

# 政治システムと財政パフォーマンス：日本の歴史的経験\*

岡崎哲二\*\*

## 要旨

本論文では、戦前日本に焦点を当てて、政治システムと財政パフォーマンスの関係について検討している。戦前の日本は、近代国家成立以後の数十年の期間に、政治システムと財政パフォーマンスの両面について大きな変化を経験した。この経験は、両者の関係を実証的に検討するための貴重なデータを提供する。

大日本帝国憲法は、国務と統帥の分離と、前者における国務大臣の単独補弼制の二つの面で分権的な政治システムを規定していた。この枠組みの中で、日露戦後、政治システムの構成要素であった軍部・官僚・政党が自立化を始め、予算に強い膨張圧力を加えた。しかし、第一次大戦前期には憲法外機関である元老が国家統合と財政規律の維持に寄与した。これに対して、第一次大戦期以降、元老の機能が低下し、分権的な政治システムの下で財政規律を保つことが難しくなった。1920年代に定着した政党内閣制が予算を全般的に膨張させたことは定量的に確認できる。1930年代には軍部の影響力が増大しただけでなく、軍部の内側でも意思決定の断片化が進展した。日露戦後に黒字基調であった財政のプライマリーバランスは1920年代以降、赤字基調に転換した。こうした財政パフォーマンスの変化は、上記のような政治システムの変化を反映したものと考えられる。

キーワード：政治システム、財政パフォーマンス、憲法、元老、政党内閣

JEL classification: H11, H50, H60, H61, H62

---

\* 財政改革ワークショップ(独立行政法人経済産業研究所主催、2004年3月)提出論文。青木昌彦、飯尾潤、猪木武徳、北村行伸、瀧澤弘和、鶴光太郎の各氏をはじめとする、財政改革ワークショップ参加者からの有益なコメントに感謝したい。あり得べき誤りは筆者の責任に属する。

\*\* 東京大学大学院経済学研究科 ([okazaki@e.u-tokyo.ac.jp](mailto:okazaki@e.u-tokyo.ac.jp))

## Political System and Fiscal Performance: Experiences in Prewar Japan

### Abstract

This paper explores the relationship between the political system and fiscal performance, focusing on the prewar Japanese history. Japan experienced substantial changes in the political system as well as fiscal performance, from the late nineteenth century to the end of the Second World War. These experiences provide us with valuable data for empirical analyses regarding implications of the political system on fiscal performance.

The political system prescribed in the Meiji Constitution was highly decentralized in the sense that the military were independent of the government and that inside the government each minister directly supported the Emperor. In this framework, the military, bureaucracy and political parties gave strong pressure to expand the budget after the Russo-Japanese War. However, in this period, *Genro*, powerful leaders who had initiated the Meiji Restoration, played the role of unifying the political system and maintaining fiscal discipline.

On the other hand, after the First World War, as the political power of *Genro* declined, it became difficult to maintain fiscal discipline. It is confirmed that the party cabinet system, which came to be a rule in the 1920s, enlarged the budget. On the other hand, not only the power of the military as a whole increased, but the military also came to be fragmented, which made it more difficult for the fiscal authorities to suppress their budget requests. As a result, the primary balance, which was surplus after the Russo-Japanese War, became deficit in the 1920s, and the deficit increased in the 1930s.

## 1、はじめに

この論文では戦前日本の経験に焦点を当てて、政治システム、すなわち政治的意思決定の構造が、財政パフォーマンスにどのような影響を与えるかについて検討する。制度と財政パフォーマンスの関係は、財政に関する近年の研究の焦点となっており、また本プロジェクト全体の視点として共有されている(鶴[2004])。この問題に関する実証研究の多くは、クロス・カントリ・データないしはアメリカの州別データを用いて、国ないし州の間に見られる制度の相違と財政パフォーマンスの相違との関係を分析するというアプローチを採用している(Alesina and Perotti[1999]; Alesina et al[1999]; Poterba[1994, 1995, 1996]; von Hagen and Harden[1995]等)。これに対して本論文では、日本一国に焦点を当て、時系列上に見られる制度の変化と財政パフォーマンスの変化との関係に注目する。その理由は、本プロジェクト全体の直接的関心が日本の財政改革にあるだけでなく、日本の歴史的経験に対象を絞ることによって、政治史・経済史の分野で蓄積されてきた知見を上記の問題に関する研究に統合することができるからである。特に、本論文は、財政に焦点をあてて政治史を分析した坂野[1971, 1982]に多くを負っている。

坂野[1982]が強調しているように、1889年の大日本帝国憲法発布によって法制的基礎を得、1900年の政友会の成立によって安定した戦前日本の政治システムは日露戦争後に早くも変質を始めた。この論文では、その後さらに進行した政治システムの変質が財政パフォーマンスに与えた影響に着目する。本論文の構成は次の通りである。第2節では、大日本帝国憲法を基礎とする政治システムの概要を要約するとともに、第一次世界大戦までの日本の財政パフォーマンスを数量的に分析したうえで、両者の関連について議論する。財政パフォーマンスの分析にあたっては、マクロ的な財政バランスとともに予算の省別配分に注目する。第3節では第一次大戦後に明確になった政治システムの変質と予算プロセスの関係について論じるとともに、その財政パフォーマンスに対する含意を検討する。第4節はまとめにあてられる。

## 2、明治憲法下の政治システムと財政

1889年の大日本帝国憲法発布、翌1890年の帝国議会開設によって日本は近代国家としての法制的・組織的基礎を整えた。財政に関連する法制と主要な機関について概要を確認しておく次のようになる(以下の法制・組織に関する説明は特に断らない限り、百瀬[1990]による)。大日本帝国憲法は天皇が統治権を総覧すると規定していたが、天皇の統治権は他の国家機関の補弼ないし補佐によって行使された。すなわち、行政一般は国務大臣の補弼により、軍の統帥は軍令機関(参謀本部・軍令部)の補佐によって行われた。

国務大臣が構成する補弼機関が内閣である。内閣制度は憲法に先立って1885年に設けられたが、憲法には内閣に関する規定はなく、1889年の内閣官制(勅令)によってその役割が定められた。すなわち内閣官制は、国務大臣による天皇の補弼は、個々の大臣ではなく、大臣が構成する内閣が行うとした。内閣総理大臣に関する規定も憲法にはなく、内閣官制

に委ねられた。これによると、内閣総理大臣は内閣の首班として、国務大臣任免の天皇への奏薦、閣議の主宰、政務一般の上奏などの役割を担った。ただし、総理大臣に国務大臣に対する命令権はなく、その地位は同等者中の第一人者にとどまった。国務と統帥の独立、国務における総理大臣権限の限定性という二つの意味で、大日本帝国憲法が規定する政治システムは分権性の強いものであった（百瀬[1990]、p.6；辻[1969]）。

