

第5章 朝鮮動乱と大蔵省

朝鮮動乱以後、さらに昭和26年度にはいつてからの財政金融政策には、それ以前とかなり変わったものがあった。それは三重の意味をもっていた。まず動乱を契機に、アメリカがわが国との講和の早期実現を期して、講和実施を前提とした占領政策を行なったことである。第2に、動乱そのものがわが国の財政金融政策に新たな条件を付け加えたので、それに対処する問題が



38度線をめぐって展開された激しい戦闘

政治行政のあらゆる面に現われたことであり、ときには政策の体制転換をも必要とした。第3は第二点とも関連するが、ドッジ・ラインの一応の成果の上に次の施策が取り上げられたことであって、それは動乱がなくても、あるいは講和が先に伸ばされたとしても当然取り上げられなければならない課題である。第一点と第二点とは問題の起点においての共通性にもかかわらず、現実問題としては別個に処理されているが、第二点と第三点とは出発点を異にしながら、現実において共通の問題として処理されたことが多い。したがって、具体的な説明にあたっては、それぞれの問題区分は必ずしも明らかにできないが、動乱を契機とする政策あるいは状況の変化については、多くの面での共通事象であるから、特に一つの時期区分において、講和発効までの2年近くの諸問題を取り上げた。

第1節 朝鮮動乱以降の予算問題

1 昭和26年度予算の編成

ドッジ・ラインの呼称に特色づけられる経済安定政

策の主導力であった昭和24年度予算の基本的性格は、25年度にも引き継がれたが、26年度予算は当初から、それまでとは性格の異なったものとして編成すること

を政府は企図していた。それは朝鮮動乱が6月末に始まる以前からのねらいであり、動乱による政策変更ではない。25年4月の池田蔵相の渡米に際して、ドッジ公使との会見で了解を得た案件に基づいて、5月末に吉田首相の政見のレコード吹込みについて司令部の承認が得られた事項の中には、予算総額の縮小、26年度からの公務員給与引上げ、補給金の削減、減税、債務償還の取りやめ、があった。政府としては補給金削減、債務償還の取りやめによる財源的余裕を、減税にふり向けるとともに、コマーシャル・ベースに乗らない中小企業方面に資金として流すことを予定し、さらに預金部資金の活用を企図していた。

これらの方針は、動乱開始後の7月11日に予算編成方針として閣議決定され、動乱による方針変更はなかった。なおこの編成方針では、上述の問題のほかに行行政の合理化、経済基盤充実、輸出振興、社会政策、失業対策等を取り上げた。これらは、一面ではドッジ・ラインの平常化を示すものであるが、24、25両年度予算が債務償還の積極的実施による超均衡計画であったのに対比すれば、その緩和ともいべき転換であった。

26年度予算編成についての大蔵省の準備は早く始まって、8月末には一応の原案ができていた。この中に予算編成方針で示した諸政策が組み入れられ、統制の可及的撤廃、価格調整公団等公団の廃止、インベントリー・ファイナンスの取りやめ、災害復旧費全額国庫負担の修正、予備隊経費の計上等で、歳出額は5,653億円となった。その後の調整で、9月20日の閣議に概算案歳出5,980億円がかけられ、その際の減税は750億円と予定された。その翌日、第2次のシャープ勧告が発表された。この勧告によって地方財政平衡交付金が増額されることになった。

予算編成に最も大きな影響を与えたのはドッジ公使の意向であった。その指示によって予算案は一部変更されたが、変更された政府案が承認されることで、その政策は強力なものとなった。すでに春の渡米で、蔵相は財政の基本方向についてドッジ公使の了解を得ていたから、25年度予算補正、26年度予算についての問

