

財政史

鈴木武雄

日本現代史大系

財 政 史

鈴木武雄

東洋經濟新報社

著者略歴

1901年 神戸市に生まる。
1926年 東京大学法学部政治学科卒業。
1928年～45年 京城帝国大学法文学部助教授および教授。
1938年～45年 経済学研究のため仏・独・英・米に留学。
1945年 終戦により東京に引き揚げ。
1946年 外地官吏に関する勅令により退官。
1949年～57年 武蔵大学教授・経済学部長、東京大学経済学部講師。
1957年～62年 東京大学経済学部教授。
1962年3月 停年により退官後武蔵大学長に就任。
その他 国民年金審議会・資金運用審議会・財政制度審議会・物価安定政策会議・輸入会議各委員、自治省参与。
1976年 死去。
(著書) 『世界経済と金銀問題』(新興科学の旗の下に社、1929年)、『朝鮮の経済』(日本評論社、1941年)、『経済危機と国営問題』(唯人社、1947年)、『再建日本経済研究のために』(経緯書房、1947年)、『戦後経済の理論的諸問題』(実業之日本社、1948年)、『新しい経済の胎動』(同友社、1948年)、『市場理論』(河出書房、1948年)、『社会化』(中央労働学園、1949年)、『金融論』(弘文堂、1956年)、『オカネの役割』(宝文館、1957年)、『近代財政金融』(春秋社、1957年)、『現代日本財政史』第1～4巻(東大出版会、1952～1960年)、『円』(岩波新書、1968年)、『おかねの語』(岩波新書、1967年)。
(訳書) 『安定恐慌論』(北隆館、1949年)、ノガロ『経済原論』(新人社、1951年)。
(編書) 『ドッジ・ライン』(時事通信社、1950年)、『経済小辞典』(ダイヤモンド社、1956年)、『現代財政学入門』(日本評論新社、1960年)、『金融財政講座』5巻(共編、有斐閣、1960年)、『日本の財政』(至誠堂、1961年)、『日本の借金』(至誠堂、1960年)。

日本現代史大系

財政史

—換印省略—

昭和37年9月20日 第1刷発行
昭和56年4月25日 第5刷発行

著者 すずき 鈴木 たけお 武雄

発行者 中井 義行

印刷所 東洋経済印刷株式会社

発行所 東洋経済新報社

郵便番号 108 東京都中央区日本橋本石町1-4

電話 東京 (270) 代表 4111

振替口座 東京 3-6518

© 1962 Printed in Japan

は し が き

は し が き

本巻は、もと武田隆夫氏が執筆する予定のものであったが、同氏が外遊することになったため、私が引き受けることになった。そういう事情で、私一人で全部を書く時間的余裕もなく、かつそれぞれの時期ないし問題についてすぐれた研究をしている同学の士の協力を得たほうが、よりよいものができると考え、高橋誠（法政大学）、佐藤進（武蔵大学）、吉田震太郎（東北大学）、肥後和夫（成蹊大学）、山村勝郎（大蔵省）、加藤睦夫（立命館大学）の諸君と共同でやってみることにした。急に私が武田教授に代わってピンチ・ヒッターになったのは、読者の期待にそむくこととなり、まことに申しわけないが、前記の諸君がそれぞれ多忙な予定があったにもかかわらず、武田教授と私とのために快く協力してくれたので、ともかく責めを果たすことができた。首尾よくヒットを放つことができたか、それとも凡打に終わったかは、読者諸賢の審判にゆだねるよりほかはないが、もし前記の諸君の協力がなかったならば、私は三振せざるをえなかったであろう。

日本資本主義は、おくれて発足したにかかわらず、明治維新以来短期間に急速な発展を遂げ、先進資本主義諸国に伍するまでにいたった。太平洋戦争と敗戦により日本資本主義は壊滅の危機に陥ったが、やがて立ち直り、世界を驚かすほどの復興、成長をみせている。

日本資本主義経済のこのような発展、復興、成長にはさまざまな原因があり、また、そのメダルの裏側には、政治的・社会的・経済的に種々の弱点ないし矛盾をも発展させているといわなければならないが、こうした日本資本主義の発展にあたって、国家、したがって財政の演じた役割は、これを無視することができない。とくに、おくれて発達

