

戦後日本の産業政策

－「外為法」および「外資法」の運用をめぐって－

三 浦 弘 次

- 1 はじめに
- 2 「外為法」の成立経緯およびその内容と特徴
 - 2.1 「外為法」の成立経緯
 - 2.2 「外為法」の内容と特徴
 - 2.3 外国為替予算制度による貿易管理
- 3 「外資法」の成立経緯およびその内容と特徴
 - 3.1 「外資法」の成立経緯
 - 3.2 「外資法」の内容と特徴
 - 3.3 外資導入規制の推移
 - 3.4 小括

(以上今回)

(以下次回)

- 4 通産省による「外為法」・「外資法」の運用形態
 - 4.1 保護育成的運用
 - 4.2 調整的運用
 - 4.3 その他の運用形態
- 5 結びにかえて

1 はじめに

1949年12月1日に公布施行された「外国為替及び外国貿易管理法」（以下「外為法」と略称）、および1950年5月10日に公布施行された「外資に関する法律」（以下「外資法」と略称）の二法は、1960年代後半から70年代初めの貿易・資

本の自由化によりその効力を失うまでの間、わが国の貿易・資本に関する対外取引を包括的に管理する法体系として大きな役割を果たした。

この「外為法」・「外資法」が行政機関に与える権限を積極的かつ全面的に活用したのは、通産省であった。貿易と産業の主管官庁である通産省は、これを運用することによって、同省が監督する産業分野の貿易・資本に関する対外取引を厳格に管理し、さらにはそうした管理権限を国内産業向けに転用することによって、さまざまな産業政策を実施するための一手段とした。

通産省は、「外為法」によって設けられた外貨予算制度（外貨割当権）を手段として、民間貿易を管理し、これによって外国競合品からの国内産業保護や、希少な外貨を産業用物資・機械購入のために優先的に確保し、あるいはまた、これを民間企業に対する生産・投資調整の行政指導の実効性を保証するために利用した。また「外資法」は、外国技術の導入、外国企業の対内進出、借款といった外資導入に対する許認可権を通産省に与えたが、これをもって同省は、対内直接外資規制や民間企業の技術導入を管理し、また技術導入の許認可権を手段として、素材産業などで設備投資の調整的介入を行ったりもした。このように通産省は、国内産業の保護、育成、生産・投資の調整などを目的とした広範な政策的介入を実施したことが知られているが、それを可能にしたのは上述の許認可や外貨割当など、貿易・産業に対する統制手段を内省に与えた「外為法」・「外資法」であった。

確かに戦後の産業政策においては、優遇税制、関税、重要物産免税制度、開銀融資、輸出奨励、合法的カルテル、勧告操短、業法などのさまざまな政策手段をもって、産業育成や保護、調整などの政策目標が追求されたのであり、「外為法」・「外資法」の運用はそのうちの一つの政策手段にすぎなかった。しかし、「外為法」・「外資法」の運用は、戦後の通産省の産業政策の要であったといえる。戦後の混乱期を経て1950年代に入ると、わが国の産業・企業は、一般的に国際競争力が非常に低い段階から、合理化、重化学工業化を原動力とした本格的な先進国へのキャッチアップを開始した。その際わが国の産業は、技術、機械設備、原材料の多くを海外に依存していたが、「外為法」・「外資法」によって技術、機械設備、原材料の輸入に対する管理権限を通産省が掌握していたことは、同省に産業活動に対する実効性をともなった権限を与え、その政策介入が当時のわが国の産業・企業に対して絶大な影響をもちえたのである。

高度成長期の日本経済におけるさまざまな部面において、通産省の介入政策が大きな影響力をもったこと、またわが国の経済発展が、政府による対外的な保護の下における国内企業間の激しい競争に特徴づけられていたことはしばしば指摘されてきたとおりである。こうした戦後経済の発展の枠組み形成は、「外為法」・「外資法」に基づく通産省の輸入管理、外資導入管理をぬきにして考えられない。

以上のような意味あいから、「外為法」・「外資法」という介入手段に焦点をあて、その産業政策上の意義について一考を加えておくことは、戦後日本の産業政策を分析する上で必要不可欠であると思われる。本稿の課題は、このような通産省の産業政策上重要な意義をもった「外為法」・「外資法」がそれぞれどのような経緯で制定されたかを回顧しつつ、その法的内容に立ち帰って検討し、両法体系が具体的にどのような制度を用意し、上述のような通産省の介入行政を可能にしたかを明らかにすることである。そして、最後に通産省が、さまざまな産業を対象としてこの制度をどのような形で運用をしたかについていくつかの具体的なケースに即して述べてることによって、「外為法」・「外資法」が広範な経済的意義をもったことを示唆しておく。

なお、「外為法」・「外資法」の運用の経済的含意に対する定量的な分析と評価については別稿で検討することにする。⁽¹⁾

2 「外為法」の成立経緯およびその内容と特徴

本節では、まず「外為法」の成立経緯をふりかえり、次にその法的内容を検討し、「外為法」が具体的にどのような制度を用意し、上述のような通産省の介入行政を可能にしたかを明らかにする。「外為法」の中には、日本が戦後世界のなかで置かれた政治経済状況、GHQの占領政策の転換が反映していることがみて取れる。

2.1 「外為法」の成立経緯

1948年以降、アメリカは冷戦体制下において日本を極東における「反共の防壁」、「極東の工場」とするため、占領初期の「日本の経済的復興または日本経済の強化については、なんら責任を負わない」とする占領政策指令を一転翻し

て、日本の経済再建と自立を進める対日政策へ転換を行なった。GHQは、戦後の経済的混乱を收拾するため「経済安定9原則」、超均衡財政と単一為替レートを主な内容とする「ドッジ・ライン」を断行し、また日本経済の自立再建、国際経済への復帰、民間貿易の再開振興をはかるため、行政権を徐々に日本側に返還し始めた。その最初の処置が外貨統制の権限を日本政府に返還することであった。

