

## 昭和52～53年の財政政策

——「機関車」論国際調整の一環としての考察——

樋 口 均

- |  |  |
|--|--|
| <p>I 問題の提起</p> <p>II 環 境</p> <p>1) 第一次石油危機後の世界不況</p> <p>2) 世界経済の課題とサミット体制の形成</p> <p>3) 「機関車」論と米国の「機関車」戦略</p> <p>III 展 開</p> <p>1) 日本経済——景気回復の停滞・經常収支黒字の拡大・円高</p> | <p>2) 福田政権成立からロンドン・サミットまで</p> <p>3) ロンドン・サミットからボン・サミットまで</p> <p>4) ボン・サミット以後</p> <p>IV 帰 結</p> <p>1) 財政政策の国際調整の限界</p> <p>2) 「財政国際化」と日本財政</p> |
|--|--|

### I 問題の提起

本稿は、「財政国際化」視角による日本の財政政策の研究の一部として、昭和52～53年の財政政策をとりあげるものであり、46～48年の財政政策を対象とした前稿の続編である<sup>1)</sup>。

昭和52～53年（1977～78年）には、石油ショック後の世界不況のなかで、「機関車」論と呼ばれるマクロ経済政策の国際調整論が登場し、それに応じて日本の財政政策は内需刺戟のためのフィスカル・ポリシーとして展開された。それはフィスカル・ポリシーの国際調整（米・欧・日三極調整）という従来みられなかった「財政国際化」の新傾向を示すものであり、日本財政の「国際化」の進展を意味するものと考えられるのであって、経済政策論的に、財政学的に、さらには国家論的に注目すべき現象だといわなければならない。だが、それにもかかわらず、管見のかぎりこれまで、この時期の日本の財政政策について、「財政国際化」の観点から立ち入った研究がおこなわれてきていない。本稿の目的のひとつはこの研究史上の空白をいくぶん埋めることにあるが、単にそればかりではない。

日本は、昭和40年代中ごろ以降（1970年代以降）これまで、世界経済における日本経済の台頭——貿易黒字の拡大、対外摩擦の激化——にともなって、三波にわたり、国際収支不均衡の是正をもとめる「外圧」の高まりに直面し、そのつど、財政政策は内需刺戟のために動員されてきた。46～48年、52～53年、62年～、がそれである。本稿の対象時期はその第二波をなしている。この間、世界経済および日本経済のあり方が変化していることはいうまでもない。全体としてこの研究は、この三波の比較をとおして、「財政国際化」の進展の実態、必然性と根拠、意義と本質を、パックス・アメリカナの崩壊——世界経済の構造変化——と関連させつつ明らかにすることを課題としている。ただし、本稿それ自体は、ある程度の

比較を意識しつつも、むしろ比較の対象を明確にすることに主眼がある。

ところで、昭和52～53年の財政政策を「財政国際化」視角から分析する場合の焦点は、上述したところから明らかなように、それが「機関車」論によるフィスカル・ポリシーの国際調整の一環として展開された点にある。そこで本稿では、第Ⅱ章「環境」においてまず、52～53年の財政政策の展開の国際環境として、「機関車」論の登場の世界経済的背景を明確にし、第Ⅲ章「展開」において、「機関車」論受容の日本経済的背景を簡単にみたのち、財政政策の具体的展開をロンドン、ボン両サミットを頂点とした国際的な政策論議や米国の対日圧力と関連させて考察する。そして第Ⅳ章「帰結」で、財政政策の国際調整の評価とそれが日本財政にあたえた影響を検討することにしたい。

- 1) 拙稿「昭和46～48年の財政政策——『財政国際化』視角からの再検討——」（『信州大学教養部紀要』第23号、1989年、所収）。「財政国際化」の概念については、さしあたり拙稿「『財政国際化』概念について」（『信州大学教養部紀要』第24号、1990年、所収）を参照されたい。

## Ⅱ 環 境

### 1) 第一次石油危機後の世界不況

「機関車」論国際調整の登場の世界経済的背景が石油ショック後の世界不況の長期化にあったことはいうまでもない。この世界不況の過程で、世界経済の構造変化——基軸国米国の後退と日本・西独の台頭など——に対応した、新たな国際協調体制としてのサミット体制が形成され、この体制のなかで、米国が、産業的優位の喪失による基軸国としての経済能力の減衰という現実を前提に、政治的に「指導国」として、世界景気維持、そして世界体制維持の役割を日本や西独に分担させようとしたことが、「機関車」論国際調整の登場を規定したと考えられる。そこでまず、国際環境としてこの点を明らかにしておこう。

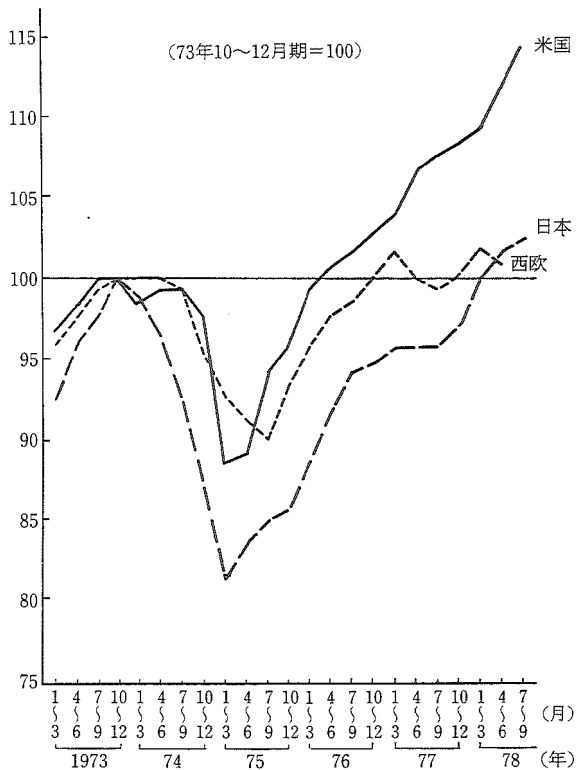
この世界不況は、戦後最大の規模、スタグフレーション、世界的同時性、をもって特徴づけられるが<sup>2)</sup>、根本原因は、戦後の世界経済の高成長の帰結としての世界経済の構造変化——70年代初頭に世界的高成長を行き詰らせるような構造変化——にあったといわなければならない。すなわち、戦後の世界経済の高成長は、IMF・GATT体制のもとでの米国の「世界政策」ドル撒布と米国大市場の開放という国際的枠組みのなかで、生産力的優位にたつ米国に対抗して、西欧と日本が、自動車・家電などを主導産業として編成される——フォード主義的生産方法の——アメリカ型重化学工業を、共同市場の形成や国家的諸政策により、蓄積基盤として移植していくという発展構造を内実とするものであり、この過程での大規模な設備投資を原動力として実現したが、この世界的高成長は、それがひきおこす世界経済の構造変化——西欧と日本の復興と台頭、米国の地位低下、南北問題——を介して、ほかならぬその国際的枠組みを突き崩していったのである。二つのショック——ニクソン・ショックと石油ショック——がそれにほかならない。そして西欧と日本がベトナム戦争をへてアメリカ型重化学工業の移植をほぼ完了したことは、同質的な産業構造をもつ米・欧・日三極の生産力的対立構造の形成と世界的高成長の発展構造の消失を意味した。またアメリカ型重化学工業そのものも、米欧においてはテラー・フォード主義的労働編成の限界や市場の飽和化

などにより行き詰まりに直面していた。こうして70年代初頭には、世界的成長の行き詰まりが生じていたのであり、ニクソン・ショック後の国際過剰流動性のもとでの各国一斉の景気刺戟策による72～73年のインフレ的世界同時好況は、それをわずかの間隠蔽していたにすぎない。世界インフレと国際商品投機はその反映である<sup>3)</sup>。石油ショックと各国一斉の総需要抑制政策はこれを一気に暴露する役割を果たした。また石油価格高騰が石油多消費型のアメリカ型重化学工業に打撃を与えたことはいうまでもない。こうした結果として、世界不況は長期世界不況とならざるをえなかったのである。

世界不況の底は1975年（昭和50年）中ごろであり、そこから一応の回復過程が始まったが、回復過程の特徴は、①景気回復の緩慢性（スタグフレーションの持続）と非同時性、②先進国の二極化、③国際収支不均衡、の三つに整理することができるであろう。これらが「機関車」論国際調整の直接の前提をなした。

まず、景気回復過程を、鋳工業生産の推移（第1図）でみると、米国は比較的順調に回復したが、西欧と日本の回復は76年中ごろ以降緩慢となり、77年中は西欧はいわゆる水面付近に停滞し、日本はまだ水面下にあった。景気回復の緩慢性とともに、77年に入ってからのこの米国と西欧・日本との間の景気回復のずれ（非同時性）に注目しておく必要がある。米国

第1図 米国、西欧、日本の鋳工業生産の推移



注 73年10～12月期は、OECD 諸国全体として鋳工業生産がピークに達した時期である。

(出所) 経済企画庁『世界経済白書』昭和53年版、5ページより。

経済は、75年の景気刺激策（減税法、緊急住宅法、金融緩和）により、住宅建設や個人消費に牽引されて内需が拡大し、76、77年と順調な景気上昇をみたが、それはインフレを加速するとともに、輸入のいちじるしい増大をまねき、76年以降貿易収支が赤字となり、そして77年以降経常収支が赤字となった。米国産業の優位喪失、日欧の景気停滞・輸出ドライブ、石油輸入の増大が原因であったが、これは米国経済の世界景気主導力の限界を示すものにはかならない。

緩慢な景気回復過程のなかで、石油ショックの吸収力の違いから、国により経済パフォーマンス（成長率、物価、失業、国際収支、為替など）に格差が顕在化し、76年ごろには先進国が米・日・独などの「強い国」（stronger countries）と英・仏・伊などの「弱い国」（weaker countries）に二極化する傾向が生じた（第1表）。すなわち、同年についてみると、米・日・独3国のパフォーマンスに比べて、英・仏・伊3国のそれが悪い。英・仏・伊3国は、二桁ないしそれにちかい高率のインフレが持続するとともに、失業率が前年より上昇しており、スタグフレーションから脱出できていない。そして経常収支が赤字である。これに対し、米・日・独3国のパフォーマンスは比較的良好であり、経常収支は黒字であった。また、同年の為替相場の動向は、ドルは年末以降急激な下落傾向となるが、それまでは比較的強く、西独マルクと日本円は上昇傾向にあった。一方、英ポンド、仏フラン、伊リラは全般的に弱かった。76年後半に米・日・独3国「機関車」論が強まったのは、さしあたりこうした先進国の二極化傾向を背景としてのことである。むろん、「強い国」にしても、たとえば米国の失業率は高く同年の失業者は730万人であり、西独も日本も100万人水準であった。

第1表 主要国の経済パフォーマンス

A GNP成長率<実質> (%)					B 物価<消費者物価> (%)				
	1975	1976	1977	1978		1975	1976	1977	1978
日本	2.4	5.3	5.3	5.1	日本	11.8	9.3	8.1	3.8
米国	-1.1	5.4	5.5	4.8	米国	9.1	5.8	6.5	7.7
西独	-1.8	5.3	2.8	3.6	西独	6.0	4.2	3.7	2.7
英国	-1.5	4.2	-0.0	3.9	英国	24.2	16.5	15.8	8.3
仏国	0.2	5.2	3.0	3.7	仏国	11.7	9.7	9.5	9.3
伊国	-3.6	5.9	1.9	2.7	伊国	16.9	16.8	17.0	12.1
C 失業率 (%)					D 経常収支 (億ドル)				
	1975	1976	1977	1978		1975	1976	1977	1978
日本	1.9	2.0	2.0	2.2	日本	-4	39	111	180
米国	8.3	7.5	6.9	5.9	米国	212	75	-113	-111
西独	3.7	3.7	3.7	3.5	西独	77	77	85	135
英国	4.7	6.1	6.5	6.4	英国	-30	-5	16	46
仏国	4.1	4.4	4.7	5.2	仏国	10	-49	-16	52
伊国	5.8	6.6	7.0	7.1	伊国	-2	-25	31	78

(出所) GNP成長率と物価は、日本銀行『国際比較統計』第18号、失業率は、OECD, *Economic Outlook, Historical Statistics 1960-80*, 1982、経常収支は、IMF, *World Economic Outlook*, Jun. 1981 より作成。

第2表 世界の経常収支の推移

	(単位 億ドル)					
	1973	1974	1975	1976	1977	1978
先進工業国	193	-124	171	-21	-55	301
石油輸出国	66	678	350	400	311	33
発展途上国	-115	-368	-465	-329	-296	-375
合計	144	186	56	50	-30	-41

注 合計がゼロになっていないのは、各国の国際収支統計の誤差・脱漏・不齊合と、社会主義圏との収支尻を反映しているためである。

(出所) IMF, *World Economic Outlook*, Jun. 1981, p.123より作成。

国内的にも景気政策をもとめられていたわけである。

世界の国際収支は、経常収支でみて(第2表)、石油ショックを境に大きく変化した。石油ショック前には、先進国と石油輸出国が黒字で発展途上国が赤字という構造であったが、石油ショック後には石油輸出国が大幅黒字になった結果、先進国が赤字化し発展途上国の赤字幅が拡大した。76年についてみると石油輸出国の黒字400億ドルに対し先進国の赤字21億ドル、発展途上国の赤字329億ドルという構造である。そして先進国の内部では「強い国」が黒字で「弱い国」が赤字という構造になっていた(第1表D)。ここから石油赤字分担論が登場した。すなわち、OPECの大幅経常収支黒字の裏側にあたる石油輸入国の経常収支赤字を、それぞれの石油輸入国は応分に負担すべきであるという考え方である。とくに石油輸入国のなかの「強い国」が経常収支黒字を拡大すると、その他の石油輸入国はしわ寄せをうけて石油赤字の分担がそれだけ大きくなるから、西独や日本などの経常収支黒字国は黒字を減らすか赤字化する必要がある、というわけである。この石油赤字分担論は石油価格急騰直後からIMFやOECDで議論されていたというから、その後登場した「機関車」論はその手段論としての位置にあったわけである<sup>4)</sup>。

以上のように、石油危機後の世界不況は、世界経済の構造変化とアメリカ型重化学工業の発展性の喪失に規定されて長期化した。76年中ごろ以降世界景気の回復は減速し停滞的となった。石油赤字の重圧のもとで、先進国が「強い国」と「弱い国」に二極化する傾向がみられたが、「強い国」にしても大量失業が容易に解消されなかったのである。

## 2) 世界経済の課題とサミット体制の形成

世界不況からの脱出と世界経済の安定のためには、さしあたりまず世界経済の構造変化に対応する新たな国際的枠組みの形成が必要であった。さもなければ、世界経済は、石油赤字による国際収支難と大量失業が誘発する各国の国家主義的な近隣窮乏化政策(beggar-thy-neighbor policy)により、戦前の世界大恐慌時のような事態に落ち込んでいきかねなかったからである。新たな国際的枠組みとは、国際通貨体制の再構築と政策協調のためのサミット体制の形成であったと見ていいであろう。

戦後の国際的枠組みの形成がIMF国際通貨体制の構築から始まったように、新しい国際的枠組みの形成は、まず国際通貨体制の再構築から始まった。国際通貨制度改革は、71年のIMF体制崩壊以降活発化し、72年以降はいわゆる20ヵ国委員会(C20)で議論されたが、

難航した。しかし、石油危機により、国際収支赤字対策と為替安定対策が緊急課題となって、C20は74年6月に変動相場制のガイドラインや石油赤字対策など当面の対策を含む最終報告（『国際通貨制度改革概要』）を発表した。その後のIMF暫定委員会でのIMF協定改訂作業は、固定相場制か変動相場制かをめぐる仏国を中心とした西欧諸国と米国との対立がネックとなったが、世界不況の深刻化が妥協を生みだし、75年11月の第1回先進国首脳会議（ランブイエ・サミット）で合意が確認され、翌76年1月キングストンのIMF暫定委員会で協定改正案が基本合意された（＝第二次改正、78年4月施行）。

その内容にくわしく立ち入る余裕はないが、為替相場制については、どのような為替相場制を採用するかは各国の選択の問題として、固定制、共同フロート、変動制、その他、いずれの採用も可能とした。これは実質的には現状を承認し、主要国の変動相場制を公認したことを意味する。通貨価値の金とのリンクや固定相場制維持の介入義務もなくなった。そのかわり為替相場の安定のために加盟各国につきのような一般的義務を課した。秩序ある経済成長をめざす金融・経済政策の採用、秩序ある基盤的な経済・金融条件や通貨制度の育成による安定促進、国際収支の調整を妨げたり不公正な競争条件をつくるための為替相場や国際通貨制度の操作の回避、である。そして、IMFによる国際通貨制度の監督、加盟各国の義務の遵守についての監視（サーベイランス）、そのための各国との協議等を定めた。固定相場制のときの厳格な義務ないし規律のかわりに、変動相場制のもとでは、マクロ経済政策、ファンダメンタルズ、為替操作について、上記の一般的義務が課されたわけである。しかし、この義務は抽象的な規定にすぎない。そこでさらにIMFによる監視や協議が重要な意義をもつものされたのである<sup>5)</sup>。

このIMF協定改正は、新たな国際通貨体制を構築するものではなかったが、変動相場制のもとでは、為替相場の安定には、マクロ経済政策、ファンダメンタルズ、為替政策について、一種の政策協調が必要であること、政策協調にはIMFの監視や協議が不可欠であること、の二点の認識に立脚し、この点を規定したところに新しさがあったと考えられる。

だが、IMFの監視や協議には限界があり、政策協調の実行には、IMFのほか、OECD（とくに閣僚理事会や経済政策委員会）をはじめとする既存の国際組織や二国間協議などを総動員し、さらに先進国サミットによる高度の政治的決定を必要としたのである。それは、基軸国米国の経済的力の低下と米・欧・日三極対立構造の形成という世界経済の構造変化に対応した新たな国際協調体制の形成である。これをさしあたりサミット体制と呼ぶことにしたい。

