

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、両管理課の仕事が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

関係があるが、それはまた財産処分を困難にし、管理に多くの労力を求めることにもなった。管理上の困難は、賠償物件についてことに大きかった。

陸海軍財産の移管に伴って生じた仕事に賠償指定物件管理がある。20年末に発表されたポーレーの賠償に関する中間報告書は、わが国の賠償について非常にきびしい条件を示した。生活に必要な施設以外のすべてを賠償として撤去するということであった。21年1月に指定された賠償物件は陸海軍の施設に多く、航空機工場、工廠、研究所等が賠償工場に指定されたので、その管理が仕事になった。賠償施設全体の適切な管理のために、政府が人員、資材を提供することになって、各官庁ごとに関連の組織が作られたが、大蔵省でも22年4月に国有財産部を局に昇格するとともに、賠償業務課を設置してこれに応じた。賠償撤去対象として陸軍49、海軍45、そのほか研究所33、計127の工場、研究所が指定された。司令部の施設管理基準が厳格であったので、管理のための資材確保もあわせて、管理の衝にあたる職員の心身の負担は大きかった。

賠償物件管理の負担は、施設撤去によって倍加された。22年4月から撤去に関する指令が出、6月に賠償実施要領が発表され、7月には軍工廠の機械器具が第1回取立てであることが発表されて、機械等の梱包方法の指示と訓練が始められた。賠償物件の取扱いは特にきびしかった。23年にはいつてから、中国、オランダ、フィリピン、イギリスへの機械類の搬出が始まったが、搬出された機械は、賠償機械として登録された14.4万台(賠償に指定された機械は、ほかに7.8万台)のうち1.3万余台にとどまった。それでも管理、梱包、搬出のための費用は莫大となり、賠償物件の価額よりもはるかに大きなものとなった。

賠償物件管理については、人事問題にも悩みがあった。陸海軍財産の移管に際しては、陸海軍の担当者を大蔵省の職員に切り替えて管理にあたらせたが、21年末ごろから旧軍人が公職につくことが問題となって、1年半ほどの間にこれらの財産に関連する状況熟知の職員を手離さなければならなくなり、その補充の関係

で事務遂行の負担が非常に大きくなった。

それでも、賠償機械の搬出が指定のごく一部にとどまったことに示されるように、24年にはいつてからは、賠償物件管理方針が緩和され、直接賠償に関する負担からは脱したが、それと同時に、予算の削減と人員整理との指示が出て、それが行政整理一般と重なったので、大蔵省としては特別の負担を負った。

2 社寺境内地の払下げ

終戦後の諸対策や体制転換によって、国有財産の質的転換があった。財産税が物納を認めたことから、財産税による物納財産が処分されないで国有財産として多く残ったが、特にこの際に皇室財産から国有財産に移ったものがあり、そこに第一の体制転換がみられた。次いで22年5月の日本国憲法施行によって、皇室財産はすべて国に属することになり(憲法第88条)、また、これまで国が貸与していた財産の中で処分をする必要のものが生じた。その中で問題となったのが社寺境内地の扱いであった(憲法第89条)。このような体制転換に対処して、国有財産制度の改正が必要であって、この点は他の財政関係法規(財政法、会計法等)とともに検討されたが、憲法施行に際しては必要最小限の改正だけにとどめられ、基本的な改正は、国有財産法制調査会の調査検討によることとなった。

新しい国有財産法は23年6月に公布、7月1日から施行された。新法では国有財産を行政財産と普通財産とに分け、行政財産をさらに公用財産、公共用財産、皇室用財産、企業用財産に区分した。このような財産の区分、取扱いについては、司令部から多くの指示があり、その要請と政府の方針との調整が国有財産法制調査会の仕事でもあった。

皇室財産の国有財産移管では特に行政上の事故もなかったが、憲法第89条による宗教団体への利用供与の停止は、従来の国有境内地処分法による社寺境内地の無償貸付けと矛盾することにもなるので、明確な処置が必要となった。処理の方向としては、境内地の神社寺院への売却以外になかったが、境内地はいずれも広

