博士学位請求論文(一橋大学大学院経済学研究科・1997 年 2 月提出)

近代日本における郵便貯金・預金部資金の歴史的考察

―松方財政期から昭和恐慌期にかけて―

(論文要旨)

指導教官　　　中村　政則

学位請求者 李　香哲(リ・ヒャンチョル)

この研究は、松方財政期から昭和恐慌期にかけて、国家による政策的金融活動、すなわち「国家金融」の主な資金源であった郵便貯金・預金部資金の調達とその運用の全構造を分析したものである。それは、基本的に農村と都市あるいは農業と工業といった地域間・産業間資金移動の観点に位置づけて論究されている。特に議論の中心となっているところは、第一に、松方財政期を前後にして郵便貯金が零細貯蓄資金の結集として確立して(第 1 章)、財政的目的に運用される歴史的経緯と国債引受や一般会計・特別会計の貸付などの形で行われた財政的運用の実態であり、このような国営貯蓄機関の確立とともに民間金融機関と零細貯蓄資金の吸収をめぐって繰り広げられる競争と利害対立の問題である(第 2 章)。第二に、日露戦争後噴出する郵便貯金・預金部資金の中央集権的運用に対する批判と地方資金制度の創設を通じた預金部資金の地方還元・預金部改造にいたる政治経済過程であり(第 3 章)、さらにその後の預金部地方資金の融通実態とその変化に関する歴史具体的分析である(第 4 章・第 5 章)。ここでは、日露戦争後の地方資金制度の成立から昭和恐慌後の高橋財政期までのいわゆる「郵便貯金・預金部資金の地方還元時代」を主な分析対象としている。

このような郵便貯金・預金部資金に関する研究は、常に次のような二つの大きな問題意識に導かれてきた。すなわち、これまで近代日本金融史研究においてまったくと言ってもいいほど等閑に付されてきた郵便貯金・預金部資金の存在を近代日本金融構造のなかにどう位置づけるべきかということである。引いては、5 大財閥系都市銀行の預金残高と肩を並べる郵便貯金・預金部資金を、国家を挙げた勤倹貯蓄のキャンペーンのもとで、全国の郵便局組織網を通じて吸収してあらゆる財政的・国策的目的に使っている近代日本の国家あるいは国家機構は果たしてどういう性質を持っているかということである。近代日本の国家論に関わる問題である。もちろん、本稿はこのような問題意識に全面的回答を出すために書かれたものでもなければ、またこのくらいの研究では可能なことでもない。しかし、郵便貯金・預金部資金の実証分析作業を通じて近代日本の金融構造や国家の本質を解明する一つの手がかりをつかみ、少なくともこれからの研究の叩き台にしたいところである。この問題と関連した筆者の仮説めいた結論を提示する前に、先ず、論文の各章別内容をかいつまんでおくことにする。

第 1 章では、松方財政期において郵便貯金が中小農民・零細商工業者など地方農村部を中心とした社会底辺層の広範な生活資金を吸収して零細貯蓄資金として確立していく過程を分析した。郵便貯金が零細貯蓄資金として確立したということは、各貯金者の貯蓄資金に対する権利が細分化されていったことを意味する。さらに、現在の生活水準を犠牲して失業・病気など不測の支出や老後に備えて自己救済の一環として貯めたという意味で安定した長期資金としての性質を帯びることとなった。すなわち、郵便貯金は明治中期にまるで準

