

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

繰り入れて償却することにしたが、なお償却不足分については準備金から償却することにして、そのために2,000万円の減債基金を設け、この基金で公債証書を購入し、その利殖によって償還基金を補充することにした。わが国で実行された減債計画の始まりであり、減債基金設置の嚆矢である。この計画では、初年度の消却紙幣の額はわずかに50万円であった。

この国債・紙幣処理方策は長期の計画であり、当面の物価対策、通貨対策ではなく、政府施策の基本は従来からの殖産興業におき、その体制もとの処理方策であったから、国立銀行の統立、企業意欲増大の経済事情のもとでは諸物価は引き続き上昇し、輸入は増加し、正貨は流出した。銀紙の開きもしいだいに大きくなり、銀1に対する紙幣の値は、11年8月には1.078であったのが、12年5月には1.161となった。そこでさらに施策の強化を図る方針を検討し、12年6月27日に大蔵卿は「財政四件ヲ挙行センコトヲ請フノ議」を太政大臣に呈した。この4件は地租改正再度の査閲、備蓄備荒の方法、流通紙幣消却の増額、外国関係用度の節減であり、この建議に応じて、紙幣償還については従来の計画を強化し、西南の役のための発行紙幣2,700万円の消却年限を18年度までの8年度間に短縮するとともに、従来半円以下の紙幣を対象としていたのを、100円、50円、2円の3種も消却の対象に加えた。11年度の紙幣消却額を716万余円とし、12、13年度に各200万円を予定した。この修正計画は「国債紙幣償還方法」と名づけられたが、いわゆる「減債方案」であり、大隈財政の転換を示すものであった。

このような紙幣消却方策を進める一方、政府は正貨と紙幣の値開き増大に対しては別途の対策を講じた。正貨の流出、銀価騰貴について、政府内の意見は、西南の役後の通貨増大による物価上昇を原因とするもの、正貨の不足によるもの、資本不足により事業が起らぬことが輸出入の権衡を失し正貨流出となるとするものなどに分れていた。資本不足によるという基本条件を認めることには異論がないとしても、急速な物価の上昇についての具体的な見方は一致しなかった。大隈

大蔵卿は銀問題の対策として、輸入増大による銀価の上昇の程度を越える銀価の騰貴を抑制するために、銀の正常な取引を図ろうとして12年2月に洋銀取引所設立の伺を太政大臣に上申し、それが容れられて洋銀取引所が設立されたので、積極的に政府保有の正貨を処分して銀を売り出し、銀の供給を増加して銀価の安定を図った。しかし、この銀も民間に退蔵されることが多かったので、国内退蔵の正貨を引き出して正貨の供給をふやし、また海外為替、荷為替を取り扱うことで内外の金融の疎通を図ろうとした。12年12月に横浜正金銀行設立の議を上申し、その承認によって13年2月に同行を開業し、政府は国庫予備金の中から正貨100万円をこれに出資した。

政府備蓄の正貨を放出して進められた銀価対策も十分な効果を上げることができなかった。銀貨の投機取引を助長する逆作用もみられ、物価は引き続き上昇した。その対策については、政府内でも意見が分れたが、大隈参議の建議をみよう。

13年2月の官制改革によって卿と参議の兼職が廃止され、佐野常民が大蔵卿に就任し、大隈は参議となったが、会計と外務の最高責任者として建議したものである。これが13年5月の「通貨ノ制度ヲ改メン事ヲ請フノ議」であり、その内容は外債5,000万円の発行を軸として紙幣を消却し、正貨通用に切り替えようとするものであった。公債発行等に伴う利子支払分の調達のために酒税等の増徴が必要とされていた。この大隈の建議は、その内容検討のため太政官から大蔵卿に諮問され、大蔵卿は修正案を作って建議答申したが、外債計画を1,500万円に圧縮し、これによって輸出増進の資とし、貿易上不均衡補充にあて、また紙幣4,600万円を5カ年間に消却することが示された。紙幣消却には金札引換公債発行が考えられていたから、酒税の増徴は不可欠であった。両建議は閣議で大論戦を引き起こし紛糾したが、結局は勅裁で外債発行計画は不採用となった。

外債発行の計画は中止されたが、酒税増徴計画は実施され、これによって紙幣消却、財政整理が促進され

ることになった。そのような方策推進については、大隈参議は13年秋に「財政更革ノ議」を建議し、国家歳計の均衡と紙幣消却の2点を基本目標として、税法の改正、支出整理、正貨収支の均衡、官業払下げ等の具体策を取り上げた。ここで示された税法の改正、府県財政の改正、各庁経費の節減、官業払下げは次々と実行に移された。9月の太政官布告第40号で酒造税則が定められて400万円の増収が計画され、10月の同布告第47号で金札引換公債証書条例が改正され、元利金ともに正貨で支払うことにして、鉄道公債による紙幣引上げと相まって、この公債を発行して紙幣価格の回復を図ったものであった。そして11月に、同布告第48号で紙幣消却、地方政務改良のことを定め、そのために地方税目中の地租の増徴、地方税支弁の費目追加、地方に対する官費下渡金の廃止を定めた。さらに工場払下概則を定めて、漸次官業を廃止して準備金の強化を企図した。けだし、準備金から支出経営されていた官営工場の多くが経営不振で、もともと準備金の増殖を目的としていた出資とはその効果が著しくかけ離れていたからであった。

このような一連の紙幣消却策は、西南の役後の当初の紙幣処理方策では実効が乏しく、強力な財政処理による対策でなければ実効をあげえないことを示したものであった。14年度には、正貨を要する支出に制限を加え、150万円の各庁経費定額を節減し、増税分と合して922万余円の政府紙幣消却資金を捻出するなどの計画が立てられた。

## 2 松方正義大蔵卿のデフレーション政策

西南の役後に大隈・佐野両大蔵卿のもとでとられた財政政策は、紙幣と公債の整理による通貨価値の回復維持策であったが、十分な効果をあげないままに、バトンは松方大蔵卿にゆずられた。14年初めまで引き続いて物価は上昇し、銀価格は騰貴した。14年10月に大蔵卿に就任した松方正義は、それまで大隈・佐野の政策に批判的姿勢をみせていたが、紙幣整理とそのため

の財政緊縮政策については十分にその必要を認めてい



第6代大蔵卿、初代大蔵大臣 松方正義

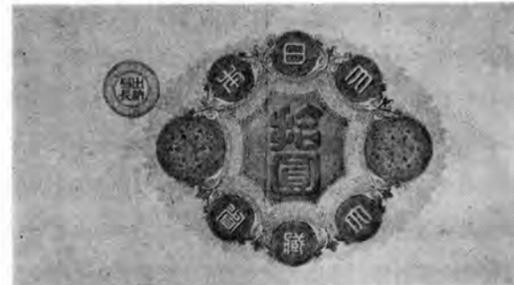
たので、ようやく軌道に乗りはじめた前任者の方針を踏襲するとともに、さらに根本的な財政金融体制の確立に取り組んだ。すなわち、紙幣整理を進めて紙幣価値を高め、銀紙の開きを正すとともに、通貨制度を統一運用する具体的方策を立て、経済を安定強固にして経済発展への基盤を作ることに努めた。それは大隈・佐野両卿がとった政策よりも強い耐乏生活を国民に求めるものであった。

紙幣整理を強力に進めた点では、大隈・佐野時代の政策と共通のものであったが、松方のとった政策の特徴は、この紙幣整理と並んで正貨蓄積を図り、銀紙の開きをなくしたところで、この蓄積正貨を基礎として中央銀行を設立し、兌換銀行券を発行して通貨統一を図り、これを軸として近代的な貨幣制度、金融制度を確立し、その条件に即した近代的な財政の諸制度を実現しようとしたところに求めることができよう。それはまさに近代国家確立の条件整備の努力の過程であった。

松方財政といわれる14年10月以降の財政金融諸政策の基本は、大蔵卿に就任してから立案されたものではなく、かなり前からの検討研究によるものであった。松方は大隈大蔵卿のもとで大蔵大輔になるまでの長期間の経験、さらに11年に欧州に渡った際の見聞等をも

とに、財政金融について相当的確豊富な意見を持っていた。13年6月に内務卿の地位で太政大臣に呈した建議「財政管観概略」に、松方の財政金融政策の基本態度が要約されているが、それはまた大隈・佐野両卿の財政金融政策に対する批判でもあった。そこでこの両様の意味から「財政管観概略」の要点を記しておくことにしたい。

この建議は18目に分れ、初めの7目は正貨を収集する必要を説き、次の2目は米価騰貴を防ぐ必要を述べ、残りの9目は国益を図る基業についての大綱を示したものであった。正貨収集については「(イ) 現行紙幣ヲ減却スル事、(ロ) 海関税ノ事、(ハ) 官有鉱山ノ収入金の事、(ニ) 民有鉱山の出鉱ヲ買入ル、事、(ホ) 広業会社及ヒ三池炭鉱ノ事、(ヘ) 生糸茶等其他輸出品為替ノ事、(ト) 輸出品抵当貸付所ヲ横浜ニ設立スル事」をあげ、第1目の紙幣減却については「現行発行ノ紙幣ハ実ニ一億一千万余円ノ多キナリ、之レカ正金引換ヲナスヤ甚タ難シ。」として、正貨兌換を必要としながらも、即刻実施を困難であるとした。その打開策として、まず「凡ソ一千万円ヲ断截シ、又一千五百万円ヲ以テ金札引換公債證書トナスヘシ」と紙幣減却を取り上げ、一方で「又外国為替金ヲ以テ年々準備ノ増殖ヲ謀ルヘシ」と正貨蓄積に努め「其既ニ増殖シテ若干万円ノ高ニ至ルトキハ、又現今ノ紙幣ヲ変シテ正金兌換ノ紙幣トナスヲ目途トシテ漸次減却シ尽スノ法ニ遵フヘシ」として、この蓄積正貨をもとに兌換銀行券の発行を考え、これによって通貨の統一を企図した。そして「決シテ危嶮ノ策ヲ用ユ可カラス」としめくくったのは、大隈の外債発行による正貨調達策を批判したものであった。以上は後述のように松方が大蔵卿就任後実行したものである。この第1目に示された方策実行のために第2目から第7目までの方法が必要なのであって、海関税250万円、官有鉱山収入金50万円、民有鉱山の出鉱買入50万円、広業会社の清国直輸(輸出)100万円、三池石炭の清国販売50万円(この売上げを為替でロンドンに送付する)、生糸、茶の輸出200万円、その他とも計250万円(これも為替で外国に送る)、さらに生糸、



ドイツ札にかえて発行された国産政府紙幣(14年発行)



同上20圓政府紙幣

茶等の輸出に際して外国商人の買いたたきを防ぐために貸付所(正金銀行)を設けて物品抵当で金を貸与し、物品販売ののちに正貨で償還させる、という国庫収入の増大と正貨蓄積の具体策を提案した。

第10目以下に経済基盤強化のための諸方策が記されたが、特に財政金融に関連の強い事項としては、第11

目「徒手ノ士族ヲシテ産業ヲ起サシムル事」、第12目「海外為替正金銀行ヲ設立スル事」、第15目「節儉ノ精神ヲ養フ可キ事」、第16目「正貨ヲ以テ為ス可キノ事ハ殊ニ節儉ヲ用ユ可キ事」、第17目「民業ニ関スル事業ハ断然民有ニ帰セシム可キ事」、第18目「印刷局ノ事」があり、従来の殖産興業政策に対する批判と冗費の節約が強調された。印刷局のことは、これを民業に移すことで、政府の紙幣印刷による人民の疑心を解くことに主眼をおいたものであった。この建議があつてのちの大隈・佐野両卿の施策に、建議に示された具体策のいくつかが取り入れられているが、それらは松方ならびに大蔵省内部の意見を強く反映したものであり、この段階においては、結局は取り上げなければならなかった施策であつたというべきであろう。

松方財政の真髄ともいべき施策は、14年9月に太政大臣に建白した「財政議」に現われる。大蔵卿就任直前の建議であるが、もとより大蔵卿就任を約束されて建議したわけではない。しかし、そこには財政金融政策実行の具体的なプログラムが展開されていた。そしてまた大蔵卿就任後に実施した諸施策でもあつたから、個々の財政金融政策を記す前に、この財政議の概要を記しておく。

財政議を呈するにあたって、松方は内務卿という立場から躊躇したが、結局「財政整ハサレハ百業挙ラス、況ヤ国家ノ安寧幸福ニ於テオヤ。故ニ今議ノ財政ニ渉ルハ固ヨリ現職ノ重キヲ顧ミルニ在レハナリ」として建白にふみきっており、建白の動機を「熟々財政ノ現状ヲ観察シテ甚タ杞憂ニ堪ヘサルモノアリ」としている。そこで基本的な課題としては「方今ノ急要ハ貨幣運用ノ機軸ヲ定メ、正貨ヲ蓄積シテ紙幣償還ノ元貨ヲ充塞セシメ、物産ヲ興隆シテ輸入ヲ制スルノ目的ヲ立テサル可カラス」と説き、「貨幣運用ノ機軸ヲ定ムル

トハ何ソヤ。日本帝国中央銀行ヲ設立スル是レナリ」。「中央銀行ヲ創立スルニ於テハ又貯蓄銀行ノ設立ヲ至要トス」。「中央貯蓄ノ両銀行ヲ設立セシキハ又勸業銀行ヲ設ケサルヘカラス」として「以上ノ方法ノ要領ニ依リ断然財政ノ目的ヲ定メ以テ困難ヲ救治スルニ非サレハ、国家ノ事一ニ皆萎縮衰頹遂ニ言フ可カラサルノ惨状ヲ招クニ至ルヘシ」とその必要を強調し、現今の財政の目的についての疑点として、「第一、紙幣ノ下落ヲ維持スルノ目的ハ如何(原文のまま)。第二、正貨ノ濫出ヲ防遏スルノ目的ハ如何。第三、貿易ノ権衡ヲ恢復スルノ目的ハ如何。」をあげて、「現ニ金位ハ殆ト二倍ノ騰貴ニ至リ正貨ハ日ニ空乏ヲ告ケ随ツテ紙幣ハ益々下落ノ勢アリ、然ルニ廟堂ノ上常ニ一定ノ議決無ク前途ノ目的茫乎トシテ存セス」と批判し、続いて「凡ソ国家ノ大事ヲ行フ必ス先ツ其目的ノ確然タルヲ要ス」。「前文三条ノ疑問ニ対シ正義カ鄙見ヲ述ヘントス。第一条ノ目的ハ、正貨ヲ蓄積シテ準備ノ勢力ヲ増進スル事。第二条ノ目的ハ、輸出ヲ盛ニシテ輸入ニ勝タシムルコト。第三条ノ目的ハ、大ニ物産ヲ繁殖スルコト。」と明記して、これを要約すれば、「畢竟貨幣運用ノ機軸ヲ定ムルニ帰著スルモノトス。」と中央銀行の設立、紙幣の統一による貨幣運用が施策の基本であることを示している。「中央銀行ハ貯蓄勸業両銀行ト相鼎立シテ、一ハ全国貨幣ノ基軸トナリ、一ハ勸業ノ媒介者トナリ、共ニ国ヲ益シ人ヲ富マスノ至大要具トス。財政ノ目的豈又他ニ求ム可ケンヤ。」としている。松方の財政金融政策が中央銀行設立による通貨統一を基軸としていたことがここに明示されている。この方策実現のために経費の節減、あるいは増税等の諸策が大隈・佐野両卿の施策を引き継いだのも当然であった。以下、14年10月以降の施策について、項を分けて説明することにしよう。

## 第2節 紙幣整理と金融制度の整備確立

前節で記したように、松方大蔵卿の金融対策は単に紙幣の消却、紙幣価値の回復をねらったものではなく、金融制度を確立して金融体系の整備充実を図ろうとしたものであったから、本節ではその施策の基軸とした中央銀行の設立をまず取り上げ、それによって実行に移された貨幣制度（銀本位制）の確立、国庫制度の整備を説明し、次いで、これらの施設実現のための紙幣の整理、続いて国立銀行制度の改変等の一連の施策を示すことにしよう。これらの施策が松方の大蔵卿としての強力な指導力によって実現されたものであることは多言を要しないが、具体的な施策の立案について大蔵省の幹部をはじめ各局課の職員の積極緊密な協力があったのであったことを付け加えなければならない。財政運営の体制が整えられていったこの時期は、同時に行政遂行の体制も作られていった時期であって、この時期に、後々までも大蔵省の伝統として受け継がれた組織運営の体制が作り上げられたといえよう。日本銀行の創立についての一連の建議書類は、吉原重俊、富田鉄之助、加藤済等が作成に参加しているが、それはこれら幹部を中心とする職員の調査研究の成果を示すものであった。まず、日本銀行についてみよう。