たものもあった。特にその中でもめたのが、富士山の8合目以上の国有地の帰属についての、国と浅間神社との対立であった。

国有財産法の制定は国有財産管理の基本を定め、管理責任の観念を明らかにしたが、他方で国有財産の処分が陸海軍財産の有効利用の問題と結びついて、重要な政治課題となった。陸海軍財産の大蔵省移管に際して、食糧増産、民生安定、経済再建等に活用することを条件としていたので、賠償提供以外の財産の処分を促進しなければならなかった。しかし、国有財産法の規定どおりでは、その促進が期待できないので、同法の公布に際して、売却代金の延納や割引売払いを認めた特例法を制定して、これを促進することになった。

第2節 閉鎖機関の処理

20年9月30日に、司令部は植民地銀行、外国銀行、戦時特別機関の閉鎖命令を出した。そしてそれら機関を閉鎖して、人々の立入りも禁じた。これらの機関の整理の具体的指示は、翌21年1月の管理委員会設置命令であり、この命令によって閉鎖機関保管人委員会が作られ、2月8日によくこれら閉鎖機関への立入りが許された。この閉鎖された機関のうち、朝鮮銀行、台湾銀行、朝鮮殖産銀行、日仏銀行、ドイツ東亜銀行については、日銀が特殊清算人に指定された。

終戦当初の司令部の強硬な措置は、これらの機関の完全消滅を前提とするものと受け取られ、それらの機関の再建、あるいは第2会社の設立等は期待できず、関係者は閉鎖機関に指定されないことだけを期待する状況であった。閉鎖の命令は、当初の植民地銀行、外国銀行、戦時特別機関から順次範囲を広げて、特殊法人(交営営団、住宅営団等)から統制機関に及び、指定数は1,087に達した。総資産は2,070億円にもなった。

このような多数の閉鎖機関の処理について、整理の具体的指示は司令部が行なったが、政府がそれにあた

ったことにする形式がとられた。すなわち、22年3月にポツダム勅令によって閉鎖機関令(勅令第74号)、閉鎖機関整理委員会令(勅令第75号)が公布されて、委員会が閉鎖機関の整理にあたった。すでに大蔵省には21年6月に特殊財務部が設置され、閉鎖機関課がこの仕事にあたり、22年4月に同部は管理局に拡充された。委員会の活動は対象機関の増大に応じて活発化した。

司令部の機関閉鎖命令は、本来、戦争のための機関の閉鎖を目的としていたが、戦争協力ということで在外機関が加えられ、続いて特殊法人、統制機関に及んだので、それはかえって清算の具体内容の緩和の方向に転じる結果ともなった。この指示による清算は、通常の商法上の清算とは異なった扱いをしなければならなかったから、特殊清算によったのであったが、その実際においても、占領期間を通じて債権債務の整理後の扱いについては緩和の方向をたどった。閉鎖機関令の改正は再々に及んでいるが、25年末の改正では、対外関係で外地に基因する債務は、それまで支払いが停止されていたのが、内地店舗の債務負担行為の債務は払

わなければならぬかわりに、外地店舗の分は払わなくてもよいこととして、債権債務整理の促進で最も困難であった条件の打開を図った。このような改正の方向を要約すると、初期の履行地主義を店舗主義に切り替えたこと、清算資金は日銀の当座預金で無利息であったのを、ある程度運用できるようにしたこと、当初は残余財産などは予想もできなかったものを、残余財産としての扱いを配慮したこと、その扱いを転換したことなどであった。

27年3月31日に、指定1,087機関のうち700機関の

清算終了で、閉鎖機関整理委員会は解散し、残り387機関については、その性格に応じて4グループに分けて、清算を続けることになった。在外活動関係閉鎖機関が53、特殊法人が19、大阪地区の89、その他一般の226である。この清算進行過程で、講和条約施行後の措置として、28年3月にさらに閉鎖機関令を改正して、閉鎖機関の指定を解除して商法上の清算に移すことを認める道を開き、また、一定の条件によって第2会社を作ることも認めることにした。

