

力、財政力でこの戦争を遂行するためには、あらゆる無理を重ねなければならなかった。

緒戦においてこそ華々しい戦果をあげたが、17年中には作戦は行き詰まり、17年末から連合軍の総反攻が始まると、それから、戦局は日増しにわが方に不利となり、南方資源をあてにしていた戦争経済力は急速に衰えていった。重なる無理のために経済の正常な運行は全く不可能となり、国民生活は極度に切り詰められたにもかかわらず軍需工場の生産力自体が衰えて、軍隊に十分な武器を送ることもできない状態となった。財政的にも国内における増税や公債増発では戦費をまかない切れず、占領地での現地調達が行なわれたが、それは占領地域の経済をインフレに導き、混乱に陥れる一因となった。こうして18年以降の連合軍の反撃に対してわが国はほとんど抵抗力を持ちえない状態に追い込まれ、その上日本本土が猛烈な空襲に見舞われ、軍需生産も国民生活も無残に破壊されていった。19年7月東条内閣が退陣し、小磯内閣に替り、20年4月、さらに鈴木内閣となってからは、極秘裡に戦争終結への打診も行われるようになったが、20年8月、広島、長崎に投下された原爆と、中立を頼みにしていたソ連が参戦して来たことで、わが国は終戦を決定し、遂にポツダム宣言を受諾して8年にわたる戦争の時代を終えることになったのである。

第1章 準戦時体制下の大蔵省

第1節 馬場・結城財政

1 2・26事件と馬場蔵相の新方針

昭和11年2月26日、陸軍の反乱部隊が軍・政界の重臣連を襲撃してクーデターを起こすという大事件が勃発した。この事件による岡田内閣の瓦解と高橋蔵相の死は、日本の政治史上の一転機を画するものであったが、同時に財政の針路を大きく変える契機ともなった。

事件のあと、前外相広田弘毅が選ばれて後継内閣の首班となったが、この広田が組閣にかかったとき、陸軍は公然と組閣の人選に注文をつけ、かねてからの主張である「国防の強化」、「国体の明徴」、「国民生活の安定」（農村対策のこと）、「外交の刷新」の4項目を提示して、軍部の要求を全面的に容れることを要求した。この内閣に高橋蔵相に代わって新時局の財政を担当すべく、馬場鑓一が勸銀総裁から大蔵大臣の椅子についた。広田内閣を出現させた背景と雰囲気は、これまでの政策の転換を求めて急なるものがあり、新内閣は組閣早々、基本政綱について声明を発表して「庶政一新」をうたった。この線にそって、馬場蔵相は、次のように新財政政策の大綱を発表した。



第39代大蔵大臣 馬場鑓一

「私が刻下の財政経済について考へて居りますことは、我国が対満政策の遂行、国防の充実、農村漁村経済の更生その他国力の伸長、国本の培養上幾多重要な国策の実現を要し、将来歳出の減少を予想することは恐らく不可能であるのみならず、或は更に新たなる国費の増加をも覚悟せねばならぬ実情にある際、歳出の一部を公債により支弁することは固より何等の差支へはなく、また今日公債の発行が行詰りつつあるものとは考へませぬが、普通歳入をその俛にして、何時までも非常時的赤字財政を続けて行くことは適当でないと見てをります。従って速かに将来における歳出の見透しを付け、これに対する歳入計画を樹立すると共に、普通歳入を増加して、財政の基礎を鞏固ならしむべきであると思ひます。……私の考へて居りますことは前内閣の財政方針とは相当の差異があるものと認めます……」

馬場蔵相の財政方針は、財政の健全化を図るために軍事費の膨脹を抑えても赤字公債の発行を減らそうとした高橋前蔵相の方針とは異なり、「新なる国費の増加をも覚悟」して、軍事費を中心に膨脹する財政支出をいかにしてまかなうかが出発点であった。そのために税制の根本的改革による租税収入の増加、公債漸減主義の放棄、公債消化のための低金利政策の実施が大きな眼目となったのである。

