

第4章 貨幣、金融制度の創設

維新前後の財政金融問題は、どれを財政問題とみ、どれを金融問題とみるかの区分もはっきりしないことが多く、それゆえに金融問題についても、それぞれに部門を分けて把握することが困難であるが、それはまたどの部門についても制度的な確立がなく、旧制度についての基礎が不安定であったり、崩壊していたりであったことによっていた。したがって、明治初期の財政金融政策の課題は、政策対象となる諸事項をいかに制度化してゆくかを主要な問題としていた。それはまた

未分化のものをそれぞれの事項として明分化し、さらに制度的確立を果たす過程であった。それゆえ、初めからそれぞれの事項に分けた記述をすることは困難な場合が多い。この金融関係の諸制度も互いに密接につながりあっており、また金融以外の諸事項、諸政策とも関連するので、本章ではそれらのつながりを十分配慮しつつ、金融関係の諸制度の確立過程を記述することにする。

第1節 通貨政策と近代的幣制確立への歩み

1 幕府幣制の崩壊と明治初頭の幣制の混乱

一国の金融組織がその機能を発揮するためには、当然貨幣制度の確立安定が前提条件となる。後述のとおり、明治初頭には現在のわれわれが経験しているような金融機関の組織的な発達はなく、信用組織も私的なつながりのわくを出るものではなかった。しかし、貨幣制度はこのような金融機関の未発達の社会においても早くから発達していて、それぞれの時期に応じた体系を作り上げていた。その貨幣制度は徳川幕府時代を通じて維持されてきてはいたが、その末期においてはすでに崩壊に近い状態にあり、安政5年に米・英・露・蘭・仏5カ国との条約締結によって貿易が開かれるに及んで、その基礎はさらに強くゆるがされた。そのような状態のもとで新政府は政権を引き継いだので、幣

制を確立することは、財政金融政策を進めるための基礎固めとして焦眉の急務であった。

しかしながら、この幣制確立のためには、財源確保として、財政収入を十分に得なければならなかったが、財政的基礎も金融と同様に不安定であり、結局、幣制の確立という基本課題を実現できぬままに、新政府はその当面の諸政策を進めなければならなかった。そして、この諸政策実行の過程で再々の改革を経て、幣制の整備確立に近づいていった。そこで、まずこの新政府の発足時の貨幣事情を幕末の幣制の事情とともに記すことにしよう。

徳川幕府265年の幣制の基本は慶長年間に定められた。金銀貨を軸としたその幣制は、元禄、宝永年間に改鑄されて純分を減じ、正徳、享保の時代に一度は純分引上げが図られたが、この努力も十分に効果をあげ

ぬうちに、短年月ののちには再び純分を落さざるをえなくなり、その後さらに安政年間に改鑄して純分比価を引き下げた。このような再々の改鑄によって金銀貨の質は著しく低下し、金銀貨の偽造も現われて、貨幣に対する信用は稀薄となっていた。しかし貨幣流通が国内に限定されている間は、この不安定も社会問題として表面化することが少なかったが、5カ国との通商条約締結によって、国内における外国貨幣の通用が認められ、わが国の貨幣の輸出が承認されたことで、制度としての基礎を失いかけていた幕府の幣制はますます窮地に追いつめられ、安政6年には、アメリカ公使のハリスから幣制改革の忠告を受けるまでにいたっていた。

このような幣制の混乱に拍車をかけていたのが、各藩ごとに発行していた藩札の氾濫であった。藩札は各藩ごとに発行されたもので、発行の理由もそれぞれに異なり、種類も多様で、それらを一律に説明することはできないが、共通点はその通用が各藩内に制限された紙幣であって、正貨兌換の約束はなかった。藩札発行の歴史は古く、寛文年間(1661年)にさかのぼるが、明治2年の版籍奉還、同4年の廃藩置県で藩札の負担が新政府に移ることが確定したときには、244の藩が藩札を発行しており、その種類は1,690を越え、その額にいたっては3,855万余円と推計された。報告からもれたものを加えれば、その種類、金額はさらに大きなものであったろう。

このような幣制の混乱のもとで発足した新政府としては、幣制の整備確立は財政、通商いずれの体制を固めるについても不可欠の基本条件であった。かくて慶応4年4月には、純正画一の貨幣を新しく鑄造する方針を定め、幕府の銀座を廃して大阪に造幣工場を作ることを決め、11月にその建設に着手した。新しい制度が制度としての実を備えるにいたる経過の説明は別にゆずるが、政府は幣制確立のために幣制の内容検討を進め、明治2年11月にはその基本方針を定めた。その方針によれば、従来の両・歩・朱による四進法を廃して十進法に改め、制度の基本を銀本位として、金貨を補

助貨とすることにした。その後さらに検討を加えて貨幣の形状を円形に統一し、金銀の比価を金1に対して銀16とし、貨幣単位の呼称を円・銭・厘とし、銀量目を416グリーン900位とすることにした。これらの決定は貿易の実態に即してメキシコドルに基準をおいたものであった。政府の貨幣基準設定に基づく重量表に従って、3年11月に竣工した造幣寮の工場で新貨幣の製造が始められた。

政府の幣制改革方針に従って新貨幣の製造が始められたが、時あたかもアメリカに諸制度調査に赴いていた伊藤俊輔から、3年12月付の手紙で、金貨本位制を採用すべきである旨の建議がなされた。

この建議は、世界の貨幣制度が金本位制に移りつつあることを論拠とし、また金銀の比価はメトリック法によるべきであることを述べたものであった。政府は検討の結果、この意見を容れて貨幣制度の基本を金に変更することとし、4年5月に新貨条例を公布し、金貨を本位貨幣として、銀貨を補助貨幣とし、金銀の比価を1対13.2と変えて、新たな幣制に踏みきった。単位呼称は円・銭・厘となったが、呼称変更による混乱を避けて、円は両と同じ単位基準とした。

ところで、2年11月決定と4年5月の新貨条例とでは金銀比価にかなりの開きがあった。この金銀比価については幕末以来いろいろな問題があった。慶長年間に定まった幣制では、この比価は諸外国のそれと大きな差異はなく、この比価の関係から混乱の生ずることもなかったが、再々の改鑄を経て、幕末には、諸外国に比して金の比価が著しく低下していた。そのために通商が開かれると、金貨は大量に海外に流出して、国内ではそれを見ることさえ珍しくなり、一方、安価な墨銀(メキシコ銀)が流入し、国際取引は事実上銀によることになった。新貨条例では金本位制をとり、メトリック法で金銀比価を1対13.2としたものの、実際の相場は1対16程度であったので、政府はこの相場に即して特に本位貨幣のほか416グリーンの円銀を鑄造して、開港場で無制限に通用することを認めた。

以上のような事情は、通貨対策を非常にむずかしい



1円銀貨

ものにしていたが、その後の銀価の下落でますます問題を複雑にした。銀価は8年ごろから下り始め、9年になると実価は金1に対して銀20にまで下がった。このような事態に対処して、政府は8年に円銀量目を416グリーンから420グリーンに引き上げた貿易銀を鋳造して供給し、金貨と等価に交換することにした(円銀は金貨100円に対して101円で交換されることになっていた)。しかし銀価下落のテンポが早く、この措置の持続が困難となって、貿易銀の鋳造は9年度限りでとめられた。



