



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閱ニ付シ、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

議ヲ経上奏批行スル」という順序が定められた。そして、この制度取調局を中心として、憲法起草など重要事項の調査が行なわれた。また、議会二院制を採用する考えから、貴族院の設置に備えて「華族令」を制定し、国会規則案なども起草した。参事院議官の井上毅、同議官補の伊東巳代治、太政官権大書記官の金子堅太郎らが制度取調局の御用掛を命じられ、伊藤博文のもとで、重要法案の作成や制度改革の仕事に従事した。そして、明治18年12月、太政官制を廃止し内閣制度を創設するに及んで、制度取調局が中心になって進めてきた国会開設に備える政府の制度的準備は一応完了した。制度取調局及び参事院は廃止され、その事務は内閣法制局へ継承された。

明治2年の官制の改革以来、幾多の改正が行なわれたとはいえ、太政官制では太政官のみ大きな権限を持ち、実質的国務遂行機関である各省は、その所管事務についてすべて太政官の指示を仰ぎ認可を得なければならないという制約があった。憲法制定後の立憲政治において、敏速に国政を処理し責任ある政治を行なうために、内閣制度が創設されたのである。

明治18年12月22日の太政官達によって太政官制度は廃止され、内閣制度が成立した。これによって内閣総理大臣・宮内・外務・内務・大蔵・陸軍・海軍・司法・文部・農商務・通信の各大臣が置かれ、宮内大臣を除く諸大臣をもって内閣を組織するものとし、他に天皇を常時補弼する内大臣の制が設けられた。宮内大臣は内閣の外に立ち、もっぱら宮中事務の処理にあたることとなったが、これによって国家の政務と宮中事務とは、制度上ははっきり区別されたのである。

初代の総理大臣には伊藤博文が任ぜられ、大蔵大臣には大蔵卿の松方正義がそのまま就任した。太政官制度のもとに残存していた封建的身分尊重の旧習は改められ、実力・人材本位の内閣が組織され、国政を担当することになった。

太政官制度の廃止と同時に出された「内閣職権」第7条には、内閣総理大臣及び各大臣の権限が規定されている。総理大臣は内閣の首班として大きな権限を与えられているが、太政官制度と比べて各省大臣の権限が強化されているの

が内閣制度の特色である。すなわち、太政官制度と内閣制度の違いの主な点は、第1に、内閣は国务大臣全員をもって組織する合議機関であること、第2に、太政官制度では各省の長官は太政官に隷属する分官であったが、内閣制度では各省大臣は総理大臣とともに制度上内閣の構成員となること、第3に、太政大臣は各省長官に対して制度上完全な指揮監督権を持っていたが、内閣総理大臣はこのような権限は持たないことなどである。

翌19年2月26日、「公文式」(勅令第1号)を発して、法律命令の公布の手続、方式、施行期限などが定められた。法律勅令は内閣において起草し、または各省大臣が成案を内閣に提出し、これを総理大臣から上奏して裁可を請うこと、そして総理大臣がこれに副署し、各省の事務に属するものは総理大臣及びその主任大臣がこれに副署することが定められた。

2 各省官制の制定と大蔵省の組織・権限の確定

明治19年2月26日に「各省官制」(勅令第2号)が制定された。「各省官制」はその「通則」において、各省大臣の職務権限、次官、局長、参事官など各省共通の職員の設置、等級、職務権限が定められ、各則において、各省の所管事務、内部組織が定められた。この各省の官制の制定によって、内閣制度のもとでの大蔵省の組織、権限が初めて確定した。

明治19年2月の「大蔵省官制」によれば、「大蔵大臣ハ歳入歳出租税国債貨幣及ヒ銀行ニ関スル事務ヲ管理シ地方ノ財務ヲ監督ス」と定められている。その後、明治23年6月の改正(勅令第106号)によって、「大蔵大臣ハ政府ノ財務ヲ総轄シ会計、出納、租税、国債、貨幣、預金、保管物及銀行ニ関スル事務ヲ管理シ府県都市町村ノ財務ヲ監督ス」と改められた。さらに26年10月の改正(勅令第135号)では「大蔵大臣ハ政府ノ財務ヲ総轄シ会計、出納、租税、国債、貨幣、預金、保管物及銀行ニ関スル事務ヲ管理シ府県都市町村及公共組合ノ財務ヲ監督ス」と改正されたが、これは後述する憲法及び会計法等との関係による変更で、大蔵省の管掌事務の大綱は、19年の「大蔵省官制」によって確

定したということができよう。

また、19年の「各省官制通則」及び「大蔵省官制」は、各省中央機関の組織及び各局の管掌事務を規定している。機構については第4章で述べるが、各省共通に大臣官房、総務局、会計局の1房2局が置かれ、その他大蔵省では本省に主税、関税、主計、出納、国債、金庫、銀行、預金、記録の9局が置かれて1房11局の組織となった。このとき、従来大蔵省の1局であった造幣、印刷の2局は、大蔵大臣の管理下にある独立した外局となった。なお、その後の官制改正で、局の数は急速に減少していった。

明治19年の「各省官制通則」は、各省に大臣のほか次官、秘書官、書記官、局長、参事官、局次長、試補、属の職員を置くことを定め、「大蔵省官制」では特に本省に主計官及び主税官を置くこと、各局に局長があれば局次長を置かず、局次長があれば局長を置かないことがあると規定している。そして、次のように各職員の職務権限が定められた。

- (1) 大 臣 大蔵省所管の事務及び今後法律命令によって所管となる事務について、その責任を果たすこと。大臣に事故がある時は臨時の命を受けて他の大臣がその事務を代理すること。大臣は法律勅令に副署し、省務を奏上し、閣議に出席し、省令を発する権限を持ち、これ以外の職務を次官に代理させ、あるいはその職務の一部を次官に委任することができる。大臣は主任事務について警視總監、北海道庁長官、府知事、県令を監督し、また、所部の官吏を監督する。
- (2) 次 官 大臣の命を受けて前掲の範囲内において大臣の職務を代理し、または大臣の指命した範囲内において委任を受けることができる。次官に事故があるときは、大臣がその省中の官吏を臨時に選定してその職務を代理させることができる。次官はまた総務局長となり大臣の命を受けて各局課の事務を監督し、省務全般を整理する責任を持つ。
- (3) 秘書官 大臣に専属して官房の事務をつかさどる。また、臨時の命を受けて書記官及び各局課の事務を助けることがある。

- (4) 書記官 大臣または総務局長の命を受けて各局の成案を審査し、文書をつかさどり、または総務局中の諸課の長を兼ね、課務を管理する。
- (5) 局 長 大臣または総務局長の命を受けてその主務を掌理し、各課の事務を指揮する。
- (6) 局次長 局長の事務を助ける。局長が置かれていないとき、または局長に事故あるときは大臣の命により局長の事務を行なう。なお、局長または局次長は、その主任事務について職権に属するもの、または特別の委任を受けた事項についてはこれを専行することができる。
- (7) 参事官 大臣または次官の諮問に応じて意見を述べること、また審議立案をつかさどること。参事官は局課の事務を兼任し、または臨時の命を受けてその事務を助けることがある。
- (8) 試 補 定められた期間、大臣の指命するところにつき、事務を練習し任官を持つものとする。
- (9) 属 各上官の指揮を受け書記、書簿及び計算の事務に従事する。
- (10) 主計官 主計局、出納局、国債局、金庫局に分属して、官金の管守、出納ならびに簿記、計算の事をつかさどる。主計官は各局の必要に応じて大臣の命を受け局内各課の長を兼ねることができる。
- (11) 主税官 主税局、関税局に分属して諸税に関する事務をつかさどる。主税官は各局の必要に応じて大臣の命を受け局内各課の長を兼ねることができる。

その他、局内各課に課長1人を置き判任官をこれにあてること、課長は局長の命を受けることが規定されている。

明治23年3月改正の「各省官制通則」によって、職制の序列が改められ「各省ニ大臣ノホカ次官、局長、参事官、秘書官、書記官、試補及ヒ属ヲ置ク」と定められた。また同年6月改正の「大蔵省官制」では、主計局、主税局、預金局、会計局に特に局次長を置くこと、本省に主計官及び主税官を置くことが定められた。その後、明治24年7月の改正で局次長が廃止され、26年10月の改正

では試補の廃止と新たに技師を置くことが定められ、29年4月の「大蔵省官制」では本省に新たに鑑定官及び鑑定官補をおき、主税局に配属することを定めた。

以上述べたように、内閣制度の成立、19年の「各省官制通則」及び「大蔵省官制」の制定によって、大蔵省の制度は根本的に改革され、中央財政機関の組織はその基礎を確立するにいたったのである。

中央行政機関の整備とともに地方機関、各省付属機関の整備も進められた。詳細は第4章にゆずり、ここではその主なものを記しておく。

- (1) 明治19年4月、三池鉱山局、佐渡鉱山局、生野鉱山局の本局官制が制定され、本局は大蔵大臣の管理に属することとなり、大蔵省令によって各課の分掌規程を定めた。なお、三池は21年12月、佐渡及び生野は22年3月をもって本局を廃止した。また、明治26年10月、「広島鉱山官制」が定められ、大蔵大臣の管理に属することになったが、これは31年に農商務省へ移管された。
- (2) 明治19年7月、「地方官官制」が制定され、これによって府県知事は内務大臣の指揮監督に属し、各省の主務については各省大臣の指揮監督を受けると定められた。また、この官制で府県の収税課は収税部と改められ、租税の賦課徴収および徴税費に関するいっさいの事務を分掌すること、収税長は知事の命を受け収税部分掌事務を行なうことが定められた。明治17年5月に大蔵省租税局出張所が廃止されてからのち、内国税務地方機関が行なうべき収税事務は地方行政庁に委嘱されていた。府県の収税長が府県知事の命を受けて収税に関するいっさいの事務を管理し、収税長は報告書を作成して知事の検印を受けたのちこれを主税局長に報告することになっていた。19年の「大蔵省官制」によって大蔵省の管掌事務が確定したのち、大蔵省令で「府県税務監査規則」を定め、主税官を派遣して監査すること、及び監査事項の細目を規定したが、収税事務を地方行政機関に委嘱する形はそのまま29年まで続けられた。明治29年10月に「税務管理局官

制」が定められ収税部の事務が管理局に移されることによって、大蔵大臣直轄の内国税務地方機関が収税事務を担当することになる。

第2節 明治憲法制定と財政制度の整備

1 憲法起草過程における財政制度をめぐる論議

自由民権運動のなかで、いくつかの「私擬憲法草案」が作られたことは、憲法史家の研究によって明らかにされている。その中で、たとえば植木枝盛の「東洋大日本国国憲按」では、納税者の直接選挙による一院制議会が立法権を持ち、国家予算は議会の決議のみで成立する、議会の決定によらなければ、租税を課することも、国庫金の支出もできないほど、主権在民の立場にたつ民主的思想がすでに示されている。このほか、立憲君主制の立場にたつ憲法草案でも、そのほとんどが立法権の優位性、議会の財政審査権の強化を主張している点は注目に値する。しかし政府部内においては、憲法起草にあたってこうした民間の憲法草案は全く問題にされず、また、国内の知識を集め世論の指示に従



憲法発布式

って憲法を制定するために、官民合同の憲法草案諮問会議を召集せよという民権派の要求も受け入れられなかった。そして、憲法の起草は伊藤博文が井上毅・伊東巳代治・金子堅太郎の助力を得て行なうことになったのである。

憲法の起草には井上毅と、政府のお傭外人ヘルマン・ロエスレルのふたりが重要な役割を果たしたことは、憲法史家の研究が明らかにするところである。また、憲法調査のために渡欧した伊藤が、グナイスト、モッセ、シュタイン等について議会の権限をできるかぎり縮小し、帝王の権、行政府の権をできるだけ強大にするよう教えを受けてきたことも明らかにされている。特にグナイストやシュタインは憲法学者であると同時に、当時プロイセン及びオーストリアにおいて有名な財政学者であったことは、憲法草案に少なからぬ影響を与えることになった。井上はすでに明治14年ころからロエスレルの教えを受けつつ憲法の研究を始めていたが、伊藤らが実際に憲法の起草に着手したのは、内閣制度など国会開設に備える政府の制度的準備を一応完了したのち、明治19年の秋であったといわれる。

