

第1期 統一国家の形成と大蔵省

人々は、廃藩置県で可能となった統一国家の基礎づくり、すなわち兵制の改革、徴兵令の発布、義務教育制の実施、太陽暦の採用、国立銀行条例の制定と新紙幣の発行、地租改正条例の制定など、もろもろの改革を推し進めた。

しかしながら、維新以来の諸改革は、国民の生活を急速に向上させるものではなかったし、また、身分的特権を奪われた封建士族の改革に対する不満も強かった。このような世論の不安定は、政府部内にも反映し、岩倉、木戸、大久保らの外遊中、政府内部の対立は深まった。当時、大蔵省を預かって、改革を推進した井上馨は、辞職の破目に追いやられた。また、政府部内に、国勢を外に向けることにより、国内の安定を図ろうとする征韓論が抬頭した。

このとき、欧米視察から帰国した大久保利通は、この政府部内の形勢に甚だ不満であった。先進諸国の発展のありさまを見てきた大久保は、いまは維新以来の富国強兵、殖産興業政策を進める時であり、内政を優先させる時であると考えたからである。6年10月、征韓論はしりぞけられ、これを機に、士族無視の改革に不満を持つ保守派は、政府から一掃され、大久保が新政府の中心的地位に坐った。

翌11月、内務省が創設され、大久保が内務卿に、大隈が大蔵卿に就任した。新設の内務省は、警察を掌握して内治を整えるとともに、大久保の欧米視察の成果をもとにして、新たな角度から殖産興業政策を展開し、大蔵省は、それを援けて、そのための資金を提供する役割をになうことになった。地租改正事業が推進され、秩禄処分が断行された。

地租改正は封建貢租を金納の租税に改変し、政府の財政的基礎を固めたが、農民の負担は軽減されなかったから、各地に農民一揆が起り、地租軽減の声が高まった。また、秩禄処分は、廃藩置県以後も、旧士族に対して国から支給されていた秩禄を公債に代え、財政負担を軽減したが、士族はこれによっていっさいの土地への権利を失い、そのうっ積した不満は、佐賀、

秋月、萩の乱となって現われた。

政府は、士族の反乱を鎮圧し、地租の軽減をもってこれにこたえたが、反動士族は最後の拠点として、鹿児島に西郷隆盛を擁して決起し、起死回生を試みた。10年の西南の役である。半年にわたる戦いに勝って、士族の反乱を鎮定した政府は、これから進んで富国強兵、殖産興業の実をあげようと努力を開始した。その矢先11年5月、大久保が士族反動派の凶刃によって刺殺された。

大久保なきあと、首席参議兼大蔵卿となった大隈は、起業公債を発行し、土木事業を起し、綿紡績業を保護育成し、輸出振興を図るなど、大久保の遺業を継ぎ、また会計法を整備し、会計検査院を創設し、農商務省を設置するなど、多方面に精力的な仕事ぶりを示した。

一方、西南の役による多額の不換紙幣の発行などにより、それまでやや安定を示していた紙幣の価値は、このころから急速に下がりはじめ、正貨の海外流出が一段と激しくなった。そして、インフレーションは、実質的に財政収入を減らし、深刻な財政危機をもたらした。

大隈はこれに対して、銀貨を市場に投入し、あるいは、紙幣、公債の消却を積極化するなどの方策で対処しようとしたが、インフレは収まらなかった。そこで、外債を募集して紙幣の整理を行なうことを提案したが、これは否決され、結局、経費の節約、間接税の増徴、国の負担の地方への転嫁、官営工場の払下げなどによって、対処することになった。

この間、大隈の権限を削ろうという動きも、政府部内で活発になった。参議と卿を分離したのもその現われであったが、一方で民間に高まる国会開設の要求と、政府部内の対立などの諸要因がからまって、ついに14年の政変によって、大隈は政府から追放されることになった。

なお、明治6年1月の太陽暦採用以前の起述は、陰暦によったことを付記しておく。

第1章 草創期の大蔵省

第1節 大蔵省の創設

大蔵省は、明治2年7月8日布告第622号「職員令」によって創設された。大蔵省の管掌事務や機構は、その後しばしば改正されたけれども、大蔵省という名称は一度も変えられることなく現在に至っている。

1 大蔵省前史

大蔵省が設置される前に、明治維新政府はすでに財務を取り扱う機関を設けていた。この時期に設けられた機関は、大蔵省の前身というべきものである。そこでまず、この前史時代の財政機関の変遷をたどってみたい。

(1) 金穀出納所・会計事務課・会計事務局

維新の風雲急を告げるなかで、慶応3年12月9日王政復古の大号令が発せられた。この時徳川幕府時代の官職は廃され、新たに総裁・議定・参与の三職が置かれた。この三職の制度は、維新政府によって設けられた中央政治機構の最初の形であったが、この三職制のもとに、金穀出納をつかさどる機関として金穀出納所が設置された。金穀出納所は同年12月27日、京都学習院内に設けられ、参与がその事務を管掌した。しかしこの時には、まだ三職の下の行政機構は制度化されていなかったから、金穀出納所は職制上に定められた機関ではなかった。

最初の中央官制ともいうべきものが定められたのは、翌慶応4年1月17日であった。すなわち、この日布告第36号をもって三職分課が公布され、三職の職務権限が定められた。そして議定のもとに神祇、内国、外国、

海陸軍、会計、刑法、制度の7課が設けられ、議定は各課の事務総督として事務を統轄し、総督の下に事務掛が置かれて、参与がこの職にあてられた。このうち会計事務総督および会計事務掛の下に置かれた官庁が会計事務課であった。したがって、会計事務課が官制上定められた最初の財務行政機関であるということができる。しかし、三職分課が制定された後も、金穀出納所という名称は残っていて、組織上は会計事務総督（すなわち会計事務課）が、金穀出納所の事務を管掌することになったのである。明治財政史（第1巻）は「金穀出納所トハ会計事務課ノ執行ノ場所即チ役所ノ名称タリシカ如シ」と注記している。

