

IMES DISCUSSION PAPER SERIES

福田財政の研究
財政赤字累増メカニズムの形成と大蔵省・日本銀行
の政策判断

いで えいさく
井手英策

Discussion Paper No. 2017-J-2

IMES

INSTITUTE FOR MONETARY AND ECONOMIC STUDIES

BANK OF JAPAN

日本銀行金融研究所

〒103-8660 東京都中央区日本橋本石町 2-1-1

日本銀行金融研究所が刊行している論文等はホームページからダウンロードできます。

<http://www.imes.boj.or.jp>

無断での転載・複製はご遠慮下さい。

備考：日本銀行金融研究所ディスカッション・ペーパー・シリーズは、金融研究所スタッフおよび外部研究者による研究成果をとりまとめたもので、学界、研究機関等、関連する方々から幅広くコメントを頂戴することを意図している。ただし、ディスカッション・ペーパーの内容や意見は、執筆者個人に属し、日本銀行あるいは金融研究所の公式見解を示すものではない。

福田財政の研究 財政赤字累増メカニズムの形成と大蔵省・日本銀行の政策判断

いで えいさく
井手英策*

要 旨

本稿では、戦後日本財政の性格を方向づけた、福田赳夫と深いかかわりのある一連の政策選択、すなわち「福田財政」が、どのような特色を持ち、日本の財政史においてどのように位置づけられるのかを論じる。その際、研究史の空白を埋めるにはとどまらない、相互に関連する以下の2つの課題を起点として、政府債務の累増メカニズムの一端を解き明かしていく。1つ目は、「30年の時を隔てて復活した高橋是清の財政哲学」という視点とかがわっている。福田は高橋の財政思想に心酔し、高橋財政期を、景気回復と財政健全化を両立させた理想の時代ととらえていた。そこで、高橋財政の政策体系がオイルショックの前後期に再び採用されたことの歴史的な帰結を問う。2つ目の課題は、福田財政の側から光を当て、「高橋是清が存命だったら日本の財政はどうなったのか」というhistorical ifを逆照射することである。福田は、異なる歴史状況のもと、高橋が存命であれば実践したであろう方法によって、国債発行と財政の健全化を両立させようとした。だが、政策判断の動学的な非整合性が起き、特定の政治的リーダーシップに依存した、属人的な財政健全化が限界を持つものであることが明らかになった。

キーワード：福田赳夫、高橋是清、健全財政、財政硬直化打開キャンペーン、2兆円減税、ハーヴェイロードの前提

JEL classification: H61、H83、N45

* 慶応義塾大学経済学部教授 (E-mail: ask_ide@econ.keio.ac.jp)

本稿は、日本銀行金融研究所からの委託研究論文である。執筆に際し、同研究所の森田泰子さん、大貫摩里さんからは、細やかで温かいご配慮を頂き、また、旧知の所員のみなさんとも時間を共有することができ、とても嬉しかった。さらに、査読者の方々は、有益なコメント、批判をくださったし、重岡希さんにも校正で大変お世話になった。以上のご厚情にもかかわらず、誤りが残るとすれば、その責任は当然わたしに帰するが、それでもなお、みなさんに心からの感謝の気持ちをお伝えしたい。むろん、本稿に示されている意見は筆者個人に属し、日本銀行の公式見解を示すものではない。

目次

1. はじめに:高橋是清から福田赳夫へ.....	1
2. 国債発行の再開、そして、緊縮財政への転換の足跡.....	4
(1)昭和 40 年度予算における歳入見積もり問題と非募債主義の「放棄」.	4
(2)日本銀行の中立性と市中消化の原則	7
(3)「ケインズ理論を地でいったような財政運営」の実態	11
(4)租税政策の転換と国際収支制約、金融界からの圧力	13
3. 加速する逸脱:オイルショック後の福田財政の展開	17
(1)オイルショック後の財政運営	17
(2)福田の「健全財政」への闘い	21
(3)2 兆円減税へ.....	25
(4)赤字国債大量発行の時代へ	29
4. おわりに:福田財政がもたらしたものと今日への示唆	31
参考文献	38

1. はじめに：高橋是清から福田赳夫へ

戦後の日本財政史を語るうえで、福田赳夫ほど重要でありながら、看過されてきた財政家は少ないのではないだろうか。

政治家としての福田をめぐるのは、自身の手による回想録のほか、評伝の類に属する多くの書物が存在する¹。また、大蔵省や日本銀行（以下、日銀）の手によって編まれた通史²では、福田が政権を担当した時期の財政金融政策の概要が説明されている。しかしながら、戦後日本財政の性格を方向づけた、福田と深いかかわりのある一連の政策選択——ここでは「福田財政³」と呼ぶこととしよう——が、どのような特色を持ち、日本の財政史においてどのように位置づけられるのかについて、これらを体系立てて論じた研究は、ほぼ皆無とってよい。

福田は、積極、緊縮、2つの顔を持つ財政家である。福田が大蔵大臣として編成にかかわった昭和40年度補正予算において、財政法制定後、初の国債発行に踏み切られたことは、広く知られている。その後、福田は、昭和43年に蔵相の座に返り咲いたが、緊縮財政へと踵を返し、実績ベースで国債依存度をピーク時の15%から4.2%にまで引き下げることに成功した⁴。

石油危機が日本経済を襲ったのは昭和48年10月である。田中角栄首相に請われ、三度目の蔵相の任についた福田は、「狂乱物価」の用語を編み出し、「日本経済全治三年」の名言を携えながら、物価抑制をめざして緊縮政策に当たった。しかしながら、同じ在任期間中に田中が主張する2兆円減税案を受け入れ、後に述べるように、後年の財政運営に大きな禍根を残す決断をしたのも福田、その人であった。

福田が首相の座を射止めたのは昭和51年12月のことである⁵。順調な日独経

¹ 福田自身の回顧としては、日本経済新聞出版社 [2007]、福田 [1995]、福田に関する資料を整理した大蔵省大臣官房文書課編 [1966]、福田政権に焦点をあわせた清宮 [1984]、評伝である浦田 [1978]、河野 [1966] など存在する。ただし、いずれもアカデミックな福田財政の分析とは異なることはいままでもない。

² 例えば、大蔵省財政金融研究所財政史室 [1998]、大蔵省財政史室 [1996]、大蔵省百年史編集室 [1969]、日本銀行百年史編纂委員会 [1986] など。

³ 後述する高橋財政の場合、藤井真信が大蔵大臣を担当した短期間の断絶はあるものの、昭和6年12月から昭和11年2月に至る連続した期間が分析対象とされている。これに対し、本稿は、昭和40年6月から昭和53年12月にかけて福田が蔵相や首相に就任した期間に光を当てつつも、福田の政策選択が直接に影響したり、反対に影響されたりする前後の時期も含めて「福田財政」の分析対象としている。福田の政策意図の変化と政府債務の増大との動的な関係を理解することが狙いである。

⁴ 本稿で用いる国債依存度は、以下の資料を用いている。

<https://www.mof.go.jp/jgbs/reference/appendix/hakkou01.pdf> (2016年7月18日アクセス)

⁵ 本稿では福田が蔵相時代の政策に焦点をあわせている。ただし、結論部分において、

済に対する国際政治の圧力が強まるなか、日独機関車論が打ち出され、ロンドン・サミット、そしてボン・サミットを経て、日本政府は実質 7%成長の国際公約を行うに至った。この期間中、公共投資の増大は顕著であり、国債依存度、国債残高の双方が急激に増大していった。同時に、国際的にみて突出して高い公共投資水準もまた、日本財政に刻印されることとなった。こうしたできごととも福田との深いかかわりのなかで起きたできごとである。

慎重を期していえば、景気循環に即しながら積極と緊縮を繰り返すのは、ケインズ的な政策レジームのもとでの標準的な選択である。その意味では、福田の政策運営はオーソドックスなフィスカル・ポリシーとあってよいかもしれない。しかし、問題は、フィスカル・ポリシーが本格化していくまさにその過程⁶にあって、積極と緊縮の振幅が少しずつ、しかし非対称なかたちで大きくなり、結果的に高度経済成長期以降、類例のない大規模な政府債務が生み出されたことである。

後に大蔵省事務次官を務めた吉國二郎は、初期福田財政についてこう述べている。国債依存度を迅速に引き下げたのは「福田さんの非常に偉いところ」で、「まさにケインズ理論を地でいったような財政運営」だった、と⁷。しかし、その後、2兆円減税による歳入欠陥が問題となった昭和 50 年度、そして福田が積極的な公共投資に打って出た昭和 52～54 年度予算において、国債残高の対 GDP 比も、国債依存度も、それ以前とは明らかな断絶を示すこととなった。これらの政策運営が後に「増税なき財政再建」を余儀なくしたことは周知のとおりである⁸。

本稿は、福田の財政運営に光を当てつつ、フィスカル・ポリシーの端緒期に政策の「振幅」が広がった理由、すなわち、政府債務が累積する政治的なメカニズムを解き明かすことを第 1 の目標としている。そのうえで、単に研究史の空白を埋めるにとどまることなく、相互に関連する 2 つの視座を起点として、

福田が首相になった時期の政策運営について言及を行う。

⁶ 戦後日本の財政運営において、公債発行に頼った歳出拡大とその後の税収増加によって国債依存度を引き下げる「典型的なフィスカル・ポリシーのパターン」があらわれるのは石油危機以降とする見方がある（林 [1992] 137 頁）。本稿では、すぐ後に述べる政策担当者の回顧を考慮に入れつつ、国債発行再開期の政策運営にまで分析射程を広げて、戦後におけるフィスカル・ポリシーの開始期の財政運営を追跡する。また、以上の定義にもとづき、財政政策一般と区別して、「公債発行に頼った歳出拡大とその後の税収増加によって国債依存度を引き下げる」政策パッケージをフィスカル・ポリシーと呼ぶ。

⁷ 財務総合政策研究所「昭和 42～44 年の主税局行政」20～21 頁。以下、断りがない限り事務次官は大蔵省のそれをさす。

⁸ 増税なき財政再建期の財政運営については、宮島 [1989]、井手 [2012] を参照。

現代の財政問題に通ずる示唆を導出することを試みる。

1つ目の視座は、福田の壮年期の経験とかかわっている⁹。実は、時の大蔵大臣であった高橋是清が陸軍と鋭く対立し、のちの2・26事件の遠因となったことで知られる昭和11年度予算編成過程において、陸軍予算の査定を行っていた担当主計官、その人こそが、若かりし頃の福田赳夫であった。

福田は、高橋是清の財政思想に強い影響を受けていた¹⁰。同時に、福田は、高橋財政の時代を、国債発行による景気回復と財政の健全化を両立した理想の時代だにとらえていた¹¹。後に「正しく高橋是清、福田赳夫の考え方でやっていけば、国力増進に大きな役割を果たす」、こう福田は豪語したが(福田[1995]170頁)、この確信こそが、昭和40年度補正予算において国債発行に踏み出しつつも、その後のかじ取り次第で均衡財政への回帰が可能だと福田に判断させた決定的な理由だった。このように、「30年の時を隔てて復活した高橋の財政哲学」という視点から福田財政を評価することが、本稿の1つ目の課題である。

2つ目に、以上と関連して、高橋財政以降の歴史的経路についても考えてみたい。それは、「高橋是清が存命だったら日本の財政はようになったのか」というhistorical ifとかかわる。日本国民の多くは、高橋を愛し、財政運営における彼の手腕のうちに希望を見出していた¹²。そして、福田は、異なる歴史状況のなかではあるものの、まさに高橋が存命であれば実践したであろう、まさにそのようにふるまおうとし、国債発行と財政の健全化を両立させようとした。この政策運営過程をていねいに追跡しておくことにより、以上のhistorical ifに対する1つの回答、より限定的にいえば、政府債務を削減ないし累積させる歴史通貫的な「条件」についての示唆を私たちは得ることができるだろう。福田財政を通じた高橋財政の歴史的な逆照射、これが2つ目の課題である。

⁹ 高橋と福田の関係について言及したものとして、山口[1987]がある。

¹⁰ 陸軍と対峙し、俗にいう「36時間閣議」を経て、昭和11年度予算の編成が終了して帰途につく高橋や福田に対し、大蔵省詰めの新聞記者が官邸前に多数出迎えて「万歳、万歳」と励ましてくれたことは、最晩年にあっても「鮮明に覚えている」と福田は回顧している(福田[1995]38頁)。

¹¹ 福田は、「高橋是清大蔵大臣は救国国債を発行し、景気が回復した時点で公債漸減政策をとった・・・高橋財政は二・二六事件で終わったが、佐藤首相との話でも、公債発行によって難局を打開するというあの方式以外に策はないということで了解を得た」と述べている(福田[1995]166頁)。

¹² 大内兵衛は、「この人に頼めば、すでに老朽となりつつあった日本財政にもなお『健全さ』が何程か保たれるかもしれぬという一縷の希望をいただいた」と述べ、「高橋さんは日本財政の最後の守護者であり、健全財政の最後の護持者であった」と指摘したうえで、「かの高橋さんの写真のみはどこにでも、おそらくは大蔵省の大臣室にさえ、堂々とかがげて置いてもよいと私は思う」と賞賛した(大内[1975]230～232頁)。

以上の問題意識のもと、以下では、大蔵省と日銀の一次史料にもとづいて、フィスカル・ポリシーが本格化する時期にみられた「政府債務の累積メカニズム」の一端を解き明かすこととしたい。

2. 国債発行の再開、そして、緊縮財政への転換の足跡

(1) 昭和40年度予算における歳入見積もり問題と非募債主義の「放棄」

国債発行が再開された昭和40年度補正予算の前後の時期、日本経済は深刻な停滞を余儀なくされていた。昭和40年に入って日銀は、公定歩合を1月、4月、6月と段階的に引き下げていた。しかし、賃金や資本コストの上昇、企業財務の悪化、消費者物価の上昇を背景に、商品の過剰供給、企業収益の悪化が顕著であった¹³。加えて、3月に山陽特殊製鋼が倒産し、5月には山一証券の破たんがささやかれるようになった。

こうした経済の不振は、昭和40年度予算の歳入見積もり問題となってあらわれた。主税局は、毎年度の予算編成過程において、伝統的に固めの税収見積もりを行ってきた。これに対して、当時の蔵相であった田中角栄は、自然増収分を目一杯盛り込んだ税収見積もりを立てるよう、同局に強く求めた。その結果、主税局は、当初3,400億円の自然増収を見込むにとどめていたが、この数値が4,647億円へと積み増され、減税分を割り引いてもなお、3,830億円の自然増収を予定することとされたのであった¹⁴。

