政府金融機関の創設と財政投融資制度の発足：高度成長に向けた政府金融制度の構築

メタデータ	言語: jpn
	出版者:
	公開日: 2017-10-03
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: 宮田, 美智也
	メールアドレス:
	所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/24607

政府金融機関の創設と財政投融資制度の発足

― 高度成長に向けた政府金融制度の構築 ―

宮　田　美智也

目　次

はじめに
Ⅰ　財政法と公債発行の歯止め
Ⅱ　アメリカの対日援助と見返資金特別会計制度
Ⅲ　政府金融機関の創設とその再編成
Ⅳ　財政融資制度の発足とその内容
おわりに

はじめに

わが国で「経済白書」が発行されるようになったのは，敗戦から２年経った1947年７月，その１月前に成立した片山哲内閣のときである。その第１回「白書」は敗戦後の『経済実相報告書』であり，「病みつかれた」「わが国経済の現状を国民につたえ，国民と一緒に問題を考え且つ解決してゆく」（復刻『経済白書』第１巻（日本経済評論社，1975年）３，４ページ）ために経済安定本部によって編まれた。「働くものが自らの額に汗して勤労の果実をふやし，それを自らの生活を豊かにするように確保する体制をつくりだすことに［勤労者］自らが積極的になること」によって「勤労者の生活権」は「確保」される（同，14ページ）が，そのためには「国の経済の主体をなす国民は対策それ自体の主人公となって，自らの選出した政府を通じ，且つそれを励ましながら，一人一人が直接自分のこととして，対策の成功をはからねばならない」（同，４ページ）と唱えていた[1]。

しかし，それは現実のものとはならなかっただけでなく，その後もインフレーションと物不足（縮小再生産）という「病みつかれた」経済の荒廃状況は続く。

同じく「白書」が「もはや『戦後』ではない」と謳うのは，56年7月発行の第10回「白書」に当たる『昭和31年度年次経済報告』（復刻『経済白書』第7巻（日本経済評論社，1976年）42ページ）であった。実際，その前年度の55年度は「インフレなき経済の拡大」（「数量景気」）が達成された「戦後経済最良の年」となり（同，2，3ページ），それは「今後の成長は近代化によって支えられる」と「近代化投資」の推進の必要を指摘した（同，39，42ページ）。振り返ってみると，そのような55年度に続く56年の日本経済は「神武景気」とよばれる景気上昇の局面（57年6月まで）に入っており，高度成長の第1波の中にあった。

本稿は以上のように敗戦後経済から「離陸する」までの日本を対象に据え，つぎのような視角から接近する。その後高度成長を遂げるにつき政府による投融資活動（財政政策）が展開されるが，その基礎をなす政府金融制度はその間どのように整備されてきたのかという視角である。言い換えると，高度成長期に財政による経済活動が展開される場合の制度的な基盤は，敗戦後経済からの脱却の過程でいかに構築されてきたのか，これを研究するのが本稿の目的である。

いうまでもなく，日本政府が経済成長政策を財政政策によって追求できるためには，貨幣制度が管理通貨制度に移行しているだけでなく，金融政策（日本銀行）との連携も不可欠である。そこで，その金融政策の展開基盤である金融制度にも目を注ぐ必要がある。それは敗戦後経済から復興する過程でどのように形成されてきたのか。しかし，これは管理通貨制度の成立過程の分析とともに，次稿の課題とする。

(1)　その発行者である経済安定本部の発足は46年8月で，連合国軍の占領下の統制経済から自由経済への移行を反映したその経済審議庁への編成替えは52年8月，それが経済企画庁となるのは55年7月である。

Ⅰ「財政法」と公債発行の歯止め

1．問題の設定

敗戦後日本国憲法が公布されたのは1946年11月３日，施行されたのは翌47年５月３日である。この新憲法における財政条項はその第７章「財政」に盛られている。すなわち，その第83条は「国の財政を処理する権限は，国会の議決に基づいて，これを行使しなければならない」と規定し，財政処理の根本原則は国会中心主義であることを謳っている。そして，その原則に則り47年３月に「国の予算その他財政の基本に関しては，この法律の定めるところによる」（第１条）とする「財政法」が設けられ，そのもとに，会計経理の事務手続を一般的に規定した「会計法」が位置づけられた(2)。

本節は（国家）財政運営の基本法である「財政法」を照射する。日本において財政政策が経済政策の一環として展開されてくる場合，その政策展開の法的な基盤は「財政法」となるからである。すなわち，日本でも早晩財政政策の発動はその経済運営上避けられなくなるが，その活用の過程では「財政法」との関係が問題化してくると思われるからである。端的にいえば，財政政策は政府債務の形成なしには行えないが，その点に関し「財政法」はどのような見地に立っているのか，これをみておくのが本節の目的である。

2．「財政法」における「財政総則」

「財政法」に関してここでの視点から重要なのは，10条からなるその第１章「財政総則」のいくつかの条項である。全体を通覧してみよう。

第１条はすでにうえに掲げた。第２条は収入，支出のほか歳入，歳出を定義している。第３条では，租税以外で国が国権をもって収納している課徴金，および法律上または事実上国の独占に属する事業における専売価格もしくは事業料金は，すべて法律または国会の議決によって決めるよう定められている。

第４条は公債発行および借入金を制限し，第５条は公債の日本銀行引受および日本銀行からの借入に制限を設けている。第６条は決算上生じた剰余金の処分方法を扱い，その２分の１以上を公債または借入金の償還財源とする

ことを求めている。

第7条は大蔵省証券の発行または日本銀行からの一時借入金を認める規定である。第8条と第9条は国の債権，財産の処分について，また第10条は国費の分賦について，いずれも法律にもとづくよう規制している。

以上が財政運営の基本的原則である。前項で設定した角度からあらためてみてみよう。政府債務の形成（公債発行または借入）にかかわる第4条，第5条および第6条が浮かび上がる。第7条は国庫金の一時的不足を補うために行われる債務形成に関する条項であり，ここでは除くことができる(3)。

3.「財政法」における公債発行または借入金にかかわる規定

政府債務による財政運営につき財政法の基本的な原則は3つの条文に示されていた。まずその第4条から順次取り上げよう。その条文はこうである。

「国の歳出は，公債又は借入金以外の歳入を以て，その財源としなければならない。但し，公共事業費，出資金及び貸付金の財源については，国会の議決を経た金額の範囲内で，公債を発行し又は借入金をなすことができる。前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては，その償還の計画を国会に提出しなければならない。

第1項に規定する公共事業費の範囲については，毎会計年度，国会の議決を経なければならない」。

すなわち，債務に依存しない財政運営が「財政法」の原則的な立場である（第1項）ことが明らかである。しかし，それはあくまでも原則であり，但書が付加されている。「公共事業費，出資金及び貸付金」に限って，その償還計画の国会への提出という条件をつけ，債務の利用を認めた。それらの経費は景気政策的に利用できる生産的あるいは投資的経費であり，債務償還の見込みが立ち易いという点で，原則には決定的には背反しないと考えられたものであろう。この点については後段で再論する。また，公共事業費は出資金や貸付金とは違ってその範囲が不明確であるために，第3項の規定が必要となる。

第5条はつぎのとおりである。「すべて，公債の発行については，日本銀行にこれを引き受けさせ，又，借入金の借入については，日本銀行から借り

入れてはならない。但し，特別の事由がある場合において，国会の議決を経た金額の範囲内では，この限りではない」。

日本銀行による公債引受を禁じることによって，公債の市中消化の原則が謳われている。これは，戦時下の日本銀行引受による公債発行の弊害のみならず，敗戦後の46年度にも行われた日本銀行引受による公債発行が財政インフレを促進した(4)ことを踏まえた制限規定であった(5)。しかし，ここでもそれは原則にすぎない。公債の日本銀行引受が必要となる場合が起こるかもしれない。但書はそのために設けられた。なお，この第５条には日本銀行を中心とした金融関係機関からの意向が反映されているといわれている。

第６条は公債償還制度規定であった。この制度自体は一般会計剰余金の４分の１を減債基金として繰り入れるという，1927年に導入され32年以降停止されていた制度の復活だが，償還制度にはそのほかにもう１つ，前年度国債残高の万分の116の３分の１を減債基金として繰り入れることを決めた32年以来の制度がある（それ以前の繰入率は万分の116（ただし3000万円を下ってはならない））。つまり，「財政法」の施行後は公債償還制度は２本建てになったわけである。しかし，戦前からの繰入制度は53年度から停止された(6)。

ところで，第４条の立法に関してはそれに携わった石原周夫（大蔵省主計局法規課長，のちに日本開発銀行第４代総裁）によるつぎのような証言がある。

「1930年代後半におきまして，北欧スエーデンだとか，ノールウエーという国におきましては，…中立貨幣論という考え方がありまして，景気の消長というものを財政をもって調整して行く。非常に好況のときには政府はどんどん金を吸い上げて，金をためておいて，不況なときにはたまった金を出して行って，不況を緩和する，こういう一つの貨幣政策，貨幣理論から来る財政政策の考え方があるわけですが，複予算といいますか，ダブル・バジェットというものがありまして，経常予算と資本支出との２つのものを置いて，資本支出を調整する。それを大きくしたり，小さくしたり，その財源を公債に求めたり，あるいは一般会計から繰り入れたりする形で，景気の消長を，政府の資本投資というものの動かし方で調整していくという考え方」がありました。「この４条を入れましたときには，そういうような積極面から財政政策というものが，１つの景気政策的な動かし方をして行くのだという考え方に対しまして，もう１つは」「戦時中の公債政策というのはいかぬじやないか，この際，財政を通ずる根本の立て方をするときには，赤字公債を出さないということを明らかにしようじやないかとういうような両方の議論を取り入れまして―これは今

申し上げたダブル・バジェットのような積極的な意味における表現にはなっておりませんが，これは両方に動き得るということを考えまして，この条文がつくってあるわけであります」[7]。

「経常予算と資本支出」からなるという「複予算」論に立脚し，公債発行を認め，「資本支出」を景気調整政策として運用するという考えは，「財政法」では本文のなかに（つまりその原則として）生かされることはなかった。「戦時中の公債政策というのはいかぬじやないか」という反省がそれだけ強かったということであろう。しかし，そのことを指摘するために長い引用をしたわけではない。その積極論もまた根強かったことに注意を喚起しておきたいからである。

というのは，その積極派の依拠した「複予算」論の見地は形こそ違え，遠からず財政制度の中に体現されることになるからである。53年度から始まる財政投融資制度がそれである。Ⅳ節でみるところである。

(2) 大蔵省財政史室編『昭和財政史－終戦から講和まで－』第4巻（東洋経済新報社，1977年）135ページ（以下本書は『昭和財政史』(4)と略記）。新憲法下における財政関係法のうち主要なものは「財政法」のほか「会計検査院法」，「地方財政法」の3本である（同，134ページ（図3－2））。

(3) その第7条では，大蔵省証券および一時借入金は当該年度の歳入をもって償還すべきこと，また前者の発行および後者の借入の最高限度額は会計年度ごとに国会の議決を要することが規定されている。

