

論文要約

前田 廉孝

主論文題名：

近代日本の専売政策とその市場的基盤－明治・大正期塩専売制度と食塩市場を事例に－

論文要約：

本論の課題は、近代日本における原料需給の政策的調整に限界が生じた構造的要因を日本勢力圏の膨張に規定された原料輸移入の拡大及びそれに伴う市場構造の変化と関連付けて明らかにすることである。とりわけ本論は、日本勢力圏膨張を一因とした財政規模拡大と原料輸移入の急速な増加が生じた日清戦後から産業構成の変化が生じた第 1 次大戦期までにおける塩専売制度と食塩市場を対象に考察した。

安政開港を転機とする日本の閉鎖的経済体系から開放的経済体系への移行は、国内市場における輸入品と国産品の競合を顕在化させた。そして、先行研究は綿業を主たる対象として考察を進め、製品と原料の双方で輸入品・国産品間の競合関係と輸入拡大による国内在来産業へのインパクトは、当該商品の価格及び品質の差と地域差を伴った国内需要の動向に規定されていたことを明らかにしてきた。こうした研究史に学びつつ、さらに本論は原料とその市場へ焦点を絞った考察を進めた。

原料とは、ある加工品を製造するための素として使用される財であり、同一の原料が複数の産業部門で消費される場合が多く見られる。この原料は、開港後の日本において主要な輸入品となり、大正期以降は輸入額の半分以上を占めた。そのため、開港後において日本の原料市場は、国内原料のみが流通した市場から国内原料と輸入原料が競合する構造の市場へ変化した。このような原料市場の構造変化は、原料の生産部門のみならず原料を消費した複数の産業部門へ広範な波及効果を及ぼした。そこで、原料の供給と需要を媒介した市場そのものへ着目し、市場の構造とその変化を考察することは、産業部門間の不均衡性と分断性に特徴付けられる日本の産業発展を規定した原料の配分をめぐる相克を産業横断的な視角から明らかにすることとなろう。とりわけ、原料の配分をめぐる相克が深刻化したのは、第 1 次大戦期以降においてであった。

産業構造の高度化が進展した第 1 次大戦期は、原料資源の確保を政府が重要視する転換点となり、両大戦間期には「高度国防国家」構想を推進する上でも重要視される原料資源が

侵略後のアジアから調達された。一方で、第 1 次大戦期までは原料資源確保の政策的重要性は相対的に低かったとされてきたが、1890 年代から輸入額に占める原料品の割合が急速に高まるなど、第 1 次大戦期までの時期においても国外からの原料資源調達は進展していた。したがって、第 1 次大戦期から本格的に展開された日本の原料資源調達は、同時期までにおける国外からの原料調達とそれに伴う内地原料市場の構造変化を基盤として生じたと見えよう。しかし、その第 1 次大戦期までの内地食塩市場における輸移入原料と内地産原料の競合関係については、綿業史研究を中心とした先行研究の成果を直ちに一般化して理解することはできない。それは、以下 2 点の理由による。

第 1 は、食品製造業に用いられた原料の輸移入品・内地産品間における競合関係を考慮する必要がある点である。輸移入原料の調達開始は、農産加工業として近世期より後背地で生産された原料を利用した醤油醸造業など食品製造業にとって、原料の一部的な変更を意味し、製品の品質変化を招く恐れを生じさせた。そのため、重化学工業に比べて食品製造業では、輸移入原料の調達に対して極めて慎重な対応が執られたと考えられる。

第 2 は、日本勢力圏下諸地域からの原料輸移入を規定した諸政策の推移にまで考察の視野を拡大する必要がある点である。日本勢力圏下諸地域からの輸移入は、自由貿易に基づく外国貿易とは異なる植民地貿易の枠組の下で実施された。したがって、日本勢力圏下諸地域からの輸移入及びその輸移入品と内地産品との競合関係を検討する際には、勢力圏下諸地域における生産動向と内地における需給調整を担った諸政策の推移にまで考察の射程を延長する必要がある。但し、それら政策の展開過程は同時代において 2 点の制約に規定されていた。

第 1 は、財政収支と国際収支に起因した制約である。本論が考察の起点とする日清戦後経営期は、経済政策の広範な展開によって財政規模が急速な膨張を遂げた点で経済政策史上の一大転換点となった。さらに日露戦後経営期の経済政策は、日露戦時外債を支弁したことで輸入が増加したことによって財政収支と国際収支の両面で日清戦後経営期に比べてより厳しい制約の下に置かれた。

第 2 は、内地産品と輸移入品間における品質差に起因した制約である。例えば、政策的需給調整に基づく「自給」体制の構築が目指された米穀の場合には、輸移入米は内地米と品質差があったことから両者の代替性には限界があった。この論点には、ある財が他の財の代替財として機能するために充足されるべき歴史的条件を探る意義があり、経済学と歴史学の双方に関連した重要な論点が伏在していると言えよう。