### 1 日本銀行の創立と国庫制度の確立

松方の「財政管概略」第1目に「現今ノ紙幣ヲ変シテ正金兌換ノ紙幣トナスヲ目途トシ」て正貨収集のことが掲げられ、それが翌年の「財政議」においては、紙幣運用の機軸としての日本帝国中央銀行の意見となり、あわせて正貨を蓄積することが強調されたが、それが直ちに兌換銀行券の発行ないし統一通貨の実現を期したものではなかった。しかし、大蔵卿就任の基本課題はこの日本帝国中央銀行の設立であったから、15

年3月1日には太政大臣に「日本銀行創立ノ議」を提出した。

「財政ノ一途ニ至テハ未タ其宜シキヲ得サル者殊ニ多ク、今其最モ大ナル者ヲ挙レハ、曰ク金融ノ梗塞ナリ、曰ク利息ノ昂騰ナリ、曰ク兌換紙幣ノ未タ国内ニ行ハレサルナリ、曰ク会社銀行等ノ資力拡張スル由ナキナリ、曰ク国庫出納ノ便益ヲ図ルノ機関ナキナリ、曰ク手形割引ノ未タ全国ニ普及セサルナリ」と当面の諸問題をあげつつ、そこに金融の梗塞にあわせて兌換紙幣の国内流通が行なわれていないことを加え、会社銀行の資力拡張、国庫出納の便、手形割引のことなどを再確認して、中央銀行設立の必要を明らかにした。そして、これらの課題実現についてはおのずから順序のあることを考え、何よりもまず中央銀行を設立することであると説いたのであった。すなわち、「夫レ幣制ハ一國財政ノ最モ重要ナル者ナレハ、我邦今日ノ不換紙幣ノ如キモ其減スヘキハ之ヲ減シ終ニ他日兌換ノ制ニ復センコト是レ正義カ夙夜切望スル所ナリ、然リト雖トモ事ヲ挙ル必ス順序アリ先後アリ、若シ幣制ノ改良ヲ望マハ先ツ中央銀行ノ設立ヲ以テ第一着手ト為サル可カラス。」として日本銀行条例、日本銀行定款、日本銀行趣旨書を太政大臣に呈した。日本銀行創立のことは単なる腹案ではなく、きわめて具体的な準備ができ上がっていたわけである。

日本銀行設立の具体的な構想は14年9月の「財政議」に示され、日本帝国中央銀行の方法要領として、営業期間、資本金にいたる12項の条件が取り上げられた。第11に「割引手形又ハ預り手形ノ発行ヲ許スヘシ。」として資金流通の調節手段を与え、さらに中央銀行としての機能を果たすために、これに官金出納部、普通営業部、外国為替部の3部を設け、官金出納部で国庫金の支出収入を扱い、普通営業部で各地諸銀行諸会社に

対して全体の運用の見地から綜理し(小口貸借はしない)、外国為替部で直輸のための荷為替をすることを計画した。これら3部設置の主眼は、それぞれ「政府費用収入ノ諸金額ヲ活動運用スル」、「全国貨幣運用ノ景況ヲ注視シ其壅塞ヲ開ク」、「直輸貿易ヲ助ケ正金ヲ国庫ニ蓄積スル」ことであった。したがって、中央銀行設立のねらいはすでに明らかであった。15年3月の日本銀行の条例、定款、趣旨書はこれを実現するための具体的方策の提示であった。

「日本銀行創立趣旨書」は「凡ソ天下ノ事財政ヨリ大ナルハ莫ク財政ヨリ要ナルハ莫シ」と説き起こし、国立銀行の沿革を述べ、「其完全無疵ノ銀行ヲ成ス能ハサル所以」を認めて、「若シ此弊ヲ除カント欲セハ、宜シク中央銀行ヲ設立シ、之ヲシテ財政ノ枢要ニ當リ全国銀行ノ融和ヲ助ケシメ、今日財政上封建ノ勢ヲ変シテ郡県ノ形ヲ成サシムルニ若クハナカルヘシ。」と記して、国立銀行のあり方をいずれば変えなければならないことを明らかにしながら、中央銀行が国立銀行に代わる重要な機能としての発券制度、ことに兌換券の発行については、「中央銀行ハ当分兌換銀行券発行ヲ許サス、之ヲ補助スル為メニ其資本金ノ半額ヲ引受ケ政府ノカ株主トナル事」として、兌換券発行と国立銀行制度改正のことは一応おいて、まず日本銀行設立の当面の必要を5項目にわたって説明した。

すなわち、「第一、金融ヲ便宜ニスル事」、「第二、国立銀行諸会社等ノ資力ヲ拡張スル事」、「第三、金利ヲ低減スル事」、「第四、中央銀行ヲ設立シ行務整頓ノ日ニ至テハ大蔵省事務ノ中央銀行ニ託シテ弊害ナキモノハ分チテ之ニ付スル事」、「第五、外国手形割引ノ事」であった。第一の金融の便宜については「中央銀行ヲ設立シ、各地方ニ於テ堅確ナル国立銀行ヲ以テ支店ト同視シ、之レト『コレレスボンダンス』ヲ結約セシメハ、貨財流通ノ線路全国ニ貫通スルヲ得テ聯絡融和ノ氣ヲ開クニ至ルヘシ。」「是ニ於テカ始メテ貨幣ノ繁簡ヲ平準調均シ一國ノ金融ニ渋滞梗塞ノ患ナキヲ得ルニ至ルヘシ。」として、「金融常ニ一方ニ渋滞シ財路通セス」の現状を打開し、よって「銀行ノ資力益々堅確ヲ

加ヘ」、「商業上積年ノ弊風始メテ一変スルヲ得ヘシ」と考えた。

第二の国立銀行諸会社等の資力を拡張することについては、国立銀行が資本寡少、信用薄弱で結局預金を減じ営業縮小せざるをえない実情にあるので、これに対して「中央銀行ヲ設立シテ貸付割引等ヲ以テ専ラ金融ヲ開キ商業ヲ助ケシムル」か、「商工会社ノ如キモ事業ノ伸張ト金融ノ流転ト一時其度ヲ失ナヒ為メニ困難ノ時機アル」ときには「是時ニ當テ中央銀行アリ常ニ其資力ヲ補助スルアラハ、則チ能ク其困難ヲ排除シテ社会一般ニ利益スル所果シテ幾許ソヤ」と考えた。第三の金利を低減することについては、「全国流布ノ通貨既ニ已ニ此巨額ニ登レリ、而シテ猶ホ会社ノ壅塞ヲ告ケ利息ノ昂騰ニ苦ム所以ノモノハ他ナシ、所謂貸金資本ノ欠乏ヲ告グルカ為ナリ」とみ、それは「現今国立銀行ノ営業未タ其宜ヲ得サルニ職由スルナリ」と判断して、中央銀行は「其営業ヨリ類別スレハ乃チ所謂割引銀行ニシテ手形割引ヲ以テ本務トスルモノナリ。」「今若シ中央銀行ニテ割引ノ歩合ヲ低下シテ一般ノ利息ヨリモ二三銖ヲ低落シタリトセハ」、「諸会社銀行等ノ如キモ從テ利息ヲ低下スルニ至ル可シ。」と結論している。

さらに第四の大蔵省事務を中央銀行に託することについては、二つの利点を示した。すなわち、まず「国庫出納国債償却等ノ事務ヲ分チ以テ之レニ付シ、官金ノ繁簡ヲ量リテ商業手形割引等ニ使用セシメ以テ国庫ノ殖益ヲ図リ併セテ民間融通ノ便ヲ助クヘシ」となして、このために国庫出納条例の制定を求めた。また、この方法によって「官金ノ裕余ヲ生スルトキハ、漸次之ヲ蓄積シ専ラ内外貨幣地金銀等ヲ購取スルノ資ニ充テ、漸ク以テ政府発行ノ紙幣ヲ交換セシムヘシ。若シ果シテ然ルトキハ金貨輸入ノ道始メテ開通シテ、数年ノ後兌換紙幣ノ美制ヲ見ルニ至ルヤ敢テ疑ヲ容レサル所ナリ。」と兌換制度実施への期待を国庫金の運用に託した。その金貨輸入の途は、第五の外国手形割引の事として取り上げ、「財政ノ困難ハ金貨ノ濫出ニ由ル、金貨ノ濫出ハ外国貿易ノ權衡ヲ得サルニ由ルト。……然

## 第2期 近代財政の確立と大蔵省

レトモ輸入ノ輸出ニ超過スル豈独リ我邦ノミナランヤ、……然レトモ其能ク実貨ノ欠乏ヲ致サル所以ノモノハ蓋シ亦金銀貨ヲ輸入スルノ機関アルニ由ル而已。」と欧州諸国の活動を例示し、「固ヨリ一朝一夕ニシテ之カ好結果ヲ得ヘキニ非スト雖トモ、既ニ中央銀行ヲ設立シタル上ハ日夜孜々トシテ其事業ヲ拡張セサル可カラス」とその必要を強調した。

以上をもってみると、中央銀行の設立は財政金融政策運営に不可欠であり、中央銀行を軸にすべての施策が統合調整される体制が作られることになるのであった。これらの機能を備える日本銀行の要件は「日本銀行条例ノ大旨」に10項目にまとめられ、営業年限を30年、資本金1,000万円、総裁は勅任、大蔵卿の派する監理官を置く、毎月報告を大蔵卿に呈する、資本金の政府半額出資等が示された。この建議は全面的に太政官の受け入れるところとなって、日本銀行条例は15年6月27日、太政官布告第32号として公布され、日本銀行は10月10日に開業した。条例案作成に専念した吉原重俊が初代総裁に、富田鉄之助が副総裁に就任した。大蔵省の最高幹部が中央銀行の責任者となったのである。

日本銀行設立に関連して、ここで国庫制度のことにふれておこう。日本銀行創立の議に明示されたように、その設立の目的の一つは「国庫出納ノ便益ヲ図ル」にあり、日本銀行創立趣旨書にも、その理由第四の中で「他日中央銀行事務整頓ノ時至ラハ、政府ハ先ツ国庫出納条例ヲ制シ」として、国庫制度の整備が重要な課題とされていた。国庫制度の現状が適性を欠いていることを示すものであったから、その問題点を国庫制度の経緯のなかに求めよう。

国庫制度は会計制度とともに財政運営の制度的基盤を固める基本条件であるが、維新後の新政府にとってその実現は容易なことではなかった。すでに第1期の第4章で記したように、金融制度の未成熟の時期においては、諸官庁の活動資金をどのような方法で配賦するかには問題が多かった。明治2年には出納司規則書に従って各官司の定額費は月額概計で交付し、月ごと

に清算を求める方法をとったが、5年には文部省をはじめに各省庁の歳費定額を定め、6年には各庁・府県の金穀出納順序を決め、定額を12分して各月初めに大蔵省から交付し、旅費については年2度に交付した。各庁はこれを受け取って銀行等に預けておき、必要に応じて支出するという方法をとった。租税等の上納金は官金預り人に交付し、預り人から預り切符を得てこれを官庁に上納するという手続をとり、預り金から支払いをしようとする場合は、支払切符を作って受取人に交付し、受取人はこの切符で官金預り人から現金を受け取るという順序であった。したがって、この金穀出納順序では、各庁・府県がそれぞれ国庫金出納を扱っていたのであって、政府が統一して国庫金を扱うことはなく、官金の管理の確実さと運用の便宜とに欠けていた。

そこで官金の取扱いを一局部に統一し、濫費を防ぎ出納の確実を図る方向に努力が進められた。すなわち、9年2月には現金納払規則を定め、定額金については、各月ごとに大蔵省から交付した官金を、大蔵省出納寮で預り、ここで保管して出納した。次いで11年7月の郡区町村編成法制定に伴い、府県官職制で郡区長の徴税事務取扱いが定められたので、その12月には国税領収順序を定め、各戸長は租税を税金預り人に交付し、税金預り人は預り切符を郡区長に納付し、郡区長は収税委員にこれを連絡することにした。このために大蔵省は地方の便宜の場所に税金預り所を設けた。その後12年5月に税外収入についても国税領収順序に準ずることにしたので、この措置に対処して、同月末には税金預り所を大蔵省為替方と改称した。大蔵省為替方は歳入扱いの機関であり、租税局と出納局の中間に介する機関であった。さらに13年11月には大蔵省為替方条例、大蔵省為替方当務心得を制定し、14年1月から実施したが、この条例では中央官庁所属の国庫収入を扱うにとどめず、現金支払いをも受け持つ機関として各地方で事務を扱うことになり、その組織も出納局の専管になった。この大蔵省為替方条例は、国庫金取扱いについての研究検討による建議に基づき制定されたもの

## 第1章 松方財政と近代的財政体制の成立

管理、現金の管守、出納の事務をとらせることにし、3月には歳入歳出出納規則を定めて、現金収支の方法を詳細に規定した。これによって、歳入に関する現金出納は、すべて大蔵大臣が管理することになり、各庁収支命令官が徴収を監督し、現金は直接金庫に納めることにした。歳入は徴税令書等を発して徴収し、納人に直接現金を金庫に納めさせ、歳出現金支弁は蔵相所管金庫で執行し、特定の場合に各庁の請求で現金交付した。各庁の支出は仕払切符によることにして、収支命令官の命令で会計主務官が仕払切符を発行して受領者に交付し、この受領者が金庫から支払いを受けることにした。

この方針に従って、20年4月からは国庫金取扱所と現金取扱所を廃して国庫金出納所を設け、出納を合一して金庫局は中央金庫の出納だけをつかさどり、他はすべて日本銀行にまかせることにした。さらに22年12月には、会計法の改正にあわせて金庫規則を制定し(勅令第126号)、国庫で保管出納する現金を扱う金庫を新たに設け、国庫金出納所を廃止することにして、23年4月にこれを施行した。この措置に伴って、大蔵省の金庫局も廃止された。金庫は中央金庫、本金庫、支金庫の3種とし、日本銀行は各地に支店、代理店を設けた。金庫規則にあわせて金庫出納事務規程が定められ、また金庫規則に基づいて、金櫃帳簿の検査のために金庫検査規程も定められた。

以上のように、国庫金の扱いは、当初各庁がそれぞれ管理していたのを大蔵省の管理に統一する方向をとったが、日本銀行設置後は漸次これを日本銀行に移し、23年度以降は国庫金出納はすべて日本銀行が扱うことになって、大蔵省が直接現金を出納する制度はなくなった。

## 2 紙幣整理と兌換制度の確立

日本銀行を財政金融政策の機軸として機能させるためには、どうしても既存の政府紙幣を縮減して正貨と紙幣の値開きを縮め、紙幣の信用を回復させる必要があった。政府紙幣を縮減するには、これを消却するほ

であり、総則、納金預入れ、預金払出し、金員送納、抵当品、給与、帳簿計表に分けて国庫金の扱いを規定し、従来の諸規定に比して合理的に組織づけられたものであった。

さて、15年1月に会計法の全文が改正実施され、これによって各庁の出納現金は大蔵省が管守することが原則となった。便宜上各庁に委託することにして、同6月には各庁現金管守順序、各庁現金委託順序を定め、各庁の現金収支処理のため、各地に為替方を設置した。すなわち、これは現金出納を大蔵省に統一して、経費支出を監督する体制を作る経過措置であった。この措置にあわせて、大蔵省が替方処分條款、現金取扱順序を定めた。

16年にはいって、5月に国庫納金取扱順序を定め、6月に従来の為替方を廃止して、歳入については各地に国庫金取扱所を設け、支払いについては現金取扱順序を定めて現金取扱方を設置した。7月からは日本銀行に租税等の納金を扱わせた。国庫納金取扱順序は第1条で「日本銀行ヲシテ此順序ニ拠リ取扱ハシムル事務ハ国庫ヘ収入スヘキ納金ヲ預リ之ヲ納付スルニ止マルモノトス」とし、第2条で「大蔵省ハ地方ノ納金区域及ヒ取扱所設置ノ場所ヲ定メテ之ヲ達スヘシ日本銀行ハ其指示セン場所ヘ取扱所ヲ設置シ各其事務所ヲ區別シテ取扱フヘシ但各区域内ヘハ便宜取扱所ニ属スル出張所ヲ設置セシムヘシ」として、日本銀行に納金事務を命じたのである。国庫金支払いについては現金取扱方の設置で、国庫金の管守出納は大蔵省直管の方針がようやく実現に近づいたが、この結果、国庫に現金が集積するときには金融をつまらせ、一方、一時不足するときは資金の融通が得がなくなったので、17年7月には経費金支出条規を定めて、各庁の経費金はすべて大蔵省で管理、支払うことにしたので、現金を融通する余地が生じ、常備現金の節減が可能となり、あわせて経費支出を事前に監督して、濫費を防ぐこともできるようになった。

