

【研究ノート】

# 財政再建期の予算過程と予算政策 (上)

—企業国家の変容—

横 田 茂

## 目次

- I はじめに
- II 財政再建政策の形成
- III 再建目標年度の後退
- IV 「臨時異例の財政運営」の後遺症 (以上本号)
- V 財政再建政策の再構築 (以下次号)
- VI 挫折と変質
- VII 展開
- VIII 結論と展望

## I はじめに：前稿の要約

私は本誌第66巻第1号・第2号に、第2次世界大戦後の日本経済の高度成長期における財政・金融メカニズムと予算政策を考察する研究ノートを寄稿した<sup>1)</sup>。本稿はそれを引き継ぐ研究ノートである。初めに前稿の要旨をややくわしく述べ、この小論に引き継ぐ視点と方法を明らかにする。

### 1 企業国家の予算政策の成立：1950年代半ばから1960年代初め

1950年代半ば、高度経済成長の開始期に形成されたわが国の財政・金融メカニズムは、ドルを基軸とする国際管理通貨制に1ドル=360円で結びつき、対米関係を中心として「国際収支の壁」を高めながら国内経済活動の規模を拡大するように需要拡大的に運用された。「租税の自然増収の歳出化」と命名された予算政策はこの財政・金融メカニズムの一環であって、素材供給型重化学工業の資本蓄積を推進力とする経済成長による国民所得の著しい増大の結果として予算執行過程で当初予算の歳入見込額を大きく上まわる「税の自然増収」が生まれると、その大半が当年度の補正予算と翌年度の当初予算において歳出拡大に充当された。こうした大蔵省のマクロ・バジェットिंगを各省と自民党・政務調査会によるミクロ・バジェットिंगに媒介する「概算要求枠」(シーリング)が導入されたのは、「国民所得倍増計画」が発足した

1) 拙稿「企業国家の予算過程と予算政策—その形成と展開—(上)」関西大学商学会『商学論集』第66巻第1号、2021年6月、同「企業国家の予算過程と予算政策—その形成と展開—(下)」『商学論集』第66巻第2号、2021年9月。

1961年度からである。それは毎年度の当初予算の編成に先立つ閣議において各省の概算要求に一定の上限を設ける手続きであって、戦後における「日本型増分主義」の成立を意味した。この増分主義的予算政策の調整弁とされたのは、経済成長過程における「税の自然増収」によって国庫に流入し日本銀行の政府預金勘定に累積する過年度の剰余金であって、当初予算が成立するとその年度の税収が国庫に入ってくるのをまたずに日銀の政府預金残高を使って予算執行が開始された。そして、剰余金を使用した国庫支出方式による政府発注の先行的拡大と民間投資刺激的・輸出優遇的な租税特別措置および公的低利金融（財政投融资）に対応して民間産業の資金需要に応えたのは、日銀の通貨増発に支えられた市中銀行の信用創造（預金通貨の創出）による「成長通貨」供給メカニズムであった。

## 2 予算政策の補強と変容：1960年代後半

以上が1950年代半ばから1960年代初頭に成立した財政・金融メカニズムと予算政策である。だが、「租税の自然増収の歳出化」が拡大する過程で剰余金が次第に枯渇し、1965年に起きた「戦後最大の不況」においてこの予算政策がゆきづまりに達すると、新たな調整弁として1966年度から財政法第4条第1項但し書きにもとづく建設公債（4条公債）が発行される。しかし、同法第4条第3項の規定にもとづき国会で議定された予算総則第7条には、建設公債の対象となる「公共事業費」として、歳出予算科目・主要経費別分類の「公共事業関係費」を構成する70の「項」に「その他施設費」と称する18の「項」が追加された。財政法第4条に規定された「公共事業費」の範囲が拡張されたのである。こうして、建設公債の財源補填機能を組み入れた「租税の自然増収の歳出化」メカニズムは1960年代後半の「いざなぎ景気」のなかでいっそう拡大して増分主義的予算政策を支えた。しかし、1970年代に入るとわが国の財政・金融政策をめぐる国際的条件が大きく変化する。

## 3 予算政策の動揺と破綻：1970年代前半

先に述べたように、1950年代半ばに形成された財政・金融メカニズムは、ドルを基軸とする国際管理通貨制に1ドル=360円で結びつき、対米経済関係を中心として「国際収支の壁」を高めながら国内経済活動の規模を拡大するように需要拡大的に運用されてきた。しかし1960年代末になると、日本産業の国際競争力がアメリカのそれを上まわって対米輸出が急増し外貨準備が急増したことによって「国際収支の壁」が消滅する。「国際収支の黒字定着」という新たな条件は大蔵省・日銀に財政・金融メカニズムをいっそう需要拡大的に運用する力を与えたが、他方では欧米諸国からの円切り上げ圧力が強まった。さらに1971年にアメリカのニクソン大統領が発表したドル防衛政策（ドルと金の交換停止と輸入課徴金の賦課を中心とする新経済政策）を契機として国際管理通貨制が変動相場制に移行すると、為替差益や金利差益を求めた投機資本の国境を超えた流動が予算政策を激しく揺さぶることとなる。

新しい国際的条件のもとで、大蔵省・日銀はアメリカのドル防衛政策に協力しつつ、需要拡大的財政・金融メカニズムを動員した国内経済活動の規模のさらなる拡大（公共投資による内需拡大）によって円切り上げ圧力に対抗し、わが国の輸出産業の対米競争条件を維持しようとした。だが、「公共投資による内需拡大」によって円の切り上げを回避しようとした財政・金融政策は、ニクソン・ショックによる国際通貨体制の動揺に伴って発生した大量のドル流入による外為会計の大幅な払い超と結びついて「過剰流動性」を生み出し、この「過剰流動性」が株式や土地の投機へ向かうことによって地価の高騰が大都市圏から全国の主要都市へ波及した。そこに1973年10月に起きた第1次石油危機の衝撃（第1次オイルショック）が合流して燃え上がったインフレーションを鎮静するために総需要抑制政策が採られると、1974年度の実質経済成長率は戦後初のマイナスとなり、日本経済はインフレと不況が並存するスタグフレーションに陥った。こうして1975年度補正予算と76年度当初予算において特例公債が発行される。不況による税収の減退とインフレによる歳出膨張が著しくなるなかで、建設公債の発行額が「公債発行対象経費」の上限に迫り、1960年代後半から予算政策の調整弁として運用されてきた建設公債の財源補填機能が限界に達したからである。それは高度成長期の増分主義的予算政策を支えた「租税の自然増収の歳出化」メカニズムが破綻したことを意味した。

