

大隈財政末期の政策転換

神山恒雄

はじめに

1873～81年に展開された大隈財政は、積極財政と通貨増発により積極的に殖産興業資金を供給する政策を推進していたが、西南戦争の戦費調達と国立銀行の設立ブームにより不換紙幣が急増して激しいインフレが発生すると、経済危機に対応するため政策転換を余儀なくされた。こうした大隈財政末期の政策転換については、松方財政との連続性・断絶性をめぐって様々な研究が行われており、筆者も経済政策の基調という視点から明治期の経済政策の展開を分析する一環として検討したことがある。

明治期の経済政策においては、兌換制度を創設・維持して通貨価値を安定させることが大きな課題だったが、貿易収支が入超の年が多かったなかで、兌換制度の創設・維持をめぐって経済政策の基調に関する対立（経済規模を拡大するか、いったん縮小するか）が見られた。すなわち、物価引下

による当面の貿易収支改善を目的に通貨収縮を求める「消極基調」の政策構想と、産業育成による将来の貿易収支改善を目指す立場から、生産的事業への資金供給を重視して通貨収縮に反対する「積極基調」の政策構想が存在したのである。そこで筆者は経済政策の大枠を規定する経済政策の基調に着目して、明治期の財政・金融政策全体の動向を解明してきた。

ただ大隈財政末期に関しては、殖産興業政策について「直接的勸業政策」（官業・補助金・貸付金などにより財政資金を産業に直接供給して育成する方針）から「間接的勸業政策」（直接的勸業政策は交通・通信などに限定した上で、官業私下や農商務省による生産者・商人の組織化を通して財政資金を供給せずに民業を奨励する一方、民間への資金供給は日銀を中心とする金融機関の整備で対応する方針）への転換過程として分析したもの¹、財政・金融政策全体の転換については『明治経済政策史の研究』において見通しを述べたに過ぎなかった²。つまり、主として小風秀雅氏の

¹ 神山恒雄「殖産興業政策の展開」（吉田裕編『岩波講座日本歴史』第15巻、2014年）。

² 神山恒雄『明治経済政策史の研究』（塙書房、1995年）14～17頁。

研究³に依拠しながら経済政策の基調という視点から筆者なりに整理して、大隈が経済危機に対応するために積極基調・積極財政から次善の策として井上馨らが主張する積極基調・緊縮財政に転換したが、経済政策の基調が転換したのは明治 14 年政変により松方正義が大蔵卿に就任して消極基調・緊縮財政を推進してからだだったと指摘したのである。

その後研究が進展し、とくに室山義正氏は『松方財政研究』において大隈財政末期の政策展開を詳細に検討して、大隈が明治 14 年政変まで「積極政策」を維持していたと主張している⁴。しかし、室山氏の研究では大隈の「積極政策」の特徴が明確になっていないと考えられるので、本稿では経済政策の基調という視点に基づいて再検討する。実は明治期の経済政策に関する従来の研究では、積極財政＝積極基調、緊縮財政＝消極基調を暗黙の前提として、経済政策の基調を財政政策の動向に直結して理解する傾向が強かったが、筆者は経済政策の基調という視点を利用することで、積極基調のもとで緊縮財政方針を取ることで財政と民間経済の調和を図ることが大きな意味を持っていたことを明らかにした。にもかかわらず、最近の大隈財政から松方財政への転換の研究でも積極財政か緊縮財政かという視点で検討しているものがあるので⁵、積極基調から消極基調への転換過程として大隈財政末期を再検討することは意味があろう。

1. 積極基調・積極財政

1873 年 5 月に、それまで財政・金融政策を主導していた井上馨大蔵大輔が辞職したことに伴い、大隈重信参議が大蔵省事務総裁を兼任し大隈財政を展開することになった（征韓論政変に伴い 10 月に大蔵卿兼任）⁶。この井上財政から大隈財政への転換は、消極基調・緊縮財政から積極基調・積極財政への転換であった。

井上財政は金本位制確立のため、太政官札・藩札など不換紙幣を新紙幣に統一した上でその兌換に必要な正貨を準備金で蓄積する一方、兌換紙幣として発行する国立銀行紙幣との交換で整理しようとしていたが、とくに藩札整理と国立銀行設立は通貨収縮を促進するものだった。また財政基盤が確立するまでは緊縮財政方針を取り、それでも不足する財源は政府不換紙幣を増発せずに確保するため、政府兌換紙幣と正貨蓄積を兼ねた外債の発行を推進した。しかし政府兌換紙幣の兌換請求が多かった上に外債交渉が難航して、新紙幣の増発が不可避になると、財政収支均衡を重視して歳出の削減を図った。それでも直接的勸業政策が重視されていたなかで、工部省官業は将来の益金増加を見込めるために、不換紙幣増発に頼らない財源として増殖・元金返済などが必要な準備金・借入金の利用が可能だったので例外的に予算増額を認めた。ただ金本位制確立を重視する井上は、工部省官業への準備金投入を正貨蓄積に直接貢献す

³ 小風秀雅「大隈財政末期における財政論議の展開」（原朗編『近代日本の経済と政治』山川出版社、1986 年）。

⁴ 室山義正『松方財政研究』（ミネルヴァ書房、2004 年）第 2 章など。

⁵ 小川貴至「明治一四年政変と松方正義」（『日本歴史』第 876 号、2021 年）など。

⁶ 本稿では、以下の拙稿に依拠した記述は注記を省略する。前掲『明治経済政策史の研究』、前掲「殖産興業政策の展開」、神山恒雄「官業から民業へ」（高村直助編『近代日本の軌跡』第 8 巻、吉川弘文館、1994 年）、同「官営事業の財源確保」（鈴木淳編『工部省とその時代』山川出版社、2002 年）、同「井上財政から大隈財政への転換」（高村直助編『明治前期の日本経済』日本経済評論社、2004 年）、同「社会資本の形成」（明治維新史学会『講座明治維新』第 8 巻、有志舎、2013 年）。

る金銀銅山に限定したのである。

それに対し、緊縮財政方針が政府内の反発を招いて辞職した井上に代わり財政・金融政策を担当することになった大隈重信は、大隈財政当初から井上財政とは異なる方針を取っていた。貿易収支改善には民間産業育成とその前提となる交通機関・金融制度の整備が必要であると考え、積極財政と通貨増発により積極的に殖産興業資金を供給する積極基調の政策を推進したのである。

通貨については、不換紙幣の価値が西南戦争まで安定していたので、大隈は当面は兌換制度を確立する必要はないと判断していた。そのため財政資金の民間貸出を拡大するなかで、準備金による海外荷為替により直輸出商社に低利の輸出為替資金を供給して直輸出を奨励しながら、不換紙幣で貸し付けた資金を正貨で返済させることで政府所有正貨の蓄積を図る一方で、不換紙幣を増発した。まず民間産業への資金供給を円滑にするため、1876年の国立銀行条例改正により国立銀行紙幣を不換紙幣に転換して増発を図った。改正前の規定では、国立銀行は資本金の60%を政府不換紙幣・40%を金貨で払い込んで設立し、金貨払込分を正貨準備として政府紙幣払込分と同額の国立銀行紙幣を発行することになっていた。国立銀行紙幣を発行しても同額の政府不換紙幣を回収するため紙幣流通額に変化はなく、金貨払込分を考慮すると金属貨幣・紙幣全体では通貨が収縮する可能性があった。それに対し改正後は、資本金の80%を公債・20%を政府紙幣で払い込み、その政府紙幣を支払準備として公債と同額の国立銀行紙

幣を発行するため、回収した政府紙幣の4倍の国立銀行紙幣を発行することになったのである。

また西南戦争の戦費について、1877年10月に大蔵省は4200万円と概算した上で、4月に第十五国立銀行から借り入れることが決まった国立銀行紙幣1500万円では不足する2700万円については政府紙幣を発行して調達すること、この増発により政府紙幣の流通額（後述の第二種政府紙幣を含まず）が1億2000万円を超えるが、50銭以下の小額紙幣約2700万円を15年間で「現貨」と交換することで「漸次消却」することを太政官に提案し、12月に決定された⁷。実際の消却方法は1878年9月に「内外国債償還紙幣支消概算」として「減債方案」が決定された際に、50銭・20銭・10銭の三種2717万円を1878～92年度に補助銀貨・銅貨と交換する、あるいは希望者に年利6%の金札引換公債（償還期限は15年で3年据置後12年償還、つまり元金は3年間は償還せずに4年目から12年間に償還）を交付することで回収することになった。ただ消却期間が15年と長期だった上に、年度ごとの消却額は1878～82年度が毎年度50万円、1883～87年度が100万円、1888～92年度が300～567万円だったため、1882年度までの5年間の消却予定額は250万円に過ぎなかった⁸。しかも補助銀貨・銅貨との交換で回収した分については通貨全体の流通量に変化はないので、通貨が減少するのは希望者が政府紙幣と金札引換公債との交換を請求した場合に限られていた⁹。つまりこの政府紙幣増発により増加した通貨流通量は、当面は減少する見込みはなかった

⁷ 国立公文書館所蔵『公文録』2078冊9（1877年4月）、2087冊13（1877年12月）、引用は『公文録』2087冊13。

⁸ 『公文録』2324冊3（1878年9月）。

⁹ 金札引換公債は政府不換紙幣の所有者が交付を希望した際に発行するものであり、1873～75年に224万円が発行されたが、その後1879年まで請求がなかった。1880年に銀紙格差が拡大するなかで請求が始まり、1880年10月の改正により元利を金銀貨で償還することになったため、1880年に300万円、1881～83年に40～60万円が発行された（明治財政史編纂会『明治財政史』第8巻、吉川弘文館、1972年、249～266、421～422頁）。