会計事務総督の管掌事務は、この時初めて戸口、賦役、金穀、用度、貢献、営繕、秩禄、倉庫と定められた。これと同時に定められた内国事務総督の管掌事務が、「京畿」の庶務と運輸面の行政に限られていたのに対して、会計事務総督の権限は、きわめて広範なものであった。

その後、2月3日にいたり、三職七課制の職制は改正されて、三職八局制が施行された。これに伴い、会計事務課および金穀出納所は廃止され、会計事務局が二条城内に設けられた。このときには、事務総督というような官職名ではなく、会計事務局という組織体の名称が、官制上に登場してくる。そして、この会計事務局の管掌事務には、前述の8項目のほかに「商法ノ事」の一項が加えられた。局内に設けられた官職も、督、輔、権輔、判事、権判事の5官となり、全体とし

て内部組織はしだいに整えられてきたのである。

(2) 会計官

2月3日に成立した三職八局制も、まもなく根本的に改正されるにいたる。すなわち、この年に発布された五箇条の御誓文(3月14日)の趣旨に基づいて、閏4月21日に「政体書」が定められ、これによって、これまでの政治機構が根本的に改革されることになった。「政体職制」により成立した政治機構の特色は、第一に、三職制における総裁職を廃して、天皇親政の体制を確立したこと、第二に「天下ノ権力、総テコレヲ太政官ニ帰ス、則政令二途ニ出ルノ患無ラシム」と政体書に謳われているように、中央集権体制を一步前進させて、統一国家機構の強化を図ったこと、第三に、全体としての政府を太政官と称し、これを分けて7官とし、議定官、行政官、神祇官、会計官、軍務官、外国官、刑法官の7つの中央官庁を設けたこと、この場合、アメリカ流の三権分立制度を形式的に導入して、立法を担当する議定官と行政機関たる他の6官とを、機構的に分離したことである。

この政治機構改革によって、新たに設けられた会計官は、会計事務局時代よりもいっそう広範な事務を担当し、組織体としても、いちだんと整備されたものとなった。まず、会計官の長官たる知官事の所管事項は、田宅、租税、賦役、用度、金穀、貢賦、秩禄、倉庫、營繕、運輸、駅通、工作、税銀と定められている。この改正で、従来内国事務局が担当していた事務も、会計官に移管されることになり、内政関係の事務はほとんどすべて会計官に集まった。そして会計官には知官事を長官として、副知官事(1人)、判官事(2人)、権判官事、書記、筆生の官職が置かれた。内部組織もこの時から分課され、出納司、用度司、駅通司、營繕司、税銀司、貨幣司、民政司の7司の設置が定められた。ただし、税銀、民政の2司は開設されるにいたらなかった。

その後、当初の管掌事務のほか、新たな事務を担当することになり、そのため、会計官の内部組織はさらに拡充された。当初の7司に加えて、会計官の統管下に置かれることになった部局(司および掛)をあげる

と、次のとおりである。

商法司(明治1年閏4月25日新設、明治2年3月5日廃止)

租税司(明治1年5月20日新設)

鉦山司(明治1年7月25日 大阪銅会所を改め鉦山司と称し、会計官へ移管)

造幣局(会計官に当初置かれていた貨幣司は、明治2年2月5日太政官中に造幣局が新設された時廃止されたが、明治2年4月8日、再び会計官に移管された)

通商司(明治2年5月16日外国官から移管)

監督司(明治2年5月8日新設)

燈明台御用掛(明治2年1月16日新設、2年4月6日外国官へ移管)

明治2年4月8日、民部官が新設されるに及んで、会計官と民部官との管掌権限の調整が行なわれ、民部官は駅通、水利、訴訟、物産、牧畜等の諸務を管掌し、会計官は租税、金銀、貨幣、出納、營繕、用度、鉦山等の諸務を管掌するものとされた。これに伴い、従来会計官の所管下にあった駅通司は民部官に移された。

この会計官の庁舎は、設置当初は京都近衛忠熙邸内に置かれたが、明治元年10月2日京都府庁域内に移され、2年2月2日禁中に移された。次いで、同年3月晦日には、東京出張所(竜ノ口旧幕府評定所)を本衙とした。この本衙は、4月26日に、馬場先門内旧忍藩邸に移された。

2 職員令の制定と大蔵省の設置

慶応4年9月8日に明治と改元され、次いで明治2年6月には、薩、長、土、肥4藩の版籍奉還が実現して、新政府の基礎はしだいに固められていった。こうした情勢のもとに、同年7月8日、職員令が発せられて、政府機構は再び根本的に改正されることになった。

先の政体書による政府機構が、形式的なものであったにせよ、三権分立を基調とし近代的国家機構の制度を取り入れたのに対し、この職員令は大宝律令の旧制にならった復古的色彩が強く、かつ集権化体制を強め

日に就任し、在職わずか12日で伊達宗城と交代した。

第1-1表 大蔵省創設当時の官位表

(明治2年7月8日)

	大蔵本省	寮	司
従一位			
正二位			
従二位			
正三位	脚		
従三位	大 輔		
正四位	少 輔		
従四位	大 丞		
正五位	権 大 丞	頭	
従五位	少 丞	権 頭	
正六位	権 少 丞	助	正
従六位		権 助	権 正
正七位	大 録	允	大 佑
従七位	権 大 録	権 允	権 大 佑
正八位	少 録	大 属	少 佑
従八位	権 少 録	権 大 属	権 少 佑
正九位	史 生	少 属	大 令 史
従九位	省 掌	権 少 属	少 令 史

