慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	中央銀行政策と財政統制 : 1930年代初頭-戦時期のドイツと日本について(下)
Sub Title	Centralbanking and budgetary control in Germany and Japan in the era of the great depression and the World War II (part two)
Author	大島, 通義(Oshima, Michiyoshi) 井手, 英策(Ide, Eisaku)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2002
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.95, No.2 (2002. 7) ,p.337(147)- 380(190)
JaLC DOI	10.14991/001.20020701-0147
Abstract	1942年日本銀行法は、これまで、同行の政府ならびに大蔵省に対する従属を決定づける「モニュメント」として描かれてきた。しかしながら、上位権力として位置づけられた大蔵省も企画院との対抗関係のもと、財政統制権剥奪の危機にさらされており、日本銀行との政策運営の一体化は重要な政策課題であった。こうした文脈のなか、日本銀行は、大蔵省との協調関係を基調に、従来の同行改革論議の集大成として42 年法を位置づけ、金融調節機能の強化を実現した。 The Bank of Japan Act of 1942 has been described as a "monument" that destined the Bank to be subject to the government and the Ministry of Finance. On the other hand, the Ministry of Finance, in rivalry with the planning Authority, was in danger of losing its fiscal control rights, although it was positioned as the upper authority to the Bank. Thus, its unification with the Bank of Japan in administering policies was an important policy issue. In this context, the Bank of Japan, based on a cooperative relationship with the Ministry of Finance, regarded the 1942 Act as the culmination of the prior arguments regarding the Bank's reformation, and realized the strengthening of its monetary adjustment functions.
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20020701-0147

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.

中央銀行政策と財政統制　―1930 年代初頭～戦時期のドイツと日本について―(下)
Centralbanking and Budgetary Control in Germany and Japan in the Era of the Great Depression and the World War II (Part Two)

大島 通義(Michiyoshi Oshima)
井手 英策(Eisaku Ide)

1942 年日本銀行法は、これまで、同行の政府ならびに大蔵省に対する従属を決定づける「モニュメント」として描かれてきた。しかしながら、上位権力として位置づけられた大蔵省も企画院との対抗関係のもと、財政統制権剥奪の危機にさらされており、日本銀行との政策運営の一体化は重要な政策課題であった。こうした文脈のなか、日本銀行は、大蔵省との協調関係を基調に、従来の同行改革論議の集大成として 42 年法を位置づけ、金融調節機能の強化を実現した。

Abstract
The Bank of Japan Act of 1942 has been described as a “monument” that destined the Bank to be subject to the government and the Ministry of Finance. On the other hand, the Ministry of Finance, in rivalry with the planning Authority, was in danger of losing its fiscal control rights, although it was positioned as the upper authority to the Bank. Thus, its unification with the Bank of Japan in administering policies was an important policy issue. In this context, the Bank of Japan, based on a cooperative relationship with the Ministry of Finance, regarded the 1942 Act as the culmination of the prior arguments regarding the Bank’s reformation, and realized the strengthening of its monetary adjustment functions.

「三田学会雑誌」95巻2号（2002年7月）

中央銀行政策と財政統制*

——1930年代初頭～戦時期のドイツと日本について——（下）

大　島　通　義
井　手　英　策

要　　旨

1942年日本銀行法は，これまで，同行の政府ならびに大蔵省に対する従属を決定づける「モニュメント」として描かれてきた。しかしながら，上位権力として位置づけられた大蔵省も企画院との対抗関係のもと，財政統制権剥奪の危機にさらされており，日本銀行との政策運営の一体化は重要な政策課題であった。こうした文脈のなか，日本銀行は，大蔵省との協調関係を基調に，従来の同行改革論議の集大成として42年法を位置づけ，金融調節機能の強化を実現した。

キーワード

財政と金融の一体化，大蔵省統制，日本銀行改革論議，財政金融基本方策要綱，対民間信用供与

II．大蔵省統制と1942年日本銀行法**

1．財政統制における日本銀行の役割

A）従来の所説と問題の所在

本章では，1930年設置「日本銀行制度改善に関する大蔵省及日本銀行共同調査会（以下，共同調査会）」の議論を基礎にしながら，1942年日本銀行法（以下，42年法）制定にいたる過程での大蔵省の財政統制と日本銀行の金融調節機能の関係を考察する。大蔵省，日本銀行それぞれの組織利益とその相互の関係を念頭に，「財政に対する金融の従属」として描かれてきた当該期の政策構造を批判的に検討することが課題である。

まず，日本銀行に優越する主体として描かれて来た大蔵省にかんして，その財政統制（以下，大

＊　本稿のうち，Ⅰは大島が，Ⅱは井手が執筆し，相互に検討・調整した結果であり，「はじめに」と「おわりに」は両名の共同執筆による。E-Mail　Address：大島＝monos@mb.kcom.ne.jp　井手＝shoelace@tscc.tohoku-gakuin.ac.jp

＊＊　文献参照注は，基本的に本文中に明記している。しかし，一次資料の出典名は長文にわたるため，本章では，便宜上，その場合にのみ脚注欄に注を付している。

蔵省統制）はどのように論じられてきたのであろうか。戦時の資材不足は，物資需給と予算編成の関係強化を不可避とし，総合計画官庁たる企画院[(1)]の財政統制への介入は次第に強化されていった（大蔵省昭和財政史編集室編〔1956：133ff.〕）。さらには，42年以降になると「会計法戦時特例」の制定を契機に，歳出の弾力化も顕著となり，予算原則からの財政統制の逸脱が濃厚になっていく（大蔵省昭和財政史編集室編〔1959：236ff.〕）。このように，現代日本財政史研究の一つの分水嶺をなす『昭和財政史』は，軍部・企画院を中心とした政治権力の台頭と経済の計画的運営過程の中に大蔵省統制を位置づけ，占領期のハイパーインフレーションへの反省から，大蔵省統制が崩壊していく過程として当該期の財政史を描いている（大蔵省昭和財政史編集室編〔1955b：4f.〕）。これに対して，財政金融当局の関係を含めた政策構造に関しては，「日本銀行が財政資金の供給者であることを無制限に義務づけたもの」との指摘に明らかなように，大蔵省に対する日本銀行の従属を決定づける出来事として42年法の重要性を指摘している（大蔵省昭和財政史編集室編〔1957：246〕）。すなわち，ここでは，大蔵省の政治権力への従属と予算原則からの逸脱，その一方で達成された日本銀行への監督権限の強化が主として強調されているわけである。

次に，42年法に示された権限配分と日本銀行制度史に関する議論を見ておこう。42年法の画期性としては，組織形態の変更（株式会社形態から法令に基づく法人への改組），人事権の政府への移行（正副総裁の内閣による任命，政府による役員の解雇），公定歩合の変更をはじめとする大蔵大臣の監督権限強化などの規定に加え，無担保による対政府信用および新規国債の日本銀行引受発行（以下，日銀引受）を同行の業務として明文化した点があげられる。これら諸規定の評価にかんして，吉野俊彦は「ナチス的統制経済の模倣という当時のわが国経済を支配した思想」（吉野〔1962：398f.〕）がその前提として存在する点を指摘した。「はじめに」との重複をいとわずにいえば，吉野説の特色は，42年法の制定を「国家権力の浸透」を決定づける象徴的な出来事として把握する点にあるといえよう（吉野〔1962：403〕）。その際，ここで述べられる「国家権力」とは，「旧大日本帝国憲法に付属していた絶対王政的色彩，つまり国会の優位を認めず行政権を優越のものとする体制」と「ファッシズム」との連鎖によって形成されたものが想定されている（吉野〔1962：399〕）。つまり，軍部を中心とした政治権力，大蔵省を中心とした行政権力，双方に日本銀行が「従属」するかたちで42年法は制定されたとするのが吉野説の核心なのである。

一方，『昭和財政史』や吉野説が，今日にいたるまでの財政金融史の通説として広く受け入れられてきた状況を踏まえれば，『日本銀行百年史 第4巻』が「『日本銀行法』は中央銀行制度の整備という観点から評価しうる面も持っていた」として同法の再評価を試みた点は注目される（日本銀

（1） 企画院とは，総動員体制整備を目的とした内閣直属の政策立案機関である。資源局と企画庁を統合するかたちで1937年に設置された。発足後は，国家総動員法，電力国家管理法の制定，物資動員計画，国家資金計画の策定などを行った。軍部と深いつながりを持つ，いわゆる「革新官僚」が多数存在したことで知られる。

行〔1984：490〕，佐藤・山崎・鷲見〔1991：197〕)。すなわち，政治的脈絡を一先ず措き，経済的合理性の観点から，当該期の金融政策，金融調節機能を評価する視点が提示されたわけである。しかしながら，その場合でも，ひとたび政治的脈絡に立ち返ってみると，42年法は「ナチス・ドイツの経済思想を反映したもの」であり，「何よりもまずそれは戦時という特殊な時代相が生んだ産物であった」という理解が示される（日本銀行〔1984：489f.〕)。つまり，政治あるいは行政権力をめぐる権限配分を一旦切離したうえで，金融政策に機能面から評価を加える一方，基本的な歴史認識としては，従来の議論を踏襲する論理構成をとっているわけである（佐藤ほか〔1991：197〕)[(2)]。

以上のように，財政史，日本銀行制度史，双方ともに「国家権力の浸透」と財政に対する金融の「従属」が議論の前提となっている。こうした視点は，現代の財政赤字問題を論じる際にもしばしば登場する視点であるし（例えば，真渕〔1994：34〕)，財政学においても一種の通説的な理解となっている（遠藤〔1954〕，島〔1963：203ff.〕，大内〔1976〕〔1991〕，Schmölders〔1981：27〕)[(3)]。これに対し，「国家権力の浸透」という側面を一先ず措いて，1950～60年代の脈絡を念頭に，「貨幣の経済的側面」という共通性に着目しつつ，政府の財政政策と中央銀行の通貨金融政策の関連を明示したのが，鈴木武雄の「財政と金融の一体化」論である。

鈴木は，まず，財政をめぐる貨幣の流出入の巨大化が，財政資金対民間収支の揚超，撒超の動きとして金融市場に大きな影響を与える点を近代財政の特質として指摘する（鈴木〔1966：68〕)。そして，その過程では，政府の「財政上の代理人」としての日本銀行の地位が確立され，その一環として「政府に対する貸付者としての日本銀行」の側面が現れてくるとする。この点にかんして，鈴木は，対政府信用を，日銀引受と政府貸付からなる直接的なものと公開市場操作等の国債買入からなる間接的なものとに分類する。そのうえで，後者が重要な金融調節手段である点を認めつつ，財政上の要請から買いオペが金融調節を逸脱して実施された場合，財政法第5条による国債市中消化の原則が形骸化することを指摘したのである。すなわち，中央銀行に固有の金融調節手段としての

（2） この点にかんして，佐藤は，『日本銀行百年史』が「中立性の喪失」と「効率性の高い金融組織」という評価の「狭間で揺れ動いている」と評している。

（3） もちろん，伝統的な財政学の議論を「通説的理解」として一括して整理することはやや乱暴である，という批判はありうるであろう。もう少し，詳細に整理を行えば，まず，財政・金融当局の関係をこえて最終的な利益の帰着を「金融資本」に求める見解，具体的にいえば，資本の論理や運動法則の一環として戦時経済統制をとらえる見解（遠藤〔1954〕)，金融寡頭制の補強装置として日本銀行を位置づける見解（島〔1963〕)，インフレーションを通じた階級宥和を強調する見解（大内〔1976〕）などがあげられる。これらの見解は，国家道具主義を前提としており，財政金融当局に固有の利害関係は等閑に付されていたという問題がある。さらには，（利害関係に関する問題の射程の相違はさまざまであるが）管理通貨制度を前提としたフィスカルポリシーが通貨政策の自律性を損ねた点を強調する見解（Schmölders〔1981〕，大内〔1991〕）も指摘できよう。通貨制度の変化が財政政策と金融政策の関係に大きな影響を与えた点は筆者も同意している（井手〔2001a〕)。しかしながら，政策体系，ないしは，その背後にある多様な政策主体間の関係を「自律－従属」というかたちで単純化する見方には懐疑的である。

公開市場操作が対政府信用と密接な関連を持つことを明らかにし，その運用のあり方次第では，財政法の趣旨が大きくゆがめられる可能性があることにいち早く警鐘を鳴らしたわけである（同〔1966：155ff.〕）[4]。

こうした鈴木説が，基本的には，「貨幣の経済的側面」として「財政と金融の一体化」を論じるものである点は繰り返し強調しておいてよい。そして，これらが，具体的な政策の運用過程とは区別して規定された概念であることも確かである。しかしながら，「財政と金融の一体化」が進行する過程において，財政当局の統制の機制と中央銀行のそれとの関係が，現実の政策を評価するうえで無視できない意味を持つことは，財政法の形骸化をめぐる鈴木の指摘にも明らかである。そこで，財政に対する金融の「従属」を前提に政策を評価してきたこれまでの枠組みとは一線を画し，本章では，不可逆的に進行する財政と金融の一体化傾向を認めつつ，その背後に存在する政策主体の多様な組織利益を明らかにしていく。

以上の問題に接近するにあたって，近年，戦時下の資金統制をその政策構造も含めて評価する視点が提起されつつある点は興味深い。「国家権力の浸透」を強調する，吉野説・『日本銀行百年史』に対し，山崎志郎は，戦時期の金融統制を「常識的に受け入れられてきた政府統制対民間（市場）という構図でのみ捉えるべきではない」としたうえで，「計画性の全面化の中でむしろその背後にあって金融市場の変貌や統制側，寡占・非寡占金融組織のそれぞれの対応という要素が相互規定的に作用している」側面を指摘した（山崎〔1991：450〕）。また，佐藤政則も，日本銀行が「管理通貨制度下での財政と金融の一体化の中で能動的なセントラル・バンキング機能を果たしうる要素」を指摘している（佐藤ほか〔1991：204〕）。すなわち，それぞれの政策主体が，独自の課題のもとに市場安定化に取り組む過程として当該期の資金統制が把握され，その結果として，各政策主体の政策課題が実現された可能性が示唆されたのである。

こうした見解に筆者は基本的に同意する。しかしながら，以上の指摘は，問題提起にとどまるものであるし（伊藤〔2001：157f.〕），資金統制や中央銀行政策と深いつながりを持つ財政政策との関連については，「財政と金融の一体化」という鈴木説を超える理解は示されていない。この点にかんして，筆者は，井上財政期の金本位制のもとで，①正貨の対外流出と銀行券発行の縮小，恐慌の深化，税収の停滞を背景に，大蔵省統制に対する社会的な信頼が大きく揺らいだこと，②そこで，大蔵省は，通貨発行の弾力化と対政府信用供与規定の緩和を日本銀行に要求したこと，③日本銀行は，金融機関への影響力拡大という組織利益を勘案し，大蔵省の要請を甘受する一方で，裁量的な売りオペの制度化を実現したこと，を明らかにした（井手〔2001a〕）。すなわち，行政権力（具体的には，大蔵省）への「従属」の典型事例として指摘されてきた安易な対政府信用供与という政策対応も，実は，中央銀行の金融調節機能の強化と整合的なかたちで実現されていた側面が明らかにさ

（4）「はじめに」をあわせて参照のこと。

れたのである。こうした視点をその後の時期にまで敷衍することで，「財政と金融の一体化」の背後に存在する，大蔵省と日本銀行それぞれの組織利益と，その相克，調和を明らかにし，鈴木説を批判的かつ発展的に継承することが本章の目的である。(5)

以上の問題意識から，本章では，大蔵省については財政統制の機制を，日本銀行については金融機関および金融市場に対する統制の機制をそれぞれ考察しながら，「国家権力の浸透」として切り捨てられてきた大蔵省および日本銀行の主体的な役割を検討していくこととする。まず，次項では，財政統制の一環として行われた金融調節の推移を検討する。そこでは，井手〔2001a〕のインプリケーションをもとに，大蔵省統制と日本銀行の権限強化との相補的な関係が問題提起のかたちで示される。次に，第2節では，その問題提起を前提に，日華事変の勃発する1937年から42年法にいたるプロセスを検討する。そこでは，第一に，臨時資金調整法を通じた資金統制の制度的枠組みが明らかにされ，続いて，これまで日本銀行に優越する政策主体と見なされてきた大蔵省自身の政治的課題が考察される。以上の二つの観点から，大蔵省の政策課題が，日本銀行の権限強化と密接なかかわりを持っていたことが明らかにされる。第3節では，42年法制定過程に着目し，日本銀行の志向した戦時金融政策の体系を検討する。42年法に対する日本銀行の意図，すなわち，「共同調査会」以降における日本銀行の政策課題の集大成としての側面が明らかにされるであろう。以上を通じて，財政に対する金融の「従属」というこれまでの評価を批判的に検討し，鈴木の「財政と金融の一体化」論の再評価を試みることとしたい。

B)「共同調査会」以降の財政統制と日本銀行

本節では，「共同調査会」(6)以後の政策の推移を明らかにするため，1937年の日華事変前後で区別

---

(5)「財政と金融の一体化」が進展する文脈において，財政統制と日本銀行の金融調節，それぞれの機制と関係に着目する視点は，現代における中央銀行の独立性をめぐる一連の議論にも示唆を与える。試みに，日本銀行の各事業年度財務諸表を見てみると，1998年の日銀法改正以後，99年度末49兆4696億円（うち，長期国債29兆7302億円）であった国債保有額が，翌2000年度末には74兆5964億円（うち，長期国債は35兆9358億円）へと急増している（翌2001年度末には25兆5912億円に減少するが，これは，買戻条件付で売却している国債が前年度よりも13兆円余り増大したためであり，実質的には，2001年度末も国債保有は増大している）。このように，法改正を経て政府からの独立性が高められたとされる日本銀行が，財政政策への関与を一層強めるという逆説的な現状をどのように理解すればよいのであろうか。このことは，換言すれば，政府への「従属」という問題を，その法的な「独立」に止まらず，財政当局の論理も含めたより多元的な文脈のもとで把握する必要性をあらためて提起しているといえるのではないだろうか。これは42年法における法的な「従属」を根拠に，当該期の日本銀行の金融政策を一義的に断じ得ないことと通底する問題なのである。

