

三 重化学工業化と経済政策

武田 晴人

はじめに——転形の経済的意味

いつからを「現代」と考えるかは、意見が分かれるかも知れない。しかし、社会主義経済体制が音をたてて崩れて、いつてはいるように見える現在を、時代の分水嶺の一つと考えることはできるだろう。社会主義体制の成立した一九一七年から今日までの一つの時代が過ぎゆこうとしているのである。その間、世界は良くも悪くも社会主義体制や社会主義の目指す「分配の平等」という「理想社会」の主張に影響されてきた。経済システムの変容も例外ではなかった。社会主義の成立とともに資本主義経済体制が大きな変容を蒙ったからである。自由な競争の時代が先進工業国で影をうすくしはじめたのは、社会主義成立より半世紀近く前のことだと考えられている。古典的帝国主義と呼ばれるその時代は、「現代社会への転形」を表現する資本主義経済体制の構造変化が始まる時期であった。そして、第一次世界大戦を経て、資本主義社会はさらに大きく変容した。それは、社会主義という外圧によってだけではなく、資本主義社会そのものが生みだし、自由な競争の時代の終わりを告げさせることになった巨大な生産力の発展と、そうした経済システムのもとで分配の不平等に異議を唱える人々の抵抗の増大との結果であった。

この構造変化を端的に表現すると、「市場経済原理の部分的修正による経済の組織性の増大」と捉えることができるのである。「現代社会への転形」という本巻のテーマを、この章ではこのような経済システムの変化に照明をあてることで論じていくことにしたい。

私たちが住んでいる現在の経済社会では、市場はますます広く、かつ深くなり、さまざまな商品やサービスが市場を通じて供給されるようになっている。市場メカニズムは、その面では経済発展とともに全般化し、生活のすみずみまで侵入している。このような市場経済の広がりや深さは、市場機構が人間生活の、あるいは経済社会の再生産に必須

必要な資源配分に、より効率的なシステムとして機能してきたことを基本的な要因として、社会的な分業の広がりや深さが、人類史上例をみないほど進展してきていることを表現している。新しい産業が登場し、新しい商品が供給されるようになることは、このような市場経済の発展、社会的分業の展開・深化を意味し、商品のあふれる現代社会の「豊かさ」を演出してきたのである。

しかし、そうした市場経済の発展の一方向で、現代社会は市場とは異質な原理に基づく経済活動をも増大させてきた。その代表的存在が企業である。「企業とは何か」に答えるのは容易なことではないが、それが現代社会の主役であり、その内部の階層的な組織のもとで、生産・流通などの多様な活動が行われている。^(一)組織内での活動も、それぞれの持ち場と役割、権限を持った人々の分業と協業によって担われているが、そこで「分業と協業」を成立させている基本的な原理は、社会的分業のそれとは異なり、人為的な権限の配分や意識的な経済資源の分配にある。この場合、組織は市場の機能を代替し、ときには補完することになる。

とともに高度に発展しつつ相互浸透を遂げ、両者の境界が曖昧になっている。市場経済と対比して完全に組織化され制された計画経済を想定し、この二つを対極におくような座標軸を設定しても、そうした視角からは現代社会の特質を見いだすことは容易ではない。両者とも分業関係の展開を表現しているのであって、その点では同一方向の変化を示している。その分業関係の担い手となる個々の経済主体の関係に典型的には二つのタイプがあるということにはかならない。そしてこの二つのタイプとみなされる市場化と組織化との双方がともに進展しているというのがより実態に近い表現であり、しかも、市場がその機能を拡大するとともにそのなかに「組織化された市場」が拡大しており、他方で組織内では、巨大化する組織の効率性を求めて競争原理を導入し、「内部市場」において組織を構成する諸主体間（個人である場合も、また例えば事業部間である場合もあるが）の競争を促している。前者はカルテルがその例で

あり、後者は企業内の昇進競争や事業所間の業績争いなどである。このようは自由な競争が制限されない「場」で市場を利用する組織が増大するかたちで、この二つの原理は相互に浸透しながら現代の経済社会を特徴づけているのである。

こうした変化を、市場経済を基本原理とする資本主義社会の一転形」という視点からみれば、現行の社会の特徴は、市場メカニズムに加えて組織内の経済活動の増大や市場の組織化の試みの展開に示される「組織化」という異質の原理がその役割・影響力を増大させながら市場メカニズムを補完的に修正しつつこの社会の再生産を支えていることとみなすことができる。はじめに「現代社会への転形」を「市場経済原理の部分的修正による経済の組織性の増大」と表現したのはそのためである。

それでは「転形」をもたらした「組織化」つまり「市場原理の部分的な修正」はどのようななかたちで進んだのであるうか。この点を本章では経済政策に焦点を絞り、二つの方向で考えていく。一つは、財政・金融面から、の介入的な政策が、国内均衡と对外均衡の調整のメカニズムを意図的に分離しながら、従つて金本位制度が想定する両者の同時達成を放棄しながら、資本蓄積を推進しうるような需要の調整を行うことによって不況からの回復を中心とし景気調整を行なうだけでなく、より積極的には所得の再配分機構に介入することによって大眾消費社会を作り出すことを特徴とする。第二は、企業間の協定や結合による意識的な市場の統制、巨大企業の出現のなかで生ずる内部市場が発展し組織による市場の代替が進展することであり、それはさまざまな経済主体の組織的な結合による市場原理の修正をもたらすものであった。そして、こうした組織化を容認しつつ、その弊害を除去するような「反独占政策」が産業政策に重要な位置を占めることになったのである。

期的にも前後しながら、現代を特徴づける経済システムの特徴が、単に変化の遅速だけでなく、その基盤となる経済的、社会的あるいは政治的な差異に基づく類型的な差異を示しながら、次第に形成されていくのである。こうした問題を見逃しては、経済社会の基本的な原理の修正とも呼ぶべき変化を含み込んだ全体としての歴史のダイナミズムを理解することはできないであろう。従って、ここでは、第一次世界大戦後の日本で、どのような形で現代社会を特徴づける変化が現われてきたかを日本の固有の条件に注目しながら明らかにしていきたい。

政治経済構造の変容

歐洲的植物

第一次世界大戦を経て軍事大国化した日本は、その經濟的地位のもとで、新たな國際秩序と並重化した政治統治体制への対応を迫られた。⁽²⁾ 対外的には、「一流国」の仲間入りをした國際政治上の地位と、日本の産業の國際競争力、さらに広くいえば国の經濟力のギャップが大きく、そのなかで、歐米からは協調的な軍縮とロシア革命・ワイマール体制に象徴される民主化の側圧を受けていた。他方、東アジアでは、侵略を続ける帝国主義國のなかで主役におどりでた日本は、その特殊權益の擁護・拡張を試みるなかで、自らつくり出した民族運動の抵抗と列強からの牽制の交錯する國際的な緊張に対して硬軟両面の対応を余儀なくされていた。このような對外關係は日本の国内の政治・經濟的な枠組みを、その内部に生まれつつある革新への衝動をにらみながら再編成させるものであった。大正デモクラシーと呼ばれる民衆の政治參加の要求の高揚、ヨーロッパの变革やILSの活動に刺激されて展開する労働運動・農民運動は、未熟な側面を残していたとはいえ、労働者・農民の政治的・經濟的地位の上昇をもたらしていた。もはや政治システムは、そうした人々の思惑抜きには動かなくなり、反体制的な運動の体制内化が必要となつた。

摸索されつつあった新しい政治的枠組みは、一九二〇年代には普通選挙と治安維持法の制定を基盤として「⁽³⁾ 統治的な利害対立・紛争を行政的な介入によつて解決する方向で一応の安定がもたらされた。筆者はこれをかつて「調停体制」と特徴づけたことがある。経済的な紛争解決の枠組みが示され、政治的な参加の道が開かれるこによつて、それを受け入れるか否か、あるいはその枠組みの中で自らの利害をどのように主張するかをめぐって運動主体は分裂し、多様なイデオロギーや経済的な利害の差によつて民衆の一体感が失われていった。それは、既成政党に对抗してより民衆的な要求を代弁すべき諸勢力が、現実の政治の場では力を発揮できないような脆弱な基盤しかもちえない状況を作りだし、体制の変革に大きな制約条件をもたらすことになった。同時に、普通選挙の実現によつて生じた「大衆民主主義的な状況」は、政党内閣制（衆議院で多数を占めた政党が内閣を組織するという限りではあるが）の定着によつて、政党政治そのものの変質と、あいまいな政策上の争点を誇張していくという政治的な手法を拡大させた。選舉の多数の支持を得るために、あらゆる階層に対して多様な公約を振りまかねばならなかつたし、後述するよくな経済的困難のなかで現実に実行できる政策の選択の幅が著しく狭くなつてゐるにも係わらず、その実質において大きな差のない政策が、議会における、あるいは選挙における争点に仕立て上げられていくのである。そして、選挙公約に反する施策も含めて、実際の諸政策の正当性は、各種の審議会等に学識経験者等を組織し「衆知を集めて」決定されるという政策立案過程を経由することによつて保障していくことになる。

