

第3章 予算・国庫・租税制度の創設

わが国の予算・会計制度は、西欧諸国の場合と異なって、財務官庁の一般行政官庁に対する財務統制の必要から、議会制度の成立に先だって、相当整備されたものとなった。しかし維新当初、予算制度はもとより会計法規といえるほどのものもなく、明治2年7月の大蔵省設置後も、諸官庁の財政は先例ないし旧慣によって、それぞれ異なった方法で収支されていた。その後政治的統一の過程で財政支出が増加するにしたがって、新政府は諸官庁の財務を統一し、全国の租税を集中的に収納する必要に迫られた。4年7月の廃藩置県は、こうした財政上の要求に促されたものでもあった。廃藩置県後、財政の中央集権化が急速に進められ、これに伴って予算・会計制度、租税制度の早急な整備が実施された。

第1節 予算・会計制度の創設

1 会計年度の制定

大蔵省創設前の明治2年1月、会計官で「出納司処務規則」が制定され、各省・府県に定額金を割当てて、交付することとなった。それには、会計が数年間にわたって収支されている状態を改め、会計年度を設けて、収支の実情を明らかにする必要がある。しかし、会計年度の区切りをどこにおくかによって、年度内の収支及び年度内各時期の収入と支出の均衡に影響するため、政府はいろいろな会計年度を試みた。その過程を順を追って述べると、次のとおりである。

- (1) 慶応3年12月に新政府が成立すると、ひとまず旧制の暦年制を引き継いだ。

- (2) 明治2年9月、会計年度を10月から翌年9月までに改めた。暦年制では「金穀出納ノ実計ニ適合セス」として、改めたのであった。
- (3) 5年1月に太陽暦採用が発令され、5年12月3日を6年元旦と改めたのを機会に、6年から会計年度を再び暦年制に戻した。
- (4) 7年10月に、7月から翌年6月までを会計年度とし、8年度から実施した（太政官番外達）。

ここに8年7月に始まる会計年度以降、7月～6月制が17年度まで行なわれ、18年度の過渡的年度をはさんで、19年度から現行の4月～3月制に改められるのである。8年度以降の7月～6月制への改正は、地租の納期に会計年度を合わせ、同一年度内に収支を完結させようとしたものであったが、同時に7年中の佐賀の乱・台湾征討などによって引き起こされた財政危機の対策として、これまで前年度の収入を当年度の支出にあててきたのを、当年度の収入を当年度の支出にあてることによって、1年度限りではあるが、8年中に前年度と当年度の地租を合わせて収入し、「一時ノ窮乏ヲ補ヒ難関ヲ通過」したのであった。これを可能にしたのは、地租改正による地租金納化の開始であったが、このため8年度中に地租改正を一挙に推し進めなければならないことともなった。

なお、会計年度が改正されるたびに、新旧年度の間をつなぐ過渡的年度が必要となった。8年6月まで年度は8期間に分けられたが6ヵ月、9ヵ月、14ヵ月と、長短さまざまな会計年度ができた。

2 会計帳簿の整備、統一

新政府成立の当初、中央・地方の諸官庁は旧来の勘定帳によって会計を經理してきたが、この勘定帳は収入と支出を一列に記入していくものであるうえに、収支の科目が一定していないため、諸官庁間の収支はもちろん、同一官庁の毎年の収支すら比較できなかった。大蔵省は2年9月、会計年度の創設に伴い、各省・府県に対して9月以前の収支の報告を求め、また10月以降の収支に

については帳簿を新製して翌年9月までの決算を行なうことを命じたが、その目的を達しなかった。ここに帳簿の統一が急務となったが、廃藩置県後も会計帳簿の改廃を繰り返した。租税の大部分が米穀その他の現物収入であるうえに、貨幣収入もまた価値が異なる多種多様な通貨であるために、同一単位で記帳できないことが、その原因の一つであった。

こうした状況の中で大蔵省は、財政収支の均衡化、諸官庁の財務の統一を急がなければならなかったので、6年12月には府県、次いで各省に、「金穀出納順序」（太政官達第427号、第428号）を令達して、諸官庁に翌年の「概算表」の提出を命ずるとともに、帳簿の種類、様式を示して会計帳簿統一の方針を明らかにした。また、6年と7年には見込会計表が作成され、続いて、8年度から7月～6月制の会計年度によって予算を編成することとなると、8年3月には府県、5月には各省に対して、翌年度の概算と諸計表の提出を命じた（太政官達第36号）。しかし、諸官庁の帳簿はまだ収支計算も十分にできないものであったため、会計帳簿の根本的改正が必要となった。8年11月に太政官から省内の帳簿を洋式簿記に改めることを裁可され、大蔵省は会計帳簿の大改革を行ない、9年9月「大蔵省出納条例」（太政官達第18号）を制定した。この条例によって日計簿（伝票課）、月計表（出納寮）、出入明細表、歳入出予算内訳明細簿（各検査寮）、歳入出予算会計表、決算表（各統計寮）というように会計帳簿が体系化されるとともに、帳簿担当の寮課が明確となった。その簿記法は「西洋簿記ノ理法ヲ加味」した程度のものであったが、これを省外の帳簿に及ぼすことはむずかしかった。諸官庁に対して、複記式により、アラビア数字を用いて記帳させることができたのは、ようやく12年度からであった。この簿記法が14年1月の「会計法」、15年1月の改正「会計法」に引き継がれていくのであるが、その間に多数の補助簿が整理されるとともに、諸官庁の会計帳簿も、日記簿、原簿、現金受払簿、予算簿を中心として、かなりの程度に統一されていった。

3 予算・会計制度の創設

(1) 廃藩置県前後

明治2年1月、会計官の「出納司処務規則」が制定され、府県の収支を明らかにできないままに、府県に対してその租税をすべて納付させ、過去の支出額を基準として各省の定額金を決定し、月割りでこれを交付することとした。次いで4月、大隈会計官副知事は「政費濫出」の弊を防ぐため、会計法規を設けて「諸般ノ請求ヲ許否スルノ権力」をもつ会計監督機関の設置を建議し、5月に会計官中に監督司が置かれた。2年7月大蔵省創設とともに、監督司は大蔵省の一司となった。翌3年12月、「監督司職制」が制定され、諸官庁の経費査定、会計の監督、検査から会計法規の制定までも含む強大な権限が与えられた。ただし、監督司ひいては大蔵省がこの権限を行使するようになるには、廃藩置県後なお数年を待たなければならなかった。4年7月、政府は廃藩置県に成功し、全国の租税を中央に収納することとなったが、半面全国統治のための財政負担が急激に増加し、各省・府県の財務統一を急ぐこととなった。すでに、廃藩置県直前の4年6月、アメリカの財務行政制度を調査して帰朝した伊藤大蔵少輔は、アメリカの制度を取捨して作成した「大蔵省事務章程草案」を提出した。廃藩置県と同時に民部省が廃止され、大蔵省は民政・財政にわたる強大な権限を与えられ、8月に「大蔵省職制並事務章程」が制定され、大蔵省機構の大改革が行なわれたことはすでに述べたとおりである。この章程によって大蔵省の予算事務は、①翌年の歳入額を見積って、定額費と臨時費に分けて予算を立てる、②定額費は前年の諸官庁の実績をみて査量し、太政官の許可を得て予算を確定する、③臨時費は必要を生じるたびに、太政官と協議して決定する、と規定された。なお、予算事務は出納寮の所管であった。

