

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）

序 章

第2期は、明治14年10月の14年政変から、明治28年4月の日清戦争の講和成立までの約14年間を対象とする。

西南の役の後に昂進したインフレーションは、政府の対策にもかかわらず、14年に入っても衰えをみせなかった。また、民間では国会開設を要請する請願運動の波が高まり、各地に政社が生まれ、自由民権運動は一段と激化し、政党を結成しようという動きも活発となった。政府部内では、このころ国会開設の時期方法をめぐって、部内の意見対立が生まれ、それに北海道開拓使官有物払下事件による汚職が世論の攻撃にさらされると、その対立は一そう深まった。明治14年は、政府にとって深刻な政治危機の年であった。

この政治危機を一挙に解決しようとしたのが、政府部内に起ったクーデター、14年政変であった。14年10月、大隈参議をはじめ大隈派の人々は政府から締め出され、23年に国会を開設する旨の詔勅が下され、北海道開拓使の官有物払下げは取止めとなった。政府の要職は、主として薩摩、長州の出身者で固められ、政府部内の結束は強まった。以後、23年の国会開設をめざして、政府部内の具体的準備が進められてゆく。

この14年政変によって、維新以来、新政府の財政運営の中心に坐り続けてきた大隈が下野し、財政の実権は新たに大蔵卿に就任した松方正義が握ることになった。松方はインフレーションによる政府の財政危機を克服する途として、超均衡財政による歳入の剰余を紙幣の消却にあて、紙幣の価値を回復させるため、強力なデフレーション政策を実行した。世に松方財政と呼ばれる財政政策がここから始まった。

松方財政によるデフレーション政策は、農村経済に深刻な打撃を与えた。米価の低落により農民の地租負担は加重し、その上に政府の歳入強化策として採用さ

れた国の経費の地方負担への転嫁、および税の増徴による負担が加わった。この過程で、農民の多くの部分が農地を手離し、一方で大地主の手に農地が集積されて、農村の階層分化が進行した。この情勢の中で、薩長藩閥政府に対抗する自由民権運動の一部は、一揆の様相を帯びて各地に政府反対の蜂起を試みたが、政府はこれを強圧し去った。14年結成された自由党は、17年みずから解党した。

このデフレーション政策が、経済界に深刻な不況をもたらし、国民に痛苦を与えるであろうことは、松方が既に予測していたところであった。しかし、松方はこのデフレーションによって貨幣の価値が安定したとき、わが国の産業発展の基盤が確立し、やがて好況への途を歩むであろうことを確信していた。そして、事実はそのとおりとなった。

明治15年、松方の建議によって、わが国の中央銀行として、日本銀行が設立され、やがて日本銀行兌換券が発行された。そして、19年から紙幣の銀貨兌換が開始された。新政府が、国家統一の当初から目標としていた幣制の統一は、ここに基本的に達成された。インフレーションがもたらした財政危機もまた解消した。いやそればかりではない。松方がちょうどデフレーション政策を強行しているとき、隣国朝鮮では、壬午事変（明治15年）、甲申事変（明治17年）が起り、政府は極東情勢の緊迫化に対処して陸海軍備の拡張を急務と考えたが、松方は、この軍拡経費をも、苦しい財政のやりくりの中から捻出して、軍の編成を改変し、海軍力を増強するための資金を提供した。こうして松方は、明治政府の中で、自他共に許す財政の第一人者となった。

この松方財政の成功を期として、公債の市価は安定し、金利は低下して、近代的企業がようやく日本の土

壤に根づく地盤が固められた。維新以来、政府は欧米の発達した産業——とくに近代的大工業——をわが国に移植し、世界の列強に伍して国家の独立を保つために、富国強兵、殖業興業政策を遂行してきた。しかし、その過程の一步一步は、試行錯誤の繰り返しであった。近代的産業を育成するため、政府は自から模範工場や鉱山などの官営企業を経営し、あるいは補助金を支出し、または保護特典を約束して民間の産業振興を図ってきた。そして、官営企業は当時の財政にとっては多額の資金を投入し、模索を繰り返しながら、やっと経営が緒についたばかりであったが、国家財政の整理の必要から、この時期に、軍需に必要な企業を除いて次々に民間に払い下げられた。そして財政は行政組織を維持し、軍事力を確保するのに必要な経費をまかない——そのころは、鉄道、通信施設の拡充は、主として軍事上の観点から国家の必要な事業とみなされていた——、近代的企業の経営は民間の資本にまかせ、国は主として金融行政を通じて、その発展育成を図るという方向が採用された。しかし、産業に長期事業資金を提供する金融機関として、松方が日銀とならんで創設を主張した「興業銀行」は、その設立の方式をめぐる大蔵省と農商務省の間で意見の一致をみないまま、この時期には実現しなかった。

こうして、明治20年代に入るとわが国の産業は、銀行、保険、鉄道、鉱山、紡績などを中心に、企業勃興の気運が盛り上がり、23年にはわが国最初の恐慌に見舞われながらも、大資本による健全経営の企業が発展を続け、20年代後半から30年代にかけて、近代的企業経営を確立し、軌道に乗って成長するようになった。