内閣総理大臣は天皇によって任命され、内閣を組織した。憲法は総理大臣の任命に関する補弼について規定していなかったが、事実上その役割は、元老とよばれる憲法外の機関が担った。総理大臣の選定は元老によって事実上行われ、帝国議会はその過程に関与しなかった。国務大臣による天皇の補弼は行政官庁（省）を用いて行われた。大日本帝国憲法発布時の省は、外務・内務・大蔵・司法・文部・陸軍・海軍・農商務・逓信の9省であり、1896-1897年に一時拓務省が置かれたことを別として、1920年に鉄道省が設置されるまでこの体制が続いた（内閣制度百年史編纂委員会[1985]）。

明治期の元老は、「明治維新以来、政治軍事の中枢にあり、第一線にあるときも退いた後も、首相奏薦について天皇の下問をうけ、その他国政の重要事について影響力を行使する薩長指導層」を指し、具体的には伊藤博文、山県有朋、黒田清隆、井上馨、西郷従道、大山巖、松方正義の7名であった（百瀬[1990]、p.12）。いいかえれば、元老は薩摩・長州藩閥のトップであり、上記の分権的な政治システムを統合する役割を担っていた（柴崎[1981]、p.58）。

帝国議会は、天皇の立法権に関する協賛、政府が提案する予算案に対する協賛、政府の監視などの役割を果たした。法律は議会の協賛なしには効力を持たず、また議会は法律案を提案することもできた。一方、予算について憲法は、国の歳入・歳出は毎年、予算として議会の協賛を受けるとともに、決算についても議会の審査を受けるべきことを規定していた。第二次大戦後の日本国憲法と比較すると、議会が予算発議権、すなわち予算の修正・追加を提案する権限を持たない、議会が予算案を協賛しない場合、政府は前年度の予算を実行することができるなど、議会の権限には制約があったが、戦前日本の政治システムは、財政に関する最低限の民主的なコントロールの仕組みを備えていたといえる。

議会は皇族議員・華族議員・勅任議員が構成する貴族院と公選された議員が構成する衆議院の二院制をとり、両院の権限は基本的に対等であった（百瀬[1990]pp.37-40）。初期議会においては自由民権運動の流れを汲む「民党」が多数を占め、薩摩・長州藩出身の元老が組織する藩閥政府と対立を続けた。その際、前年度予算の施行によっては政府の意図する「富国強兵」政策を推進することができなかつたため、予算協賛権が議会ないし民党が政府に対抗する際の有効な武器となった（坂野[1971]、pp.2-3）。

1898年には藩閥側の混乱のために、短期間ではあったが、最大の民党、憲政党の党首大隈重信を総理大臣とする内閣が成立する事態となった。このような状況下で1900年、元老伊藤博文が議会对策として自ら組織した政党が立憲政友会（以下、政友会と略す）である。政友会の成立にあたって憲政党は分裂し、一部が政友会に合流、他が憲政本党となって、

以後の二大政党の基礎が形作られた(升味[1988]、p.69、pp.79-84)。二大政党の衆議院における議席シェアは図1に示されている。日露戦後から第一次世界大戦の初めまで、政友会は衆議院の圧倒的な第一党で有り続けた。これを前提に、この時期、藩閥勢力と政友会が交代で内閣を組織する状態が続いた。いわゆる「桂園時代」である。政友会の成立によって、政党は政治システムの有力な構成要素となったといえる。

戦前期を通じて実行された慣例的な予算プロセスは、おおよそ次のようなものであった(大蔵省財政史室[1956]pp.24-28)。前年の6~7月に内閣は予算編成方針を閣議決定し、これに基づいて各省の各部局がそれぞれの所管に関する予算原案を作成した。各省では会計課がこれらに必要な査定を加え、これをもとに各省の所管に関する「歳出概算書」、「予算外国庫負担となるべき契約の概算書」(概算要求)を省議決定して大蔵省に送付した。大蔵省では歳入の見通し(「歳入概算書」)を参照して各省の概算要求を査定の上、大蔵省原案を作成、これを10月頃、閣議に提出した。閣議には各省からの復活要求が提案され、閣議はそれを個々に処理したうえで政府原案を決定、議会に提出した。議会では衆議院が先議し、予算案を協賛した場合、それを貴族院に送付するという手順が採られた。

以上のような政治システムの下で、財政はどのようなパフォーマンスを示したであろうか。図2は国民経済計算における一般政府、すなわち中央と地方を合わせた政府部門の支出(経常支出+固定資本形成)のGNP(第二次世界大戦後はGDP)に対する比率を示している。1880年代後半以降10%から緩やかに低下した政府支出のGNP比は、日清戦争(1894年-1895年)を転換点として上昇に転じた。すなわち、同比率は、日清戦争による急速な上昇の後、戦前水準まで戻らないうちに再び上昇を始めた。さらに、日露戦争(1904-1905年)の戦費は日清戦費と比較して、文字通り桁違いに大きかった。日清戦費2.3億万円に対して日露戦費は18.3億円に達し(日本銀行[1966]、p.143)、後者は1903年の名目GNPの約1.5倍に相当した。日清・日露両戦争の間には、戦費の規模のほかに、戦後の政府支出の動きにも相違があった点が注目される。すなわち、日露戦後、政府支出GNP比はほぼ戦前水準に戻っただけでなく、その後数年間、安定した水準を保った。

図3は以上の経過を一般政府のプライマリー・バランスの観点から示している。1880年代後半から日清戦争まで黒字を続けたプライマリー・バランスは、日清戦争時に赤字となった後、戦争終了後も均衡化せず、そのまま日露戦争をむかえた。プライマリー・バランスは日露戦争によって著しく悪化した。注目すべきことに、戦後は急速に回復し、数年にわたって大幅な黒字が持続した。日清・日露両戦後の財政動向にこのような相違をもたらした理由の一つは、戦費の規模と戦後処理の相違にある。日清戦争は上記のように相対的に小規模であっただけでなく、戦費を上回る清国からの賠償金を日本にもたらした。これに対して日露戦争は無償金講和であり、その結果、巨額の政府債務が戦後に残された。図4のように、日清戦争は国債残高のGNP比に目立った痕跡を残さず、1880年代後半以来の低下傾向が続いたのに対して、日露戦争を境に、国債残高のGNP比は一挙に20%強から60-70%に急上昇した。巨額の国債残高は年々の国債費を押し上げ、財政を強く圧迫した。

坂野[1982]が強調しているように、日露戦後の政治史は予算を争点として展開した。その背景となったのは、累積した国債とそれがもたらす多額の国債費が日露戦後の財政運営を制約したという事情であった。