租税的性格を持った安定した長期資金として確立することとなり、それは、その後における郵便貯金の安定性に繋がり、財政的運用の確固たる基礎をなすものであった。

近年マクロ的統計分析を通じて郵便貯金の零細性を否定し、大口説を主張する一群の研究者が現れた。しかし、これらの研究は基本的に松方デフレ政策以降農村地域において勤倹貯蓄運動が大々的に展開され、郵便局がその中心的貯金吸収機関に定置されて共同貯蓄・集団貯蓄の形態で零細貯蓄資金を結集していく歴史的事実を見逃している。すなわち、政府レベルの貯蓄奨励運動に呼応して豪農・上層農民を基盤とする村落共同体秩序が、勤倹貯蓄を督励し、村ぐるみの貯蓄組合を通じて下層農民層の経済的不満・利害関係を組織化する規制力として作用した。郵便貯金はこのような共同・集団貯蓄組織で集められた貯蓄資金の主な預け先として位置づけられて大勢の社会底辺層を貯金者として抱え込むことにより零細貯蓄金としての性格を一層強めていった。1886 年 4 月には、地主・資産家など各地方の有力な民間名望家が郵便局の土地と建物を提供し、名誉職の局長として政府から少額の手当を支給されて郵便局経営にあたる三等局制度が整備される。この村落共同体的秩序を取り込んだ零細貯蓄資金吸収の末端組織は郵便局組織の大半を占めて近代日本の郵政事業の発展を支えることとなり、1941 年 2 月、特定郵便局と改編されて現在まで尾を引いている有様である。

本稿では、先ず、このような歴史的事実をふまえて、「郵便貯金大口論者」があまり使わなかった逓信省の『郵便為替貯蓄事業概要』などの資料の分析に取りかかり、郵便貯金が 1884-1885 年を境目にして急速に農村部に浸透して零細小口化し、1908 年頃には全体の 70%が農村部の零細資金で占められるようになることを論証した。

第 2 章では、零細貯蓄資金からなる郵便貯金が大蔵省に預けられて財政的目的に使われる郵便貯金・預金部資金の調達と運用の分業体制の確立を論究し、それが近代租税国家成立において持つ意味を探ってみた。そして零細貯蓄資金の吸収をめぐって展開された国営貯蓄機関と民間貯蓄機関あるいは国家と銀行資本との競争と利害対立の構造についての分析を試みた。

松方財政のもとで積極的に推進された紙幣整理政策の結果、金融と財政の分離が行われ、公債がこれを仲介する関係が成立する。これと相俟って、駅逓局貯金の運用に関する「約定書」が改正されて郵便貯金には国債引受を主とする新しい財政的役割を与えられることになる。駅逓局は、これまでの第一国立銀行の貯金取扱を解除し、「其貯金預リ方法ニ由テ預リタル金高ヲ悉皆国債局ニ相預ケ」て、その預託金利で支払利子をまかない、取扱経費を別途一般会計からの支出に待つ体制に切り替えられる。そして、大蔵省の中に暫定的国立貯蓄銀行として位置づけられた預金局を設立し、その基本法規である「預金規則」を制定して、「駅逓局貯金」・「各官庁ノ成規ニ従イタル積立金」・「社寺教会会社其他人民共有ニ係ル積立金ニシテ其請願ニ拠ルモノ」の三種類の貯金・積立金を預かり、日本銀行をして財政的目的に運用させた。それと併せて、郵便局はすべて貯金業務を取り扱うという布達が出されて、貯金吸収網が全国的に敷かれることになった。

このように、松方財政の金融・財政の分離政策に併せて、郵便貯金の運用はその調達先から分離されて国債引受という政府の財政金融政策の中に編入されることとなる。郵便貯金の調達と運用の分業体制の確立である。駅逓局は、官制的貯蓄奨励運動の中央機関に位置づけられて、その全国的郵便局組織網を通じて零細貯蓄資金を吸い上げる機関に特化・強化されていく。反面、この駅逓局に集められた零細地方資金を主とする厖大な貯蓄資金は、支払準備金を除いて全額財政当局に預け入れられ、大蔵大臣の裁量ないし大蔵官僚の判断に委ねられて中央集権的に運用されることになった。1886 年 10 月の整理公債条例の公布から日露戦争期にかけて郵便貯金・預金部資金はもっぱら国債引受に充てられ、一般金融市場において募集し得なかった諸公債分の財政的経費をまかなうのに使われた。さらにそれをいつまでも手元に累積して置かず、金融緩和の時に安全な利殖を求める銀行資本に売却し、このような金融市場の規模や状況に鑑みた国債引受やその後の銀行資本への転売過程を繰り返しながら零細貯蓄資金の増殖を図っていったのである。

