

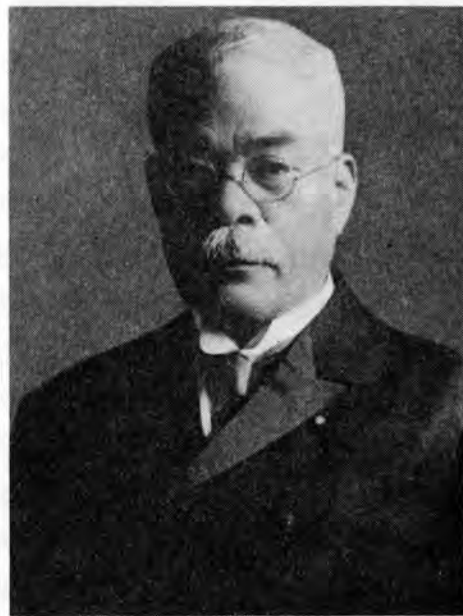
第3章 行政、財政の緊縮整理

第1節 財政緊縮政策の推進

1 加藤高明内閣の行財政整理

大正13年1月清浦内閣が成立すると、普通選挙法の実施と政党内閣制の確立を目ざす第2次護憲運動が高まり、憲政会、革新倶楽部、政友会の3党は、結束して超然内閣の打倒を目ざした。清浦内閣は1月末、議會を解散してこれに対抗したが、5月の総選挙の結果は護憲三派の勝利に帰し、6月、第1党となった憲政会総裁 加藤高明を首班とする三派連立内閣が成立した。この内閣は財政経済政策において、従来緊縮政策を唱える憲政会と、積極政策を唱える政友会とのいわば異趣同舟内閣で、内相には憲政会の若槻礼次郎、蔵相には同じく浜口雄幸が就任し、農商務相には政友会総裁高橋是清が入閣した。しかし時の財政経済状況は、9年の恐慌以後不況が続いて、経済界の整理を果たせないままに、震災という未曾有の災害に会ったため、歳入は減少し、震災復旧費の負担は加重し、対外的には貿易の大幅入超となって、為替相場の大巾な低落をみるという難局に直面していた。そして、財界も、財政の緊縮を強く要望した。そこで、この護憲三派内閣は、普選、綱紀肅正、行財政整理という憲政会の公約を三大政策として掲げることになった。

浜口蔵相は、6月、就任後直ちに既定公債発行計画を縮小して、公債の市場公募をいっさい中止する方針を明らかにした。また、続いて開会された第49議會の財政演説（大正13年7月2日）では、大戦後の反動恐慌以来、財界が不況下に沈淪しているにもかかわらず、



第29代大蔵大臣 浜口雄幸

財政の整理緊縮が十分行なわれていないことが、財界における「百弊ノ基」であり、「財界ノ整理緊縮ヲ断行」し「民間経済ニ対スル圧迫ヲ緩和スルコトガ極メテ緊要デアル」と述べて、浜口蔵相の多年の持論である財政の整理緊縮政策を進める決意を示した。

政府は7月、議會終了後の閣議において、行財政整理を推進する調査会を設置し、浜口蔵相を主任とし、江木内閣書記官長、塚本法制局長官を正委員に、各省官吏若干名を補助委員として、行財政整理の具体案を作成した。調査会原案は9月閣議に報告され、この原案に基づいて閣内の審査を進め、10月、行政及財政整理案大綱が与党三派に示された。この大綱は、行政機関の統廃合、軍備整理、特別会計の整理、継続事業の繰延

べの4項目からなり、これによって14年度の歳計予定額を約2億円節減しようとするものであった。加藤内閣はこの大綱にのっとり、14年度予算編成を進めるとともに、行政整理に着手し、法改正を要するものは、第50議會に法案を上程する準備を急いだ。

こうして、13年末から14年にかけて実現した行財政整理の実績は、次のとおりであった。

第一の行政機関の整理については、原則として教育機関、社会政策的施設、重要産業に関する積極的研究施設を除外し、各省にわたって局課や付属機関の統廃合、各種委員会の整理および人員整理を実施した。この行政整理によって、14年度以降3年間に、官吏、雇傭員、兵卒、職工を通じて4万人以上の整理が行なわれ、約4,000万円の退職賜金公債が交付された。また、経済行政強化のために、農商務省の農林・商工両省への分離が14年4月に実現した。大蔵省においても、第1次大戦以降膨脹した機構と人員は、12年4月加藤友三郎内閣の手で第1次削減が行なわれたが、13年12月さらに大規模な整理が本省、外局を通じて実施され、本省は1局2課制となり、また、14年5月には、国有財産整理局、臨時議院建築局、大臣官房臨時建築課を統合して営繕管財局が設置された。

第二の軍備に関する整理は、海軍においては、先の加藤友三郎内閣の整理で軍艦、要塞など物的施設の整理をほぼ終了したものとみて、この時の整理は人員整理を主とした。また、陸軍の軍縮は、調査会原案においては、6師団削減、兵役期間短縮などの提案が行なわれた。しかし、その後の審査の過程で、陸軍の整理は他の行政整理と分離し、4師団の廃止などの整理を行ない、その整理財源によって、近代戦に適応した装備の改善を実施することになったので、ほとんど経費節減に資するものとはならなかった。

第三の特別会計の整理については、特別会計の整理統合を進めるとともに、第1次大戦中設置され、すでに役割を終わっている臨時国庫証券収入金特別会計および臨時軍事費特別会計を整理終結させた。また当時朝野の懸案となっていた預金部制度の改革を実施して、

第3章 行政、財政の緊縮整理

大蔵省預金部特別会計が旧預金特別会計に代わって、新たな事業会計として設置された。

第四の既定継続事業の繰延べについては、鉄道、治水、港湾などの事業の繰延べで、閣内の調整の段階で原案から幾分後退したものの、それぞれ予算化された。

これらの行政、財政整理を通じて、一般会計において13年度の実行予算（第49議會成立の追加予算を含む）の16億1,541万円に対し、14年度予算は15億2,436万円と9,100万円の節減をみた（ただし、預金部制度の変更による旧制度上の通り抜け勘定5,573万円の減少が含まれる）。この結果、第1次大戦以降膨脹を続け、大戦前5億7,363万円であった歳出が（大正2年度一般会計決算）、13年度には16億2,502万円にまで膨脹したのを、14年度には15億2,498万円と、その膨脹傾向をくいとめることになった。

第50議會を乗り切った護憲三派内閣は、さらに行財政整理を完成するため、税制整理、関税率の一般的改正などの懸案と取り組むことになったが、この間14年4月、高橋農林兼商工大臣が、政友会総裁を辞して閣外に去り、内閣の改造が行なわれ、次いで5月には革新倶楽部が解散して、中正倶楽部と携えて政友会に入会するなど、政界の地図が塗り替えられ、憲政・政友両党間はしだいに疎隔の色が濃くなっていった。そして7月、税制整理案が閣議に提出されると、多年地租の地方財源への委譲を政綱に掲げていた政友会の税制改革方針と、憲政会案を中心に大蔵省内で検討された税制整理綱要との間に折合いがつかず、ついに政友会出身閣僚は閣外に去り、8月憲政会1党で組織された第2次加藤高明内閣が成立した。蔵相は浜口の留任であった。

同内閣は行財政整理の完成を急ぎ、税制整理と関税率の一般的改正という、大正初年以來の懸案を解決するための法改正を、第51議會に提出実現させた。また金融関係においては、朝鮮銀行・台湾銀行の整理方針を決定し、これと関連して興銀・鮮銀・台銀3銀行が寺内内閣時代に負担した、対中国借款関係1億円債務の整理方針をたて、債務整理公債発行に関する法案を

同議会で成立させた。また、大正15年度予算は前年度同様緊縮方針によって編成され、公債の新規発行は1億5,000万円に抑え、市場公募中止方針を継続したが、小学校教員俸給国庫負担の増額、健康保険法の実施のほか、社会政策的施設、産業貿易などの助成、地方開発、災害防止などに関する新規経費の増加によって、歳計は再び多少の増勢を免れない状況となった。

2 若槻内閣の財政金融政策

大正15年1月、憲政会総裁の加藤首相が死去し、若槻内相が代わって総理大臣となり、全閣僚が留任のまま若槻内閣が成立した。6月、浜口蔵相は内務大臣に転じ、農林大臣の早速整爾が蔵相に就任したが、早速蔵相は在職わずか3カ月で病気に罹り死去したので、その後任には片岡直温が商工大臣から転任した。こうして、この年は蔵相更迭が続いたが、若槻内閣の財政政策は緊縮方針が堅持され、財界の整理安定を図ることを中心的課題とした。

大正13年以来進められてきた行財政整理は、まず政府部内の行政整理にはじまって、政府の身近かなものからしだいにわくを広げて、税制整理の実現にまでこぎつけたが、15年、第51議会終了当時残された課題としては、税制整理および関税改正の残余分と、あとは



第30代大蔵大臣 早速整爾

主として金融関係の整理改善であった。浜口蔵相は普通銀行制度の整備改善など、金融制度の全般的な再検討を行なって、財界整理に一步進める体制を整えるため、4月、金融制度調査準備委員会を発足させた。

大正15年7月、金解禁論者の片岡蔵相が就任すると、金解禁思惑による為替騰貴が起こった。大蔵省はこのころ、解禁の具体策をひそかに検討していたが、解禁に先だって、まず財界の整理促進が必要であり、そのために国債償還制度の改革、震災手形の処理、金融制度の改善など、国内金融対策を推進する必要があるとして、成案が検討された。なかでも、浜口蔵相の着手した金融制度調査の準備は着々と進められ、10月金融制度調査会を発足させ、片岡蔵相は、経済の実情に即した金融制度の根本的再検討をすすめる抱負を披瀝した。そして、この金融制度調査会に普通銀行制度の改善、金融機関の検査監督制度の強化などの重要事項を付議し、その議決を経て法案の作成を急いだ。

この間、昭和2年度予算編成が進められた。新規計画は、海軍補助艦艇製造費追加、北海道第2期拓殖計画などの懸案の解決、および社会政策的施設、産業振興施設など、緊急やむをえない経費にとどめ、他はいっさい新規要求を認めないという方針がうち出され、公債は新規発行を1億5,000万円とし、非公募とするなど前年度来の方針が踏襲され、さらに、毎年度の公債償還額を増額して減債基金制度を強化し、また前年度から持ち越された税制整理を完成するなどの施策が盛られた。この予算案は震災手形処理、普通銀行制度改善（銀行法案）などの諸法案とともに、昭和2年、第52議会の審議に付された。

以上述べたように憲政会内閣は、平穩裡に財界整理を着々と進める計画であったが、第52議会において、震災手形処理関係法の審議の過程で金融恐慌が起こり、これまで底流にかくされていた経済界のもろさが、一挙に前面に表われる結果となった。金解禁は延期され、恐慌処理にあたって、若槻内閣は総辞職に追い込まれるが、それらについては次章で述べる。

第2節 特別会計の整理

1 臨時国庫証券収入金特別会計の整理

臨時国庫証券収入金特別会計は、第1次大戦中、国内市場で調達した資金を、輸出為替の買入れと連合与国の軍需品代金決済に投資運用するため、設置された会計である。したがって、戦争が終結し貿易が逆調となった大正8年以降は、本来の存立の目的を失なった会計であった。それが大正13年度まで廃止されなかったのは、同会計がかかえた対露および対中国債権が元利支払不能に陥る一方、臨時国庫証券の利払いを続けなければならなかったため、やむをえず元本を費消してその利払いにあて、会計自体に多額の欠損を生じ、会計の整理は容易に行なえない状態となって、歴代政府がその廃止にふみきれなかったからであった。

臨時国庫証券は、償還期限5年以内の短期証券で、元本の償還ができないままひびんと借換時期が到来し、金融市場を圧迫し、既発公債市価に悪影響を及ぼした。さらにこの証券は、減債基金積立の対象からも除外されていた（国債整理基金特別会計法第2条第3項を適用）。したがって大正13年には、およそ2年後には会計の資金は皆無となり、利払いさえも行なえなくなる状態に追いつめられた一方、金融上にも多くの問題をかかえて、「財政上ノ重大ナ禍根ヲ貽シタ」（第50議会における浜口蔵相の財政演説）ものであった。

そこで、浜口蔵相は行財政整理にあたって、真先にこの会計の整理を実行したが、その整理について述べる前に、収支および運用状況について、簡単に説明を加えよう。

臨時国庫証券収入金特別会計は、臨時国庫証券の発行収入と、その運用利殖金および付属雑収入を受け入れ、証券の償還金、利子または割引料、付属諸費および損失金を払出す会計で、毎年度ごとに予算は調整するが、資金および支出残額は、逐次翌年度に繰越し、会

計終結の際、剰余があるときは一般会計に繰り入れ、不足あるときは、一般会計から補充することになっていた（大正6年7月法律第8号）。

この臨時国庫証券の新規発行は、9年5月までに17回5億3,328万円に上り、その借換発行は14年2月までに33回、累計20億7,201万円に達した。この新規発行額を起債目的別に区分すると、輸出為替買入資金に1億9,000万円、輸出軍需品代金決済に2億8,328万円、連合国財政援助に6,000万円であった。

そこで証券収入金の運用状況をみると、第一の輸出為替資金に対する運用は、大正7年度中に為替銀行から海外で米貨6,494万余ドル、英貨510万ポンド（邦貨換算額計1億7,152万余円）を買入れたほか、一般会計から、8、9両年度に米貨2,683万余ドルを買入れ、これらを運用利殖したが、必要に応じその保有正貨は預金部および一般会計に売却された。

第二の輸出軍需品代金決済資金に対する運用とは、大戦中ロシアおよび中国向けに輸出された軍需品代金に対する債権を、直接あるいは間接的にこの会計が引き受けたものである。すなわち対露債権中には、ロシア向け軍需品代金の決済資金を、日本国内で調達するため発行された露国政府円貨大蔵省証券を、引き受けまたは買入れたものと、ロシア向け軍需品を供給した民間業者の対露債権で、ロシア革命によって取立て不能となったものを、この会計でゆずり受け、代わりに臨時国庫証券を交付したものがあった。これらにより同会計で買入れた対露債権は、露国政府円貨大蔵省証券2億4,005万円、露国政府5分利付短期軍事公債100万円、露貨預金証書208万円、露国政府支払証明書4,882万円、計2億9,195万円であった。次に対中国債権とは、大正7年、中国の欧州大戦参戦に際し、兵器借款3,000万円を供与し、その担保として提供された中国政府の期票および国庫証券を、この会計で買上げ

たもので、その後すべて中国政府国庫証券に書き換えられ、書換えごとに利子および手数料を元本に加算して3,208万円となった。

第三の連合国財政援助のための運用とは、いずれも大戦中に供与された英・仏・中3カ国に対する借款の預金部所有債権を、同会計が肩代りしたものである。すなわち、第一は、預金部で引受発行された仏国円貨大蔵省証券2,121万円、およびイギリス円貨大蔵省証券7,000万円（いずれも大戦中発行した証券の借換証券）を、大正8年度中にこの会計で買入れたもの、第二は、中国に対する参戦借款の肩代りで、大正7年9月、参戦借款供与のため、興銀・台銀・鮮銀の3行が中国政府国庫証券2,000万円を引受け、これを即日預金部で買上げ、この預金部所有中国政府国庫証券を8年7月この会計で買入れた（買入価額1,844万円）ものであった。このうち、対英・仏債権は、その後数次の借換えを経て、ことごとく償還を受けたが、対中国債権の元利払いは1回も行なわれなかった。

以上のように、為替資金への運用分および対英・仏債権は、回収された、運用利殖金をも生んだが、対露債権はロシア革命のために、対中国債権は中国政府の財政案乱のために、元利払いが行なわれなかった。しかし一方で、その運用の元本となった臨時国庫証券の利払いは、実行せねばならなかった。このため、運用収入（6,364万円）によっては利払い金にも不足し、元本をもとりくずして利払いなどに充当した（2億1,954万円）ため、この会計の欠損金は、13年度末に1億5,590万円にのぼった。

浜口蔵相は、この会計の整理に際し、その資産および負債のいっさいを一般会計に移管し、13年度をもって臨時国庫証券収入金特別会計を廃止した。したがって、その対露国および中国債権合計3億4,247万円は、一般会計の保有となり、現金2,452万円は、14年度歳入に編入された。この会計の債務である臨時国庫証券は、期限到来ごとに国債に借り換えることになった。そのため、1～5年の間に償還期限の到来する公債は、償還期限が10年内外となり、減債基金制度の適用を受

けることになった。これによって新たに一般会計で負担する債務は、大正15年度に2,500余万円となり、その後逡増して、20年度（昭和6年度）には2,990余万円に達する見込みで、20年間は毎年度2,500万円以上の金額が国庫の負担に加重されることになった。

2 臨時軍事費特別会計の終結

大正3年8月、わが国は第1次大戦に参戦し、第34臨時議会において、大正3年臨時事件に関する臨時軍事費特別会計法が成立した（大正3年9月法律第42号）。

第1次大戦に際してのわが国の軍事行動は、極東のドイツ根拠地青島の占領、ドイツ艦隊駆逐のための太平洋および南洋方面への海軍の出動など、宣戦の直接の目的は開戦後数カ月で達成され、6年以後は遠く地中海方面における海上護衛などが主であったが、7年にはいりロシア革命の争乱のなかで、シベリアを経て欧州西部戦線に転進しようとしたチェコスロバキア軍の救援の目的で、英・米・仏諸国と共同してのシベリア出兵が行なわれた。大戦は7年11月連合与国の勝利のうちに終了したが、シベリア出兵経費は、大正3年臨時事件関連経費として引き続き臨時軍事費会計でまかなわれたため、この会計はなお活動を継続した。9年にはいると、諸国はシベリアから撤兵したが、わが国はなお駐兵を継続し、次いで9年4月、ロシア領ニコライエフスクで、日本の軍隊および居留民虐殺事件が起こったことを契機に、その賠償を保障する目的で、北樺太に軍隊を進駐させた。その後シベリア派遣軍は9年12月以降漸次撤兵され、11年9月撤退を完了し、また、北樺太派遣軍も、11年10月以降縮小され、14年4月全部撤回した。

以上のように、臨時軍事費会計は、主として青島作戦、海軍のドイツ艦船との交戦および海上保安活動、シベリア出兵、北樺太出兵の経費をまかなったが、11年10月以降は北樺太駐屯軍を残すだけの状態となり、臨時軍事費会計の終結の時期はきていた。しかし、それができなかったのは、主として財源調達にむずかしかったからであった。

そこで、この会計整理の財源問題を述べる前提として、この会計の経理について略述しよう。

臨時軍事費会計予算は、当初第34議会で5,100万円を計上して以後、毎年追加予算が提出され、11年の第45議会に第11次追加予算が計上されて、総額7億5,477万円に達した。このほか、この会計の歳入歳出予定額としては、会計設置前の予算外支出済額1,102万円があり、さらに予算を次期議会に提出する前に、予算に不足を生じて、その都度勅裁を経て予備費外の予算超過支出を行なったものが、4年2月以降9年6月までに合計32回、1億5,250万円となった。したがって、臨時軍事費会計の実質上の予算額は、これらを合算して9億1,980万円にのぼった。

