

の結果を反映するものでもある。

以上のような概括的理解に立って、この時期を、講和発効後の経済自立体制の確立と、経済成長下の自由化への努力の時期とに分けて、それぞれの時期の政策の推移を記述することにしよう。

第1章 自立経済の発足と財政

第1節 経済の自立化と財政運営の転換

昭和26年9月に講和条約が締結されたので、27年度の財政は日本政府独自の計画によって実現することが約束されていた。しかし、その予算編成は依然として司令部の指示のもとに進められていたので、予算編成の段階で政党や諸団体が政府に強く施策の実施を求めるといふこともなく、講和発効に伴う諸施策についての政府の計画の具体化と、これに対する司令部の指示とによって作業が進められた。その際の基本問題は防衛にあった。防衛関連と講和に伴う体制転換のための経費で27年度予算は著しく増大し、26年度予算の補正も大きな額



サンフランシスコにおける講和会議、演壇は吉田首相



第60代大蔵大臣 向井忠晴(共同 P 提供)

となったが、国会審議の段階で特に問題となることもなかった。

しかし、27年度予算を審議した第13回国会では、講和発効後7月いっぱい会期が延ばされたこともあって、占領体制からの解放に伴う諸要請が出はじめ、経費の増加につながる立法が議員提出によって成立した。義務教育費の半額国庫負担、恩給の是正、災害復旧費国庫負担の改正等がそれであった。講和発効によって、占領期間中に抑制されていた国民各層の政治に対する要請が政党を通じてあらわれ、国会内外での政党の動きは活発

であったが、それは単に講和発効という条件に止まらず、24年1月総選挙後4年の総選挙をひかえた政党の運動でもあり、さらに26年後半から27年にかけての経済情勢の沈滞からの脱却を期待する経済界の政府への要請でもあった。

28年度予算編成についてみれば、一方では国民負担の軽減が重要な財政課題であったが、このような社会、政治、経済の期待は積極財政政策の実現を望み、公債発行論も抬頭した。具体的な財政問題としてみると、防衛費、人事院勧告による公務員給与の改定、米の統制撤廃、軍人恩給復活、地方財政対策、鉄道、郵便料金改定、見返資金消滅後の対策、貯蓄公債、減税等きわめて多様であり、それぞれにからみ合いが多く、また将来の財政に影響する問題であった。そして実際の予算成立までに二度も衆議院が解散されて、政治的不安定が続き、講和後の財政の基本体制を固めるどころではなかった。この経過をみよう。

27年7月の第13回国会閉会の後に、政府は与党である自由党との懇談会で、28年度予算についての方針を決めた。その要点は1,000億円の減税、700~750

億円の貯蓄公債の発行による産業投資の積極化にあった。この方針は8月28日の衆議院解散後の自由党の10大政綱の中に織り込まれた。総選挙後の新内閣は10月30日に認証式をあげ、蔵相に向井忠晴が就任したが、この解散、総選挙の間にも、既定の方針によって予算編成の作業が進められた。

28年度予算編成の前に27年度予算補正があり、ここで問題の一部が片づけられることになった。公務員給与、米価措置、地方財政平衡交付金がそれであって、これによって一般会計予算は約800億円増額し、総額は9,325億円となった。公務員給与は8月の人事院勧告の扱いと、国鉄職員給与についての仲裁裁定の扱いで、人事院の約2割給与引上げ、8月実施の勧告を約1.5割引上げ、11月実施とし、国鉄については裁定ベースを11月から実施するために旅客、貨物の運賃を引き上げることにした。また生産者米価引上げに対する消費者米価の扱いに関連して、一般会計から食管会計への繰入れを行い、地方公務員給与引上げなどのために地方財政平衡交付金を増額し、別に地方債起債増額を認めた。これらは租税収入の増加分を財源に実現が可能となったものであり、措置としては不可避のものでもあったが、すでにこの補正予算を介して、政党間の争いが強くなっていた。