した日本資本主義について、国家財政の演じた役割はすぐれて大きいといわなければならない。それは、メダルのはなやかな表側についてばかりでなく、その裏側についてもいえることである。

日本資本主義発達史に関する著述はすでに多い。しかし、財政のこうした役割との関連において書かれたものは少ないといつてよい。また、日本財政史に関する著述もすでに多数であり、さらに『明治財政史』、『明治大正財政史』、『昭和財政史』のような詳細かつ膨大な公的資料も刊行されている。しかし、財政を日本資本主義全体の中においてとらえたものは比較的少ないといつてよい。

本書は、そのような欠を補い、日本財政史の文献になにか新しいものを付け加えようとの意図をもって書かれたものであるが、各執筆者とも急に引き受けた予定外の仕事であった関係もあり、意余って筆足らざるの感がある。大方向のご批判、ご教示をまつて他日の是正を期したい。

本書各章の執筆分担は左記のごとくで、内容項目のプランおよび全体の調整については高橋誠君に負うところが大きい。また、編集、刊行にあたっては、東洋経済新報社出版局、とくに杉山昭氏にたいへんお世話になった。ここに厚く感謝する次第である。

一九六二年七月

鈴木 武雄

共同執筆者の分担

- | | |
|--|------------|
| 第一章、第二章二……高橋 誠 | 第二章……佐藤 進 |
| 第四章四、第五章……肥後 和夫 | 第六章……山村 勝郎 |
| 第八章……鈴木 武雄 | むすび……鈴木 武雄 |
| (第二刷刊行にあたって。誤字誤植の訂正のみにとどめた。なお、共同執筆者の山村勝郎君はその後大蔵省から金沢大学に転じた。) | |
| 第三章、第四章一—三……吉田震太郎 | 第七章……加藤 睦夫 |

目次

は し が き..... i

第一章 日本資本主義の発足と財政..... 1

一 明治維新と財政..... 1

- (一) 封建財政の崩壊と明治維新(一) (二) 維新政府の財政的課題(三) (三)「由利財政」の意義と役割(五)

二 維新政府の財政的基礎..... 10

- (一) 財政権力の集中と財政機構の整備(一〇) (二) 地租改正と収入組織の整備(一二)
- (三) 藩債整理と秩禄処分(一九)

三 「殖産興業」と財政..... 三

- (一) 資本主義化の基礎工事と政府(三) (二) 官営企業と財政(三五) (三) 官業の払下げと政商資本(三九) (四) 民間産業への投融資(四三)

四 松方財政とその帰結..... 三三

- (一)「大隈財政」から「松方財政」へ(三五) (二) 松方財政の構造(三七) (三) 松方財政の帰結(四二)

第二章 産業資本の形成と財政……………三

一 明治憲法体制と財政制度……………三

- (一) 明治憲法と「立憲的」財政制度(三)
- (二) 租税国家の成立と構造(四七)
- (三) 地方財政制度の構造(五一)

二 日本における「安上がりの政府」をめぐるの争い……………五

- (一) 初期議会における経費削減問題(五)
- (二) 日本における「安上がりの政府」の性格(五)
- (三) 条約改正と関税問題(三)

三 日清戦争戦時戦後の財政……………六

- (一) 日清戦争と戦争財政(六)
- (二) 日清戦争の諸結果(九)
- (三) 日清戦争の戦後経営(五)

目次

第三章 帝国主義財政の形成……………八

一 日露戦争とその財政……………八

- (一) 日露戦争の性格(八)
- (二) 戦費の大いさ(八)
- (三) 公債の激増(六)
- (四) 増税(八)

二 戦後経営の諸相……………三

- (一) 軍備の拡張(五)
- (二) 鉄道の国有および拡張(六)
- (三) 製鉄所・電話事業の拡張(六)
- (四) 植民地経営(九)
- (五) 治水事業(一〇)
- (六) 一応の要約(一〇)
- (七) 預金部と特殊銀行(一〇)

