

第3章 戦後不況と財政整理

第1節 日露戦後経営と財政整理方針

1 戦争終結と積極経営

明治38年9月、ポーツマスで日露講和条約が締結された。この条約によって、日本はロシアから樺太・関東州及び東清鉄道の割譲を受けたが、賠償金は受領しなかった。このとき日露戦争の戦費のため、戦前5億円台であった政府債務はすでに20億円を超え、なおも満・韓・樺太地方に駐屯する軍隊の引揚げ等のために、ひき続き臨時軍事費を支出しなければならなかった。さらに、戦時中節約、繰延べが行なわれた国内諸施設費、新領土の経営費及び軍備拡張費など、やむをえない経費の増加が見越された。したがって賠償金収入がなかっただけに、戦後財政方針の樹立は、日清戦後に比していっそう困難であった。しかしながら、日清戦後10年間の経済の成長によって、ヨーロッパの大国ロシアにうち勝つ力を蓄えたという自信は大きかった。そこでこの戦勝を契機として、次の飛躍をめざすことがこの時点での課題であった。大蔵当局はこの局面にのぞんで、膨張した国の債務整理に力を尽すが、その根本的な対策として、戦争の借金の新領土の開発と経営、内地の商工業の発達による経済力の伸長によって始末をつけなければならない。そのためには戦時税を継続し、新債を起債することもやむをえないとし、また資本の欠乏を外資によって補足し、生産の発達を図ることが急務であると考えた。いわゆる日露戦後の積極経営方針である。

こうして講和成立後、桂内閣は39年度予算編成に際して、下記のような積極的財政方針を樹立し、39年1月成立の西園寺内閣も、またこの方針を踏襲し

た。すなわち、

- (1) 臨時軍事費会計は40年3月31日まで継続させ、39年度限りで整理廃止する。この間の軍費の不足は臨時事件公債を発行してまかなう。
- (2) 戦時中の高利債、短期債の整理を進め、同時に減債基金制度を確立する。また、国債整理推進のため大蔵省に臨時国債整理局を設置する。
- (3) 非常特別税の継続、税法の整理、再編に関する検討の開始。
- (4) 鉄道の国有化。

こうして、戦前3億円に満たなかった一般会計の予算は、39年度に5億円台にせまり、40、41年度歳計は臨時軍事費会計を廃止した代りに6億円を超え、戦前の倍額を上回る膨張を告げたのである。

2 戦後不況と第1次財政整理

日露講和直後、鎮静状態にあった経済界は、前述のような政府の積極方針のもとに、官・公・民間会社の外債発行による外資導入が続ぎ、そこへ鉄道国有化の決定という好材料が加わって、しだいに企業熱が高まり、明治39年下期にはいと、まず有価証券の市価が高騰し、企業勃興と関連しあって、市場は異常なまでの活況にわき、39年9月の南満州鉄道会社の株式の発行は、実に1,078倍の応募高に達した。

しかしこの企業熱は、40年1月下旬の株式暴落に始まる反動恐慌の襲来によって潰え去った。40年上半期には銀行の取付けが全国的に起こり、恐慌の影響は証券業界から財界全般に波及して、深刻な様相を呈した。40年下期には政府の財界鎮静策がいくらか奏効して、人心は一時小康の状態を保ったものの、アメリカの大恐慌の影響も加わって、不況回復の見込みは暗かった。

この不況局面で、41年度予算の編成には、元老を含めた閣僚会議が幾度も開催され、井上・松方二元老の指示によって、歳入の増収計画を立てると同時に、事業の繰延べを断行し、収支均衡維持に努めるなど、39年、40年に比べ抑制的な財政計画が組まれることになった。ところが12月、議会開会直後になっ

て、鉄道予算をめぐる阪谷芳郎蔵相と山県伊三郎通相との間に理解の相違が現われ、これをめぐって閣内は紛糾し、両相が辞職に追い込まれて、蔵相は政友会党人の松田正久に交替した。しかしながら不況が持続するに従って、財界から財政整理の要請が高まる一方、元老からも政府の財政整理、公債政策の不手際が指摘されて、41年7月、西園寺内閣から桂内閣に政権が交替し、財政政策もまた緊縮、整理を前面にかかげることとなった。その際、桂首相が蔵相を兼任したのは、各省の経費増額の要求を閣内で統制するためであった。

桂内閣は組閣の翌月、財政整理方針を大要下記のように決定した。

- (1) 当分のうち、公債は募集しない（植民地経営等の特殊事情あるものを除く）。
- (2) 公債整理を進め、42年度以降毎年の公債償還高は5,000万円を最低限度とする。
- (3) 歳入の自然増収を予算に計上することをやめ、各般の経費節約を図る。既定継続事業は年限を延長し、年割額を減少する。
- (4) 国有鉄道の経営を独立自営とするため、鉄道会計を一般会計から独立させる。

明治42年度はこの方針によって予算が編成され、42年、43年度と引き続き歳計の基礎を固め、税制整理、行政整理と官吏増俸、国債の償還及び低利借換を実施し、国庫負担の軽減と財政の整理に努めた。この桂内閣による政策の転換は、財界に好感をもって迎えられ、しだいに金融は緩慢となり、金利は低下した。

しかし、統帥部で決定した軍拡方針に基づいて要求された、陸海軍備拡張費は容易に抑



第16代大蔵大臣 桂太郎

えがたく、軍事費の増嵩に加えて、災害復旧のための治水対策、「韓国併合」による朝鮮開発が日程に上ってきた43、44年ごろになると、財政は再び積極方針へ転化する要因が強まった。一方、この頃から貿易の入超が続き、また多額の外債の利払い、政府の海外払いなどのために正貨が流出し、国際収支の逆調が官民ともに憂慮されるようになって、政・財界から再び財政緊縮方針に戻るものが強く要望されるようになった。

3 第2次西園寺内閣の行財政整理

明治44年8月、第2次西園寺内閣が成立し、蔵相に勸業銀行総裁山本達雄が任命された。この内閣が政友会を基盤とした内閣でありながら、党と関係ない山本を蔵相に据えたのは、財政整理を要望する財界の声にこたえるためであった。この内閣が成立すると、銀行業者は不況打開策について相談し、渋沢栄一を通じて元老井上を動かし、元老井上と財界代表の協議によって、国債償還計画の維持、行政整理と政費節約、税負担の軽減を内容とする「財政整理意見書」が作成され、11月西園寺首相に提出されて、政府の緊縮政策を督励援助した。

西園寺内閣は、組閣後45年度予算を、収支均衡と民間経済との調和を基調とした緊縮方針によって編成し終わると、45年春の第28議会終了後に本格的な行政、財政、税制の整理を実施する方針で、とりあえず44年12月、内閣に臨時制度整理局を設置し、大蔵省を中心に財政行政整理の根本的調査に着手した。そして、西園寺首相・山本蔵相は、参内して天皇に財政行政整理の必要性を強く進言し、天皇から「只今卿に大整理を命ずる」との勅命を得た。



第17代大蔵大臣 山本達雄

調査は議会後の4月から本格的に進められ、首相官邸の大広間を借りきって、主計局長、予算課長らを中心に、連日連夜根本的整理方針の検討が、勅命による調査ということで大がかりに続けられた。

しかしながら、当時一般会計の歳出中、陸海軍省所管の経費は34～35%にも及んでいた。前述の井上・渋沢の意見書においても、軍事費がすでに財政上の重大な負担となっていることを指摘しており、大々的整理は陸海軍両省の協力なしには行なえない状態となっていた。

ところが軍部は、日露戦後の新たな国際情勢に対処するため、早くも39年「帝国国防方針」を決定し、これに基づく陸・海軍各別の軍拡計画が立案されていた。そして40年度予算編成以来、毎年の予算編成期には、軍拡予算の実現を迫る軍部の要求と蔵相の予算編成方針が対立し、内閣瓦解の危機にさらされながら妥協を続けてきた。そして桂内閣は、海軍充実費の一部を容認し、他は陸軍の増師案とともに第2次西園寺内閣に懸案として引き継いだ。そこで、大正2年度予算編成にあたって、大蔵省はさきの大整理方針に基づいて各省に経費節減を求めた。ところが軍部予算について、海軍は整理方針と折り合ったが、陸軍は朝鮮における2個師団増設を要求して容易にひかず、他閣僚全員が陸軍増師に反対したにもかかわらず、上原陸相は単独で辞表を提出し、陸軍が後任大臣を推挙しないため、西園寺内閣は大正元年12月瓦解して、行政財政整理はこのとき実行に移すことができずに終わった。

その後、軍備拡張と財政の緊縮の調和を図るため、内閣と別個に国防会議または防務会議を設置して解決する方法も試みられたが、陸軍の協力を得ることができず、効果はあまりあがらなかった。こうして陸海軍の軍拡計画は、事実上軍部と元老、元老と首相との間の政治折衝などによって、必ずしも軍部要求額どおりでないにせよ、蔵相や閣僚の意図とかかわりなく、徐々に実現に移されていった。

なお、西園寺内閣立案の財政行政整理は、翌2年2月成立した山本内閣の手で、一部手直しされて実行に移され、2年6月には、行政機構の縮小簡素化が

断行された。しかし、この時期に懸案となっていた国際収支の不調と正貨準備の減少は、諸種の対策が講じられながらも、慢性的不況のなかで好転せず、大正にはいると、外債の利払いのために必要な外債の募集さえ、市場の景況が許さない状態に陥って、苦慮を重ねることとなった。これは、第1次大戦による国際情勢の変化のために、債務国から一挙に債権国へ転化した幸運に見舞われたため、はからずもいったん解決することになった。

第2節 増税、税制整理及び関税の改正

1 日露戦後の増税及び税制整理

日露戦時の「非常特別税法」は、同法による増徴分を戦時非常の際の経費にあてること、平和克復の翌年末日限りで廃止すること、が法律成立時に議会修正により挿入されていた。そこで、非常特別税の期限は明治39年12月限りとなったが、政府は39年度予算編成にあたって、直接戦争の結果必要を生じた2億5,000万円の財源の一部にあてるため、「非常特別税法」を当分継続させることに決め、第22議会の協賛を経た。

この非常特別税は、戦時中に急遽各税目一斉に引上げを実施したもので、必ずしも経済の実態に適應せず、また公平を欠く面があることは、政府も前から認めていた。非常特別税の継続と同時に、政府は2年を期して一般税制を整理する声明を出し、官民の委員をもって組織する税法調査会の設置を第22議会において提案したが、これは貴族院で否決された。そこで39年4月閣議を経て、大蔵省に大蔵省関係高等官11名で組織する税法審査委員会を設置し、税制整理の準備調査に着手した。

税法審査委員会は、外国税制及び世論の税法に関する建議、進言などを参照し、39年12月、税法中負担の均衡を失するもの、徴税に簡便を欠くもの、その他改善を要すべき点を整理改善することを趣旨とした法案を閣議に提出した。閣議はこれを直ちに当時開会中の第23議会に提出せず、さらに慎重な検討を加えるため、官民合同の税法整理案審査会を設置することに決定した。

税法整理案審査会は40年4月に審議を開始し、前年の委員会の成案を検討するととどまらず、前委員会で審議された諸問題や、さらに財政経済上の問題点にまでたちいって討議を尽し、税制のだいたいは原案と大して相違しないが、個別の税法については少なからず原案に修正を加えたうえ、7月審査を終了

し、政府はこの審査会の成案を、そのまま第24議会に提出した。

明治41年1月議会に上程された租税関係法案は、上記の租税整理関連24法案のほか、間接税増税関係6法案（うち酒税関係3法案及び砂糖消費税法中改正案は、増税と同時に整理を含む）と、膨大な数にのぼった。租税整理は非常特別税の整理を目標にしたが、財源の関係から税収入の水準を維持することを条件としていた。そのうえ、租税整理と同時に戦後経営のための新財源を確保するため、別途間接税の増税を実施し、かつ徴税方法の改善によって増収を図ろうという意図で、この税法諸案が提案されたのである。

こうして租税整理は、総額を不変として国民負担の均衡を図ったものであったから、一方減税があれば、他方増税となる実情で、国民一般の減税的租税整理の期待とは一致しなかった。そのため、第24議会でも租税整理関係法案は難航し、徴税方法の改善に関する提案及び間接税増税関連6法案と、緊急成立を必要と認められた地方税制限法案ほか間接税関連の租税整理5法案が議会を通過したのみで、残りの整理関連19法案は否決または政府の法案撤回によって、成立しなかった。これが日露戦後の第1次租税整理である。

次いで成立した桂内閣の税制整理方針は、国民負担の公平を主眼とし、あわせて国民の負担軽減を目的としたが、理想的整理の実施には財源が不足するので、財源の許す範囲内で、最も急を要するところから逐次実行することとした。そこで、第1次整理案を基礎とし、僅少の例外を除いて、現行税法のまま賦課を加重しない方針で臨んだ。なお、当時は世上で、通行税、織物消費税、塩専売の3税を3悪税と称して、廃止を唱えるものが多かったので、調査にあたって、その利害得失を検討したが、塩専売1,000万円と織物消費税2,000万円の歳入を失うと、他の急を要する租税整理の財源がなくなり、また徴税に習熟してまもない税源を新税に替えることは不経済となるなどの理由で、存続を決定した。しかし、通行税には市内通行税を全免し、織物消費税には毛織物と毛織物以外の課税の均衡及び施行方法の改善を図り、塩専売については塩田整理などによって塩価の低減を図るなどの方法を採用して、悪税の非難にこたえる

