

經濟論叢

第113卷 第1号

島 恭彦教授記念號

献 辞	木 原 正 雄	
現代世界の労働者階級	大 橋 隆 憲	1
所得税制史にかんする一つの覚書	廣 田 司 朗	31
大蔵省預金部改革前後	宮 本 憲 一	48
マルクス経済学と財政論	斎 藤 博	81
インフレーション研究の課題	横 尾 邦 夫	101
「向坂派」国家独占資本主義論の論理構造	坂 井 昭 夫	119
ニューディール期における政府金融機関の活動	青 木 圭 介	139
行政手段と公務労働	池 上 悱	165

島 恭彦 教授 略歴・著作目録

昭和49年1月

京 都 大 學 經 濟 學 會

大蔵省預金部改革前後

——大正デモクラシーと国家資本再編成——

宮 本 憲 一

I 預金部の日本資本主義史上の地位

歴史はくりかえすか

いまから45年前の1928年、中津海知方は『預金部秘史』の冒頭において、次のようにのべている。

「日本人の半分は郵便貯金をしてゐる。而もその貯金した金がどこへどう行つてゐるのかを知つた人は少からう。中には郵便局の金庫の中に蔵つてあると思つてゐる人があるかも知れない。所が実際は逓信省で取り纏めて、大蔵省の預金部に預け込んであるのだ。そして預金部では、この金を色々な方面に融通して利息を取り、その利息の中から預金者に貯金の利子を払つてゐるのだ。そしてこの事実を知つてゐる人でも、預金部がこの金をどこへどう融通してゐるかといふ、個々の実際について知つてゐる人は誠に僅少だ。何故か。それは政府が秘密にしてゐるからに外ならない。若し、立派な融通ばかりなら、それ程秘密にもすまいが、中にはどうもいかがわしいのがザラにある。如何にも発表して悪いのがあるのだ。従つてこれらは虎の子のやうに大切に(ツツ)隠されてゐる。併し政府が国民から預かつてゐる金の使ひ途を国民に知らせないといふことは、如何にも良いことではなさそうだ。」¹⁾

「歴史はくりかえす」というのが、この中津のなげきは、現代の財政学者の共感をよぶ。なぜならば、戦前の預金部資金運用計画は戦後、「財政投融资計画」という名前にかわつたが、郵便貯金をはじめ、社会保険基金など大衆の零

1) 中津海知方『預金部秘史』(東洋経済新報、昭3)1-2ページ。

細な資金は、同じように、大蔵省の独断で政策金融に使われ、この詳細なデータは、秘密にふせられていたからである。たとえば、大蔵省理財局は毎年「財政投融資資料」という部厚い印刷物を部内資料として秘かに印刷配付していた。しかし、これは研究者はおろか議員にさえ秘密にされて公刊されていない。実は、皮肉なことにこの「資料」は係官が古本屋に横流しをするらしく、1冊1万円という高価ではあるが入手可能であったのである。しかし、これは非公式なことであって、公式には部外者には配付されず、財政投融資の詳細なデータは秘密にされていたのである。さいきん、社会党の田中寿美子議員が国会でこの「財政投融資資料」の公開をせまり、国民の間に財政投融資の公開について多少の関心は高まったが、依然として、私たち国民の郵便貯金や社会保障基金が本当はなにに使われているのか、実はよく解らないことが多い。たとえば、特別案件として、日本輸出入銀行を通じてインドネシアや韓国などへ借款された資金は、一体最終的になにに使われたのか、国民には解らない。戦後、復金疑獄、造船疑獄など、大汚職事件はこの「財政投融資計画」とむすびついてきたのである。戦前、後述のように預金部資金は西原借款をはじめ対中国戦略の軍資金として露と消え、あるいは不良企業救済資金として費消されたのである。「預金部伏魔殿」といわれて以来、財政投融資は黒い霧につつまれている。それというのも、戦前、戦後を通じて、財政投融資100年の歴史の中で、これが議決事項でなく、議会にかかることもなく、大蔵省専断の時期が大部分であったためである。また、この運用が他国のように国債購入にあてられず、政策金融として、一般会計を補完して直接政策に用途されていたためである。

財政投融資の歴史を通じ、もっとも重大な改革は、大正14年(1925年)の改革である。大正デモクラシーの世論の中で、憲政会政府が後述のように預金部の法制上の確立と資金運用の公開をおこなったのである。しかし、戦後はふたたび、秘密のペールにつつまれてしまった。財政投融資計画成立以来20年、昭和48年(1973年)大蔵省はやっとこの計画を国会の議決事項とした。これは、

大正14年の改革と似た出来事である。しかし、大正の改革が大正デモクラシーの世論の中で、多くの研究者・ジャーナリストの預金部伏魔殿批判の中でおこなわれたのにくらべると、この昭和の改革は、まったく静かな中に、ひそやかに上からなされたものである。それだけに、改革としては論点が国民の前にあきらかにならず、なんとなく、その政府の企図が不明である。大正期のように世論をおこせなかった責任は、現代の財政学者の不勉強と力のよわさにあるかもしれない。しかし、事はこれから始まるのである。一般会計予算の半分以上に達する巨大な財政投融資の政治経済学的研究はいまこそはじまるといってもよいだろう。

この研究は、かつて島恭彦教授と共同研究をした「財政投融資の機構」²⁾という小論の続編であり、また「兩大戦間日本財政論」という年来の研究の一部でもある。ここでのべたように、この大正期の改革の研究は、歴史研究にとどまらず、できれば、現代の財政投融資の民主的改革への展望をひらく土台にしたいと思っている。

預金部形成過程

預金部という名称は大正14年に法制化されるまでは、官制のない仮空のものであった。もともと、預金部資金は郵便貯金（駅通局預金）と大蔵省預金の二つの分野から成立した。郵便貯金は英国の Post Office Bank 法に学び、前島密の手で明治7年（1874年）8月制定された貯金預規則にはじまる。翌8年（1875年）5月、政府は内務省駅通寮に於て貯金事務を開始し、明治10年（1877年）1月には駅通局を設置したので、この貯金は駅通局預金と称せられた。当初は預り所は東京18か所、横浜1か所というように都市部に設置された。当時欧米各国において本制度を実施していたのは僅かにイギリス、その附属領とベルギーにすぎず、フランス、イタリーその他の国々でも、まだ施行されていなかった。その後、明治16年（1883年）1月施行の郵便条例中に貯金に関する事項

2) 島恭彦・宮本憲一「財政投融資の機構」（鈴木武雄他編『金融財政講座』第3巻、有斐閣、昭36）。

を規定し、明治23年(1890年)郵便貯金条例、同38年(1905年)郵便貯金法制定をみた。こうして法の整備によって成立した郵便貯金は、農村の津々浦々にまではりめぐらされた郵便局の手で、預金額の伸長世界一の高度成長をとげてゆくのである。この郵便貯金は、当初は政策金融としてではなく第一国立銀行の手で運用されていたのである。一方、大蔵省預金は明治2年(1869年)の積立金にはじまり、明治9年(1876年)の準備金規則によって、この準備金をはじめ各官庁の余裕金などを大蔵省国債局の手にあつめ、公債を対象に運用利殖していたものである。

明治17年(1884年)より、この二つの資金が合流して大蔵省国債局に預入されて運用されることになり、翌18年(1885年)5月には松方正義の建議で預金規則が制定された。この規則により大蔵省は預金局を置いて、次の3種の資金を預り、運用利殖することとなった。

- (1) 郵便局貯金(後に郵便貯金)
- (2) 各官庁の成規に従ひたる積立金
- (3) 社寺、教会、会社其他人民の共有に係る積立金にして其の請願に依るもの

その後、明治20年代には、各官庁の行政に附帯し政府保管の義務ある公有金私有金、各官庁の管理する有価証券、政府保管の義務ある公有私有の有価証券、郵便為替金なども預入することとなった。運用の窓口事務は日銀を通じておこなわれた。この資金運用の対象としては、預金規則の創設者である松方蔵相は政府信用による零細な資金の集まりであるから確実な運用をすべきで民間貸付は厳禁したいという方針だったという³⁾。この松方の考え方は明治23年(1890年)5月27日に、預入高の制限、制限額超過分は国債と交換する方針となってあらわれるが、しかし、松方が細民保護のために、預金部の民間貸付を制限したというだけでなく、次のように市場変動の多い預金を直接政策運用することに慎

3) 中津漁知方、前掲書、9ページ。松方正義はこの方針にもとづいて初代預金局長大野直輔に次のようにいったという。「国債以外に決して運用してはいけない。そして運用利益に依って相当の基金が出来たならば、一日も早く独立の機関とせよ。」(前掲書10ページ)。

