

# 高橋財政の「失敗」に何を学ぶのか※

井手 英策  
(慶應義塾大学経済学部教授)

## 1. 高橋財政の全体像

ここ最近、アベノミクスの評価が高まる一方である。日本は先進国きっての小さな政府であり、私も緊縮予算からの脱却に異論はない。しかし、歴史を学ぶ者からすれば、1) 中央銀行の政府への従属、2) 公共事業への回帰、3) 自助・共助を前提とした社会保障、いずれを見ても新味はなく、この組み合わせじたい、いわゆる土建国家のそれでしかない。

以上の政策パッケージの源流を追い求めると、私たちは「高橋財政」に出くわす。ある意味では、大恐慌からの脱出を実現した政策と似た政策がいま実行されているのであり、また、ある意味では、80年前と変わらない政策がいまだに繰り返されていることにもなる。

高橋財政とは1931年12月から36年2月に実施された高橋清蔵相による独創的な財政政策のことである。高橋は就任と同時に金本位制度からの離脱を決定し、発券制度改革を行うことで、わが国の通貨制度を事実上の管理通貨制度へと移行させた。これを軸に高橋は新規国債の日本銀行引受発行による財源調達を開始し、満州事件費と時局匡救事業費(今日の公共事業関係費)からなる大胆な支出拡張政策を行っていったのである。

高橋財政期の財政拡大は圧巻の一言である。1932年度当初予算を見てみると、井上準之助蔵相が編成した前年度予算の15.3億円から一気に20.5億円へと財政規模が拡大した。3割以上の急増である。そのうち新規の公共事業が半年分で約1.6億円追加された。つまり、社会保障ではなく、雇用を通じた自助に基づく救済が選ばれたわけである。収入面を見てみると、税収が7.4億円から7億円へと減少した一方で、公債収入は1.2億円から6.6億円へと驚くべき伸びを示した。しか

もその財源は日銀引受に頼った。空前のスペンディングである。

為替下落による輸出の増大と以上のスペンディングは、恐慌に苦しんでいた日本経済を見事に立ち直らせた。ところが、高橋は、景気の回復を確認するとすぐに、国債発行の漸減、健全財政への回帰を主張した。1936年度予算編成過程である。同予算編成では、増税回避と国債発行の削減、行政費の一律削減、継続費を用いた後年度負担の増大、一般・特別両会計間の資金調整、そして政府資金を活用した金融支援と補助金の削減などが実施された。

以上が興味深いのは現代的な財政再建と同内容の措置が取られている点である。今日風に言えば、増税なき財政再建、シーリング予算、後年度負担の累積、埋蔵金の活用、地方財政対策ということになる。要するに、現在の財政再建の手法は1930年代のその焼き直しだということだが、冒頭の三条件もあわせて、アベノミクスと高橋財政との間にはそう大きな相違はないのである。

## 2. 財政と金融の「一体化」

日銀引受、すなわち日銀が政府の発行する国債を買い取られたと聞くと、日銀の政府への「従属」をイメージしてしまうかもしれない。だがそうではない。日銀は国債引受への合意と同時に、政策手段の強化に成功したからである。

大恐慌期には、不況が資金需要を停滞させ、銀行に大量の資金がたまっていた。日銀が政策的に融資をしようと思っても、その貸付先が見つからない状況だった。一方、金本位制度のもとでは、金の国外流出、つまり資金の流出を避けるために、公定歩合を高めに設定

せざるを得なかった。不況であるにもかかわらず、である。高い金利と資金の余剰という奇妙な状態のもとで、日銀は身動きが取れなくなっていた。経済危機を目の前に、日銀は中央銀行の存在意義そのものを問われかねない事態に直面していたのである。

こうした危機感のもと、1930年「日本銀行に制度改善に関する大蔵省及日本銀行共同調査会」において、日銀の抜本的な改革につながる合意がなされた。たとえば、無担保で政府に貸し付けを行うこと、日銀引受を業務化することが合意され、あわせて、それまで大蔵大臣の許可が必要だった売りオペを、許可不要に切り替える合意がなされた。要するに、政府貸付という意味では政府に妥協しつつも、売りオペによる資金吸収によって物価を安定させることで、能動的に政策を実施する手段を得たわけである。日銀は日銀引受を甘受する一方で、マーケットオペレーションという自由な政策グリップを手にしたのであった。

