

貨の処理にあたるが、この間、政治的には大隈と薩長藩出身者との対立が、しだいに激しさを増してゆく。この対立が主な原因で、13年2月28日、参議と卿の分離が決められ、参議として大蔵卿を兼ねていた大隈は、その兼任を解かれることになった。ここに明治6年以来約7年間続いてきた大隈大蔵卿時代は終わりを告げ、代わって佐野常民が大蔵卿となった。翌年14年10月12日には、いわゆる十四年政変が起り、大隈らは下野して、薩長藩閥を中心とする政権が出現した。大隈らの下野と同時に国会開設の詔勅が出され、新政権は憲法制定、国会開設への準備を目ざして政治体制の強化にとりかかった。10月21日には太政官中に参事院を置いて、いっさいの法令の起草や各省への統制を行なわせるとともに、参議と卿の兼任制を復活する人事異動を行なった。この異動により、松方正義が大隈卿と参議を兼ねることになった。

新政権は、11月10日太政官達第94号により太政官制の改正を行なった。これは従来の各省事務章程を廃止して、初めて統一的な諸省事務章程通則11カ条を制定し、行政長官たる各省卿の職務権限を規定したものであった。また、各省の事務分掌は太政官達第95号により「総テ従前執行スル所ニ依ルヘシ」と定められ、大蔵省の所管事務はこれまでと変りはなかった。この通則規定は、省卿の行政長官としての職務権限を明定し、特に第4条において省卿の主管事項に関する法令に副署制度をとった点で、内閣制度の近代化を指向しており、大蔵省組織もようやく近代的財政機関へ一歩接近しはじめた。

なお、10年以降の大蔵省機構の変遷については、第2期第4章でまとめて述べることにする。

## 第2章 明治初期の財政と殖産興業

### 第1節 新政府発足当初の財政資金

慶応3年12月に成立した新政府は、わずか3万石といわれる朝廷領以外には全く資産のない状態であった。新政府は12月9日の小御所会議においては財源基盤を確保するため、まず將軍慶喜に辞官納地を迫り、徳川直轄地4,000万石のうち2,000万石を朝廷に返納させることを決定した。しかし幕府側は返納に応じなかったため、新政府としては独自に財政資金調達方法を講ぜざるをえなくなった。そこで新政府は12月27日に金穀出納所を創設し、福井藩士三岡八郎(のち由利公正と改名)・林左門を参与に任命して、資金調達に当たらせることにした。新政府はとりあえず朝廷御用商人から献金を求め、次いで三井・島田・小野・井筒屋ら有力な商業高利貸資本を為替方に任命し献金を要請したが、献金額は全く僅少であった。金穀出納所献金留には翌年1月末までに金3万8,015両ほか若干の金品が集まったにすぎない。

ところが財政基盤が未だ確保されないうちに、政局は急転して慶応4年(1868年・明治1年)1月3日、鳥羽伏見の戦いはじまった。

#### 1 会計御基立金と東征費の調達

鳥羽伏見戦後、新政府は徳川慶喜追討令を発し、この戊辰戦争の戦費調達が新政府の当面する緊急課題となった。追討令発令直後の1月8日には、由利、大久保、後藤ら6人の幹部が財源対策を検討し、この会議で300万両の会計御基立金の募集を決定した。さらに同月中に開かれた太政官会議では、由利の建議に基づき、会計御基立金300万両を近畿の富豪から調達することを決定、次いで太政官札3,000万両を発行して財政難を打開することが提案された。これ

については当初廟議がまとまらなかったが、財源不足に対策がないまま、1月23日、太政官札発行を決定した。

このうち会計御基金については、即刻、京阪の富豪を集め資金調達への協力を要請したが、4月15日までに調達できた金額は12万両にすぎなかった。由利が建議した会計御基金が旧幕藩時代の御用金と違う点は、地租を担保として借り入れる国の債務であり、借り入れの目的も当面の戦費を賄う臨時的な公債という性格を持っていたことである。

これに対して、同じく由利の提案した3,000万両の紙幣（太政官札）の発行は、産業振興の目的で商業高利貸資本及び各藩に殖産興業資金として紙幣を貸与し、その回収金をもって御基金の返済及び政府収入に充てるという財政金融措置であった。

ところで会計御基金の調達が進まないうちに、倒幕軍は、戦費の準備なしに東海道、東山道、北陸道の三方面から東征を開始した。当座の東征費は近畿の豪商からの献金であったが、とくに三井、小野、島田等の商業高利貸を為替方に任命し、利権を付与することによって10万両の資金を確保した。軍を進め

るにあたり、軍の兵糧は沿道諸藩の負担として後日返済する、旧幕府の貯蔵金穀を徴収して使用するなどの布告が出され、戦費はもっぱら各藩及び為替方からの御用金賦課で賄われた。4月に江戸城を接收し、江戸を支配下においた後も財政的には得るところなく、同月新設された会計官のもとには、江戸より軍資金不足を告げる要請が相次いで届いた。

当時、新政府の歳入は70余万両と見積もられていたから、由利が提案した300万両に上る会計御基金は、新政府を支える財



参与 由利公正

政的基盤として予定されていた。しかし当時の不安定な政情、新政権への信用不足などから、その募集には多くの困難があった。東征費の調達難、さらには奥州・東北へと発展した戦闘の費用の増大のみならず、一般経費の財源不足も深刻な事態となった。そのため、新政府はさきに由利の提案した太政官札の発行を5月から開始した。

## 2 太政官札の発行と流通

明治1年閏4月19日の太政官札発行の布告は次のようなものであった。

- (1) 藩に対しては石高1万石につき1万両の金札（太政官札）を貸し付け、これを領内の生産者に貸し付けさせる。
- (2) 返済は金札で毎年1割ずつ、13か年で完済させる（10か年は元金返済、あとの3年は利払）。
- (3) 京阪その他の地方の農商に対しては、物産取引高、信用度などに応じて適当額を貸し付ける。
- (4) 返済された金札は会計官の手で消却する。
- (5) 金札で返済させる代わりに金札の正貨兌換の要求には応じない。

この布告では紙幣発行の目的は、生産資金の貸し付けであるとされている。これは由利が福井藩において物産総会所を通じて藩札を発行し、産業振興と財政再建を成功させた実績に基づいて、同様の政策を全国的な規模で実行しようという彼の構想を取り入れたものである。その構想によれば、藩札にかえて太政官札を発行し、これを商法司、商法会所という新機構を通じて全国の大名、地方の商農に生産資金として供給する。商法会所では太政官札で物産を買い付け、物産の輸出を通じて外貨を獲得して太政官札の信用を裏付けると共に、貸付資金を13年間に返済させて会計御基金300万両の返済に充てるという意図である。こうした政策を実施するため、太政官札の貸付・流通機構として設立したのが商法司、商法会所であった。前者は会計官の一司として明治1年4月25日に設置され、産業の振興施策を推進し、また商工業に課税して政府の財源

を確保する任務を持つ。その下部機構として設けられた後者は、商業高利貸資本の代表者で構成される。新しく組織された商工業者への生産資金の貸付は、商法会所を通じて行われるという仕組みであった。

太政官札は5月25日から発行されたが、その後の事態は期待通りには進まなかった。各藩に対して貸し付けられた太政官札は、実際上藩財政の赤字を補填するために使われ、殖産資金としてはほとんど役立たなかった。そのうえ多くの藩は太政官札を大阪で正金と交換し藩財政に流用したため、太政官札の価値下落を促進する要因となった。貨幣市場でも新政府の信用はまだ薄く、お膝元の大阪でも流通は困難をきわめた。紙幣発行早々にたてられた金札相場では、金札100両に対して正貨40両という大幅減価が生じた。そこで政府は明治1年6月、金札を「正貨と同視スヘキモノトス」として金・紙間に格差を設けることを厳禁し、違反者を処罰することを令達した。さらに、政府は御東幸費の一部を金札で賄えるように、沿道諸藩に紙幣を貸与し、その流通を促進する措置をとった。また、東京に金札を流通させるため、金札を産業資金として貸与、租税を紙幣で納付してもよいこと、政府も経費支出に紙幣を用いることなど、



太政官札

次々と布告を出したが、流通はなお困難であった。その間、10月には太政官札の正貨兌換をめぐるイギリス公使から抗議が出され、政府は金札による納税を容認することで一応当座を切り抜けた。そのうち、由利の紙幣発行政策、特に金・紙の等価交換強制の方針に対して政府部内の反対が強くなり、1年12月には民間取引に対しては太政官札の時価通用を許し、金納租税については正貨100両につき紙幣120両の割合で納付

させることに改めるとともに、等価交換の命に違反して禁固に処せられた者を釈放した。この決定は由利を除外し、その意を無視して行われたものであった。翌明治2年1月には外国官副知事の大隈重信（当時八太郎）が会計官出仕として財政に参画し（3月、会計官副知事となる）、2月に由利は辞職した。