重で、国債を購入了上で資金操作をしようというのであった。「預金ノ如キハ其増減全ク市場ノ景況ニ由リ政府ノ意ヲ以テ毫モ之ヲ左右スルコト能ハス国家兵乱騒擾凶歉等ノ禍ニ遭遇シ歳入裕ナラス国庫一時ノ融通ヲ要スルノ不幸アルトキハ引出ノ請求ヲ増進シ太平無事收入其時ヲ得国庫裕ナルトキハ預ケ入ノ高ヲ増進スル等其出入ノ増減総テ国庫ノ便宜ニ反スルハ之ヲ既往ノ事蹟ト条理ニ照シテ明カナリ」⁴⁾

この預金部資金運用を公債に限定しようとする松方正義の原則が後年、彼の子息幸次郎の経営する国際汽船や川崎造船の救済のために破られるのであるから、歴史はまことに皮肉といわざるをえない。

明治26年(1893年)10月30日、行政整理の一環として、預金局は廃止され、預金局の所管した預金保管金供託金および有価証券は日銀へ引つがれ、そのごの保管出納は日銀がおこなうこととなった。そして、預金局の事務は主計局が受けつぐこととなった。さらに明治30年(1897年)、この事務は理財局にうつされて、大正14年改革までつづくのである。つまり、明治26年(1893年)以降、主計局あるいは理財局内で政府預金の事務をあつかうところを預金部と称したのである。その後、明治37年(1904年)貯蓄債券法をはじめ、法律上でも、預金部ということばは使用されているが、不思議なことに、官制上、そのような官庁の存在はなかつたのである。したがって、山田幸太郎が『大蔵省預金部論』の中で次のようにのべたのも当然であろう。「預金部ナル名称ハ広ク通用サレ又法律上ニモ之ヲ使用スルニ拘ラス此ノ名称ニ対スル実体ハ其概念漠然タリ、但シ強ヒテ預金部ナルモノノ定義式ノモノヲ覓メンカ勢ヒ前述ノ大蔵省預金利了ノ歳出歳入ニ関スル特別会計……ニ附セン名称ナリト解スルノ外ナカルヘシ」⁵⁾

このように形式上は存在しないものが、実体は日本資本主義を動かす巨大な金融機関であった。そしてこの運用権限は大蔵大臣にあった。先の山田幸太郎はつづけて次のようにいっている。「言少シク奇矯ノ論断ナルカ如シト雖モ実

4) 大蔵省編『明治財政史』第10巻(明治財政史発行所、大正14)131ページ。

5) 山田幸太郎『大蔵省預金部論』(巖松堂、大正14)3-4ページ。

際ノ上ニ於テ預金部資金ノ運用ハ専ラ大蔵大臣ノ意思ニヨルモノナレハ敢テ過言ニアラス蓋シ是レ預金部制度ニ対スル非難ノ要点ニシテ又魔法杖ノ如ク考ヘラルル所以ナリ。」⁶⁾

預金部が伏魔殿といわれたのは、次章にのべるごとく、その政治的運用にあったのであるが、同時に、それを可能にした組織の非民主性にあったのである。

では預金部の実態はなんであったか。小川郷太郎は『預金部論』の中で次のように簡潔に定義をしている。「……預金部は貯蓄銀行の本質を有する官営金融機関であつて、それ自体一種の公債市場を形つくり、且つ低利資金の供給所であると言ふべきである。」⁷⁾

つまり、巨大な貯蓄銀行として特殊金融機関と結合し、金融市場に重きをなしていた。だがそれだけではない。財政資金を供給する「権力機関」であった。運用面では経費膨脹の財源として、上からの資本主義化や軍事化をすすめる国家の活動の物的基礎となった。いわば、財政と金融にわたる「双頭の鷲」であった。しかし、これは当初からの性格でなく、このような性格を保有するにいたるのは、日露戦争前後に、一方で郵便貯金が急増し、他方で明治35年(1902年)に对外投资、明治39年(1906年)には国内救済投資がはじまるにいたって以後のことである。

資金とくに郵便貯金の性格

預金部の性格をもう少し立ちいって考えてみよう。まず資金面からはいろう。第1表のように預金部資金は、大正時代にはいるとともにも70%以上が郵便貯金であった。表中積立金というのも、郵便貯金を運用して積立てたものであるから、預金部資金の大部分は郵便貯金であるといつてよい。

では、郵便貯金とはなにか。郵便貯金をあつめるのは郵便局である。郵便局の主体をなすのは、第2表のように90%以上をしめる特定局である。特定局とは寄生地主層を中心にした地方名望家を局長とし、その居住住宅を局舎として、

6) 同上書、4-5ページ。

7) 小川郷太郎『預金部論』(改造社、昭10)14ページ。

第1表 預金部資金構成

(単位100万円)

年度末	種 類	郵便貯金及 振替貯金		特別会計その 他各種預金		積立金等		合 計	
		金 額	%	金 額	%	金 額	%	金 額	%
1885 (明治18)		10	59.0	6	38.0	※	3.0	17	100.0
1905 (明治38)		55	63.0	20	23.0	12	14.0	88	100.0
1925 (大正14)		1,185	70.4	299	17.8	199	11.8	1,684	100.0
1930 (昭 5)		2,481	77.0	312	9.7	428	13.3	3,221	100.0
1935 (昭 10)		3,246	72.6	525	11.8	700	15.6	4,471	100.0

<資料> 大蔵省「預金部年報」、大蔵省「金融事項参考書」より作成。ただし1925年は12月末。
※印は小額以下同じ。

第2表 郵便局の構成

年 度 末	特定局	普通局	合 計
1901 (明 34)	4,967	128	5,095
1911 (明 44)	6,952	189	7,141
1921 (大 10)	7,989	218	8,207
1926 (昭 1)	8,643	273	8,916
1931 (昭 6)	9,905	303	10,208

<資料> 「郵便為替貯金事業八十年史」より。

第3表 郵便貯金の變化

年 次	貯金額人員	同左金額	1人当 貯金額
(明 8)	1,843	15千円	8.3円
(明 18)	293,297	9,050	30.9
(明 28)	1,179,555	27,748	23.5
(明 38)	5,685,551	52,836	9.3
(明 40)	7,837,695	91,532	11.7
(明 44)	11,687,047	183,514	15.7
(大 5)	14,908,362	298,566	20.0
(大 8)	22,020,424	698,163	31.7
(大 13)	29,748,035	1,099,719	37.0
(昭 2)	33,902,941	1,525,294	45.0
(昭 5)	38,090,496	2,349,315	61.7

<資料> 逓信省『郵便貯金事業ノ沿革及現況』(昭7)より。

逓信省が請負させた独立採算制の郵便局である。この郵便局組織は地主の自治と中央集権的地方官僚制を結合した明治地方自治制と同じ性格をもった日本的な政治経済機構といってよい。この郵便局は、寄生地主制の下において農村部に

進出できなかった都市銀行の預金募集機能を代置し、同時に信用力のよわい地主的な地方銀行の機能を補完することによって、農村金融機構の中核となった。

日本内地においては、昭和6年(1931年)1局平均受持面積は37.6km²、平均受持人口は6,425名で、ほぼ1町村に最低1か所は所在した。この密度の高い募集網をもって、郵便貯金は急激な増人をした。第3表のごとく、

創設時の明治8年(1875年)には預入員1,843名、貯金額1万5000円であったものが、半世紀後の大正13年(1924年)には、国民の $\frac{1}{3}$ の約3000万名の預入者が約11億円の貯金をするにいたっている。第4表によって各種預金にしめる割合を

第4表 各種預金の状況 (単位 千円)

	郵便貯金		普通銀行預金		貯蓄銀行預金		合計	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
1897(明30)	26,335	9.9	207,741	77.8	33,044	12.4	267,120	100.0
1902(〃35)	28,804	4.4	536,702	82.5	84,965	13.1	650,471	100.0
1907(〃40)	91,531	7.3	944,295	75.3	218,743	17.4	1,254,569	100.0
1912(大元)	197,293	10.4	1,357,271	71.9	333,928	17.7	1,888,492	100.0
1917(〃6)	416,947	9.1	3,233,913	70.6	932,943	20.4	4,583,808	100.0
1923(〃12)	1,102,129	11.5	7,805,265	81.3	693,560	7.2	9,600,954	100.0
1924(〃13)	1,100,410	11.0	8,093,167	81.0	793,512	7.9	9,987,089	100.0
1925(〃14)	1,136,593	10.6	8,726,775	81.0	904,605	8.4	10,767,973	100.0
1928(〃15)	1,742,782	14.4	9,215,948	76.2	1,141,216	9.4	12,099,946	100.0