1949年2月GHQは、それまでその管轄下にあった外貨の管理権と為替管理に関する権限を日本側に全面移管することを決定し、外貨資金の統一的管理にあたる機関として政府部内に外国為替管理委員会を発足させ、貿易・外国為替管理に関する法律の立案・制定をするよう日本政府に指令した。これを受けて設立された外国為替管理委員会は、大蔵省、商工省（後の通産省）、経済安定本部がそれぞれ独自に準備作業を進めていた為替管理に関する法案、貿易管理法案、外資導入法案などを参考とし、また、GHQスタッフや、とくにアメリカからの特使によって作成された「民間輸入に対する司令部覚書」（ローガン構想）、「日本の外国為替および外国貿易管理に関する報告書」（ムラデック提案⁽²⁾）などに基づくGHQの勧告を大幅に織り込んで、すべての対外経済取引を一本の法体系で規制する方針で法案を作成した⁽³⁾。同法案は無修正のまま国会を通過し⁽⁴⁾上記期日に「外為法」が公布施行された。「外為法」の成立を受けて翌年1月外貨管理権はGHQから日本政府に完全に移管された。

「外為法」の目的と内容に決定的な影響を与えたのは、上記ムラデック提案であり、その要旨はつぎの通りであった。

- ①日本経済の自立計画案に基づき、外国為替および貿易管理制度を創設する必要のあることを強調する。
- ②外国為替と貿易管理の相互依存等位性の確立。しかし双方が合理的な単一の計画の中に包含されなければならないという事実を認識すること。
- ③貿易・為替の両者間の総合的調整を達成する最適の方法は外貨予算制度を採用することにある。
- ④管理の権限は包括的に政府に与え、管理の具体事項はすべて命令で定めるという委任立案をとること。
- ⑤外貨予算の法定は、経済部門を主管とする各省庁をもって構成する委員

いし審議会が行なうこととするのが望ましい。予算の運用事務は中央銀行が行なうべきであって、その構成からいって雑多な些細な事務を効果的に処理するのに最も適当な機関である。

等々であった。

ここで、同法が日本経済の自立の一環として為替・貿易を管理する制度として位置づけられている点、外国為替管理を合理的に関連づけ統一的に一本の法律で規制する点、その管理権限を政府が集中的にもつ点、その管理を政府が外貨予算制度により行うこと、「外為法」の委任立法形式、監督省庁の代表よりなる外貨審議会の設置などは、次節でもみるように、いずれも外為法のなかにそのままりこまれ、外国為替・貿易管理制度の骨格をつくることになる。

また、外貨予算制度については、とくにローガン構想に基づく西ドイツ方式が取り入れられたとされる。閣僚審議会制度、特定品目についての外貨資金割当（外貨割当制＝F A制）、輸入公表、先着順の為替銀行限りの輸入承認（自動承認制＝A A制）などは、1949年実施の西ドイツの新輸入制度方式と同じものであった。

「外為法」の成立によって、外国為替および対外取引の一切は、日本政府がこれを集中管理し、外貨の使用は政府の厳格な統制のもとにおく体制が整えられたが、GHQの意図ではこのような統制は日本経済の速やかな自立をはかるために設けたあくまで暫定的な処置であり、必要がなくなれば速やかにこれを解除するものとして位置づけられていた。アメリカ側のこうした意図は、IMF国際通貨基金の流れをくむムラデック提案にみられ、「外為法」第1章第2条「(再検討)」は、まさにそれを明文化したものに他ならない。なお、この規定は、「外資法」にも与えられている。

このように戦後の資本主義体制・自由貿易体制のなかに日本を復帰させるにあたって、アメリカは暫定的に日本経済の再建と自立に資するよう統制色が強く保護主義的なこの法律を日本に与えたのであった。しかし、現実にはGHQの意図とは反対に日本政府は、その後も長く「外為法」による統制の大枠を温存し、対外的には非関税輸入障壁として、また対内的には国内経済に対する行政の政策介入の手段として活用することになる。⁽⁵⁾

2.2 「外為法」の内容と特徴

次に以上のような経緯で制定された「外為法」の内容を分析し、前節で指摘したような特徴を確認し、あわせて同法が通産省の政策手段としてどのような制度を用意したかを明らかにしておく。

「外為法」は全9章からなり、次のような構成をもっていた。等1章、総則。第2章、外国為替公認銀行および両替商。第3章、外国為替予算。第4章、外国為替等の集中。第5章、制限および禁止。等6章、外国貿易。第7章、不服の申立。第7章の2、外国為替審議会の設置。第8章、雑則。第9章、罰則。

そして、「外為法」の目的は次のように規定されている。

「この法律は、外国貿易の正常な発展を図り、国際収支の均衡、通貨の安定及び外資資金のもっとも有効な利用を確保するために必要な外国為替、外国貿易およびその他の対外取引の管理を行ない、もって国民経済の復興と発展とに寄与することを目的とする」。

ここでは、日本経済の自立計画案に基づき外国為替および貿易管理制度を創設する必要のあることを強調したムラデック提案の精神が直接に反映していることがみてとれる。当時、外貨不足状況のなかで、1ドル360円の為替ルートを維持するため、国際収支の均衡を維持することが政府に課された一つの大きな目標であり、加えて経済復興と発展のために、外資資金の有効な利用を確保することを目指して、外国為替、外国貿易など対外取引の管理を行なう必要が強調されている。当時日本の置かれた状況を深く反映した内容となっている。

そしてこの目的を実現するために、「外為法」ではその総則部分で本邦通貨以外の通貨、すなわち日本円を単位とする通貨をすべて外貨と規定し、以下、ムラデック提案の内容にそった諸章の規定によって、外貨に関する厳しい統制をする権限を政府に与えている。すなわち、総則第3条においては、外国為替予算を作成する責任を負う機関として内閣に閣僚審議会の設置が規定され、また第7章の2において、外国為替の重要事項を調査審議させるため、大蔵省の付属機関として外国為替審議会の設置が規定され、これらの機関をつうじて外貨の管理が行なわれる仕組みがつくられた。そしてその統制手段としては、第3章において、外国為替予算の作成や効力についての規定が詳細に規定されている。ここでは、外国為替予算に計上された資金の使用を認める権限を有する主務大臣ないし閣僚審議会の承認を経ないで予算金額をこえる外貨の使用を認

