

## 明治6年の政府会計

Government Accounting in 1873

渡 辺 和 夫

### 要 旨

明治6年は近代会計の出発点として知られている。政府会計は創設期の時期であり、適正な期間計算が行われたとはいえない不完全な状況にあった。本稿は、地租改正と秩禄処分という社会問題と関連づけて明治6年の政府会計について考察したものである。

### 目 次

- 1 はじめに
- 2 留守政府による会計改革
- 3 明治6年度の決算額
- 4 地租改正と秩禄処分
- 5 むすび

#### 1 はじめに

明治6年は企業会計の局面において近代会計の出発点として位置づけられている。西洋簿記とりわけ複式簿記が導入され、江戸時代の帳合法を改める契機になった。また、第一国立銀行が設立され、それに合わせて近代会計制度が発足した意義も大きい。企業会計と政府会計は異質な側面をいろいろもっている。政府会計の局面においては明治6年にどのような出来事が起きたのであろうか。

廃藩置県（明治4年）により全国規模の政府会計が形成された。中央政府としての徳川幕府はあったものの、全国を網羅していたわけではない。明治政府は当初から財政難に直面していたといわれている。明治6年度の予算をめぐるは大蔵省と他省との対立が生じた。さまざまな予算要求が他省から寄せられた。予算編成に困った井上馨と渋沢栄一は財政難の実情を示す建議案を正院に提出して辞職することになった。

建議案に対する政府側の反論は大隈重信による「明治6年歳入出見込会計表」によって行われた。歳入と歳出の見込みに関する見解は井上・渋沢側と政府側とで大きく食い違っていた。いずれにしても、こうした出来事はその後の予算制度の萌芽になった

といわれている。

明治4年から6年にかけて、政府は岩倉具視を代表とする使節団を欧米に派遣した。使節団には政府の実力者が参加していたため、留守政府による政策遂行能力についてはさまざまな支障が予想された。

当時の政府会計は歳入と歳出からなる単純なものであった。企業会計のような損益計算は必要とされなかった。どのような歳入項目があり、それらがどのような歳出項目に配分されるかが重要になる。歳入に関しては地租改正の問題、歳出に関しては秩禄処分の問題が重要な課題とされた。政府会計はこれらの問題と密接に関連していた。

本稿の目的は、明治6年における政府会計の実情をやや広い視点から考察することにある。そのことにより、会計が社会とどのようなつながりをもっていたかを明らかにしたいと考える。

#### 2 留守政府による会計改革

明治政府が岩倉使節団を派遣したのは不平等条約の改正ならびに先進諸国の実情を視察するためであった。明治4年11月に出発し、同6年9月に帰国した。留守政府というのはその間の政府のことをいう。明治6年のうち9カ月あまりが留守政府によって運営されたことになる。使節団と留守政府との間では「十二箇条の約定」が結ばれた。留守政府の行動はその範囲内に制限された。

当時の政府は「太政官三院制」という組織を採用していた。それは明治4年8月に発足したものであり、「正院を最高決定機関とし、立法の事にあたる左院と行政の統轄機関である右院により構成されたり」。正院を構成する右大臣の岩倉具視、参議の木

戸孝允、また右院の構成メンバーである大蔵卿の大久保利通、司法大輔の佐々木高行、工部大輔の伊藤博文が使節団に加わっていた<sup>2)</sup>。そのため、留守政府には実力者が不足していた。

財政を担当する大蔵省は民部省と合併し、巨大な組織になっていた。そのうえ、地租改正や秩禄処分といった財政上の重要課題をかかえていた。大久保大蔵卿が不在であったため、大蔵大輔の井上馨が大蔵省の責任者になった。しかし、井上には各省からの予算要求に対処し、重要課題を解決するだけの調整力を欠いていた。そのため、政策決定はなかなか進まなかった。

会計改革というとき、純粋な会計問題すなわち会計処理の原則および手続ならびに報告方法に限定されがちであるけれども、ここでは範囲を拡大して財政改革の意味をも含めて考えたいと思う。というのも、政府会計では純粋な会計以外の要因が大きな影響を与えているためである。明治6年の会計改革はどのような状況にあったのであろうか。まずは純粋な会計問題から取り上げることにする。

久野秀男氏は明治元年から同8年までを官庁簿記制度の創設期としてとらえている。同氏によれば、明治5年9月には各省に歳費定額を決定し、翌6年6月には歳計概算を調査して「歳入出見込会計表」を公布し、ここに予算制度の導入を試みた。また、明治6年12月には院省府県の「金穀出納順序」を制定し、ここに国庫収支に関するわが国で最初の一般的法規が定められ、金穀収支の手続・帳簿の種類及びその記帳法が規定された<sup>3)</sup>。