以上に示した先行研究で残された 2 点の課題と後者の課題に附随する 2 点の論点を踏まえ、本論は食塩とその需給調整を担った塩専売制度へ焦点を絞りたい。

食塩は、広範な用途を有する原料と必需性が高い食料としての両側面を有した。このことから、食塩の生産と配分は幅広い産業と全ての国民を直接的な利害関係者とするものにならざるを得なかった。但し、各利害の相対的關係性は用途別食塩消費量の変化へ応じて時期により異なった。

本論が考察対象とする第 1 次大戦期までの時期において食塩は、食品製造用塩として多量に消費されていた。この食品製造用塩のほか食用塩が合わせて 1920 年代まで合計消費量の約 7 割を占め、食塩は食料用として主に消費されていたのであった。一方で、1930 年代中葉まで一貫して用途別消費が最も拡大したのは、曹達製造用などとして用いられた工業用塩であった。こうした産業構造の高度化へ対応するため、日清戦後より台湾など日本勢力圏下諸地域からの食塩輸移入が開始され、戦時期に食塩は華北からの調達が重要視される物資の 1 つにも挙げられた。このように需要の継続的な拡大が生じた食塩の需給調整は、1905 年より塩専売制度を運用した大蔵省が政策的に実施し、また先行研究は同制度が需給調整機能を果たし得ていたと評価してきた。

以上のように食塩とその需給調整を担った塩専売制度は、第 1 に食品製造業における原料と重化学工業における原料としての両側面を有し、第 2 に産業構造の高度化による消費拡大と消費用途の変化が生じ、第 3 に日露戦後経営期以降における需要拡大へ応じた供給量の増加は日本勢力圏下からの輸移入へ依存し、第 4 に財政的制約及び内地産品と輸移入品間における品質差に起因した制約の双方を克服しつつ需給調整が政策的に図られていた点で、先述した先行研究で残された課題への接近を図る上で適した研究対象となろう。こうした研究対象について、食塩市場と塩専売制度を考察した多くの個別研究で残された課題を踏まえつつ、本論では以下に掲げた 6 点の課題を設定した。

第 1 は、食塩市場における内地塩と輸移入塩との間における競合の実態と消費動向の差異についてである。既往研究は、輸移入塩が内地塩と代替的な性質を有すると捉えた上で、日清戦後の食塩輸移入拡大は内地製塩業へ対する脅威になったと指摘してきた。こうした指摘の前提を再検討し、食塩輸移入拡大による食塩市場の構造変化を明らかにすることが第 1 の課題である。

第 2 は、日清戦後から開始された日系製塩資本による対外進出の動機と進出後における経営状況についてである。日清戦後の日系製塩資本による対外進出を検討した先行研究で

は、進出資本に塩専売制度導入を求めた内地製塩家が含まれていたにも関わらず、内地での製塩業政策に関する議論の展開と対外進出の動向とを関連付けた考察は為されてこなかった。そこで、日系製塩資本による対外進出の動機と進出資本の経営状況を明らかにすることで、製塩業政策をめぐる議論の展開との接続を図ることが第2の課題である。

第3は、大日本塩業協会の設立目的と設立後における活動の実態についてである。先行研究において内地製塩業の同業者団体であった大日本塩業協会は、食塩輸移入の防遏へ向けた活動を展開していたとされてきた。しかし、同協会は食塩輸入が本格的に開始されるより前に設立され、また食塩輸移入量の増加が直ちに内地製塩業の経営悪化を招くことはなかった。そこで、大日本塩業協会の設立目的と設立後における活動の実態を明らかにし、また塩業史研究における基礎的資料として用いられてきた『大日本塩業協会会報』の性格を把握することが第3の課題である。

第4は、農商務省による内地製塩業政策とその後における大蔵省による塩専売制度導入の目的についてである。これまでの先行研究により、歳入源としての役割を期待した大蔵省が塩専売制度の導入に踏み切る前から、既に農商務省が内地製塩業の保護へ向けた同制度の導入を検討していたことが明らかにされた。こうした所管省庁の変更を伴った製塩業政策の展開とその後における塩専売制度導入へ至る過程について、第1から第3までの点に関する考察結果を踏まえた上で再検討することが第4の課題である。

第5は、導入後における塩専売制度の役割についてである。先行研究は、歳入源としての役割と「廉価安定供給」を目的とした役割それぞれについて検討してきた。しかし、需給関係を分析する際に検討が欠かせない価格は公定化されていたために利用できず、結果的に「安定供給」が果たされたか否かは明らかにされていない。そこで、量的な側面からのみならず質的な側面、すなわち消費者が求めている品質の食塩を大蔵省が供給し得たか否かについて検討することで、食塩の需給調整に果たした塩専売制度の役割を検討することが第5の課題である。

第6は、1918年度末において塩専売制度が「公益専売」へ転換されたことの意義についてである。既往研究が指摘したように、「廉価安定供給」に資する「公益」的機能は、歳入源としての役割を塩専売制度が有していることを前提に設計された。したがって、歳入源としての役割の喪失は、制度設計上における「公益」的機能の前提条件が喪失されたことを意味した。そこで、歳入源としての役割を喪失した後も「公益」的機能が果たされる条件を塩専売制度が有したか否かについて検討し、かかる「公益専売」への転換が実施された意義に

