

# 明治初期の財政構造改革・ 累積債務処理とその影響

おおもり とおる  
大森 徹

## 要 旨

本稿では、歴史上、抜本的な財政構造改革が行われた事例について、その背景、経緯と影響をみるために、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、具体的には、旧幕藩体制下の財政構造を抜本的に改革したと考えられる秩禄処分と地租改正、ならびに旧体制から明治維新にかけて累積した旧藩債務の処理についての整理を試みた。まず、明治政府の財政バランス、プライマリー・バランスの推移を概観し、経常歳入・歳出のベースでみると、明治維新後の比較的早い時期の1875年頃には均衡財政が達成されていたことを示す。次に、財政バランス等の改善の背景にある秩禄処分、地租改正、累積債務処理の推進過程を「量的削減」政策が進められた改革前期(1871～1872年頃)、「質的変更」政策が進められた改革後期(1873～1876年頃)に大別し、改革前期の「量的削減」政策は当時の実体経済活動に対してデフレ・インパクトを与えた可能性があると考えられること、改革後期の地租改正を中心とする「質的変更」政策がその後の明治政府の財政運営スタンスや景気変動パターンに大きな影響を与えた可能性を示す。また、西南戦争後の「大隈財政」期、「松方財政」期の経済政策について、「質的変更」政策の影響が顕現化する形で、結果として、財政・金融面から景気変動を増幅するような政策が採用された可能性を論じている。

キーワード：財政構造改革、政府債務処理、財政バランス、秩禄処分、地租改正、大隈財政、松方財政

本稿は、日本銀行金融研究所が開催したワークショップ「わが国における財政と中央銀行の役割 - 歴史的視点から - 」(2001年3月21日)に提出した論文「明治初期の財政構造改革・累積債務処理とその影響 - 井上・渋沢デフレ期から大隈財政期を経て松方財政期まで - 」をワークショップでの議論等を踏まえ、表題も含めて大幅に改訂したものである。

本稿を作成するに当たっては、石井寛治教授(東京経済大学、東京大学名誉教授)、伊藤正直教授(東京大学)、齊藤壽彦教授(千葉商科大学)、北村行伸助教授(一橋大学)、井手英策助手(東北学院大学)をはじめ、ワークショップ参加者から有益なコメントを頂戴した。記して感謝の意を表したい。なお、本稿に示された意見はすべて筆者個人に属し、日本銀行並びに日本銀行金融研究所の公式見解ではない。

大森 徹 日本銀行金融研究所研究第3課(現 調査統計局 経済統計課)  
(E-mail: tooru.oomori@boj.or.jp)

## 1 . はじめに

いまや、日本は世界一の借金大国である（井堀 [ 2000 ]）。国債および借入金の残高は2000（平成12）年12月末現在で522兆円（内国債と長期借入金を合計すると443兆円）に及んでいるほか、地方財政の借入金残高も2000（平成12）年度末見込みで184兆円となっている。2000暦年の名目GDPが513兆円であるから、これと比較すると国・地方の借入金がいかに巨額なものであるかがわかる<sup>1</sup>。

このような巨額の政府債務を抱えた現状に対して、財政構造改革が喫緊の課題であるとする見解が多いが、わが国の歴史上の一大変革期であった明治維新後においても、財政制度の劇的改革と累積した巨額の政府債務処理が行われている。明治初期の地租改正や秩禄処分、あるいは旧幕藩体制下で累積していた債務処理について、それぞれを個々に分析した先行研究は多いが、これらの政策を財政構造改革と政府債務処理という観点から全体として捉え、さらに、これらの政策が当時のマクロ経済に対してどのような影響を与えたのかという点を分析した研究は比較的少ないと考えられる。

そこで、本稿では、まず、旧幕藩体制の財政構造を抜本的に改革したといえる秩禄処分、地租改正、ならびに旧体制から明治維新にかけて累積した債務の処理を、明治政府による財政構造改革と政府債務処理政策の推進という観点から整理する。そのうえで、財政構造改革や政府債務処理の社会的コストの最終的な負担者は誰であったか、その過程において社会的、経済的にはどのような問題が発生していたのか、その結果として当時の経済活動にどのような影響を与えたと考えられるかという点を検討してみたい。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、2.では、明治初期の財政制度と明治政府の財政収支の推移について検討し、その特徴点を整理する。3.では、財政構造改革の具体的な政策である地租改正、秩禄の整理・処分の概要、および旧藩の累積債務処理の概要を整理する。4.では財政構造改革と累積債務処理が当時の経済に与えた影響について検討する。

## 2 . 明治初期の財政制度と明治政府の財政収支の推移

1867（慶応3）年10月の「大政奉還」、同年12月の「王政復古」によって、徳川幕府は解体され、朝廷を中心とする新政府（以下では明治政府と称する）が成立するが、米穀という現物を租税の中心とする旧幕藩体制の財政構造は、既に18世紀

1 諸外国の政府債務削減の歴史とその解決策については藤木 [ 2000 ] を参照。同論文には、わが国の歴史上政府債務残高が急増した日露戦争後、あるいは太平洋戦争後の政府債務処理についても言及されている。

中頃には貨幣経済の発達によって構造的な欠陥を露呈しており、それから明治維新までの約1世紀は幕藩体制の緩やかな解体過程であったとされる<sup>2</sup>（賀川 [ 1992 ]）。成立当初の明治政府の行財政制度は、旧幕藩<sup>3</sup>体制の制度をほぼ踏襲するものであったから、事実上崩壊しているに等しい財政制度を明治政府がそのまま引き継いだのである（山本 [ 1994 ]）。このため、明治政府が社会体制や経済構造、あるいは産業の近代化に向けたさまざまな政策を実行していくに当たっては、まず財政構造改革を進めることが急務であったといえる。その中でも、旧幕藩に雇用されていた非生産的な武士階級層への秩禄支給が歳出の3～4割を占めること、米穀などの現物を中心とした租税制度のため金額ベースの歳入額が租税として納付された現物の価格（例えば米価）によって大きく変動すること、旧幕藩体制における財政制度の構造的欠陥に対するその場凌ぎの対応の結果として累積したともいえる旧幕府や諸大名の膨大な債務の処理が残されていたこと、という点が財政運営上の大きな課題であったと考えられる。

### （1）明治政府の財政収支の推移

上で整理した財政運営上の問題を抱えていた明治政府の財政収支の状況はどうか。この点を見るために、まず、明治政府の歳入歳出決算の計数を組み直すことにより、明治政府の成立時点から1887（明治20）年度までの20年間の通常の財政バランス（以下、財政バランス）を推計する。次に、明治政府の財政政策の中長期的な維持可能性という点に着目し、財政バランスから利払い費を除いたプライマリー・バランス<sup>4</sup>を推計し、両者の推移をみることにする（推計方法については大森 [ 2001 ] を参照）。なお、以下の諸点に注意する必要がある。第1に、決算対象期間の問題であり、この期間の財政年度区分が大きく変動してい

2 幕藩体制が構造的欠陥を露呈しながらも、その後およそ1世紀近く存続した要因として、高橋 [ 1968a ] では、増税、貨幣の改鋳による収益（幕府）、紙幣の発行（各大名）、富裕商人からの借入といった点を指摘している。幕藩体制の構造的欠陥と貨幣経済の進展という点については、高橋 [ 1968a, 1968b ]、賀川 [ 1992 ] などを参照されたい。

3 『日本史広辞典』（山川出版社、1997）によれば、「藩」とは古代中国封建制において天子から諸国に封じられた王侯の領国を意味するもので、江戸時代中期以降、儒学者等がこれになぞらえて徳川将軍家に服属している大名家を「藩」と呼ぶようになったとしている。つまり、藩という用語は江戸時代の大名領やその支配機構の公称ではなく、ごく一部の知識階級が「術学的」（日本銀行調査局 [ 1974 ]）に使用していたものである。このため厳密には幕藩体制という用語を使用することに問題は残るが、ここでは便宜的に徳川将軍家と諸大名によって構成された江戸時代の体制を幕藩体制と呼ぶこととする。このため、江戸時代には、「藩」という行政単位は公式には存在せず、明治政府が1868（明治元）年10月の「藩治職制」によって、府、藩、県の三治制を導入した時点から、旧幕領の府県に対して旧大名領を公式に「藩」と称するようになった。

4 プライマリー・バランスの定義等については、井堀・宮田 [ 1991 ]、井堀 [ 2000 ] 等を参照。

る点である<sup>5</sup>。第2に決算の対象範囲と会計処理の問題である。第1期から第4期については、1868(明治元)年に制定された「藩治職制」における明治政府の直轄地の府県<sup>6</sup>のみを対象としており、当時の全国石高の7割を占めていた各「藩」<sup>7</sup>は対象とされていないほか、これら府県の会計処理についても各府県において徴収した租税から行政経費を控除した残額を納入する「純額主義」(深谷[1995])によって処理されているため、府県全体の歳入歳出とは異なっている点である。

## (2) 財政バランスおよびプライマリー・バランスの推移

明治政府の財政バランス、プライマリー・バランスの推移はそれぞれ図1、図2に示される。また、経常歳入(歳入額から紙幣発行額<sup>8</sup>、借入金・国債収入額を控除)、経常歳出(歳出額から紙幣償却額、借入金・国債の元金償還額を控除)および経常歳出中の利払い費、といった項目の推移は表1にまとめている。

まず、図1、図2によって、第1期から第4期までの財政バランスとプライマリー・バランスの推移をみると、第1期は双方とも歳出の85%に当たる大幅な赤字となっているが、第2期、第3期と赤字幅を縮小し、第4期には小幅ではあるが黒字に転じている。ついで、経常歳入・歳出の状況を見てみると、双方とも経常歳出が削減されている一方、経常歳入が大きく増加していることがわかる。前述のように、第1期から第4期までは、明治政府の直轄地である府県のみを対象としている点に注意する必要があるが、この時期には、各藩レベルでも行政経費の縮小、秩禄の支給額の切下げなどを柱とする財政支出の削減政策が行われている(高橋[1968b]、落合[1999])ことや、国内の情勢が安定するにつれて歳入が増加していることを考慮す

5 明治第1期から8期までの決算期間は、第1期：1867(慶応3)年12月～1868(明治元)年12月までの13ヵ月間、第2期：1869(明治2)年1～9月までの9ヵ月間、第3期：1869(明治2)年10月～1870(明治3)年9月までの12ヵ月間、第4期：1870(明治3)年10月～1871(明治4)年9月までの12ヵ月間、第5期：1871(明治4)年10月～1872(明治5)年12月までの15ヵ月間、第6期：1873(明治6)年1～12月までの12ヵ月間、第7期：1874(明治7)年1～12月までの12ヵ月間、第8期：1875(明治8)年1～6月までの6ヵ月間、である。1875(明治8)～1884(明治17)年度については、当該年の7月を始期として翌年6月までの12ヵ月間である。なお、1885(明治18)年度については、当該年7月を始期として翌年3月までの9ヵ月間であり、1886(明治19)年度以降は現行の財政年度と同様に当該年4月を始期として翌年3月までの12ヵ月間となっている。

6 府、藩、県のうち府、県は、天皇関係領、旧幕領、旗本領、および明治政府に反抗した諸大名から没収した領地に設置されたものである。

7 明治政府に従った旧大名領のほとんどは従来の領地において旧領主を知藩事としたうえで、明治政府の新たな地方組織の「藩」となり、それぞれ独自に租税の徴収や秩禄の支給、行政等を行っていた。なお、この「藩」には、明治政府に敵対した諸大名が一定の処分を受けた後に許されて再立された「藩」(旧徳川將軍家を継承した静岡藩や全領地を没収された会津松平家を継承した斗南藩、領地を大幅に削減された仙台藩等)や、旧徳川御三家の付家老や旧大名家の分家で維新政府に特に功労があり独立を認められて「新立」された藩が含まれる。

8 政府紙幣には、その発行・償却が決算上の歳入・歳出に計上される第一種政府紙幣と、原則として年度内の一時的な資金繰りのために発行された第二種政府紙幣(予備紙幣)があるが、ここでは前者のみを対象としている。なお、第二種政府紙幣の発行額はピーク時の1880(明治13)年1～2月には22,188千円に及んでいる。

表1 経常歳入・歳出等の推移

(千円)

	経常歳入			借入金・公債等	紙幣発行	経常歳出(含む西南戦争費)			借入金・国債元金償還分	紙幣償却
	うち税収	うち地稅				うち秩禄	うち払い費			
1期	4,320	3,157	2,009	4,732	24,037	30,242	295	198	263	0
2期	9,563	4,399	3,356	912	23,963	19,221	1,607	203	1,565	0
3期	10,822	9,323	8,219	4,782	5,355	17,764	2,031	196	2,344	0
4期	20,000	12,852	11,341	0	2,145	17,764	3,048	523	1,471	0
5期	32,620	21,845	20,052	0	17,825	57,730	16,703	439	0	0
6期	74,673	65,014	60,604	10,834	0	60,942	18,046	2,112	884	853
7期	73,446	65,303	59,412	0	0	80,378	26,498	2,474	780	1,112
8期	86,321	76,528	67,718	0	0	64,435	27,096	874	719	981
8年度	69,483	59,194	50,345	0	0	67,591	17,780	3,249	1,396	216
9年度	59,481	51,730	43,023	0	0	65,667	17,617	3,009	1,942	764
10年度	52,338	47,923	39,451	0	0	80,504		14,937	1,838	518
11年度	62,444	51,485	40,455	0	0	53,995		23,017	3,623	3,323
12年度	62,152	55,579	42,112	0	0	50,789		17,915	3,834	5,695
13年度	63,367	55,262	42,346	0	0	54,758		18,180	4,240	4,143
14年度	71,490	61,675	43,274	0	0	64,845		22,654	5,093	1,522
15年度	73,058	67,738	43,342	0	0	64,510		18,396	5,019	3,953
16年度	79,112	67,659	43,538	3,995	0	64,538		18,160	10,499	5,994
17年度	74,670	67,203	43,426	2,000	0	67,968		15,952	3,868	4,827
18年度	59,091	52,581	43,034	3,066	0	43,123		8,899	5,202	12,790
19年度	76,138	64,371	43,282	9,188	0	59,057		16,189	7,902	16,265
20年度	82,112	66,255	42,152	6,049	0	64,381		16,880	4,539	10,533

資料：『明治財政史』第3巻、第9巻、第11巻、『明治前期財政経済史料集成』第11巻

ると、マクロレベルでも財政バランス、プライマリー・バランスとも改善方向にあったとみてよいと考えられる。その後、1871(明治4)年7月の「廃藩置県」を経て、第5期以降は全国を対象としているが、第5期から第8期の期間は期ごとの振れが大きい。そこで、この期間の経常歳入、経常歳出、およびプライマリー・バランスベースの歳出を平均してみると、財政バランス、プライマリー・バランスとも小幅ではあるが黒字となっている<sup>9</sup>。これは主として歳出の抑制によるものと

9 同期間の経常歳入額の1期当たりの平均額は66,765千円、経常歳出の平均額は65,871千円であり、財政バランスは894千円の黒字となっている。次に、プライマリー・バランスベースの歳出平均額は64,397千円であり、プライマリー・バランスは2,368千円の黒字である。

