

【論 説】

太政官札，会計基立金と商法司*

鹿 野 嘉 昭

は じ め に

明治維新とともに近代化の道を歩み始めた日本は、尊王攘夷に代わる国民的な達成課題として富国強兵を掲げ、殖産興業の促進と貿易の伸長を目指した。幕末における開港や下関戦争、薩英戦争などを契機に欧米先進資本主義国の経済・軍事的な力の強さを目の当たりにして、日本を彼らに匹敵する富強な国とすることの重要性を痛感するとともに、そのためにも経済力の強化が喫緊の課題と考えられたからである。

この殖産興業策の推進および維新政府が京都や大阪の富豪から借り入れた会計基立金にかかわる返済原資の捻出を狙いとして、明治元年1月、旧福井藩士の三岡八郎（のちの由利公正東京府知事、以下では由利公正とする）により太政官札の発行が建議された。この建議に対しては江藤新平、陸奥宗光などが強固な反対論を展開したが、他に有力な選択肢がなかったことから太政官において承認された。そして、用紙の選定・調達、印刷などの準備を経て明治元年5月から太政官札の発行が始まり、生産力向上のための産業資金の供給を目的に各藩・府県に石高割貸付として貸し付けられたほか、会計官の下に

* 本稿は日本金融学会 2012 年度秋季大会（於：北九州大学）での報告論文を加筆修正したものであり、指定討論者の野下保利氏をはじめとして、石井寛治、岸田真、齋藤壽彦、佐藤政則、湯本雅士の各氏からは貴重な助言や批判を頂戴したことを記して感謝することにした。いうまでもなく、ありうべき誤解や誤りはすべて筆者の責任に帰す。なお、本稿は同志社大学 2012 年度国内研究員としての研究成果の一部を構成する。

新たに設けられた商法司および商法会所を通じた勸業貸付として民間部門にも直接融資された。

しかしながら、「朝廷の御料3万石以外に國帑にすべきものなし」という國帑空乏の下、太政官札は殖産興業の推進という当初の目的から大きく逸脱し、明治元年8月以降、その過半は維新政府の財源調達を狙いとして発行された。加えて、産業資金に充てるべく石高割貸付として各藩・府県に貸し付けられた太政官札も、藩・府県財政窮乏の折柄、大部分が財政赤字の補填に流用された。このようにして太政官札の発行は、所期の狙いとは異なって維新政府および藩・府県政府の赤字補填手段と化し、その発行高も明治元年5月から2年7月までの1年2か月で合計4800万両、当時の幕府貨幣発行高（1億3753万両）の3分の1強という空前の規模に達したのであった。

いうまでもなく、太政官札は明治政府が発行する政府紙幣であり、旧幕府が発行した金銀銭貨が引き続き正貨として広く流通するなかで、金銀貨との兌換がない不換紙幣として発行された。その一方で、御親政費用、御東幸費用等や各藩・府県の領外取引にかかわる代金支払いの大部分については正貨で支払う必要があったため、太政官札の正貨への引替需要が発行直後から急速に拡大した。加えて、太政官札の発行直前に布告された銀目の廃止に伴い、大阪の経済・金融界は大混乱に陥っていた。銀目手形の現金化を求めて手形の保有者が両替商に殺到したため、両替商の破綻が相次いだからである。

そうした混乱状況に大量の幕府正貨への引替需要が重なったことから太政官札と金銀貨との需給バランスが崩れ、太政官札の流通価値は発行直後から下落した。その結果、維新政府が達成すべき経済的な課題のなかに太政官札の価値安定が加わり、元年6月からの度重なる額面金額での通用強制に始まって同年12月の時価通用の容認に至るという朝令暮改的な政策措置の実施を経て、最終的には明治2年5月に、明治5年までに新たに発行される兌換券と交換するという布告の発出で一応の決着をみ、その後、太政官札の流通価値は安定した。

この太政官札の発行・流通状況に関しては、日本における近代的な貨幣信用制度の確立過程を考えるうえで重要な意味を持っているため、古くから経済史上の重要な研究課題として分析の対象となると同時に、これまでも数多くの優れた研究成果が報告されている。例えば、太政官札発行の経緯と流通状況については殖産興業の推進および会計基金の返済原資の捻出を2つの大きな目的として強調する澤田章氏、岡田俊平氏および藤村通氏の研究が著名であるほか¹⁾、商法司、通商司と為替会社に関しては菅野和太郎氏、岡田俊平氏、新保博氏、間宮国夫氏などの研究が名高い²⁾。

また、通史的な研究書としては大蔵省『明治財政史』第12巻（明治財政史編纂委員会編、吉川弘文館、1972年）という古典的な文献や日本銀行調査局編『図録日本の貨幣』第7巻（東洋経済新報社、1973年）に加えて、新保博氏、阿部謙二氏、石井寛治氏、山本有造氏、霧見誠良氏、寺西重郎氏、杉山伸也氏による研究書や教科書などがある³⁾。

そうした先行研究の場合、明治時代の官選資料として名高い『貨政要要』や『紙幣整理始末』での議論に基づき、太政官札は一般には流通せず、京都、大阪および東京という三都に滞流するのみであったとして、貨幣としての非流通性が強調されるのが一般的となっている。その一方で、殖産興業政策との関連で太政官札の発行高の推移が議論されることや、太政官札の発行高が

1) 澤田章『明治財政の基礎的研究』（宝文館、1934年）；岡田俊平『幕末維新の貨幣政策』（森山書店、1955年）；岡田俊平編『明治初期の財政金融政策』（清明会叢書1、1964年）；藤村通『明治財政確立過程の研究』（中央大学出版部、増補版、1973年）。

2) 菅野和太郎「明治初年の大阪為替会社に着いて」（京都大学経済学部『経済論叢』第28巻第2号、1929年、238～255頁）；新保博「維新期の商業・金融政策」（『社会経済史学』第27巻第5号、1962年、1～28頁）；新保博「維新期の信用制度：大阪為替会社を中心として」（『神戸大学経済学研究年報』第9号、1962年、125～184頁）；間宮国夫「明治初年における商法司政策の展開」（早稲田大学社会科学研究所『社会科学討究』第11巻第3号、1966年、83～117頁）；間宮国夫「明治初年の通商司政策」（早稲田大学社会科学研究所『社会科学討究』第13巻第2号、1968年、149～168頁）。

3) 新保博『日本近代信用制度成立史論』（有斐閣、1968年）；阿部謙二『日本通貨経済史の研究』（紀伊国屋書店、1972年）；石井寛治『日本経済史（第2版）』（東京大学出版会、1991年）；山本有造『両から円へ』（ミネルヴァ書房、1994年）；霧見誠良「近代の貨幣・信用」（桜井英治・中西聡編『流通経済史』（山川出版社、2002年、470～513頁）；寺西重郎『戦前期日本の金融システム』（岩波書店、2011年）；杉山伸也『日本経済史』（岩波書店、2012年）。

太政官札の流通価値に及ぼした影響について議論されることもほとんどみられない。また、太政官札の貨幣としての位置づけや性格がどのようなものであったのかとか、発行量の急増とともにどのように変容したのかといった貨幣論的な観点からの議論も、十分行われていない。

加えて、太政官札の発行目的に関しては、必ずしも意見の一致をみていない。たとえば『明治財政史』は、殖産興業の推進は名目的なものであり、実際には戦費の調達や財政赤字の補填を主たる狙いとして発行されたと主張している。寺西重郎氏もそうした議論に依拠するかたちで近年、「戦費調達を発行目的から外して考えると、この時期からすでに維新政府は殖産興業を実行するほど安定していたという誤解を生みかねない」⁴⁾として戦費調達手段としての太政官札発行を強調している。

これに対し、澤田章氏は、『明治財政史』の明治初年の財政に関する記述には権威を疑わせるほど問題が多いなど、大蔵省が保管する根本的な記録文書を渉猟参酌して編纂されたものではないと根源的な批判を展開するとともに、会計基立金の返済原資の捻出を目的として太政官札が発行されたという事実を強調する。岡田俊平氏、藤村通氏、石井寛治氏や杉山伸也氏もこうした議論に賛意を示しており、現在では「太政官札は殖産貿易を振興する目的で発行されたが、巨額の財政赤字を穴埋めるべく財政補填に流用された」という見方が概ね通説として支持されている⁵⁾。

また、先行研究の分析手法をみると、太政官札と商法司、通商司と為替会社などといった個別の研究課題について文献史的に検証するという接近方法が採用されることが多い。その一方で、江戸時代から何を受け継ぎ（あるいは何を捨て去り）、明治維新により何を付け加えたのかというという観点から検証したり、各種文献資料に記載された関連統計を利用して統計的に分析したりするという接近方法はあまり採用されていない。太政官札に関する包括的

4) 寺西重郎『戦前期日本の金融システム』136頁。

5) こうした議論については、例えば石井寛治『日本経済史』113～125頁を参照。

な理解を得るためには、このような観点を取り入れた分析を実施することが期待される。

そうした状況下、本稿では、先に掲げた接近方法にしたがって、太政官札の発行・流通状況について会計基立金や石高割貸付による勸業資金の供給、商法司を中心とした殖産興業政策と太政官札との関係に焦点を当てて、既存の統計などの再解釈などを通じて経済学、金融論に加えて数量経済学的な視点から分析のうえ、その流通状況や貨幣としての性格、役割と意義について改めて検証することにした。

以下、第1節では、太政官札の発行・流通状況を簡単に振り返った後、それにかかわる通説を述べる。第2節では、幕末から明治維新当時の貨幣経済体制について概観のうえ、江戸時代から何を受け継ぎ（あるいは何を捨て去り）、明治維新により何を付け加えたのかを明らかにする。第3節では、各種文献資料に記載された関連統計を利用のうえ、太政官札の発行・流通状況に加えて、石高割貸付による勸業資金の供給、商法司を中心とした殖産興業政策と太政官札との関係について経済学、金融論に加えて数量経済学的な視点から分析する。第4節では、太政官札の貨幣としての性格の変容、その役割と意義について検討する。最後に、おわりにでは、本稿で得られた結論と今後の課題を指摘する。

1 太政官札に関する通説の整理

1.1 会計基立金の返済原資の捻出および殖産興業策としての太政官札発行

太政官札は維新政府が発行した政府紙幣であり、政府の行政組織である太政官が発行主体となった金貨建ての紙幣であることにちなんで太政官金札あるいは単に金札とも称される。いうまでもなく、太政官札の発行は明治元年1月における旧福井藩士、由利公正の建議によるものである。実際、由利公正は維新政府による財政運営に際し当座必要とされる資金を300万両と見積もるとともに、この資金を京都や大坂の富豪から御用金として借り入れて会計基立金として管理することに加えて、殖産興業策のための生産前貸し資金



第 1 図 太政官札

(出所) 日本銀行貨幣博物館 HP, 『金融研究』 巻頭エッセイ「日本の紙幣」太政官札。

の貸し付けおよび維新政府が京都や大阪の富豪から借り入れた会計基金にかかわる返済原資の捻出を狙いとして、不換政府紙幣である太政官札 3000 万両を発行することを太政官宛に建議したのであった。

しかしながら、『明治財政史』など先行研究の多くでは、澤田章氏や神長倉眞民氏が指摘するように⁶⁾、殖産興業の推進に加えて財政赤字の補填も当初から狙いとされていたとする一方で、会計基金について言及されることは少ない。想定しうる根拠は、明治の元勲、松方正義編の『紙幣整理始末』における「発行ノ目的ハ殖産資金ノ供給ニ在リシト雖モ蓋シ實際主要ノ目的ハ歳入ノ欠乏ヲ補填スルニ在リ」⁷⁾という指摘である。

太政官札は、金銀貨との兌換がない不換紙幣として 10 両、5 両、1 両、1 分札および 1 朱札の 5 種類の金額で発行された。この紙幣の様式は第 1 図のとおり縦長の藩札形式が採用され、表面には菊と桐を配した唐草模様のなか

6) 澤田章『明治財政の基礎的研究』5 頁；神長倉眞民『明治維新財政経済史考』（東邦社、1943 年）、6～7 頁。

7) 日本銀行調査局編『日本金融史資料明治大正編』第 16 巻、6 頁。

に金拾両などの額面金額が記載され、その下に発行主体として太政官会計局（製造当時、会計官は会計局と称されていた）の名称が記されていた。また、太政官札の場合、その発行高の9割弱を額面金額1両以上が占める大口取引向けの高額札として発行され、日常の商取引の決済手段としての使い勝手は必ずしも高くはなかった。由利公正が範とした藩札は一般流通性にも配慮のうえ銀1匁などの小額貨幣として発行されており、この点から判断すると、太政官札は流通性において藩札とは異なって日常の小口取引での使用は想定されていなかったといえよう。

この太政官札発行の趣意・目的・方法を記した布告が明治元年閏4月19日に次のとおり発せられ、翌5月から生産力向上のための産業資金の供給を目的に各藩に石高割貸付として貸し付けられたほか、会計官の下に新たに設けられた商法司および商法会所を通じた勸業貸付として民間部門にも直接融資されるかたちで発行が開始された⁸⁾。

布告 明治元年閏4月19日

皇政更始之折柄富国之基礎被為建度衆議ヲ尽シ一時ノ権法ヲ以テ金札御製造被仰出世上一同之困窮ヲ救助被遊度思召ニ付当辰年ヨリ来辰年マテ十三箇年間皇国一円通用可有之候御仕法ハ左之通合心得可申モノ也

但通用日限之儀ハ追テ可被仰出候事

右之通被仰出候間末々迄不洩様其向々ヨリ早々可相触候事

一、金札御製造之上列藩石高二応シ万石ニツキ一万両ツ、拝借被仰付候間其筋へ可願出候事

8) 太政官札の発行朝議から発行布告の発出までに3か月余を要した点に関連して、藤村通氏は「会計基金の便法では問題の解決が困難となったために、こんどは基本政策にかえて金札発行に全力を注ぐことになったものであろう」（『明治財政の確立過程』36頁）と指摘している。しかし、そうした捉え方は事実と反する。太政官札の発行に際しては用紙の選定・調達や印刷が不可欠であり、この時期はそうした発行準備に割かれていたのである。事実、太政官札の抄造は福井藩の五ヶ村で行われ、郡奉行からの下命が五ヶ村に令達されたのは明治元年3月初旬のことであった（小葉田淳編著『岡村村史』（岡村村史刊行会、1956年）、414頁）。

一、返納法之儀ハ必其金札ヲ以毎年暮其金高ヨリ一割ツ、差出来辰年迄十三箇年ニテ上納済切ノ事

一、列藩拝借之金札ハ富国之基礎被為立度御趣意ヲ奉認是ヲ以産物等精々取建其ヲ引起候様可致候但シ其藩ノ役場ニ於テ猥ニ遣込候儀ハ決テ不相成候事

一、京摂及近郷之商買拝借願上度者ハ金札役所ヘ可願出候金高等ハ取扱候産物高ニ応シ御貸渡相成候事

一、諸国裁判所初メ諸侯領地内農商之者トモ拝借等申出候得ハ其身元厚薄ノ見込ヲ以テ金高貸渡産業相立候様可致遣尤返納ノ儀ハ年々相当之元利為差出候事

但遐邑僻陋有ト雖モ金札取扱向ハ京摂商買之振合ヲ以取計可致事

一、拝借金高ノ内年割上納之札ハ於会計局裁捨可申事

但正月ヨリ七月マテニ拝借之分ハ其一割上納七月ヨリ十二月迄ニ拝借之分ハ五分割上納可致事

右之御趣意ヲ以テ即今之不融通ヲ御補ヒ被為遊度御仁思召ニ候間心得違有之間敷尤金札ヲ以テ返納ノ御仕法ニ付引替ハ一切無之候事

太政官札は、先に指摘したとおり、由利公正による建議を基礎とする。しかし、維新政府が定めた太政官札の発行要領は、第 1 に 3000 万両といった発行総額がとくに定められていない、第 2 に商法司向けおよび会計司向けという石高割貸付以外の発行方法が付加されたという点で由利の建議と異なる。すなわち、太政官札は、①各藩・府県に生産力向上のための産業資金を供給する石高割貸付に加えて、②会計官の下に設けられた商法司を通じて民間部門に直接融資する勸業貸付、および③維新政府の財政資金の補填を狙いとする出納司向けという 3 つの異なった経路を通じて発行されることになったのである⁹⁾。そして、太政官札を殖産興業資金として借り入れた諸藩・府県お

9) 石高割貸付の場合、殖産興業の推進のほか、戊辰戦争での出兵費用の補助という意味も含まれていた（神長倉眞民『明治維新財政経済史考』282 頁）とする捉え方もある。

よび商人は、由利公正の建議どおり、元本の1割を13年間、政府に毎年、太政官札で返済する（11年目以降は正貨で返済する）ことが求められた。なお、政府の手許に戻った太政官札は、布告第7項のとおり、再発行されずにそのまま裁断処理されることになっていた。

1.2 太政官札の流通状況

太政官札は、先に指摘したように、明治元年5月から発行された。しかし、「朝廷の御料3万石以外に國帑にすべきものなし」という國帑空乏の下、太政官札は殖産興業という当初の目的から大きく逸脱し、同年8月発行分からは維新政府の赤字補填手段としての性格を強め、最終的にはその過半は維新政府の財源調達を目的として発行された。さらに、産業資金に充てるべく石高割貸付として各藩・府県に貸し付けられた太政官札も、藩・府県財政窮乏の折柄、大部分が財政赤字の補填に流用された。このようにして太政官札の発行は、所期の狙いとは異なって維新政府および藩・府県政府の赤字補填手段と化し、その発行高も明治元年5月から2年7月までのわずか1年2か月で合計4800万両、当時の幕府貨幣発行高（1億3753万両）の3分の1強という空前の規模に達したのである。