(4) 戦時下の日本銀行引受による公債発行および敗戦直後のそれについては，管理通貨制度を基礎にして可能になることであり，それを扱う次稿で論じる。

(5) 47年度以降少なくとも一般会計では収支均衡が維持されていく（経済企画庁戦後経済史編纂室編・中山伊知郎監修『戦後経済史』4（経済政策編）（東洋書林，1960年）原書房，1992年，98ページ（第9表）（以下本書は『戦後経済史』(4)と略記）。少なくともというのは，特別会計の赤字は続いた（同，139ページ（第24表））からである。

(6) 以上本項の叙述については『昭和財政史』(4)173－177ページ参照。

(7) 同，174－175ページ（原資料は石原周夫「財政法，会計法改正の経緯」「戦後財政史口述資料」第2分冊，15－16ページ）。

Ⅱ　アメリカの対日援助と見返資金特別会計制度

1．問題の設定

敗戦後復興を果たした日本経済は財政政策による政府の介入を構造化させてくる。本稿の目的はは前述したように，そのために必要な政府金融制度的な枠組みがその復興の過程でいかに構築されてきたかを討究することにあった。財政政策が経済政策としての機能を担うには，一般に政府債務の形成は避けられないが，「財政法」は公債発行を原則として禁じ，その歯止めとして働くよう制定された。しかし，そのような条件のもとで，政府が経済活動を営みうる制度的な枠組みが形成されてくる。

具体的にはⅢ節で取り上げる政府金融機関の創設と，Ⅳ節で検討する財政投融資制度の発足のことである。本節はそれらのいわば前段階を扱う。戦争経済は社会的な再生産能力を食いつぶしつつ維持される。それゆえその期間が長く，そのうえ敗戦となると，その社会は（生産財はもちろんのこと）消費財（生活資料）の確保さえ困難な状況に陥る。それが連合国軍総司令部（General Headquarters, GHQ）による占領下に置かれた45年８月15日以降の日本の現実であった。すべてはそのような日本に対するアメリカの援助とその円代わり金（援助見返資金）の蓄積に始まる。

2．アメリカの対日援助

GHQ は45年10月，必需品の輸入は連合国軍最高司令官（Supreme Commander for the Allied Powers, SCAP）の指示・承認にもとづき，SCAP を相手方として行うことを認め，12月には新設の貿易庁をしてアメリカの対日援助物資の取扱を始めさせる。それに関する円資金の受払の経理が必要となるが，そのための貿易資金の設置も決まり，翌年３月発足する(8)。

ガリオア（Government and Relief in Occupied Area, GARIOA）援助とエロア（Economic Rehabilitation in Occupied Area, EROA）援助が動き出すのは，それぞれ46年（アメリカの会計年度では47年度（46年７月～47年６月））と48年（同49年度）からである。前者の占領地行政および救済費は食糧，肥料，石油，医薬品などの救済的な必要物資を，他方後者の占領地経済復興費

は綿花，鉱産物などのほか機械類を援助（貸与）するものであった（ただし，50年には，後者に含まれていたものが前者にも含まれ，両者の区別は無意味になる）。

それら援助輸入物資は国内で売却され（払い下げられ），その代わり金は46年11月からは貿易資金に替えて設けられた貿易資金特別会計に繰り入れられた。これは，援助物資の円代わり金（その歳入歳出）が一般会計から区別されるようになったことを意味する。

しかし，その円経理はのちにも触れるようにその特別会計の内部では商業ベースでの輸出入の円経理とは分別されず，しかも同会計資金は48年度末まで輸入レートは円高，輸出レートは円安という複数レート制の維持に利用され，つまり（国内物価の騰貴の防止のために）輸入物資の割安な払い下げと（輸出促進のための）輸出物資の割高な買い上げに使われ，結局援助物資の円代わり金までも輸出入補給金として利用される[9]という，経理上不明確さを含んでいた[10][11]。

3．見返資金特別会計の創設

49年度に実施されるドッジ・ライン[12]が貿易資金特別会計にみられた経理上の不明確さを正す[13]。すなわち，SCAPの指令にもとづき成立した「米国対日援助見返資金特別会計法」によって同特別会計が新設され，そこにアメリカからの援助と等額の円代わり金を積み立てることになり，また貿易資金特別会計に替わる貿易特別会計が「貿易特別会計法」によって設定され[14]，アメリカの対日援助物資の円代わり金は一般会計から截然と区分経理されるようになる。それら両者を根拠づける特別法は4月30日に発効する。GHQによる1ドル360円の単一為替レートの実施はその直前の25日からである（発表はその2日前）。

超均衡予算主義にもとづく49年度本予算は，4月20日に成立していた[15]。それと並んで単一為替レートが設定され，ここに見返資金特別会計制度も措置された。見返資金特別会計制度はGHQの監督のもとで運用される。それでは，その見返資金の使途は特別法ではどのように定められていたのか。

通貨と財政の安定，輸出の促進その他経済の再建のためであり，具体的に

は国債での運用や償還，公私企業に対する出資や融資に運用できるとされている（第４条第１項)。第１の通貨と財政の安定目的は膨大な復興金融金庫債券の過半の償還のための交付国債の買入償却に使われることによって果たされ[16]，国債の買い入れや政府短期証券（食糧証券，外国為替資金証券，貿易資金証券）保有にも運用された。第２の経済再建目的に沿うのが公私企業への投融資である。復興金融金庫債券の償還実績は次節で取り上げるとして，ここでは第２の公私企業への投融資実績をみておく。

４．見返資金の公私企業への投融資

まず公企業に対する運用状況をみよう[17]。それは公共事業を別とすると，国営事業（電気通信事業特別会計，日本国有鉄道，国有林野事業特別会計）と政府金融機関に分けられる。前者への投資額の推移には年度間の特徴はみられない。電気通信事業と国鉄の51年度の建設事業費は資金運用部資金だけでまかなわれ（林野事業では収支が好転し，その借入も不要であった)，見返資金からの投資実績はない。政府金融機関への出資については後述する。

つぎに私企業への融資に目を転じる[18]と，重点的な融資と融資額の年度間の変化が瞭然である。まず融資先として最重視されたのは電力業と海運業であり（ついで石炭業，鉄鋼業)，融資は中小企業（や農林漁業）にも及んでいる。そして，年度間の融資額の動きをみると，電力業に対する融資額は49年度（100億9300万円）と50年度（99億9600万円）ほぼ横ばいだが，51年度のそれ（232億円）は対前年度2.3倍となっている。海運業の場合は50年度（128億7200万円）は対前年度1.5倍，51年度（214億6880億円）は同じく1.7倍程度にそれぞれ急増している。中小企業融資は50年度（12億740億円）は前年度の４倍，さらに51年度（19億5230万円）は前年度の1.6倍である[19]。以上のように見返資金から私企業への融資は重点的に行われ，しかも50年度に入って増加をみせている[20]。それはなぜか。

ドッジ・ラインの実施によって安定恐慌が引き起こされ，まずはそれ（金融の逼迫）への対応から，ついで50年６月に朝鮮戦争が勃発したのちは特需ブームへの対応から金融機関のオーバー・ローン（日本銀行への過度依存)，企業のオーバー・ボローイング（金融機関への過度依存）が固定化していた

状況のなか[21]で，その10月3度目の来日をしたドッジが見返資金の私企業への融資枠の拡大に同意したことが，その直接的な契機である[22]。そして，そのブームは早くも翌51年2月ごろには峠を越したが，その後も経済政策における資本蓄積促進の重点施策が続けられた[23][24]からである。言い換えると，特需のあるうちに経済自立を達成することに国家目標が置かれていたからである[25]。

その間にあって見返資金による設備資金需要への対応は間接的にも行われていた。金融機関へ出資が行われていたことを指す。50年5月に見返資金は日本興業銀行，日本勧業銀行，北海道拓殖銀行の優先株と農林中央金庫，商工組合中央金庫の優先出資の引受をしている（後述するように52年12月には日本長期信用銀行が発足するが，その優先株も引き受けている）。これらの金融機関への出資はそれらの金融債の発行余力（自己資本の20倍の金額から預金と債券の合計総額を控除した額に限られる）の拡大を通じて，設備資金供給能力（現金的信用創造能力）を高めた。

もちろんそのためには金融債の市中消化能力が高まらねばならない。その限界を一定打破する措置がとられる。50年12月に大蔵省預金部資金（51年度からは資金運用部資金）による金融債の引受が始まる[26]。この措置ものちにも論及するとおりその年10月のドッジの来日を機としたことであり，上述した50年度を境とする見返資金の私企業への融資拡大と軌を一にしていた。

さて，いうまでもないが，見返資金の新規形成はアメリカの対日援助の打ち切りをもって途絶える。51年6月のことであり，援助物資の最終入港は52年2月であった[27]（連合国の対日講和条約の発効は52年4月）。その後は援助債務の返済原資が確保される必要がある。見返資金特別会計資産の活用が検討され，53年8月に産業投資特別会計が設置される。これについては財政投融資制度を取り上げるⅣ節に回す。

(8)　大蔵省財政史室編『昭和財政史―終戦から講和まで―』第15巻（東洋経済新報社，1976）9－10，228ページ（以下本書は『昭和財政史』(15)と略記）。

(9)　すなわち，輸出入物資はその外貨建て価格とは無関係に，後述するような公定価格体系のもとで輸入物資は公定消費者価格，輸出物資は公定生産者価格で貿易

資金特別会計資金で売買された。このような操作（商品別価格換算）が可能だったのは，貿易が輸出入相手国対政府，政府対国内輸出入業者という２段構えで行われていたからだが，その操作によって国内価格は国際価格から隔離され（この操作なしでは輸入品の円価ははるかに高くなり，輸出品の円代わり金ははるかに安くなっていたであろう），公定価格体系の維持とともに輸出産業の保護が図られた（宮下武平『国家資金』（中央経済社，1955年）32－33ページ）。

(10)　なぜそのような経理が許されたのか。大幅な輸入超過の原因だった援助輸入は長期債務であり，外貨不足問題はさしあたり棚上げにできたからであろう。しかし，これは見方を換えると，援助が事実上贈与として扱われたことを意味している（大蔵省財政史室編『昭和財政史―終戦から講和まで―』第13巻（東洋経済新報社，1983年）919ページ（以下本書は『昭和財政史』(13)と略記））。

(11)　『昭和財政史』(13)917－920ページ；『昭和財政史』(15)229－234ページ。

(12)　ドッジ・ラインとはいわゆる２本の竹馬（米国援助と国内補給金）を切り，国内市場の縮小，企業の自主的な合理化の促進，輸出の拡大を通じて日本経済を自立させんとするもので，具体的にはつぎの４つから構成される。①超均衡予算の編成，②復興金融金庫の新規貸出の停止，③米国対日援助見返資金特別会計の創設，④360円レートの設定である（大蔵省財政史室編『昭和財政史―終戦から講和まで―』第12巻（東洋経済新報社，1976年）360－361ページ（以下本書は『昭和財政史』(12)と略記）。②については後述する。なお，井村喜代子『現代日本経済論［新版］』（有斐閣，2000年）第１章第３節参照。