図1 財政バランスの推移

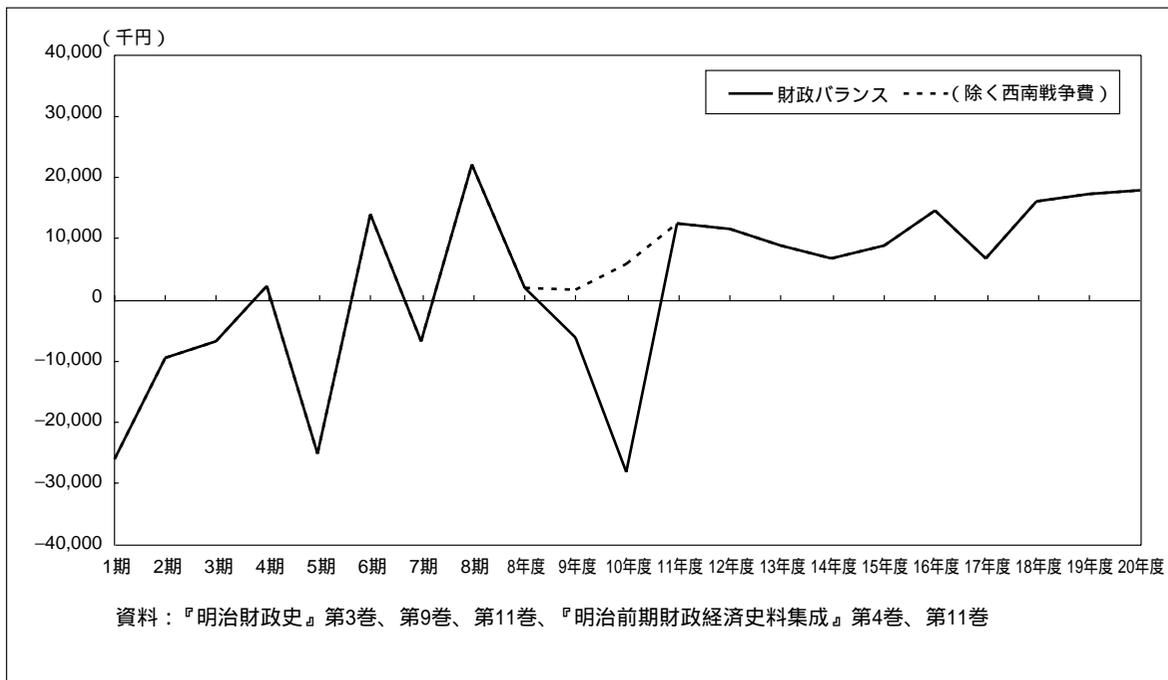
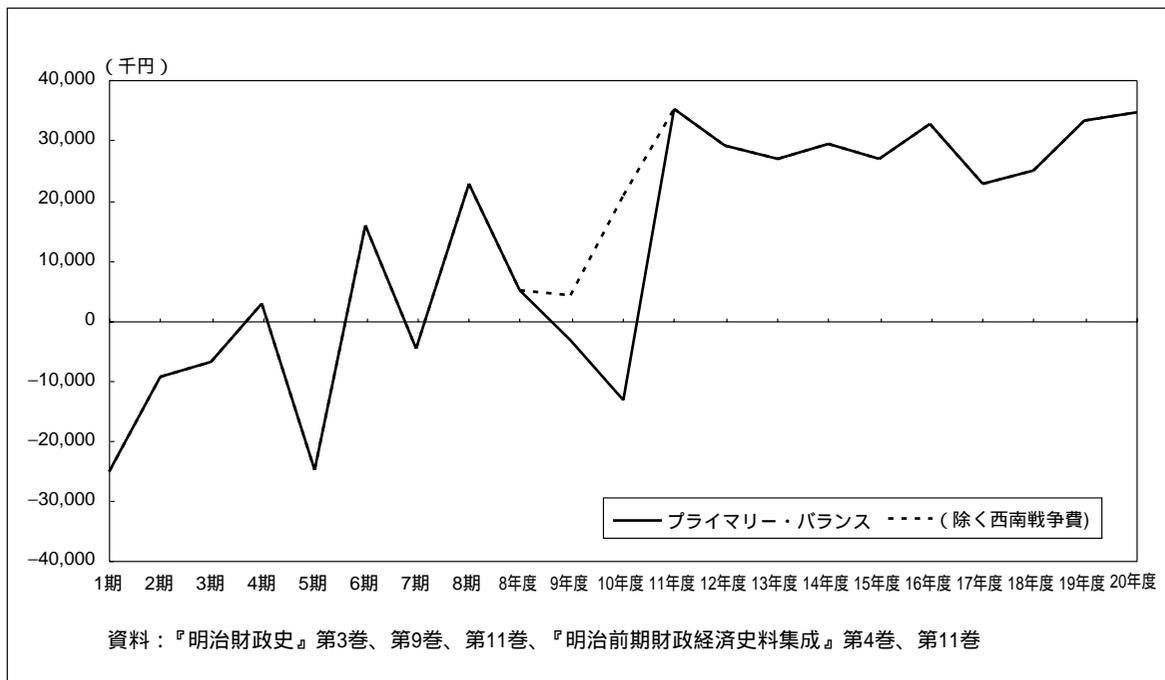


図2 プライマリー・バランスの推移



考えられる。1875(明治8)～1887(明治20)年度についてみると、西南戦争の戦費支出が増加した1876(明治9)年度、1877(明治10)年度に財政バランス、プライマリー・バランスとも大幅な赤字となった以外は黒字であり、西南戦争の戦費支出を考慮しなければ、この期間はすべて財政バランス、プライマリー・バランスとも黒字となっている<sup>10</sup>。

以上をみると、明治政府成立当初は大幅な赤字を計上しているが、比較的早期に財政バランスの改善に取り組み、1875(明治8)年頃には経常的な歳入歳出のレベルでは均衡財政が達成されていたと考えられる。なお、後述のように、明治政府は廃藩置県以降、第5期から第8期の経常歳入の1期当たり平均額の1.6倍に及ぶ旧幕藩の累積債務の処理問題に直面する。累積債務が増加していく状態にある時に、プライマリー・バランスが改善方向にあることが財政破綻を避けるための条件であることを考慮すると、明治政府のプライマリー・バランスは改善方向にあり、財政破綻を避け得る状況を比較的早期に整えていたといえるであろう。次に、明治政府によって行われた財政バランス改善のための具体的な政策についてみていくこととしたい。

### 3. 財政構造改革と累積債務処理

明治政府は、その成立直後から歳出削減を図るために旧幕藩体制下で武士階級に支給されてきた俸禄<sup>11</sup>の削減を進める一方、歳入面では現物形態の租税を金納化する財政構造改革を実施し、これらの政策は、1876(明治9)年に一応の完成をみることになる。また、旧幕藩時代、および幕末維新期の混乱の過程で累積した債務の処理に対する明治政府の対応もこの時期に行われる。つまり、旧幕藩体制を引き継いだことによって明治政府が直面した財政上の重要な問題点は、1876(明治9)年までに一応の対応がなされたと考えられる。以下、歳出面における秩禄の整理・処分、歳入面における地租改正、および旧体制下の累積債務処理への対応について、それぞれの事実関係を整理する。

10 財政バランス、プライマリー・バランスとも赤字となっている時期を整理すると、1868(明治元)～1869(明治2)年にかけての戊辰戦争による経済の混乱や戦費支出が増加した第1期から第3期、1871(明治4)年の廃藩置県の断行によって一時的に財政制度の混乱が発生した第5期、1873(明治6)年12月の秩禄奉還に伴う秩禄奉還賜金の支払と1874(明治7)年5月の台湾出兵による戦費支出が発生した第7期、1877(明治10)年の西南戦争の戦費支出が発生した1876(明治9)～1877(明治10)年度である。

11 この俸禄は、今日的にみれば給与の一種であると考えられるが、落合[1999]は、今日の給与との相違点として、俸禄は個人ではなく、軍事的義務を負う単位としての「家」に与えられること、「家」の構成員の生活費のほか石高に見合う家来の費用、武具・騎馬、屋敷の維持管理費用が含まれることの2点を挙げている。

## (1) 秩禄の整理・処分について

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、明治政府成立直後の1869(明治2)年6月の版籍奉還時点から着手され、1876(明治9)年8月の金禄公債証書の交付によって完成するとされている(藤田[1949] 高橋[1968b])。また、秩禄の整理・処分は、支給水準の切下げと、米という現物支給から現金支給という支給形態の変更という2つの側面からなっていると考えられる。ここでは、秩禄支給額が明治政府の歳入歳出に占めるウエイトをみたうえで、支給水準の切下げ、秩禄の支給形態の変更の2つの側面から整理してみよう。

### イ．明治政府の歳入出に占める秩禄のウエイトと華・士族の規模

はじめに、秩禄支給額が明治政府の歳入歳出に占めるウエイトと当時の全人口に占める華・士族の規模についてみてみよう。

まず、前出の表1により明治政府の経常歳入・歳出の中で、秩禄がどの程度のウエイトであったのかという点を概観してみよう。なお、前述のように1871(明治4)年7月の廃藩置県以前については、歳入出決算の規模が大きく異なるので、廃藩置県以降の第5期から第8期間の年間平均額を利用することとする。

第5期から第8期間の秩禄の平均支給額は22,086千円であり、同期間の経常歳出の平均額(65,871千円)の33.5%を占めており、各官省経費(4,726千円)や陸海軍費(10,115千円)を大きく上回る規模となっている。次に、歳入サイドと比較してみると、秩禄の平均支給額は経常歳入の平均額(66,765千円)の33.1%、経常歳入の大半を占める地稅収入の平均額(51,947千円)の42.5%に相当する。さらに付言すれば、この時期の秩禄支給額は後述のように1869(明治2)年の版籍奉還以降秩禄の削減が進められ、秩禄の支給水準が1869(明治2)年時点の65%程度にまで大幅に切り下げられた後の金額である。一方、秩禄を支給される華・士族が当時の人口に占めるウエイトはどの程度だったのだろうか。『明治前期財政經濟史料集成(以下、『史料集成』と略)』第8巻の解題によれば、士族戸数約400千戸、士族人員2,000千人とされている。これを梅村ほか[1988]による1872(明治5)年時点の全国人口34,451千人と比較すると、華・士族のウエイトは約6%であり、明治初期においては、経常歳出の30%以上が全人口の6%前後の華・士族層の生活費に充当されていたということになる<sup>12</sup>。

明治政府にとって経常歳出の30%以上を占める秩禄は財政運営上大きな問題であったことに加えて、その歳出が全人口の6%に過ぎず、軍事力の供給、行政運営

12 「秩禄処分参考書(『史料集成』第8巻所収)」では、家禄奉還者136千人、金禄公債の交付対象者314千人、合計450千人としており、秩禄処分完了時点の1876(明治9)年の全人口35,359千人(梅村ほか[1988])対比で1.3%に相当する。なお、高橋[1968b]が指摘するように、この人員数には維新後、士籍を脱した部分が含まれていない点に注意する必要がある。

の担い手といった意義が薄れ、余剰労働力化しつつあった士族層に集中しているという点を改革することが急務の課題であったと考えられる。

#### ロ．秩禄支給水準の切下げ

1871(明治4)年7月の廃藩置県により、明治政府は中央集権化に向けて大きく前進するが、この廃藩置県に伴い、従来は各藩において支給されていた秩禄の全額を明治政府が直接負担することになったため、明治政府は抜本的な整理・処分に取り組むことになる。

まず、1872(明治5)年2月、4月に、士族の倅、二三男、隠居等への禄の支給、諸手当等といった非家禄的性質の強い秩禄を整理し、秩禄の支給を戸主の家禄に限定したほか、各藩ごとに異なっていた家禄の計算を全国的に統一した<sup>13</sup>。続く1873(明治6)年12月には、太政官布告によって、旧幕藩体制から継承した家禄および明治維新に際して勲功のあった者に付与された章典禄とも、100石未満の者に対してその奉還を正式に認める制度を導入した。秩禄の奉還者に対しては、世襲制の永世禄の場合には秩禄支給額の6ヵ年分、一代限りの終身禄の場合は4ヵ年分を同年の貢租石代納(詳細は後述)に使用された米価により金額換算したうえで、現金と八分利付の秩禄公債<sup>14</sup>を交付した。1874(明治7)年11月には、適用対象が100石以上の者にも拡大され、秩禄奉還者総数は136千人、奉還禄高はあわせて約112万石となった<sup>15</sup>。これに対する給付は、現金による奉還賜金19,328千円、秩禄公債証書交付額16,566千円の合計35,893千円であった。なお、奉還賜金の原資の過半は1873(明治6)年1月にロンドンで募集された七分利付ポンド債2,400千ポンド、邦貨換算11,712千円によって調達されている<sup>16</sup>。

これと並行して、明治政府は1874(明治7)年以降、秩禄奉還を申し出ていない華・士族の家禄に対して、所得税に相当する家禄税を賦課したが、その税率は0.2~35%で高禄の者ほど税率が高く、平均税率は11.8%に及ぶとされる(藤田[1949]、遠藤[1958a])<sup>17</sup>。このように、明治政府は一時金の給付という「アメ」と家禄への課税という「ムチ」をもって秩禄の奉還を促していった(藤田[1949])。そして、1875(明治8)年9月の家禄の金禄化(詳細は後述)を経て、1876(明治9)年8月の金禄公債の交付によって、秩禄の支給が廃止されることになるが、この金禄公債の利子支払額合計は11,610千円となっている<sup>18</sup>。

13 藤田[1949]では、これらの処分を将来的な家禄処分の準備段階であると指摘している。

14 1873(明治6)年の時点では秩禄が金禄化されていないので「秩禄公債」である。

15 「自明治元年一月至同八年六月歳入歳出決算報告書(以下、「八期間決算報告」と略、『史料集成』第4巻所収)」によれば、1875(明治8)年9月の家禄の金禄改定時点の米価で金額に換算して5,392千円である。

16 発行価額は額面の92.5%のアンダーパー発行であり、抵当には地租米40万石があてられた。

17 1875(明治8)年12月には章典禄に対しても同様の禄高税が適用されることとなった。

18 中村哲[1992]では、金禄公債の利子収入で社会の上層の生活が維持できるのは華族層のみであり、中・上土層でもかろうじて下層民の生活が賄える程度、下土層の場合には当時の下層民1戸当たりの年間生活費(100~120円程度)を賄うことも不可能であったとしている。

さて、こうした秩禄の整理・処分の結果、支給金額がどの程度切り下げられたかをみてみよう<sup>19</sup>。既述のように、秩禄の整理・処分に要した期間が長期にわたっているため、藤田 [1949] に従って、秩禄の整理・処分を、版籍奉還から廃藩置県までの第1段階、1875(明治8)年9月の金禄化までの第2段階、金禄公債証書の交付までの第3段階に分けて、支給金額、および削減率の推移を整理したのが表2である。これをみると、1869(明治2)年時点での秩禄支給額が34,622千円であるのに対して、廃藩置県後の1873(明治6)年は22,658千円であり、第1段階での削減率は34.6%である<sup>20</sup>。既述のように、廃藩置県以降の第5期から第8期(1871 明治4 年10月～1875年 明治8 年6月)において、実際に支出された秩禄の平均支給額は22,086千円となり、上記の金額にほぼ等しい。第2段階である1875(明治8)年9月の金禄化時点での支給金額は17,676千円<sup>21</sup>であり、廃藩置県後の支給水準と比較すると削減率は

表2 秩禄支給水準の切下げの推移

(千円)

	1869年	1873年	1875年	1876年	(参考) 幕末時点
家禄等支給額	34,622	22,658	17,676	11,610	59,865
うち華族家禄	4,504	4,504	5,192		
" 賞典禄		913			
士族等家禄	29,609	16,704	12,337		
" 賞典禄		276			
" 社寺禄	508	260	146		

(千円、%)

	1873年	1875年	1876年	(参考) 幕末時点
1869年(削減額)	11,964	16,946	23,012	25,243
(削減率)	34.6	48.9	66.5	42.2
1873年(削減額)		4,982	11,048	37,207
(削減率)		22.0	48.8	62.2
1875年(削減額)			6,066	42,189
(削減率)			34.3	70.5
1876年(削減額)				48,255
(削減率)				80.6

資料：『明治前期財政経済史料集成』第4巻、第8巻

19 『史料集成』第8巻の解題では、幕末時点の家禄総額約13,000千石に対して、1871(明治4)年の廃藩置県時点では4,920千石としている。この廃藩置県時点の石高と支給金額から米価を算出すると4.605円となり、これで幕末時点の家禄総額を金額換算すると59,865千円となる。よって、幕末時点から1876(明治9)年時点までの削減金額は48,255千円、削減率は80.6%という計算も可能であるが、この場合、米価の換算方法によって削減率が変わってくるため、ここでは前出の「八期間決算報告」の計数を利用している。

20 廃藩置県は1871(明治4)年であるが、廃藩置県後の秩禄支給額に関する明治政府の調査が完了したのが1873(明治6)年であるため、表2では1873年としている。

21 この金額は、金禄公債証書交付時の諸禄元高となった金額であり、廃藩置県後の秩禄支給高から秩禄奉還金額を差し引いた金額と比較すると4,100千円多くなっているが詳細は不明である。

22.0%である。秩禄の整理・処分最終段階である1876(明治9)年の時点での金禄公債利子支払額は年額11,610千円となっており、金禄化時点と比較すると削減率は34.3%となっている。秩禄の整理・処分が開始される直前の1869(明治2)年時点とほぼ終了した1876(明治9)年時点を比較すると、削減金額は23,012千円、削減率は66.5%に及んでいる。なお、秩禄支給額の内訳をみると、華族支給分は章典禄まで含めると増加しているのに対して、士族等への支給分が大きく削減されている。

#### 八．秩禄の支給形態の変更

1869(明治2)年6月の版籍奉還以前は、幕府の上級旗本、各大名の上・中級家臣などは「知行取」と呼ばれる形式、つまり、一定の領地(知行所)を幕府や主君から給与され、そこから徴収する年貢米を俸禄として受け取っていた。一方、知行取以外の幕府の旗本や御家人、各大名の中・下級家臣は、特定の知行所を持たない「蔵米取(または切米取)」という形で俸禄を支給されていた<sup>22</sup>。蔵米取の家臣に対して支給される俸禄は廩米りんまいと呼ばれ、現物としての米穀(現米)による支給が原則とされていたが、切米受取手形という一種の有価証券によって支給されることもあった。しかし、版籍奉還によって、各大名や、それまで「知行取」であった者も含めて旧武士階級である華・士族はすべて「蔵米取」となり、この時点で、秩禄はすべて廩米によって支給されることとなった<sup>23</sup>。

その後、1872(明治5)年8月に地租の金納化(貢租石代納、詳細は後述)が全面的に許可されたこともあって、同年以降秩禄の支給も貢租石代納に使用された米価によって換算された現金支給方式(石代渡)が主流となっていったとみられる。もっとも、秩禄の現金支給といっても、秩禄の石高を石代相場によって金額換算したものであるから、基本的には旧幕藩体制における石高を基準とした支給形式という点に変化はないと考えられるので、家禄の支給額を金額によって固定する「金禄化」とは異なっている点に注意する必要がある。

続いて、1875(明治8)年9月に秩禄は「金禄化」される<sup>24</sup>。この際に用いられた米価は1872(明治5)～1874(明治7)年の各地方ごとの地租の貢納石代相場の平均である。この「金禄化」の目的は、地租改正に伴う歳入面の貨幣化に対応して、秩禄の支給額を金額ベースで固定するとともに、米価の変動と秩禄の支給額を切り離すことにあった<sup>25</sup>。

22 この内容については、『日本史広辞典』(山川出版社、1997)による。

23 藤田[1949]は、これによって、旧武士階級である華・士族の封建的土地所有からの分離が進められたとしている。

24 既に1873(明治6)年1月には秩禄の現金支給が検討の対象となっていたとされる(遠藤[1958a])が、歳入面で地租改正による地租金納化が進行する中、大蔵省から再三にわたり「米穀支給」が原則の秩禄を「金禄化」すべきとの発議があり、大蔵卿大隈重信の提議に基づいて「家禄章典禄共本年より米額の称呼を廃し毎地方貢納石代相場明治五年より七年まで三カ年の平均を以て金禄に改定支給」することに定められた。

