

三大改革の経済政策思想

——救恤と国益——

落 合 功

近世の三大改革とは、享保改革、寛政改革、天保改革のことである。このため、三大改革については多くの研究史がある一方、近世史研究、経済史研究において一定の概念や枠組みで括られることが多い¹⁾。三大改革はそれぞれ近代以降の造語であり、「弛緩の時代」と「緊張の時代」が交互にやってくるという「一弛一張（いっしーちやう）」の理解のもと、改革が推進されたとする²⁾。最近の研究によれば、享保改革は、幕藩制の危機とは捉えられないとして、寛政・天保の二大改革とする指摘もある³⁾。また、「改革」という言葉に影響され、大きな転換期との印象を与え、その前後の変化との連続性を見失われて理解されがちである。ただ、近世の全体像から考えるとき、一定の画期性（改革）を求めつつ、時代像を明らかにする視点は意味があることから、本稿では享保改革も含めて三大改革として理解したい。そして、本稿では三大改革の取り組みについて、救恤と国益の二つの面から紹介し、その経済思想を展望する。なお、改革の眼目は経済問題よりも政治問題や社会問題に対する政策がしばしば見られる。ただ、本書の趣旨から政治課題については、必要最小限にとどめることとし、改革の中でも経済的課題とその改革を中心に紹介したい。

なお、救恤とは罹災者や困窮者への救済を指す。河川氾濫にともない失われ

1) 大石学「幕政改革論」（『日本近世史研究事典』1989年、東京堂出版）児玉幸多編『近世史ハンドブック』（1972年、近藤出版社）

2) 杉岳志「三大改革」『戦後歴史学用語辞典』（2012年、東京堂出版）

3) 藤田覚『近世の三大改革』（2002年、山川出版社）

た土地は「川欠け」などといわれ、年貢が減免されている。また、罹災などで困窮した村々に対しては、普請事業を実施することで賃金が与えるようにする御救い御普請が行われた。封建思想の基本として、王は仁政をしくことが求められた。そして、領主として年貢を得るのに対し、土地、生業に対して保護する責任を持っていた。この救恤の思想が近世封建思想の根幹をなすと言ってよいだろう⁴⁾。他方、国益とは国の益を基調としたものである。国益思想が言われるようになった当初は輸入防遏などの国家の益として取り上げていたが、近世後期の幕藩制国家において国益思想は各藩の国産奨励政策を支える論理として展開した⁵⁾。また、封建制を前提に成立した幕藩制社会において、救恤の内容は政策基調となるものであり、近世初期から慢性的な財政窮乏が顕在化している幕藩制において、国益は重要な意味があったのである。

I 享保改革—米穀政策の苦悩と国益の芽生え—

① 享保改革の前史としての正徳の治

正徳の治とは新井白石が中心となり行われた政治である。元禄期に幕府の財政政策の一環として行なわれた貨幣改鑄は、勘定方の肅清と元禄金銀の改鑄によって対応している。元禄小判は、元禄8年(1695)に発行し、品位を57%にまで落とした。それを正徳4年(1714)に発行した正徳小判(武蔵小判)では品位を84%にまで戻している。また、当時、海外貿易の結果、近世初期から膨大な金銀銅の海外流出を招いている⁶⁾。このことについて、新井白石は人間にたとえて「五穀の類は毛髪が生じ出る事、やむときなきがごとし、五金(金・銀・銅・鉄・錫)の類は骨髄のふたたび生ずる事なきに似たり…我有用の財を用ひて、彼無用の物に易(かえ)んこと、我国万世の長策にあらず⁷⁾と述べ、金属資源の流出を防ぐことを目的に貿易制限を実施する。具体的には一年間の取引

4) 深谷克己『百姓成立』(1993年、塙書房)

5) 落合功『国益思想の源流』(2016年、同成社)