その後19年には、大蔵省に金庫局を設置するとともに、国庫金取扱事務順序を定め、金庫局に中央金庫の

第2期 近代財政の確立と大蔵省

かはなく、そのための原資は増税による既定経費の節約か、いずれかで調達しなければならなかった。しかし政府の既定経費自体が、紙幣価値の下落によって、事実上はすでに従来どおりの行政内容を持続することができなくなっていた。しかしまた、この政府の購買力を回復させるためにも、消却による紙幣価値の回復は必要であった。貨幣制度調査会報告による東京卸売物価は、玄米1石が10年には5.126円であったのが、14年には倍加して10.593円となっており、銀貨1円に対する紙幣価格は、10年1月が1.013円であったのが14年4月に1.795円まで上がり、同年12月には、なお1.695円であった。

すでに記したように、経費の節約は大隈・佐野兩大蔵卿時代からの重要な課題であったが、15年2月に松方は15年度予算について経費削減等の意見書を上申しした。その基本点は超均衡財政の強力な遂行であった。すなわち、「今日ノ財政ノ困難タルヤ素ヨリ種々ノ根理アルヘシト雖、畢竟其要点トスル所ハ紙幣正貨ノ価格ニ大差ヲ生シタルニアルノミ。然リ而シテ之ヲ救済スルノ方法タル、……着実不撓能ク節儉ヲ確守シ政府ノ歳出入ヲシテ余裕ヲ多カラシメ、之ヲ以テ紙幣交換ノ元資ニ充テ正貨ヲ国庫ニ備蔵スルニアルノミ。」であった。14年度の経常歳入6,286万円余は、正貨100円を紙幣170円で換算すれば3,697万円余にすぎず、それは諸官省の定額を著しく減却していることになる。これを正すには3,000万円の正貨貯蓄を期さなければならぬこと、そのためには14年度予算に従って、15年度から3年間耐忍励精すればできないことではない。14年度の定額を標準として耐忍不撓の協力を得て紙幣正貨の格差を少なくして、経費定額の減却を取り返したいという主旨のものであった。特に各省が15年度予算定額として700万余円の増額を求めてきたことに対しては「7年以来屢々定額節減ノ令達アリ。就中客年二月ノ令達ノ如キハ実ニ非常ノ事ニシテ最モ緊急ノ意ヲ含メリ、……右ノ増額ヲ必要トスルハ万々止ムヲ得サルニ出ルモノナルヘシト雖、……今日ノ惨状ヲ顧慮セラレ、其拡張セント欲スルモノハ先ツ之ヲ止メ、

物価騰貴ノ為メ不足ヲ生スル者ハ緩急ヲ斟酌シテ之カ処分ヲ為」されたいと望んだ。そして4月11日には、「各庁経費額三ヶ年据置ノ議」を太政大臣に呈して、「各庁経費ハ一ニ本年度ノ定額ヲ以テ程度トシ、万不得止分ハ之ヲ斟酌加除シ以テ十五年度ノ額ト定メ、以降三ヶ年間ハ確乎不動ノモノトナシ」経費の増大を阻止しようとした。さきに14年度定額を標準とすることを主張したが、結局、多少の譲歩で15年度の定額を決め、「歳尾ニ至リ残余アルモ返納ヲ要セス之ヲ不足ノ年度ニ充用セシムルノ制ヲ設ケ」ることによって、各庁の流融不迫の目途も立って財政上の得策であるという弾力的な配慮を加えて、3年間の経費不動という実をとることをねらった。

このような経費据置き措置は、14年度予算がすでに大幅な超均衡計画であることを考えると、非常にきつものであることがわかる。すなわち、14年度予算(常用部)は歳入出ともに6,857万円余で前年度比864万円の増額であったが、この増額は歳入については既述の酒税増額447万円、開拓使兌換証券引換返納金250万円、その他諸税の増収、貸付金利子増加等によっていたが、歳出については各省経費定額100余万円の節約と経費の一部を地方費支弁に移すことで計215万余円を減少し、これと歳入増額分相当の1,200余万円を紙幣整理等にあてることにしたものであった。その内訳は紙幣消却金700万円(500万円増)、準備金充実のための原資振替(営業資本繰換金)457万余円などで、原資振替は、従来準備金から支出していたものを常用部支出としたものであった。この14年度予算に対して、結局、15年度予算は約176万円減の6,681万余円となった。直接の紙幣消却額を330万円に減じたが、準備金振替を526万円に増額した。14年度に比して紙幣消却額はやや減じたが、15年度はこの予算実施にあたり、コレラの流行、風水害、朝鮮事件が起こって、その対策費がかさみ、軍備拡張の要請も強まった。一方、歳入面では緊縮政策の方針がようやく経済界に浸透し、租税収入が減少傾向をみせはじめた。このため12月には増税の方針を定め、売葉印紙税、米商会所株式取引所仲買

第1章 松方財政と近代的財政体制の成立

人税を起こして、酒造税則、煙草税則を改正した。酒造税について、16年度分を15年度収入に繰り上げることで収入を確保して収支を保つという状況であった。16年度予算は879万余円を増加して7,560万余円となったが、その増額は主として軍備の拡張と内政の改良であり、その経費調達のための増税措置であった。紙幣消却については、直接の消却費334万円と準備金繰入500万円を確保した。

15年度と16年度の紙幣消却計画は、14年度よりは縮減したが、財政の整理についての政府の強い方針が、人心に銀紙の価格差の縮小への期待を持たせ、紙幣の減却テンポを上回って銀紙は下落し、物価も降下をたどった。14年度から16年度までの3年度間に直接消却した政府紙幣は1,364万円に及び、準備金繰入れて消却した額は1,406万円、計2,770万円に達した。17年度予算でも直接の紙幣消却497万円と紙幣消却資金繰入700万円を計上したが、すでに紙幣価値の回復が急速に進んでいたため、同年7月に直接消却をとりやめにした。この措置は16年度以来の租税収入不振に対する財源捻出策でもあったが、なお不足する資金を中山鉄道公債金の一部を借り入れるという措置をとっている。18年度予算は、会計年度を9ヵ月とする変則のもので

あったが、この年度においても、直接消却を計画した351万余円をとりやめ、紙幣消却元資繰入れ540万円だけを実施した。かくて17、18年度の消却繰入れ1,240万円を加えて、14年度以降の政府紙幣整理額は4,010万円をこえた。それは13年末の政府紙幣発行残額1億2,494万円の約3分の1、銀行紙幣を加えた1億5,938万円の約4分の1に達した。

このような紙幣消却の過程で紙幣価値の回復は急速に進み、銀紙は相対的に低下して、14年中は平均で1.7を示していた銀紙の価格差は、15年末から急速に縮小して16年中に1.1台に落ち、18年6月には価格差は0.004となって、まず銀紙の開きはなくなったといえる状況になった。また物価の低落を米相場でみると、1石当り14年平均では10.49円であったのが、16年平均には6.08円、17年平均5.37円と急落した。そしてまた貿易の収支についてみると、輸出の増大と輸入の減少で均衡を回復し、正貨流出の最大因が消滅した。これらは、政府のとった一連の強力なデフレーション政策の結果であり、西南の役後異常に騰貴していた金利水準も下降し、経済界全体に著しい沈滞がみられるようになった。

松方大蔵卿の政策をそれ以前と比較して異なる点は、

第2-1表 平均銀紙推移

月	明治	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
1		1,013	1,049	1,217	1,365	1,728	1,700	1,327	1,105	1,171
2		1,037	1,075	1,246	1,389	1,746	1,650	1,404	1,155	1,198
3		1,026	1,105	1,261	1,435	1,774	1,553	1,407	1,134	1,185
4		1,034	1,076	1,247	1,549	1,795	1,542	1,362	1,091	1,065
5		1,015	1,066	1,161	1,373	1,620	1,550	1,332	1,093	1,016
6		1,024	1,068	1,102	1,367	1,625	1,560	1,325	1,067	1,004
7		1,034	1,068	1,121	1,378	1,628	1,567	1,259	1,047	1,004
8		1,052	1,078	1,172	1,387	1,629	1,655	1,212	1,049	1,003
9		1,052	1,110	1,158	1,489	1,690	1,611	1,190	1,047	1,006
10		1,043	1,145	1,233	1,651	1,734	1,586	1,151	1,061	1,007
11		1,037	1,131	1,286	1,686	1,692	1,478	1,093	1,064	1,002
12		1,050	1,217	1,336	1,659	1,695	1,398	1,110	1,152	1,001
平均		1,033	1,099	1,212	1,477	1,696	1,571	1,264	1,089	1,055

第2期 近代財政の確立と大蔵省

正貨蓄積策を積極的に進めたことにあり、正貨蓄積は紙幣整理と並行して進められた。西南の役後の銀価対策で、政府が準備金で保有していた正貨は著しく減少していたので、正貨の増殖を図るために、準備金の運用が取り上げられた。その具体的方法の中心は外国荷為替制度の運用であり、これによって紙幣約3,300万円を正貨と交換した。また米、昆布の輸出による正貨吸収も策した。これらの施策は15年1月の建議に基づく外国為替取扱規程の制定によって進められており、それは外国荷為替制度を根本的に改正したものであった。これは海外からの正貨吸収の必要という基本線から導き出されたものであるから、この方針を明示した14年11月の建議「準備金運正貨増殖方略ノ議」からみることにしよう。

まず正貨増殖の方法を海外に求めたことについては、「我が内地商業ナル者ハ其範圍今尚ホ太狭隘ニシテ其能力尚ホ太幼稚ナリ。此幼稚ナル且狭隘ナル商業ニ向テ政府カ其売買ニ直接スル時ハ之カ為メ市場ノ激張激弛ヲ致シ一方ニハ投機ノ弊風ヲシテ益々熾盛ヲ加ヘシムルノ深害アルノミナラス他ノ一方ニ於テハ毫モ正貨準備ノ増殖ニ益ナキ事是レ之ヲ既往連年ノ經驗ニ徴シテ明ラカナリ。」といい、その具体策としては「現時施シ得ヘキ所ノ者ハ第一直輸荷為換ノ一事ニ向テ保護ヲ与ヘテ以テ海外正貨ヲ我国ニ吸収スルノ一方アルノミ」と記し、そのための当面の問題は「荷為換方法ノ大綱如何ニ在リ」、「正貨増殖ノ一方便トシテ、荷為換ヲ間接ニ保護スヘキ物貨ハ単ニ蚕糸製茶ノミヲ以テ要品トスヘキニ非ス。……我国最大ノ物産タル米穀ヲモ亦右正貨増殖方便ノ要品中ニ加フヘキ也。」、「内国豊穰ニ余米アルノ歳ニ在リテハ、宜ク機ニ乗リ会ニ投シテ恰当ノ料理ヲ施シ以テ之ヲ輸出シ以テ前陳所謂正貨増殖ノ一助ニ供セサルヘカラス。」と説明を加えた。なおこれらの方法実施にあたって「商業上ノ常トシテ損益交モ到ルハ数ノ免ルヘカラサル所ナルカ故ニ、従来前件直輸荷為換ニ於テモ或ハ政府ノ直輸出ニ於テモ、一損一益予想ノ如クナラサルハ是数ノ止ムヲ得サル所ナリ。」と功を急がず、幅のある態度をとる必要のあ

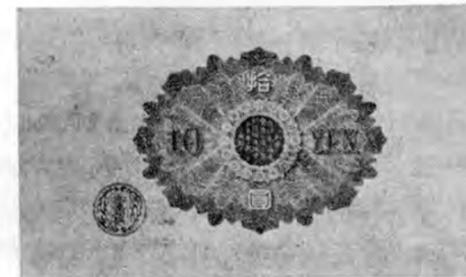
ることを強調している。

以上の方法による正貨備蓄への努力によって、14年末に1,270万円であった政府保有の正貨額は、16年の下期には2,000万円をこえ、18年末には4,226万余円にもなった。準備金保有の正貨は、かつて8年6月末に2,000万円に近い額に達したこともあったが、その後漸減していたので、この最高水準への回復は正貨備蓄についての政府の自信を高めるものであったし、また国民の通貨への信頼を強めるものであった。かくして、16年10月には、大蔵卿は「兌換銀行券条例御発行ノ議」を上申し、兌換銀行券の発行を開始し、漸次これを政府紙幣、さらに銀行紙幣と取り替える方針を立てた。この時期には既述のごとく、まだ銀紙の価格差はほぼ2割を下回った程度であったが、その価格差の縮小を見込んでの準備策であった。すなわち、兌換銀行券を銀紙の価格差解消時に一挙に発行するのではなく、漸進的にこれを進めるべきであるとして、「抑財政上事ヲ挙クルニハ必ス漸ヲ以テシ成ル可ク一時急卒ノ變動ヲ来サル様注意スヘキ要義ニ有之、該発行ノ若キモ他日ニ至リ一時ニ施行候テハ却テ不都合可有之ト存候間先ツ今日ヨリシテ公然之カ発行ヲ許可セラレ漸次拡張ノ方法相立候様致度。」と説き、「日本銀行創立以後拮据經營頗ル進歩ノ効ヲ奏シ、今日ニ至テ百事緒ニ就キ将来ノ目的略々相立候ニ付銀行券発行ノ義ニ其時期已ニ熟シ」として兌換銀行券発行にふみきることを主張したが、なお具体的には慎重な配慮を加えて、「尤モ右発行ノ義ハ欧州諸国特權銀行ノ例ニ從ヒ準備金ニ對シ三倍迄ヲ發行セシメ可然義ト存候ニ共、目下紙幣ノ価額未タ全ク其政ニ復セス……当分ノ内同額ノ準備ヲ置カシメ」と全額準備による発足を期している。兌換銀行券の発行について、その漸進的措置を是としながら、準備の割合と発行額とについてさらに慎重な検討を重ねた結果、ようやく翌17年5月に兌換銀行券条例を公布し、実際に兌換券を発行したのは18年5月であった。この発行に際して200万円の銀貨を引替えの準備として、最高500万円までの発行が許され、10円券だけが発行された。この18年5月には銀紙の差は

第1章 松方財政と近代的財政体制の成立

の保証発行を認め、さらに大蔵大臣の許可を得て、年100分の5以上の発行税納付を条件とした制限外発行を認めることにした。

この7,000万円の保証発行額の決定と制限外発行の容認については、21年7月に内閣総理大臣に建議した「兌換銀行券条例中改正ノ議」の改正理由書に詳細の説明がある。兌換券発行について準備比例法、発行制限法をとらずに、制限屈伸法、比例伸縮法を利益としたことについては、準備比例法によれば「一朝不幸ニシテ信用壊乱シ……銀行ノ準備減少スレハ」比例分だけの「銀行券ヲ市場ヨリ引揚ケサルヲ得ス、為ニ益々市場ノ狂瀾ヲ撥動スル」ことになり、また兌換の要請による交換が準備を減じて法律制限の比率に達したときは、もはや兌換に応じえず、いずれも「現ニ存在スル所ノ準備ト雖モ尚之ヲ使用スル能ハ」ざることになり、「活潑ノ市場ヲ制スルノ法ニアラサル」ものと判断されたのである。また発行制限法は「若干額ヲ定メテ正貨ノ準備ナシニ兌換銀行券ヲ発行セシメ」する方法であるが、不幸に遭遇した際に「中央銀行ハ其信用ヲ使用シテ以テ他ノ信用ヲ支ヘサル可カラズ。然ルニ……此急ニ臨ミ中央銀行ヲシテ充分ニ其信用ヲ使用スルヲ得セシメサルノミナラス、却テ其流通ヲ減少セサルヲ得ス、其不便言フ可カラサルモノアリ」とし、「法律ヲ以テ正貨準備ナキ兌換券ノ発行額ヲ限ルハ甚タ可ナリト雖モ、予メ非常ノ場合ニ応スルノ策ヲ画」さない欠点を指摘した。そこで制限屈伸法はこれらの欠点を補って、「正貨準備ナキノ発行高ニ制限ヲ設ケ、且発行総高ニ對シ相当ノ割合ニ從ヒ一定ノ正貨準備ヲ置キ、市場ノ需要増加シテ万已ムヲ得サル場合ニハ制限ヲ超過シテ正貨準備ナキ発行ヲ為スヲ許シ、其ノ超過高ニ発行税ヲ課シテ濫發ヲ防クモノ」であり、「市場平穩ニ歸シ金利常況ニ復スルニ至レハ増發ノ利ナキヲ以テ法律自然ノ作用ニ由リ、発行高ヲ制限内ニ減縮スヘキナリ。」として、この方法をとるドイツはすこぶる巧妙であると判断した。また発行高と正貨準備との比例に法律上一定の割合をおかない比例伸縮法は「世上信用壊乱シ大ニ貨幣ヲ要シ中央銀行其信用ヲ以テ商工会社等ノ信用ヲ救援



