

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、鉄道国有化及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た。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 松方財政と銀本位幣制の確立

第1節 松方財政とデフレーション政策

1 「財政議」と松方財政構想

明治14年8月1日、大隈重信・伊藤博文両参議連名の建議、「公債ヲ新募シ及ヒ銀行ヲ設立センコトヲ請フノ議」が廟議で決定された。同時に廟議は伊藤に対して、更に詳細な案を提出するように要請した。これは西南戦後のインフレーションの根本的解決策として、賞金付公債5,000万円を内外人から募集し、一大正金銀行を設立して兌換制を確立する案であった。翌9月、内務卿松方正義は三条実美太政大臣に「財政議」を提出した。この建議は、名指しで批判してはいないが大隈・伊藤連名の建議を意識し、対案を提示したものであった。すなわち、建議は冒頭で「熟々財政ノ現状ヲ觀察シテ甚タ杞憂ニ堪ヘ」ないので、内務卿の身で「越俎ノ畏レ無キ能ハス」とも考えたが敢えて「鄙意ヲ開陳スル」と述べ、インフレ高進による財政危機の救済策を提案している。その直後、大蔵卿に就任した松方の財政政策「松方財政」は、この建議で述べた構想を実行したものである。先ず「財政議」の概要を紹介しよう。

松方は財政の現状について、「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ッテ紙幣ハ益々下落ノ勢」であり、「財政整理セス国家衰頽必ス随フ、豈安寧幸福ヲ期スルニ違アラシヤ」「国家財政ノ事之ヲ今日ニ預定セザレハ時勢ノ変之ヲ来日ニ測ル可カラス」と財政整理が当面の緊急課題であると述べている。また紙幣下落の原因について、「紙幣ノ下落ハ正貨ノ足ラサルニ原シ、正貨ノ足ラサルハ物産ノ繁殖セサルニ因ル。物産繁殖セサルハ貨幣運用ノ機軸定マラサルニ帰スルモノタリ」という。そこで目下の急務は「貨幣ノ機



第6代大蔵卿、初代大蔵大臣 松方正義

軸ヲ定メ、正貨ヲ蓄積シテ紙幣償還ノ元資ヲ充実セシメ、物産ヲ興隆シテ輸入ヲ制スル」ことである。それでは、「貨幣ノ機軸ヲ定メルトハ何ソヤ。」と問い、「日本帝国中央銀行ヲ設立スルコト是ナリ」として、中央銀行設立の方法要領を説いている。

すなわち、松方の提案する中央銀行は、資本金1,000万円、官民共同出資で官選の役員により運営され、国庫金収支を取扱い、全国の金融疎通をはかり、正金を国庫に蓄積する機能を担う銀行であって、第十五国立銀行を

再編することも可能だ、としている。また中央銀行設立後時機を見て、国立銀行の紙幣発行権を回収して私立銀行に再編し、政府紙幣の発行をも廃止し、紙幣は「独り中央銀行一種」とすること、すなわち中央銀行に紙幣発行権を集中することを目的として運営する。また、中央銀行と並んで貯蓄銀行・勸業銀行を設立し、「相鼎立シーハ貨幣ノ機軸トナリ、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」とすると述べている。この官立貯蓄銀行は地方の「散金余資ヲ集合」するもので、逓増局預金をも吸収する構想であり、勸業銀行は資本金500万円を民間から募集し、社債の発行を認め、政府が利益配当を保証し、低利資金を供給して「農工業水陸運搬等ノ起業ヲ助」ける役割を担うものであった。

財政政策に対する松方の意見は、次のように述べられている。昨13年に「国費節減ノ聖論」が発せられ14年度は国庫に余裕を生じたものの、「前途実績ヲ挙クルニ於テ政府ノ目的ハ安クニ在ルヤ未タ窺ヒ知ル所」がないので、これについては明言できないと大隈・伊藤の財政政策への直接批判を避ける一方、「世ノ論者ハ紙幣ノ下落ヲ以テ単ニ其増発ニ帰シ減却ノ説ヲ唱フレトモ正貨ヲ収メテ償還スルノ法アルヲ知ラス、物産ノ興隆ノ事ニ於テハ紙幣ヲ使用シテ資

本ヲ流通スルノ道アルヲ弁セス漫ニ勸奨保護ヲ非議スル」もの、と自由民権家などの政府批判に反論した。次いで政府の財政実績に対して「或ハ某ノ会社ニ資本ヲ貸与シ某ノ銀行ニ官金出納ノ一部ヲ委託スル等、大蔵省の直接関渉スルハ其当ヲ得タルモノニ非ス、却テ準備ノ正貨ヲ消耗シテ危殆ノ状ヲ現出スルノ弊害ヲ招ク」もの、等と大隈財政を間接的に批判している。

ところで13年5月、大隈参議が提起した5,000万円外債募集によるインフレ収束・兌換制移行論に対し、内務卿松方が同年6月に提出した意見書「財政管窺概略」は、外債募集に反対し、当面の財政救済策として紙幣消却・正貨蓄積対策等につき具体案を箇条書きに挙げたものであった。同じ頃外務卿井上馨も同様な意見を提出している。松方・井上が提案した歳計節約による紙幣消却、生糸・茶等の輸出荷為替操作による正貨獲得策などは、伊藤・大隈両参議及び佐野大蔵卿の手で既に実行に移されていた。大隈・伊藤・井上・松方の4人は、既述のように明治初年以来大蔵省の要職にあって、共に財政・金融の運営に当たった仲であり、紙幣下落←正貨不足←輸出入不均衡←物産不振という論理の理解や、紙幣下落に際して兌換制確立が根本対策であること、等について共通の認識があったと考えられる。しかし、大隈は殖産興業のためには資金が必要であり、紙幣の急速な収縮によらず外資を導入して兌換制を確立したいと考えたのに対し、松方は断固外資導入に反対し、自力で紙幣の消却と正貨蓄積の資金を捻出し、紙幣消却・正貨蓄積を並行して実施することにより兌換制を確立する方策を打ち出した点に相違があったと考えられる。

後に松方は回顧して、「或有力な外国人カラ」（英公使パークスと見られている）「紙幣整理トイフヤウナ重大ナ事ハ日本人テハ六カシイ。外国人ニ遣ラセル方カ宜シイ。」「其事ヲ担当セシメルニハ前ノ東洋銀行支配人『ロベルトソン』が宜シカロウ」という意見があったと語っている。一方大隈は、英国マーカントイル銀行行員で先年大蔵省で銀行行政を指導し帰国したシャンドに対し横浜正金銀行の外国為替部担当を依頼し、シャンドから一大国立銀行設立が提案され、大隈がこれに賛意を表した事実があった。大隈・伊藤の公債新募・一

大正金銀行設立案は、シャンドとも連携して検討されたと見られている。したがって、大隈案の裏に紙幣整理をロバートソンに委ねる構想が隠されていたかどうかは不明であるものの、松方がそのように信じて深い危惧を抱いたことは間違いないと思われる。そこで松方は「財政議」において、「他日財政ノ益々危殆ニ陥キルニ至ルヤ必ス資本ヲ外国ニ仰クノ説ヲ生スヘシ」「而シテ知識財力共に富強ノ外人ニ其資本ヲ仰キ之ヲ以テ、内地ニ散布スルトキハ、固ヨリ一時正金ノ流通ヲ得ヘシト雖トモ其患害ノ百出」する情勢となり、そうなれば「全国ノ形勢ハ変シテ埃及土耳其若クハ印度ノ如キ惨状ニ陥キルモ只空クヲ束ネテ測ル可カラス。」と、外資導入の非を厳しく糾弾したのである。

2 松方財政の開始と15年度予算編成

14年7月、参議兼北海道開拓使長官黒田清隆が提出した開拓使官有物払下げ申請をめぐり、閣議は大隈その他の反対で紛糾したものの、いったん払下げを決定した。しかし、開拓使官有物払下事件は世論の非難を浴びた。すでに民権派は憲法制定・議會開設を政府に迫り、国会開設期成同盟を母体に自由党を結成しようとする動きがあり、開拓使官有物払下げ問題がこれに加わって反政府運動が高まった。その前3月、大隈は2年後の国会開設・政党内閣制などを含む意見書を左大臣有栖川宮に提出したが、この大隈意見は急進的であるとして伊藤はじめ政府部内に反対論が多かった。8月末、大隈が天皇の東北・北海道巡幸に随行し東京を離れると、大隈の留守中9月末から10月初旬にかけて、政府部内に開拓使官有物払下げと民権運動の双方に反対し、大隈を政府から追放する策謀が進行した。10月11日、天皇とともに帰京した大隈を締め出し、御前会議は立憲政体に関する方針、開拓使官有物払下げの中止並びに大隈参議罷免を決定した。翌12日、天皇が憲法を制定し明治23年に国会を開設する、との詔勅が発せられた。明治十四年政変である。10月21日、参議と省卿の兼任制が復活し、佐野大蔵卿は元老院副議長に転じ、松方が参議兼大蔵卿に就任した。閣僚の大部分は長州・薩摩2藩出身者で占められ、以後、伊藤は財政を松方に任

せ憲法問題に専念する。

大蔵卿に就任した松方は、先ず閣議に大隈・伊藤案の中止を要請し、紙幣整理に関する一切を松方に委任する旨の同意をとりつけた。また、三条太政大臣・岩倉右大臣立会いのもとに紙幣整理について上奏し、着手したら途中で止めるように努力することを天皇に命じられたという。

松方の後日の報告書（「紙幣整理始末」）によれば、「紙幣ノ価格下落シテ已ニ四割内外ニ及ヘルノトキ、之レカ処分ヲ決行スルニ当リテハ仮令ヒ如何ノ手段ヲ以テスルモ、其価格ノ回復スルニ随ヒ一般ノ物価ヲ低落シ、農工商業ニ一時困難ヲ来タスコトアルハ自然ノ状勢予シメ期セサルヘカラス」と、デフレーションは予期されるところであるが「此現象ニ恐怖シテ紙幣ノ処分ニ遲疑スルコトアラハ到底成功ノ日ハ無カラン」と、デフレ政策を推進し「兌換ノ制度ヲ実施シ得ルノ日ニ至ラハ、実業者ハ皆資本ヲ放下スルノ道ヲ求メ、相争フテ諸般会社ノ設立ヲ企図シ、一時活発ノ盛況ヲ社会ニ現出スルコトアルヘシ」と、当初から前途を見通していたことを述べている。

松方の大蔵卿就任時には、紙幣流通高が1億5,480万余円、全額不換紙幣であった。これを整理償還し、中央銀行発行の兌換紙幣と交換することを目的として、先ず財政の調査が行われた。すると、通常歳入のうち毎年度平均750万円余の余裕があり、別に運転可能な準備金3,643万余円（諸貸付金を除く、金銀貨は867万余円）があつて、これを運用すれば数年のうちに兌換制確立の目的を達成できると確信したという。この目的のために「断然紙幣消却ト正貨蓄積ヲ併行シ、以テ紙幣ヲ整理スルノ策ヲ建議シ、着々決行シタ」のである（紙幣整理・正貨蓄積策の詳細は次節に譲る）。

松方の「日本帝国中央銀行」設立構想も直ちに具体化され、15年3月「日本銀行創立ノ議」が付属文書「日本銀行創立趣旨書」とともに三条太政大臣に提出された。続いて元老院の審議を経て「日本銀行条例」が公布され（明治15年6月27日太政官布告第32号）、15年10月には日本銀行が開業する（日本銀行創設は第3節で記述）。

また、15年度予算編成に着手し、15年2月提出された「意見書」では、財政困難の根源は銀貨100円に対し紙幣170円という価格差があるため、その救済は節儉による歳出入の余裕をもって紙幣消却の原資に充て、正貨を国庫に貯蔵する以外にない。そこで各省庁の14年度予算定額を15年度以降3年間据え置く必要があると述べられた。前年度に紙幣消却をすすめるため抑制された各省庁経費の定額を、そのまま3年間据え置くことが提起されたのである。次いで4月「各庁経費三ヶ年据置ノ議」が提出された。その要旨は、14年度予算は施行過程で374万円の支出超過になっている。各省庁の予算要求は14年度予算定額より800万円の増額となっているが、歳入には余裕がない。したがって、各庁経費は14年度定額を標準に万やむを得ないと認めるものは加除斟酌して15年度定額とし、以降3年間不動とし、残金があれば不足年度に充用する制度を設けることが提案された。この提案は裁可されたが、要するに経費定額を据え置く代わりに、予算の範囲内で3年間各庁が経費を繰り合わせることを許したのである。

この方針によって、厳しい査定を経て編成された明治15年度（15年7月～16年6月）予算（15年6月公布）は、歳入歳出ともに6,681万余円、前年度予算より約176万円の減額である。歳入においては地券証印税の税率を上げ、北海道物産税等の増額を見込んで開拓使返納金等の減額に対処し、歳出においては各庁定額（各省院局費）を2,217万円に抑制し、紙幣消却費を前年度予算の700万円から330万円に減額している。また、歳出臨時部に計上された各庁営業資本及繰替金は、準備金を充実させるため14年度から16年度まで3年の間計上された経費で、14年度455.5万円、15年度526万円、16年度500万円の予算が付けられた。これには、13年度までに準備金から常用部に貸し付けられた各庁営業資本・国庫金の一時繰替貸・勸業資本貸の返済金が含まれており、貸付返済金は準備金に繰り入れられ、正貨の蓄積資金に運用された。また、その間の余裕資金は予備紙幣の発行に替えて国庫金の一時不足補填資金として役立った。このいわば、隠された正貨蓄積資金については、本節の末尾の決算の推移の項

で纏めて説明を加えよう。

3 軍備拡張、増税と16年度予算編成

15年7月23日、朝鮮のソウルで兵士の反乱が起こり、日本から朝鮮軍隊の軍事教官として派遣されていた堀本少尉らが殺害された事件が起こった。壬午事変である。同月日本の閣議は仁川・釜山に軍艦派遣を決定した。一方清国側も8月9日、清国公使が属邦保護のための朝鮮派兵及び日本公使館の保護を通告し、翌10日仁川に上陸した清国軍隊によって事変は鎮圧された。日本は朝鮮に済物浦条約（事変の犯人処罰・賠償金50万円・公使館駐兵権など）を認めさせ事変は一応落着いたが、朝鮮に対する清国の影響力は拡大した。

ところで、壬午事変を通じて清国北洋艦隊が出動し、朝鮮への清国の影響力が拡大する情勢を背景に、日本陸海軍の軍備拡張が焦眉の課題として提起された。15年9月岩倉右大臣は、清国に対する軍備として海軍拡張の必要を説く意見書を提出し、11月には地方官を宮中に集め、軍備拡張と租税増徴について勅語が下された。また、陸軍省・海軍省から軍拡予算の概算が提出され、大蔵省で検討の結果12月26日、松方は三条太政大臣に「軍備皇張費ノ議」を「増税金取扱要領」とともに提出し、年間凡そ750万円の増税によって陸海軍備拡張費に充てることを提案した。建議の要旨は、

- (1) 酒造税・煙草税・株式取引相場への課税の増徴により、1か年凡そ750万円の増収を図り、この3税は将来750万円以上の増収があっても、全額軍備拡張費に充てる。
- (2) 海軍の軍艦製造費は年額通貨300万円とし、ドイツから購入する軍艦代価もこのうちから支払う。なお国庫の正貨不足のため、海軍卿上申のように巨額の銀貨支出はできないので、先ず予算は通貨で決定し、銀貨を要する分は時価で交換する。
- (3) 新造軍艦の維持費は、製造費の6分の1と見積もる。ただし、軍艦数の増加により経費が増加するので、前年の余裕金で後年の不足を補うことと