題は技術的なものと政府は判断していた。財政の基本姿勢は、インフレが終息したので、財政による強制貯蓄の持続はもはや必要がないということであり、金融問題としては、動乱前の金融の調整緩和から動乱後の貿易金融（ことに輸入金融）の促進、転業者への長期運転資金の供給、基礎産業への資金供給、中小企業、農林漁業金融の充実等があり、これに関連して見返資金、預金部資金の活用があった。このような財政金融の課題の一部は、25年度補正予算による実現が配慮されて、10月3日にはその大綱が閣議で内定した。価格調整費の削減による輸出金融金庫出資財源捻出等であった。

25年10月に3度目の来日をしたドッジ公使の意見は、政府の予想よりきびしく、そのために、予算はかなり修正された。動乱による利得を日本国民の将来により影響を与え、ほんとうの解決に役だつようにし向けることが必要であるという態度で、輸出銀行の設立や預金部資金の活用等を承認したが、他方では警察予備隊費の増額、一般財源によるインベントリー・ファイナンスの実施を求めた。動乱による利得の増大と世界情勢のもたらしたインフレ的效果をどのようにして抑えるかが重要関心事で、借入金によるインベントリー・ファイナンスには強く反対した。また金融問題に対しては、オーバー・ローンが財政政策のうらをかいて現われたものと解して、財政資金によるその解消に強く反対して、オーバー・ローンは銀行自身に自動調整させるべきであるとの意見を示した。また米の統制撤廃の政府の方針に強く反対して、食糧援助と将来の米の不作の可能性との関連から、米の統制を慎重に扱うことを指示した。

このように、ドッジ交渉によって予算の構想にかなりの変更があり、また預金部資金の活用（金融債への運用承認等）、見返資金の活用等に伴う計画追加で、26年度予算は結局6,574億円に増大した。この予算の内容あるいは予算との関連で、警察予備隊の創設、資金運用部の設置、日本開発銀行の設立、農林漁業資金融通特別会計の設置等の問題があるので、これらは別に説明することにしたい。

2 昭和27年度予算の編成

講和についての基本問題は、講和後のわが国の防衛をどうするかにあった。したがって、講和による財政問題の焦点も防衛におかれ、27年度予算の基本問題も防衛費であった。26年度予算補正と27年度予算編成の焦点は防衛費の交渉であった。予算編成は占領下に進められたので、すべての案件について司令部の承認が必要であったが、すでに26年4月にダレス米国务長官が講和の構想を発表し、5月にはリッジウェイ総司令官が占領下の法規の改正について声明を発表し、政府も占領体制の切替準備に手を着けはじめていたので、占領下ではあっても、政府の行動を司令部が厳格に規制するという雰囲気は緩和されていた。予算編成にもそれが示されていたが、その中で特別に司令部が気がつかなかったのが、講和後の防衛問題であった。

朝鮮動乱による警察予備隊の創設については、政府は動乱が一時的のものであり、予備隊は文字どおりの予備隊であると考えて処理していたが、司令部は、予備隊はいずれは占領軍に代わる防衛の担当者となるものとして、その充実を意図していたので、両者の交渉には多くの面でくい違いが出た。しかし、動乱が長びくと、政府の理解とは異なった事態が展開して、予備隊を強化しなければならない条件下におかれた。朝鮮での南北の対立は、世界の東西両陣営の対立を明らかにし、アメリカはわが国をその陣営に引き入れて講和の体制を作ろうと積極的に動き、政府もそれに同調した。

防衛の財政問題は長期的基本的問題と当面の技術的問題にわかれた。アメリカの軍事力とアメリカの援助を受けて作られた防衛体制を、援助なしの自力の防衛体制に切り替えることがはたして可能か、あるいはどの程度の達成が可能かが基本問題であり、現体制から講和後の新体制への切替手順をどうするかが経過の技術的問題であった。講和の時期と年度のくぎりとは無関係であり、大蔵省ではその時期を予測することもで

