

Title	高橋財政期における大蔵省統制
Sub Title	The treasury control in the period of "Takahashi-zaisei"
Author	井手, 英策
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2000
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.92, No.4 (2000. 1) ,p.853(191)- 884(222)
JaLC DOI	10.14991/001.20000101-0191
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20000101-0191

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

高橋財政期における大蔵省統制

井手英策

はじめに

金解禁・デフレ政策に端を発する経済不況、繭価・米価の急落を背景とした農村不況と農民運動の昂進、血盟団事件や五・一五事件に象徴されるファシズム勢力の台頭と政党政治の終焉、こうした一連の社会的、政治的、経済的危機において「高橋財政」はスタートした。これまでの研究史に明らかなように、1. 金輸出再禁止 2. 低金利政策 3. 低為替政策 4. 日銀引受と非募債方針の緩和という前提条件のもと、5. 輸出振興 6. 軍備拡張 7. 時局匡救事業によって、恐慌の淵に喘ぐ日本経済を立て直すことにその歴史的役割があったことは通説となっている。一方、今日では、高橋財政とは時代を異にするものの、オイルショック以降の経済構造の変化とともに顕在化した財政赤字とその累積過程を対象として、財政学・政治学を中心に様々な実証研究が蓄積されつつある。⁽¹⁾こうした最近の研究動向において注目すべきは、大蔵省による「財政統制」が1つの焦点となっている点であり、その行動様式や他の諸制度との関連から財政政策の分析に新たな光が当てられている点である。本稿では、このような「大蔵省による財政統制と財政政策の展開」という制度論的視点を取り入れつつ、従来の高橋財政論を批判的に検討することを課題としている。

高橋財政期における大蔵省の財政統制方式には、大別して2つの「現代的」特徴を見出すことができる。⁽³⁾第1は、「国債発行量の漸減」、あるいは「健全財政」といった政策象徴を達成するための

(1) 論者も、宮島洋（1989）、真淵勝（1994）、横田茂・永山利和（1995）など多岐にわたっている。

(2) 本稿における「財政統制」とは、大蔵省が予算編成過程において主体的な政策運営を行うことを意味している。こうした理解は、戦前の予算編成が行政プロセスに織り込まれていたこと、議会による財政統制が機能していなかったことを前提に、大蔵省による財政統制可能性が極めて高かったとの認識に基づいている。天皇制を頂点とした価値体系のもとで、予算編成権が行政プロセスに委ねられたことを指摘するものとして、大島通義（1972）、加藤一明（1980）参照。

(3) 詳しくは、拙稿（1998）参照。なお、筆者は既に旧稿において軍部と大蔵省の関係を考察した。それゆえ、本稿では、軍部以外の政策主体をめぐる対抗関係が考察の対象となる。

複雑な予算編成技術である。昭和10年度予算編成過程における会計間調整に端を発し、翌昭和11年度の予算編成過程では、特別会計への補充金の廃止・減債基金繰入の減額を通じた一般会計財源の捻出、継続費の活用による単年度歳出の抑制・後年度負担の累積など、軍部の予算要求への対抗手段として、専門的な技術に依拠した財政統制が「健全財政」の名のもとに大々的に展開されることとなる。第2は、マクロ・バジェットィング（巨視的予算編成）の出現である。事実上の管理通貨制度への移行を背景とした大量の国債発行と財政の急激な膨張は、実体経済に及ぼす財政の影響を著しく高めることとなった。これらの政策環境において、大蔵官僚は「社会をメカニズムないし関係の総体とみる視点⁽⁴⁾」を身につけることによって、マクロ経済との関連において予算編成を行うこととなる。収支調整に主眼を置く古典的な予算編成から大きく踏み出し、社会・経済・政治現象との関連から財政の機能が位置付けられることとなるのである。

財政の「現代化」ともいべきこれらの変化は、総力戦体制への移行と軍部圧力の増大という特定の歴史局面と深いつながりを持つものであった。総力戦体制への移行段階においては、軍事費の膨張が国家的要請として立ち現れ、軍部の政治的地位は著しく向上する。これに対して、大蔵省は軍事費の増大・軍部への従属をある程度容認しながらも、財政運営において一定の「自律性⁽⁶⁾」を發揮するために、財政統制の強化を実現しなければならない。それゆえ、大蔵省の政策課題は、

1. 財政運営において競合関係にある政策主体に対して優越した制度配置を確立すること。
2. 政策の正当性を担保するための社会的忠誠の獲得=社会宥和を行うこと。

に収斂されることとなる⁽⁷⁾。このような財政史に対する制度論的な視点、具体的には「財政の現代化と大蔵省統制」に注目した仮説の設定は、従来の高橋財政論における論争点にも新たな解答を与えることとなる。これまでの研究史における分析枠組みと本稿の批判点を整理しておこう。

(4) 伊藤大一 (1980) p177。

(5) 高橋財政期の経済政策が「市場管理政策から統制政策へ」と移行するものであったという視点は、伊藤正直 (1989) によって提示された。

(6) ウィルダフスキーは、「競合する代替案の選択を決定するにあたって参加者たちが考慮に入れる一連の関連のある諸事実」を「計算」という概念で定式化した。ここでいう「自律性」とは、その計算が考慮される過程において主体的な政策決定を行う能力を意味している。Wildavsky (1972) p10 参照。

(7) 以上の仮説設定は、John Hobson (1997) に代表される「Neo-Weberian approach」に拠るところが大きい。Hobson は、「とりわけ社会の協力を通じて、内的あるいは外的圧力に順応することが可能となる」として「強い国家」の定義を与えた後、第一次世界大戦時において、国家が社会に埋め込まれている程度を示す指標として租税制度（累進所得税と関税）を取り上げ、比較社会学的考察を試みている。本稿では、Hobson のいう「国家」を軍部・資本に対する行政過程として認識している。過度の強調は避けられるべきであるが、党を国家に対して優越した主体として捉えるナチズムに対して、行政プロセスの持つ一定の政策的自律性が我が国の財政史研究における重要な視点なのではないか、という問題関心がある。ナチスについては S. Neumann (1942) 第5章、第6章参照。

従来の論争点は、以上の仮説との関連から大きく2つに分類することができる。第1は、マルクス経済学的視点に立脚した「資本の論理に規定される財政・金融政策」というシェーマである。⁽⁸⁾この枠組みでは、資本や軍部が国家に対する規定要因として一義的に定式化されるため、国の経済活動を統制する手段として位置付けられる予算に対して積極的な評価を与えることができない。もちろん、資本あるいは軍部の圧力が、国家の諸政策に影響を及ぼした側面は認めなければならない。⁽⁹⁾しかし、国家は予算を通じた資源配分によって、個々の利益を制度・政策面において実現することが可能なものであり、実際には「資本の論理」「軍部の論理」を「大蔵省の論理」が規定していくという逆向きの側面も持っている。仮説1との関連でいえば、大蔵省が財政統制において競合関係にある組織を自らの論理のうちに包摂しながら、資本・軍部に対する財政統制上の自律性を高めていく、このような視点が説明されなければならないのである。

こうした過程を明らかにするために、本稿では、財政・金融政策を巡る大蔵省と日銀の対抗関係に注目する。まず、はじめに、政府預金勘定を巡る双方の対立を分析する。国庫としての日本銀行は大蔵省の財政統制において大きな障害となっており、こうした制約を解消することは、財政統制権を強化するうえで欠くことのできない政策課題だったからである。次に、井上財政から高橋財政に至る日銀・大蔵省の制度的関係を検討する。この論点は、高橋財政のスタート、すなわち、財政膨張を可能にするためのコンセンサスの形成と日銀引受へのスムーズな移行の前提条件として極めて重要なものであった。最後に、大蔵省優位の制度配置の完成を、金融市場に対する大蔵省と日銀の政策手段の変遷から明らかにし、市場が財政統制において持つ意義を検討する。これら一連の考察を通じて、大蔵省が「歳入面」において自律的な政策運営を実現した過程を論証する。

第2の論争点は、軍事費の連続的増大と昭和7-9年度に計上された時局匡救事業費に注目する「健全財政と軍事財政」という二項対立的な把握である。従来から、財政史研究では軍事費の増大に対する農村救済費の消極化が強調されてきた。しかし、むしろ昭和8年の五相会議において、陸軍が農村救済の必要性を強調したことにも明白なように、軍事費の拡大と農村利害の実現には密接な関係があった。事実、農村出身兵によるクーデターとその計画の表面化、あるいは、計画・統制経済に表現される社会再編を指向する「新官僚」⁽¹⁰⁾の台頭、これら一連の変化に示されるように、社

(8) 例えば、遠藤湘吉(1954)。同書では、金融資本が軍部との反発を経て、自らの運動法則に軍部の行動を包摂していく過程として、ファシズムの台頭が描かれており、高橋財政は完全に金融資本の言いなりであったという視点で厳しく批判している。島恭彦(1948)、宮本憲一(1968)らもこうした視点を採用している。

(9) こうした論点は、日本ファシズム論争において交わされてきた。同論争自体は本稿の問題関心とは異なるものであるが、さしあたり、歴史科学協議会(1977)を参照。また、ファシズム論とは異なる視点から、金融資本が戦時体制において果たした役割を解明したものとして、松浦正孝(1995)がある。

(10) 新官僚については、本論第3章を参照。なお、新官僚の包括的な分析に関しては、升味準之輔(1980)、辻清明・林茂(1981)がある。

会的攪乱要因たる農村の政治体制への動員はあらゆる場面において重要な課題であった。こうした政治的文脈に対して、二項対立的な枠組みでは、農村救済の消極化と表裏一体の関係にある社会の不安定化が軍事費の円滑な調達に及ぼす負の影響が完全に見落とされている。それゆえ、「高橋財政＝軍事財政」が強調する、農村利害を犠牲にした形での軍事費の増大という主張は、軍事費の調(11)達を社会的合意のもとに達成しなければならないという当然の要請と相反することとなる。(12)また、「高橋財政＝健全財政」という視点(13)において、時局匡救事業の打切り・軍事予算の急増が理論的桎梏となるのはいうまでもない。

島恭彦の指摘を待つまでもなく、日銀引受の採用は財政の社会勢力に対する開放を意味してい(14)た。つまり、社会的圧力の増大・多面的な利益政治の萌芽とともに、社会的弱者の宥和手段として財政が機能し始めるのである。こうした財政の質的な転換は、時局匡救費の計上・打切りのみに還元されるような単純なものではなく、予算制度とその背後の政治的脈絡との連関の中で明らかにされねばならない。行論では、昭和8年に制定された米穀統制法と米穀市場統制の推移を利益政治との関連から明らかにし、これを通じた間接的所得保障政策の制度化について分析する。時局匡救事業の打切りとともに農村利益の実現が消極化するという従来の説明を再検討し、仮説2に示されるような農村利害の政策決定過程への動員、大蔵省による「歳出面」での自律的な政策運営を分析する。

以上のように、財政の「現代化」の背景となる国家の経済活動と社会の相互浸透を「大蔵省の財政統制」という視点から捉えることによって、高橋財政期の財政政策に対する制度論的接近を試みることとしたい。

第1章 大蔵省による財政・金融の一体的運用

昭和7年度予算編成において財政を襲った膨大な予算要求は、周知のごとく国債の大量発行によ

(11) 前掲、島恭彦(1948)、宮本憲一(1968)のほか、大蔵省昭和財政史室編(1954)、日本銀行調査局(1970)など。

(12) 政友会・民政党は独占資本や中間層の利益を代表し、低所得階層の利害は政策アリーナに登場しなかったことは度々指摘されてきたが、農村社会運動の高まり、無産政党的躍進といった事実はほとんど無視されてきた。農村運動については、資料としては内務省警保局編各年度版、著作としては島袋義弘(1996)を参照。

(13) 例えば、長幸男(1963)。文脈は異なるものの、日本経済史においてもケインズポリシーの先駆けとして、高橋財政における経済政策の効果は肯定的に評価されてきた。中村隆英(1971)(1981)、三和良一(1979)(1980)、原朗(1981)参照。