6) 真栄平房昭「中世・近世の貿易」、岩橋勝「近世の貨幣・信用」(桜井英治・中西聡『流通経済史』2002年、山川出版社)

7) 「長崎貿易制限の建議」(宮崎道生『折たく柴の記釈義』1964年、至文堂)

量について、唐船（中国船）の場合 30 艘に限り、貿易銀高 6000 貫目（うち銅を 300 万斤）とし、オランダ船は 2 艘に限り、貿易銀高 3000 貫目（うち銅を 150 万斤）とした。これが正徳新例（海舶互市新例）である。この正徳新例は、長崎貿易の基本方針として近世後期まで続くことになる。この輸入制限を推進する中、輸入品に対する国産化が政治課題となったのである。

② 徳川吉宗の登場

享保改革は八代将軍徳川吉宗が主導で行われた幕政改革である。将軍家継が死去すると御三家の一つである紀州藩主だった徳川吉宗は八代将軍として就任する。綱吉政権から続いた側近政治から将軍主導の政治となった。特に「諸事権現様御定め通り」と初代家康の治世を模範とした。鷹狩の復活はその一例と言えるだろう⁸⁾。この点において、正徳期からの大きな転換と考えられるが、正徳期に改革が行われた貿易政策は継承され、享保小判の品位も 86%と維持している。

享保改革において重要とされるのは米穀問題に着手した点である。近世封建制の基礎は米穀収取による年貢米によって支えられていた。米穀は、生活必需品であり、その生産を保証することが領主として公権力として求められていた⁹⁾。また、同時に年貢米は支配階級である武士の収入の基本であった。この点に直接改革を行い、矛盾が顕在化したのがこの時期である。

③ 享保改革と米将軍

徳川吉宗は米穀問題に積極的に関与した。米は幕府・藩の収入源の基本は年貢であるため、主食であるとともに、幕府・藩の基本的財源でもある。年貢米を受ける支配者武士にとっては、いわば俸禄（給与）となる。

8) 大石学「鷹場制度の再編強化とその意義」（『享保改革の地域政策』1996 年、吉川弘文館）

9) この点について、自身の考えは落合功「保護政策と公権力」（『近世の地域経済と商品流通』2007 年、岩田書院）参照のこと。

徳川吉宗の政治としての懸案は財政問題であった。幕藩制において財政問題は近世初期からあった。この慢性的な課題に対し、享保改革では儉約令とともに米穀政策に取り組んだところが特色の一つといえるだろう。まずは上げ米の制を実施する。上げ米の制とは石高1万石に対し百石の上納を命じ、そのかわりに参勤交代の年限を半減する制度で、これは「…万石以上之面々より八木差上候様ニ可被仰付と思召、左候ハねは御家人之内数百人、御扶持可被召放より外は無之候故、御恥辱を不被顧、被仰出候、高壺万石ニ付八木百石積り可被差上候…」と¹⁰⁾、幕府の財政問題に対し、やむなく取られたのが上げ米の制であった。これにより、当面の財源を確保し、その間に年貢増徴策（検見取法から定免法）の実施と新田開発政策を推進した¹¹⁾。すなわち、毎年、米穀の実りの程度を検分（検見）して年貢率を決定したのを定率（定免）にすることで年貢増徴を図ったのである。また、新田開発は、飯沼新田、武蔵野新田、見沼代新田などが著名である。こうした新田開発は国土拡大という意味で国益として評価されることもあった。ただ、これまで共有地（秣場）として利用されていた土地が新田開発の対象にすることで、飼肥料や堆肥ではなく金肥使用を余儀なくされるなど、新たな問題を招いている。

こうした米穀生産奨励政策が矛盾として顕在化したのがこの時期である。すなわち、年貢米は大坂、江戸に廻送し換金することで俸禄になる。そして米は諸物資の値段の基準となっていたはずが、この時期になると、米価が他の諸物資の価格に対応しなくなる。いわゆる米価安の諸品高の現象を生むことになったのである¹²⁾。この時の江戸町奉行の大岡忠相の対応がよく知られるが、結果として、諸物資の価格は、それぞれの需給関係によって決められるものであり、米価に対応しないことが明らかとなる。また日用品の諸物資の江戸への入荷量調査のために仲間組織を容認している。米価を引き上げるために空米取引を緩和した¹³⁾。

