

## 第2章 財政自立体制の確立と大蔵省

### 第1節 1兆円予算と経済自立政策

#### 1 1兆円財政の堅持

29年度の財政は、1兆円予算の呼び名でその緊縮政策が特色づけられるが、1兆円予算がこの時期の財政の性格を示すものとして重視されるのは、緊縮政策であったということの経済政策的、景気政策的な意味よりも、講和発効後の政治的な解放感で経費が急速に増大して、その抑制が困難視された時期に、ドッジ・ラインのような特別の権力による方法でなく、国民みずからの手で困難な引締政策を実現したことにある。それはまた、戦後の民主政治のもとにおける財政政策の実施について国民に自信をもたせたものでもあった。

26年から27年にかけての経済情勢は、政府の積極的な刺激対策を求めていた。それが28年度予算の編成の雰囲気如実に示されていた。しかし、28年度予算の成立した7月末には、すでに景気は上昇し、財政による刺激策は、回避するほうが望ましい状態になっていた。朝鮮動乱以降の経済の活況と連年の減税とによって国民生活も目だって好転し、消費需要は急増していた。民間投資、国民消費、財政支出の増大が輸入増加を導き、国内投資増加が輸出努力を鈍化させたので、動乱以降の特需、外需で好調であった国際収支は、28年になると好調に不安のきざしがみえ、その推移は悪化への転化を容易に推測させるようになった。このような状況に対処して、国際収支の均衡を回復し、経済を正常の軌道に復するための方策は、財政政策、金融政策による需要抑制のほかにはなかったが、29年度予

算編成にあたって、はじめからこのような明確な意識が政府にあったわけではなかった。28年度予算を基礎にして計画を立てれば、29年度予算が1兆円を大きくこえることはむしろ当然と考えられていた。

緊縮財政実現への環境作りは大蔵省から各方面への説得によって進められ、それが緊縮への世論となって予算編成の進行を援助した。28年末に大蔵省原案として閣議に提出された予算額は9,943億円、財政投融资2,805億円で、いずれも28年度(補正を加う)を下回る規模であった。そしてそれは単に財政規模を一時的に抑えたのではなく、政府の諸計画を将来にわたって抑制する体制に切り替える方向で検討された結果であり、経済の自立再建が達成されるまで堅持されるべきものとしてまとめられた。小笠原蔵相の財政演説は、29年度予算のこのような性格を明らかにしている。原案で予算緊縮への重点となったのは、地方行財政制度の改正と補助金等の徹底整理とであった。

復活折衝の段階で若干の修正があって予算は9,995億円となり、国会提出後も一部修正されたが、28年度予算の場合のような大規模のものではなく、予算のわくは1兆円をこえることなく抑えられた。このような予算に対して、予算の実体は1兆円をこえるものだとして、1兆円内に予算を抑制したということを批判する者もあった。しかし、たといその批判が計数的な真実を示すものであったとしても、1兆円予算実現の意義を無にするものではなかった。政府、国会(政党)、経済界がこの緊縮財政の実現に協力することができた

ことに意味があった。予算が1兆円をこえたからといって、経済が破綻するわけのものではない。占領中の諸政策はことごと司令部の承諾のもとに実行されていた。それは一面では政府を拘束していたが、他面では政府、国会が責任を回避する方便でもあった。これに対して、朝鮮特需が依然残ってはいたが、講和まで続いていた援助に頼らずに経済自立策を進めようとする姿勢をこの予算編成、審議が示していた。したがって、緊縮財政は29年度にとどまらず、30、31年度にも続けられた。

29年度予算は、実行段階でさらに繰延計画がたてられ、財政投融资計画も圧縮されて、国際収支均衡回復策は強化されたが、年度後半には国際収支の好転もあり、失業の増大、災害の発生等があって、一部の繰延べを緩和するとともに、補正予算が組まれた。しかし、これらの対策も既定経費節約等によったので、1兆円予算のわくを越えることがなかった。

30年度予算はその編成過程で内閣が交替し、衆議院の解散もあって、予算編成としては条件が悪く、従来の傾向から、その規模が膨脹しやすい可能性を包蔵していたけれども、国際収支の動向に警戒をゆるめない当初の編成の意図を守って、再度1兆円予算を実現した。30年度予算については、いくつかの手續上の特色がある。各省庁の概算要求に対して標準予算制度を復活したこと、通常国会には予算案を提出せず、予算編成大綱を提示して財政演説が行なわれたことがそれである。総選挙後、この大綱に従って予算がまとめられ、7月1日に国会を通過、成立した。予算成立までに衆議院で自由党の修正要求を民主党、自由党の共同修正に組み直して予算の一部を修正し、また4.5月と6月の2次の暫定予算を編成した。一般会計の規模は、政府原案の9,996億円が9,915億円となり、1兆円予算の意図は引き継がれ、暫定予算においても政策的経費が極力抑制され、3ヵ月分の歳出は2,897億円であった。

30年度予算の国会修正に際する自由党の主張は、予算案が超デフレ予算であって、産業経済の委縮、民生の不安を招来するおそれがあるから、財政の基礎を強

固にして経済の拡大均衡を図るようすべきであるということであったから、予算修正による妥協も31年度予算でのそれらの要求実現を期したものであった。しかし、30年度予算の補正で予算は1兆0,133億円にはなったものの、政府は31年度予算編成についてもなお健全財政堅持の方向を守った。このような方向の確認は30年8月末に民間有識者を集めて大蔵省に設置された財政懇談会の中間報告によって導かれた世論を背景にしたものであり、このような意向を反映した民主党の予算編成方針によるものであった。

この時期に財政運営に大きな影響を与える政治的な動きがあった。それはいわゆる保守合同で、30年11月15日に与党の民主党と自民党とが合同して自由民主党を結成し、衆議院の過半数を占める政党となった。28年の総選挙以来、政府与党が議席の過半数を占めないために予算案の国会修正が毎年続き、修正による予算の性格の一貫性を欠く事態が繰り返されていた。保守合同はこのような事態を避ける体制を作ったが、他方で与党の政府に対する要請は強まり、また与党内の調整、政府との調整にも多くの問題をもたらすことになった。

31年度予算は一般会計で1兆0,349億円となったが、それは28年度補正後の1兆0,273億円をわずかに上回る程度で、この4年度引続いて1兆円の予算が守られたものとみてよかった。予算案の国会の審議も特に問題はなかった。しかし、28年度以降の予算規模の抑制は上昇方向にあった経費を抑えたものであったから、それだけ社会諸般の要求が満たされないものが残されたが、この4年度の間はこの1兆円のわくの中で計画が進められた。29年度についてはすでに示したが、30年度には地方財政、社会保障、教育についての経費増加があり、揮発油税等を財源とする特別会計の設置があって、道路整備5ヵ年計画が始められ、31年度ではこの道路港湾の整備が促進されるとともに貿易振興、産業基盤強化等の経済政策の推進、住宅対策等が配慮された。そして、これらの計画との関連で財政投融资計画の活用が進められ、特に民間資金の活用による財

政金融の総合一体化が強く意識されるようになった。

## 2 積極財政への胎動

32年度以降の財政は29年度以降の1兆円予算に象徴される健全均衡財政とは趣きを異にしたかなり積極的なものであったが、所得倍増を政策の柱として貿易為替の自由化を推進しようとしたその後の時期の財政とも異なるものであった。1兆円予算の持続の間に、経済自立の基礎を固め成長を始めた経済の要請を、財政施策によって満たそうとする政策の期間とみることもできる。32年度予算を特色づける1,000億円減税、1,000億円施策も、33年度予算に計上された経済基盤強化資金もその一つの表現であった。



第62代大蔵大臣 一萬田尚登

32年度予算をひかえた政治経済情勢はそれまでの時期とは異なった雰囲気の中にあった。29年からの輸出増大によって景気は漸次上昇し、所得の増加によって租税収入増大が期待できるようになっていたことと、それまでの健全財政で抑制されていた政治課題の実現をそのまま抑えておくことが困難になっていたこともあって、31年6月には一萬田蔵相も積極財政への転換をほのめかしていた。しかし29年後半から沈滞していた民間投資が、31年中ごろから増勢に転じ景気が目だって活発化したために、財政の景気に対する警戒の立

場から、健全緊縮財政の実現の望む声もあった。このような情勢の中で予算について政府は明確な方向を示すことはなかったが、編成作業を進める過程で、国内では政情不安が続き、海外ではスエズに動乱が起こった。国内問題は、12月に石橋内閣が成立し、池田勇人の蔵相就任が決まって積極財政推進の方向に固まったが、海外問題は、スエズ運河の航行途絶の影響で、輸入物価が高まり輸入促進への動きが強まるという結果になり、国内の投資はさらに積極化されていた。