<資料> 前掲『郵便貯金の運用』より。

みると大正13年には11%に達している。各種預金中伸張率ももっとも大きい。これ以後も恐慌のたびに増大して、昭和11年(1936年)には、ほぼ6大銀行の総預金に匹敵する大銀行となっている。しかも、この預金は外見とはことなり、実質は定期性預金としての性格のつよいものであり、その点で、企業の余裕金のしめる割合の多い民間普通銀行の預金にくらべて流動性は低く長期運用の可能な資金であった。

では、預金者の階層はどうか。第5表は職業別の統計をみたものだが、大正12年で、全体の35%が農民、2%が漁民である。また、これ以外の職業者も、農村に居住する者が多い。この統計から、小川郷太郎は郵便貯金の70%は農村から集められたと推定している⁸⁾。1931年の逓信省の統計によって、6大府県(東京、神奈川、愛知、大阪、京都、兵庫)を除く地方の内地貯金総額にしめる割合をみると、58.6%に達する。これらのことからいって、60~70%が地方農村

8) 同上書、159ページ。

第5表 職業別郵便貯金高

(単位100万円)

職業別	年度末		1895 (明治28)		1905 (明治38)		1911 (明治44)		1914 (大正3)		1923 (大正12)	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
1 農 業	8	28	14	25	53	28	55	27	359	35		
2 商 業	7	23	9	17	33	17	30	15	163	15		
3 工 業	3	9	4	7	14	7	11	6	60	5		
4 諸 業	2	9	5	8	14	7	16	8	61	6		
5 諸雇職工及一般使役人	1	5	4	7	13	7	15	7	69	6		
6 官 吏 軍 人	3	9	6	11	20	10	24	12	100	9		
7 学 校 ・ 生 徒	※	1	5	8	16	8	15	8	76	7		
8 漁 獵 業 及 船 夫 業	※	1	1	2	3	2	4	2	26	2		
9 無 職 業	※	1	2	4	8	4	9	5	54	5		
10 社 寺 其 他 団 体	1	4	1	2	9	5	13	6	36	3		
11 未 詳	3	10	6	10	10	5	11	5	99	9		
合 計	29	100	56	100	192	100	203	100	1,102	100		

〈資料〉 大蔵省「金融事項参考書」より作成。

の預金であったという推定はそれほど間違ではない。しかも、この預金は低所得者たる小生産者、労働者、学生、主婦の貯金である。その証拠に先の第3表のごとく、一人当りの貯金額は明治44年で15円70銭、大正13年でも37円にすぎなかった。貯金額の階層区分をしてみると、200円以下が50%をしめている。

では利子率はどうかといえば、定期預金の利子率よりは低い、諸外国の郵便貯金利子率よりは高かった。すなわち、創設時は3%であったが以後最高7.2% (明治14年)と4.2%との間を変動し、大正4年(1915年)以降は4.8%となった。第6表により諸外国との比較をしてみると、昭和5年(1930年)現在で、預入人員では圧倒的に日本が多く、国民の42%までが預金をするという状態で、ベルギーにつき、預金金額では先輩国イギリスにはほぼ匹敵している。その金額でみると、いかにも大衆の零細資金であることがわかる。1913年から27年にかけての各国郵便貯金の伸びをみると、イギリスは1.5倍、アメリカ5.0倍、フランス3.5倍、イタリー5.0倍に対し、わが国は実に7.0倍という高度成長をとげて

第6表 各国郵便貯金の状況

(1930年現在)

国名	預入人員	預入高	1人当り金額	人口当り預入人員	貯金最高額	貯金制限額	貯金利率	創設年	運用原則
日本	38,090,496	2,349,315	61.68	41.5	2,000	4.2	1875		
イギリス	9,834,716	2,842,127	288.99	20.9	制限なし	2.5	1861	国債又は国家の保証ある債券	
アメリカ	570,333	497,512	872.32	0.5	2,500	2.0	1910	確実なる地方銀行に貸付委託	
カナダ	82,428	52,812	640.70	0.8	5,000	3.0	1868		
フランス	8,940,310	1,197,382	133.93	23.0	5,000	3.75	1882	国債、国家保証債券、地方団体及商業会議所債券、不動産銀行債	
イタリー	8,561,011	1,385,351	161.82	20.4	20,000	3.0	1876		
ベルギー	4,959,801	433,629	87.43	61.0	制限なし	4.0	1870	国債、地方債、政府保証債、ベルギー会社債、労働者住宅建築資金、農業者、戦傷者救済資金	

＜資料＞ 逓信省『郵便貯金事業ノ沿革及現況』および金融研究会『郵便貯金の運用』より作成。

いる。これは、わが国の国家権力のつよさと農民を中心にした大衆の貯蓄の必要度をしめすものである。

郵便貯金は不況期につよいのが特徴である。すなわち、明治以来の発展をみると、戦争と恐慌が貯金増大の動機となっていることがわかる。とくに金融恐慌の際には、地方銀行が倒産し、その預金が国家信用のある郵便局へ流入しているといえる。

預金部資金運用の性格

預金部資金の運用は、第7表のごとく、時代によって大きく変化している。まず明治のおわりをみると、国債と一般・特別会計など政府資金に56%使用されている。地方資金の中にも約10%の地方債がふくまれているから、ほぼ70%

第7表 預金部資金運用の変化 年度末現在高 (単位100万円)

種 別	年度末		1912 (明治45)		1924 (大正13)		1928 (昭 3)		1933 (昭 8)	
	金 額	%	金 額	%	金 額	%	金 額	%		
国 債	114	36.2	309	18.7	544	23.2	1,566	39.6		
一般・特別会計 貸 付 金	62	19.7	163	9.9	313	13.3	104	2.6		
地 方 資 金	69	22.0	449	27.1	914	39.0	1,790	45.2		
特 別 貸 付	16	5.0	343	20.7	283	12.1	292	7.4		
外 国 国 債	—	—	12	0.7	90	3.8	18	0.5		
在 外 資 金	—	—	223	13.5						
現 金 (当座預金)	13	4.1	116	7.0	138	5.9	144	3.6		
そ の 他	41	13.0	40	2.4	64	2.7	44	1.1		
計	314	100.0	1,656	100.0	2,345	100.0	3,956	100.0		

<資料> 大蔵省「預金部統計書」より。

が一般的な財政支出にむけられている。つまり「財政の銀行」である。これは預金部創設者松方正義の運用原則が生きていたことをしめしている。ところが大正期にはいり、外には、帝国主義的膨脹がはじまり、内では国家と独占体の癒着、私企業の寄生腐敗や寄生地主制の動揺がはじまってくると、預金部資金は経済政策の全分野に民間金融を誘導補完するかたちでひろがってくる。この状況は次章でのべるが、1924年(大正13年)の項をみるとわかるように、政府資金の比重は29%に半減し、それにかわって特別貸付が21%に急増し、また在外資金と外国国債が14%になっている。地方資金の中にも民間金融にまわったものが17%ふくまれているので、これらをおわせると52%になる。つまり大正末期の預金部は「財政の銀行」ではなく、「銀行の銀行」という存在になっていることをしめしている。しかも、これらの貸付先は、民間金融や日銀の手のおよばぬ危険な対象であり、政策金融として政治行為の資金なのである。

山田幸太郎は、預金部の毎年の運用方針に一定の規律はなく、時々都合又は便宜で運用されたに過ぎぬといっている⁹⁾。たしかに、運用の割合でみると、

9) 山田幸太郎、前掲書、129-30ページ。

国債運用は最高年時（明治41年）57%から最低年時（大正6年）9%，貸付金は最高年時（大正3年）29%から最低年時（明治42年）5%というように、極端な変動をしている。つまり、一般会計は硬直化傾向があり、議会の承認が必要でタイムラグが生じて政策的に間に合わないし、その上通常の財政行為では政府が思うままに秘密行政ができぬので、それにかわって、預金部資金が自由自在に活動していることをしめしている。

では、改革直前の大正13年を例にとりてそれぞれ運用の内容について検討してみよう。

まず国債は5分利あるいは4分利国庫債券、臨時国庫証券および4分利英貨公債が大部分である。この国債は小川郷太郎によれば、償還期限のちかい短期投資なので問題はないとしている¹⁰⁾。しかし、これらの債券の発行目的は、軍事費と鉄道国有化および満州・朝鮮・中国にたいする財政支出であって、多くは償還されず借換えられる運命にあり、問題が多い。たとえば、臨時国庫証券8000万円などは、「支那陸軍省期票」（約束手形）を特別会計を介して引受けたものである。一般会計および特別会計の貸付は第8表のとおりである。ここに