#### 4 本稿の課題

さて、この研究ノートは、高度経済成長期の増分主義的予算政策が限界に達し、特例公債が発行された1970年代半ばから始まる。ここで表1によって1976年度以降の新規財源債の発行額の推移を見ると、建設公債は1976年度以降も「公債発行対象経費」の上限まで発行されている

表1 新規財源債発行額の推移

億円、%

年度	当初予算				決算			
	建設公債	特例公債	総額	依存率	建設公債	特例公債	総額	依存率
1976	35,250 (99.2)	37,500	72,750	29.9	37,250	34,732	71,982	28.7
1977	44,300 (99.7)	40,500	84,800	29.7	50,280	45,333	95,612	32.4
1978	60,500 (99.6)	49,350	109,850	32.0	63,300	43,440	106,740	30.5
1979	72,150 (99.5)	80,550	152,700	39.6	71,330	63,390	134,720	33.8
1980	67,850 (99.5)	74,850	142,700	33.5	69,550	72,152	141,700	32.2
1981	67,850 (99.3)	54,850	122,700	26.2	70,399	58,600	128,999	27.2
1982	65,160 (99.6)	39,240	104,400	21.0	70,360	70,087	140,447	29.3
1983	63,650 (99.6)	69,800	133,450	26.4	68,099	66,763	134,863	26.6
1984	64,550 (99.5)	62,250	126,800	25.0	64,099	63,714	127,813	24.5
1985	57,300 (99.5)	59,500	116,800	22.2	63,030	60,050	123,080	22.8
1986	52,460 (99.5)	57,000	109,460	20.2	62,489	50,060	112,549	19.9
1987	49,810 (99.6)	55,200	105,010	19.4	68,800	25,382	94,181	15.3
1988	56,900 (99.6)	31,570	88,410	15.6	61,960	9,565	71,525	11.1
1989	57,800 (99.6)	13,310	71,110	11.8	64,300	2,085	66,385	9.9
1990	55,936 (97.1)	0	55,932	8.4	63,432	9,688	73,120	10.2

備考：（）内は公債発行対象経費に対する割合を示す。

出所：財政調査会編『国の予算』各年度、大蔵省主計局編『決算の説明』各年度より作成。

が、特例公債の発行は1990年度当初予算でゼロとなった。決算に計上された9688億円は、年度途中の1991年1月に起きた湾岸戦争にかかわる経費を支弁するために発行された臨時特別公債金収入である。

この小論で考察するのは、当初予算において「特例公債に依存しない財政」への復帰が達成された1990年度までの予算過程と予算政策である。以下の考察は六つの局面で構成されている。(1) 財政再建政策の形成、(2) 再建目標年度の後退、(3) 「臨時異例の財政運営」の後遺症、(4) 財政再建政策の再構築、(5) 挫折と変質、(6) 展開。

## II 財政再建政策の形成：1975年度～1976年度

### 1 特例公債の発行

第1次石油危機以降の異常な物価高騰を鎮静化するために採られた総需要抑制政策が浸透するにつれて、ほとんどの業種で減産がおこなわれて稼働率が低下し、日本経済は戦後最も深い不況に陥った。1966年度当初予算における建設公債発行の引き金となった1965年の景気後退は2四半期つづき「戦後最大の不況」と呼ばれたが、オイル・ショック後の景気後退はこれを大きく上まわって1974年1～3月期から75年1～3月期までの5四半期におよび、その間の生産低下率も戦後最大の深さとなったのである。さらに74年1～3月期に始まった民間設備投資の減退は景気後退が底を打ったあとも75年10～12月期まで8期連続でマイナスが続いた<sup>2)</sup>。こうして景気停滞が長引くなかで、1975年度補正予算と76年度当初予算において特例公債発行の途が開かれる。

1975年10月8日に財政制度審議会会長（桜田武）から大平正芳大蔵大臣に「昭和50年度の特例公債法案についての法制部会報告」が提出されると、三木武夫首相は直ちに10月9日の閣議で補正予算案と「昭和50年度の公債の発行の特例に関する法律」案を決定し、同日、第76臨時国会へ提出した。

11月7日に成立した補正予算の主要な内容は、景気の停滞により法人税と所得税を中心として発生すると見込まれた3兆8790億円の税収減を補填するために、1975年度の当初予算に残された公債発行余力（予算に計上された「公債発行対象経費」の額と建設公債発行額との差額）の上限に近い1兆1900億円まで建設公債を追加発行したうえ、なお不足する税収を補填する2兆2900億円の公債を財政法第4条の特例として発行するものであった。これは1965年度補正予算における歳入補填債（昭和40年度における財政処理の特別措置に関する法律）以来の特例債の発行である。さらに国庫の資金繰りのひっ迫に対処する措置として、当初予算で1兆円となっていた大蔵省証券および一時借入金の最高額を2兆2000億円に改める予算総則の補正がおこなわれた<sup>3)</sup>。

2) 財政調査会編『国の予算』1976年度、12-13頁。

3) 同前、25-32頁。

次いで1976年度当初予算案は、1975年度特例公債法の成立直後の12月31日に閣議決定され、翌年1月23日に第77通常国会へ提出された。この当初予算案では名目13.0（実質5.6）%の経済成長のもとでも、表2に見るように「税の自然増収見込額」が前年度当初予算から2兆100億円減少すると見込まれた。「税の自然減収」が生じるのは講和条約発効後の1953年度に日本政府が予算編成の自主性を回復して以来はじめての事態である。当初予算案には、この減収の補填と追加財源の確保のために「公債発行対象経費」の99.2%に当たる1兆5250億円の建設公債に加えて、3兆7500億円に達する特例公債の増発が計上された。表1に見るように、建設公債と特例公債をあわせた新規財源債発行予定額7兆2750億円が予算総額に占める割合は29.9%に達し、大蔵省主計局が特例公債発行に際して設定した「公債依存度30%未満」の歯止めを迫ることとなった<sup>4)</sup>。

