

# 戦後日本財政の時期区分

——『図説日本の財政』の検討——

坂野光俊

## はじめに

本稿は、新憲法・財政法等の戦後財政活動の枠組みを与えた諸法律が施行された1947年度から50年を経過した1997年度という時点で、しかも財政当局が「財政構造改革元年」と命名しなければならぬほどの財政危機のただ中において、50年間以上の我が国財政の発展を段階区分し、我が国財政の現段階の特徴を確認し、財政運営の課題を明確にすることを狙いとしている。その際、検討の素材として大蔵省の国民向け啓蒙書である大蔵省大臣官房調査企画課長編『図説日本の財政』（東洋経済新報社刊）を一つの手がかりとして利用する。それは戦後財政史論があまり多くなく、この『図説日本の財政』（以下『図説』と略称）では毎年簡単ではあるが財政史の時期区分を行っているので利用価値があるというのみでなく、財政実務を担当してきた大蔵官僚達の政策立案・執行の際の政策意識を知る意味でも有意義であり、その変遷から戦後財政史のみならず、政策思想変遷史について一定の資料を得ることができると考えるからである。<sup>1)</sup>

紙数の関係で本稿では『図説』の議論の特徴と問題点の指摘に限定し、次稿で本稿を踏まえて自説を示すことにする。叙述の順序としては、第1節で『図説』がどのような時期区分を行っているかを検討する。第2節で『図説』の財政思想の変化を追跡して第1節の補完とし、第3節で『図説』の時期区分論の特徴と問題点を指摘する。これは同時に次稿で展開する筆者の時期区分の方法的視角を確定する作業の一環でもある。

なお、年度については、予算も『図説』もともに元号が用いられているが、時期区分の一貫性と国際比較の便宜を考慮して、西暦で統一し、煩雑さを避けるため元号の併記は省略する。

## 第1節 『図説日本の財政』における時期区分の諸パターン

大蔵省は、1955年以来毎年『図説日本の財政』を公刊し、その年の予算を解説しているが、その一環として戦後財政の歩みについて述べている。<sup>3)</sup>

戦後財政の対象期間に応じて、時期区分は変化するので、『図説』の発行年次に応じて次のように7グループに分類することができる。すなわち、①1955年度前後までしか対象にし得ない、または後の高度成長期を確認し得なかった1955～59年度版、②高度成長期が分析対象に入り得る

ようになった1960～65年度版，③1965年度における公債発行が考察の対象となり得た1966～71年度版，④1971年以降の高度経済成長の破綻や国際的激動期が明示的に対象となり得た1972～74年度版，⑤1975年度以降の特例債発行と財政赤字の急増が対象となる1975～1982年度版，⑥1980年度以降の財政再建政策を踏まえて時期区分できるようになった1983～89年度版，⑦1990年版以降である。しかし，④，⑤，⑥は一括して検討した方が特徴を明確にし得るので，以下の分析ではまとめて取り上げる。

### 1. 1955～59年度版の時期区分

a. 1955～56年度版は，戦後の約10年間を，第1期「終戦直後のインフレ」（1946～1948年），第2期「ドッジ・ラインによる経済の安定化」（1949～1950年），第3期「朝鮮動乱後のインフレ期」（1950～1953年），第4期「緊縮政策による経済の健全化」（1954年以降）に区分している。1957年度版は，この4期間を二つずつまとめて，第1期「戦後インフレからドッジ・ラインへ」（1946～1950年），第2期「朝鮮動乱から緊縮政策へ」（1950年以降）と2区分論をとっている。従って，区切られた期間の長さは倍増している。1958～59年版は，1957年度版の第2期に1955年以降の期間を第3期「数量景気から再度の引締めへ」（1955～）として追加したものである。

b. 時期区分の大区分年次として用いられているものをすべてあげると，1949年，1950年，1954年，1955年となるが，その根拠は以下のように与えられている。1949年が区切りとされたのは，ドッジ・ラインによる経済安定化政策の実施である。1949年度予算は，「竹馬の二本の足」の改革を目指して，価格差補給金・価格調整費の削減と対日援助資金の運用の経済復興への重点化（見返り資金特別会計の設定と重点産業への投資）を実現し，復興金融金庫の新規貸出の停止を含む総合的な財政均衡を実現したのみならず，財政収支を黒字にし，それを過去の国家債務の償還に充当する超均衡予算（しかも民間保有の国債ではなく日銀保有国債の償還であり，民間購買力の完全な吸い上げ）であり，併せて実施された単一為替レートの設定によるわが国経済の世界経済へのリンクと相まって，まさに全面的な経済安定化・正常化政策の実施であった。1950年度予算もこの路線を引き継いだ。1950年が画期とされる理由は，この年の6月における朝鮮戦争の勃発，朝鮮特需とそれにともなう財政政策の基調転換である。朝鮮戦争によってドッジ・ラインの実施による安定恐慌からの回復が実現し，戦後わが国経済の復興が大きく促進されたが，予算はドッジ・ラインの継続として編成された1950年度当初予算の性格が補正予算から基調変化し，一方で均衡予算方針をとりつつ，他方で財政からの産業資金の供給を増やす政策が採られた。同様の傾向は51年度においても継続したが，52年度ではそれが一層強化されて総合収支の均衡は放棄され，一般会計のみの均衡予算と変化した。こうして53年度予算では決定的に膨張政策に転換した。1954年が区切りとされるのは，1953年10月の金融面から始まった引締め政策が，1954年度の一兆円予算で財政面を含めた引締め政策の実施となったことを理由としている。この引締め政策は，1951～53年の政策が，財政の膨張と金融のゆるみ→民間企業投資活動の一層の活発化→輸入増大，輸出の停滞→国際収支の赤字化という事態を引き起こしたために必要となったものであるが，この政策は，①国際収支の改善，②物価の安定化，③輸出の増加に伴う生産の増加，④企業内容の改善と金融の正常化（オーバーローン状態の改善）という効果を期待したものとされていた。1955年が区切りとなる理由については，数量景気の開始時点としての意義が与えられている。後には，

高度成長期の始まりとされたが、この時期には大きな価格上昇を伴うことなく経済拡大が進んだことから、数量景気として捉えられていた。

## 2. 1960～65年度版の時期区分

a. 1960～62年度版は、4期区分論を展開しているが、それは1958～59年度版の第3期「数量景気から再度の引締めへ」の後に、第4期「回復から新たな拡大へ」（1958年以降）を継ぎ足したものである。1963～64年度版は2期区分論であるが、1963年版は復興完了までと復興期以後に区分し、前後期の画期を1953/54年においているのに対し、1964年版は講和発効までと講和後に区分し、1952年を画期としている。すなわち、63年度版は経済的な復興を基準とし、64年度版は経済自立への動きとあわせて講和条約による法的形式上の独立を重視している。両年度とも、前後期をさらに細分しているが、細分された小区分の期間をみると、ほぼ共通している。すなわち、経済復興を重視する1963年度版の小区分は、「戦後混乱の収拾」（1945年8月～1946年12月）、「復金インフレ」（1947年1月～1949年3月）、「ドッジ・ライン」（1949年4月～1950年6月）、「朝鮮動乱」（1950年6月～54年3月）、「1兆円予算」（1954～1955年）、「数量景気から技術革新ブームへ」（1955～1960年）、「所得倍増計画とその後の情勢」（1960～63年）であり、これに対して、独立を大区分の区切りとする1964年度版は1952年で前後期を区切るため、63年度版の「朝鮮動乱」の期間が「朝鮮動乱」（1950年6月～52年3月）と「講和以後の財政活動の活発化」（1952～53年）に二分されることになるが、違いはそこだけである。1965年度版は、第1期「戦後再建の歩み」（1945～50年）、第2期「自立的成長期」（1951～1954年）、第3期「高度成長期」（1955～63年）、第4期「開放体制下の財政」（1964年以降）と4期区分をしている。

