

第三十六章 第二の出発

昭和五十四年十一月九日発足した第二次大平内閣は、その日の閣議で、次のような首相談話を発表した。

「……特別国会における首班の指名および組閣が遅れ、政治と行政の停滞を招いたことは、誠に遺憾であり、国民各位に衷心よりおわび申し上げる。私は、今回の総選挙において示された国民の審判を謙虚に受け止め、国民の理解と協力を得つつ、全力を傾けて国政に当る所存である」。

いくつかの不運と誤算から総選挙で所期の目的を果たすことに失敗した大平首相が難しい内外の諸懸案の解決を図るには、自民党への国民の信頼を回復して、翌年（昭和五十五年）夏にやってくる参議院選挙に勝利を収め、政局の安定を図らなければならなかった。

しかし、党内では四十日抗争の余燼がまだくすぶっており、チャンスがあれば再び燃えあがるうとしていた。また野党は、総選挙での自民党の連敗を連合時代の開幕を告げるものと評価し、政局の主導権獲得に希望を燃やしていた。

発足当初は、長期政権と目された大平内閣であったが、この時点では、マスコミや評論家は、この政権が二カ月後の党大会を乗り切れるか、予算通過を果たしうるか、あるいは参議院選挙に勝利できるかといった見方が支配的で、いずれも「大平内閣は短命」という論調で一致していた。

大平首相は、この事態を厳しく受けとめ、再出発するにあたって、まず、綱紀の厳正の保持および政治と行政の刷新をその中心に据えるとともに、政治倫理の一層の確立をはかる方針を固めて、関係閣僚に具体案の作成を指示した。すなわち、綱紀の肅正については、一部政府機関の一連の不正経理問題その他公務員等の綱紀にかかわる事実関係の徹底的な究明と、不正事実に対する関係者の厳正な処分、政府関係機関を含む省庁間の接待と贈答の禁止、カラ出張その他予算の不当使用の根絶などをあげた。また行政の刷新については、特殊法人、省庁付属機関および地方支分部局の整理計画の年内策定、補助金および行政事務の整理計画の年内策定、閣僚の給与ベースアップの自粛などに重点をおいた。

関係閣僚は、首相の行革に対する並々ならぬ意欲を知り、真剣に仕事に取りかかった。十二月十八日の閣議では、特殊法人の役員を削減し、役員の半数以上を民間人とするのが了承された。この問題は各省の人事に直接影響するため抵抗が強かったが、伊東新官房長官はこれに耳をかさず、断固とした態度を買いた。十二月二十九日には、さらにこれに加えて、昭和六十一年度までに法人の削減などを内容とした『中期行政改革計画』が決定された。

翌昭和五十五年三月には、各省庁の地方支分部局の整理再編成を行うことが決まり、千二百にのぼる許認可事項の整理、千五百に及ぶ報告事項の廃止ないし簡素化も着実に進められた。こうして、至難と言われた行政改革も、組閣後、両三カ月間に基本的な方向が打ち出され、『大平行革』と呼ばれる五十五年度行革が進められることになった。これがその後十年余に及ぶ行政改革の端緒である。

首班指名を行った第八十九回特別国会は、各常任委員長、特別委員長を選任しただけで、総理の所信表明演説もないまま、十一月十六日いったん閉幕した。つづいて、十一月二十六日には第九十回臨時国会が召集された。翌二十七日に行われた大平首相の所信表明演説では、さきの首相談話の線に沿って、第一に『行政における綱紀の肅正と政治における倫理の確立』、第二に『行政の整理、簡素化による刷新』、第三に『財

政の対応力の回復”、第四に“経済運営とエネルギー対策”が訴えられた。

さらに大平首相は、おかれていた昭和五十五年予算の年内編成に意欲を燃やして、関係当局を奮励した。政府はまず十一月三十日の閣議で、国債発行を前年度より一兆円減額することを決めた。これは、歳入の足りない部分を国債で賄うというそれまでの予算編成のあり方を転換したもので、首相ならびに財政当局の増税によらない財政再建への意気込みを示すものと言えた。