先進国サミットは、第1回が75年11月にランブイエで開かれ、第2回がサンファン・サミット（76年6月）、第3回がロンドン・サミット（77年5月）、第4回がボン・サミット（78年7月）と、世界不況のなかで始まり、その長期化のなかで恒例の行事となって制度化した。バットナム＝ベインはつぎのごとく指摘している。「76年以後、サミットは、国家元首・政府首脳の日次単発会合という枠を大きくはみ出し始めた。……そのプロセスはいまやOECD、IMF、GATTなど大部分の主要国際経済機構を包含し、さらにまたサミット諸国との二国間、多国間接触にまで広がっていった<sup>6)</sup>。いいかえればサミットを頂点にした国際協調体制が形成されたのであり、従来からの主要国際経済諸機構はこのサミット体制のなかに編入されるかたちになった。この全体過程のなかで、政策課題の形成、政策の作成・決定、政策

評価がおこなわれるのである。それは、「四半世紀にわたり米国の圧倒的支配によって確保されてきた覇権的安定 (hegemonic stability) にかわって、世界経済の新集団指導体制 (a new system of collective leadership for the world economy) という応急装備が必要になった」<sup>7)</sup>ということの意味する。世界経済の構造変化のなかで、ブレトンウッズ体制が崩壊したあと、新たな国際体制として登場したのは、この「応急装備」としてのサミット体制だったのである。

### 3) 「機関車」論と米国の「機関車」戦略

さきふれたように、1976年夏以降 (サンファン・サミット以降)、世界景気の回復は減速し、失業も増大傾向に転じて、世界不況は長期化様相を呈した。そうしたなかで「機関車」論 ('locomotive theory') が登場してきたのである。

「機関車」論は、世界不況から脱出するためには、「強い国」の米・日・独3国が内需刺激によって世界経済の牽引車の役割を果たさなければならないという国際リフレーション論であり、「ケインズ政策の国際版」<sup>8)</sup>である。「機関車」3国はOECD総生産のほぼ3分の2を占めていた。これを最初に唱えたのは、ケインジアンが多いOECD事務局やブルッキングス研究所だったとされている。

たとえば、OECDの『エコノミック・アウトLOOK』をみると、早くも75年12月の第18号が、「相対的に良好な物価・国際収支ポジションにある主要国——米国、日本、西独——は景気拡大を主導すべきであり、ポジションの比較的良好でない諸国——たとえば伊国、英国、その他の小国——は主としてインフレの抑制と輸出主導の成長に専念すべきである」と勧告していたが (*Economic Outlook*, 18, Dec. 1975, p. 9), 76年夏以降の景気回復の減速をうけて、同年12月の第20号は、「強い諸国——米国、日本、西独、その他小国——の適切な成長がないならば、弱い諸国が適切な緊縮安定政策を、格差縮小に十分な期間、維持することは困難であろう。」「かなりの間、強い諸国が物価上昇を抑えインフレ期待を減じることができたという事実は、強い諸国がいまや重大な危険をとまわずにOECDの中期戦略の回復率を支える良好なポジションにある、ということの意味する。現在の状況では、強い諸国はその国内需要を、失業が漸進的に減少し、かつ他の諸国の輸出主導の成長が可能な環境を提供するように措置することが明らかに望ましい。」と、強い諸国の内需刺激をもとめた (*Economic Outlook*, 20, Dec. 1976, p. 11-12)。

また、76年11月の米欧日民間エコノミスト会議 (ブルッキングス研究所) の報告書は、「スリー・エンジンズ」論を提起した。「西独、日本、米国は、いまや景気刺激に適合した国内経済政策をとるべきである。このところ一時休止状態にある、これら三国のより強い経済拡大策は、インフレ問題を激化させることなく、国内の失業を減らし、また他の先進国、発展途上国双方に利益を与えるであろう。西独、日本、米国は、国際経済に占めるウエイト、相対的に低いインフレ率、比較的良好な国際収支ポジションにより、世界経済の回復の適切なエンジンとして選ばれた。経済政策の類似のシフトは多くの他の諸国にとっても適当だと思われる。／西独、日本、米国の力強い拡大はすべての諸国の見通しを改善するであろう。国際収支難と政治的緊張に苦しんでいる欧州諸国にとって、輸出主導の拡大の機会が創出されるであろう。もしこれら諸国が経済的金融的状况を安定させ賃金・価格スパイラルを徐々に

止める現在の努力を保持するならば、である。発展途上国も大きな利益を受けるであろう。なぜなら、工業国世界の経済活動の上昇は、途上国の輸出に対する需要を増加させ、膨れ上がった国際収支赤字を減らすだろうから、である<sup>9)</sup>。まもなくメタファーは「エンジン」から「機関車」にかわったが、いずれにしても76年夏ごろから景気回復が減速するなかで「機関車」論が強まっていたのである。

だが、これを一気に国際政治の舞台に引きあげ、77年のロンドン、78年のボンの両サミットの焦点にしたのは、米国のカーター政権であった。すなわち、77年1月就任したカーター政権は、対外経済政策の中心に「機関車」戦略を採用し、自ら景気刺戟策を打ちだすとともに、西独と日本に内需刺戟策をとるよう圧力をくわえていったのである<sup>10)</sup>。「機関車」戦略の展開である。

カーター政権が「機関車」戦略をとった背景には、①76年中ごろ以降の世界景気回復の減速と「弱い通貨国」のユーロ・コミュニズム、②米国の景気の減速（76年後半）と大量失業の定着、③米国貿易赤字（75年黒字→76年赤字）と国内保護主義、④ドル為替相場の下落傾向、などがあったといっていよいであろう。カーター政権の国内的最優先課題は、雇用拡大であり、景気刺戟策が必要であったが、西独や日本がインフレ再燃をおそれて慎重な政策をとっている状況のなかで、米国のみが刺戟策をとると、さきに見たように、景気のズレとインフレの加速により、貿易赤字がますます大きくなり、国際収支が悪化し、またドルの下落を加速する。そこで、米国がイニシアティブをとりつつ、西独と日本に景気刺戟策をとらせて、貿易黒字を縮小させるとともに、世界景気回復の役割分担をさせる。とくに西独はECの基軸であり、西独経済の拡大は「弱い通貨国」の回復を促進し、ひいてはユーロ・コミュニズムの台頭を抑止する効果をもつ。ほぼこういった論理が「機関車」戦略の採用の背後には働いていたといっていよいであろう<sup>11)</sup>。

つまり、米国の「機関車」戦略は、産業的優位を失い世界景気の主導力を減衰させた米国が、国益（雇用拡大）を追求しつつ、指導国として世界不況下の資本主義世界体制の維持をはかろうとするかぎり、政策協調というかたちで西独と日本に役割分担をもとめざるをえないことを示すものにほかならない。そしてそれは、西独や日本にとっては、資本主義世界体制の維持を利益とするかぎり、新たな財政負担が発生するということを意味する。副軸国としての西独や日本の「財政国際化」が促進されることになるのである。

実際、カーター政権は、77年1月20日就任後ただちにモンデール副大統領を西欧と日本へ特使として送り（23日～2月1日）、「機関車」戦略を展開した。クーパー経済問題担当国務次官、バーグステン国際問題担当財務次官補らも同行したが、西独で主張したかれらの論理は次のごとくであった。①世界経済状況は沈滞し危険でさえある。いくつかの国の経済的苦況は、国際金融不安をひきおこし、また西欧（とくに仏国、伊国、葡萄牙）と発展途上国（比国）で左翼を強化している。②米国、西独、日本は、大量の過剰能力と高い失業率をかかえている。これら諸国の経常収支黒字は他の非 OPEC 諸国の国際収支問題を悪化させている。③これら主導国は財政刺戟を施す優良なポジションにある。米・独・日は、成長の直接的伝達と、赤字国の拡大政策に対する国際収支制約の緩和をとおして、世界が不況から脱出するのを主導することができる<sup>12)</sup>。①と②の前段が現状分析、②の後段が石油赤字分担論、③が対策としての「機関車」論である。日本においても同じ論理を示し、とくに77年度



6.7%成長目標の達成を要請した。

これに対して、西独は、インフレ再燃を懸念する立場から反論し、米国の要請に容易に応じようとはしなかった。たとえば、国際マクロ経済伝達チャンネルのいわゆる細さと変動相場制のために、西独の成長加速はパートナー諸国に大きな利益インパクトを与えないだろうと主張し、西独の成長の1%上昇は英国の失業をわずか5～10万人しか減らすことができず、むしろ西独のインフレ再発の危険がある、というシティー・バンクの研究を引用した。「機関車」論をめぐる米独論争の開始である<sup>13)</sup>。一方、日本は、西独に比べて「機関車」論の受容度が高く、日本の財政政策はそれに強く規定されることになったのである。

- 2) 経済企画庁『世界経済白書』昭和50年版, 1976年, 27～35ページ, 吉富勝『現代日本経済論——世界経済の変貌と日本——』東洋経済新報社, 1977年, 46～52ページを参照。
- 3) 大島清編『現代世界経済』東京大学出版会, 1987年, 97～104ページ。
- 4) 吉富勝『日本経済 混迷克服の条件——「移行期」の解明——』東洋経済新報社, 1978年, 第6章「石油赤字分担論と機関車論」を参照。
- 5) 小林襄治「国際通貨体制」馬場宏二編『世界経済 I 国際的連関——焦点と回路——』御茶の水書房, 1986年, 所収, 82～89ページ, De Vries, M. G., *The IMF in a Changing World 1945-85*, IMF, 1986, pp. 117-8, 127-129, 158-159.
- 6) Putnam, R. D. and Bayne, N., *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, Revised and Enlarged ed., Harvard Univ. Pr., 1987, p. 53-54. 山田進一訳『サミット「先進国首脳会議」』TBS ブリタニカ, 1986年, 86ページ。欧州の首相の外交政策担当補佐官は次のごとく指摘したという。「サミットは、他に進行中の国際会議すべてを考慮に入れないかぎり理解できない。われわれが他国政府に対して影響力を行使しようとするばあい——反対に他国がわれわれに影響力を行使しようとするときも同じだと思うが——こういう口のきき方をする。「口火を切るのは5月のOECD閣僚理事会にしよう。そのあと追いをサミットでやる。そのあともう一度、9月のIMFでぶっつけることにする」」(同訳書, 22ページ, 日本版への追補部分)。
- 7) Putnam and Bayne, *op. cit.*, p. 17. 前掲訳書, 20ページ。
- 8) 吉富勝『日本経済——世界経済の新たな危機と日本——』東洋経済新報社, 1981年, 107, 229ページ。
- 9) Brookings Inst., “Economic Prospects and Policies in the Industrial Countries”, 1977, in Destler, I. M. and Mitsuyu, H., “Locomotive on Different Tracks: Macroeconomic Diplomacy, 1977-78”, in Destler, I. M. and Sato, H. eds., *Coping with U. S. -Japanese Economic Conflicts*, Lexington 1982, p. 246.
- 10) Keohane, R. O., “U. S. Foreign Economic Policy toward Other Advanced Capitalist States: The Struggle to Make Others Adjust,” in Oye, K. J., Rothchild, D. and Lieber, R. J., ed., *Eagle Entangled: U. S. Foreign Policy in a Complex World*, Longman, 1979, pp. 94, 102-109. Destler and Mitsuyu, *op. cit.*, p. 247.
- 11) カーター政権にとって「機関車」論が魅力的だった理由について、デスラー＝ミツユは次の4点をあげている。①景気回復とOPEC黒字の吸収 (absorption) とを関連させた問題提起だったこと, ②米国の指導権 (leadership) と責任分担を結びつけた三極主義 (trilateralism) の実践的な好適用だったこと, ③大多数の民主党員が国内的に選好した経済政策を国際化する手段だったこと, ④米国が単独で景気を刺戟すれば、貿易赤字の増大, 強いドル下落圧力, インフレ昂進といった危険を犯すこと (「機関車」アプローチをとれば、他の諸国と協力して景気回復を刺

載することができ、また国際的負担が分担されること)、である (Destler and Mitsuyu, *op. cit.*, p. 247.)。三極主義というのは、1973年10月にロックフェラー・チェイス・マンハッタン銀行会長の肝いりで、米・欧・日の指導的な民間有識者を集めて設立された三極委員会 (Trilateral Commission) 系の人々の国際経済関係についての考え方であり、その特徴は、相互依存関係と国内政治の間の緊張や、米国の覇権にかわる集団管理体制の創出の必要性を強く意識し、国際的な政策調整を重視していた点にあった (Putnam and Bayne, *op. cit.*, p. 48-49. 前掲訳書, 77~78ページ)。カーター政権には三極委員会メンバー出身者が、大統領自身、ブレジンスキー国家安全保障問題補佐官、バンス国務長官、ブラウン国防長官、ブルメンソール財務長官、サミット準備担当の三高官 (オーエン大使、クーパー国務次官、ソロモン財務次官) など、多く含まれていた。カーター政権の「機関車」戦略の採用は、こうした三極主義の思想を反映したものであった。そしてその思想の普及の根拠は、米国の指導権の維持という要請と単独で世界景気を主導できないという経済的覇権の衰退とにあったといっている。ブルメンソール財務長官は、カーター政権が打ちだした景気刺激策について、77年2月2日の議会証言で次のごとく指摘している。「この刺激策をとることによって、米国は指導力を示し、良好な国際経済環境を与えることになるであろう。われわれはその際、海外の強い国 [西独と日本] がこれにならうよう要請するであろう。この刺激策はそれ自体暗に、これら諸国がわれわれと同じくらいの刺激努力を引き受けることをもとめているのである」と (Keohane, *op. cit.*, p. 103)。

- 12) Putnam, R. D. and Henning, C. R., "The Bonn Summit of 1978: A case study in coordination," in Cooper, R. N. et al., *Can Nations Agree?: Issues in International Economic Cooperation*, Brookings Inst., 1989, p. 35.
- 13) *Ibid.*, p. 36. 米独「機関車」論争について、くわしくは同論文をみよ。

### III 展 開

#### 1) 日本経済——景気回復の停滞・経常収支黒字の拡大・円高

日本経済は、石油ショックを契機にして、戦後最大の不況、異常インフレ、国際収支の大幅赤字の“トリレンマ” (三重苦) に陥ったが、景気は昭和50年 (1975年) 春を底に回復に転じ、二桁インフレも51年には一桁台になり、国際収支 (総合) も同年には黒字を回復した。しかし、景気回復は51年夏ごろから減速し、52年秋ごろまで停滞をつづけた。そして53年春まで水面下の回復にとどまっていたのである (前掲第1図)。

景気減速のなかで、企業収益も悪化した。製造業経常利益をみると、50年下期 (171.3%増)、51年上期 (68.9%増) と一旦回復したが、その後51年下期 (7.6%増)、52年上期 (5.2%減)、52年下期 (4.6%減) と減少した。52年下期の水準を石油危機前の48年上期の水準と比較すると経常利益で約7割、経常利益率で約5割にすぎなかった (日本銀行『経済統計年報』昭和53年版, 268ページ, 経済企画庁『経済白書』昭和53年版, 54ページ)。業種別にみると業種間格差が発生し、鉄鋼、非鉄金属、化学、繊維、パルプ、一般機械といった素材産業ないし生産財産業では、過剰生産能力、資源・エネルギー価格の高騰、設備投資の停滞などにより業況が悪く、構造不況業種となるものが多かったのに対し、自動車、電気機械、精密機械などの加工組立産業ないし最終財産業では、輸出の拡大により比較的業況が良かったが、全体として、成長減速見通し、資源・エネルギー価格の上昇、円高、通商摩擦など、企

業経営環境は高成長期に比べて内外ともにいちじるしく厳しいものになっていた。

企業、とくに大企業は、こうした低成長期の新たな環境への対応を迫られて、いわゆる「減量経営」を展開した。減量経営は、労働コストの削減、金融コストの削減、生産の効率化（投入原材料の原単位向上）の三面を軸に徹底したコスト削減をはかるものであったが、労働コストの削減と生産の効率化の要請は、ME技術革新につながり、生産と製品のメカトロニクス化の進展、新製品の開発、ME産業の発展の契機となった。それは米欧に先駆けて進展し、アメリカ型重化学工業の日本型効率化と新展開をひきおこしたのであり、日本産業の国際競争力をあらためて強化することになり、自動車、家電製品を中心とした輸出再拡大の生産力的基礎となったのである。

雇用情勢をみると、完全失業者は、50年に20年ぶりに100万人となり、その後も51年108万人、52年110万人、53年124万人と増加しつづけた。また有効求人倍率も51年0.62倍、52年0.55倍と低下した。常用労働者雇用指数も低下しつづけた（日本銀行『経済統計年報』昭和54年版、291～292、295ページ）。こうした雇用情勢の悪化は、景気循環的な雇用調整にくわえて、企業が減量経営による雇用調整を進めたことによるものであった。（『経済白書』昭和52年版、52ページ）。また、大企業の減量経営は、部品購入費の圧縮や取引関係見直しなどをつうじ中小企業に影響を与えた。企業倒産件数は、石油ショック以降一貫して増加し、51年1万5641件、52年1万8471件と過去最高の水準であった。景気循環的要因に大企業の減量経営や円高という特殊要因が関わったことにあるといっている。

物価は、卸売物価が49年の31.4%から50年3.0%、51年5.0%といち早く鎮静し、その後円高と海外一次産品市況の軟化などにより52年1.9%、53年マイナス2.5%となったのに対し、消費者物価は49年24.5%、50年11.8%、51年9.3%、52年8.1%、53年3.8%と鎮静が遅れ、51、52年ではなお警戒を要した（日本銀行『経済統計年報』昭和54年版、7～8ページ、前掲第1表B）。

マクロの経済動向〈実質GNP〉をみると（第3表）、49年度のマイナス成長から50年度3.9%、51年度4.6%、52年度5.3%と一応着実に成長率は上昇したが、それは外需への依存によって実現されたものであり、内需の伸びは低かった。内需は民間需要の回復が遅れ、とくに設備投資の低迷が顕著である。53年度にようやく9.0%増と回復したにすぎない。設備投資の低迷は、素材業種でいちじるしかった。住宅投資も低い伸びにとどまっている。公的需要も51年度まで伸びが低く、とくに公共投資（資本形成）の抑制が顕著である。52年度以降財政政策の積極化により伸びを高めたが、この点はのちにみるとおりである。外需は51、52年度に輸出の伸びと寄与度が大きい。輸入の伸びは内需不振を反映して低い。こうして、51年度の日本経済は、輸出主導型の回復パターンを示したのである。52年度には輸出に公共投資がかわわる。

