

戦間期の分配対立をめぐる政策と金融システム

寺西重郎

戦間期は、およそ松方デフレ期以降、金本位制の採用された1897年頃にかけて成立した、農業と在来産業、軽工業に立脚した比較的自由主義的傾向の強い経済(戦前期経済システム)が大きなシステム上の転機に遭遇した時期であった(Teranishi(1997))。転機は二つの外生的ショックによって生じた。ひとつは農業の生産性向上の停止と成長鈍化であり、いまひとつのショックは第一次大戦の発生とその停止である。前者は、従来、雇用、生産、税収の根幹部分を担ってきた農業と在来部門がもはやその任に耐えないことを意味し、後者は将来新たなリーディングセクターとなるべき重化学工業が、過早に創出され幼稚産業のまま突然国際戦争の荒波にさらされたことを意味した。戦間期経済は、国際収支上の困難を克服しつつ経済的軍事的な国力の増強をはかるという従来型の課題(キャッチ・アップ)に加えて、産業構造の大きな変動に適合した新たなシステムをつくりあげることといういまひとつの課題を背負うこととなった。在来のシステムは、新しい環境の下でさまざまな意味で限界を露呈しはじめていた。金融システムは期間ミスマッチ問題に、財政システムは地方財政の困窮問題に、企業システムは小株主、社債保有者と企業との間のエージェンシー・コスト問題に直面した。しかしながら、戦前期経済システムの直面した一層大きな困難は分配をめぐる対立の多元化という問題であった。このシステムの前提とした地域間利害の調整の問題に加えて、新たに階級的利害、産業間利害の問題が生じてきたのである¹⁾。最終的にはこの分配をめぐる新たな対立は新たな経済システムの枠組によって解決されねばならない。しかし、その新たなシステムの樹立が短期的には容

易でない以上、既存のシステムの上での対応が考えられねばならない。

本稿の目的は、この戦間期に生じた所得分配をめぐる対立(distributive conflicts)の多次元化という問題に対して既存経済システムの上にとられた政策体系を吟味することにある。以上では、まず第一節で、多次元化した分配をめぐる対立に対して少なくとも事後的にみると、階級対立に対しては中立的、農工間対立に対しては反農業、重工業化学対その他産業(軽工業、金融、貿易)に対してはその他産業優先という政策体系(ポリシー・ミックス)のあったことを指摘する。第二節ではそのポリシー・ミックスが最終的に不成功に終わった理由を考える。第三節では他の政策体系の可能性について検討する。

1. 分配をめぐる対立に関するポリシー・ミックス

おそらく第一次大戦期までの分配をめぐる対立は専ら地方経済を単位としてなされた。これはひとつには、藩閥政府による富国強兵策のための重要財源であった地租増徴のためには、地方名望家ないし地方名望家の選出した政党の協力が不可欠であり、名望家ないし政党は、これに対して、インフラ投資を中心として中央政府から地方利益を誘導することで地方からの支持をとりつける、というメカニズムが存在したからである。地方名望家は、政党と通じる以外にも町村長、町村議員、各種地方団体長となることにより、中央官僚と密接に関連し、内務省を中心とした国家による農村の組織化に積極的な役割を果たしていた。こうしたシステムは、第一次大戦期およびその直後の時期(原、高橋、加藤(友三郎)内閣期)の政党による政治権力掌握

期にピークに達し、その後は農業の担税能力の低下とともにその機能を弱めてゆく(有泉(1984), (1985))。その象徴が政党を媒介しない官僚組織による地方利益配分ルートであり、1930年代にはいつての預金部資金や赤字国債を財源とする農村への資金配分(時局匡救事業等)であった。

こうした地域をめぐる分配上の対立の動きとは対照的に、第一次大戦後の時期には階級および産業を軸とする分配をめぐる抗争が顕在化しかつ大きな影響をもつにいたる²⁾。まず階級については、労働争議は、件数・参加人員とも第一次大戦開始まではわずかであるが、大戦開始とともに急増し、1919年には497件、63千人という規模に拡大する。当初は、財閥系大工場を中心とするものが多かったが、その後は中小企業にも拡大し、件数において1931年に998件(65千人)というピークを迎えその後は逡減する(詳しくは西成田(1988))³⁾。小作争議についても1926年に2,751件(135千人)のピークの後一時は減少するが、1930年以降再度増加し、1936年には6,804件(77千人)の多さに達している。労働争議は、左翼系組合のシェアが急速に減少し、争議期間も次第に短期化するのであるが、小作争議の方は左翼性・戦闘性が持続し、争議期間も長期にわたる傾向があった(西田(1991))。

