

日本財政学会第79回全国大会報告論文

帝国議会と財政民主主義

—二大政党制の下における高橋財政—

2022年12月5日

財務総合政策研究所上席客員研究員
松元 崇

• はじめに

- 財政民主主義の基本は、議会での予算案審議。その中心となるのが予算委員会審議だが、今日の我が国の予算委員会は予算案に関しての審議をほとんど行っていない。これは、世界でも例のないことである。
- 実は、戦前の予算委員会ではそんなことはなかった。それが、変わってしまったのは、先の大戦後、占領軍最高司令部（GHQ）の担当課長が、それまでの英国流の本会議中心主義を、米国流の委員会中心主義に変更させた結果。
- それは、本会議審議の形骸化を招き、それを予算委員会が補完することになり、その結果、予算委員会での予算案審議がほとんど行われなくなってしまったのである。

第60回帝国議会と第62回帝国議会における高橋蔵相の答弁

- 昭和7年の第60回帝国議会貴族院本会議では、高橋是清と井上準之助との間で激しい経済・財政論争が行われた。
- 高橋蔵相が井上前蔵相を批判して金輸出再禁止の正当性を説明したのに対して、井上は高橋の現状認識は全部間違っている、金本位制は守るべきもので、もう少しで守れたのを台無しにしたのが高橋財政である。その結果、思惑でドルを買ったものに不当の利益を得させて政治道徳にも反することになり、社会思想の悪化が憂慮されるところになっている。金輸出再禁止による為替相場の低下は、国内物価の高騰を招くばかりで問題だと批判した。

- 5・15事件明けの第62回帝国議会には歳入歳出総予算追加案が提出され、予算委員会では、風雲急を告げる時局の下、経済、財政、外交、軍事、政治思想といった様々な問題が取り上げられた。
- 政友会の代議士からは、民政党の政策を批判して高橋財政を擁護する議論が、民政党の代議士からは、政友会を批判して高橋財政を批判する議論が繰り広げられた。
- 民政党の委員と高橋蔵相の論争には、一見、すれ違いと見えるものが多いが、実はそこに、当時一般の人々には理解されなかった高橋是清の財政理論と民政党の政権担当能力とを見出すことが出来る。
- 第62回帝国議会の質疑で明らかになった高橋の財政理論は、当時、まだ知られていなかったケインズ経済学そのものだった。

帝国議会審議から明らかになる高橋是清の財政理論と民政党の政権担当能力

- ケインズ経済学の基本は、不況期には積極的な金融・財政政策で有効需要を喚起して不況からの回復を図ることが出来るが、不況期以外にケインズ的な金融・財政政策をとって景気を刺激しても、それが経済成長に結びつくことはないというもの。
- そのことを明言していたケインズに、では何が経済成長をもたらすのかと問うた人に対する答えは、「アニマル・スピリット」だった。
- ただ、高橋是清の頭の中で、不況からの回復のための政策と経済成長のための政策を明確に分ける理論構成はなされておらず、答弁の混乱を問われての高橋の答弁は「常識が大切」だといったものだった。

- 本会議の最終討論で民政党の川崎代議士が述べた高橋財政への批判は、不況という経済の状況を踏まえていなかった点を除けば極めてまっとうなものだった。
- 高橋は、景気が回復するとケインズ的な景気回復策から脱却し、民政党が主張していた健全財政路線を力強く押し進めていった。そのような高橋財政期は、当時「健全財政の時代」と呼ばれていた。
- 軍事費の圧力から健全財政路線が足踏みする中、金融市場逼迫の報告を受けて高橋が昭和11年度予算編成に向けて打ち出したのが、健全財政路線をさらに進める「公債漸減方針」だった。
- その高橋の昭和11年度予算案に反発したのが、当初高橋を支持していた政友会で、予算案が提出された第68帝国議会に内閣不信任案を提出して解散・総選挙となった。

- 総選挙では、政友会の思惑に反して民政党が大勝。
- 民政党の大勝の背景にあったのが、民政党の政策立案能力への国民の期待。民政党の政権担当能力を鍛え上げたのが、戦前の帝国議会予算委員会における与野党の論戦だった。
- 選挙結果を受けて、選挙後には高橋を中心とした挙国一致大連合が模索される状況になっていた。
- そのような戦前の財政民主主義を押しつぶしたのが、2・26事件
- 2・26事件は、明治憲法下で育まれてきた財政民主主義が、恐怖による言論圧殺に押しつぶされる時代の始まりを画する事件となった。

