

日本財政論

島恭彦著作集

島恭彦著作集 第三卷

日本財政論

有斐閣



日本財政論 島 恭彦著作集 3

昭和 57 年 12 月 10 日 初版第 1 刷印刷
昭和 57 年 12 月 20 日 初版第 1 刷発行

定価 5,000 円

著 者 ^{しま}島 ^{やす}恭 ^{ひこ}彦

発 行 者 江 草 忠 允

東京都千代田区神田神保町 2-17

発 行 所 株式会社 有 斐 閣

電 話 東 京 (264) 1311 (大代表)
郵便番号 [101] 振替口座東京 6-370 番
京都支店 [606] 左京区 田 中 門 前 町 44

印刷・株式会社理想社印刷所 製本・株式会社高陽堂

© 1982, 島 恭彦. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

ISBN 4-641-05333-2

はしがき

日本財政の現状や歴史についての科学的な研究は、戦後をまたなければできなかった。これについては、私自身苦い経験をもっている。太平洋戦争の直前、私は明治以来の軍事費の歴史を日本産業の高度化（重工業化）に関連させて分析した論文を、京都帝国大学、経済学部機関誌『経済論叢』に書き送ったことがあった。第一回の校正刷は送られてきたが、その後刊行された『経済論叢』には私の論文は掲載されていなかった。編集部に理由をたずねると、自分の恥をいうようだが、編集委員の教授が私になんの相談もなしに、私の論文について特高課にうかがいをたてて没にしてしまったということだった。しかしこの論文は、その後『日本評論』に一つの伏字も削除もなしに掲載されたのである。但しこの『日本評論』は、『戦勝への大道』という特集号であった。

戦後「学問の自由」の空気のなかで、私は一九四九年から五一年までの三年間に、四冊の本（『大蔵大臣』一九四九年、『日本資本主義と国有鉄道』一九五〇年、『財政学概論』一九五〇年、『現代地方財政論』一九五一年）を書いた。このうち国有鉄道の研究は、当時出版を急がれていた『財政学概論』の官業論のブランクを埋めるために、敗戦直後から着手していたものであった。研究を進めるうちに、私は本邦最大の企業——国鉄の魅力にとりつかれて、一冊の本を書いてしまったようなわけであった。

『大蔵大臣』（岩波新書）については、またいろいろな思い出がある。この小冊子を思いついた動機は、その頃私がたまたま読んだペリカン・ブックスのアイリン・パワー著『中世の人々』（Ellen Power, Medieval People, 1900）であった。これは中世の各階層の人々、貴族、修道僧、農奴、手工業者の生活を具体的に記述しながら、中世社会の全体像を描き出そうとしたものである。

私はこの人物中心の作風にならって、第二次大戦直後のイギリス初の労働党内閣の蔵相ヒュー・ドルトン、戦後の

日本では第一次吉田内閣の蔵相、石橋湛山、片山内閣の栗栖蔵相、芦田内閣の北村蔵相などについて書いた。また大蔵大臣の原型としては、フランス革命前のネットケルとチュルゴオ、日本では幕末島津藩の財政を取り仕切った調所笑左衛門、福井藩から明治政府へ移り太政官札の発行に先鞭をつけた由利公正、さらに危機の時代の蔵相としては、金解禁を断行した井上蔵相、公債の日銀引受によって軍事経済への道を開いた高橋蔵相。これらの人物をつないでいけば、たんなる財政史というよりも政治史や社会史が書けるだろうと考えたのである。しかし戦後日本の蔵相とその背後の勢力について、あまり筆がすべりすぎたせいか、『大蔵大臣』は間もなく絶版になってしまった。

戦後になってようやく「学問の自由」ととりもどした私が、胸中ひそかにいだいていた願望は、かつて研究のメスを入れることのできなかった戦争経済のリアルな姿を徹底した実証的な方法で分析してみたいということであった。幸い六十年代になって岩波講座『日本歴史』の「現代の部」に、「戦争と国家独占資本主義」というテーマで執筆を依頼されることになった。そこで私は、日本資本主義の戦時国家独占資本主義への発展を考察することについて、いくつかの分析の柱をたてた。第一に当時「財閥転向」と呼ばれていたものの経済過程を明らかにすること、第二に金融寡頭支配の発展過程を分析すること、第三に戦争経済崩壊の必然性を解明することなどであった。