これらの財源調達のうち、予算外支出にかかる分の財源は、3年8月中の欧州事件費予算外支出中、臨軍会計に併算された1,102万円は、国庫剰余金責任支出であり、追加予算提出前に予備費外予算超過支出を行なった1億5,250万円は、すべて一般会計から繰り入れる計画で、そのうち第二予備金繰入3,068万円、臨時事件予備費繰入3,068万円、大正4年、6年兩年度に予算不成立のため、施行予算の範囲で実行予算上繰り入れたもの1,176万円のほか、1億0,717万円は国庫剰余金から繰入支出が行なわれた。

次に臨時軍事費会計予算の7億5,477万円の財源調達は、大隈内閣時代は、主として国庫剰余金で支弁する計画で、これに軍政に属する事業収入および官有物払下代および雑入を加えて経費にあてたが、寺内内閣時代にはいると、6年成立の第3次追加予算以降、これらのほかに公債、借入金を予定し、原内閣成立後8年の第7次追加予算以降は、主として公債、借入金によって財源をまかなう計画がたてられた。そして、歳入予算をとおしてみると、一般会計繰入金1億3,057万円、公債および借入金5億9,912万円、軍政関係の事業収入等2,507万円が予定された。

実際上公債および借入金をもって臨時軍事費を調達したのは、原内閣時代以降であって、8年1月預金部資金1,000万円を借入れ（5.5%期限5年。ただし13年1

月さらに5年延長）、また同年2月五分利国庫債券は号5,200万円を公募したのに始まる。以後12年2月まで11回にわたり、臨時軍事費支弁のための五分利国庫債券が発行され（借換を除く）、その公債金の同会計収入済額は4億4,129万円であった。こうして約4億0,500万円の公債借入金が調達されたのであるが、これは予算に比して約1億5,000万円不足していた。これは、大正9年の不況以来経済界が変化し、予定の公債を容易に発行しえなくなった半面、当時多額の国庫剰余金があったため、歳出を一時国庫剰余金をもって繰替支弁していたからのことで、そうこうするうちに震災となって、所要の公債、借入金が調達できないまま、第2次加藤内閣に整理がゆだねられることになった。

一方、臨時軍事費の支出は、開戦当初の大正3年度は陸海両軍ともに相当巨額にのぼったが、大正4、5、6年度は青島の維持にとどまって、比較的少額であった。ところが、陸軍がシベリア出兵を行なった7～11年度末までの支出は巨額にのぼり、特に9年度は年間2億2,000万円と最高潮に達した。その後12年度以降は、以前の各年に比べ大いに支出を減少した。14年3月までの支出済額の累計は、後の決算によれば8億8,166万円と、予定額に比して3,800万円を減少したものの、なお財源上の不足額は、前述のように公債、借入金の未調達分の存在により、1億円以上に達した。

そこで、このような臨時軍事費会計に対して浜口蔵相は、「元来本会計ハ夙ニ之ヲ閉鎖スベキデアッタノニモ拘ラズ、公債ノ発行ガ困難デアルト云ウ理由ヲ以ッテ、遷延今日ニ及ンデ尚未整理ノママ存続セシメ、財源調達未済ノ分ニ対シマシテハ、已ムナク国庫金ヲ流用シテ之ヲ弥縫シ来ッタノデアリマス。斯クノ如キハ財政上不整理ノ甚シキモノト謂ハナケレバナラヌ。」（第50議会における財政演説）として、その対策を樹立した。

浜口蔵相によるこの会計の整理は、補助貨幣の改铸益金の一部1億3,000万円を基金として、14年度に設立した教育改善及農村振興基金特別会計から、その基金のうち1億0,450万円を、臨時軍事費会計が借入金

を行ない（5％、期限5年）、別に、13年度一般会計から1,000万円を同会計に繰り入れて、公債未調達分を補填した。また、この間の操作のため、教育改善及農村振興基金会計と、臨時軍事費会計を期間的に重複させる関係上、14年4月1日をもって臨時軍事費会計を終結させた（大正14年3月、法律第34号）。

この会計の決算は、会計検査院の検査報告とともに昭和2年2月第52議会に提出された。決算上の歳入は9億0,054万円、歳出は8億8,166万円で、この歳入の収入済額のうち5億5,579万円が公債、借入金、3億0,560万円が国庫剰余金などによる一般会計繰入金、3,914万円が軍政上の事業収入その他で、2,077万円は震災による帳簿その他の焼失による不明科目であった。なお、剰余金1,888万円は14年度一般会計に繰入れられ、債務は一般会計の負担となった。

この臨時軍事費会計は、事件に関する陸海軍の軍事行動に関する会計で、日清・日露戦争時と同じく、他省所管の事件関係費は、大正3年度から9年度まで一般会計臨時事件予備費の予算が計上され、その実際の支払済額は累計6億5,018万円であった。支出内容は在留邦人救護費、軍票製造費、講和会議参列費など事件と直接関係あるもののほか、事件の影響による物価騰貴のための官吏以下の臨時手当支給分や、物品購買費までも包摂した。この各省臨時事件費の財源は普通財源1億2,672万円、特別収入4億6,845万円、特別会計資金繰替700万円、預金部からの借入金4,800万円（5.5％ 期限5年、期限到来後延長す）であった。

こうして、臨時軍事費および各省臨時事件費を通じて約6億円の国の債務が後年度に残されたが、これらは主として第1次大戦終了後、シベリア出兵によってもたらされたものであった。

3 特別会計の整理統廃合

明治末から大正初年にかけての行財政整理にあたって、特別会計の整理が課題となった。当時の整理にあたって提起された問題は、第一に植民地会計の整理、第二に官業の民業移管、第三に軍資金などに流用され

た特別会計資金の補填、第四に財政上意味を失った会計の廃止であった。これらが具体化された経過を簡単にたどってみると、第一は、各植民地会計の経費を一般会計同様に削減して、一般会計からの経費補充金を節減しようというもので、植民地会計の自立化として実行に移された。第二は、主として財界方面からの要望であったが、實際上具体化されたのは逓信省所管の電信灯台用品製造所のみで、同製造所の会計は、大正4年度限りで廃止された（大正4年6月法律第5号作業会計法中改正）。第三は、日露戦争の軍資金として、軍艦水雷艇補充基金、教育基金、森林資金の各特別会計から日露戦争の臨時軍事費会計へ流用された資金、および中国の辛亥革命に関する必要経費支弁のため、森林資金および貨幣整理資金の両会計から一般会計に流用された資金が、その後補填されず、各会計が活動停止状態にあったのを、行財政整理によって得た財源で補填しようというもので、大正3年度予算に具体化されたが、予算不成立のため実現しなかった。第四は、前記の経過のうえにたって、大隈内閣時代にその整理が企図されたものである。上述の電信灯台用品製造所会計のほか、軍艦水雷艇補充基金、治水費資金会計は、4年度限りで廃止され（大正4年6月法律第7号、第10号）、以後、軍艦水雷艇の補充および治水事業に関する経費は、毎年度一般会計の経費に直接計上することとし、資金および債務を一般会計に帰属させたので、従来の貸借関係は補填されないまま終了することになった。このとき政府は、教育基金についても、従来の教育基金会計を廃止し、その所属現金に加えて、漸次一般会計から新たに繰入金を行なって、その基金をもって普通教育費に運用するため、同名の新会計を設置する案を立案したが、貴族院で審議未了となり、ついに同会計の流用資金は補填されないまま、昭和18年度まで、この特別会計は残存することになった。また、貨幣整理資金会計は、造幣局会計に併合され、造幣局会計が作業会計から独立し（大正4年6月法律第9号）、同会計の資金部に継承された（同法律第8号）。このほか、4年度限りで廃止された会計は、帝国学士院学術奨励金

充資金、朝鮮医院及済生院、郵便貯金郵便為替金郵便取立金の4会計の廃止、第四に帝国大学会計の統合が実施された。第一は前項で述べ、第二は次節で述べるので、第三以下につき、簡単に説明を加えよう。

在外帝国専管居留地および陸軍営繕費補充資金の2会計は、設置の目的がほぼ達成され、特別会計として存続させる必要がないと認められ、現金および債務は、14年度一般会計に継承された（大正14年3月法律第20号、第16号）。朝鮮医院及済生院会計は、朝鮮総督府会計および道地方費で費用をまかなう方針に切り替えられ、現金および債務は、14年度朝鮮総督府会計に継承された（大正14年3月法律第34号）。郵便貯金郵便為替金郵便取立金会計は、特別会計制度発足当初から存続したきわめて特異な会計で、貯金や為替金の郵政事務に関連した収支は、いっさい一般会計で経理されたが、そのうち貯金、為替金、取立金の出納計算を明瞭にするために存在し、毎年度歳計に計上することなく——特別会計の予算決算がない——、ただ為替取扱資金として据置運転資本を持っていた。しかし、郵便事業の発達に伴い為替資本の必要がなくなったので、13年度限りで廃止し、据置運転資本は14年度一般歳入に繰り入れられた（大正14年3月法律第13号）。

大学関係の特別会計は、当初、官立学校及図書館特別会計法で、明治40年度からは帝国大学特別会計法で経理され、1帝国大学に対し各別の1会計が設置されていたが、その後官立大学の増設が進み、東京商科大学の創設によって官立の単科大学が生まれたので、大正10年大学特別会計法を制定して、帝国大学会計を廃止し（大正10年3月法律第11号）、同法によって帝国大学は、大学別に会計を持ち、総合大学でない官立大学は各大学を通じて1会計を持つことになった。それを14年の整理に際し従来の5帝国大学会計を統合して、1会計とすることに改正した（大正14年3月法律第17号）。

なお、政府は、第1次大戦に関する被害者への救恤金を、賠償金会計から支出することとし、そのため、同会計の主要な歳出項目がなくなるので、賠償金特別会計の廃止を提議したが、貴族院で審議未了となり、

会計が帝国学士院長の委任経理に移管廃止され（大正4年6月法律第12号）、朝鮮森林会計が朝鮮総督府会計に吸収された（大正5年2月法律第7号）。こうして大正5年に、結局6特別会計が整理された。

しかしながら、第1次大戦中および戦後に、臨時軍事費をはじめ、財政運営の必要上、特別会計は増加傾向をたどり、大正11年ころから再び財政の緊縮整理が課題となるにつれて、また、特別会計の整理が問題とされるようになった。

大正後期の特別会計の整理については、二つの方向から問題とされた。第一は官業の民営移管、第二は歳計の緊縮整理である。官業の民営移管は、経済の急速な発展を背景にして、製鉄所および陸海軍工廠、千住製絨所、陸海軍火薬廠など、官営軍需品工廠の民営移管をはじめ、電話事業や製材、木炭製造事業など、一般会計で経理されている官業、および植民地の製材、人蔘専売、磷鉍採掘事業などの広範な政府事業の民営化が、民間で問題となった。そして、加藤（友）内閣、清浦内閣時代に、政府部内で行財政整理の検討が行なわれたときは、官業の整理、および特別会計の歳計節減および統廃合が、課題として考慮されたが、具体化されたのは、加藤内閣時代の特別会計経費の節減繰延べと、東京砲兵工廠および大阪砲兵工廠を合併し陸軍造兵廠とし、2会計を合併したにとどまった（大正12年3月法律第7号）。

ついで加藤（高明）内閣の財行政整理にあたって、10月発表された行政および財政整理案大綱は、特別会計の整理について、鉄道および各植民地会計の制度の改廃と、既定計画の整理が掲げられ、14年に特別会計の歳計縮減と統廃合が具体化された。

歳計縮減については、募債計画の縮小による鉄道会計の緊縮、植民地会計の整理・節減などにより、14年度予算で特別会計の節減および繰延べによる歳計の整理額は、1億円余となった。統廃合については、第一に、臨時国庫証券収入金、臨時軍事費両会計の整理、第二に、大蔵省預金部会計新設に伴う大蔵省預金会計の廃止、第三に、在外帝国専管居留地、陸軍営繕費補

廃止案は成立せず、結局この会計は昭和5年度まで存続することになった。

これらによって、14年度で整理統合された会計は、12会計（うち1会計は歳計に計上されない）となり、新たに大蔵省預金部、教育改善及農村振興基金、帝国大学、朝鮮鉄道用品資金——大正6年10月から朝鮮の鉄道経営を南満洲鉄道株式会社に委託したため、いったん廃止されていた（大正6年7月法律第28号）が、14年度から再び朝鮮総督府の直営としたための復活（大正14年3月法律第18号）——の4会計が新設され、特別会計数は38から30に減少した。

なお、官営企業の民営化について検討が続けられ、翌15年、作業会計法によって経理される官営企業のうち最大の製鉄所特別会計が、作業会計から独立した（大正15年3月法律第46号）。これは、14年1月設立された製鉄鋼調査会の八幡製鉄所を中心とする半官半民の製鉄業合同経営案を、政府が検討した結果、官民合同へ向かっての漸進的準備として、製鉄所経営の企業性の拡大を企図したものであった。この改正によって、製鉄所の資本拡張を、一般会計の負担とする方式は改められ、設備の拡張改良を製鉄所会計の負担で行ない、会計方式に民間事業会社の方式を導入され、固定資産の原価償却、借入資金の元利償還制を確立し、損益計算を明確にすることになった。

4 社会政策的諸施策と特別会計の新設

わが国の経済は、第1次大戦を通じて飛躍的に発展を遂げたが、半面、米騒動、労働争議、小作争議などにみられるような社会問題、労働問題、農業問題が表面化し、これに対処するため、議会内外で社会政策の必要性が高唱された。政府は衛生、医療、失業、農村問題などに対する社会政策的立法や、諸施策の充実を急務とし、事業費、施設費、補助金などの形での財政支出を増加し、あわせて預金部資金の低利融資を行なった。しかし、緊縮財政を必要とする当時において、社会政策的諸施策に関する経費については、財政負担をできるだけ少額にとどめて、効果をあげる方法の一

つとして、特別会計制度が活用された。

大正年代後半から昭和の初期にかけて、特別会計によるこの種の諸施策の経理方法は、大別して3種に区分される。第一は、明治以来採用されてきた方式を踏襲し、一定の基金を設け、その運用利息を施設の経費にあてるという方法、第二は、この時代に初めて創始された方式で、受益者負担金を徴収し、それを政府が管理して、相互共済的色彩をもって経費にあてる保険方式、第三は、米穀需給調節会計で採用されたように政府が事業を行なって、その収支の範囲内で一定の目的を果たす方式である。

第一の基金方式については、大正14年度から設置された教育改善及農村振興基金特別会計がある（大正14年3月法律第14号）。これは、偶然の所産として蓄積された造幣局の貨幣改鑄益金を基金として、その運用金を師範教育の改善と農村振興費にあてるものであった。この貨幣改鑄益金は、第1次大戦以来の銀価の騰貴に対し、大正11年度以降、補助貨幣の大改鑄を実施した際、改鑄補助貨幣の材料費と額面価格の差益金を造幣局会計の資金部に繰り入れたもので、大正12年度末の造幣局資金は、1億5,700余万円に達した。うち、造幣局資金に保留する分を差し引いた額を、どのような用途にあてるかが問題となり、市来蔵相は1億2,000万円を基金として、その運用利殖金を社会事業に関する費途に使用する目的で、社会事業基金特別会計法案を立案し、大正12年、第46議会に提案したが、審議未了で不成立となった。翌13年、浜口蔵相はこの貨幣改鑄基金の使途をさらに検討し、当時の緊急諸施策のうち、最も普遍的な師範教育の改善と農村振興費にあてることとし、1億3,000万円を基金として、教育改善及農村振興基金特別会計法案を、14年第50議会に提案した。同法案によれば、会計の基金を5%の利子で運用した利子収入650万円のうち、400万円を師範教育改善費に、250万円を農村振興費にふり向ける計画であったが、貴族院は使途を法定することは、将来の運用を窮屈にするから、師範教育と限定せず教育改善及農村振興と広く定義し、使途の細目は、毎年度予算で

（大正11年法律第70号）。これによれば、労働保険制度は医療、失業および廃疾保険をもって充足されるが、さしあたってそのうち、医療——怪我および病気——に対する給付制度を開始しようというもので、被保険者は、工場法、鉱業法の適用を受ける年収1,200円未満の雇用者を強制加入とし、他は政府の許可を受け任意加入を認めた。保険給付に要する費用は、被保険者45%、事業主45%、国庫が10%の割合で負担するが、国庫負担は被保険者1人につき1年平均2円以内に制限した。この法律の施行は財政負担の関係で延期され、ようやく大正15年、第50議会に7月から施行する（給付開始は16年1月）法案が可決され、同時に健康保険特別会計が設置された（大正15年法律第25号）。この会計により、被保険者および雇用主の保険料および一般会計繰入金（保険給付費用の10%、ただし2円×被保険者数の金額まで）が、保険給付などの費用にあてられた。

家畜再保険事業は、農村振興対策として畜産経営の発展改良のため、家畜の死亡による損害を目的とした家畜所有者の相互保険制度に対し、政府が元受保険の基礎を補償するものであって、家畜再保険特別会計（昭和4年法律第11号）は、設立当初漸次一般会計から繰入金を行なって元資金とし、後は再保険料などの収入をもって再保険金などの経費に充当した。

また同年朝鮮簡易生命保険特別会計が設置され（昭和4年法律第65号）、内地と同様な簡易生命保険事業が朝鮮総督府の管理下に朝鮮で実施された。この会計も初年度に朝鮮総督府会計から繰入金があったが、以後自立し、積立金は大蔵大臣と朝鮮総督との協定により、保険契約者への貸付け、国債買入れ、預金部預入れの3つの方法で運用利殖された。

昭和6年に創設された労働者扶助責任保険事業は、前内閣が提案し、不成立となった労働者災害扶助法案に再検討を加え提案されたもので、工場法、鉱業法によって行なわれている労働者の業務上の傷病に対する扶助制度を、その他の事業所に拡張しようというもので、土木建築工事に關する事業主は強制加入、その他は任意加入を認めた。労働者災害扶助責任保険会計（昭和6

決定するよう修正し、貴族院修正どおり決定した。また、この会計の基金は、一般会計貸付金（年利5%）として1億0,400万円を臨時軍事費公債の未募集額の代わり財源に、残余は震災善後公債の一部にふり向けられたので、造幣局資金は一石二鳥に活用された。

第二の保険方式による特別会計としては、大正5年に簡易生命保険、15年に郵便年金、健康保険、その後昭和4年に家畜再保険、6年に労働者災害扶助責任の各特別会計が設置された。これらはいずれも社会政策的目的の立法の一環として立案され、保険料の徴収によって相互扶助的な役割を果たさせ、国庫の負担は、健康保険会計を除いて、創設当初の元資金の繰り入れに終わる方法が採用された。

各会計の創設経過と仕組みを略述すれば、簡易生命保険事業は、郵政事業の一環として運営され、簡易生命保険特別会計は（大正5年7月法律第43号）、初年度に一般会計から繰入金を受け入れたが、その後は保険料を徴収して保険給付と事務取扱費にあて、自立して運営されたばかりか、年々剰余金を生んだ。剰余金は積み立てられ、これを運用利殖して給付にあてる仕組みであったが、この積立金の運用に際しては、通信省所管の運用委員会に諮って、社会政策的効果をあげるように融資先が選ばれた。