しかし、国家的信用と全国的組織網を背景に郵便貯金が零細貯蓄資金の吸収に揺るぎない地位を築き上げることによって、結果として国営貯蓄機関あるいは国家機構が民間金融機関・銀行資本の利益基盤を圧迫・蚕食することとなった。近代日本においては、民間貯蓄機関の育成・発展に先立って国家そのものが国営貯蓄機関の郵便貯金制度を創設して零細資金の糾合を通した「貸付資金としての国家資金」の形成に乗り出し

ており、さらにそれに触発された形で普通銀行である国立銀行さえその事業資金・殖産興業資金の相当部分を少額の貯蓄資金の吸収に依存していた。国家権力と民間銀行資本がそれぞれ「貸付資金としての国家資金」と事業資金の創出のために少額口座の貯蓄資金市場に吸着して零細資金の吸い上げに相競合している様相を呈していたのである。

論文本文では直接引用していないが、この問題と関連して『東京経済雑誌』は 1885 年 5 月 30 日の預金規則制定早々郵便貯金の民業圧迫について次のように指摘している。すなわち、

> 「政府は去月卅日を以て預金規則を制定公布せられたり抑々此預金規則は大蔵省中に預金局を置き貯金、積立金を預りて之を保管利殖せしむる方法を定むるものにして……駅逓貯金法の足らさる所を補ひ相並ひて官私の貯金を預り以て大に政府の貯金預り事務を拡張せる者と謂うべし……蓋し貯金規則を定めて直接間接に人民の貯金を預かるとは現に往々各国政府の行ふ所にして是れ一方に於ては細民に節約貯蓄を奨励するの効あり又一方に於ては政府低利を以て貨幣を借るの便利なきに非らすされは此事や常に巨債を負ひ又は貨幣を借るの必要ある政府に取りては実に一挙両得の妙計なるり如し然れ共此に一利あれは従て亦一弊なき能はす政府の預り金事務を営むと稍ゝ大なる時は従て稍ゝ人民の営業を妨げ動もすれは銀行業務のの発達鞏固を害するするの虞なき能はす其他余弊の之に従て生するものなきにあらさるなりされは一方に於ては細民の貯蓄を奨励して政府の財用を利し又一方に於ては銀行の営業を妨くるの恐なく能く其中に処して其目的を両全せんとは当局者の最も注意せさる可からさる所なり然り而して能く此弊を防くの策は預け金の最高額を定め一人一会社の預け高を限りて若干円迄となすに如く者なきなり」　「預金規則を論す」『東京経済雑誌』第 269 号、1885 年 6 月 13 日)、pp.252-254.

第 3 章では、郵便貯金・預金部資金の中央集権的運用に対する批判と地方資金の創設、預金部改造にいたるまでの政治経済過程を分析した。日露戦後、国家が零細な地方資金を吸い上げて中央集権的に運用することによって国民経済の地域間・部門間不均等発展が深まっているという批判が噴出することとなった。それは、郵便貯金の地方還元の要求として現れ、やがて預金部資金の調達と運用の在り方をめぐる論争に発展していった。

郵便貯金・預金部資金の地方還元は、1906 年 5 月宮城・岩手・福島三県下の凶作に際してその救済資金として融通されたいわゆる「東北三県凶作融通資金」がその嚆矢をなしているが、1909 年 5 月 3 日地方資金融通方針の整備・確立と共に、同年度より毎年恒例的に「内外地の地方的発展のために公共団体、各種組合等に融通せられた諸種の低利資金」＝地方資金として各地方に還元されるにいたった。すなわち、大蔵・内務・逓信の三大臣、同三次官、大蔵省理財局長、内務省地方局長及び逓信省通信局長は、共同の名義で地方長官宛の訓令或いは通牒を発して、「全国に亙り大に勤倹貯蓄を奨励すると共に、之が奨励の一策として其の結果増加する郵便貯金を運用して地方事業の発展に資し、民力培養の途を講ずることとなり、先づ以て明治四十二年度以降自然の発展に基く郵便貯金増加額の四分の一並に本奨励の結果に因る増加額の二分の一を下らざる範囲内に於て毎年預金部に於て勧業債権・拓殖債権を引受け、勧業銀行・農工銀行及拓殖銀行をして其の貸出に当たらしむること」を命じたのである。さらに翌年 1910 年からは地方債証券の引受によって地方財政資金として預金部資金の融通を見ることになり、その以後産業組合、耕地整理組合、漁業組合、森林組合、畜産組合などの各種組合に対しても次々と地方資金の融通の途が開かれるようになった。