由利にかわって登場した大隈の当面の課題は、外交問題にまで発展した貨幣流通の混乱を取捨し、新政府の対外信用を維持することであった。前述のように、金札として発行された太政官札は、政府も各藩も結局財政赤字の補填に流用し、金札と正貨との間に打歩が生じて、流通にも困難を来した。通貨混乱の要因は、これにとどまらず賈通貨の流通、各藩が独自に発行していた不換紙幣、劣悪鑄貨の横行にあった。これらに対する各国公使団の抗議と政府の対応については後述に譲るが（第4章第1節）、大隈は新政府の対外信用を維持するためにも、幣制統一の必要性を痛感していた。この点に関する大隈の施策については次節で再述する。

## 第2節 中央集権国家の形成過程

### 1 版籍奉還と藩財政の改革

維新当初における国内体制の実態は、新政府が成立したとはいえ、封建的土地所有を基盤とする全国各旧藩の政治支配力・財政権は温存されていた。これを財政的に見れば、新政府は一個の領主にすぎない状態であった。この状況で始められた戊辰戦争が、新政府の財政を破産状態に追い込んだのは前述の通りである。そこで内戦に勝利をおさめた新政府は、早速中央・地方の行政制度改革に着手した。すなわち明治1年4月21日に「政体書」を公布して、中央では太政官制度を復活するとともに、地方行政については、府藩県の三治制度を定めた。三治制度とは戊辰戦争において反政府側に立った幕府・旧藩の領土を接收し、これを府県として政府直轄の行政区画と定め、その他の各藩領を継承した各藩については、依然独立の政体として残すという統治方式である。この時から、府県となった藩の藩士の石高が削減されたのはもちろんだが、藩に対しても次第に統制強化の方策がとられた。2年1月には「出納司処務規則」が制定され、府藩県に対し租税を納付させ、経費は過去の支払い額を基準として算定して、月割りで交付する方法が実施された。この改革により、政府直轄とされない各藩でも、財政は困窮化した。藩内では武士は減祿され、農民には賦役と重課がのしかかったため、藩体制に不満が向けられ、封建体制は下からも動揺していた。

旧藩主に版籍を奉還させ、実質的な王政復古を実現しようという思想は、すでに新政府成立当初から提唱されていたが、その後の藩体制動揺のなかで、一段と版籍奉還の必要性が主張され始めた。明治2年1月に至って、薩長土肥4藩がまず版籍奉還を行う合意に達し、これに追随して5月には262藩が奉還を願い出ている。そして8月2日、全国的に版籍奉還が実現した。これに伴い旧

藩主は知藩事に任命されるとともに、公卿、諸侯の名称を廃して華族と改め、家臣団は身分上の差別をなくして士族とし、士農工商の身分制を廃し、農工商を平民と称した。版籍奉還はこのように封建的身分制を廃したが、各藩内における知藩事の土地と領民に対する実質的支配は温存され、財政的にも各藩の独自性が容認されたため、中央政府の財政力は強化されなかった。ただ藩財政については、版籍奉還を契機にして改革が積極的に進められることになる。藩財政改革がはっきりした形をとったのは、藩制改革令（明治3年9月布告）であった。それは府藩県三治一致の原則を徹底して、藩を府県と同等に取り扱う目的で、藩財政を改革する措置である。第1に藩収入の10分の1を知藩事の家祿として保障し、残余を藩経費及び中央政府の軍事費に納入する。第2に旧来は藩主から家臣に家祿が支給され主従関係が結ばれていたが、改革によって藩主の家計と藩財政が分離され、知藩事は家臣と同等に藩という地方団体から俸祿が支給されるので、制度的には君臣関係は解消した。第3に武士階級の封建的特権が剝奪された上で、経済的にも俸給削減となり、その結果生活は不安定化し、藩によっては内部対立をもたらす要因となった。藩制改革が藩財政の困窮化をもたらしたことは確かである。

版籍奉還は封建的藩体制を解体したわけではないが、新政府にとっては、中央集権化に向けての一步前進を意味した。この前提に立って「職員令」（明治2年7月）が制定され、中央政府の機構強化が進められた。この職員令によって大蔵省が設立されたことは前章に述べたが、その後の大蔵・民部両省の合併の結果、大蔵省に権力が集中した。大隈を中心とした大蔵官僚は版籍奉還の2年から3年にかけて、鉄道・電信の敷設、貨幣法の制定、通商会社の育成など、全国規模の政府事業を推進する立役者となる。全国的規模で展開する新政策を担当する大蔵省の立場からすれば、藩財政改革程度の改革では十分ではなく、行財政改革を一段と中央集権化する方向、すなわち廃藩置県へと発展させる主唱者になって行く。

他方、版籍奉還は旧藩内の武士・領民にとっても期待はずれの結果をもたら

した。藩財政が自主性を保持していたとはいえ、財政状態は悪化し、そのなかで俸祿を削減された武士層は不満をつのらせた。当時、政府部内で台頭した征韓論は、武士層の不満を外に向け、遊休武士の救済の面を持っていたといえる。また農民は明治2年、前年来の不作のため貢租の軽減を要求したが、新政府に財政的余裕はなく、旧慣による徴税が強行された。生活不安にかられた農民は、版籍奉還後の生活改善の期待を裏切られ、農民一揆が各地で続発した。こうした政治・経済・社会にわたる動揺を治める対策としても、政治体制の強化＝中央集権による強力な政府が望まれるに至った。

## 2 統一国家建設への経済基盤づくり

版籍奉還から廃藩置県へ至るこの時期は、行財政機構の変革が進んだ時期であるが、経済面でも旧藩体制を再編して統一国家を建設するため、新たな経済基盤づくりに取り組んだ時期でもある。その立役者は版籍奉還実施直後に新設され、翌8月には民部省をも合併して強大な行政権限を持つに至った大蔵省である。ここでは主な施策を3つ取り上げよう。

その1つは通商司・為替会社の設立である。明治2年2月設立された通商司は、新たに財政責任者となった大隈によって同年5月外国官から会計官に移管された。通商司が商法司と異なる点は、税制、金融、海運、流通など広範な分野で強力な権限を持ったこと、特に藩営商業を禁止し、全国的な商業取引と外国貿易のルートをその権限内に掌握したことであろう。というのは、由利時代の商法司・商法会所が各藩と結びついた封建的商業システムに依存していたために、物産の全国的な流通に発展せず、結局は殖産興業の振興を失敗させる要因になったと考えられたからである。したがって通商司は、通商貿易を管理する統一的中央機関として設立され、その下部機構として民間企業・商社をもって組織する通商会社及びこれに低利資金を供給する目的をもって為替会社を創設した。通商会社は外国貿易、商業組織の統制機関であり、その下に近代的公司企業である商社をつくらせ、商人をこの会社組織に加入させた。商社に対す

る金融は、これまでの両替商にかわって為替会社が担当する。為替会社の業務は預金、貸付及び為替等にわたり、政府より貸し下げられる太政官札及び自ら発行する銀行券を以て、商社の必要とする商業資金を供給することであった。前述のように、商法司時代に発行された太政官札の信用は低下し、流通も困難を来たしたわけだが、大隈の産業資金供給方式も由利の行った政府紙幣発行政策を継承せざるをえなかった。産業資金の財源については、依然として財政的基盤ができていなかったからである。むしろ大隈は、不換紙幣である太政官札を新しい金融流通機構にのせて、その流通の円滑を図ろうという目的を持っていた。ところが、通商会社、為替会社は政府から多額の資金供給や特権を与えられながら、結果的にはすべての会社が莫大な赤字をかかえて経営難に落ち込んだ。結局、通商司は明治4年7月に廃止され、通商会社、為替会社もこれに代わる5年11月の「国立銀行条例」制定によって廃業となった。失敗の原因は、上から強制的指導で特権商人を糾合した流通機構をつくったため、一般商人の自主的組織に発展せず、かれらはつぎつぎと商社から脱落していったことがあげられよう。

その2は、貨幣制度を近代的な制度に統一する課題に取り組んだことである。大隈が大蔵大輔に就任したばかりの2年7月、劣悪貨幣流通に強く抗議する外国勢力の圧力で、外交団との間で高輪会議が開かれた。以来、新政府は幣制の統一を中央集権国家建設に向けての主要な政策に位置づけた。近代的幣制の確立過程については第4章で詳述されるので、ここでは、版籍奉還から廃藩置県に至る財政機構統一に併行して幣制の統一も行われ、4年5月「新貨条例」が制定され、金本位制による貨幣制度としてわが国最初の統一的貨幣法規が生まれたことを指摘するにとどめる。

その3は、官業による生産基盤の建設である。新政府は成立早々にまず旧幕藩によって経営されていた軍事関係、鉱山部門の事業所を接收し、これを国営化した。明治初年に新政府は幕藩経営であった東京・大阪の両砲兵工廠、長崎・兵庫・横須賀・横浜・石川島・鹿児島各造船所を接收した。また、横須賀