輸出主導型の回復は、貿易収支・経常収支の黒字を増大させた（第4表）。貿易収支黒字は、51年度に前年度の58億ドルから一気に111億ドルへ増大し、52年度にはさらに203億ドルへ膨脹した。これにともない経常収支黒字も、51年度には前年度の1億ドルから47億ドルへ増大し、52年度には140億ドルの巨額となった。総合収支も51年度には前年度の18億ドル赤字から33億ドルの黒字へ転じ、52年度は121億ドルの黒字となった。これが日本に対する外圧をふたたび——ニクソン・ショック前後の時期について——高めることになったわけであ

第3表 GNP（実質）各項目の対前年度増加率と寄与度

A 対前年度増加率 (単位 %)						
年 度	50	51	52	53	54	55
内 需	2.3	3.6	4.3	6.9	4.9	0.9
民間需要	1.5	3.9	3.1	6.2	6.3	1.1
個人消費	3.6	4.0	4.2	6.2	5.3	0.9
住宅投資	12.2	3.0	2.4	2.6	-0.5	-10.0
設備投資	-3.5	0.6	0.8	9.0	9.8	7.7
在庫投資	87.0	318.7	-37.6	-12.0	178.2	-4.2
公的需要	5.6	2.3	9.8	9.8	-0.7	0.1
政府消費	6.4	4.4	4.6	5.4	3.5	3.2
資本形成	3.8	0.3	14.7	13.4	-2.4	-1.5
外 需	24.3	18.8	25.3	-79.2	4.9	83.8
輸出等	0.7	15.9	8.9	-3.0	12.0	15.6
輸入等(控除)	-7.3	6.9	2.1	8.9	8.0	-5.2
実 質 GNP	3.9	4.6	5.3	5.2	5.3	4.0
B 寄 与 度 (単位 %)						
年 度	50	51	52	53	54	55
内 需	2.4	3.8	4.5	7.1	5.1	1.0
民間需要	1.3	3.3	2.6	5.1	5.2	0.9
個人消費	2.2	2.4	2.5	3.7	3.2	0.5
住宅投資	0.9	0.2	0.2	0.2	-0.0	-0.7
設備投資	-0.6	0.1	0.1	1.3	1.4	1.2
在庫投資	-1.2	0.6	-0.3	-0.1	0.6	-0.0
公的需要	1.1	0.5	1.9	2.0	-0.1	0.0
政府消費	0.6	0.4	0.5	0.5	0.4	0.3
資本形成	0.4	0.0	1.4	1.4	-0.3	-0.1
外 需	1.4	0.8	0.8	-1.9	0.2	3.0
輸出等	0.1	1.9	1.2	-0.4	1.5	2.1
輸入等(控除)	1.3	-1.1	-0.4	-1.4	-1.3	0.9
実 質 GNP	3.9	4.6	5.3	5.2	5.3	4.0

(出所) 経済企画庁『国民経済計算年報』昭和61年版、46～47、49～50ページより作成。

るが、それはのちにみる。

為替相場は、こうした国際収支動向を反映して、51年初めから円高基調となり、52年から53年秋にかけて急激な上昇となった。50年末の対ドル・レート（直物、中心相場）は305円15銭であったが、51年末には292円80銭、52年末には240円、53年10月には176円の過去最高を記録した。とくに52年から53年秋までの上昇ぶりがいちじるしい。

以上のように、日本経済は、石油ショック後の“トリレンマ”から脱出したものの、51年後半以降、景気回復の減速・停滞、企業収益の悪化、雇用情勢の悪化に、さらに円高がくわわり、不況の長期化様相を呈していた。そうした状況のもとで、国内的により積極的な景気

第4表 国際収支の推移

		(単位 億ドル)					
年 度	50	51	52	53	54	55	
経 常 収 支	1	47	140	119	-139	-70	
貿易収支	58	111	203	205	-24	68	
貿易外収支	-54	-61	-59	-78	-101	-122	
移 転 収 支	-3	-4	-4	-9	-12	-16	
長期資本収支	-3	-16	-24	-163	-103	27	
短期資本収支	-14	4	-5	16	49	48	
誤 差 脱 漏	-3	-2	10	6	3	-8	
総 合 収 支	-18	33	121	-23	-190	-4	
外貨準備増減	0	28	122	-4	-103	85	
そ の 他	-18	4	-1	-19	-87	-88	

(出所) 日本銀行『経済統計年報』平成元年版、245～246ページより作成。

対策をもとめる内圧が高まったことはいうまでもない。たとえば、財界4団体(経団連、経済同友会、日商、日経連)は、52年1月13日、就任(前年12月24日)直後の福田首相に「当面の政策運営に関する新内閣への要望書」を提出、①景気を回復軌道に乗せることに全力をあげ、51年度補正予算と52年度予算を一体にとらえ積極型予算とすること、②公定歩合の思いきった引下げを速やかに実施すること、③不況業種への構造対策や不況カルテルの適切な運用をはかること——などを要請した。日本は、国際的にはサミット国際協調体制のもとで「機関車」役を要請されるとともに、国内的にも積極的な景気対策をもとめられていたのである。

政策課題は、またしても——ニクソン・ショック後の46～47年と同じ——内外均衡の同時達成であった。むろん、前回と今回とでは政策環境が異なっていた。一つは前回が固定相場制であったのに対し今回は変動相場制であったことである。だが、変動相場制では国際収支インバランスは迅速に調整されるとの一部の経済学者の期待にもかかわらず、現実にはむしろインバランスは拡大し、対外均衡の達成を為替レートのみにも頼ることはできなかった。したがって前回同様、政策手段の主役は財政政策とされ、主としてこれにより国内均衡と対外均衡の達成がはかられることになったのである。経済企画庁は、52年度の日本経済の課題として、①景気回復と内外均衡の回復、②物価の安定、③産業構造の改編(高度成長期の供給力構造を安定成長期にふさわしいものに改編する)——の3点をあげ、①には総需要管理政策、②には競争政策、③には調整援助策をもってあたるとした。景気刺激のための総需要管理政策については、公共投資か減税かという論争があったが、同庁は公共事業支出と消費支出の各業種への需要効果を比較して、前者のほうが在庫過剰のいちじるしい基礎資材産業や資本財産業への需要効果が大きいとし、公共投資を主張した(『経済白書』昭和52年版、227、237ページ)。前回と異なる点のいま一つは、今回は財政赤字が大きく51年度当初で国債依存度は30%ライン近くになっており、財政健全化ないし財政再建という政策目標が登場していたことである。これが景気刺激的財政政策の展開の制約要因となった。しかし、いずれにせよ内外均衡の同時達成という政策課題に対しケインズ的なフィスカル・ポリシーをもってあ

たるというのが政府の基本的な政策思想であったといっている<sup>14)</sup>。

## 2) 福田政権成立からロンドン・サミットまで

**福田政権の成立と背景** ロッキード事件，“三木おろし”，自民党の総選挙敗北を背景とした政権交代によって，昭和51年（1976年）12月24日，福田政権が成立したが，福田首相は翌日の記者会見で，来年は世界外交，国内ともに「経済の年」だとし，①世界経済を安定させるため，日米欧の三極が早急に首脳会談を開いて認識を共通にし，共同して打つべき手を打たなければならない，②国内的には景気停滞が定着することを心配しており，公共事業を中心に景気対策に積極的に取り組む，③景気対策のための減税は考えていない——などの見解を表明した（『日本経済新聞』昭和51年12月26日付，以下『日経』51-12-26と略記）。

それまで，景気対策は，50年に4次にわたっておこなわれ，51年にも3月に「暫定予算に伴う景気対策上の措置について」，11月に「当面の経済情勢とその対策について」（景気対策7項目）と2回おこなわれたが，いずれも中小企業金融対策，公共事業の執行促進，住宅金融公庫の貸付融資促進などを中心とするものであり，消極的な対策にとどまっていた。とくに51年はロッキード事件による政治の混迷により，51年度予算の成立が遅れ公定歩合の引下げもおこなわれず「経済政策不在」といわれる状況であった。むろん，景気政策の消極性は政治の混迷だけではなく，スタグフレーションに対するケインズ的景気政策の限界によるものでもあり，インフレ再燃を警戒せざるをえない状況下で積極性をもちえなかったのである。51年度予算は「物価の安定を維持しながら，景気の着実な回復と雇用の安定を実現していくこと」を課題として編成され，一般会計は対前年度14.1%増，財政投融资計画も14.1%増と抑制されたが（第5表），一般会計公共事業関係費は21.2%増とそれまでの圧縮から拡大へ転換され景気浮揚が意図された（後掲第8表）。また景気停滞を反映した税収の減少見込み

第5表 国の一般会計予算と財政投融资計画の推移

（単位 億円，%）

年度	一般会計当初予算		一般会計補正後予算		財政投融资計画		
	予算額	伸び率	予算額	伸び率	計画額	伸び率	追加額
45	79,498	17.9	82,131	18.5	35,799	16.3	2,441
46	94,143	18.4	96,590	17.6	42,804	19.6	7,890
47	114,677	21.8	121,189	25.5	56,350	31.6	8,008
48	142,841	24.6	152,726	26.0	69,248	28.3	6,361
49	170,994	19.7	191,981	25.7	79,234	14.4	12,058
50	212,888	24.5	208,372	8.5	93,100	17.5	13,957
51	242,960	14.1	246,502	18.3	106,190	14.1	7,703
52	385,143	17.4	293,466	19.1	125,382	18.1	13,878
53	342,950	20.3	344,400	17.4	148,876	18.7	6,536
54	386,001	12.6	396,676	15.2	168,327	13.1	526
55	425,888	10.3	436,814	10.1	181,799	8.0	768

（出所）大蔵省『財政統計』各年度版，『国の予算』各年度版，『財政金融統計月報』第351号より作成。

により財政赤字は巨額であり、当初予算から特例国債に依存する異例の事態となり、国債依存度は29.3%と3割に近づいた。しかし、予算と財政法特例法の成立の遅れ、「政策不在」ともあいまって、さきに見たとおり景気回復は51年夏以降減速・低迷したのである。

51年には、内需低迷のなかで、春ごろから輸出が急増し、貿易収支の黒字幅が増大した。そして経常収支も同年第Ⅱ四半期に黒字に転じ、以後黒字幅を拡大していった。これと対照的に、米国の貿易収支は同年第Ⅰ四半期から赤字に再転落し以後赤字幅を拡大、経常収支も第Ⅲ四半期以降縮小した（後掲第7表）。また、「弱い国」英・仏・伊の貿易収支・経常収支も悪化していた。こうしたなかで、日米間、日欧間の通商摩擦が激化するとともに、6月のサンファン・サミット前後から米国を先頭に「円安批判」が高まった。日本は為替市場介入政策により人為的に円安にし、それによって輸出主導の景気回復をはかっているという批判である<sup>15)</sup>。また、さきに見たように、OECD、三極エコノミスト会議、米国から日本にエンジン・カントリーとしての役割をもとめる声も高まりつつあった。

**52年度予算の編成** 福田新政権は、こうした内外圧の高まりのなかで、さしあたりまず52年度予算を編成しなければならなかった<sup>16)</sup>。政府は1月11日に「経済見通しと経済運営の基本的態度」と「予算編成方針」を決めたが、「見通し」は、需要創出効果の大きい公共事業に重点をおいて景気回復をはかることを経済運営の第一の課題とし、52年度実質6.7%成長の達成を目標とする、これにより日本経済を長期安定成長路線に定着させるとともに、世界経済を順調な成長軌道に乗せることに貢献するとした。貿易収支の黒字は73億ドル程度に縮小し、経常収支は7億ドルの赤字に転じると設定された。これらの数値はのちにみるように日本の対外的な公約としての意味を帯びることになる。一方、「方針」は、基本目標として景気回復と財政健全化の二つをあげた。これはある意味では二律背反の目標である。財政健全化目標は、国債依存度30%を危機ラインとみて、特例国債依存と高い国債依存度から早急に脱却しなければならないとする財政当局の要請を反映したものであった<sup>17)</sup>。

52年度予算（政府案20日決定）は、第5表にみられるように、一般会計は17.4%増の38兆5143億円で、前年度の伸びよりは高いものの、ニクソン・ショック後の47、48年度の20%以上の伸びと比べると迫力を欠くものであった。財政投融资計画は18.1%増の12兆5382億円で、前年度の伸びよりアップしたが、やはりニクソン・ショック後の30%前後の伸びと比べるとそう高い伸びとはいえなかった。一般会計公共事業関係費は、21.4%増で、前年度21.2%よりわずかに増額されるにとどまった。福田首相は、今回の予算で日本経済は「内需主導型」の均衡のとれたものになる、6.7%成長は米・欧の成長率を上回るものとなる、日本は世界経済の安定的発展のために着実に寄与していく、今回の予算はこのような内外の要請にこたえるものである、という異例の談話を世界に向けて発表した。新聞の論調は「『景気』と『財政』の板ばさみ」「『経済の年』にしては迫力を欠く景気浮揚予算」で、「国際感覚に欠ける」という評価であった（『日経』52-1-13E, 21）。

これは税収の停滞という財源難と、財政当局の国債依存度引下げという至上命令に制約された結果である。国債発行額は1兆2050億円増の8兆4800億円（うち特例国債は3000億円増の4兆500億円）であったが、国債依存度は29.7%と30%ライン以下に抑えられ、前年度よりわずかながら引下げられた（第6表）。この引下げのため貴金属特別会計を廃止し金地金の日銀への売却収入約1000億円を一般会計歳入に計上するといった予算操作がおこなわれた

第6表 一般会計国債の発行額と依存度の推移

(単位:億円, %)

項目	年度	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54
発行額	当初	4,300	4,300	19,500	23,400	21,600	20,000	72,750 (37,500)	84,800 (40,500)	109,850 (49,350)	152,700 (80,550)
	補正後	3,800	12,200	23,100	18,100	21,600	54,800 (22,900)	73,750 (36,500)	99,850 (49,570)	112,850 (49,550)	140,500 (69,170)
	実績	3,472	11,871	19,500	17,662	21,600	52,805 (20,905)	71,982 (34,732)	95,621 (45,332)	106,738 (43,439)	134,720 (63,390)
依存度	当初	5.4	4.5	17.0	16.4	12.6	9.4	29.9 (19.3)	29.7 (17.8)	32.0 (18.4)	39.6 (27.1)
	補正後	4.6	12.6	19.0	11.9	11.3	26.3 (13.9)	29.9 (18.7)	34.0 (21.6)	32.8 (18.6)	35.4 (22.4)
	実績	4.2	12.4	16.3	12.0	11.3	25.3	29.4	32.9	31.3	34.7

注 1. 公債依存度は、 $\frac{\text{公債発行予定額}}{\text{一般会計当初予算}} \left( \frac{\text{補正後公債発行予定額}}{\text{一般会計補正後予算}} - \frac{\text{公債発行実績}}{\text{一般会計決算(歳出)}} \right)$ である。

2. 公債発行額は公債発行による手取金額を示す。

3. 公債発行額、依存度欄の下段( )書は特例公債発行額及び特例公債依存度

$\left( \frac{\text{特例公債発行額}}{\text{経常部門歳出額}} \right)$ を示す。

4. 53年度の公債依存度は、5月分税収の年度所属区分の改正を行わない場合は当初36.9%、補正後37.6%、特例公債依存度は同じく当初24.0%、補正後24.2%となる。

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』第324号、第420号より作成。

(『日経』52-1-13,21)。また、主要経費についてみると、社会保障関係費、文教及び科学振興費、防衛関係費、国債費が前年度より伸びを抑制されるとともに、期待された公共事業費の大幅増も実現しなかったのである。また野党などから景気刺激のために1兆円規模の大型減税を要求する声も強かったが、公共事業のほうが需要創出効果が大きという理由のほか、財源難を根拠に採用されなかった<sup>18)</sup>。こうして、この段階ではなお財政当局の論理が財政政策を強く規定していたといえよう。むろん、財政当局の論理が全面的にとおったというわけではない。大蔵省は財政収支試算(51年2月6日国会提出)にしたがって、55年度赤字国債ゼロを目標に52年度には赤字国債を前年度より減額し“財政再建元年”にする方針であった。しかし、国債依存度はわずかながら引き下げたものの、赤字国債は増額せざるをえず、財政再建構想は初年度で挫折した。まさに『景気』と『財政』の板ばさみとなり、この程度の予算では6.7%成長は困難との見方が強い一方、財政健全化もできなかったのである。

**対日圧力の高まりと景気対策** 52年度予算政府案決定後まもなくの1月30日、さきにふれたように、モンデール副大統領が「機関車」戦略の展開のために来日した。同副大統領は、福田首相との会談で、①日本の6.7%成長の達成を望む、②西独はインフレに神経過敏になっているが、日・米・独3国が景気刺激で足並みをそろえていきたい——と要請し、日本が景気刺激のため積極策をとるよう強くもとめた。これに対し福田首相は、52年度予算で6.7%成長を達成するとし、3国による世界景気回復に協調する姿勢を示した(『日経』52-2-1)。これは6.7%成長の対外公約とうけとられた。

円相場は、年初から円高傾向であったが、2月8日、クライン・ペンシルバニア大学教授(カーター大統領の私的ブレーン)の議会発言をきっかけにさらに加速された。発言は、米・独・日が1%の成長率引上げをもたらす景気刺激策を実施すれば他の先進国の回復に最も



大きな助けになる、独・日が景気刺激策にくわえて10%の通貨切上げを実施すればそれだけでOECD諸国のGNPを77年0.5%、78年0.8%押し上げるだろう、というものだった。14日には283円（『日経』52-2-10,15,後掲第2図）。

