

奨、預金の都市大銀行・信託会社・郵便貯金への集中による中小企業金融・地方金融逼迫に対する施策、特別融通の増大による日銀の通貨調節能力低下に対し、日銀の市場統制力回復策の実行などである。このような情勢により、政友会内閣は持論の積極財政政策を十分展開できなかったが、長年政綱に掲げてきた地租の地方財源への委譲、及び農村対策としての自作農創設維持・肥料管理に関する法案は、貴族院の反対にあって審議未了となった。

大正末の行財政整理により、官庁機構や定員の大削減と歳計の縮減が行なわれた。しかし、交付公債の増加による公債利払費の増加と、大正年代に政策の前面に姿をみせた社会政策上の諸施策などによって、膨張した財政の緊縮はきわめて困難であった。大戦前に6億円に満たなかった歳計規模（一般会計決算）は、大戦終了時の大正7年度には10億円を超え、13年度に16億円台にまで増加した。財政整理により14年度は15億円台と約1億円を減少したが、その後再び増加に転じ、昭和3年度は18億円余と、大戦前の3倍以上の規模となった。

以上は、財政経済の面からこの期を概観したが、これを政治上からみると、社会の民主的風潮の中で政治のあり方を模索し、波瀾と動揺の激しい時代であった。15年間に10回の内閣交替があり、13人の蔵相を送り迎えた。財政政策は、大きくは経済の動向によって決定されたとはいえ、前期に比べて、より大蔵大臣の個性が発揮され、また政党の政策に左右された。それは、明治以来の元老政治の後退を表わすものでもあった。松方没（大正13年）後、西園寺公望がただ1人の元老として、後継首相の推挙に当って以後、衆議院の多数を占める政党の総裁が、首相に任命されるのが慣例となった。このような政党政治が軌道に乗ったのは、13年の護憲3派内閣の成立以降のことである。

第1章 第1次大戦と積極財政

第1節 経済情勢の変化と積極財政政策への転換

1 大戦の勃発と財政上の対策

大正3年6月、東欧の一角に起こったオーストリア皇太子狙撃事件は、たちまちヨーロッパを戦乱の渦に巻き込み、7月第1次大戦が始まった。わが国は、戦局の極東波及を慮って陸海軍の整備につとめたが、翌8月、日英同盟の情誼によりドイツに対して宣戦を布告した。直ちに軍事行動が起こされ、極東のドイツ軍基地を攻撃し、10月ドイツ領南洋群島を、11月膠州湾のドイツ租借地青島を占領した。また海軍は、インド洋、南洋、太平洋方面に出動してドイツ艦隊を駆逐し、日本の宣戦の直接の目的は、ほぼ大正3年中に達成した。

この大戦に関する財政的措置として、政府は8月、当面の軍事情勢に対処する陸海軍の経費を、第二予備金及び国庫剰余金で支出する勅裁を得、9月、第34臨時議会を召集して、臨時軍事費特別会計の設置と、同会計予算ならびに一般会計の各省臨時事件費の予算の協賛を経た。

これらは、前記の責任支出を含め約6,600万円で、その財源は、150万円を第二予備金から支出し、残額は全部前年度国庫剰余金でまかなわれた。そのため大隈内閣は、財政方針として掲げた営業税などの減税計画と、日露戦費などに繰替支出した教育基金、貨幣整理資金、森林資金を国庫剰余金により補填返償して、国庫収支を改善する計画を中止した。

上記のように、軍費調達のため政府の財政政策は一部改訂を余儀なくされたが、開戦初期の財務行政上の問題点は、むしろ、欧州戦乱による国際国内経済の変調に対処する施策にあった。海上輸送が危険となって輸出入貿易が不振に

陥り、為替決済が困難となったため、明治末年以来不況下にあった日本経済は深刻な衝撃を受け、米価、糸価は暴落した。その対策として、若槻禮次郎蔵相は当面次のような措置をとった。

まず、第34議会において、「輸入税率等ノ特例ニ関スル法律」（大正3年9月法律第43号）、「戦時海上保険補償法」（法律第44号）を制定し、対独交戦による日独間の協定税率の消滅、加工品の輸出遅延による免税期間の超過などによって生じる貿易商の損失を未然に防止し、敵艦の襲撃による海運の損失の一部を国庫で負担することとした。

また、ロンドンにおける為替取組が困難なため、対外決済は一時不能となったが、銀行、会社等の短期債務支払をできるだけ延期し、借換を行なうよう指導し、国債、地方債の利払などやむをえないものは、在外資金を利用して支払を行ない、正金銀行などに輸出為替買入につとめさせるなどの方法で、国際金融の疎通を図り、輸出品の滞貨融資に便宜を図るなどの措置を講じた。

米価、糸価の暴落については、第34、35議会で、議員から米価の調節と蚕糸業救済の必要が高唱され、政府も法案を提出したが、議会の解散で実現しなかった。そこで、米価について、大蔵省の理財局が主管して、国庫剰余金を使用して米穀を買い入れ、市価にてこ入れを行なうことにし、大蔵大臣は随意契約をもって米の買入、交換、売渡をなしうるものとする勅令（大正4年1月勅令第2号）を公布し、国庫剰余金の責任支出を行ない、その実務を東京廻米問屋渋沢義一に委託した。大正3、4年度に419万円（75万7千俵）の米を買い入れ、6年度までにこれを売り渡し、手数料などを含め差引103万円が政府の負担となった。蚕糸業救済については、政府は生糸担保手形の割引による日銀の損失を国庫で補償する財政緊急処分勅令案を枢密院に提出したが、枢密院の委員会は4年3月、国庫剰余金の責任支出を行なえば、緊急勅令の必要はないと否決した。そこで、政府は勅令案を撤回し、蚕糸業に係る資本家の出資による帝国蚕糸株式会社に対し500万円の助成金を国庫剰余金から支出して、滞貨生糸の買持ちと値支えを行なわせ、重要輸出品である生糸生産者の保護政策

とした。

その後、大正4年春ごろから、経済情勢はしだいに変化した。先ず、輸出増加の現象がみえはじめ、加えて連合ロシヤから軍需品の購入申込みがあり、陸軍所蔵兵器の売却代がロンドンで正貨で支払われたので、在外正貨は補充され、対外決済に難渋せずすむようになった。4年8月、大隈内閣が改造され、大蔵大臣は若槻から武富時敏に替わった。ちょうどそのころから、日本の貿易収支は出超に転化した。これは、イギリスをはじめヨーロッパ諸国の商品輸出が大戦によって途絶し、日本商品に需要が殺到したためで、やがて貿易収支のみならず、海運、保険収入などの貿易外収支も受取超過となって、正貨の不足に悩んだ昔日の苦心は全く夢と消えた。こうして、戦争景気は貿易、海運から始まり、事業界全般に波及していった。

当時大隈内閣は、経済事情の好転、すなわち国際収支の好調、正貨の増加、金融緩慢、証券の騰貴などの現象は、大戦による一時的な変態であるとして、租税収入の減少などの要素を考慮し、大正5年度予算編成にあたっては、なお前年来の緊縮財政を基調とした。

しかし、国際収支の好転による在外正貨の累積は、国内通貨の膨張をもたらすので、これを避ける必要があった。また、戦争の成行を気構えて、国内における事業資金需要が起らず、金融緩慢のため、財界から内国債の募債を要請された。そこで大隈内閣は、成立当初の非募債方針を捨て、内国債を応募して既発外債の償還を行ない、さらに連合与国の財政援助のため露、仏など与国の外国債に応募し、また内地の事業の振興と対中国投資の奨励を行なうなどの方針を打ち出した。

2 寺内内閣による財政政策の転換

大正5年10月、大隈内閣に代わって寺内内閣が成立した。蔵相は当初首相が兼任したが、12月、勝田主計大蔵次官が蔵相に就任した。

寺内内閣は、財政経済に関する根本方針を、積極方針、経済的立国主義、日

支経済親善、与国財政援助の4点と定め、この方針に基づいて当面の財政政策を次のように定めた。

- (1) 財政の許す範囲内で国防充実計画を実行する。
- (2) 産業の発達、教育の改善、交通、通信事業などの諸施策に経費を惜しまない。
- (3) 時局に必要な経費のほか、一般経費は節約方針をとる。
- (4) 減債基金を5,000万円に復し、鉄道等の事業費は公債財源でまかなう。
- (5) 与国及び中国に対する財政援助を強化し、対外投資を奨励する。

大正4年に始まった戦争景気は、大戦の長期化に伴って持続し、寺内内閣時代は引き続き好調であった。明治末以来、わが国の財政は、正貨の維持のため緊縮方針を余儀なくされ、このため軍部の軍事費増額要求は抑制されてきたが、いまやその制約がなくなって、この時期に歳計は軍事費を中心として急激に膨張した。その恒久財源を確保する目的で、7年には増税が実施され、各種の事業公債も続々発行された。また、国際金融に対しては、為替調節のための諸施策を強化し、同時に対外金融機関を整備して、対中国投資が画期的に増大した。これらについては、以下各節に述べるが、ここでは、軍事費の増加について一言しておこう。

既述のように、陸海軍の統帥部は、明治39年、「帝国国防方針」を決定し、陸軍は平時25箇師団の常備兵力を、海軍は戦艦8隻、巡洋艦8隻を主力とするいわゆる八八艦隊をもって、国防の最低限度とし、その保有を旨として軍事費要求が続けられた。陸軍は明治40年度に11年継続事業として2箇師団を増設して、常備19師団となった。そして残り6師団のうちさしあたり2箇師団を朝鮮に常置しようという計画は、財政上の制約から明治期を通じて実現しなかった。また海軍は明治40年度に、さしあたり必要の程度で軍備充実を期し、44年度に計画を改訂して、49年度までの海軍軍備補充費4億3,000余円と定めて実施してきた。

そして大正3年成立した大隈内閣は、組閣の条件として、元老に懸案の陸軍

2箇師団増設を約束させられた。また、海軍の八四艦隊建造費の一部も予算化した。5年10月、寺内内閣が成立すると、軍備充実を最重点施策とし、6年度予算に陸海軍備拡張計画の一部を追加計上し、7年度予算編成に際して本格的な軍拡計画を樹立した。すなわち、陸軍においては、欧州大戦の経験と武器の進歩などの実態に対処して、特科隊の編成、武器の改良、航空大隊の新設など、いずれも数年あるいは10数年にわたる継続予算として、延べ2億円余の経費を予定した。また、海軍においては、八六艦隊の完成を期し、特に補助艦艇の充実を図るため補充計画を拡大し、大正2年度以降12年度の完成期限までに、艦船7隻、巡洋戦艦4隻、巡洋艦14隻、駆逐艦及び潜水艦135隻、特別艦10隻、計170隻に上る艦艇の製造のため、延べ9億円余の経費を予定した。このため歳計の中の陸海軍省経費は急速に増加し、製鉄所、鉄道、電話事業の拡張及び教育施設の拡充などの積極経営とあいまって、歳計規模を増大させた。明治末から大正にかけて5億円台であった歳出の規模は、6年度に7億円、7年度に10億円を超過し（一般会計歳出決算）、なかでも軍事費の比重が高まった。また、この軍備拡張費のための継続費は、後年度の予算の膨張を不可避とし、借入金を含む国の債務残高は、戦前の27億円台から7年末には32億円台に増大した。

3 原内閣の積極財政政策

欧州大戦の後半における好況の影響は、通貨の膨張となり、物価騰貴を引き起こした。特に米価の騰貴は著しく、大正7年8月、全国各地に米騒動が起こり、9月寺内内閣は総辞職し、与党であり当時議会の多数を占めていた立憲政友会の総裁原敬を首相とする内閣が成立し、蔵相に高橋是清が就任した。

次いで同年11月、休戦条約が成立し、4年半にわたる欧州大戦は事実上終結した。そこで、大戦中戦争景気に湧いた日本経済の成行きが心配されたが、欧州各国は戦災の復興にいとまなく、その間、景気は後退の色なく、かえって盛況を持続した。この財界の繁栄の影響を受けて、租税その他の自然増収は巨額

に上り、年々多額の歳計剰余を生じた。このなかで、原内閣は前内閣の官僚的物価統制策、対中国投資策などを改めたが、国防充実、交通通信機関の整備、教育の振興、産業の奨励を4大政綱とし、積極政策をいっそう推進する方針を採用した。

すなわち、軍備の充実については、大戦後の列強の軍備の近代化に照応して、前内閣の計画をいっそう充実させる目的で、陸軍においては部隊改編の計画などを増額修正し、多年度にわたる新規継続費延べ5億円を予定し、海軍においては、多年の懸案である八八艦隊の実現などを期して、同じく新規継続費延べ10億円を予定し、前内閣の軍拡計画を上回る大規模な計画を既定計画のうえに追加した。

このため、一般会計の陸海軍省費は8、9、10年度と急速に増え続け、10年度は7億3,000万円となり、軍事費だけで欧州大戦前の歳計規模を1億5,000万円余上回り戦前の3倍余に増加した。そのうえ、交通、通信施設、教育費、産業奨励費などの歳出が増大して、歳計規模は10年度に15億円に近づき、戦前の2.5倍余に膨張し、うち軍事費は49%にも達した（一般会計歳出決算）。

しかも、この積極経営に加えて歳計膨張を助長したのは、物価の高騰であった。物価はすでに戦時中から騰貴を始め、大正9年3月その頂点に達したが、そのため国の歳計中人件費、物件費を通じて既定予算に不足を生じ、しばしば追加予算あるいは責任支出でそれを補填した。7年度以降は大蔵省所管に大正3年臨時事件予備費の款を設置して、各省の物価騰貴による経費の補足と官吏以下の臨時手当の支給を行ない、9年度以降はこれらを経常経費の中に編入したが、8、9年度それぞれ歳出総額の20%内外が物価騰貴による経費の増加であった。

また、7年8月寺内内閣時代に行なわれたシベリア出兵は、大戦終了後も派兵が続けられ、9年12月にニコライエフスク事件が発生すると、サガレン州（北樺太）の軍事占領を行なった。このシベリア及び北樺太への出兵経費は、第1次大戦の臨時軍事費特別会計で引き続きまかなわれた。

以上述べたような原内閣の積極経営の財源は、軍備拡張に対しては、9年度以降再び所得税、酒税を増徴し、なお不足分を国債整理基金3,000万円の繰入停止をもって補填し、鉄道、通信事業、植民地経営事業などは、すべて事業公債を発行してまかなう計画であった。また、臨時軍事費会計の財源は、これまで主として国庫剰余金でまかっていたが、これを公債財源とし、さらに高等学校の建設費や植民地の監獄新営費など、従来一般財源でまかなわれていた経費まで、公債の発行をもってあてた。

しかし、このような積極財政の遂行は、9年春以後の恐慌襲来とその後うち続く不況によって、しだいに困難となった。10年11月、原首相暗殺の後を受けて、高橋蔵相が首相に就任し蔵相を兼摂したが、高橋内閣の11年度予算編成は、歳入の減少などのため抑制方針の採用を余儀なくされた。ちょうどそのころ、ワシントンでは軍縮会議が開催され、世論もまた、財政の緊縮整理が高唱されるようになった。

第2節 正貨の激増と国際金融政策

1 国際収支の受取超過と国際金融政策の概要

既述のように、第1次大戦前の日本は深刻な国際収支難に陥り、金本位制の維持さえ憂慮される状態であった。ところが、第1次大戦が始まると、国際収支は好転し、かえって国際収支尻の多額の黒字の決済方法について悩むことになった。

大戦の勃発当初は、国際金融市場が一時混乱し、貿易も変調をきたしたが、翌大正4年2、3月ころから、まずロシア、イギリスからの軍需品注文によって輸出貿易が回復し、4年7月を転期に、連年続いた貿易収支の入超は出超に変わった。その後は、引き続き軍需品輸出が増加し、加えて交戦国の輸出不振の影響で、日本品への需要が殺到して、4年下期以降大戦中を通じて、日本の輸出貿易は激増した。一方、5年以降は輸入もまた増加して、貿易の規模はこの間一挙に拡大した。そして、大正4年から7年までの4年間に、輸出総額は54億円余、輸入総額は40億円弱と、差引14億円余の輸出超過となった。そのうえ、貿易外収支においても、兵器売却代、傭船料、船舶運賃、保険料などの収入が激増し、4年以降年々多額の受取超過となって、国際収支尻は一転して大幅な黒字を示した。政府・日銀所有の正貨総額は、大戦勃発時にわずか3億5,000万円にすぎなかったが、4年末5億円を超え、7年末には15億8,000万円となって戦前の4倍に増加し、大戦終了後も増加の趨勢にあった。