三	日露戦後の財政整理……………	108
	(一) 桂内閣の財政整理(108)	
	(四) 地方財政の窮乏(117)	
四	明治末期の財政……………	119
第四章	第一次大戦後の日本財政……………	135
一	第一次大戦時の財政……………	135
	(一) 第一次大戦と財政膨張(135)	
	(二) 大戦中の積極施策(137)	
二	資本救済的財政政策の展開……………	140
	(一) 戦後恐慌と資本救済政策(140)	
	(二) 資本救済と公債政策(143)	
三	社会政策的財政政策の展開……………	145
	(一) 第一次大戦後の社会政策の展開(145)	
	(二) 「社会政策的」税制改革(146)	
四	地方財政の窮乏と「兩税委議案」の推移……………	150
第五章	世界恐慌と日本財政……………	159
一	「井上財政」とその破綻……………	159
	(一) 世界恐慌(159)	
	(二) 第一次大戦後における金本位制度再建の世界的潮流とわ	
	が国金解禁の経過(161)	
	(三) 井上財政の緊縮構造と金解禁(164)	
二	「高橋財政」をめぐる景気回復政策の展開とその限界……………	185

三 「時局匡救費」と農村救済	一九五
----------------	-----

第六章 太平洋戦争下の戦時財政	一〇四
-----------------	-----

一 経済統制機構と戦時財政	一〇四
---------------	-----

(一) 準戦時財政(一〇四)	(二) 経済統制の強化と戦時財政(一〇六)	(三) 財政金融機構の再編とその崩壊(一一三)
----------------	-----------------------	-------------------------

二 軍需生産の増強と財政	一一七
--------------	-----

(一) 戦時予算・会計制度(一二七)	(二) 軍事費と軍需生産への財政支出(一三三)	(三) 国家資本の活動と政府出資(一四四)	(四) 増税と税制改革(一五七)	(五) 公債の増発とその消化政策(一六三)	(六) 戦費調達機構としての政府事業(一七四)
--------------------	-------------------------	-----------------------	------------------	-----------------------	-------------------------

三 植民地・占領地における戦時財政	一三七
-------------------	-----

(一) 植民地財政(一三七)	(二) 占領地における戦費支弁(一四二)	(三) 現地借入金と外資金庫(一五三)
----------------	----------------------	---------------------

第七章 占領下の日本財政	一五七
--------------	-----

一 戦後経済の再編成と財政	一五七
---------------	-----

(一) 終戦体制(一五七)	(二) 占領政策(一六三)	(三) 財政整理(一七四)	(四) 経済再建への道(一八五)
---------------	---------------	---------------	------------------

二 「復興」と「安定」の財政構造	一八二
------------------	-----

(一) 体制構築(一八二)	(二) 転換の過程(一九五)	(三) ドッジ・ライン(二〇四)
---------------	----------------	------------------

(四) シャウプ勸告(二七)

三 軍拡経済と日本財政……………二二

第八章 「独立」後の日本財政……………二七

一 サンフランシスコ講和の財政面……………二七

(一) サンフランシスコ「独立」の性格(二六)
(二) 「平和的」平和回復費—対日平和
条約関係(二六)

二 「自主」財政の足跡……………三〇

(一) 占領政策の「自主」的改廃(三〇)
壊過程(三〇)
(二) ドッジ・ラインとシャウプ・ラインの崩

三 「復興」から「成長へ」……………三六

(一) 「戦後は終わった」ということの意義(三六)
(二) 成長促進の積極財政(三三)

むすび……………三九

付録 財政重要統計表……………卷末

索引……………卷末

第一章 日本資本主義の発足と財政

一 明治維新と財政

(一) 封建財政の崩壊と明治維新

明治維新は、日本資本主義の出発点であるが、同時に、日本財政が近代財政あるいは資本主義財政としての歩みを始める起点でもある。日本財政は、維新を契機に現物財政を基調とする封建財政から、貨幣財政をたてまえとする近代財政への移行を示すことになったのである。

明治維新の成立は、徳川封建体制下での生産力の発達に伴う商品＝貨幣経済の展開が、社会の内部矛盾を激しくして、資本主義への移行を準備したことによってもたらされたものである。もっとも、この国内的条件は、かならずしも資本主義への革命的移行を促すだけの十分な成熟を示してはいなかったが、とくに国際的契機、外国資本主義の圧力と影響力に助けられて成熟していったのである。こうした維新成立の国内・外の条件を詳述することは、ここでの課題ではないが、維新への移行を準備した要因の一つとして徳川幕藩体制下における「領主財政」の危機の深化があげられる点を指摘する必要がある。つまり、さきに述べた徳川幕藩体制下での内部矛盾の進展は、なканずく、その上部構造である「領主財政」の上に集中的に反映し、その推転と解体とを促進しつつ、ひいては封建体制自体の危機

