

# 戦後型公企業制度の誕生

## —政府系金融機関の名称と制度設計—

加藤 龍蘭 \*

### はじめに

2001年に施行された「橋本行革」で、日本版エージェンシーとも言うべき新たな「独立行政法人」制度が導入され、100近くあった「特殊法人」の多くは新制度へと移行した。これにより、かつての「三公社」やその他の特殊法人を主たる考察対象としていた従来の日本の公企業論は歴史的使命を終えたようにも見えた。だが、新たな独立行政法人に対しては「看板のかけ直し」に過ぎないとの批判が絶えず、また、一連の「郵政改革」のうち民営化の前段階としての日本郵政公社や、「消えた年金」問題への必罰として解体される社会保険庁の業務を引き継ぐ日本年金機構のように従来型の特殊法人もおお新設されるなど、この種の特殊公法人（＝「公企業」<sup>(1)</sup>）の有効性神話は依然として根強いと言える。<sup>(2)</sup>近年、「大きな政府」の象徴として改革“対象”となってきた公企業であるが、実際にはむしろ改革“手法”として「小さな政府」路線下でも積極的に活用されており、公共サービスの提供主体としての公企業の役割は行政官僚制本体に比肩するまでになっている。だが従来の日本の行政研究は、①「政官関係」、②「官公関係（中央地方関係）」を論じることが多く、③「官民関係」に位置する境界領域組織の研究は比較的少ないように思われる。そこでこの分野に厚みを加えるため、本稿ではまず日本の公企業を論じた主要な研究を俯瞰し、時系列に即した整理を行う。次いで、それら先行研究のうち、歴史文脈に注目して制度設計分析を行う一連の研究に倣い、戦後日本における政府系金融機関の設立過程への接近を試みる。

### I. 公企業研究の視点

本節では、主に政治学・行政学において日本の公企業について論じた研究を概観し、その大まかな整理を試みる。私見では、戦後の公企業研究は、初期（概ね1950-60年

\* 大学院行政学研究科博士後期課程

代)、行革の影響下にあった1980年代以降、および「橋本行革」や「小泉構造改革」の経験を踏まえた2000年代以降の3時期に活性化したように思われる。以下、それぞれの時期の代表的論者や業績を紹介し、それぞれの特徴について簡単に述べる。

### (1) 初期の研究：管理

日本行政学の鼻祖の一人である蛸山政道は、早くも戦前から国策会社や公益企業の持つ公共的機能を重視し、「行政の範域」<sup>(3)</sup>における「特殊領域」<sup>(4)</sup>として接近する必要性を説いていた。また竹中龍雄や一瀬智司、寺戸恭平らも、公益事業学会等を足場に、組織管理や人事管理の視点から多くの論稿を著し、<sup>(5)</sup> 官僚出身の岡部史郎も、行政管理論の一環として独自の公企業論を展開した。<sup>(6)</sup>これらは総じて、戦後の「公共企業体」その他の特殊法人の導入を契機として、その適切な維持管理を論じたものと言えるが、反面で制度理解に努めるあまり、現行制度を前提としてその枠内での管理問題を論じていた点に特徴があったと言える。<sup>(7)</sup>この点で、行政学における「制度・管理・政策」になぞらえるならば、戦後初期の公企業研究は「管理」の視点を基調としていたように思われる。

### (2) 1980年代以降 (1)：制度改革

他方で1980年代以降は、行革の波を受けて高まった「官民の役割分担」論の一環として公企業が論じられるようになった。端的に言えば、公共サービスの管理主体を「政治」に置くか（議会統制・行政統制）、「市場」に求めるか（市場競争）という、公企業組織をめぐる制度自体のあり方が問題とされるようになったのである。例えば今村都南雄（1988；1993）や松並潤（1994）らは官民関係の視点から、その境界領域にある国営企業、公企業、公益法人、NPO法人などが果たしている政府の補完・代替機能を重視してその実態を論じ、野口悠紀雄（1995：42頁）は戦後の公団・公庫を戦時統制経済の延長線上に捉えて「1940年体制」論を展開した。また、西尾勝（2000：14章）は行政学の各論のひとつとして「公企業行政」を取り上げてその労働関係法制度を解説し、北沢栄（2001；2002；2005）は「見えない政府」の構造として公企業や公益法人を論じた。これらは総じて、公企業組織の作動様式をヨコ並びに規定する諸制度に関心を払っている点で共通していると思われる。1980年代以降の公企業論のひとつの特徴は、行革の時代への突入を背景として、公企業をめぐる「制度」を対象とした点にあった。

### (3) 1980年代以降 (2) : 個別政策

1980年代以降は他方で、個別政策に対するタテの関心に基づき、その文脈で公企業を論じる研究も見受けられるようになった。C. ジョンソン (1978; 1982) は戦前戦後の通商産業政策において、R. サミュエルズ (1987) は戦後のエネルギー政策において、それぞれ公企業が経済官僚支配の「市場調和的手法」として活用された姿を描き、D. オキモト (1989) は通産省のハイテク産業をめぐる「政策ネットワーク」の一環として公企業を捉えた。これらは公企業を直接の研究対象にはしていないものの、個別政策への関心——各領域における政策実現への道筋を示す関心——から公企業を論じたものと理解できる。ほかに、経済学者の森恒夫 (1992) は公企業の役割について産業分野別に論じ、経営学者の村上了太 (2001) は主にタバコ専売政策との関連で専売事業経営史を描いた。これらの個別政策との関連で公企業を論じる研究では、公企業を官僚制組織による行政手法として捉え、各政策領域におけるその展開様式を論じる点に特徴があると言える。だが同時に、政策展開に焦点を置く余り、なぜそれらの政策領域において公企業が活用される (てきた) のか、については比較的沈黙しているとも言える。

### (4) 2000年代以降 : 政治過程

この「なぜ公企業形態が選択されたか」という問いに対しては、かつてホーン (1995) が行ったような、関係アクター間の利害対立の結果、一定の「均衡」として公企業形態が採用されたとする合理的選択制度論を用いた回答が考えられるが、日本ではこうした研究は、管見の限り見当たらない。<sup>(8)</sup> この問いに対しては、アクターの意思決定や外部環境との連関に留意しながら組織の来歴を辿る、政治過程論の立場からの回答が出されてきたように思われる。もっとも、この種の個別実証研究としては以前から、兼松学による国鉄の研究 (1962) や、武藤正明による占領下の日銀再編過程の研究 (1984; 1985a; 1985b; 1986; 1987; 1991; 1992) があったほか、個別の特殊法人ごとの「社史」にあたる出版物 (『〇〇公団史』『××銀行史』) も多く出されていた。だが近年にいたって、戦前から戦時期・戦後初期にかけての公企業組織の設立構想や審議過程を丹念に辿り、「営団」「公団」「公社」がそれぞれ別の論理を持つ組織形態であったことを明らかにした魚住弘久の研究 (2002a; 2002b; 2003; 2004a; 2004b; 2005; 2006a; 2006b; 2007a; 2007b) が出され、この分野の蓄積に厚みを加えている。

他方で、近年は特殊法人改革の政治過程を論じた著作も多く出されている。草野厚（2006）は国際協力銀行の解体に至るまでの過程分析を行った。また、日本道路公団の改革に実際に関わった猪瀬直樹（2003；2006）や田中一昭（2004）が、それぞれの視点から改革記録を著すなどしている。

これらの研究は、短・長期の別はともかく、公企業組織が形成・変質していく文脈や過程を重視し、それらを時間軸に沿って再構成している点で共通している。こうした歴史的視座の導入により、「なぜ公企業か」という問いに対して環境的な変数を加味した回答を可能にしたと言える。また、過去の制度変遷と未来へ向けた制度設計の双方へと関心が向けられており、その意味で制度に軸足を置いた研究でもある。換言すれば、2000年代以降の研究からは、公企業という制度を歴史的産物として、外部環境（主に政治・経済）との連関に留意しつつ個別組織の設立・再編過程に迫る必要性が示唆されているのである。<sup>9)</sup> だが、この種の研究は未だ多くないのが実情である。そこで本稿以下の部分では、先例が少ない中、占領下における政府系金融機関の設立過程に着目し、その設立構想の変遷と交渉過程への接近を試みたい。