27年度補正予算で減税の実施が決まったので、28年度予算の中心問題は防衛、恩給、公債となった。恩給、公債は国内問題として処理できたが、防衛費は予算編成の過程でも特別の扱いが必要であった。防衛問題では、防衛計画が何も決まっていない段階で、予算の大筋をまとめて、12月末に大蔵省から予算の原案として閣議に提出した。総額9,465億円の原



第61代大蔵大臣 小笠原三九郎(共同 P 提供)

案の特色は、防衛費を圧縮して公債発行を予定していないことにあった。この原案は防衛、恩給、賠償等を一括して2,300億円（27年度2,012億円）としたものであったが、防衛関係費は1,450億円に圧縮（27年度1,802億円）、軍人恩給450億円を予定していた。

防衛関係費の減額は、27年度に計上した安全保障諸費を落したことが主因であって、装備、人員の多少の増加と、施設費を加えても27年度の額となることは考えられなかった。米国の期待は防衛力の漸増であり、それは27年度を下回らない防衛費の計上であったが、大蔵省では1,450億円でもなお過大と判断していた。この防衛費は、対米交渉の課題となった。軍人恩給の焦点は戦時加算の扱いにあった。27年の夏から軍人恩給調査会でその扱いが検討されていたが、全面的復活の場合は、戦時加算なしでも360万人、1,368億円を要する試算であったから、給付額の調整がどうしても必要であった。兵士にむくいよ、戦時加算は既得権である等の要請に対して、給与改定前のベースで約400億円、改定後で約650億円の水準に抑える大蔵省の原案がまとめられた。旧軍人の不満の残る扱いであった。公債発行なしの計画となったのは防衛費の圧縮によったが、もともと公債発行には省内の金融関係部局が反対していた。自由党の選挙公約に反する扱いでもあった。

28年に入ってから、この予算原案をもとに交渉が進められたが、与党も各省庁も頑強に経費の増額を求め、結局、300億円の減税国債を含む9,605億円の政府案にまとめられ、義務教育費の半額国庫負担も決まった。さらに予算案を国会に提出した後で、政府、与党が警察制度改革実施を決めたので、予算措置もあって予算審議は渋滞したが、その実施を29年度に延ばすことで落ち着いた。これらの問題は、与党内の統制がとれず、政府の計画との調整が十分でないことを示すものであった。

予算案が衆議院を通った後に、首相の発言問題がこじれて衆議院が再度解散され、予算不成立となったが、総選挙の結果、議席数の減じていた与党の議席が過半数を割ったことで、政治の不安定はますます強くなり、予算の編成は困

難になった。新内閣の成立（蔵相小笠原三九郎）が5月21日であったので、新しい予算案の編成、国会提出、審議のために、28年度の暫定予算は前例のない長期間のものとなった。暫定予算はまず4、5月分、続いて6月分、7月分と3次に分けて編成された。7月分については、すでに提出されてあった予算案を基礎に作られた。4ヵ月分の暫定額は、歳出で3,312億円に及んだ。

28年度の新予算案は不成立予算案を必要最小限の改正に止めたものであった。歳出の時期の遅れを配慮して、保安庁費の減額、減税国債発行縮減、義務教育費国庫半額負担の計上等であったが、改進黨の修正意見によって改進黨、自由党、分党派自由党3派の共同修正案（大蔵省で具体案を調整）による修正で予算が成立した。予算の規模は9,655億円に圧縮（政府案は9,682億円）されたものの、これを基礎にする29年度予算は非常に大きなものとなることが予想されていた。講和発効の27年度予算が8,528億円で、26年度当初の6,574億円に比してすでに著しく大きなものとなっていたのに、28年度予算は1兆円に届く大予算となり、予算膨張を抑止する力はなくなったかの印象を与えた。しかも28年度予算は補正による増加が不可避の事情にあり、国会での議員立法がこの増加を助長した。