(6) 1930年2月4日，さきに設置された金融制度調査準備委員会とは関係なく，別途調査を進め，双方白紙状態にて研究を行うという合意のもと，非公式に設置されたのが「共同調査会」である。31年9月の満州事変の勃発に伴い，未審議，未可決事項はいうまでもなく，可決事項までもが具体化するには至らなかったが，その内容は，①銀行券発行制度，②組織，③業務殊に中央銀行と一般市場の関係，政府の許可又は認可を要する事項，④納付金制度，⑤関係法令の整備と広範にわたるものであった。

を設けながら，当該期の対政府信用と財政統制，金融調節の関係を概観する。以下，1930～31年において到達した「共同調査会」での合意事項について，以後の分析に必要な点に限定して整理しておこう。

「共同調査会」における大蔵省・日本銀行間の注目すべき合意事項としては，①無担保による対政府信用規定および業務としての日銀引受の明文化，②無制限とされた日本銀行の国債保有限度額，③政府証券に対する売却（売りオペ）の解禁，④国債等のオペに際して必要だった大蔵大臣の許可不要化があげられる。すなわち，対政府信用供与を容認する一方で，売りオペを通じた金融調節を可能とする政策環境の整備が企図され，金融機関への影響力の拡大と適切な流動性調節の同時達成が日本銀行によってもくろまれたわけである（井手〔2001a：181ff.〕）[7]。さらには，以上の合意を踏まえながら日銀引受による対政府信用供与が開始された1932年以降，財政の健全性を判断する政策変数の一つとして，売りオペによる流動性調節の推移が注視されるところとなる（井手〔1998：148ff.〕，後述）。このように考えると，「共同調査会」における制度設計を評価するためには，売りオペによる市場介入の成果と財政統制の関係が問われなくてはならない。そこで，財政支出も含めたマクロ的な資金調節の過程を概観しておこう。

表1は，高橋財政期を中心に，政府資金撒布，国債・政府証券償還高から売りオペによる資金回収額を差し引いて民間資金の増減を示したものである。まず，一瞥してわかることは，1933年の資金撒布額（計と表記）が突出している点である。その原因は米穀証券の市中償還が急増した点に求められるが，政府関係一般支払金もこの5年間の中で最大となっている。しかし，同年における資金撒布の増大は，国債売却とこれを上まわる米券，蔵券の市中売却による資金回収を通じて相殺されており，差引民間資金増加額で見てみると1932年の3億9510万円に対して，33年はわずか5170万円の増加に止められている点は注目すべき事実である。米券の市中売却増は，米穀需給調節特別会計の長期固定化した預金部借入金を証券化し，これを日本銀行が引き取り，損失補てんを行ったことから，同行保有の米穀証券が急増したことを背景としている。こうした政府証券の日銀引受が追加的な信用供給につながることに日本銀行は懸念を表明し，金融調節上の観点からこれを売却して資金撒布増に対応したのである（日本銀行調査局〔1956：639f.〕）。

次に，国債の市中売却で見たピークは1934年である。資金撒布額がその後の基調となる水準に抑制される一方，国債売却は上半期を中心に最高額となり，差引民間資金は1060万円の減少となっていることがわかる。ただし，同年下半期の国債売却は対前年同期比で減少しており，翌35年上半期の推移と併せて考慮すると若干の留保が必要となる。34年下半期には民間資金需要の活発化にともなってコール市場が逼迫し，同時に，35年上半期以降の国債消化は停滞を示すこととなる（井手

（7） それゆえ，「高橋蔵相の強力な要請に押し切られ，『一時の便法』としてこれを容認したもの（日本銀行〔1984：54〕）」という通説的な理解も再検討が必要となる。

表1　民間資金撒布額

	資金撒布要因				資金還収要因		
	政府関係 一般資金支払	利付国債 市中償還高	米券蔵券 市中償還高	計	日銀利付国債 市中売却高	日銀米券蔵券 市中売却高	差引民間資金 増加・減少
1932年							
上半期	49,800	87,900 (-95,600)	451,900 (-235,100)	258,900	— (-10,900)	243,000 (-23,300)	50,200
下半期	450,200	89,900 (-91,100)	233,800 (-29,800)	653,000	16,300	291,700	344,900
年中計	**500,000**	**177,800** **(-186,700)**	**685,700** **(-264,900)**	**911,900**	**16,300** **(-10,900)**	**534,700** **(-23,300)**	**395,100**
1933年							
上半期	345,500	—	840,000	1,185,500	462,200	880,500	-157,400
下半期	345,500	—	480,600	826,100	326,400	290,800	208,700
年中計	**691,000**	**—**	**1,320,600**	**2,011,600**	**788,600**	**1,171,300**	**51,700**
1934年							
上半期	292,300	87,500	471,000	850,800	602,600	374,600	-126,400
下半期	197,100	10,000	353,000	560,100	297,800	146,500	115,800
年中計	**489,400**	**97,500**	**824,000**	**1,410,900**	**900,400**	**521,100**	**-10,600**
1935年							
上半期	314,400	—	335,800	650,200	351,700	366,700	-68,200
下半期	156,600	189,400	419,800	765,800	303,100	304,700	158,000
年中計	**471,000**	**189,400**	**755,600**	**1,416,000**	**654,800**	**671,400**	**89,800**
1936年							
上半期	150,100	844,400 (-694,600)	394,000	693,900	505,000	411,400 (-17,200)	-205,300
下半期	301,600	1,217,000 (-1,145,100)	400,600	774,100	180,700	340,400	253,000
年中計	**451,700**	**2,061,400** **(-1,839,700)**	**794,600**	**1,468,000**	**685,700**	**751,800** **(-17,200)**	**47,700**

出所：財政金融資料要録
1．1932年における市中償還高のマイナスは市中公募・引受を示す。
2．1936年における市中償還高のマイナスは民間乗換え分を示す。
3．市中売却高のマイナスは市中買入高を示す。
4．1933年のみ原資料に誤差があるため調整した。
5．単位千円。

〔1998：145ff.〕)。表1でも同年上半期における国債売却は前年同期比約2億5000万円減となっており，同じく，下半期には，資金撒布額が前年同期比で急増しているにもかかわらず，国債消化は微増に止まっている。その結果，差引民間資金増も8980万円を示し，売りオペの本格化する33年度以降で最高の金額を記録することとなるのである。また，33年度においては資金吸収に貢献した米穀

証券の売却であるが，政府手持米売却による米券の償還，米穀債務の長期国債への切替えといった日本銀行の要求もむなしく，国債消化資金との競合を理由に売却措置が停滞していく（日本銀行調査局〔1956：640f.〕）。

さて，ここで，1934年下半期以降の推移も含め以上の過程を評価すれば，高橋財政期における売りオペを通じた金融調節は総じてうまくいったといえる。周知のごとく，対政府信用供与の増大によって急増した市中の流動性は，資金需要の停滞を背景とした金融機関の国債投資によって吸収される（例えば，日本銀行調査局〔1970〕）。その過程では，日本銀行による各金融機関との相対取引，個別審査，事情聴取に基づく売りオペが積極的に行われていく。[8] すなわち，この時点では金融機関への影響力の拡大と適切な流動性調節という「共同調査会」での日本銀行の政策課題は理想的なかたちで達成されていたと考えることができるのである。さらには34年下半期から35年にかけて明らかになりつつあった流動性の過剰化傾向を受け，日本銀行と大蔵省は，活発な意見交換を行い，対政府信用供与の抑制を実現に移すこととなる。[9] 36年度予算編成における国債発行の削減，いわゆる「国債漸減」政策への転換である。つまり，民間金融機関との関係，対政府信用の圧縮，双方において，日本銀行の描いた制度設計は順調に推移していたわけである。

一方，こうした政策枠組みに対しては，売りオペによる資金吸収と政府による財政資金撒布策との整合性を問う批判の声があがっていた（金融研究会〔1936：58〕）。[10] しかしながら，日本銀行は「公定歩合の変更は通貨調節の手段としては多大の効果を望み難く，寧ろマーケット・オペレーションの方が遥かに有効である」という認識にたち，「弊害の甚しくならない間に将来採るべき態度をハッキリしておく必要がある」という明確な態度に出て流動性吸収策を行っていった。[11] その結果，さきに触れた対政府信用供与の抑制とあわせ，インフレをうまく抑制するかたちで景気回復を実現していった経緯は周知の通りである（日本銀行調査局〔1970〕，三和良一〔1979〕など）。現代における調整インフレ論の妥当性も明確な分析は欠くものの以上の歴史的事実に依拠しているように思われる（Cargill〔2000〕）。

（8） なお，ここで言う「売りオペ」とは，「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等を聴取のうえ，その買受け希望に応ずるか否かを決定する」という意味で，「本来の意味での公開市場操作（open market operations）とはかなり異なったニュアンスを持っていた」のである（日本銀行〔1984：44〕）。

（9） 1934年下期以降，深井副総裁は国債消化力の限度について危機感を抱き，理財局長との意見交換を行っている。とはいえ，深井自身は明確な結論を得るまでには至らなかったようである。日本銀行保管資料「昭和9年8月 深井副総裁青木理財局長に提出」および「昭和10年5月 国債消化力参考資料」『自昭和8年1月至昭和10年8月 国債消化力に関する資料』。

（10） 「（財政資金の散布によって…引用者）財界不況の回復を刺激するにいたる可きが期待されたに拘らず，日本銀行の公債売却が是等の情勢を緩和乃至阻止した」。

（11） 日本銀行保管資料「昭和8年1月 日銀のマーケット・オペレーションに就て」『自昭和8年1月至昭和10年8月 国債消化力に関する資料』。

とはいえ，この一時的な金融調節の成功は，日本銀行信用に依拠した景気回復策を積極的に評価するための十分な根拠となり得るものではなかった。というのは，さきに触れた「国債漸減」政策は実質的な緊縮政策，財政の健全化策たりえなかったからである。1936年度予算編成過程では，軍部の圧力のもと，増税の回避，行政費の圧縮と軍事費の突出，継続費による後年度負担の累積，一般特別両会間の資金調整，補助金の削減と地方単独事業の増大，地方債の償還促進による国債消化資金の捻出など，極めて問題の多い予算編成方法が用いられることとなった（井手〔1998〕，〔2001 b〕）。高橋財政の開始とともに古典的な均衡予算原則が放棄されて以後，何をもって財政の健全性の基準とするかは困難な課題である。しかし，ここではミクロ的な費目間の価値序列を無視しながら軍事費の突出を容認する一方で，行政費の圧縮，後年度負担の累積によって，予算総額を短期的に抑制するというマクロ的な健全性が追及されることとなったのである。

ケインズ政策が自律的な政策転換のメカニズムを欠くとする指摘は，もはや，周知の域に属するであろう（Buchanan＝Wagner〔1977〕）。わが国ではこうしたケインズ政策に内在した問題点に対して，軍事費の増大，大蔵省の健全財政への固執，高橋是清の非増税主義といった要因が加味され，以上のような「いびつ」な財政統制がもたらされることとなった。こうして予算の単年度均衡が模索された結果，1936年度予算22億7813万円に対し，同年度以降の継続費支出額は14億2755万円に達することとなる。(12) 高橋是清が身体を張って実現した国債発行の漸減にもかかわらず，2.26事件の訪れを待つまでもなく，政府債務は危険な水準に増大していたわけである。だとすれば，日銀引受が制度化された32年度以降の脈絡において，こうした後年度負担をファイナンスするために，日本銀行による対政府信用供与が再び動員されることは想像に難くない。日本銀行の金融調節が厳密に実行され，一時的には政策転換のメルクマールとして機能しようとも，押し寄せる財政需要と大蔵省統制によるその技術的な処理の前には同行主導の政策転換はありえなかったのである。この点にこそ，「共同調査会」において，売りオペによる金融調節を根拠に安易な対政府信用を容認した日本銀行の過信，制度設計上の重大な問題点があった。さらには，「財政と金融の一体化」という現代財政金融の特質を踏まえれば，財政政策と通貨政策とを理論的に区別しながら，後者によるモデレートな物価調整の実現を論じる調整インフレ論の政治経済学的な危険性も同時に示唆されていると考えるべきであろう。

続いて日中戦争勃発後における日本銀行の市場調節の推移とその論点を整理しておこう。

---

(12) 1936年度以降，継続費支出額における陸軍省所管額は既定額1億4087万円から6億3079万円へ，海軍省所管額は3億6821万円から4億8488万円へとそれぞれ増大し，同年度以降の継続費支出総額の7割以上を占めることになった。35年度における既定継続費の追加額は陸軍省所管499万円，海軍省所管8071万円であったから，その膨張ぶりは，一目瞭然である。また，36年度の歳入予算中，租税は9億2480万円であった。同年度予算では，当該年度税収の2／3以上の後年度負担が軍事費のみで形成されたことになる（『昭和10年度予算参考書』，『昭和11年度予算参考書』）。

表2は，前表に続き，日華事変の勃発する1937年以降の資金の撒布要因と還収要因を比較したものである。全体としてみると，差引民間資金の増加は，第2次世界大戦の勃発する39年[13]，太平洋戦争の本格化する43年[14]を画期としていることが読みとれる。そのうち資金撒布要因を見てみると，一般資金支払いおよび政府短期証券（ほとんどが米券）の償還による撒布増は戦時財政への移行が明らかとなる38年に急増し，このあと，41年以降飛躍的に増大していることがわかる。このような資金撒布増を吸収したのは，それとパラレルに増大した日本銀行所有国債の売却超過である。まず，38年に前年とは隔絶の規模での国債売却超過が実現されたのち（2億6460万円→22億7210万円），41年には，政府関係一般資金撒布の激増に連動して，国債売却もさらに強化されていることがわかる（27億6140万円→47億4430万円）。資金撒布額の増加幅と比較しながら差引民間資金の増加幅を確認する限り，42年以前の段階では，売りオペを通じた資金調節は一定の成果を収めていたと見ることができるであろう。

しかしながら，こうした国債売却を通じた流動性吸収策は，単線的に強化され，成功を収めていったわけではない。まず，1939年になると臨時資金調整法を通じた資金統制が齟齬をきたし始める。臨時資金調整法とは，金融機関による設備資金貸付を統制し，軍需産業への傾斜的な資金配分，国債消化資金の捻出を可能とするために，37年9月に制定された統制立法である（大蔵省昭和財政史編集室編〔1957：第2節，第2項〕[15]）。しかし，これが39年になると，同法の制約を受けない運転資金を名目とした貸付が急増し，金融機関の国債投資を著しく阻害することとなった（岡崎哲二〔1995：117ff.〕[16]）。こうした傾向は39年12月における臨時資金調整法の改正，40年10月銀行等資金運

---

(13) 1939年9月，第二次世界大戦が勃発，思惑的な資金需要の高まりから，銀行券の増発や日本銀行の民間貸出の増大が顕著となった（日本銀行〔1984：278〕）。同時に，同年には企業の外部資金依存が鮮明になり，産業資金供給も急増する（日本興業銀行臨時資料室〔1957：391ff.〕）。また，同年の差引民間資金の増大とは直接関係しないが，その後の推移との関連から付言しておくと，同年4月に会社利益配当及資金融通令が制定され，興業銀行を通じた政府の強制貸付（命令融資）が制度化された。また，同月の臨時資金調整法の改正によって，同法に依拠した興銀債の発行限度が5億円から10億円に増大されている（大蔵省昭和財政史編集室編〔1957：117ff.〕）。これを契機に興業銀行は戦時金融機関としての色彩を強め，対民間貸付を増大させていくこととなるが，その貸付資金として日本銀行信用が積極的に動員されていった（日本興業銀行臨時資料室〔1957：497f.〕）。

(14) 1943年以降，興業銀行の日本銀行借入残高が増大し（42年下期4億5100万円，43年下期6億8450万円，44年下期10億8660万円，日本興業銀行臨時資料室〔1957：626ff.〕），日本銀行による対民間貸出増加額も急増の一途をたどることとなる（42年9億2300万円，43年18億1500万円，44年53億円，日本銀行〔1984：252ff.〕）。

(15) 臨時資金調整法の細目については次章を参照せよ。同法は，資金の直接的統制を企図した画期的な戦時立法であるが，複数の内容から構成されており，事業金融に関する項目はそのうちの一つに過ぎない点は注意が必要である。

(16) 岡崎は，『日本銀行百年史』に依拠しながら，1937年6月末には設備資金24億円，運転資金50億円であった貸出残高が，39年12月末には，それぞれ30億円，90億円へと後者へと重点を移すかたちで増大した点を指摘している。