ついて明らかにすることが第 6 の課題である。

以上に掲げた課題へ即した考察を進めることで、冒頭に掲げた本論の課題への接近を図りたい。本論の構成は、以下の通りである。

「第 I 部 輸移入拡大に伴う食塩市場の構造変化」では、日清戦後から第 1 次大戦期までの内地食塩市場における輸移入塩流通の拡大とそれに伴う食塩市場構造の変化について明らかにした。

第 1 章「内地食塩市場における内地塩と輸移入塩の競合－1890 年代曹達製造用・醤油醸造用塩市場を中心に－」では、貿易統計と消費量調査報告を用いることによって、食塩輸移入の拡大が開始された 1890 年代の食塩市場における内地塩と輸移入塩の競合関係について考察した。とりわけ、輸移入塩の調達を早くから実施した曹達製造業と醤油醸造業を考察の俎上に載せることで、1890 年代後半において輸移入塩の消費は特定の用途と地域で限定的に進行したことなどを明らかにした。

第 2 章「商品取引所における定期取引－東京商品取引所を事例に－」では、塩専売制度導入前における食塩の定期取引（先物取引）を俎上に載せ、その中心地であった東京商品取引所の価格データを用いた計量分析から定期取引の現物価格へ対する指標価格形成機能について検討した。そして、東京商品取引所の指標価格形成機能には通時的な変化が生じ、それは取引制度の欠陥と台湾塩移入量の増加に起因していたことを明らかにした。

第 3 章「醤油醸造業における食塩消費－高梨兵左衛門家を事例に－」では、第 1 次大戦期までにおいて食塩の用途別消費量で最多を占めた醤油醸造業のうち高梨兵左衛門家に焦点を絞り、原料塩調達の実態を大豆、小麦の調達動向とも関連付けつつ、高梨家文書により考察した。ここで、食塩のみならず大豆と小麦にまで考察の射程を伸ばしたのは、既往の醤油醸造業史研究において、1890 年代後半に大規模醤油醸造業者は輸移入塩のほかに輸入大豆の調達も開始したことが指摘されているためである。そこで、輸移入塩調達の開始を大規模醤油醸造業者による輸移入原料調達戦略の一環へ位置付けることが求められよう。以上に示した内容の本章では、高梨家は食塩も含む原料を製品である醤油の品質に応じて使い分け、なかでも高級品醤油向けの原料塩には 1910 年代へ至るまで内地塩を選択し続けたことなどを明らかにした。

第 4 章「台湾・関東州における食塩生産－野崎武吉郎家と大日本塩業株式会社の進出過程を中心に－」では、日清戦後に台湾製塩業へ進出した野崎武吉郎家と日露戦後に関東州製塩業へ進出した大日本塩業株式会社を事例に、日系製塩資本による対外進出の動機と進出

後における経営状況を野崎家文書と日塩株式会社所蔵史料から検討した。そして、日系製塩資本の進出動機は内地における塩専売制度導入を境に変化したことと進出後の経営は台湾もしくは内地における塩専売制度の運用に規定されていたことを明らかにした。

「第Ⅱ部 塩専売制度の導入と運用」では、第Ⅰ部の成果を踏まえ、農商務省による製塩業政策及び塩専売制度の導入と運用の過程について考察した。

第 5 章「内地製塩業における同業者団体の設立－大日本塩業協会の設立目的と会員構成－」では、大日本塩業協会の設立目的と会員構成を小野家文書など多種の史資料から検討することにより、同会の同業者団体としての性格を考察した。そして、大日本塩業協会は具体性に乏しい不明確な目的を掲げて設立され、設立時において同会へ対する瀬戸内地方製塩家の関心も極めて低調であったことを明らかにした。

第 6 章「内地製塩業における同業者団体の活動－大日本塩業協会の会報発行活動を事例に－」では、大日本塩業協会による活動の中心を占めた会報発行活動とそれが日清戦後の内地製塩業政策をめぐる議論へ果たした役割について、会報の記事内容を集録したデータベースから検討した。そして、記事の主たる執筆者であった農商務省官吏から製塩業界へ向けた情報の伝達を会報は担ったものの、協会執行部が期待した製塩業界側から政府へ向けた情報発信と製塩家間における情報交流は盛んにならなかったことを明らかにした。

第 7 章「日清戦後経営期における農商務省の製塩業政策」では、農商務省による製塩業政策の展開過程について、なかでも台湾塩移入の拡大へ対する対応策を中心に野崎家文書と公文書などから考察した。そして、農商務省の内地製塩業政策は台湾塩専売政策の動向に規定された一方で、大蔵省は日露戦争開戦の現実味が極めて高くなるまで塩税もしくは塩専売制度を導入する決断には至っていなかったことを明らかにした。