このような前提のもとで、昭和恐慌をはさんでこの政治的なシステムは、軍部によるファシズム、強権的な統合へと大きく展開していく。政党が固有の支持基盤の殻を打ち破れずに閉塞状況に陥るなかで、現実には多様化して分裂しつつあるさまざまな社会階層の利害状況を、非現実的な「国民的」ないしは「国家的」な利害に訴えて統合しようと試みるが、政党の外部から生れた。中国大陸における日本の特殊な権益を主張するとき、その主張者がどのようとするかが、政党的立場にいよいよ、このような「国家的」利害がもつともわかりやすい形で表現された。それは、特定の

理念（イデオロギー）で国民統合を暴力的に実現しようとする試みと大きな差はなかった。求心力を失った政治状況のもとで、政党政治の腐敗が声高に論じられ、ありもしない「民衆」とか「国民」という統一したイメージの中に多様な利害を持つ人々をからめとろうとしていくことになる。そこで登場する「大衆」こそ、政治体制の再編を促す決定的な契機の一つであり、同時に現在にいたる政治システムの特徴をなすものであったが、このような状況が日本で生まれたのが第一次世界大戦後であった。こうした「現代社会への転形」を表現する政治面での変化は、本書の別の章で詳しく論じられるはずであるから、関連する経済面の変化に限って、次に概観しておくことにしよう。

経済構造の変容

第一次世界大戦をきっかけに日本経済が繋った際だった変化は、第一に、大戦期の第二次産業の急成長にともなう就業構成の変化であった。急増した工場労働者のなかでは繊維工業の女子労働者の増加数が最も大きかったとはいえ、重化学工業を中心とする男子労働者数の増加率が高く、就業構成からみた第二次産業、とくにそのなかでの重化学工業の比率を大きく上昇させた。この就業構成の変化は、農村から都市への社会的な人口移動をも意味するものであった。すでに指摘されているように、このような農林漁業作業者の激しい減少は、第二次世界大戦後の高度成長期に匹敵する激しさを持っていたのである（図^④）。

しかも、この都市化の進展が、農村と都市との間で双方向の人口移動が続くななく、不可逆的な性格を持っていったことが重要であった。原則によれば、「一九二〇年代にはかかる鉱工業の女子労働者の増加数が最も大きかったとはいえないし若干の微減を示し、むしろ商業・サービス等への就業が急速に進展し」、「一九三〇年代前半に鉱工業がふたたび農業人口を蚕食」したという。第二次産業の雇用が伸び悩んだ時期にも全体として都市の人口は大きく減少せず、第三次産業に吸収されるとともに、三〇年代にはさらに第一次産業従事者の減少が進んだ。しかも、もう少しきめ細かく職業構成にまで立ち入ってみれば、一九二〇年代の販売従事者、三〇年代の事務従事者の増大という形で、産業

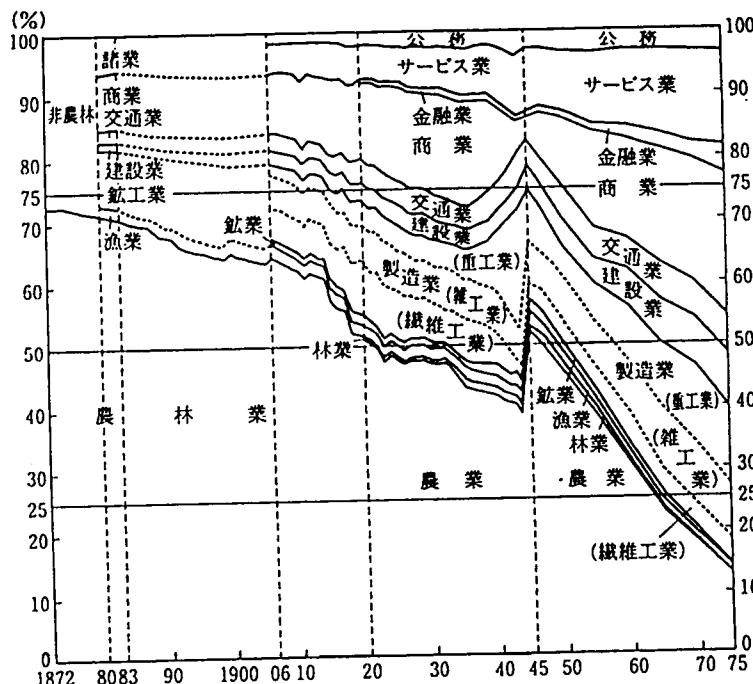


図1 産業別就業構造の変化
出典) 原朗「階級構成の新推計」より。

間の人口移動のなかで、都市での階層分化が進んでいたのである。⁽⁵⁾こうした就業面での変化は、所得を基準とした大きな格差とともになう階層化の進展を意味し、「就業構成ではとかく「労働者」として一括される鉱工業労働者の内部についてみても」「六層にわたる階層構成が」一九三〇年には認められた。⁽⁶⁾

第二の重要な変化は、上のような就業構成の変化の主因ともなった産業構造の高度化、すなわち重化学工業化の進展であった。⁽⁷⁾大戦ブームの下で、その「中進国」的性格を現した日本経済は、一方で紡業を中心とする黄金時代を共有したインドや中国とは異なって、重化学工業部門のこれまでにない成長局面を経験したが、他方で、ほかならぬ重化学工業の立ち遅れが投資を制約する条件ともなり、ブームの終息と軍縮の実現によって産業構造の高度化が停滞すること

とになった。しかし、そうした不利な条件にもかかわらず、二〇年代後半にはふたたび重化学工業部門が、強い輸入圧力の下で拡大基調にはいるなど、一時の中断をはさんで高度化が持続的に進展したのである。

以上のような産業構造の変化は、一般的にいえば、一方で固定資本の制約の大きい重化学工業が基軸産業化するにつれて景気循環の自律的な調整を困難にし、その結果、政府による景気調整を不可避とするとともに、価格の激変化は、企業規模の拡大とその内部での階層的な管理組織を成長させていく。関連分野の垂直的統合や同業者の合同・吸収合併による企業組織の巨大化の一方で、事業分野の分離・分社化などによる企業間関係の変化も見られるようになっていく。こうして産業構造の高度化とともに大企業の時代が到来し、企業内の分業と協業、そこで組織的な活動と内部市場の展開が、そうした企業を核とする市場での競争と協調の構図とともに明確化する。こうした組織性は、生産過程での労働の組織性の高まりとともに、労働力の売り手としての労働者の組織性を高め、その組織的な抵抗が労働力市場の自律的な調整能力を弱めると同時に、政策的介入の方向にも影響を与えていく。第一次大戦の衝撃をきっかけに、日本の資本主義経済は、こうした構造変動の方向を示すことによって現代社会へと「転形」はじめるのである。

しかし、このような変化がスムーズに進展したわけではなかった。第一次大戦期からの産業構造の変化は、就業構成の変化や所得格差の拡大を背景とした需要構造の変化に一步遅れをとっていた⁽⁸⁾。そのため、一九二〇年代にはいると、個人消費支出の高水準にみられるような需要拡大が、この間の景気の下支えの役割を果たしたとはい、食料品などの輸入増加をもたらし、重化学工業品の競争力不足もあって輸入を増大させ、貿易収支を悪化させていた⁽⁹⁾。一九二〇年代以降、産業構造の高度化を促すため、国内産業を保護しながら貿易収支の改善に努めなければならなかつたのは、そうした事情に基づいていた。

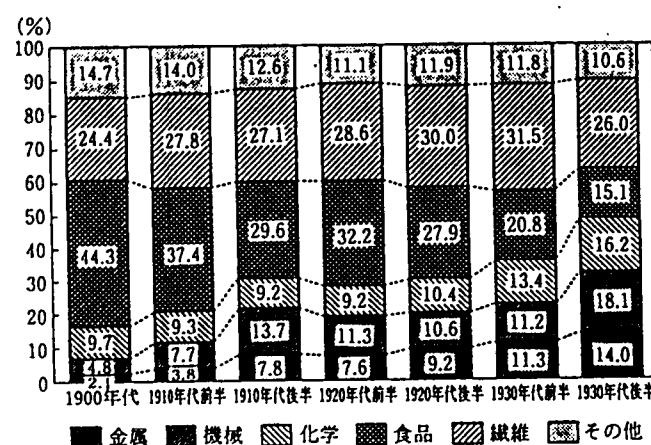


図2 製造業生産額の構成(1934-36年価格)
出所) 三和良一「第一次大戦後の経済構造と金解禁政策」より作図。

しかも、第二に一九二〇年恐慌をきっかけに相次いだ救済融資によつて金融面からの介入の影響力が失われる一方で、企業間の業績の不均衡が拡大していく。通貨発行の増大は、国内物価を割高にするとともに、恐慌後の実質賃金の上昇とその硬直性とよつて、企業収益を圧迫する要因となつていたし、原材料を含めた費用価格の上昇により企業の国際競争力を弱めていた。従つて、物価の引き下げという「正当な手段」での不均衡の是正のために金本位制への復帰が問題となつた。それは大戦後の日本経済のゆがみを市場機構を通じて調整し、健全で正常な経済状態に戻すうえで必要な措置と考えられていた。しかし、そのために企業破綻や失業の増大などを覚悟しなければならなかつた。在外正貨を取り崩しながら金本位制への復帰を先のばしにした国内均衡優先策がとられたことになつたのである。