表2 一般会計当初予算の推移：1976～1979年度

億円，%

年 度	1976	1977	1978	1979
1 前年度当初予算	212,888	242,960	285,143	342,950
2 当年度増収見込	30,072	42,183	57,808	43,051
(1) 税収	△18,210	27,210	32,100	370
自然増収	△20,100	29,060	8,480	△4,040
政策増減税	1,890	△1,850	3,480	4,410
法改正による増収			20,140	
(2) 税外収入	2,219	2,515	1,230	△87
(3) 前年度剰余金受入	△6,687	408	△572	△82
(4) 公債金	52,750	12,050	25,050	42,850
建設公債	15,250	9,050	16,200	11,650
特例公債	37,500	3,000	8,850	31,200
3 当年度当初予算（1 + 2）	242,960	285,143	342,950	386,001
4 対前年度伸率（%）	14.1	17.3	20.3	12.6
5 主要項目別歳出額（%）				
(1) 公債費	16,647 (60.2)	23,487 (41.1)	32,227 (37.2)	40,784 (26.6)
(2) 地方交付税交付金	38,097 (△13.6)	46,221 (21.3)	53,968 (16.8)	52,882 (△2.2)
(3) 社会保障関係費	48,076 (22.4)	56,919 (18.4)	67,811 (19.1)	76,266 (13.9)
(4) 公債発行対象経費	35,524 (16.4)	44,415 (26.0)	60,747 (36.8)	72,490 (19.3)
(5) 防衛関係費	15,124 (13.9)	16,906 (11.8)	19,010 (12.4)	20,945 (10.2)

備考：主要項目別歳出額の（）内の数値は対前年度伸率。△はマイナス。

出所：『国の予算』各年度より作成。

4) 1979年7月から大蔵事務次官を務めた長岡実によれば、「公債依存度30%未満」の限度は、1975年度補正予算で特例公債が発行され、財政法第4条と第5条に規定された公債歯止めの二つの原則—建設公債の原則と市中消化の原則—の一つが破られたことに対応して、大蔵省が設定した新たな「歯止め」であった。かれは日本財政史において公債依存度が30%を超えたのは、昭和恐慌期の1932年度から35年度までとアジア・太平洋戦争終結期の二回のみであると指摘している（長岡実『素顔の日本財政』金融財政事情研究会、1981年、35-36頁）。本文で後述するように、長岡は主計局長として最初に手掛けた1977年度第1次補正予算については苦心の末にこの「歯止め」を維持するが、福田首相が主導した第2次補正予算によってこれを突破される。長岡はのちに「大蔵省の歴史に大きな汚点を残し、また財政は大変なことになってしまうのではないかという思いに駆られました」と述懐しているが、これは敗戦直後に大蔵省に入省したかれの率直な気持ちであったといえよう（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、157-158頁）。

## 2 特例公債の歯止め

こうして「特例公債に依存しない財政」をいかに回復するかが国会審議の焦点となる。大平蔵相は、1975年11月11日の衆議院本会議における特例公債法案の趣旨説明のなかで「財政の健全性を保つことは、国民生活の向上と経済の安定的成長の基盤であり、特例公債に依存した財政は、申すまでもなく財政本来のあるべき姿ではなく、(中略)特例公債に依存しない堅実な財政にできるだけ早く復帰するようあらゆる努力を傾注して参ることは、今後の財政運営の基本である」と述べた<sup>5)</sup>。またこれに先立つ10月29日には、補正予算書に添付して国会へ提出した特例公債の償還計画に関して次のような補足説明をおこなっている。

(1) 1975年度の特例公債は、満期が到来する際(1985年度)に全額を現金償還することとし、建設公債におこなわれている借換債の発行収入による償還はおこなわない。

(2) 特例公債の償還は現行の減債制度にもとづき、①国債整理基金特別会計法第2条にもとづく前年度首国債総額の1.6%の繰り入れ、②財政法第6条の規定にもとづく剰余金繰り入れ、③国債整理基金特別会計法第2条の3の規定にもとづき必要に応じておこなう予算繰り入れを財源としておこなう。剰余金繰り入れについては、これまで原則として剰余金の1/2に相当する金額を充ててきたが、特例公債償還までの間はその全額を充てる。予算繰り入れは、特例公債に依存しない財政を実現した後、1985年度に特例公債を円滑に全額償還できるようにおこなう考えである<sup>6)</sup>。

以上のように大平蔵相は、①1975年度補正予算で発行する特例公債は満期となる1985年度に全額を現金償還する、②現行の減債制度を剰余金の全額繰り入れによって補強してその財源を確保する、という償還計画を示した。税財源による全額現金償還の原則は、「特例公債に依存しない堅実な財政」を回復するための「歯止め」であった。この大平の国会答弁を踏まえて、1976年度当初予算にともなう特例公債法(昭和51年度の公債の特例に関する法律)の第2条第4項には、「第1項の規定により発行する公債については、国債整理基金特別会計法第5条の規定による償還のための起債は、行わないものとする」と、全額現金償還の原則が明記された。

さらに大平は、1976年度当初予算案に関する国会審議の過程で野党から「特例公債に依存しない堅実な財政」に復帰する確実な目途を示すことを求められ、2月4日の衆議院予算委員会に「財政収支試算」を提示した。この試算は、1月23日の予算案提出閣議で了承された経済審議会の「昭和50年代前期経済計画概案」(以下、概案とする)の経済指標を前提として、毎年度の特例公債発行額を減額し「1980年度にゼロになるケースⅠ」と「79年度にゼロとなるケースⅡ」について、財政収支状況の見通しを示していた。表3はケースⅠであるが、財政規模は

5) 『国の予算』1976年度、30頁。

6) 同前、32頁。

表3 財政収支試算：ケースI

年 度	1975（補正後）	1980年度	平均伸率（％）
1 歳 出			
公共投資	39,600	81,300	15.5
振替支出	48,400	101,700	16.0
その他	109,400	204,300	13.3
（小 計）	197,400	387,300	14.4
公債費	11,000	44,200	32.0
合 計	208,400	431,500	15.7
2 歳 入			
税 収	138,000	355,800	20.9
税外・その他収入	15,600	10,500	△7.6
（小 計）	153,600	366,300	19.0
公債金収入	54,800	65,200	3.5
（うち特例公債）	22,900	0	
合 計	208,400	431,500	15.7
公債対象経費	34,000	65,800	14.1
公債依存度（％）	26.3	15.1	—
公債残高	153,000	514,000	—