馬場蔵相の登場は大蔵省にも大きな変動をもたらした。高橋前蔵相のもとで大蔵省は一途に公債漸減を基本方針としてきたが、馬場蔵相は新たな革新政策を遂行するために、まず次官以下各局長の人事の大刷新を行なった。すなわち、昭和11年3月9日、馬場鏌一が蔵相に就任すると、3月13日、津島次官は退任、同時に石渡主税・青木理財・荒井銀行の各局長及び和田外国為替管理部長は転任または転出し、新たに川越丈雄が次官となり、賀屋主計・山田主税・広瀬理財・和田銀行の各局長、荒川外国為替管理部長・荒井専売局長官という陣容が整えられ、その後5月30日に主計・理財両局長が入れ替わった。また、本省及び外局の局長以下多数の異動が行なわれ、ここに「大蔵省としては空前の大人事異動」が完了したのである。馬場蔵相は人事のみならず、予算の編

成、財政金融政策の運営も新しい方式で遂行した。

2 馬場蔵相の低金利政策

馬場蔵相が就任直後まず着手したのが金利水準の低下ということであった。馬場蔵相は赤字公債の発行については、その積極的生産的意義を認め、公債漸減主義の放棄を声明したことは前述のとおりである。したがって、公債増発に伴う公債の消化を円滑にするため、いっそう低金利政策を推進することが必要であった。そこで蔵相は理財局に対して日銀金利の引下げ、国債の低利借換えを命じた。金利の引下げについては大蔵省と日銀の意見は一致し、両者協力して11年3月には預金部資金の貸付利子引下げ、4月には日銀公定歩合の1厘引下げを行なった。そして市中銀行もこれに追随して預金利子の引下げを実施することになった。さきに高橋蔵相のもとで第1次の金利引下げが行なわれたのであるが、いま再び馬場蔵相のもとで、8年7月以来2年半以上据え置かれた金利の第2次引下げを強行したのであった。この時の金利水準（日銀商業手形割引歩合9厘、定期預金金利3.3%）はわが国金利史上これまでにない低水準となった。

これに次いで5月1日以降、5分利国債の3分半利借換えが実施された。高橋前蔵相の時にも、日銀の引受発行制度を利用して5分から4分半、4分へと国債の低利借換えが行なわれた。しかし高橋蔵相は国債利率は4分にとどめておくべきで、それ以下に下げるとは国民資金蓄積のうえからゆきすぎであると考えていた。以来、大蔵省内でも4分にとどめることに意見がまとまっていた。馬場蔵相も就任当初は4分にする方針であったが、国債市場は低金利を見越しての思惑により好調な推移をたどりつつあったので、銀行方面の意見を聞いた結果、馬場蔵相はにわかにかに3分半利債を出すことを決心した。こうして馬場蔵相の発意により、大蔵省議はにわかにかに従来の方法を一変して、3分半利債への借換えを決定した。

平常時ならば非常に困難な国債の低利借換えも、当時の特殊な情勢のもとで

当初は予想外に順調に進み、11年4月末には5分利国債残高はほぼ半減し、借換えは一応成功を収めた。そしてこの新しい国債利回りが市中金利の基準となるに至った。しかし、9月を境にして形勢は悪化した。10月以降国債の売れゆきは落ち、国債の市価も低落して、12年5月以降はついに発行価額割れを生ずるに至った。こうして公債の消化と低金利を遂行するためには、馬場財政そのものが修正されざるをえなくなっていくのである。

3 馬場税制改革案

馬場蔵相は国防の充実を第一とする新国策を遂行するには予算の膨脹は必至であると考えていた。そして新たに増加する国費の財源をいつまでも公債のみに求める赤字財政を続けることは当を得たものではなく、この際相当程度の増税を行ない、これによって財政の基礎を強固にするというのが馬場蔵相の方針であった。そこでさっそく12年度から増税を実施することを予定して、税制の根本的改正案の作成を事務当局に命じた。大蔵省では11年4月には準備委員会を設けて、改正案の検討を始め9月には早くも成案を得た。このとき主税局がわずかの間に全面的税制改正案を立案できたのは、すでに高橋蔵相時代に幾度か現行税制について検討が加えられて下準備ができていたからであった。そして閣議決定を経て、11年9月、「税制改革の要領」及び「税制改革案要綱」が一般に公表された。次にその要点を簡単に説明しよう。

馬場税制案は、改正の目標を国民の税負担の均衡を図るとともに税収入の増加を図り、あわせて中央・地方を通じて弾力性のある税制を樹立することにおいた。このため、国税については、

- (1) 直接税体系は所得税を中枢とし、収益税及び財産税をもって補完税とする。
- (2) 所得税は、個人に比べて法人に重い負担を課し、第2種所得の源泉課税を廃して、原則として第3種所得として総合課税する。ただし当分の間、国債及び預金利子に源泉選択の制度を認める。