そしてこのような郵便貯金・預金部資金の中央集権的運用・都農間金融偏在・地方還元という構造的問題に加えて、大正期に活発に融通された海外事業資金と国内銀行会社事業資金の焦げ付けをきっかけに預金部改革が断行されることとなった。近代租税国家の議会審議権の及ばない治外法権の「伏魔殿」・大蔵大臣の「打出小槌」の預金部を改革して資金運用過程を明瞭化し、チェックする目的であった。これまで預金部改革は「官僚と独占資本が改革のヘゲモニーを握って」「財閥系ブルジョアジーの意向を反映させつつ」おこなった国家資金再編過程として描かれる傾向があった。しかし、そこには日露戦争以降地方的利益を中央に媒介

しながら徐々に権力の主体としてのしあがって大正デモクラシーの主役になる政党の役割が欠落しており、さらに論議の要というべき「財閥系ブルジョアジー」の意向が過大評価されている難点がある。「独占資本」の預金部改革構想が如何なるプロセスで大蔵大臣・大蔵省の専管事項である「財政の補助機関」・「財政の銀行」の改革に反映されて預金部改革後の融資活動の在り方を規定するかが説得的に解明されない限り、「独占資本」をも含めた社会各層から相対的自律性を保障する担保であり、さらに政策金融を通じてこれらの勢力への社会政策的介入を強める手段にもなった莫大な国家資本の再編を「財閥系ブルジョアジー」の意向反映によるものであるとはにわかに認めがたいのである。

預金部資金の中央集権的調達と運用の在り方に対する批判が噴出にするなか、折から新しい政治主体として登場しつつあった政党が地方財政危機と地方金融梗塞に乗じて預金部資金運用に介入したり、影響を及ぼそうとする動きが表面化した。地方公共事業と関連した土木費や教育費の融資を求める要求がしきりに農村部出身議員の建議書・請願書を通じて議会に寄せられたり、政治家を仲介に預金部資金の地方融通を要求する動きが現れた。特に内務省官僚は預金部地方資金の融通をきっかけに地方財政・農村金融と絡んで農村部まで政党政治の影響力が拡大してくることを警戒していた。要するに、預金部改造は、大蔵省の完全な統制下にある資金運用委員会を設けて国家機構主導の預金部資金運用体制を制度的に確立したものに他ならなかった。

第 4 章では、1909 年を前後にした地方資金制度の確立から 1926 年までの預金部地方資金の融通実態を日本勧業銀行の未公開資料を用いて歴史具体的に分析した。この時期における預金部地方資金の長期低利融資は、基本的に預金部が勧業債券・農工債券・北拓債券を引き受けて特殊銀行の地域間・産業間使用媒介機能を補強する形でおこなわれた。またその目的ないし性格も、地方自治体の窮乏化に対する財政資金の融資や、各種組合に対する事業資金の貸付のような農村・地方の財政金融問題への対策が主流をなしており、そこに各種災害に対する応急的な救済資金の供給が加えられていた。

