

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つたし、警察予備隊の費用捻出も司令部の指示によるものであつて、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つた。講和発効の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つたから、装備をする経済的余力がなかつた。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つた。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つた。

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、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つた。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つて、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つたが、講和発効までの4月の27日分をけずつて、27年度の分担金は506.73億円となつた。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年度予算編成にあつて、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つたこと

もあつて、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つて、政府は苦しい立場に立つた。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つた。

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つて保安庁経費を約6%けずつて742.85億円にしたので、29年度の防衛予算は1,327.65億円となつた。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1,327.65億円のワクで予算を決め、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、予算編成にとつても大きな支障となつていたので、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年度予算編成にあつて、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つた。しかし、防衛庁費増分の半額の分担金削減の方式が31年度から決まつて、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つて、分担金は35年度になつた。

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、表現に差はあつても、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、実行手段に差があつても、経済成長に関連した問題のとらえ方をしたものであつた。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たとき、戦前にも戦後のそれまでにもみられなかつ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つたものであつた。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へなつた。33年度予算はこの景気調整の意図によつて編成され、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つたとしても、経済の急成長に対処した予算であつた。

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つた。31年来の投資の増大は32年の景気調

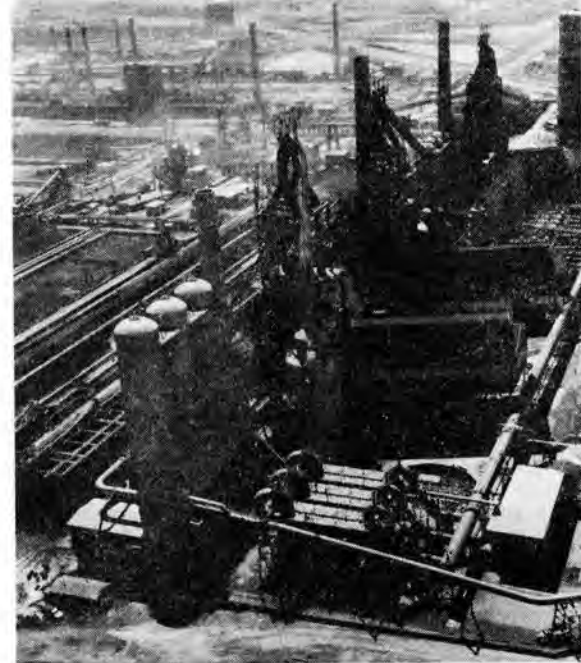
整期にもかなり高い水準で続き、それは33年にはいつでも目だつた低落とならなかつた。この水準は30年以



第68代大蔵大臣 佐藤栄作



製鋼一貫作業の製鉄所全景



新鋭設備を誇る製鉄所

前とは格段の差を示していたが、横ばいの状態であったので、国民経済全体の需要の増加とならず、そのため景気を上昇に導くことはならなかった。ところがこの間の投資は動乱後の合理化投資、近代化投資とも異なった規模の大きい効率の高い投資であったから、投資による供給力は急速に増加したが、それに見合う需要が十分に得られなかった。そしてまたこの投資続行が、32年度予算編成時に現われたような隘路を作り、その打開を財政に求めていた。公共事業費の増額はそ

の隘路打開のためにも必要とみられた。33年度の公共事業費は、不況対策の含みもあって繰上げ支出が図られ、一部には蓄積資金の取崩しで施策を促進し、34年度には公債政策を進めよとの意見も出た。

33年末近くなって経済の先ゆきに明るさが期待できたことで、34年度予算はインフレを起こさない限度で意欲的にまとめられ、一般会計は1兆4,192億円、財政投融资計画は5,198億円といずれも目立った増加となった。ことに支出の面では12%増の財源が、公共事業費、社会保障費等に重点的に配分され、公共事業費では道路整備5カ年計画が1兆円計画に増額されて、5割増の予算計上となり、港湾整備がその促進にあわせて特別会計設置となり、社会保障費では、国民年金の年度内創設が予定された。33年度に棚上げされた経済基盤強化資金は、(221.3億円)全額歳入予算財源に繰り入れられた。財政投融资計画は3割増であって、道路、鉄道、住宅に資金を多く振り向け、原資として民間公募も倍増した。まさに経済基盤の強化をねらう予算であった。この予算に対して、安定から成長にふみきったとの評もなされ、日銀をはじめ金融界は積極予算に警戒の態度を示した。

予算編成の積極意図にとどまらず、政府は34年度予算実施の面でも公共支出の繰上げをして、年度前半の支出比率を高め、33年度来の道路整備5カ年計画の促進を図ったが、34年の経済好調の雰囲気の中で自由民主党・岸内閣に所得倍増への政策立案の意向が強まり、



老人福祉ホーム



34年9月に襲来した伊勢湾台風による惨状

35年度予算はその方向でまとめられる情勢となった。この方向での構想は固められたが、租税収入増大が十分に期待できないために、大幅の減税が困難となり、大衆減税の優先あるいは建設公債の発行の意見も出た。秋にはいって各省庁の35年度概算要求は2兆1,066億円に達し、景気の上昇も急調であったことで、与党内でも景気刺激を避けて経済基盤を固めるための予算にまとめる意見が出始めたが、9月末の伊勢湾台風による被害がきわめて大きかったので、佐藤蔵相は災害克服を予算の旗印として、減税をとりやめて35年予算案をまとめ、34年度の租税の増収分をすべて災害対策にふり向ける措置をとった。35年度予算は中立予算でなければならなかった。

34年12月の公定歩合引上げは景気過熱に対する警戒措置であったが、予算は特に景気に対する警戒を示す内容のものにはならなかった。むしろ災害対策を中心に公共事業促進を計画した積極予算であり、一般会計の規模は1兆5,697億円、財政投融资計画は5,941億円と34年度に続いて著しく増大した計画となった。財政投融资計画では5,000万ドルの外債発行が予定された。予算が積極予算の性格を強めた一因には、予算案決定に際しての与党の積極的な働きかけがあった。かつての多党時代には予算案が国会に提出されてから

のかけひきがあって、予算案の修正が毎年度続いたが、保守合同以後は、国会提出後の修正はほとんどなく、予算案が決定するまでの段階で与党がいろいろと動くという傾向が強くなった。35年度予算の大蔵省原案が閣議に提出されたのは12月22日であったが、政府案の決定は翌年1月13日であり、この間20日以上を経過した。予算規模は原案以上にふくらむことはなかったが、財政投融资計画で152億円増加し、原案になかった医療公庫の設置が加わった。

2 積極財政の展開

—昭和36年度以降の財政—

公定歩合の引上げで金融政策は警戒の態度を示したが、経済は比較的順調に上昇を続けた。34年の経済は政府の予想をはるかに越える著しい伸びをみせ、そのため租税収入は急増した。34年度補正予算は災害対策に始まって3次に及び、財源は洗いざらい使いつくしたといわれたが、それでもなお多額の剰余金が出た。35年度の経済も順調に伸びて、予算編成時に減税を取り止めたほど心配された租税収入には全く不安がなくなった。安全保障条約改正や九州の三池炭坑争議に示された政治的、社会的不安の一扫を意図して、35年7月に岸内閣に代わった池田内閣は、経済の好調をバックとして所得倍増を政策の表看板にたて、10年で国民所得の倍増(平均7.2%の成長)、当面3年の9%成長を旗印として、財政政策でも積極的に取り組む姿勢をみせた。自由民主党も減税、公共投資、社会保障の3本を政策の柱とした。

租税収入にかなりの余裕があったこともあって、35年度内に減税を実施することになったが、それでも減税と公共投資の両立を公債不発行の条件で進めるためには揮発油税の増徴が必要であった。多くの政策を実現するにはやはり財源に限界があり、財源にゆとりが

あるという雰囲気は浪費に結びつきやすい傾向を示してきていたので、大蔵省では予算編成作業の過程で、公共投資等の政策実現を図りつつ、他方で経費の効率的使用の再検討を進めた。公共補助金の整理、食糧管理会計赤字補填増大の処置、防衛費、公務員給与等に問題があった。補助金の種類、件数が多くなり、その効果が疑われて、その合理化のための調査検討はすでに始められていた。米価問題をめぐって食糧会計の赤字が増加し、財政問題として根の強いものになりはじめており、30年以來の米の連続豊作もあって、食糧制度自体が検討事項であった。防衛費は防衛庁費の増額が防衛分担金の減額で相殺され、特に目立った増額ではなかったが、35年度で分担金がなくなったので、防衛費の増大は、そのまま経費増大に結びつき、予算編成の重要課題となった。経済成長過程で民間給与は目立って改善され、公務員給与改善の人事院勧告も人件費増加の大きな要因になりはじめた。

水田蔵相は35年度補正予算と結びつけて15カ月予算の構想を持ち、年度内減税でその一部を実行したが、さらに35年度補正予算で、災害対策、食糧管理会計赤字補填、公務員給与改善、地方交付税の増額のほか、租税収入増加の一部を産業投資特別会計と同資金とにそれぞれ120億円、350億円繰り入れて、15カ月予算構想による政策推進の意図実現を加えた。補正予算は第1次1,515億円、第2次440億円、計1,955億円となり、財政投融资計画も314億円追加され、補正の規模としては従来に例のない大きなものとなった。

36年度予算は増大促進要因をいくつもかかえていた。自由民主党・池田内閣の積極政策の方針、11月の総選挙、既定計画による予算増大要因の累積等である。9月下旬の各省庁の概算要求は2兆3,215億円にも及んでいた。総選挙が間にはいったので予算編成作業が遅れ、大蔵省原案が閣議に提出されたのは36年1月5日で、一般会計は1兆9,374億円、財政投融资計画は7,011億円と前年度当初計画に比して、それぞれ23.4%、18%の増大であった。原案に対する復活折衝の段階で、総選挙での自由民主党の議席増加の勢も加わって、



第69代大蔵大臣 水田三喜男

予算はさらに政策の積極推進を盛り込んで、19日に決定した政府案では、一般会計1兆9,528億円、財政投融资計画7,292億円に増加し、財政投融资計画の増大が目立ち、その規模は一般会計予算の4割に達した。この復活折衝で、道路計画は36年度を初年度とする5カ年計画が、大蔵省案の1.8兆円から2.1兆円に拡大し、社会保障費(重要経費別)は2,466.7億円に増加し、35年度の35%増となった。減税については揮発油税の増徴、租税特別措置の整理による増収があって、税制改正全体としてみれば、差引きで1,000億円の減税にはならなかったが、減税の点だけでみれば国税の減税は平年度で1,130億円となった。

37年度予算の編成は36年度の際と異なっており、一本調子の積極政策を実現するわけにはいかなかった。34年以降36年にかけて、経済は戦後に例のないほど拡大して、投資が増大し、しかもこの間に輸出も増加し、所得の増大が租税収入を増加させて財政の基礎は安定していた。この増加租税収入を産業投資資金に繰り入れて、政策を積極的に進めることが一つの方法であったが、37年度予算編成にあたって、この増加租税収入を長期的視点から景気調整にふり向けることが検討された。租税の自然増収分で調整資金を設け、景気的情勢

は道路、住宅、中小企業への資金増加が大きかったが、輸出振興のための輸銀に対する投融资の増加が最も大きかった。

37年度予算に対しては、景気調整下の財政計画としての政策の不在、政党の圧力による放漫予算という批判もあったが、大蔵省では編成当初の景気調整資金構想のころとは多少異なった見解に立ち、景気調整は金融政策による効果を期待して、財政はむしろ景気調整浸透後の不況対策の役目を期し、さらに長期的な成長政策としての公共投資促進、社会保障の充実の必要を認めていた。それらは経費の増大と結びついていた。しかし、37年度予算がそれらの課題を合理的に実現しているわけではなく、その効果的、合理的運用には多くの問題が残されていた。たとえば補助金についてみれば、その運営の実態が的確に把握されておらず、整理の必要な経費は多かった。

37年度予算は景気停滞下に膨大な規模のものとなったが、この経済条件のもとで編成された38年度予算は、37年度の場合と全く逆に、財源不足をどのように調達するかが第一の課題であった。自由民主党内では公債発行の意見も出た。しかし、7月の内閣改造後の予算編成検討では、むしろ租税増収期待困難にあわせて財政規模の圧縮に主眼をおくことにし、公債発行に対しては警戒態度をとった。公債発行回避のために地方交付税の比率軽減、教育費負担の格差設定、国債償還方式の変更等が検討され、減税見送りも考えられた。財源不足は財政投融资の原資についても例外ではなかった。財源問題では38年度予算の前に37年度予算の補正についても同様の状態であった。このような条件の不利にもかかわらず、38年4月の統一地方選挙対策もあって、与党内部では減税を、あるいは農地補償をの声が出ていた。しかし、減税よりも社会保障と公共投資を唱えた池田首相の意向もあり、田中蔵相は公債不発行、減税困難の線はくずさなかった。予算要求は前年度予算の5割増内に抑えろの方針に従った各省の概算要求は10月には3兆3,493億円に上り、与党内部からも積極予算を求める声が強くなった。11月にはいった

に応じて適宜支出することがその方法で、夏から秋にかけての予算構想を固める時期には、減税と景気調整を柱とし、大型予算実現が論議され、超均衡予算編成の構えがでていた。9月の公定歩合引上げを契機に政策転換が打ち出され、需要抑制の一策として36年度の財政においても、一般会計、財政投融资計画を通じて営繕関係費10%、特定費目を除いて5%の繰延べが決定すると、37年度予算編成の焦点は5,000億円と見込まれた租税収入増加の扱いに集まった。財政による景気調整は、長期的な経済成長実現のためには確かに有意義ではあったが、予算編成の政治条件はその実現には必ずしも適しているとはいえなかった。調整資金の構想が早く示されたことが逆効果となり、調整資金実現は困難になり、せいぜい一部資金の棚上げが期待できる程度となった。

景気抑制方針に対応して、11月中旬に自由民主党と政府で打ち合わせた予算編成の考え方は、国税、地方税を通じて1,800億円程度の減税を実施し、健全成長予算として予算の執行を弾力的に調整しようとするものであった。景気に対する姿勢は消極的で、緊縮の意図は示されず、国庫余裕金も弾力的活用という形に後退して、棚上資金の実現も見送られ、経費の繰延べによって景気調整策を実行することだけが残された。しかし、経費繰延べを当初から予約することは法制上の疑点があって、結局予算編成では景気調整策はすべて後退した。

蔵相を中心に大蔵省は予算規模増大抑制につとめた。既定経費、既定計画による経費の当然増が大きくなり、12月19日に閣議に提出された大蔵省原案は、間接税中心の減税を織り込んで、一般会計2兆4,268億円、財政投融资計画8,440億円で、前年度比それぞれ24.3%、15.8%増であった。一般会計の増加率は36年度とほとんど同じであった。予算復活折衝によって財政投融资計画は156億円増加して8,596億円となったが、一般会計の規模は変わらず、年内に政府案を決定した。公共投資は引き続き大幅に増額し、防衛費が第2次防衛計画の決定で2,000億円を越えた。財政投融资計画で