第 8 章「塩専売制度の導入と塩専売法廃止法案の審議」では、日露戦争開戦後における塩専売制度の導入過程と帝国議会における塩専売法廃止法案の審議過程を帝国議会議事録と新聞類などから検討した。そして、塩専売制度導入後における食塩小売価格の著しい高騰に対する批判は、短期間での導入を実現するために塩専売制度が簡素に設計されたことへ起因して生じ、1908 年までには帝国議会における塩専売法廃止法案の否決が危ぶまれるほどに高まっていたことを明らかにした。

第 9 章「明治・大正期における塩専売制度の運用－1919 年 運用方針「転換」までの時期を中心に－」では、専売局の局内報『専売協会誌』と公文書などを用いることで、1918 年度末に塩専売制度の運用方針が転換されたことの意義について考察した。そして、塩専売制

度の有用性を訴えるために第 1 次大戦期に価格低減を進めた結果として歳入源としての役割を喪失したこと、一方で批判への対応策として実施された制度改定が食塩の生産と流通の構造へ不可逆的な変化を及ぼしたために制度廃止も困難になったことによって為された運用方針の「転換」は、歳入源としての役割を喪失した塩専売制度の現状を追認する意義を有したに過ぎなかったことが指摘した。

終章「結論と展望」では、第 1 章から第 9 章までにおける考察を総括した。その上で、第 1 に輸移入品流通の拡大に伴う国内市場の構造変化について、第 2 に原料需給調整政策の限界を規定した条件について検討した。

以上の考察より明らかになった点について、先に掲げた 6 点の課題と対比させつつ、整理すれば以下の通りとなる。

第 1 の課題は、食塩市場における内地塩と輸移入塩との間における競合の実態と消費動向の差異についてであった。食塩輸移入が拡大したことの意義を強調した先行研究が示してきたように、内地食塩市場で輸移入塩の流通が本格化した点で日清戦後経営期は、日本内地における製塩業と食塩流通の歴史のなかで画期となった時期であった。とりわけ、1899 年以降において輸移入塩の中心を占めた台湾塩の流通拡大は、第 2 章で明らかにしたように 1900 年頃から東京では商品取引所における食塩定期取引を機能不全に陥らせる一因となり、また第 7 章で指摘したように 1902~03 年には大都市部と生産地における食塩価格の上昇を抑制するに至った。その一方で、食品原料として品質上の欠陥を有したアジア産天日塩の内地塩との代替性には限界も見られた。第 1 章で検討したように、原料塩を塩化ナトリウム (NaCl) 含有率の多寡と価格から選択していた曹達製造業では中国塩、台湾塩などアジア産天日塩の導入が 1890 年代から急速に進んだ一方で、醤油醸造業では原料塩の切替が遅れた。その理由には、第 3 章で指摘したように、醤油醸造業者がアジア産天日塩に泥土が含まれたことを問題視していた上に、原料塩から調製する食塩水の NaCl 含有率を旧来と同程度に保つ必要を認識していたことが挙げられる。そのために大規模醤油醸造業者は、アジア産天日塩のみならず泥土を含まない高品質のヨーロッパ産塩ですら、低級品醤油の原料塩として使用することで最適な仕込法を模索した後でなければ、高級品醤油の原料塩としては使用しなかった。

このように、第 1 次大戦期までにおける内地食塩市場は、内地塩、アジア産天日塩、ヨーロッパ産塩の間で緩やかな競合とすみ分けが生じる重層的な構造を有していた。しかも、競合とすみ分けは再製塩業の発達、輸移入塩使用へ対する消費者の適応などによって変化する

る動態的な側面も有していた。こうした内地食塩市場の実態は、内地塩と輸移入塩を代替的な商品として理解する先行研究が指していた姿とは大きく異なっていたと言えよう。そして、以上の複雑な構造を有した市場の下で食塩を生産した製塩家らは、輸移入塩の流通拡大へ対して多様な反応を示した。

第 2 の課題は、日清戦後から開始された日系製塩資本による対外進出の動機と進出後における経営状況についてであった。第 5 章で明らかにしたように、1897 年夏頃に内地塩価格が急落したことを契機として、食塩輸入拡大へ対する内地製塩家らの関心が高まった。そのなかで、第 4 章で検討した野崎武吉郎家のように「祖先ノ遺業」を維持するために台湾製塩業への進出を目論む者が現れ、また瀬戸内地方製塩家らが合同で台湾進出を目指すために台湾塩業株式会社の設立も計画された。そのため、第 6 章で検討したように、1897 年以降に瀬戸内地方製塩家が中心を占めた大日本塩業協会は会報へ台湾製塩業を扱った記事を多く掲載した。このように、内地塩の主産地たる瀬戸内地方の製塩家らが台湾進出を目指していた状況下において台湾塩移入へ厳しい制限を課することは、内地製塩家にとって台湾進出後における台湾塩の販路を狭める恐れがあった。そこで、第 7 章で明らかにしたように、台湾塩業株式会社の設立へ参画していた製塩家らは、内地における台湾塩販路の安定的確保を望んでいた。しかし、野崎家以外の製塩家らが資金を調達できなかったことによって台湾進出計画が頓挫した 1901 年から、内地製塩業界において台湾塩は明確に防遏対象へ据えられた。また、台湾進出を唯一果たした野崎家も内地製塩業とは異なる塩田築造技術と経営手法を求められた台湾において製塩業経営を軌道に乗せることはできなかった。日系製塩資本による台湾進出は、食塩輸移入量の増加を契機としたが、台湾塩は内地塩と同様に主たる販路を内地へ求めていたことから、進出計画の進捗に応じて内地製塩家らの輸移入塩防遏策をめぐる意見は変化していたのであった。このことは、先行研究で等閑視されてきたが、日清戦後における内地製塩家の台湾進出へ向けた動きは、内地製塩業界の輸移入塩防遏へ向けた議論に進出計画者の利害を反映させることとなり、進出計画の進捗に応じて当該議論は変容したのであった。一方で、日露戦後に関東州へ進出した日系製塩資本は内地製塩家ではなかった。