## II. 政策金融機関の設立過程

戦後日本の公企業の多くは政府系金融機関である。これらのなかには、日本銀行や組合系統金融の農林中金・商工中金など戦前から存在したのも一部にはあるが、なによりその族生の直接の契機となったのは、戦後占領下での米国対日援助見返資金や大蔵省預金部資金を原資として運用する財政投融资制度の確立であった。その意味で、政府系金融機関の源流は占領期にあると考えられる。本節ではその僅かな事例として国民金融公庫と日本輸出入銀行を選び、主に日米アクター間の交渉に注目しながら、その設立に至るまでの経緯を探る。この2機関は、それぞれ「公庫」「銀行」の名を冠した初の機関であったが、その設立過程から、日米アクターによる新機関の一層の独立化・自律化の要求が込められていたこと、名称はその象徴的事項であったことを示す。以下、2機関の設立をめぐる日米間の交渉に注目しながら、そのことを試みる。

### (1) 国民金融公庫

連合国軍総司令部（GHQ）の対日管理政策に基づく経済民主化の動きのなかで、戦時中の金融制度の再編のための金融機関の再建整備が叫ばれるようになった。こうした情勢のもと、政府は1946年8月に「金融機関経理応急措置法」を制定し、金融機

関に対して同年8月11日をもって決算を行い、資産・負債を新旧勘定に分離することを義務付けた。次いで10月に「金融機関再建整備法」が制定され、金融機関が損失処理を適切に行うための措置が講じられ、最終処理の期限は1948年3月末までとされた。戦時統制経済下で庶民金融を行ってきた庶民金庫・恩給金庫も、他の金融機関と同様に2法の適用を受け、旧勘定の整理等を開始した。

しかし、庶民金庫は資金調達難やインフレの影響もあって深刻な経営難に陥っており、再建が危ぶまれていた。こうした状況下で庶民金庫は、庶民金融の円滑化を図って単独で新たな機関を設立する方針を打ち出し、1947年1月に「庶民銀行」案を作成、2月に大蔵大臣に提出した。一方で恩給金庫もまた、軍人恩給の廃止によって経営維持が困難となっていた。単独での再建を断念した恩給金庫は、恩給担保金融存続の道を模索し、庶民金庫・商工中金との統合により、各機関の機能を併せ持った「非営利公益的特殊法人」としての「公民銀行案」を作成した。<sup>(10)</sup>

このように当事者の両金庫が検討を重ねるなか、大蔵大臣の諮問機関として設置された金融制度調査会において金融制度のあり方について検討が進められ、中小企業金融関係を担当した第3特別委員会は「庶民金庫と恩給金庫の機構を統合して新機関を設立すること」とする報告書を提出した。これをうけて大蔵省は金融機関再建整備後の金融制度について検討を重ね、その一環として、庶民・恩給両金庫の業務および商工中金の業務の一部を承継する機関としての性格を持つ新たな金融機関設立構想を固めた。この案は1947年4月、銀行局から「国民金融金庫（仮称）の設立について（案）」として発表され、<sup>(11)</sup> 早くも翌週にはこの案について経済科学局（ESS）財政金融課のウォーラーと2度の協議が行われた。<sup>(12)</sup> この後、庶民・恩給両金庫の業務を継承する新機関については、GHQの意向もあり、設立構想自体も逐次変化していった（表1）。

表1 新機関設立構想の変遷<sup>(13)</sup>

| 年月      | 法案等                    |
|---------|------------------------|
| 1947. 4 | 「国民金融金庫（仮称）の設立について（案）」 |
| 1947.10 | 「国民金融金庫法案要綱」           |
| 1948. 6 | 「国民金融公団法案」を閣議決定        |
| 1948.11 | 「国民金融公社法案」を閣議決定        |
| 1949. 3 | 上記法案を修正し、再度閣議決定        |
| 1949. 4 | 「国民金融公庫法」が国会で成立        |
| 1949. 5 | 「国民金融公庫法」施行            |

約半年後の1947年10月30日、大蔵省銀行局は「国民金融金庫法」の要綱をまとめた。これは、庶民金庫・恩給金庫・商工中金をまとめて統合するという案で、庶民金融・中小企業金融のほか、商工組合に所属する無尽会社や信用協同組合の中央機関業務も担当させるという構想であった。<sup>(14)</sup> だが、こうした大蔵省の国民金融金庫構想に対して、GHQは消極的な態度を示した。「金庫」というのは戦時中の戦争遂行のための金融機関の形態であり、これを認めることは戦時体制への逆行を意味するとの認識からであった。大蔵省はその後、1948年にかけて、特殊銀行の再編という文脈から庶民・恩給両金庫を統合してつくる新規「金庫」設立案を相次いで策定したが、<sup>(15)</sup> GHQとの間で完全な合意をみるには至らなかった。<sup>(16)</sup>

そこで大蔵省は、新機関設立について他の組織形態について検討を行い、結果、1947年度中に物資の需給調整を目的として次々と設立されていた石油配給公団などの各種「公団」に倣った「国民金融公団」構想をまとめた。<sup>(17)</sup> この構想は、1948年6月に「国民金融公団法案」として閣議決定され、直ちにGHQに提示された。しかし、GHQは復興金融金庫（復金）の経験から、新たな特殊金融機関の設立がインフレを助長し、財政をさらに圧迫しかねないとの懸念から再び難色を示した。また、既存の公団に倣って新機関を設立するという点に関して、当時の公団は需給調整の臨時の必要から限定的に設置されたものであり、このような統制権限を持った機関の濫設は経済の民主化路線に反するとして反対の態度を崩さなかった。<sup>(18)</sup>

GHQの反対により大蔵省の新機関設立構想が再検討を余儀なくされるなか、ちょうど1948年7月に国家公務員法の改正と国鉄・専売事業の「公共企業体」への改編

がマッカーサー書簡によって指示され、両事業には新たに「公社」制度が採用されることとなった。そこで大蔵省は、これに倣った「政府特殊金融公社」案を作成し、農林漁業金融・住宅金融・国民金融・中小企業金融・地方団体金融の各分野に新機関を設立し、預金部資金と合わせて融資を行う「金融公社」構想を打ち出すこととした。国民金融部門の新規金融機関には、業務範囲の一部縮小といった修正を加え、名称も「国民金融公社」と改めて9月に法案を作成した。<sup>(19)</sup> この「公社」法案は11月2日に閣議決定されたが、GHQはこの法案に対しても、恩給担保金融を業務から削除するよう異議を唱えたため、法案の国会提出は見送られ続けた。<sup>(20)</sup>

そうしているうちに、同年12月には経済安定9原則が示され、これに伴う緊縮財政の影響が「国民金融公社法案」に及んで、同法案にはさらに、貸付範囲を事業資金貸付に限定するなどの業務範囲の縮小や資本金の削減などの修正が加えられた。また経済安定9原則による財政資金と民間資金の分離原則をうけて、新機関を全額政府出資で設立する方針が固まった。国鉄・専売と同様の「公共企業体」であることを明記された「金融公社」法案は、GHQと最終調整を要する問題を一部残したまま、1949年3月に再度閣議決定された。<sup>(21)</sup> この案の折衝過程において、ESS財政金融課のリードは、財政資金（預金部資金）を使うのであれば「政府部内の1部局である方が望ましい」、「いわゆる法人格は別として、資金そのものは政府資金を使うのだから職員は全部公務員とせよ」と伝達したとされる。<sup>(22)</sup> この際、旧金庫側は職員の扱いをせめて国鉄・専売と同様に公労法適用にするよう労働省およびESSの労働課に働きかけたが、2者とも、公共企業体等労働関係法（公労法）は一般労働関係の特例になるものであり、その範囲は国鉄・専売だけに限りたいとの意向であったため、一般職公務員の扱いとされたのであった<sup>(23)</sup>（それが設立後も1952年5月まで続いた）。<sup>(24)</sup>