こうした国内問題の進行の一方、日本をめぐる国際情勢は次第に深刻化の様相を見せていた。

まず、イラン革命の展開がある。イラン米大使館占拠事件が発生した当初、日本国内の空気は、石油の供給に悪影響が出ることを懸念しつつも、どちらかと言えば対岸の火災視するむきがなかったが、時間が経過しても、人質は解放されず、事態が深刻化するにつれて、日本もその火の粉をかぶることが次第に明らかとなってきた。

革命の指導者ホメイニ師は、アメリカと交渉することを拒否し、革命派学生たちを支持したばかりか、PLOの調停工作も、法王パウロ二世の人質解放要求も、国連安全保障理事会の同様の要求もはねつける態度に出た。怒った米側は、ただちにイランからの原油輸入の停止などの報復措置を取り、さらにこれに対して、イラン側が国内にある米国資産の国有化を決定するなど、両国は断交に等しい状態に突入した。そして米国は、自らが引取りを拒否したイラン原油を西側諸国が購入していることに關しても、強い苛立ちを見せるようになってきたのである。

事件発生後間もなく、あるルートを通じて、米国が自由主義諸国にイラン原油の購入禁止を要請する案を検討しているという情報が入った。これを秘書官から聞かされた大平首相は、「それは困るな。アメリカも焦っているんだろうが、それではこっちの国内は相当に混乱する」と不安げな表情を示した。

当時、日本のイランからの石油輸入は、イラン革命の影響で減少していたとはいえ、まだ全輸入量の一三%を占めており、これが杜絶すれば日本の経済に多大のダメージを与えることは明らかだった。

対米協調と対イラン友好維持との間の板挟みになった大平首相は、第九十回臨時国会で行った所信表明演説の中で、この問題をどう表現するかに腐心し、当初は、イランとの友好は維持するものの、米大使館の占拠は国際法違反であるというかなり強い考えを述べようとした。だが、日本としては、バンドルシャプール（現バンドルホメイニ）に政府の支援するイラン石油化学プロジェクト（I-JPC）の工事が進行中であり、これが途中で打ち切りにでもなれば、経済的にも政治的にも、日伊両国にとって大きな損失となることは目に見えていた。外務省側は事態がまだ流動的であり、イラン側をこの時点で刺激することは得策ではないこと、したがって現段階では人道上の問題として取り上げるのが適切であることを進言した。このため、所信表明の表現は、「最近とみに緊張を高めつつある米國とイランとの関係については、我が國は、深い関心をもって注視しており、事態が人道的な観点から、一日も早く円満な解決をみることを強く希望する」という表現におさえられた。

十二月に入って、大平首相は、多忙の間をぬうように、かねて計画していた五日間（十二月五日、九日）の中国への旅に出た（この訪問については次章に記す）。この間にも米國は、依然イラン石油の引取りを続けている日本に対して不満を強めた。十二月十日パリのIEA（国際エネルギー機関）の閣僚理事会に出席した大来外相は、パンス米國務長官から、「イランの人質事件が解決しないのに、日本がイラン原油を高値で大量に買付けていることは『無神経』（insensitive）だ」と非難された。十一日には、アメリカの上院で、共和党の議員らが対日非難決議を提出した。

中国から帰国した大平首相は、同じ十一日、記者団に対して、「この問題は、政治と経済が二重写しになっている。情勢がもっと厳しくなれば、将来、輸入規制もありうる」と、慎重に対応していく姿勢を明らかに

するかたわら、十五日には、マンズフィールド駐日米大使と、十七日には、来日したカースウェル米財務副長官と会うなど、米国の対日批判の緩和につとめた。このような日本側の対応によって、イラン石油買付けに対する米側の対日批判は一応沈静を見たが、イラン側は、日本の米国寄りの態度に反発し、石油の対日供給は保証できない旨、いくたびか警告を発した。