ところが、日銀の相次ぐ利下げにも示されるように、昭和40年の年初来より景気の停滞が顕著になり、1、2月頃には税収不足が明らかになったことから、昭和40年度税収の一部を繰り上げるという緊急避難的措置が取られることとなった¹⁵。この煽りを受けて、同年度予算は、4月段階で1,000億円程度の税収の見込み違いが明らかになっていた。

昭和40年度予算の税収不足が話題になり始めた4月から5月にかけて、大蔵省内では、主計局、主税局、理財局、銀行局の幹部間でいくつかの問題が検討されていた¹⁶。第1は、歳出の執行抑制である。政府は執行段階で歳出の1割留保によって財政均衡を維持することをもくろみ、後に6月1日の閣議で口頭了解された¹⁷。第2は、財政投融资（以下、財投）による財政負担の肩代わりで

¹³ 「昭和40年5月12日衆院大蔵委 最近の金融経済情勢」、日本銀行アーカイブ資料『宇佐美総裁講演・挨拶原稿 2（12年移管）』9150。

¹⁴ 財務総合政策研究所「昭和38～40年の主税局行政」30～33頁。

¹⁵ 財務総合政策研究所「昭和40～42年の主計局行政について」1～2頁。

¹⁶ 財務総合政策研究所「昭和40～41年の理財局及び銀行局行政について」26～27頁。

¹⁷ 実際には、省内では実施計画の作業を遅らせるよう主計局総務課長から指示が出されており、5月中には留保が行われていた。その前提として省内論議があったわけで

ある。一般会計予算はさまざまな機関に出資を行っているが、この支出を財投が肩代わりする可能性についての検討が進められた。第3は、日銀信用の活用である。後に再述するが、財投の財源を捻出するために、資金運用部の手持ち金融債を日銀に売却し、財源確保を図る措置が検討されていたのである。

以上の議論が行われた4、5月頃には、歳入欠陥への懸念はあったものの、景気がそれほど深刻に落ち込むとは省内で考えられていなかった¹⁸。だが、山一証券の破たんがささやかれるようになるなど、次第に「景気対策上、相当なことをしなければならぬという考え方」（安藤 [1987a] 52頁）が支配的になっていった。こうして財政法制定後初となる、一般会計での国債発行が議論されるようになった。

当時の主計局長であった谷村裕は、これ以前に2度、ケインズ的な財政政策の可能性について議論を行った経験を持っていたようである¹⁹。1度目は、昭和33年の不況時、2度目は、税収の増大が顕著になり、昭和37年不況をはさんでオリンピック景気へと向かう昭和35～37年の時期である。

この2度の機会に対し、大蔵省は国債の発行再開に消極的なスタンスを維持していた。1度目の時には、景気後退が一過性のものと思われ、また、占領期が終わって数年しか経っていない段階で、財政の規模を大きくすると際限なく歳出が拡大すると考えられた。ゆえに、谷村は、カウンターシクリカルな財政運営、フィスカル・ポリシーへの転換に否定的な態度を取った。「転換期論」が論壇を賑わせた2度目の時も同様であった。財政の分配面、特に十分に発展していない部門への分配が議論の俎上に載せられ、たとえ好景気であれ、民間経済の規模に見合った財政の規模を維持することの重要性が論じられた。いわゆる財政の質的機能論である。

このように、昭和30年代を通じて大蔵省は、フィスカル・ポリシー論とは一定の距離を取っていた。しかしながら、谷村自身も回顧しているように、これを反対側からみれば、昭和30年代の省内論議を通じてケインズ政策に対する理解がそれなりに深められたということでもあった²⁰。このような知的蓄積のうえに重なったのが、財政運営面での抜き差しならない状況だった。昭和40年度予算に至る過程において、健全財政は少しずつ形骸化を重ねており、同年度予

ある。

¹⁸ 財務総合政策研究所「昭和40～41年の理財局及び銀行局行政について」26頁。

¹⁹ 財務総合政策研究所「昭和40～42年の主計局行政について」11～12頁、25～26頁。なお、国債発行論それ自体は、これ以降、繰り返しあらわれている。国債発行論の概要については、大蔵省財政史室 [1998] の各年度予算の説明を参照。

²⁰ 財務総合政策研究所「昭和40～42年の主計局行政について」26～27頁。

算において、そうした手法はほぼ限界に達していた。

財政法制定以降、政府が非募債主義を取ってきたことは周知の事実である。しかし一方で、非募債主義の理念からの逸脱とも受け取れる修正が積み重ねられてきたこともまた事実であった。例えば、昭和 28 年度の財投計画では、資金運用部が特別減税国債 200 億円を引き受け、また保有していた国債 181 億円を日銀に売却したことがきっかけとなって、揚超だった国庫対民間収支は、最終的に 1,302 億円の散超を記録した。また、従来的一般会計からの繰入れが改められ、国立病院特別会計や国立大学特別会計が資金運用部からの借入れを行えるように変更された²¹。一般会計の均衡には執着しつつも、財政全体としては支出超過となる状況はすでに生み出されていたわけである。

このような流れのなかで、昭和 40 年度の予算編成では、国債整理基金への繰入れを減額する措置が取られた。財政法第 6 条では、決算剰余金の 2 分の 1 を下らない額を翌々年度までに公債や借入金の返済に充てなければならないとされていたが、これを 5 分の 1 に繰り下げるという特例措置が取られたのである。

それだけではない。公庫・公団などへの出資金のために一般会計から産業投資特別会計に繰り入れられていた額を大幅削減し、この出資の減額を利子補給に切り替えることで補てんしつつ、全体としては予算の節約を図るという措置も取られた。公債発行前夜という意味で、昭和 40 年度予算は「均衡財政の最後の予算」であったが、「実質は崩して」いたというのが実態だったのである²²。

このように、省内論議の蓄積とドッジ・ラインが定めた財政全体の均衡という原則からの逸脱を背景に、大蔵省内では公債発行への認識レベルでの地ならしは、相当程度進んでいた。谷村が「とてもいけないというほどかたくなであったかといえ、私は事務当局もそんなかたくなじゃなかったと思うんです。私が 4 月 23 日に入っていったときの私の気持ちは、公債発行するつもりで当然이었습니다」と述べ、「国債不発行の大原則なんてのは、要するに戦略戦術」だとい切ったのも、理由のないことではなかったのである²³。

歳入欠陥への懸念がますます強まるなか、1 割留保の閣議了解から 2 日後の 6 月 3 日、蔵相に就任したのが福田赳夫である。谷村は、大蔵大臣の交代が明らかになるとすぐ、蔵相就任前の福田に会い、「経済全体の情勢から見て、いままでと違った考え方でいってよろしいかと思えます」と伝えた²⁴。福田が就任直

²¹ 後に谷村は、これらの借入れを「非募債主義転換への試みとして、私自身手がけた」と述べている（谷村 [1988] 105 頁）。

²² 財務総合政策研究所「昭和 40～42 年の主計局行政について」36 頁。

²³ 財務総合政策研究所「昭和 40～42 年の主計局行政について」33 頁。

²⁴ 財務総合政策研究所「昭和 40～42 年の主計局行政について」34 頁。

後の記者会見において「時期は別としていずれ公債発行に踏み切らねばならないと思う²⁵」と述べ、閣僚としては初めて公債発行に積極的な発言を行ったのもこうしたやりとりを踏まえてのことであった。

福田の蔵相就任は明らかなターニング・ポイントだった。蔵相就任からわずか半月後の6月18日、「公共事業の支出促進」という「1割留保」とは正反対の方向性が閣議で検討される。そして、7月27日開催の第4回経済政策会議において、1割留保の撤回が正式に決定され、同じ場で、公債の発行を準備することが表明されるに至るのである²⁶。

(2) 日本銀行の中立性と市中消化の原則

まず、予算編成方針で「一般会計の均衡」という「健全財政²⁷」の理念が謳われるのが日常だった時代は、終わりを告げた。「投資部門の財源の一部は借金で賄っても、経常部門の収支は絶対に均衡——ある程度の経常余剰を出すことを含めて——でなければならぬという新しい意味での均衡財政原則」（谷村 [1988] 107頁）がここに打ち立てられることとなったのである。

「一般会計全体の収支均衡」という古典的な健全財政基準が放棄されたとたん、その基準は、相対的な価値基準とならざるをえなかった。ここで蔵相に就任した福田が強調したのが「国民経済と調和のとれた規模と内容の予算」という視点であった。そして、まさにこの視点こそ、軍部予算を一定の水準に抑えこむために高橋是清が繰り返し強調した論理——「予算も国民所得に応じたものを作らねばならぬ²⁸」（津島 [1962] 275頁）——にほかならなかつた²⁹。

1節（はじめに）でも述べたように、福田は明らかに高橋是清の存在を意識していた。そして、高橋財政期の経験から、国債の日銀引受けを排除することが、財政運営上、重要だと認識していた（福田 [1995] 168頁）。現実には、高橋財政の核心である日銀引受け、財政のファイナンスをめぐるっては、国債発行をめぐる議論の一大争点となった。

²⁵ 昭和40年6月4日付朝日新聞朝刊。

²⁶ 財務総合政策研究所「昭和40～42年の主計局行政について」31～32頁。

²⁷ 「健全財政」は、「大蔵官僚の作文のなかから生まれた標語」であり、昭和9年7月に高橋の後を継いで蔵相を努めた藤井真信の「一枚看板」だった（今村 [1950] 278頁）。この点は、高橋是清が2・26事件で殺害される伏線となった昭和11年度予算編成時の事務次官だった津島寿一の回顧とも平仄があっている（津島 [1962] 215頁）。

²⁸ 当時、しばしば新聞で使われた「国防と財政の調和」という用語も興味深い。

²⁹ 福田は、財政制度審議会で「本来健全財政とは、その規模、内容において国民経済とバランスがとれた財政をいう」と発言した（大蔵省大臣官房文書課 [1966] 27頁）。谷村は、この言葉を受けて、「だから高橋（是清）先生の話が出てきたんだよね、そこで」と発言している（同43頁）。

この論点を議論するためには、まずは日本銀行法（以下、日銀法）の改正論議を一瞥しておく必要がある。政府と日銀の政策的な役割分担に関して、かねてから金融制度調査会を舞台に活発な議論が行われていたが、昭和35年9月に出された答申のなかでは、明確な方向性が示されないままに議論が終止していた。棚上げ状態だった日銀法の改正をめぐって、昭和39年3月9日の参院予算委員会において、山際正道日銀総裁がなるべく早い機会の法改正を希望し、田中角栄大蔵大臣も早い機会の成案を希望する旨、答弁していた（日本銀行百年史編纂委員会〔1986〕273頁）。

議論は4月頃から検討が開始されたようであるが、大きく事態が動いたのは、大蔵省の高橋俊英銀行局長が日銀法改正案を次の通常国会で提出したいと発言した7月22日以降のことである（日本銀行百年史編纂委員会〔1986〕275頁）³⁰。その後、秋から冬にかけて、議論に少しずつ進捗がみられるようになっていった。

10月15日に日銀から大蔵省に日銀法改正案の第1次案が手交された。ここでは、旧日銀法の第22条第2項に「日本銀行ハ国債ノ応募又ハ引受ヲ為スコトヲ得」として定められていた日銀引受けの文言が、日銀の通常業務のなかから削除されていた³¹。これに加えて、この素案のなかには、「対政府信用という項目が設けられ、「償還期限が1年を越える国債の応募もしくは引受または政府に対する期限1年を越える貸しつけを行うことができない」との禁止規定が盛り込まれていた。

大蔵省側は、素案を手交する前の段階から、「対政府信用に対する制限を中央銀行の制度として規定することは管理通貨制度の本質からみて矛盾、必要があればそれは財政法の問題として考えるべきである」という意見を日銀に伝えていた³²。この意見が通り、最終的には対政府信用の禁止規定は削除された一方、旧日銀法において通常業務のなかに置かれていた日銀引受けの規定もあわせて

³⁰ 日銀内の支店長宛通信によると、「大蔵省の人が新聞記者に語ったのが出たもので、その限りにおいては全く突然のもの」であった。だが、日銀に「なるべく大巾な中立性を与える」という方向性が示唆されており、同行としては「未だ公式に充分討議してはおりませんが、大蔵省のいうように中立性を大巾に与えられる方向で良い案が出来るならば結構であり、兎も角共同研究を始めようという方向」であった。「昭和39年7月24日 日銀法改正問題について」、日本銀行アーカイブ資料『部長私信 昭和39年～昭和40年(1)』49369。

³¹ 「39.10.14 業務に関する条文案」、日本銀行アーカイブ資料『大蔵省との連絡折衝 昭39.7～40.3』10005。なお、日銀は8月頃に日銀引受けに反対する方針を行内で固めていた（日本銀行百年史編纂委員会〔1986〕181頁）。

³² 「昭和39年8月10日 日銀法改正問題について(その2)」、日本銀行アーカイブ資料『部長私信 昭和39年～昭和40年(1)』49369。

削除される方針が示されることとなった。

このように、国債の発行再開に先立って、大蔵省と日銀の間で日銀引受けを業務規程から削除する合意が整っていたことは、国債の発行形態をめぐる議論を行ううえで大きな意味を持ったものと思われる。ただし、財界や学界を中心に日銀引受けによる思い切った国債発行の必要性が指摘され、また、国債の市中消化がはたして可能かという点が問題視されていた（日本銀行百年史編纂委員会〔1986〕182頁）。

日銀側では、依然として、大蔵省内に日銀引受けを支持する動きがあったとみていたようであるが（日本銀行百年史編纂委員会〔1986〕180～181頁）、少なくとも、主計局に限定していえば、日銀引受けの実施について否定的な見解を持っていた。というのも、赤字国債の発行を行い、かつ、日銀引受けを行えば、財政法の原則が2つ同時に崩れるため、どうしてもこれは回避すべきだと考えられたからである³³。

