

幕藩体制下における寛政の改革

——松平定信と重農主義的経済政策——

大 淵 三 洋

Mitsuhiro OFUCHI. Kansei Reforms Under the Shogunate System – Sadanobu MATSUDAIRA and His Physiocratic Economic Policy –. *Studies in International Relations* Vol.41, Consolidated Edition. February 2021. pp.1-11.

Sadanobu MATSUDAIRA led the Kansei Reforms with his basic thought derived from his ancestors, especially Yoshimune TOKUGAWA of the House of TAYASU, the predecessor of Sadanobu. It was natural for Sadanobu to follow Yoshimune's philosophy of economic reforms.

Mainly focusing on trying to cover the governmental deficit, however, the major additions to Sadanobu's reforms compared to those before his included several countermeasures for famines and social instabilities.

Even though his reforms resulted in a limited success, the reforms contributed to the political stabilities of the TOKUGAWA Shogunate in a broad way.

1. はじめに

江戸時代の歴史に関して考察すると、善政と悪政が交替して現れる「善政悪政交替史観」、あるいは、緊張と弛緩が交互に現れる「一弛一急史観」ともいえるべき見解が存在する。その中の善政と緊張にあたるのが、「享保の改革」、「寛政の改革」及び「天保の改革」である。元禄時代後、8代将軍徳川吉宗が登場し、1716(享保元)年から、享保の改革を断行した¹⁾。吉宗は幕政を引き締めて、危殆に瀕した財政を再建させ、幕府中興の祖と呼ばれた。ところが、その後の18世紀後半に登場した、田沼意次と田沼意知の親子が強い権勢を振るい、賄賂と汚職により腐敗した政治が行われた。この時代を通常、「田沼時代」と呼んでいる。次に、18世紀末の1787(天明7)年に登場した老中松平定信は、田沼時代の悪政を徹底的に批判し、厳しい儉約と文武の奨励による綱紀の肅正等、寛政の改革を断行したのである。しかし、更にその次には、11代将軍徳川家斉の大御所時代が到来する。55人もの子女をもうけ、その下で老中水野忠成が権勢を振るい、田沼時代の再来かのような

賄賂と、汚職が横行した時代となった²⁾。19世紀半ば近くの1841(天保12)年から、その大御所時代を徹底的に批判し、天保の改革を断行したのが、幕府老中の水野忠邦である。

江戸時代の史学研究において、江戸時代の享保、寛政及び天保の改革の三つの改革を三大改革と呼んでいる³⁾。その起源が、いつ頃であるかについての定説は、存在しないといつてもよいであろう。第二次大戦前の研究の到達点を示すと思惟されるのは、1944(昭和19)年刊行の本庄榮治郎編『近世日本の三大改革』であり、書名に三大改革を用いている。同書の冒頭には、「江戸時代は二百五十年の太平・・・その間に於いて自ら世態の変遷があり、政治の伸張弛緩があった。従つて庶政革新の努力が払はれたことも少なくないが、世に江戸時代の三大改革と称せらるるものは、享保・寛政及天保の治が之である」⁴⁾と記されている。第二次大戦以後、いち早く三大改革を論じたのは、津田秀夫『江戸時代の三大改革』弘文堂、1956年に刊行されたものである。これも書名に三大改革を冠している。この両者が、三大改革の研究に関した双璧であるといつても過言ではな

い。

ところで、三大改革の中で、寛政の改革を担当した老中松平定信は、徳川吉宗の孫で、御三卿⁵⁾の一つである田安家の出身である。定信は、祖父吉宗の享保の改革を依憑とする事を唱えた。定信は、「工商盛んにして士農衰える」と考えたのである。その理由は、当時、主として金穀の流通を工商に把握されていたためである、と推考される。換言するならば、定信は、再び農業に立脚した、政治に戻そうと試みたといつてよい。更に、定信が信奉していた朱子学では、商業は卑しく、農業は尊いとしていたのも、その理由の一つである。上述の理由により、定信は、寛政の改革を推進したのである。彼は、幕府老中として稀有な人物である。かつては、「明君」や「偉人」とまで褒めたたえられた定信であるが、保守的な評価の低い為政者と解釈されていた。人の評価は定まらないものであり、毀誉褒貶といわざるを得ない。その時、その時の政治状況や社会状況によって、定信の評価も左右されてきたのである。

松平定信という人物は、白河藩主や幕府老中としての側面と、文化人や思想家としての側面を保有する冠絶した存在であった。その両側面を把握しなければ、定信という人物を、的確に把握したとはいえないであろう。しかし、浅学菲才の筆者の脆弱な能力では、これを成し得ない。

本稿執筆の目的は、松平定信が幕府老中時代に実施した、幕府時代の寛政の改革に焦点をあて、経済及び財政的側面から、分析考察を試み、後世への貢献を論じる事にある。

2. 松平定信の思想的背景と行動

弱冠 30 歳、後に、歴代のうちで最年少の幕府老中となった松平定信は、1758 (宝暦 8) 年 12 月、江戸城郭田安門内で、御三卿の一人である田安宗武の 7 男として生まれた。同年、前政権の指導者であった田沼意次が、評定所に出座し実権をもち始めており、両者の因縁を感じさせる。父宗武は、古典の研究と万葉調の歌人として、世に知られた人物であった。定信は、当時、賢丸 (まさまる) と称した。従って、定信の最初の名は、

