

大森論文「明治初期の財政構造改革・ 累積債務処理とその影響」に対するコメント

さいとうひさひこ
齊藤壽彦
千葉商科大学

1. 大森論文の骨子

大森論文はわが国の巨額の政府債務残高に対してどのように対応すべきかということについての示唆を得る手がかりとして、明治初期の財政構造改革と累積債務処理、具体的には秩禄処分や地租改正や旧幕藩体制下で累積していた債務の処理について考察したものである。

明治政府の歳出削減手段の大きな柱であった秩禄の整理・処分は1869(明治2)年の版籍奉還時点から着手され、1876(明治9)年の金禄公債交付によって完成する。

明治政府の歳入確保の大きな柱であった地租改正は、1872(明治5)年の壬申地券の発行を手始めとして、1873(明治6)年の地租改正法の公布によって本格的に始まり、1876(明治9)年に一応の区切りがつき、1881(明治14)年の地租改正事務局の閉鎖によって終了した。

財政バランスの改善に寄与した、旧幕藩体制下において累積した債務の処理については、明治政府は1871(明治4)年の「廃藩置県」以降本格的に取り組み、1872(明治5)年に太政官から旧藩債務処分指令が発せられ、1873(明治6)年3月の藩債償還処分方法が提示され、その結果、藩債では53.9%、藩札では36.2%が切り捨てられ、これに対し、外国債は92.2%が現金償還された(大森論文)。

大森論文は明治初期の財政運営において財政規律が強く意識されていたということを主張し、次のように論じている。

明治初期の比較的早い段階(1875年=明治8年頃)までに平時におけるプライマリー・バランスの黒字が達成されていたほか、旧藩の内国債務(藩債・藩札)も実質的に約6割が切り捨てられる形で処理されていた。

大隈財政期(1877 明治10 ~ 1880 明治13 年)には、金禄公債を引当とする国立銀行紙幣の増発と西南戦争戦費支出・地租減税等による財政赤字拡大という金融・財政両面にわたる拡張政策がインフレを招いた。

1881(明治14)年以降の松方財政期においては毎年財政黒字を計上する緊縮的財政運営が継続された。この背景には、松方が予め明治天皇から緊縮財政継続に対する言質を取りつけていたという事情があった。

2. 大森論文の問題点

(1) 明治初期に財政規律を確保していたメカニズムはなにか。

特に外国資本の日本に対する圧力による財政経済の安定化という視角の必要性

この時期に財政規律を確保していたメカニズムについて、鎮目[2001]は、経済的独立を維持するため、政府が対外的な借入を忌避する傾向が強かった、当時の政府が金本位制の導入をめざしていたため、実質的には金本位制と同様の財政規律が保たれていたという、2つの説明を挙げ、これらは国際収支バランスを維持することが財政規律につながっていたとの考えに立っている、としている。この点に関し大森論文では、地租中心の税制のもとではインフレは財政の悪化につながるので、財政当局にインフレを抑制するインセンティブを与えていた可能性があるとして述べている。

私はさらに外国資本の日本に対する圧力により財政経済の安定化が図られたということを指摘しておきたい。

財政基盤の脆弱な明治維新政府は財源を借入金と政府紙幣と外債発行に依存した。太政官札を商業高利貸資本に貸与し、殖産興業資金として活用し、物産の全国的生産、集荷と輸出を通じて正貨を獲得し、財政と国富の基礎を確立する財政貨幣金融政策を採ることによって、領藩体制の解体を推進した。他方、政府は旧幕藩体制の通貨流通を容認していたので、通貨制度は混乱していた。この明治当初の財政を主導したのは由利公正であるが、不換紙幣である太政官札が増発されその価値が低落し、また匱乏貨幣が横行して、またこれらに対して外国から抗議がきて由利財政は瓦解したのであった。大隈重信が由利に代わって財政責任者となり、これらの問題の処理に当たったのである(坂入[1982])。

(2) 政策当局の強い意思、意思統一、強力な政権の存在・政治的安定、政治的社会的要請

犠牲を伴う財政改革の実施には、政策当局の強い意思、意思統一、強力な政権の存在・政治的安定、政治的社会的要請などが必要とされる。大森論文では松方については部分的にこのことに言及されているが、次のようなことが論じられていない。明治維新はブルジョア的方向への発展を志向しつつも、封建的勢力との妥協のもとに展開され、このことが明治前期に政策をめぐるの激しい対立をもたらし、財政改革の実施をめぐるの統一的意思が容易に形成されなかった。この意思統一があって初めて財政改革が実現できたのである。大森論文では、明治維新以来の政策をめぐる対立と当局者の意思統一(維新政府・開明派官僚と旧封建的勢力との妥協的性格 政府のドラスチックな財政改革の断行の意思決定)、政治権力の強化