3月に入り、政府は11日、公定歩合引下げと景気対策4項目を決めた。景気回復の停滞持続に対策を打つとともに、下旬の日米首脳会談、5月のロンドン・サミットを控えて、日本の景気刺激への姿勢を示すという意図である。3月1、2日のOECD経済政策委員会でも黒字国責任論が強まっていた（『日経』52-3-4）。公定歩合は、50年10月以来1年5ヵ月ぶりで、0.5%引き下げられ6%とされた。6%という水準は石油ショック後の最高水準9%よりかなり低くなっているが、45年10月の引締め時の水準と同じであり、また米国5.25%、西独3.5%に比べてなお割高であった。景気対策4項目は、①公共事業の早期執行（51年度の執行極力促進、52年度上半期契約率70%）、②金利政策の推進（公定歩合引下げなど）、③住宅建設の促進（住宅金融公庫融資の円滑化など）、④民間設備投資の促進（電力業投資の円滑化、政府系金融機関融資の推進）、である。「小ぶりで切り札欠く」（『日経』52-3-11E）ものであり、公定歩合引下げも金利負担軽減効果とアナウンスメント効果が期待される程度で設備投資刺激になるものではなかった。

3月21、22日の日米首脳会談では、日本側が、52年度は6.7%成長を見込んでいる、これ以上の拡大策の追加は困難だしその必要もない、国際収支不均衡問題は「弱い国」が節度ある経済運営をはかり赤字縮小に努力すべきであり、先進各国が経常収支赤字を機械的に分担すべきだという議論は各国のなすべき努力や関係国の経済実態を無視したものである、といった説明を用意して臨んだが、世界経済や日本の景気政策の問題について突っ込んだ話し合いはおこなわれず、経済問題ではカラーテレビの輸出急増問題がとりあげられるにとどまった。共同声明では「日米両国を含む経済規模の大きい諸国がインフレの再発防止をはかりつつ、それぞれの実情にみあったかたちで、世界経済の浮揚に貢献していく」とし、「機関車」経済としての両国の役割が再確認された（『日経』52-3-23,23E）。

4月16日に52年度予算が成立したのをうけて、政府は再び公定歩合引下げ（18日）と景気対策2項目（19日）を決定した。公定歩合は1%引下げられ5%となった。米国の水準より低くなるとともに、46年12月～47年6月の4.75%、47年6月～48年4月の4.25%以来の低い水準になった。4月末のIMF暫定委員会と5月上旬のロンドン・サミットを前にしての決定である。また年初来の円高の一つの要因となっていた内外金利差の解消というねらいもあった。景気対策2項目は、①公共事業52年度上半期の契約率を73%に引き上げ、公共事業等施行推進本部を設置する、②公定歩合引下げにともない市中金利全般の低下を促進するため早急に預金金利と長期金利の引下げをおこなう——という内容であった。上半期契約率73%は47年度72.4%を上回り過去最高であり、景気対策の積極姿勢を示す意図によるものであった。金額でいえば7兆3000億円弱である。実施推進本部の設置も41年以来であった。

IMF暫定委員会（4月28、29日）では、ウィットフェーンIMF専務理事が、基調報告のなかで、米国の戻し税撤回<sup>19)</sup>を順調な景気回復の証拠とみなし、日本と西独については十分な景気刺激策をとっているかどうかと暗に両国の景気政策を批判した。これに対し西独のアベル蔵相は「77年の実質成長は公共投資などで5%の目標を達成できる」とし、森永日銀総裁は「6.7%の政府見通しを実現できるよう努力する。ただ経常収支を7億ドルの赤字に

持っていくの困難だが、政府の決意とうけとってほしい」とこたえたという（『日経』52-4-30）。

以上のように、日本はロンドン・サミットまでに、6.7%成長を半ば国際公約し、その達成のために52年度予算を「景気浮揚型」とし、公共事業執行促進や公定歩合引下げなど景気対策を積極化していた。むろん、こうした予算や景気対策で6.7%成長と経常収支赤字7億ドルが達成できるかどうか内外から疑問視されていたが、すくなくともこうした政策展開をもって「機関車」役を果たすという姿勢をとっていたといえよう。

**ロンドン・サミット** ロンドン・サミット直前の5月4日、米国上下両院合同経済委員会は、サミットに出席するカーター大統領に10項目の勧告をおこなったが、そのなかでとくに、米・独・日が現在目標としている成長率を達成できなければ世界経済は再び危機に陥ると警告、主要国は、①自らの成長率目標を公約し、②この目標達成に必要な政策を実施し、③経済の推移、刺戟策の修正などを密接に監視すべきである——とし、この旨をサミットで合意する必要があると勧告した（『日経』52-5-4E）。この勧告はロンドン・サミットの結論にちかい。

ロンドン・サミットは、同月7、8日に開催されたが、採択された「ダウニング街サミット宣言」は、世界経済の現状について、世界景気の回復はきわめて緩慢であり、構造的不況の状況にあるという認識にたち、「われわれは……インフレなき経済成長を維持し、国際収支の不均衡を是正するために、各参加国が既に表明した経済成長目標、あるいは経済安定化政策を履行することを約束する」とした。「強い国」は「既に表明した経済成長目標」を履行し、「弱い国」は「経済安定化政策」を履行するという意味であり、「機関車」論に立脚したものである。「成長率が第一のグループで維持され、かつ第二のグループで増大し、またそれぞれのインフレが成功裏に克服された場合においてのみ失業の減少が可能となる」（同「附属文書」）。ロンドン・サミットの特徴は、米・独・日が「既に表明した」成長目標を履行約束し国際公約した点にある。そしてそのために、また国際収支不均衡の調整に貢献するために、「必要なら新たな政策をとることを約束する」（同）とした。「既に表明した」成長目標の数値は、宣言に盛り込まれなかったが、米国5.8%、西独5%、日本6.7%であった。成長目標の履行約束、そのための政策追加約束にくわえて、目標達成状況の点検・相互監視というフォローアップについても合意された。具体的にその場として、OECD閣僚理事会、IMF総会の際の7ヵ国蔵相会議、サミット準備各国担当官会議などが想定されていた（『日経』52-5-8、9E）。

かくして、日本の財政政策は、6.7%成長という国際公約に規定されることになり、財政当局の財政再建という国内的政策目標は、世界経済の新集団管理体制によって制約されることになるとともに、新たな財政負担が課せられることになったのである。

### 3) ロンドン・サミットからボン・サミットまで

**円高攻勢と内需拡大要求** ロンドン・サミット後の日本のマクロ経済政策の課題は、6.7%成長の達成と——非現実的となった経常収支赤字7億ドル目標は無理としても——経常収支黒字の可能なかぎりの削減とにあった。しかし、52年度予算と景気対策にもかかわらず、景気回復は相変わらず進まず、経常収支の黒字は拡大した。一方、米国の経常収支赤字は拡大した（第7表）。こうしたなかで、米国はドルの“トーク・ダウン”をつうじ円高を加速させ、

第7表 日本と米国の貿易及び経常収支

(単位 億ドル)

	日 本		米 国		
	貿易収支	経常収支	貿易収支	経常収支	
昭和50年	I	7	-9	15	15
	II	11	-3	32	39
	III	14	-0	20	31
	IV	19	6	22	31
51年	I	15	-1	-14	17
	II	24	9	-16	21
	III	27	10	-28	3
	IV	33	19	-36	1
52年	I	27	9	-77	-34
	II	39	22	-66	-25
	III	47	33	-74	-29
	IV	60	46	-92	-53
53年	I	58	40	-119	-69
	II	65	46	-79	-35
	III	73	51	-79	-32
	IV	50	28	-60	1

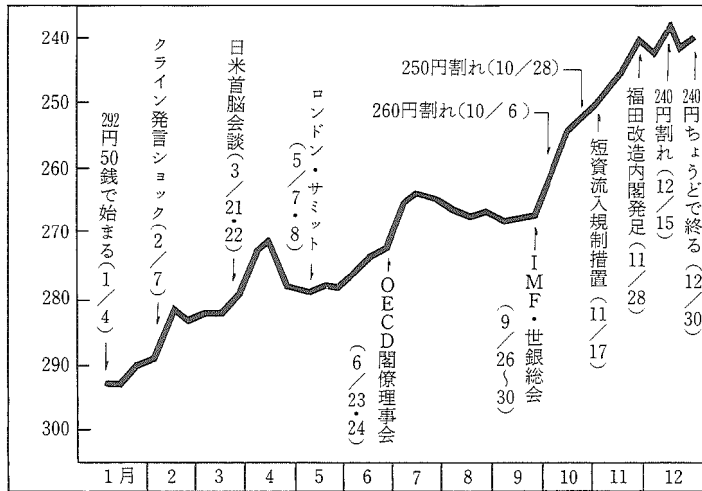
(出所) 日本銀行『経済統計年報』昭和53, 54年版, *Economic Report of the President*, 1978, 79, 80 より作成。

日本にこの面からも圧力をくわえた。「他国に [調整] コストを強いる第二の主要な方法は、世界金融市場においてドルの“ビナイン・ネグレクト”政策をとることによってドルを減価させること」<sup>20)</sup>であった。これと政治的力の行使によって“調整コスト”の分担の強制がはかられたのである。

52年5月25日のブルメンソール財務長官の発言が、ドルのトーク・ダウンの最初の試みだったとされている<sup>21)</sup>。同日、国際金融会議 (IMC) 総会出席のため来日中の同長官は、日本の“黒字減らし”の具体策として、①輸出主導型でなく内需の刺戟による経済成長の実現、②いま以上の円高、③対外援助の増大——の3点をあげ、これを今回の来日を機に日本政府に公式に要請したことを明らかにした (『日経』52-5-26)。また、同長官は、6月23, 24日のOECD閣僚理事会でも同様の対日批判をおこない、さらにIMF・世銀総会中の9月29日にも日本の大幅黒字を批判したが、そのつど円高が加速したのである (第2図)。

6月23, 24日のOECD閣僚理事会では、西独や日本など経常収支黒字国へ厳しい批判が集中し、「強い国」は内需拡大、「弱い国」は内需抑制をはかること、ロンドン・サミット合意をふまえて、各国経済政策へのOECDによる監視体制を強化すること、78年成長目標の事前通告を義務づけること、などが合意され、日本のロンドン約束6.7%成長と経済政策、さらに78年の経済運営は一段と厳しい国際監視のもとにおかれることになった (『日経』52-

第2図 昭和52年の円相場の動き



(出所) 『日本経済新聞』昭和52年12月31日付。

6-25, 25E)。「経済政策運営に関する各国の主権」を認めたとはいうが(『日経』52-6-28E), 事実上それを制約する体制が形成されていることに注目すべきであろう。7月20日発表のOECD『エコノミック・アウトルック』は, 日本の成長率見通し(歴年)を6%から5.5%に下方修正し, 経常収支見通しを1億ドルの黒字から70億ドルの黒字へ上方修正した(*Economic Outlook*, 20, Dec. 1976, and 21, Jul. 1977)。8月11日発表のOECD対日年次経済調査報告書は, 政策提言として, ①53年は52年より高い成長率を確保すること, ②内需の伸びをGNP全体の伸びより高くすること, ③為替相場を市場実勢にまかせること, ④53年にも景気回復が持続するような財政措置をとること(日本政府は財政赤字を強調しているが他の先進国に比べて国民経済に占める政府部門の比重が小さいことを念頭に置くこと)——の4点をあげ, 積極的な財政政策と円高をもとめた(『日経』52-8-11)。

こうした円高と対日内需拡大要求の高まりのなかで, 6月29日, 福田首相は関係各省庁に国際収支黒字減らし策の検討を指示した。通産省や経済企画庁は, 黒字減らしには景気浮揚が第一とし, 大型補正予算の早期編成, 公定歩合引下げ, 投資税額控除など思いきった景気刺激策をとることを主張した。これに対して, 大蔵省は財源難と財政再建の立場から大型補正予算や投資税額控除には難色を示した。7月26日の財政制度審議会(桜田武会長)は, 53年度予算の編成方針について, 会長談話のかたちで, ①国債依存度を引き下げ同時に赤字国債を減額し53年度を財政再建の第一歩とする, ②概算要求では経常事務費の伸び率をゼロにする——などの考え方を打ちだしていた(『日経』52-7-27)。「景気」と「財政」の対立である。一方, 財界は, 与野党逆転が回避された参院選直後の7月11日の経団連正副会長会議で, ①1兆5000億円程度の補正予算, ②公定歩合引下げの検討, ③投資減税——などの景気刺激策を政府に要求することを決めた(『日経』52-7-12)。また, 関西経済連は2兆円, 日商は3兆円の大型補正を要求した。

8月3日, 政府・自民党は「景気の現状認識と当面の対策」(政府与党連絡会議合意事項)という統一見解をまとめた。それは, 景気の現状認識として, 3月と4月に決定された対策

の効果は今後逐次現われてくると思われるが、設備投資等の民間需要はいまだ盛り上がりには乏しく、経常収支の黒字がつづいているとし、これを打開するために8月末をめどに総合的に判断し、必要な場合には財政・金融政策を含む総合的な景気対策を打ちだすとするものであった（『日経』52-8-4）。

**総合経済対策と52年度第一次補正予算** 大蔵省は、総合経済対策のための補正予算の編成が避けられない情勢となっても、国債増発を可能なかぎり抑えようと努力した。同省が国債依存度の「ギリギリの限界ライン」ないし「危機ライン」とみなす30%ラインを守るためである。52年度当初予算の国債依存度は29.7%で、30%ラインまで0.3ポイントしかない。そこで、政保債増発などによる財投追加中心の景気対策や、補正財源として、税の自然増収が期待できないことから、政府関係機関の内部留保の取崩し一般会計繰入れ、食管会計などの為替差益の一般会計繰入れ、経費節減、振替などの内部操作、造幣局特別会計の補助貨幣回収準備資金の取崩し一般会計繰入れ、財投関係では資金運用部保有国債の売却、などを検討した。そして公共投資は事業規模1兆1000億円程度の追加にとどめる方針を固めていた（『日経』52-8-14, 26）。この規模は50年9月の第4次景気対策の公共投資事業規模1.5兆円よりも小さい。こうして大蔵省は景気刺激のための国債増発に消極的態度を維持した。

9月3日決定の総合経済対策は、景気回復、雇用安定、対外均衡を目的とし、①財政・金融上の措置、②民間需要の喚起策、③構造不況業種対策、④中小企業対策、⑤雇用対策、⑥物価対策、⑦対外経済政策<sup>22)</sup>——の7項目を打ちだしたが、このうちマクロ経済政策としての財政・金融上の措置は、公共投資事業規模2兆円の追加と公定歩合引下げであった。公共投資2兆円の内訳は、公共事業1兆円、住宅金融公庫8700億円、地方単独事業1500億円である。公定歩合は0.75%引下げで4.25%とした。4.25%は47年6月～48年4月と同じ戦後最低水準である。公共投資の規模が大蔵省の方針を大幅に上回ったのは、このままでは52年度の成長は5.9%にとどまり6.7%成長が達成できないという判断があったからである。福田首相は、この対策決定後、異例の談話を発表し、「ロンドン主要国首脳会議で、わが国は世界経済のインフレなき持続的成長に資するため、6.7%成長達成に努力する旨表明した。今回の対策はわが国が主要先進国中最も高い経済成長を達成することをより確実にすることによって、世界経済の健全な発展に貢献する決意を改めてあきらかにするものである。対外均衡に配慮しつつ、国内経済の拡大を図ることにより、国際収支面における黒字幅も逐次縮小するものと信じる」と、世界への貢献を強調した（『日経』52-9-4）。つまりこの対策は「機関車」役の実行の表明を意味したのである。

総合経済対策の裏付けとなる52年度補正予算案は、10月3日国会提出、24日成立した。歳出では公共事業等の追加3900億円（公共事業関係費3700億円、文教・社会福祉等施設費195億円、国鉄・電電等5億円）を中心に5247億円の追加であったが、既定経費の節減など2546億円を減額したので、全体として2701億円の増額補正となった。歳入では前年度剰余金受入が3045億円、建設国債増発2510億円、開銀・輸銀・北東公庫の国庫納付金の一般会計繰入れ1058億円などで6821億円を確保する一方、所得税追加減税分3000億円と特例国債減額1120億円が減少要因であった。国債増発は差し引き1390億円で、国債依存率は29.9%となった。かろうじて30%ライン突破は免れたのである。開銀等の国庫納付金の繰入れはそのための苦肉の策であった。これは開銀等の貸倒準備金の繰入率の改定等により、これら機関からの産業

投資特別会計への国庫納付金を増額し、同特会に生じる余裕金を一般会計に繰入れるという操作によるものである。そしてこれをおこなうために「一般会計の歳出の財源に充てるための産業投資特別会計から繰入金に関する法律」(案)を国会に提出した。こうした法案提出は異例のことであり、財政当局の30%ライン死守を示すものといっている<sup>23)</sup>。財政投融资計画は、9月26日に弾力条項の発動により、住宅金融公庫2800億円、地方債引受け1639億円、道路公団616億円など5558億円が追加されていたが、この補正によりさらに国鉄1245億円、開銀等の国庫納付金増額に伴うもの356億円など1806億円が追加された(『国の予算』昭和53年度版、16~20、1057~1058ページ)。

だが、こうした総合経済対策にもかかわらず、対日批判は一層強まった。9月12、13日の日米準閣僚会議(東京)に来日したクーパー國務次官は、総合経済対策は一応評価しながらも、経常収支黒字65億ドル(政府経済改定見通し暫定試算)は実現性に乏しいと批判し、日本の年初公約7億ドル赤字をもちだして、赤字をめざす一層の政策努力をもとめた。また、米国側は赤字転換の時期の明示をもとめた。そしてその理由として、石油赤字分担論や保護貿易主義の抑制をあげた。これに対して、日本側は、総合経済対策によって景気を拡大し世界景気回復に貢献する、経常収支黒字は52年度後半から53年度にかけて減少するとしつつ、経常収支の赤字転換の約束はできないと反論した。結局、この会議では、米国製品の輸入拡大を検討するために日米合同委員会を設置する、準閣僚会議を定期会合とし、その下部組織として非公式な委員会をつくって必要に応じて両国の国際収支や経済状況の見直し・予測をする、などが合意されたにとどまった(『日経』52-9-13, 14)。米国側が強い不満を残すかたちになり、米国の対日監視体制は強化された。