十二月末になって、ワルトハイム国連事務総長の仲介工作も失敗に終わり、大使館人質問題が長期化の様相を示すにいたって、米国は報復措置をさらに強化し、西側諸国に対して再び強く協調を求めた。

こうして、世界の関心がイラン問題に引き寄せられていた間隙を狙うようにして、十二月二十七日、ソ連軍がアフガニスタンに侵攻した。カーター米大統領は、翌二十八日、ただちに「ソ連の隣国支配の戦後三番目の軍事行動」と非難した。

大平首相も、ただちに大来外相談話によって、「日本政府は、ソ連政府がアフガニスタンへの軍事介入をただちに停止し、同国の独立と主権の尊重の立場に立つて行動することを切望する」との基本的立場を明らかにし、駐日ソ連大使にその旨を伝達させた。さらに二十九日、カーター米大統領は、ホットラインで、ブレジネフ・ソ連共産党書記長に対しソ連軍の撤退を要求し、「もし容れられなければ、米ソ間に重大な影響を及ぼす」と警告する一方、議会に対してはSALT の審議を中断するよう要請した。年が明けた一月四日、米大統領は、対ソ報復措置をとることを発表し、西側諸国の協力を求めた。

一九八〇年代の最初の年である昭和五十五年が明けたが、国際情勢の見通しは暗澹たるものだった。

首相は、一月四日、新春恒例の伊勢神宮への参拝を済ませたあと、記者会見し、ソ連のアフガニスタン侵攻と米国の報復措置にふれ、「米ソという二大勢力の大枠に影響する問題として、非常に憂慮している。……

国連安全保障理事会でこの問題を討議し、平和を模索するということは、日本政府として支持したい」と平

和約解決を強調した。八日の閣議では、「対米協調を基調にソ連との関係にも十分配慮しながら慎重に措置をとる」旨の基本方針が確認された。

国連では、一月七日、安全保障理事会が開かれ、「全外国軍隊のアフガニスタンからの即時無条件の撤退」などを求める決議案が提出されたが、ソ連の拒否権行使によって否決された。このあと国連においては、十日から十四日にわたって緊急特別総会が開催され、アフガニスタンからの外国軍隊の即時撤退、難民救済の決議案が圧倒的な大差で採択された。

大平首相は、この問題について、米国の対ソ制裁措置に協調して行く方針をとり、ソ連の軍事介入に不快感をあらわすため、両院議長への招待によるソ連最高会議議員団の訪日、自民党首脳とのソ連大使との会見、日ソ文化協定の交渉等を延期するなどの措置をとった。

こうした中で大平首相が最も心を砕いたのは、イラン問題にせよアフガニスタン問題にせよ、基本的には米国の協調路線をとるにしても、日本には日本の独自の利害や立場があり、必ずしも全面的に米国に同調するわけには行かないが、どうやってそのことを米国に納得させるかという問題であった。

大平首相は、一月二十二日午後、日本記者クラブで講演し、イラン、アフガニスタン問題について、「単に言葉、文章でなく、行動が伴わなければならない」と強調する一方、「こうした措置は、あくまで、日本が独自の立場から決断、実行するものであり、全部が全部、米国の満足を得られるかどうか確信がもてない」と発言し、その苦衷を明らかにした。さらに、首相は、自身のソ連観として、「ソ連はジャイアントで、計り知ることができない国だ。ディフェンシブ（防衛的）で、非常に慎重で、外交も老練な国で、軽率なことをする国ではないと今も思う」と語った。この発言は内外に波紋を呼び、首相のソ連観の甘さを批判するものもあらわれたが、首相は、「ソ連には二〇〇パーセントの安全保障を確保しないと安心できないという考えがあるんだと思う」と自説を変えなかった。