日清戦後、日露戦後の財政パフォーマンスをより立ち入って分析するために、以下では中央政府の一般会計に焦点を絞る。1885-1914年に、一般会計歳出は一般会計・特別会計歳出純計の69.3%を占めた(日本銀行[1966]、p.128)。一般会計歳出については、今日と同様に毎年度の所管省別のデータが利用可能であり、これをもと所管省-年度のパネルデータを構成することができる。このデータを用いて、まず歳出の省別配分がどの程度硬直的であったかを次のような方法で検討する。すなわち、各省-年度の歳出額を、省の固定効果、年度の固定効果、残差に分解する。具体的には次の式(1)を計測する。

$$E_{it} = C + a_i D_i + b_t D_t + u_{it} \quad (1)$$

$E_{it}$  は  $i$  省の  $t$  年度における一般会計歳出、 $D_i$  と  $D_t$  はそれぞれ省  $i$  と年度  $t$  を示すダミー変数、 $u_{it}$  は残差項である。 $a_i D_i$  は省  $i$  に固有の歳出額、 $b_t D_t$  は年度  $t$  に固有の歳出額を示す。残差項  $u_{it}$  の大きさによって各期間内に、どの程度弾力的に予算の省間配分が変更されたかを測ることができる。この式を、第二次世界大戦末までの5つの期間について計測した(表1)。ここでは、日清戦後(1896-1903年)と日露戦後(1907-1913年)の各8年の期間に注目する

日清戦後については、年度ダミーの値が後期にかけて上昇している。清国からの賠償金に基づいて行われた「日清戦後経営」と呼ばれる一連の経済政策を反映して、全般的に財政支出が拡大されて行ったことを示している。各省の固定効果は大きい方から大蔵省、陸軍省、海軍省、逓信省、内務省の順となる。大蔵省の一般会計歳出の大部分は国債費が占めた。他の4省はいずれも「日清戦後経営」を中心的に担当した省である。1-  $u_{it}$  にあたる  $R^2$  は0.873とかなり大きな値となっている。これは、省-年度予算の分散のうち87%が省の固定効果と年度の固定効果で説明され、それ以外の要因による部分は分散全体の13%であることを意味する。期間を通して、多額の国債費を支出しながら、ロシアとの軍事的対立を想定して陸海軍備を拡張し、並行して鉄道・電信等の産業インフラの整備に重点的に財政資金が配分された結果、年々、省の間で予算配分を調整する余地は小さかった。予算配分の硬直化は日露戦後にいっそう顕著となった。日露戦後に関する式(1)の推定結果では、 $R^2$  は0.953であり、年々の調整の余地はほとんど残っていなかった。一方、各省の固定効果は、引き続き大蔵省、陸軍省、海軍省、逓信省、内務省について大きかったが、大蔵省の固有効果は日清戦後の4倍近くに増大し、他省より著しく大きくなった。国債費の増加が財政の硬直化をもたらしたのである。

これらの結果は、坂野[1982]が提示した日露戦後政治史、ないしより広く明治期の政治システムの解体過程に関する理解と整合的である。坂野[1982]は、三谷[1967]を継承して、

日露戦後期の政治史を、明治国家を構成した官僚・軍部・政党の3グループの自立化という視点から分析し、日本の国際的地位と国内経済力にギャップが生じた状況下で、これらの自立化したグループが予算をめぐる対立と協調を繰り返す過程を描いた。陸海軍部が軍備拡張を要求したのに対して、内務省・逓信省を中心とする内政諸省は鉄道・港湾・電信などの産業インフラの整備、特に地方における整備を求め、地方に支持基盤を置く政友会が内政諸省と連携した。一方、都市民衆は減税を望んでいたというのが基本的な構図である（坂野[1982]、pp.7-12）。

軍部と内政諸省の財政に対する圧力は、表1に示した各省の固定効果によって捉えられている。そこで次に、政治システムにおける政党の役割の上昇が財政に与えた影響を調べるために、次の式を計測する。

$$DE_{i,t} = \log(E_{i,t}) - \log(E_{i,t-1}) \\ = c + a_i D_i + b_t D_t + d \text{ PARTY} + e \text{ SHARE}_{t+1} + u_{i,t} \quad (2)$$

PARTYはその年の年初の内閣が政党内閣であった場合に1をとるダミー変数、SHAREは前年末の常会開会時における、総理大臣が所属する政党の衆議院議席シェアである。PARTYとSHAREが各省に共通する変数であるため、サンプル期間を長く取り、1891年から1919年までのデータによって式(2)を推定した（表2の(a)）。PARTYの係数は正となるが統計的に有意ではない。一方、SHAREの交差項の係数は負になるがこれも統計的に有意ではない。そこで表2の式(b)では、政党内閣の予算への影響を省別に調べるため、PARTYと省ダミーの交差項を加えた。ここでは省ダミーの係数の解釈を容易にするために、省ダミーの合計がゼロ（ $a_{i,t}=0$ ）という制約を加えて推定されている。興味深いことに、交差項の係数は内務省について、そしてそれについてのみ有意で、符合は正となる。政友会の支持基盤であった地方の利害ともっとも関係が深かったのは内務省が所管する予算であったから、この結果は、政党内閣が自らの支持基盤に関係の深い予算を重点的に拡大したことを含意している。すなわち、政党内閣の予算に対する影響は全般的なものではなかったが、内務省予算については膨張圧力として機能したことが確かめられた。

官僚・軍部・政党が自立化して予算に膨張圧力を加え、財政が硬直化するなかで、さらに国債を増発してこれらの要求に応えるという選択肢が採られなかったのはなぜだろうか。最後にこの点について議論しておきたい。先に見たように、日露戦後のプライマリー・バランスは黒字であり、日本の財政は政治的な困難の中で再建の方向に進みつつあった。金本位制による国際収支制約がその理由の候補として考えられるが、日露戦争の勝利によって外債発行の可能性が広がったことがその制約を緩和していた（神山[1995]）。このような状況下で、日本の財政がともかくも再建の方向に向かった直接的な理由は、次のような予算をめぐる政治過程の中に求められる。

1906年、日露戦争を指導してきた長州系の桂太郎内閣に代わって、政友会総裁の西園寺

公望を首班とする政党内閣が成立した。西園寺内閣は鉄道国有化を初めとする拡張的財政政策を推進したが、1907年以降の世界的な不況によって起債計画に支障が生じ、大蔵省から成立した1908年度予算の繰り延べ、縮小を求める意見が閣議に提出される事態となった。しかし、このような状況下で行われた第10回総選挙で政友会が議席を増やして衆議院の過半数を制した。有権者は拡張的財政政策の継続を支持していたことになる。しかし、前総理の桂、元老山県有朋等が「健全財政」への復帰を求めて西園寺内閣の倒閣を策した。公債価格の下落を恐れる金融界もその動きを支持し、西園寺内閣は総選挙の2カ月後に総辞職、桂内閣に代わった（坂野[1982]、p.49；升味[1988]、pp.145-146）。