備考：平均伸率は1975年度から80年度までの5年度間平均。△はマイナス。  
出所：『国の予算』1976年度，58頁より作成。

名目経済成長率（13%）より高く15.7%伸びるが、公債依存度は30%未満を維持すると見込まれている。だが、税収は歳入総額の伸率より高く年度平均20.9%増加すると見込まれ、1980年度までに特例公債発行をゼロとするには増税が不可欠であることを示していた<sup>7)</sup>。

しかし、大平が示した財政再建政策は、ドルを基軸とする変動相場制のもとで円が急騰し、アメリカ政府から需要拡大的財政・金融政策による内需拡大が要求されてくるなかで、福田超男首相が主導した「1977年度の第2次補正予算から78年度当初予算に連続する15か月予算」の編成によって挫折に瀕することとなる。次節でその予算過程を考察しよう。

### Ⅲ 再建目標年度の後退：1977年度～1978年度

#### 1 アメリカの対日要求と1977年度当初予算

日本経済は1976年から、アメリカの景気回復による対米輸出の増加に先導されて拡大に転じた。貿易収支の大幅な黒字回復によって経常収支もこの年からがふたたび黒字になった。輸出増加の先頭に立ったのは自動車と電気機械を二大部門とする加工組立型機械工業である。それらは、元来日本独特の労働管理体制と下請中小企業の利用体制に支えられていたが、第1次石油危機後には欧米諸国にはみられない「減量経営」を導入し、生産コストの徹底した削減を図ったことが輸出増加の大きな力となった<sup>8)</sup>。1973年12月に史上最高の9%に引き上げられた公定歩合は、物価と賃金上昇率の鎮静化につれて75年4月から徐々に引き下げられ同年10月以降

7) 同前，56-59頁。

8) 井村喜代子『日本経済—混沌のただ中で』勁草書房，2005年，52-55頁。

には6.5%まで低下していた。

一方、アメリカの貿易赤字は日本と西ドイツからの輸入増加を主因として1976年から急増し、経常収支も1977年から赤字となる。1976年に入るとアメリカ連邦議会やプエルトリコ・サミットにおいて、日本の通貨当局が変動相場制へ移行後も為替市場に介入し、円の変動幅をコントロールすることによって日本産業の輸出競争力を不当に維持しようとしているという批判が高まった<sup>9)</sup>。そして1977年1月にカーター政権が成立すると、政権の最優先課題の一つとして国際収支不均衡是正が位置づけられ、モンデール副大統領を代表とする使節団が西ドイツと日本にいわゆる「機関車論」と呼ばれる政策を伝達した。「機関車論」とは、西ドイツと日本がアメリカの需要拡大的財政・金融政策と協調して内需を拡大し、輸入を増加することによって、世界経済を拡大する牽引車の役割を担うことを求める政策である<sup>10)</sup>。

1977年度当初予算の編成はこうした状況のもとで三木内閣によって編成されたが、予算案は76年12月24日に成立した福田内閣によって国会へ提出された。表2に見るように、予算案は77年度の経済成長率を名目13.7(実質6.7)%と見込み、2兆9060億円の「税の自然増収」と1兆2050億円の公債増発が予定されていた。新規財源4兆2183億円の前年度当初予算総額に対する伸率は17.3%である。歳出の伸率でもっとも大きいのは公債費の41.1%であるが、「公債発行対象経費」の伸率も26%と社会保障関係費を大きく上まわり、公共投資による景気刺激政策に高い優先順位がおかれていた。だが表1のように、公債依存率は前年度よりわずかに低下して29.7%となっている。当時の大蔵事務次官・竹内道雄によれば、依存率引き下げに必要な財源7000億円を捻出するために貴金属特別会計保有資産の日銀売却により1000億円を調達し、残る6000億円を主計局と主税局の歳出削減・増収策で捻出する措置が講じられたのである<sup>11)</sup>。

## 2 経常収支黒字の急増と77年度第1次補正予算

福田首相は、予算審議中の3月21日におこなわれたカーター大統領との会談と予算採択後の5月8日のロンドン・サミットにおいて、1977年度の経済見通しであった「実質6.7%の経済成長とマイナス7億ドルの経常収支是正」の達成を表明する。だが、8月30日に発表された7月の経常収支が1か月としては過去最大の15億5400万ドルの黒字を計上すると、9月12日から開催された日米政府のハイレベル事務協議で、アメリカ政府高官は内需拡大による輸入増加と円レートの切り上げを強く求めた。さらに日本国内では経団連などを中心として、年初からすすむ円高によって苦境に立つ造船・アルミニウム・繊維などの構造不況業種や輸出関連地場産業の救済を求める声がかかった<sup>12)</sup>。井村喜代子は、高度成長期に形成された日本の輸出依存型成長経済には、国際競争力を強めた少数の先端重要産業の集中豪雨的輸出と貿易黒字の急

9) 古城桂子『経済的相互依存と国家—国際収支不均衡是正の政治経済学—』木鐸社、1996年、193-197頁。

10) 同前、200-202頁。

11) 安藤、前掲書、68-69頁。

12) 古城、前掲書、202-208頁。



増によって円高がすすみ、この円高が零細経営の多い在来産業の輸出困難や衰退を促すという矛盾が内包されていたと述べている<sup>13)</sup>。アメリカ政府の内需拡大・円レート切り上げ要求と国内在来産業や構造不況産業の救済要求は、この矛盾から噴出したといえよう。

9月5日に福田首相の要請で公定歩合が5%から4.25%へ引き下げられ、さらに追加公共投資による内需拡大・構造不況業種対策・中小企業対策・雇用対策・残存輸入制限品目の輸入促進など、総合経済対策をうらづける歳出規模2705億円の第1次補正予算が10月24日に成立した。公共投資の主たる追加財源は、産業投資特別会計からの繰入金1058億円に加えて2501億円の建設公債増発によって賄われたが、前年度剰余金受入額や雑収入を増額し、特例公債を1120億円減額することによって、公債依存度は29.9%に抑えられた。大蔵省が編纂した『昭和財政史』は、これは「公債依存度30%未満に抑えたいとする大蔵省の悲願」のあらわれだったという長岡主計局長の言葉を引用している<sup>14)</sup>。