32年度予算は1,000億円施策で積極予算といわれたが、28年度予算が公債収入を財源に予定したのとは異なって、租税収入増加を基礎におくものであり、このうに揮発油税の増徴による道路整備の促進と、31年度租税収入増加分を産業投資特別会計資金に繰り入れることによって、32年度の投融資財源を確保する措置が加えられていた。1,000億円減税で所得税負担の大幅緩和が計画されたが、租税特別措置の整理や揮発油税の増徴等で租税収入は確保され、一般会計予算規模は1兆1,375億円となり、31年度当初予算を約1,000億円上回った。財政投融資計画は31年度当初の約3,500億円に対して4,091億円と著しく大きくなった。公募資金を減じ、三陸路といわれた電力、鉄鋼、輸送に対する配慮と中小企業、農林漁業対策を加えた。

32年度の財政計画そのものは不健全な性格のものではなかったが、この財政計画の実施が景気に強い刺激を与えることも十分予想できた。すでに31年後半から景気は過熱化の様相を強め、スエズ動乱の影響もあって輸入は急増し、国際収支が悪化したので、金融政策の転換に続いて財政面からの輸入抑制策が必要となつて、6月には、歳出の繰延べと財政投融資計画の圧縮によって対処することが閣議で決定した。積極財政は国際収支の壁に突き当たってその実行を阻止された。この予算繰延計画は石橋内閣に代わった岸内閣において池田蔵相の手で行なわれたが、計画決定後蔵相は一萬田尚登に代わったので、33年度予算は一萬田蔵相によって編成されることになった。

景気調整推進のもとでの33年度予算の編成は、32年



皇太子妃決定の報がなべ底景気の終結となった。

度の積極財政に対する反省という意味で再び緊縮財政の方針に戻り、9月にたてられた構想では、歳出を極力抑制し、収支の余裕金を景気調節財源として棚上げすることを基本のねらいとした。しかし、緊縮財政は1兆円予算に戻ることを意味するものではなかった。すでに32年度予算によって歳出増大への基礎が作られ、31年来の経済活動水準の上昇で租税収入の増大があり、与党からの政策的要求も多く出ていた。さらに野党からも、大蔵省内からも減税への要求が強かった。したがって、増加租税収入と歳計剰余金を歳出と減税と景気調節財源とにどう配分するかが予算編成での課題となっていた。

予算編成作業の過程で経済情勢は少しずつ変わっていった。33年にはいって政府案が決定するころには国際収支の不安は一応後退し、むしろ国内経済の行きづまりが見えはじめていた。31年度収支の剰余金が多額であったので、法定国債償還繰入れを除いた436億円を経済基盤強化にふり向けることで資金棚上げの意図を実現して、戦後初めての景気調整予算を作ることになった。それでも財政規模は1兆3,121億円となつて当初の歳出を極力抑制するという意図とは異なったものになった。経済見通しは経済成長率を2.2%と予想していたので、この財政計画は約1,000億円の實質経費増で組まれて、国内需要抑制の予算とはならなかったが、経済基盤強化等の棚上げ資金の計上は大きな特色であった。これらの項目を列記すれば、経済基

盤強化資金221億円、中小企業信用保険公庫保険準備基金65億円、農林漁業金融公庫非補助小団体等土地改良事業助成基金65億円、輸出入銀行東南アジア開発協力基金50億円、日本貿易振興会基金20億円、日本労働協会基金15億円の計436億円である。

33年度予算では政府の基本的意図は国内需要抑制にあった。それは十分に予算に体现されなかったが、経費の増加は33年度経済にはかえって適合していた。33年度が始まるころから景気不振が目立ち、政府としても需要頭打ちの打開を考えなければならなくなった。6月の公定歩合引下げ等の一連の金融措置の後で、与党も大蔵省でも34年度予算編成については、財政面からの景気対策を折り込もうとする意見が出て、公債発行も辞せずとする積極策をとろうとの雰囲気を作られた。1兆円予算に象徴された自立経済への財政政策は、32年度予算から少しずつ性格を変えたが、それは単に健全財政を守るというのではなく、しだいに政策的役割の多い財政に変わろうとするものであった。

## 第2節 税制の整備—シャウプ税制の修正

ドッジ・ラインの財政あるいはシャウプ勧告による税制は、朝鮮動乱以降の経済の急膨脹、財政活動の量的、質的な変化を予想するものではなかったから、財政も税制も多くの面で大きく変わっていった。税制についてはシャウプ勧告の基本線が変更されるところまではいかなかったが、わが国の実情に合った税制にす

るための修正が積み重ねられ、勧告実施後10年ならずにかなり性格の異なった税制となった。しかし他方、この間にシャウプ勧告の意図は税務行政で着実に基盤を固め、新しい税務の体制が作り上げられた。そのような体制に適應するために明治30年以来税法の基礎法規であった国税徴収法が再検討され、34年に国税徴収

法の全面改正となった。

25年の税制改正以来34年まで連続して10年間毎年税制改正が行なわれたが、これは戦時を除く日本の税制史としては初めてのことである。そしてまたその改正が減税を柱としたものであったことも特筆すべきことであった。減税を続けなければならなかったのは、国民の租税負担が極端に重かったことにあるが、減税を実現しえたのは、この間に急速な所得の増大があったことによる。そのために減税は、累進構造によって所得の増加に伴い急速に税負担の増加する所得税中心に進められたが、税制改正ではかなり広い範囲に及び、租税体系も変化した。それはシャープ税制の修正でもあった。まず税制改正の推移をみよう。

### 1 税制改正の推移

24年と25年の二度の勧告によってシャープ税制は形を整えたが、勧告のねらいが5年や10年は変更することのないような恒久的税制の確立にあり、25年の調査勧告は、第1次勧告の実施状況による調整をねらったものであったにもかかわらず、税制としては日本国民になじめない要素を残しており、さらに朝鮮動乱後の経済が税制にいろいろな期待を提示して、27年の講和発効を前に税制はかなり大きな改正をした。26年に続いて所得税の基礎控除と扶養控除の引上げで負担軽減を図ったが、このほか所得税については、配当所得に対する源泉徴収を復活し、退職所得課税の軽減があった。また法人税では、動乱後の法人所得の急増に対処して税率を35%から42%に大幅の引上げを実施し、他方、租税特別措置を拡充して、広範囲の償却、準備金制を設けて、企業経営の安定と投資の合理化促進を図った。このほか、地方税では、事業税で基礎控除の採用、入場税、遊興飲食税の税率半減等が行なわれた。なおシャープ勧告が富の再分配をねらいとして重課した相続税の軽減があった。勧告によって25年には課税価格5,000万円超に90%の税率を課すこととしていたのを27年の改正で課税価格1億円超70%にとどめて全般に税率を軽減した。

しかし、シャープ勧告の修正は28、29年の改正にもっと明確に現われた。講和発効後の解放された雰囲気の中で、占領行政下で作られた体制を変更しようとする動きは特に実情に合わないということで諸問題を取り上げたが、税制についても同様であった。株式の譲渡所得に対する課税は、税務執行上その把握が困難であり、またこれを強行すれば、資本市場を圧迫し、ひいては株式投資を阻害するおそれがあるとの理由からこれを廃止し、その代りにこの課税収入額に対応する税収を目途として、有価証券取引税を新設した。また富裕税を廃して、所得税の最高税率を55%から65%に引き上げた。利子所得に対する扱いは税制上常に問題になり、シャープ勧告で利子課税の源泉選択制度は廃止されたが、26年にそれが復活した。28年には利子所得をすべて源泉分離課税とし、その税率も10%とした。それは譲渡所得課税廃止とともに資本蓄積促進、貯蓄増強を図った措置であった。28年には前年に続いて所得税の基礎控除、扶養控除の引上げがあり、租税特別措置の拡充もあったが、間接税にも手が加えられた。酒税、物品税は軽減措置であったが、砂糖消費税は増徴された。28年の改正はシャープ税制をかなり大きく変えるものとなった。

29年の改正は28年とは異なった手順で進められた。税制の改正について税制調査会が設けられ、その答申と地方制度調査会の答申とに基づいて改正案が作られた。税制調査会は、税負担の調整、資本蓄積の促進、贅沢消費の抑制、地方財源偏在是正を目標に審議答申した。地方制度調査会の答申とあわせて考慮された地方財制の改正が29年の改正の特色であるが、この改正によって地方財政平衡交付金制度は地方交付税制度に替わり、新たに地方譲与税制度を設けて、入場税を国税に移してこれを人口に応じて都道府県に譲与した(30年には地方道路税を都道府県と五大市に譲与することにした)。またシャープ勧告の特色といわれた付加価値税を廃止し、道府県民税、不動産取得税等を設け、たばこ消費税を設けた。地方税制の広範な改正は地方財政