次に産業間対立の面をみると、まず農業と非農業の対立は、早くも日露戦争に始まる。これは、日露戦時期の地租増徴のさいその代償として米穀輸入税を課したことはじまる。この関税を政友会が帝国農会の意向をうけて関税定率表に組込んだことをめぐって、小農保護を主張する帝国農会と商工立国論・労働者保護を唱える商業会議所の間で激しい論争が生じることとなった(米穀関税論争(持田1954))。それ以前の地租をめぐる争いが、基本的に農民と財政当局との間の争いであったことに對比して(たとえば1877年の減租)、これは明らかに新しい動きであった。農業と非農業の間のこの種の対立はその後も、米価特に米穀法の運用をめぐるくり返された(宮崎(1980))。他方、産業間対立

は、非農業の内部でも生じた。たとえば、田中内閣期には、銑鉄関税引上げによって重化学工業の育成をはかろうとする主張は、インド綿業との対立をおそれる紡績業と原料高を懸念する製鉄業界と強く対立した。また、軽工業である染織産業を主導産業としようとする主張は、重化学工業である染料工業を保護育成しようとする立場と業界と政治家をまきこんで激しく対立した。さらに、後述するように金解禁をめぐるでも、それを不利とする重化学工業と逆の立場をとる軽工業、貿易・金融資本の間に明らかな対立関係があった。肥料産業と農業との間でも、前者を保護育成しようとする商工省と農業団体・農林省と対立が生じざるをえなかった(土川(1994/1995))。

こうした多次元的な分配をめぐる利害対立に関して、政党、官僚および各産業や各階級に関連する諸団体がいかなる行動をとったかについては、おびたしい文献の山が存在する。それぞれの立場は言うまでもなく多種多様である。しかしながらこれらの諸研究を通観し、事後的な立場からながめると、こういった多次元的な利害対立に対して明らかに一つの体系としての政策(ポリシー・ミックス)が適用されたとみられる節がある。すなわち、それは、階級対立に対しては中立的、農業対非農業に対しては反農業、重化学工業対その他産業に対しては反重化学工業という選択の組合わせである。以下まず、それぞれの選択の根拠を説明しておこう。

1.1 ポリシー・ミックス

まず、労使および地主・小作人間の対立に関して戦間期の政府はどちらかと言えば中立的な立場をとっていたと言える。1925年の治安維持法およびその1928年における改正にみられるように、左翼思想弾圧の傾向は大震災以降徐々に強まる傾向にあったが、労働者・小作人の経済上の主張が否定されるということとはなかった。既に1922年に内務省内に社会局が設置され労働組合立法への動きが生じていたし、1924年のILOへの労働代表選定にあたっては事実上労働組合を公認する態度がとられた(安

田(1993))。1930年に憲政会浜口内閣が提出した労働組合法案は、資本家団体の反対にあって廃案(1931年3月)となったが、資本家団体(日本工業倶楽部、日本商業会議所)といえども日本的な条件に適した(企業内協調を主眼とした)労働組合法案導入には反対ではなかった(西成田(1988))。また労働争議に対しては労働争議調停法(1926)が導入され、内務省社会局も解雇の社会治安への影響を重視して、解雇を最小限にすべくその運用にあたったと言われる。

小作争議についても同様に、1920年には小作制度調査委員会が設置され一群の進歩的官僚が小作人の保護を目的とした立法をめざして活動した。1924年には小作調停法が導入され、争議の現実的解決を促す措置がとられるとともに、1926年には自作農創設制度(低利融資制度)の拡充がなされた。この制度は実際の土地制度に及ぼした影響はわずかであったといわれるが、1938年に導入された農地調整法は、地主の利益を制限し、小作人の権利を保護するものであった。

階級間対立に対して、政府がどちらかといえば中立的な立場をとったのに対し、農業・非農業の間の対立に関して政府は明確に反農業のスタンスをとったと言えよう。その基本的な証左は「賃金財」である米価に対する政府の態度にみられる。米騒動の翌年1919年政友会寺原内閣は臨時財政経済調査会を設け、糧食の充実のため内地の耕地拡張を進めるとともに、朝鮮、台湾の植民地産米の増産移入につとめることを決定した。この当時から米の需給は既に過剰の傾向が生じていたが、政府は長期的な糧食の確保のためには、米価の低落など意に介さなかったと言われる(中村(1980))。1919年に導入された開墾助成法は開墾費用の1/4を国庫補助するものであったし、また1919年に帝国農会の強い希望の下に導入された米穀法は、その意に反して米価の低位維持のツールとして利用されたと言われる(宮崎(1980))。米価の低位維持は労使双方の利益を農業の犠牲の下に保証するものであった。