のである。

この政府紙幣増発が太政官で審議されていた 1877 年 11 月に、大蔵省は国立銀行紙幣全体の発行額を制限する方針を太政官に提案し、12 月に裁可された¹⁰。つまり国立銀行の創立計画が多いが、国立銀行紙幣については「能ク其流融ノ度ヲ量リ予シメ其発行額ヲ制限セサルトキハ遂ニ如何ナル弊害ヲ醸成スルモ難測」と考え、国立銀行全体の資本金を 4000 万円、紙幣発行額を 3442 万円（第十五国立銀行の政府借入金 1500 万円に対する特典による増額を含む¹¹）に制限することになった¹²。そして 1879 年 12 月に第百五十三国立銀行が開業して資本金の総額が 4000 万円を超えて創立が終わったのである¹³。こうして政府紙幣の大幅な増発が必要になるなかで、国立銀行紙幣の発行額が制限されることになったが、その制限額は政府紙幣 2700 万円の増発を前提として設定されたと言えよう。こうして 1876 年末に 1 億 700 万円だった政府紙幣・国立銀行紙幣合計の流通額は、第二種政府紙幣（歳入の実収に先立って歳出が必要となって一時的な歳出超過が生じる年度内の国庫収支不均衡を補填するために発行）が増加したこともあって、1877 年から急増して 1878～1881 年には 1 億 5000 万円～1 億 7000 万円に達したのである¹⁴。

一方財政政策では、官業・補助金・貸付金など財政資金を産業に直接供給して育成する直接的勸業政策を展開するなど積極財政を展開した。1873 年 6 月に公表した 1873 年 1 月期（同年 12 月まで）の常用部当初予算は収支均衡を図るのみだったが、地税の増収などで財政事情が好転した 1874 年 1 月期（同年 12 月まで）から拡大に転じ、歳出全体で 1873 年 1 月期の 4700 万円から 1875 年度（7 月から翌年 6 月、1884 年度まで同じ）の 6800 万円に急増したのである。ただ歳出の拡大で財源確保が困難になったため、1876 年度当初予算は減額されたが、それでも 6300 万円だった。

また準備金も正貨蓄積以外に家禄奉還・公債元利償還など様々な機能を担うようになったが、とくに工部省官業については 1873 年 1 月期から金銀銅山以外にも対象を拡大して 1874 年 1 月期までに工部省官業全体を対象にすることになった。積極基調への転換を図っていた大隈は、井上と異なり兌換制度移行に固執していなかったため、正貨蓄積に直接貢献しない官業にも準備金を投入することで、常用部予算では収支均衡を図らざるを得なかった 1873 年 1 月期についても、準備金を利用して積極的な財政運営を行っていたと言えよう。ただ工部省官業の収入が伸び悩んで準備金の工部省関連収支は大幅な赤字に陥ったため、工部

¹⁰ 『公文録』2317 冊 21（1878 年 3 月）、前掲『明治財政史』第 13 巻、222～223 頁、引用は『公文録』。

¹¹ 第十五国立銀行から政府が借り入れる 1500 万円の国立銀行紙幣については、本来 375 万円の政府紙幣が準備金として必要だったが、政府借入金が年利 5% という低利のため 75 万円に減額されていた（前掲『明治財政史』第 13 巻、275～277 頁）。そのため、国立銀行全体では資本金 4000 万円の 80% である 3200 万円を超える国立銀行紙幣の発行が可能になった。

¹² 国立銀行条例には国立銀行紙幣全体の発行額を制限する規定がなかったため、1877 年 12 月に第 83 号布告として国立銀行条例追加を制定し、大蔵卿は国立銀行が発行する「紙幣ノ員額ヲ制限スルコトアルヘシ」と規定した。しかし布告後に行われた元老院の検視で異論が生じたため、1878 年 3 月の第 5 号布告により第 83 号布告を取り消して国立銀行条例第 18 条を改正し、大蔵卿は「全国ニ発行スヘキ銀行紙幣ノ惣額ヲ制限スルコトアルヘシ」と規定した。ただしどちらの布告も、具体的な制限額は規定していなかった。

¹³ 前掲『明治財政史』第 13 巻、259 頁。

¹⁴ 大蔵省「紙幣整理始末」1890 年（日本銀行『日本金融史資料』明治大正編、第 16 巻、1957 年）104～109 頁

省官業は政府紙幣・公債消却のために増殖が必要な準備金には不適切であると判断され、1875年度から常用部に移管されたが、これも殖産興業政策資金調達のため内債公募を考慮し始めた大隈が、準備金の欠損を防ぐことで内債公募に必要な政府に対する信用の維持を図ったのであり、殖産興業政策を縮小するものではなかった。

確かに1877年度は、地租を地価の3%から2.5%に軽減した上に西南戦争が勃発して財政事情が悪化したため、常用部当初予算は大幅に削減して5100万円とした上で、工部省・内務省・大蔵省・海軍省の官業を作業費別途会計に移行して組替を行った結果、4900万円となった。しかし西南戦争後も大隈が積極財政方針を取り続けたため、常用部予算は1878年度から再び拡大し、1880年度には当初予算が6000万円、最終予算が6400万円に達した。

それに加え、殖産興業政策の財源確保のために1878年に日本最初の内債公募により起業公債を発行した。年利6%・償還期限25年（2年据置後23年）で額面1250万円を募集したのである。発行価格が額面の80%で実質利回りが7.5%だったこともあって、応募は好調で募集額の約2倍に達した。こうして確保した1000万円の募集金は起業基金という別途会計で管理し、公債発行費10万円を除いた上で、工部省・内務省に420万円ずつ、開拓使に150万円を配布することになった。この省使別配分額は、各省使の予算要求が1000万円を超えるなかで各省使の総枠の上限を定めたものであり、細目の決定は実質的に省使内部の調

整に委ねていたと思われる。つまり直接的勸業政策により様々な形で財政資金を産業に直接供給するなかで、起業基金は総花的な配分が行われていた。このように大隈財政は、積極基調・積極財政を展開していたのである。

2. 外債募集案

国立銀行条例改正と西南戦争の戦費調達により紙幣流通額が増加するなかで、1877年まで紙幣1円前後だった銀貨相場は1878年から上昇し、1878年12月から1879年4月に1円20銭を超えた¹⁵。その後、後述の銀貨売出政策もあって1円10銭近くに低下したが、再び上昇して1879年12月から1円30銭を超えるようになり、1880年4月には1円50銭を超えた。

こうした銀紙格差の発生に対して、大蔵省は1879年3月に政府が監督権を持つ洋銀取引所を横浜に設立させて洋銀の投機取引の防止を図る一方、4～5月頃から「国庫中ノ銀貨」240万円を第二国立銀行・三井銀行に委託して市場に売り出した¹⁶。そして大隈大蔵卿が1879年6月に太政官に提出した「財政四件ヲ挙行セン事ヲ請フノ議」において対策を提案した¹⁷。この伺では、「今ノ時ニ当リ断然挙行セザルヲ得ザルノ政策」として、①「軽重特ニ甚シキモノ、ミ」を対象に地租の再査定、②凶作に備えた備荒儲蓄、③流通紙幣消却の増額、④政府正貨支払の節約の実施を主張していたが、その背景には当時の経済状況について以下のように認識していたことがあった。

¹⁵ 本稿の銀貨相場については、前掲「紙幣整理始末」119～120頁に依拠。この数値は1879年9月までは洋銀1ドル、10月以降は9月に洋銀と円銀との並価通用を布告したことに伴い円銀1円の相場である。

¹⁶ 岡田俊平『明治前期の正貨政策』（東洋経済新報社、1958年）第5章、横浜市『横浜市史』第3巻下（1973年）363～377頁、前掲「紙幣整理始末」35頁。引用は「紙幣整理始末」。

¹⁷ 『公文録』2522冊4上（1879年12月）。

つまり銀貨騰貴の原因は「第一比年輸出入ノ平均ヲ得ザルニ根基シ」、貿易赤字や外債元利支払など政府正貨支払により正貨が海外に流出して欠乏したことにありと考えていた。そのため対策として、交通運輸の便を開き農商工業を振興して物産繁殖・輸出拡大・輸入品需要節減を図る必要があると強調していた。地租の再査定や備荒儲蓄も「国本ノ培養ニ用弁勢ヲ生産ノ増殖ニ加フルノ主旨」と位置付けていたのである。確かに銀貨騰貴には海外の金貨騰貴や紙幣増発の影響もあると認めていたが、通貨の流通量が過剰であるとは判断していなかった。金属貨幣・紙幣合計の流通量を 1 億 5000 万円、人口 1 人当たり 4.41 円と推計しており、維新前の推計値 1 億 7000 万円よりも少ないにもかかわらず、維新当時より貿易や内地一般取引の拡大で貨幣需要が増加したことに加え、貢租・俸禄など米穀を使用していたものが貨幣に変更されたため、「全国ヲ概シテ日用通貨ノ供給其需用ニ応スル能ハザルノ勢アル事推シテ知ルベシ」と指摘していたのである。そして西南戦争の戦費調達のために増発した政府紙幣 2700 万円については、「貨幣ノ用ヲ充足シ若シクハ金融ノ道ヲ疎通スル等ノ微意亦在ル有ル」として、通貨の不足に対応する意図があったと述べていた。

このように大隈は銀貨騰貴の主因が貿易入超による正貨欠乏にあり、紙幣増発は通貨の過剰を招いていないと認識していた。しかし、新聞などが銀貨騰貴について「異口同音概シテ其原因ヲ紙幣ノ増発ニ帰シ」という状況は「所謂恐慌ノ禍」を招く恐れがあるので、「宜シク変通ノ考案ヲ創定シ権宜ノ処分ヲ施為シテ其時機ノ至ルヲ待ツハ復タ此間ノ急着ナリ」として、1878 年に決定し

た減債方案を改定して西南戦争戦費のために発行した政府紙幣 2700 万円の消却期間を短縮しその方法を変更する計画だった。15 年を予定していた消却期間を 1885 年度までの 8 年間に変更して、1878 年度に紙幣消却費を既定の 50 万円から 717 万円に増額してその金額の紙幣を「支消截断」する、残りの 2000 万円を消却するため 1879~85 年度の紙幣消却費も 1883 年度以外は増額する¹⁸、1878 年度の増額分の財源については、公債元利支払額変更により減債方案のなかで 146 万円を確保する一方、決算剰余金から 381 万円、準備金から 139 万円を繰り入れる、また「小紙幣ヲ頓ニ引揚候テハ日用流通ノ不便モ尠カラザルニ付」として、小額紙幣だけでなく 100 円・50 円・2 円の三種を対象に加える一方、補助銀貨・銅貨との交換については「現貨空乏洋銀騰貴」の際に補助銀貨を発行しても輸出されたり使用せずに退蔵されて、「其通用上ニ出現スルヲ期スベカラザルハ理勢ノ必然」のため引換は猶予する、というものだった。そして改定した減債方案を新聞などで世間に頒布して、一般人民に周知することを太政官に提案したのである。補助銅貨との交換は継続する方針だったが、当時の銅貨発行額は年間 100 万円前後だったので¹⁹、この紙幣消却により 1878 年度には 600 万円程度の通貨収縮が予想された。つまり減債方案の改定は、積極基調の政策を維持しながらも民間で銀貨騰貴の原因を紙幣増発に求める状況に対応しようとしたものだったのである。この「財政四件ヲ挙行セン事ヲ請フノ議」は 1879 年 12 月に採用されて具体案を作成するように指令された。ただ減債方案については、改定した上で 7 月に第一銀行・三井銀行に下付して民間に公

