

## 第2章 日華事変の開始と 大蔵行政の戦時体制化

### 第1節 戦時財政への移行

#### 1 事変の勃発とその財政措置

昭和12年7月7日夜半、北京郊外の蘆溝橋において日華両軍の間に衝突が起こった。政府は11日緊急閣議を開き、強硬な政府声明を発表するとともに、内地師団の現地派遣と近畿以西全師団の除隊延期を決定した。派兵に要する経費は、とりあえず予算外支出として第2予備金から1,000万円余を支出することにし、7月17日の閣議でこのことが決定された。さらに事変処理のため一般会計に「北支事件費」の費目を設け、25日の省議で第1次北支事件費予算案を一般会計9,680.9万円、特別会計21.5万円と決定した。その財源の大半は公債金、残りは前年度剰余金繰入れによるものであった。この予算案は26日の閣議で9,595.8万円に決定され、第71特別議会に提出、29日に議会を通過して即日公布された。

現地では7月19日に一応両軍の協定が成立したが、交渉は難航し、戦闘は再び激化した。そして戦火は急速に華北一帯に拡大していった。そこで政府は、第71議会の会期中に再び第2次北支事件費の追加予算を作ることとし、



日華両軍の衝突が起こった北京郊外蘆溝橋一文字山



戦火は上海に飛び、閩北地区では激的な市街戦が行なわれた。

8月5日これを議会に提出した。その予算額は第1次をはるかに上回り4億円を越す巨額なもので、一般会計4億1,639.4万円、特別会計77.7万円に上り、その財源として北支事件特別税、公債、借入金、各外地特別会計より受入れ、前年度剰余金繰入れがこれにあてられた。

事変勃発当初には政府は不拡大方針をもって臨んでおり、大蔵省としても事変はこれ以上拡大しないという立場から、北支事件費の作成にあたった。たとえば、派兵予算は早急に事件が終わって派遣軍は日本に帰還する建前であるから、陸軍からは現地兵力は3ヵ月で帰還することで予算要求をしたが、大蔵省はこれを2ヵ月とし、またその内地帰還の経費も計上した。

財源については、「北支事件特別税法」による増税については閣議でも議論が沸騰したが、大蔵省としては経費が増加した場合、まず増税によってまかない、不足分を公債に依存するという建前から約1億円の増税を実施した。そして北支事件費は一時的な支出であると考えていたから、その施行は1年間に限

られた。残りの3億余円は公債の発行でまかなったが、この公債は日銀引受けによらず公募された。これには金融界の協力を求めるという考えが含まれていた。こうして、事変発生以来支出された予算外支出、第1次及び第2次北支事件費予算を通計すると、事件費5億2,332.8万円、同関係費409.1万円、計5億2,741.9万円となった。

## 2 臨時軍事費特別会計の設置

戦局は日本政府の見通しを越えて拡大し、8月にはいると戦闘は上海に飛火した。局面はいままでの華北東部の範囲をこえて全中国に広がったのである。13日には陸戦隊と中国軍の間に戦闘が始まり、海軍も行動を起こした。そして近衛内閣は14日の緊急閣議で、これまでの「現地解決不拡大方針」を事実上一擲して強硬声明を発表した。このような形勢の推移をみて、9月2日の閣議で「北支事件」は「支那事変」と改称することが決定された。次いで9月3日に第72議会が召集されたが、この議会において臨時軍事費特別会計が新たに設けられることになった。

わが国では、日清戦争、日露戦争、第1次大戦の3回にわたり、宣戦を布告した場合には、一般会計と区別した「臨時軍事費特別会計」を設置する慣例になっていたが、この先例が支那事変にも適用されてその特別会計が設けられることになった。臨時軍事費特別会計は軍事行動のため必要な経費を一般の歳入・歳出と区分し、事件の終局までを一会計年度として特別に経理するために設けられたもので、これ以後戦費の根幹をなすことになった。この特別会計の設置により、わが国の財政運営は準戦体制から戦時体制へと移行したのである。

この臨時軍事費特別会計は当初「支那事変に関する」戦費を経理する会計として設けられたものであるが、事変が拡大して「大東亜戦争」にはいつてからも、その戦費はこの特別会計で経理された。そのため、12年9月10日に設置されてから、終戦後この会計が廃止される21年2月28日まで、約8年半の期間を一会計年度とすることになった。この間、ほとんど毎議会で追加予算が提出さ

れ、その結果一会計期間内に12回の予算が追加計上されることになった。第72議会で成立した最初の予算は全額公債金を財源とするものであったが、その後の追加予算でも財源の8割ないし9割が公債金により調達され、さらに太平洋戦争後期には大部分が現地通貨による借入金で占められるようになった。そしてそれ以外は一般会計及び他の特別会計からの受入れ、その他軍事費献納金、各種の雑収が財源に充当された。

臨時軍事費特別会計は戦費を經理する関係から、特別な予算及び会計方式がとられた。予算科目は陸軍と海軍及び予備費に分けられただけでほとんど区別されず（第4次追加以後は陸海軍の区別も廃止された）、その結果、費目間の流用、予算外契約、予備費の大幅計上等について一般会計よりはるかに大きな融通性が認められることになった。大蔵省における臨時軍事費予算の査定や閣議の討議も、この予算が直接作戦行動に影響するものであるため、実質的に大きな制約を受けざるをえなかった。前にも述べたように、高橋蔵相時代に大蔵省は軍部の予算要求を抑えようと極力努力をしたが、2・26事件以降における政治情勢の変化、特に日華事変開始に伴う臨時軍事費会計の設置によって、軍事費の膨脹を抑制することは、制度上からもますます困難になっていったのである。

臨時軍事費予算の執行については、従来の場合と同じく支出勅裁制度がとられ、支出にあたって大蔵大臣から閣議決定分を上奏し、裁可を経てはじめて支出の手續をする建前がとられた。所管大臣は大蔵大臣から勅裁済の通知を受けると、支出官に対する支払予算を調整し、これを大蔵大臣に通知する。支出官は勅裁済予算額に基づいて大臣から予算の配賦を受け、主任資金前渡官吏に資金を交付し、主任資金前渡官吏はさらに分任資金前渡官吏に必要な予算を交付して支払いを行なわせた。元来、一般歳出の支出は、支出官が直接債権者に対して小切手を振り出し、この小切手に対して日銀が現金の支払いをするのであるが、陸海軍については、その特殊事情のため、「会計法」及び「会計規則」により資金前渡の方法が広範に認められていた。臨軍会計設置以後は、この資