(14) 「財政を社会の諸勢力に開放したため統一的財政政策の展開がいよいよ困難になった」。前掲、島恭彦(1948) p260-261。

って賄われることとなった。これまでの研究では、高橋財政を支持した制度的基盤たる日銀引受の成立過程とそのメカニズムの解明がなされてきた。⁽¹⁵⁾本章ではやや視点を変えて、財政・金融政策を巡る日銀と大蔵省の対抗関係に注目する。我が国の国庫制度の特徴は、政府預金勘定を日銀に設定している点に求められる。⁽¹⁶⁾こうした特徴は、中央銀行と政府の関係や大蔵省の財政統制に多大な影響を及ぼしていた。商業銀行に政府預金勘定を設置するアメリカとの比較を念頭に、第1の仮説、すなわち、日銀との関係において、大蔵省が歳入面における統制権を強化する過程を明らかにしていこう。

第1節 無利子預金補填問題における大蔵省と日本銀行

まず、国庫と財政統制の関係を簡単に説明しておこう。日銀において受け入れられた国庫金は、会計法第5条第2項によって政府預金として整理されることになっていた。ゆえに、政府の歳入、及び、歳入外収入は全て日銀における政府預金勘定の増加となり、一方、歳出は日銀を支払人とする政府振出しの小切手によって支払が行われることとなる。この政府預金勘定は、当座預金勘定、別口預金勘定、指定預金勘定の3勘定から構成されるが、このうち、予算編成・国庫収支という観点から重要なのは、国庫金の受払を整理する当座預金勘定である。当座預金は、一般会計及び預金部特別会計の2口座から構成されており、後者では預金部資金の出納を、前者はそれ以外の出納を行う勘定として定義される。当座預金において国庫支払準備金として保有が義務付けられている一定残高は無利子預金とされ、当座預金総額から無利子預金額を控除したものは有利子預金として付利される。ここで注意すべきは、当座預金総額が無利子預金総額を下回る状況は準備不足を意味しており、日銀からその旨大蔵大臣に報告された後、不足額の補填手続きを行う義務を課せられていたという点である。そもそも、準備不足が生じるのは歳入不足が原因なのであるから、収支が逼迫する時期に義務付けられる預金補填は、財政統制上の大きな桎梏となっていた。それゆえ、井上財政期以後、予算における歳入欠陥が恒常化するに及んで、準備不足とその補填問題が重要な政治的課題として浮上するのである。

歴史的に見て、これらの推移は3つの局面に分類できる。まず、第1の転機は、昭和4年10月1日の大蔵大臣通達による制度改正である。昭和恐慌と金輸出解禁前のデフレ政策を反映した歳入減少は、一般会計口座の預金不足を顕著にしていた。原則からすれば、その不足額はその都度補填が行われねばならなかったが、昭和4年7月「一般会計又は預金部が夫々所定の無利子額に不足を生ずる場合にも両会計当座預金を通算して日本銀行との協定額を維持する限りは当座預金の補填を為

(15) 中島将隆 (1977)、伊藤正直 (1989)、永廣顕 (1991) など。

(16) 政府の銀行としての日銀という視点では、鈴木武雄 (1966) 第4章IVが参考になる。

すに及はす⁽¹⁷⁾』という省議決定をみ、両会計所属の預金残高合計が無利子預金額を維持する限り、補填措置を取らなくても良いこととなった。ところが、政府当座預金の減少傾向はさらに継続し、同年末には、両会計の預金残高合計でも所定の無利子預金額を下回るという事態が生じてしまった。そのため、最終的に政府は、昭和4年12月31日、別口預金勘定中の米国金貨350万ドル、さらに、昭和5年1月16日、795万5725ドルを日銀に売却し、それぞれ72万1250円、1595万9979円の補填手続きを行うこととなる⁽¹⁸⁾。

第2の転機は、昭和5年12月24日、官房秘乙第840号大蔵次官通牒による無利子預金額の引下げである。無利子預金額引下げは、昭和5年末における極度の歳計悪化を反映した措置であった。しかし、景況の好転・歳入の増大を前提とすると、日銀にとっては利子負担額の増大と直結する問題となることから、預金限度額算定基準を巡って大蔵省との間に激しい対立を惹起する。政府当座預金の預金限度額算定基準は、大正11年4月1日における国庫預金制度の採用と時を同じくして決定されている。その基準を列挙しておく⁽¹⁹⁾。

1. 日銀支店取扱いを除いた本支店金庫3ヵ年平均現金残高4000万円
2. 国債元利払資金の3ヵ年平均残高500万円
3. 中央金庫における現金出納原簿の回送中口座の3ヵ年平均額2000万円
4. 日銀本支店における国債元利払資金以外の支払資金2000万円の合計8500万円

この4点に対し大蔵省は、基準の根拠、8500万円という過大な負担に疑義を呈し、

1. 金庫3ヵ年平均現金残高については、昭和「3、4」二ヵ年度平均を採るときは35141000円となる故に之を3500万円と達観するを妥当と認む」こと
2. 国債元利払資金500万円に関しては、「発券銀行たる日本銀行本支店は特に之が為め支払資金準備の必要なき」こと
3. 回送中現金2000万円も「預金の振替作用を伴うものに過ぎずして政府預金を無利子と為すに理由とならざる」こと
4. 支払手許資金は「多少の金額を支払元に存置する何等かの必要ありとするも全く特殊の事情と云ふべく其金額たるや極めて小額にて足る」こと

といった反論を試みている⁽²⁰⁾。加えて、会計検査院が、極度の歳計逼迫が明らかな現状において基準3及び4該当資金の減額必要性が生じている点を指摘したことも手伝って、この後、日銀に対して無利子預金額の減額を正式に要求することとなる。

これに対し、第1に、日銀は発券銀行であるといえども、政府預金に関しては支払上相当の準備

(17) 「日本銀行政府預金無利子限度に関する件」昭和財政史資料5-38-8。

(18) 日銀沿革史第3集 国庫 (5) p333-334。

(19) 日銀沿革史第3集 国庫 (5) p338-339。

(20) 前掲、「日本銀行政府預金無利子限度に関する件」昭和財政史資料5-38-8。

を必要とすること、第2に、確かに基準3にある現金出納原簿の回送中なる科目は消滅しているが、その金額は他の科目に合算されているものがあること、第3に、七十四銀行・横浜貯蓄銀行の整理に際しての日銀負担金に対して、無利子限度額決定に関して特別の配慮を図るという内約が交わされたこと、などの理由から限度額減額を拒否⁽²¹⁾し、両者の主張は全くの平行線をたどることとなる。最終的には、理財局長自らが日銀総裁のもとに赴き理解を求めたことから、日銀側も歩み寄り、七十四銀行・横浜貯蓄銀行の整理資金返還額500万円によって軽減された負担額を有利子預金利率によって還元した金額である750万円を切り上げ、1000万円だけ無利子当座預金を減額することを提案⁽²²⁾した。しかし、大蔵省はこれを再度拒否した後、さらに1000万円を減額することで漸く交渉が成立し、昭和5年12月24日、無利子預金額6500万円への引下げが決定するのである。ところが、不況による歳入減少はますます激化し、6500万円の維持すら困難となったことから、限度額は即時に引下げられ、同年12月26日には昭和6年度3月末までの間4500万円とすることが日銀に令達されることとなった。

結局、こうした推移に決着をもたらしたのは、昭和7年7月における日銀納付金制度と同年11月の日銀引受の成立である。日銀納付金法の成立は大蔵省の宿願であり⁽²³⁾、その内容は、払込資本金額に対する年6分に相当する金額と、積み立て義務のある金額の最小額に相当する額を純益金から控除し、その残額の二分の一を政府に納付するとしたものである。同法成立に伴い、政府預金に対して、大蔵大臣が特に定めるものに限り相当の利子が付されることとなり、日本銀行国庫金取扱規定第10条の改正を経て、当座預金は無利子とされることが決定された。また、支払準備として保有すべき当座預金の最低金額は、昭和6年度6500万円、昭和7年度（6月30日まで）6200万円と変化し、官房秘乙第421号によって5000万円とする旨が日銀に令達された⁽²⁴⁾。以上の日銀納付金制度の採用が、日銀からの政府納入金の増大を通じて国庫資金繰りを大幅に緩和したこととはいうまでもない。しかし、積年の政策課題であった準備不足補填問題に決定的な解決をもたらしたのは日銀引受の成立である。日銀引受によって歳入補填国債の発行が恒常化した結果、政府当座預金総額が無利子預金限度額を割り込む事態は回避され、国庫資金繰りにおける日銀からの制約はここに完全に解消されることとなったのである。

以上に見られる日銀と大蔵省の対抗関係は、繰り返し述べたように、日銀内部に政府預金勘定が設置されているわが国の特色を反映するものであった。商業銀行内に預金勘定（戦時公債勘定）を設置しているアメリカを例にとりて、日銀引受と政府預金勘定の位置付けを検討しておこう。

(21) 日銀沿革史第3集 国庫 (5) p339。

(22) 日銀沿革史第3集 国庫 (5) p339-340。

(23) これに先立つ、大正時代の改革論議は吉野俊彦（1962）第2章、第3節参照。

(24) 日銀沿革史第3集 国庫 (5) p332及び340。

アメリカでは、1917年の「公金特別預託法 (Special Deposit of Public Money Act)」によって、商業銀行内に設置された預金勘定に対し、政府が貸記することで、政府証券購入資金が形成されることとなっていた。つまり、政府預金が引き出されない限り、金融機関は現金を要することなく政府証券を購入することができたのである。さらに、商業銀行の顧客が政府証券を購入する際も、顧客の預金勘定から政府の預金勘定に振替えることによって公債売却を行うことができた⁽²⁵⁾。このように、私的銀行通貨としての預金通貨が発達し、商業銀行内に政府預金勘定が設置されたアメリカの場合、短期的な資金繰りの難渋化に対して、預金通貨の創造・個人資金の活用を通じて財政資金を調達することが可能だったのである。短期資金繰りに関する「第2自由公債法」第5条の規程、すなわち、大蔵省証券は「大蔵大臣の定むる規程及条件に従ひ競争入札に依り売出さるべきもの」⁽²⁶⁾であり、国債の個人消化が進展していた背景もこうした文脈で理解されねばならない。

一方、日本の場合、財政需要を国債で補填するにしても、私的通貨の未成熟という経済的要因に規定され、国債消化力は大きな限界を持っていた。加えて、財政統制における日銀からの制約、すなわち無利子預金補填問題の解消も不可欠の課題であった。こうした金融構造・政治環境を前提とした場合、日銀内部に預金勘定を設置しているわが国においては、日銀信用に基づく預金通貨の創造（日銀引受）、それを背景とした財政資金撒布と国債消化資金の形成というルートが、国庫資金繰りの難渋化を解決するうえで極めて合理的な方法であった。つまり、日本銀行が国庫として機能したがゆえに、無利子預金補填問題が惹起された反面、日銀引受を通じた機動的な財政資金撒布が可能だったのである。

大蔵省は、無利子預金補填問題という日銀からの唯一の制約条件を日銀信用の創出によって解消し、財政支出の増大を通じた各層の利益調整を行ううえでの制度的基盤を確立した。次に検証すべきは、こうした財政統制権の確立という課題が、日銀とのいかなる制度的関係のもとに強化されたのかという点である。次節では、昭和5年2月4日から12月30日にかけて実に60回を超える会合が催された「大蔵省・日本銀行共同調査会」を取り上げ、金融政策を巡る日銀と大蔵省の基本的なスタンスを分析する。

第2節 「大蔵省・日本銀行共同調査会」と金融調節機能の「強化」

「大蔵省・日本銀行共同調査会」では、「日本銀行券発行制度改正に関する件」「日本銀行券発行制度改正法律案」「日本銀行の業務改正に関する件」の3件が可決されている⁽²⁷⁾。結局、満州事変の勃発により、未審議事項を多く残したばかりか、可決事項まで具体化することができなかったが、政

(25) 鈴木武雄 (1966) p174参照。

(26) 「英米に於ける国庫金一時不足補填方法」昭和財政史資料5-38-1。

(27) 吉野俊彦 (1962) p313-316参照。

策当局の描いていた政策設計は、続く高橋財政期の政策運営を大きく規定するものであった。以下、日銀の金融調節機能と大蔵省の財政統制権の關係に注目して、共同調査会の議論を検証しておこう。