25 『明治財政史』第8巻、108～109頁参照。なお、藤田[1949]、遠藤[1958a]は、秩禄の「金禄化」によって、秩禄の整理・処分の最終段階である「公債化」の準備が整ったと指摘している。

1876(明治9)年8月には、既述のように秩禄の整理・処分の最終段階である金禄公債証書公布条例<sup>26</sup>が太政官布告として公布され、華・士族314千人に対して金禄支給額の5～14年分に相当する金禄公債証書が交付された。金禄公債元金は174,643千円であり、金禄公債証書の発行総額は174,638千円、利率は5～10%であり、公債額面未満の端金は現金によって支給された(金禄公債証書の交付状況等については表3を参照)。これにより、秩禄の支給は廃止され、以降は金禄公債の利子の支払(受取)という形式となった。この処分に先立つ同年3月、大蔵卿大隈重信は太政官に対して家禄・章典禄の処分に関する奏議を提出している<sup>27</sup>。これによれば、廃藩置県、徴兵令の発布により士族の職は解かれたが、家禄は依然として歳入から受けているのは名実が伴わず、国家にとって無益である、大政奉還によって封建制は廃止され、本来は家禄も直ちに廃止すべきであったが情勢によってそれができなかったに過ぎず、家禄は既得権益ではない、政府の歳入は国力に従いつつ、生産振興や運輸拡充など国家有用の事業に用いるべきであるが、その最大の障害は歳入の3分の1を費やしている家禄・章典禄である、しかし、無償で家禄・章典禄を廃止するわけにもいかないで、やむを得ずこれらを政府の負債とみなして30年間で償還するため、新たに金禄公債証書を発行する、というものである。この措置によって、「有用の財をもって無用の人を養う弊」を除去して、「無益の人をして有益の業に就」かすことができ、また、市中に金禄公債が大量に資本として出回ることによって当時の経済における金融の閉塞的状況の解決にも役立つので「一挙両全」の策であるというのが大隈の見解である。実際に、金禄公債発行条例の公布と同時に国立銀行条例が改正されており、両者は密接な関係を有していたと考えられるが、この点については4.(4)で改めて検討する。

表3 金禄公債の概要

金禄高 (推定現石)	公債の種類		受取人員 (構成比)	公債総発行額 (構成比)	1人当たり 平均額	利子受取額 合計	1人当たり 利子受取額
	利子	支給年限					
1,000円以上 (220石以上)	5%	5年～ 7年6ヵ月分	519人 (0.2%)	31,414千円 (18.0%)	60,528円	1,571千円	3,026円
100円以上 (22石以上)	6%	7年9ヵ月 ～11年分	15,377人 (4.9%)	25,039千円 (14.3%)	1,628円	1,502千円	98円
10円以上 (2.2石以上)	7%	11年6ヵ月 ～14年分	262,317人 (83.7%)	108,838千円 (62.3%)	415円	7,619千円	29円
売買家禄	10%	10年分	35,304人 (11.3%)	9,348千円 (5.4%)	265円	935千円	27円
合計			313,517人	174,638千円	557円	11,610千円	37円

資料：石井[1991]、『明治前期財政経済史料集成』第8巻

26 1875(明治8)年9月に秩禄は「金禄化」されていたため、「金禄公債」である。

27 『明治財政史』第8巻、116～117頁参照。

## (2) 地租改正について

地租改正については、経済史、財政制度史、法制史、土地制度史などの側面から多くの先行研究がある（例えば、宇野編 [1957,1958]、遠藤 [1958a,1958b]、関 [1967]、福島 [1968]、高橋 [1968b]、深谷 [1995] など）。ここでは、これらの先行研究を参考にして、地租改正の進行過程について整理する。

なお、福島 [1968] では、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、公式には1881(明治14)年の地租改正事務局の閉鎖によって終了するとされている<sup>28</sup>が、ここでは、地租改正後の新地税が導入される1876(明治9)年を一応の区切りとする。

### イ．地租改正の前段階（旧租税制度の継承から地租金納化）

明治政府成立直後の租税の取扱いについてみると、1868(明治元)年8月の布達によって、米穀などの現物による旧幕藩体制下の租税制度<sup>29</sup>を継承し、それをもって財源とすることになった。この租税制度において納付される現物は、米が中心であるが、それ以外にさまざまな作物（大豆、漆、塩、蠟燭<sup>ろうはぜ</sup>など）があり、地租改正以前の段階において、明治政府は直轄府県から租税として納付されるさまざまな現物を米納形式と金納形式に整理する作業が進められていたとされる（深谷 [1995]）。もっとも、地租を金納することが全国的に認められる1872(明治5)年前後（詳細は後述参照）までをみた場合、租税納付方式は米納が中心であったと考えられる。

1871(明治4)年5月、直轄府県の郡村の中で、実際に輸送が困難な地方に対して租税の金納が許可される。これは貢租石代納と呼ばれるが、米納分の石高を金額換算のうえ金納する制度である。この場合の換算価格は、納税者のいる地方都市と納税地（東京、京都、大阪のうちの1都市）の上米の10月時点の時価を平均したものであり、大蔵省から通達されることとなった。この時点では、明治政府の直轄府県（全国石高の27.6%）のみでの取扱いであったが、廃藩置県後の1872(明治5)年8月の布告によって同様の取扱いが全国に拡大されたことにより、以降金納化が全国的に展開していく<sup>30</sup>。また、これにあわせて金納する場合の換算価格が納税者の最寄りの市町の10月1日～11月15日間の上米平均価格に変更された。この貢租石代納は輸送コストや品質劣化、輸送中の欠損といったリスクが削減できるので急速に普及し、1873(明治6)年の段階では租税の大半が金納されていたようである<sup>31</sup>。

28 法制度としては、地租に関する根本法規を1つの法律に整理した1884(明治17)年3月の「地租条例」の公布によって地租改正事業が完結するとされる（福島 [1968]）。

29 旧幕藩体制下の租税制度の概要については、上村 [2000] を参照されたい。

30 なお、この時点では、納税者は自らの都合により、金納、米納のどちらも選択できるというシステムであった。

31 「地租改正報告書（『史料集成』第7巻所収）」によれば、1873(明治6)年11月時点で租税の金納が「十のうち八九に居れり」という状況であった。

#### ロ．地租改正の進展（壬申地券発行から新地稅導入）

1872（明治5）年、いわゆる壬申地券<sup>32</sup>が発行される。これは市街地地券と郡村地券に分かれており、市街地地券は、従来無税であった東京、大阪、京都の三府とそのほかの都市の市街地に対して地券を発行して、地券を交付された土地所有者に対してその地価の1%の地稅を賦課する形式であった。この場合の地価は土地所有者の申告によるが、売買などで所有者が変動した場合は地券を書き換え、その結果として地価が変動すれば地稅額もその時点の地価の1%となるというものであった（福島 [ 1968 ]）。一方、郡村地券については、当初は土地の売買時点で地券を申請する形式となっていたが、その後、全国の土地所有者一般に対して地券を発行することになった。この郡村地券は土地所有の確証として土地所有者に発行されるが、租稅制度とは関係がなく、租稅は従来の制度のもとで徴収されていた。

地券制度導入の背景には、最終的に売買地価をもって新しい地租の基準とする意図があったと考えられるが、壬申地券の場合、地域により租稅負担率が異なる旧来の租稅制度を前提に売買地価が決められていたことから、これをもって新しい地稅制度の基礎とするのは不適当との指摘が各地方官より殺到した。このため、1873（明治6）年7月に地租改正法が布告され、地租改正が本格的に行われることになる。

この地租改正法の主な内容は、旧来の租稅制度を廃し、新たに土地調査を実施して、それに基づいて地価を決定したうえで土地所有者に地券を交付する、調査が完成次第、土地所有者から地価の3%の定率金納地租を徴収する（このほか地方税分として地租の3分の1を徴収することとされた）、将来的には物品稅等の増収により地租を減少させ、最終的には地価の1%とする、というものであった<sup>33</sup>。これにより、地稅が米価の変動と切り離され、毎年度の地稅収入金額がほぼ確定することになった点は明治政府の財政運営上の大きな改革であると考えられる。一方、納稅者の側からみれば、地租改正以前は政府が負っていた米価変動リスクを負うことになったといえるであろう。なお、旧租稅制度では土地使用者が租稅を負担していたのに対して、この地租改正によって土地所有者が租稅を負担することになった点や、全国一律の課稅制度が導入されたという点も重要な変化点である（高橋 [ 1968b ]）。

地租改正作業は地租改正法の布告直後から本格化するが、その進展状況は地域によってばらつきがあり、地租改正作業が完成した地域では、新地稅、作業中の地域では従来の石代納による租稅の徴収が行われていたようである<sup>34</sup>。その後、1875（明治8）年8月の布告によって同年をもって石代納制度は廃止となり、1876（明治9）

32 1872（明治5）年が壬申の年であることから壬申地券という。翌年の地租改正条例による地券は改正地券という。

33 『明治財政史』第5巻、340～341頁参照。

34 地租改正作業が完了した府県は、1874（明治7）年：2、1875（明治8）年：0、1876（明治9）年：14、1877（明治10）年：7、1878（明治11）年：10、1879（明治12）年：7、1880（明治13）年：5となり、1881（明治14）年6月に地租改正事務局は閉鎖された（中村哲 [ 1992 ]）。

年以降は全国一斉に新地税が導入されることになった。なお、地租改正作業が完了していない地域では、1875(明治8)年の租税納付額を基礎にして1876(明治9)年以降の租税を仮納付させる扱いとなったとされる(深谷[1995])。

なお、この地租改正によって、新たに土地面積の測量調査と土地所有者の確定が行われ(地押丈量)耕地・宅地の面積は4,849千町歩<sup>35</sup>となり、改正以前の3,260千町歩と比較すると、48.7%の大幅増加となった。また、改正後の耕地・宅地の地価の総額は1,624,040千円、納税者である土地所有者は6,306千人となった。

### (3) 累積債務処理について

ここでは、旧幕藩体制下において累積していた幕府、旧諸大名などの国内外からの借入や、大量に発行されていた不換紙幣(いわゆる藩札)といった累積債務処理問題に対して、明治政府はどのような対応方針を採用し、その結果、これらの累積債務がどのように処理されたかという点を整理してみよう。

#### イ．明治政府成立当初の累積債務処理方針

明治政府成立直後の1868(明治元)年に布告された「藩治職制」によって、廃藩置県までは、旧大名家の大半が明治政府の地方行政組織である「藩」として存続していたと考えられることは前述した。こうした状況において、成立当初の明治政府は各藩の累積債務問題に対してどのような対応方針であったのだろうか。この点について、1870(明治3)年9月に布告された「藩制」をみると、まず、藩債<sup>36</sup>の処理については、各藩とも、支消年限の目途を立てて、知藩事の家禄、士族卒家禄、そのほかの行政費用から割賦返済すること、藩札<sup>37</sup>についても(正金・銀との)引換えについて目途を設けて進めることと規定されている。つまり、ストック・ベースの債務については基本的に各藩の責任において処理すべきというのが明治政府の当初の方針であったと考えられる。各藩は明治政府の支配下にあるとはいえ、これまで領内を支配していた旧大名家は実体的には存続しているのであるから、中央政府である明治政府が各藩の藩債・藩札や家臣団に対する秩禄の支給といった債務を負うべき義務はないということであろう。

35 1町歩は約1ヘクタールに相当する。

36 前述のように「藩」という公称が用いられるのは明治以降であり、「藩」として借り入れた債務を「藩債」というべきであるが、ここでは「藩制」中の文言に従って旧大名時代の借入を含めて藩債と称することにする。

37 これも、厳密に言えば「藩札」とは明治以後の地方行政組織である「藩」が発行した紙幣の呼称ということになるが、「藩制」中に「藩札」の文言が使用されていることや、現在では江戸時代の大名家で発行された紙幣一般を「藩札」と称するとされる(檜垣[1989])ので、旧大名時代の紙幣も含めて藩札と称することにする。

もっとも、各藩とも既に幕末時点で巨額の債務を抱えており、戊辰戦争への出兵費用負担や経済の混乱などから、藩債の処理は実際にはほとんど進捗しなかった。また、藩札についても、1869(明治2)年12月に、旧幕府の許可を受けて発行していた藩札の増発の禁止、および明治維新以降に設置された府、藩、県によって発行された紙幣の通用停止の布告を発したが徹底されず、藩札の回収も財政窮迫によって進捗しなかったようである<sup>38</sup>。

#### ロ．各藩の抱えていた債務残高の規模

明治政府が各藩の藩債・藩札といった累積債務処理に対して、本格的に取り組まざるを得なくなるのは1871(明治4)年7月の「廃藩置県」以降であり、この廃藩置県とほぼ同時に、旧藩の債務を最終的に明治政府の責任において処理することを決定して、旧諸藩の抱える債務残高や藩札発行高を大蔵省に報告させる形で旧藩の債務の総額を確定する調査を開始した<sup>39</sup>。

この調査結果によれば、藩主(=知藩事)によって藩債として届け出られた内国債務の総額は、新貨幣に換算して74,131千円であるが(債務の種類と金額については表4参照)これには、旧幕府が旧諸藩に対して有していた債務(表4の幕債)や、旧藩主が私償した債務(同私債)等の明治政府が対応すべき債務には該当しないと考えられる債務、あるいは明治政府が旧諸藩に対して有していた債務<sup>40</sup>(同官金債)などが含まれている<sup>41</sup>。よって、本稿では、これらの債務を調査結果の藩債総額から控除したものを藩債総額として取り扱うこととする。この場合の藩債総額(表4では本稿推計部分)は61,681千円である。これに加えて、外国債が総額4,002千円<sup>42</sup>となっている。

次に、藩札発行高についてみてみよう。大蔵省の調査によれば、新貨幣に換算して39,094千円(届洩計算誤等修正後の金額)であるが、廃藩置県以前においては、明治政府に公式に報告された金額だけでも40,361千円、そのうち明治維新以降に発行された金額が3,048千円とされている。

以上から、明治政府の調査により公式に確認された旧藩の債務総額は、内国債務が藩債61,681千円、藩札39,094千円の合計100,775千円、外国債4,002千円を含めると、合計104,777千円となる。

なお、旧幕府が国内外に負っていた債務については、この調査結果には反映されていないが、大口[1988]によれば、大阪と江戸の商人が旧幕府に対して御用金256万両を負担していたとしており、1両=1円とすれば2,560千円余りの内国債務

38 『明治財政史』第12巻、186～187頁参照。

39 遠藤[1958a]は、廃藩置県によって、各藩の抱えていた藩債・藩札の処理問題を事実上明治政府が継承した形になったと指摘している。

40 諸藩貸付金の返納不足分、軍資金等の上納不足分である。

41 このほかに債権者が返上を申し出た返上債、証文の偽造や虚偽申告等の空債がある(表4参照)。

42 堺事件等による外国債金支払額205千円は、明治政府の債務と考えられるため除外した。

表4 累積債務残高の概要

(1) 藩債\* (千円)

	政府調査結果 (藩数)		本稿推計	控除額**
総額	74,131	276	61,681	12,450
公債額	34,865	276	28,429	6,436
うち新債	12,820	246	12,820	0
旧債	11,221	228	11,221	0
即償債	708	50	708	0
租税債	3,680	220	3,680	0
官金債	6,436	250	0	6,436
削除額	39,266	271	33,252	6,014
うち古債	12,026	206	12,026	0
幕債	2,658	131	0	2,658
私債	2,372	24	0	2,372
返上債	501	57	0	501
空債	483	17	0	483
棄債	14,977	254	14,977	0
宿債	2,501	23	2,501	0
古借滞利	3,747	207	3,747	0

\* 旧幕府の内国債務(御用金)は含まれていない。

\*\* 明治政府が対応すべき債務には該当しないと考えられる藩債。

(2) 藩札 (千円)

	政府調査結果 (藩数)	紙幣引換予定額	紙幣引換金額*
新貨幣換算額	39,094	24,935	22,910

\* 1879(明治12)年6月末までに実際に政府紙幣と交換された金額。

(3) 外国債\* (千円)

	政府調査結果 (藩数)		政府負担額	旧藩主負担額
外債総計	4,002	37	2,801	887
公債	2,801	37	2,801	
利債	887	22		887
減額分	314	28		

\* 外国償金、旧幕府外国債は含まれていない。

資料：『明治財政史』第8巻、第12巻、『明治前期財政経済史料集成』第9巻

があったことになる<sup>43</sup>。また、外国債については、明治政府の決算から旧幕府分として支払った金額をみると589千円<sup>44</sup>となっている。公式調査結果にこれらを加えると、内国債務が103,335千円、外国債務は4,591千円の合計107,926千円となる。このほかにも、明治政府の調査結果に含まれなかった債務<sup>45</sup>を考慮すると、特に内国債務についてはより巨額であった可能性もあると考えられる<sup>46</sup>。