備考：法令全書(明治2年)による。

大蔵省の組織は会計官のそれを受け継いだもので、設置当初には造幣寮、出納司、租税司、監督司、通商司、鉦山司、用度司、營繕司の1寮7司から成っていた。ところが職員令の規定によれば、大蔵省と同時に設置された民部省は「戸籍、租税、駅通、鉦山、済貧養老等ノ事」を管掌するものとされている。したがって租税、鉦山等の事務は、早晚大蔵省から民部省へ移管されることが予定されていたと考えられる。もっとも、大蔵・民部両省の組織問題については、その設立当時から、新政府部内でしばしば論議されたところであり、両者の権限管掌は、まだはっきりと定まっていなかった。ともあれ、8月11日には租税、監督、通商、鉦山の4司が大蔵省から民部省に移管された。また營繕司がつかさどっていた事務も、8月(日欠)に民部省土木司に転属された。

なお大蔵省の庁舎は、創設当初は会計官の置かれて

たものであった。すなわち、職員令による太政官制度は、天皇を輔弼し大政を総括する最高機関として太政官を設け、そこに左大臣、右大臣、大納言、参議以下の職を置き、太政官の下にそれぞれ卿を長とする民部省、大蔵省、兵部省、刑部省、宮内省、外務省の6省および神祇官、集議院、待詔院、大学校等を置くというものであった。政体書では行政官をはじめとする7官の対等性を保っていたのに対して、この職員令では従来の行政官にあたる太政官の各省への優位を制度的に確立するとともに、公議輿論の場たる議政官を単なる諮問機関たる集議院に縮小したことが特色である。

この改革によって、会計官に代わって大蔵省が設置された。大蔵という古風な名称は、職員令の復古的性格に由来するものと思われる。大蔵省の長官たる大蔵卿の所管事務は「金穀出納、秩禄、造幣、營繕、用度等ノ事」と定められている。そして卿の下には、大輔、少輔、大丞、少丞以下の官職が設けられた。当時の官位相当表により、大蔵省内の職制を示すと第1-1表のとおりである。初代の大蔵卿は松平慶永、大蔵大輔は大隈八太郎(のちの重信)、少輔は伊藤俊輔(のちの博文)であった。ただし、大蔵省設置後約1ヵ月間は、大蔵卿のポストは空席であった。松平初代大蔵卿は2年8月12



初代大蔵卿 松平慶永

いた旧忍藩邸にあったが、翌3年閏10月12日に皇城内

に移転した。

第2節 大蔵省機構の再編成

1 大蔵省と民部省の合併（第1次蔵民合併）

職員令により各省が設置されたのちも、各省間の主管事務は、きわめて流動的であった。とりわけ大蔵・民部両省の間には「主管事務が相関連して画然分離するを得ざる事情」（『伊藤博文伝』上巻）にあった。財政収入の大部分を、不換紙幣の発行によらなければならなかった地租改正以前の不安定な財政状態のもとでは、膨大な経費を必要とする内政を、財政機関から全く独立した機関にゆだねておくことに、多くの問題があったからである。

租税司等4司の民部省移管が決定された翌日、すなわち8月12日には、再び機構改革が行なわれ、大蔵・民部両省は合併された。このときは、後述する明治4年のときのように、民部省が大蔵省に吸収されたのではなく、両省は制度的にはそれぞれ独立の省のまま、人的に卿と大少輔をそれぞれ両省兼任とし、同時に庁舎をも合同する形をとった。これより、実質的には両省の行政権限は統合されることになった。この合併について「大蔵省沿革志」は「蓋シ両省管理ノ事務タル常ニ彼此ニ交渉ス、若シ衙門ヲ隔離スレバ則チ不便多シ、故ニ此ノ令有り、而シテ十八日ニ至リ衙門ヲ併移ス」と記している。

この合併により、両省の大輔を兼任することになった大隈重信の発言力は、強大なものとなった。大隈は若い時から蘭学や英語を学び、西欧的知識を身につけた財政家であって、大隈を中心とする当時の大蔵省は、文明開化の急先鋒であった。明治2年から3年にかけて、十進法に基づく新貨幣の鋳造の着手、東京・横浜間の鉄道や電信の敷設、通商会社の育成から度量衡の制定にいたるまで、近代的施設を導入する諸事業が、

大蔵・民部両省の指導のもとで、実行に移された。当時の大蔵省には、大隈が広く人材を集めたから、幹部に新進気鋭の士が多数登用されており、このような重要な使命に応じられるだけの実力が備わっていたといえよう。

2 蔵・民両省の分離

「大隈侯八十五年史」は蔵民合併後の状況について「両省の事務は殆ど政治の大部分を覆うて居たので、明治に於ける諸種の新制度、新事業の揺籃は先づ茲にあったというも過言ではない」として「当時における蔵民二省の勢力は飛ぶ鳥をも墜さんばかりであった」と述べている。このような蔵・民両省への行政機能の集中と権限の拡大は、再び新政府部内に蔵・民分離の紛議を引き起こす要因となった。

新政府は中央政治機構を確立して、統一国家の形成を目ざし、その支配圏を全国にのぼしつつあったけれども、地方行政はいまだ旧幕藩主にまかされ、財政的基礎も十分固められていなかった。「大隈侯昔日譚」は、その当時「各藩の収入は大概其藩で使って了って、僅かに藩の歳入の二十分の一を中央政府に納めるといふ有様であった。」と述べている。これに対し財政・内政機関たる大蔵・民部両省が、藩収入の中央集中を図り、革新的行政を積極的に推進してゆくのであるから、諸藩にとっては藩制の基礎を掘り崩されることになり、大蔵・民部の政策は諸藩の利害としばしば対立した。さらに中央政府部内でも、大隈を中心とする急進派に対する保守派の反撥が大きくなっていった。こうして大蔵・民部両省、特に大蔵省への風当りは強くなり、それは藩閥の対立にまで発展して、政府部内に一波乱を巻き起こすまでにいたった。そこで、この局面を打