その一方で、維新政府の政治経済的な基盤が不安定な段階にあったため、太政官札という不換紙幣を正貨と同じ価値で流通させることは困難と化した。実際、太政官札の流通価値は発行直後から下落するに至った。これに対し維新政府では、元年6月からの度重なる額面金額での通用強制に始まって同年12月の時価通用の容認に至るという朝令暮改的な政策措置の実施を経て、最終的には明治2年5月、明治5年までに新たに発行される兌換券と交換するという布告の発出で一応の決着をみ、その後、太政官札の流通価値は安定した。この点に関連して小林延人氏は近年、あとで詳しく述べるとおり、明治2年6月の金札正金引換政策の宣言により太政官札が地方においても流通する素地が形成され、これを契機として太政官札は地域間決済通貨として幅広く流

通するようになったとしている¹⁰⁾。

こうした流通状況を踏まえ現在では、明治2年5月までの間、太政官札は一般には流通せず、京都、大阪および東京という三都に滞流するのみであったとして、貨幣としての非流通性が強調されるのが一般的となっている。実際、澤田章氏は「金融界平静の時に於ても、太政官札の如き不換紙幣が果たして能く円満なる流通をなし得るや否やは大に懸念とせざるを得なかった所であるが、しかも財界未曾有の混乱動揺に際して、一層流通難を現出したのは、寧ろ当然の結果であつたらうと思ふ」¹¹⁾と述べている。また、日本銀行調査局編『図録日本の貨幣』第7巻は、「金札は正貨にくらべて価値が低く正貨と等価をもって通用することはできず、金札を受け取った者は両替店で打賃を払って正貨と交換して、日常の使用にあてた。当時、金札の流通が比較的良好であった東京・京都・大阪の三都においてさえ、金札100両はわずか正貨40両にしかな交換できなかった。政府は明治元年6月20日金札の打歩引換えを厳禁したが、金札はますます嫌われた。」(247頁)と発行当初の流通が困難を極めたことを指摘している。

このような通説の根拠となったのが、明治時代に編纂された官選史料として名高い大蔵省編の『貨政考要』および『紙幣整理始末』であり、太政官札の流通状況について次のように指摘されている。

「政府ノ始メテ太政官札ヲ発行スルヤ人民皆其札ニ慣レサルト政府ノ信用未タ固カラサルトニ因リ流通最モ困難ヲ極メ、随テ其価格ハ非常ニ下落シテ正貨ト併行スル能ワス、會人民ノ紙幣ヲ受領スル者アレハ之ヲ両替店ニ持参シ非常ニ打賃ヲ拂ウテ之ヲ正金ニ引替ヘ始テ日常ノ取引及ヒ売買ヲ辦シ得ルノ実況ナリキ。当時紙幣ノ流通上ニ最モ困難少キト称スル三都（東京、京都、大阪）ノ地ト雖モ紙幣百両ヲ以テ僅カ正金四拾両ニ交換スル程ナリキ」（『貨政考要』¹²⁾）

10) 小林延人「明治初年における太政官札の流通経路」(『史学雑誌』第115編第7号、2006年)61頁。

11) 澤田章『明治財政の基礎的研究』183頁。

12) 『明治前期財政経済史料集成』第13巻、160頁。

「発行ノ当初ニ於テハ其流通頗ル困難ヲ極メ三府ニ於テスラ正貨ニ対シ六割余ノ下落トナリ他ノ地方ニ在リテハ全ク授受セサル形況ナリキ新政府ノ基礎未タ確立セサルニ臨ミ引換ニ準備ナク発行ニ制限ナキ紙幣ヲ突然発行シ其流通ノ困難ナルハ固ヨリ宣ヘナリ殊ニ我国ニ於テ中央政府ヨリ紙幣ヲ発行セシハ太政官札ヲ以テ嚆矢トス建武中興ノ際紙幣発行ノ事史ニ散見セリト雖モ其事實得テ考フヘカラス。故ニ太政官札ノ発行ヲ見テ人民皆奇異ノ感触ヲ生セシハ敢テ怪ムニ足ラス又当時諸国ニ流通セル藩札ハ其制大ニ乱レ価格非常ニ下落シ甚シキハ藩札発行ノ藩庁ニ於テ財政困難ノ余藩札ヲ棄却シ大ニ人民ニ損失ヲ与ヘタルコトアリテ人民ハ皆紙幣嫌惡ノ情多シトス」(『紙幣整理始末』¹³⁾)

この点に関連して、大久保利通から岩倉具視宛の明治2年3月29日付の書簡には「金札相場 220 両に高騰」¹⁴⁾ という記述がみられるなど、金札百両が正金 45 両にしかないことを大久保は憂慮している。この事実、太政官札の流通価値の下落を端的に物語っている。しかし、太政官札 100 両が正貨 45 両としか交換できなかったのは発行当初ではなく、明治2年3月のことである。仮にそうだった場合、『貨政要要』では年月が特定されていないものの、執筆者は明治2年前半には太政官札の流通価値は 40 両台にまで下落したという意味で書いたと理解することもできる。その意味で、太政官札は発行当初から流通価値の急落をみたという通説に対しては疑問が投げかけられているといえることができる。

1.3 太政官札の発行・流通状況に関する疑問

太政官札の発行・流通状況に関する通説は概ね、以上のとおり要約することができる。そうした議論の多くは首肯できるが、疑問なしとし得ない論点もいくつか残っている。

13) 日本銀行調査局編著『日本金融史資料明治大正編』第16巻、6頁。

14) 日本史籍協会編『大久保利通文書』第3巻（東京大学出版会、1967年）、132頁。

すなわち、第 1 に太政官札の流通状況に関しては、地方においては困難を極めたほか、流通が比較的良好であった三都でも減価通用を余儀なくされるなど、貨幣としては十分機能しなかったという捉え方は本当に正鵠を得ているのであろうか。仮に通説にあるように発行当初から流通が困難を極めていたのであれば、発行の継続はいうに及ばず財源調達のために発行するという発想自体、生まれ出て来なかったのではなかろうか。

加えて、明治 2 年 5 月に新貨との交換の方針が打ち出されて以来、太政官札の流通価値は大きく向上し、正貨とほぼ等価になった。そうした価値の安定化を受け、小林延人氏が指摘したように太政官札の地域間決済通貨としての利用が拡大したほか、民部省札という小額紙幣も発行された¹⁵⁾。さらに明治 3 年半ばには太政官札の偽造札もみられるようになった。こうした事実は、太政官札の流通性は明治 2 年夏ごろを画期として大きく改善し、ほぼ額面金額で流通するようになったにもかかわらず、発行当初にみられた流通困難がその後も継続していたと誤って理解されていることを示唆しているのではなかろうか。

第 2 に、殖産興業の推進という太政官札の発行事由は名目的なものであって、主たる狙いは財政赤字の補填にあったという捉え方は果たして妥当なものであろうか。また、太政官札は 3 つの異なった経路で発行されたが、そうした発行経路に固有の要因が太政官札の流通状況に有意な影響を及ぼしたのであろうか。先行研究のほとんどすべては文献史的な研究であり、数量的な観点からの分析や実態の把握は行われていない。この問題を克服するとともに太政官札の発行・流通状況に関する理解をさらに進めるためにも、通説の妥当性を数量的な分析の実施を通じて検証することが期待される。

第 3 に、太政官札の打歩はなぜ発生したのであろうか。論理的には太政官札の正貨への引換需要が正貨の供給を上回ったためと考えられるが、その際、

15) 民部省札とは、明治 2 年 12 月から 3 年 10 月までに発行された小額面の政府紙幣のことをいう（発行金額は 750 万両）。額面金額は 2 分、1 分、2 朱、1 朱の 4 種類があった。

誰が太政官札を正貨に引き換えようとしたのであろうか。この疑問に関しては、先行研究においてはほとんど取り上げられていないが、太政官札の流通実態、とりわけ発行当初における流通価値の下落に関する実態的な理解を深めるうえでは重要な論点と判断される。

第4に、太政官札が当初の狙いのおり殖産興業の促進のために発行されたとした場合、果たして殖産興業の推進措置として有効に機能しえたのであろうか。あるいは、太政官札の発行による生産前貸し資金の貸し付けは殖産興業を図るうえでの有効な措置であったのであろうか。また、マクロ経済的にみて太政官札の発行を基軸とする殖産興業の推進策が有効に機能するためには、どのような経済条件の充足が必要とされたのであろうか。

第5に、貨幣としてみた場合、太政官札はどのような性格を有していたのであろうか。また、その性格は不変であったのか、あるいは維新政府の方針変化が太政官札の性格の変容を促す方向で作用したのか否か。この点に関連して、先行研究では太政官札の兌換券との交換が政府公約とは異なり達成できなかったことが強調されることが多いが、貨幣が安定的に流通するには金銀などによる価値の裏づけが本当に必要とされるのであろうか。

以下では、これらの問題について、太政官札を発行するに際し江戸時代から何を受け継ぎ（あるいは何を捨て去り）、明治維新により何を付け加えたのかを明らかにした後、そうした観点から太政官札の流通実態、貨幣としての性格や殖産興業措置としての意義と限界について検証する。

2 江戸時代から明治時代に引き継がれた経済システム

2.1 三貨制と呼ばれる旧幕府幣制の踏襲

最初に、太政官札の発行・流通状況を議論するうえで必要とされる幕末から明治維新当時の貨幣経済体制について簡単に概観する¹⁶⁾。

16) 明治初年における貨幣の流通状況については、霧見誠良「近代の信用・貨幣」；阿部謙二『通貨経済史』；日本銀行『図録日本の貨幣』第7巻；山本有造『両から円へ』などを参照。

慶応3年(1867)12月、王政復古の大号令とともに天皇を中心とする維新政府が誕生した。しかし、維新政府が日本全国を政治的に掌握したのは1年5か月後、五稜郭の戦いを最後とする戊辰戦争に勝利した明治2年(1869)5月のことであった。それまでの間、維新政府による貨幣制度の整備・統一は事実上不可能な状況にあり、明治元年(1868)2月には三貨制と呼ばれる旧幕府幣制の踏襲が宣言され、当時流通していた万延二分金、一分銀、寛永通宝等の幕府貨幣や藩札が引き続き貨幣として利用されることになった。維新政府ではまた、一時的な措置として明治2年2月までの間、二分金、一分銀など旧幕府貨幣とほぼ同じ形式で両単位の貨幣を正貨として発行したが、その際には改鋳差益の獲得を狙いとして品位が引き下げられた。これがその後、国際的な軋轢を生むことになった。

加えて、明治政府では明治2年4月、それまで通用停止となっていた古金銀貨についても貨幣としての利用を認めるとともに、金銀の純分量を基準とした交換比率を公定した。このことはまた、江戸時代に鑄造された金銀貨すべてがそれぞれ異なった価格で流通することを意味していた。その結果、幕府鑄造の金銀貨だけでも、貨幣の流通体系は非常に複雑なものとなった。さらに、幕末の開港とともに大量に流入した洋銀(メキシコ・ドル)についても国内貨幣として利用可能とされるなど、多種多様な貨幣が流通していた。こうした点を捉えて、明治初年の貨幣の流通状況を『貨政考要』は「通貨錯乱」と評している。

この間、江戸、大坂、京都という三都を除く地方所在の大名領国においては藩札が紙幣として広く流通しており、領内での商業取引は藩札と銭貨により決済されるのが一般的な形態であった。そのため、金銀貨が領内での取引に利用されることはなく、参勤交代費用や領外から購入した物資の決済などの領外取引に利用されていた。その意味で、大名領国は領内取引には藩札と銭貨が、領外取引には金銀貨がそれぞれ利用されるという二重経済あるいは

二重構造の下にあった¹⁷⁾。加えて、藩札は、明治4年に新貨条例に基づき政府が発行した新紙幣等と交換されるまでの間、維新後も引き続き領内限りの貨幣として利用されていた。したがって、維新政府が領国大名政府に太政官札を貸し付けたとしても、領内で流通する余地は乏しく、領外取引の決済手段に利用するしか術はなかったのである。

ただし、藩札の場合、①領内での通用を前提とした地域通貨であるため、発行藩以外の地域ではそもそも通用しないほか、中央政府が税金として徴収した藩札をその他の地域における官吏の給与支払いに充当できないなど、全国に通用する決済手段として利用できない、②藩札と太政官札という政府紙幣とは、一方の流通が拡張すれば他の流通は縮小するなど、相互に競合関係にあったため、太政官札の全国流通を目指す維新政府からみた場合、藩札は大きな障害物と判断された、などといった問題を内包していた¹⁸⁾。こうした事情もあって、維新政府では当初より藩札処分を急務と考えており、そうした流れのなかで明治2年12月には藩札の増製禁止が布告された。

2.2 旧幕府が締結した海外との条約も踏襲

第2は、幕末にかけて徳川幕府がアメリカなど海外諸国との間で締結した条約の承継である。そのなかでも、明治初年における貨幣の流通状況との関連でとくに重要となるのは、日米修好通商条約第5条と改税約書第6条であった。

すなわち、日米修好通商条約第5条では「日本人外國の貨幣に慣されは開港の後凡一箇年の間各港の役所より日本の貨幣を以て亞米利加人順次第引換渡すへし」¹⁹⁾と規定されており、旧幕府は、開港後1年が経過したあとも引き続きこの規定に基づき、外国商人からの要請に応じて貨幣の引換を行ってい

17) 江戸時代の大名領国における貨幣の流通実態に関しては、鹿野嘉昭『藩札の経済学』（東洋経済新報社、2011年）第5章「銭匁勘定と銭遣い」を参照。

18) 明治初年における藩札流通が貨幣の流通に及ぼした影響については、坂谷芳郎「藩札処分を論ず」（『國家學會雑誌』第2巻第22号、明治22年）を参照。

19) 訳文は、東京大学東洋文化研究所データベース『世界と日本』／田中明彦研究室 (<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/pw/18580729.T1J.html>) による。

たのである。太政官札の発行を建議した由利公正のみならず維新政府の要人は、そうした海外との取り決めの存在を知悉していなかった。そうしたなかで、あとで詳しく述べるとおり、殖産興業を図るうえで必要とされる生産前貸し資金供給のための特別な貨幣という位置づけで太政官札が企図・発行されたのである。

しかしながら、太政官札自体、合法的に発行された政府紙幣であったため、この条文の規定にしたがって維新政府は外国からの要求があれば太政官札を正貨に引き換える義務を負うことになったのである。実際、アメリカをはじめとする欧米政府および外国商人はこの規定の存在を盾にして、維新政府に太政官の額面金額での正貨との引換および日本国内での太政官札の無制限利用を要求したのであった。そうした要請自体、外国商人等にリスクのない利益獲得機会を提供するに等しいものであるため、維新政府としても安易に受け入れるわけにはいかず、明治元年 6 月には外国人による太政官札の正貨兌換を禁止する布告を発出し、翌 7 月には各国領事に通達した。

これに対して英国公使パークスは 10 月 22 日、外国官宛に太政官札の発行・通用に関する質問を発出するというかたちで異議を唱え、翌 11 月 10 日には大阪、兵庫の開港場に限り外国人が太政官札を以って納税することを維新政府に認許させた。その結果、外国商社は時価で太政官札を入手すれば納税金額を実質減額できる一方で、日本政府は税収の減少を余儀なくされることになった。加えて、邦人商人と外国商社との間の課税上のバランスも崩れることになった。このような外国商人の優遇的な取り扱いが太政官札のあり方に大きな影響を及ぼすことになったのである。

また、旧幕府が欧米主要国との間で締結した改税約書第 6 条では、「日本政府に於て右仕來を改め總て外國の貨幣日本の貨幣と引替る事に障りなき様にし又日本通用の貨幣を不足なき様にし交易を便利にせん事を欲するにより日本金銀吹立所を盛大にせん事を既に決せり然る上は日本人又は外國人より差出すへき總て外國金銀貨幣並地金は日本貨幣に吹替へ其諸雜費を差引其質の

眞位を以て其爲め定めたる場所に於て引替んとす」²⁰⁾として欧米流の近代的な貨幣制度の確立を目指して幣制改革を実施することが宣言されていた。維新政府では、この方針を承継することを明言したうえで新貨幣を鑄造する造幣機械を発注する一方で、当面の措置として明治元年2月に旧幕府幣制の踏襲を宣言した。この流れのなかで、あとで詳しく述べるように、同年5月には銀目の廃止が宣言されたほか、旧幕時代の古金銀貨についても純金銀の含有量に基づく時価通用とされたのである。

2.3 旧幕府からの財政資金の引き継ぎはなかった

その一方で、維新政府においては「朝廷の御料3万石以外に國帑にすべきものなし」という國帑空乏に加えて、徳川幕府からの財政引き継ぎもなかった。そのため、財政資金の調達および財政基盤の確立が幣制の刷新・統一と並ぶ重要な経済問題として急浮上することになった。加えて、維新政府では、日本を欧米先進資本主義国に匹敵する富強な国とすることの重要性を痛感していたため、尊王攘夷に代わる国民的な達成課題として富国強兵という経済力の強化を掲げ、殖産興業の促進と貿易の伸長を目指すことにした。