最初に発行された日本銀行兌換券

銀1円に対して1銭6厘にまで縮小しており、6月には同じく4厘に低下したのであった。かくて、兌換券の便利さもあって、正貨兌換を求める者はほとんどなく、本位制を確立しつつ、しかも本位貨幣が流通しない体制がここにでき上がり、その後は漸次政府紙幣、国立銀行紙幣と、この日本銀行券とを交換していく作業が進められることになった。

兌換銀行券条例では兌換銀行券は銀貨で兌換することを定めていたが、銀行券発行高に対して日本銀行は相当の銀貨をおき、引換準備にあてることを示しただけで、発行高、準備率については別段の指定をしなかった。具体的な規定をおこなったことは、この発行が多分に試験的な性格のものであったことを示していた。このような慎重な出発をしたけれども、兌換銀行券の発行に伴って政府紙幣、国立銀行紙幣が減少したので、政府としてもこの兌換銀行券流通の確実性を注目しつつ、その発行限度を明らかにする必要があった。まず当初は条例の改正によらずに、18年12月には最高発行額500万円を700万円に改め、次いで19年2月1日に900万円へ、同3月4日に2,000万円へ引き上げたのち、21年8月に勅令第59号で発行額を示し、兌換券発行額と同額の正貨をおく正貨準備のほか、7,000万円

セサルヲ得サル場合ニ於テハ、準備ノ比例ヲ低下シテ充分ニ其信用ヲ使用スルノ余地ヲ得セシム。」とその利点を認めた。兌換銀行券条例第2条で兌換銀行券発行高に対して相当の引換準備を置くことを規定した当初の意図は、まず発行高と同額の正貨準備をおかせ、漸次その発行高を高め、準備の2倍、3倍にしようとしたものであったが、「今ヤ政府ノ紙幣ヲ全廃シ兌換券ヲ以テ流通ノ基礎ト為サントスルニ際シ、益其發行法ニ於テ公衆ノ疑惑ヲ容レサラシムルノ必要アルヲ感」じて、兌換銀行券発行の諸方法の得失を考え、結局「第一正貨準備ニ対スル兌換券ハ其發行額ヲ制限セス、第二證券準備ニ対スルモノニ至リテハ法律ヲ以テ明ニ其發行額ヲ制限スト雖トモ市場ノ必要アルニ際シテ特ニ之ヲ超過スルヲ得ルノ活路ヲ開クヲ以テ最良ノ方法ト為スヘシ。」と決めた。

証券準備に対する発行額を7,000万円としたことについては、「日本銀行ノ正貨準備ヲ要セスシテ漸次發行シ得ルノ兌換券ハ其極度ニ達スルモ猶七千万円余ヲ過クルコトナシ。我国通貨ノ需要十年来ノ経験ニ拠レハ嘗テ一億二千万円ヨリ降下セシコトナシ。果シテ然レハ七千万円余ハ其五分ノ三弱ニ居ルヲ以テ如何ナル事情アルモ我社会ノ必ス要スル所ニシテ、之ヲ兌換ナクシテ市場ニ流通センメ得ル高ナリト断定スルモ敢テ過当ニアラサル」ものと説明しているが、7,000万円の額はこのような大局的判断によるだけではなかった。銀行紙幣は国立銀行営業期限後は、その流通をやめなければならないが、それを兌換銀行券と交換するには2,700万円が必要であり、また政府紙幣を消却するためには、当面2,200万円の政府借上げが必要であり、これらはそもそも日本銀行を創立するときからの既定のコースであった。これらの交換は通貨を増減させる措置ではなく、日本銀行で発行を裁量できる額は2,000万円程度に限定されていたわけである。もともと兌換銀行券発行への方針を決めたのは、「夙ニ不換紙幣ノ大害アルヲ察シ兌換ノ制ニ復スヘキノ廟議ヲ定メラレ、特ニ減償方案ヲ建テ、年々若干万円ノ財務ヲ分チ、或ハ以テ紙幣ヲ消却シ、或ハ以テ準備ヲ増殖シ」たのち

に「十八年六月ヲ以テ政府紙幣交換ノ議ヲ布告セラ」れて従来の弊害を洗除し、一大鴻溝を画したのであったが、「政府紙幣ハ兌換紙幣トシテ長ク通用セシムヘキモノニ非ス、必ス漸次之ヲ交換シテ終ニ兌換銀行券ノ一種ニ帰セシムヘシ、是レ曩ニ日本銀行ヲ創立シ次ニ兌換銀行券条例ヲ制定セラレタル所以」であった。とすれば、21年5月末の政府紙幣発行総高5,211万余円中844万余円の小額紙幣は補助銀貨と引き替え、残り4,366万余円の引替えにあてる準備金として2,166万余円を日本銀行に交付する計算で、差引2,200万円が正貨抵当のない額となるので、これが政府紙幣との交換のための政府借上額であった。もちろん、この借上金については財源を設けて元金を償還するもので、これによって日本銀行は資力を得、さらに国立銀行紙幣の減少に従って証券抵当の紙幣を増加させて、明治30年には、これで2,700万余円を発行することができる計算であった。

以上のようにして維新以来混乱を続けた幣制は、その発行額を明示した兌換銀行券一本の流通に整理される体制を整えることによって、確実な基礎をもつものに作り上げられたのであった。正貨は明確に銀貨として表示され、銀本位制による貨幣制度が確立されたのである。

### 3 国立銀行条例の改正と銀行条例、貯蓄銀行条例の制定——横浜正金銀行条例

日本銀行の創立による中央銀行制度の確立は、兌換銀行券による通貨の統一によって実現することになるから、政府紙幣の消却、国立銀行紙幣の整理のためには、従来の国立銀行の性格を変更する必要があった。そしてさらに中央銀行の機能を十分に發揮し、国民経済の発展に寄与しうるように、金融制度全体を整備する必要があった。さしあたって、日本銀行創立に伴う対策として、松方大蔵卿は16年3月に「国立銀行条例中改正ノ議」を太政大臣に呈し、当面の問題として、紙幣発行の取止め、紙幣の処分、将来の管理の3点について事前に明示しておく必要があることを説明した。

紙幣発行の取止めは「營業年限満期ノ日ニ至レハ紙幣発行ノ特許ヲ止ムル事」であり、それは「他日画一ノ幣制ヲ全国ニ布カントスルノ目途」にあり、その期限で紙幣の発行の特典を取り止めるためには「宜ク今日ヨリシテ漸次跡ヲ取メシムルノ目途ヲ定メサル可カラス。」であって、その実現のために「其紙幣ヲ漸減シテ財政ノ激変ヲ生セシメス、徐々ニ之ヲ謀リテ各銀行ヲシテ其業ニ安堵セシムルニ如クハナシ。」と考えた。紙幣の漸減については「現在発行高ノ幾分ヲ逐年消却スルモノトシ流通上ノ感覺ヨリ之ヲ観レハ即チ国幣ヲ減少スルト同一ニ帰シ、不換紙幣ヲ減殺シテモ他日兌換ノ制ヲ立ルノ順路ヲ開クヲ得ヘシ」とその妥当性を明らかにし、それがまた「国立銀行創立以来事業年ヲ逐テ拡張シ其効績観ルヘキ者ナキニ非スト雖トモ、或ハ營業其人ヲ得ス經紀其宜ヲ失ヒ、一敗復タ自立スル能ハサルモノ往々有之」ということであつたから、財政上の影響もあり「今将来管理ノ方法ヲ講究シ以テ之ヲ匡救維持スル」ことを求めたのであった。

そこで別紙の「国立銀行条例改正趣旨書」でその具体策を示した。すなわち「今我国ノ幣制タルヤ全国百四十有余ノ銀行互ニ紙幣ヲ發行シ、之ニ加フルニ政府ノ紙幣ヲ以テシ、種類錯雑シテ完美ノ制ニ非ス。」であって、「日本銀行ノ創立ノ若キモ乃チ之カ第一歩ヲ進メタルニ外ナラス」であり、「紙幣ノ制ハ全国画一ナルヨリ善キハナシ。」であるが、「現今発行ノ銀行紙幣ヲ拳ケテ之ヲ日本銀行ニ負担セシメン乎、曰ク不可ナリ。」で、「現今発行ノ銀行紙幣三千四百余万円ノ巨額ヲ以テ単ニ之ヲ負担セシムル固ヨリ得可カラサルノ数ナリ。」との判断であった。そこで「各国立銀行ノ準備金ヲ以テ日本銀行ニ預托セシメ、日本銀行ヲシテ銀行紙幣ノ消却ヲ負担セシムルニ在リ。……日本銀行ニテ此準備金ヲ以テ公債證書ヲ購求シ、其利子ヲ以テ年々紙幣消却ノ元資ニ充テ、而シテ各国立銀行ハ更ニ利益金ノ内ヨリ紙幣下付高ニ対シ年式分五厘ニ當ル金額ヲ引去リ、之ヲ日本銀行ニ預ケテ公債證書ヲ買入レ、其利子ヲ以テ又紙幣消却ノ元資ニ供スヘシ。」との方法をとることにしたのである。このほかに、営業

期限に際して紙幣消却残高があるときは公債証券を売却して処理する、政府は焼き捨てた紙幣と同額の紙幣抵当の公債を国立銀行に返還するなどの具体策を加えた。この方法は、(1) 国立銀行の準備金に利子を付けることで補助金を与えることになり、倒産を防ぐ、(2) 紙幣抵当の公債証券等は依然として銀行の所有となる、(3) 一時消却によらないので金融上の激変を避けうる、(4) 紙幣漸減で遠からず画一の幣制が実現する、の四つの利点があり、他のいずれの方法にもまさるものと見解を示した。

この建議による国立銀行条例の改正は、16年5月布告第14号として公布、施行された。なおこの条例の改正実施については、当初は各国立銀行について個別に進める予定であったが、手続の簡便を図って各銀行紙幣を合同して消却し、消却の結果を紙幣発行高に応じて各銀行に割り当てる方法に変更した。これは「銀行紙幣合同消却法」と名づけられた。改正条例実施後、銀行紙幣は漸減したが、この漸減過程はまた国立銀行の变身、預金銀行の発達を示していた。ここで国立銀行の消滅と預金銀行制度の確立の相互の連関をみておきたい。

9年の国立銀行条例改正によって、10年以降12年までに国立銀行が統立して、銀行紙幣発行が3,400万円にも及んだが、設立停止以後は、国立銀行の努力によってその預金も漸増した。一方、私立銀行設立については、出願が許可されたものも多かったが、銀行類似のもの設立については放任されていたので、銀行類似業は西南の役後に急増していた。それらがそれぞれに預金を集めて営業していたが、銀行類似業については、その数も資本力も調査ができない状況にあった。私立銀行は14年以降急速に発達し、国立銀行消滅後の預金銀行の活動基盤は時をおって作られていたのであった。問題は、これらの預金銀行たる私立銀行を律する基準がなにも示されていなかったことにあった。設立について官許があつても、その後の政府の監督がなかった。

かくて15年に政府は私立銀行設立の認可権を大蔵省

に統一し、17年以降は内規を定めて設立の許否を決定した。株主の責任、株金額、株金払込期限、兼業の禁止等であり、その後21年には半期ごとの営業報告を提出させることにしたが、23年に商法の公布があって商事会社の制度が定まり、その管理方針も決まったので、銀行業についての制度を決定する時機となった。かくて銀行条例の制定となったが、23年5月建議の「銀行条例制定ノ議」では、制定の必要について、商法だけでは私立銀行の管理について十分でなく、さらに一、二の銀行の不振が他の銀行に影響して、市場一般の信用を乱すおそれがある点を強調している。この建議に即して、8月に法律第72号で銀行条例は公布されたが、商法の施行が遅れたので、それに合わせて同条例の施行は、26年の7月まで延期された。銀行条例は条例としては11カ条の簡易なものであったが、その第1条に銀行業を定義して「営業トシテ証券ノ割引ヲ為シ又ハ為替事業ヲ為シ又ハ諸預り及貸付ヲ併セ為スモノ」として、預金銀行としての性格を明らかにした。なお第11条で、この条例は日本銀行・横浜正金銀行・国立銀行には適用しないことを明示している。横浜正金銀行について一言しなければならないが、その前に、日本銀行創立に際して、金融制度上その必要性が考慮されていた貯蓄銀行について記しておこう。

政府は早くから国民の勤儉を奨励して貯蓄心を高める意図をもっており、その一つのあらわれが8年の駅通貯金の制度であったが、民間においても小額貯蓄を扱う機関が作られ、また国立銀行の中にも貯蓄業務を営むものがあった。しかし西南の役後は物価の急上昇の影響もあって、貯蓄に伸び悩みの様子がうかがわれた。このような情勢下に、14年9月に松方は、「財政ノ議」において「中央銀行ヲ設立スルニ於テハ又貯蓄銀行ノ設立ヲ至要トス。現今各地方ノ農家ハ年々富有ノ実アルモ、全国一般ノ金融ハ日ニ壅塞ニ赴キ、金利ノ騰貴今日ノ如クナルハ各地方ニ余財ノ堆積シテ流動活用セサルニ因ル、故ニ全国一般財帛ノ需用ニ対スレハ其供給甚タ不足ナルモノト謂フ可ナリ。左スレハ中央銀行ノ設立ニ際シ亦必ス本行ヲ設立シ、地方ノ散金

余費ヲ集合シテ広く活動スルヲ本旨トスヘシ。」として、貯蓄銀行を官立として、なるべく全国一般に取扱所を設けることを条件とした。この構想はそのままには実現されなかったが、駅通貯金の制度に反映された。また紙幣整理が緒についた14年以降は、国民の中に再び貯蓄心が高まり、貯蓄業務を始める銀行も増加し、銀行間の競争も強まった。これに対して政府では私立銀行同様に特別の規制も監督もしなかったが、地方官に対する令達による16年の調査によれば、それらの営業に基礎の不安定なものが多いことが判明した。そのために17年には、貯蓄銀行の法規が制定されるまでは貯蓄銀行の設立を認めず、また普通銀行が貯蓄預金業務を兼ねることを認めないことにして、貯蓄銀行経営の不良化阻止と経営安定とを図った。

23年に銀行条例制定に際し、貯蓄銀行の特殊性を十分承知しながら、条例制定についての建議では「抑々貯蓄銀行ノ事業タル全ク他銀行ノ事業ト異ナルモノナルヲ以テ、或ハ別ニ一法ヲ設クルヲ便トスルモノナシトセスト雖トモ、会社一般ノ組織及ヒ檢束上特ニ之カ為メ一法ヲ要スル程度ノモノナキヲ以テ、他日貯蓄ノ事業大ニ発達シ特ニ一法律ヲ要スルニ至ルマテハ暫ク私立銀行法中ニ貯蓄銀行ノ章ヲ設ケ、其特質ニ係ル事項ニ関スル条項ヲ設ケルヲ以テ足レリスト。」としていたが、銀行条例案が修正され、貯蓄銀行については別個に法律を制定することになった。もともと「銀行条例制定ノ議」も、その内容は、私立銀行よりも貯蓄銀行に重点をおいたものであった。これによれば貯蓄銀行の実情については「貯蓄銀行ハ仁慈善ノ精神ヨリ成リ立チ、一般人民ヲシテ節約勤勉ノ良習ヲ養成シ各自生計ノ安全ヲ保持セシムルノ要具ナリト雖、我国今日ノ状況ヲ視ルニ之カ設立ヲ計画スルモノ、概ネ皆之ヲ營利的ノ事業ト誤認スルノミナラス、酷シキニ至テハ厚利其他ノ手段ヲ以テ香餌トナシ妄リニ預ケ金ヲ釣取シ小民ノ刻苦勤勉日ニ積ミ月ニ貯ヘタル厘毛ノ余贏ヲ以テ投機ノ事業等ニ放下シ、冒險射利独り己ヲ利スルヲ知テ又他ノ不幸ヲ顧ミサルモノ往々有之ニ至レリ。」と記している。改めて貯蓄銀行条例制定のために提出