10) 「享保の改革と田沼政権」（歴史学研究会編『日本史史料（3）近世』2006年、岩波書店）

11) 高埜利彦『元禄・享保の時代』（1992年、集英社）

12) 大石慎三郎『享保改革の商業政策』（吉川弘文館、1998年）

13) 高埜利彦「享保の改革政治」（『日本の歴史 元禄・享保の時代』13、1992年、集英

このとき、江戸では米問屋の高間伝兵衛を始めとした八名に上方筋の江戸着米を独占的に購入させ、米価調整を行っている。しかし、享保17年（1732）の西日本を襲った蝗虫（イナゴやウンカ）による飢饉（享保飢饉）によって米価が高騰する。このときに米の買い占めが拍車をかけ、享保18年（1733）には高間伝兵衛米店が打毀しされている。これが、江戸での打ちこわしの最初である¹⁴⁾。

④ 殖産興業、実学の奨励

享保改革期、もう一つ注目できる点がある。貿易問題（金銀銅の海外流出）の具体策である国産化の動きであり、それを実現するための実学の奨励である。この政策を実際に取り組んだのは、丹羽正伯や野呂元丈、植村政勝など紀州藩出身の本草学者や医者など実学を学んだ人たちであった¹⁵⁾。もちろん、紀州藩出身者以外の本草学者も多く参加しているが、こうした医者や本草学者などが幕臣となり積極的に政治の実務を担うようになる。よって、先に吉宗政権の特徴として、將軍専制的な側面を指摘したが、將軍のもと幕閣を主体にした改革だけでなく、吉宗側近や町人・学者出身の実務官僚が並立して活躍した。

そして、輸入品の代表であった砂糖や高麗人参などの国産化を積極的に推進しようとしたのである。この段階の殖産興業の推奨の理由の一つはこの点にあるといえるだろう。

Ⅱ 寛政改革

寛政改革は白河藩主だった松平定信が老中となり推進した政治改革である。松平定信は御三卿の一つである田安家初代宗武の七男であり、八代將軍吉宗の孫にあたる。このため、八代將軍吉宗の政治を意識したと言われる。寛政改革時はロシアの接近による対外的危機が問題とされるが、それだけでなく、各諸

社)

14) 高埜利彦「享保の改革政治」(『日本の歴史 元禄・享保の時代』13, 1992年, 集英社)

15) 大石学「享保改革の薬草政策」(『享保改革の地域政策』1996年, 吉川弘文館)

藩においても藩政改革が推進され、自立した藩（藩国家）が成立しつつある時期でもあった。

① 寛政改革の前史としての宝暦・天明期

宝暦・天明期は、一般に田沼時代といわれるが、この時期の特色は各地で殖産興業が展開した時期であり、もう一つは、ロシアの南下が見られることで対外的危機が芽生えた時期でもあった¹⁶⁾。

また、田沼時代の特徴は武家に限らず、本草学者などの知識人層や町人などを巻き込んだ政治が行われたということである。国益思想が浸透したのもこの時期である¹⁷⁾。すなわち、砂糖の国産化や高麗人参の育成など、享保改革で推進した取り組みが、実際の国産化へと結びつき、輸入防遏と相まって国益として理解されるようになった。また、この国益思想は五穀生産を基調とせず、地味に合った商品作物（たとえば海岸の砂地には木綿が良いなど）を推奨することを正当化する論理にもなっている。