まず、井上が主として起草を委嘱されて20年4、5月に甲案・乙案の2試案を伊藤に提出し、これとほぼ同時にロエスレルの「日本帝国憲法草案」も提出された。これらを材料にして、同年8月ころ伊藤のもとで「夏島修正案」といわれるものが作られた。そして、「夏島修正案」について井上とロエスレルが修正意見書を提出し、その後幾度か草案を検討し、明治21年にはいって伊藤以下4人の会合がしばしば行なわれて条文の推敲が重ねられ、その年4月に至ってようやく成案を得て天皇に上奏された。この憲法草案が脱稿に近づくころから、この草案について諮問する機関を作る具体的準備が行なわれていたが、21年4月30日に「枢密院官制」と「枢密院事務規程」が公布され、元勳及び鍊達の人を選んで天皇の至高顧問の府とするべく、枢密院が設置された。この枢密院の議長には伊藤が選ばれ、これに伴って黒田清隆が内閣総理大臣となった。なお、枢密院書記官長には井上、同書記官には伊東・金子がそれぞれ任命されている。そして、この枢密院で憲法草案は審議され、いくつかの修正が加え

られて「大日本帝国憲法」が發布されたのである。

ところで、憲法起草の過程で、財政をめぐるどのような論議が行なわれ、それが草案にどう集約されていったか、そのうち主要な点についてのみ記すこととする。

明治憲法では「会計」ということばが財政全般をさす意味で使われている。ロエスレル案のみ「財政」の語を用いているが、最初の井上案は「租税及会計」としており、「夏島修正案」では財政に関する1章を設けず「行政」の章の中に含めて扱っている。これについては井上が外国の憲法の例からみても財政の諸条だけで1章を作るべしと主張し、この意見が採用され、最終案では第6章「会計」となった。現在では経理手続きを意味する「会計」が、財政全般に関する意味で用いられていることは、行政部内の予算施行を規制する会計制度がまず形成され、それが財政制度全面に及んでいったという歴史的過程を反映しているといえよう。そして、議会による予算議定権を制限しようという憲法起草者の考えをも反映するものであろう。

国会の予算議定権を大幅に制限することを草案起草の過程で最も強く主張したのはロエスレルであった。彼の案によれば、皇室費を除く政府のいっさいの収入支出は、これを毎年会計予算表にして政府が国会に提出し、国会の承諾をもって確定するとしながら、その承諾については大きな制限を加えている。すなわち、皇室費はもちろんのことであるが、そのほかにも現行の法律またはその他の法律上の義務に基づく支出、天皇の憲法上の権利によって定めた支出及びその支出にあてるために必要な経費について、国会はそれを拒否できない。さらに予算確定に関して政府と国会の協議が整わないときには、いわゆるビスマルク主義をとって予算原案を執行しうるようにするため、内閣の責任をもって天皇がこれを裁決するとしている。この考えは新税の徴収または国債の募集についても適用されており、新税の徴収と国債の募集は国会の承諾を要するが、他の方法によって憲法上の支出をまかなうに必要な金額を徴収できないときはこれを拒否できない。また、臨時に急迫する必要がある場合、国会がまだ

開かれず、また外部の状況によって国会を召集できない場合には、天皇は内閣の責任をもって必要な財政上の処分をなし、新税徴収や起債をすることができるとしている。

これに対して井上は、国会の予算議定権を大幅に制限することには賛成せず、特に予算が議決されないときには前年の予算を施行すべしと主張している。国税については、既定の租税及び将来に經常税として定めるべき租税は、さらに他の法律をもって変更しないかぎりは毎年一定の税率により徴収すべしという、いわゆる永久税主義の立場をとっているが、新税の徴収や国債の募集などに関して、ロエスレルのようにビスマルク主義を適用することには賛成していない。しかし、伊藤はロエスレル案に近い考えを持ち、「夏島修正案」ではほぼロエスレル案に近い規定がみられたため、井上は「逐上意見」を草してその修正を提議している。井上も財政の審議及び運用に関する行政権の優位を認める諸規定を設けることについて反対であったわけではなく、憲法を作る以上は、できるかぎりその条文に立憲的原理を示したいという考えであったといえよう。こうした論議の結果、最終の憲法草案では井上に代表される考えと、ロエスレル案にみられる考えの両者が折衷された形で示されることになった。たとえば、予算不成立の場合は井上案がとられて前年度予算を施行することになり、予算議定権の制限に関しては、ロエスレル案の主旨は採用されているが、それにいくつかの限定や制約を加え、表現をやわらげるなどの措置がとられている。租税や国債の募集についても同じような措置がとられ、ロエスレル案は「国家の危難を避くる為に緊急の需要ある場合」という条件をつけて採用された。衆議院の予算先議について、憲法草案では「予算及びその他会計に関する議案は前に衆議院に提出し其の議決を経たる後貴族院に提出すべし。貴族院は予算に付き全体を議するに止まり逐次修正することを得ず」（第65条）と規定している。これは衆議院の予算先議権を大幅にみとめたものであったが、枢密院審議の過程で修正が加えられ、最後には「予算ハ前ニ衆議院ニ提出スヘシ」というものになってしまった。なお、枢密院は、第62条の「国債ヲ起スハ

帝国議會ノ承認ヲ經ヘシ」及び第64条の「予算ハ議會ノ承認ヲ經ヘシ」という規定をそれぞれ「協賛ヲ經ヘシ」と修正したほか、租税に関する議会の承認にも制限を加えている。

こうして、憲法起草の過程で、立法権の優位性を規定するものはしだいに失われ、天皇大権、行政権の優位性を認める主張が打ち出され、枢密院の修正によってそれはますます強くなっていったということができよう。

2 明治憲法の財政条項

明治22年2月11日、宮中正殿において憲法発布式が行なわれ、「帝国議會ハ明治二十三年ヲ以テ之ヲ召集シ議會開会ノ時ヲ以テ此ノ憲法ヲシテ有効ナラシムルノ期トスヘシ」という憲法発布勅語を天皇が宣読されたのち、「大日本帝国憲法」が黒田内閣総理大臣に授けられた。そして当日、官報号外をもって、憲法及び付属法規が公布された。この憲法の制定によって、わが国の立憲政治の形態は一応整えられ、立憲的財政制度の基礎もここに確立されることになった。

憲法では第6章に11条から成る「会計」の章を設け、財政に関する規定をここにまとめて記している。その最初は租税の賦課に関する規定である。すなわち、「新ニ租税ヲ課シ及税率ヲ変更スルハ法律ヲ以テ之ヲ定ムヘシ、但シ報償ニ属スル行政上ノ手数料及其ノ他ノ収納金ハ前項ノ限ニ在ラス。国債ヲ起シ及予算ニ定メタルモノヲ除ク外国庫ノ負担トナルヘキ契約ヲ為スハ帝国議會ノ協賛ヲ經ヘシ」(第62条)、「現行ノ租税ハ更ニ法律ヲ以テ之ヲ改メサル限ハ旧ニ依リ之ヲ徴収ス」(第63条)の2条がそれである。ここには、まず租税法定主義の原則が示され、国債及び予算外国庫債務負担行為も議会の承認を必要とすることが定められている。しかし、行政手数料、使用料、専売価格、国営事業の料金などは、法律または議会の議決なしに政府が自由に決めることを認めている。第63条は、いわゆる永久税主義をとることを明らかにしたものである。第62条でも「新ニ租税ヲ課シ……」としており、イギリスその他のヨーロッパ

諸国の多くで認められているような毎年度の租税承諾権を、議会に与えていないことが特色であった。

第64条は、「国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議會ノ協賛ヲ經ヘシ、予算ノ款項ニ超過シ又ハ予算ノ外ニ生シタル支出アルトキハ後日帝国議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」として、毎年の予算に対する議会の議決権を認めている。これは租税法定主義を定めた第62条と衆議院の予算先議権を規定した第65条とともに、立憲的財政制度の眼目であるといえる。歳入予算については、前述のように永久税主義をとっている以上、租税法に変更がないかぎり議会の協賛を毎年得る必要はないわけである。租税以外の収入についても、法律命令によって収納されるものは、法令の変更のないかぎり議会の承認を受ける必要はないから、歳入についての議会の協賛とは、収入そのものについての承認を意味するものではなく、当該会計年度の歳出の財源にその収入(歳入予算)をあてることについて協賛するということになる。したがって、実際の収入額が歳入予算を超過し、または歳入予算外に収入があっても、政府は自由にこれを収納することができるが、歳入全体としては、歳入予算の範囲内でしかその年度の歳出に充当することができないから、超過した歳入は国庫剰余金となるわけである。

次に歳出予算に対する協賛を制限したものとして第66条と第67条の規定がある。第66条は皇室経費に関するもので、増額の場合を除き、毎年国庫から定額を支出することについては議会の協賛を必要としないというものである。明治18年の内閣制度成立以前においては、皇室と国家との間に法律上の区別がなく、皇室のすべての経費は当然国家の歳出の一部として支出され、国家の他の歳出との間に区別がなかった。国会開設の詔勅が出されてのち、将来立憲政治が行なわれる場合に備えて皇室の独立の財産を作っておく必要を認め、それ以後21年までの間に、一般官有地の中から多くの林野土地が御料地として宮内省の管轄に無償で移され、また株券なども同じく移されて皇室財産となった。この皇室財産から生じる収入のほかに、皇室経費として毎年国庫から支出された

わけである。憲法制定当時のこの「定額」は300万円であったが、その後明治43年度予算において議会の協賛を経て450万円に増額された。その後はこれが「定額」となって毎年支出されたわけで、議会はこれを減額することはできないし、支出した金額がいかに使われるかについては、政府も議会も会計検査院もこれに関与する権限はない。

第67条は、①憲法上の大権に基づく既定の歳出、②法律の結果による歳出、③法律上政府の義務に属する歳出、の三つについては、政府の同意なくして議会はこれを廃除、削減することができないという規定である。この規定については、後に議会の審議権を制限するものとして、議会開設後大きな問題となった。

第68条は継続費の規定で、政府はあらかじめ年限を定め、その総額について議会の協賛を得れば、それ以降の年度割の経費については議決を要しないというものである。

第69条は、予算の不足を補うために、または予算外に必要な費用にあてるため予備費を設けることを定めている。ここでは予備費を設けることを義務づけているだけで、その支出についての規定は何もない。この条文についても、後に議会で論議されることになる。

第70条は、「公共ノ安全ヲ保持スルタメ緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ議会ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為スコトヲ得」と規定し、第2項でこれは次の会期で議会の承諾を得ればよいと規定を補足している。これは「緊急財政処分」を認めるもので、行政権の優位性を示す規定といえよう。次の第71条は「帝国議会ニ於テ予算ヲ議定セス又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度予算ヲ施行スヘシ」というものであり、前条とともに議会の財政権に対する大きな制約を示すものである。なお、前述したように第65条の衆議院の予算先議権は、「予算ハ前ニ衆議院に提出スヘシ」と修正されたことによって、国民の直接的代表機関である衆議院の予算に関する優先権は名目的なものとなり、予算について衆議院と貴族院とは対等

の権限を持つことになった。

「会計」の章の最後の第72条では「国家ノ歳出歳入ノ決算ハ会計検査院之ヲ検査確定シ政府ハ其ノ検査報告ト俱ニ之ヲ帝国議会ニ提出スヘシ、会計検査院ノ組織及職權ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」と規定している。会計検査院についてはすでに述べたとおり、明治13年に設置され、その職権についても定められていたが、ここでは決算は会計検査院の審査を経た後、議会にこれを提出して審査を受けることを明らかにしているのである。なお明治22年5月、新たに「会計検査院法」が公布された。

以上のように、明治憲法の規定する財政制度は、立憲的原則と非立憲的原則との折衷の上に成りたっていた。そのため、一方の原則を拡張解釈し、その原則に基づく制度をより多く活用すれば、他方の原則は相対的にその効力が縮小されるという可能性が制度上存在したわけである。

3 憲法付属法規としての「会計法」の制定

明治15年制定の「会計法」(太政官達第5号)の規定には不備があり、とくに予算編成・各庁経費の支出・国庫出納等に問題があったが、当面「歳入出予算条規」(明治18年太政官達第11号)及び「歳入歳出納規則」(19年閣令第3号)を制定し、19年度から施行して不備を補足した(第1章第4節参照)。大蔵省では、国会開設前に会計法全般の整備を行うため、19年末に会計法取調委員を任命し、従来の会計法を基礎とし欧米諸国の会計法規を参考として、新たに会計法案を起草させることにした。取調委員を中心とした調査研究の結果、21年5月に9章55条から成る会計法改正草案ができあがり、閣議に提出された。この草案に添えられた大蔵省上奏文によれば、この法案は会計上の原則を定めたものであるからみだりに変更すべきではないこと、そして会計法の実施上の細則は別に定める必要があることを主張している。これまでの会計法が会計上の原則の規定とともに会計上の事務手続きを定めた命令規則の性格もあわせ持っていたため、しばしば改正を加える必要が生じ、それによって会計法中