こととした。こうして政府は、43年1月、第26議会に第2次租税整理関係23法案を提出した。

第26議会では、討議の過程で、政府が所得税整理の再調査を認めて法案を撤回し、「災害地地租特別処分法案」は貴族院の否決で成立しなかったが、他の21法案は地租の税率軽減など一部に修正が加えられ、可決された。これが第2次租税整理で、このとき官吏増俸に関連して行政整理が行なわれ、徴税官署及び徴税官吏の大幅削減が断行された。

その後、この第2次租税整理の余波として、租税滞納処分関係法及び市町村の地租徴収費交付金の新設などが、44年、第27議会を通過した。

こうして、日露戦後、朝野の懸案となった租税整理は、所得税を除くほか一応終了し、各種租税に対する非常特別税の名称は次々と消滅した。しかしこの整理によって、非常特別税は実質上恒久税として引き続き賦課され、なかには負担を増したものもあったため、整理の結果は一般世論に満足を与えることができず、また、戦後の経済発展の実情に必ずしも対応していないことが問題となった。

そこで、44年成立した第2次西園寺内閣は、12月、臨時制度整理局を設置して、行財政整理と同時に税制整理を行なうことを決め、内閣及び大蔵省官吏からなる税制特別調査委員を任命して、税制の調査にあたらせた。

この調査の根本方針は、減税的整理による負担公平化と、産業発達を阻害する課税の減廃を行なうこととし、かつ税制の根本的改革を避け、財源の許す範囲内で整理案を作成し、これを骨子に整理の幅を伸縮できる形の成案を、大正元年（明治45年）12月、臨時整理局総裁に報告した。

このあと、内閣の更迭により、整理案の全面的具体化は遅延したが、大正2年2月山本内閣が成立すると、同内閣は行政整理により、確実な財源を得たうえで、税制整理を実施する方針を決め、とりあえず前議会の公約である所得税及び営業税の整理案を、開会中の第30議会に提出した。これは、臨時制度整理局の成案を、財源とにらみあわせて一部修正したものであった。第30議会で

は、所得税整理については税率を手直しして可決し、営業税の改正は、貴族院で審議未了となった。この所得税改正を最後にして、非常特別税の名称は姿を消すことになった。

政府は引き続き、緊急度の高いものから租税整理を実現する方針で、翌第31議会にまず営業税、相続税、取引所税の整理案を提出し、議会はそのうち営業税を一部修正し、他は原案のまま可決した。

他方、議会内外の悪税廃止論はこのころまたも燃え上がり、大正2、3年に頂点に達した。前述のように、非常特別税整理の過程では、通行税、織物消費税、塩専売を3悪税と称したが、大正初期には新たに営業税、石油消費税が加わって、政府が行財政整理を断行する声明を発すると、これを財源に見込んだ廃減税論が盛んとなった。なかでも営業税は、直接利害関係をもつ商工業者の数が多く、廃止運動は最も激しく、廃税すなわち営業税廃止の観を呈する状況であった。この情勢のなかで、衆議院の政党各派は、第31議会に争って各種の廃減税法案を提出し、論議は紛糾したが、結局、「地租条例」と「国税徴収法」の改正案だけが、貴衆両院を通過、成立した。

山本内閣は、これに続いて第3次の租税整理を行なう意図をもったが、大正3年4月更迭した。続く大隈内閣は、重要政綱の一つに民力休養、廃減税の実行を掲げ、主として営業税及び地租の軽減を行なう目的で、大正3年度に再び行財政整理を実行する方針を立てた。しかし、その年の8月、第1次大戦に参戦し、戦費の財源を前年度剰余金と廃減税の延期でまかなうことにしたので、租税の軽減計画はこれで打ち切られることになった。

2 地 租 整 理

日露戦後の地租整理について、税法審査委員会及び税法整理案審査会の両委員会で論議された問題点を整理要約すると、第1に地租の課税方法、第2に宅地地価の修正、第3に「地租条例」の整備、第4に沖縄の旧租免除、第5に災害地の地租特別処分の5点であった。

このうち、第1の地租の課税方法については、税法審査委員会で課税標準に対して検討が加えられ、純益課税を最善のものとするが、その方法は、さしあたり地価台帳で課税する従前の方法を採用するほかないという結論に達し、地価が実価から遊離する点については、必要に応じ改正する方針をとり、根本的的制度変更は行なわないことになった。

第2から第5までの問題点については、それぞれ成案を得て、明治43年に改正され、衆議院の要望により明治43年、大正2年の2回にわたって税率が軽減された。以下、これらの点を各別に概説しよう。

(1) 宅地地価の修正

田畑の地価は、明治32年に修正されたが、宅地地価は明治13年から20年の間に小部分が修正されただけであった。そのため、経済の発達によって実価と法価がはなはだしく遊離し、宅地の地価修正は、負担公平化の面から年々必要が高まった。

政府は、明治38年第22議会に、「宅地地価修正法案」を提案した。その内容は、市街宅地、郡村宅地の地価を、賃貸価格の10倍に修正し、新地価額が旧地価の20倍を超えるときは、20倍をもって修正地価とするものであったが、会期切れで不成立に終わった。

次いで39年、税法審査委員会は宅地地価修正の実施にあたって、課税標準を売買地価とするか賃貸価格とするかについて論議し、結局、第38議会の政府案と同じ内容の原案を決定した。賃貸価格の10倍を修正地価としたのは、これに2.5%の租率を乗ずると、税収現在額とほぼ大差ない税収を得る、という理由によった。

税法整理案審査会もまた同案を是認し、西園寺内閣はこれを第24議会に提出したが、衆議院の特別委員会付議中、他の整理案とともに政府がこれを撤回した。翌第25議会では、衆議院から同一の法案が提出されたが、貴族院を通過せず、結局、第26議会に、政府が第2次租税整理案の一環として同法案を提出し、一部修正のうえ成立した（明治43年3月法律第3号）。

議会の修正点は、衆議院においては、政府決定の修正地価に対して異議申立をした場合、異議に対する決定に訴願または訴訟を許すことに改め、貴族院においては、第1に市街宅地の税額均衡を図るため、修正地価の20倍にとどめる原案に対し、市街宅地は18倍、郡村宅地は7.2倍にとどめ、第2に修正地価による地租総額は現在地租総額以内とし、計算上これを越えたときは按分して修正地価を低減する規定を挿入した。

この宅地地価修正のための賃貸価格の調査は、38年第22議会で個別の負担増減状況を明らかにしてほしいと要望が出て、39年初頭から調査に着手し、計数上から、あるいは大観上から、帰納的にまたは演繹的に毎筆の地位等級を比較して、全国宅地の地位等級を定め、権衡の統一を図り、一応年末に調査を終了し、さらに翌年以降これを精密にするとともに補正を加え、法案の参考資料として議会に提出した。そして、法の成立とともに、さらに「宅地賃貸価格調査準則」を定めて、各地で再調査を行ない、結果を大蔵省に上申させて認可を与えた。一方、税務署管内に民間から選出された宅地賃貸価格調査委員会を設置し、大蔵省が認可済の原案を提示した。調査委員会は43年10月、全国一斉に開会され、だいたい大きな修正もなく議決され、総額は幾分原案より減額となったが、全国の権衡に影響なく修正地価を決定することができた。

(2) 地租法規の整備

政府は税法整理案審査会の審議を経て、「地租条例」の改正案を第24議会に提案したが成立せず、改めて第26議会に前案に修正を加えて提案した。その要点は、第1に市街宅地と郡村宅地の区別を廃止し、宅地租の納期を7月及び1月に改めること、第2に地目変換、地類変換の場合の地価据置期間を廃し、直ちに地価を修正すること、第3に耕地整理を行なった土地の地価据置期限付与の制度を廃止して、「耕地整理法」の規定にゆづったこと、などであった。この条例改正（明治43年3月法律第2号）ののち、政府は関連法規の整備を行なった。

なおこの前後に、沖縄・八丈島・北海道の地租法規を改正した。すなわち、

沖縄では「地租条例」施行前の旧租の滞納分を免除し（明治43年3月法律第25号）、八丈島では一部物品納を許す制度を廃止し、全額金納とした（明治44年2月法律第1号）。北海道は法規上「地租条例」未施行地であったが、訓令により民有地に対し「地租条例」に準じ地価の1%の租率で課税し、事実上、北海道の大部分に条例が施行されていた（非常特別税はこの上に増徴率を加算）が、39年第22議会で、「地租条例」の北海道施行を決め（明治39年4月11日法律第33号）、次いで宅地地価修正が行なわれた後は、宅地については内地と同様2.5%、田畑は3.4%（内地4.7%）、その他4%（内地5.5%）の租率とした（明治43年3月25日法律第2号）。

(3) 災害地地租免除

災害によって収穫皆無となった土地に関する救済は、従前は、水害は地租を全免した（明治34年法律第27号）が、水害以外の災害は地租の延納を許可されるにとどまった（明治36年法律第3号）。そこで、この救済方法を統一することが、日露戦前から毎年議会で論議された。しかし、衆議院は地租の全免を主張し、政府は年作の豊凶によって地租を減免しないという法の建前から延納主義をとって、意見が対立していた。租税整理のための両委員会は、災害地の地租の延納を許可制とし、再度延納の許可を受けるときは前の延納地租の未納分を免除する、という内容の「災害地地租特別処分法案」を作成した。これは第24及び第26議会に提出され、第26議会の衆議院はこの法案に根本修正を加え、貴族院がこれを否決したため成立しなかった。以後、災害地の地租免除に関する法案は、年々議会の論議をよんだので、政府は大正2年、従来の主張を改め、免除主義によって災害地の地租救済方法を統一することに決定し、第31議会に「災害地地租免除法」を提案し成立をみた（大正3年2月法律第1号）。

(4) 租率の軽減

租税整理のための両委員会は、宅地の地価修正を行なって租率を定率2.5%と定めたが、他の地目は地価修正を行わず、旧定率に非常特別税増徴分を加えた現行税率を定率として固定することを決め、第24及び第26議会に提案し

第3-2表 地租の租率の推移

		(単位　％)						
改正 施行年		当初	明10	32	37	38	43	大4
地　目								
田　　畑		3	2.5	3.3	4.3	5.5	4.7	4.5
市街宅地		3	2.5	5.0	8.0	20.0	} * 2.5	2.5
郡村宅地		3	2.5	3.3	6.0	8.0		
雑　　地		3	2.5	3.3	4.3	5.5		
北海 道	田　　畑		1	1	2.8	4.0	3.4	3.2
	市街宅地		1	1	6.5	18.5	} * 2.5	2.5
	郡村宅地		1	1	4.5	6.5		
	雑　　地		1	1	2.8	4.0		

注：*は宅地地価修正ののち、明治44年分から実施。

出典：『明治大正財政史』第6巻、786ページ。

た。第26議会衆議院においては、地租非軽減方針に反対し、8厘減、1分減の主張が盛んに行なわれ、結局、田畑地租だけを0.8%減じて、4.7%（北海道3.4%）に修正可決した（明治43年3月法律第2号）。

その後大正期にはいって、政府が所得税、営業税の減税的整理を提案すると、再び地租軽減論が起こり、第31議会では議員提案の田畑地租0.7%軽減案が上程され、討議の末0.2%を減じて4.5%（北海道3.2%）とすることになった（大正3年3月法律第18号）。なお明治初年以来の地租の租率の推移は第3-2表のとおりである。

(5) 地租徴収交付金

明治22年の「国税徴収法」制定以来、地租の徴収を市町村の義務と定め、他の国税の市町村委任徴収分には徴収額の4%の交付金を交付していたが、地租徴収には交付金を交付しなかった。

これに対し、第27議会の衆議院において、議員提案で「国税徴収法」を改正

し、地租も他の国税と同様に、徴収費を市町村に交付することが論議され、財源の関係で、地租徴収額の0.7%の交付金を創設することが定められた（明治44年3月法律第37号）。その後、他の国税と同率の徴収交付金を支払うよう法改正をすべきである、との意見が引き続き議会に提出され、第28議会ではその趣旨の建議案が衆議院で可決された。第31議会でもこれが問題となったが、政府は、財源上の関係及び実際の徴収費用との適合を考慮して、すべて市町村の徴収する国税は、一様に徴収額の3%及び納税告知書1枚につき2銭の割で徴収費を交付するとの「国税徴収法」の改正を提案し、可決をみた（大正3年3月法律第12号）。

3 所得税制の改正

租税整理のための両委員会は、所得税制について負担公平化、産業保護の見地から種々検討を加えたが、そこで問題となった点は、

- (1) 法人所得への課税について、法人規模別に課税方法を変える制度が、38年の非常特別税改正によつて採用されたが、その制度の再検討。
- (2) 超過累進課税の採用。
- (3) 国債利子所得課税の免税。
- (4) 生命保険控除、勤労控除、個人所得課税の免税点引上げ。
- (5) 法人所得課税の算定に際し、固定資本の減価償却費の損金算入。

これらの諸点は、財源上の理由もあって取捨選択されて、「所得税法」の改正案が作成され、第24、第26両議会に提案された。しかし第24議会では否決、第26議会では地租減税の財源とするため、政府が撤回して成立しなかった。この間、改正案から国債利子の所得税免除規定が分離されて、第25議会で成立した（明治42年3月法律第7号）。