最後に、非農業内部での重化学工業とその他

の軽工業や貿易・金融部門の利益に関しては、必ずしも政府の立場が明確ではない部分がある。しかしながら、1920年代を通じて、金本位制への旧平価復帰という政策目標の結果として生じたものではあれ、為替レートがはっきりと割高水準に保たれていた(Okura and Teranishi(1994))ことは、国際競争力に乏しく、ともすればダンピング認定が問題になるほどの深刻な国際競争にさらされていた(宮島(1995))重化学工業にとっては不利な政策であった。同じ貿易財であっても綿紡績業は原材料の殆ど全てを海外からの輸入に頼っていたため為替レート割高の効果は軽微であったとみられる。1929年の金解禁政策にあたっては蚕糸業者、銀行業者、貿易業者は金解禁の即行論を主張したのに対し、鉄鋼業と機械工業は反対論ないし尚早論であり、また紡績業の武藤山治は当初の賛成論からその後の反対論へ変化したと言われる(三和(1974))。次に、関税政策や補助金政策については、三和(1975)は、保護政策への消極性の目立つ特異な時期である浜口内閣期を除いてかなり強力な重化学工業の保護政策が展開されたとするのに対し、橋本(1984)は産業間の対立する利害のため包括的な産業政策はとりえなかったとしている。また宮島(1992)は、よく工夫された関税体系と補助金政策が適用されたが貿易の利益の追求が第一とされたとしている。われわれはさしあたり次のような諸点から、戦間期政府の重化学工業保護政策は相当軽微であったと判断する。第一は、上述の割高為替レート政策である。第二は、関税政策に関して、たとえば関税引下げを行なった浜口内閣期は例外としても、若槻内閣期の1926年関税大改正においてもその程度は外国品による不当な競争を防止する最低限の水準におさえられたとされており、総じて戦間期の輸入競争財である重化学工業品の競争条件は著しく熾烈であったことである。また数量規制は、1924年のドイツからの染料のダンピング輸出に対してとられたものが唯一であり(宮島(1991))、基本的に政策手段の範疇に存在しなかった。第三は、補助金政策は自動車、染料、鉄鋼等限られた業種に供給され

たもののその多くは時限付きで、レントの量は限られていたとみられることである。第四に、日本興行銀行が工業への低利資金供給の政策金融機関としての地位をあたえられることがなかったこと(寺西(1995))からも知られるように、政策金融の重化学工業に対する政策効果は極めて限定されていたことである。

戦間期の重化学工業への保護が十分でなかったというわれわれの判断を補助するものとして、政党の態度を指摘しておくことが必要であろう。官僚機構の側ではたとえば商工省が染料工業、ソーダ工業および製鉄業を三大政策として掲げたことにみられるように、産業政策への志向がみられたことは事実であるが、1920年代の政治の実権を掌握していた二大政党の側には確たる産業政策論がなく、いわば各政治家の個人プレーにまかされていたという面が強い。詳論は避けるが、たとえば土川(1994/1995)の分析は、こうした見方を裏付けるものとして読むことができるのではないだろうか。もちろん、実効関税率、補助金率などの数量的データによる厳密な数量分析が今後の課題として残されていることは言うまでもない。また、数量的には必ずしも大きくなくとも、幼稚産業(自動車・航空機)保護政策が果たした外部効果の問題も慎重に考える必要があろう。

1.2 小農と農村部門

分配をめぐる対立に関する戦間期の政策体系は、階級対立に対しては中立、農・非農対立については反農、重化学工業とその他非農部門については反重化学工業というかたちをとっていたと考えられる。このことは次の二つの念意をもつ。

第一に、この政策体系では、農業は無視され、ある意味で抑圧されたが、このことは小農民が政策的に抑圧ないし無視されたことを意味するものではない。この戦略の下では、米価は低位に誘導され農業セクターは、不利益をこうむる。農業セクターが小農・小作人と大農・地主層からなるものとすれば両者はともにこの面で不利な影響をうける。しかしながら、大農ないし地

主層に対しては、この政策体系は二つの意味で優遇措置をあたえることを前提としており、この優遇措置は、農村財政をうるおすことを通じて小農の経済状態の改善をもたらすことが期待されたのである。その第一は、地方の在来産業基盤へのインフラ投資である。この政策はたとえば政友会系原内閣の政策に典型的にあらわれている。原内閣は四大政綱と言われる重点政策を標榜したが、それは(1)国防の充実、(2)教育の振興、(3)産業の奨励および(4)交通通信機関の整備であった。この方針の下、原は鉄道敷設、道路建設、港湾改修、治水事業および地方の高等教育機関設置に多額の資金を投入したのである。積極政策といわれる地方インフラ投資は、政友会の政策を代表するものであり、憲政会・民政党はより緊縮政策をとりインフラ整備もより都市部に重点を置いたとされる。しかし、少なくとも1920年代の政策の基調にはこうした地方的利益誘導のメカニズムが残存機能していたとみられる。当時においてすくなくとも西日本や養蚕型府県の地主の収入はその半ば以上が非農業収入(配当収入等)であった(中村(1979))から、こうした政策は商工業を兼営ないし投資先としていた地主を大いに潤したものと考えられる。こうした地主経済の発展が、地方の雇用・副業機会の拡大をもたらすとともに、農村財政の再建をもたらし、もって戸数割・家屋税といった逆進的一括税の減税を通じて小農を救済することが期待されたのである。