を激化していったことが注意されなければならないのである。

いずれにしても、維新政府は、その出発点において、旧社会から窮乏の極に達した幕藩財政を受け継いだ。それは、いうまでもなくすでに崩壊過程にある現物財政であって、その中から近代財政への歩みが進められるのである。そこで、この歩みを正しく把握するためには、その前身である封建財政について、簡単な考察を加える必要がある。

徳川幕藩体制では、農民は身分的自由をもたない隸農であり、いわゆる「経済外的強制」に基づいて土地に縛りつけられ、貢租を領主に支払うことを強制されていた。この貢租は一般に農民からの全剰余に達するほどの生産物を収奪するものであったが、同時にそれは領主財政の基礎をなすものである。しかし、領主財政は、このように現物形態において貢租を取得しながらも、すでに商品⇨貨幣経済の一定の発達があり、しかも、武士階級の城下町への集住、参勤交代制による諸侯の江戸居住という条件のもとでは、その貢租を貨幣化することによってその消費経済を維持しなければならなかった（幕藩体制下の財政については本庄栄治郎『日本財政史』第六章参照）。

一方で、現物形態で貢租を徴収しながらも、他方で貨幣形態での支出を必要とした領主財政の構造は、それ自体商品⇨貨幣経済の発達を促進する原因となったが、ますますそれを商品⇨貨幣経済に巻き込ませ、その危機を激しくさせるという自己矛盾を内包した。幕藩体制の領主財政はこの商品⇨貨幣経済の発展への対応として展開したのである。しかもその対応策としては増税（貢租、新田開発、御用金賦課等がとられたが、とくに、藩営専売制度が広範に拡大していった。専売制度は領外に移出される特産物を藩が独占的に販売して、これによってうる利潤によって増大する貨幣需要に対応しようとするものであった）。

しかし、藩がその財政危機を切り抜けるために行なったもともと一般的な方策は商人資本・高利貸資本からの借入である。すなわち、一定の限界のもとにある現物的貢租と増大する貨幣需要との乖離に悩まされた領主財政が貨幣を取得しうるもともと簡便で直接的な方法は、江戸・大阪等の大都市ですでに相当の貨幣財産を蓄積していた商人・

高利貸資本からの借入れであった。彼らの多くは、諸藩の蔵屋敷に關係して貢租の商品化を担当することによって藩財政との結びつきをもつものが多かった。領主財政の彼らへの依存は、「今の世の諸侯は大も小も皆首をたれて、町人に無心をいひ、江戸京都大阪其外の処々の富商を憑て其続け計にて世を渡る」(『經濟録』)といわれる状態となり、領主財政は商人・高利貸資本によって大きく食い荒らされるにいたった。このほか、領主財政の窮乏に対応するものとしては、貨幣悪鑄、藩札増発がとられた。これらは種々の原因と重なって物価騰貴を起こし、かえって領主財政の危機を深めることになったのである(土屋喬雄『封建社会崩壊過程の研究』参照)。

いずれにしても、幕末には現物貢租を基調とした領主財政は、幕府はもとより多くの諸藩においてその崩壊寸前の状態にまで陥っていた。これは、なによりもその基盤である封建体制それ自体の危機の反映であることはいうまでもないが、それは同時に現物財政が貨幣・商品經濟の進展に巻き込まれることから生じた矛盾の激化でもあった。

この財政窮乏に対して幕府・諸藩ともに、前述のような種々の対応策をとった。その中にはかなりの成功を収めた事例もあったが、多くの場合、財政窮乏はいっそう深まり、農民に対する搾取を強化せしめることとなった。その結果は下級武士・農民・都市住民の窮乏化を強めて、下級武士の反抗、農民一揆、打ちこわしを頻発させて、封建体制の基盤をゆるがせ、その解体を促進することになったのである。

封建制度は、こうして崩壊へと進んでいくが、すでに変質を露呈していた封建財政も、それとともに、他のあらたな財政形態をとらざるをえない状態にあったのである。維新政府は、このような崩壊過程にある変質的な封建財政を、しかも、矛盾が激化して窮乏の中にあった封建財政を受け継いだ。新政権はこのような封建財政から、どのような、近代的国家体制に対応した財政機構を形成していったであろうか。