日本はこれまで、このような国際収支の受取超過をみたことがなかった。そしてまた、大戦という異例な事態がいつまで続くかは量りかねた。従来、正貨の不足に悩まされてきた大蔵省・日銀当局としては、この際できるだけ正貨を蓄積しておくことが必要であると考えた。また、日露戦争のために募集した第1回、第2回4分半利英貨公債6,000万ポンドの償還期限は、大正14年に到来

するので、その償還資金を外国に溜めておく必要もあった。

そこで政府・日銀は、為替銀行が日銀に納入した正貨を、政府が預金部資金、一般会計剰余金などの政府資金で購入し輸出金融の疎通につとめたが、このような片為替の持続は、為替銀行の輸出為替資金の需要をますます増大させる一方、国内通貨の増発をもたらしてインフレーションを引き起こすおそれがあるところから、その対策が国際金融政策の中心に浮び上がった。

4年8月武富蔵相が就任したところから、この問題が出はじめた。武富蔵相時代には、できるだけ政府資金で正貨を購入し、その蓄積を図ったが、政府資金に限度があることと、国内金融が緩慢で適当な投資物件を求める金融界の要望が強かったので、政府は、当面内国債を募集して外債の償還にあてる——内外債の借換え——方針を採用した。また、連合国の要請もあり英国の公債に投資して連合与国の戦争財政を援助し、ロシアの円貨大蔵省証券を発行し、わが国で購入した兵器代の決済資金にあてるなどの方法で、国内資金を吸収して外債の処理にあてることを図った。さらに、従来資金がないために十分行なえなかった対中国投資をも奨励する方針をとった。

5年10月、寺内内閣が成立したころは、ますます貿易が拡大し、輸出為替資金の需要が増大し、インフレーションの傾向がしだいに顕在化してきたから、国際金融対策を強化する必要を生じた。5年11月、日本銀行はこれについて大蔵省に意見を提出した。それによれば、政府資金による正貨買入れ及び内外債借換えという従来の方針を進めるほか、①英仏両国の邦貨短期公債発行などにより海外投資を進めること、②預金部所有有価証券の売却、あるいは鉄道公



第21代大蔵大臣 武富時敏

債を発行して預金部からの鉄道会計借入金の返済にあてるなどの方法で、正貨買入に充当する預金部資金を増加させること、③新たに法律を設けて短期の国債を発行し、国内資金を吸収して正貨買上げを行なうこと、④借換内債の発行及び外国債の元利払いを進めるための制度を整備すること、⑤対中国借款の成立を図ること、が提案された。寺内内閣時代には、これらのうち内外債の借換えのほかは、次々この意見を具体化した。英・仏・露国の円貨債券の国内発行、鉄道債券発行による預金部からの借入金返済、臨時国庫証券の発行、及び対中国投資の奨励などがそれである。対中国投資は寺内内閣時代の2年間に飛躍的に増大し、政府が資金を供給し、また損失保証を約束するなど直接関係したもののだけでも1億7,000万円余に及んだ。

なお、この間6年9月には、アメリカの金輸出禁止に伴う金の外国流出を防止するため、日本も金の事実上の輸出禁止を行なった。

ところが、これらの施策にかかわらず、輸出入のアンバランスが続いたため、7年なかばころから為替銀行の輸出為替資金の調達はいっそう困難になり、政府は輸出金融の行きづまり打開策を強化せねばならなくなった。そこで7年9月、戦時為替調査委員会を設置し（勅令第340号）、官民から委員をあげて具体策を調査することになった。しかしこの委員会は成案を得ないまま、輸出金融疎通問題は7年末を頂点にしたいに緩和されていった。

大正7年11月11日休戦条約が調印され、4年にわたった第1次大戦は終了した。戦争の終結によって、日本経済は戦争景気に直接関連ある部門に打撃を受け、一時一般に沈衰の状を呈したが、やがて欧州諸国の復興物資の需要によるアメリカの好景気を反映して、8年を通じて景気はしだいに過熱し、事業計画も増進した。このため、6年後半から伸びはじめた輸入額は8年にはいって増進し、大戦中黒字歩調を続けてきた貿易収支は8年1月から逆転し、8年上期を通じて大幅な入超を告げることになった。下期にはいって輸出が伸びたが、8年中を通じると、輸出額は前年より1億3,700万円の増加に対し、輸入額は5億0,500万円と大幅な増加を示し、ついに輸入超過となった。9年にはいる

と、生糸輸出の不振などにより輸出が減退する一方、輸入は増加して、大幅な入超をみることとなった。金融は渋滞し、ついに9年3月戦後の反動恐慌が襲来した。以後、日本経済は不況局面を迎え、貿易は委縮し、連年入超が続く中で関東大震災が起こったのである。

しかしこの間、貿易外収支は海外投資の回収額の増加などによって、大幅な黒字を示し、また8年6月、アメリカがいちはやく金の輸出を解禁したことにより、為替銀行はアメリカから金貨を現送して日銀に持ち込んだため、政府・日銀所有の正貨の合計は7年末の15億8,762万円から8年末に20億4,514万円、9年末に21億7,862万円と増え続けたが、これを頂点として、正貨は国際収支尻の赤字を反映して再び減少した。この間内地正貨は急速に充実され、11年8月末限りで、従来から問題の多かった兌換券の準備正貨に在外正貨をあてる制度を廃止した。

7年9月成立した原内閣は、国際金融政策として、まず対中国投資の再検討を行ない、中国の南北争乱を助長する用に供される借款を打ち切り、対中国投資に関して列国と協調することを決定し、この面で寺内内閣の方針を転換した。

以上述べたように、日本は第1次大戦という異例な事態のなかで、債務国から一躍して債権国となり、正貨を蓄積したが、この間に採用された諸施策の結果として、いくつかの問題は後の国家財政の運営に大きな影響を与えた。すなわち、金輸出禁止は後の政治経済の動向を大きく左右し、またこの時期に行なわれた海外投資のうち、ロシア及び中国に対する債権は取立て不能となって、臨時国庫証券、対中国借款及び預金部の整理問題を後に残すことになった。

以上、国際金融に関する諸施策について概略を述べたが、以下で事項別にその内容を紹介しよう。

2 正貨の蓄積及び輸出為替資金の疎通

大正4年下期以降国際収支は大幅な輸出超過となったが、政府はこの千載一



大戦によりにぎわう軍需工場

遇の期に際して、輸出を奨励し正貨を蓄積する方針でのぞんだ。また一方、為替銀行の側からすると、片為替の状態が続くと同時に、交戦諸国はイギリスをはじめ金の輸出を禁止したので、金貨を現送して輸出金融を決済することが困難であった。そのうえ、為替相場の高騰によって海外の外貨保有は損失となるので、為替銀行は政府に在外資金の買上げを続けることを要望した。

そこで、この時期には、政府の手で為替銀行が海外で買持った外貨の購入が大規模に行なわれた。しかし、政府資金には限度があるので、外貨の買取り資金を拡張する必要があったことと、通貨の膨張を抑制するという二つの理由から、輸出金融疎通資金を国内市場から吸収し、あわせて蓄積された正貨を有効に利用する方策がたてられた。その主なものは、内外債の借換え、外債の償還、臨時国庫証券の発行、外国公債の国内市場引受け、外国公債への投資、対中国投資の奨励などである。いまその経緯を事項別に概説すると次のとおりである。

まず、政府による在外資金買入れの方法は、大正3年7月31日付の正貨吸収に関する政府・日本銀行・横浜正金銀行間の特別協定に基づいて行なわれた。この協定は、既述のように第1次大戦の直前に、年々の正貨の流出に対して、

積極的に正貨を吸収するための具体案として案出されたもので、それは大正3年9月から1年間、正金銀行が日本銀行へ正貨を納入したときは、政府は即時その正貨を購入する。また外国銀行提供分及び日本銀行所有分についても、随時買上げを行なうという協定であった。ところが、翌4年なかばころから輸出が伸び、為替銀行は片為替のため輸出為替資金を日本銀行から借り入れたが、為替銀行から日銀に海外で返済される外貨を、政府が購入し正貨の蓄積を進めるうえで、前記の特別協定は新たな意義を持つことになった。この協定は4年9月1日に更新され、新たに台湾銀行を含めて向う1年間に、政府は正金銀行から8,000万円、台湾銀行から2,000万円、計1億円の予定で正貨を購入することとなった。しかし、その後輸出超過の趨勢はさらに進み、両銀行ともますます輸出資金の調達に苦しむ状況となって、協定期限の5年9月末日までに政府が両行から正貨を買い上げた額は2億4,000万円に上り、さらに5年7月に契約を更新し、6年12月には朝鮮銀行をも加えて、期限満了ごとに協定を更新して大正9年に至った。

この特別協定によって購入した正貨の額は大正3年から8年10月までに16億9,000万円で、うち正金銀行14億円、台湾銀行2億4,000万円、朝鮮銀行5,000万円であった。このほか、大正7、8両年に特別協定によらず興銀・三井・三菱・住友の各銀行から普通買入れを行なった分が約2,000万円あり、合計17億1,000万円に上った。なお正貨購入にあてられた政府資金の内訳は、一般会計14億円、預金部1億4,000万円、臨時国庫証券収入金1億7,000万円である。

このように、戦時戦後の為替金融については、在外正貨の決済は政府が、内地の為替資金の融通は日本銀行が行なったが、なお政府資金の都合などにより在外正貨買入れが困難な場合には、日本銀行が在外正貨の購入を行なった。

以上述べたような巨額な正貨買入れのために、政府はこの間、正貨買入資金を拡張し、かつ有効に正貨を利用する方法を種々考案した。

その第1は、内国債を募集して外債を償還することである。政府は、4年10月、5年4月及び10月の3回にわたり、9,000万円の内国債を募集して外債の

借換償還を行なった。また6年5月発行された鉄道債券の募集金による預金部からの鉄道事業費借入金の返済は、預金部資金の在外資金購入分を拡大するための措置であった。このほかこの時期には減債基金の一般会計繰入分は、正貨を購入して外債の償還にあてた。また、市債、社債、借入金など国外負債の償還も図られた。なお、内外債の借換が5年10月中止されたのは、4分半利外債の5分利内国債への借換は国の損失になるとの高橋蔵相の意見によるものであった。

第2は、臨時国庫証券の発行である。寺内内閣は、市場の余裕金を吸収して輸出為替資金を供給し、かつ連合与国の軍需品代金決済資金にあてるため、大正6年第39議会に「臨時国庫証券法案」「臨時国庫証券収入金特別会計法案」を提出した（法律第7号、第8号）。臨時国庫証券は、5年内の期限で市場の状況に応じ政府が市中で公募するか、あるいは日本銀行、預金部において割引の方法で引受発行する国庫証券である。その収入金は特別会計で経理され、一部は為替銀行の外貨の購入にあてられ、一部は外国政府の軍需品代金の決済資金にあてられた。この臨時国庫証券の新規発行総額は5億3,000万円、うち為替資金疎通を目的として大正7年に発行されたもの1億9,000万円、6年から8年にかけて輸出軍需品代金決済のため発行されたもの2億8,000万円、8年3月法改正（法律第18号）によって連合国財政援助を目的として発行しうる規定を設け、これによって発行したもの6,000万円である。政府は、この収入金を目的に従って運用したが、輸出軍需品代金決済及び連合国財政援助のために、この収入金で肩代りした対露債権及び対支債権は、長く不良債権として残り、大正14年に整理されることになった。

第3は、外国政府公債の国内市場での引受発行である。大正4年末ごろ、ロシアから借款の申入れが政府にあり、大正5年2月、ロシア大蔵省証券5,000万円を正金銀行等の日本銀行団が引受発行したのに始まって、以後7年11月までに英・仏・露3国の円貨大蔵省証券または国庫債券総額5億4,000万円を国内で引受発行した。銀行団による引受け3億5,500万円、預金部及び臨時国庫

証券収入金特別会計引受け1億8,562万円であった。その募集金のうち、ロシア分2億2,667万円、フランス分1億3,316万円は、わが国が受注した軍需品及び貿易品に対する支払資金にあてられ、イギリス分1億8,580万円は英米為替調節にあてられた。国内市場で外国の債券を発行したのはこれが初めてで、民間引受けの場合でも大蔵省が仲に立って銀行団による引受交渉の成立を促進した。このほか大戦中には、英・仏の公債が外国商人あるいは本邦の銀行の手で内国市場に売却されたが、これに対する投資額は1億3,000万円に達した。国内市場で引き受けた外国公債中、英・仏両国分は数次の借換えののち、戦後全額償還されたが、ロシア分はのち臨時国庫証券収入金会計で肩代りされた。

第4は、在外正貨による英・米・仏貨公債への投資である。戦前政府・日銀が在外正貨を外国の公債に運用していた額は、わずかに5,000万円程度にすぎなかったが、大正6年末には約3億円に増加した。このうち、5年7、8月にはニューヨークにおいて米貨でイギリスの磅貨大蔵省証券1,000万ポンドを日本政府が引き受け、ドル資金の不足に苦慮していたイギリス財政に寄与した。

以上のほか、大戦中の国際金融政策として推進された対中国投資については、項を別けて後述しよう。

なお為替金融について付言すると、大戦を通じてわが国の貿易量は飛躍的に拡大したが、戦前戦中を通じ為替金融は、直接一般国内市場と関連なく政府・日銀が為替資金を調達していた。しかし巨額の入超によって、なお輸出為替資金が不足した為替銀行は、市中でコールを借り入れるなど資金繰りに苦慮し、7年下期にその苦心は頂点に達した。そこで大戦終了後、為替銀行が政府・日銀の資金をあてにせず、自力で貿易決済資金を国内市場で調達できるようにするため、日本銀行の主導によって、8年6月銀行引受手形の日銀再割引制度を発足させ、翌7月銀行売出手形（輸出スタンプ手形）制度を創始して、貿易金融の国内金融市場との関係を密接にした。

3 正貨の内地回送、正貨維持及び金輸出禁止

上記のように政府・日銀は大戦中多額の在外正貨を保有したが、イギリスをはじめ各国が金の持出しを禁止したため、その大部分は海外に蓄積されたままとなった。しかし、アメリカが金の輸出禁止を行なう6年8月以前においては、主としてアメリカからの金の現送によって、内地正貨準備は戦前の約1億3,000万円に対し3億3,000万円と増加した。この中には大正5、6年ころロシア政府の金塊をイギリスがカナダに回送する際、日本軍艦で太平洋を護衛して、その回送金塊の一部を領取したのも含まれていた。多年内地正貨準備の欠乏に悩んだ政府・日銀は、この蓄積された正貨準備を維持する努力を行なった。

ところが6年9月、アメリカは金の輸出禁止を行なった。従来は内地から流出する金やインド棉花買付資金などは、ドル決済でカバーしていたが、アメリカの金輸出禁止によってそれができなくなると、内地の金が流出しはじめるおそれがあった。そこで政府は、アメリカが金輸出禁止を実施した翌日の9月18日、大蔵省令（第28号）によって、金貨幣、金地金の輸出を大蔵大臣の許可制とした。これは、明文上は輸出制限であったが、事実上は金の輸出禁止であった。

次いで当面の正貨維持策として、政府はアメリカに対し日本への米貨特別持出しについて交渉したが、アメリカは特例を許さなかった。そこで政府は、インド棉花購入資金の調達方法に力を注ぎ、米棉買入奨励、インド・南洋方面への輸出奨励、日本所有米貨とルビー貨の交換などの方法を講じ、内地正貨の擁護につとめた。

大戦終了後8年6月、アメリカは列国に先がけて金輸出を解禁した。アメリカの金解禁後2、3ヵ月して、為替相場が金現送点以上に騰貴すると、再びアメリカから金が内地に流入し、内地正貨準備は急速に充実した。ところが、9年にはいると大幅入超のため、為替銀行は手もとの在外資金が欠乏し、政府に

在外正貨の払下げを要請するようになり、在外正貨はしだいに減少するようになるが、国内正貨準備は金輸出の禁止を続けたため減らなかった。

このようにして、内地の日本銀行兌換券発行準備正貨が蓄積される形勢となったので、長年にわたって問題の多かった在外正貨の準備正貨充当は再検討されることになった。8年10月、日本銀行の上申によって2億5,000万円（当時の在外準備正貨現在額）を限度として順次減少する方針を採用し、11年8月、大蔵大臣は日本銀行に令達して、11年8月末日限りで日本銀行所有在外正貨を準備に充当することをやめ、在外正貨の兌換銀行券発行準備充当制度に終止符をうった。

4 对中国投資の拡大

明治37年に償金部引受興業債券の発行により、日本興業銀行から中国の漢冶萍公司へ借款300万円を貸し付けたのをはじめとして、日本の对中国投資は、政府の保護奨励のもとに、預金部資金を興銀あるいは正金銀行を経由して貸し付けるなどの方法で進められた。第1次大戦直前の日本の对中国投資は1億円強であったが、これは欧州列強に比しきわめて少額であった。