田安賢丸、または徳川賢丸である。宗武は、関白近衛家久の娘である正室の森姫や側室達との間に、15 名の子女を儲けている。このうち男子は、長男から 4 男までが早世したため、正室から生まれた 5 男の治察 (はるさと) が嫡子となっている。6 男の定国と、それより 1 歳年下の定信は、共に側室のとやから生まれ、正室に養われた。とやは、1812 (文化 9) 年に 85 歳で死去している。それゆえ、賢丸を 31 歳で生んだ事になる。

田安宗武は、8 代将軍徳川吉宗の次男であり、田安賢丸は吉宗の孫にあたる。賢丸は、古典、古学を好み、また国学と和歌に才能のあった父宗武の血を継ぎ、年少より学を好み、12 歳にして著書を発刊する程の英才であった。時の将軍徳川家治にも、その明敏な資質を愛され、「将来、徳川家を興すのは、この子であろう」とまで、褒め讃えられたという⁶⁾。しかし、賢丸は早熟の天才であったが、虚弱で 6 歳の時、大病で危篤となり、何とか、治療により命を取り留めている。そのため、自分は長生きできそうもないが、その分、他人よりも勉強する、という常人とは異なる驚嘆すべき発想を有していた。また、「名を代々に高くし、日本唐土へも名声を鳴らさん」と述べ、大志を抱いた少年であったと推考される⁷⁾。彼は、人一倍の野心家であったが、同時に、人の何倍もの勉強家でもあったといえよう。

田安賢丸は、7 歳となった 1764 (明和元) 年に、家臣の大塚孝綽 (たかやす) を師として、儒学と書道を学び始めた。更に、1768 (明和 5) 年には、早くも「鈴鹿山」と題する和歌を詠んでいる。加えて、「雨後」と「七夕」を詩作する等、この頃から文才が兆しており、翌年には、猿楽をも観世元清に学んでいる。一方、武術に関しても、同年、これも家臣の常見文左衛門に、弓術を習い始めている。剣術は新陰流を木村左衛門に、槍術は大島流を小南一郎兵衛に師事した⁸⁾。

1770 (明和 7) 年、13 歳の頃、田安賢丸は、早くも生涯最初の著作である、『自教鑑』(じきょうかがみ) という五倫の道等の人君の励むべき事柄を、記述した著作を残している。翌年、清書してこれを父に見せたところ、高く賞され『史記』を与えられていたという⁹⁾。このように賢丸

は、学問的に優れた能力を保有していたのである。ところが、14歳となった1771（明和8）年6月、父の田安宗武が57歳で泉下の人となり、正室の森姫は宝蓮院、側室であり賢丸の実母とや香詮院と、それぞれ剃髪して改名し、兄の田安治察（はるあき）が家督を相続している。

1774（安永3）年3月15日、10代将軍徳川家治（いえはる）の命令により、陸奥白河藩主の松平定邦の婿養子となる事が正式に決まった。これを契機として、賢丸の運命は、大きく変わる事になったのである。定邦の養子となると同時に、田安賢丸から、正式に松平定信と改名した。この養子縁組には、複雑な問題があった。なぜならば、田安家を継いだ兄田安治察は、この年の7月に大病を患い、翌月22歳の若さで鬼籍の人となってしまったからである。治察には子がなく、絶家の危殆に瀕したため、田安家ではこの縁組を解消し、定信を戻したかった。しかし、幕府中枢にいた田沼意次の強い政治的判断もあり、それは適わなかった。意次は、徳川家で賢才な定信が将軍となる事を恐れた。そこで、養子縁組をすすめ、田安家への復帰を妨げる事により、定信を田安家より遠ざけたのであろう。更に、一橋治済（はるさだ）の立場も微妙であった。11代将軍徳川家斉（いえなり）は、治済の子であった。つまり、彼は一橋家から後嗣を出したいと考え、養子縁組により定信を将軍候補から排除したかった、と思量される。

松平定信は、松平定邦の養嗣子となった時から、江戸八丁堀の白河藩邸にあった上屋敷に移った。1776（安永5）年、定信は元服し、松平定邦の長女峯姫と結婚した。定信は18歳、峯姫は23歳であった¹⁰⁾。白河に初めて赴き、小峰城に入城したのは、同年3月である。10代将軍徳川家治の日光廟参詣にあたり、病身の定邦に代わって、警護の任にあたったため、白河領に入り、領内を視察したのである。また、この頃には、定信は田安家にいた時期にも増して、学問と武術に励んでいる。定信は早朝から読書した後に、剣術と弓馬を学び、夜には、再び読書に勤しんだ。小姓の南合彦左衛門と読書量を競いあったとされている。定信自ら記した「読書巧課録」によると、1778（安永7）年には、合わせて38部、464

冊も読破していた¹¹⁾。

1781（天明元）年正月、松平定信は松平定綱が著した『遊民後判』を読んでいる。この著作は、民を養う事こそが治国の基本である、という仁政思想を基礎としている。同書に触発された定信は、同年8月に、『国本論』で君主の収奪を戒める等の理想的な大名論を展開し、続く『国本論付録』にて、備荒貯蓄と租税等について論じた。1782（天明2）年には、道徳や学問、民衆、政治及び経済に関する『修身録』も著している。定信は、この書の中で、儒学の諸流派を批判しつつ、政策決定権を握る君主は、民衆を統治する際に流派にこだわらず利用すべき事を述べている。これは、明らかに儒学の徂来学的な思想に影響を受けた、と考えられる¹²⁾。その結果、定信は白河藩襲封後、政策決定者として、学問を利用する事に尽くした。その一方で、民衆の統治に関わる家臣団の育成には、朱子学を使用する等、両者を巧みに使い分けていた。