このような流れを踏まえて、昭和40年8月17日の財政制度審議会第2回総会において、「私は日銀引受けというような形は避ける考えであります」という福田の基本方針が示され³⁴、10月27日に開催された第1小委員会に提出された「財政制度審議会第1小委員会報告案」では、「市中消化よりもむしろ日本銀行引受けの方が望ましいという考え方もある」としながらも、国民に与える心理的影響、国際的な信用、安易な公債発行と財政膨張といった3点から、日銀引受けを回避する方針が明らかにされるのである³⁵。

以上のように、福田財政の出発点において、中央銀行が財政を直接ファイナンスする方法は回避されることとなった。日銀が直接国債を引き受けた高橋財政期とは異なり、銀行や証券会社からなるシンジケート団（以下、シ団）が国債を引き受けるという市中消化原則がここでは重視されたわけである。ただ歴史を繰り返すのではなく、高橋財政期の最も問題の大きな政策選択であった日銀引受けを退けながら、「国民経済と調和のとれた規模と内容の予算」が追求さ

³³ 財務総合政策研究所「昭和40～42年の主計局行政について」46頁。ちなみに、当時、赤字国債か、建設国債かという点は、大蔵省内で議論を呼んだようである。谷村は、「要するに後の節度の問題はどっちへ転んだって同じこと」だと考えていた。最終的に赤字国債としての発行が決定されたのは「全く大臣のご判断でそうなった」のであり、「主計局は建設公債の方がいいよというのが多数説だった」という（財務総合政策研究所「昭和40～42年の主計局行政について」45頁）。

³⁴ 「昭和40年8月17日 財政制度審議会第2回総会議事速記録」、日本銀行アーカイブ資料『財政制度審議会関係 昭和40年 1/2（7月～9月）』49391。

³⁵ 「昭和40年10月27日 財政制度審議会第1小委員会報告案（未定稿）—財政運営の基本的方向について—」、日本銀行アーカイブ資料『財政制度審議会関係 昭和40年 2/2（10月～12月）』49392。

れることとなったといえよう。

日銀引受け回避という大勢への合意が整うなか、国債の発行再開が宣言された昭和40年7月前後の時期で最も懸念されたのは、市中消化が速やかに行われるかどうかという点だった³⁶。大蔵省はこれに悲観的であり、6月の時点で、戦前、大規模に行われていた資金運用部資金を活用した国債消化の可能性を理財局で検討していた。資金運用部では2,000億円を越える金融債が保有されていたが、先にも触れたように、これを日銀に売却することで原資を作る方向性が模索されたのである。

ただ、理財局幹部は、日銀が資金運用部保有の金融債を買い入れ、これを国債の消化資金に充てるということは、事実上、日銀引受けとの違いがなくなるのではないかと懸念していた³⁷。ところが、こうした懸念をよそに、日銀は8月中旬の段階で、歳入不足を補うため、資金運用部と市中から政府が資金調達を行うことを基本線としつつ、資金運用部保有の金融債を日銀が買い入れることもやむをえないとする態度を決定した（日本銀行百年史編纂委員会〔1986〕181頁）。10月29日に開かれた大蔵・日銀懇談会の席上では、1～2月期の市中消化はせいぜい1,000億円が限度であり、残額は資金運用部で引き取るしかないことが日銀から指摘され、同時に、資金運用部保有金融債の日銀買入れについても速やかに合意が得られることとなった³⁸。

懇談会では、発行後1年を過ぎた債券の買入れの扱いをどうするのか、日銀が金融債を保有している間に満期を迎えた場合の借換えをどう処理するかなどの問題点も示された。この時の議論について、当時、理財局長、銀行局長を務めた佐竹浩は、「そういうもの一さいをふくめて日銀としては、支障のないようにやりましょうというぐらいきわめて協力的だった」と振り返っている。「とにかく日銀引受で国債を出されることを中央銀行としては非常にいやがっておった・・・そういう基盤があったもんですから、運用部の保有金融債を引取することもすらすら話がいった³⁹」のであった。確かに日銀は最優先課題である日銀

³⁶ 11月18日に開かれた第1回国債発行懇談会では、2,600億円という国債発行予定額、市中消化への期待が福田から示された。だが、発行条件が決まる前に金融機関、証券会社ごとの引受けシェアが決められるなど、財政当局の焦りは明白であった。日銀の政策委員会ではこの点への不満が委員から表明され、引き受けたくないものを引き受ける以上、周到な事前交渉が必要であるとして、大蔵省への批判的な意見が出されていた。「昭和40年12月10日（金）政策委員会議事録 議事録細目」、日本銀行アーカイブ資料『議事録（細目） 昭和40年12月』84592。なお、国債発行懇談会の構成などに関しては、日本銀行百年史編纂委員会〔1986〕185～188頁を参照。

³⁷ 財務総合政策研究所『昭和40年～41年の理財局及び銀行局行政について』32頁。

³⁸ 財務総合政策研究所『昭和40年～41年の理財局及び銀行局行政について』77頁。

³⁹ 財務総合政策研究所『昭和40年～41年の理財局及び銀行局行政について』78頁。

引受けを回避することに成功した。だが、逆にいえば、このようなスタンスは、第二義的とみなされた政治課題への妥協によって、債務累積への道を切り拓く可能性を示唆するものでもあった。

(3) 「ケインズ理論を地でいったような財政運営」の実態

国債発行の再開をめぐってはさまざまな議論が行われたが、昭和40年10月には早々と景気の谷を迎え、いざなぎ景気が始まろうとしていた。だが、これが認識可能になるのはしばらく後の話であり、当時の政府は日本経済の回復基調への確信を持たずにいた。財政出動と輸出の伸びが景気回復を支えてはいたが、依然として内需は弱く、日銀も、その後の景気の回復テンポは緩やかなものになると予測するような状況だった（日本銀行百年史編纂委員会 [1986] 198～199頁）。

こうして、財政出動は継続されることとなり、国債発行額が一般会計に占める割合、いわゆる国債依存度は、昭和40年度予算の5.3%から翌41年度には14.9%へと跳ね上がった。ここで注意しておきたいことがある。本稿の冒頭で、「まさにケインズ理論を地でいったような財政運営」が行われたとして、吉國が福田を高く評価した事実を指摘した。確かにこの見方は正しい。福田は、国債の発行再開に加え、昭和41年度予算において大規模な建設国債の発行にも踏み切った。一方、蔵相に返り咲いたのち、福田は、昭和44～46年度予算において財政赤字の削減を見事に成し遂げた。

ただし、もう少し細かくみておくと、事実は異なる顔を見せる。国債依存度は、すでに昭和42年度のいわゆる中立型予算で一服し、福田の蔵相就任以前に編成された昭和43年度予算で、明確な緊縮政策へと方向転換が図られていた。

福田が積極財政と緊縮財政とのバランスに配意したことは事実である。しかし、村上孝太郎主計局長が主導する「財政硬直化打開キャンペーン（以下、「硬直化打開キャンペーン」）⁴⁰」、村上の盟友である岩尾一が執筆し、宮沢喜一が打ち出した「宮沢構想」を背景として、福田が大蔵大臣に返り咲く以前の昭和43年度予算の段階で緊縮政策への転換は実現されていた。したがって、財政健全化の政治過程を分析するためには、吉國の賞賛した福田財政の緊縮路線が、それに先立つ水田三喜男蔵相下で編成された昭和43年度予算においてどのように準備されていたのかを確認しなければならない。

「硬直化打開キャンペーン」のキャッチフレーズで知られる昭和43年度予算

⁴⁰「硬直化打開キャンペーン」をめぐる政治過程を論じた研究として真淵 [1994]、山口 [1987] などがある。また、この時期の国債政策については、鈴木 [1976] が参考になる。

は、後にも述べるように、短期的には当面の景気抑制の必要から出たものであった。しかし同時に、中長期的な経済成長の鈍化を見据えながら、将来、財政需要を充足する資源配分機能と経済変動を緩和する景気調整機能との両立が困難になるという村上の危機感はその根底にはあった（大蔵省財政史室 [1996] 197～198 頁）。

昭和 43 年度予算の特質は、「総合予算主義」と「公開財源方式」の 2 つに象徴的にあらわれている。総合予算主義とは、毎年度補正予算において問題となっていた公務員の給与改善費と食糧管理特別会計への繰入れに関して、これらをあらかじめ組み込んだ当初予算を編成するというものである。公開財源方式とは、復活折衝の際に復活に応じるための財源を事前に公開し、復活予算に上限を画することを目的とした手法のことである。

結論から先にいえば、補正予算の内容が当初予算に盛り込まれるわけであるから、当初予算の規模は当然大きくなった。また、昭和 43 年度予算の焦点であった米価の据置き方針も撤回されたし、総合予算主義という概念自体が村上の次官昇進と同時に立消えになり、結局、昭和 43 年度の補正予算は編成されるに至った。さらにいえば、そもそも「硬直化打開キャンペーン」は、主計局内の支持を固めることに失敗していたという問題もあった⁴¹。

以上の状況を指して、吉國は「あれだけ強力バッテリーで、あれだけ強力なキャンペーンをし、あれだけ徹底したことが行われたにもかかわらず財政は結局縮小しなかった⁴²」と評価している。また、鈴木[1976]も西欧水準の 5%にまで国債依存度を引き下げするためには、自然増収が巨額に上った昭和 43 年度予算において、いっそうの財政再建努力が必要だったと指摘している（鈴木 [1976] 148

⁴¹ 村上が早逝したこともあり、大蔵省の資料を用いて財政硬直化打開キャンペーンの全容に迫ることは難しい。しかしながら、総合予算主義、公開財源方式の挫折の背景として、省内外での支持者の少なさは明らかな限界だったようである。村上の盟友であった岩尾は、『硬直化』は大蔵省内では孝太郎さん一人が張り切っているだけで、他はあまり協力的じゃないということがありました。主計局では次長以下が、隠し財源で相手省を押さえ込む従来方式の予算編成のベテランで、それだけに従来予算づくりの惰性に乗っかり、またその間相手省との間にいろいろくされ縁ができていますから。『硬直化打開』などといわれても実際の予算編成は皆ベテランが、隠し財源を使って自分のテクニックでやってきたわけですから。そういう意味で、上べはともかく、精神的には非常に冷たかったといえるでしょう」（安藤 [1987a] 62 頁）と回顧している。

⁴² 財務総合政策研究所「昭和 42～44 年の主税局行政」10 頁。こうした吉國の評価は、「硬直化打開キャンペーン」に対する主計局と主税局の認識の違いを反映しているのかもしれない。真淵[1994]は、この点を強調し、「主税局が所得税減税を主計局主導の硬直化打開とは独立した政策課題と考えていた」と評価している（真淵 [1994] 222 頁）。しかし、主税局の方針が主計局のそれに規定されていた点は、次の項で述べる。

頁)。

こうした見方の一方で、客観的な財政規模は、明らかに抑制されていた（大蔵省財政史室 [1996] 231～232 頁）。確かに昭和 43 年度の補正予算は編成された。しかし、補正後予算の当初予算に対する比率は、昭和 42 年度予算の 5.1% から 43 年度には 1.7% へと圧縮され、前年度補正後予算に対する補正後予算の伸び率も 13.7% に抑えられた。これを昭和 41 年度の 19.6%、42 年度の 16.2% と比較すれば、明らかに予算は抑制基調にある。さらに 43 年度補正における 2,405 億円の税収増のうち 1,623 億円が国債の削減に向けられた。補正後予算の国民総生産比も直近 10 年のうちで最低である。

このように、さまざまな反発に苦しみながらも、財政の緊縮方針への意志は貫かれたとあってよい。実際、鈴木が求める水準には達していないものの、国債依存度は、昭和 42 年度の 13.9% から昭和 43 年度の 7.8% へと大幅に減少することとなったのである。

（４） 租税政策の転換と国際収支制約、金融界からの圧力

「硬直化打開キャンペーン」に多くの反発が寄せられ、補正予算の編成を余儀なくされる厳しい状況下ではありつつも、なぜ、財政健全化が実現されたのか。

まず、確認しておきたいのは、税収の伸びである。昭和 42 年度および昭和 43 年度は、オリンピック後の税収の停滞期とは打って変わって、その伸びがはっきりと回復した年であった。この税収の回復に景気の好転による自然増収が寄与したことは事実である。しかし、高度経済成長期の税制改正とは明らかに異なる脈絡のもとで、この税収増が実現したことには注意が必要である。

「硬直化打開キャンペーン」を積極的に推し進めるなか、村上は、当時、経済企画庁の長官であった宮沢喜一と頻繁に連絡を取りあっていた⁴³。同時に、村上のもとで働いていた岩尾も、自身が経済企画庁の官房長の任についていたこともあり、「それじゃあ村上さんの仕事に経済企画庁も全面的に協力していこう⁴⁴」ということになった。宮沢が大まかな方針を示し、これをもとに岩尾が下書きすることで昭和 42 年 10 月に発表されたのが、「昭和 43 年度の財政経済運営の基本方針についての私案」、いわゆる宮沢構想である。

「宮沢構想」は全 11 項目からなり、最大の狙いは、米価問題や公共事業、地

⁴³ 昭和 28 年 10 月の池田・ロバートソン会談のための渡米を契機に、また、広島と同郷ということも加わって、村上と宮沢はきわめて親密な関係を作っていたという（安藤 [1987a] 61 頁）。

⁴⁴ 財務総合政策研究所「昭和 44～45 年の理財局行政」2 頁。

方交付税などに踏み込みながら、年度途中の補正要因を排除しようとしたことにあった。その大胆な内容は大きな論争を巻き起こしたが、この時期の租税問題を考えるうえで重要だったのは、「国税の減税については、特に輸出振興に直接必要なものを除き、行なわない」ことが第4項として明示されたことである（安藤 [1987a] 76～77 頁）。

政府の財政調査会では、毎年 11 月頃、主計局の局長や次長が基本的な方針を示すのが慣例となっていた。そして、主計局は、宮沢構想の方針どおり、「絶対減税なんかできない」という見解をこの場で表明した⁴⁵。このように、一方では「硬直化打開キャンペーン」との関係から国債依存度を下げるという強い要請が主税局に寄せられた。しかし他方では、高度経済成長期以来、半ば制度化の様相を呈しつつあった減税への強い政治的要請のもと⁴⁶、主税局は所得減税を実施しつつも、財源が不足する場合は増税もやむをえないというスタンスを取ることに決定した⁴⁷。