**IMF・世銀総会の集中砲火と米国の圧力** 9月24日のIMF暫定委員会、25日のG10(10ヵ国蔵相会議)、26~30日のIMF・世銀総会(第32回年次総会)でも、西独と日本、とくに日本へ批判が集中した。総会ではウィットフェーン専務理事が冒頭演説で、西独の景気拡大の遅れとともに、従来以上に日本に言及し、さきに日本、西独が決定した景気刺戟策についても「国際的にも歓迎されるが、今後、両国の国内経済が十分改善しない場合は、もう一段の刺戟策がとられると信じている」と要請した(『日経』52-9-27)。そして多くの国が西独と日本に景気拡大をもとめたが、とりわけ英国のヒーリー蔵相は、①日本、西独の景気刺戟策を歓迎するが、77年の成長がこれで著しく促進されるとは思わない、②両国が黒字を減らさないかぎり、外からの力によって両国の産業構造を改革せざるをえない——などと両国を名指しで批判し、米国については、ロンドン目標にそって成長を遂げ、世界経済の維持に貢献しており、経常収支赤字を受け入れている、と好意的であった(『日経』52-9-28)。

これに対して、西独のアベル蔵相は、西独は公共投資を促進するなどして景気刺戟策をとっており、78年には4.5%成長目標を達成できる、国債の対GNP比は78年には4%になるし、西独は世界が期待する世界景気の浮揚の役割を十分果たしている、国際収支の不均衡を是正するには黒字国、赤字国双方が責任を分担しあうことが必要である、と反論した(『日経』52-9-28E)。また、日本の松川財務官は、「各国とも欲求不満に陥っているようだが、世界経済の安定を二、三の黒字国だけに責任を負わせるのはおかしい。各国が広く責任を分かち合うべき問題」だとし保護主義に走ることを強く戒めると同時に、対日輸出にも各国は努力すべきだと訴えた(『日経』52-9-30E)。一方、坊蔵相は記者会見で「総合対策は好感

をもって受け入れられた。日本の予算編成において骨格とすべきは第一に健全財政である」と述べたという（『日経』52-9-29）。財政の論理が顔をだしたわけであるが、認識のずれを指摘された。森永日銀総裁は記者会見で、対日批判を深刻に受けとめ、①日本としても口先だけでなくひとつひとつ実行し実績をみせる必要がある、②金融面ではすべての手を打ち尽くしているが、来年度予算編成では減税を検討する必要がある、③農産物など残存輸入制限品目の緩和、備蓄輸入、航空機輸入など具体的な事実を示す必要がある——など福田首相に報告するとした（『日経』52-9-30E）。

集中砲火をあびたIMF・世銀総会以降、日本は、急激な円高に見舞われることになった。ブルメンソール財務長官が29日の記者会見で、日本の巨額の経常収支黒字が国際調整を困難にし米国をはじめ世界で保護主義的傾向を助長するおそれがあると発言したことがきっかけであった（『日経』52-9-30）。円相場は9月の265円45銭から一気に12月の240円へ上昇した（前掲第2図）。10月3日に公表された政府経済見通しの改定試算は、6.7%成長はなお放棄しなかったが、経常収支を7億ドルの赤字から65億ドルの黒字へ大幅に修正した。それは対外公約の一つが破綻したことを公式に認めたことにほかならない。しかも経常収支黒字はさらに増えつづけたのである（前掲第7表）。

11月18～21日の日米通商協議（高級事務レベル、東京）では、リバース米通商代表部顧問ら米国側は、①経常収支赤字転換の時期の明示（53年中）、②製品輸入の大幅拡大（製品輸入比率を1年半以内に19%から40%へ引上げ）、③関税引下げ・輸入制限品目の縮小——などを強硬に要求、12月中旬までに回答を決定し公表するように迫った。さらに53年度予算について内需拡大策と8%成長の実現を要求した（『日経』52-11-19, 20）。要求が具体的な数字と実現時期を提示するかたちになった点に米国の強硬姿勢が示されている。政府は、8%成長の要求については「内政干渉」と反発しつつも、大きな衝撃を受けた。福田首相は、現在の情勢を「第二次世界大戦前夜のような状況」であり、世界、日本とも戦後最大の重大な時期だとの認識を表明した（『日経』52-11-26E）。

**内閣改造と7%成長目標の設定** 「円高不況」とこうした米国を先頭とした国際的圧力という「内外の非常な時局に臨む体制」を固めるために、11月28日に内閣改造がおこなわれた。福田首相は「危機突破総力内閣」と呼び、通産相に河本敏夫、経済企画庁長官に宮沢喜一、蔵相に村山達雄を配するとともに、新たに対外経済担当の国務相を新設し牛場信彦を登用し、国内景気対策と対外調整という当面の緊急課題に取り組むこととした。マクロ経済政策としては、「15ヵ月予算」の編成を打ちだした。第二次大型補正予算を編成し、これと53年度予算をつないで、公共事業について切れ目ない執行をはかろうという予算編成である。

予算編成と並行して、期限付き回答を迫られたミクロの緊急黒字減らし対策の詰めもおこなわれ、12月6日に経済対策閣僚会議で対外経済対策8項目をまとめた。しかし、乗用車など数品目の関税ゼロ、農産物の一部などの部分自由化、ODAの5年間倍増——など一定の譲歩をおこなったものの、あとは従来の項目の焼き直しの域をでるものではなかった（『日経』52-12-7）。したがって、これを携えた牛場訪米による日米通商交渉（12～15日）も“物別れ”に終わりそうであったが、交渉最終局面の15日に日本政府がマクロ面で53年度7%成長と経常収支黒字60億ドルを決意し、牛場特使をつうじ米国側に伝えたため、米国側がこれを評価、ミクロ面の交渉は53年1月のストラウス米通商交渉特別代表部代表の来日で決

着をつける見通しとなった<sup>24)</sup>。15日には円相場が初めて240円台を割って238円台となっていた（前掲第2図）。

53年度の成長率（実質）見通しについては、大蔵省6%（11月11日坊蔵相）、通産省7～8%（11月18日中期経済運営の考え方）、企画庁5.8（12月12日試算）、同6.2%（12月14日試算）などと、大蔵省が国債依存度30%ライン未満に抑える立場から低めの見通しを示していたのに対し、通産省は内需拡大と経常収支黒字縮小を達成することが最大の課題という立場から高めの見通しを主張していた。財界は経団連が6.5%成長が必要だとし積極財政をもとめていた（12月8日土光会長発言、12日経団連の経済見通し）。7%成長見通しは、この財界の要求をもはるかに上回るものであり、実現可能性に欠ける無理な政治的設定であったといっている<sup>25)</sup>。国内的圧力以上のものがくわわった結果である。

「15ヵ月予算」の編成についてまず、自民党は12月16日、「景気刺戟型予算」の編成や社会資本整備の大幅促進を謳った「予算編成大綱」を決めた。公共投資の拡充促進を中心とする「財政主導型景気対策」を強力に推進するとし、住宅建設の促進や大型プロジェクト（新幹線整備計画5線、本四架橋、高速自動車道など）の計画的推進などをあげた。政府は12月21日、「53年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」と「予算編成方針」を決定した。「見通し」は15日にきめた7%成長の内容について正式決定したものであり、「前半は公共投資が主導、後半はこれにつれて民間投資も盛り上がるという姿を想定」（宮崎経済企画庁調整局長）、住宅投資と民間設備投資の伸びを高く設定した。国際収支は、輸出が世界貿易の伸び脳みと円高で伸びが鈍化し、輸入が内需拡大を反映して伸び率を高めるとし、貿易収支黒字は52年度実績見込みの165億ドルから135億ドルへ、経常収支は100億ドル（実績140億ドル）から60億ドルへ縮小するとした。なお、52年度成長率は5.3%（実績見込み）に修正され、6.7%成長公約もここで破棄された。「方針」は「財政の節度維持にも配慮しつつ、民需の動向を踏まえ、内需の振興のため財政が積極的な役割を果たす必要があるとの基本的な考え方に立って、臨時異例の財政運営を行なう」とし、一般会計予算を経常部門と投資部門に分けて、前者は節減合理化により規模抑制、後者は15ヵ月予算の考え方で積極的に規模拡大をはかること、経常的経費に充てられる特例国債の発行は極力抑制すること、税収の伸び悩みを補い財源の確保をはかるために5月分税収の年度所属区分の変更をおこなって54年5月分の税収を53年度所属の歳入とすること、などをあげた。

**52年度第二次補正予算と30%ライン突破** 52年度第二次補正予算は12月23日に、53年度予算は同日に大蔵原案、29日に政府案がそれぞれ決まった。第二次補正は、歳出面では公共事業等の追加3664億円（公共事業関係費3320億円、その他施設費344億円）と決算調整資金への繰入2000億円が大部分をなし計5622億円の増額補正であったが、歳入面で景気停滞により税収が8060億円もの減額を余儀なくされたため、国債を1兆3660億円（建設国債3470億円、特例国債1兆190億円）増額しなければならなかった。決算調整資金は税収減がさらに大きくなった場合に備えて創設されたものである。国債依存度は34%となり、ついに30%ラインを突破した。第二次補正と関連して財政投融资計画の追加もおこなわれ、23日に弾力条項の発動により地方債引受け1794億円、鉄建公団90億円など計2108億円、53年1月31日補正予算成立により国鉄650億円など計706億円が追加された。この結果、52年度の財投追加総額は1兆3878億円となり（前掲第5表）、当初計画の伸びは18.1%であったが、31.1%の伸びとなっ



第8表 国の一般会計公共事業関係費（当初ベース）の推移  
（単位 億円、%）

年度	公共事業関係費		伸 び 率	
	一般公共	公共総計	一般公共	公共総計
45	13,308	14,107	18.0	16.9
46	15,938	16,667	19.8	18.1
47	20,143	21,498	26.4	29.0
48	25,773	28,424	28.0	32.2
49	26,708	28,427	3.6	0
50	26,711	29,120	0	2.4
51	31,976	35,302	19.7	21.2
52	38,589	42,846	20.7	21.4
53	51,885	54,551	34.5	27.3
54	63,551	65,468	22.5	20.0
55	63,551	66,554	0	1.7

（出所）『国の予算』昭和56年度版，336～337ページより作成。

た。金額的には過去最高の50年度1兆3957億円に匹敵する規模であった（『国の予算』昭和53年度版，1058～1059ページ，大蔵省『財政金融統計月報』第315号，44～45ページ）。

53年度予算 53年度予算は，一般会計は20.3%増の34兆2950億円，財政投融资計画は18.7%増の14兆8876億円で，いずれも前年度の伸びを上回った（前掲第5表）。一般会計歳出をみると，公共事業関係費は27.3%増（1兆1691億円増）の5兆4501億円で，前年度の伸び21.4%をかなり上回っている。災害復旧等事業費を37.4%減と大幅に削り，一般公共事業費を34.5%増と大幅に増やした。一般公共事業費は関係各省の概算要求を大幅に上回る配分がおこなわれ，その伸びは47年度26.4%増，48年度28.0%増を大きく上回った（第8表）。このほか，経済協力費22.0%増，エネルギー対策費129.1%増，国債費37.2%増などの伸びが高い。経済協力費は大蔵原案段階では12.9%増であったが，福田首相の「経済援助の比重が小さい」との指摘で，経済開発等援助費（無償資金協力）が増額された。世界体制維持コストの分担である。エネルギー対策費の大幅増加は，石油備蓄関係経費の増大にもなる財源不足に対処するため新たに一般会計から石炭及び石油対策特別会計（石油勘定）へ1295億円繰り入れた結果である。国債費の膨脹が国債大量発行にもなる利払いの増大によることはいうまでもない。新たに導入された経常部門と投資部門の区分で見ると，前者が26兆7838億円で17.4%増であるのに対し，後者は7兆5112億円で31.7%増であり，経常部門を抑制し投資部門を拡大したことがわかる。

一般会計歳入は，景気停滞により税収が伸び悩んだため，5月分税収の年度所属区分の変更という異例の措置により2兆140億円を取り込み，租税及び印紙収入を17.6%の伸びとしたが，なお国債増発に依存せざるをえず，当初予算から国債依存度は30%ラインを突破した。国債発行額は10兆9850億円（建設国債6兆500億円，特例国債4兆9350億円）と10兆円の大台に乗り，国債依存度は32.0%となった。「5月分税収の年度所属区分の変更」をおこなわなければ約37%になるはずだった。30%ラインを突破しても大蔵省は国債依存度の上昇を可

能なかぎり抑制しようとし予算操作をおこなったのである。52年度補正後の34.0%より引き下げるとともに、新たに特例国債依存度（特例国債発行額÷経常部門歳出額）という指標を導入し、これが18.6%であるが52年度補正後の21.6%よりも引き下げていると説明した。

景気刺激のために投資減税や所得税減税をもとめる声は強かった。投資減税は、財界、通産省、森永日銀総裁、政策構想フォーラム（村上泰亮代表）などが、所得税大幅減税は、総評、野党などが、それぞれ要求していた。しかし、小規模の投資減税が採用されたにとどまり、大型減税は見送りとなった。所得税減税の見送りの理由として、村山大蔵大臣は財政演説（53年1月21日）で、①日本の所得税負担が主要国のそれと比べて低いこと、②今後租税負担の一般的引上げが必要であること、③景気対策の観点から減税より公共投資のほうが雇用や需要の創出効果が大いこと——をあげた。そもそも大蔵省は、50年度以降の大量国債依存から脱却するためには増税が必要という立場から、増税策の検討をつづけていた。そして政府税制調査会は、52年10月4日「今後の税制のあり方についての答申」（いわゆる中期答申）を福田首相に提出、主たる増税策として“一般消費税”の導入を提言したのである。むろん、対日批判の高まり、「円高不況」という厳しい状況のもとで、53年度導入は見送られたが、大蔵省は54年度以降に導入する方針であり、同省にとって大型減税は増税による財政再建策に逆行するものだったのである。

財政投融资計画は、公共投資に傾斜的配分がおこなわれ、融資部門が9.5%増の5兆3210億円の配分であったのに対し、事業部門は24.6%増の9兆5666億円であった。主要機関について伸び率の高いものをみると、住宅金融公庫45.2%、公営企業金融公庫39.9%、地方公共団体32.1%、国鉄24.9%、鉄建公団19.2%、道路4公団17.9%などとなっており、住宅建設促進、公共事業の円滑実施のための地方債引受け、東北・上越新幹線・青函トンネルなどの建設促進、本州四国連絡橋の施工促進、などに重点がおかれた。原資面では、郵便貯金の伸び悩みから資金運用部資金の伸びが7.7%増にとどまり、“準国債”としての政府保証債の増発をおこなった。政保債発行額は1兆3600億円で、政保債依存度は9.1%となった。同依存度は50年度4.3%、51年度7.2%、52年度7.7%と上昇していたが、さらに高まったのである。また原資不足に対処するために資金運用部資金による国債引受（51、52年度各1兆円）を53年度には取り止める措置もとった。以上が53年度予算の概要である。53年度予算は1月24日国会提出、4月4日成立した。

**日米通商協議と日欧通商協議** この間、1月に日米通商協議、3月に日欧通商協議がおこなわれ、これらをつうじ日本はマクロ面において7%成長と経常黒字圧縮を約束し、その実行を国際的に監視されることになった。まず、1月12、13日にストラウス米通商代表部代表が来日、半場対外経済相との間でおこなわれた日米通商交渉の結果、前年9月以降の日米通商協議の一応の決着をつける共同声明が発表された。ミクロの貿易政策面については省略するが、マクロ面で、①「日本政府は、最近決定をみた7%の1978年度実質経済成長目標につきあらためて述べるとともに、かかる目標を達成するため、公共支出について既に発表した諸措置を含め合理的かつ適切なあらゆる措置を講ずる」、②79年度以降経常収支を均衡させる——の2点が盛り込まれた。同声明は、一方で米国側の輸入石油依存度引下げなど米国側の政策努力も盛り込んでおり、双務的内容であったが、声明末尾部分で、「日米経済見通し作業部会をつうじ経済成長に関する諸問題とその見通しとについて定期的な技術的意見交換

を継続すること」,「次回の日米高級事務レベル協議の場で、世界及び二国間の経済政策を検討すること」,「10月、牛場大臣とストラウス大使との会談において、これらすべての分野における進展を検討すること」——の3項目を記している(『日経』53-1-14)。米国の経済政策に注文をつけつつも、日本の経済政策は米国の厳しい監視体制のもとにおかれることになった。

一方、ECとの通商協議も3月20日～24日に東京で閣僚級協議(ハフェルカンプ EC副委員長・牛場対外経済相ら)がおこなわれ、24日に共同声明が発表されたが、マクロ面では、日本の7%成長目標が明記されるとともに、経常収支黒字圧縮については78年度の黒字が77年度より3分の1程度縮小し、縮小への変化の兆しは78年秋までにはあらわれる、などの目途が示された。そして「双方は、一定の間隔のもとに情勢の展開と結果を共同して検討することを合意した」とし、最初の検討は6月におこなうと明記された(『日経』53-3-25)。ECの対日監視も制度化されることになったのである。

**黒字減らし対策と景気対策** こうしたなかで、政府は7%成長と経常収支黒字圧縮のために、53年度予算だけでなく、諸種の対策を講じた。3月には輸入促進4項目(11日)、公定歩合引下げ(15日決定、16日実施)、景気対策7項目(25日)を打ち出した。輸入促進4項目は、航空機輸入促進やタンカー原油備蓄など従来からの緊急輸入対策を推進するという名目的なものにすぎなかったが、公定歩合は0.75%の引下げで戦後最低の3.5%とした。また景気対策7項目は53年度予算の成立を目前にして決定されたもので、①公共事業等の促進、②金利等の引下げ、③民間投資の促進、④雇用対策の推進、⑤構造不況業種対策、⑥中小企業対策の推進、⑦対外取引の円滑化等——からなっていた。4月に入り、公共事業については、7日に「公共事業等の事業施行の推進について」を決定し、53年度上半期契約目標率を52年度上半期のそれと同じ73%程度とするとともに、内閣に公共事業等施行推進本部を設置し関係機関相互の緊密な連絡をはかることとした。15日には自動車、鉄鋼、テレビ等の輸出の自主規制措置が通産省より発表された。21日には「国際収支対策及び円高に伴う物価対策について」が決定された。①輸入等の促進(輸銀の緊急外貨貸付制度<52年12月発足>の拡充や長期外貨貸付制度の創設による重要物資の緊急輸入の促進)、②経済協力等の推進(ODAの拡大)、③円高に伴う物価対策(電力・ガス料金の据置き指導など)——の3項目である。その後、②については5月3日の日米首脳会談で、ODA 5年間倍増という従来方針を変更し、3年間倍増を期して努力するとの方針を表明した。また①についてはボン・サミットを目前にした7月7日に「緊急国際収支対策推進本部」を設置するとともに、同本部の12日の会合で緊急輸入の規模が約40億ドル+ $\alpha$ と報告された(以上、大蔵省『財政金融統計月報』第321号)。