地主経済と農村財政を再建することにより小農を救済するという考え方は、未実現に終わったが、1920年代を通じて大きな論争を呼んだ政友会の地租委譲案(後の両税委譲案)にも典型的にみられる。この政策は国税たる地租を地方税に委譲することにより、地方財政を強化し、農村内対立を緩和することにより、地主・名望家を中心とする農村秩序の回復をはかろうとするものであった(宮崎(1980))。この計画を具体的に、第51議会(1925年12月26日～1926年3月25日)での政友会提出の案でみると次のようになる。すなわち74百万円の地租を地方に委譲し、かつ30百万円の家屋税を新設し、両財源

により戸数割 58 百万円、雑種税・営業税 5.4 百万円合わせて 63.4 百万円の地方税を減税する。残余の 40.6 百万円は、市町村の自治に委ねるといふものであった⁴⁾。すなわち、地方財政の財源を拡充することにより小農の重課税の中心をなしていた戸数割を軽減するとともに、農村のリーダーである地主層に 40 百万円の自由裁量資金を与え農村経済の再建をはかろうとしたのである。40 百万円の使途は地租の軽減であったかもしれない。いずれにせよ、こうした地主・在来商工業の強化→地方での雇用・副業機会の拡大・地方財政の再建→小農の経済状況の改善というメカニズムが戦前期の政策体系の一つの根幹をなしていたことに注目せねばならない。

以上要するに、戦間期の政策体系では、農業は犠牲にされたが、小農と農村は決して無視されたわけではない。もちろん後にみるように、この政策体系は最終的に破綻し、それは小農民の貧窮化という形で現出する。しかしこのことは政策体系全体の破綻によるものであって、小農抑圧という具体的な政策実施の直接的結果であるのではない。

政策体系のもついま一つの含意は、反重化学工業政策の重化学工業以外の産業に対する効果である。重化学工業以外の産業としては、軽工業や在来商工業を中心とする輸出部門と貿易・金融産業および電力交通等の非貿易財産業がある。しかしながら、これらの二つのグループの利害は必ずしも一致するとはかぎらないのであって、その点に戦間期の分配をめぐる政策体系の最大の弱点が隠されていることになる。

分配をめぐる対立構造のうち政府が政権維持の立場から最も警戒したのが階級対立であったことは言うまでもない。階級対立に関して直接的には政府は中立的な立場をとった。しかしながら、労働者に対しては、反農業の立場に立ち「賃金財」価格である米価を低位化することによって一応の対応をつけた。また割高為替レートは都市生活者に輸入品による都市生活をエンジョイさせた。もっとも高級消費財の輸入には

かなりの関税が課されまた国産品奨励運動が行なわれた。他方、低米価政策は、しかしながら、小作人ないし小農の負担への相殺手段の導入を必要とする。それが、反重化学工業の一部としての在来商工業の助成、地主経済・地方財政の再建にはかならない。それゆえこの政策体系の枠組では在来商工業の振興がクルーシャルな重要性をもつ。すなわち在来商工業の振興は、階級対立への対応と反農業政策の矛盾を解消させ、かつキャッチアップ経済の普遍的課題である国際収支問題を解決するための鍵要因なのであった。この鍵となる在来商工業振興等がいま一つの優遇セクターである貿易・金融産業と利害の衝突をおこすとき、極めて巧妙にしくまれた政策体系全体は崩壊せざるをえない。次節の課題はこの間の論理をしめすことにある。

2. 戦略の失敗と金融システム

よく知られているように上記に示した分配をめぐる対立に関する戦間期の戦略は、全くの失敗に終わった。その明確な証左は昭和初期以降の農村とくに小農層の急激な貧窮化である。浜口内閣時より蚕糸業者・都市失業者・朝鮮窮民対策等は小規模に導入されていたが、5・15 事件後に開始された時局匡救事業は政策体系のねらいが失敗に終わったことを如実に示した。この事業は赤字国債でファイナンスされた当初予算 8 億円規模の空前の(実際は 8.6 億円)窮救対策であり、その中心は農林省・内務省関連の救農土木事業であった。農林省関係支出の 75%、内務省関係の 50% が労務費であったことからわかるように、事業のねらいは「疲弊しきった農民に現金収入の機会を与え、いく分でも家計を補助すること」(中村(1980)p. 130)にあった。時局匡救事業は高橋財政のケインズ的スペンディング政策として賞賛のままとされることがあるが、この事業のいまひとつの側面は、20 年代の政策体系の失敗のマニフェステーションなのである。在来商工業支援を通じて農林財政を再建しもって小農の負担を軽減するという戦略は無惨な失敗に終わったと言って差支えなからう⁵⁾。小農だけでなく、戦略の中枢をなす在来

商工業者や中農中層地主層からなる中間層も困窮の度合を強めたことが指摘されている(金沢(1994)).