きなかった。しかし、26年度補正予算では技術的な問題が中心で、27年度予算に基本的な問題が顔を出したが、27年度で基本的な形が整えられたわけではない。

講和条約調印を前に、講和後の財政負担についてドッジ公使の注意が伝えられた。その事項は国内防衛、集団安全保障、賠償、連合国財産補償、外債支払い、アメリカ援助返済等であり、それは実質的な財政負担の増大であった。また援助を期待するためには、講和条約関連の諸策のための資金資材が他に転用されぬよう、さらに投資盛行下では、均衡財政だけではインフレ対策に十分ではないとの注意が付け加えられた。

26年度補正予算での防衛費は、物価上昇に対応するものとして3割増で処理されたが、27年度予算については、司令部は予備隊の兵力を30万人とするねらいで、それに相当する財源の準備を期待した。それは26年度の当初の終戦処理費に倍するものであった。防衛以外の案件についても多くの財源が必要であったので、政府は防衛関係の費用を極力抑制する交渉を進めたが、その決定は年を越した。年末に閣議決定した27年度概算は8,557億円に達し、26年度予算が6,574億円であったのに比して、約2,000億円の増加という大予算となった。防衛関係費は27年にはいつから1,850億円にまとめられた。その内容は防衛分担金、警察予備隊費、海上保安庁費、安全保障諸費であった。

安全保障諸費と平和回復善後処理費とは支出の不確定な経費で、安全保障諸費は駐留軍の移動に伴う営舎の建築等を予想し、平和回復善後処理費は対日援助の返済、外債償の償還、賠償の支払い等を予想したものであったが、2年にわたり繰り越したものの、結局は、実際の支出なしに終わった。また警察予備隊の経費は26年度当初160億円、同補正で310億円、27年度540億円と増額はしたものの、27年度で11万人の組織であり、3.5万人の増加にすぎず、1954年に30万人(米軍5師団の撤退)を期待するアメリカの計画には遠く及ばない増強のテンポであった。

第2節 警察予備隊の創設

朝鮮動乱は財政金融政策にいろいろな影響を与えたが、財政について最も大きな影響は、警察予備隊の創設についての措置であろう。警察予備隊はのちには憲法問題にまで及ぶ財政上の大問題になったが、創設当初も、その扱いについては政府はじめ各方面に問題を提示した。動乱によって占領軍のほとんどが韓国に出動したので、司令部は、国内の治安を補なう目的で警察予備隊を作ることを許可するという形式で、7月8日に予備隊創設を政府に命じた。この命令から10日ほどして、その人員を7.5万とする案が示されたが、このような司令部の措置が政府の意表にでたものであったから、どの程度の準備をしてよいものか見当もつかなかった。さしあたり、小銃を持つ程度のもので200億円の予算が組まれたが、その財源には国債償還費を充当することの指示が司令部から出て、正常の手続きを



発足した警察予備隊

とる余裕もなく、財政法第33条によるという手続によった。款項のないところへの移用が認められるのかという問題の余地を残したまま、予備隊は発足することとなった。8月10日に警察予備隊令(政令第260号)は公布された。

8月23日には早くも第1回の隊員が入隊した。武器は小銃で、車両も大きなものではなく、すべて占領軍からの借り物であったが、経費は隊員の俸給と営内生活費を中心としたものであった。突然の命令による緊急の支出計画で始まった予備隊の経理であったが、緊急の計画であったことで、かえって使用計画を厳格にする方針が貫かれ、四半期ごとの予算支出計画の協議のほか、随時に大蔵省と予備隊との協議が進められた。

予備隊の発足が8月であったから、その当初の忙しさに加えて、26年度の子算の問題がもち上がった。25年度が200億円で発足したのは、それが初年度のために余分の費用を要するためであると解して、26年度についての費用は、9月に120億円を予定して予算に組み入れた。政府の予備隊についての理解は、警察を多少強化したものである程度であったが、司令部では占領軍に代わる兵力を持つものに強化する意図があったから、政府の予算計画には強い不満を示した。10月に来日したドッジ公使の指示で、120億円の予定は160億円に増額されたものの、司令部の不満は残った。