1911年、桂内閣に続いて第二次西園寺内閣が成立したが、再び1912年度予算をめぐる政争が生じた。内務大臣・鉄道院総裁の原敬が外債に依存して公共事業を拡大することを主張したのに対して、大蔵大臣山本達夫が外債発行に反対したためである。この対立は最終的に山本蔵相の勝利に終わり、原内相が求めた港湾・鉄道関係の公共事業費は予算から削除された。政友会内の実力者であった原内相に山本蔵相の抵抗が成功した理由は、今回も元老の介入であった。山本蔵相は、原内相の政治的圧力を抑えるために元老井上馨を頼った。井上は財界有力者の渋沢栄一とともに首相・蔵相・内相と会見して、外債非募集、公債償還、行政整理等を骨子とする「井上意見書」を提出、これが閣内における山本蔵相の立場を強いものとした（坂野[1982]、p.89）。緊縮財政を求める元老の介入は1913年度の予算編成に対しても行われた（同上、pp.106-107）。これらの事例が示しているのは、少なくとも日露戦後まで、元老という憲法外機関が、自立化した軍部・内政諸省・政党の予算要求圧力を抑える最終的な防壁として機能していたという事実である。すなわち、明治期の政治システムは解体過程に入りながらなお機能を続けており、それが財政規律を支えていたといえる。

### 3、政治システムの断片化と財政：政党と軍部

日露戦後に始まった官僚、軍部、政党の自立化は第一次大戦期以降、さらに進展した。この動きを加速し、またその意味を増幅したのは元老の機能低下であった。前節で述べた明治期の元老の定義に対して、大正期の元老は「政治の第一線を離れ、天皇から匡輔を求める詔勅を受け、首相奏薦について、天皇の下問を受けその他宮中事項について発言する指導層」と定義される（百瀬[1990]、p.13）。元勲優遇の詔勅を天皇から受けた点でより公式の機関となった反面、元老は政治の第一線を離れ、その役割は首相奏薦と宮中事項に限定された。具体的には山県有朋、井上馨、大山巖、松方正義、桂太郎、西園寺公望が大正期の元老であり、大隈重信をこれに加える場合もある。彼らのうち西園寺以外は大正期に死去し、昭和期の元老は西園寺のみとなった。そして西園寺が1940年に死去したことで、元老という機関は最終的に日本の政治システムから消滅した。1937年以降、首相の奏薦は内大臣が行うようになった（同上、pp.11-12）。

一方、大正期～昭和初期は戦前の政党内閣制がピークを向かえた時期にあたる。前述の



ように政党内閣は 1898 年の大隈内閣に始まるが、大隈は上記のようにその後元老に準じる立場となる人物であり、その後のいくつかの政党内閣においても総理大臣は元老ないし後に元老となる人々が務めた。これに対して 1918 年に成立した原敬内閣においては、原首相は元老でも華族でもない、平民の衆議院議員であり、その点で同内閣はより本格的な政党内閣といえることができる。こうした性格はその後の政党内閣に継承された。原内閣（1918 年 9 月～1921 年 11 月）から犬養内閣（1931 年 12 月～1932 年 5 月）までの間に、両者を含めて 12 の内閣が組織されたが、そのうち 9 つが政党内閣であった。期間としては、この間の約 15 年のうち 12 年半にわたって政党内閣が継続したことになる。

これは、1924 年に成立した加藤高明内閣以降、元老が総理大臣を奏薦する際に、「憲政の常道」といわれる方式が暗黙のルールとされるようになったことに対応している。「憲政の常道」とは次のような方式をいう。総理大臣には衆議院第一党の党首が奏薦され、第一党の内閣が倒れた場合は第二党党首が奏薦される。ただし、第一党の内閣が倒れた理由が総理大臣の死亡、病気等の理由である場合は、同じ党の後継党首が総理大臣に奏薦される、というものである。政党内閣の時代は、自立化したもう一つの勢力である軍部の影響力の増大によって 1932 年に終わった。軍部の一部が引き起こした 5.15 事件によって犬養内閣が倒れた後、後継党首であった鈴木喜三郎は総理大臣に奏薦されず、元海軍大臣の斎藤実が総理に任命された（百瀬[1990]、p.19）。以後、終戦まで、政党内閣が組織されることはなかった。政党に代わって発言力を増したのは軍部であった。

元老の機能低下、1920 年代における政党内閣制の定着、1930 年代における軍部の台頭と要約される以上のような政治システムの変化は、予算編成と財政構造に大きな影響を与えた。政党から軍部への主導権の移行期にあたる 1930 年から 1936 年に、大蔵省主計局で司計課長（1930 年 3 月～1932 年 11 月） 予算決算課長（1932 年 11 月～1934 年 5 月） 主計局長（1934 年 5 月～1936 年 5 月）を歴任した賀屋興宣は、日中戦争開戦までの 1930 年代に大蔵省が受けた、予算に関する軍部と政党からの圧力について次のように述べている（大蔵省大臣官房調査企画課[1977]、p.3）、「各省の概算要求額は - 中略 - 非常に大きな金額でおそらく日本の予算史上そういう時代はとうてい他にみられないほど過去においては大きな要求金額であった」。陸海軍の軍事費、農村救済費、中小企業救済費等が概算要求を増大させる主要な要因となっていた。一方で長期不況のために税収は減少ないし停滞したから、「要求者とそれを差し止めようとする大蔵省との争いは非常に苛烈な状況」となった。

予算獲得のため「陸海軍大臣は会議の席でこぞって、政治的、事務的に猛烈に要求する。それが通らない場合、陸海軍大臣を辞職するとまでおどかさ」という行動をとった。「陸海軍大臣に辞職問題が起こると、これは内閣の生命に関する。内閣の予算閣議のときにその基礎が動揺する」ことを見通した戦略である。また、「各省においてもことに農村振興予算、中小工業救済予算について非常な熱意をもって要求しておった。農民もつよい要求をする。工業団体も強い要求をする。農林省はもとより強い要求をする。軍部の方を考えると軍的人的源泉は農村である。農村出身者は最も有力な軍の構成員であったから、これを堅実に

するために軍部は非常にこれに応援する。そうすると政党関係とか、その代議士の地盤に關することもあって、代議士が非常に猛烈に応援する。そういうわけで、大蔵省、とくに予算当局は全国的にそういった攻撃を受けておるという状態であった（大蔵省大臣官房企画調査課[1977]、pp.3-4）。各省の予算要求の背後に軍部と政党の強い圧力があつた事実を読みとることができる。1930年代には軍部の政治的影響力が増大する一方で、いぜんとして議会とそれを構成する政党の役割が大きく、民主的な政治システムが機能していたのである（坂野[2004]）。