第 4 章で明らかにしたように、内地における塩専売制度導入後に進出が開始された関東州へは、塩専売制度下で当面の利益が保証された内地製塩家は進出せず、原料塩調達を目的とした再製塩業者、利益稼得機会が減少した内地とは異なる地域での食塩販売事業の継続を目的とした食塩商などが進出した。しかし、関東州民政署も販路として想定していた沿海

州へは旧来の漁業用塩と関東州塩の色相及び形状が異なったことから販売が伸び悩み、また満洲へも奉天將軍との交渉が不調に終わったことで輸出はできなかった。そのため、主たる販路を内地へ求めざるを得なくなり、販路の狭隘さから日系製塩資本の経営状況は進出直後から悪化した。その後の第 1 次大戦期に内地の食塩需要拡大によって関東州から内地へ向けた食塩輸出量は急増したが、同時期に海上輸送費高騰と金安銀高が進行したにも関わらず内地における関東州塩価格は塩専売制度の下で硬直的に推移したことで、日系製塩資本の経営状況が飛躍的に改善されることはなかった。

このように、第 1 次大戦期までにおける日本勢力圏下諸地域へ向けた日系製塩資本の進出は、内地食塩市場の変化と内地製塩業を対象とした政策の推移へ対応した行動であった。

第 3 の課題は、大日本塩業協会の設立目的と設立後における活動の実態についてであった。第 5 章で明らかにしたように大日本塩業協会は、外国塩の輸入防遏を必要視した農商務省官吏と内地塩の輸出振興を望んだ内地製塩家らが、双方の異なる目標を達成する上で内地製塩業における製塩工程の改良を必要視した点では共通したことから、食塩輸入量が増加する以前の 1896 年 4 月に設立された。これらのうち内地製塩家らは、1897 年夏頃から食塩輸入の拡大へ関心を払うようになったが、製塩工程の改良より台湾進出へ優先的に取り組んだ。一方で農商務省官吏は、輸移入塩防遏の必要性を一貫して主張し、第 6 章で指摘したように、大日本塩業協会会報を通じて海外製塩業の動向と製塩業政策の進捗を製塩業界へ周知させる試みを続けた。内地製塩家らの台湾進出計画が頓挫した 1901 年になると、内地製塩業界も台湾塩を防遏対象と見做すようになったが、台湾塩移入の拡大が内地塩価格の動向へ一定の影響を及ぼすようになった 1902～03 年においても、その影響は内地塩価格の上昇を抑制したに留まり、価格上昇そのものを抑止するには至らなかった。そのため、輸移入塩防遏策を講ずる必要性については、内地製塩家らの間でも多様な認識が存在した。とりわけ、第 7 章で明らかにしたように、内地において産地間競争で優位に立っていた地域は、輸移入塩防遏とそれに向けた製塩技術改良への意欲が低調であった。

このように大日本塩業協会は、先行研究で指摘されてきたような外国塩の輸入防遏を目的に設立された同業者団体ではなかった。たしかに会員構成は、設立当初こそ製塩家らの加入は低調であったが、1897 年以降は一貫して瀬戸内地方製塩家らが中心を占めた。しかし、協会の主たる活動であった会報発行活動の中心を担ったのは一貫して農商務省官吏であり、協会の役割は政府から業界へ向けた情報伝達手段としての役割に限定されていた。

第 4 の課題は、農商務省による内地製塩業政策とその後における大蔵省による塩専売制

度導入の目的についてであった。第 7 章で詳述したように、農商務省官吏は日清戦前より内地製塩家らが主張していた内地塩の輸出可能性について懐疑的な見方を示していた。そして、1896 年から外国塩輸入が増加したことへ対応するために農商務省は、台湾塩を移入することによって外国塩輸入を代替する方策を練った。ところが、台湾総督府が 1898 年から内地移出を前提とした台湾塩専売制度の導入を計画したことから、農商務省は外国塩輸入増加と台湾塩移入開始の双方へ向けた具体的な対応策の立案・実行に迫られた。しかし、これら対応策を農商務省が実行しようとしたことは、台湾総督府のみならず台湾財政の「独立」を望む大蔵省との対立を引き起こした。そこで、これら他省庁との交渉の結果、農商務省は塩業調査所による製塩技術の改良と改良技術の内地製塩業への導入を進め、それらに失敗した場合の予備策として内地製塩業の保護と製塩技術の改良を目的とした塩専売制度の将来的な導入を位置付けた。