財政学を専攻しているものが、日本の大学、しかも自分が所属している大学財政の実態を知らないというのは、長い間私にとって一つの負い目になっていた。「帝国大学特別会計の史的考察」(『経済論叢』一九六四年四月、十一月)は、昭和三十九年度に大学特別会計が改革されようという機会に、戦前の大学特別会計創設の時代から大学財政の歴史をたどってみたものである。問題の焦点は、いわゆる大学演習林の目的、性格であった。それは学術研究および教育実習用の目的をもち、また大学財政の独立を保障する亘久的収入源ともいわれた。しかし演習林の保有は大学間できわめて不均等であり、また後発の帝国大学ほど内地よりも、朝鮮、台湾、樺太などの植民地に演習林を保有する割合が多かった。この帝国大学の「独立」は、あたかも思い思いに官有財産を蓄積し、その財産収入に依拠して独自の行政事務の進めようとした官僚制国家の割拠性をあらわしていたし、またその頂点に厩大な皇室財産を持ち帝国議會を超

立しようとした天皇制国家の特徴をあらわしていたともいえよう。それ故に大正期に入ると、国有財産の整理統一運動がおこり、また大学演習林の整理・存続論がたたかわされたのであった。しかしわが帝国大学の財政史は、演習林の所有・管理に関する限り「日本帝国」による植民地領有に依拠していたし、また「日本帝国」の歴史と運命をともしたともいえるだろう。

一九八二年九月

島 恭 彦

目次

日本資本主義と国有鉄道

序論 問題の提起——国有鉄道は誰のものか……………	3
第一章 国有鉄道の機構改革(3) 二 国有鉄道は如何に戦争に奉仕したか(14)	33
第二章 国有鉄道の創出……………	56
一 市場の発達と鉄道(33) 二 わが国における市場の展開と鉄道(38) 三 鉄道技術、 鉄道官僚、鉄道資本の創出(46)	56
第二章 鉄道国有化の本質……………	91
一 鉄道国有の「経済的必然性」(56) 二 鉄道国有化への政治的、思想的過程(65)	91
三 私有鉄道の買収よりみた鉄道国有の性格(84)	91
第三章 国鉄資本の権力的基盤——鉄道特別会計の成立をめぐって……………	136
一 はしがき(91) 二 鉄道特別会計前史(94) 三 日清戦争後の国鉄資本調達に関する 問題(104) 四 鉄道国有と鉄道特別会計(120) 五 「鉄道会計の独立」は実現したか(126)	136
六 大正昭和期への展望(135)	136
第四章 国有鉄道における資本と労働……………	136
はしがき(136) 一 大正期における国鉄経営の概観(136) 二 国鉄における資本投下の	136

不足(152)	三 国鉄財政をめぐる独占資本の政治(165)	四 国鉄における労働問題及び労働政策(176)
むすび(195)	参考文献(196)	

大蔵大臣

一 大蔵大臣の演説——その真実と虚偽について	204
二 現代の大蔵大臣と大蔵省	219
三 大蔵大臣の系譜	242
四 危機の大蔵大臣	262
五 社会主義革命と財政家	279

戦争と国家独占資本主義

一 時代の概観——戦時国家独占資本主義の発展過程(289)	二 国家権力と独占資本との融合過程(294)
三 日本経済の軍事的再編成(312)	四 戦争経済の崩壊(324)

帝国大学特別会計の史的考察

一 大学特別会計と大学資金の法制的理念(331)	二 大学資金の財政経済的意味(336)	三 演習林の創設(342)
四 大正期の国有財産制度とその改革論(348)	五 演習林の整理論と存続論(353)	

日本資本主義と国有鉄道

はし が き

私の国有鉄道の研究はもとと財政学ノートの官業論のブランクを埋めるために終戦直後から着手していたものであった。専売事業論、官公業論と勉強して行く中に、私は本邦最大の企業、国有鉄道の魅力に引きつけられてしまった。あたかも私の関心を更に一そうそるようにその当時から国鉄労働組合の運動が展開され、国鉄の荒廃は深まっていた。この様な生きた現実を官業論のワクの中でとらえることは不可能だった。私は財政学のシステムを棄てて国有鉄道の研究に没頭したが、同時に私は財政学を社会科学的に拡充して行く必要を痛感したのであった。