し、16年度に通貨50万円、年々50万円を逦増する。

(4) 陸軍の兵員増加費は、年額通貨150万円とする。

(5) 東京湾砲台建築費は年額24万円、同砲台備品の経費は18年度以降年額60万円とする。

(6) 準備金中に新たに軍備部を設置し、増税金750万円のうち、交付残額を軍備部に移して保管し、不足年にはこれで補填する。

であり、以上の計画によれば、増税金は初年度16年度から4年間の余裕金を軍備部に保管し20年度以降4年間の不足を補って、23年度に48万円の残額がある予定となっていた。建議はこのまま採択された。

続いて15年12月、増税について「酒造税則」の改正（太政官布告第61号）・「煙草税則」の改正（同第63号、16年7月1日施行）・「米商会所並株式取引所仲買人納税規則」の制定（同第65号、16年4月1日施行）が公布された。「酒造税則」の改正は酒造税の脱税防止のため規則を整備し自家用料酒鑑札料を課する等により増税を期したのもの（新税賦課は16年10月1日施行）、「煙草税則」の改正は煙草税の営業税・印紙税の税率引上げ、「仲買人納税規則」の制定は会社税の中に米商会所仲買人税及び株式取引所仲買人税を新設するものである。これらは、軍備拡張財源として増徴される税で、16年度予算では前年度予算に比し、酒造税によって626万円、煙草税によって62万円、米商会所仲買人税・株式取引所仲買人税によって93万円の増額が予定されている。

なお15年度中には、このほか「売薬印紙税則」制定（15年10月太政官布告第51号、16年1月1日施行）により売薬営業税に加えて印紙税を賦課することとし、「船税規則」の改正（16年4月同第13号、16年7月1日施行）によって、鯉漁船並海川小廻船等の日本形船の税率を西洋形船と同様に引上げた。これらは内政改良のための増税である。

また、15年度予算施行中に起こった壬午事変に関する経費は、当初予備金から支出されたが、予備金全額が費消されたため一時的に有金を使用し、または準備金より一時借用した。これについては12月「十五年度予備金ノ議」が閣

議に提案され、朝鮮事変関係の費用は別途支出に振り替えることとなった。決算では「朝鮮事件費」の項を新設し、公使の特派・陸海軍備諸費・朝鮮使節接待等の経費支出を賄い、当初朝鮮事件費として陸軍省に交付された朝鮮への分遣隊派兵の経費は「臨時雑出」の項に移された。

次いで軍拡と増税を内包した明治16年度予算が編成された（16年6月公布）。歳入歳出とも7,560万余円、前年度予算に比べ879万余円の増加であった。歳入増額の大部分863万余円は租税の増収でまかなわれた。歳出で前年度予算より増額した主な経費は、軍拡のための陸軍省経費150万円、軍艦製造費330万円、後年の軍拡費に充てるため準備金に繰り入れた軍備部繰入181万円のほか、雑出において勲章・賞牌・賜金費・金銭逦送費の増加278万円、府県費において税法改正による徴税費の増加・郡区長俸給旅費の国庫支弁等のため114万円、駅通局経費につき郵便路線延長等のため52万円、などであった。

4 中山道鉄道公債、金札引換公債の発行と17年度予算編成

紙幣整理によって政府紙幣の消却が進むにつれ、デフレーション政策の効果が現れて世上の不景気は深刻になった。このとき東西両京を連絡する幹線鉄道の敷設が課題となり、16年8月、政府は工部省の建議により中山道鉄道建設（高崎―大垣間）の方針を決定し、太政官は大蔵省にその資金手当等につき検討するよう工部省案を回付した。同年10月松方は鉄道建設に賛成し、さしあたり準備金から50万円を支出し建設費に充てることを上申したが、応急策では事業が実行できないので資金の出所を検討した結果、16年12月「鉄道公債発行ノ議」を「公債証書発行意見書」を付して太政大臣に提出した。この建議は、鉄道敷設資金は公債によって調達する以外にないが、「公債発行之義ハ独リ鉄道布設ノ用ニ供スルノミナラス、傍ラ現今紙幣価格ノ挽回ヲ謀ル一助トモ相成」という提案であった。

提案の内容に立ち入ってみると、財政困難←正貨・紙幣価格の不均衡←貿易不均衡←物産不繁殖←交通不便となり、「鉄道素ヨリ布設セサルヘカラス」と

なる。同時に正貨・紙幣の平準回復も急務である。そこで、鉄道敷設と紙幣消却を同時に実行する方法として、鉄道公債発行が最善であるという。しかし鉄道公債のみに頼らず「必ス金札引換公債ヲ発行シ、以テ之レカ補助」とすることが必要である。その理由として松方が述べるところによれば、現在の不景気は紙幣価格が日々騰貴し物価が日々下落しているため、商工業者が紙幣価格の安定を手を拱いて待っているからである。米国では紙価下落の救済のため5年間不景気が続いたが、辛苦に耐えて今日の繁栄を見るようになった。今日の不景気は他日の繁栄を胎胚しているのである。しかし、日本の民力では5年の年月に耐えた後再び立ち上がるのは困難と見られるので、正貨・紙幣の平準回復を急がなければならない。そこで金札引換公債発行で政府に収集した紙幣は「裁断焼却」して流通を止め、鉄道公債発行で収集した紙幣は「之ヲ資金ニ供スルハ徐々ナリ、之ヲ政府ニ集収スルハ急ナレハ、其間ニ於テ紙幣ノ価格ヲ騰貴セシムルハ論ヲ俟」たない。明治8～9年頃の紙幣流通量1億円内外をもって適度と考えると、これらの公債発行によらないでも現行の計画で進めば、20年度の年初には政府・銀行紙幣合計およそ1億円となる計算で、同時に準備金は3,400万円に達するのであるが、「尚4ヶ年ノ日時ヲ待タサルヲ得ス、民力焉ソ能ク此久シキ不景気ニ耐ユルヲ得ンヤ」。これが鉄道公債および金札引換公債を発行して速やかに流通紙幣減少を計らねばならない所以である。要するに必要な鉄道建設費を調達し、かつ景気の早期回復のために、松方は紙幣の引揚げ、消却を早めるよう提案したのである。

松方の建議は採択され、16年12月「中山道鉄道公債証書条例」(太政官布告第47号)及び「金札引換無記名公債証書条例」(同第48号)が公布された。中山道公債は17～18年に3回にわたり額面2,000万円が発行され、手取額は1,829万円であった。公債募集金は鉄道基金で経理され、基金の支出は17年度141万円、18年度227万円であったから、紙幣を市場から引き揚げる松方の意図は貫かれた。また、支出前の公債収入が国庫の余裕金となり、高利債の早期償還資金に利用された。なお、同公債で当初計画された中山道鉄道建設計画は、19年

に幹線の敷設を中山道から東海道に変更されて建設が続けられた。金札引換公債については、紙幣消却促進策として13年10月条例を改正したが、16年再度の条例改正後公債発行額は増加し、発行に従い紙幣が市場から引揚げられた。

この年、国立銀行の紙幣消却も具体化した。すなわち、16年5月「国立銀行条例」の改正が公布され(太政官布告第14号)、国立銀行は開業免許時から20年の営業期間満了後、普通銀行として営業を継続できるが、その間に発行紙幣を全額消却することとなり、政府の決めた方法で紙幣消却を開始することとなった。また、西南戦役の戦費に充てるため、政府は第十五国立銀行から紙幣1,500万円を借り入れたが、うち500万円を返済・消却し、第十五銀行に付与された紙幣の制限外発行等の特権を回収した。こうして、紙幣整理の進行とともに生じた不景気は、さらに加速されることになった。

財政の困難も不景気によって加速された。税収が予定を下回ったからである。16年度予算が施行されて4か月半を過ぎた16年11月には、予算外の支出が嵩んで予備金の150万円を使いきり、常用の有金を繰替え支出している状況であったが、税収は伸びなかった。大蔵省は各省庁に経費節減を求めたが、最終的に16年度歳計は歳入が不足し、準備金からの補填繰入を必要とした。

こうした中で編成された17年度予算は、各省庁の要求が嵩み「百般減削之計画相立候得共到底歳入出比較上ニ於テ二百万円の不足ヲ告」げる状況であるため、前年度150万円を計上した予備金の項目を削除した。17年4月提出の「明治十七年度予算外支出停止ノ議」では、「財政の困迫前陳ノ通ニテ予備金ノ一款十七年度ニ於テハ全ク相廃シ候ニ付、最早断然支出之目的無之候間、天災地殃及国际上ニ於テ起リ実々予算ス可カラサル臨時ノ費用ハ格別、其他ノ各項ニ於テハ予算外支出ノ儀一切御聞届無之筈前以確乎廟議御決定有之度」と上申した。建議では16年度のような歳入不足が連年続けば、紙幣を消却して国の経済的基礎を確立する計画が遅延して「目下農工商ノ三業掩々不振ノ状態」が続くことになるので「焦心苦慮」している、と予算外支出厳禁の必要を説いている。

17年5月に公布された17年度予算は、歳入出とも7,598万余円であるが、歳出では予備金を計上せず、歳入が歳出に僅か407円超過しており、前年度より37万余円上回る予算であった。歳入では、会社税その他で242万円の減収を見込まざるを得ず、雑収入その他の増加を見込んで漸く帳尻を合わせた。一方歳出を前年度予算と比べると、紙幣消却を334万円から497万円に増額したほか、紙幣消却元資700万円の準備金繰入を新たに計上した。この元資は準備金に繰入れ、正貨に転換して紙幣の兌換準備を充実させるものである。官省院局費中宮内省経費が皇室費に移され、前年度に比べ実質170万を増加したが、増額は陸軍省の兵員増加等のための50万円が最も大きく、海軍省・司法省・租税局が10～20万円台で、他省の増減は大きくない。要するにこの予算は、紙幣消却以外の経費を極端に切り詰めて編成されたのである。

5 会計年度改正、政府紙幣の兌換開始と18・19年度予算編成

18年度予算編成を前にした17年10月、松方は「会計年度改正ノ議」を太政官に提出し、19年度から会計年度の年度区分を当年の4月から翌年3月までに改め、18年度は過渡的に18年7月から19年3月までの9か月間を一会計年度とすることを提案した。その理由は、当年度の歳入によってその年度の歳出を賄うのが会計運営の定則であるが、当時毎年7月・9月に収入する酒造税を前年度の歳入に組入れるため、歳入金に先行して経費の支出が必要となり、一時の繰替借入れによる国庫金の補填が常態化しているが、18年度を9か月予算とすると、18年の第1期・第2期酒造税収入を現行どおり17年度に繰入れても18年度歳出を賄うことができるので、19年から酒造税収入を全額19年度歳入に繰入れることとする、というのである。なお、この提案に付加して地租の納期繰延べも提起された。米穀の収穫後地租納入期限までの期間が短いため「米価頓＝低落シ農民ノ不便少ナカラサル者」があるので、地租の第3期（田租半額）納入期限を12月15日から1月15日に、第4期（田租半額）納入期限を翌年3月末から4月末に、1か月ずつ延期したいというのである。またこの措置は、4月

～3月制の新会計年度の当初4月に田方地租の半額を収納し、続いて酒造税・畑方地租・田方地租の納期が順次到来し、年度を通じて歳入歳出の資金のバランスが改善されること、ただし4月納入の地租を翌年度収入とするには、過渡期の年度の歳入が凡そ1,500～1,600万円不足するので、これは後日別途に検討する旨を述べている。

ここで地租納期の推移を簡単に述べておこう。米価が高騰を続けていた14年2月、米の投機を抑制し米価を鎮静する目的で地租納期の短縮が実施された。すなわち、従来畑方の納期が7月～12月半ばまでの3期に、田方の納期が12月～翌年4月までの3期に区分されていたのを、畑方を2期、田方を2期の4期に区分し、田方の最終納期を4月から2月に繰り上げたのである（太政官布告第14号）。しかし、デフレーションの過程で米価が暴落すると、地租納入のための米の売却量が多くなったうえ納期までの時間が短いため、米価は益々低落する傾向を生じた。そこで16年11月、最終納期の1か月繰延べが行われた（太政官布告第36号）。次いで17年に松方は、田租納期の再度繰延べを提案した訳である。この提案は翌18年6月に修正されて実現した（太政官布告第15号）。すなわち地租納期のうち第1・2期の畑租はそのままとし、田租の納期区分を2期から4期に変更し最終納期（地租の第6期）を4月20日まで繰り下げた。この改正により、翌年度の4月に田租の25%およそ750万円が納入されることとなったが、当面その補填財源を調達できなかったのも、当年度の歳入を翌年度に受入れる体制が続いた。この歳入と歳出のずれの解消は、準備金750万円を21年度歳入に繰入れることにより、漸く22年度に実現したのである。

ところで、会計年度改正の提案が採択される（17年10月太政官達第89号）と、同じ10月に17年度で満期となる各官省経費の定額据置制を18年度まで延長することが提案され了承された。また、18年度予算編成にあたって、上述のように酒税が納期の関係で大幅減収となるので、別途増税が計画された。18年5月「醬油税則」（太政官布告第10号）「菓子税則」（同第11号）が公布され、醬油製造人に対する営業税と造石税及び菓子の製造人・卸売人・小売人に対する

鑑札料と営業税が、同年7月から賦課されることとなった。

18年6月、9か月予算として編成された18年度予算が公布された。歳入歳出額は5,662万余円で歳入が歳出より若干超過している。歳入において、酒税が大幅減額となり、新設された醬油税35万円・菓子税23万円が見込まれている。歳出の減額は主に年度の期間短縮によるが、期間短縮にかかわらず増額されたのは、徴税費と土木費である。また、紙幣消却費351万余円、紙幣消却元資繰入540万円が計上されている。

18年5月、松方は「政府紙幣交換ノ議」を太政大臣に提出した。建議は、政府紙幣の消却がすすみ正貨の蓄積が政府紙幣流通高のおよそ半額に達したので、兌換制確立の好機であるとして、19年1月1日を期して政府紙幣と正貨の交換に着手し、その後毎年紙幣消却元資金をもって正貨を鑄造し、紙幣の兌換準備に充てることを提案した。この議は裁可され、明治18年6月6日太政官布告第14号をもって、「政府発行ノ紙幣ハ来ル十九年一月ヨリ漸次銀貨ニ交換シ、其交換シタル紙幣ハ之ヲ消却スヘシ。但交換ノ手續ハ大蔵卿之ヲ定メ、日本銀行ヲシテ其事務ヲ取扱ハシムヘシ。」と布告された。ここで14年以降18年までの銀貨に対する紙幣価格の推移と米価の推移を掲げておく（第2-1表、第2-2表）。紙幣価格は15年から17年までの3年間に急速に上昇し、15年初銀貨1円につき1円70銭であった紙価は、紙幣兌換が予告された18年6月には僅か4厘差にまで回復している。この間諸物価も下落したが、米価をみると最高時の14年から最低時の17年までに半値近く下落し、インフレ発生前の10年頃の価格にはほぼ戻っている。そして、19年1月の紙幣兌換開始以後銀貨と紙幣は全く平価で通用した。松方財政が当面の目標とした兌換制度は、ここに確立をみたのである。

19年度予算の編成については、18年3月「歳入出予算条規」「歳入出科目条規」「科目表」が公布され（太政官達第11～13号）、19年度からの施行が予告された。これにより、予算書調製の順序と方法が定められ、款項目節の区分を新たに設定し、予算の面目を改めると同時に、款項目の流用や予算決定後の臨時