公共団体と各種組合に対する普通地方資金の融資が本格化するなか、1910 年から 1914 年にかけてみられる特徴は、府県・郡市区・町村・水利組合に対する財政資金の貸付(内務省関連資金)が、耕地整理組合・産業組合・その他の産業団体に対する事業資金の貸付(農商務省関連資金)を上回っており、その後の各種組合優位と対照をなしている。この時期における預金部低利資金の融資が、地方公共団体の財政的危機の処方箋として、高利の地方債の借り換えに主眼をおいていたからである。地方公共団体を府県・郡市区・町村・水利組合などに分けてみると、概して郡市債、町村債のような農村社会に密着した末端団体に対する貸付の多いことが目立つ。それも、各公法人ごとの差こそあれ、農工銀行による代理貸付の方式で行われる場合が多かった。そして農村組合・産業団体の場合、耕地整理組合 74.5%、産業組合 100%と、府県農工銀行を通じた代理貸付方式が地方公共団体よりもっと広く行われていた。このような傾向は、その後次第に弱まりながらも、大正初期にかけて、町村・水利組合、耕地整理組合・産業組合のような町村レベルの公共団体や産業団体における普通地方資金融通の支配的な形態をなしていた。それは、府県と郡市部だけでなく町村に対する直接貸付が急増する 1918 年以降のそれとドラスティックな対照をなしている。1915 年前後の普通地方資金低迷期を境にしてそれ以前の普通地方資金融資は、公共団体の財政資金や各種組合の事業資金の融資を通じて地方財政の危機、農村金融の梗塞、都鄙問題の顕在化のような国民経済の地域間・部門間不均等発展に対処するという性格を色濃く持っていたのである。近代日本の代表的な未開発地域で各種災害が多発していた東北水田単作地帯に対する貸付が普通地方資金全体の 25-30%台で動いているのを筆頭に、養蚕地帯 15-20%台、近畿商業農地帯 10-15%台と三つの農業地帯に集中していた。しかし、1918 以降、東北地方などの農業地帯に対する貸付増加率の低迷により普通地方資金全体における比率が下がっており、その代わりに東京府のような大都市部に対する貸付が急増している。

各地方公共団体に貸し付けられた普通地方資金が如何なる用途で使われたかを見れば、土木費、衛生費、教育費が大きな比重を占めていた。土木費は、1910 年から 1926 年にかけて一貫して高いウェイトを占めており、1918 年以降には公共団体普通地方資金の 50%を超えることになった。地方公共団体に対する預金部資金の融通は、水利組合制度の拡充を通じて内務行政中最も重要な灌漑水防・河川・道路などの土木行政を金融的に支援する形式で行われており、大正初期までは農工銀行を経由機関として流すことによって農村金融梗塞に対応する方策が取られていた。衛生費も持続的成長ぶりを見せているが、土木費と違って最初からそのほとんどが勧業銀行の直接貸付の形で都市部に集中的に融資されたところに特徴があった。最後に、普

通地方資金と地方公共団体の教育費の関係である。1910 年から 1914 年にかけては、主として農工銀行の代理貸付の方式で市町村に集中的に融通され、その後直接貸付・代理貸付ともに急激にその絶対額と比率が下がっていく様子を見せている。それは、日露戦争後国防的あるいは産業的見地から急速に進められてきた国民教育の普及向上と教育制度の整備と児童及び教員数の激増に関わっている。しかし、1918 年義務教育費国庫負担金の整備とその後の負担金額増加によって市町村教育費の預金部資金への依存率が急激に下がっていくが、金融恐慌以降農村の疲弊と財政の窮乏による教員俸給の不払その他を救済するために再び預金部資金が動員される。

第 5 章では、1927 年の金融恐慌から昭和恐慌期にいたるまでの預金部地方資金の運用方法とその性格を分析した。大蔵省主税局の出先機関である地方税務監督局・税務署の一部を地方資金に関する信用調査・融資・回収の末端機関に組み替えて、預金部が直接預金部資金の融通に乗り出した。郵便局組織網を通じて吸収された零細貯蓄資金は大蔵省預金部に預けられて、さらに国策的目的にそって地方税務監督局・税務署を通じて地方資金として融資される自己完結的な政策金融システムが出来上がった。1927 年からの府県及び6大都市に対する預金部の直接貸付を皮切りに、1932 年から6大都市以外の市・町村、1935 年から水利組合と、公共団体貸付のほとんどすべてがその融通範囲に入ることになった。そして産業組合に対する低利資金融資も、金融恐慌から昭和恐慌にかけて勧業債券引受の方式から産業組合中央金庫発行の産業債券引受の方式に次第に切り替えられていった。