図とはかなり変わったものとなった。それでも海外に支店を置くなどして対外為替業務を行ない、内外貿易金融を日本人の手で進めるという実績を残した。

兌換銀行券発行もようやく軌道に乗った20年5月に、松方蔵相は横浜正金銀行の特別の性格を明らかにし、さらにその機能の拡充を図るために、これを法的裏づけのある機関とすることを企図して「横浜正金銀行条例制定ノ議」を建議した。特別の法律とすることの必要は、従来のように国立銀行として設立を許可するには、それが「我国貿易場ノ中心ニ立チ一種ノ特許銀行ノ体面ヲ具フルモノ」であることからして妥当でないということではあったが、積極的な面では「今ヤ業務漸ク幼稚ノ域ヲ脱シテ発達ノ運ニ向ヒ殊ニ海外為替事業ハ著シキ進歩ヲ顯ハシ、……取引ノ範圍頗ル延長ヲ加ヘテ益旺盛ニ赴クノ実勢アリ。是ヲ以テ従来ノ資本金額ニシテハ到底充分ノ拡張ヲ謀ル能ハサルヲ感シ、乃チ本年四月五日ヲ以テ従来ノ資本金ヲ倍加シテ総額六百万円ト為シ以テ益外國為換荷為換等ノ事業ヲ拡張セントス」ることになった。同行の性格を明らかにし、信用を高めるにも条例を制定する必要があった。「況ンヤ一旦外国ノ銀行会社ニ対シテ其權利義務ヲ法廷ニ争フ場合ニ至ラハ或ハ為メニ意外ノ不利ヲ我レニ招カサルヲ保シ難シ。」ということも考慮して、「一条例ヲ制定シテ以テ其特許銀行タルノ性質ヲ明確ニスルヲ必要ト」したわけであった。したがって、法令として従来の業務と特に異なったものを規定したわけではなく、従来の活動を特別に法に規定してその性格を明らかに

された「貯蓄銀行条例制定ノ議」は、その必要について「今ヤ商法ノ發布アリテ商事一般ノ規定立チ又普通私立銀行条例發布ノ必要アルニ際シ之カ監督法ヲ設ケテ十分ノ制裁檢束ヲ加ヘ以テ勤勉貯蓄ノ良習ヲ助成セサルヘカラサルノ好時機ニ際セリ。……其特質ニ係ル事項ニ関スル条項ヲ設ケ、特ニ管理ノ方法ヲ嚴シテ従来ノ弊害ヲ防止シ、人民ヲシテ其便ニ頼ラシメンコトヲ期ス。」と説明した。

貯蓄銀行条例は銀行条例に続いて23年8月に公布されたが、同条例によれば「複利ノ方法ヲ以テ公衆ノ為メ預金事業ヲ営ムモノ」であり、「一口五円未満ノ金額ヲ定期若クハ当座預金トシテ引受」けるものであるときは、貯蓄銀行として扱われ、また貯蓄銀行となるためには、利付国債を供託所に預け入れること、取締役に連帯の責任を負わせるなどの条件を必要とした。そして貯蓄資金の運転については、国債、地方債、証券を質とする6ヵ月以内の貸付け、一定条件の為替約束手形の割引、それに国債、地方債、証券の買入れに限定した。貯蓄銀行条例も銀行条例同様に、商法施行の遅れに従って26年7月から施行された。

金融制度、ことに金融機関の整備という点からみて横浜正金銀行にふれなければならない。中央銀行創設による金融体制の整備という観点からみれば、一見無縁のようであるが、兌換制度確立のための正貨備蓄との関連でみると、対外金融機関の整備が、兌換制度確立後の経済発展を促進する重要な役割を果たすものであることを考えると、横浜正金銀行条例制定についての説明を欠かすことはできない。

西南の役後の銀価の急騰に際して、洋銀取引所の設置に続いて横浜正金銀行の設立があり、これによって対外貿易の金融をたすけ、内地の金融の便を図り、内外相互の金融を調節するために、相当の正貨を貯蔵する金融機関として機能するように準備され、政府も正貨100万円を出資したのであった。同行は13年2月に開業したものの、期待どおりの営業成績を挙げるにはいたらなかった。16年の制度改革でどうにか営業不振からの切抜けに成功はしたが、銀行の性格は当初の設立意



横浜正金銀行

したものであった。同行は国立銀行であったときも銀行紙幣の発行は認められていなかったから、初めから

### 第3節 租税制度の整備と租税の増徴

西南の役は財政金融に多くの問題を残した。それらの打開策は既述のように大隈・佐野両大蔵卿時代の末期にその方向を固め、紙幣整理、日本銀行設立、兌換銀行券の発行へと一連の施策に続いたが、これらの施策実現は多くの困難を乗り越えて進められたものであった。すなわち、再々の財政整理、租税の増徴、整備が図られた。ことに紙幣整理によるデフレーションの過程での財政整理であり増税であったから、財政整理は各庁の施策推進への強い圧迫となり、租税の増徴も期待どおりの収入をあげることが困難であった。不況による租税の減収に対処した数次の対策がこの時期の税制史の一面であった。

租税の増徴は大隈によって進められた酒税の増徴がその手はじめであった。既述のように大隈の提示した紙幣整理計画は政府に容れられなかったが、その計画の一端であった増税計画は実行され、13年5月の酒造税則制定となった。従来の請売営業税を廃することで酒類税則の名称を変え、免許税と造石税の2種類としたものであった。その際、煙草税の増徴計画もあったが、結局、酒税増徴400万円にとどめられた。増税は増徴の年度の収入増加にとどまらず、将来までも収入増加をもたらすはずであったが、デフレ政策の推進が国庫収入を減退させ、15年には朝鮮事件等による軍備計画その他の施策のために再度増税が計画され、酒税中心の増税が実行された。国民負担の強化は酒税によって進められる結果となったが、16年11月には6年の地租改正以降の諸問題を整理するために地租条例を制定した。さらに地租については18年に地押調査が始められ、地租の制度的強化が図られた。政府は経費節約に努めた

特別な国立銀行であったわけである。

が、他方では多くの施策追加の必要がおり、ことに軍備強化は強い要請でもあったから、19年には海軍公債を発行してその一部を実施したが、20年には所得税を創設してその要求に応じた。近代国家として発足して間もないわが国が、その体制がまだ十分に整わないうちに、早くも所得税を採用したこと自体が画期的なことであったが、その課税方法もまたきわめて先進的であった。これ以後、わが国の税制史は日清戦役をすぎると軍備増強を主要因とする増税の歴史に移るが、これらの租税徴収のための基礎法規となる国税徴収法が22年に制定され、租税は課税体制を含めて近代化へ整備されるのである。このような過程への租税の諸問題を、いくつかの項に分けて説明しよう。

#### 1 地租条例の制定と地押調査、特別地価修正

明治6年の地租改正はわが国税制史上の画期的な措置であり、収獲高課税を地価課税に改めて、地租統一を図ったが、この地価決定はその後に問題を残した。法定地価については国民の間に不満を持つものが多く、地域ぐるみの相対的な不均衡も残った。しかし、この不均衡調整の措置が民心に無用の刺激を与えるという配慮もあって、7年には太政官布告で地価の5年間据置きが決められた。その5か年中に西南の役後の物価騰貴、米価上昇の時期に際会し、政府はこうした高米価のもとで地価の再調査をすることは適当でない判断して、13年には、地価据置き期間をさらに5年間延長することにしたが、単純に延期することの悪影響を考慮して、法定地価が特に不適当なものについては地価の実地調査を行ない修正に応じることにした。13年

手であったので、100分の1ともすべきものを100分の3としたので、「土地所産ノ物件ニ直接課税シ其税額漸ク挙リテ一百万円以上ニ至ルトキハ新税ヲ地租ニ割合ヒ、以テ地租ヲ減少スヘシ」と約束していたが、その後の財政膨張の過程でこの約束を放棄するほかないこととなった。けだし「租税ノ増ト云ヘルモ亦宜シク其国理財全局ノ関係如何ヲ審察シテ後初メテ施スヲ得ヘシ、只其区々タル一部一隅ヲ偏見シテ遽カニ之ヲ語ル可カラス。」というのが第6章廃止の理由であった。ことに14年以来の施策実行の過程で、財源難に追われた財政当局としては、「国運進歩シ国勢方サニ急ナルノ時機ニ臨ミテ、内外万般ノ事物日ニ新ニ月ニ繁ク其ノ必須ノ経費亦益々加ハリ、従前未タ曾テ期セサルノ増税ヲ要スルハ是レ自然ノ勢ナリ。」「物産ノ未タ興ラス商工百科、業猶未タ盛シナラサルノ時ニ当リテハ其歳入ノ最大部分ハ必ス地租ニ資リテ以テ之レカ国計ヲ弁セサルハ莫シ。是レ古今各国ノ皆同シキ所ナリ」と維新当初の租税事情を述べ、「今ヤ然ラス宇内各国ノ逐ヒ強ク競フ、就中東洋ノ国勢ハ大ニ一変シ海防ノ急ナル日一日ヨリ甚シ。」として16年以来の海軍増強計画のために増税が不可避であると、他の諸税増徴による地租軽減の困難を説いた。

また第8章については、査定地価を5年間据え置くことの条項であるが、これは見方を変えると「五カ年毎ニ之ヲ査定訂正スヘキノ旨意ヲ合意スル者」であるから、すでに13年の布告第25号で期間を延長したのであった。そして数年ごとに「地価ヲ訂正シ、地租ヲ増減スル事アラハ、人々常ニ租額ノ如何ヲ危懼シ、恒産固カラス生業ニ安ンセス、又焉ノ財ヲ費シカヲ尽シ、土地改良ヲ謀ルニ違フランヤ。」と判断し、地価修正によって土地改良努力の成果を税で吸い上げることの不利を説いた。それは14年以来のデフレ政策の結果、経済は不況状態にあり、企業意欲が起りかねている時期の当局者の判断を示すものであった。しかし、いっさい地価修正をしないということではなく、「将来果シテ再更セサルヘカラサルノ時機ニ際会セハ政府ハ当サニ其宜シキヲ制シテ之ヲ決行スヘシ」として将来の改

に実施された特別地価調査は18県に及び、修正の結果減租となった額は42万余円であった。

18年には地価修正が行なわれる予定であったが、前年の17年に地租条例が公布され、一定年限ごとに地価を修正するという従来の方針は廃止され、地価修正の必要を認めるときは、3年前に改正を公示することとなった。こうして18年の地価修正は廃止されたが、6年の地租改正以後の開拓等による耕地の増加分についての扱いが不明確のままであり、地租賦課について帳簿の不備、不正確等のことがあったので、地租に関する帳簿様式を定めるために、実地に對照して異動を訂正する方針を固め、18年に大蔵省の訓令で帳簿図面と実地とに異動ある土地所有者に申告させ、申告のない場合には、政府のほうで実地に地押をして新しい帳簿を作ることにした。これによって帳簿と実地の矛盾を防ぐとともに、土地所有の権利を強固にしようとしたのであり、必ずしも地租負担の増加を意図したものではなかった。この作業は地租改正による地価決定につぐ大事業となり、その終了まで4年の年月を要した。この調査の結果、異動は筆数にして2,707万余、別段の増加45万1,985町歩、地価の増加3,667.8万余円、地租の増加91万7,127円に及んだ。この調査のための国庫負担は105.4万余円、土地所有者の負担は1,903.8万余円に達するという大調査であった。地価修正はその後、20年、22年にも一部行なわれた。そこで、この18年の地押調査の基礎となった17年の地租条例について、次に説明しなければならない。

地租条例は17年3月に太政官布告第7号で公布されたが、これに先だち16年11月に松方大蔵卿は「地租法制定ノ議」を太政大臣に上申し、租税中最も人民に關係の大きい地租について法典完備の必要を説き、「地租法規ノ当サニ廃スヘキ者存スヘキ者、更正スヘキ者一々其利害得失ヲ討議シ以テ別冊地租法案ヲ草定」したのであった。その廃止すべきもののうちで大なるものが地租改正条例の第6章、第8章であった。

すなわち、第6章については、改正条例で地価の100分の3を税率と決めたのは、物品等の諸税が未着

正の含みを示したが、さらにもし「積年ノ余地質低下シ随テ地価ノ減少ヲ告グルモノアラントスルモ、……或ハ自然ノ事実ニ由リテ然カルモノアルトキハ則チ地目変換及ヒ荒地検査ノ法アリテ以テ之カ平準ヲ失ハサラシムヘシ。」と弾力的な対処の道を示した。ことに一般的な地価修正の不利は「地租改正実施ノ至困至難ナルアリテ幾千万円ノ資財ト幾千万人ノ勞力トヲ費ヤササルヲ得ス、費ス所得是ノ如ク多キモ其成跡決シテ人々ヲシテ厭足シムルニ至ラス。却テ衆庶ノ心ヲ失フ事アラン。」と政治上の問題として扱い、これを避けることにしている。以上の意図によって地租改正条例は地租条例に改められ、29条からなる条文形式の法令となった。この条例はその後多少の修正は加えられたが、昭和6年の地租法制定まで変更なく、地租課徴の基本規程となった。

17年の地租条例制定、18年の地押調査に関連して、20年の地価修正、22年の特別地価修正にふれた。すでに13年に特別に地価修正が行なわれたが、それらの中で未決定のものがあり、17年の条例に従って18年の地押調査に際して整理されるべきものがあつた。そもそも13年に地価修正を一般的に実施しなかつたのは、米価が異常に高く、適正な地価の決定が困難であり、あわせて収穫量法にも問題があつたためである。そこで20年に特別の地方の地価修正を実施した。20年9月に作業は終わり、これによる地租の減額は32万2,746円であつた。

13年、18年の一般的な地価修正を停止したのは、たびたびの地価修正が耕作農民の生産意欲に与える悪影響を考慮したものであつたが、部分的な修正によっては社会経済の発展に対応する総体的な調整を果たすことは困難であつた。しかしまた、一般的な地租負担の軽減をすることはないとしても、増租による調整も政治的に困難であつた。結局、この調整は地租の軽減による国庫収入の減少となるが、それを十分承知の上で実行したのが22年の地価(田畑)の特別修正であつた。22年5月の内閣への建議によれば「米価昂貴地位上騰シテ目下僥倖ヲ得タル者ハ先以テ従前ノ儘据置キ、其米価

低落シテ地位賤劣ニ赴キタル者ハ輒近各地ノ米価平均ヲ以テ標準目的ト為シ、少シク地価ヲ修正シ地租ヲ軽減シ一面ハ該地方人民ノ幸福ヲ恢復シ、一面ハ一國經濟ノ利益ヲ興シ候儀目下ノ急務ニ可有之ト」判断したのであつて、それは「目下百揆改良政務多端ノ際租税低減ノ如キハ容易ニ断行スヘカラサルカ如シト雖トモ、元来本邦ハ開国以來農ヲ以テ國ヲ建テ國家万般ノ經濟他ニ財源ノ求ムヘキ者無之ヨリ、之ヲ海外ノ各國ニ比シテ地租ノ偏重ナルコト或ハ数倍ノ多キニ至ル……一國ノ富源ニ向ッテ此ノ如キ重税ヲ負ハシムル者ハ決シテ國家經濟上ノ得策ナリト云フ可カラス。……目下止ムコトヲ得サルノ事情アルニ際シ一國ノ富源タル土地ニ向ツテ三百万円余ノ負担ヲ減シ、其疲弊ヲ未然ニ救ヒ其苦情ヲ未発ニ塞」ごうとしたのであつた。

地租負担軽減にふみきつた理由としては、地租改正の際に政府も国民も未経験のことであつて、地価決定には調査時期と地域とでバランスを欠き、また実地調査によらず旧来の地租によって地価決定が影響された地方があり、地価決定後の物価の変動、各地域の発展等によって土地の利益にかなり大きな変化が出ていたことがあつた。そして、このような事情に対処する負担是正の方法としては、(1)全国の米価、収穫量等の調査に基づき全国の地価を修正するか、(2)高い地価となっている土地の収穫を考慮して地価を減るか、あるいは両者の中間として、(3)地価修正時との比較で、米価の上がっているもの、あるいは収穫が同じか増大しているものについては据え置き、米価の下がっているもの、あるいは収穫が減じているものについてはそれぞれ修正して地価を減るか、のいずれを採択するかが問題であつたが、第三の中間案によることとなり、22年8月に特別地価修正の法律を公布した。