何故、戦間期の分配対立にかかわる政策体系は失敗したか。理由としては、不利な外生的ショック、政策の不十分な適用、政策への不十分な反応の3点が考えられる。外生的ショックとしては世界恐慌の影響特に養蚕県のこうむった打撃を考えねばならない。また不十分な反応としては在来商工業の成長力が十分でなかったことや農村内の共同体機能がかつてほどには作用せず地主への優遇策が農村経済全体には波及効果をもたなかったこと等が考えられよう。ここでは政策の適用面に生じた2つの出来事に注目する。

ひとつは1929年11月に行われた旧平価金解禁である。このために必要とされた大幅な財政金融の緊縮政策が重化学工業のみならず在来の商工業活動に甚大な影響を及ぼしたことはよく知られている。これに関連して、政友会系田中内閣の兩税委譲論(かつての地租委譲論)が金解禁のための緊縮財政の必要から最終的に審議未了となったことにも注目せねばならない(金沢(1984))。地主経済を支援するという政友会の政策は結局陽の目を見なかったのである。

いまひとつの政策として金融恐慌直後に成立した銀行法の運用の問題がある。この法律は一方で大蔵・日銀のモニター機能の強化や銀行の株式会社化によるディスクロージャー促進により、銀行経営にかかわるエージェンシー・コスト引下げを目的としたが、他方で別名銀行集中法と言われたように、最低資本金の大幅引上げにより銀行の合同を推進し銀行資産の多様化・機関銀行性からの脱却をめざしたものであった。しかもその運用にあたっては、地方銀行(資本金を50万ないし100万に引上げるべき銀行)については原則として単独増資による資本金引上げは認めず吸収と合併により増資することを指示したのである(『東洋経済新報』昭和2年11月5日, No. 831, p. 31)。事実、この法律により無資格銀行となった631行のうち、増資により対応したものは50行でしかなく、残りは合

併230行、買収110行、解散115行、業務停止・免許取消・破産認定115行、その他11行というかたちで予定された5年間にわたる整理過程が終了したのである。このため金融恐慌後、2,3流銀行と取引関係のあった中小企業、在来の産業従事者はかつてない厳しいクレジットクランチに陥った。金融恐慌後には、銀行のリスク・アバージョンの高まったこと、コール市場の縮小により資金不足の生じたこと、担保価値の低下したこと等により、一時的に強いクレジットクランチが生じたが、銀行法適用過程で生じたクレジット・クランチはより長期性の深刻なものであったと思われる。なぜなら、機関銀行性を前提とするとき、合併後の小銀行の顧客は、大銀行から排除せられざるをえないからである。このため商工会議所は地方銀行の整理統合方針を批判し、地方の中小銀行への強力な助成を要請したし(由井(1964)p. 143)、東京市における1930年の中小商工業者の実態調査の希望事項において、金融に関する希望は断然第一位であった。すなわち年収益400円以上の収益税納付者のグループの金融に関する希望件数は220件、同400円未満で271件であり、税の減免廃止に関する希望(それぞれ121件, 68件)をはるかに上まわっていた(金沢(1995)p. 244)。クレジット・クランチに対して政府も手をこまねいていたわけではなく、特に預金部資金の低利融資の活用を積極的にはかった。1928年の中小商工業者等運転資金融通と工業組合への資金供給、1930年の第二次融通、1932-37年の中小商工業等産業資金供給等々である。しかしこれらはいずれも実施機関たる普通銀行のリスク回避と情報不足により予定額をはるかに下まわる不調に終始した(由井(1964))。

さて、金解禁は価格機能を重視し古典的な国際収支調整機能に立ち返ろうという思想であり、それ自体は全く正当な論理である。また銀行法の適用も、機関銀行という不健全な取引慣行の横行していた当時の状況を考えるとブルーデンシャル政策としては至極当然のことである。しかしながら、こうした政策が戦間期の分配対立にかかわる政策体系のリンチピンである在来商