¹⁸ 1879~1880 年度 200 万円、1881 年度 350 万円、1882 年度 150 万円、1883 年度 34 万円、1884 年度 497 万円、1885 年度 469 万円を予定していた。

¹⁹ 前掲『明治財政史』第 11 巻、755 頁。

布したのである²⁰。

減債方案改定の公表に加え、銀貨騰貴防止政策の一環として、大蔵省は1879年9月に洋銀と円銀の並価通用を布告し、横浜洋銀取引所と東京・大阪の株式取引所で国内発行の金銀貨の取引を許可する一方、横浜正金銀行の設立を推進した(1880年2月28日開業)。横浜正金銀行が正貨集散の中心となれば、国内で退蔵されている正貨が流通するようになることを期待していたのである。しかし銀貨騰貴が再燃したため、銀貨売出を1880年4月から再開し、第一国立銀行・第二国立銀行・三井銀行を通して約600万円、横浜正金銀行に18万5000円を売り出させた。そのため4月に紙幣1円50銭を超えていた銀貨相場は5~8月に1円35~40銭に低下したが、9月に1円50銭近くに上昇すると、騰貴抑制は困難と判断し銀貨売出で急減した準備金正貨を保持するため銀貨売出を中止した²¹。結局10月以降、銀貨相場は1円60銭を超えるようになったのである。

こうした状況のなかで、1880年2月28日に太政官内閣による統合・調整能力の強化などを目指して参議省卿分離が実行された結果、大隈は参議

として留任し後任の大蔵卿には大隈の推薦で佐野常民が就任した。そして3月に太政官への上申文書の審査など太政官所属部局の機能を強化するために、太政官に法制・会計・軍事・内務・司法・外務の六部を設置し、各部に参議2~3名を主管参議として割り当てた。つまり各部は主管参議の統率のもとで担当する省の事務について、太政官への上申文書の審査などにより検査・監視することになり、大蔵省を担当する会計部の主管参議には大隈・伊藤博文・寺島宗則が就任したのである²²。

大隈は1880年5月に「通貨ノ制度ヲ改メン事ヲ請フノ議」を提出して、外債5000万円の募集を提案した²³。大隈は1878年末からの銀貨騰貴の原因について、世間では紙幣増発・投機とされているが、輸出入の不平均のために多額の正貨流出が継続しているためであると主張していた。そして日本は「紙幣専用ノ時世」であり正貨は海外貿易のためにのみ通用しているが、金銀の輸出入が平均すれば、国内の金銀が乏しくても紙幣の価値は安定するので、「紙幣通用ハ其制ノ不可ナルニアラス唯輸出入不平均ノ時世ニ不利ナルノミ」と考えていた。しかし現在の状況には「速ニ応変

²⁰ 前掲『明治財政史』第12巻、208頁。

²¹ 前掲『明治前期の正貨政策』第5章、前掲『横浜市史』第3巻下、377~385頁、前掲「大隈財政末期における財政論議の展開」22頁、前掲「紙幣整理始末」35頁。なお銀貨売出などに必要な準備金の銀貨が不足したため、準備金所有金貨を利用してオリエンタル銀行・イギリス人ワットソンとの預合で洋銀・円銀を調達していた。オリエンタル銀行とは1880年2月時点で金貨100万円と洋銀100万ドル(うち1879年3月の約定書で金貨50万円と洋銀50万ドル)の預合を行っていたこと、ワットソンとは1879年5月に金貨200万円と洋銀200万ドル、1880年4月に金貨300万円と円銀195万2000円・銀塊(円銀104万8000円相当)、1880年12月に金貨100万円と洋銀100万ドルの預合を実施し、その全額について1883年4月時点で決算し金銀の交換相場の差額のみを授受(円銀62万円をワットソンが24カ月分割払いで支払)して預合を解消することになったことが確認できる(前掲『明治財政史』第9巻、552~557頁、「金貨ト銀貨之預ケ合金貨ノ方損ニ無之哉之事」〔財政ニ関スル書類〕国立公文書館内閣文庫所蔵『岩倉具視関係文書』冊次39に所収)、国立公文書館所蔵『公文別録』21冊10)。おそらく1879年の銀貨売出の際に東洋銀行と100万円、ワットソンと200万円、1880年の売出の際にワットソンと300万円の預合を実施し、売出終了後の1880年12月のワットソンとの100万円の預合については東洋銀行との預合をワットソンに変更したものだと思われる。

²² 西川誠「参事院の創設」(『書陵部紀要』第48号、1997年)44~45頁、春畝公追頌会『伊藤博文伝』中巻、統正社、1940年)168~171頁。

²³ 『公文別録』54冊4-2。

ノ政策」を定める必要があるが、銀貨売出は「一時ノ方略」に過ぎないとしていた。それに加え現在は紙幣に対する金銀の相場だけでなく物価も「乱動浮沈」しているため、従来と比べて影響が大きく、「時変スノ如ク大ナリ、紙幣通用ノ制永ク施行スヘカラス」と判断し、「今日ノ計タル唯正金通用ノ一事アルノミ」として、外債発行による兌換制度移行のため具体的な計画を提案したのである。

この計画における紙幣整理の対象は政府紙幣であり、1880年度末の政府紙幣流通額を1億533万円と算定し²⁴、外債で調達した正貨などを利用して全額交換するというものだった。国立銀行紙幣3370万円については、「紙幣専用ノ時世」には政府紙幣との交換義務があるが、「世間流通ノ貨幣」が「正金銀」となれば国立銀行紙幣も「正金銀ト必需交換ノ義務」を負う兌換紙幣となるので、政府紙幣の交換が終了すれば「全国ノ通貨ハ悉皆正金銀ニ一変シラル理」と考えていたのである。

外債募集については、1873年発行の七分利付外国公債は発行額240万ポンドに対し応募額が1000万ポンドに達しており、しかも「爾來財務日ニ整齊スル明治十三年ノ政府ハ外人ノ信用決シテ復タ前日ノ比ニアラサルナリ」と欧米における日本の信用が上昇していると指摘していた。そのため英国において年利6%・額面に対する発行価格95%で1000万ポンドの公債を発行することは「頗ル易々タルヘキナリ」と主張していたが、仮

に年利7%・額面に対する発行価格95%・償還期限25年で募集案を作成していた。正貨5000万円に相当する1000万ポンドを確保するため発行額を1053万ポンドとしたため、年間利子は正貨368万円と計算していた。

そして準備金5000万円余りのうち金銀貨幣・地金・新旧銅貨1401万円²⁵と「人民ニ貸与セル分ノ本年中ニ返償スヘキ者等」349万円の合計1750万円が「国庫ニ儲存スルノ総額」であるが、これに外債5000万円を加えた6750万円の正貨により、正貨1円＝紙幣1.1555円の割合で7800万円の政府紙幣を交換・回収し、残りの2733万円は金札引換公債との交換で回収する計画だった。つまり「本年度中ニ剰余セル備荒儲蓄金」90万円を金札引換公債と交換し、それ以外は国立銀行が国立銀行紙幣発行の抵当として大蔵省に預け入れている3442万円のうち2643万円を金札引換公債に変更させる方針だった。

この計画では、政府紙幣1億533万円を全額回収してその代わりに6750万円の正貨を流通させることになる。一方国立銀行は、国立銀行紙幣発行額3370万円に対する20%の準備金について政府紙幣の代わりに正貨で用意する必要があり、それだけ通貨の流通量が減少するので、政府紙幣と交換した正貨と国立銀行紙幣の流通量の合計は6750万円に国立銀行紙幣発行額3370万円の80%である2696万円を加算した9446万円と計算していた²⁶。そして「正貨通用ノ時世」にはこれまで

²⁴ 史料には明記されていないが、この数値には第二種政府紙幣は含まれておらず、減債方案や他の政府紙幣整理計画案も同様である。第二種政府紙幣は歳入の実収に先立って歳出が必要となった際に発行するので、一時的な歳出超過が解消すれば回収できると考えていたからであろう。

²⁵ 1880年4月20日の準備金所有の金貨・銀貨・補助銀貨・銅貨・地金は1402万円だったが、銀貨売出などにより6月1日には1077万円に減少していた(佐野常民「大蔵省金庫有高金銀銅取調書」1880年6月4日〈前掲「財政ニ関スル書類」所収〉)。

²⁶ ただし国立銀行条例では、資本金の20%の政府紙幣を準備金として、資本金の80%の公債と同額の国立銀行紙幣を発行するので、実際には国立銀行紙幣発行額に対して25%の準備金が必要だった。

退蔵されていた正貨が流通するようになると考えており、造幣事業開始後の新貨鑄造額 8769 万円から輸出額 3498 万円を差し引いた 5271 万円が流通するようになるので、それを含めた通貨流通量は 1 億 4717 万円となり、現状の政府紙幣・国立銀行紙幣合計の流通額より「猶ホ幾分ノ超過」となり、「市価低落セル今日ノ紙幣実価ノ総額」と比べると、「尚ホ更ニ正貨通用ノ過多ナルヲ知ラン」と判断していた。さらに江戸時代に発行された古金銀は輸出・改鑄額を差し引いて 1 億 2316 万円が退蔵されていると推計し、その半額が使用されるようになるとして、通貨流通量は 2 億 875 万円になると予想していた。通貨流通量が過少になる恐れはないと強調していたのである。