第3節 通貨の諸問題

1 銀行券の改造発行

印刷事業、造幣事業の終戦後の仕事はまったく通貨の問題としてみることができよう。一面には、戦後の急激なインフレーションの進行による通貨量増大が需要面としての基本の性格をもつが、通貨製造についての資材等の制約がこの期間の問題を性格づけ、そこにさらに占領政策による諸要請が加わった。この後者が、終戦までの事情と基本的に異なる点であった。まず、印刷事業について、銀行券、政府紙幣の問題を中心にみよう。

終戦に近く、本土での戦闘が予想されて、国内分断に際しての通貨供給の円滑を期して、日銀券の地方分散が計画された。このため、日銀券の量産が進められ、その結果、資材の制約から銀行券の紙質の低下、印刷の粗略が避けられなかった。戦後の日銀券需要の急増に対処して、一時はこの分散日銀券の中央逆送を図ったが、他方で占領軍の軍票使用阻止、日銀券一本の政策を貫くことにしたので、日銀券の信用保持のための質の向上を図る必要があった。このため、戦後の需要増に対処して、緊急にオフセット印刷で9月中に発行高に対する同額準備、21年1月までに2,000億円分を

印刷する計画であったのを、9月20日には全面的に中止して、紙質改良に着手した。

この銀行券改良の作業は必ずしも順調には進まなかった。改良の機会に計画された銀行券の図案についても司令部からの指示があり、結局、21年2月の金融緊急措置に際して発行された新円では、10円券、5円券が新版となったが、100円券は旧版のまま、印刷インクの色を変えるにとどまった。この新円切替措置には、銀行券の印刷が間に合わなかったため、切替えの期間のつなぎのために、旧券に証紙を貼付して流通させたが、この証紙は10円、100円、200円、1,000円の4種が作られた。証紙は偽造を防ぐために凹版印刷が用いられた。この証紙に200円、1,000円があるのは、昭和2年、17年に発行告示された200円券、17年の同1,000円券が通貨需要急増に対処して発行されていたことに対処したものであった。

新円の発行では、銀行券の質の改良が実現されたとはいえなかった。10円券、5円券は依然としてオフセット印刷であり、さらに新円発行後の通貨急増のために、印刷局だけの印刷では需要に追いつかなくなって、民間10工場の協力を求めた。銀行券の印刷を民間に依頼するについて、司令部は不信を示し、それら工場の買

議)の英文版(300部)も21年4月から発行された。

2 コインの製造等

印刷局が増加需要に追いつめられたのに比して、造幣局の戦後の活動は、むしろ需要減退で停滞した。すなわち、戦時の造幣局の仕事は、貨幣素材の制約で補助貨幣の様式を変更しての発行、占領諸地域の貨幣製造などで作業量は増大し、工場を増設するなどの措置をとった。しかし、終戦近くには、素材の不足で補助貨幣の種類も流通額も極端に少なくなり、仕事は減少傾向を示していた。

終戦とともに、発行計画の進んでいた陶貨の製造を全面的に中止し、素材不足で製造が抑制されていた勲章の製造も停止した。さらに陶貨製造の3工場を閉鎖し、久留米工場の建設を中止し、広島工場の規模を4分の1にするなどの圧縮計画を立て、この計画に合わせて、20年末には大規模な人員整理を実施した。



50円の日本銀行券(表)



50円の日本銀行券(裏)



10円洋銀貨(左一表、右一裏)

上げあるいは貸借りを求めてきたが、結局、管理工場とすることで急場をしのいだ(昭和21年3月大蔵省令第28号)。22年から23年にかけて通貨量は増加を続けたが、この間に日銀券の需要が10円券から100円券に重点を移したので、10円券の民間発注をやめた。また印刷能力の充実で、100円券の局内印刷が間に合うようになったので、24年には100円券の民間発注を中止し、同時に管理工場の指定を解除した。

銀行券流通の中心が10円券から100円券に移るに対応して、銀行券の様式等の再検討が進められた。一つの問題は図案の肖像人物であり、もう一つは寸法であった。すでに肖像人物等については、21年5月に司令部から従来の人物についての変更が求められていたこともあって、新しく採用する銀行券の肖像については、従来のものは聖徳太子だけとし、新しく板垣退助、岩倉具視、福沢諭吉、大久保利通、野口英世、夏目漱石ら11人が採用され、のちに高橋是清らの人物も加えられた。この肖像人物に合わせて図案のくふうも進められた。これと併行して、銀行券の寸法については、24年9月発行決定の1,000円券の製造に際して検討が進み、従来の縦横の比率を一定とする方式を、原版作製の便宜等の配慮で、アメリカ式の上下幅一定の方式に改めて、76ミリメートルに統一、横を8ミリメートルくざりて差をつけることになった。