26年にはいつ、国際政局の激化に対応して、わが国の講和問題が具体化するに伴って、警察予備隊強化への司令部の期待は強まり、講和条約調印に続いて締結された日米安全保障条約の趣旨に沿って、その強化が具体的な問題となった。26年度補正の段階で、160億円の予算額は倍増して310億円となり、27年度予算では540億円が計上され、人員も7.5万人から11万人へと3.5万人の増員が予定された。

第3節 金融政策の積極化

1 日本開発銀行の設立等

動乱の金融政策への影響は、政府金融の拡大と輸入金融の促進とにみられる。政府金融の拡大は、動乱以前からの金融問題が動乱を機に具体化し、組織化されたといえよう。その第1は、日本開発銀行の設立と農林漁業金融資金特別会計の設置であり、第2は、資金運用部の設置である。

ドッジ・プランは、復金の活動停止、債務償還の促進に示されるように、単にインフレ回避というだけでなく、政府機関による産業資金の供給をやめて、国民自身の手による自立経済の確立をねらっていたので、政府の金融機関を作ることは消極的であった。国民金融公庫も住宅金融公庫も、その特殊な性格ゆえに承認されたものであった。司令部の意図もドッジ公使に近いものであった。そのため、輸出金融公庫の設置について、池田蔵相がドッジ公使の了解をとったときも、司令部はその設置の必要をなかなか認めようとしなかった。しかし経済安定後の実体が、本来短期資金の提供機関である普通銀行が、長期資金を供給しなければならなくなっていたことで、25年には、金融機関再建整備のために日本勸業銀行、日本興業銀行、北海道拓殖銀行を普通銀行化するに際して、銀行一般に金融債発行の権限を与え、長期資金供給の原資調達を便を与えたが、これによって問題が解決されたわけではなかった。

朝鮮動乱によって経済活動は急速に活発化したが、その拡大過程はいろいろな面で跛行的であり、資本蓄積の乏しいことの反映が、公共事業、鉱業、船舶の面に示され、物価が急上昇した。このような事態の打開について、各界から意見書、要望書が出され、大蔵省でも輸出金融公庫設立の一環として、財政金融政策の検

討を進めるなかで、市中銀行の短期資金が長期資金に使用されて、貸出金の流動性を阻害していることを重視し、金融正常化のためには財政資金による特殊金融の拡充強化の必要があるとの結論に達した。特に見返資金は漸減傾向にあって、これに依存することはできないから、住宅金融公庫、国民金融公庫の拡充に合わせて、産業建設金融公庫、輸出金融公庫、農林漁業金融公庫の設置の必要を認め、また預金部資金の金融債引受等の活用をも加えて、ドッジ公使、司令部との交渉にあたった。

このような政策の方向に対して、ドッジ公使も長期資金問題を重視し、輸出金融公庫問題の決定に続いて、預金部資金の運用拡大に同意し、預金部制度改革を条件に金融債の引受けを認めた。金融債の預金部引受けは25年の12月から始められた。

産業建設金融公庫の構想は、復金の再開の要望、見返資金の引継ぎなどの要件をもあわせて日本開発銀行構想にまとめられ、26年にはいって池田蔵相がそれを発表し、財政演説にまで組み入れた。興銀、勸銀が従来果たしてきた機能に代わり、復金の債権を引き継ぐものとして、資本金全額を見返資金から出資する案が固まって、3月下旬に法案が国会に提出され、両院を通過した。かくて、日本開発銀行は資本金100億円で4月に発足した。

一方、農林漁業金融公庫の構想は、公庫の形をとらずに特別会計としてまとめられ、その基礎に農林漁業金融通法がおかれた。資金は一般会計と見返資金の出資によるが、他に資金運用部からの借入れも認められることになった。26年度には上記の出資額を、それぞれ20億円、40億円、計60億円と予定した。