28年は災害の年であった。霜害、干害、水害が全国に続いて起こり、その対策は、予備費による充足の限度を超える規模を必要とした。そしてこの災害対策について議員立法が加わり、歳出増加に際限のない状況が示された。このような無統制の状態に対して、政府委員が秩序を求めた発言が国会で問題となるほど、経費の増大のテンポは急であった。公務員給与の改定をも加えて、3次の28年度予算補正額は差引きで618億円になり、この結果、28年度の最終予算額は1兆0,273億円となった。

第8-1表 昭和28年度予算

(単位：億円)

	27	28	
	補正後	当 初	補正後
租 税 及 印 紙 収 入	6,853	7,133	7,567
専 売 納 付 金	1,313	1,437	1,508
官 業 益 金 及 官 業 収 入	135	138	166
政 府 資 産 整 理 収 入	216	119	138
雑 収 入	540	372	438
前 年 度 剰 余 金 受 入	269	456	456
歳 入 計	9,325	9,655	10,273
防 衛 支 出 金	650	620	620
保 安 庁 経 費	592	614	611
安 全 保 障 諸 費	560	—	—
平 和 回 復 善 後 処 理 費	110	100	30
公 共 事 業 費	838	1,019	1,155
食 糧 増 産 対 策 費	403	503	578
出 資 及 投 資 費	788	426	429
生 活 保 護 費	248	256	267
失 業 対 策 費	151	192	194
旧 軍 人 等 恩 給 費	—	450	450
国 立 学 校 運 営 費	221	264	272
義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	—	540	622
地 方 財 政 平 衡 交 付 金	1,450	1,300	1,376
国 家 地 方 警 察 費	204	209	216
国 債 費	313	453	440
輸 入 食 糧 価 格 調 整 補 給 金	380	300	290
そ の 他 重 要 経 費 計	1,563	1,406	1,654
そ の 他 事 項 経 費	854	1,004	1,069
歳 出 合 計	9,325	9,655	10,273

第2節 戦前外債の処理と賠償問題

1 戦前外債処理会議

講和発効によって対外関係は正常に復することになったが、それは占領期間中に放置されてあった対外問題の処理を求めた。問題は多方面に及び、賠償、経済援助の返済、外国人財産の補償等があったが、政府が最も重視し、講和条約にも明記されたものが外貨債の処理であった。外貨債の債務は太平洋戦争以来約10年間とどこおっていた。その一部は昭和18年の外貨債処理法によって処理され、同法によって、国債はもちろん社債にいたるまで政府の手の及ぶ範囲で外貨債が邦貨債に切り替えられてあったが、在外国人所有の外貨債については、元本償還はもとより利払いも行われていなかった。したがって、講和発効後はこれをどう処理するかが政府の重要課題であった。在外債権者の強い関心事でもあり、日本の対外信用の問題でもあった。もともと外貨債は外国の政府に対するものではなく、外国の所持人に対するものであるから、これを外交によって処理することのできないものであり、その所持人の了解をとることが必要であったから、きわめて処理困難の問題であった。

外貨債については、講和条約締結以前に、23年ごろから理財局においてその



外債処理会議に羽田を出発する全権一行

処理方法が検討されていたが、講和条約の第18条で、戦前の対外債務に対する責任を確認し、債務支払再開について債権者と速やかに交渉を開くことが明示されたので、講和発効はその具体的な処理を求めた。朝鮮動乱以降、日本の外貨事情はかなり好転していたが、10年間の債務を支払う余裕などは到底なかった。しかし、列国は外貨不足に悩んでいる時期でもあったから、それぞれの国の援助の下に強く債務の履行を求めてくることは必定であった。大蔵省での検討は、少なくとも債務に対する履行の誠意は示さなければならないが、債務の全面実施は資力が許さないことでもあり、この関係をどのように債権者に了解してもらうかであった。交渉に臨むに当たって最終的に決まった案は、最も現実的な方法を採用して、太平洋戦争中および戦後の10年間は眠っていたことにし、すべてを10年間引き伸ばすことで了解を求めようとするものであった。