金前渡の範囲が拡張されたのみならず、前金払ないし概算払をなしうる範囲も広げられた。すなわち、昭和12年10月8日に公布された勅令「当分ノ内資金前渡、前金払若ハ概算払ヲ為シ、又ハ随意契約ニ依ルコトヲ得ル場合ニ関スル件」（勅令第584号）及び昭和13年3月に制定された「軍ノ需要充足ノ為会計法ノ特例ニ関スル件」（昭和13年法律第16号）により、これらの特例を認める範囲が具体的に定められた。この措置により、臨軍会計による現金の支払いは大部分が分任資金前渡官吏によって行なわれることになったのである。

なお、臨時軍事費特別会計の設置により、先に予算外支出された分と、北支事件費として一般会計で成立した予算額の陸海軍省所管分は同会計に移し替えられることになった。また軍関係の特別会計として昭和14年に臨時陸軍材料資金特別会計が設置されている。

## 第2節 金融統制の発足

### 1 日華事変勃発時の金融情勢とその対策

結城蔵相時代から国防予算を消化するために生産力拡充の重要性が唱えられてきたが、この政策によって民間では生産設備の新設、拡充のための新投資が盛んに行なわれるようになった。当時の事情は昭和7、8年当時とは異なり、遊休設備も滞貨も少なくなっていたから、新たに現われてきた膨大な需要に応ずる余裕は乏しく、企業は一斉に軍事費の巨額な支出を目あてにして、設備の拡張にのり出したのである。この設備拡張は当然民間資金需要の急激な増加をもたらした。他方、財政の膨張により巨額の公債が発行され、公債消化のために金融機関の資金はますます多く吸い上げられることになった。その結果、金融市場は著しく逼迫した。そして市場の金づまりのために、公債の消化も停滞するような状態となった。日華事変の開始はこの状態をさらに悪化させた。このような状態では国債の発行を困難にするばかりでなく、生産力拡充をも阻害するおそれも出てきたので、大蔵省は緊急対策をたてることになった。当面の金づまりは資金需要が急増したにもかかわらず、政府資金の散布が遅れがちなことに基づくものであったから、なんらかの形で資金の放出が必要とされていた。そこで、日銀の貸出条件の緩和と公債買戻し操作の実施、預金部資金の短資市場への放出、政府支払いの繰上げや促進等の措置によって当面の窮迫状態を緩和する方針をとった。

事変開始直後においては、このような応急措置がとられたのであるが、より根本的には金融政策の基調が転換されねばならない段階にきていたのである。というのは、日銀の公開市場操作を根幹としたこれまでの金融政策は、公債依存の財政政策の円滑な遂行に協力して、国債の消化を促進することを主要な目標としており、これによってインフレーションの激化を抑制しようとするもの

であったが、いまや新たに生産力拡充が必要となり、金融政策もこれに協力するという新たな課題をもつことになったのである。生産力拡充を促進するには、なによりもそのための資金の供給が必要となる。ところが、金融機関の貸出しの給源は、同時に国債消化のための給源でもあったから、生括資金の供給と国債の消化とは当然競合することになる。ここにおいて両者の矛盾を調整し、一方においては生括資金を十分に供給し、他方ではインフレの悪化を防止することが、新しい金融政策の課題となったのである。こうした課題を果たすためには、直接法律による金融統制が必要となってくるのであり、大蔵省は恒常的対策として統制立法に踏み切ることになったのである。

### 2 「臨時資金調整法」の制定

近衛内閣は戦火が中支に波及するに至った情勢に対処し、政府の態度を決めるため、8月13日から14日夜半にかけて、連日臨時緊急閣議を開いた。この閣議で、政府は不拡大方針を一擲して断固「膺懲」の決意を示し、かつ「第三国の介入はこれを斥ける」という決定をしたが、これに伴い財政経済も事変の長期化という見通しにたって諸般の態勢をとる必要に迫られた。そこで翌15日大蔵省議において、資金と物資とを一体とした統制を実施するため立法措置をとる方針を決定した。その第一着手として「資金統制案大綱」を準備し、これを立法化して議会に提出することになった。ところが当時の財界は依然として「経済統制」に対する非常な恐怖感をいだいていた。特に法律による直接的な強制を契機として、軍部の経済政策への介入が一段と強まるのではないかという不安が大きかった。しかし、前項に述べたような事情により、戦争の長期化に備えた経済体制をとるためには、資金統制に移行せざるをえない状況にあった。そこで内閣の方針が長期戦を覚悟すると同時に、大蔵省は資金統制に踏み切ったのである。しかし「統制」に対する財界の不安と抵抗を考慮して、法律の名称には「統制」の字を使わず、「臨時資金調整法」とすることになった。こうして、「臨時資金調整法」（昭和12年法律第86号）は、戦時を通ずる資金統

制の根本法規として第72臨時議会の協賛を得て9月8日公布され、9月27日に施行される運びとなった。

「臨時資金調整法」は、「支那事変ニ関聯シ物資及資金ノ需給ノ適合ニ資スル為国内資金ノ使用ヲ調整スルヲ目的トス」るものである。これは資金の供給を直接統制しようとする最初の法規であり、この法律の実施により、金融行政は新しい時期にはいったということが出来る。もともと資金の統制は、総合的な経済統制の一部門をなすものであるが、この時期には物資の直接的な統制も、本法と同時に制定・実施された「輸出入品等ニ関スル臨時措置ノ件」(昭和12年9月9日法律第92号)だけでは不完全な状態であったために、資金面での統制が間接的に国内物資の需給調節のために大きな影響をもつことになり、その意味において金融行政は戦時経済統制の主導的役割を果たすことになったのである。

### 3 「臨時資金調整法」による資金統制

「臨時資金調整法」は、内容的にみると、次の5項目すなわち第1に、事業資金の調整に関する規定、第2に、時局産業に対する積極的な資金の供給に関する規定、第3に、興業債券優遇の規定、第4に、貯蓄債券及び報国債券の発行に関する規定、第5に、これらの目的に資するための金融事項の調査に関する規定を含んでいる。これらの項目はそれぞれ別個の内容をもっており、独立した法律とすべき性質のものであったが、非常立法ではあり、また同一の目的をもつものであるから、それらを総合して一つの法律として制定されることになった。だが、このうち資金統制の中心になるのは第一の事業資金の調整であって、不急不要事業への資金の投入を阻止して、公債消化資金、生産力拡充資金の供給を容易にすることを目的としていた。

事業資金の調整は、資金供給者と事業主体の両側面から行なわれ、重点は前者の側からの統制におかれた。そして統制の主な対象は金融機関の貸付けと金融機関及び証券引受業者の有価証券の応募、引受け、または募集の取扱いとで

あった。すなわち、金融機関が1口10万円以上の設備資金を貸し付ける場合と、金融機関及び証券引受業者が額面総額10万円以上の有価証券の応募、引受け、募集の取扱いをする場合には、主務大臣の許可を要することとした。したがって資金統制の対象は、一定額以上の長期資金の貸付け、証券、社債の取引に限られ、それ以下の資金については統制からはずされていた。