貿易銀

その後、政府は西南の役後の紙幣価値の下落に処して、銀貨流通を促すために、貿易銀の通用区域制限を撤廃して一般に通用することにし、租税その他公私の取引のすべてにこれを授受すべきことを決めて、11年5月に布告した。この措置で貿易銀は1円金貨と同等の資格をもつことになり、本位の名称も貨幣条例の改正もないうまま貨幣制度は金銀複本位制となった。さらに同年11月には420グリーンの貿易銀をやめ、416グリーンの円銀を復活して、これを一般の取引に無制限に通用することにしたので、円銀は本位貨幣の資格を得た。かくて、事実上、金銀複本位制の通貨制度となった。

2 政府紙幣の発行と藩札の処理

貨幣制度が制度として安定し、さらに社会的に十分な機能を発揮するには、制度に定める貨幣の価値が確保されることが必要条件である。金本位制度をとりながら、事実上銀本位であった西南の役以前の通貨事情と、銀本位制を認めながら通貨制度全体が不安定となった西南の役以降の通貨事情とは、通貨問題が本位貨の条件だけで左右されるものではないことを示していた。西南の役前後の両者の差異は、各種の政府紙幣、銀行紙幣の発行事情によるものであり、この各紙幣が貨幣制度の一環として合理的に処理される体制になかったことによっていた。これらの紙幣と貨幣制度との関連が明確となり、通貨体系の基本が確定するのは、18年の兌換銀行券発行を待たなければならないが、ここではそれにいたるまでの過程の、しかも中間的な時期の説明にとどめ、貨幣制度確立過程のあとづけとして、各種政府紙幣と銀行紙幣の発行、流通、整理の経緯を記すことにする。

すでに記したように、幕府時代には大部分の藩が藩内限りの通用を条件に藩札を発行し、その流通は社会生活に滲透していた。藩による事情の差はあっても、藩札が適切な管理下にある限りは、特に弊害を伴うこともなかったが、幕末には、各藩の財政困難のもとで、その資金不足を補うために活用されることが多くなるにつれて、不換紙幣である藩札の信用はしだいに不安定なものになった。新政府は幣制の確立のために新しい貨幣を鋳造する方針を決めたが、その新政府自身も、財政困難から、結局藩札同様の政府紙幣を発行することになった。それが太政官札である。

新政府は幕府から政権を引き継ぐことで、財政権を得、財政収入を得ることを予定していたが、実際はほとんど財政収入は期待できなかった。そのため、会計基金300万両の調達、東幸費の調達等、富豪からの借入れによってそれらの不足の補填を図ったけれども、それだけではとうてい一般の財政需要充足のための収入を得ることは不可能であった。このような状況のも

とで三岡八郎の計画する太政官札発行が決まった。もとより太政官札の発行がすんなりと決定したのではない。慶応4年の初めから発行計画はあったが、反対が多く、その決定は5月であった。この発行を正当づけるためにも発行計画は十分に意義あるものでなければならなかったため、名目は各藩ごとに1万石に1万両の割合で、合計3,000万両の殖産興業資金を貸し付けるための発行であるとした。

この太政官札は、通用を13年限りとし、その間の引替えはいっさいしないということで発行されたが、実際には殖産興業資金を供給するという計画意図とは異なっており、発行額の過半は財政資金の補填に向けられ、その発行額も2年7月までの間に4,800万両に及び、当初の計画を大幅に上回った。

太政官札の発行は、藩札の濫発で紙幣に対する社会一般の不信が強まっていた際のことであったから、当初の成績は不振で、ときには半値で正貨と交換されることがあり、その流通もほとんど東京、京都、大阪の3府に限られるという実情であった。各藩の興業資金として交付しても、各藩はこれを3府内で正貨に替えて藩の用途に向けるということもしばしば行なわれた。これに対して、政府は打歩を禁止し、租税等の上納をすべて太政官札によるべきことを布告するなどして、その価値維持と流通を策したが、結局その価値維持が困難となったので、その時価流通を許し、公納価格を正貨の2割引とした。さらに純正画一の貨幣を発行するための造幣工場を作る計画に合わせて、2年4月にはその信用確保をねらって、通用期限13年を5年に縮め、発行高も3,250万両に抑制し、5年には新鋳造貨幣と交換することを公示した。この措置によって太政官札の性格は将来の兌換を約束したものになり、通貨としての基礎を強めた。一方で、偽造、改造によって金銀貨の品位が下り信用が落ちていたこともあって、太政官札の信用は急速に高まり、通貨として安定したものになった。

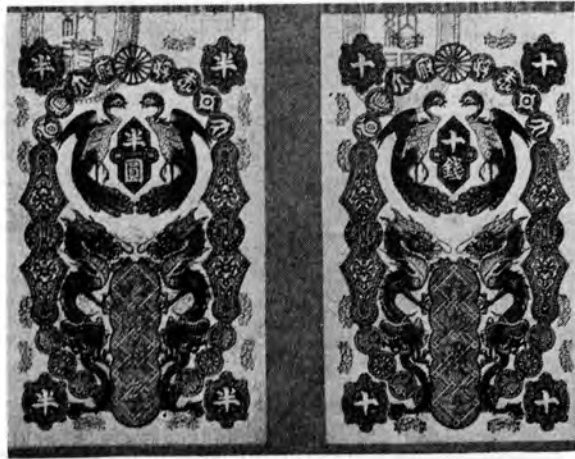
このような結果に乗じて、政府は一度3,250万両に抑えた発行総額を4,800万両に増大し、府藩県貸付分



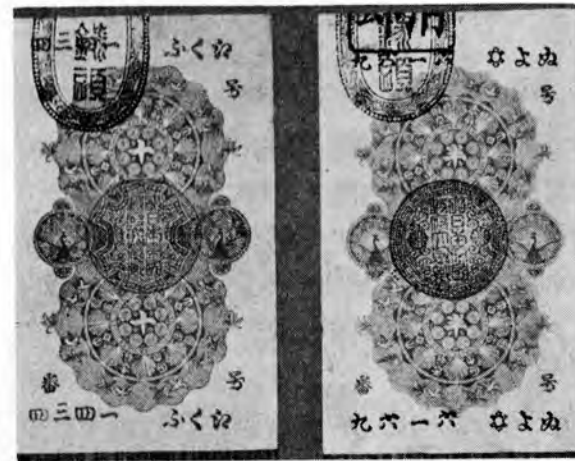
民部省札

をこの増加1,550万両によることとして、その貸付額を1,300万両から2,500万両に引き上げた。また、太政官札が高額券のみで流通に不便であるということで、2年9月には1両以上の札と引き換えに小額紙幣の民部省札を発行することとした。民部省札は2分、1分、2朱、1朱の4種が発行された。太政官札4,800万両を発行目的別にみれば、財政収支の不足を補うものが3,000万両近い多額であり、府藩県向けの貸付けは1,100万両余にとどまり、650万両が商法会所を通じて貸し付けられている。

新鋳貨と交換の約束の明治5年になっても交換を果たすことは困難であった。4年の廃藩置県による財政需要増大に対処して、一度民部省札との引換えて回収した太政官札を再度発行し、さらに別種の紙幣を発行して財源不足に処する状況であった。しかしこのような新しい財政事情が新鋳貨との交換を困難としたのではなく、困難の事情はそれより早くから判明していたので、太政官札の偽造紙幣が出はじめたこと、汚損が目立ちはじめたことの原因をもあわせて、政府は新紙幣の発行で新鋳貨に替える方針を3年6月に決定し、紙幣の印刷をドイツに求め、その準備を得て4年12月に新紙幣発行を布告し、金札(太政官札、民部省札)を回収することにした。新紙幣は100円の高額券から10