これらは「転形」の時期にさしかかった日本経済が固有に抱え込んだ問題であったが、それだけでなく、この時期には、都市人口の増大にともなつて発生した都市問題への対応、社会運動の影響力の増大に対応した治安対策の要請、労働者・農民をはじめとする低所得者層に対する社会政策的配慮の必要など新しい問題が次々と登場してきていた。労働組合法案や小作法案の立案が始ま

り、あるいは植民地で「文化」統治と産米増殖計画が推進されたのも「大戦の衝撃」を起点とする流れの変化に沿うものであった。それらは財政面を中心とする政府の役割への期待を大きくした。しかも、解決を必要とされる諸課題には相反する処方箋を要するものも多かった。資金の引き下げのために物価の割高を解消しようとすれば商品価格の低下が先行して企業利益を損なうかも知れなかつたし、実質資金の引き下げを追求すれば労働者の不満を増大させ労働運動の体制内化に失敗するかも知れなかつた。こうした状況のもとで、構造変動にともなって生ずるさまざまな歪みに対処して打ち出されていく諸政策は、一つの体系化された理念に基づいて構想された政策群というよりは、かなり場当たり的で対症療法的な性格のものが多かつたのである。しかし、その積み重ねが次第に「現代社会」への扉を開いていくことになった。

2 景気調整政策の転換

物価対策の登場

現代的課題の解決を担つたと考えられる諸政策の発端の一つは、第一次大戦期の物価対策の登場にみることができるものである。それはこの時期の価格暴騰が前例の無いほど激しいものであり、とくに大戦半ばの金本位制停止以降に生活必需品の価格暴騰が激化したことを背景としていた。それが一九一八年夏の米騒動を引き起こしたことはよく知られているが、物価対策が具体化するのは米騒動をきっかけとするわけではなく、それより一年近く前の一七年九月のことであつた。物価対策の推移を高橋亀吉の「大正昭和財界変動史」によって追うと、⁽¹⁰⁾ 価格騰貴の原因を「愚劣なる輸出奨励策」のためだと批判された政府は、対策として輸入拡大と輸出抑制により需給のインバランスを解消することが必要だとの観点から、一七年九月に暴利取締令を公布・施行し、買占め売惜しみによる物価の高騰を取り締まるに至つ

た。さらに、引き続いて戦時船舶管理令による船価・海上運賃高騰の抑制、輸出制限品目の大幅拡大による必需品供給確保策(具体的には一九一七年七月—九月に亜鉛鉄板、バルブ、洋紙、化学肥料、翌年三月には小麦粉の輸出制限)を実施した。

この措置について、高橋亀吉は、「特に、大正六年下期における物価の思惑的暴騰による国民生活の急悪化は、もはや、自由経済的放任を許し得ない事態となつた。」⁽¹¹⁾において、政府は遂に、従来の自由放任政策を一擲して、強力な物価調節に乗出すこととなつたと評している。自由放任を放棄し、物資の需給バランスを回復するという単純な处方箋が書かれたのである。直接的な需給調整による介入という方向は大戦後の一九一九年三月二十四日、国民経済調査会が内地米の不足に関する臨時対策に関する決議で、外米その他の輸入促進、主要食糧品の輸出制限及び禁止、価格の調節、主要食糧品の最高価格の公定などの対策を提案したことにも共通していた。

その後、政府の経済運営に対する批判的な世論が形成され、焦点として物価問題が本格化する一九年六一七月ころになると、通貨供給量の調節が論じられるようになつた。このような問題が政府批判の論点となること自体が時代の変化を示していたが、物価調節問題が盛んに論じられた背景には、「成金」に象徴される国内の所得格差の増大とともに、七月にアメリカが物価引き下げ政策を採用するなど、欧米の物価対策の進展が刺激を与えたものだといわれている。

そこで一般的に論じられていた対策は、従来の需給調整策に加えて、日銀の金利を引き上げて通貨供給量を抑制することであった。これに対して、政府は、高橋是清大臣の言葉を借りると、「物価低落の目的を以て有効なる程度の通貨の収縮並に輸出制限をなす時は、其の結果或は事業会社の破綻、労働者の失業、農村の疲弊等に依り全国一般に不景気を招来し、物価騰貴に勝る悪影響を齎す事なきを保せず」という考え方をとつてゐた。つまり、物価対策として金利を引き上げたり、需給調整策をとることの効果に疑問を呈し、積極的な経済拡張を促すことが優先される

べき課題だと考えていたのである。

こうした議論に対して高橋龟吉は、「当時の物価調節必要論は、専ら、社会対策見地のものであつて、投機抑制の必要を認めたものでは必ずしもなかつた」と批判している。もしこの段階で投機抑制という観点から問題が検討されていれば一九二〇年恐慌を特徴づけるはげしい投機とその破綻は生じなかつたというのである。しかし、ここで注目しておきたいことは、そのような景気調整政策上の問題点よりも、右のような積極政策を主張して金利引き上げに慎重であった政友会内閣でさえも、物価問題に対して何らかの対応策が必要だと考えていてことである。高橋大蔵大臣も、金利引き上げ等による物価対策の有効性に疑問を呈しながら、「然りと雖も苟も物価騰貴の事実存在し、之が為に国民生活の安定を脅すものあるが如きは、實に憂慮すべき事態」と認めていたし、同様に政友会政務調査会長による「物価調節に関する意見」(一九年九月五日)も、物価騰貴の原因を論じたうえで、「是等事情を綜合して之を考究するときは、今日我国に於ける物価の騰貴は甚しく驚異し悲觀すべきにあらず、然れども物価騰貴の為の一部国民の間に生活の不安を来せる事実は之を闇却するを許さず、……通貨及物価政策に関し相当の考慮を費やすべきは固より当然の事なりとす」と述べていた。

同じく金利政策の有効性に疑問をもち、金利引き上げと同時に、公債発行による資金吸上げ、郵便貯金の利上げ、金輸出特許の緩和、酒造制限、日用必需品の輸出制限及び輸入税撤廃の諸政策とあわせ、総合的に同時に実施すれば効果があるとみていた日本銀行も、一九年八月の意見で、「一般国民生活は物価騰貴の為め脅威せられ人心洶々として其の堵に安んぜざるが故に、之を自然の成行に放任するときは、形勢の推移する所或は真に憂慮すべき情態に陥る」との観点から対策を論じていたのである。

物価騰貴による国民生活の不安の増大を経済の順調な拡大を阻害しないような形で実行することに、政友会内閣や日本銀行は腐心していた。そのため、一〇月にはいると昂進する投機思惑の抑制によって経済の健全な拡大を維持する

るという観点から、政府は二次にわたる日銀金利の引き上げ、綿糸の輸出禁止、綿糸布・大豆等の輸入関税減免、投機資金の貸出取締りなどを実施し、もっぱら投機の抑制に努めることになった。金融引締めや需給調整が投機の基盤を崩すことによって恐慌勃発を準備することになったが、そのような景気調整の決定的な局面でも景気全般への見通しを持った調整政策は依然として視野に入らず、経済運営への批判は、「物価騰貴に基づく国民生活の脅威と、社会不安の除去に中心点があった」といわれている。その意図は、政友会内閣の積極政策に批判的だった野党の主張の方により鮮明に表れていた。議会での質問にたつた浜口雄幸は、労働運動の高揚だけでなく、運動が組織されていない中流階級の人々の不満の増大にも注意を喚起しながら、「斯の如く国民の多数に於て、非常なる不平と不満のある其の所へ、外部から危険なる所の思想が遺入つて来た時に於ては、其の結果果して如何なる影響を国民思想の上に生ずるのであらうか。若し此の危険思想が、国民の不平不満の其の心理状態に於て培養され、宣伝をせられた時に於ては、将来政治上並に社会上に及ぼすべき影響は、果して如何でありませうか」と述べていた。つまり、第一次大戦後の經濟拡大の方向については、慎重に言及を避けながら、「国民思想」への影響などの治安対策的な観点から社会政策的介入が正当化され、その面から物価対策が論じられていたのである。ここには、一般民衆への影響をも視野に収めた「社会政策的な配慮」が経済政策の方向を見定めていく上で重要な基準になりつつあることが表現されていた。