(13)　以下の本項の考察は『昭和財政史』(13)「見返資金」編第１章第２節２参照。そのほか，大蔵省理財局見返資金課編『見返資金の記録』（大蔵財務協会，1952年）第１部第１～４章，第２部第４～６章参照。

(14)　『昭和財政史』(15)第２章第４節３参照。

(15)　大蔵省財政史室編『昭和財政史―終戦から講和まで―』第10巻（東洋経済新報社，1980年）「国庫制度国庫収支」編第４章第１節１（以下本書は『昭和財政史』(10)と略記）。超均衡予算主義の意味は後述する。

(16)　後出の注(45)参照。

(17)　『昭和財政史』(13)1020ページ（表３－２），1023ページ（表３－３），1025ページ（表３－４）にもとづく。

(18)　同，1037ページ（表３－６），1041－1043ページ（表３－７），1056ページ（表３－13）にもとづく。

(19)　この中小企業融資の推移は直接融資額でみた場合である。見返資金の中小企業融資にはそのほかに商工組合中央金庫その他との協調融資もみられたので，その額も含めると，50年度（23億6650万円）は前年度の3.9倍，51年度（29億8600万円）は1.3倍である（『昭和財政史』(13)1056ページ（表３－13））。さらに，後述するように，見返資金は50年５月には商工組合中央金庫や農林中央金庫の優先出資の引受

をし，それらの授信能力（金融債の発行余力）を高めていることも付け加えておく。

⑳　しかし，電力業への融資額が増えるのは，上述のように50年度ではなく51年度からだった。これにはつぎのような特殊事情があった。

電力業界は敗戦後も日本発送電株式会社と9配電会社という体制をとっていたために，48年10月に「過度経済力集中排除法」の指定を受け，再編を迫られていた。しかし，国内の意見がなかなか定まらず，GHQからも見返資金融資を抑えられていた（49年度と50年度は横ばいの理由）。そこで，結局は政府は50年11月のGHQの督促に応じ，12月にポツダム政令をもって9電力会社体制を確定する。発足は51年5月からである（くわしくは『昭和財政史』⒀1032－1036ページ）。

㉑　金融機関のオーバー・ローン状況は大蔵省銀行局編『第1回銀行局年報』昭和27年版，93ページ；経済企画庁戦後経済史編纂室編・中山伊知郎監修『戦後経済史』3（財政金融編）153ページ（第41表）（以下本書は『戦後経済史』⑶と略記），企業のオーバー・ボローイング状況は経済企画庁調査課編『戦後日本の資本蓄積と企業経営』（至誠堂，1957年）28ページ（第15表）；『戦後経済史』⑶152ページ（第39表），219ページ（第51表）参照。

㉒　『昭和財政史』⒀994ページ。これはのちに指摘するように，ドッジ・ラインの拡大均衡路線への修正を意味する一つの具体例である。このときのドッジがオーバー・ローン状況（短期金融形式での長期金融供与の現実）を把握できていたことはのちに明らかにする。

㉓　自立経済審議会（50年7月設置）は51年1月に，自立経済3カ年計画を答申したが，その目標は53年度には輸出入17億ドル程度の規模で国際収支の均衡を図りながら，生活水準を戦前の89%まで向上させることにおき，53年度は50年度に対し鉱工業生産約3割，農林水産業生産約1割の増産を見込み，その実現の手段として①輸入の促進（ドル資金の自由な使用，特殊金融機関の設立），②外航船確保（政府資金の投入，外国船の用船および買入），③食糧増産（政府資金の投入）④電源開発（料金値上げ，見返資金の投入）と長期金融機関の設立，⑤その他物資需給，資本蓄積，輸出の促進，労働対策の確保を提起している（『戦後経済史』⑷252－254ページ）。

産業合理化審議会（49年12月設置）は50年8月に「鉄鋼業及び石炭鉱業の合理化施策要綱」を決定したのに続き，51年2月に「わが国産業の合理化方策について」の答申を行い，49年以降「わが国産業界は技術向上，機械設備の更新に努めてきた」にもかかわらず，繊維を除く大部分の産業においては資本蓄積が貧困であることを指摘し，企業の合理化には政府の施策が必要であり，とりわけ電源開発，計画造船，石炭・鉄鋼合理化に重点施策をとるよう政府を促した（十年史編纂委員会編『日本開発銀行十年史』（日本開発銀行，1963年）57ページ（以下本書は『日本開発銀行十年史』と略記））。

(24) この中には日本銀行が50年９月に創設した外国為替貸付制度（輸入ユーザンス制度）も含められる。国際物価の高騰に伴う輸出増加に対し輸入が十分には伸びず，それがインフレ要因となることが懸念されたことから実施された，主要原材料，合理化機械および技術，ならびに船舶の輸入を円滑ならしめようとする金融制度である。輸出増大によって外国為替特別会計には外貨が累積し，円資金繰りが窮屈になっていたので，その緩和にも役立てようとされたことや，オーバー・ローンの激化を形式上避けるために円の貸付ではなく外貨の貸付の形式がとられた。

すなわち，日本銀行が外国為替管理委員会から外貨を買い入れ，外国為替銀行に対し輸入信用状の開設および輸入手形の決済に必要な外貨を貸し付けるとともに，外国為替銀行には輸入業者による輸入手形の円貨決済期限を延長して輸入金融の円滑化に当たらせた。50年12月以降は甲種貸付（輸入信用状開設に伴う所要外貨額の貸付）と乙種貸付（輸入手形決済資金の貸付）に２分化され，後者は51年11月から円金融である輸入手形制度に移されたが，（51年８月日英支払協定の締結後スターリング地域への輸出が急増し，切り下げ不安が伝えられるポンド残高が累積したため，その解消を図る必要上）52年２月に別口外国為替貸付制度として復活した（日本銀行百年史編纂室編『日本銀行百年史』第５巻（日本信用調査㈱出版部，1985年，386－389ページ（以下本書は『日本銀行百年史』(5)と略記）；『昭和財政史』(12)493－501ページ；経済企画庁調査課編，前掲書，40－42ページ）。

輸出と特需の増加を背景に，この制度の実施が外国為替特別会計からの散超を増大させたことはいうまでもない。50年度には一般財政資金は1006億円の揚超にもかかわらず，外国為替特別会計からの散超がそれを上回り，全体として財政資金は312億円の散超となったが，これはこの外国為替貸付制度実施の結果である（『戦後経済史』(3)100ページ）。また，同年度の日本銀行追加信用は前年度が867億円だったのに対し，517億円に減額されていて（同，150ページ），オーバー・ローン拡大に抑止効果を発揮している（同，100，154ページ）。

以上のようにこの制度は金融緩和をもたらし，「いわゆる国際収支不感症をうむ一因となった」。しかし，それによって「企業の資本蓄積が推進された効果は大きい」（経済企画庁調査課編，前掲書，41－42ページ）。

(25) これが朝鮮戦争ブームの反動期に入った後もつぎにみるように設備投資が持続した理由である。わが国はそのブームを満喫していただけにその反動は強かったが，一つにはそれを吸収する役割を経済政策（財政による資本蓄積促進のための重点施策）が果たしたといえる。

実際，後述するように復興金融金庫資産を承継した政府金融機関として51年５月に日本開発銀行が開業するが，「発足後見返資金の継続工事をはじめとして重化学工業部門からの申込みが殺到し，業務開始後の３カ月間に早くも260億円の申込受付けを行った」という。これは同年度の融資計画を上回るもので，以後も借入

申込みは急増を続け，結局51年度514億円，52年度1176億円と，融資実績は貸付枠の倍以上になった.(『日本開発銀行十年史』44ページ)。

また，『国民所得統計』（各年版）によると，50年度の設備投資額は3899億円で対前年度比135.1%，51年度は6099億円で同156.4%，52年度は7126億円で同116.8%，53年度8007億円で同112.6%，54年度は7601億円で同86.3%であり，そこには近代化投資は53年度にピークに達するまで続いたことが示されている（同，61ページ)。

(26) 『昭和財政史』(10)869－870ページ。50年度における預金部資金による金融債引受額は年度内発行総額の29.5%を占めている（同，870ページ，903ページ（表5－4))。

(27) 『昭和財政史』(13)1000ページ。

Ⅲ　政府金融機関の創設とその再編成

1．問題の設定

金融とは貨幣請求権の取引であり，債権関係を生み出す[28]。そこにおける取引関係者（債権者あるいは債務者）が政府ないし政府関係機関である場合，言い換えると（税収による，あるいは債務で調達された）財政資金をもって取り結ばれる貨幣請求権取引，あるいは財政資金の貨幣請求権形態を利用した配分が（広い意味で）政府金融であり，それを主体的に担うのが政府金融機関である。そのような政府金融機関の活動が（社会政策的な側面をもつことは別として）財政政策の一環として営まれることはいうまでもない。

政府金融機関の創設と整備は政府の経済政策運営上重要な意味をもつ。本節は敗戦後の経済復興の過程でそのような政府金融機関がいかに形成され，再編されてきたかを明らかにする。具体的にはおもに復興金融金庫，日本輸出入銀行（もとは日本輸出銀行）および日本開発銀行が対象とされる。

2．復興金融金庫の成立とその清算

敗戦後の復興金融に関する諸政策の第1歩は46年6月の「戦後産業再建のための応急的金融対策」の閣議決定である。これにもとづき同年8月日本興業銀行に「復興金融部」が新設され，そこを通じて「復興資金特別融資」が多くは手形貸付（期限90日）の形式で行われた。融資先の中心は圧倒的に石

炭業（それにつぐのは化学工業）であり[29]，その多くが赤字補填に当てられた。全体的にみても３分の２が運転資金として使われた。生産再開（生産力の回復）に向けた設備の増強は望むべきもない状況にあったことがうかがえる。

しかも，この特別融資は「興銀の責任」で行われるものとされたが，それはいわば建前であり，その実，日本銀行信用であった。日本興業銀行には債券の発行が認められていたが，インフレーション昂進の状況下ではその市中消化には困難が伴う。日本興業銀行は特別融資手形を担保として日本銀行信用を受けることができた。この特別融資制度はもともとこの方途を認めていた。すなわち，それは日本興業銀行をトンネルとして行われた日本銀行による復興資金の供給制度にほかならなかった。

そして，46年10月に公布施行された「復興金融金庫法」にもとづき翌47年１月復興金融金庫が営業を開始すると，総額41億円余に達していた日本興業銀行の特別融資残高（同期間中の全国銀行貸出純増額の約15％に相当）は復興金融金庫に引き継がれ，のちに確かめるように復興金融上日本銀行信用はますます膨張する[30]。

復興金融金庫とは「経済の復興」に役立ち，かつ「他の金融機関等から」融資を受けることが困難なものに融資することを目的に，全額政府出資で設立された政府金融機関である（「復興金融金庫法」第１条，第４条）。その場合の融資には資金の融通[31]のほかに債務の引受または保証，社債の応募または引受，その他の付随業務が含まれた（同第15条）。そして，そのような融資業務は資本金のほか債券（復興金融金庫債券）の発行代わり金で営まれる。債券は未払込資本金から債務（引き受け，または保証した債務）を差し引いた額の範囲内で発行できた（同第18条）。