ドイツに注文して作った新紙幣 表



同上 裏

銭の小額券まで9種に及んだ。

金札は、13年限り通用の不換紙幣から、5年後交換を約束した兌換紙幣に転じたが、ここで再度通用期限のない不換紙幣に切り替えられた。そして新紙幣は金札との引換えにとどまらず、さらに多くの目的を負って発行された。それは単に金融政策目的にとどまらず、財政的、国庫的目的に用いられた。以下、順を追ってこの事情を説明するが、本項では、一応紙幣増発とは関係のない藩札の処理にふれておきたい。

4年7月の廃藩置県で、旧藩札処理の責任は新政府に帰したが、藩札の種類が多く、信用の程度も異なっており、単純な交換による回収が困難であったので、政府は4年12月に藩札消却の方針を定めた。まず各藩の藩

札の準備金を回収し、4年7月の時価によって藩札交換の基準とし、これによる通用を許しつつ、租税等による収入として府県等で得た藩札は政府に納付させ、5銭以下の小札についてはのちに銅貨鑄造によって交換することとして、それまで押印通用させる方針をとった。この処理方針による藩札回収はなかなか進捗しなかったが、太政官札等の回収に合わせて通用期限を定めてその処理を果した。

3 紙幣の交換と新紙幣の増発

金札・藩札の回収で新紙幣を発行することは、紙幣の偽造を防ぎ、安定通貨、統一通貨を普及させるためにも望ましいことであったが、通貨の交換は容易な仕事ではなかった。前記のように藩札回収の方針を定め、金札回収についても租税納付等の機会を利用したが、その作業はなかなか進まなかった。金札については5年以降残存分に年6分の利子をつける約束があり、その利子交付のために金札を公債と引き替える策をとったけれども効果が少なかった。かくて、金札等についてはその通用期限を8年5月末とする布告を8年1月に発し、各府県等で交換手続をとったが、期限内に所期の効果が上がらなかったため、再々期限を延ばし、11年9月末を最後によりやく交換手続を打ち切った。

新紙幣の発行は上述のような旧紙幣の交換による紙幣統一の目的があったが、この交換の対象となったものには、なお大蔵省兌換証券、開拓使兌換証券等がある。まず大蔵省兌換証券をみよう。廃藩置県は著しい政府経費の増大をもたらしたが、財源がこれに伴わず、既述の金札の再発行によってその一部をまかなったけれども、これでは足りなかったため、古金銀を回収する目的をも加えて、兌換証券として4年12月の布告で三井組に托して発行した。その後5年4月までに680万円に達したが、古金銀回収についての所期の成果が得られずその限度にとどめられ、7年には兌換の約束を解いて新紙幣に交換されることになった。

開拓使兌換証券は、証券としての性格は大蔵省兌換証券と同一で、5年1月の布告で発行され、北海道開

拓の事業費にあてられたが、これについても同様に不換紙幣である新紙幣に交換された。

繰替貸付金は、財政収入の遅れを一時補填する目的で5年10月に採用されたものであり、紙幣寮から出納寮への貸付けという形式をとったが、6年2月までに9回にわたった計800万円の貸付金が、結局紙幣寮への返却困難となり、7年8月に国債部算入として債務の形に切り替えられた。この結果、一時的繰替資金が経費支弁に転じて新紙幣増発要因になった。為替会社貸付金については後節で説明するが、その貸付金処理に一時繰替支弁した52.5万余円についても、結局国債部算入として紙幣の発行増大を促した。

以上のほかに、西南の役の時の予備紙幣2,700万円の発行が、さらに政府紙幣を増大させたが、このように増加した統一紙幣は、発行当初はドイツ札としてその美麗を賞されたものの、比較的紙質が弱く汚損が多くなり、また金額によって9種の紙幣がありながら、いずれも同じ模様で金額の文字だけが異なるという不便もあって、政府は再度紙幣の交換を計画した。この計画によって発行された紙幣がいわゆる改造紙幣であり、国産紙幣であった。国産紙幣製造はすでに7年9月にその方針を決定し、銀行紙幣製造に合わせて新種の政府紙幣印刷に努力し、14年に発行に到達し、10円・5円・1円の3種が発行された。初めての人像入りの紙幣で、人像は神功皇后であって、原料にはみつまたを用い、印刷方法にもくふうが加えられた。この改造紙幣発行による新紙幣回収については特別の措置はとられなかった。

なお、小額紙幣については、硬貨との交換の方針であったが、鑄造準備が整わなかったため、これも新しい紙幣に切り替えることにして、15年に50銭と20銭の2種の改造紙幣を発行した。小額改造紙幣では人像は用いらなかった。

4 国立銀行紙幣の発行

銀行紙幣の発行は、もともと政府紙幣との二元的な不換紙幣流通を意図して始められたものではない。次

節で説明するように、国立銀行の設立は、不換紙幣である政府紙幣に替えて、正貨兌換の銀行券を発行し、これによって通貨価値を安定させ、政府紙幣も整理しようとの意図によったものであった。ところが金融的、財政的な条件が整わなかったことで所期の効果が得られず、さらに秩禄処分という政治的課題達成に際して、華士族への生業資金賦与、金禄公債の市価維持等の目的と結びつけた施策が、国立銀行を兌換紙幣の発行機関から不換紙幣の発行機関に切り替えることになって、通貨の統一と通貨価値の安定の課題は見送られ、西南の役による政府紙幣、銀行紙幣の増発が、それぞれの市価低落をまねくことになった。

国立銀行条例は5年11月に制定された。同条例による国立銀行券の発行の手続、方法の要件は次のようになっていた。資本金の6割相当の政府紙幣を政府に納め、政府はこれと引き替えに6分利付の金札引替公債証券を与え、銀行はこの公債証券を発行紙幣の抵当として政府に預けて、同額の銀行紙幣の交付を受けて、これを営業資金にあてる。この銀行紙幣は正貨兌換の義務があり、この義務履行のために資本金の4割相当の正貨を保有準備しなければならないことになっていた。この関連を別言すれば、資本金の6割相当の銀行紙幣発行のために、資本金の4割相当の正貨を準備することになっていたのである。この国立銀行設立によって、政府は政府紙幣を吸収しつつ兌換紙幣の流通を図り、貨幣価値の安定を得ようとしたもので、政府はこの条例実施のために、1,500万円分の銀行紙幣を製造し、準備を備えた。

しかし、既述のように、政府は政府紙幣を新紙幣に切り替えるにあたって、主として財政上の都合から紙幣を増発し、それが紙幣価値の低落をもたらしていたので、この国立銀行設立の意図は軌道にのらず、設立認可を受けたものはわずかに5行にとどまり、開業にいたったのは4行で、そのうちの1行は開業後に資本金を減じたこともあって、銀行紙幣発行免許額は、4行合計で当初207万円、後に147万円にとどまった。そしてその営業過程でこの免許額の発行も困難となり、

第1期 統一国家の形成と大蔵省

7年6月の135.6万余円を最高に以後漸減し、9年6月には6.2万余円にまで縮小した。政府はこの間に国立銀行を営業困難から救済するために、銀行紙幣を抵当として準備金から政府紙幣を貸し出すことにしたので、兌換紙幣発行のための国立銀行設立の意図は全く実効のないものとなった。

9年には秩禄処分の方針が決まって、多額の秩禄公債が交付されることになったが、政府はこの公債の生業資金化と価格維持とに結びつけて、9年8月に国立銀行条例を改正し、正貨準備の条件をけずって政府紙幣準備とし、その準備率も資本金の2割に縮め、政府紙幣の納付による金札引換公債の付与という条件もはずして、公債抵当による国立銀行券の交付ということ