「明治6年歳入出見込会計表」は井上・渋沢案に対する反論として提示されたものである。「金穀出納順序」における帳簿組織は、日計簿、金銀預け帳、金銀受取帳、金穀受払帳、追算簿、差継簿および金穀有高表から成っている。それらの内容について亀井孝文氏はつぎのように説明する。

「これらの帳簿の体系をみると、日計簿および金穀受払帳が主要簿となっており、それに金銀預け帳および金銀受取帳、追算簿、差継簿等が補助簿として位置づけられていることがわかる。基本的には、すべての取引記入がまず日計簿になされ、次に費用別の出納記入が金穀受払帳になされるのである。注目すべきは、……追算簿および差継簿の記入によって期中修正と年度末修正がなされ、取引の年度間区画が明確になされていることである。もちろん、このことが発生主義概念の萌芽であるのかどうかについては即断できないとしても、金銭そのものの収支と当該年度に帰属すべき取引とくに経費とが必ずしも

一致しないことを認識していることは注目に値するものといつてよい<sup>4)</sup>。」

適正な期間計算がどの程度正確に行われていたかが問題といえよう。こうした記帳手続は政府内だけでなく地方官庁である府県に対しても通達された。全国的な統一が図られたわけである。

### 3 明治6年度の決算額

井上・渋沢建議案に対する政府の反論は「明治6年歳入出見込会計表」によって行われた。それは参議大隈重信によって作成されたものであり、井上・渋沢案と比較してつぎのような違いを示していた。

「歳入総計は井上・渋沢建議案よりも780万円多く、歳出総計は340万円少ない。したがって、歳入超過になり、政府の財政は健全であることが示されている。また、負債に相当する内外の国債合計額は3,100万円であり、建議案の1億4,000万円と大きく隔たっている<sup>5)</sup>。」

このような違いはなぜ生じたのであろうか。決算額と比較してみると手がかりが得られるかもしれない。政府は明治元年1月から同8年6月に至る8期間の決算報告書を作成した。その作成経緯はつぎのとおりである。

「明治10年6月大蔵卿大隈重信は、大蔵省検査局長、統計局長及各局の属僚中より委員を任命し、慶應3年12月以降8期間の歳入歳出に就き一層精密な調査を行なふこととし、各種の出納帳簿を精査して、確実なる計数を決定し、明治11年6月に至り、始めて完全なる決算書を作成することを得た。所謂8期間歳入歳出決算報告書即ち之であり、明治12年12月27日付を以て太政大臣に提出され、13年2月その承認を得たものである<sup>6)</sup>。」

当時、完全な決算書はまだ作成されていなかったことがわかる。この決算書はかなり時間が経過してからまとめられたものである。そのうちから明治6年度決算額の概要を抜粋したものが表1になる。

興味深い点は8期間の長さが同一ではないということである。会計期間が12カ月になっているのは第3期、第6期および第7期のみである。その他は6カ月(第8期)、9カ月(第2期)、13カ月(第1期・第4期)および15カ月(第5期)とさまざまである。その主な理由は会計期間をしばしば変更したことによると説明されている<sup>7)</sup>。したがって、各期の比較はあまり意味をもたないことになる。歳入および歳出の科目分類は8期間で統一されている。内容の比較という点では好都合である。

歳入は通常歳入と例外歳入、歳出は通常歳出と例

表1 明治6年度政府決算額

科 目		第6期 自 明治6年1月 至 同 年12月
歳 入 之 部	円 銭	
	第一款 地 税	60,604,242・381
	第二款 海 関 税	1,685,974・865
	第三款 各 種 税	2,724,476・364
	第四款 官 工 収 入	2,002,513・817
	第五款 通常貸金返納	679,835・056
	第六款 官有物所属収入	2,223,017・203
	第七款 通常雑入	641,627・848
	通常歳入合計	70,561,687・534
	第八款 紙 幣 発 行	—
	第九款 借 入 金	10,833,600・000
	第十款 臨時貸金返納	848,585・021
第十一款 旧幕及旧藩所有金其外公納	3,060,450・424	
第十二款 臨時雑入	202,921・645	
例外歳入合計	14,945,557・090	
歳 入 総 計	85,507,244・624	
歳 出 之 部	第一款 各 官 省 経 費	5,417,728・655
	第二款 陸 海 軍 費	9,688,067・130
	第三款 各 地 方 諸 費	8,966,389・496
	第四款 在 外 公 館 費	508,294・848
	第五款 国債元利償還	2,996,038・994
	第六款 諸 禄 及 ヒ 扶 助 金	18,045,598・697
	第七款 營 繕 堤 防 費	2,095,222・102
	第八款 恩 賞 賑 恤 救 貸 費	742,830・290
	第九款 通常雑出	2,179,382・215
	通常歳出合計	50,639,552・427
	第十款 征 討 諸 費	82,404・478
	第十一款 旧幕旧藩ニ属スル諸費	3,547,577・688
	第十二款 官 工 諸 費	6,650,313・424
	第十三款 御東幸官吏洋行勲業其他諸費	878,669・871
	第十四款 臨 時 貸 金	86,889・984
	第十五款 借入金返償及ヒ還禄賜金	—
第十六款 臨時雑出	793,192・980	
例外歳出合計	12,039,048・405	
歳 出 総 計	62,678,600・832	
残 贏 (+) 不 足 (-)	(+) 22,828,643・792	