表 2　民間資金撒布額

	資金撒布要因			資金還収要因			
	政府関係 一般資金支払	米券蔵券 市中償還高	計	日銀所有国債 売却超過額	日銀所有米蔵券 売却超過額	日銀預金貸出 増減額	差引民間資金 増加・減少
1937年							
上半期	16,100	460,200	476,300	88,600	411,800	188,900	-290,000
下半期	1,165,500	215,500	1,282,500	176,000	207,500	-9,300	695,300
年中計	**1,181,600**	**675,700**	**1,758,800**	**264,600**	**619,300**	**179,600**	**405,300**
1938年							
上半期	1,163,400	786,000	1,949,400	1,072,800	953,600	136,700	-213,700
下半期	1,772,100	1,030,400	2,802,500	1,199,300	892,500	-9,100	719,800
年中計	**2,935,500**	**1,816,400**	**4,751,900**	**2,272,100**	**1,846,100**	**127,600**	**506,100**
1939年							
上半期	1,105,100	1,354,300	2,459,400	1,318,800	1,307,800	-4,900	-162,300
下半期	1,810,100	1,063,400	2,873,500	1,164,000	905,100	-537,800	1,342,200
年中計	**2,915,200**	**2,417,700**	**5,332,900**	**2,482,800**	**2,212,900**	**-542,700**	**1,179,900**
1940年							
上半期	1,220,700	982,500	2,203,200	1,447,700	655,600	125,100	-25,200
下半期	2,131,100	350,700	2,481,800	1,333,700	-222,200	203,600	1,166,700
年中計	**3,351,800**	**1,333,200**	**4,685,000**	**2,781,400**	**433,400**	**328,700**	**1,141,500**
1941年							
上半期	1,892,500	1,285,600	3,178,100	2,361,800	971,600	180,500	-335,800
下半期	2,705,100	1,928,500	4,633,600	2,382,500	877,000	-308,500	1,682,600
年中計	**4,597,600**	**3,214,100**	**7,811,700**	**4,744,300**	**1,848,600**	**-128,000**	**1,346,800**
1942年							
上半期	2,919,900	2,137,400	5,057,300	4,080,000	598,200	553,300	-174,200
下半期	3,500,800	1,208,000	4,708,800	4,096,500	321,200	-1,472,800	1,763,900
年中計	**6,420,700**	**3,345,400**	**9,766,100**	**8,176,500**	**919,400**	**-919,500**	**1,589,700**
1943年							
上半期	3,509,400	891,300	4,400,700	4,661,200	-171,500	-1,315,000	1,226,000
下半期	5,757,300	1,495,800	7,253,100	6,081,200	-946,300	-1,119,700	3,237,900
年中計	**9,266,700**	**2,387,100**	**11,653,800**	**10,742,400**	**-1,117,800**	**-2,434,700**	**4,463,900**

出所：金融資料要録

1．差引民間資金＝計－国債・蔵券・米券売却額－日銀預金貸出増減

2．1937年分では利付け国債の市中償還および金売却が含まれるため，一部合計額が一致しない。

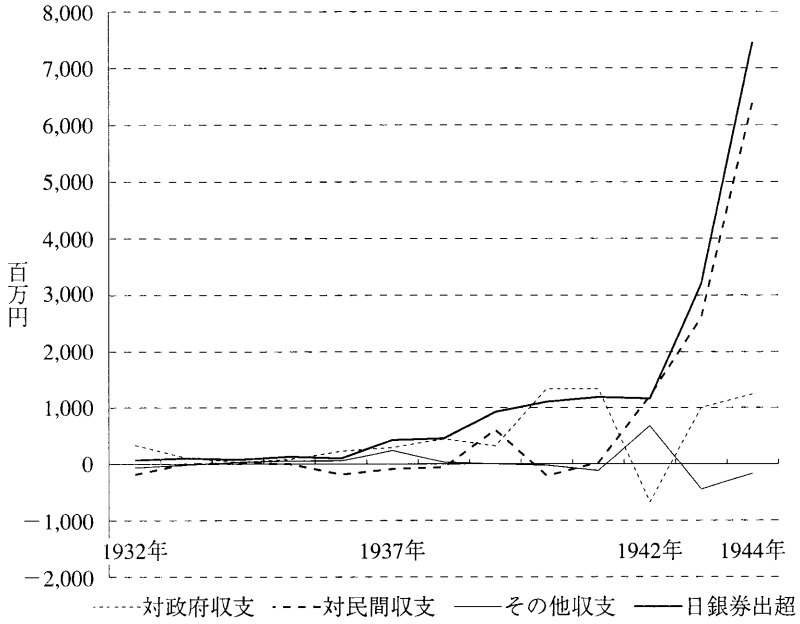
3．日銀預金貸出増減は，日銀の当座預金増に貸出（割手，第二別口など）減を加えたもの。

4．単位千円。

用令の制定などの流動資金統制によって解消されていくのであるが，他方で，38年下期以降，日本銀行貸出による資金撒布（統計上はマイナスで表記）が国債売却による資金吸収を相殺するという傾向が潜在的に進行し始める。その結果，43年以降，国債売却の鈍化とあいまって，差引民間資金の増加が顕著になっていくのである。(17)

以上の経緯を日本銀行券の発行・還収要因との関連から整理した図1を見てみよう。同図を一瞥してわかることは，1942年を画期とした日銀券発行還収構造の転換である。日銀券出超の規定要因が対政府収支から対民間収支へと変化し，43年以降の日銀券の破局的な出超は，対民間収支の出超によってほぼ説明可能であることがわかる。ここで銀行券の発行推移を確認しておこう。『日本銀行百年史 資料編』所収の日本銀行貸借対照表によると，負債項目における発行銀行券は，1937～42年に23億507万円から71億4869万円に増大している。これに対応する資産項目を確認する

図1　日銀券発行還収要因



出所：明治以降本邦主要経済統計
1．対政府収支＝資産側（政府貸付＋日本銀行保有国債）－負債側（政府預金）
2．対民間収支＝資産側（総貸付－政府貸付＋代理店勘定）－負債側（総預金－政府預金）

(17)　これと関連して付言しておくと，1942年を境に政府短期証券の売却超過が大幅に減少している点は注意を要する。これは，米穀統制の進展にともなって日本銀行保有の米穀証券（特に借換米券）が急増する一方で，国債売却による過剰流動性吸収が借換米券の市中売却に優先されざるを得なかった結果であり，国債売却による資金吸収はまさに臨界点に達しつつあったのである。表2に明らかなように，43年度になると米券はむしろ資金撒布要因として機能しているし，それ以前に，38年度以降，年度末発行残高に占める日本銀行の保有高も44年を除き，漸次，増大するところとなった（日本銀行調査局〔1956：641〕）。

と，民間貸出が6億2771万円から18億2741万円に増大する一方，有価証券中長期国債は10億7711万円から53億1841万円へと急増している。このことから，銀行券発行増の大部分は，国債引受＝対政府信用供与の増大で説明することができる。これに対して，42～45年における発行銀行券が71億4869万円から205億2580万円へと著増するなかで，今度は民間貸出が18億2741万円から144億7520万円へと急増，長期国債は53億1841万円から84億2439万円へと漸増するに止まった。銀行券の発行増は，明らかに対民間信用供与によって説明されるのである。(18)

このように，太平洋戦争期の日本銀行信用は，対政府信用供与～政府による財政資金撒布という迂回したルートだけではなく，それと並んで，直接的な対民間信用供与を積極的に活用するかたちで実施されていた。これをわれわれの問題意識に引きつけて要約するならば，ライヒスバンクが1934年以降，メフォ手形に代表される政府特殊手形から国庫手形への移行をともないつつ対政府信用に特化していったのに対して，日本銀行の場合は，対政府信用自体は，「共同調査会」以降の既定路線となっており，42年を画期とした同行の対民間信用供与の急増によって，財政資金と並行しながら軍事関連の資金需要を充足していったと見ることができる。(19) すなわち，日本銀行の組織利益を論じるためには，大蔵省との関係の一方で金融機関への影響力行使が勘案されねばならないのである。

以上に示された高橋財政以後の財政統制，資金調節の推移をもとに問題提起を行っておこう。

1942年以降，急激な日本銀行券の出超が招来された点についてはすでに述べた通りである。とはいえ，そこで生じたインフレの経済学的な分析は本稿の課題ではない。ここで重要なのは，政府資金撒布の急増を売りオペによって吸収するという「共同調査会」時の制度設計が，軍事費の不可逆的な増大と対民間貸出の急増という新たな局面において，その限界を露呈することとなった点である。しかしながら，一方で，42年にいたる過程においては，日本銀行は臨時資金調整法や銀行等資金運用令といった資金統制策を通じて，流動性の過剰化を可能な限り抑制しつつ，国債売却や貯蓄奨励運動を強化することでそれらの吸収を試みていった。これを日本銀行の組織利益との関連から捉えなおすと，「共同調査会」で志向された売りオペに止まらず，戦時期の資金統制策を媒介として，金融機関への影響力の拡大，あるいは，みずからの金融調節機能の強化が可能であったか否かが第一の検討課題となる。さらに，42年以降の推移にかんしては，42年法と時を同じくして対民間信用供与の急増が観察されることを勘案すれば，同行法において，金融調節に関する手法や権限が

---

(18) なお，1942年までは12月時点の数値であるが，45年は統計上の都合により3月時点での数値である。また，45年において発行銀行券を資産が上回っているのは，資産項目における政府預金の急増によって説明される。

(19) その意味では，吉野俊彦によって「ナチス的統制経済思想」としてライヒスバンク法と一括された42年法であるが，「中央銀行の職能が産業金融の調整にも存することを明瞭化した」（吉野〔1962：408〕）とする吉野自身の指摘も，日本とドイツにおける中央銀行の信用構造の決定的な相違のもとに成立する特色であったことをまずは踏まえておかなければならないであろう。

どのように整備されたのかも問われなくてはならないであろう。

こうした，資金統制策および対民間信用供与を通じた日本銀行の組織利益の実現という問題提起に対して，大蔵省の組織利益はどのように位置づけられるのか。

高橋財政以後の財政統制が，費目間の優先順位に関する政治的規範性を失い，むしろ，マクロ経済に対するティストーションの有無から財政の規模を判断するという側面を強めている以上，日本銀行による流動性調節を無視してこの時期の財政統制を定式化しえないことはいうまでもない（井手〔1998：161f.〕）。とりわけ，1939年になると「資金統制計画綱領」が発表され，公債の計画的発行・消化が著しく進行するとともに，財政支出の徹底した圧縮，金融機関監督の強化，臨時資金調整法を通じた資金統制の必要性など，財政・金融政策の一体的な運営が強く要請されることとなる（中村隆英・原朗〔1970：437ff.〕）。つまり，日本銀行の資金統制によって過剰流動性の顕在化を抑制すると同時に，一般会計における行政費の節約や支出の繰り延べを徹底して実施することで，マクロ的なマネタリーコントロールを実行していったのである。(20)

しかし，こうした財政と金融の「一体化」傾向の一方で，42年以降になると，予算の節約といった次元を遥かに超えて財政支出が拡大し始める（大蔵省昭和財政史編集室〔1955a：55ff.〕〔1955b：403ff.〕）。そして，財政支出では補いきれない軍需を補完するかたちで資金計画外資金（後述）たる日本銀行の対民間信用供与が増大するというパターンへと支出構造が転換されていくのである。こうした政策枠組みは，中央銀行が対政府信用に特化し，財政資金で軍需を充足していったドイツの事例とは対蹠的な論点を提示することとなる。

まず，次節で検討するように，国の財政運営に対しては，国家資金計画によって量的な「枠」が設定されることとなった。その結果，マクロ的な資金制約のもとに財政支出が外生的に圧縮されることとなったから，戦時に必要な軍需をひとり財政のみで充足することは困難となった。つまり，国家資金計画は消極的ではあるが予算上の軍事費を圧縮するための制度的背景をなすこととなったのである。一方，そのしわ寄せは資金計画に含まれない日本銀行の対民間信用の増大となって表れることとなる。しかしながら，それと同時に，同行を主体とする貯蓄奨励運動および売りオペの徹底によって，戦時のインフレはかなりの程度抑制されていく。(21) すなわち，財政資金撒布および対民

(20) これらの要請はし烈を極めており，1940年作成「昭和16年度財政計画資料調査要綱」によれば，同年度標準予算より国債費や年金・恩給費，警察費連帯支弁金といった義務的経費，当然増経費を控除した額について，最低5分，最高5割に達する予算圧縮計画の作成および提出が各省に要求されている（「昭和16年度財政計画資料調査要綱」『昭和財政史資料 Z809－6－206』）。この計画資料は，「特に高度の『機密取扱』と為し之を政府部外に発表せざるは勿論政府部内に於ても能ふ限り小範囲に於て処理すること」とされていた。こうした指示は，総額としての予算圧縮が要請される折，節約財源が軍事費へと安易に充当されることを恐れたものであると推察される（「新財政政策の樹立に関する件」同上）。なお，予算節約の推移については後述。

(21) 太平洋戦争後もインフレ統制は比較的順調に推移し，インフレが顕在化するのは1944年以降のことである（原朗〔1995〕）。

間信用供与の増大によって顕在化の懸念が高まるインフレーションに対して，日本銀行は通貨価値の安定という大原則に基づき民間金融機関に影響力を直接行使していくことが可能だったわけである。ここでの日本銀行の組織利益は，マクロ的な財政健全性の維持という大蔵省の財政統制上の課題となんら矛盾するものではない。むしろ相互補完的な関係にあるのである。

以上のように，戦時統制という歴史要因に規定されながら「財政と金融の一体化」が急速に進展する背後では，大蔵省，日本銀行，双方の政策課題を土台に，さまざまな妥協と対立をはらみながら戦時期の財政金融システムが形成されていったと考えることができる。そこで，次節では，こうした仮説を検討するにあたり，日本銀行による金融統制の制度的な変遷と大蔵省の直面していた政策課題の両面を検討する。まず，最初に，日華事変の勃発から42年法制定にいたる過程における日本銀行の資金統制の枠組みを検討する。国債消化資金の捻出という財政の要請と資金統制を通じた金融機関への影響力の拡大という日本銀行の課題を媒介するものとして，1937年9月「臨時資金調整法」が制定された。以下では同法を中心とした日本銀行の金融機関への影響力行使の過程を考察することとしよう。

2．財政・金融の一体化と財政統制

A）臨時資金調整法と日本銀行

臨時資金調整法は，金融機関，事業主，双方への資金統制を通じて不急不要事業への資金流入を阻止し，資金の効率的配分によってインフレ抑制と生産力拡充を達成することを目的とした統制立法である（大蔵省昭和財政史編集室編〔1957〕，原〔1966〕，日本銀行〔1984〕，佐藤ほか〔1991〕，岡崎〔1995〕）[22]。換言すれば，日本銀行による民間事業資金配分への直接介入の端緒をひらくと同時に，日華事変の勃発に伴い設置された臨時軍事費特別会計をファイナンスするため，事業資金統制を通じて，国債消化資金を確保するという財政の要請にも応えるものであった[23]。また，先述のように，1939年になると「昭和十四年度資金統制計画綱領」が発表され，公債消化の計画化が加速するが，その実施手段としても同法は重要な位置を占めることとなる（大蔵省財政史室〔1995：937〕）。

ただし，初期の段階では，金融機関も営業上の自由裁量の余地が残されていたし，産業資金供給

---

(22) 前節に指摘したように，戦時期における資金統制は1940年「銀行等資金運用令」による流動資金統制，金融機関の資金計画への関与も無視することはできない。しかし，銀行等資金運用令は，①同令施行以前の運転資金等貸出報告を通じた調整に加えて，②「会社利益配当及資金融通命令」の命令融資規定を拡充したものであり，③基本的には臨時資金調整法の補完的役割をなすものであったことから，本節では，臨時資金調整法を中心に検討する。『日本銀行沿革史 第三集 第十七巻』p.343。

(23) 結城日本銀行総裁は，「国債消化の問題に付いて」と断ったうえで，「臨時資金調整法により市場資金が過度に事業又は株式関係方面等に流出せぬ様引続き調整」することの必要性を説いている。日本銀行保有資料『昭和13年10月 支店長会議関係書類』pp.9～10。

の名目で1937年1億427万円の買いオペが実施されることにも象徴されるように[24]，国債消化を強制的に行う段階には至っていないなど，未だに過渡的な側面を有していた[25]。例えば，同法の施行当初は「現在迄受理せられたる許可申請は主として其事業計画着手済のものにして之に対しては概ね許可せられ居り，其他新規事業又は拡張等は其内容を充分審査研究の上之が許可，不許可を為しつつあるも本法実施の結果反って経済界に所謂摩擦を生じ事業遂行上不便を来すが如き事なき様注意し，処理し居る[26]」という状態であり，その本格的な発動は留保されていた[27]。また，同法の運用過程にかんしても同様である。許認可に関する原則的基準（事業資金調整標準）を決定する「臨時資金調整委員会」，日本銀行総裁を会長とし，個別の具体的案件に対して問題が生じた際，申請に応じて原則的基準と照応させながら可否を決定する「臨時資金審査委員会」，それぞれが設置され，これらを媒介とした資金統制の形式が整えられた。しかしながら，現実の資金調整過程では，金融機関および証券引受業者が貸付や社債発行をなす場合，および，政府が妥当と認める方法で自治的に調整を行う場合，主務大臣の許可は不要とされていた（臨時資金調整法第3条，いわゆる「自治的調整」）。そのため，こうした自治的調整機能を有効に活用するという趣旨から，日本銀行の支店を中心とした地方別「自治的調整団」が組織され，その結果，金融機関の大部分が「自治的調整」を行うこととなったのである（大蔵省昭和財政史編集室編〔1957：77f.〕）。

とはいえ，以上のように統制が限定的なかたちに止められた一方で，日本銀行内部では，統制経済がさらに進展する可能性を踏まえつつ，政策の主導権を積極的に確保する必要性も指摘されていた。1937年8月の支店長会議席上，結城総裁は，「戦時統制経済に参画することも必要だ。寧ろ或場合には本行がリードせねばならぬ事もあろう。国際収支とか，潤沢なる資金の融通とか生産力拡充の問題とか，物資需給の問題等には本行が商工業者と一緒になって考へ且リードして行くことが絶対に必要だ」と述べている[28]。こうした見解の背後には，日本銀行条例改正論議との関連において「現今の複雑なる事態に処しまして中央銀行の機能を一層有効に発揚せしめんが為めに，此際産業方面への資金融通の途を制度の上に開いて置くことが望ましい[29]」との言及がなされたことにも明ら

(24) 日本銀行保有資料「事変勃発後に於る日本銀行の措置要領」『自昭和14年8月至昭和15年11月 大蔵省の依頼により提出した諸調査』。1938年以降，普通銀行に対する買いオペを通じた資金供給はネグリジブルな水準に抑制されていった（日本銀行〔1984：269〕）。

(25) 日本銀行調査局は，国債消化の方策について「多少強力なる消化策を試むとも之れが為め生ずる摩擦を最小限度に止め得べし」という指摘を行っている。日本銀行保管資料『国債消化策（未定稿）』p.4。