第十五国立銀行紙幣



同上

にしたので、国立銀行設立の当初の意図とは基本的に性格の異なったものとなった。

この条例改正後、国立銀行設立の申請が続出し、12年12月の京都第百五十三国立銀行を最後に、その設立許可を打ち切ったが、設立許可を受けたものは153行に及び、発行紙幣も最高発行許可額3,442万余円に近い3,404.6万円に達した。設立の打切りは銀行紙幣発行総額との関連で決定したが、設立申請増大の過程で10年12月に同条例改正で大蔵卿が発行紙幣の員数を制限することができることとしたのち、11年3月の条例改正でこの条項を強化し、これによって上述の3,442万余円を決めたのであった。3,404.6万のなかには政府の借り入れた第十五国立銀行の銀行紙幣1,500万円も含まれるが、僅々2年の間に3,400万円もの銀行紙幣が政府紙幣に付け加えられたことは、政府紙幣増大過程でのことでもあり、通貨価値の安定からみて大きな攪乱要因であったことに違いはなかった。発行額の制限とともに、政府紙幣ともども、銀行紙幣の整理はいずれ通貨政策の課題となる運命にあった。

5 紙幣整理への道

上述のような政府紙幣の増発と銀行紙幣の発行とは、国内の経済活動に対する強い刺激要因となって、一面ではその助長の機能を果たしたが、他面では著しい通貨価値の下落を引き起こした。政府は通貨の統一よりもまずこの下落に対処しなければならなかった。通貨価値の回復、さらに兌換銀行券の発行による貨幣制度の確立と通貨の統一、安定化への推移については、後節あるいは第2期の問題として詳細に説明するが、その要点を概略記せば次のようになる。西南の役以後の通貨対策は国債償還政策とともに紙幣整理政策として進められ、まず財政資金による政府紙幣の消却と国債の償還として始まり、減債基金制度が創設され、財政資金調達のために酒造税、煙草税が増徴され、行財政の整理が行なわれる。そして中央銀行として日本銀行を設置し、他方でその発行する兌換銀行券の裏づけのために正貨備蓄策が進められ、18年に兌換銀行券が発

行されるのである。

西南の役以前の通貨政策と以後のそれとの基本的な差は、西南の役以前では財政資金による通貨処理を実行するという基本的な措置がなく、むしろ財政資金調達のために通貨制度が利用され、さらに民間資力に頼って通貨政策が進められようとしたのに対して、西南の役以後では兌換制度実現のために一時は外資に頼ろうとしたこともあったが、結局は財政資金によって通貨価値の回復と幣制の統一を図ろうとした。このような転換は、一面では西南の役以後には、極端に通貨価

第2節 金融制度の充実と金融機関の設立

1 国立銀行条例以前の金融機関

幕府時代には藩札の発行もあり、ときには幣制の不安定もあったが、その支配下265年にわたって一応幣制は維持された。しかしこの幣制下の金融機能についてみると、金融機関が組織的な活動をしてそれを促進するということはほとんどなく、信用活動は個人的な縁故や知人を頼るもの以上になかったといつてよく、さらに産業活動も各藩ごとに藩の指導体制下で発達し、それを介して富豪が資金を提供することが主要な金融活動となる状況であった。幕末から維新にかけての金融活動もこのような性格を示していた。しかし、5カ国との通商条約が締結されて広く貿易が開かれ、欧米の諸制度を学ぶにいたって、単に貨幣制度を整備するだけでなく、この制度のもとで金融機能を果たす機関設立の必要が認識され、それを発展助長させることが、殖産興業を基本的な政策とする新政府の重要な課題となった。もとより初めから組織の整備された金融制度を作り、金融機関の活動を期待することは困難であったが、新政府は種々の計画を進めた。その第一着手が為替会社の設立であった。

為替会社設立についての主役は、会計官の管轄下に

値が下落して、放置をゆるさない状態となっていたためでもあるが、他面では、財政資金による措置が可能となるような国民経済的、政治的、行政技術的条件が作られてきていたことにもよっていた。西南の役以前に、通貨金融政策が財政施策のために利用された間であって、財政問題が処理され、政治経済の基盤が固められ、財政活動の体制が徐々に強化されていたことも看過できない。これらの事項の記述は別の章にゆずって、次節で金融制度の整備過程を説明しよう。

あった商法司と、その活動を引き継いだ通商司であった。商法司の設置は為替会社を作るためではなく「商業ヲ振起シ政府ノ為ニ間接税ヲ増加センメントスル」にあつて、直接このような機関の問題にふれるものではなかった。しかし、財政収入諸項目の整備に合わせて商業振起が取り上げられたのは、幕末の貨幣経済の混乱、商品流通秩序の荒廃を目前にした新政府の当然の措置であった。そのためにこの課題に処する各般の調査研究が取り上げられた。商法会所の設立も、会計基金のことも、太政官札発行による殖産興業資金の散布も、みなこれらの施策の一端であったが、この商法司の機能を引き継いだ通商司は、2年2月設置後、貿易対策と内外商業振興策を立て、その具体策として通商会社と為替会社の設立を図った。

通商会社は内外の商業を営み、その振興にあたるものであったが、為替会社はこの通商会社に資本を融通するとともに、民間への融資をも扱うものであった。政府はこの2種の会社に特別の保護を与えたので、開業するものが各地に続出したが、事業がうまくいったものは少なく、長続きしなかった。このなかで為替会社については、大部分が幕府時代に御用が替方を勤めた富豪が営業にあたり、特に三井・小野・島田・奥田な

どの富豪が関係したので、その信用度も高かった。為替会社はわが国において欧米の銀行業の組織に即して作られた最初の金融機関であった。その設立は明治3年にはいってからであったが、5年制定の国立銀行条例の施行に伴って解散するまでは、東京、横浜、京都、大阪、神戸、大津、新潟、敦賀の8社が営業を続け、その発行紙幣も800万両を越え、その約半額は正金引換えを約束した金券であった。

2 国立銀行条例の制定、改正と銀行類似機関の発達

上述のような為替会社活動の状況下で、明治5年11月に国立銀行条例を制定したが、政府の意図は、一方で民間の金融機関の発達を期待するとともに、他方で官許の特別な金融機関を作り、特別の条件と援助を与えつつ、政府幣紙を整理し、兌換紙幣を発行して、金融の円滑を図ろうとするものであった。この国立銀行



第一国立銀行の浮世絵

条例施行に際して為替会社は解散したが、横浜為替会社は国立銀行に転業した。為替会社の解散にあたって、その発行した金券を回収するのがやっとで、巨額の損失を残したのもあって、この損失のあと始末のために政府が一時繰替えて貸付けをしなければならなかった。この貸付けの処理で新紙幣の増発となったことはすでに記したが、当時は金札の発行がいかに困難であったかを、この事情で知ることができよう。したがって、国立銀行設立の政府の意図も予期した成果を上げなかった。

国立銀行の設立は意図どおりに進まなかったが、為替会社の活動による金融活動への刺激が、金融機関設置の気運を醸成し、国立銀行条例によらない私立銀行や、銀行類似業務の出願が続出して、国立銀行の不振とは反対に、4年末から短期間にその数は100を越える状況であった。国立銀行条例以外には、これらの金融活動を規制する法規がなかったこともあって、政府としては特にこれらの機関の活動を抑制する措置はとらなかった。また、地方庁限りで出願を処理したものを考慮すると、銀行類似業務を営むものはかなりの数になり、金融機関は発達の方角に向かっていた。そしてこの方向を助長したのが、秩禄処分による公債の交付と、それに伴って行なわれた国立銀行条例の改正であった。