第2-1表 1円銀貨対紙幣価格（毎月平均）（明治14～19年）

（単位：円）

年次	明治14	15	16	17	18	19
1月	1.728	1.700	1.327	1.105	1.171	1.000
2月	1.746	1.650	1.404	1.155	1.198	1.000
3月	1.774	1.553	1.407	1.134	1.185	1.000
4月	1.795	1.542	1.362	1.091	1.065	1.000
5月	1.620	1.550	1.332	1.093	1.016	1.000
6月	1.625	1.560	1.325	1.067	1.004	1.000
7月	1.628	1.567	1.257	1.047	1.004	1.000
8月	1.629	1.655	1.212	1.049	1.003	1.000
9月	1.690	1.611	1.190	1.047	1.006	1.000
10月	1.734	1.586	1.151	1.061	1.007	1.000
11月	1.692	1.478	1.093	1.064	1.002	1.000
12月	1.695	1.398	1.110	1.152	1.001	1.000
平均	1.696	1.571	1.264	1.089	1.055	1.000

出典：「紙幣整理始末」（『明治前期財政経済史料集成』第11巻）245ページ。

第2-2表 東京・大阪米相場（石当り）（明治14～18年）

（単位：円）

年次	東京相場			大阪相場（摂津中品）		
	最高	最低	平均	最高	最低	平均
明治14	11.530	9.440	10.485	10.220	7.900	9.050
15	9.730	7.780	8.755	9.080	7.050	8.650
16	7.320	4.830	6.075	6.885	4.260	5.573
17	6.130	4.610	5.370	5.640	4.250	4.945
18	7.710	6.090	6.900	6.540	5.220	5.880

出典：前表と同じ、246～47ページ。

増額等を規制し、各省庁の予算乱費を防止する措置が設けられた。この新条規による予算編成がすすめられている最中、18年12月内閣制度が成立し、太政官が廃止され、内閣官制及び各省庁の官制が制定され、行政組織の改編が実施された。これに伴って編成中の予算の再編が行われたが、その中で各省から「歳入出科目条規」「科目表」は規定が細かすぎて官制改革の趣旨に合わないとの批判が起り、19年3月閣令第4号によって「科目条規」「科目表」を廃止し、歳入出予算は款項目節に分け大蔵大臣が決定し、各庁においてその変更を必要とするときは、大蔵大臣と協議することとなった。このように大蔵省原案は後退したものの、19年度予算の款項目編成は一新され、大蔵省の予算規制も強められることとなった。

19年度予算は19年4月勅令第22号によって公布された。歳入7,469万余円、歳出7,468万余円で、歳入が歳出より若干超過している。歳入においては、この年度から準備金から常用部への減債繰入れ（国債償還資金繰入）を廃止し、逓信省創設に伴って電信郵便収入を新設し（作業費に属し益金のみを歳入に計上していた電信収入を国庫直接の収入とし、郵便税として租税に繰り入れていた郵便収入を合算）、準備金に直接繰り入れていた貸付金等の返納金を常用の歳入に戻す措置が採られた。歳出については、国債費中の紙幣消却費の計上を取り止め（兌換制開始のため、但し準備金から日銀に兌換元資を供給する紙幣消却元資繰入は継続）、陸海軍拡張のため286万余円を増加し、北海道庁・逓信省新設に伴う措置として従前の当該経費に若干の増額を計上した。また、国庫予備金71万円を計上する等の措置が採られた。

6 決算の推移と松方財政の運営

ここで、松方財政を総括する方法として、明治14年度から19年度までの常用部の決算について述べる。ただし、この時期の財政運営を総体的に把握するには、常用部の決算のみならず準備金の運営並びに別途金とくに起業公債・中山道鉄道公債の収入金を別途経理した起業基金・鉄道基金の収支を見る必要があ

ろう。ここでは、常用部の決算を中心に準備金・起業基金・鉄道基金について常用部との関係において必要と考えられる範囲で説明を加えることとし、準備金については次節で再述する。

常用部の歳入歳出決算の推移は第2-3表（次ページ）のとおりである。まず、歳入の内訳について説明しよう。租税収入のうち地租収入（地券証印税を含む、明治16年以降地租と記入される）は最大の財源で4,300万円台を維持し、酒造税は14年度に大幅増徴が行われて紙幣消却費の増額に充てられた。その後既述のように15年度以降軍備拡張のための750万円の税収増加が計られたものの、デフレーションの進行により税収は予定を下回り、600万円余の増収にとどまっている。なお、18年度の酒造税収入は年度改正に伴う収入減で、収入額は主に自家用酒製造者課税である。郵便税は19年度から官業収入である電信郵便収入に替わった。

官業官有財産収入は官業益金その他の官業収入・森林収入・官有物貨下及び払下代の合計額である。19年度の大幅増額は、郵便電信収入受入れのためである。

公債借入金のうち17・18・19年度に計上された借入金は、いずれも中山道鉄道公債募集金の無利子借入で、高利の金禄公債の償還に充てられた。後日鉄道建設資金が入用の際に国債償還資金から鉄道基金に繰戻すこととなっていた。なお、高利債の償還は19年度以降4年間に募集された整理公債収入金で大規模に実施されたが、これも別途会計で経理された。19年度の公債収入は予算編成時には計上されなかった海軍公債の募集金である。19年6月「海軍公債証書条例」（勅令第47号）が公布され、海軍公債総額1,700万円を募集して海軍省特別費に充てる計画が立てられ、19年度に518万余円の収入があった。

準備金より受け入れた減債繰入は国債償還資金繰入であり、16年度の増額は征討費借入金のうち500万円を償還するためである。なお、19年度から減債繰入は中止された。16・19年度の補填繰入は準備金よりの歳入不足補填額である。軍備繰入は16年度歳出で軍備拡張費の余資156万余円を準備金の軍備部に

第2-3表 歳入歳出決

年 度 期 間	明治14	15	16	17	18	19
	明治14.7 ～15.6	明治15.7 ～16.6	明治16.7 ～17.6	明治17.7 ～18.6	明治18.7 ～19.3	明治19.4 ～20.3
歳 入						
租 税	61,676	67,739	67,660	67,204	52,581	64,371
うち) 海 関 税	2,570	2,613	2,681	2,750	2,085	2,990
地 税・地 租	43,274	43,342	43,538	43,426	43,033	43,282
酒 造 税	10,646	16,330	13,491	14,068	1,053	11,744
煙 草 税	276	281	2,154	1,294	905	1,236
郵 便 税	1,660	1,613	2,273	2,149	1,599	—
官業官有財産収入	3,366	2,696	3,036	3,522	3,129	6,393
うち) 郵便電信収入	—	—	—	—	—	3,010
公債借入金	—	—	—	2,000	3,066	9,188
公 債 収 入	—	—	—	—	—	5,188
借 入 金	—	—	—	2,000	3,066	4,000
準備金より受入	1,714	1,615	10,654	2,373	2,376	1,355
減 債 繰 入	1,714	1,615	6,658	2,191	1,113	—
補 填 繰 入	—	—	3,995	—	—	1,233
軍 備 繰 入	—	—	—	182	1,263	122
その他の収入	4,734	1,459	1,757	1,570	1,004	2,978
前年度剰余金受入	—	—	—	—	—	1,042
歳 入 合 計	71,490	73,508	83,107	76,670	62,157	85,326

注：各科目の内訳は、本文参照。

出典：各年度の『決算書』により作成。

算 推 移 (明治14～19年)

(単位：千円)

年 度 期 間	明治14	15	16	17	18	19
	明治14.7 ～15.6	明治15.7 ～16.6	明治16.7 ～17.6	明治17.7 ～18.6	明治18.7 ～19.3	明治19.4 ～20.3
歳 出						
皇 室 費	1,523	1,789	2,364	2,327	1,797	2,450
年金恩給費	466	430	490	438	338	552
国 債 費	27,747	23,415	28,658	19,820	14,101	24,091
うち) 紙 幣 消 却	7,000	3,300	3,340	—	—	—
軍 事 費	11,961	14,002	17,811	18,154	16,117	20,524
うち) 陸・海軍省費	11,223	11,749	13,331	13,812	12,241	20,524
作業廠興業費等	286	423	433	394	368	—
砲台建築・軍艦製造費	240	240	3,819	3,174	2,904	—
朝鮮事件費	—	1,141	65	—	—	—
準備金への繰入	—	—	1,567	7,000	5,400	7,000
軍備部繰入	—	—	1,567	—	—	—
紙幣消却元資繰入	—	—	—	7,000	5,400	7,000
その他行政費	29,763	33,845	32,216	28,924	23,361	28,608
うち) 官省院局費(陸海 軍省を省く)	11,376	11,910	11,682	11,482	8,262	25,952
営業資本及繰替金	4,859	6,121	5,229	—	—	—
歳 出 合 計	71,460	73,481	83,107	76,663	61,115	83,224

繰り入れ、それを17・18・19年度の3年間に軍備拡張費に充てるため常用に繰り戻したのである。決算上の剰余（歳入歳出差額）は従前から準備金に繰り入れることとなっており、14・15・17年度に計6.5万円が歳入歳出外に繰入れられたが、19年度には18年度の決算剰余104万円が歳入へ繰り入れられた。

次いで歳出について説明を加えよう。皇室費について、16年度からの増額は宮内省経費を官省院局費から移したためである。

国債費には、国債の元利償還及び事務費のほか紙幣消却費が含まれる。国債元利償還費財源の一部は、準備金から歳入に受入れた減債繰入（国債償還資金補助）が充てられている。16年度には、第十五国立銀行から借り入れた征討費借入金のうち500万円の償還が行われた。この措置には、第十五銀行を他の国立銀行と同様に将来普通銀行に転化させるために、「国立銀行条例」の特例として許可されていた銀行紙幣発行の増枠分240万円を16年12月までに消却する等の付帯条件があり、銀行紙幣消却の一環でもあった。また、17～19年度には中山道鉄道公債募集金の無利子借入を財源に、高利の1割利付金禄公債全額と7分利付金禄公債の一部の償還が実施された。国債費中の紙幣消却費によって、11年度から直接に紙幣の消却が進められた。ただし、17年度に497万円、18年度に351万円の紙幣消却予算が計上されたが、支出されなかった。紙幣価格が上昇して銀価に近づき、18年6月、政府紙幣の銀貨交換が布告されたため、紙幣消却費による直接的な紙幣の消却を中止したためである。なお、17年度から準備金への紙幣消却元資繰入を開始した。これを正貨に換えて日本銀行の兌換準備とし、政府紙幣の回収をすすめる原資とするためである。

軍事費の計数は官省院局費中の陸軍省費・海軍省費、陸海軍省所管作業廠の興業費・営業資本等、及び軍備拡張のための砲台建築費・軍艦製造費その他の軍事関係費及び陸・海軍省所管の朝鮮事件費を算入した。朝鮮事件費は、明治15年に京城で起こった壬午事変の関連経費で、表出の経費のほか、外務省その他の所管で15年度に13万余円が、また明治17年の甲申事変関連で外務省所管で14万円弱が支出されている。なお、19年度から予算科目が再編され、陸海軍省

経費の枠外に計上されていた軍事費は、陸海軍省所管経費に組み入れられた。16年度からの軍事費急増は増税を財源として軍拡費を捻出したもの、19年度の急増は海軍公債を引当てに海軍省に特別費409万余円等を支出したためである。準備金への軍備部繰入・紙幣消却元資繰入については、既に説明した。

その他行政費は、歳出総額から上記の経費を差し引いて算出した。この中に含まれる官省院局費（陸海軍省を除く）、営業資本及繰替金を抽出したので、説明を加えよう。官省院局費は各省庁の経費で、18年度まで定額据置制が採られたため、1,100万円台に抑制されている。19年度は予算科目再編により、従前官省院局費と別枠で計上されていた営繕土木費・府県費・警察費・官業の興業費及び営業資本金・備荒儲蓄などが、所管別に各省の経費中に計上されている。なおこの統計では、大蔵省費に含まれている紙幣消却元資繰入は準備金への繰入に移し計上したので除外している。営業資本及繰替金は、予算では14～16の3年度、決算では13～16の4年度に計上された経費である（13年度は30万円）。この中には官営事業所の拡大等により増額を必要とした営業資本と、13年度以前に常用に貸付けられた営業資本貸・一時繰替貸・勸業資本貸準備金への返済金、すなわち隠れた正貨蓄積資金が分離されずに計上されている。その経緯を主に「準備金始末」（明治23年11月、松方蔵相が山県総理に提出した報告書）及び「歳入歳出決算報告書」に依拠して説明しよう。

営業資本貸とは、各庁所管官営事業の営業資本（運転資本）に対する貸付金。「作業費条例」が明治10年7月施行されると、各庁所管の官営事業の興業費（設備資金）は予算から支出し、開業以後の営業資本（運転資金）は準備金から貸付けて毎年据置いて運転し、益金は歳入に繰入れて興業費を補填償還し、資本に欠額があれば官金から支給して益金で償還させる、という方法を採用することとなった。このため10年度予算は年初に改編され、予算上は歳入に作業益金が、歳出に各庁の興業費及び営業資本欠額補填が計上され、各庁の営業資本は準備金から貸し出されたが、予算には掲記しない体制となった。一時繰替貸とは、予算外の臨時支出・府県の予備金・歳入金に先行する経費支出等の国

庫金の一時不足補填のための貸出金。勸業資本貸とは、公益事業に従事する会社・個人への一時貸与金、または準備金の利殖のための貸下金である。これらの貸金は、準備金から貸金証書と交換に常用部に貸し出された。

ところが13年6月13日、太政大臣から各省への達により準備金貸付は廃止された。令達の趣旨は、準備金の貸付けを以後廃止し、従前貸付分は期限通り取り立てる、ただしやむを得ない新規貸出・返納期限の延期については申請により考慮するというもので、準備金を充実させるために採られた措置であった。以降貸金は期限に従って一方的に常用部から準備金に返済されることになった。そこで14～16年度の3年間、歳出臨時部に「各庁営業資本及繰替金」を計上し、この中で準備金への返済金を支出したのである。「準備金始末」によれば、返済額は14年度380万余円・15年度520万円・16年度500万円、合計1,400万余円である。その内訳は営業資本貸591万余円・一時繰替貸458万余円・勸業資本貸350万余円である。営業資本及繰替金の決算額（表参照）と上記返済金の差額は、準備金貸付の代わりに新たに常用から支出された営業資本や事業拡張によって必要となった営業資本の支出であり（「歳入歳出決算報告書」による）、14年度105万余円・15年度92万余円・16年度22万余円となる。これを準備金側からみると、貸金の返済金は正貨蓄積のために運用され次第に正貨に変わり、その間の余裕金が国庫金の一時不足補填に使用された。しかし貸金返済そのものは貸金証書と紙幣が交換されただけで、準備金収支の表面には表れなかった。また、常用の予算決算にも返済金とその他の区分がない。そこで、この1,400万円は常用から引揚げられた隠れた正貨蓄積資金と言ってもよいであろう。この返済金を運用したのは松方財政期であるが、これはその前から予算化されていたのである。

次いで松方は16年9月太政大臣へ建議して、既に常用から返納済の貸付金が実際に返納されたときは「常用ノ歳入ニ組入ルヘキハ当然」ではあるが、「右等巨額ノ金員ヲ其年度ヘ収入スルトキハ一時歳入ニ余裕ヲ生シ随テ濫費ノ弊ヲ醸成スル」という理由で、「該金ハ総テ常用ヘ収入セス直ニ準備金ニ挿入」し、

準備金中に設置する予備部に繰入れ「全ク非常ノ予備ト常用金ノ歳入ニ先チ支出ヲ要スルトキ繰替金ノ二途ニ供スル」ことを提案した。この建議は同年12月裁可され、予備部が設置された。以後17・18年度に予備部に編入された諸貸付返納金の総計は401万6,244円余にのぼった。次いで19年度以後、この返納金は直接常用に繰り入れることとなり、19年2月予備部の401万余円を準備本部に繰り入れて予備部を廃止し、19年度予算から歳入に「貸付金返納」が計上されることとなった。