高度経済成長期には、名目所得の増大が所得税の実効税率を上げることへの対応として、ほぼ毎年のように物価調整減税⁴⁸が行われていた。ここで主税局が目をつけたのが酒税である。酒税は、従量税であり、ほかの税とは異なり、物価の上昇によって税負担が増大しなかった。こうして、所得税が 1,050 億円の減税とされた一方で、酒税が税率調整で 450 億円増税されることとなった⁴⁹。また、料金の引上げであるから増税とは異なるものの、たばこの定価が 550 億円分引き上げられることもあわせて決定された⁵⁰。「実質減税見送り」（佐藤・宮島 [1979] 172～173 頁）ともいうべき、異例の税制改正が行われたのである。

⁴⁵ 財務総合政策研究所「昭和 42～44 年の主税局行政」7～8 頁。

⁴⁶ 総合予算主義のもとでは、巨額に達する給与改定分と米価改定分とが当初予算に盛り込まれるため。税の自然増収分が減税にではなく歳出増に向けられるという問題をはらんでいた（水野 [2006] 46 頁）。

⁴⁷ 財務総合政策研究所「昭和 42～44 年の主税局行政」8 頁。吉國は、当時の省議を振り返り、「とにかく減税してもいいけれども財源はきっちり出してほしいというような、主計局並びに当時の谷村次官の注文だったわけです」と回顧している。

⁴⁸ 当時景気対策の減税ではなく、名目所得の増大がもたらす適用税率区分の上昇、いわゆるブラケット・クリープへの対応として、控除の拡大を中心とする減税を毎年度行っていた。これは後に「物価調整減税」と呼ばれるようになる。こうした租税体系の基礎にあった考え方については、池田 [1999] 101～136 頁を参照せよ。

⁴⁹ 財務総合政策研究所「昭和 42～44 年の主税局行政」8～9 頁

⁵⁰ 実は先の宮沢構想の第4項には「煙草の価格は、据置く」との記述が盛り込まれていた。しかし、専売益金をたばこの総売上高で割った「専売益金率」は、低下の一途をたどっていたことから、この率を 60%で維持できるようにするため、10 本当たり 5 円ないし 15 円の幅で小売価格を引き上げることとされた（大蔵省財政史室 [1990] 457 頁）。

以上のように、村上の「硬直化打開キャンペーン」と「宮沢構想」は、それまでの高度経済成長期の租税政策のあり方に少なからぬ影響を与えた。とりわけ、それまでとは異なり、自然増収を減税財源から切り離れたことは、国債の発行額を抑えるうえで、重要な土台となった。問題は、こうした緊縮への志向を支える要因は何だったのか、という点にある。その重要な要因の1つが、国際収支の悪化と金融界からの圧力を背景とする財政健全化への動きであった。

昭和41年2月、経済協力開発機構(OECD)の貿易外取引委員会が開催され、日本の資本移動に関する審査が行われたことを契機に、5月には経済団体連合会の内部で主要20業種に関する資本自由化の研究会が立ち上げられた。12月に暫定的な自由化案が取りまとめられ、政府の産業構造審議会のなかにも特別委員会が設置され、昭和42年7月に第一次資本自由化が実施に移された(経済団体連合会[1999]60頁)。

以上の動きは、国際収支の悪化に対する懸念を強めさせた。そして、その懸念が的中するかのようになり、昭和42年は国際収支が不安定化した。昭和41年の段階で、貿易外収支の赤字は20億ドルに達し、国際収支を改善するには貿易収支の黒字が不可欠だった。しかしながら、国内景気の改善によって輸入の増勢が強まり、海外経済の低迷によって輸出の伸びが弱まったことも重なって、貿易収支の黒字幅は急速に減少し始めた。そして、昭和41年末には国際収支が赤字に転じ、42年に入るとはっきりと国際収支の悪化が深刻の度を強めていった(日本銀行百年史編纂委員会[1986]206~207頁、経済企画庁[1968]第1部-1)⁵¹。

昭和42年度補正予算の編成を控えていた大蔵省は、財政膨張に歯止めをかけるといふ観点から国際収支警戒論を声高に叫んでいた⁵²。日銀も同様だった。景況判断に当たって国際収支の動向を最重要視していたし⁵³、総裁と銀行頭取の懇談会の席上でも、国際収支の動向が議論の俎上に載せられていた⁵⁴。

このような状況のなかで浮上したのが、昭和42年度発行国債の減額問題であ

⁵¹ 日銀の内部では、昭和41年10月にはすでにこうした傾向を察知していたようである(日本銀行百年史編纂委員会[1986]206頁)。

⁵² これについて日銀は、「[大蔵省は]米価・公務員給与・健保等補正予算編成を控えて財政膨張を抑制するとともに、国債減額の伏線をはるという意図のもとに意識的にキャンペーンをしているもの」とみていた(〔〕内は筆者による加筆)。「昭和42年7月3日 最近の新聞報道について」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和42年』10031。

⁵³ 「昭和42年7月3日 最近の新聞報道について」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和42年』10031。

⁵⁴ 「昭和42年7月27日 総裁と都長銀頭取との懇談について」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和42年』10031。

る。財政資金の揚超とあいまって金融市場の逼迫が次第に強まっていた6月16日、昭和42年度の国債の7～9月分の発行をめぐる議論がシ団世話人会の席上で行われた。世話会の議論のなかでは、金融機関側から相当の自然増収が見込まれる以上は、9月以降の国債発行を減額させ、前年度のように資金運用部引受け分に偏った減額措置を取るべきではない、と強い要請が寄せられていた⁵⁵。

緊縮政策への志向を強めつつあった大蔵省も、こうした議論に賛同した。5月31日には、大蔵省と日銀の間で、国債発行の減額についての検討を双方が行うことが合意された⁵⁶。また、水田蔵相も、税の増収が生じた場合に、国債発行の減額に応じることを国会で明らかにしていた⁵⁷。ただし、その増収の程度がわからないうちから国債発行の削減を打ち出すと、財政的な余裕を知らせるメッセージとなりかねないという懸念が大蔵省にはあった。そこで6月16日の世話人会では減額には踏み込まず、当初、7月300億円、8月300億円、9月1,000億円だった発行スケジュールを、400億円を9月に繰り延べて、100億円、100億円、1,400億円とすることが決定された⁵⁸。

ところが、自然増収の動向が明確になる以前の7月25日、政府は、国債700億円、政府保証債500億円の発行減額を決定する。その背景には、鉱工業生産が政府の見通しを大幅に上回り、かつ国際収支の悪化がより懸念される状況にあったことがあげられる。しかし、それに加えて、主計局が、自然増収を濫費されるくらいであれば、早めに国債発行減額に踏み切った方が得策だと考えたこと、昭和43年度予算の概算要求が始まる8月末以前の段階で財政当局の態度を明確に示しておくこと、国債依存度を引き下げるとしてきた国会答弁との整合性が考慮されたことなどが理由であった⁵⁹。

急いでつけ加えれば、昭和40年度の国債発行以降、年度途中の発行減額措置は毎年度行われてきた。しかし重要な相違がある。それは、昭和40、41年度における国債発行の減額は、自然増収が明確になって編成された補正予算後に行われてきたが（大蔵省財政史室[1996]114頁）、昭和42年度分の減額措置は、補正前に行われ、翌年度予算編成の緊縮方針を浸透させるための手段として減額措置が用いられた点である。その後、福田が大蔵大臣になって、国債依存度

⁵⁵ 「昭和42年6月17日 7～9月の国債発行問題について」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和42年』10031。

⁵⁶ 昭和42年6月1日付朝日新聞朝刊。

⁵⁷ 昭和42年7月7日付朝日新聞朝刊。

⁵⁸ 「昭和42年6月17日 7～9月の国債発行問題について」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和42年』10031。

⁵⁹ 昭和42年7月25日付朝日新聞夕刊。

は昭和 44 年度 6.0%、昭和 45 年度 4.2%へと低下していった。しかしながら、水田蔵相のもと、村上によって主導された「硬直化打開キャンペーン」は、租税政策の基本方向を変え、また、主計局が国際収支制約と金融界の圧力を巧みに利用することで、「ケインズ理論を地でいったような財政運営」の下地を準備していったのである。

繰り返しを厭わずに言えば、国債消化に対する金融機関の強い反発が日銀を通じて大蔵省へと伝えられ、さらに大蔵省自身がこうした圧力を利用しながら、財政再建の手段としてこの反発を利用しようとしたという点は重要である。日銀内では、この後も昭和 42 年 9 月、12 月と国債発行減額の可能性、国債の消化限度について詳細な試算を行っている⁶⁰。こうした動きの根底にあったもの、それこそが「国債の市中消化ルールの確立⁶¹」であった。結局のところ、こうした日銀、金融機関の圧力が機能しえた最大の理由は、昭和 40 年度補正予算における国債発行再開の決断が日銀引受けを回避するかたちで行われたからにほかならない。福田財政の第一幕において、「ケインズ理論を地でいったような財政運営」が可能だった素地に高橋財政期とは異なる制度配置があった点を、ここではひとまず強調しておくこととしたい。

3. 加速する逸脱：オイルショック後の福田財政の展開

(1) オイルショック後の財政運営

昭和 45 (1970) 年 7 月以降、景気後退の基調が明らかになり、これに翌年 8 月のニクソン・ショックが重なったことによって、それまでの不況と比べて長期に及ぶ深刻な経済の停滞局面が訪れた。いわゆるニクソン不況である。一方、昭和 46 年 5 月には、ドイツ・マルクが暫定的なフロート制への移行を開始し、輸出前受金といったかたちで、大量のドルが日本に流入するようになっていた（日本銀行百年史編纂委員会 [1986] 303 頁）。国際収支の黒字基調がはっきりと強まるなか、12 月には景気が底を打っていたというのが当時の日本経済の置かれた状況であった。

ところが、こうした経済の動きを読みきれず、ニクソン・ショックに衝撃を受けていた財界は、円高への懸念と内需拡大の要求を強め、積極的な財政政策への要望を出した（経済団体連合会 [1999] 68～69 頁）。このような文脈のも

⁶⁰ 例えば、「昭和 42 年 9 月 5 日 国債発行等懇談会資料」・「昭和 42 年 12 月 20 日 資金需給見通しより試算した 43 年度の国債・政保債消化見込み」、日本銀行アーカイブ資料『国債関係 昭和 42 年』39646、など。

⁶¹ 「昭和 43 年 3 月 21 日 国債発行世話人会における挨拶（案）」、日本銀行アーカイブ資料『国債関係 昭和 43 年』39645。

とで誕生したのが田中角栄政権である。田中は、就任まもない昭和 47 年 7 月 27 日、そして 9 月 23 日と財投計画の追加を行い、さらに 11 月には大規模な補正予算を可決・成立させた（大蔵省財政史室 [1996] 425 頁）。

この動きは、昭和 48 年度予算編成にも反映されており⁶²、昭和 47 年 6 月公定歩合の引下げ、7 月公社債発行条件の改定、8 月郵便貯金（以下、郵貯）金利の引下げ、9 月資金運用部資金の基準利率の引下げといった具合に、景気が底を打った翌年の半ばになってもなお、次々と金融緩和策が打ち出されるという状況であった。福田の再登板の直接的原因となった「狂乱物価」は、間違いなく昭和 48 年 10 月の石油危機を背景とするものであったが、すでにその土壌は、福田が蔵相に再登板する以前の田中政権下の財政金融政策で準備されていたのである。

問題は、なぜ、田中政権のもとで、このような選択が行われたのか、である。日銀は、1970 年代において、ニクソン不況からの脱出という政策課題もあって、4 次におたる公定歩合の引下げを行っていた。その結果、公定歩合は 1% 下がり、コールレートも 3% 下がっていたが、銀行の貸出金利は預金金利の高止まりを背景に、鈍い下げ幅にとどまるという状況が続いていた⁶³。第 5 次の引下げは、昭和 46 年 12 月 29 日に実施されたが、その後、預金金利の引下げが大きな争点となった。特に問題となったのが郵貯金利の引下げである。零細貯蓄からなる郵貯の貯金金利の引下げは低所得層の生活を直撃しかねないため、政治的に難しい課題だった⁶⁴。事実、政府内では、郵貯金利の引下げが大きな争点となっており、大蔵省も「こちらが頼んでも郵政省が軟化しなくては手の打ちようがない⁶⁵」という有様だった。

昭和 47 年 6 月 24 日に実施された第 6 次の公定歩合の引下げをめぐって、新聞などでは、利下げが「棚ざらし」になっており、「金融政策の自主性喪失」だとする論難もあらわれるなど、日銀に対する世論の風当たりは日増しに強まっていた。日銀は、公定歩合の引下げが効果を発揮するには、貯金金利自体の低下が必要だと考えていた。しかし、難しかったのは、大蔵省と郵政省が激しい駆引きを展開するなかで、日銀が利下げを断行すれば、日銀が郵貯金利の引下

⁶² この時、理財局長だった橋口収は、昭和 47 年度補正予算では、相沢英之主計局長のもと、大蔵省は建設省に公共事業の予算を要求させ、また理財局としてもこの方針に協力した、といい、この拡大基調が翌年度予算にも引き継がれ過剰流動性が問題になったと述べている（安藤 [1987a] 173 頁）。

⁶³ 昭和 46 年 9 月 7 日付朝日新聞朝刊。

⁶⁴ 昭和 47 年 6 月 28 日付朝日新聞夕刊。ちなみに、郵貯の通常貯金金利は、昭和 36 年 4 月の引下げから、ずっとそのまま維持され続けてきた。

⁶⁵ 昭和 47 年 1 月 15 日付朝日新聞朝刊。

げに何らかの心証を得たと誤解される可能性があり、このことが郵政省側の態度を硬化させかねないことであった。このような厳しい状況が続いたことから、日銀は利下げのタイミングを失ってしまったのである⁶⁶。

以上の経緯を振り返りながら、当時の理財局長だった橋口は、「一連の“下げ”の施策が行われてきて、いまにして思いますと、やや手遅れ、政策転換への立ちおくれがあったんじゃないかということが言われておる」、「47年度の補正予算における公共投資の追加⁶⁷が異常に高かったということが後世、経済政策の誤りとして指摘されている1つの基盤が47年の前半に形成されつつあったということは率直に認めざるを得ないんじゃないか」と述べている⁶⁸。しかし、問題は、第6次の利下げが遅れたことに加え、金融政策が政治の圧力にさらされ、引締め政策に転じるタイミングまでもが遅れたことだった。