第1次大戦の勃発によって、従来中国に資本を提供していた欧州諸国が投資を中絶し、中国政府が借款資金の供給を日本に求める一方、わが国が国際金融対策上から蓄積された正貨を有効に利用する必要があったことによって、对中国投資は急増した。いま、その事情を、大戦前から歴代内閣の方針と施策について、順を追って概説しよう。

1912年（明治45年）、辛亥革命の結果清朝は滅亡し、中華民国が成立した。それより前、英・仏・独・米4国の資本家団体は4国借款団を組織し、中国の中央・地方政府及びその保証する会社に対する借款を共同で担当することとされていたが、中国の新政府の成立に際し、同政府に対し資金を前貸しし、同時に新政府の発行する改革公債引受けの権利を取得した。これらの事情は、日露両国の満蒙における特殊利益を侵害するものとして、両国から、4国借款団の活



第22代大蔵大臣 寺内正毅

動が日露両国の利権を侵害することを承認しない旨の声明が出され、日露両国の4国借款団加入問題が起こった。1912年3月、イギリス政府から日本政府に4国借款団への加入要請があり、日本政府は「改革公債が満蒙における日本の特殊利益を害さないこと」を条件にこれを承諾し、資本団代表者として横浜正金銀行を指定した。同年6月、日露両国の資本団は正式に借款団に加入し、6国借款団が結成された。6国借款団の対中国政府借款交渉は、その後迂余曲折して続けられ翌1913年（大正2年）4月、改革公債2,500万ポンドの引受け（第1次5分利金貨善後借款）契約が

調印された。その前3月、アメリカは政情の変化により6国借款団から脱退したので、借款は5国が各500万ポンドずつ独立に引き受け、改革公債は英・仏・独・露4国市場で公募された。日本の引受分は、英・独・仏3団体に引受発行を依頼し、ロンドン・パリ・ベルリン3市場で発行された。

この時問題となったのが、この借款団による中国政府への資金供給の独占権である。すなわち、改革公債引受の条件には、中国政府がこの借款団以外から資金融通を仰がないことが定められた。しかし中国政府は借款の条件を改善し、なお当面多額の資金を必要とするなどのため、借款団加入団体以外の資本家に資金借入れ交渉を行なったため、イギリス政府は、はじめ6国借款団以外の対中国借款に外交上の援助を与えないことを声明し、これを阻止しようとした。しかしイギリス国内で6国借款団加入団体だけに対中国投資を独占させる政府の方針に非難が高まったこと、中国への事業投資を希望するものが多いこと、事実上それが行なわれつつあることなどの情勢から、5国借款団は1913年（大正2年）9月決議を行なって、5国借款団は中国政府に対する政治借款に

ついて独占権をもつが、実業借款は無条件に除外することとなり、5国借款団加入団体以外のものが、中国に事業投資を行なうことは自由となった。

やがて第1次大戦が勃発し、大正4年下期以降、わが国の国際収支が好転するにつれて、大隈内閣は対中国投資を奨励する方針をとり、大正5年第37議会に「日支銀行法案」「満州銀行法案」の2特殊銀行設立案を提出した。この2法案は、欧州大戦によって経済活動が後退した列強にかわって、中国に金融上の便宜を図り日中の経済関係を親密にする目的で、中国の経済借款に応じ、または事業資金供給にあたる日支銀行と、主として満州において不動産抵当貸付を中心とする事業資金の供給を図る満州銀行を設立し、政府はこれを監督すると同時に、10年間6%までの配当補給を行なうというものであった。これは明治30年代以来懸案の対中国投資機関及び満州事業資金供給機関設立問題の解決策であったが、衆議院を通過しながら貴族院で否決され、成立しなかった。

この間日本の対中国投資額もしだいに増加したが、大正5年10月寺内内閣が成立すると、大隈内閣時代と構想を変え、新たに投資機関を整備して、積極的な対中国投資を行なった。これは寺内内閣が施政の根本方針として掲げた日中両国間の経済提携強化のための具体策であったが、同時にそれは国際・国内の金融調節策として、最も有効の手段であるとの見地から促進されたのであった。

すなわち、寺内内閣の対中国投資機関の整備としては、当面政治借款については従来どおり横浜正金銀行にあたらせ、経済借款は興業銀行・台湾銀行・朝鮮銀行の3行に特殊銀行団を組織させて、この3行に引き受けさせることとした。さらに7年1月には日中合弁の中華匯業銀行を設立し、経済借款に関する日中間の仲介機関の役割を与えた。また満蒙における金融機関の役割分担も再編された。6年6月の閣議決定により、横浜正金銀行に代えて朝鮮銀行に満州における発券業務及び国庫金取扱業務を行なわせることとし、朝鮮銀行券の関東州及び満鉄付属地における無制限通用を定め（大正6年勅令第217号、同年12月1日施行）、同時に正金銀行が大正2年以降発行を許されていた金券——金貨または日銀券引換えの銀行券——を朝鮮銀行に引き継がせ、また、6年末

日をもって満州の本金庫事務を取り扱っていた正金銀行大連支店とその支金庫・出張所となっていた同行の満蒙各支店を、そっくり朝鮮銀行に譲渡させた。また、従来日銀からの低利融資によって正金銀行が行っていた満州における特別貸付（不動産抵当貸付）は、東洋拓殖株式会社はその事務を譲渡させた。

そして積極的な中国投資のための具体策として、寺内首相の私設秘書である民間人の西原亀三に、中国の段祺瑞政権の要人と借款の下交渉を行なわせ、6年1月、第1次交通銀行借款500万円を興銀・台銀・朝銀3行の自己資金で供与したのを皮きりに、次いで同年9月、全額預金部資金を原資に3行特殊銀行団を経由機関として第2次交通銀行借款契約2,000万円が成立した。以後、政府の直接仲介のもとに政府資金または政府保証興業債券発行による取得金を原資として、7年9月までの間に合計8口1億4,500万円に上る借款を与えた。これがいわゆる西原借款である。このなかには中国政府を欧州大戦の連合国側に踏み切らせ、そのために必要な経費を提供する目的で供与された参戦借款2,000万円（契約7年9月、原資預金部資金、特殊銀行団経由）が含まれている。ほかに、日本の泰平組合と中国陸軍部間の兵器売買契約（大正6年12月、7年7月の2回）に基づき、砲兵工廠の製造兵器を泰平組合を通じ中国へ売却した代金から現金支払分を除く残額2,796万円が兵器代借款として整理された。この借款は、中国政府発行の期票及び国債を臨時国庫証券収入金特別会計で買入れ、代金を泰平組合と造兵廠に支払った。その後債権は消却されず、利払分を加算して借換えが続けられ、臨時国庫証券収入金特別会計の兵器代借款債権額はしだいに増加した。

このほか、この期間には、正金・興銀・台銀・朝銀などの特殊銀行、さきに対中国投資会社として設立された東亜興業会社・中日実業会社及び南満州鉄道株式会社などの諸会社、三井物産・大倉組などの民間商社の手によって中国への経済借款が数多く締結された。

また、政治借款については、大正5年9月、大隈内閣時代に中国政府から第2次善後借款の申入れが5国借款団に行なわれた。5国借款団は宣戦により事

実上ドイツを除外して4国借款団となっていたが、その申入れを検討した。この時、日本政府は場合によっては日本単独でこの借款全部を引き受ける用意があり、地租担保の借款に応じること及び地租整理について日本人の顧問を傭請することを条件とすることを各国に申し出たが、中国に政変が起こり、また各国間の協議がまとまらなかった。6年7月に至って、中国政府からとりあえず1,000万円前貸しの要求が出され、同時に先の善後借款申入れに代えて、幣制改革借款1,000万ポンド借入れの申入れがあった。そこで、横浜正金銀行は6年8月、7年1月、7年7月の3回にわたり各1,000万円ずつ計3,000万円の前貸を行ない（原資は正金銀行を代表とする日本の銀行団引受けによる）、一方、幣制改革借款の成立について4国団と協議し、各国の了解及び中国政府の承諾を得て、元蔵相の阪谷芳郎を幣制改革顧問として中国に派遣することになった。7年5月、阪谷は銀本位制を中心とする幣制改革の構想をもって中国に赴任したが、中国側の政情が落ち着かず、また金本位を建前とする条例を中国が公布するなどのことがあって、幣制借款交渉ならびに幣制改革問題は、結局沙汰やみとなった。

大正7年9月寺内内閣にかわって原内閣が成立したが、その前後に中国でも南北政権の争いが激しくなり、原内閣は従来の寺内内閣の対中国の援助政策及びそれに伴う借款方針について、再検討を加えることとなった。

原内閣は7年10月の閣議で、中国の南北戦乱を助長する用に供されるような借款及び資金の交付は行なわないこと、中国に対する政治借款の性質をもつ借款は、誠実に4国借款団の共同事業とすることを決定し、調印済の借款の善後処分について、関係者会議を開くことをあわせて決定した。11月この関係者会議の討議の結果、今後日本の資本家が中国及びシベリア方面に借款交渉を開始しようとするときは、あらかじめ政府の承認を要することを決定、12月右の声明を発し、関係団体に趣旨徹底を行なった。また同時に政府部内では、対外借款の主管省を外務省とし、大蔵省は協議にあづかること、西原借款の善後策として、黒吉両省林鉞借款は一時棚上げとし、前貸しを行なった鉄道借款（吉会

鉄道、満蒙4鉄道、山東2鉄道)は、本契約の締結を行なう方針をたてた。そして8年1月から吉会鉄道本契約の交渉にはいったが、交渉はまとまらないまま、鉄道借款については後日の交渉に譲ることが日中両国間で了解された。

また、ちょうどその頃を境に、中国の政治借款の供与を目的とした国際的借款団の再編成が行なわれた。既述のように明治44年成立した6国借款団は、最初アメリカが、次いでドイツ、ロシアが脱落して、英・独・日3国借款団となっていた。大正7年10月、アメリカ政府は既成の借款団に代えて、新たに日・英・米・仏4国銀行団をもって組織する新中国借款団の組織を提議した。この提案は関係各国政府の賛同を得、8年5月平和会議の開催を機としてパリに参集した4国銀行団代表者の協議によって要綱が決定された。そこで、日本においては、政府の懇願のもとに、従来対中国借款に関して協同行動をとってきた横浜正金銀行などの18行をもって対中国借款銀行団を組織し、正金・興銀両行を幹事に、正金銀行を代表者として新4国借款団に加入した。翌9年10月、ニューヨークで開かれた4国銀行団代表者会議は借款団規約を調印し、新4国借款団が成立した。この借款団の目的は、旧借款団が政治借款に限ったのに対し、経済借款に重点を置いた。すなわち、借款団規約によれば、関係各国政府の支援のもとに、公益施設に関するいっさいの企業特に経済的改造及び交通改善の企画を重点に、投資資金を各国銀行団協力により調達するもので、中国資本の協力を歓迎することになった。そしてこの規約の適用範囲は、借款の対象を中国の中央・地方政府、ならびに地方財政が関係しまたは保証する会社・法人とし、現在及び将来の借款契約で公募の方法によること、ただし、既存の借款契約のうち具体的に契約が進捗していると認められる企業に関する借款契約は除外することを決定した。この規約に関連して、日本側は再び満蒙における特殊権益を問題とし、規約締結前、関係各国政府及び銀行団と交渉を重ねた。中国政府と日本政府の間で従来わが国の既得権として認められていた南満州鉄道その他の満蒙及び山東の鉄道敷設権のうち、満鉄の蒙古側併行線として予定されている熱河一洮南線及び熱洮鉄道の一地点から海港に至る線の2線(西原

借款により前貸した満蒙4鉄道のうちの2線)と、山東2鉄道(同じく西原借款により前貸した済南一順徳線、高密一徐州線)は、わが国が既得権を放棄すること、その他の満鉄とその支線及びその付帯鉱山事業、ならびに未成線を含む満蒙諸鉄道の日本権益を認めることが、9年5月4国借款団の中で相互に確認され、10月の新借款団=ニューヨーク会議で日本銀行団から、満蒙2鉄道及び山東2鉄道の敷設に関しては、新借款団の共同事業に提供することが声明された。

以上述べたように、原内閣成立以後、中国投資に対する方針は国際情勢の変化によって新たな局面を迎えたが、それまでの既往貸付についてもまた、中国政情の不安定などにより元利払いが停滞して、善後処理はその後長い間の課題となった(第3章第4節参照)。

第3節 積極財政下の増税

1 寺内・原内閣による増税計画の概要

明治末年から大正初年にかけて、財政は整理緊縮方針が採用され、増税は行なわれなかったが、第1次大戦の影響で日本経済は好況局面を迎え、寺内・原の両内閣は積極財政を展開し、大正7年及び9年の2回にわたって増税を行なった。

寺内内閣は大正7年度予算編成にあたって、軍備拡張のため恒久財源として、租税収入、専売益金及び通信収入の増徴により、大正7年度で約1,470万円、平年度3,700万円の増収計画を立案し、なお不足分は国債整理基金への繰入額を5,000万円から3,000万円に減額する計画を立てた。

このうち、専売益金については大正6年12月、製造たばこの定価の平均17.3%値上げを実行し、7年度417万円、その後漸次増加して、11年度以降835万余円の増収を期待した。

通信収入については、電報、郵便料金を値上げし、大正7年度716万円、平年度1,140万円の増収計画を立て、租税の増徴については、比較的弾力性があり負担の余力がある所得税、酒税を増徴することとした。同時に、さしあたり必要と認める程度の税制整理を小所得者の負担軽減をも含めて実施する趣旨で、砂糖消費税、織物消費税、自家用醬油税の改正、清涼飲料税の新設及び通行税、石油消費税の全廃を計画した。また、これらとは別個に、第1次大戦参加のための臨時事件費の財源の一部にあてるため、戦時利得税の創設を計画した。

以上の通信収入増収案、所得税、酒税増徴及び税制整理関係諸法案、戦時利得税法案は、大正7年1月、第40議会に提出された。

この増税諸法案に対して、各政党はそれぞれ修正意見を主張したが、多数党

の立憲政友会の修正案が衆議院の院議となり、貴族院は衆議院の修正どおりで通過した。それによれば、政府の国防充実計画は不徹底であるが当面やむをえないものとして、軍備拡張費財源としての所得税、酒税の増徴は認められ、戦時利得税の創設も承認された。一方税制整理は、戦争の影響のもとで経済界が変動し、将来の見通しがつからないから、経済の安定後に根本的、理想的整理を行なうほうがよいとして否認され、通信収入増収案は税制整理のとりやめによって財源に余裕を生じることとなり、否決された。また政府提案の「所得税法」「酒造税法」及び「戦時利得税法」は、一部に修正が加えられ成立した（7年3月法律第5～9号）。これらの議会修正によって、政府計画に対し大正7年度に約300万円の減収となった。これらは大正7年度から実施された（ただし法人の戦時利得税は7年1月1日施行）。

7年9月成立した原内閣は、翌8年、大正9年度予算の編成に際して重要政綱の全般的な実現計画を立てたが、その柱となる軍備拡張計画の恒久財源として、再び所得税、酒税を増徴し、なお不足分は大正9～12年度の4年間、国債償還を停止して補足することを計画し、増税により大正9年度5,713万円、平年度1億3,553万円の増収を期待した。また、所得税については、従来の税制に不備な点が多く、単なる税率の増徴は不公平を拡大するおそれがあり、大戦後の社会経済情勢に適応して社会政策を加味する必要を認めたため、増徴を機に税制の根本的整理、改善を図ることになった。

政府は大正9年1月、所得税制の全面改正をはじめとする増税関係6法案を第42議会に提案した。これらについては各政党の意見が対立し、賛否両論が戦わされたが、結局、立憲政友会の主張どおり一部の修正をもって衆議院を通過した。しかし、貴族院に回付中、議会解散によって成立しなかった。

そこで政府は、9年7月の第43議会に、前議会の衆議院修正案を政府案とし、施行期日を8月1日に繰り下げて、再度増税6法案を提出した。ところが、この時は欧州戦後の反動恐慌によって、経済界の様相が一変していたため、議会では増税案に対し再び異論が沸騰した。

増税6法案は、衆議院においては与党の政友会によって一部修正を加えられたものの、ほぼ原案どおり通過したが、貴族院は、衆議院修正を不十分として重要な修正を加え、両院を通過した（9年7月法律第11・12・14～17号、8月施行）。増収見込額は大正9年度2,339万円、平年度1億3,482万円となった。

原内閣は以上の増税案のほか、大正8、9両年に、地方税の賦課の制限を拡張して、増大する地方財政の要請にこたえた（大正8年3月法律第29号、大正9年8月法律第37号）。なお、懸案の税制の根本的整理については、臨時財政経済調査会の答申をまわって実行することとし、9年6月諮問を発した。調査会は特別委員会を組織し、2年がかりで税制の根本的改革案につき審議を重ね、その答申案が総会にかけられたのは11年7月で、実現はのちに譲られた。