1,000円券を25年1月に発行し、続いて、5月に500円券と100円券の製造許可を得て、26年4月にまず500円券を発行し、100円券発行に先んじて、12月には50円券も発行した。この新様式の3種の銀行券に合わせて、100円券についても新券発行の検討が進んで、28年12月からは100円券についても、新方式に合った新券が流通するようになった。

終戦直後から、印刷局は増加する需要に追い回されたが、戦前と異なった仕事の一つに英文官報の発行があった。21年3月15日に司令部から英文官報発行の覚書が出て、4月4日から発行された。その内容は官報全文の英訳版ではなかったが、27年4月28日の講和発効まで続けて発行された。官報のほか国会議事録(本会

戦後の通貨価値の下落に対処して補助貨幣の高額化が進められ、補助貨幣の改造が再三実施された。この改造に際して、戦時とは異なった素材が使用された。陸海軍の解体によって、軍が使用していた葉莖や弾帯銅が活用され、錫、アルミニウム、黄銅の補助貨幣の発行となった。すなわち、21年の50銭黄銅貨の製造によって、21年末には10銭、5銭の錫貨の製造が中止されたが、この50銭黄銅貨も翌22年8月には小型化され、さらに23年10月には、1円、5円黄銅貨の製造に伴って、その製造が中止された。この時から、銭単位の補助貨の製造は行なわれなくなった。

ドッジ・ラインによる経済安定を機会に、通貨体系整備のため、1,000円日銀券発行に続いて10円通貨のコイン化も決定し、24年の中ごろに10円洋銀貨製造計画が立てられた。製造計画量は10億枚で、25年3月に製造に着手したが、製造途中で朝鮮動乱が起り、素材のニッケルの確保の見通しが立たなくなったので、7億枚で製造をやめ、発行もすることなしに鑄潰した。

第4節 戦後の専売事業

終戦後の専売事業では、専売品の不足を通じて二様の問題があった。一つは、酒の問題と同様にたばこに現われた専売益金増大期待であり、もう一つは塩の問題に現われた専売事業費増大(負担増大)であった。たばこの製造についての制約は非常に大きかったが、インフレ回避のために財政収入を確保することが政府の重大な政策目標であったから、酒税同様にたばこの益金増加への期待は非常に大きかった。しかし、戦時中の食糧増産政策の結果、葉たばこ耕作の面積は抑制されて半減し、戦後も食糧増産政策によって、たばこの生産条件は好転しなかった。また、食糧不足のために食糧品価格が上がり、葉たばこの耕作への魅力が薄れて、耕作者もたばこに意欲を示さなかった。このような原料面での条件の不利はあったが、専売益金の確保から

洋銀貨は経済安定のシンボルとしての計画であった。この洋銀貨に替えて青銅貨製造計画が立てられ、26年10月から製造にはいり、27年9月から発行された。

戦後の錫貨、アルミ貨、黄銅貨の製造には特にすぐれた技術の必要がなく、洋銀貨についても、戦前をしのごく特別の技術は期待する必要がなかった。造幣局の製造技術は勲章に象徴的に示されていたが、その技術保存策を立てることに苦心するほどであって、勲章は講和までのわが国には無用といってよかった。金属の品位証明は造幣局の秤量の正しさを示す技術の一つとなったが、これに関連のある貨幣大試験は戦後も続いた。貨幣大試験に大蔵大臣を迎え、大阪財界人を招く昔からの習慣は26年に復活した。

26年7月に東京事務所が作られた。造幣局は、明治2年以来、大阪に本局を置いていたが、戦後の新体制下にあつて、本省との連絡を密にするために、特にこの事務所が作られたのであった。しかし、開設1年の後に、その存続の必要なしとの判断で廃止された。