なお、この間の一月十五日から二十日まで、首相は大洋州を訪問し、持説である環太平洋連帯構想を明らかにした（この訪問については次章に記す）。

昭和五十五年は自由民主党立党二十五周年を記念する節目の年であり、大平首相は、一月二十三日の第三十七回党定期大会において、党員に対し、「国民が多様な価値観を追求するようになったことを反映して新しい政治勢力が続々誕生し、無党派層も肥大化の一途をたどってきたので、二大政党対立を軸とするいわゆる一九五五年体制は崩れ、多党化の時代を迎えている」という認識を明らかにしたのち、「これまでの情性にとられない柔軟な姿勢をもって、より幅広い国民各層の要求を吸収しうる体制を整えなければならない」と述べた。

ついで、一月二十五日には、第九十一回通常国会において施政方針演説を行った。大平首相としては、この二回目の施政方針演説は、政権発足後間もない時点で行われた第一回目のそれが主として時代認識と政治姿勢に重点を置いていたのに対して、イランの米大使館人質事件やソ連のアフガニスタン軍事侵攻など、激動する世界情勢下におけるより具体的かつ緊迫した内容がもりこまれ、演説時間も三十五分、国会における大平演説としては最長のものとなった。

「我々は、いよいよ一九八〇年代に第一歩を踏み出した。

……今日における人類の課題は、これまでに築き上げてきた成果をどうすれば、この困難な時代を超えて二十一世紀に引き継ぐことができるかということである。私は、我々が二十一世紀においても、活力のある生存を確保できるか否かは、正にこの八〇年代の十年間における我々の英知と努力にかかっているように思う……」。

演説はこのように始まっていた。大平は、八〇年代を二十一世紀への旅立ちの年と見ており、この時代を

乗り切るために、次の四つの「改革と対応」を道標とすると述べた。

「我々は、まず第一に、重大な試練にさらされている基本的な国際秩序を維持するために、我が国の国際的地位にふさわしい役割と責任を積極的に果たさなければならぬ。そのため、内外の諸施策を整合的に展開し、国際問題に対する受動的な対応から主体的なそれへ脱皮することが緊要な課題である。

第二に、技術の革新に果敢に挑戦し、新たな環境に適応し得るよう産業構造の改革と生活様式の転換を大胆に進めなければならぬ。これによって石油に依存した体質からの脱却を図ることが当面の急務である。

第三に、これまでの近代化の成果を踏まえ、民族の伝統と文化を活かした日本型福祉社会を建設していかなければならない。そのため、人工と自然の調和、潤いのある人間関係の創造に努めることが必要である。

第四に、これらの厳しい試練を克服する基礎的要件として、政治と行政が公正かつ清廉で、国民の信頼に応えるものでなければならぬ。そのためには、政治の倫理を高め、行政の綱紀を正し、時代の変化と国民の要請に対する確かな展望を示す努力が不可欠である」。

つづいて首相は、そうした時代におけるわが国の対外政策の基本について、「自由主義諸国との連帯関係を強化し、これを基盤として全世界に友好と協調の輪を推し拡げていく」と、西側陣営の一員である立場を鮮明にするとともに、特に、アフガニスタン問題に強く言及した。

「政府としては、この重大な事態の解決に資するため、米国との連帯を中軸として、欧州その他の友好諸国との協調の下に、我が国にふさわしい努力を重ねていく考えである。……そして、それがたとえ我が国にとって犠牲を伴うものであっても、それを避けてはならないと思う。また、我が国として、他の友好諸国の措置を阻害し、あるいはその効果を減殺するようなことは致さないつもりであることも明らかにしておきたい」。

今日から考えれば当然と思われるこの言明も、日本は日本の利益だけ考えて国際社会の出来事にはかかわりを持たない方がいいという風潮の強かった当時においては、大きな勇気を伴うことだった。この大平の発

言によつて、西側の一員であるといふ日本のその後の國際社会における座標軸が決まつたとも言える。

また、大平首相は、二十一世紀へ向けての国づくりの夢も捨てることはなく、田園都市国家の構想について、第一に「自然と人間の調和」、第二に「文化活動の展開」、第三に「地域の振興」を通じて、これを推進すると述べ、家庭基盤の充実に計画については、とくに「子供は未来への使者」であり、「文化の伝承者」であるという原点から施策を講ずる旨を明らかにした。