9年の国立銀行条例の改正は、通貨の統一、兌換紙幣発行への施策の方向からみれば、大きな後退であるが、金融機関の設立とその活動助長という点からみれば、非常に大きな役割を果たした。そしてこの銀行増設によって企業熱は大いに助成された。すなわち、秩禄処分によって政府の交付した金禄公債は1億7,384.4万円に上り、国立銀行条例の改正によって、公債を担保として銀行紙幣の交付を受け銀行業務を営むには、この担保公債の4分の1の準備金を用意すれば足り、その準備金も正貨による必要はなかったため、国立銀行の設立はきわめて容易となり、それによって国内の資金を動員して、産業に向ける機能を助長する好機となった。そして、10年に起こった西南の役とそ

の後の政府の殖産興業政策の推進は、これら新設の国立銀行に活動の場を提供したのであった。

12年12月限りで国立銀行の設立許可は打ち切れ、それまでに153行の設立が承認されたが、この多数の国立銀行が営業不振で倒産するということなく、国立銀行設立停止後は、銀行設立希望者は私立銀行設立へと動き、13年以降は私立銀行興隆の時期ともいえる状況であった。すでに9年の国立銀行条例改正後は、銀行類似会社も銀行の名称を用いることが認められたので、銀行と改称するものも多く、銀行業務を助長していた。これらの私立銀行の営業の実態についての詳細は明らかでなく、しかもその社会的影響は大きくなっており、また営業の不安定なものも出はじめていたので、12年6月末の時点で大蔵省が実態調査をした。その結果によれば、私立会社で銀行業務を営むものは164、資本金額509.1万余円に及んだが、その後1年半の14年末にはその数は459に著増し、資本金額も1,634.1万余円に増大した。特に、私立銀行を名乗るものは2行から90行に増加し、資本金額も1,044.7万円に達した。9年以降の銀行業の発達がいかに顕著であったかがこの経過に示された。しかし、12年6月の時点で調査が行なわれたことにも示されるように、これらの機関の経営内容については不健全なものも多く、特に小規模のものについては、社会不安をまねきかねないものが多かったため、大蔵省ではその実情調査を進めるとともに、対策の検討と具体的措置の実現を図った。それらの具体的な内容については第2期の説明にゆずる。

3 特殊金融機関の設立

これまで一般的な性格の金融機関の設立とその増加事情を記したが、それらの発達に付帯して設立された特殊な金融機関について説明しよう。その設立順序に従って、駅通局貯金と貯蓄銀行のこと、第十五国立銀行のこと、それと横浜正金銀行のことを取り上げる。

駅通局貯金は現在の郵便貯金の前身であり、政府が扱う零細貯蓄資金の預り機関であった。それは国民

が勤儉貯蓄の習慣を作ることを期したものであり、もともとこの集積資金の活用を意図したわけではなかったから、当初はいわゆる金融機関としての意義は小さかった。その発足は明治7年8月で、イギリスのポスト・オフィス・セイビングス・バンクにならって貯金預規則を制定したことに始まるが、東京に18カ所、横浜に1カ所の貯金預所を設け、8年5月から預金事務を実施して、貯金と称した。

貯蓄機関としては山梨県に興産会社があり、それが後に第十国立銀行となってからも、この貯蓄業務を続けたが、このような国民の零細な貯蓄資金を集めることはごく一部で行なわれていただけで、政府の始めた貯金も急速に発展したわけではなかった。貯金創設時には貯金額に年3分の利子をつけることにしたが、それも1円以上の額で、預入後6カ月以内に払い戻すときには利子をつけなかった。この利子を9年に4分、10年に5分、11年に6分に引き上げ、この11年には利子をつける金額を10銭にまで下げ、6カ月以内払戻無利子の制度も廃して貯金を奨励し、貯金しやすくするくふうを加えた。14年には貯金としては最高利子の7分2厘に引き上げたが、その後再度の利下げで4分2厘にまで下げた。また勤儉貯蓄を奨励する趣旨から、発足時には1人1年の預入額を10銭以上100円までとし、預金総額を500円に抑えていたのを改めて、10年には預入最低額を3銭に下げ、11年には総額を600円に引き上げ、13年には1人1年の預入額を10銭以上30円までとし、預金総額の制限を廃した。その後15年には1人1度の預入額を10銭以上とし、1日の預入額を50円以下として、貯金の増加に即して漸次制度を整備した。またこの間、教育救助、慈善目的の団体の貯金については預入条件を緩和して、貯金の趣旨を徹底する努力をはらった。なおこの貯金（13年以降は駅通貯金と名称を変更）の扱いについては第2期で記述することにする。

この貯金は逐年その成績を上げ、この制度実施後10年には預入人員29万、預入額905万円に増加したが、このような傾向を反映して、既述の銀行類似業務を営

むものなかで、零細預金を扱うものが増加していた。そして銀行類似業が一般的にみて不安定な基礎のもとで営業していたのと同じように、この零細預金取扱いのものも、その基礎は不確実であった。政府は西南の役以後の貯蓄預金取扱いの機関増加に処して、特にその実態を調査し、その取扱いを慎重に検討した。貯蓄業務を普通銀行の業務と同一視することは適切でないとの判断によるものであり、松方が中央銀行設立にあわせて貯蓄銀行の設立の必要を説いたのも、この事情を反映したものであった。なお、貯蓄銀行の問題は、第2期の説明において詳述する。

次に第十五国立銀行についてみよう。第十五国立銀行は国立銀行であるから、その限りでは制度上の特殊な機関ではないが、その設立理由と機関としての特殊な条件を顧慮すれば、その事由を明らかにしておく必要がある。第十五国立銀行の設立については、華族の出資する銀行として西南の役以前にすでに計画が立てられていた。華族の諸禄債を利用した一大銀行であり、その資金を主として鉄道の建設に向けようとしていたが、大きな資力の銀行であったことから、資金運用については設立計画者も苦心していた。たまたま西南の役が起ったので、戦費調達に悩む政府はこの銀行から資金を借り入れることにして、その設立を急ぎ、金禄公債証書もまだできていなかったのに、仮証書を交付し、設立にまにあわせたのであった。そして政府は1,500万円の借入れについて、利子は年5分、期限20年としたが、その際、この銀行に対しては特に銀行紙幣発行の条件として、資本金の8割相当額という比率を9割3分余と高め（資本金1,782.6万余円、紙幣発行権1,666.8万余円）、準備金は政府借入1,500万円の100分の5でよいことにし、しかもこの準備金が不足するときには、銀行紙幣を大蔵省に差し出して同額の政府紙幣の下付を受けることができることにした。さらに担保公債の最低価格を定めて、公債相場下落による担保不足額補填の責任を免除した。また、貸付けは一口につき資本総額の10分の1以内というわくをはずし、さらに純益の1割以上を積み立てるという条件もはずし

た。これらはいずれも、政府が発行紙幣の大部分を倍り入れるための措置であり、第十五国立銀行の場合に限って与えた特権であった。

最後に横浜正金銀行の設立について記そう。維新以来の貿易は、一方では世界諸国の安価良質の製品を輸入して、国内産業の合理的再編成を促し、他方ではわが国の特産物を国際商品として輸出して、関連産業の発達を刺激したが、輸出入総体としては輸入額が輸出額を超過して、正貨の海外流出をもたらしていた。そして輸出入が外国商社によって扱われていたことが貿易を不利にする一因でもあったから、政府としては早くから貿易金融をわが国の機関で行なうことの必要を感じていた。そして西南の役以後の紙幣増発で紙幣価値が下落し、貿易が安定を失い正貨の流出が増加したので、対外貿易金融のための機関設立の必要はますます強まった。

