

初期殖産興業政策論——廃藩置県以前の通商司と工部省

千田 稔

序——問題の所在

廃藩置県以前の殖産興業政策（以下、殖興政策と略）に就いての通説は、商法司・通商司政策が主軸であったという見解である。そしてそれと廃藩置県との関連に就いては、①廃藩置県を境とする政治的経済的條件の相違が殖興政策の具体的展開を異らしめるとの事から、それを廃藩前の経済政策と位置づけ、それ以後には官営工場方式が新規推進されゆくとなす見解、②さらに通商司政策の破綻が新経済政策の推進の必要前提として廃藩置県を必然化せしめたとする見解がある。然し、前者見解では必ずしも両者の関連が論理的に明確であるとは言えず、しかも廃藩前には既に工部省主軸の生産面殖興政策もかなり展開していたのである。従って、本小稿は、工部省をも視野に含めた廃藩前における殖興政策の展開過程の再検討に依り、殖興政策の始期の実態を明確化して、後者見解に対して廃藩置県の必然性の再吟味の展望を得る事を目的とする。

- (1) 原田三喜雄「殖産興業政策研究の当面する課題」『社会経済史学』（以下、社経と略）、二九巻一号。柚木学「兵庫商社と維新政府の経済政策」『社経』、三五巻二号、四頁。等。

- (2) 丹羽邦男『明治維新の土地変革』。

一 流通面殖産興業政策——通商司

大久保政権の成立に至るまで殖興政策の推進主体は、未だ政府内での一分派に過ぎぬ大隈ら絶対主義官僚層に限られていた。殖興政策は、外国の貿易・産業資本の排除・阻止企図を直接契機に彼らに依って二年から三年に開始される。

まず、外国貿易資本の排除による流通面での殖興意図は通商司政策に体现され、大隈らはその基軸的な担当者に三都巨商層を設定する。幕末以来綿業中心の小ブルジョアの発展を基柢とし開港により拍車をかけられて困窮状態に陥っていた三都巨商層は、ために生産者を末端包摂し外圧対応的な新たな質の全国流通機構を掌握して起死回生をはかる必要があり、彼ら自身にもそれを受け入れる根柢があった。

かかる相互補完関係は、既に元年着手の由利商法司政策に端的に形成されていた所である。これは、株仲間解散と冥加金徴収廃止により領主規制を排除して各地に新政府統制下の商法会所を設置し、これを通ずる金札の農商強制貸付けの引当として諸藩物産を独占的に集収し（元年五月商法大意）、以て当面する極度の財政窮乏を打開して財源確保を意図するものだった。

結局、政府の諸藩統制力未熟に基因する金札流通の停滞⁽¹⁾と商法会所の設置不能⁽²⁾に依り破綻するが、同時にそれが必ずしも明確に外資排除方針を帯びるものでなかった点も顧慮されねばならない。確かに元年閏四月に生糸輸出統制を企て、『法令全書』元年、大阪・神戸・横浜各所では生銀の獲得意図から生糸貿易に従事してはいるが、前者は単に武器購入代金の一時的捻出策に過ぎず、『由利公正伝』一七七頁、後者は神戸のみ既に商法司とは別に設置されていた貿易商社だが、いずれも外商との對抗企図をもたぬ居留地貿易であった。故にこそ、諸藩は勝手に開港場に進出して外国貿易を試みたり、三井・岡田(大阪)らが外商の「手術」「商策」を指摘してその対策を政府に要請し、或は具体的に貿易商社の設置を提案したのである。全国流通網の混乱が外国貿易に依り一層激しく攪乱された事を考慮すれば、かかる外圧面での具体的方針を欠く商法司政策の無力はその点において始から決定的だったとも言える。