国債、賑濟米金ノ發給及ヒ金穀ノ貸付」となっている。大蔵省の主管事務を、府藩県に令示するというにも現われているように、大蔵省の行政管轄範囲が、いまや全国の府藩県に及んできたことが注目される。特に徴税の面で、租税司はこのころ盛んに各地方の慣行を廃して徴税方法の統一にのり出しており、3年8月20日には、租税司は3課に分けられ、次いで9月3日に職制及び処務条例が制定されるが、そのなかで各地方租税の調査、府県の財政状況の掌握が重要な職務にはいつている。このことは、大蔵省の機構整備の方向が徴税機能の拡充へと向かっていることを示している。

3 明治4年の機構改正

蔵・民両省が分離されても、問題がこれで落ち着いたわけではなかった。大蔵省の組織問題や首脳人事をめぐって、藩閥間の政治的対立はなお続いていし、内政、財政を担当する機関を、どのような組織にするかも確定されてはいなかった。明治4年にはいると、三条・岩倉・大久保・木戸らの指導者により、廃藩置県の準備が始められるが、この大事を目前にして、諸省の機構整備が問題とされるにいたった。特に明治4年6月25日参議に就任した木戸は、制度改革を主張し



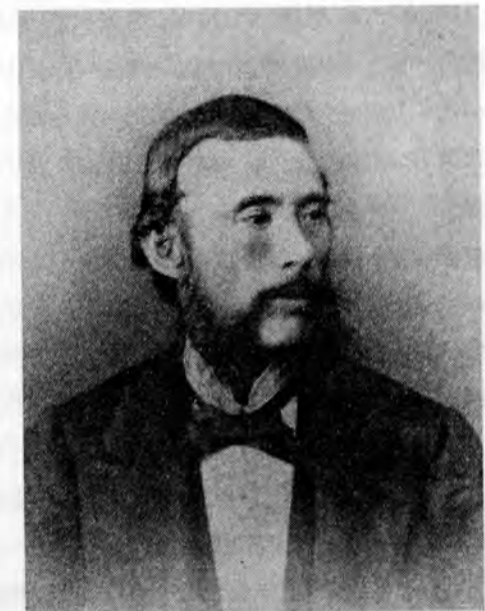
第2代大蔵卿 伊達宗城

開しようとした一つの現われが、蔵・民分離問題であった。それはいうまでもなく、行政権限の分散を図り、強大になった大隈の権力を、削ろうとするものであった。

蔵・民の分離をめぐって、しばらくの間紛糾が続いたが、明治3年7月に至り、右大臣三条実美と大納言岩倉具視が協議して、両省におのおの専任官を置いてその権を分つことを決定し、同月10日、太政官宣達で両省の分離が発表された。これにより伊達宗城・大隈重信・伊藤博文はそれぞれ民部卿・大少輔の兼任を解かれ、大蔵省専任となった。そして、大蔵・民部両省がそれぞれ管轄する寮、司、掛は次のようになった。

大蔵省 造幣寮、租税司、出納司、用度司、營繕司、監督司、度量衡改正掛、通商司
民部省 地理司、土木司、駅通司、鉱山司、庶務司、聴訟掛、社寺掛、鉄道掛、伝信機掛、横須賀製鉄所掛

同年8月9日に府藩県に令示された「大蔵省ノ管掌スル事務条件」によってみると、分離後の大蔵省の主管事務は「歳入歳出、経費用度、租税、貨幣楮幣、度量衡、蓄積、通商、輸漕、献納物品ノ領収、營繕、倉庫、金穀ノ賞賜、官録秩禄ノ發給、凡有費用ノ支出、



第3代大蔵卿 大久保利通

第1期 統一国家の形成と大蔵省

た。廃藩置県を断行するには、大蔵省がこれに対応する体制を立てることが最も急務であるとされ、4年6月27日には大久保利通が大蔵卿に任ぜられ、3年9月に大隈が参議になって以来空席だった大蔵大輔には、再び大隈が任ぜられた。

(1)伊藤博文の大蔵省組織に関する建議書

このような状況のなかで、租税頭兼造幣頭伊藤博文は大蔵省職制章程草案を建議した。伊藤は先にアメリカに派遣され、合衆国政府の大蔵省制度を調査していたが、このたび帰朝してこの建議に及んだものである。伊藤はこの建議書のなかで「改制綱領」を示し、

「大蔵省ハ全国ノ財政ヲ経綸シ官衙ノ経費ヲ発給シ内外ノ税法ヲ釐革シ金銀貨幣ノ品位ヲ量定シ公債ヲ募起シ紙幣ヲ発行シ農業ヲ勸メ商事ヲ励マン以テ我国家ヲシテ独立不羈ノ政体ヲ施行ス可キ大基礎タル財計ヲ総管ス 今其事務ノ大綱ヲ挙ケテ四項トナス 第一ニ内外ノ租税ヲ徴収スル章程ヲ査定シ政府ノ准允ヲ経テ之ヲ法規ト為シ以テ文事武事ノ経費ノ増減スルニ応ジ時時之ヲ更正ス 第二ニ内外ノ租税ヲ徴収シテ之ヲ国庫ニ貯積シ以テ文事武事ノ経費ニ充ツ 第三ニ出納ノ計算ヲ明確ニシ常額費ト臨時費トヲ區別シ上ハ政府ニ稟報シ下ハ人民ニ公告シ以テ政府ノ租税ヲ専有セサルヲ明示ス 第四ニ貨幣ノ流用ヲ疏通シ内外ノ商業ヲ繁盛ニシ公債ヲ募起シ紙幣ヲ発行スル方法ヲ設ケ以テ非常ノ経費ニ応ジ且ツ其ノ償還ノ方法ヲ立テ以テ信義ヲ人民ニ失ハス又タ広ク農事工業ノ諸科ヲ拡張シ以テ能ク国家ヲ殷富ノ域ニ達センムルヲ要ス」