(26) 日本銀行保管資料『昭和12年10月 臨時資金調整法の実施と影響』。

(27) 事実，第72帝国議会では熱心な審議が行われ，①民心の萎縮産業の衰退等国民経済に悪影響を及ぼさざるやう最善の注意を為す，②臨時資金調整委員会の組織及委員の人選に付特に注意し且民意を代表する者並民間の学識経験に富める者を三分の二以上委員として選定すべし，との付帯決議が採択されている。『日本銀行沿革史 第三集 第十七巻』p.7。

(28) 日本銀行保管資料『昭和12年8月 支店長会議関係書類』p.20。

(29) 日本銀行保管資料『昭和12年3月 支店長会議関係書類』p.10。

かなように，産業部門への資金供給への関与が日本銀行の組織利益と密接に結びつきうるとの判断があった。[30] 事実，以上の意図を裏付けるかのように，時局の進展とともに，「自治的調整」に対する同行の政策関与，臨時資金調整法の運用強化が実施されていく。

まずは，これらの過程を統計的に確認しておこう。表3は，臨時資金調整法第4条および第4条の2（資本金50万円以上）に関する総処理件数，審査委員会付議事項の件数，および，それぞれの金額を見たものである。全般的傾向としては総処理件数に対する審査委員会付議事項の比率が大幅に増大している事実が見てとれる。[31] しかしながら，この点をさらに細かく見ていくと，①総処理件

表3　臨時資金調整法施行状況

	1937年	1938年	1939年	1940年	1941年	1942年	1943年	1944年	合計
総処理件数（A）	1,709	2,910	4,436	5,084	5,352	6,248	8,771	4,394	38,904
金額（A’）	3,101,747	4,599,766	6,184,347	7,337,700	8,347,486	8,109,412	15,051,448	5,935,404	58,667,310
認可件数（B）	1,678	2,832	3,926	4,080	4,312	5,482	8,305	4,199	34,814
金額（B’）	3,056,429	4,523,069	5,782,444	6,597,727	7,832,919	7,824,071	14,814,324	5,849,171	56,280,154
総処理件数中審査委員会付議事項(C)	783	1,032	2,392	3,080	3,687	4,997	6,712	3,186	25,869
金額（C’）	2,443,820	3,696,927	5,574,923	6,342,641	4,266,437	5,191,626	10,657,268	3,559,143	41,732,785
認許可件数（D）	752	955	1,890	2,094	2,661	4,241	6,248	3,046	21,887
金額（D’）	2,398,602	3,620,130	5,173,383	5,603,681	3,752,733	4,906,495	10,419,998	3,485,971	39,360,993
B/A	98.2%	97.3%	88.5%	80.3%	80.6%	87.7%	94.7%	95.6%	89.5%
B’/A’	98.5%	98.3%	93.5%	89.9%	93.8%	96.5%	98.4%	98.5%	95.9%
C/A	45.8%	35.5%	53.9%	60.6%	68.9%	80.0%	76.5%	72.5%	66.5%
C’/A’	78.8%	80.4%	90.1%	86.4%	51.1%	64.0%	70.8%	60.0%	71.1%
D/A	44.0%	32.8%	42.6%	41.2%	49.7%	67.9%	71.2%	69.3%	56.3%
D’/A’	77.3%	78.7%	83.7%	76.4%	45.0%	60.5%	69.2%	58.7%	67.1%
D/C	96.0%	92.5%	79.0%	68.0%	72.2%	84.9%	93.1%	95.6%	84.6%
D’/C’	98.1%	97.9%	92.8%	88.3%	88.0%	94.5%	97.8%	97.9%	94.3%

出所：日本銀行沿革史 第四集 第十八巻，pp.7～11。
1．単位は千円。
2．総処理件数は臨時資金調整法第4条および第4条の2によるものである。

(30)　1938年4月の支店長会議では，地方の財界・金融界における日本銀行の地位低下に対する不満が噴出している。結城総裁が地方での交際費の増額を主張する一幕もあり，同行の権限拡大への強い志向が読み取れる。日本銀行保管資料『昭和13年4月 支店長会議関係書類』pp.209～211。
(31)　『日本銀行沿革史 第三集 第十七巻』pp.24～25も参照のこと。

数に占める審査委員会への付議事項件数の割合（C/A）が42年まで増大傾向にあること，②付議事項に占める認許可件数の割合（D/C）は40年まで一貫して減少傾向にあること，③一方で，これを金額ベースでみると，41年に明らかな落ち込みが看取されること，④これが42年以降は漸増傾向をたどるものの，37～39年の水準には及んでいないことが読みとれる。[32] すなわち，臨時資金調整法に対する日本銀行の関与が増大する反面（①，②），41～42年以降の軍事産業への資金供与の要請にともなって，金額ベースでの同法の適用範囲が縮小していった（③，④）わけである。ここでの課題は42年法にいたる過程での資金統制の概観であるから，審査委員会の関与の増大と41年の金額ベースでの落ち込みの経緯について簡単に触れておこう。

まず，自治的調整機関の日本銀行に対する協議に際して，（同行総裁を会長とする）臨時資金審査委員会への重要事項の付議範囲がしだいに拡大されていくとともに，[33] 日本銀行による統制的かつ裁量的な可否判断が行われるようになっていく。[34] 1938年8月，39年4月，12月と同行支店の貸付協議処理範囲が縮小され，本店および審査委員会の意見を徴して可否を決定する範囲が相次いで拡大されている。[35] さらに，39年11月には「資材手当ての見透しを付けたる上資金計画を決定し之を中心として審査を進むる方針」のもと「金融機関の自治調整に手を加ふる要あり」として，自治的調整団の廃止案，縮小案が検討されることとなる。[36] こうした経緯ののち，41年には経済情勢の緊迫化を受け，物資動員計画（以下，物動計画）の策定方針の変更に伴う資材配分の「重点主義」の強化が日本銀行内部において標ぼうされる。[37] そして，その際，同年度物動計画の確定の遅れと関連して，設備の新設，拡張のための認許可を原則として禁止するといった措置が審査委員会において決定され，金額ベースでの許可額が急減することとなったのである。[38]

以上を整理しておくと，まず，自治的調整団を通じた資金調整という限定が付されながらも，臨時資金調整法の制定によって，日本銀行の金融市場への影響力が端緒的に強化された。その背後には，同法の全面的な発動が留保される一方で，国債消化資金の確保と民間事業資金の抑制を具体的課題としながら，民間金融機関への影響力を強めていくという日本銀行幹部の政策意図が存在した。

---

(32) 同表では，1944年の計数が9月末時点のものであり，その点は限定的に考察せざるを得ない。

(33) 『日本銀行沿革史 第三集 第十七巻』p.61。

(34) 「官庁は仕事の範囲の膨張其他の関係から中々手が廻らず，勢ひ本行に委ねらるべき部分が一層多くなるものと予想される」と，資金調整事務打合会席上において島居理事は述べている。同上 p.130。

(35) 「昭和13年8月15日 支店長宛資金調整局長電信」同上 p.276。「昭和14年4月27日 支店長宛資金調整局長通牒」，「昭和14年12月15日 支店長宛資金調整局長通牒」同上 pp.278～280。

(36) 「昭和14年11月17日 部局長支店長会議記録」同上 p.281。日本銀行〔1984：296〕も参照。

(37) 松林資金調整局長は，「重点主義」について，「必要物資が全然輸入杜絶したので絶対必要なる物資は内地で仰ぐの外なく，之は生産拡充を一層強化し，此の方面に重点を増す」ことだと説明している。『日本銀行沿革史 第三集 第十七巻』p.131。「重点主義」は，財政金融基本方策要綱においても予算編成上の要諦として指摘されている（後述）。

(38) 「昭和16年7月19日 支店長宛資金調整局長通牒」同上 p.282。

その後，戦時の資金需要，資金統制の必要性の増大とあいまって，自治的調整の余地は狭められ，同行を中心とした融資審査の体系が整備されていくこととなった。日本銀行は国債消化という財政側の要求に応えながらも，一貫してみずからの政策のグリップを強化していったわけである。

これらの過程を大蔵省との関連から見ておくと，臨時資金調整法を通じた日本銀行の金融調節は，インフレを抑制しつつ財政資金を調達するという高橋財政以来の大蔵省の政策課題と整合性を持つものであり，同省にとっても重要な政策体系の一環をなしていた。財政と金融の一体的運営が進展する上述の過程では，理財局金融課，銀行局調査課の新設，金融関係部局の職員数および権限の拡大・強化など大蔵省の金融行政への関与が強められることとなる（大蔵省財政史室〔1995：1027〕）。また，行政機構改革論議において，1941年8月，大蔵省の権限委譲が政策アジェンダに浮上し，臨時資金調整法の廃止，商工省の許認可権限強化をもくろんだ「会社経営統制令（仮称）」の制定が取りざたされる。その際，[39] 大蔵省が，「国内資金総合統制の重要なる一環を為すものなれば財政金融の主管省たる大蔵省に於て専管すべきもの」[40]としてこの提案を拒んでいるのもおそらく同様の趣旨に基くものであろう。しかしながら，こうした大蔵省の資源配分への関与の一方で，臨時資金調整法成立以後，金融統制の事務が日本銀行によって掌握されていったのはすでに見た通りである。さらに42年4月「金融統制団体令」によって，全国の主要金融機関を包摂した金融統制会が設立されると，金融統制の実際的事務とその運用は日本銀行・金融統制会へと全面的に委譲されていくこととなる（大蔵省財政史室〔1995：1043〕）。このように，日本銀行の売りオペと臨時資金調整法を通じたマクロ的な資金調節機能は，大蔵省との分業・協力関係のもとで発展的に強化されていったと考えられるのである。

以上のように「財政と金融の一体化」という文脈において，日本銀行の権限拡充が実現されていった経緯は，同行の大蔵省への従属を強調したこれまでの財政史研究の理解とは異なるものである。こうした視点をより明確にするためには，日本銀行に優越する主体として当然のごとく描かれてきた大蔵省が直面していた政治的な課題を考察し，そのうえで，42年法を検討する方法が有益であろう。そこで，次項では，中央銀行の政府（大蔵省）への従属を決定づけた42年法制定の直接的契機（吉野〔1962：397f.〕）として知られる，1941年7月11日閣議決定「財政金融基本方策要綱（以下，『要綱』と略記）」を検討する。[41] じつは，当該期の大蔵省は財政統制権の剝奪の危機にさらされていた。「要綱」は，「戦時経済諸国策運営の経済的基礎を確立し以て戦時諸要請に対し機動力と強靱な

---

(39) 迫水久常稿「大蔵，商工両省間事務調整に関する件（未定稿）」，『美濃部洋次文書 Aa－34－1－A』。企画官僚迫水久常は，「要綱」作成における最重要人物の一人であった点は広く知られている。彼は大蔵省の金融畑を歩んだ人であり，商工省管轄の証券，保険事務を大蔵省に移管させたことにも明らかなように，金融制度改革に功績を残した人であった。

(40) 「昭和17年8月 臨時資金調整法に関する件」『昭和財政史資料 Z809－25－6』。なお，同資料には書き込みが多く，訂正後の文章を引用している。

る秩序とを整備確立する[42]」という趣旨のもと作成されたものである[43]。その当初案では企画院の統制思想が色濃く反映されており，大蔵省の財政統制に対する介入強化が企図されていた。以下では，その過程での大蔵省統制をめぐる諸論議を検討することによって，大蔵省の財政統制と企画院の対抗関係という構図を明らかにしたうえで，その中で日本銀行の金融調節機能がどのように位置づけられていたのかを見ていくこととする。

B）予算編成権移管問題と資金統制

はじめに「要綱」の内容を概観しておこう。まず，財政にかんしては，「財政政策の改革」として，①会計制度の改革，②予算編成方法の改革，③税制の改革，④公債の発行及消化の計画化，⑤地方財政の改革が，金融にかんしては，「金融政策の改革」として，①産業資金の計画化，②金融制度の改革，③有価証券取引機構の合理化，④企業資本の活用，⑤企業設備に対する国家の資本的援助，⑥外国為替政策の改革，⑦満支に対する投資の調整がそれぞれ喫緊の検討課題としてあげられている。以上の改革案を通じて，最も強調されたのは，「財政金融は一貫して経営国家の理法に基き資金の国家的最高効率の発揮を目標として能動的に総合的，且つ計画的に取扱ふ」という視点である[44]。その実現のために，財政および金融政策は，「経営国家の下に於ては其の本質は全く同一にして一元的に之を取扱ふべきもの」との指摘が行われ[45]，それらを統合するために国家資金計画の策定が唱導されることとなるのである。

このような「要綱」に示された「計画的」かつ「一元的」な方向性は，1942～43年度の国家資金計画において本格的に実現される[46]。国家資金計画は，①資金総合計画（資金動員計画，動員資金配分計画，動員資金調達計画），②蓄積計画，③公債計画，④産業資金計画，⑤対外投資計画から構成される。同計画では，資金総合計画が国民所得を中心とした計数を根拠に決定され，これを総額とし，

---

(41) 大蔵省においては1940年以来日本銀行の全面的改組が検討されていた。『日本銀行沿革史 第四集第一巻』p.1。42年法の制定作業は，従来の同行改革論議を踏まえた歴史的経緯に日本銀行の営業権限の更新という事情が加味されたもの，というのが筆者の見解である。くわしくは次節参照。

(42) 「財政金融基本方策要綱決定に就て」『美濃部洋次文書 G－17－25』。

(43) 「要綱」の内容にかんしては，銀行研究社編〔1941〕。なお，「要綱」の策定過程については，伊藤〔1995〕とその原論文の資料的空白を埋めた山崎〔1991〕が参考になる。双方とも「要綱」の政策決定過程への影響力を限定的に評価している点で共通しており，本章も基本的にこの視点に基づいている。

(44) 「財政金融政策要綱参考資料」『美濃部洋次文書 G－17－14』p.9。

(45) 同上 p.8。

(46) 1942年度計画は大体において「国家資金計画」の体裁を整えているが，名称が「資金統制計画」であり，財政資金の明確な位置づけがなされていない。「昭和17年度 資金統制計画」『昭和財政史資料 Z809－25－8』。これに対して，43年度計画では，名称の連続性とともに，「財政金融基本方策要綱の決定せる国家資金動員計画の方式に則り昭和十八年度国家資力総額概定」する旨が策定要旨として明記されるとともに，後述のごとく，財政資金の国家資金計画における位置づけも明確になっている。「昭和18年度 国家資金計画」『秋元文書 Z530－186』。

国民消費資金を引いた額について動員資金配分計画が設定される。その資金配分先の一つとして，中央財政，地方財政からなる「財政資金」が設けられ，財政政策は国家資金計画の構成要素のひとつとなった[47]。すなわち，本計画は財政金融政策を計画経済の論理のもとに再構成しようとするものであり，その意味において，「要綱」に示される計画化，一元化の方向性は無視できない重要性を有していたのである。

こうした財政金融政策の計画化，一元化を論ずるにあたって，次の点に注目する必要がある。それは，動員資金配分計画における財政資金の位置づけである。財政資金のうち，中央財政は，①陸海軍省所管一般会計支出，および，臨軍費特別会計における軍事費，②一般会計，外地，鉄道，通信，政府出資各特別会計における行政費の純額，③鉄道，通信特別会計資本勘定の一部，政府出資特別会計における政府出資金などの政府投資，以上の三項目から構成される。一方，地方財政は道府県市町村の支出を計上するが，さしあたり，地方税，地方債増加額，地方分与税分与金および市町村交付金の合計額から推計がなされている。つまり，1943年度国家資金計画が同年度の10月になってようやく策定されていることからも明らかなように，動員資金配分計画における「財政資金」は，当該年度の予算を根拠にそれを積み上げて決定されたものなのである。ゆえに，財政資金の計画化が実際の財政統制に与えた影響（迫水〔1941：36〕[48]）と同時に，大蔵省の財政統制のあり方が資金の計画化に及ぼした影響も検討されなくてはならないのである。

以上の点を踏まえると，「要綱」に指摘される経済政策の計画的，一元的運営という側面に対して，大蔵省による財政統制が独自の組織利益のもとに実施されていた側面が想定できる。そこで，まず，予算編成権の移管問題として展開された大蔵省統制に関する権限配分の問題を検討しながら，財政統制と計画化，一元化の関係を考察し，そのうえで，大蔵省の政策課題がどのように位置づけられていたのかを検討していこう。

国家資金計画を現実に実行するための財政的な手法にかんしては，「要綱」においていくつかの説明が行われている。例えば，消費，資産，生産等の基準からなる会計群に予算を分割する案，款項の分類の整理単純化，予備費の増大，経常部・臨時部の区分の廃止といった予算制度改革，歳出の重点主義，普通歳入の増大などがそれである[49]。このように，国家資金の計画化の一端として，大蔵省改革が，会計制度，予算制度の改革として示されたのは確かであるが，その背後では財政統制権をめぐる企画院と大蔵省の激しい対立関係が存在していた（東洋経済新報〔1941：6〕[50]）。

---

(47) 「昭和18年度 国家資金計画参考資料，参考資料3 国家資金計画方式細目」『酒井（誠）文書Z512－23』。以下の指摘も同資料に負っている。

(48) 迫水は，「各費目を集計して総額が出て来るといった傾向であったのとは逆に概定された総額について徹底した重点主義によって政府の最高方針に則って歳出予算を編成するの方針をとるのが適当である」と指摘している。

