

明治13年 外債募集案否決の背景

半 田 英 俊

・はじめに

明治時代において、日本が近代国家に変貌を遂げて欧米列強に追いつくことは国是とされていた。そして日本の発展には政府主導の経済発展が欠かせなかったため、多額の予算を計上する必要があった。しかし明治初期の日本は財政事情が苦しかったことから、政府の支出を増加させるには、例えば外国資本の導入を考慮する必要があった。

このように殖産興業を進めていく上で、外債を発行し海外から資金を集めて意欲的に施策を講じようとする積極財政派が政府内にいる一方で、あくまで政府の無駄な支出を抑えながら増収を図ろうとする緊縮財政派も存在しており、その時の政局に応じて政府の方針は変わってきたのである。

拙稿¹⁾では明治時代に実施された外債募集について明らかにしてきたが、その過程や結果については主に積極財政派が実施してきたものであり、緊縮財政派の主張を考慮して実施されなかった募集案について焦点をあてたものではない。

具体的には、明治13(1880)年に大隈重信の建議した外債募集案の否決について取り上げる。この際の結論として「最終的には詔勅をもって大隈建議

1) 博士論文『明治外債史の研究』、2011年。

は廃案となった²⁾』と『大蔵省史』にはあるが、明治天皇が廃案という決断を下すに至った背景には何があったのかが明確にされていない。

そこで本稿においては、大隈建議を否決した明治13年における太政官での意思決定の背景には何があったのかということについて考察していくこととする。

第1章 明治初年における外債の位置づけ

明治政府の高官たちは外資導入の危険性について、どの程度の認識を持っていたのであろうか。

明治2（1869）年11月、鉄道敷設のための評議を行ったが、この時の太政官は三条実美が右大臣、岩倉具視、徳大寺実則、鍋島直正が大納言、参議は大久保利通、広沢真臣、副島種臣、前原一誠という顔ぶれであった。彼らの多くは「外債募集といへば、當時に在つて甚だ驚き且つ恐るべき事たりしなり³⁾」という意見で鉄道敷設に反対であり、特に大久保は「財力之を許さぬのに、遮二無二造るとすれば所詮鐵道を擔保にして外債を興すの外に道がない。其様な事をして萬一辨濟の滞る時は如何するか。これ體好く我國土を賣ることにならう⁴⁾」と、経済的に非力な日本が外資に頼ることの危険性を指摘しており、敷設反対の意見を表明していた。最終的には岩倉の説得に応じる形で、大隈大蔵大輔、伊藤博文大蔵大丞が全権委員⁵⁾を命ぜられ、イギリス人のネルソン・レーより私的に借りることになったが⁶⁾、この一連の流れ

2) 『大蔵省史 第一巻』(大蔵省財務協会)、1998年、61頁。

3) 円城寺清『大隈伯昔日譚』(富山房)、1938年、354頁。

4) 『大隈侯八十五年史 第一巻』(原書房)、1970年、297～298頁。

5) 「鉄道敷設ニ係ル外債募集等条約締結ノ全権委員ヲ命ス」『太政類典、第一編、慶応三年～明治四年、第百八十巻、理財、国債及紙幣一』(国立公文書館所蔵)。

6) 結局、レーの思惑によって、政府の意図しない我が国初の外債である九分利付外債が発行されることとなった。

をみても、外国からの借金は危険な行為として捉えられていたことがわかる。

やがて明治4（1871）年11月に岩倉遣外使節団が出発すると、留守政府で近代化政策を推進していく動きがみられた。この時、大久保大蔵卿に代わって大蔵省をあずかっていた井上馨大蔵大輔は、国家財政の約3割を占める華士族の家禄が重荷となっていたことに着目して、殖産興業政策、家禄処分を同時に進めるために外債募集を提案し実行に移した。そもそも井上は先に述べた鉄道敷設の建議でも大隈、伊藤と同じ立場をとっており⁷⁾、外資導入への抵抗は少なかったことが理由として挙げられる。

しかし、この外債は予想以上の高金利となったため、当初予定していたおよそ3000万円分の募集額を1000万円分まで減額することにした。ちなみに、この時の日本が外国から資金を募ると、その金利相場は7%であったことから、後述するエジプトと同程度の国力としかみなされていなかったことがうかがい知れる。

その後、井上は自身が推進しようとした殖産興業政策や家禄処分案が頓挫すると、一転して「入るを量りて出ざるを為す（量入為出）」という考え方、すなわち諸省の予算を削って歳出削減を行い、収支の均衡を保とうとする緊縮財政へと舵を切った。この方針転換は、特に近代化政策のための予算要求を行う江藤新平司法卿や大木喬任文部卿との軋轢を生み出し、明治6年5月、政争に敗れた井上は大蔵省を去ることとなった。