郵便年金事業は、簡易生命保険事業10周年を記念して創設され、同じく郵政事業の一環として運営された。郵便年金特別会計（大正15年3月法律第40号）は、当初から一般会計の繰入金を受けず、年金契約者の払い込む掛金を運用利殖して、年金の支払いにあてられた。この会計の毎年度剰余の積立金も、簡易生命保険積立金とともに運用された。

健康保険制度の創設は、大正11年である。その前年野党憲政会から社会労働立法の一環として、労働者などの病気、廃疾に対する保険制度として、疾病保険法案および疾病保険特別会計法案が第44議会の会期末に上程され、審議未了となった。そこで政府は、労働保険の適用範囲、給付の方法などを検討し、新たな構想で健康保険法案を大正11年第45議会に提出、可決をみた

年法律第56号)は、初年度に一般会計から繰入金を行ない、これを準備金とするほか、事業主の負担する保険料で保険給付をまかなうことになっている。

第三の事業方式による特別会計には、大正10年創設された米穀需給調節特別会計があった。これは、当面の米価暴落対策とともに、米価の恒久的、根本的調節を図ることを目的として、政府が米穀需給調節事業を経営するため、米穀法(大正10年法律第36号)に基づいて設置された会計であった(同法律第37号)。政府が米価維持にのり出したのはこれが初めてではなく、大正年代にはいっても、大隈内閣時代に、国庫剰余金を運用して政府が米相場のテコ入れを行なったが、その後米価は、大正6年異常に騰貴して米騒動を引き起こし、さらに9年の恐慌発生で惨落するという状態で、米価の不安定は農村生活の根底を脅かすものであった。そこで、恒久的、根本的施策が望まれて、米穀法の制定となった。米穀法で採用された米価調節の方法は、だいたにおいて、かつての常平倉の制度を踏襲したもので、米穀が過剰の場合は政府が米を買入れ貯蔵し、不足の時に売却し、必要に応じて外米によって供給を補足し、なお応急手段として、米穀の輸入税の増減免除、輸出制限を行なうことができる制度である。この米穀の数量と価格の調節をまかなう会計は、他の方式の会計と異なり、資金をいっさい保有せず、米穀が下落したとき低価格で米穀を買入れ、騰貴したときに高価格で売渡すことを原則として、健全財政のわく内で運営される建

前になっていた。米穀の買入れは、1年内償還の米穀証券を交付し、売渡代金でこれを償還するが、なお資金が不足するときは、借入金を行なうこととし、その限度は、米穀証券発行額を含めて2億円以内と定められた。この会計の設置以来不況が続いて、米価は低位にとどまったが、特に昭和初期の不況期には、米穀会計の赤字が累積した。そこで、借入金の法定限度は、順次拡張されたが、米穀会計赤字処理問題は、早くもこのころから、政治的関心をよぶことになった。

以上述べたほか、不況下の農業経済救済のための諸立法の一環として、大正12年に小作保険特別会計法案が第46議会で議員提案で、また、昭和4年田中内閣によって、自作農創設維持助成資金および肥料管理の2特別会計法案が、第56議会で政府提案で提出されたが、いずれも審議未了に終わった。

こうして、財政緊縮のための特別会計の整理が実施されたなかで、社会政策的施策に関する特別会計は増設され、大正から昭和初期にかけて、7会計が新設された。

なお、この時期に新設された会計に賠償金(大正9年法律第25号)、国有財産整理資金(大正11年法律第6号)、南洋庁(大正11年法律第25号)、臨時物資供給(大正12年勅令第421号)、対支文化事業(大正12年法律第36号)の5会計があるが、これらについては、既述の各節でふれたので、ここでは述べない。

倍となり、その後も順調に伸び続けて13年度末には16億5,652万円にのぼった。これは主として郵便貯金の増加によるもので、預金部への郵便貯金預入高は大正初年の2億円内外から、7年度末6億1,334万円と3倍になり、13年度末には11億3,770万円に達した。このような預金部資金量の増大に伴って、その運用も

第3節 預金部の改革

1 活動の積極化と預金部改革

預金部資金の総額は、日露戦後郵便貯金を中心に増大し、明治末から大正初年にかけて3億円に達した。この資金量の増加は、第1次大戦の好況期に急速に進み、大正7年度末には7億8,486万円と、戦前の2.5

われた。東京市・横浜市にも、地方債引受けによらない直接融資が行なわれた。また、大正6年には東洋拓殖債券引受け、8年には朝鮮殖産債券引受けの形で、外地地方資金の融資が開始され、8年以降は住宅改良、小売市場建設などの日常生活向上のための施設に対する社会事業資金の融資が行なわれるようになった。

在外資金——預金部が外国において保有する資金で預金、寄託金のほか、諸外国大蔵省証券など、いつでも資金化しうるもの——の保有は、大正4年度から始まり、大戦中の為替調節に資したもので、大正9年度には4億円近くに達し、資金全体に占める比率も高まったが、その後漸次減少した。

大正時代融資額が最も増加し、多岐にわたったのは特殊銀行会社等の事業資金である。うち国内の事業資金は、大戦前は特殊銀行および特殊会社自体の事業資金供給を主とし、これら銀行会社を經由して民間企業への融通を行なったのは、日露戦中政府の金銀増産奨励のため波佐見、鷲之樂両鉱山への事業資金を興業債券引受けにより融資したにとどまったが、この鉱山貸付けの回収難から、興業銀行の鉱山融資等の整理の過程で5年9月、興業債券引受けによる整理資金の融資が開始された。そして第1次大戦後は、対露民間債権の救済資金として日露実業株式会社に、海運事業援助の目的で国際汽船株式会社に、いずれも8年、興業債券引受けの形で融資が行なわれ、さらに9年の反動恐慌およびその後の不況に際して、民間事業資金の供給と、民間銀行、会社に対する救済融資が行なわれた。そしてその融資形態も、興業債券、勸業債券引受けと併行して、日本銀行預金として日銀を通じて融資する方法が始められ、以後、大戦中の事業拡張によって営業不振に陥った台湾銀行、朝鮮銀行に対する救済資金の融資なども、この方法で行なわれた。こうして大正期には特殊銀行のみならず、諸民間企業に対する救済融資が、預金部から多額に融資された。

海外事業資金とは、中国・満州・シベリアなどの大陸地方あるいは南洋方面における、諸事業の援助のため融通された資金で、漢冶萍公司借款資金をはじめ、

多方面にわたった。

すでに日露戦後、預金部資金は国債投資にかぎらず、一般会計、特別会計への貸付け、地方低利資金の供給および内外事業資金への貸付けが始められ、運用は多角化した。この傾向は資金量の増大とともに、いっそう顕著となった。預金部資金の運用総額は、大正初年に比し13年に約5倍に増加した。この運用を目的別にみると、国内および海外の事業資金への供給額が、絶対的にも相対的にも増加したことが特徴であった。そして、国債保有額および一般会計、特別会計への貸付金は、絶対額では増加したが、運用割合は相対的に低下し、地方資金の割合は若干増加した。また、外国国債証券ならびに在外資金の保有がかなり多くなった。そのうえ、融資の形式や対象も多彩となった。これを運用目的に従って、簡単に指摘すると次のとおりである。

一般会計貸付金は、大正2年朝鮮事業費支弁のための融通が一般会計を經由して行なわれたのを手はじめに、大正5年および6年に臨時事件費支弁のため、さらに8年および9年には臨時軍事費支弁のための貸付けが行なわれ、また、5年4月、治水費資金特別会計廃止に伴って、これが一般会計貸付金に振り替えられた。これらの貸付金の大部分は、期限内に償還されず、借換えまたは期限延長が行なわれた。

特別会計貸付金は、明治期には鉄道、治水、専売局、製鉄所の4会計に貸付けが行なわれたが、大正期には臨時軍事費、米穀需給調節の2会計および外地の朝鮮、台湾、樺太会計への直接融資が開始された(従来一般会計経由で貸し付けられた朝鮮事業費の貸付けは、大正8年以降に朝鮮会計への直接貸付けに変更された)。また、製鉄所および専売局への短期資金融資は、大正10年国庫余裕金の繰替使用が認められて、その跡を絶った。

地方資金については、明治42年以来、毎年恒例的に地方資金が融資され、その額もしだいに増加し、融通方法も、大戦前は勸銀・農工銀・拓銀の特殊銀行債券または地方債の引受けという形で融資されていたが、震災後の復旧復興資金融資の形として、興業債券引受けまたは債券引受けによらない興銀への直接貸付けが行な

大正時代に多額に上った対中国投資をまかなった。融資の形態は、明治末年は主として興業債券引受けによるものが多かったが、大正期はそのほか、東拓債券、南満州鉄道株式会社社債券引受けによる融資と、正金・鮮銀・台銀・興銀に対する直接貸付けおよび日本銀行預金という形態で、融資が行なわれた。また、対中国借款はほとんど元利償還が停滞したため、その利払い借款資金あるいは延滞利子救済資金の融資を行なわなければならなかった。

以上述べたように、大正時代には巨額の資金が多様な形態で運用される一方、預金部制度は法制上もまた運営上も、明治18年の預金局創設当初とほとんど変わらなかった。預金部に関する根本法規は、預金局創設時に制定された預金規則（明治18年太政官布告第13号）があったが、この預金規則はたった6条の簡単な規定であった。その預入根拠規定は、郵便局預金、各官庁の成規に従う積立金、社寺、教会、会社その他人民の共有にかかる積立金でその請願によるもの、の3種の貯金、積立金を預ることになっていたが、時勢の進展とともに、郵便局預金——のちの郵便貯金——のほかはきわめて漠然とした規定となってしまうため、通常預入れる資金の側で預金部への預入を法令で規定したが、このような規定がない場合にも、便宜的に預金部への預金が行なわれた。また運用については預金を「保管利殖セシム」という規定と、運用事務を日本銀行に委託する規定があるだけであったから、どのような方針で、いかなる対象に融資するかについては、大蔵大臣の専決にゆだねられ、なんら拘束を受けなかった。そして、預金部の名称さえ正式に法的根拠があるわけでもなく、また官庁名でもなく、国庫内の勘定科目の名称にすぎなかった。また、大蔵省内における預金部資金の保管運用事務は、一貫して理財局国庫課内の一つの係で取り扱っていた。

また、預金部資金の経理に関しては、預金規則中の損益は国庫負担とする規定、および明治23年3月法律第21号による預金局預金特別会計に関する規定があったが、それによれば、この特別会計は預金利子と預金

の運用利殖金についてだけ歳入歳出の経理をし、預金利子はまず一般会計が支払い、預金局預金特別会計は1会計年度間の支払利子を、まとめてその年度の出納整理期間内に、一般会計へ繰り入れた。このように預金局預金特別会計は、一般会計に従属し、しかも資金に関する収支計算や資産状況に関しては、なんら規定のないはなはだ異形な特別会計であった。

以上のように、預金部制度はきわめて不備であり、大蔵省は預金部資金について厳重な秘密主義をとっていたから、資金量が増大し運用が多様化するにつれ、また、対中国投資をはじめ、かなりの融資額が焦げついて、不良資産をかかえていることがしだいに明らかになるにつれ、世上に預金部に対する疑惑が高まって、「預金部伏魔殿」とまでよばれるようになった。

この間にあって、大蔵省は、すでに明治末年ころから、預金部の独立あるいは制度改革に関する方策の調査を行なっていたようであるが、改革への直接の動機となったのは、大正12年3月、第46議会貴族院予算委員会総会で採択された、預金規則改正に関する希望決議であった。同議会において市来蔵相は、預金部の厳重な管理の必要を認め、目下制度改革案を研究中であり、その結果適当の処置をとりたい旨言明した。

この預金部改革の調査立案は、震災のため一時中断したが、翌13年6月、加藤内閣が成立すると、浜口蔵相は、行政財政整理の一環として、預金部改革案の立案に着手し、8月にはほぼ成案がまとまった。その後財界政界の有力者31名をもって組織された民間団体、経済研究会は、12月預金部改造論を公表したが、大蔵省はこの意見をも一部参考として検討を加えたうえ、大正14年度から預金部改革を断行するため、関係法案を第50議会に提出した。

2 新預金部制度の概要

第50議会で成立した預金部に関する法規は、預金部預金法（大正14年法律第25号）、および大蔵省預金部特別会計法（同第13号）で、その施行令として、預金部資金運用規則（大正14年勅令第55号）、および大蔵省預金部

特別会計規則（同勅令第54号）があり、この4法令を中心として、大正14年4月1日から新預金部制度が発効した。これらによって、新制度の概要を示すと次のとおりである。

(1) 資 金

従来預金部に預入れされる資金は、多種多様であって、預入れの根拠法規も整備されていなかったが、預金部預金法によって、預入れを規定された資金は、郵便貯金のみ（第2条）で、その他はそれぞれの資金が、各別の法律勅令によって預入れの根拠を持つことになり（第1条）、従来預入根拠法令を欠く預金には、新たに法令が整備されることになった。そして預金部資金とは、預金部預金（法令によって大蔵省預金部に預入れされる現金）、ならびに預金部特別会計の積立金および支払上の余裕金の総称であるとされた（第4条）。

(2) 運 用

従来、預金部資金の運用は、実質上大蔵大臣の専決にまかされていた。預金部制度改革の焦点は、この運用制度をどのようにするかにあった。新制度は、預金部預金法によって、第一に運用の大綱を「有利且確實ナル方法ヲ以テ 国家公共ノ 利益ノ 為ニ 之ヲ適用スヘシ」と規定し、第二に預金部資金運用委員会を組織し委員会に諮問することとした。

第一の運用の方法については、さらに具体的に預金部資金運用規則で、(イ) 国債又は地方債の応募引受又は買入、(ロ) 一般会計、特別会計に対する貸付、(ハ) 特別の法令により設立された会社の社債又は産業債券の応募、引受又は買入、(ニ) 社債発行権のない特殊銀行に対する貸付、(ホ) 外国政府国債の応募又は買入、(ヘ) 日本銀行に対する在外指定預金に、限定され（第1条）、資金融通の対象は従来と変わらないが、融資の形式はできるだけ貸付金によらず債券の応募、引受けまたは買入れの形をとることとした。したがって、従来行なわれていた地方公共団体や特殊銀行会社に対する直接貸付金、および日銀指定預金の形で行なわれる貸付金は、債券を発行できない一部特殊銀行貸付金を除き、廃止されることになった。

第二の預金部資金運用委員会については、預金部資金運用規則中に目的、構成、権限が具体的に明らかにされた（第2、3、5～12条）。委員会の設置目的は大蔵大臣の諮問機関として、預金部資金の運用に関する事項を調査審議することであり、その構成は、会長は大蔵大臣、委員は15人以内で、委員には大蔵政務次官・大蔵次官・関係各庁高等官・会計検査院部長・日本銀行総裁・学識経験者があてられ、大臣・政務次官・次官・日銀総裁以外の委員は大蔵大臣の奏請により内閣が任命し、必要あるときは臨時委員をおくことができた。委員会の権限は、(イ) 大蔵大臣の定める毎年度の預金部資金運用計画およびその運用計画の変更、追加を審議すること、(ロ) 毎年度経過4カ月以内に大蔵大臣から運用報告書の提出をうけること、(ハ) 預金部資金の運用に関し大蔵大臣に建議すること、であった。

この新制度発足にあたって、いちばん論議が多かったのは、運用委員会の権限および構成である。前述の経済研究会の預金部改造案によれば、運用委員会は運用方法および運用利率の決定機関とし、委員は10名以内で2/3以上を民間から任命することとしていたが、大蔵省は成案検討の過程で、決定機関とすることは大蔵大臣の責任を不明確にし、かつ執行機関との間に意見の相違があるときは円滑な執行ができないこと、また諮問機関としても政府は議決を十分尊重し、實際上決定機関と同様な目的を達する考えであること、などの理由で賛成せず、委員の構成については、委員15人中官庁側6名、民間からの任命者（日銀総裁を含む）9名と、民間委員を官庁委員より多く任命することで、その意見をくみいれることにし、成案を議会に提出した。議会でもこれらの点が問題となったが、上記のような政府説明を了解し、貴衆両院とも運用委員会の機能を発揮させるため、政府は委員の詮衡に留意すべき旨の希望意見を議決したにとどまった。

(3) 経 理

預金部資金の収支は、大正14年度から設置された預金部特別会計によって経理された。その概要は、第一に同会計の歳入は運用利殖金および付属雑収入、歳出

は預金の利子、運用手数料、毎年度予算の定めによる他会計繰入金、事務取扱費、付属諸費および運用損失金とした（第2条）。これによって預金部会計は、従来利殖金と預金利子のみを歳入歳出に掲げる不完全な資金会計から、預金部資金の運用に伴ういっさいの経費を収支計算する事業会計へと変革された。第二に資産状況について、運用資産の評価を行ない、価格の減損を生じたときは剰余金または積立金で償却することとし（第3条）、積立金制度を確立した（第4条）。第三に預金の利払いは、従来一般会計に繰り入れてのち支払われていたのを、直接この会計の歳出として支出することに改め（第1条）、特別会計としての独立性が確保された。第四に議会に対して、特別会計の予算、決算の協賛を経るばかりでなく、大蔵大臣は毎月末の収支計算表、貸借対照表および運用資産明細表を作成し、年度末の分は歳入歳出の予定計算書に添付し議会に提出することになった。

以上新預金部制度を資金、運用、経理の三面から大要を述べたが、概してこの改革の結果、従来の秘密主義は一擲され、預金部の資産状況および活動の予定と結果は、なんらかのルートで世間に公表されるようになり、「伏魔殿」の悪名もしだいに消え去った。

この新しい預金部制度発足に見合って、14年4月1日には、大蔵省内の一部局として預金部が設置され（大正14年勅令第51号）、預金部関係の事務執行体制は強化された。預金部長は理財局長が兼任したが、預金部には運用課、監理課の2課が設置された。また、同日預金部資金運用委員会の委員が任命された。

3 貸付金の整理

預金部の改革にあたって、議会その他で問題になったのは、前述のような制度の整備とともに、預金部融資中、元利払いが滞っている不良貸付けの整理であった。第50議会における預金部関係法案の成立の際の貴衆両院の付帯決議では、運用金の整理促進が要望された。しかし、大正14年の預金部改革は制度面の整備を行なったので、既往の不良貸付けの整理は、新制度

による預金部の課題となった。

整理を要する預金部貸付けは、主として一般会計および特別会計貸付金と特殊銀行会社等に対する内地事業資金および海外事業資金中にあった。これらの融資については、大正末から昭和にかけて、その整理対策が進められた。

一般会計および特別会計貸付金の整理方針は、大正末年から検討された。これらの貸付金の中には、契約上は、償還期限が3年から5年と比較的短期の貸付けでありながら、実質上は、期限ごとに借換えが続けられ長期固定貸しとなっているものが多かった。これらの貸付金の多くは、事業公債の発行に代えて行なわれたものであったが、国債に運用する場合と異なり、貸付けが固定して流通性がないこと、国債とみなされないために国債償還資金繰入額の算定外におかれ、償還計画が立っていないこと、政府の歳計経理上、一般会計および諸特別会計相互間の貸借関係がいきまじり、経理手続がわずらわしく、それが歳計を膨張させていること、という問題点があった。