**ボン・サミットに向けて** 5月3日の日米首脳会談(ワシントン)では、日米双方が世界経済の不安定要因になっている日本の経常収支大幅黒字と米国のドル不安に対して、それぞれ基本的な対策に全力投球していくことで合意した。日本は7%成長をめざし内需拡大につとめるとともに、緊急輸入対策、市場開放、輸出自主規制などをつうじ、経常収支の黒字減らしに全力をあげることを強調、さらにODAの倍増計画を5年から3年に短縮する決意を表明した。一方、米国はドル防衛のために石油輸入抑制、インフレ対策、輸出促進などの政策をとることを約束した(『日経』53-5-4, 4E)。これは7月のボン・サミット国際調整に向

けての日米間の政策調整を意味した。

ボン・サミットの準備はOECDが中心になって進められた。さきにみたロンドン・サミット後のフォローアップの任務が、OECD（経済政策委員会、閣僚理事会など）の担当するところとなったからである。OECD事務局は、同年秋に各国の78年成長目標を集計しOECD全体の成長率を4.5%と算出したが、各国の現行政策のもとではこの予測は高すぎて非現実的であり、一層の刺戟措置がなければ77年見込みの3.5%を上回らないだろうとみた。そこで成長率を高めるためには、各国の政策の間の差異化（differentiation）が要請されるとし、国際収支制約のない諸国、とくに西独や日本が内需を拡大し、その他の国が国際収支の好転により刺戟策をとれるようにする必要があるとした（OECD, *Economic Outlook*, 22, Dec. 1977, pp. 7-8）。78年に入って、事務局は、共同リフレーション計画（joint reflation program）の具体案を作成した。2月の経済政策委員会では、「弱国」といわれてきた英・仏・伊の3国のインフレと国際収支が改善してきたので、「日・米・独の3国だけが世界経済を引っ張る“機関車論”から、いわば輸送船団方式で各国が協調、努力する方向へ全体が動きだした」<sup>26)</sup>（『日経』53-3-5）。3月の経済政策委員会に提出された事務局案は、日・独・英・仏・伊・加・和蘭・瑞西・白耳義の9カ国が景気拡大策をとり、二、三の小国はインフレ対策に重点をおき、米国など残りの諸国は現行政策を維持する、としていた<sup>27)</sup>。5月の経済政策委員会（29, 30日）においては、国別に、①国際収支が黒字で物価が比較的安定している国（日本、西独、和蘭、瑞西、白耳義など）、②インフレ対策と経常収支赤字縮小が急がれる国（米国）、③インフレ再燃の懸念を残しながらも経済指標が全体として回復しつつある「回復過程の諸国」（英、仏、伊など）、④引き続き引締め政策でインフレ・国際収支対策に取り組む必要がある国（諸威、希臘、愛蘭）——の四つのカテゴリー別の景気政策を進めるという方向づけがおこなわれた（『日経』53-5-31E）。この「協調行動」（concerted action）は6月の閣僚理事会（14, 15日）で大筋合意され、各論の詰めは7月のボン・サミットでおこなわれることになった。

こうした「機関車」論（'locomotive' theory or approach）から「船団」論（'convoy' theory or approach）へという政策調整論の一定の変容は、「主導機関車」米国が経常収支赤字拡大、ドル下落、インフレ加速によりブレーキをかけざるをえなくなったこと、「弱国」英・伊・仏が経済パフォーマンスをある程度改善してきたこと、などを背景としたものであったが、西独と日本が内需刺戟を要求されていることに変わりはない。

**ボン・サミット** ボン・サミット（7月16, 17日）では、マクロ経済政策面で「船団」論ないし「協調行動」論にしたがった政策調整に合意をみた。ロンドン・サミットと異り、各国ごとに政策目標数値を宣言に盛り込んだ点が特色である。ロンドン・サミットが政策調整への「定性的アプローチ」<sup>28)</sup>とされるのに対し、ボン・サミットはいわば「定量的アプローチ」となったわけである。すなわち、ボン宣言は、世界的な高水準の失業を最大の問題だとし雇用機会の増大をはかるためにより高い成長が必要だという基本認識にたつて、「着実なインフレなき成長を確保するためには、異なった状況に直面している各国の異なった行動からなるプログラムを作成することが必要となっている。すなわち、国際収支の状況及びインフレ率が特別の制約となっていない国においては、内需の拡大を速めることが要請される。価格とコストの上昇が強い圧力要因となっている国においては、インフレに抗して新たな措置を

とることを意味する」としたうえで、各国ごとに政策内容と目標数値を掲げた。

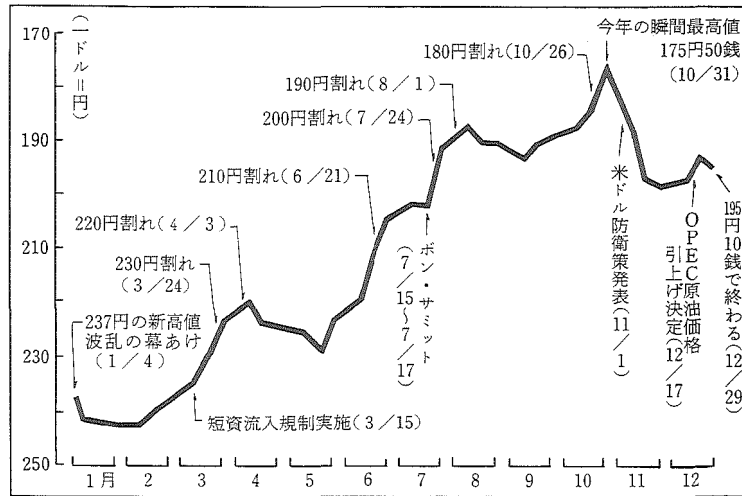
たとえば、西独は、「経済的均衡の世界的な攪乱を回避することに資するため、8月末までに立法院に対し、需要をいちじるしく拡大し成長率を高めることを意図した国民総生産の1%までに相当する追加的かつ数量的に実質的な措置を提案する」とし、仏国は、「インフレ率を低減するための政策を追求する一方、共通の努力への貢献として、1978年国家予算赤字を国民総生産の約0.5%相当分増大させることに同意する」とした。一方、米国は、「同国の健全な経済を維持するためには、インフレの軽減が肝要であり、それゆえに、インフレの軽減は合衆国の経済政策の最優先事項となった」とし、そのための主要な措置をあげた。日本は、「政府が既に1978年度の実質経済成長率について内需拡大を中心として前年度実績を約1.5パーセント・ポイント上回る目標を決定し、その達成に努力していることに言及し、必要ならば適切な措置をとり、その目標を実現したいとの決意を表明した。総理は、8月または9月に追加措置が必要かどうか決定するであろう」とした。7%成長公約の再確認である。日本はボン宣言において、このほか、当面の異常な黒字状態に対処すべく78年度輸出数量を前年度横ばいないしそれ以下にすること、輸入増大をはかること、ODAを3年間で倍増すること、を表明した。

ボン合意の要（linchpin）は、「米国が国内石油価格を世界水準まで引き上げるという約束と引き換えに、西独と日本が経済に財政刺戟を追加するという合意」にあった<sup>29)</sup>。だが、日本はすでに、さきにもたように日米通商協議や日欧通商協議をつうじ、7%成長と経常収支黒字圧縮を公約していたから、ボン・サミットのマクロ経済政策面における焦点はとりわけ米国と西独にあった。米国は、経常収支赤字拡大とドル下落により世界経済の不安定要因に転落していたから、経常収支赤字縮小（とくに石油赤字削減）とドル防衛対策を国際的に要請されていた。西独は、成長率が76年の5.7%から77年には2.6%へと大きく減速し、ロンドン・サミットで約束した5%をはるかに下回り、「機関車」役を果たしていないとの国際的批判を受けていた。そして米国は西独に景気刺戟を要求し、西独は米国に石油輸入削減とドル防衛を要求するという、米独論争がつづいていた。ボン・サミットは、西独が景気刺戟を約束し、米国がインフレ対策とともに石油輸入削減策を約束する場となることによって、米独論争に一応の決着をつけるとともに、マクロ経済政策の国際調整の合意を実現させたのである。

#### 4) ボン・サミット以後

**総合経済対策** 政府はボン・サミット後7月26日の経済対策閣僚会議で、9月2日に同会議を開き、公共事業の追加を柱とした補正予算の編成を含む総合景気対策を打ちだすこと、緊急輸入40億ドル+ $\alpha$ に全力をあげることなどを決めた（『日経』53-7-27）。これは現状で推移すれば7%成長の達成が困難なこと、また経常収支黒字が圧縮どころかむしろ拡大していたからである（前掲第7表）。円相場は7月24日には200円割れとなっていた（第3図）。財界は、経団連の土光会長が7月11日、福田首相に補正予算編成を要望、25日にも土光会長ほか経団連首脳が政府に、補正予算編成で3兆円程度の需要追加をもとめた（『日経』53-7-12、26）。景気は52年秋以降緩やかな上昇過程に入り、景気対策の浸透により公共投資や住宅建設に牽引されて内需が増加してきていたが、53年春ごろから円高効果が出始め輸出数量が減

第3図 昭和53年の円相場の変動



(出所) 『日本経済新聞』昭和53年12月30日付。

少に転じ、これが成長の足を引っ張っていた。9月1日発表の国民所得統計速報によれば、実質GNP前期比伸び率は、52年10～12月期の1.5%増、53年1～3月期の2.5%増のあと、4～6月期には1.1% (年率4.4%) 増と減速していた。公共投資拡大により内需は2.3%増であったが、経常海外余剰が13.7%減となったからである。7%目標を達成するには7～9月期以降每期2.0%の成長が必要であった。大蔵・経企・通産の3省庁で53年度経済見通しの改定作業がおこなわれ、7%成長達成のためには全体として名目GNPの1%+ $\alpha$ 相当額 (2兆円以上) の需要不足が見込まれるとの判断になった (大蔵省『ファイナンス』昭和53年10月号、『日経』53-8-27)。

9月2日決定された総合経済対策は、7%成長の達成と国際収支黒字の縮小を目的とし、①内需拡大策、②不況地域・不況産業対策、③緊急輸入策、④経済協力の拡充、⑤円高差益還元策、⑥新経済計画の策定——の6項目からなっていた。財政面からの内需拡大策は公共投資を中心に事業費ベースで2兆5000億円の規模である。これは景気刺激策をとらない場合に予想される53年度実質成長率を5.7%とし、これと目標値7%の差1.3%を埋めるものとして算出された。つまり実質GNPを1.3%押し上げる効果をもつ規模というわけである。その内容は、公共事業、文教・社会福祉施設等が約1兆3400億、地方単独事業約3200億円、住宅金融公庫等約8400億円である。内需拡大策としては、野党などから所得税減税をもとめる声もあったが、①日本の社会資本整備水準が諸外国と比べ低位であること、②公共投資のほうが景気刺激効果が大きいこと、③国債依存度が実質約37%と異常な状態にあり一般的増税が避けられない状況のなかで減税をおこなうことは財政再建を一層困難にすること、④日本の所得税負担は諸外国に比べて低水準にあり減税をおこなわなければならない事情にないこと——など前年度とほぼ同じ理由で、政府は応じなかった (『国の予算』昭和54年度版、18ページ)。緊急輸入策は、輸銀の外貨貸付制度を活用して、タンカー備蓄、濃縮ウラン、仕組船、航空機など、53年度中に40億ドルの緊急輸入を達成するというもので、さきにみた既定措置の促進であった。経済協力の拡充は、ODA 3年間倍増公約の実現のためのODA予

算の追加などである（大蔵省『ファイナンス』昭和53年10月号、『日経』53-9-2E）。この総合経済対策と同時に、政府経済見通しの改定（暫定試算、正式決定18日）もおこなわれ、経常収支黒字は当初見通しの60億ドルから130億ドル強へ修正された。これは52年度140億ドルにちかい水準である。ここで早くも国際公約の一つが破綻したのである。

**53年度補正予算** 総合経済対策を裏づける53年度補正予算は、9月18日閣議決定、26日国会提出、10月12日に成立した。歳出面では、公共事業等4593億円など7151億円の追加であったが、既定経費の削減2291億円、公共事業等予備費減額2000億円など歳出の減額がおこなわれたので、差し引き1450億円の増額補正となった。公共事業等の追加内訳は、一般公共事業関係費3517億円、災害復旧等事業費33億円、文教・社会福祉施設等1038億円、鉄建公団出資金5億円であり、一般公共事業等では道路整備1144億円、下水道環境704億円、農業基盤508億円など、文教・社会福祉施設等では公立文教施設502億円、社会福祉施設116億円、船舶建造（海上保安庁）185億円などである。経済協力は、経済協力等特別対策費として313億円が追加された。無償資金協力や無償資材供与の拡充のための経済開発等援助費100億円、海外経済協力基金出資金50億円、経済協力国際機関等拠出金34億円、食糧増産等援助費30億円などである。歳入面をみると、特別減税<sup>30)</sup>による所得税の減収3000億円が減額される一方、前年度剰余金受入等170億円の増額にくわえて、国債増発3000億円（建設国債2800億円、特例国債200億円）がおこなわれた。この結果、国債依存度は32.8%（当初32.0%）、特例国債依存度は18.6%（当初18.4%）と上昇した。

財政投融资計画の追加も総合経済対策を裏づけるものとして9月14日に弾力条項の発動によりおこなわれた。地方公共団体2595億円、住宅金融公庫1079億円、年金福祉事業団520億円、道路公団410億円、新東京国際空港公団100億円など、合計5143億円である。また補正予算により国鉄898億円、国立病院特別会計300億円など、合計1369億円が追加された。12月15日の地方公共団体への追加24億円をあわせると、53年度の財投追加総額は6536億円となり、これをくわえた53年度財投計画は52年度当初計画に対し24.0%増になった。53年度財投追加総額は52年度のそれが1兆3878億円だったのに対し半分程度であったが（前掲第5表）、その主因は郵便貯金の伸び悩みによる原資難にあったとみられる。

**7%成長の断念** ところで、以上のような補正予算と財投追加——公共投資の拡大——による景気刺激策の効果があらわれるまえに、7%成長は達成困難となった。すなわち、12月1日発表の7～9月期国民所得統計速報は、同期の実質GNP前期比伸び率が1.0%（年率4.1%）と4～6月期に引続き低い伸びにとどまったことを明らかにした。内需は公共投資主導で1.8%の伸びであったが、輸出の落ち込みから経常海外余剰が11.0%減となったからであり、前期と同じパターンであった。7%成長を達成するためには10～12月期と54年1～3月期に連続して前期比3.4%（年率14.3%）の伸びを必要とした。経済企画庁は、輸出減・輸入増による海外部門の落ち込みが今後もつづくためこのような高い伸びは期待できないとし、7%成長を事実上断念した（『日経』53-12-2）。そして12月27日の経済対策閣僚会議で骨格を決め28日に正式決定した54年度政府経済見通し（「54年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」）に関連して、53年度の実質成長率実績見込みを6.0%に修正し経常収支黒字を133億ドルとした。政府は同日、7%成長断念についての政府見解（「53年度実質成長率について」）を発表した（『日経』53-12-28, 29）。

こうした日本の7%成長断念に対して、まず、12月11日のボン・サミット見直し高級事務レベル会議（ボン）で、オーエン米大統領サミット担当特別代表は日本を名指して「7%成長の目標断念は、サミットで打ちだした先進国の協調の精神を破るものだ」と批判したという。さらにカーター大統領は、大平首相に（12月7日就任）に電話と21日付の親書で、7%成長達成のため年度内に追加的措置が必要だ、前向きの政策努力をしないと来年の東京サミットの成功はおぼつかない、などの意向を伝えてきた（『日経』53-12-12E, 23E, 24）。これに対して、日本の政府部内では二通りの見方がなされたという。一つは大蔵省や経済企画庁などの見方で、米国の要求を一種の「内政干渉」と反発するものである。大蔵省幹部は、7%成長が困難になった裏には米国のインフレなどによるドル安で輸出が落ち込んだことが大きい、内需だけでみればボン・サミットでの公約は果たしている、と主張した。いま一つは通産省や外務省などの見方で、公約が実行できなかったことは事実であり、今後国際社会での評価を落とさないためにも来年度は積極的な経済運営を展開すべきだ、という意見であった（『日経』53-12-24）。