政治システムの構成要素が自立化する動きは軍部の内側にも及んだ。賀屋は陸海軍の予算要求が膨張した理由について次のように述べている。「予算関係においてもこれらの人々（中堅将校 - 引用者）が自分の意見を主張して譲らない。しかも上は統制することができない。したがって要求は膨大になる。極端にいうと、上の者は下の者の言うことを鵜呑みにして多少統制を加えるということで、陸軍大臣、海軍大臣が財政上少なくしなければならぬと思つても、下の者が承知しないというような状況であつた。陸海軍大臣や次官によく話して纏めてもらうということはどうていできない状況であつた」。そのため、予算の査定を閣議で実質的に決着させることができず、いったん閣議に提出された案件が再び大蔵省と陸海軍省の局長以下の事務折衝に委ねられることが常態となつていた（同上、p.11、p.25）。

以上のような政治システムの変化は財政パフォーマンスにどのような影響を与えたであろうか。日露戦争がもたらした財政の危機的状況は、第一次大戦期のインフレを伴う急速な経済成長によっていったん解消した。前節で述べた財政再建の努力によって国債残高のGNP比はピーク時の70.8%（1910年）から第一次大戦直前の1913年に53.6%まで低下していたが、大戦ブームの中で低下を続け、1919年には日露戦争前とほぼ同じ水準の22.6%に戻つた（図3）。しかし、これを底として国債残高のGNP比は再び上昇を始め、1931年には50%を超えた。この間、日本が大きな戦争を経験しなかつたにもかかわらず大幅な政府債務の増加が生じたことが注目される。プライマリー・バランスを見ると、日露戦後の1907年から1919年まで13年にわたって続いてきた黒字から1920年に赤字に転換し、1923年から1926年の4年間は黒字に復帰するものの、以後、第二次世界大戦後まで毎年赤字が持続した（図4）。このような政府債務と財政収支の動向は政府支出の動きを反映している。政府支出のGNP比は第一次大戦中の1916～1918年に10%以下に低下した。しかしその後、これを底として長期的な上昇傾向に入り、日中戦争直前の1930年代前半には日露戦時に匹敵する20%を超える水準に達した（図2）。

日清・日露戦後期と同様に、上記式(1)によって財政構造を検討しよう（表2）。1921-1928年の8年間は日本経済が長期不況に直面した時期にあたるとともに、政治史上では戦前日本の政党内閣制がピークを向かえた時期を含んでいる。各省の固定効果は、日露戦後と同じく大蔵省・逓信省・内務省・陸軍省・海軍省の5省について大きい。これら5省の固定効果を日露戦後期と比較すると、逓信省・内務省の増加率が相対的に高いことがわかる。

一方、予算の省間配分の硬直性を示す  $R^2$  は 0.888 であり、日露戦後期よりは低下したが、いぜんとして日清戦後期とほぼ同じ高い水準にあった。一方、1929-1936 年の 8 年間は軍部の発言力が増大した時期を含む。引き続き、上記 5 省の固定効果が大きいのが、直前の 8 年間と比較すると明確な変化が見られる。内政関係の官庁を代表する逓信省・内務省の固定効果が減少したのに対して、陸海軍省の固定効果は大幅に増加した。一方、予算の省間配分の硬直性を示す  $R^2$  は 0.852 に若干ではあるが低下した。

これらの結果は次のように解釈することができる。第一次大戦後、軍部・官僚・政党の自立化がいつそう進展したことによって予算に対する膨張圧力が増大し、しかもこれら勢力を抑える元老の機能は大幅に低下していた。その結果、政党内閣制が定着した 1920 年代には特に政党の圧力によって内政諸省の予算が顕著に増加する一方、軍部の発言力が拡大した 1930 年代には軍事費の著しい増加が生じた。その結果、政党・軍部の予算膨張圧力と大不況による税収減が重なった 1932 年度に、政府は、日銀引受による国債発行という財政政策のレジーム転換に踏み切った。1930 年代に予算の硬直性が若干緩和されたのは、国債発行によって予算制約が緩和されたことを反映している。

政党からの予算膨張圧力は、上記式(2)を 1920 年～1936 年のデータを用いて推定することによって確かめられる(表 2)。第一次世界大戦前と異なり、PARTY の係数は 1%水準で有意に正となる。政党内閣は予算を全般的に膨張させる結果をもたらした。一方、PARTY と SHARE の交差項の係数は%1 水準で有意に負となる。先に述べたように、「憲政の常道」においては、衆議院第一党の党首を首班とする内閣が倒れた場合は、衆議院第二党の党首が総理大臣に任命された。PARTY と SHARE の交差項の係数が負になるという結果は、政党内閣について、衆議院における基盤が弱い場合ほど予算の増加率が相対的に高かったことを示している。これは、衆議院第二党の党首が総理大臣に任命された場合、内閣の議会における基盤を強化すべく衆議院解散が早期に行われることが多かったという事実と整合する。選挙戦を有利に進めるために予算の増加が行われたと考えられるからである。

#### 4、おわりに

大日本帝国憲法は、国務と統帥の分離と前者における国務大臣の単独補弼制の二つの面で分権的な政治システムを規定していた。国務と統帥が独立してただけでなく、国務の内部でも総理大臣は各省大臣に対しても命令権を持たなかった。しかし、第一次大戦前には元老という憲法外の機関が国家の統合に寄与し、そのことが財政パフォーマンスにも大きな意味を持っていた。日露戦後、戦争が残した巨額の国債が財政を圧迫する中で、自立化し始めた軍部・官僚・政党という政治システムの構成要素が予算に強い膨張圧力を加えた。政党の圧力は、政党内閣において内務省予算の増加率が有意に高かったという事実によって裏付けられる。毎年度の予算をめぐって政局は動揺を繰り返したが、結局は予算の拡大は抑制され、大幅なプライマリー・バランスの黒字が継続的に生み出された。予算の膨張圧力に大蔵省が抵抗する際の最終的に拠り所となったのは元老であった。日露戦後、

元老はしばしば予算プロセスに介入して予算の膨張を抑えた。

しかし、第一次大戦期以降、元老の機能は総理大臣の奏薦と宮中事項に限定され、1930年代前半には事実上消滅した。統合機能を担ってきた元老の役割が低下した結果、大日本帝国憲法が規定する分権的な政治システムの下で財政規律を保つことは難しくなった。1920年代に定着した政党内閣制が予算を全般的に膨張させたことが確認できる。政党内閣制が終わった後も、政党と議会による予算膨張圧力は持続した。1930年代には軍部の影響力が増大しただけでなく、軍部の内側でも意思決定の断片化が進展した。1920年代以降、政府支出のGDPが増加傾向を示すとともに、プライマリー・バランスは赤字基調を続けた。日露戦後から第一次大戦後にかけてのこうした財政パフォーマンスの変化は、上記のような政治システムの変化を反映していたといえる。