外貨債処理会議に対して政府はきわめて慎重で、27年4月に5回にわたる戦前外債処理対策審議会議を開き、具体策を検討して、(1)複式乗換案、(2)期済、期近元本乗換案、(3)期済、期近元本調整案を定め、参考案として、(1)単式乗換案、(2)単純繰延案を採択した。方針の基本は、原契約を尊重しつつも、期限到来債と近く期限のくるものを借り換えるということであり、これによって具体案の研究が進められた。外貨債処理の先例はイタリアであって、1947年に低利借換えて実施されたが、事後の評判はあまりよくはなかった。原契約の尊重から離れ、外貨節約にとらわれすぎた処理と解されていた。

債権者代表が会議の開催を急いだが、日本側は具体案の検討に時間をとられたので、協議に入ったのは27年7月であった。協議の場所にニューヨークが選ばれた。協議に臨む前にイングランド銀行に2,000万ポンド、2年間の預託を行い、続いて米国に対しても2,000万ドルを預託して、外債支払いの誠意を表示した。それ以上に交渉に対する熱意は代表団の構成であった。全権代表に元蔵相の津島寿一を据え(大使の名称を与え)、団員に大蔵省から理財局長、大臣官房調査部長、外債課長、海外の参事官(ワシントン・ロンドン)、書記官の6名をあてた。津島代表を中心とする代表団の到達した腹案は、戦前外貨処

理対策審議会議で参考案としていた単純繰延案であった。借換えに伴う煩雑な手続きは交渉を円滑に進めないとの判断であった。

日本の処理案のねらいは、国際信用回復を第一として、(1)極力原契約を尊重する、(2)一律に10年延長する、(3)戦時制定法の追認を求める、(4)減債基金の減額調整、(5)英貨債の為替約款規定は援用しない、にあった。7月から9月までの協議で特に問題となったのは金、為替約款と財務代理人の選定であった。

外債所持人代表との交渉で、米国代表は財務代理人以外の条件は早くから日本の申出を了承し、イギリス代表も10年延期は了解した。確定換算率外貨払約款については、結局ドル条項があると同じ状態でポンドで支払うことで了解がついた。財務代理人についても正金銀行が扱っていたものは、その後継者ということで東京銀行を認めさせた。英米貨債については9月26日に調印できたが、仏貨債については金約款のことで難航し、東京都債の問題も交渉に込めよということで協議が進まず、ニューヨーク会議では協定を結ぶことができなかった。仏貨債の処理は、その後再三の難交渉を経て、31年によく妥結した。

外貨債処理協定に対しての海外の評価は高く、その後の対外交渉が順調に進められるようになった基礎を作った。特に外貨債処理法で政府が継承した満鉄、東拓の社債も、この協議の対象として政府が債務を履行することになり、すでに統治外の地域となった台湾電力の社債についても同様の処置をとったことで、わが国の対外信用を回復する効果があった。

2 賠償交渉

講和条約第14条によって日本は賠償を支払う義務を負ったが、具体的条項は示されなかった。賠償はすべて当事国との交渉によることになった。政府は講和発効を待たずに交渉に入ったが、この時期では最終交渉となったものはなかった。だが、中国については、終戦時に蔣総統が日本から賠償は取らないとの方針が示され、河田全権の渡台交渉でその具体的約束が明らかにされた。

賠償交渉がまとまらなかったのは、交渉が個別交渉であったので、各国相互の牽制があって、1回の交渉で最終決定をしたのでは、国内の不満を抑えることが困難であったことにもよっていた。このため、30年代に賠償再交渉の時期が生じた。

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持たせたものであった。

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る。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立って好転し、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兆しがみえ、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外にはなかったが、29年度予算編成に当って、初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