その後、第27、第28議会では議員から、前に政府が提案した改正案の提案があったが、政府が財源難を理由に反対し、非常特別税の整理にあたって所得税だけが取り残された形となった。

こうして所得税整理は、臨時制度整理局における税制整理の一環として、再検討されることになった。ここで新たに持ち上げられた問題点は、次のようなものであった。

- (1) 合名、合資会社、同族会社の法人所得税率が個人所得税率に比して定率なため、個人事業を会社事業に変更して負担軽減を図る弊を除くため、個人所得税率との均衡上、だいたい一級低下した超過累進税率を適用する。
- (2) 上記法人に累進税率を適用する際の事業年度の長短による負担の公平化。
- (3) 銀行定期預金利子及び年額1,000円以上の配当所得を、第二種として課税する。
- (4) 営利を目的としない法人の非課税規定の整備。
- (5) 重要物産製造業に対する開業後3年間の所得税免除。

臨時制度整理局は、上記の諸点を加味し、減税的整理を趣旨とした成案を、大正元年12月、政府に提出した。

大正2年、山本内閣はこの案に準拠しながら、税率等を増し、銀行定期預金利子、配当に対し第二種所得税を課することをとりさげる等の修正を施して、第30議会に法案を提出した。同案は衆議院で重要な修正を受けた。その主なものは、次のとおり。

- (1) 法人所得税率の現行税率以下への軽減。
- (2) 同族会社などの累進税率適用の削除。
- (3) 個人所得の課税最低限度引上げ。
- (4) 無申告、虚偽申告、収税官吏の職務執行への妨害に対する制裁条項の削除。
- (5) 沖縄県の「所得税法」施行期の5年延長。
- (6) 実施時期の繰上げ。

第30議会では、貴族院もまた衆議院修正どおり通過し、非常特別税の名称は、この時に至って完全に消滅し、所得税整理が実現した（大正2年4月法律

第13号、大正2年5月1日施行）。

改正「所得税法」は、日露戦時の非常特別税に対して負担公平化を図り、同時に経済の発展に即応し、産業の保護助長を図るという目的をとりいれるとともに、また低所得者の保護といういわゆる社会政策的減税の先駆的な立法でもあった。明治後期以後、大蔵省内で、また議会の内外で持ち上げられた諸問題のうち、超過累進課税の採用、勤労所得控除、課税最低限度の引上げ、重要産業創設時の免税は実現されたが、生命保険料控除、同族会社の法人所得税と個人所得税との負担の権衡、個人の受取配当の課税申告制の確立などは、あらためて大正期の税制改正の問題点として残った。また、固定資本の減価償却の損金算入問題は、明治末以来しばしば行政訴訟の争点となった。明治43年に政府が提案した「所得税法」の改正案は、この点を法文上で明文化していたが、大正期の政府提案以降は法制化することをやめ、所得税の課税標準の算定方法は税務行政執行上の問題として、通達の形でしだいに整備され、これに伴って行政訴訟も減少し、大正末には通達による明確な規定が完成することになった。

4 営業税その他の直接税整理

非常特別税の大幅増徴の際、営業税は税種及び課税標準に対して一律に増徴を行なったため、負担の公平を欠くことになった。そこで租税整理の両委員会、個々の種別と課税標準に検討を加え、改正「営業税法案」を第24議会に提案した。しかし政府案は、課税総額を増減せず、その範囲内で負担均衡を図ったので、軽減主義をとる衆議院の大勢はこれを非として否決した。そこで政府は第2次租税整理に際し、1次案に減税的修正を加えて第26議会に改正案を提案したが、なおも個々の営業をとってみると増税となる部分があったため、衆議院は政府案に重要な修正を加えた。すなわち、

- (1) 負担公平化の目的で法文に盛られた課税標準の諸条項を否認し、一部税率を軽減した。
- (2) 営業税審査委員を拡充し、納税者の異議申立の便宜を図った。

法案は衆議院の修正どおり可決され（明治43年4月法律第45号、明治44年1月1日施行）、営業税の非常特別税整理は一応終了した。しかし、結果は負担均衡という点で、政府の意図を離れたものになった。

臨時制度整理局は営業税を検討し、負担を加重しない範囲内で、営業品目毎に課税標準、税率の不均衡を是正した案を作成した。山本内閣は、これを基礎にさらに検討を加え、改正「営業税法案」を第30議会に提出した。衆議院はこれに対し、税率軽減のほか、課税標準計算方法の規定を法律から削除して従来どおり勅令とすること、無申告、虚偽申告等に対する罰則規定の削除などの修正を行なったが、貴族院で審議未了になった。政府は翌第31議会に、第30議会の衆議院修正案を法案として提出した。

当時、営業税は課税標準が煩雑、税率が重い、負担不公平、徴税方法が苛酷などを理由にした廃止運動が高まっていたが、第30議会で改正案が不成立となると、全廃運動に拍車をかける結果となり、第31議会では改正案のほかに、政党各派から営業税廃止法案が3件提出された。貴衆両院はこれら諸案を審議し、政府案をさらに修正し、一部税率を軽減し、課税標準算定方法を改めて実質上の減税を拡大し、さらに所得税と同じく営業税調査委員会を新設してこれを可決した（大正3年3月法律第20号、大正4年1月1日施行）。

このほかの直接税関係の非常特別税は、第26議会で、通行税、鉱業税、登録税、狩猟免許税の整理が実現した（明治43年3月法律第5、10、11、13号）。これらはおおむね定率に非常特別税を加重した税率が恒久税となった。

このとき、日露戦中恒久税として創設された相続税についても、公益事業への寄附の免除範囲の拡大、年賦延納年限の拡張、家督相続の税率軽減などの手直しが行なわれた（明治43年3月法律第4号）。

さらに大正年代にはいって、臨時制度整理局の成案に基づいて、登録税の課税標準決定規定の整備、相続税の税率軽減などの改正が行なわれた（大正3年3月法律第21、22号）。

また、日露戦中3大悪税と唱えられた通行税は、43年改正に際し、市内通行

税の全免を規定した政府案が議会で削除された。その理由は、市外通行税との均衡の問題及び地租軽減の財源確保のためであった。これによって、戦時税と実質上変わらない通行税が恒久化したので、通行税に反対する声はますます激しくなった。臨時制度整理局は、これについて検討を加え、政府も整理軽減を企画していたが、第1次大戦の開始によってそれを果たせなかった。

5 間接税の整理及び増徴

(1) 酒 税

酒税の整理について、両委員会の答申は税率を非常特別税増徴分を含めて定率とすること、沖縄・小笠原・伊豆七島に「酒造税法」を施行すること、酒税の取締り及び監督の規定を整備することなどであった。

政府は、戦後経営のための増税を間接税に求めることとし、第1次増税にあたって、上述の整理と増徴を兼ねて、第24議会に酒税関係の6法案を提案し、小修正のうえ可決をみた（明治41年3月法律第18、19、20、24、25、26号）。

その後、酒税関係では台湾酒精との均衡のため、「酒精造石税徴収猶予及免除＝関スル法律」（明治43年3月法律第6号）、「樺太酒類出港税法」（大正元年8月法律第1号）が制定された。

また、臨時制度整理局は酒税制に根本的検討を加え、酒税関係諸法規を統一した単独の酒税法の制定、徴税方法の造石税から庫出税への転換などを報告したが、庫出税は施行初年度の歳入が不足すること、徴税費が加重することなどの理由で、採用は時期尚早とされた。

(2) 砂糖消費税

明治41年に、砂糖消費税は酒税と同じく増税の対象となり、非常特別税を加えた定率のうえに、約30%を増徴する案が第24議会において成立した（明治41年2月法律第1号）。

増税後砂糖生産額が減少し、税収はかえって減少したほか、この増徴分が生産者の負担となっている実情から、生産不振の一因が税の増徴にあると考えら

れるようになった。政府は第2次租税整理に際し、砂糖消費税の課税種目の区分を大幅に改訂し、税率を軽減し取締規定を改正した（明治43年4月法律第33号）。

なおこの間、沖縄・大島などの糖業保護のため、第25議会で樽入黒糖を減税し（明治42年4月法律第20号）、第27議会は次いで樽入白下糖の減税が実現した（明治44年4月法律第57号）。

また、従来台湾糖業保護の観点から、台湾における砂糖消費税の課税は、オランダ標本によらず課税上特典を与えていたが、内地糖との均衡上、42年11月以降消費税賦課に際しての斟酌を廃し、保護の措置を別に求めることにした。なお、台湾糖が大部分内地で消費され、消費税は内地人が負担するにもかかわらず、税収は台湾会計にはいる仕組みを改めて、43年11月、大蔵大臣と台湾総督との協定で、砂糖消費税について一般会計、台湾会計間の調整を図った。次いで大正2年5月、この協定を一步進め、台湾産内地消費糖の消費税は、大正3年度以降一般会計の帰属とし、内地の徴税機関がこれを徴収することになった。

(3) 織物消費税

悪税の呼び声が高かった織物消費税の整理は、慎重に検討された。まず税法審査委員会では、財源上の理由でその存続を認め、内容について、従価税制を原則として従量税制に変え、毛織物の税率を他の織物と同率に引き下げ、印紙貼用制を廃止するなどの答申を行なったが、税法整理案審査会は、従価税制に習熟しはじめた時期に従量税に変えることを否とし、結局徴税方法はそのままとし、毛織物税率の引き下げ、毛織物以外は織物の印紙貼用制を廃して、すべてを取引課税とすること、納税担保の提供による徴収猶予範囲の拡張の3点を改正することにした（明治43年3月法律第7号、43年4月1日施行）。

織物消費税に対する悪評は、織物の全国的な価格が不統一のうえに、価格基準で課税するのは不公平であること、織物の種類、範囲、輸出織物免税の範囲などの徴税取扱上の不平が多かったので、政府は、法改正前にも数次にわたり

徴税の取扱手続を改善し、41年8月には織物の課税範囲に関する詳細な分類を設け、無税の取扱を厳重にし、手続を簡素化するなどとして、徴税上の欠陥矯正に努めた。

なお臨時制度整理局は、課税の均衡を図るための織物消費税改正案を報告したが、大戦勃発により実現しなかった。

(4) 石油消費税

非常特別税により石油輸入税を増徴する際、施行までの6カ月間、内外国産の石油に消費税を賦課した経験によって、徴収方法が簡便で確実な財源として石油消費税が注目され、政府は41年の増税に際して、石油消費税の新設と、石油及び原油の輸入税との権衡を図るための「関税定率法」の改正を、第24議会に提出し、可決された（明治41年3月法律第21号）。その要点は、

- (1) 灯火用の石油に課税し、重油または軽油には課税しない。輸出石油は免税。
- (2) 税率は石油原価の1割を見当とし、石当り1円とする。
- (3) 徴収は、製造場、税関または保税倉庫から石油を引き取るとき、取引人が税を納付する。

この石油消費税は、その後しだいに電灯ガスが普及するに従って、灯火用の石油ランプなどへの課税は大衆課税であるとして、大正初期には悪税に数えられ、第30、第31議会で廃止案が議員から提案されたが、議会を通過せず、廃止は大正12年に持ち越された。

(5) その他

その他の間接税の整理は、まず醬油税が戦後いち早く整理を終わり、他はおおむね第2次租税整理に際して整理された。

醬油税は、非常特別税増徴のとき、製造用の原料塩を特別定価で売り渡すか、交付金を交付するという補助手段を用いてきたが、手続を簡素化するため、造石税の軽減を行なうことにした（明治39年3月法律第16号）。

他はいずれも非常特別税増徴分を定率に加えて永久税としたが、それに加え

て、売薬税は税法が整理され（明治43年3月法律第8号、明治44年1月1日施行）、印紙税は40年に小切手を免税とし、代わり財源として約束手形を増徴し、42年にそのうち少額約束手形の減税が行なわれた（明治40年3月法律第27号、明治42年5月法律第42号、明治43年3月法律第14号）。

取引所税については、関係団体から課税標準を売買約定代金から手数料へ替えること、税を軽減することなどが陳情されたが、政府は後日調査を行なうこととして、43年改正では、非常特別税の増徴分をそのまま定率と改正した（明治43年3月法律第12号、明治43年4月1日施行）。

次いで臨時制度整理局は、取引所税の全面改正案を報告し、山本内閣はこれに多少の修正を加えて第31議会に法案を提出、無修正で成立した（大正3年3月法律第23号）。その要旨は、

- (1) 取引所税を営業税と取引税に区分する。
- (2) 営業税は手数料収入を課税標準とし、15%を賦課する。
- (3) 取引税は従前どおり売買約定高を課税標準とするが、定期売買取引の新規売買約定高のみに課税し、取引の目的物の種類によって0.02%、0.05%を賦課する。

6 地方税制限法の制定

非常特別税の増徴に際して、政府は国民負担の加重を避けるため、府県その他公共団体の国税附加税に対して制限率を規定して、国税増徴に伴う地方負担の加重を禁止した。しかし、非常特別税は実質上永久税となり、一方戦後経済社会の発展に伴って地方財政の施設経費に対する需要が高まり、旧来の制限を固執すると、地方団体の発展を阻害するおそれが出てきた。そこで租税整理に際して、地方税の制限を緩和し、これを単独法として法定することにした。両委員会によって検討された土地に対する地方税の課税を制限する法律案は、第24議会に提案されたが、これは間接税増税とともに直ちに実施する必要を認められた。貴衆両院は、第24議会に提出し、否決または撤回された新定率