めてはならない、といった規定にみられるように自由裁量の範囲は厳しく制限されている。また第4章においては、外貨を集中するための制度の設置が規定されている。ここでは、本邦内にある対外支払い手段と貴金属は、特定の場所または方式によって保管・登録するか、外国為替資金特別会計、日本銀行、外国為替公認銀行その他に売却する義務を課せられる、等々のことが定められ、これによって、民間が海外取引によって取得した外貨を政府が集中管理する仕組みがつくられた。

さらに第5章においては、「外為法」または政令で定める一定の範囲を除いては、支払い、債権、証券に関して制限が課せられた。すなわち、一、外国へ向けた支払い、二、非居住者に対する支払いまたは支払いの受領、三、非居住者のためにする居住者に対する支払いまたは当該支払いの受領、四、非居住者との勘定の貸記または借記などは禁止された。この場合、本邦通貨での支払いはある程度自由に認められていたが、外貨による支払いは厳しく制限された。債権については、政令で定める場合をのぞき、一、非居住者間の本邦通貨をもって表示される債権、二、居住者間の外貨債権、三、居住者と非居住者の債権、のいずれも、その発生、変更、弁済、消滅、移転その他の処分 of 当事者となることは禁止された。証券に関しては、大蔵省令によって認められ、許可されたもの以外の本邦内の証券の売買、贈与、貸借、寄託、質入れもしくは移転をし、当該証券に関わる権利を移転することは、居住者間の取引をのぞいては禁止され、証券の発行または募集、証券の応募も厳しく制限された。

以上のように、外貨集中制度と外国為替予算制度という為替・貿易管理の二大支柱が設けられ、外貨にかかわるあらゆる形態の取引を、政府の管理下におき、閣僚審議会が作成する外貨予算を通じて外貨の有効利用を実現するための前提となる為替管理体制がつくられた。さらに第6章では「外国貿易」の章がおかれ、その52条（輸入の承認）では、「外国為替予算の範囲内でもっとも有利かつ有効な貨物の輸入を図るため、貨物を輸入しようとする者は、政令の定めるところにより、輸入の承認を受ける義務を課せられることがある。」として、すべての輸入については政府機関の承認が必要であることが定められた。この第52条、およびこれに基づいて規定された「輸入貿易管理令」によって、次節で述べるような外国為替予算の枠内で政府が輸入貿易管理する仕組みがつくられ、これによって外貨割当制をはじめとする通産省による輸入管理の制度

的前提が用意されたのであった。

2.3 外国為替予算制度による貿易管理

「外為法」に規定された外国為替予算制度について、ここで概観しておくことにする。既に指摘したように、同制度は、「外為法」、および同法第6章52条に基づく「輸入貿易管理令」に基づき、外国為替予算方式として具体化された。とくに同管理令第9条には、「閣僚審議会が外国為替予算において外貨資金の割当を行うべきものと定めた範囲の貨物を輸入しようとする者は、通商産業大臣に申請して、当該貨物の輸入に必要な外貨資金の割当を受けた後でなければ…輸入の承認を受けられない」とされ、外国為替公認銀行の輸入承認を受ける前提として、通産省の外貨割当を受ける必要があると規定している。これが通産省の輸入管理、産業政策の中心的手段となった「外貨割当」制度（F A方式）であった。

外国為替予算は、おもに輸入貨物予算と貿易外予算から成り、さらに輸入貨物予算は輸入方式別に、

- ①外貨資金割当物資（F A方式）、
- ②自動承認制物資（A A方式ないしはS A A方式）、
- ③自動割当制物資（A F A方式）

の三つにわかれていた。

F A方式は、あらかじめ通産大臣に申請して審査のうえ、外貨資金の割当を受けてから為替銀行で輸入承認が与えられるというように、通産省がその産業政策の実施のために活用した輸入統制の代表的方式である。外貨割当制は、地域別、通貨別、物資別、さらには企業別に輸入額を操作できる制度であり、保護主義的な通商政策にとどまらず、通貨別の手持ち状況、必要な物資の種類に合わせて、輸入先、輸入物資を政策的に選択することができる制度であった。これにより、例えば、ドル通貨が不足しポンド通貨に余裕のあるときには、ポンド地域からの輸入を増やし、ドル地域からのそれを切り詰めたり、また国内産業において政府が必要と考える物資（機械設備など）については、その輸入額を他の物資に比べ多めに計上するというように、政策的配慮を予算に反映することができた。

このような特徴をもった外貨予算制度を活用して、通産省は単に外貨を節約

するだけでなく、企業が必要とする原材料・資本財に対する輸入管理権限を活用することによって、産業政策のための強力なテコとすることもできたのであった。実際、通産省の外貨予算作成の方針をみると厳しい外貨状況のなかにあっても、産業の発展、合理化にとって必要な機械類、原材料、燃料の輸入を極力優先していたことがわかる。

AA方式は、当該方式にて輸入できる品目を一括した予算枠が計上され、枠内の申請を自動的に為替銀行で承認する方式で、予算枠も外貨事情が許す範囲で期中に増額されることが多く、いわゆる輸入自由化率を算定する場合は、予算総額に対するAA予算の比率で示された。AFA方式は、昭和1959年11月から発足したもので、通産大臣に申請すれば外貨割当が受けられ、ついで為替銀行で輸入承認が得られ、AA方式に近い方式であった。AFA方式もAAと同様輸入自由化率の算定に含まれる。みられるようにAA方式とAFA方式は、ほぼ自由な輸入を認めるものであるが、当初、その対象品目の範囲は非常に限定されていたが、じょじょに拡大されていった。そうした自由化の推移については、表Iを参照。