- (3) 家屋税を地方税から国税に移して収益税を整備する。
- (4) 第2次的な補完税として軽微な財産税を設ける。
- (5) 流通税として有価証券移転税、売上税を創設して軽度の課税を行なう。
- (6) 所得税、営業収益税、資本利子税、相続税、酒税、織物消費税、砂糖消費税などの税率引上げを行ない、揮発油税を設ける。増税の中心は所得税、相続税、資本利子税におく。

次に地方税については、

- (1) 地租、営業収益税、家屋税の付加税は府県・市町村ともに徴収できるが、所得税付加税は府県に限って徴収できるものとする。
- (2) 市町村の所得税付加税、戸数割は廃止する。
- (3) 地方間の財源の偏在を調整する目的で、地方財政調整交付金制度を確立し、資本利子税の全部及び所得税の一部をもって道府県に対する調整交付金の財源とし、地租、営業収益税及び家屋税を市町村に対する調整交付金の財源とする。

というのであった。

この税制改正案の意図したところは、第1に、今後とも予算の膨脹は避けられない情勢となり増税の必要が生じてくるが、その場合、増税のたびに制度の根本的な改善をすることなしに、比較的容易に必要な財源を確保できるような弾力性ある税制を作ろうとしたこと、第2に、増税により税負担が重くなれば、負担の不公平は従来以上に大きな問題となるから、この不均衡を根本的に是正しようとしたことにあるといえよう。これらの点は、12年度予算の財源を確保するうえにも、将来の増税に備えるためにも、ぜひとも解決しなければならぬ問題であった。

しかし、このとき立案された税制案は、まさに「画期的」な改革であったばかりでなく、6億円に上る増税が企図されていた。それゆえ、この税制改革案に対する反響は大きく、財界を強く刺激した。そのため、この税制改正案は次の結城蔵相時代に手直しされることになり、結局実現をみるに至らなかった。



馬場蔵相の新政策を報ずる新聞記事

4 昭和12年度予算の編成

このような歳入計画を準備しつつ、馬場蔵相は新内閣の国策に添った予算の編成に着手した。馬場財政の新方針が具体化されたのは12年度予算案であった。この予算はすでに編成過程からして新たな方式がとられた。従来の慣例によれば、予算の編成はまず各省が要求を主計局に持ち込み、各省と主計局の事務折衝から始められるのであるが、この年には閣議の申合せによって、「各省予算の要求は従来の如く各省より直接大蔵省に折衝することなく、一応閣議に於て審議し緩急先後を決すべきものとす」（昭和11年5月29日閣議申合）という方式が決められた。これは内閣で決定される重要国策をなにより優先的に予算化する態勢をとるために考えられた措置であった。各省の予算要求を直接閣議が審議するというこのときのやり方は異例なものであり、その後の予算編成

では行なわれなかった。しかし、重要国策がまず閣議で先議され、国策事項を優先的に予算に計上するという方式は、その後、ほとんど慣習的なものになっていったのである。

広田内閣は12年度予算の編成に先だって国策閣議を開いた。そして8月25日の閣議において、特に重点をおいて実施すべき国策事項を、国防の充実、教育の刷新、税制の整備、国民生活の安定、産業の振興及び貿易の伸張、対満重要政策の確立、行政機構の整備改善の7項目と定めた。この閣議に陸軍は大陸作戦遂行のための軍備拡張計画、海軍は無条約第1年への対策である建艦計画を継続費として要求した。「国防の充実」を国策の第一にかかげる閣議は、まず陸海軍の国防計画を優先的に取り上げることを決定し、これが予算編成の基準となった。各省の要求は重要国策を盛り込んで総計34億円というこれまでにない膨大な額に達したが、すでに予算の大綱は閣議で決められていたため、この年の主計局の査定は従来の方針とはうって変わって寛大をきわめた。その結果、大蔵省案は30億4,000万円に上る大予算となり、11月27日の予算閣議もわずか1時間半の審議でこの原案を承認した。30億円といえば、前年度より7億円以上も多く、3分の1近くの増加であり、全歳出の43%が国防費となった。