の箇条で空文になるものが多くなるという欠陥があったが、この会計法改正草案によってはじめて克服されることになったわけである。大蔵省草案は内閣法制局の修正を経て同年9月枢密院に提出され、枢密院の審議によって改正が加えられ、勅裁を経て、22年2月、11章33条から成る新「会計法」は憲法発布とともにその付属法規として公布されるにいたった（明治22年2月11日法律第4号）。次いで4月には会計法実施上の細則を定めた10章123条より成る「会計規則」が制定された（同年5月1日勅令第60号）。この「会計法」「会計規則」は23年4月1日から施行されることになったが、これによってわが国の財政制度は確立したといえることができる。そして、この会計法は大正11年に新会計法が作られるまで、30年余にわたって、ほとんど重要な改正もなく、そのまま実施されたのである。

明治憲法の会計の章は、租税の徴収、予算の調製、議会の協賛、決算の検査など会計に関する大綱が規定され、新会計法では会計年度・予算の編成・現金等の出納その他、会計全般にわたる法規が定められ、会計規則では会計上の手続の細則が規定された。わが国の立憲的財政制度は、ここに基礎を確立することになったのである。

以下、新会計法の要点を項目別に記すこととする。

(1) 会計年度

政府の会計年度は毎年4月1日に始まり翌年3月31日に終わると規定したが、その年度内の歳入歳出の出納事務は翌年度11月30日をもって完結の時期とした（第1条）。

(2) 予 算

- (1) 総予算 租税その他いっさいの収入を歳入とし、いっさいの経費を歳出とし、歳入歳出は総予算に編入すること（第2条）、各官庁は法令によって定めたもののほか特別の資金を有することができないこと（第4条）、総予算は前年の帝国議会開会の初頭に提出すること（第5条）を定めた。また、総予算は經常・臨時の二部に大別し、各部それぞれ款項に区分する

こととした。そして、総予算には議会の参考のために、各省の予定経費要求書及びその年3月31日に終わった会計年度の歳入歳出現計書を添付することも規定した（第6条）。

- (2) 予備費 予算中に設けることを憲法によって規定された予備費については、第1予備金と第2予備金に分け、第1予備金は避くべからざる予算の不足を補うものとし、第2予備金は予算外に生じた必要の費用にあてることとした（第7条）。予備金の支出については「会計規則」に大蔵大臣が予備金を管理し費途は勅令によって定めること等の規定があるが、「会計法」には、予備金をもって支出したものは年度経過後、議会に提出してその承認を求めることを規定（第8条）しているほかには、支出については何の規定もない。

なお、毎年度の大蔵省証券発行の最高額は議会の協賛を経てこれを定めるという規定（第9条）も、「会計法」第2章予算の中に記されている。

(3) 収 入

租税その他の歳入は法律命令の規定に従いこれを徴収することとし、法令によって定められた官吏以外の者が租税その他の収納を行なうことを禁じている（第10条）。また、各年度の歳計剰余は翌年度の歳入に繰り入れること（第20条）、予算外収入は現年度の歳入に繰り入れる（ただし、前金渡・概算渡・繰替払の場合の返納金はこれを支払った経費の定額に戻し入れる）こと（第23条）を規定している。

(4) 支 出

各年度において決定した経費の定額を他の年度に属する経費にあてることを禁じ（第3条）、各年度の政府の経費はその年度の歳入から支出すること（第11条）を定め、また予算に定めた目的のほかに定額を使用することを禁じた（第12条）。出納の確実を図るために仕払命令官と現金出納官との分限を明らかにする（第29条）とともに、仕払命令を発する場合の条件を定め（第13、14、15条）、出納官吏の職務に関しても規定を設けている（第9章）。

現金前渡し仕払命令を発することができるものとしては特に次の項目を掲げている（第15条）。「(イ)国債ノ元利払、(ロ)軍隊軍艦及官船ニ属スル経費、(ハ)在外各庁ノ経費、(ニ)前項ノ外総テ外国ニ於テ仕払ヲ為ス経費、(ホ)運輸通信ノ不便ナル内国ノ地方ニ於テ仕払ヲ為ス経費、(ヘ)庁中常用雑費ニシテ一箇年ノ総費額五百円ニ満タサルモノ、(ト)場所ノ一定セサル事務所ノ経費、(チ)各庁ニ於テ直接ニ従事スル工事ノ経費但シ主任官ニ付三千円マテヲ限ル。」

繰越使用に関するものとして、予算で特に明記したもののほか、1年度に終わるべき工事・製造で避くべからざる事故のために事業が遅延して年度内に経費の支出を終わらなかったものは翌年度に繰越使用できる（第21条）。また、継続費として総額を定めたものは、毎年度の支払残額をその事業が終わる年度まで繰越使用できる（第22条）と規定している。

なお、国庫金の取扱を日本銀行に命じることができるという規定（第31条）も、この会計法中（第10章雑則）に記された。

(5) 決 算

会計検査院の検査を経て政府から議会に提出する総決算は、総予算と同一の様式を用いて次のような事項の決算を明記することが規定されている（第16条）。

歳入の部

歳入予算額

調定済歳入額

収入済歳入額

収入未済歳入額

歳出の部

歳出予算額

予算決定後増加歳出額

仕払命令済歳出額

翌年度繰越額

さらに、総決算には、会計検査院の検査報告とともに各省決算報告書、国債計算書、特別会計計算書を添付することも規定されている（第17条）。

(6) 政府の債権債務の時効

「会計法」では特に政府の債権債務に関して時効の制を設けた（第6章）。これによれば、他の法律により特別に規定されたものを除いて、政府の債権債務は5年をもって消滅時効とする。時効の起算点は当該年度経過後、つまり翌年4月1日とする。また、債務の場合は債主の支出または支払請求、債権の場合は当該官吏の上納告知があれば時効は中断されることになる（第18、19条）。

(7) 政府の工事・物件の売買貸借

法律勅令で定めたもののほか政府の工事または物件の売買貸借はすべて公告して競争入札の方法をとることが規定されたが、特に随意の約定によることができるものとして、軍艦・軍馬の買入れ、秘密を要する工事または物品の売買、少額の工事・物品の買入れ等、14項目を掲げている（第24条）。また、軍艦・兵器弾薬を除く工事・製造または物件買入れのために前金払いをすることはできないと規定した（第25条）。

4 特別会計制度の成立

新「会計法」は、特別の必要により一般会計の法規に準拠しがたいものがある時は特別会計を設置することができること、並びに特別会計を設置する場合は法律をもって定めることを規定した（第30条）。従来一般会計の中に入れて整理するには支障のあるものを政府の別途会計とし、一般会計から分離して取り扱っていた。その主なものは官業に関する会計、鉄道基金、整理公債金、起業基金などであった。19年1月、大蔵省主計局に雑種金課が設けられると、これまで政府の別途会計に属していたものは、すべて雑種金の名称をもって同課で処理されることになった。「会計法」で特別会計の設置が定められたことにより、各雑種金の特別収支は22年度限り廃止され、新たに特別会計を設け、あるいは一般会計の収支に編入された。

次に23年度に新たに設置された特別会計として、官営企業を経理する特別会計がある。これは、固定資本（従前興業費で取得した敷地・建物・機械・主要な器具等）及び据置運転資本（従前の営業資本）をもって事業を営み、事業収入を事業費に充てることを許され、その収支を経理する会計である。「作業会計法」（明治23年3月17日法律第17号）によって造幣局・印刷局・富岡製糸所・電信灯台用品製作所・広島鉾山の各特別会計が、「陸軍作業会計法」（同日法律第18号）によって東京砲兵工廠・大阪砲兵工廠・千住製絨所の各特別会計が、「官設鉄道会計法」（同日法律第20号）によって官設鉄道特別会計が経理された。そして3会計法の共通の細則として「作業及鉄道会計規則」（同日勅令第33号）が制定された。

特定の目的をもって一般会計その他から受け入れた資金或いは基金の収支を経理する特別会計として、鎮守府造船工場の材料備蓄資金の受払いを経理する「鎮守府造船材料資金特別会計法」（明治23年3月17日法律第19号）及び「同会計規則」（同日勅令第34号）が制定された。また同じく、「整理公債条例」によって募集・償還する公債金の収支を経理するため「整理公債ニ関スル特別会計設置ノ件」（明治23年2月28日法律第14号）が、政府紙幣及び閉店した国立銀行紙幣の回収・交換のための基金収支を経理する「紙幣交換基金特別会計法」（明治23年3月27日法律第24号）、「鎖店銀行紙幣交換基金特別会計法」（同日法律第25号）が制定され、この3法律の細則として「整理公債条例ニ依り募集又ハ償還スル公債金政府紙幣交換基金鎖店銀行紙幣交換基金特別会計ノ件」（同年4月3日勅令第68号）が制定された。

主として特定の資金を運用利殖して事業の支払に充てる特別会計として、「中央備荒儲蓄金預金局預金郵便貯金郵便為替金特別会計法」（明治23年3月17日法律第21号）によって中央備荒儲蓄金・預金局預金・郵便貯金・郵便為替金の各特別会計が経理され、とくに中央備荒儲蓄金については「中央備荒儲蓄金運用ノ件」（同年4月30日勅令第33号）「中央備荒儲蓄金会計規則」（同年5月12日勅令第77号）が制定された。

特定の資金を持ちその利殖金とその他の収入を支出に充てる特別会計として、「官立学校及図書館特別会計法」（明治23年3月27日法律第26号）「同会計規則」（同日勅令第53号）が制定され、文部省直轄学校及び図書館の収支を経理した。

以上の特別会計はいずれも明治23年度から施行され、特別会計はその後順次増加の傾向を辿ることになる。

5 新「会計検査院法」の制定

「会計法」の制定に伴って会計検査院の組織・職権も改訂され、新「会計検査院法」が制定された（明治23年5月9日法律第15号）。同法によれば、「会計検査院ハ天皇ニ直隸シ國務大臣ニ対シ特立ノ地位ヲ有ス」と規定され、始めて他の行政機関に対し独立の地位を占める官庁となった。職権については、「官金ノ収支官有物及国債ニ関ル計算ヲ検査確定シテ会計ヲ監督ス」と規定された。また、憲法第72条により決算を検査・確定し報告書を作成するとともに、会計検査の成績を上奏し、その成績について法律または行政上改正を必要とする事項があればその意見を併せて上奏する権限をもった。

6 国庫制度の統一と委託金庫制度の確立

新「会計法」は「政府ハ国庫金ノ取扱ヲ日本銀行ニ命スルコトヲ得」（第31条）と規定し、「会計規則」では「日本銀行総裁ハ金庫出納役トシテ金庫ノ出納ヲ掌ル」（第111条）と規定した。この規定により国庫金の出納は全面的に日本銀行に委託され、23年4月1日国庫制度の統一が完成した。大蔵省金庫局及び日本銀行傘下の国庫金出納所は廃止され、日本銀行本店に中央金庫、各府県及び北海道の要地に本金庫、大蔵大臣が必要と認める場所に支金庫が設置された。日本銀行総裁は、金庫出納役としてこれら金庫を管理統括し、国庫の現金の保管・出納についての一切の責任を負い、各地の日銀支店長及び日銀代理店店長は、その代理人として金庫事務を取り扱うこととなった。

国庫金出納所の保管する現金の金庫への引渡しは、23年3月31日にすべて完了し、翌4月1日から中央金庫及び48本金庫と496の支金庫が金庫事務を開始した。同時に大蔵省預金局の預金事務及び保管金の取扱も金庫出納役に命じられた。この体制は、国庫金取扱の金庫制度から預金制度への改編を規定した改正「会計法」が施行される大正11年4月1日まで続くこととなる。

7 「会計法補則」の制定

明治23年8月2日法律第57号をもって「会計法補則」が公布された。これは、憲法第67条に憲法上の大権に基づく既定の歳出、法律の結果による歳出、政府の義務に属する歳出は政府の同意なくして議会はこれを廃除することができないと規定されたが、それら歳出に該当するものの規定は「会計法」のなかになかった。また、憲法第76条第2項あるいは第68条の継続費に関しても明確な規定がなかった。そのため、議会開会後の予算審議に対し、これらの歳出を明確に規定しておく必要から「会計法補則」が制定されたのである。これによって既定費・法律費・義務費の内訳は次のように規定された。