第8表 改革直前一般会計及び特別会計貸付
(単位 千円)

一般会計貸付金	69,750
治水事業費	21,750
臨時事件費	48,000
特別会計貸付金	92,850
臨時軍事費 特別会計	10,000
帝国鉄道特別会計	37,932
朝鮮総督府特別会計	20,251
樺太庁特別会計	1,647
米穀需給調節特別会計	23,000

みられるように、軍事、鉄道、植民地経営、国土保全などの諸事業の財政であって、国債と同じ性格をもつ運用対象とみてよい。

地方資金は普通低利資金1億7334万円、災害復旧6686万円、社会事業5836万円、震災復旧1億2458万円からなっている。具体的

対象は地方債、勸業債、拓殖債及び農工債の応募引受けであって、実際の事業や貸付けは地方団体、特殊金融機関会社がおこなうものである。先述のように、原資たる郵便貯金が地方農村か

10) 小川郷太郎、前掲書、165ページ。

ら徴収されたものであるから、地方資金は「其ノ運用方法トシテ大体ニ於テ当ヲ得タルモノナラン」と評価されている¹¹⁾。このうち地方債引受けは明治44年(1911年)よりはじまっているが、すべてが農村向けではない。たとえば震災復旧資金は東京、横浜を対象としている。また社会事業資金も大都市中心である。小川郷太郎は次のように推断している。「地方資金の内普通低利資金と災害復旧資金とが大体において地方農村に還るべきものと見るべきである。其の額は2億4000万円に過ぎぬ。而して其中にありても都会に入るものも相当に有るから或は遠観的に2億円位が農村に還ると見て可いかも知れぬ。」¹²⁾

では問題の特別貸付資金はどうか。これは明治35年(1902年)桂内閣の時にはじまったものである。まず内地事業資金は1億8540万円である。これは、預金部より日本興業銀行6520万円、横浜興信銀行1600万円、台湾銀行5000万円、勸業銀行420万円、朝鮮銀行5000万円を貸付けている。いずれも救済融資である。次に、海外事業資金は1億5200万円である。これは預金部より日本興業銀行6021万円、横浜正金3403万円、朝鮮銀行300万円、朝鮮・台湾・興業3行2000万円、東洋拓殖3060万円、南滿州鉄道410万円というかたちで、貸付け又は社債の引受けをしたものである。これらの大部分は、中国向けの投資であり、救済融資が多い。これらの詳細については、次章にゆずるが、多くが不良貸付けであって、預金部改革の動機となったものである。

預金中在外資金の大部分をしめるのは英国大蔵省証券と英国国庫債券であり、両者で1億7057万円となっている。当座預金は日銀分である。

表中其他資金の80%以上は租税を担保とした「支那債券」である。これは先の海外事業資金と同じ性格をもつが、租税を担保としているので別枠とされている。

これらの運用にともなう利廻りをみると、財政的運用をするためにまったく収入のない事業から8%の利廻りまでバラバラであるが、明治41年(1908年)か

11) 山田幸太郎、前掲書、87ページ。

12) 小川郷太郎、前掲書、174ページ。

ら大正6年(1917年)までの平均でみると、最高の利廻りは「支那債券」5.65%、国債5.4%、拓殖債券5.26%、興業債4.9%、勸業債4.2%などとなっている。大正元年(1912年)から5年(1916年)度までの平均運用利殖歩合をみると、運用利益歩合は5.043%、回損失歩合0.167%、したがって利殖歩合4.876%、原資への支払歩合3.369%で、差引純益は1.507%となっている。運用量の増大とともに、この純益の積立額はきわめて大きくなっている。すなわち、積立金は、明治18年(1885年)度末の約4万円から、大正元年度末3300万円、大正10年(1921年)1億円、昭和9年(1934年)度には約4億円と1万倍に達している。

運用面では次のような矛盾がある。民間融通をすれば利廻りが上がるが、民間金融と競合し、本来の財政運用をすれば、利廻りが下がって、原資とくに郵便貯金の預入者に不利益となってしまう。また運用といっても間接金融であるから、仲介する特殊金融機関や特殊会社が利鞘をとるために、低利資金として地方へ貸付けても、中小企業家や農民が実際に借入れる時には高利となっている。このように仲介機関を介在させるのは資金の安全のためだが、このために、ピンハネをされて、低利資金融通という政策目的が達成できず、二律背反となっているのである。

預金部とはなにか

これまでのべたことを総合してみると、預金部の性格は次のようにいうことができよう。

預金部は巨大な国家金融資本である。それは、日本資本主義に特有の寄生地主制を基礎とする農村に配置された地方名望家の自前の経営と強大な中央集権国家による信用とが結合して出来上った郵便局制度によって徴集された零細な大衆の郵便貯金を中心とした国家資金の運用機関である。

預金部はまず第1に「財政の銀行」である。組織の上では国家資金の運用機関であるにもかかわらず、その運用は議会の議決を必要とせず、大蔵大臣の専断によって運営される行政機関である。それは議決の必要な一般会計や特別会計の運用の硬直性とは対称的に財政の弾力的運用を可能にする財政機関である。

第9表 預金部内外事業資金貸付内容

融通先	形式	最終貸付先	貸付年月	期限	残高	利率	改定利率	摘
<内地事業資金>								
朝鮮銀行	貸付	朝鮮銀行	1924年4月 15,000 5月 15,000 6月 20,000 計 50,000				% %	
日本興業銀行	貸付	日露実業会社	1919年3月	1949年(昭24年)	50,000	5.0	2.0	
	貸付	国際汽船会社	1919年7月 25,000 1921年 13,000 計 38,000		6,000	5.0	2.0	
台湾銀行	貸付	日本紙業会社	1920年	1929年	2,000	5.7	3.0	
	貸付	合同油脂グリセリン会社	1923年6月	1933年	1,300	5.5		
横浜興信銀行	貸付	台湾銀行	1923年4月	1928年	50,000	5.0	2.0	〔日銀指して目貸付〕
	貸付	横浜興信銀行	1920年12月		16,000	2.0		
<海外事業資金>								
日本興業銀行	貸付	交通銀行	1917年10月	最終1920年9月 其後繰延	20,000	6.0	7.0	3銀行
朝鮮銀行			1912年 2,000	1952年3月 (昭27年)				
台湾銀行	貸付	漢冶萍	1914年 6,000	1957年3月				
横浜正金銀行			15年 6,976	1952年				
			16年 2,000	1968年				
			19年 5,227	{ 1952年 1959年				
			22年 2,000	1959年				
			23年 3,000	1959年				
			25年 6,950	{ 1952年 1959年				

			27年	2,000		36,153	—	元
			計	36,153				
日本興業銀行	債券	漢 冶 萍	1908年6月	3,000	最終 1918年 其後再三繰延		36,153	
横浜正金銀行	貸付	裕 繁 公 司	1910年12月	1,500			2,051	—
			1913年2月	3,250				
			3月					
			計	4,750			4,146	—
	貸付	南洋鋳業会社	1914年7月	1,692				
			10月	808				
			計	2,500			1,732	6.0
朝鮮銀行	貸付	滿州シベリヤ投資 資金	1918年1月				10,000	5.0 2.0
	貸付	滿州財界救済資金					2,000	7.0 2.0
	貸付	大連興信銀行					1,000	5.0 2.0
日本興業銀行	債券	東亜興業会社 電 信借款・一般投資					9,600	5.5
日本興業銀行	債券	江西南潯鉄道	1907年4月より1923 年迄7回に亘る				7,500	5.2
東洋拓殖会社	債券	太興合名会社	1921年12月	3,500				
			1924年5月	1,730				
			7月					
			計	5,230			5,230	5.0
	債券	海外興業会社	1917年11月	5,000	1936年迄に年賦		4,270	5.0
	債券	東洋拓殖会社					16,253	4.5
	債券	青島不動産興業資金			1932年3月		350	4.0
	債券	滿州金融疎通資金			同上		4,000	4.0
南滿州鉄道会社	債券	南滿州鉄道会社					3,902	

- (注) (1) 昭和3年12月末現在による。大正14年預金部改革前には、この他に次のようなものがあった。内地事業三共製菓200万円(利子率6.0%) (2) 興銀自行分1800万円(6.5%と7.5%) (3) 大倉組200万円(50%)、勸業資金では興銀を通ずる対支借款(いわゆる西原借款)3116万円(6%)があった。
- (2) 金融研究会編『郵便貯金の運用』(1929年)より作成した。