このような事態のもとで、12年2月に政府は洋銀取引所を設置して、正貨供給不足を補填しようとしたが、その実効のないことを察知したところ、たまたま同年11月に、国立銀行条例の趣旨をいれた正金取引の銀行設立の出願があったので、政府はほぼその希望をいれて、横浜正金銀行の設立を承認した。紙幣発行の条件は認めなかったが、資本金300万円中の3分の1を政府が引き受け、これを正貨で出資することにした。この特殊銀行は資本金300万円中140万円は銀貨で、160万円は紙幣で調達し、13年2月に開業した。

貿易金融の銀行として、正金取引を基本として設立する銀行であれば、資本金の一部を紙幣で調達することは適切とはいえなかったが、このような貿易金融の銀行を必要とする事情が、同時にそのような機関を作るに際して正貨を集めることを困難としていた事情でもあった。それはまた、この横浜正金銀行が十分に期待された機能を発揮することができなかった理由でもあった。もともと同行設立についての発起では、銀貨300万円で資本金を組織し、貿易港たる横浜に正金取引の銀行を作ろうとしたものであった。その業務としての対外為替荷為替の事業が、内外貿易の間において

た。結局、ここでも国立銀行の設立が、兌換紙幣の発行の意図であったものが、不換紙幣の発行で一般の金融疎通の目的に転じたのに似た結果となり、横浜正金銀行もその本来の貿易金融機関としての機能を十分に果たすことができなかった。

第3節 幕藩体制整理、殖産興業促進と公債政策

金融を緩和するものであるから、資本金として銀貨を用意しなければならないのは当然であった。また、正貨増加に応じて金札引換証書を抵当とする兌換紙幣発行の特許を求めたことも、不当な条件ではなかった。むしろ、問題は正貨の増加が実現可能かどうかにあった。

貨幣と公債とは性格を異にするものであるが、明治初頭には紙幣が多種多額に発行され、紙幣は多分に政府の債務の性格をおびたので、通貨と政府債務との差異を明確に区分することができないほど両者は接近したようになっていた。政府の債務とすべきものが通貨によって処理され、通貨を政府債務として扱うことで政策が進められて、政府の政策態度においても両者が未分化であることがあった。12年においてもなおその性格が残っており、減債方案のとらえ方にその典型をみることができる。本節では、利子負担を伴うものとして政府の債務を扱い、その増大と整理の過程を取り上げることにする。

1 旧債務の継承整理

明治維新は、まさに維新であって革命ではなかったもので、新政府は旧幕府の債務だけでなく、諸藩の債務をも引き継ぐ姿勢をとった。したがって、新政府は発足当初から財政収入とは別個に多大の債務を負うことになったのである。本項ではこの引継ぎの債務について記すが、新政府の継承は、旧幕府体制全般に及んでいたもので、後述のように、その体制整理が政府の債務を増大させる結果となった。その典型が秩禄処分に伴う秩禄公債、金禄公債の交付発行であり、外債の募集である。

2年の版籍奉還によって、新政府は幕府の諸権限継承に続いて、諸藩の諸権限をも引き継いだ。その結果、諸藩の膨大な債務も引き継ぐことになった。政府は各

藩に、この債務整理についての計画を立てさせたが、その具体的処理方式の決定は廃藩置県を待たなければならなかった。各藩の債務は、その名称、形式が多様で、とうてい一律の処理をすることはできなかった。償還方法、期限等の関連からも一時に消却することは政府の財政力からみても困難であったから、結局は政府の債務に切り替える方法の問題に帰着した。そしてこれら債務について配慮すべき基本問題は、債権者に不公平を生じさせないことにあったから、そのためには債務の精確な調査が必要であった。この調査は非常に複雑で困難な作業であったが、5年4月にはその調査を終了して、処分方法を定め、その具体案の決定を待って、6年3月に新旧公債証書発行条例を制定して、この処理をすませた。

旧藩債処理の要点は、弘化元年（版籍奉還以前25年）以前の債務は切り捨て、弘化元年以後の債務について、慶応3年までの分を旧債務、明治元年以降4年までを新債務として、旧債務は50年年賦、新債務は25年年賦で償還することにし、旧債務は無利子、新債務は3年据置後に償還することとして、年4分の利子をつけた。この基準に従って処理をするために、新旧の債務に応じて公債証書を交付することにした。この処理要領に即して旧債務をみると、債務総額は7,413万余円と算定されたが、そのうち弘化元年以前の債務額に当る3,926.6万円を削除して、3,486.4万余円を政府の債務として残した。旧債務として公債交付に切り替えた額は1,122万余円、同様の新債務分は1,282万余

第1期 統一国家の形成と大蔵省

円で、その他の1,080.2万余円は70.7万円を現金で返済し、368万円を租税等に振り替えて処理し、643.5万余円を諸藩への貸付金と振替えにした。新旧公債として債務が残されたのは2,404.1万余円であった。

なお、この藩債のほかには宮家の負債、琉球藩債処理の問題があったが、前者は現金で、後者は他の藩債に準じて13年に、それぞれ処理を終わった。

2 紙幣整理のための公債発行

既述のように新貨幣の発行に替えてドイツ製の新紙幣が発行されたが、太政官札については2年5月に通用期限を5年として新貨幣との引換えを約束し、この期限内に引き換えられないものには、年5分の利子を付けることにしていたが、新紙幣発行に計画を切り替えなければならなかったことにも示されるように、新政府の財政収入はきわめて貧弱であったから、5年以前に金札を新貨幣に引き換えることは少しも進まず、金札処理はすべて5年に持ち越されていた。したがって政府は5年以降の金札所持人に年5分の利子を交付しなければならなくなったが、通貨に利子をつけることは事実上不可能であった。

通貨政策としては、それまで発行した各種の紙幣を新紙幣に統一することが望ましかったが、通貨の交換は容易の仕事ではなく、交換にかなりの月日を要するので、この金札に利子をつけるための方法も考慮して、政府は6年3月に金札引換公債証券発行条例を公布し、金札所有者に金札と引換えに同公債を交付し、年6分の利子を払うことにした。この条例においては利子を6分に引き上げ、公債交付対象を金札所持者に限定せず、新紙幣所有者にまで広げて紙幣回収を図った。この公債は8年据置きで、その後抽籤償還し、発行後15年で償還を終わるものであった。

金札引換公債証券の利子を6分に引き上げ、交付対象を広げたのは、5年に公布した国立銀行条例に示されたのと共通の貨幣政策に従ったものであり、通貨の統一による幣制の整理と紙幣回収による貨幣価値の確

保、兌換紙幣発行による信用の向上にあった。これらは紙幣の汚損、偽造紙幣の横行、藩札の処理という諸問題に対処するためにも必要であったが、新紙幣が単純な不換紙幣であって、金札をこれと交換させる魅力に乏しく、さらに市中の金利水準がこの公債の利率を上回り、公債の価格が額面を大きく割る実情でもあったので、政府の意図に反して公債交付は進捗せず、6年から8年の間によりやく223万余両の官省札と443万余円の新旧札とを回収したにとどまった。