そうした状況下、維新政府では慶応3年12月27日、政府運営のための資金調達機関として金穀出納所を設置するとともに、坂本竜馬から岩倉具視への推薦を受け財政の専門家として旧越前福井藩士の由利公正を参与に登用のうえ同人および名古屋藩士の林左門を御用金穀取扱方に任命した。この金穀出納所は明治元年1月、行政の最高機関としての太政官のなかで政府会計を司る行政機関である会計局（同年6月に会計官に名称変更、現財務省の前身）に組織変更され、これに伴い由利公正も会計官副知事（知事に次ぐポスト）となった。

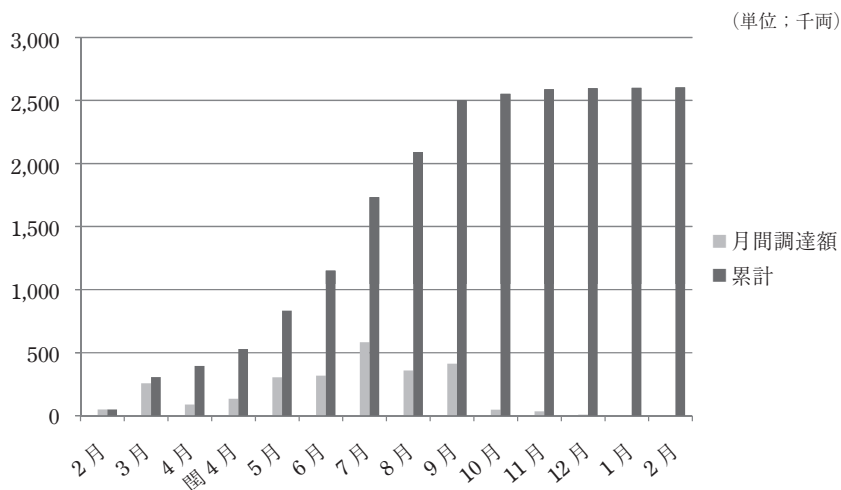
由利公正には福井藩士時代、幕末にかけて危機に直面した藩の財政を立て直したという実績があり、その経験を買われて維新政府に任用されたのであっ

20) 訳文は、東京大学東洋文化研究所データベース『世界と日本』／田中明彦研究室 (<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/pw/18660625.T1J.html>) による。

た。実際、由利公正是、国産物会所を通じた藩札発行により生糸等の生産者に生産前貸し資金を供与することでその生産を刺激するとともに生産物の領外への販売を通じて多額の金銀貨を稼得し、藩の財政危機を救ったのである。維新政府の要人の多くが経済財政運営に優れた知識や知見を持たない下級武士出身であるなか、由利公正是政府随一の財政通となつて、当面の財源調達にかかわる措置の策定を委ねられた。朝廷を支援する京都の寺院や富豪等からは王政復古直後から金穀出納所への金穀の献納が相次ぎ、明治元年 1 月末までに献納された金穀の総額は 4 ～ 5 万両にものぼった。しかし、同年 1 ～ 2 月の 2 か月間の経常経費支出だけでも 22 万両に達することが見込まれるなか、財政の逼迫状態を抜本的に解決するには至らなかった。そのため、維新政府は財政面から鎮撫総督の進発も征東（討幕）軍の部署も決定できない事態に追い込まれていた²¹⁾。

そうした状況下、由利公正是明治元年 1 月 21 日、維新政府による財政運営に際し当座必要とされる資金を 300 万両と見積もり、この資金を京都や大坂の富豪から御用金として借り入れて会計基立金として管理することに加えて、御用金の返済原資の捻出および殖産興業資金の調達を目的として不換政府紙幣である太政官札 3000 万両を発行することを太政官宛に建議した。なお、会計基立金において借り入れた御用金（募債）には月 1 分の割合で利息を支払うことが条件になっていた。この太政官札の発行という方策は由利公正在福井藩で自ら実施した国産物会所方式をそのまま全国的な規模で実施するものであり、全国の米の生産高を 3000 万石と見積もったうえで 1 万石 1 万両の割合で諸藩に物産の振興を目的として太政官札 3000 万両を貸し付けたあと、毎年、元本の 1 割ずつ返却され 13 年間（11 年目以降は正貨で返済）で元利金が完済されることが想定された。

21) 維新当初の財政事情については、澤田章『明治財政の基礎的研究』第 1 章、千田稔「維新政権の財政構造」（『土地制度史学』第 81 号、1978 年）を参照。



第2図 会計基金の調達状況

（資料）澤田章『明治財政の基礎的研究』、会計基金調達金額総額の月表（92頁）。

第2図は、明治元年2月から翌明治2年2月までに実施された御用金による会計基金の調達状況を示したものである。先に指摘したように、会計基金の調達額は明治元年2月の募集開始から閏4月までの4か月間で53万両にとどまるなど、その進捗度合いも緩やかであったほか、最終的には260万両と目標とされた300万両には13%方届かなかった。加えて、明治元年9月に250万両に達した後、御用金の調達ペースは大きく鈍化した。これらの事実はまた、御用金の調達が期待に反して容易ではなかったことを示唆している。そうした状況下、明治元年6月、長崎府判事井上馨は木戸孝允に対して戦費調達のための外債募集を提案したが、最終的には実現するには至らなかった²²⁾。

その一方で、御親征費用や関東大監察使東下費用などの支払いが嵩んだため、維新政府では明治元年8月までに209万両の御用金を調達したにもかかわらず

22) 千田稔「維新政権の財政構造」19頁。

らず、8 月時点での正貨保有高は 30 万両にとどまっていた²³⁾。加えて、慶応 3 年から明治元年 12 月までの維新政府の歳出合計（石高割貸付および勸業貸付を除く）は最終的には 1235 万両と、会計基立金の募集に際し想定された 300 万両という金額の 4 倍にも達するなど、維新政府の台所はまさに「火の車」であった。

3 太政官札の発行・流通状況に関する通説の検証

3.1 太政官の発行状況に関する数量的検証

3.1.1 太政官札は当初、殖産興業資金として貸与される

太政官札は明治元年 5 月 15 日から発行され、5 月中には京都に設けられた商法司および同大阪支署経由で実行された商法会所および商人向けの勸業貸付 192 万両のほか、石高割貸付として徳島、阿波および鹿児島 の 3 藩向けに各 5 万両、合計 15 万両に加えて、会計官出納司向け 1.2 万両の総計 208 万両が発行された。この事実は、太政官札は当初の方針にしたがって殖産興業の推進を目的として発行されたことを如実に物語っている。商法会所等向けに供与された勸業貸付 192 万両のうち約 80 万両は会計基立金への御用金貸付の証拠として維新政府が京都や大阪の富豪宛てに発行した正金借上調達金受領書を担保とする貸付であり、月 6 朱の利息支払いを条件として京阪の富豪に貸し付けられた。

その一方で、先に指摘したとおり、御用金貸付には月 1 分の利息が付されるため、政府に御用金として正貨を貸し付けた富豪がその受領書を担保として商法司あるいは商法会所から同額の太政官札を勸業貸付として借り入れればリスクを負うことなく自動的に月 4 朱の利息を獲得することできる。こうした経済的な利益をアメとして利用するなど、維新政府は正貨の調達に腐心していたのである。それはまた、会計基立金の募集により市中から引き揚げた正貨と同額の資金を太政官札の発行を経由して還流させること、現代流に言う と正貨と太政官札とのスワップを企図するなど、おカネの流れにも配慮

23) 澤田章『明治財政の基礎的研究』75 頁。

した措置であったと理解することもできる。そうした富豪に一方的に有利な方策の実施に対しては当時からも、「正金をとって紙幣をやる」という「ずいぶんと乱暴な仕方」²⁴⁾ という批判の声も聞かれたが、不換紙幣というこれまでに例のない政府紙幣を円滑に発行するに際しては、ある意味で止むを得ない措置であったともいえよう。

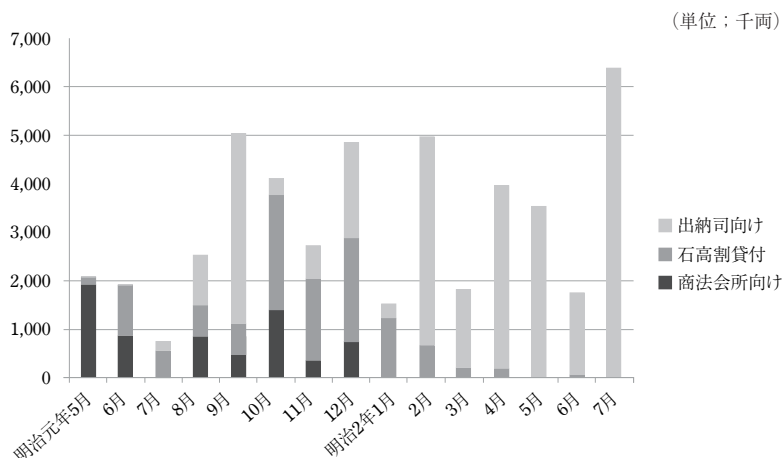
太政官札の発行は明治元年5月から明治2年7月までの1年2か月のあいだ続き、その発行高もわずかに14か月で合計4800万両（うち石高割貸付1133万両、勸業貸付656万両、出納司向けの赤字補填3015万両）、当時の幕府貨幣発行高（1億3753万両）の3分の1強という空前の規模に達した。とくに明治元年8月以降は、あとで詳しく述べるとおり、貨幣の改鑄とともに維新政府の財源調達手段としての色彩を強め、明治2年2月以降は財政の穴埋め手段として大量に発行されるようになった。そして、大量発行と財源調達手段化とが一体となって太政官札の流通に暗い影を投げかけるとともに国際的な軋轢を生み、政府にその是正という困難な問題を突き付けることになったのである。

こうした事実を根拠として、先行研究においては『貨政考要』や『明治財政史』を典型的な例として、太政官札は財政の窮乏を補填するために発行されたと観念されることが多い²⁵⁾。しかし、そうした理解は、澤田章氏が喝破したように、正鵠を射ていないといわざるを得ない²⁶⁾。先に指摘した由利公正による建議にあるとおり、太政官札の発行はあくまでも御用金の返済原資の捻出および殖産興業資金の調達を目的としたものであり、発行当初においては財政赤字の補填は企図されていなかったからである。維新政府の資金繰りが窮乏化するなか、貨幣の改鑄とともに手っ取り早い財政赤字の補填手段として利用されるに至ったというのが実態に近いといえよう。

24) 『世外侯事歴 維新財政談』上、30～31頁。

25) たとえば『貨政考要』は太政官札の発行事由に関して「實ニ太政官札ハ一ハ以テ國庫ノ窮乏ヲ補助シ、一ハ以テ殖産ノ資本ヲ供充スルノ主旨ヲ以テ発行セラレタル」（『明治前期財政経済史料集成』第13巻、159頁）と指摘している。

26) 澤田章『明治財政の基礎的研究』118～119頁。



第 3 図 太政官札の月別・形態別発行額の推移

(注) 石高割貸付＝藩＋府県＋藩預所＋旗本＋高山藩銅買入＋越前藩生糸買入。

(資料) 澤田章『明治財政の基礎的研究』の各府県拝借金札高表(122頁)および各藩並預所拝借金札高表(123～136頁)。

3.1.2 御東幸を契機に財政赤字補填手段と化した太政官札

太政官札に関する先行研究の場合、太政官札の発行にかかわる議論のほとんどはここまでであり、その発行高はどのような推移をたどって増大していったのかとか、発行形態別にみて太政官札の発行はどのような動きを示したのかといった点に関しては、澤田章氏により古くから発行高にかかわる計数が報告されているにもかかわらず、ほとんど分析されていない。それゆえ、本節では、この問題について統計的な観点から検証することにした。

最初は太政官札の発行状況である。第 3 図は、太政官札の月別発行額の推移を発行形態別の内訳とあわせて示したものである。この図からも明らかなように、明治元年 7 月までの当初の 3 か月間は所期の目的に沿って商法司および商法会所を経由した勸業貸付および石高割貸付が太政官札発行額の大部分を占めていた。しかし、8～9 月になると出納司向けが著増した。維新政府にお

いては巨額の御用金を調達したが、その一方で御親政費用や関東大監察使東下費用などを中心として歳出が大きく伸長したため、明治元年8月時点での会計基金の残高が30万両にまで減少するなど、財政状態は火の車であった。

そうした状況下、維新政府は明治元年8月から9月にかけて東幸費用80万両の捻出を図るべく窮余の策として実施した東京府への下げ渡しを嚆矢として、財政赤字補填のために太政官札を発行するという方向に舵が切れ、出納司あてに赤字の埋め合わせ手段として発行されるようになったのである²⁷⁾。その後、元年10月から2年1月までは石高割貸付や勸業貸付も一時的に伸長したが、2年2月以降は会計司向けが発行額の大部分を占めるなど、太政官札は所期の目的から大きく乖離して財政赤字の補填手段と化すことになった。これらの事実は、澤田章氏が指摘するとおり、太政官札は当初、殖産興業の推進を支えるべく発行されたが、その後、財源調達手段として発行されるようになったことを示唆している。

第1表は、明治初年における維新政府の財政状況を示したものである。この表において太政官札の発行による殖産興業資金の貸付は歳出、歳入に両建てで計上されている。そうした事実を踏まえて慶応3年12月から明治元年12月までの14か月間での太政官札発行による財政赤字補填額を計算すると330万両、明治元年12月までの歳出3050万両から石高割貸付金および勸業貸付金を控除した実勢ベースの歳出1235万両の4分の1強にも達していたことが確認された。ただし、この期間は歳入が歳出を上回っており、これを考慮して赤字補填額を計算すると585万両、実勢歳出の5割弱にも及ぶ。この事実はまた、太政官札の大量発行がなければ維新政府は明治元年中に、もう少し具体的にいうと同年9月末までに財政面から瓦解していた可能性がきわめて高いことを示唆している。

次いで、明治2年1月から9月までの9か月間では、実勢ベースの歳出1627万両を300万両ほど上回る1945万両もの太政官札が発行された。その

27) 千田稔「維新政権の財政構造」18～20頁。

第 1 表 明治初年における維新政府の財政状況

(単位：円)

	慶応 3 年 12 月～ 明治元年 12 月	明治 2 年 1 月～ 9 月
歳入の部		
通常歳入	36,64,780	4,666,055
例外歳入	29,424,533	29,772,348
太政官札発行	24,037,389	23,962,610
その他	5,387,144	5,809,738
歳入合計	33,089,313	34,438,404
除く太政官札発行	9,051,924	10,475,793
歳出の部		
通常歳出	5,506,253	9,360,230
例外歳出	24,998,832	11,425,609
石高割貸付金	9,145,761	3,588,500
勸業貸付金	9,011,518	918,680
その他	6,841,553	6,918,429
歳出合計	30,505,085	20,785,839
除く石高割・勸業貸付金	12,347,806	16,278,659
<参考>		
歳入－歳出	2,584,228	8,986,509
同(太政官札関連分調整後)	-3,295,882	-10,468,921

(出所) 日本銀行調査局編『図録日本の貨幣』第 7 巻 (東洋経済新報社, 1973 年), 表 4-2 (245 頁)。

理由は定かではない。しかし、太政官札発行の最終月となった 2 年 7 月にはそれまでのピークである元年 9 月の発行高 505 万両を大きく上回る 650 万両というかつてない規模で駆け込み的に発行されたことが大きく作用したことは指摘できよう。このように太政官札が手っ取り早い財源調達手段として利用されるなか、明治 2 年 2 月には 5000 万両の追加発行が達せられた。しかし、政府内部においても過剰という慎重な見方があったほか、その当時、太政官札の流通価値が大きく下落していたという事情もあり、同年 5 月に増発中止となった²⁸⁾。こうした財源調達をめぐる議論の帰趨が 7 月における大量発行を招いた可能性は否定できないであろう。

28) 太政官札の増発をめぐる議論については、千田稔「維新政権の財政構造」25 頁を参照。

第2表 石高割貸付の貸付金額の分布状況

石高割貸付金額	藩数	構成比（％）	同，累計（％）
50 万両以上	2	0.7	0.7
30 ～ 50 万両	5	1.8	2.5
10 ～ 30 万両	23	8.3	10.8
5 ～ 10 万両	23	8.3	19.1
1 ～ 5 万両	96	34.7	53.8
0.5 ～ 1 万両	65	23.5	77.3
0.3 ～ 0.5 万両	52	18.8	96.1
0.3 万両未満	11	4.0	100.0
合 計	277	100.0	
最大値	610,000 両		
最小値	1,500		
平均値	40,903		
中央値	11,000		

（資料）澤田章『明治財政の基礎的研究』より、各府県拝借金札高表（122 頁）および各藩並預所拝借金札高表（123 ～ 136 頁）。

3.1.3 石高割貸付の藩・府県別分布状況

明治初年、藩政府の財政も窮乏化していた。そうした状況下、先に掲げた第2図のとおり、各藩向けに実行された石高割貸付も当初は月間 50 ～ 100 万両と比較的落ち着いた推移を示していたが、明治元年 10 月から 12 月にかけて急増し、月間貸付額も 150 ～ 180 万両となった。石高割貸付は通常、2 ～ 3 回に分けて実行され、ほとんどの藩は 9 月までに第 1 回目の貸付の供与を受けた。石高割貸付を受けた藩・府県は合計 277 藩・府県にのぼるが、貸付合計額は 1133 万両と由利公正が当初想定した金額である 3000 万両の 3 分の 1 にとどまる。いうまでもなく、その背景としては、維新政府の財源調達を目的とする出納司向けという想定外の目的での太政官札発行が増大したことが挙げられる。