工業部門の再生を阻害し、戦略全体を危機に追いやったことも事実である。それでは何故正論ではあるが多大のコストのかかる政策が実施されたのか。

ひとつには、財閥系大銀行の利害関係があったと思われる。よく知られているように当時の日本の銀行システムは、近代的で巨大な財閥系銀行と都市二・三流銀行、地方の中小銀行という3層の構造をなしていた。このうち後二者は在来的商工業と強いつながりをもっていたが、財閥系銀行はそうでなく、貿易・鉱業・重化学工業関係の大企業を顧客とし、かつ外国為替業務と対外投資を積極的に拡大しつつあった。こうした大銀行にとって、金解禁により為替を安定させることと銀行組織の安定化をはかることはきわめて重要な関心事項であった。金解禁の即行を最も強く主張したのが貿易・銀行部門であり、また銀行法を立案した金融制度調査会の委員の主要部分が大銀行関係者であったことと無縁ではなからう。同じ頃、三井・興銀を中心とする有力銀行は保険、信託の有力企業とかわって社債浄化運動にのりだし社債の有担化の動きを強引に進めた。有担化は、情報生産によって弱小ではあっても有望な企業をファイナンスするという本来の自由競争的な方向に逆行するが、受託銀行の地位を高めるという意味で銀行にとって有利な事業環境を約束するものであった。大銀行側の論理は、これらのばあい必ずしも一国経済の利益を代表してのものではなく、狭い業界的利害関係に基づいていたものである可能性が強い。

いまひとつの要因として、競争による規律づけを強くしようという(財界の整理)の思想的背景があった。この種の論理は主として2つの理由から主張された。第一は、レント供給にもとづくモラルハザードを防止しようとする立場すなわち市場の失敗を恐れる立場があった。日銀が大正9年、11年恐慌時の特融もたらしたモラルハザード状況を反省し救済融資を控えるようになったことや、大蔵省が中小企業一般への救済融資、損失・信用保証や専門金融機関設置に一貫して反対してきたのもこの立場であると言

えよう。第二に、国際競争のディシプリンを導入し、貿易の利益の享受を最大化すべく国内経済の効率化を図るという立場があった。井上蔵相が緊縮デフレ政策により国内価格を国際価格に引き寄せようとしたのはその立場からであるし、産業合理化局が設置され生産性向上と競争による効率化を図ろうとしたのも同じ思想に基づくものであったと言えよう。

3. 結びにかえて

以上要するに、戦間期にはいって従来の地域間の利益誘導競争に加えて、階級闘争と産業間抗争の発生というかたちで分配をめぐる対立の多次元化が生じた。これに対して政府は事後的にみて、地主・小作、労働・資本という階級間対立に対してはさしあたり中立的な立場をとること、農業と非農業の対立に対しては低米価すなわち低賃金財価格というかたちで反農業の立場、重化学工業とその他非農部門に対しては反重化学工業の立場、というかたちの政策体系(ポリシー・ミックス)をとった。このポリシー・ミックスのリンチピンは在来商工業であり、これの再生をうながすことで反農業の立場をとりながら——すなわち最も恐れた労働運動を抑えこみつつ——農村と小農の経済状況の改善ひいては国際収支の好転をめざそうとしたのである。

しかしながら、このポリシー・ミックスは、金解禁の実行に伴う緊縮財政(地租委譲案の挫折)と銀行法による弱小銀行整理を原因とする在来商工業のクレジット・クラッチによって基本的に破綻せざるをえなかった。時局匡救事業の発動はこの政策体系が小農の保護と農村再建に失敗したことの有力な証左とみなすことができる。

結びにかえて、代替的な政策体系の可能性について一言しておこう。手掛かりとして二大政党間の政策の差の問題をとりあげよう。

桂園時代以後、積極主義・地方的利益の追求を掲げる政友会と民力休養・国民負担軽減を唱える憲政会・民政党路線は対照的な政策論を展開したとされるし、第一次大戦後についても、

自主的外交と積極財政の政友会と対米協調・緊縮財政の憲政会・民政党の対照性が強調されることが多い。しかしながら、最近の代表的な議論では、両政党の路線には対立点というより基本的な面で共通点が多く、第一次大戦以降つとに主張の同質性を強めたとされる。たとえば原(1980)は、戦間期における両政党の財政政策を時系列的に詳しく比較したうえで「うち続く不況と未曾有の震災と貧富の対立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、政権交代も瀕々たるを免れなかった」(p. 108)と述べている。同様に、対外政策についてもたとえば高橋・宮崎(1985)は「対中国外交政策をめぐる田中外交と幣原外交とは、共にワシントン体制の枠内で日本の既得権益を保とうとしたものであった。条約上保証された南満州などに関する権益を放棄することは、幣原にあっては考えられておらず、ワシントン体制(特に対英米協調)への敵対は、田中にあっては考えられていなかった」し、さらに財政政策面や国民の政治統合の手段等を考えても、「両政党間の対立は実際上のものというよりは見かけ上のもの」(p. 241)にすぎないと主張している。