・横浜の製鉄所は幕府がフランスの技術的、資金的援助でつくった事業所で、接收に際してフランスは幕府の未済分50万ドルの返済を請求してきた。これに対して政府は、英国系の東洋銀行（オリエンタル・バンク）より外貨の形で50万ドルを借り入れ、1年9月には未済分を完済して接收している。軍事関係事業所の接收は、新政府が日本の独立保全のための自衛手段として、軍事重工業の自営化、軍事部門への外国資本の介入排除を最優先に考えた施策であった。

鉱業については、1年7月に鉱山司が設置され、2年2月には「開鉱規則」を制定して「鉱山自由の原則」を宣言している。この内容も、鉱山経営から外国資本の支配を排除し、鉱山国営化と民族資本による経営方針を明らかにし、同時に鉱産物の政府買上げを通じて鉱業を鉱山司の統制下に置くことを意図したものである。この方針により新政府は、旧幕藩経営の生野・小坂・院内・阿仁の各鉱山、佐渡・大葛の両金山のほか、釜石・中小坂・三池の鉄山・炭鉱等を接收し国営化した。金・銀鉱山は貨幣用金を政府が独占するため国営化したもので、これらの鉱山には外国技師、学者を招聘して新技術を投入した。

民需産業の分野でも、生活必需物資の輸入を防止し、他方では日本特産品の輸出振興を通じて正貨獲得を計るために、国営模範工場を移殖した。その役割は民間企業を育成する面をも期待された。このような分野での典型的な国営工場は、3年に設立された富岡模範製糸工場である。この工場は機械設備・原材



新橋、横浜間鉄道の汐留駅

料一切をフランスから輸入し、外人技術者の指導のもとにわが国最初の近代的機械製糸工場となっている。

上述のような旧幕藩経営事業所の接收、模範工場の移殖といった段階の殖産興業は、資金面でそ

れほど深刻な問題を起こさなかった。しかし版籍奉還と同時に設立された大蔵省の打ち出した政策は、統一国家を目指した近代的な社会的生産基盤の建設である。具体的には鉄道・電信・灯台等の建設事業である。最初に東京・横浜間の鉄道建設が決定されたのは2年11月であったが、当初は政府の財政基盤は貧弱であったので、鉄道建設の資金調達が必要課題となった。政府部内では鉄道建設不要論、外債募集反対論など財源をめぐる議論百出の状態であった。こうしたなかで大隈、伊藤ら大蔵省開明派と称される官僚は、総工費300万ポンドのうち100万ポンドを外資の借入れにより調達することを決定し、最終的にオリエンタル・バンクを通じて募債した外国債の発行条件は、関税担保、年9%の金利ということになった。ところが外債募集という緊急課題を大隈が廟議に報告していなかったことから、この件は政治問題化し、ついには大隈批判、民蔵分離へと発展するのである。

民蔵分離の後、明治3年大隈大蔵大輔は工部省設置を建議し、結局、鉄道・製鉄・灯台・鉱山等の建設事業は、同年10月新設された工部省に移管される。ともかく、この時期に着手された官業による近代的生産基盤の建設は、確固とした財政基盤を必要とした。その面からも財政権の一層の中央集権化＝廃藩置県が促進されざるをえない。その意味でこの時期は、統一国家実現後の本格的殖産興業政策への始動段階であった。

### 3 廃藩置県と財政の中央集権化

版籍奉還は新旧勢力の政治的妥協の形で実現した措置であったため、旧藩の地方分権体制を容認せざるをえなかった。その後、中央政府は前述の藩制改革を布告したほか、藩札の製造中止、藩札と政府紙幣との兌換、財政収支報告の提出義務、各藩による税法改正の禁止などを各藩に命じて、その自主性を制限し中央政府の直轄下におく方針を進めている。だが、これらの措置は地方分権を解体するものではなかった。

この間中央政府は、大蔵省を中心として全国単一の国内市場の形成を目指

し、近代技術による諸事業を積極的に進めてきた。それは国内に残る経済的な外国特権を排除するためにも、各藩内で高まってきた社会不安に対応するためにも、必要であった。こうした政策を展開するには、藩制改革だけでは不十分であり、国家体制の統一を指向しなければならない。大蔵省は「画一政体立定ノ議」(明治3年11月)の中で、中央集権国家と財政権の確立を図るためには、現状では不十分であると主張している。それによれば中央集権国家の基本綱領として「陸海警備ノ制」「教令卒育ノ道」「審理刑罰ノ法」「理財会計ノ方」の4綱領をあげ、この政策を推進する財政的基盤に及んでいる。現状では全国の石高3,000万石に対し、政府直轄石高800万石であるから「僅カ=800万石ノ租税ヲ以テ全国一切ノ費途ヲ度支」することはできないとし、旧領藩制が残存する府藩県三治方式を廃して、廃藩置県による統一国家の完成を強調している。

政府部内でも廃藩置県への動きが大勢を占め、明治4年7月14日廃藩置県の詔が宣せられた。これにより領藩は県となり、3府72県が置かれた。さらに12月の「県治条例」により、藩政時代の石高を基準として収入を中央に収納する方式が定められ、中央集権国家のもとの中央と地方の財政関係の骨格が確定することになった。

#### 4 廃藩置県に伴う財政処理

しかしながらこの廃藩置県は、封建的領藩体制を無償で解体したわけではない。中央政府はこれを契機に各藩が残した諸債務を継承することにしたので、新たな財政負担を背負うことになる。廃藩置県に伴って行われた財政処理については、次章以下で各項目ごとに詳述されるので、ここではその大要を簡単にまとめておこう。

財政処理の第1は藩札の処分である。当時、諸藩発行の藩札流通高は新貨換算で3,855万円と算定されたが、政府は藩札の価値を廃藩置県当日の相場で再評価し、新通貨と交換した。この際、旧藩札の切り捨て率は公式には37%であったが、実質的には藩札価値の切り捨て分はそれ以上であったので、それだけ

通貨は収縮し、デフレによって一般庶民の受けた影響は深刻であった。政府としては結局2,493万余円の負債を政府紙幣の形で引き継ぐことになった。

第2は藩債の整理である。政府は明治6年3月、藩債償還の処分方法を制定公布し、償還はできるだけ現金によらず、公債証書によって行うことにした。その要点は次の通りである

- (1) 旧藩債のうち、天保14年以前の旧幕藩の借入金、旧幕府及び維新の際官軍に敵対した諸藩の借入金、届出のないものなどはすべて切り捨てる。
- (2) 弘化元年より慶応3年の間の旧藩債は、50年間に無利子年賦償還、明治以降の分は、年利4%、3年据置25年間に償還。
- (3) 外国債は、交渉のうえ原則としてすべて現金で償還。

結局、政府は内外債合計7,813万余円のうち約半額を切り捨て、残余を政府債務とした。この債務の支払い条件は、債権者には不利であったが、旧藩主は高利負担から解放された。

第3は華士族の俸祿の処理、すなわち秩祿処分である。廃藩置県によって、各藩ごとに支給されていた華士族の俸祿が国庫から支給されるようになり、財政負担が急増した。大蔵省は当初、外債を発行して秩祿全額を6年間で買取する案を立てたが、政府部内の賛成を得られなかった。そこでさしあたり、6年12月から8年7月まで、家祿奉還希望者に生業資金として現金と秩祿公債を交付した。次いで7年分から俸祿の現米支給を現金支給に改め、9年8月、金祿支給を全廃して金祿公債を交付することを布告した。秩祿処分の具体的内容は後述するが(第4章第3節)、この措置により、家祿奉還者に秩祿公債3,589万円及び現金1,932万円、秩祿最終処分としての金祿公債1



官営富岡製糸所

億7,385万円が交付された。政府は年々の俸祿支給から解放されたが、公債の元利払い負担が残され、歳出の3割に及ぶ負担となった。一方、士族の収入は秩祿処分過程で著しく減少し、続発する士族叛乱の要因ともなった。

第4には地租改正の着手である。徴税権の中央集権化による中央政府の財源確保は、廃藩置県の最も主要な目的であった。地租改正事業は明治6年から着手されたが、それは土地私有制の基礎の上に近代的租税国家体制へ転換するという点でも重要な意味を持っていた。新政府はこうして中央集権国家機構をつくりあげ、財政的基盤を確立した。廃藩置県以前に「富国強兵」「殖産興業」の最大の障害になっていた二重統治構造が解消され、殖産興業政策が全国的に展開される前提条件が整えられたわけである。

## 5 留守政府の新政策と財政問題

廃藩置県実施直後、従来の中央政府機構は大幅に改革する必要に迫られ、新たな太政官の職制が明治4年7月29日に通達された。その際、いわゆる第2次蔵民合併が行われ、内政と財政をあわせ掌握する強大な権限を持つ大蔵省が成立したことは前述の通りである。しかも大蔵卿には当時政府部内で実力第一の大久保利通が就任し、そのもとに多数の逸材が要職に就いた。大蔵省は廃藩置県の後始末と新政策の実施をほとんど一手に引き受ける官庁となった。

ところで、政府は機構改革を終えると、4年11月には岩倉具視を全権大使とし大久保、木戸、伊藤等各省首脳をメンバーとする遣外使節団が米国にむけ出航した。後には三条太政大臣を中心に西郷、板垣、大隈の3参議によって留守政府が構成され、大蔵省では井上馨、吉田清成、渋沢栄一が責任者となった。以後、留守政府の財政運営は井上の主導で行われることになる。