3 外国公債の発行

新政府発足後まもない時期に、外国公債の発行ができたこと自体特記すべきことであるが、しかも明治3年と6年の再度の発行に成功し、それぞれに異なった目的で発行したことも注目すべきであろう。明治初期の公債はなんらかの形で旧幕府体制から新しい体制への制度的転換に関連して発行されたが、この2公債のうち、3年の9分利付英貨公債はこの関連がない殖産興業目的のものであった。まずその9分利付英貨公債から説明しよう。

3年4月にロンドンで発行した外国公債は、額面100万ポンド(488万円)、利率9分、発行価格100ポンドにつき98ポンド、3年据置後毎年10万ポンドずつを支払って、15年に償還を終わる約束であった。その発行目的は、新橋・横浜間に鉄道を建設する資金調達にあり、抵当として海関税収入があてられた。募集結果は順当であったが、この公債は発行にいたるまでにいろいろと問題をかかえていた。

新政府は発足当初の財政困難のもとにおいても、欧米の文明を吸収し産業を振興することを基本政策としてその実現に努め、鉄道建設についても、2年のころには、かなり具体的な計画を検討していた。しかしその建設資金を得ることが困難であった。たまたまイギリス人ホラシオ・ネルソン・レーが外資による鉄道建設を建議したので、政府はその趣旨を採択して鉄道建設にあたることになった。建議の要は東京、大阪、兵庫間と東京、横浜間、それと琵琶湖、敦賀港間の3

線を建設し、その費用を300万ポンドと見込み、この費用を外債で調達するについて、海関税収入と予想鉄道収益とを抵当とする条件であった。政府は資金調達の事務を大隈大輔と伊藤少輔に命じ、まず100万ポンドの調達を期して、その権限をレーに一任した。

外債発行は初めての経験で、政府は発行手続等に通じなかったため、レーが3年3月にロンドンで、日本政府代理人の名義で100万ポンドの外債募集公告をしたことから、レーに対する政府の信頼がくずれて、7万ポンドをレーに交付することで関係を絶ち、政府は改めてイギリスの東洋銀行に委託して、前記100万ポンドの起債を実行した。

この3年の外国公債発行に続いて、5年2月には廃藩置県による制度変更の際の財政支出増大分を補填する目的で、再度外国公債の募集を計画した。起債事務が大蔵卿に一任されたので、大蔵省は吉田大蔵少輔を米英に派遣して募集することにした。吉田は米、英、独いずれの地でも便宜の土地で8,000万円の実額入手をめどに外国債の募集を図ったが、募債は予想外に困難で、ようやくロンドンで240万ポンド(1,171.2万円)の起債を果たした。6年1月に募集公告を出したが、起債条件は利率年7分、発行価格は100ポンドにつき92.5ポンド、3年据置後、明治8年から30年までの間に、元利混合返済法によって償還することにし、抵当として毎年少なくとも米40万石を買い上げて備蓄するというものであった。

この7分利付英貨公債の発行は、秩禄処分資金調達の第一の課題としていた。秩禄処分については、後述のように禄券を発行する計画であったが、一部は現金で交付し、この禄券についても、士族に営業資金を付与するには単に売買を許すことにとどめず、政府において幾分か買上げを予定しなければならなかった。その資金を外国公債に求めたのであって、少なくとも1,000万円は調達する必要があった。そしてこれをこえる起債が可能であれば、鉱山、鉄道等の建設資金にふり向けようとしたのであった。

4 秩禄処分と公債の交付

幕府の旧体制から新しい体制に転換するについて、これまでに旧藩債の引継ぎと藩札の処理とを説明したが、それ以上に大きな問題が残されていた。それが秩禄の処分であった。版籍奉還では中央政府の問題が処理されただけで、事実上諸藩限りの問題には手がついていなかった。版籍奉還で、従来の藩主を知藩事に任命し、各藩の家禄は現石高の10分の1として、その禄高は各藩で適宜定めることとし、一応の基準として禄制21等区分の規則を定め、元の禄高1万石以下9,000石までを250石とする最高から、元の禄高40石以下30石までを8石とし、元の禄高30石以下をこれまでどおりとするよう指示したが、禄は現米支給であり、その配分は中央財政の収支と関係することはなかった。しかし、廃藩置県で行政組織が一新し、県知事をはじめ諸般の人事が中央政府からの指示で決定されることになって、幕府以来の禄制は存在根拠を失ない、その秩禄支給だけが新政府の大きな負担となった。この秩禄は当時の地租収入の3分の1にもあたる大きなものであった。第5期の決算報告によれば、經常歳出4,247.4万余円中、家禄は1,530.7万余円に達し、歳出合計5,773万円に対しても4分の1強の大きさであった。政府としては行政事務に関係する士族以外の秩禄をいっさい破棄することもできたが、秩禄所有者にきびしくあたって社会的混乱をまねくことを避け、むしろこれら秩禄者に生業資金を与えることによって、秩禄を処理する方針をとった。

廃藩置県に先だって、秩禄奉還者にはその禄高3年分を一時に交付し、帰農者には5年分を交付し、特に樺太、北海道移住者には7年分を交付するなどとした。その後4年末に華士卒族の自由営業が認められて、これらの資金交付の意義がうすれたとして廃止されたが、生業資金を付与することの必要が再確認されて、6年3月にはこの一時金付与の制度を復活した。しかし、この一時金付与では生業資金としても不足する状況であったので、大隈大蔵卿の稟議をいれて、6年12月

に家禄賞典禄 100 石未満のものに限ってその奉還を認め、その代償に永世禄は 6 年分、終身禄は 4 年分を交付することにし、その半額を現金、半額を公債証書として、7 年 3 月に家禄引換公債証書発行条例を公布した。公債の条件は利率 8 分、3 年据置きで後 7 年間に償還するものであった。

なお、この措置に際して、秩禄奉還者に官林荒蕪地払下げ等の便宜を与えることにしたので、それ相当の効果をあげたが、しかし、その対象が 100 石未満の者に限られたため、100 石以上の奉禄者で家禄の奉還を申し出る者が多かったため、その対象を 100 石以上にまで広げ、50 石分限りを現金で交付し、残額を公債で交付することにして、7 年 11 月にこれを布告した。この措置を加えることで、7 年から 9 年にかけて発行された秩禄公債は 1,556.5 万余円に及んだ。

以上のように、秩禄処理としては一応の効果をあげたものの、これによる政府経費の節約は 600 万円程度であって、政府としては依然として秩禄のために多額の支出を続けなければならなかった。しかし一方では、7、8 年の秩禄処分者の産業従事の結果は必ずしもよい成績とはいえなかったため、内務卿の稟申（8 年 3 月）によって、8 年 7 月以降、この秩禄奉還政策は中止された。秩禄問題については財政負担軽減と社会的混乱の防止という相互に矛盾する関係をどうさばくかが政府の大きな政策課題であったが、結局、大蔵卿の提議によって秩禄を処分することに決まり、

旧来の禄制を全部廃止して、秩禄を全部政府の負担とし、受禄者にそれぞれ公債証書を交付することにして、9 年 8 月に金禄公債証書発行条例を公布した。

この措置で禄高と公債額とをどのように関係づけるかが、秩禄処分上の問題であったが、その要点は永世禄、終身禄、年限禄それぞれに金禄元高に応じて公債の額を定め、さらに金禄元高の水準に従って公債の利率に差を設けたことである。これを具体的にみよう。永世禄につ