日銀内では、昭和47年10月の段階で、具体的に引締め姿勢を明示しなければならないことが認識されていた（日本銀行百年史編纂委員会[1986]403頁）。一方、大蔵省の銀行局も同じ月に公定歩合の引上げを提案していた⁶⁹。日銀は、日本列島改造論に象徴されるような積極財政を推進しつつあった政府の姿勢に配慮しながら、内々に大蔵省との間で預金準備率の引上げを検討し始めた（日本銀行百年史編纂委員会[1986]404頁）。

しかし、政府はこれを受け入れず、補正予算が可決・成立した後の昭和48年1月に利上げは先送りされることとなった⁷⁰。この時、銀行局は、1月6日の公定歩合引上げを念頭に置いていたようである。ところが、その日は、昭和48年度予算の大蔵原案が閣議決定される日であった。概算が決定し、予算委員会

⁶⁶ 「昭和47年6月7日 金利引下げ問題について」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和47年（1/2）』51349。

⁶⁷ 当時の大蔵大臣であり、大蔵省OBでもあった植木庚四郎は選挙基盤が弱かった。ところが、同じ選挙区の福田一自治大臣が補正予算をいい出したため、植木はこれに同調せざるをえず、大蔵省自体もこの動きに巻き込まれていった。財務総合政策研究所「昭和47～48年の次官当時の諸問題」45頁。

⁶⁸ 財務総合政策研究所「昭和46～48年の理財局行政」4頁。橋口はこれに続けてさらにこう回顧する。「結果でわからなかったんだけど、47年の夏頃から様子がおかしかったわけですよ。したがって、さっき言った9月1日に運用部の預託金利を下げるとか、郵便貯金を下げるといようなことは、むしろやるべきじゃなかったんですね。ところが、やっぱり人間のやることだから、そういう措置が決まるのが6月ごろなんですよ。それで、準備や根回しに夏の暑いときに歩いてそれでも3ヵ月かかるということで、ああいうふうになったんだけど、たしかに46年の秋ごろからそろそろ政策転換を準備すべき時期に来てたんだらうと、後になると思うんですね」と。財務総合政策研究所「昭和46～48年の理財局行政」7頁。

⁶⁹ 財務総合政策研究所「昭和43～44年の理財局行政」81頁。

⁷⁰ 財務総合政策研究所「昭和43～44年の理財局行政」81頁。

がこれから開かれるという状況のもとでの公定歩合引上げは土台無理な話と考えられた⁷¹。公定歩合を動かすのは、予算が国会に提出される4月以降にすべきだとして、政府は妥協的に準備率の引上げのみを許可した⁷²。昭和47年の夏頃には明らかに物価は上昇に転じていたが、最終的に公定歩合の引上げが実施されたのは、さらに物価が騰勢を強めつつあった昭和48年の4月のことだったのである⁷³。

このように日銀の意思決定が大蔵省や政治の判断に極端に引きずられるようになったのには、2つの背景があった。

1つは政治力学の変化である（井手 [2012]）。田中の積極財政路線を大蔵省の幹部は全面的に受け入れたわけではなかった。しかし、「ちょうど田中さんが日本列島改造論をぶたれて、それと世間一般の不況対策といえますか、輸出が円切上げになって減るのではないかという、それと合わさって拡大予算を作ろうという動きが猛烈に大きくなったわけですが、これをやったら大変だというんでいろいろ大蔵省では心配していたんですけれども、結局予算編成の過程でこの動きにどんどん引っ張られてしまった」のであった⁷⁴。

この「どんどん引っ張られて」いく過程にあって、官僚の行動様式も著しく政治化していった。田中政権期に主計局長を務め、次官に昇進した相沢は、後に狂乱物価との関係で多くの批判を受けてもなお、「当時の日本経済の置かれた状況からいってまちがっていない」と断言したことからもわかるように（安藤 [1987a] 133頁）、田中の積極方針を諾として受け入れていったことで知られている。あるいは、後述の2兆円減税をめぐっても、これを支持した主税局長の高本文雄が事務次官へと登りつめた一方、田中の意に反対した主計局長の橋口は、国土庁へと左遷された⁷⁵。このように大蔵省と政治の距離が急速に近づ

⁷¹ 財務総合政策研究所「昭和47～48年の次官当時の諸問題」46頁。

⁷² 財務総合政策研究所「昭和43～44年の理財局行政」81頁。政府内では政府案が決定される1月16日以降に決定を先送りすべしとの議論があった。12月25日に開かれた大蔵大臣と日銀総裁の会談での合意をもとに、1月9日に実施が決定されたが、この日が大蔵原案の閣議決定日であったこと、そして実施日が16日とされたことを考えれば、やはり政府の圧力は相当に強かったものと思われる。「昭和48年1月9日 タイトルなし」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和48年』51351。

⁷³ 銀行局長を務めた青山俊は、後の森永貞一郎日銀総裁が「国会審議中といえども公定歩合が上げられたのは最近では初めてだ」と評価した点を指摘する。しかし、主計局が国会審議中の公定歩合引上げに反対し、利上げを4月まで延期した理由として、「金利計算が変われば予算の積算根拠も違ってくる。だから予算を出し直す。それがいやだから4月までというわけですよ」と述べ、主計局の論理が貫徹された点を強調している。財務総合政策研究所「昭和43～44年の理財局行政」82頁。

⁷⁴ 財務総合政策研究所「昭和47～48年の次官当時の諸問題」45頁。

⁷⁵ 戦後、主計局長を経験し、事務次官になれなかったのは4人しかおらず、うち3人

くなかで、日銀が大蔵省との政策協調を重視するということは、自らの意思決定が政治に巻き込まれることを意味していた。

もう1点、本節の冒頭で指摘した、国際収支制約が大幅に緩和した事実を改めて強調しておきたい（日本銀行百年史編纂委員会 [1986] 345～346 頁）。アメリカを中心として、インフレを伴いながら世界経済が規模を拡大させていくなか、日本の貿易収支黒字額は、スミソニアン合意による円の切上げにもかかわらず、むしろ増大を続けるという状況であった。さらに、昭和48年に入ると、アメリカを中心とする先進国から円の再切上げを要請されていた。このような国際環境のもとでは、円高を恐れる財界、外圧に配慮する政府との間で財政の膨張に対する政治的合意は容易に整えられたし、中央銀行政策もこの動きを無視して政策変更を行うことは非常に難しかったのである。

日本銀行百年史には、次のような叙述がある。

「〔昭和47年の〕夏には国内の流動性はすでに高水準に達していたので、その後の公定歩合の引上げによる本格的な金融引締めを開始が半年以上遅れたことは、その間流動性過剰の状態を一段と激化し、インフレ・マインドを著しく根強いものにさせ、本格的引締め政策がスタートした48年春の時点では、事態は短期間には收拾しがたいほど悪化していた」（日本銀行百年史編纂委員会[1986] 416 頁、〔〕内は筆者による加筆）。

日銀引受けの回避をめぐって、日銀と大蔵省は綿密な政策連携を取っていたし、市中消化の原則が確立することで、財政健全化への道筋も確かなものとなっていた。しかし、国際収支が安定的に黒字額を増やし、貿易不均衡が国際的な争点となっていくなかで、財政への経済制約は一気に緩和された。同時に、大蔵省と日銀のかつての政策協調は、むしろ、日銀の意思決定が政治の意思決定に引きずられる前提となった。国債発行再開後の緊縮政策を可能とした経済面、金融面での条件は、反対に、石油危機を契機として全面化するインフレーションの基礎を形成することとなった。そして、そのことが、今度は、福田の再登板と緊縮政策への反転を要請することとなるのである。

（2） 福田の「健全財政」への闘い

以上では、狂乱物価の原因の1つを田中政権のもとでの利上げ政策への遅れ

は、公職追放や汚職事件に巻き込まれたことが理由であった。真淵 [1994] 257 頁もあわせて参照せよ。

に求めてきたわけだが、むろん、その責は、ひとり日銀に帰せられるものではない。当然のことながら、大蔵省のなかでも、昭和 47 年 7 月頃には景気が回復を始めていることが認識されていた。昭和 47 年の夏頃には卸売物価が高騰を始め、翌年 4 月には一段と騰勢を強めるという経済情勢にあったが、アメリカが 2 月に一方的にドルを切り下げ、強い外圧のもとでフロート制への移行を余儀なくされるという事態に政府は直面した⁷⁶。すでにみたように、予算の大規模化に対して大蔵省は抵抗していたが、自民党からは 15 兆円予算が喧伝され、結局のところ、大規模予算の編成を求める声に押し切られるかたちとなった⁷⁷。

福祉の充実、物価の安定、国際収支の均衡回復、この 3 つの難題に応えるための「トリレンマ克服予算」という位置づけが昭和 48 年度予算に与えられた。要するに、福祉の充実による消費の増大が貿易不均衡の是正に貢献することを強調しながら、物価対策関係経費を増大させることで、「トリレンマ」を解消することが目論まれたわけである（大蔵省財政史室 [1996] 514～516 頁）。

ところが、昭和 48 年 10 月に第 1 次石油危機が起きると状況が一変する。昭和 45 年 7 月を 100 とした卸売物価指数は、昭和 48 年 9 月の 119.3 から 10 月には 121.7 へと上昇し、その後、年末には 134.5、翌年 7 月には 154.1 へと跳ね上がっていった。その最中の昭和 48 年 11 月、愛知揆一蔵相が病死したことを受けて 3 度目の蔵相に就任したのが福田である。

田中は 11 月 23 日に福田を官邸に呼び、蔵相就任を依頼した。石油危機が原因だと主張する田中に対し、福田は、「あんたは石油ショックだというけれども、あれは追い討ちだ。あんたが掲げた日本列島改造論で、昨年七月に内閣を作って以来一年しかたたないのに、物価は暴騰に次ぐ暴騰で、国際収支が未曾有の大混乱に陥っておる。この（日本列島改造論の）旗印に象徴される超高度成長的な考えを改めない限り、事態の修復はできない」と答えた。田中は即答を避けつつも、翌朝、列島改造論の「撤回」を福田に約束した（福田 [1995] 210 頁）。

こうして福田は蔵相の任を引き受けることとなった。藤井真信の病気辞任を

⁷⁶ 昭和 48 年 1 月に 301 円台だった対ドルレートは、2 月には月平均 279 円 10 銭となり、その後 265 円前後を推移するところとなった（日本銀行百年史編纂委員会 [1986] 352 頁）。

⁷⁷ その背景として、橋口は大蔵省の雰囲気の変化を指摘する。「財政当局が 40 年代に入って査定の態度をかえちゃって...私が最初に主計局にいったのが 44 年に次長をやっていたときですが、そのときすでにムリにでも抑えるという気風はなくなっていました。どうしたら自民党の部会や各省を納得させられるか、と『納め』というか『納まり』ばかりを考える。皆が憎まれたくない、いい子になろうという傾向になってました」（安藤 [1987a] 177 頁）。

受けた高橋が岡田啓介首相の懇願を受け、健全財政の守護神として立ち現われたことをほうふつとさせる出来事であるが⁷⁸、この時、福田はまさに高橋が試みたのと同じように、緊縮政策への転換を実行に移していった。

昭和48年4月の5%への利上げ以降、日銀は、5月5.5%、7月6%、8月7%と小刻みに公定歩合を引き上げた。しかし、石油危機の勃発後、日銀の対応は鈍かった。というのも、秋口に入り、一部商品市況の軟化がみられたこと、業種・企業により資金需要にばらつきがあるなかで、画一的な比率での横並びの削減がルール化されていた窓口指導での対応には限界があったこと、そして、エネルギー・原材料制約によって、経済の先行きが不安視されたことなど、いくつかの事情が重なったからである（日本銀行百年史編纂委員会 [1986] 421頁）。

11月末から12月初めにかけて、日銀と大蔵省は、ようやく公定歩合2%、預金金利1%の引上げについての合意を整える（日本銀行百年史編纂委員会 [1986] 432頁）。その際、大蔵省の内部、特に主計局と理財局は、利上げと連動して必要となる郵貯金利の引上げ、資金運用部預託金利、国債利回りへの跳返りを懸念し、緊縮財政への方針転換を模索するなかで、1,000億円以上の財政負担が生まれることから、利上げに対して相当に強い抵抗を示していた。しかし、銀行局が調整に努力したことに加え、福田をはじめとする政府首脳が積極的にこの方針を受け入れたことから、12月21日の臨時政策委員会で公定歩合と預金準備率の引上げが決定されるに至った⁷⁹。

金融引締めだけでなく、福田は、歳出削減にも積極的に乗り出した。昭和47年度補正予算では、対前年度比で2.3倍にも達する公共投資の追加が行われていた（大蔵省財政史室 [1996] 426頁、497頁）。一方、愛知蔵相のもとで編成された昭和48年度補正予算は、インフレによる巨額の自然増収を背景に、国債発行を5,300億円減額しつつ、インフレ対策を中心に総額を9,885億円に押さえ込んでいた。福田はこの流れを踏襲して、昭和49年度予算編成に取りかかった。

主計局の概算では、自然増経費の占める割合が大きく、公共投資以外に切り込むほか方法がなかったことから、昭和49年度予算は、対前年度比でおおよそ22%の伸びに押さえ込むのが精一杯だと考えられた⁸⁰。福田の大臣就任とともに、主計局幹部は予算の説明のため福田を訪ねたが、その時たまたま同席して

⁷⁸ 新聞紙面にも「懇請」の文言が踊った。昭和9年11月27日付朝日新聞朝刊。

⁷⁹ 「昭和48年12月21日 公定歩合および預金準備率の引上げについて」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和48年』51351。

⁸⁰ 財務総合政策研究所「昭和48～49年の主計局行政」10～11頁。

いた園田直⁸¹が「せっかくうちの福田が出たんだから、ぜひ 20%を切る予算をつくってくれ」と進言したことをきっかけに、対前年度比 20%という数値が 1 つの政策目標として、福田と主計局の間の暗黙の合意となった⁸²。

この困難な目標の実現のために、主計局はさまざまな戦術を用意した。1 つ目は、公共事業費を横並びで対前年度比伸び率ゼロにしたことである。日本の政治特質というべきだが、どこかの経費が伸びると、そのほかの経費の削減が難しくなるという問題が当時からあった。そこで、住宅や下水など、一部の公共投資に若干の増加を認めたものの、福田の「英断」で「全体として見ればほとんど真っ平ら」という公共事業予算を編成し、公共投資の抑制を実現したのである⁸³。