次に、旧藩の債務残高が、当時の日本の経済規模あるいは明治政府の財政規模と比較してどの程度になっていたのかという点をみてみよう。

明治初期の日本の経済規模に関して、藤野 [ 1994 ] による1874 ( 明治7 ) 年時点の名目国民総支出を543,854千円と推計しており、旧藩の債務総額 ( 104,777千円 ) はこの名目GNEの19.3%に相当する。旧幕府の債務や明治政府の調査結果には含まれなかった債務を含めると内国債務がより巨額であった可能性を考慮すると、旧藩の債務残高は当時の経済規模に対して20～30%前後に相当していたと考えてよいであろう ( 表5参照 )。次に、これらの累積債務を処理すべき明治政府の歳入額と比較してみよう。明治政府の歳入のうち主要な項目は地税であるが、第5期から第8期の地税収入額の1期当たり平均額は51,947千円であり、旧藩の債務残高は地税収入額のほぼ2倍である。また、財政バランスの推計に用いた経常歳入の規模と比較すると、同時期の経常歳入の1期当たり平均額は66,765千円であるから、旧藩の債務残高は経常歳入の約1.6倍に及んでいる ( 表5参照 )。

表5 累積債務残高の規模の比較

(千円)

	本稿推計	山口推計	新保推計	高橋・中村
旧藩債務総額	104,777	165,683	112,683	117,227 (+α)
うち藩債	61,681			74,131 (+α)
藩札	39,094	100,000	47,000	39,094 (+α)
外債	4,002			
1874 ( 明治7 ) 年 名目GNE対比 ( 543,854千円 )	0.193	0.305	0.207	0.216 (+α)
経常歳入額対比 ( 66,765千円 )	1.569	2.482	1.688	1.756 (+α)
地税収入額対比 ( 51,947千円 )	2.017	3.189	2.169	2.257 (+α)

資料：山口 [ 1966 ]、新保 [ 1980 ]、高橋 [ 1968a ]、中村哲 [ 1992 ]

43 なお、この債務は一度明治政府が継承する旨を公達したが、結局後述の藩債処理方針によって全額が切り捨てられている ( 『史料集成』第9巻、115頁参照 )。

44 これには下関戦争の外国償金支払額1,524千円を含んでいない ( 旧幕府の外国債務の規模等については補論を参照 )。

45 明治政府の調査による藩債の金額には、幕府家臣団である旗本やその他の武士個人の債務が含まれていない ( 高橋 [ 1968a ] )。また、山口 [ 1966 ]、日本銀行調査局 [ 1974 ] は、藩札を発行しながら廃藩置県時までに既に消滅したり届出をしなかった藩が77藩に及ぶことを踏まえて、藩札発行高総額を、新貨幣に換算して100,000千円弱と推計している。一方、新保 [ 1980 ] は、前記推計に用いた金・銀両替相場が公定相場であることから過大に推計されていると指摘し、新保 [ 1978 ] の両替相場を用いた場合、新貨幣に換算して47,000千円程度と推計している。

46 藩債の総額と山口 [ 1966 ]、新保 [ 1978 ] による藩札発行高の推計を単純に合計すると、旧藩の債務残高は約113,000～166,000千円となる。

以上をみると、旧藩の債務残高は当時の日本の経済規模、あるいは政府の歳入額に照らして、かなりの負担となっていたと考えられる。

#### 八．明治政府の債務処理方針と債務継承額

口 .では、明治政府の調査による旧藩の債務残高の規模を整理したが、ここでは、内国債務（藩債、藩札）、外国債務の処理方針の概要と明治政府が最終的に継承した額について整理してみたい。

まず、藩債については、1872（明治5）年2月に太政官によって示された藩債処理の布告により、旧幕府や明治維新以降に再立・新立された藩の債務の取扱いと各藩の債務のうち公私の区分が提示された。これには、幕府所領の代官所等を含む旧幕府の諸藩に対する貸金は一切棄捐すること（表4の幕債）、再立の藩の債務は戊辰（1868年）以降、新立の藩については藩となった時点以降の債務のみを対象として、それ以前の債務は切り捨てること（同宿債）、各藩の藩主や家臣団の衣食住等に係る一時買掛代金については借用証文に切替えのうえ、公用と認められる分は公債として残額は私債とみなすこと、兵器書籍車船、官庁営繕等に関する債務は公債とすること、版籍奉還後の知藩事の債務はすべて公私を区分すること、などが規定されている。次に同年3月、大蔵大輔井上馨による稟議に基づき、旧藩債務の処分について太政官から指令が発せられ、これによって藩債処分の具体的な方針が提示された<sup>47</sup>。主な内容をみると、1843（天保14）年に幕府が棄捐令<sup>48</sup>を発しているため、同年以前の借入（表4の古債と古債滞利）はすべて棄捐すること、1844（弘化元）～1867（慶應3）年の借入は公債として継承するが、1872（明治5）年を始期とする無利息50年年賦償還とすること（同旧債）、1868（明治元）～1872（明治5）年の借入も同様に公債として継承するが、元金3年据置かつ四分利付25年年賦償還（同新債）とすることとなっている。その後、同年4月には、藩債のうち公債として取り扱うべき債務について、原則として政府の公債証書を交付する形で処理することが決定された<sup>49</sup>。

この処理方針に基づいて、明治政府の政府債務（表4での公債額）として「採用」された藩債の金額は28,429千円であり、内訳をみると、公債証書交付の対象となる新・旧債が24,041千円、現金による償還分（即償債）708千円、租税との振替額（租税債）3,680千円となっている。残額の33,252千円は藩債としては届け出られたが、明治政府の公債としては認められず切り捨てられた（表4の削除額）<sup>50</sup>。

47 このほかに、公私債の区別、借用証文や利息の取扱い等が詳細に規定されている。

48 千田〔1980〕によれば、この天保の棄捐令は旧幕府による馬喰町屋敷貸付金の半額を棄捐し、残りの半額を無利子長期年賦償還にするというものであるから、この措置は棄捐令の対象範囲・内容を大幅に拡張解釈したものであるとしている。

49 『明治財政史』第8巻では、これが「内国における公債証書発行の嚆矢」であるとしている。

50 削除された内国藩債額33,252千円のうち、金額の大きいのは、1843（天保14）年以前の借入である古債12,026千円とその滞利分3,747千円の合計15,773千円、届出期限超過や貸借関係の証拠がない債務などの棄債14,977千円である。

次に、藩札については、1871(明治4)年12月の布告によって、廃藩置県時点の同年7月14日時点の「相場」または実勢価格によって政府紙幣と引き換えるという方針が示された。この時点での藩札の総額は39,094千円であるが、大蔵省による「精密の調査」の結果、明治政府が引換義務を負った金額は24,935千円となり、その後、明治政府は藩札と政府紙幣の引換えを順次進めていった。

外国債については、総額4,002千円のうち、明治政府が債権者に対して「現金即償」という条件を提示して交渉した結果、支払金額を3,688千円に圧縮のうえ現金償還した。このうち887千円はその後債務者(各藩の旧藩主)に対しての追徴や、抵当物件を接収のうえ払い下げるなどの形で対応したので、明治政府の継承額は2,801千円となった。

以上から、明治政府が継承した旧藩の内国債務は、藩債28,429千円、藩札24,935千円の合計53,364千円であり、外国債の2,801千円を含めると明治政府の債務継承額は56,165千円となる。この結果から藩債、藩札のそれぞれの切捨て率を算出すると、藩債については53.9%、藩札では36.2%となり、内国債務総額では47.0%の切捨て率である。これに対して、外国債は92.2%が現金償還されているので、実質的に債務のほぼ全額が償還されたと考えてよいであろう。

なお、藩債のうち、公債証書を交付した新・旧債について、高橋[1968b]では、1875(明治8)年1月の安田商店の評価額をみると、旧債が額面の16%、新債については54%で評価していたと指摘しており、この評価額は前述したような極めて不利な償還条件を現在価値に引き直したと考えられる。これによって、新・旧債の公債証書交付額(新債12,423千円、旧債10,973千円)<sup>51</sup>を評価した場合、新債6,708千円、旧債1,756千円、合計8,464千円となる。この金額を藩債総額から現金償還分等<sup>52</sup>を除いた金額(57,070千円)と比較すると、85.2%の藩債が切り捨てられたに等しいという結果<sup>53</sup>になり、事実上デフォルトに近い状況であったといつてよい。

## 二．旧藩の資産接収状況

明治政府は、旧藩の債務を継承する一方で旧幕府や旧藩が保有する資産<sup>54</sup>も接収しているので、明治第1期から第8期の資産接収額がどの程度の規模なのかという点を整理したのが表6である。これをみると、旧幕藩の資産接収額は合計で9,414千円となっており、八で整理した旧藩債の現金償還分(4,611千円)と外国債支払額(3,688千円)に加えて、旧幕府の外国債支払額(589千円)や下関戦争の外国償金支払額(1,524千円)を含めた金額(10,412千円)にほぼ匹敵する金額であることが

51 債務額25円以上は証券交付、それ未満は1割引きのうえ現金で一括償還された。現金償還額は新旧債合計で223千円である(『史料集成』第9巻参照)。また、新・旧債発行額については大内[1937]参照。

52 即償債708千円、新・旧債の現金償還分223千円、租税との振替分3,680千円の合計4,611千円である。

53 これをもとに藩札を含めた内国債務総額の切捨て率を算出すると59.3%となる。

54 ここでは、外債追徴分、残金、楮幣準備金、貯蓄金、旧藩による民間への貸付金の返納、藩債支払費の上納を旧藩の資産としている。

表6 旧幕藩の資産接收状況

(千円)

	旧幕府分			旧藩分							合計
	残金	貸金返納	計	外債追徴	残金	積立準備金	貯蓄金	貸金返納	上納	計	
第1期	363	0	363	0	0	0	0	0	0	0	363
第2期	15	0	15	0	0	0	0	0	0	0	15
第3期	155	7	162	0	0	0	0	0	0	0	162
第4期	39	20	59	1	0	0	0	0	0	1	60
第5期	0	0		253	93	1,709	453	23	0	2,531	2,531
第6期	0	0		73	1,215	1,137	288	349	200	3,262	3,262
第7期	0	0		6	170	581	202	452	123	1,534	1,534
第8期	0	0		116	114	30	582	621	24	1,487	1,487
合計	572	27	599	449	1,592	3,457	1,525	1,445	347	8,815	9,414

資料：『明治前期財政経済史料集成』第4巻

わかる。もちろん、これらの接收された資産がそのまま返済に充当されたわけではないが、旧幕藩の資産接收額が、旧幕藩の外国債務や外国償金、旧藩債の現金償還分に匹敵する金額であったことは従来あまり言及されていないと考えられる。

なお、この旧藩の資産接收と藩債の継承という点について、千田 [1981] は、1873(明治6)年の段階で、大隈重信が前述した新旧公債の元利支払財源として、旧藩による民間貸付金(以下、旧藩貸付金と略)を充当しようとしていたことを指摘している。この旧藩貸付金は総額で19,467千円であり、新旧公債証書交付額23,396千円にほぼ匹敵する金額である。貸付の対象は主に商人と農民であり、前者は藩の掛屋用達への預け金、藩札準備金の貸付金、内外貿易用の貸付金といった藩営商業振興策のための貸付金であり、後者は貢租不納分を貸付扱いとした貸付金や救助夫食貸付金、宿場助成金などが含まれ、債務者の大部分が后者であったとされる(千田 [1981])。この大隈の計画は、旧藩貸付金の債務者の大部分を占める農民層の抵抗をおそれた当時の明治政府により、旧藩貸付金がなし崩し的に棄捐されたため(実際の徴収額は1883 明治16 年度までで2,897千円)<sup>55</sup>、結果的には失敗に終わったが、旧藩から接收した資産によって旧藩の債務を返済するという発想があったことは興味深い点である。

遠藤 [1958a] は、明治政府が旧藩の内外債務を継承した背景として、外交経路を通じて外国債務の返済を厳しく求められていたという外交面の理由を第1に挙げている。また、旧藩の債務をとりあえず継承する方針を打ち出すことで、国内商人の支持確保や人心の安定を図ることで明治政府への信頼を高め、各種政策の浸透を

55 千田 [1981] は、この結果として、地租を中心とする租税収入から新旧公債費を支払うこととなったと指摘しており、旧藩貸付金がなし崩し的に棄捐された結果、新旧公債の元利支払は広く納税者(土地所有者)の負担に転嫁されたといえる。

企図したという内政面の理由もあわせて指摘している。確かにこのような側面も重要ではあったと考えられるが、旧幕藩の資産接收金額が旧幕藩の外国債務や外国償金、旧藩債の現金償還分に匹敵する金額であったことや、千田 [ 1981 ] の指摘する大隈の発想などを踏まえると、旧幕藩の資産を接收して継承した債務の支払に充当すれば、明治政府の直接の負担額は小さいと考えていたという可能性も考慮する必要があるのでないだろうか。

#### 4 . 財政構造改革と累積債務処理の影響

3.で整理したように、明治初期には秩禄の整理・処分、地租改正、旧藩の累積債務の事実上のデフォルトといった非常に思い切った政策が推進されていたと考えられる。これらの政策を断行した背景としては、第1に、貿易収支の赤字や金・銀貨の対外流出という事態に対して、対外収支の均衡を図るということが急務であったということが挙げられるであろう。この結果として、当時の明治政府は、結果的に金本位制のディシプリンに即した緊縮的（少なくとも均衡的）な財政政策を採用したという側面があったと考えられる。

また、明治政府成立の原動力となった有力大名は、明治維新以前から緊縮財政運営と特産物の専売制度の導入等による産業育成の組合せ政策を採っていたと考えられるので、明治政府の財政当局者にとっては緊縮的（少なくとも均衡的）な財政運営が常識的な考え方であったという側面も指摘できるのではないだろうか。例えば、1873（明治6）年に当時の財政運営を担っていた井上馨と渋沢栄一が大蔵省を辞職する際に提出した財政上の建言<sup>56</sup>にある、「方今の策は且らく入を量りて出を制するの舊を守り（中略）豫め一歳の所入を概算して歳出をして決して之に超ゆることを得さらしめ」るべきという文言はこの点を示唆するものと考えられる。

さて、これらの政策の進行過程を時系列に組み直してみると、1871（明治4）～1872（明治5）年の時期（以下、改革前期）には、秩禄の支給水準の大幅切下げと、旧藩の累積債務処理が並行的に実施されており、1873（明治6）～1876（明治9）年の時期（以下、改革後期）には、地租改正の着手と新地稅導入、および家禄の「金禄化」を経て金禄公債の交付が行われているということになる。この点に着目すると、改革前期は秩禄の削減と債務の切捨てという「量的」な削減が進められた時期であり、改革後期は、主として、秩禄支給額の金額による固定化、地租の金納化と金額の固定化という「質的」な変更が進められた時期であるとの整理が可能ではないかと考えられる。そこで、以下では、「量的削減」政策が進められた改革前期、「質的変更」政策が進められた改革後期に区分して、これらの政策が経済に与えた影響を検討してみたい。なお、この点については、マクロ経済面のインプリケー

56 『明治財政史』第1巻、5～12頁参照。

ション、社会的な影響、金融制度との関係、政策決定過程への影響といった観点からの検討が考えられるが、本稿では、主として、当時の物価と通貨流通高の推移を踏まえて、マクロ経済面へのインプリケーションを整理することとする。

### (1) 明治初期の物価、通貨の動向

はじめに、幕末から明治初期にかけての物価の動向を概観してみよう。図3は、1858(安政5)～1889(明治22)年にかけての新保[1978]の一般物価指数と大川ほか[1967]の総合支出物価指数を1879年時点で接続した物価指数(以下、新保・大川指数と略)と、有田・中村隆英[1992]による東京卸売物価指数(以下、東京指数と略)である。これをみると、両指数とも、1859(安政6)年の開国以降、1862(文久2)年、1868(明治元)年に一時的に下落した以外は、新保・大川指数では1869(明治2)年、東京指数では1870(明治3)年まで上昇していることがわかる。その後、1871(明治4)～1872(明治5)年にかけて両指数とも急速に下落し、1873(明治6)年以降上昇に転じるが、新保・大川指数では1875(明治8)年、東京指数では1876(明治9)年に再び下落している。1877(明治10)年以降は両指数とも上昇に転じ、1881(明治14)年にピークを迎えた後、東京指数では1882(明治15)～1884(明治17)年、新保・大川指数では1886(明治19)年にかけて下落している。