留守政府と使節団の間では、制度改革や人事異動を凍結する協定が交わされていたが、留守政府は5年から6年にかけて、次々と機構改革や革新政策を打ち出すに至る。それは新しく成立した中央集権政府のイニシアティブを誰が握るかという藩閥抗争とも絡んでいた。留守政府は江藤新平が原動力となって、

封建的社会制度を各分野にわたって近代化する諸政策を実施する。制度面では封建的身分制度の撤廃、全国戸籍調査、教育制度の整備、裁判体系の整備、司法制度の確立、軍事面では国民皆兵の徴兵実施と兵備拡充、財政金融面では地租改正事業、「国立銀行条例」制定、社会基盤の整備では東京一大阪間電信、新橋一横浜間鉄道の敷設、全国郵便制度の実施など、社会的変革をもたらす革新的政策が留守政府によって集中的に実施されたのである。しかしながら、これら上からの改革に必要な財源については、財政権を確立した政府といえども、簡単には賄い切れない。そのためこの時期の財政運営は困難を極めた。

上述のように中央政府が次々に革新政策を打ち出すなかで、当然、各省の大蔵省に対する予算要求は急膨張した。他方、廃藩置県が断行されたとはいえ、税制も国庫制度も未整備であるのに、全国士族への家祿支給が国の新たな負担となった。そのうえ、廃藩置県後の経済不況で米価は下落し、財政収入の増加は依然として思わしくなかった。この間の財政事情を最もよく反映しているのが第5期（明治4年10月～5年12月）の財政収支である（第I-2表参照）。第5期の決算をみると、歳出総額は前期の3倍に上る5,773万円に増大し、なかでも陸海軍費、諸県費および家祿負担、旧幕外債費、勸業費などの項目がいずれも著しく急増した。ところが歳入のうち地税を中心とする通常収入は総額の半分を賄うにすぎず、残りはほとんど紙幣発行（大蔵省兌換証券、開拓使兌換証券、新紙幣）で賄われた。それでも歳入不足は728万円に達し、前期の剰余金を取り崩して補填しなければならなかったため、井上は各省の「定額金」を削減する措置を取らざるを得なかった。

こうした財政難のため、第6期（明治6年1月～12月）の予算編成をめぐる、大蔵省と各省との対立は一層激しくなった。井上大蔵大輔は陸軍省を除き各省の予算要求を財政難を理由に削減したので、各省の大蔵省に対する風当たりが強くなったからである。とくに江藤司法卿は、司法の行政よりの独立、裁判制度の近代化予算を要求したが、井上はこの要求を半額に削減した。そのため事態は井上と江藤の個人的対立、さらには大蔵省の予算編成権限の縮小を狙



第1-2表 第1期～第8期歳入歳出決算（慶応3年12月～明治8年6月）

（単位：千円）

科目	期別								合計
	第1期 慶3.12 ～明1.12	第2期 明2.1 ～2.9	第3期 明2.10 ～3.9	第4期 明3.10 ～4.9	第5期 明4.10 ～5.12	第6期 明6.1 ～6.12	第7期 明7.1 ～7.12	第8期 明8.1 ～8.6	
◎歳入の部									
1 地稅	2,009	3,356	8,219	11,341	20,052	60,604	59,412	67,718	232,711
2 海關稅	721	503	648	1,072	1,332	1,686	1,498	1,038	8,498
3 各種稅	427	541	457	439	462	2,724	4,393	7,773	17,216
4 官工收入	—	34	38	119	144	2,003	1,988	2,451	6,776
5 通常貸金返納	125	56	120	367	602	680	260	343	2,552
6 官有物所屬收入	50	50	72	210	298	2,223	1,107	2,375	6,386
7 通常雜入	333	128	489	1,793	1,534	642	2,432	1,382	8,732
通常歳入計 (A)	3,665	4,666	10,044	15,341	24,423	70,561	71,090	83,081	282,871
8 紙幣發行	24,037	23,963	5,355	2,145	17,825	—	—	—	73,325
9 公債借入金	4,732	912	4,782	—	—	10,834	—	—	21,260
10 臨時貸金返納	11	4,499	174	4,317	5,359	849	820	505	16,534
11 旧幕・旧藩所有金その他公納	363	15	162	60	2,530	3,060	1,410	1,472	9,072
12 臨時雜入	281	385	443	281	308	203	125	1,263	3,289
例外歳入計 (B)	29,425	29,772	10,916	6,804	26,022	14,946	2,355	3,241	123,480
歳入合計 (C = A + B)	33,089	34,438	20,959	22,145	50,445	85,507	73,446	86,321	406,351
◎歳出の部									

1 各官省經費	1,675	2,425	2,847	2,790	4,519	5,418	5,916	3,051	28,640
2 陸海軍費	1,060	1,548	1,500	3,253	9,568	9,688	10,418	10,785	47,821
3 各地方諸費	938	1,571	1,269	979	7,698	8,966	10,528	6,805	38,755
4 在外公館費	—	40	4	56	144	508	545	76	1,374
5 国債元利償還	—	—	—	439	439	2,996	3,254	1,593	8,722
6 諸祿及び扶助金	340	1,711	2,341	3,149	16,073	18,046	26,498	27,096	95,251
7 營繕堤防費	787	1,448	882	904	2,242	2,095	2,091	1,663	12,113
8 恩賞賑恤救貸費	493	462	711	448	862	743	446	866	5,031
9 通常雜出	213	155	196	208	931	2,179	306	908	5,096
通常歳出計 (D)	5,506	9,360	9,750	12,226	42,475	50,640	60,002	52,842	242,802
10 征討諸費	4,512	2,316	1,227	96	4	82	3,230	1,475	12,941
11 旧幕・旧藩に属する諸費	1,022	570	1,458	1,252	4,544	3,548	2,279	277	14,950
12 官工諸費	695	1,017	3,292	2,518	4,778	6,650	6,950	2,480	28,381
13 御東幸・官吏洋行・勸業その他	151	1,220	625	730	1,724	879	865	1,660	7,853
14 臨時貸金	18,157	4,507	662	836	4,165	87	1,250	1,705	31,370
15 借入金返償・還祿賜金	461	1,768	2,540	1,555	—	—	7,659	4,041	18,024
16 臨時雜出	—	28	553	23	40	793	35	1,655	3,127
例外歳出計 (E)	24,999	11,426	10,358	7,009	15,255	12,039	22,268	13,292	116,645
歳出合計 (F = D + E)	30,505	20,786	20,108	19,235	57,730	62,679	82,270	66,135	359,446
歳入出差引 (C - F)	2,584	13,653	852	2,909	△7,285	22,829	△8,824	20,186	46,904

出典：「自明治元年一月至同八年六月決算報告書」（大内兵衛・土屋喬雄『明治前期財政經濟史料集成』第4巻）

46～47ページ所収付表により作成。

いとすの太政官職制改正にまで発展した。この改正によって財政上の権限を持った正院が予算調整に乗り出し、結局、司法、文部ほか各省の予算は増額修正されることとなった。これを不満とした井上と渋沢は、明治6年5月3日、財政困難の実情を訴える建議を出して辞任し、この建議「財政建白書」を公表した。

建白書の要点は、国庫歳入の力に応じて政務の増大を図るべきであり、財政収支が平衡を失っては、これまでの新政府の努力の成果が損なわれ政策の方途を誤るということであって、第6期の歳入4,000万円、歳出5,000万円とし、1,000万円の歳入不足と他にも負債が1億2,000万円近くあるとするものであった。この公表に対して、井上の辞任後大蔵省事務総裁となった大隈は、新たに「歳入歳出見込会計表」を公表して、井上の主張する財政不安を否定した。この見込会計表は、現在の予算の性格を持つものではないが、財政収支を国民の前に公表した最初のものであった。これによれば、第6期の歳出4,659万円、歳入4,873万円余円で差し引き216万余円の歳入余剰があり、政府債務も確定公債のみを計上して3,122万余円としている。

こうして第6期には井上の緊縮政策は中途から大隈の下で積極財政に転換した。第6期の歳入歳出決算表によれば(第1-2表)、歳出入とも総額は前期を大幅に上回る規模となったが、歳入が歳出を2,300万円近く超える歳入超過を記録している。それは前述のように徴兵制、学制の実施をはじめとする積極政策、廃藩に伴う財政負担増によって、各省の経費が増加したにも拘らず、地租収入の前年比3倍増、外債発行による公債収入増などにより、歳入額が前年を3,500万余円も上回ったからである。大隈が見込んだ通り財政事情は好転したわけである。