われわれの問題とする分配をめぐる対立にしても同様のことが言えそうである。まず、階級対立に関しては、労働組合法・小作組合法立法を積極的に進めた憲政会・民政党とどちらかといえば治安立法と自作農創設に重点を置いた政友会とでは手法上の違いがみられるものの、中立的なスタンスをとったという基本的な特徴は共通性をもつとはいえないだろうか。第二に、農業と非農業の問題に関して、反農業政策と並行に農村助成等をとるということでは両党は同一路線をとっていた。ただしその方法として政友会は地租(両税)委譲論を主張したのに対し、憲政会は当初は地租減免をその後は義務教育費国庫補助を主張した。しかし両者の政策のねらいは、ともに農村財政の再建と地主経済の強化にあるわけであり、特に地租減免の主張は地主や自作農の直接的利益を前面に出したのとして、興味深い。いずれにせよ、両党のねらいは同一であり、その方法として「政友会は地租

7,400万円の地租委譲によって大規模に、憲政会は義務教育費国庫負担2,000万円によって小規模に」(宮崎(1980)pp. 885-6)行なおうとした点がちがうにすぎないと言うことができよう。同様に、地方への利益誘導についても、地方支部のレベルでは両党ともに利益誘導が主たる関心事であって、政党間差異は認められないと言われる(たとえば有泉(1985)p. 155)。第三に、産業間対立に関しては、金解禁を行ないまた関税引下げ政策を実施した民政党浜口内閣は明らかに重化学工業への関心が薄い。しかし、かといって浜口・井上は軽工業・在来商工業寄りであったというより大銀行の利害に最も近かったとみるべきであろう。浜口内閣を除くと両党の差異はきわめて不分明であること既述のとおりである。特定産業の利害関係に押されて最低限の保護政策をとったものの基本的に重化学工業に関しては、「貿易の利益」(宮島(1991))を最優先したと言えよう。このことは相対的に非貿易財産業と在来産業を優遇したということにつながる。

政党間の政策の格差は実質的には意外に小さい。われわれの問題とする分配をめぐる対立に関しても、われわれは政策体系とよんだものがブロードな意味で両党の政策路線と無矛盾であったと考えてよかろう。それでは戦間期の分配をめぐる対立に関して他の代替的な政策路線はありえたであろうか、ということが次の問題となる。

一つの可能性は、企業民主主義ないし社会民主主義の方向であり、階級的利害の調整・階級間の経済的平等を現体制内ないし民主主義の枠内で達成しようとする方向であろう。詳細を論じる能力も準備もないが、大まかに言えば、吉野作造の民本主義、石橋湛山・上田貞次郎の新自由主義、武藤山治の労働政策などがこの動きを代表する。ただ、われわれの論理からすれば、このアプローチは3次元の分配をめぐる対立のうち階級的視点のみに焦点を合わせているという意味で代替的政策としては不十分なアプローチのように思われる。労働組合法が廃案になった後の第12回総選挙後、日本の社会民主主義

運動はひたすら非政治化し、企業内協調に専念するにいたったといわれる(坂野(1991))。この動きは、時局匡救事業発動にみられる政策体系全体の失敗と密接にかかわっているのではなからうか。

第二の代替の可能性として、上からの組織化すなわちコーポラティズムへの動きがある。農村中間層を動員しての農村更生運動・農村改造運動、都市商工業者を動員しての工業組合法から重要産業統制法の動き、そして労働協約・労働委員会の成立をうけての産業報国会への動きは、この第二の代替案の実現形態である。これらの起源についてはそれぞれについて諸説が存在する。たとえば農村改造については農林革新官僚の社会政策論の問題があり、工業組合法と重要産業統制法については、反独占ないし反財閥の思想風土への関説なくしてその導入は語れない。また労働協約云々の問題については上述の社民主義の問題がある。しかしながら、これら全ての共通の直接的起点として政党を媒介しない地方的利益撒布(有泉(1985))である時局匡救事業があるのではないであろうか。

(一橋大学経済研究所)

注

* 経済研究所定例研究会と銀行協会金融調査研究会での発表に対するコメントに感謝する。いただいた多くのコメントに対して十分答えられていない点を危惧する。特に事前的なものである政策論とその実現後の政策効果の問題を数量的におさえることが重要な課題として残されている。

1) この分配をめぐる利害関係の三次元化の問題を最初に明示的に指摘したのは、おそらく鈴木(1987)であろう。

2) 産業を軸とする分配をめぐる抗争は戦後になってフォーマライズされた。具体的には、各産業の業界団体に集約された分配上の要求を審議会と担当経済官庁部局によって集計化し、そうした縦のラインの間の相互交渉により、産業の競争条件(参入、輸入量、カルテル etc.)に従って産業ごとの付加価値が定まるといふシステムである。詳しくは Teranishi(1996)、Teranishi(1997b)、を参照にせよ。

3) 労働争議の性格についても留意の必要がある。初期の争議は所得分配をめぐるものというよりは、労働者の人格尊重を要求するといった非金銭的のトラブルに関するものが多かったことが知られている。