b. この時期の大区分の画期としては、1950年、1952年、1954年、1955年、1958年、1964年の各年が用いられているが、1950年については上記の理由と変わらない。その他の年次について、それらが画期となる根拠については以下のように述べられている。1952年が画期とされる理由については、サンフランシスコ講和条約の締結・発効によるわが国の独立・自立が基本として捉えられているが、同時に、ドッジ・ラインによる正常化の後の不況を、朝鮮特需等で切り抜けて経済的自立の方向に歩みだしたという意味での経済的自立の開始期としての意義が与えられている。さらに、財政政策的には1949年の超均衡予算から、ドッジ・デフレ政策による景気後退からの朝鮮戦争による『特需景気』の短期間での終了（1951年の朝鮮休戦と世界景気後退）の影響を受けた国内景気の悪化のなかでの1952年度以後における総合収支均衡原則の崩壊、一般会計収支均衡への転換が一つの区切りとして意識されている。1954年が画期とされる理由は、前記のような引き締め政策への転換の意味で意義づけられているのではなく、1953年までに復興が完了し、1兆円予算といわれた54年度予算が復興期以後の最初の予算として位置づけられるからである。財政の戦後復興過程の完了の指標として、戦後過渡期に特有の要因が次第に整理され、財政の本来的な姿が現れてきて（たとえば終戦処理費等の占領軍負担の軽減、価格調整費のような企業・産業への補助金の減少と性格変化〔産業政策的な必要から消費者保護的な社会的なものへの転換〕、社会保障費の比重増大等）、戦後財政のパターンが固まってきたことが挙げられていた。1955年が区切りとなる理由については、民間設備投資主導の高い経済成長のスタート、すなわち、高度成長の出発点であることである。1958年を高度成長期の始まりとしているのは、1955年の場合同様、民間設備投資

主導の高い経済成長の開始時点だということである。1955年をとる見方との相違は、1955～56年神武景気後の1957年不況からの回復が1958年秋以降であり、その後の約3カ年の岩戸景気が世界に類を見ない高度成長であったことを重視するからのようである。1964年は、IMF 8条国移行、OECD加盟によって開放経済体制に移行したことで、区切りとされている。

### 3. 1966～71年度版の時期区分

a. この期の時期区分は、どれも3期区分で、かつ期間名称も同じ、1965年度以降を第3期「財政新時代」としている点でも共通であるが、1964年度までの期間の区分では違いがある。すなわち、1966年度版は、「戦後経済の回復と高度成長期」（1946～64年）と一括し、1967～68は、「経済の混乱から自立へ」（1946～58年）と「高度成長期」（1958～1964年）に分け、1969～71年版は、「経済の混乱から自立へ」（1946～55年）と「高度成長期」（1955～1964年）に区分して、3つのパターンに分かれている。しかし、小区分のレベルではあまり違いはない。すなわち、1966年度版は、1945～64年の期間を「戦後経済の回復」（1946～1954）と「高度成長期」（1955～64）に細分し、この小区分を1969～71年度版が引き継いでおり、この区分と1967～68年度版との違いは、結局「高度成長期」の開始を1955年とみるか1958年と見るかの相違となる。

b. この時期の大区分の画期としては、1955年、1958年、1965年の各年が用いられているが、1955年と1958年については、それまでの『図説』と同じ意味付けである。1965年は、1947年以来18年間持続していた一般会計長期普通国債不発行主義が、1965年度の補正予算から崩れて、公債政策が導入されたことで、財政新時代の開始年度として位置づけられていることは周知のところである。

### 4. 1972～89年度版の時期区分

a. 1972～74年度版は、「経済の混乱から自立へ」（1946～1955年）、「外貨不足下の財政」（1955～70年）、「転換期の財政」（1971年以降）の3期、1975～82年度版は、「経済の混乱から自立へ」（1946～1958年）、「高度成長期」（1958～70年）、「転換期の財政」（1971年以降）の3期、1983～89年度版は、「経済の混乱から自立へ」（1946～1955年）、「高度成長期」（1955～65年）、「公債政策の登場」（1965年以降）の3期というように、1972年から1989年までの26年間の『図説』は、すべて3期に区切っている。

なお、1983～89年度版は、第1期を「敗戦からの再建と悪性インフレの時期」（1946～51）と「経済自立化への時期」（1951～55）に細分し、また第3期の1965年以降を「景気拡大の持続」（1965～70）、「安定成長への移行」（1971～79）、「財政再建への取組み」（1980年以降）と3つに小区分している。この小区分は、その後の『図説』にそのまま引き継がれる。

b. この時期の大区分年次は、1955、1958、1965、1971の各年である。1955年はこれまで同様、民間設備投資主導の高い経済成長のスタートであるという意義付けが用いられる一方、1972～74年度版に見るように、国際収支の天井が国内経済の高成長の制約として登場する「外貨不足経済」の始まりとしての位置づけが与えられている。これは1971年以降の転換期との対比を明瞭にするとの意図に基づくものであろう。1955年以前も外貨不足であったわけであるから、この規定に疑問がないとは言えないが、高い成長率が国際収支赤字の政策運営にとっての制約性の意味を

深刻化させたと考えられているからだと思える。1958年および1965年については、これまでの評価と特に異なる意義は与えられていない。1971年が「転換期」のはじまりとされた理由の一つは、円切り上げと変動相場制に示されるように、世界経済におけるわが国経済の地位が向上し、外貨準備の壁が打ち破られ、政策展開余地が拡大したことであり、第二は高度成長が引き起こした各種のひずみに対処する必要という新たな財政需要、並びに充実した国力に対応する高度化した社会的需要への対応が始まったこと、すなわち、財政主導型経済運営の積極的展開の開始ということである。

### 5. 1990～97年度版の時期区分

a. 1990～97年度版は、4パターンに分かれているが、「経済の混乱から自立へ」（1946～1955年）、「高度成長期」（1955～65年）、「公債政策の登場」（1965～1979年）、「財政再建への取組み」（1980年以降）という点では共通である。従って、パターンの相違は1980年以降をどのように区分するかだけである。第1は1980年以降を区分しない1990～91年度版、第2は「財政再建への取組み」（1980～84年）と「プラザ合意以降」（1985年以降）に区分する1992～94年度版、第3はそれに「平成3年以降」（1991年以降）を追加して3区分する1995～96年度版、第4はさらに「財政構造改革元年」（1997年以降）を追加して4区分する1997年度版である。

b. この期間に新たに登場した大区分の画期は、1980年、1985年、1991年、1997年である。1980年については、第二次石油危機後、わが国財政状況が変化するなか、1984年度特例公債脱却の目標の下、1980年を「財政再建元年」とする積極的な財政改革が開始されたことが指標とされている。1985年については、二つの側面を考慮して区分されている。一つは、内外の経済情勢に配慮した財政運営であって、1985年9月のプラザ合意以降、主要国間の対外不均衡の是正を目指し、ドル高を是正すべく、各国の協調政策がとられ、その結果、いわゆる円高不況の様相となったこと。二つには、この間にも引き続き財政改革が進められたことである。1991年が画期とされる理由は、ストック調整等から景気が調整局面入りし、「バブル」崩壊や円高等の影響もあって、わが国経済は厳しい局面に直面することとなったことである。公定歩合の引下げのみならず、総合経済対策や緊急経済対策が財政面からもなされたことが根拠とされている。1997年については、危機的な財政状況の下、1997年度予算が、1997年度を「財政構造改革元年と位置づけ、聖域を設けることなく徹底した歳出の洗い直しに取組み、全体としての歳出規模を厳しく抑制するとともに4.3兆円の公債減額を実現し、中長期的な財政健全化に向けた第一歩を踏み出したこと」が画期の理由とされている。

## 第2節 『図説』の政策思想展開の特徴と時期区分

『図説』の各年度版の戦後財政の時期区分論を見てきたが、それとは相対的に別個に、『図説』の執筆者達がどのような政策論理なり財政思想をもって政策運営を説明してきたかということは、財政運営の時期区分の一つの資料になると思われる。この点は、彼ら自身が自覚的に述べているわけではないが、『図説』における政策目的や政策手段、当面の政策課題等の説明の仕方の変遷