第71代大蔵大臣 田中角榮

ころには、田中蔵相も外債に財源を求めて積極財政展開への意向を示したが、その後経済情勢がようやく低迷から脱して、38年には上昇に転ずる見通しが立つようになって、減税も盛り込んだ公共投資優先の予算が編成された。12月23日に閣議に提出された大蔵省原案は、一般会計2兆8,558億円、財政投融资計画1兆0,780億円(外債発行を加えて)で前年度計画の20%増以内におさまったけれども、34年度以降の高い増加率の傾向は続いた。復活折衝は比較的早く片づいて、前年同様に年内に政府案が決定し、一般会計2兆8,500億円、財政投融资計画1兆1,097億円で、前年度よりそれぞれ17.4%、22.6%増の規模となった。

財源不足が心配された38年度予算が、公債を発行せず、減税もして、かなり積極的な性格のものとなったのと同様に、37年度予算の補正も、初めは財源の不足が心配されたが、公務員給与、石炭対策、災害対策等の第1次補正541.5億円を組んだ後で、第2次補正として821.3億円の補正を組み、これで産業投資会計資金に350億円を繰り入れて、38年度の財政投融资計画の原資の裏づけをした。

3 積極財政の転換——昭和39年度以降の財政

景気好転を足場に38年度予算ではかなり積極的な施

策遂行の計画が実現してきたが、39年度予算以降については、このような積極的な性格の維持が可能であるかに疑点があり、予算編成の困難の度が強まった。38年度予算が前年度比17.4%増の規模となり得た一因には、剰余金2,626.5億円を財源に繰り入れたことにその一因があり、それは36年度の租税収入の急増大によったものであった。35、36年度のような経済の急成長を将来に期待することには無理があり、37年度以降は年度内の租税の自然増収分を産業投資特別会計の資金に繰り入れる道が開かれたので、自然増収があっても予算財源に剰余金を期待することは困難となった。したがって、増加経費はもっぱらそれぞれの年度の租税収入の増加によるほかはなかったが、39年度以降ではその増加に大きな期待が持てなくなったからであった。このため、39年度予算編成にあたって、田中蔵相は公債発行に反対していたが、公債発行が問題になる下地はすでにでき上がっていた。

38年度の春から夏にかけて、経済は順調な上昇傾向をたどり、予算編成について、もかなり意欲的な意見が自由民主党内からも蔵相の口からも出ていたが、この段階では公債発行を積極的に問題とはしなかった。しかし、財政投融资の原資確保は不安で、欧州市場開拓の努力による外債発行の必要が考えられていた。それでも内閣改造後の7月23日の閣議了解で、39年度予算を38年度の1割増程度とすることにして、国際収支の均衡を確保し、長期安定成長の基盤強化を主眼とする健全均衡財政の方針を守ることを決めていた。この1割増の経費の中には当然増と考えられるような公務員給与の改善、災害復旧費、地方交付税、食糧会計赤字補填等があるから、このような方針は事実上きわめて消極的な予算となることを意味していた。これらの見通しは租税収入の増加を約2割増収の5,000億円としての計算でもあったから、財源対策はかなり細かい点についても検討が進んだ。38年度の自然増収の産業投資特別会計資金繰り入れ、揮発油税の引上げ、インベントリーの取りくずしなどがそれであった。減税はきわめて限られた範囲だけで許されるもの

と予想された。

しかし、減税への期待は各方面から強く示され、衆議院解散含みの状況下で、10月中旬に池田首相の2,000億円減税の構想が出て、揮発油税等の増徴を条件に減税計画が具体的に検討された。減税を加えて、しかも各種の新規経費を計上するためには、相当の租税収入の増加を見込まなければならなかったが、経済の好調持続の予想に立って予算編成は進められ、12月20日に大蔵省原案が閣議に提出された。一般会計3兆2,667億円、財政投融资計画1兆2,945億円で、7月に3兆1,000億円台と予想されていた規模を大きく上回り、租税収入も6,800億円以上の増加を見込んだ。この租税増収の見積りは従来になく高いもので、いわゆる目いっぱいのものであった。それでも、この原案では十分な新規経費計上の余地がなかった。補助金整理による既定経費の圧縮もそれほど効果を示さなかった。しかし、予算の復活折衝は早くまとまり、3年続いて予算政府案は年内に決定した。一般会計は大蔵省原案比113億円減、財政投融资計画は同457億増で、それぞれ3兆2,554億円、1兆3,402億円となった。

38年度補正予算は比較的楽に組まれた。38年度の景気好調を背景に租税収入は予想外に増加したので、2次の累計2,068億円の追加となり、最終補正では300億円を産業投資特別会計資金に繰り入れた。

38年度補正予算は戦後最大の規模となり、39年度予算も大規模の減税を実現して、予算編成着手のころの財源困難の予想を吹き飛ばしたかの印象を与えたが、39年度予算には無理な組み方があった。経済の好調持続を期待し、それを条件に租税収入が見積られていた。租税収入増加見積りも、38年度の収入増加(補正財源)2,068億円を差し引いてみれば、約4,800億円ではあるが、それでも2割近い増加見込みとなっていた。39年度の会計年度開始を前に、38年12月に日銀は預金準備率を引き上げ、さらに39年3月には公定歩合を引き上げて、景気に注意信号を出した。この警戒態勢に即応して、政府は予算執行にあたって年度前半の支出を控え目にし、情勢によっては経費の繰延べもする態度をみ

せた。しかし問題はこのような政策態度の段階を越えて、5月には国庫金の減少によって財政の短期収支の調整も困難になり、長らく活用しなかった大蔵省証券が発行されることになった。租税収入も予算見積りだけが確保できるかが疑われるほどに、収入のテンポが落ちはじめた。このような事態ではあったが、政府は40年度予算編成について、赤字公債発行を危険視する態度を一貫して持ち続けた。7月末には、例年の各省庁の経費の概算要求について、従来前年度予算の5割増以内という大蔵省の要望であったのを、3割増に抑え、経費増加抑制の意図を示した。大蔵省で検討を始めた40年度予算の構想では、規模は1割増程度、3.6兆円前後におさめようとしていた。前年度の予算編成時よりも租税収入の増加を期待することが困難な事情がここに示されていた。財政投融资計画についても原資に期待がもてず、同じような悩みがあった。

40年度予算編成の前に39年度予算補正の問題があり、ここでも財源捻出に追われ、その対策として一般行政費の3%節約と国有財産処分とによることとして、この400億円余と租税収入増加見込みとで1,064億円の補正予算を組んだ。数年続いて、補正要因は公務員給与と災害対策を基本にし、それに食糧会計の赤字補填があり、補正財源に見込む租税収入増加に伴う地方交付税の増加がこれに加わった。租税収入は年度当初から、予算どおりの確保が困難視されていることもあって、34年度に事業費等の節約で実施されてから5年ぶりに減額を計上した補正であったが、この租税収入追加の見積りについても、その収入確保が危ぶまれる情勢であった。同様の財源的な不安を伴いつつ、また池田首相の病氣辞任による政治的な不安定のもとで、40年度予算の大蔵省原案が12月19日の閣議に提出された。この原案については11月21日の財政演説でその構想が示された。経済の引締基調を守って刺激を避け、安定成長を求めることを基本とするもので、健全均衡財政の方針はくずさなかった。一般会計は3兆6,581億円、財政投融资計画は1兆5,516億円で、それぞれ12.4%、15.8%増であり、所得税、法人税の減税約990

第8-4表 予算計画推移 (単位: 億円)

年 度	一般会計予算				財政投融 資計画 (D)	増加率 (D)/(D)%
	大蔵原案 (A)	当初予算 (B)	最終補正 (C)	増加率 (B)/(B)%		
34	14,192	14,192	15,121	108.2	5,198	130.1
35	15,697	15,697	17,652	110.6	5,941	114.3
36	19,374	19,528	21,074	124.4	7,292	122.8
37	24,268	24,268	25,631	124.3	8,596 *(9,052)	117.8
38	28,558	28,500	30,568	117.4	11,097	(122.6)
39	32,667	32,554	33,405	114.2	13,402	120.8
40	36,581	36,581	37,447	112.4	16,206	120.9

備考: 財政投融資計画37年度のカッコ内は外資分を含めたもの、38年度以降は外資分を含む。

億円、差引の租税収入増加を3,834億円と見込んでいた。39年度の場合に比べて、規模も減税も租税収入増加も、すべて目立って縮まった。このような限られたわく内の操作は、たとえば利子補給方式の採用等によって切り抜けていた。政府案は年内にまとまった。復活折衝によっても一般会計の規模は変わらなかったが、財政投融資計画規模は690億円増加して1兆6,206億円となり、一般会計に対する相対比率は44.3%という高い率を示した。公募債収入は3,910億円にもなり、その原資としての比率も高くなった。

34年度以降の財政、ことに予算編成に示された特色は、一般に経済成長政策といわれるけれども、政策意図は成長を刺激したり促進したりするのではなく、成長の後を追って、それをより確実にするための公共部門の充実を図ったのであり、常に過度の景気刺激とならないように健全均衡の方針を守り、公債発行を避けた。その結果、財政規模は急速に増大した。戦時を除くわが国の財政史上で、この期間ほど大きく財政活動が増大したことはない。減税はかなり実施されたけれど、それは成長に伴う所得の増大を背景としたものであって、講和前後の負担の積極的軽減とは異なり、相対規模も縮小した。

このような一般的な方向のなかで特に目立ったのは財政投融資計画の増大である。その詳細は別節にゆずる

が、租税負担による政策実施の限界が、この投融資計画に示されたものであり、国家活動領域の拡大がそこに示された。

4 補助金の増大とその整理問題

終戦後の財政史は一面では補助金整理の努力の歴史である。その整理の組織的な第一着手がシャープ勧告による地方財政平衡交付金制度の採用であった。補助金が主として国が地方団体に交付するものであったことにかんがみて、シャープは、(1)国と地方の責任の分界を混乱させる傾きがあり、(2)地方当局を不必要に中央政府の細かい統制下におき、(3)補助金額の決定に際して国の官吏と地方吏員との間につまらない摩擦を生ぜしめ、(4)財政力を異にする各地方の負担を平均化する方法がない、として地方公共団体に対する補助金の整理を勧告した。平衡交付金の基準設定に際して補助金の圧縮整理の努力が進められたが、徹底した整理が果たされず、26、27年度にもその努力は実らずに、新規経費の増加でかえって補助金は増大し、28年度には講和後の施策要求の集中があり、議員立法による増加もあって予算に占める補助金の比率は急増した。29年度予算編成は経済自立のための緊縮方針を徹底して、いわゆる1兆円予算を実現したが、この際に特に補助金の整理が重要課題となって、その増大抑制により1兆円予算実現が保証された。そして地方財政再建整備の必要がようやく一般の理解を得て、補助金制度の合理的運営の条件ができた。しかし、地方財政の再建のためにも補助金が必要であったし、32年度以降の経費の増大過程で補助金は再び増加した。

一面、補助金は経費の増大を抑制しつつ効果をあげる一つの手段であり、経費の効率的使用をねらうものであるが、同時にそれが多方面に用いられていわゆる総花式となり、かえって効果を少なくすることになる。このような傾向から経費膨張の過程で、経費の効率的使用が重要課題となり補助金の整理が問題となった。補助金が多岐化、零細化を伴い、効果を不明に

るなどの広範な事項を指摘した。

審議会の答申は、実際の予算要求にあたってなかなか守られず、34年度の812件、4,042億円から38年度の971件、7,220億円に増大していたのに、39年度予算編成ではさらに新規に382件、378億円の要求が出て、合理化、能率化への期待とは無縁の印象を一般に与えていた。しかし、すでに39年度から財源難は深刻であったから、補助金の整理、合理化は財政的な強い要請であった。39年にはいって補助金等合理化審議会の解散の後を受けて、大蔵省に財政問題調査研究会を設けて補助金合理化への努力を続け、40年度予算で補助金圧縮の実効をあげることを企図した。40年度の各省庁の予算要求の前に、閣議は補助金整理の方針を決定し、大蔵省は各省庁に合理化の方針、範囲の提示を求めた。財源難による経費増大困難はそのことだけで補助金増大抑制に作用してはいたが、すでに39年度予算から、施策の実現について利子補給の方式がとられるようになり、経費圧縮の努力がこの方式を助長する結果となって、補助金の整理はますます困難となった。40年度予算で補助金の件数は約1,000件となり、金額も約9,000億円に増大した。

し、監督もゆきとどかないという傾向を示してきたので、これを是正するために、大蔵省では34年から補助金の実態調査に着手した。34年9月に設置された補助金制度懇談会は1年余の調査結果を36年1月に報告にまとめたが、補助金の全容を明らかにするには至らなかった。この調査のかたわら、連年、補助金圧縮の努力が予算編成に際して進められたが、急速な経費の増大、支出内容の多様化もあって、補助金は件数も金額も増大した。36年度予算編成にあたって公共補助金の再検討による効率的運用が図られたが、実効をあげずに終わった。

37年にはいって、補助金合理化は大蔵省の問題から内閣の問題に発展し、閣議決定で補助金等合理化審議会が設置され、5月にはその第1回の会合が開かれた。2年を目途として、補助金の根本的検討による合理化方式の探求が図られることになった。37年度予算の補助金は一般会計で963件と31年度の1.6倍に達し、36年度より41件増加していた。審議会は38年5月までの約1年間で調査を終え、審議検討による答申を12月初めに提出した。答申は合理化と能率とを柱として、補助率を2分の1以下へ引き下げ、零細補助金を廃止す

第2節 財政法改正の問題

石橋内閣は32年度予算で1,000億円減税、1,000億円施策のキャッチ・フリーズによる積極財政推進を唱えたが、その際に31年度補正予算で租税の増収分の一部を産業投資特別会計資金に繰り入れて、それを32年度以降の財政投融資の原資にあてる策をとって、積極政策の資金的裏づけを強めた。31年度の繰入資金は32年度以降に各年度150億円、30億円、132億円と使用された。

しかし、このような措置が財政法の建前からみてその合法性が疑われ、国会でも、国会外でも議論の対象となった。もともと財政法は財政運営の基本を示すも

のであり、その制定が、戦前の財政運営の反省によるものと理解され、その健全財政の精神が予算の均衡と債務償還の積極推進とにあると解されていたので、租税収入増加が歳計剰余金となり、その半額が債務償還にふり向けられるはずであるものを、事前に他の費途にふり向けることについての反対意見であった。

その後35年度予算補正に際して、再度産業投資特別会計資金への租税収入増加分350億円の繰入れが行なわれ、この措置の合法性が問題となった。財政法第6条違反としてではなく、第29条の修正条項に該当する補正であるか否かであり、補正が必要避くべからざる

ものであるか否かが議論の焦点であった。必要避くべからざるか否かの判断は政府にまかされるという解釈もあったが、そのような繰入措置が必要避くべからざるか否かを納得させることの困難もあって、37年には財政法第29条は改正された。