本書では戦後の国有鉄道の問題にあまり立入っていない。しかし本書のすべての章は戦後の国鉄の危機を念頭において書かれ、むしろ国鉄の危機をより鮮明に浮び上らせる歴史的展望でもある。だから歴史的には一番最後におくべき戦時戦後の国鉄を論ずる章は、問題提起をするための序論とした。

私の研究は、研究者の生活と学問の自由とを守る運動のためにしばしば中絶されざるを得なかった。相当多くの資料を使って研究が進められている時に、そのような中絶は大きな打撃であった。必要なすべての資料を身のまわりに再整備するためにも、私の頭脳を中絶された以前の段階に適応させるためにも相当の時間を必要とした。私にもし数名の協力者が与えられたならば、この研究はもっと自動的に進められた筈であり、また戦後の国鉄問題の実態調査も行いうことが出来た筈である。私はこの研究を進める中に、社会科学の研究に於ける共同作業の必要を痛感したのであった。

最後にこの研究は甚だとばしい額ではあるが科学研究費の補助によって若干進められたことを附記しておく。

一九四九年十二月二日

京都北白川の自宅にて

島 恭 彦

序論 問題の提起——国有鉄道は誰のものか

「今日の如くにては我下等社会は未だ鉄道布設の利に浴せざる者と云ふべし。鉄道なきにあらざるなり、唯だ其賃銀貴くして之に乗るを得ざる也。」

(田口卯吉、明治十八年十月十七日『東京経済雑誌』二八七号)

一 国有鉄道の機構改革

戦時から戦後へかけての鉄道旅行といえ、殺人的な混雑やそれから派生する色んな被害の経験から、われわれは極めて悪い印象しか持っていない。特に毎日通勤する勤労大衆にとって国有鉄道は呪いの言葉である。ある資料によると、ラッシュ・アワーに東京付近の勤労者がこうむる損害は、衣類の損失やカロリーの損失や傷害、盗難等をも含めて推定年間約百億円、一人当り一万数千円の損害であるという。最近やや混雑も緩和され、車両も修繕され、平和号というような特別急行列車さえ走り出したと思ったトタンに、汽車賃がハネ上って、国有鉄道は六千三百円ベースの勤労者の手のとどかないところへ行ってしまったような気持ちさえる。国有鉄道は勤労大衆の利益に奉仕していない。勤労大衆は国有鉄道によって確かに貨物以上に丁重に取扱われてはいない。このような事態は、「帝国鉄道」が「日本国有鉄道」と名前を改められても、官営が所謂「公企業体」^{パブリック・エンタープライゼン}となっても、一向改まりそうにない。一体国有鉄道は誰のものか。私は大衆が日本国有鉄道に対して日常いだいているこの率直な問題から、研究を始めてみたいと

思うのである。

国有鉄道は誰のものかという疑問に関連して、現在の国有鉄道の危機は何処から起って来るかという問題も提出される。この二つの問題は互いに関連がないようにみえて、実は内面的に密接につながっている問題なのである。例えば、われわれが日常国鉄からうける劣悪なサービス、われわれが毎日その中につめ込まれる破損した車両、頻発する事故の原因になっているような軌条や枕木の腐朽と破壊等々が国鉄への呪い言葉を投げかけさせる原因にもなっているが、これらの事実を裏返せば実はそこに国鉄の現在の危機の姿がはつきり描き出されているからだ。このようなわれわれが日常肉体的に感じている国鉄のサービスという面から、それに連る事実を辿って行けば、国鉄の危機を現わす具体的な事実がくりひろげられるであろう。上に述べた事実と言うまでもなく国鉄の施設の補修と正常な再生産が充分に行われていないからであり、そこに戦後失調を来している日本資本主義経済の危機の問題があるわけだが、それよりもまず伝統的な官僚主義的経営の非効率と腐敗の下に、毎年龐大な赤字を出しつつ、国家財政からの補給金によって漸く穴埋めしている国鉄経営自体の問題に注意すべきであろう。しかし一方で国鉄の物的施設の再生産が不十分である事実を認めるとすれば、他方で国鉄の労働力の再生産もまた行われていない事実に注意しなければならぬ。即ち破損老朽した運輸手段と不足せる作業用具と極端な低賃銀、つまり劣悪な労働条件の下で苦闘しつつある国鉄労働者の問題である。従来厳格な労働組織の中にいわば埋没していた国鉄労働者は、戦後労働条件の改善と産業復興の要求を掲げてわれわれの眼前に現われ、伝統的な国鉄経営の機構をゆり動かししている。これ等は国鉄の危機の具体的な現れであるが、このような危機を回避するために、国鉄経営の中に公共企業体^{パブリック・コーポレーション}の形態をとり入れ、独立採算制を採用することが当面の課題となっているのである。