それに対し、大隈ら推進の通商司政策は、外国貿易を楨杆とする重商主義的な資本蓄積企図を明確化して、始から「貿易事務一切管轄」(『明治財政史』十二巻、三二九頁)方針下に諸藩貿易会所を開港場から締出し、さらに通商会社を外国貿易の独占掌握機関として直輸出を意図した(通商会社規則二二条・為替会社規則一九条)⁽³⁾。これは、外商排除に依る三都巨商層の高利潤獲得衝動に照応しつつも、外資への大隈ら官僚層の強硬態度に基づくものである。彼らは強大な権限を背景に巨商を外商との対抗基軸に設定し積極的な指導統制を実施した。通商司・

為替会社自体が彼らの発起であり、しかも巨商層を会社首脳に任命して官僚化する事に依り運営上で大隈らの指導性が発揮される様になっていたのである。例えば、五代は自ら起草した生糸直輸出論を三井ら通商頭取をして政府へ提出せしめている(『五代友厚伝』二二二頁)。強大な外資と対抗すべく国内商業資本の「合併」——大商社設立を提案した三野村「通商会社規則同案」(『大隈文書』A一〇三五)・「商人への申論書」(『同上書』A二〇三八)に就いても同様な事が推定し得る。この貿易方針は一応は一部地方商人に迄浸透した。

然し、それを安政条約違反とする外商の抗議に直面して三年三月には外国貿易の独占条項は廃棄され、終に僅か一年にして通商司の骨幹は喪失した。通商司政策は、既に流通過程掌握が政府直轄地中心の部分的な流通機構に限定され、しかも外国貿易を含む諸藩流通⁽⁴⁾、握及び横浜通商会社を除き農民経済の把握・在郷商人層の抑制には依然としてほとんど無力を露呈していたが、これでその失敗を決定的たらしめ三年後半期には事実上機能停止に陥るに至った⁽⁵⁾。

かくて破綻する通商司政策は、廃藩置県に対して如何なる意義をもつ事になるか。

新政府は旧徳川領八百万石を管轄する一封建領主に過ぎず、幕藩体制は依然として存続しており(『朝藩体制』)、従って商品流通も幕藩制的な市場条件下のそれと略同一であった。故に未だ諸藩統制面では中央政權としての実をもたぬ新政府が幕藩体制の支配権力たるには、基本的には流通拠点の掌握による諸

国経済の統制可能な幕藩市場構造の特質（長野進「幕末期における市場構造について」『歴史学研究』三二四号）に規定されて三都開港場を掌握すれば可能であった。故に通商司政策も実体を欠く新政府にはかかる経済面での実質的な諸藩統制となりゆくものだった。だが、それは金札流通促進策と共に藩財政窮乏で弱体化しつつあった個別領有権を一層減殺するものとして一定度合で作用したではあるが、その失敗は、領有制の存続下では流通面での殖興政策が不可能である事を示したと同時に、もはや現体制下では統一権力にもなり得ぬ事を明らかにしたと言える。

さらにこの点を通商司政策の基軸的な担当者たる政商の視点より考察してみよう。幕藩巨商層は、領主収奪物の商品化及び小農再生産維持の商品生産・流通に基づく幕藩市場を展開基盤として莫大な利潤を抽出していた。だが幕末期の市場混乱により、彼らは蓄積基盤を喪失して急激に困窮化していったが、かかる窮迫巨商層に起死回生手段を付与する筈だった通商司政策の失敗は、彼らを流通面殖興政策により外庄対抗の方向規定性を帯びた商人資本として育成するには領有制廃棄を前提とした新蓄積基盤を提供する必要のあった事を意味する。それは、確かに巨商層は当政策に依り政商としての発展方向を確定しはしたが、未だ政商資本の運動形態の特質を規定する新蓄積基盤を得るには至らぬからである。蓋し、政商資本とは、たんにその運動方向が外庄に対抗するために貨幣元本蓄積を他律的に産業資本に転化すべく定められているばかりでなく、さらに領有制