債務償還促進が財政法の基本精神であれば、この改正は財政法の一貫性を乱すものとなるわけであったが、24年度以降公債の発行をなくし、その後の経済急成長過程で租税収入が増大して債務償還が進んだので、債務増加による財政インフレーションのおそれが薄らいだことが一方にあり、他方で公共部門の活動を積極化して、経済急成長による公共投資の遅れを取り戻すこ

との必要についての理解があって、この両者から第29条の改正が容認された。37年度補正で350億円、38年度補正で300億円が産業投資特別会計資金に繰り入れられた。

31、35、37、38の各年度の資金留保措置は、租税の自然増収分を利用した弾力的運営の方法であったが、39年度以降では財源が乏しくなったために、既述のような公債状況であったことから、財政法第6条の債務償還規定の緩和が問題となり、40年度予算編成に際して38、39年度における第6条の剰余金の繰入れについては、剰余金の2分の1の規定を5分の1とすることに改められた。

第3節 税制の改正

1 租税体系の検討整備

シャープ勧告以後の税制改正は、過重といわれた国民負担の軽減がなよりの課題であり、そのために所得税の諸控除引上げによる低所得者の負担軽減に重点がおかれた。この改正による租税収入の減少は1割を越えることが多かった。この方向は1兆円予算以後少しゆるめられたが、なお積極的軽減の方向は続けられ、32年の改正では中位の所得者の負担軽減をねらった所得税率の引下げがあった。このような方向に対して、その後の税制改正は負担軽減が一つの課題であったことは変わらなかったが、積極的軽減ということには結びつかず、負担増大を回避することに主眼を移し、経済成長過程の諸対策を税制で実行する面が現われた。その萌芽が32年の改正の際の揮発油税の増徴であった。また、32年の改正は臨時税制調査会の審議による答申を基礎にしたものであって、このような諮問機関の意見を徴して税制改正を進める体制が固まった。大蔵省の税制改正の仕事も、なかば税制調査会対策に向けられることになった。したがって、この時期の税制

問題は、税制調査会の審議に即してとらえる必要がある。

33年には32年の改正の際に実現もれとなった間接税と相続税とが改正の対象となったが、33年12月には臨時税制委員懇談会が扶養控除重点の答申を出し、自由民主党の国民負担軽減のスローガンに応じた。またこの答申では租税特別措置にふれ、間接税、地方税についても意見を示したが、地方税については2本建の答申となり、税制改正実施への迫力を欠いた。租税特別措置の整理は見送られ、酒税、物品税、入場税には手をつけられたが、租税体系としての検討に基づく税制改正というほどのものではなかった。

経済の急成長に即応した租税上の問題を十分に検討して、税制の体系的改正を図ることをねらって、34年5月には税制調査会が設置され、調査会は36年末を第1目標に、37年末を最終目標に税制の調査検討に取り組んだ。従来個々の税目ごとに扱った問題を企業課税、地方税の再編成、間接税その他の体系整備の3者として、これを中心課題として検討を進めた。景気上昇の過程で個人営業者の法人なりが続出して、いわゆる法

れた答申は、当初の3課題を網羅することはできなかった。しかし、答申は税制の今後のあり方として、国民所得に対する租税負担率を20%程度の現状に抑えることを目標として、引き続き減税政策を続けることを基本におき、税制の問題としては、所得税を昭和15年当時との比較で検討し、中小所得者の負担軽減を取り上げ、企業課税として法人税率の軽減よりも企業の資本構成、資金調達との関係で検討し、配当課税の減価償却、中小法人課税の問題を取り上げた。

この答申に対して、予算編成での経費増加が減税財源を圧迫し、税制改正にあたっては、この答申で検討事項とされていた揮発油税の引上げ、軽油引取税の増徴が加えられ、差引の純減税では、調査会の当初企図した規模には、はるかに及ばない小さなものとなった。それでも、この改正によって企業課税という新しい観点が加えられ、法人税において配当所得に対する軽減措置(38%から28%へ)が始まり、個人株主の受け取る配当の税額控除が、20%から15%に縮小された。地方税の自主性強化は、所得税の減税が自動的に住民税に影響しないように、住民税の課税方式を変えたことであった。電気ガス税等の軽減を図ったが、反面、増徴された軽油引取税は、増税の揮発油税同様に新道路整備計画財源となるものであり、税制の中にも受益者負担的な考え方が持ち込まれた。前述の配当軽減措置は資本構成の是正という見地から取り上げられたもので、いわば経済成長の過程で問題の生じたものであり、この時期の性格をよく示す措置であった。

36年の改正で残された間接税の検討が、37年改正を目ざす税制調査会の課題であったが、それをさらに体系的整備として検討するとともに、従来から課題となっていた国税通則法の制定がもうひとつの大きな仕事であった。

まず、間接税関係については、36年改正で果たせなかった税制全般の体系的な整備の総仕上げをねらったものであった。間接税の大幅軽減が課題であるとともに、所得税の軽減と国税、地方税を通じての税源配分が問題であり、税制調査会は幅広い検討を進めた。12月

人ラッシュが生じ、所得税と法人税とを企業課税という立場から検討する必要があった。地方税は各地域の独立財源としての適性の検討であり、間接税の問題は32年の所得税の大幅軽減、揮発油税の増徴が直接税中心主義の修正ともいえるものであったことに対して、間接税負担の体系をどのように理解し再編成するかの問題であった。

25年以降、31年を除いて毎年所得税の減税が行なわれていたため、税制調査会も35年に従来の改正からみて中程度の減税実施の答申をする予定で準備を進めていたが、9月の伊勢湾台風による災害対策費の増加が見通され、佐藤蔵相が災害対策中心の予算編成方針を固め、減税見送りにふみきったので、税制調査会もこの意向を了承した。これは、34年度の租税収入の増加分が、災害対策費等の補正予算を組むのがやっとなり、35年度の租税収入についても特に大きな増加となることが予想されなかったためのものであった。しかし、35年度予算案が国会に提出されたころには、34年度の租税収入がかなり増加し、35年度の増加も2,154億円を予算に計上したので、税制調査会は減税見送りを政府が申し入れたことに遺憾の意を示し、35年3月の会合では、租税負担の比率を国民所得の20%以下に抑える方針を申し合わせた。

35年の減税見送りと租税収入急増の事態とを前提として、税制調査会は36年に大幅な減税を実施する目標で税制の審議を続け、負担軽減の見地から、企業減税よりも所得減税に重点をおいて検討した。所得税については、法人なりの増加に関連して、個人企業と法人企業との負担のバランスが問題とされ、さらに個人企業を優遇した場合、事業所得者と給与所得者との負担のバランスが問題とされたが、結局は、専従者控除の拡張と配偶者控除新設とに固まった。租税特別措置の整理も検討されたが、一部準備金の縮減等が図られたとはいえ、経済情勢に対する考慮もあって、その整理が十分とはいえなかった。地方税の検討は一応行なわれたが、十分な答申を出すだけの審議に至らず、間接税についての検討は答申に間に合わず、12月初めに提示さ

第8期 最近の財政金融と大蔵省

初めに答申にまとめられた税制改正案は、国税・地方税を通じて1,700億円余の戦後最大の規模の減税となり、3年度に及んだ調査会の審議の締めくくりをみせた。

中小所得者の負担軽減ということで、所得税の諸控除の引上げ、税率軽減と、酒税、物品税、入場税等の引下げとが減税の中心となったが、間接税の軽減は26年以來の大幅のものであった。間接税の軽減は、戦後の税制改正が主として所得税を中心とする直接税にかたより、間接税の軽減が見送られがちであった関係もあって、所得税を納めない低所得階層における間接税の負担が相当重いと考えられたためであった。一方企業課税としての法人税には手がつけられず、租税特別措置の整理も見送られたが、国と地方の財源配分がまとめられて、所得税から道府県民税への税源委譲、たばこ消費税の税率引上げ（地方のプラス）と入場税の譲与廃止が決まった。

また国税通則法は、税制の体系的改善整備の一環として、税制調査会が34年5月から36年7月まで審議し、その答申に基づいて制定したものである。これによって国税の各税法を通ずる基本的な法律関係、手続等の規定の整備統合と、各種加算税や争訟等の制度の改善合理化が図られることになった。34年の国税徴収法の改正とともに、税制および税務行政面の合理化と整備とがこれで果たされることになった。

2 長期安定税制の検討

37年に税制調査会は再発足した。調査会の課題は長期安定税制の実現にあった。36年12月答申までの3年度にわたる審議では、基本的な税制上の問題が取り上げられ、租税体系としての改正も行なわれたが、その期間の目ざましい経済の成長がこの改正実施を助長していたと同時に、成長が基本のねらいを狂わせてもいた。租税負担率を国民所得の20%にとどめることは結果として果たされず、36年度の実績見込みの負担率は、20%を越えて22.8%になるものと見込まれていた。経済成長を見越して望ましい方向づけを行ない、長期の成長過程のなかで税制確立の方策を求めようとするも

のであった。

このような調査会の課題に対して、経済の状況は従来と変わった方向に動きはじめ、それが税制への要請となって調査会の意向に水をさすものとなった。さしあたり、38年度の税制改正についての答申作成が調査会の仕事となったが、36年秋の政策転換以降の事態に対して、政財界の一部で利子所得課税の廃止が提唱され、また法人税滞納の増大に対処して、所得税軽減よりも法人税軽減等の景気対策重視の税制実現を望むなど、これまでの国民負担軽減の方向をとってきた調査会の意向とは異なったものが示された。さらに37年の景気停滞による租税収入増加の減少が見越されて、大蔵省内部には38年度の減税の余地なしとの見解も出た。大蔵省内部では早くから租税特別措置の整理などによる所得税減税中心の減税計画を立て、与党へ説明するなど、従来の方向の実行意図をみせていたが、蔵相はむしろ景気対策等の政策減税を重視する意向を示していた。これらの見解の対立も、38年度の租税収入増加が2,000億円を大きく上回ることがないとの見通しに立っていたが、それでも自由民主党内では積極的に減税すべしとの意見も強く、政府、与党、調査会の意見がまとまりにくい情勢が続いた。しかし、税制調査会は物価上昇分の調整程度の所得税の減税は行なうべきであるとの方針から、12月に基礎、配偶者、扶養の3控除と専従者控除とを各1万円引き上げることを中心に答申をまとめ、あわせて利子配当所得に対する特別措置の延期と、公共施設用の土地の譲渡所得に対する非課税等6項目の新規の特別措置を認め、中小法人課税の調整、地方税軽減にもふれた。しかし、減税の規模としては小さいものになった。

この答申に対して、政府は、具体的税制改正案作成にあたって、基礎控除以外の諸控除引上げを半額に抑え、利子配当所得の源泉徴収率を10%から5%に引き下げるなどの変更をして、いわゆる政策減税の性格を強め、減税規模を圧縮した。国税の減税額は平年度で540億円と計算された。

38年度にはいつて税制調査会の審議が再開されたが、

調査会の意向と政府首脳の方針意図とはさらにくい違いをみせた。調査会は2年にわたる審議事項を租税体系と税負担、所得税、資産税、消費税、租税特別措置に分け、税負担の公平に審議の重点においたが、政府首脳は貿易為替の自由化実現を目前にして、企業減税を重視する態度を示していた。8月には池田首相は39年度減税について輸出振興対策重視、所得税よりも住民税、電気ガス税の減税配慮等を示した。主税局の意向は租税体系重視の立場から、所得税減税に重きをおいていた。このような意見の開きも、租税収入の伸びがあまり期待できないことが大きな理由であったが、38年の経済が比較的好調であったことから、39年度の減税についての見通しも明るくなり、田中蔵相も10月には企業減税を含めて2,000億円減税の検討を事務当局に指示し、調査会もこの意向を容れて、12月には平年度2,000億円を越える大規模な減税の答申をした。答申は企業減税として企業の内部留保の充実、設備更新と中小企業負担軽減のための法人税の改正をはじめ、相続税、揮発油税、租税特別措置、地方税軽減等にふれ、特に所得税については中小所得者、給与所得者の負担軽減に重きをおいていた。

この答申に対して予算案決定の過程で、政府は揮発油税と地方道路税の引上げを決め、電気ガス税の減収補填のため、国からたばこ専売納付金の一部を地方に移譲して、たばこ消費税の税率を引き上げることを決めた。また証券投資信託分配金の源泉分離課税を加えて、給与所得控除引上げを圧縮した。政府は2年続けて税制調査会の答申を修正し、所得減税を減らして政策減税をふやした税制改正を実行した。

39年末の最終答申に向かって、調査会の審議では、35年答申以来の租税負担率20%の線にこだわる必要はないとの意向も強ま

り、負担率の扱い方も負担率そのものよりも、自然増収の配分になんらかの基準を求めるという方向で、新しい基準の検討を進めた。しかし、企業減税を重視する政府首脳の方針に対しては疑問を持ち続け、所得税中心の負担公平の態度をくずさなかった。それは租税特別措置の整理の主張として残った。40年の税制についての答申とは別に、いわゆる長期税制（今後の社会、経済の進展に即応する基本的な租税制度のあり方）の答申案が11月にまとめられたが、税負担水準については従来の20%の線にこだわらず、租税収入の増加分の20%（平年度25%）を減税にあてることを基準とし、税体系としては所得税中心を認めつつも、道路整備財源としての揮発油税を受業者負担として承認し、所得税については、有業人口に対する納税者の割合で考えるという新しい基準を提唱し、企業課税については、中小法人の負担軽減を認めつつ、配当課税、配当損算入方式よりも、法人段階源泉課税方式を採用し、租税特別措置に対しては整理推進を主張した。間接税は現行水準を一応妥当なものとした。このような長期税制の構想にあわせて、40年の改正についても積極的な減税の意図を示し、内閣の減税への意向に支えられて、所得税、法人税について思いきった減税を計画、租税特別措置の整理による増収との差引で平年度約700億円の



近代的設備のガソリン精製工場

減税案を答申した。すなわち、所得税では諸控除の引上げのほかに税率の引下げを図り、法人税では税率引下げのほかに、年所得300万円以下の軽減税率をさらに引き下げ、一方、配当利子所得の源泉徴収税率を引き上げ、米穀所得課税の特例の廃止等の特別措置の整理を答申した。

この答申に対して、政府の減税案としてまとまったときには、所得税減税では基礎控除引上げを半減して、配偶者控除を引き上げ、税率の調整をやめ、さらに配当所得に対しては、源泉選択の分離課税方式を採用するなど、引続き調査会の答申に政策的な修正が加えられた。

