

## 論 説

## 松方デフレ期における財政再建策の検討

田 村 安 興

## 目 次

はじめに

1. 明治初期における財政問題の所在
2. 松方財政と軍拡の緊急性
3. 明治10年代経済指標
4. 民権期土佐のデフレ経済

むすび

## はじめに

明治政権が民権派や士族反乱など反政府派と対抗しつつ、殖産興業・富国強兵を図り、かつ国際情勢に対応するために最初に解決しなければならない課題は財政問題であった。新政府は文明開化、殖産興業、富国強兵、秩禄処分など財政支出を要する課題を多く抱え、地租と公債からの歳入に頼る外なかった。軍事・外交面においては征台の役、江華島事件、壬午・甲申事件が起こり、清国と比較しても弱体な軍隊の存在が明らかになった。内政上も民権派や不平士族が農民と連携し、内乱の危機を抱えていた。新政府は内政、外交上の課題を数度の政府内権力闘争と財政再建を経て克服した。財政の安定は外征、国防問題を解決し、ひいては最も肝要な国体を護持する保証であった。明治10年代初期に深刻化した財政問題と国内経済の混乱によって、士族反体制派が国民多数の支持を得て官僚派の政権を危うくする危険性があり、財政問題を解決せずして内政と外交への対処は不可能であった。経済面の方策は大隈重信から大藏卿

を受け継いだ松方正義によるデフレ策と緊縮財政、中央銀行の設立と貨幣制度の整理と増税であった。

大隈財政と松方財政に関する従来の代表的な実証研究では中村尚美『大隈財政の研究』、室山義正『近代日本の軍事と財政』などがある。また、近年のデフレと財政構造改革を念頭に置いた金融理論研究としては大森徹「明治初期の財政構造改革・累積債務処理とその影響」<sup>1</sup>がある。大森氏は明治10年代公債整理が一巡し、政府財政のプライマリー・バランスが黒字に転じることを実証して、そのことが軍拡とデフレ策などの柔軟な財政運営を行った要因であったとした。しかしそれは明治初期における財政の一断面であり、戦時体制によって財政危機を先送りする恒常的財政危機の端緒であった。本稿は松方デフレ下の日本の財政問題に関する統計データを中心に検証し、当該時期の財政史的意義を再検討する事が課題である。

## 1. 明治初期における財政問題の所在

明治政府は、海外の技術を導入し産業を振興するための政策いわゆる殖産興業政策、勸業政策を行ったが、それは以下の4つの段階を経て実施された。①幕府諸藩の軍事工業や諸鉱山を官収・官営化し、②工部省を新設して鉱山と鉄道を中心とした近代産業の移植と外国資本排除 ③農業生産の近代化をはじめ勸業政策を実行、④農商務省を設立して官業の払い下げ政策を推進した。それら勸業政策のなかで重視された政府の役割は貨幣制度の整備、インフラ整備であり、欧米からの技術移転と官営模範工場により近代工業を育成することに重点が置かれていた。技術移転の方法として外国人技術者の招聘がはかられた。殖産興業と並んで富国強兵策はこの時期の二大國策であった。そのために必要な財政的保障は明治初期においては大部分が地租によってまかなわれた。

---

<sup>1</sup> 中村尚美『大隈財政の研究』校倉書房 昭和43年12月、室山義正『近代日本の軍事と財政』東京大学出版会 昭和59年12月がある。また、近年のデフレと財政構造改革を年頭に置いた歴史研究としては、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」『金融研究』日本銀行金融研究所 平成13年9月

東アジアにおける富国強兵策の歴史は古く、春秋時代の末期から戦国時代にはじまる。中国では国が危機に瀕したときに富国強兵策が行われた。明治維新後、文明開化がイデオロギーとして重要な意味を持った事に対して、富国強兵と殖産興業は政府の格好のスローガンであった。ただし、スローガンと実際は異なっている場合が多い。富国強兵が叫ばれた明治10年代の日本は第2次大戦後に匹敵する歴史的に低軍備の時代であり、国家財政にしめる軍事費は20%未満であった。当時のヨーロッパ諸国が歳入の約1/3を軍事費にあてていたことを考えると、低い軍事費で強大な列強の圧力に対抗せねばならなかった。明治政府にとって初めての対外派兵は征台の役であったが、財政上の大きな問題を残した。明治7年5月、西郷従道が指揮する3,600余の日本兵が台湾で行った戦闘行為の結果、戦死、病死者が600人以上出た。清国政府と交渉し賠償金50万両で解決したがそれは戦費の数%に過ぎず、征台の役の財政的失敗はその後の明治政府の対外派兵を慎重にした。

明治政府の最大の難題は政権安定と軍備増強のための財政確保であり、明治20年代までは勸業政策にまで財源を十分に回せず、国家財政を確立が緊要であった。そのためには幣制改革が不可欠であった。1871年（明治4年）、新政府は新貨条例によって、日本の通貨として「円」を作った。1円は二分判金と交換され旧藩政時代との連続性を保つとともに、1円金貨はその金重量に固定させて外国為替との連動性を持たせた。明治初年には為替相場は1ドル=1円とした。この時期すでに欧米では金本位制が主流であり、世界的に銀の価格が下落していた。金本位制でスタートした日本円であったが円は明治10年代に下落した。

明治維新後の日本は通貨の混乱に陥ったが、その要因は、①地租以外の財政収入が見込めなかったこと。②経済の集権制が維新直後に形成されず、中央銀行成立が遅かったこと、③封建体制の整理のための公債発行のための財政負担、④新政府設立直後の行政、軍事負担の重圧、などの要因によるものであった。

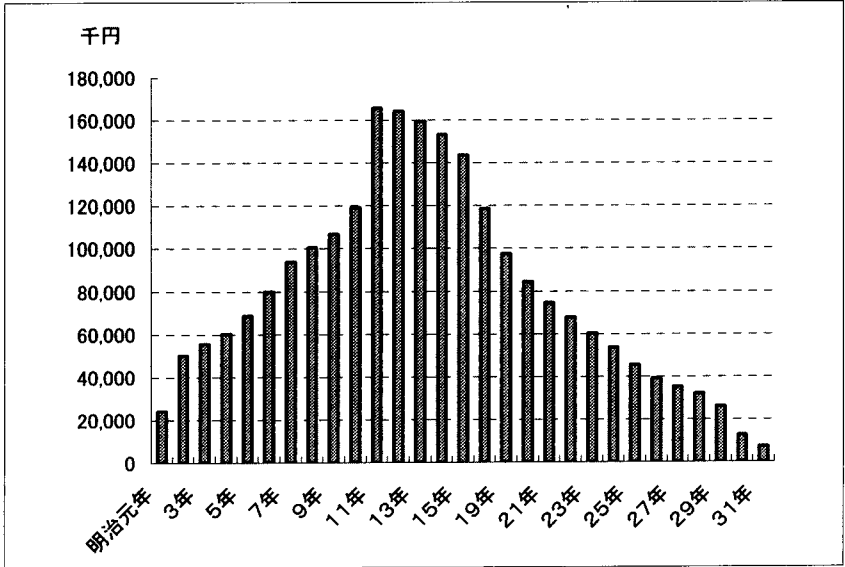
明治4年の幣制改革によって、1円紙幣=1円銀貨=1ドルとした紙幣の信用が低下し物価騰貴が進んだ結果、財政破綻に陥った。政府は維新以来紙幣、公債を過度に発行し、明治6年には紙幣流通量に対して政府準備金は1割にも未たなかった。政府は明治元年から政府紙幣を発行したが、明治5年からこれ

に加えて、異なる種類の政府紙幣を発行した。紙幣の種類も太政官札、民部省札、大蔵省兌換証券、開拓使兌換証券、新紙幣及び改造紙幣を第1種とし、準備紙幣を第2種とする多様な政府紙幣があった。これに加えて各国立銀行が発行する紙幣があったため、紙幣の価格は政府の準備金を大幅に上回り、紙幣価格は下落した。政府は紙幣増発によるインフレ打開のため紙幣整理を行い、明治9年には財政はいったん健全財政に戻ったかにみえたが、明治10年西南戦争によって再び財政は危機に瀕した。明治10年2月から8か月間の西南戦争と10年からはじめる金禄公債発行は明治政府にとって大きな負担となった。政府は、大量の不換紙幣を発行して財源不足を補った。その結果インフレが進み、景気が刺激されて豪農・豪商の資本蓄積が進んだが、戦後の反動恐慌によって国家財政が破綻する危機に直面した。

西南戦争の戦費決算は明治12年末まで続き、政府は必要な財源を新紙幣発行、借り入れによってまかなった。各国立銀行による個別の紙幣発行は紙幣発行基準が緩和されたことによって明治10年以降増加した。銀行の紙幣発行許容量が資本金の6割から8割に拡大され、準備金必要額を3分の2から4分の1とした。この時期政府は不換紙幣を大量に発行したためインフレが急速に進行した。1881年（明治14年）に始まった松方デフレ政策によりインフレは沈静化するが、すでに金銀貨が大量に国外に流出していた。1882（明治15）年には日本銀行が開業し日銀は兌換紙幣を発行するが、金の保有量不足から銀と兌換する日銀券となった。その結果、日本円の価値が下落するジレンマに陥り、明治中期には日本円は1ドル2円にまで下落した。図1以下に不換紙幣の流通高と通貨・租税の指標を示す。地租に偏重した税制は緩和され、地租税率は明治初年から10年代に引き下げるが明治10年初頭地価の高騰（明治13年～14年には1.5倍～3.5倍）によって著しい増税となった。地租中心の租税体型からその他間接税への移行を模索したが、根本的な財政問題の解決にはならず国債発行に依拠する財政運営となった。租税の中で地租の比重は低下するが、地租が最も重要な租税であることは明治を通じて変わらず、戦時体制の度に増税された。

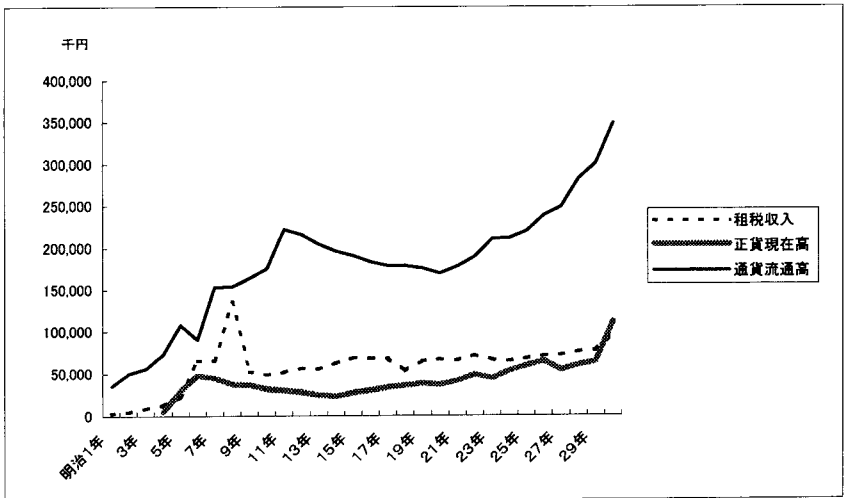
明治維新直後にもっとも長く財政を担当した人物は大隈重信であった。大隈重信は明治2年以降、大蔵大輔、大蔵卿を務め財政政策の中心として政府の中