こうした中、田沼時代の政策として重要なのが株仲間の公認であった¹⁸⁾。明和期から天明期にかけて江戸、大坂において冥加金を収めることで株仲間となり幕府の公認を得たのである。この株仲間は、享保期ごろから仲間として認められており、株仲間の公認は単に財源を意図したわけでは必ずしもなかった。混迷する江戸市場を株仲間を通じて掌握しようとしたのである。そして、その後も整備が行われ、文化・文政期には問屋仲間が江戸の市場を独占するようになる。

また、新田開発政策としては、開発の対象が地続きの場だけでなく海岸や沼地などを対象としている。印旛沼の干拓工事はその一つだが、結局うまくいっていない。天明飢饉、関東での大水害、浅間山噴火（1783年）などが起こり¹⁹⁾、

16) 深井雅海「宝暦天明から寛政」（『岩波講座 日本歴史 第13巻』2015年、岩波書店）

17) 落合功『国益思想の源流』（2016年、同成社）

18) 藤田覚『田沼時代』（2012年、吉川弘文館）

19) 大石慎三郎「天災と災害の時代」（『田沼意次の時代』2001年、岩波書店）

一揆、打毀しが増発した²⁰⁾。

② 寛政改革

寛政改革時の懸案は対外的危機への対応や朝幕関係への対応など政治課題にも大きな点があるが、天明飢饉などによる貧農層への対応、貧農層が流入する都市、都市での打毀しなど農村と都市の均衡が崩れ、都市問題として顕在化した²¹⁾。田沼政権が失脚した最大の原因が天明の打毀しであったため、飢饉対策と都市政策が重要課題だった。松平定信が老中に就任した天明七年（1787）、「金穀の柄上に帰し候事、並にその職々の御人を精撰あらるべき事、賄賂遏絶の事」と²²⁾、経済を掌握すること、人材を適材適所に配置すること、賄賂を無くすことを政治課題に掲げている。

江戸の都市問題に対してまず最初に行われたのが、備荒貯穀政策である。飢饉対策として幕府は寛政元年（1789）から積極的に貯穀政策を行った。寛政元年には凶作対策として郷蔵設置令が出されている。翌年には郷蔵を四から五年以内に建設し、凶作の時でも半年程度は村民が食いつなげる程度を保存するようにし、それ以上は村民に貸し付けて、得られた利子で郷蔵の運営資金に充てた。さらに同年九月には囲籾令（いわゆる囲米制）を発し、1万石に50石の割合で囲籾するように指示している。義倉や貯穀政策は、各地で行われているものの、寛政改革では郷蔵貯穀令と囲籾令は幕末まで維持された政策であり、その意味では重要な意義があったといえるだろう²³⁾。

また、江戸での下層民を減らすため、江戸市中に対し旧里帰農令が寛政2年（1790）から寛政5年にかけて3度にわたって発せられた²⁴⁾。帰路の旅費や帰

20) 竹内誠「天明の江戸打ちこわしの実態」（『寛政改革の研究』2009年、吉川弘文館）

21) 竹内誠『寛政改革の研究』（2009年、吉川弘文館）藤田寛『松平定信』（1993年、中公新書）

22) 松平定信『宇下人言』（1942年、岩波文庫）

23) 深井雅海「宝暦天明から寛政」（『岩波講座 日本歴史 第13巻』2015年、岩波書店）

24) 深井雅海「宝暦天明から寛政」（『岩波講座 日本歴史 第13巻』2015年、岩波書店）

農のための農具などの費用を支給し、荒廃農村を支援したがほとんど効果はなかった。結局、奉公人の給金や日雇賃金による生活の方が農村での生活より楽だったからだと考えられる。また、江戸の治安維持策の一つとして全国的に取り組み、また、寛政2年(1790)に無宿者、浮浪者に対する授産施設である人足寄場を設置している。これまでも安永9年(1780)ごろに無宿養育所などはあったが、火付盗賊改長谷川平蔵の献言に基づき推進された。石炭・炭団(たどん)の製造、古紙再生の技術習得や、精米などの労働がなされている²⁵⁾。こうした社会厚生政策が具体化されてきたのもこの時期である。