第4節 財政投融資の増大

1 原資調達への推移

財政投融資計画が、予算審議の参考資料として国会に提出されたのは、28年度予算審議の際であった。当初は計画としての体系は必ずしも明確ではなく、むしろ政府管理の資金運用の相互関連を明らかにするための表であり、講和以前に司令部が直接管理する資金との二本建であったものが統合された機会に、その資金の系路を整理する手段でもあった。したがって、その原資も一般会計、資金運用部、簡易保険、産業投資会計、それに余剰農産物等の多方面から供給されていた。なお31年度末に産業投資特別会計資金が作られ、さらに33年度末に外債発行が実現した。そして成長経済過程における財政の役割の増大に応じて、財政投融資も大きくなった。既述のように、財政の規模は年を遂って増大テンポを高め、33年度予算1兆3,121億円に対して40年度は3兆6,581億円と2.8倍に増大したが、財政投融資計画は同じく3,995億円に対し1兆6,206億円と4倍以上に増大して、予算規模に対する比率は30%余から44.3%へと著しく高くなった。33年度には外債

34年以来3年ずつの体系的整備、長期税制の検討によって税制問題は種々検討され、税制としての性格も明らかにされたが、この期間が経済の急成長とその後の停滞期にあたる特別な時期であったことと、貿易為替の自由化実施に立ち向かっていた時期であったこともあって、税制としては、その時代の要請に応じるような変更が求められて、租税体系としては、必ずしも明確な性格のものに作り替えられることにはならなかった。そこで、長期の税制としての方向を建て直すという努力が並行して行なわれたわけである。40年の税制は、不況の深化という新しい展開の試練に立たされることになった。

借入れによる運用が計画表にはいっていないが、この点を加えてみても、財政投融資の相対比率の増大は変わることはない。

財政活動の増大が、予算面では補助金の増大という性格を示したのと同じように、金融的形式で示したのが財政投融資の増大であって、計画発足当初は機関の設立についての出資が多かったが、30年代にはすでに機関設立は一応終了し、課題は、これら機関の活動のための資金供給となった。年々の減税計画が抑制されて、財政規模が増大した以上に財政投融資が増大したのであった。7年度間にそれは4倍した。このような財政投融資の増大がどのようにして実現可能であったのか、次にその原資調達の推移をみよう。

34年度計画が33年度の30%増となったのは、33年度計画が景気調整下の計画で、その規模を圧縮したものであったことに対応して、相対的に大きくなったことにより、特に原資増大があったためではない。公募資金を32年度なみの888億円を予定したが、資金運用部資金の中核である郵便貯金は、33年の停滞からむしろ1,000億円へと減額見込みをたてた。しかし、資

第8-5表 財政投融資原資計画推移(年度当初)

(単位 億円)

項目	年度	昭和32	33	34	35	36	37	38	39	40
産業投資特別会計		377.5	277	382	260	398	532	634	812	557
内) 一般会計繰入れ		—	—	50	—	—	230	497	572	127
資金より繰入れ		150	30	132.56	—	150	150	93	189	398.5
特定物資納付処理 特別会計受入れ		29	20	28	30.67	37.4	30.8	—	—	—
資金運用部資金		2,128.5	2,437	2,928	3,416	4,297	5,082	6,413	8,054	10,639
内) 郵便貯金		1,150	1,150	1,000	1,300	1,450	1,550	1,900	2,700	3,800
厚生年金		420	480	565	770	1,040	1,320	1,660	2,180	3,260
国民年金		—	—	—	—	300	400	428	456	492
その他預託金等		464	750	1,280	1,020	1,180	1,315	1,854	2,064	2,487
簡保資金		740	858	1,000	1,150	1,360	1,500	1,600	1,500	1,100
公募債借入金等		845	423	888	1,155	1,237	1,482	1,882	2,500	3,260
合計		4,091	3,995	5,198	5,941	7,292	8,596	10,529	12,866	15,556
外貨債		(16)	(179)	(131)	(128)	(445)	(456)	568	536	650
再計		—	—	—	—	—	(9,052)	11,097	13,402	16,206

備考：各年度の構成に従って、年度を追って表示したものである。

37年度以前の外貨債は、計画としては計上されていないので、参考のため()に入れて計上した。

金運用部の厚生年金、その他預託金、簡保資金等の資金の増加とに支えられて、5,198億円の原資調達の計画が立った。一般会計からの産投会計繰入金50億円と産投会計資金132億5,600万円もこの計画実現を助けた。

35年度については、郵便貯金の増加に対する不安も34年の経済好調によって後退し、34年度中に見込みを大きく上回る増加が見通されるほどであり、厚生年金積立金の増大、公募資金の増加等により、35年度の5,941億円の計画が立った。この35年度計画では、産投会計からの出資に期待することが小さかった。それは同会計の資金が34年度限りで余裕資金を使いきってしまったことと、減税をやめたほどに歳入財源が乏しいとみられ、一般会計からの産投会計への繰入れがなくなったためであった。しかし、35年度の租税収入の著増に対応して、年度中に一般会計から120億円の繰入れがあって、財政投融資計画の増大があり、年度末には同じく350億円が同会計資金に繰り入れられて、36年度以降の原資補充が図られた。

36年度の計画は35年度当初計画の増加率以上の増加

で、7,292億円と伸びた。一般会計が租税収入の増大で24.4%も伸びたのに比べれば、その伸びは22.8%でやや下回ったが、34年度の特異な増加率を除けば、この伸びはこれまでの増加テンポを大きく上回るもので、しかもその原資は公募資金に多くをたよるのではなく、資金運用部資金に多くをたよる計画であった。そして特に厚生年金資金の増大と36年に発足した国民年金資金を原資に求めることができた。産業投資特別会計の資金からの繰入れも原資確保を高めた。

37年度の計画は、伸び率は落ちたものの、景気調整策のもとでの計画としては大きな規模であった。その8,596億円は36年度当初計画の17.8%増にあたった。この増大は輸出振興や中小企業、住宅対策等によるものであり、したがって低利資金を多く求めたので、一般会計から230億円、産投会計資金から150億円が繰り入れられ、公募資金は2割増の1,482億円が予定された。資金運用部資金の増加が特に目立たなかったのは、厚生年金、国民年金の積立金の著しい増加にもかかわらず、36年の郵便貯金利子の引下げ以来、貯金の

第8期 最近の財政金融と大蔵省

伸びが落ちて、多くを原資に期待することが困難であったことによっていた。郵便貯金は36年度の1,450億円に対し、37年度の大蔵省原案では1,500億円であったが、政府案決定に際して、ようやく1,550億円としたのであった。

財政投融资計画が一般会計に対する比率を32年度まで年々高めていたのが、その後停滞的となったのは、一般会計が急速な租税収入増加に支えられたことで、その規模を拡大したことが一因であるが、投融资の原資としての郵便貯金、簡易保険、郵便年金の伸びの衰えが大きな理由であった。簡易保険等については、社会体制として、一方で厚生年金や国民年金の発達が、原資として従来のものへの期待が後退しても、それに代わるもの発展増大の期待があったが、郵便貯金の伸び悩みは、原資としての大きさからみても、財政投融资計画の将来にとって大問題であった。このような原資面の対策として、33年度に産投会計が外債を発行して3,000万ドル(108億円)の外資を得てから外資に期待する意向が強まり、36年度からかなり積極的に外資活用に動き、38年度には財政投融资計画のわく組みに外資をも入れることになった。一方、36年まで停滞的であった郵便貯金も、37年にはいってから景気停滞下にもかかわらず上向きを示し、原資面の明るさがでた。38年度の財政投融资計画は外資期待額も加えて1兆1,097億円となり、37年度の同じく9,052億円の22.5%増で、一般会計の伸び率を上回った。このような計画増は郵便貯金増によるところが一因であったが、厚生年金、一般会計、それに国内公募債、外資にたよっていた。37年度の補正で一般会計から350億円が産投会計資金に繰り入れられたが、38年度計画には93億円が計上されたにとどまった。

38年度の経済好転で郵便貯金はさらに伸び、賃金上昇で厚生年金積立金が急増し、39年度計画の原資面は明るさを増したが、簡保資金と国民年金積立金の増加が頭打ちになったので、公募債の比率を高くして、39年度は1兆3,402億円の計画となった。財政投融资計画額は、原資事情の好転を上回って増大し、一般会計

に対する比率も41.2%と著しく高くなった。なお、産投会計の原資は一般会計からの572億円と資金からの189億円があったが、37年度と38年度の各補正で資金に繰り入れられた350億円と300億円は、38、39両年度計画では、その中の282億円に手をつけただけにとどめられた。

財政投融资計画の増大は、財源難で予算編成の困難の度が強くなった40年度にも続いた。一般会計からの繰入れを期待することはできなかったものの、産投会計の資金からの繰入れと、郵便貯金、厚生年金の伸びと、国内公募資金への依存の増大とによって、1兆6,206億円の計画となり、39年度当初計画を21%上回った。

このような財政投融资の機能の増大は、その規模の増大によって知るだけでなく、運用計画によってこれを知らなければならないが、個々の件名を見る前に、この増大過程の資金動員によって、運用政策の方向を知ることができよう。原資の性格によって、最も低利長期の資金を要するものと、金利の条件よりも政策目的を重視すべきものとの基準によって、産投会計の資金と国内公募債、外債との存在意義をみることができよう。自由化に臨む輸出振興対策は前者の、公庫、公団、地方団体等の事業資金は後者の資金によることを特色としている。財政投融资計画はこの期間にその性格を固めていったとみることができよう。

その個々の運用について記す前に、ここで産投会計の特異事項にふれておきたい。産投会計は対日援助見返資金を引き継いで、27年に作られたものであったが、30年代には、むしろ一般会計の余剰資金を財政投融资に振り向けるパイプの役割を果たすようになった。しかし、講和後の日米間の折衝で、援助返済についての協議がまとまり、見返資金運用による利殖によって返済する方式をとることになって、37年度79億0,500万円を初年度として、以降各年度158億1,000万円の米国対日援助債務処理費が、財政投融资に関する支出とは別に、産投会計の歳出に計上された。

2 投融资対象の変容

講和発効後の財政投融资は、それ以前に続いて基幹産業の育成という性格が残っていたが、1兆円予算の時期を経て、漸次中小企業、住宅、農林漁業等へ重点を移していった。そしてこの方向は、急速な経済成長に伴う政府の役割の増大に応じてますます助長された。一方、低利資金供給の必要な領域がこれとともに増大した。資金量としては比較的low利の資金運用部資金が大きな割合を占めていたが、特に低利を求める輸出振興、住宅、農林漁業等は、なるべく多くの資金を産業投資会計の資金に期待した。これに対して、重要産業、道路、鉄道建設等については多額の長期の資金供給が望まれ、それが国内公募債(政府保証債)あるいは外債発行による資金調達を道を広げていった。ことに36年以降にこの傾向が強まっている。



公団住宅

投融资運用計画は、35年度までは民間への資金供給、政府事業建設投資、地方債に三大別され、産業助成、公企業投資、地方財政問題という講和以来の政策体制が示されていたが、中小企業、農林漁業、住宅等の金融機関への資金供給増加に加えて、公団、事業団による直接の政府監督下の機関活動の増加に応じて、37年度以降は、民間への資金供給を公庫等、公団等、特殊会社等に3区分し、政府事業建設投資を特別会計と公社に2分して、それぞれの資金運用の性格を明らかにした。

公庫等は本来政府資金を供給するもので、それは民間資金に依存しない部門、産業を対象としたものであったから、民間資金の導入には積極的でなかったが、公営企業金融公庫と北海道東北開発公庫にだけ認められた公庫債が、39年からは中小公庫にも広げられた。また開発銀行の資金調達についても、外債による道が作られた。もともと投融资の基本課題が政策的な資金供給にあったので、公庫等に属する運用資金量は、33年度から40年度までの間に最も大きくなって、33年度に約1,500億円であったものが、40年度に6,760億円と4.5倍以上になった。財政投融资増大の最大要因はこの公庫等の運用資金増大にあったが、特に輸送、中小公庫、農林公庫への資金運用増大が目立った。産投会計資金を設置して租税収入の一部をそれに繰り入れたのは、輸出振興、住宅、農林漁業の資金確保のためといてもよく、中小公庫の債券発行が始められたのは、供給資金量の増大確保のためであって、それは住宅、農林漁業等の低利資金でなければその目的が達し得られないものとの性格の差を示すものであった。

公団、事業団等の設立は、30年代の政府の事業活動増大の一つの方式であった。愛知用水公団のような個別的性格のものもあったが、当初は住宅とか道路とかの、一般的な課題が公団設置の基本にあった。その活動は経済成長に対応してますます助長され、公団等への資金供給増の中心的地位を占めたが、特に道路問題がこの期間の中心課題となって、35年度には首都高速



首都高速道路

第8-6表 財政投融资運用計画推移 (年度当初) (単位 億円)

年度	昭和 33	34	35	36	37	38	39	40
民間への資金供給	2,546	3,338	3,634	—	—	—	—	—
公庫等	1,498	2,085	2,224	2,828	3,780	4,543	5,416	6,760
内) 輸出入銀行	80	360	360	570	810	810	937	1,209
開発銀行	315	450	430	470	570	876	881	1,105
住宅金融公庫	273	330	360	400	490	595	700	850
医療金融公庫	—	—	10	20	59	72	85	140
国民金融公庫	235	250	290	375	465	565	694	868
中小企業金融公庫	275	275	315	425	590	668	833	1,043
農林漁業金融公庫	195	285	328	405	443	572	755	929
公営事業金融公庫	5	5	3	3	193	200	281	341
北海道東北開発公庫	110	120	110	140	160	185	250	275
公団等	614	725	855	1,082	1,372	2,231	2,674	3,246
内) 住宅公団	312	352	354	435	539	672	774	944
道路公団	127	149	171	220	330	624	732	831
帝都高速度交通営団	30	35	55	85	100	120	150	130
愛知用水公団	50	81	60	49	13	18	29	42
首都高速道路公団	—	—	82	130	150	288	277	260
阪神高速道路公団	—	—	—	—	10	57	108	180
年金福祉事業団	—	—	—	—	150	200	266	370
特殊会社等	434	528	555	527	470	470	536	530
内) 電源開発会社	344	400	435	410	327	304	319	287
商工中金	30	32	30	40	70	50	90	134
政府事業建設投資	449	760	847	—	—	—	—	—
特別会計	129	205	97	120	127	160	205	267
公社	320	555	750	815	858	1,238	1,528	1,822
内) 国有鉄道	285	505	690	765	800	1,098	1,330	1,600
地方債等	1,000	1,100	1,460	1,920	1,989	2,455	3,043	3,563
合 計	3,995	5,198	5,941	7,292	8,596	11,097	13,402	16,206

道路公団、37年度には阪神高速道路公団が設立され、それらの活動が急速に増加した。道路対策は、その整備計画の拡充とともに、税制、財政投融资計画に明確な位置を占めた。

公団等の資金増加の中心的課題となった道路建設は、経済成長に対応した交通対策であった。それは帝都高速度交通営団に対する資金供給と、地方債発行による各地域の地下鉄建設の促進にもその一端を示したが、

より強力な対策が国有鉄道の建設資金供給の増加にみられた。経済成長が輸送力の増強をいかに強く求めたかが、これらの各部門での資金量増加に端的に示された。それは経済成長に伴う不可避の対策でもあり、課題でもあった。