2 所得税の増徴及び制度の改正

大正7年の寺内内閣による所得税の増徴は、総体的に税率引上げによって増徴を期し、あわせて小所得者に対する租税負担を軽減して、社会的要請にこたえようとするものであった。すなわち、税率引上げについては、法人の所得、個人の所得ともに平均約20%の引き上げを行ない、同時に超過累進税率適用の最高額階級をさらに上に伸ばして、高額所得（合名、合資会社及び個人の所得税）に重課した。ただし、第二種所得のうち公債利子税率は据置き、社債利子

税率のみ2%から3%へ引き上げた。一方、少額所得者については、特別控除額及び免税点の引上げを行なった。なお、政府は原案中に山林譲渡の場合の所得に関する法の改正をはかったが、この部分だけは否決され、残りは政府原案どおり成立した（大正7年3月法律第5号）。



大正初期の建築による水道橋税務署

次いで大正9年、原内閣は再び所得税増徴を企てるにあたって、旧来の「所得税法」のうゑに税率を増課するだけでは負担の公平を期することができないとして、増徴と同時に制度の全面的改正整備を図ることになった。改正の中心は、第1に、法人から受ける配当所得をすべて第三種所得として個人に総合して課税することに改め、これに伴って第一種所得（法人所得）の課税対象を改めたこと、第2に、第三種所得（個人所得）の全般にわたり、社会政策的見地を加味しつつ課税の仕組みを整備したことにあつた。この大正9年の改正は、昭和15年の税制改正までの間のわが国の所得税制の骨格を作り上げた重要な改正であった。

前述のように、原内閣は9年度予算編成とともに、所得税、酒税の増徴を企て、「所得税法」の全面的改正案を第42議会に提出したが、議会解散によって成立せず、第43特別議会に前議会の衆議院修正案を政府原案として法案を提出した。しかし第43議会では衆議院、貴族院でそれぞれ税率軽減等の重要な修正が加えられて、成立した（大正9年7月法律第11号）。

そこで、この新「所得税法」の主要な問題点を、議会修正の経過を含めて項目別に概説しよう。

第1に、法人からの配当所得の総合課税制度の採用については、明治32年の「所得税法」の改正によって、初めて法人の所得に第一種所得税が課税されたときには、過渡的にいわゆる源泉課税主義がとられ、法人からの利益配当金は法人所得に課税し、個人の所得に帰した後は課税しない仕組みになっていた。しかし、法人の事業が発展して株式配当金が増加するに従って、配当所得は国民所得の重要部分を占めるようになった。しかし、税法上は法人に低率な税を課するにとどまっているため、個人所得に対する累進課税を増課しても、大所得者と小所得者の間に負担の均衡を図ることは困難であった。こういう実情のなかで、法人から受ける配当及び賞与等について、前年度の収入金額によりすべて総合課税をする方針を採用したのが、この改正の中心眼目であった。このための改正を項目別にみると、次のとおりである。

(1) 第一種所得の所得税の改組

従来の第一種所得の所得税は、法人を合名、合資会社と株式会社、株式合資会社の2種に分け、後者には所得の大小にかかわらず定率を課するが、前者には個人所得の累進税率に対し1級下の税率を適用して、個人事業の法人への改組による合法的脱税を防止する建前をとっていた。この法人所得の分類方法は全面的に改組され、超過所得、留保所得、清算所得の三つが課税の対象となった。第1の超過所得は、各事業年度の所得金額が資本金額に対し年10%（原案8%）を超えた分を超過所得とし、超過累進税率を適用して課税する。第2の留保所得とは、法人の各事業年度の所得中、配当その他の処分をせず社内留保した額であり、払込資本金額との対比において三段階の税率を適用して課税する。これは留保所得への担税力を認めたことのほか、配当を行なった場合との均衡を考慮して設定されたものである。第3の清算所得は、法人が解散したとき、清算による残余財産価額が解散当時の当該法人の純資産金額を超過した場合、その超過額に7.5%の課税を行なうことにした。なお、政府原案にはなかったが、個人段階の配当所得の総合課税に際し、後記のように議会修正により4割控除を設けたことに伴い、法人段階の配当所得に対しても5%の源泉課税を行なうこととした。

(2) 法人の受け取る配当金及び公社債利子課税

個人の配当所得の総合課税に伴って、法人の課税標準を決定するための益金の計算上、従来益金に算入していなかった他の法人からの配当金及び公社債の利子（第二種所得）——ただし国債利子を除く——を益金に算入して課税対象とすることになった。

(3) 外国法人に対する課税

外国法人の内地における支店または出張所の所得について、内地における資産または営業から生じた所得に対して比例税率で課税する。

(4) 第二種所得の課税対象の拡張

従来は公社債の利子に対して、便宜上第二種所得として源泉課税を行なっていたが、同性質の銀行定期預金利子に対しても、第二種所得として社債利子と同率の源泉課税を行なうことにした。これは個人所得として総合課税を行なうと、脱漏が多くなるおそれがあるので、便宜上源泉課税に繰入れしたものである。また、内地法人が外国居住の株主または社員に支払う配当及び賞与は、受領者の個人所得に総合課税できないところから、第二種所得として7.5%の源泉課税を行なうこととした。

(5) 法人から受ける配当金及び賞与等の個人所得総合課税

法人から受ける配当金及び賞与について、総合課税主義により前年度の収入金額を個人所得に加算して課税することにした。ただし、当初の政府案は、配当金の全額を加算することになっていたが、まず第42議会の衆議院の修正により、負担の急激な増加を避け、かつ必要経費を一般的に控除する必要があるとの理由で、配当金の2割を控除したのち総合課税することに修正され、さらに第43議会では衆議院が3割控除と修正し、次いで貴族院で4割控除と修正され、これが最終案として可決された。このほか、社員が退社により持ち分の払戻しとして受ける金額が、退社当時の出資金額に超過する金額、及び株式消却により支払いを受ける金額が払込金額に超過する金額は、法人から受ける利益の配当とみなして総合課税する制度とした。

(6) 施行地外から生じる所得への課税

従来は所得税法施行地外から生じる所得は非課税となっていたのを改め、所得発生地の内外を問わず、すべてを総合課税することにした——ただし、外国籍の者の所得を除く——。

(7) 山林所得計算方法の改善

従来山林所得は、立竹木を伐採したときのみ所得として課税されていたが、伐採したと立木のまま売却したとを問わず、前年の収入実績により課税することにした（大正7年改正の時議会で削除された政府原案の趣旨

を生かす)。

第2に、社会政策的見地からの小額所得者に対する配慮による税制整備については、次のとおりである。

(1) 勤労所得控除の引上げ

従来勤労所得（賞与を除く）に対しては、一律に1割を控除していたが、所得の大小により控除率を0から20%と幅をもたせた。

(2) 扶養家族控除の創設

従来の税法では納税者の人的事情はいっさい考慮されなかったが、ここに初めて、老幼者または不具廃疾者を扶養する者で、少額所得者（勤労所得控除後所得3,000円以下）に対し、扶養家族控除が適用されることになった。なお、従来の少額所得者の特別控除制度は廃止された。

(3) 免税点の引上げ

従来500円であったものを、勤労所得控除及び扶養控除後の所得金額が800円（政府原案600円）未満の者は免税となった。その結果、年額1,300円以下の勤労所得者の大部分は免税となった。

第3に、所得税収入の増加を図る方法について述べる。個人所得税に対する政府原案の税率は、改正前に比べて概して低率となっていた。これは、総合課税主義により所得を広く補足することによって増収をあげることを期待し、税率の引上げは行なわない趣旨が採用されたからであった。しかも、二度の議会修正（第42、43議会衆議院）によって、さらにその税率は低められた。そこで、これらの議会修正によって生じる減収を補足するため、法人の超過所得及び留保所得の一部に対して、税率を若干引き上げる修正が行なわれた。なお留保所得については、貴族院の最終修正により負担が軽減された。

第4に、その他の問題として次の点を指摘できる。

(1) 所得調査委員会、審査委員会の選挙方法の改善

従来の選挙は複選の方法であったが、納税義務者の直接選挙とし、定数に弾力性をもたせる等の改正が図られた。

(2) 申告制の強化

法人及び個人所得は、税法上一応申告を行なうことになっていたが、政府原案ではこの申告制を強化し、無申告または不正な申告に対し、税務官吏が帳簿物件の検査を行ない、これを拒み妨げた者に制裁を加えることなどを規定しようとしたが、第42議会の修正でこれらは全部削除された。

(3) 所得調査上の秘密保持

所得の調査または審査にあたって知った個人の秘密を故なく漏洩したときは、6月以下の懲役または100円以下の罰金を課することが原案に規定されたが、第42議会の修正により体刑を廃し罰金が最高500円となった。

(4) 付属法規の改正整備

「所得税法」の全文改正とともに、施行規則も全改正され（大正9年7月勅令第226号）、従来重要産業の所得についての免税を単独勅令で規定していたものを規則中に統合したほか、損益通算規定、支払調書提出などの規定を設けるなど規定の整備が行なわれた。なお大蔵大臣の各税務監督局長に対する内訓「所得税法施行上取扱方心得」も全面的に改正された（大正9年8月19日大蔵大臣達）。また、内地と外地との間の所得税の重複課税を避けるため、「所得税法ノ施行ニ関スル法律」が制定された（大正9年7月法律第12号）。

以上みたように、この所得税制改正によって、所得税収入は経済の発展に即応して屈伸性を持つようになった。この制度改正による平年度の増収見込みは、第一種7,548万円（政府原案に対し、2,858万円増）第二種1,094万円（同492万円増）を増加し、第三種で881万円（政府原案に対して3,417万円の減）を減じ、総額7,760万円の増収（政府原案に対し66万円減）と見積られた。9年以後の不況によってこの見込は必ずしも期待どおりの成績を収めなかったものの、増収を期待してなお負担の公平を図るという当初の目的は、議会修正による配当控除の実施、留保所得に対する税率軽減などにより問題を残しながらも、ほぼ基本的には達成された。

3 酒税の増徴、整備

大正7年増税における酒税の増徴は、各種類に対してだいたい1石3円の増徴を図り、同時に酒類の免許に際しての制限石数の引上げ、清酒の貯蔵減量及び味淋の滓引減量の査定石数からの控除を認めるなど制度の整備を行なった。これらの改正を含む「酒造税法」などの酒税関係改正3法案は、議会において社会政策的見地から濁酒、焼酎など一部の造石税率の据置きが決められ、修正のうえ成立した（大正7年3月法律第6・7・8号）。これによって平年度1,133万円の増収が見込まれた。

次いで原内閣による大正9年増税にあたっては、造石税をだいたい1石10円引上げ——なお、一定度数を越える場合は、1度につき1円の加算を1円50銭に引上げ——という大幅増徴と同時に、納税保証物の1石当たりの金額引上げなどの制度の整備が図られた。このための「酒造税法」など4法律の修正案は、第42議会衆議院で濁酒造石税引下げなどの小修正を施されたが審議未了となり、翌第43議会に、前議会の修正案を政府原案として提出、原案どおり可決された（大正9年7月法律第14・15・16・17号）。これにより平年度5,721万円の増収が見込まれた。

なお酒造業者から、しばしば造石数査定に際しての滓引減量または貯蔵減量の控除率を引き上げるよう要望があり、政府は2年にわたって、主要酒造業者について実地調査を行なった結果、大正11年度から「酒造税法」の規定を改正し（大正11年3月法律第16号）、控除率を引き上げた。

4 戦時利得税の創設

大正3年8月、わが国の大戦参加以来、これに要する臨時事件費の財源は、主として国庫剰余金でまかなってきた。しかし、軍事行動の継続による将来の経費膨張に対して、国庫剰余金だけに依頼せず臨時の財源を確定する必要がある。また、大戦によって異常な刺激を受けた産業界に、戦時の利得を得たも

のが多く、かつ、諸外国においても、交戦国・中立国を問わず戦争による特別利得に課税しているところから、わが国においても戦時の特別利得に課税して、臨時事件費の財源とする案が検討されはじめた。寺内内閣成立以来、政府は戦時利得税を創設する計画を立てたが、法案は議会解散などにより提案にいたらず、大正7年1月、第40議会に増税及び税制整理法案とともに上程された。

戦時利得税の大綱は次のとおりである。

- (1) 納税義務者の範囲を所得税と同一にし、所得税中法人所得（第一種）及び個人所得（第三種）から俸給、年金などの時局に影響がないと認められる所得を差し引いた所得を課税の対象とする。ただし、「所得税法」では一時の所得として課税の対象から除外されている船舶、鉱業権等の売却による所得をも含める。
- (2) 課税の基準を利得金額におき、利得の算定は、法人所得の場合は戦時事業年度の所得が平時事業年度の平均所得を20%超過するときその超過額を、個人所得の場合は所得金額（俸給、年金などを除く）が大正2年以前2年間の平均平時所得金額の20%を超過するときその超過額を、船舶、鉱業権の売却所得の場合は売却額から原価を控除した額を、それぞれ利得金額とする。
- (3) 税率は、法人所得は利得金額の20%、個人所得は利得金額の15%とする。
- (4) 個人所得、船舶、鉱業権の売却所得は、3,000円未満を免税する。
- (5) 施行は、法人の場合は大正7年1月1日を含む事業年度、個人所得は大正7年分からとし、講和条約調印の日の属する年分限りで廃止する。

第40議会では上記法案中、個人所得の免税点を所得の3,000円未満から利得の3,000円未満に引き上げて修正し、両院を通過した（大正7年3月法律第9号）。また、法案審議に際し貴族院から、法人の事業年度が暦年と一致しないとき、事業年度が講和の翌年にわたる場合なお事業年度終了まで本税を賦課さ

れることとなり、公平を欠くので適当な時期に改正することを政府に希望した。政府は調査のうえ、第41議会で、「戦時利得税法」は、法人の事業年度が講和調印の日の属する年に終了する事業年度を利得税課税の最後とするよう法改正を行なった（大正8年3月法律第17号）。

本法は上記規定に基づき、法人は大正8年に終了する最後の事業年度分限り、個人は大正8年度分限りで廃止された。

5 臨時財政経済調査会の税制整理案調査

第1次大戦の戦中戦後に、軍備拡張財源調達のための増税計画が立てられたが、大戦前から懸案となっていた税制整理は実現しなかった。しかしながら原内閣は、国税体系の中心となる所得税について根本的改革をほどこした。この「所得税法案」の成立の目途のついた9年6月、臨時財政経済調査会に対して、税制整理に関する根本方策を諮問した。

諮問にあたっての政府説明によれば、現行の国税及び地方税体系は、随時必要に応じて組成されたもので、制度としては完備し負担の権衡を得ているものといいがたい。そこで、国税及び地方税体系の根本的整理改革案を検討すること、今後の国家社会の進展に応じて、現在の収入を減少せず、さらに将来の税収が漸次増加するような税制体系を作ること、及びこれによって国民負担の権衡を図ることが、その税制整理案調査の課題とされた。同時に直接税体系については、①所得税を中心とし、地租、営業税を改善して負担権衡を図る、②地租、営業税を廃し、代わりに一般財産税を創設し所得税の補完とする、③地租、営業税を廃し、土地、家屋、証券、営業などの所得に特別所得税を課し、このほかに、これらの所得を総合した一般所得税を設ける、などの案を検討するよう問題が提起された。

調査会は、9年6月の総会でこの諮問に対し、与野党を通じる貴衆両院議員ならびに財界、政界、学会の学識経験者29名の特別委員に審議を託した。特別委員会は、大正9年6月から11年6月までの2年間に、30回の特別委員会及び36

回の特別委員会小委員会を開いたのち、税制整理案を作成し、調査会に報告した。

この報告の要旨は次のとおりである。

- (1) 直接国税は、所得税を中軸とし、一般財産税を創設して補完税とし、両税をもって根本体系とし、地租及び営業税は地方税に委譲する。その他は通行税、売薬営業税を廃止し、相続税、登録税、鉱業税及び所得税に修正を加え、砂鉱区税、兌換銀行発行税及び狩猟免許税は現行のまま存続させる。
- (2) 過渡的措置として、一般財産税の税率を軽くし、その収入が現行地租及び営業税の総額に達しない間は、地租及び営業税の税率を平等に低減しながら存続させる。
- (3) 間接国税については、醤油造石税、自家用醤油税、石油消費税、売薬印紙税を廃止し、酒造税、酒精及酒精含有飲料税、麦酒税、砂糖消費税、織物消費税、印紙税に修正を加え、化粧品税、清涼飲料税を創設し、取引所税及び骨牌税を現行のまま存続させる。
- (4) 地方税については、道府県税は、国税から委譲された地租及び営業税を中軸とし、これに所得税付加税をもって補完税とする。従来戸数割及び戸数割の代替としての家屋税は全廃し、地租との権衡上定率の家屋税を新設する。市町村税は、地租、家屋税及び営業税の付加税を中軸とし、これに戸数割を配する。
- (5) 経過措置として、地租及び営業税の地方委譲までの間、国税で軽減された分を地方税付加税で増徴し、財源の範囲内で整理を行なう。
- (6) 以上の整理により、各税目の収入に増減を生じるが、国税、地方税の合計実収額は従前と変わらないものとする。