表2 国民金融公団法案、公社法案および国民金融公庫法の概要<sup>(25)</sup>

|       | 国民金融公団法案<br>(1948年6月)   | 国民金融公社法案<br>(1949年3月)                                      | 国民金融公庫法<br>(1949年4月成立)   |
|-------|---|--|--|
| 目的    | 一般の金融機関からの借り入れが困難な国民大衆に対して、生活の安定に必要な資金（生活資金、住宅資金等の消費資金を含む）を供給する                   | 庶民金庫および恩給金庫の業務を承継し、一般の金融機関からの借り入れが困難な国民大衆に対して、必要な事業資金を供給する | 庶民金庫および恩給金庫の業務を承継し、銀行その他一般の金融機関から資金の融通を受けることを困難とする国民大衆に対して、必要な事業資金の供給を行う |
| 業務の範囲 | (1) 小口金融<br>(2) 恩給担保金融<br>(3) 消費組合に対する資金の貸付、またはその債務の引き受け、保証<br>(4) (1)～(3)に付帯する義務 | 生業資金の小口貸付業務  | 生業資金の小口貸付業務  |
| 資本金   | 30億円（全額政府出資）  | 〇〇億円（全額政府出資）   | 13億円（全額政府出資）   |
| 運営資金  | 必要に応じて、国民金融債券の発行、日本銀行からの借り入れが可能。また、当分の間宝くじの発行ができる                                 |  |  |

(注) 1.公団および公社法案名の後の( )は、閣議決定年月。

2.国民金融公社法案では、資本金は当初16億円（1948年9月閣議決定）とされたが、GHQとの最終調整を要したため、1949年3月の閣議決定の際には資本金額は空白とされた。

最後まで検討課題として残ったのが新機関の名称であった。当時大蔵省銀行局特殊金融課課長補佐として法案を担当していた狩谷亨一によれば、新機関は、性格は公社・公団と似たものであるが、国鉄・専売の2公社との事業上の比較から、金融機関という業務の特殊性がある以上は別の名前に変えた方がいいとの考慮があった。<sup>(26)</sup>そこで、公団でも公社でもなく、ましてやGHQにとっては禁句である金庫でもなく、結局、公社と金庫を折衷した「公庫」に落ち着き、法案名も「国民金融公庫法案」と改められたのであった。<sup>(27)</sup> また、法律によって直接設立される2公社とは異なり、国民金融公庫は政府任命の設立委員によって設立される（特別の設立行為）こととされた。国民金融公庫法案は1949年4月28日に成立、5月2日に公布・施行され、ここに全額政府出資で、民間資金に頼らない（債券発行もしない）新たな「公庫」の形が決まり、「戦後の政府金融のひとつの形態」が決定したのであった。<sup>(28)</sup>

以上のように、「公庫」という名称の背景には、金融機関としての業務の特殊性を理由に従来の公企業組織との違いを鮮明に打ち出したい大蔵省と、戦時統制への回帰



を想起させる「金庫」を嫌い、また復興統制のための「公団」も公労法適用の「公社」も必要最小限にとどめておきたいGHQとの交渉過程が存在していた。当初は公務員型の「公団」案を作成した大蔵省・旧金庫であったが、次の「金融公社」案では公労法型となることを求めたように、新機関構想は徐々に政府本体からの分離独立を目指す方向で推移した。その公労法型の希望もGHQの反対によってついにはかなうことはなかったのであるが、しかし、新機関の設立方法が設立委員による特別の設立行為によるものとされた点に、法律で直接設立される従来型の公企業組織（公共企業体）との差別化を図る努力の名残があるように思われる。国民金融公庫の設立過程は、「公団」「公社」という既存の公企業形態を念頭に置きつつ、それらからの差別化を図るという経路を辿ったのであった。

## (2) 日本輸出入銀行

次に、「銀行」と名のつく金融機関として、1950年12月に設立された日本輸出入銀行（1952年日本輸出入銀行に名称変更）の設立過程を取り上げる。輸銀設立構想に至るまでの戦後の状況は以下のようなものであった。

戦後占領下では貿易は制限され、外航海運はGHQの許可制とされていた。GHQによる貿易制限の背景には、日本人の生活水準が近隣諸国のそれをこえず、かつ賠償を取り立てることができる程度のレベルに日本経済をとどめるという初期の対日経済政策方針があった。<sup>(29)</sup> 当然、産業への新規投資は低調にとどまっていたが、日本経済が1947年に入ってもなお復興段階にあることを焦ったアメリカ国務省は3月に「日本経済推進計画」を策定し、そのなかで日本経済の復興のためには、まず十分な食糧や原材料を輸入させて社会不安を除去し、そのうえで原材料を輸出品の製造にあてさせることが必要であると唱え、輸出が日本経済再建の中心課題であるとの考えを初めて示した。つづいて8月3日には厳格な占領政策を緩和し、日本が1950年までに経済的に自立可能となるような貿易計画を策定するようGHQに求めた。ワシントンからの指令を受けて、GHQの経済科学局（ESS）が当初準備した輸出金融機関設立案は、輸出入貿易回転基金（the Occupied Japan Export-Import Revolving Fund）の資金を新輸出機関に貸し出し、その輸出機関が輸出入業者に貸出を行うというものであった。これはワシントン輸出入銀行をモデルにとったもので、新機関の運営は日本政府が行うが、すべての輸出入はGHQの監督下におき、外貨はGHQに集中することとしていた。だが輸出入貿易回転基金は設立されたものの、借入資金の担保処分の問題からこの案

は立ち消えた。

1947年から1948年にかけて、アメリカから多数の経済学者や貿易専門家が相次いで訪日し、賠償の大幅緩和や、貿易管理の緩和とアジア市場に対する輸出促進を勧告した。<sup>(30)</sup> 1949年2月には経済顧問としてドッジが来日し、同年度から超均衡予算が組まれることになった。ドッジ・ラインによる政府補給金の削減政策のなかで貿易資金特別会計は廃止され、さらにインフレの元凶とされた復興金融金庫（復金）の新規融資も停止されたが、他方で対日援助見返資金特別会計が設置された。また同月、GHQは外国為替管理委員会の設置を指令して輸出承認権限を日本に移管し、これに伴い4月から1ドル360円の為替レートが適用された。こうしたなかで、1949年11月に来日した陸軍省のフリールを団長とする通商問題調査団もまた、GHQによる貿易管理を批判して民間貿易を主張した。こうした再三の貿易管理規制の緩和勧告の影響もあり、マッカーサーはついに1949年10月、民間貿易を許可すると発表し、12月20日には重要物資の統制を大幅に撤廃する指令を出した。これをうけて日本政府は、12月1日には外国貿易管理法、外国為替管理委員会設置法を公布し、さらに28日には市中銀行11行に外国為替銀行の認可を与えた。このようなGHQによる管理貿易の終焉に伴う日本の貿易正常化の雰囲気の中で、1950年から輸出金融機関設立の議論が日米で開始されたのであった。

1950年に入ると、2年目を迎えたドッジ・ラインによるデフレ政策に対する国内の不満が高まり始め、大蔵省は預金部資金や見返資金を市場に還流する道を探り始めていた。<sup>(31)</sup> 他方で政治レベルでは、抑制されていた公務員給与の改定問題が再燃し始めたほか、講和問題について単独講和か全面講和かをめぐる与野党間の議論が高まり始めていた。またこの頃になると、占領政策をめぐるGHQとアメリカ本国政府との間にしばしば意見の対立がみられるようになっており、6月に参議院選挙を控えていた首相の吉田茂は、これらの問題に対するアメリカ本国政府の意向を確かめるために蔵相の池田勇人をワシントンに派遣することを考えた。<sup>(32)</sup> 日本政府が頭越しにワシントンと交渉することをよしとしないGHQは反対したが、吉田は池田訪米を「アメリカ財政事情視察のため」としてマッカーサーに許可を願い出、<sup>(33)</sup> 池田は講和条約締結についての吉田書簡を持って4月25日に出発した。池田はワシントンで、省庁や銀行を訪問する合間を縫って、ドッジと再三会談した。吉田をはじめ日本側がドッジとの直接交渉を望んだのは、占領政策をめぐるGHQとアメリカ本国政府の相克のなかで、対日経済政策に関するトルーマン大統領以下ワシントンの意向はドッジが代表し