(二) 維新政府の財政的課題

一八六七年（慶応三年）の王政復古をもって発足する維新政権は、外にあっては、先進資本主義諸国の暴力的ならびに経済的圧迫のもとに、また、内にあっては、人民間に盛り上がってきつた反封建闘争や民族の統一の志向に対応しながら、その支配体制を維持しつつ急速な統一国家体制の樹立を図り、それに基づいて資本主義の強権的な創設を行なうことを、その当面したもっとも重要な政治的・経済的課題としていた。この維新政府の当面した課題は、いずれもそのままに国家財政ときわめて密接な関連をもつものであって、とくに下記の二点を主要な内容としていた。

第一には、近代的な統一国家体制の成立が可能となるためには、その前提であり、またその動脈となる新しい財政機構の確立を必要とするということである。すなわち明治政府はその「財政的基礎」を確立しなければならない。このためには、有償または無償の形態で封建領主の分有した財政権を取得して、これを中央政府に集中し、そのうえで租税および関税制度を統一しなければならない。また貨幣経済の発達に照応する財政収支の貨幣化の進展に対応して、その明確な把握を可能とする統一的貨幣制度およびその複雑な流れを統合する統一国庫制度や強力な中央銀行の成立が必要とされるのである。さらに中央と地方との財政的秩序も整えなければならない。これらの財政的諸制度という動脈の整備によってのみ統一国家体制の樹立が可能となるのである。これこそ維新政府の直面した第一の財政的課題であるといえよう。

第二には、後進国日本の場合、すでに帝国主義的發展への傾斜を帯びていた先進資本主義諸国に対抗していくための資本主義化は、これを私的資本の自主的發展にまっことはできず、さきのようにして確立された財政権力を十全に活用することによってのみ可能となるという点である。このために、日本財政は当初から資本主義の育成という重要な課題になわなければならないのである。

ところで、これらの二つの課題において、先進資本主義国の相対的に高い水準にある生産様式や諸制度を目標とせざるをえなかったために、一般に生産力の發展が遅れて、国民所得や資本蓄積が低位にあるにもかかわらず、巨額の

経費を必要とすることになった結果、日本財政はきわめて大きな負担をになわなければならなかった。それは、日本財政の性格にその出発の当初から非常な複雑さを与える結果となったことはもちろんであるが、同時にその財政によって補強された日本資本主義にその独特な性格を付与することにもなったのである。しかしこれらの検討にはいる前に、しばらく維新当初の財政状態について述べるのが順序であろう。

(三) 「由利財政」の意義と役割

維新政府が、さきのような課題に沿って、その本格的な歩みをみせるのは、一般に「第二の王政復古」といわれている廃藩置県（一八七一年）以降である。すなわち、維新当初から廃藩置県までの明治政府は、その実態においては、旧雄藩（薩、長、土、肥など）藩主の連合政権といった性格をもち、その連合政権の結節点として天皇が存在するといったものであった。

このように当初の維新政権の実態が、著しく旧藩的性格を強くしていたものであったことは、財政運営の面にもあらわれている。新政権は新しい課題をにないながらも財政運営は一般に「旧慣ニ仍」って行なっており、政府のとした財政政策も、後期封建財政の連続であり、おのずから旧藩の型に沿うものであって、ただこれを全国的規模に展開したにすぎなかったということができるのである。また、維新政府の直轄地は、旧幕府領と東北諸藩の没収所領に限られ、その他の諸藩は、新官制の太政官のもとにおかれたとはいえ、依然として旧領主が実質的に支配しているという状態であった。

このため、維新政府は、出発当初から非常に財政の困窮に悩んだ。とくに、鳥羽伏見戦争、東征江戸攻略、東北諸藩の鎮圧、函館戦争などの大事業に直面した情勢では、その窮乏はとくに深刻であった。これらの点は後掲の統計表においてもみることができる。すなわち一八六八年（明治元年）では、東征費、函館追討費、その他の内乱鎮定費、

第1表 太政官札発行配給状態
(単位 千円)

