

令和 5 年 6 月 26 日現在

機関番号：11301

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2021～2022

課題番号：21K20120

研究課題名（和文）明治前期日本における官業払下げの展開過程 中央と地方、官と民の対抗関係に着目して

研究課題名（英文）The Process of Disposal of Government Enterprises in Japan in the Early Meiji Era

研究代表者

谷川 みらい (Tanikawa, Mirai)

東北大学・経済学研究科・助教

研究者番号：10912347

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,000,000円

研究成果の概要（和文）：官営事業払下げ政策の展開を中央と地方、官と民の対抗関係に着目しつつ論じた。特に、明治10年代前半の北海道における開拓使の事業とその払下げ計画、そして同年代後半における東北地方の鉱山払下げをめぐる動向に焦点を合わせた。前者については、開拓使の官員が官営事業を商人に委託するのではなく自ら業務を行うことに強い意欲を持っており、これがいわゆる「開拓使官有物払下げ事件」の背景となったことを明らかにした。後者については、官営鉱山の払下げにあたり、鉱山周辺地域の人々の多くが自分たちへの払下げや官営維持を求めていたことを明らかにし、工部卿佐佐木高行らが彼らの希望を受け入れなかった理由を検討した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

従来の官業払下げ研究で捨象されることの多かった、北海道における開拓使事業と、払下げ対象事業の周辺地域の人々に焦点を合わせ、全国的な官業払下げの過程に位置づけることを試みた点に学術的意義がある。国営・公営・私営といった事業経営形態の選択、それらが地方経済に及ぼす影響、民営化に際しての公正性の確保といった問題について歴史的に検討するものであり、現代社会における同様の問題に対しても示唆を与えられると思われる。

研究成果の概要（英文）：This study discusses the process of the policy for the disposal of government-owned businesses, focusing on the rivalry between the center and local, and between the public and private sectors. In particular, we focus on the Kaitakushi (Hokkaido Development and Colonization Office) projects and their transferring plans in Hokkaido in the first half of Meiji 10s, and the trends surrounding the disposal of mines in the Tohoku region in the latter half of the same period. Regarding the former, we clarified that Kaitakushi officials were strongly motivated to conduct government-run businesses themselves, rather than outsourcing them to merchants, and that this was a background for the scandal in 1881. Regarding the latter, we clarified that many people in the areas surrounding the mines had demanded that the mines be sold to them or maintained by the government, and examined the reasons why Takayuki Sasaki, Minister of Public Works, and others did not accept their wishes.

研究分野：日本経済史、日本近代史

キーワード：官業払下げ 工場払下げ概則 鉱山 開拓使 工部省 佐佐木高行 北海道 東北地方

1. 研究開始当初の背景

明治前期の日本における官営事業払下げは、その後の財閥形成に結びつく重要な政策であった。同政策に関する従来の研究の問題点として、以下の¹が挙げられる。官営払下げ研究においては、強力な政府の指導性を重視するのか、それとも払下げを受けた事業を維持できるまでに成長した企業の主体性を重視するのかという点が議論され、中央政府ともそれと結びついた民間事業者とも異なる「地方」の問題、そして払下げ手続きの公正性の問題は正面から論じられて来なかった。北海道の官営も全国的な官営払下げ政策の対象に含まれていたにもかかわらず、北海道の問題は北海道論として別枠で論じられ、全国的な議論では捨象されてきた。半ば植民地として、他地域とは異なる制度の下に置かれていた北海道の特殊性を鑑みればやむを得ないが、北海道と他地域の事例を同時に観察することで、初めて官営払下げ政策の全体像を捉えることができると考えた。

問題点 に関して本研究では、明治 10 年代末に集中して行われた工部省所管鉱山の払下げに注目する。これらの鉱山は東北地方、特に秋田県に集中していた。主要な先行研究として、小林正彬氏や西川誠氏の研究が挙げられる。小林氏は、明治 17 年 7 月に官営諸鉱山を原則として払下げる決定がなされたことを、政府が「事業の継続可能者」を選定し廉価に払下げる政策を活発化させた契機とみなした¹。また西川氏は、天皇の意思「勤儉」(急進的な西欧化政策の否定および緊縮財政)を奉じる旧侍補の佐佐木高行が工部卿となり、工場・鉱山の民業移管を主導したと指摘した²。これらの知見は重要であるが、佐佐木工部卿時代の鉱山払下げに対して行われた反対運動や、払下げを希望しながらかなななかった人々の動向については注目していない。