社会政策的租税改革論の展開

物価対策にみられる「社会政策的な配慮」は、増大する財政支出をどのように賄うかという観点から計画された租税制度の改革にも表出した。大戦から一九二〇年代にかけては、一九二三年の軍縮にともなう「應急的税制整理」を挟んで、一九二〇年に所得税および酒税に関する税制改正、一九二六年には地方税・國税を通じる抜本的税制改革が実施された。この一連の租税改革を神野直彦は、「この二つの税制改革で注目される点は、一九二〇年の税制改正で「社会政策の加味」を謳い、一九二六年の抜本的税制改革では「社会政策的ノ効果ヲ擧ゲル」ことを、その改革の

「趣旨」として真正面から打ち出した点にある。さらに実現しなかったとはいっても、一九二九(昭和四)年の第五六議会に田中義一内閣が提出した税制改革案でも「社会政策的租税制度ヲ確立」することがその目的とされていた。このように一九二〇年代に展開された租税政策は、「社会政策」を政策象徴として掲げ、租税政策を社会政策の手段として活用することを提唱していた」と評価している。^[1]

「政策象徴」として登場してくる「社会政策」は、一九二〇年の改革に関する議論では、原理的には「富者に重くし貧者に軽くする」という「階層的負担配分の原則を唱え」、その方向での税制改正を追求する姿勢を示したことには特徴があった。もっとも、実際の改正案は、一方で財源の拡大を企図した増税の必要と絡んで「富者に重くする」ものであった。富者への増税が問題になったのは、この改革案の背後に、「大戦後の日本の『国力発展』は、軍備拡張、官業拡張、教育振興、社会政策的施策充実など」積極的な国家活動の展開によって実現されるものとの捉え方があったためであった。財政支出の増大とともに積極的な国家活動を「富裕階級」への課税を財源に実現しようとしていたのである。そのため、「担税力に応じて「富者に重く」課税することを唱えたこの税制改正は、必ずしも「社会政策」を社会政策的租税政策論の主張に忠実な意味で使用していたわけではない」が、これをきっかけとして、この原則が「租税政策策定の基準として広く受け入れられていくこと」になったという意味で、画期的な意義をもつた。

一九二六年の税制改革論も、この原則に従う性格のものであった。積極的な財政運営を志向しながら財源不足に直面していた政府は、他而で中小商工業者の營業税廃止運動に対応して負担の公平という観点から租税制度を見直す必要に迫られていた。こうして「応能課税原則を基準に税制全般を見直すこととともに、旧中間層の租税負担輕減要請にどう対処するか」という、税負担配分上の課題を担つて「二六年税制改革が提案されたのである。そこでは「社会政策的ノ効果ヲ挙ゲル」ことが改革の目標として強調されていた。単に「富者に重く」だけでなく、「中間層の負担輕減」が唱えられたことに新しさがあった。所得税の免税点が極めて高く、そのためこの面から負担輕減を図ることはできなかつたから、問題は中間層の負担を重くしている戸数割や地租付加税、營業税付加税などを軽減できるかどうかにかかわっていた。

しかし、二〇年改正が「貧者に軽く」できなかつたのと同じように、財源不足から「中間層の負担輕減」は実現できず、逆進性の強い間接税の軽減を一部実施するにとどまつた。それ自体としては「無産階級」などの「貧者」の租税負担輕減につながる社会政策的な配慮の表現といふことができるが、この間接税の減税は経済成長優先の改正案だったと神野は指摘している。つまり、経済発展を展望する観点から、間接税の廃止・減免によって生活必需品の価格を下落させて賃金率を引き下げ、さらに企業の内部留保に対する課税を軽減して民間貯蓄を増強し、民間資本形成を促して労働生産性の向上を図る。それによって大戦後に生じた実質賃金の上昇を吸収して産業の国際競争力を回復させ、「国際收支を改善しつつ同時に経済発展をも実現していく」とが自論またのである。その意味では、この改革案は、「富者に重く貧者に軽く」という社会政策的な特徴を持つ原則を承認してこれに沿つた改革を議論しながらも、最終的には当時の日本経済が抱えていた構造的な弱点をカバーすることによつて「健全」な経済状態に復帰することが優先されるような「現実策」へと収斂していったのである。

社会政策が租税改革面で理念の主張にとどまり、実質的な税負担配分の変更という点では大きな意味を持ち得なかつたことだけではなく、それに代わつて優先された経済発展の枠組みも、当時の経済構造と経済政策の特質が表現されていた。それは生活費の低下による賃金率の引き下げという処方箋によつて国内産業の発展を志向していたからである。産業成長を阻んでいるのは、需要の不足ではなく、割高な物価・割高な賃金・割高な生産費であった。一九二〇年代には個人消費支出が相対的に高い水準に達したが、それは輸入拡大・貿易収支の赤字をもたらすマイナス要因として捉えられ、從つて減税と同時に「消費節約」によつて過大な消費需要の抑制を図ることが追求されていた。都市

化を牽引力とした需要構造の変化が産業構造の変容に先行したことがこの時期の貿易入超を規定したことはすでに指摘したが、個人消費の拡大にみられる「都市的な生活」の展開とは逆の方向を、この改革案の枠組みは向いていた。

耐久消費財生産が未熟で、まだ旧型の重工業の成長が課題であった当時の日本経済は、消費需要の喚起による内需拡大に基づいて景気を回復させるというような現代的な政策が実施できる条件を欠いていた。⁽¹²⁾ その点では、ここでの経済発展の展望も、金解禁政策にみられる古典的な調整メカニズムの採用と同質のものであった。

積極財政の展開

社会政策的な租税改革を阻んだ最大の要因は、政府財政がこの時期に膨張傾向をたどり、減税財源を見出しえなかつたためであった。財政動向を中心財政収入の推移と原朗が整理した政策目的別の財政支出の推移からみると次のような特徴があつた。⁽¹³⁾

まず、歳入面では、第一次大戦中の急膨張後、一九二〇年代に高原状態が続いた。大戦中の経済規模の膨張とその後の税制改革による租税収入の増大が、この高い水準を支えていた。しかし、その反面で、二〇年代を通して政府の収入はそれほど大きく伸びなかつたことにも注意しておかなければならない。この間、官業収入の増大と繰越金の減少が目立ち、とくに後者はこの時期に実質的には蓄積財源の食いつぶしによる歳出増大の補填が行われていたことを意味した。しかし、このような食いつぶしが可能であったのは二〇年代末までであった。昭和恐慌期には繰越金の急減と不況による税収の減少のために、歳入は大きく落ち込み、高橋財政期には公債による収入の確保が図られた。こうして昭和恐慌を挟んで財政収入の内容は大きな変化を繋つたのである。

他方、歳出は、中央・地方の両財政支出を合わせたものであるから図3と直接比較はできないが、第一次大戦から一九二〇年代末にかけて増大の一途をたどった。この間の歳入歳出の不均衡な動きが上述の繰越金の急減をもたらしたものであり、財政支出の膨張に見合う増税が要請されながらも、財源の充実が十分には実現できなかつたことを反

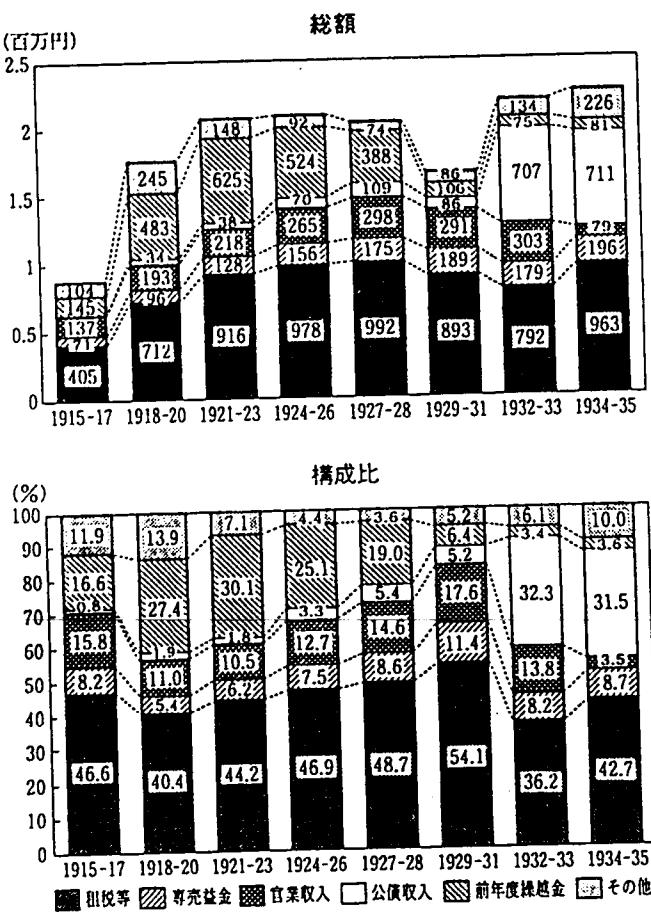


図3 一般会計歳入内訳(年平均)