以上常用部決算の各項目に立ち入って説明を加えた。その上で決算の推移を総体的にみると、歳入歳出総額の16年度からの増加は軍備増強と紙幣消却を強化したためであり、16・19年度は準備金・公債収入により歳入不足が補填され赤字財政になっているにもかかわらず、紙幣消却や正貨蓄積の元資確保を優先している。また、歳入のおよそ50～60%が地租、15～20%が酒造税収入で占められ、この時期の国の財政の65～80%は地租と酒造税で賄われていた。一方、歳出では国債費の支出が大きく、国債元利払は歳出総額のおよそ25～30%に及び、これに紙幣消却費（元資繰入分を含む）を加えると30～40%となる。また、軍事費は当初17%から25%へと比重を増し、これらの経費が他の行政費を圧迫した。朝鮮事件費そのものの比重は低いが、これを契機にして実施された軍拡の財政的負担は大きかったといえる。

また、この時期の財政収支の特徴は、国庫資金の引揚げ超過、いわゆる超均衡財政が長期にわたり続いたことである。すなわち前述したところにより、常用会計の揚超要因は、国債費中の紙幣消却費・準備金への軍備繰入と紙幣消却元資繰入・準備金に繰り入れた諸貸付返納金（営業資本及繰替金）等である。常用会計の散超要因は、準備金からの歳入不足補填繰入であると考えられる。また、この時期の別途会計の主要な揚超要因は、中山道鉄道募集金すなわち鉄道基金の歳入（常用への高利債償還のための貸付金を差し引く）及び整理公債金の歳入であり、別途会計の主要な散超要因は、起業基金の歳出・鉄道基金の歳出・整理公債金の歳出である。ただし、当時の各会計の予算施行過程は甲・

乙・丙と多年度にわたり同一年度の収支が受払されているので、決算の年度と国庫金出納の時期にはずれがある。したがって、揚超・散超の時期的算定は正確を期し難い。また、準備金の運用も視野に入れる必要がある。それらを考慮に入れても、前述の要因を通計すると14年度から19年度まで揚超が続いたと考えられる。とくに15年から17年にかけての3年間は、大幅揚超であったとみられる。そのためデフレーションの進行は加速し、不景気と増税が重なる中で国民生活、特に農民の惨苦は非常なものとなった。しかし、この松方財政を通じて、軍備拡張を実行しながら不換紙幣の整理と正貨蓄積に成功し、ついに兌換制を確立した。そして紙幣価格が安定すると、やがて金利は低下し、企業勃興の時期を迎えるのである。

第2節 紙幣整理と正貨の蓄積

1 政府紙幣の整理

14年10月松方が大蔵卿に就任した当時、政府紙幣（第1種）の流通額は1億0,590万余円であり、ほかに予備紙幣（第2種政府紙幣）の繰替発行高が1,450万円にのぼっていた。松方はまず、紙幣の消却を予備紙幣繰替発行の停止、及び発行予備紙幣の回収から開始する方針を固めた。予備紙幣は損札交換用に保有されていたが、これを損傷紙幣と交換する場合は紙幣の流通高に変化はない。しかし、予備紙幣を国庫金の不足補填に繰替発行すると、政府紙幣の増発となるからである。当時の常用予算は歳入金に先行して歳出の経費支出を必要とする体制になっており、国庫資金の一時補填の必要が常態化していた。これに対して準備金を繰替えて一時補填したが、準備金に余裕がないと予備紙幣の繰替発行が行われた。政府は秩禄・金禄公債の市価維持のために準備金で公債を購入したので、準備金に余裕がなくなり、9年末から予備紙幣の繰替発行は常時1,000万円を下らない状態となった。次いでインフレーションの中で予備紙幣繰替発行高は、11年頃から季節的に変動しながらも漸増し、13年1～2月に最高2,218万余円に達した。松方は予備紙幣発行停止のために、国庫金の一時補填をすべて準備金で賄うことにした。そのため準備金中の公債証書・貸金証書を紙幣に換え、国庫金の一時不足を補填できる体制が作られた。

公債証書については、14年12月「準備金規則」を改正して「準備本部金ヲ以テ既ニ購入シタル公債証書ハ（中略）時機ニ依リ之ヲ市場ニ売払フコトヲ得」の規定を挿入した。また15年8月太政官の裁可を経て減債部保有の公債証書を準備本部の正貨と交換した。減債部は11年9月準備本部から2,000万円を割いて設置され、公債証書を保有してその運用益を常用部に減債繰入を行っていたが、以後減債部の公債は正貨に変わり、準備金が保有する公債は漸次売却され

て紙幣に変わった。貸金証書の紙幣転換については、既に13年6月の太政官令達により、準備金から常用部への貸付は、期限どおり返済されることが通達された。そして14～16年度の3年間に常用予算から通計1,400万円が、貸付証書と交換に準備金に返済されたことは前節で述べた。こうして公債証書・貸付証書として保有していた準備金が紙幣に替わった。この紙幣は漸次正貨取得のために運用されたが、その間の余裕金を国庫金の一時補填に使用し、予備紙幣の繰替発行に代えたのである。このようにして、繰替発行された予備紙幣は順次回収され、16年1月に1,450万円全額の回収を終了した。なお国庫金の不足が常態化する制度的欠陥を是正するため、国庫・会計制度の整備を行うが、これについては本章第4節に譲る。

予備紙幣繰替発行を除く第1種政府紙幣の消却は、常用部予算歳出に計上された紙幣消却費による消却と、金札引換公債の発行で引揚げた紙幣の消却の2方法で実行された。この方法で流通から引揚げられた政府紙幣は、損札交換用の予備紙幣（当初は新紙幣＝ゲルマン紙幣、その後損傷の激しい新紙幣と交換するため、日本の印刷局で製造された改造紙幣が明治14年2月から発行された）と交換された損傷紙幣等とともに、関係官立会いのもとに直接に焼却されたという。

この形式の政府紙幣の消却は、大隈財政期の明治11年度に開始された。11年度から17年度まで（11年7月～18年6月）の政府紙幣の消却高内訳を第2-4表に掲げておく。第1種政府紙幣の年度内減額は、歳出による紙幣消却額・金札引換公債の発行高と少額の紙幣散失高および改描紙幣引揚高の合計に見合っている。ただし、予算年度と実際の消却実施時期にはずれが生じているのが判る。松方は予備紙幣の消却を優先して実施し、14年度紙幣消却費700万円の使用を乙部（事実上の次年度）に延期した。また15～18年度予算に紙幣消却費が計上されたが、その支出も乙部に繰下げて実施した。しかし、17・18年度の紙幣消却予算は未使用に終わった。18年6月太政官布告第14号によって19年1月からの政府紙幣兌換開始が予告され、17年度予算の乙部施行中に紙幣・銀貨の

第2-4表 政府紙幣消却高内訳（昭和11～17年度）

（単位：千円）

年 度 (当年7月 から翌年 6月まで)	政府紙幣流通高		政府紙幣消却方法別内訳				参考：予備紙幣	
	年度首 流通額	年度内 増減額	甲年度 歳 出	乙年度 歳 出	金札引 換公債	その他	年度首 発行額	年度間 増減額
明治 11	120,927	△4,657	4,310	—	—	347	20,230	△4,112
12	116,270	△7,587	2,000	2,857	2,730	0	16,118	1,360
13	108,683	△2,707	2,000	—	707	0	17,478	△7,047
14	105,976	△ 341	—	—	340	0	10,431	△3,431
15	105,635	△7,345	—	7,000	345	0	7,000	△7,000
16	98,290	△4,858	—	3,300	1,558	0	—	—
17	93,432	△3,552	—	3,340	212	0	—	—
通 計	*89,881	△31,047	8,310	16,497	5,892	347	—	△20,230

注：1.「政府紙幣流通高」は予備紙幣繰替発行額を除く第1種政府紙幣で「年度首流通額」は「貨政考要」「紙幣整理始末」等の他統計と若干差異がある。

*は18年度首流通額。

2.「甲年度歳出」は決算で当年度に計上された紙幣消却費により消却された額。「乙年度歳出」は決算で前年度に計上された紙幣消却費により消却された額。

3.「金札引換公債」は、金札引換公債発行により引揚消却された額。

4.「その他」の11年度は、紙幣散失額と旧藩札決算整理による紙幣増額との差額。他の年度は改描紙幣引揚額。

5.「予備紙幣発行額」は、「紙幣整理始末」等に掲載の前年度末（当年6月末）の計数。

出典：『大蔵卿年報書』第5回～第12回の各回により作成。

平価流通が実現したので、歳出予算による紙幣の直接焼却を中止したためである。11年度以来17年度末までに、常用歳出と金札引換公債によって消却された政府紙幣（第1種）は凡そ3,105万円、このうち松方期の消却分は1,610円（52%）であった。そのうえ、予備紙幣（第2種政府紙幣）繰替発行残高1,450万円を全額回収し、変則的な予備紙幣の繰替発行制度を根絶したのである。その後の政府紙幣の消却方法については、本節4で後述する。

2 「国立銀行条例」の改正と国立銀行紙幣の消却

16年3月、松方は「国立銀行条例改正ノ議」を「国立銀行条例改正趣旨書」とともに太政大臣に提出した。この建議は、国内の流通紙幣を適度にまで減少し、紙幣発行権を日本銀行に集中するため、国立銀行の私立銀行への改組及び国立銀行紙幣の消却について提案したものである。この建議に基づき、16年5月、明治9年8月の「国立銀行条例」の改正が布告された（太政官布告第14号）。その要旨は次の通りである。

- (1) 国立銀行は、開業免許の日から20年間営業を継続し、その後私立銀行に転換することができる。
- (2) 銀行紙幣発行高の4分の1の通貨をもって、発行紙幣引換準備金とすること。
- (3) 国立銀行紙幣の引換えは、日本銀行が取り扱うこと。
- (4) 国立銀行の紙幣消却は、①営業年限中、発行紙幣準備金を日本銀行に定期預け金とし、銀行紙幣消却の元資とする、②国立銀行は利益の多少にかかわらず、毎年銀行紙幣発行高の2.5%の金額を日本銀行に預け入れ、紙幣消却の元資に充てる、③日本銀行は国立銀行と約定を結び、国立銀行紙幣を消却して大蔵省に上納し、大蔵省はこれを焼却してその旨公告する、という方法で行うこと。
- (5) 日本銀行より消却紙幣を上納したときは、大蔵省は国立銀行が紙幣の抵当に差し入れた公債のうち消却相当分を直ちに国立銀行に返却する。

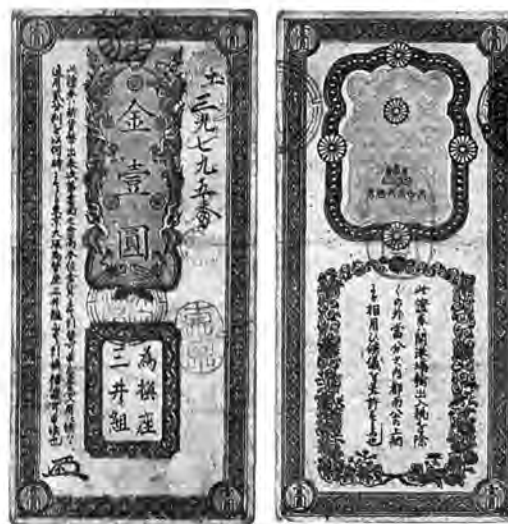
次いで同月、大蔵卿から日本銀行並びに各国立銀行に対し「銀行紙幣合同消却方法」が通達された。上記「条例」による銀行紙幣の消却は、①国立銀行が日本銀行に積立てた紙幣消却元資を利付公債に換え、その利子により銀行紙幣を消却する、②元資による消却は合同消却の方法で行い、紙幣発行高に比例して各行の紙幣消却高を計算し、個別の銀行紙幣の消却が実際の消却高と合わなくても、終期にすべての銀行紙幣の消却を完了する、という方法で行うことを指示したものである。

一般の国立銀行に対する方針は上記のように決定したが、第十五国立銀行については西南戦役の戦費として銀行紙幣1,500万円の政府借入れと引換えに、他行とは異なる特権が付与されていた。その主なものは、①紙幣の発行を、「国立銀行条例」の規定の資本金の8割を240万円超過して許可したこと、②発行紙幣に対する準備金を、「条例」の規定より240万円減額したこと、等であった。国立銀行紙幣を消却し私立銀行へ転化させる方針を貫くためには、第十五銀行を他行と同様な条件に置いて、他行と一緒に紙幣消却を行わせる方針が採用された。すなわち16年6月、太政官に「第十五国立銀行ヨリ借入金ノ内返戻ノ議ニ付伺」の稟議が提出された。その要旨は、①政府が第十五銀行から借入れた征討費借入金1,500万円のうち500万円を返済する、②第十五銀行はその500万円をもって「条例」の制限外に発行した紙幣240万円を消却し、準備金を「条例」の規定どおりに増額して、他の国立銀行と同様に紙幣の合同消却に加わる、③政府借入金の残額1,000万円について、16年12月の利払期（16年5月から11月までの利払）から利率を5%から7.5%に引き上げる、④政府の借入金返済500万円は準備金から繰替支出する、であった。なお④の利率の引上げの理由として、年利5%という低利の借入は「合計四百八十万円ノ特典有之カ為」であり「今銀行条例ノ改正ノ為メニ俄カニ従前ノ特典ヲ廃シ候上ハ其利子モ亦相当ノ額ニ引直ササレハ将来該銀行維持ノ方法難相立様成行可申」と述べられている。

この稟議は裁可され、同月大蔵省は第十五国立銀行に対し、要旨次のように



大蔵省兌換證券（一圓）



開拓使兌換證券（一圓）

通達した。①増発紙幣240万円は16年12月までに全額消却すること、②紙幣の発行準備金の不足は、16年6月・10月の2回に分けて積み立てること、③大蔵省の借入金1,500万円のうち、16年6月に120万円、10月に120万円、11月に260万円、合計500万円を返済する、④16年12月より借入金残額1,000万円は年利7.5%とする（本年6～11月の利子は別計算）。

なお、15年から16年にかけて、不景気のあおりで業績不振に陥った国立銀行のうち、4行が閉店した。閉店国立銀行の銀行紙幣抵当公債は、「国立銀行条例」第98条の規定により政府が没収して売却し、その代わり金をもって鎖店銀行紙幣交換基金を設置し、大蔵省はこの基金による閉店銀行発行の紙幣整理を担当した。なお、鎖店銀行紙幣交換基金は明治23年3月法律第25号により、23年4月1日から鎖店銀行紙幣交換基金特別会計によって経理することにな

り、また、同年4月から鎖店銀行紙幣も他の銀行紙幣と同様に日銀が交換事務に当たることとなった。

ところで、国立銀行紙幣の消却に関する政府の当初計画によれば、国立銀行自身の資金（発行紙幣準備金と年々の上納金）を7分利付公債に換えて15年間運用すれば、大多数の国立銀行の営業満期が到来する直前の明治30年に、銀行紙幣3,181万余円（第十五銀行紙幣240万円・鎖店紙幣の消却を除く）は全額消却される計算であった。しかし、実際は公債の市価上昇と政府自身の国債の低利借換政策により元資の運用益が減少し、計画どおりの消却を行うことができなかった。その事後措置は、次期の国立銀行の普通銀行への転換の項で述べる。