表I わが国の貿易自由化率の推移

年 月	自由化率%	品目数
1956 4	22	AA品目 511
57 4	31	" 595
58 4	33	" 708
59 4	34	" 640
60 1	37	" 786
4	41	" 1,067
7	42	
10	44	" 1,336 AFA品目 642
61 4	62	" 1,576 " 972
6	63	
7	65	
10	68	" 1,618 " 1,102
		以下ネガティブ品目 ^a
62 4	73	" 492
10	88	" 262

63	4	88	“	229
		8	“	192
64	4	93	“	174

(出所)「季刊外国為替」第14号, 外国為替貿易研究会1964年6月25日
発行, 83ページ所載

- a. 1962年3月, 輸入公表方式をネガティブ方式(非自由化品目の公表)に切り替えた。

外貨予算制度は, 1964年わが国のIMF 8条国移行にともなって廃止されることになる。この間「外為法」の法体系そのもの全面改正は回避され, 外貨支払制限を通じた輸入規制であった外貨予算制度は制度廃止されたが, かわりに支払制限によらない規制の制度が新たに輸入貿易管理令の改正により設置された。すなわち, 従来, 国内産業保護育成を理由としてFA制が適用されてきた品目に対しては, 以後輸入数量割当制(IQ制=Import Quota System)を適用することと改められた。品目と割当量の決定は, 通産省が各省の同意を得て行うことになった。

FAA制についても同様に数量を基準としたAIQ(Automatic Import Quota System)改められた。AA制については従来どうり為替銀行の輸入承認を受けるが, 予算枠はなくなり為替銀行は日銀から予算残高の確認を受ける必要なくなった。AIQ制は1972年に, AA制は各国から非関税障壁として避難され同じく1972年に廃止された。IQ制は非輸入自由化品目に適用されている。産業政策上重要品目であるとして機械, 石油製品, 石炭などについては, FA制廃止後も長くIQ制による制限対象とされ, 通産省の介入行政のテコとなった。

なお, 予算作成事務は, 1950年から52年7月までは, 経済安定本部が関係官庁と連絡のもとに作成したが, それ以降は, 貿易に関する輸入貨物予算を通産省通商局が作成し, その他の貿易外支予算案は大蔵省為替局が作成し, 大蔵省為替局がこれらを取りまとめて閣僚審議会に提出しその承認を経て実施する形をとった。これにより実質的に対外貿易を主轄する通産省に外貨割当制度を手段とした対外取引に対する大きな関する権限が渡されるかたちとなったのである。

確かに総則の第2条では, 「この法律及びこの法律に基づく命令の規定は,

これらの規定による制限を、その必要の減少に伴い逐次緩和または廃止する目的をもって再検討するものとする⁽⁸⁾と定められ、この制限は徐々に取り払われるべきものとされていた。しかし、その制限を利用することによって、わが国政府は自国に有利なようにこれを運用することができ、また実際の運用の細則は政令、省令、告示などに委ねられていたため、通産省に外貨割当権という強力な権限を渡した「輸入貿易管理令」にみられるように、通産省を中心として、わが国政府はこれを大幅な裁量権をもって機動的に運用し、その総則の目的にもあるような貿易・産業の発展を目指した産業行政を広範に展開することができたのである。

また貿易保護政策の手段としては関税障壁がある。しかし関税障壁には、高い関税率を乗り越えられるだけの競争力をもつ外国製品については、その輸入を規制できないという本来的な限界がある。同時に51年改正の新関税率は、占領下で決定されたものであることから、関税率に産業保護的な思想を十分に表現するには限界があった。よって、いきおいわが国の保護政策は、外貨割当政による非関税障壁に依存することとなり、関税政策は非関税障壁に従属する地位にとどまった⁽⁹⁾。しかしながら、自由化の進展とともに為替制限ないしは数量制限などの非関税制限による輸入規制が不可能になると、再び関税政策が重視されるようになる。

3 「外資法」の成立経緯およびその内容と特徴

次に「外資法」の成立経緯とその内容と特徴について検討するが、その前に、「外資法」の一般的な性格ならびに「外資法」と「外為法」の関係について簡単に述べておく。

1950年に施行された「外資法」は、「外資の導入」に関する法であり、資本の流出入の双方を規制する法ではなかった。海外投資は「外為法」の規定に従った。また「外資法」は、外資導入全般を規律するのではなく、外資導入のうち特定の形態のもの、すなわち、技術援助契約、直接投資方式としての「株式（持ち分）」、「受益証券」、ならびに間接投資方式として「社債」、「貸付金債権」のみを対象としていた。さらに、これらの外資導入のうち、契約、対価支払、元本償還の期間が一年を越え、しかも外国へ向けた支払を外貨をもてするもの

のみを対象としていた。それらの期間が一年を越えるものは、すべて「外為法」の規制を受けるものとされた。また「外資法」は、「外為法」に対して、特別法としての地位をもっていた。すなわち、対価支払、元本償還などの期間が一年を越える、技術援助契約、「株式（持ち分）」、「受益証券」、ならびに「社債」、「貸付金債権」などの特定の形態の外資導入については、外国との資金移動全般を規律する「外為法」の管理権は及ばず、「外資法」が管理し、その認可を受けた案件は「外為法」の規制を受けることはなかった。

3.1 「外資法」の成立経緯

「外資法」成立以前、外国人のわが国における財産権や商業・生産諸活動については、政府内に設置されていた外資委員会が、GHQ監督のもとで個別的な政令に基づきこれを処理していた。すなわち株式配当、土地・建物に対する権利、生産高・販売高に対する一定割合を受領する権利などについては、ポツダム勅令に基づく「外国人の財産取得に関する政令」⁽¹⁰⁾によって、銀行、保険、運送などの事業活動については「外国人の事業活動に関する政令」⁽¹¹⁾によって、またその他事項については「連合国財産である株式の回復に関する政令」、「連合国人工業所有権戦後処置令」などで個々に処理されていた。「外為法」と同様、これら政令はいずれもGHQの監督や指導のもとに制定されたものであり、形式、内容の両面にGHQの意向が強く反映していた。