大権に基づく既定の歳出

1. 「文武官ノ俸給及文官退官賜金」
2. 「陸海軍軍事費憲兵費屯田兵費」
3. 「賞勲年金及褒賞費」
4. 「外国条約及約束ニ依レル支出」
5. 「各庁ノ庁費及経常修繕費」

法律の結果による歳出

1. 「帝国議会経費」
2. 「裁判所並会計検査院経費」
3. 「恩給扶助料罷役恤金及死傷手当」
4. 「徴兵費」
5. 「徴税費（証券印紙切手類製造買戻押印費鑑札製造費所得税調査委員

手当市町村ニ交付スル徴税費滞納処分費差押物件買上代)」

6. 「囚徒費」
7. 「通信事業及航路標識費」
8. 「内外国難破船費」
9. 「沖縄県及小笠原島地方費」
10. 「備荒儲蓄」
11. 「北海道払下土地買上代」
12. 「恩賞及救助費」

政府の義務に属する歳出

1. 「神社費」
2. 「公債償還利子及払手数料」
3. 「既ニ定マレル効力アル命令ニ依り毎年各地方ニ付与スヘキ公共工事費補助及警察費連帶支弁金」
4. 「沖縄県諸禄」
5. 「既ニ定マレル効力アル命令ニ依り航運鉄道製造殖産ノ会社及病院学校ニ付与スヘキ補助又ハ利子保証」
6. 「雇外国人ノ俸給恩給及手当」
7. 「法律上ノ賠償及訴訟費」
8. 「諸払戻金」
9. 「国庫金取扱費」
10. 「預金利子」
11. 「既約アル地所家屋借料」

継続費については、明治23年度以前の歳出予算で数年を期した事業で24年度に至るまで竣工していないものは継続費とすることが規定された。

第3節 租税制度の整備

明治15年から18年にかけて、紙幣整理と軍備拡張の財源調達のために、諸税の増徴と新税の創設が行われた。すなわち、15年10月の売薬印紙税の新設、同年12月の酒造税・煙草税の増徴、同月の米商会所仲買人税・株式取引所仲買人税の創設、16年1月の船税の増徴、及び18年7月の醬油税・菓子税の新設である。これらについては既に第1章第1節において記述した。ここでは主要な税目である地租問題と所得税制創設及び「国税徴収法」制定について述べる。

1 「地租条例」の制定と地価の修正

明治16年11月、松方は「地租条例制定ノ議」を太政大臣に提出し、租税のうちもっとも人民に関係深い地租について法典完備の必要を説き、「地租法規ノ当ニ廃スヘキ者存スヘキ者、更正スヘキ者、一々其利害得失ヲ検討シ」て別冊の法案を起草したと述べ、旧条例で廃止すべき最大の欠陥は第6章・第8章にあるとして、その理由を述べている。そこで「地租改正条例」の第6章と第8章について説明しておこう。

6年7月布告された「地租改正条例」の第6章は次のようであった。従前の地租には物品税・家屋税が包含されており、改正に当たってこれを判然と区分すれば、地租は地価の1%程度に止めたいところであるが、目下物品等の諸税目に課税していないので、地租は地価の3%と定めた。しかし、今後茶・煙草・木材その他の物品に課税し、そのため政府の歳入の増額が200万円以上になったときは、地租改正を行った土地に限り、新税の増額分の割合にしたがって地租税率を漸次軽減し、1%を賦課するに止めることを期す、と規定されている。また第8章は7年5月に「地租改正条例」に追加された章で（太政官布告第53号）、改租後売買の際に地価が変動しても、改正の年より5年間は当初の地価により収税する、という条項である。

その後10年1月減租の詔勅が下り地租の税率は地価の2.5%に軽減されたが、地租改正事業の続く中で決定された地価は、時期による米価の変動や地域による決定方法の違いなどによって不公平であるという不満が高まり、地租軽減・地価修正の要求が自由民権運動に結集する動きが現れた。政府の地租改正事務局内部でも、第8章の規定を発動して地価修正を行うべきであるという議論もあったが、5年ごとの地価修正の義務化はかえって民心の動揺をもたらすとの意見により採用されなかった。また、財政はインフレーションによる支出増大で、歳入の大幅軽減に通じる地価修正はできない状況であった。

そこで政府は自由民権運動を顧慮し、13年2月太政官布告第25号によって、①第8章により5年間は当初の地価により収税すると定めたが、これを明治18年まで据え置くこと、②府県の知事・県令が法定地価を特に不相当として具申した場合は、実地調査のうえ1町村・1郡区限りで特別地価修正を許可することがある、③改租後の地目変換は、5年満期に際しその時の地目に組替えて地価を修正し、以後地目変換した年に地価を修正する、④地価の修正は明治6年布告の方法によって行い、費用は官吏の旅費を除きすべて郡区町村もしくは所有者の負担とする、と規定した。この布告によって実施された地価調査は18県に及び、特別地価修正による減租額は42万余円であった。

15年以降のデフレーションの過程で、米価が急落して地租の負担が加重する一方、酒税・煙草税その他の租税の増徴が実施されると、「条例」第6章を適用する地租減税及び第8章を適用する地価修正に期待を寄せるのは当然の成り行きであった。そこで、松方は前述の16年11月の建議において、事前にこの2章の廃止を提案したのである。その理由については、要旨次のように述べている。第6章について、①これは条例発布当時の「一時便宜ノ条款」で、今にしてみれば「賦税ノ原理ニ違ヒ、且国家前途ノ計画上ニ於テ大ナル障害ヲ為ス」ものである、②租税の増減は国家財政全般の関係をみて実行すべきであり、商工業が盛んになる前に歳入の大部分を地租により支弁するのはどの国も同じである、④茶・煙草・木材等の物品税は200万円に達していないが、酒税は年々

増加して1,000万円以上にのぼっており、地租を逡減しないのは第6章に背反していると世人は言うが、酒税はもともと一種の免許税・営業税であって土地直接の物産に課税したものではない。また、第8章について、①査定した地価を5年間据え置くという条文に過ぎないが、翻案すると地価は5年ごとに審査訂正すべき趣旨を含有しており、これが13年布告があった所以である、②数年間で地価を改訂し地租を増減すれば、人々は常に租額の如何を危惧して生業に安んぜず、財を費やし力を尽くして土地改良を行わなくなる、③将来地価を再度変更する時期がくれば決行するが、予め年限を定めるべきではない、④長年の間に地質が低下して地価が減少することがあるとしても、多くは所有者が怠惰な為であり、この場合は地価を軽減すべきではない、⑤自然の変化で地質が低下したときは、地目変換・荒地検査によって対処すればよいので、一般の地価修正を必要としない、⑥地租改正には幾千万の資財と人手を要し、成績は人々を満足させることはできないので、かえって人心を失うことになる。

以上の趣旨で新たに起草された「地租条例」は参事院・元老院の審議に付されたが、そこでは賛否両論が出た。異論の主なもの、①現在の地租は不公平であるという苦情が多く、不偏となるよう改訂すべきである、②第6章の明文により、税率を減じて公衆に信義を明らかにすべきである、③一般的改正を行わないとしても、地目変換があったときは改正すべき意を条例に盛り込むべきである、の3点であった。これに対しては松方大蔵卿自ら弁明し、これを退けた。とくに③については、「法律の体面ヨリ論スレハ全備ノ観アリト雖トモ、實際ニハ人民ノ懶墮ヲ誘導シ、此条有ルヲ頼ミテ勤メス尽サス、奸猾ノ徒ハ漫ニ土地変換ヲ名トシ良民ヲ教唆」するので、この条項を設けるべきではないと述べた。こうして、17年3月太政官布告第7号をもって公布された「地租条例」には、地租の定率を地価の2.5%と定め、前記の第6・8章の規定を削除して、地価の改正を要するときは3年前に公布すると規定された。

また、18年から大蔵省の訓令によって地押調査が実施された。地価決定後13年の特別地価修正で一部の地価を修正した以外に実地の検査を行っていないの

で、帳簿の調製に先立ち土地を整理し実地と帳簿を符号させ、帳簿の不備・不正確等を是正する措置であった。調査の方法は、土地所有者が帳簿図面と実地を対照して異動あるときは申告によって、申告がないときは官吏が実地を直接地押調査して、帳簿を調製し帳簿と実地の齟齬を訂正して課税の正確を期した。この作業は地租改正事業に次ぐ大事業となり、終了までに4年間を費やした。地押調査の結果は、土地の異動2,707万筆、増加段別45万町歩、増加地価3,667万余円、増加地租91万余円であった。このうち、改租当時測量が疎略であった山口県その他では、土地測量による訂正で凡そ7万町歩が増加した。これらの地方では売買譲渡に当たって紛争を生じる例もあったから、所有権の保護に通じる措置でもあった。なお、調査の国庫負担は105万余円、土地所有者負担は1,093万余円であった。

なおこの間、米価低落による納税者の負担を軽減する措置として、16年と18年の2回にわたり地租納期が延長されたことは既に述べた（第1章第1節5）。次いで、19年8月「登記法」が公布され（法律第1号）、地券に替えて土地登記により土地の所有権が確定することになり、地券は地租簿冊の謄本に過ぎなくなった。そして、地押調査により土地台帳が整備されると、22年3月法律第13号によって地券は廃止され、地租は土地台帳に登録した地価によりその記名者から徴収することとなった。また20年には、13年第25号布告による特別地価修正の未決部分について、地価修正が実施された。これは20年9月終了し、減額された地租は32万余円であった。

次いで22年5月「田租地価特別修正ノ議」が総理大臣に提出された。建議は、地押調査が完成し、交通も整備され物価も安定して喜ぶべき状況にあるが、各地の米価の高低は地租改正当時に比べ大分変動があり、地域の格差が生じている。これは一県一地方の不幸であるばかりでなく全国的経済的に不得策なので、地価に小修正を加えたいという趣旨である。その方法は「米価騰貴地位上騰シテ目下僥倖ヲ得タル者ハ先以テ従前ノ儘据置キ、其米価低落シテ地位賤劣ニ赴キタル者ハ輒近各地ノ米価平均ヲ以テ標準目的ト為シ、少シク地価ヲ

軽減」することとし、この修正によって減収350万円が見込まれると述べている。この建議に基づいて、22年8月法律第22号により「田畑地価特別修正法」が制定され、田畑地目に限って郡区別の調査に基づき地価の修正を実施した結果、地価1億2,953万余円、地租税額324万円の減少となった。

2 所得税の創設

所得税法案は明治17年に起草されたものが現存する一番古い草案と考えられている。歳入の不足補填財源の一つとして、欧米諸国の所得税制の比較検討が行われた。結局、プロイセンの財産等級課税を採用すると賦課徴収の方法が簡単であるとして、プロイセン税制を基にして日本の実情に適合する草案が作成された。その間、法人課税や累進税率の方法などが検討されたが、結局個人に課税し、所得の段階ごとに一定税率を課すことになった。

20年1月総理大臣に提出された「所得税法之議」によれば、所得税創設の企図するところは、海防上の経費を支弁するためと北海道物産税の軽減による財源を補填するために、歳入増加を計ることにある。しかし一面において、現行の税制は「富者ノ負担甚タ輕ク貧者ニシテ或ハ富者ニ幾数倍ノ重税ヲ負フノ事実アリ。故ニ現行税法ニハ単ニ其率ヲ増シ以テ歳入ノ増加ヲ求ムルノ道ナキノミナラス、漸次改良セサルヘカラサルノ時期ニ臨」んでいる。したがって所得税法は、一面歳入を増加して経費を補充するとともに、一面税制の改善を目的とするものである、と述べている。

「所得税法案」は元老院の審議の過程で若干の小修正が加えられ、明治20年3月勅令第5号により公布され、同年7月から施行された。「所得税法」の要旨は次のとおりである。

- (1) 納税主体は個人で、法人には課税しない。同居家族分は戸主の所得に合算する。
- (2) 総合課税方式とし、所得の算定は①公債等証券の利子・非営業貸金の利子・利益配当・給与・手当・年金恩給等は、その全額を予算主義により課

税する、②その他の財産所得・営業所得については、収入金から必要経費を差引いた額を課税所得とし、3年間平均の実績主義によって課税する。

- (3) 免税点は300円。課税所得を300円以上から3万円以上まで5段階に区分し、1等3万円以上3%、2等2万円以上2.5%、3等1万円以上2%、4等1000円以上1.5%、5等300円以上1%の税率で所得税を賦課する。
- (4) 所得は本人が戸長を通じて申告し、所得調査委員会（郡区内の所得税納税者の間接選挙により7人以内で組織）の決議に基づき、郡区長が決定する。