3 正貨の蓄積

松方は大蔵卿就任直後の14年11月、太政大臣に提出した建議「準備金運転正貨増殖方略ノ議」において、正貨は海外で取得するのが最善で、直輪荷為替の方法を強化し、荷為替取組を行う輸出品は蚕糸・製茶に加え米麦・鉱産などを取り扱うこと、本来貿易は政府が干渉すべきものではないが、この際政府の直営輸出を行うことを提案した。また、この事業の損益は予想どおりにならないこともあるが、表面上の損益にこだわらず正貨蓄積に努めることが必要だと述べている。

松方が正貨蓄積の主要手段として提案した直輪荷為替は、既に13年10月から開始されていた。これは既述したように、政府が準備金300万円を横浜正金銀行に預入し、正金銀行を通じて荷為替資金を輸出業者に貸付け、海外において正貨で返済させる方法であり、14年7月には、資金を400万円に増額している。しかし、当初の直輪荷為替の成績はあまり良くなかったという。その理由は、①荷物検査がずさんで輸出貨物が粗悪なため、実価を収納できない、②送り先の体制が悪く販売が不規則となり、為替金の返納が延滞する、③紙幣の下落に際し輸出業者が荷為替資金の借入と返済時点の紙幣価格に注目して投機に走

り、正当な商売を営まない、などのことがあったからである。そこで、15年2月「外国為換金取扱規程」を定め正金銀行に令達した。この規程により直輸荷為替の取扱について、①輸出に際し正金銀行の荷物検査を厳重にする、②送り先の領事館その他大蔵省の指定する機関で荷物を管理し、為替金上納後に荷物を引渡す、③為替金の返済は為替取組の日の相場で外貨に換算する、等の改訂を行った。また、主な輸出先のうち、領事館が設置されていたのはニューヨークのみであったから、15年にロンドンの領事館を再開し、翌16年にリヨン領事館を新設して、3か所の領事館において直輸荷為替を監督・援助させるとともに正貨取得の便を図った。次いで為替取組高の増加のため、16年に①直輸出の荷物が横浜に到着して前渡金を行ったとき、船積までの日数を為替期限に算入しない、②生糸・茶に限り為替料を年5～6%を4%に引き下げる、③生糸・茶の生産地に正金銀行員を派遣して荷為替取組を奨励する、等の措置がとられた。また、17年6月「外国人為換取組手続」を制定し、外国人業者にも荷為替資金貸付を許可したため、荷為替取組高は拡大した。

次に政府の直営輸出による正貨取得については、15年11月「海外へ米穀輸出ノ議」が、16年2月「海外へ昆布輸出ノ議」が太政大臣に提出された。両建議ともに軍備拡張計画に伴う正貨需要の増加に備える必要から、例えば計算上損失を生じても正貨の蓄積が目下の課題であると強調され、また商機を失することがないよう直営輸出事業の方法・金額は大蔵省に一任するよう提案している。両建議は16年6月裁可され、直営輸出が開始された。米穀は主に欧米に輸出され、昆布の輸出先は主に中国向けであった。

荷為替資金および直営輸出资金は、紙幣で運用され正貨に替わったのであるが、その原資として供給される紙幣は、本節1で記述したように準備金保有の公債証書・貸金証書で運用不可能であったものを、公債証書売却し、併せて隠れた正貨蓄積資金として常用から繰り入れた諸貸付の返済金が充てられた。また、常用から繰り入れた紙幣消却元資も正貨蓄積原資となった。常用からの紙幣消却元資繰入額は、17年度700万円、18年度540万円、19年度700万円、20

第2-5表 準備金正貨受払（明治14年10月—23年3月）

（単位：千円）

受 入				払 出			
科 目	期 間 明14.10.21 ～18.12.31	明19.1.1 ～23.3.31	計	科 目	期 間 明14.10.21 ～18.12.31	明19.1.1 ～23.3.31	
明14.10.21現在高	8,674	—	8,674	外国における為替払	14,584	15,589	30,173
荷為替取組海外回収	18,424	28,024	46,449	正貨交換支出	12,504	46,901	59,404
米穀昆布賣却代	1,887	3,511	5,399	金銀地金買上代	16,737	41,772	58,510
海外よりの為替回金	2,783	356	3,139	造幣局へ輸入地金	19,524	54,981	74,505
貸出金の正貨返納	2,970	253	3,223	地金売却高	18	4,770	4,788
交換正貨収入	19,522	32,015	51,538	軍備繰入（正貨分）	—	622	622
外国払為替の代り金	8,773	6,483	15,256	為替先取金返戻	—	1,694	1,694
買入金銀地金	22,834	50,803	73,638	常用貸付金部へ引継	—	0	0
銅地金売却代	9	120	129	雑 支 出	402	320	723
鑄造成貨受入	19,524	54,981	74,505	小 計（B）	63,770	166,649	230,419
常用部決算残金	74	—	74	政府紙幣と交換高	—	43,347	43,347
紙幣消却元資（正貨分）	—	1,015	1,015	紙幣交換基金特会へ引継	—	10,000	10,000
雑 収 入	559	168	727	小 計（C）	—	53,347	53,347
合 計（A）	106,035	177,730	283,766	合 計（B+C）	63,770	219,996	283,766
受払過不足(A-B-C)	42,266	△42,266	—				
正貨蓄積高(A-B)	42,266	11,081	53,347				

注：1. 外国貨幣は「貨幣条例」備考掲載の換算率で計算してある。

2. 受入科目のうち「交換正貨収入」は紙幣・正貨をもって市場で交換した正貨の受入（外貨払の必要または金貨流出防止のため）、「外国払為替の代り金」は準備金外国在高のうちで為替払をしたものの代り金を正貨で受入、「鑄造成貨受入」は準備金の金銀地金を造幣局で貨幣に鑄造し受入れ、「常用部決算残金」は13・14・15年度決算剰余金を正貨で受入れ。

3. 払出科目のうち「外国における為替払」は外国債元利、軍艦代金等の為替払、「正貨交換支出」は常用部その他各庁のために紙幣・銀貨と金貨・銀貨を時価で交換、「地金売却高」は神宮御造営用地金・見本用旧貨幣等の売却高、「為替先取金返戻」は、常用より受入の為替先取金を返戻、「常用貸付金部へ引継」は準備金閉鎖時まで未納の繰替貸の引継。

出典：「明治三十年幣制改革始末概要」（『明治前期財政経済史料集成』第11巻）420—22ページにより作成。

年度300万円、21年度430万円、22年度225.4万円で、合計2,895.4万円であり、そのうち101万円余は19年以降に常用より直接正貨で受入れた額である。

13年10月から22年3月までに、紙幣をもって貸し付けられた外国荷為替取組高は6,652万余円、うち海外返納分の紙幣換算額は6,516万余円、残り136万余円は内地で返納された額である。また、直営輸出の米穀購入代価は673万余円、昆布は303万余円であった。荷為替資金の返済および直営輸出品の代価は海外で米貨・英貨・仏貨・洋銀・銀兩等の外貨をもって在外公使領事館等に受け入れ、少額を除いて外国銀行に預金された。なお、正金銀行が海外支店を開設すると正金銀行に預け替えた。これらの海外預金は、先ず外国債の利子払、軍艦購入代などの各庁経費の海外支払いに充てられ、残金は海外市場で銀地金を購入し或いは為替をもって日本に回金した。こうして準備金中の紙幣は次第に正貨に替わり、銀地金は造幣局に輸納して銀貨に鋳造し再び準備金中に受入れられ、兌換準備が増加したのである。

ここで、準備金中の正貨蓄積状況をみよう。明治14年10月21日（松方大蔵卿就任）から23年3月31日（準備金閉鎖）までの準備金中の正貨の受払は、第2-5表の通りである。松方就任時には、準備金中の正貨残高（金銀貨・金銀地金並びに外国における銀行預金等を含む）は867万余円であったが、18年末には4,226万余円の正貨が蓄積され、19年1月1日からの政府紙幣の兌換開始に十分な準備ができたのである。なお、22年末までに蓄積された正貨は5,334万余円となり、これが政府紙幣交換の原資となった。松方就任時の正貨在高を差し引くと、15年10月以後3,360万円の正貨が蓄積されたことになる。

4 政府紙幣の銀貨兌換と準備金の閉鎖

明治18年6月の太政官第14号布告によって、19年1月から日本銀行において政府紙幣と銀貨の交換が実施された。その前18年5月には、「兌換銀行券条例」（明治17年5月太政官布告第17号）に基づいて、日本銀行の兌換銀行券発行が開始された。ここで、13年から22年末までと23年3月末の紙幣流通高と政府紙

第2-6表 紙幣流通高及び準備正貨推移

（単位：千円）

年 末	政 府 計	紙 幣	国 立 銀 行 券	日本銀行 兌 換 券	総 計	政府紙幣および日 本銀行兌換券の準	
		うち 予備紙幣 繰替発行				備正貨	うち 日銀券分
明治13	124,940	16,528	34,426	—	159,367	7,167	—
14	118,905	13,000	34,397	—	153,302	12,700	—
15	109,369	4,000	34,385	—	143,754	16,730	—
16	97,999	—	34,276	—	132,275	25,876	—
17	93,380	—	31,016	—	124,396	33,569	—
18	88,345	—	30,155	3,653	122,153	45,274	3,008
19	67,801	—	29,501	39,026	136,328	49,933	24,066
20	55,815	—	28,604	53,235	137,654	51,385	31,594
21	46,735	—	27,680	62,996	137,409	53,225	45,075
22	40,913	—	26,739	74,297	141,949	68,119	57,409
23年3月末	40,065	—	26,391	77,615	144,072	64,956	54,956

出典：「紙幣整理始末」（『明治前期財政経済史料集成』第11巻）288—90ページにより作成。

幣及び日本銀行兌換券の準備正貨高を掲げておく（第2-6表）。18年末に準備金に蓄積された正貨4,226万余円は、この時点の政府紙幣流通高8,834万余円の48%に当たっていた。政府紙幣の銀貨兌換が開始された19年1月から23年3月末までの4年3か月間に、一般の個人・銀行・会社などから日銀に対し政府紙幣を銀貨と兌換するよう請求したのは、僅か890万余円に止まった。当時銀貨と紙幣に価格差がなかったこと、一般に紙幣が便利に使用されていたこと、政府の信用が厚かったことが、紙幣整理が順調に進んだ要因と思われる。日銀に

において銀貨または兌換銀行券と交換された政府紙幣は、準備金の紙幣交換基金として蓄積された銀貨と交換に政府に引き渡された。また、歳入金等政府に収納された政府紙幣も同様銀貨と交換され、次いで兌換銀行券と交換され、銀貨が日銀の準備正貨となった。こうして政府・日銀で収納され、銀貨と交換された政府紙幣は23年3月末までに4,334万余円にのぼり、この額の政府紙幣が政府の手で焼却されたのである（第2-5・6表参照）。

しかし、このまま準備金の銀貨をもって政府紙幣残高と交換を続ければ、銀貨の不足は明らかであった。そこで松方は21年7月、「兌換銀行券条例中改正ノ議」において、兌換銀行券の発行を拡張し、そのうちを割いて日銀から政府紙幣消却資金を借り上げること提案した。この建議に付された「兌換銀行券条例改正理由書」によれば、兌換銀行券に保証準備発行を認め、保証発行限度7,000万円のうち2,200万円（政府紙幣流通高のうち1円以上の流通高と準備金の正貨高の差額すなわち「正貨抵当ナキ紙幣」の額）を、低利または無利子で政府に借り上げ政府紙幣消却に充てる。何故なら、この2,200万円の借入金は「是レ只政府紙幣ト交換スルモノニシテ、之カ為メ敢テ流通ヲ増減スルニアラス、一般経済上ニ豪モ影響ヲ及ホスコトナク、紙幣統一ノ為メ無量ノ利益アルハ敢テ疑ヲ容」れない、また50銭以下の政府紙幣は漸次補助銀貨と引換えるが、その資金は23年度以降年々歳入から支出する、と述べている。この建議は立法化され、政府借入金に年2%の利子が付くことが規定され、元老院の議を経て21年8月勅令第59号として公布された。この借入金は実際には直ちに実行されず、保証発行限度を7,000万円から8,500万円に拡張し、政府借入金を無利子とする「兌換銀行券条例」の改正（23年5月法律第34号）の後、23年10月に借入れが実行された。

準備金に残された紙幣交換基金1,000万円は、23年度に新設された紙幣交換基金特別会計（23年3月法律第24号により設置）に繰り入れられ、次いで日銀からの無利子借入金2,200万円もこの特別会計に繰り入れられ、政府紙幣の消却に充てられた。明治32年末、政府紙幣の通用は停止されたが、23年4月から

32年末までの政府紙幣の消却額は、1円以上の紙幣2,896万余円、50銭以下は661万余円であった。

準備金は松方財政運営の要として正貨の蓄積を中心に運用されてきたが、蓄積された正貨4,334万余円を19年1月以降政府紙幣の消却のため払い出し、残額1,000万円の正貨を紙幣交換基金特別会計



横浜正金銀行

に繰り入れてその使命を終わり、23年3月末閉鎖された。その間、常用部との関係については本章第1節に、紙幣整理・正貨蓄積に関連する事項は本節で記述した。ここに準備金の収支を総括して事項のみをあげておこう。常用部との関係については、歳計決算の剰余金を受入れ、常用の歳入不足補填金を繰入れたこと、軍備拡張費の未使用分を軍備部に繰り入れ、常用に繰り戻したこと、減債部が設置され運用益をもって国債償還資金を補充したこと、なお十五銀行よりの借入金のうち500万円の償還も含まれること、があげられる。紙幣整理・正貨蓄積に関連しては、準備金保有の公債証書の売却・貸金証書と返済金との交換及び貸付返済金の直接準備金繰入れにより手の中にした紙幣は、正金銀行を通じる直輸荷為替資金として貸し付けられ、或いは政府直営輸出の原資となった。こうして海外で取得した正貨は、政府の外国支払いに充てられ、残金は金銀地金を買入れまたは為替送金をして回収し、造幣局で成貨に鑄造して紙幣交換基金となった。なお、その間の余裕金をもって常用歳入の一時不足補填に充て、予備紙幣を消却した。

以上の準備金の運用のほかに、これまで言及しなかった準備金の主要な収支関連事項について記しておく。

第1は銀行・会社の政府出資金である。明治13年横浜正金銀行の創設に際し資本金300万円のうち100万円を政府が出資し、次いで15年日本銀行設立に際し

資本金総額1,000万円のうち第1回募集株式500万円の半額250万円を政府が出資した。また15年共同運輸株式会社創設に際し資本金300万円のうち130万円を政府が出資することになったが、同社は11月資本金を600万円に増資し、政府出資は260万円となった。以上2行1社の資本金はいずれも準備金から出資され、株式を準備金が保有していた。次いで皇室財産の充実のために、17年12月の太政大臣達により日本銀行株式500万円（未払込分250万円を含む）及び横浜正金銀行株式100万円を皇室財産に所属させることとなり、既払込の正金銀行株式100万円・日銀株式250万円は、18年1月準備金から宮内省へ引き継がれた。また、共同運輸会社は18年9月、郵便汽船三菱社と合併して日本郵船株式会社が設立されたが、日本郵船の政府持株260万円も20年4月、準備金から宮内省へ引き渡された。なお、準備金では明治9年倒産した為替方の小野組・島田組の所有株券・地券・家屋を処分のため購入し、正金銀行の民間所有株式の一部を買上げ、東京海上保険会社の資本金の一部を出資するなどの運用を行ったが、これらの保有株券・地券等は準備金閉鎖までにすべて売却された。