を検討することである程度把握できる。

1. 『図説』の構成変化から考え方の変遷を捉えることができる。

a. 『図説』の各年度版で財政史に充当されている頁数の大小という外形的基準で43年間の『図説』を概観してみると、一定の特徴が読みとれる。すなわち、1955～78年度版では最小9頁、最大17頁があてられたが<sup>5)</sup>、1979～82年度版ではすべて8頁であり、1983～91年度版では4～5頁と極端に少なく、1992～97年度版では9～12頁に増加している。ここで見られる期間ごとの叙述の濃淡の差は、後述のごとく、内容的な変化と完全に一致しているのは偶然ではなからう。

b. 『図説』の全体の構成は、1955～63年度版では10～13章構成であったが、1964～68年度版では、2部構成となり、第1部は当該年度の予算の説明、第2部は財政の働きとしくみの説明であった。1969～72年度版は再び13章構成となったが、1973～78年度版は再度二部構成となり、部の表題はつけられていないが、内容的には1964～68年度版の場合と同じであった。1979年度版から1997年度版までは5部構成となり、年度によって順序と表現に若干の相違はあるが、1979年度版に即して表現すると、国民経済と財政、昭和54年度予算、日本の財政制度、わが国財政のあゆみ、欧米諸国の財政であり、その後も基本的に変化はない。

c. 1979年度版以降の5部構成のテーマのうち、最初の1955年度版でとりあげられなかったものは、1966年度版から掲載された「欧米諸国の財政」のみである。これは、この頃から公債政策の導入と関わって、わが国財政の特徴を捉える際に欧米先進諸国の事情を知る必要があると、編者が判断したことを表している。

d. 当該年度の予算の説明は、1997年度版を例として述べると、全体で14章で、その表題を第1章から順に述べると、総説、歳入の概要と税制改正、社会保障の構造改革、文教及び科学技術の振興、社会資本の整備、経済協力、防衛力の整備、中小企業施策の推進、農林水産業の振興、エネルギー対策の推進、その他の主要施策、国債費、地方財政、財政投融资計画である。これらの項目の大部分は1955年度版当初から含まれていたが、エネルギー対策は1974年度版からであり、経済協力は1979年度版から掲載されているが、それまでは貿易として取り上げられていた。農林漁業・農林水産業と中小企業が産業として一括されたり、物価対策と併せて論じられていたのが、別々に独立した章として説明されるようになったのは1979年度版以降であり（ただし1981年度版は例外）、当該年度の財政投融资計画が説明されるようになったのは1990年度版からである。なお、1997年度版にも1955年度版にもない項目として、補助金（1959～61年度版）、物価対策（1974～1981年度版）、雇用対策（1979～80年度版）があり、これらはその時期に特に最重要政策課題の一つとなっていたことを示している。

e. 財政本質論ないしは財政機能論において取り上げられるテーマの変遷は、『図説』執筆の問題意識の変化を示すものとして捉えることができる。この点で、1983年度版から、「戦後の主要先進国における財政政策の足取り」と「財政をめぐる理論」が掲載されはじめたことは注目すべきである。前者は主要先進国において裁量的財政政策がすでに重用されていないことを論じて、1985年度版まで掲載され、後者はケインズ主義的財政金融政策論とその批判者の議論を後者に比重をかけて紹介し（他に公債と租税をめぐる理論がある）、現在まで継続している。

また、1986年度版から「最近の財政をめぐる問題」（1986～87年版）、または「最近の財政をめぐる諸議論」（1988～96年版）が掲載れ、後述のように、特に対外経済摩擦との関連で財政政策の

在り方に関する大蔵省批判の理論的基礎を取り上げて、その問題点を指摘するという新たな試みをしていることも、興味深い点である。なお、これらは、1979年度版から既に部分的・断片的になされていた叙述を章としてまとめて体系的に展開したもので、変化は1979年度版から始まっていた。

f. 部別構成や章別構成には表れないが、節や項等の構成変化として掲載されている事項や論点から、政策意識の変化を示しうるものはいくつかある。財政政策、財政機能、政策手段等について後に検討するものを除くと、次の3点がある。①財政赤字、財政再建等に関連して財政の将来見通しが、1977～80年度版に「財政状況試算」として、また1981～89年度版に「財政の中期展望」として掲載された。両者はともにドイツにおける中期財政計画のような法的根拠をもったものではなく、単なる参考資料であるにすぎないが、財政危機が進行し、債務の返済を考慮に入れなければならなくなった証拠である。中期展望が1990年度版から消えるのは赤字公債からの脱却が一応この年に達成されたことと関連していよう。②1983年度版から予算実行上の措置とともに財政政策データの国際比較が付属資料に系統的に掲載されるようになったことは、国際的視点が一国の財政政策運営にも不可欠になったという執筆者・編者の意識を示すものである。③税制改革が1986～90年度版に掲載されたが、これは80年代後半が税制改革の時代であることを示していた。

2. 『図説』は毎年度、財政とはなにかという財政本質論、また財政の機能・役割に関する記述を展開している。そこにも叙述の内容・重点の変化が見られる。

a. 1980年度版までの「財政とは何か」の説明では、年度による相違はあるが、全体として政府部門の拡大が必要なもの、やむをえないものとして述べられていた。1981～82年度版には、それまでと同様の説明を行った後、政府部門の肥大化に対する見直しの気運が高まっていることが述べられ、1983年度版では政府部門の肥大化に対する見直しの具体的内容として、マネタリスト、ブキャナン、供給サイド経済学等の福祉国家批判が紹介され、次第に見直しの方に力点が置かれるようになった。

b. 財政の役割・機能については、1959～62年度版では福祉国家の財政の役割として、5点（1. 国家機関の維持運営、国防・司法、2. 教育の充実、科学技術の振興、3. 民政安定、社会保障、4. 基盤整備・公共事業、5. 産業育成・貿易振興）が指摘されていたが、1963～79年度版では基本的に4機能にまとめられた。すなわち、資源配分の調整（1963～64年度版では社会秩序の維持、1965～67年度版では公的サービスの提供）、所得再分配（1963～64年度版では分配の是正）、経済の安定化（1963～64年度版では景気安定確保）、経済成長の促進である。1980年度版以降1997年度版までは、前記の4機能から経済成長の促進を除外して3機能だけとなった。

c. 「資源配分の調整」機能については、財政本質論・機能論と同様の変遷が確認できる。すなわち、1960年代の『図説』では、公的サービスに対する需要・欲求の増大、財政収支の対GDP比の増大を歴史的発展に即したものとして評価する態度が示されていた。1970年度版以降は、市場の失敗による公共財の必要性、外部効果、技術的理由から独占が望ましい場合、投資リスクが極めて大きい場合という4つのケースで公的介入の説明を行うパターンが確定し、従って、年次による説明の仕方の変化は基本的にはなかったと言える。もっとも、1972～76年度版ではフリーライダー概念を用いた説明をし、その後はなくなったという程度の相違はあったが。

d. 所得再分配機能に関する『図説』の説明の年次による変化は基本的になかったと言える。

e. 経済安定化機能については、評価が大きく変化した。1965年度版までは、一方で、安定化政策の具体化の歴史的経過とその必要性、経済安定化政策の2形態（自動安定装置の活用と裁量的政策）を説明すると同時に、他方で、わが国については、直ちに経済安定政策を積極的に採用するにはその条件が未整備であることを指摘していた。1966～1978年度版では、わが国についての留保条件に関する記述が消えるとともに、それ自体の説明が詳しくなった。1979～82年度版は、説明が簡単となるとともに、その限界を指摘する記述がされ始めた。1983年度版以降現在までは、批判的指摘が詳しくなり、体系化された。それは、財政政策機能の説明において批判的コメントがつけられるだけでなく、「財政をめぐる理論」という1章を設けて、そのなかの1節でケインズ主義的裁量政策への批判が詳しく紹介されだしたことにも示されている。このように、経済安定化機能は、1965年度版以前、1966～78年度版、1979～82年度版と1983年度版以降というように、位置づけは4段階に変化し、1978年版までは肯定的な評価を、1979年版以降では否定的・批判的評価をしている点の特徴である。