図3 物価指数の推移

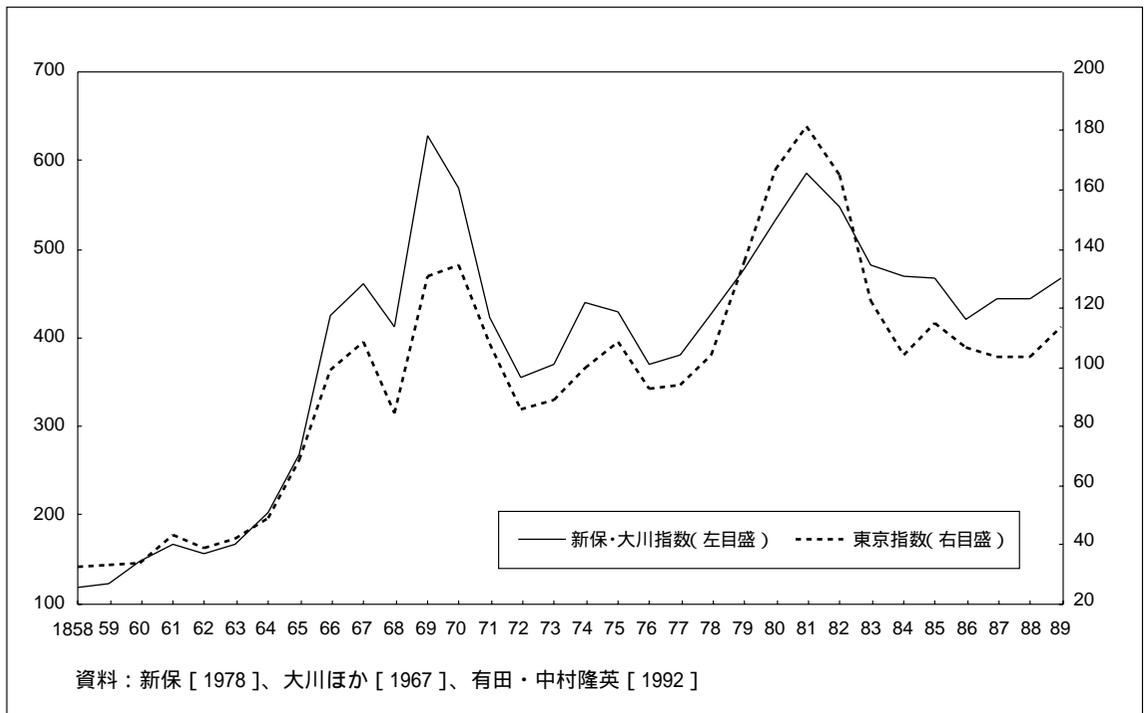
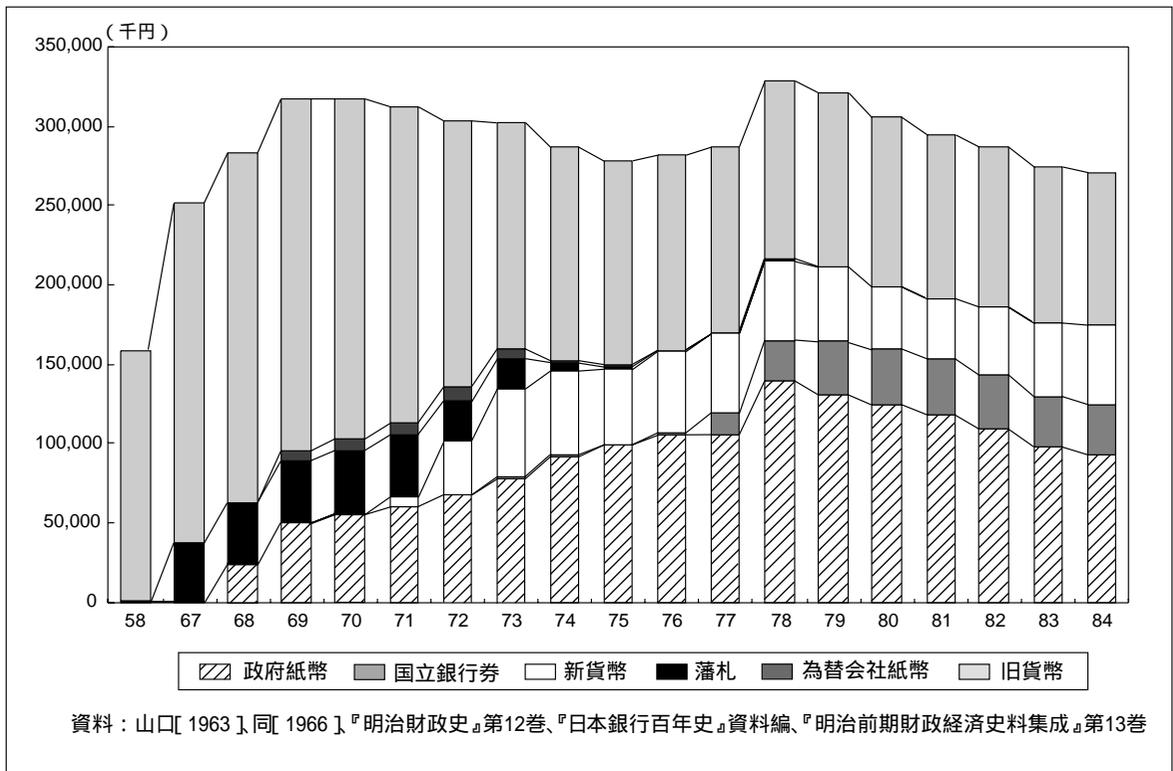


図4 国内現金通貨流通高の推移



次に、国内現金通貨流通高についてみてみよう。図4は、旧貨幣（金銀貨、銭貨）、藩札を含めて明治初期に実際に流通していたと考えられる貨幣、紙幣<sup>57</sup>の合計を国内現金通貨流通高としたものである（内訳および国内通貨流通高の推計方法については大森[2001]を参照）。これによれば、国内現金通貨流通高は、1858（安政5）年から幕末にかけて急増し、1870（明治3）年にピークとなった後、1875（明治8）年まで減少傾向にあり、1876（明治9）～1877（明治10）年は微増となっていることがわかる。旧貨幣、藩札については推計値であるため、ある程度の幅をもってみる必要はあるが、少なくとも、1871（明治4）～1877（明治10）年までの国内現金通貨流通高は減少傾向にあったと考えてよいであろう。その後、1878（明治11）年に急増するが、1879年（明治12）～1884（明治17）年にかけては再び減少に転じていることがわかる。

## （2）「量的削減」政策の影響<sup>58</sup>

（1）でみたように、1871（明治4）～1872（明治5）年の時期は、新保・大川指数、

57 ここでの政府紙幣流通高は、第一種政府紙幣と第二種政府紙幣の合計額を使用している。

58 4.(2)は、ワークショップでの齊藤壽彦教授（千葉商科大学）のコメント（本号所収の齊藤[2001]参照）を受けて大幅に改訂している。

東京指数とも急速に低下した局面であるが、これは、既述のように秩禄支給水準の大幅切下げと累積債務処理が行われた時期に一致する<sup>59</sup>。中村隆英 [ 1985 ] では、この時期に行われた藩債、藩札の処理などの結果、通貨が急激に収縮したことが物価低下の主因と指摘している。確かに、明治政府がその一部を継承したとはいえ、特に藩債については事実上のデフォルトに近く、高橋 [ 1968b ] や西川 [ 1985 ] が指摘するように、旧藩の累積債務は、東京（江戸）、大阪、京都などの富裕商人、あるいは各藩の地元の豪農商といった債権者の負担によって処理されたと考えてよいであろう。これによって債権者である富裕商人層に大きな打撃があったことは中村隆英 [ 1985 ] の指摘するとおりであろうが、むしろ、この時期に行われた「量的削減」政策が全体として実体経済活動に対してデフレ・インパクトを与えたのではないかと考えられる<sup>60</sup>。以下では、この点を検討してみたい。

まず、秩禄の整理・処分が与えた影響を考えてみよう。廃藩置県後の秩禄支給額は1869（明治2）年時点と比較すると65%程度にまで切り下げられている。これは、明治政府にとっては財政バランスの改善をもたらしたであろうが、士族側からみれば所得の大幅な低下である。また、この金額は本来支給すべき水準であるが、実際には秩禄の遅配が多く発生していたようであるから、支給水準の切下げに加えて、秩禄が円滑に支給されないという状況であったといえる。さらに、廃藩置県と徴兵制度の導入によって士族層はその職務を失いつつあり、秩禄支給の廃止が現実問題となっていたので、将来の所得水準についても大幅な低下が予想されていたとみられる。これらの点を考慮すると、所得の低下による士族層の消費行動の停滞が経済活動に大きな影響を与えた可能性があるといえるのではないだろうか。

次に、旧藩債務の事実上のデフォルトによる影響を考えてみよう。これによって、東京（江戸）、京阪神地区の富裕商人や、各藩の地元の商人が抱えていた債権は事実上回収不能となったといつてよい。特に、京阪神地区の富裕商人は、1868（明治元）年5月の銀目廃止令<sup>61</sup>によって破産の危機に直面したり、資力の減退が起きていたと考えられるので、この旧藩債務のデフォルトは致命的な打撃を与えたといえるであろう。こうした商人層への打撃は金融面のみならず、実体経済面にも影響を与えたと考えられる。まず、金融面の影響という点では、商人が担っていた米穀を現金化する機能がストップすることになるので、士族あるいは各府県の資金融通手段が大きく損なわれた可能性がある。次に、実体経済面については、米穀や商品作物を消費地に輸送するという流通機能が停滞するという点が大きかったと考えられる。この点について、加藤 [ 1958 ] は、旧来の商人層が幕末以降萎縮していたため、

59 有田・中村隆英 [ 1992 ] では、この物価低下局面を当時の財政・経済政策の中心であった井上馨、渋沢栄一の名前を冠して「井上・渋沢デフレ」と呼んでいる。

60 前出の井上・渋沢の建言にある「既に投するに劇薬を以てして」という表現の背景には、廃藩置県、旧藩内国債務の事実上のデフォルト、秩禄の大幅切下げといった政策の推進があったのではないかと考えられる。

61 丁銀、豆板銀といった秤量銀貨の通用を禁止し、銀目（銀建て）による貸借を両建てに書き換えることを命じたもの。これにより銀目手形を持つものが両替商に殺到して金融パニックになったとされる（西川 [ 1985 ]）。

地租金納化の進捗過程に対応できなかったほか、従来のように各藩が江戸、大阪などの商人を利用して米穀を大消費地に輸送してそれを換金するという手段も採れないため、地方の米価が低下するという結果を招いたとしている。図5は、1871(明治4)~1886(明治19)年にかけての各府県の米価の変動係数、および米価の前年差の標準偏差の推移をみたものであるが、これをみると、米価の変動係数、米価前年差の標準偏差の動きは、1871(明治4)~1873(明治6)年にかけてと、1877(明治10)年以降では、明らかに変化していると考えられる。この点を見るかぎり、1871(明治4)~1873(明治6)年の時期には、米について全国的な市場が機能しておらず、地域的に市場が分断されていたのではないかと考えられる。こうした金融面、実体経済面の混乱は、各藩や府県、士族層の経済活動全般に影響を与えたであろうし、また、米や商品作物の流通市場の混乱は、当時の農民層が自給自足経済的な部分を多く残していた(加藤[1958])とはいえ、農民層に対しても何らかの影響を与えたのではないかと考えられる。

次に、米価の低下による影響を考えてみよう。有田・中村隆英[1992]は、この時期の総合卸売物価指数と米価指数の動向は概ね一致していると指摘しており、この物価低下局面は米価の低下局面でもあったと考えられる。図6は、この時期の納税者、政府、華・士族間の現物と現金の流れを簡略化したものである。まず、納税者(=農民)についてみると、租税は米穀という現物によって納付するので、輸送コストや輸送中の品質劣化・欠損という問題はあるが、米価が低下しても納税石高

図5 米価、米価前年差の変動計数の推移

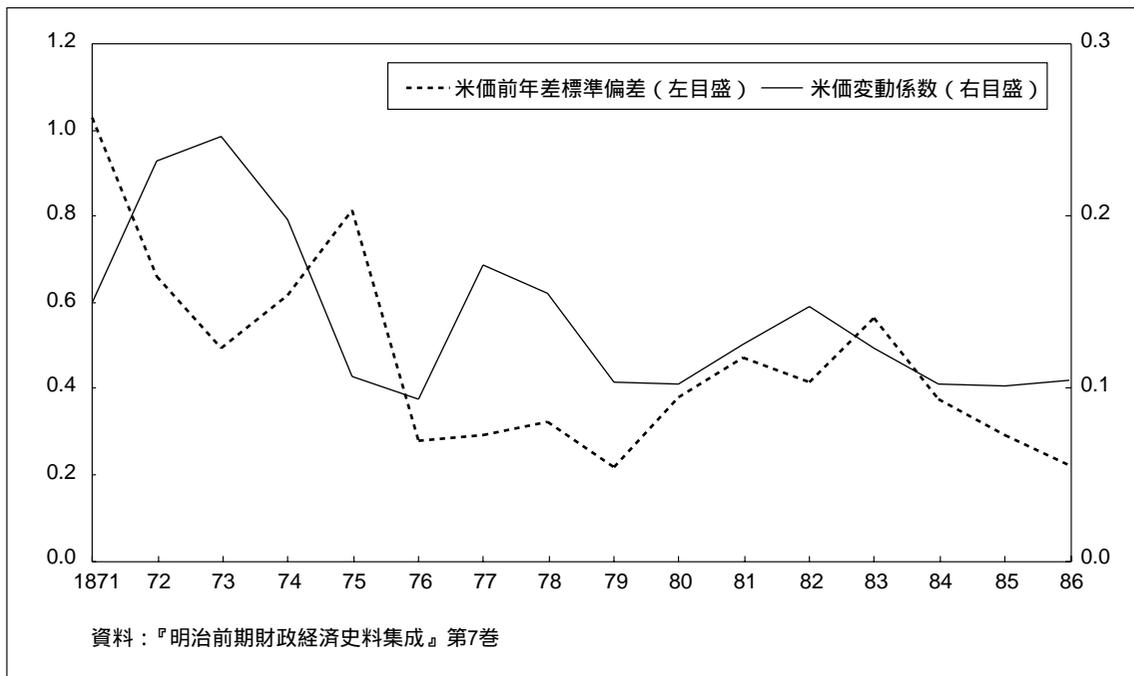
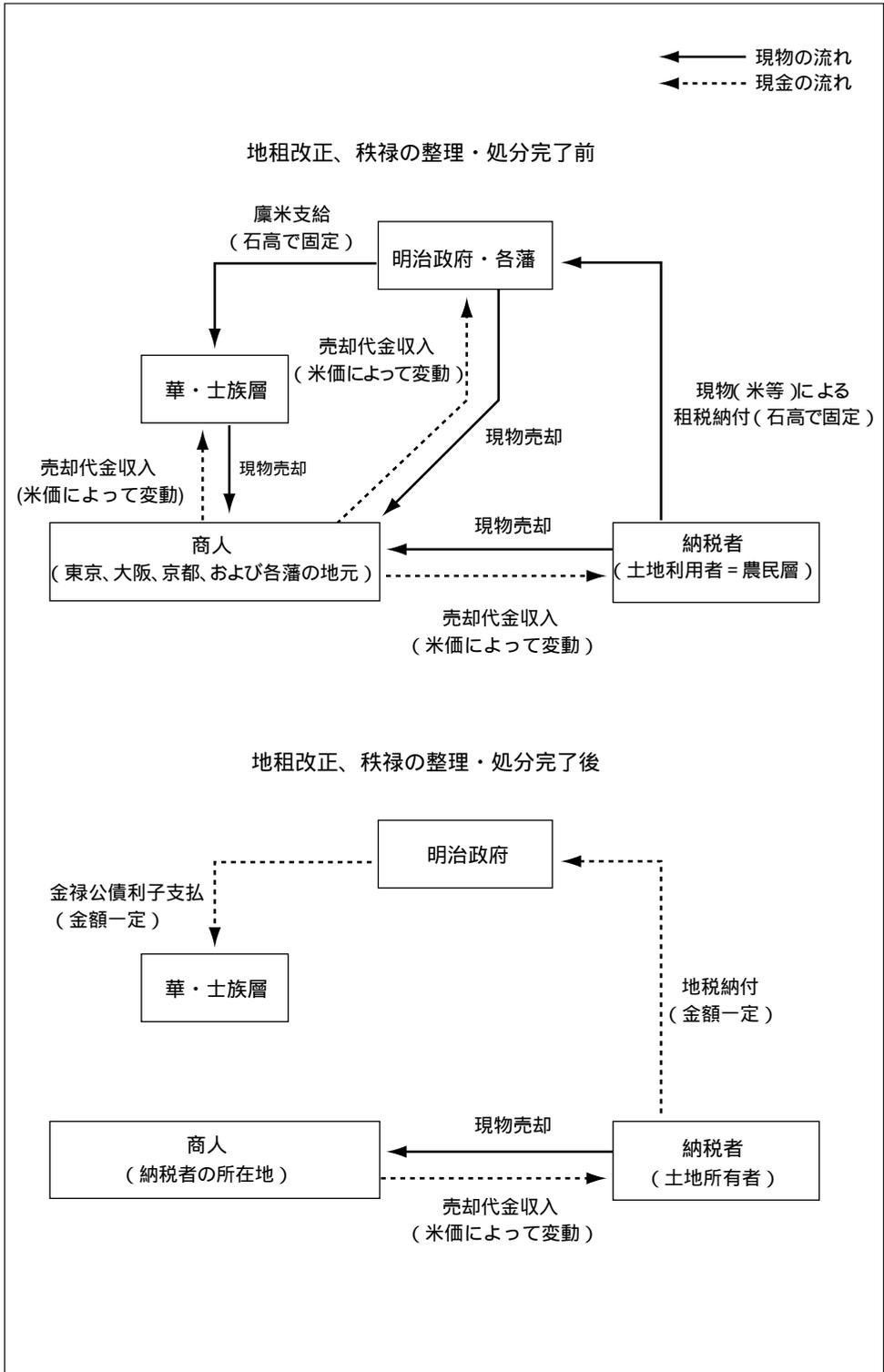


図6 地租改正、秩禄の整理・処分による現物・現金の流れの変化



は一定である。もっとも、自家消費する分を除いた米は商人に売却していたと考えられるので、この部分については米価の低下により、現金収入が減ることになる。次に、政府にとっては納付された現物を換金する必要があるため、米価の低下は現金ベースの歳入額の低下に直結することになる<sup>62</sup>。既述のように、経常歳出の30%以上を占める秩禄の支給は基本的に現米（または切米受取手形）形式であったとはいえ、貨幣経済の進展によってそれ以外の歳出は現金によって支出されていたと考えられるので、現金ベースの歳入額の減少は財政運営上問題を生じることになる。この点は、政府から廩米によって秩禄を支給されていた華・士族も同様であり、米価の低下は現金ベースの収入の減少に直結する。なお、貢租石代納や秩禄の石代渡のシステムにおいても、納税・秩禄支給の基準は米の数量（石高）であるため、同様の問題が発生することになる。つまり、この時期においては、納税者、政府、華・士族の三者が米価変動リスクを負っているため、三者とも米価高が望ましいにもかかわらず、米価が急速に低下したため、現金ベースの収入が減少していた可能性が高いと考えられる。