以上のように、創設当初の所得税は簡素で税率も軽微であった。また、税務署などの徴税機構が設置されていない時代であって、戸長・郡区長など地方組織を動員して課税されたが、少数の有産者を対象とする税であったから、それで事が足りたのである。当初の課税人員は全国で12万人弱、過半数の10.5万人が300～400円の所得者であった。所得税収入は、20年に52万余円、21年に106万余円、22年に105万余円で、23年度から逡増したが20年代には200万円に達しなかった。したがって、創設目的の海軍軍備財源等の経費補填としては少額であった。しかし、固定的な財源としての地租と異なり、経済発展に応じて税収が期待できる所得税は、30年代以降日本税制の柱として成長した。

なお国会の開設に当たって、初の総選挙が23年7月に実施された。この時の「衆議院議員選挙法」では、直接国税15円以上を3年以上納税した満25才以上の男子に選挙権が与えられた。したがって、地租を納める地主と並んで所得税15円以上を納める企業家・紳商などに対して（課税所得1,000円以上の者となる）選挙権が与えられた。なお、第1回選挙の有権者45.3万人（人口1,000人中11.3人）のうち、所得税の納税者は僅か1.3万人であった。

3 「国税徴収法」の制定

明治11年7月の「郡区町村編成法」の制定に伴って、同年11月の大蔵省達乙第72号「国税金領収順序」により国税の徴収・不納処分の事務は郡長・区長に

委任され、その下の戸長が国民から税金を徴収した。その後徴収した税金の納付先については変遷があり（第1章第4節参照）、また、国税徴収の管理体制も変化した（第4章第1節2）が、郡区長・戸長が徴税の実際に当たる体制には変化がなかった。21年法律第1号により「市制」「町村制」が制定され、22年4月1日から施行されることになって、国税徴収上市町村との関係を明らかにする必要を生じた。また、国の課税権と他の債権者との関係、期満免除その他、官民の権利義務について規定を整備することとなり、22年3月法律第9号をもって「国税徴収法」が制定された。同法の要旨は次のとおりである。

- (1) 関税を除く国税は、この法律によって徴収する。
- (2) 市町村はその管内の地租を徴収し金庫に納付する義務を負い、地租徴収事務に関する費用は市町村の負担とする。
- (3) 地租以外の国税で、勅令をもって命じられた税目について、市町村はその徴収義務を負う。ただし、徴収金額の4%を市町村に交付する。
- (4) 市町村は、過誤怠慢により徴収した税を亡失したときは、弁償の責に任じること。
- (5) 国税徴収方法は、①地租及び勅令で命令された税については、府県知事は市に、郡長は町村に対し徴税令書を発し、市町村長は徴税令書により徴税伝令書を調製して納税人に発出する、②地租及び勅令で指定する税目以外の国税を徴収するときは、市においては府県知事、町村においては郡長が、各納税人に直接徴税令書を発出する。

22年当初、地租以外の国税で勅令をもって市町村に徴収を命じた税目は、所得税・酒造税・菓子税中の製造営業税及び卸小売営業税・煙草製造営業税及び仲買小売営業税・売薬税中の営業税・船税・車税・牛馬売買免許税・銃猟免許税であった。

第4節 公債の発行及び整理

明治10年末の国債未償還残高は2億2,685万余円に及んだが、うち明治初年に起債した外債及び金札その他の政府紙幣と交換するため発行された金札引換公債を除き、他の内国債はすべて交付発行であり、中でも金禄公債の交付が国債残高をいちだんと増加させた。維新以後、国内市場で公募発行された公債は、明治11年5月の「起業公債証書発行条例」により11年に起債された起業公債額面1,250万円が最初である。その後、松方財政期に発行された公債は、中山道鉄道公債及び鉄道費補充公債、金札無記名引換公債、海軍公債があり、また高利債の低利借換のために発行された整理公債がある。起業公債については前期で既に記述したので除き、これらの公債の発行情形と使途について以下に述べる。なお、日清戦争の軍事公債については次章に譲る。

1 中山道鉄道公債、鉄道費補充公債の発行

16年8月、政府は中山道鉄道（高崎一大垣間）の建設方針を決定し、同年12月、公債を募集して財源とすることが決定され、同月「中山道鉄道公債証書条例」（太政官布告第47号）が公布された。これはまた、一時に多額の紙幣を引き揚げ、紙幣価格の回復を早める効果を狙って発行されたのである（第1章第1節参照）。公債の発行条件は、①額面2,000万円、工事の都合により漸次発行、②年利7%、5年据置後25年間を限り毎年抽選償還、③元金償還・利子支払事務は日本銀行に委託、であった。起業公債の募集及び元利払事務は、第一国立銀行と三井銀行に委託されたが、日本銀行の設立によって公債の募集・元利払取扱事務を日銀に委託し、日銀は他の銀行に国債事務の取扱代理を委嘱する体制となった。

公債の募集状況は次のとおり。17年1月告示による第1回募集は額面500万円、最低募集価格100円につき90円であった。募集は盛況で2月20日締切まで

の応募は837万余円に達し、実収額は450万余円となった。第2回募集は同年5月告示、額面500万円、発行最低価格90円で募集したところ、応募が3倍にも達したので同年6月額面500万円を加え、合計1,000万円を発行することを告示し、実収額は900万余円であった。第3回募集は紙幣価格も回復し鉄道建設の進行上急いで公債募集の必要はなかったが、金融は緩慢で公債価格は騰貴の趨勢にあったから、この機会に残額の募集を有利にすすめることとした。18年6月告示の第3回募集は、額面500万円、最低発行価格95円であったが、応募者は三たび盛況で、高価申込順に募入することに改定し、実収額は478万余円となった。以上3回の公債実収高は合計1,829万余円であった。

次に公債募集金の使途について述べる。東京・京都を結ぶ幹線鉄道建設計画は、明治初年から構想されていたが、明治10年までに敷設された鉄道は、東京・横浜間、大阪・神戸間、大阪・京都間の3路線であった。次いで起業公債の募集金で京都・大津間、敦賀・長浜・大垣間の建設が進められていた。16年に決定された中山道鉄道は内陸を縦断する高崎・大垣間の鉄道敷設計画で、工事は17年10月、高崎・横川間から開始された。しかし工事の途中、現地を実測した鉄道局長官井上勝の建議により、工費・建設期間・竣工後の運転費等について経済効率のよい東海道への路線変更が19年7月閣議決定され、東海道の建設工事が進められた。公債募集金は鉄道基金の歳入に組み入れられ、鉄道建設費と公債募集費に支出された。なお基金設置当初17年度には、建設中の敦賀・大垣間鉄道興業費の補填として45万余円が支出された。起業基金の不足分を一般会計と鉄道基金で補足し、計画を完成させたのである。東海道線東京・神戸間の全線開通は22年7月であった。

東海道線の工事が進捗中、20年5月にその支線として戸塚・横須賀間の鉄道建設が決定され、翌21年1月、大津・長浜間の鉄道敷設が決定された。21年7月、大蔵省はその財源調達のために鉄道費補充公債額面200万円を募集し、鉄道基金に繰入れ中山道公債募集金とともに諸線の費用に充ててることを総理大臣に建議した。この建議により市場の景気をはかって、22年1月勅令第6号をも

って「鉄道費補充公債証書条例」が公布された。鉄道費補充公債の発行目的は戸塚・横須賀間及び大津・長浜間の鉄道建設で、発行条件は起債額額面200万円、年利5%、5年据置後50年間に抽選償還である。同月、200万円を一時に募集することを公告し、発行価格は100円につき100円と平価を予定したが、応募は盛況で実収額は200万余円であった。

鉄道基金の収支は次のとおりである。歳入は中山道鉄道公債募集金1,829万余円(17年度1,350万余円・18年度478万余円)及び鉄道費補充公債募集金200万余円(21年度50万円・22年度150万余円)で、合計2,029万余円である。歳出の中山道鉄道建設費798万余円は17~22年度間に毎年支出された。当初予算1,153万余円であったが、19年閣令第4号をもって中山道鉄道の全通を変更して東海道線の工事を着工することになって予算を更生し、22年度までに支出を終了した。17年度に支出した敦賀・大垣間鉄道興業費補足45万余円は前述した。東海道鉄道建設費1,172万余円は19~22年度間に毎年支出された。また、公債の4回にわたる募集費等に10万余円が支出され、歳出合計は2,027万余円であった。収支差引残額の2万余円は22年度末に一般の歳入に繰り入れられた。

なお、鉄道基金は17~19年度の3年間に余裕金が1,000万円以上になった。そのため、低利の公債募集金を保有して高利債の利払いを続けている現状を改善し、鉄道基金余裕金を一般会計に貸し出して1割利付金禄公債等の償還資金に充て、鉄道基金の支出を要するときに国債償還資金から鉄道基金に借入金を返済することとなり、17~19年度の3年間に常用会計に無利子貸付合計906万余円を実行した。

2 金札引換無記名公債の発行

金札引換公債は明治6年、紙幣の回収に資する目的で発行された公債である。6%利子を付けた公債証書は同額の金札その他の政府紙幣と交換された。13年10月、明治6年制定の「条例」に改定を加え、償還金を銀貨で引き渡す規

定が挿入された。松方が紙幣消却を早める目的で、中山道鉄道公債発行と並行して金札引換無記名公債発行を推進したこと、金札引換公債と交換された紙幣はそのまま焼却処分が付され、直接紙幣整理の役割を果たしたことは既述したので（第1章第1・2節）、ここではこの公債の発行条件と実績について述べる。

16年12月太政官布告第48号をもって「金札引換無記名公債証書条例」が公布され、従前の記名証券の発行を中止した。新「条例」による公債は無記名証券で、年利6％は変わらないが償還期限を延長し、5年据置後30年間に毎年抽選で償還することにし、外国人の応募を許して正貨をもって応募するときは、時価で紙幣に換算しその額面の公債証書を渡すことに改定した。また、この公債は希望者の申出により大蔵卿が随時発行するが、財政の都合で発行を拒むことがあること、公債発行は日本銀行が取り扱うことが規定された。

この公債は17年から19年までの3年間発行されたが、日銀及びその代理事務を取り扱った横浜正金銀行への申込は36口、凡そ793万円であった。紙幣整理にめどがつき公債発行条件も改善されたので、この公債の発行は19年で打ち切られた。なお、横浜在住のイギリス人E.B.ワットソンの申出により、吉原日銀総裁は大蔵卿の合意を得てこの公債を同人に売却する交渉をすすめたが、海外市場での発行条件などについて折り合いがつかず、交渉は実らなかった。その意図は金札引換無記名公債の発行により、一時に最高1,000万円ほどの正貨を外資で導入する計画であったという。

3 海軍公債の発行

15年に陸海軍の軍備拡張計画が立てられ、酒造税等の増税を財源として計画実行が計られた。海軍の軍艦建造計画は、16年度において22年度までの7年間に2,660万円を支出する計画であったが、18年度までの支出額は990万余円であって、その後支出を要する額は1,670万円余にのぼった。しかし、酒造税等の税収が予定より減収となる一方、一般歳出は増加の趨勢にあり、その儘推移す

れば建艦計画に不足を生じる事態となった。閣議は公債発行による海軍製艦費の支出をやむを得ないと判断し、19年6月「海軍公債証書条例」が公布された（勅令第47号）。同条例によれば、海軍公債は海軍軍備に充てるため1,700万円を限り3年間に漸次発行し、利率年5％、償還は5年据置後30年で抽選償還、発行価格は大蔵大臣が定め、高額申込順に募入することが規定された。

海軍公債の第1回募集は、19年6月告示で額面500万円、発行価格は平価であった。応募申込は多数で、高値申込順に募入し、実収額は518万余円であった。第2回は20年3月告示で額面600万円、第3回は21年2月告示で額面200万円、第4回は22年3月告示で額面400万円、いずれも発行価格・募入方法とも第1回と同じで、実収額はそれぞれ604万余円、200万余円、400万余円で、合計実収額は1,724万余円に及んだ。この好成績は兌換制度の確立により経済が安定し、金融は緩慢で公債の公募に適していたためであった。