以上の枠組みで実施された高橋財政期の金融政策は見事なものだった。日銀は日銀引受を通じた大胆な資金供給を行いつつ、政府から買われた国債を、手元資金が豊富で、融資先に困っていた銀行に売却していった。財政によって景気回復が後押しされるなか、余分な資金は日銀に回収され、しかも、同行の保有国債をほぼゼロにすることに成功したのである。

政策転換期の日銀も興味深い。金融機関は手元の資金をより有利な条件で運用する。したがって、国債購入よりも企業貸付が有利な状況、つまり、景気が回復した状況ならば、日銀の国債売りオペは停滞するだろう。これを反対から見れば、月ごとの国債売却の推移をつぶさに観察することで、日銀は緊縮財政への転換期を見極めることができたわけである。

この側面が活かされたのが1936年度予算編成過程である。34年下半期の金融市場の引き締まりを受け、日銀は、行内論議と統計資料による周到な準備のもと大蔵省に情報を提供し、これが36年度の予算編成方針に結びついた。まさに日銀の主体的な活動によって、積極財政から緊縮財政へという政策転換が実現したのであり、こうした財政と金融の密接な連携がこの時期のマクロ経済政策を支えていたのである。

### 3. 自助と公共事業を志向した保守思想

高橋はただ公共事業を好んでいたのではな

かった。日本の財政の歴史を見た時に、一貫して観察されるのは、安易な低所得層の救済に対する厳しい見かたであり、この点、高橋にも共通していたのは面白い。戦後の首相経験者の公共事業へのイメージは次のようなものである。

占領期に公共事業予算の査定を行ったのは大平正芳である。彼は経済再建のための公共事業が最重要であるとし、「遊んでいても喰える、病気になった責任も回避できるということになれば、これは確かに天国に違いないが、然しそれ丈に国民の活力と自己責任感が減退することになる」と述べている。

池田勇人も同様である。池田は「救済資金をだして貧乏人を救うんだという考え方よりも、立ち上がらせてやるという考え方」が大事であり、占領期の社会政策は、「贅沢過ぎ」だと断罪した。そのうえで「人間の勤労の能率をよくし、生産性を高めるよう経済の基礎を拡充する必要」から公共事業を「重点的に採り上げられなければならない」としたのである。

高橋も同じである。高橋は大胆な公共事業を行ったが、「慈善の金額は勿論そう多額に上るべきではなく、又慈善の対象となる様なものがそう沢山あってはたまらない」「天変地異の場合は別であるが、本当に更生させる為の救済対策はなかなか難しいことである。農村に限らず、失業の問題でも無意味な救済はしてはならぬ」と述べるなど、安易な農村救済に懐疑的だった。

日本の保守政治の底流を貫いていたのは、社会保障等による「救済」ではなく、公共事業で「働く機会を与える」という「勤労」の思想だったように思われる。だから、日本の福祉国家も、社会保障を拡充するヨーロッパ型のそれではなく、経済成長と減税によって貯蓄を促し、子どもの教育費、住宅の取得費、老後の生活費を自分で賄うよう後押しした。そして、成長の原動力として、また、社会保障にかわる所得所掌の手段として位置づけられたのが、公共事業だったのである。だが、このことは公共事業の削減がたちどころに社会保障の伸びに直結することを意味している。土建国家の限界も同時に刻印されたものといえよう。

### 4. 「健全」財政の意味

高橋財政は「ケインジアン・ポリシーの先駆け」と評価される。だが、財政が破たんするほどの積極財政が許されるはずもない。ケイ

ンジャン・ポリシーの本質は、短期的に積極財政を行う一方、中期的には財政を均衡させることにある。では、高橋財政は、本当にケインジャン・ポリシーを実践したのであろうか。答えはNOである。1936年度予算編成に即して、その理由を説明しよう。

財政均衡を本気で実現したいのなら、増税を避けて通ることはできない。財政赤字が急速に膨らむなか、大蔵省主税局は毎年大規模な増税試案を作成していた。ねらいは、酒税や関税からなる税収の弾力性に乏しい間接税中心主義から、所得税の累進性強化・課税最低限の引き下げ、配当所得課税の強化といった直接税中心主義に切り替えることであった。