政府はすでに21年1月から22年2月までの14カ月間の各地の米価を調査し、これに基づいて350万円の負担軽減を目途として地価修正に着手しようとし、法律公布後は300万円を減じ、したがって田畑の地価1億2,000万円を減じる予定であつたが、結局は地価1億2,953万余円、地租324万余円を減じた。すなわち、

ヲ漸行セント欲スルナリ。」と創設の意図を明らかにした。

後年の所得税の発達とその一般税としての適正をみれば、所得税の創設は大きな意義をもつものであるが、当初の所得税は特に大きな国庫収入をもたらす租税とはならず、北海道物産税軽減に伴う減収を補填する以上に大きく出るものではなかつた。しかし、その制定までに数回の法案のねり直しがあり、結局法人所得を除外しては個人所得に課税し、5段階の累進税率をとることに帰着した。すなわち、草案では年300円以上の所得のある個人を納税義務者とし、従軍軍人の所得、傷痍疾病者の恩給等を課税対象からはずして、段階的な所得高に応じて定額の累進的税額を課することを基本としたが、草案の検討から原案の修正にいたる段階で、あるいは法人を納税義務者に加え、所得高の段階を変更し、さらに再度法人所得を除外し、税率については所得の段階ごとに逡増する定率税を課する方式に改めた。年300円超所得に100分の1を課することから、年3万円超所得に100分の3を課するまでの5段階の課税をすることにしたものであつた。このほかに納税の時期、方法等の条項を加えて全文29条からなつていた。

所得税の収入額は初年度の20年度には53万余円で、21年度は106万余円、それ以降漸増して26年度には123万余円となつたが、日清戦争以前にはとくに大きな収入をもたらしてはいない。納税人員も20年度の11万8,000人の状態がほぼそのまま続き、日清戦争後によりやく15万人を越えるという状態であつた。この実績は政府が予想した収入額を幾分か下回っていたが、それでも地租が主として農村部からの収入であつたのに対して、所得税は大半が都市部からの収入であり、新しく商工業者の租税負担が加えられたものとして、税制合理化への一歩をふみ出したものといふことができよう。

減租の対象となつた田畑の地租は3,324万0,310円から2,999万8,399円に減じた。西南の役に降年々4,000万円を越える国庫収入であつた地租は、この特別地価修正によって23年度には3,971万余円となつた。財政需要増加のもとでの地租収入の減少であつた。

## 2 所得税の創設

明治17年の地租条例制定の一因は、物産増大による租税増収を、地租負担の軽減に結びつけようとしていた従来の地租改正条例の意図を改めたことであつたが、それは国庫収入増大を必要としていたことがその前提にあつた。西南の役に前に旧幕藩体制以来の雑税は一応整理されていたので、国庫収入増大が必要なときは、現行税の増徴か新税の創設に求めるほかはなかつた。後述の酒税の増徴は、西南の役後の税制上の一つの特色を示すものであるが、所得税の創設は維新後の政府の殖産興業政策がようやくその効果を示しはじめた時期における一つの新しい財源獲得の方法であり、また固定的な収入である地租に対して、経済の発展に応じて国庫収入を増加する租税の出現としての意味を持つものであつたといえる。所得税は、海軍公債が発行され、整理公債条例が公布された翌年の、20年に公布され7月に施行された。

所得税創設のねらいは国防費、一般政費の増大に対処し、さらに既定の北海道物産税軽減による収入減少を補填するためであつたが、これに対処する租税に求める基本姿勢として「凡ソ現行ノ税法ハ……封建ノ余風未タ全ク消除セサルノ時ニ当リ民情ノ適度ヲ測リ制定シタルモノニシテ、已ニ今日ノ国情ニ対シテハ大ニ其適度ヲ失ヘルモノアリ」と、まず租税の体制の問題を取り上げ、さらに「且税率モ亦輕重ノ平ヲ誤リ、随テ富者ノ負担甚タ輕ク貧者ニシテ或ハ富者ニ幾数倍ノ重税ヲ負フノ事実アリ。」と公平の見地からの問題とし、したがって国庫収入増加を図るだけでなく、税制全般を改良しなければならない時期であるとして、「仍テ今更ニ所得税法ヲ創定シ、一ハ以テ国庫歳入ヲ増シテ前記ノ経費ニ補充シ、一ハ以テ税法改良ノ目的

## 3 酒税の増徴と煙草税の改正

14年以降の財政運営の困難は、酒税増徴に端的に表現される。租税収入の最大税目を占める地租収入は、西南の役を前に税率の引下げを余儀なくされ、その立法精神からみても、地租収入の増大を期待することはできなかった。一方、商工業者層の負担を期待することは、松方財政の基本的性格からしても、しばらくは実行困難であった。すでに17年ごろから、政府内部では所得税創設について検討が開始されていたが、その実現を期して法案が審議されたのは、それよりずっと遅れてからであった。しかもこれに多くの国庫収入を期することはできなかった。かくて軍備等の財政需要漸増のもとで、紙幣整理を進める政府にとって、残された道は極力既定経費を抑制整理しつつ、消費面での租税負担を国民に求めるか、あるいは公債を発行するかであり、19年にはついに海軍公債の発行となり、また高利債を低利債に整理借り換えて、利子負担を軽減する整理公債条例となったのである。この公債発行にいたるまでに、13年の酒税増徴に続いて、15年に再度の酒税増徴の計画があり、煙草税の改正による収入確保の計画があった。

既述のように、13年の酒税の増徴は、大隈参議の外債発行を軸とする紙幣整理案の一端として計画されたものであり、その外債発行は実現しないまま増税のほうだけが実行されたが、この際の酒税増徴は単なる税率の変更による増収計画ではなく、酒類税則を酒造税則と名称を変更したことにのみみられるように、課税方法を変えたことに一つの特色があった。課税方法の変更は、税制の合理化への過程にあった時期の当然の措置ともいえようが、具体的には酒類の販売（請売）についての請売営業税をやめ、もっぱら酒類の製造について課税することにしたもので、販売面での課税による不合理を回避しようとしたものであった。この課税方式の変更は、この改正以後29年の改正まで、課税方法の基本が変えられていないことからみても重要な改正であった。

その後紙幣整理促進下にも依然として物価騰貴は続き、国庫収入の額は変わらなくても行政量は相対的に減少して、行政活動は強く圧迫を受け、そのための経費増額の要求も出、さらに軍備強化、災害対策等による経費の増大が不可避となって、他の諸税の新設あるいは増徴とともに、15年10月に再度の酒税増徴の計画となった。

松方大蔵卿は「酒造税則改正ノ議」を太政大臣に上申し、増税計画を進めるにあたって、酒造税則の不備を理由にその是正を求め、その第一に脱税防止の必要を取り上げ、その次に自釀制限の要を説いている。すなわち、「本年一月新刑法実施相成り……府県条規違反処分之義俄然消滅ニ帰シ、地方庁管理上別ニ罰金ナキヲ以テ、営業者ハ百万詐術ヲ逞フシテ脱税ヲ謀リ、其弊ヤ日ニ日ニ増殖シ、加フルニ現行規則中明文完全セサルモノアリ、法ニ依リ奸ヲ為ス者亦少ナカラス。」として脱税防止を求め、また基本の観点として「販売酒類ハ有税ニシテ自家用酒類ノ無税ナルハ課税上頗ル権衡ヲ失セリ。」としながら、自釀一般を禁じるような厳格な束縛は、従来の慣習を無視することになるので「時ニ随ヒ制限内ヲ以テ自釀スル事ヲ得ハ、情勢頗ル懸当ナルヲ信ス」としている。それでも酒類請負人、酢造営業者、醬麴営業人の自釀を認める現行法では、密造販売の弊害を大きくしているのを、これを取り締る必要がある、その方法としては「自家用酒類ヲ製造スル者ニ免許料ヲ課シ、自釀人員ノ点検ヲ為シ」これによって歳入を補い、また酒造営業者を保護しようとするものであった。

この酒造税則の改正は15年12月に公布（布告第16号）されたが、施行は16年10月からであった。酒造免許税は従来どおり酒造場1カ所について30円であったが、酒類造石税は一類（醸造酒）が石2円から4円へ、二類（蒸溜酒）が石3円から5円へ、三類（再製酒）が石4円から6円へそれぞれ石2円ずつ引き上げられ、さらに自釀酒に対して自家用免許鑑札料として鑑札を与えるときに80銭を徴収することにした。これによって予算としては15年度1,044.7万円に対し16年度1,672.1万

とする者が沖縄を利用する傾向をみせたので、21年に沖縄県酒類出港税を設けて対処したこと、また22年に北海道の酒造税則未施行地に対する税則を別に定めたこと、さらに26年に酒造税則のほかアルコールの営業に対して酒精営業税法による課税（1石につき25円）を始めたことがあげられよう。

酒造税則改正と並んで煙草税則の改正も、この時期の松方財政推進の一役を担う重要な問題であった。煙草税則の改正は酒造税則の改正とともに、16年度に実施された。8年以来煙草税則は、煙草営業税と製造煙草印税の2本建であり、営業税では卸で年10円、小売で年5円であったが、これを製造、仲買、小売の区分に改め、煙草製造営業税と煙草仲買営業税をそれぞれ15円とし、煙草小売営業税を5円に据え置いた。一方、製造煙草印税は脱税があまりにも多くて、実効が上がらなかったことから、上記の製造営業税、仲買営業税を課することで製造についての印税をとる方式を切り替え、印税はきざみたばこに限定し、これを4種に分け、それぞれを目方によって印税額を決めた。しかし、このきざみたばこの印税については、その階級区分があまりに細かくて実効が上がらなかったもので、16年12月に印税額を2階級に分けることに改めた。

これによって、16年度かから煙草税収入を約3倍に引き上げる予定であったのが、実績はこの予定をさらに倍加する増収となり、15年度で30万円にも及ばなかった税収額が、16年度には215万円を越え、17年度には減収となったものの、なお130万円に近い実績を残した。なお21年に煙草税則を改正した煙草製造営業税について1カ所につき15円とし、また印税は製造煙草定価に対して一律に10分の2と改めた。8年の煙草税則の際の印税は、たばこの売渡の際に煙草印紙を貼用することになっていたが、これが脱税を多くした理由であったので、21年の改正の際には、たばこ製造の際に煙草印紙を貼用することで印税を徴収することにして脱税を防いだ。

円を計上し、627万円の増加収入を予定した。それはまさに風水害、悪疫や朝鮮事件後の軍備拡張計画等に対処するもので、煙草税則の改正、売薬印紙税、米商会所株式取引所仲買人税の新設と並んで重要な財源となるはずであった。15年度には従来繰越して次年度収入としていたものを繰り上げて収入としたために、予算を600万円近くも上回る1,633万円の実績を上げたが、16年度には酒造石数の減退もあって、収入実績は当初予定の2割減となり、15年度実績をも下回った。酒造石数は西南の役後に増加し非常に高い水準に達したが、16年度には急減して戦役前の水準に下がった。そして自家用酒造が増加する傾向をみせた。このような造石高の減少、酒税収入の減少の傾向は17年度以降も続き、17年度の収入実績は16年度をわずかに上回る程度にとどまった。それは収入予定額の2割減であった。13年の酒造税則施行以後、すぐに酒造場、酒造営業人はその数を減じ、さらに15年末の酒造税則改正の際に業者の造石最低限を設けたこともあって（清酒は100石以上、濁酒は10石以上、その他は5石以上）、零細業者の脱落が顕著であったが、16年度以降はこれらの人員減少にとどまらず造石高の急減となった。紙幣整理によるデフレ政策は物価を引き下げたが、著しい景気停滞をもたらし、それが自釀者の増加へと導くとともに、酒造一般の減少を引き起こしたのであった。

このような状況に対処して、大蔵省では酒税収入確保の観点から、自釀制限強化の方針を決め、ことに酒類販売業者や旅館飲食店などで自家用酒を客に販売する者がふえていることに注目して、19年7月に酒造税則付則を改正し（勅令第66号）、自家用清酒製造を禁止し、さらに酒類卸、小売営業者、飲食店、旅館業者等による自家用酒製造を禁止することにした。これによって清酒造石高の減少を防止し漸増へ回復させることになった。酒造税則については、その後納期について一部変更があったが、日清戦争終了までは特に大きな制度改革はなかった。部分的問題としては、沖縄が税法上の特別扱いをしていたので、酒造税をのがれよう

### 第4節 公債政策

明治19年9月の整理公債条例の公布施行は、政府の公債政策の一大成果であるとともに、14年以來の財政金融体制整備の重要な要となるものであった。秩禄処分、殖産興業等のために国債は多面にわたって利用され、それぞれに成果を収めたが、他面では多くの問題を残した。そして西南の役後の財政体制の転換の際にも紙幣整理と並んで国債の整理償還が問題となりながら、紙幣整理が積極的に取り上げられたのに対して国債の整理はとり残され、かえって殖産興業、軍備強化の手段として租税の増徴にあわせて利用され、さらに紙幣整理の手段にまで公債が発行された。しかし、日本銀行の創立、兌換銀行券の発行によって貨幣制度が確立した段階で、それまで多面的に活用された国債の整理統一が図られたことは、単に元利負担を軽減するということではすまされない意味があったといえよう。この間の事情を説明することで、この時期の公債政策の性格を明らかにすることができると思われるが、そのためにも、まず西南の役以降の各種公債の起債について記しておこう。

#### 1 各公債発行情形

##### (1) 起業公債

明治11年5月、起業公債証書発行条例が制定され、西南の役後の政府の殖産興業政策推進のための資金調達を図られた。この産業振興政策は鉄道の延長、鉱山の開発、荒野の開拓等多方面の計画があったが、そのための資金計1,000万円を1,250万円額面の公債発行によって調達しようとしたものであった。すなわち、発行価額を額面100円に対して80円とし、利率は年6分、6年据置で3年目から23年限りで抽せんで払い戻すことにした。この起債についての最も大きな特徴は、それまで外債以外は公募をしたことがなく、すべて交

付公債であったものを公募したことであり、発行を第一国立銀行と三井銀行とにまかせた。初めての試みであったにもかかわらず、国立銀行条例改正後の国立銀行統立の好機に乗じて応募申込みは非常に多く、申込期日までに申込額は2,477万円を越え、12年4月までに払込みは完了した。

起債によって得た資金は常用部(一般会計)の収入とせず、別に会計を設けて起業基金部と名づけ、そこからそれぞれの目的に資金を放出することにした。この起業基金にはこの公債募集金のほかに、14年度以降常用部等からの若干の資金補足があったが、21年度限りで会計を閉じるまで多方面の事業を進めた。資金の放出は12年度から16年度までが最も盛んで、13年度に最高の約339万円が放出された。また、費目としては敦賀、大垣間鉄道建築費342.1万円が最も大きな額であったが、このほか10万円を越える費目を列記すれば次のとおりである。野蒜築港費、宮城・山形両県下新道開墾費、群馬・新潟両県境清水越新道開墾費、勸業経費、



起業公債証書

猪苗代湖疏水費、京都・大津間鉄道建築費、幌内炭鉱開採費、岩内炭鉱改良費、幌内鉄道建築費、阿仁鉱山開坑費・院内鉱山開坑費。

##### (2) 中山鉄道公債

中山鉄道公債は東西両京を連絡し、これによって殖産工業の発達を助けるための鉄道敷設資金を調達することを目的として発行されたものであるが、たまたま紙幣整理が進められていた時期にあたり、直接紙幣整理を旨とした金札引換無記名公債発行と同一の機能を果たすこともあわせて期待され、16年12月に中山鉄道公債証書条例が公布されて、2,000万円の公債発行が決まった。すでに16年8月に路線等の選定に着手し、12年には敷設を決定し、17年に50万円を支出することを決めた。公債は7分利で漸次発行し、5年据置で25年間に償還することに決まったが、前述の紙幣整理の目的もあって、18年6月までに3回に分けて起債した。第1回は17年1月に500万円、第2回は17年5月に当初500万円、6月に500万円を追加して計1,000万円、第3回は残り500万円であった。第1回には発行価格90円で募集し、応募額は837万余円であったが、第2回には当初同じく90円で募集したところ、応募が3倍以上となったので500万円を追加したのであった。そこで第3回は発行価格を95円に引き上げた。2,000万円の公債発行計画は1,800万円の資金調達を計画した



中山道鉄道公債証書

ためであったが、発行価格以上の申込みにはその額で応じたので、結局1,829万円の収入となった。また第3回発行は急がれたものではなかったが、起債条件の有利な時機に発行して高利債の繰上償還の資金とする意図で実行したものであった。