第2表は、石高割貸付の貸付金額の分布状況を示したものである。この表からは、1 藩当たりの石高割貸付額は最大 61 万両から最小 1500 両まで幅広く分布していることが分かる。加えて、277 藩・府県のほぼ過半を占める 128 藩・府県向けの貸付金額は 1 万両を下回っている。そうした分布状況を反映

して藩・府県ごとの貸付額の平均値は 4.1 万両と、中央値の 1.1 万両から大きく乖離している。これらの事実は、規模の小さな藩向けの貸付額ほど、当初想定された 1 万石当たり 1 万両という配賦基準を大きく下回っていることを意味している。実際、石高割貸付の最小貸付額は領国石高が 1～2 万石の柳本藩、結城藩、丹南藩、芝村藩、伯太藩、清崎藩および生実藩向けの 1500 両であり、当初配賦基準の 2 割以下の水準になっていた。

その一方で、大口貸付先としては鹿児島藩 (61 万両)、金沢藩 (55 万両)、名古屋藩 (44 万両)、越後府 (35.4 万両)、広島藩 (33 万両)、佐賀藩 (30 万両)、熊本藩 (25 万両)、吉田藩 (25 万両)、福井藩 (22 万両)、彦根藩 (18 万両)、徳島藩 (15 万両) などが挙げられる。このような大口貸付先のなかには名古屋藩、越後藩、彦根藩といった旧幕勢力の雄藩や佐幕派の諸藩も含まれており、その意味で、維新政府は由利公正が想定した当初の配賦基準にしたがうかたちで石高割貸付を公平に実行していたということが出来る。また、大口貸付先に対する石高割貸付は通常、1 回当たり 5～10 万両前後で 4～5 回に分けて実行されており、1 回当たりの最大貸付額は元年 12 月の越後府向けの 25 万両となっている。

3.1.4 石高割貸付も藩財政の補填に流用される

こうした石高割貸付の藩ごとの貸付金額や配賦基準額は、果たして殖産興業を推進するうえで妥当な水準であったのだろうか。先行研究では、そういった観点からの検討は行われていない。妥当性を判断するうえで必要とされる基準の策定が困難だからである。ここでは、筆者が幕末にかけての藩札発行高を推計するに際して利用した天保 13 年 (1842) における石高 1 千石当たりの平均的な銀札発行高 17.5 貫匁をその基準に採用することにした²⁹⁾。この値を金 1 両 = 銀 100 匁という金銀貨の交換相場で金貨に換算すると、1 万石当たりの金札発行高は 1750 両という結果が得られる。この水準はほぼ石高割貸

29) 鹿野嘉昭「幕末期、藩札は濫発されたのか」(同志社大学『経済学論叢』第 59 巻第 2 号、2007 年 9 月)、42 頁。

付の最小額に相当する。ちなみに、由利公正が福井藩（石高は32万石）において国産物会所方式で発行した藩札の発行高は5万両であり、これを基準として1万石当たりの藩札発行高を計算すると1562両とほぼ同じ金額になる。

これらの事実は、維新政府が策定した1万石当たり1万両という石高割貸付の配賦基準額自体、藩内での殖産興業政策の推進上必要とされる金額を大幅に上回っていたことを示唆している。そのため、領国大名政府に対してはより多くの石高割貸付を得ようとする誘因を与える方向で作用したのである。それはまた、当初想定された石高割貸付の配賦基準額が会計基金の返済原資捻出を主たる目的として決定されたことを意味している。このようにして過大に想定された太政官札の発行額が、事後的にみると、明治初年における維新政府および諸藩の財政を財源面から支える方向で作用したといえることができる。

石高割貸付を受けるに際しては、維新政府あてに金札拝借歎願書を提出することが求められる。この各藩が維新政府に提出した金札拝借歎願書においては殖産興業が謳われているが、間宮国夫氏が指摘したとおり³⁰⁾、その多くは財政赤字の補填に流用されたといえよう。実際、由利公正が太政官札の発行建議に際し想定していた国産物会所方式に基づく生産前貸し資金供給のための藩札発行を幕末にかけて行っていた藩はさほど多くはなかった³¹⁾。加えて、当時の経済界における混乱を踏まえると、維新後にそうした生産・流通体制を早急に整備すること自体、困難であったと考えられるからである³²⁾。そのような現実を顧みずに維新政府が気前よく巨額の石高割貸付の実施を宣言したため、領国大名政府は挙って経常的な財源不足の補填を目的として石高割貸付の嘆願を行ったといえよう。

30) 間宮国夫「商法司政策」85～86頁。

31) 藩札発行にかかわる詳細な研究が実施された40藩のうち幕末にかけて国産物会所方式に基づく藩札を発行した藩は5藩にとどまる（鹿野嘉昭「委託研究からみた藩札の流通実態」（日本銀行金融研究所『金融研究』第15巻第5号、1996年12月、188頁）。

32) やや例外なのは静岡藩であり、同藩では渋沢栄一の助言を受けて明治元年12月に商法会所を創設するとともに、商法会所では商品抵当の貸付や京阪地方からの米穀肥料等の買入などを行っていた（『渋沢栄一伝記資料』岩波書店、1944年、97～100頁）。

このようにして、太政官札の位置づけも、財政窮乏の折柄、当初の殖産興業の促進から維新政府および藩・府県政府の財源調達手段へと大きく変容した。そうしたなか、明治 2 年 2 月以降は、会計基金による御用金の募集終了もあって、財政赤字補填のための出納司向けがほとんどを占めるなど、まさに太政官札の発行は維新政府の財源調達手段と化したといえることができる。この間、商法司および商法会所を通じた民間商人向けの勸業貸付は、あとで詳しく論じるように、月間 50～100 万両というそれなりの規模でもって毎月実行されていた。しかし、維新政府内での太政官札および殖産興業政策にかかわる見直し論議の高まりを受け、明治 2 年 3 月の商法司廃止に先立つ元年 12 月末でもって新規発行が見合わせとなっていたことが計数面から確認された。

3.2. 太政官札の流通状況と維新政府の対応

3.2.1 打歩の発生

以上のような発行状況を踏まえて、次に太政官札の流通状況について検討する。その際、維新当時の日本における貨幣の流通実態にも留意する必要があるのはいうまでもない。すなわち、江戸、大阪、京都に代表される旧幕府の直轄地を除き、大名領国の多くにおいては西日本を中心として藩札と銭貨が流通貨幣として利用されており、金銀貨が商業取引の決済に使われることは稀であった。金銀貨は領外との取引の決済手段として領国大名政府や有力商人によって利用されるだけであった。

そうした状況下、政府貨幣として発行された太政官札が大名領国内で貨幣として利用される余地はそもそもほとんどなく、仮にあったとしても藩札の発行準備にとどまる³³⁾。ただし、大阪や他藩との領外取引については、取引相手方の承諾を条件として太政官札が正貨と同様に利用されうるのはいうまでもない。維新政府は太政官札が大阪、京都および東京という三都に集中す

33) 山本有造氏は、備後福山藩においては明治 2 年 5 月以降、7500 万両の石高割貸付により得た太政官札を準備金として 26 万両にのぼる藩札を発行したという事例を紹介している（山本有造『両から円へ』21 頁）。

ることを問題視していたが、当時における貨幣の流通実態を踏まえると、そうしたこと自体、ある意味で当然の現象であったということが出来る。このことはまた、太政官札という政府紙幣が全国津々浦々で貨幣として広く利用されるためには、太政官札は金貨と等価で通用すると観念されること、あるいは藩札の発行権限を領国大名政府の手許から剥奪するとともに流通貨幣を中央政府が発行した貨幣に限定する方向で幣制を早期に刷新することが不可欠であったことを示唆している。

太政官札は、先に指摘したように、商法司および商法会所を經由した勧業貸付、藩政府向けの石高割貸付を通じてあるいは出納司向けに貸し付けるというかたちで発行された。そのため、太政官札を受け取った商人、藩政府や維新政府はそれをそのまま貨幣として利用するか、正貨に交換して利用するかという選択を迫られた。太政官札の場合、金1両以上の高額紙幣として発行されたことを主因に小口の商業取引に利用できないなど、そもそも交換手段としての使い勝手が良くないという事情に加えて、発行直後は誰もが貨幣として喜んで受領してくれるという一般受容性が十分確立されていなかった。維新政府に対する信頼が未だ十分確立されるまでに至っていないなかで発行されたからである。

そうした状況下、京都や大阪以外の商取引において卸売商等の財物の売り手は太政官札よりも正貨での受け取りを志向した。そのため、太政官札を受領した商人や藩政府の多くは正貨に交換して利用することを選択のうえ両替商に赴き、正貨への交換を求めた。それとともに太政官札の正貨への引替需要が短期集中的に膨らんだため、その流通価値は第3表のとおり発行直後から額面金額を下回り、明治元年6月には金二分判100両に対し太政官札112～115両というように正貨との交換に際しては打歩（打賃）の支払いが求められることになった。この打歩はその後、8月中頃から漸次拡大し、明治元年10月には148.9両を記録した。

しかし、この事実は、金札の流通が比較的良好であった東京・京都・大阪の

第 3 表 発行直後における太政官札の流通価値の推移

時 期	金二分判 100 両当たり金札
明治元年 6 月	112 ~ 115 両
6 ~ 8 月の初	111
8 月	124.5
10 月	148.9
12 月 20 日	118.9
12 月 26, 27 日	125.6

(出所) 千田稔「維新政権の財政構造」(『土地制度史学』第 81 号, 1978 年)
第 5 表「金札の打歩通用状況」(19 頁)

三都においてさえ金札 100 両はわずか正貨 40 両にしか交換できなかったとして発行当初の流通困難を強調する通説を支持しない。確かに発行当初から打歩は発生していたが、その水準は 1 割前後にとどまっており、打歩が 6 割にまで上昇することはなかったからである。仮に打歩が発行直後から 6 割にまで拡大していたのなら、その時点で発行不能となるほか、建議者である由利公正の責任問題が浮上するはずである。しかしながら、あとで詳しく述べるとおり、後者が取り沙汰されたのは明治元年 9 月末のことであり、その意味でも発行当初における打歩の発生は止むを得なかったが、許容しうる範囲にとどまっていたといえよう。

加えて、8 月中頃から打歩が拡大したことは、その拡大が太政官札の大量発行と関連している可能性を示唆している。このように考えると、先に指摘したとおり、太政官札の流通価値下落論の根拠となった『貨政考要』には年月の記述がないため、われわれが勝手に発行直後に急落したと解釈してしまった可能性も否定できない。

3.2.2 打歩発生の背景

太政官札の通用価値が発行当初から額面価値を下回る、あるいは打歩が発生した背景については通常、その発行主体である維新政府に対する国民からの信認不足が指摘されることが多い。しかし、そうした信認不足に加えて、藤村

通氏や千田稔氏が指摘したとおり³⁴⁾、次のような会計基立金の募集にかかわる特殊事情が打歩の発生に寄与していたという事実を見逃すことはできない。

すなわち、先に指摘したとおり、会計基立金により募集された御用金には月1分の利息が付されているため、維新政府に御用金を貸し付けた富豪などはその借用証書である正金借上調達金受領書を担保に差し出して商法会所から月6朱の利息で勸業貸付を借りれば、月4朱の利息（年利に換算すると4.8%）を自動的に獲得することができた。実際、太政官札が初めて発行された明治元年5月の場合、発行高208万両のうち192万両が勸業貸付であり、しかもそのうち約80万両は会計基立金への御用金貸付の証拠として維新政府が発行した正金借上調達金受領書を担保とする京都、大阪の富豪向けの貸付であった。この事実はまた、殖産興業の推進は名目的な事由であって太政官札の発行は財政赤字補填を主たる狙いとしていたとする捉え方を間接的にせよ否定しているといえよう。

大阪、京都の両替商自身、御用金の大口提供者であり、そうした事実を知悉していた。そのため、両替商では、御用金の拠出に伴って手許の金銀貨保有量が必ずしも潤沢ではなかったこともあり、太政官札を正貨に交換するに際しては「幾割の歩引に無之ては交換難致」³⁵⁾と強気の姿勢を堅持した。その一方で、太政官札を保有していた商人の多くは、多少の損失の発生を覚悟のうで太政官札を売り急いだため、打歩の発生というかたちで太政官札の減価が生じたのである。

このように、会計基立金と勸業貸付との間の年利5%というリスクのない裁定機会の存在、1～2%の引換手数料および太政官札の将来における価値下落リスクを考慮すると、10%あるいは100両当たり10両前後の打歩の発生は当然ともいえる。この打歩はまた、その他の勸業貸付を経由して発行された太政官札と正貨との引換にも適用された。その意味で、太政官札の発行直後

34) 藤村通『明治財政確立過程の研究』67～68頁；千田稔「維新政権の財政構造」19頁。

35) 明治18年6月付京都三井銀行「太政官金札御発行より御引換までの実況取調書」（『正貨と太政官札と差違調書』三井文庫1186）。

における打歩の発生あるいは通用価値の下落は会計基立金の円滑な調達を企図して埋め込まれた経済的な誘因が予想外の方向で作用した結果ということができる。このほか、太政官札が発行された明治元年5月中旬は、その直前に布告された銀目の廃止に伴って銀目手形の現金化を求めて手形の保有者が両替商に殺到したことから手許現金に余裕がなかった先を中心として両替商の破綻が相次ぐなど、大阪の経済・金融界が大混乱に陥っていたという事情も打歩の発生に少なからず寄与したと考えられる。

この銀目の廃止に関しては、両替商の古老である吉岡源七が著した『両替商沿革史』での議論に基づき³⁶⁾、太政官札発行の円滑化を狙いとして実行された措置と解釈する見方が支持されることが多く、事実、菅野和太郎氏、間宮国夫氏などがそうした見方に賛意を表している³⁷⁾。その一方で、銀目の廃止は幣制の近代化あるいは統一を目指して採られた措置であって太政官札の発行とは何ら関係ないという捉え方が澤田章氏、松好貞夫氏や岡田俊平氏らにより提唱されている³⁸⁾。問題となるのは、いずれの見方がより実態に即したものである。維新政府では、先に指摘したとおり、銀目の廃止前に新貨幣を鑄造する造幣機械を発注するなど、当初は改税約書第6条の規定を履行すべく新たに鑄造した金貨による貨幣制度の統一を目指していた。そうした文脈のなかで考えると、金貨体系の外にある秤量銀貨の通用停止を狙いとして銀目の廃止を宣言したと解釈するのが妥当といえよう³⁹⁾。

比較経済史的にみた場合、政府紙幣の発行事例はさほど多くはなく、18世紀末にフランス革命政府により発行されたアッシニア紙幣、19世紀半ばに勃発した南北戦争時代のアメリカにおいて政府赤字補填のための発行されたグ

36) 『大阪商業史料集成』第3輯、127頁。

37) 菅野和太郎「銀目廃止と太政官札」(『経済史研究』第13巻第3号、1936年)；間宮国夫「商法司政策」96～97頁。

38) 澤田章『明治財政の基礎的研究』170頁；松好貞夫『明治維新後に於ける両替商金融』(金融研究会、1938)、75～76頁；岡田俊平『幕末維新の貨幣政策』109頁。

39) 銀目廃止と太政官札との関係をめぐる議論の詳細については、鹿野嘉昭「いわゆる銀目廃止をめぐって」(『松山大学論集』第24巻第4-2号、2013年1月)を参照。

リーンボックスにとどまる。加えて、いずれの事例においても政府紙幣は国民からの信認を獲得できなかったため円滑には流通せず、短期間のうちに姿を消した。たとえばフランス革命政府が1790年に発行したアッシニア紙幣の場合、財源調達を目的とした不換紙幣として濫発されたという事情もあって、5年後の95年末における流通価値は額面の0.5%にまで落ち込んだ⁴⁰⁾。こうした事例と比較すると、維新政府が政府紙幣として発行した太政官札の流通状況は先行研究の多くが指摘するほど悪くはなかったといえよう。

3.2.3 打歩は明治元年8月から拡大

その一方で、打歩の水準自体、先行研究で触れられることはなかったが、先に掲げた第3表のとおり、明治元年8月初めまでは金二分判100両＝太政官札111両前後で安定的に推移していた。この事実は、先に掲げた仮説を間接的に支持していると考えられる。というのも、7月末までの太政官札の発行高は5、6月に月間200万両の規模で発行された後、7月には75万両にまで減少するなど、比較的安定しており、先に示した要因以外に打歩を発生させる方向で作用する経済的な要因が見当たらないからである。

太政官札に付された打歩が拡大するのは明治元年8月以降のことであり、同月に124.5両を記録した後、10月には148.9両にまで上昇した。そして、12月には120両前後にまで下落した。この打歩の拡大・縮小の動きは、第2図に掲げた太政官札の月別発行高の推移と概ね一致しており、太政官札の発行増大に起因する正貨への引換需要の急速な高まりと高水準での持続が両替商の運営する正貨との引換市場における需給バランスを崩して打歩の拡大につながったことを示唆している。

それゆえ、維新政府が打歩の発生を防止したいのであれば、一般財源化しつつあった太政官札の発行を抑制するのが本筋であり、実際にもそうすべき

40) アッシニア紙幣の流通実態に関しては、たとえばジョナサン・ウィリアムズ編（湯浅越男訳）『図説お金の歴史全書』（東洋書林、1998年）、316～318頁を参照。

であった。しかし、財政逼迫の折柄、それは採り得ない選択肢であった。換言すると、太政官札の発行当初を経て明治元年 8 月以降に生じた打歩の拡大は市場における太政官札と正貨との引換にかかわる需給状況を素直に反映したものであり、その拡大を防止するには小手先の対応ではなく、太政官札の流通を根本的に改善する方策の実施が不可欠となっていたのである。