この計画で発行する公債の年間利子支払額 532 万円（年利 7% の外債 1053 万ポンドに対する 368 万円と年利 6% の金札引換公債 2733 万円に対する 164 万円）については、酒税増税 662 万円に不要となる減債方案の紙幣消却費「毎歳平均二百万円」²⁷ を加算すれば、利子増加額よりも 330 万円超過するとしていた。また公債の残高は増加するものの公債・紙幣合計の残高は減少しており、政府紙幣回収のために正貨を支出しても 3000 万円余りの準備金が残存するので、「政府ノ会計尚ホ余裕アリ」と主張していた。ただ、外債・金札引換公債の元金償還の財源については言及されていなかった。

また貿易入超により年平均 600 万円の正貨が流出するなかで、外債利子 368 万円が増加するが、1870 年発行の九分利付外国公債の償還が終了し

て 1881 年度から 70 万円の政府正貨支払が減少するため差引増加額は 290 万円程度だった。実は「紙幣通用」の不利を除去すれば、正貨輸出が増加しても「得多シテ損少キ者ニアラスヤ」と考えていた。そして 1869～78 年の 10 年間に輸出の増加率は輸入よりも高く、今後 10 年同じ割合で増加すれば 370 万円の輸出超過となるが、関税を改正すれば数年で輸出超過になると予想されるので、「正貨通用ノ為ニ輸入ヲ誘進スルノ憂ナシ」と楽観的な予想を示していた。その一方で毎年 500 万円の政府正貨支払について「幾分ノ減省スヘキ者」があれば外債募集による正貨輸出増加が 200 万円以内に減少する可能性があると指摘しており、外債募集の際には「各官庁ヨリ金銀ヲ輸出スルノ費途亦タ十分ニ之ヲ節減セシメサルヘカラス」と強調していたのである。

この意見書において、大隈は外債による正貨調達に加え金札引換公債による紙幣回収を提案していたが、正貨通用が実現すれば退蔵されていた正貨が流通することで通貨流通量が増加すると考えていた。また財政については、政府正貨支払の節減を強調しているが、これは 1875 年から主張しており²⁸、退蔵正貨の流通が実現するかなど疑問があるが、大隈は外債募集によって積極基調・積極財政を維持しようとしたのであろう。

この外債 5000 万円募集案は 5 月 14 日の閣議で審議されたが、伊藤博文・山県有朋・井上馨・山田顕義・大木喬任参議などが反対して合意が成立せず、省卿に諮問したところ、松方内務卿・佐野大蔵卿・河野敏鎌文部卿・山尾庸三工部卿が反対

²⁷ 他の意見書において平均額と明記せずに紙幣消却費 200 万円と記載されていることが多いが、平均額と思われる。各年度の予定額は注 18 を参照。

²⁸ 大隈重信「収入支出ノ源流ヲ清マシ理財会計ノ根本ヲ立ツルノ議」1875 年 1 月（国立公文書館所蔵「上書建白書」17 冊 7）、同「天下ノ経済ヲ謀リ国家ノ会計ヲ立ツルノ議」1875 年 9 月（早稲田大学所蔵『大隈文書』A9）、同「国家理財ノ根本ヲ確立スルノ議」1875 年 10 月（『大隈文書』A10）。

した²⁹。反対の論拠としては、外債の元金償還について大隈が具体的に説明していないことを問題にしていることが多く、外債 5000 万円募集に賛成していた川村純義参議・大山巖陸軍卿・榎本武揚海軍卿も元金償還の方法を確定することを求めていた³⁰。5000 万円という巨額の外債を発行して償還できなくなることで、主権を侵害されることを恐れていたであろう。

ここでは、佐野大蔵卿と松方内務卿の意見書を検討しよう。佐野の意見書³¹では紙幣価格変動の原因は輸出入不平均による正貨流出と紙幣多額にあると認識しており、その対策としては「正貨通用ノ制ニ若クハナシ」と考えていたが、外債 5000 万円の募集は、将来償還できるか深く考慮する必要があるとして外債募集額を削減する案を作成していた。

まず外債については、輸出品代金の先払いの形で 1500 万円（年利 6%・償還期限 18 年〈3 年据置後 15 年〉）を発行して、年平均 400~500 万円の貿易入超の補充に加え輸出増進のための資金に転用することを提案した。つまり外債募集で得た正貨を銀紙格差が大きい時に売り出して紙幣と交換し、回収した紙幣は生糸・茶など主要輸出品の荷為替や仕入金として貸し付けることで、銀貨騰貴抑制と輸出奨励を図ろうとしたのである。このように外債で調達した正貨との交換で回収した紙幣は、貸付により市場に散布されるため紙幣流通額に変化はないと考えていたと思われる。

その一方で、紙幣 4600 万円を 1880 年度から 5 年間で償却する計画だった。その内訳は、金札引

換公債の発行により 1 年 700 万円で 3 年間 2100 万円、剰余金により 1 年 300 万円で 5 年間 1500 万円、減債方案の紙幣消却費により 1 年 200 万円で 5 年間 1000 万円だった。この消却額は、西南戦争戦費に使用した政府紙幣増発と第十五国立銀行から借り入れた国立銀行紙幣の合計 4200 万円を上回っており、1884 年度の政府紙幣流通額は 6650 万円に減少すると計算していた。

外債と金札引換公債の元利償還の財源については、酒税改正による 470 万円や前述の輸出品に対する荷為替・仕入金貸付の利子で調達できると主張し、元利支払に必要な正貨を確保するため、政府による米・銅の輸出を提案していた³²。また、将来は更に 1000 万円の外債を増発して「紙幣準備ノ基金ヲ増加」することも考えていた。そして 5 年間で 4600 万円の政府紙幣を消却した後は、紙幣消却に利用していた 500 万円（剰余金 300 万円・減債方案 200 万円）を国庫に 10 年間積み立てて 5000 万円に達したら「始テ紙幣ノ交換ニ着手スル」予定だった。

以上の政策は「急済即治ノ法」ではないが、「小額ノ外債ヲ以テ貿易上ノ不平均ヲ調和シ」、4600 万円の紙幣消却に加え、物産繁殖・海関税則改正など「五ヶ年間ニ與ル所ノ事業」により「全治ノ効ヲ奏スル未タ必シモ久遠ト謂フヘカラス」と考えていた。そしてその間には、物価が追々低下する見込みなので、諸官庁の経費は 1879 年度予算を超過させずに冗費を削減することが、この政策が好結果を生むために必要であると指摘していた。

一方松方は、「財政管窺概略」を提出し、大隈

²⁹ 宮内庁『明治天皇紀』第 5 卷（吉川弘文館、1971 年）72~74 頁。

³⁰ 「明治十三年岩倉家蔵財政諮問之件」（憲政資料室所蔵『岩倉具視関係文書』280）、「参議十名財政義意見開書大略」（内閣文庫所蔵『岩倉具視関係文書』冊次 40）。

³¹ 前掲「明治十三年岩倉家蔵財政諮問之件」所収。

³² 1880 年 10 月の金札引換公債条例の改正により元利支払を正貨で行うことが規定されたが、それ以前に提出されたにもかかわらず、佐野の意見書は金札引換公債の元利を正貨で支払うとしていた。

の建議は「固ヨリ貨幣ノ常則」であるが、その実行は困難・危険であり、「就中外債ノ事タル始メニ易クシテ終リニ難シ」と批判して対案を提案した³³。政府紙幣については現在の発行額は1億1000万円と多く、正貨との引換は困難であるので、「先ツ準備金ノ都合ヲ謀リ凡ソ一千万円ヲ断載シ」、1500万円は金札引換公債と交換した上で、海外荷為替により年々準備金を増殖して「現今ノ紙幣ヲ変シテ正金兌換ノ紙幣トナスヲ目途シテ漸次減却シ尽ス」ことを主張していた。そして直輸出入奨励・正貨蓄積のため、横浜に「輸出品抵当貸付所」として「正金銀行」を設立することを求めている。2月に開業していた横浜正金銀行との関係については触れられていないが、「物品ヲ抵当トシテ相当ノ金ヲ貸与セシメ、物品販売ノ後正貨ヲ以テ償還セシムヘシ」と考えていたのである。

このように佐野・松方の案では、当面は兌換制度に移行しないため退蔵正貨の流通は予想していないと思われるので、政府紙幣消却による多額の通貨収縮を目指していたと言えよう。政府内部において、消極基調への転換を求める声が台頭していたのであろう。

この時期の外債計画に関するものと思われるメモが、『伊藤博文関係文書』に残されている³⁴。その内容は、「第一期」としてドイツで200万ポンド、「第二期」としてイギリスで300万ポンドの外債を発行する、前者は輸出品で返済し不足する場合は正貨で返納する、2回の外債で調達した正貨は「儲蔵シテ時ニ貿易上正貨払底之節」横浜で紙幣と交換し、回収した紙幣は「工業物産等繁

殖ノ基ヲ興ス者」に低利で貸し付ける、それに加え「五百万封度ノ数ニ当ル即二千五百万円」の金札引換公債を発行し、回収した政府紙幣は全額消却するというものだった。この案は佐野意見書の案を基本としつつも、内外債の発行額が変更されている。金札引換公債の発行額を2100万円から2500万円に増額する一方、外債は金札引換公債と同様に1ポンド=5円で換算すると、一回目が1000万円・二回目が1500万円であり、佐野案とは逆転していた。伊藤が大隈案に対し5000万円という巨額の外債は非常に危険であると反対しつつも、「不得止場合ナレハ一千万円ハ外債スルトモ差支ナカラン」という意見だったこと³⁵を考えると、伊藤が会計部主管参議として同意が形成できる案を模索していたのであろう。

しかし、6月3日に太政大臣・左右大臣に対して勅諭が出されて、外債発行を否定した上で財政難に対応するために「勤儉ヲ本トシテ経済ノ方法ヲ定メ内閣諸省ト熟議」することになった。そして財政整理の方法を会計部主管参議の大隈・伊藤・寺島と佐野大蔵卿で協議することになり、1880年度の各官庁の経費を300万円節減して減債方案の200万円とともに紙幣消却に充当する案を作成したが、紙幣下落により物価が騰貴して実際の財政支出が増加するなかで各官庁の同意を得られず、6月中に断念した³⁶。こうして外債募集論が否決された上に政府内でも消極基調の政策構想が台頭したことで、大隈は紙幣整理を実行するために緊縮財政への転換を余儀なくされたが、その実現は困難だったのである。