4 「整理公債条例」の制定

19年7月、紙幣整理の成功により市場金利が低落し、銀行預金金利が年3～4％前後に低下すると、大蔵省は高利公債の低利借換と公債制度の整備にのり出し、「整理公債条例制定ノ議」を総理大臣に提出した。この建議によれば、「政府発行ノ諸公債証書ニシテ年利六分以上ノモノハ皆額面ノ価格ヲ超過」しており、「低利ノ新債ヲ募集シ以テ高利ノ旧債を償還スルノ時宜正ニ今日ニアリ」と認められること、現行の公債の名称・利子・償還年限その他はそれぞれ異なり、改良を必要としているので、「今新ニ一種ノ公債ヲ起シテ現在ノ諸種ヲ統一シ其条規ヲ改正セハ、事務ヲ整理スルノ便」が少なくないこと、公債の償還については、特約がない限り何時行うかは政府の権利に属すること、以上の理由により、新たに5分利公債を発行して既発の6分利以上の国債を償還し、併せて国債の発行方法を統一整備する目的で、整理公債を発行すると述べている。

19年10月勅令第66号をもって「整理公債条例」が公布された。条例は32条よ

りなり、整理公債の発行目的、発行条件のほか発行手続をも詳細に定め、公債制度に新紀元を画するものであった。その要旨は、①6分利以上の内国債を償還整理するため、整理公債を1億7,500万円に限り大蔵大臣の都合により漸次募集する、②年利5%、発行価格は大蔵大臣が定める、③元金償還は5年据置後50年間に抽選償還、④発行証書は無記名利札付とし、5000円・1000円・500円・100円・50円の5種とする、ただし所有者の希望により記名とすることができる、⑤募集にあたって申込が募集額を超えるときは、申込価格の高い順に募集額に達するまで募入するが、最後に同額のもは申込の多寡により割合減少する、⑥6分利付公債の所有者は、元金償還時に希望すれば、整理公債証書を交付する、⑦国債の事務取扱は日本銀行に委託する、というものであった。同月「整理公債取扱順序」(大蔵省令第30号)が制定され、整理公債の募集に際し現金の代わりに6分利以上の公債をもって応募できることとした。

次いで19年11月の大蔵省の建議により、毎年度の国債費予算の残余は国債整理部へ繰り入れることとした。すなわち、国債の借換整理を先ず7分利付金禄公債から始めるが、その額は1億円を超える巨額で、6分利債の記名式金札引換公債・金禄公債・起業公債等は借換前に償還を必要とする。一方申出により元金償還の代わりに整理公債を交付するときは国債費が減少する等のため、国債費予算に剰余を生じることになる。従来は準備金から国債償還資金の補充をしていたが、これを19年度から取り止めた代わりに、国債整理部(整理公債募集金等を受け入れ公債の償還を行う別途会計)へ国債費の剰余金を受入れ、ここから常用部国債費へ国債償還資金の一部を繰り入れることとしたのである。

整理公債の第1回公募が終わった時点で、条例の改定が課題となった。その理由を20年4月大蔵省から総理大臣に提出された建議「整理公債条例改正ノ議」は、要旨次のように述べている。①大蔵省預金局の預け金に余裕があるので、整理公債を臨時発行して日銀に交付し、代わり金を収入して高利債の借換えを促進する、②公債発行方法には、一般に直接公募する方法と大銀行に相当価格を保証させて間接に引受発行させる場合があり、後者は市場の景況により

急に巨額の高利公債償還を行う必要があるときに適している、③募入の方法で、高額申込順に行い最後に同額になったとき富者も小額の応募者も同等に扱うのは「貯蓄心ヲ沮塞セシムルノ恐レ」があるから、貯蓄奨励のため応募価格が同額の場合は200円以下の小額申込を優先する。この趣旨により、21年6月勅令第46号によって「整理公債条例中追加」が公布され、①大蔵大臣は、普通募集の手続きによらず、市場の時価に準じ整理公債を臨時発行し、日本銀行に交付することができる、②整理公債を臨時発行したときは、翌日に発行金額・価格を告示する、③整理公債募入に際して、時宜により200円以下の応募者に対し、応募額を減少しないことがある、の規定を挿入した。

次に21年11月勅令第73号を公布して、諸公債証書条例について、整理公債に準拠して不備な点を補足するよう条項を整備した。また、従来地方庁で取り扱っていた公債の元利支払い事務は、順次日銀の取扱に変更され、21年11月には起業公債を除き全既発公債の元利払事務の取扱は日銀に統一された。

5 整理公債の発行と高利債の低利借換実施

整理公債は前述の条例に従って、3種の方法により発行された。第1は普通の公募による発行、第2は日銀へ交付する臨時特別発行、第3は証券交換発行である。いずれの場合も年利5%、償還期限は5年据置後50年抽選償還で、募集の取扱は日銀及びその代理店であった。発行時期・総額・募集最低価格は時々大蔵大臣が定めた。

(1) 普通募集

公募による整理公債の発行は、19年10月から25年7月まで5回にわたり、募集総額は額面3,000万円であった。その内訳は次のとおり。第1回は19年12月告示で額面1,000万円を募集し、発行最低価格は100円につき98円であった。募集は盛況で申込は1.6倍に達し、平均発行価格は100円となり、現金実収高は1,000万余円となった。そこで、第2回以降の整理公債募集最低価格は100円となった。第2回は22年4月告示で、額面500万円の募集に対し1.8倍の申込があ

り、実収高は501万余円であった。第3回は24年8月告示で、額面500万円を募集したが現金の応募申込が募集高に達せず、公債をもって応募した8万余円を加え、募集高を僅かに上回る額となった。第4回は25年4月告示で募集額は600万円、第5回は25年7月告示で募集額は400万円であり、この2回は申込が募集額を上回ったものの、第1・2回のような好成績は得られなかった。この5回の現金実収額は2,997万余円、ほかに6分利以上の利付公債を回収した額が26万余円となった。政府の当初計画では1億7,500万円の整理公債を発行し、高利債の低利借換を6年間で終了する予定であったが、当時の市場は狭隘なため、一時に多額の公債を募集することができず予定は遅延した。また第5回募集以後も政府は順次普通募集を行う計画であったが、市場の動向により果たせなかったため、大部分は臨時特別発行・証券交換発行によることとなった。

(2) 臨時特別発行

政府が日本銀行に整理公債を交付し、政府の定める発行価格によって代わり金を日銀から受け取る方法で発行したもの。日銀は大蔵省預金局の日銀預け金をもって公債代価を支払い、預金局は預け金の安全確実な運用のために整理公債を保有することになった。この方法で発行された整理公債は、19年9月に750万円を平価で発行したのを始めとして、30年5月までに8回にわたり、額面総額1,908万余円が発行された。発行価格は当初の1回のみ平価であったが、平価を下回ること4回、上回ること3回となり、現金実収額の総計は1,914万余円であった。

(3) 証券交換発行

6分利以上の公債償還に際し、現金で償還する代わりに整理公債を交付したもので、20年から30年までの11年間に総額1億2,570万余円であった。内訳は、整理償還の際に現金に代え交付した公債額面1億1,285万余円、予算による償還の際に交付したもの468万余円、当選証券の補足として交付したもの5万余円、臨時交換として交付したもの810万余円であった。この方法で発行された整理

公債は、全発行額の7割に及んでいる。

以上3方法によって起債された整理公債の実収高は合計1億7,301万余円となった。ただし証券交換発行の場合は現金を収入した訳ではない。これを財源として高利債の償還をすすめ、借換を成功させたのであるが、次に高利債の償還状況について述べる。

19年11月の借換事業発足当初、6分利以上の高利内国債で残存しているものは、金禄公債（7分利付・6分利付）、金札引換公債・金札引換無記名公債（6分利付）、起業公債（6分利付）、中山道鉄道公債（7分利付）であり、ほかに第十五銀行からの征討費借入金1,000万円が7分半利という高利であった。このうち、24年度までに償還されたのは、7分利付金禄公債9,845万余円であった。次いで中山道鉄道公債1,964万余円及び金札引換公債568万余円が25年8月に、起業公債1,069万余円が同年10月に、6分利付金禄公債2,208万余円及び金札引換無記名公債790万余円が26年4月に、償還し尽くされた。これで6分利以上の内国債は全部償還済となったが、征討費借入金1,000万円が未償還で残っていた（当初借入額1,500万円のうち、16年に500万円を返済し利子を5%から7.5%に引き上げた事情は第1章第2節2で記述した）。この借入金は、第十五国立銀行が営業満期となるまで借入を継続する契約が存在していた。しかし28年7月に銀行側より借入金を分割して繰上げ返償を希望する申請があった。1,000万円を一時に引き取れば、金融市場に悪影響が及ぶと考えられたからである。政府はこれを許可し、28年10月閣議決定して償還資金は整理公債募集金から支出すべきものとした。28年11月・29年5月・同年11月に各200万円ずつ整理公債募集金中より現金で償還した。29年7月、第十五銀行から申請があり、返済金のうち200万円は現金の代わりに整理公債証書をもって交付することとなった。30年5月、借入残高400万円のうち200万円を証券と交換して消却し、200万円を現金で償還したが、この現金は整理公債募集金の残高49万余円全額を払出し、残金150万余円を歳出経常部の国債償還費から支出し、征討費借入金は全額完済された。

整理公債による高利債の整理償還額は合計1億7,301万余円となり、30年5月をもって6分利以上の高利債の整理を完了した。この高利債の低利借換によって、政府が国債費として支払う利子の年額およそ1,300万円が節約されることとなった。

第5節 金融制度の整備

明治15年から23年にかけては、日本銀行の設立を始めとして日本の金融制度の基礎が据えられた時期である。既に日本銀行の創設とその活動（第1章第3節）及び国立銀行の私立銀行転化方針と国立銀行紙幣の消却（同第2節2）は述べた。ここではその他の金融制度整備に関連する事項を取り上げる。

1 横浜正金銀行の改組と「横浜正金銀行条例」の制定

13年2月開業した横浜正金銀行は、資本金300万円のうち100万円を政府が出資し「国立銀行条例」に準拠して設立され、輸出奨励と海外からの正貨吸収の目的で直輸荷為替資金貸付を行うなど、政府の手厚い保護を受けていた。しかし、インフレからデフレへの急激な経済変動の中で、得意先に破産する者が多く業況は悪化した。15年2月、大蔵省は管理官を廃止して政府出資金に対し取締役2名を官選して業務の監督体制を強化したが、中村頭取は弥縫策を講じて事態を隠蔽しようとした。松方大蔵卿は正貨の蓄積を当面の最重要政策課題に位置づけ、正金銀行を通じる荷為替資金の運用による正貨吸収を重視していた（第1章第2節3参照）ので、正金銀行の前途を憂慮し取締役を呼んで厳しく諫めた。中村頭取は、15年7月の株主総会で引責辞職し、副頭取が頭取に就任した。これを契機に行内の物議は高まった。大蔵省の調査によれば「創設ノ際ニ於テ該銀行ヘ募集セン株金ヲ以テ金札引換公債証書ヲ購収シ之ヲ抵当トシテ当省ヘ差入候ハハ、右ニ相当スル銀貨ヲ可貸出或ハ該銀行ニ於テ銀券ヲ発行スルコトヲ得シムヘキ内約モ有之趣ノ処、右兩条決シテ差許難相成儀ニ付遂ニ之ヲ許可致ササリシヨリ株主中ニ於テ大ニ不満足ノ思ヲナスモノ不尠、結局右等ヲロ実トシテ該銀行ノ平穩鎮店或ハ官民分離等ノ説ヲ主張スル者有之趣相聞候」という。これに対し大蔵省は、異論のある株主の持株を一時準備金で購入し、組織改正を実行して業績を建て直す方針を採った。この間、頭取は再度交

代したが、松方の意向によって16年3月、原六郎第百国立銀行頭取が第4代頭取に就任した。苦情を持つ株主の株券6,414株は16年4月大蔵省が準備金70万余円をもって買取り、行内から異分子を一掃した。また翌5月、100万円近いと見られる滞貸を整理するため、銀貨計算の資本金を紙幣計算に直し、換算の差額を拠出して滞貸準備金に充て、政府持株に対する配当金で年6%超過分の積立金を銀行に下付してこれに加え、業績の建て直しを実行した。次いで17年1月、原頭取の申請により準備金保有の正金銀行株券6,414株の払下げが行われた。これは準備金購入時の価格1株109.8円を時価で銀貨に換算し、銀貨をもって原六郎本人に売り渡したもので、大蔵省は準備金正貨の充実として評価している。次いで正金銀行の申請により、18年1月からロンドン支店において従前東洋銀行が取り扱っていた外国債の元利払事務の取扱を開始した。