1937年に日中戦争が勃発し、臨時軍事費特別会計が設置されると、軍事予算に対する規律はさらに弱くなった。臨時軍事費特別会計は戦争終結までを1会計年度とする特殊な特別会計であり、同特別会計について終戦までの8年間に15回の予算編成が行われた。また、予算科目も、陸軍臨時軍事費・海軍臨時軍事費・予備費の三項の区分があるにすぎず、1940年以降は陸海軍の区分もなくなった。その結果、費目間の予算流用についても大幅に自由度が広がった（大蔵省財政史室[1955]p.105）。重要なことは、臨時軍事費特別会計については、事前的な自由度が大きかっただけでなく、事後的な検査が同時に緩和された点である。太平洋戦争開戦後に制定された会計法戦時特例、会計規則等戦時特例、計算証明規程戦時特例等の一連の法令によって、臨時軍事費の支出に対する会計検査院の検査が著しく簡略化された（同、pp.118-119）。事前査定と事後検査を同時に緩和すれば、その帰結は明らかであろう。図2～図4が示すように、1940年代前半、政府支出のGDP比、政府債務のGDP比はともに上方に発散し、日本の国家財政は事実上破綻した。

## 参考文献

- 大川一司・高松信清・山本有造[1966]『国民所得』東洋経済新報社  
江見康一・塩野谷祐一[1966]『財政支出』東洋経済新報社  
大蔵省財政史室[1955]『昭和財政史 臨時軍事費』東洋経済新報社  
大蔵省財政史室[1956]『昭和財政史 財政機関』東洋経済新報社  
大蔵省大臣官房調査企画課[1977]『大蔵大臣回顧録』大蔵財務協会  
神山恒雄[1995]『明治経済政策史の研究』塙書房  
財務省主計局調査課編[2003]『財政統計』2003年度、独立行政法人国立印刷局  
柴崎力栄[1981]「桂園体制論への一視角 - 元老をめぐる権力状況について」『史学雑誌』第90巻第6号  
衆議院・参議院編[1990]『議会制度百年史』院内会派編衆議院の部、大蔵省印刷局

- 辻 清明[1969] 『日本官僚制の研究』東京大学出版会
- 鶴 光太郎[2004] 「日本の財政問題：問題意識と解決のための処方箋の切り口財政改革ワークショップ（2004年3月）提出論文
- 東洋経済新報社[1929] 『明治大正財政詳覧』東洋経済新報社
- 東洋経済新報社[1991] 『完結 昭和国勢総覧』第3巻
- 東洋経済新報社[2003] 『経済統計年鑑』2003年版
- 内閣制度百年史編纂委員会編[1985] 『内閣制度百年史』下巻、大蔵省印刷局
- 内閣府経済社会総合研究所[2001] 『国民経済計算 長期遡及主要系列 平成2年基(CD-ROM)
- 日本銀行統計局[1966] 『明治以降本邦主要経済統計』日本銀行統計局
- 坂野潤治[1971] 『明治憲法体制の成立』東京大学出版会
- 坂野潤治[1982] 『大正政変 - 1900年体制の崩壊』ミネルヴァ書房
- 坂野潤治[2004] 『昭和史の決定的瞬間』ちくま新書
- 升味準之輔[1988] 『日本政治史』2、東京大学出版会
- 三谷太一郎[1967] 『日本政党政治の形成』東京大学出版会
- 百瀬 孝（伊藤隆監修）[1990] 『事典 昭和戦前期の日本 - 制度と実態』吉川弘文館
- Alesina, A, R.Hausmann and R.Hommes[1999] "Budget institutions and fiscal performance in Latin America," *Journal of Development Economics*, 59
- Alesina, A and R.Perotti[1999]"Budget deficits and budget institutions," in J.Poterba and J. von Hagen eds. [1999] *Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, University of Chicago Press
- Poterba, J.[1994] "State Responses to Fiscal Crises: The effects of budgetary institutions and politics," *Journal of Political Economy* 102-4
- Poterba, J.[1995] "Capital budgets, borrowing rules, and state capital spending." *Journal of Public Economics* 56
- Poterba, J.[1996]"Budget institutions and fiscal policy in the U.S. States," *American Economic Review*, May
- von Hagen, J. and I. Harden [1995]"Budget process and commitment to fiscal discipline," *European Economic Review* 39