ているとみられていたことによる。預金部資金の使用方法についての議論のなかで池田から出された新規輸出金融機関案の構想は、概略以下のような内容であった。<sup>(34)</sup>

国内業者や輸入資金が不足している外国に対し長期金融を供与することは、プラント輸出などを促進するために喫緊のことであるので、Export Finance Corporation (EFC) を設立する。EFC の資本は 100% 政府出資とし、20 億円を出資する。EFC は資本金の 20 倍まで債券を発行することが出来る。債券は大蔵省預金部または市中銀行が引き受ける。預金部が引き受けた債券は、政府がその元本および金利支払いを保証する。EFC は以下の業務を行う。

- a. 輸出貿易に対する貸付および長期資金を必要とする輸出手形の割引
- b. 長期資金を必要とする輸出品製造業者に対する貸付
- c. 外国政府および外国の輸入者に対する貸付
- d. 外国からの融資の受入
- e. その他輸出促進に必要な金融業務
- f. 上記に関連する預金の受入

預金部資金の使用方法について、池田が「国内輸出金融に重点を置いていたのに対して、米国側では円クレジットと結びつけて」考えていたと言われ、<sup>(35)</sup> 両者の考えには隔たりがあったが、池田はあくまで輸出金融機関設立のための財源に見返資金および預金部資金を使うことへのドッジの了解を求めた。これに対しドッジは元々、見返資金や預金部資金の放出には反対意見を持っていたが、輸出金融機関の設立が日本の輸出振興に資するという点に着目し、ここでは「君たちと自分がマッカーサーの頭を飛び越えて日本の問題を決めたとなると、あとが大変だ」として結論を差し控えた。池田はこれを事実上の了承として受け止め、<sup>(36)</sup> さらに外国からの借款受入れなしに復興は困難と考へて輸入金融も扱えるよう提案したのに対し、ドッジは国内消費を抑制して輸出に当てるべきだとして反対を貫き、また「銀行」という用語にも反対した。<sup>(37)</sup> このため、当初は「輸出金融金庫」ということにして意見がまとめられていった。<sup>(38)</sup>

池田は 5 月 22 日に帰国した。池田訪米により減税や公務員給与の引き上げなどについてアメリカ本国政府の了解が得られたが、輸出金融機関の設立については直ちに具体化するには至らなかった。池田の帰国当日、大蔵省財務官の渡辺武は、池田がドッジと直接協議したことについて GHQ が不快感を示している旨を報告し、「正式交渉

ルートはあく迄総司令部なることを含んで置かるべきこと」を伝えた。<sup>(39)</sup> さらに同日、ESS 局長のマーカットと民政局（GS）局長のホイットニーから渡辺に対し、①池田の訪米目的がアメリカの制度を勉強することであったにもかかわらず、それを政治的協議の場に変えたことは不穏当である、②金融政策の決定は（ドッジでなく）GHQが行う、③ドッジからドッジ・ラインの緩和を勝ち取ったと政治的に喧伝することは非礼なことで、経済安定化政策の実施にあたって日本政府とGHQの関係が困難になること、の諸点を池田に伝えるよう指示があった。<sup>(40)</sup> 元々GHQはこの種の金融機関設立には反対で、復金の二の舞になる、輸出金融は民間銀行に任せておけばよいと主張しており、以後はGHQの説得が大きな課題となった。報告を受けた池田と吉田は直ちにマッカーサー宛書簡をつくり、池田は輸銀問題がドッジとの「会談の過程で心に浮かんだもの」であると弁解した。<sup>(41)</sup> この吉田書簡に対するマッカーサーからの返書は5月25日に届けられた。<sup>(42)</sup> 輸出金融機関の問題については回答がなかったが、この問題はワシントンで既に了解済みであること、記述のないことは反対しているのではないとの解釈から、5月30日の吉田自由党総裁談話のなかに輸出金融機関の創設を「考慮すること」が盛り込まれた。<sup>(43)</sup>

吉田が輸出金融機関設立を総裁談話で発表した翌々日、大蔵省銀行局は「輸出金融金庫設立要綱（案）」をESSに提出した。<sup>(44)</sup> これによれば、新金庫は国内の輸出業者に長期資金を貸し付けるほか、外国にも長期の借款を供与できるようにした。融資は、国内業者に対しては輸出信用保険を付保させようとして金庫の単独融資または市中銀行との協調融資とし、外国政府に対してはドル建てまたは金約款付円建ての単独融資とした。資金は、政府出資による資本金20億円と預金部引受けの債券発行により調達するとし、債券は自己資本の20倍まで発行可能としたほか、世界銀行やワシントン輸出入銀行からの借入も可能とした。大蔵省の監督下に置かれる反面、金庫の自主性の尊重と経理についての独立性が示された。これに対するESS金融財政課長リードの反応は、「国内輸出業者への金融ならばすでにある通常の金融機関に任せればよい」し、「外国の……輸入業者は……商業勘定戻のクレジットを利用すれば、別に特殊の機関を設立する必要はない」というものであった。<sup>(45)</sup> 他方、GHQ 外交局のディールは、大蔵省案が「第二の復金を作ることとなるのをおそれる」と懸念を表明した。ディールは「見返資金を利用する円クレジットの供与は、日本の所有する金の一部をアメリカに現送し、これを担保にワシントン輸出入銀行から金融を受けて日米間および日本と第三国との間の貿易をまかなうこと」を考えていた。アリソン金融担当次長も「既

存の金融機関でじゅうぶんである」といい、反対意見ばかりで賛成意見は得られなかった。<sup>(46)</sup>

6月4日、マーカットはドッジ宛に書簡を送り、そのなかで「政府が独占的な機関を作るということは、政府に金融と外国貿易から手を引かせ、通常のチャンネルに戻すという我々の根本的な目的に反している」と述べ、「輸出金庫の設立は官僚の手に巨大な権限を与え、復金の悔やまれる経験を再び繰り返す可能性がある」と強調した。また、「海外との契約によらない外国からの注文を期待しての見込み生産に対する融資は国内融資と同じ」であるから、「民間金融機関の担当する分野である。また、このような融資は在庫融資に陥る可能性が高く、復金の二の舞になる」との懸念を表明した。<sup>(47)</sup> このように、マーカットは輸出金融機関構想には慎重であったが、外国借款については「近隣諸国の基幹産業発展のため……外国政府への信用供与に、見返資金を活用することは有益である」と賛意を表した。<sup>(48)</sup> またマーカットは、陸軍省宛6月13日書簡のなかで、「アメリカから援助を受けている立場にある日本が東南アジア諸国にドル建て融資を行うなどということは考えられない」と書き、翌6月14日の池田蔵相との定例会見でも、輸出金庫の設立には消極的な態度を示した。<sup>(49)</sup>

このようなGHQの猛反対にあった大蔵省は原案を修正せざるを得なくなった。6月22日の大蔵省・ESS間の会議<sup>(50)</sup>で大蔵省側は、ドッジ・ラインによる超均衡予算で「預金部に蓄積された1000億円の余剰資金を輸出金庫への出資として認め」ることを迫ったが、ESSは余剰資金があるという理由だけで認めるわけにはいかないと、これを却下した。<sup>(51)</sup> 大蔵省がデフレ緩和のために何としても市場への資金還流を実行したかったのに対し、ESSはドッジ・ラインの墨守を盾に応じなかった。翌6月23日付のドッジ宛の書簡でマーカットは、預金部資金を輸出金庫に充てることについて、「貯金者の資産を守る観点から望ましくない。長期の輸出資金には見返資金を使うほうがよい」と書き送った。<sup>(52)</sup>

一方で、ESSの反対に業を煮やした池田はドッジに一向に折衝が進まない状況を伝え、これに対してドッジから池田に、輸出金融機関構想の繰延べを示唆する返書が届けられた(7月7日)。<sup>(53)</sup> このドッジの示唆に、法案を7月の第8臨時国会に提出することを目標に法案策定作業を進めていた大蔵省は困惑した。<sup>(54)</sup> 既に大蔵省内では、独立性が高く、国内および海外に対する信用供与を行う「輸出金融金庫」案と、役職員をすべて大蔵省職員の兼任とし、海外に対する信用供与のみを行う「輸出金融公庫」案の2案が併行してまとめられており、両案の統合・すり合わせが課題となっていた