図1 不換紙幣流通額



『日本経済統計総観』より作成

図2 明治初期通貨と租税



『日本経済統計総観』より作成

図3 地租税率

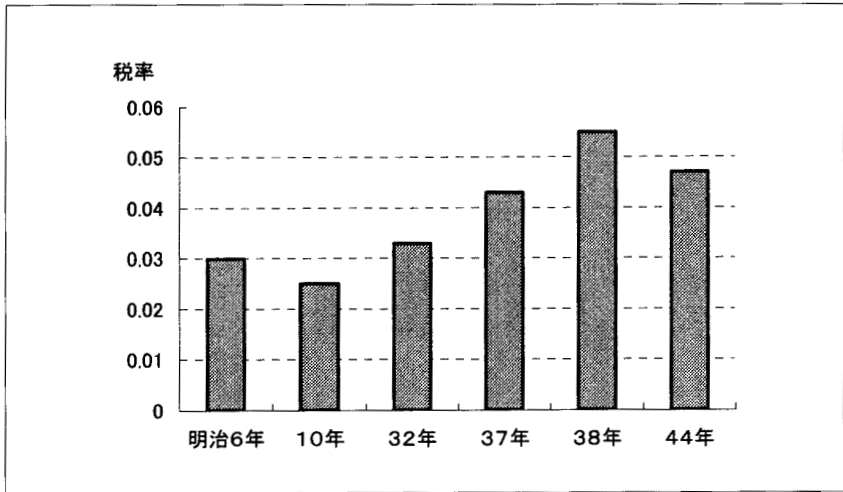
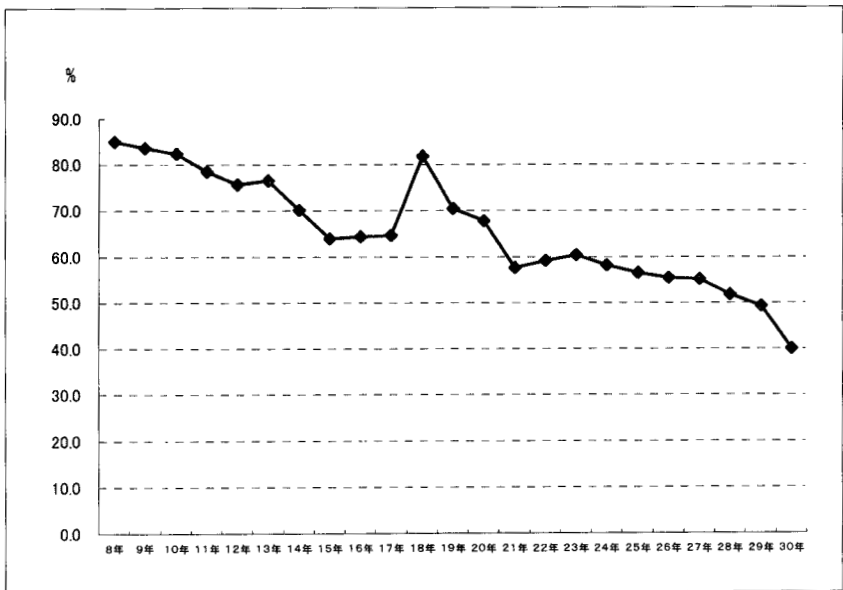
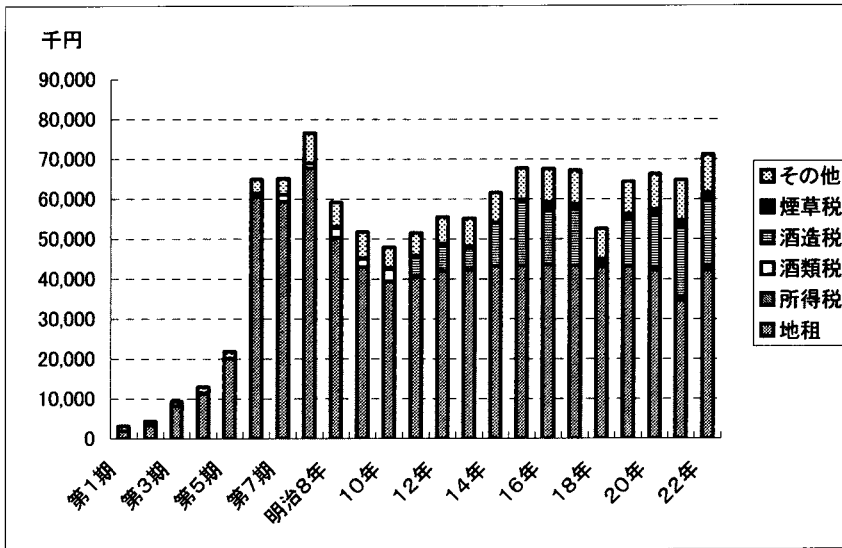


図4 明治期租税中の地租の割合



『日本経済統計総観』より作成

図5 明治初期租税収入内訳

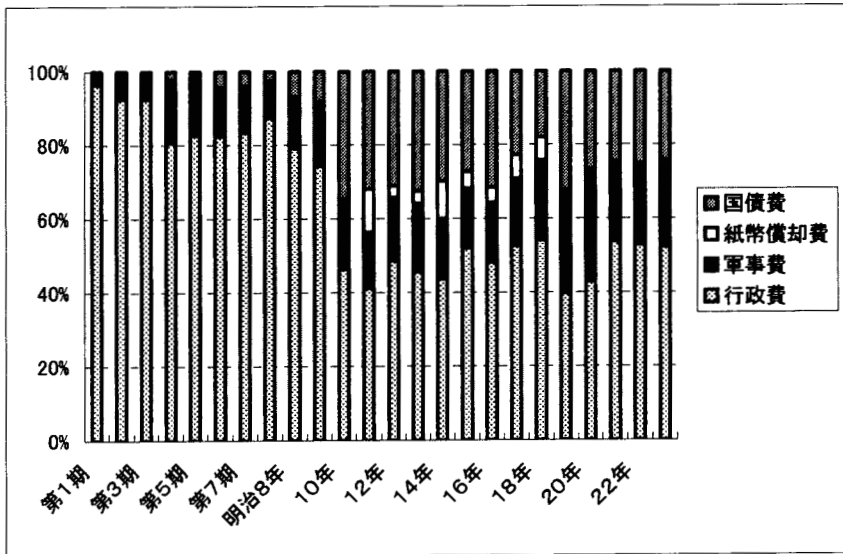


『日本経済統計総観』より作成

枢にいた。従来大隈による財政政策は明治10年西南戦争時のインフレと不換紙幣乱発によって経済を混乱させ、そのことが大隈財政の失策の一つとされてきた。大隈の後任の松方正義はデフレを招いたものの緊縮財政、中央銀行の設立によって財政危機を克服したと評価されたのとは対照的である。しかし大蔵卿時代の大隈も財政再建のために貢献した。1880年工場払下げ概則を制定し、赤字経営だった官営事業の払下げに着手するとともに、同年横浜正金銀行を設立して貿易金融を担当させ、貿易の円滑化をはかった。

大隈は、明治13年5月、経済・財政の克服策として「経済政策ノ変更ニ就テ」と「通貨の制度を改めんことを請ふの議」という2つの建議書を参議の肩書きで提出した。その建議書には以下の事項が列挙された。①激しいインフレ対策には「正貨通用の制を設ける」以外の方策はない。不換紙幣を消却し紙幣流通量を減少させる。②1000万ポンドの外国債を募ること。③国庫にある正貨と新規募集の外債と合わせて紙幣と交換すること。④銀行の抵当公債証書を変更し金札引き替え公債証書をこれに換える。⑤正貨に変更しても通貨を適正に保つ。

図6 歳出の内訳



『日本経済統計総観』より作成

注) 明治初年財政年度：第1期慶応3年12月～明治1年12月，第2期明治2年1月～明治2年9月，第3期明治2年10月～明治3年9月，第5期明治4年10月～明治5年12月，第6期明治6年1月～明治6年12月，第7期同，第8期 明治8年1月～明治8年6月，明治8年7月～明治9年6月，明治9年以降同じ

⑥外国債，金札引き替え公債の利子を支払うこと。⑦それらへの支払い方策は，酒（醸造税），煙草などの奢侈品への増税によって十分にまかないうる。この建議書は参議間の派閥争いが絡み，直後の憲法草案とも関連して大隈追放の契機となった。大隈の建議については外債を募集すれば日本は滅亡するとして，長州出身者の多数の参議は反対したが，薩摩出身者は賛成して参議は2分し，最後に明治天皇の裁断を仰いだ結果，大隈重信の建議は採用されなかった。<sup>2</sup>

大隈が関税自主権もない国家が外債を声高に主張せざるを得ないほど，明治10年代に入って国債償還が増大していた。図6に歳出の内訳を示した。秩禄処分，金禄公債の償還は明治10年代以降の大きな負担となった。

<sup>2</sup> 『大隈重信関係文書第四』明治13年5月『日本史籍協会叢書41』昭和9年 148頁



同建議がされた後の明治13年6月8日以下の勅語が下された。「大隈参議ヨリノ建策ヲ一覽シ又内閣諸省ノ意見同一ナラサルヲ聴ク 朕素ヨリ會計ノ容易ナラサルヲ知ルト雖外債ノ最今日ニ不可ナルヲ知ル」<sup>3</sup>と述べた。

これより前の明治12年8月、米國務省グラント氏は浜離宮において天皇に対し「一国ニ於テ避クヘキモノハ外債ニ過クルモノナシ…招来日本ハ決シテ再ヒ外債ヲ起スヘカラス」<sup>4</sup>とする意見を述べた。グラントは天皇に外債反対の主張を述べたが、これとは逆に日本財政をよく知る政府外国人顧問は外債肯定論を述べた。グラントが天皇に外債問題について意見を述べた同じ時期において、井上毅は外国人財政顧問マイエットに財政と税制について意見を求めた。マイエットは日本の外国債の現状については国の自主権を失うほどの割合でなく無視してよいと答え、グラントと違う認識を示した。グラントが一般論を述べ反対したことに対してマイエットは日本の財政の現状に精通していた。マイエットは日本の外債保有には樂觀論を示したが、日本の税制については苦言を呈した。マイエットは日本の地租は欧米「文明国」の2倍から7倍、プロシアの30倍であると答え、地租を減じて煙草、酒、塩の専売制による国庫収入の増加を建議した。<sup>5</sup> 政府が地租中心の税制から間接税増税に転換したのは井上毅がマイエットに租税に関する意見を求めた明治12年からであった。大隈の建議は外債を除けば松方財政政策に継承されたが、結果大隈は憲法案をめぐる政争の中で失脚した。大隈と松方の財政政策は明治13年時点にはその相違はなく、藩閥間の政争が背景にあった事は間違いない。

大隈の建議が不採択になった後、明治13年8月岩倉具視<sup>6</sup>は「田畑ノ地租其十分二半ハ現穀ヲ以テ貢納セシムヘキ事」<sup>7</sup>として、米価下落に対して農民が困窮することを救済するために、米価の物納を建議した。25%を物納とした理由は、

<sup>3</sup> 同上書 150頁

<sup>4</sup> 同上書 150頁～152頁

<sup>5</sup> 「マイエット氏地租ヲ削減シテ酒類官売ヲ行フ説」明治12年、『近代日本法制史料集 第15』國學院大學日本文化研究所 平成6年3月 44.45頁