なお佐佐木は、工部卿就任前に東北地方を巡回し、現地の有力者と関係を構築していたことが知られている³。それにもかかわらず、後述する通り佐佐木工部卿時代において東北地方の鉱山は、地元の人々の意思に反し、地域との関係が薄い政商へと払下げられている。このことの意味も合わせて考察する必要があると考えた。

問題点 について、北海道を管轄していた官庁である開拓使は、明治 13 年 11 月に発出された工場払下げの達において開拓使も対象とされたことを受けて、開拓使を廃止しその官員が退官して組織する会社「北海社」に開拓使事業の主要部分を払下げるという構想に飛躍した。これが明治 14 年のいわゆる「開拓使官有物払下げ事件」に至る。同事件については末岡照啓氏などにより近年研究が進んでいるが⁴、以上のような発想に至る開拓使の論理については十分に議論されていない。北海社への払下げ構想の背後にあるものを検討することで、全国的な官営払下げ政策を推進した大隈重信らとは異質な、開拓使の官営事業観に迫れると考えた。

2. 研究の目的

本研究は、官営事業払下げ政策の展開を中央と地方、官と民の対抗関係に着目しつつ論じるものである。払下げを希望したが叶わなかった地方の人々の動向と、北海道における開拓使の事業の動向を組み込んだ形で、明治前期における官営払下げの過程を描き直すことを目的とする。

3. 研究の方法

(1) 秋田県鹿角郡小坂村の人々は、明治 17 年 8 月、工部省が小坂鉱山の払下げを計画していると知ると、官営の維持を希望するものの払下げるのであれば自分たちがその受け手になりたいと願い出た⁵。東北地方(特に秋田県)に集中している他の旧官営鉱山についても調査を行い、地元による払受けや官営維持の希望がどの程度の広がりを持っていたのかを明らかにする。主に秋田県公文書館所蔵の公文書を史料として用いる。

(2) 工部省は、所管していた鉱山を地元の人々ではなく、藤田組や古河市兵衛という、中央の政治家と人的な繋がりを持ちつつ成長していたいわゆる政商に払下げた。これらの鉱山払下げには工部卿佐佐木高行の意図が反映されていると考えられる。そこで、佐佐木の日記である『保古飛呂比』、國學院大學図書館所蔵「佐佐木高行家旧蔵書」、工部卿就任前の佐佐木が東北地方を巡回した際の復命書類(宮内公文書館所蔵)などを利用し、佐佐木の思考について検討する。

(3) 明治 14 年に発生したいわゆる「開拓使官有物払下げ事件」の際の開拓使の側の論理を明らかにし、先行研究の知見と合わせて、北海道における官営事業が全体としていかなる性格を持つものであったのかを検討する。北海道立文書館所蔵「開拓使文書」や大阪商業会議所所蔵「五代友厚関係文書」を主に利用する。