が、<sup>(55)</sup>結局、後者の「公庫」案をベースにした「輸出金融公庫法案要綱」が策定された。<sup>(56)</sup> こうして、「金庫」から「公庫」へと名称変更した輸出金融公庫法案は7月14日の閣議に提出された。同法案に添付された資料「輸出金融公庫法案に関する問題点」によれば、「業務の範囲については、法案要綱では国内業者に対する業務は行わないことになっているが、この点については、関係方面〔GHQのこと——引用者註〕内部においても、国内業務を認めるべきでないとする強い意見もあり、目下最終決定をみるに至っていないが、若し関係方面の了解を得れば別紙案により、国内業務を併せ行うことと致し度い」と述べ、ESSからの合意を得て国内業者に対する貸付をも行うことに改めるとしていた。<sup>(57)</sup> また、公庫の組織を大蔵省の付属機関とし、役職員も大蔵省職員が兼任する「公庫」案を採用したのは、民間人を集めて新機関を創設する場合の予算を考慮してのことであった。国内業者に対する貸付は行わない点と、公庫を大蔵省の付属機関とする点で、同案は国内で不評であったが、<sup>(58)</sup> 大蔵省からすればESSの合意を取り付けるための精一杯の妥協であった。

重ねて、通産省も大蔵省とは別の動きを見せていた。通産省は独自にESS金融課次長アリソンに接触して新機関による国内貸付を了承する趣旨の発言を引き出し、また大蔵省に対して公庫は貿易に深く関係するため通産省との共管とするよう求めた。このようにアリソンが従前とは異なる発言を通産省にしたことが事態をより複雑化し、公庫法案の国会提出はさらに困難になった。<sup>(59)</sup> このような混乱から大蔵省と通産省とで意見調整した結果、新機関は国内業者に対する貸付を行い、大蔵省と通産省が共管する法人とする法案に作り直された。法案名は再度「公庫」から「金庫」に戻り、大蔵・通産・経済安定本部共同で7月21日の閣議に提出、決定をみた。この修正では、マーケットが反対の理由として強く主張した「民間銀行でできる」と「見込み生産の場合、在庫融資になる」との2点をクリアするために、「資金の融通又は債務の保証は、銀行その他一般の金融機関が、通常条件により資金の供給を行うことが困難な場合に限り、且つ本邦からの輸入又は輸出の契約が締結された場合であって、その契約に基く債務の履行が確実であると認められるときに限って、これを行う」との条項が追加された。<sup>(60)</sup> 法案は7月24日にGHQに提出され、26日にGHQ内で会議がもたれた。アリソンはこれに賛成したが、リードの反対を抑えきれず、同法案はまたしても不許可となった。リードの反対理由は、①公的資格を持たず、予算を議会にも出さぬような性格の機関は好ましくない、②通産省から出された資料は本件を正当化するものではない、というものであった（ただし、見返資金を利用することには賛

意が述べられた)。(61) ここにいたって、法案の第8国会への提出はついに断念された。

大蔵省は第9国会に改めて法案を提出する方針を固めたが、この方針を具体化するためには、ドッジの支持を得てGHQを説得することが必要であると考えた。ドッジは池田訪米時に既に輸出金融機関構想に事実上合意していたほか、アメリカ本国政府からマッカーサーの顧問として派遣されたドッジの意向に対して、ESSは反対できる立場にはないと考えたためでもあった。(62) そしてその機会は1950年10月、朝鮮戦争の勃発という新しい環境下でドッジ・ラインの再検討を行うためのドッジ3度目の来日によって到来した。ドッジが来日した10月7日以降、日本政府は経済政策全般についてドッジ・GHQとの意見調整を行い、そのなかで、輸出金融機関の設立計画は最重要項目として取り上げられて一気に決着を見たのである。ドッジはドッジ・ライン手直しの一環として一般会計と見返資金からの出資による新機関設立を提案し、これをうけて大蔵省は10月11日「輸出金融金庫設立要綱」を策定した。(63) これを叩き台にその後の設立計画の交渉は10月下旬から11月上旬にかけて集中的に行われた。この過程で大蔵省側は新機関の業務拡大を実現しようとしたが、ドッジやGHQは経済安定政策との調和を求めた。交渉の結果は11月6日の池田・ドッジ会談で概ね確定した。まず、新機関の名称は「金庫」あるいは「公庫」ではなく、「銀行」となった。従来のGHQの反対理由のひとつに、新規金融機関が公的資金の放出により復金のようなインフレ要因として作用することへの懸念があった。後述する11月9日付ドッジ書簡によれば、ドッジは、輸銀を「政府の直接支配から可能な限り独立」したものととしてその独立的かつ効率的な運営を期待し、そのために「金庫」という名称を避けて「銀行」にしたものとされている。次に、資金調達方法は、日本側が考えていた案に比べると限定的なものとなった。5月にアメリカで池田勇人が示した輸出金融金庫設立要綱では、債券の発行、外国からの資金の借入、関連預金の受入れなどを行えることになっていたが、これらはすべて除かれた。これは、新機関がインフレ要因として作用するのを何よりも警戒したドッジが、原資を一般会計や見返資金からの政府出資だけに限るよう強く主張したためであった。このほかに、大蔵省は朝鮮戦争による原材料入手難を理由に、輸入金融も業務に加えるように主張したが、ドッジの容認するところとはならなかった。

11月9日、渡辺武は輸出銀行の業務拡大に関する大蔵省の要望（原料輸入金融、短期借入、単独融資、生産・流通を含めた輸出金融の4点）をリードに伝えた。これに対してドッジから、渡辺の要望に対するコメントと、輸出銀行設立に際して準備す

べき基準を述べたドッジ・メモの2つが渡された。<sup>(64)</sup> このドッジ書簡を輸出金融機関をめぐる議論の最終的決着として、輸銀法案がまとめられたのであった。このように、GHQ との交渉ではまとまらなかった長期輸出金融機関の設立問題は、ドッジの登場によってようやく合意が成立した。「日本輸出銀行法案」は、第9国会（11月21日-12月9日）会期末目前の12月2日と12月6日の2度にわたるESSからの再度の修正意見を経て、<sup>(65)</sup> 1950年12月7日に国会に提出され、衆参両院それぞれ一日の審議を経て、国会幕切れの12月9日に可決成立、12月15日に公布・施行された。同時に設立委員の任命も行われた。

新しく誕生した日本輸出銀行は、公法上の法人とされ、全額政府出資で、総裁および監事は内閣総理大臣の任命であり、予算・決算について国会の承認を要することとされた。だが反面、大蔵省内では政府からの独立性の強い機関として認識されてもいた点に特徴があった。「銀行」という名称が、このような独立的性格を端的に象徴していた。<sup>(66)</sup> 輸銀が「金庫」や「公庫」でなく「銀行」となったのは、「日本輸出銀行の有する国際的使命にかんがみ、世上一般に通有力のある『銀行』の名称を与えることが適当とされたばかりでなく、その自由な能率的運営を許すために、一般の市中銀行と共通な『銀行』という名称を冠するにふさわしいと考えられたからである」と説明された。<sup>(67)</sup> 役員の任免についても、専務理事および理事の任命が総裁に一任された点は「総裁に有能多彩の士を任命した後は、その役員の構成に政府は一切関与しないとする態度をあらわしたもので、総裁の自由にして責任ある経綸に信頼せんとするもの」<sup>(68)</sup> であるとされた（のちに1952年4月「輸出入銀行」への法改正の際、専務理事は副総裁に改められ、しかも内閣総理大臣任命とされた）。役職員の地位は、公務員とされた国民金融公庫とは異なり、刑法その他の罰則の適用において公務員とみなす「みなし公務員」とされた。予算について大蔵省の監督は受けるが、組織および業務運営については政府の許認可を要する事項はなく、総裁の決定に委ねられた。こうした独立性と表裏一体をなすこととして、輸銀の業務運営にあたっては独立採算を維持すべきこと（いわゆる収支相償の原則）が定められた。また、輸銀法が輸銀の業務について詳細に規定（第18条）していることも、総裁の裁量範囲については法律で細かく規定しておくが、業務運営については大幅な裁量を認めるという意味で独立性の裏返しであるとの論理構成を持っていた。<sup>(69)</sup>