次に事業主体の側からする資金統制としては、資本金50万円以上の会社の設立または目的変更、増資、合併等による50万円以上の会社の新設には政府の許可を要し、50万円以上の会社が第2回以後の株式払込及び社債の直接発行、ならびに自己資金による10万円以上の設備の新設、拡張または改良の場合には、それぞれ政府の許可を要することにした。

これらの認可の決定権は政府にあるが、実際上の許認可の事務は大蔵省が直接行なう建前をとらず、日本銀行にゆだねられた。このため日銀では12年9月に資金調整局を新設して、これらの統制事務の処理にあたった。また、本法の運用にあたる機関として、臨時資金調整委員会及び臨時資金審査委員会が設けられた。臨時資金調整委員会は、いかなる種類の事業に新設、拡張などを許可し、いかなる種類の事業には許さぬかという原則的基準を決定する最高機関であり、内閣総理大臣を会長、大蔵大臣と商工大臣を副会長とし、それに内閣から任命された貴衆両院議員、民間学識経験者、関係各省官吏等、40人以内の委員をもって構成されることになっていた。また臨時資金審査委員会のほうは、個々の具体的問題について重要な疑問が生じた場合、申請に応じて、所定の原則的基準に基づき認否を決定するもので、日銀総裁を会長とし、内閣から任命された関係各省官吏及び日銀職員、6人以内の委員から構成されるものであった。

資金統制の基準となる原則として、臨時資金調整委員会は「事業資金調整標準ニ関スル件」を決定した。この基準によれば、それぞれの会社の目的とする産業または事業は、

- (1) 生産力拡充計画との関係

- (2) 軍需との関係
- (3) 国際収支改善との関係
- (4) 現在の生産能力、原材料の関係

その他の事情を考慮して甲、乙、丙に三大別され、さらにその中を小区分した。こうして各種事業の設備資金を数段階に分けることにより緊急なものから不急なものへと順位がつけられ、資金の用途をもっぱら緊急な方面に集中しようとしたのである。このような基準によって、一定額以上の事業資金の使用については、すべて大蔵大臣の許可を要する建前をとったが、その実際の運用にあたっては、自治的調整の制度を認める方針がとられていた。すなわち、金融機関または証券引受業者が貸付けないし社債発行に関して、政府が適当と認める方法で自治的に調整を行なう場合には、主務大臣の許可を受けなくてもよいという規定が調整法の中に設けられたのである。この方針により、自治調整のために、日銀の本支店を中心として、地方別にその組織が作られ、各金融機関の種別ごとに自治調整団が結成され、それぞれ日銀と協力して、円滑な自治調整を行なう旨の決議を行なった。こうして、資金調整を自治的に行なう金融機関は、13年末までに575となり、それぞれの所属する自治的資金調整団は8種、24団体を数えた。これらの金融機関が自治的調整を行なうにあたっての基準は、やはり先に述べた「事業資金調整基準」であったが、具体的運用方針については、自治調整団は別に「自治的資金調整準則」なるものを設けていた。この結果、金融機関のほとんど全部が自治的に調整を行なうことになった。つまり、各金融機関が自己の判断に基づく自治的調整を行なうことにより、政府が直接行なうべき統制機能を代行する形をとったのである。

調整法が第2に規定している積極的な資金供給に関しては、特定の「時局＝緊要ナル事業ヲ営ム会社」として航空機製造業、金属工機械製造業、兵器及び兵器部分品製造業、鋼船製造業、製鉄業、産金業、石炭鉱業、石油鉱業・石油精製業及び石油輸入業の8業種を指定し、これに対して、増資及び社債発行につき、商法の例外規定を設けた。すなわち、増資については、これらの会社の

事業設備拡張資金にあてる場合には、株式の全額払込み以前でも増資を行ないうることとし、社債については、設備資金にあてる場合に限り、発行限度を払込株金額の2倍まで拡張しうることとした。また、時局産業への積極的融資には日本興業銀行の機能を活用する方針をとり、時局産業に対する同行の融資能力を高めるため、従来5億円であった興業債券の発行限度を10億円に拡張し、また市場での募集が困難になる場合に備えて、この拡張部分に対しては、その元本の償還及び利子払いを政府が保証する規定、ならびに市場から所要資金を調達することが不可能ないし不適當な場合には、新設された金資金特別会計の資金を興業債券の応募に運用しうる規定が設けられた。ここに興銀という特殊金融機関に政府保証を与え必要方面に積極的融資を行なわせるという、いわば財政と金融を一体化した融資体制ができたのである。しかし、昭和15年ころまでは、資金統制の重点は前述の事業資金の調整におかれ、またそれによって生産力拡充政策も比較的円滑に進んだ。興銀を通ずる融資の役割が大きくなったのは、その後生産力拡充政策がしだいに行きづまりを示してくる時期であって、事変後期には資金統制機構も再編されるようになるのである。次に調整法は浮動購買力を吸収し、これを必要方面に向けることを目的として、貯蓄債券及び報国債券の発行に関する規定を設けた。すなわち、日本勸業銀行に、手取金2億円に達するまで、割増金付貯蓄債券を発行することを許し、勸銀はこの手取金を預金部に預け入れる義務を負い、預金部はこれをもって公債買入れにあてる。また、報国債券を発行させ、別に行なわれている国債の郵便局売出しと相まって、貯蓄の推進を図ろうとするものであった。ここにはじめて貯蓄が資金政策の一環として取り上げられたのである。大蔵省が貯蓄奨励の重要性を認めはじめたのは、事変発生時に起こった金づまりが、軍事費の散布等により緩和され、さらに13年度予算でも膨大な軍事予算が散布される状況になった時期であった。そこで、インフレの防止、公債の消化という見地から貯蓄の奨励に力を入れることになり、このとき以降、貯蓄奨励は金融行政の大きな柱となったといってよい。この貯蓄奨励政策については、次章第4節でまとめて詳述

することにする。

#### 4 「国家総動員法」第11条発動問題と「会社利益配当及資金融通令」

近衛内閣は13年初頭の第73議会に、戦時体制の根幹をなす法規として、「国家総動員法」（昭和13年法律第55号）を提案した。同法は政府に全面的な統制権限を付与するものであったから、審議は難航したが、通過が強行されて13年4月に公布され、5月から施行されることになった。

その内容は、戦時事変に際し国防目的達成のため、国の全力を最も有効に発揮させるよう、人的及び物的資源を統制運用しようとするものであり、統制の及ぶ範囲は経済の分野のみならず、教育、研究、衛生、労働、出版など、国民経済と国民生活のほとんどあらゆる分野にわたっていた。したがって、総動員法の中には、もちろん金融統制に関する規定が含まれていた。しかし、賀屋蔵相は金融面の統制に関しては、「臨時資金調整法」により実際の必要は満たされており、運用もこれによるほうが円滑であるから、この面においてすぐには