(『明治前期財政経済史料集成 (第4巻)』46-47 ページ中の別紙より作成。)

外歳出に分けられている。「明治6年歳入出見込会計表」では、歳入を通常歳入と臨時歳入、歳出を通常歳出と臨時歳出に分けていた。金額的には、見込会計表の歳入合計4,873万円が決算額では8,550万円になり、見込会計表の歳出合計4,659万円が決算額では6,268万円になっている。見込会計表の歳入超過額214万円は決算額では2,282万円になっている。見込額と決算額の違いはきわめて大きい。「明治6年歳入出見込会計表」が予算の機能を果たしていたとはとてもいえない。予算の萌芽を示すにすぎないといえよう。いずれにしても、政府会計がきわめて健全な状況を示しているように表面的には見えるかもしれない。しかし、決算額は実態を適切に反映していない面をもっている。それについては次節で

ふれたいと思う。

#### 4 地租改正と秩禄処分

明治前期の財政については、由利財政、大隈財政および松方財政という呼称がしばしば使われる。それぞれ由利公正、大隈重信、松方正義という財政責任者の名前に由来する。大隈は明治2年に大蔵大輔になり、同14年に下野するまで財政と絶えず係わりをもってきた。明治6年は大隈財政の時期に属することになる。

「大隈財政は一般に、近代的財政制度の基礎を樹立した財政であり、産業資本育成の財政であったといわれる<sup>9)</sup>。」わが国では企業が未発達の状態にあった。それを財政面から支え、殖産興業を推進しようとしたのである。また、「大隈財政にあつては、その前提条件としての貨幣制度の統一と財政的基礎の確立のための地租改正、秩禄処分が強行される必然性があった<sup>9)</sup>」ともいわれている。地租改正と秩禄処分はこの時期の重要な財政課題になっていたわけである。

地租は土地に対して課せられる税である。明治6年に「地租改正法」が公布された。地租改正の理念については、(1)旧貢租額の維持、(2)土地所有権の公認、(3)地租金納制、(4)地租負担の公平、の4つが指摘されている<sup>10)</sup>。

地租改正を実施するためにはさまざまな障害を乗り越えなければならなかった。まず土地の所有者、面積、地価を明確にしなければならない。そのため測量が必要とされた。現物納では物の値段に左右されるため、金納が求められた。しかも、手続きは全国で統一されていなければならない。地租改正事業は、初期の改租体制形成期(明治6年一同8年)、中期の改租体制確立期(明治8年)、後期の改租体制完成期(明治9年以降)に3区分されるといわれている<sup>11)</sup>。地租改正は徐々に改善を加えながら進行的なといえよう。

表2は地税(地租)について8期間の決算額を示したものである。

「本期ニ収入スル地税ノ過半ハ前期ニ属スルモノ」であり、第8期についてはすべてが7年以前に属するものであると説明されている<sup>12)</sup>。また、第6期の地税が前期の3倍以上になったのは、「本期ニ至リ地方ノ事務漸ク整備シ、前期ニ延滞セシモノヲ合セテ収入スルヲ以テナリ<sup>13)</sup>」と解説されている。各期の地税はその期に属するものではなく、また、事務手続きの不備によっても増減したことが判明する。

いまひとつの重要課題である秩禄処分については

表2 8期間の地税決算額

(単位：円)

第1期	2,009,013
第2期	3,355,963
第3期	8,218,969
第4期	11,340,983
第5期	20,051,917
第6期	60,604,242
第7期	59,412,428
第8期	67,717,946
合計	232,711,465 (注)

(注) 合計が一致しないのは円未満を切り捨てたためである。

(『明治前期財政経済史料集成(第4巻)』9ページより作成。)