復興金融金庫資本金は逐次引き上げられた。しかし，政府による払込みは財政赤字のために（すでに指摘したように47年度以降は一般会計では収支均衡が達成されたが，特別会計を含む政府財政は赤字だった）つねに遅れたから，復興金融金庫はその業務運営上は債券発行に頼らねばならなかった。それは１年物の割引債であり，日本銀行借入の担保に利用できた。しかし，金融機関による消化には限界があり，日本銀行引受が中心とならざるをえなかっ

た。すなわち，のちにくわしく取り上げるように，48年度末までの3年間に合計1680億円発行されたが，平均すると，その約69%が日本銀行引受であった。

復興金融金庫に求められた復興金融とは（石炭，鉄鋼，肥料，電力，海運など）重要産業部門への融資の集中であった。その開業の直前の46年12月にインフレーションと縮小再生産の悪循環を断つために打ち出された経済政策は傾斜生産方式[32]として知られるが，復興金融金庫は政府金融機関としてそのための傾斜金融を託される。47年7月以降は「実質賃金の充実，企業経営の健全化，物価と賃金との調整を主眼として」[33]価格差補給金制度が経済政策の基軸に据えられるが，これも見方を換えれば，石炭業を最大の重要産業とみなす傾斜生産方式にほかならなかった[34]。価格差補給金の最大の支給先は石炭であり，ついで鉄鋼，肥料であった[35]。

復興金融金庫融資の最大の受け手は石炭業であった。47年度と48年度にわたって全体の35%程度という突出した高い比率で復興金融金庫から融資を受けている（鉄鋼業は3%前後にすぎない）[36]。そして，復興金融金庫融資は赤字補填のためにも向けられ（「賃金3原則」ともいわれる「企業3原則」のGHQ指令がそれを禁止するのは48年12月であり[37]，その間の赤字融資額は188億8700万円にのぼった[38]），47年度と48年度の融資に比べてみると，前者では設備資金に対する運転資金の比率がいちじるしく高い。

そして，復興金融金庫のそのような融資行動は「復金インフレ」といわれるインフレーションを引き起こす。復興金融金庫債券の発行高の急増のうえに，さきに指摘しておいたように，日本銀行信用に過大に依存した発行だったからである。46年度30億円だったその発行高は47年度には18倍強の559億に増えている。前者での日本銀行消化率は94%，後者では76%である。その日本銀行消化状況を絶対額でみると，28億2400万円から424億6300万円へと，約15倍の増加である[39]。発行額の増加にほぼ見合って日本銀行引受も増えていることが明らかである。

48年に入ると，アメリカの対日占領政策が転換される。日本経済の非軍事化，民主化を最高目標とする政策からその安定化，自立化を第一とする政策への転換のことである[40]。ここでの視角から捉えられるその一つの現れが，

7月に出された「経済安定10原則」であった。SCAPはインフレーション抑制と経済安定への努力を求めて（勧告して）くる。しかし，政府はその「10原則」を閣議決定したものの，それに対処する政治力（実行力）を欠き，曖昧にしていた。そこで，12月に入ってすでに触れた「企業3原則」の強力な実施を迫られ，その直後の同月18日には「日本経済安定に関する9原則」がアメリカ本国からの指令の形で出され，経済安定に関する基本方針が確定する[41]。

復興金融金庫も赤字融資を停止しただけでなく，保証制度によって金融機関による融資を活用するようになる。公団への運転資金の融資[42]も最小限度に抑えられる。復興金融金庫のこうした融資方針の転換はその融資に占める設備資金と運転資金の割合に歴然と反映されている。すなわち，石炭業では47年度末47.7%対52.3%，48年末59.0%対41.0%であり，鉄鋼業では47年度末が5.5%対94.5と圧倒的に運転資金の比率が高いが，48年度末には55.1%対44.9%となっている[43]。

48年度における復興金融金庫債券の消化状況に目を転じよう。47年度発行分の日本銀行消化率は上述のように76%だったが，48年度のそれは64%に低下している。日本銀行信用の膨張に一応の歯止めがかかったようにみえる。しかし，48年度の発行高は（既発債の償還は政府出資180億円以外はすべて借換債の発行で行われたために）1091億円の巨額にのぼり（48年度の一般会計歳出総額は4731億460万円），559億円だった前年度のそれの2倍弱に増えていることを見逃せない。日本銀行引受の絶対額を比較すると，47年度のそれは上述のように424億6300万円だったが，48年度のそれは703億500万円だから，1.6倍強の増加である[44]。

インフレーションの抑制には日本銀行による復興金融金庫債券引受の道を断たねばならない。49年4月ドッジラインの実施によってそれが果たされる。それは復金の融資活動を停止させ（解散は52年1月。その間は債権の管理回収期間），同年3月末1091億円の復興金融金庫債券は49年度中つまり50年3月までに全額償還された[45]。

復興金融金庫融資はたしかにインフレーションを引き起こした。しかし，その間鉱工業生産力が回復してきたこともたしかであった[46]。この場合，イ

ンフレーションが債務者利潤を生み出すことが，債務者（鉱工業）にとっては債務による資本蓄積（生産力の向上）を促すよう働いたものであろう[47]。49年に入るころには，東南アジアからプラント類の輸出の引き合いがみられるようになる。長期輸出金融のための政府金融機関の設立が必要となる。なぜなら，貿易手形制度はのちに言及するように６ヵ月の短期金融を条件としていて長期輸出金融に対応できる制度ではなく，また銀行は一般に長期金融には消極的であるうえに，50年４月には（半官半民の）特殊銀行制度の廃止によって長期金融機関は消滅したからである[48]。

その年10月，50年度補正予算ならびに51年度予算編成指導のためにドッジは３度目の来日をした。ドッジはその当初ディス・インフレ政策堅持の態度を示していたが，政府各省庁，日本銀行ほか金融機関などとの会談を通じて，まえにも指摘したような朝鮮戦争勃発後の日本経済の現実（金融情勢）を認識し，ドッジ・ラインの原則は貫きつつも一定の修正を加える。その１つが「輸出銀行」の許可であった[49]。

３．日本輸出入銀行

50年12月，「日本輸出銀行法」が公布施行される。翌51年３月までに政府一般会計と見返資金特別会計からの出資すなわち全額政府出資がなされ（第４条第１項），日本輸出銀行は「一般の金融機関が行う輸出金融を補完し，又は奨励することを目的」に（第１条），その間の２月には６ヵ月以上３年以内の輸出金融業を開始する。それは長期の輸入金融や短期の輸出金融は対象外として発足した[50]が，52年４月からは，日本輸出入銀行として輸入金融も業務としうることとなり，３ヵ月を越え６ヵ月以内の金融も可能とされた[51]。

プラント輸出助成を中心とする政府金融のための制度は以上のように整備された。輸出促進上輸出金融は不可欠だが，輸出金融のなかでも貸付期間が長期化する領域への政府資金の投入は必然的であった。しかも，プラント輸出関連の産業といえば基幹産業にほかならない。それらは一応の生産力水準を取り戻したとはいえ，設備のさらに近代化・合理化を進めねばならなかった。49年度に融資活動を停止された復興金融金庫に代わる政府金融機関が創

設され，それらの固定資本形成に役立てねばならない。

上述のとおり50年10月に来日していたドッジは，その12月に帰米した。その際復興金融金庫の再編成に関し覚書[52]が残された。そこでは（特殊銀行廃止の結果）長期信用が短期信用の形式で与えられている日本の現実が指摘され，改組後の復興金融金庫は自己の資産の回収および財政からの繰入のみを資金源とすべきであるとし，大きな長期資金のプールである見返資金をそこに移す可能性にも言及されている。

4．日本開発銀行

50年12月に残されたドッジ覚書を出発点として日本開発銀行設立への構想が具体化する[53]。51年３月「日本開発銀行法」があわただしく制定施行され，それに準拠し同銀行が設立される。見返資金特別会計からの出資（払込は４回に分けられ，52年１月完了）にもとづく[54]。それは日本輸出銀行に少し遅れ，51年５月開業する[55]。

日本開発銀行はその準拠法によると「長期資金の供給」によって「経済の再建及び産業の開発を促進するため，一般の金融機関が行う金融を補完し，又は奨励することを目的と」し（第１条），したがってその営む「貸付金の償還期限」１年以上の「開発資金」の供給[56]（第18条第１項）は，一般の金融機関と競合してはならないとされた。政府機関として当然だが，しかし政府の策定する「一般的政策または基本的計画」「に対する順応の仕方および資金の使途は，一切」その「自発的意志を基礎として」「判断」できるものとされた[57]。

そして，その「判断」は「資金の使途」に如実に現れる。中小企業（農林漁業を含む）も貸付の対象から排除されはしなかったが，まずは基幹産業に融資は偏った。『日本開発銀行十年史』（67ページ）は，開業初期における「本行融資において大企業の比重が高く，貸付もまた大口化していた点に大きな特徴が見出される」ことにつき，「この基底には当時はまだ復興推進段階であり，トップレベルの大企業の生産力を伸ばすことが，国民経済的に強く要請されていたという事情が存在していた」と分析している。

ところで，以上のような日本開発銀行の創立に当たっては，復興金融金庫

の同時解散は行わないこととされていた。それは52年1月になされ，そのときをもって日本開発銀行は復興金融金庫業務を承継する。そして，その年7月に準拠法が改正され，見返資金私企業投資の承継，政府借入，外資受入が認められた。なお，復興金融金庫と見返資金の承継に伴い，日本開発銀行は中小企業と農林漁業にも設備資金の貸付をすることとなったが，53年4月には農林漁業金融公庫が，同8月には（後述のように産業投資特別会計の設置と同時に）中小企業金融公庫が創設され，それぞれの公庫がそれらの貸付業務を引き継いだ[58]。

(28) 宮田美智也『資本と金融』（晃洋書房，2002年）第1章第1節参照。

(29) （復興金融金庫が発足する翌年1月まで続けられた）その特別融資の総額は41億円余りにのぼるが，その42%強を石炭業が占め，つぎの化学工業の比率は18.3%である（『昭和財政史』(12)630ページ（表1－2））。

(30) 以上の叙述は『昭和財政史』(12)「政府関係金融」編第1章第1節にもとづく。また，以下での復興金融金庫論については，同第2節および付属資料；復興金融金庫『復金融資の回顧』（1950年）参照。

(31) 資金の融通は，その「大部分は，証書貸付，及び手形貸付若しくは手形割引の方法」で行われる（「開業年度の事業計画」『昭和財政史』(12)692ページ）。

(32) 鉱工業の停滞とインフレーションの基本的な原因を基礎的資材である石炭の供給不足に求め，その増産（3000万トンの生産）に経済政策を集中的に傾斜させ，鉱工業生産水準上昇の契機たらしめようという政策である（46年12月決定）。すなわち，石炭の供給不足は鋼材の供給不足に原因があり（鉄鉱石は戦時中からの備蓄があった），石炭の増産には鉄鋼の増産が不可欠という関係にあるとして，まずは石炭の増産から始め，その部門と鉄鋼部門間の物資交流の拡大を約1年間続けることによって鉱工業の全面的復興の達成をもくろんだ政策である。この政策においてはしたがって石炭業と鉄鋼業が最も重要な産業として位置づけられる（経済企画庁『昭和経済史』287－288ページ；『戦後経済史』(4)87ページ；宮下，前掲書，48ページ）。