このような打歩の拡大あるいは流通価値の低下を根拠として、先行研究の多くにおいては、「太政官札は発行当初、その流通が困難をきわめるなど、貨幣としては十分機能していなかった」と観念されることが多い。通貨としての信認不足から太政官札の額面での通用が市場において受け入れられないという事実は発行者である維新政府にとっては憂慮すべき事態ではある。しかし、打歩を受け入れさえすれば貨幣として通用していたことは率直に受け入れ、評価する必要があるほか、大阪や京都では貨幣としてそれなりに機能していたことを忘れてはならない。実際、一部の外国商社は明治元年 6 月には廉価で入手した太政官札で税金を納入するとか、条約を盾にして正貨との交換を要求したりするなど、裁定行動を活発化させていたのである。このように外国の商人が発行間もない太政官札を容易に入手できたということ自体、減価ではあるものの貨幣としてはそれなりに通用していたことを如実に物語っていると考えられる。

3.2.4 維新政府による対応

当然のこととして政府紙幣たる太政官札の発行者である維新政府にとって流通価値の下落という事実は、政府に対する信認の低さを示すとともに貨幣に期待される価値の安定性を否定するものであるため、基本的に受け入れられない。とりわけ、太政官札発行を提唱した由利公正は太政官札の正貨と同様の等価通用を頑なに主張した。それゆえ、維新政府では第 4 表のとおり、明治元年 6 月から明治元年 10 月にかけて打歩引換の厳禁、太政官札忌避者の処罰および通用の徹底など、太政官札の額面での通用を幾度となく強制したほか、9 月には流通円滑化対策として租税等の納付には太政官札を利用するよう布告した。

第4表 政府による太政官札への対応措置の推移

	種類	摘 要
明治元年 6 月 20 日	布告	金札貨幣ノ間違ヲ立テ打賃ヲ貪ルヲ戒ム
9 月 23 日	布告	租税並諸上納都テ金札ヲ用ヒシム
9 月 27 日	鎮将府達	金銀紙幣混用方ヲ申令ス
10 月 7 日	達	紙幣通用妨得者ヲ検令ス
同	達	紙幣通用ノ旨趣ヲ知悉セシム
12 月 4 日	布告	金札時価通用ヲ許ス
12 月 22 日	布告	諸上納金札相場ヲ定ム
明治2年 1 月 24 日	布告	金札時価通用方
2 月 3 日	布告	金札時価通用方ヲ申令ス
同	布告	金札通用違令ノ罪犯ヲ特有シ将来ヲ厳戒ス
2 月 10 日	達	金札通融行旅差支ナキ様説諭方
2 月 14 日	布告	金札通用違令ノ罪犯教戒方ヲ申令ス
2 月 28 日	布告	金札収支上ノ相場ヲ定ム
3 月 12 日	達	諸官府県ニ於テ金札ヲ正金ニ交換支用スルヲ戒ム
4 月 8 日	達	五官府県等ニ於テ金札ヲ正金ニ交換使用ノ禁
同	布告	金札通用方ヲ申令ス
4 月 29 日	布告	金札相場ヲ廃シ正金ト同ク通用
5 月 2 日	布告	金札ヲ正金ニ交換スルヲ禁ス
同	民部達	金札相場廃止ノ旨義告諭
同	布告	金札ヲ太政官ト称スルヲ禁ス
5 月 4 日	布告	諸上納金全テ金札ヲ以テ上納
5 月 9 日	達	金札通用告諭方
5 月 28 日	布告	金札交換方ヲ定メ正金金札交換上射利ノ罰法ヲ立ツ
5 月 29 日	会計官達	蚕糸種紙売買上金札拒絶方へ説諭方
6 月 6 日	布告	金札流通ノ為メ之ヲ府藩県ニ配付シ正金ニ交換ス
6 月 日欠	達	金札通用ノ旨趣府県藩組合ニ於テ申令方

（出所）藤村通『明治財政確立過程の研究』（中央大学出版会、1968年）、金札関係布達一覧（75頁）。

しかし、太政官札の大量発行や銀目廃止に伴う大阪金融界の混乱などを主因として正貨との引換にかかわる需給バランスが大きく崩れている状況の下では、一片の布告や達を发出するだけでは事態を打開するには至らなかった。明治元年8月になって太政官札の打歩が20両を上回ったことを受け、維新政府内においては太政官札の発行を建議した由利公正の責任を問う声が高まり、9月24日には由利公正は岩倉具視宛に辞表を提出するに至ったが、受理されなかった。これらの事実はまた、先に指摘したとおり、太政官札の発行当初、その流通価値は額面金額を下回っていたものの、三都での流通を著しく阻害

するほどの価値低下ではなかったことを示唆している。

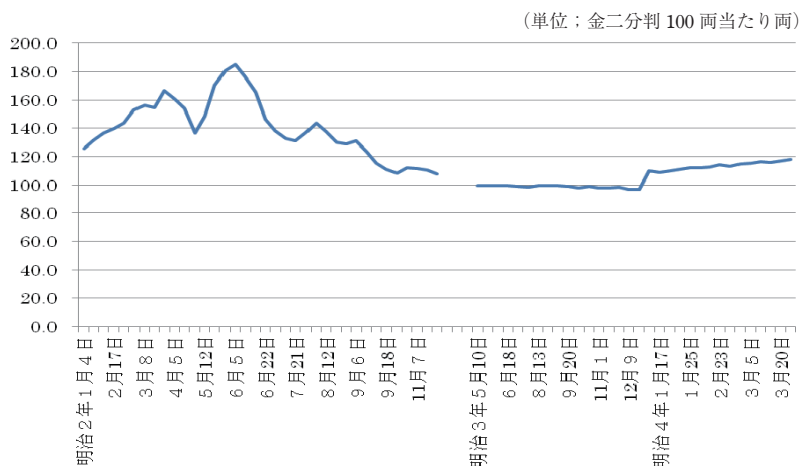
そうしたなか、維新政府では明治元年 12 月、事態の抜本的な改善を目指して太政官札の時価通用あるいは相場取引の容認を決断した一方で、時価の急落に伴う歳入不足を防止するべく租税等の納付に際しては時価の如何にかかわらず太政官札 120 両を正金 100 両として取り扱うことを定めた。さらに維新政府は翌 2 年 2 月、正貨による支払いを停止するとともに、官吏の俸給、諸物品の対価などについては 1 か月中 10 日間の平均相場に基づき太政官札をもって支払うことを決めた。それと同時に、藩・府県に対しては、貸与した太政官札を正貨に換えて支出することに加え、止むを得ない場合を除き支払いにはすべて太政官札を用いることを命じた。さらに 4 月には、商品の売買は太政官札の時価相場で約定・決済することを布告し、これに違反した者は処罰することにした⁴¹⁾。

政府の通貨政策としてみた場合、時価通用の容認とその強制は価値基準、交換基準および価値の保蔵手段としての貨幣が満たすべき価値の安定性を自ら否定することに等しいため、本来的には採択不能な選択肢である。しかし、そうした議論を超えて太政官札の時価通用を容認するにとどまらず、これを藩・府県や民間事業者に強制せざるを得なかったこと自体、維新政府がきわめて切羽詰まった状態に追い込まれていたことを如実に物語っているといえよう。

当然のこととして、太政官札の時価通用の容認は正貨と同様の通用を主張する由利公正の意に反するものであったため、同人はこれを不服とし、その後、病と称して出仕せず、翌 2 年 2 月 17 日に辞職を認められた。この由利の維新政府からの事実上の退場もあり、太政官札発行による殖産興業政策は強く見直しを求められることになり、元年 12 月には商法司および商法会所向けの貸出も停止された。

第 4 図は、澤田章氏が示した大阪の両替商岩本栄蔵の控帳簿に基づき明治

41) こうした維新政府による太政官札の流通対策の詳細については、藤村通『明治財政確立過程の研究』第 2 章；日本銀行調査局編『図録日本の貨幣』第 7 巻第 4 章を参照。



第4図 太政官札の流通価値の推移

(資料) 澤田章『明治財政の基礎的研究』，大阪における金札相場（251～263頁）。

2年1月以降の太政官札の流通価値の推移について金二分判 100 両を基準として示したものである。この図からも明らかなように、太政官札の流通価値は同年3月中旬までの間、ほぼ一貫して下落し、3月中旬には 166 両を記録するなど、先に掲げた措置はいずれも価値安定にはほとんど寄与しなかった。時価通用の容認自体、政府自らが政府紙幣の価値の不安定性を認めたことに等しいため、それが将来における価値下落予想を惹起して自己実現的な打歩の拡大につながったと考えられる。

3.2.5 太政官札の流通改善策としての新貨との兌換

そうしたなか、明治2年3月、由利公正に代わって大隈重信が会計官副知事に任命され、太政官札の流通価値安定化策の策定および実施が彼の手に乗ねられることになった。大隈重信は当時、外交官副知事の要職にあったが、明治元年12月に会計官兼務となり、2年3月からは会計官副知事となったの

である。外交官であった大隈重信が表舞台に登場したこと自体、太政官札の流通は国内問題にとどまらず、外交問題へと発展するなど、問題がより複雑化したことへの対応を狙いとしたものでもあった。

太政官札の流通性低下や価値の不安定化は、そもそも不換紙幣として位置づけられた太政官札の過剰発行に起因するものであるため、流通価値の安定化および流通性の向上を図るには、①太政官札と兌換紙幣との交換、②太政官札の発行高の抑制という 2 つの途しか残されていない。それゆえ、会計官副知事に新たに就任した大隈重信は明治 2 年 4 月から 6 月にかけて、これら 2 つの政策を順次実施していった。

このうち第 1 の方策に関し維新政府では明治 2 年 4 月から 5 月にかけて、太政官札の時価通用を禁止するとともに、通用期間も 13 年から 5 年に短縮したうえで 3 年後の明治 5 年中には太政官札を正貨との兌換が可能な新紙幣と交換し、交換未済分については 6 分利付きの公債に転換することを布告した⁴²⁾。いうまでもなく、太政官札の兌換紙幣との交換を図るには、その発行高 4800 万両に見合う十分な正貨準備が必要となる。しかし、財政赤字補填のために太政官札が大量に発行されたことから明らかなように、維新政府は太政官札の兌換紙幣との交換に際して必要とされるだけの正貨を保有していなかった。それゆえ、太政官札の兌換紙幣との交換については、3 年後の明治 5 年から実施することにされたのである。

この太政官札の兌換紙幣との交換は、経済界からも好感を持って受け止められた。それとともに、先に掲げた第 3 図のとおり、太政官札の流通価値も明治 2 年 6 月 5 日の金二分判 100 両＝太政官札 185 両という水準をボトムとして上昇に転じ、同年 10 月には金二分判 100 両＝太政官札 108 両を記録するなど、その流通価値は大きく改善することになった。この流通価値の向上と

42) もう少し具体的にいうと、明治 2 年 4 月 29 日に太政官札の時価通用を放棄する布告を発出したのに続いて、5 月 4 日の布告での租税等の上納に際しては太政官札を正貨と同様に取り扱うことを定めた後、同月 28 日には通用期間の短縮（13 年から 5 年）とともに 5 年までに新たに発行される兌換券と交換することが布告された。

ともに太政官札の流通性および汎用性も次第に改善し、発行後1年半を経過してようやく貨幣として円滑に機能するようになった。太政官札はまた、その過半を10両札、5両札が占める高額紙幣であったため、流通性回復と軌を一にして小額貨幣不足を補うべく明治2年から3年にかけて2分、1分といった小額面からなる民部省札が発行された。

そして、明治3年5月から同年末までの間、太政官札の価値が二分判を上回るあるいは二分判に打歩がつくという異例の事態が現出した。いうまでもなく、これは当時の標準正貨となっていた二分判に関し大量の偽二分判が流通していたことを背景とするものであり、それ以上の意味を有していないという点には留意する必要がある。実際、4年に入ると、偽二分判問題の解消や偽太政官札の流通増大を主因として太政官札の価値は二分判のそれを下回るようになった。その一方で、太政官札の兌換紙幣との交換に必要な金地金の調達には、貿易収支が赤字を持続したこともあって期待どおりには進展しなかった。そのため、維新政府では民間部門が保有する資産のなかから金地金を調達することを企図し、そのための制度的枠組みとして為替会社や国立銀行を創設するに至ったのである。この点に関しては、稿を改めて詳細に議論することにしたい。

その後、明治4年の新貨条例に基づく新旧貨幣の交換のなかで太政官札は明治通宝という不換紙幣に引き換えられることが布告され、新貨幣への交換進捗とともに流通界から姿を消した。その結果、政府の公約とは異なり、太政官札の兌換紙幣との交換が達成されることはなかった。先行研究の多くは、政府が兌換紙幣との交換という公約を達成しえなかったことを問題視しているが、そうした捉え方には首肯できない。貨幣が貨幣として流通するのは一般受容性があるからであり、金属主義論者の主張とは異なり、その価値が貴金属で裏付けられていることは必ずしも必要とされないからである⁴³⁾。実際、

43) 岡田俊平氏は金属貨幣論者である大隈重信の登場が太政官札の兌換券との交換を促したという主張を展開している（『幕末維新の貨幣政策』50頁）が、太政官札の価値の安定および円滑な流通の促進に際しては兌換券化するという方策しか残っていなかったからであり、その意味で国定貨幣説から金属貨幣主義への転換が重要であるとはいえない。

中近世の欧州諸国では金銀貨が素材価値でもって流通していたと観念されることが多いが、そうした理解は必ずしも正しくない。金銀貨が素材価値で流通していたのは対外交易に限られ、国内での取引に主として利用される金属貨幣は素材価値を離れて流通しており、その意味で、中近世欧州諸国の貨幣制度は二重貨幣制度 (dual currency system) と呼ばれる⁴⁴⁾。

3.2.6 太政官札の流通改善策としての発行高抑制

このような太政官札の通用期間の短縮および兌換紙幣との交換にあわせて維新政府では明治 2 年 5 月 4 日、太政官札の発行総額 3250 万両を限度としてその後は製造しない旨の布告を発出した。しかし、実際にはその後も太政官札の増発が同年 7 月まで続き、結局のところ、発行高は 3250 万両を大きく上回る 4800 万両にまで拡大したのである。この点に着目のうえ、先行研究の多くでは明治 2 年 5 月の布告に基づき維新政府は太政官札の発行残高を 3250 万両に抑制することを決定したが、実際には 4800 万両にのぼったと理解されている。

しかし、太政官札の発行額 4800 万両は新規発行にかかわるものであり、その流通残高を示すものではないことには留意する必要がある。実際、明治 2 年 4 月末の発行高は 3630 万両である。その一方で、千田稔氏の研究に基づき明治元年中における京都・大阪の出納司の納入状況をみると、太政官札での納付額は 272 万両にものぼっているほか、同 2 年の納付額は 277 万両となっている⁴⁵⁾。こうした太政官札の税金納付等による還流分を控除すると、3250 万両という目標は強ち達成不可能なものではなかったと考えられる。このように維新政府が限度とした 3250 万両は実は回収額を控除した流通残高であり、その意味で維新政府は太政官札の発行残高の管理を企図していたといえよう。

44) 中近世における貨幣の流通実態や二重貨幣制度については、鹿野嘉昭「中近世欧州諸国における貨幣供給、小額貨幣と経済発展」(同志社大学『経済学論叢』第 63 巻第 2 号, 2011 年 9 月)を参照。

45) 千田稔「維新政権の財政構造」第 7 表 (21 頁) および第 10 表 (26 頁)。

むしろここで重要なのは、勸業貸付・石高割貸付の利息の支払いや納税などにより政府の手許に回収された太政官札の大部分は、当初の予定とは異なって廃棄処分されることがなく再発行されることになったという事実である。実際、千田稔氏がとりまとめた明治2年における京都・大阪出納司の貨幣受入支払状況によると⁴⁶⁾、京都の出納司が会計官（楮幣司）から太政官札で受け入れた金額は2247万両と明治2年中の太政官札の新規発行額2163万両を84万両ほど上回っている。その一方で、京都・大阪出納司の明治元年中の太政官札の純受払額は44万両となって、政府に還流した太政官札が再発行されたことを裏づけている。このことはまた、太政官札が貨幣として市中を転々流通していたことを示唆している。

3.2.7 太政官札と正金との引換政策も実施

この間、太政官札は京都、大阪および東京という三都に還流し、地方において広く流通することはなかったようである。実際、木戸孝允は明治2年4月17日付で岩倉具視に宛てた手紙のなかで、「阿波、土佐および備前という朝廷の重職にある諸侯の藩内において太政官札は少しも流通していない」と指摘している⁴⁷⁾。何度も指摘したように、西日本の諸藩を中心として領内での通用貨幣に位置づけられていたのは藩札と錢貨であり、太政官札が貨幣として流通する余地はなかったためと考えられる。しかし、下級武士出身の政府要人の多くはそうした貨幣の流通実態に関する理解に乏しかったため、太政官札の地方における非流通状況を問題視するとともに改善を図ることにしたのである。

そうした課題の達成あるいは三都への集中という不均等な流通状況の是正を目指して維新政府では明治2年6月、太政官札と正貨との引換政策の実行を決定した。すなわち、東京府、京都府にはそれぞれ太政官札200万両、大