非常時のわが財政経済政策

—昭和十一年二月十七日—

昨今のわが国情は外に對しては多額の国防費を要し、内にありては数年前の不況以来、いまだ充分に恢復せざる農村等の対策並びに累年の災害に對する施設のため、多額の経費を必要とする。しかして昭和十一年度予算の編成に當つては、各省とも国家財政の現状及び将来について協力精査し、よく緊急の施設に應ずべき予算案を作成したのであるが、衆議院における最近の実情は到底円滑なる国政の運用を期し難いものがあると認め、政府は遺憾ながら衆議院の解散を奏請するに至つた。しかしてこれによつてわれわれの冀望してやまないものは、所謂挙國一致即ちこれを實踐的にいへば、国民全体が至誠奉公の心を以て、小異を捨て、大同につき、協力して、國益のために、内外多難の現状を適當かつ有利に進展せしむるの一途にあるのである。

古へより政治は多言にあらざりて力行如何を顧みるのみと謂はれてゐる。岡田(啓介)内閣は斎藤(実)内閣の後を承け、適切なる政策の実行に精勵して、その終始期待するところのものは

一日も早く政道の機構をして憲政の常道に復活せしむべき時勢の到来を待つものである。いふまでもなく予算は諸般の政策を最も具体的に表明するものであるから、政府が去る第六十八回帝國議會に提案した昭和十一年度總予算案の概要を御参考に供したいと思ふ。同年度の總予算金額は歳入歳出ともにそれぞれ二十二億七千八百余万円であつて、十年度予算に比して各六千二百余万円を増加してゐる。しかして一般会計の公債発行額においては、十年度のそれに比し却つて六千九百余万円の減少を示してゐるのである。

まづ歳入増加について大體を述べれば、その主なるものは所得税、營業収益税、砂糖消費税、織物消費税及び関税等の租税全体において九千六百余万円の増収を見、森林収入、専売益金等の増収千五百余万円に上り、その他収入の増減を加除し、結局歳入經常部において一億千六百余万円の増加となつてゐる。また歳入臨時部を見ると普通歳入は、結局四千四百余万円の増加となり、即ち經常・臨時の兩部を合計して一億六千二百余万円の増加を示してゐるのである。次に歳出予算の増加について大體を述べれば、現下の時局に鑑み緊要なる経費として計上したるものは、まづ滿洲事變費の總額一億九千八百余万円であつて、これを前年度に比すれば千七百余万円を増加してゐる。

陸海軍の兵備改善に関する新規経費はその總額二億一千六百余万円であつて、右のうち陸軍省関係の新規増加額は資材整備に要する経費と、常備軍隊その他に関する施設の改善に要する経費とであつて、いづれも後年度にわたり多額の支出を要するものである。また海軍省の新規増加額

は艦船の改装、航空兵力の充実等に要するものである。

内政特に地方並びに産業関係の経費としては、まづ地方財政の対策として、窮乏町村に対し財政援助をなすの必要を認めて、これがため、内務省所管において臨時町村財政補助金二千万円を計上した。

また、経済更生計画樹立せられ、自己更生の熱意ある町村につき二ヶ年度にわたり総額五百万円の特別助成をなす計画の下に、その本年度所要額として農林省所管において三百万円を計上した。

また内務省所管の河川改修及び砂防工事並びに農林省所管の第二期治水事業等に関する新規経費の計上につき、相当の考慮を払ひ、その本年度所要額は六百余万円で、後年度分を含めた経費の総額は一億千五百余万円となつてゐる。

以上のほか馬政第二次計画、液体燃料政策、中小商工業金融機関、貿易の振興、民間航空の助長、東北振興の経費等、相当多額の支出を計上した。しかして右の予算は衆議院の解散のため不成立となつたが、緊急なる諸般の計画は施行予算の範囲内において実行し得るものはこれにより、またその実行し得ざるものは、総選挙後において開かるべき特別議会に追加予算としてこれを提出し、以てその実現を期してをる次第である。なほ昭和十年の災害に対しては、その本年度内の所要にかかる経費については、さきに第二予備金の支出を行ひ、なほ不足分については過日憲法第七十条による緊急処分に基づき、財源の調達を行ひ、以て応急の措置を講じたのであるが、引続