かくして馬場蔵相の新政策を実現すべき12年度予算案と税制改革案は整えられ、11年末開会の第70議会に提出される運びとなった。ところが、この議会では政党と軍部が正面衝突し、寺内陸相と浜田国松議員とのいわゆる「腹切り問答」が契機となって、議会は休会となり、12年1月23日、広田内閣は総辞職した。このあと、林内閣が成立したが、新内閣は馬場前蔵相のもとで作られた12年度予算案及び税制改革に関する諸法律を撤回した。こうして2・26事件後の新事態から出発した馬場財政は、その実行に至らずに終わったのである。

5 結城蔵相による馬場財政の修正

昭和12年2月に成立した林銑十郎内閣の蔵相には、興銀総裁の結城豊太郎が就任した。馬場前蔵相の急激な財政政策の転換に財界は大きな不安を感じてい



第40代大蔵大臣 結城豊太郎

たので、結城蔵相にはこの急進的な方針を緩和することが期待されていた。馬場前蔵相の革新的な構想のもとに作られた予算は国民所得の23%にも達する大規模な予算であり、これを遂行するため増税と公債の増発が企図されたが、当時の日本経済の中では、生産力を増強せずに性急に財政のみを膨脹させることには無理があった。その無理はまず物価騰貴となって現われはじめた。それは国民生活を動揺させるのみならず、予算の遂行そのものをも困難にするかと思われた。こうして「行き過ぎ是正」の

声が高まったわけである。したがって結城財政に期待されたものは、馬場財政の修正、特に「軍部と財界との間に立って両者の意見をよく疎通するよう」（安田銀行森頭取談）に、国防予算を編成するにしても、財界の実情にそって馬場前蔵相の方針を改めることであった。

結城蔵相は就任とともにまず大蔵省の幹部の人事異動を行なった。賀屋理財局長が次官となり、石渡主税・関原理財の両局長が新たに就任し、次いで5月には谷口主計・入間野銀行の両局長が発令になった。これと同時に、結城蔵相は特に三井財閥の指導者池田成彬の出馬を求め、深井総裁の辞任のあとの日銀総裁に迎えた。

結城蔵相の方針は馬場財政の修正であったけれども、国防予算の膨脹を抑制する方向をとったわけではない。蔵相みずからも「馬場前蔵相の予算編成方針に必ずしも反対するものではない。かかる情勢の下においてはやむを得ないものと思われる」と述べているように、「国防の充実」は依然として第一の眼目であった。特に前の政策を修正した点は物価騰貴を重視したことである。そして結城財政は当面の課題を物価騰貴の抑制においた。馬場前蔵相は物価騰貴が

思惑の結果であるとの見解をとっていたが、結城蔵相は騰貴の原因は膨大予算にあるから、予算の縮小を行なわねばならぬという考えであった。そこで直ちに議会に提出済みの予算案を撤回し、予算編成方針の中に「物資需給の急激なる増加を緩和する等の趣旨によりなるべく経費使用の減少を図ること」の一項を付け加えた。この時すでに休会明けの議会が再開されており、大蔵省ではきわめて短期間のうちに前内閣の提出した予算案の修正を行なわねばならなかった。しかし軍部の予算を削減することはきわめて困難であり、結局、新予算は28億7,000万円、馬場予算に比して1割減にとどまった。しかも国防費はほとんど縮減されず、縮減あるいは繰延べされたのは主として一般行政費、国民生活安定費であって、陸海軍省費の比重はかえって高まった。

この歳出の繰延べ縮小によって約1億7,000万円の増税を軽減しうるようになった。それで馬場前蔵相の税制改革案は一応御破算にされ、その代わり「臨時租税増徴法案」が早急に立案された。この法案は、馬場税制案を著しく緩和し、税制の構造に対する全面的な改正という方針をとりやめて、現行制度の体系をそのまま存置し、主として税率の引上げによる臨時増徴の建前をとり、新税として法人資本税、外貨債特別税、有価証券移転税、揮発油税の4種目の創設にとどめた。馬場税制案では、6億円の増税が企画されたが、結城税制案では、増税は平年度3億6,100万円に縮められた。こうして急進的革新的色彩の強かった予算案と税制案は漸進的なものに修正され、議会を通過成立した（昭和12年3月法律第3、4、5、6、7号）。

6 生産力拡充の推進と「日本銀行条例」の改正

結城蔵相は物価抑制の当面の対策として予算の縮小を実行したが、同時にその根本的対策を生産力の拡充に求めた。すなわち、国防産業の中心をなす重化学工業が十分な発展を遂げないまま準戦時体制にはいり、軍備の拡大は必至の形勢となったが、軍需工業の生産力が軍需の増大に追いつかなければ、必ず物価騰貴をきたす。したがって、国防予算の膨脹に対応して生産力を拡充するこ