廃棄を前提とした新たな質の全国的流通過程掌握を基軸となす「明治政府による広汎な経済活動の舞台」（柴垣「分析」）を新蓄積基盤としていくからである。

通商司政策の失敗は、以上の如く、新流通面政策或は政商の新蓄積基盤の必要を提示し、諸藩経済の統制困難への焦慮を増幅せしめたではあるが、かかる必要や焦慮が廃藩置県を早急に必然化せしめたとは言いがたい。これらをその副次的諸契機とし、藩財政窮乏に基づく一定度の個別領有権弱体化をその前提条件としつつも、廃藩置県は、次述の如き工部省の資本制移植策を主軸とする生産面殖興政策の推進を規定因となす財政危機への対処を主導契機とし、従って廃藩置県は何よりもその対抗たる財源確保の必要前提として不可避だったのである。

(1) 「紙幣整理始末」『明治前期財政経済史料集成』（以下、史料集成と略）一一巻、一八四頁。岡田俊平「金札流通状況の探索書について」『経済研究』一〇、一一号等。

(2) 森田武氏（「直轄県における明治政府の経済政策」『歴史学研究』（以下、歴研と略）三五九号）は福島・白河両県の実証に基づき政府直轄地の商法会所創設を主張。が、この拡張類推解釈には疑義。

(3) 大阪―「明治二年一月至九月出納計算表」『大隈文書』A三三三九。横浜―「去辰十二月当己正月中勘定帳」『同上書』A三二八六。神戸―新保博『日本近代信用制度成立史論』、一五四頁。

(4) 間宮国夫「明治初年における商法司政策の展開」『社

会科学討究』一一卷三号。

(5) 二年二月「貿易商社規則案」『大隈文書』、A一〇二二。

(6) 二年二月「洋銀取入に付茶種紙生糸見込書付」『大隈文書』、A三一八。

(7) 二年六月府達「大蔵省沿革誌」『史料集成』二卷、二六〇頁。

(8) 幕藩制的基盤で展開する全国流通網掌握策との同質性を前提した上での商法司と通商司との差異に就いて、丹羽前掲書・加藤幸三郎「明治初年における領有制解体過程の特質」(『経済学論集』八号、三二頁)も外的契機を指標となすのに対し、新保博「維新期の商業・金融政策」(『社経』二七卷五号)は地方商社統轄、小岩信竹「明治初年における金札時価回復政策と諸藩領主権の中央統轄過程」(『土地制度史学』五四号)は金札流通性に求める。

(9) 二年八月日野通商社口演(高橋久一「明治前期地方金融機関の研究」一三一頁)。

(10) 政府直轄地の編入事例には、石巻商社(高橋前掲書、六八頁。加藤前掲論文)・新潟通商司出張所(『新潟県史』一八一頁)・大阪府寒天商社(新保前掲論文)・東京通商會所(『大隈侯八十五年史』四八頁)。猶、新保氏の石巻事例の一般化は無理。この点は、杉山和雄「金融制度の創設」(『日本経済史大系』近代上、一八六頁)参照。

(11) 彦根融通会社・生産局、高橋前掲書。外に土佐商會、岡山生産商社等。

(12) 原司郎「明治前期金融史」一一八六頁。

(13) 「仲間組織嚴敷申合」(通商会社規則)・「一同評議の上身元取調」(為替会社規則)との旧米商組織依存や、「從來諸國農商より直に当府下商人へ通商いたし来り候諸品は、是迄の通勝手に積送り候ても不苦候」(「諸府県藩租稅品売捌会社諸國物産会社規則」『明治文化全集』第九、四八五頁)との許容方針は、新興在郷商人層の把握不能を示している。

(14) 三年七月には渋沢に通商司跡始末が指令(白石喜一郎『渋沢栄一翁』一九二頁)。

(15) 中村尚美「明治初期の經濟政策」『史学雜誌』、六八卷一號。

(16) この点は、大石嘉一郎「維新政權と大隈財政」(『歴史研』二四〇号)をも参照。

(17) 加藤幸三郎「政商資本の形成」『日本経済史大系』近代上』等。

(18) 杉山和雄「地租改正期の金融問題にかんする覚書」『金融経済』八五号、一五頁。

二 工業面殖産興業政策—工部省

大隈らは、前項でみた通商司政策の推進と並行して、外国産業資本の排除を契機に工業移植政策にも着手していた。二年八月には民蔵合併し、この急進的な政策を推進する拠として彼らは太政官を凌ぐ強大な権限を獲得する。