- 14) 対外均衡達成に財政政策をもちいることには「政策割当論」(assignment problem)の立場から批判があり論争があった。またこの立場は石油赤字分担論と「機関車」論にも反対した。今井賢一・新開陽一編『現代経済の分析③ 国際緊張と対外政策』日本経済新聞社、1978年、吉富勝、前掲『日本経済 混迷克服の条件』第6章をみよ。
- 15) 小宮隆太郎・須田美矢子『現代国際金融論 [歴史・政策編]』日本経済新聞社、1983年、173ページ）。
- 16) 福田政権は、52年度予算に先立ち52年1月5日、51年度補正予算案を閣議決定した。これは51年11月の「景気対策7項目」を財政措置するもので、骨格は三木前政権が決めていた。公共事業について「7項目」は執行促進のみで追加は予定していなかったが、補正予算では公共事業関係費を2638億円（一般公共事業費1736億円、災害復旧事業費902億円）追加、建設国債を2000億円増発することとした（赤字国債は1000億円減額、国債依存度は補正後も当初と同じ29.9%）。また財政投融資計画の追加1264億円（国鉄1060億円、電電公社200億円など）もあわせておこなわれた。この結果、一般会計公共事業追加と財投追加により措置される事業規模は合計1兆円を上回るとされた。なお、財投の追加は51年11月に4360億円（中小企業金融3機関3400億円、住宅金融公庫810億円など）、12月に2079億円（地方公共団体1399億円、住宅公団400億円、道路公団221億円など）とおこなわれており、51年度の追加総額は7703億円であった（『国の予算』昭和52年度版、25～30ページ）。これは49年度1兆2058億円、50年度1兆3957億円と比べて少なくなっており（第5表）、51年の一定の景気回復と「経済政策不在」を反映している。
- 17) 長岡実（当時大蔵省官房長、のち主計局長）によれば、30%ラインが設定された理由は次のごとくであった。財政法は「建設国債の原則」と「市中消化の原則」の二つの原則によって公債発行の歯止めとしているが、50年度補正予算で特例国債（赤字国債）が発行され、歯止めの二大原則の一つが失われた。そこで政府は節度ある財政運営の維持のために、新しい具体的な歯止めをもとめた。それが国債依存度30%未満という限度である。30%という数値に理論的根拠はなかったが、歴史的にも国際的にもその数値が異常に高いものだったから、これを一つの歯止めにした（長岡実『素顔の日本財政』金融財政事情研究会、1981年、35～37ページ）。
- 18) 予算編成過程をつうじ、政府は減税に対して、①景気回復の手段として減税よりも需要創出効果の大きい、かつ伸縮性の高い公共事業に重点をおくべきである、②減税財源は特例国債にもとめざるをえず、大幅減税は財政健全化に反する、③今後福祉・公共サービスの確保のため税負担



の引上げが必要とされており、大幅減税は中期的な税負担の方向との関連で問題がある——などから、52年度大幅減税は適当でない、ただし物価調整減税は必要である、という見解であった（『国の予算』昭和52年度版、1058ページ）。所得税の物価調整減税は3530億円が52年度予算政府案に盛り込まれたが、野党を中心とした所得税大幅減税の要求は採用されるどころとはならなかったのである。これに対して、野党側は、1兆円減税の要求を下ろさず、与野党伯仲状況（衆院予算委員会は与野党勢力逆転）の国会審議において、政府に予算修正を強くもとめた。内閣の予算提案権と国会の予算修正権をめぐって審議は難航したが、6党合意が3月9日成立し、所得税3000億円の追加減税（税額控除方式）を議員立法と政府の予算修正のかたちでおこなうこととなった。予算修正は、技術的修正はあったが（47年度予算）、政策的修正としては戦後初めてのことであった。この予算修正問題について、くわしくは前掲『国の予算』1058ページ以下をみよ。

- 19) 米国の戻し税 (tax rebate) 撤回には、先頭「機関車」がブレーキをかけるものとの批判もあったが、「機関車」戦略の展開にはさほど大きな影響はあたえなかった。カーター政権は、「機関車」戦略の展開のために、率先して景気刺激策を打ちだしていた。1月7日に発表、31日に議会に提出された景気刺激パッケージは、2年間約300億ドル（1977会計年度150億ドル、78会計年度150億ドル）規模の財政措置で、77会計年度の最大の刺激策が114億ドルの個人所得税戻し税（一人当たり50ドル）であった。この戻し税を4月14日撤回すると発表したのである。理由は、議会審議の難航、米国経済の好調、インフレ促進懸念にあった（経済企画庁『世界経済白書』昭和52年版、参考資料、14ページ、『日経』52-4-15, 15E, Putnam and Henning, *op. cit.*, p.38）。
- 20) Keohane, *op. cit.*, p.106.
- 21) Putnam and Henning, *op. cit.*, p.49-50.
- 22) これはミクロの対外経済対策であり、①輸入促進（原燃料の備蓄強化、繰上げ輸入の実施）、②経済協力の推進、③円建外債の発行促進、④東京ラウンドへの積極的取組み——が掲げられたが、その後9月20日の対外経済政策閣僚懇談会は、これを具体化するため「対外経済対策の推進について」をとりまとめた。その内容は、①東京ラウンドへの積極的取組み、②輸入促進（原油貯油量の積増し指導、非鉄金属の備蓄拡充＜民間金融＞、ウラン鉱石の輸入促進＜輸銀融資＞、航空機輸入＜輸銀または開銀融資＞、備蓄用飼料穀物の繰上げ輸入、残存輸入制限品目の輸入枠拡大、輸入製品の常設的展示事業の充実）、③輸出面の措置（集中豪雨型輸出の自粛指導）、④資本取引及び経済協力（円建外債の発行促進、援助予算の支払い促進、新規援助プロジェクトの開発、世銀等への資金協力の推進）——の4項目であった（大蔵省『財政金融統計月報』309号、『日経』52-9-20E）。しかし、なお即効性に欠けるものであり、対日批判の高まりに対応できるものではなかった。
- 23) 「産業投資特別会計受入金は、総合経済対策の要請に応じ、公共事業等の追加の財源を確保するとともに、あわせて財政節度を守り、公債依存度30%未満を堅持するために持った特別の財源措置であり、従って、この分は公共事業等の財源に充てることとし、財政法第4条公債の追加は、いわゆる公債発行対象経費の追加額から産業投資特別会計受入金を控除した金額の範囲内で行うこととしたものである」（竹内克伸「昭和52年度補正予算の概要」大蔵省『ファイナンス』昭和52年11月号、22ページ）。
- 24) デスラー＝ミツユはこの間の事情について次のように指摘している。「ある内部消息筋の説明によると、ブルメンソール財務長官が牛場特使に訪米の早い時点で最も大事なことは厳密な成長目標ではないと語り、それが6%成長を推していた大蔵官僚に直ちに報告された。大蔵官僚がこれを日本国内の会議で使ったところ、対抗相手の通産官僚は米通商代表部官僚に緊急電話し、米国は7%支持から後退してはいけないと主張した。このように両国政府の政治力学がからみ合うようになった。いずれにしても福田政権は牛場特使がまだワシントンにいるうちに7%という数

- 字を採用したのである」(Destler and Mitsuyu, *op. cit.*, p.254)。
- 25) 実際、12月19日出そろった民間主要機関の53年度経済見通しは、4～5%台の成長を予測するものが多かった。たとえば、三菱総合研究所は「考えるる刺戟策を総動員しても5.4%成長が精一杯」だとし、「強きの予測」で知られる国民経済研究協会も4.7%成長を予測したにすぎなかった。また、日本経済研究センターが4.4%、野村総合研究所が4.6%であった(『日経』52-12-20)。
- 26) マリス OECD 事務総長経済担当特別補佐官は、「船団」論について、次のように述べている。「今の西欧には『健康国』『病み上がり国』『病人国』がある。こうした国々を抱えた西欧の経済を、さらには世界全体のそれをどうやって立て直していくか、拡大軌道に乗せていくか、それが目下われわれの最も頭の痛い問題なのだ。……こうした問題意識と議論の中から出てきたのが『協調的行動』の考え方というわけだ。『病み上がり国』は英・仏・伊などであるが、「そうした国はひとたび景気が上昇し始めると、たちまち貿易収支が悪くなって、それが為替相場に反映し、インフレを再燃させるといった危険がある。」「船団」という呼び方は気に入らないが、「船団は多くの船、つまり国から成り立っている。しかしこの場合船は異なった速度で走らせる。『強い国』は他より幾らか速く、『病み上がり国』は国際収支が悪くならない程度に走る。最後に『病人国』だが、これは自力航行しなくてよく、他の国につかまり、引っ張られるに任せて、その間に自国の状態を少しでも改善していってもらおうということだ。」「協調的行動」は、①各国が分に応じて経済を拡大すること、②「側面的行動」としての米国の原油輸入削減と日本の市場開放、③保護貿易主義を防ぐ努力を増すこと、④各国間の金融協力を強めて為替相場の安定をはかること——などの要素を含んでいる、と(『日経』53-3-13E)。
- 27) Putnam and Henning, *op. cit.*, p.54.
- 28) Grober, R., "Empirical Evidence of Policy Coordination among Major Industrial Countries since Rambouillet Summit of 1975," in Guth, W. mod., *Economic Policy Coordination: Proceedings of an International Seminar held in Hamburg*, IMF 1988, p.114.
- 29) Putnam and Henning, *op. cit.*, pp.18-19.
- 30) 注19のように、52年度に3000億円の追加減税がおこなわれたが、53年度にも野党側は1兆円減税を中心とした予算修正をもとめた。今回は予算修正はおこなわれず、議員立法で3000億円の特別減税が実施された。財源は予算の実行状況のみをみて、年度途中で財源捻出が可能になればそれにより、不可能なときは国債増発によらざるをえないとされ、結局国債増発によって賄われることとなった(『国の予算』昭和53年度版、51～54ページ)。

## IV 帰 結

### 1) 財政政策の国際調整の限界

以上みてきたように、昭和52～53年の財政政策は、世界不況のなかで制度化したサミット体制のもとで、米国の「機関車」戦略に強く規定された国際的な政策調整の一環として展開されたが、それは「財政国際化」という観点からみたときどのように評価できるであろうか。またその政策効果はどのように評価できるであろうか。ここではこれらの点について検討しておこう。

「財政国際化」は、資本主義各国が共同的ないし国際的に対処しなければならない問題——個別的ないし一国的に解決できない問題——が発生したことを根拠に登場した現象であ

る<sup>31)</sup>。それは資本主義世界体制の維持・安定を困難にする問題であり、第二次大戦後には、資本主義世界経済の自律性喪失、社会主義世界の形成、南北問題の発生、がそうした問題であった。これに対処するために、基軸国としての米国の主導のもとに資本主義世界体制維持装置が形成され、そのもとで世界的成長が実現し世界体制の維持・安定をみた。それは世界体制維持コストの負担をつうじ「財政国際化」傾向を強めたが、基軸国米国は応能原則と世界政策によりコストの多くを負担した。米国財政の「国際化」である。だが、世界的成長の帰結としての世界経済の構造変化によって、ニクソン・ショックないし石油危機後には、パックス・アメリカナの「覇権的安定」が崩壊し、各国が共同して対処しなければならない新たな問題が生じた。すなわち、基軸国米国の後退・日本の台頭など世界経済の構造変化（世界史的な勢力再編成）を基底とした世界経済の構造的不安定化という問題である。そしてこれに対応して、世界体制維持装置の再編成とコスト分担が必至となったのである。世界体制維持装置の再編成は、さしあたり「応急装備」としてのサミット体制の形成というかたちをとり、そのもとの「機関車」論による財政政策の国際調整は、コスト分担のひとつの形態を示すものであった。そしてそれは「財政国際化」の新傾向を意味する。

国際的な政策調整は、制度的調整（institutionalized coordination）と裁量的調整（discretionary coordination）の二つのタイプにわけることができる<sup>32)</sup>。制度的調整は、戦後のIMF体制における調整に代表される。IMF固定相場制のもとでは、IMF協定により各国は平価維持義務（各国が自国通貨の為替相場を対ドル平価上下の狭い幅のなかに維持する義務）を課されていた。この義務は通常は為替市場への介入操作によって果たされたが、国際収支が赤字基調となり外貨準備が減少する場合には、この操作は困難になり、IMFの外貨資金供与に依存するか平価の変更かを余儀なくされる。そこで赤字国は景気抑制的ないし引締め的な財政金融政策をとることになった。IMF固定相場制はインプリシットにマクロ経済政策の制度的ないし自動的調整を含んでいたといっていた<sup>33)</sup>。だが、この制度的調整は、黒字国のマクロ政策には有効な規律とならなかったし、基軸通貨国の特権として平価維持義務を免除されていた米国——赤字国——を律することはできなかった。IMF体制における制度的調整の限界である。一方、裁量的調整は、「機関車」論国際調整に代表される。さきにみたように、変動相場制になり、固定相場制のような制度的調整はなくなった。そのかわりに一種の政策調整が必要になったが、それはIMF協定改正で一般的義務として課されたからというよりも、世界経済の構造変化により国際収支の不均衡が大きくなり、しかもそれが変動相場制のみでは調整できない問題だったからである。そして「機関車」論は、黒字国の調整をもとめるものであり、赤字国の調整に重点があった固定相場制下の制度的調整とは調整の向きが逆転した。むろん赤字国も緊縮政策を要求されはしたが、主眼は黒字国の内需拡大策であった。それは、米国が「機関車」戦略を展開したことが示すように、世界体制維持コストの分担をもとめることを意味したのである。裁量的調整といっても、理論モデルの想定する世界とは異なり、パックス・アメリカナの崩壊という世界史的な勢力再編成期における調整の問題であることに注意しなければならない。したがってまたそれには自ずから限界があるということにもなる。すなわち、「ケインズ主義の国際版」としての裁量的世界需要管理のみで処理できる問題ではないのである。

黒字国日本の財政政策は、財政健全化ないし財政再建という国内的政策目標に制約されて、

52年度予算と同第一次補正予算までは国債依存度30%ラインの範囲内での内需刺戟策として展開されたが、52年9月のIMF・世銀総会での対日批判の集中砲火とそれ以降の急激な円高、米国の強力な圧力によって、無理な7%成長を設定し同第二次補正予算では30%ラインを突破、さらに53年度予算では当初から同ラインを超える刺戟策をとった。ボン・サミット後の同補正予算ではさらに国債依存度が上昇した。それは、一般的増税が先送りされたことも含めて、財政再建という国内的政策目標を犠牲にしてのフィスカル・ポリシーの展開であった。そこにはむしろ景気対策を要求する財界をはじめとした内圧が作用していたが、それ以上に強い外圧が作用していたのである。この点は7%成長目標が財界のもつめた成長率を上回るものだったことから傍証できるであろう<sup>34)</sup>。それはまさに黒字国日本がサミット体制のもとで世界体制維持コストの分担を強いられる過程そのものであった。そのことは日本に対し国際面から財政需要が増大し、これに応じて財政負担が増大したということにはほかならない。日本の「財政国際化」はこうしたかたちで進展したのである。

さて、「機関車」論国際調整の政策効果はどうであったか。この評価は第二次石油ショック(1979~80年)の発生のため非常にむづかしい。77年の成長目標(ロンドン公約)は、米国5.8%(歴年)、西独5%(同)、日本6.7%(年度)であったが、実績は米国4.9%、西独2.6%、日本5.3%であり、日本と西独、とくに西独の成績が悪かった。78年のボン公約は米国がインフレ対策とエネルギー対策、西独がGNP 1%相当額の追加刺戟策、日本が7%成長であったが、日本を除き一応約束は果たされたと評価されている<sup>35)</sup>。成長率は米国と日本が前年を下回り、西欧主要国の成長率はいずれも前年を上回った(前掲第1表A)。経常収支は、78年には日本と西独が黒字を拡大、英、仏、伊は黒字を回復ないし拡大し、米国のみが赤字という構造になった(前掲第1表D)。このかぎりでは西欧の「弱い国」のパフォーマンス改善がみられたが、米国と日本・西独との不均衡はむしろ拡大した。79年には米国が黒字に転換する一方、日本が赤字となり西独の黒字も大幅に縮小した(IMF, *World Economic Outlook*, Jun. 1981, p. 123)。しかし、この不均衡改善は石油ショックによるところが大きい。石油ショックによるデフレ効果と引締め政策への転換により、世界景気は79年後半以降ふたたび減速・後退したのである。世界インフレに対する各国一斉の金融引締めは世界的に高金利を生みだし、これがさらに世界景気にデフレ圧力をくわえた。そして政策思想もケインズ主義からマネタリズムへ大転換した。「機関車」論調整の効果の一般的評価は、インフレを再燃・加速し、石油価格高騰のインフレ効果を助長したというものである<sup>36)</sup>。「ケインズ主義の国際版」としての「機関車」論調整は、インフレに帰結することによって、反ケインズ主義のマネタリズム思想に立脚するレーガン=サッチャーのいわゆる新保守主義の登場を準備したのであった。

日本経済についてみると、昭和53年度には成長率は7%成長目標はもとより、前年度5.3%よりも低い5.2%の成長しか実現できなかったが、内需主導型の成長パターンになった。5.2%に対する寄与度をみると、内需が7.1%、外需が-1.9%であり、内需の寄与度がいちじるしく大きくなった(前掲第3表)。内需のみをとれば7%成長が実現していたのである。内需では公共投資の伸びが13.4%と前年度に引き続き高く、これを中心とした公的需要が成長率を2.0%ポイントも押し上げた。また設備投資にもようやく点火し9.0%の伸びで成長率を1.3%ポイント押し上げた。個人消費も回復した。こうして「臨時異例」の「15カ月予算」

と総合経済対策によるフィスカル・ポリシーは内需拡大効果を発揮していた<sup>37)</sup>。7%成長の実現を阻んだのは外需が減少したからである。円高、内需拡大、輸入促進策などが輸出数量の減少と輸入数量の増加をもたらした経常海外余剰を減少させたのである。

53年度の国際収支は、総合収支が23億ドルの赤字になった（前掲第4表）。経常収支の黒字が前年度の140億ドルから119億ドルへ20億ドル程度減少したと長期資本収支が163億ドルと大幅赤字になったことによる。経常収支黒字の減少は、貿易外収支の赤字幅拡大によるところが大きく、貿易収支は前年度と同程度の黒字であり、黒字圧縮（当初見通し60億ドル）という政策目標には程遠いものであった。ただし、四半期ベースでみれば、貿易収支黒字、経常収支黒字ともに53年10～12月期から減少傾向に入った。54年度になって貿易収支が赤字化し経常収支は139億ドルの赤字となったが、主因は第二次石油ショックによる石油価格高騰であった。

このように日本は7%成長は達成できなかったが、景気刺戟のフィスカル・ポリシーの展開と円高により内需主導型の成長パターンに転じ、経常収支黒字の縮小傾向を実現しはじめていた。そこへ第二次石油ショックが発生したのである。

## 2) 「財政国際化」と日本財政

昭和52～53年の財政政策は、世界体制維持コストの分担という意味をもつフィスカル・ポリシーとして展開され、日本の「財政国際化」傾向を促進したが、それは日本財政にどのようなインパクトをあたえたであろうか。