46) 千田稔「維新政権の財政構造」第7表（21頁）および第10表（26頁）。

47) 澤田章『明治財政の基礎的研究』187頁。

阪府には同 300 万両の合計 700 万両の上納を命じる一方で、その他の府県藩には石高 1 万石について太政官札 2500 両を割り当て、この金額に等しい正貨の上納を命じ、さらに上納された正貨を東京、京都および大阪の三都に下り渡したのであった。小岩信竹氏が明らかにしたように⁴⁸⁾、この政策措置に対し諸藩は表立った不満を表明することはなかったものの、財政事情厳しき折柄、正貨の調達には困難が伴ったため、規模の小さな藩を中心に上納期限の延期要請や猶予願の提出が少なからずみられた。そのため、維新政府では正貨の納入期限を当初の明治 2 年 8～9 月から 12 月 15 日にまで延期した後、さらに明治 3 年 1 月 20 日に繰り延べた。その結果、3 年半ばまでにほとんどの藩が上納を済ませるなど、所期の成果を得た。

小岩信竹氏は、これが太政官札の時価回復を支えたと主張するが、その根拠は提示されていない。確かに太政官札の時価はこの頃から上昇に転じたが、それは太政官札を金貨と兌換可能な紙幣に将来引き換えることを維新政府が宣言した結果であり、正金引換政策そのものはさほどの効果を及ぼさなかったと考えられる。太政官札の時価回復を促すには正貨売り・太政官札買いが現に持続的に増大する必要がある。しかし、正金への引換政策自体、地方における正貨買い需要を一方的に拡大させるにとどまり、太政官札の買入需要を恒常的に喚起させることはないからである。それゆえ、小岩氏の主張とは異なって、正金引換政策は太政官札の時価回復にさほど寄与しなかったといえよう。

その一方で、この措置の結果、太政官札の地方への浸透は進んだといえるのだろうか。この点に関連して小林延人氏は、先に指摘したとおり、正金引換政策が太政官札の地域間決済通貨としての利用を促進したと主張している。しかし、そうした捉え方には必ずしも首肯できない。というのも、正金引換政策の実施自体、領内で通用する貨幣は藩札と銭貨という大名領国内での貨幣の流通構造を何ら変えるものではないからである。太政官札の貨幣として

48) 小岩信竹「明治初年に於ける金札時価回復政策と諸藩領主権の中央統括過程」(『土地制度史学』第 54 号、1972 年)、40～44 頁。

の利用が進んだのはむしろ、正金引換政策の前月に宣言された兌換紙幣との交換宣言によるものと考えられる。太政官札と兌換紙幣との交換宣言を契機として太政官札の流通価値が漸次回復するなかで、財物の売り手も金貨に匹敵する交換手段として受け入れるようになったため、太政官札も金貨と同等の地域間決済通貨として利用することが可能になったからである。

この間、正金引換政策は、石高割貸付による太政官札の配賦が相対的に少なかった規模の小さな藩を中心に、地方の領国大名政府の財政状態をさらに逼迫させる方向で作用することになった。実際、先に掲げた石高割貸付が1500両にとどまった7藩のうち石高が1万石であった藩の場合、2500両という当初の借入金額を上回る正貨の抛出を強いられ、ネットベースでは1000両の支出超過となって財政状態がさらに悪化したと考えられる。そのため、先に指摘したように、正金納付額が石高割貸付額を上回った中小規模の藩を中心に上納期限の延期要請や猶予願の提出が少なからずみられたといえよう。

3.2.8 海外との軋轢に直面した太政官札

海外からも太政官札と正貨との引替にかかわる難題を突き付けられた。そうした難題の背景を形成したのは徳川幕府がアメリカとの間で締結した日米修好通商条約第5条の「日本人外國の貨幣に慣されは開港の後凡一箇年の間各港の役所より日本の貨幣を以て亞米利加人願次第引換渡すへし」という規定であった⁴⁹⁾。この規定の存在を盾にして、アメリカをはじめとする欧米政府および外国商人は維新政府に対して太政官の正貨との額面金額での引換および日本国内での太政官札の無制限利用を要求したのであった。いうまでもなく、太政官札の発行を建議した由利公正のみならず維新政府の要人もまた、そうした海外との取り決めの存在を知悉していなかった。そうしたなか、殖産興業を図るうえで必要とされる生産前貸資金の供給を狙いとする特別な貨

49) 訳文は、東京大学東洋文化研究所データベース『世界と日本』／田中明彦研究室 (<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/pw/18580729.T1J.html>) による。

幣という位置づけで、太政官札という政府紙幣が発行されたのである。このように維新政府は太政官札を特殊な貨幣として発行したが、太政官札自体、維新政府が合法的に発行した貨幣であるため、不換紙幣であったとしても外国からの要求があれば正貨に引き換える義務を負うことになったのである。

その後、維新政府もそうした規定の存在を知ることになり、明治元年 4 月、太政官札の発行に先立って大阪在住の各国領事に対し、太政官札は国内通用の紙幣であって正貨との引替は行わないので、それを受け取った際には物産の買取資金に充当してほしいという達を出した。しかしながら、外国商人等においては太政官札も政府が発行した貨幣であるため正貨との引換義務があるとして独自に入手した太政官札の正貨への兌換を請求したり、節税のために額面金額以下で入手した太政官札での税銀の上納を要請したりする動きがみられた。そうした要請自体、外国商人等にリスクのない利益獲得機会を提供するに等しいものであるため、維新政府としても安易に受け入れるわけにはいかず、6 月には外国人による太政官札の正貨兌換を禁止する布告を発出し、翌 7 月には各国領事に通達した。

これに対して英国公使パークスは 10 月 22 日、外国官宛に太政官札の発行通用に関する質問を発出するというかたちで異議を唱え、翌 11 月 10 日には大阪、兵庫の開港場に限り外国人が太政官札を以って納税することを維新政府に認許させた。その結果、外国商社は時価で太政官札を入手すれば税額を実質減額できる一方で、日本政府は税収の減少を余儀なくされることになったほか、邦人商人と外国商社との間の課税上のバランスも崩れることになった。そうした事態の発生を回避するという意図もあって、先に指摘したとおり、12 月に太政官札の時価通用が認められることになったのである。その意味で、外国人の太政官札による税金上納の容認が金札の時価通用の遠因となったといえることができる。

その一方で、太政官札と正貨との引換問題は未解決のまま越年した。維新政府は翌 2 年 5 月、先に指摘したとおり、太政官札の時価通用を廃止すると

もに兌換券との交換を図ることとし、その通用期間を13年から5年に短縮すると同時に、新たに発行される兌換券との交換を約束した布告を発出した。この布告とともに太政官札の流通価値も額面金額を回復することになり、それとともに正貨への引換要求も下火となった。このようにして維新政府を悩ましてきた太政官札と正貨との引換をめぐる海外との軋轢も解消することになった。

しかしながら、維新政府の財政状況が根本的な改善をみないなかで4800万両にのぼる金貨を鑄造して太政官札と引き換えるという公約の実行はきわめて困難な情勢にあった。そうしたなか、民間部門の資金を活用して太政官札の兌換紙幣との交換を図るべく為替会社や国立銀行が設けられたが、国内での金銀準備が十分確保できなかったため、いずれの措置も所期の狙いを達成することができなかった。そして、明治4年(1872)12月、太政官札については、明治通宝というドイツで印刷された精巧な不換紙幣と翌5年5月以降交換することが宣言され、ここにおいて太政官札の兌換紙幣との交換公約は完全に反故にされた。しかし、当時の世の中においては贋造二分金にかかわる問題が重視されていたこともあって、太政官札の完全不換紙幣化はとくに大きな経済問題にはならなかった。

3.3 商法司、殖産興業政策と太政官札

3.3.1 商法司を基軸とした殖産興業政策の頓挫

太政官札は殖産興業の推進を通じて「富国之基礎」を構築するべく発行されたが、それにあわせて商業の振興と間接税の増収を狙いとする機関として会計官の下に商法司が創設された。商法司は由利公正が太政官札発行の範とした福井藩での藩札発行でいうところの国産物会所に相当し、太政官札の貸付による生産資金の供給を媒介とした商品生産の誘発および全国的な生産物の流通体系の整備が狙いとされた。この商法司が京都に創設されたのは明治元年閏4月25日、太政官札発行にかかわる布告(閏4月19日)の6日後であった。その後、同月26日に大阪支署、12月には東京支署が設置された。また、

各地には商業の振興機関として商法会所が設立され、商法司から商法会所経由で勸業貸付として太政官札が発行された。

商法司、商法会所に関しては岡田俊平氏、新保博氏、間宮国夫氏などが優れた研究成果を報告している⁵⁰⁾。そして、これらの研究成果に基づき、商法司および商法会所の意義と効果に関しては現在、次のように理解されている。すなわち、江戸時代においては幕藩体制の下、株仲間という同業の間屋が私的に形成した集団組織が商業取引を支配し、商品の流通や価格形成に強い影響を及ぼしていた。この封建的な商業機構を解体のうえ中央集権体制にふさわしい新しい機構を創設することが商法司創設の究極の狙いであり、事実、5月30日に布達された商法大意では株仲間の廃止が謳われている。

ただし、株仲間の廃止といっても、その完全な廃止が意図されていたわけではない。すなわち、株仲間の独占的な性格を改革するとともに、株仲間が担ってきた商品流通にかかわる各種の機能を新たに設置された商法会所に収斂させることにより、政府が諸国物産の流通を直接的に掌握することが狙いとされたのである。実際、大阪商法会所や東京商法会所では、旧特権的大商人が商法会所元締や商法司知司事などの要職に就いていた。

このように太政官札の発行を提案した由利公正是、商法司＝商法会所方式による全国商品金融流通の支配機構の確立を狙いとした。商法司＝商法会所方式を中核とした全国的な商品流通機構が形成されるには、新保博氏が指摘するように、①太政官札が広く流通するとともに正貨に近い水準で価値が安定していること、②三都の商法会所を中心とした流通機構が形成されるとともに、前貸し信用の供与を通じて三都の商法会所が地方の商法会所を統轄していることが求められる。

しかし、先に指摘したように、発行直後から明治2年5月までの間、太政官札の流通価値は安定しなかったほか、各地に設けられた商法会所と三都の

50) 岡田俊平『幕末維新の貨幣政策』；同『明治初期の財政金融政策』；新保博「維新期の商業・金融政策」；間宮国夫「明治初年における商法司政策の展開」。

商法会所とは互いに独立しており、体系的かつ有機的に結びついてはいなかった。そのため、商法司＝商法会所方式が破綻するのは必然であった⁵¹⁾。こうした事情もあって、商法司はきわめて短期間のうちに役割を終え、約1年後の明治2年3月15日に廃止された。商法司が担っていた勧業業務は明治2年2月22日に外国官の下に設立された通商司に受け継がれた。

3.3.2 商法会所の活動状況

殖産興業政策の推進母体としての商法司および商法会所の意義と効果を検討するうえで重要となるのは、各地に設立された商法会所の活動状況の実際にかかわる検証である。この商法会所に関しては、福井藩では明治元年に物産総会所と藩札を発行していた札所を合併して商法会所に相当する総会所が設けられるとともに幕末期における国産会所と同様の機能を果たしていたことや、静岡県では元年12月に渋沢栄一の主唱により静岡県商法会所が設けられ、福井藩と同様に機能を果たしていたことが新保博氏や岡田俊平氏により明らかにされている。このほか、函館会所が函館産物を「一手引請取扱」機関として売り捌いていたことも岡田俊平氏により指摘されている⁵²⁾。しかし、管見の限り、この3件以外に商法会所の活動状況を伝える史料や研究はなく、その意味で、明治初年に商法会所がどのくらい設立され、どのような活動を行っていたのかに関する全体像は得られていない。そうしたなか、殖産興業のために各藩・府県に貸し付けられた太政官札は、「大部分の藩では経費に消費されたために生産拡大とはならず、それはかえって商法司の機能を弱めることになった」⁵³⁾とされる。

先に指摘したように、商法司は、商法会所のほか、発行布告にしたがって各地の物産生産を振興するべく相当の商品を抵当に入れることを条件として京摂津の商人にも太政官札を勧業資金として貸し付けていた。この勧業貸付のなか

51) 新保博「維新期の商業・金融政策」9～10頁。

52) 新保博「維新期の商業・金融政策」8頁；岡田俊平『明治初期の財政金融政策』68～69頁。

53) 岡田俊平編著『明治初期の財政金融政策』68頁。

第 5 表 明治元年の大阪商法司の活動状況

歳 入			
	(両)	(分)	(朱)
京都より操込	3,705,000		
営繕司より請取	950		
会計基立金証文担保付貸付返済及び利足額	40,091	3	1
その他貸付返済及び利足額	26,891	2	2
合 計	3,772,933	1	3
歳 出			
辰年割上納高	107,524		2
兵庫・堺縣商法司渡高	550,000		
箱館方へ繰廻	64,400		
小前引立方諸費 (内 営繕司へ)	119,695 (92,812)	3	
銭買入代	255,000		
会計基立金証文担保付貸付	1,250,728	1	2
その他貸付	1,092,406	2	
雑費	4,242	2	2
合 計	3,444,997	1	2
差 引 残	327,936		1
うち 出納司への繰廻	50,000		

(資料) 小林延人「明治初年における太政官札の流通経路」(『史学雑誌』第 115 編第 7 号, 2006 年), 第一表 (47 頁)。

には会計基立金への御用金貸付の証拠として維新政府が発行した正金借上調達金受領書を担保とする勸業貸付も含まれており、この点に着目のうえ、商法会所の機能は「金札御貸下取扱所」に貶質したとされることが多い。

第 5 表は、早稲田大学所蔵の大隈重信資料に基づき小林延人氏が作成した大阪商法司の活動状況を示したものである。この表をみれば明かなように、明治元年中に大阪商法司支署が実行した勸業貸付は 234 万両、歳出合計の 7 割弱にのぼる。このうち会計基立金証文担保付の貸付は合計 125 万両と勸業貸付の過半を占め、残りの 109 万両は一般商人向けの勸業貸付であり、その他貸付として実施されている。加えて、兵庫・堺県の商法司に 55 万両、函館

商法会所に 6.4 万両がそれぞれ譲渡されている。そうした貸付活動を支えるべく京都の商法司から大阪商法司あてに合計 370.5 万両もの太政官札が配賦されている。これらの事実とはまた、商法司＝商法会所方式に基づく勸業資金の貸付額の過半は商業振興を目的とした勸業貸付であったことを示唆している。しかしながら、幕末から維新にかけての経済的な混乱を主因として商法会所を設立する動きが活発化しなかったため、期待されたほどの融資を実行することはできなかったといえよう。その結果、元年中に実行された勸業貸付総額は 656 万両にとどまったといえることができる。

3.3.3 殖産興業政策としての太政官札発行の意義と限界

また、太政官札の発行に際し想定された殖産興業あるいは物産振興のメカニズムが順調かつ円滑に機能すれば、各地の特産物の輸出を通じて海外からの金銀貨の流入が促進され、当該資金に基づき太政官札が消却されるとともに国富が増大し、最終的には太政官札が全額回収されるとともに政府の手許に正貨が蓄積されるはずであった。由利公正はそうした金銀貨の流入を期待していたが、貿易収支が赤字に転落したことに加えて、太政官札が財政赤字の補填手段としての色彩を濃くするなかで期待されたメカニズムも作用しなくなったことから、明治 2 年 3 月 15 日をもって商法司は廃止され、商法司が担っていた業務は同年 2 月に設けられた通商司が承継した。この点に関して第 6 代日本銀行総裁を務めた松尾臣善は、「海外に向っての貿易はどうしても平均を保たにやならぬ。それには今の商法司では、その働きは出来ない。外国官のなかに通商司を置いて、第 1 に外国貿易の平均を得せしめよう、斯様な事をして居っては、日本は一文も金が無いやうになってしまうと云うのが、主であつたらしい。」と述懐している⁵⁴⁾。

このことはまた、殖産興業政策における生産前貸資金の供給手段として発行された太政官札が所期の役割を果たすためには、新保博氏が指摘した価値

54) 松尾臣善談（『世外侯事歴 維新財政談』中）、147 頁。

の安定性および三都の商法会所を基軸として各地の商法会所が有機的につながって全国的な流通網が形成されていることという 2 つの条件に加えて、貿易収支が黒字となって海外から金銀貨が日本国内に流入することが不可欠となっていたことを意味している。金銀貨の純流入という条件が満たされなければ、全国各地の領国大名政府の手許で正貨が蓄積されえないからであり、それと同時に政府から借り入れた太政官札の約定どおりの返済も履行できなくなる。

商法司および商法会所を基軸とする殖産興業政策にかかわる先行研究の場合、海外からの金銀貨の流入が不可欠という論点は明確には提示されていない。間宮国夫氏は、商法司東京支所の横浜出張所の勘定帳（明治元年 12 月から 2 年 2 月までの 3 か月間）を分析のうえ、横浜出張所では洋銀の獲得に主たる狙いとして活動していたが、輸入が輸出を大幅に上回っていたことから正貨の純流出が続いたという分析結果を導いているが、殖産興業政策と正貨流入との関係については明示的に議論されていない⁵⁵⁾。しかし、これこそが太政官札発行による殖産興業政策の有効性を議論するうえで最も重要な論点であり、そうであるがゆえに維新政府も貿易収支の逆調が持続するなか、海外からの銀貨流入を主たる目的として商法司に代わる勸商機関として通商司を新たに設置したということができる。