³³ 「松方伯財政論策集」（大久保達正監修『松方正義関係文書』補巻，大東文化大学東洋研究所，2001年）529～535頁。

³⁴ 憲政資料室所蔵『伊藤博文関係文書その1』書類168。

³⁵ 前掲「参議十名財政義意見聞書大略」。

³⁶ 前掲『明治天皇紀』第5巻，74～75，107～109頁，岩倉具視「財政二関スル意見書」1880年8月（日本史籍協会『岩倉具視関係文書』第1巻，東京大学出版会，1968年）434頁。

3. 剰余金の確保と海外荷為替制度の拡充

1880年8～9月に岩倉具視右大臣らが主張する地租米納論が閣議で審議されたが、これは岩倉が紙幣整理と殖産興業政策の財源確保の両立を図る一環として提案していたように、できるだけ積極財政を維持しようとする意図があった。しかし大隈・伊藤・井上らが反対したため、9月17日に大臣への内勅が出されて却下となり、「経費上痛ク節減ヲ加ヘ以テ其方法ヲ考究」することになった。大隈は、積極財政を維持できるとしても地租改正という財政近代化の根本に逆行する米納論には同意できなかったのであろう。そして会計部主管参議の大隈・伊藤が財政整理の調査を命ぜられ、9月中に成案を提出した。その内容は、「現下国用の不足額」1000万円に対し、酒税増徴400万円、各官庁経費節減300万円、地方税増徴により国庫から地方に補助していた道路・堤防費120万円と監獄費100万円の交付停止の合計で920万円を確保し、残余の80万円は「諸費を節して之れを得ん」というものだった³⁷。

この整理案の前提となったのは、大隈が米納論への反論として8月に提出したと推定される「財政更革ノ議」だった³⁸。この意見書において、大隈は「通貨ノ変動」に対する対策には大別して①歳出減・歳入増による剰余金確保と②紙幣消却の方法という二段階があるとした上で、①について1000万円の剰余金を得れば「財政ノ面目ヲ一新」できるとして4カ条の計画を提案しており、②については①の決定後に提案するとしていた。剰余

金を確保すれば、「紙幣銷却ノ資ノ増加」でも、海外荷為替などにより準備金所有正貨を増殖することでも、「爾後廟議ノ選択スル所ニ依テ」容易に実行できると考えていたのである。

具体的な剰余金確保策の内容は、第一に酒税・煙草税の改正などで400万円の増税を実施する、第二に「国税ト地方税トノ支弁ノ区域ヲ改正」することで、府県管轄の府県土木費・監獄費などに対する国庫負担370万円を削減する一方、警察費については地方税負担を廃止して全額国庫負担に変更することで161万円が増加するので、国庫支出が209万円減少する、地方負担の増加のため地方税増税に加え地方債発行を許可する、第三に政府の正貨収支が支出超過のため正貨支払を特別の予算で制限し、外債元利支払など増減できない正貨支出を関税など正貨収入から差し引いた151万円を各庁に配分することで、163万円の正貨支払を節減する、第四に各庁経費について150万円を目的に節減するというものであり、政府正貨支払と各庁経費の節減については官業払下を行えば効果が大きいと指摘していた。このように4カ条合計で922万円の剰余金を確保する計算だったのである。

この大隈案に基づき伊藤と協議して9月に提案された方針に基づき、剰余金の確保が推進された。9月に酒税増税・蓄麴税制定で450万円の増税が実現し、11月に地方税の地租割に対する課税制限を地租の五分の一から三分の一に緩和するとともに府県土木費・府県監獄費などの国庫負担250万円を削減した。しかし官庁経費節減については、各官庁との交渉が難航し節減額が減少した。結局

³⁷ 前掲『明治天皇紀』第5巻、162～165、181～183頁、前掲「財政ニ関スル意見書」、東京大学史料編纂所『保古飛呂比 佐佐木高行日記』第9巻、東京大学出版会、1977年）289頁。引用は『明治天皇紀』。

³⁸ 大隈重信「財政更革ノ議」1880年（『大隈文書』A16）。「財政更革ノ議」の提出時期や9月提出の整理案との関係については、前掲「大隈財政末期の財政論議の展開」11～13頁を参照。なお太政官では、9月に提出された方針に基づく経費節減や府県土木費などにおける国庫負担削減などは、工場払下概則などとともに「財政更革ノ奏議」に基づく改革と認識されていた（『公文録』2820冊14、1880年11月）。

11月に陸軍省など6省に対し、1881年度以降の経費について1880年度から96万円節減するために具体的対応を取り調べて報告するように指示し(陸軍省25万円、海軍省15万円、文部省20万円、工部省・内務省・大蔵省12万円)、1881年2月に開拓使10万円を加えて106万円の節減が確定した。こうして、1881年度予算における紙幣整理に利用する剰余金の確保は800万円にとどまったのである³⁹。

「財政更革ノ議」で言及されていた官業払下については、1880年11月に工場払下概則が制定された。実は大隈は5~6月に「勧誘ノ為メ設置シタル工場払下ケノ議」を作成・提出していた⁴⁰。そのなかで、大隈は官営工場設置の理由としては、①国家統治に必要な機具の制作、②民間による起業困難、③「工業勧誘ノタメニ其模範ヲ示スニ止ルモノ」があるが、③は利益を得るか、利益がなくてもこれまで生産できなかった物産を生産できれば起業の目的を達成したと考えていた。そこで工部省・内務省所管の14工場を払い下げることで、官営工場の損失負担を解消する一方、払下代金を準備金に回収して「国債ノ償還」に充当するように主張していたのである。こうして紙幣整理の財源を確保するために緊縮財政に転換するなかで、殖産興業政策では1881年4月に農商務省が

設立されるなど直接的勸業政策から間接的勸業政策への転換が進展したのである。

ところで紙幣整理のための剰余金の使途については、直輸出に対する資金供給により正貨を確保することが重視されていた⁴¹。ここでは井上馨が1880年8月に岩倉の米納論に対する反論として提出した意見書を検討しよう⁴²。井上は米納論だけでなく外債発行による正貨調達に反対する一方で、貿易拡大による正貨獲得のため「必す参議大隈ノ説ノ如ク先ツ毎年紙幣一千万円ヲ我歳入ヨリ抜き以テ之ニ充ツヘシ」として、大隈が「財政更革ノ議」で提案した剰余金1000万円の確保に賛同していた。ただその確保策は、官業払下などによる官庁経費節減200万円、地方税増税による国庫負担削減200万円、酒税など間接税増税400万円に、減債方案の紙幣消却費200万円を加算していた。大隈案は減債方案とは別に1000万円を確保するというものだったので、井上案で確保できる剰余金は800万円だった。

ただ井上は減債方案の200万円を含む1000万円全額を直輸出への資金供給に使用することで、通貨を収縮せずに正貨を蓄積しようとしていた。つまり、横浜正金銀行は小規模で目的が達成できないとして、外国為替銀行として資本金600万円の日本銀行を設立する一方、海外との直接貿易を

³⁹ 前掲『明治天皇紀』第5巻、180~183、270頁、『公文録』2820冊14(1880年11月)、2909冊17(1881年2月)、3026冊35(1881年6月)、3027冊1(1881年7月)。

⁴⁰ これは5月に作成された「経済政策ノ変更ニ就テ」において提案された「三議一件」の「第一」として、「第二 諸学校ヲ文部ニ統轄シ普通小学ノ補助金ヲ廃スル議」・「第三 御領ヲ定ムルノ議」・「第四 各省中局課ノ分合所属改替ノ件」とともに掲載されていた(日本史籍協会『大隈重信関係文書』第4巻、東京大学出版会、1984年、112~125頁)。そして6月に提出された「勧誘ノ為メ設置シタル工場払下ケノ議并達案第一」が「諸学校ヲ文部ニ統轄シ普通小学ノ補助金ヲ廃スルノ議并達案第二」・「各省中局課ノ分合所属改替ノ件第三」とともに内閣文庫蔵『岩倉具視関係文書』の「財政ニ関スル書類」のなかに残されており、『大隈重信関係文書』では省略されている「工場払下ケ内規案」が掲載されている。引用は「財政ニ関スル書類」。

⁴¹ 前掲「大隈財政末期の財政論議の展開」14~22頁。

⁴² 井上馨「財政意見書草案」(憲政資料室蔵『井上馨関係文書』書類677-3)、「井上参議財政意見書」(大阪商工会議所蔵『五代友厚関係文書』書類402)。両者は字句に異同があるが、内容に差はない。引用は後者に依拠。

行う 10 以上の商社を設立し、東京海上保険会社の事業を拡張する、剰余金 800 万円のうち 600 万円を利用して政府は貿易会社経由で輸出品を購入あるいは輸出品の荷主に「代価ノ先貸」を行って、その輸出は貿易会社に委託し、貿易会社は外国荷為替を日本銀行に、保険を東京海上保険会社に委託する、政府は外国荷為替で受領した正貨により輸出代金を受け取りあるいは先貸の元利を返済させる、この方法で運用できない剰余資金が生じた場合は、輸出品生産者に生産地の銀行経由で「前貸」を行う、剰余金の残り 200 万円は準備金に繰り入れて非常時に備えるが、直輸出や輸出品生産者への前貸に使用する資金が 600 万円で不足する場合には、減債方案の 200 万円、それでも不足する場合は準備金に繰り入れた 200 万円を使用する、という計画だった。こうして確保した正貨を利用することで、「大凡十年」かけて「紙幣ノ額漸次減少シ且正貨ト同一ノ格ニ進ム」ことができると考えていた。

このように井上は、剰余金に加え減債方案の紙幣消却費も直輸出関連の資金供給により紙幣を市場に還流させて通貨流通量を維持しながら正貨を蓄積し、長期間かけて漸進的に銀紙格差を解消して兌換制度に移行しようとしていた。こうした積極基調・緊縮財政方針に対し、積極基調・積極財政を維持できなくなった大隈も次善の策として同調したのであろう。