<sup>6</sup> 岩倉の建議はブレーンの井上毅が作成したものと思われる。

<sup>7</sup> 「岩倉具視財政ニ関スル要件」「田畑ノ地租其十分二半ハ現穀ヲ以テ貢納セシムヘキ事」『岩倉公実記下』明治13年8月634頁

明治10年、5割の物納を認めると米価は急騰しインフレを加速させたという事情があり4分の1の物納を認めたものであった。しかるにこの措置はデフレや農民の困窮に何ら有効ではなかった。これ以後のデフレと増税によって米価は一般物価を下回る低迷を示し、国民の多数である農民の貧困化は深まった。

大隈重信は大蔵卿辞任後の明治14年8月、伊藤博文と参議2人の名で「公債ヲ新募シ及ヒ一大銀行ヲ設立セン事ヲ請フノ議」<sup>8</sup>なる建議書を提出した。この建議書には「金利ノ高低ヲ規則立テント欲スルニハ其標準タルヘキ一大銀行ナカルヘカラズ」<sup>9</sup>同銀行は「正金銀行」であり「政府ノ代人」「政府ノ出納」「内外市場ノ便宜」する資本金1,500万円以上の大銀行の構想であった。同建議書は大隈重信が失脚したためにその採択が中止された。

関税自主権もない国家が外債を声高に主張せざるを得ないほど、明治10年代に入って国債償還が増大していた。図6に歳出の内訳を示した。

大蔵卿としての後期大隈重信はインフレ経済を収束させるべく、不換紙幣整理、中央銀行設立、間接税増税、緊縮財政など松方正義に引き継がれる政策提言を次々に行っていた。大隈失脚はあくまで憲法草案における議院内閣制と政党の位置づけと議会開設の時期が主要な要因であり、大蔵卿としての失脚は副次的要因であった。ただし、外債募集の建議書が参議内における薩長の対立となり抹殺されたことは、改めてこの時期の政府中枢が薩長の微妙なバランスの上に立っていた事を物語っている。大隈の後の大蔵卿は同じ薩摩閥の松方正義に大蔵卿を引き継ぎ、明治政府のバランスは保たれた。大隈重信も外債問題以外の経済・財政問題に関しては長州閥グループと歩調を合わせた建議書を提出した。後期大隈財政は松方正義の緊縮財政に引きつがれた。

明治10年の国家財政は決して順調な軌道に乗ったものではなかった。西南戦争の財政負担に加えて、それまでに発行した旧武士階級への公債の償還、紙幣整理が加わり財政を圧迫した。しかもデフレ政策によって税収は長期にわたって停滞し、明治8年の税収を回復するには明治20年代半ばまでの10数年を要した。それ以降において初めて勸業関連公債、軍事公債を発行する事が可能とな

<sup>8</sup> 『大隈重信関係文書第四』明治13年5月『日本史籍協会叢書41』昭和9年 476～482頁

<sup>9</sup> 同上書 480頁

り、財政上の富国強兵路線がスタートした。従って富国強兵スローガンが実体化した時期はそのスローガンが過去の語になった時期であった。

## 2. 松方財政と軍拡の緊急性

明治14年の政変で野に下った大隈重信に代って大蔵卿に就任した松方正義はインフレーション対策として年間1,000万円の紙幣整理を行うとともに、明治15年から明治17年の3カ年各官庁の予算据え置きを行い、歳出の臨時経費増額を認めなかった。しかるに景気は後退し、地租の増収は望めなかったので各種租税の増額を行った。松方は一方では緊縮予算を組み、財政引き締めを行うと同時に、酒税、煙草税、地方税の増税、官業払い下げに着手した。明治15年「酒造税則」「煙草税則」の改正を行い、自家用酒造鑑札料が新設されるとともに、酒、煙草営業税、印紙税が値上げされた。国税や地方税の増加は、13年を100とすると15年には25%増の125、酒税は16年までに2.5倍、煙草は7.4倍に達した。これに対し、米価の平均相場は16年から急激下落した。それまでの租税内訳は直接税では地租の比重が圧倒的に高く、所得税はやっと明治20年以降に創設され、営業税に至っては明治30年以降に設定された。所得税、営業税の合計が地租を上回る様になるのは第一次大戦期の好景気以降である。所得税、営業税からの税収がないこの時代の税制は、間接税、就中酒造税からの徴収に依拠した。明治14年政府は酒造税、煙草税を大幅増税した。明治15年、植木枝盛ら土佐自由民権派が組織した酒屋会議はこの時期の増税に対する反対運動であった。経済の荒療治と増税、景気後退による国内経済の衰退は民権派をはじめ国内の反政府派の格好の攻撃材料となり、自由民権運動の激化を招いた。政府はかかる批判に対しても歳出削減のため対外強硬路線をとることができず、民権派左派への弾圧と指導層の懐柔によって辛うじて危機を克服するにとどまった。松方正義は大隈と同じ薩摩藩出身で六代目大蔵卿を経て初代の大蔵大臣に就任し、以後20年間日本財政のトップとして活動した。松方は軍拡予算を確保し、内政においては中央銀行制度を確立した。中央銀行制度は先進国型貨幣運用の基軸兌換制度を創る事にねらいがあり、これによって、流出した正貨を確保し

て紙幣の発行の権利を独占的に占有し、通貨価値を安定させることをねらったものであった。同時に、増税政策と超均衡予算によって民間に出回っていた紙幣を回収しつつ、軍備や鉄道建設の費用を捻出した。松方財政は軍事費を倍増しながら、歳入規模はほぼ同水準を保ち、財政上の均衡を達成する上で増税政策を実施した。主要税源は、土地の評価額を基本とする財産税から酒税、煙草をなど流通関係税の増税であった。

松方正義はこれより先、維新直後から大蔵省に在任し、事務局長、大蔵輔として地租改正の大事業を断行した中心にあった。大蔵輔、大蔵卿として明治初期松方正義の在任期間の難問は戦費調達と財政難のジレンマにあった。江華島事件後において、戦費調達のための禄制改革を中心になって断行した。このことが西南戦争の要因となったことは否めない。松方正義は内務卿を経て大隈重信失脚後に大蔵卿となり、西南戦争後の財政改革の指揮をとった。内務卿時代の松方の財政政策は従来「財政議」注目されてきた。これ以前、大隈大蔵卿時代の明治13年6月、予算会議において大隈大蔵卿と予算編成について対立し、予算会議は纏まらなかった経緯がある。

松方は大隈との意見の違いについて「大ニ實際ニ適セス時勢ニ違フ故ニ其之ヲ行フヤ甚タ難ク而シテ危シ就中外債ノ事タル始メニ易クシテ終リニ難シ」<sup>10</sup>として「財政管窺概畧」を提出した。松方と大隈の最大の見解の相違は外債発行の是非であった。同「概畧」は全18項目に及ぶが、冒頭の第1項目は、不換紙幣を整理して、金札引換公債証書を発行する事等によって紙幣の下落を止める方策、官営事業の民営化を提言した。その他海関税、官有鉱山税徴収、輸出品、鉱山、炭坑等の為替取引、米輸出の禁止と外国産米の輸入による米価高騰の予防、士族授産により産業育成、外国為替銀行設立などを提起した。

松方正義が明治14年内務卿の資格で提出した「財政議」<sup>11</sup>には日本帝国中央銀行の設立が建議された。大蔵卿となった松方大蔵卿の下で、明治15年日銀が成立し日本の貨幣制度は初めて緒についた。貨幣制度の安定は産業の勃興を生み、租税の増徴を促し、自主財政の確立は軍備増強をもたらした。軍事増強の

<sup>10</sup> 『松方正義関係文書第2巻』昭和56年3月 7頁

<sup>11</sup> 同上書 331頁

ためには増税と産業活性化が必要であったが、その糸口は戦争であった。かくて増税と戦争が相互目的化した軍事国家が形成され、その嚆矢となったものが明治10年代における不況打開策であった。

政府が地租以外の増税を断行した要因は、地租の減収と壬午事変に対応するため軍事費の増額にあった。明治15年松方正義は緊縮財政にも拘わらず軍事費は増加の方針をとり「軍備拡張費ノ儀」を「増税金取扱要領」とともに提出した。松方の財政計画書では、①酒造税、煙草税、株式取引相場課税の増徴により年間750万円の増税をはかりこれを全額軍備拡張にあてる、②軍艦建造費を年間300万円とする、③陸軍兵員増加費を年150万円とする、④準備費の費目に軍備費と称する基金を設け軍事費の臨時支出にあてる、ことなどを建議した。軍備部の所有額は紙幣、地金、株券、外国預金などを分散して積み立てられる事となり、明治19年には4,400万円になった。<sup>12</sup> 明治15年には、松方の財政引き締め策のもとで軍事費を増額する予算を計上した。15年度予算中に計上された壬午事変関連の経費は予備費、準備金を使い切り、軍事費以外の費目として朝鮮事件費の費目が新設された。明治15年度歳出は朝鮮事変費として135,881万円が計上された。<sup>13</sup> 翌16年度予算では歳入の増税分は大部分軍事費に繰り入れられる軍拡予算が計上された。増額された主なものは軍艦建造費が330万円の増、陸軍省経費150万円、勲章費報賜費等278万円、軍備部繰り入れ181万円増などである。

陸軍は明治6年に編成され平時3万人の規模であったが、明治15年以降、壬午事変を受けて陸海軍を増強し、明治17年以降、歩兵連隊を旅団編成にし、5海軍区、師団編成を確立した。明治22年には平時兵員57,000人、総兵員165,000人を数え、軍事費支出は明治10年代初めから20年代はじめまでの時期に2倍となった。<sup>14</sup>

松方など大蔵省側以外においても、たとえば岩倉具視は壬午事変直後の明治15年10月「海軍ヲ拡張スルノ意見書」を提出した。壬午事変とその後の清国との交渉が破綻した場合においては清国と一戦交えなければならぬ、その際には

<sup>12</sup> 『大蔵省年報第5巻』104頁

<sup>13</sup> 朝鮮事変費は「明治15年7月ノ暴動事件処分ニ関スル費用ニシテ当時準備金ヨリ姑ラク支弁セシヲ更ニ之ヲ十五年度常用ノ歳出ニ帰セシメタル」『大蔵省年報第5巻』27頁

<sup>14</sup> 『東洋経済新報』558号「明治財政史綱」明治44年4月 161頁

軍艦が決定的に不足している、という意見書であった。岩倉の意見は、①陸軍は六万人の常備兵と清国との戦争に勝利するだけの海軍力が必要であること。②民権派を懐柔するために士族を保護し、授産の道を開くこと。③国事犯に大赦を与えること、を提言した。岩倉は民権派が農民、商人、青年に民権思想の害毒を流布し、国家の安全を妨害している、そのためには不満を持つ士族を保護しなければならぬと述べた。士族は農業、商業を行ってもうまくいかず没落して反政府活動を起こしている。「鬱積憤懣ノ気発シテ過激ノ民権論ト為リ専ラ政府ヲ攻撃スルヲ以テ自ラ快トス其流毒他ノ農民商人ノ青年ナル者ノ頭脳ニ浸染シ物議ノ沸騰スル」と述べた。