第2は準備金所有金貨1,500余万円を日本銀行に売却し、代わり金として銀貨を領収したことである。これは22年4月に収入する21年度地租第6期分を22年度歳入に繰り入れるため、21年度歳入の不足金750万円を補填する目的で、準備金中の金貨を明治20年の平均相場金貨100円につき銀貨130円の割合で日銀所有の銀貨と交換し、その差増額750万円を準備金から常用部歳入に繰入れて地租収入を補填し、日銀は時価で換算した金貨を兌換銀行券の正貨準備としたのである。

第3は準備金の閉鎖にあたり、315万円を海軍別途資金として常用部の23年度歳入に繰り入れ、東宮御所建築費に充てるため23年3月250万円を宮内省に引き継いだ。また、輸出米穀代金等の未納金を常用貸付部へ引き継いだ。このようにして閉鎖時（明治23年3月末）には、すべての資金を払出して準備金は終焉した。

第3節 日本銀行の創設と兌換銀行券の発行

1 日本銀行の創設

明治15年3月1日、松方は「日本銀行創立ノ議」を付属文書「日本銀行創立趣旨書」および日本銀行条例・同定款の草案とともに太政大臣に提出した。これは、14年11月銀行局長に就任した加藤済大蔵少書記官が松方の命によって起草し、松方とともに大蔵省幹部（吉原重俊大蔵少輔・郷純造大蔵大書記官国債局長・富田鉄之助大蔵権大書記官横浜正金銀行管理掛）が大蔵省内や松方邸で幾十回となく会合し、練りあげた文書であった。前年9月の「財政議」で提起された中央銀行設立案は、短時日の間に綿密に具体化されたのである。なお加藤は明治11年、フランスの万国博覧会副総裁として渡仏した松方大蔵大輔に随行し、松方の命でそのままブラッセルに派遣され、ベルギー国立銀行について中央銀行制度の調査を行って帰国した。ベルギー国立銀行の調査を松方に勧めたのは、フランス蔵相で経済学者のレオン・セーであったという。加藤が草案起草に当たって資料としたのは、ベルギー国立銀行の創立趣意書とフランス銀行の規定であった。

建議の概要を紹介しよう。今財政を救済しようとすれば、「先ツ中央銀行ヲ設立シ之ヲ名ケテ日本銀行ト称シ以テ財政ノ枢機ヲ執ラシムル」のが最善であり、中央銀行とは「政府ノ監護ヲ受ケ、財政ノ要衝ニ立チ、民間金融ノ壅塞ヲ開キ、国庫出納ノ便益ヲ助ル者」であるという。その内容は「趣旨書」において、「今将ニ中央銀行ノ今日ニ設立セサル可カラサルノ理由」として、次の5項目を挙げ詳細な説明を加えている。その要旨は次のとおりである。

「第一、金融ヲ便易ニスル事」について。中央銀行が各地の堅実な国立銀行を支店と同視し、これとコルレスpondensを締結すれば、心臓から血液がゆきわたるように全国の金融は疎通し、各地の銀行も互いに連絡し融通しあうよう

になる。そして中央銀行が各地域の金融の繁閑を調節すれば、金融は平準化し金融渋滞を克服できる旨述べられている。

「第二、国立銀行諸会社ノ資力ヲ拡張スル事」について。中央銀行が貸付・割引等の方法で融資すれば、銀行は中央銀行に割引手形の再割引を依頼し、或いは公債証書を抵当に融資を仰ぐことができる。また、一般商工業の会社に対しても資金援助ができれば、一時の営業困難を乗り越えることができる。

「第三、金利ヲ低減スル事」について。現在の国立銀行は資力過少で金利によって儲けようとし、また融資が固定化して貸金資本が欠乏するため、金利の高騰を招いている。中央銀行を営業面からみると手形割引を本務とする銀行である。手形の期限は概ね30～40日であるから、長期に貸出が固定し貸金資本が欠乏するようなことはない。また、中央銀行が割引歩合を低下すれば諸会社・銀行等の利息も低下するようになるだろう。と、中央銀行の金利調節機能について説明している。

「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」について。政府の本務は国の安寧と庶民の治安にあり、商業貿易で人民と利益を争うような事業は行うべきではない。しかし、貿易商人が輸出で得た外貨を輸入品の購買に振り向けて利益を得ようとするのは当然で、外貨を日本に回金し正貨蓄積を図ることは政府の任務である。しかし、政府は自ら商業に従事すべきではないので、中央銀行にこれを委託すべきである。欧州各国政府は中央銀行を保護し、国庫出納を付託し、官金に余裕があるときは中央銀行に外国手形・地金銀の買入を行わせ、正貨の蓄積を怠っていない。日本の正貨流出は輸出入の不均衡による場合が多いが、外国銀行が中央銀行の力で日夜正貨吸収に努めているからでもある。しかし、正貨の吸収には為替差損等の損失を伴うこともあるが、それは政府が官金の余資を中央銀行に預金し、その利殖により補填すべきである。政府は国庫出納条例を制定し、銀行内の国庫部で官金の出納事務を掌らせることが必要である。租税等で引き上げた資金の余裕金による民間貸出は、国庫金の利殖となると同

時に民間の貨幣欠乏を補填する役割を果たし、金融の調節・平準化に役立つことになる、と正貨蓄積の任務と国庫金の出納事務の委託について述べている。

「第五外国手形割引ノ事」について。金貨の流出は輸出入の不均衡に原因するが、欧州各国では金銀貨を輸入する機関がある。それは中央銀行で、外国私立銀行とコルレス契約を結び、各国貨幣の動静をみて割引歩合の高低の操作を行い、金銀貨の吸収・国際金融の調整を行っている。現在の日本は資力が小さく信用が薄いので、先ず中央銀行を設立し会社銀行の事業を援助して資力を養った後に、外国銀行とコルレス契約を結び、前記のように正貨の吸収策を採れば、輸出入不均衡により正貨が流出しても憂慮しないようになるだろう。と、中央銀行が外国為替売買を行い、公定歩合の操作によって外貨の流入を図ることについて述べている。

次いで、中央銀行の兌換銀行券発行を当面許可せず、資本金の半額を政府が出資することについて、要旨次のように説明している。中央銀行設立の目的達成のためには、資本金の数倍の銀行券発行特権を付与しなければならない。しかし、現在正貨が乏しく紙幣発行を実施させることはできないので、暫くは通貨をもって資本金を募って営業資本に充て、正貨充実の時を待って先ず政府紙幣を正貨と交換し、その後兌換銀行券の発行を許可することとする。したがって政府は、中央銀行が銀行券を発行できない代わりに特別の保護を与え、資本金1,000万円の半額500万円までは政府自らが株主となる。これは保護助成のためで人民と利益を争うものではないので、利益配当も一般株主と同じにすべきではない。他日事業の基礎が強固になれば、株券を相当の対価で人民に売却する日がくることを希望する（実際は17年に日銀政府持株の皇室財産編入が決定したため、政府持株の一般売却は実現しない）。

続いて日本銀行条例の説明に入り、ベルギー国立銀行の制度を模範とし、日本の国情に合わせて日本銀行条例及び定款草案を作成したと述べ、日本銀行の組織・要綱を十箇条にまとめて説明し、最後に興業銀行・貯蓄銀行設立の必要性を述べている。

この建議は採用され、大蔵省起草の「日本銀行条例」の草案は、参事院及び元老院の審議を経て採択された。この過程で、数箇所修正をほどこされたが、大綱には変化がなかった。「日本銀行条例」は15年6月27日太政官布告第32号によって公布された。その要綱は以下のとおりである。

- (1) 本店を東京に置き、各地に支店・出張所を設置し、または他銀行とコロレス契約を締結することができる。ただし、支店出張所設置・コロレス契約締結には大蔵卿の許可を必要とし、また大蔵卿は支店・出張所設置を命令できる。
- (2) 営業年限は、開業日より満30年。株主総会の決議で営業延期を請願できる。
- (3) 資本金は1,000万円。5分の1・200万円の払込で開業できる。営業損失により資本金に欠額が生じたときは、理由を明らかにしたうえ欠額を追募する。増資も可。
- (4) 株券は記名券とし、日本人以外には売買・譲渡できない。また、株主になるには大蔵卿の許可を必要とする。
- (5) 積立金は、純益から株主配当金を差し引いた残額の10分の1以上とし、資本金の損失・株主配当金の不足を補填する。
- (6) 日本銀行の営業は、①政府発行手形・為替手形その他商業手形の割引・買入、②地金銀の売買、③金銀貨地金銀を抵当とする貸付、④取引契約のある諸会社・銀行・商人のための手形金取立、⑤諸預り勘定及び金銀貨・貴金属・諸証券類の保護預り、⑥公債証書・政府発行手形その他政府保証に係る各種証券を抵当とする当座勘定貸または定期貸、ただし、その金額・利率は役員で時々議決し、大蔵卿の許可を要する、と定められた。そのほか、①諸手形・切手の発行、②大蔵卿の許可を受けて行う公債証書の買入・売払、が許可された。
- (7) 営業禁止事項は、①不動産・銀行会社の株券を抵当とする貸付、②日本銀行株券に対する貸付または同株券の買戻、③諸工業会社の株主となる等

直接間接に工業に関係すること、④本支店出張所開設に必要な不動産以外の不動産の所有、その他諸般の営業に干渉することができない、と規定された。

- (8) 政府の都合により、国庫金取扱に従事させる。
- (9) 兌換銀行券発行権を有する。ただし、銀行券発行時には別に規則を制定する。
- (10) 日本銀行の役員は、総裁1人・副総裁1人・理事4人をもって総理し、別に監事を3人ないし5人置く。
- (11) 役員の就任は、総裁は勅任・副総裁は奏任とし、共に任期5年、任期中他の官職の兼任はできない。理事は株主総会の推薦者中から大蔵卿が任命する。ただし創立初回は任期5年とし大蔵卿が特命し、その後の任期は定款で定める。監事は株主総会の推挙で就任し、任期は定款で定める。
- (12) 大蔵卿は監理官を派出し業務を監視させ、日本銀行は少なくとも毎月1回大蔵省に営業報告を提出する。
- (13) 定款は、本条例の趣旨に基づき作成して政府の許可を得ること、定款の改正及び定款外の事件処理は株主総会で決議し、政府の許可を得る。
- (14) 政府が業務を監督し、営業上条例・定款に背戻した場合はもちろん、「政府ニ於テ不利ト認ムル事件」は制止すること。
- (15) 条例の改正は、施行日より3か月以前に公布すること。

以上のように日本銀行は、総裁・副総裁が勅任・奏任の天皇の官吏として任命されること、営業に対し政府が制止権を持つこと、その他政府の権限を広範に認めた官治的性格の組織であった。なお、(4)の株主資格の大蔵卿許可制は大蔵原案になかった規定で、大隈前参議に近い三菱系の資本を排除する意向で挿入されたという伝えもある。兌換銀行券の規定を別立てとしたのは中央銀行法規としては異例であるが、直ちに兌換券を発行できない事情があるため、このような規定となっている。また、前記の建議に盛られている政府出資や配当金の分配に関する規定は、条例によらず定款に譲られた。

条例公布の翌日、大蔵省内に日本銀行創立事務取扱所が開設され、株式募集その他創業事務を行うこととなり、創立委員には条例起草に関わった吉原大蔵少輔・富田大書記官（15.3昇格）・加藤銀行局長（同日権大書記官に昇格）が任命され、同時に第三国立銀行頭取安田善次郎・三井銀行副長三野村利助が御用掛心得として創立事務に従事した。創立事務所は、さっそく株式募集の準備にとりかかった。募集株式は1株200円、5万株のうち政府が半額を出資し、株式払込は第1回15年9月40円、第2回16年5月20円、第3回16年10月20円、第4回17年5月20円、計4回で1株100円の払込を決定した。また、応募者が偏らないことを目標に、府県その他で事前に資産家への勧誘が行われたため、株式は募集以前に応募申込が多数にのぼる状況であった。15年8月4日の新聞に募集広告が掲載されると、応募者は予定を超過する盛況となり、政府は株主の保有株を個人・会社ごとに10株以上1,000株以下に限定することを内定した。なお、16年1月に大蔵卿の認可を得た株主名簿によれば、大蔵省の2万5千株のほか、民間所有株式2万5千株の所有者は580名であった。株式は予定どおり17年5月までに半額が払い込まれた。

15年9月には、創立事務所で民間の創立御用掛を3名増員して定款・内規の検討が行われ、9月19日には東京・横浜・大阪の株主から銀行業務に従事する数十名を招集し、定款等について諮問した。10月6日、大蔵卿より認可された定款には、資本金の半額まで政府が引受けて株主となり得ること、純益金の分配は民間所有株式には年8%、政府所有株には年6%とすること、勅任・奏任の総裁・副総裁の俸給・交際費は政府が定め日本銀行が支弁すること、等が規定されたほか、政府の認可権限等も条例以外に細部にわたり規定された。同日、総裁に吉原重俊が、副総裁に富田鉄之助が勅任・奏任の大蔵省官吏のまま任命された。次いで10月9日、大蔵卿から理事・監事の任命があり、創立事務取扱所を閉鎖、営業免許状が下付された。翌明治15年10月10日、日本銀行は開業した。同時に加藤大蔵権大書記官銀行局長が日本銀行監理官に任命された。

2 「兌換銀行券条例」の制定と兌換銀行券の発行

明治16年10月、松方は「兌換銀行券条例発布ノ議」を「兌換銀行券発行旨趣ノ説明」を付して太政大臣に提出し、「銀行券発行ノ義モ其時期已ニ熟シ、今日ニ於テ漸次之ヲ挙行セシメ」ることを提起した。前年の建議では「先ツ政府発行ノ紙幣ヲ交換セシメ、而ル後兌換銀行券ノ発行ヲ許スヘシ」とあったが、正貨蓄積の途中でデフレーション進行中のこの時期に兌換銀行券発行を提起したのは、「発行ノ若キモ他日ニ至リ一時ニ施行致シ候テハ却テ不都合可有之」と、漸進的に事を進める方針を採ったためと考えられる。建議は銀行券発行高について、欧州諸国の例にしたがって準備金の3倍まで発行できると考えられるが、紙幣の価額が回復していないので「当分ノ内同額ノ準備金ヲ置カシメ、勉メテ実着ヲ旨トシ謹慎以テ此ニ従事セシメ」る、と述べている。「兌換銀行券条例」草案が参事院の議を経て元老院で検討されたのは、翌17年の5月であった。条例大蔵省原案には、銀行券発行高に対し3分の1の正貨準備（金銀貨）・3分の2の保証準備（為替手形・約束手形・公債証書）を置くこと、但し当分のうちは発行高と準備金の割合は大蔵卿が定めるという趣旨の規定があったが、元老院に回付された草案では「日本銀行ハ銀行券発行高ニ対シ相当ノ銀貨ヲ置キ其引換準備ニ充ツヘシ」と改訂されていた。元老院の審議では、この規定に対し「(運用に)人ヲ得サレハ其弊恐ルヘキモノ」があるとの質問が出たが、若干の字句修正によって可決され、17年5月26日太政官布告第18号によって「兌換銀行券条例」が制定された。要旨は次のとおりである。

- (1) 兌換銀行券は銀貨兌換とする。
- (2) 兌換銀行券の発行高に対し、相当の銀貨を置き引換え準備に充てる。
- (3) 銀行券の種類は、1円・5円・10円・20円・50円・100円・200円の7種とする。
- (4) 兌換銀行券は、租税・海関税・その他一切の取引に通用する。
- (5) 兌換銀行券の兌換は、日本銀行本支店において営業時間中何時でも行