総動員法を適用しない方針であった。したがって総動員法が制定されても、金融統制は「臨時資金調整法」によって行なわれることになった。

「国家総動員法」は、制定当初、すぐにはこれを発動しないと近衛首相は言明していたけれども、事変の進展に伴い、同法の全面的発動を軍部では特に強く主張していた。金融面についても、「臨時資金調整法」は、主として金融機関が自由に扱える資金の供給に一定の枠を与え、それによって資金の流れを統制しようとする、いわば消極的統制に重点をおいたものであるから、時



第44代大蔵大臣 池田成彬

局産業への資金の積極的供給を増加するには、強制融資命令によらねばならぬとする意見が出されていた。この問題は「国家総動員法第11条発動問題」と関連して出てきたのである。

昭和13年5月の近衛内閣の改造により、賀屋蔵相に代わって池田成彬が蔵相兼商相に就任したが、池田蔵相も前蔵相と同じく、金融統制については従来の自主調整方式で十分であり、これまでもそれで相当の成績をあげてきたのであるから、統制を拡大強化する必要は全くないと考えていた。ところが、13年半ばごろから閣内で株式配当の制限と金融機関への貸付強制命令を規定する総動員法第11条の発動が問題となった。同年7月18日の閣議で、軍需生産工場の管理を目的として、総動員法第6条の発動を決定し、労働者の雇入れ、解雇、賃金、労働時間などを政府が全面的に統制することにした。これに関連して、当時の末次内相らは、この際労働条件のみを規制して株式配当を自由に認めていては、労働者の不満を招き治安にも関係してくるとする見地から、第11条の発動を要求した。これに対して池田蔵相は、閣議で強く反対した。池田蔵相の見解は、「株式配当を制限すれば、企業心を萎縮させ、肝心の生産力拡充が期待できなくなるし、金融機関への貸付強制命令は銀行経営上困難な問題で、預金者に大きな不安を与え経済界に重大な影響を及ぼす、必要方面への融資は企業家と金融機関との間の懇談で積極貸付の実をあげ、それでも不十分な場合は事業設備の新設・拡張もしくは改良を事業家に命ずる総動員法第16条の発動によって解決がつくし、資金の使用制限や禁止ならば、現行の臨時資金調整法で十分間に合う」（『池田成彬伝』）というものであった。結局、五相会議も池田蔵相の見解を支持し、11条の発動は見合わせることに決定されたが、この決定は軍部を強く刺激し、決定の翌日、佐藤賢了陸軍情報部長は異例の声明を発表し、強硬に11条の発動を主張した。これは当時「11条発動問題」といわれた事件であった。

この直後、大蔵省は陸軍側と事務的打合せを行ない、配当制限に関しては増配制限を行なうこと、資金の運用問題は最も妥当な方法を直ちに検討する、と



国家総動員法案の議会審議（昭和13年3月）

いうことで政治的妥協が成立した。そして11月18日、大蔵省はこの方針を発表し、陸軍側もこれに同意することになった。そこで大蔵省は、問題の配当制限については、会社が配当を増加する場合にのみ大蔵大臣の承認を受ける措置をとることを決めた。また、金融機関への貸付強制命令についても、金融界を混乱させないよう、第11条の規定とは別個な方法で善処する方針をとった。融資命令をすべての金融機関に発することは、実際上その必要もないし、また一般金融機関には資金の限界があるから、その限界以上に融資を強制すれば、金融機関としては手持ち公債を処分しなければならなくなるであろうと考えられたからである。そこで、この融資機関として新たな戦時金融機関を設立するか、あるいは現存の興業銀行を活用するかが検討されたが、結局、独立の戦時金融機関を設立せず、興銀にその役割を担当させることになった。大蔵省はこの案に基づいて勅令を準備した。

こうして、総動員法第11条の発動は、13年12月、国家総動員審議会で決定さ

れ、14年4月、第11条に基づく勅令として、「会社利益配当及資金融通令」（勅令第179号）が公布され、10日から施行された。

「会社利益配当及資金融通令」は、会社経理に関する命令と銀行に対する資金の運用に関する規定とを定めたものであり、会社経理については、会社利益の一定率以上の株主配当を制限することを規定したが、高率配当の既得権を認めており、15年10月になって公布された「会社経理統制令」（勅令第680号）に比べると、かなりゆるやかなものであった。大蔵省としては、インフレ対策として資金調整法で設備資金を調整するのみならず、会社の経費の用途を監督せねばならぬ状況が起こりつつあったこと、将来に備えて企業の基礎を堅実にしておかなければならぬということが考えられたから、この規定を設けたわけである。

また資金運用については、「会社利益配当及資金融通令」第12条で、「生産力拡充資金ソノ他時局ニ緊要ナル産業資金ノ供給ヲ円滑ナラシムル為必要アリト認ムルトキハ日本興業銀行ニ対シ資金ノ融通又ハ有価証券ノ応募、引受若ハ買入ヲ命スルコトヲ得」と規定し、融通命令先として興業銀行が指定された。そして興銀の損失は政府が補償する制度も作られた。興銀はすでに「臨時資金調整法」により産業資金の供給源として興業債券の発行限度を拡張することを認められており、ここに興銀を中心として、日銀及び政府の資金援助による産業資金供給体制ができあがったのである。

## 5 庶民金融機関の新設・整備

地方銀行合併政策と生産力拡充資金重点主義は、中小商工業者及び庶民に対する金融を窮迫させる結果となり、社会政策としての庶民金融機関が政府出資の特殊法人として新設されることになった。その後時局の進展とともに、庶民金融機関は生産・流通・配給統制ならびに産業再編に寄与し、貯金等の余裕金を国債・証券消化資金へ回すために、金融統制の中に組み入れられた。

すでに昭和恐慌が深化する中で、「輸出組合法」の改正（昭和6年3月法律



第44号)、「重要輸出品同業組合法」の「工業組合法」への改編(同年4月法律第72号)及び「商業組合法」の制定(昭和7年9月法律第25号)によって、輸出組合、工業組合及び商業組合は、それぞれ金融業務を営むことができるようになった。しかし、相互的な組合金融によっては中小商工業者の資金需要を賄うことができないため、主として農業分野への融資機関である産業組合中央金庫と同様な、政府金融機関設置の要望が当時から高かった。それは2・26事件以後、「国防の充実」とともに「国民生活の安定向上」を掲げた広田内閣によって実現することとなり、「商工組合中央金庫法」(昭和11年5月法律第14号)の成立となった。商工組合中央金庫は、中小商工業者の組合系統金融機関として11年12月開業した。同金庫は資本金1,000万円、政府の半額出資、残りは傘下の商業組合、工業組合、輸出組合が出資し、払込資本金の10倍まで債券を発行することができた。その業務は、所属組合に対する無担保融資(組合理事の連帯保証による)を原則的とし、①5年以内の定期償還または月賦償還貸付け、②20年以内の年賦償還または半年賦償還貸付け、③手形割引または当座預金貸越、④内国為替取扱、⑤所属組合及び非営利法人の預金受入れ、⑥有価証券保護預りまたはその委託売買、となっていた。