明治15年12月松方正義は「軍備拡張費支出ノ儀」なる上申書を提出した。ここで松方は新艦建造費、砲台建築、陸軍兵隊増員費を計上し、その収入を酒造、煙草税増税による750万円でまかなう計画、及び明治16年度から23年までの陸海軍拡張計画書を提出した。以下に松方正義による財政計画書を示した。

松方正義の財政計画と実態とは大きく乖離した。その要因は税収の太宗である地租が落ち込んだために、醸造税、煙草税を増税しても軍拡のために必要な歳入は得られなかった。実際の租税収入は明治16年以後も停滞した。19年と22年一時的に増収となるが、23年は再び税収が落ち込む。その結果、税収は6,765万9千円から6,573万円まで1,929万円減少している。増税効果による軍事費捻出計画はすでに初年度から破綻し、歳入増から歳出増を差し引きプラスとなった年は明治16年から23年までの8年間に3回しかなかった。その期間陸軍費は969万円から1,434万円の増加、海軍費は309万円から1,016万円と大幅に増加、差し引きマイナス4,275万円あまりの歳出増加となり、松方財政計画の184万円の歳出増加予測を大幅に上回る結果となった。ただし、租税の徴収率がやや低下したのは明治16年のみであり以後は高い納入率を維持した。

明治10年代末の財政状況は、図6に示す様に、軍事費の大幅上昇を軍事費以外の行政支出の削減と起債によってまかなう苦しい財政の綱渡りを財政当局は行っていた。緊縮財政と紙幣整理というデフレ政策では租税の増加は期待できなかったが、その中で増税と起債による軍事費増加という将来に付けを廻し、戦争による景気拡大とインフレ期待という苦しい選択を行わざるをえなかった事が松方

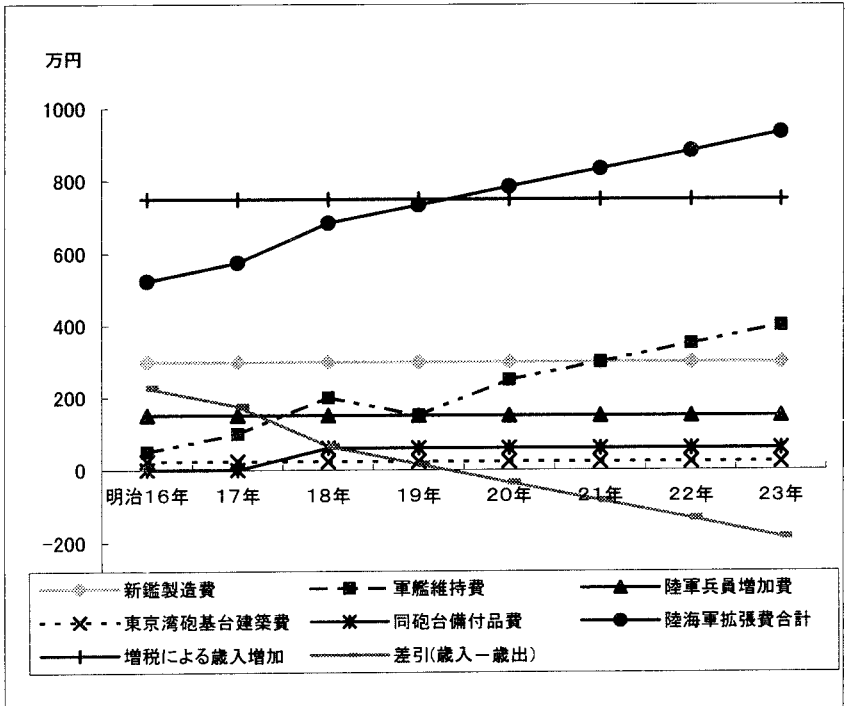
表1 松方正義による財政計画書

(万円)

	明治16年	17年	18年	19年	20年	21年	22年	23年
新艦製造費	300	300	300	300	300	300	300	300
軍艦維持費	50	100	200	150	250	300	350	400
陸軍兵員増加費	150	150	150	150	150	150	150	150
東京湾砲基台建築費	24	24	24	24	24	24	24	24
同砲台備付品費	0	0	60	60	60	60	60	60
陸海軍拡張費合計	524	574	684	734	784	834	884	934
増税による歳入増加	750	750	750	750	750	750	750	750
差引(歳入-歳出)	226	176	66	16	-34	-84	-134	-184

「軍備拡張費支出ノ儀ニ付上申」『松方正義文書第2巻』より作成 明治15年12月

図7 松方財政計画



財政の当然の帰結であり、以後戦時財政体制を目的とする国家財政が継続した。

軍拡と増税を本格的に提起したのは地方官会議であり、後年国家が危機に直面する度に繰り返された天皇の名による勅令、勅旨政治がこの時行われた。明治16年11月24日、岩倉は天皇が臨席した場で地方長官を前に軍備拡張と同時に租税増徴を行う事を宣言して理解を求め、これを採択した。席上出席した天皇は次のように述べた。「朕祖宗ノ遺烈ヲ承ケ国家ノ長計ヲ慮リ宇内ノ大勢ヲ通観シテ戎備ノ益皇張スヘキヲ惟フ茲ニ廷臣ト謀リ緩急ヲ酌量シ時ニ措クノ宜キヲ定ム爾等地方ノ任ニ居ル朕カ意ヲ奉体シテ施行行ルコト勿レ」天皇に言わ

表2 現実の財政収支対前年比増減

(千円)

明治年	16年	17年	18年	19年	20年	21年	22年	23年
租税収入	-79	-456	-14,622	8,800	738	-2,008	11,183	-5,564
軍合計	1,034	1,026	-1,571	8,496	1,716	333	798	911

『大蔵省年報第3巻』より作成

図8 現実の財政収支対前年比増減

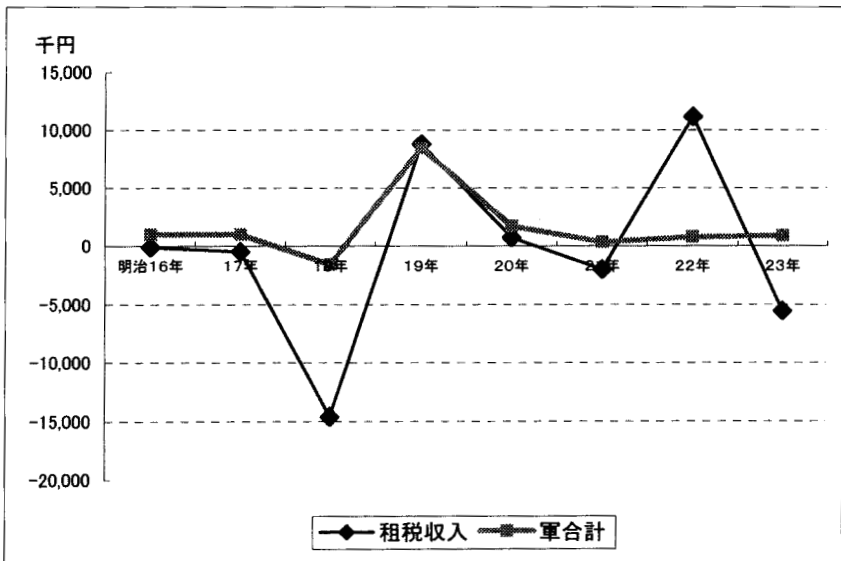




表3 財政計画比増減

(千円)

	明治16年	17年	18年	19年	20年	21年	22年	23年
軍拡	510	452	-2,255	7,762	932	-501	-86	-23
税収	-829	-1,026	-15,372	8,050	-12	-2,758	10,433	-6,314

表4 明治初期主要租税未納額と未納率

(千円・%)

実数	明治14年	15年	16年	17年	18年
地租	278,473	480,006	102,460	48,029	224,420
酒造税	10,078	12,095	47,444	15,055	505
煙草税	459	59	80,050	1,387	241
未納率	明治14年	15年	16年	17年	18年
地租	0.66%	1.11%	0.24%	0.11%	0.52%
酒造税	0.09%	0.07%	0.35%	0.11%	0.05%
煙草税	0.17%	0.02%	3.72%	0.11%	0.03%

『日本経済統計総観』より作成

せたこの言葉「親諭」は以後非常時における増税のパターンとなり、日露戦後の戊申詔勅の原型となった。<sup>15</sup> 岩倉自身は席上「今や国用不足ノ時タレハ歳入ヲ増シ收税ヲ課スルノ外ナカルヘシ」<sup>16</sup> と地方長官に収税の努力を求めた。

地方長官に徴税の意義を訴え、実務的指導を行ったのは松方正義であった。松方正義が大隈の後、この重大な時期に大蔵卿に就任した背景には直前に内相であったことも依っている。就任したばかりの大蔵卿松方正義は財政事情と増税、軍拡が必要な理由を詳細に演説した。<sup>17</sup> 松方正義は続いて延療館における地方長官集会において以下のように演説した。「抑モ今般勅諭ヲ以テ地方長官諸君ヲ徴集サセ給フ所以ノモノハ畢竟我国海陸ノ兵備ヲ拡張シ内ハ以テ国民ノ安寧ヲ保チ外ニ以テ国権ノ伸張ヲ謀ラントノ一大英断」である、「日本ハ環海ノ国ナリ而シテ方今軍艦ノ数幾許アルヤ思テ此ニ至レバ実ニ慨嘆ニ堪ヘサルモノアリ」述べた。<sup>18</sup>

以後国家財政は準戦時体制下のそれに近くなり、軍事費は漸増する。特に軍

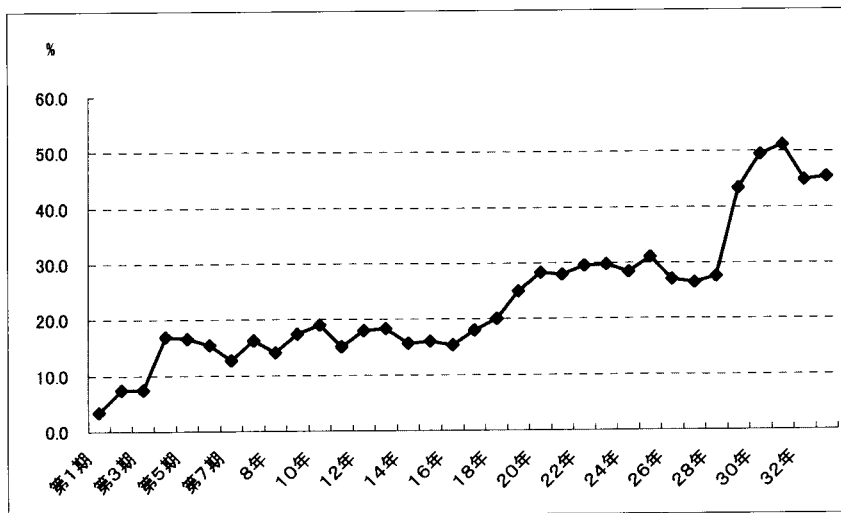
<sup>15</sup> 『岩倉公実記下』「軍備拡張並租税増徴ノ二事ヲ有司ニ親諭スル事」942頁

<sup>16</sup> 同上書 943頁

<sup>17</sup> 同上書 944頁

<sup>18</sup> 『松方正義文書第2巻』昭和56年3月 東洋研究所 156頁～160頁

図9 明治期歳出中の陸軍省・海軍省比率



『日本経済統計総観』より作成

艦の建造はその維持費が国家財政の負担となった。松方が提出した財政計画書は軍事費の増加が租税収入を上回る計画書を提出せざるを得なかった。

この時期に増税と軍拡を同時に行うことは容易ではなかった。歳出の中で国債償還額が明治10年代には数%にすぎなかったが明治10年代には30%を超した。しかも収入がのびず、財政の硬直性が強まった時期であった。