運用目的は大きくわけて三つに分けられる。第1は公債引受けによって、軍事化と上からの資本主義化＝富国強兵のための経費膨脹の財源として一般会計を補完する。第2は、国内外にわたる資本蓄積の基盤としての社会資本造成の基金である。第3は恐慌による私企業や地主の経済的打撃を救済することによって、体制を保証することである。この体制保証は、内外事業資金のような独占体への貸付けから地方資金のように地方中小企業・地主・富農層などへの救済融資までがふくまれよう。

イギリスの郵便貯金が国債を中心に運用されていることとくらべてみると、財政の全分野について、仲介機関を通すとはいえ、事実上は大蔵省が直接この資金を運用しているという姿こそは、日本の預金部の特徴であり、ここに資本主義化にともなう日本資本主義の急速な財政膨脹を側面から行政的に可能にした秘密のかぎがある。

第2に預金部は「銀行の銀行」でもある。いうまでもなく、「銀行の銀行」は日銀であるが、預金部は大蔵省＝政府の銀行として、日銀に匹敵する金融統制能力を年とともに保有するにいたった。すなわち、預金部は単独金融機関では日本最大の預金をもつ「銀行」として、公社債市場安定のための最大の管理機関である。金融機関にたいして救済融資をし、危険な貸付けの肩代りをすると同時に、恐慌時には倒産した地方銀行の預金を吸収することによって、統制者としての役割を果たしている。預金部は日本資本主義に特有の多様で巨大な政府金融機関群のピラミッドの頂点にあって、これらの機関に資金を供給することによって、貨幣発行権こそもたないが日銀と争う変形の「中央銀行」といってよいであろう。

II 預金部の改革

預金部伏魔殿と改革案

預金部が伏魔殿とよばれ、改革の必要を政治家や研究者のみならず、一般大衆にまで自覚させるにいたったのは、資金運用中の内外事業資金貸付にあると

いってよいだろう。いま、その状況を表にしてみると第9表のとおりである。この表は昭和3年(1928年)12月末現在であり、預金部改革前には、注(1)にあげたような西原借款などが不良貸付けとしてはいっていた。この表をみてわかるごとく、内地事業貸付けは、第1次大戦直後の相づく戦後恐慌と関連して、大正8年(1919年)から大正13年(1924年)にかけておこなわれている。海外事業貸付けは、日露戦争後のアジア大陸への日本帝国主義の進出と関連して、明治40年(1907年)より昭和2年(1927年)にかけておこなわれたものである。このうち明らかに不良貸付けで、ほとんど回収不能なものは、表中の最終貸付先でみてゆくと、内地事業資金では、日露実業会社、国際汽船会社、日本紙業会社の3件計3700万円、同じく、海外事業資金では、交通銀行、漢冶萍裕繁公司、江西南海鉄道および、表中にないが対支借款(注(1)をみよ)の5件1億101万円である。内外事業資金をあわせて、不良貸付は実に1億3801万円に達する。これは、大正14年当時の郵便貯金の実に12% (1931年当時の全国第2位大阪府の郵便貯金総額が1億8418万円である)である。これは当時の都市財政の最大費目であった教育費と土木費の1年分の合計に匹敵し、町村財政1年分の実に約3割にのぼるものであった¹³⁾。

この不良貸付のうちで、預金部改革以後、政府が肩代りをしたのが、西原借款に関係のある対支借款3116万円のみで、あとの1億円は固定貸しとなっている。また不良貸しにははっていないとはいえるものの、他の貸付けも問題が多く、この内外事業資金2億8270万円が伏魔殿といわれた最大の理由であろう。この貸付けのいきさつについては、前掲の中津海知方『預金部秘史』にゆずる。

13) 「預金部から漢冶萍に貸しただけの金があれば、司法省の1年分の経費が出る。外務省や商工省なら、何れも1280万円許りづつだから、2省賄ってもお釣りが出る。沉んやこんど出来るという拓殖省のやうなものなら10許り作られるのだ。もつと手近かな例を探れば、海上ビルを有っている東京海上火災の資本金は3000万円だし、資本金345万円の帝劇なら10作ってもお釣りが出る。若し農林省の統計を信ずるならば、大正14年末の全国の鴉の値段は、雖も親も一箱にして、3888万1482円にしかならないはずだ。……いずれにしても余り小さな金ではない。それが全く固定して終っているのだ。而も漢冶萍は仕事をしているのかしていないのか。していることになってはいるだろうが、実際はしていないのが真実だ。」(中津海知方、前掲書、31-2ページ。)

対外投資の目的は、表向きは鉄鋼などの海外資源の確保、対外市場支配のための鉄道のような交通事業など社会資本への投資であったが、実際には現地の腐敗した買弁資本への貸付けであったり、軍の特務機関の機密費であって、資本資産を生みださず闇に消えたものが多いようである。今日のアメリカの対外援助やわが国の海外援助と同じような問題がここにあるといつてよい。

預金部の不良貸付けが発生した背景は、対外的には帝国主義的な独占体の投資の露払いとして、リスクの多い分野に国家資本が使用されはじめたことをしめし、対内的には資本主義の全般的危機の到来によって、民間資本救済に国家資本が活動し、国家と独占体の癒着がはじまる段階が到来したことをしめしている。しかし、このような国家資本の民間貸付けを可能にした直接的根拠には、郵便貯金の急増による資金量の増大があげられるだろう。

預金部改革の動機はこの「伏魔殿」の民主化にもあるが、同時に地方財政危機対策の要求でもあった。

第1次大戦中から戦後にかけて、重化学工業化と都市化が急激にすすみ、地域経済に大きな変化があらわれた。まず、都市においては、人口集中にともなう住宅難、都市交通マヒ、伝染病などの衛生問題がおこり、都市施設の建設の需要やスラム改善などの新しい費用が急激に大きくなった。1889年(明治22年)から1926年(大正15年)にかけて、都市財政は約15倍、大阪市財政は実に660倍となった。その歳出膨脹の主体となったのは、6大都市においては電気ガス事業費、土木費(主として道路・港湾費)、衛生費、公債費などであった。これにたいして、もともと日本の財政は中央集権的で、安定した独立財源は地方自治体に附与されていなかった。このため、6大都市では税収は10%前後であり、特に独立財源たる特別税は歳入の3%にすぎなかった。他方、市債が歳入の30%をしめる状態であった。都市財政は都市問題の深刻化や震災によって危機におちいった¹⁴⁾。

14) 拙稿「都市における資本主義の発達」(伊東・篠原・松下・宮本編『講座現代都市政策』岩波書店、1972年)参照。

農村では教育水準の向上とともに、最大の費目たる教育費を中心に急速に経費は膨脹をした。これをまかなうために、特別戸数割が増徴されたが、この変形的な所得課税は大正末期にいたって、あまりにも重課したために完全に限界におちいった。このため、国の援助をもとめる運動がおこり、大正7年義務教育国庫負担法が成立した。この補助金は、形式的には農村における義務教育の充実にあったが、実質は農村救済の財政調整制度であり、年とともにこの傾向はつよくなった。この補助金制度にもかかわらず、戦後不況によって、農村財政は窮乏化の一途をたどりつつあった。

この地方財政全体を通ずる危機の進行は、一方で独立税の要求を生み、両税委議の運動がすすんだ。他方で国の援助をもとめ、その中で、預金部からの地方低利資金の増大をもとめる要求がつよまった。

大正デモクラシーの運動は大正12年を転機にして、農民や労働者の参加する社会運動となる。それとともに、この地方財政改善のための運動は、大正デモクラシーの地方自治をもとめる運動の一環としてすすんでいった。預金部が伏魔殿であり、これを改革せねばならぬことは、この時期に突然おこったことではないが、この時期に、広い分野にわたって、預金部批判の声がおきたのは、大正デモクラシーの所産であろう。このため、論者の批判はデモクラシーの視点から出たものが多く、デモクラシー運動の背景がなければ、国家独占資本主義段階でもっとも活動すべき国家金融資本を再編成するような近代化はなしえなかったであろう。

ここでは、代表的な改革論を紹介することにしよう。山田幸太郎の預金部論からはいろう。

山田幸太郎はまず預金部の現状を次のように紹介批判している。まず運用の原則は借方勘定の中心をなす郵便貯金の特徴に規制されるとして次の3点をあげている。第1は郵便貯金の募集地域が地方であるから、運用は地方還元を原則とすべきであるとしている。「国家ノ機関カ地方ニ集メタル資金ヲ中央ニ集中シ又ハ一方ニ偏倚スルカ如キコトアラハ社会政策上又ハ一國資金疎通上軽視