当時大蔵省では、これら貸付金は国債へ乗り換えるのが、この問題の根本的整理にとって最も望ましいと考えていたようである。しかし、国債の時価が低いときは借入先の会計に負担をかけるなどの事情があって、それは直ちに採用し難かった。そこで、大正15年に採用されたのは、14年度中に期限のきれた貸付金を、1年限りで借換え、以後、当面整理方針が樹立されるまで、1年ごとに借換えを許す方法であった。次に昭和4年に一般会計の債権と債務を相殺して、預金部の一般会計貸付金を整理し、最後に昭和9年に至り、一般、特別各会計の貸付金の大部分を、国債に乗り換えた。

相殺の方法による一般会計貸付金の整理案は、昭和2年12月、第18回預金部資金運用委員会で承認され、第54議会に法案が提出されたが、議会展散のため、第55議会に再提案され、借入金整理に関する法律として成立した（昭和4年法律第27号）。その整理方法は、一般会計が他の会計に対して持っている貸付金、6,410万0,900円の債権を預金部に譲渡し、同額の一般会計の預金部

からの借入金の債務償還に代えるというもので、昭和4年度から、その分の預金部の一般会計貸付金が減少し、代りに特別会計貸付金が増加した。したがって、この整理は、いわば形式的整理であったが、こにより国庫の複雑な貸借関係は単純化された。

懸案の一般会計、特別会計貸付金の国債乗換えは、満州事变期にはいり、国債発行が比較的自由になった機会に行なわれた。昭和9年3月の第50回運用委員会の承認を経て、8年度末に事業公債などに借換えできる約1億6,200万円の一般会計および特別会計貸付金の償還を受けると同時に、預金部はその分の国債を引き受け、運用資金に流通性を与えた。また、昭和初年急速に累増した米穀需給調節特別会計への貸付金は、第59議会で米穀会計法を改正し（昭和6年法律第32号）米穀証券の借換えのためにも米穀証券を発行できるようにしたので、7年度から9年度にかけて、米穀会計の貸付金は米穀証券へと乗り換えられた。このようにして、昭和8年、9年度において、一般会計貸付金および特別会計貸付金は急速に整理された。

次に、内地および海外の事業資金の整理について述べよう。第1次大戦後の反動期に、多様な形式で行なわれた財界救済融資は、うち続く不況のため、回収困難なものが多く、また多額に上る中国に対する借款資金の供給は、ほとんどが利払いさえも滞っていたから、大正末年ころ預金部資金の運用に対する世論の批判は、ほとんどこの内外地事業資金融資に向けられていた。そこで、改造後の預金部は、改造前に融通された内地および海外事業資金を別わくにして特別貸付金とし、整理を進めることになった。

この特別貸付金の整理で最初に手がけられたのは、いわゆる西原借款に属する融資の整理、すなわち、興銀、台銀および鮮銀の3銀行の対中国借款関係1億円債務の整理で、大正15年に第51議会の協賛を経て、整理が行なわれた。これについては、次節で詳細を述べるが、うち14年度末までに、これに関連した預金部融資は4,767万円で、他の3銀行の債務とともに一般会計に肩代りされ、国債に乗り換えられた。また、3銀

行に交付された国債のかんりの部分が、預金部で買入れられた。

次に整理されたのは、製鉄原料関係借款である。製鉄原料借款とは、官営八幡製鉄所の製鉄原料を確保するために、預金部から中国の漢冶萍公司・裕繁公司および石原産業合資会社に対して貸し付けられた借款、および一般会計から日銀を経由して漢冶萍公司に貸し付けられた借款の総称である。そのうち、正金経由の石原産業事業資金はジョーホールのトレンガヌ、マンガン鉱山買収および輸送船購入のための融資で、元利償還は順調に行なわれていたが、漢冶萍公司および裕繁公司に対する融資は、元利償還が契約どおり行なわれなかった。この製鉄原料借款資金の整理の基本方針は、大正15年8月第11回運用委員会で承認された。預金部の製鉄原料借款に対する債権は、大正19（昭和5）年に製鉄所特別会計に承継させ、その間、漢冶萍公司および裕繁公司の借款元利回収に関して、必要な措置をとることになった。昭和2年1月、漢冶萍公司に預金部の追加融資を行なって、事業の建て直しを図ったが、貸付金の回収状況は好転しなかった。

しかし、先の整理方針は着々と進められた。まず昭和4年、預金部が2年1月に正金経由で漢冶萍公司へ融資した200万円の債権を、製鉄所特別会計に振替え（昭和4年法律第28号）、次いで昭和5年にかねての方針どおり、預金部および日銀（一般会計）の製鉄原料関係債権全部を、製鉄所特別会計へ譲渡した（昭和5年法律第3号）。これによって預金部が製鉄所特別会計に譲渡した債権は約4,400万円で、これは特別貸付金から製鉄所特別会計へと振り替えられ、製鉄所会計の益金中から元利償還が行なわれることになった。この製鉄所特別会計貸付金は、昭和8年度限りで同会計が廃止される（昭和9年法律第40号）と、一般会計貸付金に繰り替えられた。

昭和の初年に整理された特別貸付金は、以上の2種類であったが、そのほかは融通条件を緩和して、徐々に回収を図るなどの、金融的整理の方法が採用され、中国債権に関して、その回収への努力が続けられた

(次節の2参照)。そして、満州事変期には、東洋拓殖債券引受けによる各種事業資金が償還整理され、あるいは最終整理案が立案された。また日華事変期以降、台湾、朝鮮両行の業績も好転して、内地事業資金や朝鮮・満州方面への融資は徐々に整理されたが、中国投資は、その一部、東亜興業株式会社関係の資金について、昭和10年、11年にいったん整理の見通しがたったものの、その後日華事変の勃発により、そのほとんどが終戦まで未整理のまま残されることになった。

なお、改造後の預金部資金の運用には、特殊銀行会社等事業資金の融資が認められていたが、昭和の初年にはわずかに南満州鉄道株式会社の社債引受けと、8

年に日本製鉄株式会社への事業資金貸付けなどが行なわれただけで、これらに関する融資が再び積極化するのは日華事変以降となる。

なお、不良貸付けに関連して改造直後の預金部で保有した外国債証券について一言すると、これは全部中国の国債(支那政府償還内外短債八釐債券——いわゆる九六公債——および青島公有財産及製塩業補償中華民國国庫証券)で、いわば、海外事業資金の転化したものであった。これらは、海外事業資金中の对中国投資と同じ状況であった。預金部改造後の外国国債への運用は、昭和10年以降に満州国国債を購入するまで、新規運用は皆無であった。

第4節 对中国債権の整理

1 日本興業銀行、朝鮮銀行、台湾銀行の 对中国借款関係債務の整理

第1次大戦中、国際金融対策の一環として、民間資金を吸収して海外投資にあてる方針が採用されたことは前に述べた(第1章第2節参照)。この民間資金調達にあたって、政府が直接関係したのは、臨時国庫証券の発行と、元利払政府保証興業債券の発行であった。そして、大戦中の海外投資のうち、対露投資および对中国投資は、いずれもその後元利払が滞ったが、うち臨時国庫証券は大正11年に整理され、国債に借り換えられた(本章第2節)。一方、興業債券の発行により興銀が調達した資金は、興銀から直接に、あるいは鮮銀、台銀を通じて、对中国借款にあてられていたが、臨時国庫証券の場合と同様に、中国からの元利払いが滞っているのに国内での利払いは確実に履行しなければならず、興業債券の元利借換えを続けるはめに陥った。

しかし、興業債券発行資金による对中国投資は、臨時国庫証券の場合と異なり、債権者は政府でなく興銀など3銀行であった。したがって、その債務整理に関

しては、法律上は3銀行に責任があったが、徳義上政府に責任があると考えられていた。なぜなら、第一に、その对中国借款は、寺内内閣時代に政府の意図により3銀行が実行したものであること、第二に、資金調達に際し、政府が全幅の援助を与えていること。すなわち、借款資源1億円の興業債券に、政府が元利払保証をし(大正7年第40議会協賛)、発行差減額補填のため、大蔵省預金部で別に500万円の興業債券を引き受けて3銀行に融資した。第三に、当時、勝田蔵相はこの借款に関し、中国政府の債務不履行などで3銀行の営業上に不利益をこうむることのないよう、政府が相当考慮を加える旨の覚書を、3銀行に交付していること、などの経緯があったからである。

ところで、前述のようにこの1億円借款——有線電信借款2,000万円、吉会鉄道借款前貸1,000万円、黒吉林鉱借款3,000万円、満蒙4鉄道借款前貸2,000万円、山東2鉄道借款前貸2,000万円の5借款合計1億円¹⁾——は、元金支払いを受けたものは一つもなく、利払いについては、借換原資金の一部を振替充当した大正7年、8年分および9年分の一部の利払いを受け

ただけで、以後延滞を重ね、これを利払借款3,360万余円として書換整理し、大正14年にいたった。一方、借款資源の興業債券は、元金は期限ごとに借り換えしたが、利払いは每期確実に履行しなければならなかったから、大正12年に3銀行は預金部から利払資金1,300万円の融資を受け、残余約2,350万円はみずから資金を調達してこの利払いにあてた。そして、これらの調達資金に対しても利子を支払わねばならないから、年々利子負担は累増して、10年後には3銀行の負担は年額約2,500万円となる計算で、このまま放置すれば、借款関係の利払いの負担だけで、3銀行がやがて破綻することは明らかであった。それは、3銀行が特殊銀行であるだけに、財界やわが国の対外信用に及ぼす影響が大きく、政府としては放置しえない問題であった。

そこで、政府は臨時国庫証券整理に引き続いて、この3銀行の債務整理の方策を検討し、大正14年11月、閣議決定を経て、日本興業銀行外二銀行の対支借款関係債務の整理に関する法律案を第51議会に提出、可決をみた(大正15年法律第41号)。

同法による3銀行の債務整理は、将来に不安を残さないよう徹底的に行なう方針で、借款資源全部を差別せず、一括整理する方法が採用された。その実行方法は、3銀行の債務中、預金部の引受保有する興業債券および3銀行が利払いのため負担した債務(預金部指定預金および自己補足資金)は、その償還または決済に所要する資金相当額の五分利公債を、直ちに3銀行に対し交付する。公募による興業債券は、償還期到来ごとにそのつど所要資金相当額の五分利公債を交付する。その場合、債券の未償還期間中、利子所要額に相当する現金を3銀行に交付するというものであった。また中国に対する借款の債権は3銀行が保有し、借款の元利払いがあったときは、政府にそれを納入させ、また政府が必要と認めたときは、その債権を政府に譲渡させることとした。

この法律による五分利公債交付額は、大正15年度から昭和4年度までに1億5,000万円余、現金交付額は750余万円で、これに伴う国庫の負担増は、15年度約

700万円、以後年々1,000万円前後にのぼった。

2 对中国債権の整理

政府が直接間接に関係した中国投資は、中国の政情不安定のため、いずれも元利払いが滞った。そのため、臨時国庫証券整理、興銀等3銀行の1億円債務整理、預金部等の製鉄原料借款関係債務整理など、国内的な对中国借款関係債務の整理が、大正末から昭和初頭にかけて進められたことは前述のとおりである。しかし、この問題の根本的解決は、中国側が借款債務をどのように償還するかということにかかっていたから、政府は大正末年以降、そのための努力を重ねた。大正12、3年ころ、その元利支払いの停滞が明らかになってきたが、これに対し政府は、当初もっぱら支那関税特別会議の成功に期待をかけていた²⁾。

支那関税特別会議とは、1921年(大正10年)ワシントン会議において、中国の関税自主権の要求に対して締結された「支那の関税に関する条約」に基づいて、条約実施後3ヵ月以内に開催されることになっていた。この関税特別会議は、各国の条約批准が遅れたため、やっと1925年(大正14年)10月、北京で日・米・英・仏・白・伊・蘭・葡および中国の9カ国が参加して開催された。大蔵省からは津島国庫課長ほかが出席した。そこでは中国の関税率引上げを列国が承認する条件として、増収関税をどう処分するかという課題と関連して、各国の中国に対する不確実担保付債権の整理問題が提起された。しかし、意見の一致をみないうちに中国政局の不安が激化して、会議は中止された。

その後、中国は1926年国民党が政府を樹立し、1928年、国民党は内外債整理の方針を決定し、確実担保の内外債は発行条件に応じて処理し、無担保不確実内外債は精査して、発行条件に従い処理することを発表した。債権諸国もこれに対し中国の債務整理をどう進めるかの話し合いを行なったが、必ずしも意見が一致しない状態であった。この中国債権の整理にあたって中国の国民党は、中国国内に責任を負わない政府すなわち北京政府のもとで借り入れ、政争に利用された外債に

対しては責任を負わないという態度を持し、いわゆる西原借款などの債務を否認した。一方、日本政府は、借款は当時の中国の正当な政府である北京政府と日本銀行団との間に、適法な借款契約によって供与されたもので、当時北京政府援助のために供与された他国の内外債の使途と差異なく、差別待遇を受ける理由はないとの立場にたっていたから、政府関係の借款整理交渉は、難航をきわめることとなった。

いま、関税特別会議中止以降の、わが国の対中国債権整理交渉の経過を、簡単にたどってみると次のとおりである。

日本政府は諸外国と密接な連絡のもとに、対中国債権整理を進める方針をもつてのぞみ、昭和3年10月以降中国政府と折衝を重ね、4年1月、中国の暫行7種差等付加税率採用の条件として、関税収入により担保不确实債務の整理を行なうことについて、日中の交換公文をもって、(イ) 毎年新税率の増加税収額中、少なくとも500万円を積立てて内外債整理にあてる、(ロ) その債務整理の方法は、国民政府が招集する債権者代表会議で検討する、(ハ) この会議の解決を促進するため、北平関税特別会議の討議に正当な考慮を加える、ことになった。わが国はこれに対し、4年4月対支債権者組合を組織し、政府と密接な連絡のもとに統一して債権整理にあたる体制が作られた。翌5年には、日中間に関税協定の交渉が開始され、5月協定が調印されたが、この交渉と関連して、債務整理問題について話し合いが行なわれ、協定付属書に交換公文の形式で、中国政府は10月に債権者代表会議を招集する意向があることを言明した。5年11月、日・英・米・仏・白・伊・蘭の各国代表列席のもとに、南京において債権者代表会議が開催された。この会議は、中国側から抽象的な整理大綱が示され、具体案については、各国の内交渉に移されたまま、列国側の足並みがそろわなかったことと、中国側で内戦が激化するなどの事情によって、会議は停頓したまま、再開の機会がなかった。

その後中国側では、国民政府が国家信用を回復し外資導入を促進する必要から、既往債務の整理を、1933年(昭和8年)ころから具体的日程にのせるようになった。しかし、この場合は列国会議招集の方法をとらず、主として交通・通信事業関係に投資された外債について、各別に整理を進める方針が採用された。わが国の債権についても、9年4月から11年11月にかけて、主として交通部および鉄道部所管の借款の整理に関する協定が個別に成立した。これらの具体的内容は省くが、だいたいにおいて、(イ) 延滞利子は元金と同額まで認め、元金と延滞利子を以て新借款とする、(ロ) 旧元金に低利の単利を付し、延滞利子に対する新借款は無利子とする、(ハ) 新借款の償還期限は10年から25年で毎月元利支払いを行なう、(ニ) 支払契約不履行の場合は原契約に復帰する、(ホ) 原契約の付属条件の全部または一部を改廃する、というもので、これを元本優先、一本一利の原則と称した。これらの整理協定の成立した借款は民間債権が多く、政府の関係した借款では、わずかに預金部融資による東亜興業株式会社を債権者とする有線電信(第2次)借款および江西省南潯鉄道借款が取り上げられた。そして、西原借款をはじめとする大部分の政府関係の対中国投資は、不确实債権として残されたまま日華事変を迎え、前記の借款も含め、その整理はほとんど大部分が棚上げになった。

注1 この1億円借款は、寺内内閣時代に成立した西原借款1億7,208万余円のうち、臨時国庫証券収入金を原資とした参戦借款2,000万円および兵器代借款3,208万円と、預金部融資による交通銀行借款2,000万円の3借款を除いた5借款である。

注2 第46議会で市来蔵相は「当局者トシテハ固ヨリ、銀行当事者トシテモ此借款ノ改善ニ絶ヘズ努力セルモ、支那側ノ政情不安定ノ為未ダ結果ヲ齎ラスニ至ラザルモ、幸ニ近時関係各国ノ間ニ支那外債整理問題ノ交渉進行シツアリ、又華府会議ノ条約批准サルルニ於テハ3カ月内ニ関税増徴ノ會議開催トナルベク、而シテ関税ノ増徴ニシテ実現セバ、之ニ依リ外債整理ヲ期スコトヲ得可ク、速ニ其ノ結果ヲ見ルニ至ランコトヲヒソカニ希望シツアリ(大正12年3月20日衆議院予算委員会)」と述べている。

第5節 大正15年・昭和2年の税制整理

1 加藤・若槻内閣による税制整理の経過

第1次加藤高明内閣は、行政整理などの第1次整理がほぼ一段落を告げた第50議会閉会后、いよいよ懸案の国税、地方税にわたる税制整理に着手した。既述のように、税制の根本的整理については、大正初年から必要を認められながら、第1次大戦のために実行が遅れ、大戦後は、大正9年の所得税制改正および12年の応急的税制整理によって部分的に実施されたものの、全面的根本的整理は見送られていた。

浜口蔵相は、税制の根本的整理実施を、15年度予算とともに第51議会に提出する方針で、まず14年4月、大蔵省内に税制調査会を設置し、従来の調査のうえに立って、さらに具体的な方針を樹立することとした。この調査会は、蔵相を会長とし大蔵省の官吏に内閣および内務省の関係官吏を加えて組織された。税制整理案は、この小規模な省内委員会の手で、非公開に調査検討が進められた。そこでは、浜口蔵相から、現行制度の欠点は正、負担均衡を図るが歳入総額に増減をきたさないことという提案がされ、この方針に基づいて、具体案の検討にはいった。

調査会は4月から3カ月にわたり、数十回の会議を開き、国税整理方針および綱要を作成し、成案を憲政会に内示し、承諾後7月末閣議に付議した。この方針によれば、直接国税の体系は所得税を中心とし、地租、営業税に改善を加え、この2税に新設の資本利子税を加えて、その補完税とするという趣旨のもので、政友会の年来の主張である地租、営業税を地方財源へ移して、地方財政を安定させるという意見は、全く取り上げられなかったため、閣内で憲政、政友両党出身閣僚の意見が対立し、前年以来続いた護憲三派の提携は破れて第1次加藤内閣は総辞職し、8月憲政会単独の第2次加藤内閣が成立した。蔵相は浜口が留任し、税制

整理は既定方針どおり推進された。

第2次加藤内閣は8月、閣議で税制整理方針を決定公表し、次いで同月、同じく税制調査会の成案になる地方税制整理方針を閣議決定後公表した。そこで政府はこの方針により具体的実行案を作成して、次期議会に提案する目的で、税制調査会に法案作成にあたらせ、国税整理大綱に若干の修正を加えて、準備が備えられた。