預金部地方資金の融資過程への国家の直接的介入や産業組合中央金庫への農村融資経路の変化とともに、地方資金そのものの性格も大きく変わっていった。預金部資金は、1927 年を前後にして、通常的地方財政・農村金融対策の範囲を超えて、失業者救済資金・旧債償還資金・社会事業資金・各種短期応急資金などの体制維持的な社会政策資金として大量に動員される。当然、資金の地帯的配分も東北水田単作地帯の農村部に止まらず、東京府などの都市部にも広がっていった。特に農村部の場合、農業政策の対象が土地所有者ではなく農業経営者となり、預金部の農業救済資金も社会政策的農業者団体を通じて行われることになった。農業恐慌下における諸農業政策は産業組合を主軸にして進められており、農山漁村経済更生運動の中心的推進機関としてその事業もめざましい発展を遂げることになったのである。

以上で述べたように、郵便貯金・預金部資金は、国債引受、一般会計・特別会計貸付などを通じて直接的に財政資金として転用されたり、地方公共団体や各種組合に長期低利資金として融資されるなど政府の幅広い政策金融活動を支援する資金として使われてきた。それは日本銀行を頂点とする通常的金融活動と一線を画く国家独自の政策金融行動であり、伊牟田敏充氏のいうような「重層的金融構造論」に収まりきれない。この「重層的金融構造論」は、地方銀行や五大財閥系都市銀行の預金額と比肩する巨大な「貸付資金」を抱えている郵便貯金・預金部資金の観点を欠けているだけに修正されねばならない。要するに、近代日本の金融構造は日本銀行と預金部という二つの頂点を持っている「双頭システム」(two-headed system)であったと言える。この二つの金融本部は、ある時にはお互いに補完協力し、ある時には対立拮抗する様相を見せた。本研究と関連して言えば、1909 年から 1926 年までの預金部地方融資は、日本銀行を頂点とする重層的金融構造に順応する形で行われた。すなわち、勧業銀行・農工銀行・北海道拓殖銀行のような特殊銀行の地域間・産業間信用媒介機能を補強する形で行われたのである。しかし、1927 年の預金部の公共団体への直接貸付をきっかけに対立拮抗関係に入ることとなった。大蔵省が預金部という巨大金融機関を通して日本銀行と拮抗して金融統制を行って中央銀行統制力を弱めた。1930 年の段階ですでに預金部は政府の財政運用機関として、及び財政救済機関並び金融調節機関として、「日本銀行以外に於て日本銀行自らの役目を少なからぬ程度にまで遂行し」、「事実上金融市場に於ける有効な統制力を有するに至った」のである。

最後に、郵便貯金・大蔵省預金部資金は近代日本国家の相対的自律性を保障する資金的基礎であった点である。国家が自前の貯蓄手段を持って独自に使えうる国家資金を蓄積する仕組みは後発資本主義国日本において資本に対する国家の相対的自律性を高め、さらにそれを保証するものであった。預金部資金の運用は、明治期を通じて主として国債証券の引受、一般会計・特別会計への貸し付け、及び内外事業資金に充当させられていた。例えば、地方資金の融資が始まった 1910 年度末の現在、国債証券への運用は資金総額の 43.2%、一般会計及び特別会計への貸付金は 13.3%に達し、両方を合わせると 56.5%に上っている。概ね日露戦後から第一次世界大戦までの期間を曲がり角として、その以前の時期においては、租税の先取りとしての国債証券の引受や一般会計・特別会計への貸付を中心とするその財政的な運用が主軸をなしていた。こ

の莫大な「貸付資金としての国家資金」は、地主や商工ブルジョアなどの支配的階層に持続的産業発展を保障してこれらの勢力からの租税収入に頼らざる得ない近代国家の相対的自律性(relative autonomy)を担保するものに他ならなかった。例えば、1929 年度の日本の一般会計歳入における租税の比率は 49.5%で、イギリス 82%、アメリカ 85%、ドイツ 88%より遙かに低い水準にあり、その代わりに一般会計歳入にも匹敵する預金部資金が財政専用の金融機関の役割を果たしていたのである。