スヘカラサルナリ。斯クテ預金部ノ資金カ今如何ニ運用サレツツアルヤニ到リテハ遺憾ナカラ批判ノ余地アリトイハサルヲ得ス。」¹⁵⁾

第2に預金者の階級をみると細民階級であり、この資金は細民階級に返すのが当然の要求である。「然ルニ細民ノ資金ヲ集メテ之ヲ富者又ハ資本家ニ私セシムルカ如キコトアラハ社会政策上果シテ当ヲ得タルモノナルヤ否ヤ又悪結果ヲ招来スルコトナキヤ、之レ実ニ預金部ノ制度ヲ批判セントスルニ当リテ自ラ考慮ヲ要スル所ナリ。」¹⁶⁾

第3は郵便貯金の特質は一部の定期をのぞいて、総て要求払の預金であるから、銀行業の原則から照して短期運用すべきであるが、実態はことなっているのでないかというのである。

山田はこの三原則にたつて資金運用の実態をしらべた結果、次のような9点の問題点をあげている。

(1) 預金部の運用資金が基だ固定性を帯びていること。内外事業貸付は大部分固定し、勸業債券など各種債券は低利で借款期限がきても借換えられており、特別会計貸付も固定化している。

(2) 預金部の引受応募に係る証券は概ね条件不利であること。これは証券目的が救済資金が多いからである。

(3) 資金の回転性乏しきこと。对中国投資などは一回の回転もなく、他のものでも数十年に一回の回転にすぎぬものもある。

(4) 衡平性を欠いていること。前節でも紹介したように、運用に原則なく、年によっては国債へまわったり、貸付けにまわったりなど、大蔵省の都合によって運用されている。

(5) 現金現在高の変動がはげしいこと。日銀預入の現金が自由に運用され、通貨膨脹の原因をなす。

(6) 運用が秘密主義であること。「若シ預金部カ民間ノーノ営業ナリトスレ

15) 山田幸太郎、前掲書、60ページ。

16) 同上書、61ページ。

ハ、他トノ競争上其ノ内容ヲ秘密ニスルコト必要ナランモ、預金部ハ国家ノ公ノ機關ニシテ其ノ經營ハ常ニ公明ナラサル可カラス。其ノ内容ヲ公開シテ国民ヲシテ之ヲ詳知セシムルヲ以テ肝要ナリトス可シ。或ハ預金部資金ノ運用ハ国策ニ關係スルコトナリトノ理由ニヨリテ之ヲ秘スルモノナリト云ハンカ、然ラハヨリ以上重大ナル国策カ年々帝國議會ニ報告セラレ、又ハ論議セラレ、以テ一般國民ニ知ラシメツツアルハ如何。」¹⁷⁾

(7) 預金部資金運用が常に財政に利用されること。国民多数の零細資金が財政当局の政策実行の方便に供せられている。

(8) 預金部の運用資金は中央又は海外金融市場に分布され、低利資金として地方へ分布することが僅少であること。

(9) 預金部利子が運用対象によって同じでなく、利子が便宜的に定められ、とくに日銀は無利子にひとしい資金を使用している。

このような現状から、山田は主として、次のような改革案をしめしている。

第1は郵便貯金廃止論があるが、これは存続する。そして新しい預金法の下では預金部原資は郵便貯金のみに限定する。

第2は預金部資金の運用対象は、国債と特別会計への貸付に30%、地方的社会政策的目的に70%とし、外国債の引受はおこなわない。

第3は内閣直属の預金局をおき、資金運用委員会を設けて、大蔵大臣の権能を剝奪する。この組織は、政府関係4省(逓信、内務、大蔵、農商務各省)の代表官吏、貴衆両院議員、学者、貯金者の代表又はそれに代る民間人(官吏と同数)とし、決議ならびに実行機関とする。この資金運用の明細は一定の時期に公表する。

これにたいして小川郷太郎は預金部資金の運用方針は郵便貯金の性格よりみて、(1)社会政策的運用、(2)資金還元、(3)確実的運用、の三原則にもとずいておこなわねばならぬが、次のように誤りがあると批判している。

「更に一步進めて考ふれば、地方資金の中で農村に還るものは其半額に満た

17) 同上書、129-30ページ。

ぬ。従って地方より出でたる資金は余りに多く、中央で運用せられ、都会で運用せられ、進んで海外で運用せられてゐる。是れ運用方針として大に議せねばならぬ一である。更に其の資金の由つて来る源より之れを見れば零碎の資金であるのに、それが社会政策的方面に用ゐらるるよりは事業資金として資本主義の大廈を支ふる柱として用ゐらるることの多いのである。是れ運用方針として大に議せねばならぬ二である。零碎の資金を運用するには回収の確實なるを旨とせねばならぬことは言を俟たぬ。然るに預金部の資金の運用せられたるものの中には回収の確實ならざるもの少くないことは前に述べた通りである。¹⁸⁾

この批判に立って、小川郷太郎の改造案は先の三原則の実現にあり、とくに郵便貯金の農村還元を主張している。すなわち、現在は、農村還元は17%にすぎぬが、これを50%までに引上げよというのである。

吉田震太郎教授は『昭和財政史』の中で、預金部改革の原案になったのは、経済研究会の第4回報告による「預金部改造案」ではないかといっている。この案では、預金部を政府資金運用の責任をもつ特別機関として設置し、この運用方法及び利率を決定する運用委員会をおき、資金運用の資料の公開制を定めている。この案では、資金運用委員会の $\frac{2}{3}$ を民間から任命するとなつてゐることが革新的である¹⁹⁾。

当時の主な意見を紹介したが、ほぼ共通して、改革のための三つの原則が一般的であつたようだ。第1は預金部資金は一部の資本家を利するのでなく、社会政策的に運用すること。第2は中央集中的に運用するのでなく、地方へ還元すること。第3は、大蔵官僚ひいては大蔵大臣の独断で運用されるのでなく、機構を民主化し、財政状況の公開をすることである。

このような三原則は大正デモクラシーの風潮を代表するものといつてよいだろう。

預金部改革をめぐる議会論争とその結果

18) 小川郷太郎、前掲書、192-4ページ。

19) 吉田震太郎『大蔵省預金部編』(大蔵省編『昭和財政史』第12巻、東洋経済新報社、昭37)12ページ。

預金部改革の政府原案は大正14年1月27日に衆議院に提出され、2月7日には附帯決議をつけて可決、2月12日貴族院に提出され、3月2日には附帯決議をつけて可決している。

政府の提出した法律は預金部預金法、預金部特別会計法であり、その後これにもとづく預金部資金運用規則を勅令により定めた。この改革の骨子は、まず第1に預金部の原資としては法文上は郵便貯金のみとなり、その他の資金は法律勅令によって預入の根拠をしめしたものにかぎった。第2に運用については三つの主要な改正をした。(1)大蔵大臣の専断ではなく預金部資金運用委員会に諮問して運用を決定する。(2)運用方法は有利確実なること。(3)運用目的は国家公共の利益にあること。なお、具体的運用の対象については、「運用規則」の中で次のように定められた。

- 一 国債又ハ地方債ノ応募引受又ハ買入
- 二 一般会計又ハ特別会計ニ対スル貸付
- 三 特別ノ法令ニ依リ設立サレタル会社ニ係ル社債又ハ産業債券ノ応募引受又ハ買入
- 四 特別ノ法令ニ依リ設立サレタル銀行ニシテ社債ヲ発行セサルモノニ対スル貸付
- 五 外国政府ノ発行ニ係ル国債ノ応募又ハ買入
- 六 日本銀行ニ対スル在外指定預金

この改革によって、預金部は地方団体への直接貸付、特殊銀行会社への貸付をやめて証券社債の買入れ又は引受けという形式をとることとなった。

第3に経理の公開という点で、預金部の特別会計が設定されたことが、改革の重要な点といえよう。第4に組織の点で、預金部という官制が独立し、支所が地方にも設置されることとなった。

政府はこれらの諸改革を行財政整理の一環としておこなうという方針であった。ここにいう行財政整理とは大正デモクラシーの背景の下に軍縮をふくむようなものであり、合理化と同時に民主化近代化を企図するものであった。

この法案をめぐる議会での論争は、先にのべた山田や小川の問題提起のはんいにとどまっており、あまり新味はない。そこで簡単に紹介しておこう。

議会の論争は次の点に関しておこなわれた。第1は過去の不良貸付けについて、政府は責任をあきらかにして、すみやかに解決する具体案を出せというものである(貴族院菅原通敬議員、衆議院堤康次郎議員)。これにたいして、政府当局は具体的資料も解決案も出さず、抽象的に回収を早めると答えた。