調査会において可決された3件の中で、最も重要な案件は「日本銀行の業務改正に関する件」である。同件では、日銀の業務に関して、

1. 大蔵省証券及之に準ずべき政府証券の割引並に商業手形、銀行引受手形等の手形の割引
2. 国債其他の有価証券、地金銀、外国貨幣又は商品を担保とする貸付及外国為替手形を引当とする貸付
3. 商業手形又は銀行引受手形の売買
4. 国債、大蔵省証券及之に準ずべき政府証券の応募、引受又は売買
5. 政府に対する一時貸付

を新たに決定した。⁽²⁸⁾これら一連の改正案は、基本的には吉野俊彦が指摘する通り、過去に実行してきた事項の法的追認という性格が強い。⁽²⁹⁾しかし、業務設定内容を細かく見てみるといくつかの論点が浮かび上がってくる。

まず、日銀の業務に関しては、「銀行券の発行制度と相俟て通貨の供給を調節することと共に金融の流通を円滑ならしむる」⁽³⁰⁾ことにあるという前提に立ち、従来、買入れしか認められていなかった日銀オペに対して売却も認め、オペに際して必要だった大蔵大臣の許可を不要とするなど、いくつかの点で金融調節機能強化が企図されている。しかし、理論的に見ると、井上財政期の金融逼迫局面において資金吸収手段たる売りオペが制度化されている事実に対していかなる理解が可能であろうか。ここで注目すべきは、財政膨張を側面から支持するための制度改正が提起されている点である。第1に、政府に対する日銀信用に関しては2の規定を適用せず、無担保で一時貸付をなすことができることとし、第2に、4の規定に明らかなように、国債の引受を日銀の業務の中に明文化している。このように、緊縮財政期に提起された制度改正案であるにもかかわらず、財政膨張を制度的に可能にするような規定が明文化されたことを考えると、日銀の金融調節機能の拡充は、大蔵省による財政統制権の強化と関連する限りにおいて企図されたとみなすことができる。伊藤正直は、⁽³¹⁾「日銀は…政府の積極政策に能動的に協調していった」と指摘したが、新規国債の日銀引受がスムーズに採用された背景として、金融調節機能の充実が大蔵省の財政統制権を補完する形で実現されようとしたこと、具体的には日銀・大蔵省による国債引受・財政膨張支持へのコンセンサスが形成されていたことは極めて重要であろう。

(28) 日銀沿革史第3集 総説 p148-149。

(29) 前掲、吉野俊彦 (1962) p315

(30) 日銀沿革史第3集 総説 p148。

(31) 伊藤正直 (1989) p328。

以上のような限定的な意味での金融調節機能の「強化」は、昭和5年11月7日の会合に端を発する評議機関設置構想においてより明確になる。同評議機関の職務権限としては、

1. 割引又は売買すべき手形の種類
2. 手形割引の保証として徴すべき証券の種類及評価
3. 政府発行の手形の割引金額若しくは国債其他政府保証証券に対する貸付金額又は国債の引受若しくは買入金額の限度

などが俎上にあげられている。⁽³²⁾ 本件は、最終的に「可否何れとも決せず要するに職制の問題は全般に亙り意見一致し難きを以て姑く此問題は後日に留保⁽³³⁾」されることとなった。しかし、注目すべきは、国債引受額、買入額、割引・売買すべき手形の種類など、本来であれば日銀に固有の政策変数が、評議機関の職務権限という形で日銀と距離を置いて制度化されようとした点である。こうした大蔵省による日銀への政策関与とも受け取れる評議機関構想は、昭和7年「日本銀行参与会制度」の成立によって実現される。

同制度は、昭和7年5月14日、16日に開催された特別金融制度調査会において全員一致の可決を得た後に成案を見た案件である。その内容は「日本銀行の重要な業務に関し常に各方面の有力なる意見を参酌しうるが如き制度を創成するの要あり」という認識のもと、「日本銀行の金融上の統制並に業務の重大なる事項に付きまして諮問を致します⁽³⁴⁾」というものであった。その参加メンバーは、池田成彬、串田万蔵、森広蔵、八代則彦という金融界の重鎮に加え、財界の大家である郷誠之助からなっており、参与会には、日銀総裁の諮問機関として総裁に意見を陳述するという重大な権限までもが付されていた。このように制度面から見ると金融政策上少なからぬ影響力を持つ参与会であったが、注目すべきその人選の方法である。参与会の構成員は「金融業若は産業に従事し又は学識経験ある者の中より大蔵大臣之を命じ⁽³⁵⁾（傍点引用者）」ることされていた。つまり、日銀の金融調節機能は大蔵省の政策体系に大きく影響されるものであり、その政策は金融界・財界の利益と密接に絡みながら追求されていたのである。

このように、「大蔵省・日本銀行共同調査会」では、大蔵省の財政統制権とリンクした形で日銀の金融調節機能強化が議論されていた。これは、昭和恐慌後の財政運営の困難化という状況において、大蔵省が日銀との関係強化を図りながら、自らの政策面での自律性を獲得しようとする過程であった。こうした制度的関係は、日銀引受による国債の大量発行が常態化する中で、国債流通市場の後退と金融政策手段の変容を伴いながらより強固なものとなっていく。次に節を変えて、日銀引

(32) 日銀沿革史第3集 総説 p180。

(33) 日銀沿革史第3集 総説 p181。

(34) 日銀沿革史第3集 総説 p348-349。

(35) 高橋財政の後期では、金融界の利害と軌を一にしながら政策転換が図られることとなる。詳しくは拙稿（1998）。

受成立以後の大蔵省・日銀の制度配置の変化を、金融調節に見られる理論的観点から分析しておく。

第3節 市場育成の放棄と制度配置の完成

日銀引受は、国債発行と同時に政府の国庫預金勘定を増額し、政府の予算執行とともに日銀を支払人とした小切手振出しによって、政府資金を民間に撒布していく制度である。それゆえ、同制度の成立は、国債引受団が発行条件決定に関して介在する余地を著しく減少させるとともに、大蔵省にとっては、発行条件決定権の強化、発行条件の弾力化が可能となった。しかし、日銀引受制度それ自体は無制限な資金供給メカニズムであり、内在的に資金量をコントロールする機能は持っていない。だとすれば、マクロ的な財政バランスを維持するうえで、日銀オペによる過剰流動性の吸収は不可欠な施策となる。

では、前節で検討した金融機能の「強化」との関連から見ると、伝統的な金融調節手段であった金利政策と日銀オペはいかなる関係にあったのであろうか。日銀オペという新たな政策手段の登場と、その背後にある大蔵省と日銀の政策体系の変化について見ておこう。

元来、金利政策は、金本位制を前提とし、通貨量が厳しく制限されている窮屈な発券制度のもとで、金準備の防衛措置として弾力的に運用されながら発展してきたという経緯がある。⁽³⁶⁾これに対して、公開市場操作は保証準備発行限度額の引き上げと金本位制度の動揺という背景のもと、「貨幣市場や証券市場を秩序正しく維持する」⁽³⁷⁾ための新たな金融調節手段として登場した。つまり、金本位制度からの離脱・修正という環境変化に対応して政策手段の変容が進んだのである。このような公開市場操作の重要性の高まりは、大恐慌前後の先進資本主義国に共通した現象であった。とりわけアメリカやイギリスの場合、政策手段の変容が中央銀行の統制力を強化する形でもたらされている点特徴的である。

アメリカでは、1913年に制定されたアメリカ連邦準備法の規定に象徴されるように、直接間接の政府融資が制限されていた点に公開市場操作の特質が求められる。つまり、オペ対象は、1. 加盟銀行の顧客が振り出した期限90日以内の手形のうち加盟銀行自身が裏書したもの2. 公開市場に限定された政府証券取引、と制限され、政府の資金調達とは独立に、あくまでも、市場調節手段として公開市場操作が行われていた⁽³⁸⁾のである。その後、1929年の株式市場パニック、農業恐慌による抵当債券・投資資産の減価を背景に金融機関の倒産が相次ぎ、セーフティーネットとしての中央集権

(36) 鈴木武雄 (1966) p111。

(37) Board of governors of the federal reserve system (1963) p37。

(38) 鈴木武雄 (1966) p134参照。なお、ニューディール期における一連の金融立法に関しては、小野英佑 (1970)、小原敬士 (1946)、金融史的分析としては、Myers (1970) が参考になる。

的金融機構の確立が模索されることとなる。1932年グラス＝スティーガル法によって割引債券の適格性規定が廃止され、政府証券の買いオペによる継続的資金撒布が実施されたのもこの文脈においてである。しかし、資金需要の停滞によって、連銀債務の返済の活発化、過剰準備の形成が金融機関に惹起され、投機的信用拡張が懸念されるに至った。そこで、1933年銀行法の要求払預金への付利禁止、1934年証券取引法の制定を経た後、1935年銀行法において、商業銀行と投資銀行の分離、連銀準備局の連邦準備制度理事会への改組、公開市場委員会の設置とオペに対する統制権の集中が決定され、金融調節手段の強化が制度化されることとなる。

一方、イギリスでは、セイヤーズが「世界的な大不況によりイングランド銀行が、公定歩合を効果的なものにするという問題を忘れても良いような状況になった」と指摘しているように、アメリカとの相対金利が極めて低水準にあり、追加的な利下げが実行困難な状況において転機がもたらされた。1928年「通貨ならびに銀行券法」の施行に伴い、保証準備直接制限制度から屈伸制限制度へと通貨発行制度が転換された時、2億4000万ポンドの政府証券が直ちにイングランド銀行の保有に加えられ、大恐慌を経た後に、これをオペ玉として大規模な公開市場操作が実施されることとなったのである⁽⁴⁰⁾。こうした変化に先だて、イングランド銀行は「1928年2月に開かれた大蔵省との重要な会談において発行部資産の管理につき極めて広範な裁量権を要請」し、これに成功する⁽⁴¹⁾。アメリカ同様、金融調節における独立性が強化されたのである。

次にわが国の場合を考えてみよう。日銀引受に基づく資金撒布と低金利政策の実施に伴い金融緩和が進む反面、インフレ・コントロールの観点からは国債や政府証券の消化が極めて重要な課題となる。こうした政策環境のもとでは、金利の一層の先安感を市場に与え、継続的に国債を有利な投資対象としておかなければならないため、利下げ以外の金利政策は実行困難となる。こうした消極的な事由によって、日銀オペは「金融調節の唯一の手段」⁽⁴²⁾として重要な機能を帯びることとなる。

日本銀行百年史は次のように日本と米英の金融調節手段の相違を説明している。

「売却の実行に際して本行は、本行所有国債の買受けを希望する銀行等からその資金事情を聴取のうえ、その買受け希望に応ずるか否かを決定するというやり方であったから、アメリカやイギリスで発展した本来の意味での公開市場操作とはかなり異なったニュアンスを持っていた」⁽⁴³⁾

こうした相違は、イギリスにおける割引市場、アメリカにおける証券市場といった金融市場の発達と、それを前提とした市場調節における中央銀行の技術的優位性に求めることができる⁽⁴⁴⁾。あるいは

(39) 邦訳, Sayers (1979) p395

(40) 同上, p428

(41) 同上, p412

(42) 日本銀行調査局 (1952) p45。また、そもそも預金金利協定の存在によって、公定歩合の変更が市中金利と連動しにくかった点もこれに寄与している。高橋亀吉 (1931) 第4章第1節参照。

(43) 日本銀行百年史第4巻 p44

は逆に、日銀オペは、日銀引受による人為的金融緩和と国債流通市場・短期金融市場の欠如をその前提とするものであったといってもよい。以下、わが国における市場と金融調節機能の対応関係を見ておこう。

