担ったトリレンマ予算と評された所以である。

48年度本予算の規模は対前年度当初比で24.6%増、過去20年間の最高の伸び率であり、特に生活環境施設整備を中心とした公共事業関係費の32.2%増と年金制度の画期的充実（5万円年金の実現や物価スライド制の導入）を柱とした社会保障関係費の28.8%増が注目に値する。このように48年度予算が規模および内容の点でいわゆる積極財政であることは間違いのないが、国民経済計算ベースでは国・地方合わせた増加率は16.6%（名目成長率見直し16.4%）と見込まれ、インフレ対策にも配慮した「中立型」予算とされた。

前述のような一般会計規模の大幅な拡大は概算要求の段階ですでに承認されていたといえてよい。48年度の概算要求では、新内閣成立後いまだ日も浅いという事情が特に考慮され、特に重要な施策に係る予算については9月末日までの追加要求とシーリングの30%増への引上げが認められたからである。48年度の概算要求は9月末で未提出の食糧管理特別会計繰入等を含め、事実上3段階の要求となった。資料14-210a「昭和48年度一般会計概算要求額調〔機関・機構等新設要求〕〔抄〕」から14-211b「〔昭和48年度一般会計概算要求額調（主要経費別）〕」まで概算要求関係の資料が多いのはこのためである。

前述のように、48年度予算の編成においては早い段階から年金制度の充実、生活環境関連社会資本の整備、列島改造の推進等の新規政策経費の大幅増が要請されていた。他方、14-213「48年度予算について」にみられるように、景気の回復により相当程度の自然増収は見込めるものの政策増経費の拡大のためには既定経費当然増の削減や安定財源の確保が不可欠と考えられていた。時期的にはそれ以前の14-208「経費の整理合理化案」および14-212「48年度当然増の内容」で既定経費や当然増経費の詳細な内容分析、削減案などが検討されていたのも首肯できる。

これもやや前の段階の資料となるが、14-209「48年度予算の問題点」が財源確保上の問題点を明確に示している。それは、いわゆる「スキマ」（一般財源を公債対象経費に充当できる余地）の縮小であり、赤字公債の発行を避けるためには思い切った既定経費の削減合理化が必要であると論じている。

47年9月末作成の資料14-214「48年度予算編成上の問題点」になると、48年度の経済・税収見通しがある程度明らかになると同時に、48年度予算の規模・性格の方向づけも次第に具体性を帯びてくる。高成長期における大型・積極型予算の編成について、景気調整論やインフレ対策論からの批判は予想し

ながらも、公共福祉部門の拡充という方向に沿うものであれば、ある程度大型・積極予算になることに躊躇しなくてもよいのではないかと論じている点や2兆円もの税収増が期待される時期に赤字国債を発行するような財政運営は赤字財政の恒久化にほかならないと指摘している点が注目される。この資料で検討・試算された予算規模、減税構想、当然増・政策増経費、公債発行額などを部門別に示したのが14-215a「一般部門48年度主要増減」と14-215b「48年度公債部門」である。最後の14-216「48年度予算のフレーム等について」では、まず、公共優先の経済運営による経済構造の転換という観点からは一般会計の伸び率自体は必ずしも気にする必要はない

という考え方を紹介したうえで、14兆円を相当上回る規模になるとインフレ予算の非難を受けるおそれがあると指摘している。そして、景気回復の本格化にともない税の自然増収が2兆円を大きく上回る可能性もでてきたため、いわゆる「スキマ」が以前よりも改善されていること、予想される減税規模の拡大要求に対して2500億円程度にとどめることなどが述べられている。この11月下旬の段階で二次推計(A)が実際の一般会計予算規模とほぼ等しいが、公共事業関係費の伸び率想定はまだ実際を3%程度下回っている。

この積極財政、トリレンマ予算と評された48年度予算が成立して6カ月後に中東戦争が勃発し、第一次石油危機に見舞われる。