4) 金沢(1984)p.120 の表による。74百万円の国税減取分のうめあわせは、関税改正により40百万円、残りは震災復旧復興費の財源とされた行政整理による削減分の一部でまかない、残余は公債発行による、とされている。

5) 政策体系の失敗のいまひとつの側面として、Teranishi(1997)は重化学工業のたち遅れをあげている。これは主として、農村の貧窮化により、未熟練労働の供給価格がさらに切り下がったため、企業は未熟練集約的な技術の採用のインセンティブをうけるにいたったことによるものと考えられる。

参考文献

- 有泉貞夫(1984)「昭和恐慌期前後の地方政治史状況—1929~1934年」『年報近代日本研究(6)、一政党内閣の成立と崩壊』山川出版社。
- 有泉貞夫(1985)「日本近代政治史における地方と中央」『日本史研究』No. 271, pp. 139-158。
- 坂野潤治(1991)「戦前日本における「社会民主主義」、「民主社会主義」、「企業民主主義」」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会(4)歴史的前提』東京大学出版会。
- 原朗(1980)「1920年代の財政支出と積極・消極両路線政策」中村隆英編『戦間期の日本経済分析』山川出版社。
- 橋本寿朗(1984)『大恐慌期の日本資本主義』東京大学出版会。
- 金澤史男(1984)「両税委議論展開過程の研究—1920年代における経済政策の特質」『社会科学研究』第36巻第1~6号, pp. 67-146。
- 金澤史男(1994)「大正デモクラシー状況の転換と経済政策」金原左門編『大正デモクラシー』吉川弘文館。
- 三和良一(1974)「金解禁政策決定過程における利害意識」『青山経済論集』第26巻第1, 2, 3号, pp. 173-200。
- 三和良一(1976)「重化学工業化と経済政策」『社会経済史学』第41巻第6号, pp. 593-611。
- 宮島英昭(1991)「1920年代における重化学工業と産業政策—染料工業のケース」近代日本研究会編『年報近代日本研究(13)—経済政策と産業』山川出版社。
- 宮島英昭(1995)「戦間期日本における国際競争と戦略的介入—曹達灰工業のケース」『早稲田商学』第632号, pp. 610-640。
- 宮崎隆次(1980)「大正デモクラシー期の農村と政党(一)、(二)、(三)—農村諸利益の噴出と政党の対応」『国家学会雑誌』第93巻7・8号, 9・10号, 11・12号, pp. 445-551, 855-923。
- 持田恵三(1954)「食糧政策の成立過程(一)」『農業総合研究』第8巻第2号, pp. 197-250。
- 中村政則(1979)『近代日本地主制史研究』東京大学出版会。
- 中村隆英(1980)「高橋財政」と公共投資政策—「時局匡救」農林土木事業の再評価」中村隆英編『戦間期の日本経済分析』山川出版社。
- 西田美昭「戦前日本における労働運動・農民運動の性質」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会(4)歴史的前提』東京大学出版会。

- 西成田豊(1988)『近代日本労資関係史の研究』東京大学出版会。
- 鈴木正幸(1988)「農村政治史研究の現状と課題」伊藤正直・大門正克・鈴木正幸『戦間期の日本農村』世界思想社。
- 高橋進・宮崎隆次(1985)「政党政治の定着と崩壊」坂野潤治・宮地正人編『日本近代史における転換期の研究』山川出版社。
- 寺西重郎(1995)「戦前期における政策金融銀行」『経済研究』第46巻第2号, pp. 160-179.
- 土川信男(1994/1995)「政党内閣と産業政策: 1925~1932年(一), (二)」『国家学会雑誌』第107巻第3・4号, pp. 313-360, 第108巻第11・12号, pp. 1113-1158.
- 安田浩(1993)「内務省・民政党・総同盟と労働政策」坂野潤治他編『日本近現代史(3)現代社会への転形』岩波書店。
- 由井常彦(1964)『中小企業政策の史的研究』東洋経済新報社。
- Okura, Masanori and Juro Teranishi(1994) "Exchange Rate and Economic Recovery of Japan in the 1930s," *Hitotsubashi Journal of Economics*, Vol. 35, No. 1, pp. 1-22.
- Teranishi, Juro(1996) "Industrial Interests vs. Class Interests; Conflicts over Income Distribution in the Economic Development of Japan and Brazil," a paper presented at the round table conference of the International Economic Association, Dec. 16-19, 1996 in Tokyo.
- Teranishi, Juro(1997a) "The Fall of the Prewar Economic System," a paper presented at the Festschrift Conference of Hugh Patrick at Stanford University, March 14-15, 1997.
- Teranishi, Juro(1997b) "Bank Governance in the Japanese Economic System," *Property, Control and Corporate Governance of Banks (Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Special Issue)*, pp. 41-65.