

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

きたむらゆきのぶ
北村行伸
一橋大学

1. 総評

大森論文は、明治維新後に明治政府によって進められた財政構造改革と累積債務処理について検討を加えたもので、歴史的ケース・スタディとして興味深い。また、明治政府の財政プライマリー・バランス、幕末から明治期の国内現金通貨流通高、累積債務残高などの歴史統計の新推計を行っており、これも有益な試みとして評価できる。

2. 江戸幕府から明治政府への転換

まず、江戸幕府から明治政府への転換に当たって、旧幕藩体制下で累積していた債務をどのような形で処理していったかという点について論じている。具体的には(1)武士階級への秩禄支給、(2)米の物納に基づく租税制度、(3)諸大名の債務残高、が財政運用上の課題であったとしたうえで、それぞれについて検討を加えている。

全体として、明治政府は西南戦争前に経常的な歳入歳出レベルでは均衡財政が達成されていたことが示されている。これは、武士階級への秩禄の削減、現物納の租税制度を金納化し、租税収入の安定化、増加を通して達成したとされている。また、諸大名の債務残高に関しては、約50%を債務不履行として処理し、残りを公債として引き継いだことが示されている。また藩札は政府紙幣との間で交換されることで、債務が引き継がれた。しかし、藩債、藩札、外国債によって債務不履行の度合いが違うことが示されている。これは債務に対する序列があったことを意味している。これらの債務処理に対して、どのような契約上の、あるいは政治上の、順序づけおよびその理由づけがあったのだろうか。その序列に対していかなる政治経済学的解釈が与えられるだろうか。

経済学ではこのようなレジームの変更については、東欧やその他の旧社会主義国の市場経済への移行問題として論じられている。その際、主たる論点として旧レジームと新レジームでは政治的経済的立場は違うが、それを支える国民は同じであり、時として、旧レジームの支配者も新しいレジームに横滑りするということもある。ここで、旧レジームの債務を新レジームが引き継がない場合には、債務不履行の被

害を受けるのは、最終的に、新レジームを支える国民ということになり、それは新レジームの政治的基盤を危うくすることにもなる。したがって、たとえ、レジームが代わっても旧レジームの債務を一切引き継がないということは、よほどのことがない限り難しい¹。現在の旧社会主義国下での年金などについては移行経済下でもほぼ同じ制度で引き継がれている。これは、経済学では政策の時間的（非）整合性（time in consistency）の問題として論じられているが、債務契約の有効性については法的な根拠だけではなく、政治的な判断が必要であることが明らかである。

国家が債務不履行を起こさずに債務を軽減させる方法として、ハイパー・インフレを引き起こす場合を挙げることがあるが、これは新レジームへの信認を完全に失墜させることになり、国内的な政治体制の変化および国際的な認知を受けられなくなるなどよほどの非常事態での解決策であり、平和時の解法ではないことは歴史的に明らかである。明治政府は国際社会に参加していくということが大前提であり、その意味でも、旧レジームの債務をある程度速やかに、しかもハイパー・インフレを起こすことなく返済しなければならないという制約下にあったと考えられる²。

3. 地租と財政規律

大森論文のもう1つの論点として、地租改正において、地租が米価と切り離されて一定の金額に固定された結果、インフレ・リスクがすべて納税者に転嫁されたということがある。ここで大森氏は、政府にしてみれば、インフレ・リスクを回避できただけではなく、歳入が名目で固定されている一方で、歳出は物価変動にさらされることから、この制度は政府に対してインフレ抑制的に働いたという解釈を与えている。しかし、これは結果としてそのような解釈はできるとしても、明治政府が地租改正の手續の中で、インフレ抑制策、リスク・ヘッジ策として、そのような政策を採用したと考えるには無理がある。逆に、所得税はブラケット・クリーピングを通してインフレによって税収増が見込まれるという意味で、インフレ加速的であるが、所得税中心の経済がインフレ加速を意図していると判断することに無理があるのと同じではないだろうか。

ちなみに、政府がインフレのリスクを負うような仕組みに物価インデックス債があるが、これは明らかにインフレ抑制的な仕組みを内在させており、しかもそのことが意図されているのであるが、地租にはそのような内生的なインフレ抑制インセンティブがあったとは考えられない。

1 考えられる可能性としては新旧レジームを支持する階層が完全に分離している場合であり、それに相当する例としてはロシア革命が挙げられるのではないだろうか。

2 また、経済学的に考えても明治初期にはハイパー・インフレが起こるほど、貨幣経済が全国に普及していなかったことも事実であろう。

4. 「大隈財政」と「松方財政」

「大隈財政」と「松方財政」を経済学の立場から比較するときには、裁量主義とルール主義、通貨主義と銀行主義、拡張財政と緊縮財政、インフレとデフレ、国際資金調達と国内資金調達などの観点から分析されることが多い。しかし、大森論文でも指摘されているように、大きな政治経済の流れに対応、あるいは追従する形で政策が採られてきたのであって、特定の個人の政策があって、それに経済が反応するという議論は実証的な経済学の立場からは支持できない。多くの場合、政策は経済の動きを後押しすることはあっても、政策が経済を引っ張るということはないものである。とりわけ、物価下落については、「大隈財政」のもとで既に始まっており、「松方デフレ」といういい方が適切かどうかとも疑わしい。すなわち、松方は1880(明治13)年までは大隈大蔵卿のもとで働いており、大隈財政の一端を松方も担っていたという見方もでき、政策的な非連続性はそれほど大きくないともいえそうである。