### 第3節 大久保政権下の殖産興業政策と西南戦役

欧米視察団全権大使岩倉具視が帰国した時、政府部内では征韓論が緊急の政治問題となっていた。西郷隆盛は自ら特使として渡韓し開国を求めることを閣議で主張し、参議の江藤、板垣、副島らの征韓論者は西郷派遣を強く要求した。これに対して先に帰国していた大久保は、内政重視の立場から征韓論に激しく反対していた。この征韓論争は結局、明治6年10月23日の閣議で西郷特使取り止め決定により決着、西郷はじめ征韓派4参議は直ちに辞任した。いわゆる明治6年の政変である。政変直後、岩倉、大久保派に大隈、伊藤が参加することにより大久保体制が成立し、政府首脳は大幅に入れ替わった。大久保は6年11月内務省を新設し、これまで大蔵、工部両省が担当していた殖産興業行政を内務省に移管し、警察行政、地方行政をも合わせて内政の中心的役割を持たせた。大久保参議自ら内務卿を兼任し、欧米旅行によって得た殖産興業政策の知識を基礎にして、各分野にわたる殖産興業政策を積極的に展開すると共に、国内政局を安定化する方策として土族授産を進める政策を目指していた。そして大蔵省は、大隈大蔵卿のもとで殖産興業政策を財政金融面で支える役割を果すことになる。

#### 1 殖産興業の推進と財政運営

大久保政権はこうして内治優先、殖産興業政策を推進する体制を整えたが、彼の政策は直ちに実現するわけにはゆかなかった。彼が内務卿に就任した直後の7年2月には、征韓を唱える不平士族の叛乱(佐賀の乱)が起り、同じ月に台湾で起こった土民蜂起を抑えるため台湾征討軍が派遣されることになった。内につもる不満を外征に向けようという政策であった。発足早々の事件を切り抜けた大久保は、7年5月に至って「殖産興業=関スル建議書」を提出、そのなかで従来の殖産興業の在り方を批判して、今後全面的に政府主導型の殖

産興業政策を実施することを主唱し、それに伴う財政改革をも想定していた。ここではまず殖産興業を賄うための財政金融政策を年代順に概観することによろう。

新内閣1年目の明治7年には、国内経済は旧藩札、藩債整理によるデフレーションと信用不安、さらに輸入超過、正貨流出などにより悪化の傾向を強めていた。大隈大蔵卿は7年5月、第7期（7年1～12月）の歳入歳出見込表を公表、2,669万余円の歳入超過を見込んでいたが、実際の財政状況は極めて厳しいものがあつた。すなわち第7期決算によれば歳出は、佐賀の乱と征台費による陸海軍費の追加支出、秩祿処理費の臨時支出、殖産興業政策のための府県費、勸業費の増大などにより、決算額は見込額を2,000万余円上回つた。結局、同期の収支は882万余円の赤字となつた（前掲第1-2表参照）。

こうした経済の混乱と財政危機に直面して、大隈大蔵卿は8年1月、「収入支出ノ源流ヲ清マン理財会計ノ根本ヲ立ツルノ議」を呈した。「国家財政ノ要ハ収入支出ノ二途ヲ穿鑿疎通シ各ヲシテ其道ヲ得セシムルニ在リ」と書き出して、収入については直接税よりも国民が圧迫を感じない間接税を是とし、これによる収入増加をすすめ、支出については、「虚費」＝消費的経費を減じ「実質」＝生産的経費を重視することを説いた。そして関税自主権を回復し保護関税政策の重要性を主張するが、この実現が困難な現状では次善の策として、①輸入業者への高率の営業税賦課による輸出入の均衡、②国産品の優先使用、③大蔵省による外国品使用制限措置の実施、④殖産興業の振興拡充のための内国債発行、⑤官業の払下げ、海運業の振興助成、の5策を提案している。これより先、租税頭松方正義は「税法改正ノ議確定ニ付将来ノ目的ニ関スル意見書」（7年5月）を大隈に建議し、地租負担の軽減と税制整理を進言している。これらの意見が基になって、8年2月には雑税整理の具体案が公布された。その内容は従来の雑種税1,553種を廃止、酒類税、醤油税など9種を国税とし、新たに専売特許税など13種の間接税を新設するというものである。これによって酒税収入を中心とする間接消費税収入が地租と並んで重要な地位を占めてき

た。第8期（8年1～6月）の經常収入は半年の間に前期1年分の収入を上回つた。これは地税、家禄税で明治7年分全額を徴収したのと、前年までの延納税を収納する等、歳入の面でも中央集権化が進んだことを示している。

ところで7年における財政経済の混乱は、政治面にも波及し、反政府運動とくに農民一揆、自由民権運動が激化し、政局は危機的様相を深めた。そのため大久保は、8年1月から木戸、板垣、伊藤、井上を集めていわゆる大阪会談を開いた。この会談を契機にして、将来三権分立をめざす合意のもとに機構改革が行われ、大久保は再び政権の基礎を固めることになった。いまや政治的にもその基盤を固めるに至つた大久保政権は、中心課題としてきた殖産興業政策を精力的に推進することになる。

これに対応して大隈は、8年9月「天下ノ経済ヲ謀リ国家ノ会計ヲ立ツルノ議」を提案した。これは1月建議を補うもので、内容は運輸業の振興、金融部門の整備、経費の節約、華士族の家禄の処分4項目からなっている。殖産興業の第1の条件として運輸業の振興が必要であり、運輸の便を開く途は道路、橋梁、海港堤防その他社会資本の充実に着手することである。金融部門の整備は、幕藩体制の金融組織崩壊後の未組織状況と従来の政府の金融対策の不備によって生じた金融梗塞の打開措置であつて、商法裁判所を設置して取引上の保護を図ることが要点であつた。経費の節約については、外国人雇傭、官費建築、諸官庁用度、陸海軍士官卒並びに巡査の衣服帽履の国産化の4点をあげ、家禄処分については、その支出が歳入の3分の1に上るとして処分経費の削減を指摘している。

この9月建議は、大隈が大久保と足並を揃えて殖産興業政策を推進するが、同時に財政責任者として財政均衡と経済発展を両立させるという立場を表明したものである。さらに財政均衡、紙幣整理の観点を強調して、大隈は翌10月「国家ノ理財ノ根本ヲ確立スルノ議」を三条太政大臣に建議している。これは官費節減と新建築の停止、銀行業の保護、地租軽減と新税の賦課、条約の改正、官庁用度の国産使用、税関の金貨収納における貿易銀との同一価格化、海

外荷為替等の統一、国産品輸出受取金の外貨払への充用、不換紙幣の償却、準備金の充実の10項目を緊急課題として取り上げた具体的政策である。

財政均衡を維持しつつ殖産興業政策を進めるためには、不生産的経費の削減を行わざるを得ない。大蔵省は9年2月各官庁に予算節約を通達したが、さらに大隈大蔵卿は翌3月、廃藩後懸案となっていた秩祿制度全廃の提案「家祿賞典祿処分ノ議」を太政官に提出した。政府はこれによって、歳出の40%にも達し国庫最大の負担であった従来の祿制を廃し、家祿額の多寡に従い金祿公債を発行して、これを受祿者に交付することとした。しかし、多額の金祿公債が一時に発行されれば、公債市価が暴落するのは目に見えている。その対策として考えられたのが、「国立銀行条例」の改正（9年8月公布）である。改正要旨は、同公債を資本金として国立銀行を設立させると共に、従来の銀行券の正貨兌換制を改め政府紙幣をもって兌換準備金とし、紙幣発行限度を拡張するというものである。これにより公債を資本に代え銀行を設立させるとともに、金祿公債の市価維持と金融の疎通を目的としていた。9年8月の条例改正以後、国立銀行の設立要件が緩和されたため、銀行設立は活発化することになる。

この時期の財政は、もう1つの難問を抱え込んだ。10年1月に大久保の発議により行われた地租率引下げである。豊作による米価下落で、農民、地主は高米価を基準とする地価算定に反対し、士族階級もまた秩祿処分による生活水準の低下で政府に対する不満を高めて、各地で農民一揆や反乱が起こった。この事態に直面して大久保は、地租と地方税の引下げにより農民の不満解消を図らざるを得なかった。地租率引下げの詳述は次章にゆずるが、これにより政府歳入は1,500万円の減収となった。大久保はさきの各省庁予算節約通達に対し、殖産興業費の特別扱いを要請してまで政策を推進しようと勢い込んでいたが、歳入減によって殖産興業は停滞せざるを得なかった。しかし地租軽減の政治的効果は10年2月に勃発した西南戦争の時に現れた。農民は、地租軽減によって士族階級の反乱に加担しなかったからである。

## 2 殖産興業政策の展開

前述のように大久保政権は殖産興業を重点政策としていたから、歳出規模総額が7年をピークにして8～9年にかけて縮小したにもかかわらず、この時期の殖産興業関係の支出は、以前の時期に比べると大幅に増加した。殖産興業政策費（経費のうち工部省・内務省・開拓使、臨時費のうち官営事業費、開拓事業費、貸付金を合計したもの）の推計によれば、明治1～6年間の支出額合計2,686万円余に対して、7～9年の3年間の支出合計は3,553万円余に達する。また明治前期（1～18年）における同経費の推移を見てもこの3年間の支出が同期間のピークとなっている。