第2は今後の運用に関して二つの対立する提案がなされた。ひとつは、運用は高利で確実な国債に限定せよというのである。この提案は次の郵便貯金利子引上げの提案と一体のものである(衆議院田中讓議員)。もうひとつの提案は、農村を中心に低利地方資金を大幅にふやせというのである。これは中村嘉寿・小川郷太郎両議員の主張で、郵便貯金の $\frac{1}{2}$ は地方還元せよというのであった。

浜口雄幸蔵相はこれらの意見にたいして、運用方針については次のように答えている。

「広く全国から吸収をされました所の多数の国民の貯蓄になる零碎なる資金と云ふもの、例へば公債ならば公債と云ふが如くに、政府の一般の目的の為に其全部若くは大部分を使ひますと云ふことは、地方の資金を中央に吸収いたし、其結果地方の産業資金が涸渇すると云ふ他の弊害を伴ふ虞れがあります。それ故に一面に於ては公債の応募引受に運用いたしますと同時に、他の一面に於ては之を地方に還元を致しまして、それに依つて地方の産業資金の涸渇することを防ぎ、産業の発達を図ると云ふことが今日国民全体の希望して居る所であると考へます。従て何れに重きを置くかと云ふことは遽に申上げることが困難であります。一面に於ては之を公債に運用すると同時に、殆どそれと同じ位の力を以て之を地方に廻しまして、低利資金として地方に運用いたしまして、それに依つて地方の産業資金に充当する。此二つの目的が相対立いたしまして之に依つて初めて預金部の資金の運用が其完全に近づくことが出来るのではないかと政府は左様に考へています。」²⁰⁾

この答弁をみれば、改革後の運用は国債と地方資金に二分割する原則のようである。しかし、貴族院阪谷芳郎議員の質問に対する答弁の中に、運用委員会

20) 『大日本帝国議会誌』第15巻、513ページ。

の許可があれば、政府および民間への貸付けもおこなうとのべている。これらを総合すれば、従来の運用対象を基本的にかえる企図はないが、政策金融に重点をおくという方針と考えてよいであろう。この場合、先の地方資金重点主義は浜口のことばでわかるように地方住民の福祉というよりは、地方の産業開発のために考えられていることを注目しなければならない。

第3は郵便貯金の利子の引上げに関する提案である。郵便貯金が定期性預金としての性格をもっているのに銀行の定期預金の利率より低いこと、預金者が零細な大衆として有利な利殖をのぞんでいることという二つの理由から、その利子の引上げを提案している（貴族院菅原通敬議員、衆議院田中議員）。これにたいして政府は郵貯の利子は貯蓄銀行預金利子との均衡、金融市場の動向によってきめるべきで現行の4.2%は低利ではないとしている。そして今後、地方資金として運用するためには、高利はのぞまず、地方農民への利益還元は、郵貯の利子引上げによるよりは、運用対象の地方還元重視によっておこないたいとのべている。これは、憲政会政府が先の運用方針にみられるごとく預金部をこんご「財政の銀行」として経営するためには、原資の利率ができるだけ低い方がよく、また、金解禁政策のためには低利政策を堅持し、預金部が民間金融機関と競合しないことをのぞんだものとみてよい。

第4は預金部の組織運営に関する問題である。この点については、まず、阪谷議員などが、預金部を民間貯蓄銀行と統合して国立貯蓄銀行にかえたらどうかという案を出している。また、提議員は今回の組織改革は不徹底であって、運用委員会は諮問委員会でなく、決議機関であった方がよく、この委員は大蔵省以外の民間人を網羅した方がよいと提案している。また運用計画については議会で協賛すべきであるとして次のようにのべている。「……（預金部資金は一筆者注）15億何千万円と云ふ莫大なる総額になつて居りますが、是は我國の一年の歳計とも等しい金額でありますから、是は普通の歳計が議会に於て予算と決算に於て監督を受くるが如くに、此金を使ふと云ふときに予め議会に御相談があつて、其結末に付ても議会に其決算の報告をした方が、是は十分に監督が

行届くと信ずるのであります……」²¹⁾

また中村議員は先述のような郵貯の $\frac{1}{2}$ 以上を地方資金にまわせという要求とともに、運用委員会の委員中に農村代表若干名を加えよという附帯決議にたいする動議を出している。

これにたいして、政府は国立貯蓄銀行については、今後とも研究するが、いまのところは設立の意思はない。運用委員会の組織については後述の附帯決議を尊重して、慎重に人選するが、具体的に民間人を過半数いれるということは考えていない。また運用委員会が発足すれば資料は公開されるので議会への協賛は考えていないという趣旨の答弁をしている。

このような論争の末、次のような両院の附帯決議をおこなって、預金部関係法は原案どおり可決している。

衆議院附帯決議

- 一 政府は内外事業資金の整理に努め運用資金の充実を図るへし
- 二 政府は地方資金融通の途を拡張し以て産業の開発並に社会事業の助成に資すへし
- 三 政府は運用委員会の機能を發揮せしむる為め委員の選任に付き特に留意すへし²²⁾

貴族院附帯決議

- 一 政府は現在預金部運用中整理を要するものは成るべく速かに之を了せられたし
- 二 簡易生命保険積立金は之を預金部に預入れ預金部に於て運用することに法規を整理改正し取扱を簡易明確ならしめられたし
- 三 預金部資金運用委員会の権限は之を鞏固にし委員の人物詮衡は官民中有力者を得ることの趣旨を以て其規定を設けられたし

この附帯決議の中、簡保の預金部運用については、政府は分離運用の方針を議会でのべている。この貴族院の附帯決議中、運用委員会の人選について、「有力者」という条件をつけていることは、預金部を大衆の政策金融機関でなく、独占体や地主のための特権政治金融機関として保持したいという貴族院の多数をしめる保守主義者の意向をよくしめしているといえよう。

21) 同上誌、938-9ページ。

22) この附帯決議のうち一は満場一致、二と三が多数可決であった。

III 改革の評価と預金部の変貌

改革の評価

預金部改革については積極的な評価が多い。たとえば、吉田震太郎教授は次のようにのべている。「運用に関する新しい法制は、この改造の中軸であり、したがって以上のように論議も多かったのであるが、いずれにせよ従来の漠然たる規定に比べては画期的な進歩であった。ことに預金部資金運用委員会の設置と、有利確実・国家公共の二原則の確立、という二つの点で預金部はその再出発の基礎を得たのである。」²³⁾と。

また伝田功教授は、預金部改革によって、地方還元と福祉への資金運用の方向がでたことを高く評価している²⁴⁾。

当時の論者の評価も肯定的である。たとえば、あれほど手きびしく預金部伏魔殿を攻撃した中津海知方が、結論として預金部改革によって、恐慌の際の不良資本救済ができなくなったことを高く評価している。「而も擱筆に際して感ぜずにはゐられないことは、浜口氏の制度改革の効果が、意外に強力であつたことである。若しあの改革がなかつたならば、川崎造船所は文句なしに救済されてゐたに違いない。同時にあの昭和年間劈頭の一大恐慌も勃発しないで済んだかも知れない。何とならば、危険とみるや、直ちに預金部の金をもつて救済することが出来たらうからである。併しながら、預金部の金でポロ銀行を救済して、一時恐慌を防止し得たやうにみえても、それは禍根を将来に貽す結果となり、徒らに預金部の不良貸を増加せしむるに過ぎない結果とならないとも限らないことを考へれば、却つて一と思ひにポロ銀行を整理した方がいゝのかも知れな

23) 吉田震太郎、前掲書、23ページ。

24) 「大蔵省預金部の改革は基本的には正しい意図を含んでいた。公共的な資金を公共的な目的のために使用すること、とくにいわゆる還元主義に基づいて、その資金を地方開発や社会政策的な諸目的のために運用すべきであるとする見解は、たとえそれが日本資本主義の危機的状況に対応するものであったとしても、従来の無原則的な運用にかえて、社会公共的な目的のために資金を活用しようとする姿勢は正当な考え方に基づくものと評価しうるのである。」(伝田功「大蔵省預金部の改革——政策金融の展阻と機能」『彦根論叢』155号)

い。……少くとも預金部の側からいへば、浜口さんの改革があつたばかりに、あの恐慌に際しても、川崎問題に対して遂に救済資金を出さないうで済んだのであるから、あの改革は非常に有難かつたものに違いない。²⁵⁾