しかし、そのほかにこの成長過程で問題が大きくなったのが国民生活の安定であり、特にそれは財政投融资の原資との関連で取り上げられた。郵便貯金につい

ては古くからその地方還元運用が問題となっていたが、厚生年金積立金が増加し、国民年金制度(拠出)が採用されるにあたって、それらの資金運用についてのあり方が検討され、35年秋にはこれらの資金に関係のある各審議会から答申が出された。資金運用はその答申の方向で進められることになって、36年度以降の財政投融资計画にひとつの性格と原理とを与えた。

郵便貯金、厚生年金積立金等の運用については、ドッジ・ライン以来の政府資金統一運用の方向で資金運用部が設置され、運用一元化が財政投融资計画の基本の意図であったが、その当初から、簡保資金の運用については分離の運動が強く、講和後は条件付の自主運用が始まった。これに続いて年金積立金についても、厚生省から還元融資の意図で、その自主運用の案が大蔵省に提示されていたが、統一運用の基本線を守る方針を明示しつつ、35年に大蔵省は資金運用審議会等に、これらの運用基準についての意見を求めた。9月14日には資金運用審議会が「資金運用部資金の運用に関する建議」を、同16日には国民年金審議会が積立金運用

についての中間答申を、10月6日には社会保障制度審議会が社会保障関係の積立金運用について答申を出した。資金運用審議会は、積立金を資金運用部資金に繰り入れて財政投融资に運用する線を守り、国民年金審議会は、積立金を資金運用部資金から分離して自主運用する方針を認め、社会保障制度審議会は両者の折衷案という形となった。しかし、資金運用審議会の建議でも厚生年金、拠出制国民年金の一部を還元融資することを認め、国民年金審議会の中間答申も、資金運用審議会の機構が預託者の意向を反映していないことによる分離運用の主張でもあった。社会保障制度審議会の答申では、積立金の低利運用に疑問を提示し、有利な運用によって保険料の引下げ、年金額の引上げを図るべきであるとしていた。このような期待は、運用についての問題とともに原資調達の問題でもあり、郵便貯金等のコストを要する原資以外の資金調達の見通しと密接に結びついていた。一方では一般会計からの資金繰入れと公募資金獲得が図られ、他方では、輸銀、住宅、農林漁業関係の金利引上げが検討された。

第5節 金融政策の積極化と金融制度の再検討

1 金融政策の推移

経済の自立から成長発展を旨として活発に活動し、さらに世界経済との交流を深めて、自由化へと動いた30年代の経済の過程で、予算、税制、財政投融资とともに、国内、国際金融政策は多くの課題をかかえていた。国内金融の問題としては、長期資金の供給手段として公社債市場の育成、証券市場の拡充が重要性を増し、それとともに、長短期資金需要に応じてきた金融機関を介しての金融政策は、それら機関の運営の正常化、合理化とともに、より活発化が求められた。金融の正常化は、間接金融方式といわれる金融体制から生じたオーバー・ローン、高金利の是正という課題を負

い、特に欧州諸国の自由化の歩みを追って、自由化実現にふみきった経済政策の方向のなかで、現実的に打開されなければならなかった。それらの国内金融問題の一部は後節にゆずるが、この節で個々の問題を取り上げる前に、金融事情と金融政策の推移の大筋を概観しておこう。

金融調整政策の流れの基本動向は、日銀の公定歩合政策の推移にみることができる。30年8月に公定歩合を一挙に4厘引き上げ、高率適用を縮小してからは、公定歩合操作が金融調整の中心政策となった。欧州共同市場(EEC)の発足、欧州各国の通貨交換性の回復が実施された33年末には、わが国経済もいわゆるなべ底景気から脱して、ようやく景気上昇への明るさを示

しはじめていた時期であり、金利体系の是正、社債市場の育成、オーバー・ローンの解消等の金融正常化への好機と解されて、33年6月、公定歩合が引き下げられ、引締めが解除されてから3度目の引下げが34年2月に行なわれ(公定歩合は、30年8月の2銭を下回って1銭9厘となった)、山際日銀総裁もこれを企業の体質改善に役立てようとの意図を示した。

この日銀の意向にあわせて、大蔵省も34年3月には金融正常化への政策態度を示して、預貸率改善、資本構成の是正、経常収支内容向上の銀行局長通達を出し、6月の全国銀行大会で、岸首相は金融正常化の推進を望んだ。正常化についてはオーバー・ローンの是正、金利の正常化、金融分野の明確化と企業の資本構成是正への寄与、の3点を示して金融政策の基本を説明した。その期待の背後には景気の過熱への警戒があったのであるが、コール市場がゆるまない状態が続いたあとで、夏を過ぎると資金需要が増大して、日銀の窓口指導も限界に達し、9月11日に準備預金制度が発動された。9月末の伊勢湾台風による被害で、各地に復興需要が出、銀行貸出しが増勢に転じたため、12月にはいるとすぐ、公定歩合が1厘引き上げられた。山際総裁は、景気過熱に対する予防措置であると説明した。その後景気過熱の気配もなく、35年にはいつてからは国際収支も好調であった。

35年は自由化の年ともいわれて、自由化への政策の方向が確認された。このような政策の方向のなかで、大蔵省は金融正常化、金利体系是正を政策課題として、国際水準への金利の引下げに意欲を示したが、その実現は容易でなかった。コールの申合せは最高2銭3厘であったが、月越無条件ものでは3銭5厘のやみ金利がつくほどであり、長期金利についても借換えの時期の長期国債について、利回り1%の利上の6.32%の主張も出る実勢であった。それでも自由化のためには金利の引下げが必要であることは一般に承認され、6月の全国銀行大会の議論は自由化に集まって、金子会長も金利低下努力の意図を示した。

このような政策の方向のなかで、日銀の金融政策も

徐々に転換して、7月には買オペレーション実施の方針が決まり、これまでの貸出政策中心の方策に新しい手段が加えられた。一方、大蔵省でも財政収支の季節調整の一手段として、資金運用部資金による買オペレーションについて検討が進められた。大蔵省は低金利政策の浸透を図って、新聞、雑誌等を通じて低金利実現へのムード作りを進め、低金利が経済の地固めとなる望ましい条件であることのPRに努めた。しかし、自由化対策としての金融政策については、大蔵省と日銀との間に多少のくい違いがあった。すでに日本銀行法の改正の検討で歩調がそろわず、自由化に対しても、大蔵省が低金利に主眼をおいたのに、日銀は金利体系の是正を主張した。7月の内閣更迭で池田内閣が実現すると、池田首相は高金利是正を新政策の一つに取り上げ、日銀も経済情勢の安定を理由に、8月に公定歩合を1厘引き下げた。

この新政策実施の方向に従って、大蔵省では預金金利の引下げを目標に、買オペレーションによる資金供給を図り、長期金利の引下げ、外資導入促進をも検討の課題とした。秋にはいつて市中銀行側も預金金利引下げの検討を始め、日銀も買オペレーションの制度化の検討を進め、山際総裁は金利引下げの方向にあることを表明し、銀行の自主的引下げを歓迎するなど、低金利へのムード作りが進められた。36年にはいると、1月に公社債投資信託が発足したこともあって、公社債市場は空前の活況を呈し、1月には異例の大量追加で700億円に迫り、2月、3月にはいずれも900億円をこす記録を残した。

35年に続いて、36年には1月末に公定歩合がさらに1厘引き下げられて1銭8厘となったが、引下げが既定のコースであったとの理解で、スケジュール引下げとの世間の批評も出た。預金金利引下げの眼目であった郵便貯金の利下げも、それに先んじて決まったが、それよりも先に1月23日には、全国銀行協会の理事会で預金金利の1厘下げが決められた。この利下げを長期金利についても実施する準備が進められた。大蔵省では、この機会に社債流通市場の整備等の証券行政をも

推進する方針を固め、証券会社の支払準備の強化、金融依存脱却の方向で検討を進めた。これら一連の諸対策のまとめが、3月29日に日本銀行政策委員会に提出された金利調整審議会の招集発議(市中預金金利引下げに関する)であった。

36年4月1日から市中銀行預金金利の引下げ、郵便貯金利子の引下げ(通常貯金、年3.96%から3.6%へ)、興銀、長期信用銀行の貸出利率引下げ(年9.125%から8.7%へ)が一斉に実施され、低金利政策は本格的なスタートをきった。社債についても、4月債から電力債は7.5%から7.3%に下がり、発行価格98.5円を99.5円に引き上げて利回りで0.423%下げた。この低金利への方向を体系づけるために、大蔵省内では買オペレーション等で資金をゆるめて、コールの引下げも実施することが検討された。

35年秋以来の低金利への動きが、企業の投資意欲を助長して、金融機関の新規設備資金貸出しは増勢に転じ、日銀の窓口指導による調整は困難となった。3月まで盛行であった公社債市場も、4月からはもとの水準に復して、企業の資金需要は金融機関貸出しに集中した。このような需要増加はある程度予想されており、その調整のために金融機関資金審議会の機能が期待されたが、たまたま同機関の存続期間が3月いっぱい切れ、新しい組織の承認の立法が遅れたために、投資に対する意見調整が進まず、大蔵・日銀・市銀の間で各行の共同責任による設備投資1割削減の話し合いがしたのは7月5日であり、すでに設備投資は非常な勢いで進んでいた。このような状況で、日銀の買オペレーションも見送りのままになっていたが、市中の金づまりも強まり、財政の季節的資金収支の波も大きく、買オペレーション実施は時間の問題であった。6月の全国銀行大会では、水田蔵相は金利引下げへの基本方針を示し、金融正常化の努力を求め、山際日銀総裁は健全金融主義を説き、このような基本態勢のなかで、特に金融政策の弾力的運営を強調した。

投資の盛行に伴う輸入の増大が国際収支の均衡を失わせ、外貨準備減少への可能性を強めたことから、7

月22日には、日銀は公定歩合を1厘引き上げて、景気に注意信号を掲げた。景気の方向としてのこの態度を示すとともに、財政の季節的収支調整策として買オペレーション政策の実施を決めた。設備投資1割削減の申し合わせ、公定歩合1厘引上げ程度では、投資動向の抑制は十分の効果をみせず、国際収支の先行きの不安が強まって、9月29日には公定歩合はさらに1厘引き上げられ、あわせて預金準備率の引上げも決まり、高率適用も強化されるという強い措置がとられた。この金融対策に対応して、財政面では約500億円の支払繰延べが決まり、財政投融資においては、引締めに伴う中小企業への過度の圧迫を考慮した中小金融対策が準備された。

この時期の金融問題として、証券問題にふれておこう。10月2日には証券第二市場が開かれたが、35年から36年にかけて活況を示した証券市場が、7月の旧ダウ平均1,829.74を頂上に下降に転じ、金融引締めによって急落の姿勢をみせたので、株式市場は不振に陥った。大蔵省は証券政策の転換を図り、政策の後退ともみられる株式投信のわくの撤廃、コール運用の緩和、公社債買オペ等が検討された。日銀も株価対策に乗り出して、日本証券金融を通じて公社債担保に500億円の融資にふみきった。

引締政策下にも買オペレーションの実施が決められるほどに財政の資金吸上げは大きく、年末にかけての資金対策の一つとして、大蔵省では国庫余裕金を資金運用部を通じてコール市場に放出することも検討し、さらに銀行側からは、金融機関に対する国庫金預託制度実施の要請も出た。これらの資金需給の逼迫は、日銀の勘定に端的に示され、その貸出高は通貨発行高を上回るに至った。

このような強い資金づまりで36年は暮れたが、37年にはいると、景気情勢に対して一部では明るい見通しも立ち、景気抑制緩和をも含めて長期資金調達市場の育成が株価対策とからめて取り上げられた。金融対策に証券の問題が密接に結びつくようになり、銀行界と証券界の調整が重要な課題となった。このために4月

第8期 最近の財政金融と大蔵省

には大蔵次官がその仲介にたつなど、引締政策転換後の金融体制の複雑さを示した。証券対策の詳細は後節にゆずるが、このころの景気見通しについては、政府内部にも意見の対立があり、政策推進の困難を示した。水田蔵相と藤山企画庁長官との間での景気対策についての見解の相違であって、水田蔵相が引締政策の効果信じて結果をみようとしたのに対して、藤山長官は政策の効果が期待ほどでないから、引締政策をさらに強化すべきだと主張した。

この両見解の調整で政府統一見解がまとめられたときに、経済政策運営のための最高経済会議の設置が決まり、6月6日には最高金融会議が開かれた。この会議には蔵相、日銀総裁、金融・証券各界首脳が出席し、政府統一見解に示された設備投資の抑制、輸出の振興、消費の抑制、貯蓄の増強などの方向への協力を確認し、特に当面の金融問題として、投資調整、中小企業金融、コール異常高、特利や歩積み両建て、含み貸出し、系列金融等が取り上げられ、このような意見調整を随時行なうことになった。歩積みや両建ては、いわば一つの金融慣行でもあり、当事者相互の利益問題であったが、特利は金づまりのなかで生じた特異事件で、官庁の共済組合等の資金に対して高い金利がついたもので、「虎の門相場」ということばまで出た。大蔵省では官庁内部の問題でもあることを重視し、銀行の協力を求めて、その解消に努めた。

国際収支の回復は37年の秋を待たずに実現した。すでに大蔵省では国庫余裕金を積極的に活用して、民間金融調整、不況金融対策を進める意向を示していたが、10月27日には公定歩合の1厘引下げ、11月からの準備率引下げ、高率適用の緩和が決まり、日銀は窓口査定を漸廃して、間接指導に重点を移す方向の検討を進めた。それは通貨供給にオペレーションを積極的に活用することであり、金利引下げへの誘導と金利自由化の検討であり、いわゆる新金融調整方式の展開であった。また金融引締めの過程で異常に膨脹した企業間信用の是正も、重要な政策課題となった。11月27日に10月に続いて、公定歩合は1厘引下げで1銭8厘となり、

36年7月以前の水準に復したが、政府は企業の国際競争力強化のための第3次引下げの意図をおわせた。

36年の異常な投資盛行、国際収支の悪化で、低金利政策は一頓挫したが、公定歩合の再引下げによっても産業界の投資鎮静状況に大きな変化がみられなかったこともあって、IMF 8条国移行決定に歩調をあわせて、政府は金利の引下げに努力する態度を強めた。38年3月には、蔵相は金融各界首脳を招いて、首相同席で金融懇談会を開き、金融正常化、公社債市場の育成、金利引下げ、新産業体制確立等について協力を求めた。この懇談会の成果として、相互銀行と信用金庫の一部が準備預金制度のわく内に加えられた。この金融界の協力の期待のもとに、3月20日と4月20日に公定歩合はさらに1厘ずつ引き下げられ、商業手形割引歩合は1銭6厘となった。この低金利への動きは新しい公社債市場育成への好機でもあり、またコール正常化への好機でもあった。日銀は5月にはいって、窓口規制の全面的廃止の意向を各銀行に伝えた。このような動きのなかで、5月9日には金融制度調査会からオーバー・ローン是正についての答申が提出された。このような金融政策の動きに対応して証券対策も意欲的に進められ、証券取引審議会は活発に開かれ、大蔵省は証券業者の健全経営への指導に強い態度をとった。また証券団体協議会も発足した。