まず第一に、いうまでもなく経費膨脹の加速である。一般会計歳出の対名目GNP比をみると、高成長期にはほぼ10～11%程度の水準であったが、ニクソン・ショック以降これが上昇し始め、47～48年度が12%台、49～50年度が13%台、51年度14.3%、52年度15.3%、53年度16.3%なり、その後も56年度18.1%のピークまで上昇した（大蔵省『財政統計』各年度版）。つまり、日本の国家経費の膨脹は、対名目GNP比でみるかぎり、ニクソン・ショック後に始まり、それまでの高成長期の比較的「小さな政府」から「大きな政府」へ転化する傾向を生じていたが、この時期の財政政策の展開は、経費膨脹の加速をつうじこの傾向を促進したのであり、高成長期の比較的低い財政支出水準から低成長期のより高い財政支出水準への「転位」の推進要因となったのである。

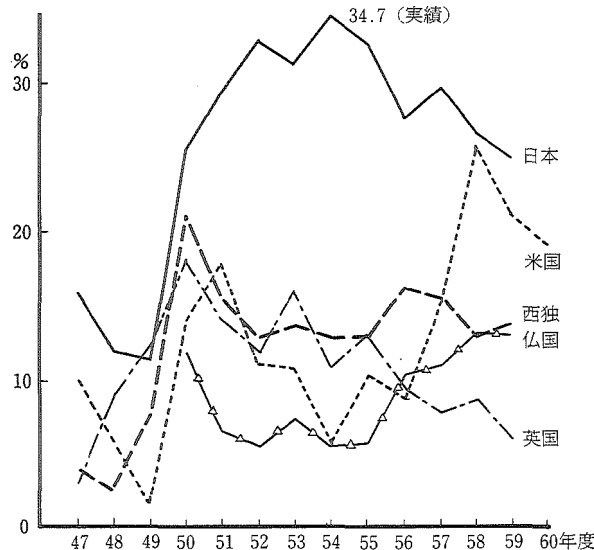
第二に、経費構造にも一定の変化が生じた。一般会計歳出の伸び率に対する主要経費の寄与度を算出すると、52年度には歳出伸び率17.4%に対し、寄与度は、①地方財政関係費4.1%、②社会保障関係費3.7%、③公共事業関係費3.1%、④国債費2.8%、の順となっており、53年度は歳出伸び率20.3%に対し、寄与度は、①公共事業関係費4.1%、②社会保障関係費3.8%、③地方財政関係費3.2%、④国債費3.1%の順であり、このあとにくるのは両年度とも文教及び科学振興費で両年度とも寄与度は1.7%である（大蔵省『財政統計』各年度版より算出）。したがって、この時期の歳出膨脹の主因は、公共事業、社会保障、地方財政、国債の4費目の増加にあったといっている。そしてニクソン・ショック後の47、48年度と比較すると、第3位までの費目は同じだが、第4位が文教及び科学振興費から国債費に入れ替わった点に変化がみられる。

公共事業関係費は、ニクソン・ショック後の47、48年度について、53年度に最大の膨脹要

因となった。それは、すでにみたように、国内景気対策をもとめる内圧と「機関車」役をもとめる外圧とに応じて、内需刺激策の主役とされたからであった。外圧は、米国経済の後退と日本経済の台頭ともなって世界経済の維持・安定という責任分担をもとめたわけであるが、それは日本財政に対して国際的な財政需要が発生したことを意味する。これに応じる経費がさしあたり公共事業関係費であった。公共事業関係費は、それ自体は産業基盤や生活基盤の整備を目的とする経費であるが、同時にマクロ経済的には景気調整という目的もあわせもつ。それがフィスカル・ポリシーの国際調整によりさらに世界経済の維持・安定という目的をもたされるにいたったのであり、内政関係経費でありながら同時に対外関係経費の性格をもつものとなったのである。この面を、防衛関係費や経済協力費とともに、さしあたり「国際国家」経費と呼んでおこう<sup>38)</sup>。

社会保障関係費は、52年度も53年度も第2位の膨脹要因であるが、47、48年度の社会保障制度の整備・拡充によって、自動膨脹要因を内蔵し、これにインフレと人口高齢化がくわわって、急膨脹し、50年代前半には構成比でみて最大費目となった。「福祉国家」経費の膨脹である。地方財政関係費は、52年度第1位、53年度第3位の膨脹要因である。振幅が大きいのはこの経費の大部分が地方交付税交付金であり、税收の変動を反映するからであるが、この時期には巨額の地方財源不足が発生し、これを補填するために交付金の増額措置がとられた<sup>39)</sup>。地方交付税交付金制度はいわゆる地方財政調整制度である。地方財政力を平衡化し全国的に統一的な行政を維持することを目的とするものであり、居所の如何を問わず国民の生存権が保障されるというイデオロギーに立脚する福祉国家の「財政的枠組み」のひとつである<sup>40)</sup>。したがって、これも「福祉国家」経費といいいであろう。むろん、この時期の増額措置には、さもなければ財源不足に制約されたであろう地方公共事業を、国の公共投資拡大策に連動させるという景気政策目的も含まれていたことに注意しなければならない。国

第4図 主要国の公債依存度の推移



(出所) 大蔵省『ファイナンス』昭和59年9月号より。

債費は、50年度以降の国債大量発行の結果、利払費が急増したことにより膨脹した。51年度に防衛関係費を上回り、54年度には文教及び科学振興費に匹敵する規模となった。これは内外均衡の達成と福祉国家体制の維持という政策課題を国債大量発行によって遂行した結果であり、その限界部分は国際的なコスト分担の一つの形態にほかならない。このほか、狭義の対外関係経費としての防衛関係費や経済協力費も、のちの財政再建期に比べれば高い伸びであり、とくに経済協力費は53年度22.1%と増額されていた。以上、要するに、この時期の経費膨脹は「福祉国家」経費の膨脹に「国際国家」経費の膨脹——「財政国際化」——がくわわることによって生じていたのである。

第三に、財政赤字の急増である。国債依存度でみると、さきにみたように、52年度第二次補正後予算で30%ラインを突破し34%となった。53年度当初予算は32%であったが、「5月分税収の年度所属区分の変更」をおこなわなければ36.9%となるはずであった。この「変更」の“付け”は54年度当初予算に回されたのであり、同年度は税収の伸びを0.2%しか見込めず、国債依存度は39.6%へ上昇し、40%ラインちかくとなった（前掲第6表）。これを歴史的に戦前のいわゆる高橋財政期の最高依存率33%（1934年）と比較すればその大きさがわかるであろう。そして巨額の国債発行は限界にぶつかり始めた。すなわち、53年秋から55年春ごろにかけて、国債市場価格が低落し流通利回りが応募者利回りを大きく上回り、国債消化難が発生したのである。国債発行市場の未整備という要因もあったが、ともかく「公債の消化難の外的徴候があらわれた場合には、すでにその国の財政に危険信号が発せられたものとみて大過ない<sup>44)</sup>とすれば、それは「危険信号」であった。つまり、52～53年の財政政策は「危険信号」がでるところまで財政赤字を拡大したのである。これが55年度以降の「財政再建」策への転換を規定する要因のひとつとなった。

ところで、国際的にみても、日本の国債依存度（実績）は主要国のなかでは異常に高い（第4図）。どの国も石油ショック後の50年度には財政赤字が急増しているが、その後は概して縮小傾向にあるし、日本に比べてその程度は比較的小さい。これに対して日本は、石油ショック以降急激に財政赤字が拡大し、他の国が赤字縮小傾向にあるなかで、ひとり30%を超える国債依存度をつづけた（55年度以降の財政再建期に入りようやく縮小傾向に転じる）。この点は財政赤字の対GNP比でみてもほぼ同様のことがいえる。

要するに、日本の財政赤字は、その水準が高かったこと、しかもそれが長きにわたりつづいたこと、この二点において国際的にみて特異であったといつてよいであろう。この特異性の原因はなにか。この問題について、くわしくは別稿を用意しなければならないが、さしあたり次のように考えられる。

財政赤字の拡大は歳出入ギャップが拡大することである。歳出は、さきにみたように、ニクソン・ショック以降、急速に膨脹し始め、52～53年の財政政策はそれをさらに加速した。これに対し、税収は石油ショックの影響をうけて大幅減収となったあと回復するが伸びはいちじるしく鈍化した。その結果が歳出入ギャップの拡大であった。問題は、歳出の急膨脹はなぜ生じたのか、税収の停滞はなぜ生じたのか、という点にある。歳出の急膨脹の原因はすでにみた。税収の停滞の原因としては、①名目GNP成長率の低下、②高成長期以来の税体系（直接税中心の税制）の日本経済の変容に対するミス・マッチ、③増税の困難——の3要因をあげることができる。③のみ若干補足しておく、すでにふれたように、財政当局は、

巨額の特例国債依存に転落した51年度予算編成前後から、日本の租税負担率が国際的にみてかなり低いということを論拠に増税策の検討をはじめていた。そして政府税制調査会は52年の中期答申において主たる増税策として“一般消費税”の導入を提言したのであった。しかし、53年度導入も54年度導入も見送られ、55年度導入もこの問題が争点となった54年秋の総選挙で与党自民党が大敗し実現できなかった。むしろ「増税なき財政再建」路線に転換せざるをえなくなったのである。52～53年にはフィスカル・ポリシーとしてむしろ大型減税が要求されていた。また54年には中央省庁や公社・公団の不正経理の暴露が国家経費のムダ使いに対する国民の批判を高めていた。増税は困難な状況にあったのである。

以上の諸要因から総合的に判断すると、日本の財政赤字の特異性は、国際的にみた日本財政の特殊性によってもたらされたものと考えられる。すなわち、西欧諸国が早くから福祉国家体制を拡充し国民負担水準を高めていたのに対し、日本は高成長期において、防衛負担の米国依存（核の傘）や社会保障負担の軽さ（人口高齢化の未進行）のなかで、高成長によって生じる多額の税の自然増収を公共投資や減税に、さらには国債減額にふり向けて、比較的「小さな政府」を維持し、租税負担率を20%弱という国際的に低い水準に抑えてきたのであるが、それだけに、さきにふれたように歳出面で「福祉国家」経費と「国際国家」経費を中心に急激な経費膨脹が生じ、国際的にみて異常に大きい歳出入ギャップが生じて、にわかこれを埋めるような租税負担率の引上げは経済的に政治的に困難だったということ、これである。つまり、低成長期に入り、歳出面では高成長それ自体と高成長期のさきの特殊事情が失われて、急速に「大きな政府」化したのに対し、歳入面では税収が減少ないし停滞して、財政赤字が急拡大するが、これを埋めようとする増税に対しては、内外からの内需拡大要求、高成長期以来の税制や減税政策をつうじ形成された国民の税意識、行財政の非効率に対する批判、大義名分の未確立——などが抵抗ないし制約要因として作用したという、日本財政の特殊性である。

いかえると、戦後米国は「基軸国」経費を、西欧は「福祉国家」経費を、それぞれ膨脹させ、すでに租税負担率が高かったから、日本ほど歳出入ギャップは急拡大しなかったということである。日本財政は、ニクソン・ショック以降になって、とくに52～53年に、「福祉国家」経費の膨脹に「国際国家」経費の増大——「財政国際化」——が重なり、急激な経費膨脹に直面したが、それに対応する税制と税負担水準を備えていなかったのである。55年度以降の財政再建期の課題は、最終的にはこの新しい国家課題に対応する税制の再構築にあったが、さしあたりはまず「増税なき財政再建」の旗印のもとで、経費削減、とくに「国際国家」経費の捻出のための内政関係経費の節減・効率化がはかられるのである<sup>42)</sup>。

31) 前掲拙稿『「財政国際化」概念について』をみよ。

32) ホーン＝メソンは、「特別目的のないし挿入的な調整」(ad hoc or episodic coordination)と「制度的調整」(institutionalized coordination)の二つのタイプに分類している(Horne, J. and Masson, P. R., "Scope and Limits of International Cooperation and Policy Coordination," *IMF Staff Papers*, Vol. 35, No.2, Jun. 1988, p.263)。また、パットナム＝ヘニングは、クーバー説によりつつ、「規則準拠のないし“自動的”調整」(rule-based or "automatic" coordination)と「裁量的調整」(discretionary coordination)に分け、さらに裁量的調整を6タイプに分類している(Putnam and Henning, *op. cit.*, pp.14-16)。



- 33) Kenen, P. B., "The Coordination of Macroeconomic Policies," in Branson, W. H. et al., *International Policy Coordination and Exchange Rate Fluctuations*, Univ. of Chicago Pr., 1990, pp.66-67.
- 34) 福田首相は、のちにこの当時の財政運営を回顧して次のごとく語っている。「[内外] 双方から強いプレッシャーを受けていたことは確かですが、53年度の成長目標として7%という高い数値を出し、またこの目標達成のためかなり思いきって財政を拡大するに至ったのは、やはり日本のおかれた国際的立場、当時の言葉でいえば『機関車論』的考え方を尊重したことが大きかったと思います」(『週刊金融財政事情』昭和61年3月24日号、安藤博『責任と限界——赤字財政の軌跡——(下)』金融財政事情研究会、1987年、収録、79ページ)。また、牛場訪米中の52年12月15日の日本政府7%成長目標決定について、大蔵省の一内部筋の個人的判断だと「外圧が7割、内圧が3割」、通産省高官は「半々」ということだった(Putnam and Bayne, *op. cit.*, p.75. 前掲訳書、116ページ)。
- 35) Putnam and Bayne, *op. cit.*, p.87-88. 前掲訳書、134-136ページ。
- 36) Horne and Masson, *op. cit.*, p.274. Grober, *op. cit.*, p.117.
- 37) 林健久は、この時期の「ケインズのスペンディング・ポリシーの歴史的意義」を、日本経済がこれにより他国に例のない程度に強力に下支えされ、「そうしたいわばデイス・デフレ状況を前提とした温室効果が、次代を担う新産業が芽生え定着することを可能にした点」にもとめている。「それは、高度成長型の重化学・石油中心の産業構造が、ソフト化し第三次産業化していくのに時を藉し、軟着陸を可能にしたのであった」(林健久「60年代財政金融の展望」武田隆夫・林健久編『現代日本の財政金融Ⅲ』東京大学出版会、1986年、所収、350ページ)。新産業とはME化を基礎としたハイテク産業のことであるが、さきに見たように、われわれもこれがこの時期に、減量経営とあいまって、発展を開始したことを重視している。公共投資の効果を含め、この問題の立ち入った検討は他日を期したい。
- 38) 「国際国家」という用語は不細工かもしれない。その点は「財政国際化」という用語もそうなのだが、ともかく、財政面においては、基軸国米国の後退のなかで、日本が経済大国化し、世界経済に大きな影響力をもつにいたり、内需拡大、防衛、経済協力など、米国の肩代り要求ないし国際的な責任分担要求にこたえていかざるをえなくなってきたこと、いいかえれば基軸国経費ないし世界体制維持経費の分担という新しい財政需要が発生したことに注目しなければならない。これを表すのに適当な用語がないので、さしあたり「国際国家」を用いることにした。
- ところで、外圧に押されてではあるが、日本は、40年代中ごろから政策課題として「世界経済への貢献」を謳い始めた。たとえば、このころの大蔵大臣の財政演説は政策課題として、45年度は「経済の質的成長の達成」「世界経済への寄与貢献」、46年度は「福祉社会の建設」「国際社会への寄与貢献」、47年度は「福祉社会の建設」「国際経済との調和」、48年度は「福祉社会建設の推進」「物価の安定」「国際協調と国際収支の均衡の回復」を掲げている。また、52年度には①「インフレなき経済発展」②「財政の健全化」③「世界経済への貢献」、53年度には①「景気の回復と国民生活の安定」②「対外均衡の回復と世界経済への貢献」③「財政の健全化」であった。52～53年の順位の変動は、外圧が高まり「財政の健全化」よりも「対外均衡の回復と世界経済への貢献」が重視されるにいたったことを示唆している。「臨時異例の財政運営」の主眼はここにあったといつてよいであろう。いずれにせよ「世界経済への貢献」という政策課題の登場は、新たな財政需要の発生を意味したのである。この点に注目しなければならない。
- 39) 地方交付税交付金制度は、各地方公共団体の基準財政需要額と基準財政収入額を一定の方式にしたがって算定し、収入不足となる団体に対し不足額を交付するという仕組みであるが、各団体の財源不足額の合計額は、国税3税の32%と法定されている地方交付税交付金総額と一致すると

はかぎらない。問題は前者が後者を上回る場合である。これは「地方財源不足」と呼ばれる。実際、50年度以降毎年度巨額の「地方財源不足」が発生した。50年度2兆1831億円、51年度2兆6200億円、52年度2兆700億円、53年度3兆500億円である。地方交付税法は、こうした事態がひきつづき生じる場合には、地方行財政制度の改正または交付税率の変更を行うものと規定している。自治省は52～53年度に交付税率の引上げを強く要求した。これに対して大蔵省は、国の深刻な財源難や地方公務員の高給与を理由に、むしろ交付税率の引下げさえ検討していた。結局、この問題は、財源不足には臨時地方特例交付金の交付、交付税特会（交付税及び譲与税配付金特別会計）の資金運用部からの借入金、地方債の増発によって対処するというで決着した。52年度以降これが地方財政対策の基本として事実上制度化したのである（宮島洋「財政支出の『削減可能性』について——国債費、地方財政費および防衛費の分析——」『経済学論集』〈東大〉第50巻第3号、1984年、所収、27、36～37ページ、同『財政再建の研究——歳出削減策をめぐって——』有斐閣、1989年、41～46ページ）。国は、交付税率の引上げは回避したが、臨時地方特例交付金、交付税特会借入金の償還費の半分（臨時を控除）と利子全額を負担することになり、これが地方財政関係費の追加的増加要因となったのである。

- 40) 林健久「福祉国家の財政構造」（東大社会科学研究所編『福祉国家5 日本の経済と福祉』東京大学出版会、1985年、54～55ページ）。
- 41) 井藤半彌『財政学』13訂版、千倉書房、1980年、221ページ。
- 42) 以上、昭和52～53年の財政政策について「環境」「展開」「帰結」という構成で考察してきたが、今後さらに立ち入った検討をくわえて補足したい問題や論点はすくなくない。たとえば、石油赤字分担論や「機関車」論をめぐる論争、米国や西独の財政政策との比較、財政政策とME化との関連、公共投資か減税かの論争、公共投資の景気刺戟効果、国債管理政策、などである。他日を期したい。