### 3 「臨時異例の財政運営」：15か月予算の編成

#### (1) つくられた「外圧」

しかし高橋涼太郎の近年の研究は、10月19日に吉野文六外務審議官を通じてプレジンスキー国家安全保障問題担当大統領補佐官へ送られた福田首相の「秘密書簡」を契機として、国家安全保障会議と外務省の高官をむすぶ、日米最高レベルの政府首脳による極秘の折衝ルートが大蔵省を排除して形成され、そこでつくられた「外圧」が財務官僚の「悲願」を覆す梃子となった興味深い事実を明らかにした<sup>15)</sup>。アメリカ連邦政府公文書館に収蔵されている沖縄返還交渉に関する文書の研究によって、福田は1969年から始まった沖縄返還交渉において、国民に非公開の「財政負担」の約束をジュリック財務長官特別補佐官との間に取り交わした大蔵大臣であり、吉野は駐米日本公使および外務省アメリカ局長として返還交渉と「財政密約」の実務を担当したことが明らかになっている<sup>16)</sup>。高橋もまた米国公文書を解読し、二人が1977年に極秘の対米交渉のキーパーソンとなったことを明らかにしたのである。吉野は1975年から経済担当の外務審議官を務めていた。

高橋によれば、首相と外務官僚による極秘の対米交渉の背後には、大蔵省の為替介入によっ

---

13) 井村、前掲書、55-58頁。

14) 財務省財務総合研究所財政史室編『昭和財政史：昭和49年～63年度』第1巻、「予算」東洋経済新報社、2004年、167頁。

15) 高橋涼太郎「1970年代後半における15か月予算の形成過程分析—「外圧」と大蔵省統制の関係に着目して—」日本財政学会編『財政研究』第16巻、有斐閣、2020年、213-236。

16) 澤地久枝『密約—外務省機密漏洩事件』岩波書店、2006年（初出は中央公論社、1978年）、我部政明『沖縄返還とは何だったのか—日米戦後交渉史の中で』日本放送出版協会、2000年、166-206頁、i-iv頁。宮里政玄『日米関係と沖縄1945-1972』岩波書店、2000年、281-358頁、往住嘉文「吉野文六・元外務省アメリカ局長証言の意味—改めて問われる沖縄返還交渉協定密約事件」『世界』岩波書店、2006年4月、20-24頁。

ては9月末からすすみ始めた円レートの急騰を制御できないという事情が存在した<sup>17)</sup>。そして、国家安全保障会議でつくられた「外圧」のシナリオは、円が急騰するなかで11月18日から21日までおこなわれた日米事務レベル通商協議において、対日要求の形で表明された。大蔵省にもっとも衝撃を与えたのは、アメリカ通商代表部のリバーズとマンスフィールド駐日大使が、福田首相との会見の場で1978年の日本の経済成長目標を8%に設定することを求めたことである。日本の予算政策決定過程に対するアメリカ政府の直接的な介入という「圧力」である<sup>18)</sup>。後日、福田はこれに「異なることを承る」と応えたと述べている<sup>19)</sup>。だが、日米事務レベル通商協議後の円レートが、大蔵省・日銀の変動相場移行後最大の為替市場介入にもかかわらず240円に急騰すると、追加公共投資による内需拡大を求める産業界と自民党の要求がいつそう高まり、野党は内需拡大政策の選択肢として所得減税を求めるという状況が生まれた<sup>20)</sup>。

## (2) 「公債依存度30%」の突破

11月25日、福田は長岡主計局長に対して、1978年1月から1979年3月までの15か月間を見通した景気対策を講じるために第2次補正予算を編成するよう指示し、次いで11月28日には内閣改造によって、坊秀男大蔵大臣を村山達雄に代え、積極財政派の河本敏夫と宮澤喜一を通産大臣と経済企画庁長官に任命したうえ、対外経済相を新設して牛場信彦・前駐米大使を就任させた。需要拡大的財政へのいつそうの転換によって内需を拡大し、円の急騰の原因となっている日米間の経常収支不均衡を是正する姿勢を明らかにしたのである。村山は河本、宮澤との協議にもとづき、1978年度の経済成長目標を7%に設定し、15か月を見通した予算編成によってこの目標を達成する方針を決定する。牛場はこの方針を12月15日の日米交渉の場で表明した。こうして「公債依存度30%未満」の歯止めが突破され、第2次補正予算では、8060億円の税収減を上まわる1兆3660億円の公債（建設公債3470億円、特例公債1兆0190億円）が増発される。1977年度決算における公債依存度は32.4%に高まった（表1参照<sup>21)</sup>。

17) 円の対ドルレートは1977年初頭の299円65銭から9月末に266円65銭に上昇していたが、10月半ばには254円、11月半ばには248円となった(安藤, 前掲書, 276頁, 古城, 前掲書, 213頁, 高橋, 前掲書, 222-223頁)。

18) 古城, 前掲書, 218頁。

19) 安藤, 前掲書, 80頁。

20) 古城, 前掲書, 219-220頁。

21) 高橋は「公債依存度30%未満」の歯止めが突破されるまでの予算過程を次のように総括している。「1977年度第1次補正予算までは、公債依存度30%ルールの範囲内で経常収支不均衡問題への対策をしていた。しかし、1977年10月から急激な円高により状況は一変する。政府当局は固定為替相場制の考えから為替介入を試みるがそれに失敗する。このような状況下では、円高を受容するか、経常収支不均衡問題を抜本的に解決することによる円高発生要因の除去をするかという2択となる。後者を選択した福田と吉野は、公債依存度30%ルールを超えた支出を行うために、アメリカに働きかけて『外圧』を作り出す。この働きかけに呼応し、アメリカ政府内部のNSCは穏健派だった国務省や日本大使館の声を抑え、経済成長率8%を日本政府に対して要求する。この『外圧』によって、公債依存度30%ルールを超える規模の支出を盛り込んだ1977年度第2次補正予算を編成する条件が整えられた。さらに、12月の牛場の訪米による経済成長率7%の決定と同じタイミングで、1978年度予算における5月分の税収区分の変更がなされるに至る。」(高橋, 前掲論文, 232頁)。