金融政策、証券対策の新しい動きも、38年夏ごろから少しずつ修正されはじめた。国際収支の先行きについての不安が日銀の態度を硬化させて、8月末には、5月に廃止した窓口規制に代わる窓口指導をきびしくして、警戒中立的姿勢をとり、11月には、それまで約1年続けた新金融調節方式の再検討の態度に変わり、12月には、預金準備率の引上げを実施した。このような警戒態度への転換は、証券市場で不安材料として強く作用したので、政府は株価対策に積極的に動いた。まず7月24日の第2回金融懇談会で、田中蔵相は株価安定を強く要望し、大蔵省は株式担保金融実施に踏み出した。

39年にはいって、株価対策は日本共同証券の設立で、

さらに一步進められたが、それはまた金融政策の強化の必要を示すものでもあった。預金準備率引上げ後の対策については、政府は消極的態度であった。3月18日に日銀は公定歩合2厘引上げを決め、山際総裁は1年間は公定歩合引下げはしないと、引締めへの強い意向を示して、低金利政策の一時中断とはいえない強い態度をとった。これに対して、低金利政策の姿勢は変えないと主張していた蔵相も、7月には、当分引締めの緩和はしないという態度に転じた。

2 金融制度の検討

国際収支の状況による金融政策の転換を経ながらも、通貨政策、金利政策は少しずつ変わって自由化の方向に動き、金融界の協調体制も少しずつ固められていったが、このような動きの間であって、金融制度、その運用についての審議、調整が進められた。それを金融制度調査会と金融機関資金審議会の動きでみることにしよう。

金融制度調査会は、その発足から調査項目を定めて、最大の課題の中央銀行制度に取り組んだが、制度の焦点とみられた政府と日銀との関係について明確な結論を求めることができなかった。しかし、この審議によって、金融政策のあり方については多くの成果を残し、ことに政府と日銀とは常に協議し、意思を通じて政策にあたらなければならないことが確認された。調査会は続いて、外国為替銀行法改正について審議し、36年6月からは金融正常化問題に取り組んだ。

金融正常化についての議題としては通貨供給、金融調整、金利体系、金融機関経営、長短期金融市場、その他の6項目が選ばれたが、常設調査企画部会で都市銀行のオーバー・ローン問題から検討をはじめた。2年に近い審議によって、38年5月にオーバー・ローンについての答申が提出されたが、4月初めに企画部会でまとめた是正への総合施策では、オーバー・ローンによって経済成長を支えることには強い反省が求めら

れたが、これまでの成長において果たした役割を承認し、さらにオーバー・ローンが不可避であったことも認めた。将来に向かって基本的な考え方としては、バランスのとれた経済成長を目ざして、漸次オーバー・ローンを解消することとし、そのためには金融政策、金利政策、資本市場、都市銀行の経営、企業経営についての配慮が必要であり、その実施のために、経済各界の合理的感覚の浸透、協調体制等が必要であることが指摘された。この原案に対する各界の注文は付記として補足されたが、そこでは財政、金融、税制全般にわたる総合的施策、特に企業の自己資本充実の必要が強調された。

オーバー・ローンの問題は、企業の旺盛な投資需要に基づく問題であり、それに対する具体的調整が金融機関の資金供給調整であり、それが景気調整、成長経済調整の要でもあったから、金融機関資金審議会の動きは、この成長期には特に重要であった。審議会の発足は31年2月の閣議決定によっていたが、臨時行政審議会の行政改革に関する答申によって、閣議決定による審議会の廃止が決まり、34年からは大蔵省設置法による審議会として再発足し、36年3月までの存置が認められていた。審議会設置以来、その機能が特に期待されることもなく、順調な情勢が続いたあとで、最もその活動が期待された36年は、同審議会統置の法案審議が進まず、審議会の活動が4月以降11月まで中絶した。

36年に年初に社債ブームがあり、公定歩合の引下げがあり、4月には預金金利、長期金利の引下げがあって、金融機関の動向が特に注意されなければならない時期であった。審議会の機能に代わる協議が大蔵省と日銀、市銀で行なわれ、設備投資1割削減の方針が決められたが、実効の乏しいものであった。この教訓から、38年5月には同審議会は常設の機関に切り替えられた。

第6節 証券政策の積極展開

証券問題は経済の急成長とともに表面化し、大蔵省もこれに応じて積極的に証券政策に取り組んだ。34年以降の証券行政は、それまでとは大きく異なった性格のものとなったといえよう。また金融の諸対策は証券対策を除外しては進められなくなったのがこの時期の特色であった。まずその発端が34年4月の証券の2課制と専任財務調査官の配備であり、37年5月に証券部制を布き、39年6月には証券局に拡充して組織を5課制としたことにみられる。

34年の2課制実施による組織整備をバックにして、証券行政を外に向けて積極的に進める手始めとして、30年5月以来開かれていなかった証券取引審議会を再開し、その諮問案に「増資の促進」と「社債市場の育成」とを取り上げた。この問題は証券政策の基本課題であり、安定した資金調達による堅実な企業経営の推進は、安定した経済成長の基本条件であった。当面の課題としては、31年4月再開以来の債券市場の不振に対する問題があったが、この点については株式市場の好調にも刺激されて、漸次、取引が増大傾向を示していたので、緊急の問題ではなくなっていた。それよりも証券会社のあり方に対して監督、警告をして、堅実な経営を進めることが主題であった。外に向かったの活動も、証券会社に対して投資者の信頼を得る努力をすること、証券市場を投機市場から投資市場へ誘導する基本政策の域を出なかった。それでも34年度中の証券の動きは、ブームと評してもよい目ざましきで、増資、株価、取引量、いずれも著しく伸び、特に年度後半に目立った。この過度ともいえる伸張に対して、10月末から大蔵省は信用取引に対する第5次規制を実施して、委託保証金率を60%から70%に引き上げ、代用証券担保掛目を65%から50%に引き下げるなどの対策を講じたが、12月の公定歩合引上げ後の株価の状況に即して、35年2月には保証金率を元に戻し、担保掛目

を引き上げ、また証券金融会社の貸借担保金率を引き下げた。

34年11月に証券取引審議会は「社債市場育成のための当面の問題について」中間的な意見をまとめ、社債の消化促進、社債の流通促進、社債の発行の3点で問題を打ち出した。次いで、35年6月には「増資の促進について」意見をまとめて報告をしたが、その内容は、なぜ増資が必要か、企業自身の努力、政府金融機関、証券業者の協力、増進促進措置、税制の改正の6項目に及び、増資問題の関連の広さと、それが証券対策の基本課題であることを明らかにした。

35年にはいってからの証券市場の特色は公社債取引の増大であった。公定歩合引上げ以後の経済の安定的拡大によって公社債の発行が増加したが、機械設備の設定わくが公社債組入分を別わくとしたこともあって、信託財産への公社債組入比率の上昇がみられ、新内閣の低金利政策の強調、日銀の政府保証債買オペレーション実施等が公社債投資への誘因となった。これを決定づけたのが、強力な低金利政策への行政指導であった。このために36年4月1日の預金金利、長期金利引下げ等を前にして、1月から3月までの起債の急増となり、2、3月には1,000億円に近い起債となった。

35年はまた投資信託の証券会社からの分離の年でもあった。証券会社の営む業務と信託財産の運用とは、利害が相反する場合もあるので、投資者保護の観点からこれを分離することとなり、34年中ごろから準備が進められたが、34年12月には、大手4社から投資信託部門が分離して、独立の投資信託委託会社が作られた。また続いて、投資信託の受益証券を専門に販売する証券投資信託販売会社が4社設立され、販売面からの投資信託の改善を図ることを目指した。さらに、大蔵省はこの機会に投資信託の全面的改革を検討して、投資信託の基礎固めを図った。

証券取引審議会の取り組んだ問題は流通市場対策であり、その問題点は、取引所取引のあり方、店頭取引制度の改善、信用取引制度の改善、証券業者の職能分離と健全化、投資機関としての投資信託等であって、投資信託を健全な機関投資家として育成することは、証券市場の健全化にとっても重要な課題であり、証券会社の支払能力の強化もその一環であった。

36年1月に大蔵省は公社債投資信託業務を認可したが、同業務が発足してから大蔵省が警戒したのは、その異常な活況に対してであり、4月に始まる低金利の実施が、それに対する反動として、投資信託の基礎を危うくするおそれがあり、それは証券会社の経営を圧迫し、35年以来検討を続け、指導してきた証券政策の方向に逆行する結果となるからであった。すでに、3月までに証券会社の過当競争ともみられるコール依存が目立ち、大手4社の資金繰りが極度に悪化する事態も生じた。4月にはいってからの低金利の実施もあり、大蔵省は行政指導を強化して、各証券会社に計画書の提出、コール依存の低減、手持証券の縮減等を求めた。

しかし、この指導の効果よりも早く不利な条件が出はじめた。企業の投資意欲の急増は、一面では収益力の増大として株価の引上げの材料であったが、他面では資金不足からコールの上昇となり、さらに国際収支への不安が重なって、株式市場の荒れが見えはじめた。36年度の投資水準は、それまでの水準をはるかに越える高さであったから、資金需給は極度に逼迫した。そして7月に公定歩合が引き上げられると、その月の旧ダウ平均1,829.74を最高に株価は下降に転じ、9月の公定歩合再引上げがこの下降を促し、9月に1,500を割り、10月にはいって1,400を割るに至って、証券対策は公社債市場の育成よりも、当面の株式市場対策に回らざるを得なくなった。

かくて、大蔵省は10月下旬には株式市場対策として株式投資信託のわくを撤廃し、コール運用を大幅に緩和し、また公社債買オペレーションをも考慮して、金融引締政策の範囲内での市場対策を図った。さらに11月末には日銀も日本証券金融会社(日証金)に特別融通

して、同社の社債担保金融拡大の方針を決めるなど、市場対策はきわめて重要視されるに至った。このような株価の下落が公社債投資信託に不利な材料であることはいうまでもなく、金融引締め後には買取請求が続出し、新規設定の不振と重なって、証券会社の資金繰りを圧迫して株価下落を助長した。

このような株式市場対策は、それとしての重要性があったが、それにあわせて、長期資金調達市場としての証券市場の機能の維持育成も配慮しなければならなかった。その一つは公社債の流動化であるが、資金づまりがこれを阻害していたので、一部は証券会社手持ちの証券に対する日銀の買オペレーションに期待し、一部は日証金による証券会社手持ちの公社債担保金融にたより、一部は市中銀行の協調融資方式で担保金融にたよるなどの手段の検討が進められた。日銀による買オペレーションは、37年にはいってからの株価の反騰もあって取り止めとなったが、この反騰に対しては大蔵省も警戒の態度をとった。大蔵省は公社債市場の不振の打開、公社債流動化対策に強い意欲を示し、37年3月には証券取引審議会にこれらの具体案として、日証金による公社債担保金融の制度化、公社債買上げ会社の新設等を提示した。しかし、この方策については日銀が消極的であったこともあって、審議会でも結論は出なかった。さらにこの問題では、銀行側と証券会社側の利害の対立もあって、その調整の困難があったが、再度証券取引審議会で検討した案で、公社債の流動化の努力が進められることになった。すなわち、証券会社保有の公社債を対象に、市中銀行の協調融資による担保金融を制度化することであり、日銀も間接的に市中銀行に資金を供給することが配慮された。この方針実現のために、4月には大蔵次官立会いで、全国銀行協会長と証券投資信託協会長の間で公社債投信運営改善の申合せができて、ようやく対策が軌道に乗った。この協調の方向は6月6日に最高金融会議でさらに固められた。

銀行側からの証券会社への融資は徐々に進められ、株価低落阻止の一助ともなったが、その効果が十分に

得られないと判断して、10月に大蔵省は日証金融資のわくの拡大を決めた。11月にはいと、銀行と証券の首脳の話合いがまとまって、証券会社保有の政府保証債の買取りが決まり、生命保険会社による証券の買上げも行なわれた。

37年10月の公定歩合引下げで金融政策の方向転換が決まったが、同時に証券対策も新しい段階にはいった。引締め以前の公社債市場育成への姿勢を取り戻す方向に動いた。証券取引審議会は、さきに6月には証券投資信託のあり方について意見をまとめ、その健全貯蓄手段としての育成、募集面に対する大蔵省の規制の必要、投資信託を証券会社から分離することの必要等を提示していた。38年3月には証券局は公社債市場育成の新方針を審議会にはかったが、新提案では、これまでの方策では実現困難であった長短期金利の不均衡についての考慮が加えられた。さらに5月には、審議会の中に特別小委員会を作って証券界のあり方の再検討を始め、また公社債発行条件の自由化についての検討のための基礎調査を始めた。審議会は6月に公社債市場正常化のための当面の問題について意見をまとめたが、その中で、発行条件の自由化を時期尚早としながら、公社債流通売買市場形成の手がかりとして、証券金融会社を通じる公社債引受金融の実施の必要を示した。

このような審議会の検討にあわせて、証券局は証券会社の経営の安定を期して、5月には最低資本引上げの可否を審議会にはかり、また7月には証券会社の財務管理について通達を出して、負債比率の規制などで健全経営についての強い態度を示した。

このような審議会や大蔵省の積極的意図は、それなりの環境を前提としていた。38年にはいつてから、3月と4月に続いて公定歩合が引き下げられて30年8月以来の最低の1銭6厘となり、コールも4月には6年半ぶりの低水準に下がって、長短期金利のバランスもとれるようになり、政府の証券対策に批判的であった日銀も、公社債市場育成のための資金供給に応じる態度をとりはじめた。また5月には証券団体協議会が発足して、証券界の意見調整が進められることになり、

その第1回会合で公社債引受機構、公社債発行条件、国債発行の市場的意義等について意見を交換した。7月にはいと、日銀は日証金を通じる社債引受金融を始める方針を決めた。

このように、38年にはいつてからの金融環境の好転に乗って、証券対策は漸進していたが、7月の金融繁忙期にはいつて、その歩調が停滞していたところに、ケネディ・アメリカ大統領の国際収支特別教書によるドル防衛政策の発表があって、株式不安が高まり、20日には旧ダウ平均が1,400台を割ったので、大蔵省は再度市場対策を行なわざるをえなくなった。7月24日の第2回金融懇談会でも、田中蔵相は株価低落に対する各界の協力を求めた。すでに23日には、大蔵省は生命保険業界に協力を求めて、株式市場へのテコ入れを実施し、月末には公社債担保金融の斡旋をした。