しかし、全国各地で税法が異なるうえ、独立の財政を営んでいた府県から、租税をどのように中央に納付させるかが問題であった。4年11月、「県治条例」により収入を中央へ収納する方法として、①府県庁の分課を一定し、藩政時代

の石高を基準として、判任官以上の官吏の官等別人数を定め、②同じ基準によって、府県に留保する金額を第一常備金と第二常備金に分けて限定し、これを超える収入は中央に納付させることとした。しかし、それにはまず全国の地租を統一し、その税額を明白にする必要があった。そこで大蔵省は、地租統一を準備しながら、諸官庁の財務統一に努力した。

地租改正発令を目前にひかえて、6年6月、6年の「歳入出見込会計表」が公表された（太政官番外達）。この見込会計表は、予算、地租問題をめぐる政府部内の対立、特に大蔵大輔井上馨と三等出仕渋沢栄一の辞職事件に関連して、「政府ノ財政ノ安固ナルコトヲ説明スルタメ」に作成された簡単な概算にすぎなかったが、これを機として予算制度への歩みがにわかに速められた。

地租改正発令後まもなく6年12月、府県次いで各省に、「金穀出納順序」が令達された（太政官達第427号、第428号）。「金穀出納順序」は会計帳簿を統一し、予算編成の前提条件をつくり、大蔵省の財政統制強化を目的としていた。このなかで、①毎年諸官庁に常費と臨時費を区別した概算を提出させ、大蔵省はこれによって予算を編成して太政官に提出する、②大蔵省は常費中の定額金を各省へは12等分して毎月、府県へは年2回に分けて交付する、③予備費の残金は翌年度の経費に繰入れさせ、その他の残金はすべて大蔵省に納付させる、と定めていた。

(2) 明治8年度改正

明治7年5月、前年同様の見込会計表が令達されたが、このころ、検査頭安藤就高が建議して、官庁事務の増大にもかかわらず過去を基準として定額金を交付するのでは、予算が「空名」化するので、諸官庁に概算を提出させ大蔵省がこれを査定する方法に改めることを主張した。そこで7年8月、検査寮に改正掛が置かれ、予算制度の創設にあたることとなった。以来、検査寮は予算・決算制度、会計検査制度制定の準備を進めながら、府県経費の規制、会計手続の改正、租税送達方法の変更などを次々と実行した。

明治7年10月、会計年度を当年7月から翌年6月までに改め、翌8年7月か

歳入之部	
第一等	金五百五拾萬五千九百六拾七圓
第二等	金百五拾萬三千八百三圓
第三等	金百五拾萬七千二百一拾五圓
第四等	金五拾七萬七千圓
第五等	金五拾七萬七千圓
第六等	金三拾一萬九千七百七拾五圓
第七等	金二萬千六百四拾六圓

明治8年度予算書

ら実行することが決まると、7年12月「金穀出納取扱順序」が定められ、大蔵省各寮に通達された。これは予算の施行について定めたもので要旨は、①予算の施行にあたり、当年の7月から翌年6月までの収支を甲部とし、前年7月から当年6月までの収支を乙部とする、②毎年徴収するものは徴収年度で、月次に徴収するものは6月と7月の間で年度を区分する、支出についても同じ、③毎年7月に甲乙部を変更し、前年の乙部は準備に、甲部は乙部に繰り入れる、④甲部の予算を施行中に収入が不足するときは、

乙部から一時借入し、甲部の収入があるとき返済する、というのである。地租の大部分が年度内に徴収出来ないこと、収支の時期的不均衡に対する対策、臨時緊急の経費の調達に便利、等のために考案された制度であった。

明治8年4月には8年前半の見込会計表が公布された。これに先だって、3月には府県、5月には各省に対して、8年度（8年7月～9年6月）の予算提出を命じた（太政官達第36号）。この達によって一般経費が定額常費、額外常費、臨時費に分けられた。このうち額外常費とは、常費ではあるが、科目だけを決めて費額を確定せずにおくものであった。

8年後半から9年にかけて家禄・賞典禄の金禄化（8年9月）、地租米納の廃止（9年3月）、歳計上の米穀収支の廃止（9年3月）など、財政の貨幣化が急速に進められ、予算編成上の重要な障害が取り除かれた。その帰結が、9年9月の「大蔵省出納条例」であった。これは要綱ともいふべ綱領36カ条のほか、20の個別的条例、274カ条から成る膨大な予算会計法規であって、諸官庁に「見込ノ概計」を提出させることとしたものである。その大要は、①収入と

支出を常用金と準備金に分ける、②常用金の歳入を租税、税外、款外に分け、税外収入は官工収入、官有物払下代などとし、款外収入は繰換借入、過誤納返納などとする、③常用金の支出を通常と臨時に分け、通常歳出をさらに定額費と額外常費に分ける、④定額費は毎年の歳入をみて大蔵省が定め、年度中の増減を許さず、額外常費は必需の経費ではあるが、収入の状態などによってその額を節減できるものとする（常用金収入条例、同支出条例）。次に準備金の収支は第1、第2、第3類に分ける。第1類は、金貨をはじめ銀・銅貨幣、紙幣・外国紙幣などを積み立てて、新紙幣発行の準備にあてる。第2類は、貸付金返納、官業払下代などを収入として、内外公債の償却、新紙幣製造費などにあて、また造幣寮の収支もこのなかで行なう。第3類は、準備金を金銀、公債、株券また外国為換基金などに「活用運転」増殖して、その利益を第1類に繰り入れる、というものであった（準備金収入科目条例、同支出科目例）。なお準備金では、第2類だけは年度をおいて歳入歳出を経理することとなっていた。常用金は年度内に収支を完結することを原則としていたが、なお甲部と乙部を置いて、収支を完結できないものを翌年に繰越し、乙部で経理することとしていた。ほかに、通常、臨時の歳出を通じて、各項目の下に大科目、小科目、細科目をおくものとしていた。

こうして予算・会計法規は著しく整備されたが、「實際ハ則チ意想外ニ出ズ」（『会計検査院史』）であり、大蔵省は各官庁に対し予算の総額を割り当て、科目への配分は各官庁自身にまかせていたため、予算が確定するまでにたびたび訂正が必要となった。14年度までの予算公布が遅れた理由の一つはここにあった。

4 明治14年、15年の「会計法」制定

明治9年度予算は10年1月、10年度予算は10年12月に公布された。いずれも会計年度開始の6、7ヵ月後であった。こうした状態が改められ、予算が常に年度開始前に公布されることとなったのは15年度以降であり、9年9月の「大

蔵省出納条例」制定後も、まだ予算制度に必要な行政的・技術的条件が欠けていた。すなわち①会計帳簿の不備に加え、年度の収支ごとに収入が数年間にわたって収納されている、②諸官庁が歳計剰余を留保しようとして、会計帳簿をなかなか提出しない、③特別会計の制度が整備されず、事業会計、資金会計にあたるものまでが同一会計の中で収支されている、④中央・地方間の租税の配分、送納の方法が確立していない、などがそれであった。したがって、9年度以降も当局者によって、こうした障害を次々と取り除く努力が行なわれた。