いてみれば、金禄元高 1,000 円以上の者については 7 万円以上は金禄元高の 5 年分とし、以下金禄元高を減ずるに従って積算年限をふやし、1,000 円以上 2,500 円までの者は 7 年半分とする 11 級に分け、それぞれに年 5 分の利子の公債証書を付与することにした。次に金禄元高 1,000 円以下については、900 円以上を 7 年分と 4 分の 3 とし、100 円以上 150 円までを 11 年分とする 13 級に区分して、それぞれに年 6 分の利子の公債証書を与え、さらに金禄元高 100 円以下の者については、75 円以上を 11 年分とし、25 円未満を 14 年分とする 6 級に区分して、それぞれに年 7 分の利子の公債証書を与えることにした。次いで終身禄の者に対しては、永世禄年限の 10 分の 5 を給し、利子については永世禄の割合と同一にし、年限禄の者に対しては、10 年以上の者を永世禄年限の 10 分の 4 とする級から、2 年きざみに区分してこの比率を減じて、6 年以下 4 年以上の者へは永世禄年限の 10 分の 2.5 とし、4 年ないし 2 年の者へは同 10 分の 2、2 年の者へは同 10 分の 1.5 とし、利子は永世禄・終身禄の場合と同様の率に決めた。

上述のような交付額と利率の決定は、旧来の禄制が上に厚く下に薄かった実情を顧慮したものであり、それはまた下級藩士の不満を鎮静することが政府の重要な課題であったことを示していた。かくて、秩禄の公債化の方途は決まり、有禄者に対する公債交付の仕



金禄公債証書

設立を容易にしつつ、公債の価格維持を図ったのであった。しかし、その直後に西南の役が始まり、第十五国立銀行紙幣 1,500 万円と予備紙幣 2,700 万円の発行があつて、紙幣価値も公債価格も下落し、政府はその対策として政府紙幣と公債の減却、償還によるその価格維持を図らなければならなかった。戦役前の紙幣発行、公債発行政策が、その方向を転じる必要に迫られたのである。公債の組織的な整理計画は 19 年から実施されるが、その説明は次期にゆずって、ここではその整理計画の前哨となった 12 年の減債方案を中心にみることにする。

西南の役で 2,700 万円の予備紙幣を発行するに際して、政府はその消却方法を公示し、流通中の半円以下の小額紙幣 2,700 万円は、25 年までの 15 年間に補助貨の銀銅貨に交換して、半円以下の紙幣を裁断し、2,700 万円の紙幣は希望に応じ、明治 6 年の金札引換公債証書条例に準じて公債証書に交換することにした。この方式は依然として西南の役以前の紙幣の公債転換政策の踏襲であったが、翌 11 年になって紙幣公債の下落が目だちはじめて、ようやく政策転換の一步が示された。11 年 8 月に大隈大蔵卿は公債及紙幣償還概算書を調製して太政官に稟議し、同年 9 月に太政官はこれを承認して、公債紙幣の償還計画を実施することになった。この方式によれば、内外国債償還、紙幣消却のために 11 年度から 37 年度まで毎年度 2,000 万円ずつ歳入金から繰り入れ、38 年度は 1,625.5 万余円として償還計画を進めるが、この過程で不足ある場合は準備金から消却することにして、これらの方法を確実にするために準備金から 2,000 万円を別にして減債基金を設け、この基金で公債証書を買入れ利益を図り、年々の償還基金にあてようとするものであった。この 2,000 万円の内訳については、当初は公債を多く紙幣を少なくして、早期に国庫の利子負担を減じ、紙幣の消却は 34 年度以降の 5 年度間に 8,400 万円として、公債整理に重点をおいた計画となっていた。紙幣の消却は 15 年度まで年々 50 万円、その後 20 年度まで年々 100 万円という計画であったから、この計画による紙幣価値維持

事が始まった。有禄者 30 余万人の調査はたいへん苦勞の多い仕事であったが、西南の役による事務の停滞にもかかわらず、11 年中には大部分の公債証書の交付をすませた。公債は 5 年据置きの後、6 年目から抽せんによって 30 年間に分けて償還することになっていたが、公債証書交付の終了した明治 23 年末までの交付高は 1 億 7,384.4 万円に及んだ。公債は種々の目的達成のために活用されたが、この秩禄処分のための公債交付額が最も大きく、それだけに、公債交付後の価格維持が次の公債政策の課題となった。そのうちの一つが既述の国立銀行条例の改正であるが、他の一つが国債償還の促進である。この国債償還策について次項で説明しよう。

5 公債整理計画の発足

これまで旧藩債の処理、金札の引換え、外貨資金の調達、秩禄の処分と、それぞれの公債発行情形について記したが、西南の役以後は、さらに殖産興業政策推進のために起業公債証書発行条例を公布し、常用部とは別個の会計を作ってこれに起債収入金を繰り入れて、その資金で諸般の官業経営を進めた。この起業公債について特記すべきは、それまでの国内発行の公債がすべて交付公債であったのに対して、一般に公募して資金を集めたことにあった。この起業公債についての諸条件と起業会計の収支、殖産興業政策の内容等は、一括して第 2 期で説明することとして、本項では、維新後 10 年にして急膨脹した公債の整理問題について記述する。

金禄公債が 1 億 7,000 万円をこえる高額となり、それまでに発行した各種公債と合して政府の債務は 2 億円をはるかにこす大きさととなった。西南の役以後の政府のこの債務は、常用部の規模の 3 倍を越える大きさであった。したがって、この高額な債券が資金化を求めて市場に現われれば、公債価格が激落することは 9 年以前の公債価格の実情に徴しても明らかであった。そのために、政府は国立銀行条例を改正して公債を担保とする国立銀行券の発行の比率を高め、国立銀行の

の意図は稀薄であった。

しかし、11年から12年にかけて紙幣価値の低落は著しく、政府はこれに対して一時は銀の供給不足によるものと解して、洋銀取引所を設置するなどして対処したが、その効果が十分に得られなかったことにかんがみて、紙幣整理に重点をおくことに方針を改めることにして、公債及紙幣償還概算書の計画を修正し、紙幣消却を早期に実施することにした。この変更計画が国債紙幣償還方法で、いわゆる減債方案であって、大蔵省は12年7月にこの修正計画を第一銀行・三井銀行に提示して一般に発表し、紙幣価値の回復維持に意欲のあることを明らかにした。この計画修正に際しては、別に紙幣整理について二、三の計画が強化されたが、紙幣整理のことは第2期で総括的に記述することにして、ここでは説明を省略する。

減債方案の概要を記すと、紙幣流通高を1億2,092.7万円と計算し、公債額は金禄公債1億7,422万円をはじめ新公債、旧公債、秩禄公債、起業公債、外国公債等、それに銀行借入れで計2億5,434.3万円と計算して、その合計額3億7,527万余円を38年度までにすべて償

還するものとして、この間の利子額を加えて元利総計6億2,636.2万余円を38年度までの年々の計画にふり分けたものであった。公債の償還を後年度に移したので利子額が著しく増大し、計画総額が増大した。紙幣整理の促進は紙幣の消却額を11年度716.6万円、12年度13年度各200万円、14、15年度で計500万円とするなどの変更を示されていた。

公債は紙幣と異なって償還の義務があり、その償還方法も決まっているので、ことさらに償還計画を立てることもないという考え方もあるが、起債の計画がくると、特定の年度に償還が集中して、過大な財政負担を求めることになるので、紙幣消却にあわせて積極的に償還計画を立て、その価格維持を図ることが西南の役後に必要となったわけである。この紙幣公債の償還計画はこの後にさらに強化されるが、その努力にもかかわらず、公債の未償還残額は10年代を通じてほとんど減少せず、さらにそれが日清戦争開始の時期まで持続する。これらの財政事情は、次期において詳述しよう。

近代財政の確立と大蔵省

第2期（明治14年～明治28年）