この時期に大久保、大隈の主導で行われた主な殖産興業事業を整理すると、次の事項があげられよう。第1は、紡績、製糸業の近代化を図るため先進国の技術を導入して模範工場を設立した。富岡製糸工場、鹿児島・堺・東京滝野川の各紡績工場のほかに各地に洋式模範工場を設立し、これを財政的助成により支援した。これにより紡績所は14ヶ所、3万2千錘の設備に達した。その他の工業で深川セメント工場、白煉瓦製造所、釜石製錬所、大阪造兵廠鋳物場、赤羽工作分局、品川硝子製造所など官営工場を設けている。農業部門では、三田育種場、上野勸農寮試験場をはじめ農学校、種畜場、各種試験所が設立され、技術開発、品種改良が行われた。一般にこの時期の殖産興業は、模範工場や農場の経営にとどまらず、それを民間に広めて民業の育成に力を入れた点に特色がある。

第2は海運業に対する保護助成である。運輸部門では明治2年以来、鉄道の開設が主な事業であったが、この時期には海運業助成策が強力に進められた。7年2月の佐賀の乱、征台事件に際して、政府は兵員・軍需品の輸送を三菱商會に託したことを契機に、事件後、海運民営と政府補助の方針を決めた。政府は三菱商會に対し、事件のために購入した外国汽船13隻の無償下付、日本国郵便蒸気船会社の解散後、その所有船18隻の下付、上海一横浜間の航路開設に対

する補助金交付など積極的な海運保護政策を行っている。この結果、日本の海運業はアメリカ、イギリスの汽船会社との競争に打ち勝ち、沿岸航路、上海航路を確保した。三菱に対するこのような保護育成は、国産品利用の増大、国際収支の均衡による正貨流出の阻止、そして軍需輸送の確保を狙ったものであった。

第3には直輸出の貿易会社設立の構想があげられる。この構想は外商の中間搾取を排除して直輸出により輸出増進を図る政策であったが、大久保在世中には実現しなかった。しかし、この計画は直輸出会社を民間で設立する機運を促進した。

第4には民間産業の振興である。鉱山経営の一部民営化をはじめ、博覧会、共進会の開催を奨励して民業の振興を強調し、財政面でも貸出金や民業への支出を増やしている。

このほかに明治以前にはほとんど放置されていた北海道の開拓のために、明治2年、開拓使が設置され、5年から10年計画で開拓・殖産が開始されていた。この開拓計画はこの時期の主要事業となり、開拓使経費も明治6年までの255万円に対し7～9年には691万円と大幅に増加している。

### 3 西南戦役の財政始末

大久保政権は成立直後から政情不安に悩まされた。廃藩置県とこれに次ぐ急激な改革が士族、農民、旧富商の生活に大きな打撃を与え、政府に対する彼等の不満が各地で反政府運動となって現れたからである。とくに士族層の不満は征韓論と結びついて、7年の佐賀の乱に始まり、9年には萩の乱、神風連の乱、秋月の乱と相次ぐ士族叛乱を誘発した。士族層の不満が高まる中で起こった最大の叛乱が、10年2月に始まった西南戦役である。これより先、6年10月西郷が征韓論をめぐる政争に敗れて鹿児島に帰省した後、鹿児島県は中央の改革を受け入れることなく中央政府と対立していたが、10年1月、熊本県下で騒乱が起り、ついで2月には鹿児島で私学校の壮士たちが西郷を擁して挙兵

し、熊本城を包囲した。政府は直ちに征討軍をさしむけ、戦乱は九州中南部にわたって展開、同年9月の鎮定に至るまで半年余の間続いた。以後旧士族の組織的な騒乱はみられな



官軍の死守した熊本城

くなかったが、政府の戦費支出は4,157万円にも及んだ。これは当時の年間予算に近い金額であり、この戦役の財政的負担は極めて大きかった。

政府は10年2月現地から鎮定費の申請を受けて、20万円を非常予備金から支出したが、戦乱が拡大するにつれて、大蔵省の予備金あるいは一時流用の借入金で賄った。しかし、このような手段ではとうてい費用を賄いきれないことが明らかになった。戦闘がほとんど九州全域に及び、陸軍の常備軍を総動員しても間に合わず、後備兵を徴集しさらに募兵して屯田兵、巡査を編成して従軍させるに至ったからである。戦費調達は政府にとって深刻な問題になった。

政府は3月、急抛華族中心の国立銀行設立を出願させ、同銀行からの借入で戦費を賄うことにして、その設立を急ぎ、開業の翌5月22日に1,500万円の借入契約を締結した。大阪の西郷従道中将に提出された陸軍会計監督田中光顕の報告によれば、6月～9月までの4ヶ月間に1,245万円の資金準備が必要だとされている。それは月当たり250万円の4ヶ月分と臨時出費400万円との計1400万円から、大阪出納局預け金中の155万円を差し引いたものであった。このように高額となった原因は、戦線の延長による兵員の増募、兵器弾薬の補給と確保、戦費拡大によって大きくなった運輸費用の増大などがあげられる。

この1,245万円の要請は西郷中將から大隈大蔵卿に上申された。そのなかで



予備金支弁については、携帯不便な銀銅貨や信用の落ちている国立銀行紙幣を避け、政府紙幣によることが要請されていた。第五国立銀行が反乱軍に襲撃され、その銀行紙幣が氾濫して著しく信用が落ちていたからであった。しかし大蔵省の手許資金は主に第十五国立銀行からの借入金1,500万円であったから、1,250万円の支給も困難であると回答したが、結局、6月15日には第十五国立銀行紙幣による支払いを条件として予備金支給を認めた。陸軍では大阪で三井銀行を介して銀行紙幣を政府紙幣に替えることで当面の用を弁じたが、戦地の銀行紙幣に打歩を生じていることを理由に、陸軍側は再々政府紙幣による支給を求めた。大蔵省から松方大蔵大輔が大阪に出向いて協議し、7月初めに月別資金の4割以内を銀行紙幣とすることを取り決めた。

この征討費の処理については、戦闘の終わった10年10月、第76号公達により10年2月19日の出征の発令から10月中の諸軍凱旋までの戦費関連経費を征討費とし、一般の経費と区分して別途会計として整理することとした。なお、10月以降の支出で、新募兵員・巡査の解散・帰郷までの費用及び将校以下の臨時賞賜などは征討費に編入された。次いで11月22日、太政官に征討費整理事務局の設置を決定し、12月に開局、12月12日「賊徒征討費整理規程」を制定し、この規定によって征討費の決算が編成されることになった。

ところで征討費は、戦乱の拡大につれ請求あるごとに、逐次大蔵省から準備金及び一時移用の借入金をもって概算払いを行い、その金額は一時4,632万円余円に達した。しかし払い出した金額を当時全額費消したのではなかった。10月、第76号公達で征討費の費途の区分が画定されると、さきに交付した概算払金中には通常経費支弁に属するもの、不用物品で売却すべきもの、また征討費中に返戻すべきものが多額にのぼり、実際の征討費はおよそ4,200万円と予定された。そこで政府は、さきに契約した第十五国立銀行からの借入金1,500万円に加え、政府紙幣2,700万円の発行をもって征討費の財源に充てることを決定し、10年12月27日第87号布告で政府紙幣2,700万円の発行を公示、翌11年1月から発行を開始した。

第1-3表 西南戦役征討費（別途会計）決算  
（単位：千円）

支出	金額	収入	金額
戦闘費	35,296	借入金	15,000
徴募費	1,446	紙幣発行高	27,000
警備費	1,678	堺県上納金	10
駐釐費	256		
派遣費	103		
恩賞	268		
賑恤	1,524		
罪犯処分費	181		
雑件	815		
合計	41,568	合計	42,010

出典：「九州地方賊徒征討費決算報告」（大蔵省編『明治財政史』第3巻）

征討費の支出を閉鎖したのは11年10月8日であり、決算を結了して決算報告を太政官に提出したのは12年12月25日である。征討費の決算を表示すれば第1-3表のとおりである。収入合計は4,201万円で、1万円は堺県の請により同県経費から上納されたもの、支出計4,156万余円との差額44万余円は、政府紙幣の額内へ償還された。支出のうち最大の戦闘費は戦闘に関する一切の費用で支出の85%を占め、徴募費は後備兵・壮兵・巡査・屯田兵の徴兵費、警備費は熊本・鹿児島・四国地方など各地の警備に当たった経費、駐釐費は2月から7月までの天皇の京都行幸の宮内省経費、派遣費は陸海軍以外の官庁からの戦地等への派遣費用、恩賞は出征文武官の賞勲恩賜等、賑恤は戦地の罹災住民の撫恤賑給経費、罪犯処分費は国事犯の罪因処分経費である。また、経費を費途別に見ると、俸給202万円・5%、備給821万円・20%、旅費638万円・15%、糧食費268万円・6%、被服陣具費329万円・8%、軍器費455万円・11%、運送費772万円・19%、経営費109万円・3%、雑給110万円・3%が主なものであり、人件費と運送費が多いこと、とくに傭役の人夫の給与が20%を占めていることは注目される。また、軍器費中には砲銃・弾薬のほか、軍器の製造設備・倉庫等で当時費消したものでなく、他日のために設備したものも含まれているという。このように西南戦役の戦費は武器弾薬に対する支出が中心ではなく、人畜力の動員の費用が中心になっていることが特徴である。