図14に明治初年における財政のプライマリー・バランスを示した。明治初期には旧幕藩体制債務処理のため歳入を大幅に上回るマイナスの年があったが、明治11年以降プラスに転じた。<sup>19</sup> ただし、単年度ごとの財政運営のプラスは、決して将来にわたる財政の安定を意味せず、明治10年代の財政は将来の財政運営の悪化を招く要因の蓄積過程であった。明治10年代のプライマリー・バランスの黒字化は増税と軍備以外の緊縮財政によってもたらされたものであり、以後も急速な起債の増大によって歳入は増加するが、後世に膨大な残高を残す結

<sup>19</sup> 大森徹氏は明治初期の財政構造改革はプライマリー・バランスが黒字に転じたことがその要因であることを明らかにした。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」『金融研究』日本銀行金融研究所 2001年9月

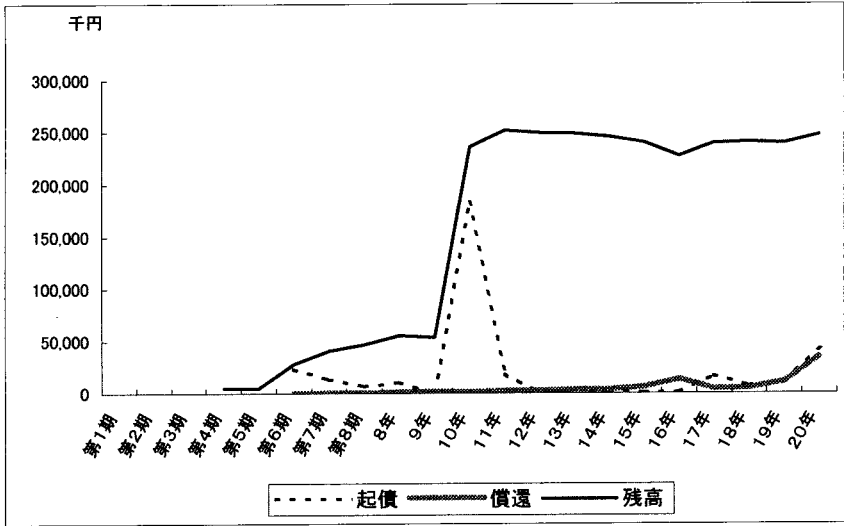
果となった。残高が償還されたのは旧藩債処分のみであり、明治初期に発行した金禄公債と秩禄処分の残高とその償還分、明治10年代に増加する。特に西南戦争関連の財政支出は後世の負担となった。以後明治20年代まで日本経済のテイクオフを妨げるものが公債負担となった。加えて、幣制の混乱と紙幣整理が明治10年代の国家財政の大きな課題であり、これら負担を増税と行政費の大幅削減によって軍拡をはかる綱渡りの財政運営が松方財政の内実であった。

図10以下に公債の内容を示した。公債残高の中で、秩禄公債残高が2億円以上繰り入れられ、明治10年から5年間金禄公債の処分が1739万円も加わる。その後も明治21年まで1000万円を超える水準で推移した。明治11年からは新たに起業公債が1250万円加わり公債残高は漸増した。秩禄処分、金禄公債の残高が解消され、インフラ整備、産業振興と軍事費に国債を発行するようになるのは明治30年以降である。日本の国債発行は明治中期まで金禄公債と紙幣整理が80%を超え、政策的経費として軍事、事業に使われる割合は多くなかった。明治20年後半以降は国債を整理するための国債の発行、整理公債が毎年1億円以上発行され、新規事業のための国債発行が発行額の50%を超えるのは可能になるのは明治30年以降である。日露戦争時には日本の財政は債務崩壊を招いており、戦争による経済の外延的拡大とインフレがなければ日本経済は閉塞状態に達していた。

### 3. 明治10年代経済指標

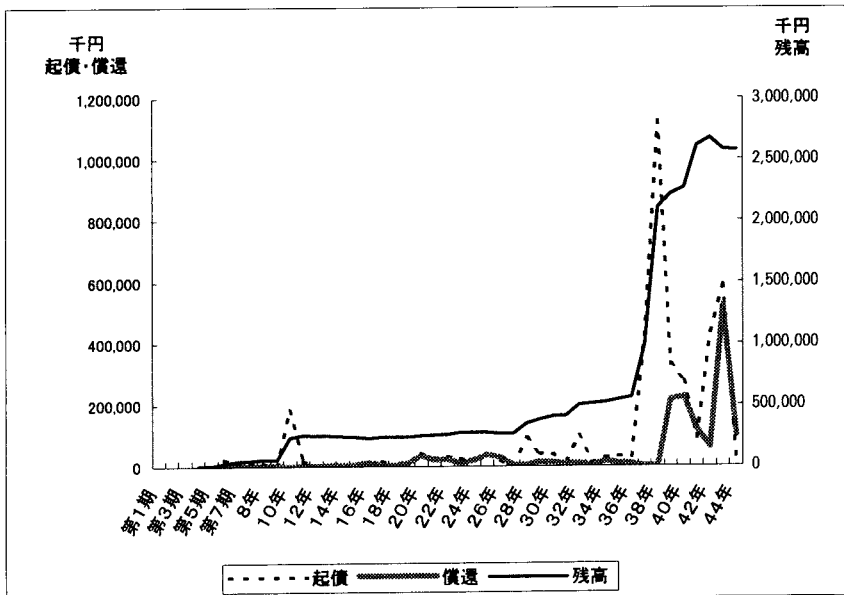
明治政府は明治2(1869)年2月に通商司を設け、両替商を中心とした豪商の出資によって、民間商社を統括し産業振興を図る通商会社と、為替会社(金融機関)を、各地に設立した。殖産興業政策は、明治3年工部省が設立された事を嚆矢とし、国家的プロジェクトとして官営工場が設立された時期を経て、内務省・農商務省が担当する民間育成策に移行した。農商務省(明治14年)が設立され、本格的に産業政策が高度化した。工部省が担当した時代には、幕府や藩から明治政府が引き継いだ部門や新規にスタートさせた部門、たとえば製鉄、造船、鉱山、交通・通信などを所管した。内務省は、農業、軽工業、博覧会など民間の在来産業育成を行った。明治14年に設立された農商務省は、工部、

図10 明治の国債指標 (1)



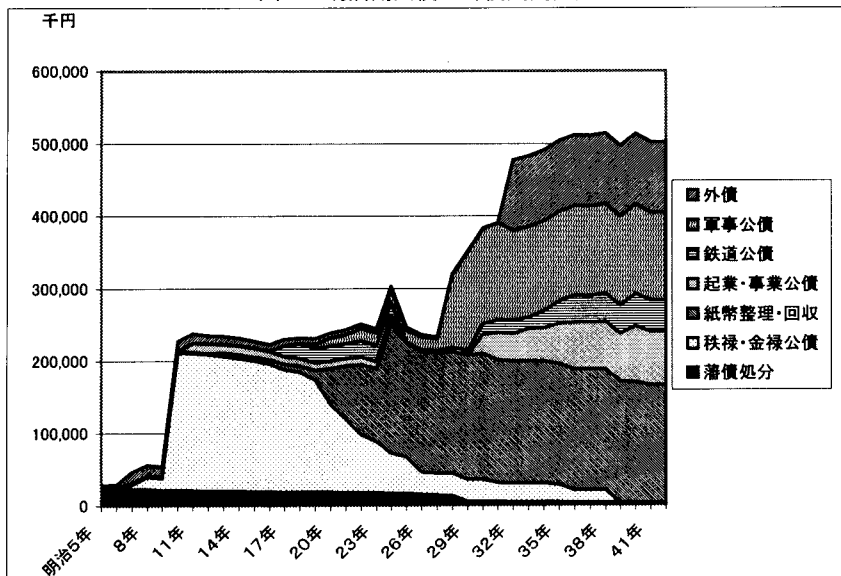
『明治大正財政詳覧』より作成

図11 明治の国債指標 (2)



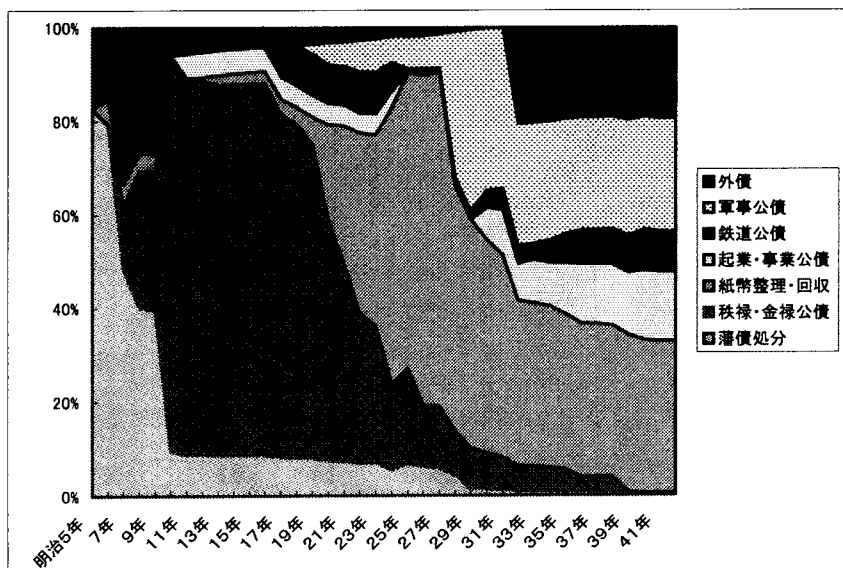
『明治大正財政詳覧』より作成

図12 明治期国債・外債残高内訳



『明治大正財政詳覧』より作成

図13 明治期国債・外債残高構成分



『明治大正財政詳覧』より作成

図14-1 明治初期のプライマリー・バランス

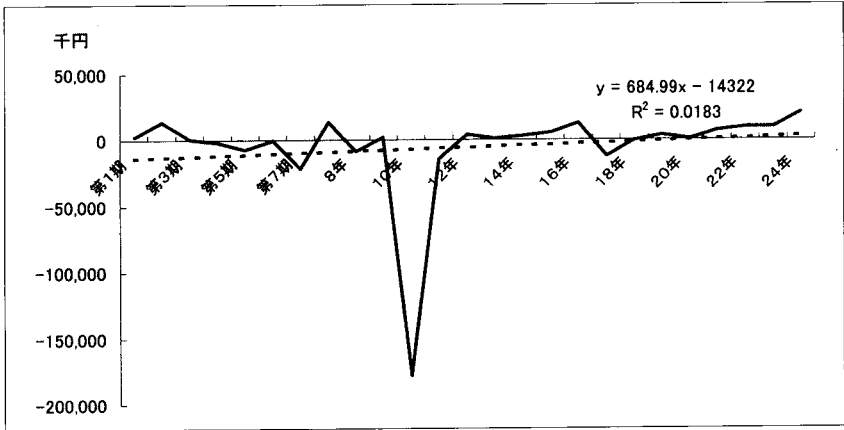
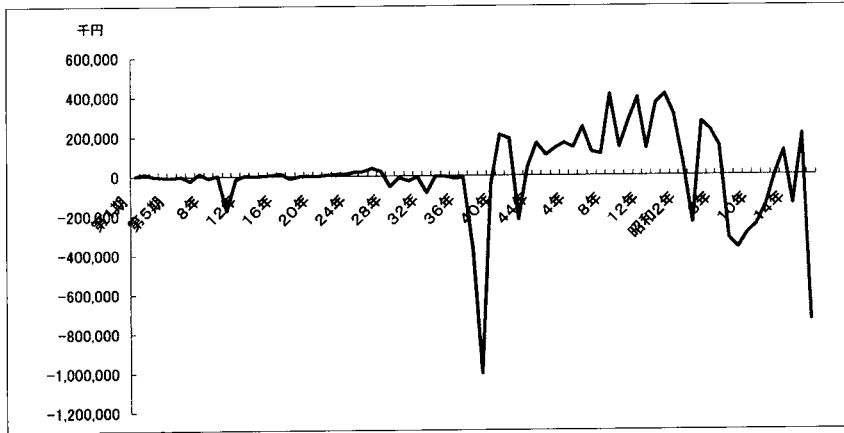