一方で、大蔵省は 1898 年には塩専売制度導入へ向けた検討を開始していたと見られ、そのことは農商務省が同制度の検討を開始する要因にもなった。とりわけ、第 3 期海軍拡張へ向けた財源確保が財政政策における喫緊の課題となった 1902 年から大蔵省は、海外調査も含む塩専売制度の本格的検討に着手し、必需品を対象とする同制度には安定的な歳入が見込めることを確認した。しかし、大蔵省内でも塩専売制度は税としての逆進性を有することが問題視されたため、導入の決断は日露戦争開戦へ向けた財政的準備が開始された 1903 年 10 月にまで遅れた。このように、大蔵省がその導入を決断する際に塩専売制度へ求めた役割は歳入源としての役割にあったが、第 8 章で明らかにしたように、制度設計に際して大蔵省は異なる目的から塩専売制度の検討を進めてきた農商務技師の協力を受け、導入後には農商務省から転籍した技官が実務に携わった。

第 5 の課題は、導入後における塩専売制度の役割についてであった。第 8 章で明らかにしたように塩専売制度は、導入後に仕入価格の上昇に直面した小売商の利益追求行動によって価格が急騰し、塩専売法の存続が危ぶまれるほどの激烈な批判に晒された。こうした制度存亡の危機に立たされた大蔵省は、厳しい財政状況下において安定的な歳入が見込まれる財源としての役割を維持するために、流通価格低減と塩専売事業益金確保の同時達成を目標に掲げた制度運用を展開した。そして、導入直後から実施していた賠償価格の抑制的設定にくわえ、1907 年度以降には専売局設置などの機構再編、販売人指定制度と官費回送制度の導入を実施し、また 1910～11 年度には非瀬戸内地方における小規模製塩地を主な対象とした製塩地整理も実施した。すなわち大蔵省は、食塩の生産と流通の過程へ対する介入を

強化することによって、先に掲げた政策目標の達成を目指したのであった。そして、これらの施策は政策目標を達成する上で効果的な役割を果たし、製塩地整理実施後には流通価格の高騰が収束した一方で塩専売事業益金は目標額とされた 1 千万円を確保した。このように塩専売制度は、1911 年までに安定的な運用が可能となったが、直後から大蔵省は第 1 次大戦期における物価上昇と食塩需要拡大への対応を迫られることとなった。

第 6 の課題は、1918 年度末において塩専売制度が「公益専売」へ転換されたことの意義についてであった。第 9 章で明らかにしたように第 1 次大戦期において大蔵省は、物価が急騰したなかで専売収入の減額によって一般用塩売渡価格の上昇を抑制した。これにより 1917 年度から塩専売事業益金は急減したが、一方で 1900 年代後半に生じた塩専売制度へ対する批判は再燃せず、むしろ価格上昇を抑制する役割を果たしたことによって専売制度へ対する評価は上昇した。1917 年度において大蔵省は歳入源としての役割も放棄していなかったことから、この対応策は批判の再燃を阻止することで歳入源を維持する上でも効果的であった。一方で、漁業と曹達製造業の発達によって拡大した食塩需要へ対しては日本勢力圏下諸地域からの輸移入で補填が試みられたが、輸移入された食塩は白色粉末状の内地塩を求める食用塩及び食品製造用塩の消費者の嗜好に適せず、質的な面において食塩の「安定供給」は果たされていなかった。こうした第 1 次大戦期における一連の施策が実行された後の 1918 年度末に、塩専売制度の運用方針が「転換」された。

1918 年度末における塩専売制度の運用方針「転換」は、歳入源としての役割を果たし得なくなっていた塩専売制度の現状を追認する意義を有したに過ぎなかった。食塩価格の動向は、1900 年代後半には批判の焦点とされたのに対し、1910 年代後半には価格上昇を抑制したことで大蔵省が塩専売制度の有用性を訴えるための唯一の材料となっていた。そのため大蔵省は、価格上昇の抑制を中止させることになる専売収入の増額は実施できず、一方で販売人指定制度及び官費回送制度の導入と製塩地整理の実施によって内地における食塩の生産と流通は塩専売制度の存在を前提とした仕組みへ再編されていたため、制度の廃止もまた困難であった。そこで大蔵省は、運用方針「転換」を明言し、歳入源としての役割を果たし得なくなった塩専売制度運用の現状を追認したのであった。