既述のように、この時期の物価低下の要因として中村隆英 [ 1985 ] は主として通貨の収縮<sup>63</sup>という金融面に着目しているが、この時期の米価の低下や「量的削減」政策、特に累積債務のデフォルトがもたらした金融・流通市場の混乱が、金融面に加えて実体経済の停滞化を招いたということも要因として挙げられるのではないだろうか。

### (3) 「質的変更」政策の影響

1873 ( 明治6 ) ~ 1876 ( 明治9 ) 年にかけての「質的変更」政策の影響を検討してみよう。

まず、秩禄の金禄化の影響を考えてみよう。秩禄の金禄化によって秩禄は支給水準がさらに切り下げられたうえで、一定の金額に固定され、その後の金禄公債の交付によって、秩禄の支給は廃止され、金禄公債の利子という形になったことは既述した。これによって、政府は、支給水準の一段の切下げに加えて、秩禄と米価の連動を切り離し、支払金額を固定化することに成功したといえる。一方、華・士族にとってみれば米価の変動にかかわらず、一定の金額が支給される方式となったので、米価が安定的に推移、または低下することが望ましいということになったといっていよい。

次に、地租改正についてみてみよう。地租改正に際して明治政府は、旧幕藩体制下での租税の水準を維持しようとしていたとされるが ( 藤田 [ 1949 ]、関 [ 1967 ] )、

62 この期間に該当する第5期の経常歳入は第6期の43.7%に過ぎず、政府紙幣の増発によって歳入欠陥を補填している ( 表1参照 )。

63 中村隆英 [ 1985 ] では、旧貨幣が退蔵されたことも通貨収縮の要因としているが、旧貨幣が退蔵されたということは通貨の流通速度の低下と考えるべきではないだろうか。

地租改正は増税という形で納税者の負担を上昇させたのであろうか。この点を、国税分と地方諸経費の負担分である民費を含めて考えてみよう。

「地租改正報告書」による旧地租の総額は52,368千円（うち耕地・宅地分が52,206千円）である<sup>64</sup>。次に、藤田 [ 1941 ] による1873（明治6）～1875（明治8）年の民費の年間平均額を算出すると17,401千円となり、両者を合計すると69,769千円となる。この金額が旧租税制度のもとで実際に納税者が負担していた金額であると仮定する。一方、改正後の地租額は49,463千円（うち耕地・宅地分48,721千円）であり、同様に民費の1876（明治9）～1877（明治10）年平均額を算出すると20,097千円となり、合計額は69,560千円である。従来は無税であった市街地に対する地税の増加分548千円を差し引いても69,012千円であるから、全体としての税額はほとんど変化していないといつてよい<sup>65</sup>。つまり、マクロレベルでみた場合、地租改正は必ずしも増税とはいえないのである。しかし、地租改正に反対する農民一揆は1875（明治8）～1876（明治9）年にかけて多く発生<sup>66</sup>しており、地租改正に対する農民の抵抗が激化していた<sup>67</sup>という点をどのように考えるべきであろうか。

ここで、図6の下段をみてみよう。既述のように、地租改正によって地税は米価と切り離されて一定の金額に固定されることになったので、納税者のみが米価の変動リスクを負担するという形に変化している。このため、米価が低下すると収穫代金に対する租税負担率は上昇し、逆に米価が上昇すると租税負担率は低下することになる。この点を図7によって確認してみよう。図7は、1874（明治7）～1886（明治19）年の1石当たりの全国平均米価と、耕地1町歩当たりの平均地価を400円、平均収穫高を16石と仮定して推計した収穫代金に対する地税負担比率の推移である<sup>68</sup>。これをみると、全国平均米価は1875（明治8）～1876（明治9）年にかけて低下し、農民の米売却収入に占める地税負担比率が上昇しており、農民の租税負担感が強まったと考えられる。この点が、この時期に農民一揆が多発したことの1つの要因といえるのではないだろうか。

64 「八期間決算報告」による第5期から第8期の地税の平均収入額は51,947千円であり、新地税が導入されたと考えられる1875（明治8）年度の実地の地税収入額は50,345千円である。

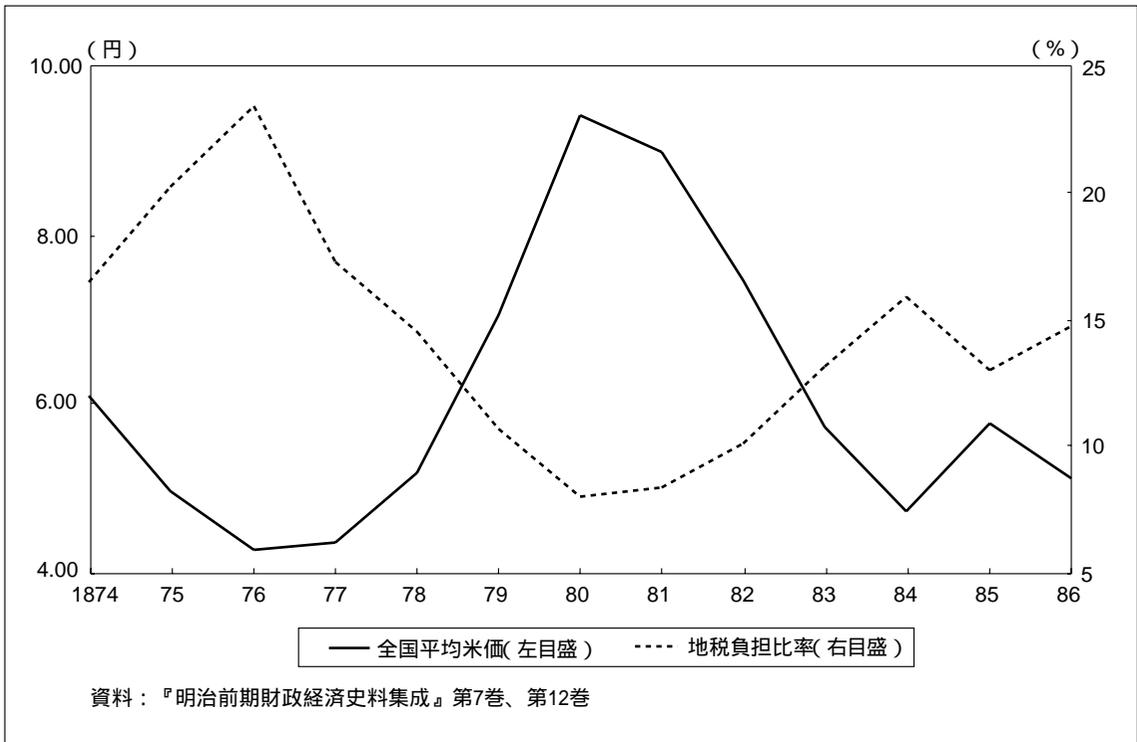
65 なお、地租改正によって全国一律の課税制度が導入されたことで、地域ごとに新地租の負担額の増減があったようであり、旧租税が「西高東低」の傾向にあったため、新地租導入による負担額は「西減東増」となったとされる（関 [ 1967 ]）。

66 地租改正に反対する一揆の件数は、1874（明治7）年：2件、1875（明治8）年：10件、1876（明治9）年：19件となっている（青木 [ 1971 ]）。また、中村哲 [ 1992 ] は、1876（明治9）年12月に参加人数、地域の広さでも過去最大規模の農民一揆が勃発したと指摘している。

67 佐々木 [ 1989 ] は、この時期における農民一揆の多発について、収穫高と米価の決定に対する不満が原因の場合が多いとして、地租改正自体に対する反対というよりも、地租改正の結果として決まった租税負担に対する不服運動というべきであると指摘している。

68 全国平均米価は、「地租改正関係書類彙纂（『史料集成』第7巻所収）」中の付録15表により算出した。また、ここで用いた平均地価と平均収穫高は、「貨幣制度調査会報告（『史料集成』第12巻所収）」による。なお、税率は、1875（明治8）～1876（明治9）年までは地税3%と地方税分1%の合計4%、1877（明治10）年以降は地税2.5%、地方税分0.5%の合計3%として推計した。

図7 全国平均米価と地税負担比率の推移



次に、地租改正が明治政府の財政運営にどのような影響を与えたのかという点を見てみよう。地租改正以前には、米価高が歳入額の増加に直結するのが明治政府の財政構造であったが、地租改正後は、米価の変動にかかわらず毎年度の歳入の大半を占める地税収入額が、地租改正時点の地価を基準としてほぼ確定している（換言すれば、税収弾性値が1を大きく下回る）という財政構造に変化したといえる。この時期は米価と一般物価の動向がほぼ一致していたことを考慮すると、政府にとっては、ストック・ベースの債務の実質価値の削減につながるとしても、名目歳出額の増加に直結する米価や物価の上昇は必ずしも望ましいことではなく、米価も含めて物価全般が安定的であることが望ましいという側面があったといえるのではないだろうか。その一方で、米価、物価の上昇は実質ベースでの納税者（土地所有者）の手取り所得を増加させるので、それ自体が景気刺激的效果を持ち、景気と同方向に動くことになったと考えることができる。この点で、地租改正はその後の明治政府の財政運営方針、あるいは景気変動パターンに大きな影響を与えた可能性があるといえるであろう。

以上で整理した地租改正を中心とする「質的変更」政策の影響が顕現化するのが、1877（明治10）年に勃発した西南戦争以降の物価上昇局面とその後の物価低下局面、つまり、一般に「大隈財政」と「松方財政」といわれている時期なのである。そこで、次に「大隈財政」期と「松方財政」期について概観しておくこととする。

#### (4)「大隈財政」

4.(1)では、1877(明治10)~1881(明治14)年までを物価上昇局面と整理したが、この時期は、大隈重信が財政・経済政策の中心であった。大隈は、1875(明治8)年9月に提出された建議<sup>69</sup>において、当時のわが国の経済活動が停滞して発達せず、輸入超過・正貨流出という事態に直面していることの根本要因は、第1に「運輸の便」が開けず物産が効率的・円滑に流通しないこと、第2に国家経済の要は全国の資本を流動させることにあるにもかかわらず、「金融の道」が梗塞しており全国の資本が流動しないため資本不足に陥っていること、にあるとしている。このうち、第1の点については、1878(明治11)年5月に公募された起業公債とその資金(起業基金)による港湾、道路等のインフラ整備として具体化されていくが<sup>70</sup>、3.(1)で整理した秩禄の整理・処分は、特に第2の点である「金融の道」を疎通させるという点と密接な関係がある。

既述のように、秩禄の整理・処分は金禄公債の発行によって終了するが、これは歳出削減手段であると同時に、殖産興業のための通貨を供給する手段でもあった<sup>71</sup>。すなわち、金禄公債が発行された1876(明治9)年8月に国立銀行条例が改正され、国立銀行の資本金の8割を金禄公債を中心とする4%以上の利付公債で政府に預託し、それと同額の銀行券の発行が認められる<sup>72</sup>こと、残りの2割を政府紙幣で保有し銀行券の引換準備とすることとなった。これによって、明治政府は国立銀行券の正貨兌換を放棄するとともに、国立銀行の設立条件を大幅に緩和して金禄公債を資金とする国立銀行の設立を促す方針を採ったのである。実際に、通貨流通高をみると、1876(明治9)~1877(明治10)年には微増に転じていることがわかる。この改正を金融面からみると、財政赤字のファイナンスのために増大した公債を引当てに銀行部門が通貨供給を増加させたという意味で、公債の中央銀行引受により通貨供給を増加させた「高橋財政」期に類似しているといえるのではないだろうか<sup>73</sup>。

続いて、1877(明治10)年1月には、農民層の不満に対する妥協策として、参議兼内務卿の大久保利通の主導によって地租の減税が行われ、地租は3%から2.5%、地

69 「天下の経済を謀り国家の会計を立つるの議(大隈文書A9)」。

70 起業公債については『明治財政史』第8巻、288~299頁、452~469頁、起業基金の用途については同第1巻、898~902頁を参照。

71 大石[1989]では、「維新後日浅く、人民が事業経営になれないわが国では、とくに『官府』が人民に代って「銀行営業等の創出、経営」する必要があることを大隈が強調しており、「ここから、内債発行による政府の手による資金の供給や国立銀行を通ずる通貨供給などの政策が出てくる」としているほか、「国債政策ないし紙幣発行をもってする通貨供給によって上から産業を哺育しようという考え方(長[1963])」は「大隈が一貫して持ちつづけた考え方」であったとしている。

72 金禄公債の発行に伴う公債価格の低下防止という側面もある。

73 寺西[1982]では、明治初期においては、正貨と国内通貨の関係が絶たれているので、事実上変動為替相場制であったと指摘している。この点も金本位制から離脱していた「高橋財政」期との比較のうえで重要な点と考えられる。このような点も含めて、「大隈財政」期と後年の「高橋財政」期との比較、検討は今後の課題としたい。

方税分も1%から0.5%に引き下げられることになった<sup>74</sup>。そして、同年2月に、明治政府成立以降の近代化政策や財政政策に反対する土族の反乱としては最大規模の西南戦争が勃発し、政府紙幣27,000千円、第十五国立銀行からの借入15,000千円が戦費として市中に散布されることになる<sup>75</sup>。

#### イ。「大隈財政」期の紙幣流通高と米価、銀価格の推移

さて、以上で整理した1876(明治9)~1877(明治10)年にかけての明治政府の経済政策の流れをマクロ経済的な観点でみると、非常に興味深いことに通貨供給量の増加を通じた金融緩和(金禄公債の発行と国立銀行条例改正、西南戦争の戦費支出による政府紙幣、国立銀行券の市中散布)、減税、財政支出の拡大(西南戦争の戦費支出)といった景気刺激手段がほぼ同時期に採られていることがわかる。そこで、これらの政策と1877(明治10)~1881(明治14)年にかけての物価上昇の関係について検討してみよう。

図8~9は、1874(明治7)~1884(明治17)年にかけての月次ベースの紙幣流通高、および深川米価、紙幣で測った銀貨1円の価格(以下、銀価格)の推移である。

まず、紙幣流通高について整理すると、政府紙幣の流通高<sup>76</sup>は1878(明治11)年1月に急増して、同年2月にピーク(141,275千円)となり、それ以降は概ね減少傾向にあることがわかる。一方、国立銀行紙幣は1877(明治10)年6月以降に急増しているが、その後も1880年(明治13)年3月(34,430千円)にかけて増加を続けて、同年2月以降は横ばいとなっている。なお、政府紙幣、国立銀行紙幣を含めた紙幣合計の流通高のピークは1880(明治13)年1月(170,158千円)である。

次に、深川米価は1876(明治9)年10月(1石当たり4.40円)がボトムであり、その後は上昇に転じるが、西南戦争終了直前の1877(明治10)年8月~1878(明治11)年1月までは比較的安定した推移となっている。なお、深川米価の上昇基調が顕著になるのは1878(明治11)年後半以降であると考えられる。銀価格も、1876(明治9)年9月にボトム(つまり紙幣高銀貨安)となり、その後は上昇に転じるが、1877(明治10)年中の上昇テンポは緩やかであり、上昇基調が顕著になるのは1878(明治11)年後半以降である<sup>77</sup>。

74 この減税が行われた背景としては、地租改正に対する農民・地主層の抵抗運動の圧力が極めて大きかったとされる(中村尚美[1968])

75 一般的には、西南戦争による政府紙幣の増発がその後の物価上昇の原因であるとされるが、政府紙幣の増加の時期と物価上昇のピークまでに3年のラグがあることについて疑問が提起されている(西川[1985]、寺西[1982])

76 ここでの政府紙幣には第二種政府紙幣を含んでいる。

77 なお、1879(明治12)年4~5月、1880(明治13)年4~9月にかけては、銀価格の騰貴を抑制する目的で洋銀の放出が行われているが、一時的にはともかく趨勢を変えるには至らなかった。