4. 研究成果

(1) 東北地方の鉱山払下げ

【表 1】に示した通り、秋田県・山形県に所在した官営鉱山では、地元の払下げ希望や官営維持希望が広範に存在したことが明らかになった。

【表1：東北地方鉱山の払下げをめぐる経過】

鉱山名	県・主要産物	官収まで	叶わなかった払下げ希望	実行された払下げ
油戸	山形県・石炭	明治元年、庄内藩主酒井忠室の家臣中村次郎兵衛が開く。明治12年、庄内土族河上和義から官収。	明治16年10～12月頃、庄内土族榊原十兵衛が工部卿佐佐木高行に対し払下げ交渉。同時期、「町人等」も払下げを受けるべく奔走。	明治17年1月、新潟県土族白勢成熙へ。
小坂	秋田県・銀	文久元(1861)年、小坂村農民が発見し、盛岡藩の経営となる。明治2年、官収。10年、旧藩主南部利恭経営。13年、再官収。	明治17年8月、小坂村村民が、官営維持を希望するが払下げ計画があるならば自分たちを対象とするよう願い出る。	明治17年8月、藤田組の久原庄三郎へ。
院内	秋田県・銀	元秋田藩営。鉱業会社(岡田平蔵)を経て、明治7年4月小野組の経営に移る。11月、小野組の破産に伴い秋田県が仮官行。8年8月工部省所管。	明治8年7月、古川市兵衛・浅野幸兵衛(元小野組)が出願。10年5月、瀬川安五郎(元小野組、盛岡出身、秋田寄留)が出願。16年8月、秋田県土族羽生氏熟が佐佐木に対し払下げ交渉。17年10月、秋田県平民山中新十郎が出願。	明治18年1月、古河市兵衛へ。
阿仁	秋田県・銅		明治18年3月、山中新十郎・畠山雄三が「管下有志総代」として払下げ出願。(同月、銀山町・水無村・荒瀬村総代湊貞治らが官営維持希望)	明治18年3月、古河市兵衛へ。
出典：『工部省沿革報告』(大蔵省、1889年) 谷川みらい「小坂鉱山の払下げと工場払下ケ概則の廃止」(『日本歴史』877号、2021年6月) 東京大学史料編纂所『保古飛呂比 佐佐木高行日記 十二』(東京大学出版会、1979年) 秋田県公文書館所蔵史料				

ただし、一口に地元の鉱山払下げ希望者と言っても、その意図は一様ではない。小坂村の人々は、近隣の民営鉱山(主に「鉱業会社」すなわち岡田平蔵・平馬の経営)において、賃金や納入した物品の代価不払い、短期間での掘りつくし、鉱毒の流出などの問題が起こっていることを懸念し、官営維持または自分たちへの払下げを希望していた。小坂鉱山の払下げにより、鉱山と密接にかかわる形で営まれてきた従来の生活が脅かされることを恐れたのである。阿仁鉱山の官営維持を希望した湊貞治らも同様に民営化に伴う生活上の不安を述べた。

一方、院内鉱山の払下げを求めた羽生氏熟は「佐竹家数百年来連綿経〔ママ〕続致来候ヲ、政府ノ御直行ニ御座候ヘバ格別、今之ヲ他県人ニ御渡相成テハ、実ニ千古ノ遺憾此事」⁶と、藩の鉱山を他県人に渡したくないという意図を率直に述べた。榊原十兵衛も油戸鉱山について、「一時ノ利益ヲ計ラントスル町人等」が払下げを受けようと奔走しているが、彼らには「土族授産ノ実情」がないので、彼らではなく自分たちに払下げしてほしいと佐佐木に訴えた⁷。土族である羽生や榊原には、鉱山は旧藩、そしてその構成員たる土族に属すべきものという意識が強かった。

このような差異を内包しつつも、鉱山を他地域の者に渡したくないという民意は広範に存在し、秋田県令赤川巖助が佐佐木に対し「若シ赤他人ヘ御払下相成候様ニテハ多少管下人心ニ影響」するかもしれないと述べるほどであった⁸。

明治13年に制定された「工場払下ケ概則」は官営工場の払下げに際してまず公告を行い、希望者を募った上で払下げ先を選定するという手続きを規定しており、このことも地元からの鉱山払下げ出願の背景にあった。この回路を問題視した佐佐木は「概則」の公告規定廃止を提起し、結局明治17年10月、「概則」は廃止された⁹。

(2) 佐佐木高行の思考

佐佐木は東北地方巡回中の明治 13 年、同地方の人物を政府に登用したいが、優れている者でも「全ク一地方ノ人物ニシテ、未タ天下ニ挙ルニ足ラス」と述べた¹⁰。国家よりも特定地域に意識を集中させる者を、佐佐木はあまり高く評価しなかったことが窺える。

また佐佐木は巡回中、瀬川安五郎と深い関係を築いた¹¹。瀬川は盛岡出身の商人で、小野組に参加してその秋田支店長として鉱山経営を担当した。小野組破綻後も盛岡・秋田で商業を続け、明治 9 年には秋田県内の荒川鉱山の払下げを受けていた¹²。しかし瀬川も明治 10 年代後半の諸鉱山払下げでは対象者とならなかった。背景として松方デフレ期における瀬川の経営状況の悪化が指摘できる¹³。

以上(1)(2)の内容は、2022 年度政治経済学・経済史学会秋季学術大会にて、「工部卿佐佐木高行の鉱山政策と東北の事業家」と題して口頭報告した。

(3) 開拓使の論理

開拓使が明治 13 年 6 月に東京に設置した物産取扱所の成立過程および改組の構想を追うことで、明治 10 年代の開拓使における、官民関係に関する理念と実態について検討し、さらに従来必ずしも明らかではなかった、いわゆる「開拓使官有物払下げ事件」の際の開拓使側の論理を提示した。