臨時財政経済調査会は、11年7月総会を開いてこの特別委員会の成案を付議し、2回にわたって審議したが、賛否の意見が百出し議論がまとまらなかった。特に一般財産税の創設については、主として実行難を理由とする強硬な反

対があって、可否の採決ができないまま、この原案を政府の参考案として提示することとし、政府はさらに調査検討を加えて、税制整理を実行することを要望する趣旨を附して答申とした。

この整理案は加藤友三郎内閣の手で一部が実行に移されたものの、税制の根本的整理改革は、ついに大正末年まで事実上見送られることになった。なお地租及び営業税の地方委譲問題は、ここに端を発して、大正末から昭和初年にかけて、政友会と憲政会（のちの民政党）の二大政党の間で賛否両論が戦かわされ、議会史上の争点の一つとなった。

第4節 公債の増発

1 公債政策の転換

大正3年、大隈内閣成立当時、公債については内外債ともに非募債主義を採用し、外債によって当面の正貨補充を行なうことをやめ、同時に、国債償還を行ないながら鉄道会計や植民地会計で公債を募集していたこれまでの慣習を絶つため、国債償還資金5,000万円のうち、2,000万円を直接鉄道会計に繰り入れて、鉄道の建設改良費にあてる政策をとった。

ところが、大正4年下期からしだいに国際収支が受取超過となる一方、国内においては、事業の前途を警戒して事業資金の需要が起こらず、遊資をかかえた金融機関筋から、内国債の募集を望む声があがってきた。そこで、武富蔵相は4年9月、大蔵省及び日銀の首脳会議を開き、大隈内閣の非募債方針を転換し、国内の需要に応じて内国債を発行し、在外正貨を利用して対外債務を償還整理する方針を決定した。10月、鉄道債券3,000万円を国内で募集し、大正初年以來、短期で借換を続けてきた英貨鉄道債券300万ポンドを償還整理した。

政府は、状況に応じてこの方針をさらに継続する予定で第37議会にのぞんだが、たまたま大正5年度予算の審議にあたって、貴族院に減債基金還元論——鉄道の建設改良費を公債財源とし、減債基金を毎年度5,000万円に戻すこと——が高まって、予算審議が難航した。政府は、5年度に第2回鉄道債券4,000万円の募集により、仏貨国庫債券の約半額を借換整理する計画を持っていたが、これに加えて内国債2,000万円を募集して明治38年の4分半利英貨公債の一部を償還することを決定し、急遽そのための国債整理基金特別会計の特例法案を議会に提出した。それは、同法によれば、公債の借換発行は低利でなければならない規定（第5条）があるため、「政府ハ外国債ヲ整理償還スル為必要アルトキハ国債整理基金特別会計法第5条ノ規定ニ依ラス内国債ヲ発行スル

コトヲ得」として4分半利公債を5分利で借り換える道を開いた（大正5年法律第34号）。この措置によって、大隈内閣の公債償還方針は変更なく遂行されることになった。

大正5年10月成立した寺内内閣の勝田蔵相は、内債募集によって対外債務を整理する前内閣の方針は、当面金融調節、正貨の利用の面から必要であるとして踏襲したが、公債償還については、不生産的公債の償還を図るため再び国債整理基金を5,000万円に復旧し、一方、生産的事業は公債財源による方針を立てた。そして、鉄道債券を発行して鉄道事業費をまかなったほか、「電話事業公債法」（大正6年7月法律第11号）、「樺太事業公債法」（大正7年3月法律第21号）を制定し、「朝鮮事業公債法」を改正して（大正6年7月法律第12号、7年3月法律第10号）借換規定を挿入し、また起債限度を拡張し、事業公債を起債した。なお公債償還計画は、6、7年度5,000万円の元金償還を計画したが、8年度は国防費充足のため、償還資金を再び3,000万円に減額した。

このほか、寺内内閣は輸出資金の疎通と輸出軍需品代金決済資金調達を目的



第24代大蔵大臣 高橋是清

で、「臨時国庫証券法」を制定し（大正6年7月法律第7号）、5年以内の短期証券である臨時国庫証券を創設した（第2節第2項参照）。また、日露戦争の戦時貯蓄債券の例にならい、工場、鉱山などに働く労働者の零細資金を吸収する目的で、勸業銀行に割増金付の戦時貯金券を発行させる計画で、「戦時貯金券法案」を第39議会で提案したが、これは議会を通過せず廃案となった。

大正7年9月成立した原内閣の高橋蔵相の公債政策は、松方財政計画（第3期第1章第1節参照）に示された明治以来の伝統

的な公債政策の枠を破って、積極的な公債増発政策を採用したことに特徴があった。

その第1は、国債償還の停止である。高橋蔵相は、8年度予算編成にあたっては、時日がないため前内閣の方針を踏襲し、国債整理基金の繰入れを3,000万円としたが、9年度からは軍備拡張計画の財源にあてるため、この繰入金を9年度から12年度までの4年間停止することを決定し、このための法律案を9年1月議会で提出した。第42議会は解散のため同法案は第43議会で提案され成立した（大正9年8月法律第40号）。以後高橋蔵相の在任中、すなわち9～11年度の3年間、国債整理基金に対する償還資金元金への繰入れは停止された。

第2に、事業公債の増発である。原内閣は大戦後の積極経営として、鉄道、電信、電話、教育等の内地外地の諸事業を拡張する方針を立て、その財源はすべて公債でまかなうことにした。鉄道事業については「帝国鉄道会計法」によって建設改良費予算総額の範囲内で起債を許されるので、法改正の必要がなかったが、その他の事業公債法については、既存の起債根拠法に次々と改正を加えて、起債制限額を拡張した——「電話事業公債法中改正」（大正9年8月法律第43号）、「朝鮮事業公債法中改正」（大正8年3月法律第16号、9年8月法律第44号、10年4月法律第27号、11年3月法律第12号）、「樺太事業公債法中改正」（大正9年8月法律第46号、10年4月法律第29号、11年3月法律第14号）、「台湾事業公債法」の全面改正及び一部改正（大正8年3月法律第3号、9年8月法律第45号、10年4月法律第28号、11年3月法律第13号）——。さらに、教育、道路、電信の各事業及び関東州の事業については、新たに起債根拠法を制定した——「高等諸学校創設及拡張費支弁ニ関スル件」（大正8年3月法律第31号）、「道路公債法」（大正9年8月法律第51号）、「電信事業公債法」（大正9年8月法律第42号）、「関東州事業公債法」（大正11年3月法律第15号）——。このなかで特徴的なことは、鉄道事業のように、政府が直接事業収益によって公債の元利を償還できる事業は、財源を公債に求めるべきであるという考え方を大きく踏み出して、道路建設や電信事業のように産業発展の基礎作りという

意味においての事業公債ばかりか、高等学校の創設や朝鮮における医院、監獄、警察署の新営費のように行政費の赤字補填の意味をもつ経費まで、事業公債の名のもとに財源を公債に求めたのであった。

第3に、軍事公債の発行である。大正3年臨時事件費の支弁については、当初国庫剰余金があてられていたが、大隈内閣時代に、特別会計資金の繰替使用及び借入金を行ないうる法律が制定された（大正5年2月法律第4号）。寺内内閣時代には、公債を発行しうる途を開いたが（大正6年7月法律第9号）、実際上は、剰余金繰入れと戦時利得税によってまかなわれていた。原内閣時代にはいって、シベリヤ出兵経費及び尼港事件に伴う北樺太出兵経費の増加により、臨時軍事費財源を公債発行で調達することになり、毎年起債限度額が拡張され（大正8年2月法律第1号、9年8月法律第39号、10年4月法律第30号、11年3月法律第11号）、8月以降、軍事公債の発行額は4億円余となり、主として公募によって発行された。

第4に、これらの公債の起債は、禄高整理公債、鉄道買収公債などの交付公債が長期の五分利公債によって発行されたほか、他はおおむね1年から8年の間に償還期限が到来する五分利国庫債券で発行され、これに加えて特殊な短期公債としての臨時国庫証券が発行された。さらに「米穀法」の制定（大正10年4月）によって米穀証券も創設された。こうして公債中短期債の占める割合が増え、大正末年にかけて、借換につぐ借換が続くことになった。

このような高橋蔵相の公債政策に対しては、連年議会においてはなばなしい論戦が展開され、特に9年の恐慌以後、反対の論鋒が強まった。すなわち、貴族院では阪谷・若槻、衆議院では浜口・早速・武富などの主として野党憲政会議員が、放漫財政を糾弾しながら、公債増発は通貨を膨張させ、事業資金需要と競合する、償還方針が明確でないなどの観点から質問を試みた。しかし、高橋蔵相はその答弁の中で、公債政策は、第1に市中金融を圧迫しない、第2に借換期が重ならないの二点を注意さえすれば、国民に投資力があるかぎり短期公債を増発してもいっこうさしつかえないとの態度を堅持した。

以上述べたような公債政策の結果、公債、借入金を通じての政府債務総額は、大隈内閣時代には2年度末27億2,000万円から4年度末26億5,000万円へと減少し、なかでも外国債の償還が進んだが、寺内・原内閣時代には年々大幅に増加し、6年度末28億7,000万円、8年度末34億8,000万円、10年度末43億3,000万円となり、12年度以降ついに50億円を超えるようになった。

2 発行方法及び法規の整備

明治の初め、内国債の発行にあたっては、起債根拠法ごとに特有の名称を冠せた公債証券を発行していた。明治29年10月、大蔵大臣は証券の名称及び様式の統一を企図し、30年以後発行された内国の長期公債は、すべて大日本帝国政府五分利公債証券（明治43、44年に同四分利公債証券が発行された）をもって発行されることになった。しかし、これは償還期限が55年から60年の長期債券で、金融市場の状況によっては公募に適さないため、日露戦争中に償還期限が5年から7年の公債を国庫債券の名で公募して以後、煙草専売法国庫債券、朝鮮事業費国庫債券が発行された。そして大隈内閣以後、内国債として新たに発行された五分利公債は、主として禄高整理、鉄道買収、一時賜金、救恤などのために交付された公債で、一部に電話事業公債（大正7年）のように預金部引受によって発行されたものがあつたが、市中に公募された公債は皆償還期限2年から15年の公債であつた。その手はじめは、大正4年10月、5年4月の外国債借換のために発行された第1回、第2回鉄道債券であつた。寺内内閣時代にはいると、5年10月、4分半利英貨公債借換のため五分利国庫債券（い号）が、6年5月、第3回鉄道債券が、11月は朝鮮事業費国庫債券が発行された。これらはいずれも市中に公募され、引受銀行団と大蔵大臣・日銀との協議によって発行条件が決められた。そして、7年5月、ろ号五分利国庫債券5,000万円が鉄道、電話、朝鮮の事業費支払いという起債根拠法と負担会計を異にした公債を同時に同一名称で公募して以後、交付公債を除き、公債はすべて五分利国庫債券という形で、証券の体裁が統一された。したがって、7年以後、大正

時代に一般に売り出された公債は、すべて五分利国庫債券であった（臨時国庫証券、大蔵省証券を除く）。ただし、これは単に利率が共通で、証券の体裁が同じだけで、発行価格、償還期限は市場の景況、財政の都合により、毎回発行に際し決定された。

また公債の発行方法として、この期には、新たに郵便局売出しの方法が創始された。公債の募集事務（応募申込、応募金の払込み、債券の交付事務）を郵便局で取り扱うことは、さきに日露戦争の軍事公債（内国の国庫債券）を売り出す際一時の特例として行なわれ、次いで38年に元利支払いを郵便局の窓口で取り扱うこととしたが、利用者は少なかった。大正7年8月、勝田蔵相は小口の応募者の便宜を図るため、郵便局で一般の国債の募集事務を取扱う制度を開いた（「郵便官署国債募集取扱規則」大正7年8月通信省令第44号）。これは、郵便官署が国債取扱銀行と応募者の仲介として、募集事務を取り扱うにすぎなかったが、高橋蔵相時代にこの制度を一步進め、募集、売出し、支払いの事務までを郵便局で取り扱わせることとした（「国債募集売出及元利金支払郵便振替貯金取扱規則」大正8年6月通信省令第67号）。これにより、大蔵省と日本銀行が、郵便局売出しの公債の発行条件を決め、日銀は特別発行の場合と同様いったんこれを引き受けて、郵便局の窓口を通じて国債の売出しを行ない、売れ残り分は日銀で引き受けたので、政府は売行きにかかわらず、実収金を手に入れることができることとなった。この措置は、また中産階級以下の貯蓄奨励と小口遊資の吸収を目的としていたから、売出しの方法による国庫債券は500円以下の少額券に限るのを普通とした。

以後、長期債の五分利公債は交付または預金部引受により発行され、短期債の五分利国庫債券及び臨時国庫証券の発行は、公募（シンジケート銀行団の引受による）、郵便局売出し及び預金部、特殊銀行などの引受けによる特別発行の3種の方法が併用された。

また、大正10年の「会計法」の全面改正に際して、国債に関する法制の整備が行なわれた。明治39年、「国債＝関スル法律」が制定され、国債制度は法的

に整備されたが、大蔵省証券その他割引の方法で発行される国債についての規定は、「大蔵省証券条例」（明治17年布告第24号）によっており、この条例による証券の取扱方法と「国債＝関スル法律」による国債の取扱方法とに食い違いを生じ、所有者に不便であった。そこで、両者の統一を図るため、「会計法」「国債＝関スル法律」中に、大蔵省証券発行に関する規定を含め、前記条例を廃止して、「会計法」施行期と同じ11年4月から施行した（大正10年4月法律第44号）。また、これと同時に「国債規則」を全面改正して（大正11年4月大蔵省令第31号）、制定以来しばしば改正を加えてきた旧規則を統一整理し、時代に適応したものに整備した。

第5節 国内金融対策

1 庶民金融機関等の法制整備——無尽業、市街地信用組合、有価証券割賦販売業、信託業、産業組合中央金庫——

明治時代、普通銀行、貯蓄銀行及び各特殊銀行に関する法制が整備され、日本の金融機関の体系がほぼ確立したが、資力の薄弱な小口の資金需要者はこれらの金融機関を利用できず、高利貸、無尽などの金融に頼るほかない状態である一方、明治末期以降、さまざまな形態で銀行類似業務を営みながら、法の規制を受けることがなく、不正行為によって庶民に弊害を与えるものが続出し、庶民金融機関の整備と取締りの強化が課題となった。大正初年から大蔵省及び日本銀行において、これらの銀行類似業務の実態調査が進められ、逐次、法による規制が実現した。

その立法の経過と内容を成立年代順に概説すると、次のとおりである。

(1) 「無尽業法」の制定

わが国においては古くから頼母子、無尽などの方法で会員相互の金融の便を図る方法が行なわれていたが、明治末以降、これらを営業として貯蓄銀行類似の業務を行なう者が続出する状態にあり、業者は大方資力薄弱で、幾多の弊害を伴った。そこで不正を取り締る一方、堅実な無尽業の発達を図るため、すでに大正2年ころから大蔵省内で法律による規制の準備が進められ、3年には全国のこの種金融機関の実態調査を行ない、「無尽業法案」を4年第36議会に提案し、成立した（大正4年6月法律第24号、4年11月1日施行）。

「無尽業法」は営業無尽に対する取締法で、まず無尽の定義を「一定ノ口数ト給付金額トヲ定メ、定期ニ掛金ヲ払込マシメ一口毎ニ抽籤入札其ノ他類似ノ方法ニ依リ掛金者ニ対シ金錢ヲ給付スルモノ」または「賭博、富籤ニ類似スルモノヲ除キ、無尽類似ノ方法ニ依リ金錢又ハ有価証券ノ給付ヲ為スモノ」と定

め、①営業は大蔵大臣の免許制、会社組織のものは資本金3万円（払込資本1万5,000円）以上、個人営業の場合は資本金額を法定せず、内議で5,000円以下は不許可とする、②会社組織の場合、他業兼営を禁止し、個人営業は他業兼営を認可制とし、③営業上の資金の運用方法を限定し、④準備金積立制度を法定し、⑤会社取締役の債務弁償責任を明らかにし、⑥大蔵大臣の監督権を詳細に規定して、大蔵大臣は、事業方法の変更、事業の停止、役員解任及び免許の取消を命じることができることにした。