この公債発行資金は常用部収入とせず、別に会計を設けて鉄道基金として事業収支を整理した。中山鉄道建設費は当初予算を1,153万円としたが、19年になってから東西連絡の幹線を東海道線とすることに改めたので、東海道鉄道建設費の予算を別に設けた。鉄道基金の全計画の収支はこのために増額したので、21、22年度に鉄道費補充公債金を募集して200万余円を補充した。

##### (3) 金札無記名引換公債

起業公債、中山道鉄道公債が事業資金調達を目的としたのに対して、金札無記名引換公債は金札引換えのために発行するものであった。金札引換公債については、すでに6年3月の布告で金札引換公債条例を公布し、金札所有者に対し年6分の利付公債証書を発行することにして、維新当初に発行した太政官札等の金札を正貨兌換としていたものの、約束が果たせなかった代償としたものであった。しかし、これら金札の市価が回復し、金利一般が高かったことから応募者が少なく、金札の回収による新旧紙幣の交換が十分に果たせ

なかつた。ところが西南の役によって通貨が増大して紙幣価値が下がったので、13年に条例を改正して、従来の金札との引換えという目的を変更して、政府紙幣の回収消却に改めた。そしてこの公債の元利金は金銀貨で支払うことにした。この改正条例がいわゆる改定金札引換公債条例である。この改正条例のねらいは紙幣価値が下落しているときには証券の発行をふやし、紙幣を回収して紙幣価値を引き上げ、紙幣価値の回復で証券

引換えの請求が止まるという作用を利用して、紙幣価値の回復を図ろうとするものであった。この改正によって16年12月までに443万余円の紙幣が回収された。

しかし、この改定条例では紙幣所持人の要請によって随時発行することにしてあり、さらに発行証券は記名式であったことから、政府の発行計画が立たず、また無記名証券が便利であることが知られている実情に合わなかった。さらにこれを外国人に買わせることで正貨吸収の一策ともなるとの考慮から、政府は16年12月に金札無記名引換公債証券条例を公布して、無記名公債とするともに無制限交換を停止した。既述のように、政府は紙幣整理にあわせて正貨の備蓄に熱意を示していたが、この金札引換公債についてもそれが端的に現れたのである。公債証券発行意見書はこの意図を明確に示している。「今や大ニ紙幣ノ価格ヲ挽回シテ世上ノ不景氣ヲ救済セント欲スルニ当リテハ、之ヲ内国人ノ請願ニミ待ツカ如キ遅緩ナル手段ニ依頼スルヲ得ス、必スヤ其区域ヲ拡張シ、内外国人ヲ論セス之ヲ請願スル者ニハ齊シク之レカ発行ヲ許可シ、尚ホ時トシテハ之ヲ株式取引所ニ於テ発売スルノ必要ヲ見ルニ至レリ。然リ而シテ今此公債ヲ外国人ニ所有ヲ許サント欲スルハ何ソヤ、是レ大ニ見ル所アルニ由レハナリ。元来之ヲ内国人ニ発行スルトキハ只単ニ紙幣消却ノ一目的ヲ達スルニ止マルト雖トモ、之ヲ外国人ニ発行スル時ハ彼レヨリ正貨ヲ差出サセ、此正貨ヲ準備金中ノ紙幣ト交換シ其紙幣ヲ直ニ消却シ、其正貨ハ之ヲ他日紙幣兌換ノ準備ニ備蓄ス可キニ付、之ヲ内国人ニ発行スルニ比スレハ正ニ二重ノ利益アルモノト云テ可ナレハナリ。」

この無記名公債は利子年6分、元金償還は5年据置後30年の間に毎年抽せんで償還することとし、元利金ともに銀貨で支払うことにしてあった。政府の意図では

1,000万円の発行であったが、紙幣価格の回復が急速に進んだので申込者が少なく、19年1月には銀紙の価格の開きがなくなったので、その発行の必要がなくなったとして発行を打ち切った。この間の発行額は約793万円であった。

#### (4) 海軍公債

起業公債、中山道鉄道公債、金札無記名引換公債、いずれも殖産興業、紙幣整理と財政経済の経営に資するものであったが、海軍公債は全く一般の財政支出の資金を公債によって調達したものであった。16年以來の海軍拡張計画は23年度までの8年度間に2,660万円の子算で進められるはずであったが、財政困難のために18年度までに990万円を支出したにとどまった。その後の計画遂行の見通しも財源難から危ぶまれた。酒造税収入の見込みも不安であったことから、閣議決定に基づき19年5月に大蔵省は海軍造船費を公債金収入でまかなう具体策を決めて内閣に上申した。建造計画残額1,673万余円に相当する1,700万円を19年度から21年度まで3カ年度に分けて発行することにした。そして同6月に海軍公債条例を公布した。利子は年5分、元金は5年据置ののち30年間に抽せんで償還することになった。

海軍公債は19年6月公告の第1回募集から22年3月



海軍公債証券

断を根拠にしたものであった。「軌近市場ノ金利漸ク低落シ、諸銀行ノ預金ハ年利三四分ノ間ニ在リ、而シテ政府発行ノ諸公債証券ニシテ年利六分以上ノモノハ皆額面ノ価格ヲ超過シ」ていたのであって、西南の役後久しく諸公債が額面を大きく割り、公債に対する信用が著しく落ちていた時期とは事情が大いに異なっていることを前提に、「低利ノ新債ヲ募集シテ以テ高利ノ旧債ヲ償還スルノ時宜正ニ今日ニアリ、此好機ニ投シテ以テ借換ヲ断行スルハ實ニ財政上ノ急務トス」と対策の積極的推進の有利をあげ、しかもこの借換えが「今新タニ一種ノ公債ヲ起シテ現在ノ諸種ヲ統一シ其条規ヲ改正セハ、事務を整理スルノ便決シテ少小ナラサルナリ。」と公債政策の正道を説き、さらに公債の問題としては「国家ノ負債ニ関シ其尤モ憂フヘキモノハ単ニ元金ノ多寡ニアラスシテ其利子ノ高貴ナルニアリ。……利子ニ至テハ必ス毎年支出セサルヲ得ス。故ニ毎年納税者ノ負担ヲ重フスルモノハ實ニ利子アリトス。利子ヲ軽減スルノ道アラハ、之レカ為メニ元金償還ノ期限若干年ヲ伸延スルモ敢テ憂フヘキ所ニ非ス。」と利子負担が国民負担に直結する問題であることの事理を示して、先進諸国が機会あるごとに公債の借換えを行なっている事実を取り上げ、「欧米諸国ノ例ニ倣ヒ借換ヲ行フニ於テ何ノ疑議スル所カ之レアラヤ。」と論じ、しかもこの公債借換えを実行しなければならない財政上の理由として「近時宇内ノ各邦到ル処トシテ生産ノ衰退貿易ノ萎靡ヲ唱ヘサルナリ我國ノ如キモ亦此厄運ヲ免ル、能ハス。殊ニ紙幣低落ノ余弊ヲ受ケ民力ノ凋衰尤モ甚シク、殆ント歳入ヲ増加スルノ道ナキニ困メリ。而シテ陸海ノ兵備其必要已ムヘカラサルノ政費甚タ多ク、百方節減ヲ勉ムルモ猶歳出ノ累年増加スルヲ免カレス。苟モ国用ノ節スヘキモノアラシカニ雖トモ之ヲ忽カニスヘカラス。」と財政困難の実情を示したうえで「況ン近年々巨万ヲ減スルノ良法正道アリテ又之ヲ施行スルノ好機ニ逢フ、公債借換ノ挙ハ政府正当ノ権理ニ属スルノミナラス實ニ緊急ノ義務ナリトス。」とこの借換えの意義を明らかにしたのであった。この建議の3カ月前に海軍公債1,700万円の

公告の第4回募集まで4回に分けて発行された。第1回500万円、第2回(明治20年3月公告)600万円、第3回(明治21年2月公告)200万円、第4回400万円で、いずれも額面どおりの発行価格(平価)で募集したが、第1回は申込額は1,660万円を越え、実収は518.7万余円に達し、第2回は申込額は844万余円で実収額は604.8万余円、第3回は申込額384万余円で実収額は200.4万余円、第4回は申込額503万余円で実収額は400.3万余円といずれも額面を越える実収額を上げ、合計1,724.4万余円に達した。このような好結果をもたらしたのは、金融の諸体制が整備されたことにもよるが、金融が緩慢で起債にきわめて都合がよかったからであった。この好条件に乗じて、政府は公債の整理を計画した。公債整理については項を改めて記すことにしよう。

## 2 国債の整理——整理公債条例

すでに明治12年に減債案が作られ、政府紙幣の消却にあわせて国債の長期整理計画が立てられたが、19年に政府は財政難打開の一策として高利債の低利債借換えによる公債整理計画の実行にふみきった。それは19年9月の整理公債条例に基づく施策であるが、その具体策は「整理公債条例制定ノ議」に示すように「今新タニ五歩利付公債ヲ発行シ以テ従来政府発行ノ諸公債中六歩利以上ノモノヲ償還」することにあった。

19年度の国債総額は2億6,082.2万余円であり、このなかで5分利以下の国債と償還期限が変更できない国債は合計で8,561.9万余円あり、6分利以上で借換えの対象となりうる国債は1億7,520.3万余円であった。それを19年度から24年度までの間に借り換えようとするのがこの整理計画であった。これを実行すれば39年度までに差引きで9,680.6万円の利益が得られ、財政上の余裕を生じることになる。しかもその計算は額面100円に対して96円の価格で公債を発行する際の結果であって、発行価格が引き上げられれば、この財政上の余裕はさらに増大することになり、この高利債の借換えと発行価格の引上げは、十分可能であるという判

発行を決定した事実を顧慮すれば、紙幣整理、財政緊縮を強力に進めてきた政府としての当然の結論であり、誇張した表現ではなかった。政府としてはこの高利債の低利借換えだけで最上の策と考えたのではなく、無期公債への転換によって公債整理の目的を果たしたいと念願したが、なにぶんにも公債募集がわが国で始められてから日が浅く、無期公債の募集は時期尚早であると判断したのであり、いつの日にかその実現を期そうとの意気込みを示したにとどまった。

この方針に基づいて19年10月に整理公債条例が公布された。同条例は32条にわたって諸規定を明示したが、公債の条規としては、それまでの諸条例に比しても整備されたものであり、従前の諸公債の条例をこれによってすべて統一することになった。そしてさらにこれ以降の国債条例はこの整理公債条例を基準として制定されることになった。整理公債条例の内容についてみれば、その発行総額は既述の借換対象額から端数を切り捨てた1億7,500万円とし、利子は年5分、発行証書は無記名利札付であり(希望者には記名とする)、種類は5,000円、1,000円、500円、100円、50円の5種とし、募集は大蔵大臣が財政状況を判断して漸次行ない、そのつど募集総額、発行価格を決めることにし、償還は5年据置ののちに50年間に抽せんで償還することにした。この条例で発行総額を1億7,500万円としたことは額面価格による発行を前提としたものであって、当初の額面100円に対して96円で発行する計画よりは強気のものであった。この転換は海軍公債の募集状況の好調によっている。当初は総額1億8,250万余円を19年度から24年度までに分割発行し、23年度までを各3,000万円、24年度を3,250万余円とする計画であった。借換事業の計画は結局30年5月完了まで、予定を繰り延べることになったが、遅延の一因が第十五国立銀行の借入金繰上償還の請求にあり、その請求が29年であって、これによる借換整理が加わったためであるとしても、当初の24年度終了の線は守れなかった。この借換事業の推移を、公債の発行方法種類別と募集方法の変更とに分けて記そう。

発行方法は3種類に分けられる。普通募集、臨時特別発行、証券交換発行の三者で、前二者は借換資金で償還する方法、残りは証券で交換償却する方法であり、借換事業は主としてこの証券との交換償却で実行された。まず前二者をみよう。

普通募集は19年12月の第1回公告から25年7月の第5回公告までの5回計3,020.4万円が発行され、国庫実収額2,997万余円と現金代用回収証券26.2万余円の実績を残した。しかし、第1回募集額面1,000万円に対して応募1,653.7万余円に及んだのに対して、24年8月の第3回募集(500万円)以下は応募成績不振で、第3回の場合は現金応募が募集額に達しなかったため、国債証券による申込みを加えてこれを満たした。この第3回以上の状況に照して普通募集は25年7月の第5回でやめ、他の方法にたよることになった。

臨時特別発行は国庫預金部の余裕金を利用したもので、21年9月の第1回から30年5月の第8回まで8回合計1,908.9万余円を発行し、1,914.5万余円の実収額を得た。第1回の750万円以外はいずれも100万円あるいは200万円の少額で、第8回は50.2万余円であった。そして計画的継続的に発行したものではなく、他の方法、国庫の状況等に即して実行されたもので、第1回以後は前述の普通発行が困難となった24年に再開され、日清戦争後の借換事業の終結期に活用され、第5回200万円は28年11月、第6回200万円は29年5月、第7回201.5万余円は29年11月、第8回50.2万余円は30年5月の発行であった。

さて証券交換発行についてみると、その発行は償還を伴うから、償還事情と結びつけてこの経緯をみよう。整理計画が実行にはいったときには対象国債総額は1億7,301.7万余円となっており、このうち前記二方法発行で獲得した資金によって現金償還したものが4,704万余円あり、残り1億2,596万余円が証券交換の対象であった。借換目的で償還した額は1億5,990万円に達し、これを19年11月から30年5月までに計35回に分けて償還したのであったが、このうちの現金償還4,704万余円を除く1億1,285.8万余円が整理公債

と交換された。35回の償還のうち4回は抽せんなしの償還、4回は借入金の償還で、残り27回が抽せんによる償還であった。これに対処して発行した整理公債は1億1,285.8万円のほかに、通常の予算で償還される計画のなかから整理公債で交換したものが468.7万余円、抽せん償還国債の補足で交付したもの5.5万余円、臨時交換で交付したもの810.4万余円があり、これらを旧債引換えで交付した額に加えると1億2,570.6万余円となる。これを年次別にみると、20年から26年まで逐次2,638.4万余円、1,645.2万余円、1,931.6万

## 第5節 その他の財政経済諸政策

これまで、いくつかに節を分けてこの時期の主要な財政金融の問題の推移を記したが、なお、二、三の説明を加えてこれまでの記述の補完をしておきたい。準備金、預金局、官業払下げについてである。準備金の活動については個別に記したけれども、23年に憲法が施行されるまで、常用部(一般会計)の背後にあって、財政金融政策遂行に大きな役割を果たしたものであるから、ここでは主としてその制度的な推移を記しておくことにする。預金局については、現在の財政投融资計画における原資の中心となっている資金運用部の前身ともいべきものであり、郵便貯金(駅通局貯金)や公的資金の管理運用を制度化した過程として、記述しておかなければならない。また官業の払下げについては、維新政府の殖産興業政策が西南の役後にさらに強力に進められようとした際に、官業として存続させるものと、民業としての発展を期待したものと整理がこの時期に進められたことを知る事ができる。

### 1 準備金の変遷

準備金の前身は積立金である。明治2年10月に紙幣公債証書回収の基本と国庫の予備として不用物品売払

余円、334.7万余円、1,143.8万余円、3,085万余円、1,591.6万余円で、これに30年の200万円があった。

以上、普通募集3,020.4万余円、臨時特別発行1,908.9万余円、証券交換発行1億2,570.6万余円の計1億7,500万円の整理公債発行で、30年5月に公債借換事業を終結したが、19年の整理公債条例によれば、公債発行に種々の欠陥があると判断されたので、21年6月に条例の一部が修正された。その要点は国庫余裕金を利用するについて便利とすること、少額貯蓄者の応募を便利としてその貯蓄を奨励することにあった。

代、その他正租雑税以外の雑収入を蓄積して積立金とし、出納司が管理した。これを5年6月に準備金と改称し、12条の規則を定めた。その意図は同規則の前文に「現時金庫中ニ存在スル各種ノ真貨ヲ常用其外ノ項中ヨリ分取シ全ク其ノ計算ヲ別チ便宜金銀地銀ヲ購入シ又ハ其他ノ実用ニ供シテ漸ク其額ノ増殖ヲ勉メ以テ此要旨ヲ達センコトヲ謀リ」として、紙幣公債証書回収のための基金であることを示し、この資金を常用に使用したり、他に流用することを許さなかった。しかし、準備金の扱いはかなり幅の広いもので、造幣、鉱山、鉄道等の官業の収支を扱い、鉄道建設の外債収入もこの準備金で受け入れた。