まず当期における工業育成策の最重要項目たる鉄道から検討すれば、それが恰好な植民地的な投資対象だった事から、幕末以来既に日本は外資の鉄道敷設請願に直面していた。⁽¹⁾幕府がポルトガル代理の米國資本に敷設免許を下付したために、維新政府は始からそれを如何に処理するかに主要関心を傾注した。この外資侵入を挫折せしめたのが大隈ら絶対主義官僚層である。彼らは未だ鉄道の経済的・殖興的機能の具体的な認識をもつ事もなく、二年二月に自國管轄方針を新政府に確定させ、一月にはその導入を決定せしめた(『広沢貞臣日記』三〇頁)。建設巨費を英國借款とした事から、以後鉄道導入をめぐる彈正台・前原ら領主階級から激しい非難を浴びる事になったが、大隈らは却てその自己の「成敗」(『大隈伯爵日譚』四〇七頁)を賭した過程で絶対主義官僚としての性格を漸次明確化しつつ未知なる鉄道の殖興的機能の重要性を把握してゆく事になる。かくて、既に一部では商品流通促進と貿易振興の両機能が指摘されていたが、三年三、四月に大隈らは鉄道を「富強の基礎」・「殷富の基」と漸くに認識するに至ったのである。かかる認識下に、英國の如き産業革命の結果としての市場の再編統一要請や独逸の如き異質地帯の連結要請等に裏打ちされる事なく、とまれ外國貿易に触発されて顕著な商品流通の展開していた開港場路線(京浜間・京阪間)から敷設が着手された。對外要衝地での建設自体が外圧対峙的な側面を帯びゆくものとは言え、こうして鉄道敷設は局地的ながらも貿易市場的な要請に裏打せしめられて確実な収益が配慮されていた。既に軍事機能の指摘もあっ

たが、現実には未だかかる機能を敷設基調としていた点は注目すべきである。三年六月には幹線調査が開始されたが、財政的事情から延期されざるを得なかった。

電信の場合も同様に、既に内乱対処との政治的軍事的機能も指摘されていたが、まず何よりも米仏資本の架設請願を阻止するために、大隈・寺島らの慫慂に基づいて元年十二月に貿易・外交通信の円滑処理との要請に照応して京浜間に架設が決定された。鉄道と異なり経費低廉だった事から順調に建設され、三年三月には応じきれぬ需要で活況を呈し、これを背景に三年半頃に鉄道と共に殖興政策の一環に定置されていた。三年五月には電信の短時での海外連絡機能から東京・長崎間の架設が外國側より提議され、翌月にデンマーク資本の当線架設請願が起こった。ために政府は六月に当線の自國架設を明示しなければならなくなったが、結局欧州の技術者と機械の到着遅延の故に廢藩前には着手されなかった(『帝國大日本電信沿革史』二四九頁)。

以上の鉄道・電信がいわば純粋な移植工業だったのに対し、製鉄・造船は同様に移植工業でありつつも幕府横須賀・長崎兩製鉄所(実体は製鉄から機械製造まで含む総合機械工場)の継承との形をとった。まず横須賀の場合、新政府は財政窮乏を理由にそれを放棄しようとしたが(『昔日譚』二六六頁)、大隈は仏國の対日權益確保の根拠である元年二月の抵当權設定に「頗る危険」を看取し、その継続を主張して抵当權を解除した。さらに、大隈らは首長ウエルニの独断的な権限を縮小して経