北海道で税として徴収された海産物や、北海道に設けられた開拓使の事業所の製品は、国内の集散地や清国で販売されたが、その販売活動の枠組みは変遷した。明治 5 年に設置された貸付会所の下では三井を中心とする用達商人に販売が委託され、開拓使から資金が貸付けられた。貸付会所の体制が頓挫した後、開拓使の物産係が物産売捌大取次人中川嘉兵衛に販売を委託する体制を経て、物産取扱所が成立した。この間、商業的な活動を商人に委託するのではなく、官員が直接取り扱うべきだという発想は徐々に強まっていった。また北海道の官営事業の会計管理や、北海道現地の開拓使各庁における必要品調達機能も物産取扱所に集約され、物産取扱所は開拓使事業全体の要として機能することになった。

明治 14 年に問題化した払下げ計画の実質は、単なる「官有物」を払下げようとしたのではなく、開拓使廃止に際し、物産取扱所を中心とする開拓使の生産・販売機構を、開拓使の官員が退官して組織する新会社「北海社」に継承しようとしたものであった。開拓使官員らの自助努力により、たとえ国庫資金を得られなくなったとしても独立採算で事業経営を継続しようという発想は、明治 11 年、「開拓使作業費出納条例」構想段階から見られた。

ただし上記の理念が存在した一方で、物産取扱所は広業商会に多くの事業を委託し、この関係は北海社と関西貿易社の関係にスライドされようとしていた。また開拓長官黒田清隆は三井依存からの脱却を強く望んでいたが、現場レベルではその困難性が認識されていた。

以上の内容は、谷川みらい「物産取扱所と開拓使の理念 「開拓使官有物払下げ事件」の一背景」(『日本史研究』第 730 号、2023 年 6 月)として発表された。

(4) まとめと展望

以下では、本研究が見出した歴史的な事象をいかに意味づけることができるか、仮説的に述べる。今後の研究によって検証し、精緻化を図る予定である。

東北地方における鉱山の地元の人々自分たちへの払下げを求めたことと、開拓使が官員による直接事業経営を目指したことには、近世 - 近代の移行期において、近代的な市場のルール¹⁴にある程度適応しつつ、近世的な身分制がもたらしていた社会秩序や生活の安定を維持しようとする折衷的な性格において、共通点があるように思われる。

前者について。領主に属する近世の鉱山において、近辺に居住し鉱山関連労働に従事する人々は百姓身分として生活を保障されるべき対象であった。領内の武士や富商も、鉱山と自らのつながりを感じることができたであろう。明治政府による官営鉱山となっても、「お上の鉱山」としてその基本的な性格は維持されていると感じられたかもしれない。しかし地域外から新たに進出した民間業者の経営ぶりや官業払下げの進展を見て、人々は新たな時代のルールを感得する。ここに至って鉱山周辺地域の人々は、自ら鉱山の排他的な経営権を獲得することなくしては、鉱山はもはや自分たちのもの 地域に属し、生活の糧となる資源 ではありませんかと考え、払下げ出願に踏み切ったのではないかと。

後者について。為政者が特定の商人を抜擢し、両者が明確な契約によらず相互に依存しつつ事業を行う体制は、近世から明治初年まで継続していたが¹⁵、明治 10 年代にはそこからの脱却が図られる。明治 13 年に決定した官業払下げ政策はその中央政府レベルにおける表れであり、政府が事業を手放すことにより脱却を図ったものである。開拓使は逆に、官員自身の事業経営への関与度を高める方向でこれを脱却しようとした。開拓使官員らは権威的に振る舞う一方、漁業資金貸与規則によって零細な漁民の保護を図るなどして、支配階層としての地位を保とうとした。その地位は、北海社という企業体になっても保たれることがおそらく想定されていた。

以上に述べた、近代的な市場のルールと近世的な秩序を折衷する試みは、東北地方・北海道という中央から地理的に隔たった地域で起こり、いずれも一度は失敗に終わった。佐佐木高行に見られた、国家に直結しない地域貢献を低く見積もる態度は、その背景の一つであろう。明治 19 年以降展開した企業勃興の主役は地方であり、その際に地域経済の活性化が日本の国力増進をもたらすという言説が唱えられたことが指摘される¹⁶。本研究はその前史にあたる。