図14-2 プライマリー・バランスの対歳入（経常）比率



『明治大正財政詳覧』より作成

内務両省の事業を引き継ぐが、官営工場払い下げ、殖産興業政策の整理再編成を実行し、同省成立が本格的な産業政策の契機となった。

明治10年代の不況を経て、全国の農村では日清戦後に地主制が広範に広がった。土地を集積した地主のなかには耕作に従事せず、みずから企業を設立したり公債や企業の株式に投資したりする動きが進行した。また、商業資本が土地

を兼併する地主化が進んだ。地主制成立の背景には地租改正によって地主の土地所有権が保障され地主・小作関係が公的に承認されたこと、松方デフレによって自作農が小作農へ没落した事が背景にあった。

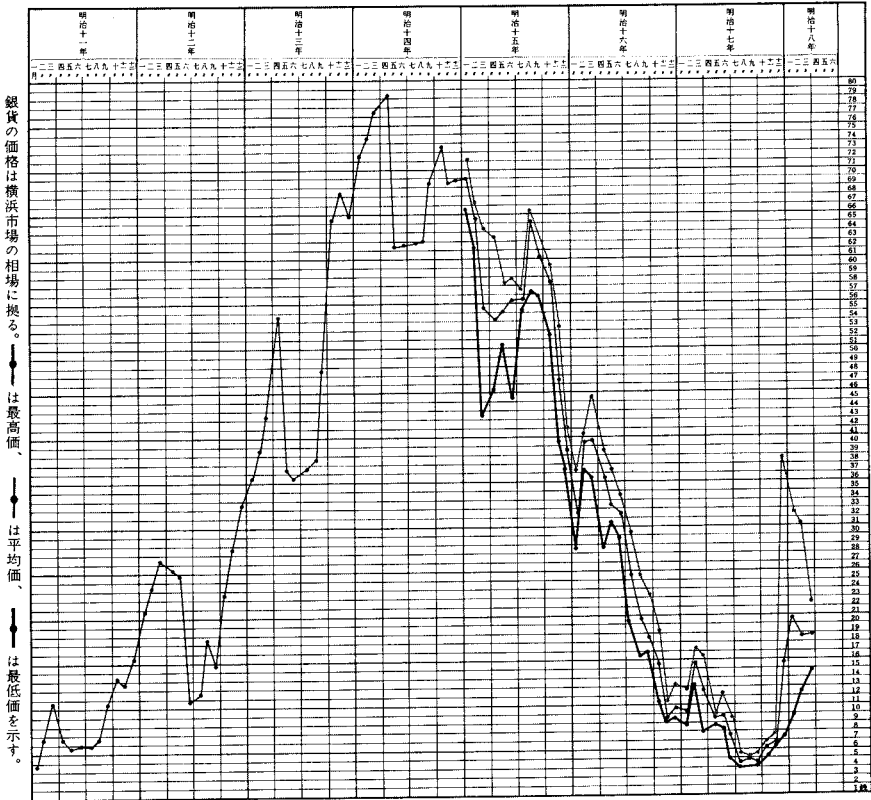
明治初期の経済政策の課題は農産物販売政策とほぼ同意語であった。明治初めの日本は、就業人口の70%以上が農林水産業に従事し、国民所得の60%以上を農産物が占めた。農産物の太宗である米の場合、明治14年は不作と価格低落に見舞われ農村の困窮は深まった。明治13年の収穫高が3,136万石、代価3億1,569万円が同14年には2,997万石、2億4,115万円となった。『大蔵省年報』には以下のように記されている。「十四年末ヲ以テ十三年ニ比スレハ農家ハ寡クトモ七千四百万円ノ購買力ヲ減セラルヲ不得而シテ其影響ハ自カラ直接或ハ間接ニ凡百ノ商業ニ波及スルハ固ヨリ理勢ノ免カレサル所トス」<sup>20</sup> 一般物価に比して米価は低迷し、地価の高騰による地租が支払えず、農地を手放し小作化する農民が激増した。農民の租税負担は34%、81年には15%にまで低下していた。物価の上昇と租税負担の低下は意欲のある農民にとっては経営拡大の絶好の環境であったが、デフレ政策への転換は、それを困難にした。租税負担率は、84年までに34%にまで再度上昇し、物価下落と相まって、農家経営を破綻の危機に陥れたからである。

このように税の滞納や借金による破産によって土地を手放さざるを得なくなる農民が増大するなかで、高利貸・商人・地主などによる土地の集積が始まる。土地価格がデフレのなかで低下したことも、土地を有利な投資対象と変えた要因であるが、質流れによる土地の高利貸しへの集中などが進んだ。こうして、全国の推定小作地率（小作地面積／耕地面積）は、73年の27.4%から、83～84年の35.9%、87年の39.5%へと上昇した。明治17・8年の小作地率、小作農比率は明治初年と比較して10ポイント以上上昇した。全国平均と比較すると西南日本は東北日本より小作地比率が低い傾向は明治初年から同様の傾向にある。

大隈とともに野に下り、早稲田を創立して財政学を講じた小野梓は「紙幣の価格其極低に達せるを觀察し、今にして之を救はずんばその反働は物価の下落

<sup>20</sup> 『大蔵省年報第3巻』140頁

図15 明治10年代銀貨価格高低図（東京市中価格・小野梓作成）



小野梓『民間衰頹論』より

を致し、商況変動の蠹害終に此の日本を揺動衰弊するに至るべきを論ぜるものなり。果たせる哉、爾後紙幣の価格昇騰するに随て品物の価格忽ち下落し、一上一下の間大に商売の世界を揺動し、遂に商となく農となく、貧となく富となく、皆な共に其産を倒すの域に至れり<sup>21</sup>として、幣制改革と農家の地租負担の軽減が救済の方策であると主張し<sup>22</sup>、「民間衰頹の真因、実に幣制の未だ改まざるして人々の自家の財産を安着するを得ず、米価頓に下落して農家固有の病弊を激発せしに在り<sup>23</sup>と述べた。ただし、小野は西南戦争時において歳入欠

21 小野梓『民間衰頹論』全集第4巻 430頁 明治18年

22 同上書 439頁



損を政府発行の不換紙幣によってまかない激しいインフレの進行招いた大隈の側近であった。西南戦争後大隈大藏卿の時代において、紙幣流通総額は明治10年9,405万円から同11年12,092万円と対前年度2,700万円の急増をみた。その後も政府発行紙幣は明治13年まで毎年9,000万円増加した。政府は西南戦争関連の不換紙幣は明治13年を限りに回収する予定であったが租税収入不足、多様な紙幣の回収難、内戦状態の継続によって予定通り政府発行紙幣の回収が実現せず、金貨に比べて紙幣価格は明治13年には55%に下落した。<sup>24</sup> 小野梓が作成した明治10年代のデフレ指標を以下に示そう。小野梓は東京市中銀貨価格の下落を示す図を作成した。明治14年80円近かった相場が同17年には最低価格3円まで下落している。

一般にデフレーションは景気が後退するとともに、供給が有効需要を上回り、物価が持続的に下落する。明治10年から16年にかけて地価が50%以上の幅で上下した。<sup>25</sup> この時代は地価の2.5%が地租として収められ、かつ農産物価が一般物価以上に大幅に下落し、国民の多数を占める農民の小作農化、階層分化は進行した。以下に示す図は明治10年代の国民所得を示した。日本経済は明治後期まで国民経済の50%は農業に依存した産業構造をもっていた。明治14年の国民所得8億100万円から明治17年4億8600万円まで約40%低下している。明治10年から13年の貨幣数量インフレの反動として、14年からの軍拡、デフレ政策によって以後約10年間の国民所得は13年水準を回復しなかった。

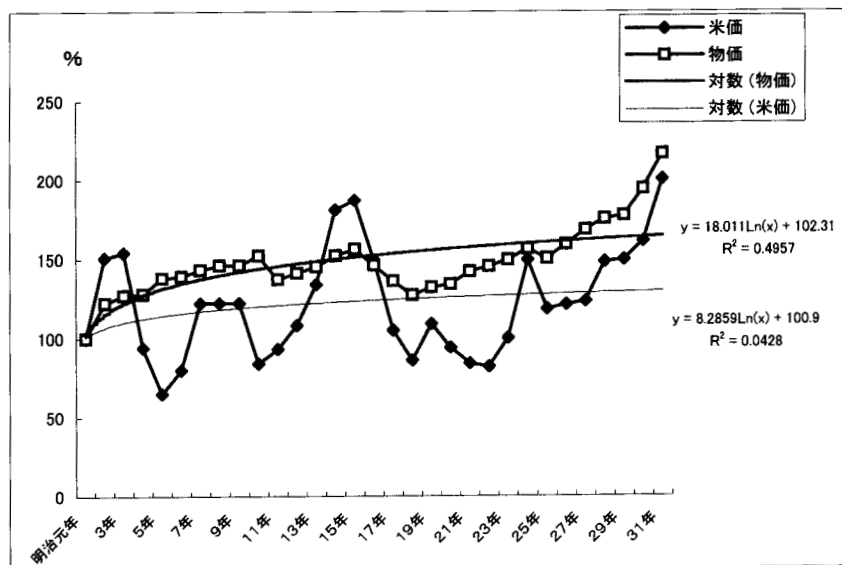
産業構造が第1次産業に傾斜していたことを反映して貿易構造も一次産品の輸出に頼っていた。1877年（明治10年）頃には貿易額が少なく輸出では食料品（茶、水産物）、生糸を中心とする一次産品と素材が大きな割合であった。このような一次産品中心の輸出構造は明治20年頃までは変わっていない。輸入品は工業製品、特に綿織物、綿糸の比重が大きい。日清戦争後には日本経済は工業化が進み、輸出に占める生糸、綿糸、綿織物の比重が上昇し、食料品（主とし

<sup>23</sup> 同上書 408頁

<sup>24</sup> 木瀧清類編『大隈君財政要覧』『明治文化全集第10巻』明治14年11月 244頁

<sup>25</sup> 1990年代の日本経済のデフレは資産価格の値下がりがその要因の一つであった。90年代の土地や株式の評価額は目減りし国民の資産価値は約40%下落したが明治10年代に匹敵する数値である。