国際収支の先ゆき不安が続いて、これらの対策も不徹底であったが、株価不安に対して、証券界と金融界の意見が安定のための機関設立にまとまり、39年にはいつて日本共同証券が設立された。日本共同証券の資本は、当初市中銀行12行と長期信用銀行2行、それに大手4証券会社の共同出資25億円の払込みによったが、その設置によって株価不安に弾力的に買出動ができる体制が作られた。

38年5月に証券取引審議会の中に設けられた特別小委員会は、証券界のあり方の検討を中心に審議を進めていたが、そのなかで投資者保護のための証券業界の体質改善について、39年2月に中間的結論をまとめた。35年の株式ブーム、投資信託の急増等の間にあって、証券界の過度の信用設定は各方面から批判され、それが36年後半の株価下落、公社債市場の退潮の因ともなっていたので、証券業者の体質改善の問題は証券政策の基本課題であった。この中間報告では、証券会社の登録制から免許制への切り替え、外務員に対する監督強化と賠償責任の明確化、苦情処理機関の設定など、業界の長年の問題に対して、大蔵省の監督強化の方向を明確に打ち出した。

本来証券問題についての信用の基礎は業界自身が作

業界体質改善のほか、大蔵省は資本市場育成の一環として、証券市場の育成のための機構合理化を検討した。その具体的な事項は、ブローカーとディーラーの職能の純化、証券取引所の改革等で、取引所改革では理事長権限の強化、理事会における公益代表理事の増加等、その構成を改めることなどにより、中立的、公共的機関の性格を強める方向が問題であった。

るべきものであるとの態度を大蔵省はとっていたが、証券についての事故がなかなか減らないこともあって、業界信用回復について監督強化の方向をとらざるをえなくなり、審議会もその意向に応じた意見をまとめたのであった。この業界の信用回復については、4月の全国証券業大会において、田中蔵相も投資者の信頼を得ることを強調した。

第7節 貿易および為替自由化の促進と為替行政の変容

講和の実現とともに国際通貨機構に加入したことは、わが国が国際経済社会に正式に仲間入りしたことであったが、同時にそれは貿易為替の自由化への努力を約束したことでもあった。それにもかかわらず、講和当初は経済の自立に主眼がおかれ、国際通貨機構はその自立の手段に期待されることが多く、自由化の達成は遠い将来の課題であるかの印象が一般的であった。

しかし、昭和33年1月に欧州共同市場(E E C)が発足し、同年末、西欧の主要国がそろって通貨の交換性を回復したことで、西欧諸国の自由化への意図が明確となったこともあって、日本も早急に自由化実現への努力を進めることが経済政策の基本課題となり、それまで漸進を続けてきた自由化へのプログラムは、積極的計画に切り替えられた。すでに記した金融政策の推移は、この自由化への志向の中で進められたものであった。

34年から39年にかけての高度成長期は、同時に自由化への足どりを示す時期でもあり、高度成長による対外競争力の充実が、自由化を実現させた原動力でもあった。貿易為替の自由化は一体的なものではあるが、一応大蔵省の活動としてとらえることから貿易と為替とを別個に取り上げ、貿易は関税、国内産業との関連で、為替は外貨調整、外資政策との関連でみることにしたい。国際収支という総合的な側面も加えて、はじめに為替問題を取り上げ、次に関税政策を中心に貿易の自

由化にふれることにしたい。

1 為替問題の展開

自由化が国際分業の促進、貿易の拡大を通じて世界経済の発展につながる事が理解されながら、各国を自由化実現にふみきらせなかった基本的な理由は、各国の国際競争力の格差が大きく、自由化による利益以上に対外経済金融上の負担が増大し、経済の均衡を失うことを危惧したからであった。したがって、わが国の自由化実現についての考察も、この対外条件について改善と自信獲得の推移に対応する把握が必要であろう。そこで為替管理の緩和等の政策展開を記す前に、この期間の外貨事情と対策とを概観して、その動向の理解に即して、個々の政策課題を取り上げることにしたい。

講和後の金融調整策は全く国際収支、外貨準備の推移に対処したものといつてよい。講和後二度目の国際収支不安は、32年春以降の金融引締めと財政支出繰延べとによって33年にはいと明るさを示し、34年にはいる前に完全に解消して、33年末の外貨準備は8億6,100万ドルとなった。1年間の増加は3億3,700万ドルであったが、33年中にIMFからの1億2,500万ドルの借入金を返済したので、実質増加は4億6,200万ドルに達していた。外貨準備高はその後の経済急成長間も増加を続けて、33年度末の9億7,400万ドルから逐年13億

6,100万ドル、19億9,700万ドルとなり、36年4月末に20億3,500万ドルにまで増加した。

しかし、36年の投資の急増による輸入増加で外貨準備が一転減少して、9月末には16億1,000万ドルになり、なおも減少の方向をみせた。35年来の低金利政策による金融正常化で、自由化への準備を進めていた政府にとって、低金利に逆行する政策をとることは躊躇されたが、この外貨準備急減に対処して、7月と9月に公定歩合が引き上げられた。国内需要抑制策がとられても、その効果が現われるまでの間の外貨の継続的な減少に対処して、政府はアメリカの3市中銀行と借款交渉にあたり、11月に2億ドル1年間の借入れを果たし、次にワシントン輸出入銀行から農産物借款1億2,500万ドルを得た。一方、IMFに対してもスタンド・バイ・クレジットの交渉を進めて、37年1月には3億0,500万ドルの借入れの予約を得た。

これらの借款成功で、外貨準備は36年10月末までに15億0,600万ドルまで減じたのち、12月までは15億ドルに近い線にとどまり、その後は輸入抑制効果もあって漸増傾向を示し、37年6月末には16億ドルを越した。この外貨危機脱出は政府の見通し以上の好結果であり、引締効果についての政府内の意見が分かれたときも、いずれも早期に引締策を解除すべしということではなかった。外貨準備減少による政策不安は非常に大きく、貿易為替自由化への施策の進展は、この危機の1年だけは遅らされた。

外貨不安の早期解消で、IMFのスタンド・バイ・クレジットは実行せずすみ、11月からはアメリカ4銀行からの借入れも返済したが、37年末には外貨準備は18億4,100万ドルにもなった。この好転はすべてが貿易収支の改善によるものではなく、後述のように、36年以降の外資の流入増加による分が大きかったが、それはまたそれだけ対外経済との関連の増大を示すものでもあった。

38年は19億ドル水準の外貨準備で推移したが、年末近くになって減少の動きが出て、日銀は警戒態度を強めた。12月には預金準備率の引上げとなり、39年3月には

公定歩合を一挙に2厘引き上げたが、36年の際とは事情が変わって、外貨準備の急減とはならず、2月末でもなお18億ドル台を保ち、3月に大蔵省は1億8,000万ドルのIMF繰入れで様子を見る態度をとり、IMF8条国への移行は、予定どおりに39年4月に実施された。

2 外貨予算と貿易自由化——外貨政策の推移

外貨政策と貿易自由化、産業政策の関連は外貨予算の推移に示される。関税政策とは一応別に外貨予算をみることにしよう。外貨予算は、外貨支出のわくを決めることによって、外貨使用の効率を図ることを企図していたが、もとより不足がちの外貨の無用な流出を避けようとしていた。しかし、それは一面では貿易為替の自由化の基本の意図と矛盾するものであり、外貨予算方式の漸進的解消が政策の方向であった。32年の外貨危機を脱した時点では、外貨予算の性格は拘束の面できびしさが残っていたが、漸次予算のわくが拡大され、自動承認(AA, AFA)のわくが広げられ、39年4月のIMF8条国移行に伴い、この制度は廃止されて、輸入数量割当制に切り替えられた。

34年度上期の外貨予算は、自由化への意気込みを示して、総額約24億ドル、輸入貨物19億4,100万ドル、AAを5億8,000万ドルに広げて、自由化率33.2%であったが、翌々36年度上期では総額約40億ドル、輸入貨物31億7,200万ドル、AAは16億ドルに増大し、自由化率は65%に上昇した。この間のAA制移行品目は34年度下期以降、各期順に146, 304, 236, 525であり、AA制切替可能な商品はほとんど切り替えられた。

36年秋の外貨危機に対処して、36年度下期の外貨予算は、総額約44億ドルに組まれたが、逐年増大傾向にあった国際収支動向に照らしてみても、この大きさは控え目であった。この予算においてもAA制への切替えは356品目にのぼり、自由化率は68%になった。引締政策によって輸入が落ち着いたので、37年度から38年度にかけては、外貨予算総額が36年度までにみられたような急膨脹はなく、38年度下期に増大して、ようやく51億1,500万ドルになった。しかし、それは外貨予算によ

て輸入を抑制するという性格のものではなく、自動承認の品目追加は続いて進められ、37年度上期にはAAあるいはAFAに320品目、同下期には230品目が切り替えられたが、37年度からはこのような自由化する品目として表示せずに、自由化していない品目として表示すること、すなわちポジティブ・リストからネガティブ・リストに変更された。37年度上期の自由化率は68%から73%にのぼり、下期には88%になった。

貿易の自由化の推進は35年の新年早々の経済閣僚会議で、AA制の拡大による自由化率70%達成の方針が打ち出されて、その意向がはっきりしたが、36年にはいってIMFが西欧10カ国の8条国移行を正式に承認してから、わが国に対する8条国移行勧告が出されることは時間の問題と考えられるようになり、一方で自由化の意思を示しつつ、他方で自由化移行の摩擦を少なくする努力が続けられた。36年夏のIMF理事会では、わが国の外貨不安の状況を考慮して、8条国移行の勧告は1年延期となったが、わが国では、36年9月に閣僚会議で貿易自由化促進計画を決定し、37年10月1日までに4段階で90%自由化を達成する方向を決め、37年夏にIMFの勧告を受けることを避けた。37年10月の自由化率は88%にとどまったこともあって、38年2月に、IMF理事会は日本の8条国移行の事務局案を採択した。38年11月、蔵相は39年4月に8条国へ移行する方針を発表し、39年2月に4月1日移行義務受諾を正式にIMFに通告した。

自由化に手間どったのは砂糖自由化の足踏みによっていたが、国際砂糖価格の上昇に乗じ、38年8月末にその自由化を行ない、これを実施した結果、自由化率は92%になり、非自由化品目は227品目から192品目となった。

3 為替自由化政策の推進

貿易の自由化は商品個々の問題であり、その実現には関連行政部門間の交渉が多かったが、為替の自由化は大蔵省の主管問題であって、貿易問題のような交渉の必要はなかった。しかし、為替には複雑な技術の間

題がからんでいたため、その自由化も漸進措置がとられた。為替の自由化には外貨の流入面と流出面とがあり、自由化抑制の配慮は主として後者にあったが、その緩和が流入を促進することになる面もあって、流出の抑制が外貨確保に有利とは必ずしもいえない関係があった。諸外国の自由化に応じてわが国の自由化を進める必要はこの点でも大きかった。

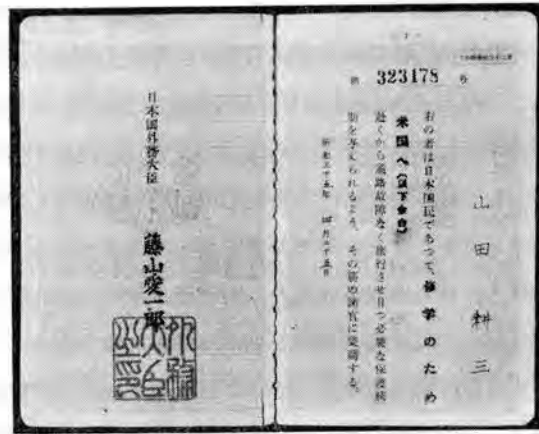
33年末の西欧諸国の通貨交換性回復はわが国の為替自由化促進の強い動機となったが、為替相場の自由化はすでに32年9月にポンドの先物自由化が行なわれ、12月にはその直物も自由化され、MOF集中相場は裁定平価の上下4分の3%の売買の開きをもつことになった。この措置は2年越しの懸案であって、これによってポンド取引はようやく正常な姿になった。

一方、ドル相場の自由化は、34年9月に直物の変動上下2分の1%幅で実施され、先物売買は完全に自由になった。ドル相場の自由化については、さらに西欧並みの変動幅への拡大が望まれたが、平衡操作についての扱いで意見の折合いがつかず、2分の1%から国際水準の4分の3%に広げられたのは38年4月であった。34年9月のドル相場の自由化措置で、為替相場の動きが激しくなる可能性が高まったので、その調整のために、大蔵省を中心にして日銀が動向を判断し、為替銀行を通じて売買操作をする為替平衡操作が始められた。

為替相場の自由化は商社の取引を活発にし、貿易の促進に役だつものであったが、このような貿易には直結しない貿易外の為替についてみると、35年2月に渡航や海外駐在員事務所経費送金の自由化、非居住者の戦前取得株式配当送金の自由化、商社交互計算制度対象商社の拡大等で自由化が始まり、これにあわせて4月から商社の為替高集中制を実施した。この措置で大蔵省管理下の貿易外の外貨予算の77%が自由化された。続いて7月には、自由円を預かる非居住者自由円勘定を為替銀行に設けて、自由円による経常取引決済充当の円為替が採用された。これによって「円」の交換性回復が一步実施にふみこんだ。さらに9月には、無担



上 自由化された海外渡航
 右上 旅券の主文
 右下 旅券の表紙



保借入制限の撤廃、為替銀行の為替持高の直物限度規制廃止を実施した。これらの一連の措置は外貨事情の好転によって、それが特に外貨収支に影響することもなく順調な経過を示した。しかし、それらの措置を明確にして、制度上の不備是正をするためには、外国為替及び外国貿易管理法の改正に手をつけなければならなかったが、関係官庁間の了解が進まず、法制化は先のことになった。

36年にはいって、5月には株式元本送金が自由化された。株式取得後2年経過で送金が自由となったが、これは実質的な証券円制度の採用であった。すでに35年8月に大蔵省に証券円設置の意見があり、外国人の日本株式売買についての自由な封鎖勘定を設けようとしたものであった。株式元本送金自由化が、アメリカにおけるADR発行の促進要因となって、6月7日に

ソニーのADR第1号が売り出された。

このように、かなり意欲的に進められた為替自由化は、36年秋から37年にかけて、約1年間外貨危機対策の期間停頓し、一部は後退した。35年8月に為替銀行の商社海外支店現地貸付けの限度わくは廃止されたが、その後の貿易の拡大過程で輸入向けの貸付残高が著しく増加したので、大蔵省は36年9月に輸入抑制策の一環として、9月13日残高以上の貸付けを抑制した。この措置は38年1月まで続いた。また景気調整策による国内の資金つまりで外貨あさがりが発覚し、自由円の形の導入預金が増大したので、大蔵省は短期外資導入健全化策として、37年6月から外国為替銀行に準備預金制度を新設し、外貨債務の20%を準備金とすることを定めた。この措置については、37年から38年にかけて再度短期外資増大の傾向が現われたので、38年1月に増加