大隈大蔵卿のもとでこの役割を直接担当したのは、大蔵省検査局長安藤就高であった（10年1月に検査寮は検査局と改称）。9年9月の「各庁作業費区分受払例則」（太政官達）によって、一般経費中から作業費が区別され、10年7月「作業費出納条例」（同上）によって、11年度の決算から一般歳入出の中で作業益金と興業費が区別された。なお、西南の役直後の10年12月、「賊徒征討費整理規程」が制定された。西南の役のあと、インフレーションが高進した13年には、その対策が必要となるとともに、予算・会計の主導権をめぐる政府首脳の様子が活潑となった。

13年2月に参議の省卿兼任が廃止され、大隈の大蔵卿辞職と参議専任、佐野常民の大蔵卿就任と大蔵大輔松方の内務卿就任に続いて、翌3月には、太政官に法制、会計、軍事、内務、司法、外務の6部がおかれ、大隈が会計部の主管となると、大蔵省検査局は廃止されて、太政官中に会計検査院が創設された。会計監督の機関が大蔵省内にあるのでは、財政の根源である国庫の監督ができないから、独立の監督機関を設けるべきであるという大隈の建議によるものであった。

会計検査院は、当初旧検査局の成規・条例によって事務をとることとなった。大隈が「会計検査院章程案並会計法案」を提出したのは翌14年3月であった。字句の小訂正を除き、この大隈案がそのまま、14年4月の「会計法」（太政官達第33号）及び「会計検査院章程」（同達第35号）となって令達された。この両法規は、統一財政・統一会計の方向を強く打ち出したもので、検査院は

会計の監督、決算の検査ばかりでなく、予算の審査までも行なうものとなっていた（会計法第7条、第13条。章程第1条、第2条）。

14年10月の政変によって、内務卿松方が大蔵卿に就任すると、15年1月には「会計法」と「会計検査院章程」の全文改正が行なわれた（ともに太政官達第5号）。この改正によって、検査院の審査権は決算のみに限られることとなったが、ほかは、ほとんど14年のそれと変わらないものであった。この改正「会計法」によって、予算・会計制度は次のように整備された。

- (1) 歳計をまず需用と準備に分け、需用の歳入・歳出をともに經常と臨時に、準備の歳入・歳出をともに本部と減債に分ける（第3条、第4条）。
- (2) 歳入を大科目と小科目、歳出を大、中、小、細の4科目に分け、細科目の下に細節をつけ、小科目以上を流用する場合は、大蔵省の承認を必要とする（第6条、第16条）。
- (3) 毎年、諸官庁に予算調書を提出させ、これによって大蔵省は予算を編成して太政官に提出し、太政官はこれを審議し、予算を決定して布達する（第12条、第13条）。
- (4) 諸官庁がその歳入を直ちに歳出にあてたり、一定年度の収支を他年度の収支にあてることを許さない（第8条）。
- (5) 現金出納は大蔵省が管掌すべきであるが、諸官庁に委託することもできる（第21条）。諸官庁の収支は切符によって行なう（第22条）。
- (6) 会計年度経過後8ヵ月限りで出納を閉鎖し（第33条）、諸官庁は決算を行ない、これを会計検査院と大蔵省に送付し、検査院の認可を受ける（第40条、第42条）。
- (7) 大蔵省出納局も同様に国庫出納の決算を行なって、検査院の認可を受ける（第39条）。
- (8) 諸官庁の決算上の残金は、大蔵省に還納させ（第30条）、大蔵省は歳入出決算に残余を生じた場合は準備金に繰り入れる（第32条）。こうして14年までに予算、会計制度は、かなりの程度に整備された。

第2節 国庫制度の成立過程

明治政府成立当初、租税は旧慣により徴収することにしたが、国の収入の根幹となる地税は幕藩時代の年貢米であって米で領収され、士族に支払われる秩禄も現米で支給されていたから、国の会計は米と金銭の2本立になっていた。また、金銭も旧幕時代の金銀貨には統一がなく賈貨も混じって通用していたから、貨幣の両替・鑑定を行い、為替送金の便宜を提供できる旧来の両替商、富豪を為替方に任命して、金銭出納の実務を行わせ、次いで銀行制度の整備とともに、銀行をも為替方に加えた。こうした中で、国の財政運営を統一強化するためには、国の収入を確保し中央諸官庁・府県の支出を規制する主要な手段として、国庫出納制度の整備が必要であった。また、国庫制度の整備を通じて、大蔵省の財務管理体制が強化されていった。

国庫制度は明治22年、国庫金取扱が収支ともに日本銀行に委託され、憲法体制に見合った「会計法」「会計規則」に国庫出納制度が組み込まれ、近代的国庫制度が成立することになるが、ここでは、明治16年に日本銀行に国庫収入の出納が委託されるまでの国庫出納制度の成立過程について述べる。

1 明治初年の貢米の出納と府県「置米金」「預ケ米金」制度

明治1年8月7日、政府は府藩県に対して「租税ハ姑ク旧慣ニ仍リ」徴収すること、租税の納付については「諸府県諸藩預所共金ハ会計官米ハ大阪会計官へ当辰年ヨリ上納可致事」と布告した。貢米の収納については旧幕時代の仕方を踏襲し、明治1年11月、貢租米の納入手続きについて規定した。その概略は、①貢租米は村長・里正が府県の官吏立会いの下に検査を行い、手控えと突合して封印し、建札を立てて政府の米廩に回送する、②回送には一定の損耗を容赦し、回送費は運送米穀の中から支払われる、③米廩では建札と実際を調査し、回送米を収納し、記帳・保管する、となっていた。その後、回送場所・納

期限・回送方法・欠損米の処理・運賃等の規定は、不正の回避と収納の正確を期して次第に詳細となり、度々改訂され整備された。この貢米の収入・回送は租税司の、米廩への収納・保管・払出は出納司の所管であり、この間の記帳・受取証の授受等も次第に整備された。また、政府米廩は当初京都の御所内・二条、大阪の難波、東京の浅草・本所にあったが、京都の2米廩は4年9月禁裏への米納廃止に伴い京都府へ下付し、本所は5年6月陸軍省に交付し、廃藩によって一時大阪・彦根の藩倉邸を管轄したが、これも漸次整理して、政府米廩は浅草・難波の2カ所となった。米穀の払出しは、米廩において出納司が、各庁の発給する領受証票と交換に実米を払い出した。なお地域によっては、府県が米穀で収納した貢米を売り払い、金銭で政府に納入する場合もあった。

ところで、府県で収納した租税はすべて中央政府に上納された訳ではない。米穀の回送や送金の費用・手数を省くため、府県の費用を予め概算して控除したうえ上納し、控除分は府県の「置米金」と称し、府県経費に使用していた。4年4月10日、出納司が立案した府県「置米金」等を規制する太政官布告が発せられ、府県経費引当の「置米金」もその他租税から払い出す臨時経費も、事前に大蔵省が交付する証票（赤紙切手）なしに払出してはならず、後日租税上納に際し赤紙切手を共に送致することとなった。これで、府県経費の使用を大蔵省が一応把握できるようになった。廃藩置県後、この制度は全国の府県に適用され、5年11月、租税未納分の処理等について改正があったが、7年5月「府県預ケ米金規則」によりいっそう整備された。同規則によれば、①「預ケ米金」は府県収納の米穀・金銭を中央が府県に預け入れたもので、府県経費に充てられる、②「置米金」制度による赤紙切手を廃止し、大蔵卿が許可し出納頭の検印のある払切手（8年、仕払切符と改称）を府県に交付し、払切手により府県経費を支出する、③「預ケ米金」の決算残額は第一国立銀行の預り小切手により返納する、こととなった。