再建整備の一環をなすものであったが、自立経済、健全財政を意図した1兆円予算に対応した国税改正は、景気情勢の転換に伴い税制調査会の提案の一部を見送って、純減税額のほとんどないという改正であった。負担の調整、資本蓄積の促進として、所得税の基礎控除、扶養控除等の引上げ、配当金源泉徴収率の引下げ、法人税の同族会社積立金課税の緩和等を取上げ、所得税で予定納税制度を導入し、第3次の資産再評価を図った。他方贅沢消費の抑制として酒税、砂糖消費税、物品税の増徴、たばこの値上げ、繊維消費税の新設が計画されたが、繊維消費税は国会で反対されて実現しなかった。

30年の税制改正については、税制調査会は開かれなかったが、改正の内容は特異なものであった。配当所得に対する源泉徴収率を引き下げ、公社債預貯金利子の所得税を免除し、法人税については税率を42%から40%に下げるとともに、国会の修正によって年所得50万円以下の税率を35%とする2段階税率が採用された。貯蓄振興に対する一万田蔵相の意欲が利子課税に端的に示された。31年には25年来毎年実施された所得税の基礎控除引上げが見送られたが、減税が積極的に取り上げられなかったのは、臨時税制調査会が32年に根本的改正を実現しようとしたためであった。しかし、31年には給与所得控除率が引き上げられた。

講和発効後の税制改正は主として過重負担回避をねらい、あわせて税制を実状に適合させる配慮が加えられたが、多くの措置が租税特別措置による一時的なものとして扱われ、税制全体としての検討は十分に行なわれなかった。30年8月に設置された臨時税制調査会はこのような過程を再検討して、32年に大幅な改正の実現を期した。調査会はそれまでの傾向とは異なった大胆な答申をしたが、そのような答申ができたのは経済の好調が多く租税収入増加をもたらすことが見込まれたためでもあった。それまでの所得税減税は基礎控除と扶養控除の引上げを主として、税率については軽微な改正が行なわれてきたが、答申では中位の所得者の負担軽減を中心としていた。また26年以来その数

を増していた租税特別措置を整理して、税体系としての姿勢を正した。改正についての調査会の理解は、(1)所得水準は戦前に復したが、国民の蓄積が乏しく国民生活の危険負担の準備が不十分である、(2)税率が急激な累進であり勤労意欲、事業意欲が失われ、負担回避への動きもある、(3)所得の種類、利子配当所得の優遇、法人個人間、租税特別措置等によって租税負担の不均衡がある、(4)国、地方を通じる税体系、地方団体間の財源に不均衡がある、ということで、直接税中心の体系は変えないが、所得税の過重な負担を避けることが先決であるとして、そのためには、重心を間接税に傾けることを改正の一つのねらいとした。道路財源として揮発油税、地方道路税、軽油引取税の増徴を加えたが、売上税創設については時期を今後にゆずる態度をとった。この答申の線が石橋内閣の1,000億円減税、1,000億円施策の基礎となった。

32年の改正が大規模であったので、33年以降では32年に実現できなかった点の検討で改正が進められた。33年には相続税の改正が税制特別調査会の答申によって行なわれたが、取得課税の体系は崩さないで法定相続人の数によって相続税の総額を定める方式を取り入れた。また法人税率を2%引き下げ、軽減税率適用の2段階区分を32年に100万円以下としたのに続いて200万円以下にその額を引き上げて軽減水準を高めた。そのほか2年間の臨時措置として貯蓄控除制を設け、酒税も軽減した。34年では所得税で扶養控除を大きく引き上げたことが目だったが、砂糖消費税の一部を関税に移したことが特徴的であった。

### 2 国税徴収法の全面改正

34年に国税徴収法の全面改正が実現した。国税徴収法の改正は、シャープ勧告による税制体系整備後の主要な課題であったが、問題が税制の基礎に根ざすものであったので、すぐに手をつける余裕が与えられなかった。しかし、29年に強制執行手続と滞納処分手続との間の調整について、法制審議会から国税徴収法の改正についての申し出があり、30年なかごろから具体的

な準備にはいり、12月末に租税徴収制度調査会を設置して検討にはいった。その後、3年間の調査、研究によってようやく具体案が整い、法案の国会提出が固まったのは33年末であった。このような長年月を要したのは、国税徴収法が明治30年施行以来基本的には変わるところがなかったが、それが民法、商法の施行と前後して制定されたために法体系としても不整備であった。その後の経済の発展と租税構造の変化からみても、その改正は当然実施されなければならないものであ

### 第3節 地方財政対策と再建整備

地方財政問題は、新憲法による地方自治の問題とともに、戦後の新しい問題をもたらした。地方自治法、地方財政法によって地方財政の課題は確立し、さらにシャープ勧告によって地方の財政的基礎が強化された。しかし、講和発効によって国家活動が増大し、地方の活動が急速に増大していたので、地方の財政的条件は好転せず、講和後の地方財政はかえって苦しくなっていた。このため、いろいろの地方財政対策がとられたが、それが国の財政膨脹の一因となった。地方財政平衡交付金の増額、各種補助金の増大、災害対策等の立法措置、あるいは義務教育費の国庫負担にそれらが示された。しかし他面、平衡交付金の実際についてみると、それは基準財政収支の不足額を十分に補填するには至らず、財源は偏在し、府県の自主財源は不足し、行政事務量の増大に対する国家補助金はその活動を保証するまでには至らなかった。さらに知事公選制が知事に過大な公約を叫ばせる傾向を生み、過大な事業を計画する傾向を強め、多くの府県が財政赤字を生じ、債務を増加させた。この傾向を助長させていた一因に、運用部資金等の運用に対する制限があった。司令部の政府資金、民間資金の峻別の方針が、運用部資金等の

た。地租、酒造税を中心とした租税体系のもとで考えられたものを、所得税、法人税を中心とした体系のもとで実施するものに合理化しなければならなかった。この改正はまた、次にくる国税通則法制定までの中間的役割をも果たしたのである。改正の主目的は、租税徴収の優先権をめぐる他の債権との調整を図ることであったが、上記のような理由から、徴収制度一般について全面的な合理化が行なわれた。

活用を長期間にわたって国債、地方債に限定していたので、貸し手にとっては地方団体は唯一の対象であり、地方団体が容易に借りられる条件が作られていた。

いまや地方の財政の赤字の持続は放置できない状況を見せはじめた。財政赤字の補填が短期資金の借換えによってつなげられているような事態が生じた。ことに、28年の災害対策についての会計検査院の検査報告で、農林、建設両省の補助金関係だけでも2,000件を越える批難件数が示されて、地方団体の経理の乱脈が明るみに出て、放置が許されなくなった。

このような事態になるに先だって、地方制度調査会の答申等による体制整備が始められ、29年度から地方交付税制の実現、地方譲与税および地方たばこ消費税の設定があったが、資金面の対策として、大蔵省では理財局に地方資金課を設置して、地方資金の整理調整を進めた。地方財政全般についての対策は、地方財政再建整備法によって進められることになったが、地方資金については、従来の運用が地方の行政に対する財源供給的役割を果たしていたのを、行政能率を重視し、償還能力を基準とする貸付けに転換した。

### 第4節 財政投融资計画の発足と政府関係機関の増設

財政投融资計画という形式で、政府の予算とは別に計画表が発表されるようになったのは、28年度予算の審議に際してである。その計画規模は3,228億円で、一般会計予算の3分の1という大きなものであった。そこに講和発効の経済自立政策のなかでの政府の投資の役割の大きさが示されていた。

政府投資が盛んに行なわれたというのは、何も講和後の財政だけに示された特色ではない。古くは明治以来の殖産興業政策があり、太平洋戦争にまで結びついた戦時の国家投資があった。戦後、占領下にあつて戦時補償打切り、財閥解体等による投資資金調達困難に際して復興金融庫が設けられ、ドッジ・ライン以後は、まず見返資金による投資があり、別に国民金融公庫、住宅金融公庫が作られ、さらに日本輸出銀行、日本開発銀行が設立されて、財政目的に即した資金の重点的供給が図られた。さらに預金部が資金運用部に改組されて、資金運用が金融債等の多部門に広げられて、財政の投融资領域は大きくなるとともに重要性を高めた。