(政治的財政的に弱体であった維新政府 中央集権国家の成立) 社会的緊張と摩擦を伴う政策の断行を必要とする背景としての政治的社会的情勢の成熟の形成(経済的危機 = 国際収支危機・正貨流出、通貨危機、政府財政不安定化、 殖産興業政策の財源確保) の過程を考察する必要があるように思われる。

大森論文で1869(明治2)~1872(明治5)年頃に累積債務の「量的削減」政策が進められ、1873(明治6)~1876(明治9)年頃に地租改正を中心とする財政の「質的変更」政策が進められ、1875(明治8)年頃に均衡財政が達成されたことが論じられているが、これらは上記の過程の結果である。

(大森論文で、残された論点として、「当時の経済政策担当者の政策遂行上の優先順位についての詳細な検討が必要である」と述べられている。大森氏も、ある程度上記の過程を考察する必要性を認めておられるようである。)

(3) プライマリー・バランス集計の意義

財政バランスのほかにプライマリー・バランスが集計されているが、プライマリー・バランスを集計する積極的意義は何か。利払い費を除いた基礎的な収支であるプライマリー・バランスは、単年度の赤字でなく、中長期的な財政赤字の累積、中長期的な財政政策の維持可能性を問題とする際に有効な指標であるということに言及しないと、せっかく苦労してプライマリー・バランスを集計しても、読者にはなぜこれを計算するのかがわからないであろう。

また、プライマリー・バランスに注目するのであれば、これと国債の発行残高との関係を考察しなければならない。累積債務が存在しているにもかかわらず明治初期のプライマリー・バランスが長期的に改善方向にあったから、明治財政は破綻を避け得る状況を比較的早期に整えていたということを示すべくしているが、プライマリー・バランスは特に国債残高との関係で問題とされる概念である。明治初期財政の健全さを強調したいのであれば、さらに明治初期国債制度の特徴にも言及する必要がある。1868(明治元)~1886(明治19)年に整理公債条例の整理により、植民地的ないし、封建遺制整理のための国債が整理され近代公債制度が確立するまでに発行された公債には次のようなものがあつた。

主として封建的財政負担の処理のための財政公債

不換紙幣整理のための財政公債

官業創設、産業育成のための事業公債

明治初期国債の大部分は旧封建体制の継承による財政負担を新政府の交付公債によって整理したもので、それは秩禄でなく利子の支払という方法を採用しつつ、財政負担の軽減を目的としたものである。事業公債は産業発展の基盤を提供したのである。

(4)「井上・渋沢デフレ期」について

ワークショップに提出されたペーパーでは副題に井上・渋沢の名前が挙げられており、大森論文は、1869(明治2)~1872(明治5)年の物価低下局面を井上・渋沢の名前を冠して「井上・渋沢デフレ」と呼んでいる。だが、井上馨が大隈に代わって大蔵大輔となるのは1871(明治4)年7月のことである。特に井上や渋沢が財政の主導権をとるのは、1871(明治4)年6月に大蔵卿に就任した大久保利通が同年11月に岩倉具視を特命全権大使とする使節団に加わって1年10ヵ月に及ぶ海外視察に出かけてからのことである。1869~1872年の物価低落を「井上・渋沢デフレ」と呼ぶのは適当ではないように思われる。

また、井上・渋沢の名を登場させる以上、デフレ政策に対する井上・渋沢のリーダーシップについて言及する必要があると思われるが、大森論文では、井上・渋沢の財政についての考え方が述べられていない。1873(明治6)年度の予算問題をめぐって大蔵省と正院・諸省との対立が生じ、井上・渋沢は大蔵省を辞任するに至るが、この辞職に際して井上と渋沢は日頃の政府財政に関する意見を「財政建議書」として、正院に提出している。建白書の要点は、国庫歳入の力に応じて政務の増大を図るべきであり、財政収支が平衡を失っては、これまでの新政府の努力の成果が損なわれ、政策の方途を誤るということであって、1,000万円の歳入不足と他に負債が1億2,000万円近くあるとするものであった。これをみれば井上と渋沢の考えがよくわかるであろう。

さらに、井上・渋沢の実際の財政政策が考察されていない。物価低落に財政担当者の名を付するのはそれが財政担当者の政策によってもたらされたと考えているからであろう。ところで、第5期(1871 明治4 年10月~1872 明治5 年12月)の決算をみると、歳出総額は前期の3倍に上る5,773万円に増大しているが、通常収入は総額の半分を賄うに過ぎず、残りはほとんど紙幣発行で賄われた。それでも歳入不足は728万円に達し、前期の剰余金を取り崩して補填しなければならなかった(『大蔵省史』第1巻、43頁)。したがって、当時の物価低落は財政政策によってもたらされたとはいえないように思われる。