2 つ目は、昭和 48 年度補正予算の活用である。主計局内では、石油危機によって昭和 49 年度の予算編成がきわめて難しいものになることを予想していた。そこで、自然増収が多額に上ったことから、食糧管理特別会計の歳入歳出外現金を活用し、昭和 49 年度の予算の一部を昭和 48 年度補正予算にこっそりと繰り入れの措置を取った。食糧管理特別会計への繰入れは 2,999 億円であったが、その一部が昭和 49 年度予算の圧縮に用いられたわけである。

3 つ目は、地方財政への「貸借」である。地方交付税は国税の一定割合を税源としている。したがって、自然増収が膨らむとそれと連動して、地方への交付税の配分額が増大することとなる。主計局長だった橋口は、自治省の事務次官鎌田要人に直訴し、地方交付税の 1,680 億円の減額修正を行うこと、これを交付税特別会計における資金運用部借入れ 1,680 億円でまかなうことを決めた。地方財政への「借り」を作る一方、これを将来、何らかのかたちで返すという意味での「貸借」が行われたのである⁸⁴。

以上の努力によって、最終的に対前年度比伸び率 19.7%という予算が作成され、国債依存度も前年度の 12.0%から 11.3%へと押さえ込まれることとなった。

ただし、これを財政の「健全化」と断定してよいかは微妙な問題であった。

⁸¹ 園田は自身の派閥を解消して福田派に参加し、かつ「三木おろし」の急先鋒として福田政権の誕生に尽力した福田の右腕であった。後に福田政権では内閣官房長官をつとめることとなる。

⁸² 財務総合政策研究所「昭和 48～49 年の主計局行政」11 頁。福田は補正予算の審議の最中も昭和 49 年度予算のことを気にかけており、財政以外の質問の際に中座し、「おい、何とかならぬか、20%を切れないか」と橋口に話したという。

⁸³ 財務総合政策研究所「昭和 48～49 年の主計局行政」14 頁。

⁸⁴ 財務総合政策研究所「昭和 48～49 年の主計局行政」11～12 頁。大蔵省は、公立文教、住宅、社会福祉施設などの単価 3%アップに加え、基地交付金、公営公庫出資、人口急増対策など、さらに 100 億円を飲まされるという代償を払うこととなった。

まず、財政の本格的な体質改善には失敗した。先の食糧管理特別会計の繰入れで指摘したが、昭和 49 年度予算は抑制されていても、その財源の一部は前年度の補正予算で措置されていた。そのほかにも、文部省は人材確保法を作り教員の増大を可能としていたし、通商産業省でも代替エネルギーの開発予算が過剰でマスコミからの批判にさらされたりした。「きついきついと思われている」が「皆さんきついと思っておられたわりにきつくない」というのが実態であった。社会保障をはじめ、文教および科学振興費や経済協力費など、いくつかの予算が急激に増大した一方、その財源が公共投資の削減に安易に頼られた結果、「外見は締まったようにみえて、中身は締まっていない」予算ができあがったのである⁸⁵。

また、財政民主主義との関連からも疑問が残った。国と地方の「貸借」関係をめぐっては、これが初めての措置ではなかった。福田が以前に大蔵大臣を務めた昭和 44 年にも同じ手法を取っており、この地方財政からの「借り」が国会で問題となった。その際、福田は今後こうした措置は取らないことを明言していたが、対前年度比 20%以内の伸び率を実現するには、これ以外に方法はないと主計局から告げられ、上述の措置を再度用いたのであった⁸⁶。食糧管理特別会計への繰入れとあわせ、これらの手法は、会計年度独立の原則、あるいは単年度主義といった財政の基本原則に抵触するものだったことは否定できない。

(3) 2 兆円減税へ

昭和 49 年度の予算編成は、福田の意向に即して「とにかく 49 年度で急速に走りつつあるインフレをとめようじゃないか、それから先のことは後でゆっくり考えればいいという」、「短期決戦」のそれであった⁸⁷。その結果、財政の「体質改善」には失敗したし、財政の「健全化」という意味では、少なからぬ問題を抱え込むこととなった。とはいえ、国債依存度がわずかながらも減少したという事実は、正当に評価されるべきであろう。

ところが、福田の 1 つの決断が、のちの財政運営に大きな傷跡を残すことと

⁸⁵ 財務総合政策研究所「昭和 48～49 年の主計局行政」16 頁。橋口は「農林省なんかは、前年度補正に積み込みがしてあったりしたから、こんないい予算はないって喜んでました。文部省関係も、そうでしたね。物価が上がっていたこともあり、名目的にもあまり抑制ができない、ということがあるとしてもね。あの地方財政からの借金なしなら、もう少し体質改善ができたかもしれません。」と回顧している（安藤 [1987a] 182～183 頁）。

⁸⁶ 財務総合政策研究所「昭和 48～49 年の主計局行政」11～12 頁。

⁸⁷ 財務総合政策研究所「昭和 48～49 年の主計局行政」13 頁。

なる。「2兆円減税」問題である。

積極財政への動きが強まっていた、昭和48年3月頃から、田中政権のもとでは減税論議が始まりつつあった。当時、大蔵委員会の締めくくり質問に首相が答えるという慣例があり、審議官の職にあった大蔵省の大倉真隆が田中のもとに説明に足を運んだ。ところが、その場で田中が大倉に伝え、指示したのは、大規模な所得減税の実施であった⁸⁸。後に「2兆円減税」として知られることとなる、歴史的な大減税論議の始まりである。

大蔵省主税局は、こうした動きを前向きに受け止めていた。池田勇人政権以降続けられていた物価調整減税は、課税最低限の引上げの積重ねであったから、このことがブラケット・クリープによる中高所得層の租税負担の増大をもたらしていた。主税局はこの「ゆがみ」をなおすために、中高所得層の税率変更の機会を模索していたが、国債発行の再開とともに、減税規模は明らかに抑制された。田中の指示した大規模な所得減税は、主税局にとって、租税構造のゆがみを是正するまたとないチャンスと受け止められた⁸⁹。

一方、主計局は、この方針に批判的なスタンスを取っていた⁹⁰。しかし、田中が半ば公約のようにして減税を掲げていたこと、主税局が中間層の負担軽減に熱心であったこと、インフレの影響から自然増収が大規模になることが予想されたことなどの理由から、この方向性を受け入れざるをえなかった。新聞各紙も同様であり、田中が2兆円減税を正式に発表した後、昂進を続けたインフレによって疲弊した市民生活を所得減税で改善すべきだと評価したものや⁹¹、減税がインフレを加速させることへの懸念を示しつつも所得減税を前向きに評価するものなど⁹²、全体として所得減税は肯定的に受け止められていた。

しかし、緊縮財政を旗印として、3度目の蔵相就任を引き受けた福田にとって、インフレ下の減税政策は、大きな違和感をもって受け止められた。

⁸⁸ 財務総合政策研究所「昭和46～49年の主税局行政」37～38頁。新聞紙上では6月1日に減税が決断された旨報道があるが、実際の議論はその3カ月前に始まっていたことになる。当初は1兆円規模で検討されていたが、初年度1兆6,000億円、平年度2兆円の減税が決定され、後に「2兆円減税」として知られるようになる。なお。法人税の増税が5,000億円あったため、実質的な減税額はより小さなものになる。

⁸⁹ 財務総合政策研究所「昭和46～49年の主税局行政」38～39頁。

⁹⁰ 財務総合政策研究所「昭和48～49年の主計局行政」18頁。主計局長だった橋口は大倉を訪ね、「おかしいじゃないか、直間比率の見直しもクロヨン問題も手をつけないうで、減税だけやるなんて」と批判した。ところが、「橋口さん、もうここまできて基本的な疑問はもたんで下さい。基本的議論はこっちにおいて、当面の処置で勘弁して下さい」と答えたという（安藤 [1987a] 179頁）。

⁹¹ 昭和48年10月5日付朝日新聞朝刊。

⁹² 昭和48年10月21日付読売新聞朝刊、同日付毎日新聞朝刊。

当時の日本は、物価の高騰だけではなく、田中政権初期とは違って、100 億ドルを越える国際収支の赤字に苦しんでいた。通常景気循環と同じようなタイミングで景気が回復するという誤解を避けるため、福田は「日本経済は全治3カ年」だという、かの有名なフレーズを打ち出した（福田 [1995] 211 頁）。この大胆な総需要抑制政策に乗り出そうとした福田にとって、最大の障害となったのが「2兆円減税」である。福田は、当然ながら、2兆円減税を否定的にとらえていたし（安藤 [1987b] 96 頁）、それどころか、大蔵省幹部には、減税を中止する意向すら伝えていた⁹³。とりわけ、福田は蔵相就任に際し、「経済問題については一言も物を言わない」（福田 [1995] 210 頁）との言質を田中から得ていたから、増税中止に対する福田の決意は非常に固いものだった。

これに対し、ゆがんだ租税構造を修正する絶好の好機と考えていた主税局は、福田の説得に乗り出した。この説得は、相当程度、福田の決意を揺るがしたようである⁹⁴。さらに、福田は、顔面神経痛で入院していた田中のもとを訪れ、減税の是非について激しい議論を交わしたが、そのなかで田中は、「確かに私はあなたに大蔵大臣になっていただくときに、予算の問題、経済の大問題を全部あなたに任すと言った、しかし、これだけは譲れない」と述べ、あくまでも減税の実施に固執する態度を示した⁹⁵。

こうして福田は、「激動のなかで国民生活不安を配慮し、また、田中さんの構想をみんなつぶしてしまうのもどうかと考え」（安藤 [1987b] 96 頁）、結局、2兆円減税に同意する決断を行ってしまう。福田は昭和49年7月に突如、蔵相を辞任する。しかし、後に福田自身が「やはり少し譲りすぎた」と後悔の念とともに振り返っているように（安藤 [1987b] 96 頁）、蔵相としての最後の大きな決断は、後の財政運営に重大な禍根を残すこととなってしまう。

大蔵省にとって、2兆円減税による税収の減少は、当初から予想されていたことだった。だが、石油危機による戦後初の実質マイナス成長のもとで、頼みの法人税は大幅な減収を余儀なくされた。こうして、昭和49年度決算、昭和50年度決算では、多額の歳入欠陥が生み出されることとなった。

主税局長であった中橋敬次郎は、昭和49年度補正予算の編成に際し、当初予

⁹³ 財務総合政策研究所「昭和46～49年の主税局行政」44頁。

⁹⁴ 高木虎雄主税局長によると、「すぐ後に述べる田中との論争に先立って、田中さんは大蔵省の先輩ではないけれど、税についてはやっぱり商売を通じて非常に詳しいものだから、失礼だけど税のことは田中さんの方が身につけていると、これは非常に立派なものだと言ったらわかるでしょう」と伝え、「福田さんもその意味でわかったと、君らやりたいんだねと言うから、やりたいんだと言った」という。財務総合政策研究所「昭和46～49年の主税局行政」46頁。

⁹⁵ 財務総合政策研究所「昭和46～49年の主税局行政」45頁。

算で見込まれていた自然増収に対し、さらに1兆6,000億円の積増しを行った。ところが、昭和50年の1月頃から少しずつ異変が生じ始めた⁹⁶。

まず、例年、11月決算の中小法人からの税収が1月に上がり始めるが、その数値が予想したほどの伸びをみせなかった。さらに、前年末に入ったはずのボーナス関係の税収、土地の譲渡所得税の伸びも予想を下回ることとなった。以上の結果、1兆6,000億円の自然増収どころか、7,700億円の歳入欠陥が生じてしまうことが判明したが⁹⁷、問題は、過大に見積もられた昭和49年度の税収見込みが基礎となって、昭和50年度の税収が予測されていたことであった。昭和50年度予算では、対前年度当初予算比で3兆6,000億円の自然増収を見込んでいたが、同年度の補正予算では、なんと3兆8,790億円の減額補正が行われることとなったのである⁹⁸。

福田財政下の昭和49年度予算編成をみればわかるように、大蔵省はある程度の財政赤字であれば、それをコントロールするいくつかのテクニク・歳出入の調整弁を持っていた。しかし、景気維持のための施策がどうしても必要だと考えられたことに加え、小手先でかわすには歳入欠陥の額があまりにも大きくなりすぎていた。その結果、財政法に特例を設ける特例法のかたちで補正対応することとされるほかなかった⁹⁹。こうして、昭和50年度補正予算、翌昭和51年度当初予算で、それぞれ2兆2,900億円、3兆7,500億円の赤字国債が計上され、公債依存度も昭和49年度の11.3%から昭和50年度25.3%昭和51年度29.4%へと急増していったのである。

以上の財政状況の急激な悪化は、スタグフレーションと呼ばれた政策担当者が経験したことのない不況、そしてそれが主税局の税収見積もりを著しく難しくしたことが原因であることは間違いない。しかし、そのような制度の運用上の失敗と同時に、2兆円減税もまた、明らかな歳入欠陥の原因であった。2兆円減税という触れ込みではあったが、実際には法人税の5,000億円増徴、平年度2兆円の所得減税がセットであったから、1.5兆円減税というのが、実態であった。しかし、その建て付けが、未曾有の不況による法人税収減と所得税の大幅

⁹⁶ 政府の経済見通しでは成長率が低めに推計されていることもあって、主税局は固めの税収見積もりを行ってきたが、村上主計局長時代に村上の指示を受け、実際の税収に近いと思われるギリギリの線の見積もりを昭和42年度補正予算に出し、これが実収にきわめて近かったという成功体験を中橋は持っていた。財務総合政策研究所「昭和49～50年度の主税局行政」29頁。

⁹⁷ この歳入欠陥は4月決算の法人税収を繰り入れるというかたちで処理された。財務総合政策研究所「昭和49～50年度の理財局行政」6頁。

⁹⁸ 財務総合政策研究所「昭和49～50年の主税局行政」3～8頁。

⁹⁹ 財務総合政策研究所「昭和50～52年の主計局行政」8頁。

減収という二重のショックを財政に及ぼすこととなった。福田が不承不承ながらも甘受した2兆円減税は、赤字国債大量発行時代の幕開けを意味していたのである。

(4) 赤字国債大量発行の時代へ

国債の大量発行が避けられなくなる状況のもと、金融政策のスタンスも微妙な変化をみせていた。昭和50年度以降、赤字国債の発行が再開され、また国債残高もかつてない水準で急増していくこととなる。ふたたび金融政策に光を当て直し、この問題を逆照射しておくこととしよう。