2 資金運用部の設置—政府資金運用の統一

ドッジ公使によって、制度改革を条件にその資金による金融債の引受けが認められた預金部は、26年4月に資金運用部資金法の公布、施行とともに、資金運用部に改められて新発足した。資金運用部への改組の意図は、その名称が示すように、財政資金の統一運用にあり、そのために財政資金を資金運用部に集中する体制を作る必要があった。そこで、国の機関で積立金のあるものはすべて一つの機関に預託して、統一運用をする方式がこれによって固められた。

このような改組は、財政資金の活用に積極的意義が認められてきたことを示しており、それはドッジ・ライン以降の、さらに朝鮮動乱後の預金部の資金増大と、財政資金による経済再建策の調整の方向が重視されはじめたことを示していた。それはまた、動乱前の戦後の預金部がそのような期待に応ずる内容を持っていなかったことを示すものであろう。預金部の機構と資金事情について、戦後の推移を概観しておこう。

預金部の資金量は、日華事変、太平洋戦争の期間を通じて急速に増大したが、資金運用の方法、対象の画一性から、その機構はかえって縮小して終戦を迎えた。戦後、21年1月に司令部の指示で資金の運用が国債と地方債に限定されることになったので、1課としての事務量をも失って、機構はさらに縮小した。金融緊急措置に際して、国民は現金を預金化しなければならなかったため、預金部の資金も一時は増加したが、その後のインフレの過程で、21年度では資金源はむしろ減少した。このために、21、22両年度は保有国債を日銀に売却して運用資金を確保する状況であった。したがって、この時期には司令部の運用制限指示も預金部の活動に強い拘束とはならなかった。しかし、23年度にはインフレが多少おさまると、預金量も増加しはじめた。23年度には250億円の運用のなかで、240億円が地方債の引受けであった。

24年度には通貨価値の安定が国民の貯蓄を伸ばし、預金部の資金も急増したが、使途制限のために資金量

が過剰となり、運用難を生じた。たまたま、それまで復金の融資対象であった公団が、復金の活動停止で資金源を失っていたので、農林関係の5公団(食糧、食料品、油糧、肥料、飼料)に限って貸付けが許されたが、それでも資金が過剰となり、その運用が問題化した。

24年は財政による資金吸収が進んだ年で、そのために日銀を中心に国債買上げ等の資金緩和策がとられたが、24年来の資金対策の一環として、預金部資金の市中預託100億円が実施された。これは年末資金対策でもあり、資金の短期運用の計画であったが、金融硬塞の対策として預け替えが続き、結局、この預託は1年半も続いた。また25年には鉱工業公団、貿易公団、配炭公団への融資も加わり、公団関係の融資は多いときには250億円をこした。公団融資は滞貨融資でもあったが、ほかに銀行を通じての滞貨融資も予定された。

このように、ドッジ・ライン以降は預金部資金の運用先は少しずつ広げられていったが、24年度末には新しい使途を加えても、なお130億円に近い余裕を残した。25年度には公団の整理が進み、他方では預金部の預金量も増加したので、余裕金は増加の一途をたどっていた。このため、政府は預金部資金の活用について再三意見を司令部に提出して使途の拡大を図り、金融債、社債、中小企業金融、重要産業融資等を計画したが、なかなか承諾が得られなかった。11月のドッジ書簡で金融債への運用が認められて、ようやく打開の道を得た。25年度末には金融債保有は640億円をこえた。

こうした過程を背景に財政資金の統一運用を企図して、預金部は資金運用部に改組され、政府機関の積立金はすべて運用部に預託されることになって、公的性格の強い組織が作られたが、このような方向への転換は見返資金の活用経過と関連している。預金部資金は、それまでの歴史的経過から長期資金としての運用の適性が認められており、資金の性格としては見返資金と共通であったが、預金部資金は使途が限定され、見返資金は手続に問題があって、長期資金としての効率運用が阻まれていた。そこで見返資金運用対象から、公的機関を漸次預金部資金の対象に移した。見返資金は