池田訪米時には「銀行」という用語に反対していたドッジが、3度目の来日時には独立性強化のために「銀行」という名称を擁護する立場に転換した理由は明らかでは



ない。だが少なくとも日米双方のアクターにとって、金融機関としての独立性が低くインフレの元凶となった復金が忌避対象だったことは確かである。<sup>(70)</sup> 復金の轍を二度と踏まないために、新機関は復金の姿を常に対照させながら、そこからの差別化を図る形で設計されたのである。日本輸出銀行におかれた数々の独立化規定は、従前の形態である復興金融「金庫」との差別化＝融資業務の中立化の願いの結晶であり、そのことが「銀行」という名称に端的に象徴されたのである。

## おわりに

以上の2機関とも、設立構想段階では既存の公企業形態を参照しつつ、そこからの差別化を図る方向で設計された点で共通している。そこには、従来型の公企業にかかる各種の制約を免れ、より自主独立的な事業運営を目指す気運が存在していた。「公庫」「銀行」という新名称には、両機関を従来の「金庫」「公団」「公社」とは異なるものにしたいとの願いが込められていたように思われるのである。

なお、2007年5月、2機関の後身である国民金融生活公庫・国際協力銀行（国際金融等業務）と、農林漁業金融公庫・中小企業金融公庫・沖縄振興開発金融公庫の権利業務を統合する「株式会社日本政策金融公庫法」が成立し、2008年10月の発足が決まっている（沖縄振興開発金融公庫の統合は2012年以降）。新公庫には全額政府出資、予算の国会議決や政府保証による債券発行等、国による保護・監督規定が置かれる反面、会社法が適用される株式会社として民間企業と同等の地位に立たされることとなった。この点、新公庫もまた国の関与の下で従来型以上の独立化を企図しているという意味で（占領期当時よりも進行形での）「差別化」を試みていると言える。誤解を恐れずに言えば、戦後の行政史は、政府直営事業から独立化・自主化へと向かう漸進的な制度変遷のプロセスとして捉えられるのである。

## 注

- (1) 本稿で言う「公企業」とは、「特殊法人」「認可法人」「民間化された特殊法人」「独立行政法人」等の各カテゴリーを包括した表現である。具体的には、「独立行政法人等登記令」別表に記載のある法人に「特殊会社」を加えたものを指す。
- (2) もっとも、両者はそれぞれ公務員型・非公務員型と性格がやや異なる。
- (3) 蠟山（1928：第3章）。蠟山の「行政の範域」論の独創性については、田口（1983）を参照。
- (4) 蠟山（1930：第3篇第6章）は、行政における「異色の諸要素」として公企業行政のほか、地方自治行政と植民地行政を挙げている。この章の詳細な解説として、今村（2006）。なお、蠟山の公企業論は後年、蠟山（1980；1981）として、関島久雄の編集により出版されている。
- (5) 彼らは多数の論文・著書を発表しているが、本稿では煩雑を避けるためにそれぞれの代表的著書又は近著を挙げるにとどめておく。竹中（1954）、一瀬（1989）、寺戸（2000）など。
- (6) まとめたものを岡部（1970）として後年出版している。
- (7) このことは、当時の論文集の多くが、財務管理・人事管理・労務管理など、管理に関する章別構成をとっていたことから伺える。例えば、杉村・柳川編（1956）、行政管理研究会編（1961）、公企業研究調査会編（1966）など。
- (8) ただし、北村亘（1998）がホーンの枠組みを用いて金融庁の設立過程に迫っている。
- (9) 伊藤正次は、現行の政治制度・行政制度の理解にあたって歴史的構造を重視する方法を「新しい制度史」と名付けている（2006：5頁）。
- (10) 国民金融公庫編（1999：30頁）。
- (11) 大蔵省銀行局「国民金融公庫（仮称）の設立について（案）」1947年4月15日（日本銀行金融研究所編『日本金融史資料・昭和続編』——以下『金融史資料』と略記——19巻：538頁）。なお、同案は当初「国民金融委員会」という合議制のトップ機関を想定していた。
- (12) 大蔵省「特別銀行等の改組について（第2回）[連合軍総司令部との会談記録]」1947年4月23日（『金融史資料』19巻：539頁）。
- (13) 国民金融公庫編（1999：31頁）の表2を一部修正。
- (14) 大蔵省銀行局「国民金融公庫法案要綱」1947年10月30日（『金融史資料』19巻556-557頁）。
- (15) 大蔵省「特殊銀行の再編計画について」1948年1月10日、大蔵省銀行局「公庫の再編成計画について」1948年1月19日（『金融史資料』19巻：540-541頁）。
- (16) 大蔵省銀行局「4公庫の再編成計画について（司令部との交渉内容）」1948年1月20日（『金融史資料』第19巻：543頁）。
- (17) 国民金融公庫編（1999：31頁）。
- (18) 同上、32頁。
- (19) 大蔵省銀行局「政府特殊金融公社の設立」1948年9月3日、大蔵省「特殊金融に関する諸制度について」1948年9月9日、同「特殊金融機関について問題となる諸点」1948年9月27日（『金融史資料』19巻：546-549頁）。

- (20) 『金融史資料』にはこの時期、「公庫」の名称を用いた文書が収録されているが（大蔵省「国民金融公庫の臨時国会提出について」1948年11月17日（『金融史資料』19巻：557頁）、次注の文書では「公社」に戻されている。この間の経緯については明らかでない。
- (21) 大蔵省銀行局「民生安定のための特殊金融機構について」1949年2月15日（『金融史資料』19巻：550-551頁）。
- (22) 榊田光男・狩谷亨一「国民金融公庫設立当時の経緯」（大蔵省大臣官房調査課・金融財政事情研究会編『戦後財政史口述資料』——以下『口述資料』と略記——第6冊（2）：6-7頁（榊田口述））。なお、このガリ版刷りの資料はオーラル・ヒストリー手法による筆記録であり、記述ももっぱら本人の記憶に拠っているために正確性は保証されない。
- (23) 『口述資料』6（2）：15頁（榊田口述）。
- (24) 当時庶民金庫理事長で、初代国民金融公庫総裁となった榊田光男（元大蔵省理財局長）は、かえって「公共企業体」の仲間入りをさせられなかったことで「はずれるときも、とたんにさっぱりとはずしてしまって、普通のものになった」と述懐している（同上、15頁）。
- (25) 出典は、国民金融公庫編（1999：32頁）。
- (26) 国内関係では経済安定本部長官の来栖超夫から公社はいかぬとの強い反対が出され、経済安定本部財政金融局次長の渡辺喜久造から狩谷に対し、何か別な名前にしてくれと打診があったと言う（同上、17頁）。
- (27) 狩谷は以下のように述べている。「名づけ親は、今の公団か公社という話で、当時黒川さんが文書課長で、私が黒川さんに、あっちからも、こっちからも名前の問題でひっかかって困るが、…いい名前がないものかと言ったところ、それでは公社と金庫と結びつけて公庫と言おうじゃないかということで、これは黒川さんが言い出したのです」（同上、24頁）。“黒川文書課長”とは黒金泰美のことだと思われるが、彼の大臣官房文書課長在任期間（1947年9月2日～1948年11月2日）とも合わず、確かな証言とは言えない。
- (28) 大蔵省百年史編集室編（1969：213頁）、大蔵省財政金融研究所財政史室編（1998：85頁）。
- (29) 五百旗頭（1985：121頁）。
- (30) 例えば、1948年3月に来日したP.H. ジョンストン（ケミカル信託銀行会長）調査团团長の報告は、賠償額を4分の1にするよう勧告した（中村・大森編1990：xvii頁）。
- (31) この頃大蔵省銀行局では見返資金を使ったプラント輸出について、市中銀行を通じて輸出商社に融資する方式が考えられており、まだ新規金融機関を設立する考えはなかったようである（大蔵省銀行局「長期輸出金融について（試案）」1950年4月7日（『金融史資料』19巻：686頁））。
- (32) 大蔵大臣秘書官であった宮沢喜一によれば、吉田は1.2月頃から「前後二回にわたる対ドッジ交渉でワシントンとも気持のつながった池田蔵相を米国に派遣する考えをもっていた」という（宮沢1963）。
- (33) 袖井編訳（2000：306-307頁）。
- (34) “Creation of Export Finance Corporation” May 9, 1950.（日本輸出入銀行編1983：14頁）、