松平定信は、天明の大飢饉に対して、先頭に立って藩の儉約と窮民救済に努め、被害が著しかった白河藩において、目覚ましい成果を挙げている。その結果、定信は領外においても、白河藩政に対する高い評価を得ていた。それだけではなく、この頃には、翳りのみられた田沼意次政権が、譜代大名や家門の懐柔に努めている、という定信に有利な状況にあった。こうした中で、彼は将来における幕政改革の断行を、熱望していたのである。1785（天明5）年6月、定信が参府すると、藩政改革の成功を伝え聞いた諸藩の大名達が、その手法を尋ねるために、彼の許に集まりだした。当時、諸大名達は、国元の財政窮乏に苦慮していたのである¹³⁾。

1786（天明6）年12月15日、「松平定信は、実直で才力のある人物と聞いている。人々の信頼も厚い、年は若いけれども、今の内から老中にしておけば、のちのちきっと幕府のためになるであろう」という旨の意見書が、御三家より当時の老中達に提出された¹⁴⁾。1787（天明7）年6月19日、松平定信は、当時、僅か30歳であったが、11代将軍徳川家斉に白河藩政の功績が認められ、無役から老中に任命された。驚くべき事に、それ

も首座に抜擢されたのである。江戸時代の前期と後期における老中就任者の、就任時の平均年齢は45歳である。しかも、京都所司代や若年寄からの就任者が多く、無職からの就任者は稀であった。更に、老中首座は先任順に選ばれるのが常であった。それゆえ、この事は異例中の異例であったといわざるを得ない。定信は、当時の老中であった田沼意次の政治が叫弾され、その後始末をするため、老中首座に起用されたのである¹⁵⁾。

門閥譜代派から、期待をかけられて登場した松平定信は、寛政の改革を推進した。第一に、特権的な富裕商人から、財政の実権を幕府側に取り戻して掌握した。第二に、優秀な人材を選び登用した。第三に、田沼意次の重商政策によって生じた危機を打破した。しかし、定信の政治は、田沼時代に腐敗した幕政を立て直した偉業として、評価が高かったが、清廉潔白すぎていたといえよう。それゆえ、厳しい規制を余儀なくされた幕府内外の不満を生み¹⁶⁾、定信は将軍徳川家斉とも不和になり、失脚を余儀なくさせられた。志半ばにして、1793(寛政5)年、突然、反定信派の陰謀により、定信は、役職を解任されたのである¹⁷⁾。1812(文化9)年、定信は55歳で隠居し、長男の定永(さだなが)に家督を譲った。隠居後は、執筆活動に勤しみ『家月双紙』(かげつそうし)や『宇下人言』(うげのひとこと)等、170以上の著作を後世に残している。

1829(文政12)年、松平定信は、避難先の伊予松山藩邸で点鬼簿の人となり、没後の1833(天保4)年11月に守国霊神、翌年4月に守国明神、1855(安政2)年に神宣(しんせん)を受けて、守国大明神の神号を得た。すなわち、定信は神人一体となり、鎮国大明神として祀られたのである。更に、明治以後もその事跡を高く評価され、1908(明治41)年に、明治天皇から正三位を追贈され、1922(大正11)年に、南湖神社に祀られている。

3. 寛政の改革以前の状況—徳川吉宗と田沼意次の政策

8代将軍徳川吉宗は、享保の改革を断行したが、

享保年間以後も元文、寛保及び延享と幕政を担当し、その将軍の執政時代は、1745(延享2)年に隠居するまで、29年の長期に渡っている。更に、隠居後も9代将軍徳川家重が暗愚であったため、薨去する1751(宝暦元)年まで、大御所として数年間幕政を執行した。吉宗は歴代将軍の中でも、11代将軍徳川家斉に次いで、長く幕政を担ったのである。

徳川吉宗の享保の改革は、多大な成果を挙げたが、18世紀後半は、幕藩体制にとって大きな曲がり角になった。米価の低迷によって、年貢米で生計を立てていた武士の窮乏が、顕著になっていく。村々では、元禄の頃までには、豊かな農民が下人や年季奉公人を使用して、地主手作(じぬしてづくり)¹⁸⁾が行われていたが、次第に買い取った土地を小作に渡し、生活する地主も生まれてきた。一般に、これらを豪農と呼んでいる。また、地主、高利貸及び小作人等の貧農との対立や、村役人と平百姓の対立が表面化して、村方騒動が各地で惹起した。都市部では、三井家のように三都や各地の城下町に出店を持ち、大規模に店舗を営営する者も現れ、農村を資金や原料と道具の前貸しを受け、製品で返済する形態の間屋制家内工業に、組み込まれていった。

更に、陸続する凶作と飢饉は、農村や都市の貧困層に打撃を与え、庶民達をどん底の生活に陥れた。その中でも、享保の大飢饉、天明の大飢饉及び天保の大飢饉は、大きな被害を各藩にもたらしたのである。その結果、困窮した農民達は百姓一揆を起し、年貢の減免や専売制度の緩和や撤廃を要求した。この時代の一揆は、一般農民を指導者として、広範囲の農民達が大规模なものとなっている。また、地主、高利貸及び小作人等の貧農との対立や、平百姓の対立が激化して、村方騒動に発展する事も多かったのである。都市部でも、享保の大飢饉に際して、江戸で米商人が襲撃される等、米価の高騰に対して、米の安売りを強要する打ち壊しが頻発した。