6年7月「地租改正条例」が公布され、改租事業を終了したところから地租は現金で納付されていたが、金納が一般化した9年3月末をもって、歳入中の

米穀の出納は廃止され、残米は貯蓄部に売却された。なお、地方によっては米穀の売却が不利で米納の継続を願うものもあったので、政府は10年11月、水田に限り地租の半額の代米納を許可した（太政官布告第80号）。この代米納の米穀は、地租改正で用いられた地方別石代相場をもって換算し、租税寮の勘定は金銭で立てられ、会計上で米穀は9年4月以降跡を絶った。出納局は常用部からの借入金で代米納の米穀を買取り、それを売却して借金を常用部へ返却し、損金は雑出、益金は税外収入として整理された（代米納は22年9月廃止）。なお、府県「預ケ米金」は以後「預ケ金」となった。

2 明治初年の金銭の出納と各省庁経費の規制

為替方とは、国庫に収納する金銭の鑑定・収納・支払い、及び送金の事務を掌るもので、明治1年2月13日、三井八郎右衛門、島田八郎左衛門、小野善助の請願により、会計事務局官金の為替取扱を許可したのに始まる。次いで同年12月14日、東京府下の三井次郎右衛門以下50名に会計官官金為替御用達を命じ、各金1万両を交付し、6ヵ月毎に清算すること、という記録がある。また、3年に制定された大蔵省の「出納司分課取扱大意」によれば、金銭納払はすべて為替方に申しつけ、上納金は為替方の預ケ手形で上納し、預かり金が溜まったのを見計らって金庫（金銀貨保蔵の倉庫・御金蔵ともいう）に繰り入れ、為替溜まり金が支払金に不足するときは金庫有高より繰り出すこと、となっている。

各官庁の経費の支払については、明治2年の「出納司規則書」によれば、各官庁経費定額の支払方法は、月額を概計して出納司が支払の証書を交付し、各官庁は月次に清算して帳簿を出納司に提出する等が定められている。また3年2月以降証書を廃し、各省庁の定額経費及び臨時経費の受領は、各官庁が所要経費の名目・金額・受取人等を記入し、官省印を押印した通帳を大蔵省に提出し、出納司が通帳に加印して各庁に渡された。当時、支払金の受取は、各庁の領収証書を出納司に提出して為替券を受領し、為替方から経費を引き出すこと

ができた。出納司の帳簿の写しは為替方に渡され、為替方は為替券を帳簿と突合して金銭と交換し、毎月違算の有無が点検された。

4年8月、「大蔵省事務章程」制定に際し、金穀の出納に伝票制が導入され、省内の出納手続を厳重にし公正を期すこととなった。「事務章程」中の各寮「事務章程」及び「処務順序」に規定された出納処理の要旨は、①額の多少にかかわらず金穀出納には、卿輔の承諾を得た証拠の調印がある伝票を必要とする、②租税は租税寮の処分に従って伝票の証拠を徴し、簿記を明らかにして領取する、③各地の出張所や地方官の領取した金穀を、その地方で支出するときには卿輔の指令に従い、権頭または権助がその地に出張して処分する、④金穀出納の申請文書は、定額・臨時を問わず先ず検査寮が接受し、請求事由を検査して失当または誤謬と認めるときは、指揮文案を丞へ送付し、丞は卿輔へ提出して検印を取り、受付課から還送する、⑤伝票は卿輔が金穀の出納を出納頭に指揮する命令書であること、⑥伝票の回付方法は、検査寮を通過した申請文書に伝票課が伝票を添付し、卿輔の検印を得て、正算司で正算を行ったりえ記録寮に回付され、記録寮は文書原本と伝票の副紙を留保し、伝票本紙を出納寮に送付して始めて出納の手続きを採ることができる、というものであった。しかし、当時予算制度がなく、各省庁の定額金の額も決められていなかったから、大蔵省は各庁の申請に従って経費の出納を行っていたが、5年9、10月に各庁の歳費額を定め定額金が限定されたので、6年1月から各省庁の定額金等に関する大蔵省内の伝票の回付を簡略にした。

なお前節で述べたように、6年12月府県及び各省庁に「金穀出納順序」が示され、予算編成の準備が進められて、各年度予算が編成されるようになると、予算の施行を通じて、各省庁及び府県の経費の支出規制が強められるようになる。

3. 為替方に対する大蔵省の規制強化

廃藩置県によって全国の租税の国庫収納が可能になると、5年4月井上大蔵

大輔は正院に上申して、府県の租税金を為替送金によって納付させる案を提出した。建議の要旨は、①遠隔地からの貢金の輸送は経費がかかるので、金が溜まるのを待って送金する間に時日を要し、その間国庫は窮乏して巨商に借金をする不利がある、②米国の制度にならって為替手形で出納寮に送金するのが得策である、③現今三井・小野両店は県庁下に多くの支店を持ち、支店のない場所にも取引店があるので、府県庁下に為替方の出張所を設置させ、為替送金の取扱を行わせることができる、④また、府県の出納を確実にするためにも為替方出張所に府県の出納を併せて行わせたい、というものであった。この提案は早速採択され、5年5月、三井・小野・島田の3組の地方支店を為替方出張所とし、支店所在の府県から始めて、他は支店設置の時から為替送金を行わせる体制となった。出張所設置に際する「御請証書」によれば、出張所は「御上納金為替方並御用金預方共」取扱い、1県1万両ずつの証拠金を提出し、これには月利0.7%の利子が下付された。

5年8月、為替方の名称は大蔵省為替御用掛と改称された。同年11月、「国立銀行条例」が公布され、三井組、小野組が連合して第一国立銀行を開設することになると、同行に大蔵省の金銀出納事務取扱が命じられた。同行開業を前にした6月、大蔵省と銀行の両者により「大蔵省第一国立銀行金銀取扱規則」が取決められた。その要旨は、①第一国立銀行に対し、東京を根拠として京都・大阪・横浜・神戸において大蔵省の金銀の収納支払の取扱を命じる、②大蔵省への上納金は、銀行本店・出張所が真贋を改めて受け取り、預り手形を渡し、納主は預り手形に納証書を添付して出納寮で本納の手続きを行う、③大蔵省からの渡金は、出納寮が発行した支払金額・渡し先を記載した切符と引き合いに、銀行が貨幣を支払う、この切符は他へ運用できない、④銀行は国庫金出納の収支、現金につき定期または臨時の検査を受け、非常災害のほか盗難水火難には一切の責任を負う、⑤銀行は預り金の抵当として、預り金の半額を目途にして、公債（時価で換算）・地券等不動産・確実な預金貸出金の証文等を差し入れること、⑥預金高は150~200万円を限度とし、超過分は大蔵省金庫に繰