図1 主要政党の衆議院における議席シェア

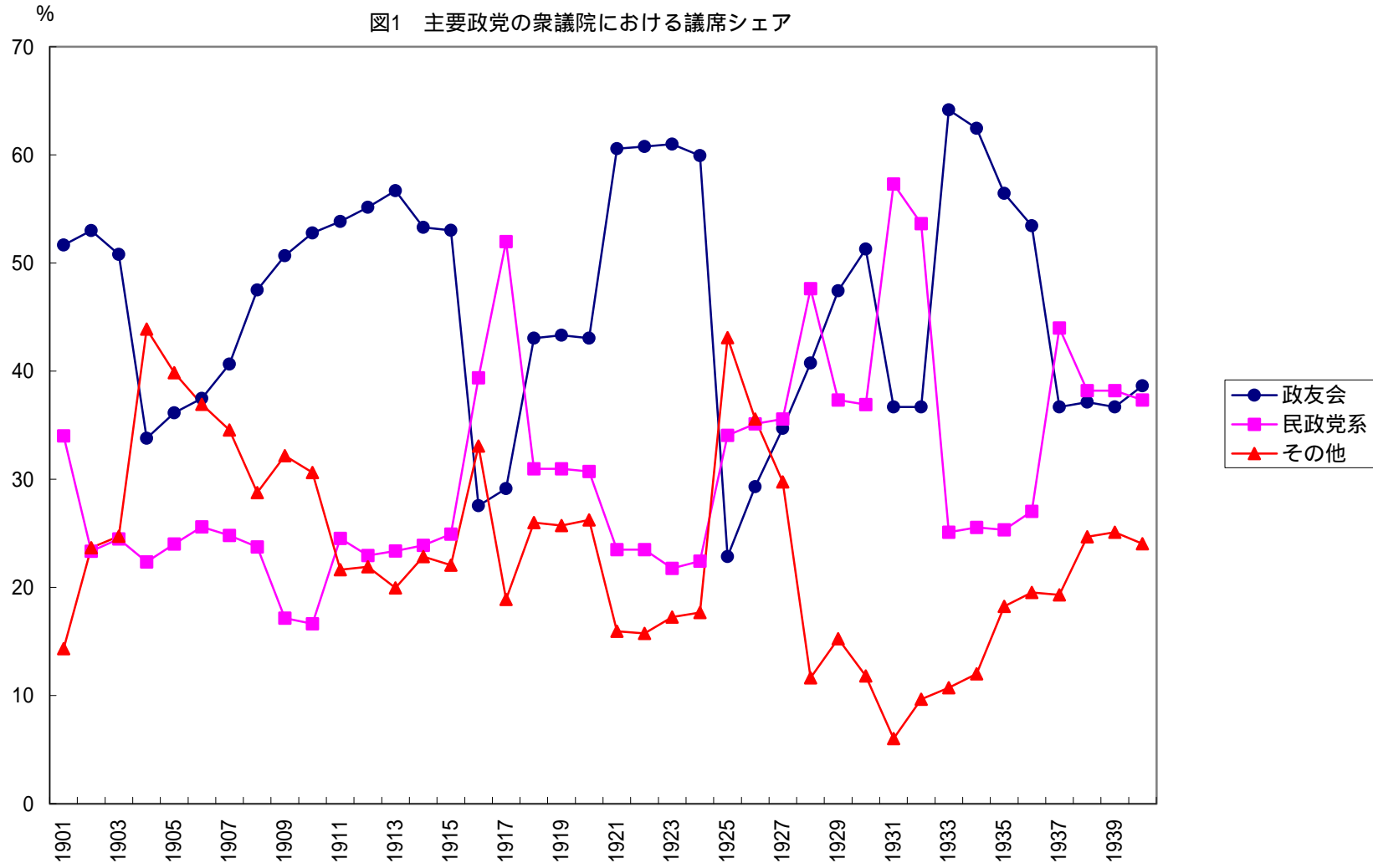
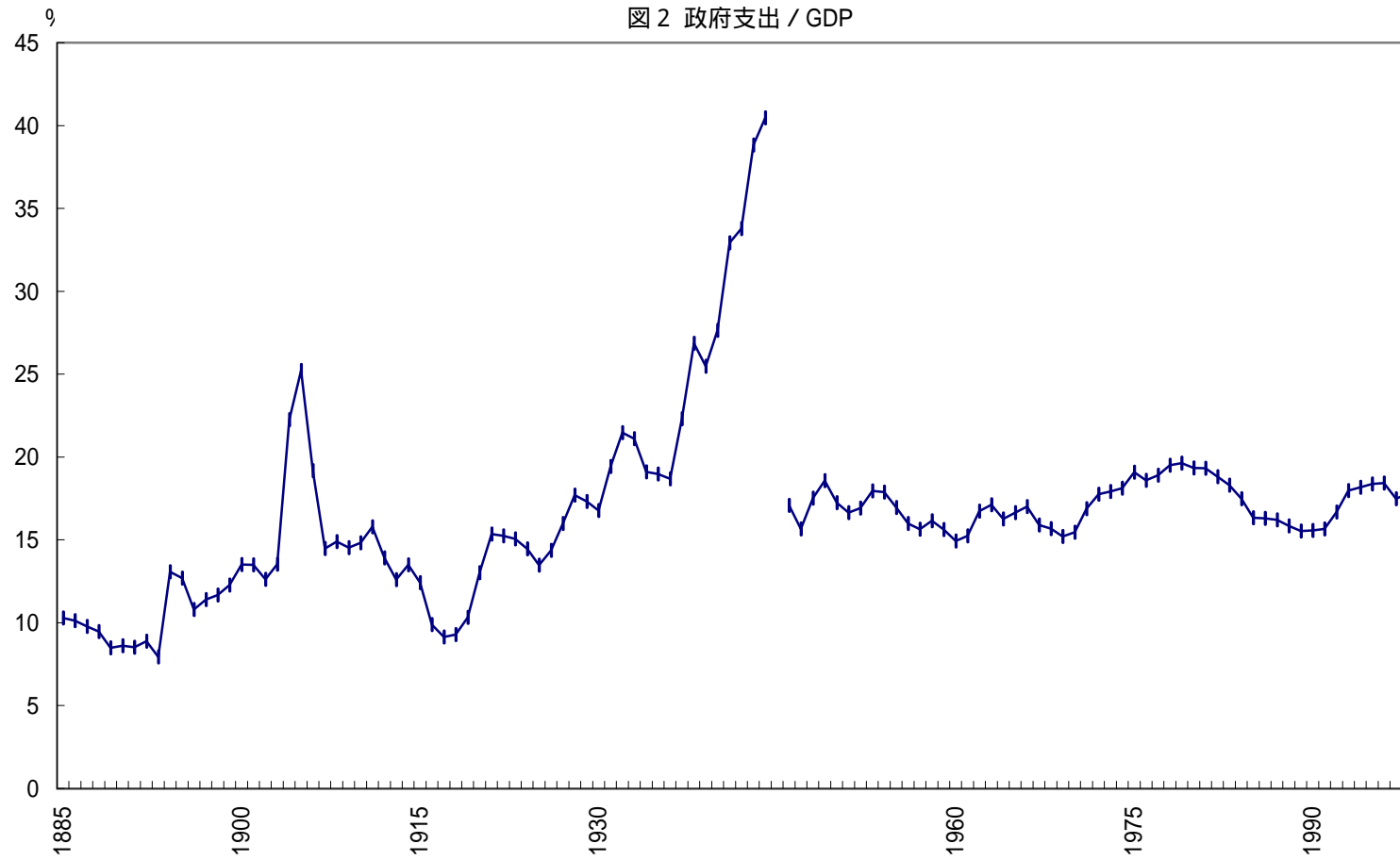
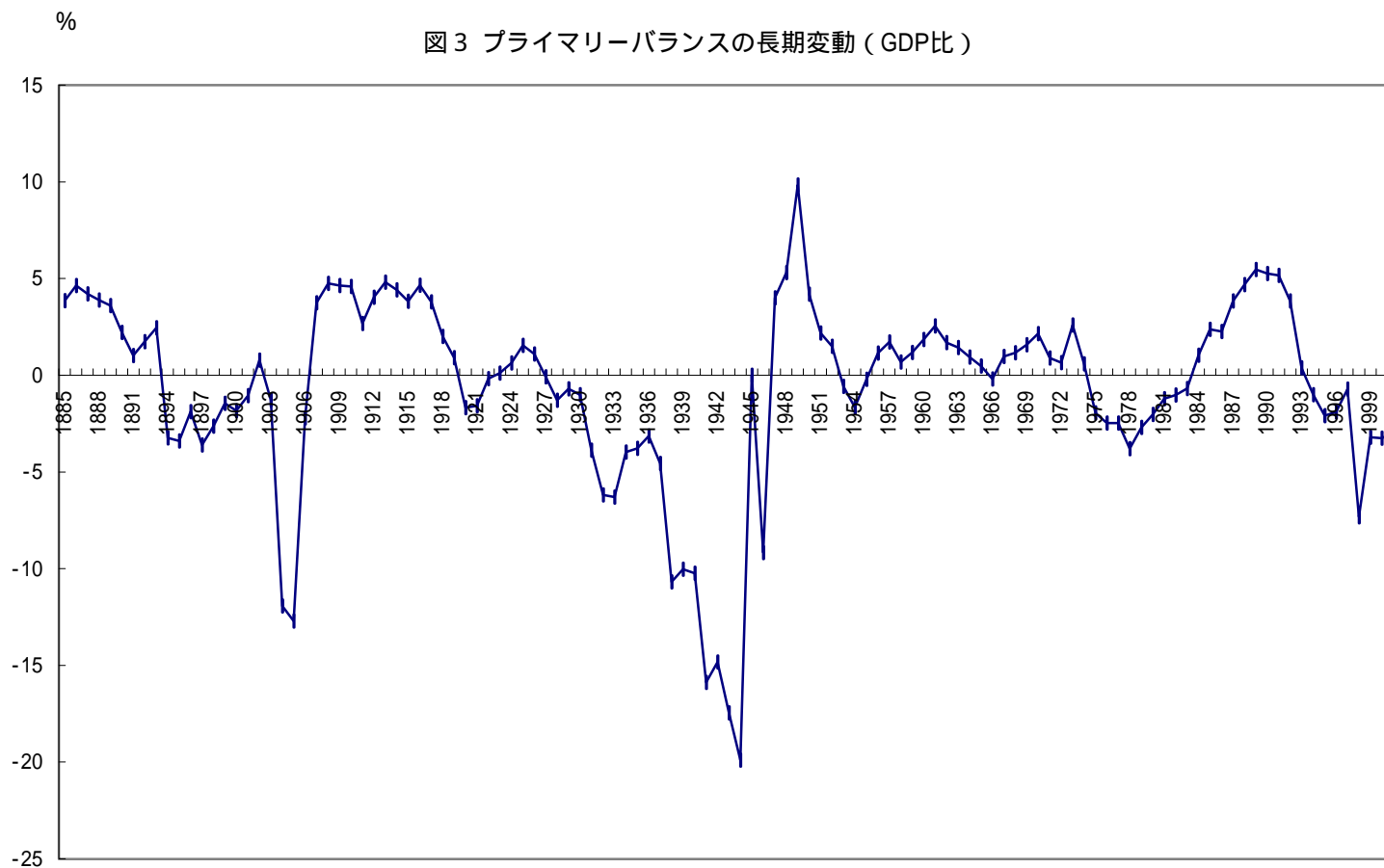