このような戦費の内訳から、戦役の経済的影響について考えると、戦費が軍需による国内産業（とくに軍需産業）助長に直接結びつくことは少なく、また直ちに物価一般に影響して急上昇を招くことにもなっていない。しかし、戦役関係者の所得となって分配され、それが長期にわたって購買力となり、あるいは産業資金となって現れる可能性を残した。11年度の財政にはインフレ的要因は少なく、むしろ紙幣公債の償却の計画が進められた。にもかかわらず、14年にかけて物価の上昇を続けた一因には、上述のような戦費の性格があったと考えることができよう。

## 第4節 西南戦役後のインフレーションと財政金融政策

西南戦役は財政金融の観点からすれば、これまでの財政および貨幣、金融の秩序確立への努力を大きく覆すほどの重い負担を残した。しかし政治的には征韓論以降各地の反政府運動、農民一揆など政情不安に悩まされてきた大久保政権は、西南戦役の勝利によって政治的安定を確保し、念願の内政に力を注ぎうるチャンスを得たわけである。戦役によるインフレ現象は表面的な好況をもたらし、当面、経済を急速に破綻させる兆候は見えない。そこで政府は一方では征討費のために増発した新紙幣2,700万円の回収消却計画を公示しつつも、積極的な殖産興業の推進を財政金融政策の中心に据えたのである。

### 1 西南戦役直後の殖産興業政策

明治11年3月6日、大久保は「一般殖産及華士族授産ノ議」を三条太政大臣に提案した。これは第1に華士族を対象とする授産、第2に特定華士族授産、第3に一般殖産のための公共投資で構成される。その内容は地方官によって土地開発を行い、そこに華士族を移住、就農させる、華士族に官有荒蕪地を貸与し農業経営に従事させる、内務省に資本金350万円を準備し、地方物産の保護改良、運輸の整備、殖産資金の給費に充てるという構想であった。しかし当時の財政事情として、このような殖産興業の経費を経常費で賄うことはできず、その財源は公債によらざるを得なかった。そこで大久保、岩倉は内国債を募集し産業育成のために社会資本整備を主張した。大隈大蔵卿はこれを受けて、「内国債募集ノ議」を上申した。積極的な殖産興業政策の具体化が始まったのである。

同年5月1日「起業公債証書条例」が公布された。起業公債の発行高は1,250万円、発行価格100円につき80円、年利6%、元金は2年据置、3年目より23ヶ年間にわたり抽選償還、取扱銀行は第一国立銀行・三井銀行とし、実収額は

1,000万円である。政府は常用部とは別に「起業基金部」を設けて収支を經理した。起業公債による事業計画は鉄道建設、東北・北海道地方の鉱山・林野・農業の開発、加工産業助成のための工場建設及び士族授産の4点にあった。資金配分計画は、内務省に420万円（野蒜築港、新潟築港、宮城一山形・岩手一秋田・清水越各新道開鑿、那須原水路開鑿、加治木塩田、勸業貸付金）、工部省に420万円（京都一大津間、米原一敦賀間各鉄道建設、東京一高崎間鉄道線路測量、院内・阿仁鉱山開坑、油戸炭山興業）、開拓使所管事業（幌内・岩内炭鉱開発）に150万円の計990万円、起業公債発行費10万円を加えた1,000万円がその用途に予定された。起業公債の公募はインフレによる好景気が始まり国立銀行設立ブームの時期に当たり、予定募集額の2倍以上の応募を見る盛況で、順調に消化された。これまでの国内債は交付国債が主で、制度改革に伴う財政整理が目的であったのに対して、起業公債は最初の建設国債であり、始めて国内市場で公募された公債という点でも注目される。

こうして大久保の積極的な殖産興業政策が展開されようとしていた矢先、大久保暗殺事件が起こった。11年5月14日のことである。大久保亡き後、積極的殖産興業政策はひとまず大隈大蔵卿を中心とする大蔵省によって運営されることになる。しかしこの時期すでに紙幣価値の低下はようやく顕在化し、経済危機を背景として自由民権運動が高まりを見せ始めた。さらに政府部内における薩長勢力の相克のなかにあつて、これまでの政府の既定路線をいかに円滑に遂行するかが、大隈に課せられた課題となった。

## 2 紙幣インフレの昂進と大隈のインフレ対策

明治12年に入ると、顕在化したインフレの昂進はようやく各方面からの政府批判を呼び起こした。そこで大隈大蔵卿は同年6月27日、インフレ対策に関する建議「財政四件ヲ挙行センコトヲ請フノ議」を三条太政大臣に提出した。この建議で取り上げられた4件とは、①「地租再査ノ事」（インフレによる農民負担と米価低下を考慮して、地租改正における租額査定を部分的手直しに止め

る案)②「儲蓄備荒ノ事」（地租の定額租税負担のもとで不時の凶作に備えて官民折半の救済基金を蓄える、これにより農民に対して勤儉貯蓄を奨励する案)③「紙幣支消ノ額ヲ増シテ之ヲ截断ニ付ス事」（紙幣消却年限を短縮する案)④「外国関係ノ用度ヲ節減スル事」（官庁関係の対外支払経費の節約)であった。この建議の中心は、インフレ対策として従来の紙幣発行による財政金融政策を転換する意図を示したことであろう。

これより前、11年6月に大蔵省は国債紙幣消却案として「国債償還法広告原稿」を作成、この原案に基づいて大隈は、同年8月「公債及紙幣償還概算書」を正院に提出していた。このなかで紙幣消却計画については、現在の政府紙幣流通残高1億2,105万余円と各種公債との合計3億7,517万余円を、毎年度の歳入及び準備金により消却しようとするものであり、かつ、消却期間は11年度から38年度までの28年間にわたる長期計画で、しかも当面11年度～25年度間は西南戦費2,700万円分に当たる小額紙幣を補助貨幣に交換するにとどめ、とくに11年度以後15年度までは回収額を年50万円とする極めて生ぬるい計画であった。ところが翌年7月に至って、大隈は「国債紙幣銷還方法」（減債方案と呼ばれる）を作成し、さきの計画を短縮し消却を促進することを世上に公示した。それは西南戦役征討費関係の2,700万円を11年度から38年間で全額消却、当面の回収額も11年度716万円、12～13年度に200万円にするという改訂である。「財政四件」の中の③「紙幣支消」の項は、大隈が大久保政権下での積極政策を修正して「減債方案」に至った彼の考え方を述べたものである。

もともと大隈はインフレの原因を不換紙幣の増発にあるとは考えず、経済危機の根源は洋銀相場の騰貴にあるという見解に立っている。この洋銀騰貴の原因は国際収支の不均衡からくる、つまり輸入超過による正貨の海外流出一金銀貨の欠乏一金銀貨の騰貴という関連で現状をとらえていた。したがって大隈のインフレ対策は、1つには洋銀供給を増加することであり、そのために洋銀取引所設立（12年2月）、国立銀行・三井銀行を通ずる銀貨300万円の売出し（同年4月）、横浜正金銀行の設立（13年2月）など一連の洋銀騰貴抑制措置をと

った。もう1つは国際収支不均衡の是正であり、この立場から外国商品の輸入制限と殖産興業の推進および保護貿易が主張されるのである。

「減債方案」の中で紙幣の消却年限短縮の提案をしてはいるが、この時期における大隈のインフレに対する見解は以上のようなものであった。大隈がこの時期に「減債方案」を提出したのは、11年後半になると銀・紙の乖離が次第に大きくなり、「遂ニ異口同音概シテ其原因ヲ紙幣ノ増発ニ帰シ其他ヲ顧ミルニ違アラス」という状況であり、これを放置すれば政治的にも悪影響を及ぼしかねないことを考慮したからである。大隈は当面の措置として紙幣消却年限の短縮を提案したものと思われる。

### 3 外債募集による通貨制度改革案

明治12年から13年にかけて、インフレの進行による経済状況の悪化は一層深刻化し、大隈の経済政策は国民の批判を受けるだけでなく、政府部内においても大隈批判が強くなった。13年2月、参議と省卿の分離を実施した官制改革によって、大隈は内閣参議専任となり、大蔵卿には佐野常民が登用された。この後財政経済政策については、伊藤博文、松方正義などの意見が政府部内で強まっていくが、こうしたなかで、大隈は13年5月、2つの建議を提出した。1つは「経済政策ノ変更ニ就テ」であり、もう1つは「通貨ノ制度ヲ改メン事ヲ請フノ議」である。このうち後者は当時の政府部内で大きな議論を呼び起こした。