なお井上辞職の後は大隈が大蔵省を管轄したが、財政収支は井上が予想していたほど減少しなかった。その一因として明治6（1873）年7月の地租改正法の公布が挙げられる。政府は個人に地券を発行して、その土地の所有者に地価の3%を金銭で納めることで収入を安定させた。この財政基盤の強化によって、数年もの間、外資導入は太政官で検討されることはなかった。

7) 沢田章編『世外公事歴維新財政談』（原書房）、1978年、189頁には、松尾臣善男爵の話として「あの鐵道の時分には危なかった、伊藤さんや、井上さん等の、あの建設を賛成した…」とある。

第2章 西南戦争後の財政危機

この地租改正法の公布は政府に安定した収入をもたらしたが、高税率であったことや凶作・米価下落による減免措置は行われなかったことで、明治9（1876）年には政策に反対する農民一揆が頻発した。この地租改正反対一揆と同時並行で起こったのが士族反乱である。征韓論争に敗れて下野した江藤が佐賀の乱で敗死した後も、同年3月の廃刀令・8月の禄制の全面廃止をきっかけに10月には神風連の乱、秋月の乱、萩の乱と武装蜂起が相次いだ。

そして最終かつ最大の士族反乱である西南戦争が明治10（1877）年1月の私学校蜂起によって勃発した。大隈大蔵卿が明治13（1880）年2月に提出した「九州地方賊徒征討費決算報告書⁸⁾」によれば、西郷隆盛が率いる反乱軍を鎮圧するためにかかった戦費は、およそ4156万7726円⁹⁾で年間予算の4920万6007円¹⁰⁾に匹敵する額となった。

この戦費をまかなうだけの予備費を政府は持ち合わせておらず、いずこから調達しなければならなかったが、政府は明治10（1877）年1月に地租を2.5%に引き下げることにしたばかりで増税は難しかった。そこで、まず同年3月に毛利元徳、徳川慶勝ら5名を発起人として華族たちの金禄公債証書を元手に第十五国立銀行を設立した。資本金は合計で1782万6100円となり、1660万880円の紙幣発行を政府から許可された¹¹⁾ため、そのうちの1500万円を政府が借り入れることで戦費を工面したのである¹²⁾。

1月から始まった戦争は容易く終結をせずに6月を迎えていた。この時、

8) 「九州地方賊徒征討費決算報告」『太政類典、雑部、明治十年～明治十四年、第六卷、鹿児島征討始末六』。

9) 前掲「九州地方賊徒征討費決算報告」。

10) 『明治財政史 第三卷』(明治財政史発行所)、1904年、233頁。

11) 「第十五国立銀行へ開業免状下附ノ儀上申」『公文録 第七十一卷、明治十年六月、大蔵省』(国立公文書館所蔵)。

12) 前掲『明治財政史 第三卷』、243頁。

明治13年 外債募集案否決の背景

陸軍を指揮していた山縣有朋陸軍卿の代わりに東京の留守を任されていた西郷従道陸軍卿代理は、三条太政大臣に6月から9月までの4ヶ月分の軍費（輻重、運輸など）として、1245万円を用意するよう要請をしていたところであった¹³⁾。この要請に対して三条は第十五国立銀行紙幣を送ることを帰京していた田中光顕征討軍団会計部長に通達したが、田中は反乱軍が第五国立銀行紙幣を奪って軍費に使用したため紙幣価値が急落していることを理由に、国立銀行紙幣を送ることは避けて欲しいと返答した。

斯くして政府紙幣を要求する陸軍（西郷、田中）と、国立銀行紙幣しか用意がないと拒絶する大蔵省（大隈）との間で争いが生じた。やがて大久保、伊藤の両参議が間に入って調整を試みた結果を、7月、松方正義大蔵大輔が大隈に報告している¹⁴⁾。

銀行札之儀大久保伊藤兩参議初メ西郷等ト段々評議ヲ盡シ候處…銀行札の渡シ方毎
次十ノ四(百圓ニ
高額)マテハ不拒受取候方可致トマテニ談究イタシ候…

この書簡によれば供給される軍資金のうち、政府紙幣は60%、国立銀行紙幣40%の割合で、大蔵、陸軍両省の合意がなされたようである。

しかし、そもそも年間予算に迫るほどの金額を国立銀行紙幣のみで賄える訳ではなかったので、他の補填方法を考案する必要があった。10月に入ると損札交換用の紙幣で支出を補うことを大隈が三条に提案し、12月には「損札交換用紙幣ノ内式千七百萬圓¹⁵⁾」の発行が決定し、新たに2700万円の政府紙幣が市中に出回ることとなった。