ところで、この「無尽業法」は経過規定を設けて旧来の業者の便宜を図ったが、施行当時全国で2,046を数えた無尽業者中、免許申請を提出したものはわずかに200余にすぎず、大正5年中に免許を受けた業者は136、その後逐年増加して、大正14年には240であった。こうして、従来の大部分の業者はこの法律によって淘汰された。

(2) 市街地信用組合の創設

庶民金融機関の整備の一環として、まず上記の「無尽業法」が制定されたが、第1次大戦中の好況期を迎え、市街地の中小商工業者の金融機関の不備が問題となり、別途庶民銀行を創設することが検討の対象となった。その結果、明治33年制定の「産業組合法」による信用組合制度を補足整備して、市街地の中小商工業者の金融機関とする方針を採用し、大正6年第39議会において「産業組合法」の一部を改正し、市街地信用組合制度を創設した（大正6年7月法律第22号）。

すなわち、「産業組合法」による信用組合のうち、市または主務大臣指定の市街地が組合の区域に属する信用組合を市街地信用組合とし、市街地信用組合は、従来信用組合に許されていた資金貸付及び貯金吸収に関する業務の範囲を拡張して、手形割引及び指定区域の一般居住者の貯金吸収をも行なうことができる機関とした。なお、貯金受入総額の制限、貯金払戻準備金額、債務弁償責任及び他の産業組合事業の兼営禁止などが規定された。この市街地信用組合の監督は、農商務大臣及び大蔵大臣の共管となった（大正6年10月勅令第200

号)。

市街地信用組合は、大正7年に38組合の設立をみ、のち逐年普及して、大正14年末には224組合を数えるようになった。

(3) 「有価証券割賦販売業法」の制定

有価証券割賦販売業は、明治40年ごろ、公債の増加、企業熱勃興等により有価証券が増加するに従って、中産階級以下の有価証券の簡便な買入方法として創始され、業者数は逐年増加した。第1次大戦中の経済界の好況と、大正4年の「無尽業法」の制定、「貯蓄銀行条例」の改正によって、これらの業者中不堅実なものが、まだ自由営業であった有価証券割賦販売業に転業した事情もあって急増した。しかも業者中には世人の射倖心を利用し、富籤類似の方法その他不正手段で契約者に損害を与える者も多かった。そこで政府は、斯業の取締りと零細資金の貯蓄及び債券投資の大衆化を助長する目的で、大正7年第40議会に「有価証券割賦販売業法案」を提出し、成立をみた(大正7年4月法律第29号、同年9月1日施行)。

同法は代金分割払いの方法で有価証券を販売する業者を規制するもので、免許営業とし、会社組織のものは資本金10万円(払込5万円)以上、資金運用方法、債務弁償責任、準備金積立制度、大蔵大臣の監督権などは、おおむね「無尽業法」と同様に法律による規制を受けることになった。

同法施行時の7年7月、全国の業者は個人営業50、会社組織90、計140を数えたが、11年までに免許を取得したものはわずかに30で、大正年間に業者数が最も多かった9年でもわずかに26(会社22、個人4)にすぎず、その後順次業者数は減少し、大正14年には16業者を数えるのみとなった。これは業法に準拠できない資力薄弱な業者が多かったことを物語っている。

(4) 「信託法」、「信託業法」の制定

日本における民間の信託業は、明治37年ころ個人経営で有価証券に関する信託業務を開始したのはじまって、やがて日露戦後、信託会社が続出した。しかし、これらの会社は名は信託会社でも、内実は債券の割賦販売や無尽業を営

む者、あるいは銀行類似の金融業を兼営する者が多く、一部を除いて資力薄弱で社会に弊害を与えるものが少なくなかった。大蔵部内ではその規制について、すでに大正2～3年ころから無尽取締りなどの検討と併行して、調査検討を続けた。大隈内閣時代には、すでに法制化されている担保付社債信託業をも含めた「信託会社法」の立案が進められ、確定案とならないまま寺内内閣時代に引き継がれたが、具体化しなかった。したがって、信託類似業務である無尽業、有価証券割賦販売業が法律によって規制されたのちも、信託業はその一部である担保付社債の信託業を除き、自由営業のまま残されることとなった。

大戦中の経済の発展によって信託業もまた活況を呈し、その後の反動不況時には、一部信託会社で打撃を受けたものもあったが、市場での証券売買が活発となり、また信託会社への知識が普及したこともあって、多数の信託会社の設立を促進する情勢となり、信託会社のなかからも法律制定を要望する声が高まった。こうしたなかで「信託業法」の制定は原内閣の手にゆだねられた。原内閣は大隈・寺内両内閣の立法方針に根本的な変革を加え、信託一般に関する実的通則を定める「信託法」と営業信託に関する「信託業法」を区分し、前者を司法省で、後者を大蔵省で立案に当らせた。「信託業法」の草案は大蔵省内の信託業法調査会で起案され、司法部内の「信託法」とともにほぼ7年中に成案を得、以後幾度か討議を経て、翌8年12月閣議に提出された。しかし閣議は、これらの法案が私法制度上の重要法案で、実質上、既存私法制度を変革するものであるから、なお慎重に検討する必要があると決定し、両法案とも大正10年臨時法制審議会の審議に付されることになった。そして審議会の要望に基づいて法案は一部修正補充され、ようやく11年、第45議会に提案された。

「信託業法案」に対しては、信託財産の受託制度、資金運用制限の緩和を要望する声が強く、議会において①信託会社が受託できる財産の種類に動産を加え、②営業資金の運用に、動産の買入れまたは動産担保貸付(ただし動産の種類は大蔵大臣が認可する)及び不動産の買入れ(総額は払込資本金及び準備金の3分の1以内)を許す、③担保供託制度に国債を分納できるように字句修正

する、の3点にわたる修正が加えられた。かくして「信託法」、及び「信託業法」は成立した（大正11年4月法律第62号、同第65号、12年1月1日施行）。

その要旨を述べれば、「信託法」は、信託の実体を規定して「財産権ノ移転ソノ他ノ処分ヲ為シ他人ヲシテ一定ノ目的ニ従ヒ財産権ノ管理又ハ処分ヲ為サシムルヲ謂フ」とし、この「信託法」と不可分的関係で営業信託に関する手続法の「信託業法」が制定された。「信託業法」によれば、①信託業は免許制とし、資本金100万円以上の株式会社でなければ営業できない、②信託の引受ができる財産の範囲を金銭、有価証券、金銭債券、動産、土地及びその定着物、地上権及び土地の賃借権に限定し、③信託会社の付帯業務として兼営できる業務の範囲を定め、④担保付社債信託業をも営むことができるが、この場合は「担保付社債信託法」によることを明らかにし、⑤営業上の資本の運用方法を限定し、⑥担保国債供託制度及び準備金積立制度を法定し、⑦大蔵大臣の監督権を規定した。

「信託業法」施行当時、業者は全国で500以上を数えたが、12年8月までに免許を申請したのは49社で、ほかに申請を提出する見込みのものが約50社あった。大蔵省は営業免許方針を厳重にし、慎重審議して12年9月に認可を与える手はずとしていたが、たまたま関東大震災に遭遇し関係書類が焼失したこと、震災の打撃をこうむり免許申請を取り消す会社が続出するなどの事情により、12年12月、5社に認可を与え、14年末までに認可された会社はわずかに33社であった。上記の事情で、「信託業法」の施行は12年1月であるが、實際上、「信託業法」による信託会社の営業は13年に始まった。以後、信託会社の業績は金銭信託を中心として急速に伸び、信託業と銀行業を区別する立法の精神に反して、実質上、信託会社の金銭信託と銀行定期預金との間に競合関係が生じ、金融界で問題となった。

「信託法」の建前は、イギリス法にならい、金銭以外の財産を主たる目的としていたが、「信託業法」において、金銭信託は信託財産管理上、例外として固有財産及び他の信託財産との合同運用を許されていた。また、法制定当時、銀

行預金との競合を避けるため、施行細則において金銭信託の一口の受託金額を1,000円以上、期間を2年以上に制約しようとした大蔵省の意図は、当業者の運動などにより、實際上、それぞれ500円、1年に緩和された（大正11年12月大蔵省令第57号）。その結果、利回りのよい金銭信託に銀行預金が吸収され、信託業と銀行業の営業分野が不明瞭となる傾向を生じたため、13年には施行細則を改正し、金銭信託を受託する場合は、期限を延長して2年以上とした（大正13年12月大蔵省令第33号）。しかし、この傾向はなお解消されず、大正末年の金融制度改善に関する議論の焦点の一つとなった。

(5) 産業組合中央金庫の設立

明治33年「産業組合法」が制定され、産業組合は農商務省の管轄下に、中小農工業者の営業の改良発達のため助成され、逐次数を増し、事業を伸長した。この産業組合に対する資金の供給には、当初から農工銀行が予定され、無担保貸付を認められていた。その後、北海道拓殖銀行・勸業銀行も、農工銀行と並んで無担保貸付を認められ、また勸銀を通じて預金部資金の供給も受けることになった。さらに大正6年には、勸銀、農工銀から産業組合及び同連合会に対し、手形割引及び当座貸越をなしうる途も開かれた。

しかし、産業組合の中には基礎薄弱で解散するものが多く、特殊銀行側の貸付は積極的ではなかった。そこで、産業組合から独自の中央金融機関設置の要望が早くから提起され、また、大蔵省でもこれについて明治末期から調査を始めていた。寺内内閣時代に勸銀と農工銀の合併案が検討されたとき、勸銀・農工銀のみでは農業金融は不十分であるとして、産業組合中央銀行の設立案が大蔵省で立案された。しかしこれは勸農合併法が見送られた結果、陽の目をみなかった。次いで原内閣時代になると、高橋蔵相は、産業組合中央銀行の設置は勸・農両行の上に屋上屋を架するきらいがあるとして消極的態度をとり、9年7月勸農合併法の成立ののち、勸銀が設立の趣旨ののち農工金融特に農業貸付及び産業組合貸付に努力するよう要望した。

一方、産業組合及び同中央会では、先の大蔵省案を土台として、大正10年こ

ろから積極的に産業組合中央銀行設置の検討を進め、12年2月、政府に最終的な産業組合中央金庫設立の建議書を提出した。その前、当時準与党の関係にあった政友会は、これを取り上げて第46議会に議員提出法案として提案することを決定し、大蔵・農商務両省の事務当局者の協力を得て、「産業組合中央金庫法案」をまとめた。なお政友会高橋総裁に対しては、中央金庫は組合員の相互組織の金融機関で、銀行の組織を乱すものでないことを説得し、その同意を得た。12年2月、法案は議会上程されたが、審議の過程で議員の要望及び大蔵省側の要請をいれた形で修正が施され、原案に比して業務範囲は狭くなったが両院を通過し、新たに産業組合中央金庫が設立されることになった（大正12年4月法律第42号）。

同法によれば、産業組合中央金庫は、①資本金3,000万円の法人とする、資本金の半額は政府出資、他は所属の産業組合連合会または産業組合で分担出資する、②業務は、所属産業組合連合会及び産業組合に対する無担保定期償還貸付、手形割引または当座預金貸越、為替業務、預り金を行なう、③払込資本金の10倍限度で産業債券を発行する、④政府出資に対する15年間の配当免除、⑤所得税、営業税免除、⑥農商務大臣及び大蔵大臣は役員任免権その他広範な監督権を有する、と規定された。

同法成立後、設立準備進行中に関東大震災によって設立が延引し、12年12月創立、翌13年3月開業した。

2 普通銀行、貯蓄銀行に対する監督の強化

明治末期から大正初年にかけての不況期には、弱小銀行の破綻が続き、預金者に損害を与えるものも多かった。これに対し大蔵省は、①銀行検査により未然に弊害を指摘して経営健全化への指導をする、②小資本銀行の合併の促進、③資本金50万円（人口10万人以上の市街地においては100万円）以下の普通銀行の新設は許可しない、などの行政指導を行ってきたが、銀行類似金融機関の取締強化と庶民金融疎通に関する一連の法整備と並んで、日清戦後手をふれ

なかった「貯蓄銀行条例」及び「銀行条例」の改正が行なわれた。

その第1は、主として普通銀行、貯蓄銀行に対する大蔵大臣の監督権限強化を行なった大正4年、5年の改正、第2は、合同促進のための9年の両条例改正、第3は、貯蓄銀行制度の根本改革を



銀行の窓口風景

行なった大正10年の「貯蓄銀行法」の制定である。

大正4年の「貯蓄銀行条例」の改正（大正4年6月法律第23号、大正5年1月1日施行）は、「無尽業法」と並んで第36議会で成立した。これは無尽業との混同を避けるため貯蓄銀行業務の範囲を限定整備し、あわせて「無尽業法」と同様に大蔵大臣の監督権を強化するものであった。

次いで翌5年の「銀行条例」の改正（大正5年3月法律第13、14号）は、前年の貯蓄銀行に対する監督強化を普通銀行にも適用して、信用基礎の薄弱な銀行が不当に業務を拡張し、あるいは法網をくぐって営業権を売買するなどの行為を抑制した。また、この条例改正に伴って、「銀行条例施行細則」が全面改正され（大正5年5月大蔵省令第10号）、同時に大蔵省に提出する報告書の様式も整備改善された。

第2の銀行合同促進のための法整備は、大正9年第43議会で「銀行条例」及び「貯蓄銀行条例」の改正が成立し（大正9年7月法律第22、23号）、「商法」の会社合併に対する除外規定を設けることによって、世上の銀行の合同気運を助長し、奨励した。

第3の「貯蓄銀行法」の制定は、わが国の普通銀行及び貯蓄銀行の存在形態を変えた大きな改革であった。大正9年の反動恐慌の影響によって、貯蓄銀行のなかで休業するものが続出した。当時、貯蓄銀行は普通銀行に比べて規模も小さく、また合併機運も濃厚ではなかったから、全国の貯蓄銀行の数は大正9

年に661行に上り、中には不確実担保貸出や固定貸によって経営が悪化し、また、親銀行の預金吸収機関に墮して、これと命運をともにする不健全な貯蓄銀行が目だつようになった。さらに、法制上貯蓄銀行は普通銀行を兼営できるため、零細な貯蓄預金が一般商業資金と区別なく運用され、不健全化を助長する傾向が現われた。そこで、零細預金保管機関の役割を果たせるように条例を全面的に改正することになり、新たに「貯蓄銀行法」が大正10年、第44議会で成立した（大正10年4月法律第74号）。

「貯蓄銀行法」の要旨は、①貯蓄銀行として認められる業務内容は以前と同じだが、預金受入額を1口5円以内から10円以内に引き上げ（普通銀行は10円以上）、②貯蓄銀行以外のものに貯蓄銀行業務の取扱いを禁止し、貯蓄銀行は一定の付帯業務以外の業務を禁じられ、普通銀行と別個の機関となり、③資金運用の制限規定を詳細にし、④特定の個人、会社への固定的な投資を抑制するため、保有する担保株式は1会社につきその株式総額の5分の1以内、貸付は1人につき払込資本金及び準備金の10分の1以内に制限し、⑤親銀行に対する預金吸収機関の性格を持つことを抑制するため、預金及び手形引受は1銀行につき貯蓄預金及び定期積立金の10分の1以内で、かつ、当該銀行の払込資本金及び準備金の10分の1以内に制限し、⑥貯蓄預金の払戻担保供託金額を貯蓄預金総額の4分の1から3分の1に引き上げ、原則として国債を供託することにし、⑦資本金50万円（旧法3万円）以上の株式会社でなければ営業できないことにし、⑧業務及び資金運用の範囲を限定した見返りに、営業税半減の特典を与えられた。こうして、貯蓄銀行は業務内容を一新することになった。

この「貯蓄銀行法」の施行によって、業務及び資本金制限のため、普通銀行に転じ、あるいはこれと合同して貯蓄銀行を廃業するものが多く、大正10年に636行であった貯蓄銀行は、翌11年に146行に激減した。新たに貯蓄銀行の免許を受けたものには、従来の貯蓄銀行を継続したもののほか、普通銀行の貯蓄部を独立の貯蓄銀行としたものがあつた。政府は普通銀行の貯蓄部を分離し、府県単位でこれらが合同し1貯銀を設立する方向を勧奨し、なるべく1府県1行