分に対する準備金率を35%に引き上げた。

37年の秋には外貨危機から脱したので、停頓していた自由化政策が再度取り上げられた。その第一着手が株式元本送金据置期間の短縮であった。資本取引の自由化の推進は既定方針ではあったが、外貨事情もあって実施時期が延ばされていたが、内閣改造直後に田中新蔵相は据置期間を2年から半年に一拳に短縮して8月1日から実施した。38年にはいって4月1日には多方面の自由化が行なわれた。外資法認可、管理法認定の株式の元本送金据置期間を廃止し、外国映画上映権料の送金を自由化し、業務渡航を年間総額500ドル以内で自由化した。

資本取引の自由化をさらに進めたのは、6月の閣議決定による外資導入方式の一体化であった。従来外資法による導入外資は、出る自由はあったが受入れの審査がきびしく、外資法によらない外資は、自由にはいつてきたが、出る自由が与えられなかった。この両者をまとめて一元的な管理におくことになった。

38年11月には、IMF 8 条国への移行、OECD加盟に対処するため、OECD自由化コード82項目のうち63項目について自由化が実施された。これらの中には、許可または承認手続を、政府から日銀、または為替銀行に移したものが多かった。また自由化の円滑運営のためのスワップ協定がアメリカとの間に結ばれた。39年4月1日はわが国のIMF 8 条国移行の日であったが、この措置とともに、円ベース投資の利潤送金を認め、年1回500ドル内の観光渡航等を為替銀行限りで承認することにした。かくして8 条国移行までに外貨制限の大筋は除かれたわけである。

4 外資導入の促進

外国為替自由化の過程は、その実体において外資導入の緩和、さらに外資導入の積極化の過程でもあった。外資導入によって外貨準備が保持され、投資が促進され、成長が達成され、対外競争力がついて、自由化実施の基礎が固められたということもできる。民間外資導入緩和は、外資法の改正、外資法の特例政令等

の改正、あるいは外資審議会の運営にみられるが、政府・民間を通じて外資導入の新方式の採用、米ドル以外の外資の開拓等、従来とは異なった多様な方法がとられるようになった。

まず政府関係の外資の導入についてみよう。34年1月の産投外債3,000万ドル発行以来、政府の外債は38年まで発行されず、38年の産投外債2,750万ドルのほかは、500万ポンドの英貨債、39年の5,000万フランのスイス貨債、2億マルクの産投外債があるが、政府の外債は比較的少なく、米貨債も少ない。34年の外債発行に際して、世銀は、今後世銀からの借款は外債との抱合せとし、外債を主とするようにとの希望を示していたが、政府の世銀からの借款は、その後も積極的に進められた。

世銀借款は、28年度の火力借款以降32年度まで、比較的小規模の借款が続いたあとで、33年度以降1億ドル水準の導入が41年度まで続いた。この間35年度の2,500万ドルが最低であり、37年度には導入がなかったが、33年度から39年度までの間に5億7,000万ドルを算した。これらは開銀、道路公団、国鉄等の借入れとなったが、これが財政投融资の積極増大の一因であったことはすでに示したとおりである。この世銀借款とともに、政府保証債として発行された外貨債をみると、地方債も含めて、36年度から39年度までに、米貨債で1億6,100万ドル、マルク債で4億マルクに及んだ。

このような政府関係の外資導入を軸として、民間の外資導入は漸増したが、35年度からそのテンポは急速に上向き、36年度以降は非常に高水準の外資の流入となった。このような民間外資の急増は、35年5月の外資審議会の外資導入緩和方針了承による外国為替管理令改正に即応するものであり、さらに36年5月および6月の外国投資家の証券投資、証券売却代金の外貨送金の規制緩和によるものでもあった。36年にはADRの発行もあり、総じて外資受入れの条件が熟していった。また36年からは、米ドル市場に限られていた外資調達方法に加えて、欧州市場開拓が試みられた。契機は阪神臨海地域開発についてのマルク債の発行であり、36年9月のウィーンのIMF総会がその交渉場となった。

第8-7表 外資導入状況

(単位 百万ドル)

年度	33	34	35	36	37	38	39
区分							
貸付金債権	231.5	127.6	127.1	387.9	358.4	503.9	650.8
国際復興開発銀行	166.0	84.0	25.0	120.0	—	75.0	100.0
ワシントン輸出入銀行	28.2	20.2	21.3	98.3	131.7	18.1	54.3
米 国 市 中 銀 行	31.5	7.2	38.8	84.7	75.3	305.9	292.5
そ の 他	5.7	16.2	42.0	84.5	151.4	105.0	203.9
株式持分	11.4	27.0	74.2	116.1	164.7	185.3	84.8
受益証券	0.1	0.2	0.6	1.3	0.7	0.8	1.8
社 債	0	0	0	0.1	0.1	0.2	0.9
外 貨 債	30.0	—	9.8	72.4	155.0	194.1	174.5
国 債	30.0	—	—	—	—	53.2	50.0
政 保 債	—	—	—	65.0	83.5	45.0	67.5
民 間 債	—	—	9.8	7.4	71.5	95.9	57.0
合 計	273.0	154.9	211.7	577.5	678.8	884.3	912.8
政府関係	196.0	84.0	25.0	185.0	83.5	173.2	217.5
民間	77.0	70.9	186.7	92.5	595.3	711.1	694.7

第8節 関税定率法の全面的改正と税関行政機構の拡充

昭和26年に関税定率法の一般的改正が実施されてから35年まで、関税定率法の基本的変更はなかった。しかし、それはこの間に関税率を変更する必要がなかったことを意味するものではない。この間の経済の成長は急速であり、それは単に量的な増大でなく、質的、構造的な変化を伴うものであったから、経済、産業の構造と密接に結びついている関税率にとっては、この変化は放置を許さないものであった。関税として期待されている機能を失うものがあり、一方では新しい機能が必要になった。

このような経済的な理由のほか、関税技術の問題として、多くの国が関税率についてブラッセル関税率表を用いるようになったので、関税制度がもともと国

際的関連の多いものである性格から考えて、この国際慣行に従うことが合理的であり、さらにブラッセル関税率表が関税率表としての理にかなうものでもあったことから、大蔵省でもこの関税率表の採用が検討されていた。

このような要因に加えて、欧州諸国の通貨の交換性回復以来、世界の貿易為替の自由化への動きが強まって、わが国も貿易の自由化に積極的に取り組まなければならなくなり、自由化に対処する方法としての関税の問題が生じた。したがって、このような多方面の、しかも基本的な課題を背負っただけに、関税定率法の改正は容易には手がつかなかったものであった。36年にこの課題は果たされた。

論議は活発であって、まとまりがたいものが多かったが、大蔵省では自由化のテンポが早まるであろうとの考慮をも加えて、審議に対する基本態度を7本の柱にまとめた。(1)第1次産品は低く、(2)生産財は低く、消費材は高く、(3)国内供給、国内生産の少ないものは低く、(4)将来発展性のあるものは保護するが、その原材料は低く、(5)既成成長産業は低く、(6)将来性の乏しい産業は高く、(7)生活必需品、教育、文化、衛生関連は低く、奢侈品は高く、の7本であった。そして関税は税収入を目的とする財政関税政策をとらず、産業政策としての関税であることを基本とし、従来きわめて少数品目に適用されていた従量税方式を、適当な品目について拡大する改正方針がとられた。

答申は関税率以外についても、いくつかの制度上の変更を求めたが、その説明の前に関税率について二、三つけ加えておこう。新関税率の決定は貿易の自由化を建前としていたので、自由化計画に即した配慮がなされたから、自由化計画不明の商品については決定が見送られ、(1)自由化に際して税率を引き上げ、それまでは現行措置による、(2)合理化がすすむまでは暫定的に増税措置をとる、(3)合理化に従って暫定税率を下げる、(4)従価、従量の併課、選択の方式をとる、等のかかなり弾力的な方式の採用が答申に盛り込まれた。同時に35年にとられた暫定免税・暫定減税の廃止も盛り込まれた。このような弾力的方式を採用したので、一般的な弾力関税を設けることは見送られたが、特別な事態に対処するために、緊急関税制度が採用された。また生産者と需要者との利害調整のために、関税割当制度(タリフ・クォーター)も答申に加えられた。この答申に基づく関税率改正法は、36年3月31日に公布されたが、全面改正であったため、新税率の実施は6月からになった。

関税率審議会の答申は、単に関税率の形式を、従来のものからブラッセル様式に改める技術的な問題にとどめず、貿易為替自由化に対処するためのものであったから、一方では、貿易為替管理にたよっていた産業界が、為替の自由化による産業保護を、関税率に求めようとする期待に応じた扱いがあり、他方では、自由化が貿易の増大、消費者保護をねらったものであることの扱いがあって、この両面の要請の調整が答申の重要課題であった。大蔵省はこの調整事務に追われた。

ブラッセル関税率表に準じて関税率表を改正する作業は、早くから調査が始められていたので、幹事会でも特に問題となることはなく、その個々の品目についての税率決定が問題であった。結局最終的には、審議対象2,233品目について、税率を引き上げるもの251、引き下げるもの386、据置きのもの1,596とした。関税率の決定は関係産業への影響が大きく、審議に際しての

第8期 最近の財政金融と大蔵省

由化計画未確定と関連する問題商品であった。36年12月に審議会は133品目の関税率改正を答申したが、特にエネルギー政策の関連で、原油関税は、エネルギー・コストの引下げの方向から考えて、引下げに進むべきであったが、石炭産業安定のために従価換算4%引上げを認め、また製鉄、電力等での重油消費に伴う負担増に対処して、増分に見合う額の還付をする制度の採用が答申に加えられた。この答申では混合選択制やタリフ・クォーターが13も取り上げられ、オレンジに対しては季節関税を設ける等、弾力的措置の配慮が強まって、自由化に対応する保護政策を決めたものとの印象を一般に与えた。自由化の実施あるいは状況変化による改正を予定した暫定措置が約半数を占めていた。

36年、37年の二次の関税率改正に際して、産業界は自由化対応の保護関税を望んだが、大蔵省はなるべく税率を下げることを期した。ガットに加盟したわが国のとるべき方向は関税の引下げにあり、それによって貿易を拡大することが目的であって、関税率を下げることで対外競争力を強める努力をすることに自由化の意義もある、と解するのが大蔵省の基本の立場であった。この方向は国際的諸条件の進展によって、促進されなければならなかった。

37年にEECは第二次段階に移行し、アメリカがEECに接近するとともに、ケネディ・アメリカ大統領が関税率の一般的引下げ(50%)を提唱する(いわゆるケネディ・ラウンド)等で、わが国の関税政策も単に産業保護にとどめることはできなくなった。ガットにおいてすでに、品目別、国別の交渉で関税率を引き下げることが困難となったとの認識によって、36年末に部門別の一括引下げが提案されており、この方向で関税率の一律引下げを検討しなければならない段階となっていた。

アメリカ、EECとの関税引下げの交渉が36年夏に始まり、37年2月にはアメリカとの交渉が妥結し、5月にはEECとも妥結した。わが国がEECからの交

渉に応じたのは、個々の国とガット35条撤回で交渉するわずらわしさを避けようとしたこともあったが、実質成果は小さかったものの、EECとの相互引下げの方向が、これによって糸口をつけた意義は大きかった。それはまたわが国としては個別交渉の余地を多く残していることをも示していた。37年11月には、30年11月以来の日英交渉がまとまって、通商航海条約が調印され、ガット35条の適用もはずされた。ここでEEC中の4国もわが国に対する35条撤回の気運が強まり、いわゆる35条問題は峠を越した。

37年はこのように関税率の一般的引下げへの雰囲気の中にあつたが、この過程で特に問題となったのが石油と砂糖とであった。砂糖については国内甜菜糖保護の立場でタリフ・クォーターの適用を望む意見と、緊急関税で処理しようとする意見とがあつたが、自由民主党内の砂糖自由化尚早の意見もあつて、関税率審議会は第一次、第二次のタリフ・クォーターで妥協した。しかし、関係法案は38年の国会で廃案となった。そのため6月に改めて審議会が答申し、早急に引き下げること了解して減免税の措置をとった。たまたま38年夏に砂糖の国際価格が高騰したので、急ぎ砂糖の自由化も実施されて問題にけりがついた。

一方、原油については37年末に引上げの諮問が出たが、審議会は原油関税は本来無税であるべきで、37年以来6%を10%に引き上げたこと自体を誤りとしていたので、石炭政策のための関税引上げには反対の意向であった。しかし強い石炭政策からの要請で、今回限りとの異例の条件付で、関税率を10%から12%への2割引上げを認め、製鉄への還付率を4%から10%へ引き上げ、原油には新しく20%の割戻しが行なわれることに落ち着いた。

このような自由化をひかえた関税体制の整備の過程で、36年11月には、従来主税局の組織内にあつた税関部は、関税局として独立した。

第4章 新財政政策と大蔵省

第1節 公債政策を伴う新財政政策

1 公債発行財政の発足

一般会計歳入に公債金を計上する予算編成の態度は、従来、いわゆる均衡財政によって、財政の健全運営を守りつつ政策を進めてきた姿勢から、国民経済運営に対して、公債発行の増減調整によって、積極的に働きかけることを意図する政策に転じたことを示すものである。そういう意味で40年度以降の財政をそれ以前と区別して把握する意味がある。22年度予算編成後20年近く、一般会計歳入には公債金の計上がなかったから、財政政策としても大きな転換であり、この転換を先導した福田蔵相が、この転換後の財政運営を財政新時代と称したのもそのような意味からであった。財政新時代は、



第73代大蔵大臣 福田赳夫

財政の主導性を作るための制度上の配慮が種々加えられたが、それらの問題を個々に取り上げる前に、まず40年度の財政政策の推移を概観しよう。

すでに記したように、40年度の予算編成も従来どおりに進められた。編成にあたって特に問題となった事項としては、景気調整政策による経済成長の停頓によって、租税収入の増加があまり期待できず、したがって、34年度以降かなり急テンポで増大してきた経費増大の方向が持続できなかったことであろう。しかもこの条件が、39年度の租税収入に全く増加の見込みがなかったこと、施策の一部が財政投融资計画の増大によって補完されていたこと、景気調整は39年度で終わり、40年度は景気回復の年になると期待していたこと、等を前提としていたことであろう。景気回復への期待は、従来の経験に徴しても、政策態度として特に批判される性格のものではなかった。

40年にはいつてから1、4、6月と公定歩合は1厘ずつ引き下げられて1銭5厘となり、7月には窓口規制も廃された。7月には預金準備率の引下げもあつて景気調整策はすべて解除された。これらの措置は、投資の増大等によって、景気上昇に経済を転換させるはずであり、人によってはその過熱を懸念するはずであった。ところが事態は異なって、景気回復への兆候は現われず、租税収入は39年来の低調を続けて、不振はさらにひどくなった。経済情勢の推移もさることながら、政府としては歳入不足による国庫金の不足がなよりの関心事となり、6月には大蔵省から各省庁に経