と、管掌事務を定め、これらの事務を行なうために、省中に、租税寮、出納寮、伝票課、正算司、検査寮、造幣寮、記録寮、紙幣寮、統計寮、営繕寮、用度課、刊行課の8寮1司3課を置くことを提言している。さらにこの建議書には「大蔵卿ノ権力責任ノ制限」ならびに「大蔵省事務章程」が起草されている。伊藤の建議書は、4年8月の大蔵省機構改正にあたって大いに参考とされた。この建議書で注目すべきことは、伊藤は財政と内政の両機関を分離し、大蔵省をもっぱら財政

を管掌する機関とする見解をとっていることである。7月26日民部省が廃止され、再び蔵・民の合併が決められたときも、造幣頭として大阪にいた伊藤は、大隈参議および井上馨・渋沢栄一の3人に書を送り、蔵・民の合併に反対していたことが「世外井上公伝」に記されている。

(2)民部省の廃止と井上馨の見解

蔵・民合併の主唱者は井上馨であった。井上は明治2年以来、一貫して蔵・民分離に反対していた。民部省設置後も大蔵省内で熱心に自説を主張した。しかし大久保利通「佐々木高行らの首脳が蔵・民合併に反対していたので、井上の説はいれられなかった。4年6月、大久保が大蔵卿となるに及んで、井上はまた自説を大久保に進言した。大久保は大蔵省の仕事に不慣れで、他に転任を希望していたので、はじめ井上の進言をとりあわなかったが、井上の努力で大久保が大蔵卿留任を決意してから、井上の意見に従い、7月27日にいたり、民部省の廃止を決定した。

民部省の廃止により、民部省の所管事務は大蔵省に移管されることになったが、これに伴い、大蔵省では租税、監督、用度の3司が廃され、新たに租税寮および勅業、統計、紙幣、戸籍、駅運の5司が置かれることになった。

(3)太政官職制の改正と大蔵省職制の改正

明治4年7月14日に断行された廃藩置県の結果、従来の太政官機構は、大幅な改革が必要とされ、7月29日達によって太政官職制が改正された。新しい職制では、太政大臣の職を設けるとともに、太政官に正院・左院・右院の3院を設けたが、三権はすべて太政大臣の専行となった。このうち、正院は、大臣・納言・参議等が集まって庶政を総判する機関で、強い権限を持ち、左院は藩に基礎をおいていた集議院に代わる立法機関であり、右院は各省長官・次官で組織され、行政各部の調整を図る一種の連絡協議機関であった。そして、太政官の下にそれぞれ卿を長官とする省を置き、各般の行政を分担させる各省卿の制度は、従前のまま存続されたが、各省の組織には職員令以来改廃があり、こ

の時に設置されたものは、大蔵、工部、兵部、司法、宮内、外務、文部の7省であった。

これに伴い、同年8月10日、大蔵省の統轄する寮司は、造幣、租税を1等寮、戸籍、営繕、紙幣、出納、統計、検査を2等寮、記録、駅運、勅業を3等寮とし、正算司を1等司とするものと定められた。次いで同月19日には本省および各寮司の職制および事務章程が定められた（明治初期の大蔵省に置かれた本省というのは、現在の本省のように各部局を含めた組織の総体をさすのではなく、卿に直属する中枢管理部門のことで、この本省の下に現在の各部局にあたる各寮司が統管されていた）。大蔵省事務章程によれば「大蔵ハ

理財会計ニ関スル一切ノ事務ヲ統理シ、全国人民ノ分限、地方ノ警邏、駅運郵便等ノ事ヲ総管」するもので、卿、輔の管掌すべき事務を次のように列記している。

- (1)全国田地ノ石額並地理、(2)全国ノ租税、(3)海關稅、(4)定額ノ公費、(5)臨時ノ公費、(6)定額海陸軍費、(7)臨時海陸軍費、(8)官祿、旅費及ヒ臨時供給ノ費用、(9)諸侯ノ秩祿、(10)金穀ノ賞典、(11)外国交際ノ費用、(12)神祠及ヒ官舎ノ營繕費、(13)堤防橋梁ノ築造費、(14)港津ノ費用、(15)舟船軍馬其ノ他ノ凡百器械ノ費用、(16)貨幣、(17)度量衡、(18)通商、勸業並ニ諸会社、(19)学校ノ費用、(20)營繕、(21)倉庫、(22)蓄積、(23)内外ノ国債、(24)全国ノ戸数、人員、(25)人民ノ分限、(26)駅運郵便、(27)神社、仏寺、(28)地方ノ警邏、(29)府県奏任以上ノ官員ノ進退