13) 明治10年6月1日付、三条宛西郷書簡『明治財政史 第三巻』、244頁。

14) 明治10年7月3日付、大隈宛松方書簡『明治財政史 第三巻』、250頁。

15) 「征討費莫大ニ付損札交換用紙幣ノ内発行伺」『公文録 第七十八巻、明治十年十二月、大蔵省（一）』。

第3章 大隈の紙幣償却案の否定とその背景

先述のとおり、西南戦争の戦費不足については第十五国立銀行の発行する銀行紙幣1500万円と、損札交換のために用意した政府紙幣2700万円をもって補填することが決定された。翌年からは政府紙幣の発行が開始されたが、正貨の裏打ちなくして発行された紙幣は、やがて、その価値が下落していくことを意味していた。明治11（1878）年から12年にかけて通貨価値の下落が深刻化すると、大隈は明治13年5月に「通貨ノ制度ヲ改メンコトヲ請フノ議¹⁶⁾」という建議書を太政官に提出した。

建議書によると、13年度末までに国内で流通している紙幣の額は1億533万円となっており、そのうち外債で得た正貨5000万円と政府保有の正貨1750万円を合わせた6750万円で紙幣7800万円と交換し、価値の下落した紙幣を消却するという計画であった¹⁷⁾。

しかし大隈の外債を利用した紙幣消却案は太政官内で意見が分かれることになり、論戦が繰り広げられたが、最終的には天皇の勅諭をもって大隈の消却案は見送りとなった。

この案が見送りとなった背景には、まず太政官内部で反対派が多数であったことが挙げられる。すなわち大隈案には黒田清隆、川村純義、西郷といった薩摩出身の参議は賛成したが、三条、有栖川宮熾仁親王左大臣、岩倉具視右大臣の三大臣、伊藤、井上、山縣の長州出身の参議をはじめとして、残り的大木、寺島宗則などの参議も反対し¹⁸⁾、別途、明治天皇の下問に対して太

16) 「通貨ノ制度ヲ改メンコトヲ請フノ議」『大隈文書 第三卷』（早稲田大學社會科學研究所）、1960年、444～445頁。

17) 前掲「通貨ノ制度ヲ改メンコトヲ請フノ議」、448頁には「正貨壹圓ヲ以テ紙幣壹圓拾五錢五厘五毛ニ交換スルノ割合」とある。

18) ちなみに、後述する明治天皇・グラント会談には、太政大臣、右大臣、外務卿、宮内卿が臨席していたため、三条、岩倉、寺島、徳大寺実則はグラントの話の直に聞いていたことになる。

明治13年 外債募集案否決の背景

政官の構成員以外でも松方内務卿、佐野常民大蔵卿が反対の意を表明したことで大勢は決した。

次に大隈と伊藤の権力争いの端緒がみられたことが挙げられる。大久保暗殺後の太政官は上記参議らの集団指導体制が敷かれており、今後、誰が主導権を握るのかは未知数であったため、ここで今後の財政方針が大隈案に沿って行われれば、伊藤は一步出遅れることにもつながる。つまり、この否決はいわば大隈封じのためとも考えられる。

しかし単に伊藤の政略から大隈の意見を封殺するために明治天皇の勅諭まで取り付けることには違和感を覚えざるを得ない。

よって最後の背景としては、明治12年8月に行われた明治天皇とアメリカ元大統領のユリシーズ・グラントとの会談の結果が挙げられる¹⁹⁾。

外債ノ事ニ就キ余又一ノ愚考アリ凡ヲ國ノ最厭フヘキハ外國ニ債ヲ負フヨリ大ナルハ無シ…況ヤ一國ニ於テヨヤ誠ニ埃及西班牙又ハ土耳其ヲ見ヨ其景況實ニ憐ム可シ…然ルニ今日本ノ外債ハ幸ニ如是ノ巨額ニ非スト聞ク然レハ其債主ニテ承諾サヘ致サハ返期末タ來ラストモ何時ニモ之ヲ償却スル事難カラサルヘシ一日モ早く支消スル方日本ノ利益ニシテ成ヘクハ此上外國ヨリ借入レ無キニ若カス