この間、紀州藩から徳川吉宗に従って入府し、知行6百石の幕臣として勤めていたのが、田沼家である。その中でも、田沼意次は徳川家重の代

に御側衆になり、昇進の機会を得た。10代将軍徳川家治が、将軍に就任する2年前の1758（宝暦8）年には、早くも1万石の大名となり、幕府評定所に出座している。そして、家治の将軍就任後、7ヵ月を経過した1767（明和4）年には、側用人に抜擢され、1772（安永元）年、老中に昇進し敏腕を振るう事となったのである。家治の下で、意次が7回もの加増を受けている事は、その栄達の早さを物語っている¹⁹⁾。意次の子である田沼意知も、1783（天明3）年には、若年寄となり、親子共々に幕政を掌握し、譜代幕臣層を代表する老中勢力を退けて、田沼時代を確立し、専制政治を欲しいままにした。これを可能としたのは、意次が一橋家と縁故関係を有する等の閥閥を形成して、大名としての家格を引き上げ、腹心の者を老中以下の要職に多数すえて、幕閣を抑えた事が大きいと思惟される。更に、正規の老中になりながらも、将軍と特別親密な側用人的関係を保っていた事等による、と推考される。

まず、田沼意次の人物像を、素描ではあるが取り上げてみよう。意次といえば、賄賂と汚職の政治家、金権腐敗の代表との解釈が一般的であろう。だが、第二次大戦前から、意次の人物像は大きく二分されていた。一方は、三上参次『白河楽翁公と徳川時代』²⁰⁾であり、他方は、辻善之助『田沼時代』²¹⁾である。前者は、松平定信を模範的な人物として焦点をあて、それとの対比で田沼意次を金権腐敗、賄賂及び汚職の政治家として描いている。後者は、賄賂と汚職の政治家という側面と共に、積極的な経済政策を推進した革新的な人物、という両面を描いた著作である。戦前では、前者の見解が一般的であり、意次とその時代は、金権腐敗、賄賂及び汚職の印象が定着していた。しかし、戦後になって、後者の見解が受け入れられ、高等学校の教科書では、賄賂と汚職についても触れるが、多くの紙面をその積極的な経済政策に割き、どちらかといえば、革新的な政治家と評価している。筆者は、後者を是として、本稿を継続していく事としたい。

寛政の改革が実施される直前の田沼時代には、国役普請²²⁾や手伝普請²³⁾による諸藩への財政負担の転嫁、拝借金²⁴⁾の制限、更には蔵前切

手²⁵⁾の規制による諸大名金融の統制等、幕府の政策の影響により、諸藩の財政状況も窮乏化していた。加えて、流通と市場政策及び金融政策を、たとえ諸大名の利害に抵触してでも、推進する幕府の政策を捉えて、諸大名の個別領主の主権を越えた行動は、幕府の絶対主義化であるといっていよいであろう。換言するならば、幕府本位の政策が、強力に推進されていたのである。田沼時代の幕府に対する諸大名の不満は、賄賂と汚職の横行による腐敗に限らず、幕政のそうしたあり方にも、原因があったのである。

幕府は、国内の大規模な反乱や百姓一揆、または全国的な大飢饉や外国からの侵略等、個別の大名だけでは対応できない諸問題の解決に対して、諸大名を動員して、問題を解決しようと試みた。更に、幕府は、諸大名が領内の自然災害、凶作及び大火等により危殆に瀕した場合には、資金を給付して藩が立ち直れるように援助する、という役割も有している。これが公儀の役割であり、それにより、幕藩体制という仕組みが、安定的に持続する事になった。しかし、田沼時代の幕政は、幕府本位の政策が特徴的なものであった。この事が諸藩の財政困窮を深刻化させ、江戸後期の改革を惹起し、諸藩の自立化の契機を生じさせた、と解釈する事ができる。

9代将軍徳川家重、10代将軍徳川家治の統治下において、田沼意次は幕府の財政を維持するため、発展した商品経済の流過程に、幕府の財源を求めた。銅、鉄、真鍮及び朝鮮人参等に直営の座を設けて、専売を実施したのである。更に、特定の商人に専売を許可したり、株仲間を積極的に公認して、販売や製造等の特権を与える代わりに、運上（うんじょう）と冥加（みょうが）を徴収した。加えて、長崎貿易でも従来の政策を変更し、銅や俵物を輸出して金銀の輸入を図り、俵物の生産地である蝦夷地の開発と、ロシア人との貿易を計画した²⁶⁾。また、商人資本を導入し、印旛沼や手賀沼の干拓を行った。意次の政策は、役人と商人の間で賄賂を横行させる結果となり、役人の地位も金銭で左右される風潮が蔓延し、民衆の反発を招いた。1782（天明2）年から、東北地方を中心とする天明の大飢饉が発生

し、翌 1783 (天明 3) 年に浅間山の大噴火が起こり、この天災を意次の悪政によるものとして、各藩で百姓一揆や打ち壊しが続発し、1786 (天明 6) 年の将軍家治の薨去と共に、意次は失脚を余儀なくされたのである²⁷⁾。尚、意次とほぼ同時代に明君とよばれた上杉治憲 (鷹山) が、稀有な明君として、我が国では高く評価されている。

財政的側面に関しても、若干、記述しておこう。享保の改革末期の 10 年間は、石高が 459 万石、平均の年貢収量が 158 万 40 石、平均の年貢率が 34.38% であった。将軍は、徳川吉宗から徳川家重に代わっているが、交代直後の 10 年間は、石高が 442 万石、平均の年貢収量が 166 万 6845 石、平均の年貢率が 37.64% である。因みに、その後の 10 年間も、ほぼ同じ程度の数値で推移していたのである²⁸⁾。これに対して、享保の改革以後の 10 年間は、定免制²⁹⁾ と有毛検見法³⁰⁾ による年貢増徴政策が卓効を得た時期といえよう。これを頂点として、田沼時代には、年貢収量と年貢率が両者とも低下し、年貢増徴政策は限界に達した。その結果、意次の時代には、年貢の増徴ではなく、蝦夷地や印旛沼の大開発、更には商業、金融及び貿易等に、新たなる財源を求めざるを得なかったのである。