入れまたは他銀行に預金する、等である。

次いで6年7月、各省及び開拓使の定額金受払、府県の貢納金為替方及び県費受払出納等に関して、それぞれ便宜に商会または有名豪商に申しつけている状況に対し、今回契約した「大蔵省第一国立銀行金銀取扱規則」にならって、官金取扱の規則草案を作成し、取扱者または取扱予定者の氏名とともに大蔵省に提出し、大蔵省の承諾を経ることを布告した（太政官布告第236,237号）。次いで同月、大蔵省は府県に対して、府県の実情にあった為替方との契約が締結できるように「為替方ヲ設クル手続」「為替規則」を示した（第140号）。第一国立銀行の「取扱規則」との相違は、①為替方の抵当差入高は、府県の毎年貢納高と大蔵省よりの受取高合計の4分の1ないし3分の1とすること、②上納金については上納者から0.1%、払出金については府県の常費から1%の手数料、100円以上の為替送金には相当額の為替賃を受け取り、府県庁へ出仕する為替方手代等への手当は廃止する（条項の詳細は7年に改正）、③上納金は東京への為替送金とするが、便宜大阪へ送金し大阪の第一銀行預り手形で上納してもよい、等である。

以上のように、6年7月第一国立銀行開業に際し同行の官金取扱規則が制定されると、府県為替方へも第一銀行と同様な規制が行われたが、さらに翌7年10月、太政官達第138号によって、第一国立銀行及び府県の為替方の抵当差入高が、預け金の半額から預け金相当額にまで引き上げられた。これを契機に府県為替方として手広く活動していた小野組・島田組が破綻した。7年11月、小野組の破産が明らかとなると、7年12月大蔵省は府県に対し、管下の富豪・豪農等に官金を寄託する場合には、必ず抵当品を徴して規則どおり処理するよう通達し、8年1月、大阪府・兵庫県その他34県に対し、小野組・島田組に為替方を命じていたものは、第一国立銀行に変更するよう指示した。また、同年3月、府県為替方の不祥事に対し、各庁出納課の官員に為替方の出納を検査させる方法を講じた。

また、9年9月大蔵省達乙第76号は、府県・各庁において銀行または為替方

へ金銭出納を取り扱わせるものは、9年10月より2年間を期限とし、満期に預け金を決算し残金を悉皆完納させること、ただし、年限内に事故があれば解約し、満期後再度契約するときは協議する旨通達した。次いで10年7月府県各庁に令達して、6年に指示して取り決めた為替方との契約を廃止し、新たに「命令書案」を示して、これに準拠し大蔵省との協議を経て為替方を命ずることを要請した。これは、府県・各省庁毎に契約した為替方に金銭出納のすべてを取り扱わせることとしており、命令は2年を満期としていた。

一方、大蔵省では小野組・島田組の破綻の対策として、大蔵省出納局が直接現金を出納する体制について検討し、8年10月、上納金・返納金を従前第一銀行預り証書で納付していたのを改め、大蔵省納金局に現金を預け、出納寮預り証書をもって上納するよう各省庁及び府県に通達した（太政官達第188号）。出納寮の納金局は、8年12月開局した。翌9年2月「院省庁現金納払規則」が制定され（太政官達第18号）、毎月交付していた各省庁の定額金（月給・旅費・その他需用品等）を大蔵省で管守し、為替方に替わって大蔵省出納寮（現金納払局）が直接現金出納を取り扱うことにしたもので、最初正院・元老院・内務省・大蔵省から始めて、漸次他省庁に拡大する方針であった。納金局は現金納払局と改称し（10年出納局の現金納払掛となる）、院省から月額を目途に請求書を提出させ、出納寮から払渡切符を交付し、本人持参の払渡切符により現金を払い出した。なお出納寮は10年1月出納局となり、以後各地に出張所（金庫）を置いて現金の出納に携わった。

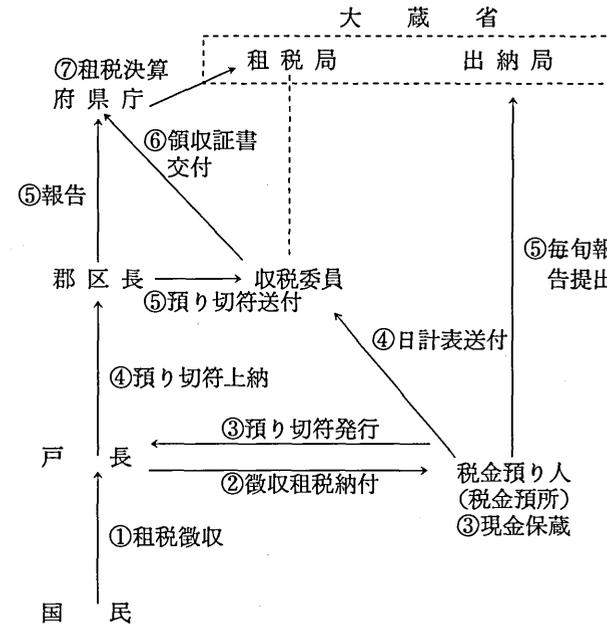
4. 地方3新法の成立と国庫金出納制度の再編

明治11年7月、いわゆる地方3新法すなわち「郡区町村編成法」「府県会規則」「地方税規則」が制定され、地方組織が府県知事・県会、郡区長、町村戸長に整理された。同月「府県官職制」によって郡区長が国税・地方税の徴収および不納処分を管掌することとなり、これに伴って国税徴収方法が整備され租税金等の出納の方法が再編された。

11年12月「国税金領収順序」が制定され、①郡区役所において調製された納税切符をもって、戸長が納税者から租税を徴収する、②戸長は徴収した税金を税金預り人に渡し、預り切符の交付を受け郡区長に提出する、③郡区長は預り切符を租税局から派遣された収税委員に提出し領収証書を受領する、④税金預り人は税金を保蔵し、租税局派遣の収税委員に日計表を提出し、出納局に収支計表を提出して、租税・出納両局の監督を受ける、となった。その関係を図示すれば第1-1図のようになる。

12年2月、大蔵省は税金預り人に対する「命令書案」を作成、出納局は各地の銀行・富豪等に税金預り人を命じた。預り人は本店を根拠に各地に税金預り所を設置し、出納局の指揮に従い諸税金の鑑定及び保蔵、ならびに預り金の配付を取り扱った。預り金の納納は大蔵卿の命により出納局から達しがあり、為替送金または収税委員に引渡して上納することとなっていた。その他亡失金の弁償、抵当品の提供、為替手数料等についても取決められた。税金預り人の設置によって、府県為替方の職掌から国税の収納が削られ、府県為替方は主に府県費・地方税の出納を取り

第1-1図 国税徴収順序（明治11年12月）



出典：日本銀行百年史編集委員会『日本銀行百年史』第1巻、260ページ。

扱うことになった。

次いで12年5月7日、府県に対し税外収入、諸返納金その他経費残余の還納等大蔵省に上納すべき金銭の出納は「国税金領収順序」に従うよう令達され(大蔵省達乙第26号)、税金預り人が税外収入等をも取り扱うようになった。そこで同月、税金預り人の名称は大蔵省為替方と変更された。

13年11月「大蔵省為替方条例」が制定され、14年1月から施行された。条例の制定は、大蔵省為替方を出納局の専管とする等の制度改正を実施するためであった。すなわち、大蔵省為替方は租税・出納両局の管轄下にあったが、預り金は収税委員が管理しているため、出納局が預り金の為替送金等を指示しても収税委員の承諾を求めねばならず、預り金の運用が円滑でない等の弊害を除くため、収税委員の権限を縮小し、保蔵金の受払いの敏速化が図られた。なお、14年5月、仙台・長崎の出納局出張所が廃止され、この地方にも大蔵省為替方が設置されたので、出納局が直接現金の出納を取り扱うのは、東京・大阪2カ所となった。