貿易金融専門銀行としての正金銀行の活動が活発になるにつれ、創業時に準備することになっていた「国立銀行条例」で営業を規制することは困難となってきた。原頭取は正金銀行独自の条例草案を作成し、政府に提出した。大蔵省は正金銀行が「政府ノ特許銀行タルノ性格ヲ明確ニスル」必要を認め、原の草案を基に条例を起草し、20年5月総理大臣に提出した。またその前、正金銀行は20年3月の株主総会で、外国為替・荷為替業務を拡張するため、資本金300万円を600万円に倍額増資を決定するとともに、内蔵寮所有株の配当金を一般株主に準ずることを決定し、政府の許可を受けた。新株は1株100円で3万株を現株主の持株に割当て、20年6月と10月に1株につきそれぞれ50円ずつ計100円が徴収され、払込資本金は600万円となった。

ところで、松方が14年9月提出した建議「財政議」においては、中央銀行に外国為替部を置いて外国為替業務を取り扱わせ、正金銀行を中央銀行に合併する意図を持っており、15年3月に大蔵省が提出した「日本銀行創立趣旨書」においても、日銀が外国為替売買を通じて正貨蓄積を行うことが想定されていた。しかし、松方は20年の時点で完全に日銀と正金の分業論に意見が変わっている。20年6月、「横浜正金銀行条例」の元老院審議に当たり、松方はその理

由について要旨次のように説いている。①現在の銀行業務は普通為替より荷為替業務が盛んであるが、中央銀行は荷為替取扱ができない、②もし荷為替取扱を可としても業務の進展は望めず、万一外患が発生すれば中央銀行業務が困難に陥る、③日銀が国内金融を、正金銀行が国際金融を分業すれば、正金銀行が困難に遭遇しても日銀が援助できるので、将来どんな事変が起きても対処できる、と。

「横浜正金銀行条例」は明治20年7月勅令第29号として公布された。この条例を「日本銀行条例」と比べると、大蔵省の規制範囲は小さかった。しかし政府は、22年2月「横浜正金銀行条例中改正」（勅令第10号）を公布して、大蔵省の監督権限を強化した（同年6月1日施行）。そこで22年改正後の条例の要旨を次に掲げる（下線の部分は22年改正追加分）。

- (1) 本店を横浜に、支店・出張所を内外の貿易上の要地に設置し、他銀行とコルレス契約を締結する。ただし、支店・出張所の設置・廃止または外国銀行とのコルレス契約の締結・解約は、事前に大蔵大臣の認可を要する。
- (2) 資本金は600万円、1株100円とし、記名券とする。資本金の増減は、株主総会の決議を経て大蔵大臣に請願すること。日本人以外への株式の譲渡売買は禁止。
- (3) 営業は、①外国為替及び荷為替、②内国為替及び荷為替、③貸付、④諸預金及び保護預り、④為替手形その他諸証券の割引・代金取立、⑤貨幣の交換、⑥公債証書・地金銀・外国貨幣の売買、⑦政府の命令による外国に関する公債・官金の取扱。
- (4) 営業禁止事項は、①上記(3)以外の営業、②ア. 銀行営業に必要な土地・家屋、イ. 貸金返済のため負債者が引渡・売却を行った不動産・株券等、ウ. 貸金の抵当となっている不動産・株券等を裁判上公売するとき、以上アイウの場合以外の不動産・株券その他の物件の買取・引受、③自行の株券を抵当に取り又は買戻すこと（負債者が他に返済方法がない場合を除く）。

- (5) 取締役は5名以上、任期1年。50株以上を所有する株主の中から株主総会において選出し、大蔵大臣の認許を受け就任する。満期再任の場合も同じ。
- (6) 頭取・副頭取は取締役会で互選し、大蔵大臣の認可を受ける。ただし大蔵大臣が必要と思考するときは、日銀副総裁に正金銀行頭取を兼務させ、また正金銀行頭取に日銀理事を兼務させる。銀行事務の都合で取締役の互選で副頭取1名を選出できる。但し副頭取の職権は頭取に事故があるときの代理に止まること。
- (7) 毎半期利益金の配当は、その割合につき大蔵大臣の事前認可を要する。
- (8) 諸預金の25%以上の準備金を備えること。毎半期純益の10%以上を積立金とし、資本金の損失・配当の不足補填に充てること。返済期限を過ぎて損失と認められる金額に対し、滞貸準備金を積み立てること。
- (9) 大蔵大臣は、監理官を派出して正金銀行を監視させる。また、時々官吏を派遣して業務・財産を検査させ、大蔵大臣の命により営業上の計算報告書を提出させる。
- (10) 営業上損失を生じ資本金の半額以上を減少したとき、または条例に背反する所為があって大蔵大臣が必要と思考するときは、営業停止・解散を命じることができる。
- (11) 条例・定款に背反する所為があったとき、または大蔵大臣が危険と認める〔当初は不利と認める〕所為あるときは、大蔵大臣はこれを制止し、または取締役の改選を命じることができる。

こうして、国の方針に従って主として外国為替業務を取り扱う銀行として、正金銀行の地位が法的に整えられた。この頃大蔵省は、正金銀行に低利の外国為替資金を供給して正貨の蓄積策を継続することが必要だと考えていた。既に兌換準備を蓄積して銀本位幣制が成立したが、政府は軍艦建造・鉄道敷設等で多額の外貨支払いを必要とし、民間は企業勃興により紡績・鉄道・鉱山等の設備新設が続ぎ、輸入増大は免れないと見られていた。したがって兌換制維持の

ためには、準備正貨の充実は不可欠であった。しかし、正金銀行に為替資金を提供してきた国庫の準備金は「最早悉皆金銀貨ト相成、且ツ追々紙幣兌換ノ為日本銀行へ交付致シ残額僅少ニ相成」(20年11月7日付大蔵省部内文書)状態であった。そこで大蔵省は、日銀に正金銀行に対する低利為替資金融資を行うよう要請した。

21年9月、日銀・正金銀行間で特別契約が締結され、①外国における銀行業務は正金銀行が専ら行う、②日銀は正金銀行に対し1年間300万円を限度とし、年利3%で外国為替資金を貸し付ける、③正金銀行は借入金半額以上をもって、外国市場で銀塊を買入れ日銀への返金に充てる、④日銀の依頼により、地金銀または金銀貨を内外国で購入する、等を取り決めた。これが日銀の正金銀行に対する低利外国為替資金融資の始めであり、日銀は国庫からの準備資金融資を肩代わりしたことになる。しかし、日銀側はこの措置に不満であり、一時的な契約としたい意向を持っていた。22年春から夏にかけて、松方蔵相は日銀に正金銀行に対する低利為替資金供給を強く要請し、その方法について協議したが、その間に富田日銀総裁(吉原総裁死去後、21年2月に副総裁から総裁に就任)との意見の相違が明らかとなってきた。

松方蔵相は22年6月自ら日銀重役会に臨み、文書で外国手形再割引並びに責任代理店開設について告諭を発した。外国手形再割引とは、日銀は正金銀行が保有する外国為替手形を低利で再割引するという方法で資金を供給し、正貨による返金を通じて日銀の兌換準備を充実させることである。責任代理店の開設とは、日銀は正金銀行を外国為替事業に関する責任代理店とし、毎年若干金額を代理店に交付して外国為替事業を行わせ、益金の大部分及び損金のすべては正金銀行の責任とし、益金の一部を日銀が正貨で受け取るという構想であった。この構想の背景となる松方の意見は、黒田総理大臣に提出した「横浜正金銀行ト日本銀行トノ関係ニ付松方正義ノ意見」に示されている。要約すると、①日銀は兌換準備を充実し金銀の流出を防止する責務がある。金融市場の発達しているヨーロッパでは、中央銀行の金利引上により容易に正貨を吸収できる

が、日本は遠隔地にあり運賃・時間がかかるうえ既に利子も高いので、公定歩合の操作により正貨を吸収することは不可能に近い、②したがって荷為替の方法を継続して海外正貨を吸収し、貿易を奨励して生産の向上をめざす以外に奇策はない、③しかし日銀が直接に荷為替業務を取り扱うべきではない。中央銀行は一般銀行業務を他行に任せ、他行の保証する手形を再割引して危険負担を軽くする必要がある。④外国為替業務は実績のある正金銀行に任せるのが最善であるが、この業務は利益が薄くまた多額の資金を要するので、日銀は正金銀行所有の為替手形を年利2%以内の低利で再割引し、返金を正貨で受け取る方法で正貨を蓄積すること、⑤日銀が外為資金を正金銀行に貸付けて外為業務を行わせることは、日銀の認容できる担保に制限があるから、十分な資金を供給できない、⑥そこで、日銀は正金銀行を責任代理店として日銀資金を預入し、これにより外為事業を行わせその利益の一部を正貨で吸収することも併せて行うこと、と述べている。すなわち、日銀は外国業務を正金銀行に任せ、正金銀行外為手形の日銀再割引と責任代理店制によって正貨を吸収し兌換準備を蓄積すべきで、「両銀行ノ業務タル内外ノ別劃然トシテ立チ、各々分担スル所ロアルニ非サレハ、到底政府カ企図スルトコロノ大業ヲ成ス能ハス」という意見であった。

これに対し富田日銀総裁は、22年7月「奉答卑見」と題する意見書を松方蔵相に提出した。要約すると、①営利事業の利益と一国貿易の利害とは隔たりがあること、②不換紙幣を運用して銀塊を買い入れて損失を出しても銀紙の差損であるが、兌換紙幣で銀塊を購入し船賃・保険料・鋳造費を投じて銀貨を作れば損をする。為替料が現送費を上回らないのはそのためであり、損をしてまで正貨を現送するのは銀行家の嫌うところである、③21年中の正金銀行外為業務の利益は年3~4%と薄利であるのに、日銀代理店となれば利益率は更に低下する、④正金銀行に外為業務を任せ、日銀は利益を捨てて外為業務を奨励するに止まり、兌換準備充実という日銀にとって重要な業務を傍観しなければならぬのは問題である、というのである。したがって兌換準備の充実という日銀

本来の使命を他行に任せず、日銀自身が海外為替その他の方法で準備増殖を図りたい、というのが富田の意見であった。この意見表明に対して松方蔵相は所信をまげなかったので、富田総裁は22年9月願いにより総裁を免ぜられ、同日川田小一郎が日銀総裁に就任した。

次いで22年10月、大蔵大臣の認可を経て日銀・正金銀行間に外国為替手形再割引並びに銀塊・メキシコ銀貨の輸入に関する約定が締結された。その要旨は、①日銀は正金銀行の所有する輸出入為替手形を、当面1年間1,000万円に限り、年利2%の割引歩合をもって再割引する、②日銀が再割引した為替手形は、正金銀行が代金を取立て日銀に返納する、③再割引手形の不渡りその他による損失は正金銀行が負担する、④正金銀行は日銀に対し海外より銀塊またはメキシコ銀貨を輸入する義務を負い、輸入銀塊・メキシコ銀貨は日銀に交付して取立て為替金の返戻に充てる、⑤手形代金取立て・金銭出納・銀塊メキシコ銀貨の購入・回送その他この約定により生じる事業は、無手数料で正金銀行が取り扱う、⑥契約は2年間、双方の協議と大蔵大臣の認可により延長できる。以上のようにこの約定には、松方の提案した責任代理店制は含まれなかった。日銀側の反対で大蔵省側が譲歩したものと考えられる。23年5月「兌換銀行券条例」が改正され(勅令第34号)兌換銀行券の保証準備発行限度が7,000万円から8,500万円に上げられると、松方蔵相は日銀にそのうち1,000万円を正金銀行の輸出品荷為替手形の再割引に充てるよう申し渡したのである。

2 「銀行条例」「貯蓄銀行条例」の制定

紙幣発行権を持つ国立銀行については「国立銀行条例」によって規制されていたが、私立銀行は出願によって設立が許可され、営業に対する政府の規制はなかった。9年8月「国立銀行条例」が改正されると、多くの銀行類似会社が国立銀行となったが、私立銀行であっても銀行という名称で営業を行うことができるようになり、最初に三井銀行が大蔵省によって認可された。その後、11年7月府県官の職制が改正され、諸会社設立認可が府県長官の認可に委ねられ

国立銀行の設立認可が打ち止めとなると、私立銀行は府県の認可で設立されるようになった。そこで15年、政府は私立銀行設立の認可権を大蔵省に統一し、17年以降は大蔵省で内規を定め、株主責任・株金額・株式払込期限・貯蓄預金の兼業禁止等について内規に照らして大蔵省が設立の可否を決定した。その後、21年から半期ごとに営業報告を提出させることとしたが、23年に「商法」を制定して商事会社に関する法規を整備するに当たり、私立銀行に対する法規を別に制定することになった。