出所) 日本銀行統計局「本邦主要経済統計」1966年、132-133頁。

映していた。増税をねらいとして企図された税制改正は減税を想定させる「社会政策的効果」を理念として標榜することによって財源の充実も租税負担の実質的な公平の実現も中途半端に終わり、その結果著しい財政の不均衡が生じていた。財源不足が公債の発行ではなく、繰越金の食いつぶしによって賄われたところに、政府在外正貨の払い下げを通じて国際収支の不均衡を調整し、金本位制を離脱したまま変動相場制的な枠組みの中で震災後の大軒な為替下落を除いて、平価水準よりはやや低位ながら比較的安定した為替相場を維持しつづけた方法と運動した「第一次大戦の遺産」がみとめられた。

積極的な財政支出の要因は、戦前の日本財政を特徴づける軍事費ではなかった。軍縮の影響で軍事費・植民地経費の比率が減少したことがこの時期の特徴であり、第一次大戦期の比率の高さを、軍事費が増大した高橋財政期にも上回ることはなかった。他方で歳入面での公債依存度の低さにもかかわらず、二〇年代から公債費が急増して歳出の直化要因になっており、この傾向は高橋財政の公債大量発行によって加速されていた。この公債費増加が三〇年代の軍事費比率を低くおさえた要因の一つであった。

金解禁政策によって特徴づけられる昭和恐慌期の井上財政は、このような財政の膨張傾向を切斷するものであった。歳入面との関係でみれば、蓄積財源の枯渇という条件の中で非募債主義を前提とすれば、税収の減少もあって大幅な財政の縮小は免れ得ない状況下にあったとはいっても、その財政運営はそれまでとは対照的な非連続性を示した。この点「反循環的な動向はまず一九二七年に若干認められるが、一九三二年以降の高橋財政期にいたってはじめて明確に反

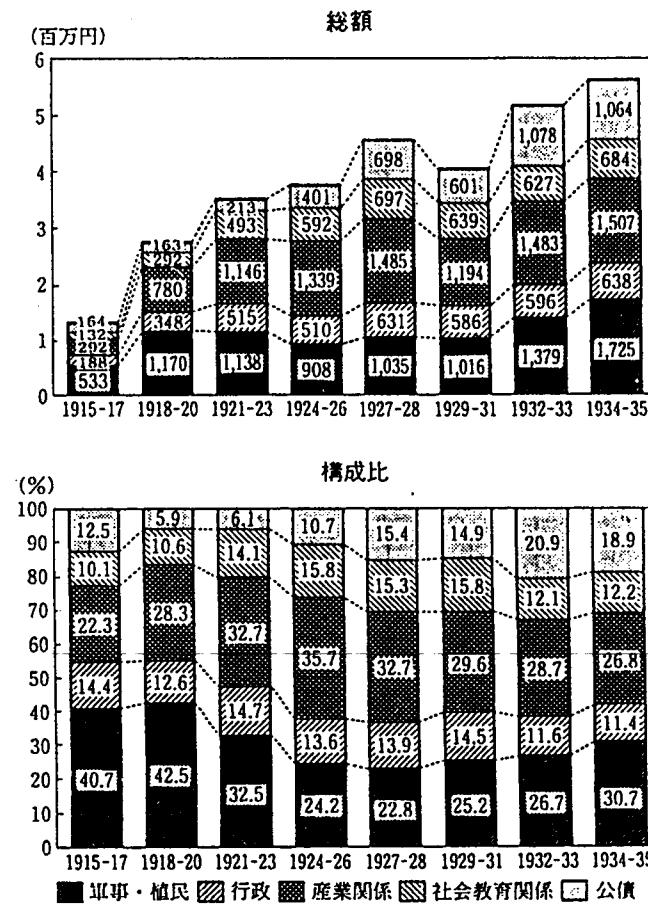


図4 政策目的別年平均財政支出
出所) 原朗「1920年代の財政支出と積極・消極両政策路線」84頁より作成。

循環的な動きを示し、不況の影響がなお強かった一九三一・三三年に巨額の財政支出を行い、好況が進んできた一九三四・三五年に財政支出削減をはかつたこと」を明らかにしている。つまり、よく知られているように、二大政党的政策路線としては膨張と緊縮の対照性が極めて明確であり、その差異が明白であるとしながら、この間の財政支出を全体としてみると膨張を基調としていたというのである。それは、「一九二〇年代には、不況の結果として財政規模を縮小するという自然な方向とは逆に、むしろ不況であるが故に財政支出を増大させて企業救済政策を続行する方向が選ばれた」からであった。

このような見方からすれば、上述の井上財政が展開した一九二九一三年の民政党政権を例外として、一九二〇年代の財政運営は、「財政的手段によって不況のより一層の深刻化を減殺する効果をもちえた限りにおいて、一九三〇年代における高橋財政の政策路線をいわば先どりしたもの」であった。二つの政策路線は、政友会の地方分権と憲政会の自治権拡張のような類似点も示したが、それ以上に両者に共通性がみられたのは、「構造変化に対処するための政策路線」として政策目的が、あるいは「不況の継続と社会的緊張の増大」という基本的な制約条件が共通していたのであった。「積極政策は財政収支と国際収支の限界に突き当り、消極政策は不況の深化による社会不安と对外侵略への衝動を触発させた。うちつづく不況と未曾有の震災と貧富の対立の激化の三要因を共通の与件として、両政策路線の選択の幅は意外に狭く、政権交替も瀕々たるを免れなかつた」ことが、この時期の財政政策に一貫した特徴を付与したのである。

高橋財政の特質

しかし、一九二〇年代の財政運営の積極性は、金本位制への復帰を目標とする限り、一定の経過的期間の後には「国内均衡優先」という方針を放棄し、金本位制が想定するような内外均衡の同時的な調整メカニズムに席を譲るべきものであった。そのような方針の修正が緊縮政策を政策路線とする民政党政権によって実現したとはいえ、すでに

指摘されているように、転換・修正は政友会田中内閣の三十忠造蔵相のもとで始められていた。⁽¹⁵⁾ 積極政策の中斷も二つの路線の交替の帰結ではなかったのである。蓄積財源の食いつぶしによって破綻に瀕した財政を再建し、在外正貨の涸渇によって継続不能に陥った為替調整政策を見直していくためには、金解禁政策は余儀ない選択だった。この選択を橋本寿朗は、「価格機構の需給調整を通じた合理化メカニズムに委ねる古典派的政策」であったと評価している。⁽¹⁶⁾ 古典派的政策への回帰が必要であった限りで、一九二〇年代の財政政策が示した三〇年代の政策に連続する現代的性格は不徹底なものであった。

代わって登場する高橋是清蔵相の拡張的な財政政策は、第一次世界大戦期の原内閣において大蔵大臣として高橋自身が実施した諸政策にかなり原型を見出し得るものであった。原朗は、ケインズ政策の先駆的政策と呼ばれる高橋の政策運営について、「高橋が本来もっていた政策理念が一貫して表れたもの」で、「とくに、原内閣期の第一次高橋財政が、金本位停止下の積極財政として、第二次高橋財政と相当に共通する性格を濃厚に示していた点は、従来の研究では十分に注目されていない」と指摘し、さらに「三四一三五年の後期高橋財政ではむしろ相当強度の緊縮方針がとられ、その緊縮度は一九二〇年代なかばの憲政会政権にも劣らぬほどのものだったことである。一九二〇年代末の民政党政権は、日本経済が耐えうる限度以上に緊縮政策を強行して、満州事変への暴発と政権の崩壊をまねいたが、すでに徹底的な膨張財政の軌道に移行したのちに行われた後期高橋財政における相対的緊縮方針の堅持は、二・二六事件と華北への侵略をひき起こした」と評価している。⁽¹⁷⁾ この点は高橋の政策の評価としては十分傾聴に値する。

しかし、このような膨張・緊縮の座標軸での評価以上に重要なことは、原自身が指摘しているように、「第二次」高橋財政に至ってはじめて財政運営の反循環的性格が明確化したことであった。均衡財政に固執しない国内均衡優先の財政運営といつても、二〇年代のそれは景気動向に追随しながら傾向的な膨張を示したものであり、三〇年代の高橋財政は三一三年の膨張から三四一五年の緊縮へと転換することで不況からの脱出と景気過熱の予防を意図したと