（旧定率に非常特別税増徴率を加えたもの）によって制限率を定めていた原案を、従前同様の旧定率によって制限率を変更するなどの修正を加えて、「地方税制限＝関スル法律」が議会を通過した（明治41年3月法律第37号、明治41年4月1日施行）。

次いで政府は第26議会に租税整理諸案を提案し、地租のうち宅地の地価修正などの結果に伴う制限率の変更及び諸規定の整備、第二種所得税の附加税禁止などの条項を織り込んだ改正案を提案、多少の修正によって成立した（明治43年3月法律第27号、明治43年4月1日施行）。続いて翌第27議会で地租附加税の制限率の規定整備が行なわれた（明治44年3月法律第32号）。

なお、この時期に各種の特別法の規定により、附加税の賦課を許可される直接国税の種類を増やした。すなわち、38年に鉱業税、43年に砂鉱区税、44年に売薬営業税の付加税新設が行なわれたが、43年整理に伴って、この種の付加税の制限率の改正が行なわれた。

7 製塩地の整理

塩専売はたばこ専売と異なり、生活必需品に対する租税賦課の意味をもつため、創設当初から悪税の一つに数えられた。政府は租税整理に当たって、塩専売の廃止を検討したが、やっと専売に習熟した段階でこれを廃し、代替財源を見つけることはできないと判断し、存続を決定した。ただし、塩専売はたばこ専売のように収益主義をとらず、収益が適当な限度に達したのちは、収入が減らない範囲で塩価格の均一低減化を図ることとなった。

このため、政府は製造面で品質改良、包装の改善、生産費節減の指導を強め、販売面で販売官署の増置、回送費の官費負担の増額、自由販売制を廃して元売捌人、小売人を指定する（明治41年4月法律第5号）などの諸施設を行なったほか、小規模製塩地の整理を実施した。

専売施行当初、内地塩の生産状況は小規模生産地が全国に散在し、製塩人数中6割余の人数で1割強の生産額をあげているにすぎない状況であった。この

小規模塩田の整理計画は、生産費・事務費の低減、品質の向上のため、明治39年8月に立案されたが、時期尚早として見送られ、新規製塩不許可の方針をとるにとどめられた。以後、製塩地整理に対する検討が大蔵部内で重ねられ、42年法案の成案を得て、第26議会で「製塩地整理法」が制定された（明治43年4月法律第48号）。

同法の目的は、塩田を整理し、そのための塩の不足は廉価な輸移入塩をあて、整理によって生じる生産費、取扱費の節減分は、塩の回送費負担の増額にあて、塩専売収入を減じることなく塩価の低減を図ることにあった。

製塩地の整理は、43、44両年度に実施された。まず製塩禁止地を指定し、指定地の塩、鹹水製造者には転業のため1カ年の塩賠償価格の20%、製塩地所有者にはその地価の減価分、建物、設備、器具、機械所有者にはその減価分を交付金として給付した。交付金額は268万円で、うち243万円が五分利公債で交付された。

8 関税自主権の確立

既述のように、わが国は明治32年、初めて国定関税率を持つようになった。しかし、追加条約によって、相当数の輸入品について片務的な協定税率を残し、これは最恵国約款によって各国に適用されたため、なお完全な関税自主権を回復したとはいえない状態であった。

日露戦後において、輸入有税品の約4割は協定税率を賦課され、なかでも鉄材、毛織物、綿布など重要な輸入品は、おおむね協定税率によったため、平均課率7%内外にとどまったから、仮にすべてを国定税率で賦課すれば、関税収入は2,000万円余、約5割の増収を得るはずであった。こうして協定税率は、国庫収入上、また産業保護政策上の癌となっていた。

大蔵省は、早くから協定税率の撤廃と関税率の改正に関する調査を行っていたが、日露講和成立直後の38年9月、関税調査委員会を組織して、従前の調査を基礎にし、協定税率の満期（明治44年）に際して採用する関税率の大改正

を目標に、関税の制度及び税率の調査を行なった。

関税調査委員会には、関税制度は原則として関税の増収を図り、内地産業保護の目的を加味して運用すること、課税標準、税率、税目編成等の原案を検討、確定することが方針として示され、これに基づいて調査が行なわれた。大蔵省は、この調査委の議決を基礎にさらに調査を続行し、翌39年、協定税率関係の部分を残し、国定税率部分について、既定の調査に基づいて大改正を行なうことにした。これは非常特別税の増徴によって輸入品の税率が均衡を失なったこと、日露戦後の急速な産業発展の実情に合わせ、原料品の税率を軽減し、製品の税率を高める必要があること、さらに数年後の条約改正の準備として、国内法の整備を行なうことなどのためであった。

「関税定率法」及び付属輸入税表の改正は、第22議会に提案され、多少の修正を受けて成立した（明治39年3月法律第19号）。

新「関税定率法」は、収入の確保及び産業保護の見地から、かなりの税率引上げを行ない、また付属税表は商業上の見地から分類方法を変更し、税表を一本化し科学的配列に変えたほか、報復関税、相殺関税、戻税の制度を設けるなどの重要な改正を含んでいた。

その後、大蔵省はさらに条約改正に備えて関税改正の調査を重ね、各地の商業会議所をはじめ関係業者の意見を徴し、42年夏に改正税率表の草案を脱稿した。他方、外務・農商務両省もそれぞれ調査を重ね、各省の準備が整った42年、外務省を中心に条約改正準備委員会が設置され、関税率は同委員会の国定税率に関する特別委員会に付議され、42年10月、委員会総会の議決をみた。閣議はこれに多少の修正を施して、「関税定率法」の付属税表改正案が第26議会にかけられ、両院の小修正によって可決された（明治43年4月法律第54号、明治44年7月16日施行）。

この「関税定率法」の主要な改正点は、

- (1) 従価税を賦課する貨物の価格の標定基準を、輸入港への到着時の価格とした。

- (2) 広範に従量税を採用し、従価税を従量税に変更するときは法律で規定することとした（政府案は従来どおり勅令によっていたが、政府の自由裁量権が大きいと議会修正された）。従来、従価税品13%、従量税品44%、無税品43%であったのが、それぞれ4%、52%、44%、と改められた。
- (3) 収入を本旨とし、産業保護を加味する方針は変わらなかったが、従来の協定品目の税率はなるべく急激に引き上げない方針とした。
- (4) 税表の分類法は、39年改正方針を踏襲して、さらに整備した。

次いで第27議会では、「関税法」の改正が提案され成立した（明治44年3月法律第44号）。これは、条約改正及び「関税定率法」の改正に伴う輸入税の賦課に関する徴収手続、貿易圏の拡大と交通機関の整備に伴う関税行政の便益拡大などに資するための法改正であった。

こうして、条約改正の準備が整い、44年改正条約の交渉が成立し、44年7月から新「関税定率法」が施行されることになった。ただし、新条約は、英・独・仏・伊の4カ国と協定税率を交換し、他は最恵国約款の交換でその利益を均霑したが、これらの協定税率は従来の片務的なものから双務的なものと変わり、また協定税目の範囲は制限され、税目は細分されて不当な不利益を防ぎ、税率は一般的に高く、施行期間も短期で、旧来の協定税率とは面目を一新した。

これによって、44年7月以降、関税自主権をほぼ完全に獲得し、財政収入上、また産業保護上に関税政策が有効な働きをもつようになった。ただし、旧居留地の永代借地権の解消は遅延して、昭和12年4月に協定が成立し、その5年後に実施された。

第3節 国債の整理

1 公債政策

日露戦中の2年間で、わが国の国債残高は5億円台から一挙に20億円を上回り、国民の負担の軽減及び将来の起債能力の確保の両面から、国債の整理は急務となった。

明治38年日露講和の直後、政府はこれに対処するため、第1に高利内外債の低利借換、第2に臨時国債整理局の設置、第3に減債基金制度の確立、第4に国債法規の整備を検討し、実施に移した。しかし一方では、日露戦費の不足を充足するための臨時事件公債の発行、鉄道国有化の実施のための鉄道買収公債の交付などの必要から、39年度以降も国債額はいっそう累増することになった。明治40年以降、反動恐慌のために、内外ともに国債の市価が低落して、財政経済の前途に不安の声が高まると、公債の償還計画を一步進めて、公債整理を断行し市価の回復を図ることは、日露戦後経営の最大急務とみなされるようになった。

明治41年7月成立した第2次桂内閣は、公債政策について、①原則として非募債主義をとり、未募集公債の募集を打ち切る、②国債の元金償還を促進するため、年額5,000万円以上を減債基金に繰り入れる、③鉄道買収公債その他必要やむをえない新規発行公債の交付に関しては慎重に対処し、財政経済の調節を図る、④国債の市価維持のための諸施策を実施する、と決定した。このため、市価は漸次上昇し、また一般市場の金融が緩慢となったので、政府は43年初めに、5分利内国債の4分利借換を企て、内外国において4分利公債を募集した。この際、わが国に初めて国債引受シンジケート銀行団が成立し、証券業者は現物団を結成して公債の下引受けを行なった。この結果、公債の平均利率は、37年の5.1%から43年の4.5%にまで低下し、国債額の増加にもかかわらず

利子年額は減少し、国庫負担はいくぶん軽くなった。

明治末から大正初年にかけて、歴代政府は財政の整理緊縮方針を維持し、経済界は公債募集に不利な状況が続いたので、一般会計は原則として非募債方針がとられたが、なお一般会計から独立した鉄道会計負担の鉄道公債をはじめ、治水事業、朝鮮の経営などが、公債や借入金でまかなわれたから、減債基金による公債の償還が行なわれながらも、国債額は25～6億円台から減らなかった。しかも、日露戦争関係の軍事公債が優先的に償還された結果、大正年代にはいと、軍事公債のうち内国債は数年後に償還し尽され、あとは外国債を残すことになった。しかし、当時正貨の流出に苦慮していた政府にとって、従来の償還計画を踏襲し多額の外国債の償還を行なうことは、財政上許されない実情であった。

そこで、大正3年4月大隈内閣が成立すると、若槻禮次郎蔵相は非募債方針を徹底させ、また償還計画に変更を加え、治水、鉄道、朝鮮事業費を公債、借入金でまかなうことをやめ、減債基金繰入額をその経費にあてるなどの方針をうち立てた。だがこの時、第1次欧州大戦が起り、経済事情は一変し、やがて正貨の流入があいつぐ状態となって、公債政策も新たな方向をたどることになった。

2 国債償還計画——国債整理基金特別会計の設置と改正——

明治38年11月、政府は国債整理の推進のため、大蔵省に臨時国債整理局を設置し（明治38年11月勅令第236号）、理財局で取り扱われていた国債関係事務は、すべて整理局に引き継ぎ、同時に臨時国債整理委員会を設置し（同勅令第239号）、国債の整理償還に関する方策及び国債法規の整備などの検討、立案にあたり、「国債整理基金特別会計法案」が、翌39年1月、第22議会に提出された。

ここで、さかのぼって国債償還に関する実績を略述すると、政府が国債の償還計画を初めて立てたのは、明治6年のことであるが、この計画はほとんど実

行されずに終わり、次いで11年8月、新たに国債償還対策を立て、準備金から2,000万円を割いて減債基金を設置した。この減債基金は翌12年6月手直しされたが、その趣旨は、11年初めの国債未償還額及び紙幣流通額の合計に対し、通常歳入から毎年200万円ずつを割いてこれを償還し、剰余があれば減債基金に繰り入れ、不足のときは基金から補充して、明治38年度までに全額を償還するという計画であった。この減債基金は、18年度をもって準備金に合併されたが、償還の原則については従前の方針を維持し、毎年経常歳入のうち200万円を国債の元利償還資金の定額とし、日清戦後はこれに軍事公債及び事業、鉄道公債などの元利償還分を加算して、国債償還のために支出することを建前として、歳計をたててきた。

ところが、日露戦争は、一挙に戦前の債務額の倍にあたる軍事公債を累積し、39年度はさらにそれを上回る見込であった。またこれらの国債はおおむね短期、高利で、国庫の負担が重いうえ、漸次市価は落調を示して、財政経済上の不利は大きかった。また、戦時国債の大部分は外債であったが、外債募集の任に当たった高橋是清は、交渉の際外国資本家に対し、国債整理基金の設置を約束していた。したがって、対外信用維持のためにも、公債の整理償還方針を明らかにし、財政の基礎を固めることが緊急の課題であった。

この課題にこたえるための国債整理基金特別会計の骨子は、

- (1) 国債整理基金特別会計を設置し、毎年度一般会計から基金を繰り入れ、国債の元利償還に関する費途にあてる。
- (2) 日露戦争の軍事公債及びその借換えのために発行した公債の償還を優先して行なう。そのための償還資金として、最低限度1億1,000万円を毎年基金に繰り入れる。
- (3) 計算上利益があるときは、借換えのための低利公債を募集し、借換公債の募集金その他の収入金は、直接国債整理基金に繰り入れる。
- (4) 基金は、金銀地金及び有価証券などを購入し、有利確実な方法で利殖する。