Memorandum by Joseph M. Dodge “Creation of Export Finance Corporation” Undated. Memorandum by Joseph M. Dodge “The Export Finance Corporation” May 16, 1950. (『金融史史料』24巻：695-7頁)。

- (35) 渡辺 (1999：357頁)。
- (36) 日本輸出入銀行編 (1983：4頁)。
- (37) 池田は後に「はじめは、輸出入銀行としたかったのだが、どうもドッジが賛成しないので『輸出金融金庫』とした」と述懐している (池田1999：235頁)。
- (38) この頃日本では、経済安定本部と通産省においてそれぞれ長期輸出金融についての案が検討されていた。経済安定本部は大蔵省の4月案と同じく、市中銀行を通じた融資を行うことを考えていた。他方、通産省は市中銀行を通じる方法ではなく、新規に輸出金融機関を設立する案を策定した。通産省案は、国内業者に対する貸付のほか、外国に対する借款や日本商品の輸出に寄与する外国債券の応募も対象業務としていた。経済安定本部案も通産省案もともに輸出のみを対象とする金融であったが、経済安定本部案は輸出全般でなくプラント輸出のみを対象としていた点に相違があった。
- (39) 大蔵省財政史室編『渡辺武日記』——以下『渡辺武日記』と略記——508-509頁。
- (40) 同上、509頁。
- (41) 袖井編訳 (2000：306-307頁)。
- (42) 同上。
- (43) 池田 (1999：246頁)。消極的な表現になっているのは、ESSが依然として輸出金融機関構想に消極的だったことへの配慮である。
- (44) 大蔵省銀行局「輸出金融金庫設立要綱(案)」1950年6月1日 (『金融史資料』19巻：686-687頁)。
- (45) ただし、外貨バランスをクレジットに使うことについてはGHQ内で意見が分かれていた (『渡辺武日記』(1950年6月3日)511-512頁、渡辺 (1999：356-358頁)。
- (46) 国際協力銀行編 (2003：8-9頁)。
- (47) 同上、9頁。
- (48) ESSが見返資金を使いたいというのは、見返資金はアメリカの援助により蓄積されたものなのでアメリカがコントロールできるという考えがあったからだと言われる (渡辺1966：318頁)。
- (49) 国際協力銀行編 (2003：9頁)。
- (50) 会議の出席者は、ESSからリード、ハッチンソン、フィリップス、大蔵省から渡辺武財務官、伊原隆理財局長、舟山正吉銀行局長、酒井俊彦調査部長であった (『渡辺武日記』(1950年6月22日)517頁)。
- (51) 渡辺 (1999：358-359頁)。
- (52) 国際協力銀行編 (2003：9頁)。
- (53) 渡辺 (1999：360頁)。
- (54) 6月3日の『渡辺武日記』に「大臣は臨時国会に提出したい考であるが、司令部はそれほど急いでいない」とある (511頁)。

- (55) 日本輸出入銀行編（1983：6頁）。
- (56) 大蔵省「輸出金融公庫法案要綱」1950年7月10日（『金融史資料』19巻：687-689頁）。
- (57) 大蔵省「輸出金融公庫法案要綱に関する問題点 [閣議提出資料]」1950年7月14日（『金融史資料』19巻：689頁）。
- (58) 7月6日に日本産業協議会から、11日に経済団体連合会から、14日に重工業輸出振興会から、それぞれ政府に対して国内業者に対する融資を認める主旨の要望書が出された。
- (59) 渡辺武は7月15日の日記に「通産省は司令部及自由党に対し大蔵省案は有害無益なりなどと宣伝してあるいて居り、又たのみにした Dr. Diehl も独立機関を作らなくてもよいなどというて居り、まずこの議会に提出は不可能となった」と記している（『渡辺武日記』530頁）。
- (60) 大蔵省「輸出金融公庫法案要綱 [閣議提出資料]」1950年7月21日（『金融史資料』19巻：690-692頁）。
- (61) 財政課長リードの輸出金融公庫案への反対の意向は、以下のマークカット宛メモに明確に表れている。Memorandum to Major General Willaim F. Marquat, Chief, ESS, from Eugene M. Reed, Chief, Public Finance Division, ESS, "Proposed Export Finance Kinko" July 27, 1950.（『金融史資料』24巻：699-700頁）。
- (62) ドッジがGHQに対して強い指導力を発揮できた背景を、渡辺武は次のように語っている。すなわち、ドッジは日本に着任する前に「自分のいうことをきかないものがあれば、人事を変えてもいいという一札をとってきているのです。司令部（GHQ）でもそのことはわかっておったから、彼は絶対の権威をもっていたわけです」（渡辺1966：314-315頁）。「[ドッジ] ははじめにトルーマンからいわれたときにこういう要求をしたんだそうです。軍人というものがどういふものか自分はよく知っている、軍人のなかにはいうことをきかない奴も出てくるだろう、その場合、自分がこれは困るといったら、あなたはその人を解雇してくれるか、とそういう約束までとってきているんです。だから、彼がGHQにきたとき、みんなピリピリしていたわけです。ドッジはドイツあたりの経験を踏まえていってきたんじゃないかと思いますが……」（渡辺1985：192頁）。
- (63) 大蔵省銀行局「輸出金融公庫設置要綱」1950年10月11日（『金融史資料』19巻：693-694頁）。同文書は、総合開発研究機構（NIRA）編『経済安定本部戦後経済政策資料』22巻：250-254頁にも収録されている。
- (64) Memo by Joseph M. Dodge, "Mr. Watanabe's Four Points" November 9, 1950. Memorandum by Joseph M. Dodge, "An Export Finance Bank" November 9, 1950.（『金融史資料』24巻：703-706頁）。大蔵省「輸出銀行（仮称）の設立について [ドッジ・メモの要約]」1950年11月9日（『金融史資料』19巻：695頁）。
- (65) Memo for record by Carl C. Campbell, Foreign Trade and Commerce Division, ESS, "Meeting regarding Export Finance Bank, Held in Mr. J. R. Allison's Office 1 December, 1950" December 2, 1950.（『金融史資料』24巻：706-707頁）。大蔵省「日本輸出銀行法案に対する総司令部意見」1950年12月2日（『金融史資料』19巻：695-696頁）。
- (66) 「銀行」という商号の使用は通常、銀行法により営業の免許を受けた銀行に制限されており（第4

- 条第2項)、日本銀行法にもとづく日本銀行を除いては、この名称を用いていたものはなかった。
- (67) 橋口收「日本輸出銀行法の解説:プラント輸出増進を期す」1950年12月18日(『金融史資料』20巻:357-364頁)。
- (68) 同上。
- (69) 第9国会における舟山正吉政府委員説明(1950年12月8日)。「国会会議録検索システム」(<http://kokkai.ndl.go.jp>)より検索(9・衆・大蔵委員会・12号)。
- (70) GHQやドッジにとって、復金は公的資金の放出でインフレを引き起こした元凶であった。一方、国内では、復金の融資決定が経済安定本部、地方融資懇談会、復興金融委員会、同幹事会など外部の機関に広く分散していたことが、却って外部関与を許し金融判断を歪ませる結果になったと評価された。(復興金融庫編1950:183-184頁)。日米双方にとって、金融業務の独立化は共通の課題であったと言える。