図16 米価と物価変動

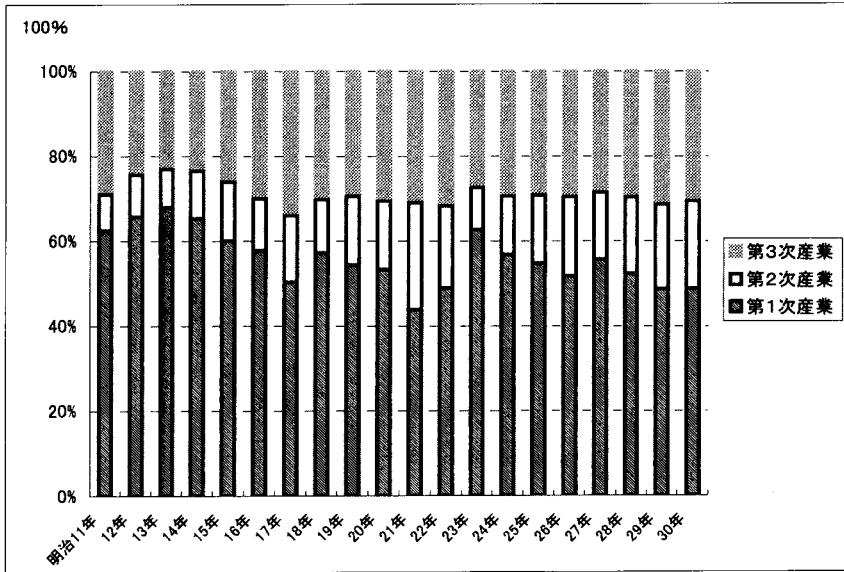


『日本経済統計総観』「物価大勢指数表」より作成  
 原表は東京卸売相場，物価指数は農林鉱物工業製品15品目平均

て茶)の比重は後退した。輸入では原料品の比重が高まり，工業製品が減少した。しかし，生糸は輸出の約30%を占め，引き続き貿易品目のトップを占めた。生糸，絹織物など「絹」への日本経済の依存は大正期まで変わることがなかった。輸出地域ではアジア向けが綿糸，絹織物が中心であり，生糸は北アメリカとヨーロッパ向けが多い。

明治10年代のデフレ期を克服して日本経済は，1887年（明治20年）頃から，第一次企業設立時代が招来した。鉄道熱，紡績熱と呼ばれた株式ブームがそれである。綿紡績業は1883年（明治16年）大阪紡績（現東洋紡）にはじまり明治20年までに鐘淵紡績ほか6社が設立された。私有鉄道では1890年（明治23年）頃までに合計50社近くが設立された。これら鉄道拡張と工業振興策は鉄道公債，事業公債，軍事公債に依るところが大きく後世に重い財政負担を残したが，戦争とインフレによって解消され，戦争によって国家財政が救済された。

図17 産業別国民所得構成



『日本経済統計集』（大川一司）より作成

図18 産業別国民所得構成

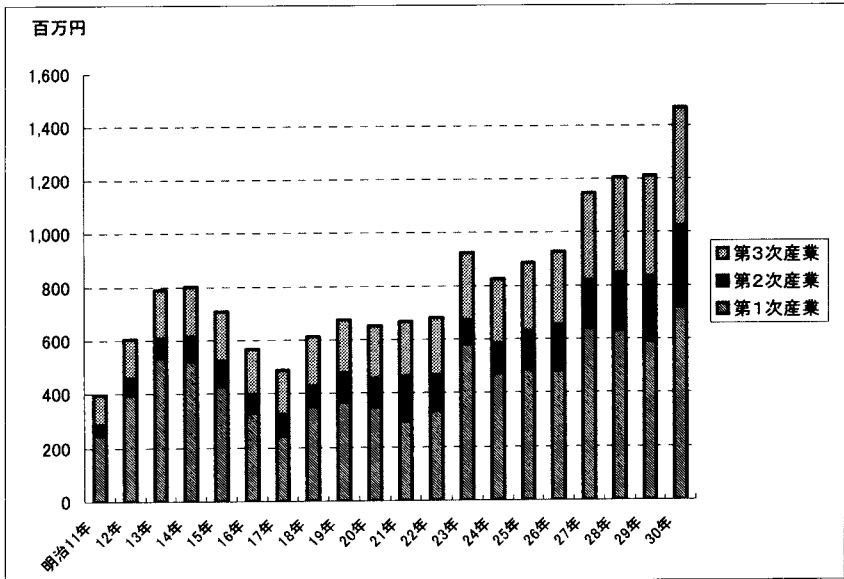
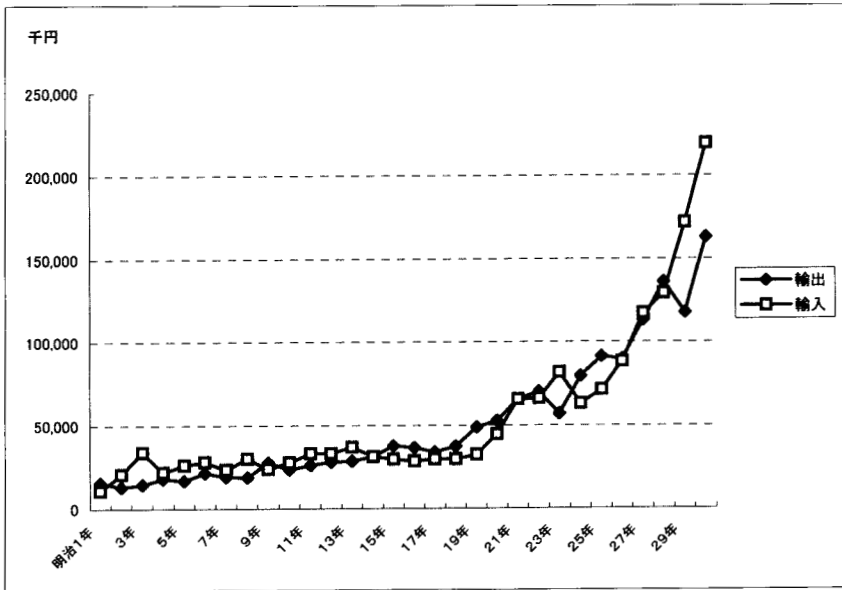
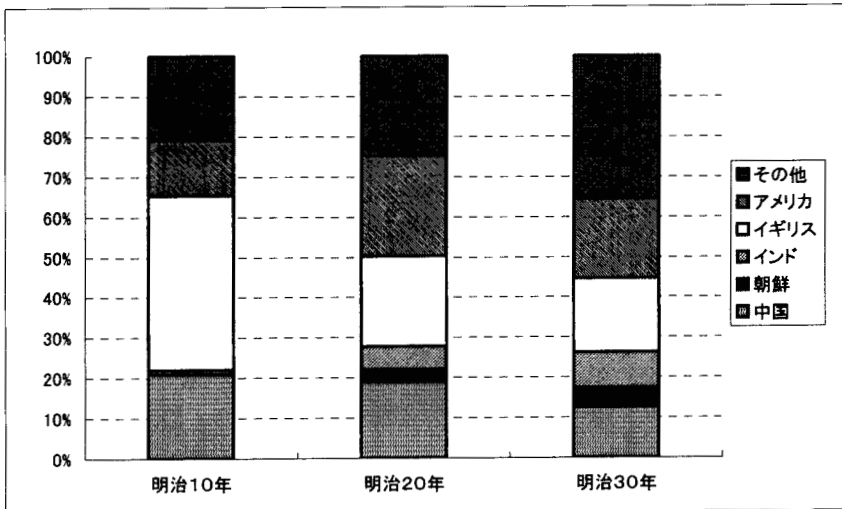