わが国における国債流通市場は、大正9年2月、国債仲買人制度が新設され、同年9月、債券市場から国債市場が分離独立し、実物取引が行われるようになったことにその嚆矢が見出せる⁽⁴⁵⁾。しかし、日銀引受の成立以後、唯一の市場制約であったシンジケート団からの政策要求を解消するかたちで国債発行は行われ、国債担保貸出利率引下げ等の人為的流動化推進策が実施されるに及んで、流通市場、割引市場の育成放棄が決定的となる。一方、短期金融市場を見ておくと、金本位制離脱と管理通貨制度への事実上の移行という環境変化のもと、日銀引受と財政資金撒布によって慢性的な資金余剰状態が形成され、コール資金需要が減少する。また、金融機関の国債保有が進むと、余資運用手段として国債がコール資金を代替することとなる。その結果、資金調達面・運用面双方においてコール市場も消極化を免れない。短期金融市場育成の必要性もこうして著しく低下することとなり、金融調節上の焦点は過剰流動性の吸収、すなわち、売りオペ1点に集中することとなる。アメリカ・イギリスにおける公開市場操作は、金本位制の意図的な管理の一環をなしながら、金の流入に伴う通貨量の変動をモデレートなものにするための金融調節として発展したものであった。これに対して高橋財政期の金融構造のもとでは、市場の繁閑に機動的に対応したアメリカ・イギリス型の金融調節を行うことは不可能であり、金融機関の相対取引からなる「閉じた市場」において、個別審査を加えながら売却に応じるといふ日本型の金融調節スタイルが確立される。そして、こうした変化が日銀引受成立以後の財政面からの要請であったことを考えるならば、金融調節における技術的側面よりも、国の歳入調達に貢献するような市場統制力の確保が問題となるのである。

以上のように、日銀引受の成立以後、市場の後退・統制的金融調節の展開とともに、日銀の政策能力は金融機関との相対関係において強化されながらも、政策手段自体は極めて制限されたものになっていった。こうした変容に対して、さらに決定的であったのは、引受国債の売出しによる通貨回収促進の条件が、大蔵大臣による承認のもとに決められた点である⁽⁴⁶⁾。これは、米英型の公開市場操作が市場における技術的優位性の故に、中央銀行に対してある程度の自律性をもたらしたと考え

(44) セイヤーズは「そこに中央銀行の「公開市場操作」にとって技術的に適切な一良好な状態とは、とてもいえないにしても一市場があった。…すべての事態がTB売買による市場金利コントロール方式の円滑な展開のため好ましい状況にあったと推察される。」と述べている。邦訳、Sayers (1979) p427。

(45) 流通市場については、公社債引受協会(1980)第2章、第5節に詳しい。

(46) 日銀調査局(1952) p45。「日本銀行から提出した引受国債の売出しによる通貨回収促進の条件は大蔵大臣によって承認せられたため、日本銀行は昭和七年十一月始めて二億円の国債を引き受けたが、他方これにより放出せられた資金が市中金融機関に還流するや引受国債を市中金融機関に売却し、以って通貨の濫用とこれによる通貨価値の下落を防止しようとした。(傍点は引用者)」

られるのに対して、金融調節が市場統制力の問題へと転化したわが国においては、反対に大蔵省による金融統制が確立される契機となったことを意味している。日銀は、唯一の政策手段となった日銀オペにおいても独自の政策を実行し得ず、国債売却の出先機関として、大蔵省を頂点とする金融政策体系の構成要素として位置付けられることとなるのである。⁽⁴⁷⁾

本章では、日銀との対抗関係を念頭に大蔵省が財政統制における自律性を獲得する過程を検証してきた。高橋財政期において、金融政策の主導権は日銀から大蔵省へと移行し、日銀は金利政策に代わって限定的な政策手段である日銀オペを「通貨価値維持」の観点から行うこととなった。つまり、金融政策は急激な財政膨張を補完する重要な一手段として機能することとなるのである。日本銀行百年史は、中央銀行としての金融政策のあり方とのかかわりで次のように厳しく批判している。

「国債利子に関する財政負担の軽減、売りオペレーションの円滑な推進に配慮する限り、金利水準を引き上げるような措置をとることは不可能であった。このようにして、国債の本行引受け方式の実施は、やがて金利政策の弾力的運営の自由を奪い、中央銀行にとって最大の使命である、通貨量の適切な調節を通ずる通貨価値の安定確保を、事実上不可能にさせる結果をもたらすに至った。……昭和7年秋に本行が国債の本行引受け方式の実施に同意したことは、やがて本行からセントラル・バンキングの機能を奪い去るプロセスの第一歩となったという意味において、まことに遺憾なことであった。これは本行百年の歴史における最大の失敗であり、後年のわれわれが学ぶべき深刻な教訓を残したものといえよう」⁽⁴⁸⁾

こうした痛烈な批判と反省がなされる一方で、日銀は、共同調査会において大蔵省の財政統制権とリンクする形で金融調節機能の拡充を図ろうとしたこと、あるいは、大蔵省の市場統制の一環へと墮しながらも、国債売却を通じて金融機関に対する統制力が強化されたことなど、大蔵省統制という制約条件の中ではあるが、ある一定の自律性を獲得した側面は見落とすことができない。こういった必ずしも受動的とは言いきれない日銀の姿勢が、大蔵省の財政統制権の拡充に寄与した点は否定できないであろう。そして、このような財政・金融の一体的運用を通じた国債消化という歳入面での構造変化を経てはじめて、財政当局による危機への対処としての機動的な財政出動＝フィiscalポリシーが可能となった。大蔵省は、日銀引受によって日銀からの唯一の制約条件であった「無利子預金補填問題」を解消するとともに、金融市場統制の強化を背景に、円滑な国債消化を実現しながら「自律的な歳入の確保」を達成していったのである。⁽⁴⁹⁾

(47) 公定歩合操作に関しても高橋は「日本銀行は勝手次第に利率の変更は出来ない、その必要あるときには必ず大蔵大臣の承認を得なければならぬ、大蔵大臣としては能く事態を聴取し、総てのことを裁断して、尤もであればこれを許すのである。」と述べている。高橋是清 (1937) p165。

(48) 日本銀行百年史 (1981) p55-56。

第2章 米穀統制法と農村利害の再編

日銀引受制度の成立は、歳入面における自律性を高める一方で、予算編成過程を社会的諸勢力の政策要求に対して開放するものでもあった。すなわち、大蔵省と軍部という対抗関係はもちろん、いわゆる「新官僚」や利益集団等の各種圧力団体の存在が政策決定過程に大きな影響力を持ち始めるのである。これまで前章において日銀との関係を歳入面から検討してきたが、以上の予算要求の多様化を代表するものとして、本節では第2の仮説、すなわち、歳出面における自律性の獲得過程を分析する。従来の研究では「軍部予算の急増と時局匡救事業費の打切り、農村更生運動への転換」というシェーマによって、軍部予算偏重、資本救済・農村切捨て＝高橋財政の限界が指摘されてきた。これに対し、米穀統制法の制定過程と米穀需給特別会計の推移を解明し、農村宥和・社会的利益の再編が均衡財政論議を技術的に回避する形で継続されていたことを明らかにする。

第1節 新官僚の台頭と米穀統制調査会…農村宥和の制度的背景

昭和7年11月、新たな米穀管理の方向性を模索すべく米穀統制調査会（以下、調査会）が設置された⁽⁵⁰⁾。米穀統制論議を理解する一助として、調査会の政治的な位置付けを明確にしておこう。

米穀統制が政治的課題として登場する背景として、後述する米価決定方式を巡る政争もさることながら、いわゆる「新官僚」と呼ばれた集団の存在を見逃すことはできない。新官僚とは2・26事件以降の「革新官僚」のような、「政治と経済の全面的な組織化と計画化の必然性を認めた集団」⁽⁵¹⁾としての先鋭性には欠けるものの、伝統的な官吏服務規律から脱し、組織横断的な行動様式をとる官僚層を指す⁽⁵²⁾。満州事変以降の新官僚としては伊沢多喜男、湯浅倉平ら内務系新官僚が有名である

(49) 高橋財政以後の財政運営においても、大蔵省優位の制度配置が重要であった点は見逃せない。戦後の分析に関しては、真淵勝（1994）参照。本章での検討の通り、基本的にこれを担保したのは人為的な低金利政策であり、財政資金撒布による過剰流動性の形成であった。日銀引受が事実上禁止された戦後においても、これらの条件が継続した結果、大蔵省優位の制度配置が継承された可能性がある。ただし、歩積預金等によって戦後（とりわけ、高度経済成長期）の金利は必ずしも低金利ではなかったとする見解もある。大蔵省昭和財政史編集室編（1991）p95-96参照。

(50) なお、調査会のメンバーを見ておくと、後に触れる伊沢多喜男、後藤文夫、農林官僚石黒篤、農林次官、荷見安米穀部長、に続き、岡田内閣の組閣人事を担当した河田烈、後の蔵相である馬場英一らの新官僚、さらに、酒井忠正、矢作栄蔵、牧野忠篤、松平康昌といった農会会長経験者、政界から、農村問題の論客として知られる政友会の東武、胎中楠右衛門など、錚々たるメンバーで構成されていた。以上の人事に明らかなように、調査会は農村利益の実現と統制経済への段階的移行を争点とし、その解決を図るものであった。

(51) 橋川文三（1994）p95。

(52) 新官僚については、伊藤隆（1974）、前島省三（1974）、佐野稔（1993）、橋川文三（1994）等がある。

が、調査会との関連でいえば、副会長を務めた内務系新官僚で農林大臣後藤文夫のほか、石黒忠篤農林次官、荷見安米穀部長といった農林官僚もこのグループに属していた。こうした新官僚運動の拠点となったのが「国維会」である。⁽⁵³⁾新官僚は国維会において軍部・財界との連携を深める一方、政策面においても後の革新官僚に連なる統制経済の試験的運営を試みることとなる。その端緒が「米穀統制法案」であり、同法の政治的・歴史的意義もここに見出せる。こうした、新官僚運動は、「巨大な戦争国家の目的に能動的に参加する指導者の資格」⁽⁵⁴⁾を要求するものであった。つまり、彼らの運動にあって、総力戦体制への移行は極めて明確に認識されていたのであり、米穀統制論議も「農村再編と国家統制」を焦点に展開されるのである。

一方、新官僚運動と深いつながりを持つ利益集団、「帝国農会」についても触れておかねばならない。帝国農会はもともと地主利益を代表する利益団体であった。ところが、彼らの圧力行動には極めて複雑な社会的・政治的背景が存在していた。まず、第1は、農村利害の変化である。昭和恐慌以後の農村危機において、地主も小作・自作農とともに没落の一途をたどり始める。⁽⁵⁵⁾こうした状況において、農会の政策要求は本来対抗関係にある小作・自作農とも利害を共有する「米価支持」へと収斂されていくのである。第2は、農会の支持基盤の動揺である。当時の帝国農会は、6代目会長酒井忠正が国維会の理事であり、後藤文夫の推薦で同職を得ていることから分かるように、国維会・新官僚との深いつながりを持ち始めていた。ところが、後藤農林大臣と農林系新官僚は農村対策として「産業組合運動」を構想していた。産業組合協会の設立と産業組合運動の展開は、新官僚が政党に対抗し得る社会的基盤の強化を企図した運動と評価されているが、こうした運動は農会の支持基盤たる地主利益と競合する形で展開されることとなった。⁽⁵⁶⁾すなわち、農会は、1. 地主団体でありながらも、社会構造の変化とともに、「米価支持」という主張において小作・自作農の利益も反映していたこと、2. 新官僚・国維会の支配が侵食し始めた結果、既存の支持基盤との相克ゆえに純粋な地主団体たり得なかったこと、そしてこの点が最も重要なのだが3. 以上の変化に対応して、新官僚運動が強調した国家統制の強化、すなわち、米穀専売論議に見られるラディカルな側面と、地主階層が強調した米価支持を通じての農村利益の実現、すなわち、米穀法の延長線上

(53) 国維会は当初、荒木陸軍大臣が顧問に名を連ねたことから明らかなように、皇道派との関係が強かった。しかし、荒木の五相会議、内政会議における政治的敗北を決定打として統制派の台頭を許すこととなり、新官僚は永田鉄山を中心とする統制派との接触を強める。佐野稔（1994）第3章、前島省三（1974）第5章、第1節を参照。

(54) 橋川文三（1994）p97。

(55) 農村運動も、従来の小作争議とは異なって、小地主と大地主を分断しながら部分的に地主階級を運動の論理に包摂しようとする「農民大会・村民大会」として展開しつつあり、「貧農と中農の共同戦線」という戦術への転換が、運動体制の動揺を伴いつつも顕著になりつつあった。島袋義弘（1996）第1章参照。