4. 寛政の改革－田沼時代の否定と米中心経済への回帰

松平定信は、寛政の改革を開始するにあたって、まず、打ち壊しを惹起した政治的責任は、すべて田沼意次にあるとする等、前政権と新政権との相違を、明確にしておく必要があった。そのため、反田沼の政治姿勢を前面に掲げ、定信の祖父である徳川吉宗が、実施した享保の改革への復古を標榜した。すなわち、寛政の改革は、幕藩制国家と社会を成立させてきた諸要素を、再強化する意図をもって、着手されたのである。寛政の改革の特徴は、復古的、あるいは保守的であると評価されている。だが、その内容は、単純に懐古的で保守的とは、いい切れない部分が存在する。更に、江戸初期以来、明確な法による規定や枠組みが、存在しなかったにも拘わらず、変化を遂げながら継

続してきた諸関係と諸要素も多く存在していた。従来の一定の歴史的な総括をしつつ、曖昧であったものには、法的な規定を与え制度的な枠組みを構築しよう、とした事が重要である。

まず、国内の矛盾や危機への対応策を考察する事にしよう。その特徴は、寛政の改革以前の田沼時代と比較して、前述の如く、復古的かつ保守的であり、重農主義³¹⁾ と解釈される。それでは、なぜ、復古的かつ保守的な重農主義を採用したのであるか。1787 (天明 7) 年 5 月、「天明江戸打ち壊し」³²⁾ に端を発した全国的農民一揆と打ち壊しにより、田沼意次派の重職が失脚するという幕府内部の政変が生じた。その結果、松平定信が老中に就任し、寛政の改革に着手したのである。この意味において、寛政の改革は、打ち壊しが惹起した改革といえよう。未曾有の凶作、飢饉の惨状及び江戸を含む、全国的な一揆と打ち壊しの激発によって、象徴された幕藩制の危機を、どの様に打開していくのかが、寛政の改革の大きな問題であった。

寛政の改革における第一の課題は、当時、解体の危殆に瀕していた村と町の再建であった。幕藩制国家と社会の基礎は、村共同体を構成する小農経営に依存していた。これは、一般に本百姓体制³³⁾ と呼ばれるが、その中核をなす小農経営が崩壊し始めた事に、最も大きな危機の要因があった。幕府財政の困窮に対して、徳川吉宗の享保の改革では、倹約を中核とする財政緊縮策を採用する一方で、前述の定免法等による年貢増徴策が展開された。だが、松平定信の寛政の改革では、年貢増徴策を実施するだけの余地はなく、小農経営を中心とする村の維持と再建に、依らざるを得なかったのである。

天明の飢饉と経済的困窮を要因とする、農村人口の減少を回復させるためとして、江戸に流入した農村出身者を村に戻す旧里帰農奨励令³⁴⁾ を発令した。更に、人口の減少した地域に対して、間引き等を防ぐ目的で、小児養育金を支給する等の政策も採用された。そして小児養育金の支給や、荒廃した農耕地の再開発に必要とされる資金を供給するため、公金貸付政策³⁵⁾ を大規模に行ったのである。加えて、小農経営の分解を阻止するた

め、綿や菜種等を除いた商品作物の生産に、制限を行ったのである。すなわち、当時、幕藩体制国家と社会の動揺の原因と考えられていた、小農経営の解体をくい止め、その維持と再建を図るといふ、極めて原則的な政策がなされていた、と思惟される。

寛政の改革における第二の課題は、商業資本対策といってよいだろう。田沼時代が重商主義を基調としていたのに対して、寛政の改革は商業資本を抑制した。換言するならば、重農主義を採用したのである。田沼時代には、人参座等を造り、幕府による専売制を実施すると共に、運上金と冥加金の納入の見返りに、商人や職人の株仲間を幅広く公認し、営業上の特権を与える政策が採用された。この政策の目的は、単に、幕府の財政収入を増加させるだけでなく、株仲間を通じて商品流通を統制し、その結果として、物価を安定するというものであった。しかし、天明の飢饉の発生時においては、商人達による米の買い占めや、隠匿がなされたため、幕府の意図とは異なり、株仲間政策は、米を中心とする流通と物価の抑制に対して、大きな効果を発揮する事ができなかった。

寛政の改革では、座の廃止や株仲間の抑制に努めるだけでなく、江戸の有力両替商を中心とした豪商を、勘定所御用達³⁶⁾に指名し、その資金と経験を活用して、米価の調整に利用したのである。しかし、改革の実態は、商業抑制策というのではなく、幕府が商業資本に対して主体性を確立し、商品流通や物価の統制を実施しよう、と試みたという理解も可能であろう。1789（寛政元）年の棄捐令（きえんれい）³⁷⁾もまた、商業資本に対する幕府の主体性の確立に寄与した。札差は、俸禄米を担保にして、旗本や御家人への金融活動を担い、巨額の利益を獲得していたからである。幕府は、旗本や御家人の債務を破棄する、という荒技ともいえる棄捐令により、札差に大きな経済的打撃を与える一方で、札差への金融機関である猿屋町貸金会所を新設し、旗本や御家人に対する金融活動を、統制しようとしたのであった。