一方、政府は14年政変以後、4、5年の間に政治的、経済的な安定を確保し得て、自信をもって議会開設の準備を着々と進めた。18年12月には太政官制が廃止され、総理大臣および國務大臣をもって天皇に直属する内閣が組織された。大蔵卿は大蔵大臣となり、大蔵大

臣の行政権は強化された。また、宮内省が創設され、皇室財産と国家財政は截然と区分されるようになった。ついで憲法の条文が整備確定され、わが国の立憲制度に即応する国の財政制度の基本原則が確立した。そして、22年2月、憲法が公布された。

その前後に、政府は、新たに発足する立憲的財政制度に見合う財政金融関係の諸法令を整備、あるいは創設した。

明治23年11月、いよいよ第1回帝国議会が開会された。その前、自由民権の流れを汲む在野の諸勢力は、再び息を吹き返し、政府に対抗して結集した。第1議会においては、政府に対して政費節減、民力休養、地租軽減を迫る野党が、衆議院の多数派を占めた。そして政府攻撃の鋒先を、主として予算に集中し、予算案の大幅削減を政府に迫った。以来、27年の第6議会まで、議会は政府と野党の抗争の場と化し、政府はあるいは妥協し、あるいは解散をもって対抗したが、議会は政府の思うようにはならなかった。そのため、政府の意図に反して、軍備拡張、鉄道国有化および製鉄所の建設などは、実現できないか、あるいは大幅な後退を余儀なくされ、また、議会の要請に応じて、行政組織や官吏の定員の大削減が行なわれた。歳計規模は、28年度まで8,000万円内外に止められ、増加を抑止された。

ところが、日清戦争を契機として、政府と野党との関係は大きく変化した。戦争が始まると、各政党はこぞって戦争協力を約束した。第7、第8議会では、合計2億5,000万円という、当時としては膨大な戦費予算を満場一致で承認した。日清戦争は約8カ月で終り、大蔵省が危懼したような財政経済の破綻も起らず、また賠償金を受領したこともあって、戦後はかえって企業ブームをひき起こした。これを契機として、以後、わが国の財政は、年々拡張の途を辿ることになった。

第1章 松方財政と近代的財政体制の成立

第1節 西南の役後の財政危機の克服と松方財政

1 西南の役後のインフレーションと政府の対応策

明治10年2月に南九州に始まった西南の役は、その年の10月まで半年余にわたる大きな争乱となり、軍艦14隻(兵員2,100余人)、陸軍5万2,200余人、屯田兵600人、巡査1万1,000余人が動員され、その出費は4,156万余円に及んだ。その額は10年度の常用部(一般会計)歳出の9割にも及ぶ巨額であった。

戦費調達に窮余の策として、かねてから計画していた華族銀行の設立を急ぎ、この国立銀行に特別の権限を与えて、政府は1,500万円を借り上げることにして、第十五国立銀行の設立を許可した。

かくて政府は華族の秩禄公債を利用した国立銀行の設立によって、年5分、期限20年の資金を手にしたが、この資金だけでは戦費をまかなうことができず、また九州において第五国立銀行が襲われ、多額の銀行紙幣が奪取されたことで銀行紙幣に対する信用が落ちて、銀行紙幣による財源調達が困難となったので、不足資金は政府紙幣の発行でまかなうほかなかった。そこで、政府は新たに政府紙幣2,700万円発行を決めるとともに、政府紙幣の信用確保のために、12月27日、太政官布告第87号で、発行分に相当する既発行政府紙幣のうち、半円以下の2,710万円を15年間に補助銀貨、銅貨と交換消却し、政府紙幣と公債証書の交換を申請する者にはそれを許可することを公示した。

政府紙幣の信用確保のためのこのような配慮にもか

かわらず、銀行紙幣と政府紙幣による4,200万円の追加発行は経済界に影響なしには済まなかった。10年1月末に紙幣発行高は1億0,642万余円であったが、11年6月末には1億5,802万余円に増大し、12年5月末には1億6,832万余円に達した。そして11年初めからすでに紙幣と正貨の間に値開きが出はじめた。紙幣の増発が上述の4,200万円にとどまらなかったのは、9年8月の国立銀行条例改正以来、国立銀行設立の申請が急増し、それが10年、11年に集中して、12年12月に新規の国立銀行設立を停止するまで、設立許可を受けたものが153行に及ぶという盛況で、これらの国立銀行が発行した銀行紙幣が付け加えられたことにもよるのであった。このほかに、国庫収支の調整のために、政府紙幣の予備札の繰替発行が増加していたことも一因となっていた。また紙幣価値の下落の一因には貿易事情があった。10年中の輸入超過は400万円をこえ、輸入増加の勢いは11年にも続き、正貨の流出が10年すでに726万余円に及んでいた。戦役後の景気が、政府の殖産興業政策とも重なって、これらの諸結果を導いたものであった。

このような紙幣価値の下落傾向がみえはじめた状況下で、大隈大蔵卿は国債償還と紙幣消却による財政経済の安定を図るために、11年8月29日に「公債及紙幣償還概算書」を太政官に稟議し、1億2,092万余円の紙幣と各種公債との合計3億7,527万円を、11年から38年にかけてすべて償還する長期計画を立てた。この計画実行については、年々2,000万円ずつを歳入金から