日華事変期に入ると、中小工業を組織化して軍需産業への下請化を助長し、また輸出振興を図るなどの時局の要請によって、商工中金加入の各組合は、組合法の改正等により組合の統制機能・行政官庁の指導力強化が図られ、組合の商品流通・配給機関としての役割が増大する一方、軍需や輸出に寄与しない商工業者はやがて転廃業を余儀なくされた。こうした中で商工中金は、預金部資金による商工債券の引受けによって、12年10月から中小商工業振興資金、13年10月から中小商工業転換資金の融資を開始した。そして15年4月の金庫法改正(法律第88号)によって、中小商工業者の組織化、統制化及び転業の促進を図るため、①長期割引貸付けの制限を緩和し、②商工債券の割引発行を認め、短期運転資金の供給を円滑にし、③所属組合のために出資払込金の受入れ・配当金支払いの取扱、を行うこととなった。

その前広田内閣時代に、商工中金に続いて内閣恩給局を中心に恩給金庫、大蔵省を中心に庶民貸付金庫設立計画が立案され、法案も準備されたが、内閣総辞職により廃案になった。この案はその後13年の第73議会において、「恩給金庫法」「庶民金庫法」として成立した(昭和13年4月法律第57、58号)。

まず、恩給金庫について述べると、恩給受給権の担保提供や譲渡は法で禁止されていたが、生活困窮のため、代理受領を委託し、または本人受領の形式によって、脱法的に恩給担保の高利な金融を受けるものが多数に上っていた。恩給及び勲章年金の受給者が増大する中で、これらの人々の生活安定のための社会政策的金融機関として、恩給金庫は13年6月設立された。同金庫の資本金は3,000万円、半額政府、半額民間出資と定められ、払込資本金の15倍まで債券を発行することができた。業務は①恩給・勲章年金担保金融、②恩給年金を代理受領しその金銭の金庫への預金引受け、であった。ただし、当初の払込資本金は政府が100万円、関係諸団体が400万円、一般公募100万円ときわめて低く、昭和20年に至っても730万円余に過ぎなかった。そこで融資の原資は債券発行と借入金によったが、15年頃から受託預金が増加し、国債等有価証券への投資が増大した。

庶民金庫は商工中金、恩給金庫とは異なり、対象を特定せず一般の庶民階級に対人信用により無担保で小口金融を提供する全額政府出資の金庫である。賀屋蔵相は法案の提案理由説明において、「庶民階級ニ対スル金融、殊ニ小口無担保金融ノ疎通ニ付テ尚ホ不十分」であり、「此階級ニ対スル金融ノ円滑ヲ図リ、其生活ノ安定ニ資シマスルコトハ、最モ肝要ノコト」なので、「純非営利ノ庶民金庫ヲ創設」する、と述べている。庶民金庫は大蔵省が主管する金庫として13年7月設立され、同年8月1日営業を開始した。

庶民金庫の資本金は1,000万円、全額政府出資であるが、すべて3分半利付国債の交付の形で払い込まれ、営業資金に使用できなかった。そこで、払込資本金の10倍までの債券発行が許され、庶民債券には額面1億円を限り政府が元利払いを保証する特典が与えられた。また同金庫の業務の一部は、銀行、無尽

会社及び「産業組合法」に基づく信用組合に代理させることができるが、それら金融機関が金庫の業務代理を行うには、大蔵大臣の認可を必要とした。庶民金庫の業務は、①割賦償還・定期償還の方法による金庫の直接小口貸付け、②代理金融機関に対する小口貸付資金の融通、③代理金融機関小口貸付けの損失補償、④庶民金庫からの借受人及び代理金融機関からの預金受入れ、となっている。庶民金庫は、開業早々から借入申込みが殺到し、中小商工業者の営業資金、旧債整理及び生計資金の対人保証による小口貸付けを開始した。

なお、第73議会では恩給・庶民両金庫設立案とともに、「無尽業法」の改正が成立した（昭和13年3月法律第27号）。大正4年制定の「無尽業法」は、庶民金融の健全化のために民間無尽の監督と取締りを中心としていたが、昭和6年4月の同法全面改正（法律第42号）によって、業者を株式会社に限定し、払込金額・貸付総額の制限を撤廃するなど業法を整備し、次いで13年改正によって資本金の最低限度を3万円から10万円に引き上げ、会社合併手続きを簡素化するなど、庶民金融の整備に対応した措置がとられた。さらに16年の法改正（昭和16年4月法律第80号）によって、国民貯蓄運動で増加した無尽会社の余裕金の運用範囲を拡張するとともに、同法中で「庶民金庫法」の業務規定に「無尽会社ノ預金ノ受入及無尽会社ニ対スル貸付ヲ併セ行フコトヲ得」の規定を挿入し、庶民金庫に全国の無尽会社の中央金庫の地位が与えられた。

次に国民更生金庫の設立について述べよう。日華事変以後、重工業中心の産業構造再編が進展する中で、軽工業の大部分を占めた中小商工業者の転廃業が続出した。そのため、転廃業者の更生を目的として、15年12月に国民更生金庫が設立された。この金庫は、全国金融協議会の寄付及び政府補助金各100万円の拠出による財団法人であったが、更に大規模に転廃業者の営業資産を整理する政府機関の設立が求められ、翌16年3月「国民更生金庫法」（法律第42号）に基づく政府出資の特殊法人として、再編された国民更生金庫が同年7月に出発した。同金庫の当初資本金は2,000万円、うち1,900万円は政府が国債証券の交付によって出資し、100万円は従前の民間出資を引き継いだ。また、払込資

本金の10倍まで債券を発行することができた。その後17、18両年の改正を経て、政府出資は増額され資本金1億円となり、債券発行限度も払込資本金の15倍となった。金庫の業務は、転業または廃業をする商工業者等のための、①資産の管理・処分、②資金融通、③債務の引受または保証、である。更生金庫が引受けて管理処分した転廃業者の業務用資産額は、20年末までに24億円余にのぼった。また貸付金として、①引受け資産の限度での見返り融資、②残存業者団体の相互扶助資金、③残存業者団体に対する融資または資産引受け代金支払いまでのつなぎ融資、が実行された。