いう点で現代的な財政運営の特徴をみせたのである。この転換が高橋の致命傷になったことは、既述の原の指摘通りであるが、拡張的な財政政策の成功の基盤には、産業構造の重化学工業化の進展があつた。財政による需要創出が軍事費を中心に行われるなかで、その波及効果を受けとめられる生産力的な基盤がすでに存在したことが景気回復への道を容易にした。拡張的な政策が成功するためには、財政による需要創出が国内産業の生産拡大に直結し得るような条件が必要であり、それが効果的であるためには産業の有機的な関連の核になる部門（つまり波及効果の大きい部門）への需要が生み出されねばならなかつた。為替の下落や関税の引き上げによって、拡大する需要がこうした部門の国内企業の生産拡大につながつたことも大きな意味を持つた。

成功的もう一つの条件は、このような国内均衡優先が対外的な対立を生み出す可能性が小さいことであった。拡張的な財政政策はインフレ的な影響によって貿易収支に悪影響を及ぼす可能性があり、これに対して、二〇年代のような在外資産の取り崩しか、為替の下落による調整が必要であった。⁽¹⁸⁾第二次世界大戦後の国際通貨基金のような国際的な金融調整の機構を欠いていた一九三〇年代に、高橋財政は為替の下落によってこの条件を満たしたが、それは意図的な誘導ではなく、反対に為替支持政策の放棄の帰結であった。その意味では、日本の経済システムがこの面で組織性を高めたというよりは、市場機構の徹底的な利用によって低為替が実現されたことに注意しておく必要がある。拡張的な財政政策の実現のために、日銀引き受けによる国債発行など組織的な取り組みを見せた高橋財政は、為替調整では徹底した市場機構の利用、つまり不介入によつて必要な条件を満たしたのである。

しかし、大恐慌という異常な混乱に乗じての為替下落は為替ダンピングという国際的な非難を浴びるなど問題の多いものであった。それだけでなく、財政による需要創出効果は、時局匡救事業が試みられたとはいえ農業不況を克服することはできなかつた。農村への波及効果は限られたものであつた。⁽¹⁹⁾産業の活況が所得の増大を通じて個人消費支出水準を引き上げていく面にも限界があり、労働に対する分配率はゆるやかに低下し続けた。景気回復策としては、

3 重点産業政策の展開

キー産業論の登場

第一次世界大戦の経験は産業政策の面でも新しい動きを生み出した。その特徴はキー産業の育成政策が登場したことであった。産業振興という点では、国際收支の安定を意図した輸出振興・輸入防遏をねらいとした織維産業や海運業への金融面からの支援や補助金の支給、軍事生産の自立という観点からの兵器・鉄鋼生産の官営事業などが、それまでの産業への施策の重点であった。このうち前者は、織物・輸出雑貨などに対象を広げ、輸出振興と中小工業の過当競争防止という社会政策的な介入へと政策目的を拡張していく。後述の「産業統制」つまりカルテル政策につながる重要輸出品工業組合法や輸出組合法は、このような政策展開の文脈から生まれた代表的な措置であった。

他方で、軍事工業の育成政策は日露戦争の経験を基礎に兵器・兵器素材生産の官営の限界が明白となり、民間重工業への依存が拡大していた。とくに大戦期の民間重工業の成長が、鉄鋼などの素材や造船の分野で民間企業の役割を大きくなっていた。しかし、このような民間企業に対して軍事的な観点から補助が拡大したわけではなかつた。この時期には、産業構造の高度化に対応しながら、高度化の鍵を握る基礎的な産業への保護育成政策が、国民经济的観点から不可欠のものとして捉えられるようになつたからである。

具体的には、一九一五年六月に染料とグリセリンを対象とする染料医薬品製造奨励法、一七年七月に製鉄業奨励法が制定された。前者は二五年の染料製造奨励法に、後者は片岡直温商工大臣の鉄鋼政策の展開につながり、一九二〇年代半ばに保護関税政策を含めて産業政策が、「市場機構を制限ないし修正して、「基礎工業」の発展の条件をつくり

「出力基礎的経済条件改善策」の一環に組み込まれるうえで要となる施策となつた。「基礎工業」への重点施策の展開について、橋本寿朗は、商工省官僚吉野信次の言葉を引きながら次のように説明している。「つまり、産業のなかには「一国産業の基礎根底を為すものと然らざるものとの区別が存する」。前者は、たとえ産業の規模が小であつても、「他の幾多の事業の発展の途を啓く鍵となるもの」であつて、これを「基礎工業」と称す。染料工業、鉄鋼業、石油・石炭産業、電気事業、ソーダ等の化学薬品工業が基礎工業と考えられた。そして、「基礎工業保護の為には国家が特別なる方策を探るべきであり、その政策手段としての関税は「其事業の確立する迄の間に徒らに一般消費者に犠牲を強くる結果になる」から、「財政上の援助」が必要であるとしたのである。⁽²¹⁾

注目すべきことは、こうした吉野の認識が日本に固有のものではなく、絶力戦を経験したヨーロッパ諸国に共通し

た同時的なものだったことである。吉野は染料政策の開始に関連して「基礎工業」という捉え方を、当時のイギリスの産業保護政策から説明している。それは自由貿易に対する保護貿易というような単純な後進国的産業保護政策ではなかつたのである。

第一次大戦期のイギリスではドイツへの依存から脱却する目的で財政資金を投入して一五年三月に英國染料(British Dyes Ltd.)が設立された。日本の染料医薬品製造奨励法に先立つて二ヵ月のことであった。同社は一八年一月に民間の有力会社などと合併して英國染料会社(British Dyestuffs Corporation)となつた。大戦期にはさらに一五年に財政法の改正によってマッケンナ関税と呼ばれる保護関税制度が導入されていた。しかるにこのような産業保護政策は、一六年七月に任命された、いわゆるバルフォア委員会(Committee on Commercial and Industrial Policy after the War)の中間報告(一七年一月提出)で、大戦後の産業政策の基本方針として強調されたことになつた。中間報告は、「國家の将来の安全にとって不可欠である」「枢軸(key or pivotal)産業を列挙し、これらは「いかなる危険を冒してもまたいかなる犠牲を払つても」保護育成されるべきものであるとした」ほか、外国品の投資に対して防止策を

講じ課税することと、一般保護政策は認められないが工業を選択して保護を与えるべきこと、海外の植民地に対して特恵を供与すべきことなどを提案した。⁽²²⁾これが、橋本が示した日本の産業政策における吉野信次の「基礎工業」の捉え方とほぼ一致することは容易に理解できるであろう。

「」のようないき産業論は、一九一〇年代のドイツ社会政策学会の「資本主義構造転化論争」にもみられた。⁽²³⁾世界経済の構造転換を論じたハルムスは、①国民的経済政策・国家理念の強化、②国際分業における変化、③「旋回軸産業」(モノカルチュア)の後退、④イキ産業の一層の発展を、この時期の主要な変化の方向と捉えていたのである。イギリスとドイツの議論がどのような関連にあるかはつまびらかにしないが、両者とも絶力戦を念頭においたアウタルキー志向がそれまでとは異なる産業政策を必要としていることに注目していた。農業保護が食料自給を目標に正当化されただけでなく、産業構造上あるいは国家の安全保障上で鍵を握る産業を積極的に保護することが、国民经济の発展に不可欠だと考え方を受け入れたものであった。

こうしてイギリスでは、戦時のマッケンナ関税が戦後にも継承されただけでなく、一九一二年には染料の輸入許可制、保護関税と反ダンピング措置を定めた産業保護政策(Safeguarding of Industries Act)、もろん産業振興法(Trade Facilities Act)が制定された。前者の保護法は既述のイキ産業論に基づいてそれに対する保護を規定したものであり、後者の振興法は恐慌対策をきっかけとして炭鉱業、造船業、鉄鋼業などの基幹産業への政策的な補助を実施するものであった。こうしてイギリスの産業政策は「自由貿易から大きく離脱した」と評価されることになったといふ。その後、一六年の電力法による卸売電力部門の集中や、イングランド銀行による鉄鋼、造船、綿の各分野における産業再編成へのテコ入れへと統くことになる。

一九一〇一三〇年代の日本の産業政策の重点が、鉄鋼と化学工業にあつたこと、少額ながら補助金の交付と関税政策が併用されたこと、これによって国民経済の発展の鍵を握る産業部門の保護振興が図られたことは、すでに指摘さ

れていた。また、一九二六年関税政策については三和良一が産業保護とともに、「社会政策」を必要とする政治状況の変化に対応した全面的改正」と評価している。⁽³¹⁾ 産業保護一辺倒ではなく、消費者側の要求を組み込んだ改正だったのであり、この点は、税制改革における「社会政策的効果」の標榜と共に通るものであった。