これをみると、当時の大蔵省は、現在の大蔵、通産、農林、運輸、郵政、自治の各省を兼ねたような強大な



明治初期の大蔵省の門（旧酒井雅楽守邸 表札は市川万庵の書）

権限を持つ行政機関となったことがわかる。また本省および寮司には次の官職が置かれている。

本省：卿、大輔、少輔（以上勅任官）、大丞、少丞（以上奏任官）、大録、権大録、中録、権中録、少録、権少録（以上判任官）

寮：頭（勅任官）、権頭、助、権助（以上奏任官）、大属、権大属、中属、権中属、少属、権少属（以上判任官）

司：正、権正（以上奏任官）、大令史、権大令史、中令史、権中令史、少令史、権少令史（以上判任官）

なお、本省の下に課が置かれ、各寮司の分課も定められたが、この時の機構については資料篇・機構表（明治5年1月現在の表）を参照されたい。

大蔵省の庁舎は4年8月3日、皇城内から神田橋内旧姫路藩酒井雅楽守邸に移された。

第3節 機構再編以後の大蔵省組織と機能の変遷

1 明治6年の太政官職制改正と大蔵省の権限

(1) 機構再編後の大蔵省の地位と機能

明治4年8月の機構再編によって、大蔵省は内政と財政をあわせ掌握する、強大な権限を持つにいたったことは前にも述べたが、廃藩置県の結果、これまで対立していた藩主は、中央政府任命の府県知事と替わり、しかも大蔵省が府県の奏任官以上の任免権を持つようになったから、府県を通じて全国をその管轄下に入れることができた。しかも、当時政府部内で実力第一の大久保利通を長官に迎え、大少輔、大少丞、寮頭などの要職には、井上馨・伊藤博文・渋沢栄一・松方正義・得能良介・郷純造・吉田清成・陸奥宗光・芳川顕正・田中光頭・前島密・中島信行・星亨等、のちに明治の政、財、官界の大物になった逸材がひしめきあうという有様で、大蔵省は名実ともに、明治政府の中核的地位を獲得したのであった。

この陣容のなかで、明治4～6年の間に大蔵省の活動の中心になったのは井上馨であった。井上は伊藤博文がアメリカに出張したあとを受けて、大丞から大蔵少輔に栄進し、さらに機構改革後には大輔に進んで、大蔵卿大久保を助けることになった。ところが、廃藩置県が行なわれ、諸般の制度が確立したあと、欧米に使節団が派遣されることになり、その中に大久保と伊藤が加えられた。大久保の洋行中は、参議西郷隆盛が大蔵省事務監督を引き受けることに決められたが、実際には、井上が大久保のあとを受けて、大蔵省の責任者となったわけである。

ところで、廃藩置県により中央政府の支配は全国に及び、各省は統一国家としての行政施設を整えるために、積極的に所管施設の拡張にのり出した。この当時

行なわれた制度改革のおもなものをあげても、裁判の独立、徴兵令の施行、教育令の発布、太陽暦の採用等等、重要なものばかりである。他方、大蔵省は新しい国家の財政の基礎を固めるために、旧藩債の処分、藩札の整理に着手した。大蔵省が当面していた当時の財政状態について「大隈侯昔日譚」は「財政経済の分裂を統一するだけでも大困難であるが、況してや復古前後より外国との交際が開けたので、藩々は勝手に外国から物資を買ふて、夫が延払ひの取引、負債になって居るのを、藩々は疲弊して其支払ひを怠り、続々訴訟が起る始末で、廃藩になると国家が支辨整理してやらねばならず、又今迄各藩で購入して居た兵器船舶等の代金も滞る、一々証文を書き換へると云ふ有様」だと述べている。しかも全府県を掌握したとはいえ、まだ地租改正も行なわれず、国庫制度も不備で国家収入は中央に集まらなかったから、財源はきわめて乏しかった。そのため、井上は各省の予算要求に応じえず、その調整を正院に建言した。しかし正院は、各省間の調整能力を欠いていたため、増額を要求する各省と大蔵省とは、真向から衝突する羽目に陥った。その顕著な例は、明治5年に起こった司法省との対立である。司法卿江藤新平は、裁判所の拡張経費を大蔵省に請求したが、井上はこれを半額に削減し、また司法省の収入になっていた科料も国庫に納めることを主張し、井上と江藤の個人的不和にまで発展した。これと同様に、文部・工部・兵部の各省とも予算削減をめぐる紛議が起こった。このような大蔵省と各省との予算紛議を契機として、大蔵省の強大な権限の縮小が、再び問題とされることになった。

(2) 正院職制の改正

明治6年5月2日、太政官職制改正が行なわれた。この改正の要点は、第一に、正院特に太政大臣の地位

(3) 井上・渋沢の退陣

太政官職制の改正によって、財政上の権限を握った正院は、さっそく各省予算の調整にのり出し、さきに井上のもとで作られた大蔵省案を増額修正し、ある程度各省の要求額を認めた。井上はこの正院の調整を不満とし、あくまで現在の国の財力では諸省の要求に応ずることはできないと主張して、一歩もゆずれなかった。これより先、大隈参議もわが国の歳入出を調査し、その結果、井上の歳入見込みは過少見積りであり、もう少し見積りを多くして、諸省の要求に応じてもさしつかえないとの見解に立っていた。この歳入見積りの点で、すでに井上と大隈とは見解を異にしていた。

井上の反対にもかかわらず、正院の決定はすでに動かぬ状態となったので、5月3日井上は辞意を固め、井上に同調していた三等出仕渋沢栄一と連署で長文の建議書を作成し、これを正院に提出した。井上・渋沢の辞表提出後、政府は5月9日応急策として大隈参議に大蔵省事務総裁を兼任させた。そして井上・渋沢の辞表は同月14日に受理された。

井上・渋沢の2人が辞職後、新聞紙上に数字を上げて財政収入の欠陥を公表したのに対し、大隈はさっそく井上らの計算の誤りを指摘し、自己の起算の根拠を

と権限を強化してその調整能力を強め、左右両院の権限を弱めるとともに、各省の権限を制限したこと、第二に、太政官に参議のみからなる内閣を設置し、参議の制度上の地位を向上させたことにある（この時初めて制度上「内閣」という語が用いられたが、これは19年以降の内閣制度とは異なる）。しかし、この改正の真のねらいは、主として大蔵省の地位と権限を弱めることであった。「大隈侯八十五年史」は「大蔵にのみ予算決定の重要な権限を附与し居る事は、大蔵を駆って全然自余各省の怨府たらしむる結果となるので、寧ろその権限を減じてこれを正院に割取し、正院で財政政策の樞軸を握り、各省の要求を調節塩梅して、与ふべきは与へ、拒むべきは拒む事にしようと考えた。」と述べ、また「明治文化史」(法制篇)でも、「大蔵省の権限を制限するため権力を正院に集中するにあつた」としている。