### 第3節 金政策の転換と為替管理の強化

日華事変が開始されると、軍需品の増産がますます重要性を加えてきた。生産力拡充政策が本格的に始まり、労働力、原料、生産設備等がこの政策遂行のためにあらゆる手段で確保されることになった。特に事変の進展に伴う軍事的生産力の拡充は、量的に膨大な、質的にも高度な重工業振興を必要としたから、財政経済の戦時体制への編成替えや国内資源の開発だけでは不十分であり、原料や資源を輸入に依存しなければならなかった。実際、事変開始後、生産力拡充用資材や軍需用原料の輸入が飛躍的に増大し、輸入の大部分がこれらの需要で占められるほどであった。こうした重要物資の輸入がいよいよ緊急性を加えるに伴って、為替管理政策も新たな段階にはいることになる。一つの問題は、国際収支の適合を図りながらしかも最大限の軍需用物資を輸入しようとするためには、不急不要物資の輸入を抑制して、重要物資を輸入せねばならず、その対策として為替管理をいっそう強化する必要がでてきたことである。もう一つの問題は、輸入超過が増大するに伴い、対外支払手段の確保が重要性を加え、金政策の目標が正貨準備を充実することよりも、むしろ対外支払手段として金を確保することに重点がおかれてきたことである。

#### 1 「金準備評価法」と「金資金特別会計法」の制定

2・26事件を契機とする軍事費の急膨脹と生産力拡充政策の進展は、輸入を急増させた。そこで、輸入為替の許可制を中心とする為替統制によって軍需、生拡用資材を輸入する為替を確保する措置がとられ、また為替相場の低落を阻止する努力も続けられた。しかし、このような為替対策だけではとうてい入超尻を補充しえなかったから、結城蔵相時代には円為替の低落を防止するため、買入金範囲内で金の現送が行なわれた。この金現送高は12年7月までに3億2,000万円を超し、日銀の正貨準備も大幅に減少して5億円台を割った。9年

以来買い入れた保有金は大部分失われ、しかも国際収支の状況からみて、今後とも金の流出を止めることはむずかしい状態であった。ここで金の現送を新産金の範囲内にとどめるという方針を続けることは許されなくなった。そこで、新たに日本銀行・朝鮮銀行・台湾銀行の保有している金の評価換えを行ない、その評価益をもって特別資金を設定し、この資金により金の買入れと現送を取り扱わせることが考えられるに至った。この方策を立法化したのが、「金準備評価法」と「金資金特別会計法」である。

大蔵省は、事変開始直後の12年7月20日、正貨準備評価換えによる益金で特別会計を設置する方針を決定し、両法案及びそれに関連する「朝鮮銀行法」「台湾銀行法」の改正等を第71特別議会に提出した。これらの法律は議会を通過し、8月11日に公布された。金の評価替えという措置は日本の貨幣制度の根本に関係するものであるから、この点につき、大蔵省はその施行（8月25日）に先だち、次のような説明を行なっている。

「今回の正貨準備評価替は金現送によって日銀の正貨準備が減少し今後この傾向が続けば限外発行が恒常化することになるのでこれを避けると共に正貨準備を可及的に一定額に安定せしめようとするのが目的である。而して右の評価替は暫定的のものであり、且つ貨幣法の改正や金兌換を行ふものではないから、平価切下げを意味するものでなく、それと同時にこれによって将来に於ける平価切下げの最少限度を定めるものでもない。新たに設定される特別資金は、専ら円為替安定のため金の買入及現送を目的とし、為替平衡の目的を有するものでない。従って右の特別資金運用のため新に委員会などを設置せず、金の買入、現送に関する日常の事務は総て日銀に委せ、為替政策は引続き正金を中心として行ふもので、それ等の点は従来と何等変らない筈である。」

「金準備評価法」（昭和12年8月法律第60号）は、第1条で「日本銀行ハ兌換銀行券ノ引換準備ニ充ツル金貨及金地金ヲ当分ノ内貨幣法第2条ノ規定ニ拘ラス純金ノ量目290ミリグラムニ付1円の割合ヲ以テ評価」すべき旨を定めた。

これによって、現行「貨幣法」における純金量目750ミリグラムを1円とする規定をそのままにして、現在の金準備を純金290ミリグラムにつき1円の割合で評価換えることになった。そうすると、純金750ミリグラムにつき新たに決められた評価額は2円58銭余となり、従来の1円との間に約1円58銭の「評価益」が出ることになったが、この「評価益」の合計が本法にいう「評価換＝因リテ生ジタ利益額」であって、それが日銀・朝銀・台銀の3行から政府に納入されることになった。特別議会で発表されたところによれば、3行の取得する評価益は合計9億9,500万円、このうち日銀が9億6,500万円、朝銀が453万円余、台銀が2,519万円余であり、これから日銀の政府に対する法定貸上金と金買入れの際における一時貸上金とを差し引くと、評価益として政府に納付される金額は、7億4,700万円余となった。

この納付金をもって新たに金資金特別会計が設置された。同会計が買入れた金は、4億1,300万円であり（評価換えされた金のうち、8億円を日本銀行の金準備として残し、その余りが買い取られた）、納付金総額（同会計資金総額）のうちの残額3億3,400万円余は、一応、政府の日銀への預金とされた。

「金資金特別会計法」（昭和12年8月法律第61号）は主として為替資金の調整のため、その保有資金を金に運用し、もし余裕ある時は国債にも運用することとし、また予算の定める所により産金の増加を図ることを目的として設立された。こうした目的で同会計は金地金の受入れ及び払出しを行なったが、その保有金はその後買入れられた新産金と合わせて、為替調節のための海外現送の源泉となった。本会計の金地金受払状況をみると、12年から16年末までは、金地金の受入れ高420トンに対し、払出し高は海外現送が344トン余、工業用医療用金、対外決済のための正金銀行への売却などを含めると合計417トン余となり、16年末には約3トンを保有したにすぎなかった。これらの運用状況は秘密事項とされ、以後、外部には発表されなかった。このほか、同会計の資金は産金奨励及び国債引受けにも運用されることが規定され、産金奨励には当初5,000万円を使用しうることになったが、この金額は15年には2億円、18年には

4億円と増額された。さらに、本会計資金はその後、日本産金振興株式会社の株式、債券、興業債券、産金関係の法人への貸付金、預金部への預金にも運用されるようになった。

## 2 産金奨励と金買上げ政策

前述のように、金資金特別会計の設置は、正貨準備の評価替えによって基金を得て、これをもって日銀・朝銀・台銀3行から金地金を買い入れ、その金地金を海外現送に充当するという目的をもっていた。しかし、海外に現送すべき金地金の需要はきわめて大きかったから、国内の金をできるだけ多く買い入れる必要があるとともに、一歩進んで産金を奨励し、金の増産、集中を図らなければならなかった。そのため、上記2法の立法と時を同じくして、「産金法」（昭和12年8月法律第59号）が制定された。