アメリカの対日政策の転換、「経済安定9原則」実施以降のデフインフレーション政策のもとで、芦田内閣（1948年3月成立）は外資導入による経済再建と対外信用の回復を重要な国策としていちづけ、「外資導入内閣」とよばれるほど積極的な対応をはかるうとしていた。このような日本政府の外資導入政策からしても、また日本経済の復興と自立化をはかるというアメリカの対日政策からしても外資導入が重要事項となりつつあり、そのため配当、ライセンス料の支払などを確実にし、日本における外国資本の活動のための安全な地盤をつくる必要があった。これまでのように個別的な政令によっては十分に対処できなくなっており、法律の形式による新たな外資導入制度の確立が急がれていたのである。

「外資法」は、この「外国人の財産取得に関する政令」を母体として立案されたが、同政令には欠落していた送金保証など外資導入を円滑にできるような

規定があらたに追加されたうえで、外資導入についての本格的な制度を確立する一本の法体系として編成された。「外資法」の成立にともない外資に関する許認可権および事務は、GHQから全面的に日本政府に委譲され、その条文が示すように大蔵、通産をはじめとする主務大臣の影響力のもとにいちづけられたのであった。

こうして成立した「外資法」は、次節で詳しくみるように、日本経済の自立と発展に寄与する外資のみを認める外資規制面と、日本に対する外国資本投下のための健全な基盤をつくる外資優遇面との両面をもつ法律であり、このような性格をもつ「外資法」にもとづいてその後の日本の外資導入は行なわれたのである。「外資法」の場合も「外為法」の場合と同じく、この政府による統制的な内容を強くもつ外資規制面は、徐々に緩和され自由化されるべきものとGHQは考えていた。そのことは「外資法」の条文自体の「わが国に対する外国資本の投下はできる限り自由に認められるべきものとし、この法律に基づく許可の制度は、その必要の減少にともない逐次緩和または廃止されるものとする」（第1章第2条）という規定のなかに表されている。しかし、「外為法」と同様に、「外資法」の場合もその後の推移をみるとGHQのもくろみとは反対に、「外資法」に規定された許認可による外資規制の枠組みは、その後も長く温存され、産業政策の手段とされたのであった。

外資導入の許認可権の執行機関としては、1949年3月以降、「外資法」成立まで期間、経済安定本部内に設置された「外資委員会」がこれにあたっていたが、「外資法」成立によって外資審議会がこれを引き継いだ。そして技術導入や産業部門における外国資本のわが国への資本投下全般に対する認可権限は、貿易・産業を管轄する主務官庁である通産省へ実質的に移され、これによって通産省は外資導入に関する決定的な行政権限をもつに至ったのである。

3.2 「外資法」の内容と特徴

次に「外資法」の内容と特徴を整理しておく。

「外資法」は全7章からなり、次のような構成をもつ。第1章、総則、第2章、外国資本の投下の許可および届出ならびに投下された外国資本の指定。第3章、外国資本の投下に伴う送金。第4章、外国資本の保護。第5章、外国投資家の投資および事業活動の調整。第5章の2、外資審議会。第6章、雑則。

第7章、罰則。

「外資法」の目的は、その第1章第1条総則において次のように定められた。「この法律は、日本経済の自立とその健全な発展及び国際収支の改善に寄与する外国資本に限りその投下を認め、外国資本の投下にともなって生ずる送金を確保し、かつ、これからの外国資本を保護する適切な処置を講じ、もってわが国に対する外国資本の投下のための健全な基礎を作ることを目的とする。」

「外資法」は、「外為法」とはその対象を異にするが、その目指すところは、基本的に同じである。つまり、日本の国際収支の改善と経済の自立発展である。またこの規定からもうかがわれるように、「外資法」は次の二つの面をあわせもつ法律であるといえる。すなわち一つは、国際収支の改善と日本経済の自立と発展につながる外資の導入のみを認めるという外資制約面である。もう一つは、日本に対する外国資本投下のための健全な基礎をつくるという外資優遇面である。

外資制約面としては、次のような規定がもうけられた。まず総則の第8条において、「主務大臣がこの法律に規定する契約について許可をする場合の基準は左の通りとし、その認可にあたっては、国際収支の改善に有効に寄与するのを優先させなければならない」とし、その基準として、

1. 直接又は間接に国際収支の改善に寄与すること
2. 直接又は間接に重要産業又は公益事業の発達に寄与すること
3. 重要産業又は公益事業に関する従来の技術援助契約の継続は更新その当該契約の条項の変更に必要であること

という、いわゆる積極基準と呼ばれる三点があげられた。

またさらに、主務大臣は、次の場合は認可をしてはならないとされた。

1. 契約の条項が公正でない場合又は法律に違反する場合
2. 契約の締結又は更新その他契約の条項の変更が、詐欺、脅迫又は不当な圧迫によると認められる場合。
3. 日本経済の復興に悪影響を及ぼすと認められる場合。
4. 政令で定める場合を除いて、外国投資家が株式、持分、受益証券、社債又は貸付金債権を取得する場合に、その取得の対価が左にあげるもののいずれかでない場合（すなわち外貨または外貨相当物）

という、いわゆる消極基準と呼ばれる四点があげられた。

第2章では、第10条、技術援助契約の締結および変更の許可、第11条、株式、持分の取得の許可、第12条、受益証券の取得の許可、第13条、社債、貸付金債権の取得の許可、投下外国資本の指定、技術援助の対価等の相続等の確認、第14条、認可、指定または確認の際の条件づけ等々、というように、上記の基準に基づき、外国人の国内における技術援助、株式、受益証券、社債、貸付金債権の取得といった投資行為すべてに対して、主務大臣による許可および指定または確認の権限が詳細に定められている。