占領中は見返資金の運用が司令部の厳重な管理下におかれたので、資金運用部の資金と二元的な投融资が行なわれたが、講和発効とともにアメリカの援助が打ち切られて、見返資金が枯渇し、復金資金と見返資金との回収金が、開銀原資と産業投資特別会計原資として活用されることになって、政府の資金を政府みずから統一的に管理する体制が作られた。かくて、28年度予算編成にあわせて投融资を一括した計画表として提示し、財政計画に対応した合理的な資金管理が進められることになった。これまで、24年度予算の総合収支均衡、27年度予算の政府内の資金による均衡等の扱いは、政府内の資金による収支調整を考えたものであったから、そのような関連を明らかにするとともに、政府資

金がどのように政府企業、民間企業、地方団体に供給されるかを明らかにし、それを国民経済全体の動きにどのように適合させるかの目安とすることが可能となった。また27、28年には、政府資金による特殊機関の設立が多かったので、それらへの資金供給の性格を明らかにすることにもなった。

財政投融资計画で示される大きさは、資金運用部資金、簡保資金等の政府管理下の新規資金の配分額であつて、財投対象機関の投融资をさしているのではない。たとえば、開銀の投資回収資金の再投資、国鉄の営業余剰の投資への振向けなどは計画のわく外に自己資金等として別掲され、それらをも含めた総計金額の表示はない。それでも、28年度で一般会計の額の3分の1に相当する投融资計画額となった。戦前の財政活動ではみられなかった大きさであった。

次に28年度以降の計画の推移を概観しよう。28年度の計画は、27年度以前の投融资の規模に比して、特に大きかったわけではない。むしろ、28年度では投融资の原資確保に問題があった。27年度にも依然残っていた見返資金が期待できなくなっていたからで、そのために、当初の自由党の貯蓄公債の構想が、最終的には投融资計画で減税国債の形で生かされ、原資の補填をした。減税国債に対しては、初めから大蔵省内部にも批判的な意見があり、その実行も所期のとおりにはいかなかったが、このような方法によっても、財政投融资を積極的に進めようとする政府の意図が示されていた。同様の意図から、国鉄、電電の公募債が発行されることになり、戦後初めての政府保証債の発行となった。

しかし、29年度以降の1兆円予算の計画意図に対応して、財政投融资の計画規模も実行も圧縮され、減税国債の発行も取りやめとなったが、30年度、31年度と1兆円予算が持続されたので、一般会計に対する相対

第8-2表 財政投融资計画の推移(原資)

(単位 億円)

年 度	28	29	30	31	32		33	34
					当 初	改 定		
一 般 会 計	483	200	107	20	—	—	—	—
資 金 運 用 部 資 金	1,580	1,580	1,712	1,699	2,128.5	—	2,437	2,928
簡 保 資 金	190	460	503	564	740	—	858	1,000
見 返 資 金	185	—	—	—	—	—	—	—
産 業 投 資 会 計	425	175	160	132	377.5	—	277	382
内) 減 税 国 債	200	—	—	—	—	—	—	—
余 剰 農 産 物 資 金	—	—	214	177.6	—	—	—	—
特 殊 物 資 資 金	—	—	70	—	—	—	—	—
小 計	2,863	2,415	2,766	2,592.6	3,246	3,146.5	3,572	4,310
公 募 債	365	390	430	900	845	377	423	888
総 計	3,228	2,805	3,196	3,492.6	4,091	3,523.5	3,995	5,198
自 己 資 金 等	1,443	1,687	1,823.5	2,020.4	3,164	—	—	—

第8-3表 財政投融资計画の推移(運用)

(単位 億円)

年 度	28	29	30	31	32	32 改	33	34
民 間 へ の 資 金 供 給	1,771	1,426	1,692	1,954.6	2,576.5	2,231	2,546	3,338
内) 開 発 銀 行	600	335	305	80	250	190	325	450
電 源 開 発 会 社	200	260	308.5	372	446	405	344	400
農 林 漁 業 金 融 公 庫	231	200	205	210	250	150	195	285
国 民 金 融 公 庫	80	111	110	125	200	270	235	250
住 宅 金 融 公 庫	180	145	190	196	265	175	273	330
中 小 企 業 金 融 公 庫	130	130	120	135	200	300	275	275
金 融 債 引 受	300	190	—	—	—	—	—	—
愛 知 用 水 公 団	—	—	—	—	32	12	50	81
住 宅 公 団	—	—	(150)	209	365	235	312	352
道 路 公 団	—	—	—	80	100	40	127	149
輸 出 入 銀 行	—	—	220	245	102	102	80	360
北 海 道 東 北 開 発 公 庫	—	—	—	80	135	85	110	120
勤 労 者 厚 生	—	—	—	—	75	65	75	85
政 府 事 業 建 設 投 資	367	285	360	408	444.5	280.5	449	760
内) 国 有 鉄 道	230	190	240	295	295	195	285	505
電 電 公 社	107	70	75	85	95	35	35	50
道 路 整 備	—	—	—	—	—	—	54	78
地 方 債	1,090	1,094	1,144	1,130	1,070	1,012	1,000	1,100
合 計	3,228	2,805	3,196	3,492.6	4,091	3,523.5	3,995	5,198

比率はかえって増加する傾向を示した。この計画増大過程で、従来の投資対象の民間への肩替りを進めるとともに、公募債による原資調達傾向を強めた。32年度の計画は、一般会計の規模増大に歩調をあわせて増大した。

32年度の政策転換にあたって、金融の引締め、財政支出の繰延べに応じて、投融资計画も大幅に圧縮され、33年度の計画は32年度の当初計画を下回る規模になったが、33年度には政府の景気刺激計画の一端として、戦後初めての外債発行が実現して、財政投融资の役割は再度積極的なものになった。34年度の計画は従来になく大きな計画になった。この時期の財政投融资計画では、外貨借入れは特別に掲記されていないが、33年度以前にも世銀からの借款による投資は進められており、それらは自己資金等として別扱いであった。

原資調達については、財政投融资計画出発当初からかなりの変化がある。当初は一般会計からの繰入れ、産業投資特別会計からの繰入れが大きかったが、それらは出資のための資金であった。しかし、一般財源の不足、見返資金の枯渇で、このような方法による出資原資の調達が漸次困難になるに及んで、経済好調時の租税等の収入余裕金を産業投資特別会計の資金に入れておき、必要に応じて産業投資特別会計が繰戻して使う方式が用いられることになった。また、見返資金打切り後、アメリカからの申し入れで余剰農産物の受入れが決まり、その売却代金の融資も投融资計画の一環に加えられた(30, 31年度)。

もともと、政府の手によって投融资が行なわれるのは、それが民間の手によるのが困難なものか、より望ましい投資を積極的に進め、民間の投資を誘導するものかを目的とするものであり、復金にせよ見返資金にせよ、さらに政府関係の機関の設立にせよ、すべて共通であった。講和以前から投融资が経済の自立再建に直結していたことは当然であった。しかし、その基幹産業への量的資金供給の性格は、漸次民間投資の質的補充に移り、中小企業、農林漁業あるいは住宅という方面への重要度が高まった。そして民間資金の活用が広がった。また、政府が主として金融機関を通して資金を供給する体制から、政府がそれぞれの目的をもった事業を直接実施する機関を作り、それに資金を提供する



戦後の画期的な大土木工事となった愛知用水

方法も取り込んだ体制に移っていった。講和前後の公庫の設立の進んだ時期に続いて、30年代は公団等が設立され、それらへの資金供給が増大した。これらの機関の設立を主要なものについて表示すれば次のようになる。

日本電信電話公社	27. 7 (法 250)
電源開発株式会社	27. 7 (法 283)
農林漁業金融公庫	27. 12 (法 355)
中小企業金融公庫	28. 8 (法 138)
日本住宅公団	30. 7 (法 53)
愛知用水公団	30. 8 (法 141)

農地開発機械公団	30. 8 (法 142)
日本道路公団	31. 3 (法 46)
森林開発公団	31. 4 (法 85)
北海道東北開発公庫	31. 4 (法 97)
日本原子力研究所	31. 5 (法 92)
日本原子燃料公社	31. 5 (法 94)
公営企業金融公庫	32. 4 (法 83)
理科学研究所	33. 4 (法 80)
中小企業信用保険公庫	33. 4 (法 93)
日本貿易振興会	33. 4 (法 95)