なお払下げの公正性に関して、開拓使の払下げ計画は「工場払下げ概則」が定める手続きによ

らない不正な払下げであることがジャーナリズムによって非難された一方で、小坂村の人々は「概則」の公告規定を援用しつつ自分たちの主張を展開していた。その点で両者の位置は大きく異なるが、「概則」を起草した大隈重信は、小坂村のような主張を想定していたわけではないと思われる。「概則」の規定は、西洋技術が導入された事業の払下げを受けて近代的な企業経営を行う意欲がある者を抽出し、複数の候補者から実力本位で払下げ対象者を選択することを意図していたが、機能不全に陥り、結局政府は縁故によって払下げを進めた。東北地方の鉱山周辺地域の人々も開拓使も、それぞれが本来あるべきと考える事業と社会の姿を維持するために行動していたのであるが、いずれも「概則」が想定する事業・社会の姿とは乖離していたとみなしうる。

¹ 小林正彬『日本の工業化と官業払下げ』（東洋経済新報社、1977年）137～147頁。

² 西川誠「佐佐木高行と工部省」（鈴木淳編『工部省とその時代』（山川出版社、2002年）所収。

³ たとえば、林幸太郎「佐々木高行奥羽巡視にみる庄内地方の土族就産 松ヶ岡開墾と榊原十兵衛」（『駒澤大学大学院史学論集』50号、2020年4月）。

⁴ 最近の成果として、末岡照啓『五代友厚と北海道開拓使事件』（ミネルヴァ書房、2022年）。

⁵ 谷川みらい「小坂鉱山の払下げと工場払下ヶ概則の廃止」（『日本歴史』877号、2021年6月）。

⁶ 東京大学史料編纂所『保古飛呂比 佐佐木高行日記 十二』（東京大学出版会、1979年）119～120頁、明治16年8月31日付佐佐木宛羽生氏熟書簡

⁷ 前掲『保古飛呂比 第十二巻』217～218頁。

⁸ 秋田県公文書館所蔵「勸業課工商掛事務簿 鉱山之部 一番」（明治18年1～6月）請求番号930103-08077、件番号18。

⁹ 谷川前掲論文。

¹⁰ 藤田一郎「奥羽記行 卷之十七」明治13年2月6日条。宮内庁書陵部図書寮文庫所蔵。

¹¹ 佐佐木高行「復命書 天」。國學院大學図書館所蔵「佐佐木高行家旧蔵書」所収。

¹² 武田晴人「産業革命期の荒川鉱山」（『三菱史料館論集』第13号、2012年3月）2頁。

¹³ 前掲『保古飛呂比 第十二巻』17～18、221～225頁の記述等を参照。

¹⁴ 松沢裕作『明治地方自治体制の起源』（東京大学出版会、2009年）の議論を念頭に置いている。

¹⁵ 木山実『近代日本と三井物産』（ミネルヴァ書房、2009年）で論じられる「国産会所方式」にあたる。

¹⁶ 中村尚史『地方からの産業革命』（名古屋大学出版会、2010年）。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 2件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 谷川みらい	4. 巻 877
2. 論文標題 小坂鉱山の払下げと工場払下ヶ概則の廃止	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 日本歴史	6. 最初と最後の頁 35-51
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 谷川みらい	4. 巻 730
2. 論文標題 物産取扱所と開拓使の理念 「開拓使官有物払下げ事件」の一背景	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 日本史研究	6. 最初と最後の頁 30-56
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 谷川みらい
2. 発表標題 明治前期官業払下げの政治経済史
3. 学会等名 経営史学会第36回東北ワークショップ（社会経済史学会東北部会共催）
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 谷川みらい
2. 発表標題 工部卿佐佐木高行の鉱山政策と東北の事業家
3. 学会等名 経営史学会第38回東北ワークショップ（社会経済史学会東北部会共催）
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 谷川みらい
2. 発表標題 工部卿佐佐木高行の鉱山政策と東北の事業家
3. 学会等名 2022年度政治経済学・経済史学会秋季学術大会
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 鈴木淳編著	4. 発行年 2022年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 384
3. 書名 経済の維新と殖産興業	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関