当時の日本経済は、昭和50年3月に景気が底を打ち、少しずつ、景況が改善していくという状況にあった。実際、4～6月期の季節調整済み実質国民総支出は9%もの急拡大を示していた（日本銀行百年史編纂委員会〔1986〕445～446頁）。ここで興味を引かれるのは、景気の回復局面にあつて、4月、6月、8月、10月と小刻みな公定歩合の引下げが実施されたことである。この時期、大蔵省と日銀は、いかなるスタンスから国債問題にアプローチしようとしていたのだろうか。

再度確認しておけば、昭和49年度は、実質成長率がマイナスを記録するという、経済の停滞が際立った年であった。年初来、国債の消化が不振に陥り、証券会社の手持ち国債が増大するという問題が起きるなか、大蔵省は買入消却の実施の可否を検討し始めていた¹⁰⁰。この時点では、国債の大量発行は念頭に置かれていなかったが、結局、国債整理基金を通じた買入消却は実施に移されることとなる。少額ではあったが、国債価格維持の必要性が大蔵省内でも認識されつつあったといえる¹⁰¹。

大蔵省主税局が歳入欠陥の可能性を意識し始めるのは、昭和50年2月頃のことであり、歳入欠陥が巨額に上ることが明確に自覚されたのは、3月期決算企業の税収動向が明らかになる6月中頃のことであった（安藤〔1987b〕28頁）。

まさにこのタイミングで、大蔵省は、長期金利の引下げを日銀およびシ団に打診した。当時、国債の応募者利回りが市場利回りを下回っている状況であり、さらに、国債の増発が予想される状況のなかでの長期金利の引下げは時期尚早だ、というのが、日銀や市場関係者の共通した理解であった。彼らは自分たちの見解を大蔵省に伝えたが、大蔵省は日銀、金融界の強い反対を強引に押し切

¹⁰⁰ 「昭和49年11月22日 国債買入消却の問題について」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和49年、昭和50年』51352。

¹⁰¹ 財務総合政策研究所「昭和49～50年の理財局行政」7頁。

り、7月7日にシ団に対し長期金利引下げの要請を行った。結局、「不本意乍ら」も、8月発行分から応募者利回りを0.094%引き下げる案をシ団は受諾する事態に追い込まれる¹⁰²。

歳入欠陥が3兆円を越えるという見通しが広がり始めるなか、日銀は8月12日に公定歩合の引下げを決定する。この時点では、日銀も国債消化が大きな問題になることを明確に認識したようで、内々で対応を検討し始めることとした¹⁰³。10月23日に4度目の利下げが決定されるが、この頃になると、利下げが国債管理政策の一環をなすものという認識が広がり始めていたようである¹⁰⁴。日銀もこれを意識し、想定問答のなかで、「国債増発に対し金利面から援護するという狙いがあるのではないか」という問いを念頭に、「金利面から国債消化を助けるということを狙ったものではない」という回答を準備していた¹⁰⁵。

11月に入ると、ふたたび長期金利の引下げが決定されている。政府、大蔵省は、預金金利の引下げとあいまって、プライムレートを0.7%程度引き下げるよう求めた。シ団はこれに強く反発したが、郵貯金利の引下げにともない、資金運用部預託金利が0.5%引き下げられ、これと連動して各種政策金利も引き下げられたことから、最終的に0.5%の引下げが決定された。国債金利についても、大蔵省から強い引下げ要請が寄せられた。シ団は、据置きを要求したが、プライムレートと乖離させるわけにいかず、小幅ながら0.093%の引下げということで妥協を余儀なくされた¹⁰⁶。

11月7日の政策委員会では、預金準備率の引下げが決定されている。日銀としては、「世間ではこれを市場調節のひとつの手段あるいは国債消化手段として受取る向きもあると思いますが、私どもとしては準備率操作はあくまでも公定歩合とならぶ金融政策手段と考えて」いるというスタンスを取った。だが、想定問答にある「国債の市中消化を助けることに狙いがあるのではないか」とい

¹⁰² 「昭和50年7月9日 長期金利の改訂について」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和49年、昭和50年』51352。

¹⁰³ 「昭和50年8月12日 公定歩合引下げについて」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和49年、昭和50年』51352。

¹⁰⁴ 大蔵省も金利体系が低くなれば、国債消化がしやすくなり、赤字国債を発行する地ならしとなるという指摘があった（昭和50年9月14日付朝日新聞）。

¹⁰⁵ 「昭和50年10月23日 公定歩合引下げ等について」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和49年、昭和50年』51352。しかし、この私信では、「国債をはじめとする公共債の発行条件については、今後の増発との関連からいって、引下げるとしても極力小幅に止めるのが適当」と、国債消化を明らかに念頭においた発言が行われている。

¹⁰⁶ 「昭和50年11月1日 長期金利の改訂について」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和49年、昭和50年』51352。

う問いに対し、「国債の消化を主眼とするものではない」という回答に続けて、「ただ準備率引下げにより、金融機関としては、資金繰りの負担がそれだけ軽減されることになるから、結果的には国債増発後の金融全体の流れを円滑化していくことに寄与することにはなろう」との表現が盛り込まれた¹⁰⁷。

以上のプロセスが明らかにしているのは、国債の大量発行が不可避となるなかで、不承不承とはいえ、あるいは結果的にとはいえ、日銀やシ団がその消化への協力を余儀なくされていったという事実である。この問題について、当時理財局長を努めていた岩瀬義郎は、「御用金思想」という言葉を用いながら、次のように指摘している。

「市場実勢を中心に発行条件を決めていくことは、財政負担がかかる、むしろ国はそんな形じゃなくて、調達できるんだという考え方だったと思うんですね・・・少なくともどうやったら資本市場の中で国債というものがちゃんと位置づけられるか、そしてそれを中心にして、市場価格が形成され、円滑な流通が確保されるかということを実際に真剣に考えていくと、あの当時、あのままではいかんというのがみんなの考え方でした。この考え方は証券局だけでなく銀行局、理財局もそうだったんだと思います。しかし、わが国においては、財政の発言力が強いのですから、そんな御用金思想はけしからんと言おうもんなら、当時はまだ、直ちに反撃を食らうような状態であったんじゃないかと思います。¹⁰⁸」

以上の「御用金思想」は、主計局のそれを指していることは明らかである。ただし、その思想を持つ出し手の論理と同時に受け手の論理を看過することはできない。激しい反発を重ねつつも、「御用金思想」を甘受してきた日銀や金融界は、結果として、国債の大量発行を可能とする経済的、市場的基礎を整備する役割を担わされていた。この基礎なくしては、のちの「増税なき財政再建」を不可避とするような、危機的な財政状況は決して生まれなかつただろう。日銀や金融機関の意図とは無関係に、彼らもまた、政府債務の累積プロセスにおける重要な担い手となっていたのである。

4. おわりに：福田財政がもたらしたものと今日への示唆

昭和 51 年 12 月 24 日、福田は首相の座を射止めた。ところが、その手法とし

¹⁰⁷ 「昭和 50 年 11 月 7 日 準備率の引下げ等について」、日本銀行アーカイブ資料『総務部長私信 昭和 49 年、昭和 50 年』51352。

¹⁰⁸ 財務総合政策研究所「昭和 50～51 年の証券局行政」11 頁。

て取られた「三木おろし」への世間の批判は厳しかった。政権発足時の内閣支持率が3割を下回ったのは戦後初めてであり、歴代政権でみても、福田政権は、小渕恵三政権に次ぐ低支持率であった。当時、日独機関車論を主張する米国のカーター政権から強い内需拡大が求められていたが、自分自身の置かれた政治的な閉塞状況を打破するためにも、福田は「世界の福田」を標榜して世界経済を牽引することが必要であった。

昭和52年5月に開催されたロンドン・サミットでは、これに先立って米議会が日・独・米の参加国が経済成長率の数値目標を設定すべきだとする勧告案を決議するなど、日独包囲網が形成されつつあった¹⁰⁹。最終的には文書には明記されなかったものの、日本政府は実質成長率6.7%を実現することを暗黙の了解として受け入れた¹¹⁰。しかし、世界経済は停滞を続け、昭和53年7月のボン・サミットにおいてさらなる経済成長が議題となり、その場で福田は、「黒字減らしと7%成長達成が国際的責任であることを十分に理解している」と公式に発言した。これが国際公約として位置づけられることとなるのである¹¹¹。

以上の流れのなかで、昭和52年9月に総合経済対策が打ち出され、10月に第1次補正予算が編成された。この補正では不況の煽りを受けて3,000億円の税収減が見込まれたが、3,905億円の公共事業費が追加された。ところが、それでも十分な成果が得られなかったことから、第2次補正予算の編成が俎上に載せられたが、折も折、8,060億円の税収減が生じることが明らかになってきた（財務省財務総合政策研究所財政史室〔2004〕167～171頁）。

そこで、当時の主計局長だった長岡實は、大規模な公共事業の実施を余儀なくされ、昭和52年度の第2次補正と昭和53年度当初予算を一体的に編成する「15ヵ月予算」の編成に乗り出すこととなった¹¹²。こうして第2次補正3,664億円に加えて、昭和53年度当初予算の5兆4,501億円が公共事業費として予算計上された。この合計額を昭和52年度の当初予算と比較すると、35.9%もの伸びに達していることからわかるように、巨額の公共事業費が計上されたので

¹⁰⁹ 昭和52年5月4日付朝日新聞夕刊。この時期の議論については嶋田・茂住〔2014〕が参考になる。

¹¹⁰ 昭和52年5月10日付朝日新聞朝刊。

¹¹¹ 昭和53年7月17日付朝日新聞朝刊。

¹¹² 財務総合政策研究所「昭和52～54年の主計局行政」7頁。長岡は、「いつまでもこんなことを繰り返していけば、ますます慢性病患者になっちゃうから、この際、起死回生の策として、52年度の補正と53年度の当初予算で思い切った景気対策をやって、そのかわり財政も大変無理をするけれども、それでだめならば、もう勘弁してもらおう、民間の人たちにもわかってもらえるだろうし、それから、最高責任者である首相以下の政治家の方々もわかっただけのんじゃないかというところまで、思い詰めた時期だったわけです」と回顧している。

あった¹¹³。

この時期の財政を福田は、「臨時異例の財政運営」と呼んだ（福田 [1995] 237 頁）。公共事業予算を確保するために、公共事業以外の行政予算に対して厳しい査定が行われ、経常事務費に対してゼロ・シーリング（対前年度比伸び率ゼロ）が初めて適用された。さらには、昭和 54 年度予算に計上されるはずの 3 月期決算企業の法人税収が昭和 53 年度予算に先取りされ、「13 ヶ月分の税収」を取り込んで予算が編成された。また、予想しがたい租税収入の減少などにより一般会計の決算上不足が生じる時に、その不足を補てんすることを目的に決算調整資金制度が創設されたのもこの時期である¹¹⁴。

まさに「臨時異例」の名にふさわしい財政運営だったが、ここでの決定は後の財政運営に致命的な影響を与えた。主税局は、毎年度の 9 月に 3 月期決算の「見込み」を取る。この 3 月期決算からの法人税収は 5 月に「翌年度」税収として取り込まれる。要するに、9 月期の推計で翌財政年度上期の法人税収が予想できるのであり、後は下期さえ予想すれば、翌年度予算全体の法人税収を見積もることができたわけである。

ところが、いったん 3 月期決算企業の法人税収を取り込む措置が取られると、これをやめる年度には 11 ヶ月分の税収で予算を組まねばならなくなる。これを嫌がった主計局は、それ以降もこの措置を継続した。5 月の税収が当該年度予算に取り込まれるということは、翌年度の歳入予算については、翌々年の 5 月までの推計が必要となったことを意味する。結果、極端に税収の見積りみの不確実性が高まり、これ以降、歳入欠陥が多額の公債発行に結びつく事態が頻繁に起きるようになるのである¹¹⁵。

こうした経緯を踏まえれば、主税局幹部が激怒したのもやむをえないことであつたことがわかる。当時の主税局長だった大倉真隆は、ボン・サミットでの国際公約に対し、憤懣やる方なき思いを次のように述べている。

「これはあえて申しますが、そもそも、そんな無理なことをどうして引き受けちゃうのか。それは、もっともっと国際的に、そういうことは無理なんだという主張をすべきではないかというふうに、私はいまだに思っていますし、それから、あのときに考えられ、とられた措置、われわれはもちろん実行に移すと

¹¹³ 石油危機以降、先進各国では公共投資の対 GDP 比が増加したものの、この頃には、ほぼその傾向も終息しつつあった。そのなかで公共投資を急激に増やしたことから、日本は、先進国のなかでも突出した公共投資大国になった。

¹¹⁴ 財務総合政策研究所「昭和 52～54 年の主計局行政」7～8 頁。

¹¹⁵ 財務総合政策研究所「昭和 53～56 年の主税局行政」8～9 頁。

ころまではやったんですから、その共同責任はありますけれども、それが本当に財政の傷をもう一段深くしたということは、いま考えてもそう思います。ああいう、実質 7%成長論というようなばかげたことは二度と言ってほしくないというふうに、つくづく思いますかね。¹¹⁶⁾

こうして、国債依存度は、昭和 52 年度 32.9%、53 年度 31.3%と高止まりすることとなった。ちなみに、昭和 53 年度には、税収の取込みによって 2 兆 40 億円分の国債が減額されたから、これを含めて再計算すると同年度の依存度は 37.2%にも達した。福田財政のたどり着いた先は、戦後財政史に残る巨額の政府債務だったのである。

最後に、以上の分析を踏まえ、いくつかの理論的な問いかけ、示唆を示すことによって、本稿のむすびとしたい。

福田は、高橋是清の財政哲学を受け継ぎ、日銀引受けという打ち出の小槌を封印しながら、新たな戦後財政レジームへの道を切り拓いた。その意味で、高橋財政期における高橋、そして大蔵省の問題意識は、30 年の時を経て、日本財政史に再浮上したことになる。