### (3) 1978年度当初予算

この第2次補正予算と一体的に編成された1978年度当初予算の経済成長率見込は名目12.0（実質7.0）%であるが、表2のように「税の自然増収」はわずかに8480億円しか見込まれていない。1977年秋における急激な円高の影響を受けて景気停滞感が広がり、法人税収の減少が見込まれたからである。しかし78年度の当初予算には、従来は次年度に所属するとされていた79年3月期決算に係る法人税などの5月分税収を、当年度の税収とする法改正（国税収納金整理資金に関する法律の一部を改正する法律）により<sup>22)</sup>、2兆0140億円の税収が取り込まれ、税収増見込は前年度を上まわって3兆2100億円となっている。これに1兆6200億円の建設公債、8850億円の特例公債の増発を加えると新規財源は5兆7808億円であって、前年度当初予算総額に対する新規財源の伸び率は20.3%となった。78年度の概算要求に対するシーリングは「一般行政費5%増、うち経常事務費ゼロ%、全体として13.5%増の範囲内」と、前年度（一般行政経費10%増、全体として15%増）より縮減されていたが、新規財源の伸率はシーリングを上回ったのである。こうして公債依存度は32%に上昇したが、仮に5月分税収の年度所属区分の変更がおこなわれず、その税収分が特例公債によって賄われていたとすれば公債依存度は36.9%に高まると見込まれた<sup>23)</sup>。

新規財源の充当によってもっとも大きく伸びたのは公債費（37.2%）であるが、「公債発行対象経費」も36.8%とこれに匹敵する。社会保障関係費の伸率は19.1%にとどまった。実質7.0%の経済成長を達成するために、公共投資に前年度に増して極めて高い優先順位がおかれたのである。防衛関係費の伸率は12.4%にとどまっているが、沖縄返還交渉における「財政密約」に端を発する在日米軍駐留経費負担（日本人基地従業員の労務費の一部）62億円が初めて予算上に姿を現したのがこの年度であった。翌年度予算には新規の米軍基地施設整備費として140億円が計上される。よく知られているように、地位協定では日本が負担する根拠のないこの経費は「思いやり予算」と称されるようになる<sup>24)</sup>。

この当初予算の国会審議の資料として衆議院予算委員会へ提出した「財政収支試算（53年度ベース）」において、大蔵省は五つのケース（A特例公債依存型、B歳出削減型、C増税依存型、D増税幅圧縮型、E大幅歳出削減・増税依存型）を試算し、C・D・E（いずれも増税型）以外では1982年度に特例公債発行をゼロとすることは不可能という見通しを示した。財政再建目標年度が1980年度から82年度へ後退したのである。

22) 同法の立法の経緯および国会審議の過程については、『国の予算』1978年度、37-39頁。

23) 『昭和財政史—昭和49～63年度』第1巻「予算」前掲、206頁。

24) 我部、前掲書、202-203頁。

#### IV 「臨時異例の財政運営」の後遺症：1979年度

##### 1 当初予算編成の制約

福田首相によって主導された「臨時異例の財政運営」は1979年度予算の編成・執行・決算に重い影響を残すこととなった。まず表2によって79年度当初予算の姿を見よう。この当初予算では、名目9.5(実質6.3)%の経済成長率の見通しのもとで4040億円の「税の自然減収」が生じ、それを増税によって補填しても、なお税収は前年度から370億円しか増加しない構成となっている。歳入に占める税収の割合は55.5%に低下した。そして、この税収増加見込額の大幅な減少を補填するだけでなくそれを上まわる4兆2850億円の公債増発(建設公債1兆1650億円、特別公債3兆1200億円)が予定された。前年度当初予算から増加する新規財源は4兆3051億円、伸率は12.6%であるが、その99.5%を公債金で賄う予算である。新規財源債の発行総額15兆2700億円は同年度の米英独仏4か国の公債発行総額に匹敵し、公債依存度は39.6%に上昇した(表1)。新規財源が充当される歳出の伸率を費目別にみると、もっとも大きく伸びたのは国債費の26.6%であるが、「公債発行対象経費」も19.3%と高く、公共投資による経済規模の拡大が79年度予算においても可能な限り追求されたことを示している。

1979年度当初予算の編成作業は78年度予算の執行と並行して福田内閣のもとですすめられ、78年12月7日に成立した大平内閣によって政府予算案が決定された。この編成作業の大詰めにあたる11月24日の財政制度審議会企画部会において「予算フレーム試算」の検討がおこなわれた。当時、大蔵省主計局・企画担当主計官であった尾崎護によれば、「フレーム試算」はきびしい財政的制約のもとで従来の「積み上げ型」予算編成を「押し込み型」に転換するために主計局が導入した新たなツールであった<sup>25)</sup>。かれは、このツールの組み立てを次のように説明している。

「(昭和)53年度予算は、5月分税収の年度所属区分を変更することによって53年5月から54年5月までの13ヶ月分の税収をとり込んだが、54年度予算の税収は12ヶ月分の税収に戻るため、前年度とくらべ税収が大きく伸びることは当初から期待できない状況にあった。<sup>26)</sup>」こうした見通しのもとで、公債依存度を前年度並み(5月分税収の所属変更がないと仮定した36.9%)に保とうとすれば財政規模は7.7%しか伸ばせない。また、歳出を前年度予算の国会審議の際に妥当な将来見通しとみなされた15.1%〔「財政収支試算」ケースC・増税型〕に伸ばせば、16兆円を超える公債発行が必要となる。「7.7%の規模増では予算は組めない。他方、16兆円を超える公債の消化は円滑を期しえない。となれば、新税の導入等により大幅に税収の増

25) 尾崎護『財政政策への視点—財政再建策の回顧と模索』大蔵財務協会、1991年、25頁。

26) 同前、30頁(初出は、大蔵省広報『ファイナンス』1979年2月)。

加が図られない限り、予算規模は両ケースの中間のどこかにおさまらなくてはならないことは自明であろう。しかし、そのことは予算の伸率を最大限13%程度とすることを意味している。<sup>27)</sup>」

こうした推計にもとづいて伸率を12.6%とする当初予算案が決定されたのである。主計局が新たに導入した「フレーム試算」は、閣議了解された「シーリング」にもとづく1979年度の概算要求額を「押し込む」新規財源枠を設定するツールであったといえよう。だがその結果として、公債発行予定額は15兆2700億円まで増加し、大蔵省が1979年1月31日に衆議院予算委員会へ提出した「財政収支試算(54年度ベース)」では、特例公債脱却年度がさらに1984年度へ後退することとなった<sup>28)</sup>。それは「臨時異例の財政運営」の負の影響により、大平が三木内閣の蔵相として1976年度当初予算の審議で示した「1980年度までに特例公債発行をゼロとし、それ以降の予算繰り入れで拡充した財源によって1985年度に満期を迎える特例公債の現金償還をすすめる」という財政再建政策が挫折に瀕していることを暗示していた。