もちろんこの両者の政策スタンスには大きな違いがあったことも事実である。大隈は「正金銀行」設立、外債発行による正貨調達案などで失敗を重ね、1881(明治14)年10月11日の「明治14年の政変」で参議の職を解任され、それに代わって、松方正義が大蔵卿に就任するや、政府紙幣や国立銀行紙幣などの不換紙幣を消却し、正貨準備を増やししながら、兌換日本銀行券を発行することを目標に数々の政策を導入していった。具体的には超均衡財政により余剰を創出し、正貨購入準備金の増額を図った。そのためには、(1)増税、(2)地方財源の中央財政への転用、(3)官営企業の払下げ、(4)横浜正金銀行による外国荷為替を厳格化して正貨を獲得する、などの政策が採られた。その結果、1894(明治27)年の日清戦争の勝利による膨大な賠償金が、イングランド銀行に対して正金銀行が口座を持てる契機を与えた。そして1897(明治30)年10月1日に金本位制を定めた貨幣法が公布されたのである³。

この両者を評価するときの視点として、次の2点について質問したい。まず、伊藤博文、大久保利通、松方正義らの薩長連合とそれに対峙する大隈(佐賀)ら弱小藩出身者との間の対立がどの程度のものであったかということである。より一般的に言えば、議会制度が不在の間の政治経済学的なバランス・オブ・パワーとはどのようなものであったのか。また、その観点から大隈財政、松方財政をみるとどう読めるのか。

また、海外への目を開いたという意味で、一日の長がある薩長の人間とそれ以外の人間との間に、国際社会の中での日本のあり方に対する考え方の違いがあるのではないかという点である。大隈はアレキサンダー・アラン・シャンド(チャータード・マーカントイル銀行横浜支店、大蔵省紙幣寮書記官)やジョン・ロバートソン(オリエンタル銀行横浜支店支配人)などのいわゆるお雇い外国人から知恵を借りる方法を探っていたようであるが、これでは情報源が限定されており、公正な判断

3 金正貨10,900万円、銀正貨4,900万円、合わせて15,800万円の正貨によって金本位制に入った。

ができたかどうか疑問が残る。それに対して、松方は1876(明治9)年3月～12月までパリを中心に滞在し、セーの法則で有名なジャン・バプティスト・セーの孫でフランス蔵相レオン・セーから、中央銀行の設立の重要性とその際に最新のベルギー国立銀行をモデルとすること、工業化を促進する専門銀行の有益性などについて助言を得ている。ヨーロッパの中心に10ヵ月間とはいえ、身を置き、その中で積極的に情報収集に励んだ松方には世界の経済運営の常識と日本との差を理解したはずであるし、その方向性の舵取りについては、大隈よりははるかに適切であったといえるのではないだろうか。

松方の判断では、正貨としての金準備を十分に積むことが国際社会に参加して行くときにどうしても必要であり、そのためには財政を引き締め、政府財政に正貨準備を蓄積させるだけの黒字を出さなければならないという事情があったのである。日清戦争の勝利という追い風があったにせよ、松方は自らの定めた目標を確実に達成していったのである。

歴史に「もし」は禁物であることは承知しているが、仮に松方が緊縮財政政策を採らずにいたとしたら、国際政治経済への参入は遅れ、通貨制度、中央銀行制度の整備は遅れ、列強の植民地の道を歩んだかもしれない。松方の政策のデフレ的側面のみを強調して、それを失政と判断するのはあまりに歴史の流れを捉えていないように思われる。

5. 現在の政策へのインプリケーション

本ワークショップでは財政規律の歴史的展望を目的としているが、ここで発表された論文が投げかけた問題は財政規律の問題を遥かに超えるものである。歴史の大きな流れの中で、どのように財政・金融政策を適合させていくか、そして、グローバル化の中での日本経済をいかに舵取りしていくかという視点は、歴史的状況が変わっても、普遍的な問題としてわれわれの目の前に存在している。

現在の財政金融政策を考えると、緊急景気対策として財政赤字を出し続け、デフレ対策ということで金融緩和を続けることは、いわば、「大隈拡張財政」を続けるべきであるということになる。そこでは、「松方緊縮財政」を導入することは国益に反するかのような議論が半ば常識として通用しているようである。

しかし、日本経済の長期的な流れの中で、経済構造の転換を進め、国際社会のグローバル・スタンダードに基づく国際競争を行える経済社会制度を作ることは一刻の猶予のない急務であるし、そのために多少の犠牲を伴う緊縮財政金融政策を採ることは決して国益に反するものでもないだろう。

問題は、松方時代とは違って、民主主義政治のもとでこれを行うことが非常に難しいということである。