そしてもう一つが物価引下令である。寛政2年に発せられるが効果は無く、翌3年の七分積金令によって対応した²⁶⁾。すなわち、町入用金の節減分の七割を町会所に積金させ、その半額を飢饉対策として粃を購入し、残りを低利融資に充てた。この低利融資を担ったのが十名の勘定所御用達商人であった²⁷⁾。彼らは町会所の積金分と幕府からの下げ金一万両を加え、粃の購入や家質貸付の低利融資を行った。さらに、幕府は勘定所御用達商人には、米価が低落した時には米を買い上げ、逆に米価が高騰した時には米を放出するといった米価調節を行うことを期待した²⁸⁾。

Ⅲ、天保改革

天保期は、異国船の来航が頻繁に行われる一方で、文化文政期に花開いた藩政改革にはころびが見られた時期である。いわゆる内憂外患といわれ、経済史では絶対主義への傾斜として議論されてきた²⁹⁾。

25) 竹内誠「寛政の改革」(『日本歴史大系3 近世』1988年、山川出版社)

26) 竹内誠「改革政策の展開」(『寛政改革の研究』2009年、吉川弘文館)

27) 竹内誠「勘定書御用達・米方御用達の成立」(『寛政改革の研究』2009年、吉川弘文館)

28) 深井雅海「宝暦天明から寛政」(『岩波講座 日本歴史 第13巻』2015年、岩波書店)

29) たとえば、岡本良一「天保改革」(『岩波講座 日本歴史 13(近世5)』1964年)、藤田覚『天保の改革』(1989年、吉川弘文館)

① 天保改革の前史としての文化文政期

各藩においては藩政改革が推進され殖産興業が展開した。とりわけ西南諸藩は、藩札を発行し資金とすることで国産奨励政策を推進している。国産品は大坂へと送られ換金することで銀札を代銀化した。この時の思想的バックボーンが国益思想であった。藩自体が独自に財政を担い、自分仕置権や行政権を担い、藩自身を自ら公儀と表現することから、一定度の自立した藩国家と評価されることもあった。広島藩では、「御国産相増上下之益ニ相成候様厚心かけ…」といわれるように、当時の国益思想にともなう国産奨励政策は、藩＝国富と民＝民富を併せ持つ理念として存在した。しかし、かかる政策は、藩札による資金供給を前提としており、過剰な藩札発行は金融危機をもたらしとし、「上下交征利而国危（しょうかこもごも利をとらば、すなわち国危うし）ニ国家と民が両方とも利益を得ようとすれば国が危険となる」と批判し、「量入為出（入るを量りて出づるを為す）ニ歳入をはかつて歳出をなす」と財政規律を求める意見もあった³⁰⁾。

天保改革

天保期は国益思想による矛盾点が露呈した時期であった。たとえば、国益思想に基づき、国産奨励政策が推進されることで、それが五穀生産を行わず、商品作物生産を進めることになっている。その結果、田に稲作ではなく商品作物が生産されるようになり、モノカルチャー化が進み³¹⁾、飢饉時への対応がなくなる。すでに文政元年（1818）には甘蔗（サトウキビ）の植え付けが増加したため、幕府は手余り地（田畑以外の土地）にしか植え付けてはいけないと幕府法令が出されている³²⁾。天保7年（1836）の飢饉のとき、東北諸藩では飯米確保のために各地を奔走する。しかし、江戸で買付けた米を回送しようとする、江戸での飯米不足を招くとし幕府に差し止められ、大坂でも原則として米の移