また、重商主義であるか、重農主義であるか、あるいは抑商主義かというような名称は、ある種、表面的な特徴づけに過ぎなかったともいえよ

う。その実態は、小農経営の維持と再強化策であった。更に、商業資本に対する幕府の主体性の回復策であった。加えて、当時の幕藩体制への回帰を、意図した政策でもあったのである。寛政の改革では、幕藩体制の原則への回帰だけでなく、民衆支配に対して、新たなる手法も採用された。それは、封建的な社会政策とも理解し得るものであった。凶作が飢饉を生み出し、飢饉が米価高騰を惹起する。更に、米価高騰が百姓一揆と打ち壊しに繋がり、結果として、幕藩体制の危機を引き起こす負の連鎖ともいうべき、1787（天明7）年の状況の中で、寛政の改革では、それへの対応策が最も重要な課題となり、そこに社会政策的な手法も試みられた。

飢饉対策としては、米の備蓄、いわゆる、囲米（かこいまい）³⁸⁾が採用された。諸大名には、領地1万石に対して、50石を5年間、毎年、備蓄する事を命じ、幕府帰村には、郷蔵を設置させ、大坂、京都及び長崎その他の幕府直轄地でも、様々な方法により、囲米が実施されたのである³⁹⁾。その中でも特筆すべきは、江戸の7分積金による町会所の囲米である。町を運営するために、町内の地主が負担していた町入用を減額させ、その減額分の7分を積金とし、その中の1万両を囲米の資金に充当したのである。町会所が、7分積金と囲米の管理運営を自分達で行い、主として、困窮した地主への低利の融資、病気や老齢のために、生活が困窮した領民の救済に活用すると共に、飢饉で米価が高騰したり、風邪等の病気が蔓延した時には、窮民の救済を目的とした。後の天保の飢饉の際には、町会所の囲米が大きな効果を発揮し、江戸では、打ち壊しが発生しなかったとされている。凶作と飢饉の際に、天明の江戸打ち壊しのような、下層領民による暴動の再発を、未然に防ぐ効果も有していた。

江戸の石川島の人足寄場⁴⁰⁾は、江戸に流入した無宿者で、郷里に帰るあてもない者達が増加し、治安上の大問題となっていたために設けられた。新設の契機が、そうした事情によるものであったので、人足寄場の性格は、治安維持の意味合いが強かったが、無宿者には、技能を身に付けさせて社会復帰させよう、という目的も有してい

た。農村部での小児養育金制度や社会としての困米、更に、人足寄場等の諸政策は、当時の言葉で表現するならば、仁政ともいえよう。顕著になりつつあった幕藩体制の矛盾を緩和し、体制を維持する画期的な政策であった。

江戸後期になり、宝暦期から寛政期になると、多くの諸藩が藩政改革、特に、財政改革に取り組んだ⁴¹⁾。幕府による寛政の改革と諸藩の改革は、無関係なものではなく、関連づけて理解されねばならない。諸藩の財政困窮、あるいは武士階級の経済的困難さは、農兵分離による都市生活と、参勤交代による江戸の生活と、現物の年貢収入との構造的矛盾の産物といえよう。諸藩の財政困窮は、江戸前期から存在していたが、それ程、顕著なものではなかった。しかし、享保期以降、特に深刻化し、それは諸藩に波及していった。その原因を、諸藩の事情にのみ求めるのではなく、田沼時代の幕政の経済政策と、財政政策等とを関連付けて、理解する事が肝要であろう。

その歴史的な性格は、農民層分解等の基礎構造の変動と藩財政の窮乏を打開し、藩政を建て直すための財政改革であった。この江戸後期の改革は、諸藩において、共通した内容を有している。政治的側面では、藩校の設立や整備による教育の振興、新たな人材の養成とその登用、そして領民の風俗統制であった。更に、財政的側面では、徹底した倹約と藩士の綱紀粛正が採用された。加えて、経済的側面では、農民層の分解を抑制し、農村支配の強化を意図した、年貢収納の確保を目指すと共に、養蚕や織物等の殖産興業策と藩専売制の実施が、主とした共通の政策といえよう。

寛政の改革の中で、採用された殖産興業策と藩専売制は、諸藩の地域的な事情によって、多種多様であるが、従来から存在する領内の特産品生産と新規の商品生産を、城下町の特権商人や在方⁴²⁾の豪農に、依拠して権力的に編成し、奨励する仕組みは共通していた。これらの諸策の目的は、藩の財政を補填すると共に、領内の自給性を高める事であった。領内が衰退の一途を辿ったのは、他の領地から商品が流入し、自分達の領地の金が領外に流出する事に起因している。自分達の領内を、財政的に富裕にするためには、領内で使

用する品は領内で生産し、自給すればよいという理論であった。いずれにせよ、諸藩の権力による商品生産の支配と、流通過程の独占という藩専売制が伴われた。

寛政の改革では、一時的であったが、手伝普請等の財政負担の転嫁を抑制したり、負担の方法に対して配慮を加えて、田沼時代と比較すれば、諸大名との協調を図った。例えば、田沼時代には、松前藩から蝦夷地の支配権を取り上げ、幕府が直轄による新田開発を、中核とする開発政策を採用しようとしている。換言すれば、松前藩という個別大名の利害に反してでも、幕府は独自の政策を断行しようとしたといえよう。しかし、寛政の改革後は、幕府は政策を転換し、松前藩の蝦夷地支配を認め、開発政策の採用を否定した。松平定信は、いずれ松前藩が蝦夷地の支配権を、幕府に譲渡せざるを得ない状態になる事を予測し、蝦夷地を東北の諸大名に分割して、開発させる構想を披瀝している。そして、田沼時代と同じく、蝦夷地の直轄支配と開発政策を採用するにしても、松前藩が、自ら幕府に支配権を譲渡する事が条件となっていた。また、蝦夷地警備の課題も、幕府が松前藩を監督して、指導するという方針を意図していたのである。すなわち、松前藩の利害に抵触する様な政策を採用する事なく、松前藩の意向を尊重したといえよう。