だが、この増税構想は挫折し、最終的には企業の戦時利得を狙い撃ちにした小規模増税で着落することとなる。1934年7月、帝銀事件の影響を受けて高橋が大臣を辞職し、大蔵次官の藤井真信が後を襲った。藤井は増税回避を断言した。だが、腹案の大蔵省試案を実現する手始めとして、唐突に臨時利得税の導入を表明したことから、株式市場は大崩落し、政財界は反緊縮の声を強めた。結果、主税局が地道に作成してきた増税試案はお蔵入りとなったのである。

こうして高橋には「増税なき財政再建」の道しか残されないこととなった。大蔵省も、1936年度予算編成において、税の自然増収分だけ国債発行を減らすことを財政健全化の目標とした。そのために実践されたのが、冒頭に述べた「現代的」な歳出削減策であった。

その内容をいまま少し詳しく述べておけば、1) 一般会計から国債整理基金への繰入を抑制するため、特別会計の剰余金を一般会計に繰り入れる、2) 各省の新規予算要求には、他経費の削減か、新たな財源確保を求めた(90年代アメリカで定着したPay-as-you-go原則と同じ手法である)、3) 国の公共事業費を削減する一方、政府資金を融資することで、地方の単独事業を増大させた、4) 軍事費については、継続費を活用して将来的な支出を約束する一方、36年度予算の軍事費は抑制気味にした、という具合である。

結論を言えば、目標通りに国債発行を削減することに成功した。だが、問題だったのは、軍事費が全体の5割近くに達していた当時の予算を修正できなかっただけでなく、新規の将来負担が当時の税収の7割程度に達した点である。つまり、どの費目が重要かという民主主義的な議論は姿を消し、行政費の圧縮、後年度負担の累積、地方財政への負担転嫁等、

行政技術を駆使して「健全」な財政が実現されたわけである。

収支均衡という古典的な予算原則は放棄された。そして、財政の健全性は、そのときの解釈——このときであれば「悪性インフレ」を起こさないように国債発行を昨年度以下にするというあいまいな定義——に左右される時代が訪れたのであった。

## 5. 「成功」ではなく、「類似性」と「失敗」に学ぶ

以上の経験は私たちに何を語りかけてくるのだろうか。高橋是清・大蔵省の戦術、つまり予算の分配よりも、総額を重視する予算編成手法は、金本位制度から管理通貨制度へと通貨制度が転換し、財政規模が不連続に増大してゆくなかで選ばれた。管理通貨制度という基本的な枠組みが変わらない以上、現代においても総額重視の予算編成が踏襲されることは故なきことではない。

だが、共通点ばかりを強調すると、重要な相違を見逃してしまう。現代の高橋財政＝アベノミクスという見かたを採る人びとは、高橋財政の全体像を十分に理解せず、都合の良い側面をつまみ食いしているばかりではなく、双方の相違、高橋財政の負の教訓については、ほとんど目をつぶっている。

まず、基本的な事実として、アベノミクスが財政出動していると言ったところで、その規模は高橋財政のそれとは比較にならないほど小さい。また、インフレ目標が注目されているが、通貨制度の転換というパラダイムシフトとは次元が違う。さらに、高橋財政の経済成長を支えたのは満州侵略後に形成された海外市場への雪崩的な輸出である。公共投資を増やす、円安を目指すという程度の話ではない。

第二に、日銀の政策協調、もっと厳しく言えば、日銀の政府への従属を見てみよう。ゼロ金利政策や量的緩和等、日銀の採りうる手段は払底した観があったが、デフレからの脱却はなされなかった。日銀の感じていた閉塞感恐慌期のそれと相似形をなしている。こうした状況のもと、インフレ目標という新たなレジームに踏み出し、政策のフリーハンドを高めるうえで、「政府の圧力」は格好の「説明材料」であった。

戦後、日銀は日銀引受を押しつけられたと釈明し続けてきた。だがそれが誤りであることは既に論じたとおりである。今回も、日銀が一方的に政府に押し切られたと見るべきではない。それ以上に、中央銀行の独立性とい