とが、国民生活の安定を図るうえからも重視されるに至ったのである。ところがこの場合、生産力の拡充には多額の資金を必要とする。実際、結城蔵相の生産力拡充の提唱によって、化学工業、金属工業、機械工業は設備の拡張を計画したが、事業の拡大に必要な資金を自己資金でまかなうことができず、信用の拡大にこれを求めざるをえなくなってきた。しかし他方、国防費の膨脹は公債発行額を増加させ、企業の生産力拡充のための資金需要と競合する。そこでこの間の円滑な調和を図ることが重要な課題であった。このような意味で日銀の信用機能の拡充が問題となった。

日銀制度の改革は、すでに馬場蔵相の時に日銀の金融統制力を強化する見地から取り上げられ、金融評議会で準備を進めていた。「日本銀行条例」第11、12条を改正して日銀が直接産業金融にのり出す問題は、これより前昭和8年ころから各界で論議されたことがらであった。これが現実の問題として取り上げられたのは、結城蔵相のもとで池田日銀総裁が就任して以来のことである。結城蔵相も就任早々の議会答弁で日銀機構改革の趣旨に賛成である旨を述べた。大蔵省は日銀とともに産業金融への進出に関する業務内容を協議し、「条例」第11、12条等に関する改正法律案も大蔵部内では立案されていた。しかし、この条例改正案を議会に提出して通過を図るためには、残る会期が不十分と考えられたので、業務内容に関する改正法律案の提出は見合せ、職制改革に関する改正部分だけが提出された。結局、この時の改正では参与理事制度が新設されたにとどまった。こうして日銀の営業規定の改正は、昭和17年の改正まで延期されることになるが、日銀は以後、興銀への資金供給を通して業務上積極的に産業金融にのり出すことになるのである。

第2節 賀屋蔵相の財政経済政策

1 財政経済三原則

昭和12年度予算が成立したあと、林内閣は世にいう「食い逃げ解散」を行なったが、選挙の結果総辞職することになり、12年6月に近衛文麿内閣が成立した。近衛は組閣にあたって、重点を財政において大蔵大臣の人選を重視した結果、賀屋大蔵次官が選ばれることになった。大蔵省としては、藤井蔵相以来久しぶりに省出身の大臣を迎えることになったわけである。

新内閣はあらかじめ財政経済に関する最高目標を定め、これをもとにして施政方針を決定することになり、近衛首相・賀屋蔵相・吉野商相の三者が会見して、新財政経済政策の「三大綱領」を決定し、閣議の承認を得て新内閣の成立した日にこれを発表した。これは財政経済の三原則といわれるもので、その内容は次のようなものであった。

- (1) 生産力拡充について具体的な方策を確立すること。
- (2) 国際収支の均衡を維持する方策を確立すること。
- (3) 物資需給の調整に関する具体策を樹立すること。

以上の3項目の具体化については、次のように発表された。

「現下内外の情勢に顧みるときは、国防ならびに国民生活を基調とする諸方策を実施するの要きわめて緊切なるものあり、これが為には日滿両国を通じ



第41代大蔵大臣 賀屋典宣

て経済力の充実発展を図ること肝要にして、生産力の拡充、国際収支の適合及び物資需給の調整の三点を主眼とする総合的計画の具体案を樹立するを急務とす。而して右具体案は日満両国を一体とする見地に立ちこれを立案するの要あり、仍って関係各庁その他諸機関の間に於て緊密なる連絡を保ち企画庁に於て之が統合調整を計り以て速に成案を得ること。なお右具体案の作成に当りては満州国と協力の上、計画の完璧を期するの方針を採ること。」