このように外資導入に対する許可は、主務大臣が与えるものと規定されていたが、重要条件については、同法第5章の2に基づき設置された各省の代表および学識経験者で構成される外資審議会⁽¹³⁾によって、案件ごとに個別審査されることとされた。

また外資優遇面としては、次のような規定がある。まず第3章において、外国資本の投下に伴う送金について。第15、16条で技術援助の対価、社債や貸付金の果実、元本の回収金、株式、持分又は受益証券の果実、元本の回収金などの送金保証の規定がなされた。また第4章では、外国資本の保護として、外貨による支払いについて大蔵大臣に書面を提出すれば、それを外国為替予算に計上し、その計上された資金を使用して外国へ向けた支払いが認められると規定されている。

このように「外資法」は、外資規制面と外資優遇面とを合わせもっていたが、外資優遇面があるとはいえ、以上検討した「外資法」の内容をみるならば、それは外資に対する規制的な側面が際立ち、主務大臣の許可権による厳重な選別を可能にする規定があり、運用のされ方次第では、対内投資に対する障壁となることは性格をもっていたことは明かであった、「外資法」は、そうした厳しい選別に耐えた外資だけに、優遇的に送金保証が与えられる仕組みを設けていたのである。

「外為法」と同様、このような外資規制は、総則の第2条で逐次緩和され廃止されることが規定されていたが、しかし、この「外資法」による規制もまた以下に示すように、いくつかの改正あるいは運用基準の緩和、さらには数次におよぶ資本自由化を経て、次第にその効力を減じてはいったものの、70年代初頭まで残った。その間、政府・通産省は、許可権あるいは外資審議会の審査を

つうじて国内産業保護育成の政策を目指した外資規制をすることによって、わが国は自国に有利なようにこれを運用することができたのであった。また「外為法」と同様「外資法」も委任立法形式をとっており、その実際の運用の細則は、政令、省令などに委ねられていたため、わが国政府、とりわけ通産省の判断でこれを機動的に運用し、その許認可権を背景として、当初は上記積極基準に基づき、国内産業の発展と国際収支の改善に寄与する外国からの技術、資金的外資（世銀借款など）、直接投資などの「優良外資」の選別的導入を実施することができたのである。⁽¹⁴⁾

3.3 外資導入規制の推移

「外資法」は、1950年に制定されて以後、以下にあるような数次の規制緩和および改正を経ることになる。⁽¹⁵⁾

1. 1951年4月、第一回外資法一部改正
2. 1952年7月、第二回外資法一部改正
3. 1952年9月、株式または持分にかかわる対内証券投資の自動認可制の導入（日銀限りの処理方式の導入）
4. 1956年10月、円ベース株式自由取得制度の創設
5. 1959年7月、外資法の条件付き認可制および外為法の認定制（いわゆる外資導入の新方法）の創設
6. 1960年6月、貿易・為替自由化計画大綱にともなう外資導入制限の緩和
7. 1961年5月、外資法運用基準の積極基準から消極基準への緩和
8. 1961年9月、貿易・為替自由化促進計画にともなう外資導入制限の緩和
9. 1963年7月、円ベース株式自由取得制度の廃止など
10. 1964年4月、第三回外資法一部改正

1951年4月の第一回外資法一部改正、および1952年7月の第二回外資法一部改正では、旧株式の取得（社債、貸付金債権取得も同様）については、技術援助の一部でなければ認可されなかったものを、そうでない場合にも認可の対象とされるよう改正された。また同様に、旧株式、社債、貸付金債権取得のに株式元本の引き上げにともなう送金保証、取得株式の他の銘柄への乗換制度の新

設、それまで送金保証のなかった受益証券、社債、貸付金債権に対する送金保証を新たに与え、これらの形態の外資導入の円滑化がはかられた。

注目される変化は、1956年10月の円ベース株式自由取得制度の創設である。後に「円ベース制度」と呼ばれたこの制度は、日米通商航海条約⁽¹⁶⁾に基づき、指定外国投資家（米国その他条約上、米国と同等の取扱いをすべき諸国）に対して事業活動の内国民待遇を与える義務を履行するために設けられたものであった、これにより、旧株、新株を問わず、対外送金を希望しない場合は、制限業種以外への投資は自由とされた。上記のように1963年に廃止となるまで、「円ベース制度」による投資実績は、合弁会社数283社、投資外資の簿価は約140百万ドル、蓄積利潤40万におよんだ。この制度の導入により、少なくとも入り口の段階では、許可のみが官庁への届出すら必要としない取得方式が初めて設立されたが、これは、元本および果実の送金を希望しない場合に限られたものであり、他方で出口の段階では、これらの対外送金の道は依然としてまったく閉ざされていた。

1959年から1961年までの一連の緩和処置によって、「条件付き認可」処置による審査の迅速化や、「外資法」の運用基準を、先述の1. 直接又は間接に国際収支の改善に寄与すること、2. 直接又は間接に重要産業又は公益事業の発達に寄与すること、といった「積極基準」から、1. 契約の条項が公正、不法でないこと、2. 日本経済の復興に悪影響を及ぼさないこと、3. 取得対価が外貨交換円であること、といった「消極基準」へ重点が移された。経済発展とともに「積極基準」の適用が不要となり、有害な外資をのぞき自由に申請を認可するといった弾力的な審査態度への転換が行われた。

しかしながら、以上はあくまで「外資法」の運用基準の緩和処置であり、1967年7月に始まる第一回資本自由化までは、通産省は必要があれば許認可権をもって対国内導入に対する規制をする体制は維持されていた。結局、通産省の産業政策を可能にした「外為法」・「外資法」の効力は、貿易・資本の自由化が完了するまで続いたといえる。⁽¹⁷⁾