剰余金の確保は 1881 年度からだったが、それ以前から大蔵省は準備金による直輸出資金の供給

拡大を図っていた⁴³。大蔵省は広業商会・起立工商会社をはじめ直輸出商社などに準備金の資金を貸し付けていたが、輸出代金を取り立てるために取り組む外国荷為替の資金だけでなく輸出品生産のための資金も供給していた。1880 年 6 月に太政官が民間貸出など準備金の「貸付方」を廃止し従来の貸付は原則として期限が到来したら回収することになったが、大蔵省が海外荷為替の継続を要求したところ、太政官より「準備金保存方」を確実にするため規則を作成するように指令を受けた⁴⁴。そこで大蔵省は 8 月に「外国荷為替金貸与規程案」を太政官に提出し、準備金 300 万円を海外荷為替など直輸出への資金貸付に利用し、これまで許可を得て実施した分も現行の期限到来後は新規で実施することを提案した。この案では海外荷為替について準備金が荷主に直接貸し付ける「荷為替金」と銀行などを經由する「荷為替資本」の二種を考えていた。それに対し太政官会計部の調査では外国為替業務を行う国内銀行は少なく、開業したばかりの横浜正金銀行も「其事業充分ノ拡張ニ至ラサル」という状況のため、準備金からの直接貸付は従来から貸し付けている業者に限り、新規出願者は横浜正金銀行が担当するとういう方針を作成していたのである⁴⁵。

しかし、外国為替取組の依頼が増加した横浜正金銀行から大蔵省に外国為替資金の貸下げを求める願書が提出されると、大蔵省は準備金から横浜正金銀行に 300 万円まで「漸次」預け入れて、「専ラ外国ノ為替・荷為替等ニ使用」すること、広業

⁴³ 海外荷為替制度については、前掲『横浜市史』第三巻上、665～672 頁、第三巻下、536～544 頁、岡田俊平「明治初期における貿易金融」（『金融経済』第 57 号、1959 年）、水沼知一「明治前期横浜正金銀行の外国為替金融」（『土地制度史学』第 15 号、1962 年）、伊牟田敏充「明治前期における貿易金融政策」（安藤良雄編『日本経済政策史論』上巻、東京大学出版会、1973 年）、福田真人「明治十四年政変前夜における大隈重信の準備金回収政策」（鈴木淳編『明治維新を担った人たち』第 2 巻、ミネルヴァ書房、2022 年）などを参照。

⁴⁴ 『公文録』2635 冊 6（1880 年 6 月）。

⁴⁵ 『大隈文書』A3515。この件は『公文録』では確認できず、閣議では決済されなかったと思われる。

商会・起立工商会社・新設社など従来許可を受けている分については、「固ヨリ其部中へ難相加候ニ付」、横浜正金銀行預入金とは別に準備金に200万円を備え置くことを提案した。それに対し閣議は9月に、会計部の勘査に基づき横浜正金銀行預入金は裁可して規則の作成を大蔵省に指示する一方、それ以外の200万円については「追テ何分ノ指令ニ及フヘシ」と態度を保留した⁴⁶。

横浜正金銀行預入金については、10月に預入金規則など一連の規程が制定された。それによると、大蔵卿は紙幣を300万円まで直輸出のための資金として正金銀行に預け入れることができるが、正金銀行が請求した際にその都度許可するかどうかを審査する、外国荷為替だけでなく荷為替前貸（生産地から開港場までの内国荷為替）を認める、正金銀行は預入金の利子として準備金に年利4%を支払うが、荷為替前貸の分は年利6%を支払う、正金銀行の貸付利子は6%以下（荷為替前貸は8%以下）とし、外国荷為替の取立金は公使館・領事館に現地通用の貨幣で納入する、というものだった⁴⁷。つまり紙幣で貸し付けて正貨で返済させる外国荷為替によって準備金所有正貨を増殖する一方、荷為替前貸金により輸出品生産地への資金供給を図ったのである。

一方10月に大蔵省は、すでに準備金から貸付を受けている業者に対する追加融資を、横浜正金銀行預入金とは別に準備金から行うことを太政官に提案した⁴⁸。具体的には広業商会10万円（上海向け荷為替）・起立工商会社20万円（直輸出のための仕入金）・峯真興15万円（長崎県中島炭坑の開

鑿資本不足、石炭を上海・香港へ「輸送販売」する計画）であり、輸出代金として受け取る正貨で返済することになっていた。それに対し太政官会計部は、峯に対する貸付額を10万円に減額し他は原案通り認めるという指令案を閣議に提出したが、合意を得られなかったようである。結局11月に会計部が「改案」として作成した案の通り、広業商会・起立工商会社については正金銀行預入金から支出することになり、峯への貸付は準備金貸付廃止のため「容易ニ内地ノ工業資本金ヲ貸与スルノ端緒ヲ開クヘカサルヲ要ス」という理由で認められなかった。ただその際に会計部は、中島炭坑の事業継続が不可能なら「適当ノ官庁」が既設機械を買い上げて「政府直ニ該炭坑開鑿ノ事ニ相成可然」と指摘しており、正貨増殖に貢献する事業への財政資金の供給については積極的だったので、大蔵省案に対する異論は会計部以外から生じたのであろう。間接的勸業政策への転換を進めていた松方が財政資金の民間貸出における決定過程の不透明性を問題視して金融機関の整備を提案していたことを考えると、準備金が金融機関を経由せずに直接民間に貸し出すことに異論が生じたのではないだろうか。こうして海外荷為替制度は、横浜正金銀行に全面的に委託することになったのである。

横浜正金銀行預入金の運用状況については、大蔵省の横浜正金銀行掛が6月に「横浜正金銀行別段預金実況」を作成している⁴⁹。それによると、1880年10月25日に準備金から正金銀行への預入を開始し、1881年5月31日までに271万円を預け入れており、そのうち82万円が返納された

⁴⁶ 『公文録』2638冊6（1880年9月）。

⁴⁷ 『公文録』2640冊6（1880年10月）、前掲『明治財政史』第9巻、563～572頁。

⁴⁸ 『公文録』2642冊18（1880年11月）。

⁴⁹ 『公文録』3032冊33（1881年8月）所収。作成者は横浜正金銀行管理掛大蔵権少書記官神鞭知常・大蔵三等属森脇簡。

ため現在高は 188 万円だった。正金銀行はこの 271 万円のうち、外国荷為替に 166 万円、外国荷為替を増進させるための荷為替前貸に 105 万円を利用しており、後者は輸出品の生産地に店舗を持つ銀行に貸与していた。

そして預入金は現在高が 300 万円になるまで「幾回モ繰返シ預ルヲ得ヘキモノ」だったにもかかわらず、預入額が 271 万円に過ぎなかった理由については、①預入開始が生糸輸出の時期（7～10 月）が終わってからだったこと、②正金銀行・直輸出会社の出張員配置などが整頓されていないことに加え、③大蔵省が②や開始当初の不慣れによる「軽拳」を警戒して「金繰り夫是ヲ以テ本年六月迄ニ徐々金式百五拾万円ヲ預入ル」予定だったことを指摘していた。しかし、正金銀行が取引手続や出張員代理店などを整頓しながら経験を積んだことで「取扱ノ都合」が調う一方、これまで返納された分については直輸出商社・生産者などが相応の利潤を得たため直輸出が漸次増加していると評価していた。このような状況の際に新茶・新糸の季節が到来したので、「本年度ニ於テ直輸出進捗ノ景況ハ必ス著シク前年ニ異ナルモノ」と予想し、政府正貨支払も本年度は「現貨ノ輸出ハ要セサルニ至ルヘキ」と考えていたのである。

そのため 6 月に横浜正金銀行が限度額 300 万円では 150 万円不足すると予想して増額を求めると、大蔵省は 200 万円の増額を太政官に要望したが、7 月に会計部の修正案により 100 万円を増額して 400 万円とすることになった⁵⁰。また 7 月に大蔵省は預入金利子を変更するため預入金規則の改正を太政官に提案した。外国荷為替については

外国銀行との競争のため 1～4% に引き下げ、荷為替前貸については国内の一般的な利子よりかなり低いので「太甚タシキ差違ナク幾分歟低廉ナル位ノ処ニテ貸出ス」ために 6～10% に変更しようとしたのである。それに対し、会計部は外国荷為替を 2～4%、荷為替前貸を 10% に修正する案を閣議に提出して 8 月に裁可された。しかし、大蔵省は再伺を太政官に提出して、荷為替前貸は正金銀行が預入金利子に 2% を上乘せして生産地の銀行に貸し付け、生産地の銀行はさらに 2% を上乘せして貸し付けるので、閣議決定では高率すぎると反論して 8～10% とするように要求し、9 月に認められた。それに伴い関連規定も改正されて、横浜正金銀行は、外国荷為替を 4～6%、荷為替前貸を 10～12% で運用することになった。そして 8 月の裁可の際に、横浜正金銀行掛の報告に基づき荷為替前貸が多すぎると判断した会計部の提案により、太政官は大蔵省に「預入金ノ儀ハ素ト外国直輸出荷為替換ノ資本ニ充ツヘキモノニ付、荷為替換前金貸付ニ充ツル高ハ勉メテ減少セシムヘシ」と指示したのである⁵¹。

このように横浜正金銀行を利用した海外荷為替制度が整備されるなかで、準備金規則が改正された⁵²。これは 1881 年 5 月に大蔵省が太政官に提案したもので、準備金が官業の営業資本など他の官庁や民間に貸し付けている資金を回収して、その紙幣を海外荷為替制度などで正貨に交換・蓄積するという主旨に基づくものだった。規則の修正案は太政官会計部で修正されて 8 月に裁可されたが、主旨そのものに異論は生じなかった。紙幣整理のために緊縮財政に転換する一方で、通貨を収

⁵⁰ 『公文録』3028 冊 16（1881 年 7 月）、前掲『明治財政史』第 9 巻、573～577 頁。

⁵¹ 『公文録』3032 冊 33（1881 年 8 月）、3034 冊 25（1881 年 9 月）、前掲『明治財政史』第 9 巻、577～581 頁。引用は『公文録』3032 冊 33。