(56) 前掲、伊藤隆（1974）p116-117における引用を参照。

に改革を位置付けようとする妥協的側面とが複雑に絡み合いながら、農会側の主張を形成することとなるのである。

では、以上に見た新官僚、帝国農会、そして大蔵省の関係を軸に、調査会での議論を検証することとしよう。調査会では、「米穀専売制要綱」「米穀管理制要綱」「米価公定制要綱」「米穀統制制度要綱」の4案について議論が行われた。その内容は表1に譲るが、これらの議論の前提として以下の2点を指摘しておきたい。第1は、米穀市場に対する国家の介入のあり方である。調査会総会の冒頭において、後藤農林大臣は、「国家の権力が更に今日以上加はり、それより更により以上有力に加はって参りますれば、需給の調節並に米価の安定と云ふ所に一層良い効果があるだろう⁽⁵⁷⁾」として、国家による市場統制の必要性を強調する。この主張の背景に新官僚の目指す統制経済指向の萌芽を見出すことは容易だが、後藤はさらに進んで、「国家の力なり権力なりがどう云ふ風に入っていくと云ふことが実情に適し、さうして此米穀の需給調節、市価の安定ができ得るか⁽⁵⁸⁾と云ふこと⁽⁵⁹⁾の案を⁽⁵⁸⁾実は得たいと思ふのであります」と述べ、米穀調節の制度化が国家権力及び市場の関係の再構築を目的として企図されていることを明らかにしている。第2は、新官僚と大蔵省の意見の対立である。大蔵政務次官堀切善兵衛の「大蔵省から纏まった金を出してやると云ふことは非常に困難で、願くはどうか金を掛けなくて良いことをやって頂きたい⁽⁵⁹⁾」という発言に象徴されるように、国家権力の強化という新官僚の思惑に対して、大蔵省は緊迫した財政事情を理由に経済統制への積極的な移行を否定する。つまり、新官僚による国家権力の拡張と既存の政策能力を強化しようとする大蔵省の対抗、この関係を巡って米穀統制論議は展開することとなるのである。

こうした前提に立脚すると、同調査会における論議の焦点が完全な国家統制を意味する米穀専売

表1 米穀統制案各案比較

	特色	価格決定方式	米穀の輸出入・移出入
米穀専売制要綱	内地における米穀を政府の専売とする。代金は米穀証券。税金の代納を認める。	全国中庸の生産費＋経済事情 取納価格＋諸経費	政府独占。内地の米穀事情に基づいて数量を決定。
米穀管理制要綱	全国を10管理区に区分。それぞれに需給を推算、政府売買によって過不足調整。	管理区内の生産費＋経済事情 管理区内買入価格＋諸経費	管理区間の移出入・輸出入は禁止または制限。
米穀公定制要綱	最低最高価格の公示。政府指定の市場では、最低最高価格範囲内のみ取引可。	全国中庸の生産費＋経済事情 最低価格＋家計費・物価など	政府独占。
米穀統制制度要綱	最低最高価格の公示。最低価格での買入最高価格での売渡しによる数量調整。	全国中庸の生産費＋経済事情 最低価格＋家計米価・物価など	台・鮮米は政府の買入後、需給推算を基礎として売却。

出所：「米穀統制調査会議事録」

注。価格決定方式上段は買入価格、下段は売渡価格。なお、公定案・統制案は、その性質上買入価格は最低価格であり、売渡価格は最高価格となる。

(57) 「後藤農林大臣の発言」米穀統制調査会議事録 p20。

(58) 同上。

(59) 「堀切政務次官の発言」米穀統制調査会議事録 p72。

制の可否に収斂したという流れは当然のものといえる。米穀専売制の骨子は、1. 内地米を政府の専売とすること、2. 米穀証券により代金を支払い、同証券による租税代納を認めること、3. 朝鮮・台湾米の政府独占管理を行うこと、であり、従来の米穀法の枠組みをはるかに超える画期的な内容を含むものであった。⁽⁶⁰⁾ 同案に対する審議は、生産費の算定基準、所得階層に応じた価格設定、外地米統制等様々な視点から徹底して行われたが、5代目の帝国農会長である矢作栄蔵の「此専売制というのは理想としては大変に結構な案でありまして、これが若し此際決まればもう度々将来米の会議などを開かれなくなるだろうと思います」⁽⁶¹⁾ という発言にも象徴されるように、多分に肯定的な見解が支配的であったといえる。

しかし、専売に対する大蔵省の見解は極めて否定的なものであった。その理由は、なにより農林省経費試算13億2000万円という金額に明らかなように、⁽⁶²⁾ 米穀売買費用及び取引市場関係者に対する補償金等、必要資金があまりにも巨額に過ぎたからである。大蔵省は「政府が買入れる時には十億円以上の金が民間に廻る、買上げが済んでいざ返すと云ふ時には又一遍に返る、十億円からの金が出たり入ったりする、是は金融がなだらかに循環すると云ふことに対して非常に影響を及ぼす」として、インフレ懸念・マクロ経済的制約を指摘して、専売案批判を行っている。この時点での大蔵省自身の方針は明らかでないが、一般的には価格公定論に傾きつつあったと言われており、⁽⁶³⁾ 価格公定制を専売と比較した場合、国家介入の程度が著しく弱まることを考慮すると、米穀統制を通じて巨額の資金並びに国家統制権力が農林省・新官僚の既得権益となることに対する警戒心⁽⁶⁴⁾ がその背景にあったことは容易に理解できる。

最終的には、専売の実施によって直接的な損害を被ることになる全国米穀取引所、山形県庄内米穀会等の流通業者の徹底した抗議活動⁽⁶⁵⁾、あるいは、統制経済への移行に対する経済界の懸念などが障害となって専売制は先送りされることとなった。この結果、議論の焦点は、農会の妥協的主張である「米価支持＝価格決定方式の確立を通じた農村利益の確保」に移ることになる。

価格決定方式を巡る議論の端緒は、いわゆる「率勢米価問題」に見出すことができる。率勢米価

(60) 本案は、帝国農会での活発な議論を受け、政友会議員の胎中楠右衛門によって提出されたものである。帝国農会及び政友会における論議としては、帝国農会報（1932）12月号、東武「米専売の理論的根拠」、帝国農会報（1932）8月号、岡田温「米穀専売を施行するとせば予め研究を要する事項」を参照。

(61) 「矢作委員の発言」米穀統制調査会議事録 p197。

(62) 「荷見米穀部長の発言」米穀統制調査会議事録 p73。

(63) 「堀切政務次官の発言」米穀統制調査会議事録 p91。

(64) 「高田委員の発言」米穀統制調査会議事録 p240。

(65) 「米専売、米価法其他国家権力に依る米穀の統制は…邦家の存立を危殆ならしむるを以て之に反対す」昭和財政史資料 5-158-18、「本会は内地米の専売価格公定又は管理其他之に類似の制案は絶対反対す」昭和財政史資料 5-158-19。

とは米価指数の物価指数に対する割合の趨勢によって算出された米価のことである。従来の米穀法では、米穀生産費と率勢米価の下値2割に相当する価格との範囲において最低米価が、家計米価と率勢米価の上値2割に相当する価格の範囲において最高米価がそれぞれ決定され、この最低・最高価格を超えて価格が変動した際に、政府が買入・売却をなすこととなっていた。しかし、昭和恐慌後のデフレ経済下において率勢米価は低水準たらざるを得ず、農村の困窮とあいまって、第63議会において、政友会は率勢米価に基づく価格決定方式を廃止することを強く要請した。これに対し、政府・民政党は率勢米価項目の廃止は、最低・最高価格決定における基準の喪失につながるものとして断固拒否の姿勢をとり、議会は紛糾を極めることとなる。これが、米穀法第4条・第5条削除問題である。最終的には、率勢米価の規定はそのままに、その通用を昭和8年12月まで停止するという形で妥協が成立したものの、新たな価格決定方式は米穀統制法の成立を巡る問題の核心となつていったのである。⁽⁶⁶⁾

こうした政治的文脈の中で、調査会における価格決定方式論議は、価格安定が必要とされる根拠と価格決定後の国庫負担に沿って展開される。まず、価格安定の根拠についてであるが、後藤農林大臣が「生産者消費者の為に米価の著しき変動を避けやうとして居ります⁽⁶⁷⁾」と述べているように、当初は米価の安定が都市の消費者の利益に符合する点が強調されていた。しかし、農林省の政策意図はむしろ生産者の利益保護にあったとあって良い。事実、特別委員会では農村利益の実現を重視する農林省の思惑が吐露されている。

「生産消費の両方面を共に利益あらしむるやうに致して行きますにしても、今日の米の値段それ自体が決して農民を生かして行く所以でない、左様に考えて居りますから、其の意味に於きまして、今日の米価をもっと上げるやうにすると云ふことが農民の救済の一助にもならう⁽⁶⁸⁾」

これに対して、財政当局である大蔵省は、米穀統制が国庫にもたらす財政負担の観点から注意を喚起することとなる。農林省側が具体的な支払手段として米穀証券による払込案を提示したところ、堀切政務次官は「国債証券を以て買入れると云ふこと、随て金融上に余り影響を及ぼさないと云ふ、と云ふ御考えであった⁽⁶⁹⁾」が、「吾々は全然之に反対の意見を持って居ります」として、先に見た専売論議同様、国庫負担・マクロ経済的観点から米穀統制を批判するのである。しかし、大蔵省の目的は米穀統制の排除にあったわけではない。むしろ、堀切政務次官が「私は苟も米価を決めると云ふ大事な問題を決めるにあたっては、決して経済上の理由ばかりで決定してはいかぬと思ひます、例へば社会道徳上の理由も参酌すべきである…日本の社会の道徳を維持すると云ふ上からいっても

(66) 帝国農会報(1932)10月号「第63議会における農政問題」。率勢米価が抱える理論的問題点として大内力(1950)p192-196参照。

(67) 「後藤農林大臣の発言」米穀統制調査会議事録p20。

(68) 「荷見米穀部長の発言」米穀統制調査会議事録p114。

(69) 「堀切政務次官の発言」米穀統制調査会議事録p91。

日本の農家は非常に大事なものである⁽⁷⁰⁾と述べているように、社会政策的観点から米穀統制を積極的に支持していた。大蔵省藤井真信事務次官も「米穀の会計も今後全体として損失の生ぜざる様致度し」と留保したうえで、「根本策を実行すると決定すれば政府として支出するは当然のことなるべし」と米穀統制の必要性を認めている⁽⁷¹⁾。

以上の議論は、大蔵省から見ると、「健全財政」という錦旗を盾に、新官僚の企図する市場統制を農林省主導のもとで実施することに警戒心を示す反面、価格安定を通じた農村利益の保護は、政策正当性の獲得という観点から農林省に積極的に協調せざるを得なかったことを意味している。ここでは、明らかに国庫収支の調和・インフレ抑制を主張する「健全財政」という政策象徴が、政策自律性強化のための戦術として機能している。のちに検討する米穀特会を通じた複雑な財政支出もこうした事実と大きく関わっているのである。

ともあれ、こうした大蔵-農林両省の利害の反発・共有を経て、価格決定方式論議は米の最低価格を巡って展開されることとなる。米穀統制法は、従来の米穀法と異なり、最低価格による無制限な米の買入れを政府の義務として制度化した⁽⁷²⁾。そのため、政府が買入れる最低価格は、農家の政府に対する売却価格、すなわち、農家収入を意味することとなり、最低価格の設定具合如何によって農村収入は大きく左右されることとなったのである。

調査会の最終案では、最低価格を全国中庸の生産費に経済事情を参酌して決定することを決議したが、このような漠とした決定に対し、その詳細の決定は米穀委員会において詰め作業が行われることとなった。これを受けて帝国農会は強力な圧力活動を展開し、道府県農会長協議会、米穀政策調査委員会において次のような決議を行った。

「2. 最低価格の基礎とする生産費は従来の調査項目に部落協議費及戸数割の一部を附加し、尚基準市場に至る迄の運賃諸掛を加算したるものと為すこと、3. 生産費の調査農家としては反当収量其の他に於て中庸なるものを選定すること、4. 各月の最低価格は米穀年度始期に於ける生産費に其の月に至る迄の利子及保管料に相当する金額を加算して之を定むること⁽⁷³⁾」