当時の私立銀行の現状について、23年5月総理大臣に提出された「銀行条例制定ノ議」は、「私立銀行ハ事業ノ何物タルヲ解セス、或ハ貨物ノ売買ヲ試ミ、或ハ株券若クハ不動産ノ売買ニ従事スル等、苟モ利益ノ存スル所ハ其事業ノ何タルカヲ問ハス之ニ関涉シ、終ニ株主債主ヲシテ不測ノ惨状ニ陥ラシムルノ弊往々之レアリ」と述べている。そこで、①銀行は公衆から預金を集め、巨額の資本を運転して金融の疎通をはかる事業で、営業如何は株主・債主に直接の損益をもたらすだけでなく、一国の経済に大きく関係する、②商法の条文では私立銀行を適切に管理する規定がない、という理由で「銀行条例」の制定が提案された。なお、この建議では「暫ク私立銀行法中ニ貯蓄銀行ノ章ヲ設ケ、其特質ニ係ル事項ニ関スル条項ヲ設ケル」として、「銀行条例」中に貯蓄銀行に関する規定を取り入れていたが、条例審議の過程で別に「貯蓄銀行条例」を制定することとなった。

23年8月公布された「銀行条例」（法律第72号）は、11箇条の簡潔な法規であって、その要旨は次のとおり。

- (1) 銀行の定義…「公ニ開キタル店舗ニ於テ営業トシテ証券ノ割引ヲ為シ又ハ為替事業ヲ為シ又ハ諸預リ及貸付ヲ併セ為ス者ハ何等ノ名称ヲ用イルニ拘ラス総テ銀行」とであると規定した。
- (2) 設立認可…資本金額を定めて地方長官を経由し、大蔵大臣の認可を受けること。
- (3) 義務…半年ごとに営業報告書を地方長官を経由して大蔵大臣に送付し、

半年ごとに財産目録・貸借対照表を新聞その他に公告すること。

- (4) 大口信用集中の排除…払込資本金の10%を超える金額を、1人または1会社に対し貸付または割引のため使用してはならない。
- (5) 検査…大蔵大臣は何時でも官吏に命じて、銀行業務・財産の現況を検査させることができる。
- (6) 適用除外…日本銀行・横浜正金銀行にこの条例を適用しない。

なお、この条例は24年4月1日から施行されると法令前文に明記されていたが、「商法」の施行が延期となるに伴い施行は延期され、26年7月1日から施行された。

次に貯蓄銀行について述べる。民間で小額貯蓄を扱う機関の一部は、9年の「国立銀行条例」改正により国立銀行となって、貯蓄業務を兼営する銀行もあった。しかし、多くの無認可の銀行類似業者の実態は判然としない状況であった。貯蓄専業銀行としては、13年3月東京貯蔵銀行が最初大蔵省の認可を受けた。地方で認可を受けた貯蓄銀行の実態について、16年に大蔵省が地方官に令達して調査した結果、基礎の不安定な銀行が多く、小額貯蓄を預け入れた庶民の犠牲が大きいことが判明した。そこで17年、大蔵省は貯蓄銀行の法規が制定されるまで新たな貯蓄銀行の設立を認可しないこと、また普通銀行・国立銀行の貯蓄業務兼営を禁止する方針を決定した。

前述のように、当初大蔵省は「銀行条例」中に貯蓄銀行の法規制を規定する提案を行ったが、23年6月、改めて「貯蓄銀行条例制定ノ議」が総理大臣に提出された。その中で当時の貯蓄銀行の実情について、「之カ設立ヲ計画スルモノハ概ネ之ヲ営利ノ事業ト誤認スルノミナラス、酷シキニ至リテハ厚利其他ノ手段ヲ以テ餌トナシ妄ニ預ケ金ヲ釣取シ、細民ノ刻苦勤勉日ニ積ミ月ニ貯ヘタル厘毛ノ余剰ヲ以テ投機ノ事業等ニ放下シ、冒険射利独リ己ヲ利スルヲ知テ又他人ノ不幸ヲ致スノ願ミサルモノ往々有之」と指摘している。したがって「之カ監督法ヲ設ケテ十分ノ制裁検束ヲ加ヘ以テ勤勉貯蓄ノ良習ヲ助成」するため、「貯蓄銀行条例」を提出すると述べている。

「貯蓄銀行条例」は23年8月法律第73号をもって公布された。その要旨は次のとおり。

- (1) 定義…「複利ノ方法ヲ以テ公衆ノ為ニ預金ノ事業ヲ営ム者」で「資本金三万円以上ノ株式会社」を貯蓄銀行と定義し、「銀行ニ於テ新ニ一口五円未満ノ金額ヲ定期預リ若ハ当座預リトシテ引受クルトキ」は、貯蓄銀行業務を営むものとして本条例を適用させる。
- (2) 貯蓄払戻保証…資本入金の中半額以上の金額を、利付国債証券に代えて供託所へ預入れ、貯蓄払戻の保証とすること。
- (3) 資金運用の制限…資金の運轉は、①国債・地方債を抵当とした期限6か月以内の貸付、②2名以上の確実な裏書がある為替手形・約束手形の割引、③国債・地方債の買入（国債・地方債の定期売買は禁止）、以外に行ってはならない。
- (4) 認可…銀行と同じ、ただし貯蓄銀行が定款を変更するとき、銀行が貯蓄銀行の事業を行うときは、地方長官を経由して大蔵大臣の認可を受ける。
- (5) 条例に規定のないものは「銀行条例」に依ること。

この条例の施行も「銀行条例」と同様に延期され、26年7月から施行された。

なお、銀行・貯蓄銀行両条例は、公布直後から政府の規制強化に反対する運動が起こり、28年に議員立法でそれが実現することは、後述に譲る（第3期第1章第4節4参照）。

3 預金局の設置と「預金規則」の制定

松方は14年9月提出の「財政議」において、中央銀行とともに「全ク官立」の貯蓄銀行を設立する必要を提案した。貯蓄銀行は、「現今各地方の農家ハ年々富有ノ実アルモ、全国一般ノ金融ハ日ニ壅塞ニ赴キ、金利ノ騰貴今日ノ如クナルハ皆各地方ニ余財ノ堆積シテ流動活用セサルニ因ル」ので「地方の散金余資ヲ集合シテ広ク活動スルヲ本旨」とし、「駅通局現行ノ法ハ少シク更正ヲ

加へ、益々拡張ヲ謀リ、其集合シタル金額ハ皆本行ニ引受運用スル」銀行である。この構想は、諸官庁及び神社その他の積立金等を駅通貯金と併せて大蔵省で預かり、貯金局を設置してその運用に当たる構想に発展した。すなわち、17年5月の松方大蔵卿建議によれば、「大蔵省中ニ貯金局ヲ置キ全国要衝ノ地ニ貯金預所ヲ設置スヘシ而シテ遠村僻邑ノ若キハ現今駅通局貯金ノ法周到其宜ヲ得タルヲ以テ必ス其便ニ頼ラサル可カラス但其駅通局ニ取集タル貯金ハ総テ貯金局ニ繰入レ以テ之カ利倍増殖ヲ計リ隨時駅通局ノ請求ニ依テ出納スルコトトナシ兩局貯金ノ事業相併行シテ益々拡張」すれば、近來増設される貯蓄銀行が信用不確実で庶民に弊害を与えている状況を替え、「慈惠救助ノ主意ニ於テ始メテ遺憾ナキヲ得ヘシ」としている。しかし、この建議は駅通局を所管している農商務省の反対で、直ちに実現しなかった。

駅通貯金は明治8年に内務省駅通寮が貯金の取扱を開始したのに始まる。11年5月から駅通局の貯金は、神社の積立金等とともに準備金に繰入れて運用利殖が図られたが、「会計法」の制定に伴い準備金の運用方法が変わり、15年3月から国債局別途預り金として運用利殖し、利子支払いの関係で貸借に過不足があるときは、準備金で調整された。その間、14年4月農商務省が設立されると、駅通局は同省の所管となった。デフレーションの進行とともに駅通貯金は増進し、国債局預り金中の駅通貯金は15年2月末は72万余円であったが、18年5月には758万余円と増加した。そこで、この貯金の管理等をめぐって大蔵省と農商務省の折衝が行われたのである。

18年2月松方大蔵卿が太政大臣に提出した「預金ニ関スル議」では、冒頭に「今般貯金取扱ノ事務当省ト農商務省トノ共管ニ付セラレ候」と述べられ、貯金については大蔵省と農商務省の共管のもとに置くことで、交渉が成立したと考えられる。建議はその前提のもとに、貯金の運用利殖方法及び各官庁・社寺・教会その他人民の共有する積立金の取扱方法が提案されており、各官庁の積立金は直接大蔵省に預入し、その他の社寺・教会等人民の共有する積立金は便宜駅通局で預入を取り扱うこととされている。

この建議に基づいて18年5月、太政官布告第13号をもって「預金規則」が公布された。これによれば、①大蔵省に預金局を設置し、駅逓局貯金・各官庁の規定に基づく積立金・社寺教会会社その他共有に係る積立金でとくに請願によるものを預かり、保管利殖する、②預り金の運用は日本銀行の取扱とする、③大蔵卿は便宜の地に預金局出張所を設置し、または国庫金取扱所において預り金の受渡しを行わせる、と規定された。この措置により庶民の小額貯蓄を国庫に集中して安全確実に利殖し、有効に運用する体制がつくられた。松方の官立貯蓄銀行構想の形を変えた実現であった。また、預金局預金は後に預金部資金と呼ばれ、現在の資金運用部へと発展する素地が作られたのである。なお、預金局は26年に廃止され、理財局国庫課が預金の保管・利殖事務を担当した。また駅逓局は18年12月、通信省新設により同省に移管され、20年4月から駅逓貯金は郵便貯金と改称された。

4 興業銀行設立構想の挫折

「財政議」において、中央銀行・貯蓄銀行と並んで設立を提案された勸業銀行は、社債を発行して長期資金を調達し、「専ハラ農工業水陸運搬等ノ起業ヲ助クル」政府の特別銀行として説明されている。翌15年3月提出された「日本銀行創立趣旨書」では、この銀行は興業銀行という名称でその設立の必要が促されている。17年、大蔵省は「日本興業銀行条例」の草案を起草し、太政官に提出した。参事院の審議では、大蔵省と農商務省の意見が対立して論戦が続き、決定は翌年に持ち越されたが、西郷従道農商務卿と松方大蔵卿の会談で「銀貨ト紙幣ノ間ニ大ニ価格ノ平準ヲ失ヒ物価高低ノ変常無キニ際シ仮令ヒ之ヲ設クルモ反ツテ失敗ヲ来タスノ恐レアリ」との理由で、大蔵省案はいったん取り下げられた。両省の争点は融資の重点をどこに置くか等であって、大蔵省が府県郡区に対する道路・橋梁・堤防・開墾事業等への融資、つまり「尋常歳入額ノ得テ支弁スル所ニ非サル」経費を予算に代わって賄うことを期待しているのに対し、農商務省は殖産興業資金とくに生糸・茶・砂糖など輸出関連産業

への直接融資を重点とする考えであり、そこには予算削減や農業・商工業に打撃を与えた松方財政に対する批判が内在していたと考えられる。

大蔵省は紙幣価格安定のめどがつくと、18年7月再度「日本興業銀行条例」草案を太政官に提出した。この草案は前年草案を修正して、融資先事業の監督権を大蔵省と並んで内務省・農商務省にも与える等が加えられたが、殆ど前案を踏襲したものであった。参事院の審議では委員会が結成され、農商務・大蔵両省の意見調整が行われた。18年9月参事院委員会の修正案が成立したがその要点は、①原案では府県・郡区町村への融資に「公益ニ係ル事業ヲ興ス為メ」という条件が付されていたが、この条件を削除し、②農工事業振興資金貸付に対し、「農工事業ハ主務卿及大蔵卿ニ於テ地方物産ノ状況ニ依リ時宜ヲ度リ其緩急ヲ区別シ興業者若シクハ該資本取扱会社ヘ貸付ヲ為サシムヘシ」の条件が挿入された。こうして事務当局間で妥協が成立したものの、大蔵省は再度この草案を参事院から撤回した。こうして松方が構想した中央銀行・貯蓄銀行・勸業銀行の3大官立銀行鼎立のうち、勸業＝興業銀行構想の実現は、日清戦後に持ち越されることになる。