以上に示した日清戦後から第 1 次大戦期までを対象とした本論の考察結果を踏まえ、第 1 に当該期における原料市場の構造について、第 2 に原料需給調整政策の限界を規定した条件について、それぞれ総括しておこう。

第 1 に挙げた原料市場の構造について本論は、食品製造業者と曹達製造業者とは輸移入

塩の調達行動が異なっていたことを明らかにした。曹達製造業者は価格と NaCl 含有率を基準として原料塩を選択した一方で、食品製造業者は価格と NaCl 含有率のみならず多様な基準から原料塩を選択し、基準には夾雑物の多寡、色相、形状が用いられていた。また、NaCl 含有率についても、より高い含有率を求めた曹達製造業者とは異なり、食品製造業者はそれまで用いてきた原料塩との差異も考慮していた。こうした食品製造業者の原料塩調達行動は、製品品質の維持を志向した企業行動の一環として、旧来と異なる原料を継続的に調達するためには新たな原料から旧来と同品質の製品を生産できる方法を見出す必要があったことで生じた。そのために食品製造業者は、低級品の生産へ試行的に用いること、原料品質の化学分析が可能な体制を整えることなどの対応が必要となり、曹達製造業者より輪移入原料調達の本格化が遅れる傾向にあった。こうした傾向は、本論が主たる考察対象とした原料塩のほか、高梨家を事例とした検討では原料大豆の調達においても確認することができた。さらに、同様の傾向は食用塩を求める一般消費者にも見られた。

1900 年代以降における輪移入塩は、日本勢力圏下の台湾、関東州、青島で生産された天日塩が大半を占めた。これら天日塩は、白色粉末状の内地塩とは色相と形状が異なったため、一般消費者が使用するためには再製が必要であった。そのために、1900 年代前半より再製塩業が勃興し、このことは同時期に内地で台湾塩消費が拡大する基盤ともなった。このように一般消費者が天日原塩を求めない状況は、食塩の供給不足が深刻化した第 1 次大戦期においても同様であった。1910 年代前半までに大蔵省専売局は、食塩の生産と流通の過程に対する介入を強め、内地における食塩の配分を一手に担う体制を整えていた。それにも関わらず、大蔵省が食塩の「安定供給」を果たし得なかった原因は、用途に応じて異なる性質の食塩を求める消費者の嗜好に規定された市場構造が、塩専売制度導入後も残存していたことにあった。しかし、価格を公定化した塩専売制度の下で価格メカニズムが稼働する余地は原則として消滅していたことから、市場価格の調整によって多様な食塩の需給一致を図ることは困難となっていた。

このように、食品製造用原料もしくは食用として最終的に体内へ取り込まれる商品は、既往研究で着目されてきた繊維製品のみに用いられる原料と比べ、旧来より使用されてきた内地産品と輪移入品間における競合が進展するのに時間を要した点に特徴を有した。この特徴により、原料市場が内地産品と輪移入品もしくは輪移入品間で緩やかな競合とすみ分けが生じる重層的な構造を形成したのであった。但し、これら原料市場の重層的構造は、日清戦後における日本の勢力圏拡大に応じて形成された点にも留意が必要であろう。

1899 年以降の内地食塩市場で内地塩と競合した輸移入塩は、主として台湾塩であった。この台湾塩は同年に導入された台湾塩専売制度の下で移出され、台湾の「財政独立」へ向けた歳入源確保のための一方策に位置付けられていた。こうした台湾財政と密接に関連した台湾塩移出の開始へ対応することが日清戦後経営期の農商務省による製塩業政策の主目的であり、同政策について輸入防遏策としての側面のみを強調することは適切ではないと言えよう。さらに、内地で塩専売制度が導入された 1905 年以降に、原則的に輸移入塩は日本勢力圏下諸地域で生産された食塩に限られることとなった。これによって、外国塩輸入を防遏した勢力圏内「自給」体制が構築されたが、内地品種の導入によって品質差を是正した米穀とは異なり、製塩業の場合は気象条件に規定された生産方法が内地と勢力圏下諸地域とは異なっていた。そのため、品質差を是正する方法は生産された食塩を加工する方法に限られたが、加工能力の拡充には限界があった。したがって、第 1 次大戦期までに内地産品と同品質の原料を「自給」することは、食塩の場合には困難だったのである。

第 2 に挙げた原料需給調整政策の限界を規定した条件については、3 点指摘した。第 1 は、日清戦後経営期以降の内地における原料需給調整政策は、内地の産業へインパクトを及ぼす外国輸入の拡大のみならず、植民地貿易の開始へ向けた政策導入にも規定された点である。日清戦後経営期における内地の製塩業政策は、たしかに先行研究が指摘したように 1896 年以降の外国塩輸入拡大へ対応することを目的の 1 つとしたが、農商務省が対応策の具体化を開始した契機は 1898 年に台湾塩の内地移出を前提とした塩専売制度の設計を台湾総督府が開始したことにあつた。つまり、日清戦後の農商務省による製塩業政策の主眼は、顕在化した脅威から内地製塩業を保護することではなく、台湾総督府の政策遂行に伴う潜在的な脅威の顕在化を防止することにあつた。こうした台湾塩移入も含む植民地貿易は、内地市場の需給変化へ応じた外国貿易とは異なり、決済用正貨の節約などを目的として政策的に推進された事例が少なくなかった。そのため、植民地貿易を規定する政策の導入が図られた場合には、当該貿易が対象とした商品の内地市場における需給関係へ変化を及ぼす恐れが生じ、そのことが内地市場を対象とした新たな政策の立案・実行を要請する事態が生じていた。