第20代大蔵大臣 若槻禮次郎

したが、法案は多数の賛成を得て成立した（明治38年3月法律第6号）。

臨時国債整理局は、39年11月、さらに償還計画を詳細にし、日露戦前の公債を含めて、明治75年度に全国債の償還を完了する計画を立てた。

こうして、国債整理基金は、39年度に発足し、一般会計から年々1億数千万円の基金が繰り入れられたが、当時国債額は22億円余に達し、利払いだけで年1億円以上に及び、元金償還分は2～3,000万円にすぎない状態であった。他方、鉄道国有化実施のため、約5億円余の公債が累積されることになって、公債の市価は低落し、財界から国債整理推進の要望が高まった。

明治41年8月、桂内閣は前述のように非募集方針を決定し、同時に国債の償還計画を一步進めて、

- (1) 元金償還高を毎年度5,000万円に増加する。
- (2) 次年度以降、前年度の償還による利払いの減額を、元金償還に繰り入れる。
- (3) 台湾事業公債の償還計画は、これと別立てとして既定計画による。

(5) 償金特別会計を廃止し、残金をこの会計に繰り入れる。

という内容である。日露戦争関係公債（たばこ専売関係公債、臨時事件公債を含む）を16億7,000万円と見積り、年利5%、30年賦で元利済崩する計画をもって、軍事公債のための繰入額を1億1,000万円以上としたのであった。第22議会においては、減債基金1億1,000万円のうち利払費8,000万円を差引くと、元金償還は年3,000万円程度であるが、政府は年々8,000万円程度の新債の起債を提案しており、整理の実があらがないではないか、という反対論もあった。

(4) 将来の起債については、そのつど償還計画を立てる。

こととし、臨時国債整理局は、この方針に基づいて償還計画を作成し、42年3月決裁を受けた。

その後、44年度は財政上の都合で、利子不用額の元金償還加算を行わず、また、台湾事業公債をも併算して5,000万円の元金償還を行なうこととなったが、大正3年度に至るまで、この5,000万円は事実上元金償還の定額として毎年実行された。

以上述べたように、国債整理基金特別会計の設置目的は、日露戦争によって生じた巨額の債務の整理償還にあり、その実施の結果として、大正4年度においては、法に規定された1億1,000万円の繰入金だけで、元金償還額が5,000万円以上となる計算になった。のみならず、その後数年で日露軍事公債のうち内国債の償還を終わり、元金償還はすべて外国債に対して行なわれることになるので、正貨維持に苦慮していた当時の財政事情からみて、兌換制度の基礎をゆるがす問題であった。こうして、この面からも「国債整理基金特別会計法」に改正を施さねばならない実情となった。

他方からみると、財政上の必要から、起債のみならず借入金や融通証券発行などの形で政府債務は増加し、国債の償還整理は進められながら、差引債務総額は26～7億円台を下らず、公債整理の実が上らない状態が続いて、減債基金制度そのものの再検討が要望されることとなった。

大正3年4月、第2次大隈内閣が成立すると、若槻蔵相はこの制度の根本的改正を決意し、次のような方針を決定した。

- (1) 国債償還は、日露戦争関係公債を優先する規定を除き、どの公債も自由に償還できるようにする。
- (2) 国債の元金償還にあてるため、整理基金に繰り入れる額は、一般会計と特別会計からの繰入額を合算して、前年度初めの国債総額の万分の116または3,000万円以上とする。
- (3) 元金償還額の減額分2,000万円は、一般会計から直接鉄道会計へ貸し付

け、鉄道公債の発行をやめる。

以上の改正のための法案は、第35議会に提案されたが、議会解散となり、翌大正4年、第36議会で成立した（大正4年6月法律第14号）。この法案に対しては、鉄道事業のように収益を伴うものの財源は公債が妥当である、公債の元金償還額を増額すべきである、などの意見が出された。特に貴族院で反対の声は高かったが、結局無修正で議会を通過した。しかし、翌大正5年の第37議会では、第1次大戦の影響によって、市場に遊資が蓄積された事情を背景に、減債基金制度を前の形に戻そうとする意見——いわゆる減債基金還元問題——が、貴族院を中心として高まって、財政上政治上の問題となった。しかし制度の改正は行なわれないまま、第1次大戦による経済情勢の変化のなかで、減債基金制度は新たな形で検討されることになった。

3 公債の借換と公債引受シンジケート銀行団の結成

日露戦中、戦後を通じて累積された公債の利払いを軽減して市場の低金利を推進し、同時に正貨を充足するという、一石二鳥の効果を目ざした公債の低利借換事業は、この時期に実施された。

政府は、日露講和談判の結了直前から戦中に発行した内外債のうち、高利、短期であり関税や専売益金を担保とした公債、すなわち、第4、第5回国庫債券（6分利付）及び第1、第2回6分利英貨公債の借換を計画し、講和によって欧米の人心がわが国に好意的な機会を利用して、欧米で低利債を発行する方針を決めた。そして、第2回4分半利英貨公債の募集を終わって帰朝しようとしていた高橋特派財政委員に、さらに欧米で募債の交渉を続けることを命じた。そこで、外債の引受側に従来の英、米、独のほか、新たに仏国市場を加えて11月交渉がまとまった。その内容は発行総額を5,000万ポンドとし、当面2,500万ポンド（2億4,407万円）を内国債の償還に充当するため発行する。条件は年利4%、据置15年後10年償還、価格90ポンドで、英、仏、米、独の4国で募集を行なう（明治38年11月勅令第241号）というものであった。この募債交

渉中に、講和反対の国内騒擾事件、ロシアの募債運動など幾多の困難があったが、政府は正貨需要のため年内発行を急ぎ、これが叶ったのであった。

この第2回4分利英貨公債は、11月募債され好況のうちに募入を終わった。国庫の実収額は2億1,227万円で、これは起債目的どおり、第4、第5回国庫債券（6分利付）の償還にあてられ、翌39年3～8月の間に1億9,972万円を償還し、その剰余金1,254万円は、第1回国庫債券（5分利付）の償還にあてられた。なおこの償還期は、臨時事件公債2億円の募入期であったので、臨時事件公債の応募に際し、第4、第5回国庫債券をもって現金に代用するなどの方法で、この償還資金の吸収に努めた。

前記、明治38年11月に契約した総額5,000万ポンドのうち残額2,500万ポンドは、当初から6分利英貨公債の引換えまたは償還にあてることに決め、据置期限にあたる40年4月を待っていたが、その予告期の39年9月を前にして、8月高橋は再度特派財政委員に任命され、翌月3度目の渡英をした。ところが欧米の金融界の事情は一変し、事業熱が高まって、金融逼迫、金利高騰の趨勢となり、一方、わが国の外債は欧米市場に氾濫して、下落の傾向を呈していた。そこで政府は4分利債発行をあきらめ5分利に変更したが、商議は進捗せず、一時休止の状態となった。さいわい金利もやや低落の傾向を生じ、高橋特派委員の尽力も効を奏し、40年3月募債談は成立し、総額2,300万ポンド、年利5%、据置期限15年後25年償還、価格99.5ポンドの条件で、英・仏両市場で発行することになった（明治40年3月勅令第23号）。募入金の払込みは3月から7月の間に行なわれ、国庫の実収は6分利英貨公債証書代用払込額6,756万円を除き1億4,448万円で、9月以降6分利英貨公債の現金償還にあてたが、その償還額は1億4,720万円で、差引272万円の不足額は、国債整理基金会計の収入金で支弁された。

政府は、40年に6分利外債の整理が終わると、償還期が41年末に到来する第1回国庫債券（5分利付）の整理に主力を注いだ。この国庫債券の総額は9,697万円で、41年度の国債整理基金中この償還充当分は、前年度繰越金を含め

7,000万円であったから、残額は国庫債券整理公債に借り換えることとし、41年3月閣議を経て、その償還及び借換を告示した。折から一般財界は、不況のため現金償還を渴望し、政府の借換整理の公表を非難する声が高まったが、大蔵大臣は数回に分けて割引償還の途を開いて、現金需要の急な方面に償還金を注入し、現金の需要の少ない方面に五分利整理公債の引換えを行なう方針で臨み、結果は、借換申込みが2,743万円に達し、これと引換えに整理公債額面3,100万円が発行され、残額は現金で償還され、12月末日までに全額整理を終わった。

この間に桂内閣が成立し、国債整理を一段と推進する措置をとり、日露軍事公債の償還に努めたが、なお43年初頭における国債額は、内外債合わせて25億8,500万円、毎年度の利子額は1億2,200万円に上った。そのうち5分利債は63%を占め、据置期限を経過した内国債は5億9,500万円で、この中には往年裏書をして外国に売り出したもの9,300万円、裏書なしで海外に輸出されたもの約6,700万円が含まれていた。

明治43年1月末、ようやく金融が緩漫となり、公債市価も逐日高騰の気運となったが、この時、安田善次郎が桂首相兼蔵相に公債の借換を奨めるなどの事情があって、政府は、

- (1) 据置経過後の5分利内国債をまず4分利に借り換える。
- (2) 外国に流通する公債の借換償還は、外国に財源を求める。
- (3) 外債の起債額に余裕があれば、内国債を外債によって借り換える。

との方針を採用し、まず国内の借換事業に着手した。

内国市場で4分利公債を発行することは、先例がないため、大蔵大臣はその取扱いを慎重にし、東西銀行家を招いて新公債の条件などを協議し、普通発行に引受発行の方法を加味した新例を開き、東西有力銀行による国債引受シンジケート銀行団を組織することになった。政府・銀行家間の商談がまとまり、準備の整った2月2日、政府は内債借換に関する声明書及び4分利公債1億円(10年据置後50年償還、価格95円)の募集要領を公表した。次いで2月4日、

大蔵大臣から日銀総裁への命令書が発せられ、シンジケート銀行団の公債引受条件は、

- (1) 4分利公債1億円のうち、日銀が2,500万円の下請けをし、残額7,500万円を15行で組織する下請銀行組合(横浜正金・日本興業・三菱・三井・十五・第一・第百・安田・第三・鴻池・浪花・住友・山口・北浜・三十四の各銀行)の下請けとする。



シンジケート銀行団引受けて発行された四分利公債証書

- (2) 下請組合は、応募額が額面に満たないときは、下請額に応じ不足分を最低価格で引き受ける。
 - (3) 下請料は下請額の100分の1とする。
- であった。下請銀行組合は、このとき政府に対して、借換事業への尽力を約束すると同時に、
- (1) 公債政策に関する既定方針の堅持。
 - (2) 償還期限が到来した公債は、すべて低利に借り換える方針を、政府が宣

言すること。

- (3) 郵便貯金利率の引下げ。
- (4) 公債償還の手続、時期について、今後組合の意見を徴すること。
- (5) 借換の実行は、まずこの組合に協議すること。

の5項目について政府の承認を求めた。

政府は、2月5日第1回4分利公債規定（省令第3号）を公布し、これに関連して寄託または供託公債乗換の便法を定め（明治43年4月省令第5号）、第2回国庫債券1,000万円の償還を発表して、借換のほか現金償還をも行なうことを示した。また下引受組合は、さらに株式仲買人に公債の再引受けをさせることにするなどの措置をとって、借換公債の募集条件を整えた。募入は2月に行なわれ、申込高は1.8倍の好成績であった。

続いて政府は3月、第1回発行によって得た現金3,000万円に減債基金2,000万円を加えて、5,000万円で既発公債を償還し、同時に前回と同じ条件で再度4分利公債1億円の募集を行なう計画を立て、引受銀行代表を招いて相談した。政府案は承認され、応募取次銀行を48行に拡大し、第2回4分利公債1億円の発行が閣議を経て公表された。この募入に対して、政府は、海軍公債の全額700余万円及び整理公債4,300万円の償還を公示し、また寄託、供託公債の募集金代用に関する規程を簡素化し、郵便貯金による応募に便を開くなどの配慮をした結果、応募状況は1.5倍と前回よりやや劣ったが、無事成功を収めた。

この国内の借換事業と併行して、政府は外国における4分利借換公債募集の商談を行なうことに決め、43年2月、特派財政委員の水町袈裟六大蔵次官に内命し、英・仏両国共通または各別に4分利外債の募集談を開始することとした。交渉の結果、まず4月、フランスで4分利仏貨公債4億5,000万フラン（1億7,415万円、10年据置後50年償還、価格95.5フラン、政府手取91.5フラン）を、5分利内国債償還の目的で5月に募集することが決まった。次いで5月に、イギリスで4分利英貨公債1,100万ポンド（1億0739万円、10年据置後50年償還、価格95ポンド、政府手取91ポンド）を、裏書付公債の整理を目的と

して同月に募債する商談が成立した。この第1回4分利仏貨公債の応募は1.5倍に達したが、第3回4分利英貨公債は、応募額が予定額に達せず、約4分の1は下引受人の負担となった。

以上のように、政府は43年中に4回にわたって、内外で4億8,154万円の公債を募集し、その実収額4億4,683万円をもって据置期限を経過した5分利内国債の4分利借換を行なった。また、これと同時に国債整理基金会計の42年度使用残額中元金償還分と43年度繰入金の合計8,250万円をもって、5分利公債を償還した。こうして、39年1月から43年度末までに、借換または償還された国債額は11億4,542万円に達した。その結果、日露戦前の5分利付公債は全部償還され、そのうえ日露戦中の5分利債も大部分償還されて、利払いを軽減したばかりでなく、約5億円の国債は当分借換の必要がなく、また、近い将来に償還期限が到来する国債がなくなって、財政上の負担を軽くするとともに、公債利率の低減によって、市場の低金利を促進する効果を収めた。