図8 紙幣流通高（月次）の推移

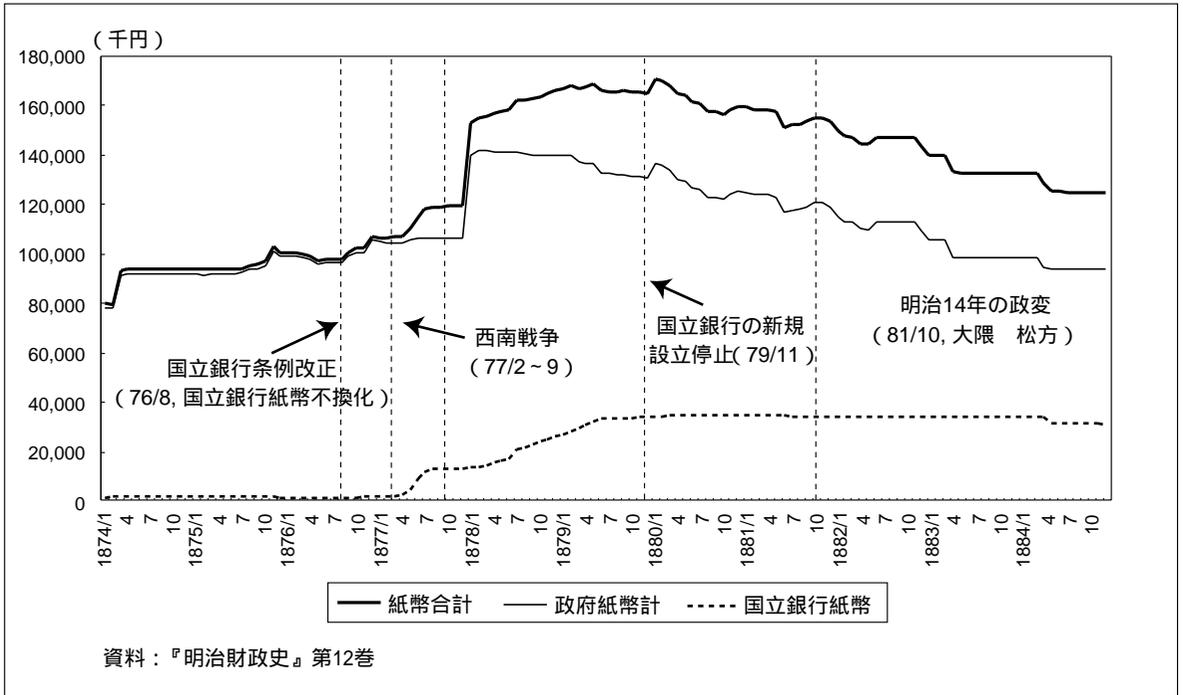
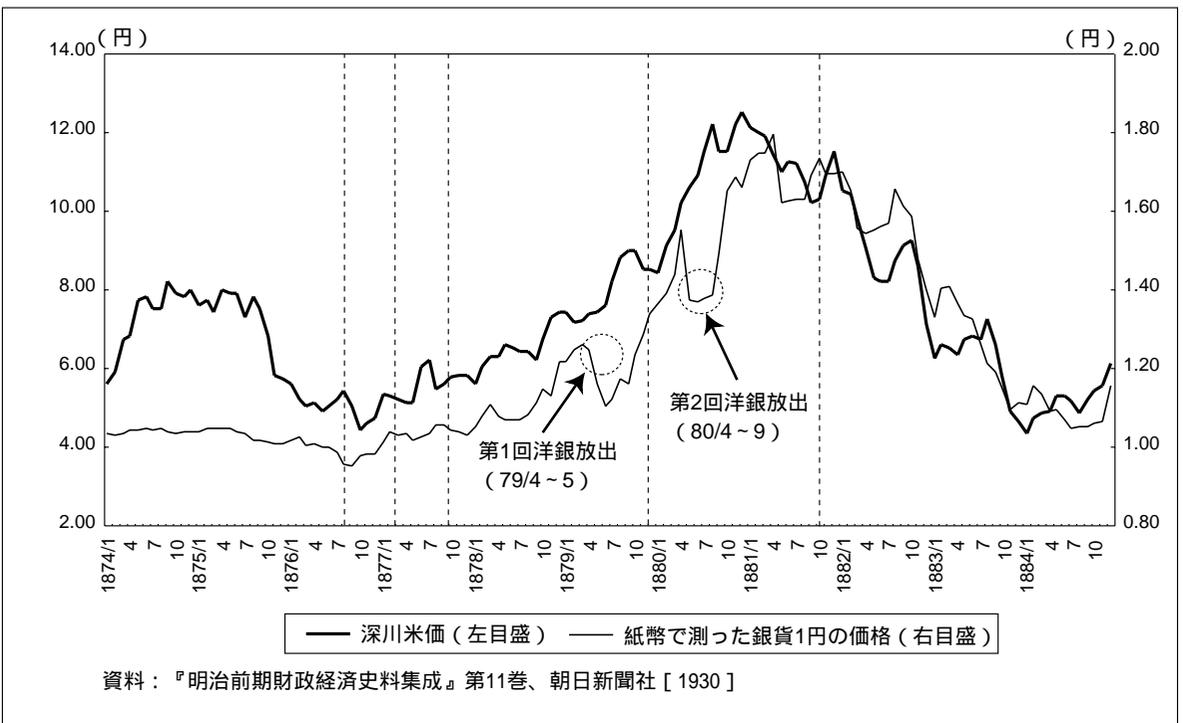


図9 米価・銀価格（月次）の推移



## ロ．大隈の政策と物価上昇の関係

この時期の大隈の政策と物価上昇の関係に対する代表的な先行研究の見解を簡単に整理してみよう。

西南戦争による財政支出の増加による乗数効果とそのファイナンスのために「不換紙幣」が増発されたことに加えて、殖産興業政策の推進による社会的需要の増大（中村隆英 [1983]）。

大隈型積極財政政策（国立銀行条例の改正、西南戦争による不換紙幣の増発、殖産興業政策の推進、準備金貸付の増加）の推進と、米価の上昇による農民層の購買力増加（室山 [1984]）。

大隈財政下での不換紙幣濫発（大石 [1989]）。

西南戦争による不換紙幣の増発と国立銀行条例改正による国立銀行紙幣の増発の複合による投機的ブーム（寺西 [1982]）。

金禄公債の発行に基因する国立銀行設立ブームとその貸出行動を通じた投資ブーム、金禄公債の資産効果を通じた消費ブーム（藤野 [1994]）。

（4）イで整理した紙幣流通高、深川米価と銀貨1円に対する紙幣価格の推移と、以上の諸説をみると、この時期の不換紙幣の増発を紙幣価格の下落（物価の上昇）の要因とする点については、紙幣合計の流通高をみる限り妥当性があるといえる。しかし、不換紙幣の中でも、西南戦争による政府紙幣の増発という点については、政府紙幣の流通高のピークは1878（明治11）年2月であり、その後は減少傾向にあることをみると、政府紙幣の増発が1881（明治14）年にかけての物価上昇をもたらしたといえるかという点には疑問が残る。むしろ、この時期に一貫して流通高が増加している国立銀行紙幣が紙幣流通高を押し上げているので、藤野 [1994] が指摘する金禄公債の発行とそれに続く銀行設立ブームによる国立銀行紙幣の増発が物価上昇を激化させたという説明が妥当性を持つのではないかと考えられる。

次に、実体経済面をみてみよう。表7は藤野 [1994] による名目国民総支出とその構成要素の推計値の推移<sup>78</sup>である。これをみると、1877（明治10）～1881（明治14）年にかけて個人消費支出と粗国内固定投資が急増しており、1876（明治9）年時点のほぼ2倍に達している。一方、政府支出は1877（明治10）年の増加、1878（明治11）年の急減を経て、1879（明治12）年から増加に転じるが、そのペースは比較的緩やかなものとなっている。こうした計数の動向はある程度の幅をもってみる必要があるとしても、特に、粗国内固定投資については、藤野 [1994] が指摘する銀行設立ブームを通じた投資ブームという説明が妥当であり、中村隆英 [1983]、室山 [1984] が重視している大隈財政下での殖産興業政策の推進といった財政政策の影響は過大視されているのではないかと考えられる。なお、個人消費支出の増加に関

78 藤野 [1994] では、政府経常支出を江見・塩野谷 [1966] の全政府支出（資本支出を含む）の計数を基に算出しているため、表7では政府支出としている。

表7 名目国民総支出の推移

(千円、%)

	国民総支出		個人消費支出		粗国内固定投資		政府支出		輸出		輸入	
		前年比		前年比		前年比		前年比		前年比		前年比
1874年	543,854		417,462		59,092		71,600		20,422		24,722	
75年	668,132	22.9	504,638	20.9	72,838	23.3	102,500	43.2	18,670	8.6	30,601	23.8
76年	581,646	12.9	454,628	9.9	73,141	0.4	50,200	51.0	28,765	54.1	25,027	18.2
77年	648,836	11.6	477,924	5.1	89,801	22.8	84,300	67.9	24,533	14.7	27,818	11.2
78年	649,246	0.1	521,839	9.2	92,896	3.4	46,100	45.3	28,345	15.5	39,901	43.4
79年	823,317	26.8	681,159	30.5	96,654	4.0	52,600	14.1	37,392	31.9	44,537	11.6
80年	1,041,777	26.5	857,130	25.8	138,171	43.0	61,400	16.7	44,724	19.6	59,734	34.1
81年	1,120,728	7.6	904,324	5.5	159,829	15.7	65,000	5.9	50,138	12.1	58,590	1.9
82年	1,054,192	5.9	829,773	8.2	138,364	13.4	72,400	11.4	64,063	27.8	50,398	14.0
83年	904,747	14.2	686,538	17.3	125,391	9.4	80,400	11.0	50,707	20.8	38,273	24.1
84年	884,276	2.3	690,573	0.6	110,835	11.6	82,500	2.6	40,333	20.5	39,957	4.4

資料：藤野 [ 1994 ]

して藤野 [ 1994 ] は金禄公債の資産効果を重視しているが、金禄公債の受取人員は314千人であるのに対して、地券を交付された土地所有者は6,306千人であることを考慮すると、この時期の制度的減税と地租改正に伴う税制構造の変化による実質的減税の影響が大きかったのではないかと考えられる。つまり、地租改正の結果、租税の金納化と金額が確定したため、米価が上昇すると実質的な租税負担が軽減される点は既述したが、前出の米価の動向と収穫代金に対する地租負担比率を推計した図7をみると、1877(明治10)年の減税と、1878(明治11)年以降の米価上昇<sup>79)</sup>によって1880(明治13)年にかけてその比率が大きく低下していることがわかる。よって、1877(明治10)～1881(明治14)年にかけての個人消費支出の急増の背景には、地租引下げという制度的減税と室山 [ 1984 ] でも指摘されている米価上昇に伴う実質的な減税効果の影響が大きかったといえるのではないかと考えられる。一方、収入が金額ベースで固定されている政府や士族などはこの物価上昇により経済的打撃を受けたと考えられる。つまり、政府(および士族層)から、農民を中心とする納税者に対して所得移転が発生していたと考えてよいであろう(この点は、「紙幣整理始末(『日本金融史資料明治大正編』以下、『金融史資料』と略 第16巻所収)」<sup>80)</sup>によっても確認される)。

79 米価上昇の要因としては、西南戦争による不換紙幣増発要因のほかに、1878(明治11)年の凶作と1876(明治9)年から進められた米穀輸出が1877(明治10)～1878(明治11)年に集中したという要因もあると考えられる。米穀の年間生産高・輸出高は、1876(明治9)年：24,744千石・188千石、1877(明治10)年：26,599千石・417千石、1878(明治11)年：25,283千石・796千石、1879(明治12)年：32,419千石・54千石となっている。なお、輸出高は1石 0.15トンとしてトン数を石高に換算した(資料は生産高が『史料集成』第11巻、699頁、輸出高は『日本長期統計総覧』第3巻、22頁)。

80 1890(明治23)年、当時の大蔵大臣の松方正義から内閣総理大臣の山県有朋に提出された。

以上の点から、大隈財政期の物価上昇は、金禄公債の貨幣化とそれを通じた投資ブームに加えて、地租の制度的減税と米価上昇に伴う実質的な減税効果による消費ブームが主な要因であったと考えられる。なお、この物価上昇によって明治政府の公債負担が軽減されたことを強調する見解（大内 [ 1937 ]）がある。確かにストック・ベースの債務についてみればこの指摘は妥当であると考えられるが、既述のように、当時の明治政府の最大の収入源である地租の金額が確定しており、物価上昇はフローベースでの財政バランスの悪化につながる点を考慮すると、物価上昇によって債務負担軽減を企図していたとまではいえないであろう。

また、この時期の産業について前出の「紙幣整理始末」では、商業では投機ブーム<sup>81</sup>が発生して実業を顧みないという状況である一方、巨額の資金を必要とする大規模な製造業については、高金利のため起業しようという動きがみられなかったとしているほか、「其の一時物価騰貴の爲め商工業に繁栄の形況あるは禍気の漸く蓄積するの兆候にして一朝潰崩の機熟するに至れば其害患の及ぶ所寔に測られざらんとす」と述べており、この点では、当時の経済に「バブル」が発生していたといえるかもしれない。

その後、西南戦争終結により財政運営自体は均衡財政に復しているほか、1879（明治12）年には国立銀行の新規設立が停止されることで金融緩和要因が剥落し、1881（明治14）年以降米価が低下したため、この点からの実質的な減税効果も剥落し、収穫代金に対する地租の比率も上昇に転じている。これにより、農民は「虚空の購買力」を失ったことに加えて、投機ブームも「潰崩」したため、景気は急速に後退に転じ、産業全般に「其害患の及ぶ所」となったといえるであろう。こうした状況のもとで、1881（明治14）年10月に財政担当者は大隈重信から松方正義に代わり、いわゆる「松方財政」を迎えるのである。

## （5）「松方財政」

1882（明治15）年以降の物価低下局面における財政・経済政策の担当者は松方であるが、いわゆる「明治14年の政変」の直前の1881（明治14）年9月、松方がまだ内務卿であった頃に太政大臣三條実美に提出した「財政議<sup>82</sup>」によれば、当時のわが国の最重要課題は、「貨幣運用の機軸を定め」て正貨を蓄積して紙幣償還の原資を充実させるとともに、国内の産業を活性化させて輸入を抑制することにあるとしている。また、紙幣価格の下落の原因については、紙幣増発のみではなく政府の正貨準備が不足していることにあるとしたうえで、正貨の不足は貿易収支の赤字によるものであり、貿易収支の赤字は輸入超過のためであるが、輸入超過という事態は国内の産業が不振であることに起因するのであり、この根本には「貨幣運用の機軸」

81 「明治年間米価調節沿革史」（『史料集成』第11巻所収）によれば、この時期には米、金銀貨幣に対する投機が過熱していたとされる。

82 『金融史資料』第4巻、983～988頁参照。

が定まっておらず、資本が流動しないという問題があると指摘している。(4)で整理した大隈の認識と比較すると、紙幣下落の原因を正貨の不足に求めているという相違点はあるが、輸入超過の要因が国内産業の不振にあり、その対策として資本の流通を図るために金融制度を整備するという点では共通している<sup>83</sup>。さらに、松方は当時において、紙幣下落の原因を紙幣増発に求める見解を批判して、紙幣を通じて資本を流動させることで国内産業の活発化を図ることが重要であるとしており、殖産興業政策の推進という点は松方も重視としているのである。また、金融制度の整備という点で、松方は中央銀行・貯蓄銀行<sup>84</sup>・勸業銀行の確立を挙げているが、特に中央銀行制度については、大隈自身も大隈財政の末期に伊藤博文と共同で構想している<sup>85</sup>ほか、紙幣整理の必要性という点でも両者の政策は共通しているといえる。もっとも、大隈は紙幣整理の原資として外債を発行して一挙に全額償却を目指したのに対して、松方は正貨の蓄積による兌換紙幣制度の導入と中央銀行の設立による兌換券の独占的発行を結び付けて考えていたことが大隈と松方の相違点といえる(大石[1989])。

#### イ．「松方財政」期の紙幣流通高、米価、銀価格の推移

再び図8～9によって、松方財政期の紙幣流通高、米価、銀価格の推移をみてみよう。既述のように紙幣流通高は1880(明治13)年1月にピークとなった後、概ね減少傾向にあるほか、大隈財政下での物価上昇と密接な関係をもつと考えられる国立銀行紙幣も同年3月まで増加した後、ほぼ横ばいで推移している。

次に、深川米価は、1880(明治13)年12月にピークとなった後、1881(明治14)年以降下降に転じるが、特に、1882(明治15)～1883(明治16)年にかけて急落している。また、銀価格も1881(明治14)年4月にピーク(紙幣安銀貨高)となった後、下降に転じており、1882(明治15)年後半～1883(明治16)年にかけて急速に下降している。これらの推移をみると、寺西[1982]が指摘するように、松方が財政政策の担当者となる1881(明治14)年10月より前に紙幣流通高、米価、銀価格ともピークアウトしていることがわかる。

#### ロ．松方の政策と物価下落の関係

「松方財政」期は、「松方デフレ」とも呼ばれ、『明治財政史』や『日本銀行百年史』などによれば、財政政策を中心に強力な緊縮政策が採用されたというのが通説的見解である。確かに、1881(明治14)～1882(明治15)年度にかけては、税収が前

83 ただし、松方は、大隈の採った国立銀行制度の拡大による「金融の道」を疎通させる政策について、「財政議」の中で、「(国立銀行が)全国に遍ねしと雖ども其営業上各其利益を利益とし其目的を目的とす、故に全国に利する所のは其害する所のもの多きに及ばず」と批判している。

84 松方の構想にある貯蓄銀行は現在の郵便貯金と資金運用部の機能に類似したものである。

85 1881(明治14)年7月に提出された「公債を新募し及び銀行を設立せん事を請ふの議(『金融史資料』第4巻、754～756頁)」。

年度比10%前後の増加となっている一方、経常歳出はほぼ横ばい（表1参照）であり、「松方財政」期に緊縮財政運営が採られ、それが経済にデフレ・インパクトを与えたという点は事実であろう。しかし、松方による緊縮財政運営とその結果としての紙幣整理<sup>86</sup>が松方デフレを引き起こしたのかという点については、イ.で整理した紙幣流通高、米価、銀価格の動向を踏まえると疑問が残る。そこで、松方財政期の物価下落の要因についての先行研究の見解を整理してみよう。

1881（明治14）年以降の米価の下落による農民層の購買力の減少と、増税、緊縮財政運営等の財政政策の影響が複合したことによる（室山〔1984〕）。

貨幣量の激増によって発生した投機ブームの崩壊が景気反転の主因であり、大隈財政期のインフレ的ブーム期からの景気循環過程としての性格が強い（寺西〔1982〕）。

松方財政期にインフレが収束したのは事実であるが、投機ブームの崩壊（特に米価の暴落）が景気反転の要因であり、紙幣整理自体も大隈財政期の後半から本格化しているので、松方による政策転換が物価下落の主因とはいえない（大石〔1989〕）。