「産金法」は、「我国産金ノ増加ヲ図リ之ヲ政府ニ集中」するため、新産金については「其ノ製成ニ至ル過程ヨリ政府ノ監督下ニ置キ」また金の使用についても制限を加えうる措置を定めたものである。この法律により、政府は金製練業者及び合金鋳産物買入業を要免許事業とし、産金事業を全面的に統制下におくとともに、必要な助成を与えることになった。そして産出された金地金は政府が強制的に買い上げ、金の価格についても政府により定められることになった。また民間における金の使用及び売買も全面的に許可制になり、実質的な使用禁止の措置をとった。要するに、金の生産から使用に至るあらゆる分野を政府の統制下におくことにしたのである。

「産金法」を根幹とした産金の奨励は、日華事変下の金融行政の大きな課題となった。金資金特別会計は、産金奨励のために5,000万円を限って奨励金を支出しうる規定を設けたことは前に述べたが、13年3月には、「日本産金振興株式会社法」（昭和13年法律第36号）を制定した。同会社は政府・民間半額出資で9月に設立され、直接的な産金振興策を実施することになった。産金奨励の方法も従来の方策とは変わってきた。すなわち、大蔵省は「日本銀行金買入

法」以来もっぱら買入価格の引上げによって産金奨励を図ってきたが、金資金特別会計の設置以後は買入価格は1回引き上げられた後は据置きとされた。金価格の値上げについては、金資金特別会計設置後も大蔵省内でかなり議論された。とくに朝鮮総督府は値上げを強く主張した。さらに14年春、金の強制買上権限を規定する「産金法」の改正が議会で審議されたときも、1グラム3円85銭では安すぎるからこれを引き上げよ、という意見が非常に強かった。これに対して大蔵省当局はどこまでも金価格を据え置こうという意向であり、ついに引上げは行なわれなかった。大蔵省が値上げに反対したのは、この際金価格を引き上げることになると、早いうちに金を政府に売った人に損をかけることになり、また将来も値上げを予想して政府に売ることのためらう思惑が出ることをおそれたためであった（相田岩夫口述による）。

金買入価格の引上げに代えて、産金奨励のため種々の補助金を交付する方法がとられた。多額の奨励費が金資金特別会計から一般会計や朝鮮総督府特別会計等に繰り入れられ、そこから探鉱奨励金、精練選鉱設備補助金、金山道路開発資金等として支出されることが多かった。また14年4月には大蔵省令により金買上げ代金に概算払いの便法も開いた。さらに奨励対策の一つとして、11月には大蔵省令で「増産金買上規則」（昭和14年省令第48号）が作られた。これは金の増産分に対する買上げ値段の割増をするもので、後には生産条件の悪い金山から産出する金についても買上げ値段を引き上げた。この割増金は予算には計上されなかった。14年10月為替相場の基準が対英1シリング2ペンスから対米23ドル16分の7に改められたとき、金資金特別会計保有資金の手取り増加分が金買入れ割増金の財源にあてられた（当時の金価格1グラム3円85銭は対米29ドルをだいたいを目安にしていたが、23ドル16分の7に下がった結果、円の手取り額はグラム当り約80銭増えることになったわけである）。

一方、新産金の買入れと並行して民間に蓄蔵されている金の買入れも積極的に行なわれた。民間所在金の集中は、13年4月政府の後援のもとに東京日日・大阪毎日の両新聞社による政府への金売却運動に始まった。10月に金配給機関

として設立された日本金地金株式会社これがこれに協力した。そして14年5月から府県・市町村・全国銀行・信託会社等の協力を得て、デパート、金融機関の窓口取次による全国的な金集中運動が実施された。この民間所在金の買入れはこのように民間の自発的運動の形をとって行なわれたけれども、他方、政府は14年4月「産金法」の改正を行なって、金の強制買上げをなしうる法的準備を整えた。日銀もこの運動と並んで13年7月から「売戻条件付金製品買入」を開始し、造幣局は東京に出張所を設けて、買上げ金の鑑定、分析の仕事を行なった。この金集中運動は当初相当の成績をあげ、13年5月から14年5月までに、1グラム3円85銭の価格で1,800万円の金が集まった。この自発的運動は14年5月の全国的な金集中運動において峠に達したが、金の需要は依然としてきわめて大きく、しかも民間にはなおかなりの金製品があると見込まれていた。そこでその後は政府が直接この運動にのり出す方向に移っていった。

政府が直接に民間にある金を集めるについては、伝家の宝刀として「産金法」の改正により強制買上権が認められていたが、この法律の施行規則を制定する前に、その準備として「金保有状況調査規則」が大蔵省令で作られた。そして7月1日現在で全国約1,800万世帯に対して、金保有状況の申告を求めた。この調査は、政府に進んで金を売ることが促進させるねらいをもって行なわれたものであるが、実際それは強制買上げと同じ効果をもち、「産金法」の強権を発動しなくても、多くの金が民間から集められた。

このような経過をたどって行なわれた民間所在金の買上げは、14年にピークに達し、その後は下り坂をたどったが、14年の1年間に金資金特別会計で民間から買い上げた金は46.8トンであって、その年の同会計で買い上げた新産金は50.2トンであったから、ほとんどこれに近い金を民間から集めたわけである。こうして買い入れた金もすべて日華事変中に海外に現送され、対外支払いに充たされてしまったのである。

### 3 為替管理の強化と為替市場の統制

日華事変勃発当初は、この事変は短期に終わるだろうと見込まれていたもので、軍需物資の輸入も国際収支の均衡により確保されると考えられ、貿易為替対策の重点は、一般民需物資の輸入抑制によって貿易収支を適合させることにおかれた。輸入抑制のためには、すでに12年1月から「外国為替管理法」に基づく大蔵省令（第1号）によって輸入為替許可制が実施されていたが、7月7日日華事変開始の日この大蔵省令はじめ為替管理関係省令を改正し（大蔵省令第21、22、23号）、輸入為替で許可を要する限度を1ヵ月3万円から1,000円に引き下げるとともに、無為替輸出及び海外送金の取締りを強化し、また実施期間を「当分の間」と改訂し、輸入為替許可制を半恒久的措置とした。

しかし、経済統制の本格化に伴い、為替面からする間接的統制では不十分となり、物の面から直接に輸出入を統制する必要がでてきた。こうして、12年9月には「輸出入品等ニ関スル臨時措置ニ関スル法律」（法律第92号）が公布され、政府は輸出入品に対する広範で強力な統制権限をもつことになった。この物の面からの直接的輸出入統制は、主として商工省の所管するところであったが、為替管理もこの貿易統制と相応じて、その後ますます強化されることになった。