なおこの間、廃減税による歳入減少を補填するため、酒税増徴とともにたばこ定価引上げが計画され、税制整理に先だって、14年11月発表と同時に実施した。たばこ値上げは、各種を通じて行なわれたが、下級品の値上幅を少額にする配慮がされ、約2,200万円の増収が期待された。

大正15年1月、第51議会に提出された税制整理関係法案は合計21件、国税関係では現行法中改正案11件、廃止案5件、新税創設案3件、地方税関係では現行法中改正案1件、新税制定案1件という膨大なもので、明治以来最も大規模な税制整理であった。なおその構想および具体的内容は次項以下にゆずる。

この税制整理案に対しては、各界から論評が加えられ、帝国農会、日本経済連盟会、全国商業会議所連合会など各種経済団体が、政府および議会に建議あるいは意見書を提出した。また議会内では、与党憲政会が政府案を全面的に支持したほか、各党がこれに異見を持ち、それぞれの立場から独自の法案を議会に提出した。すなわち、立憲政友会は整理の重点を地方税財源の確保におくべきであるとして、まず地租の市町村への委譲を唱え、市町村税地租法案および市町村税地租法施行法案を提出した。政友本党は根本的整理は困難であるから、応急的整理にとどめるべきであるとして、所得税および地租の改正と同時に、地方財政負担軽減のため義務教育費国庫負担の増額を主張し、関係5法

案を提出した。

これら法案は政府提出法案とともに一括して審議され、衆議院において、(イ) 当面の田畑地租1%軽減をとりやめ、義務教育費国庫負担額を1,000万円増額し、(ロ) 地租免除の範囲を修正し、(ハ) 地方税制限法を小修正する、などの修正が加えられ、他はすべて政府原案どおり通過し、貴族院もまたこれを可決した。

以上によって、懸案の税制整理の大部分が実現したが、なお、15年当時調査が完了していなかった登録税、印紙税、砂糖消費税の整理については、引き続き調査立案が進められ、翌昭和2年1月、片岡蔵相の手で第52議会に提出された。立案の趣旨は、第1次整理と同じく国民負担の均衡と社会政策的効果をあげるところにあった。議会において、登録税の免除範囲について小修正が加えられたほか、3法案は異議なく成立し、ここに、国税、地方税にわたる租税体系の確立をみることになった。

2 税制整理の趣旨および要旨

大正15年および昭和2年に実現した中央・地方にわたる税制整理のうち、まず国税整理について、その趣旨を述べると、第一に、現行体系を基礎にして、体系を整備し負担の均衡を図る、第二に、中小所得者階層の負担を軽減して社会政策的効果をあげ、同時に産業の発展を図るため税制の整備を行なう、第三に、財政



税制整理案を報ずる新聞記事

の実情から減税的整理を行なえないので、従来の税収の水準を維持する、の3点が整理の眼目であった。

この趣旨に基づいて提案された具体的整理の要旨は次のとおりである。

- (1) 直接国税体系は、所得税を中枢とし、地租、営業収益税および資本利子税の3税をもってその補完税とする。その場合、所得税は法人の留保所得に対する累進課税を撤廃して比例税とするなどの整備を行ない、地租は課税標準を地価から賃貸価格に変更し、営業税は課税標準を外形標準から純益に変更する。土地、営業に対する補完税との均衡上、公債、社債その他の資本利子に課税して体系の不備を是正する。なお、資産所得である家屋の収益は、理論上これら3税と並んで補完税とすることが適当であるが、徴税上の困難と地方財源の関係を考慮して、国税とせず地方税とする。なお、地租の賃貸価格調査完了まで、経過的に田畑地租を1%軽減する(ただし議会修正により義務教育費国庫負担増1,000万円に振り替え、この軽減はとりやめられた)。
- (2) 通行税、醬油税、売薬税を廃止し、織物消費税中綿織物課税を免除して、税制の中の大衆課税的要素をなくし、かつ税制の簡素化を図る。
- (3) 所得税、相続税の免税点引上げ、地租の免税点新設および少額所得者の扶養控除の改正などにより、社会政策的減税を図る。
- (4) 以上の整理による収入減を補填するため、前記の資本利子税創設のほかに、相続税、酒税および骨牌税を増徴し、清涼飲料税を新設し、たばこの定価を引き上げる。
- (5) 以上に補足して、登録税、印紙税、砂糖消費税の軽減あるいは免税措置拡大により、産業発達および社会政策的効果をあげ、かつ、負担均衡と徴税の簡素化を図る。

次いで地方税整理について述べると、その趣旨は、地方財政の膨張と地方負担の増加に対処して、税制を刷新するにあり、その場合、理想に走らず、また、現

三に、その他の所得計算上または納税上の取扱い上の改正の3方向で税制の整備改正が実行された。

第一の法人課税に関する改正については、

- (1) 法人の留保所得に対する累進的課税を廃止し、留保所得、配当所得の区別なく、これを普通所得として5%の比例税を課した。従来の税法が留保所得に高率の税を課したのは、個人への配当所得課税の回避を防止する意味であったが、この措置のため、法人の社内留保が減少し、事業の基礎を薄弱にし、産業発達を阻害するとの非難があり¹⁾、また法人の種類や社内留保の必要性、配当課税回避の意志いかんを問わず、一律に累進税を課すことは適当でないとの判断から、留保所得の累進税を廃止したのである。

- (2) 同族会社による配当課税の脱税防止策として、同族会社の一定限度を越えた留保所得に対して、従来、みなす配当課税を行なっていたのを改め、普通所得に対する税額の上に、一定程度を越える留保に超過累進税率で算出した税額を加算して、課税することとした²⁾。あわせて、同族会社の所得計算上、所得税通脱の目的があると政府が認定して課税できる範囲を広げ、広く通脱の目的があると認定した者の所得金額を、認定計算できるようにした。

- (3) 法人の清算所得の計算上、残余財産価格から積立金部分を控除しないことにし、同時に税率を10%に引き上げた。ただし、積立金および免税所得からなる部分の税率は、5%とした。

- (4) 外国法人の普通所得の税率も、10%に改めた。

第二の社会政策的減税措置としては、

- (1) 個人所得(第三種)の免税点引上げ(800円から1,200円に)
- (2) 個人の少額所得への税率低減
- (3) 勤労所得控除の引上げ
- (4) 扶養控除は、所得の差による控除額の区別を廃し、所得3,000円以下のものに一律1人100円とする。

実に拘泥せず、両者の調和を図ることにした。その具体策としては、

- (1) 府県に家屋税を創設し、市町村にその付加税を認めて、応益原則に従う地方課税の機会を与え、地租および営業税の付加税と相まって、地方税制上の物税体系を整備する。また国税地租の免税点以下の土地に府県税の特別地税を創設し、市町村にその付加税を認める。
 - (2) 府県税の戸数割を廃止し、所得税付加税率を引き上げ、一方市町村税は戸数割を認めて、原則として所得税付加税の徴収を認めないこととし、人税体系の構成を改善し、市町村税の人税偏重の程度を緩和する。
 - (3) 府県税の営業税、雑種税の種目を整理し課税に制限を加えて、少額所得者に対する負担を軽減する。
- ものであった。

3 直接税制の整備

次に個々の税目について税制の改正を概略すると次のとおりである。

(1) 所得税

所得税は、第1次大戦中および戦後の経済の発展とあわせて、税制を改正した結果、酒税と並んで租税収入の双壁となり、大正14年度には、租税および印紙収入の20%を占めて、名実ともに直接税体系の中枢となった。この所得税制は、既述のように大正9年、法人からの配当所得を個人所得に合算課税することを中心とした、総合課税主義に基づく根本的改正が加えられたので、所得税はおおむねこの大正9年税制の構造のうえにたって、その後の税法施行の状況と社会、経済上の変化に即応して、必要な改正を加え、直接税体系の中枢にすえるという構想で、改正が検討された。

そこで15年の所得税制改正は、第一に、法人所得に対する課税中、配当所得の個人合算課税との均衡上、法人の配当に対する課税の取扱い方法の改正、第二に、小所得者階層に対する社会政策的負担軽減の強化、第

(5) 山林所得者の負担緩和のため、所得額を5分した金額に対する税額を、5倍したものをもちて税額とする(5分5乗)。

第三のその他所得計算、納期等の改正のおもなものは、

- (1) 第一種(法人所得)の所得税額から第二種(公債、預金利子所得)の所得税納付額を控除することとし、また信託会社の納める第二種の所得税額を、貸付信託受益者の納める第二種の所得税額から控除すること(二重課税回避)。
- (2) 第三種所得算定を収入予算年額から、原則として前年実績を基礎に算定することに変更。
- (3) 第三種所得の決定期、申告期、納期の変更。

以上の所得税の改正は、大正15年度から実施されたが、これは、明治後期以降議会内外で問題となった諸課題の、いわば総仕上げであった。また、この改正を期として、所得税、営業収益税および資本利子税の取扱いに関する総合通牒(昭和2年1月6日主秘第1号通牒)が、各税務監督局に通達され、税務当局の有権的解釈として³⁾、長く税務執行上の内規として重視された。このような法制の確立と、取扱通牒の整備および税務行政の習熟によって、この所得税法は昭和15年の根本的改正まで存続し、所得税制の安定期を形づくった。

(2) 地 租

大正15年税制改正においては、地租の地方委譲を実行困難としてしりぞけ、負担の公平を図るため、課税標準を地価から賃賃価格に改訂して、国税として存続させることにした。

当時の地租の課税標準である地価は、田畑については明治32年修正地価(収獲、米価、利率の3要素から明治6年地租改正と同方法で算定)、宅地については明治43年修正地価(原則として賃賃価格の10倍)によっており、その後の経済の急速な発展からみて、負担の不公平は明らかであった。そこで、地価を賃賃価格によって定め、公平を期すことになった。具体案としては、

- (1) 賃賃価格調査を15年4月着手し、16年(昭和2年)末に完了し、17年度から賃賃価格課税を実施

する(ただし政権が政友会に移ったため見送られ、実現は昭和6年度に延期された)。——土地賃賃価格調査法(大正15年法律第45号)

- (2) 賃賃価格決定まで、地租に免税点(地価200円)を新設する(税率1%軽減は議会修正でとりやめ)。——地租条例中改正(大正15年法律第6号)
- (3) 賃賃価格決定後の税率は、地租収入が現在額を越えない範囲で定め、適当な免税点を定める。
- (4) 免税点以下の土地に対し、府県税として特別地税、市町村税として特別地租附加税を創設する。——地方税に関する法律(大正15年法律第24号)

以上により、賃賃価格課税が実現するまでの経過措置は、大正15年4月から実施され、全国的な土地の賃賃価格調査が行なわれた。

その前、大正7年第40議会の協賛を経て、田畑地価修正の準備調査が実行され、大正10年に完了した。その結果、現在地価が著しく現実の土地収益と異なること、地租負担の公平化のためには地価修正を行わなければならない、調査の経験上、地価は売買価格あるいは収獲の多寡によらず小作料によるのが適当であるとの結論に達したが、地価修正事業の経費が多額となる関係上事業の着手は見送られた。また大正11年7月の臨時財政経済調査会の税制整理特別委員会報告は、地租を地方財源に委譲し、地方税となった場合は、賃賃価格課税にすべきであるとの答申案を出した。

これらの経験から、15年4月から翌年末までの土地賃賃価格調査事業では、大蔵省は税務監督局、税務署を通じて、まず賃賃実例の調査を中心とした準備調査ののち、各地目ごとに情況の類似している土地を一区域とし、区域内の中庸を得た土地を選定して標準賃賃価格——貸主が公課、修繕費その他土地維持経費を負担することを条件として賃賃する場合の、貸主の取得金額——を定め、これをもとに地目別の賃賃価格を決定するという方法をもって調査を進めた。標準賃賃価格の決定に際しては、税務監督局が模範調査を、これにならって各税務署が基準調査を行なって、全国的に統一した方針で標準価格が定められるよう配慮された。

閣の地租地方委譲案は流産し、昭和6年に再び民政党——憲政会の後身——浜口内閣の手で、地租条例の全面改正が実現したとき、はじめて賃賃価格調査の結果による地価を課税標準として採用することになった。

(3) 営業収益税

従来の営業税は、課税標準を一定の外形標準にとっていたから、税負担が営業の収益と一致せず、負担不均衡の声はすでに明治末年から高まった。そこで12年税制整理に際して、一部手直しを加えたが、15年には営業課税の制度を根本的に改正して、課税標準を、外形標準から営業純益に変えることにし、営業税法を廃止して営業収益税法を制定した(大正15年法律第11号)。その要旨は、次のとおりである。

- (1) 営業を個人営業と、法人営業に区別し、個人営業の課税業体は現行営業税の範囲とし、法人営業についてはすべての営利法人に課税する。ただし、漁業、演劇興業を例外とし、現行どおり地方税とする。
- (2) 課税標準を純益とし、純益の算定は、だいたい所得税法の所得金額算定に準じる。
- (3) 税率は、法人3.6%、個人2.8%とする。これは、双方の純益計算の方法が違うこと、および個人営業の純益には、勤労所得も包含しているので税率に差を設けることにした。なお、法人、個人を通じ、現行税額に比し、多少低減する見込みで税率を決定した。
- (4) 個人営業の免税点を400円とする。従来の免税点は外形標準によったから、その程度は一致しないが、幾分免税点を高める目的で決定された。
- (5) 地租および資本利子税との重複課税を避けるため、営業収益税額からこれらの税額を控除する。
- (6) 開業後3年間免税制を廃止し、重要物産製造業にのみ、3年間免税とする。
- (7) 個人営業の営業収益税は、所得調査委員会において所得金額の調査と同時に調査を行ない、決定方法、異議申立て、減損更訂、納税地などは所得税に準じる。
- (8) 大正16年度分から施行し、15年度分営業税は決

この標準賃賃価格および適用区域の調査は大正15年9月から翌昭和2年5月にわたり、全国的に調査を完了し、さらにこれを資料と対象し、全国的、地域的均衡に基づいて、精細な補正を行なった。

そして、昭和2年の第52議会の協賛を経て、土地賃賃価格調査委員会法(昭和2年法律第16号)を制定し、各税務署管内ごとに地租納税者の選挙により土地賃賃価格調査委員会を組織して、税務当局の調査による標準賃賃価格を調査委員会に付議することになった。なお、調査委員会には税務署長が出席して意見を述べ、委員会の決議を不当と認めた場合は、10日以内の期限で再議に付し、なお決議が終了しないときは、税務署長がこれを決定できることになっていた。

土地賃賃価格調査委員会は、昭和2年9月から順次開かれ、12月までに全国的に調査を終了した。従来の地価に対して賃賃価格が上がっている所においては、調査委員会の検討は難航したが、この時すでに内閣が代わっており、田中政友会内閣は、新賃賃価格を直ちに課税標準としない方針としたなどの事情もあって、決議は全体として順調に行なわれ、全国444の委員会中、再議に付したのは10カ所であった。

この決議は市町村に通知して関係者の縦覧に供し、異議申立ての途が開かれ、税務監督局長はこれを審査決定し、なお不服の場合は、訴願または行政裁判所に訴出することができた。

こうして決定された土地賃賃価格の総額は、従来の法定地価の87.5%に当り、地目別にみると田、畑、宅地は比較的接近しているが、鉱泉地、池沼、山林、原野および塩田は、法定地価より賃賃価格が高くなっており、また府県別にみると東京・大阪・山口・鹿児島⁴⁾の4府県が法定地価を上回った。

ところが、田中内閣は政友会多年の懸案である地租の地方委譲を計画し、委譲後の地租の課税標準は賃賃価格をとるが、昭和2年末に決定した賃賃価格をそのまま委譲後の賃賃価格とせず、改めて地方団体ごとに調査決定した賃賃価格による方針としたので、この調査はいったん放置されたままとなった。しかし田中内

定税額の8%を軽減する。

新しい営業収益税は、予定どおり昭和2年分から実施された。

(4) 資本利子税

所得税の補完税として、土地に地租、営業に営業収益税を課税して、それ以外の収益を生む資産に課税しないのは不公平であり、理論上一貫しないので、その不備を補うこと、および税制整理による減収補填の二つの目的で資本利子税が新設された（大正15年法律第12号）。その要旨は次のとおりである。

- (1) 課税物件は、内国において支払いを受ける資本利子すなわち、公債・社債・産業債券・銀行預金の利子または貸付信託の利益（以上、甲種）ならびに第三種の所得につき納税義務を有する者の所得中、非営業貸金または預金利子（乙種）とする。
 - (2) 法人は原則として営業収益税を課すので、法人から受ける株式配当には課税しない。
 - (3) 課税標準は利子額とし、利率は2%
 - (4) 甲種資本利子税は利子支払いの際源泉徴収し、乙種は前年中の金額により算定し、第三種所得と同時に所得調査委員会に付議し、決定する。決定に対する異議申立てなどは、所得税に準じる。
- この資本利子税は、大正15年度から徴収された。

(5) 相続税

相続税は創設以後2回にわたり減税されたが、15年税制整理に際しては、整理による減収補填の目的で、一面において、免税点引上げにより小財産の相続に対する負担免除を行ないながら、相当程度以上の財産相続に対しては、税率引上げが行なわれた。なお、同時に遺産相続とみなす贈与の範囲拡張、船舶価格の算定方法改正などの法の整備が図られた（大正15年法律第13号）。15年度から施行された。

(6) 通行税廃止

通行税は短距離通行にも賦課され、少額所得者の負担に帰すものが多いところから悪税と非難され、大正7年寺内内閣当時、廃止案を議会に提出したが、他の税制整理案とともに、一括不成立となったまま、大正

末年に及び、15年整理により廃止となった（大正15年法律第21号）。

(7) 登録税の整理

登録税は時勢の進展にもかかわらず、明治以来全般的改正が行なわれたことがなかったので、負担の権衡を失っていた。そこで、その整理軽減が図られると同時に、軽減による減収補填ならびに負担均衡の見地から、一部の税率引上げが実行された（昭和2年法律第6号）。その要旨は次のとおり。

- (1) 不動産、船舶の所有権移転、抵当権取得などの税率の軽減
 - (2) 不動産信託の利用促進のため、信託の内容により税率を区分し、不動産信託登記の税率を軽減するなど、信託の発達を阻害しないような措置をとった。
 - (3) 法人の合併奨励のため、合併による設立または資本増加および権利の取得について税率を軽減。
 - (4) 社会政策的施設、および公共施設——たとえば自作農創設維持事業、小住宅建設など——に対する登録税免除
 - (5) 土地台帳の登録税廃止
 - (6) 商業登記など——合名、合資会社の設立、資本の増加、長期社債その他——の税率引上げ
- 登録税の改正は、昭和2年度から施行された。

4 間接税の整理および増徴

(1) 醬油税、売薬税の廃止

醬油税は日用品課税という見地から、売薬税は保健衛生上の見地から、11年の臨時財政経済調査会の報告にも、その廃止が提案されていたが、15年税制整理によって廃止された（大正15年法律第18、19、50号）。

(2) 織物消費税の改正

織物中綿織物は、生活必需品課税であるところから15年度以降免税とした（大正15年法律第22号）。なお、綿織物以外の廉価な織物も日常品であるから、一定価格以下の織物を免税とすることの検討もされたが、織物価格は変動が激しく、価格を標準に織物税の可否を

