

2016年度 博士学位申請論文

題目：戦時期の国策機関と予算編成の政治経済史的研究

—企画院の予算編成への対応とその変遷—

研究科：文学研究科

専攻：史学専攻

学年：博士課程後期課程 6年次

学生番号：08PC004E

氏名：中村陵

【目次】

序章	1
第一節 本論の目的	1
第二節 先行研究と残された課題	3
第三節 分析視角	7
第四節 本論の構成	8
第一章 近衛新体制期の企画院と予算編成一昭和十六年度予算編成における企画院の介入過程一	12
はじめに	12
第一節 予算審議要領の作成過程と企画院の予算編成認識	12
第二節 企画院査定の実態	17
第三節 大蔵省査定の実態と企画院の反応	21
おわりに	27
第二章 太平洋戦争開戦前後における予算編成と企画院の対応姿勢一昭和十七年度予算編成を中心に一	32
はじめに	32
第一節 昭和十七年度予算編成方針の決定過程と企画院の対応	32
第二節 太平洋戦争開戦前の予算編成と企画院査定	37
第三節 太平洋戦争開戦後の予算編成と企画院の反応	40
おわりに	45
第三章 戦時予算の編成と企画院一昭和十八年度予算編成における「先議画定事項」の運用過程一	49
はじめに	49
第一節 各省提出の一般会計と初期段階における先議画定事項案	49
第二節 先議画定事項の決定過程と大東亜省	53
第三節 特別会計と物動計画における先議画定事項	57
おわりに	60
補章 企画院の廃止と昭和十九年度予算編成一軍需省設立前後を中心に一	65
はじめに	65
第一節 先議画定事項の決定過程	65
第二節 企画院廃止後における予算編成の認識	67
終章 戦時予算編成における企画院	71

【論文要約】

本論の目的は、戦時期における国策機関、とりわけ企画院について、予算編成への対応を通貫的に考察し、その変遷過程を分析することで、当該期の企画院と予算編成の関係性を明らかにし、企画院の歴史的 position の再検討を試みることにある。

序章では先行研究を、財政史・経済史と政治史・企画院史に分類し、そこから現れた課題を踏まえた上で、1) 予算編成過程における企画院の対応、2) 予算編成と物資動員計画との関係性、3) 予算編成に対する企画院の認識、を分析視角として上記の問題を検討してゆく意義を詳述した。

昭和十六年度予算では予算統制大綱の成立前後において企画院は独自の基準を設けるが、その特徴は、予算編成に対する企画院の介入は、編成過程において査定基準を設けるといった間接的な方法査定を実施することにあった。かかる基準を設け実施された企画院査定の特徴は、新築や増設などの新営費や建設費関連の政策を中心に消極的な査定であった。普通鋼鋼材の配当も同様の傾向であると同時に、新規要求された政策に対する配当には消極的な査定であった。しかし、その後実施された大蔵省査定はこの企画院査定を十分に考慮せず、予算と物動との関係が乖離した査定と企画院は認識し、その要因を、企画院査定を十分に考慮しない大蔵省査定にあると、批判的に捉えていた。これを受け、次年度では人的連携や大蔵省の査定範囲の限定化などの改善策を模索することになる。このように間接的な予算査定を実施したことにより大蔵省への影響力は限定され、大蔵省との二元的事務体制を選択せざるを得ず、企画院査定の完全な実現は不可能に帰した。

続く昭和十七年度予算では上記の問題点を踏まえ、予算編成方針の閣議決定以前より予算編成方法の改革案を施策していた。その特徴は大蔵省に対し優位な立場で予算編成を実施すると同時に、大蔵省と共同して予算編成作業に臨むことを重視していた。また、企画院が従来から起案していた予算統制大綱を廃止して大蔵省との共同起案で予算編成方針を提出すると同時に、同方針への企画院の事務規定の明文化など、大蔵省と予算編成の協業を強調する姿勢が示された。これを受け企画院は査定を実施する。史料的制約より予算の査定は不明なものの、これと同時並行して進められた普通鋼鋼材の官需査定配当は、査定率の高い用途を含んだ鉄道省に対する配当トン数が多くを占める一方、外務省や外地特別会計などは査定率の低い用途を含んでいるため、配当トン数も少ない傾向にあり、二極化した状態にあった。しかし、アメリカとの開戦を契機に予算の再査定を実施することになり、先議事項に対する予算配当の停止や、抑制策を講じることになる。これに対して他省庁は不満や予算編成制度の改変を訴えるなど、批判的に捉えていた。企画院はこのような問題が表出した原因を大蔵省にあるとし、独断的な行動や予算編成の共同作業が無実化されたことで先議画定も実現されなかったと、批判的に捉えていた。すなわち、当初企画院が策定した予算編成制度は機能されず、予算編成への影響力も低下することになった。これを踏まえ、先議画定の採用を訴えると同時に、大蔵省との事務分掌を明確にすることで、