大蔵省は7月に大蔵省令を改正したが、次いで8月には「外国為替管理法」の改正（法律第81号）に基づき大蔵省令を改正し（第37号）、不急不要品の無為替輸入を極度に抑制し、1ヵ月を通じ価格1,000円以下の貨物の輸入その他特殊の場合を除き、従来自由であった貨物の無為替輸入についても許可を要することにした。さらに9月に再度「管理法」が改正され（法律第87号）、これに基づいて12月に大蔵省令を改正して（第53、55号）、外国旅行者の旅費携帯金及び諸給与送金の自由限度を1,000円に引き下げ、為替及び信用状取引や在外財産の取締りを強化し、12月には輸入為替の不要許可限度を月額100円に引き下げ、輸入為替の許可は貨物輸入前に受けることにした。その後、13年3月

からは、それまで自由であった外国為替銀行の為替売買について、過去の実績を標準にして1ヵ月程度で区切る包括的許可制を実施した（大蔵省令第12号）。同年10月からは貿易外送金の不要許可限度を1,000円から100円に引き下げ（大蔵省令第62号）、14年4月には「産金法」の改正に伴う「外国為替管理法」の改正（法律第40号）に伴って、7月から通貨の輸出入の取締りも実施されることになった（大蔵省令第27号）。こうして為替管理はすべての面にわたって強化されていったのである。

このような為替管理の強化はまた、為替市場の統制を伴った。12年2月に大蔵省は、前年来の円貨の動揺に対処するため為替審査基準を作成し、為替銀行の協力を求めてその同意を得たが、これはその後の市場における為替協定の原型をなすものであった。

しかし、これは拘束力をもたなかったから、正金銀行と市中為替銀行の利害が相対立し、特に正金に対して金現送の代り金を独占的に払い下げるという従来の建前があったため、正金の立場を有利なものとし、両者の対立は目だってきた。そうしたなかで、為替相場を公定せよとの要望も生じてきた。しかし、実際問題として為替相場の公定は困難であったので、大蔵省は12年8月、日銀をして業界の自主的な為替協定の締結を斡旋させた。これが1シリング2ペンス基準の堅持を中心とする対英為替相場に関する協定である。ところが、対米為替についてはまだ協定がなく、そのため各行採用のクロス・レートがまちまちになっただけでなく、対英為替協定についての解釈も相違が生じるようになった。特に13年春以来の欧州政局の不安に基づくクロス・レートの下落により、対米相場は低下し、それが対英相場に波及し、1シリング2ペンスの水準維持をも困難にした。そこで大蔵省は、13年2月ごろから再び日銀をして為替協定強化の斡旋にのり出させ、その結果、外国為替銀行間に対英1シリング2ペンスを基準とし、米英クロスにより算定する対米為替相場協定が成立し、13年3月から実施された。

上述のような為替協定による市場統制は、政府や日銀の行政指導によるもの

ではあったが、あくまでも業界の自治的統制であって、国家統制とはいえないものであった。しかし、13年3月末に実施された為替売買に対する為替銀行の許可制は、為替市場を名実ともに政府の統制のもとにおくものであった。許可制の実施にあたり対英米為替細目協定の厳守と各地間為替相場の合理的算定とを許可の条件としたが、その結果、為替相場協定は法的強制力を持つことになり、実質的に許可制を通じて為替相場の公定が行なわれたのである。また、この許可制の実施により、過去の実績を持つ正金銀行に為替取引が集中されることになったが、市中銀行に為替協定を厳守させるために、5月中旬、大蔵省は日銀の斡旋のもとに、従来の慣習を破って正金銀行の銀行間取引を開始させた。この措置によって為替市場の統制がほぼ完成されることになった。

#### 4 外国為替基金の設置と為替資金の集中

事変開始以来行なわれてきた各種の為替管理の強化と為替市場の統制は、主として輸入抑制政策に相応するものということができる。ところが、戦時経済が進展するにつれて、貿易政策は消極的な輸入抑制政策にとどまらず、積極的な輸出の振興に重点をおく必要に迫られてきた。輸入の抑制だけでは、結局は民需物質、特に輸出品用原材料を制限することになり、そのため輸出の減退、輸入力の減殺という結果をもたらしたからである。そこで13年半ば以来、輸出の振興へと政策の重点が移り、輸出入リンク制が採用されることになった。この政策の転換に応じて、為替面からも輸出を促進させる措置をとる必要が生じてきた。こうした必要から実施されたのが、外国為替基金の設置であった。

外国為替基金勘定は、13年7月、日銀保有の正貨準備中3億円を解除して、日銀の中に設けられた。それは輸出品用原料の輸入を円滑にするための回転基金となるものであった。その運用方法は、この基金に移した正貨を必要に応じて順次海外に現送して外貨資金に替えて保有し、その外貨資金を正金銀行その他為替銀行に輸出品の原料輸入のために利用させ、各銀行はその利用した資金を各自の輸出為替代わり金のうちから、一定期間内にこの基金に返還させる

というものであった。この基金を利用しうる商品は、輸出品原料であって国内需要に転用のおそれのないものに限られ、それに対して外貨貸付けの手續がとられる。その場合、為替銀行は外貨借入れの担保として正金銀行に国債をさし入れるほか、借入外貨の返済に充当すべき先物の外貨手形を準備し、その明細書を日銀に申告して、返済時期に確実に返済しうることを立証しなければならなかった。

この基金は設置当初利用条件がきびしく、利率も英米に比して高く、期間が短かすぎたなどの事情があって、利用銀行は正金銀行だけであったが、その後利用条件が緩和され、適用商品の範囲も広げられたので、しだいに利用者が増加するに至った。

この基金が創設されたあと、政府はさらに外国為替余裕金をすべて日銀に集中するという措置をとった。これは、この基金が輸出品用原料の輸入以外に軍需資材その他の輸入にも利用されると、基金の回転が能率的でなくなるので、円滑な回転を期するためには、軍需資材の輸入のために別に豊富な決済資金を作る必要に迫られたからである。為替銀行保有の為替資金を有効に使用することは年来の懸案であった。各為替銀行が別々に多少の余裕を持つよりも、これを中央機関に集中して重点的に使用したほうが、はるかに効率的であったから、外国為替基金が設定されるに及んで、それとの関連で為替銀行の余裕外貨資金を現買いまたは現買い先売りにより日銀に集中することになったのである。この資金集中は「外国為替管理法」の発動による強権によらず、為替銀行の自主的協力に期待し、日銀との個別的契約によって行なわれた。外国為替基金の設定と余裕外貨資金の集中という二つの措置により、日銀には為替市場における強力な統制力が与えられる結果となった。