幕藩体制は、幕府の存在を前提に諸藩が成り立つのであるが、同時に、諸藩が成り立つ事により、幕府も維持されるという相互依存の関係にある。いうなれば、幕藩体制とは、領主身分の一種の共同組織である。幕府と諸藩が安定的に維持され、存続できるように運営するのが、公儀の本来の形といってよいだろう。田沼時代の幕政は、個別大名の利害に影響を与えてでも、幕府本位の経済と金融に関する諸策を採用した。その結果、公儀性の弱体化が認められたが、寛政の改革では、その公儀性を回復させる事を試みたのである。

5. むすびにかえて

寛政の改革は、どのような結果を残したのだろうか。当時の「世の中に蚊ほどうるさきものはな

し、ぶんぶぶんぶというて夜もねむれず」や「それみたか余り儉約なすゆえに、おもひがけなき不時の退役」という落書が示すように⁴³⁾、余りに厳しい統制で、不満が高まり、しかも、寛政の改革自体が反動的であったために、結局、松平定信の寛政の改革は失敗に終わった。確かに、定信の寛政の改革によって、一時的に幕政は引き締まり、幕府の権威は回復した。しかし、厳しい統制や儉約の強制は、庶民から強い反発を惹起する事となった。また、尊号一件⁴⁴⁾や成人した将軍徳川家斉との対立等もあり、1793（寛政5）年、老中在職6年で定信は、退陣に追い込まれた。

寛政の改革は、江戸幕府の崩壊を50年程、延命したのかもしれない。寛政の改革は、経済及び財政的側面を強調する意図があり、改革直前の田沼時代を悪政と批判し、田沼意次を厳しく断罪して、賄賂が横行した道徳的反省により、幕政の公正化を目的とした。更に、民衆支配に社会政策的な手法を採用した。加えて、教育や教化を通して、納得による民衆の心服を獲得しようとした。また、従来においては、明確な法や枠組みのなかった対外関係や朝廷との関係を、鎖国の法と大政委任論により、明確にした。そして、諸大名との関係においても、幕府の政治に公儀性を回復させ、その関係を安定させた事等により、天明期の危機的な状況が、少なくとも小康状態を迎える事ができたのは、疑いのない事実であった。

しかしながら、寛政の改革により、商品生産を幕府が人為に制限しても、その発展を妨げる事はできなかった。諸藩の殖産興業政策は、幕府権力による、強い生産と流通の統制を前提としていたが、各地で商品生産を活性化させ、幕藩体制の基礎の崩壊に繋がっていったのである。また、商品生産の発展は、必然的に小農経営の安定と、発展に寄与するものではなかった。各地で豪農の抬頭を惹起する事となったのである。換言するならば、幕藩体制の社会的基礎であった、小農経営の分解を促進する結果となった。抑制する事のできない商品生産の発展と小農経営の分解は、幕藩体制国家と社会の危機を、より深刻化させる事になったのである。

註

- 1) 徳川吉宗の和歌山藩時代の財政改革に関しては、拙書『近世諸藩における財政改革—濫觴編—』八千代出版、2018年の第7章を参照されたい。
- 2) 藤田覚『近世の三大改革』山川出版社、2011年、2頁参照。
- 3) 厳密にいうと、江戸時代の改革は、享保、寛政及び天保の三つの改革だけではない。徳川家光の晩年にあたる、17世紀半ばに行われた「慶安の改革」、また、1827（文政10）年に実施された「文政の改革」、1853（嘉永6）年に行われた「安政の改革」、1862（文久2）年に断行された「文久の改革」も存在した。
- 4) 本庄榮治郎編『近世日本の三大改革』龍吟社、1944年、4頁。
- 5) 御三卿とは、徳川将軍家親族で、田安、一橋及び清水家を意味する。田安家と一橋家は、将軍徳川吉宗の子、清水家は、将軍徳川家重の子を祖とする。領地10万石で、家老等の要職が幕府から付けられた。
- 6) 井門寛『江戸の財政再建』中央公論新社、2000年、141頁参照。
- 7) 山本敏夫『松平定信—その人と生涯—』山本敏夫、1983年、1頁参照。
- 8) 後述の松平家との養子縁組後は、風流伝流の小河内弥内（おごうちやない）に、馬術は大坪流の諏訪部文九郎に学んでいる。
- 9) 高澤憲治『松平定信』吉川弘文館、2012年、6頁参照。
- 10) 峯姫は健康に恵まれず、1781（天明元）年に29歳で急逝している。
- 11) 高澤憲治、前掲書、17頁参照。
- 12) 元来、儒学において君主は、自ら備えた徳により治める徳治によって、仁政の実現をすべきであるとされ、朱子学はその傾向が強いといえよう。これに対して、荻生徂徠は、仁政は、政治制度や政策によって行うべきであり、儒学は、その方法を与える学問であると説いた。
- 13) 松平定信の改革の影響を受けた外様大名とし