## 第5節 金融政策の展開と金融制度の検討

### 1 金融政策の推移

講和前後の金融情勢を、一つの流れとしてとらえることはできない。したがって、この時期の金融政策もかなり流動的であった。しかし、それは無政策を示すものではなく、すでに記したように、朝鮮動乱に前後して進められた金融体制整備への方針は、輸銀、開銀の設置、農林漁業資金会計の設置、預金部の資金運用部への改組拡充に具体化し、さらに講和後の農林漁業公庫、中小企業公庫の設立、長期信用銀行法の制定等、むしろ着実な歩みを示し、さらに後述するように、金融制度の組織的な検討を進めるなどで、講和に伴う自立経済への体制適応は進められた。このような体制整備は、長期的な視野から取り上げられたものであり、その基盤はそれぞれの時点の具体的な状況に根ざしてはいたが、それぞれの時点の問題解決ではなかった。ドッジ・ラインの安定政策に対応する金融施策、朝鮮動乱ブームに対処する外貨金融、景気過熱の抑制、動乱終熄に伴う反動の後始末と続き、戦後の金融政策がほとんど政策らしい操作もなく過ごされてきた時期から、ようやく中央銀行の金融政策が動くような状況となってきた時

期には、すでにその後の金融問題の根っこに腰をすえたオーバー・ローンが生じていた。講和後の財政の急膨脹は消費と投資を刺激し、それが国際収支の不安を招き、28年から29年にかけての金融引締政策となるが、それは戦後の初めての金融政策らしい調整政策であった。そしてこれを契機にオーバー・ローンの解消による金融正常化が期待されるが、それもスエズ動乱と前後する投資の急増で立ち消え、再び国際収支の悪化による引締政策の実施となった。

このような朝鮮動乱以降の金融政策の推移は、それ以前がほとんど政府資金の操作による調整であったのが、漸次、中央銀行による調整へと体制転換を始めたことを示した。この転換過程をいくつかの問題によって概観することにした。

個別的な性格の問題は後回しにして、まず日銀の金融政策の推移をみよう。既述のように、ドッジ・ラインの過程では、日銀は国債の買上げ等によって金融の過度の引締まりを緩和する政策をとったが、動乱前に方向を転じて、この措置を抑え、経済調整策の仕上げを志向した。しかし、動乱による特需の増大によって銀行の貸出しが急増し、日銀も貸し応じなければならな

ったが、輸入の遅れを取り戻すために9月以降始められた外国為替貸付(日銀ユーザンス)が、貸出しに代わる資金供給策となった。しかし、特需に便乗する国内投資の増加に対処して、25年12月からは積極的な貸出しの引締に政策を転じて高率適用を引き上げた。

ところが26年春から夏にかけて財政の資金吸収と、朝鮮動乱の停頓からくる国際的市況の軟化とによって、資金がつまり滞貨が増大したので、銀行の滞貨融資に日銀も貸応じた。この間政策態度としては3月に高率適用を強化し、さらに10月には公定歩合を2厘引き上げ(商業手形割引歩合を1銭6厘に)るなどの手を打ったが、26年中の諸企業の合理化投資の盛行は銀行貸出しを増加させ、日銀の貸出しを高水準に維持する結果となって、これが26年末以降のオーバー・ローンの定着となった。26年末に日銀の貸出しは動乱開始の25年6月末に比して728億円増加して1,586億円となり、外国為替貸付金は1,383億円が残った。27年から28年にかけては、動乱による需要急増に乗った投資も一服して景気は停滞気味であったが、28年度に政府が積極的財政政策をとったこともあって、個人消費の増加と投資の増大とが輸入増加と輸出停頓をもたらしたので、日銀は28年秋から窓口規制の強化、高率適用の強化、輸入金融の抑制をはじめ、緊縮予算編成の方針に合わせて、29年1月と3月に分けて高率適用をさらに強化するなどの金融引締めを進めた。この財政金融両面の施策で、単に国際収支の均衡回復を図るだけでなく、物価を引下げ、経済の合理化近代化を図ろうとした。

引締政策によって、29年中に国際収支は均衡を回復し、30年から31年にかけて、数量景気といわれた経済の好調が続いた。この期間に輸出は伸び所得が確実に上昇したが、投資が比較的落ち着いていたので銀行貸出もあまり伸びず、31年春には日銀貸出が極端に減少して、オーバー・ローンが解消したかの印象を与えた。このような状況のなかで30年8月には、日銀のこれまでの高率適用を中心とする金融政策を公定歩合政策中心に改め、高率適用の縮小と引き替えに、公定歩合を1銭6厘から2銭に引き上げた。公定歩合操作による政

策体制に適する環境が、31年春のコール市場にも現われ、それまでのコールの異常高もようやく適正な水準に落ち着いた。この時期には金融の正常化あるいは政策運営の適正化のための措置がいろいろととられている。歩積み両建の自粛、長短期金利の引下げ、金融機関資金審議会の設置、金融制度調査会の設置、政府短期証券の市中公募等である。

オーバー・ローン解消の時期は長く続かなかった。31年後半には企業の投資は急速に増加し、スエズ動乱による国際環境の変化もあって輸入は急増し、1,000億円減税、1,000億円施策の積極政策を示す予算編成もあって、32年にはいると日銀の貸出しは急増し、国際収支も悪化しはじめた。歳出繰延べ措置に先だって公定歩合の引上げが3月(1厘)と5月(2厘)の二度にわたって行なわれた。3月の引上げは高率適用の整理(第1次、第2次の区分を廃し、3厘高一本へ)に対応するものであったが、引締めの必要は早くから予想されていたので、政策転換の印象を強めた。32年の引締めでは、29年の際のような広い経済政策目的は示されなかったが、輸出増進が望まれて、6月には輸出前貸手形についての公定歩合が引き下げられ、7月には27年2月以来続いていた別口の外国為替貸付取引が廃止された。33年にはいって国際収支の不安が薄らいだところで、6月、9月にそれぞれ2厘、1厘と公定歩合が引き下げられた。

朝鮮動乱以降の金融政策の基本方式は、再三の景気変動を経ながら、日銀の公定歩合政策中心の体制へと固められていった。それは個別的な特殊な政策運営の体制を、総合的一般的な方向に転換を図ったものであった。この転換過程にとられた特異な施策についてみることにしたい。

財政資金収支が金融の緩急を左右することで、この収支差調整が金融操作の課題となるが、この課題の一端として、一時的ではあったが、27年から28年にかけて国庫余裕金の市中預託が行なわれた。すでに24年に指定預金が行なわれたが、26年秋以来の救済融資の整理が27年にはいって始められ、財政の資金吸収期とも

重なって資金づまりが強まり、その緩和策として3月から市中銀行、商工中金等に対して指定預金の預託が始められた。その後27年度の預託は9回実施され、その額も1,000億円に近いものとなったが、28年度には第3・四半期以降計画的に引き上げられた。このような政府資金の操作による調整は、その後31年末の金融繁忙期にも実施され、資金運用部資金による市中銀行保有債券の買上げが行なわれた。31年度中に700億円にまで達したが、買上げは売戻し条件付であり、金融繁忙打開の一策であった。

26年の動乱ブームの転換時に、銀行局が設備資金融通抑制通達を出したが(10月)、それより前に全国銀行協会連合会は融資自主規制の方針を固め、大蔵省通達にあわせて長期設備資金の規制方針を定めた。その後27年10月には規制方針を緩和したが、28年10月には再度規制を強化し、29年5月には大蔵省の抑制方針にあわせて規制強化を定め、6月にはその効果を上げるために金融懇談会を設置した。この規制は特利の自棄ともあわせて凶られたものではあったが、銀行間の競争がはげしくその効果はなかなかあがらなかった。

## 2 金融制度の検討

金融体制整備は朝鮮動乱以降着々と進められたが、この体制運営についての金融制度の組織的検討は少し遅れて始まった。金融制度の基本となる中央銀行組織が、戦時の組織に日本銀行政策委員会を乗せただけのものではあったから、講和発効はこれら制度組織の再検討の時期を示していた。

講和発効を前に、26年12月に大蔵大臣の諮問機関として臨時金融懇談会が設置され、国民貯蓄債券法案、長期信用銀行法案、貸付信託法案について答申案を決定するとともに、金融3法(日本銀行法、臨時金利調整法、銀行法)について検討し、27年に3法改正についての問題提示の形で中間答申が出された。日本銀行法については、日本銀行政策委員会の制度について慎重に調査審議する必要があると考え、臨時金利調整法については、市中金利の決定は原則として金融機関の自主的

決定によることが望ましく、市中金利は中央銀行の金利変更を通じて影響されるべきものと理解された。

この答申の線に即して、経済の自立発展にあたって金融はその中核的機能を握るものであり、その体制を進める必要があるとして、27年8月に銀行局に金融制度調査室を設け、金融制度の整備改善に関する重要事項の調査、企画、立案にあたることになった。