15年6月、「各庁現金管守並委託規則」により、各庁が管守している現金を出納する大蔵省為替方を設置し、同年12月、各庁管守金の収支を取り扱う大蔵省為替方を現金取扱方と改称した。16年4月、日本銀行に国庫金の取扱いを命じ、7月1日から国庫収入の出納を取り扱わせるようになると、同年6月、大蔵省為替方は廃止され、国庫金取扱所(納入機関)及び現金支払所(支出機関)が設置された(第2期第1章第4節2参照)。

第3節 統一租税制度の成立と地租改正

1 統一税制への過程と地租問題

(1) 廃藩置県以前

維新戦争に伴う多額の債務をかかえて出発した新政府は、早くから租税収入を確保する必要に迫られていた。明治1年8月、政府は租税を「一兩年間姑く旧慣ニ仍ル」と布告して、新たに直轄に帰した関東地方の幕府領を中心として課税を開始したが、予期した収入をあげることができなかった。

明治2年6月の版籍奉還後に府藩県三治制度が採られたが、7月設立された民部省によって、まず府県を対象として徴税が開始された。同じ7月に府県事務章程が制定され、①土地売買禁止令の維持、②地方官による租税の増減免の厳禁、③府県の経費定額以上の租税収入の大蔵省への納付、が規定された。

ところで、旧幕時代に農民から徴収していた貢租をそのまま引き継いだ地税＝地租は、新政府最大の財源であったが、その徴収方法は地方により区々であった。しかし、地租統一の方針について、民部・大蔵両省の意見は対立した。民部省は地方民の窮状に接して、その減税要求をいれようという立場に立ったのに対し、大蔵省は財政支出の増加に対処して収入の確保を必要と考えていたからである。2年8月、民部・大蔵両省の事実上の合併が行なわれ、卿・輔以下幹部の両省兼任、租税司以下3司の民部省移管が実行されたが、それでも地租問題を解決するにはいたらなかった。大蔵省は検見制度を実行し、当面地租負担の不公平を是正しながら、地租統一の準備としようとしたのに対し、民部省は直ちに全国的な検地を実行して、一挙に減税を実施することを主張した。3年5月、民部・大蔵間に合議が行なわれ、いずれ税法の大改革を実行するが、それまでは地域的な小改正を避ける方針が決定された。地租統一が緊急な課題となりながらも、両省ともに十分な具体案をもたなかったわけである。

こうした時期に提出されたのが、3年6月の集議院判官神田孝平の「田租改革建議」であった。神田はこの建議において、まず米価の高低によって政府の収入が一定しない米納租税が、予算制度に適合しないことを指摘し、次の方法によって検地を行わずに地租を統一し、米納租税を金納化することを提案した。その提案の大要は、①田畑の売買を許可し、地主の申告地価を記載した地券を発行する、②同時に各地方の末端官庁において土地台帳を作り、これを郡村役場・県庁・中央官庁へと積み上げてゆき、全国の地券地価の総額を算出する、③政府は別に数年間の貢租米の平均総石高を調査して、同じ期間中の平均米価によって金額に換算し、これを地券地価の総額と対比して金納地租の税率を割り出す、というものであった。すなわち、新しく地価課税の方法を提案したばかりでなく、収穫高基準の米納地租の税額を、地価基準の金納地租に引き継ぐ技術を提起したのであった。この建議は、後に大蔵省に取り上げられ、地券税となり、地租改正の指針となったのである。

明治3年7月、民部・大蔵両省の分離が行なわれ、租税司を管轄下に置いた大蔵省は、直ちに検見規則を制定し、9月には租税司の職制と処務条例を定めて、これを将来の地租統一の実行機関としようとした。しかし、検見制度を実行してみると、旧来の反別帳記載の面積が実際面積と一致しない、納税者必ずしも土地所有者ではないなどのために、地租負担の公平化に役立たず、各地の地方官から大蔵省に質問が殺到した。こうして検見制度が行きづまると、民部省は再び自身の手で検地を実行することを申し出たが、太政官はこれに裁定をくだすことができなかった。

この間に大蔵省から廃藩の要求が打ち出された。3年12月の「画一ノ政体ヲ立定」することを求めた大蔵省建議がこれである。その内容は、①国防、教育、司法などの諸制度の整備のために、財政支出は今後増大する、②政府の収入は、全国総石高3,000万石のうち府県の800万石にすぎず、2,200万石は政府の財政権が及ばない藩の管轄下にある、③政府はこのわずかな収入をもって、全国の費用をまかなおうと苦心しているが、一日も早くこうした状態を改め

「三治一致」の制度を立て、「自立自衛ノ国権ヲ確守」すべきである、というものであった。これが4年1月の太政官宣達の「全国一軌ノ方則」制定の予告となり、7月の廃藩置県となって、統一税制への途が開かれることとなった。

(2) 廃藩置県以後

明治4年7月、廃藩置県と同時に民部省は廃止され、その事務の大部分は大蔵省に移管された。民政・財政にわたる強大な権限をおさめた大蔵省は、租税司を拡張して租税寮と改め、伊藤博文（租税頭）、松方正義（租税権頭）をはじめとする開明的な人々を集めて、地租改正の具体案を練ったが、その基礎となったのは、さきの神田孝平の地価課税案であった。しかし、幕府時代以来の田畑売買禁止令のもとで質入れ、譲渡などの形式による事実上の売買が行なわれてきたため、土地の所有関係は複雑となり、所有者を確定し難いという事実を生じていた。したがって、土地売買を自由化し、地価課税のための前提条件を作り出す必要があった。

そこで大蔵省は、土地ないし農業に対する諸制限を次々と解除していくことになった。まず、土地売買の解禁については太政官の同意が得られず、4年12月に東京府下の市街地に地券税を試みたが、成功しなかった。土地売買禁止令が解除され（太政官布告第50号）、売買、譲渡地に対する「地券渡方規則」（大蔵省布達第25号）が制定されたのは、ともに翌5年2月であった。しかし、売買が行なわれるのをまって地券を交付するのでは、地価課税がはかどらず、売買が行なわれない一般所有地に対して早急に地価を決定する必要に迫られた。しかし、その方法を見いだすことができず、当局者は苦しんでいた。

こうした要求にこたえたものが、5年5月の神奈川県令陸奥宗光の「田租改正建議」であった。それは土地の「実価」に対して課税することを提案したもので、「実価」とは売買地価とも法定地価ともつかないものであったが、これが大久保大蔵卿外遊中に井上大蔵大輔によって取り上げられ、5年6月、陸奥は租税頭に抜擢された。

5年7月、租税寮内に改正局が設置されると、地券記載の地価は地主の申告

する「方今適当ノ代価」によることとし、その期限を「当月中」と限って、地券交付を急いだ。いわゆる壬申地券がこれである。しかし、これは各地の地価に甚しい高低を生じ、とうてい地価課税の基準とはならないので、各地の地方官から大蔵省に苦情が殺到した。

5年9月には、租税頭陸奥の名で「真価取調方順序」を各府県に令達し、入札によって地価を決定するという租税寮作成の地価取調案を「密示」して、地方官の意見を求めたが、反対にあってこの案は取り下げられた。大蔵省は再び地価決定方法について討議を重ね、6年春には「地租改正方法草案」ができあがった。