最初に発行された日本銀行兌換券

券の印刷から始めるよう依頼した。次いで18年4月、日銀は大蔵省に兌換準備銀貨200万円の借用を願い出た。5月前記「手続」を改正し、銀行券発行を200万円に限定せず、大蔵卿が時々指定することとなった。日銀は大蔵卿に9日から銀行券を発行するについては、200万円の引換準備で500万円まで発行したい旨申し出て許可された。

18年5月9日、日銀は初めて兌換銀行券（10円券）を発行した。兌換銀行券の流通は順調で、発行限度は同年9月600万円に、12月700万円に、19年2月900万円に拡張されたが、19年4月大蔵大臣から一挙に2,000万円とし、うち600万円は金札引換公債を、600万円は各種公債を抵当として発行するよう内達された。この間、10円券に続いて1円券・100円券・5円券が発行されたが、条例で規定された20円・50円・200円券は発行されなかった。兌換銀行券の流通高と正貨準備については、前掲第2-6表（179ページ）を参照されたい。

なお、条例により廃止を予告された洋銀券については、18年5月、本年5月26日限りで流通を禁止し、銀行券を第二国立銀行に持参すれば7月末までに引

う。

(6) 金銀貨を持参して銀行券への引換を請求すれば、日本銀行の本支店は無手数料で交換する。

(7) 第二国立銀行発行の洋銀券は、本条例布告の日より1年後に廃止する。

大蔵省は17年7月、「兌換銀行券発行手続」によって当初200万円を限度に銀行券発行を許し、流通状況により大蔵卿が増発を許可する等を日銀に令達し、日銀は銀行券発行準備を整えた。また、大蔵省印刷局に銀行券製造を委託し、10円

換えを行うことが告示された。また、洋銀券に代わる兌換銀行券の流通を促進するため、18年6月の大蔵卿令達により、横浜正金銀行が日本銀行代理店として横浜港における兌換銀行券の発行事務の取扱を行うこととなった。

3 日本銀行の増資と発券制度の確立

19年初以来の政府紙幣の交換処分に伴って、兌換銀行券の発行高は増加し、また民間企業勃興の機運が高まった。日銀は20年2月開催の株主総会に、資本金1,000万円を2,000万円へと倍額増資する案を提出した。資本金1,000万円のうち当時の払込済高は500万円であったが、業務が拡張し兌換券の発行高が次第に増加する実情に対して、未払込資本金の徴収のみでは権衡を失うと考えられたからである。増資の方法は、①増資新株は5万株、1株200円とし現株主に割り当てる、②当面1株100円の払込を求め、残額は日本銀行の都合により後日徴収する、③新株発行価格は額面100円につき175円とする、④新株払込は1株につき、20年6月に87.5円、20年に12月に87.5円を払い込む、というものであった。発行価格100円につき175円としたのは、前年来の時価を参考として決められた。この提案は出席株主の大多数（反対1）をもって決定され、大蔵大臣に請願され閣議の決定を経て2月15日告示された（大蔵省告示第30号）。この増資は予定どおりすすめられ、20年末には日本銀行の払込済資本金は1,000万円となり、新株の発行プレミアム375万円は積立金に振替えられた。なお、皇室財産分（内蔵頭持株）は5万株・額面500万円となった。

次いで松方は21年7月、「兌換銀行券条例中改正ノ議」を付属の「兌換銀行券条例改正理由書」とともに総理大臣に提出した。この建議は前述したように、兌換銀行券の保証発行限度を7,000万円とし、うち2,200万円を政府紙幣消却のために政府が借入金を行う提案であるが、同時に中央銀行の発券制度に関する重要な提案が含まれていた。すなわち、現行の条例は兌換券発行高に「相当ノ引換準備ヲ置カシムル旨規定」しているが、「法文頗ル簡潔」で「其比例ノ決定ヲ全ク銀行ニ放任スルノ疑」があり、発券制度について「公衆ノ疑惑ヲ

容レサラシムルノ必要」がある、という。欧州諸国の中央銀行が採用している発券制度、すなわち準備比例法、発行制限法、制限屈伸法、比例伸縮法、の得失を比較検討すると、日本の現状に適する発券制度は、①正貨準備に対しては、兌換券を無制限に発行、②証券準備に対しては、法律で発行額を制限する、③なお市場の景況により、特に制限を超えて発行できる活路を開いておく、を採用する。すなわち、保証発行屈伸制限法といわれる制度の提唱であった。

この「兌換銀行券条例」の改正案は同7月に元老院で審議されたが、質問として、①公債等を保証とする銀行券の発行は国立銀行券の場合と同じで、乱発され価値下落のおそれはないか、②保証発行限度を超えて制限外発行を認める場合、発行税の徴収だけで増発の弊害を防止できるのか、③発行税率を大蔵大臣＝行政官が定めるのはよくないのではないか、④日銀の政府貸付に利子を付す必要があるのか、などの意見が出されたが、結局僅かの字句修正が加えられ原案を可決した。明治21年8月1日勅令第59号をもって公布施行された「兌換銀行券条例中改正ノ件」の要綱は次のとおり。

- (1) 日本銀行は、金銀貨・金銀地金を準備として、同額の兌換銀行券を発行できる（正貨準備発行）。
- (2) 日本銀行は正貨準備発行のほか、商業手形・国債・大蔵省証券・その他確実な証券を保証として、特に7,000万円を限り兌換銀行券を発行できる（保証準備発行）。
- (3) 日本銀行は市場の景況により流通貨幣増加の必要を認めるときは、大蔵大臣の許可を得て、商業手形・国債・大蔵省証券・その他確実な証券を保証として、正貨準備発行高と保証準備発行高の合計額を超え、兌換銀行券を発行できる（制限外発行）。
- (4) 制限外発行を行う場合は、その発行額に対し年5%以上で大蔵大臣がその時々定める割合の発行税を納めること。
- (5) 保証準備発行額7,000万円のうち2,700万円は、22年1月1日以降に係

る国立銀行紙幣の消却高を限度として、漸次発行すること。

- (6) 日本銀行は政府紙幣消却のため、2,200万円を限り年利2%で政府に貸し付けること。ただし、明治31年以降は無利子とし、償還の期限・金額は大蔵大臣が定める。

上記(1)～(4)に掲げた発券制度は、長く日本の通貨制度の基礎となった。すなわちこの条項は、戦時下の昭和16年2月に適用が停止され、翌17年2月「日本銀行法」制定によって条例が廃止されるまで、保証準備発行限度額引上げが行われたのみで、法制上の変化はなかったのである。

4 兌換銀行券保証準備発行限度の拡張

21年8月に保証準備発行限度として決定された7,000万円は、兌換銀行券の発行枠を大幅に拡張するものではなかった。何故なら、2,700万円は国立銀行紙幣の、2,200万円は政府紙幣の消却のために別枠になっているので、これを差し引くと2,100万円となる。すでに21年7月末に保証準備発行高は2,000万円を超えており、正貨準備の余裕を入れても200万円程度の発行枠が残されているだけであった。23年の年初、企業勃興熱の反動として株式市場が崩落し、これを契機に金融逼迫の聲が世上に高まった。23年3月、日本銀行は大蔵大臣から制限外発行の許可を得て、初めて兌換銀行券制限外発行に踏み切った。これは4月にすべて回収されたものの、保証準備発行枠の拡大が課題となった。

23年4月、松方は「兌換銀行券条例」を改正し、保証準備発行限度を8,500万円に拡張し、併せて日銀からの政府紙幣消却資金2,200万円借入を無利子とする建議を総理大臣宛に提出した。その理由は、貿易高が増進して貨幣需要が高まったため、今は金融緩慢の季節であるのに金融逼迫の状況である。秋冬の生糸輸出最盛期に際して、金融の必要が増加する前に対処しないと貿易の発達は見込めない、保証準備発行限度額を1,500万円拡張するというのである。建議は採択され、元老院の議を経て23年5月17日、「兌換銀行券条例中改正ノ件」は勅令第34号として公布された。その直後松方は日本銀行に対して、保証

発行限度の増額1,500万円のうち、凡そ1,000万円内外は専ら正金銀行の取り組んだ輸出品荷為替手形の再割引資金とし、凡そ500万円内外を市場の金融援助資金とするように要請している。

第4節 国庫・会計制度の整備及び官業払下げ

1 国庫金取扱事務の日本銀行委託

日本銀行開業以前の国庫金取扱は、明治13年11月制定の「大蔵省為替方条例」（14年1月施行）によって、大蔵省為替方を命じられた各地の銀行・会社等が大蔵省出納局の管轄の下で国庫金の収納・支払に当たっていた。15年10月日本銀行が創設されると、その創立の趣旨に基づいて16年1月、大蔵卿から日本銀行に対し、「国庫金為替方之義以来漸次其行へ取扱可申付条為心得此旨相達」と申し渡し、同時に為替方の各銀行が満期となったとき漸次日銀に国庫金の取扱を命じると通達された。次いで同年4月「国庫金取扱命令書」を下付したが、その要旨は、①日本銀行本店に国庫局、支店に国庫課を設置し、事務を区分して本業と混同しないよう国庫金を取り扱うこと、②各地の国立銀行・私立銀行を国庫金受払の代理店とすることができる、③国庫局長は理事の中から大蔵卿が選定する、④本支店・代理店は取り扱う国庫金を運用してはならない、⑤国庫金取扱は16年7月1日に実施する、であった。また、5月には「国庫金取扱順序」が通達されたが、これは大蔵省出納局の管理のもと、租税その他の国庫歳入金を収納し、これを大蔵省に送付するか或いは他に払い渡す手続きを定めたものであった。したがって、日銀に委託された国庫金取扱は歳入金の収納で、歳出金の支払は依然として出納局の直轄下に残されたのである。

16年5月に日本銀行本店に国庫局が、6月に大阪支店に国庫課が設置され、大蔵省に指示された地方の国立銀行・私立銀行の本支店を国庫金取扱の代理店とし、「国庫金取扱事務代理約定」が締結された。それら各店舗は国庫金取扱所となって、16年7月1日から歳入金の受入れを開始した。代理店には従前の大蔵省為替方からの転身が多かったが、これまでは官公預金を取り扱いその余資を業務に利用していたが、日銀の代理店の収納国庫金は業務資金と区分され

運用を禁止されたため、季節的に国庫金が引揚げ超過となると、市中金融が逼迫する状況となった。これに対処して、17年9月1日から日本銀行に政府当座預金を預け入れ（本店は100万円、大阪支店は50万円を限度とする）、日本銀行の運転資金として市中金融の調節に活用できる道がつけられた。

また、各地の税関の海関税等の収税金は為替方が取り扱っていたが、17年2月から漸次各地に税関部国庫金取扱所を設置して日銀代理店によって関税等を収納することになり、次いで18年9月から預金局預金（駅通局預金・諸官庁の積立金等）の取扱を開始し、国庫金取扱所として日本銀行と代理店契約を結んだ銀行は次第に増加した。

一方国庫金支払事務は、出納局の管轄下にある大蔵省為替方が引き続き取り扱い、15年12月から現金取扱方と名称を変更した。次いで18年6月から税関所在地の現金取扱方を廃止して現金支払所を設置した。19年1月、大蔵省に金庫局を設置して中央金庫を管理するとともに、現金の管守及び出納・現金支払所などの管理を行うこととなり、19度からは全国的に現金支払方に替えて大蔵省金庫局の管轄する現金支払所が設置されることになった。次いで19年7月、大蔵大臣は呉・佐世保の両鎮守府の海軍経費の支払事務を日本銀行に委託し現金支払所を設置するよう令達し、日銀代理店が同年9月から支払事務を取り扱ったのを始めとして、順次日銀に取扱を委託する支払事務が増加する状況となり、国庫金の収納・支払事務一本化への組織改正が検討されるようになった。

20年2月大蔵省の請議により、大蔵省金庫局が専ら中央金庫の出納を所掌し、その他の出納事務は日本銀行に委ねることが内閣で可決された。その方法は、①東京では大蔵省金庫局が、大阪では金庫局出張所が主な国庫金の出納事務を行う、②日本銀行は各地に国庫金出納所を設置し、国庫金取扱所・現金支払所の事務は20年3月末をもって国庫金出納所に引き継ぐ、③国庫金出納所は歳入・歳出及び雑部金（各庁預り金・預金局預り金・郵便為替過超金など、歳入歳出に属さない資金）の出納事務を取り扱う、であった。これにより全国98の国庫金出納所と466の出納支所が設置され、直接の出納事務は日本銀行の代

理店が国庫金出納所・同支所となって取り扱い、日本銀行本支店は国庫金出納所の指導監督と送納金事務を行った。こうして20年4月から国庫金の収納・支払事務は統一されたが、まだ大蔵省金庫局の直轄部分と日本銀行への委託との二元的組織となっていた。これが日本銀行委託に一本化されるのは、新たな「会計法」「会計規則」が施行される23年4月となった（第2章第2節6参照）。

2 国庫金の一時不足補填と大蔵省証券の発行

松方が大蔵卿に就任した14年10月当時、国庫予算の施行にあたって歳出金の支出が当該年度の歳入金に先行し、国庫金の一時不足を生じることが常態となっていた。そのため、従来は次のような方法が採られていた。

- (1) 国庫出納上の甲部乙部制…これは明治8年度から会計年度区分を改正し、7月から翌年6月までを1年度とするに際して導入された。すなわち予算の施行にあたって、当年度の収支を甲部とし、翌年7月になるとその年度（前年度）の収支を乙部に移し当該年度収支を甲部とする。甲部の収入が支出に満たないときは前年度すなわちその年の乙部から一時借入金を行い、甲部の収入に余裕ができたときに償還する。そして出納閉鎖時で収支を決算し、剰余は準備金に繰り入れるという制度である。実際の運用では、甲部・乙部・丙部と3年間にわたり、国庫有金の中で繰替え操作が行われていた。
- (2) 準備金からの一時借入…明治9年7月以降採られた措置で、(1)の国庫有金の操作でもなお資金が不足するときは、準備金から一時借入を行い、収入に余裕ができたときに償還する。
- (3) 予備紙幣の繰替発行…(1)(2)によってもなお不足するときは、損札交換用として政府が手持ちしている予備紙幣を発行し、一時繰替え使用する。

松方が大蔵卿に就任後、上記(3)の予備紙幣の繰替発行を廃して、(1)で不足するときは(2)の準備金で賄うことにし、準備金中の紙幣を充実させたことは、既に第2節で記述した。しかし、準備金中の紙幣はしだいに正貨と替わるので、

別途国庫金の一時不足を補填するための制度を確立する必要が生まれた。

松方は16年9月、「大蔵省証券発行ノ議」を太政大臣に提出し、国庫収支は毎年収支が償うべきものであるが「秋冬五六ヶ月間金額貳千万円内外ノ繰合セヲ要スルハ年々避クヘカラサル実況」であり、「当省ヨリ定期支払ノ証券ヲ発行シ、其授受売買ヲ許シ以テ支弁ノ正路ヲ開」けば、会計上の弊害を防ぎ国庫金の操作を助ける、と提案した。これは、翌17年9月「大蔵省証券条例」(太政官布告第24号)として実現した。「条例」の要旨は、次のとおりである。

- (1) 国庫出納上の一時資金不足補填のため、記名利付証券＝大蔵省証券を発行する。
- (2) 証券の支払期限は3か月・6か月・9か月とし、支払日を券面に記載し、発行年度の歳入により支払う。
- (3) 発行金額・利子は太政官が予定し、太政官の裁可を経る。
- (4) 支払・引換事務は日本銀行が取り扱う。