f. 経済成長促進機能については、1960年代には、現実の成長率が最適成長率に一致する保証がない故に、最適成長率の実現が政策課題となるとの立場から、安定的経済成長のために財政に期待される役割として4点指摘されていた〔1963, p.9-13, 1964, p.226-229〕。すなわち、1. 資本の蓄積＝労働の資本装備率の増大、2. 有効需要の調節と生産力の拡大、3. 産業基盤の強化、4. 社会的均衡の保持である。また、「国民経済が最適の成長率を達成するように誘導することは、今日でももっとも重要な財政政策の目標の一つとなっている。……国民経済が最適成長を達成するためには、国民経済の総需要と総供給とが均衡を保ちながら安定的に拡大していくことが不可欠の要件である。経済全体の供給力を適度の速度で高めていくためには、国民総生産のうち適正な割合を設備投資や財政投資に振り向け、これらの投資が各産業部門や公定部門に均衡のとれた形で配分されるようにしなければならない」〔1968, p.29.4〕とも説明されていた。また、1970年代前半にも〔1970, p.15, 1975, p.12〕、税制、補助金、財政投融资による民間の資本蓄積、技術革新の促進、低生産性部門の近代化や財政支出による社会資本の整備拡充、教育・科学技術の向上が長期にわたる経済成長の基盤を培っていることが指摘されていて、60年代同様の肯定的評価がされていた。ところが、1970年代後半に入ると、経済成長が第4番目の財政課題としては承認されていたが、説明は簡単になり、1980年度版以降は基本的財政政策機能から除外され、1983年度版以降は全く触れられなくなってしまった。<sup>6)</sup>

3. 特定の年度や特定の分野の歳出ではなく、財政支出一般の位置づけに関する説明については、総じて、財政本質論や資源配分調整機能論と同様の変化を示している。『図説』で財政支出論が一定のまとまりを初めて見せた1958～64年の期間には、経費の経済的分類と目的別分類とが示され、特に、財政支出の乗数効果が需要効果として、乗数式をともなって説明されていた。次いで、1965～70年の期間では、支出分類としては、経済的分類が示され、投資的支出、消費支出、移転的支出の説明がされた。そして、それらの財政支出の経済効果として、生産力効果と有効需要効果（乗数効果の乗数式による説明）の二つが示されていた。1971～78年度版は財政支出についての説明が最も包括的であった時期だが、ここでも、経済的分類が中心で、目的別分類には比重が置かれていなかったのは、当該年度の歳出の説明自体が主要経費別・目的別の経費分類に従っ

て行われていたためであろう。1979年度版以降、財政支出の経済効果が論ぜられなくなったという意味で、1979年度版は一つの区切りとなることは確かである。しかし、まだ1979～82年版では財政支出が国民の政治的選択によって決まるという大切な指摘がなされていた。1983年度版からは、財政機能との関連で財政支出を一般的に論ずることがなくなり、単に極めて制度的・形式的な財政支出分類論が述べられるだけとなり、1997年度版からは、わが国財政制度論のなかでも財政支出論は姿を消した。

4. 租税・税収一般の位置づけに関しては、1969年度版までは各年版で統一的な説明はされていなかったが、1969～78年版では体系的な展開が見られる。そこで説明されていた事項は、次のようなものであった。すなわち、租税負担と国民経済・税収、租税負担率の国際的低水準、租税負担率の今後の動向、租税弾性値と経済成長・景気安定・経済安定、経済安定効果（裁量政策と自動安定効果、弾性値の公式による説明）と成長促進政策（減税＝乗数式と租税特別措置）、減税の乗数式による説明や経済成長と結びつけた説明、さらに経済成長政策の一環としての租税特別措置等々。1979年度版以降の説明は、税制の政策的活用論がなくなり、制度論のみへと収斂し始めた。例えば、1978年度版での小見出しは、租税負担の原則、租税負担率、租税の所得再分配効果、租税の経済安定効果、租税政策による適度な経済成長の促進であるのに対し、1979～82年版のそれは、租税負担の原則、租税の分類、租税と所得再分配、租税特別措置であり、租税と経済安定や経済成長との関連についての説明はなくなった。1983年度版以降では、財政機能との関連で財政収入を論ずることがなくなり、1979～82年版に残っていた租税と所得再分配効果との関連も述べられず、わが国財政制度の説明の一環で租税が制度論的に説明されるだけとなった。同時に、「財政をめぐる理論」という1983年版から新設された1章の中に「租税をめぐる理論」という1節が設けられ、そこで応益課税論と応能課税論をめぐる理論史と現状を紹介している。この説明スタイルが、1996年版まで続いた。1997年度版からは、「租税をめぐる理論」のなかで「ラムゼーの最適課税論」が追加された。

5. 公債一般の位置づけに関する説明は、財政機能と財政制度の両面でなされ得るが、機能論の変遷を中心に検討すると、1965年度版までの『図説』の公債論は、一般論と日本公債論とからなっていた。後者については、既に1955年度版〔p.71-80〕において、輸入依存度が高く、金融がまだ正常化していないわが国の特殊事情から発行慎重論を述べていた。1956～60年度版では、国民経済影響論、従ってわが国の特殊事情論も消えた。1961年度版〔p.14-15〕では、わが国での発行論（市中に公債が乏しいことが中央銀行の金融操作をぎこちなくさせ、金融正常化を阻害している）をとりあげ、一理はあるが疑問であると批判し、1962年度版〔p.19-22〕は、金融正常化論からの発行論に加えて、経済成長論からの発行論（社会資本の充実で成長隘路を除去し、将来の成長鈍化に対し公共投資で高成長持続を図る）をとりあげ、①現在財政需要が強く、しかも一旦増加すると減ずることは困難で硬直的なものが多く、この状況下での公債発行による高度成長持続は際限なき財政支出増大をもたらすおそれが大きい。②経済成長は速ければよいというものではなく、無理な成長は国民生活や国際収支に破綻を招く、という2点を指摘していた。1963～64年度版では、日本論はなくなったが、1965年度版〔p.200-210〕は、①発行是非の判断基準、②わが国での公債政策導入のための要件、③わが国における発行促進論の問題点の指摘をして、わが国の公債発行是認論を意識した詳細な慎重論を展開した。1966年度版〔p.270-286〕は、「均衡財政から公債政策へ」

という節を設けて、均衡財政の経済効果と公債政策の経済効果との詳しい比較を展開して、公債政策が、安定化、均衡化、蓄積高度化の働きをもつことを認めつつも、インフレの危険に関連して、二つの歯止め（建設公債と市中引受）によりインフレのおそれはないと論じていた。その後1978年度版までは、建設国債是認を前提に、その発行に伴う問題点について触れているが、インフレにならないようにコントロールすることは可能であるとの論調が主であって、公債発行の二重の歯止めにより、総需要を供給能力に見合うようにコントロールすれば心配ないとしていた。1979～82年度版では、機能論が1978年度版までと比べると簡略化されたが、そのなかで、それまでは比較的発生の恐れは少ないとされていたわが国におけるクラウディング・アウトが、発生のおそれがあるものとして述べられた。そして、公債大量発行の問題点の指摘が詳細になった。1983～97年度版の説明は、それまでであった機能論がなくなり、わが国の公債制度の説明だけになり、同時に、「公債をめぐる理論」という1983年版から新設された1節の中で、公債の世代間負担転嫁論が取り上げられ、転嫁否定論と肯定論が、後者に比重をかけた形で紹介されるようになった。