第7期 占領下の財政金融と大蔵省

民間でも一般資金が容易に手のつけ得ない部門に限定され、また新しい政府機関設立の出資に向けられることになって、預金部資金への期待は、この面からも大きくなった。

財政資金の統一的運用という方向は一応の形を整えたが、これは必ずしもスッキリとしたものではなかった。簡保資金の分離運用の問題があった。簡易生命保険の積立金運用は、その制度の発足時から、預金部とは別個の運用で、その独立性の主張は非常に強かった。

戦時中に、地方債運用の独自性だけを残して、預金部に統合された。終戦後は司令部からの、統一運用、国債地方債に限定の、指示で、この別個の扱いも認められなかったが、24年5月に国会の議決を得て、再度分離運用への方向を固めた。そこで資金運用部発足に際しては、一応統合の形をとったが、講和後に再検討をする条件づきであったから、27年に法律改正があって、28年4月以降、簡保資金の分離運用が再現した。

第6章 その他戦後財務行政の諸問題

第1節 国有財産の管理処分

国有財産問題は終戦によって大きく転換した。問題はいくつかに分かれるが、顕著な事項を示せば、陸海軍の解体による軍財産の大蔵省移管、賠償物件指定国有財産の管理、搬出、憲法改正による皇室用財産、社寺境内用地等の問題がある。これらはいずれも行政の基本体制に関連する事項であったから、この体制転換、管理には多大の資力、労力、物資を要し、行政上の摩擦も多かった。

以下、問題ごとに説明しよう。

1 旧陸海軍財産の引継ぎ

陸海軍所有財産管理については、終戦後8月28日の閣議決定で「戦争終結ニ伴フ国有財産ノ処分ニ関スル件」として、陸海軍所属の土地、兵舎、施設等の国有財産をすみやかに大蔵省に引き継ぎ、大蔵省は食糧増産、民生安定のための財源調達にこれを活用する方針が決まった。この方針によって、大蔵省ではまず10月に国有財産部を設置した。すなわち、それまで機構の簡素化で主税局税制第二課の1係となっていた国有財産管理の組織を拡充して、第一管理課で陸軍からの、第二管理課で海軍からの引継財産を管理することにし、これと総務課の3課組織で本省の体制を作り、両管理課の仕事を地方で進めるために、各財務局に担当の課を設け、そこに財産管理にあっていた陸海軍の担当者をあてて、管理の効率を図った。

管理体制への努力にもかかわらず、管理の実績は良好とはいえなかった。まず、終戦時の混乱で移管財産

についての正確な記録が得られず、帰属の不明確なものも多く出た。陸海軍の資産は、はじめ占領軍の管理下におかれ、占領軍接收以外で戦争目的に使われないものが政府に返還されたが、返還が内務省を通じたために、地方庁がそれを管理下においたこともあって、財産の活用についての関係官庁への連絡も十分に行なうことができず、管理の秩序が整うまでかなりの時間がかかった。

次に、移管後の財産の取扱いについて、処分は急がないほうがよいとする意見と、大いに処分活用すべきだとする意見とがあったが、閣議の方針も占領軍の指令も、食糧確保、民生安定への活用にあつたので、それに適する財産の活用が図られた。その実施にあつて、最終処分が決まらないものや、管理上の利点等から、一時使用の方式がかなり広く採用された。すなわち、財産処分を進めようにも、買い手に十分な資力が期待できず、さりとて大規模の施設の細分処理には難点があった。処理方針は10月5日の閣議で決まり(特殊物件処分大綱)、特殊物件処理委員会の決定によることになった。

しかし、財産処分は政府の自由にはならなかった。11月24日の広範な指令の中で、政府は、司令部の許可なしには不動産、固定資産、設備の売却処分を禁じられ、その具体措置についての政府の緩和交渉にもかかわらず、21年9月に示された回答では、非常にきびしい条件が付けられ、ことに機械については詳細な指示があった。このような指示は軍財産の賠償施設充当とも