4 国債法規の整備と市価維持策

国債の手続法は、従来主として「整理公債条例」（明治19年勅令第66号）の規定を準用することを例とし、「整理公債条例」は国債の通法のような観を呈していた。しかしこの条例は、もともと借換公債のための特別法で、また、制定後経済の発展がめざましく、その適用には官民ともに不便を感じていた。そこへ日露戦争を通じて国債額が累積したので、手続法を改める必要を生じた。その内容についても、流通証券の市価維持、国債登録制度、亡紛失証券の処分等について法の整備が必要であった。

政府は、国債整理基金の設置と同時に、第22議会に国債法規の整備を目的とした「国債ニ関スル法律」を提案し、可決された（明治39年4月法律第34号、同年勅令第134号をもって、明治39年7月1日施行）。

また、この法律を施行するため「国債規則」（明治39年5月大蔵省令第23号）が定められ、これらの法令によって、国債は無記名利札付証券の発行をもって

原則とするが、債権者の請求があれば登録をすることができることを規定して、証券を発行しない登録制度が新設され、また亡紛失無記名証券に対する処分の規定を定めるなど、国債に関する諸般の規定は面目を一新した。

また、政府は国債の市価を維持し、低利借換の地歩を築くための補助手段として、効果があると考えられたあらゆる手段を採択したが、そのための公債関連諸規定が数多く公布された。その主なものは次のとおりである。

(1) 国債担保価格の特定

政府に対する保証金その他の担保に充用する国債の価格は、従来時価の80%を標準としていたが、明治38年に、日露戦争の軍事公債に限り最低発行価格をもって担保価格とすると定めた(明治38年勅令第20号)。その後、公債の種別によって担保価格の基準が違ふことは不便であり、かつ市価漸落の趨勢にあるとき、政府みずから担保充用国債の価格を額面金額より低く算定することは、自家の信用を傷つけるものである、との理由によって、すべての国債の担保充用時の価格は、額面金額によることに改めた(明治41年11月勅令第287号)。

(2) 担保充用の国債買入消却に関する特別規定

(1)の規定に基づいて担保に充用した国債を公売に付する場合、時価が額面金額より低いときは国庫に損失を与えるので、「国債証券買入銷却法」を制定し(明治42年3月法律第9号)、担保充用国債を公売処分する場合の特例として、額面金額をもって国債整理基金による買入消却を行なうようにした。

(3) 登録国債の担保充用に関する規定

「国債ニ関スル法律」によって、登録国債制度を新設したが、登録国債にも担保充用の途を開いて、行政上、公債市価維持上の便宜を図った(明治42年3月法律第8号)。

(4) 国債の取引所税、登録税の廃止

従来、国債が取引所で売買される例は少なかったが、非常特別税の施行によって、国債は定期取引の市場外に駆逐された観があった。政府は戦後国債整理の必要上、国債の定期取引の発達を促進する見地から、国債の定期取引に対す

る取引所税及び非常特別税を廃止した(明治39年3月法律第12号)。また、国債の登録奨励のため「登録税法」を改正し、国債の登録に関する課税規定を削除した(明治39年4月法律第35号)。

(6) 国債利子の所得税免除

日露戦争中、軍事公債の利子には所得税を免除した(明治38年法律第19号)が、国債の種別による課税の不統一をなくし、国債の市価の騰貴を促すため、国債利子の所得税を全廃した(明治42年3月法律第7号、明治42年4月1日施行)。

(7) 国債証券及び利札の歳入金代用納付

日露戦争中、国債証券及び利札をもって、租税その他の歳入金の代わりに納付する途を開いたが(明治38年2月勅令第34号)、その範囲を拡張し、手続を簡素化した(明治40年6月大蔵省令第24号、明治42年2月大蔵省令第1号)。

(8) 取引所における国債取引の発達助成

パリ取引所の公定相場表に日本の英貨公債を掲載させることは、英仏両市場間の公債価格を調整し、わが国の国債整理の促進のうへで必要と考えられたので、海外駐留財務官に尽力させ、43年2月これに成功し、次いでベルリンその他のドイツ国内の取引所でも同年5月から実施された。また、政府の勧奨により、41年7月から、東京株式取引所で国債の直取引競売買が開始され、翌42年5月から、これに関する申合規則を改正実施し、大阪取引所では42年6月から国債の短期取引を開始した。

第4節 金融制度の整備と正貨吸収策

1 外資導入のための法整備

明治初年以來、外資の導入によって国内資本の不足を補おうとする試みは、度々民間からも要請され、政府も企図したが、日露戦前の実績は、必ずしも顕著でなかった。いま、その歴史について概述すれば、明治初年新政府が東洋銀行から洋銀50万ドルを借り入れ、次いで明治3年、9分利英貨公債100万ポンド、同6年、7分利英貨公債240万ポンドの発行をみたのみで、日清戦後に至るまで20年間途絶えていた。日清戦後経営期に、資本の充実が緊急課題となり、金本位制の採用が決定すると、政府は30年8月、内国軍事公債4,300万円を裏書付でロンドン市場に売出し、次いで32年、第1回4分利英貨公債1,000万ポンドの募集に着手したが、一般の応募額は9.8%にすぎなかった。この状態のなかで、恒久的に外資の導入を図る窓口機関として、特殊銀行の設立が官民から希望され、日本興業銀行が設立され、35年開業した。

興銀の最初の外資導入事業は、35年10月、政府の肝入りで実現した。すなわち、預金部手持ち内国5分利公債5,000万円の外国売出しである。しかし、興銀の設立にもかかわらず日露戦前の外資導入は、いずれも政府の公債発行または売却にとどまり、民間企業への資本導入の期待にこたえるまでに至らなかった。これは、わが国経済の国際的信用が不足していたことの反映であったが、国内法の不備のためでもあった。それは、第1に興銀が民間外資導入の導管の役割を期待されながら、「日本興業銀行法」第14条但書で、外国での債券発行に法律の制定を要するという制約があったこと、第2に外資導入を必要とする鉄道その他の企業と資本家の間にあって、金融を疎通する機関あるいは債務を保証する信託会社がなく、「財団抵当法」が成立していないこと、などが理由であった。すでに興銀の開業以前から、興銀法の改正、鉄道抵当権設定法の制

定に対する検討が加えられていたが、果たせないまま日露戦争を迎えた。

日露戦争は、戦費の大半を外債に求め、戦前には想像もつかないほど多額な外債国債が発行され、さらに、戦勝によって拡張した日本の版図の経営のために、多額の資本を必要とした。また、軍費の調達によって民間の事業資金の供給が不足するようになると、官民ともに外資を導入するために早急に国内法の整備が必要であると考えようになった。38年1月、政府はこれらの懸案解決のため、第1に諸財団抵当法案、第2に、「担保付社債信託法案」、第3に「日本興業銀行法」の改正案を第21議会に提出した。

財団抵当制度については、前述のように、35年、私鉄の事業拡張資金を外資に求めようという要望に対して、興銀法の改正と並んで鉄道抵当権設定法案を検討したこともあったが、具体化しなかった。また、イギリスのベアリング商会のロード・レベルストックが、わが国の鉱山、鉄道に投資を行なう目的で、調査員に調査させた結果、わが国の法律では抵当権が設定できないため投資を行なえないとして、法改正を元老井上に進言し、井上の肝入りで各財団抵当法の成立が急がれたのであるという。

このとき成立した財団抵当法は、「鉄道抵当法」（明治38年3月法律第55号）、「工場抵当法」（同法律第54号）、「鉱業抵当法」（同法律第53号）の3法であった。また、これと関連して「担保付社債信託法」が制定された（明治38年3月法律第52号）が、同法は商法、民法の特別法で、担保付社債の運用上必要な事項を規定して、事業会社の社債発行に便宜を与えるものであった。その要旨は、社債に物上担保を付するときは信託の法律関係によるものと規定し、株式会社が社債募集にあたって、社債に担保を付するとき、社債権者に代わって担保権を行使する業務を担保付社債信託業務とし、商事会社がこの業務を經營することを認め、大蔵省がその監督を行なうというものであった。

これに伴って、「日本興業銀行法」の大幅な改正が行なわれ（明治38年3月法律第49号）、興銀は財団抵当貸付及び担保付社債に関するいっさいの事務を取扱うことになり、また懸案の法の規制を撤廃して、名実ともに、外資の導入

のための導管の役割を果たす体制が作られた。

この興銀法の改正の要点は、次のとおり。

- (1) 営業の範囲に、有価証券担保手形割引、財団担保貸付を新たに加える（第9条）。
- (2) 外国における債券発行に関して、法律の制定を要する規定を撤廃する（第14条但書の削除）。
- (3) 債券発行限度を、払込資本金の5倍から10倍に拡張する（第12条）。
- (4) 外国において興銀法に記載する以外の銀行業務、またはその付帯業務を、主務大臣の認可があれば営むことができるようにする（第11条但書）。
- (5) 外国における公益事業に対し、資金需要のある場合に限り、興銀法の制限外に債券を発行できる（第12条ノ2）。

次いで翌39年に、再び「日本興業銀行法」が改正され（明治39年2月法律第12号）、興銀の株式を直接海外で募集することになった。38年2月ころから、政府は外債募集に再度渡欧する高橋日銀副総裁に、興銀の株式の海外募集に関する協議を行なうよう内命し、交渉に曲折はあったが、38年10月、パンミュア・ゴールドン商会との間に、興銀の増資株式1,000万円引受発行の仮契約が成立した。その実現のための法的措置が、この興銀法の改正である。その要点は

- (1) 資本金750万円を増資し、増資株式は無記名とする。
- (2) 資本金1,750万円のうち、旧株の未払込の4分の1を国内で徴収し、増資分750万円は全額を外国で募集する（払込資本金1,375万円、うち750万円が外国人所有株となる）。



創立当初の日本興業銀行

- (3) 総裁のほか、副総裁制を設ける。

以上述べたような一連の法整備の結果、日露戦後、39年1月、最

初の担保付社債である北海道炭礦鉄道株式会社債100万ポンドが、興銀受託で導入されたのをはじめとして、政府公債ばかりでなく、民間社債、市債などの形で、外資がとうとうわが国に流入した。これが戦後の企業熱を高め、戦勝景気を沸き上がらせる動機となった。

2 特殊銀行法の改正と営業分野の拡張

日清戦後、特殊銀行があいついで設立され、政府の保護監督のもとに、営業分野を定められて分業体系が完成したが、各特殊銀行の業務は、明治40年代の初めまで、必ずしも順調な伸びを示さなかった。それには、この国家目的による活動の規制という法の建前が制約となっている面が大きかった。特に、不動産金融機関として、農業金融の疎通を目的とする日本勧業銀行及び各県の農工銀行は、資金の運用と調達の両面から業務不振に悩んだ。法律で貸付目的を農業工業の改良発達に限定しているうえに、資金調達の面で農工銀行の債券発行に割増金がない、農村地帯の高利、勧業債券・農工債券の競合などの原因から、募債が困難であったためである。その対策として、一方において勧業銀行の資金を農工銀行を通じて融資する代理貸付や、特別担保貸付の制度を設け、このために必要な農工銀行法、勧業銀行法の改正（明治32年、35年）が行なわれ、台湾銀行にも勧業銀行の代理貸付を認める（明治36年）などの措置がとられた。また他方において業務の範囲を広げ、農工銀行に「耕地整理法」、「産業組合法」の施行に伴う耕地整理貸付や各種産業組合貸付（明治33年）及び地方公共団体貸付（明治36年）を許し、拓殖銀行に為替、手形割引業務を許して（明治38年）、日本銀行・勧業銀行・興業銀行の代理店となることができるようにした。また、日露戦後には、勧業銀行・農工銀行・拓殖銀行に水産業貸付を、勧銀に産業組合貸付を許可する（明治43年）などの法改正が行なわれ、さらに43年には、市中銀行の反対にもかかわらず、勧銀に対して、払込資本金額以内という制限付ながら預金業務を認め（農工銀行は当初から定期預金業務を認められていた）、これに関連し一部短期融資をも認めた。こうして松方金融

構想のもとに、銀行の業務区分を明確化するため設けられた法の制約は、なし崩しに除かれてきたが、なおも勸業銀行法、農工銀行法に貸付目的の制限規定が残され、日露戦後の経済発展のなかで、資金を抱えながら需要に応じえない桎梏として、強く感じられるようになった。そして40年ごろから農工銀行が、続いて勸業銀行が、この制度の撤廃を強く希望するようになった。これは、市街地の地価騰貴によって、不動産金融に資金需要が高まるなかで具体化された。

大蔵省は、43年秋ごろ、この不動産金融機関の要否などについて検討し、勸業農両行の要望をいれ、両行の法第1条の貸付目的の制限を撤廃して、不動産金融を併設させるが、農工業への融資を閑却することがないように市街地の不動産貸付に制限を設けるという趣旨で法案を作成し、勸業銀行法及び農工銀行法の改正案を第27議会に提案した。この法改正に対する狙いは、第1に不動産資金の需要に対し、勸銀・農工銀が融資できる体制を作ること、第2に租税、公債、郵便貯金などの形で吸収された地方資金を、勸銀・農工銀を通じて還流させること、第3に地方金融の疎通と地方金利の低下に資すること、第4に農村の高利債借換資金及び衛生、教育施設の拡充のための公共団体貸付に勸・農両行の融資を拡大することであった。