離れても、終戦時の1日の配給2本の状態を改めることが専売局の重要な仕事であった。

たばこの供給には、このほかにも隘路があった。製造工場の半分以上が戦災を受けていたので、葉たばこが確保できても、加工が間に合わなかった。いきおい、手巻用のたばこの供給が多い時期が続いた。また供給を急いだために、十分乾燥していない葉を用いたこともあった。

このような不利な諸条件も、21年を底にして漸次好転し、たばこの定価引上げ、原料買入価格の引上げが認められて、耕作農家、作付面積の増加が期待できるようになった。戦前の最高の耕作面積は5万町歩に近かったが、終戦の年は3万町歩に減り、さらに21年には2.3万町歩となった。しかし、22年に4万町歩に復し、

23年に戦前の水準に達した。製造量についてみると、戦前の最高では約800億本であったのが、20年に400億本を大きく割ったが、それを最低にして漸増し、23年には550億本を越し、25年には戦前水準に復した。

このような過程で、たばこの自由販売が計画されて、配給以外に「コロナ」と「ピース」が21年1月からそれぞれ10円、7円で売り出された。配給たばこに比して非常に高価であったが(「光」は60銭、「きんし」は35銭であった)、売行きは非常によかった。自由販売についてはいろいろと批判もあったが、その後も続けられ、ピースは高級たばことして益金確保のにない手となった。その定価は、23年7月に60円にまで引き上げられた。

たばこの問題は益金との関連で政策上重視されたが、塩の問題は国民生活上の大問題であったから、たばこ以上の重要政策課題であった。終戦前から政府は塩の増産に努力した。食料塩確保のために自家製塩に対する奨励金がつけられたが、これらの計画は必ずしも合理的、計画的とはいえなかった。まだ国内に電力の余力のあった終戦当初は、国内製塩のための電力の使用も許されたが、鉄、石炭の不足が目だってくると、その利用も困難になった。国内製塩の収納数量は21年度に約20万トンで、20年度よりわずかに増加したが、22年度には半減した。この減少の原因の一端は、製塩施設に対する補助金の交付を司令部が許可しなかったための混乱にもよっていた。

司令部は塩の輸入に努力はしたが、政府としては食料用塩の国内供給確保の方針を固めて、買入価格の引上げによって国内生産増大策を進めた。これによって23年度以降漸増傾向を示し、24年度には40万トンに達したが、それでも食料塩需要量100万トンにははるかに及ばない水準であった。塩業審議会の答申に基づい

て、25年3月には国内塩業対策が閣議決定された。食料塩の全量を国内で確保することを目的として製塩設備、技術の改善、経営形態の刷新、必要資金、資材の確保を図ることが決められた。国内塩増産の目的は塩の輸入減少による外貨節約でもあったが、国内塩対策については国際価格に対する割高是正が重要な目標であった。

戦後の専売事業にとって、たばこ、塩の増産が特に大きな課題であったが、専売制度そのものも、戦後は大きな転換をした。それは24年6月に国鉄と同じく公社として政府から独立したからである。公社制への転換については説明をする必要がある。

公社制実施についての理由は単一ではないが、実施促進の重要因は公務員制度にあった。官公庁職員の組合運動が活発になり、それが時には行政内容にまで影響するようになって、23年7月に国家公務員のストライキ禁止に関する一連の占領軍最高司令官の書簡が出され、公務員のストライキ禁止の法制化が検討された。その際、現業関係の公務員を一般公務員とは別扱いにすることになったが、特に国鉄と専売については公社制をとることを司令部が懲慥した。政府も当初は消極的であったが、結局、公社制実施にふみきり、専売事業審議会での検討によって公社制の内容を固めた。年内に日本専売公社法案が国会を通過した。もともと公社形態にしなければ運営できない性質のものではなく、事業運営がこれによって変更したわけではなかった。しかし、公社制にするためには、たばこ専売法・塩専売法、しょうゆ専売法等の全面改正の必要があったので、12月に専売公社設立準備室を作って対策を進め、関係法律の改正を待って公社制へ移行した。ドッジ・ラインの実施で全面的に政策決定が遅れた影響を受けて、当初4月発足の予定が6月に延びた。