どうであろうか。「秩禄処分は明治期に行われた華族・士族の家禄を廃止する措置で、明治9年(1876)8月の金録公債証書発行条例公布によって達成された<sup>14)</sup>。」士族の場合、藩主から家禄をもらい、有事には戦闘員として貢献することが期待された。廃藩置県により、家禄を廃止するのが筋であるという考え方が基本になり、秩禄処分が検討された。他方において、家産という考え方もあり、士族の生活に考慮を入れると、即座に廃止するわけにはいかなかった。しかし、家禄が政府の大きな負担になっていたことは事実である。

表3は諸禄及び扶助金について8期間の決算額を示したものである。

この科目についてもつぎのように説明されていることから、適正な期間計算が行われていないことが判明する。

「此ノ秩禄タル該年ノ初メヨリ之ヲ給与スルアリ、又該年ノ末ヨリ之を給与シ翌年ニ渉ルアリ、各地方其制一ナラス、其間又支給ノ期月ヲ改正シ或ハ会計年度ノ変更ニ遭遇スルヲ以テ、此ノ8期ノ現計ニ於テハ年度ノ混淆少ナカラサルナリ<sup>15)</sup>。」

表3 8期間の諸禄及び扶助金決算額

(単位：円)

第1期	339,676
第2期	1,710,512
第3期	2,340,501
第4期	3,148,607
第5期	16,072,616
第6期	18,045,598
第7期	26,497,642
第8期	27,095,648
合計	95,250,804 (注)

(注) 合計が一致しないのは円未満を切り捨てたためである。

(『明治前期財政経済史料集成(第4巻)』26-27ページより作成。)

なお、第6期の額が前期よりも増加したのは、石代平均が高価になり、社寺禄支給が多くなったことによるとされている<sup>16)</sup>。

明治6年段階の成果についてはつぎのように評価されている。

「秩禄処分全体の過程からみた場合、明治6年3月をもって大蔵省による家禄の全体的把握がとりあえず決着し、禄制の全面的廃止の実現を可能とする条件の一つが整った<sup>17)</sup>。」

廃止に至るまでにはさまざまな紆余曲折があった。

## 5 むすび

創設期の政府会計のうち明治6年を中心に考察を進めてきた。当時の事情はかなり明らかになったように思われる。会計期間は不規則であり、決算結果はかなり遅れて公表された。「明治6年歳入出見込会計表」が作成されたけれども、それは決算額と著しく異なっていた。すなわち、それは予算の萌芽を示すにすぎなかった。

決算額は収入および支出をそのまま計上したようである。明治6年の決算額は同年に帰属する歳入および歳出を適切に表していない。他の年度の歳入および歳出が混入していた。したがって、適正な期間計算が行われたとはいえない。決算額は明治6年の実態を忠実に反映していたとはいえないようである。

「金穀出納順序」により帳簿および記帳手続に関する規定が制定された。それは全国的な統一化を目指していた。しかし、それがどこまで浸透したかは不明確である。

そのような状況において、政府は財政の健全化を図るために地租改正および秩禄処分を実施した。地租は歳入の確保に欠かせないものであり、秩禄処分は歳出を軽減することになる。どちらも明治6年の時点では未解決のままであった。解決には長い時間が必要とされた。

社会がまだ実質的に一体化していない状況のなかで、政府会計を全国一律に実施しようとしても無理が生じる。社会と会計は当然のことながら無関係ではありえない。明治6年における政府会計の分析により、そのことを強く感じた。

### 注

- 1) 笠原英彦著『明治留守政府』慶應義塾大学出版会、平成22年、43ページ。
- 2) 同書、61ページ。

- 3) 久野秀男著『官庁簿記制度論』税務経理協会，昭和33年，5ページ。
- 4) 亀井孝文著『明治国づくりのなかの公会計』白桃書房，平成18年，67ページ。
- 5) 渡辺和夫「明治6年の会計事情」『会計史学会年報(2008年度)』第27号，平成21年3月，54ページ。
- 6) 大内兵衛・土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成(第4巻)』改造社，昭和7年，2ページ。
- 7) 同書，2-3ページ。
- 8) 中村尚美著『大隈財政の研究』校倉書房，昭和43年，17ページ。
- 9) 同書，18ページ。
- 10) 佐々木寛司著『地租改正——近代日本への土地改革——』中公新書，平成元年，73-76ページ。
- 11) 同書，111-114ページ。
- 12) 『明治前期財政経済史料集成(第4巻)』前掲書，9ページ。
- 13) 同書，9ページ。
- 14) 落合弘樹著『秩禄処分——明治維新と武士のストラ——』中公新書，まえがき，iページ。
- 15) 『明治前期財政経済史料集成(第4巻)』前掲書，27ページ。
- 16) 同書，27ページ。
- 17) 落合弘樹，前掲書，105-106ページ。

(わたなべ かずお 財務会計論)