この三原則は賀屋蔵相が結城前蔵相のもとで次官をしていた時に立案したものである。「生産力拡充」によって軍事予算の需要に応ずるという方針が、結城前蔵相により打ち出されたことは前述のとおりであるが、この方針を進めていくには、経済全体の運営を計画化しなければ破綻をきたす、というのが賀屋蔵相の基本的考えであった。すなわち、原料資源を多く外国に依存する日本経済が生産力の拡充を遂行する場合、無計画のままに放置すれば、必ず国際収支を悪化させ、ついには金の現送という事態にたち至るであろう。したがって、あらかじめ国際収支の見通しをたて、国内における所要物資の需給を計画化し、そのうえで生産力拡充の具体的な計画をたてる必要がある。つまり軍事、産業経済、国民生活等の全面にわたって有機的な関連をもった統制経済を基礎としなければ、軍事予算は消化できない。そしてこのような経済運営の計画化は大蔵省の行政の転換だけでは不可能であり、経済行政全般の基調の転換、つまり統制経済に移行しなければならないという考え方にたっていたのである。もっとも、財界の底流には「統制」に対する根強い不安と恐怖があったので、新財政経済政策の綱領には統制という表現を極力避けて、上述の三原則が打ち出されることになった。けれども、この三原則はその基調においては、今後の財政の遂行にとって国民経済にある程度の統制が必要であることを示していたのである。

2 物資需給の調整と「物の予算」

昭和12年度予算が軍事費を中心として急激に膨脹し、今後も軍事費の抑制は

ますますむづかしくなるという情勢に当面して、大蔵部内では膨脹した予算をいかにして消化するかが問題となった。当時の状態では、労働力、工場の生産能力の面からは予算の消化にたいした支障は起こらないとの見通しにたつて、12年度予算が編成されたのであるが、問題は資材の点にあった。日本のように資源の少ない国では、軍事予算を増加しても、その資金に見合うだけの物資を国内で調達することがむづかしく、相当量の輸入に依存しなければならない。そこで物資の需給、国際収支の見通しをつける必要から、大蔵省はまず陸海軍に対し、要求予算のうち輸入に依存する物資の見積りを提出するよう要求した。これが「物の予算」を作る動機となったのである。

この方式は昭和13年度予算の編成が行なわれる時に、軍部のみならず、各省の予算要求についても広げられた。昭和12年上期の輸入増加の実績から判断して、予算の消化のためには物資需給の調整が緊急の必要事となったからである。そこで13年度の予算を要求する際に、各省は従来の恒例的事項のほか、重要輸入物資、国産重要物資のうち、政府の需要額が相当巨額に達する結果、新たに輸入を必要とする物資、価格が相当騰貴している物資等、予算において国家が相当の需要をもつ重要物資について「物資需要調書」を作成して主計局に提出することを要求された。主計局はこれによって政府の需要額につき一応の見通しをつけるとともに、他面、商工省・企画庁（昭和12年5月設立）と協力して重要輸入物資に対する民間の需要の見通しもつけ、この政府・民間双方の需要に応じうる生産力の拡充が国際収支の均衡を破壊することなく遂行しうるか否かを判断する。しかも国際収支均衡のうえから、政府民間双方の需要に応じうる最大限度の生産力の拡充が不可能である場合には、まず民間の需要額に対して消費節約を要望し、なお不足する場合には、政府の需要を節約繰り延べるという建前をとった。

「物の予算」による各省の需要物資の調整は、13年度以降、毎年予算編成にあたって行なわれるようになり、予算の査定は各省要求概算書に現われた金額の査定の基礎として、物資需給計画による物資関係の検討に重点をおいた。特に

14年後半から「国家総動員法」が発動され、これに基づき物資総動員計画が設定されるようになると、予算の作成にあたっては、予算と物動計画とを密接に関連させるために、主計局は各省に対して予算査定基礎として物資、労務等の需要調書の提出を要求することになった。また、こうした関係から物資需給計画を総合的に策定する企画院（13年7月に企画庁から企画院に改組）も、予算の大綱立案にのり出すようになり、予算の編成方式に大きな変化を与えることになった。

第3節 準戦時下の銀行行政と為替政策の強化

1 銀行合同政策の積極化

前述のように馬場蔵相は国債消化政策の一つとして低金利政策をとったが、これと関連して金融機関の整備にも着手した。従来、金融機関そのものを直接対象とする政策は比較的行なわれなかったが、いまや公債の最大の引受手として、また生産資金の供給者として金融機関、特に普通銀行の整備が望まれたのである。馬場蔵相が強調したのは、わが国の銀行が昭和2年の恐慌以来相当淘汰されたというものの、なお多数にすぎ、特に地方の小銀行は規模も過小で他の金融機関との競争上預金利率を引き下げることができないので、低利な国債の消化という点からも、合同が必要であるということであった。このような見地から、県下の銀行を1行ないし2行にまとめていくことを目標とする1県1行主義を主張した。大蔵省ではすでに昭和2年以来、一つの経済地域に1行を目標として地方銀行の合同促進を進めてきたが、この伝統的な合同方針は金融恐慌による苦い体験に基づき、預金者保護の立場からの弱体銀行整理に重点がおかれていた。しかし、馬場蔵相のもとでの合同政策は、これと比較すると、金融機関の整備によって金融制度全般の編成替えにまで発展する性質を持つものであった。