き昭和十年の一年度以降においてもこれが経費を計上する考へである。

なほ産業振興等に関する施設として、政府は一般会計歳出において必要なる諸般の経費を支出したるほか、例へば米穀需給調節特別会計においても、年々多額に上る国庫の負担において、米価の維持調節に努め来つたのであるが、さらにこの外に預金部資金の融通により、地方公共団体、各種組合等の事業を助成したのであつて、即ち預金部が地方の産業開発、農村振興、金融疏通、社会施設、災害復旧等のため供給した低利資金は、外地を含めて昭和七年度乃至同十年度において貸出決定額十八億千四百余万円、昭和七年四月以降同十年末までの貸出済額十二億八千九百余万円の巨額に達してをるのである。また従前既に融通したる資金についても貸出利率の引下げ、償還期限の延長等により、借入先の負担軽減に努め以て地方経済の回復に資したのである。なほ簡易生命保険積立金の運用においても、同期間内において預金部の同様の目的のため五億二千二百余万円の貸出しを決定し、貸出済額は四億六千六百余万円に達したのである。次にわが国民経済力の現況を見るに、近時その発展の著しきを見るのであるが、しかしながら各種の統計よりこれを透視するに、いまだ欧米等に比し、遺憾ながら相当の懸隔を認めざるを得ないのである。例へば所得税の賦課を受くべき個人の年所得額について見ると、わが国における大所得者の数の動きことは謂ふまでもないが、その総額においても、英国においては二十億ポンドを超へ、米國においても百億ドルを上し、仏國においても七、八百億フランに達するに拘らず、わが國においては最近二十五億円に達しないのである。なほ各國共通に消費せらるゝ各種重要商品の消費状況そ

の他各般の事情を勘案するときは、わが経済力の増進に努むるの要緊切なるとともに、国富資源の根柢を培養すべき時期であると信ずる。

次に金融経済について述べれば、さきに金輸出再禁止が決行せられてよりここに四年有余を経過したのであるが、その間前内閣時代より引続き政府は統制通貨の運用により、経済界の不況を打開し、景気の回復を図るため諸般の施設を実行し来たつたのである。例へば昭和七年まづわが国通貨の基本たる兌換銀行券発行制度に改正を加へ、保証発行限度を一億二千万円より十億円に拡張し、かつ制限外発行税率の限度を引下げて、一面においては産業の正当なる取引に必要な数量の通貨を円滑に供給するの途を講ずるとともに、他面中央銀行の貸付利率の引下げを容易ならしめたのである。なほ従来の公債発行方法に改善を加へて、有害なる通貨膨脹の弊を未然に防止するとともに、近年急激なる増発を余儀なくせられつゝある公債の円滑なる消化を実現せしめたのである。

しかして右の方策は金利低下及び資金の潤沢なる供給に資したのであるが、低金利の趨勢は依然として順調かつ堅実に持続せられてをって、全国を通じ金利平準化の傾向は一層顕著となりつゝある。例へば全国会社社債の平均利廻りにおいては、昨年下半年発行分は昭和七年上半年発行分に比し、二分六厘の低下を示してをり、また全国普通銀行及び不動産銀行の貸出金利の如きも近年著しく低下した。前述の如き金融界の状況は産業界全般に活気を与へ、生産力の増進と労働需要の増加とを来して、近年におけるわが経済界の好転に貢献したるところ大なるものありと

信ずる。なほこの場合一言を費したい点は、銀行の貸出金の消長についてである。銀行貸出金は従来減少の傾向を辿つてをったが、一昨年九月頃を転機として、漸次増加に移り、昨年末における普通銀行及び貯蓄銀行の貸出金は、合計六十四億五千余万円となり、一昨年末に比して二億四千余万円の増加を示してゐる。しかしこれを昭和七年末の六十五億八千余万円に比較すれば、なほ一億三千余万円の減少である。しかして従来貸出金が減少したのは、財界の不況により固定したる資金が漸次整理流動化され、その回収も容易となりたるとともに、低金利の趨勢により社債の発行が促進せられ、借入金（借入金）の社債に転換したる分が多額に上つたためであつて、これは却つて景気回復の徴候を示したものであり、かつこれにより金融機関の資産の内容も改善され、その基礎も鞏固（きょうこ）を加へたのである。