しかし、関税改正では、よく知られているように綿工業との利害調整が必要となつて銛鉄関税の引き上げが実現できなかったなど、産業保護手段としては制約があった。そればかりか、吉野信次らが構想していたイギリス流の産業振興法も財源不足を理由に大蔵省が反対して、陽の目をみなかつた。⁽³²⁾ イギリスを模範とする保護措置は、その限りでは十分な展開をみなかつたのである。しかし、こうした考へ方が受け入れられ、政策の焦点がキヤ産業の保護育成に絞り込まれていったことは、第一次大戦後のヨーロッパにも共通する同時代性を産業政策がもつていたことを明らかにしていた。産業構造の重化学工業化が進展するなかで、主要国で同質的な産業構造を持つことを目標とした政策的介入が、國家の安全保障の側面からも支持されて、正当化されていった。そのことが、日本の産業政策の方向を基本的に規定していたのである。他面で、第一次大戦期からの軍用自動車補助法や海軍の燃料国策³³・石油政策の提唱にもかかわらず、それらは、一九二〇年代の軍縮の進展という環境もあって産業保護政策の中心的な課題とはならなかつた。それは、直接的な軍事的要請に基づいた産業育成策が、上のような国民経済的課題に比べて優先される状況にはなかつたことを示していた。

産業統制とカルテル化

ヨーロッパでは、さらに基幹的な工業部門に関して、トラスト化の進展とでもいうべき大合同による産業再編成が進んでいた。それは一方で私的な企業間の協定から合同へという動きであつたと同時に、他方では政策的な介入による合同促進政策の結果でもあつた。ドイツの合同製鋼の成立、前述のイギリスにおける電力法やイングランド銀行の介入を梃子とした産業再編成がそれであつた。⁽³⁴⁾

このような考へ方は製鉄合同論に表出したが、日本でトラスト化が進むのは一九三〇年代のことであり、一九〇年代から三〇年代初めにかけては、むしろカルテル化の進展を特徴としていた。それは輸出品工業組合法や輸出組合法に基づく中小工業部門の過当競争の防止という観点から導入されたものであつた。しかし、同時に、大企業部門のカルテル化を促すきっかけが一九二〇年恐慌時の救済融資にあつたことも注目されてよい。

一九二〇年三月半ば以降、商品價格の暴騰に直面して手持ち品の滞貨金融を求めた産業界に対して、当時の日本銀行総裁井上準之助は、融資の条件として滞貨処理のための組織的な活動を各産業に求めた。⁽³⁵⁾ 井上の考へ方は、当面する事態を一時的な流動性の危機と捉え、それを乗り切るために救済資金を貸し出すかわりに、担保となつている滞貨を速やかに処分するために企業が自主的に協調して組織的な活動を行う必要があるというものであつた。こうして、製鉄同業会、日本産銅組合など各産業にカルテルないしは類似の組織が結成された。これらの組織は、本来の目的からすれば恐慌対策としての一時的性格のものであつたが、多くの場合にはそれが母体となつて本格的なカルテルが成長していく。それは決して平坦な途ではなかつたが、ほぼ一九二〇年代半ばにはそのような経験を持つ組織をはじめとして各産業分野で順次結成されていった。カルテルが機能し始め、寡占間の協定や商社との関係の調整によつてその基礎を固めたと考えられる。⁽³⁶⁾ このようなカルテル活動は、脆弱な国際競争力をカバーしながら、市場機構が引き起こす悪循環、あるいは橋本寿朗の表現をかりれば、「規模の経済性に基づく悪循環」を回避して価格の安定に貢献することになったのである。

しかし、一九二〇年代に展開した大企業部門でのカルテル化は、あくまでも企業間の自主的な協定に基づくものであり、営業の自由の延長線上に「独占の自由」を見出し承認するものであつた。実際、吉野信次は、一九二〇年代に石炭鉱業連合会や紡績連合会などのカルテル活動に関して、商工省は何も知らされず全く関与していないと説明し、「自由主義で育つたくがあるので、われわれは統制という考へ方が當時は浮かばなかつたのです。統制という政策は

昭和五、六年の産業合理化運動以後の考え方で、それまでは自由主義ですね」と告白している。「独占の自由の制限」つまり反独占政策の展開に現代の産業政策の特徴があるとするならば、一九二〇年代までこのような捉え方は、産業政策には大きな影響を及ぼしてはいなかつたのである。

転換の兆しは、すでにふれたように中小工業部門でのカルテル活動への政策的介入が承認された一九二〇年代の半ばに現れていた。独占組織による市場の組織化を否定する考え方は自由主義的な市場経済のメカニズムに対する信頼に基づくものであつたが、そうした根強い信頼が不安定な経営状態を脱却し得ない中小工業の実態によって、揺らぎはじめたのである。何らかの手段によって過当な競争を終わらせる必要があると考えられるようになつた。

このような考え方を支えたのが、当時ドイツで展開しはじめた「カルテル新学説」と呼ぶべきものであつた。生産費の引き下げなど生産力の向上上有効だとの観点からカルテル活動を是認したこの考え方は、産業の組織化を促進する政策に理論的根拠を与えるものであった。金解禁政策の一環として一九三一年に制定された重要産業統制法は、このような方向転換が実を結んだものであつた。制定当初は恐慌対策としての色彩が濃厚であり、恐慌下の過当競争の防止と価格の下支えをカルテルに期待し、これを保護助成しようとしたのである。しかも、組織化を通して産業の合理化を期待するこの法律は、同時に「反独占政策」の面を持つていた。つまり、組織的活動に介入することによって組織の強化を図ると同時に、「公共の利益」の観点から、カルテル活動の行き過ぎを是正すること目的とするものであり、「独占の自由」を制限できるものだったからである。

この場合、政策介入の基本的な目標は価格支持・引き上げというよりは、その乱高下の防止による市場の安定を図ることであったと評価することができる。そのために需要産業の利益を損なう一方的な価格操作は認められなかつた。大戦期のブームに登場する物価対策が、投機思惑による市場の失敗に対応する社会政策的な介入・物価の引き下げであったとすれば、重要産業統制法は、市場の組織化を前提とした価格釣り上げの防止というように、介入の供給を求める方向が産業政策の基本方針として定着していったのである。

おわりに——市場の組織化と資本蓄積の変容

前提と方向に大きな違いがあつた。問題にされたのは市場の失敗というよりは、組織化の弊害があつた。

このようない「反独占」的な考え方は、景気が回復する一九三〇年代半ばにかけて現実的な意味を持つことになつた。同法に基づくカルテルに対してその活動を監視して価格の安定を図ることが課題となつたからである。しかも、電力や鉄などの組織化政策・大合同の推進でも、これらの基礎的・基幹的な産業分野では「豊富で低廉な」基礎的な資源の供給を求める方向が産業政策の基本方針として定着していったのである。

第一次世界大戦をきっかけとする労働者・農民運動の高揚、就業構成や産業構造の変容は、経済政策にも大きな変質を迫るものであつた。増大する民衆の不満の声は、選挙権の拡張に結びつく一方で、政策運営の目標を修正させつあつたからである。国民生活の安定という観点から物価対策が問題となり、社会政策的な効果をねらった租税制度の改革が論じられるようになつたのは、政府が経済政策の及ぼす影響の範囲をより広く捉え、民衆的な要求を治安対策的な意味から取り込まなければならなくなつたことを示していた。このような状況は、国際競争力が弱い産業を抱え、対外的な不均衡(正貨流出)が続く一九二〇年代に、金本位制への復帰による自立的な調整メカニズムに立ち戻ることを遅らせ、国内均衡を優先させる「現代的」性格をもつた政策運営を強いることになった。そのため、政策運営の選択の幅は狭く、政治的には明確な対立路線を提示していた二大政党が、景気に追随した財政運営を余儀なくされたのである。第一次大戦中に「中進国」としての繁栄を享受した「遺産」がこのような政策運営の支柱であった。しかし、それが可能であったのは二〇年代末までであった。井上財政を経て、一九三〇年代の高橋財政が明確な反循環的な財政運営を示すことによって、財政面の転換を一段と進め、マクロ的な政策運営は拡張的な財政政策の展開によ