営主導権を掌握するため「製鉄所起立原案」の修正を仏国に要求した。その結果、彼を完全指揮するには至らなかったが、運営の協議制の導入に成功した。⁽¹⁵⁾かかる体制下で、廃藩置県以前に鍊鉄・製鐵・鑄造諸工場及び小船渠が建設された。他方、横須賀に比して小規模・低能力でしかも経営不振の長崎製鉄所の継承に就いても、やはりそこには井上による新政府説得があった(『世外井上公伝』第一、三四九頁)。始から意欲を欠く政府は資金投入を回避したにも拘らず、井上は積極的に経営改善に努力し船舶修理・鉄橋製造が可能となる所まで回復せしめた。小菅船渠の二年当所併合も、大隈・井上・五代らを中心とするグラバー商会よりの買収に基づく。この様に両所が外資の排除・阻止を契機に継承された後も大隈らに積極的に運営されたのは、結局横須賀は後に軍事工廠に転化するとは言え、未だ「諸器械・船等」の国内自給の要請に裏打せしめられていたからであり、しかも強力な造船需要の存在した事も銘記されねばならない。

幕末期には廃山同様(『明治工業史』鉱山篇九六頁)だった鉱山では、はじめから大隈ら推進の通貨統一の地金確保の必要に基づいて佐渡・小坂等金銀山の官行が実施された。これは絶対王政の鉱山独占が貨幣制度面での外圧を契機に逸早く明確化されたとも言える。かかる官行過程で鉱山は単なる貨幣素材の供給源ばかりでなく「富国の基」と認識され、さらに具体的に機械器具・製鉄兩部門への原料供給部門としても把握されてゆく。⁽¹⁶⁾然し、以後八年頃まで依然として金銀山の「開採討検」が

重点推進されてゆくが、それは正貨蓄積の財政的必要に基因すると同時に重工業の未発展・需要の未開拓にも規定されていたからである。

以上、工業面殖興政策は、政治的軍事的契機というより当期鉱山を除き全て外資の排除・阻止を直接契機に大隈らに早急に着手され、しかも当然ながら移植工業が在来の経済発展段階とは乖離しつつも一応は各々が個別具体的な内的要請に裏打されていた。

既に三年閏十月には民蔵分離への失地回復として前記諸部門を専管する工部省が大隈らによって創設されていた。これは、ひとまず排除・阻止しはしたが未だ脅威として存続する外資侵略への工業面対応策の統一的な推進機構の成立を意味する。同時に、客観的に外圧対抗主軸は工業の移植育成をはかる外はなく、しかも当省設置時点で既に決定的となっていた通商司政策の失敗は流通面より生産面での外圧対抗策の重要性をより一層示した筈であり、故に工業面での殖興政策の推進が当省創設によって本格化してゆく事をも意味すると言える。大隈らが工業の移植・育成を「万国対峙」の「本」・「魁」と認識したのは当然であった。さらにこの点を政商の視点よりみれば、大隈らが彼らの産業資本転化を他律的に促した所で、創業期リスク大なる上に未だ低蓄積の彼らが範疇転化する条件は欠如していた。従って、工部省殖興政策とは、政商が流通過程収奪により貨幣元蓄積を行う間に、政府が機械工業を軌道定置して模範と下げによって政商の産業資本転化を促進するものだった。財政

窮迫から当然ながら財源補填の観点より一部の高収益部門は重視されてはゆが、外庄に対抗するため政商を金融貿易資本として育成するより寧ろ産業資本に転化させる事が第一義だった故に、政商の流通面での新蓄積基盤より範疇転化基盤の提供として既にこの時期に工部省政策の本格実施が不可避だったのである。