この建議の中心点は、5,000万円の外債を募集して紙幣を消却し、正貨通用の制度を樹立しようというもので、「正金通用方案」を次の項目に分けて説明する。

- (1) 明治13年3月末の紙幣流通額は1億1,265万円であるが、うち13年度中に消却されるべき732万円を差し引くと、同年度末の流通額は1億0,533万円である。これを以下の方法で正貨と交換する。
- (2) この紙幣を7分利付、売価95ポンド、償還期限25年のポンド外貨1,052

万6,315ポンドを募集し、紙幣消却の原資として正貨5,000万円を得る。

- (3) この5,000万円に政府が保有している1,750万円を合わせて正貨原資は6,750万円、この正貨原資で紙幣7,800万円を消却し得る。(交換比率正貨1円=紙幣1円15銭余)
- (4) 国立銀行紙幣の消却については、銀行条例を改正し、銀行券発券の抵当を秩祿公債、金祿公債から金札引換公債に替える。これによって3,442万円の紙幣を消却できる。
- (5) この結果、通貨流通高は9,446万円となるが、この措置により民間貯蔵の金銀貨が流通市場に出回れば2億0,875万円となり、安定した通貨量を確保し得る。
- (6) 事後の財政措置として、外貨及び金札引換公債の利子支払については、年々の利子支出は532万円の増加を見る。この財源は酒・煙草など奢侈品への課税・増税で確保する。

この大隈の建議は閣議に付議され、外債の賛否をめぐり議論は紛糾した。薩派の参議が賛成したのに対し、伊藤、井上、山県の長州藩出身参議は、「巨額の外債を募るのは、将来における国家の基礎を危うくするの虞れありて民心を安定する所以にあらず」として絶対反対の立場をとった。また公卿の三条、有栖川、岩倉の三大臣も外債募集には反対した。さらにこの建議は佐野大蔵卿、松方内務卿に諮問されたが、両者とも結論的には大隈案に反対の意見を表明した。こうして最終的には詔勅をもって大隈建議は廃案となった。

### 4 財政緊縮と行財政整理

大隈建議が廃案になるとともに、政府は進行しつつあるインフレ危機に対して何らかの対策を早急に立てねばならなかった。経済危機に対する、自由民権論者の政府批判が高まりつつあったからである。外債募集の是非をめぐって、大隈と伊藤の関係は政治的対立にも発展したが、こうした社会状況を背景に、政府部内では両者の妥協工作が行われ、新たな対策を模索することになる。外

債募集不可となれば、通貨混乱を收拾する対策は財政緊縮による紙幣消却に向かわざるを得ない。大隈は明治13年9月、「財政更革ノ儀」提示し、それによる紙幣消却の道を選択した。

「財政更革ノ儀」は、およそ1,000万円の財政余剰金を捻出することを目標におき、次の4つの具体策を提案している。第1に「酒類税則」及び「煙草税則」の改正によって400万円の増収を計ること、第2に地方への国庫補助支出（府県土木費、庁舎営繕費、監獄営繕費、地史編輯費など9項目を削減し、これを補充するため営業税、雑種税、特別地方税の増徴及び地方債によって地方収入の増収を図る。第3に政府の正貨収支の均衡を図るため、約163万円に對外支出を制限する。第4には官営工場の払下げを含む各省庁経費約150万円余を節減する経費縮減計画である。

この大隈提案をもとに、13年9月伊藤・大隈共同で緊縮財政の基本方針が立案され、早速実行に移された。まず9月27日には「酒類税則」が廃止され「酒造税則」（太政官布告第40号）が公布され、造石税の税率が2倍に引上げられた。ついで11月5日には関連する布告、令達相次いで発せられた。第1にいわゆる「48号布告」により、地方税率の引上（地租5分の1以内から3分の1以内へ）を見返りとして国庫支弁費用を地方負担へ転化し、国費軽減分は紙幣消却原資へ繰り入れる。第2は「工場払下概則」を同日付で公布、直ちに関係6省へ令達された。同時に経費定額の節約についても6省（内務、大蔵、陸軍、海軍、文部、工部）合わせて104万円のマイナスシーリングを指示している。第3に各省庁に対して一般予算とは別に正貨予算を調製すべきことを令達した。これらの措置を実行する最初の歳計として、世人は明治14年度予算（14年7月～15年6月）を「刮目」して待ったという。

次に措置の1つである官営工場払下げについてふれておこう。大隈はすでに「正貨通用案」と前後して「三議一件」とよばれる建議を提出していたが、この建議の1つが工場払下案である。彼は官営工場の種類を3つに分ける。①「国家統治上必要ノ機具」を創るもので、陸海軍工廠あるいは造船工場、造幣

局。②「起興ノタメ多分ノ資財ト高尚ノ学識ヲ要スル」が「事ノ秘密ヲ要スルニヨリ」民間に任せられないもの、製錬熔解部門あるいは電信電話部門。③本来民間に任せられてもよいが、工場勸奨のための模範工場として作られたもの、紡績、生糸、製



官営深川セメント工場

絨、機械製作所等である。このうち第3の部門に属する内務・工部所属の14工場が払下げの対象とされている。大隈がこの時点で工場払下げを提案したのは、経営の悪化している工場を処分して財政支出を削減するためであったが、同じ考えは松方内務卿の主張するところでもあった。

「財政更改ノ議」のなかでは各省庁経費の節減による行政機構の改革が提案されている。この提案を具体化したのが農商務省の創設である。これは13年11月、大隈、伊藤両参議の建議によるものである。農商務省は内務省の勸農・山林・駅通・博物の各局、大蔵省商務局、および工部省工作局の勸工部門を吸収した官庁であり、14年4月に開庁された。

ここで、明治8～14年度の常用部の決算を掲げておく（第1-4表）。当期は西南戦役征討費及び起業公債の収支が別途会計で経理されているので、常用部には公債・借入金収入や紙幣発行収入はない。歳入の大宗である地税は、地租と少額の地券証印税の合計である。また、8年度から会計年度がその年7月から翌年6月までとなり、同時に原則として当年度の地租を同一年度に徴収する体制となった。9年度の地租の減少は、改租事業が進むにつれ、税額が旧税を上回ったため延納・未納があったのと、西南戦役の戦火で掠奪、災厄にあったためであり、10年度の減少は、主として10年1月に公布された減租（税率を地価の3%から2.5%へ引下げ）による。歳出をみると、9年度まで歳出総額の



第1-4表 明治8～14年度歳入歳出決算（明治8年7月～15年6月）

（単位：千円）

年 度 期 間 科 目	明治8	9	10	11	12	13	14
	明8.7 ～9.6	明9.7 ～10.6	明10.7 ～11.6	明11.7 ～12.6	明12.7 ～13.6	明13.7 ～14.6	明14.7 ～15.6
◎ 歳 入							
租税	59,194	51,731	47,923	51,486	55,580	55,262	61,676
うち) 地税	50,345	43,023	39,451	40,455	42,113	42,346	43,274
酒税	2,556	1,912	3,050	5,100	6,464	5,511	10,646
官業官有財産収入	7,011	4,804	2,730	2,848	2,756	3,958	3,366
減債繰入	—	—	—	6,351	1,662	2,402	1,714
その他	3,278	2,947	1,685	1,759	2,154	1,745	4,734
歳入合計	69,483	59,481	52,338	62,444	62,152	63,367	71,490
◎ 歳 出							
皇室費	933	828	910	980	1,014	1,043	1,523
秩祿関係費	25,407	17,630	—	—	—	—	—
賞典家祿社寺祿	17,780	17,630	—	—	—	—	—
秩祿奉還賜金	7,627	—	—	—	—	—	—
年金恩給費	—	—	162	615	584	512	466
国債費	4,645	4,951	16,775	26,640	21,750	22,421	27,747
うち) 紙幣消却	—	—	—	7,166	2,000	2,000	7,000
軍事費	9,786	10,437	9,290	10,066	11,870	12,027	11,961
その他行政費	28,432	25,464	21,291	22,639	25,100	27,139	29,762
歳出合計	69,203	59,309	48,428	60,941	60,318	63,141	71,460

注：地税は地租及び地券証印税の合計、国債費は国債元利（外国債口銭諸費を含む）及び紙幣消却である。軍事費は陸海省経費のほか、軍需工廠興業費、近衛兵等の満期賞典録、西南戦争従軍者一時賜金、兵営・砲台建設費等を算入。その他行政費は上記支出を合計から差し引いたもの。

出典：各年度の『決算書』により作成。

3分の1内外を占めていた秩祿関係費が公債に転化され、国債費が10年度以降内国債利子の急増により増加した。国債費には11年度以降、内外債の元利払のほか紙幣消却費が加わった。減債方案による紙幣消却策の始まりである。これに対応して、歳入に減債繰入（準備金からの国債償還資金繰入）が計上されている。11年度の635万余円の減債繰入は、準備金に繰り入れられた9・10年度の歳計剰余等が原資となっている。前述した13年の9～11月に公布された歳入剰余による紙幣消却計画が実現したのは14年度であり、造石税の引上げによる酒税の増収、紙幣消却費の増加等が行われている。こうして、大隈、佐野兩大蔵卿時代のインフレ対策の効果が表われるのは、十四年政変以後、松方大蔵卿時代に入ってからのこととなる。