6. 財政赤字の弊害に関して初めて系統的に述べた1975年度版は、財政赤字の原因が財政の構造自体と財政を取り巻く環境の両面に存在するとして、例示的に、義務費・準義務費の割合の増大、賃金・物価の上昇に伴って増額を必要とする経費の増加、既定の定員、機構、制度、既計上の経費を既得権視する傾向等を指摘していた。そして、この状態を放置した場合の帰結は財政硬直化と景気の弾力的調整機能の低下であるとして、財政赤字を打開していくため、財政の果たすべき役割の明確化と所要の改善合理化が必要であると主張していた。1979年度版は、大量公債発行の問題点として、次の6点を指摘した。①国民の負担感を稀薄化させ、安易に財政支出を行う風潮を生み、財政の膨脹・放慢化を招く。②財政の硬直化をもたらす、真に必要な施策を機動的に実施することを困難にする。③景気の拡大局面でいわゆるクラウディング・アウトが生ずる。④それを避けようとするれば、適正水準を超える通貨供給量増加を通じてインフレを誘発し、所得分配の歪み、先行きに対する不安感をもたらすおそれがある。⑤特に特例債については、将来の国民に負担を残すことになり、負担の公正という面から問題が大きい。また、公債保有者が高所得者層に偏している場合には、所得の再分配にも悪影響をもたらす。⑥国債の大量発行は、その円滑な消化の観点からみても問題をはらんでいる。1984年度版はそれまでの論点に、中長期的に経済全体の供給サイドに与える影響についての懸念があり、多額の公債発行を続け、民間貯蓄の大きな割合を財政赤字が吸収し続けられ、民間の投資への十分な資源配分が妨げられ、生産力の上昇テンポを弱めるおそれが強く、これは成長率の低下、経済の活力の弱体化をもたらす、物価、雇用、国際収支などの経済各方面に悪影響を及ぼすこととなるという点を追加していた。さらに、1985年度版は前年度までの説明に追加して、「公債発行額の伸びがGNPの伸びと同等であれば、公債残高の対GNP比や利払費のシェアも無限に拡大していくわけではない。従って、政府は財政破綻を心配する必要はなく公共投資の拡大等積極的な財政政策に転換すべきである」というドーマー理論を採用した楽観論について批判している。すなわち、①GNP伸び率と同率で公債発行額を拡大していけば、残高も現在以上のテンポで累積していくことになるが、そのような状態の下で、はたして経済全体の安定的・持続的成長が可能かどうかという疑問が残る。②公債残高の対GNP比、公債依存度、利払費の歳出に占めるシェアが各々一定値に収束するという場合に

においても、それらの値のレベルは現在よりも大巾に上昇することとなり、利払費の累増による財政の硬直化はより一層進む。③さらに、現在は名目 GNP 伸び率よりも公債の名目利率の方が高い状況にあり、ドーマー理論に従えば公債残高の対 GNP 比は無限大に発散してしまう点に留意する必要がある、というものであった。

7. 総需要管理型裁量的財政政策の限界について、1983年度版 [p.20-21] は次のような指摘をした。すなわち、①暗黙に前提されていたインフレと失業の間のトレード・オフ関係が消滅するか、大幅な物価上昇の犠牲をはらわないと雇用増加が見込めないという形に変化してきた。②裁量政策は、景気刺激には用いられやすいが、景気抑制には十分に採用されにくい。③国家部門が弾力的に伸縮されなければ、非市場的部門の拡大と市場的部門の縮小を招き、民間部門の活力ある経済活動を抑制するおそれが出てくる。④経済社会の成熟化、経済のソフト化・サービス化の進展のなかで公共投資の乗数効果が低減し、ケインズ政策による景気拡大効果がかなり低下している。1986年度版 [p.11-12] は、上記の4点の他には、裁量政策の実行にはさまざまなラグが伴うこと、また、経済理論の面から裁量的財政政策の有効性自体に対して疑問が呈されているとして、マネタリストの理論（市場の価格調整機能が働くなら裁量的財政政策の効果は一時的なものに過ぎなくなる）と合理的期待形成理論（各経済主体が合理的に期待を形成して行動するなら、裁量的財政政策が一時的にも効果を持たない）を肯定的に紹介した。1988年度版 [p.45-47] では、裁量的財政政策の内需拡大効果、輸入拡大効果、雇用安定効果等を問題にし、内需拡大効果に関し、財政支出等の需要が実態経済を拡大させる力は、消費性向、設備投資の需要弾力性、生産活動の需要弾力性、財政赤字増大の金利・マネーサプライへの影響、輸出入等海外要因の国内経済への影響等によって異なる故に、財政支出等の乗数効果を一義的に明らかにすることは困難であるとして、マクロ経済モデルによる分析では公共投資の乗数効果は近年低下傾向にあると、経企庁マクロモデルによる初年度乗数が低下してきたことを紹介していた。1996年度版 [p.44-46] は、公共投資の乗数効果が低下してきている理由について、経済企画庁の世界経済モデル第5次版の分析を援用して、①産業構造の変化、②変動相場制への移行と資本の国際間移動の自由化、③輸入が増加しやすい経済構造になったこと、④原油をはじめ原燃料の価格が相対的に上昇したこと、⑤1980年代に地価が著しく上昇したことをあげた。

8. 1980年代に入って、対外経済関係の摩擦が激しくなるにつれて、その解消のために財政政策をどう使うかをめぐって政策論争が激しくなり、『図説』は裁量的財政政策発動論の理論的基礎の問題点を積極的に指摘したが、その中心は貯蓄投資バランス論の批判であった。

「IS バランス論」批判は1979年度版 [p.29-30] で初めて次の4点の内容で展開された。①資源配分や所得再分配にも関わる財政規模や歳入のあり方を SI バランスの観点のみから決定するのは、当を得ていない。②SI バランスの観点だけからみても、国債増発のみが唯一の解決策とは言えない。③現在の民間部門＝貯蓄超過、海外・政府部門＝投資超過という部門別の SI のアンバランスを前提とすることは、経済に常に民間部門の S 超過からくるデフレ圧力が加わる結果、不断の財政の下支えを必要とすることになり、不適当である。④現在の巨額の財政赤字は、景気回復による自然増収のみによっては解消できない構造的部分を含んでいる<sup>7)</sup>。このような批判は、1984年度版 [p.72-82] から毎年述べられているが、1989年度版以降の定型化された指摘は、次の通りである。① IS バランスは貯蓄超過と輸出超過との並存を事後的に示すのみで、因果関係は

不明である。経常収支黒字が原因で貯蓄超過が結果である形で恒等式が満たされる場合がある。②現実の経済では各国の産業・輸出入構造に留意し、財政による内需の拡大・縮小が実際に経常収支動向にどのような影響を与えるかを吟味する必要がある。③「財政赤字の拡大（公債増発）→民間所得増加→輸入拡大・輸出減少→黒字減少」および「財政赤字拡大→資金需要増→金利上昇→資本流入→円高→輸入拡大・輸出減少→黒字減少」という IS バランス論の想定は、それらの想定通り事態が進行せず、進行してもその効果が限られるから、妥当しない場合がある。④結論として、この主張には問題が多く、必ずしも妥当ではない。わが国としても経済構造の調整に取り組んでいる。その上、その際、わが国の輸入の所得弾性値が低い一方、輸出の所得弾性値が高いといった経済構造上の要因を変化させるために、財政面においても、構造調整につながる公的財・サービスを重点的に供給することは意義があろう、というものである [1989, p. 53-59]。

さらに、1985～87年度版 [1985, p. 120, 1986, p. 97, 1987, p. 96] は、いわゆる「機関車論」について批判的コメントを展開したが、1988年度版 [p. 48-60] は 1 節を設けてかなり詳しい分析をし、①各国とも大幅な財政赤字を抱えることになったが、その経済効果は所期の通りではなかったこと、②需要面を重視した財政政策には反省が強まったこと、③経済の趨勢が変化するなかで行政の水準が従来のまま増大していくことに懸念が強まり、守備範囲の積極的見直しの気運が各国で高まったこと、④第 2 次石油危機以降の対応については、1983 年および 1984 年のサミット宣言文に機関車論的財政運営への反省（その主旨は「第二次石油危機以降の景気回復は、各国がインフレを克服すべく払ってきた堅実な努力の結果であるという意味において、過去の回復に比して、より健全な基礎に立ったもの」というもの）が示されていること、⑤1980 年代の各国の財政は、「財政赤字の削減」、「公共支出の抑制」というかなりの程度共通する目標に向けて運営されてきていることを述べ、その結論として、「特に、わが国財政は……極めて厳しい状況にあり……財政改革努力を強力に推進してきたところである。今後の財政運営にあたっては……社会・経済情勢に対応するためには、一日も早く財政の対応力を回復する必要がある」と締めくくっている。