主義が実現されるように行政指導を行なった。

なお、これと並んで、「銀行条例」には「貯蓄銀行法」制定に基づく法の整備が行なわれた（大正10年4月法律第75号）。

以上のような普通銀行及び貯蓄銀行の法的整備と併行して、銀行行政の面でも、この時期には前期に比べていちだんと進展がみられた。

明治以降銀行検査は、専門の高等官を置かず、局課長などの役職をもった書記官が交替で検査に出張し、これに銀行課の判任官が随行して、任意に前もって選択しておいたリストに従って、予告なしに銀行を臨検する方法をとっていた。しかし、2,000を越える普通銀行、貯蓄銀行に対して、臨検検査を行なった銀行は年間4～5行にすぎなかった。また法制的には、検査を行なうことはできたが監督権限が明文化されていないため、不良銀行を発見しても有効に対処できなかった。そこで大正4年度追加予算で、初めて銀行検査のための専任大蔵事務官2人を設置し、4、5年の条例改正によって監督権を明文化した。そして、10年に専任事務官は2人から6人に増員され、全国的に金融機関の検査が実施されるようになった。

また、新設銀行の認可方針は、明治44年10月大蔵次官通牒で、人口10万人以上の市街地の普通銀行新設に対して、資本金100万円以上で、設立時半額以上払込のもの以外を認可しない方針を採用したが、大正7年5月これを強化し、人口10万人以上の市街地では、普通銀行、貯蓄銀行を問わず、資本金200万円以下を不認可とし、本店所在地変更の場合にもこれを適用した。同年9月さらに補足して、合併による新設や普通銀行の貯蓄銀行への転化その他の場合も、この資本金制限を適用することにした。こうして銀行の設立認可に対する制限は漸次厳重になったが、11年末の銀行界の動揺を契機として方針を改め、特別の事情のないかぎり、新銀行の設立を認可しないことにし、支店新設をも制限した。また、銀行の合併については、大蔵省であらかじめ地方別に一定区域を設定し、区域内の銀行合併について地方長官と協議して、積極的に懲憑する態度をとることになり、13年7月には、銀行合同に関する大蔵次官通牒が改めて

地方長官あてに発せられた。こうして、銀行行政のなかで銀行合同政策は、いちだんと積極的になった。

3 特殊銀行の業務分野の拡大と勸・農合併

特殊銀行は設立当初、それぞれが営業の分野を分担し、分業の体系が法制化されていたが、明治期を通じてしだいに業務上の制限は撤廃され、業務分野を拡張したため、その役割はしだいに不明確となり、特殊銀行相互間に競合関係さえ生じるようになった。大正期にはいつてからも、経済の発展に即応して、新たに組織された組合に対する貸付、既往の融資に対する制限の緩和、業務分野の拡大、債券発行限度の拡張などのために、ほとんど毎年のように特殊銀行法の改正が行なわれ、明治期以来の傾向はいつそう助長された。それらについて、年を追って簡単にその内容を紹介すると、次のようであった。

大正3年、興銀には為替、荷為替業務を、台銀には信託業務を認め（法律第7、8号）、勸銀には軽便鉄道財団への貸出のため抵当権設定を認め、農工銀には資本金充実のため株主の住所制限を解除するなどの法改正（法律第24、25号）が行なわれた。翌4年には、畜産組合の設立に伴って勸銀・農工銀・拓銀に畜産組合に対する無抵当貸出を許した（法律第20、22、25号）。5年には、北海道の産業発達に資するため、拓銀の手形割引に対する担保制限を撤去し、あわせて信託業務及び他銀行の代理業務を認めた（法律第25号）。6年には、市街地信用組合の創設に伴って、勸銀には産業組合に無担保年賦償還または定期償還貸付と肥料資金などの短期融資の便宜を供与させ、農工銀には産業組合へ手形割引または当座貸越の方法で資金を供給する途を開き、あわせて農工銀の貸付金額限度、北拓債券の発行限度を拡張した（法律第17、18、19号）。7年には、勸銀の財団抵当貸付に軌道財団を加え（法律第21号）、8年には農工銀の無担保連帯責任貸付の条件及び年賦償還の据置年限に関する条件を緩和した（法律第49号）。

大正9年の特殊銀行法の改正は、第1次大戦及び戦後の経済発展に応じたや

や大規模なもので、勸銀には債券発行限度の拡張、定期貸付金額制限の緩和、抵当権設定の条件緩和、北拓債券、朝鮮殖産債券の引受を認めるなどの改正を、農工銀には勸銀と同様に、債券発行限度の拡張、定期貸付金額制限の緩和、抵当権設定の条件緩和のほか、不動産抵当年賦貸付期限の延長、預り金の範囲拡張などの改正を、拓銀には債券発行限度の拡張、不動産抵当年賦貸付期限の延長、無抵当連帯責任貸付条件の緩和、余裕金運用範囲拡張を、興銀には売出及び割引の方法による債券発行の途を開くための改正を行なった（大正9年8月法律第18、19、20、21号）。11年には「信託業法」の制定によって特殊銀行の信託業務兼営を廃し（法律第67、68、69号）、12年には「住宅組合法」の施行に伴って、勸銀、農工銀、拓銀に住宅組合に対する無担保貸付の途を開いたほか、勸銀には連帯責任による無担保短期貸付を、農工銀には同じく連帯責任無担保短期貸付及び公共団体への短期貸付を創始し、債券発行を容易にする措置がとられ、拓銀には公共団体の無担保定期または年賦貸付を樺太に拡大し、拓殖債券の発行を容易にする措置がとられ、興銀にも同じく興業債券発行を容易にする措置がとられた（法律第2、3、4、5号）。少し下って15年には勸銀、農工銀及び拓銀に土地区画整理組合、重要輸出品工業組合に対する無担保長期資金融資への途を開いたほか、勸銀に漁業組合に対する無担保手形割引または当座貸越を認め、拓銀には北海道及び樺太の鉄道財団・軌道財団への抵当貸付を認めた（法律第1、2、3号）。

以上のような特殊銀行の業務拡張などに関する法改正のほか、第1次大戦及び戦後の期間の特殊銀行の活動で特徴的なことは、第1に輸出金融及び対外投資における特殊銀行の活動、第2に船舶金融機関設置問題、第3に勸銀と農工銀の合併問題などがあげられよう。そのうち対外金融及び対外投資に関する正金・台銀・朝銀及び興銀の役割とその活動については、第2節で述べたので省略するが、活動の拡大とともにこれらの諸銀行はいずれも増資を行ない、興銀は6年に資本金1,000万円を3,000万円に、8年には5,000万円に増額し、朝銀は6年に1,000万円から2,000万円、7年に4,000万円、9年に8,000万円に、正

金は8年に4,800万円から1億円に増資した。また台銀は7年に台湾銀行券の保証準備制限を1,000万円から2,000万円に増額した(法律第27号)。

第2の船舶金融機関問題については、大戦による輸出の増大が空前の造船景気を生み、造船資金の調達を容易にするための船舶金融機関の特設論が高まった。大蔵省はこれに対し、新たな金融機関を特設せず、興銀にその役割をになわせる方針を定め、大正6年第39議会に、興銀法の改正案を提出した。この法案は興銀に船舶金融を認めるほか、増資、役員の強化、株式の応募引受及び産業組合無担保貸付の承認、補給金の供与など、大幅に業務範囲を強化する内容が盛り込まれていた。この法案は、普通銀行の船舶金融への進出と新設機関設置運動が続くなかで審議が難航し、衆議院の委員会に付託されたまま審議未了となった。そこで政府は前回の法案に修正を加え、船舶金融以外の諸業務の拡張や補給金供与の条項を削除し、また船舶金融についても、船舶抵当による年賦または定期貸付及び造船材料または船舶属具の担保貸付を認めるだけの内容を盛り込んだ法案を、翌7年第40議会に提出し、無修正で成立した(大正7年4月法律第26号)。

第3の勸・農合併については、大戦後の不況が深まるなかで、勸業銀行が府県の農工銀行を合併吸収する途が開かれた。

これは、すでに明治40年代からの懸案事項で、主として農工銀の資金難から勸銀との合併を希望する意見があったが、大蔵省では時期尚早として見送っていた。ところが、第1次大戦中の好況によって長期金融が不振に陥り、銀行間の貸付競争が激しくなると、勸銀側で合併に積極的となった。大正6年、勸銀は大蔵省との意見交換のうえ「日本勸業銀行農工銀行合併説」と題する文書で大蔵省に提出し、農工銀行が任意に勸銀と合併ないし普通銀行に転化できる途を開くことを具申した。7年1月、大蔵省は合併法案を議会に提案するための準備に着手し、成案を勸・農両行首脳部に内示したが、大蔵省案については勸銀からは修正意見が出、農工銀側はなお研究の余地ありとしたため、提案は見合わされた。なお、7年には大蔵部内で検討が続けられたが、最終結論がでな

いで終わった。

ところが、大戦後反動不況が深まるなかで、不動産銀行業務は一般に活況を呈したが、基礎の弱い農村地方の農工銀行は、貸付金が固定化し資金難がはなはだしくなると、経営困難に陥るものが現われた。こうしたなかで、9年高橋蔵相は、勸・農両行が本来の使命にそって農工金融を強化するよう要望するとともに、勸農合併を進める方針で成案を急ぎ、10年2月勸・農両行首脳部に法律案を内示した。その内容は、農工銀行が任意に勸銀に合併することを認めたのは7年案と同様であったが、農工銀相互間の合併及び農工銀の普銀転化を認めないこと、市街地貸付の制限を緩和しないことが前案と異なっていた。農工銀の中は合併に対して賛否両論に分れ、全体として態度を決定できず、反対派は勸農合併反対同盟会を組織して議会に反対運動を展開した。また世上でもこれについて盛んな議論が行なわれたが、「日本勸業銀行及農工銀行ノ合併ニ関スル法律案」は、10年3月議会に提出された。

この法案は地方金融、ひいては地方政治とも深く関連しているところから、与党、野党を問わず、議員の中にも賛否両論があったが、両院ともに原首相、高橋蔵相の努力によって法案成立にこぎつけることができた(大正10年4月法律第80号)。

同法の要点は、①農工銀行は任意に勸業銀行と合併できる、②合併にあたっては商法の例外を認めて合併を容易にし、③合併した農工銀行の債券を勸業債券と認め、④合併した旧農工銀行本店所在地に勸銀支店を設ける、というものであった。同時に、合併に伴う諸措置として「勸業銀行法」及び「農工銀行法」が改正され(法律第81、82号)、勸銀は、農工銀行の存在しない地方に地方顧問を置くことになった。

勸農合併法によって勸銀に合併吸収された農工銀行は、大正10年から12年にかけて19行、昭和2年から5年にかけて8行にのぼり、この間、全国農工銀行の半数以上が姿を消した。

なお、この時期には勸・農合併と並んで勸銀・興銀の合併も論議の対象とな

った。大蔵省は部内でこれを検討したが、大正初年には銀行体系の根底を变革するものとして、また末年には時期尚早として、採用されなかった。

4 恐慌救済融資の拡大

欧州大戦の終結によって、一時逆転したかにみえた景気は、8年4、5月ころまでに転換し、その後再び戦時にまさる好況が訪れた。8年の下半期にはいると、日本経済は熱狂的繁栄に向かい、企業熱が勃興して投機熱に浮かされることになった。日本銀行は、8年10月、11月の2回にわたり、金利の引上げを行なって景気抑制を図り、投機熱に警告を与えたが、9年にはいると投機熱はますます熾烈となり、諸銀行の貸出しは膨張を続けて、ついに9年3月以後、未曾有の大反動を迎えることになった。

この反動恐慌は株価の暴落に始まり、やがて増田ビルブローカー銀行の破綻、株式、商品各市場の暴落によって、深刻な様相を呈するにいたった。大正9年4月14日、高橋蔵相は日本銀行と協議し、財界救済に関する声明を発表した。その要旨は、投機思惑に節制を加えることは当然だが、健全な企業の発展を図ることは必要で、日本銀行は玉石をよく見きわめたいうえ、事情やむをえないものには、臨機融通の方法をとって救済するというものであった。

こうして、日銀は、為替銀行にコール返済資金を供給し、また銀行の預金支払準備金、株式市場に株式解合資金、各種主要産業に産業救済資金を融資して、大規模な救済にのり出すことになった。また勸銀・興銀も救済融資に動員され、日銀及び預金部からの融資に自己資金を加えて、産業資金の供給を行なった。また横浜の生糸商茂木商店の破綻による七十四銀行の整理救済のため、預金部資金1,600万円が、日銀指定預金として日銀を経由して融資されたことは、特徴的なことであった。七十四銀行は、横浜の全戸数の約70%余にあたる預金口数をもつ当時の一流地方銀行で、その破綻は製糸業界はじめ日本経済に及ぼすところが大きかった。横浜財界の一致した要望で、政府に救済資金貸付の陳情が行なわれたとき、高橋蔵相は、一私立銀行の救済に大蔵省がのり出す

ことに断乎反対であった。しかし原首相の懇懇により、ようやく預金部融資を承認したという。また日銀は七十四銀行救済資金1,600万円について、預金部に5%利払いし、横浜興信銀行——七十四銀行を整理継承した——に2%の利率で貸し付けた。

こうして、9年の反動恐慌の際の財界救済融資は、日銀の信用と預金部資金を動員し、日銀・勸銀・興銀の3特殊銀行を通じて行なわれた。これらのことは必ずしも前例のないことではなかったが、その規模が多面的でまた融資額が大きかったことは、まことに異例なことであった。これらの貸出しは、恐慌の鎮静化とともに一部を除いておおむね回収されたが、この救済融資によって、大戦中膨張した事業界の根本的整理合理化は延引され、うち続く不況と関東大震災の影響が加わって、昭和初年の金融恐慌の遠因を形づくった。また、これ以後、日銀は財界の救済機関化したと評された。その後、11年の銀行取付けに際しても救済融資が行なわれ、関東大震災、金融恐慌に際しては、いっそう大規模な救済活動を行なわなければならなかった。

第6節 会計制度、国有財産管理制度の改編

1 会計制度改編の経過

明治22年、「憲法」及び「会計法」の制定によって、わが国の官庁会計制度は確立したが、その後のめざましい経済の発展にかかわらず、制度の根本にふれるような改正が行なわれないうまま大正年代に至った。

この間、政府は国庫の利益、執務の簡捷化、民間取引の円滑化などのために、「会計法」に対する例外規定の設定、手続規定の改正などを行なって、時代の要請にこたえてきた。その主なものをあげれば、第1に、当初国庫金は金庫に寄託して運用利殖を許さないことを原則としていたが、国庫金に余裕があるときは、日銀に当座預金または定期預金として預入れし、利子を徴する制度を開き（明治27年法律第16号）、第2に、国庫金の出納は前渡資金の支払いなど二、三の例外を除くほか、国庫が取り扱うことを原則としていたが、郵便局において歳入金を受入れ、金庫所在地外の債主に対する歳出金繰替払渡し事務を取り扱わせることとし（大正4年1月勅令第6号）、第3に、租税その他の歳入金の収納は、印紙税、登録税などの租税または郵便電信料など特殊な性質を有する歳入に限り印紙納付を認めたほか、現金収納主義をとっていたが、明治30年税金及び滞納処分費に限り、制限付で証券代用納付を認め（明治30年3月大蔵省令第10号）、のち専売、鉄道関係の歳入金に対して、この証券代用納付を広げたほか、日露戦中、国債市価維持策の一環として、広く歳入金を国債証券及びその利札で納付する途を開き（明治38年勅令第34号）、大正5年小切手、国債などの証券による歳入金の納付の手続を簡素化し、範囲を拡張して、納入の便宜を図るための法整備を行なった（大正5年法律第10号）。第4に、歳入歳出金の計算方法は、明治初年以來厘位未満四捨五入制であったのを、明治32年、地価及び地租の計算を銭位未満四捨五入とし（明治32年3月法律第57

号）、以後しだいにその範囲を拡張して、大正5年、特定の種目（大正5年3月勅令第56号）を除いて、すべての歳入歳出金の計算方法を銭位未満切捨てによって統一した「国庫出納金端数計算法」を制定した（大正5年1月法律第2号）。第5に、支出の特例である前金渡し、概算渡しについて、諸特別会計法その他の法令によって、「会計法」の例外規定を次々に規定して、支出の特例の範囲を拡張し、第6に、政府が私人との間に結ぶ契約は、競争入札によることを会計制度上の原則としていたが、随意契約によることができる会計法上の特例規定を定めた勅令が次々に公布されて、大正年代にはその勅令数が100を越え、会計法上の原則は実際にかえって例外となるような状態となった。第7に、その他数次にわたり「会計規則」以下の手続規定を改定して、出納取扱いなどを簡素化した。以上のように、「会計法」制定以来、会計制度に関連しておびただしい法令が公布されたが、これらはほとんど事務処理上の問題として、各別に法令が制定されてきた。

しかしながら、この間、会計制度上の諸原則の改正の要望が、二つの方向から提起された。それは議会の財政審議権の拡張のための法改正の要請と、国庫金の対民間収支調整機能の付与という、財政上の観点から提起された国庫預金制度採用の要望である。