この事実は、私たちに戦前の財政と戦後の財政の「奇妙な連続」、すなわち、大恐慌や戦争などの「歴史的事件」を挟んだ、その前後の時期における単線的な連続ではなく、1 度、歴史の底流に沈潜し、高度経済成長期の構造的変化を経て、再度、ふたたび浮上するという長い時間軸での、「理念的な連続」が存在しうることを教えてくれる。別言すれば、歴史の連続性と断絶性とは、多くの歴史家が問題としてきた論点であったが、連続ないし断絶という評価は、きわめて文脈依存的であり、コンテクストや時代状況に応じて、断絶したようにもみえるし、連続したようにもみえるという可能性を示唆している¹¹⁷⁾。

ここで重要なのは、30 年の時を隔てた「理念的な連続」が存在する反面、それぞれの置かれた文脈が大きく異なり、かつ、その文脈自体が大きく変容するという事実をどう理解するかという問題である。

福田が高橋流の財政運営に乗り出す際に念頭に置いていたのは、高橋の国債

¹¹⁶⁾ 財務総合政策研究所「昭和 50～53 年の主税局行政」10 頁。

¹¹⁷⁾ 例えば、占領期のシャープ勧告をみると、その理念が制度的に骨抜きにされてきたこと、いわば歴史的な断絶面が強調されてきた（宮島 [1973]、吉岡 [1984]）。しかし、勧告の理念が 1990 年代の税制改革で再浮上し、地方消費税として、シャープ勧告に近い制度改革へと結実したことをみれば、この断絶という評価は再度検討を余儀なくされるであろう。なお、シャープ減税における税務行政の改革が新たな所得減税を生み出した側面を強調した村松 [2011] は、歴史の単純な連続・断絶を越えた議論を意図したものとして、本稿に近い問題意識を有する研究である。

に対する「厳しい節度」であった（安藤 [1987b] 83 頁）。そして、昭和 44 年度予算、昭和 49 年度予算のそれぞれにおいて、この厳しい節度を維持すべく福田は努力を重ねた。しかし、その懸命の努力の一方で、自民党と大蔵省の政治的な距離感、大蔵省内の局間対立、そして、政府・大蔵省と日銀・シ団の反発と親和、これらの政治的な関係は複雑に絡みながら、財政運営の基礎的条件を刻々と変化させていった。また、その時どきの物価や景況、国際収支といった経済要因もニクソン・ショックや石油危機の影響を受けて大きく変動し、以上の政治的関係の変化に少なからぬ影響を与えた。それだけではない、福田が財政運営に携わった期間中に日本の国際的な地位も大きく変化し、政治的外圧を強めさせながら、国内政治にさらなる影響を及ぼすこととなった。

このような状況のなかで、福田がいくら高橋流の「厳しい節度」を維持しようとしたところでおのずと限界があることは明らかだった。2 兆円減税での妥協が、後にかくも大きな傷跡を財政に刻印することになろうとは、福田は夢にも思わなかったことだろう。しかし、福田自身が「とにかく 49 年度で急速に走りつつあるインフレをとめようじゃないか、それから先のことは後でゆっくり考えればいい」といった時、彼は、短期的な最適解を長期的な最適解へと昇華させることなど、一政治家には望むべくもなかったことを図らずも吐露していたのである¹¹⁸。

¹¹⁸ 政治学では、この時期の財政運営をめぐる、自民党と官僚の政治的優位性が前者に有利なカタチで強化されてきた点が指摘されてきた（佐藤・松崎 [1986]、山口 [1987]、真淵 [1994]）。真淵はこれを「財政の政治化」と呼んだ（真淵 [1994] 第 3 章）。本稿もこれらの見方に同意するが、2 つの問題を指摘しておきたい。まず、財政の政治化は、財政の不均衡と同義ではない。本稿では、財政が政治化するプロセスにおいて、財政健全化の成功と失敗がともに起きたことを確認し、その成功、失敗の非対称な振幅がどのように財政赤字を累積させたかに着目した。1980 年代の「増税なき財政再建」期に財政健全化がすすんだ事実を踏まえると、もし財政の政治化が事実だとしても、それと財政赤字や政府債務の推移との関係は、単線的な比例関係としては説明できないことがわかる。牧原 [2003] は、大蔵省は、自民党が政治介入する手続き自体を制度化し、その制度化を同省がコントロールした事実を強調して「大蔵省支配の開始」だと主張した。財政当局が政治に影響力を行使できたという主張は、程度の差こそあれ、財政を緊縮化できたことが想定されている。つまり、財政状況への光の当て方次第で、政治と官僚の関係もまた違って見えるのである。次に、財政の政治化は、1970 年代に限定されるべきことではない点も無視できない。財政が軍部の強い圧力にさらされ、政治化したのは、高橋財政期も同じだった。本稿が着目したのは、その 2 つの政治化の相違と共通点であった。経済の停滞、金本位制からの離脱、ニクソン・ショックといった経済的な変化は、政治や財政のあり方を一変させた。そして、財政支出が急増し、政治プロセスへの予算制約が緩和されていくからこそ、財政の政治化が加速されたが、その反作用として、高橋財政、福田財政、いずれの場合も、財政の守護者が政治的象徴としてあらわれ、財政健全化の盾となった。社会経済

危機の時代とは、既存の秩序が不安定化する時代である。証券不況に端を發し、ニクソン・ショック、列島改造論、国際収支制約の緩和と悪化、石油危機、狂乱物価、外圧の強まりといった具合に歴史の脈絡、客観的背景自体が不安定化するなかで、高橋であれ、福田であれ、属人的な資質に財政のかじ取りを委ねることには限界があった。そして、この理解は、「高橋が存命であったら」という historical if に 1 つの回答を与えることとなる。

本稿が明らかにしたのは、政治的、経済的な諸現象が複合的に交錯するなかで、政府債務が累積したという事実である。日銀引受けであれ、国債発行の再開であれ、財政の門戸を各政策主体に開放することは容易い。しかし、それを与件として新たな利害関係が発生するなか、その既得権を手放すよう、彼らを説得し、翻意させることは、決して容易なことではない。ある政治家の個人的資質によって政府債務の累積を止めることができるのかという問いがそもそも不毛であること、むしろ現実には転倒しており、ある一人の財政家の資質に還元できない複合的な現象だからこそ、その資質に依存した財政運営は、政府債務を累積させるのだということを、福田財政は物語っている。この意味で、「高橋が存命であったら」という問いは、願望の表明に過ぎないということになる。

以上のように、財政健全化の可能性を属人的な資質へと還元する見方を批判的にとらえた時、即座に私たちの頭に浮かぶのは、ケインズ政策批判の文脈で用いられる「ハーヴェイロードの前提」である。ブキャナンとワグナーは、「政策決定が少人数の啓発的賢人グループによって行われる」という視点、いわゆるハーヴェイロードの前提を強調し、政治過程における短期的な政策の誤りから生じる看過できない長期的な結果、すなわち財政赤字の累積に対する警鐘を鳴らした（ブキャナン・ワグナー [1979]）。

こうしたケインズ政策ないしフィスカル・ポリシーの持つ限界は、1970年代に新保守主義が台頭して以降、財政規模の縮小、規制緩和を旗印とする小さな政府路線が先進国を席卷するなかで、幅広く認識されるに至った。そして、ブキャナンとワグナーが提案した「立憲的な財政ルール」は、マーストリヒト条約や1990年代のアメリカ、スウェーデンの予算制度改革にも明らかのように¹¹⁹、現実の政治に大きな影響を与えてきた。したがって、内外の財政の歴史をみれ

的な変動が属人的な財政運営をなかば必然的に要請したわけだが、福田は市中消化原則を堅持し、高橋とは異なる制度設計を準備した。それにもかかわらず、前提とされた社会経済的条件自体が動揺することで、その努力は、逆説的にはあるが、財政赤字や政府債務の淵源となっていったのである。

¹¹⁹ これらに関しては私のかかわった研究プロジェクトの成果（井手・パーク [2016]、井手 [2013]）を参看されたい。

ば、ハーヴェイロードの前提に対して慎重であるべきだという問題提起は、正鵠を射ているということになるし、立憲的な財政ルールによって、こうした弊害を除去できるという主張も一見すれば説得的なように思われる。

しかし、こうした希望的な観測もまた、現実によって裏切られる。福田財政は、財政法 4 条における非募債主義、5 条における市中消化原則を前提として運営された。しかし、大蔵省が政治的な圧力を内面化しつつ、「財政法の特例」と「予算上のやりくり算段」を積み重ねた結果、政府債務は累積した。また、制度的には日銀引受けの回避に成功し、市中消化原則を維持・確立しながら、絶えず大蔵省の政治圧力と対峙した日銀であったが、結果的には、金融機関とともに政府・大蔵省との妥協を余儀なくされ、国債の大量発行が可能な市場環境を整える役割を果たしてきた。高橋財政期とは明らかに異なる、いくつもの健全財政の制度的基盤が用意されたなかで巨額の政府債務を積み上げた現実の前では、ただ、ルールを設定すれば債務がコントロールできるという主張は、私たちに多くを語ることはできない¹²⁰。

財政再建のための手法の検討は別の機会に行ったし¹²¹、それは本稿の分析範囲を明らかに超えた課題である。しかしながら、財政健全化に関する限り、1) 政治的リーダーシップへの過度の信頼がかえって事態を悪化させるかもしれないこと、2) 制度的な健全化装置は、政治経済的に不安定な時期には形骸化されうるものであること、3) 財政健全化の前提となった政治経済的な条件が、異なる文脈のもとでは反対に財政収支の悪化を導く条件となりうること、これらの点は、あらためて確認されてよいだろう。福田財政期の政府債務、そしてそれを導いた政治経済的な条件が 1980 年代以降、どのように変化し、1990 年代後半以降の空前の政府債務へと帰結したのか。以上の論点を踏まえながらその分析を行うのが、私の次なる課題である。

¹²⁰ 現実にも、リーマン・ショックや欧州債務危機を挟んで、フィスカル・ポリシーの復権への動きが色濃くなり、EU では財政ルールの機能不全と再強化が問題となるなか、「啓発的賢人たちの失敗」と「立憲的な財政ルール」を強調するだけでは、十分な財政統制が困難である事実が明らかになりつつある。また、1998 年の日銀法の歴史的な改正の後に、段階的に財政へのファイナンスを強めてきた中央銀行政策もこれと同根の問題であろう。

¹²¹ 財政危機が社会的な現象であるという視点から行われた具体的な提案として、井手・古市・宮崎 [2016]。

参考文献

- 安藤 博、『責任と限界 赤字財政の軌跡（上）』、金融財政事情研究会、1987年 a
——、『責任と限界 赤字財政の軌跡（下）』、金融財政事情研究会、1987年 b
池田勇人、『均衡財政 附・占領下三年のおもいで』、中央公論新社、1999年
井手英策、『財政赤字の淵源：寛容な社会の条件を考える』、有斐閣、2012年
——編、『危機と再建の比較財政史』、ミネルヴァ書房、2013年
——・ジーン パーク編、『財政赤字の国際比較：民主主義国家に財政健全化は可能か』、岩波書店、2016年
——・古市将人・宮崎雅人、『分断社会を終わらせる：「だれもが受益者」という財政戦略』、筑摩書房、2016年
今村武雄、『評伝高橋是清』、財政経済弘報社、1950年
浦田 進、『福田赳夫』、国際商業出版、1978年
大内兵衛、「高橋さんの写真」、『大内兵衛著作集』第12巻、岩波書店、1975年
大蔵省財政金融研究所財政史室、『大蔵省史 明治・大正・昭和』第4巻、大蔵財務協会、1998年
大蔵省財政史室、『昭和財政史昭和27～48年度』第6巻「租税」、東洋経済新報社、1990年
大蔵省財政史室、『昭和財政史昭和27～48年度』第4巻「予算（2）」、東洋経済新報社、1996年
大蔵省財政史室、『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、1998年
大蔵省大臣官房文書課、『財政新時代』、大蔵省、1966年
大蔵省百年史編集室、『大蔵省百年史（下）』、大蔵財務協会、1969年
河野幸之助、『福田赳夫：果たして救世主となるか？』、日本時報社出版局、1966年
清宮 竜、『福田政権・七一四日』、行政問題研究所、1984年
経済団体連合会、『経済団体連合会五十年史』、経済団体連合会、1999年
経済企画庁、『昭和43年 年次経済報告：国際化のなかの日本経済』、経済企画庁、1968年
財務省財務総合政策研究所財政史室、『昭和財政史 昭和49～63年度』第2巻「予算」、東洋経済新報社、2004年
佐藤 進・宮島 洋、『戦後税制史』、税務経理協会、1979年
佐藤誠三郎・松崎哲久、『自民党政権』、中央公論社、1986年
嶋田崇治・茂住政一郎、「土建国家と国際政治」、井手英策編『日本財政の現代史1：土建国家の時代1960～1985年』、有斐閣、2014年
鈴木武雄、『日本公債論』、金融財政事情研究会、1976年

谷村 裕、『私抄 大蔵省史話』、資本市場研究会、1988年
津島寿一、『高橋是清翁のこと』、芳塘刊行会、1962年
日本銀行百年史編纂委員会、『日本銀行百年史』第6巻、日本銀行、1986年
日本経済新聞出版社、『保守政権の担い手：私の履歴書』、日本経済新聞出版社、
2007年
林 健久、『福祉国家の財政学』、有斐閣、1992年
ジェームズ ブキャナン・リチャード ワグナー（深沢実・菊地威訳）、『赤字財政
の政治経済学：ケインズの政治的遺産』、文眞堂、1979年
福田赳夫、『回顧九十年』、岩波書店、1995年
牧原 出、『内閣政治と「大蔵省支配」：政治主導の条件』、中央公論新社、2003年
真淵 勝、『大蔵省統制の政治経済学』、中央公論社、1994年
水野 勝、『税制改正五十年：回顧と展望』、大蔵財務協会、2006年
宮島 洋、「シャープ勧告の評価」、林 健久・貝塚啓明編『日本の財政』、東京
大学出版会、1973年
——、『財政再建の研究：歳出削減政策をめぐって』、有斐閣、1989年
村松 怜、「占領期日本における税務行政と所得税減税：戦後減税政策の開始」、
『三田学会雑誌』104巻2号、慶應義塾大学経済学会、2011年
山口二郎、『大蔵官僚支配の終焉』、岩波書店、1987年
吉岡健次、『シャープ勧告の研究』、時潮社、1984年