これに対し、農業界及び農商務省は、両行資金の農業以外への流出に反対の気運が強く、また、資金の競合をおそれる地方銀行の反対もあって、議員立法で不動産金融機関を別個に特設する法案を議会に提出する動きもあったが、結局、大蔵省提案の勸業銀行法及び農工銀行法の改正案は、第27議会で成立し（明治44年3月法律第26、27号）、7月1日から施行された。この改正によって、勸業銀行・農工銀行は業務分野を広げ、以後勸業銀行の貸付高は伸長し、不動産銀行への転化が促進された。

この第27議会では、興業銀行法、拓殖銀行法の改正も同時に成立した（明治44年3月法律第28、29号）。興業銀行は、この改正で手形割引担保に関する制限を解除され、工場の敷地建物、市街地不動産に対する担保貸付を開始し、新

たに株券や地金銀売買を許可されるなど、その業務範囲を拡張した。また、拓殖銀行法には、目的に樺太開発の資金供給が追加され、拓殖銀行は樺太で普通銀行業務を営むことができることになった。

このほか、43、44年には、日本銀行・台湾銀行・正金銀行の諸行は、公称資本金をそれぞれ倍に増加した。また、台湾銀行は銀行券の保証準備発行限度を500万円から1,000万円に拡張し（明治43年4月法律台46号）、日本銀行は営業年限満了（明治45年10月9日）を前にして、43年2月、30年の年限延長が許可された。

以上のように、この時期には、明治初期の松方金融構想による特殊銀行関係法は、経済の発展に適応して次々と手直しを受け、特殊銀行の営業分野が拡張された。

3 預金部資金の増加と運用の多角化

明治18年、大蔵省に預金局が設置されたとき、大蔵省預金は785万円であった。その後、20年代に2,000万円を超え、30年代には公債発行に伴う国庫余裕金及び償金から繰り入れた3基金の預入れ、払出しの関係で、資金量に増減はあったが、漸次増加の傾向にあった。この預金部資金の原資は、主として郵便貯金、大蔵省預金及び利子支払元積立金の3資金からなっていたが、日露戦後そのいずれも非常な増勢を示した。なかでも、郵便貯金は戦前2,000万円台であったが、39年度末6,793万円、41年度1億1,245万円と飛躍的に増加し、明治末年には2億円を超過した。そして資金の総量は、33、34年度には6~7,000万円であったが、40年度末1億6,581万円、42年度末2億3,317万円、明治末から大正初年には約3億円に及んだ。

そこで、日露戦後、急増した預金部資金は、財政金融の調整資金として活用されることになった。

預金部資金は、日露戦前は主として国債で保有されていた。それは資金を利殖するのに、国債が有利、確実であったためであるが、一面公債の公募が困難

なとき、預金部で引受発行を行ない、また外貨充実のため保有公債を外国に売却するなどして、財政金融政策の運用に資した。そして、この時期には一般会計、特別会計の一時的不足を補い、あるいは財界救済融資のための特殊銀行債券を引き受けるなどのための国家資金の運用には、償金資金が活用された。預金部資金が国債以外に運用されたのは、預金局設置当初を除き、35年、4分利清国公債を購入し、また興業債券を引き受けたのが始まりで、償金資金が費消され、預金部資金量が増大した日露戦後になって、預金部資金の多角的運用が恒常化した。

その多角的運用とは、①国債、②一般会計・特別会計への貸付、③地方低利資金の供給、④特殊銀行・会社等への事業資金の融資である。

この時期においても、国債の保有額は資金の半額を占め、運用の主流をなしていたが、日露戦後の財政緊縮政策によって、政府が非募債方針をとったから、従前のような預金部の新規公債引受発行があまり行なわれることはなかったが、政府の公債政策に従って預金部資金が活用された。その主なものは、行賞賜金公債の市価維持のための買上げ、買収私鉄の債務整理公債の全額引受、借換公債への所有公債の乗換及び一部引受などであった。

また、非募債方針によって、公債による事業費の調達が行なえなくなった諸特別会計に対して、預金部から短期または長期の融資が新たに開始された。すなわち、鉄道、治水の2会計には長期資金を、専売局、製鉄所の2会計には短期資金を貸し付ける途が開かれ、また大正2年度からは、朝鮮の事業費支弁のために一般会計への貸付が行なわれた。

また、郵便貯金などの地方零細資金を吸収した預金部資金を、低利で地方へ融資し、地方金融の疎通と中央・地方の金利平準化を促進する、いわゆる預金部資金の地方還元がこの時期に採用された。それは、39年、勸業銀行を通じて融資した東北3県凶作救済貸付を皮切りに開始され、42年には「地方貸付資金取扱順序」を制定して、普通地方資金の融資方法を制度化した。それは、預金部が特殊銀行債券を引き受け、政府がその融資条件、融通先を指定して、特殊

銀行を経由して地方公共団体、耕地整理組合、産業組合などに低利資金を貸し付けるという方法で行なわれた。そして43年には、預金部資金による地方債の直接引受が開始され、44年には、融資先を公共団体等に限らず一般に拡大するため、農工債券引受による小口産業貸付が始まった。

特殊銀行・会社等への事業資金の融通は、35年、第2回興業債券引受の方法で、興業銀行の一般事業資金を融資したのに始まり、日露戦争中、勸業銀行に対して、貯蓄債券発行による勸業債券公募中止の見返りに勸業債券を、また、興業銀行の金銀鉱山への事業資金融資に対して、興業債券を引き受け、38年から拓殖銀行に対する短期事業資金融資のため、北拓債券を引き受けるなど、特殊銀行を経由する国内の事業資金への融資を開始した。

その後40年代には、興業債券引受けによって中国の江西南潯鐵路公司、萍鄉炭鉱局、漢冶萍公司に（明治37年に償金資金で引き受けた債券を買い入れた）に対して借款資金を供給し、また同じく興業債券引受の形式で、興業銀行を通じて東洋拓殖株式会社、南満州鉄道株式会社、朝鮮銀行に対して事業資金を融資した。さらに大正年代にはいると大正3年、横浜正金銀行貸付金の形で、漢冶萍公司貸付金が融資され、特殊銀行債券の引受という形態によらない融資が開始された。以上のようにこの時期には特殊銀行及び政府出資会社を経由して、中国・満州・朝鮮への投資が行なわれ、大正時代の預金部資金の多面的な運用の端緒を開いた。

4 大陸経営のための新金融機関設置構想及び日仏銀行の設立

日清戦後、政府は東洋市場に対する輸出貿易の振興のため、日本銀行から横浜正金銀行に低利資金を供給し、上海・孟買・香港の正金銀行の出張所営業資金に充てさせるなどの措置をとったが、明治32年、対清事業拡張資金1,000万円の低利（年利2%）融資によって、正金銀行の大陸市場進出を援けた。そして、35年、正金銀行は満州その他清国の各地で一覽払手形を発行し、邦人の大陸における経済活動を援助した。しかし、同行はもともと為替銀行で、動産不

財産の担保貸付に関しては適当な機関と言い難かったから、官民ともに大陸の事業経営に対する融資機関の設置を必要と考えるようになった。そこで政府は35年12月、第17議会に「日清銀行法案」を提案した。同案によれば、日清銀行は露清銀行・独亜銀行の例にならって「東亜ノ商工業経営ヲ全フシ我經濟上ノ利益ヲ図ル」（提案理由説明）目的で設立され、資本金2,000万円、うち政府引受600万円、政府持株は15年間無配当の特典を持ち、政府の厳重な監督のもとに広範な貸付、債券発行、信託、公社債引受などの業務を行なう、と規定された。この法案は第17議会の解散で流産した。その後政府は、なおも日清銀行の設立に期待をもっていたが、特殊銀行の設立には時を要するところから、36年の第18議会には、一応「日清銀行法案」の提案を見合わせ、当面、対清進出のための金融機関には新設の日本興業銀行をあてることに計画を変更し、そのための興業銀行法改正案を提出した。この第18議会も増租延期問題の審議が難航し、これに伴って同法案は撤回された。

この間、36年ころから、さきの日清銀行新設構想に代えて、既設の興業銀行を日清銀行構想に向けて発展改組しようとする案が検討されはじめ、36年、37年ごろ、政府部内で「日清興業銀行案」、「東洋興業銀行案」、「東亜商行案」などが立案されたが、日露戦争の勃発により、対外経済進出の手段は戦後の実情を基礎にして再検討されることになって、実現しなかった。

そして、38年1月、「日本興業銀行法」の改正案が第21議会に提出され、外資導入機関としての法整備と同時に、興銀は外国において銀行業務またはその付帯業務を主務大臣の許可を受けて営むことができ、かつ、外国における公益事業のために制限外の債券発行を許されることになった（明治38年3月法律第49条）。

他方、横浜正金銀行はすでに戦前から、満州はじめ中国各地に支店、営業所を設置し、その経済事情に通じ、また日露戦争中は軍隊の進駐とともに、金庫事務、軍票の流通引換業務などを行なっていた。戦後、軍票を整理し満州における幣制を円銀で統一する方針が立てられ、38年7月の閣議は、正金銀行に軍

票の整理と一覽払手形の発行を行なわせることに決定した。同時にこの閣議は、清国におけるわが国の起業及び金融機関についての根本方針は、他日の決定に譲ることを決めた。正金銀行はその後銀兌換の銀行券を発行し、満州、中国方面の金融疎通に努め、また、台湾銀行も南支方面に支店を増設して大陸進出を図り、新設の朝鮮銀行もまた満蒙方面に進出するなど、わが国の特殊銀行の活動は、中国大陆に向かって発展しはじめた。

そして、商業銀行が果たせない長期の事業資金の供給は、興業銀行が受け持つことになった。すなわち、興業銀行創立から、大正2年までの興業債券発行高8,250万円のうち、その80%は政府の尽力によって、政府資金あるいは外資によって発行されたが、その大部分が朝鮮・満州・清国に対する投資にふり向けられた。

しかしながら、日露戦後、満州方面への邦人移住者が、各種の事業に着手するにつれて資金調達に悩み、正金銀行のような商業銀行による資金供給を不十分として、満州特別銀行の設立を要望する声が高まった。42年3月、第25議会は満場一致で満州金融機関設立の建議を可決した。これに対し政府は、42年10月、桂首相兼蔵相・後藤通相・高橋正金銀行頭取等が協議し、ひとまず満州に特殊銀行を設立することを見合わせ、正金銀行の満州における営業を拡張する決定を行なった。

43年5月、政府は、日本銀行を経由して正金銀行に営業資金3,000万円を無利子で融通し、これを満州（のちに清国方面へも拡張）における特別貸付資金にあてさせ、最長10年の不動産抵当貸付を開始させた。しかしながら、なお正金銀行の特別貸付は消極的にすぎて需要に応じ難いとして、実業団体の満州特設金融機関設置の要望は続き、満州幣制統一問題とともに、その解決は大正時代に持ち越された。

なお、わが国が中国大陆への経済的進出にあたって、その資金調達に苦慮しているとき、フランス資本による日仏合併の対外投資仲介機関の設立が提起され、日仏銀行が設立された。その間の事情を概説すると、次のとおりである。

まず明治44年7月、フランス側からその提案が日本政府に伝えられた。当初の仏国の見解は、日仏合併による「日仏銀行」を設立し、これをフランス資本の対日投資仲介機関とし、仏国側の出資は80%、日本側の出資機関には興業銀行を指定するというものであった。政府は44年8月この提案を容れ、交渉を進捗させることを決定した。次いで翌45年1月には、日仏銀行を対清投資機関として、フランス資本を利用する大陸政策機関の役割を担わせる方針を決定した。

明治45年3月、交渉によって日本の出資率を40%に高め、日本側森賢吾財務官心得、フランス側ソシェテゼネラルのドリゾン間に予備協約が締結され、7月、パリで日仏銀行が設立された。その概要は、

- (1) 日仏銀行は仏国法をもって設立する株式会社とする。
- (2) 資本金2,500万フラン（第1回払込625万フラン、持株は仏国側1,500万フラン、日本側1,000万フランとする）。日本側出資は興銀615万フラン、三井・三菱・第一各行125万フラン、正金銀行関係10万フランの共同出資。
- (3) 総裁にはフランス側からソシェテゼネラルのゲルノー総裁が就任し、副総裁は日本側から興銀総裁添田寿一が兼任する。
- (4) 本店はパリに置き、東京支店を興銀内に設置する。

というものであった。

なお、日仏銀行の設立にあたって、横浜正金銀行の為替業務、及びフランスの印度支那銀行の対清業務との間を調整することが問題となった。正金銀行との関係については、日仏銀行は日本領土内で為替業務などいっさいの商業的金融業務を行なわないこと、そして、ロンドン、リヨンでは正金銀行が日仏銀行の代理店となり、パリでは日仏銀行が正金銀行の代理店となるということで日本側の希望どおり解決した。しかし対清業務の調整は、印度支那銀行から、第1に日仏銀行は印度支那銀行の同意なしに、清国に支店・代理店をいっさい創設しない、第2に清国政府に対する借款または貸金については競争しない、第3に清国内の関係企業に関する利益は、日仏間で平等に配分するように努め