われわれはまず「公共企業体」の理想型についてあれやこれや議論する前に、現在資本主義の危機の段階にあらわれる緊張した階級関係の中で、国有鉄道は一体誰の手に握られるのだろうかという基本的な問題を見失わないようにしなければならない。官営による国鉄の非効率と赤字とを公共企業体と独立採算制とによって排除しようという。し

第1表

(単位: 円)

	昭和9～11年	22年7月	指 数
石 炭	10.90	1,340	13,300
鋼材(丸棒鋼)	92.15	5,990	6,500
鉄 鉄	46.98	3,050	6,500
セ メ ン ト	19.13	1,649	8,600
枕 木	1.74	167	9,600

(資料)『国鉄道の現状』69, 70頁。

かし国鉄道の危機は決して単なる「官営」なるが為に起っているのではない。われわれの今後の研究によっても明かにされるように、既に第一次大戦後わが国の独占資本は官営組織を通じて国鉄の政策を左右していた。国鉄の非効率や腐敗などは、国鉄官僚と独占資本との結びつきの中から生じて来た。戦後の状態も基本的には同様である。だから「官営の非効率」というような古い自由主義の教説を今更くりかえしても始まらないのである。ところが、公共企業体に関する議論は専らこの点に力を入れ、組織論や形態論をくりかえして、国鉄道をわが資本主義の諸関係の中に入れて考察しようとしていない。だから現実の公共企業体は官僚的経営の一部修正に止まり、実質的に国鉄道を独占資本の自由の下におく方向に動いているのである。

国鉄道が独占資本に支配されているというような一部の政党流の主張を念仏のように唱えていても始まらないから、戦後の具体的な事実の中から、しかも一般に知られている運輸省自身の公表した「国鉄道実相報告」(昭和二十二年八月)によって、一例を拾いあげてみよう。昭和二十二年七月といえば、物価改訂の行われた時であり、国鉄運賃もまた総合的な物価政策の一環に織込められ、国鉄がわが独占資本体制再建に意識的に奉仕せしめられた時でもあった。基礎物資の価格を基準年度の六十一・六十五倍、消費財を四十一・五十倍、旅客運賃二十三倍、貨物運賃二十一倍、賃銀二十七倍という所謂「新物価体系」は独占商品の価格(石炭約百倍、鉄鉄約百五十倍、鋼材約二百倍、硫酸約九十倍)と他の商品の価格殊に賃銀とのシエールを公認したものであるが、かかる物価政策の中で国鉄の経営はどのようなものになったであろうか。まず国鉄の購入する資材、それは主として独占産業の商品で、物価改訂によって大幅値上げされたものであったが、戦前の価格と比較して第1表のようになった。

特に石炭に対して六月まで補給金があって、トン当り百八十五円の指定価格で国鉄は購入していたが、七月の物価改訂で国鉄に対する特別取扱いは廃止され、一躍千三百四十円

となった。その結果石炭費だけでも二十二年度六十二億、平年度百億を突破する。また国鉄の営業費中人件費対物件費の割合は二十二年当初予算で五十一対四十九であったものが、物価改訂の結果三十八対六十二と逆転した。この物件費が主として前述の独占商品の価格によって、人件費が主として国鉄労働者の賃銀によって構成されるとすれば、国鉄経営をめぐる独占資本と労働者との対抗関係はここに明瞭に現われている。