このような方針のもとで、銀行行政は地方小銀行の整理合同の指導に重点がおかれた。そして地方銀行対策の一環として特殊銀行と地方銀行の提携強化、大銀行の地方支店引揚げ等の措置が実施されている。また銀行合同政策は地方銀行のみにとどまらず、川崎第百銀行による川崎貯蓄・東京貯蓄両行の合併、勧銀による農工銀行の合併にまで発展している。

しかし、次の結城蔵相は馬場蔵相時代の合同政策を相当緩和する方針をとった。結城蔵相の政策はすべてにわたって漸進的であったが、銀行政策に関して

も1県1行主義を強行する方針はとらなかった。もっとも、弱小の地方銀行の合同を奨励するという従来の方針が変えられたわけではなく、1県1行主義は依然として銀行行政の目標ではあった。結城蔵相も金融界に対して政府の財政経済政策への協力を要請するという形ではあったが、国家的目的の遂行に全部が総合的に順応する方向に向かわなければならぬことを強調している。こうして国策遂行のためには、金融統制に向かわざるをえない情勢が生まれてきたのである。

2 為替管理の強化と為替局の新設

2・26事件を契機として、日本の政治情勢は大きく変化し、財政政策の転換が発表されて財政がいつそう膨脹することはいまや必至の勢いとなった。この政治的不安と財政経済の緊迫は円の対外価値に敏感に反映し、事件直後から市中相場はこれまでの標準相場であった1シリング2ペンスを割った。これに対して外国貿易の伸長を期すため、政府部内では一時貿易管理まで考慮されたが、時期尚早として、大蔵省は1シリング2ペンス堅持の方針を明示するとともに、「外国為替管理令」の強化によって為替の軟調に対処することにした。そのため11年11月「管理令」の相当広範な改正を実施した（「外国為替管理法ニ基ク命令ノ件中改正」昭和11年11月27日大蔵省令第38号）。その主眼点は外国市場間の円為替取引を届出主義にすること、無為替輸出と外貨証券輸出入の取締りを強化すること、外国旅行者の旅費、在外者の生活費の送金を1万円以上は許可制とすること、1千円相当額を超える通貨現送はすべて許可を要することなどであった。

しかし、30億円を超える膨大な12年度予算と関税の改正を含む税制改革案が発表されると、11年秋ころから、軍事費の増加を中心とした膨脹財政の実施に伴う軍需資材や生産拡充資材についての見越し輸入、関税引上げに対する一般物資の見越し輸入等のため、輸入為替の取組みが殺到した。このため円貨の軟調は依然として好転する気配をみせなかった。そこで、大蔵省は12年1月為替

管理をさらに強化することになった（「輸入貨物代金ノ決済及外国為替銀行ノ海外指図ニ依ル支払ノ制限ニ関スル外国為替管理法ニ基ク命令ノ件」昭和12年1月8日大蔵省令第1号）。前の改正では物資の輸入を直接阻止するものではなかったから、年末に及んで輸入が旺盛となり、為替の前途は憂慮すべき状態となったからである。この改正では輸入為替に許可制を採用し、それによって輸入貨物代金決済のための為替取引、1ヵ月3万円相当額以上の信用状の取得を許可制にした。さらに輸入決済の必要による在外債権の処分もしくはこれを担保とする外国からの借入金にも許可制をしいた。

政府はこの措置を当面の見越し輸入の抑圧とこれによって生ずる円貨の不当な低落を防止するための臨時的手段としていたが、情勢は今後も為替管理を恒久的に実施せざるをえない状況を示していた。軍事費の膨脹によって軍需物資の輸入増加が不可避となったうえに、生産力拡充政策の強行により、その必需物資の輸入まで加わるようになったからである。こうした事態に対処するため、従来の外国為替管理部は拡大強化されて、12年5月為替局となった。為替局の新設は、為替管理が質的に変化して、輸入統制の段階にはいったことを示していた。