1	府	県	1,584.7
2			9,609.0
3	藩	所	139.0
4	旗	本	1.5
5	商	会	6,560.0
6	計	出納官	29,870.8
7	高山	銅買入	5.0
8	越前藩生	銅買入	230.0
	合	計	48,000.0

明治政府の体制を強化する軍事行政の費用は、三〇〇〇万円を越えるにもかかわらず、この政府が封建社会より受け継いだ地租その他の經常収入はその一割強にすぎなかった。この結果として生ずる約二七〇〇万円の不足は、二四〇〇万円余の太政官札の発行によってまかなわれ、他は近畿地方の豪商の御用金によって補填されている。翌年度でもほぼ同様の状態であり、一八七〇(明治三)年度においてようやく租税収入が歳出の半ば近くを占めるにいたっている。

ところで、維新当初、政府の中軸にあって、財政運営にあたったのは旧福井藩士由利公正(三岡八郎)であった。したがって、維新当初の財政は、しばしば彼の名を冠して由利財政とよばれている。由利財政の特徴は、さきにもみたように、巨額の紙幣発行・借入金による財政運営であるが、とくに金札あるいは太政官札とよばれる巨額の紙幣発行がその中心であった。由利財政はそのまま太政官札の財政であるということができよう。ここでは太政官札の考察を中心に由利財政の特徴をみることにしたい。

さて、太政官札の発行状態は第1表にみられる。このうち、(6)会計官・出納官を通して発行された約三〇〇〇万円はもちろん、その他の形態で発行されたものの大半は、維新政府の当面した政治的軍事的要請に基づく財政支出を補填する役割を果たしたのである。この限りで、太政官札は、財政的必要性による一時的便宜的措施として発行されたものといえることができる。

すなわち、維新当初の財政の窮迫に対して、三井・小野・島田・鴻池等の富豪に、とりあえず三〇〇万円の調達を命じ、「調達した金は皆返済するということにして、金札を発行して之を人民に貸渡した」(由利公正)のである。この場合、まず、膨大な戦費が三井らの大商人・高利貸資本によって援助され、そ

れによってはじめて、維新政府の権力が確立したことを忘れてはならない。太政官札は借入金 の代償という点では公債証書に類似した性格をもっているが、さきのような財政上の必要に基づいて増発されていた。

しかし、太政官札は、それだけではなく、本来は殖産興業の資金にあててを目的としたものであった。そうした太政官札のもつ殖産興業的イデオロギーにもかかわらず、前述のような事情から、財政の窮乏を填補することがその主要な機能となったのである。たとえば、前掲の第1表のうち、沢田章氏の研究によれば、殖産興業に向けられたと考えられるものは、(1)府県に貸与のもの、(2)列藩に貸与したもの、(3)藩預所に貸与のもの、(4)旗本(最上駿河守)に貸与したものの大部分にあたる約九七五万余円である。さらにいま一つもっとも重要なものは、(5)京都・大阪等の商法会所を通ずる総計六五六万円の太政官札である。結局大半を占める(6)、(7)、(8)は殖産興業以外に流用されたと考えられている(沢田章『明治財政の基礎的研究』)。

この場合、とくに注目すべきは新政府が太政官札の発行と関連して設置した商法司―商法会所の機能とその意義である。商法会所は三井・小野・鴻池等の京阪の豪商をもって組織されたが、その場合の貸付形式は、あらかじめこれから商業資本より調達した御用金の領収証を引当てとして、同額の太政官札を貸し付けるか、あるいは貸付額の半額に相当する正金を納めしめ、他の半額は土地、店舗を抵当として貸し付けた。また、例外的であったが、米穀・銅・麻黄・菜種等を担保とした場合もあった。つまり、商人・高利貸資本は、御用金(会計基立金)を納め、月一分の利子を受け、その代わりに貸付金札に対する六朱の利子を払い、差引き四朱の利子を与えられることになっていた。

こうみれば、この太政官札貸下げそのものは御用金調達によって経済界に生じた正金の枯渇、資本の欠乏を補うことを目的としたともいえよう。さらにこれに加えて、商法司は商法会所を通じて封建的ギルドの物価統制権を国家の手に奪い、営業鑑札制によって商品売買を統制し、米、油などの投機取引を禁止した。これらの方策は、太政官札の価値下落を抑制し、その流通を保証しようとする手段であるが、さらに、維新政府が三井・島田等の豪商と結んで、