こうして、大蔵省は短期証券の発行によって国庫金の一時不足を補填できるようになったが、大蔵省証券は利付証券であるから、国庫金節約のために国庫金不足の原因を排除する必要があった。その原因としては、①租税等の歳入金を納人が納付しても、国庫へ納入済の手續終了までに日時を要し、その間歳出に向けられない、②租税の納期と会計年度区分が一致しないため、当年度の歳入となる租税の一部が、次年度でないと徴収されない、③各省庁及び府県経費の定額は支出前に纏めて交付され、実際の支出までに余分の資金が先渡しとなる、などがあった。そこで国庫・会計制度の整備が課題となったのである。

①については、従前租税その他の収入金を納入すると、現金と引換えに各地の金庫(大蔵省為替方＝国庫金取扱所)で預かり証書を受領して各庁に納入し、各庁は纏めて大蔵省に送付して本納の手續を終了するので、その間の仮納期間が長く、国庫金として運用できなかった。これに対し15年7月、国庫金取扱方法を改善し、国庫金取扱所で領収・支出した現金について隔日に電報で大蔵省に報告させ、大蔵省は収入を直ちに使用できる体制となった。こうして国

庫収入の迅速な処理で、歳出入のずれは若干縮小された。次いで歳入金収納の日本銀行委託が16年7月から開始され、銀行の組織を通じて国庫収入の集中が行われたことは、前述の通りである。②の租税の納期と会計年度区分のずれについては、19年度から4月から3月までを1会計年度とするように変更するに当たっては是正が図られ、結局22年になってずれが是正されたことは、既に第1節で記述した。③の各庁経費の前渡制については、「会計法」の規定に問題があり、その是正に関しては次に述べる。

3 経費支出の規制と「歳入歳出出納規則」の制定

14年4月に制定された「会計法」(太政官達第33号)の「金銭出納」の章では、「歳出中通常ノ費途ハ各庁(使府県ヲ除ク)ハ其年額ヲ十二分シ使府県ハ之ヲ四分シ在外公館ハ之ヲ二分シ其他ハ實際支消スヘキ時ニ臨ミ交付スヘシ」(第27条)、「各庁現金及ヒ物品ノ管守竝ニ其出納ハ該庁会計主務官吏ヲシテ之ヲ掌トラシムヘシ」(第33条)と規定されていた。各庁経費は1か月毎に、開拓使と府県は4半期毎に、在外公館は1年の前半・後半に分けて前もって資金を渡し、各庁が交付資金を管理して支払いに充てるこの方式は、従前から行われていた方法を法制化したものであった。翌15年1月の改正「会計法」(太政官達第5号)では、従前の第27条の規定は削除され、第33条の代わりに「各庁ニ於テ出納スヘキ現金ハ大蔵省ニ於テ管守スヘキモノトシ大蔵省ハ便宜之ヲ各庁ニ委託スルコトヲ得ヘシ」(第21条)の規定となった。これについて、『明治財政史』は「各庁ノ定額ニ相当セル現金ハ従来月割ヲ以テ大蔵省ヨリ交付シ各庁ニ於テ管守スルヲ正則トセシカ新会計法ハ大蔵省ニ於テ管守スルヲ正則トスルコトニ改メタリ」と説明している。しかし各庁経費定額の現金を「便宜各庁ニ委託」できる規定が残されたため、従前の方式が変化した訳ではなかった。15年6月、この規定に基づき大蔵省が管守する場合と各庁に委託する場合のそれぞれに、現金管守の方法に関する規則が設けられた。

また、15年度予算の編成に際し各庁の経費定額を抑制する目的で、15～17年

度の3年間各庁の経費定額据置制が採られたことは第1節で述べたが、15年4月の各庁経費定額据置に関する通達（太政官達第22号）では、毎年度の定額残余を翌年度に繰越し使用することを許し、かつ科目の流用をも認めることが規定された。これは会計法上異例の措置で、紙幣消却の経費捻出のためやむをえないとはいえ、「從來発達シタル会計検束ノ精神ハ大ニ損傷ヲ受クル」（『明治財政史』）ものであったから、大蔵省はこれを3年後には廃止する方針を採った。また、16年3月「国庫金出納条規」（太政官達第15号）を設定し、国庫金の管守出納はすべて大蔵省が直接管理すると規定した。しかし、歳入金等収入については日本銀行に取扱を委託することにより、大蔵省の統制がより細部にゆきわたるようになったものの、経費の支払いについては一部を直接管守したに過ぎなかった。

松方は17年6月左大臣に提出した建議によって「経費金支出条規」を制定し、大蔵省は17年度から、各庁は18年度からこの規定を実施したい旨提議した。この建議は、現行「会計法」には不完全な規定が多いが「最モ著シキ欠典ハ国家一切ノ経費ヲ四分乃至十二分シテ各庁ニ交付シ、各庁会計主務官吏ヲシテ其収入支出ノ責任ヲ負ハシメ、会計上ニ於テ行政監督ノ一法全然闕如イタシ居候一点ニ有之」と述べ、不完全な「会計法」の全面改正は政務全般に関係するため直ちに行われ難いので、逐次単行規則を制定して会計法の不備を是正し、規則に抵触する部分の会計法条文を執行停止する、と提案している。同年7月制定された「経費金支出条規」（太政官達第61号）の要旨は、①各庁の経費金はすべて大蔵省が管理して支払を執行し、②各庁の経費支出は事前に大蔵卿の承認を受ける、③在外各庁経費は年額を4分して交付し、毎年の1四半期分は前年度の予算から交付する、④陸軍行軍費・海軍航海費はその都度現金を交付することができる、⑤在地方各庁の経費支出は現金支払所で現金を交付し、現金支払所がない地方は大蔵省が便宜の方法を設ける、等が規定されている。各庁経費定額の事前交付の廃止により、現金常備額を減少して国庫金の一時不足の機会を少なくし、各庁自ら現金を管守出納するため科目の流用・臨時

支出などの会計法上の規制を破りやすい状況を一掃するのが狙いであり、18年度実施を予定したのは、経費定額据置制の終了を期していたためと考えられる。

次いで17年10月、会計年度区分を19年度から4月～3月制とし、18年度は過渡期として18年7月から翌3月までの9か月予算を組むことが決定されると同時に、各庁経費定額の据置制を18年度まで延長するとともに「経費金支出条規」施行の1年延期が決定された（太政官達第90号）。各省庁は経費定額据置制を頗る便宜と考え、その延長を望んでいた。科目の流用が可能ならえ、紙幣価格が回復し物価が低落して同額を据え置いても実質増額となる形勢にあったことも影響していると考えられる。

18年3月、大蔵省は「歳入出予算条規」「歳入出科目条規」「科目表」（太政官達第11号～第13号）を制定し、予算の款項目節の区分を明確に示し、「会計上ノ大原則トシテ歳出中各款ノ金額ハ互ニ流用スルヲ厳禁シ各項目ノ流用ヲ制限シ以テ予算ノ実ヲ完カラシメ且ツ一方ニ臨時支出ノ検束ヲ嚴ニスル」（『明治財政史』）こととなり、19年度から施行することとした。しかし19年度予算編成の途中18年12月に内閣制度が成立し、これに伴って各省官制が制定され機構改革が行われたため、予算を再編しなければならなくなった。このとき各省庁から「経費金支出条規科目条規及科目表ハ規定密ニ過キ官制改革ノ主義ト竝行セストノ論起リ」（同前）、公布された諸規定の実施は見送られることになった。すなわち19年3月、「歳入歳出納規則」（閣令第3号、19年度から施行）が制定され「経費金支出条規」はその中に包含されるという趣旨で廃案になった。また、同日「歳入出科目条規」「科目表」は廃止され、19年度以降歳入出科目は大蔵大臣が定め、各庁がその廃設を希望するときは協議して決定することとなった（閣令第4号）。新設の「歳入歳出納規則」によれば、歳入出にかかる現金の出納はすべて大蔵大臣が管理するものと規定されたが、各庁の支出は各庁収支命令官の命により会計主務官が支払切符を発行して受領者に交付し、受領者は金庫において支払いを受けると規定されて、各庁が経費支出前に

大蔵大臣の承認を必要とする規定は削除された。こうして明治20年前後には、国庫・会計制度は相当程度整備されたものの、課題の解決は22年の新会計法の制定を待つことになる。

4 官業払下げ

ここで、この時期に実施された官営事業の民間払下げについて触れておこう。大隈参議の建議により紙幣整理の財源捻出のため、13年11月太政官布告第48号と同日に「工場払下概則」が関係官庁に布達されたことは、前期に記述した。「概則」では「工業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人民ノ営業ニ帰ス」と前文に明記し、官営事業の民間払下げ実施の条件を次のように規定している。①会社または個人で必要の資本金を調達する資力があること、②各工場の営業資本金は払下げの際一時に上納し、興業費は「工場ノ種類営業ノ難易等ヲ斟酌シテ」年賦上納すること、③興業費完納までは工場建物・諸機械を抵当とすること、④興業費完納まで工場の会計につき政府の監督を受けること、⑤工場所管の各庁が払下げ希望者との契約案に意見を添え太政官に稟議し、太政官で審議のうえ払下げを裁決すること。この「概則」について大蔵省編纂の『貨政考要』は、「從來諸官工ノ営業資本及ヒ営業資本ト同種ノ貸付金ハ都テ之ヲ準備金ヨリ貸付セラレタリシカ此等ノ官工タル大概損益相償フ能ハス、随テ準備金ヨリ貸付シタル金額ノ元利トモ其返納方毎ニ甚タ困難ナリケレハ、斯クテハ紙幣交換ノ基金タル準備金ノ鞏固ヲ害セシコトヲ慮リ此等営業資本ヲ通常歳出ノ支出ニ移シ、而シテ漸次諸官工ヲ廃止セントノ主意ヨリ右ノ達ヲ発セラレタルナリ、故ニ此達ハ直接ニ於テ紙幣消却ノ元資ヲ増加スルノ効果ナシト雖トモ而カモ間接ニ於テ紙幣交換ノ基金ヲ鞏固ニスルノ利益アリシコト亦タ疑ヲ容レサルナリ」（傍線筆者）と指摘している。「概則」前文とは見解が違うが、ともかく14年度から予算に官営工場の営業資本支出を計上し、そのうえ準備金への返済分も予算に計上して紙幣消却の原資に繰り入れたことは、既に述べた。

ところが、翌14年北海道開拓使長官の黒田清隆が開拓使の官有物（倉庫・地所・諸製作所・船舶等）を、38万円・無利子・30年賦という破格の条件で開拓使の高官が組織する北海社へ払下げを行うことを申請し、8月閣議はこれを行ったん決定した。しかし、北海社の後楯には黒田と同郷薩摩藩出身の五代友厚がいることが指摘され、官有物を藩閥が私的に独占するものとして世論の反対が高まり、払下げを中止するという事件が起こった。このため、官業の払下げも世論を憚って停滞した。また、当時の官業経営の大部分は投下資本の回収が困難な状況で利潤を生み出すに至らなかったのも、「概則」の払下げ条件では払下げが進まなかった。「概則」決定後16年までの払下げは、15年に広島紡績所が広島県（のち広島綿糸紡績会社へ譲渡）へ4万余円（のち1万余円に減額）で払下げた1件のみであった。政府は17年10月「工場払下概則」を廃止し、以後は政府が個別に条件を検討し払下げを実行することとなり、払下げは17年後半から本格化した。価格は投下資本を下回る場合が多く、無利息・長期年賦方式が採用された。

当時の官営事業のうち、大蔵省所管の造幣・印刷事業、陸軍省所管の東京・大阪砲兵工廠、海軍省所管の横須賀・小名浜造船所・火薬製造所、工部省所管の鉄道・電信事業等は、当初から払下げの対象から除外されていた。払下げの対象となった主な官営事業を所管別・払下順に列記し、その払下げ年月及び払受人を掲げておこう。

農商務省製作部門—広島紡績所（15年6月、広島綿糸紡績会社）・愛知紡績所（19年11月、篠田直方）・紋鼈製糖所（20年3月、伊達邦成）・新町紡績所（20年5月、三井）・富岡製糸所（26年9月、三井）、工部省鉱山部門—油戸炭鉱（17年1月、白勢成熙）・中小坂鉄山（17年7月、坂本弥八ほか）・小坂銀山（17年9月、久原庄三郎）・院内銀山（17年12月、古河市兵衛）・阿仁銅山（18年3月、古河市兵衛）・大葛・真金鉱山（19.11、阿部潜）・釜石鉄山（20年11月、田中長兵衛）・三池炭鉱（21年8月、佐々木八郎）・幌内炭鉱・鉄道（22年12月、北海道炭鉄鉄道会社）・生野銀山（29年9月、三菱）・佐渡



払下げ当時の三菱長崎造船所

金山（29年9月、三菱）、工部省工作部門—深川セメント（17年7月、浅野総一郎）・品川硝子（18年5月、西村勝三・磯部栄一）・長崎造船所（20年6月、三菱）・兵庫造船所（20年7月、川崎正蔵）、開拓使諸作業部門—札幌醸造所（19年12月、大倉喜八郎）。

なお、「概則」制定以前に高島炭鉱が7年12月後藤象二郎に払下げられている（14年に三菱が買収）。また、農商務省製作部門のうち千住製絨所は残存して陸軍省の作業庁となり、工部省工作部門の赤羽工作分局は16年に海軍省兵器局所管に移管された。工部省廃止（18年12月）後の上記官営事業の所管は、造船は通信省に、鉱山・工作は農商務省へ移管されたが、鉱山のうち三池炭鉱・生野銀山・佐渡金山は大蔵省が管轄した。なお、払下げられた油戸・院内・阿仁・幌内の諸鉱山は、起業公債の基金で開発を行っていた鉱山であった。払下げは17～22年までに大半を終わり、26年の富岡製糸所・29年の佐渡・生野両鉱山の払下げで完了した。払下げは当初から資本力のある会社・個人を対象に行う方針であったため、三井・三菱・古河・浅野・大倉らの諸資本は、官営事業が軌道にのりかけた時期に無利子・長期年賦という好条件で払下げを受けたことを契機として、産業資本として発展し後に財閥として成長する基盤が作られたのである。

第2章 立憲的財政制度の成立

第1節 内閣制度の成立と大蔵省の組織・権限の確定

1 内閣制度成立の経緯

明治14年10月12日、明治23年に国会を開設する旨の詔勅が發布された。この詔勅によって、国会開設・憲法制定の具体的成案を準備することが政府にとって緊急の課題となった。そこで詔勅發布後まもなく参事院が設置され、伊藤博文が議長となった。参事院は憲法制定の準備に必要な調査を行なうとともに各種法律規則の起草にあたり、また元老院議決の法案を審査するなどの広範な権限が与えられ、国策の統合推進の中心的機関としての役割を果たすことになった。

明治15年3月、先進諸国の憲法調査のため、伊藤博文らがヨーロッパへ派遣された。伊藤は明治16年8月に帰国すると、主としてベルリン・ウィーンに滞在して学んだ立憲政治の知識に基づいて、国会開設に備えて行政府の体制を整備するための改革に着手した。17年3月には宮中に制度取調局を設置して、伊藤はその長官になるとともに宮内卿をも兼ねた。この制度取調局は、立憲政治にふさわしい形態に宮中制度を改革し、従来、皇室と国家との間に明白な法律上の区別がなかったのを改めるための調査機関として設置されたものである。しかし、伊藤はここで憲法の起草に着手するとともに、参事院とならんで制度取調局が法制の立案において重要な地位を占めることが明らかにされた。すなわち「凡ソ法律ノ新創又ハ改正」について「各省ヨリ案ヲ具ヘ上申スルモノハ主管参議検印シテ制度取調局ノ審閲ニ付シ、参事院ノ議決ヲ経ル」こと、そして「内閣回議ノ上御覽ヲ請ヒ、裁可シテ後元老院ノ議決ニ付シ、更ニ内閣ノ回