第6期(1873 明治6 1~12月)の予算要求については井上は大幅削減を要求するが、各省はこれに抵抗し、結局、各省の予算は増額修正されることとなる。これを不満とした井上と渋沢は1873(明治6)年5月に辞任する。井上の辞任後大蔵省事務総裁となった大隈は、井上の主張する財政不安を否定する。こうして第6期には井上の緊縮政策は途中から大隈のもとで積極財政に転換した。なお第6期には歳出が増加しているにもかかわらず歳入超過となっているが、これは地租収入の増加と外債収入増のためである。明治初期の財政均衡主義を過大評価しないような注意が必要であろう。

(5) 地租改正の財政的評価、間接税

この地租改正について大森論文では地租改正は増税とはいえないと述べている。地租改正に対する農民一揆は米価下落による農民の負担感の増大によるものであると論じられている。

しかし、地価の100分の3という税率に100分の1の地方税を加えると、封建的生産物地代に比して大差なかったのみか、地方によっては新潟、埼玉、群馬その他の諸県でも特定の諸村の内部では負担増加となっており、この地租の高率性、高率課税を地租改正が定着させ、また地租の金納化により、米価変動のリスクを農民に負わせ、このような農民の負担によって財政の安定的財源が確保された。均衡財政の達成もここに基礎を置く。このようなことを地租改正の財政的意義として評価すべきではないか（なお1877 明治10 年には農民一揆の全国的波及が西郷らの反政府運動と結合することをおそれた政府は人心収攬という立場から地租を地価の2.5%に減額した）。

租税国家とは国家財政の基本的収入を国民の租税に依拠する国家のことである。明治維新当初、歳入は政府不換紙幣の発行、借入金、公債（外債）発行に多く依存していた。地租改正以後中央財政（歳入）に占める租税の割合は明治第5期（1871 明治4 年10月～1872 明治5 年2月）の43%、第6期（1873 明治6 年1～12月）の76%、第7期（1874 明治7 年1～12月）の89%となっており、租税が大きな割合を占め、租税国家の基礎が確立した。（立憲的財政制度のもとに財政運営がなされるようになり、厳密な意味での租税国家が成立するようになるのは1890(明治23) 年の帝国議会開催以後のことである。）

地租改正についての財政以外からの評価に関しては、周知のように、地租改正を推進するために作成された「地方官心得」第2則の検査例で高率地代が認められ、寄生地主制を定着させたことを重視する見解がある。

税制に関していえば、地租の補完税として大衆課税 = 逆進性をもつ酒税、煙草税等の消費税が徴収された。松方デフレ期には間接税による大衆課税の強化が実施された。松方はデフレ財政を採用する一方、軍備拡充を進め、それに必要な資金を酒税、煙草税の増税によって賄ったのである。均衡財政もこのような税制によって支えられていたのである。

(6) 財政構造改革と累積債務処理の影響についての評価

大森論文では、財政構造改革と累積債務処理の影響については以下のような評価がなされている。

地租収入が米価の変動にかかわらずほぼ確定するという財政構造のもとでは、米価の上昇は歳出額の増加をもたらすため政府がインフレを起こすインセンティブが抑制されるのではないか。一方、米価の上昇は納税者の手取り所得を増加させるので、景気刺激的效果をもつ。

秩禄処分は士族層の消費行動を停滞させ、経済活動に大きな影響を与えた可能性がある。

旧藩の累積債務の削減は、債権者である富裕商人層に打撃を与え、これがさらに金融面のみならず、実体経済にデフレ・インパクトを与えた。

地税を基礎とする税制構造のもとでのインフレ抑制政策については検討を要する点があるが、さらに次のことを付け加えておきたい。

藩債の事実上のデフォルトが国家に対する信認を崩壊させなかったということに着目すべきではなかろうか。どうしてこのようなことが可能であったのか。これについては、打撃が旧体制に依存していた勢力に限定されていたこと、藩債がすべて切り捨てられたわけではなかったこと、外債は償還され、国際的信用は維持されたこと、市場原則に基づく内国債の発行は1878(明治11)年の起業公債発行までみられなかったことなどが考えられる。

(7) 官業払下げ

政府債務問題の解決方策としては税制改革と歳出対策が考えられる。明治初期におけるこの問題については、大森論文で取り上げたもの以外に殖産興業政策と官業払下げについても考察すべきではなかろうか。官業払下げは行財政改革＝経費節減と民間産業育成、特権的政商保護という2側面をもつものである。