28年度には懇談会で時事に関連してオーバー・ローン解消と預金保険制度が検討された。預金保険制度は預金者保護の検討であり、街の金融機関として広く活動していた保全経済会、日本殖産金庫の破綻が続いたことに起因していた。また外国為替銀行についても諮問を受けたが、外国為替銀行については、政府の外国為替専門銀行制度案を妥当とする意見が多かったものの、全会一致の結論には到達しなかった。

外国為替専門の銀行設置が望ましいという意見は早くからあって、27年9月には東京銀行のロンドン支店がすでにできており、各地で普通銀行が外国為替業務を行っていたが、その内容は充実したものではなかった。しかし、横浜正金銀行、台湾銀行、朝鮮銀行は閉鎖機関に指定されていたので、特別の銀行を作るのではなく、普通銀行で貿易金融専門の銀行を作る方向が望ましいと各界の意見がまとまっていた。政府案によって外国為替銀行法が29年4月に公布され、8月に東京銀行が外国為替銀行として発足した。

29、30年度には特に金融制度上の目だった動きはなく、31年2月に臨時金融懇談会に代わる金融制度調査会の設置が決まり、これで金融制度の基本的な検討を進めることになった。金融制度検討の説明にはいる前に金融機関資金審議会についてふれておかなければならない。

金融機関の資金運用については、26年の滞貨融資、倒産融資が進められたところに、大蔵省の設備資金融資抑制の通達に先だって銀行側が自主規制を始め、その後、規制の緩急で資金運用の調整の努力がなされた。しかし、29年の引締政策の後に政党方面から金融機関の資金運用調整の要望が強まり、政府は第22回国会(30年4

月)にその臨時措置についての法律案を出したが、審議未了となった。この案には経済団体も、臨時金融懇談会も反対していた。その後、31年度予算編成の過程で、資金運用調整を法的に統制することへの反対、あるいはまたこのような調整が産業資金を圧迫する、金融正常化に反する、という反対はあっても、政府の各会計、財政投融资の計画と民間資金の活用とによる財政金融一体化への方針実現のためには、各界の意見を反映して金融機関資金運用の大綱を決めることが望ましいとの見解にたつて、金融制度調査会によって金融制度の基本の検討を進める方針にあわせて、31年2月に、閣議は金融機関資金審議会を設置する方針を決めた。

さて、金融制度調査会の問題に移ろう。金融制度調査会の設置は法律上のものとなり、金融制度調査会設置法は31年6月に公布された。大蔵大臣から「金融情勢の推移にかんがみ、現在の金融制度につき改善を要する事項如何」という諮問を受けた。調査会は、すでに懇談会で取りあげてきた、(1)支払準備制の可否、(2)日本銀行法の改正、(3)銀行法の改正、(4)金融機関の業務分野の改正等の再検討を取り上げた。金融制度問題については、懇談会設置以前に、戦後20年12月に省議による金融制度調査会、21年2月に勅令による金融制度調査会が大蔵省に設置されて検討されたが、その際は終戦後の金融制度の整備の方策、重要事項を調査審議するのが目的であり、一般的基本的な検討にまで至らなかったため、講和後の自立体制に対応する根本策が検討されることになったのである。

31年度には準備預金制度と預金者保護のための制度が取りあげられた。二つとも32年2月に答申が出され、

準備預金制については5月に法案が国会を通過、法律第135号で公布施行された。しかし、預金者保護については相互銀行、信用金庫業界等から法案修正の希望もあり、預金等にかかる不当契約の取締に関する法律は法律第136号として公布施行されたが、経営困難に陥った金融機関に再建資金を供給するための預金保障基金制度を作ろうとする預金保障基金法案と、同法案と表裏一体と考えられる大蔵大臣の業務監督指示権限を規定した、金融機関の経営保全等のための特別措置に関する法律案は審議未了となった。

32年度にはいと調査会は、(1)中央銀行制度、(2)協同組織による中小企業金融に関する制度、(3)中小企業金融の信用補完制度を取り上げた。信用補完制度については32年12月、協同組織金融制度については33年5月にそれぞれ答申が提出されたが、中央銀行制度は問題領域が広く、その影響も大きいので、調査会内に特別委員会を設け、特別委員会の中にまた常時企画委員会を設けて調査研究にあたった。調査会の方針として、単に日本銀行法の条文ごとの検討にとどめず、基本的問題を十分に検討し、その考え方を固めてから具体的問題を検討する方法をとり、中央銀行に関して考えるあらゆる問題が提示され検討された。3年余の調査検討で35年9月に答申が提出された。それは、(1)日本銀行の目的および機能、(2)日本銀行の資本および経理、(3)日本銀行の組織、(4)発券制度、(5)政府と日本銀行の関係等の諸点に分けられたが、政府と日本銀行の関係については調査会の意見統一ができず、指示権説と議決延期権説の両案併記という異例の答申となった。このため日本銀行法改正には手がつけられなくなり、再検討の情勢待ちとなった。

## 第6節 国際通貨基金加入後の為替政策

講和発効に先だち27年4月21日に、政府は国際通貨基金に加入を申し入れた。総会は8月13日に日本の加

盟を承認したので、わが国はこれで戦後初めて国際機関加入を果たした。国際通貨基金が世界の貿易為替の

自由化を基本の目標とするものであったから、わが国の加盟はこの目標達成への努力を約束したことであり、その課題が与えられたわけであった。

講和までのわが国の対外為替取引は、アメリカの経済援助によって支えられ、朝鮮動乱によって倥傯な特需収入が続き、それが外貨事情に多少の余裕を示すことになったが、いずれもわが国の経済の自力によるものではなかったため、加盟後も引き続いて外貨管理に厳重な規制が布かれた。規制強化は世界的な外貨不足の状況に対処したものであり、列国のドル確保の要求は強かった。外貨債処理会議でイギリスがドル獲得に努力し、わが国がポンド支払いを固執したのも、この時期の国際金融情勢を端的に示す一例であった。

外貨運営の組織についてみれば、27年7月末に外国為替管理委員会と外資委員会が廃止され、8月から大蔵省に新たに為替局を設置し、諮問機関として外国為替審議会と外資審議会を設置した。行政委員会廃止は占領中の行政委員会設置の方向に対する講和後の修正であり、為替行政についての特別な扱いはない。外国為替管理委員会は管理についての行政機関で、為替政策について審議する機関ではなかったが、管理行政についての問題が政策内容に関係することが多く、管理と政策についての意見調整に困難な面もあった。委員会は大蔵大臣の行政権限外にあったことがこれを助長していた。かくして行政委員会を諮問委員会に切り替え、政策と管理についての行政の調整体制が実現された。

国際通貨基金（IMF）加盟後の為替政策は、為替自由化への一步一步の歩みであるが、それは平坦な道ではないし、また自由化を標榜して進められた政策でもない。政府が自由化への意思表示をしたのはずっとこのことであり、当初はこれら審議会は、むしろ国際収支の危機に対処する諸問題を審議研究する機関と一般には理解されていた。したがって、為替自由化への意図と努力は大蔵省の一部だけのものではなかった。そのような推移をたどらなければならなかったのは、わが国の外貨事情によるといえるから、この外貨事情

に対処する政策の推移として説明しよう。

講和前後の国際金融事情はかなり不安定なものであった。ドッジ・ライン実施はわが国の輸出伸張が経済自立の不可欠条件であることを意味していたが、その年にポンドの切下げがあって、わが国は相対的に不利な条件におかれた。しかし、朝鮮動乱で特需収入が増大して、ドルはかなり潤沢となった。他方、ポンドの劣勢は平価切下げ後も続いて、26年にはポンド紙屑論が出るほどポンド不安が高まり、わが国でもポンド過剰の意見も強かった。しかし、27年になるとポンド圏の輸入制限が強化され、ポンド圏への輸出が伸びず、保有外貨はドル増大、ポンド減少の方向をたどった。外貨をドルとポンドに分けてその操作をしなければならなかったのは、国際通貨としてのドルとポンドの自由交換ができず、貿易も地域別の計画によらなければならないことによっていた。輸入を抑えて保有外貨量の最低限を確保しなければならなかったため、25年から27年3月末までは四半期ごと、27年4月以降は毎年度上期と下期の二度に分けて外貨支払いについての用途を示す外国為替予算（通称外貨予算）が組まれた。その外貨予算は外貨の交換性を基準にドル、ポンド、オープン（清算勘定）の3勘定に区分され、通貨別、品目別に輸入金額が定められた。わが国の外貨事情はこの外貨予算の推移に端的に示されている。