## (2) 公債消化の困難

「フレーム試算」のベースとなった1979年度当初予算をめぐる制約の一つは「公債消化難」の見通しであったが、実際15兆2700億円の公債発行を予定する79年度予算が執行段階に入ると、予算積算上6.1%で見積もられていた10年もの公債の金利が7%を超えて上昇し、公債価格は暴落した<sup>29)</sup>。

特例公債が発行される以前、1965年度から1974年度までの10年間に発行された公債の累計額は9兆8574億円であるが、1975年度から78年度までの4年間にそれを上回る32兆7139億円の公債が発行されていた<sup>30)</sup>。とりわけ「15か月予算」が編成された1977年度の発行額9兆5612億円は単年度で1974年度までの10年間に匹敵し、78年度の発行額10兆6740億円はそれを超える規模であった(表1)。それゆえ、公債消化難もまた「臨時異例の財政運営」の後遺症であったといえよう。山田博文によれば、1974年度までに発行された公債の約85%が市中金融機関のシンジケート団によって引き受けられると、1年後にその大部分が買いオペによって日銀に買いとられ、さらにその約50%は資金運用部による短期資金運用を通じて買いとられる、という公債消化メカニズムが成立していた<sup>31)</sup>。だが、日銀は1970年代前半までの金融政策が「過剰流動性」の発生に寄与したことに対する反省から、70年代後半にはマネー・サプライをコン

27) 同前、32頁。

28) 『国の予算』1979年度、37-43頁。

29) 尾崎、前掲書、42頁、『昭和財政史：昭和49～63年度』第5巻「国債・財政投融资」東洋経済新報社、2004年、46-47頁。

30) 同前、4頁。

31) 山田博文『国際管理の構造分析—国庫の資金繰りと金融・証券市場』日本経済評論社、1990年、71-78頁。

トロールする政策に転じ、公債の買オペは急速に減少していた<sup>32)</sup>。

こうして、大蔵省は1979年5月21日に「当面の国債管理政策について」を発表し、(1) シンジケート団が引き受ける予定の10年物建設公債を1兆円減額して資金運用部において中期国債で引き受け、(2) 国債整理基金などの資金を活用し国債市場を安定させる、方針を明らかにする。財政投融资はすでに1960年代後半から市中金融機関の公債引受を補完していたが、新たに国債整理基金などの政府資金によって公債を買い支え、公債需要を政策的に造出して公債市場を安定させる仕組みを導入したのである<sup>33)</sup>。

一方、日銀は公債買オペを減少させたとはいえ、国庫の資金繰りのひっ迫に対応して増発される大蔵省証券（以下、蔵券とする）の引受を媒介として、政府発注の先行的拡大と公債消化を支える財政・金融メカニズムを膨張させた。山田によれば次のようなメカニズムである。(1) 日銀引受で発行された蔵券の発行替わり金が、日銀の政府預金勘定に当座預金として積みあがる。(2) 予算執行過程で歳入に先行して政府発注がおこなわれると、その代金として日銀の政府預金を取り崩されて民間部門に支払われ、やがて市中金融機関に法人企業などの預金として積みあがる。(3) 準備預金制度のもとで、市中金融機関の日銀預け金が新たに積みあがる。(4) 市中金融機関の預金通貨の創造によって貸出が増加し、マネー・サプライが増加する。(5) 公債が発行されてシンジケート団が引き受けると、市中金融機関の日銀預け金が政府の預金勘定に振り替わり、政府はこれによって蔵券を償還する<sup>34)</sup>。

蔵券は財政法第7条にもとづいて発行される国庫の資金繰り債であって、償還期限が2か月なので歳入予算には計上されないが、発行限度額は毎年度の予算総則に記載され、国会の議定の対象となる。形式的には公募であるが、発行金利がきわめて低いので市中応募はほとんどなく、ほぼ全額が日銀によって引き受けられてきた。第Ⅱ節で述べたように、蔵券と一時借入金の限度は1975年度補正予算の予算総則でそれまでの1兆円から2兆2000億円に引き上げられたが、77年度には2兆9000億円、78年度は3兆8000億円、79年度は4兆3000億円と、公債発行高の増加に照応するかたちで急増した<sup>35)</sup>。しかも蔵券の償還期限は2か月なので、財政当局は会計年度中にこの限度額を歳計外で繰り返し発行し、回転使用ができるのである。

第Ⅰ節で述べたように、戦後の高度成長期の予算過程には経済成長による「税の自然増収」の増加とその歳出化が会計年度を超えて連動し、財政を膨張させてゆく増分主義的予算政策が形成された。この予算政策の調整弁とされたのは、経済成長過程における「税の自然増収」から国庫に流入し日銀の政府預金勘定に累積する過年度の剰余金であって、当初予算が成立する

32) 松本和日子「国際累積下の金融政策と国債管理」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、304-309頁、鈴木淑夫『日本の金融政策』岩波書店、1993年、47-58頁。

33) 『昭和財政史：昭和49～63年度』第5巻「国債・財政投融资」前掲、56-57頁。

34) 山田博文「政府短期証券（FB）の日銀引受と国債発行システム—先行する日銀信用に支えられた公信用膨張システムの解明—」中央大学経済学会『経済学論纂』第36巻第4号、1995年10月、90頁。

35) 各年度の「予算総則」による。

と、その年度の税収が国庫に入ってくるのを待たずに日銀の政府預金残高を使って予算執行が開始され、政府発注がおこなわれた。だが、こうした剰余金を調整弁とするメカニズムがゆきづまり1966年度から新たな調整弁として建設公債が増入されると、明治立憲制の予算制度のもとで大蔵省が運用した、蔵券の日銀引受を媒介として政府発注の先行的拡大と公債消化を支える伝統的な財政・金融メカニズムが復活し、福田内閣の「臨時異例の財政運営」を契機として急速に膨張し始めたのである<sup>36)</sup>。

### (3) 税収予測と実績の大幅な乖離

第1項で見たように、1979年度当初予算の税収は、名目9.5（実質6.3）%の経済成長率のもとで前年度当初より4040億円の「自然減収」が生じ、増税措置を加えても370億円の増収しか生じない見込みであった。だが表4に見るように、79年度決算が確定すると名目7.5（実質6.1）%の経済成長実績のもとで当初予算の見込みを2兆2425億円も上まわる税収増加が計上され、