明治政府は日本に侵入しつつあった外国資本の圧力を排除し、経済的自立を達成しようとした。このために、まず1870(明治3)年設立の工部省を中心に鉄道・鉱山・工場の経営がなされた。大蔵省がこれを支えた。大久保大蔵卿は1873(明治6)年5月に帰国後、征韓論をめぐる論争に勝利し(1873年10月の「明治6年政変」)、その政治基盤を確立した。政変直後の1873年11月に内務省が設置されると内務卿に就任した。大久保は内務省を中心として積極的に日本経済近代化のための殖産興業政策を推進した。大蔵卿大隈重信がこの殖産興業政策を財政面から裏打ちした。西南戦争後に大久保が暗殺されると(1878 明治11 年5月)、積極的殖産興業政策はひとまず大隈大蔵卿を中心とする大蔵省によって運営されることとなる。

しかし西南戦争後のインフレの展開、自由民権運動の激化を背景とした政府の財政経済政策に対する批判、官営工場の赤字のもとで殖産興業政策は転換する。1880(明治13)年11月「工場払下概則」が公布され、ほとんどが損失を計上していた官営工場を払い下げることとし、またこれによって財政負担を軽減し、財政危機を回避しようとする事となった。財政整理の要請に沿って1880年11月の大隈大蔵卿の建議によって農商務省が1881(明治14)年4月に創設され、殖産興業は間接誘導に転換した。

(8) 大隈財政と松方財政についての評価

大森論文では大隈が積極財政の元祖であり、「高橋財政」期の政策と共通点が多い

という評価や、「松方財政」では緊縮政策が採用されたという評価がなされている。

こうした見解に対しては、「大隈財政」の変化、「大隈財政」と「松方財政」の共通性と相違性が十分にとらえられていないということを指摘しておきたい。

大隈は当初、西南戦争後の物価騰貴が紙幣増発に基づく紙幣価値の下落に起因するということに対する認識が欠如していた。殖産興業のための通貨供給が必要であるとしていた。大隈は1880(明治13)年2月に大蔵卿の地位を佐野常民に譲った後も会計担当参議として財政上の実権を握っていた。だが大隈は同年5月に至り、紙幣専用主義を改め、正貨通用主義を採用すべきことを本格的に主張するようになった。同年9月には、財政を改革して、余裕金を創出し、これを紙幣償却原資に加え、さらに、外国荷為替等によって正貨を購入して、償却原資の増加を図ることを提案した。大隈の立案した財政改革案は実行に移されることとなり、政府は殖産興業政策を転換して、紙幣償却のための行政改革を進めていった。1881(明治14)年7月には大隈は伊藤博文との連名で、紙幣償却によって通貨安定を図るための5,000万円の公債募集と一大正金銀行の設立を提案した。かくして大隈らの手によって本格的な紙幣整理が断行されようとしていたのである。だが1881年10月、「明治14年の政変」が勃発し、大隈、佐野は下野した。

佐野に代わって大蔵卿に就任した松方正義は、内務卿時代の1881年9月に、外債募集も辞さず、一気に貨幣制度を兌換制に移行させようとする大隈・伊藤案を批判する「財政議」を三条宛に提出していた。この中で松方は、外債導入に反対するとともに、まず「正貨を蓄積して、紙幣償還の原資を充実せしめ」るべきであると論じていた。松方大蔵卿は正貨の獲得・蓄積政策を推進していった。また緊縮財政を実施した。

政策転換後の大隈も松方も紙幣整理を必要とし、実施するという点では共通していた。相違点はその方法であり、大隈が外債募集という危険な手段に訴えて政府紙幣の全部償却を行おうとしたのに対し、松方は正貨蓄積に努め、漸次紙幣を償却したうえで、兌換制の施行により貨幣価値を安定させようとしたのである。

また、大隈も松方も殖産興業政策を必要とすると考えており、両者に共通の認識がみられた。

大隈財政と高橋財政との比較については今後の課題としておきたい。

参考文献

- 大石嘉一郎、「『殖産興業』と『自由民権』の経済思想」、長 幸男・住谷一彦編、『近代日本経済思想史』、有斐閣、1969年
- 大蔵省財政金融研究所財政史室編、『大蔵省史 - 明治・大正・昭和 - 』第1巻、大蔵財務協会、1998年
- 齊藤壽彦、『外国為替銀行の成立』、国際連合大学、1983年
- 坂入長太郎、『日本財政史 資本主義と財政の政治過程』、バリエ社、1982年
- 鎮目雅人、「財政規律と中央銀行のバランスシート」、『金融研究』第20巻第3号、日本銀行金融研究所、2001年（本号）
- 中村尚美、『大隈財政の研究』、校倉書房、1968年
- 原田三喜雄、『日本の近代化と経済政策』、東洋経済新報社、1972年