つて現代的な特質を備えるものとなつた。

また、産業政策では、第一次大戦後にキーアンダーランが取り入れられ、国民経済的観点から重要なと考えられる産業の保護が実行されることになり、一九三〇年代初めには独占組織による産業再編成の促進とその弊害の除去という独占政策としては二面性をもつた重要産業統制法が制定された。「産業の自由」の制限を容認したこの政策も、各種の産業保護政策も、総力戦体制を経験した欧米で新しく登場した考え方と共に運する同時代性を持つものであった。貿易に基づく国際分業よりは、国民经济の自立性が優先され、そのために貿易の利益を多少損なつても各国は同質的な産業構造を構築することを目標に産業政策を展開はじめていた。日本もそうした形で立ち後れていた主要な重化学工業部門の保護育成を図り、その組織性を高めるような方向へと誘導していくのである。その結果、産業構造の高度化がある程度進んで拡張的財政政策が効果を發揮し得る基盤が作られる一方で、政策的な誘導・助成のもとで企業間のカルテル協定が定着し、さらに日本製鉄・王子製紙のようなトラスト的大企業が出現するなど産業の組織性が着実に増大していったのである。このような経済構造や経済システムのあり方の変化は冒頭に述べた「現代社会への転形」が経済面で進展しつつあることを表現していた。

しかし、この「転形」は、租税改革が社会政策的な配慮を十分に実現できず、財政支出でも社会政策費の比率が低いなど「政策転換」と呼ぶには不十分な面が大きかった。とりわけ、産業政策の面での転換がかなり進んだのに対し、これに比べて財政政策の転換は微温的かや遅れて進展した。それは、日本の産業がその後進性の故に抱えていた問題点がより重要な課題として認識されたことに基づいていた。激変した国際情勢、国内の政治的・社会的な状況のなかで、治安対策として要請された「社会政策的な」施策を現実化するほどには国内の政治的対立が激化せず、従つて体制的な危機と呼び得る状況が成熟しなかつたことが、このような「転換」の不均等をもたらしていた。欧米と同質の問題を抱え込んで同様の方向での解決を政策課題とした面があつたとはいえ、そこにみられる「現代社会への転

形」は未熟であり、未完であつた。産業の保護が優先され、所得配分の調整が政策的に実行されなかつたことは、分裂する反体制運動の力の弱さを反映しており、産業構造の重化学工業化が進んだとはいえ、耐久消費財生産の拡大に基盤を持つような第二次大戦後の大量消費社会が未形成であつたことは、日本経済の「転形」が未完であつたことを表現していた。

(1) 武田晴人「問題提起」、大河内暁男・武田晴人編『企業者活動と企業システム』東京大学出版会、一九九三年秋刊行予定参照。

(2) この時期の筆者の全体像については、とりあえず武田晴人「帝国主義と民主主義」集英社、一九九二年参照。

(3) 武田晴人「一九二〇年代史研究の方法に関する対話」「歴史学研究」四八六号、一九八〇年、および同「独占段階の経済と社会」「講座日本歴史」9 東京大学出版会、一九八五年参照。

(4) 原朗「階級構成の新推計」安藤良雄編『兩大戦間の日本資本主義』東京大学出版会、一九七九年、三六〇—三六一頁。

(5) 同前、三六二頁。

(6) 同前、三五九頁。

(7) 三和良一「第一次大戦後の経済構造と金解禁政策」安藤良雄編『日本経済政策史論』上、東京大学出版会、一九七三年、橋本寿朗「大恐慌期の日本資本主義」東京大学出版会、一九八四年、武田晴人前掲二論文参照。

(8) 前掲、三和良一「第一次大戦後の経済構造と金解禁政策」一九四一—一九五〇頁参照。

(9) 同前、および武田晴人「国際環境」一九二〇年代史研究会編『一九二〇年代の日本資本主義』東京大学出版会、一九八三年参照。

(10) 以下、この項の具体的記述・引用は、高橋允吉「大正昭和財界変動史」上、東洋経済新報社、一九五四年、一〇五一〇九、二〇九—二二五頁による。

(11) 神野直彦「社会政策的租税政策の展開」「経済学雑誌」八六巻三号、一九八五年、一五頁。以下、租税改革についての

記述・引用は、同論文、二四頁以下による。

- (12) そうした限界は、当時の経済認識・経済学の限界でもあった。
- (13) 原朗「一九二〇年代の財政支出と積極・消極両政策路線」中村隆次編「戦間期の日本経済分析」山川出版社、一九八一年参照。
- (14) 以下、この項のおわりまでの引用は順に、同前、八七一八九、一〇五、一〇八頁による。
- (15) 橋本寿朗「経済政策」大石島一郎編「日本帝国主義史 2」東京大学出版会、一九八七年、九七一九八頁。
- (16) 同前、一〇二頁。
- (17) 前掲、原朗「一九二〇年代の財政支出と積極・消極両政策路線」一〇七一一〇八頁。高橋財政については、三和良一「高橋財政期の経済政策」東京大学社会科学研究所編「ファシズム期の国家と社会 2 戦時日本経済」東京大学出版会、一九七九年、同「経済政策体系」社会経済史学会編「一九三〇年代の日本経済」東京大学出版会、一九八二年が、一九三四年の転換に注目し、国家独占資本主義的な政策体系という観点から理論的実証的分析を加えている。本論文も多くをこの三和の研究に依つており、高橋財政の具体的展開について論点をあげて検討する余裕はないので、詳しくは三和の研究を参照されたい。
- (18) アメリカのように貿易依存度がかなり低いことか、イギリスのように高くても広大な従属地域との関係で調整が可能であることが、この時期に国内均衡優先策を採用し得る条件であり、さもなくば国内均衡優先のつけは暴力的に解決するしかなかったのである。
- (19) 時局匡救事業については、中村隆英「[高橋財政]と公共投資政策」(同編前掲書)が農業所得の増大に関する、また前掲、三和良一「高橋財政期の経済政策」一四四一一四五頁がセメント・鉄鋼業などの産業への波及効果を含めて需要創出効果があつたと指摘している。しかし、三〇年代前半の農工間の展開の軌跡は全く異なっており、そうした効果がみられたとしても農業不況の対策としては限界があつたと考えるべきであろう。
- (20) 吉野信次「商工行政の思い出」商工政策史刊行会、一九六二年、六一頁。
- (21) 前掲、橋本寿朗「経済政策」九三頁。
- (22) 同前、九二頁。なお、財政補助の実態とその不十分性については後述する。
- (23) 吉野信次、前掲書、五九頁。
- (24) イギリス政府は、英國染料に対しても、一七〇万ポンドの社債を全額保有し、英國染料会社に対しては、株式一七〇万ポンドを保有したほか、研究費の助成などの介入・育成策を実施した(森恒夫「講座帝国主義の研究 4 イギリス資本主義」青木書店、一九七五年、五六一五七頁)。
- (25) 同前、五九一六〇頁。
- (26) 商工省商務局「日英貿易と英國経済事情」一九二七年、一二六六頁。
- (27) 柳沢治「資本主義構造転化論争」岡田与好編「現代國家の歴史的潮流」東京大学出版会、一九八二年参照。なおこの議論と講座派の日本資本主義認識との類似性については、武田晴人「日本における帝国主義経済構造の成立をめぐって」「社会科学研究」三九巻四号、一九八七年で指摘したことがある。
- (28) バルフョア委員会が²⁵産業あるいは²⁶産業として括していたのに対してハルムスはその両者を区別して用い、前者で表現される産業分野をより重視していた。
- (29) J. H. Richardsonによる。引用は森恒夫前掲書、一四一頁より。
- (30) 産業政策については、前掲、橋本寿朗「経済政策」、および本宮一男「一九二〇年代における化学工業保護政策」「史学雑誌」九五編一号、一九八六年を参照。
- (31) 三和良一「一九二六年関税改正の歴史的」逆井孝仁・保志恂・関口尚志・石井寛治編「日本資本主義展開と論理」東京大学出版会、一九七八年、一八二二頁。
- (32) 吉野信次、前掲書、一二九頁。
- (33) 同前、一四八頁、および森恒夫、前掲書一四八一一五一頁。
- (34) 武田晴人「資本蓄積③ 独占資本」大石島一郎、前掲書参照。
- (35) 武田晴人「一九二〇年恐慌と産業の組織化」前掲「企業者活動と企業システム」参照。
- (36) 武田晴人、前掲「独占階級の経済と社会」、および橋本寿朗・武田晴人編「兩大戦間期 日本のカルチャ」御茶の水書房、一九八五年参照。
- (37) 前掲、橋本寿朗「経済政策」、七九頁。

(38) 吉野信次、前掲書、一〇〇頁。

(39) 前掲、橋本寿朗「大恐慌期の日本資本主義」、および宮島英昭「産業合理化と重要産業統制法」「年報・近代日本研究6政党内閣の成立と崩壊」山川出版社、一九八四年参照。

(40) カルテル新学説については、有沢広巳「日本工業統制論」有斐閣、一九三七年、および宮島英昭、前掲論文参照。

(41) 橋本寿朗、前掲「大恐慌期の日本資本主義」、前掲、宮島英昭「産業合理化と重要産業統制法」、および同「1930年代日本の独占組織と政府」「土地制度史学」一一〇号、一九八六年参照。