9. 財政実態の統計的把握に関連して、1986～96年度版は「財政赤字を一般政府ベースで見ることの問題点」として、①社会保障基金や地方財政を含めているため、中央政府の財政事情の悪さを過小評価することになり、②単純に GNP 比の観点だけで財政赤字を議論することは、財政赤字が利払費の増高等を通じて財政の硬直化をもたらすという基本的な問題を看過するもので適当ではなく、むしろ財政赤字の大きさはその国の財政規模に即して考えるべきで、公債依存度、税率比率、利払費比率等の指標で見るべきである、とされる。

1994～96年度版は、「景気循環要因を除去した財政収支の問題点」として、①一般政府ベースでの指標であり、②景気変動要因を除去する際の潜在成長率、税率弾性値等の仮定の置き方により大きな差異が生じ、③その変化幅だけで、財政の景気への対応を捉えることは、財政のビルトイン・スタビライザー機能が捨象されているため不適切であり、④同額の財政赤字をもたらす政策でも、減税と歳出増加では民間経済に与える影響は異なるし、歳出増加でも公共投資と経常経費とでは効果に違いがあるにも拘わらず、財政赤字幅で財政政策のスタンスを捉えることにより、これらの違いが捨象される、という諸点をあげている。

同じく、1994～96年度版は、「わが国で使われている財政諸指標」について、①各国の相違を捨象し、一つの指標にとらわれた議論をすると、現実の政策運営から遊離した議論になるおそれ

があり、②わが国のようにGDPの規模に対して財政規模が小さい場合には、財政赤字がGDP比で同じであっても、財政を制約する程度は大きくなり、財政の自由度、制約度が適切に反映されないおそれがあり、③わが国財政の基本は、国家財政、とりわり基本的行政経費を一般会計予算に置いていることに鑑み、わが国財政を示す指標としては、公債依存度や利払费率等を用いるべきであり、④これらの指標で比較すると、厳しい状況で財政赤字をさらに拡大するような状況ではない、と指摘している。

これらはすべて、現状を把握する際の統計的資料の使い方にかかわっている。すなわち、国会等の議論でこれらの統計資料を根拠にして、財政政策発動の余地ありとの議論がされるし、国際的な要請もされることを意識して、そうした使い方の問題点を指摘して、現状把握の欠点を是正しようという狙いがある。

10. 以上の財政思想・理論に関連する叙述の変遷を検討してきたが、つぎのようにまとめることが出来る。

『図説』の構成等の変化からは、1979年版および1983年版が『図説』の政策論理の変化の画期として重要であることが分かる。この点は単に形式的変化ではなく、内容的変化と対応していることは明らかである。財政本質や財政機能についての説明は、1966年、1979年、1983年の各年度版を区切りとして変化した。財政支出論および租税論は1979、1983、1997の各年度版を、また公債論は1966年度版、1979年度版、1983年度版、1997年版を画期として変化した。財政赤字論は、1975年度版、1979年度版を画期として詳細・体系化し、1983年度版からはより包括的になった。裁量的財政政策の問題点については、1983年度版以降、繰り返し系統的に指摘され、供給構造政策の必要性が訴えられたが、この内容は基本的に経済安定化機能や公債論と同様の変遷をたどっている。対外関係との関連での財政政策問題についての説明は、経常収支黒字解消のための財政支出拡大論に対する批判という点で一貫しており、それが1979年を萌芽として、1984年からは毎年繰り返された。

このように、『図説』の叙述、政策意識、発想の歴史的展開は、大きく2期に区別できると言える。1974/75年頃までの『図説』は、新古典派総合あるいはアメリカ・ケインジアン<sup>8)</sup>の通説に従った説明がされていた。すなわち、自由競争市場・完全雇用状態に妥当する価格理論・ミクロ経済学と不完全競争市場・不完全雇用状態に妥当する所得理論・マクロ経済学との総合という発想であり、広義の市場の失敗（マクロ的なそれを含む）に対する財政の積極性を是認し、福祉国家的発想を肯定する考え方である。

1979年以降、そして特に1983年以降の『図説』は、ケインズ主義的マクロ政策は有効ではないという考え方が強くなって、それまでの新古典派とケインズ主義とのアメリカ流の総合という立場から、「新しい古典派」に「純化」されていく傾向が見られる。それは政治的には新保守主義とか新自由主義と呼ばれているが、結局、不況・失業、インフレ、国際収支の不均衡等のマクロ的経済問題に対して、財政金融政策を裁量的・微調整的に利用してもうまくいかず、むしろ市場の動きに任せておいた方がよいという「小さな政府」の発想であり、市場の安定性を高く評価し、市場の失敗よりもむしろ政府の失敗を重視する考え方である。市場の失敗については構造的・ミクロ的な問題についての政府の役割・機能は必要悪として是認するが、不況・恐慌・景気変動は市場のマクロ的失敗とは考えず、市場機構の「清掃機能」の発揮であるとして放置し、政府によ

る景気変動の定常化の必要性自体を否定する発想である。

両者の中間の1975年から1978年の『図説』は、前者から後者への移行の過渡期としての性格もっていたと言える。

なお、経済実態及びそれに規定された政策運営実態とそれらを根拠づける理論的思想的背景とは直結しているとは限らず、3～4年程度のギャップが見られることは、注意をしておく必要がある。現実の変化はむしろ1970年代前半に進行したが、それが政策担当者・実務担当者の意識の変化として現れたのは、70年代後半を経過しなければならなかったというのが、現実であろう。

また、官庁エコノミストの主流が、理論・思想において、新しい古典派に傾斜する度合いを強め、マクロ財政政策に批判的態度をとったことは、必ずしも現実の政策レベルにおいて、裁量的マクロ政策が、この時期に全く使用されなかったことを意味するわけではないことも指摘しておかねばならないだろう。

ここで確認しておくべきは、政策意識・理論の新しい古典派への純化傾向にも拘わらず、必ずしも政策運営方式が定説化されていないこと、現実の政策と政策思想とのギャップが70年代半ば以降に顕著に拡大し続けていること、ここに70年代半ば以降の戦後後半期の財政政策の重要な特徴点の一つが現れていることである。

### 第3節 『図説』の時期区分論の特徴と問題点

#### I. 『図説』の時期区分論のまとめ

1. 第一節で見たように、『図説』各年度版における時期区分論が、1955年版から1997年版に至る43年間に変化が見られたのは当然である。その変化の要因としては、編者および執筆陣が1～2年で交代し、新しい『図説』ほど時期区分の対象期間自体が長期化するという技術的側面のみならず、財政を取り巻く環境や政策課題の変化により時期区分の判断基準に変化が生じたことがあげられる。ただし、わが国の場合は、議会の多数党、政権担当政党の交代が殆どなかったと言えるため、その面からの財政政策の転換とそれによる判断基準の変更はなかったと考え得る。

2. さらに出版年次による時期区分の仕方に相違をもたらしたものは、『図説』がその年度の予算・財政政策の特徴・重点を解説するという性格もっているため、時期区分もそれとの関連を意識したものになることである。例えば、経済自立がわが国経済全体の最大・緊要の課題であり、また、インフレ的拡大とその安定化が重要関心事であった1950年代の『図説』では、経済自立の達成の程度や、インフレ収束・安定化の実現度が時期区分の判断基準とされた。また、1964年の開放体制への移行に続く1965年版の時期区分は、開放体制以前と以後に区分するかたちをとり、公債発行に踏み切った1965年度に続く数年間の『図説』は、公債問題を中心に財政史を論じ、公債発行体制かどうかに関心が向けられた。1971年のニクソンショック、円切り上げを経験した後の1972～74年版は、外貨不足期からの脱出を意識した時期区分がされ、さらに、財政政策の有効性の限界を重視する方向に問題意識・観点を変更し、その立場から全体の叙述が再編された1983年度以降の数年間は、マクロ財政政策の効果の再検討の視点から、再び公債政策に焦点をあてた時期区分をしている。