企画院が主体となる予算編成への改変を主張することになる。

翌十八年度予算では予算の重点化・効率化を図るため、重要な政策に対して予算を優先的に配当する先議画定事項、すなわち、前年度に企画院が提起した改善策が採用されることになった。企画院は当初よりその選定にあたったが、企画院が作成した諸整理案には、選定過程において各省から提出された政策や、一度除外された政策なども候補として含まれていたように流動的であり、先議画定事項の決定は円滑には進められなかった。その要因の一つとして、先議画定事項の選定と並行して大東亜省設置後の事務分掌を企画院が考慮していたことにある。また、先議画定事項の決定後に実施された物動計画査定では、当初、企画院は先議画定事項を物動計画に反映させる方針を掲げるものの、企画院自身の要因によってなし崩し的に破られてゆき、先議画定事項を結節点として予算編成と物動計画とを一致させるといった企画院の目的が実現に至らなかった点を踏まえると、当該期における企画院の予算編成の運営は困難な状況にあった。

企画院廃止の年に実施された昭和十九年度予算においても先議画定事項は採用されることになり、企画院は予算編成統制大綱の成立以前より先議画定事項の選定にあたっていた。その特徴は案を重ねるごとに削減され、とりわけ商工省や逓信省、鉄道省などに関連した政策が除外される傾向にあった。その背景には軍需省や農商省、運輸通信省など省庁の再編が考慮されたためと考えられる。その一方、予算査定の実施や、各省に対して新規要求事項の提出を求めるなどの行動は見受けられず、先議画定事項の選定のみに終始していた。また、軍需省の新設を受け、今後予測される予算査定について、主計局が主導することになり、新たに設置された内閣参議官室や軍需省も主計局の査定に立脚せざるを得ず、両者が主体となる査定の実現は困難であるとの見方を示しているように、主計局に対する懐疑的な姿勢は残された状態にあり、払拭されることはなかった。

終章では、戦時予算編成における企画院の特色を以下のように考察した。1) 企画院の介入姿勢は年度ごとで異なり、前年度の改善点を次年度の予算編成に盛り込むことで予算編成にあたり、大別すると、昭和十六、七年度予算編成では予算の審査基準、査定方法を設けるなど、編成制度の確立に主眼が置かれ、昭和十七、八年度は先議画定事項を主体的に選定することで、予算編成への介入姿勢を示していた。2) 企画院の予算査定は、配当を優先すべき重要政策の選出と、物動計画への反映にあった。年度によってその方法は異なるものの、あらかじめ重要政策を決めたうえで配当量を決定しているように、重要政策を物動計画に反映させる査定を実施していた。すなわち、企画院にとっての予算編成方針とは予算を優先的に配当する重要政策の選定と、これを反映させた資材の配当にあった。3) このような企画院の試みは各年度で課題が析出されていたが、その要因を、企画院は外部に求めていることにあった。すなわち、大蔵省の姿勢や当該期の予算編成制度に問題があると企画院は認識していた。

以上の特色を踏まえた企画院の政治経済史的位置付けは以下のとおりである。戦時経済

体制を構築してゆくうえで予算編成と物動計画は一体不可分の関係にすべきといった認識を背景に、予算編成への直接的な介入を試みた企画院の行動は、旧来より予算編成権を分掌とする大蔵省主計局から予算編成のイニシアチブを獲得することを意味し、大蔵省との摩擦を引き起こすきっかけとなった。すなわち、企画院の予算編成への介入は、セクショナリズムの克服といった政治的課題を有する企画院が、不可逆的に新たなセクショナリズムを主計局との間に形成する契機であり、当該期におけるセクショナリズムの現れの一つだった。また、予算編成のイニシアチブをとるといった企画院の行動は、セクショナリズム克服のために選択した企画院なりの方法であり、この点に当該期における企画院の特徴と限界が内在されていることを本論の結論とした。

最後に、1) 大蔵省側から検討した予算編成の実態、2) 戦時財政の大部分を占めていた第二予備金の検討、3) 普通鋼鋼材以外の資材と予算編成との関係性の解明、の3点を本論の展望と今後の課題として提示した。