(49) 「財政金融政策要綱参考資料」『美濃部洋次文書G-17-14』pp.14～20。

「要綱」作成に先立つ1940年8月，大蔵省は「現下財政に関する若干の問題」[51]と銘打つ資料を作成している。その中では，「戦時化の財政機構として現在の大蔵省（主計局）の制度は適当であるか」という課題設定を行い，①主計局企画院合体案，②総務省案，③主計局を拡大強化し大蔵省外局とする案，などが従来から議論されていることを指摘している。その内容に明らかなごとく，要は，予算編成権に対する企画院の関与が問題とされていたわけである。これが「要綱」策定直前になると，企画院からの圧力というより明確なかたちで先鋭化することとなる。41年5月23日企画院作成「現下の我国行政機構の欠陥」では，「国策の樹立の任に當り且其の為に最大の活動を為すものは各省に於ける局課なるも之等は兎角各省本位の政策を樹て而して予算案は実際上折衝乃至取引を内容とする之等の活動に依って成立する状態にして…総合的な立場は内閣に於いても亦到底期待せられ得ず」と述べ，内閣の統一的な国策樹立の必要性から予算改革の必要性が提起されるのである。[52]その後，たて続けに官庁事務の戦時化，再編に関する書類が作成され，予算編成権の移管問題が積極的に論じられることとなる。[53]

その中の一案である企画院作成「予算局機構要綱（案）」によると，予算編成の大綱決定，ならびに，予算の総合統制に関する事務をつかさどる「予算局」の新規設置が提案されている。予算局は二つの課からなり，①予算編成方針の策定に関する事項，②予算の総合編成に関する事項，③重要政策に関する予算の統制に関する事項，④予算制度及予算編成方策に関する調査研究に関する事項を取り扱い，その所管は内閣に属する総務院とされた。[54]こうした政策提案が行われた理由としては，①統一的な国策を樹立するために，「各省の実施せんとする諸政策を審議統制するを要し…其の具体化の手段たる法制及予算に付，審査権を有するに非ざれば到底不可能」であること，②「物資動員計画，労務動員計画，資金動員計画，其の他の計画が厳密に吻合せらるることを要し…予算は資金計画の内の最大重要部分を占むるもの」であることが指摘されている。すなわち，総務院への予算編成権の移管を通じた，内閣機能，企画院の権限強化が企図され，それに基づく一元的な政策運営が主張されたのである。[55]

---

(50) これまでは，「企画院を中心として行政機構の再編成が研究せられる」一方で「その経過や成行については皆目分からない」というのが現状であった。

(51) 「現下財政に関する若干の問題」『昭和財政史資料 Z809－25－2』。

(52) 「現下の我国行政機構の欠陥」『美濃部洋次文書 H－1－3』。

(53) 「要綱」が閣議決定された1941年7月11日には「行政事務の戦時化に関する方策」『美濃部洋次文書 G－39－26』が作成され，それ以後，行政機構の改革は本格化することとなる。

(54) 「内閣機構」『美濃部洋次文書 H－1－27』。

(55) 「予算編成を総務院に所管せしむる理由」『美濃部洋次文書 H－1－6－A』。一方，財政金融の一体化の論理から，予算編成権のみを総務院へ移管することの是非が検討されているが，国家資金計画が総務院において樹立されるものである以上資金配分に問題はないとの見解が示された。主計局の移管問題は，「要綱」における財政と金融の一元的な運用という「理念」と整合性を保ちながら取りあげられていたのである。

ところが，結論は「逆転」する。以上の議論にかんして，企画院は「行政機構改革要綱に関する重要事項説明」というかたちでその成果をまとめている。その中では，「予算編成の細部迄之を総務院に所掌せしむる必要なきのみならず一方大蔵省に於ける歳入，歳出の保持の関係，財政と金融との関係の調整等を考慮し総務院の所掌に属すべき予算事務は予算編成方針の決定，予算に伴ふ重要政策の先議確定及各省に対する予算総額の配分に関する事務等予算編成の重要事項に止むること（傍点は引用者）」という結論が出され，大蔵省統制に対する企画院の関与は大きく後退することとなったのである。[56] 予算編成方針を確立するプロセスでの総務院の主導的役割を認める一方で，実際の予算編成作業は従来の大蔵省主導で行うことが確認されたわけである。[57]

以上の「逆転」の理由として，次の二点を指摘しておこう。第一は，大蔵省独自の統制の機制に起因するものであり，第二は，日本銀行との政策上の一体性に起因するものである。

まず，第一点にかんしては，「大蔵省に於ける歳入，歳出の保持の関係」と指摘されたように，大蔵省側が「税務行政と予算編成とは切離せないという見地から強硬に反対し」たことがあげられる（大蔵省財政史室〔1995：1,021〕）。[58] さらに一歩進めていえば，現実の予算編成過程は極めて経験的かつ技術的なものであり，それらの蓄積なしに，物動計画と予算編成とをみずからの影響力のもとに接合しようとした企画院のもくろみが現実的妥当性を満たすものではなかった点が指摘できる。

日蘭会商の決裂やドイツのソ連侵攻といった国際情勢の不安定化を受け，1941年7月9日，同年度物動計画の策定方針が外国依存物資の獲得断念を軸に変更される（中村・原〔1970：65〕）。その結果，物資需給の観点から非軍事支出の改定削減が取りざたされることとなり，物動計画の改定と連

---

(56) 企画院「行政機構改革要綱に関する重要事項説明」『美濃部洋次文書 H－1－39』。内閣機構の改革案を見ておくと，総務院の下部機構たる予算局が姿を消し，かわりに財務局が設置される構想へと変化している。「昭和16年10月5日 内閣機構第一案，第二案」『美濃部洋次文書 H－1－30』。

(57) 「財政運営の集中方式」，「重要国策の先議確定」というかたちで大蔵省統制の後退を指摘する見解があるが（昭和財政史編集室〔1955：305f.〕），予算編成過程における大蔵省統制の維持が企画院の介入を排して実現されたうえでの話である。また，閣議における先議は概算要求前における準備作業に過ぎないこと，主要経費の具体的な検討は後日概算閣議において正式に決定すること，といった限定は付されるものの，馬場財政下の1936年5月29日，「重要国策の先議」に関する閣議申し合せが行われ，閣議において費目の重要度を事前に審議することが決定されている（大蔵省昭和財政史編集室編〔1956：133ff.〕）。その意味では，ここでの企画院の主張は従来の方向性を大きく越えるものではなかったのである。

(58) 賀屋も「予算は歳入と歳出をにらみ合わせてやらなければならないから，その歳入を持っている官庁でやらなければならない」点を指摘している。『賀屋興宣氏 談話速記録』p.16。さらに，予算編成権内閣移管問題の中心人物でもあった迫水は，1941，42年にかけての植木主計局長との折衝について次のように振り返っている。「植木（庚子郎）さんと猛烈な衝突をした。植木君は私が『大蔵省出身の癖に，企画院の肩を持ってなんだ』と言う。彼は一高以来の友達で，私が一高に入りましたとき，げたをはいて歩いておった。植木君には今でも恐怖感を持っているのですが，怒って来たことがある」。『迫水久常氏談話速記録』p.409。

動すべく41年度予算の節約・削減が喫緊の課題となった。その際，大蔵省は「物動計画に依る用途別の資材の配当と款項目に依る予算査定額とは全く別個の形式なるを以て両者の適合は殆ど不可能なる」点を指摘する。そのうえで，「予算技術上より見て不能なる削減と見られるべき予算少からずと雖も，一応論理的結論のみ表示せり」として，限定的なかたちでしか予算節約案を作成し得なかった点を吐露している[59]。資料上の限界から，現実の節約額の推移にかんして，これを詳細に明らかにすることはできない[60]。が，「昭和十六年度予算節約後日ならずして之を解除したるもの相当額に上れる[61]」という状況であった点をここでは指摘しておこう。

こうした財政統制と物動計画の編成技術面での非連続性について，1940年9月大蔵省作成「予算と物動との関係を一層緊密ならしむる方策に就て[62]」では，①各省庁が大蔵省に従来からの予算項目と同時に提出した「物資需要調書」が不十分なものであったこと，②各省庁が企画院の物動編成過程に介入した結果，「物資需要調書」とは異なる物資の配当が企画院によって行われたこと，③各省において物と金を管掌する部局が異なったこと，④物資が直接予算を規制するのは物件費のみであり，非物件費支出が間接的に物資を必要とする側面を無視していたことなどを指摘している。そして，以上の結果，物動計画の改訂に対して予算の節約を以って対処してきたが，物動計画と予算のズレは不可避であるとの判断を行っている。さらには，こうした事態を解消するために，「金と物との両者に付最後的決定を行ふ機関を同一ならしむることが最善であり，少くとも財政に関する限り大蔵省が金も物も総てに責任を持つと云ふ機構の実現が最も望ましい」，あるいは，「官需に付ては全面的に其の決定権を要求し，軍需に付ても決定に参画せしめられんこと」を要求すべしとの急進的な意見すら開陳されるのである。このように，財政統制と物動計画とは，制度面でも，その運営面でも断絶があった。その際，予算編成上の経験的および技術的蓄積が企画院に欠けていたことは致命的な欠点だったのである。

次に，第二の点にかんしては，「財政と金融の関係の調整」の背後に存在した「経済新体制」を

---

(59) 「昭和16年度予算節約案（参考資料）」『美濃部洋次文書 Aa－16－4』。

(60) 節約案についてはいくつかの試案が作成されているが，41年8月8日の第三次節約案では，一般会計1億3446万円，特別会計6億4333万円の合計7億7779万円が提示されている。「昭和18年度予算節約諸案比較表」『美濃部洋次文書 Aa－16－5－B』。しかし，同年9月24日の閣議決定ではこれを大きく上回る22億5200万円（一般会計：節減4億3100万円，留保4億300万円，特別会計：節減5億3100万円，留保8億8700万円，重複勘定を差引いた純額では13億2300万円）の節減・節約が決定された（大蔵省昭和財政史編集室編〔1955：304f.〕）。その一方で，（会計区分は判然としないが）41年度の節約額は2010万円にすぎず，留保（繰延べ）額が3億3000万円に達し，節約額を繰延べ額よりも多くすることの緊要性が大蔵省内部でも認識されていた。「大蔵省委員財政部会具申 既定経費の整理節約に関する件」『昭和財政史資料 Z809－25－6』。こうした著しい乖離が生じること自体，大蔵省統制と資金計画の不整合性を示唆するものといえよう。

(61) 「想定問答」『昭和財政史資料 Z379－7』。

(62) 「予算と物動との関係を一層緊密ならしむる方策に就て」『昭和財政資料 Z809－6－206』。

めぐる政治的な動向，各政策主体の利害関係があげられる。ここではその一例として，「要綱」の「財政政策の改革」における「公債の発行及消化の計画化」を見てみよう。

本項は，「公債は公債財源に依るべき限度を定めて其の発行予定額を規正し之が発行消化に関しては金融統制と見合ひて之を計画化し且つ公債整理に関する合理的なる措置を講ず[63]」という趣旨に従うものである。具体的内容としては，給与，会社収益，金融機関の資金増加等に基く強制消化策，租税証券の発行などが指摘されている。

その際，財政統制と日本銀行の金融調節との関連から見て注目されるのは，「公債の市場操作の為特殊金融機関を創設」するという案である[64]。ここで言われる「特殊金融機関」は，「財政金融政策要綱説明[65]」によると，金融機関の再組織の一環として「公債其の他の有価証券取引の為の金融を為」す，「有価証券の価値維持の機関」を意味している。公債市価の維持という財政当局の要請に特殊金融機関の設置と金融統制との連携をもって対処することが企図されたのである。この当初の企画院構想において，特殊金融機関は，日本銀行の監督下におかれることとされていたが，政府内部への設置，半官半民の出資形態による設置が想定されるなど，内閣機能強化との整合性が重視されており，企画院の志向する政策機能の一元化が明確であった。しかしながら，「財政金融政策要綱説明」の改訂版にあたる「財政金融政策要綱参考資料」では，「有価証券の価値維持の機関」とは別に「金融の中枢機関の設置」という項目が新たに加えられ，「日本銀行を改組して一層国家的の機関とする」ことがその選択肢の一つとして掲げられることとなる[66]。

このように，企画院の志向した「特殊金融機関」の設置が，金融調節機能の強化を含む「日銀改組」へと変化していった背景には，日本銀行，民間金融機関による政治的圧力が存在した。例えば，「住友銀行岡林氏案[67]」では，企画院の一元化志向に対して，「統制の日本銀行の一元化」が提案されており，これへの回答の中で，日本銀行の新木調査局長は，企画院の構想する「特殊機関の設置」にかんして「特別金融機関を設くることは現在の日本興業銀行を拡大強化するを以て足れりとすべく新機関を創設するは唯屋上屋の嫌あるべし[68]」と批判的な見解を示している。財政統制に関する企画院案への大蔵省の反発同様，「要綱」に関する反新体制派の巻き返しが行われ，日本銀行を中心とした金融界の攻勢によって企画院案はより妥協的なものとなっていったのである（伊藤〔1995：77ff.〕[69]）。

以上の動向の背後にあって，大蔵省も日本銀行を中心とした金融システムの構築を主張している。

---

(63) 「財政金融基本方策要綱決定に就て」『美濃部洋次文書 G-17-25』。

(64) 「財政金融政策要綱参考資料」『美濃部洋次文書 G-17-14』p.21。

(65) 「財政金融政策要綱説明」『美濃部洋次文書 G－17－6』。山崎〔1991〕は，極めて初期の準備草稿と指摘している。

(66) 「財政金融政策要綱参考資料」『美濃部洋次文書 G-17-14』p.27。

(67) 「岡林氏案」『美濃部洋次文書 G－17－10』。

(68) 「日本銀行新木氏意見」『美濃部洋次文書 G－17－11』。

ここで指摘された「日銀改組」の基本方針は，「金融制度の改革」中「日本銀行の機能整備」において明らかにされている。これは，確かに，吉野の指摘する42年法制定の直接的契機をなす項目である。しかしながら，その趣旨は注意すべき点を含んでいる。というのは，「政府の金融統制の実施に関する機関たる機能を一層整備充実し各金融機関との資金上の関係を緊密にし金融の情勢に応じ金融資金を能動的に引上又は放出し具体的に金融を調整する機能を拡充す（傍点は引用者）」[70]ることに狙いがあったからである。もう少し，詳しく見てみよう。大蔵次官広瀬豊作は，以上の趣旨に関して，「政府と日本銀行は一体であると云ふことは当然のこと」としながら，「市中銀行其の他普通銀行から要求がありました際に於て，資金の貸出をやると云ふ受動的なパッシーヴな方面の仕事と云ふものは，之は世間に非常に周知されて居る」が「極めて抽象的に日本銀行は今後に於ては能動的に出るのだ」と説明している[71]。つまり，「日銀改組」は，政府の資金統制に関する「実施機関」としての同行の位置づけと同時に[72]，財政と金融の一体的な運用を金融調節機能の強化によって実現しようとするものでもあったのである[73]。こうして，「統制の日本銀行の一元化」は最優先の課題となり，同行の改組は即座に実施に移されることとなる。

以上の政治的な文脈は，企画院の意図した計画化の方向性を著しくゆがめることとなり，大蔵省の財政統制権が維持されるうえでも無視できない背景をなすこととなったと思われる。予算編成権の内閣移管，政府内設置の特殊金融機関を通じた金融調節という企画院の「一元化」構想[74]に対し，予算編成権の留保，日本銀行の金融調節機能の強化という「多元的」な政策構造を前提とした財政

---

(69) 以上の背景として1941年1月の「企画院事件」を無視することはできない。同事件は，「経済新体制」の主導権をめぐる軍部，財界，右翼，官僚間の政治的抗争であり，物動計画に従事していた企画院の正木，佐多，稲葉各調査官が治安維持法違反によって検挙された事件である。企画院が軍部と政策的に深いつながりを持っていたことは広く知られているが，第二次近衛内閣では，平沼騏一郎が内相（当初は無任所大臣），住友の小倉正恒が蔵相として入閣し，経済の計画化，利潤動機の排除といった「経済新体制」に対する反革新官僚派の巻き返しが行われたのである。宮地〔1970〕。

(70) 「財政金融基本方策要綱決定に就て」『美濃部洋次文書 G-17-25』。

(71) 1941年7月18日「全国金融協議会第八役員会」席上における発言。『日本銀行沿革史 第四集 第一巻』pp.35～36。

(72) 金融機関統制と関連して，「資金運用にかんしては商業資金中心より公債消化及生産資金中心に移行せしむる如く措置し且つ資金運用に関する国家の命令権を留保すること」が同時に指摘されている。「財政金融政策要綱参考資料」『美濃部洋次文書 G-17-14』p.26。

(73) このような手法が模索された背景として，日本銀行と民間金融機関による協調融資体制の確立を一つの根拠として，企画院案，大蔵省案が金融界の利害によって後退を余儀なくされた側面が指摘されている。山崎〔1991〕。なお，「権限強化」の中身としてはいくつかの興味深い指摘があるのであるが，市場操作との関連でいえば，金融機関の預金準備を日本銀行に集中させ，市場の趨勢に応じて同行の裁量による資金需給の調節を行うといった提案がなされている。

(74) こうした構想は一部においては戦時金融金庫として実現するが，本章で言う「市場操作」との関連で見ると，国債価格支持や流動性調節ではなく，株価の価格維持がこれに該当していた（伊牟田〔1991：266ff.〕）。

および金融の「一体的」な運用が主張，実現されたわけである。ここで観察されるのは，大蔵省と日本銀行の利害の「共有」としての財政と金融の「一体化」という表現である。これが「要綱」に示される「経営国家の下に於ては其の本質は全く同一にして一元的に之を取扱ふべきもの」との理念とは異なる論理に基くものであったことはいうまでもない。

以上，本項では「要綱」を手がかりに大蔵省の直面した政治的課題を検討してきた。予算編成と物動計画の非連続性，日本銀行の機能拡充と財政と金融の一体化，それぞれの論理を集約するかたちで大蔵省統制は維持されることとなった。その際，「財政と金融の一体化」は，鈴木が指摘するように，「貨幣の経済的側面」として抽象レベルにおける相互の緊密性が高まったことを意味すると同時に，日本銀行の権限強化と整合的なかたちで大蔵省統制を維持するためのレトリックとしても機能したのである。こうした状況を踏まえたうえで「要綱」を見てみれば，経済運営の計画化という脈絡において予算編成上の問題点に明確な解答を与えるというよりも，改革の必要性を改めて確認するに止められたと解釈する方が適当だと思われる（東洋経済新報〔1941：10〕）[75]。