太政官職制により定められた「正院事務章程」によれば、大蔵省所管事務に関して、この時正院の専管する事務と定められたものは次のものである。

第4款 歳入ノ事

既定ノ諸租税ヲ増減変更スル事

新ニ諸租税ヲ興スル事

第5款 歳出ノ事

諸官省各局各地方官公費ノ額ヲ定ムル事

諸官禄及旅費其他雑費ノ制限ヲ定ムル事

諸族ノ秩禄及社寺給与ノ制限ヲ定ムル事

臨時諸費ノ制限ヲ定ムル事

非常ノ軍事及国費ヲ裁定スル事

第6款 貨幣製造ノ方法及其品量ヲ定ムル事

第7款 金券ヲ発行スル事

第8款 内外国債ノ事

第9款 度量衡等ヲ改正スル事

第10款 州郡ノ経界ヲ画定シ及府県ノ制置土地ノ名称等ヲ更正スル事

第11款 諸港津ヲ開閉スル事

第12款 駅運運輸ノ法及郵便規則ヲ改メ道路ヲ変換シ里程ヲ釐正スル事

第13款 地方警邏ノ規則ヲ定メ或ハ之ヲ变革スル事



第4代大蔵卿 大隈重信

第1期 統一国家の形成と大蔵省

明らかするため、6月9日「歳出入見込会計表」を調製してこれを公開した。これがわが国の予算の始まりとなったことは、すでに有名な話である。ともあれ、この時から、大蔵省は大蔵卿に就任した大隈(明治6年10月25日~同13年2月28日)に再び率えられることになり、懸案の地租条例の公布も、大隈のもとで行なわれた。そして大蔵省の政策は、井上時代の緊縮主義から積極政策へと転換した。

2 他官省との所管事務の再配分

(1)内務省の新設と大蔵省の所管行政

明治4年8月の機構再編のときには、財政・内政にわたるきわめて広範な行政事務が大蔵省に集中されたが、廃藩置県後の各省の拡充に伴い、大蔵省から各省へ移管される事務が多くなった。4年9月5日には各神社祭典の事務が神祇省へ、同月14日には聴訟の事務が司法省へ、6年1月19日には諸省使府県の徴収する科料収納事務が司法省へ、それぞれ移管された。とりわけ内務省の新設は、大蔵省の所管事務のみならず、その機能にも大きな変化をもたらした。

内務省の設置は、明治6年11月10日の布告で決定され、内務卿には欧米視察から帰朝したばかりの大久保が就任した。明けて7年1月9日に省の組織が令示されたが、これに伴い、大蔵省から戸籍寮・駅運寮・土木寮(明治4年10月8日、土木寮は營繕寮と合併して工部省から大蔵省に移管されていた)の3寮および租税寮所管の地理・勸業の事務が内務省に移管され、6年12月に海軍省から大蔵省に移管されていた横浜製鉄所も、同時に内務省の所管となった。その後、8年6月27日には金券発行会社以外の諸会社の許認可事務も、内務省の所管に移された。

以上の事務配分にみられるように、内務省の設置により、内政関係の事務は再び大蔵省の手を離れた。しかも内務省は、これまでの民部省に比べて、はるかに強い権限を持つ内政専管機関となった。すなわち、新設の内務省は、第一に商工農林、運輸通信、土木建設といった国内経済開発を進める諸行政を遂行し、第

二に行政警察を統轄して治安行政を担当し、第三に地方支配の中核機関として地方行政を監督するという諸機能を持つようになったのである。内務省にこのような大きな機能が付与されたのは、征韓論争決裂の結果、大久保を中心とした、国内施策の遂行を優先的に進めようとする勢力が政権を掌握したため、内政機関の重要性が著しく高まったことに基因している。

欧米使節団が帰国したあと、政府はいよいよ富国強兵を大目的として、本格的に殖産興業政策に着手するが、この政策を中心になって推進した官省は、大蔵・内務の両省であった。殖産興業政策は、中央集権化された官僚機構を背景にし、国家資本を楨杆にして行なわれるが、大蔵省はその資金を調達・創出し、これを供給する役割を果たし、内務省がこの政策を直接に遂行する第一線の行政機関となり、またこの政策遂行の過程で起こる農民や没落士族層の反抗に対処する機関ともなったのである。殖産興業とならんで重要な政策であった地租改正事業は、地租改正条例が布告されてから、大蔵省租税寮に改正掛を設けて、大蔵省の専管で進められていたが、8年3月24日に至り地租改正事務局が新設され、これは大蔵・内務両省の共管する機関となった。このようにして、内務省が内政の中心となるにつれて、大蔵省は財政・金融機構の整備に専念することになるのである。

(2)明治8年の大蔵省事務章程

内務省の設立後、縮小された大蔵省の機能を明文化したものは、明治8年11月25日の大蔵省職制並事務章程である。元老院と大審院の設置、左右両院の廃止、地方官会議の新設を決めた太政官機構の改組(同年4月14日)に次いで、各省所管事務の再編が行なわれたが、これに伴い、明治4年8月の大蔵省職制並事務章程も大幅に改訂された。

新しい組織規定は、明治6年以降の変遷をまとめたものであるが、これによれば「大蔵省ハ全国ノ理財ヲ掌ル所其事務ヲ支分シテ八寮ト為ス」とあり、租税寮、造幣寮を一等寮、紙幣、出納、統計、検査、国債、記録の6寮を二等寮と定めている。また大蔵卿は「本省及