グラントは「埃及西班牙又ハ土耳其ヲ見ヨ其景況憐ムベシ」と述べており、エジプト、スペイン、トルコなどの国々が外資に依存したことで徴税権を奪われたり、国家そのものを支配下に置かれたりされた事例を明治天皇に伝えた。つまり反対派参議たちの意見や大隈、伊藤の主導権争いもさることながら、この時の会談は明治天皇が裁可する上で重要な意味をもたらしたことが推測できる。

また後日談となるが、日清戦争終結の後、徳大寺内大臣兼侍従長より松方

19) 「一千八百七十九年八月十日濱離宮ニ於テ聖上ゼネラル・グラント御對話筆記」『日本外交文書 第十二巻』(日本國際連合協會)、141～143頁。

へ、以下のような書簡が送られている²⁰⁾。

閣下大藏大臣御拜任之節、特ニ御沙汰有之候得共、猶亦、可申入御内命有之候儀ハ、戦争之結果トシテ、陸海軍擴張論モ起ルヘク、又占領地ノ費途モ可有之ニ付、巨多之金額ヲ請求アルトモ、大藏ノ基礎ヲ確定セラレ、外國債ヲ不起、内國債ニテ辨償相成候儀、肝要と被 思召候、尤、外債ヲ起ス之弊害ハ、先年ダランド將軍意見言上モ有之、國家之不利益、不待論も、此邊深く御注意相成候様、御沙汰御座候、閣下方モ、御奏上被成候如ク、伊太利國ノ如キ財政困難ニ陥候而は、不容易儀ニ付、國用ヲ節シ、外債ヲ不起様、精々御盡力可被成旨、御沙汰ニ付、此段、及拜啓候

この書簡でも明治天皇とグラントの会談が俎上にのぼり、外債募集をせずに財政運営を進めていく事が肝要と明治天皇も考えていることが記されている。以上の書簡とも合わせて、明治12年の会談の結果が明治天皇の外債への危機感を助長させていたことが分かると言えよう。

第4章 エジプトの事例

それでは先述の会談で挙げられたエジプトは、如何にしてイギリスの支配下に組み込まれていったのか。スエズ運河の開通からイギリスのエジプト保護国化までを概観していきたい。

スエズ運河は地中海と紅海を結ぶ人工水路であり、フランス人のレセップスによって明治2(1869)年11月に開通された²¹⁾。同運河の開通によってヨーロッパから東アジアに向かう船舶はアフリカ最南端の喜望峰を経由する必要がなくなり、航海日数の大幅な短縮がなされた。

20) 明治28年4月21日付、松方宛徳大寺書簡、大久保達正監修『松方正義関係文書 第八卷 書翰編(三)』(大東文化大学東洋研究所)、509頁。

21) 酒井傳『スエズ運河』(朝日文庫)1991年、168頁。

明治13年 外債募集案否決の背景

しかし同時期のエジプトは財政難に陥っており運河の通航も予想量を下回ったため、この運河開通が財政難克服には至らず、やむなくエジプトは所有するスエズ運河会社の持ち株を売却することを決定した。そして明治8（1875）年にイギリスは、すかさず株式を買い取ることで筆頭株主となり運河の経営権を握った。この後、イギリスはエジプトへの実効支配を強めていき、明治12（1879）年にはムハンマド・アリー朝の第5代君主イスマイル・パシャに「譲位ヲ迫²²⁾」る事態にまで発展した。やがてウラービーの反乱を鎮圧するために出兵したイギリスは、明治15（1882）年、エジプト全土の保護国化を宣言し、同国を支配下に収めた。第一次世界大戦にエジプトは独立を果たしたものの、運河自体はイギリスの管理下におかれ、昭和31（1956）年のエジプトによる国有化まで運河の支配は続いたのである。

また、その国の弱小であれば高金利を設定した債券でなければ資金が集まらなかったが、利息もまた国家の強弱によって異なってくる²³⁾。

| 国名 ²⁴⁾ | 発行年 | 発行高 | 利息 |
|-------------------|-------|-----------|----|
| 露西亜 | 1868年 | 800万ポンド | 4% |
| 伊太利 | 1861年 | 2000万ポンド | 5% |
| ブラジール | 1855年 | 6万9600ポンド | 5% |
| 西班牙 | 1872年 | 260万ポンド | 6% |
| 土耳其格 | 1869年 | 2222万ポンド | 6% |
| 佛蘭西 | 1870年 | 1000万ポンド | 6% |
| 埃及 | 1866年 | 340万ポンド | 7% |