一瞥して明らかなように、農会は最低価格算定基準として、生産費（実際の生産費に保管料と保管期間の利子を加えたもの）・部落協議費・戸数割の一部・運賃諸掛を要求している。これらの項目を経費算入した場合、農会試算によると最低価格は25円となり、大幅な価格引き上げが約束されること

(70) 「堀切政務次官の発言」米穀統制調査会議事録 p100。

(71) 「藤井事務次官の発言」米穀統制調査会議事録 p376。

(72) 大蔵省昭和財政史室編（1959）p163-171参照。

(73) 帝国農会報（1933）2月号「道府県農会長協議会決議」。なお、米穀政策調査委員会決議では、全く同内容の決議に加えて、政府による米穀の生産統制と米穀販売に関する自治的統制が付け加えられている。なお、同決議は昭和8年に入っているものと思われるが、既に米穀統制調査会において同内容の要求が行われている。

⁽⁷⁴⁾となる。こうした要求に対し、政府は第43回米穀委員会において最低価格算定の基準を決定、米穀統制法施行令第2条において運賃諸掛を、同第4条において部落協議費を、米穀統制法施行規則第10条において戸数割をそれぞれ算入項目として認め、この生産費と率勢米価の間で最低価格を決めることとした。⁽⁷⁵⁾その結果、帝国農会の要求には及ばなかったものの、最低価格は23円30銭と設定されることとなった。

以上、大蔵省・農林省・帝国農会の動向を中心に米穀統制調査会の審議過程を分析してきた。これまで米穀統制法に関しては「農民の生活を向上せしめようとか、農業の拡大再生産をうながそうとかいう意義は全くもっていない⁽⁷⁶⁾」という評価が一般的であった。これに対して、「其の趣旨は大体に於きまして農業者の要望に合致致して居⁽⁷⁷⁾」ると農会が評しているように、結果において、米穀統制法を巡る論議は、概ね農村の利益に沿うものであった。しかし、このような農村救済策が社会再編の必要性から制度化される一方で、政策に関する主張は新官僚との対抗関係において繰り広げられた。その意図するところは、財政統制権の確保という大蔵省の省益の実現であり、あくまでも自律的な政策運営との関連における農村救済だったのである。

第2節 米穀需給調節特別会計支出の増大と農村宥和政策

以上に見てきた米穀統制法の制度化は、経済面にいかなる影響を及ぼしたのか。はじめに、米穀統制法の制定が米穀需給調節特別会計に与える影響を概観しておこう。

「新規統制制度実施に伴ふ現行米穀需給調節特別会計資金拡張の限度概算⁽⁷⁸⁾」では、次の3点に分類して経費の増大を概算している。第1は、現行米穀法の政府所有米を250万石と見込んだ場合の保有コストである。昭和8年11月—昭和9年10月期（以下、前期）に150万石売却し、昭和9年11月—昭和10年10月期（以下、後期）に100万石売却すると、それぞれ、428万8988円、165万4808円の経費がかかるとしている。第2は、現行制度における借入金2億6800万円に対する利子である。前期1219万5675円、後期1575万655円が負担となる。第3は、新制度の要する資金である。季節調節として7998万1999円、600万石を最低価格で買入れる費用として前後期それぞれ1億6169万524円が計上されている。これにその他金額を加えた4億4166万1103円が必要経費であり、現行の米穀特会借入余力を2億1200万円とした場合、2億2966万1103円の不足が生じることとなる。昭和8年度ま

(74) 具体的な米価の推移は次節参照。

(75) 「第43回米穀委員会報告事項」昭和財政史資料5-156-16。

(76) 大内力（1950）p193。これは米穀法に関する叙述だが、同書p200において米穀統制法にも「同じ批判があてはまりうる」と述べている。

(77) 帝国農会報（1933）5月号p8。

(78) 「新規統制制度実施に伴ふ現行米穀需給調節特別会計資金拡張の限度概算」昭和財政史資料3-58-15。

での同特会損失金は既に 2 億3660万3822円にのぼっており⁽⁷⁹⁾、これ以上の負担増大に応じる余裕はもはやなく、同会計の借入限度額は昭和 7 年の 4 億8000万円から、昭和 8 年には 7 億円へ、翌 9 年には 8 億5000万円へと増額されている。

次に米穀需給調節特別会計の収支を確認しておこう。同会計における歳入は需給調節収入がそのほとんどを占めている。とりわけ米穀売払い代金はその収入の源泉であり、昭和 7 年度4941万4000円、昭和 8 年度4305万4000円、昭和 9 年度 1 億2386万円、昭和10年度 1 億2777万7000円を計上している。一方、同会計歳出中米穀需給調節費は、昭和 7 年度4993万2248円、昭和 8 年度4431万300円から、昭和 9 年度には 1 億3268万5107円へ、時局匡救予算の打切られる昭和10年度も 1 億2554万8039円と急増の一途をたどっている。一方、米穀購入代金の支払いは、融通証券の代償発行として米穀証券によって行われる。同証券は、米穀証券発行規程第 3 条の 2 によって「発行日の属する年度の翌年度四月一日に額面金額を以てこれを支払う」こととなっていたから、償還に必要な資金は、米穀特会における国債整理基金特別会計繰入額となって現れ、昭和 7 年度1369万5000円、同 8 年 816万9000円、同 9 年 1 億1468万5000円、同10年 1 億1459万円が繰り入れられている。時局匡救事業支出が、昭和 7 年度 1 億6321万6000円、昭和 8 年度 2 億1438万5000円、昭和 9 年度 1 億450万1000円であったから、こうした米穀特会支出が金額的には時局匡救事業を補完するに十分な額であったことが理解できる。

このように、米穀需給特会の収支は米穀購入経費と米穀売払い代金によって決定されていた。ところが米穀購入の対価として交付された米穀証券代償発行分で見ると、表 2 に示されているように、昭和 7 年度分8836万4000円、同 8 年 2 億5854万5000円、同 9 年5939万円という経緯をたどっており、米穀需給調節費とは著しい乖離を示している。こうした、米穀需給調節費に現れてこない米穀債務の「隠れた」増大はいかなる背景に基づくものであろうか。借換債の発行推移を手がかりに、米穀債務の増大のメカニズムを明らかにしておこう。

米穀証券は、「米穀の買入代金は…一年以内に償還すべき証券を以て其の額面金額により之を交付す」という、米穀需給調節特別会計法第 3 条の規程を根拠に発行される。ところが、昭和 6 年 3 月の米穀需給特別会計法の改正によって、同特別会計の債務限度が 2 億7000万円から 3 億5000万円に拡張される際に、同法第 4 条の 2 「借換の為政府は借入を為し又は一年以内に償還すべき証券を発行することを得其の借換に付亦同じ」⁽⁸⁰⁾という規定が追加され、米穀証券の借換発行の道が開かれることとなった。⁽⁸¹⁾こうして、米穀特会支出は代償発行による証券交付を原則とはするものの、発生した債務は特別発行による借換償還によって乗換えられることとなるのである。

(79) 「我国歳計に関する各種資料」賀屋文書 z538-61-6。

(80) 「米穀需給特別会計法 第 4 条」、米穀統制法関係法規所収。

(81) 日銀沿革史第 3 集 国債 (1) p314参照。

表2 米穀統制関係支出推計

単位1000円

	代償発行	借換総額	新たな借換	一部償還	新規米穀債務
昭和7年度	64,816	324,934	18,500	13,717	51,099
昭和8年度	261,078	673,000	223,000	0	261,078
昭和9年度	80,382	1,099,000	258,000	77,000	3,382
昭和10年度	34,227	989,500	59,000	96,500	-62,273

出所：日銀沿革史 国債（1）p267-268, p318-319 及び大蔵省年報より作成。

注1. 一部償還は、借換時に償還された金額の前年度比合計額。

注2. 米穀債務は、昭和7年度以降の代償発行分から一部償還額を控除したものの。

借換発行の推移も表2に明らかである。昭和7年3億2493万4000円に始まり、昭和8年6億7300万円、昭和9年10億9900万円、昭和10年9億8950万円と大幅な増大を示している。これら借換債は同一年度に度々乗換えられるため、各年度の新規借換債発行額を見てみると、昭和7年度分1850万円から、同8年2億2300万円、同9年2億5800万円となっている。昭和8-9年における増大は、昭和8年度以降の借入金が全て借換債に切替えられたことから、まず昭和8年度に新規借換債が急増し、同年7億円で増額された借入限度額を背景とした代償発行の増加分が、翌9年度の新規借換債増加となって現れたものと考えられる。

こうした、米穀証券発行・借換の異常なまでの積極化は米穀債務の急増を惹起せずにはおかない。既に検討したように、新規国債の日銀引受発行が開始されて以来、国庫は一時的な資金繰りから解放されたから、もう一方の政府短期証券である大蔵省証券の機能は、日銀引受発行国債によって代替され、結果において、昭和9年以降大蔵省証券の発行は事実上の停止状態に陥ることとなった⁽⁸²⁾。このような大蔵省証券の消極化に対して、米穀証券は、代償発行とその後の借換の連続によって著しく増大する。米穀証券の増発にもかかわらず米穀需給調節費が緩やかな変化しか示さなかった理由は、日銀信用による償還資金の肩代わり求められるのであり、この一方で、借入金及び証券未償還額で見た米穀債務年度末現在高は、昭和7年度3億2600万2000円、同8年度5億5474万5000円、同9年度5億2239万円と累増し⁽⁸³⁾、財政上の重大な桎梏となるのである。

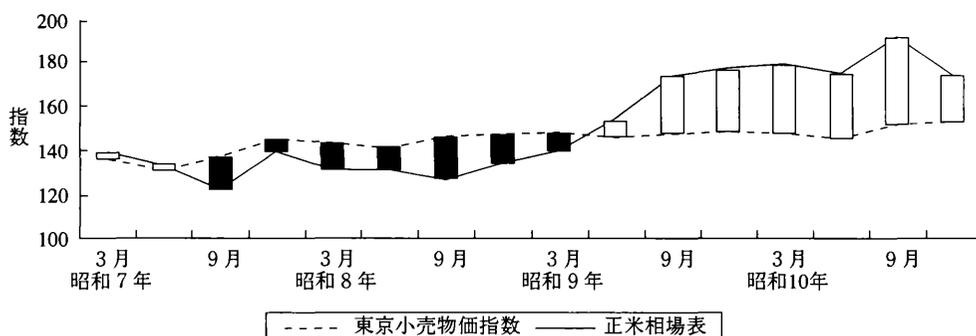
(82) 大蔵省証券の取支調整機能は歳入補填国債の機能に吸収され、昭和8年10月以降ほとんど発行が行われていない。ところで、大蔵省証券月別発行内訳は大蔵省昭和財政史室編（1954）p221と日銀沿革史第3集国債（1）のp265-266の統計とは、数値に大きな乖離が認められる。「財政史」は特別発行分のみであり、入札発行による発行額を計上していないことから、昭和7年2月分までの説明は可能なのであるが、それ以降も大きく数値が食い違っている。最も大きな相違は、「沿革史」では、昭和9年5月、7月、同10年5月（昭和11年7月23日が最後）に引受が行われているにもかかわらず、「財政史」では、昭和8年11月以降、発行がなされていないとしている点である。「沿革史」資料に付言されていないため断定はできないが、一般会計負担以外の大蔵省証券が「財政史」資料には含まれていない可能性がある。だとすれば、推察の域は出ないものの、昭和8年10月以降、大蔵省証券が全く発行されていないとする見解は不正確なものではないか。