決定することは、技術上不可能であるとして採用されなかった。

(3) 酒税の増徴

税制整理の減収財源の補填は、主として酒税に求められ、ビール税は40%、その他の酒税は約20%を増徴された。なお同時に、酒造組合に徴税に必要な設備または補助をさせることを条件に、交付金を交付することとした。15年度から実行された（大正15年法律第14、15、17号）。

(4) 清涼飲料税の創設

清涼飲料税に関する調査および創設計画は、大正初年から存在し、大正7年寺内内閣が、はじめて第40議案に提案したが不成立となり、15年税制整理の減収補填財源として採用された。その要旨は次のとおり（大正15年法律第16号）。

- (1) 炭酸ガス含有清涼飲料（アルコール含有量1%以上のものを除く）に課税する。
 - (2) 税率は、玉ラムネ壺詰1石7円、その他壺詰1石10円、壺詰以外のもの炭酸ガス使用量1キログラム3円とする。
 - (3) 製造者が毎月製造場から移出した数量を申告させ、申告を基礎に製造者から税を徴収する。
 - (4) 輸出品、自家用飲料は免税。
 - (5) 徴収、取締りなどに関する規定は、他の消費税に準じる。
- 清涼飲料税は大正15年4月から施行された。

(5) 骨牌税の改正

骨牌税は創設以来1回も増税を行なわれず、一般物価騰貴の関係から負担が軽くなっており、また奢侈的消費に属する課税であるところから、減収補填財源として税率を上げることにし、骨牌1組20銭を50銭に増徴し、特に麻雀は1組3円に増率し、15年度から施行した。なお、製造者に対する免許料の徴収は、大正15年分限りで廃止した（大正15年法律第20号）。

(6) 印紙税の改正

税務行政実行上の手数を省略し、負担均衡を図るため、印紙税の整理が実行された（昭和2年法律第7号）。要旨次のとおり。

- (1) 従来比例税と定額税を併用していた制度を改め、比例税を課していたものを階級定額税または定額税とする。
- (2) 売買仕切書、物品または有価証券の売買証書および送状は、印紙税の課否に紛争が絶えない実況であるから、いっさい免税とする。
- (3) 零細資金に免税する趣旨で、貯金通帳、質札、勤務通帳などの課税免除
- (4) 相当担税力ありと認められる通帳および判取帳の税率引上げ。

改正印紙税法は昭和2年度から施行された。

(7) 砂糖消費税の改正

糖業の発展と国民負担の軽減を図るため、砂糖消費税の整理が行なわれ、課税上の色相による区分を変更し、税率の軽減が行なわれた（昭和2年法律第9号）。

- 注1 配当所得に対する個人所得合算課税について、大正15年当時においても財界方面からの非難が高く、再び源泉課税に戻して、新設の資本利子税に課す（大正15年1月の税制整理に関する日本経済連盟意見書）、あるいは、第一種所得に移す（同月の税制整理に関する全国商業会議所連合会の建議）ことが要望されている。
- 注2 この同族会社加算税について、財閥持株会社の税額決定は全国統一した方針で決定する必要上、大蔵省主税局が行なった。そのため、納税告知書発送の日時により、年度の歳入額を調節する便宜をも得たという。
- 注3 所得税の課税標準の算定については、税法および執行規則で概括的に規定しているだけで、たとえば、法人の損益計算の具体的事実について、何を損金とし何を益金にするかの判断は、課税当局の解釈、認定に一任されていた。そこで、これをめぐってしばしば行政訴訟が起されたが、課税当局の実体的な研究が進み、また経済の発展と税額の増加に従って、経理内容も複雑化したこととあいまって、取扱いの統一についての行政指導が強化され、その成果が、この2年の取扱通牒に詳細にわたって総合的に明文化されたのである（主税局調査詳課編「所得税、法人税制度史草稿」P.47～51）。

第6節 関税の改正と関税行政

1 関税率の全般的改正への経過

内国税の根本的整理が実行に移された大正15年、関税に対しても、全般的な改正が実施された。

わが国の関税は、明治43年制定の関税定率法および44年に施行された各国との通商条約改訂による関税自主権の回復によって、関税政策が税收対策としても、また産業対策としても、有効に働けるようになった。その後大正の末年までの間、主として輸出奨励および国内工業の助成の見地からの原料品輸入税と、国内産業保護の見地からする輸入税の増課のため、6回にわたる関税定率法の改正が行なわれ、また、米、粳および麦などの主食の需給および価格調節のために、特別法に基づく時限的な輸入税減免措置と、震災直後の生活必需品および建築材料の輸入税減免、および消費節約と国際収支改善のため、贅沢品の輸入抑制のための輸入税増課が行なわれた。

この間、経済は急速に発展変化し、また貿易量も急増したので、関税政策について、根本的に再検討する必要性が高まった。しかしながら、第1次大戦後は経済界が不安定で、予測をたて難い状況にあったため、原内閣は根本的改正の必要を認めながらも、とりあえず緊急を要するものを部分的に改正するにとどめ、大正9年、10年の2回にわたって、原料品などの輸入税減免、染料、薬品工業、造船業などの保護奨励のための輸入税引上げを図ったほか、外国製品の不当廉売に防止関税を課する途を開き（大正9年）、また徴税行政の簡素化の見地から、戻税制度をなるべく免税制度に切り替え、輸入業者の損失軽減の見地から、従価税の価格決定を、輸入品到着の日から輸入手続を行なった日へ変更するなど（大正10年）の措置を講じた。

そして、10年8月、臨時財政経済調査会に対して、「関税率の一般的改正に関する根本方策如何」の諮問を

発し、特別委員会を組織して検討を開始した。特別委員会は、小委員会において1年11カ月の間に43回の会議を開いて答申案を作成し、さらに特別委員会で審議して12年7月答申案を提出したが、震災のため決定が遅れ、翌13年3月に総会の議決を得ることができた。しかし、震災その他のため内外の経済情勢は変動し、輸入品目に関する国民の利害関係は、いっそう複雑となったので、臨時財政経済調査会の答申には、政府が関税率を改正するときは、さらに事態の変化に適應するよう考慮を加えることを望む決議が付された。

加藤内閣は大正13年8月、政府部内に関税改正委員会を設置して、上記答申を基調として調査を開始し、翌14年5月、その組織を変更して、関税率改正準備委員会と改め、15年の第51議会に、関税率の全般的な改正を提出する準備を進めた。

第51議会に提出された関税定率法中改正法律案は、個別の税率について小修正を受けただけで、両院を通過した。このとき議会の付帯決議に、数十種の品目を指定して、関税常設委員会に付議して適当な改正案を次期議会に提出すること、不当廉売防止に関し適当な修正を施すこと、製鉄、染料、船舶などに関する政策を確立して関税を再検討すること、などが議決された。

そこで政府は、不当廉売についての対策を強化するとともに、関税に関する常設の調査機関として、関税調査委員会を設置し、これらの希望決議に基づいて、税率の改正をこの委員会に付議、検討し、また、砂糖消費税の整理と関連して、砂糖関税を改正し税率を加重することとし、これらを昭和2年の第52議会に提出可決をみた。こうして、第1次大戦以後のわが国経済の発展に即応した、関税率の全般的な改正が実現することになった。

なお、第1次大戦以降、国際的な経済競争が激化するにつれて、列国は高率関税、輸出補助金あるいは内

(7) 報復関税の規定を詳細化する。

(8) 輸入税免除規定を拡張、整備する。

この改正は大正15年度から実施されたが、これによって、税率表の税目数は647から720に増加し、旧税率より引き上げられたもの615、引き下げられたもの226、変更ないもの828で、輸入総額に対し有税品の輸入額は38%、無税品輸入額は62%（昭和2年）であった。この改正は、前述のように歳入増加を意図したものではなかったが、43年税率表が、物価、産業の実情から概して低率であったのと、従量税と従価税の不均衡は正などのために、税率を引き上げたものが多かった結果、改正初年度750万円、次年度以降1,930万円の増収が見込まれた。

なお、この関税定率法の改正に関連して、二つの措置がとられた。第一は製鉄業奨励法の全面改正、第二は関税に関する常設の調査機関設置である。

第一の鉄の輸入税に関しては、43年の税率決定にあたって、相当議論のあったところである。第1次大戦後、製鉄業の将来についての根本方針に関する臨時財政経済調査会の答申を参考にして、大正10年、鉄の関税率の改正が行なわれ、造船用鋼材の輸入税を免除し、銑鉄の輸入税を低率に据え置き、他の鉄鋼および鉄の関連製品の輸入税率を引き上げた。そのとき、補足策として、大正6年制定の製鉄業奨励法（製鉄事業に營業税、所得税を免除）を改正して、造船材料鋼材の提供に奨励金を交付することにした。次いで、大正13年3月日英通商条約の失効によって、日英協定税率は廃棄されたが、うち一部の鉄板の税率に国定税率を適用すると、国内産業発展に支障をきたすので、鉄板に関する特別税率を規定して（大正12年法律第2号）低税率に据え置くこととし、15年の関税率改正の鉄の税率は、だいたいにおいて、従来の方針を維持する方向で決まった。そこで、同時に製鉄業奨励法を改正して（大正15年法律第49号）新たに製銑鋼一貫作業を営む製鉄事業に奨励金を交付し、関税による保護政策に代え、製鉄業の奨励策を強化した。

第二の関税に関する常設調査委員会の設置は、関税

国消費税賦課などの方法をとって、保護貿易主義を強化し、関税戦争が尖鋭化する状態となった。これに対して国際連盟その他において、貿易自由の原則を認め、国際協調によって関税競争を防止しようという動きも活発化し、1927年（昭和2年）、国際経済会議の勧告に基づいて輸出入制限の撤廃条約が、日・英・米など29カ国間に締結され、また、1930年（昭和5年）には関税休日会議が開かれたが、實際上、年々列国の関税が高まる傾向を防止することはできなかった。

2 関税率の全般的改正およびその後の関税改正の要旨

大正15年の関税率の全般的改正は、(イ) 歳入の増加を目的とせず、(ロ) 大正13年8月の贅沢品10割関税を課しているものには手をふれない、(ハ) 内地産業の生産条件を有利にし、重要産業については外国品の競争に対応できる程度の保護を加え、(ニ) 消費者の利害を考慮して国民生活の安定を図る、という趣旨に基づいて検討された。関税定率法の本文は、主として関税行政あるいは政策の遂行上不便のある数カ条を部分修正し、付属税率表については全面的改正を行なった（大正15年法律第36号）。その改正の要旨は次のとおり。

- (1) 重要産業で発展途上のもの、また将来発展の見込みあるものには、外国品の競争に対し必要程度に保護する。
- (2) 事業の基礎が強固なもの、またはわが国の生産が豊富で外国品との競争に堪えられるものは、税率を軽減するか現行税率に据え置く。
- (3) わが国で生産されないもの、あるいは生産の乏しい原料品は、原則として無税または現行どおりの低税率に据え置く。
- (4) 生活必需品は、税率を軽減または据え置く。
- (5) 嗜好的消費物品は、消費抑制のため、高税率とする。
- (6) 従価税品は、なるべく従量税に改める。価格算定は、原則として大正11年7月からの1年間を基準にする。

第4期 第1次大戦と戦後反動期の大蔵省

率の改正が、当業者間に複雑な利害関係をもつこと、および経済の実情に即応して、迅速な立法措置が必要であるという理由で、民間の学識経験者を含めた常設調査機関の設置の要望が、実業界から提起されていた。政府は、第51議会でその設置を約束し、その線に沿って関税調査委員会が設置された（大正15年勅令第125号）。以後関税率に関しては、この委員会に諮ってのち、議案に提案されることになった。

また、政府は15年6月、第51議会の貴衆両院の付帯決議にもとづいて、大正9年制定の不当廉売の定義および審査手続を詳細化した（大正15年勅令第155号）。

次いで、昭和2年第52議会で、15年関税率改正の補足的な改正が行なわれた。第一は、15年改正の際の貴衆両院の希望決議の一部を実現したもので、澱粉、バターなどの税率改正（昭和2年法律第8号）、第二は、砂糖消費税の改正との関連で、15年改正の際税率改正を保留した砂糖関税の改正（昭和2年法律第42号）である。

続いて政府は、15年改正の際の両院付帯決議に関する税率改正のうち、問題点として残された部分の検討を続け、田中内閣の手で、昭和3年、第54議案に改正案を提出する予定であったが、解散によって果たされず、翌年、第55議案に提案成立した。昭和4年の関税率の改正は、第一に、染料、木材、綿糸などの関税率を調整し、第二に、大正13年制定の贅沢品10割輸入税に指定された物品の一部を贅沢品目から削除して、関税率法による税率によることとし関税率の調整を行なったものであった（昭和4年法律第32、33、34号）。

なお関東州は、関税法の施行区域外となっていたが、従来から関東州の生産品に対しては、協定税率による特惠関税を認めていた。大正14年6月、新たに、生産品の輸入税免除制を導入し（大正14年法律第51号）、内地への物資供給円滑化と、関東州の産業開発に資することにした。のち時勢に合わせて、その品目の改正を行なった（昭和2年法律第43号、4年法律第64号）。

3 港灣行政一元化と税関施設の拡充

わが国の貿易量は、第1次大戦を契機に急激に増大

し、関税行政もまた、多忙となった。税関の管轄区域は、明治23年に初めてそれが規定された時は、沿海地域に限られ、32年にその地域が拡大されたが、なお海に沿わない諸県は税関の管轄区域外におかれていた。しかし、これらの諸県に対しても運送貨物の取締り、犯則事実の調査などに、税関官吏が職務を執行する場合が生じ、私設の仮置場も漸次設置されるようになったので、大正6年、税関の管轄区域が国内全域に及ぶように、改正を行なった。

そして、大正13年の加藤高明内閣による行政整理の機会に、従来から問題となっていた、港灣行政の税関管轄のもとでの統一化が実現した。すなわち、従来内務省の管轄下にあった府県の港務部、および農商務省管轄下にあった植物検査所の事務が、すべて税関に移され、税関は初めて、港灣における総合的行政官庁の機能を発揮できるようになった。

また、昭和2年には、税関の付帯設備である保税倉庫、仮置場に関する法制が整備された。すなわち、保税倉庫法を改正（昭和2年法律第44号）し、倉庫設備の利用、貨物の外国への積戻し、および内地輸入の利便などを考慮して、新たに保税倉庫内で貨物の改装、仕分け、その他の手入れなど、比較的簡単な作業ができることとし、蔵置期間を延長し保税倉庫の設備に関する手続を簡単にするなどの措置をとった。また、仮置場については、貨物の改装や手入れをするだけでなく、貨物の加工、製造をむしろ本質とするようになった仮置物の実態を的確に表示するため、名称を保税工場と改め保税工場法を制定（昭和2年法律第45号）し、加工貿易を助長しようという国策に即応して、特定の物品に対して例外的に製品課税をやめて、原料課税主義を採用し、また、保税工場における貨物の蔵置期間を延長し、設置その他の手続を簡便にするなどの措置をとって、貿易の振興に寄与することになった。

なお、昭和4年には順税を増徴して（昭和4年法律第31号）、灯台などの船舶交通に関する施設の充実にあてた。

第7節 国際・国内金融対策

1 為替の低落と国際金融対策

大戦中の引き続く貿易の出超によって、わが国は債務国から一転して債権国となり、多額の正貨を蓄積したが、列国経済が大戦の創痍から癒えて、世界市場の争奪戦が再び激しくなると、貿易収支は逆転し、大正9年以降、連年3億円を越える大幅な輸入超過となった。大戦中の海外投資は、その大部分を占める対中、露国債権が焦げついて、利払いさえ満足にはいらないり、10年以降、貿易外収支の黒字は激減し、国際収支は連年赤字を告げた。この間、大正6年以来の金輸出禁止は解除されなかったから、国際収支尻の赤字は、為替の低落、動揺となって現われた。

そして、12年の関東大震災の復興物資の輸入により、13年に大幅な入超が見込まれ、2月に成立した震災外債をもってしても、外債手取金を為替資金にふり向ける余裕がないことが判明すると、為替相場は崩落をたどり、13年10月から翌年2月にかけての3ヵ月余、為替相場は対米38ドル半と、平価に対し22%安の大底で釘付けとなった。

この難局を担当した浜口蔵相は、貿易の大逆調による為替相場の低落が、物価、産業、貿易など経済界全般に及ぼす悪影響を重視して、その対策をたて、根本策は国際収支の改善にあるが、当面の為替相場の低落阻止、安定化を図ることも必要であるとして、多方面の施策を行なった。

浜口蔵相から片岡蔵相にいたるまでの、政府の主要な国際金融対策としては、次のようなものがあげられる。まず国際収支の改善策としては、第一に、関税政策による輸入抑制、第二に、輸出組合および重要輸出品工業組合の組織化などによる輸出奨励、第三に、政府の海外払節約である。また、為替安定策としては、第一に、政府所有の内外正貨を為替資金に払い下げ、

人為的に為替維持を図り、第二に、正貨の補充のための外資導入を奨励した。

関税については既述のように、大正13年8月から贅沢品に10割の輸入税を重課し、15年の関税改正で保護関税の色彩をいちだんと強化したが、わが国の輸入貿易は、原料品および生活必需品の輸入が大勢を占めていたから、これらによる国際収支の改善は、あまり期待できなかった。

また、輸出奨励策の一環として、14年、第50議会の協賛を経て、輸出組合法および重要輸出品工業組合法を制定し、輸出貿易業者、輸出品製造業者が自主的に組合を組織し、重要輸出品の検査、取締り、調査などを共同で施設できるようにし、あわせてその組合に所得税、営業税の免税および輸出手形割引制度（スタンプ手形）の利用、勸銀・農工銀・拓銀からの無担保融資などの金融上の特典を与え、輸出貿易の振興を図った。

国際収支改善策の第三は、政府の海外支払いの節約で、14年以降各省主任官の協議によって、官庁用品などは輸入品に代えて国産を使用するようにし、また昭和2年には、国産奨励のための会計法特例（昭和2年法律第41号）を公布して、法制上も官庁用品の国産品購入に便宜を図り政府の海外支払いの減額につとめた。

一方、為替対策としては、政府所有在外正貨を正金銀行に払い下げ、為替資金の不足を補う方法は、すでに以前からしばしば採用され、震災外債募集の際も採用されたが、浜口蔵相は13年11月、政府所有の内外正貨を為替調節に利用することを発表し、14年1月から在外正貨の払下げを行ない、また14年9月には内地の正貨を海外に現送して為替資金にあてた。これは、翌年2月まで行なわれ、いったん現送を中止したが、片岡蔵相時代にこれを再開し、金融恐慌の起こった昭和2年4月まで数回にわたって実行された。

政府による外資の導入奨励は、前述の震災外債のほ

か、東京・横浜市債をはじめ、特殊会社、民間会社の社債の英米市場での募集を積極的に援助して、これにより獲得した外貨を買い入れ、在外正貨の充足を行なった。すでに震災前、12年には東拓社債、満鉄社債および東京電灯社債合計邦貨換算約1億円の外債が募集され、13年に政府の震災外債約8,000万円（借換分を除く）のほか、続いて昭和2年までに大同電力・東邦電力・宇治川電気各社債および東京・横浜両市の市債合計約2億5,000万円が英米市場で募集された。この募債にあたっては政府は財務官を通じて積極的に募債の成立を援助し、また獲得した正貨を買い入れて在外正貨の補充を行なったが、国際収支の逆調は大幅で、外債による正貨の補充をもってしても、政府・日銀の保有正貨は漸減の一途をたどり、大正9年の最高時に21億円余に上った正貨在高は、11年末18億3,000万円、13年末14億1,000万円、昭和元年末13億5,000万円となった。