3. 時期区分論的内容的特徴をまとめると、次のように指摘できる。

a. 初期の『図説』は、経済自立との関連を重視して時期区分を行っている。また、経済自立に向けた努力との関連で、①経済力・生産力の拡大と②底の浅い経済の中での経済拡大が引き起こすインフレの危険との戦いという2側面から財政の役割を捉えている。また、1957～62年度版は、総じて、各期間は景気拡大に始まり引き締め・安定化・緊縮・不況でおわるというように循環論的に区分していることから明らかなように、積極的拡大政策の時期（生産復興の観点からインフレというコストを支払っても許容限度までインフレ的方法で生産拡大を追求する）と安定化・緊縮政策の時期（インフレが従って国際収支赤字が許容限度を超える恐れが生じたためにインフレ抑制策を実行する）との交互の発生という景気動向による財政政策の発動の変化に注目して時期区分を行っている。この点は、以後の『図説』の時期区分論でも一つの重要な判断基準とされている。しかし、同時に、各期間の特徴づけに際しては、新しい財政システムの構築の時期であったことともかわって、制度的・構造的な側面も当然触れられているが、それが時期区分の尺度とはされなかった。1962年度版までの時期区分が基本的に循環論的であるのに対して、1963～64年度版の区分は、復興の完了や独立・自立の達成を基準に、より構造的把握を試みている点で注目される。

また、1965年度版には二つの特徴が見られる。すなわち、初めて「高度成長期」という区分を用いた時期区分を展開したこと、開放体制への移行を重視した区分をし、従って景気の回復・拡大と引締めという循環論的視角のみからの区分よりも、その点を含みつつ、より広い視野が加わって、時期区分のめりはりが効いたものになっている。

b. 1966～71の6つの『図説』の時期区分パターンの違いは、「高度成長期」の開始時点をいつと考えるかということと、1965年度以降の財政新時代に1964年までの全期間と対置するほどの重要性を与えるかどうかにかつて帰せられる。1955～70年の期間を「外貨不足下の財政」としている1972～74年度版は、これを細分して「高度成長期」（1955～65年）、「国債発行下」（1965年以降）としているので、高度成長期の終わりを1965年と見る点では共通であり、この三類型の相違は、高度成長の始まりを1955年とみるか1958年と見るか、また1955～70年の期間を外貨不足期と規定するかの違いに帰着する。

c. 1990年以降の『図説』は、年次が新しくなるにつれて、1980年以降の期間が細分されている。この点は1979年までの34～35年が三区分され、期間が約10年ないし15年と比較的長いのに対し、5～6年の間隔で大区分されるというように、対照的な区分の仕方になっている。ちなみに、この期の『図説』は1979年までについては、1983～89年度版の小区分を引き継いでいるので、1997年度版では小区分のレベルは、全体で9期間となる。そして小区分のレベルで期間の長さは、高度成長期の10年間を例外として5～6年であり、その意味で1980年以降の大区分の長さは、それまでの小区分とほぼ等しいものとなっている。

4. さて、上記の諸年次が画期とされる理由は、それなりに説明されてはいるが、これらの説明によっても、これらの年次が一定の区切りの年次になることは理解できても、大区分の区切りとして相応しいかどうか、また精々小区分の区切りでよいのではないかという疑問は解消されない。そのことは、これまで用いてきた時期区分とは異なる区分をした場合に、『図説』がその理由を記載しないことにも起因している。この点は、具体的には1955年と1958年のどちらを高度経済成長の開始時点と考えるか、またその終わりを1965年と見るか、1970年と見るか、1971年とす

るかという問題にも関わってくる。

また、『図説』の発行年によって同一年次が大区分の区切りの年次であったり、小区分の年次であったりしたものがいくつかある。すなわち、1965年、1971年、1980年の各年次であるが、『図説』の説明からは大区分と小区分の根拠の相違は明確ではない。

なお、上記以外で小区分として用いられている年次としては1968年があるが、これについての『図説』の説明は、この年が、国鉄、米（食糧管理）、健康保険という、いわゆる3K赤字に対する対処を焦点とした財政硬直化打開が日程に登場してきたことを指摘しておく。

## Ⅱ. 『図説』の時期区分論の問題点

『図説』の時期区分論には、検討すべき多くの問題点がみられるが、既に紙数を超過しているので、詳しくは次稿に譲り、ここでは問題点を箇条書き的に指摘するにとどめる。

1. 時期区分の区切りについては、考えられ得る重要な時点は、大区分と小区分の違いはあっても、殆ど問題とされている。しかし、奇妙なことに1975年という年は大区分はおろか、小区分の区切りとしても扱われていない。私は、1975年は、わが国財政のみならず、戦後日本経済、さらには世界経済、総じて戦後体制全体にとっての重要な画期、しかも5～10年単位のそれではなく、四半世紀の単位での画期をなすと捉えている。すなわち、第二次大戦後の全期間を、あるいは20世紀後半期を前後に二分するほどの重要な画期と捉えるべきだと考える。そして、このことは何ら私のみの見方ではなく、かなり一般的に承認されている見方であると考え。だとすると、『図説』での取り扱い、相当に特殊な見方だと言わざるを得ない。殊に、この年が特例公債、いわゆる赤字公債の発行に追い込まれ、その後今日までの財政危機の始まりを画した年であり、1980年以降の財政再建も、1997年度からの財政構造改革もすべて赤字国債からの脱却を目途にして計画されていることを考えると、財政当局こそこの点を重視して時期区分をしてもよさそうに思える。にも拘わらず、全く無視されているのはなぜなのか理解に苦しむ。のみならず、それについての説明さえなされていないのはどうしてであろうか。財政の時期区分の方法についての見解が明確でないためであろうか。

1970年代半ばの変化を重視した時期区分を行うことは、1～2年おきに編者・執筆者が交代しても、また国民大衆向けの啓蒙書に過ぎない『図説』であっても、決して不可能なことではないであろう。

2. そのことは財政現象をどうつかまえるのかという財政本質論にも関連する。ここでは詳論する余裕がないので、財政民主主義の重要性を指摘するだけにとどめる。この点は、憲法・財政法の規定の解釈・運用、財政情報の公開や国民の財政当局に対する信頼性の問題、さらには財政運営・税制改革・財政再建等についての国民的合意の形成の可能性につながる問題であり、ある意味では、最も重要な問題である。しかも、この視点は、「財政の歩み」を論ずる際の方法論のみにとどまらず、『図説』全体の視角の問題点としても指摘しうるのである。この視点を大蔵官僚にもとめることは、無理な注文であろうか。最初の『図説』には次の文言が見える。「財政がこれを作る財政当局だけのためのものであれば、決してよい財政となるものではない。財政こそ、私たちの今日の生活を、また明日の生活を左右する最も大切な仕事なのである。財政は国民のためのものであり、国民はもっと財政について知らなければならない。……これから後も税金がど

のようにして徴収され、そしてそれがいかに使われるかについて監視しなければならない。しかし、それだけではこと足りない。……日本経済の発展と財政がどのようなつながりをもつものであり、財政のやり方いかんによって経済の方向までが左右されるという財政活動の働きまで広く考えておく必要がある。……財政は国民のためのものである。財政の良否は大きく言えば国の運命を左右する。私たちはもっと財政を身近なものとして知らねばならない」〔1955, p.300-301〕。この指摘が、その後の『図説』の説明に十分生かされなかったことは残念なことである。この視点が分析視角として明確に設定されれば、時期区分の在り方も、そして現時点における財政課題も違った形で述べられることになったことであろう。

また、これらの点は、意志決定の国民的・国内的ルール・形式の問題にとどまらず、財政政策の国民主権的決定方式とアメリカ等からの外圧による政策変更と関連して、今日の財政運営における国家主権・国民主権と国際協調との形式的・内容的在り方の問題として、無視し得ない論点である。

3. 財政政策の歴史を論ずる際に、マクロ的裁量政策の適否には過度の注意が注がれたが、構造政策に関しては、一般論として重視されるべきだとの指摘がされた割には、具体的な時期区分に生かされなかったと言える。