(83) 大蔵省昭和財政史室編（1954）p188。

では、こうした米穀証券発行及び米穀債務の増大は、実体経済に対していかなる影響を及ぼしたのか。理論的に見れば、米穀証券は償還期限1年の短期証券であり、米という実物の裏づけを持つから、その償還が確保される限りはインフレ作用を及ぼさない⁽⁸⁴⁾。しかし、以上のように多額にのぼった債務及びその償還資金は、借換の増大に明らかなように、預金部・日銀資金の導入によって賄われることになる。そもそも、代償発行分の米穀証券は、米穀需給調節特別会計法4条によって「日本銀行は前条の証券の所持人の請求に依り政府の定むる歩合を以て其の証券の割引を為す」⁽⁸⁵⁾こととされていたから、直接的に流動性の供給に寄与することとなる。さらに、特別発行による借換債が日銀信用に依存する限りにおいては、これも流動性の供給に貢献することはいうまでもない。つまり、米穀証券の増発は、単なる米の需給調節の結果としてだけではなく、高橋財政に見られるリフレーション政策、しかも、農村に対する流動性供給の一環としての機能を果たすこととなるのである。事実、昭和7年4月に22.39円であった米単価は、昭和8年24.90円、昭和9年29.86円と高騰を続けている⁽⁸⁶⁾。図1は東京における小売物価と米価の推移を比較したものであるが、米穀統制法が施行される昭和8年11月以降、東京小売物価と比較して急激に米価が高騰していることが分かる。

農村宥和という観点からは、米穀債務の増大と米価の高騰、これらの現象が農村の各所得階層に

図1 米価及び物価の推移



出所：金融事項参考書昭和11年度版
注. 指数は大正3年を100とした場合。

(84) 大蔵省昭和財政史室編 (1954) p190。

(85) 日銀沿革史第3集 国債 (1) p315。

(86) 大内力 (1950) p197及びp202。昭和7年のみ率勢米価で、8年以降は市場価格。なお、最低価格＝買入れ金額決定のプロセスは、日本農業年報 (1933) 下半期 p44-46参照。

表3 階層別農村収入

単位 円

	昭和7年度	昭和8年度	昭和9年度	昭和10年度	昭和7—10 年度増減
自作農					
総収入	848.87	1009.76	1035.26	1140.52	291.65
うち米穀収入	451.21	488.18	566.58	590.01	138.80
増加率	—	23.0%	307.5%	22.3%	47.6%
自小作農					
総収入	847.77	995.48	1015.12	1175.33	327.56
うち米穀収入	459.91	486.41	566.34	632.21	172.30
増加率	—	17.9%	407.0%	41.1%	52.6%
小作農					
総収入	840.84	948.66	957.20	1066.64	225.80
うち米穀収入	479.89	513.37	558.25	627.41	147.52
増加率	—	31.1%	525.5%	63.2%	65.3%

出所：「農家経済調査」昭和7—10年度版

注1. 増加率は対前年度総収入増に占める米穀収入増の割合。

注2. 総収入＝販売額＋使用額＋動物・植物・現物の増減価額＋生産物以外の収入。

注3. 自作＝耕作地8割以上の所有，小作＝耕作地8割以上の借入，自小作＝その他。

及ぼしたインパクトを見ておく必要がある。まず、表3をもとに農家収入を大まかに見てみると、一瞥して、昭和9年度において収入構造が急変していることが分かる。こうした変化が、米穀統制の開始と密接に関わることはいうまでもない。米穀統制政策の展開過程を見ておこう。昭和8年度内地米実収は7080万石と未曾有の豊作を伝え、昭和8年11月、米穀統制法の開始と同時に米価は最低公定価格を割り込むに至った。同年11月14日酒田米穀事務所に対する4000表の売渡し申し込みに端を発し、昭和9年4月末には、季節調節買上げも含めて1240万石が政府に買上げられ、最低公定価格が維持されている。ところが、昭和9年下期になると、「東北方面においては気候冷涼のため生育が著しく阻害され、また九州、四国方面においては降雨少なくして早害を見…関西地方の暴風雨の大被害があり⁽⁸⁷⁾」、収穫量も前年7082万9000石に対し、5183万9000石と激減するという有り様であった。これを受けて、10月初めには正米市場価格が最高公定価格を突破、政府は2回にわたって367万石の払下げを行い、最高公定価格以下への価格維持を達成する。

再び表3を見てみると、こうした努力にもかかわらず、天災による生産減は同年の各階層における総収入の増加傾向の鈍化を不可避のものとしている。しかし、その一方で、米穀収入は大幅な増大を示し、総収入増加分に対する米穀収入増加分の比率で表される米穀収入「増加率」は、昭和8年度、自作農23.0%、自小作農17.9%、小作農31.1%から昭和9年度、自作農307.5%、自小作農407.0%、小作農525.5%と急激な伸びを示している点は注目に値する。こうした推移は、比較的低

(87) 朝日経済年史(1935) p258。

表4 所得階層別農村経費

単位 円

	昭和7年度	昭和8年度	昭和9年度	昭和10年度	昭和7-10 年度増減
自作農					
経費	936.39	1039.29	1053.22	1167.70	231.31
負債増減	9.37	-78.45	-57.68	-47.63	-57.00
負債計	945.76	960.84	995.54	1120.07	174.31
自小作農					
経費	920.33	1029.81	1126.03	1169.29	248.96
負債増減	5.30	-6.86	7.05	-13.27	-18.57
負債計	925.63	1022.95	1133.08	1156.02	230.39
小作農					
経費	930.41	1011.41	1162.75	1192.29	261.88
負債増減	-11.99	-29.31	4.26	25.01	37.00
負債計	918.42	982.10	1167.01	1217.30	298.88

出所：「農家経済調査」昭和7-10年度版

注. 経費・負債額は兼業関係を含まず。

収入の農家に顕著である。平年度に復帰する昭和10年度における増加率を見てみると、自作農が22.3%と昭和8年度の水準にいち早く回帰する反面、自小作農、小作農はそれぞれ41.1%、63.2%と昭和8年度に比してその重要度を高める結果となっている。つまり、政府による価格統制は、総収入における米穀収入の役割を決定的なものとし、とりわけ低所得者層に対して生産減による収入減少を強力に補完するものだったのである。

しかし、こうした傾向が農村家計の立て直しにどの程度貢献するものであったかはさらに別の考察を要する。農村支出を見ておこう。表4は農村における経費と負債の推移を確認したものである。まず、全体像を見ておくと、昭和7-10年度の増減に見て取れるように、経費及び負債の合計は所得と逆進的な関係にあることが分かる。小作階層では時局匡救事業に伴う現金収入の増大を受けて、昭和7-8年度に-11.99円、-29.31円と負債を減少させているのに対し、昭和9-10年度では、4.26円、25.01円と逆に負債を増大させており、一方、自作農は昭和8年以降、-78.45円、-57.68円、-47.63円と急激に負債を整理している。小作階層における債務の増大をより細かく見てみると、昭和9年度の負債増加4.26円の内訳は、家計費関係債務-10.58円、農業関係債務14.84円であり、昭和10年度は同-16.68円、同41.69円となっている。つまり、小作階層を中心とした負債増加は、時局匡救事業支出の息切れに加えて、先に触れた自然災害による購入品未払い代金・未払い小作料といった農業関係債務の増大が圧倒的にその背景をなしていたのである。

以上の分析から、農業関係債務の増大と米穀収入の重要化という相反する二つの事実が明らかになった。トータルで見れば、農村社会における経済問題を一気に克服するようなドラスティックな変化が認められたとするわけにはいかない。しかし、時局匡救事業の後退、自然災害による打撃を

背景に農業経費・負債が増大する中で、「農村更生運動」の展開とともに、米価支持を通じた間接的な所得保障が低所得者層を中心に強化され、農村救済が実施されていた点は正当に評価されるべきであろう。

本章では、米穀統制法の制定過程と実体経済への影響の両面から農村宥和政策の推移を検討してきた。最後に、米穀統制法の意義と米価維持費用支出の増大を国家と社会の関連から捉えておこう。まず、資金の性質から見た場合、大蔵省証券が昭和8年度以降全額日銀引受によって発行されていたのに対し、米穀証券は日銀引受成立以後も預金部資金が継続して活用されていた点が指摘できる。これまでの研究⁽⁸⁸⁾に見られるように、預金部資金が地方救済資金の色彩が濃厚であったことを考慮するならば、米穀統制法の持つ社会政策的側面が自ずから明らかとなる。次に、時局匡救事業との救済方法の相違も指摘されなくてはならない。このような時局匡救事業が、土木事業を通じた所得の直接保障（現金収入）であったのに対し、米穀特会支出の増大は、米価支持による間接的な所得保障であった。こうした救済手段の変化は財政統制を巡る軍部の圧力と無関係ではない。一般会計における軍事費の膨張は、一方で時局匡救費の圧縮を不可避とした。しかし、社会政策上重要視されていた農村利害の予算化は、米穀債務の増大と米穀需給特会を通じた間接的所得保障によって実現されていた。これは、本来計上されるべきであった農村救済費＝一般会計の赤字が、特別会計・日銀信用によって肩代わりされていたことを意味している。すなわち、社会政策的観点から必要とされた間接的所得保障政策は、軍部の予算要求に対する健全財政主義の標ぼう⁽⁸⁹⁾という大蔵省の戦略と整合性を保ちながら、米穀債務の増大に裏打ちされた「隠れ借金」ともいべき予算編成技術を根拠に展開されたのである。

このような予算編成技術が採用された背景は、一方で金融界の利害とも密接に関わっている。藤井蔵相の増税策に対して金融界が賛意を示したことに象徴されるように、金融界の利害は「通貨の無制限的増発からくる貨幣価値の下落、通貨並びに公債の信用失墜をできるだけ防御しようとする思想⁽⁸⁹⁾」に基いていた。つまり、大蔵省がいわゆる「健全財政主義」を標ぼうする一方で、大量の国債を保有する金融界も利害を共有し「健全財政主義」者たらざるを得なかったのである。こうした政策環境にあって、大蔵省は膨大な支出が予想される米穀統制経費をそのまま一般会計で処理するのは事実上不可能であった。一方で、新官僚、あるいはそれとの連携を深めていた軍部の圧力が顕在化しつつあった総力戦体制への過渡期にあって、時局匡救事業費の削減・打切りによって農村を社会的不安定要素とすることも当然回避されるべき事態であった。このような認識に対して、「軍事予算の膨張と時局匡救事業の打切り、農村更生運動の展開」という従来のシェーマでは、農村宥和政策としての間接的所得保障政策の意義が完全に抜け落ちてしまうことはいうまでもない。一方

(88) 吉田震太郎 (1953)、金澤史男 (1985) (1986)、永廣顕 (1993) 等を参照。

(89) 「経済知識」賀屋文書 z538-104, p27。

で総力戦体制への移行と軍事費の膨張という国家的要請に拘束され、他方で新官僚や金融資本の政策要求にさらされながらも、財政当局にとって、社会的忠誠の獲得を自らの政策体系の枠組みで達成することが不可欠の課題であった。国債市価維持＝金融資本宥和、間接的所得保障＝農村宥和、軍部予算の膨張＝軍部宥和という多様な政策価値との対応において政策体系は位置付けられるべきであり、「健全財政と軍事財政」という二項対立的把握では、こうした多面的な財政政策の展開を説明することはできないのである。

おわりに

本稿では、第1に、財政運営において競合関係にある政策主体との制度的関係、第2に、政策正当性を担保する社会的忠誠の獲得＝所得再分配政策、という2つの制度論的視点から従来の高橋財政論の枠組みを批判的に検討してきた。最後に、それぞれの論点とその結論を要約しておこう。

まず、本稿では、金融界の利害調整を行う政策主体として、日銀と大蔵省に注目した。大蔵省は、井上財政下の昭和5年「日本銀行の業務改正に関する件」において、無担保での対政府信用、国債の日銀引受についての同意を日銀との間に取りつけていた。このような資金調達力の強化との関連において、日銀の金融調節機能を限定的に拡充しようとする試みに象徴される大蔵省の政策意図は、昭和7年11月の日銀引受制度がもたらした財政・金融構造の転換によって決定的なものとなる。日銀引受の成立は、第1に、大蔵省の財政統制において桎梏となっていた政府預金勘定の損失補填問題を克服した。預金補填義務は予算編成における日銀からの唯一の制約条件であり、これを解消した大蔵省は、財政統制面において日銀から政策的に完全に自立することとなるのである。第2に、日銀引受は、金融市場の育成の必要性を著しく損ない、日銀の政策面での裁量権に大きな歪みをもたらすこととなった。国債発行が市場制約から解放され、発行条件に関する大蔵省の裁量権が向上する一方、国債の大量発行と低金利政策の継続という政策環境によって、日銀は金利政策の弾力的運用を事実上断念せざるを得なくなった。その代替的な政策手段である日銀オペは、「閉じた市場における国債の相対取引」という限定された金融調節機能しか発揮し得ない反面、日銀参加会制度、国債売却条件の許可といった拘束条件を通じて、大蔵省は完全に日銀に対する優位を確立するのである。