各寮ノ諸官員ヲ統率シ歳入出ヲ統轄シ大小ノ財務ヲ総理スルヲ掌ル」ものとされている。大蔵卿の権限は、かつて6年5月の職制改正で大幅に制限されていたが、この改正で再び拡張されることになった。8年4月23日の内達によって各省長官の権限拡張が決められ、これにより大蔵省の職制章程は、省の専決に任せられた下款条項(当時の職制では各省卿が太政官の裁決を求めねばならない事項を上款条項、省卿の裁決で済むものを下款条項といった)を大幅にふやした。これは各省に共通したことであるが、特に大蔵省の場合は、6年5月の措置が大蔵省の権限縮小をねらったものだけに、財政上の多くの権限が正院の専管事務にまかせられていたのであり、この時の改正で再び大蔵省は官制のうえでも、財政上の一定の専管権限を付与された財政機関となったわけである。また同年8月には、政府は各省長官への内達によって冗員淘汰にのり出したので、10年にいたるまでの間は、組織の拡張は行なわれなかった。

3 明治10年以後の諸改正

大蔵省の所管事務は、明治8年11月の職制章程でおおむね固まり、これ以後大きな改変はみられない。明治10年代になって大蔵省の組織に大きな影響を与えたものは、各省共通に行なわれた太政官制度改革であった。

明治10年1月11日の太政官達第3号により「各省中諸寮被廢候事」が令達され、各省の寮を廃止し、局が置かれることとなった。これにより大蔵省でも機構改正が行なわれ、従来の本省を本局と改称し、分局として租税、関税、検査、国債、出納、造幣、紙幣、常平、記録の9局が設けられた。この改正では所管事務には変りはなかったが、省務の細分化が行なわれて、各局内の掛の組織が充実された。また、各省共通に官職の改正が行なわれ、大蔵省でも大少丞以下は廃されて、大少書記官、権大少書記官(委任)、1等から10等までの属(判任)および等外の諸官職が置かれた。

明治10年の改正直後、西南戦争が始まり、内政派はこの戦争で主導権を獲得するが、これまで徐々に進められてきた国家財政の基礎固めは、戦争により先へ延ばされることになる。大蔵省は大隈のもとで財政の建直しと通貨の処理にあたるが、この間、政治的には大隈と薩長藩出身者との対立が、しだいに激しさを増してゆく。この対立がおもな原因で、13年2月28日、参議と卿の分離が決められ、参議として大蔵卿を兼ねていた大隈は、その兼任を解かれることになった。ここに明治6年以来約7年間続いてきた大隈大蔵卿時代は終りを告げ、代わって佐野常民が大蔵卿となった。翌14年10月12日には、いわゆる14年の政変が起こり、大隈らは下野して、薩長藩閥を中心とする政権が出現した。大隈らの下野と同時に国会開設の詔勅が出され、新政権は憲法制定、国会開設への準備を旨として政治体制の強化にとりかかった。10月21日には太政官中に参事院を置いて、いっさいの法令の起草や各省への統制を行なわせるとともに、参議と卿の兼任制を復活する人事異動を行なった。この異動により、松方正義が大蔵卿と参議を兼ねることになった。



第5代大蔵卿 佐野常民

第1期 統一国家の形式と大蔵省

新政権は、11月10日太政官達第94号により太政官制の改正を行なった。これは従来の各省事務章程を廃止して、初めて統一的な諸省事務章程通則11カ条を制定し、行政長官たる各省卿の職務権限を規定したものであった。また、各省の事務分掌は第95号により「総テ従前執行スル所ニ依ルヘシ」と定められて、大蔵省についても、所管事務はこれまでと変りはなかった。こ

の通則制定は、省卿の行政長官としての職務権限を明定し、特に第4条において省卿の主管事項に関する法令に副署制度をとった点で、内閣制度の近代化を指向しており、大蔵省組織もようやく近代的財政機関へ一歩接近しはじめた。

なお、10年以降の大蔵省機構の変遷については、第2期第5章でまとめて述べることにする。

第2章 明治初期の財政と殖産興業

第1節 太政官札と由利財政

慶応3年12月に出発した新政府は、わずかな朝廷領のほかには財源を持たないにもかかわらず、維新戦争のために莫大な戦費を要することとなった。したがって、この戦費をどう方法で調達するかが新政府の死活を制する重大問題となった。このとき、歳入の大部分を太政官札（当時一般に金札と呼ばれた）を発行してまかなうという政策によって、この難局をのりきり、明治政府の成立に重要な役割を果たしたのが由利公正であった。その在任期間は慶応3年12月から明治2年2月まで、わずか1年2カ月間であったが、由利がみずから立案し実行した赤字財政政策によって、この時期の財政は「由利財政」の名で呼ばれることとなった。半面、不換紙幣のあいつぐ増発が紙幣価格の低落

をまねき、これが贋貨、悪貨の横行とあいまって外交問題をも引き起こし、由利は辞職した。紙幣問題の解決は「大隈財政」時代を経て「松方財政」時代をまたなければならなかった。

1 由利の太政官札発行計画

慶応3年12月金穀出納所設置に伴って、福井藩士由利公正（当時は三岡八郎、明治3年に改名）が徴士、参与として御用金穀取扱方を命ぜられた。翌明治元年（慶応4年）1月の鳥羽・伏見の戦いに際して、由利は京阪の富商からの金穀借入れに活動したが、同月中の太政官会議において、会計基金300万両調達、太政官札3,000万両発行を提案した。数日にわたる論議の末、同会議においてまず前者を実行することが決定され、同じ1月中に、近畿の富豪に対し、会計基金300万両募集が令達された。翌2月に京都を出発した大総督有栖川宮の率いる東征軍が、3月には静岡市民から軍資金を「公貸」して軍を進めるという状態であり、太政官札発行はきわめて急を要したが、その発行が布告されたのは明治元年閏4月であった。

太政官札発行布告の内容は、次のようなものであった。

- (1) 藩に対しては、石高1万石につき1万両を貸し付け、これを領内の生産者に貸付けさせる。
- (2) 返済は金札で毎年1割ずつ、13カ年で完済させる（10カ年は元金返済、あとの3カ年は利払い）。
- (3) 京阪その他の地方の農商に対しては、物産取扱



参与 由利公正