⁵² 『公文録』3030 冊 1（1881 年 8 月）、前掲『明治財政史』第 9 巻、399～401 頁。引用は『公文録』。

縮せずに正貨を蓄積する海外荷為替制度が拡充されたのである。

大隈財政末期における準備金の貸付回収・海外荷為替を検討した福田真人氏は、大蔵省案よりも会計部の調査が緊縮的だったことを理由に、会計部主管参議として調査を主導する大隈が厳格な準備金回収政策を実施しており、当時の準備金政策は金融引締・緊縮財政傾向が存在したと強調している⁵³。しかし、1881年の準備金規則改正の主旨で明らかなように、準備金回収政策の目的は準備金所有正貨の増殖に必要な紙幣を確保することにあった⁵⁴。そして貸付返納により市場から準備金に紙幣を回収しても、外国荷為替・荷為替前貸に利用すれば市場に還流して通貨の流通量が減少しないことを考えると、準備金回収政策に通貨収縮の意図はなかったと考えられる。海外荷為替については、準備金から横浜正金銀行に300万円あるいは400万円という現在高の限度額まで繰り返し紙幣を預け入れることができるが、外国荷為替は返済が正貨で行われて準備金に蓄積されるため、その新規貸付に必要な紙幣を確保し続けることが重要だったのである。確かに直輸出資金の供給について大蔵省の原案と比べて太政官会計部の調査が抑制的であったのは事実である。ただ、太政官内閣による統合・調整能力を強化するために設置された太政官六部は、上申文書の調査により政府内の意見を集約・調整して、閣議で合意が得られる案を作成する必要があった。そのため横浜正金銀

行預入金以外にも正貨蓄積に貢献する準備金貸付を認める会計部調査が閣議の合意を得られないなかで、太政官会計部は合意を得られるように海外荷為替制度を漸進的に拡充する方針を取ったのであろう。それには、大蔵省も正金銀行預入金の運用について当初慎重な態度を取っていたように、準備金の損失を防ぐ意図があったと思われる。

このように外債5000万円募集案・米納論が否定されてから、紙幣整理の財源を確保するために確保した剰余金を利用して、海外荷為替により通貨を収縮せずに正貨を蓄積して漸進的に兌換制度に移行するという井上馨の積極基調・緊縮財政方針が有力となり、海外荷為替制度の拡充が進められた。しかし、銀紙格差がさらに拡大したため新たな対応策が必要になったのである。

4. 公債新募案

1880年10月から1円60銭を超えていた銀貨相場は、1881年1～4月に1円70～80銭に上昇し、その後低下したものの1円60銭を超える状況が続いていた。このように銀紙格差が最も拡大した4月頃に、新たな対応策として大隈・伊藤参議の連名で「公債ヲ新募シ及ヒ銀行ヲ設立セン事ヲ請フノ議」が作成され⁵⁵、その後「公債ヲ新募シ及ヒ一大銀行ヲ設立セン事ヲ請フノ議」と表題を変更して太政官に提出された（以下「公債新募案」と略記）⁵⁶。紙幣価格がますます不安定にな

⁵³ 前掲「明治十四年政変前夜における大隈重信の準備金回収政策」。

⁵⁴ 1880年6月に準備金貸付を廃止した理由は明確ではないが、外債5000万円の検討・否決の直後に、しかも銀貨売出で準備金所有正貨が減少した時期に決定したことから、準備金回収政策を開始した当初から準備金所有正貨の増殖が目的だったのであろう。

⁵⁵ 『大隈文書』A21。作成時期については、前掲「大隈財政末期の財政論議の展開」22～23頁、前掲『松方財政研究』138～139頁。

⁵⁶ 『公文録』3209冊4（1882年1月）所収。『大隈文書』A21とは字句の異同があるが、内容に差はない。以下「公債新募案」からの引用は『公文録』。

るなかで、剰余金を利用した海外荷為替による漸進的な正貨蓄積のみでは対応できないと判断したのである。

「公債新募案」の内容を検討しよう。1880 年から紙幣消却の元資を増加するため剰余金の確保を進めていたが、それを完成するには二様の処置が必要としていた。第一に「一種ノ公債ヲ新募」することで、「悠久ノ歳月ヲ費サスシテ可成速ニ海外ノ金銀ヲ邦内ニ誘入シ之ヲ儲存シテ紙幣ノ交換ニ充備」し、「正金通用」に変更する準備をする一方、「今一層多額ナル紙幣ノ消却ヲ速ニシテ以テ現時ノ通貨カ世間ノ需用ニ超過スルヤ將タ適応スルヤヲ検按」して、通貨流通量を調節しようとしていた。

具体的には、紙幣で応募し正貨で償還する公債 5000 万円（利率未定、償還期限 40 年か 50 年、発行価格は額面の 100%）を発行するが、正貨での応募（時価で紙幣に換算して公債の交付額を決定）と外国人の応募も許可するとしていた。この公債は国内で発行する内債であったが、外国人による正貨での応募を認めることで実質的に外債による正貨調達を実現しようとしたのである。それに加え、毎年償還時に抽選で「若干ノ賞与金ヲ附与」することで応募を奨励する一方、「人民ノ請求ニ応シテ何時ニテモ是公債証書ヲ紙幣ト交換シ或ハ紙幣ヲ公債証書ト交換スル」予定だった。つまり、公債と紙幣が自由に交換できるので、通貨が不足する場合には公債との交換により紙幣が市場に放出され、通貨が過剰な際には紙幣が公債に交換されて市場から回収されることで、通貨の需要に応じて流通量が調節されることになり、それがこの公債発行の最大の利益であると考えていたのである。

第二に、この公債発行の円滑な実施と「内外市場ノ便宜ヲ謀ル」ために「一大正金銀行」を設立することを提案した。この銀行の役割としては、外債発行で調達した正貨を国庫に蓄積し、外国為替業務を行うことで正貨流出抑制・商権回復を図る一方、兌換銀行券の発行・国内金融の調整・国庫金出納の管理を担当させることを考えていた。そして、こうした業務の一部を担当している横浜正金銀行が小規模で十分な成績を上げていないので、同行を合併して資本金 1500 万円以上の大銀行を設立することを計画していた。つまり、中央銀行を設立して外国為替業務も担当させるというものだったのである。

この「公債新募案」は、紙幣応募による公債発行額によっては急速な通貨収縮が生じる可能性があり、銀紙格差が拡大するなかで強まる政府内外の消極基調の主張に対応する側面があったと思われる。しかし、通貨の流通量が過剰ではないと考えていた大隈は、公債と紙幣との自由交換により通貨の需要状況に応じて流通量を調節する方針は通貨収縮を招かないと判断し、外債による正貨蓄積を重視していたのであろう。実は大隈のブレーンである小野梓は、1881 年 3 月に大隈に提出した「今政十宜」⁵⁷において、正貨蓄積のために紙幣流通額の三分の一程度の外債発行を主張する一方で、兌換制度に移行しなければ紙幣の流通額を減らしても紙幣下落を防止できないと考え、「紙幣之焼棄」を中止して紙幣整理のために確保した剰余金は鉄道建設などの財源に利用することを提案していた。このように大隈の周辺では外債による正貨調達で積極基調を維持する構想が根強く存在していたが、「公債新募案」は積極基調の主張者にも受け入れられる政策だったのである。

⁵⁷ 早稲田大学大学史編纂所『小野梓全集』第 3 卷（早稲田大学出版部、1980 年）111～121 頁。

「公債新募案」に対して、松方内務卿は5月に「財政議」を提出し、主権喪失を招くとして外債発行に反対した。そして、中央銀行で外国為替業務も担当する日本帝国中央銀行、地方の余財を貯金で吸収して活用する貯蓄銀行、社債発行で調達した資金で産業金融を行う勸業銀行を設立して貨幣運用の基軸を定めることで、物産繁殖・輸出拡大による正貨蓄積を目指していた⁵⁸。つまり外債に代わる正貨蓄積の手段として、金融機関を整備することで「財政管窺概略」で主張していた海外荷為替の拡充を主張していたのである。このように反対もあったが、「公債新募案」は8月1日に採用され、「詳細取調可差出事」が指令された⁵⁹。

このように「公債新募案」が検討されていた時期に1881年度予算の編成が進行しており、大蔵省は1881年5月に「明治十四年度歳計概算」を太政官に提出した。その伺において大蔵省は紙幣整理のために確保した剰余金について、府県土木費など国庫負担を地方税負担に変更した250万円は、減債方案の紙幣消却費350万円に加算して600万円に増額し「其流通高ヲ減却スヘキナリ」とする一方、増税と経費節減で確保した550万円

は「紙幣交換ノ元資」として準備金に繰り入れること提案した。準備金現在高約5500万円の多くが公債や貸付となっていて正貨所有額が少ないなかで、準備金が各官営事業の作業費別途会計に貸し付けている営業資本⁶⁰について、常用部から剰余金550万円を準備金に繰り入れて常用部からの貸付に変更し、準備金に繰り入れた剰余金は「正貨収集ノ資途」に利用する計画だった。この概算は6月14日に決定されたが、剰余金については紙幣消却費増額を100万円上乗せしてその分を準備金繰入から減額することになった⁶¹。結局7月29日に決定された「明治十四年度歳入出予算表」によって、剰余金は紙幣消却費を700万円に増額するための350万円と営業資本組替による準備金繰入458万円に使用することが決まった⁶²。確かに常用部当初予算は全体で6900万円に増加したが、これは紙幣償却費・準備金繰入が増加したためだったのである。

回収・截断する紙幣が増加することが想定される紙幣消却費の増額は、紙幣流通額の減少を求める声に対応するものだった。一方準備金への繰入は海外荷為替に利用する予定だったと思われる

⁵⁸ 前掲「松方伯財政論策集」331～341頁。「松方伯財政論策集」は1881年9月作成としているが、室山氏の推定に基づき5月提出と判断した（前掲『松方財政研究』157～159頁）。

⁵⁹ 『公文録』3209冊4（1882年1月）。

⁶⁰ 作業費別途会計では、作業費を興業費（ほぼ固定資本に相当）と営業費（ほぼ運転資本に相当）に区分した上で、興業費は毎年度常用部・公債募集金から支給した。一方一定額の営業資本を回転させていた営業費は毎年度収支を計算して、欠損が出た場合は常用部から補填し、益金が出た場合は常用部に納入した。