明治6年4月から5月にかけて、大蔵省は全国府県の長次官を大蔵省に集め、地租問題を中心議題として地方官会議を開いた。この会議に先だって地方官に配付した議事章程の内容が、大蔵省の権限を越え立法権を冒すものであるとして、会議の途中太政官から破棄を命ぜられ、この会議を主導した井上と渋沢栄一（大蔵省3等出仕）は、これを機として辞職した。この地租改正の法案を通過させたのは、大蔵省事務総裁に任命され、井上に代わって議長となった大隈重信であった。

2 「地租改正条例」と地価算定方法

明治6年7月、「上諭」とともに地租改正が布告（太政官布告第272号）され、その「別紙」として「地租改正条例」「地租改正規則」「地方官心得書」が令達された。ほかに人民告諭書が出され、地租改正の趣旨が詳しく説明された。以来、この地租改正諸法規によって土地丈量が実行され、課税基準としての地価を決定するための地租改正事業が実施された。

地租改正の大要は次のとおりである。

- (1) 旧貢租を廃止して、地価を課税基準として地租を賦課する（条例第2章）。
- (2) 税率は地価の3%とし、豊凶による税額の増減は行なわない（条例第

- 2、6章）。
- (3) 地方税も、土地に対する課税はすべて地価基準に改める。ただし、その金額は「本税金」の3分の1以内とする（布告文）。
- (4) 土地丈量は、一定の方法を定めて地主自身に行なわせ、地方官吏が実地調査をして、その可否を決定する（規則第14則、心得書第29章）。
- (5) 地価は地主に見積り価額を申告させ、地方庁はその総額を「地価目的ノ準拠」と対照し、その可否を決定する（規則第1、13則、心得書第4～6章など）。
- (6) 新地租は改租事業が終わった地域から実施し、未了の地域に対しては旧貢租を据え置く（条例第1、7章）。
- (7) 茶、たばこ、木材などの物品税を新設し、その収入の増加額に見合っ

て、将来、地租の税率を1%にまで引き下げる（条例第6章）。
この地租改正によって実施された改租事業の中で、当局者が最も困難であるとしていたのは地価の決定であった。地価決定の方法は「心得書」第12章の「検査例」で具体的に示されているが、自、小作地各1例のうち、自作地の場合について、その地価算定法を数式化してみると、次のとおりとなる。

- (1) 田1反歩の収穫を1石6斗、1石の代金3円、種糶肥代を収入高の15%とすれば、田1反歩の実収高は、
 $3円 \times 1.6 \times 0.85 = 4.08円$ となる。
- (2) この4円08銭から地価の3%にあたる地租と、地租の3分の1にあたる地方税、すなわち合計4%の税を差し引いた額を、年6%（資本利子）で還元したものが地価であるとして計算すれば、
地価 $\times 0.06 = 4.08円 - 地価 \times (0.03 + 0.01)$
地価は $4.08円 \div 0.1 = 40円80銭$ となり、
地租は $地価 40.8円 \times 0.03 = 1円22銭4厘$ となる。

大蔵省はこの方法によって、各村に村内各耕地の地価を算出して提出させるとともに、地方庁に「前々貢租ノ額」によって管内の地価総額を算出させた

(心得書第39条)。さらに、大蔵省自身もまた、全く同じ方法によって全国の総反別400万町歩、その貢租米1,200万石(反当り3斗)、その代金3,600万円(石3円)を基礎として、全国地価の総額を12億2,400万円、その地価100分の3の地租の総額を3,672万円と見積っていた。

3 地租改正事業の経過と結果

明治6年7月の「地租改正条例」公布によって改租事業は出発したが、当初の進行は遅かった。土地丈量に使用する尺度が各地で相違する、境界不明な土地や無税地、脱税地などが少なくないなどのほかに、6年から7年にかけて改租事業の進行を妨げる政治的・経済的要因が存在したためであった。すなわち、征韓問題をめぐる政府部内の対立と、6年の凶作、佐賀の乱、台湾征討などによって、農村の窮状がいっそう加わって、大蔵省の地方統治が困難となったのであった。こうした情勢を背景として、6年11月に内務省が設置され、大蔵省は内務省と協議して改租事業を実行することとなり、改租事業が停滞した。しかも、財政支出の急激な増加にかかわらず、地租の実収石高は年々減少した。8年1月に内務、大蔵両省連署の租税寮改正局改革案が提出され、3月には地租改正事務局が設置された。これは両省いずれにも属さない「臨時独立ノ官庁」で、内務卿大久保利道が総裁を兼務し、内・蔵両省の官吏を集めて改租事業を担当させた。8月には、翌9年度をもって一般改正完了の期限と定め、地租改正を急いだ。

その改租事業は、具体的には次の方法によって行なわれた。まず、全国を10区に分け、これに対応して地租改正事務局に10部をおき、各部に主任官1名をおいて各区の改租事務を分担させた。同時に各区に委員1名、属官数名を派遣して、地方官の補助と改租に関する官民間の紛争処理にあたらせた。

土地丈量、地価決定とものできるだけ地主自身に行なわせる方針をとり、地方庁派遣の官吏は単にその適否を検査するにとどめた。まず土地丈量についてみると、次のとおりである。

- (1) 土地一筆ごとに番号を付し、これを丈量して番号、面積、所有者名を記した木標を立てさせる。
- (2) これによって各村に、村内の見取絵図と地引帳を作成させて、地方庁に提出させる。
- (3) 次に地方庁派遣の官吏が見取絵図、地引帳と木標とを対照、点検して、地主と村総代人にこれを確認させる。
- (4) さらに各村内の耕地数ヵ所を選び、地主と村総代人を立ち合わせ、これを地方庁の官吏が丈量検査し、一村全部の耕地面積の当否を決定する。
- (5) 市街宅地の場合は、まずその町の周囲を丈量して総面積を算出しておき、これを各宅地ごとに丈量して合計した面積を対照して、その当否を決定する。

次に、地価調査についてみると、次のとおりである。

- (1) 20ないし30ヵ村単位の組合村を作らせ、各組合村の中から地位中等の一村を選んで模範村とし、地方庁派遣の官吏が村吏、村総代人、老農と協議して、村内の耕地を9等内外の等級に分ける。
- (2) 組合村の中の他の村は、この模範村の等級区分を標準として、村内の耕地の等級を分ける。
- (3) 地価決定に使う収穫高は、だいたい過去5ヵ年中の平均を標準とし、米価も原則として明治3年から7年にいたる5年間の区域内数ヵ所の平均相場による。
- (4) この収穫高と米価によって算出した収穫米の代金から、種子、肥料代と村費を差し引き、これを6分ないし7分の利率で還元して地価を決定する。
- (5) 宅地は郡村の場合は村内を4、5等の等級に分け、市街地の場合は交通、商業の状況と売買価格、賃貸価格を参照して適当数の等級に分けて、その地価を決定する。

なお、山林、原野の場合は、面積、地価ともに実情に応じた簡易な方法によ

るものとしていた。

改租事業は、まず旧貢租が最も重い金沢地方から開始し、その最も軽い関東地方を最後に回すことによって、その進行を図った。いちばん問題が多かったのは、地価決定についてであった。地券地価に早期に法定地価が持ち込まれたために、中央の担当官吏の間にさえ混乱を生じていた。地価には「売買上ノ市価」と「法制上ノ原価」とがあるが、地租改正法令の「地価性質ノ辞未タ明晰ナラス」のために、改租の方針が法定地価にあることが理解されず、「租税寮中始メテ此誤惑ヲ弁悟」したのは、条例公布8ヵ月後の7年3月であった。