本稿では、資本の論理を規定する「大蔵省の論理」の構造を、日銀との制度的な関係に注目して説明してきた。資本の最大の関心事である国債市価の安定・低金利政策という要求に対して、その裁量権はひとり大蔵省のもとに集中されていたし、金融市場の統制を強化しながら、大蔵省は、巧みに円滑な国債消化＝歳入面における自律性の獲得を達成していった。以上の議論を前提とするならば、「資本の論理に従属する財政・金融政策」という理解だけでは、この時期の国家と社会の関係、さらにはそれを背景とする財政政策の多面的な展開は説明できないことが明らかである。

次に、財政支出面では米穀統制法を通じた農村宥和について考察した。昭和8年に立法化された米穀統制法は、無制限な買支え・売渡によって米価維持を強力に推進するものであった。ゆえに、最低価格の水準如何に農村収入の帰趨は制されることとなったのであるが、最低価格の決定過程において、農会側の要求である部落協議費・戸数割の一部・運賃諸掛り等の経費算入が認められることとなった。最低価格の上昇は、農村における米穀収入の増大、米価支持を通じた農村宥和という形で一定の効力を発揮することとなる。

一方、米穀債務の増大、とりわけ米穀証券の大量発行は「健全財政」への転換を目論む大蔵省にとって好まざるものであったことはいうまでもない。にもかかわらず、大蔵省は米穀証券の借換発行、すなわち、日銀信用の動員と米穀需給調節特別会計支出の増大を通じ、間接的所得保障を継続していった。これらの背景には、勢力を徐々に伸長しつつあった新官僚との対抗があったのであり、継続的な農村宥和が実施される過程は、大蔵省が財政統制における自律性・正当性を獲得する過程にほかならなかった。こうした事実のもとでは、農村宥和の継続的实施によって、時局匡救事業の打ち切りと軍事支出の増大に対するコンセンサスが形成されたと理解するほうが自然であろう。

以上に明らかなように、高橋や軍部はもちろんのこと、新官僚や日本銀行も含めた広い意味での「官僚制」、さらには、金融界・農村といった社会との諸関係を抜きにしてこの時期の政策体系の全体像を描くことは困難である。政治規範的に見た場合、総力戦体制への移行期における財政当局の軍部への従属、それ自身一つの論点であろう。しかし、むしろ重要なのは、少なくとも2・26事件以前の「非常時的」要請が一人歩きし始めるプロセスにおいて、政策運営に対する国民の支持を取りつけながら軍部との緊張関係の中で政策の自律性を確保しようとする大蔵省の行動様式、限定的な合理性をどのように評価・説明するかである。米穀債務の「隠れた」増大に裏付けられた農村宥和政策、マクロバジェットを担保する財政・金融の一体的運用、こうした「財政の現代化」の進行も以上の文脈において理解されるべきであろう。

大蔵省による財政統制権の確保は各利害階層との対抗・妥協を繰り返しながらも、社会との接平面において自らの政策体系における正当性の獲得を目指すものであった。そして、そうした一定の自律性を有する政策体系の確立は、金融市場・米穀市場といった市場に対する国家統制の強化を通じて達成されてきた。もちろん、戦後の大蔵省統制と一貫して継続された市場統制との関係についてはさらなる実証を経なければならない。しかし、「市場の自由化・グローバル化」という1930年代とは決定的に異なる文脈の中で、今日の大蔵省による財政統制が厳しい試練に立たされている現実⁽⁹⁰⁾は、国家・市場・社会との連関で財政政策を把握する本稿の分析枠組みからは、すこぶる示唆的な事実だといえよう。

(東京大学大学院経済学研究科博士課程)

参考文献リスト

- Board of governors of the federal reserve system (1963) *The federal reserve system : purposes and functions*, Board of governors
(邦訳 連邦準備制度理事会 (1971) 『アメリカ連邦準備制度』春秋社)
- Hobson, John (1997) *The Wealth of States*, Cambridge University Press.
- Myers, Margaret. G (1970) *A financial history of the United States*, Columbia University Press
(邦訳 吹春寛一 (1979) 『アメリカ金融史』日本図書)
- Neumanns, S (1942) *Permanent Revolution... The Total State in a World at War*, Harper & Brothers
(邦訳 岩永健吉郎・岡義達・高木誠 (1998) 「大衆国家と独裁」みすず書房)
- Sayers, R. S (1970) *The Bank of England, 1891-1944*, Greenwood Press
(邦訳 西川元彦 (1979) 「イングランド銀行1891-1944 (上)」東洋経済新報社)
- Wildavsky, A (1964) *The politics of the budgetary process*, Little Brown and Company
(邦訳 小島昭 (1972) 『予算編成の政治学』勁草書房)
- 朝日新聞経済部編 (1935) 『朝日経済年史 昭和10年度版』朝日新聞社
- 井手英策 (1998) 「後期高橋財政と「国債漸減」政策…危機における大蔵省の政策決定過程」『証券経済研究第14号』日本経済研究所
- 伊藤大一 (1980) 『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会
- 伊藤隆 (1974) 「「挙国一致」内閣期の政界再編成問題：昭和13年近衛新党問題研究のために」『社会科学研究』第19巻2号
- 伊藤正直 (1989) 『日本の対外金融と金融政策』名古屋大学出版会
- 永廣頭 (1991) 「国債発行方法の転換過程」『証券経済177号』日本証券経済研究所
(1993) 「預金部資金運用政策の変化…高橋財政期の大蔵省預金部」『証券経済185号』同上
- 遠藤湘吉 (1954) 「軍部と資本との反発と親和」『「日本ファシズム」論』校倉書房
- 大内力 (1950) 『日本農業の財政学』東京大学出版会
- 大蔵省昭和財政史室編 (1959) 『昭和財政史 会計制度』
(1954) 『昭和財政史 国債』
(1991) 『昭和財政史 (昭和27-48年度) 金融(1)』
- 大島通義 (1972) 「日本財政の国際比較」林栄夫他編『現代財政体系第2巻』有斐閣
- 小野英佑 (1970) 『両大戦間におけるアメリカの短期金融機関』立正大学経済研究所
- 小原敬士 (1946) 『アメリカ通貨金融政策』世界経済調査会
- 加藤一明 (1980) 『日本の行財政構造』東京大学出版会
- 金澤史男 (1985) 「預金部地方資金と地方財政(-)一九二〇～一九三〇年代における国と地方の財政金融関係-」『社会科学研究』第37巻第3号
(1986) 「預金部地方資金と地方財政(-)一九二〇～一九三〇年代における国と地方の財政金融関係-」『社会科学研究』第37巻第6号

(90) 大島通義 (1972) は、戦前のわが国において、総花的な利益政治が未だ実現を見なかった点を指摘している。本稿の分析にも明らかのように、総力戦への移行段階ではある種の利益が実現されてはいたが、それは、政策当局の正当性を確保するための財政支出にとどまっており、社会各層に及ぶ全面的な利害の吸収・展開を示すものではなかった。これを逆説的に解釈すれば、大蔵省がミクロ的な資源配分に対して予算編成を通じて関与する必要性が乏しかったことを示している。それゆえ、今後の課題としては、戦時期においては経済統制とミクロ的資源配分における予算の機能、戦後においては、大蔵省の歴史的に一貫した行動様式と利益政治の全面化に伴うミクロ的資源配分の重要性の高まりとの関係が論点となるであろう。

- 賀屋文書 z538-61-6 「我国歳計に関する各種資料」(大蔵省財政金融研究所, 所蔵)
- 賀屋文書 z538-104 「経済知識」(大蔵省財政金融研究所, 所蔵)
- 公社債引受協会 (1980) 『日本公社債市場史』 公社債引受協会
- 佐野稔 (1993) 『昭和史のなかの社会政策』 平原社
- 島袋義弘 (1996) 『現代資本主義形成期の農村社会運動』 西田書店
- 島恭彦 (1948) 『大蔵大臣』 岩波書店
- 昭和財政史資料 3-58-15 「新規統制制度実施に伴ふ現行米穀需給特別会計資金拡張の限度概算」
- 昭和財政史資料 5-38-1 「英米に於ける国庫金一時不足補填方法」
- 昭和財政史資料 5-38-8 「日本銀行政府預金無利子限度に関する件」
- 昭和財政史資料 5-156-16 「第43回米穀委員会報告事項」
- 昭和財政史資料 5-158-18 「米専売, 米価法其の他国家権力に依る米穀の統制は…邦家の存立を危殆ならしむるを以て之に反対す」
- 昭和財政史資料 5-158-19 「本会は内地米の専売価格公定又は管理其の他之に類似の制案は絶対反対す」
- 鈴木武雄 (1966) 『近代財政金融』 春秋社
- 高橋亀吉 (1931) 『日本金融論』 東洋経済出版部
- 高橋是清 (1937) 『国策運用の書』 千倉書房
- 長幸男 (1963) 『日本内閣史録』 第一法規出版株式会社
- 帝国農会報 (1932) 12月号 東武「米専売の理論的根拠」
- 帝国農会報 (1932) 8月号 岡田温「米穀専売を施行するとせば研究を要する事項」
- 帝国農会報 (1932) 10月号 「第63議会における農政問題」
- 帝国農会報 (1933) 2月号 「道府県農会長協議会決議」
- 帝国農会報 (1933) 5月号 「農会記念日に際して」
- 内務省警保局編各年度版『社会運動ノ状況』
- 中島将隆 (1977) 『日本の国債管理政策』 東洋経済新報社
- 中村隆英 (1971) 『戦前期本経済成長の分析』 岩波書店
- (1981) 「高橋財政」と公共投資政策」 中村隆英編『戦間期の日本経済分析』 山川出版社
- 日本銀行沿革史第3集 国債(1) (東京大学経済学部図書館, 所蔵)
- 日本銀行沿革史第3集 国庫(5) (東京大学経済学部図書館, 所蔵)
- 日本銀行沿革史第3集 総説 (東京大学経済学部図書館, 所蔵)
- 日本銀行調査局 (1952) 『日本銀行の沿革と現状概説 (増補改訂版)』
- 日本銀行調査局 (1970) 「満州事変以後の財政金融史」 『日本金融史資料昭和編第27巻』
- 日本銀行百年史編纂委員会 (1984) 『日本銀行百年史 第4巻』
- 日本農業研究会 (1993) 『日本農業年報 1933年下半年』
- 橋本文三 (1994) 『昭和ナショナリズムの諸相』 名古屋大学出版会
- 原朗 (1981) 「1920年代の財政支出と積極・消極両政策路線」 中村隆英編『戦間期の日本経済分析』 山川出版社
- 米穀統制調査会議事録 (東京大学経済学部図書館所蔵)
- 米穀統制法関係法規 (東京大学経済学部図書館所蔵)
- 前島省三 (1974) 『新版 昭和軍閥の時代』 ミネルヴァ書房
- 升味準之輔 (1980) 『日本政党史論 第6巻』 東京大学出版会
- 松浦正孝 (1995) 『日中戦争期における経済と政治…近衛文麿と池田成彬』 東京大学出版会
- 真淵勝 (1994) 『大蔵省統制の政治経済学』 中央公論社
- 宮島洋 (1989) 『財政再建の研究』 有斐閣
- 宮本憲一 (1968) 「昭和恐慌と財政政策」 『講座日本資本主義発達史論 3』 日本評論社

- 三和良一（1979）「高橋財政下の経済政策」東京大学社会科学研究所編『ファシズム期の国家と社会 2 戦時日本経済』東京大学出版会
（1980）「経済政策体系」社会経済史学会編『1930年代の日本経済・その史的分析』東京大学出版会
- 横田茂・永山利和（1995）『転換期の行財政システム』大月書店
- 吉田震太郎（1953）「地方財政と預金部資金」東京大学経済学会『経済学論集』第21巻第1号
- 吉野俊彦（1962）『日本銀行制度改革史』東京大学出版会
- 歴史科学協議会（1977）『「日本ファシズム」論』校倉書房