以上の七月物価改訂により国鉄のうけた打撃は国鉄の財政面に集中的に現われている。二十二年度の国鉄の当初予算は、支出が一七、六九二百万円、収入が九、三三三百万円で、差引欠損は八、三五九百万円であった。それが七月には次のような補正を加えねばならなくなった。

一、経費の増加		二一、二二四百万円
1 給与の改正による		五、六三一百万円
(一月―六月、一、六〇〇円水準)		
(七月― 一、八〇〇円水準)		
2 物価騰貴による		一四、五八八百万円
3 予備費其の他の増加		一、〇〇五百万円
二、収入の増加		
1 運賃改正による増加		一七、六五九百万円
2 予備収入の増加		一七、一五九百万円
		五〇〇万円
三、差引欠損増加		三、五六五百万円

即ち主として国鉄購入資材の値上りによる経費の増加が、運賃改正による収入増加を凌ぎ、赤字の新たな増加が加ったのである。これでは国鉄の赤字は独占資本に有利な物価政策により意識的に作り出されたといつて過言ではない。また運賃引上げを上回る物価引上げによる独占商品の運賃負担率は軽減した。独占商品の物価中に含まれる運賃の割合を、戦前と昭和二十二年七月とをとって比較すれば第2表のようである。

他方一般大衆に与える運賃の負担は、これまでインフレ過程では運賃の上昇は賃銀のそれに遅れているけれども、

第2表 (単位：%)

	昭和11年	昭和22年 (7月)
銅材	4.40	1.30
石炭	13.40	4.12
コークス	8.52	2.44
硫酸	3.60	0.77

七月改訂で旅客運賃は戦前の二・八七倍となったが、当時賃銀の最も高い炭坑労働者で戦前の三十七倍、普通の工業労働者で二十三倍というから、運賃は賃銀に著しく迫ったことになる。それだけではなしに、別の資料による二十二年に於ける労働者やサラリーマンの生計費中に占める食費の割合、所謂エンゲル係数は、戦前の三五%程度に較べて、七〇%から六三%の間を示したというから、いよいよ以て国鉄運賃の負担は相対的に重くなり国鉄は大衆にとって近づきたい存在になっていたといえる。

しかも国鉄は伝統的な政策として運輸収入の大宗を旅客運賃にあおいでいる。旅客輸送のコストは貨物輸送のそれよりも遙かに安い、旅客運賃の方が高く決められ、且つ頻繁に値上げされる。旅客一人、或は貨物一廬を一軒輸送するために要する費用と運賃とを第3表によって比較検討してみる。

この表をみれば、旅客運賃は二十二年をのぞけば原価をつぐなつて余りがあり、旅客輸送は常に黒字を出していることがわかるが、貨物運賃は常に原価を割り、貨物輸送は常に赤字を出していることがわかる。いわば貨物輸送の赤字を旅客輸送の黒字を以て穴埋めしているのであり、旅客大衆はこのような運賃のシステムを通じて独占商品の低れんな輸送に奉仕せしめられているのである。特に昭和十九年、旅客運賃の原価が異常に低くなっているのは不足せる車両にわれわれがスシ詰にされ貨物以下の取扱をうけたために一人当りの輸送原価が低下したためであるが、この同じ年に貨物輸送原価が急激に上昇し、赤字が増大していることに注意しなければならない。ついでに一言すれば、資本主義の正常に發展している段階では、まさにこの逆で貨車の運載量の増大や機械力の利用によって貨物輸送原価は、客車の改善や美化を必要とする旅客輸送の原価よりも低位にあると一般的に言えるのである。

以上を要約すれば次の諸点が指摘されよう。

一、戦後独占商品を中心とする公定価格、独占価格の値上げによって国鉄の赤字が増大し、それだけ国鉄の危機は深まった。

第3表

(単位：銭)

年 次	旅客運賃	原 価	割 合	貨物運賃	原 価	割 合
昭和17年	1.35	0.62	0.46	1.25	1.58	1.26
18	1.37	0.56	0.41	1.15	1.53	1.33
19	1.59	0.49	0.31	1.10	2.42	2.20
20	2.32	0.77	0.33	1.55	3.51	2.26
21	5.44	4.56	0.84	4.97	14.27	2.87
22	24.02	25.50	1.06	32.80	109.10	3.33