う観点からはより積極的な抵抗を示す余地があったことを銘記しておきたい。なぜなら「(主体的な)従属」には次のような副作用が伴うからである。

そもそも、現在と高橋財政期とは、金融政策のフレームワークがまったく異なっている。高橋財政期には「売りオペ」が基軸であり、日銀の手持ち国債はほぼゼロだった。ところが現代の中心は「買いオペ」である。したがって、日銀は国債を抱え込むこととなり、いわば「利害関係者」となる。日銀が国債購入を増やせば増やすほど、価格は安定し、さらなる国債発行が可能となる。金融機関は安心して国債購入を進められるが、そうすると、日銀は国債価格の安定を無視できなくなり、価格暴落を恐れて、さらなる購入を進めざるを得なくなる。日銀がこの泥沼に足を踏み込んでいることは、世界史に残る低金利が15年近く続いていることに如実に示されている。高橋財政の鮮やかな政策転換とは好対照である。

こうした気味の悪い「均衡」こそが、巨額の赤字を抱えつつも破綻しない財政を生み出した。破綻しない財政を健全財政と呼ぶとすれば、じつは、私たちは超「健全」財政を構築することに成功してきたわけである。日銀は国債の買い支えという意味で十分政府に従属してきた。インフレ目標の導入はこの不気味な均衡をさらに強化させ、財政赤字をさらに深刻なものとするだろう。

確かに、高橋財政期には、他国に先駆けて大恐慌から脱出することができた。しかも、日銀引受による財政膨張にも関わらず物価は安定していた。だが、成長と物価の安定があるからこそ、軍部は軍事費の増大を気兼ねなく主張できた。良好な経済状況があり、しかも財政健全化を政府が自賛するなか、日銀引受をやめる理由などない。緊縮財政への転換を叫んだ高橋是清でさえ、日銀引受からの脱却には全く触れなかった。だが、政策転換の先送りは、戦時財政への道に連なっていた。成功こそが失敗の原因だったのである。

現状は恐ろしくこれと類似している。ゼロ金利政策、量的緩和、信用緩和は、国債価格を安定させ、さらなる国債発行を可能とした。危機が目に見えないなか、増税を切に必要だと感じる国民は少なかった。だからこそ空前の借金が積みあがった。今回のインフレ目標は国債のいっそうの発行を可能にする。これに公共事業の膨張が並走する。日銀の政策離脱はいっそう難しくなる。日銀の財政への奉仕と、財政赤字の累積——景気が多少良くな

ったとしてもその代償は大きい。

第三に、財政ニーズの把握という重要な問題がある。1990年代に社会保障へと財政ニーズが大胆に移り変わった。だが、2000年代、政府は財政再建の掛け声のもと、総額重視の予算編成を続け、社会保障の抑制に努めた。人びとのニーズをつかみ取り、増税へのコンセンサスを整えることこそ、増税なき財政再建にひた走り、あらゆる財政需要を軍事費に奉仕させた高橋財政からの教訓である。増税は分配の資源を生む。同時に分配は増税への合意を整える。社会保障の伸び率の抑制に血眼になり、その人身御供としてあらゆる支出を削減する政治は間違っている。

自民党の政権公約には、伝統的な「勤労」の思想がはっきりと示されている。「みんなが安心できる持続可能な社会保障制度に向けて、『自助』・『自立』を第一に、『共助』と『公助』を組み合わせ」とした点はその象徴である。しかし、その自助、共助が難しくなっているからこそ、社会保障が必要なのが現代である。人びとのニーズから目を背け、復興のかけ声のもと、旧来型の公共事業に舞い戻る古い保守の姿は、明らかにズレている。それは、非常時を叫んで国防を拡充し、ファシズムへの道に突き進んだかつての日本を彷彿とさせる。両者が生み出すのは、結局、政府と政治への失望である。

求められているのは、土建国家への回帰ではない。総額重視の予算編成からの脱却、高橋財政のレジームの超克なのである。劇薬はあくまでも劇薬である。そして、劇薬が必要な時は、歴史の分岐点でもある。高橋の選択の果てに、2・26の銃弾が軍事国家化を加速させ、軍靴と銃剣に蹂躪される時代が訪れた。今こそ、高橋財政の失敗に多くを学ぶべきである。と同時に、歴史の分岐点で必要なのは、ノスタルジアではない。新しい未来の構想、処方箋である。

---

\*本論の歴史的事実については井手英策『高橋財政の研究——恐慌からの脱出と財政再建への苦闘』有斐閣、2006年、土建国家および新しい日本社会の構想については、同『日本財政 転換の指針』岩波書店、2013年、同『財政赤字の淵源——寛容な社会の条件を考える』有斐閣、2012年を参照されたい。