施政方針演説は最後に、「日本人の優れた資質とひたむきな努力こそが未来を切り拓く力である。いまこそそれを社会に根付かせ、育て上げることにより、我々の未来を確かなものにし、人類の文化に貢献してまいりたい。これが私の願いである」と、一九八〇年代の日本への期待と希望を述べた。

大平の国会における演説は、これが最後となつたのである。

施政方針演説が終わり、五十五年度予算案の国会審議が始まると、保革伯仲以来、春の年中行事となつてゐる予算修正がはじまつた。

政府、与党としては、第二次大平内閣の発足に当たり、行政改革と歳出の見直しを中心に据えて、すでに十二月二十九日に一般会計四十二兆五千八百八十八億円（前年度比一〇・三%増）で閣議決定されていた。一兆円の国債減額を実現し、財政再建元年とすることを公約した以上、その根幹を動かすことなく、予算案を通過させねばならない。問題は、野党の動きである。当時、来るべき参議院選挙で野党連合で勝負することを意識し、話し合いをつづけていた社会、公明、民社の三党が、互いに妥協をはかればはかるほど、修正要求金額はふくれ上がり、二月二十日には、各党の要求を総花的に盛りこんだ修正総額一兆二千五百五十億円という膨大な修正要求案大綱が決定された。また、共産党は独自の組替え要求を提出した。自民党がこれを拒否したので、社公民の三党は衆議院予算委員会における審議を拒否し、共産党もこれに同調して、国

会審議は全面停止となった。

表裏の複雑な折衝がさまざまなレベルで続けられた。社公民三党と共産党がそれぞれ政府案に対して組替え動議を出す動きに出たため情勢は緊迫したが、灘尾議長が調整工作に乗りだして、二月二十九日から予算委員会は再開され、修正内容の詰めに入ることになった。

大平首相は、前年と同じく、形式修正にはあくまで応じるべきでないという基本方針を堅持しながら物価対策や福祉などを上積みし、結局、実質修正千四百億円で自社公民四党が最終的に合意した。政府予算案は、三月八日、予算委員会でも否決、本会議で逆転可決という前年にとられたパターンで通過し、予算修正劇は幕を下ろした。

予算案が衆議院を通過したとたん、政界の関心は七月の参議院選挙に集中した。

保革伯仲時代からの脱出を策した大平政権が総選挙で思わぬつまずきに逢ったため、当面、伯仲時代は政治路線の基調とならざるをえなくなっていたが、それがやがて保革の連合政権時代に進むのか、あるいは自民党が巻き返して保守単独安定政権の基盤を再構築するのか、その趨勢を占うのが参議院選挙であった。その意味では、この選挙は八〇年代の政治路線を決する最も重大な試金石とも言えた。これに勝利を得ることは、大平内閣にとって、脆弱化している党内基盤を強化し、政局の安定を図る最重要目標でもあった。

野党、とりわけ連合政権構想の前進に政治路線の活路を見出そうとする社公民三党にとっては、参議院選挙で保革の逆転を果たすことはその重大な足掛かりであった。このため三党は、第二次大平内閣の発足と同時に、それまでの立場や主張の違いを超えて関係修復の工作を進めていた。まずその主導権を取ったのは公明党であった。公明党は前年十二月には民社党との提携関係を再確認し、またこの年一月には、社会党との間で連合政権構想を合意していた。その結果、公明党を軸として社公民三党が実質的な連合（「ブリッジ共闘」）が形成された。予算修正劇での共闘関係は、参議院選挙をにらんだ反自民の前哨戦であったとも言える。

これに対し、大平首相周辺は、「予算という足カセがとれたのを機会に政局の主導権をとり返したい」と、守勢から反転して攻勢に出る機を窺っていた。

三年前の五十二年参議院選挙で幹事長、選対本部長として、非勢を見事にもりかえし、「逆転阻止」を果たした大平首相は、参議院選挙の戦い方そのものを熟知していた。問題は、選挙までに情勢をいかに有利に持つて行くかである。それには何よりも四十日抗争等の内紛で荒れ果てた党内基盤の修復をはかり、党が一本化して戦う態勢を確立しなければならない。定数の少ない参議院選挙の場合、他派の候補者を応援することとなるので、挙党体制は総選挙にもまして必要であり、それが党への国民の信頼を回復する道でもあった。