る、という申し出があった。わが国の政府及び関係者は、対清進出機関としての実質的内容を喪失するこの申し出に対し、両行間の協議で支店を設置する余地を残し、また、業務が競合しない範囲内で日仏銀行が将来中国で活動できるように、協定内容の修正を希望したが交渉は難航し、大正元年12月末、仏国の提案どおりの両行間協定が成立した。また、日本内部では、日仏銀行重役は興業銀行重役の兼任という当初案に、日本側出資銀行が反対したため、重役には興業銀行理事のほか、政府の推薦者を加えることで人事問題を解決し、東京では興銀をはじめ正金・第一・三菱・三井の各銀行代表者からなる相談役会が設置されることになった。

こうして、日仏銀行は大正元年8月パリ本店が開業し、同年11月東京支店が開業した。そして翌大正2年3月、第1回東拓債券5,000万フラン発行の募集取扱銀行となって、設立目的はしだいに緒についた感があった。しかし、大正3年第1次大戦の勃発によって、外資導入の途が絶たれ、国際情勢が変化して、フランス資本の東洋進出が不可能となり、以後日仏銀行は、設立当初の目的である対清投資仲介機関としての効果を挙げないままに終わった。

5 兌換制度の危機と正貨維持策

明治30年、金本位制を施行したとき、将来にわたって兌換準備正貨を維持できるかどうかは朝野の懸案であった。大蔵省はこれに対し、兌換券の正貨準備は、幣制の基礎を固め国家信用を保つうえで必要であるばかりでなく、一朝有事の際の国家最後の準備金ともいふべきものであるとの考えのもとに、その蓄積、維持に力を注いできた。しかし、国内産金量が少なく、貿易の入超が続くなかで、正貨の維持は非常に困難な課題であった。

明治32年3月、松方蔵相は日本銀行に対して、正貨の維持蓄積を日銀の本分として取り組むよう命じ、第1に外国為替を利用して正貨を吸収し、第2に中国、朝鮮地方の産金を必ず日本に吸収し、第3に国内産金を吸収すること。そのための可能な具体策を講じるように指示した。その後、日露戦争にあっ

て、とくに正貨吸収策を強化したことは、すでに述べたが、明治年間を通じて、大蔵省が日銀を通じて実行させた正貨吸収策は、上記の3方策の具体化であった。

第1の為替を利用する正貨吸収策は、日本銀行が横浜正金銀行に低利の為替資金を融通し、輸出の奨励と商権の回復に努めさせると同時に、正貨を吸収して日銀に輸納する任務を与える、という方法で実行させた。その主なものをあげれば、次のとおりである。

- (1) 外国為替手形再割引制度……年利2%、年額約1,000万円限度で、正金銀行の輸出手形及び輸入手形を日本銀行が再割引する制度で、明治22年に開始され、以後2年ずつで契約を更新し継続した。40年には、その額を拡張し1,500万円まで2%、1,500万円以上5%とした。さらに、43年7月には、その形式を外国為替貸付金に改め、翌年7月から実施され、大正元年12月、3,500万円以上は6.5%に、大正2年1月には1,500～3,500万円を6%に利率を引き上げた。
- (2) ロンドン為替預け金、支那為替預け金……32年3月兌換券保証準備制限拡張の際、政府は日本銀行に対し年利2%で1,970万円を正金銀行に預入するよう命じ、以後、欧米・中国の貿易金融疎通のため運用された。
- (3) 当座貸越……年利2%、400万円の当座貸越契約を日本銀行、正金銀行間で締結。
- (4) 日本銀行正貨準備中英貨100万ポンドを正金銀行に預入（年利1.5～3.5%、38年3月から）。
- (5) 満州為替資金約400万円を国庫から正金銀行に預入（年利2%、39年5月から）。
- (6) 国庫から銀塊約290万円を正金銀行に預入（3%）。

次に内外産金の吸収については、日本銀行の地金吸収資金融通及び金銀地金の買入れが行なわれた。

地金銀吸収資金の融通は、明治17年、大蔵省が国立第一銀行に対し30万円の

前渡金を下付し、清国の現銀及び朝鮮の砂金の買入れを行なわせたのを始めとする。32年以降、日銀からの融資が開始された。朝鮮産金に対しては第一銀行（のち韓国銀行、朝鮮銀行に継承）及び十八銀行に、清国産金に対しては正金銀行に、台湾産金に対しては台湾銀行に、日露戦争以降は内地産金に対して浪速銀行、十二銀行及び藤田組に、いずれも無利息で（台銀に対してのみ年利2%）購入資金を融資した。このほか、38年から、興業債券の預金部引受または日銀の融資（年利5%）によって、興業銀行を通じて鉱山開発資金貸付が行なわれた。また日銀の金銀地金及び貨幣の購入促進のために、買入価格引上げ、品位基準の引下げ、造幣局の鉱物試験料の引下げなどの方法が採用された。

しかしながら、わが国の準備正貨は、日露戦前には日清戦争賠償金とその後の外債募集金及び内国債の海外売出しによって補充され、上記の正貨吸収策はそれを補完する役割を果たしたにすぎなかった。そこへ日露戦争で多額の外債が発行され、さらに戦後経営期に政府の外資導入促進策によって、政府公債ばかりでなく市債、社債が海外で発行された。こうして取得した外貨は政府・日銀で吸収したから、日露戦後、わが国の正貨保有高は飛躍的に増大した。しかし、このため外債の利払いによって年々数千万円の正貨が流出した。そして海軍軍備、鉄道、電信及び製鉄所などの政府事業の拡張により、政府の海外支払いが増大し、加えて水害による外米輸入、関税改正への見込輸入が増加して、貿易収支の入超が大幅に達する見通しとなった44年、大蔵省及び日銀では正貨擁護策が真剣に検討されることになった。

44年8月の大蔵省調査によれば、「我国全体ニ於テ輸入超過ノ関係ヲ除外スルモ尚明治45年度以降年々7,500万円、正貨ヲ失フヘキ計算ニシテ明治46年度中ニハ正貨現在ハ既ニ正貨準備トシテ必要ナル額以下ニ下リ、明治47年度中ニハ全然正貨準備ヲ喪失シ尽シテ絶体ニ正貨仕払不能ヲ示サントスル形勢ナリトス。」と述べている。すなわち、44年度の正貨の払出しは国庫関係で1億円以上、日銀関係で5,000万円以上に上る見込みで、このまま対策を講じなければ、3年後には正貨の支払いは不能に陥るという危機にさらされていたのである。

この時、大蔵省は日銀に対してその対策を諮問し、日銀は意見を提出した。これらに基づいて同年8月9日、大蔵省・日銀の関係者が会同して当面の対策を協議し、応急策として①正貨の節約を図り、②特別資金や正金銀行預金の形で固定している正貨を解放し、③当面鉄道公債、借換公債を英仏で募集して正貨を補填するという方針で臨むこととした。

その後大正3年3月末までに、東京市債、京都市債、鉄道債券及び証券、東洋拓殖債券、仏貨国庫債券等を英仏で起債し、その払込金計2億2,661万円を正貨で受け入れた。しかしながら、政府及び日銀所有正貨は、44年3月末の4億7,291万円から大正3年3月末の3億6,358万円へと、3年間に1億0,943万円を減少した。まさに外債の利払いのために外債を発行する状態であった。

この間、議会内外でも正貨維持が問題になり、政・財・学界を通じていわゆる「正貨論争」が高まったが、大蔵省内部では正貨対策に関する従前からの方針を再検討し、正貨吸収の根本方針樹立の努力が続けられた。

こうした情勢のなかで、財政は緊縮整理の方針が採られ、政府外国払の節減、輸出奨励対策が立てられた。とくに正貨吸収に関する中心問題として、大蔵省・日銀・正金間で調整が続けられた点は、第1に日銀の金利対策が国際金融に反映しない現状をどう改善するかということ、第2に正金銀行に対する低利為替資金の貸付によって正貨吸収の目的を果たすために、その運用を改善するという点であった。

第1の日銀の金利政策の欠陥の原因は、日露戦争の間に変則的措置として認められた在外正貨と正貨準備との関係が、戦後10年間引き続いて改善されなかったことにあった。在外資金を準備として兌換券を発行することは、日清戦後一時行なわれたが、その後中止され、日露戦争準備期の36年12月、大蔵省は日銀のロンドン保有英貨を準備として兌換券を発行することを許可し、実際上は37年6月以降実行された。これは、軍費のための外債募集金によって日銀の借入金金を返還し、そのため増加した日銀の在外資金を一時に回収することができないので、時局中の臨時的措置として行なわれたのであった。しかし、この在

外正貨の準備繰入制度は日露戦後廃止されず、かえって繰入額を増加して継続され、正貨準備の相当部分が在外正貨であるという状態が第1次大戦時まで続いた。

この在外正貨を正貨準備としたことによって、日銀は国内での金貨兌換が多くなることをきらって、不利な相場で大口為替の売却を行なったり、また在外資金の運用利殖金と正貨の回収費を失うので、内地正貨準備の充実に冷淡となる傾向を生じた。

さらに正貨準備が減少すると、政府の外債募集金、市債募集金、他銀行からの買入資金など人為的手段によって取得した在外正貨を正貨準備に繰り入れ、また、大口為替の決済までを準備外の正貨で支払うなどの方法で、正貨準備を人為的に維持した。そのため、多額の外債の元利償還や政府海外払のほか、入超続きの対外決済によって生じた正貨の流出も、正貨準備に反映されない状態が続いた。世上では、正貨準備が減少しないのをみて輸入超過を恐れない風潮を生じ、あるいは国際収支の趨勢から判断して、兌換停止の近いことを予測し過度の悲観論が現われるなど、健全な通貨政策の運用を阻害するばかりでなく、各国の中央銀行が通貨政策の第一目的としている金利政策の効力を失う結果となった。したがって、日銀の金利政策が国際収支を有効に調整できるようにするためには、在外正貨と正貨準備の関係を正常に戻す必要があったが、直ちに在外正貨準備を内地に回収し、以後国際収支尻を正貨準備に反映させる措置をとると、正貨準備はたちまち費消され、兌換停止という非常事態に陥る危険を伴ったから、これをどのようにして徐々に回復させるかが論議の焦点であった。

第2の正金銀行に対する低利為替資金の融資は、正貨吸収をその目的の第一におき、低利資金の返済を正貨で日銀に返納させることができる取決めがあったが、実際上、正金銀行は低利資金で輸出為替手形を買い入れ、その代金を外国で正貨で領収しても、片為替になることをおそれて輸入為替を購入し、兌換券で貸付金の弁済を行っていたから、かえって輸入を奨励するような状態と

なっていた。したがって、低利為替資金による輸入為替手形の取得を抑制し、正貨による返済を義務づけて、本来の目的にそった運用を行なうことが問題となった。

そして、大正3年7月、上記の諸点について、大蔵省、日銀、正金首脳部間で、要旨次のような方針を決定した。

- (1) 日銀の金利を当分引締めのおく。
- (2) 日銀正貨準備は、今後なるべく経済の実況に応じて増減させる。
- (3) 日銀の正貨吸収策を強化し、外国における本邦社債の募集金等について正貨買入に努め、無利子、低利貸付などの方法で、上海その他から金貨、金地金を吸収する。
- (4) 日銀は正金に対し、輸出為替に対する融資の返済を、正貨でさしあたり年額最低1,500万円限度ロンドンにおいて納入させ、2～3年後には年額3,000～4,000万円以上に増加させる。
- (5) 日銀の正金に対する輸入為替引当貸出は、正金所有輸出手形中、期限、場所等の関係で担保として提供できないものの金額以内に抑制し、正金の輸入為替の利子歩合を引き上げ、その利益を輸出為替買入に向けるなどの方法で、輸出為替の購入に努める。

ところが、以上のような方針を決定して間もなく、第1次大戦によって国際金融市場は変調となり、この方針はそのまま直ちに実行できない状況となった。しかし、大戦によって、わが国の正貨事情は一変し、正貨対策は全く新たな観点から問題とされるようになった。それらについては、後述にゆずる。

第4章 大蔵省機構の整備確立

明治19年、内閣制度の創立に対応して大蔵省機構は整備されたが、その後、「会計法」をはじめとする主要財政関係法規の制定に見合って、財政の運営体制の合理化が進められた。また議会における野党の政費削減の要請にこたえるため、行政の整理縮減も行なわれて、日清戦争直前の26年までに、大蔵省の機構は相当に縮小された。次いで、日清戦争の軍費調達と戦後経営のために、財政運営の事務が増加し、大蔵省の機構は膨張する傾向となったが、31年、大隈内閣の手で行政改革が実施された。

これらを通じて、大蔵省の機構は、明治30年代前半に、現在の機構のいわば原型ともいうべき形に整備された。この間に、本省では主計、主税、理財の3局が確立され、各局の分掌事項が確定した。また、大蔵省の直轄のもとに徴税機構が創設された。

その後日露戦時にかけて、再び財政運営の必要から大蔵省の機構は膨張するが、この間に専売事業の施行機関が確立し、戦後、海外駐劄財務官制度が創設された。

一方において、35年に第1次桂内閣、42年に第2次桂内閣、大正2年に山本内閣、同3年に大隈内閣が、行政整理を行なって、そのつど、機構、人員が整理削減され、内外局を通じて、執務体制の整備が図られた。

そして、明治20年代に発足した官吏の任用制度が結実して、大蔵次官以下、局課長の主要ポストは、帝国大学出身の高等文官試験合格者によって占められるようになって、大蔵官僚機構が確立した。