それはまた、国産会所方式に基づく藩札発行を通じた殖産興業という地域的に有効な産業振興政策を国家レベルで実施したことに伴う綻びが顕現したことを示唆している。領国大名政府が発行する藩札はあくまでも通用地域が限定された地域的な代用貨幣であり、領外からの金銀正貨の純流入の促進が目的とされた。これに対し、そうした施策を国家レベルで実施した場合、殖産興業のための特別な貨幣として太政官札が発行されたとしても、国家が発行した貨幣である限り汎用性をもった全国通用の貨幣として位置づけられるとともに、金銀正貨の純流入を促進するためには貿易構造の見直しが不可欠となる。

55) 間宮国夫「明治初年における殖産興業政策の展開」102 頁。

実際、当時の日本の主たる輸出品は生糸や茶といった農産物である一方、海外からは船舶や機械などの工業製品が輸入されたため、貿易は構造的に赤字基調にあった。そうした事態改善の狙いもあって、明治政府による産業振興政策は官営工場設立による工業化に軸足が移っていったのである⁵⁶⁾。その意味で、明治初年に採用された商法司および商法会所を基軸とする殖産興業政策は前近代から近代社会への移行過程のなかで採用された施策であり、前近代的な色彩を強く帯びていたため、頓挫を余儀なくされたといえよう。

結局のところ、太政官札は殖産興業の推進という所期の目的から大きく逸脱して財政赤字の補填手段と化し、会計基立金 300 万両の返済原資の捻出という当初の目的を果たせなくなったことはいうに及ばず、殖産興業政策としても十分な成果を挙げることができないまま、その後、明治通宝に引き換えられて 5 年弱という短い一生を終えた。この新たに発行された明治通宝もまた不換紙幣であり、先行研究の多くが指摘するように、兌換紙幣化を目指してその後、為替会社による為替会社札の発行、国立銀行制度の創設といった制度変更が実施に移されていったのである。

3.3.4 会計基立金の返済、廃藩置県と太政官札

先に指摘したように、太政官札は会計基立金により調達した御用金の返済原資の捻出についても目的としていた。太政官札発行による殖産興業の推進が頓挫するなか、会計基立金で調達された御用金 260 万両の返済はどうなったのであろうか。

御用金の場合、三条大監察使東下にかかる分を除き償還期限はとくに設けられていなかったが、明治 2 年 11 月末をもって全額返済された。ただし、正金借上調達金受領書を担保とした太政官札の貸付については「正金々札勿論同様ノ儀」を根拠として貸借相殺され、正貨の受け渡しは行われなかった⁵⁷⁾。

56) 国産会所方式による殖産興業政策の限界については、新保博『日本近代信用制度成立史論』203 頁を参照。

57) 神長倉眞民『明治維新財政経済史考』482 頁。

その当時、太政官札の価値は正貨とほぼ均衡していたため、御用金の貸し手となった富豪も政府の提案を異論なく受諾したからである。このようにして会計基立金の受領書を担保として発行された太政官札は全額貨幣化され、同年 12 月以降は文字どおりの政府紙幣として流通することになった。

また、石高割貸付および商法会所向け勸業貸付に伴って藩・府県が維新政府に負っていた太政官札債務は、発行布告にあるとおり、13 年賦で毎年借入額の 1 割を返済することになっていたが、藩・府県財政逼迫の折柄、返済遅延も少なからず発生していた。実際、明治 4 年 7 月に実施された廃藩置県の際、石高割貸付や勸業貸付の返納不足および軍資金の上納不足に起因する藩・府県の政府に対する債務は 643 万両にのぼっていた。この旧藩・府県の債務は全額、廃藩置県とともに政府が官金債として承継することになった⁵⁸⁾。

このようにして、廃藩置県を契機に旧藩・府県政府は石高割貸付や勸業貸付にかかる債務の返済負担から解放された一方で、太政官札発行に起因する 4800 万両という巨額の債務はすべて名実ともに政府紙幣債務として貨幣化されることになった。この政府紙幣債務は計画では殖産興業の推進による金銀の純流入で裏打ちされることになっていたが、先に指摘したように殖産興業そのものが頓挫したため、「絵に書いた餅」となった。そのため、明治 2 年 5 月における太政官札を 3 年後の明治 5 年中に兌換可能な新貨に引き換えるという公約は反故にされ、明治通宝という政府不換紙幣と交換されることになったのである。

4 太政官札の貨幣としての意味合いとその変容

4.1 太政官札の貨幣としての意味合い

4.1.1 不換紙幣としての太政官札の発行

先に指摘したように、太政官札は当初、明治元年 5 月に正貨との兌換のない不換政府紙幣として発行されたあと、翌 2 年 5 月には将来における兌換紙

58) 藤村通『明治財政確立過程の研究』107～111 頁。

幣との交換条項が追加されて兌換券とみなされるなど、貨幣としての意味合いも流通状況が混乱するなかで大きく変容することになった。このような事実を重視のうえ先行研究においても、太政官札の貨幣としての性格をめぐる議論は少なからず展開されている。

しかし、そうした議論の多くは、ドイツ歴史学派流の貨幣発展段階説に依拠するかたちで展開されている。実際、由利公正は貨幣国定説にしたがって不換の政府紙幣として太政官札を発行したとか、金属貨幣論者である大隈重信が会計官副知事に就任したことが兌換券化につながったとされるなど、太政官札の発行・流通実態を踏まえた論議はきわめて少ない。管見の限り、あとで詳しく論じるように、太政官札の貨幣としての性格の変容をその流通実態から議論する研究としては、岡田俊平氏や千田稔氏が挙げられるにとどまる。

そうした状況下、本節では、不換紙幣、政府紙幣の意味するところを改めて確認したあと、太政官札は当初、どのような発想に基づき発行され、それがまた、どのような変容を余儀なくされたのかという観点のうえに立って貨幣としての太政官札の意味するところについて議論することにした。

最初は、不換紙幣の意味である。いうまでもなく、不換紙幣とは金銀あるいは金銀貨という物的な資産による価値の裏付けを持たない貨幣のことをいい、それが額面価値で広く流通するには発行主体に対する商人や一般庶民からの信認が重要となる。江戸時代、地方所在の大名領国においては領国大名政府が発行した藩札が地域通貨として流通していたが、藩札の場合、金銀銭貨との兌換は明示されてはいなかったものの、発行高の一定割合の金銀銭貨が兌換準備として保有されており、そうした準備資産の保有という間接的なかたちで価値が保証されるのが一般的な形態となっていた。その意味で、太政官札は範とされた藩札とは兌換性という点において断絶しているといえよう。

それでは、太政官札は本当に不換紙幣として発行されたのであろうか。この点に関連して、藤村通氏は由利公正による太政官札発行の建議に対し、神長倉眞民『明治維新財政経済史考』（255～256頁）の議論に基づき、江藤新平、

陸奥宗光などを中心として、不換紙幣として発行することに関し次のような反対論があったことを紹介している⁵⁹⁾。すなわち、第 1 に、不換紙幣は信用の不完全な社会では通貨としては異分子であり、実際にも藩札発行は幾多の弊害を生じていること、第 2 に、維新政府の信用が十分でないなかでの不換紙幣の発行は天皇親政を傷つけるおそれがあること、第 3 に、日本は古来より金の国であり、中央政府が紙幣を発行した事実がこれまでないこと、などが挙げられている。この反対論からも明らかなように、太政官札は当初より金銀との兌換のない不換紙幣として名実ともに構想され、実際にも不換紙幣として発行されたのである。理由は単純であり、兌換紙幣として発行したくても、「朝廷の御料 3 万石以外に國帑にすべきものなし」という國帑空乏の下、正貨の準備ができなかったからである。

このほか、太政官札の発行に関しては、政府資金が極端に不足しているなかで討幕を断行しようとしている時に国費に直接利用できない紙幣の発行は了解できないとか、産業貿易の振興は事変解決後でもよいのではないかといった観点からの反対論も聞かれた。これらの事実はまた、『紙幣整理始末』などの記述とは異なり、太政官札は発行布告にあるように殖産興業の推進を狙いとして発行されるなど、発行当初においては財政赤字の補填は目的とされていなかったという捉え方を支持している。

4.1.2 太政官札はなぜ貨幣として受け入れられたのか

いうまでもなく、このこと自体、澤田章氏が指摘したように、太政官札は殖産興業の推進を媒介とした正貨の蓄積および会計基立金の返済原資の捻出を狙いとして発行されたことを意味している。会計基立金による御用金の調達すなわち募債は現代流にいうと非市場性国債の発行による財源の調達であり、募集に応じた大阪や京都などに所在する富豪の手元流動性はその分だけ減少する。この手元流動性の減少は、応募額が大きければ大きいほど、資金

59) 藤村通『明治財政確立過程の研究』27～28 頁。

(1) 会計基金による御用金の調達

(政府)		(富豪)	
正貨 + 100	借入金 + 100	正貨 - 100	貸付金 + 100

(2) 借用証書を担保とした太政官札の発行

(政府)		(富豪)	
貸付金 + 100	太政官札 + 100	太政官札 + 100	借入金 + 100

(3) 統合勘定

(政府)		(富豪)	
正貨 +100	太政官札 +100	太政官札 + 100	正貨 - 100

第 5 図 会計基金と太政官札の発行

制約となって富豪による生産や商業活動に負の影響を及ぼしかねない。そうした事態の発生を未然に防止するには、何らかのかたちで応募した富豪に流動性を供給する必要がある。実際、維新政府がそうした観点から実施したのが会計基金による募債に応じた富豪向けに発行した正金借上調達金受領書を担保とする勸業貸付であった。

この勸業貸付は、現代流に言うとか会計基金を媒介手段とする正貨と太政官札とのスワップであり、その結果、維新政府の手許には正貨が蓄積される一方で、富豪には正貨に代わる資産として太政官札が手渡されることになる。ちなみに、第 5 図は、会計基金への拠出とその証書を担保とした勸業貸付の実行による太政官札の発行に伴って、維新政府および富豪のバランスシートがどのように変化したのかを単純なかたちで示したものである。この図からも明らかなように、先に掲げたスキームにしたがって太政官札が発行された場合、

最終的には政府の手許には太政官札の発行額に等しい金額だけの正貨保有が増加する一方で、富豪の資産では正貨と太政官札とが入れ替わることになる。

当然のことながら、不換の政府紙幣として発行された太政官札が貨幣として円滑に流通するかが鍵を握ることになる。彼らが太政官札を正貨と同等の交換手段として受け入れない限り、貨幣として市中を転々流通しえないからである。この点、由利公正も知悉しており、太政官札の発行建議と相前後して京都や大阪の富豪と接触のうえ小野組の小野善右衛門などの有力者から支持を得ることに成功した⁶⁰⁾。また、そうした経済界からの理解と支援があったがゆえに、明治元年5月以降、太政官札の発行は速やかに進んだということが出来る。

その際、問題となるのは、なぜ太政官札という日本で初めて発行された不換紙幣が許容されたのかということである。この問題について先行研究では、江戸時代、藩札と称される地域通貨として発行された紙幣が全国各地で広く流通していたことが挙げられるのが一般的になっている。実際、藩札という紙幣が江戸時代を通じて諸藩における日常取引の決済手段として広く利用されていたという長年の伝統のうえに立って、太政官札などの紙幣が受け入れられたとされることが多い⁶¹⁾。「歴史に連続はない」という観点からも、そうした指摘は首肯できる。

ただし、太政官札は額面金額1両以上の高額紙幣であり、この点において小額紙幣として発行された藩札とは異なる。あるいは、額面金額から判断すると、藩札は日々の小口取引の決済手段として位置づけられていたのに対し、太政官札は主として有力商人間の卸売取引の決済手段として利用されることが念頭におかれていたということが出来る。このような貨幣として想定された利用状況に関する藩札と太政官札との相違を踏まえて考えると、先行研究

60) 『両替商沿革史』（『大阪商業史料集成』第3輯）、133～134頁。

61) こうした議論に代表的なものとしては日本銀行調査局「わが国紙幣制度の源流について——くに伊勢国山田羽書三百年の歩み——」（日本銀行『調査月報』1980年2月号）が挙げられる。

のように藩札の伝統を強調するだけでは十分ではないといえよう。取引の決済に際し藩札という紙幣を利用するという伝統ないし慣習は大阪や京都という経済界からの支持により補強され⁶²⁾、それらが相まって太政官札の発行・流通を支えたということができるのではなかろうか。

4.2 貨幣としての太政官札の性格とその変容

4.2.1 発行布告からみた太政官札の貨幣としての位置付け

それでは、太政官札はどのような貨幣として位置づけられて発行されたのであろうか。あるいは、太政官札にはどのような流通状況が想定されていたのであろうか。太政官札の貨幣としての性格について検討した先行研究としては、千田稔氏および岡田俊平氏の研究が挙げられる⁶³⁾。千田氏は、由利公正は太政官札を特別紙幣として位置づけていたが、その後、一般財源化が進むなかで単なる紙幣になったと指摘している。岡田氏もほぼ同様の意見ながら、明治元年12月に実施された時価通用を契機として太政官札の発行趣旨が変更され、名実ともに政府が発行する不換紙幣と化したことを強調する。

これらの捉え方は首肯できる。その一方で、千田氏が指摘された特別紙幣の意味については具体的に言及されていないため、曖昧さが残っている。加えて、本節で指摘した太政官札の発行・流通にかかわる論点には何ら触れられていない。それゆえ、ここでは維新政府が発出した布告・達のなかでの規定に基づき太政官札に対して当初想定されていた性格を浮かび上がらせる。次いで、太政官札のそうした貨幣としての性格がどういった要因にしたがってどのような変容を求められたのかについて議論することにした。

最初は発行布告による太政官札の貨幣としての性格づけである。太政官札は、明治元年4月の布告が端的に示すとおり、「一時ノ権法」に基づく期間13年間という時限的な貨幣として発行された。実際、石高割貸付により太政官

62) 藤村通『明治財政確立過程の研究』31～35頁。

63) 千田稔「維新政権の財政構造」19～20頁；岡田俊平『幕末維新の貨幣政策』第2章。

札を貸与された領国大名政府は毎年、物産の領外販売で得た正貨でもって領内あるいは三都で流通している太政官札を買い戻して元本の 1 割を 13 年にわたって維新政府に返済する（ただし、11 年目以降は正貨で返済）ことになっていた。加えて、「拝借金高ノ内年割上納之札ハ於会計局裁捨可申事」とあるように回収分については会計局（会計官）により裁断処分されるなど、あくまでも各藩・府県における殖産興業を推進するうえで必要とされる生産前貸し資金等の供給を狙いとする特別の貨幣として位置づけられていた。したがって、役割を果たした太政官札は 10 年後に世の中から完全に姿を消すことになる⁶⁴⁾。

これが「一時ノ権法」の意味であり、太政官札はあくまでも生産前貸資金等を供給するための時限的な手段として位置づけられていた。言い換えると、発行当初、太政官札には貨幣としての汎用性および恒久的な流通性は付与されていなかったのである。この太政官札において暗黙のうちに想定されていた貨幣としての性格は由利公正の福井藩での経験に基礎をおくものであり、その意味で国産物産会所方式に基づいて発行された藩札のそれに酷似している。ただし、藩札が領内通用限りの地域通貨であったのに対し、太政官札の場合、政府紙幣として発行されたこともあって、正貨と同じく「皇国一円通用」すなわち全国で通用することが謳われていた。その意味で、太政官札の流通に関しては大名領国内での流通が暗黙のうちに想定されていたにもかかわらず、実際には正貨と同様に領外取引においてのみ利用可能というやや矛盾した性格付けが行われていたのである。

先行研究ではとくに議論されてはいないが、これが発行布告において規定された太政官札の性格であり、政府紙幣として発行されたが、藩札と同様に貨幣としての汎用性および恒久性はそもそも想定されていなかったのである。

64) 一般商人向けに実行された勸業貸付の場合、その融資期間は生産前貸しとして必要とされる期間として決定され、期日に返済されると裁断処分されることになっていた。

4.2.2 太政官札の流通範囲はどのように想定されていたのか

交換手段としての太政官札の流通に関して汎用性が想定されていないとした場合、それでは、どのような利用が想定されていたのであろうか。鍵は、先に指摘した生産前貸資金等を供給するための時限的な手段という位置づけに隠されている。この生産前貸資金の供給を受けた生産者は通常、農産物の生産に際して必要とされる肥料、蚕卵紙などを購入し、その代金として太政官札を商人に手渡す。当然のこととして、肥料等は「天下の台所」である大阪から輸送され、代金決済のために支払われた太政官札は大阪に向かう。要すれば、太政官札は卸売取引での交換手段としての利用あるいは流通が想定されており、そうであるがゆえに1両以上の高額面券として発行されたのである。

この事実はまた、太政官札は汎用性のある政府紙幣という装いをとってはいるものの、実際には主として農業生産にかかわる生産要素の卸売市場での決済手段としての利用が想定されていたことを示唆している。その意味では、定額の一覧払いの為替手形に近いともいうことができる。このように太政官札の場合、殖産興業の推進手段と位置づけられていたにもかかわらず、全国通用の政府紙幣と位置づけられたことが強く作用した結果、藩札とは異なり、大名領国内での交換手段としてではなく、主として領外取引の決済手段としての利用を強いられることになったのである。

このほか、発行布告の第6項では、地方所在の大名領国の商人あての勸業貸付の実行も可能とされているが、その際には「京摂商買之振合ヲ以取計可致事」とされるなど、貸与された太政官札については京都や大阪の卸売商から仕入れた商品の決済に充てるよう指示されている。このことはまた、太政官札は大阪・京都と地方との間で形成された卸売ネットワークでの決済手段として利用されることが想定されていたことを示唆している。そうした事実を総合して考えると、太政官札は卸売取引の決済手段としての利用を意図して発行されており、大名領国内での小売取引の決済手段や納税手段としての利用はそもそも想定されていなかったと結論づけられよう。そうであるがゆ