表4 当初予算からの決算の増減・歳計剰余金の処分：1976～1979年度 億円

年 度	1976	1977	1978	1979
1 歳入				
税収	1,388	△9,071	4,705	22,425
税外収入	1,347	2,067	917	1,295
前年度剰余金受入	5,834	5,385	3,611	3,611
公債金	△768	10,812	△3,110	△17,980
建設公債	2,000	5,980	2,800	△820
特例公債	△2,768	4,833	△5,910	△17,160
小 計	7,800	9,193	6,123	11,791
2 歳出				
公債費	1,783	△334	91	2,972
地方交付税交付金	0	△960	△960	6,392
その他	△67	6,749	△1,121	△7,467
小 計	1,716	5,455	△1,990	1,897
3 歳計剰余金（1-2）	6,084	3,738	8,113	9,894
翌年度繰越金	2,214	2,285	2,491	6,342
前年度剰余金使用残	699	127	45	219
新規剰余金	3,171	1,326	5,576	3,333

出所：『国の予算』、『決算の説明』各年度より作成。△はマイナス。

36) 金融論の研究者・渡辺佐平は1979年度予算成立直後に、日銀の蔵券引受を媒介とする財政・金融メカニズムの膨張に注目して次のように述べている。「(前略) いてみればまずもって財政支出を行って、それからのち公債を発行する。これは財政学に言葉があるかどうか知りませんが、『財政支出先行方式』といった仕組み、つまり金の支払いを先にやって金融市場にそれを放出して、あとで借金するというやり方では、なんのことはない戦争中の方式つまり長期の国債を日銀引受けで発行して、資金が市中に出回ったところで日銀の手持国債を市中銀行に売りつけるいわゆる国債の『たらい回し』ですね。いわばその現代復刻版です。」「この短期の蔵券を使う技法は、明治以来の日本の大蔵省の伝統というか、武器なんですね。それをまた、ちょうど国債が始まりました1965年あたりから、かなりはっきり使いだしてきたということですね。」（『経済』No180, 新日本出版社, 1979年4月, 16頁, 17頁）。

公債発行額が1兆7980億円(建設公債820億円, 特例公債1兆7160億円)減額されることとなった。その結果, 決算段階の公債依存率も33.8%に低下している(表1)。

戦後の日本財政を通観すると, 決算段階で1979年度に匹敵する大幅な増収増加が記録されたのは, 1973年度の2兆2869億円である。両年度の日本経済は景気拡大局面にあり, また年度途中に第1次と第2次の石油危機の衝撃を受けた点でも共通している。だが73年度の大増収増加は, 当初予算の段階で名目16.4(実質10.7)%であった経済成長見通しが, 決算段階の実績において名目21.7(実質6.1)%に変化するなかで生じたのであって, 79年度とは状況が大きく異なっていた。すなわち73年度の増収増加に寄与したのは, ニクソン・ショック後の需要拡大的財政・金融政策による「過剰流動性」の形成, 激しいインフレによる名目的経済成長率の大幅な上昇, 物価騰貴を反映した所得税と法人税の増収, 地価高騰を反映した譲渡所得税の異常な増収などであった<sup>37)</sup>。これに対して, 79年度決算に計上される増収の大幅増加に寄与した主要な要因は, 3月期決算に係る法人税を中心とする1979年5月分増収を78年度の歳入に取り込む税制改正によって, 1979年度の予算編成段階における増収予測の不確実性が格段に高まったことにある。当時の主税局長・大倉真隆は, 後年のインタビューで「予算編成は(前年の)年末ですが, その時点で得られる増収データは, 10月末のものがぎりぎりの新しいものです。それを基礎に, 翌々年3月期まで向こう15ヵ月を見通すというんですから, 正確な予測などができるはずがない。特に新しく取り込むいちばん最後のところが, いちばん大きな固まりですから, 見込みが狂った場合の幅は, それまでとは比べものにならないほど大きなものになる恐れがある」と述べている<sup>38)</sup>。

大倉が述べているように「増収予測の不確実性」は「臨時異例の財政運営」が後年度の財政運営に残したもう一つの負の影響であったといえよう。かれが述べた「正確な予測が不可能な大きな固まり」とは, 1978年度から所属年度が変更された3月決算に係る法人税を中心とする5月分増収のことである。1979年度にはこの「固まり」が決算において景気拡大を反映した増収の増加に寄与したのであるが<sup>39)</sup>, 大倉は, 逆のケースから生じる赤字決算によって財政法に定められた「会計年度独立」の予算原則が犯されるリスクに備えて「決算調整資金」を創設することにしたと述べている<sup>40)</sup>。

決算調整資金は5月分増収の所属年度変更の決定を受けて, 1977年度第2次補正予算に計上された2000億円を元本として創設された。補正予算と同時に国会へ提出され78年2月15日に成立した「決算調整資金に関する法律」は次のように規定している<sup>41)</sup>。

37) 拙稿「企業国家の予算過程と予算政策—その形成と展開—(下)」前掲。

38) 安藤, 前掲書, 107-108頁。

39) 増収増加見込額1兆9090億円を計上した1979年度補正予算案は1979年12月22日に閣議決定され, 1980年2月14日に成立した(『昭和財政史—昭和49~63年度』前掲, 270頁)。

40) 安藤, 前掲書, 108頁。

41) 『国の予算』1978年度, 39-41頁, 杉村章三郎『財政法(新版)』有斐閣, 1982年, 137-138頁。



(1) 政府は一般会計に財政法第6条第1項に規定する剰余金が生じた場合、その金額から公債および借入金の償還財源を控除した金額を資金に繰り入れることができる。また特別の必要がある場合には、一般会計から資金に繰り入れることができる（第4条第1項、第2項）。

(2) 資金に属する現金は資金運用部へ預託し、その利子を資金に編入する（第5条）。

(3) 政府は財政法第6条の決算上に不足が生じた場合、その不足額を当該年度の出納整理期限（翌年度の7月31日）までに資金から一般会計へ組み入れるものとする。但し資金の保有する現金が決算上の不足額に不足するときは、当分の間、その不足額に限り国債整理基金の保有する現金を資金に繰り入れることができる。基金から現金を繰り入れた場合、政府は繰り入れた現金額を繰入日が属する年度の翌年度までに一般会計から資金に繰り入れ、直ちに基金へ繰り戻さなければならない（第7条、附則第2条）。

（未完）