- (1) 田中時彦『明治維新の政局と鉄道建設』九二頁。『日本国有鉄道百年史』五〇頁。
- (2) 大隈は未だ鉄道の中央集権促進手段としての把握しかもたぬ(大隈「鉄道創業と経営法」『日本の鉄道論』一五頁)。
- (3) 『大日本外交文書』二卷一冊。
- (4) 弾正台―『鉄道史』上、二六頁。前原―『昔日譚』四〇八頁・『百年史』七二頁。猶、八年二月渋谷演説(『伊藤文書』二七二(国会図書館憲政史料室所蔵)・四年八月六日『木戸日記』第二も参照。
- (5) 元年七月六日付木戸書簡、『木戸文書』第三。もしくは草(石井満『日本鉄道創設史話』、一〇五〜七頁所収)。
- (6) 幕府職制改革案、『淀稲葉家文書』、四七〇頁。二年三月プラントン意見書、『大日本外交文書』二卷一冊、五七六頁。三年一月谷鳴卿「上駟惡金以火輪車の儀」、『大隈文書』第五卷。
- (7) 三年三月一四日渋谷起草の民蔵建議書、『大蔵省沿革志』『史料集成』第二、大隈指令で同年四月二六日作成の

前島「鉄道臆測」『大隈文書』第五卷。

- (8) 『鍋島公正伝』六編(四〇七頁)をも参照。
- (9) 永井氏は、同様に鉄道の内的要請への転換過程の重要性を指摘するが、その政治的文化的把握にとどまる(「殖産興業政策論」『北大文学部紀要』一〇号)。
- (10) 慶応二年二月米人マックゴワン、『横浜市史』第三卷上、三五八頁。元年一〇月仏人モンブラン、『五代伝』一六四頁。
- (11) 大隈―『昔日譚』、四〇七頁。寺島―『通信事業史』(3)、八三頁。
- (12) 三年二月二一日付クラレンド宛パークス書簡(田中前掲書、三六六頁)。
- (13) 渋谷前掲建議書。
- (14) 『日本外交文書』四卷二冊、九五九頁。
- (15) 『横須賀海軍船廠史』、一六七頁。亀掛川博正「戊辰戦争と横須賀製鉄所」『横須賀博物館研究報告』一三三。
- (16) 『五代友厚伝』、一八九頁。『創業百年の長崎造船所』、一二二頁。
- (17) 二年三月付副島宛井上意見書(『井上公伝』第一、二五九頁)。小林正彬「官营造船所の経営」『経済学』七二も参照。
- (18) 三枝博音『技術史』五三頁。脇田頼三、金幣の事、『岩倉文書』三八九(国憲所蔵)。
- (19) 加藤前掲論文、『経済学論集』八号。庄司吉之加「鉱

山官収と資本の蓄積』『自由民権期の研究』第四巻。

(20) 三年大島高任「坑学寮新設に関する意見書」『明治前

日本鉱業技術発達史』三四六頁。猶、四年七月盛岡県民から同様な趣旨の意見書が提出(『大隈文書』A九六六)。

(21) 四年一月二九日付大隈宛コワニー意見書「坑政策」『大隈文書』第五、九八頁。

(22) 新保前掲書(二〇四頁)をも参照。

(23) 三年工部省を設くの旨『大隈文書』A四五五。工部院設置之議『同上書』A二。外圧対抗の工業重視論には谷前掲建議、「澳国博覧会参同紀要」(『明治前期産業発達史資料』第八集②、八四頁)をも参照。

小 括

以上の検討より、廃藩置県の必然性として次の如き展望が導

出し得る。即ち、①通商司政策の失敗が明らかとなる三年後半期より政商の範疇転化基盤の創出策として工部省政策が本格化してゆき、それが主要な規定因となって財政窮迫をさらに促進する事になり、②廃藩置県はかかる財政危機への対処さらには工部省政策を主軸とする殖興政策の一層の拡大推進のための財源確保を主導契機に必然化してゆくのである。

かかる展望を前提として、廃藩置県が財政危機への対処として必然化する過程及びこの観点より殖興政策の推進主体―絶対主義官僚層を基軸視座に設定した廃藩置県に至る政治過程の考察に就いては別稿を予定している。

〔付記〕 本小稿の作成にあたり中村政則助教授より懇切な助言を賜った。記して謝意を表する次第である。

(一橋大学大学院博士課程)