わが国低金利の趨勢は上述の如く極めて健全なる推移を辿つてゐるのであるが、世上にはこの情勢を政策的に促進し、金利をさらに著しく低下すべしと説くものもあるやうである。もし金利をその国の経済の実勢に適應せず、強ひてこれを適度に低下せしむるが如き場合においては、いたづらに投機心を誘発し、通貨及び物価の基調を動揺せしめ、産業経済の健全なる発達を阻害するの虞がある。しかのみならず金利自体としても無理なる低下は、永続することを得ず、必ずや反騰を見て、経済界に悪影響を及ぼすに至るのである。なほわが国においても諸外国特に英米等と同様の低金利を実現すべきものであると説くものもあるが、英米兩國とわが国とは資本の蓄積その他の経済状況に相違がある事を看過してはならぬ。もつとも英米等の金利も短期資金はしば

らく措き、長期資金においては極端に低利ではないのである。例へば英国において社債は工業社債十三種平均利廻り三分八厘九毛、米国においては公益的事業社債十五種平均利廻り四分二厘六毛、鉄道社債十五種平均利廻り四分九厘、工業社債十五種平均利廻り四分五厘四毛の高きを示し、仏独伊諸国においてはわが国よりも高利廻りを示してゐるのである。これを要するに今日のわが国としては、低金利の現状を出来得るだけ普遍化し、またこれを恒久化することに努むべきものであつて、いたづらに金利低下の促進のみに専念すべき時期ではないと考へるのである。

これを要するに、わが経済界は、これを数年前の状況に比較すれば、その好転の跡相当顕著なるものがある。

しかしながら、わが国の財政経済の前途には、なほ幾多の問題を存してをり、これが解決は容易ならざるものがある。なほ国際関係においてもまことに複雑多端なるものがある。

よつてかかる重大時期に際しては、いたづらに兄弟鬩に闘ぐの愚を学ぶことなく、世界の大事と国内の实情とを熟視し、国民挙つて一層の緊張と努力とを以て、正を履み、中を執りつ、外侮を禦ぎ、内力を養ひ、よつて以て、時難を克服し、国運の伸張を期しなければならぬ。(日比谷公会堂)

附 録

コロナ後を見据えた財政・金融政策（抄）

超高齢化に直面している日本の財政の将来、為替市場へのインパクト

国家公務員共済組合連合会理事長・元内閣府事務次官

松 元 崇

下村治の所得倍増計画（「日本経済成長論」1962年）

- 「私は経済成長についての計画主義者ではない。（中略）私の興味は計画にあるのではなくて、可能性の探求にある。（中略）国民の創造力に即して、その開発と解放の条件を検討することである」何が「経済成長を推進するのか。これは要するに人間だということです。人間の創造力だということ。 （中略）そういうものが自由に発揮されるということがあって、はじめて経済の成長を推進するような力が生まれてくる」（p 6. P 378）

注）ケインズは、ケインズ的な経済政策で経済成長はもたらされないと明言していた。では、何が経済成長をもたらすのかと問われたときのケインズの答えは「アニマル・スピリット」だった。

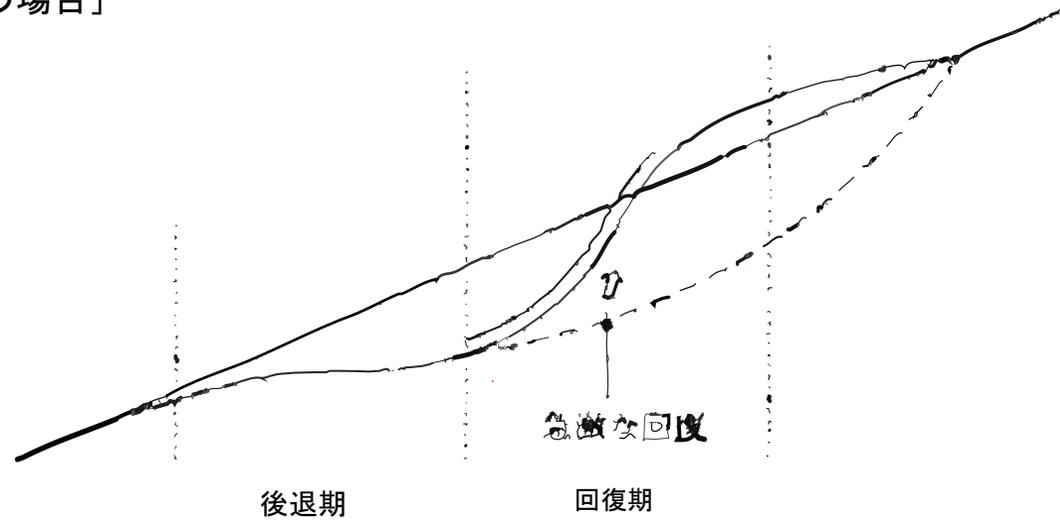
- 下村が「私は経済成長についての計画主義者ではない」としたのは、経済成長の条件を整備する計画まで否定したものではなかった。下村は、「国民の創造力に即して、その開発と開放の条件を検討すること」が必要だとしていた。その条件は、教育、科学技術の振興、勤労者の就業機会の改善や、産業関連施設その他の公共施設、環境衛生施設、運輸通信設備等の各分野にわたっていた。「所得倍増計画」は、①社会資本の充実、②産業構造高度化への誘導、③貿易と国際経済協力の促進、④人的能力の向上と科学技術の振興、⑤二重構造の緩和と社会的安定の確保をうたっていた。