3.4 小 括

以上概観したように「外為法」は、その外貨予算制度と外貨集中制度ならばにその諸規定によって、まず外国為替と外国貿易との一体的管理の体制を定め、

為替管理は経常取引と資本取引との両方におよぶものとした。他方「外為法」の特別法である「外資法」によっては、資本取引のうち技術導入、資金的外資、外国企業の対内直接投資、借款が政府・通産省の管理体制のもとにおかれた。

これら法体系においては、まず「外為法」によって、非居住者と居住者間の取引を原則的に禁止し、それを政府管理下におくことで外貨資金の流出を可能な限り抑え、さらに「外為法」・「外資法」の両法体系によって対外支払いの原因となる行為である非居住者と居住者間の債権の発生、変更、弁済、消滅などを原則禁止し、あわせて国際的な証券・不動産取引を厳しく制限することによって、資本取引を資金の出入りの段階以外でも規制できる仕組みとなっている。このように「外為法」・「外資法」は、貿易取引ならびに資本取引の両面から外貨の国外流出を二重に制限する体制を定めるものであった。

しかも、一方で外資についてこうした厳しい管理をしておきながら、他方では、上記三つの「積極基準」に照らしてわが国にとり有益と認められる外資の導入についてはこれを主務大臣（産業関連の事項については通産省）の許可、ないしは重要な案件については外資審議会の個別審査（これも実際には通産省）をつうじて認可する制度が「外資法」によって設けられてあった。そしていったん認可を受けた外資については、その対価、元本、配当、果実の外貨での送金保証が外貨事情のいかにかわらわず与えられ、「外為法」の規制は排除されることとされていた。つまり一般法である「外為法」の原則禁止規定に対しては、その特別法である「外資法」の規定とその運用にあたる行政官庁の判断が優先されるかたちとなっていた。

このように「外為法」・「外資法」においては、為替取引、外資導入などの自由な対外取引はこれを原則的に禁止する厳しい管理体制が規定されていたが、運用上の具体的内容は、政府の権限にもとづく命令、すなわち政令、省令などで規定するというように、現実の経済状況の必要に応じてこの禁止を解除する委任立法形式がとられていたのである。そして、「外為法」と「外資法」は、そのかなり抽象的で拡大解釈の余地のある諸規定とあわせて、この委任立法形式にもとづいて設定される政令、省令などからなる複雑な法体系のなかに行政機関、具体的には金融行政に関しては大蔵、貿易・産業に関しては通産省といった主務官庁の行政上の方針を広範に反映させるための広い余地があった。これは近代国家において広くみられるように、多様かつ複雑化した行政事務を処理

する必要上行政機関に対し大幅な権限・裁量権を認める制度であったが、このような法制的特徴をもつ「外為法」・「外資法」を運用することによって、貿易・産業関連の主務官庁である通産省は、貿易・資本の自由化が完了するまでの間、外資導入に対する許可権、外貨予算制度における輸入貨物予算案作成権に基づく外貨割当権を利用して、技術導入、対内直接投資、輸入の管理し、それをテコとして国内におけるに関する産業政策を強力かつ機動的に展開することができたのであった。

「外資法」・「外為法」の両法体系はその成立の背景・経緯から解るように、ともに法案作成の段階からアメリカ政府・GHQの強い影響力のもとで練り上げられた。冷戦以降のアメリカの対日政策は、講和条約締結をもって日本を西側の一員として迎え、強い工業力をもつ資本主義に育てあげることであった。そして当初は貿易と産業の速やかな発展をもって経済の自立化をはかるため、外貨、貿易、外資に関する強力な対国内的統制、対外的保護といった管理体制を日本政府がしくことを容認し、またこの法律を日本政府が自国にとって有利に運用できるようその内容にまで立ち入った忠告をしている⁽¹⁸⁾。しかしいったんその目的が達成されたなら適宜この統制は緩められ自由化されるべきとGHQは考えていた。こうした日本経済の自立化支援、そのための一定期間にわたる産業保護政策の容認とその目的達成後の自由化促進といったアメリカの意図は、既にみたように「外資法」・「外為法」の目的、条文の内容、法形式のなかに反映していることがみてとれる。

アメリカは、日本経済の自立・発展をこのように自らの世界戦略のなかに位置づけていたのだが、一方これに対し日本の立場からは、経済の自立・発展は自己目的であり、これら法体系を貿易・産業関連の主務官庁である通産省が、自国産業の対外的保護政策と産業育成のための介入行政をおこなうために全面的に活用したのである。よって通産省が政令、省令などによって部分的に原則禁止を緩めることで外国からの批判や自由化要求をかわしつつ、必要な限り「外為法」・「外資法」の全面改正を引き延ばしたことはまさに自然の成りゆきであった。その後の通産行政の展開はそのことを裏付けている。よってこれら法体系を単に少ない外貨を有効に使用・管理するためや、外資導入を円滑にするための制度としての側面からだけ捉えただけでは明らかに不十分なのである。むしろ通産省は、「外資法」・「外為法」の設置当初の目的がどうであれ、

外貨・外資に対する管理権限を、対外的対内的な産業政策の遂行のために積極的に活用したとみるべきである。⁽¹⁹⁾

次節では、通産省が実際に「外為法」・「外資法」をどのように運用したか、その具体的な運用形態をみることにする。

注:

- (1) またなぜ通産省がこのような運用をしたか、また可能であったか、それがどのような限界をもっていったかを明らかにするには、「外為法」・「外資法」をはじめとする介入手段とともに、通産省の政策思想や、同省の介入行政の前提となった同省と企業や業界団体との関係を含む介入機構について論じなければならない。一定の政策目標と手段をもって介入した通産省の産業政策を記述し、その効果を可能な限り数量的に評価することだけでは、産業政策の分析は完結しない。国家による市場経済への政策的介入は、巨大な官僚機構とそのカウンターパートである業界団体、財界、各個別企業、あるいはそれらの中間的な性格をもつ国会、各種審議会、懇談会などからなる複雑なネットワークを内包する通産省の介入機構を通じて行われるのであり、この介入機構の基本的性格を解明しなければ、同省の政策決定がどのように行われ、またその実施過程において、当初の政策目標が、あるいは順調に実現され、あるいは(しばしば現実にそうであったように)それを達成できずに行政介入の限界を示したのか、その必然性を解明することはできない。この意味で戦後の日本の産業政策は、経済体制論の分野で多くの興味深い素材を提供しているといえる。これらの問題についても別稿で検討することにする。
- (2) 外為法の目的と内容に決定的な影響を与えたのは、1949年秋にGHQの招請で来日したムラデック博士(当時IMF勤務)による提案であった。犬田章[1984]第2章158-159頁を参照。
- (3) 犬田章[1984]第2章158-159頁参照。
- (4) 通産産業省『商工政策史』第1・2巻総説(上)116頁および犬田章[1984]第2章158頁を参照。
- (5) 政府は、消費物資の輸入制限は、FA制からAA制に早期に転換させたが、資本財については長く外貨割当制の対象として温存した。このことは、産業政策上とくに重要な資材については、外貨割当制の対象として残し産業政策の手段として確保しようとした通産省の政策の現れである。
- (6) 1955年「外為法」による。
- (7) 犬田章[1984]第2章を参照。通産省は、輸入貨物関係の予算作成を担当していたが、他の省庁が物価安定や国際収支均衡にもっとも気を配っていたなかであって、輸出の見積に余裕をもたせ、機械、原材料輸入の十分な確保できる予算作成をする傾向が強かった。
- (8) こうした法の再検討の考え方は、為替相場の建て方とともにIMF通貨基金

の流れに沿ったムラデック構想の反映したものである。

- (9) 当時の関税障壁の非関税障壁にたいする二義的な性格については、鶴田俊正[1985]37-38頁を参照。
- (10) 1949年3月政令第51号、49年1月総司令部覚書1961号による。
- (11) 1950年、政令第3号。
- (12) 1955年「外資法」による。
- (13) 1952年の「外資法」の部分改正(19条の2)により設置された外資審議会は、「外資法」の運用全体について、あるいは、個別の申請案件の処理にあたって重要な機能を果たした。外資審議会の成員は、関係行政機関の職員、すなわち大蔵省事務次官、通産省事務次官、外務省事務次官、経済企画庁次長、科学技術庁次長、ならびに学識経験者などからなっていた。また、外資審議会令(1952年政令309号)によれば、外資審議会の決議は出席委員の半数、可否同数の場合は、会長の決するところとなる。審議会は、大蔵大臣が任命する関係各省職員および学識経験者より成るから幹事会(10人以内)を置く。審議会の庶務は大蔵省為替局において処理する。
- (14) また興味深いことには、「外資法」第7条では、省令に基づき、通産省が外国からの導入を希望する技術を公表するといったように、技術導入の奨励策を政府が行うことを可能にする規定が与えられていた。これは、とくに50年代初期、通産省の技術導入奨励策として重要な役割を果たしたと思われる。実際この規定に基づき通産省は、わが国産業の再建発展にとり重要と思われる鉄鋼、重電気、造船、化学などの技術を中心としたリストを公表した。
- リストの公表は、1956年まででも計25回行われた施行規則第二条によれば、大蔵大臣および通産大臣は、行政機関および技術援助希望者の産見や希望を参考にして、公表すべき技術の種類を決定し(一項)、毎四半期ごとに少なくとも一回官報で告示するほか、外字新聞に掲載された(二項)。また外国投資家から技術援助の希望があった場合にも、官報で告示し、邦字新聞に掲載された(三項)。金澤良雄[1956]を参照。
- (15) 犬田章[1984]第5章を参照。
- (16) 1953年発行、56年まで条約付議定書により「外資法」の制限留保が認められていた。
- (17) 政府は、貿易に関しては、1960年6月貿易為替自由化計画大綱を発表し、61年から段階的に自由化を行い、自由化率は、64年には90%をこえ、75年12月に残存輸入制限品目27品目を残すまでとなったが、資本の自由化はひき延ばされ、67年の第1次自由化にはじまる段階方式で実施され、73年の第5次自由化(原則100%自由化)をもって完了した。ただし、農林水産業、鉱業、石油業、皮革製造業、小売り業の5種類の100%自由化は留保され、また先端部門に属するコンピュータ製造、販売・リース業、情報処理産業、集積回路製造業や写真フィルム、食品、医療、農薬、不動産、その他17業種については自由化の猶予期間が設けられている。
- (18) 外資導入の法律の立案過程(おそらく、時期と内容からみて「外国人の財産取得に関する政令」のことと思われる)で、GHQ側の担当官であったT. Cohen

氏（GHQ経済科学局所属 Adviser on Economic Programs）は、1948年1月に次のような興味深い忠告を都留重人氏（当時、経済安定本部所属）に与えている。すなわち、外国人による日本国内での新規投資の許可基準として、日本の「経済復興」、「外国為替の増加」などに貢献するものといった一般原則（general policy）を法律の規定のなかに設定しておき、この一般原則に基づいて個々の対日投資案件に許可を与えるのであれば、相手側から文句がでないといった日本側の同法運用に便宜をはかる性格のものだった。これは、後に同政令を母胎としてつくられた「外資法」の総則にそのまま受け継がれ、通産省による外資規制の格好の手段となった。経案都留重人日誌、経済企画庁[1988]369頁を参照。このことから、GHQは、真剣かつ具体的なかたちで日本経済の自立・発展に肩入れし、日本にとって有利なように少なくとも当面は保護主義的な体制の構築を積極的に援助していたことが解る。

- (19) エコノミスト編集部[1977]146頁には、通産省内民族派の中心の人物であったとされる佐橋滋氏の次のような発言がある。「おそらくつくったときの目的とはちょっと違って来たんでしょうが、資本自由化に対する防波堤にあの法律を使って頑張ったのですね」。

（筆者の住所 〒186 国立市東4-7-3）