30) 落合功「広島藩の経済政策思想」（『日本経済思想史研究』17号、2017年）

31) 落合功「幕府国産化政策の特質と池上幸豊—砂糖業の展開—」（『近世の地域経済と商品流通』2007年、岩田書院）

32) 文政元年「本田畑え猥に甘蔗作り候儀停止之事」（『御触書天保集成』下、1958年、岩波書店）

出は禁止されている。このように、米不足を見越して各地で津留政策（領外への米の移出を禁じる政策）がなされることで、全国での米の買い付けに問題を招いている³³⁾。

各藩で活性化した国産奨励政策は多量の藩札発行を消化できず、天保期から幕末期にかけて金融危機を招くこともあった³⁴⁾。

天保改革は、天保12年（1841）5月より始まるが、基本的には物価対策であった。諸品だけでなく、質物や金銀貸借の利子や、諸職人の手間賃などに至るまで引き下げを求めている。また、風俗取締令が推進され華美を抑え、神事祭礼などの冗費を抑えている。キュウリやナス、インゲンなど室内に炭団を入れて促成栽培して売買するような「初物」を禁じている。地代や店賃の引き下げも命じている。かかる過度な風俗取締りは城下町などの衰微をもたらすと町奉行からの批判を受けるが、幕府は「御城下衰態ヲ極メ、今日之家職難相立、商人共離散仕候共、聊不頓着」と強い姿勢を示している³⁵⁾。天保12年12月に行われた株仲間解散もそうである。全国で市場を独占していた問屋仲間や組合を解散し、「素人直売買勝手次第」とした³⁶⁾。株仲間解散は諸品の値下げに一定の効果はあったものの、市場の混乱を招き、結局、嘉永4年（1851）3月に問屋仲間が復活する。

三大改革の経済思想—幕政改革と藩政改革—

幕政改革として実施された三大改革は、財政窮乏に対し儉約することで、経済を円滑にすることを目指した点に特徴があった。幕政改革の特徴は儉約を基調とし、制度によって政策を推進し経済成長を求めようとしなかった。この点が、幕政改革の限界といえるだろう。最後に幕政改革と藩政改革の違いとして、

33) 平川新「文政・天保期の幕政」（『岩波講座 日本歴史 第14巻』2015年、岩波書店）

34) 落合功「幕末期広島藩藩札と大坂商人—嘉永五年の改印札発行を中心として—」（藤野保編『近世国家の成立・展開と近代』1998年、雄山閣出版）

35) 「天保の改革」（歴史学研究会編『日本史史料（3）近世』2006年、岩波書店）

36) 「天保の改革」（歴史学研究会編『日本史史料（3）近世』2006年、岩波書店）

国益思想に対する思想的違いと、金融政策の違いを明らかにしておく。

国益思想について考えるとき、国産品を生産するという点においては、幕府も藩も変わらないものの、その目的が違う。すなわち幕府の国益思想は、砂糖や生糸など輸入防遏を課題としたものであり、国産化の対象は幕領に限らなかった。それに対し藩の国益思想は殖産興業・財源を意図したものであり、経済成長を期待し、近代以降の国富・民富思想に発展するものであった。この点は、幕府の公儀としての立場と藩の立場の違いといえるだろう。

また、金融政策について述べると、一方で、幕府は貨幣鑄造権を有しているものの、金と銀を中心とした金属貨幣を通用させたため、自ずと価値が安定した。実際、貨幣改鑄を行い出目を得ることで、一時的に幕府財政に寄与したが、金貨・銀貨の価値は改鑄に応じた価値で落ち着くことになったのである。藩は藩札（紙幣）を発行し、表面的には銀貨の兌換性を保証するものの、領内での強制通用を推進することで政府紙幣（領内通貨）としての性格をもたせている。このことは、一時的には金融緩和や国産奨励に応じた資金投入で領内の好景気を生み出すものの、天保期から幕末期にかけて、紙幣の価値が下落し物価が高騰し金融危機を招くことになる。こうした過程の中で雄藩として成長する藩が登場していくことになる。

本研究は青山学院大学経済研究所「2023 年度短期研究プロジェクト（助成番号 23210）」の助成を受けて行われたものである。