第 2 は、財政収支の推移に規定される側面を有した点である。代表的な輸出品であつた生糸、輸出品と輸入品の両側面を有した綿製品、そして内地内需要の拡大によって輸入額が増加した米穀などを対象とした諸政策は、貿易収支の変化に規定されたことが明らかにされている。これら輸出額もしくは輸入額に占める割合が大きい商品を対象に貿易政策の歴

史的変遷は論じられてきたが、貿易額に占める割合が小さな商品の考察対象としての重要性は低く捉えられてきた。食塩もその例外ではなく、塩専売制度導入前年である 1904 年までの 5 ヶ年における合計輸出入額に占める食塩の割合は、輸入額 0.06%、輸出額 0.1%に過ぎなかった。このように貿易収支を調整する上で食塩貿易の重要性は低かったため、日清戦後の農商務省による製塩業政策と日露戦後の大蔵省による塩専売制度の運用において、正貨獲得もしくは決済用正貨の節約が明示的な目的として掲げられることはなかった。その一方で、上記の両政策は財政収支との密接な関連の下で展開された。第 7 章で詳述したように、日清戦後経営期における農商務省の製塩業政策は、財政の「独立」を目標とした財政政策を展開した台湾総督府、同政策を支援した大蔵省との対立と協調の下で展開された。また、1905 年に導入された塩専売制度は、歳入源としての役割を第一義として運用され、その役割を維持することを目的に、先行研究で指摘されてきた「廉価安定供給」に資する役割が付加されていた。このように、貿易収支に及ぼす影響が相対的に少ない商品の需給を調整しようとする政策は、日清戦後経営期以降の財政規模拡大を支えるために歳入源の確保を目的とした多様な施策が導入されたことで、貿易収支より財政収支に規定される側面を有したのであった。

第 3 は、政策が対象とした商品の需要動向と消費規模に規定された点である。大蔵省が塩専売制度を歳入額の変動が少ない安定的な財源として期待した理由は、食塩が高い必需性を有した点にあった。そして、その必需性は食塩が食料かつ基礎的な原料としての側面を有したが故に備えられた性質であった。他方で、この性質は食塩の異なる特徴も規定した。その特徴とは、第 1 に基礎的原料であったが故に消費用途が多岐に渡ったこと、第 2 に広範な用途それぞれに多様な嗜好が生じていたこと、第 3 に食料であったが故に利害関係が極めて広範に及んだことであった。そのため、第 1 と第 2 の特徴より食塩市場は重層的で複雑な構造を有したことで、大蔵省が消費者の嗜好に適した食塩の質的な面における「安定供給」を達成することは困難であった。それにも関わらず、第 3 の特徴を有したが故に世論から激烈な批判に晒されたことは、歳入源としての役割を重要視した大蔵省が塩専売制度の維持を図るために需給調整機能を強化させる動機となり、食塩の生産と流通を塩専売制度の存在を前提とした仕組みへ不可逆的に変化させた。この変化が生じたことで、それ以降の大蔵省にとって塩専売制度の廃止も含む介入を弱める措置を実施することが困難となった。そのため、第 1 次大戦期末期の大蔵省は、過去における政策介入の結果として期待した役割が喪失された後も政策を維持せざるを得なくなり、政策の維持そのものが自己目的化

した。このように、ある商品を対象とした需給の政策的調整は、需要動向の複雑さと消費規模の大きさによって規定される側面を有したのであった。

日清戦後における日本勢力圏の膨張は、勢力圏下諸地域からの原料輸移入を活発化させたことで内地における原料市場の構造を変化させた。しかし、こうした市場構造の変化を生じさせた日本勢力圏下諸地域からの輸移入拡大は、貿易収支の入超額減少を目的とした政策もしくは植民地経営費増加も一因とした財政規模拡大への対応を目的とした政策の展開に規定されていた。したがって、市場構造の変化そのものが日清戦後経営期における政策の新たな展開に起因していたため、構造変化が生じた市場における需給の政策的調整は他の政策との対立を引き起こさざるを得なかった。また、日本勢力圏下諸地域から多量に輸移入された商品が食料もしくは食品原料であったことにより、旧来より使用されてきた内地産品と輸移入品間における競合の進展に時間を要したため、原料市場は内地産品と輸移入品もしくは輸移入品間で緩やかな競合とすみ分けが生じる重層的な構造へ再編された。こうした市場構造の複雑さは、他の政策との対立関係に制約されていた需給の政策的調整を、より一層困難にしたのであった。