二、国鉄は高価な独占商品を購入し、これを低れんな運賃で輸送している。特に石炭について言えば、高価な石炭をドシドシ焚いて、特定産業のために特別安い石炭を原価を割って輸送している。

三、国鉄はこれから生ずる赤字を、高価な旅客運賃によって旅客大衆に転嫁している。逆に言えば旅客大衆は、独占商品の低れんな輸送とそれから生ずる赤字の穴埋めに奉仕せしめられている。

以上の結論は、運輸当局が公表した報告書そのものから簡単に引出せるものである。独占資本がわが国の最大の官業を支配しているという主張は決して理由のないものではない。従って公共企業体や独立採算制が、国鉄の当面の危機を克服し、在来官業の非能率を排除して、真に公共の利益を増進するような企業体を作らなければならないのであれば、以上に述べた諸問題を如何に解決するかということがまず考えられねばならない。

「日本国有鉄道法」の第一条には「国が国有鉄道事業特別会計をもって経営している鉄道事業その他一切の事業を経営し、能率的な運営により、これを発展せしめ、もって公共の福祉を増進することを目的として、ここに日本国有鉄道を設立する」と述べられている。従来軍閥や独占資本の利益に奉仕して来た国鉄が「公共の福祉を増進することを目的」とするようになったのであれば、少くとも文字の上では非常な進歩である。しかし問題は国民大衆の意思が反映するように国鉄の監理経営機構がどのように民主化されているかである。「国有鉄道法」には国鉄業務の指導統制による最高の管理機関として「監理委員会」なるものが設立されている。この委員は運送、商業、工業、金融などの諸分野により国会両議院の同意をへて内閣が任命したもの五名と「職務上当然就任する特別委員」即ち総裁

とより成る。この監理委員会に対して、国鉄の代表権と経営権をもった執行機関として総裁、副総裁、理事があるが、総裁は監理委員会の推薦により内閣が任命し、副総裁は監理委員会の同意を得て総裁が任命することになる。

さて運輸業、工業、商業、金融業の諸部門から出て来る監理委員は両議院の同意を得るという一応民主的らしい形式をとっているけれども、これが却って現在の日本資本主義内部の諸関係を前提とすれば、独占資本の利害の代表者を、国鉄の監理機関に参加せしめることを公認した結果になるであろう。もっとも国鉄に対して物品の売買や工事の請負を業とする者を委員から除く規定があるが、独占資本の支配は極めて幅の広いもので、国鉄と直接利害関係があるかないかは問題ではない。

他方で管理経営の機構から労働者はしめ出されている。ただ監理委員会は国有鉄道の職員をその会議に出席せしめて、必要な説明を求めることができる（第一六条第四項）という規定があるに過ぎない。また「国有鉄道法」と密接な関連を持つ「公共企業体労働関係法」の第八条には「公共企業体の管理及び運営に関する事項は、団体交渉の対象とすることはできない」とあり、国鉄労働者の総意を管理経営面に反映する道もとざされている。これに対して「国有鉄道法」は旧来の官営を「合理化」しようとしているので、それを「社会化」しようとしているのではないと言われるかも知れない。われわれは資本家を参加せしめることが「合理化」であり、労働者を参加せしめることが、「社会化」だというような俗論——資本家を何か合理主義の代表者のように称揚するこの俗論を現代のブルジョア経済学者はまだヒステリーのようにくりかえしている——をここで検討しているひまがないが、ともかく現在の段階では上級の国鉄官僚の収賄や浪費や不正を有効に監視して、国鉄経営を合理化し能率化せしめる大きな力は国鉄労働者でなければならぬ。こういう事実をこの法律は全然考慮していないように思われる。

第二に形式的には国鉄の最高監理機関である監理委員会は、総裁の推薦権と副総裁の任命に対する同意権をもつ以外に、ただ第一条に掲げる目的を達成する責任と権限が抽象的に述べられているだけで、明確な管理機能を持たない。監理委員会は意思決定機関と言えない。しかも重要なことは監理委員会によって推薦された総裁がこの委員会の委員