(33) 経済安定本部「新価格体系の確立について」（47年7月5日）（『昭和財政史』(10)335ページ）。

(34) 価格差補給金制度とはつぎのような公定価格体系（47年7月のそれの場合）のもとで，生産者価格が消費者価格を上回った企業にはその差額を一般会計（税収）から補償する制度である。

石炭を除く基礎的な物資（鉄鋼，非鉄金属，肥料，ソーダ）の消費者価格は戦前（34年～36年）の価格の65倍を限界（安定帯という）とし，またそれら基礎的

な物資の生産と海運業向けの石炭（特定産業向け石炭）だけに限り，消費者価格はトン当たり600円を基準（安定帯）として算定された価格とし，その他の工業製品（生産財，消費財）の公定価格は安定帯物資（鉄鉱，非鉄金属，肥料，ソーダおよび特定産業向け石炭）の消費者価格を基礎に原価計算して決めるとともに，農水産物の価格はパリティー方式で算出し，最後に公定価格が生計費に及ぼす影響を考慮して賃金が決められ，工業総平均で月1800円が基準とされた（『昭和財政史』(10)336－337ページ；『戦後経済史』(4)90－92ページ）。

なお，宮下，前掲書，21ページによると，上述の特定産業向け石炭の消費者価格は基準年次の48倍に，賃金の1800円は同じく28倍に当たり（基準年次に比べて労働生産性が２分の１ないし３分の１に低下していることが考慮された），鉄道運賃は基準年次の20倍，電力料金は23倍と低位に抑えられた。

他方，補給金（「適正な利潤」の見込まれた生産者価格）算定の基礎となる原価の査定は生産者の報告にもとづいていた。原価の嵩上げ報告から生産者価格の不当なつり上げが結果され，それと公定の消費者価格との差すなわち補給金支払が相当水増しされることになった。ここにこの制度の歴史的な意義がある。すなわち，安定帯物資を生産する企業に対しそれらがそのように原価を嵩上げ報告する余地を与え，価格の公定化から生じる損失を一般会計によって補填し，「適正な利潤」の保証を通じてその資本形成を促そうとする役割がそれである（宮下，前掲書，23－24ページ）。

言い換えると，こうである。すでに指摘したように当時（47年度以降）の一般会計は赤字ではなかったから，価格差補給金制度とは国民的な財政負担（強制貯蓄）によって，対象となる産業部門が資本蓄積するように刺激する制度（（経済企画庁調査課編，前掲書，18－19ページ）にほかならなかった。その対象となったのはもちろん安定帯物資だけではなかった。47年度の場合でみると，それへの価格調整補給金の支出割合は全体の74％程度で，約25％は主要食糧に向けられている（『昭和財政史』(10)349ページ（表３－６））。また，その一般会計歳出に占める割合は47年度10.9％，48年度13.5％，49年度24.3％にのぼる（同，530ページ（表５－９））。

なお，この時期の「強制貯蓄による資本蓄積の形態」（経済企画庁調査課編，前掲書，19ページ）には，もう１つインフレにそれがつけ加わる。後述する。

(35) 『昭和財政史』(10)349ページ（表３－６），449ページ（表４－11），529ページ（表５－８）。

(36) 『昭和財政史』(12)646ページ（表１－５）；『戦後経済史』(4)101ページ（第14表）。

(37) 「企業３原則」とは，①賃金引き上げのための産業補助は新規財源が見出された場合に限ること，②賃金引き上げによって生じる赤字補填のための産業融資は許されないこと，③一般的物価水準の引き上げを招くような賃金引き上げは許されないこととするものであり，公表は48年12月11日だったが，11月下旬までに内示

されていた（『昭和財政史』(12)319－320ページ；『戦後経済史』(4)143ページ）。

(38) 復興金融金庫，前掲書，180ページ；『昭和財政史』(12)671ページ。この赤字融資額は同期間の運転資金融資残高376億2300万円の半分に相当する（『昭和財政史』(12)671ページ）。

復興金融金庫はみずからの融資活動を回顧しつつ，石炭業に対する赤字融資（全体の70%を占めていた）についてつぎのように述べている（旧漢字は新漢字に改めた）。赤字融資が賃金引き上げ，一般的物価水準の上昇と関係し，それゆえ「企業3原則」によって禁止された理由がわかる。

「昭和22年7月には第1次物価改訂が行われて，炭価の屯当り平均生産者価格は956円08銭と3倍近く引上げられ，物価水準を戦争前の65倍，平均賃金は27倍に引上げて，価格と生産費との乖離，インフレーションの進行と赤字金融の矛盾等の経済復興のネツクとなっている諸要素を一挙に克服しようとした。併し昭和10年を100とする石炭の公定価格指数11,038に対し闇価格は19,392と相当の開きがあり，而も低位に抑えられた賃金のために労働攻勢は一般化して賃金値上げ要求は随所に発生し，生産原価に占める労務費は低価格による統制を受けている企業の資金的支払能力の限界をはるかに超え，物価改訂後数ヶ月を出ないうちにその意図した諸矛盾の克服はインフレーションの昂進の波に呑まれてしまい，石炭について云えば種々の手当，臨時加給的賃金支払のために金庫から［中略］貸出が行われるに至つた」（復興金融金庫，前掲書，48ページ）。

そして，つぎのように結んでいる。「赤字融資の是非の論議はあつても，国家政策の破綻の矛盾を解決するのに金庫が役立つたのであつて，賃金資金の貸出は労働再生産能力の培養の目的からする国家的要請であり，政策の矛盾のしわ寄せなのである」（同）と。復興金融金庫がその準拠法に謳われているような政府金融機関である以上，赤字融資を通じて傾斜金融という国家目的に奉仕させられるのは当然である。自主的に判断し行動できる金融機関でありえなかったことを反省してのことであろうが，復興金融金庫はそもそもそのような金融機関ではなかった。

(39) 『昭和財政史』(12)680ページ（表1－33）。

(40) その転換の背景には国内的国際的な政治状況の変化があったことは周知のところである。これには別稿でもふれる予定なので，ここではこれ以上論及しない。

(41)「経済安定10原則」とは①重要国内資源の開発と生産の増強，②統制物資の割当配給制度の強力実施とヤミ市場の撲滅，③食糧配給制度の改善と割当の増加，④公定価格の厳守，⑤弾力性ある賃金安定策の早急実施，⑥税収増加計画の促進，⑦歳入の増加と税負担の衡平化のための新規徴税手段の実施，⑧特別会計の赤字の組織的な減少化，⑨外国貿易の管理・運用の改善と外国為替管理機関の設置，⑩現在の賃金統制の有効強力な実施の10項目からなる。

「経済安定9原則」は①総予算の真の均衡，②徴税計画の促進強化③信用の拡張の制限，④賃金安定実現のための計画立案，⑤現在の物価統制の強化，⑥外国貿

易統制事務の改善と現在の外国為替統制の強化，⑦現在の資材割当配給制度の一層効果的な実行，⑧重要国産原料および製品の増産，⑨食糧集荷の一層効果的な実行という諸施策のことである。

「９原則」は以上の９つの原則に従って経済を安定させるよう求めているが，その際の基準（通貨価値安定の基準）までは示していない。それはその４ヵ月後に出される。前述したようにドッジ・ラインの一環をなした１ドル360円の単一為替レートがそれである（『戦後経済史』(3)98ページ；同(4)150ページ）。結果的に言い換えると，両者は，１ドル360円の単一為替レートが設定され維持されるためには，「９原則」が実現されねばならないという関係にあった。ドッジ・ラインの実施は49年度からだったが，ドッジはそれに先立って，「９原則」が強力に実行されるよう説いていた（『戦後経済史』(3)98－99ページ；同(4)151－152ページ）。

なお，以上の「10原則」と「９原則」，さらに前者から後者にいたる経緯については，くわしくは『昭和財政史』(12)「金融政策」編第４章，簡潔には『戦後経済史』(4)141－143，147－149ページ参照。

(42) 47年度に（経済的混乱と物資不足のもとで，基礎的生産財と重要消費財に関して適正な収集・配分と低水準の価格維持を図り，同時に産業復興のための生産計画の実施を目的として）設立された15公団のうち貿易関係の公団を除く11公団が復興金融金庫と関係があった（『昭和財政史』(12)665－670ページ）。それらは復興金融金庫以外からの借入は法的に禁じられていたから，それらへの復興金融金庫融資は逐次膨張することになった。47年度における公団への融資残高の割合は30％強であり，石炭業の33.4％に次ぐ。48年度は13.8％に低下している。その空隙を埋めたのが電力業で，その構成比は47年度の4.7％から48年度には17.0％に増えている（同，646ページ（表１－５））。

(43) 『昭和財政史』(12)646ページ（表１－６），656ページ（表１－16）。

(44) 同，680ページ（表１－33）。

(45) この49年度における復興金融金庫債券の償還については，大蔵省理財局見返資金課編，前掲書は1091億円のうち950億円が現金償還であった（交付国債による償還は141億円）としている（50ページ）のに対し，『昭和財政史』(12)は現金償還はわずか30％だけで，70％は交付国債による肩代わりにすぎなかったとしている（681ページ）。

前者によると，償還の財源は一般会計300億円，交付国債141億円，復興金融金庫回収金25億円，見返資金624億円とされているが，後者はその見返資金による624億円の償還もたんに「見返資金勘定による交付公債」によるものとしている。しかし，その交付国債が見返資金で買い入れられ償却されたのではないか。事実，49年度の見返資金運営実績を検証した『昭和財政史』(13)（「見返資金」編第２章第３節）は，「ドッジの意向で，11月以降，624億円の復金債の償還がおこなわれたが，それは私企業直接融資246億円を上回る対市中資金散布であった」と述べてい

る（985ページ）。大蔵省見返資金課編，前掲書の見解が正当であろう。

(46) 35年～37年を100とする総合生産指数は，46年度末の29.4から47年度末42.6（増加率45%），48年度末55.2%（同30%）へといちじるしく改善している。石炭業の生産指数でみると，それは65.1から82.5，そして103へと上昇し，鉄鋼業の場合もそれは8.9から18.9，そして41.6へという具合であった（復興金融金庫，前掲書，24，28ページ）。

(47) インフレーションによる債権者（国民）からの所得の収奪（強制貯蓄）が債務者が資本形成を強行できる基礎である。しかし，その収奪の関係にはまったく目をふさぎ，「綜合生産指数」の「飛躍的向上」という事実を根拠に，復興金融金庫（復金）自身は「復金インフレ」についてつぎのように自己弁護している（旧漢字は新漢字に改めた）。