改租事業に対して、終始大きな影響を与えたのは米価の動きであった。8年中にいったん急速に進行した改租事業は、9年になってにわかには停滞した。8、9両年の豊作のため米価が暴落し、地価算定に使う米価が現実の米価よりも高くなり、ひいては新地租が重くなるためであった。そればかりでなく、すでに改租を終わった地方でも、金納地租の実質的負担が著しく過大となった。9年になって米納復活論が現われた理由もここにあったが、9年11月に茨城・三重・岐阜・堺の諸県に大規模な地租改正反対一揆が起こるにいたって、10年1月に減租の詔が出され、地租は地価の2.5%と定められた。この減租を境として改租事業は進行し、14年中に少部分の地域を残したまま、改租事業は打ち切られた。

「地租改正条例」公布後8ヵ年を経た明治14年6月、地租改正事務局は廃止され、その残務は大蔵省に引き継がれた。明治当初の財政上の最大の課題であった地租の統一は、ここにひとまず完成した。

地租改正に要した経費は、本局経費67万円、府県経費734万円、民費2,910万円、合計3,711万円であった。改租事業の成績を改租前3ヵ年平均と14年末の数字を対比してみると、課税面積は392万町歩から1,248万町歩へと約3倍に増加、地租総額は5,237万円から4,122万円へと21%減少した。課税面積の大きな増加は山林原野が課税地に加えられたためであり、新地租総額の90%にあたる3,706万円が田畑地租であった。地租総額は21%減少したが、これに地租3分

の1の地方付加税を加えると、かえって5%増加した。改租事業の完了によって、政府は歳入総額の60%、經常歳入の70%前後を占める地租収入を確保しつつけて、その課題である「富国強兵」「殖産興業」政策を展開することとなった。政府はまた地租改正の過程を通じて、地方行政機関を整備し、その政治的・行政的基礎を確立した。

4 統一税制の成立と地方税問題

新政府は成立すると直ちに、醸造税、蚕卵紙税、舟税などの課税を開始したが、十分な収入を上げることができなかった。廃藩置県後、特に地租改正の過程において、新政府は雑税整理と新税設定の両面から統一税制への歩みを進めたが、この間、中央・地方間の税源の配分が問題となり、国税と地方税が分離されることとなった。

(1) 雑税整理と新税設定

明治初年には、地租以外の租税は「雑税」の名で呼ばれていたが、廃藩当時は全国を通じてきわめて多数の雑税が存在し、これが各地の租税負担の不均衡をいっそう大きくする結果となっていた。新政府は明治初年以來各地の旧慣のまま徴税を行ってきたが、4年7月廃藩置県と同時に、再び「当末年ハ悉皆旧慣ニ仍ル」と布告するとともに、同じ布告の中で各府県に対して管内の雑税調査を命じた。6年7月に地租改正事業が開始されると、各地に雑税廃止の要求が強くなり、その処置が問題となった。7年5月、松方租税頭は税法改正の意見書を提出し、①地租改正によって、将来地租収入は600万円の減収となる見込みであり、②農民と商工業者の租税負担の均衡を図るため、雑税を廃止する必要があること、③雑税の減収額を補うために、商工業課税を新設すること、を主張した。

7年12月、この方針を盛った雑税整理の具体案が大蔵省から提出され、8年2月太政官の裁可を経て公布され（布告第23号）、全国の雑税1,553種がいったん廃止された。そして、酒類税、醬油税、牛馬売買税などの9種が、国税とし

て更新され、ほかに専売特許税、証券印紙税、諸会社税、煙草税、馬車税、人力車税などの13種が国税中に新設された。新税中のいくつかは、まだ基礎がないところに諸外国の税制を部分的に輸入したものもあった。この雑税整理を通じて、幕府時代以来の税制が統一的に再編成され、地租改正とあいまって、全国的な統一税制が実現した。

(2) 国税と地方税の分離

廃藩置県によって、地租をはじめとする税制統一が現実の課題となると、中央・地方間に租税の配分が問題となり、国税と地方税の分離が進められることとなった。5年8月、大蔵省は「経租ハ大蔵省ニ上納セシメ全国ノ経費ニ供ス、緯租ハ地方ニ属スル管内一般ノ諸費ニ供」することを太政官に建議したが、裁可されなかった。6年4月の地租改正問題討議の地方官会議のために、大蔵省は「経租緯租案」を用意したが、これも審議されずに終わった。改租事業開始後、地租の減収が目だちはじめるにいたって、国税と地方税の分離、租税の中央集中を急ぐこととなった。

まず「地租改正条例」によって、地租の地方付加税が地租の3分の1以内と定められ、8年2月に雑税整理が発令されて以来、雑税中の比較的有力な税目がしだいに国税に移されていった。また、8年6月の「租税金穀収納順序」(大蔵省達乙第85号)によって、地租、地券税、家禄税、蚕種印紙税、酒類税、牛馬売買免許鑑札税、船税などの、中央への送納方法が規定され、8年9月には国税、府県税の名称が設けられた。10年1月の地租の地価の2.5%への減租に伴って、地方付加税率が地租の5分の1以内に制限された。次いで11年7月のいわゆる地方3新法中の「地方税規則」(太政官布告第19号)によって、地方税は、営業税、雑種税、戸数割の3種に限定されるとともに、その支弁費目が限定された。13年11月の「地方税規則」の改正(同布告第48号)によって、地租の付加税が国税の5分の1以内から3分の1以内に増加した。これはインフレーション対策として、歳出剰余の創出による紙幣消却の元資増加のため、府県土木費、監獄費の国庫補助が廃止された事実と対応するものであった。

第4章 貨幣・金融制度の創設

幕末から明治初頭にかけて、幕藩体制下の通貨・信用制度が崩壊し、混乱に陥った。明治新政府はこの中から、純正画一の貨幣制度を確立し、この貨幣制度を支えるとともに殖産興業政策を推進する資金を供給する、近代的金融制度を創設する努力を重ねた。しかし新制度はなかなか定着せず、試行錯誤を重ね産みの苦しみを通じて、次の時期の貨幣金融制度の確立へと準備を整えた時期であった。

第1節 近代的幣制確立への歩み

1 明治初頭の通貨流通状況と貨幣をめぐる外交軋轢

明治初頭に日本国内で通用していた通貨は、次のようであった。

- (1) 金銀貨…徳川幕府が鑄造した金銀貨。金貨は、大判(儀典用で一般には通用していない)、小判(1両、10枚で大判1枚)、2分判(2枚で小判1両)、2朱判(8枚で小判1両)があり、銀貨は、1分判(4枚で小判1両)、1朱判(16枚で小判1両)のほか、秤量貨幣としての丁銀・豆板銀があった。
- (2) 銅・真鍮・鉄銭…幕府が寛永年間以後鑄造した小額貨幣。寛永通宝(銅1文銭・6000~8000枚で1両、真鍮4文銭・1500~2000枚で1両、銅4文銭・1800~3500枚で1両、鉄1文銭・7000~10000枚で1両)、天保通宝(真鍮当百銭・60~100枚で1両)、文久通宝(銅4文銭・1500~2500枚で1両)。
- (3) 藩札…幕府の許可を受け、または無許可で各藩領地内に通用していた紙幣で、金札・銀札・銭札・米札などがあり、細別すれば凡そ1,600種以上