えに、大名領国での独特な通貨の流通状況と相まって、太政官札は三都に集中することになったといえることができる。

以上のとおり、太政官札は政府紙幣として全国流通の貨幣を装ってはいるものの、本来的には殖産興業の推進に必要な生産前貸資金等の供給手段、三都を中心とする卸売取引の決済手段として発行された時限的な代用貨幣という意味での特別の貨幣であったと観念することができる。しかしながら、太政官札が大量に発行され、流通残高が急増するなかで、その貨幣としての性格も生産前貸し資金供給のための特別な紙幣から全国を転々と流通しうる普通の貨幣へと変容を余儀なくされたと考えられる。実際、小林延人氏は、明治2年半ば以降、太政官札は正貨に代わる領外取引の決済手段として地方所在の藩・府県で利用されていた実態を文献資料に基づき明らかにしている⁶⁵⁾。

4.2.3 太政官札の性格の変容を促した要因

このような太政官札の貨幣としての性格の変容を促した要因としては、次の2つが挙げられる。第1は、大量発行およびそれに伴う打歩の発生である。先に指摘したように、太政官札はもともと大名領国内で流通することが想定されていたが、領国内ではすでに藩札と銭貨が領内貨幣として流通していたほか、全国通用の政府紙幣として発行されたという事情もあって、太政官札が領内貨幣として利用される余地はなかった。それゆえ、行き場を失った太政官札は領外取引の決済手段としてあるいは正貨との交換を目的として京都、大阪に集中し、それが打歩の発生につながったと考えられるのである。そうした事態への対応措置として維新政府が明治元年6月20日に発出した打歩禁止令のなかで、太政官札について「下々ニ於テ取引ハ正金同様日用普通之貨幣ニ有之候」と定められたが、そのこと自体、性格の変容を促す端緒となった。

すなわち、打歩禁止令において太政官札は正貨と同様に全国通用の貨幣であり、日用品の取引に際しては正貨と同じく額面金額で決済に利用すべしと

65) 小林延人「明治初年における太政官札の流通経路」57～61頁。

初めて規定されたのである。それはまた、京都、大阪に集中するなかで、太政官札を当初の想定とは異なって汎用性を備えた一般的な交換手段として容認せざるを得なくなったことを示唆している。というのも、大阪、京都における太政官札の流通量拡大とともに打歩が発生するなかで、そうした規定を導入しなければ、そもそも太政官札の流通自体が阻害される懸念が生じていたからである。旧幕府の直轄地であった大阪、京都では正貨しか流通していなかったため、大量に流入した太政官札に正貨と同様の位置づけを与える必要が生じたのである。

第2は、明治元年9月23日の太政官札による納税等の上納に関する達である。すなわち、太政官札の利用を認める旨通達するなかで租税その他の上納に際して「金銀紙幣取交通用、當辰年租税金納之分並諸上納都テ金札ニテ上納可致候事」とされるなど、太政官札と正貨との混合利用が初めて容認されたのである。この措置は、太政官札の会計司向けの大量発行が始まるなど、殖産興業という当初の想定とは大きく乖離して維新政府による財源調達手段となるなかで打ち出されたものであり、太政官札では会計基金の償還原資の調達ができないことへの対応および貨幣としての太政官札の汎用性向上を企図したものであった。

当然のこととして、太政官札を租税やその他の上納に利用するに際しては、政府は額面金額で受け入れる。これは民間部門からみると、政府の手によりリスクのない裁定機会が創出されたことを意味する。打歩のついた太政官札を正貨との引き換えて入手して税金を支払えば、打歩の分だけ自動的に利益が獲得できるからである（反対に政府はその分だけ損失を被る）。その意味で、太政官札による納税や上納の容認措置は、維新政府による額面での通用宣言にとどまらず、正貨売り・太政官札買いを人為的に発生させることを通じて太政官札の流通価値向上に寄与することが期待される。それゆえ、維新政府は損失覚悟でそうした措置の導入に踏み切ったのであろう。しかし、先に掲げた第3図が示すとおり、太政官札の大量発行による打歩拡大が期待された

効果を減殺したため、所期の効果はなかなか顕現しなかったと考えられる。

太政官札の発行高は、前掲の第 2 図のとおり月を追うごとに増え、明治元年 9 月には 1232 万両、当時における金銀正貨流通高のおよそ 1 割の水準に僅か 5 か月で達した。そうした発行高の急速な膨張を前提とすると、太政官札の特別な貨幣から普通の貨幣への性格の変化はある意味で自然の流れであり、当然の現象ともいえる。そして、岡田俊平氏が指摘したように、明治元年 12 月の時価通用にかかわる布告のなかで、「金札之儀ハ世上融通之為御発行ニ相成候」と発行の趣旨が変更され、ここにおいて太政官札は殖産興業の推進手段という当初の位置づけから離れて、政府発行の不換紙幣としての性格をさらに強めることになった⁶⁶⁾。ただし、通用期限があるという太政官札の時限的な性格は引き続き残っていたが、この通用期限も明治 2 年 5 月の兌換紙幣との交換にかかわる布告で実質的に撤廃され、ここにおいて名実ともに太政官札は特別の貨幣から普通の貨幣になったのである。

しかし、その一方で、貨幣としての太政官札の性格の変容は、維新政府に対し新たな問題を提起することになった。すなわち、第 1 に、会計基立金の返済原資の捻出手段の喪失が挙げられる。第 2 は、名実ともに政府紙幣となった太政官札の名目価値の安定および発行残高の管理責任が浮上したことである。これらの問題に対する政府の対応については、先に指摘したとおりである。

4.3 各地における流通状況からみた太政官札の変容

この間、明治 2 年 5 月に五稜郭の争いを経て戊辰戦争が終結するまでの間、維新政府の政治的な権力が広く及ぶ地域は西日本に限定され、関東地方や東北地方では旧幕府を支持する向きが多かった。そうした状況下、太政官札は当初、商法司および商法会所経由の勸業貸付を通じて京都や大阪地方に限定して発行された。何度も指摘したように、太政官札の通用価値は額面を 1 割前後下回っていたが、交換手段としてみた場合、京都や大阪では減価通用し

66) 岡田俊平『幕末維新の貨幣政策』40～42 頁。

ており、その意味で、貨幣として何とか利用されていたといえることができる。

仮にそうでないとした場合、太政官札の大部分は両替商の手許で保蔵されることになる。その一方で、有力両替商の資本金や正貨保有高を勘案すると、両替商1軒当たりの正貨引換可能額は10万両前後であるため、太政官札が貨幣として流通しなければ、たちまち太政官札の正貨への引き換えが実行不能となるからである⁶⁷⁾。ちなみに、岩橋勝氏の研究によると、明治2年における金貨の流通残高は7432万両であり⁶⁸⁾、大阪の両替商といえども大量に発行された太政官札を諸々として正貨に交換することはできなかったのであろう。

その後、太政官札は東海道筋にある諸藩向けの石高割貸付の実行を経て、明治元年12月から東京でも発行された。そうしたなか、維新政府では各地における太政官札の流通実態を探るべく、関東地方に探索者を派遣して太政官札の流通状況を調査した。その調査結果は「金札流通状況探索書」として明治2年5月から6月にかけて取り纏められたが、その内容は概ね次のとおりであった⁶⁹⁾。すなわち、第1に、甲州街道、中山道など街道筋の主要な宿駅においては、太政官札は商取引の決済手段として概して支障なく利用されていた一方で、農村地帯では太政官札の利用は喜ばれず、多数の売り手は生産物の売買を控えようとする傾向が強かった。第2に、太政官札を利用した取引が比較的円滑に行われていた地域においても、太政官札が額面価値で通用していたとまで断言することはできない。

これらの調査結果に関し通説では、農村地帯での太政官札の流通実態に着目のうえ貨幣の非流通性を示す根拠として理解されている。しかし、子細に検討すると、この調査結果は貨幣流通に関する一般的な理論とも整合的なも

67) 吉岡源七『大坂昔時の信用制度』は「資本金20万両以上の両替商は50余」（『大阪商業史料集成』第四輯、17頁）と指摘しているが、そうした資本金の多くは大名貸や商人向けの貸出で運用されており、両替商が手許で保有する正貨金額は1軒当たり10万両前後と考えられる。

68) 岩橋勝「徳川時代の貨幣数量」（梅村ほか編『日本経済の発展』日本経済新聞社、1976年）、第10表（258頁）。

69) 「金札流通状況探索書」の詳細については、岡田俊平編著『明治初期の財政金融政策』第4章「太政官札の流通状況」を参照。

のであり、その意味で、太政官札も市場における篩に掛けられていたことを如実に物語っている。すなわち、貨幣が貨幣として流通するのは、財物の売り手が貨幣を受け取るに際し第 3 者も喜んで受領するという転売可能性を確信していることを基礎としている。商取引が活発な街道筋においては太政官札も転売可能性をほぼ満たしているため、貨幣として機能していると考えられる。

しかし、農村地域ではそもそも貨幣を介した取引が多くはないため、太政官札を受け取ってもそれを利用する機会が少ない。そうしたなか、そのまま保有し続けると価値が減価して損失を被る可能性が高い。そのため、太政官札の利用は喜ばれないと考えられる。こうした隘路を解消するための手段として一部の地域においては小額面札の発行が提唱されているが、そのこと自体、太政官札が民間部門においては使用が忌避され、通用していなかったという捉え方を否定しているといえよう。

この調査時期はまた、維新政府による政治的な権力が全国各地に及び始めるとともに太政官札の兌換紙幣との交換が打ち出されたことを主因としてその流通性が向上していく時期に偶々一致していた。加えて、明治元年 12 月の時価通用にかかわる布告により太政官札は全国各地で広く利用されうる普通の貨幣として位置づけられるようになった。そうしたなか、太政官札は関東地方の主要街道筋の宿駅においても商取引の決済手段として支障なく利用されるようになったのである。このこと自体、先行研究において支持されている太政官札の非流通性論は、発行当初はそうであったかもしれないが、達観すると実態からかけ離れた議論であることを示唆している。

お わ り に

以上のとおり、本稿では、江戸時代から何を受け継ぎ（あるいは何を捨て去り）、明治維新により何を付け加えたのかというという観点から検証したり、各種文献資料に記載された関連統計を利用して統計的に分析したりするという接

近方法を採用のうえ、太政官札の発行・流通状況などについての通説の妥当性を検証した。もう少し具体的にいうと、会計基金や石高割貸付による勸業資金の供給、商法司を中心とした殖産興業政策と太政官札との関係に焦点を当てて数量経済学的な視点から分析のうえ、太政官札の流通状況や貨幣としての役割と意義のほか、貨幣としての性格とその変容について検証することにした。その結果、次に掲げるような結論を導くことができた。

第1に、太政官札の発行目的については、明治時代の官選資料である『貨幣考要』および『紙幣整理始末』での議論に基づき『明治財政史』を中心として、殖産興業の推進と同時に財政赤字の補填が当初から企図されていたとされることが多いが、そうした理解は正鵠を射たものではない。発行当初は殖産興業を目的とする勸業貸付が大部分を占めており、しかもそのかなりの部分は会計基金借入書を担保としたものであった。これらの事実は、発行布告にあるように、太政官札は殖産興業の推進および会計基金の返済原資の捻出を狙いとした発行されたことを示唆している。太政官札が財政赤字補填を目的に発行されたのは財政資金繰りが極めて窮屈になった明治元年8月以降のことであり、その後、そうした目的での発行が急増したのである。

第2に、太政官札の流通に関しても同様に、「発行当初から価格が急落した」「一般には広く流通せず、京都、大阪および東京という三都に滞流するのみであった」などといった明治時代の官選資料での指摘に基づき、貨幣としての非流通性が強調されるのが一般的となっている。当時の正貨流通量の3分の1にものぼる金額の太政官札が1年2か月という短期間のうちに集中発行されたため、打歩の発生や三都への集中など、流通面での軋轢や齟齬が生じたことは否定できない。

しかし、文献資料に記載された流通価格の動きをみると、通説とは異なり、発行当初から流通価格が急落したという事実は観察されなかったほか、打歩も当初の3か月間は1割前後で安定的に推移していたことが確認された。打歩は太政官札の大量発行と軌を一にするかたちで変動し、明治元年12月の時

価値通用の容認措置以降は金二分判 100 両当たり 180 両にまでの価値下落を強いられたが、翌 2 年 5 月の兌換紙幣との交換宣言を契機として急回復し、その後はほぼ額面金額で通用していた。これらの事実から判断すると、確かに巨額の打歩が発生した事実はあるものの、太政官札は通説が説くほどの悪貨ではなく、それなりに流通していたのではないかと判断される。

また、太政官札が地方ではさほど流通せず、三都に滞留したことについては江戸時代から引き継いだ日本に独特の幣制が強く作用した結果と考えられる。地方所在の大名領国においては藩札と錢貨が領内貨幣として広く流通する一方で、幕府正貨は領外貨幣として領外取引の決済に利用されるなど、貨幣利用にかかわる二重経済の下にあった。そうしたなかで維新政府が発行した太政官札は正貨と同様の領外貨幣として位置づけられ、領内での取引の決済手段として利用される余地はそもそも存在していなかった。このような流通構造の下で、大量に発行された太政官札は三都に集中・滞留することになったのであり、経済学的に考えれば、とくに大きな問題とはいえない。太政官札と交換された明治通宝は地方においても広く利用されたが、それは藩札が廃止されたからであり、太政官札の地方での流通を促進するためには幣制の抜本的な見直しが急務であったことが示唆される。

第 3 に、太政官札は殖産興業の推進という所期の目的から大きく逸脱して財政赤字の補填手段と化し、会計基金 300 万両の返済原資の捻出という当初の目的を果たせなくなったことはいうに及ばず、殖産興業政策としても十分な成果を挙げることはできないまま、その後、明治通宝に引き換えられて 5 年弱という短い一生を終えた。太政官札の発行に際し想定された殖産興業のメカニズムが順調かつ円滑に機能すれば、各地の特産物の輸出を通じて海外からの金銀貨の流入が促進され、当該資金に基づき太政官札が消却されるとともに国富が増大し、最終的には太政官札が全額回収されるとともに政府の手許に正貨が蓄積されるはずであった。しかし、貿易収支が赤字に転落したことに加えて、太政官札が財政赤字の補填手段としての色彩が濃くなるな

かで期待されたメカニズムも作用しなくなった。そのため、明治2年7月末をもって発行停止となったのである。

第4に、明治4年の廃藩置県に伴い旧藩・府県が負っていた勤業貸付や石高割貸付に起因する太政官札の借入債務は全額、政府が承継することになった。その結果、これらの債務は会計司向けに発行された太政官札とともに全額、政府紙幣債務に振り替わり、4800万両という太政官札の発行高はすべて名実ともに政府紙幣として貨幣化された。この債務は当初、殖産興業に伴う正貨の蓄積で裏付けられることになっていたが、そうした施策の頓挫とともに絵に描いた餅となり、明治2年5月の同5年中に太政官札を兌換可能な新貨と引き換えるという公約は反故にされることになった。

第5に、太政官札の貨幣としての性格も大きく変容した。太政官札は当初、国産物会所方式に基づく藩札発行を範として、殖産興業を推進するうえで必要とされる生産前貸資金の供給手段として発行された。そのため、通用期間も13年に限定され、期間満了とともに回収・廃棄されることになっていた。このように太政官札は「一時ノ権法」という位置づけで特別の貨幣として発行されたが、発行量が急拡大するなかで正貨と同様の交換手段としての利用を政府が求めたことを契機として通常の貨幣としての性格を強めた。

この貨幣としての性格の変容は明治2年5月の太政官札と兌換券との交換宣言により完遂し、ここにおいて名実ともに特別の貨幣から普通の貨幣に転じたといえる。また、そうした性格の変容に先立って明治元年中頃から政府の手許に還流した太政官札は、当初計画のとおり裁断廃棄されることはなく、財政資金として歳出の支払いを通じて市中に再投入されたことも確認された。

以上のとおり、本稿では数量分析的な視点を基軸として太政官札の発行・流通実態についての通説を検証し、従来とは異なる結論をいくつか導くことができた。この事実はまた、近代日本における貨幣金融の発展を議論するに際しては、文献資料に基づく伝統的な分析手法に加えて、数量分析的な手法

を併用することの重要性を示唆している。日本における貨幣金融にかかわる研究をさらに活発化させるためにも、今後、そうした手法に基づき、その他の課題についても検証を進めることにしたい。

(しかの よしあき・同志社大学経済学部)

The Doshisha University Economic Review, Vol.65 No.1

Abstract

Yoshiaki SHIKANO, *Dajokan-satsu, Government Treasury and the Shoho-ji*

This paper aims to clarify the characteristics and significance of the Dajokan-satsu, paper money issued by the Meiji Restoration Government to promote industrial development and to raise repayment funds borrowed from wealthy merchants. In analyzing this topic, a quantitative approach is employed and the following facts are derived. First, the Dajokan-satsu was initially issued for industrial promotion, but soon became a fiscal deficit financing tool. Second, although its value temporarily declined, the Dajokan-satsu was used as money, contrary to the prevailing view that it was not well circulated. Third, the character of Dajokan-satsu as money changed significantly from being partial money, solely used for the wholesale transactions, to the full-bodied money as a general means of payment.