27年度の外貨予算（以下すべて当初予算、予備費を含む輸入貨物予算と貿易外支払予算との合計）は、総計で上期13.5億ドル、下期16.8億ドルであったが、下期の増大はドル地域からの食糧、棉花輸入増加によっていた。28年度にはロンドンの日英貿易会談によって、イギリスの輸入制限が緩和されたが、保有ポンドは減少の一途をたどった。外貨予算は引き締められて上期15.55億ドル、下期16.59億ドルであったが、この中でポンド地域は、27年度下期の4.63億ドルから28年度上期の2.99億ドルへ圧縮されていた。29年度は引締政策下の計画で全体に圧縮されたが、外貨事情はすでに29年度上期から好転して外貨不安が薄れ、30年度以降は外貨予算もゆとりを示し、地域指定のないグローバル予算が増

かったが、現実問題としてポンド不足の事態であったから、27年2月にポンドユーザンスが実施された。いわゆる別口外国為替貸付けで、これは外貨預託実施後も続けられた。

28年度から29年度にかけては、国際収支の悪化に対処することが為替問題の中心となり、為替対策について特に進展はなかったが、29年中に、この外貨危機乗り越えが見通されるに及んで、再び為替自由化への施策推進方針に戻り、第21回国会の財政演説（30年1月）にもこの自由化への意図が明示された。為替レートを堅持しつつ為替相場の立て方の簡素化、弾力化、保有外貨の管理運用制度の円滑化、輸入物資別外貨予算運用の長期化、弾力化等の検討であった。経済再建自立体制促進過程での緊急な技術導入が一段落したと理解されて、外資導入を外資法による体制から外国為替管理法による体制に切り替え、ここでLUA（授權保証書）廃止へふみ出し、為替管理についても、(1)外貨の日本銀行移管、運用の円滑、(2)為替相場の建て方の簡素化、貿易金融制度の整備、(3)為替管理制度の簡素化、の検討を進めた。結局、外貨の移管は実施されなかったが、

大した。このころは国際収支の悪化とも関連してドル重視に移り、ドル節約が強化されていた。30年度上期以降32年度上期までの半期ごとの外貨予算は、順次に13.17億ドル、15.88億ドル、18.87億ドル、23.41億ドル、26.43億ドルと増加したが、この間、自動承認品目（AA制）は増大し、31年度下期の物資関係19.15億ドルの中で、グローバル予算を90%にまで広げ、AA制を3.9億ドルに増大した。このように外貨予算はそのわくをゆるめつつ規模を大きくしていったが、32年度上期の景気過熱による国際収支悪化で、32年度下期の計画は20億ドルをわずかに越える大きさに圧縮された。それでもAA制は3.3億ドルが認められた。

29年度下期以降の余裕ある外貨予算編成と、AA制品目の増大、グローバル比率の拡大は、欧州諸国の通貨交換性回復への自由化促進意図に即応した措置であったが、欧州では31年中は外貨事情が悪く、交換性回復への問題から遠のいていた。しかし、32年にわが国が外貨危機で大わらわになっている間に欧州の事情は好転し、再び交換性回復への動きが強まり、欧州各国は33年末に一斉に交換性回復を実施した。このころはわが国も外貨不安から脱しており、外貨予算も33年度は、上期20.24億ドル、下期22.14億ドル、34年度上期23.99億ドルと漸増し、AA制も5.8億ドルに達した。

33年末の欧州の通貨交換性回復後、わが国も積極的に自由化への政策の方向をとり、35年は自由化の年といわれるほどに貿易、為替の自由化は国民の常識に結びついたが、自由化措置はこの時期に急に始められたものではなく、すでに27年のIMF加盟の年から逐次進められていたものであった。外貨の全面集中制を続けていたのを、27年10月以降市中預託制実施にふみきり、12月にはドル貨、28年3月にはポンド貨の預託を実施した。この外貨は主として輸入決済用にあてられ、これによって別口外国為替貸付けを抑制した。この預託の効果を高め貿易の拡大を図るためには、通貨地域別わくをはずすことが望ましかったが、ドルとポンドの交換性がなく、それが貿易拡大を困難にしていた。これより先、地域別の均衡は重視されなければなら



ガット加入を報じた新聞記事

この時期にはポンドの交換性回復が近いであろうとの期待から、外貨予算の地域別のわくをゆるめる方向へ積極的に進み、外貨預託も増加して、30年5月には4億ドルに達した。この預託増大に対応して、為替銀行に対する過剰保護調整のねらいで、先物相場予約手数料の引上げとLUA廃止とへ進んだ。このころには、ドル、ポンドのユーザンスが増大したが、それはユーザンス制度が始められた際のようなポンド不足に対処したものとは異なって、貿易の正常な発展を示すものであり、外貨のゆとりを基礎においたものであった。輸入の4割までがユーザンスを利用し、ユーザンス引受残高が1.5億ドルを越えるまでになった。

30年9月にわが国のガット加盟が認められ、その翌月、政府は西ドイツとの清算勘定協定を廃止した。30年から31年にかけては自由化に関連のある措置が次々ととられている。アメリカ余剰農産物の受入れは、多分に外貨危機対策と考えられていたが、その第2回目の調印が31年2月に行なわれたときには、その期待が後退して、第1回の8割の額にとめられ、受入れは第2回限りで打止めとなった。しかし、外資の活用には別の面で積極的な措置がとられ、従来抑制方向にあった外国銀行からの借款を、国内金利引下げのためにも、大いに活用する方向に転じた(31年3月)。既述のように外貨予算のわくの拡大が自由化への一つの措置であったが、31年度上期ではAA制の品目を511に広げ、たっぷり予算の印象を与えた。

このような個別条件の積上げをもとに、為替相場の弾力化等の本格的な自由化への体制作りが準備されたが、32年の外貨危機によって、自由化への措置は一時後退した。しかし、それも外貨予算の圧縮によるものであって、制度的な性格のものではなく、32年4月には東京銀行を外国為替専門銀行として育成する方向が決まり、9月25日にはポンド先物の自由化、12月9日にはポンド直物の自由化が実施された。この措置で2年越しの懸案であったポンドの一覧払手形売買相場の変

動上下幅を1%に広げ、大蔵大臣勘定(MOF)集中分については上下3/4%幅とした。これらの措置によってポンド取引は正常化され、円為替を国際市場に進める条件の整備が進んだ。

33年には欧州諸国の通貨交換性回復への動きに対応して、32年来の措置を拡充した。まず1月には為替銀行が海外市場で行なうドルを対価とする振替可能ポンドの直売を認め、6月には同様のポンド買入れを認めたが、8月にはMOF勘定のポンド裁定相場の上下幅を3/4%から1%に引き上げた。10月には為替銀行の海外市場でのポンド直物アウトライト(売買戻し条件のないもの)を自由化し、12月には同様のポンド為替のヘッジ取引を自由化した。一連のポンド対策のほか、外国為替管理の緩和を積極的に進めるために、11月末には大蔵・通産両大臣の諮問機関として、外国為替および外国貿易管理法改正専門委員会設置を決め、自由化に本格的に取り組む姿勢を作った。このような段階に欧州の通貨交換性の回復が実施されたので、政府は躊躇なく自由化を進める態度をとり、外国為替管理法改正の具体化へ審議を促進するとともに、34年の新年早々に、為替銀行に対して指定通貨のスワップ(売買戻し条件付外貨売買)、先物アウトライトの自由化を認めた。19日には省議で自由化推進の方針を確認し、標準決済規則の改正(硬貨、軟貨の差別の撤廃)、通貨別外貨予算の廃止、為替相場の自由化、円為替の実現、清算勘定の廃止等を検討した。外国為替管理法改正検討の方向もこの線に沿ったものであったが、具体的な段階措置として専門委員会でAA制の拡大、輸出認証制の廃止、外貨集中制の緩和等も問題として検討された。このような諸条件の中で、34年3月24日に経済関係懇談会が国際経済の新段階に対応するわが国の為替および貿易政策の方向について討議し、自由化着手を確認、さしあたり34年度外貨予算でその実現を期すことになった。この自由化への政策方向が高度経済成長への動きと結びついた。

## 第7節 ガット加盟と関税法の整備

26年5月の関税定率法の改正で、戦前の関税定率法の不備が一応是正されたが、講和後の事態に即して国際的な体制を固めるためには、ガット機構の一員となる必要があった。それが講和後の第一課題であり、政府はガット加盟準備を進め、28年のガット総会で仮加盟が承認され、正式加盟は30年9月によりやく実現した。