「復金が果たしてインフレーションを促進したか，或はこれを抑制したかということの判定は，にわかに下し難い。インフレーションの進行によって企業の資金圧迫を来すことは，既に理論的にも証明せられた所であつて，復金に対する資金需要も窮極において，ここに帰することは疑を容れない」。「当時の実情においては，資金が極端に枯渇しておつたので，早急に産業設備の再建を図るためには，どうしても新しい資金の造出による外なかつたのである。かくて復金の融資は，その大半が日銀引受による復金債の発行によつて調達せられたので，一時的にインフレーションを促進したとしても，インフレーションの収束は，窮極的には生産の回復を条件としたので，復金融資は，生産増強の側から，日本経済の再建に大きな役割を果たしたのであつて，現在のインフレーション収束の基盤をつくつたものといいうるであろう」（復興金融金庫，前掲書，179－180ページ）。

さらに，赤字融資の恒常化（債務による資本蓄積の継続）とは，本来は淘汰されるべき企業が融資を受けられ，温存されうることでもある。それはいわゆる企業倫理を退廃させ，鉱工業の生産力の回復には負の効果を持つであろう。復興金融金庫にはその点の認識も欠けている。

(48) 『昭和財政史』(13) 5ページ。

(49) この時に示されたドッジ・ラインの拡大均衡政策（インフレ要因を造出しない限りでの拡大均衡政策）への転換はそのほか，すでに指摘した見返資金による私企業向け融資の緩和，後述する大蔵省預金部の改組を条件とする預金部資金による金融債の引受に認められる。

(50) それに当たっては，その財源はまったく政府出資金に依存するものとされた（第36条）が，その後52年4月の法改正で政府借入および外貨借入を認める規定が挿入され（『昭和財政史』(13)90ページ），そして後述する日本開発銀行の場合と同じ経緯で，53年7月からは必要ならば債券発行が認められるようになる。

(51) その経緯は『昭和財政史』(13)「政府関係金融」編第3章がくわしい。簡単には宮下，第9章のほか，大蔵省理財局見返資金課編，前掲書，第2部第7章第3節

参照。

(52) Memorandum, Joseph M. Dodge, to Major General William F. Marquat, Chief, ESS, *Possible Reorganization of Reconstruction Finance Bank*（日本銀行金融経済研究所編『日本金融史資料』昭和続編第24巻（大蔵省印刷局，1995年）718－720ページ）．その和文は『昭和財政史』(13)118－120ページ参照。

(53) 『日本開発銀行十年史』32ページ；『昭和財政史』(13)118ページ。

(54) すなわち，債券の発行（借入）は禁じられ，運用資金はすべて政府出資金に限るものとされたが，52年7月の法改正で政府からの借入および外貨借入が認められ（『昭和財政史』(13)167ページ），さらに53年度の国際復興開発銀行からの火力借款に関連して，同行から（その貸付規程によって）債券発行が求められることもあるというので，その7月からは必要ならば債券発行ができるようになる（『日本開発銀行十年史』408，413－414ページ）。

(55) 以下はおもに『日本開発銀行十年史』第1編第1章第3および第4節；『昭和財政史』(13)「政府関係金融」編第4章第3節参照。その他，宮下，前掲書，第10章；大蔵省理財局見返資金課，前掲書，第2部第7章第4節も参照。

(56) 業務方法書（第6条）では貸付の形態は必要ならば手形貸付も認めるものの，証書貸付を原則とすること，また貸付期限については原則として1年以上10年以内とし，必要ならば10年を越え30年以内とすることができるとしている。

(57) これは設立法案審議の過程で政府側から明らかにされた（『日本開発銀行十年史』39ページ）。日本開発銀行は「政府機関であると同時に自主性をもつという二面性の調和」（同）を図らねばならないというわけだが，そこには傾斜金融という国家目的に奉仕させられた復興金融金庫に対する反省が踏まえられている。

(58) 『昭和財政史』(13)「政府関係金融」編第4章第4節；『日本開発銀行十年史』第1編第2章第1節第3項；大蔵省銀行局編『第2回銀行局年報』昭和28年版，96－100ページ。

Ⅳ　財政投融資制度の発足とその内容

1．問題の設定

大蔵省主計局の公的な刊行物ではないものの，毎号大蔵大臣と主計局長が推薦の言葉を寄せ，主計局職員によって執筆され，49年度から発行が始められた『国の予算―その構造と背景―』という定期刊行物がある。発行の目的はその51年度版（2ページ）にみられる主計局長の言葉によると「国家予算の全体を，出来得る限り詳細かつ平易に説明する」ことにあった。（独立後

最初の予算に当たる）52年度予算および51年度予算補正を扱った52年度版（44ページ）をひもとくと，「新しい試み」として「財政投資」という言葉が「一般会計・特別会計および政府関係機関からの投資」という意味で使われていることがわかる。「これ等の会計・機関の間の関係は，極めて複雑」なので，「一般には」「目ぼしいものだけを取りあげ」る「簡便な方法」がとられてきたが，「ここでは，複雑となるのをいとわず，財政投資の全貌とその資金源を示そう」という意欲にもとづく。

『国の予算』53年度版は53年度予算（および52年度予算補正）の分析書である。そこでは「主として民間産業に対する財政資金の供給の意味で」財政投融資という言葉がはじめて使われ，しかもそれだけでなく，「総説」（第1部）では財政投融資に1つの章が割かれている。それは具体的には①民間への産業資金供給，②民間への住宅資金供給，③政府事業建設投資，④地方債引受，⑤その他の出資投資，⑥その他の主要建設投資を指し，その財源として重要なのが「過去の蓄積資金」である「一般会計，資金運用部資金，簡保資金，見返資金特別会計，産業投資特別会計」であり（同，22ページ），それ以外に公債[59]も利用される（同，27ページ）という財政制度として扱われている。

現在財政投融資制度として理解されている制度は，したがって53年度予算に関連して生まれたとみることができる。それは根拠法をもつ制度ではない。それまでの財政制度を以上のような視点から見詰め，そして該当する制度を取り出し，それを1本に取りまとめたものである[60]。

その財政投融資が一般会計のいわば別動隊として，財政政策上大きな働きをしていることは周知のとおりである。本節の目的はそのような財政投融資制度を分析の対象とする。具体的には，それはなぜ53年度を境にして，しかも準拠すべき法律もない制度として発足したのか，そしてその制度的な内容はどうなっているのか，それらを検証する。

2．財政投融資計画発足の背景

財政投融資計画はなぜ53年度予算編成を契機に始まったのかを究明するのが本項の第1の課題である[61]。さきにひもといた『国の予算』（12ページ）は，

53年度予算編成の基礎とされた政府の53年度経済運営基本方針をつぎのように説明している。やや長いが，引用する。

「国際経済情勢は全般的に横ばいないし下押しの傾向をたどり，世界各国は国際収支の均衡に努め，インフレの抑制を図っている情況であったが」「わが国経済は朝鮮動乱に伴う特需等の拡大により一時的な活況を呈したとはいうものの，国際収支は特需によってようやく均衡を保っている状態であり，経済基盤も未だ脆弱であるので，朝鮮休戦も実現となった際，国際経済に伍するためには一日も早くかかる特需依存から脱却して経済自立態勢を確立することが急務とされた。

このためには，まず経済の基礎を充実強化して経済の合理化，能率化を進め，国内物価の国際物価に対する割高を是正して，確固たる経済態勢を確立することが必要であり，財政投資を拡充積極化して基礎生産力の強化と経済基盤の確立を促進し，特に国際競争力の充実と国内自給度の向上に役立つ部門に対し重点的かつ効率的に財政資金を供給することが要望されることとなる。しかしてこのための財源調達にあたり，今日の財政金融の状況においては，従来の財政収支の総合均衡方式を固執する必要はなく，むしろ財政金融を通じ弾力ある運営を図り，ある程度過去の蓄積資金を使用しても，財政措置の拡充を期することが適当であるとされた」（傍点は引用者）。

すなわち，朝鮮戦争の終結（臨時的外貨収入の急減）を見越し（休戦協定成立は53年７月），経済自立を達成するには輸出の増加が必要であり，そのためにはブームで上昇したままの国際的に割高な国内物価を引き下げねばならないが，それは企業の生産性の上昇と国際競争力の向上によってもたらされることなので，財政資金を「重点的かつ効率的に」注入して企業の合理化・近代化投資を促さねばならない。そのような財政資金の産業への配分計画が財政投融資計画というわけである。

ところで，52年度本予算は均衡予算として編成され，占領下の51年度中に成立した。しかし，そこでは防衛関係費（警察予備隊費の計上は51年度から），公共事業関係費，社会保険民政関係などの経費が膨らみ，それはドッジ・ラインの含意する超均衡予算主義の修正の芽を孕んでいた。『国の予算』52年度版（14－15ページ）によると，その超均衡予算主義とは「政府および政府関係機関を通じて外部に対する債務の増加を避け，さらにその減少を図る」（郵便貯金はこの場合の債務の例外とされた）という見地である。それがなぜ超均衡といわれたかというと，「巨額に上る資産の増加（出資投資など）

にもかかわらず，債務の増加は避ける」とされていたからであった[62]。

そして，独立後の52年末に成立した52年度補正予算では，ついに均衡財政そのものが修正されるにいたる。第1に，一般会計から外国為替特別会計への繰入（インベントリー・ファイナンス）は当初予算においても減額されていたが，補正において不足額は融通証券の発行によることにされ，また食糧管理特別会計についても融通証券の年度末発行限度額が拡大された（年度末における発行額は前者が620億円，後者が230億円）。第2に，ここでの注目点となることだが，「財政資金による出資投資」（補正における最大の歳出項目）に対し資金運用部資金が積極的に利用される[63]。

すなわち，一般会計からの90億円に対し資金運用部からの562億円（見返資金は補正ではゼロ）が財源とされる（当初の2515億円に対し652億円増額）というように，「過去の蓄積資金」が取り崩された。資金運用部は手持国債を日本銀行へ売却し，財源の一部（60億円）を調達している[64][65]。

しかし，53年度財政投融資計画はそのように「過去の蓄積資金」を「ある程度」「使用する」計画にとどまらなかった。公債を第3の財源とする計画へと大きな一歩を踏み出し，後述するようにそれは実行される。つまり，53年度からの財政投融資制度の発足とはすでに始まっていた総合均衡財政主義の清算，つまりはドッジ・ラインでいう超均衡予算主義の放棄を確定づける制度にほかならない。

朝鮮戦争ブームの反動現象はすでに指摘したように51年2月にはみられだしていた（ソ連側からの和平提案はその6月には行われている）。しかし，これもその際に論じたことだが，51年度以降特需に依存しない自立的な経済への移行を目標に掲げ，世界経済の情勢変化にもかかわらず資本蓄積促進の経済政策が強行された。51年末以降現れ出していた「過剰生産傾向」は52年にはその「範囲」を「次第に拡大してき［てい］た」[66]が，投資刺激政策が続けられた。税収なり郵便貯金の増加に見合う範囲内においてであったが，52年度補正予算の執行はそのような役を果たした。そして，たしかに52年度「消費景気」[67]がもたらされる。

しかし，53年度を境にして「過去の蓄積資金」の食いつぶしにとどまらず，債務（特別減税国債，政府保証債）もそこに動員されるようになる。それま

でに形成された資本の過剰化（投資の行き過ぎ）[68]が顕現してきたからである。政府債務によって過剰資本を温存するという景気支持政策としての財政政策が，53年度には日本資本主義においても必要とされるようになったことが含意されている[69]。