これにたいして、小川郷太郎は一面で評価しつつも、改革を不十分としている。まず運用面では、小川の三原則（社会政策的運用、資金還元、確実的運用）に照して、確実的運用の原則はみとめているが、社会政策的運用原則と資金還元原則については、之をみとめているか否か明らかでないとしている。先の運用規則によれば、民間への直接貸付けはできないが、特殊金融・会社の債券の応募引受けというかたちをとれば、従来どおり実質的な民間貸付けは可能なのである。小川は次のようにいっている。「……新法は従来の資金運用方針を根本的に改めたと謂ふことが出来ぬ。殊に預金部資金が動もすれば財政の便宜の為に利用せられ民間事業の救済等のために濫用せらるゝと云ふ弊に対して之を防ぐべき保障が与へられていないのである。」²⁶⁾

次に組織の改革についても、運用委員会は権限の小さい諮問機関にすぎず、しかも選任方法をみると、大蔵省の現役古手の官僚が多数選任される可能性をもち、委員会は有名無実となってしまうと批判している。

小川郷太郎は二足のわらじをはいていた。彼は財政学者としては以上のごとく明快な批判をしている。しかし、議会における政友会の政治家小川は、先述のように反対党の提案に問題点をあげつつも、これに徹底的に反対したわけではない。この「二足のわらじ」の矛盾は、財政学者小川のあいまいさとなってあらわれざるをえない。彼の著書『預金部論』第1編のむすびは、およそ先の明快な批判とは無関係に科学者らしくもなく、とってつけたような次の結論でむすばれている。

「之を要する預金部は一種の金融機関であるが、政府の政策を行ふために資金を供給したること頗る多く以つて国家社会に貢献した功績甚だ大なるものが

25) 中津海知方、前掲書、340-1ページ。

26) 小川郷太郎、前掲書、219ページ。

ある。其資金融通に多少の過誤があつたとしても、此功績を没することは出来ぬ。」²⁷⁾

大正14年の改革はたしかに、財政投融资100年の歴史の中で画期をなすものである。にもかかわらず、以後の歴史をみると、預金部の性格が民主化されたとはいえぬ。それは情勢の変化もあるがこの改革が真の民主化でなかったためであろう。

まず第1に運用面してみるならば、国内独占体や中国売弁資本、軍閥への不良貸付をやめ、国債や低利地方資金を中心にするとしたことは世論にしたがったものであるが、しかし、それでもって、預金部の性格が変わったわけではない。国債の使途が、軍事費や恐慌救済資金であれば、形式はちがっても実態は同じである。また地方資金についても、地主制の危機を救済する目的であって、小作人や零細農の生産・生活資金となったわけではない。

第2に組織の点では、運用委員会ができて、ある程度、資料は公開されることとなったが、議会の審議は必要とせず、大蔵省に運用権が一元化されていることは以前と同じである。したがって、預金部が経費膨脹の資金補給源であり、民間金融資本の補完物であるという性格はかわらぬといってよい。したがって、前田繁一が改造後も預金部の本質は、有産階級の独占的利用であって庶民金融機関ではないと批判し²⁸⁾、石浜知行が改革後の預金部の地方資金は富農に利用されるにすぎず、依然として大衆零細資金は対内外の資本救済に利用されていると批判している²⁹⁾のは当然であろう。

預金部改革以後

預金部改革直後、金融恐慌や世界恐慌が相ついでおこった。この過程で金融再編成が進行し、預金部の地位はかつてない人きなものになってゆく。預金部の民主化、ひいては国家資本整理をふくむ金融制度の民主化の課題は後退する。それどころか、この預金部という双頭の鷲は恐慌対策や軍事化の中で、大きく

27) 同上書、139ページ。

28) 前田繁一『庶民金融』（日本評論社、昭2）127-138ページ参照。

29) 石浜知行『特殊金融機関史論』（育生社、昭12）50-51ページ参照。

羽ばたくのである。この問題は稿を改めねばならぬが、この小論のむすびとしてどうしても紹介しておきたい資料が二つある。

ひとつは、三井銀行が大正15年にその創立50年を記念して結成した金融研究会の『郵便貯金の運用』(昭和4年)という提案である。この研究会は井上準之助、池田成彬、団琢磨、武藤山治、藤山雷太、児玉謙次、門野幾之進、山崎覚次郎などによって代表される三井財閥のプレントラストといつてよい。この資料は預金部が民間不良銀行と同じような失敗をしている実態を明らかにし、政府の反省と国民の自覚の材料をもとめて出版したと「はしがき」でのべている。この資料は不良貸付の実態をのべた後、この原因は、「国民の依頼心と、政府万能の謬想である。……事あれば、之に依頼して、補助救済を受けんとする其の卑屈なる根性」³⁰⁾にあるとしている。これが預金部をして救済機関たらしめたのだという。この「人の罪」に加えて、制度的欠陥として大蔵大臣の専断があり、これらのごとは預金部改革によっても十分な改革効果は期待できないとしている。そこで、この研究会の提案は、米国の郵便貯金運用方法に学べというのである。米国の運用方法とは、郵便貯金を原則として確実な地方銀行に担保をとって預入し、運用はそれに委任しているのである。この研究会は、表向きは大衆の資金の安全有利な運用原則をたてるために、米国流の消極的運用方法をしめしているのであるが、その本質は政府金融機関の信用で徴収した社会的資金を民間金融市場へ還流し、政府の判断ではなく、金融資本の判断で使用したいという提案なのである。この民間銀行の提案をよそに、国家独占資本主義の形成とともに、預金部の財政金融にしめる役割は大きくなっていった。金融資本内部の批判という点で、これ以上に興味のある資料は、戦後の昭和21年4月に日本銀行調査局が部内資料として配付した『特殊金融機関論』であろう。これは大正14年改革後の預金部の歴史をふりかえり、大蔵省が預金部という巨大金融機関によって日銀と拮抗して金融統制をしたことへの呪咀にみちみちている。

30) 金融研究会『郵便貯金の運用』(昭4)24-5ページ。

すなわち、日銀は、諮問機関たる預金部運用委に総裁をおくっているにとどまり、資金運用計画は大蔵省事務当局の作成した原案をうのみにせざるをえず、このため預金部が一国の金融市場の動向を誤まらせるような資金運用をおこなっていてもチェックができないとしている。

この資料によれば、大蔵省が「第二中央銀行」として預金部を使用しはじめた第1のあらわれが、短期資金運用であるという。これは昭和13年で22億円の巨額に上った。昭和11年末短資市場の引締りを緩和するために、大蔵省は預金部資金を興銀を通じてコールに出したが、これは日銀が公定歩合操作をしぶったため、これ以後、預金部の「中央銀行的金融操作」が毎年例として確立した。以後預金部は余裕金運用にとどまらず、一步すすんで、保有国債を日銀に売却してこれを短期運用するにいたった。「此の段階に立ち入るや日本銀行は全く短資市場の外に遊離し、単なる発券出納機関に墮するの観を免れない」こととなった。

さらに、昭和15年10月国家総動員法に基く銀行等資金運用令に依れば、大蔵大臣が必要あれば一般金融機関の資金の一部を預金部に預入することが可能になり、またさらに預金部を中心として全政府資金の運用統一をおこなう方向が確立した。「かくて我国においてはあたかも中央銀行が二箇存在するかの如き外観を呈したるまゝ今日に及んでいるのである。」³¹⁾

この資料はこの事態を前にして一体日本銀行とは何ぞやという根本論にかえて次のようにのべている。

「……本来政府が直接金融業務に従事すべからざるの故を以て特に日本銀行を設立せるものとすれば、資金の短期運用の如き本来日本銀行の創立目的に属する事項を預金部がその活動対象とするが如きは、全く越権行為と断ぜざるをえず、更に一步進んで考察すれば、単に短期運用のみならず長期運用と雖も、民間蓄積資金と合して之を総合的に日本銀行の金融統制に服せしむる事が理想

31) 日銀調査局『特殊金融機関論』(昭21) 21-2 ページ。

的なる事は言を俟たない。」³²⁾

このような立場から、この資料は全国郵便局を日銀営業代理店として、預金部の管理運用権限を大蔵大臣より日銀に移管し、預金部資金運用計画の樹立そのものを日銀の責任においておこなうというのである。

この資料は国家独占資本主義下の財政による金融の包含、ことばをかえれば、中央銀行の大蔵省への従属にたいする中央銀行の危機感をよくあらわしている。まさにこのようにして、預金部は大正14年の改革以後、以前のような不良資本救済のような非近代的な金融機関ではなく、金融市場の新しい管理者として登場したのである。

32) 同上書、23ページ。