4. 1968年の財政硬直化打開、1980年からの財政再建政策、1997年からの財政構造改革等、財政危機打開のための方策が、何度か実施されたが、また、内需拡大や対外摩擦解消とも関連して、総合経済対策が集中的に実施されたことが、1970年代後半、80年代後半、90年代前半等と何度かあったが、それらの共通点と相違点、相互関連を、発展段階的の視点をもって明らかにすることは、残念ながら、行なわれてはいない。

5. 財政政策方針が安定的・持続的に展開され、一定の型が再生産された高度成長期とは異なって、70年代半ば以降、最近になればなるほど、財政政策展開方針の不安定さが増大してきたと言えるが、その不安定さの段階的発展というような視角は、望むべくもないのであろうか。この点は、『図説』が1975年度版、1979年度版、1983年度版と段階的に、新古典派総合的観点から新しい古典派的な立場への「移行」を強めて、そうした観点から財政政策についての「国民教育」を行いながら、現実の財政政策展開はそれとは逆の大規模な裁量的財政政策が展開されるということになっている90年代には、『図説』としてもほっかぶりしてすますことのできない問題であろう。しかし、そうした視角は「戦後財政の歩み」の叙述には示されていない。

6. 国の予算の解説を中心とした『図説』であるためか、財政の歩みは、国家財政の動きが中心となっているが、国家財政自体が地方財政と密接な関連を持っていることは、『図説』も説くところであるので、国と地方の財政関係の視点からのアプローチがもっと積極的に取り入れられてしかるべきであったろう。そうすれば、国民生活・福祉・教育問題や地域経済問題が視野に入ったであろうし、住民要求等の意志決定への国民参加問題や情報公開問題も取り上げることになって、より包括的に財政現象を捉えることが可能となったであろうと考える。

#### 注

- 1) 『図説』の編者は、1955～56年度版は大蔵省大臣官房調査課、1957～66年度版は大蔵省大臣官房調査課長、1967～97年度版は大蔵省大臣官房調査企画課長である。

2) 戦後財政と言ったときの「戦後」は多義的に用いられる。一つは、「敗戦・終戦以降現在まで」という無概念的だが、かなり一般的な使い方、第二は「戦後特有の混乱期」を指し、財政ではドッジラインまでを指す。第三は「戦後復興期」で、復興完了の指標を何ととるかにより1952年頃から57年頃までまでかなりの幅で分かれるが、1956年度版経済白書が「もはや戦後ではない」というときの用い方である。第四は1970年代前半期を境に、戦後世界体制が変質し、脱戦後期に入ったという場合の「戦後」の用い方である。

本稿で戦後財政の時期区分という場合は第一の意味で用いているが、第二次大戦後の財政の時期区分の最も基本的な区切りとしては第四の意味での戦後・脱戦後とが重要であると筆者は考えている。

3) 『図説』各年版の時期区分論（戦後期間に限定）の出所は以下の通り。大蔵省大臣官房調査企画課長編『図説日本の財政』（東洋経済新報社刊）はすべてに共通しているので省略して、発行年度と頁数のみを記す。1955, p. 290-304 ; 1956, p. 310-324 ; 1957, p. 315-325 ; 1958, p. 23-35 ; 1959, p. 43-52 ; 1960, p. 52-62 ; 1961, p. 112-122 ; 1962, p. 112-123 ; 1963, p. 113-124 ; 1964, p. 312-325 ; 1965, p. 308-324 ; 1966, p. 297-306 ; 1967, p. 297-306 ; 1968, p. 308-316 ; 1969, p. 92-101 ; 1970, p. 92-100 ; 1971, p. 84-93 ; 1972, p. 48-57 ; 1973, p. 346-355 ; 1974, p. 309-318 ; 1975, p. 315-329 ; 1976, p. 315-328 ; 1977, p. 317-329 ; 1978, p. 330-343 ; 1979, p. 362-369 ; 1980, p. 310-327 ; 1981, p. 295-302 ; 1982, p. 287-294 ; 1983, p. 22-25 ; 1984, p. 22-26 ; 1985, p. 24-28 ; 1986, p. 273-276 ; 1987, p. 280-283 ; 1988, p. 276-279 ; 1989, p. 276-280 ; 1990, p. 262-266 ; 1991, p. 244-248 ; 1992, p. 291-299 ; 1993, p. 291-300 ; 1994, p. 293-302 ; 1995, p. 295-305 ; 1996, p. 301-311 ; 1997, p. 275-284。また、本稿の性質上、『図説』からの引用・参照が多くなるが、その際、上記の出所に該当する場合は、煩雑さをさけるために、いちいち出所を記載せず、その他の出所については本文中に括弧書きで出所・参照箇所を、例えば、平成9年『図説』100～110頁は〔1997, p. 100-110〕と記入する。さらに、『図説』の時期区分では、期間の年次を明示するようになるのは1966年度版からで、それまでの『図説』の時期区分については、筆者が説明文から読み取って記入してあることを断っておく。また、1955年度版から1959年度版までの各年度版と表現すべきところは、1955～59年度版というように省略表示をする。

4) 主要な時期区分を大区分とし、その期間の細分を小区分と称して論述する。

5) 1966年度版は例外的に7頁しかないが、これは、1966年度版が公債発行後最初の『図説』として、均衡財政政策と公債政策との効果の詳細な比較が別の箇所になされていたためであろう。

6) その理由は詳しくは説明されていないが、1982年度版〔1982, p. 12-13〕が、現代財政に課されているマクロ政策上の役割としての経済成長を簡単に説明した後、次のような記述をしていることが、理由の一端を説明していると考えられる。「しかしながら、経済発展の原動力は、あくまでも民間部門の活動にあるのであり、必要以上に高い成長率を目指して、財政が長年にわたって、大量の公債発行を続けることは回避しなければならない。……むしろ、経済の安定成長という長期的な役割を果たすためにも、財政の健全性を損なわないことが大切であると言えよう。」

7) 『図説』1989年度版以降では「IS バランス論」という表現が用いられているが、それまでの『図説』では「貯蓄・投資バランス（論）」、「SI バランス（論）」という表現が用いられていた。

8) 『図説』の「はしがき」は、その年度の予算の性格を表すものとして一定の特徴を持っているが、特に、1983年度版『図説』「はしがき」の次の文言は、この年度の『図説』の編者・執筆者の問題意識を示すものとして興味深い。「日本経済は、第二次石油危機の経済的困難に対しても、比較的順調にこれを乗り越え、諸外国に比べれば、恵まれた実績を示しています。そのなかで財政だけは、先進諸国と比べても一段とその状況は悪化しており、58年度末の公債残高は約110兆円と見込まれています。近代民主主義の発達のなかで人々の要請により、『ケインズの総需要管理政策』が景気の拡大局面においてのみ声高に主張され、景気の抑制局面にはあまり顧みられなかったこと、高度成長の過程で拡大していった『社会福祉政策』がその後の成長率の鈍化に見合って縮小されなかったことなどから、それは先進諸国に共通して『巨額の財政赤字・国債の大量発行』をもたらしました。これは先進

国の抱える共通の問題であり、『先進国病』の一つとして指摘されているところです。このような情勢の下で、今日、最も緊急かつ重要な課題は、『財政改革』を遂行し財政の対応力の回復を図ることであると考えられます。』

- 9) 『図説』の編者すなわち大蔵省大臣官房調査企画課長（1966年度版までは調査課長）を3年連続で勤めた例は、43年間で、1955～57年度版の塩谷忠男氏、1963～65年度版の前川憲一氏、1978～80年度版の岸田俊輔氏の3人しかいなかった。2年連続編者を勤めたのは、1958～59、1961～62、1968～69、1971～72、1973～74、1976～77、1984～85、1996～97の各年度版の8人で、その他の18名は1年限りの編者であった。なお、『図説』の構成や内容の変化で注目される年度版の編者は、1966年度版吉田太郎氏、1975年度版吉野良彦氏、1979年度版岸田俊輔氏、1983年度版長富祐一郎氏であった。