以上の点にかんして，のちに銀行局長，日銀総裁を務めることとなった山際正道は「内閣全般で作った基本方策（「要綱」のこと…引用者）は，一番あとで大蔵省でいやに引っ張って放っておいた…他はすっかりできて，大蔵省だけできないので企画院からやいやいと言ってくる。われわれはしょうがない。各局の世話で理財局の担当する事項を全部持ち出し，それでできたもの[76]」であったと告白している。さらに，「物の予算」の創案者であり企画庁（企画院の前身）の設立にも積極的な立場にあった賀屋興宣も，歳入と歳出を一元的に取り扱う点に大蔵省の優位性を認めたうえで，「昭和十年，十五年ころには，主張の強い，本当に実行的な人が集まる傾向があった。そうなると，新らしく仕事を始めるのにチーム・ワークがなかなかとれない…仕事をやりましても力が弱い。そのため新しい役所ができてもなかなか動かない…各省から人を集めて，ある年数たちますと古巣に帰るが，それは本当にそこの出身者でないからである。つまり寄合世帯であるからであって，もとは大蔵省あるいは商工省のものである[77]」と総合官庁としての企画院の限界を指摘している。

こうした述懐は，「要綱」の限定的な評価とともに，大蔵省が独自の組織利益を実現していった側面を積極的に評価する本節の視点とも整合的である。そして，これらの事実を念頭におけば，「要綱」を直接的契機とし，さらには政府への従属を決定づけたとされる42年法の制定過程もおのずから再検討が必要となってくる。そこで，次節では，日本銀行の組織利益を同行の機能強化との

---

(75) 東洋経済新報は「直接政府支出に関係を持たぬ分野にあっては，此の種の適合（資金と物資関係の適合…引用者）がどうしてつけられるのか，知ることを得ない」と物動計画と財政支出の乖離を指摘したのち，「財政金融基本方策は寧ろ当然の企であるが，今後に解決を要する点もまた頗る多い」と評している。

(76) 『河田烈氏談話速記録』p.43。

(77) 『賀屋興宣氏談話速記録』p.18。

関連から検討することとしよう。

3．1942年日本銀行法制定過程と同行改革論議

まず，「日銀改組」にいたる審議過程を概観しておこう。1941年5月14日，同行内部に特別調査委員会が設置され[78]，同年8月6日「日本銀行制度改善要綱」が総裁あてに提出されている[79]。同じく11月18日，第77回帝国議会衆議院予算委員会において日本銀行条例の全面的改正法律案が賀屋大蔵大臣によって言明され，即日，大蔵省は「日本銀行関係法律中業務及銀行券関係条項改正要綱案(未定稿)」を日本銀行に提示，以降，双方の意見交換を経たのち，12月29日に「日本銀行法案要綱」が完成し，翌42年1月7日には「日本銀行法案要綱」が閣議決定され，第79帝国議会へ法案が提出されることとなるのである。

日本銀行の全面改組という事の重大性に比して，以上の過程が極めて短期間のうちに決定を見ている事実は注目に値する。この点にかんして，『日本銀行沿革史』は，「委員会を開き逐条審議するの余裕なく此点誠に恐縮し居る次第なり」という大蔵省河野事務官のメモを証左に「同法文の作成はほとんど大蔵省側の一方的意向によるものであった」として，その強制的側面を強調している[80]。ところが，その一方で，当時，大蔵省特別銀行課長として42年法制定の任にあたった櫛田光男は次のように述懐している[81]。

「昭和二年当時の恐慌に対してすぐ様日本銀行は金融界安定のために出動することができず特別法律がなければどうしてもその仕事ができなかった。そういったように早晩何らかの形において本当に中央銀行らしい銀行の仕組に変えなければならないと考えられていた。率直に申しますと，私は大蔵省の金融関係を扱っている人達の気持は，ずっと前からそういうところにあったという印象を当時折衝しておりました間に受けておったのであります。従いまして日銀の法律改正は，時局が緊迫化して太平洋戦争が起ったときに，突然に生まれたものではないのであります。それは法律に明文化されないだけで，事実上の問題としては各種のことがおこなわれておったのであります。」

もちろん，櫛田の発言の場合，42年法を同行に押し付けた大蔵省の主張とみなせば多少割引いて考える必要があるかもしれないが，少なくとも同法をそれ以前の政策体系の延長線上に位置づける

(78) メンバーは，岡本調査局長，新木営業局長，柳田外国為替局長，一万田考査局長，柳沢秘書役，松林資金調整局長から構成される。

(79) 『日本銀行沿革史』は，1941年7月26日，アメリカによる対日資産凍結が預金市場，株式市場に大きな影響を及ぼしたことから，戦時経済体制への不安が認識され，同行の全面的改革が急がれた点を指摘している。『日本銀行沿革史 第四集 第一巻』pp.36～38。

(80) 『日本銀行沿革史 第四集 第一巻』p.52。

(81) 『第35回 史談会…日本銀行法』p.10。

という意味では興味深い指摘である。そして，これは，「要綱」を42年法制定の契機と見なし，同法を「何よりもまずそれは戦時という特殊な時代相が生んだ産物であった」とするこれまでの見方と著しく異なるものである。その意味では，こうした視点をより明確にするために，既述のような戦時的対応としての機能強化に加えて，42年法を従来の日本銀行改革論議との関連のなかに位置づけ直す作業が必要となる。

ところで，42年法制定にいたるまでの昭和年代における同行改革論議としては，1926年「金融制度調査会」，30年「共同調査会」，37年「日本銀行条例改正打合会（以下，打合会）」があげられる。当然のことながら，それぞれの改革論議は異なる政治的・経済的・社会的文脈のもとで行われたものである（浅井〔2000〕，井手〔2001a〕）[82]。その際，銀行法の制定や日本銀行の独立性強化に議論が集中した「金融制度調査会」と比較すれば，本章の問題射程からは，井手〔2001a〕に指摘したように，日銀引受を前提とする高橋財政以後のセントラルバンキングとの連続性を有する「共同調査会」以後の議論を取り上げる方が適当だと思われる[83]。そこで，「共同調査会」「打合会」における日本銀行の主張との関連を念頭におきつつ，42年法制定時の同行の制度設計を考察していくこととする。

まず，本章の主要なテーマである対政府信用と金融調節機能に関する基本的な政策枠組みについて整理を行っておこう。吉野俊彦は，42年法における第22条をして「日本銀行が財政資金供給者であることを無制限に義務付けたという点で看過できない意義を有するもの」との指摘を行っている（吉野〔1962：418〕）。しかしながら，この点にかんしては，1—B）に指摘したように，無担保による対政府信用がすでに合意されていたという意味で，「共同調査会」が最も重要な画期をなしている。この後の「打合会」，42年法も，それぞれ「日本銀行は政府に対し担保を徴せすして貸付を為すことを得」という規定が設けられているが，緊縮財政で知られる井上財政下での「共同調査会」において，無担保による対政府信用が明文化された事実は特筆すべき点であろう。加えて，「共同調査会」では「国債，大蔵省証券及之に準すべき政府証券の応募，引受または売買（傍点引用者）」も合意されたから，「日本銀行は国債其の他の政府証券の応募又は引受を為すことを得」，

(82) 例えば，「金融制度調査会」では，22年金融恐慌をきっかけとして，日本銀行の独立性強化やイギリス流の商業銀行主義への回帰が取りあげられたし，「共同調査会」では正貨流出への対抗措置としての発券制度および対政府信用の弾力化，「打合会」では生産力拡充問題と産業金融への進出などがそれぞれ取り上げられている。

(83) これは，個々の改革論議における文脈の相違を認めつつも，金本位制から事実上の管理通貨制への移行期にあたる「共同調査会」の議論を，本章が一つの画期として評価していることを意味している。独立性の強化・商業銀行主義への回帰を強調した「金融制度調査会」とは異なり，一般に条例への抵触が指摘される「保証品付手形割引」を「手形貸付」として公認したり，日銀引受や無担保による対政府信用を明文化するなど，「共同調査会」での議論が商業銀行主義をこえて，その後の政策運営と接続する側面を有しているからである。

「日本銀行は国債の応募又は引受を為すことを得」という，「打合会」，42年法に明文化された日銀引受に関する規定との関連においても嚆矢をなしているのである。

そもそも，戦前から「貸上金」によって対政府信用が行われた実績は数多あるが，これは，「何等日本銀行条例，其の他日本銀行関係法に於て日本銀行に其の能力を与えたるものな」く，「専ら慣習的性質を以て貸上げたるもの」に過ぎなかった。[84] それが，「共同調査会」によって明示的に述べられることとなったわけである。ただ，この時点では，「可及的政府に対する融通は，大蔵省証券及之に準ずべき政府証券の応募引受の形式を持って為すべきことを今後の方針とする」[85]という意味で限定的であり，無担保による対政府信用を全面的に肯定するものではなかった。しかし，現実には，恐慌の深化と大幅な税収減を反映して大蔵省証券の発行は極限状態に達していた（井手〔2001a：II－1〕）[86]。そうした実体経済の動きを受けて「差当りすべて割引証券を要求せず一般の証書債権的貸付に依ることを得る余地を残し」[87]，無担保の規定が追加されたものと推察される。これに対して「打合会」では，兌換銀行券条例に規定された法定貸上金の条項削除が検討されたほか，対政府信用についての明確な論議の跡はほとんど見られない。というのは，日銀引受が常態化し，大蔵省証券の発行がほぼ皆無となったなかで，対政府信用の証券担保について論ずる必要性が解消したからである。[88]

次に，日本銀行の金融調節機能について検討しておこう。

まずは，金利の決定権の所在である。金利決定権にかんしては，42年法第21条において「割引に付基準と為るべき割引歩合」および「貸付に付基準と為るべき貸付利子歩合を定め主務大臣の許可を受くべし」と規定されることとなった。従来においては，当座勘定貸及び定期貸の利子歩合にかんしてのみ大蔵大臣の許可を要することとなっていたが，公定歩合の決定・変更にかんしても主務大臣の許可が必要とされる旨，明記されたわけである。しかし，実際には，公定歩合の決定についても，「共同調査会」の時点で，「必ずしも公定歩合の決定，変更に付，政府の干渉を絶対的に排除

---

(84) 日本銀行保有資料「昭和6年4月 日本銀行条例中改正法律案説明（昭和5年度小幹事会審議経過）」『日本銀行条例改正打合会関係書類 第二巻』p.68。ただし，これは一時貸上金の場合である。法定貸上金は兌換銀行券条例に規定があったが日本銀行条例の範囲外であり，議論の俎上にのぼらなかったのである。

(85) 同上，p.67。

(86) 会計法第6条の規定により1億円と決められていた大蔵省証券の発行限度額は，1930年度1億5000万円，31年度2億5000万円と急激に増額され，30年度には1億5000万円，31年度にも2億4000万円とほぼ限度額一杯の発行が行われている。これに，国庫剰余金の枯渇から政府預金勘定の準備金補塡問題も生じていたから，大蔵省にとって，無担保による対政府信用規定はのちの戦時財政とは異なる文脈ながらも重要な論点だったものと思われる。

(87) 「日本銀行条例中改正法律案説明」p.67。

(88) 1933年12月発行分1億円を最後に一般会計での発行は打切られている。ただし，専売局会計発行分は36年9月まで継続して発行されている。『第七十四回帝国議会国債参考書』pp.178～179。

することのみ，中央銀行対策の原則なりと断ずるを得ざる」という共通認識が形成されていた点は注意を要する。もちろん，「政府の専横を抑止する」という観点が「共同調査会」段階でのもう一方の論点として存在したことは無視できないが，「公定歩合の決定は常に大蔵大臣と日銀総裁との協議によりしものにして，形式的なる認可の必要なかりき」というのがその実態であった。[89] すなわち，公定歩合の決定はすでに日本銀行と大蔵省の協議事項だったのであり，こうした実態は，「政府と中央銀行の不即不離の微妙なる関係に於て此問題を解決するを適当なりとせり」[90]という字句通り「微妙な」関係を示唆するものであった。

これに続く「打合会」でも，公定歩合の決定方法は重要な論点として取りあげられている。最終的には，「許可を必要とする説と然らすとする説とありて決定を見るに至ら」なかったが，まず，「大蔵大臣との意思疎通に欠くる所なき制度となり居れるを以て其の金利決定に当りても政府との連絡に遺憾の点なかるへし，現に其都度大蔵大臣に予め内申を為し居れり」現状が指摘され，公定歩合を大蔵大臣の許可事項とすべき意見が提起されている。[91] しかし，当時は「直接事業会社に対し手形の割引を為し又は貸付を為すか如きことは避くるを可とす」ることが求められていた状況であり，理論的には，金利政策は資源配分上の政策グリップとしていくらか機能する余地を残していた。この点から「中央銀行の金利決定は其裁量に委ねられたる建前と為すこと」とした見解が示されることとなる。[92] しかしながら，国債オペを通じたマネタリーコントロール，臨時資金調整法を通じた裁量的な資源配分，そして産業金融への本格的な傾斜が決定的となった戦時期において，金利の変更を通じた市場への影響力行使は，それほど重要なファクターではなくなってくる。それゆえ，「日銀制度改善要綱」[93]では，42年法制定に際して「公定利子歩合の決定は其の及ほす影響重大且広汎なるに鑑み総て大蔵大臣の許可を要することとす」と同行みずから申し出るところとなるのである。このように，金利決定権は大蔵省との協議事項であることを当初から前提としており，それが段階的な統制の強化とあいまって，最終的に大蔵大臣の専管事項となるにいたったのである。

次に，債券オペレーションに対する日本銀行のスタンスを見ておこう。「共同調査会」では，「商業手形又は銀行引受手形の売買」および「国債，大蔵省証券及之に準すべき政府証券の応募，引受または売買」が合意された。これに対して「打合会」では「商業手形，銀行引受手形其の他の手形

---

(89) 「日本銀行条例中改正法律案説明」p.35。高橋是清も「日本銀行は勝手次第に利率の変更は以来ない，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〔1937：165〕）。

(90) 日本銀行保有資料『日本銀行制度改善に関する諸調査書類（以下，調査書類）第一巻其一之一』，7月1日28回会合。

(91) 「日本銀行条例改正打合会小委員会審議記録7の3」『日本銀行条例改正打合会関係書類 第一巻』。

(92) 同上。

(93) 「日本銀行制度改善要綱」『日本銀行沿革史 第四集 第一巻』pp.39～43。

の売買及国債其の他の政府証券の売買」が合意され手形オペの範囲が拡大されている。42年法ではその範囲がさらに曖昧になり，第20条において「商業手形，銀行引受手形其の他の手形，国債又は主務大臣の認可を受けたる債券の売買」が規定され，「主務大臣の認可を受けたる債券の売買」という項目が加えられている。

以上の推移を見ると，徐々にその売買対象が拡大されていることが分かる。まず，繰り返し論じてきたように，「共同調査会」では，①国債割り当てを通じた金融機関への影響力拡大，②流動性をコントロールするうえでの新たな政策グリップの確保という理由から売りオペが積極的に位置づけられていた。当時の大蔵大臣であった井上準之助は，日本銀行の共同調査会委員に対して「日本銀行の金融統制力を発揮する為めには常時日本銀行に相当の貸出あるが如き状態を誘致する必要ありや」との質問を行っている。これに対し，委員からは「日本銀行か其貸出を回収するも一方には依然として遊資あり資金か一方より他方へ流動して充分なる平準作用をなし難き憾あり」との説明が行われた[(94)]。当時，正貨流出の抑制を企図した高金利局面であるにもかかわらず，恐慌下における資金需要の停滞，救済融資の長期固定化と遊資の堆積を背景に日本銀行の金融調節力は弱体化していた（伊藤〔1989：245f.〕）。こうした余分な流動性の吸収（＝売りオペ）こそが，井上の言う「金融統制力」と深く結びついていたのである。さらに，こうした文脈のうえに，「打合会」では，「日本銀行は通貨調節の職能に鑑み受動的なる手形割引業務を営むの他能動的なる市場操作を為しうるものとする必要ある[(95)]」との理由から手形の売買がその業務に加えられることとなる。

42年法制定時の大蔵省と日本銀行の交渉過程を追ってみると，この傾向はさらに顕著になる。「日本銀行制度改善要綱」の参考箇所において，同行側の委員から「場合によりては政府保証の興業債券其の他の特殊の債券に限り一時之を保有し金融市場の情勢を見計ひ適宜之を売却して資金の需給を調節するが如きことは或は必要とする場合あるべきを以て，日本銀行の売買し得べき有価証券を国債大蔵省証券其の他之に準ずべき政府証券に限定することは狭きに失すべし」との見解が示されたことが指摘されている。これを受けて，大蔵省は，「日本銀行関係法律中業務及銀行券関係条項改正要綱案（未定稿，以下，要綱（未定稿）と略記）」を作成，同行に提示し，「其の他の手形の売買」および「大蔵大臣の認可を受けたる債券の売買」が市場取引の対象に加えられることとなる。これに対して，日本銀行は1941年11月27日「右債券の種類に付ては固より慎重の考慮を要する所なるか，金融操作上必要なる場合には日本銀行に於てその種類を定め大蔵大臣の認可を受け之を実行し得るものなるを以て本条項は適当と認む[(96)]」との意見を伝え，さきに見た42年法第20条が確定するのである。

---

(94) 「蔵相への説明」『調査書類 第一巻其一之一』。
(95) 「日本銀行条例改正打合会小委員会審議記録 15」『日本銀行条例改正打合会関係書類 第一巻』。
(96) 「日本銀行条例に関する大蔵省案に対する意見」『日本銀行沿革史 第四集 第一巻』p.49。