⁶¹ 『公文録』3026冊35（1881年6月）。この史料には、大蔵省から太政官に提出され太政官会計部が貼紙・朱字で修正して閣議で決定したと思われる「明治十四年度歳計概算」が残されているが、「紙幣消却費」は700万円のまま修正がなく、「各庁営業資本」は当初の458万円を若干減額して447万円に修正していた。従って、大蔵省伺より紙幣消却費を増額した点については、大蔵省伺提出後に大蔵省が変更したのか太政官会計部が修正したのかは不明である。

⁶² 『公文録』3027冊1（1881年7月）。なお、拙著『明治経済政策史の研究』において紙幣消却費増額350万円の財源について、250万円は開拓使返納金（大蔵省が開拓使に代わって新紙幣と交換した開拓使兌換証券が本来の償還期限に達したため、開拓使から1881年度に返納）であり剰余金の使用は100万円だったと指摘した（30頁注4）。しかし、開拓使返納金は減債方案の既定財源として計上されていたので（『公文録』2522冊4上、1879年12月）、350万円全額が剰余金だった。

が⁶³、紙幣消却費についても前述した井上馨の意見書のように海外荷為替の資金が不足する場合には截断せずに使用する可能性もあった。1881年7月に決定された剰余金の使途は8月決定の「公債新募案」と同様に、積極基調の主張者にとっては強まる消極基調の主張に配慮しながら積極基調を維持しようとしたものだったのであろう。

ところで「公債新募案」の実施案については、明治14年政変後の11月に伊藤参議が「日本銀行創立条例」・「賞与金付公債発行条例」を太政官に提出した⁶⁴。この案については「過日内閣ノ更迭」の際に新大蔵卿となった松方に協議したところ、松方が「将来財政ノ方按等熟慮計較ノ上迫テ上申及フヘキ議モ可有之趣」だったので、伊藤がその実施を見合わせることを上申した。その結果、1882年1月に「公債新募案」の中止が決まったのである。

実施案では、日本銀行については資本金1500万円で設立し、国内金融・兌換券発行・国庫金出納に加え外国為替業務も行う計画だった。一方賞与金付公債については、年利5%・償還期限32年(2年据置後30年)で3000万円を発行する、元金は正貨で償還し、利子は紙幣で支払うが「紙幣銷却済ノ上」は正貨で支払う、年4回抽選して正貨で年額16万円の賞与金を支払う、外国人応募を認める、というものであり、紙幣との自由交換に関する規定はなかった。「賞与金付公債発行条例説明書」によると、現行の紙幣整理では一時に多額の紙幣を回収することも速やかに正貨を確保することもできないので、その不足を補うためにこの案が作成された。そして賞与金付公債の発

行方法において「全ク新設ニ係ルモノ」は賞与金と外国人応募であり、前者については応募者が元金償還に加え賞与金を得られる期待があるため利子が低くても応募するので、「世上普通ノ比例ヨリ一層低下ノ利息」で発行できるとしていた。一方外国人応募については、国内より低利で募集できることに加え、「巨額ノ紙幣ヲ收取シ正貨ノ之ニ代ハルナク貨幣ノ流通頓ニ減消シ為メニ世上ノ妨害ヲ招ク」ことを防ぐという利点を挙げていた。この実施案については公債と紙幣の自由交換規定が削除されたことを理由に、大隈の「インフレーションニシテ的発想」がなくなったという評価があるが⁶⁵、大隈は外債で確保した正貨あるいはその正貨を発行準備とした日本銀行兌換券を利用して、国内応募による通貨収縮を回避しようとしたのであろう。

それに対し、明治14年の政変で参議兼大蔵卿に就任した松方は、1885～1886年に兌換制度が成立するまで消極基調・緊縮財政を展開した(前期松方財政)。紙幣整理については、外債の代わりに海外荷為替による正貨蓄積を積極的に拡充しており、正貨蓄積に直接貢献しない荷為替前貸は一時廃止した。とくに外商への外国荷為替取組を開始したことは、直輸出奨励よりも正貨蓄積を重視するようになったことを意味していた。その一方で、政府紙幣の直接紙幣消却(剰余金などで確保した政府紙幣を歳出に利用せずに焼却)により通貨収縮を図っており、1882年に開業した日本銀行は国立銀行紙幣の整理を担当したが、開業当初は通貨膨張につながる兌換券発行が認められなかったのである。

⁶³ 横浜正金銀行預入金を500万円に増額することを求めた大蔵省の伺が提出されたのは、予算概算が決定された6月14日だった(『公文録』3028冊16, 1881年7月)。

⁶⁴ 『公文録』3209冊4(1882年1月)。

⁶⁵ 深谷徳次郎「大隈重信の中央銀行構想」(『宇都宮大学教育学部紀要』第32号第1部, 1982年)100頁。

財政政策については、紙幣整理の財源を確保するために1881年度を基準として1882～1885年度の「定額」を据え置くなど、紙幣整理と両立する範囲内で財政運営を行った。ただ定額は時期により内容が異なるが、この際に据え置かれた「定額」は各省の予算全体ではなく「通常経費」のことであり、興業費など「通常経費外ニ係ル分ハ本文据置ノ限ニ無之」とされていた⁶⁶。実際に1883年度常用部最終予算が8500万円を超えるなど財政規模は拡大し、増税＝軍備部方式による軍拡や中山道鉄道公債による鉄道建設といった大規模な新規計画が例外的に認められたが、その際には計画初期の収入超過分を国庫に積み立てて通貨収縮を促進する方法を採用していた。そして殖産興業政策では、直接的勸業政策を縮小して間接的勸業政策に重点を置く政策が定着した。こうして消極基調・緊縮財政によって銀紙格差は解消し、1885～1886年に銀本位制への移行が実現したのである。

おわりに

大隈財政は井上財政の消極基調・緊縮財政を転換して、積極基調・積極財政を展開していた。貿易収支改善には民間産業育成とその前提となる交通機関・金融制度の整備が必要であると考え、積極財政と通貨増発により積極的に殖産興業資金を供給する積極基調の政策を推進したのである。しかし、国立銀行条例改正と西南戦争の戦費調達により紙幣流通額が急増すると、1878年から銀貨相場が上昇して1878年末には銀紙格差が明確になった。それに対し、大隈は銀貨騰貴の主因が貿易入超による正貨欠乏にあり、紙幣増発は通貨の過剰を招いていないと認識していたので、銀貨売

出など銀貨騰貴対策を実行しながら積極基調・積極財政を維持していた。ただ紙幣増発を銀紙格差の原因とする民間の主張に対応するために、1879年6月に減債方案を改定して西南戦争戦費調達のため発行した政府紙幣2700万円の消却期間を短縮した。それでも銀貨騰貴が再燃すると、大隈は1880年5月に外債5000万円の募集により通貨を収縮せずに兌換制度に移行する案を提案した。しかし巨額の外債が償還できなくなって主権喪失を招くことが懸念された上に、政府内でも松方など消極基調の主張が台頭したため、6月に5000万円外債募集案は否定された。こうして大隈は、紙幣整理に必要な剰余金を確保するために緊縮財政への転換を余儀なくされたのである。

積極財政を維持するため岩倉らが主張した米納論も否決されると、大隈の意見書に基づき伊藤と協議して9月に紙幣整理のために1000万円の剰余金を確保する方針が提案され、目標に達しなかったものの1881年2月に1881年度において800万円を確保することが決まった。剰余金の使途について大隈は意見を明確にしなかったが、直輸出に対する資金供給により正貨を確保することが有力になっていた。とくに井上は剰余金に加え減債方案の紙幣消却費も直輸出関連の資金供給により紙幣を市場に還流させて通貨流通量を維持しながら正貨を蓄積して、漸進的に兌換制度に移行しようとしており、積極基調・緊縮財政を主張していたのである。

剰余金の確保は1881年度からだったが、それ以前から大蔵省は準備金による直輸出資金の供給拡大を図っており、1880年10月に海外荷為替制度を横浜正金銀行に委託した。準備金が民間貸付や官業の営業資本の回収などで確保した紙幣を横

⁶⁶ 『公文録』3282冊1（1882年4月）。

浜正金銀行に預け入れて、紙幣で貸し付けて正貨で返済させる外国荷為替によって準備金所有正貨を増殖する一方、荷為替前貸金により輸出品生産地への資金供給を図ったのである。ただ政府内部の合意形成や準備金の損失回避のため、漸進的に拡充することになった。

このように井上の積極基調・緊縮財政方針が有力になったが、銀紙格差がさらに拡大すると、大隈と伊藤は剰余金を利用した海外荷為替による漸進的な正貨蓄積のみでは対応できないと判断して、1881年4月に連名で「公債新募案」を提案し8月に採用された。これは中央銀行の設立とともに、紙幣と自由に交換できる5000万円の公債を外国人応募も認めて募集するというものであり、公債と紙幣の自由交換による通貨流通量の調整に加え、外債による正貨蓄積を目指していた。明治14年度政変後に提出された実施案では、募集額を3000万円に減額して紙幣との自由交換規程を削除していたが、外国人応募は認めていた。この「公債新募案」は国内応募による急速な通貨収縮が生じる可能性があり、銀紙格差が拡大するなかで台頭する消極基調の主張に対応する側面があったが、積極基調の主張者にとっては紙幣との自由交換や外債による正貨調達により積極基調が

維持できると考えられる案だった。7月に確定した1881年度予算における剰余金800万円の使途（紙幣消却費増額に350万円と海外荷為替に利用する準備金繰入458万円）とともに、積極基調の主張者にも消極基調の主張者にも受け入れられる政策だったのである。

このように大隈財政の政策については、外債5000万円募集案が否定されて緊縮財政への転換が余儀なくされてからも、井上が主張する積極基調・緊縮財政方針が有力となり、銀紙格差拡大に対応するための「公債新募案」も積極基調の主張者にとっては積極基調の維持が可能と考えられる内容だった。確かに銀紙格差の拡大とともに強まる政府内外の消極基調の主張に対応して通貨収縮につながる対策が採用されたが、消極基調の政策が徹底したのは松方が大蔵卿に就任してからだったのである。緊縮財政に転換してからの大隈の意図については推測に頼らざるを得ない点が多いが、大隈派が退陣した政変を契機に消極基調が徹底したことを考えると、大隈財政末期に積極基調の政策を維持しようとしていたのは大隈とその周辺であったことは間違いない。つまり、明治14年政変による政権構造の変化が積極基調から消極基調に転換する画期だったのである。