松方による紙幣整理（特に政府紙幣の回収）が物価下落に大きな影響を与えている（深谷〔1995〕）。

（4）口.では、大隈財政期の物価上昇の要因を金禄公債の貨幣化を通じた投資ブームと地租の制度的減税と米価上昇による実質的な減税効果による消費ブームと整理したが、ここで整理した室山〔1984〕、寺西〔1982〕、大石〔1989〕の見解は、大隈財政期に物価上昇をもたらしたメカニズムが松方財政期には逆に作用した可能性を示唆するものではないだろうか。例えば、既述のように1879（明治12）年11月に新規の国立銀行設立が停止されているほか、米価の下落のきっかけについて室山〔1984〕は、1881（明治14）年2月に布告された地租納期の繰上げと、1879（明治12）～1880（明治13）年の米の豊作により、先行きの米価値上がり期待が薄れたことを指摘している<sup>87</sup>。また、紙幣流通高も1880（明治13）年1月をピークに減少しているので、松方による紙幣整理がこの時期の物価下落を引き起こしたとまではいえないであろう<sup>88</sup>。米価の下落や紙幣流通高の減少は松方が財政の中枢を担う以前に起きている点を踏まえると、松方財政期の物価下落は松方の政策とは独立に発生した可能性

86 なお、松方自身は1919（大正8）年に行った「紙幣整理」（『金融史資料』第16巻所収）と題する講演の中で、松方財政当時の経済状況について、紙幣整理を実行すると甚だしい不景気になると事前に考えていたと述べている。

87 この他に、前出の「明治年間米価調節沿革史」によれば、1880（明治13）年4月に行われた米商会所に対する取引停止とその後の規制の強化が相場鎮静化の要因の1つとして挙げられている。

88 紙幣流通高は、ピーク時（170,158千円）から大隈が更迭される直前の1881（明治14）年9月（153,126千円）までの20ヵ月間に17,032千円の減少となっている。一方、1881（明治14）年10月（154,803千円）から20ヵ月後の1883（明治16）年5月（132,629千円）までの減少額は22,174千円であるから、この点だけに着目すれば、松方財政期に紙幣整理が「本格化」したといえるかもしれない。

が高く、既に経済がデフレ局面に入りつつあった時期に松方が増税、緊縮財政運営という政策を実施した結果、物価の下落を加速させたと考えられる<sup>89</sup>。

「松方財政」について評価すべき点としては、松方が紙幣整理を推進するに当たって、物価の下落が経済に与える影響をある程度予測していた点であると考えられる。実際に、前出の講演の中で、物価が下落した場合、農民の地租負担が増加し、商工業者も不況に陥ると考えていたと述べており、やや後講積的であるとしてもこの点は卓見といえるであろう。さらに、松方自身は不景気の最中に紙幣整理と均衡財政運営を進めれば政界や経済界から強い批判が寄せられることを予想していたようである。このため、松方は紙幣整理を推進するに当たって、明治政府の有力者を列席させたうえで、明治天皇に対して、物価が下落し、不景気になれば各方面から有力な反対が起きるが、こうした反対意見のために紙幣整理を中止するぐらいなら、はじめから着手しない方がよいという自説を展開し、着手する以上は中途で見合わすことは決してないという明治天皇の言質を取っていたことが前出の「紙幣整理」中に述べられている。つまり、松方は、緊縮財政運営と紙幣整理という政策に対するコミットメントを強化するために「錦の御旗」を得たうえで政策を推進したといってもよいであろう<sup>90</sup>。

## 5. むすびにかえて

本稿では、わが国の歴史上の一大変革期である明治維新から明治初期にかけての、明治政府の財政制度と財政収支の推移を整理し、比較的早期に財政バランスの改善に取り組み、西南戦争以前には経常的な歳入歳出のレベルでは均衡財政が達成されていたことを指摘した。次に、明治政府によって行われた財政バランス改善のための具体的な政策として、歳入面では地租改正、歳出面では秩禄の整理・処分に着目して、明治初期には劇的な財政構造改革が行われていたことを示すとともに、これと同時期に行われた旧幕藩時代から幕末維新期にかけて累積した債務処理について整理した。こうした政策の影響については、まず、政府の意図にかかわらず、地租改正は結果として政府がインフレを起こすインセンティブを抑制する方向に働いていたと考えられること、米価の変動と農民層の実質所得が同方向に動くようになったとみられること、したがって、その後の明治政府の財政運営方針、あるいは景気

89 井堀 [2000] は、1997(平成9)年成立した財政構造改革法が当時の橋本内閣の経済政策の失敗として批判されていることに言及して、実証的な研究が行われていないにもかかわらず、一般的なレベルでは、景気が後退している時期に、財政再建を優先したから、ますます景気が悪くなり、財政再建もできなくなってしまうというのが支配的見解であるとしている。このような見解に従えば、松方財政はまさに景気が後退している時期に、増税と歳出抑制を実施したのであるから、短期的視点で見れば、「松方財政」期は経済政策の失敗した時期ということになるであろう。

90 この点に加えて、松方の場合、大久保利通に対する西郷隆盛、井上馨に対する大隈重信、あるいは大隈重信に対する松方正義といった、各種の政策運営に対する明治政府内の有力な対立者が不在であったという側面も考慮すべきではないかと考えられる。

変動パターンに大きな影響を与えた可能性があることを指摘した。また、秩禄処分は士族層の所得水準の大幅な低下をもたらしたことや、累積債務処理の中でも藩債については事実上のデフォルトが行われたため、富裕商人に大きな打撃を与えたことで、米などの市場の混乱を招いた可能性があることを指摘した。

こうした明治政府の政策がマクロ経済に与えた影響については、まず、1871(明治4)~1872(明治5)年にかけての物価低下局面では、秩禄の整理・処分と、藩債の事実上のデフォルトが全体として実体経済活動に対してデフレ・インパクトを与えていた可能性を示唆した。次に、1877(明治10)~1881(明治14)年にかけての物価上昇局面においては、金融緩和、減税、政府支出拡大といった景気刺激手段がほぼ同時期に採られていることを整理したうえで、秩禄の整理・処分の結果として発行された金禄公債の貨幣化による金融緩和政策が投資ブームをもたらした可能性と、地税の制度的減税とその後の物価上昇によって政府や士族層から農民層に対して所得移転が発生して、農民層の消費活動を活発化させた可能性があることを指摘した。また、この時期の政策には、後年の「高橋財政」期との共通点が多いのではないかとの仮説を提示した。1882(明治15)年以降の物価の低下については、それ以前の物価上昇をもたらしたメカニズムが逆に作用したことと、金禄公債の貨幣化という金融緩和要因の剥落による投資ブームの崩壊によってもたらされた可能性が高いと考えられること、いわゆる「松方財政」の開始に当たっては、松方自身は物価下落が経済に与える影響をある程度予測していたこと、物価下落が景気の悪化をもたらした場合の各方面からの反対意見を封じ込める手段を予め打っておいたことを示した。

次に、残された論点を整理してみたい。第1に、明治初期に地租改正、秩禄の整理・処分、累積債務処理といった思い切った政策が推進されたこと背景として、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。第2に、地税を基礎とする税制のもとでは、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という点については、明治初期のみならず、長期的な政府の歳入構造、税制の変化といった点から検討を加える必要があると考えられる。また、政府の歳入構造が政府の政策決定過程にどのような影響を与えたのかという論点も今後の課題である。この他にも、取り上げるべき論点は多岐にわたると考えられるが、上に挙げた諸点とあわせて今後の検討課題としたい。

## 補論 明治政府が継承した旧幕府の外国債務について

明治政府が継承した旧幕府の外国債務額は、1869(明治2)年4月の公議所日誌「外交問題四條」(吉野編[1928])の第一條にある「方今王政維新の際、舊幕より引續外國へ通債、大凡六〇〇萬弗の高に及ぶ」という記述から約600万ドルとされている(高村[1995])。

しかし、この600万ドルの内訳として列挙されている外国債務は、下関戦争の償金300万ドルの残額150万ドル<sup>91</sup>、横浜オリエンタルバンクからの借入50万ドル、英商「ヲルト」からの貨幣局借入約100万ドル、外国人より諸藩の引負高、政府関係の分約23~24万ドル、長崎製鉄所引当の金高、ならびに横須賀製鉄所、燈明台、造幣局、鋳山局、軍艦等外国人に關係する諸払高となっており、については旧幕府の債務継承分と考えられるが、は明治政府の外国債務を指すと考えられる。以下、この点を検討してみよう。

まず、については、明治政府の第1期の決算に1868(明治元年)に英国東洋銀行から50万ドルを借り入れたとの記録があり、この借入を指すと考えられる。次に、

であるが、この借入の際に交わされた約定書(大隈文書A1687)をみると、契約の当事者は「皇国政府貨幣局」と「大阪居留の商人オールド商社」と記されているので、これも明治政府の債務と考えられる(なお、実際の借入額は40万ドル)。についても「政府関係の分」とあるので、明治政府の債務とみてよいであろう。

なお、の中の長崎製鉄所・横須賀製鉄所引当分については、幕府がフランスに発注した武器・軍需品の代金支払のために、両製鉄所を担保として50万ドルの借用証を差し入れて武器・軍需品の入手を図った(高村[1995])とされるので、旧幕府債務の継承分とみられる<sup>92</sup>。その他の造幣局、鋳山局等の分については、これらは明治政府の役所であるから、明治政府の借入に該当すると考えられる。

以上から、明治政府が継承した旧幕府の外国債務は600万ドルよりもかなり低く、この「外交問題四條」中から確認できるのは、下関戦争の償金150万ドルとフランスに発注した武器・軍需品の未払い分50万ドルの200万ドルということになる。このほかにオランダの商社に対する旧幕府の債務も含めて、実際に明治政府が旧幕府の外国債務として支払った金額は、外国商社借入分589千円、下関戦争の償金1,524千円の合計2,113千円である。

つまり、「外交問題四條」にある「方今王政維新の際、舊幕より引續外國へ通債、大凡六〇〇萬弗の高に及ぶ」という記述は、明治政府が継承した旧幕府の外国債務が600万ドルに及ぶということの意味しているのではなく、1869(明治2)年4月時点で、旧幕府分、諸藩分、明治政府分を含めた外国債務の総計が600万ドルと見積もられるということを示しているのではないかと考えられる。

91 1864(元治元)年、英・仏・蘭・米の四国連合艦隊が長州藩の砲台を攻撃した四国連合艦隊下関砲撃事件のことであり、幕府はこれら4ヵ国に対して300万ドルの賠償金を支払う協約に調印した。

92 前出の明治政府によるオリエンタルバンクからの50万ドルの借入は、この武器・軍需品の入手と両製鉄所の担保解除にあてられた(高村[1995])。

## 参考文献

- 青木虹二、『百姓一揆総合年表』、三一書房、1971年
- 朝日新聞、『日本経済統計総観』、朝日新聞社、1930年
- 有田（宇野）富美子・中村隆英、「東京における卸売物価指数の一推計 1830 - 1936年」、『人文・社会科学論集』第5号、東洋英和女学院大学、1992年
- 井堀利宏、『財政赤字の正しい考え方』、東洋経済新報社、2000年
- ・宮田慶一、「財政政策の指標について」、『金融研究』第10巻第2号、日本銀行金融研究所、1991年
- 上村 淳、『租税制度の歴史』、ぎょうせい、2000年
- 宇野弘藏（編）『地租改正の研究 上巻』、東京大学出版会、1957年
- ・『地租改正の研究 下巻』、東京大学出版会、1958年
- 梅村又次、赤坂敬子、南 亮進、高松信清、新居玄武、伊藤 繁、『労働力（長期経済統計2）』、東洋経済新報社、1988年
- 江見康一、塩野谷祐一、『財政支出（長期経済統計7）』、東洋経済新報社、1966年
- 遠藤湘吉、「財政制度」、『講座日本近代法発達史 4』、勁草書房、1958年a
- ・「地租改正と地方財政」、『地租改正の研究 下巻』、東京大学出版会、1958年b
- 大石嘉一郎、『自由民権と大隈・松方財政』、東京大学出版会、1989年
- 大内兵衛、『改訂 日本財政論（公債編）』、改造社、1937年
- ・土屋喬雄（編）『明治前期財政経済史料集成』第4巻、改造社、1932年
- ・『明治前期財政経済史料集成』第7巻、改造社、1933年
- ・『明治前期財政経済史料集成』第8巻、改造社、1933年
- ・『明治前期財政経済史料集成』第9巻、改造社、1933年
- ・『明治前期財政経済史料集成』第11巻、改造社、1932年
- ・『明治前期財政経済史料集成』第12巻、改造社、1932年
- ・『明治前期財政経済史料集成』第13巻、改造社、1934年
- 大川一司、野田 孜、高松信清、山田三郎、熊崎 実、塩野谷祐一、南 亮進、『物価（長期経済統計8）』、東洋経済新報社、1967年
- 大口勇次郎、「御用金と金札 - 幕末維新期の財政政策 - 」、尾高煌之助・山本有造（編）、『幕末・明治の日本経済』、日本経済新聞社、1988年
- 大蔵省明治財政史編纂会（編）『明治財政史（第3版）』第1巻、吉川弘文館、1971年
- ・『明治財政史（第3版）』第3巻、吉川弘文館、1971年
- ・『明治財政史（第3版）』第5巻、吉川弘文館、1971年
- ・『明治財政史（第3版）』第8巻、吉川弘文館、1972年
- ・『明治財政史（第3版）』第9巻、吉川弘文館、1972年
- ・『明治財政史（第3版）』第11巻、吉川弘文館、1972年
- ・『明治財政史（第3版）』第12巻、吉川弘文館、1972年

- 大森 徹、「明治初期の財政構造改革・累積債務処理とその影響 - 井上・渋沢デフレ期から大隈財政期を経て松方財政期まで - 」、IMES Discussion paper No. 2001-J-3、日本銀行金融研究所、2001年
- 落合弘樹、『秩禄処分』、中央公論新社、1999年
- 賀川隆行、『日本の歴史 崩れゆく鎖国』、集英社、1992年
- 加藤俊彦、「地租金納化と米穀の商品化についての覚書 米の流通機構を中心として 」、『地租改正の研究 下巻』、東京大学出版会、1958年
- 齊藤壽彦、「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」、『金融研究』第20巻第3号、日本銀行金融研究所、2001年( 本号 )
- 佐々木寛司、『地租改正』、中央公論新社、1989年
- 新保 博、『近世の物価と経済発展』、東洋経済新報社、1978年  
、「江戸後期の貨幣と物価に関する断章」、『三田学会雑誌』第73巻第3号、慶應義塾経済学会、1980年
- 関 順也、『明治維新と地租改正』、ミネルヴァ書房、1967年
- 千田 稔、「藩債処分と商人・農民・旧領主 - 藩債取捨政策に限定して - 」、『社会経済史学』第45巻6号、社会経済史学会、1980年  
、「新旧公債の元利支払財源 - 旧藩貸付金徴収を中心に - 」、『社会経済史学』第46巻6号、社会経済史学会、1981年
- 高橋亀吉、『日本近代経済史 第1巻』、東洋経済新報社、1968年a  
、「日本近代経済史 第2巻』、東洋経済新報社、1968年b
- 高村直助、『再発見 明治の経済』、塙書房、1995年
- 長 幸男、『日本経済思想史研究』、未来社、1963年
- 寺西重郎、『日本の経済発展と金融〔一橋大学経済研究叢書別冊〕』、岩波書店、1982年
- 中村隆英、「明治維新时期財政金融政策展望 - 松方デフレ前史 - 」、『梅村又次、中村隆英( 編 ) 『松方財政と殖産興業政策』、東京大学出版会、1983年  
、「明治大正期の経済』、東京大学出版会、1985年
- 中村 哲、『日本の歴史 明治維新』、集英社、1992年
- 中村尚美、『大隈財政の研究』、校倉書房、1968年
- 西川俊作、『日本経済の成長史』、東洋経済新報社、1985年
- 日本銀行調査局( 編 ) 『図録日本の貨幣5 近世信用貨幣の発達( 1 )』、東洋経済新報社、1974年  
、「日本金融史資料明治大正編』第4巻、1958年  
、「日本金融史資料明治大正編』第16巻、1957年
- 日本銀行百年史編纂委員会( 編 ) 『日本銀行百年史』第1巻、1982年  
、「日本銀行百年史』資料編、1986年
- 日本史広辞典編集委員会( 編 ) 『日本史広辞典』、山川出版社、1997年
- 日本統計協会( 編 ) 『日本長期統計総覧』第3巻、1988年

- 檜垣紀雄、「藩札の果たした役割と問題点」、『金融研究』第8巻第1号、日本銀行金融研究所、1989年
- 深谷徳次郎、『明治政府財政基盤の確立』、御茶の水書房、1995年
- 福島正夫、『地租改正 日本歴史叢書 21』、吉川弘文館、1968年
- 藤木 裕、「財政赤字とインフレーション」、『金融研究』第19巻第2号、日本銀行金融研究所、2000年
- 藤田武夫、『日本地方財政制度の成立』、岩波書店、1941年  
、『日本資本主義と財政（上）』、実業之日本社、1949年
- 藤野正三郎、『日本のマネーサプライ』、勁草書房、1994年
- 室山義正、『近代日本の軍事と財政』、東京大学出版会、1984年
- 山口和雄、「江戸時代における金銀貨の在り高 - 『旧新金銀貨幣鑄造高並流通年度取調書』の分析 - 」、『経済学論集』第28巻第4号、東京大学、1966年  
、「藩札史研究序説」、『経済学論集』第31巻第4号、東京大学、1963年
- 山本有造、『両から円へ 幕末・明治前期貨幣問題研究』、ミネルヴァ書房、1994年
- 吉野作造（編）『明治文化全集』第4巻憲政編、日本評論社、1928年
- 早稲田大学所蔵、「大隈文書A9」  
、「大隈文書A1687」