もう一つの重要な点は、内外情勢の変化に対して、政府、自民党がどれだけ有効な政策手段をつくすかということであった。すなわち、第二次石油危機以後の物価の高騰、イラン、アフガニスタン問題に象徴される国際情勢の緊迫化、またそれによるエネルギー不安等にどう対応するかということである。

最も緊急な対策を要したのもとより国民生活に直接にかかわる物価問題である。イランの人間事件と米イ関係の悪化以降、石油価格は高騰をつづけ、そのスポット価格は、一九七九年（昭和五十四年）暮には一年前の三倍に近い四十三ドル（バレル当たり）の高値をつけていた。これを反映して日本の卸売物価は前月比で十二月には一・八%、五十五年一月には二・一%も上昇し、前年に比べると二〇%を上回るうとする勢いであった。消費者物価は卸売物価に比べれば相対的に安定していたが、それでも、二月には、二年ぶりで前年同月比八%の上昇を見ていた。

野党はこうした物価上昇に対して物価への直接の介入を強く政府に求めたが、大平首相は「物価安定の基本は供給を増やして需要を安定させることにある」と応酬し、会合に出るたびに、「六月には物価は乱気流を抜けて安定飛行に移る」と力説した。

この時の大平内閣の対応は、エネルギー節約を徹底するとともに石油の供給を確保し、政府の直接介入を避けつつ市場機能を通じて新しい環境に経済を適応させて行こうとするものであった。これは第一次石油危機にさいして、田中内閣時代の福田赳夫蔵相が、公共料金を据え置き、行政指導で石油関連物資の価格の凍結をはかったのとは対照的な施策である。

大平首相は、一月の施政方針演説で、「石油価格の上昇は、端的に言って我が国から産油国に所得が移転することであり、この負担の増大は経済の各分野で適正に分担して行かねばならない」と説き、石油製品の値上げや電力およびガス料金のある程度の改訂を已むをえないものとして認めていた。むろん、大平首相は、大量生産、大量消費の物質文明が無制限に拡大して行くことには批判的であり、前年の石油危機の際に自ら省エネ・ルックの半袖のスーツを着て冷房用電力消費の節約のPRに一役買ったほどエネルギー節約にも積極的であったが、この年の暮には諸外国に先がけて、一九八〇年度（昭和五十五年）に七％節約を実施に移すよう指示した。

さらに大平首相は、物価安定のために、金融、財政などのあらゆる手段を動員して総力戦を展開した。公共支出はできるだけ抑制し、公定歩合の引上げにも果敢に取り組んだ。前年、昭和五十四年には、三回にわたって三・五％から六・二五％まで引き上げられていた公定歩合だったが、五十五年に入っても物価の騰勢が止まらないため、この年の二月には再引上げが問題となり、二月十八日、日本銀行は公定歩合を一％引き上げて、七・二五％とすることを決めた。予算案の審議中に公定歩合を上下させてはならないというタブーは破られたが、混乱はなかった。

しかし、その後も物価騰勢は止まず、三月十八日には再び公定歩合は引き上げられ、過去最高水準と並ぶ九％とされた。翌十九日には、総合物価対策が閣議で決定をみたが、大平首相はその中でとくに、生産性向上を強調することに固執した。四月には卸売物価はついに前年比二四％もの上昇を示したが、五月に入ると

ようやく前月比でマイナスに転じ、前年秋から下落していた円レートも四月八日の二百六十円七十銭をピークに円高にむかいはじめ、物価全体が安定の基調をたどることが確実視されるにいたった。大平首相の政策誘導によって、省エネルギーと生産性の上昇を図った企業努力が実ったと言つことができるといえる。