- て、江戸後期の財政改革者である細川重賢や上杉鷹山等も含まれていた。細川重賢の財政改革の内容に関する詳細は、拙書『近世諸藩における財政改革－燎原編－』八千代出版、2019年の第2章、上杉鷹山の財政改革に関する詳細は、同書の第4章を参照されたい。
- 14) 竹内誠「松平定信と寛政の改革」財団法人徳川黎明会徳川林政史研究所監修『江戸時代の古文書を読む－寛政の改革－』東京堂出版、2006年、6頁参照。
 - 15) 本稿では詳細に触れないが、田沼意次と松平定信の関係に関しては、童門冬二『田沼意次と松平定信』時事通信社、2000年が極めて詳細である。また、意次は、通説によると、賄賂政治を横行させた極悪人と解釈されているが、井沢元彦は、『逆説の日本史 15 近世改革編』小学館、2012年において、異論を展開している。
 - 16) 当時、「白河の清きに魚のすみかねて、もとの濁りの田沼こいしき」という狂歌が謳われた程であった。
 - 17) 松平定信の解任に関しては、萩原裕雄『徳川幕閣政談』マイブックチューン21、1987年が詳細である。
 - 18) 貸付地を所有する者が、人を雇って自ら耕作する事を意味する。
 - 19) 荒居英次「田沼政治と寛政・天保改革」荒居英次編『日本近世研究入門』小宮山出版、1974年、193頁参照。
 - 20) 三上参次『白河楽翁公と徳川時代』吉川半七、1891年。
 - 21) 辻善之助『田沼時代』岩波書店、1880年。
 - 22) 20万石以下の大名領や、幕領を対象とした大規模な河川工事の費用を、その所領と関係なく、農民に賦課して行われた工事をいう。1720(享保5)年に制度化されている。
 - 23) 幕府が諸大名を動員した築城、城下町建設及び河川工事をいう。当初は人足役、17世紀後半から工事費の負担となった。軍役と同様の課役である。
 - 24) 幕府が諸大名、旗本及び宿駅等に実施した無利子の貸付をいう。居城焼失、領内凶作及び遠国への赴任の際に、幕府が財政援助した制度である。
 - 25) 諸藩が、蔵屋敷から売却する米の買手に発行した倉庫証券をいう。諸藩の財政運営のため、空米の切手の発行も存在し、米価調節のため、幕府は規制しようと試みた。
 - 26) 1783(天明3)年に、仙台藩の工藤平助が『赤蝦夷風説考』(あかえぞふうせつこう)を著して、田沼意次に献上し、ロシアの進出と対露貿易や蝦夷地開拓の必要性を説いた。意次はそれに呼応して、最上徳内達を派遣し、蝦夷地を探検させたのである。
 - 27) 田沼意次の子、田沼意知も若年寄になって、権勢を振るったが、意次の失脚に先立つ1764(天明4)年、江戸城中で、旗本の佐野政言(まさこと)に刺殺された。その原因は、私怨といわれているが、庶民は、政言を「世直し大明神」と賛美した。
 - 28) 藤田覚、前掲書、23頁参照。
 - 29) 徴税法の一つであり、過去数年間の年貢高の平均を基礎として、年貢高を決め、3年、5年と一定期間固定するものである。尚、著しい不作以外、年貢を減免する事はなかった。
 - 30) 田畑の上田や下田等の等級と関係なく、実際の収穫量を指標として、年貢量を決める徴税法である。当時の勘定奉行であった神尾春央が導入し、年貢増徴に大きく貢献した。
 - 31) 我が国の江戸時代における重農主義とは、農業、特に主穀生産を重視し、商品生産や農村部の商業を抑制する考え方をいう。
 - 32) 1787(天明7)年5月20日から23日に発生した。江戸の米屋と質屋等の多くが、打ち壊された事件をいう。
 - 33) 検地帳に登録され、年貢と諸役を負担し、村で用水や入会地利用の権利を、保有する農民を本百姓と呼び、領主が近世村落の基本的構成員として把握した体制をいう。
 - 34) 1790(寛政2)年、天明の飢饉で増加した江戸の人口を減少させるため、幕府は資金を与えて帰農を促したが、帰村した農民の数は僅か4人であったとされている(藤田覚、前掲書、36頁参照)。

- 35) 正式には、荒地起返並小児養育御手御貸付金という名称である。代官はこれを拝借し、近隣大名領の富裕者に貸し付け、その利息で農村再建策を実施した。
- 36) 三谷三九郎や仙波太郎兵衛等の江戸の両替商と、酒屋等を登用し、米価調節を目的とした買米と御用金上納で、幕末までの幕府の経済政策を支えた。
- 37) 困窮した旗本達を救済する目的で、1784（天明4）年以前の札差からの借金返済を免除したものである。
- 38) 米を玄米あるいは粳で備蓄する事である。困米には、米価調節と飢饉対策との目的があったが、寛政の改革では、後者を重視した。
- 39) 藤田覚、前掲書、39頁参照。
- 40) 1780（安永9）年、火付盗賊改の長谷川平蔵の提案で、石川島に設置された。治安維持のため、身元引受人のいない無宿者を収容し、更生させて社会復帰を図らせた施設である。
- 41) 筆者は、江戸時代を前期（濫觴期）と後期（燎原期）に区分し、諸藩の藩政改革を、特に、財政的側面から考察し、前掲註に記した如く、既に2部作を公刊している。
- 42) 町方に対応するものであり、農村部、田舎及び地方を意味する。
- 43) 竹内誠、前掲論文、13頁参照。
- 44) 1789（寛政元）年、光格天皇が父典仁（すけひと）に「太上天皇」の称号を譲渡したい、との要望を幕府に伝えた。しかし、松平定信は天皇に即位しなかった者に、天皇譲位後の称号を贈る事は理屈に合わない、と拒否したため、朝廷と幕府の間に緊張が生じた。