ここで論歩を進め，第２の設問に取りかかる。以上のような投融資計画はなぜ根拠法もなしに発足することになったのか。これには確たる証拠は見出せない。しかし，つぎのようなことが考えられる。

「財政法」の根本原則を粗略に扱うわけにはいかない。第４条但書を持ち出し，公債発行を始めるとしても，国民の戦時公債の記憶はまだ生々しかった。しかも，公債の発行をも視野に入れた新たな財政投融資制度の法定など，まずは実現不可能な状況にあった。日本は復興金融金庫債券の過剰発行（復金インフレ）による混乱から脱したばかりであった。そのような投融資制度の実現を図ろうとする立場からは，名を捨て実をとる道が選ばれる。

すなわち，北欧の「複予算」制度にもとづき，その日本版が創出される。その制度は「財政法」第４条の立法化に関しＩ節３項で引用したその当事者の証言の中にみられたものである。じつはその立法化の作業が続けられる過程で，その制度については大蔵省の内部で十分な調査が行われていた[70]。それを生かせる時節がきた。

明文法制定に国民的に強い抵抗があるとすれば，何も法的な根拠はなくとも事実上財政による投融資（「資本支出」）計画を立てればよい。一般会計予算（「経常予算」）から区別された投融資計画上発行される公債ならば，たとえば後述するような「投資国債」などという呼称を与え，国民に対してはそれがあたまも国債ではないかのように取り繕うこともできる。本質を糊塗できる[71]。「財政法」第４条の立法化の過程で提起され，一方の論陣を形成した「複予算」制度論にもとづく公債の積極的な利用論が，こうして53年度予算編成に当たり財政投融資計画として具体化される。

３．財政投融資計画の内容

現代日本の財政制度が一般会計と財政投融資から構成されることは周知のとおりである。しかし，後者の発足は53年度のことであり，しかもそれには

確たる準拠法がなかった。前項ではそれがなぜ53年度に始まり，またなぜ法的な根拠をもたないのかを論じた。本項はその財政投融資制度の内容を発足時を中心に概観する。それを構成するのはそれぞれ根拠法や根拠規定をもつ「特別会計の歳出」（産業投資特別会計），「資金の運用」（資金運用部資金）および「政府保証」（政府保証債）という３つの制度だから，それらを順次検討するのが本項の具体的な目的となる。

産業投資特別会計は前述したように53年８月に設置された。53年度の予算に関連して発足する財政投融資制度の一環として４月設置のはずだったが，それが８月にずれこんだのは政治日程に影響されたためであった[72]。

それは「経済の再建，産業の開発及び貿易の振興のために国の財政資金をもって投資（出資及び貸付）」を行うための会計であり（「産業投資特別会計法」第１条），見返資金特別会計資産はそこに引き継がれる。すなわち，社会政策的な意味合いをもつ（採算ベースにのりにくい）投資，たとえば農林漁業，住宅，中小企業などへの金融など行わず，また国民の零細貯蓄を資金源としている資金運用部とも異なり，重要産業部門へ重点投資を行うところにその第１の特色があり[73]，見返資金からの承継資産が創設時の総資産の83.8％を占めた[74]。産業投資特別会計の初年度の投融資実績をみておく。開発銀行貸付415億円，電源開発株式会社[75]出資130億円の投融資が行われた[76]。

その財源に産業投資特別会計のもう１つの特色がある。すなわち，資金源は上述の見返資金からの承継資産から得られる利子収入のほか，一般会計からの承継資産（日本輸出入銀行および日本開発銀行への出資）からの利子収入金に加え，特別減税国債の発行代わり金，手持国債の償還および売却収入とされている（「産業投資特別会計法」第１条第２項）ように，特別減税国債の発行による収入金が財源の１つとされているからである。

この特別減税国債は産業投資特別会計の財源に当てるために制定された特別減税国債法」にもとづき，53年度に200億円発行された。応募者（法人，個人）にはその応募額につき一定割合の減税が行われ，表面金利に比べて実質利回りが相当高くなるように設計された国債であった（それにもかかわらず，実際の消化額は142億円にとどまった）[77]。

そして，この国債についてはその発行は産業投資特別会計の負担になるも

のであり，一般会計の負担となる「通常の国債」とは異なること（「純然たる投資国債」）が強調される[78]。市中資金を政府の特別会計に吸収し，それを重点産業へ再配分するために活用される国債というわけだが，問題は政府による重点産業投資のための財源に一部でも国債発行の必要が出てきたというところにある。後年になると，その「通常の国債」も建設国債と赤字国債に区別されるようになるが，そのような論法の走りであることはすでに指摘した。

つぎに資金運用部資金に視点を移す。1878年（明治11年）に始まる大蔵省預金部制度が改革され，「預金部預金法」および「大蔵省預金部特別会計法」が施行されたのは25年度（大正14年度）である。それにもとづく預金部預金は敗戦後 GHQ の資金運用規制（46年１月発令）の方針（一般的にいえば，財政資金以外への投融資の禁止）によってほとんど地方債にその運用が限られ，48年半ばごろから大きな余裕金を生じていた[79]。

そこで49年度におけるその余裕金の長期産業資金への運用が計画される。しかしその計画の実行は総合予算の均衡を厳しく求めるドッジ・ラインに阻まれる。しかし，同年度７月には農林５公団への運転資金の融資が承認され，さらにその年末には（GHQ の承認を得たのち）「運用規則」の一部が改正され，預金部資金の金融機関への預け金としての運用が行われる。金融逼迫に対する年末対策としてであった[80]。しかし，これは公団等の抱える滞貨処理のために50年度末まで続けられる。滞貨金融を施した金融機関に対して預金部資金を預託する形でそれは行われた。

そして，前述したように，その50年度末には預金部による金融債引受が始まっていた。50年10月に３度目の来日をしたドッジ（GHQ）が預金部の改組を条件としてその資金の金融債への運用を認めた[81]ことにもとづいていた。そこで改組に取り組まれ，年度末に「資金運用部資金法」が成立する。それは51年度から施行される。同時に，その資金の運用に伴う歳入歳出を一般会計から区分するために資金運用部特別会計が設けられた。

「資金運用部資金法」の目的は，郵便貯金，政府の特別会計の積立金および余裕金その他の資金のうち法律または政令の規定によって資金運用部に預託されたもの，ならびに資金運用部特別会計の積立金および余裕金を資金運

用部資金として（大蔵大臣が）統括管理し，その資金を確実かつ有利な方法で運用することによって公共の利益の増進に寄与せしめることにおかれた（第1条）。

資金運用部に預託される政府資金にはこの「資金運用部資金法」で預託を義務づけられているもの（第2条）と，他の法令によって規定されているものがあるが，いずれにしても政府資金の預託を義務づけ，その統合運用を目的とするところにこの資金運用部制度の特徴がある[82]。これはドッジの求めていたことであった。51年度における資金運用部による金融債引受は300億円で，同年度の金融債発行総額654億円の45.9%を占めている[83]。

ところで，資金運用部による政府資金の統合運用制度は大蔵省と郵政省の対立の種を孕んでいた。簡易生命保険および郵便年金特別会計の積立金（簡保資金）の運用をめぐるそれである。簡易生命保険は1916年（大正5年），郵便年金は26年（大正15年）の創設であり，43年になって（契約者貸付および地方公共団体貸付を除き）その増加資金および回収金は預金部に預託されることになったが，それ以前は（それぞれ19年，26年から）逓信省によって運用されていた[84]（預金部資金よりも広範に社債や株式にも運用されていた）から，敗戦後逓信省は簡保資金の預金部からの分離運用を目指し，資金運用部が発足してからも郵政省はその運用の独立化を追求していたからである。

上述のように政府資金の統合運用はドッジ（GHQ）の方針であった。両者の対立に決着がつくには，まず対日講和条約の発効が必要であった。それは52年4月である。そして，その後も難航に難航が重ねられ，同年末にようやく，「簡易生命保険及び郵便年金の積立金の運用に関する法律」が成立する。資金運用部による政府資金の統合運用制度に改変が加えられる。53年度からは簡保資金は資金運用部資金から分離され，郵政大臣による管理運用下におかれることになる（同法第2条）。

最後に政府保証債・政府保証借入金を取り上げる。これは財政投融資資金の市場（民間）からの直接調達を可能にする。これは上述したような意味での財政資金を構成するものとはならないが，財政投融資制度は政府債務を形成しつつ行われる制度であることがいよいよ明確になる。すなわち，財政による投融資の対象となる政府関係機関が発行する債券や借り入れる債務に対

し，政府が元本と利子の支払いについて保証を与える制度だからである。それによって借り手機関の債務の信用度は政府債務（国債）並みに引き上げられる。

敗戦後政府保証債の発行はGHQの指令によって禁止されていた（46年「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」）が，53年に制定された日本国有鉄道と日本電信電話公社（電気通信特別会計を引き継ぎ，52年8月設立）の発行する債券に政府保証をつける特別法にもとづき，両者が同年度に発行したのがその始まりである[85]。

一般的に債券による資金の形成は必然的に市場動向に影響される。その意味では，この政府保証債の発行は財政投融資資金調達上は補完的とならざるをえない。しかし，優先的な調達が政策的に保証される。発行に際しては引受シンジケート団が結成されるからである。とりわけ55年度後半以降生じた金融緩和（金融の正常化）を背景に「民間資金活用」の道が一段と押し進められ（クラウド・アウトの懸念の希薄化），56年度計画以後から日本国有鉄道，日本電信電話公社以外の財政投融資機関にも政府保証債が利用されるようになる。

財政投融資機関の借入金に対する政府保証も53年度に始まっている。日本航空株式会社（53年10月設立）に対してである。ただし，この場合は借入期間が5年未満だったので，同年度の財政投融資計画には計上されていない（同計画に計上されるのは借入期間5年以上のものに限られる）。55年度に日本住宅公団が行った借入に対する政府保証が，財政投融資原資に政府保証借入金が計上された最初の例である。前述のように次年度以降本格化する「民間資金活用」に先鞭をつけたものといえる。

(59) この公債にはのちにわかるように国債（特別減税国債）のほか政府保証債（日本国有鉄道債，日本電信電話公社債）が含まれている。

(60) 福島量一ほか編『財政投融資』（大蔵財務協会，1973年）2－3ページ。

(61) すぐうえで指摘したように，福島ほか編，前掲書は財政投融資制度が53年度から始まったとしているが，このように問題意識することはなく，その歴史的な意義に論及することもない。また，澄田智・鈴木秀雄『財政投融資』（財務出版，1957年）は「財政投融資計画の推移」の考察を53年度から始めている（第2篇）が，

なぜそこから始めるのか理由は示していない。そのうえに政府保証債・政府保証借入金への言及もない。

(62) その意味では，この本予算に関してすでにその修正の動きは具体化しだしていたというべきかもしれない。資金運用部は当初見返資金の保有国債の買入を予定していたが，それをやめて予定外の金融債の引受をしたからである（『戦後経済史』(4)236ページ）。