表：「七分利付外債発行日記」、106頁を元に作成。

22) 前掲「一千八百七十九年八月十日濱離宮ニ於テ聖上ゼネラル・グラント御對話筆記」、143頁。

23) 明治5年7月22日付、西郷、大隈、井上宛吉田書簡「各國公債表」〔七分利付外債発行日記〕『明治前期財政經濟史料集成 第十巻』、(改造社)、1935年、106頁。

24) 国名は前掲「七分利付外債発行日記」、106頁に依拠している。

この表は七分利付外債の理事官に任命された吉田清成大蔵大輔が、ロンドンで各国の利息を調べた結果である。外債の発行年・発行高が異なり、発行月や使途が不明なので一概には評価することはできないが、この7ヶ国の中では大国のロシアが最も低金利で、次いでイタリア²⁵⁾、ブラジル²⁶⁾、そしてフランス²⁷⁾、スペイン、オスマン帝国、最後がエジプト²⁸⁾となっており、当時のそれぞれの国威を表している。

エジプトは外債発行高も低い利息が7%と最も高く、財政難のエジプトには高金利の支払いが更に重くのしかかったであろう。そして、この利息の積み重ねが財政を圧迫し、先述のイギリスへの株式売却につながったことは想像に難くない。

・むすび

本稿では明治13年の大隈建議に対して、なぜ政府は外資導入の断念を決定し、緊縮財政の道を選んだのかということについて考察してきた。

第1章では明治初年において政府首脳部が外債についてどのような印象を持っているかを明らかにした。大名や公家といった保守層はともかく、比較的、開明的な大久保ですら外債の危険性を廟堂で説いていたことから、いかに外資導入が危険なことであるかを熟知していたとも言える。しかし廢藩置県後に推進された近代化政策と財政難の矛盾を解消するために、井上は七分利付外債の発行を決意することになったのである。

25) イタリアは1861年にイタリア王国が成立している。

26) ブラジルは帝政を敷いており、ポルトガル王室とオーストリア王室の血を引くペドロ2世の統治下にあったことが、この低金利につながっていると推測される。

27) フランスは普仏戦争[明治3～4(1870～71)年]が開始された時期であり、そのため資金調達だと推測される。

28) この資金が何に使用されたかは明確ではないがスエズ運河の開通工事の最中であり、建設資金の一部に充てられた可能性は否定できないであろう。

第2章では外債募集が提起されるきっかけとなった西南戦争の経費について明らかにした。精強と言われた薩摩兵を相手に多くの兵士、物資を投入したため、瞬く間に戦費は増え続け、年間予算に匹敵する額にまで到達した。そこで政府は、まず第十五国立銀行の設立を行い、華族たちの保有する資金を融通してもらうこと、次に損札交換用の紙幣を軍費に充てることで急場をしのいだ。この争乱が長引けば各地の不満分子が一斉蜂起をする可能性もあるため、一刻も早い平定を優先したのである。戦争は9月で終了したが、増刷措置が戦後の紙幣価値下落につながるようになった。

第3章では西南戦争後の紙幣価値下落について大隈が太政官にどのような対策を建言し、その案が否決されるに至ったのか3つの理由を挙げて明らかにした。明治13年における大隈建議も明治2年の建議と同様に意見が分かれることになったが、最終的には廃案となった。

その理由は、先に述べたとおり否定的な意見が多かったこと、伊藤ら多くの参議たちが反対に回ったこと、前年の明治天皇・グラント会談があったことが考えられる。特にグラントは外債を契機とした欧米列強による経済的支配について天皇に説いており、外資導入の危険性を改めて日本側に認識させたのである。グラントが具体的な事例を伝えたことで、明治天皇や徳大寺が危機感を持ったことは松方宛徳大寺書簡でも明らかである。

第4章ではグラントの説いた危険性の具体例として、エジプトの植民地化の経緯について明らかにした。19世紀後半の帝国主義が盛んな時代では、東アジアのみならずヨーロッパや中近東のいくつかの国でも、欧米列強が資本提供を行った見返りに経済的に支配を強めて、弁済が滞れば、その国家を支配下とすることは珍しくなかった。スエズ運河の経営に苦勞していたエジプトは、自ら持つ株式を売却したことでイギリスに筆頭株主の座を奪われ、運河の運営権を握られた。その後、理由をつけて徐々にエジプトを植民地化していったのである。

明治10年は西南戦争の影響により政府は厳しい財政運営を迫られたが、海外の植民地事情を聞き、外資に頼ることのない道を選んだ。結果として大

限は緊縮財政へと舵を切って増税や歳出削減によって財政健全化を図る道を選ばざるを得なくなり、大隈追放後は松方がこの路線を継承することで日露戦争まで外債募集に踏み切ることをしなかった。