ガットへの加盟はIMFへの加盟と同様に、貿易自由化拡大の努力を条件とするもので、具体的には関税率の引下げが中心的な課題であり、あわせて貿易拡大のための諸制度の整備も必要であった。さしあたり関税関係法令の整備が問題であった。関税関係法令は関税6法といわれて、関税法、関税定率法、保税倉庫法、保税工場法、税関貨物取扱人法、噸税法があったが、26年の改正で関税定率法は一段落していた。27年には関税法の改正で指定保税地域が設けられたが、関税制度全般の体制は明治以来のものであったから、その整備が望まれていた。関係法令の整備は27、28年を通しての検討によって29年に法制化され、29年7月に施行、通達も11月に公表施行された。この間、法令整備について、税関長の意見を徴し、慣例を法制化し、法案を第6次まで作り替えた(この改正の際に関税定率法の改正も加えられた)。

29年の関税関係法令の改正の重点は、税関の近代化、税関手続の簡素化、保税制度の改正の3点であった。6法の中の税関貨物取扱人法と噸税法については一応別個の扱いとして、他の4法の体系整備を主目標としていた。税関貨物取扱人については、一部に税理士・経理士と同様の扱いにする意見もあったが、明治以来の慣習もあり、個人営業とすることによる混乱を避けて、29年の改正では手をつけることが見送られた。関税関係法令改正の主題であった税関の近代化は関係法令が、保税工場法が昭和2年の制定であるのを除いて、いずれも明治30年から43年までの間に作られたもので、法体系としても古いものであったのを、近代的な体系に切り替えることであった。法体系としての古さは実用としての不備とは必ずしも直結せず、行政運用によっては活用しやすいところに従来の関税法令の特色があったが、そのような行政運用、慣例に従っていた事項や新しい経済条件について、法体系として概念を明確にし、運用の合理化を図ろうとするのが改正のねらいであった。輸入の定義一つについてもこれを明確にすることは容易ではなかった。29年の改正で、保税倉庫法および保税工場法が関税法に吸収一体化されたのはじめ、諸般の整備が行なわれ、わが国の関税関係法令は近代的な体制を整えるに至った。

## 第8節 防衛予算の諸問題

27年度予算編成の焦点に、防衛費のあったことはすでに述べたが、防衛費は単にその増減の問題として処理するだけでは説明として十分でないので、防衛についての政府の意図とアメリカの期待とから、防衛費の推移をとらえることにしたい。

朝鮮動乱までの終戦処理費は、防衛の費用というような対外的感覚のものではなく、日本占領管理のための対内的経費であった。警察予備隊の創設で防衛という対外的感が加わり、講和後の米軍の駐留ではっきり防衛の問題となった。してがって、占領期間中の経費

## 第8期 最近の財政金融と大蔵省

は司令部の指示による計上であったし、警察予備隊の費用捻出も司令部の指示によるものであって、政府には防衛の必要についての意識は明確ではなく、計画をたてる立場にもなかった。講和発効前にしてもこの意識が急に変わるわけでもなく、政府の関心は経済の自立と民生の安定に向けられていた。講和発効後の防衛の任務をわが国にまかせることを念頭に、司令部は警察予備隊の強化を予定し、政府に期待し、安全保障条約もわが国の防衛努力を前提としていたが、わが国としては経済自立が当面の基本課題であったから、装備をする経済的余力がなかった。そのために、わが国の防衛費については、講和後の予算編成に際して常に大問題となった。アメリカは防衛費の増額を求め、政府は装備の効率化に基準をおいて、資力、労力の節約を図ろうとし、それが交渉上の焦点になった。

動乱の25年に予備隊が発足したときは、人員7.5万、予算200億円であり、26年度予算も人員7.5万を前提としていたが、27年度予算では人員を増加して11万として経費が見積られた。終戦処理費に代わるものとしては駐留軍維持費があった。米軍維持費は3.6億ドルと予定され、その2分の1の分担がわが国に期待された。実際の予算に計上するにあたって、この1.8億ドルのうち0.25億ドルは施設提供費として別に計上し、残り1.55億ドルが防衛分担金の基本額となったが、講和発効までの4月の27日分をけずって、27年度の分担金は506.73億円となった。この費用分担決定について、その半永久的負担を政府は望ましいと考えず、米軍も半永久的日本駐留を望まず、わが国の防衛努力に応じて分担金を減らすことが協議されていた。27年10月に警察予備隊は保安隊と改称された。

アメリカはわが国の防衛力を早期に強化して、32.5万に増強することを希望していたが、政府は27年度予算で予備隊7.5万を11万に拡充したのち、特に強化計画を進めず、大蔵省でも28年度予算編成にあたって、この11万の計画のままの人員で予算を組んだ。このために、27年度に計上した防衛施設費が不用となったこと

もあって、28年度の防衛関係費が27年度を大きく下回ることになり、防衛力の強化、防衛費の増額を求めるアメリカの主張とくい違っており、政府は苦しい立場に立った。アメリカは32.5万の要求を撤回し、わが国も人員漸増の方向を認めて、最終的には18万まで強化することを決め、29年度に13万とする計画を進めることになった。

29年度予算では、1兆円予算編成の政府の経費圧縮の意図をアメリカに了解させて、分担金を25.2億円減の532.8億円とし、施設提供費52億円、保安庁経費788億円を計上したが、経費繰延べの一般の方針に沿って保安庁経費を約6%けずって742.85億円にしたので、29年度の防衛予算は1,327.65億円となった。この保安庁経費の節減についてもアメリカの意向と対立し、分担金の減額も29年度限りのこととするアメリカの立場に対して、30年度の防衛予算については、29年度予算をもとにして決定するものと政府は主張して、29年度の実行計画1,327.65億円のワケで予算を決め、増額を抑えた。30年度では保安隊に代わる自衛隊を13万から15万に増強することを予定し、分担金も532.8億円を380億円に縮めた。

このような毎年の防衛経費の交渉は、予算編成にとっても大きな支障となっていたので、30年度以降の6カ年計画を立てるについて、経費負担の方式決定を検討し、30年8月には防衛庁費と防衛分担金の関連を作る方向を定めた。31年度予算編成にあたって、日本側は防衛庁費と施設提供費（債務負担分を含め）の増額の半分だけ防衛分担金をけずることを求め、アメリカ側は防衛庁費の増額の半分の分担削減を了解し、分担金算定の基準を27、28年度の1.55億ドル(558億円)としたので、分担金の基準を30年度の380億円とする政府の立場とかなりの差があった。しかし、防衛庁費増分の半額の分担金削減の方式が31年度から決まって、防衛予算の編成はようやく軌道に乗り、防衛庁費の漸増によって、分担金は35年度になくなった。

## 第3章 成長経済下の財政金融

昭和30年代、特にその後半の経済は、講和後数年の経済を自立経済と題することが許されるならば、成長経済とみてよいであろう。高度成長といい、あるいは安定成長といい、表現に差はあっても、経済の発展を意識の基礎においていた点では変りはない。この間の財政の運営も、実行手段に差があっても、経済成長に関連した問題のとらえ方をしたものであった。成長を促し、成長の条件を作り、成長の後始末をした。投資

を助長し、道路を整備し、景気を調整し、教育を振興し、社会保障の充実を図り、そしてその間に貿易為替の自由化を実現した。個々の施策は必ずしも成長政策そのものではないが、それらが総体として経済活動に結びついたとき、戦前にも戦後のそれまでにもみられなかった高度の経済成長が実現された。このような時期の政策の特色をいくつかの部面に分けて概観することにした。

## 第1節 財政政策の推移

## 1 昭和34年・35年度の財政

32年度予算は石橋内閣の手で積極政策を旗印に編成され、その規模も内容も29年度来の1兆円予算とは異なったものであった。しかし、その実施に際して国際収支の悪化から大幅な支出の繰延べを余儀なくされ、財政は景気抑制の手段とさえなった。33年度予算はこの景気調整の意図によって編成され、経済基盤強化資金を設けるなどの資金棚上げが計画された。1兆円予算の再現ではなかったとしても、経済の急成長に対処した予算であった。

しかし、33年度予算の実施過程において、いわゆるなべ底景気が続き、ここで従来とは趣きの異なる期待が財政に求められた。財政による景気浮揚への期待であり、大蔵省でも財源の許すかぎり積極政策を容認する気運であった。31年来の投資の増大は32年の景気調

整期にもかなり高い水準で続き、それは33年にはいっても目だた低落とならなかった。この水準は30年以



第68代大蔵大臣 佐藤栄作