以上述べたような国際収支の改善および為替安定策は、いずれもいわば当面の対策であり、これらによって国際収支を根本的に改善することは期待できず、また事実もそれを示したのであったが、浜口蔵相は、すでに13年に「為替回復の根本策は結局国際貸借の改善にあり、……（中略）……生産及貿易の組織を改善して能率を増進し商品の声価を昂むるに努むると共に、消費節約に依り物価の低落を促し、資本を蓄積して金利の低下を来し、生産費の低減を期する等適切な方策を講ずるが為、国民一般全幅の努力を竭すの必要なるを痛感するものなり（全国手形交換所大会における演説）」と述べて経済力を強化し、輸出力を増進することの必要性を述べたが、当然この対策として、金解禁の是非が問題となった。金解禁に関する大蔵省の施策については後述（第5期 第1章第1節）にゆずるが、浜口蔵相は、当時主義として金解禁に賛成しながらも、なおきわめて慎重な態度をとり、為替が低落していながらなお入超が続いていること、財界の整理ができていないことをあげて、早急な金解禁は金の海外流出と、財界への大きな打撃をまねくとしてこれをしりぞけ、



第31代大蔵大臣 片岡直温

公私経済の整理の徹底を期す方針をとった。

しかし、14年9月、政府所有正貨の現送に際して、大蔵省がその目的を、在外正貨を補充して外債の元利払いなどの政府対外支払上の為替差損を減少して、財政負担を緩和することにあると声明したにもかかわらず、世上に金解禁の前提または準備と理解され、円の思惑買いが生まれ為替が実勢以上に騰貴したので、15年2月、大蔵省は正貨現送が金解禁の前提ではないことを声明して現送を中止した。また、15年9月、以前から金解禁論者として知られている片岡蔵相の就任を契機として再び金解禁思惑による為替の騰貴が始まり、10月には49ドル台と平価に近い相場を現出し、10月再び大蔵省が、前回と同趣旨で正貨現送の再開を声明すると、市場はいっそう金解禁に近いとの観測をくだすようになった。しかし、片岡蔵相は、15年11月の関西銀行大会席上で、金解禁に言及し「我国が金解禁を實行するに当って、当面の為替相場のみによって決することなく、解禁に先立ち予め各般の準備が必要である」と述べ、今後解禁準備のため適当と認める時期に政府保有正貨とあわせて日本銀行の保有正貨の現送をも行なうことを言明しながらも、「金解禁の準備として政府が最も重きを置く所は我財界の整理を促進すること」であり、既往3年間に財政の整理緊縮、国債非

しかしながら、これは募集公債に限られ、この間、対中国借款関係3銀行債務整理、海軍軍備制限補償などのために多額の交付公債が発行され¹⁾、また臨時国庫証券の長期公債への借換えをはじめ、大戦以降の公債の償還期限の短期化に伴って借換公債の発行が度重なり、借換えにあたっては発行価格の差増を生じたから、国債額は年々増加して、大正10年度末の40億から15年度末には51億円と5年間に10億円余、10年前の約2倍に増大し、財政負担を加重させた。

そこで若槻内閣は昭和2年度予算編成にあたって、国債償還制度を強化する方針を打ち出し、従来とかく新規歳出の財源となっていた歳計剰余金の一部を新たに減債基金に繰り入れることとして、第52議会で国債整理基金特別会計法の改正を行ない（昭和2年法律第4号）、毎年度の国債整理基金繰入額は、従来の前年度初めの国債総額の1.16%以上の規定に加えて、新たに前々年度一般会計剰余金の1/4以上を繰り入れ、国債の償還額を増加する制度を新設し、昭和2年度から実行した。

3 台湾銀行および朝鮮銀行の整理

第1次大戦の戦中戦後の好況期に、にわかに事業を拡張したわが国の企業は、大正9年の恐慌以後うち続く不況のなかで経営内容を悪化したものが多く、それはまた企業に資金を供給している金融機関の滞貨を増加させ、しばしば銀行の破綻、動揺が起こって、財界の整理はこの時期に朝野をあげての懸案となった。

なかでも、台湾銀行・朝鮮銀行の両特殊銀行は、大戦中の事業拡張がわざわざして経営基礎が悪化し、両行の整理救済問題は、金融行政のうえで重大問題となった。

特殊銀行の整理については、すでに大正2年に日本興業銀行が政府の救済を受けて整理を行なったという事例があった。それは、日露戦争の際の金増産という国策に従って、興銀は波佐見鉱山その他の金山へ預金部、日銀からの融資を得て貸付けを行なったが、金山経営が思わしくなく、あわせて不況による有価証券値

公募、対中国借款関係銀行債務の整理など財界の整理促進のための諸対策を講じたが、今後は国債償還制度の改革、震災手形善後処理、金融制度の改善を行なうことにより財界整理を進める方針を明らかにした。このようにこの時期には国際金融改善の根本策が、まず国内の財界の整理にあるという考えのもとに、施策の重点は以下に述べるような国内金融対策におかれたとみてよいであろう。

2 国債発行の抑制・非公募方針と国債償還制度の強化

財政整理の必要が高まった大正11年、加藤友三郎内閣は、財政緊縮と公債募集抑制方針を打ち出し、11年度募債計画を縮少し、12年度は起債の抑制とともに9年度以降中止していた国債償還基金の繰り入れを再開したが、この起債抑制策は、12年の震災によって放棄しなければならなかった。山本内閣は震災復旧復興経費の大半を公債財源でまかなうことを決定し、震災善後公債の起債限度は当初4億6,000万円から、翌13年7月には10億7,000万円に拡張され、清浦内閣による13年度の新規募債計画は4億3,000万円にのぼった。

13年6月加藤（高明）内閣が成立すると、浜口蔵相はさっそく新規募債計画を2億9,000万円に改定縮小し、その募集にあたっては市場での公募を中止して、郵便局売出し、預金部引受けなどの方法で行なうことを声明し、公債抑制政策を再開することを明らかにした。この募債抑制、非公募方針は、歳計の整理緊縮を図る趣旨と、同時に国債の市価維持および金利高騰の防止、財界整理の促進を目的としており、この方針は加藤・若槻両内閣にわたって堅持され、14年度以降の新規募債計画は1億5,000万円以内にとどめられた。そして、募債は郵便局売出しならびに預金部および教育及農村振興基金特別会計引受けで調達し、市場公募によらずに発行できる範囲としたから、実際の起債額（借換えを含まない）は9,000万円から1億円内外にとどまり、この間金利の漸落と、民間経済整理の進歩をみる事ができた。

下りなどにより、大正2年、607万円の欠損を生じた。政府は興銀が海外に取引関係を有し、また株式の一部を海外で募集した特殊銀行で、興銀の信用いかんは、国家の体面にかかわること、および興銀が特殊銀行として工業金融の助長を図る目的を達成させること、の2点によって、その整理救済にのり出し、政府から600万円限度の英貨、日銀から300万円相当の英貨、正金から250万円相当の金を年利2%の低利で整理完了まで貸付けし、その運用利益と積立金取崩し、減配などによって、大正13年までに整理を完了する計画を立てた。この整理計画はだいたい順調に推移し、期限前に全部償還して整理を完了することができた。

ところが、大戦後に内容が悪化した台銀・鮮銀両行の整理は、興銀と異なり順調に運ばなかった。両行は、台湾・朝鮮における中央銀行であり、発券銀行として両地の金融、経済の中枢機関であるばかりでなく、台湾銀行は南支・南洋方面に、朝鮮銀行は満蒙・シベリア方面に業務を広げ、あわせて外国為替業務も取り扱っている特殊銀行であったから、両行の信用は国家信用にかかわる問題として、しばしば政府が救済の手をさし伸べていたが、ついに整理することができないまま、昭和2年の金融恐慌拡大の直接の原因となったのである。

そこで、政府による大正年代の両行の救済措置の経過について、ここで略述すると次のとおりであった。

台湾銀行・朝鮮銀行の第1次大戦前の貸出額は、それぞれ5,500万円、2,340万円にすぎなかったが、大戦を通じて貸出額は異常に増加し、5億2,700万円、2億1,000万円と約10倍近くなった。この中には台銀の対中国投資、鮮銀の満州・シベリア方面への投資など政府の要請によって、政府保証興業債券発行による資金あるいは預金部資金に自行資金を加えて、長期資金を貸し出したものも含まれているが、両行とも、コール資金を吸収し、内地の一般事業資金に対する大口融資を行なうなど、普通銀行に互してその業務範囲を拡張した。

この急速な経営の膨脹に対する反動の影響もまた大

きく、両行とも9年恐慌以後多額の滞貸を生じ、しだいに金繰に窮するようになった。そして、まず台銀に対し大正9年11月、日銀から2,000万円限度で外国為替貸付金(1,000万円まで年利5%、1,000万円以上日銀最低割引歩合日歩2銭2厘)が融資されることになり、11年末には政府が預金部から4,500万円の短期資金を融資して一時の急を救ったが、翌12年3月にはさらに台銀から滞貸整理方針をたてるため政府資金援助の願出があって、経費節約、減配(年10%を7%に)、担保処分などを行なうことを条件に、12年4月、預金部からの先の融資を返済し、代りに預金部から日銀指定預金として5,000万円(年利5%、期限5年)の融資を受け、あわせて日銀からの外国為替貸付金の低利融資わくを拡大した。その後もしばしば為替資金の融資限度拡大および利率の低下が行なわれた。

一方鮮銀は、9年反動以来毎期決算に弥縫を加えて外観を糊塗してきたが、11年上期に整理案を発表し、経費節減、減配(年10%を8%に)を行なって不良資産の消却にあてる計画をたてた。しかし、財界の沈滞が続き整理は予期のように進捗せず、そこへ12年9月の震災が加わって不良資産はいっそう増大した。そこで、13年2月、鮮銀からの申出により、さらに整理方針を改訂して減配(6%)、人員整理、経費節約等を行ないあわせて台銀と同様に政府から預金部資金5,000万円(年利5%、期限10年、日銀指定預金)、日銀から1,500万円の融資を受けることになった。

また、この朝鮮銀行の整理を大蔵省の監督のもとにすみやかに行なうにあたって、障害となったのは同行に対する監督権の問題であった。明治43年、朝鮮銀行法の制定にあたって朝鮮総督府の原案では、鮮銀の監督権はことごとく朝鮮総督府が持つことになったが、制定の経過で、大蔵省と議会の要請により総裁の任命権を中央政府でにぎり、重要事項の監督権は総督府・大蔵省両者の共管となり、これについて両者間に打合事項が協定された。そして、大正6年、寺内内閣時代に鮮銀の業務範囲を拡張した際、大蔵省はあわせて監督権を大蔵大臣管掌とする法案を閣議に提出したが、

結局打合事項を修正し、事実上同行に対する監督を統一することでこれに代えることになり、実現しなかった。しかし鮮銀に対する監督が二重となり煩雑であるばかりでなく、実際上は総督府の意のままに決定され、大蔵大臣が不本意な同意を余儀なくされる場合が一再ならず起り、また、鮮銀業務の主要部分が内地に進出し、他銀行業務との調和を要したが、大蔵省が鮮銀の業務内容さえ詳知できない実情であった。そこで、鮮銀の一大整理を断行するに際して、監督権を総督府から大蔵省に全面的に移管することになって、13年第50議会の協賛を経て、朝鮮銀行法が改正された(大正13年法律第21号)。同行は9月から施行され、従来朝鮮総督にあった監督権はすべて大蔵大臣にゆだねられ、実際の監督の一部を朝鮮総督が代行することになった(大正13年勅令第202号)。

こうして、台銀は12年、鮮銀は13年に政府・日銀の援助を得て、第1次整理計画をたてたが、財界の不振が続き整理計画に含まれていなかった債権で回収不能となるものが続出して、14年には再び根本的整理計画をたてる必要を生じた。そこで大蔵省は、日銀および台銀・銀鮮両行と図って、14年7月下旬のような整理要綱を決定した。

台 湾 銀 行	朝 鮮 銀 行
1. 欠損見込額 3,058.5万円 回収困難見込額 3,856.3万円	1. 欠損見込額 3,658万円 回収困難見込額 3,648万円
2. 欠損償却方法 (1) 払込資本金5,240万円の1/4減資 (2) 積立金全額1,418万円の取崩 (3) 消却引当秘密積立金全額280.2万円および前期繰越金48.4万円の取崩	2. 欠損償却方法 (1) 払込資本金5,000万円の1/2減資 (2) 積立金全額1,158万円の取崩
3. 震災手形中1,300万円の日銀割引率を7.3%から2.25%に引下げ	3. 震災手形中1,000万円の日銀割引率を7.3%から2.25%に引下げ
4. 預金部の整理資金融資5,000万円の利率を5%から2%に引下げ	4. 預金部の整理資金等融資6,900万円*の利率を5%から2%に引下げ
5. 日銀の外国為替貸付金	5. 日銀の融資1,500万円の

台 湾 銀 行	朝 鮮 銀 行
中2,000万円の利率を5%から2%に低下	利率を2%に引下げ、新規に500万円を年利2%で追貸
6. 整理期間中の配当 初期無配、以後年5%	6. 同 左
7. 整理期間中の重役賞与金減額	7. 同 左
8. 経費半季35万円節減	8. 経費半季55万円節減
9. 固定貸毎半季50万円以上取立、150万円以上担保処分	9. 固定貸毎半季3万円以上取立または担保処分
10. 毎半季13万円以上積立、剰余金は整理期間中別途積立金とする。	10. 毎半季8万円以上積立、剰余金は整理期間中別途積立金とする
11. 回収困難見込額には、9、10項をあてる	11. 同 左

* 6,900万円の内訳は、朝鮮銀行業務改善及滞貸整理資金5,000万円、満州及西北比利亜投資資金1,000万円(興銀経由)、日露実業株式会社貸付資金600万円、満州金融疎通資金200万円、教育銀行救済資金100万円の5口。

以上の整理は、それぞれ株主総会にはかったうえ、鮮銀は8月、台銀は9月から実施された。

こうして、大蔵省および日銀当局は、台銀・鮮銀に対して14年根本整理方法をうちたて、15年の第51議会で対中国借款関係債務を肩代りし、続いて所有の震災手形の一部、すなわち14年整理案において特別に低利で再割引する特典を与えた台銀分1,300万円、鮮銀分1,000万円を損失と認めて政府補償によって処理し、整理の総仕上げとする算段であった。しかしながら14年整理案は、すでに1年後の15年末に両行とも多大の齟齬をきたした。整理は計画どおりはかどらないばかりか、為替相場の高騰により外国為替益が減少するなどにより、期末の収支均衡をも保持できず、さらに14年において欠損に見込まれていなかった債権までも取立て不能に陥った。そのため鮮銀からは15年夏再び格段の援助要請があり、政府・日銀は整理案の立直しに数カ月の日時を費した。そこへ11月、台銀の大口融資先である鈴木商店の関係会社日本製粉株式会社が日清製粉株式会社との合同不調に終わって窮状を呈し、これが鈴木商店の金融を圧迫するという事態が起こって、台銀の鈴木商店関係貸出しの欠損は14年当時の見

込みに比して大幅に増加する事態にたちいたった。

ここで、台湾銀行と鈴木商店との関係について経過と問題点を一瞥しておきたい。それは、台湾銀行の整理と密接な関係を有し、また結果的に昭和2年の金融恐慌の際重大問題に発展するからである。

台湾銀行の鈴木商店に対する取引関係は、同店が台湾で取り扱った砂糖および樟腦の金融に端を発したが、大戦前は取引高も大きくなかった。大戦中、鈴木商店は事業を拡張して海外に発展し、台湾銀行もまた外国為替業務を拡張し海外に支店・出張所を設けたので、両者の取引関係は内外各地で密接となり取引高も増額した。9年の不況の際、鈴木商店は手持商品および株式の値下りで相当の損失を受けたが、なお戦争中の莫大な利益のため資金繰りはさほど苦痛とならず、かえって積極的経営に出た。しかし、10年ころから関係会社の事業不振が同店の金融を圧迫して台銀の貸増しを誘致し、11年2月の石井定七破綻事件を契機にいっそう金融上の困難を増して台銀に援助を求めることになった。台銀は、万一鈴木商店が蹉跌すると経済界特に対外関係に悪影響を及ぼすということで、大蔵省・日銀の了解のもとに、鈴木商店所有不動産および証券を担保とし同店関係会社に対する台銀債権手形再割引の形式で、日本銀行から限度3,800万円の資金融通を受け、これをもって同店の窮状を救うことになった。この救済資金貸出しは予定を突破して11年度末に5,530万円に達したが、12年にはいっても財界の沈滞は続き鈴木商店の業態は悪化するばかりのところへ、関東震災が起こって窮状は深刻となり、台銀は再び政府および日銀に事情を説明して同店存立の必要上最小限度の貸増しを行なうことになった。さらに13年3月には日銀の内諾を得、日銀の鈴木関係手形再割引の限度を2,880万円増額し6,680万円までとし、これをもって鈴木商店の貸増しにあてるとともに、必要の場合は震災手形割引によって4,320万円まで随時日銀から特別融通を受けることになった。しかし重なる援助によっても鈴木商店の創痍を癒すことはできず、かえって市場収縮によって台銀は他金融機関に対する鈴木債務の肩代り

を余儀なくされ、9年末約8,000万円であった台銀の鈴木関係貸出高は、14年9月の台銀整理当時3億1,000万円余と約4倍にふくれ上がった。

この間台湾銀行は鈴木商店の整理に多大の関心を払い、11年5月台銀内に鈴木商店貸出業務担当課を設け、日銀総裁の慫慂によって監査役を鈴木商店に入社させて経営内容を調査し、その調査を参考として12年3月に合名会社鈴木商店を鈴木合名会社と株式会社鈴木商店に分離し、前者に關係会社経営事業を、後者に貿易商業事業を経営させることとしたのを手はじめに、業務の刷新と關係会社事業の整理を進めたが、実効が上らないまま震災に遭遇した。そこで12年10月、台銀から監督員を派遣し精密調査を遂げたところ、鈴木の欠損が莫大に上ることが判明した。台銀としては資産不良の同店への貸増しについて検討したが、鈴木破綻が台銀に及ぼす打撃が大きいことを考慮し、13年当時の欠損額として關係会社の手形割引による市場の無理な金融2,880万円を台銀肩代り（前出の日銀援助による）で一掃し、また13年6月固定貸の金利を引き下げて整理の進捗を期することになった。