図19 輸出・輸入動向



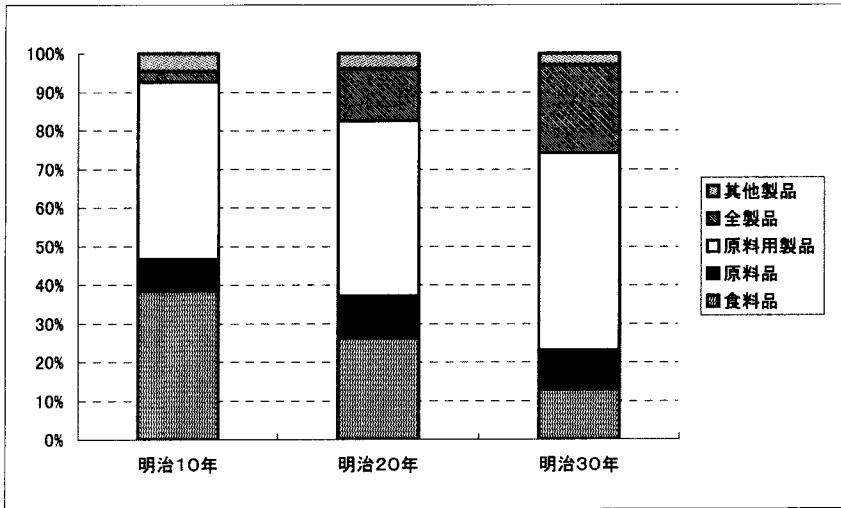
『日本経済統計総観』より作成

図20 日本の貿易相手国



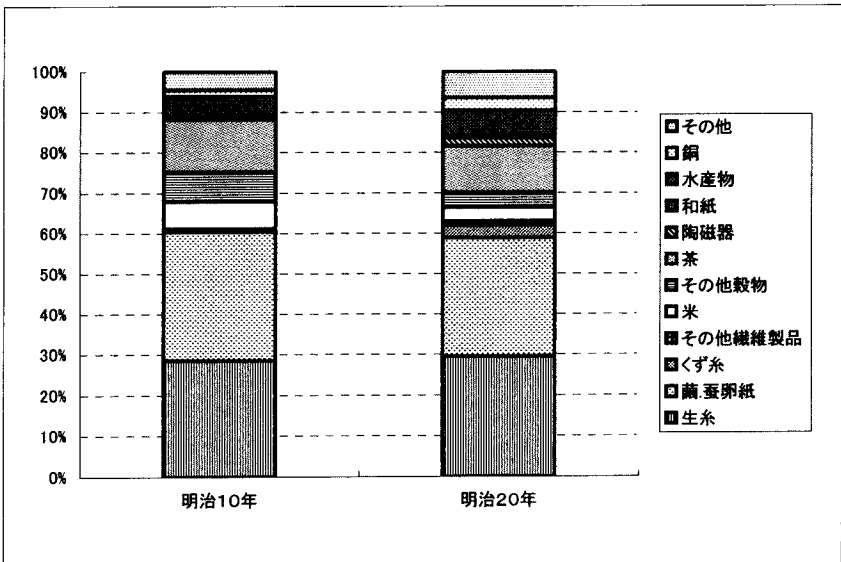
『日本経済統計総観』より作成（輸出入合計 中国には香港を除く）

図21 輸出品構成



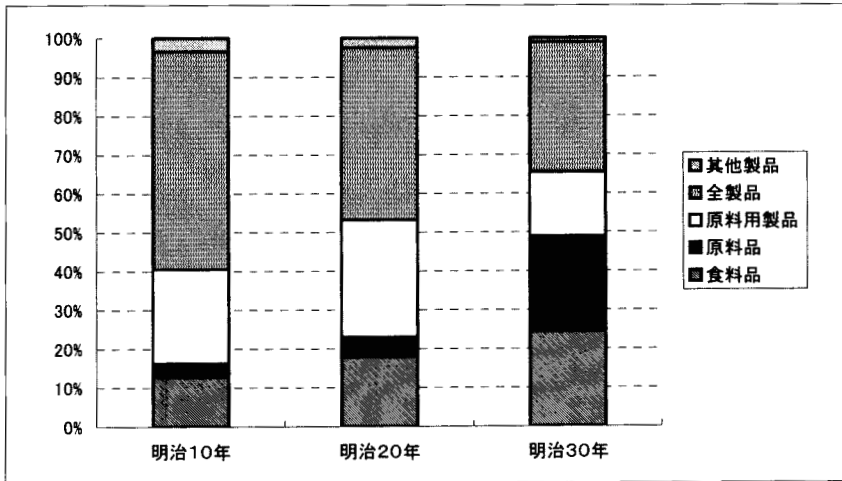
『日本経済統計総観』より作成

図22 明治初期輸出品目



『日本経済統計総観』より作成

図23 輸入品構成



【日本経済統計総観】より作成

#### 4. 民権期土佐のデフレ経済

明治10年代民権派の聖地である高知にもデフレの影響は大きく、地域社会に深刻な影響を及ぼし、反政府意識の追い風となった。生活苦は農民を直撃したが商業資本や設立間もない事業体も大きな打撃を受けた。そのことが民権派をはじめとする国内の反政府派の格好の政府攻撃の材料となり、自由民権運動の激化を招く結果となった。また外交・軍事政策に関しても歳出削減のため対外強硬路線をとることができず、民権派からの攻撃を受ける事となった。高知県幡多郡では「木芽・草根を採り僅に飢を免るもの多ほし」<sup>26</sup>と報じられた。

高知県の1戸あたり耕作面積は全国平均面積を下回る。明治18年農業人口当たり水田面積は全国の13畝18歩に対して高知県は11畝09歩である。これに対して畑は全国が9畝20歩、高知県は12畝11歩である。米の反当生産高は全国が1.3石に対して高知県は1.35石と若干多い。この段階では西南日本と東北日本

<sup>26</sup> 『読売新聞』明治18年5月17日

の逆転現象はまだ表れていない。

高知県は小規模な自小作経営や永小作が多い地域であり、地主制は明治10年代に増加するが全国平均と比較すると低い数値である。安芸郡「川北文書」にある同村土地台帳によって地租改正以降、明治20年までの土地の所有権移動を調査した結果、数千筆のほとんどすべての農地の所有権が移動している。これは松方デフレ期における地価と農産物価格の乱高下によるものである。高知県の地価最高額は明治12年に反あたり100円が明治13.14年には350円と急騰し、明治15.16年には同11.12年水準に低下した。

自作農、自小作農が多い地域はそれだけ景気変動に弱く、明治11年の不作と相まって、明治13.4年の地価の高騰による地租が負担となり、12年以降の地租が減少する要因となった。図26のように明治12年以降高知県の地租は全国平均を大きく下回り長期間低迷する。土佐と同様に民権運動が農民を中心として盛んであった福島と比べても、福島は全国平均を推移していることとは対照的である。

高知県は米生産高が少ないが、茶や紙、林産加工品、鯉節などの水産加工品など多様な商品生産に特化した地域であった。大阪市場における土佐の特産品価格は明治15年はまだ高い価格を保っており16年以降に下落する。

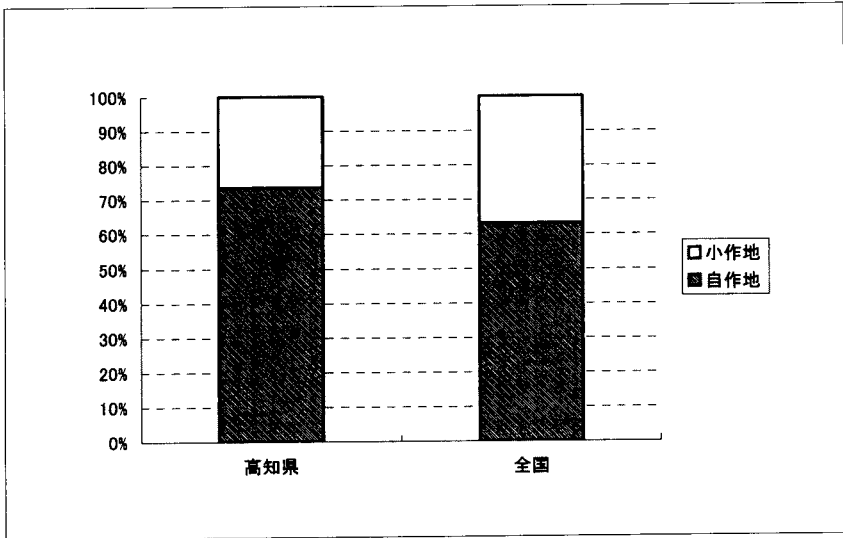
高知県の茶生産高は今日では1%未満であるが明治初期には都道府県別では全国10位以内の生産高をもつ日本の代表的な茶産地であった。茶生産量は明治16年.17年において全国で11,052,452貫であったが、高知県は686,388貫で全国の6.2%である。<sup>27</sup> 特に明治10年代の代表的な輸出品目であった紅茶の生産高は、明治18年には9,069貫であり、全国の50%を超える生産高を上げていたが、西南戦争後インフレ以降販売価格は低迷した。<sup>28</sup>

明治18年の全国紙生産高は2,137,448円である。高知県はそのうち22%をしめ479,528円で全国第一位であった。第二位は山口県であった。高知と山口両県で全国生産高の40%を占めた。この時期の紙生産の90%以上は楮紙であった。西洋紙は3,201円であり、紙産高の0.1%にすぎなかった。高知県は和紙、茶などの生産に特化していたが、日本の代表的な商品である絹織物、綿織物の生産

<sup>27</sup> 『農商務統計表』明治19年

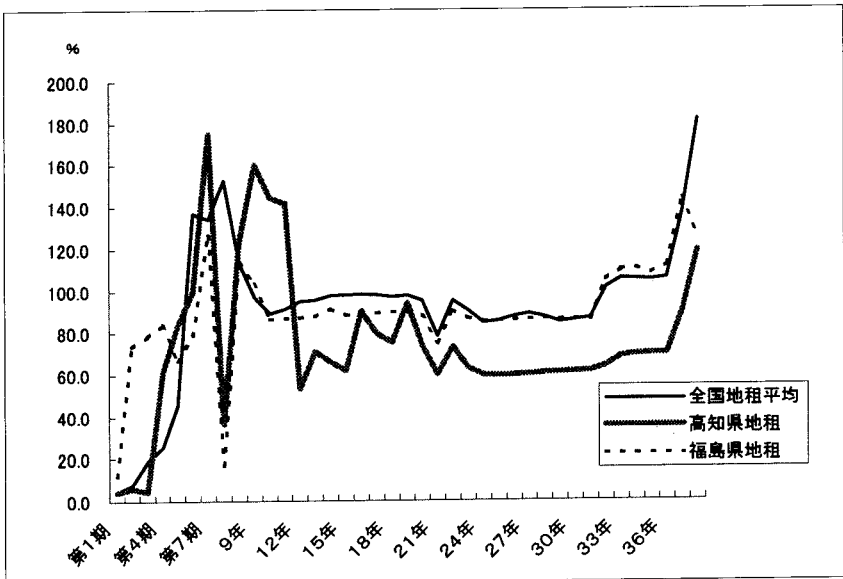
<sup>28</sup> 同上書 明治20年

図24 自作地・小作地別面積



農商務統省『農商務統計表』より作成

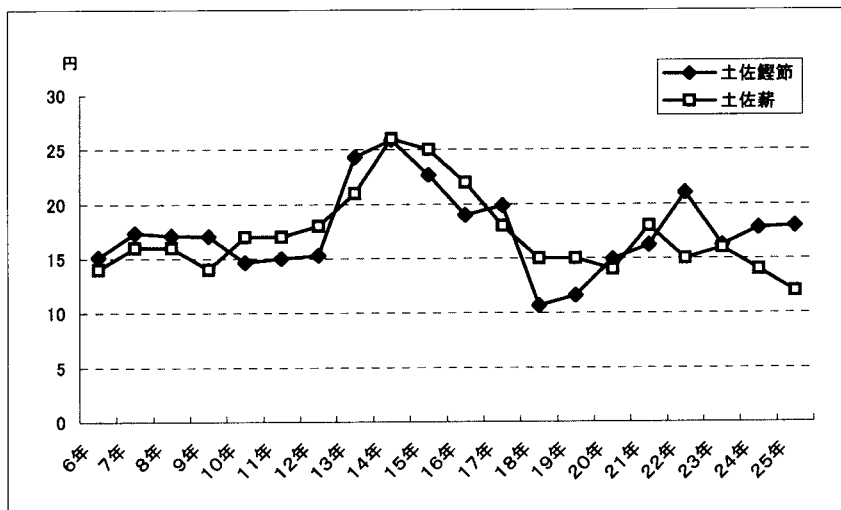
図25 地租の推移 (明治8年~10年平均を100とする数値)



『日本経済統計総観』より作成



図26 商品作物の価格変動（大阪市場）



【日本経済統計総観】より作成 「大阪物価品別表」

は全国生産比1%にも足りなかった。

この時期の工業統計は『農商務統計表』の上では限定された全国統計集計されていない。明治18年における同統計表によれば、官営工場は農商務省所属の3工場は蒸気機関と大型機械を有したが、官営工場以外に蒸気機関を用いる工場は104工場であり、高知県はゼロであった。水車を用いる工場の水車数は全国で383工場、職工数1,291,233人、高知は製材工場1工場だけであった。翌明治19年には動力源は不明であるが、製紙工場16工場、職工数157人、印刷工場7、職工37人となっている。

## む す び

明治10年代の財政問題は無秩序な幣制を克服するための紙幣整理、景気後退による地租の減収を内実とし、その克服策として軍事費以外の一般行政費の削減、間接税増税、中央銀行開設が実行され、内外債の発行は最も財政運営が厳しい数年間は見送られた。

最も財政運営が厳しく経済情勢が悪化した時期は内外に緊迫した事件が続発した。松方デフレが進行した、明治15年から18年には内には民権派による激化事件、対外的には壬午・甲申事件が生じ、政府にはデフレ策と重税を継続しつつ軍備増強を図るという困難な課題が課せられた。強権的な財政政策は大隈の追放によってできた藩閥政府内の団結によって支えられていた。松方デフレの克服は伊藤を中心にした強固な官僚制によってこそ可能であった。増税と反政府運動に対してはこれ以後、容赦ない鎮圧が行われた。政府は、無統制の激化事件が内乱になるとは見えていなかった。その中心の民権派は旧藩の徒党集団に過ぎず、組織的な反政府行動ではなかった。

デフレ策と軍備増強が両立し得たのは紙幣整理、軍以外の歳出の削減と地租以外の増税、起債の停止によるところが大きい。しかし、明治10年代には表面化しなかった金録公債の残高の償還と、国債の発行によって支えられた財政運営は、明治20年以降は軍事費と国債の償還のために国債を発行し、戦時インフレによって国債残高が実質的に減債されるという財務実態となり、国家財政にとって戦時経済は不可欠のものとなった。