6年7月には、出納の事務だけを出納寮に残して、準備金の事務を国債寮に移し、同12月に準備金計算規則と準備金伝票規則を制定して、準備金を不動固有準備、臨時収入準備、活用運換準備、利益増殖準備の4類に分け、不動固有準備に本位金貨1,000万円をあて、本位金貨の超過分、その他を準備金の増殖資用にあてた。8年5月には両規則を改正して準備金を固有準備、国債銷却資金準備、活用運換臨時収入利益増殖準備の3類に改め、第1類の固有準備は従来どおり1,000万円

の定額として新紙幣発行の予備としたが、第2類の国債償却資金準備を設けて内外債償却部にあて、第3類においてもばら利益増殖につとめることにした。この第2類ではその収支に内外債、汽車(鉄道)のほか賞典禄家禄の元利金があり、秩禄処分はこの第2類で扱われており、準備金のなかでも常用部と最も関係の深い部類であった。9年5月には準備金計算規則を準備金取扱規則に替えたが、その内容はだいたい従前と同じであった。そして10年7月に同規則を改めて、それまで奉還禄石代金を常用部から編入して国債償還に充てていたのをやめ、毎年償還すべき国債元利金を常用部から編入する制度とし、同年8月に準備金運用規則を定めて、公債、正貨等の購入販売の準則を設けた。

準備金の組織の転換は11年7月の改正にみられる。西南の役による紙幣増発もあって、政府紙幣、公債の整理が政府の重要課題となったので、従来の3類区分の準備金取扱規則を改めて、準備金条例とともに減債金条例を定めて、準備金から独立した減債基金を置き、内外国債償還の基金として、準備本部の運用と分けて、減債基金運用は公債証券購取一本とした。この減債基金設置にあたって準備金の中から2,000万円を分割して基金とした。この措置に対応して準備金を紙幣発行の基金とし、そのうち金貨1,000万円を大蔵省金庫に貯蓄し、他は運転資本に供することとした。減債制度の設定とともに準備金の運用は積極的に進められ、官業の拡充、民業への貸付けが行なわれたが、物産工作の振興、準備金利殖の意図にもかかわらず、所期の成果を挙げえなくなると、13年6月には準備金からの貸付けは廃止された。

14年4月に会計法が制定され、同法において準備金の扱いが明示された。すなわち、歳計は常用と準備とに二大別され、準備は本部と減債との2部に区分された。準備金は大蔵脚が管理し、事務調整は国債局が、現金出納は出納局があたることになった。この会計法制定に応じて、同年8月に従来の準備金条例を改めて準備金規則を設け、準備本部は政府紙幣交換の準備金とし、減債部は常用部の国債償還を補充する基金とし

て、本部と減債部の金額の流用を許さないことにした。準備本部は正貨蓄積のための組織と考え、紙幣として所有するものを漸次正貨に交換すべきことを定めた。準備金において正貨の蓄積を基本としたのは、西南の役後準備金を活用し、正貨を多額に売却したために正貨の蓄積が減少したこと、紙幣価値が急落してその信用回復が急務となったことによっていたが、松方正義が大蔵脚になって、中央銀行を設立し、正貨兌換の制を実現する方針を固めたことに応じて、同年12月には準備金規則を改正して、準備本部で蓄積する正貨に地金を加え、正貨等を蓄積するについて、第8条で「大蔵脚ハ外国為替其他ノ方法ニ依リ準備金中ノ紙幣ヲ内外ノ正貨若シクハ金銀地金ニ交換スルコトヲ勉ムヘシ」として、その努力を求める条項に改めた。この方針に従って備蓄された正貨をもとに、18年に兌換銀行券発行に到達したことは既述のとおりである。

正貨備蓄の方途を進める過程で、準備金については、本部、減債部のほかに軍備部と予備部が設置された。15年のころから陸海軍軍備の拡張の方針が固まり、軍備拡張費の計上と酒造税等の増徴が実施されたが、これら資金収支について、残余があるときはこれを準備金中に設けた軍備部に移し、不足するときには軍備部から常用部に支出することとして、16年1月に軍備部を設けた。この軍備部設置の考え方をさらに拡充して、同年12月には予備部を設けた。すなわち、常用支出中の通常貸付金、別段貸付金の返納金を徴収して、常用部の出納を経ずに直接予備部に編入して蓄積し、臨時非常の用途に供することとし、あわせて常用部の歳出に一時貸し付けることにした。

正貨備蓄の方針を進めて、18年4月末にはその額が4,000万円に達し、政府紙幣も5,000万円以上も減却して、紙幣価格も回復したところで、紙幣兌換の準備ができたものとして、政府は銀貨を漸次紙幣に交換すべく、同年6月準備金の正貨を日本銀行に交付し、準備金の制度も改め、減債部、予備部を準備本部に吸収して従来の4部制を準備本部と軍備部の2部制とした。紙幣消却を基本の仕事とした準備金の仕事はこれ

金で預金として駅通局貯金(正確に言えば当時は単に貯金と称しており、12年以降駅通局貯金と改称されている)を受け入れたのは11年5月であった。それまでの受入預金は政府の先取金であって、一時的な資金であった。駅通局貯金に続いて社寺積立金の受入れも始められたが、制度としては11年7月に準備金取扱規則が準備金条例に改められた際に、預金の制度の根拠が明示されたことに始まるとするのが適切といえよう。いずれにせよこの時期においては預金の額も僅少であり、預金の運用がなんらかの機能として意味をもつというわけではなかった。

ところが、14年8月に会計法の制定に伴って準備金条例を廃して準備金規則を制定し、準備金を準備本部と減債部の目的以外に運用することを禁じたので、預金については別に規定を設けなければならなくなり、15年3月の預金取扱規則の制定により、預り金を準備金から分けて国債局別途預り金として扱うことになった。預金取扱規則に従って、預り金の利殖を図り、利子支払いとの関係で貸借に過不足があるときは、その過不足分を準備金で調整することにしたので、一応準備金から独立した制度にはなっていたが、完全に別個のものとはいえなかった。15年2月末の預り金は72.5万円にすぎなかったが、18年5月末までの3年余の間に10倍余の758万余円に増加し、駅通貯金の制度が国民の間に滲透しはじめたことが示されていた。18年までの預り金は、9年5月以降は国債寮の準備課で扱われ、10年1月に国債寮が国債局に改められた際に準備掛の扱いに代わり、15年1月以降は準備課で扱われた。

18年5月に大蔵省内に預金局を設置し、勘査、出納、計算、庶務の4課構成としたのは、預金額の増加による事務量の増大に処したのではない。預金局は日清戦争を前に官庁事務の整理断行で26年10月に廃止され、主計局国庫課に統合されるが、それまでの8年余、1局としての活動を続けたのには、それなりの意味がある。この8年余の間に分課の改正があり、19年2月から23年6月までの間は3課制に縮小したことも

でその任務の大半を終了したことになるが、19年2月に準備金の事務をすべて出納局に移し、3月には軍備拡張費を軍備部に編入する制度を廃し、また予備部設置で準備金に収納してきた諸返納金も19年度以降は常用部の収入とすることにした。政府紙幣消却は銀貨と漸次交換する方針ではあったが、政府紙幣消却促進のため、21年5月末の国庫保有の準備正貨と残存政府紙幣(1円券以上)の差額をめどに、同年7月に日本銀行から2,200万円を借り入れた。準備正貨は2,175万余円であった。

23年4月以降は特別会計制度の実施で、準備金についても、この紙幣交換の残務を紙幣交換基金特別会計に引き継ぐこととして、23年3月中の政府紙幣1円以上3,239万余円に対して、すでに交換実施に移した39万余円を除き、準備の正貨1,000万円と日本銀行借入金2,200万円とを同特別会計に組み入れて出納を完結し、23年3月限りで準備金制度を廃止した。

## 2 預金規則と預金局

預金局は明治18年5月の預金規則制定に伴って大蔵省内に設置され、郵便貯金、官庁積立金、それと社寺教会会社其他人民共有積立金を預金して管理運用する部局である。その預金の中心は郵便貯金であった。預金局が設置されるについては、明治2年設置の積立金以来の政府内預金の管理運用の点と、国立銀行に並行して発達した貯蓄銀行の基礎不安定に対する政府の保全対策という点の二面の問題がある。

政府内預金については、積立金が準備金と改称され、その準備金の扱いについて6年12月に準備金計算規則が制定されて、準備金の一部の運用が認められることになり、9年5月に準備金計算規則が改められて準備金取扱規則となるにいたって、準備金の分類のうち第3類の活用運換臨時収入利益増殖準備の扱いとして、預金の管理運用が示された。すなわち、その第32条で「其他将来収支雙務ノモノ右ハ夫々基金ニ組込貸借ノ計算ヲナスヘシ」とあった。この時点では、いわゆる郵便貯金はまだこの準備金の扱いとはならず、準備

あり、預金総額も18年度末の1,863.5万円から26年度末の2,721.8万円へと増加はしたものの、一律の増加をたどったものではなく、これだけでは1局を置く理由は求められない。しかも預金局の構想はすでに17年のころからあった。

預金局の構想は、駅運貯金局の運用に合わせて、官吏の積立金、官工場職工の積立金、神社積立金等を大蔵省に預り、貯金制度の完成を図ろうとしたもので、貯金局の設置と貯金規則制定について、17年5月に松方大蔵卿は建議を上申した。建議のねらいは、すでに取り上げた貯蓄銀行制度の確立に対応して、政府による貯蓄制度の充実を図るにあった。建議によれば、「我国近來貯蓄銀行ヲ設立スル者日ニ月ニ増加シ一般ノ便益ヲ与フル蓋シ渺カラス然ルニ其資本営業ノ如何ニ至テハ其実ヲ知ルニ由ナク随テ管理上不都合ノ廉鮮カラサルヲ以テ先般管理上ノ方法ヲ立テ条例発行ノ儀上申ニ及ヒシト雖モ到底之ヲ政府ニ取攬シ損益共ニ国庫ノ負担スル所トナシ信用ト確実トヲ以テ事業ノ主眼トスルニ非サレハ慈惠救助ノ主意ニ於テ猶ホ遺憾ナキコト能ハス……宜ク大蔵省中ニ貯金局ヲ置キ全国要衝ノ都市遍ク貯金預所ヲ布置スヘシ而シテ遠村僻邑ノ若キハ現今駅運局貯金ノ法周知其宜ヲ得タルヲ以テ必ス其便ニ頼ラサル可カラス但其駅運局ニ取集タル貯金ハ総テ貯金局ニ繰入レテ之カ利倍増ヲ計リ随時駅運局ノ請求ニ依テ出納スル事トナシ兩局貯金ノ事業相併行シテ益々拡張スルヲ得ハ所謂慈惠救助ノ主意ニ於テ始メテ遺憾ナキヲ得ヘシ……貯金局設置ノ上ハ是等ノ事務ヲ管掌セシメ官ノ責任ヲ明ニシ此法規ニ從ヒタル預ケ金ハ損益共ニ国庫ノ負担ニ帰スル者トハ保管ノ道始メテ立チ亡失ノ責始メテ帰スル所アルヘシ」と考えるものであった。しかし、この建議による制度の確立は、駅運局貯金を扱う農商務省との意見調整がまとまらず、さらに太政官から預け金の保管利殖運用方法等の取調べを求めてきた。結局、大蔵省としては、駅運局貯金の損益の責任は国庫に帰するものであり、その保管運用利殖の事務は他の国庫の事務と同じく財政中の一部であり、財政いっさいの事務は大蔵省の専管とすべきも

のであるとの意見でこれに処し、その方向で18年5月に太政官布告第13号で預金規則が公布された。さらに6月には預金取扱手続、官庁預金取扱内規、貯金受授順序が定められた。

預金規則に従って、預金の運用については日本銀行に取り扱させたが、運用の基本は大蔵卿の決定にまかされており、運用方面は多彩であった。しかし、国債に運用することが最も多かった。また18年から26年の間にあっては、日本銀行に対して、資金の一部が当座か定期かのいずれかで預金されていたが、26年に日銀の当座預金が無利子となるに及んで全部払い戻された。このほかに、転貸資金として一般会計貸付金、国立銀行担保貸付けがあったが、一般会計貸付けは19年6月限りで廃止された。制度上の問題としては、23年度から特別会計制度が採用されるに伴って、同年に「中央備荒備金預金局預金郵便貯金預所貯金郵便為替金特別会計ニ関スル法律」が制定され、この法律に基づく特別会計によって資金が管理されることになった。同特別会計は歳計上は「大蔵省預金利子特別会計」、「預金特別会計」の名称で扱われた。

### 3 官業払下げ等

政府の殖産興業政策は維新以来の施策の基本を貫いてはいるが、その具体方策は時期によっていろいろと変わっている。すでに公債政策において説明したように、西南の役後の起業計画は国庫中に起業基金部という特別の会計を設けて進められ、紙幣整理が強力に実行された間においても鉄道の敷設等で官業はその規模を拡大していったが、この時期の勸業政策の一特徴は広範囲の官業払下げにある。本章の初めに記したように、13年秋に大隈参議が建議した「財政更革ノ議」には、税法の改正、支出整理、正貨収支の均衡等と並んで官業払下げが取り上げられ、それまで官業によって近代産業技術を吸収し、経済の発展を期してきた政府の方針を大きく転換する契機となった。13年11月には「工場払下概則」が公布され、官業の払下げは14年以降の経済政策の柱となった。

官業払下げの趣旨は「工場勧誘ノ為メ政府ニ於テ設置シタル諸工場ハ其組織整備シテ当初目算ノ事業漸ク挙カルニ從ヒ官庁ノ所有ヲ解キテ之ヲ人民ノ営業ニ帰



払下げ当時の三菱長崎造船所

ス」ることとされているが、西南の役後の官業の状況がどのようであったかの概要を示して、この払下げの意味をみることにしよう。鉱業では佐渡・生野・小坂・大葛・釜石・三池・高島の各鉱山があり、工業としてはまず、横須賀・長崎・兵庫の各造船所、それに赤羽工作所、深川セメント製造所、品川硝子製造所、富岡製絲所、新町屑糸紡績場、千住製絨所があり、さらに堺・愛知・広島各紡績所、印刷局、造幣局があった。軍工場として東京・大阪の各砲兵工廠があり、農業では下総牧羊種畜場、三田農具製作所、三田育種場があった。ここでは工場払下概則に対応した部門だけを並べたが、このほかに鉄道、通信面での官業があり、政府の独占事業であった。

これらの各官業はわが国の近代産業育成のいわば先駆的役割を果たしていたが、一つ一つの事業としてこれをみるときは、その経営は必ずしも良好とはいえず、かなり大きな欠損を残した。上述の諸事業所については、その作業益金を収入とし、興業費(固定資本)と営業費(運転資本)とを経費としてその出納が整理されたが、10年度から18年度の間収支をみると、営業資本2,194.9万円、欠損補填85.2万円、興業費923.2万円、その合計3,203.4万円に対し、収入は1,717.3万円にすぎず、収支欠損は1,486万円にも及んだ。このような欠損の増大も官業払下げを促した一因であり、上述の諸工場の多くが20年ごろまでに民間に払い下げられ、鉄道・通信事業のほか、官業として残ったのは印刷局、造幣局、横須賀造船所、千住製絨所、砲兵工廠、種畜場等であった。

官業の払下げは、単に官業として欠損が大きくなったからということではなく、民間に移してその発展を期そうということだったので、払下価格は概して低廉であり、そのためにいたずらに民間の企業者に利得を与えたという批判も強かった。しかし、政府の民業保護育成策はこの工場払下げにとどまらず、各種の資金補助あるいは資金貸付けが行なわれている。ことに海運に対する補助は顕著で、8年以来三菱汽船会社に年25万円の航路補助を与えたが、15年の共同運輸会社の設立に際しては130万円を出資し、この出資をのちには260万円にまで増額することともに、13隻の汽船を貸下げ、18年に三菱、共同両社の合併で日本郵船会社が設立された際には、向う15年間同社の利益が8分以下に下がった際にはその利益未達分を補給することとし、さらに21年からはこれを年88万円の補助金に改めることにした。

このほか、士族卒族に対する授産として、起業基金により208.4万円、その補足として14、15年に勸業委託金貸付15.1万円、別に15年度から22年度の間に士族勸業資本金の名で301.9万円が貸し付けられ、これらの合計は12年度から22年度に525.5万円に及んだ。しかし、士族等の事業は多くが不成績でその債務を履行することが困難であった。結局、政府はその債権の大部分を放棄した。他の民間貸付けについても同様の状態で、政府はこれに対して棄捐あるいは1割引返納等で処分した。これによる官損金は22年度で932万円に及んだ。