オイルショック後の下村治（「ゼロ成長 脱出の条件」1976年）

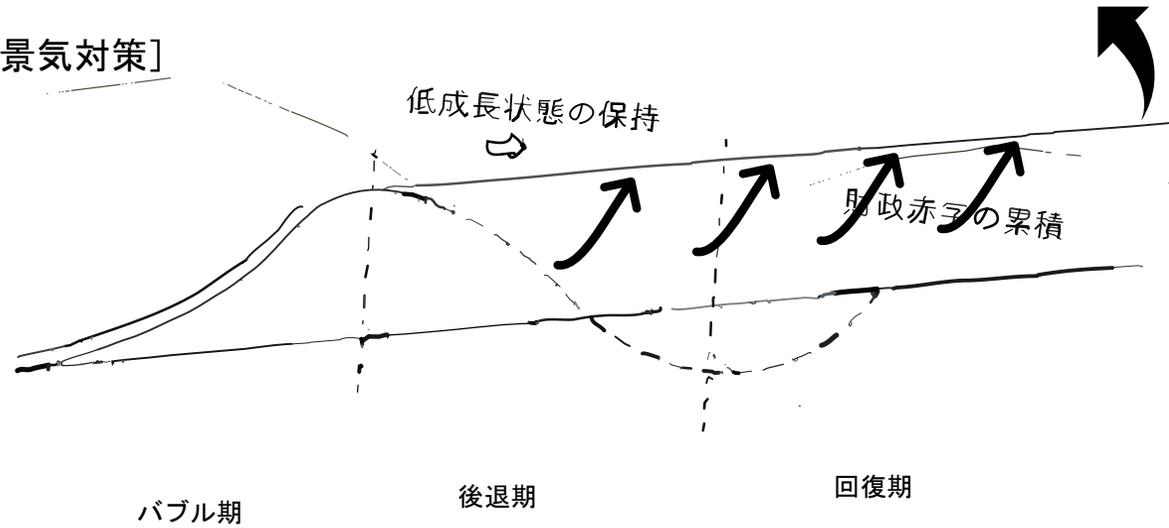
- 「いつでも高度成長を主張するのが高度成長論者だというのであれば、私は高度成長論者ではないことになる。また、いつでも低成長かゼロ成長を主張するのがゼロ成長論者ないし安定成長論者だというならば、私はゼロ成長論者でも安定成長論者でもない。私は、いつでも、与えられた条件の許すかぎり、できるだけ積極的、能動的に創意工夫を重ねて、可能性の開拓に努力すべきだという立場をとるだけである」（同書、まえがき）
- 石油危機後、経済が「落ち込んだわけであるが、この落ち込みがなんであったかをはっきりと認識する必要があると思う。
- 「GNPギャップ論は、（中略）積極的な財政政策をとりさえすればこれは埋めることができるという（中略）。しかしこれは、日本経済存立の基本的な条件が、石油危機を境として根本的に変わったことをすなおに認めようとしない、むりにこの事実から目をそらしている」（同書、p 203）
- 「経済の成長を維持できる道は、省資源・省エネルギーで、われわれがどれだけ国際収支に赤字を出さないで経済成長を実現できるか、そのためのイノベーションをどれだけ実現できるかに、基本的にはかかっている」（同書、p 208）

(参考) バブル崩壊後の失われた30年

[需要落ち込み型不況の場合]



[バブル崩壊後の景気対策]



(注) ---は。財政出動なかりし嚇合。