そして14年の台銀整理に際して、鈴木商店に対する整理方針を立て、今後いっさい貸増しを行なわないことに決し、同時に台銀の固定貸出金を利下げし、關係会社と鈴木商店の金融混交を絶って、漸次事業会社各別に債務を分散整理する方針をとった。しかし、その後台銀の整理予定額に対し、鈴木商店の利払実績は下回り、これを担保処分代金で充当し、鈴木関係の利息手形を利益不計上債権として別途整理するなど、苦しいやりくりが続き、3億円近い固定貸しに対し每期200万円前後の回収を行なう状況では、かえって利息手形がふえる実情で、台銀債権の回収のためには、いっそうの利下げが必要であった。そこへ前述の日粉・日清両社の合併不調問題が起こり、鈴木金融はいちだんと逼迫する状況となった。そこで、大蔵省・日銀・台銀三者の協議により、日粉の破綻が鈴木に及ぼす影響を考慮し、台銀はいっさい鈴木貸増しを行なわないという方針とはいえなかったが、15年11月、日粉申出の救

2月、震災手形処理法案が議会に提出され、その審議のなかでしだいに台銀と鈴木の関係が明るみに出され、ついに3月8日から26日まで三度台銀は鈴木貸増しを続けなければならない状況におこまれ、台銀の破綻となったのである。一方、鮮銀は幸い金融恐慌の災禍からまぬがれたものの、その整理問題は依然懸案として残り、その救済は、金融恐慌のあと始末のなかで実行されるが、これらについては次章で述べる。

4 金融制度調査会と銀行法の制定

浜口蔵相は13年6月就任以来、第1年目に政府内部の行政整理と特別会計関係の整理、第2年目に税制および関税の整理改正および台湾・朝鮮両銀行の整理、対中国債務整理と、まず政府内部の行財政の整理をほぼ終えた。そこで、いよいよ15年に懸案の財界全般の整理を促進するため、金融制度の整備改善に着手した。第51議会終了後の15年4月、金融制度全般を調査審議する官民合同の調査会設置の方針を発表し、まずその準備調査にあたる金融制度調査準備委員会が同月設置された。

金融制度調査準備委員会は、大蔵省内の委員会で、大蔵次官を会長とし部内の高等官を委員に任命したが、必要なときは關係各省高等官および学識経験者を臨時委員に委嘱して、調査を進めるものであった。準備委員会は、問題点を幹事会で検討し、それを委員会にはかつて調査を進める方針を明らかにし、さしあたって翌年の第52議会に提出する予定法案などの具体策を検討してのち金融制度調査会を発足させることになった。

金融制度調査会は、官制上の調査会ではなく、大蔵大臣を会長として大蔵省に設置されたが、9月大蔵大臣が任命した委員40名中、官庁関係の高等官は政務次官を含めわずか7名で、あとは貴衆両院議員と日銀総裁以下、市中銀行、地方銀行、信託会社の代表者など当時の財界の実力者を一堂に集めた観があった。

調査会は10月第1回総会を開き、片岡蔵相の趣旨説明および調査事項の提起があったが、それは、中央銀

済資金800万円と鈴木が日粉手形によってまかなった自己金融分800万円計1,600万円を貸増しすること、およびその資金は台銀所有の鈴木振出し、裏書の震災手形1,600万円を特に年利1.25%という低利で日銀が再割引に応じるという方法で調達することになった。

そして15年12月初頭、台銀は政府・日銀の特別な援助と犠牲で、貸増しおよび利下げを行なった事情および将来絶対に貸増しが不可能であることを鈴木側に説明して、整理にいっそう尽力する旨の鈴木誓約書を徴した。しかし、その後20日もたたないうち、鈴木は年末資金に窮し再び危機に見舞われた。台銀は政府・日銀にさらに根本的整理対策の樹立を願い出たが、ちょうど天皇の御不例のことがあり、政府としては鈴木商店の破綻が財界動揺の因をなすことを懸念し、根本対策は追って講じる了解のもとに臨時貸しとして1,760万円の貸増しが行なわれ、台銀の鈴木に対する固定貸しは15年末ついに3億円を越えることになった。

こういう状態の中で、政府・日銀は台銀・鮮銀の整理のための援助を強化することになった。この際は大蔵省・日銀の裁量の範囲内で援助する方法がとられ、2年1月から実施された。

その内容は、政府関係として、第一に、震災手形低利割引限度額（震手処理法による債務免除額）を、台銀は4,600万円（前2口計2,900万円に新たに1,700万円を追加）、鮮銀は1,500万円（前の1,000万円に500万円を追加）に増額し、割引率を一律に1.25%に引き下げ、第二に両行の銀行券制限外発行税を7%から6%に引き下げ、第三に鮮銀に対して政府所有米貨1,500万ドルおよび政府所有銀地金時価1,000万円を年利3%で預入れし、次に日銀関係として第一に代理店事務取扱費および経済事情調査費を日銀から交付し（台銀は年額60万円、鮮銀は年額91.4万円）、第二に台銀に認められている低利為替資金5,000万円中特に1,500万円に限り5%で特別融通を行なうというものであった。

しかし、15年末に了解済の鈴木整理の根本方針の建直しについては、ついに決定をみないまま、昭和2年

行としての日銀の機能から始まって、普通銀行制度、手形割引および証券市場、工業金融、農業金融、不動産金融、貿易金融、拓殖金融、特殊産業金融、貯蓄銀行および信託会社制度、庶民金融および金利低下方策に及ぶ12項目が列挙され、金融制度全般にわたる調査研究を行ない、その根本的改善を図ることがこの調査会設置の目的であることが言明され、上記の中で分離調査が比較的容易で、しかも緊急を要する事項から、準備委員会の調査ができ次第、それを原案として調査会に付議し、必要なときは、調査会委員および臨時委員で構成する特別委員会ですらに検討し、総会に提出議決するという方法で審議が進められることになった。

この調査会において議決され、翌2年の第52議会にかけて実行されたものは、第一に普通銀行制度の改善、第二にこれと表裏一体をなす金融機関検査制度の拡充、第三に兌換銀行券の整理、第四に庶民金融の一環としての公益質屋の新設の4件で、15年から2年にかけて準備委員会で検討されながら実現しなかったものに、日本銀行制度の改善、貯蓄銀行制度改善などがあった。なお準備委員会の委嘱した民間人からなる臨時委員は総会前の10月、普通銀行制度改善、手形割引市場整備改善、証券市場の整備改善、金利低下方策の4具体案を準備委員会に提出した。

その後金融制度調査会は、金融恐慌とそのあと始末、内閣更迭などの事情で活動を停止し、5年12月第2次若槻内閣時代に再開されて、不動産金融改善、貯蓄銀行制度改善、および無尽業法案を決定した。そして7年5月、斎藤内閣の手で廃止され、少数の委員による特別金融制度調査会が代わって設置されることになった。

そこで、大正末から昭和初年にかけて調査会で検討され実現した諸問題について、以下概略説明しよう。

(1) 普通銀行制度の改善——銀行法の制定

大正15年10月の金融制度調査会第1回本会議には、まず普通銀行制度の改善に関する具体的方策が提起された。

普通銀行に関する法制は、当時なお明治23年制定の銀行条例が、施行後30年余を経て6回の部分改正を行なったのみで生きており、全文16条の簡単な法律では時代の進運に即しないものとなっていた。すでに貯蓄銀行法規は大正11年から根本的改正法が施行され、以来普通銀行法規の改正が懸案となっていた。また、当時約1,500行の多数を数えた普通銀行中には、資力薄弱、内容不堅実なものが多く、9年以来の不況のなかでしばしば不始末を暴露して預金者に損失を与える状況であって、監督の強化と健全経営助長のための法の整備が急務とされていた。

金融制度準備委員会は普通銀行改善について、まず民間当業者から5名の臨時委員を任命して具体案を提案させ、臨時委員の提案をほぼ全面的に受け入れ、これに大蔵部内で検討されていた不良銀行、任意解散または業務廃止銀行および銀行の清算事務に対する監督強化の項目を追加して準備委員会の成案とし、これを調査会に原案として提出した。

調査会は、直ちに準備委員会案を特別委員会²⁾に付議し、9回の特別委員会で、逐条審議によって数点の改正を行ない、11月の本会議で特別委員会修正どおり可決した。政府はこの調査会の決議にそって銀行法案を作成し、翌2年2月第52議会に提案、貴衆両院の多少の修正によって銀行法が制定された(昭和2年法律第21号、昭和2年勅令第326号により3年1月1日施行)。

いま、銀行法の要旨を金融制度調査会の検討経過も含めて概説すれば次のとおりである。

まず民間当業者の臨時委員会は、制度改善の目標を主義として商業、預金銀行の本質を没却しないことにおき、そのため弱小銀行の過当競争の排除、支払準備の充実、固定貸出しおよび不動産長期貸出しの制限および検査制度の確立が必要であるが、普通銀行業務の性格上活動の自由を与えるため、必要な条項以外は法律で規制せず、機宜に適した行政指導によって改善の実をあげる方針をとることが望ましいとされ、貯蓄銀行法では法定されている支払準備や資金運用制限は法定せず、行政上の運用方法が検討の対象となった。

とも促進する(準備委員会は都市銀行と地方銀行の合同奨励を掲げなかったが、特別委員会で再度提起され修正された)。

(2) 支払準備の充実 貸借対照表、営業報告を徴取して適宜公表し(特別委で公表の際は累計して公表することとなる)、注意をうながす。

(3) 資金運用制限 貸出しは1人につき払込資本金および準備金の1/10以内、担保株式の受入は1会社につき該会社総株式の1/5以内、不動産抵当貸出は漸減方針をとって、将来払込資本金および準備金全額以内に制限する。

(4) 休業銀行の整理事務促進 支払不能または債務完済不能のおそれある銀行(特別委でおそれあるを挿入)に対し、整理容易なもの以外は速やかに和議申立の方針をとり、和議成立の見込がないときは破産申告をさせる方針とする。

(5) 外国銀行支店は、相互主義により取扱い、株式会社、資本金、商号、監査書、法定準備金、兼営禁止以外は銀行法を実質上適用する。

以上のように銀行法の制定は特に不健全銀行への監督強化と弱小銀行の整理淘汰を主眼としたが、施行当時法に規定する資本金に達しない無資格銀行が790行あった。これらは適格銀行になるための猶予期間5年の間に、大銀行へ吸収あるいは合同され、あるいは解散したが、政府は無資格銀行の単独増資を認めない方針をもって合同を促進した。また、この時期は金融恐慌の後にあたり、日銀の特別融通による救済銀行に対し、合同整理を勧奨したなどのため、昭和2年、3年を中心に合同・合併は大いに進み、7年末には普通銀行数は半数以下の663行となった。

(2) 銀行検査制度の拡充

金融制度調査会は、15年11月の第2回本会議において、普通銀行制度改善を決議するとともに、これと表裏一体をなす金融機関の検査充実に関する調査準備委員会決議を審議し、修正のうえ決定した。

その内容は、金融機関——普銀、貯銀、特銀、信託会社、信用組合、無尽会社、有価証券割賦販売業——

政府は以上の根本方針を容れ、銀行法はこの趣旨にそって立案された。法文は47条にわたったが、その内容の重点は、

(1) 業務 預金および貸付若しくは手形割引を併せ行なうもの、為替業務をなすものを銀行とする。

旧条例の証券取引を削除して、ビルブローカー銀行のうち、コール取引のような実質上の預金運用を行なうものは銀行とするが、いわゆるランニング・ビル・ブローカーは銀行とみなさない。銀行営業はすべて銀行の商号を用い、他業の営業に銀行の商号を用いさせない。

(2) 資格 組織は株式会社とする。資本金の最低限度を法定し100万円とする。但し勅令指定地(東京・大阪)は200万円、少数例外(人口1万未満の町村に本店を有するもの)は50万円。以上の資格取得は施行後5年以内とする。

(3) 他業兼営 担保付社債信託業のほか、銀行業付随業務以外は認めない(臨時委員案には公社債発売業、倉庫業の兼営をも認めることとなっていた)。

(4) 法定準備金 資本金額に達するまで、利益配当毎に利益の1/10の積立金を行なう。

(5) 監督強化 監査役の責務、役員の兼業の認可制を法定し、旧条例では法令違反または公益を阻害する以外に認可取消を行えなかったのを、事業停止を命じた銀行は整理の状況により認可取消を行ない、これをもって解散とみなすこと、解散および業務廃止を認可制とし、業務廃止、解散および清算事務を行なう銀行に対する監督権を強化する(臨時委員原案にはこれら条項なし。準備委員会案中清算事務は大蔵大臣の監督としていたが特別委員会で修正され、裁判所の監督とし、清算、破産、強制和議の場合銀行検査官に調査を委嘱し得、その意見を尊重することを規定した)。罰則の強化。

にあり、法律規定は行なわないが行政指導の方針としては、

(1) 合同奨励 従来の合同奨励方針を積極化し、地方的合同を奨励するほか都市銀行と地方銀行の合

に対する検査は、従来本店のみを一巡するのに7年を要したが、大蔵省に銀行検査官、銀行検査官補を新設し、検査専門官によって、2年に1回は実地および書面検査を行なう体制を作る。検査規程を公表し実績を毎年とりまとめ公表する。日銀に銀行検査権を付与することは適当でないが、日銀が取引銀行に対し契約により調査（原案は契約上に基き取引銀行の検査又は調査であったのを井上準之助委員が修正し決定）をし、政府の検査と連絡して、検査を充実させることとなった。

この措置は昭和2年度以後予算化され、昭和2年5月大蔵省銀行局に検査課が新設され、銀行検査官（高等官）18名、銀行検査官補（判任官）54名が配属された。

(3) 兌換銀行券の整理

兌換銀行券は明治18年以降大正末年までに17種約57億円が発行されたが、そのうち、震災その他で滅失したものの数は明白でない。ところが、日銀の発表する兌換銀行券発行高は滅失分を含み、実際の流通高と一致しないため、経済の実勢を確認し金融政策を決定するうえで、流通高を明確にする必要があり、また滅失分について正貨準備を解除して適当に利用する方法を開くという目的で、金融制度準備委員会は具体策を決定し、昭和2年2月、調査会の第3回本会議に提案し、一部修正のうえ決定をみ、同年3月第52議会で兌換銀行券整理法が制定された（昭和2年法律第46号）。

その内容は、旧兌換券に代えて新兌換券（1円兌換銀行券を除く）を発行し、14年3月末（準備委原案12年3月、調査会修正17年3月、議会修正で決定）までに旧券の回収を終わる。整理の利得は国庫の帰属とし、国債償還基金にあてる、というもので、準備委員会案には1円兌換銀行券は法制上の根拠が不明確な紙幣であるから、政府紙幣を発行して交換する案があったが、調査会で政府の再調査が求められ、兌換銀行券条例の検討を行なうとき、改めて再検討をすることになった。

同法によって兌換銀行券は昭和4年から順次新券に替えられ、14年度に滅失分4,048万円が国庫に納付されたが、予想よりはるかに滅失分が少ないことが判明

した。

(4) 公益質屋の設置

社会政策的見地から公益を目的とする質屋営業を助成して、庶民金融機関を充実するため、2年2月の金融制度調査会本会議に公益質庫制度要綱が付議決定された。その内容は市町村が原則として経営する（公益法人も認める）公益質庫を設置し、小口、低利貸出しにあたらせるため、政府は予算の範囲内で建設費および初年度調弁費の1/2以内を補助し、預金部その他の低利資金融通の途を開くというもので、公益質屋法は第52議会で制定された（昭和2年法律第39号）。

5 震災手形の処理方針の決定

震災手形とは、大正12年9月震災によって生じた経済界の困難を緩和するため、日本銀行手形割引損失補償令（大正12年勅令第424号）によって、一定の条件を備えた手形で、13年3月末までに日本銀行で震災手形としてスタンプしていったん融通を与えた手形のことである。この震災手形の再割引期限は15年度の時点において翌年の9月末日までとなっていた。一方、13年3月末に日本銀行が割引いた震災手形は総額4億3,000万円に上ったが、その後順次決済され、15年度には半額に近い2億円余が未決済となつて残る状態であった。しかもこれらの震災手形の中には、震災以前の財界の不況のなかで整理されずに残存し震災手形の特典を与えられて支払いを猶予されているものが多く、また、こうした手形所持銀行の中には、前述のように台銀・鮮銀の2特殊銀行が含まれ、この2行の震災手形保有額は台銀9,974万円、鮮銀2,741万円で、未決済総額の半額以上を占めていた。そこで、震災手形の債務補償制を確立し、これを整理することはこれらの銀行を整理するうえで必要となっていた。また一方、一般の市中銀行は震災手形の金利が高率のため、手形が銀行の金庫に死蔵されて日銀の割引に利用されず、信用固定、資金逼迫の原因となり、しかも取立てが急迫しているところから財界のがんと見られ、財界整理にあたっての障害となっていた。そこで若槻内閣は大正

(4) 震災手形債務者は、銀行との間に手形債務を更新するため、10カ年以内に年賦償還貸付契約を締結して支払能力を回復する機会を与えられる。

というものであった。

ところでこの両法案は無修正で貴衆両院を通過したが（昭和2年法律第19、20号）、その審議にあたって震災手形所持銀行の内容が問題となり金融恐慌が起り、震災手形の整理の実行は、恐慌経過後に実行された。これらについては次章で述べることにする。

注1 この時期の新規公債発行額中募集、交付の割合は次のとおり、ただし借換発行を含まない。

(単位 万円, %)					
年度	発行総額	募集額	交付額	募集(%)	交付(%)
大正12	12,170	7,911	4,259	65	35
大正13	31,707	29,007	2,700	91	9
大正14	15,749	9,000	6,749	57	43
大正15	21,358	9,700	11,658	45	55

「昭和財政史資料」1の77による。

注2 普通銀行制度改善に関する特別委員会は、井上準之助を会長に15名の委員で構成されたが、官庁側委員は田大蔵次官、池田司法省民事局長（臨時委員）の2名で、他は池田成彬（三井）、串田万蔵（三菱）、佐々木勇之助（第一）、結城豊太郎（安田）などの財界巨額によって構成された。討議は逐条にわたったが、青木得三の談話によれば、なかでも普通銀行の信託業務兼営について論議が伯仲し、結局担保付社債償信託業務以外の兼営は認めない原案どおりに決定した。

15年、いよいよ震災手形を整理することにふみきったのである。

大蔵省は15年9月以降、震災手形整理案の検討を始め、その前提として各銀行に対し震災手形の整理実績について調査を行ない、その回答を根拠として立案に着手し、翌昭和2年1月、最終的整理案を省議決定して、第52議会に法案を提出した。これは表裏一体をなす2法案、すなわち震災手形損失補償公債法案および震災手形善後処理法案で、その要旨は、

(1) 財界の整理を促進するため、2年9月をもって震災手形の特別融通制度を打ち切る。

(2) その際、震災手形債務者が支払不能となり、裏書銀行がその損失をカバーしてのち、なお日銀の損失となったものについては、大正12年勅令第424号および14年法律第35号に基づいて政府が日銀に対して損失を補償するため1億円限度の公債を発行して日銀に交付する。

(3) しかし、日銀の損失に帰することが決めがたい震災手形に対して、取立てを急ぐことは財界に衝撃を与えるから、日銀から割引を受けている銀行に対して、(2)項の日銀に交付する損失補償公債と合算して、2億0,700万円——震災手形未決済額——の範囲内で、期限10カ年以内の国債を交付して貸付金とし、銀行は震災手形の代りにこの公債を担保として金融上の便宜を受ける。