図2 政府支出 / GDP



資料：大川他[1966]；東洋経済新報社[1991]；内閣府経済社会総合研究所[2001]。

図3 プライマリーバランスの長期変動（GDP比）



資料：図1参

注：プライマリーバランス=政府貯蓄 - 政府投資 + 国債費





資料：大川他[1966]；東洋經濟新報社[1991,2003]；日本銀行統計局[1966]；內閣府經濟社会研究所[2001]。

表1 所管別年度別一般会計決算の要因分解

被説明変数：決算額（省 - 年度）

	1896-1903	1907-1914	1921-1928	1929-1936	1937-1944					
R2	0.898	0.962	0.888	0.852	0.611					
定数項	-5896	4905	41343	57533	-476735	-1.225				
M2	4380	8680	1.118	-0.896	-1.324	-76329	-0.169			
M3	-597	3027	0.390	-1.482	-1.609	-84947	-0.188			
M4	53896	235120	30.289	270099	12.879	300362	10.257	3601390	7.987	
M5	1687	5273	0.679							
M6								-474296	-0.699	
M7	3851	12315	1.586	30108	1.088					
M8				-0.519	14824	0.506	527408	1.044		
M9							607930	0.743		
M10				-1.842		-2.155	404331	0.800		
M11							253334	0.310		
M12							-437551	-0.535		
M13	32423	69178	8.912	257002	12.254	212152	7.245	541348	1.072	
M14	22517	34888	4.494	153728	7.330	118765	4.056	652915	1.448	
M15	53048	104513	13.464	170086	8.110	294104	10.043	1224220	2.250	
M16	42661	80362	10.352	245280	11.695	305253	10.424	1233110	2.266	
M17								-500152	-0.737	
M18							-1.726	346148	0.636	
Y2	6877	3396	0.489		-0.278		-0.539	40704	0.096	
Y3	6485	-6951	-1.001	2999	0.138		-0.783	140252	0.330	
Y4	9926	-3325	-0.479	13517	0.624	17818	0.645	255036	0.600	
Y5	13784	-1703	-0.245	8111	0.376	43195	1.565	441352	1.038	
Y6	11195	-880	-0.127	13006	0.602	35557	1.288	804501	1.786	
Y7	13431	-2877	-0.414	29996	1.389	38932	1.410	1295620	2.665	
Y8	9469	4602	0.663	34463	1.596	45488	1.648	1961080	4.034	

注：本文参照。  
各期間の2列目はt値。

表 2 各省予算増加率の決定要因

被説明変数：決算額増加率（省-年度）

	1891-1919		1920-36					
	(a)	(b)	(c)			(d)		
定数項	0.365	4.140	0.365	4.144	0.121	0.033	0.032	0.890
PARTY	0.508	0.958	0.508	0.960	1.215	2.543	1.011	2.173
PARTY*SHARE	-1.400	-1.327	-1.400	-1.329	-2.696	-2.243	-2.280	-1.949
M2A	-0.025	-0.491	-0.026	-0.476	0.001	-0.027	0.174	0.026
M3A	0.028	0.564	0.007	-0.129	0.006	-0.141	-0.099	-1.476
M4A	-0.024	-0.479	-0.024	-0.480	0.021	0.501	0.050	0.751
M5A	0.027	0.541	0.044	0.804				
M7A	0.079	1.587	0.078	1.422	-0.057	-0.743	0.311	2.681
M8A					0.070	1.306	-0.038	-0.471
M10A					0.021	0.384	0.069	0.842
M13A	0.013	0.263	0.040	0.718	-0.011	-0.270	-0.112	-1.672
M14A	-0.049	-0.975	-0.097	-1.759	0.041	0.986	0.018	0.266
M15A	0.191	0.038	0.002	-0.030	0.024	0.571	-0.017	-0.249
M16A	0.029	0.582	0.060	1.089	0.870	0.209	-0.019	-0.287
M18A					-0.085	-1.232	-0.114	-1.401
PARTY*M2A			0.917	0.071			0.001	0.006
PARTY*M3A			0.198	1.527			0.147	1.761
PARTY*M4A			0.000	0.000			-0.041	-0.494
PARTY*M5A			-0.096	-0.744				
PARTY*M7A			0.607	0.047			-0.611	-4.081
PARTY*M8A							0.182	1.722
PARTY*M10A							-0.079	-0.752
PARTY*M13A			-0.148	-1.139			0.159	1.903
PARTY*M14A			0.269	2.076			0.040	0.479
PARTY*M15A			0.020	0.153			0.066	0.794
PARTY*M16A			-0.173	-1.331			0.047	0.562
PARTY*M18A							0.049	0.351
adR2	0.153		0.155		0.066		0.139	

注：各式とも年度ダミーを含むが報告されていない。