このような推移において強調しておかなくてはならないことは，論議の過程で一貫して売りオペが日本銀行の裁量のもとに行いうるとされた点である。「共同調査会」では，日本銀行の業務が「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」[97]ことにあるという前提にたち，従来，買入しか認められていなかった政府証券のオペに対して売却も認め，国債等のオペに際して必要だった大蔵大臣の許可を不要とすることが決定されている[98]。さらに「打合会」では高橋財政期に活発化した売りオペレーションの経験から「市場操作其他の目的の為国債売買の繁劇に行はるるに至れる今日に在りては此手続きは取引の敏活を害ふの処ある」と指摘し，「取引は政府の一般監督権に依り監督するを以て足るものと認めらるるに付其規定は之を存置するの要なきものと認む」ることが合意されていたのである[99]。

吉野は42年法の中で「従前におけるような金融市場に対する消極性をすて，市場操作を積極的に行わしめようという点」を強調している（吉野〔1962：409〕）。それ以前，とりわけ高橋財政以前にかんしても「有価証券の売買操作によって市場との接近を図ろうとするものではなかった（大正4年時の評価…引用者）」「日本銀行の国債売却は市中銀行その他の要求に対応して消極的に行われたに止まり（高橋財政期の評価…引用者）」など極めて消極的な評価を行っている（吉野〔1962：410f.〕）。しかし，「割引は受動的にして買入は能動的作用と見るの妥当なる」[100]との指摘に明らかなごとく，「共同調査会」の時点ですでにオペレーションによる市場介入が資金調節上有効な手段たりえる可能性を日本銀行は明確に認識していたのである。だとすれば，大蔵大臣のオペに対する許認可を規定していた日本銀行条例第16条の削除が，「共同調査会」においても，「打合会」においても，合意された事実は無視されてはならないだろう。加えて，売りオペによる流動性吸収の経過を政策転換のメルクマールとして認識していた高橋財政期以後の推移を勘案すれば，「金融市場に対する消極性」という吉野の評価も再度検討を要する論点だと思われる。

以上のように対政府信用やオペを通じた金融調節における政策的な合意が1930年「共同調査会」においてすでになされていた事実の一方で，42年以降顕著となる対民間信用については，いかなる議論が行われていたのだろうか。具体的な金融調節手段に即しながらその概要を明らかにしていこう。

まず，割引業務である。「共同調査会」では，「大蔵省証券，これに準ずべき政府証券，商業手形，銀行引受手形，其の他の手形」を割引対象として認めていた。これに対して，「打合会」および42年法では，政府証券に関する規定が消え，「商業手形，銀行引受手形，其の他の手形」という極め

---

(97) 『日本銀行沿革史 第三集　総説（一）』p.148。

(98) また，日本銀行条例第16条において公債の売買に対する大蔵大臣の認可が規定されていたが，このような申請が実際に行われたことはなかったのである。「日本銀行条例中改正法律案説明」p.60。

(99) 「日本銀行条例改正打合会小委員会議事録 14」『日本銀行条例改正打合会関係書類 第一巻』。

(100) 「日本銀行条例中改正法律案説明」p.10。

て大雑把な分類が採用されている。日本銀行作成「日銀制度改善要綱」には，この理由が婉曲的ながら示されている。同要綱は，「政府の金融統制の実施に関する機関たる職能を拡充し，金融機関との資金的連携を緊密ならしむると共に能動的に資金の放出若くは引上を順便ならしむる趣旨」にたつものである。すなわち，政府の統制体系の一環にみずからを位置づけながらも，その範囲内で裁量的な資金調節を行うことを企図して作成されたものといえる。そのような資料の性質を踏まえたうえで「手形の種類を限定せず事情によりては担保付手形割引をも為し得る余地を存すること」という指摘を見ると，割引対象を広く設定することで戦時下の資金需要に対して弾力的に応じようとした日本銀行の意図が明らかになる。[101] そして，実際に大蔵省作成「要綱（未定稿）」においては，その内容がそのまま明文化されることとなるのである。

以上の経緯をその他の改革論議との関連から見ておこう。「共同調査会」では，「日本銀行の割引得べき証券及手形の種類を明示せず…然れども…日本銀行スタンプ付手形，荷為替手形，担保付手形及信用手形の四種を認めたり…是等の手形は其の性質必ずしも日本銀行の日常取引に於て割引くを適当とせず，単に緊急にのみ割引をなさしむるを適当とする…緊急時又は必要時を条件として拡張解釈を許し…」[102] とする見解が示されている。また，「打合会」でも「緊急の必要あるときは日本銀行は其職責上特殊なる手形をも割引くを可とすることあるへく之等の事情を考慮し前記二種以外の手形をも広く割引き得ることとす」[103] ることが決定されていた。つまり，ここで共通するのは弾力的な割引政策の遂行上，割引対象に対する拡大解釈の余地を残そうとする一貫した姿勢である。これは憶測の域を出ないが，その意味では，そうした姿勢が戦時期に要求された「資金の放出を」「順便ならしむる趣旨」と結びつき「日銀制度改善要綱」に制度化されたものと考えることもできる。

その後大蔵省によって内示された「日本銀行法案要綱（案）」[104] では，日本銀行側からの修正意見として，「其の他の手形」を「其の他確実なる手形」とする申し入れを同行が行っているが，採用には至っていない。[105] これを『日本銀行沿革史』は従属性の根拠の一つとしているが，[106] しかし，一方では「其の他の手形」を大蔵省側から制約するための規定が存在しないことも事実である。42年法の「業務」においては，「割引に付基準と為るべき割引歩合」は大蔵大臣の認可事項となっている

---

(101) 担保品付手形割引の是非は産業金融，商業金融をめぐる議論ともからんで，明治以来の重要な論争点であった。〔石井〔1983〕，日本銀行〔1983〕〕。それが，日本銀行の主張のもとに其の他手形の範疇に加えられたことは注目すべき事実であろう。

(102) 「日本銀行条例中改正法律案説明」pp.5～6。

(103) 「日本銀行条例改正打合会小委員会議事録２」『日本銀行条例改正打合会関係書類 第一巻』。

(104) 「日本銀行法案要綱（案）」『日本銀行沿革史 第四集 第一巻』pp.53～60。

(105) 『日本銀行沿革史 第四集 第一巻』p.61。

(106) 本要綱案は「改正日本銀行法の全貌がすでに逐条網羅」されたものであり，「本行の自主性の著しい低下」を意味するものであったと評価している。同上 p.52。

が，割引の種類については定款第８条「業務其の他に関する重要なる規程は大蔵大臣の許可を受くるものとす」という曖昧な包括規定を除き，具体的な制約要因は存在しない。また，日本銀行の内規においても「割引の日より三月以内に満期の到来し且割引依頼人の外に支払能力確実なる者一名以上の裏書あることを要す」[107]という以外，割引に対する制約条件は存在しなかった。つまり，割引の対象については，事実上，同行の裁量の範疇にあったと考えることができるのである。

最後に，貸付を見ておこう。対民間信用供与の増大が日本銀行の機能強化を考えるうえでの重要な論点となることは１―B）においてすでに触れた。この点にかんして，1942年以降の国家資金計画における同行の産業資金へのファイナンス方法は，じつに象徴的なものであった。ここでいう産業資金とは具体的には新規投資額を想定しているが，やや分かりにくいのでその概念を図式化して描いてみよう。まず，これを資金動員面から見てみると，国内動員資金は，財政課徴，個人貯蓄，法人貯蓄から構成される。これが先述のごとく財政資金，産業資金，対外投資資金に配分されるから，

消費＋財政課徴＋個人及び法人貯蓄＝消費＋財政資金＋産業資金＋対外投資資金
→個人及び法人貯蓄＝（財政資金－財政課徴）＋産業資金＋対外投資資金

となる。産業資金は，国債消化による資金調達を前提とした財政資金撒布，金融機関の民間貸出，両者を通じたマクロ的な貯蓄の配分によって，すべてがファイナンスされる建前となっていたわけである。換言すれば，資金需給のアンバランスに対する通貨の増発は想定されていないのであり，日本銀行の対民間信用供与は資金計画の外生変数と考えられていたのである（昭和財政史編集室〔1957：217f.〕，日本銀行調査局〔1973：392ff.〕）[108]。ゆえに，さきに確認したような42年以降の日銀券増発の推移を念頭におけば，対民間信用供与に対する日本銀行の制度設計は，同行の組織利益を検討するうえで，不可欠の論点といえるのである。

その意味では，貸付担保の適格性の問題が「共同調査会」以降たびたび取り上げられた論点であった点は無視されてはならないであろう。1931年４月「日本銀行条例中改正法律案説明」[109]では，「数通を一緒にして之を担保とする時は，相当強力なる担保力を有することとなり，其の結果手形出廻りの促進となるべく，又手形上も個々の手形を割引く煩を避け得べきが故なり」として，「手形を担保とする貸出を認むる必要ありと論ずる委員」がいたことを指摘している。この見解は後日

---

(107)　日本銀行保有資料「５月１日内規」『本行改組に関する書類（3）大蔵大臣命令事項及認可事項』。

(108)　売りオペによって流動性は吸収されることになっていたから通貨の増発には結びつかない。ゆえに，計画上は通貨の増発がゼロとされている。資金動員計画における通貨増発の項目を見ると，計画値はゼロである一方で実績値はそれと大きく乖離している。

(109)　「日本銀行条例中改正法律案説明」p.25。なお，これは大蔵省側の委員であったと推察される。『調査書類 第一巻其一之一』８月21日～９月19日，第38～44会合。

の検討課題とされ，最終的には却下されるものの，「日本銀行に於ける貸付の常道としては之を認むることなく若し其の必要ある異例の場合には便宜手形割引の陰担保として之を認むる程度に止むる」として，消極的，かつ，非公式なかたちで一応の合意が取りつけられているのである。(110) その結果，「共同調査会」では，「国債その他の有価証券，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」が，さらに「打合会」では，「国債その他の有価証券，地金銀，又は商品を担保とする貸付及輸出為替手形又は輸入為替手形を担保とする貸付」が決定されている。双方の表現に若干の相違はあるものの，審議記録等を見る限り内容はほぼ同一のものである。(111)

しかしながら，42年法ではこうした方向性が極端に推し進められることとなる。すなわち，42年法においては「手形，国債其の他の有価証券，地金銀又は商品を担保とする貸付（傍点は引用者）」と重大な変更が加えられることとなるのである。

日本銀行作成「日本銀行条例に関する大蔵省案に対する意見」では，「輸出入手形に限らす確実なる手形其の他の債権とし少々広範囲に規定するを適当と認む」としたうえで「貸付に付平素より担保の範囲を拡張し置き日本銀行に於て必要と認むる場合は之を活用し又は緊急事態発生せる場合にも備ふる方適当なるへし」との主張がなされている。これは，貸付における弾力性・裁量性を確保するために，担保の範囲を広義に解釈しうる余地を残そうとしている点において，さきに見た「割引」の趣旨と相通じる観点といえる。しかしながら，この主張は，それ以上に注目すべき事実を含んでいる。というのも，大蔵省の「輸出為替手形及輸入為替手形を担保とする貸付」という「要綱（未定稿）」の提案より踏み込んで，日本銀行みずからが，手形担保貸付の明文化を主張したことを意味しているからである。1941年まで皆無であった手形担保貸付を通じた対民間信用供与が，翌42年以降急増し，日銀券出超の主要因となった経緯を念頭におけば，同行の意図によって，これが公然と明文化された意義は極めて大きいものといわざるを得ない。

結局，こうした日本銀行の主張も，また，そのまま大蔵省の容れるところとなって，「要綱（未

(110)「日本銀行条例中改正法律案説明」p.22。ついでに，その他の有価証券にかんしても付言しておくと，「共同調査会」席上において，具体的な適格担保項目の合意が得られた一方で，「その種類を限定せば往々運用を妨ぐる処あればなり」「運用上種々なる不便を来す」という点が同時に指摘され，「担保適格性を有する有価証券を単に国債其の他の有価証券と規定し別段其の種類を限定せざる」こととなった。担保範囲を広く設定したという意味では，「特別調査委員会意見」と同様の主張が行われているのである。

(111) ここでいう「外国貨幣」は，「共同調査会」において「Paper でなく Coin」と認識されており，「打合会」における「地金銀」は「外国金銀貨を含む」とされていたから，実質的には同内容である。日本銀行保有資料「日本銀行条例中改正法律案説明」，『日本銀行条例改正打合会関係書類 第二巻』p.79，および「改正法律案と現行条例に基く業務との関係」，『日本銀行条例改正打合会関係書類 第一巻』。また，「輸出為替手形又は輸入為替手形を担保とする貸付」についても，「今後もわが国の貿易金融の実情に応じ之を認むるを可とす」として，これまでの実勢と変更ない点を指摘している。「日本銀行条例改正打合会小委員会審議記録 4（ト）」『日本銀行条例改正打合会関係書類 第一巻』。

定稿)」において，貸付適格担保として列挙されていた「輸出為替手形及輸入為替手形」が姿を消すかわりに，「手形」が書き加えられることとなった。さらには，貸付担保の種類にかんしては，「手形貸付及当座貸越に付徴すべき担保の種類及担保価格は総裁之を定む」という内規が存在するだけとなり，「必要ある時は日本銀行は何時にても臨機の措置を講し得るか如く担保の種類其他貸出の条件等を適当に改正」[112]するという日本銀行側の趣旨は，ほぼ貫徹することとなったのである。

以上のように，対政府信用および金利政策，売りオペにかんしては，「共同調査会」においてその後の基本となる制度設計が示されていた。そして，こうした一連の基調のうえに経済は戦時的色彩を強めていくこととなり，裁量性の高まった割引政策，手形担保貸付の制度化を加味しながら，日本銀行は，積極的に産業金融への進出を試みていったのである。結城総裁は1941年10月に開催された支店長会議席上において以下のように述べている。

「其の要綱（財政金融基本方策要綱…引用者）にも期待して居る如く，日本銀行は金融統制の実施機関として今後益々其の機能の整備を図るといふことになって居る。どうしても日本銀行が金融機関の中核となり政府の方針に従って金融統制を計らねばならぬ。其れが為めには条例等の改正も必要であり，急ぐものは此の議会に出やうかと思ふ，併し此等の改正を俟たなくとも現在の制度，機構の適当なる運用に依り如何様にも出来ることがあり，必しも規定や条例にこだはる必要はない。」[113]

政府の方針に従って日本銀行の金融調節機能を拡大することを好意的に評価しつつ，その正式な法制定を待つことなく，現在の制度の積極的な運用で時局に対応しうるとの認識を大胆に示している。こうした結城総裁の発言内容は，1942年１月７日，支店長宛審査部長電信において「日本銀行法案要綱本日閣議に於て決定右は本行の公共的性格を法制化し且業務中従来運用に俟ちたる所を明確に規定するを主眼とするものにして本行機能に於て実質的の変化なし」[114]と述べられていることからも理解することが可能であろう。少なくとも，同行の政策決定レベルでは，42年法制定の影響は極端に従来の政策運営と断絶するものとは考えられていなかったのである。[115]

(112) 「日本銀行条例に関する大蔵省案に対する意見」。
(113) 『日本銀行沿革史 第四集 第一巻』p.43。
(114) 「支店長宛審査部部長電信」『日本銀行沿革史 第四集 第一巻』p.70。
(115) 「業務の点について申しますと，むしろ17年の日本銀行法案は過去において実質上日本銀行がやっておったことを明文化したに過ぎないとまでいってよい点もあるのであります」と櫛田大蔵省特別銀行課長も指摘している。『第35回 史談会…日本銀行法』p.12。

4．小括

本章では，高橋財政以後の政策展開を中心に，42年法が成立するまでの過程における大蔵省と日本銀行の組織利益について考察を加えてきた。最後に「要綱」以後の大蔵省統制の推移に言及しながら本章の内容整理を行っておこう。

大蔵省統制にかんしては，「要綱」以後，いくつかの予算制度改革に関する省内論議が行われている。まず，1941年8月，大蔵省に「臨時金融対策委員会」が設置されている。常任幹事として企画院の迫水久常の名も確認できるが，植木主計局長，山際銀行局長など，大蔵官僚を中心とした省内委員会として発足したものである。[116] 主として，経費の経済的性質による分類，補助金に関する根本的方針の検討，日本銀行条例の改正などが課題としてあげられているが，大半は，租税政策を経済政策のために活用しうる範囲についての検討であり，この時点では，具体的な予算制度の改革が論じられた形跡はない。[117] また，これとほぼ時を同じくして，41年9月には「財政制度調査会」が設置されている。同調査会の発足趣旨は，「閣議決定に係る財政金融基本方策要綱に所謂財政政策の改革の実施に備へ会計制度の全般に亙り必要なる調査及企画を行ふ」というものであった。事実，メンバーは主として大蔵官僚から構成されているが，参与として，陸海軍の経理局長，企画院部長が参加していたから，「要綱」に示された改革案件を具体的に検討することにその課題があったと見てよさそうである。[118] 検討課題としては，予算の形式や実質にかんして改善すべき事項，特別会計にかんして改廃すべき事項，予算の実行にかんして改善すべき事項があげられている。[119]

資料的な限界から，以上の詳細なプロセスは明らかにできないが，1942年12月には上述の臨時金融対策委員会，財政制度調査会は一元化され，「戦時財政金融対策委員会」が設置されている。ちなみに，同年6月，11月には大規模な行政機構改革が実施されている。まず，42年6月の改革では主計局の改革が行われ，予算の閣議決定主義の進行と主計局長の裁量権の拡大，主計局の部局構成の改編が実施されている。続く11月の行政機構改革では，総務局の新設，主税局の拡張，金融行政機構の再編（日本銀行への権限委譲），外資局の設置等が実現されている（大蔵省財政史室〔1995：第5章，第1節および第4節〕）。おそらくは，調査会および委員会の討議内容が機構改革として結実し，その結果，それぞれの会が，財政と金融の一体化という論理のもとで発展的に解散し，「戦時財政金融対策委員会」へと統合されたのではないだろうか。

以上の「要綱」以後の経緯について，大蔵省の財政統制権との関連から総括すれば，第一に，大蔵省部局の簡素化・縮小の評価が問題となり，第二に，予算執行過程において看取される財政統制