(63) 『戦後経済史』(3)166－67ページ；同(4)236ページ。

(64) 『国の予算』53年度版（前掲），606－608ページ。

(65) すなわち，内需の拡大を狙った予算補正という点では，この財政投融資の増額は52年度補正予算の特徴の1つに上げられるが，その他（国家および地方）公務員給与引き上げ，米価引き上げ，減税という消費的経費の増大を計上するものであった（公共事業も経済基盤強化のための事業に重点化され，増額された。「国土総合開発法」の施行は50年5月，特定開発19地域指定が51年12月，「国土総合開発法」の一部改正が52年6月である）。しかし，52年度を通じて財政資金は24億円の揚超であった（『戦後経済史』(3)167－169ページ；同(4)237，289－290ページ）。

(66) 『戦後経済史』(4)233ページ。

(67) 経済審議庁『昭和28年度年次経済報告』（復刻『経済白書』第4巻（日本経済評論社，1975年））20ページ。

(68) それは国民総生産に占める設備投資の比率から実証できる。各年度の設備投資額はすでに掲げた（注25）から，ここでは国民総生産を示すと，50年度3兆9467億円，51年度5兆4442億円，52年度6兆1180億円，53年度7兆848億円，54年度7兆4657億円だったから，その比率は50年度9.9%，51年度11.2%，52年度11.6%，53年度11.3%，54年度10.2%である。その比率の46年度～50年度の平均は7%だったから，いかに高水準の設備投資が進められたか歴然である（『日本開発銀行十年史』61ページ）。

(69) 53年9月には「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（独占禁止法）の第2次緩和が行われるが，それもこの財政投融資計画の発足にみられる政府の経済拡大政策の一環である（『戦後経済史』(4)238ページ）。

独占禁止法が公布されたのは47年4月（施行は同年7月）だが，翌年度には外資導入の円滑化を理由に経済安定本部が改正（緩和）を画策しだし，独占禁止政策に対するアメリカの姿勢（根底的にはアメリカの対日占領政策）の転換があり，49年6月には第1次改正がなる（くわしくは大蔵省財政史室編『昭和財政史―終戦から講和まで―』第2巻（東洋経済新報社，1982年）第4章第1節5および第4節参照）。その間，経済団体連合会（経済界の意見を集約する団体として46年8月に結成）も「外資導入を大義名分としながら『独占禁止法』の緩和工作に」乗り出してくる（同，583ページ）。経団連が独占禁止法緩和を願望するのは，要するに企業拡大を促進しやすくためということに尽きるが，それは53年の第2次改

正で実現される。

(70) 『昭和財政史』(4)186ページ注(8)。

(71) 周知のとおり，後年第４条但書にもとづいて国債が発行されるようになるが，それは「建設国債」として「赤字国債」（４条債）とは区別される。これもまたここで指摘した発想の延長線上にある。赤字（債務）でない国債があるわけがない。

(72) 『昭和財政史』(13)1091ページ。

(73) この産業投資特別会計の設置と同時に「中小企業金融公庫法」が施行され，それまで日本開発銀行に承継されていた見返資金中小企業融資資産は中小企業金融公庫が承継した。以後は産業投資特別会計から資金を導入することになる（『昭和財政史』(13)1092－1093ページ）。この事実にはすでに触れた。

(74) 『昭和財政史』(13)1092ページ，1093ページ（表４－１）。

(75)これは「電源開発促進法」にもとづき52年７月設立された（電源の開発と送変電設備の整備を目的とする）国策会社で，政府は発行済株式総数の２分の１以上を常時保有していなければならない（第15条第３項）（大蔵省銀行局編『第２回銀行局年報』昭和28年版，96ページ；宮下，前掲書，98ページ）。

(76) 宮下，前掲書，97ページ。

(77) 澄田・鈴木，前掲書，454，467ページ。

(78) 同，454ページ。同じ趣旨の叙述は福島ほか編，前掲書，217－218ページでもみられる。

(79) 以下の資金運用部資金に関する考察は『昭和財政史』(10)「預金部資金・資金運用部資金」編第１章第２節２，第２章第３節，第４章および第５章をベースに，澄田・鈴木，前掲書，第３編第１章第１節および第２章第１節；福島ほか編，前掲書，第３章第１節１および２；宮下，前掲書，第８章参照。

(80) 49年度における預金部預金には運用実績額の85％程度にのぼる余裕金が残った。ドッジ・ラインの超均衡予算主義の一端を物語る（『昭和財政史』(10)827ページ）。

(81) 『昭和財政史』(13)994ページ；同(10)876ページ；宮下，前掲書，142ページ。

(82) この政府資金の統括管理が資金の安全運用を達成する手段とされたが，資金運用の範囲と対象を限定している（「資金運用部資金法」第７条）こともその一環とみなすことができる。そのうえ，一般会計による損失補償が定められている（同第４条）。また，長期運用が本旨であるから，預託期間は当初３ヵ月以上とされたが，現在では１ヵ月以上とされている（同第４条）。

(83) 『昭和財政史』(10)903ページ（表５－４）。

(84) 簡保資金の逓信省による自主運用か大蔵省による統合運用かは，その創設の当初にも論議されたが，大蔵省はこの制度の発展に疑問をもち，統合運用に固執しなかったために，逓信省による自主運用で出発することになったといわれている（澄田・鈴木，前掲書，419ページ）。

(85) 以下は福島ほか編，前掲書，237，249ページ参照。

おわりに

世界経済に朝鮮戦争ブームの反動が兆してくる51年春から，そしてサンフランシスコ講和条約の発効（52年4月末）後の52年度後半からは明確に，日本政府は財政による投融資活動（財政政策）を経済政策の一環として拡大的に利用するようになる。以上，政府金融機関の設立とその再編・整備，財政投融資制度の発足の背景とその内容を論究しつつ明らかにされたことである。

しかし，そのような財政政策にみられる経済拡大政策はまえにも指摘したように52年度に「消費景気」を現出させたが，53年度中に限界に逢着する。53年度は特需収入では賄えない貿易赤字が発生し，国際収支は赤字に陥るからである。52年度の国際収支は9300万ドルの黒字だったのに対し，53年度は3億1300万ドルの赤字が記録され，52年夏には12億ドル近くあった保有外貨は53年末に9億7000万ドルに，そして54年3月には8億ドルに減少した[86]。

『国の予算』54年度版（9ページ）は，そのような53年度における国際収支の悪化の「原因が，［昭和］26年度以来の財政膨張なかんずく積極的な財政投資を主軸とした［昭和］28年度予算による財政支出の増大を起点とする経済のインフレ的傾向にあること」を率直に認めていた。というのは，それらはつぎのような関係にあった[87]からである。

53年には持続する特需等に支えられ，かつ「財政支出の増大を起点とする設備投資の拡大」によって鉱工業生産は前年に対し2割増加し（戦前水準の150%程度に到達），国内消費水準も前年に比べ1割余増加する（戦前水準の突破）というように「経済規模」は「異常に膨張」した。

それゆえ，その過程で国内物価は漸騰し，しかも53年末には異例の災害の影響もあり，国際物価は朝鮮戦争ブームの一服後下落傾向にあったなか，物価の国際的な割高化がいっそう進んだ。朝鮮戦争直前に比べてアメリカは10%，イギリスは27%程度の物価騰貴率であるのに対し，日本は約60%の高騰となっている[88]。これが輸出減少の主原因だが，その他諸外国で輸入制限措置がとられたことも響いた。

他方，上述のような国内消費水準の上昇はいうまでもなく国民所得（国内

購買力）の増加の反映だが，それが輸入の増加を招き，それに近年にない凶作による食糧不足という要因が加わった。

さて，以上のような53年度中に起こった国際収支の悪化に対して政策当局はどのように対応したのか。日本銀行はそれを政策転換の判断材料とし，9月から金融引き締めに乗り出す。財政当局も54年度予算をそれまでの積極予算から一転して緊縮予算として編成する[89]。日本銀行の金融引き締め政策については次稿に譲り，ここでは54年度緊縮予算の中身を検分する。

一般会計と財政投融資の合計は1兆2600億円である。前年度の1兆3190億円に比べ590億円の減である。そのうち584億円が財政投融資の削減による（53年度の3389億円に対し54年度は2805億円）。一般会計だけをみると，54年度は9995億円で，53年度の1兆272億円に対し277億円の減になるが，そのうちの271億円は一般会計による投融資の圧縮分である（一般会計の投融資分は53年度が471億円，54年度が200億円）。つまり，財政投融資分を除き一般会計だけでみると，54年度は6億円が削減されただけにすぎない。緊縮予算の中核は財政投融資の大幅な圧縮にあった[90]。

もう1つ，その緊縮予算の特徴を指摘しておく。財政規模を圧縮するうえでは経費配分の重点化は不可欠である。重点項目として防衛関係経費，社会保障関係費，治山治水対策費，公共事業費，食糧増産対策費があげられているが，しかしそれらのなかで増額されたのは防衛関係経費と社会保障関係費だけであり，後者は55億円の増加にとどまるのに対し，前者は142億円も増加している。基本的に財政支出を抑制しつつ，消費的な性格の濃い経費を増額し（旧軍人遺族恩給費も188億円増額されている）[91]，その景気抑制作用を極力中和させようという意図を汲み取ることができる。

以上のような緊縮財政政策は効果をあげる。それに伴う摩擦現象の発生は不可避だが，卸売物価も下落し[92]，国際収支の均衡化は達成されるからである。特需収入と総合すると，54年度の国際収支は3億4400万ドルの受取超過であった[93]。こうして「戦後経済最良の年」（「数量景気」）と，すでに冒頭で述べたように56年発行の「経済白書」が振り返った，55年が明ける。いよいよ高度成長期が研究対象として現れてくる。

(86) 大蔵省銀行局編『第3回銀行局金融年報』昭和29年版，15ページ（別表11），16

ページ。

(87) 『国の予算』54年度版，12ページ参照。

(88) 『第3回銀行局金融年報』16ページ（別表12）。

(89) 政策転換のタイミングに日本銀行と財政当局との間でずれがある。前者のそれは9月だが，54年度予算の成立は年度明けの4月3日である。「国際収支不感症」の蔓延がその背景にある（占領期の大半において国際収支はGHQによる管理下にあり，その後も次稿でみるように（さしあたりは注(24)の外国為替貸付制度論を参照），物価対策として輸入金融の優遇措置などがとられ，それに馴致してきたことによる）。「金融引き締め独走」と日本銀行が批判されるのは，その間のことである。しかし，日本銀行は国際収支の均衡達成の観点を固守し，その本来あるべき金融政策の主体という立場を築きあげるのに成功する。

(90) 『国の予算』54年度版，21ページ。財政投融資削減の名目は「過剰投資，不急不要投資の抑制を図る」ということであった（同，13ページ）。

(91) 同，14，18，20ページ。

(92) さしあたり『日本銀行百年史』(5)464ページ（図1－3）参照。

(93) 大蔵省銀行局編『第4回銀行局金融年報』昭和30年版，4ページ。ここにおける輸出増加の原因はとりわけポンド地域の輸入制限が緩和されたことにあった（同）。