## 参考文献

- 五百旗頭真(1985)『米国の日本占領政策:戦後の日本の設計図』中央公論社。
- 池田勇人(1999)『均衡財政:附・占領下三年の思い出』シリーズ戦後史の証言:占領と講和2。中央公論新社。
- 一瀬智司(1989)『現代公共企業論』東洋経済新報社。
- 伊藤正次(2006)『「新しい制度史」と日本の政治行政研究:その視座と可能性』『法学協会雑誌』47巻1号所収。
- 猪瀬直樹(2003)『道路の権力:道路公団民営化の攻防1000日』文芸春秋。
- (2006)『道路の決着』小学館。
- 今村都南雄(1988)「混合経営領域の形成」同『行政の理法』三嶺書房。
- 編(1993)「第三セクター」の研究』行政管理研究センター。
- (2006)「蠟山行政学の形成(二):行政学研究の本格展開」『法学新報』113巻1・2号所収。
- 魚住弘久(2002a)「公企業と官僚制(1):戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」『北大法学論集』53巻1号所収。
- (2002b)「公企業と官僚制(2):戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」『北大法学論集』53巻2号所収。
- (2003)「公企業と官僚制(3):戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」『北大法学論集』53巻5号所収。
- (2004a)「公企業と官僚制(4):戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」『北大法学論集』54巻6号所収。
- (2004b)「公企業と官僚制(5):戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」『北大法学論集』55巻4号所収。

- (2005) 「公企業と官僚制 (6) : 戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」『北大法学論集』 56 巻 4 号所収.
- (2006a) 「公企業と官僚制 (7) : 戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」『北大法学論集』 56 巻 6 号所収.
- (2006b) 「公企業と官僚制 (8) : 戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」『北大法学論集』 57 巻 3 号所収.
- (2007a) 「公企業と官僚制 (9) : 戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」『北大法学論集』 57 巻 5 号所収.
- (2007b) 「公企業と官僚制 (10・完) : 戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」『北大法学論集』 58 巻 2 号所収.
- 大蔵省財政金融研究所財政史室編 (1998) 『大蔵省史: 明治・大正・昭和 第3巻』 大蔵財務協会.
- 大蔵省財政史室編 (1983) 『渡辺武日記: 対占領軍交渉秘録』 東洋経済新報社.
- 大蔵省大臣官房調査課・金融財政事情研究会編 『戦後財政史口述資料』 (全8冊) 大蔵省大臣官房調査課.
- 大蔵省百年史編集室編 (1969) 『大蔵省百年史 下巻』 大蔵財務協会.
- 岡部史郎 (1970) 『公社・公団・事業団: 公共企業体の定型』 公企業研究調査会.
- 兼松学 (1962) 『日本国有鉄道論』 東京大学出版会.
- 北沢栄 (2001) 『公益法人: 隠された官の聖域』 岩波新書.
- (2002) 『官僚社会主義: 日本を食物にする自己増殖システム』 朝日選書.
- (2005) 『静かな暴走独立行政法人』 日本評論社.
- 北村亘 (1998) 「合理的選択制度論と行政制度の設計: ホーンの行政における制度設計分析を手がかりとして」『甲南法学』 38 巻 3・4 号所収.
- 行政管理研究会編 (1961) 『行政管理と経営管理: 杉村章三先生選歴記念論文集』 有信堂.
- 草野厚 (2006) 『解体: 国際協力銀行の政治学』 東洋経済新報社.
- 公企業研究調査会編 (1966) 『公企業の研究』 公企業研究調査会出版局.
- 国際協力銀行編 (2003) 『日本輸出入銀行史』 国際協力銀行.
- 国民金融公庫編 (1999) 『国民金融公庫 50 年史』 国民金融公庫.
- 杉村章三郎・柳川昇編 (1956) 『公共企業体の研究』 有斐閣.
- 総合研究開発機構 (NIRA) 戦後経済政策資料研究会編 (1994-1996) 『経済安定本部戦後経済政策資料 (複製版)』 (全42巻) 日本経済評論社.
- 袖井林二郎編訳 (2000) 『吉田茂=マッカーサー往復書簡集: 1945-1951』 法政大学出版局.
- 山口富久治 (1983) 「蛸山行政学の一考察」日本行政学会編『年報行政研究 17 行政学の現状と課題』 ぎょうせい.
- 竹中龍雄 (1954) 『公企業研究の世界的動向』 森山書店.
- 田中一昭 (2004) 『偽りの民営化: 道路公団改革』 ワック.
- 寺戸恭平 (2000) 『改訂比較公社制度』 中央大学生協同組合出版局.

- 中村隆英・大森とく子編（1990）『日本経済再建の基本問題 資料・戦後日本の経済政策構想 第1巻』東京大学出版会。
- 西尾勝（2000）『行政の活動』有斐閣。
- 日本銀行金融研究所編（1983-1996）『日本金融史資料・昭和統編』（全25巻）大蔵省印刷局。
- 日本輸出入銀行編（1983）『30年のあゆみ』日本輸出入銀行。
- 野口悠紀雄（1995）『1940年体制：さらば「戦時経済」』東洋経済新報社。
- 復興金融金庫編（1950）『復金融資の回顧』復興金融金庫。
- 松並潤（1994）「国家と社会の境界領域の諸問題」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学5 業務の執行』有斐閣。
- 宮沢喜一（1963）「輸銀設立交渉の思い出」日本輸出入銀行編『日本輸出入銀行10年史 回想記』日本輸出入銀行。
- 武藤正明（1984）『「バンキング・ボード」設置構想』『創価経営論集』9巻1号所収。
- （1985a）『「ポリシー・ボード」設置構想』『創価経営論集』9巻2号所収。
- （1985b）「政策委員会の設置」『創価経営論集』10巻1号所収。
- （1986）「日本銀行法一部改正法案」『創価経営論集』10巻2号所収。
- （1987）「第二次大戦後の日本銀行制度改革構想」『創価経営論集』11巻2号所収。
- （1991）『「バンキング・ボード」設置構想再論(1)』『創価経営論集』16巻1号所収。
- （1992）『「バンキング・ボード」設置構想再論(2)』『創価経営論集』16巻2・3号合併号所収。
- 村上了太（2001）『日本公企業史：タバコ専売事業の場合』ミネルヴァ書房。
- 森恒夫（1992）『現代日本型公企業の軌跡：公益と私益の対立と融合』ミネルヴァ書房。
- 嶺山政道（1928）『行政学総論』日本評論社。
- （1930）『行政組織論』日本評論社。
- （1980）『公益企業論』国土社。
- （1981）『国策企業・公企業論』国土社。
- 渡辺武（1966）「ドッジ・ライン」安藤良雄編『昭和経済史への証言 下巻』毎日新聞社。
- （1985）「占領下対GHQ折衝の顛末」高本光雄編『実録戦後金融行政史』金融財政事情研究会。
- （1999）『占領下の日本財政覚え書』シリーズ戦後史の証言：占領と講和5。中央公論新社。
- Horn, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge University Press.
- Johnson, Chalmers (1978). *Japan's Public Policy Companies*. AEI.
- （1982）. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press. (矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ、1982年)
- Okimoto, Daniel I. (1989). *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford University Press.
- Samuels, Richard (1987). *The Business of the Japanese State: Energy Market in Comparative and Historical Perspective*. Cornell University Press. (廣松毅監訳『日本における国家と企業：エネルギー産業の歴史



と国際比較』多賀出版、1999年)

<付記>本稿は、国際基督教大学 COE の研究奨励金による成果の一部である。

## **Founding the Post-war Public Corporations: Focusing on the Name and Independency**

<Summary>

Ryura Kato

Although the public corporations (*tokushu-houjin*) have been the target of the recent administrative / financial reforms of the central government of Japan, there is the irony that the outcome of those reforms is to introduce other kinds of public corporations and independent agencies. This essay stands on the premise that the significance of the public corporations has not been affected despite the recent reforms, and starts from reviewing and categorizing into four groups the existing studies on Japanese public corporations, mainly in the fields of political science and public administration.

The second section pays attention to the post-war governmental monetary corporations, namely People's Finance Corporation and Export Finance Corporation, and examines the political process of their foundation in the post-war occupational period. The intention is to extract the desire of the Japanese and the American stakeholders to insulate the founding corporations from the political / administrative controls. The finding is that the institutional designs of the corporations were the attempts to accomplish more independency, and the names (*Kouko and Ginko*) symbolize the political struggles between the Ministry of Finance of Japan, GHQ, and Washington D.C. over their independency and control.