---

(116) 「臨時金融対策委員会の運用に関する件」『昭和財政史資料 Z809－18－7』。

(117) 「臨時金融対策委員会研究項目（第2回幹事会決定）」同上。

(118) 「財政制度調査会要綱」『昭和財政史資料 Z809－25－2』。

(119) 陸軍からは，予算制度の改革よりも減俸復活の必要性が早速主張されるなど，必ずしも企画院と軍部は一枚岩ではなかった。「協議事項 財政制度調査会に於て調査企画すべき事項」，同上。

の後退の評価が問題となる。

まず，前者にかんしては，全体的な部局の整理・統廃合をして大蔵省統制の後退と即断することは困難である。というのも，すでに明らかにされたように，最終的な財政統制権限を大蔵省が確保するかたちで機構再編が行われた点が前提となるからである。それゆえ，このような権限配分上の連続性を踏まえたうえで，主計局長の裁量権拡大や主税局の拡充といった省内の権限配分，さらには，42年法における政府監督の強化と日本銀行への権限委譲といった省外の機関との権限配分が問われなくてはならない。

これらの点，とりわけ，後者の点にかんして，本章では，従来からの日本銀行改革論議，ならびに，「共同調査会」以後の政策展開での成果をうまく取り入れつつ，同行が42年法において積極的に金融調節機能の強化に取り組んだことが示された。同法の制定は，総裁等の罷免権を政府が掌握することを認める一方で，その範囲において，広汎な政策権限を日本銀行に委ねるものであった。すなわち，一見すると経済新体制や「要綱」の作成に象徴される「ファシズム的色彩」を制定の直接的契機とするように見える42年法であるが，じつは，同行の発展的な金融調節手段の強化過程，組織利益の実現過程の一環をなすものでもあったのである。そして，「要綱」制定過程においては，大蔵省と日本銀行の組織利益の共有，つまり，大蔵省統制の維持，金融監督の強化と日本銀行の金融調節機能の強化，双方を実現する「均衡」として42年法は位置づけられたのであり，ゼロサムゲームというよりポジティブサムゲームとして当該期の権限配分構造は描きうるのである。

このような理解を踏まえれば，フィスカルポリシーの開始やマクロ的経済統制の全面化を通じて，財政および金融の政策的連関が強められた一方で，大蔵省，日本銀行は，それぞれ独自の統制の機制と組織利益に従って当該期の政策体系を模索していたと考える方が自然であろう。その意味では，鈴木武雄の指摘した「貨幣の経済的側面」としての「財政と金融の一体化」は，それぞれの政策主体が直面している課題とその時々の政治的，経済的諸制度との多様な「関係」を背後に持つことを認めたうえで観察される傾向だといえる。換言すれば，鈴木の「財政と金融の一体化」論は，「財政に従属する金融」という「実体」的な視角とは区別して理解されるべきものであり，むしろ，「貨幣の経済的側面」としての歴史的傾向を踏まえたうえで，各国の多様な政策構造を説明する視角として理解可能なのである。

次に，第二の点である。上述の改革の行われた1943年度予算以降，戦費支出を中心に歳出方法が弾力化していくなど，予算原則からの逸脱が顕著となっていく（大蔵省昭和財政史編集室編〔1959〕）。こうした43年度以降の支出の弾力化は，その大半が軍事支出となった戦時財政を究極的に象徴する措置であることはいうまでもない。この点において，戦争に奉仕する財政という側面が色濃く観察されるのは紛れもない事実である。臨時軍事費特別会計も含めて軍事費の突出が極まった状況において，刻々と変化する戦況に対応しながら，いかに効率よく軍需に応じていくのか。こうした経緯を歴史内在的に明らかにするのは今後の検討課題である。ただし，現代の財政統制を念頭に置いた

場合，少なくとも次のようなことはいえるだろう。すなわち，1－B）において指摘したような，一方では，日銀引受という資金供給メカニズムを制度化し，他方では，軍事費の突出というかたちで費目間の優先順位の喪失を決定づけた，高橋財政期の財政運営の最終的な帰結という側面は無視されてはならない，ということである。「財政と金融の一体化」を前提とした予算原則からの逸脱は，36年予算編成過程において看取されることをすでに指摘した。その意味では，前払い金制度も含め，執行過程の弾力化は，高橋財政以後の財政構造のうえに取られた戦時的な臨機応変の措置であったと考えることができる。なにより，43年以降の戦時的局面を取り出して，これを過度に強調する論法は，現代は平時であるから高橋財政期のような政策運営に問題はないとする見方と結びつきやすい。これは，予算原則がほぼ形骸化し，日本銀行信用を断続的に動員しつつ700兆円に迫る長期政府債務が形成された現代における財政・金融政策の問題性を見落とすことにもつながりかねないのである。

おわりに

本稿では，「財政と金融の一体化」という現代財政の特質を念頭に，政府の財政統制と中央銀行の金融機関および金融市場に対する統制，それぞれの機制とその相互の関係について，ドイツ，日本の事例を考察してきた。最期に，両国の共通点，相違点に言及しながら本稿の結論を整理しておこう。

まず，日独双方の共通点を見ておくと，39年ライヒスバンク法（以下，39年法と略記），42年日本銀行法（同じく42年法），それぞれが制定される以前の時期での中央銀行の政策体系において，対政府信用が一貫して重要な地位を占めてきた事実を指摘することができる。日本にかんしていえば，1932年11月に開始された新規国債の日銀引受発行以来，政府における軍事費調達機構の一環として日銀信用が組み込まれていったことは周知のところであろう。ドイツの場合も，24年銀行法による対政府信用の制限規定をかいくぐるようにして，33年8月以降，ライヒスバンクの再割引保証を伴う手形金融によって，再軍備資金が密かにファイナンスされていた。すなわち，セントラルバンキングという観点から見れば，39年法および42年法の制定は，それ以前に実行され，実績をあげてきた政策枠組みの追認を意味するものだったというのがわれわれの第一の結論である。

しかし，このような39年ないし42年法の成立過程をやや詳細に見ておくと，いくつかの重要な相違点も確認される。ドイツでは，1933年3月の授権法，4月の政府決定を経て国防軍支出に対するライヒ大蔵省の財政統制権は形骸化するに至った。一方，ライヒスバンクはシャハトのヘゲモニーのもと，対政府信用を再軍備目的に限定し，再割引メフォ手形の早期償還財源をライヒ財政における課税水準の維持（＝減税の否定），低利での公債発行に求めることに成功する。この点，わが国の場合，財政統制上の大蔵省への権限配分は，ドイツとは比較にならないほど大蔵省の優位を保証す

るものとなっている。「共同調査会」において対政府信用を容認する際，日本銀行は，売りオペを通じた金融調節力の確保を同時に企図していたが，あくまでも，それは，財政資金が撒布された後の資金調節を意味していた。こうした相違は，メフォ手形金融の危険性がすでに35年3～5月にはライヒスバンク内で認識され，その結果38年3月末をもってメフォ手形制度が廃止された事実にも示されている。わが国においても，34年下期以降の金融逼迫を契機として，36年度予算編成過程では「国債漸減」政策への転換が企図されたが，それは，日銀引受という資金調達システムを維持したうえでの大蔵省の財政統制であったし，軍事費の突出，後年度負担の累積などその手法も大いに問題をはらむものであった。

とはいえ，1938年のメフォ手形制度廃止という「金融の正常化」ともいうべき措置は，財政資金の調達を著しく困難にするものでもあった。予想を越える国防軍支出の増大とあいまって38年9月末，12月末には国庫危機が発生するが，その過程では公募発行によるライヒ国庫証券に募集残が生じ，ライヒスバンクによるライヒ国庫の支払資金補塡が不可避のものとされていった。その結果，38年国庫危機におけるライヒ経済省，ライヒ大蔵省，そしてライヒスバンクの政治的対立，妥協を経て，39年法において，24年銀行法の制約をいっさい取り払った対政府信用供与のシステムが明示的に制度化されることとなるのである。

以上の経緯をわが国の42年法と比較した場合，これまで「結局政府の統制力が著しく強化された」という側面が両国の共通点として積極的に強調されてきた（日本銀行〔1984：493〕）。しかしながら，42年法を「国家権力の浸透」過程として39年法と一括し，「ナチス的統制経済思想」を両者の基礎に見出す理解は，問題を過度に一般化するのものではないかと思われる。(120)

その最大の理由としては，ライヒスバンクに見出された大蔵省の予算編成への影響力行使という優位性が日本銀行の場合に観察困難であるという根本的な相違を無視している点があげられる。とはいえ，このことはわが国の金融当局が財政当局に従属していたという見方とは即座には結びつかない。むしろ，こうした財政統制上の関係にもかかわらず，大蔵省は企画院を中心とする政治的な圧力にさらされた結果，財政統制上の技術的な優位性，日本銀行との政策運営上の一体性を強調し

---

(120) 櫛田特別銀行課長は，国有化された中央銀行が通貨の信用を毀損する事例が多いことから，中間的形態である公的法人というかたちに日本銀行が改組されたことを指摘したうえで，「戦後は英国，フランス，アルゼンチン，オランダが中央銀行の国有を断行したことはご承知のとおりであります。従って私は国有論は全体主義的である，あるいはナチの模倣であるということで全面的に誹謗を受けることは当らない，と強く主張して置きたいのであります…日本銀行の調査局長の吉野君が日本銀行制度の沿革を整理し配付している，これは私は何かの機会において是正いたしたいと思っておるのであります」と述べている。『第35回 史談会…日本銀行法』pp.18～19。そこには大蔵省にせよ日本銀行にせよ，組織防衛上，正当化の論理が働いていることは当然であろうが，39年法と42年法の共通点を強調し，双方を「ナチス的統制経済思想」として一括することはやや偏った見方であると思われる。

ながら同行の主張に妥協的に接近していった。さらには，42年法は過去数度にわたる日本銀行改革論議の延長線上に位置するものであり，対民間信用供与を通じて金融機関・市場への影響力を拡大するための政策グリップが同法において実現された。「ナチス的統制経済思想」のもとにわが国の財政金融政策が一括された結果，日本銀行の金融調節力強化を同時に可能とした機制は捨象されることとなったのである。

一方，中央銀行と金融機関との関係という意味では，ドイツの場合も，1931年信用恐慌によって欠陥を露呈した信用制度再建のため34年信用制度法が制定され，これを通じて，信用機関に対するライヒスバンクの監督権が強化されたが，これを背景として，ライヒスバンクは政府との関係において円滑な公債消化をはかることが当面可能となり，さらに，対政府信用供与の結果としての過剰流動性の発生に対応することができた。例えば，メフォ手形再割引を通じる銀行券の増発懸念に対して，「保管」と呼ばれる一種の「不胎化」政策を行い，ライヒ大蔵省（国庫）や金割引銀行等に再割引メフォ手形の一部を引き取らせ，銀行券の増発を抑制したことなどはその一例である。その後，国庫危機に際して，こうした「緩衝」機能は，少なくともライヒ大蔵省に関する限り急速に失われていく。しかしながら，ライヒスバンクが法規定による制限なしに対政府信用供与に特化していく39年以降の過程は，このようなメフォ手形金融を媒介として形成された政府と中央銀行の関係を前提としたものだったのである。

このようなライヒスバンクの政策には，対政府信用供与の一方で，国家資金計画の埒外に位置づけられた対民間信用供与を通じて民間金融機関への影響力を確保しようとした日本銀行のそれとは，異なる権限配分，異なる手法が看取される。日本銀行の場合，対政府信用供与にかんしては，高橋財政期および日華事変以降，売りオペによる公債消化によって基本的には流動性の過剰化を阻止していったと考えることができる。これに対して，日華事変の勃発とともに同行によって表明された産業金融への進出の意図は，臨時資金調整法による金融機関への介入を端緒としつつ，42年法において割引や貸付担保の範囲を拡大するという措置に裏づけを得ることによって積極的に推進されることとなる。こうした日本銀行の政策選択は，金融機関への影響力を強めることを可能にした一方で，対民間収支における日銀券の出超を余儀なくし，最終的にはハイパーインフレの一因をなすこととなった。

戦時下における日独の中央銀行政策のこうした相違は，戦後の両国における中央銀行制度の「改革」，ないし，そのあり方の相違とも決して無関係ではなかったと思われる。ドイツでは，1957年ブンデスバンク法が，39年法を明確に否定しただけでなく，セントラルバンキングを経済政策の一環と見なす政府の主張を明示的に斥けるかたちで制定された一方，占領期の日本では，戦時期に考査局長を務めた一万田のヘゲモニーと，戦時金融における政策上の実績を背景に，日本銀行は，「さながら産業政策の担当官庁であるかのように」（真渕〔1994：116〕）振舞いつつ，42年法のもとであるにもかかわらず，政府からの高い独立性を保持することとなるのである。

こうした相違は，日独において異なる占領軍の統治のあり方やそのもとでの政治アクターの対抗関係も含めて評価すべき問題であることは言うまでもない。しかしながら，戦時期の日本およびドイツにおけるセントラルバンキングと政府の財政統制の関係，とくに，中央銀行と大蔵省の間における政策上の権限配分の相違を反映したものでもあることは否定できないように思われる。その意味では，「はじめに」において指摘した「多様性のよって来る所以」も，「自律か従属か」という実体化された関係としてではなく，歴史的に観察されるそれぞれの政策主体の異なる組織利益を踏まえたうえで定式化されるべき問題だということができるであろう。われわれが政府による財政統制，中央銀行の金融機関および金融市場への統制の機制をそれぞれ問題とし，その相互の関係性を問うた理由もこの点に求められるのである。

（名誉教授）

（東北学院大学経済学部経済学科専任講師）

参　考　文　献

浅井良夫〔2000〕「1927年銀行法から戦後金融制度改革へ」伊藤正直・靏見誠良・浅井良夫編『金融危機と革新―歴史から現代へ―』日本経済評論社。

石井寛治〔1983〕「日本銀行」加藤俊彦編『日本金融論の史的研究』。

井手英策〔1998〕「後期高橋財政と『国債漸減』政策」『証券経済研究 第14号』日本証券経済研究所。

同　〔2001a〕「新規国債の日銀引受発行をめぐる日本銀行・大蔵省の政策思想」『金融研究第20巻 第3号』日本銀行金融研究所。

同　〔2001b〕「起債許可制度と財源統制」『証券経済研究 第32号』日本証券経済研究所。

伊藤修〔1995〕『日本型金融の歴史的構造』東京大学出版会。

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。

同　〔2001〕「満州事変から太平洋戦争まで」石井寛治編『日本銀行政策史』東京大学出版会。

伊牟田敏充〔1991〕「日本興業銀行と戦時金融金庫」伊牟田敏充編『戦時体制下の金融構造』日本評論社。

遠藤湘吉〔1954〕「軍部と資本との反撥と親和」『思想 358号』岩波書店。

大内力〔1976〕「現代財政の基本問題」『現代資本主義と財政・金融1 国家財政』東京大学出版会。

同　〔1991〕『大内力経済学体系 第6巻 世界経済論』東京大学出版会。

大蔵省財政史室〔1995〕『大蔵省史（未定稿）―明治大正昭和―』。

大蔵省昭和財政史編集室編〔1955a〕『昭和財政史 第4巻 臨時軍事費』。

大蔵省昭和財政史編集室編〔1955b〕『昭和財政史 第3巻 歳計』。

大蔵省昭和財政史編集室編〔1956〕『昭和財政史 第2巻 財政機関』。

大蔵省昭和財政史編集室編〔1957〕『昭和財政史 第11巻 金融（下）』。

大蔵省昭和財政史編集室編〔1959〕『昭和財政史 第17巻 会計制度』。

岡崎哲二〔1995〕「第2次世界大戦期の金融制度改革と金融システムの変化」原朗編『日本の戦時経済 計画と市場』東京大学出版会。

銀行研究社編〔1941〕『財政金融の新体制 財政金融基本方策要綱解説』文雄堂書店。

金融研究会〔1936〕『金輸出禁止後の我国金融事情』。

迫水久常〔1941〕「財政金融基本方策に就て」『財政 昭和16年8月号』。

佐藤政則・山崎志郎・靄見誠良〔1991〕「日本銀行金融政策の展開」伊牟田敏充編『戦時体制下の金融構造』日本評論社。
島恭彦〔1963〕『財政学概論』岩波書店。
鈴木武雄〔1966〕『近代財政金融』春秋社。
高橋是清〔1937〕『国策運用の書』千倉書房。
中村隆英・原朗〔1970〕『現代史資料43 国家総動員1』みすず書房。
日本銀行〔1983〕『日本銀行百年史 第2巻』。
日本銀行〔1984〕『日本銀行百年史 第4巻』。
日本銀行調査局〔1956〕「政府短期証券起債方法の変遷」『日本金融史資料 昭和続編 第9巻』。
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』。
日本銀行調査局〔1973〕「資金計画」『日本金融史資料 昭和編 第34巻』。
日本興業銀行臨時資料室〔1957〕『日本興業銀行五十年史』。
原 朗〔1966〕「資金統制と産業金融」『土地制度史学 第34号』。
同 〔1995〕「日本の戦時経済—国際比較の視点から—」原朗編『日本の戦時経済：計画と市場』東京大学出版会。
真渕 勝〔1994〕『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社。
宮地正人〔1970〕「企画院事件」『日本政治裁判史録 昭和後編』第一法規。
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。
山崎志郎〔1991〕「協調金融体制の展開」伊牟田敏充編『戦時体制下の金融構造』日本評論社。
吉野俊彦〔1962〕『日本銀行制度改革史』東京大学出版会。
Krugman, Paul.R〔1998〕*It's baaack: Japan's Slump and the Return of the Liquidity Trap*, Brookings Papers on Economic Activity 1998
Schmölders, Günter〔1981〕『財政政策 第三版（山口忠夫ほか訳）』中央大学出版会
Thomas F.Cargill〔2000〕*Monetary Policy, Deflation,and Economic History: Lessons for the Bank of Japan*, the Role of Monetary Policy under Low Inflation: Deflationary Shocks and their Policy Responses, Bank of Japan