わが国では、「憲法」によって議会の財政審議権が制約されていたが、「憲法」の解釈あるいは「会計法」の改正によって議会の財政審議権を拡張し、行政府の権限を縮小しようとする試みが、明治20年代以来続いた。

その第1は、憲法第67条による「憲法上の大権に基づく既定の歳出」の解釈などを中心に、議会の財政審議権を拡張しようという試みが、議会開設当初から第6議会にいたるまで、野党によって展開された。この論議を通じて、議会の権限を大幅に制約する政府解釈が貫かれたことは、既に述べた（第2期第3章第2節）。なお、大正15年に至って若槻内閣の浜口雄幸蔵相は、既定費の解釈について、天皇大権に基づく経費で、かつ前年度予算で確定した費額の範囲内であっても、その経費の内容が新規要求の場合は議会に減額修正権があると

いう立場をとった。

第2は、予算編成にあたっての款項区分について、議会は財政監督の立場からしばしば建議案を提出した(第14、15、25、26、30議会)。その内容は、歳出予算の款項区分を細別せよ(特に陸海軍費、裁判所費)、同性質の事項の分類方法を統一せよ、官庁別を原則として費途別にせよ、編成の様式を単純化してわかりやすくせよ、などであって、いずれも予算、決算の審議を充実させ、また経費流用を防ぐ意図をもっていた。これに対し、政府は編成の様式をたびたび修正したが、根本的改正は行なわなかった。

第3は、決算提出期の問題である。「会計法」以下の法令には決算の提出期は規定されず、年度終了後の翌々年常会に提出される慣例となっていた。これによると、予算提出年度と3年間の間隔があり、決算に対する責任が薄弱であるとの非難が起り、決算提出期の繰上げが朝野の問題となったが、出納完結及び会計検査の時期などと関連して、事務体制及び経費の関係上実行できなかった。

第4は、予備金外支出または責任支出と呼ばれる支出についてである。予備金外支出とは、予備費を払いきったあとで、なお予算超過または予算外の支出を必要とした場合、議会の承諾を経ずに勅裁によって国庫剰余金または予算外収入を財源とする支出を行なうことで、實際上議会開設以来、2、3年度の例外を除くほかは、毎年慣行によって予備金外支出が行なわれ、一種の制度となっていた。しかしながら、この予備金外支出は、政府の財政運営上の臨機の措置で、「憲法」及び「会計法」上に明文で規定されてはいなかった。そのため議会開設以来、朝野の間に紛議をまきおこしていたが、明治29年第9議会で、政府が新見解を示し、剰余金の支出は慣例により政府の責任で支出し、事後承諾を議会に求めるのは憲法第64条第2項によるとしたので、責任支出という言葉が生まれ、以後政府はおおむねこの見解をとって事後承諾を求め、議会は憲法解釈と切り離し、支出の事項を審査して承諾、不承諾を決める態度をとった。なおこの間、明治29、30年及び40年から43年にかけて、衆議院の議員立法

として、「会計法」を改正し予備金外支出を禁止する法案が議会に提出されたが、衆議院を通過した場合でも、貴族院で否決または審議未了となって、実現しなかった。その後、大正4年第36議会で、大隈内閣の若槻蔵相は、従来の慣例を破って予備金外支出の事後承諾案の提出時期を早め、年度経過を待たず支出決定後の最初の議会に提出したことで、再び朝野の論議をよんだ。この時政府は予備金外支出は変態的支出であるから、政府は予備金支出に比べてより重大な責任を負うので、事後承諾案はなるべく早い機会に提出することが必要であるが、違憲ではない。また政府はやむをえない場合のほか、予備金外支出を行なわない方針であることを言明した。ただし事後承諾案の議会提出期は、寺内内閣時代に再び慣例に戻った。

第5は追加予算に対する規制である。当初の「会計法」は、追加予算に関する規定がなかったが、實際上、追加予算案は毎年議会に提出されていた。明治35年、第15議会で議員立法として、この追加予算提出を制限する目的で、「会計法」第5条に必要避くべからざる経費及び法律または契約に基づく経費が不足したときのほか、追加予算を提出できない旨の一項を挿入する、「会計法」の改正案が議会を通過した(明治35年8月法律第47号)。議定権の拡張ないし財政上の行政権の制限を意図した「会計法」改定案で、成立したのはこの1件のみであった。しかし、この規定は実質上追加予算の提出に法的根拠を与えたとどまり、提出回数ないし費額を制限する役割を果たさなかった。なお、「会計法」は、明治22年制定から大正10年までに、同じ第15議会で成立した政府提案の前渡資金及び契約の制限金額の拡張(同法律第48号)と前掲の改正の2件にとどまった。

以上のように、明治会計制度に対する議会の権限拡張の試みは、ほとんど実現されなかったが、一方、財政金融上の理由による国庫制度改編への調査検討は、大蔵省で真剣に続けられた。

会計制度によれば、国庫が保管出納するいっさいの現金は、日本銀行において、他の一般資金と全く別個に金庫に固定され、運用利殖を行なわないことを

原則とした。その後明治27年、国庫余裕金を日銀に当座預金または定期預金する途を開いたが、日銀預入金は国庫金のうちの小部分にすぎず、国庫金は一般金融市場から隔離されていた。しかし、日清戦争前のように、国庫金の額も少なく貨幣流通額に占める割合も小さかったときは、国庫金の運用が金融界に与える影響も少なかったが、その後歳計が膨張し、ことに明治39年、鉄道国有化によって、私鉄会社の銀行預金として地方金融界を潤していた資金が金庫に回収されると、国庫金の集散が直ちに金融界に影響して、金融の季節的変動を引き起こす原因となった。また国庫金を運用利殖できないことは財政上不利でもあった。そこで、国庫出納制度を金庫制度からイギリス流の預金制度に改編しようという案が、日露戦後から検討されはじめ、明治43年3月、衆議院は満場一致で国庫預金制度採用の建議案を可決した。

大蔵省では、明治41年8月預金制度に関する調査を一応終了していたが、43年5月、上記建議案の通過を機会に省内に預金制度調査会を設置し、理財局長を議長に大蔵省官吏及び日銀職員を委員として、預金制度の調査及び実施手続を検討した。しかし同調査会は実施の可否及び時期について決定せず、その後預金制度採用は時機尚早という結論となった。理由は、小切手の使用が普及していないこと、全国の銀行の基礎が薄弱で、地方銀行に国庫金を預け入れるときは危険を伴い、国庫に損失をかけるおそれがあること、政府の事務量が増加し、経費増加をきたすこと、などがあげられた。

その後大正時代にはいって、経済の発展とともに国庫制度改正の必要はいっそう痛切となって、大正6年2月、大蔵省に臨時調査局が設置されたとき、同局金融部で預金制度採用の可否及び実行方法を調査することになった。ここでは、預金制度採用には多少の不利が伴うが、その長所に比べればいうに足りず、すみやかに採用の必要があるとの結論に達した。やがて7年9月、日銀出身の高橋蔵相が就任すると、国庫の対民間収支を改善する預金制度採用を早期に実現する方針をとり、8年には理財局に臨時預金制度調査掛を設置して、預金制度採用に伴う諸問題を詳細検討し実施準備を行ない、国庫制度改革を中心

とし、あわせて旧会計法令の整備改善を企画した「会計法」の全面改正案の作成を行なった。

なお、国庫の対民間収支と関連して、明治38年及び大正元年ころ、大蔵省理財局で会計年度改正に関する調査も行なわれたが、明治19年度以来実施されている4月から3月までの会計年度を変更することは、得策でないとの結論となった。

2 「会計法」の全面改正

以上述べたような経過で、原内閣は国庫出納制度改革の必要から「会計法」を改正するにあたって、同時に「会計法」及び「会計規則」の規定外に、例外的な法令を積み上げてきた旧法令体系を全面的に整備改善し、旧来から懸案であった出納完結期間の短縮を図って、発展した日本経済の実態に即して官庁会計制度を再編することにした。「会計法」及び付属法規の改正案は、大正9年2月第42議会に提案されたが、解散のため、翌10年3月第44議会に同案を提出し、原案どおり両院を通過し（大正10年4月法律第42号）、改正法は翌11年4月1日を期して施行された。

この「会計法」及び付属法規の改正の要点は、次のとおりである。

(1) 国庫金出納制度の改革

預金制度が採用され、国庫金は日本銀行に政府預金として預金され、日本銀行は国庫金を一般預金とともに運用できるようになり、国庫収支は兌換券発行制度の統制下にはいって、日本銀行を結合点として財政と金融との関連がより深まった。また預入れされた国庫金は、当面の政府の支払準備に必要な額を除くほか利子が付され、財政資金全般が運用利殖されることになった。国庫金の支払いは原則として小切手を使用され、支出官の振り出す小切手は「商法」上の小切手と同様に完全な流通証券として通用することになった。さらに国庫金取扱上の日本銀行の責任は、金庫時代のように公法上の賠償責任を負担することなく、「民法」及び「商法」の規定によった。ただし、イギリスの国庫預金

制度では、中央銀行は政府預金の受払事務のみを行なうのであるが、わが国の場合、日本銀行は公法上の義務として、①政府預金の整理、②国が所有または保管する有価証券の取扱い、③国債発行による収入金の収支及び元利払事務、④隔地払資金の受払事務、⑤以上に関連して政府への報告、計算証明及び帳簿備付の義務、ならびに会計検査を受ける義務を負った。これらについては、法制が整備され、「会計法」のもとに、「会計規則」(大正11年1月勅令第1号)、「日本銀行国庫金取扱規程」(大正11年2月大蔵省令第10号)、「日本銀行有価証券取扱規程」(同第11号)が公布された。

(2) 決算提出期の繰上げ

国庫制度の改革を期に、出納事務の完結期間を短縮し、決算の提出を従来より1年早め、年度終了後の翌年開会の通常議会で提出することにした。

(3) 第二予備金支出事後承諾案提出期の繰上げ

従来は第一予備金、第二予備金ともに年度経過後の議会で提出することになっていたが、第二予備金は支出直後の通常議会で提出することにした。なお従来問題となっていた予備金外支出は、第二予備金の例にならう慣習上、提出期が早められたが、会計法上新規の規定を設けることなく、従来慣例に従って支出が行なわれた。なお、予算外の支出には、別に憲法第70条による緊急財政処分を行なう途があるが、そのためには枢密院の諮詢を要した。ところが政党内閣が枢密院に案を提出してもこれを否決される場合があるため、閣議決定後勅裁を経るだけで支出が行なえる予備金外支出は、政党内閣にとって、緊急経費の支出の便法として多用され、政党側からの違憲論は影をひそめた。

(4) 随意契約及び指名競争契約の範囲拡張

従来「会計法」は、契約は原則として競争入札とすることとし、随意契約を行ないうる場合を列挙したが、その例外規定として100を越える勅令で随意契約を許していた。新「会計法」は契約に関する法制を刷新し、第1に勅令(実際上は「会計規則」)で定めるほかは、すべて競争契約によることを定め、例外として指名競争契約、随意契約を認める場合を「会計規則」にまとめて明

文化し、第2にそのほか各省大臣の責任で、勅令の有無を問わず指名競争または随意契約を締結しうることを法制化した。なお第2については、貴衆両院の会計法審議にあたって、国務大臣に広範な権限を与えるもので、乱用の結果は会計紊乱の基となるおそれがあるとの議論があったため、政府はその適用の標準を示す内規を設定することとし、閣議決定を経て各省大臣に通牒を發した(大正11年1月大甲第155号、内閣総理大臣通牒)。

(5) 時効に関する画一主義の廃止

従来は、金銭給付を目的とする政府の債権債務は、原則として5年の消滅時効を適用していたが、新法は「民法」「商法」等に特別の規定が存する場合は、すべてその規定に従い、規定のないものに限って「会計法」上の5年の時効を適用することにした。

(6) 翌年度にわたる契約に関する規定の設定

新法では、災害、事変その他避けることのできない事由がある場合、予算の定める範囲内で、大蔵大臣の承認を受け、翌年度にわたる契約を締結することができる制度を新設した。

(7) 出納官吏の責任軽減

新法では、出納官吏は善良な管理者としての注意を怠らなかったことを証明すれば、賠償責任を免れることができることになり、また身元保証金制度を廃止した。

3 国有財産管理制度の沿革

国の財産管理については、金銭に関する会計制度、動産(器具、機械、備品、消耗品、動物など)に関する物品会計制度と並んで、主として国有不動産(土地、建物など)に関する国有財産管理制度があるが、これらは明治憲法体制確立期に法制の整備が図られた。しかしながら、国有財産の管理を統一的に規制する「官有財産管理規則」(明治23年11月勅令第275号)は、会計制度に比べて、はなはだ不備であった。すなわち、第1に法律によらないため、管理、

運用及び処分について、議会の規制を受けないこと、第2に管理を統括する主管省がないこと、第3に法制が錯雑してわかりにくいこと、第4に実態が明らかにならないこと、などである。

そのため、会計検査院は明治34年に、国有財産管理について法規の不備を指摘し、大蔵大臣によって統一管理すること、また官有財産の目録及び異動報告書などは、会計検査院の検査を経て議会に報告することを至当とする上奏を行ない、また42年には、府県の管理する官有未利用地を処分することは、財政経済上有利であるという趣旨の上奏を行なった。

しかし国有財産管理については、30年に北海道の国有未開地について、32年に国有林野について管理の特別法を制定して管理処分に関する法制を整備したが、国有地や各省の所管する行政財産などに関しては、法の整備が行なわれないうままで大正年代を迎えた。

大正6年7月、第39議会衆議院で、国有財産の整理を行なって財政の資金に供することは時代の要求であるとして、そのための調査機関の設置を政府に要望する建議案が満場一致で可決され、7年6月、大蔵省に官有財産調査会が設置された(勅令第240号)。

官有財産調査会は、大蔵大臣を会長に、法制局長官、各省次官、会計検査院部長、貴衆両院議員及び学識経験者で組織され、国有財産制度及び国有財産の整理などについて審議を行なった。調査会はず、国有財産の根本法規の規定が必要であると認め、その立案に着手し、審議の結果成案を得て、これを政府に報告した。政府はこの法案を議会に提出して、懸案の国有財産の統一的管理制度実現の運びとなった。

4 「国有財産法」の制定及び実施

原内閣は「国有財産法案」を大正8年12月開会の第42議会に提出したが、「会計法」改正案と同様の経緯をもって第44議会に再提出され、法案は多少の修正を経て可決され(大正10年4月法律第43号)、翌11年4月1日から施行さ

れた。また、各種の付属法規の制定、改廃が同時に行なわれた。

これによって改編された国有財産管理制度の概要を述べれば、次のとおりである。

- (1) 国有財産の管理制度及びその改正に対し、議会が関与し、また一般私法に対する特別法の形式をとる必要から、従来は勅令で規定していたのを改めて、法律の形式を採用した。
- (2) 従来官有財産の名称を国有財産と改めたが、皇室有財産および公共団体所有財産を包含しないことは変わらなかった。
- (3) 従来官有財産は、国有の不動産及び船舶とこれらの付属物に限られていたが、新制度においてはその範囲を拡張し、国有の不動産のほか、特定の動産及び権利——船舶、浮標、浮棧橋、浮船渠、不動産または特定の動産の従物、事業所における機械及び重要な器具。地上権・地役権・鉱業権・砂鉱権その他これに準ずる権利、株式及び出資による権利——をも含むことにした。国有財産の実態に合わせて、より包括的にその管理制度を樹立したのである。
- (4) 財産管理上の便宜から、国有財産を4種に分類し、①公共用財産——道路、橋梁、港湾、湖沼、河川、公園など、国が直接公共の用に供する財産、②公用財産——神社用地、庁舎、官舎、国営工場、監獄、学校、図書館、博物館、軍艦、鉄道など、国の公用に供する財産、③営林財産——営林官庁において営林の目的に供する森林、原野、付属道路など、国有林野経営の目的に供する財産、④雑種財産——以上のいずれにも属さない財産すなわち、国が特に国家目的に供用していない財産で、その限りでは国が私人と同じ立場で所有している財産、ならびに雑種財産以外の財産について、その用途または目的を廃したもの、に区分した。
- (5) 国有財産の管理の系統を明確にし、かつその総括機関を設置した。すなわち、国有財産の管理事務と総括事務を区分し、管理事務については大蔵大臣の管轄範囲を拡大し、公共用財産は内務省が、公用財産は用途によ

てその所轄各省が、営林財産は農林省（北海道では内務省）が主管したが、雑種財産はすべて大蔵省が主管した。また、大蔵省はこれらの各種財産の管理の統轄事務をもあわせて行なうことになった。

- (6) 国有財産の売払い、譲渡などの処分は、大蔵省所管の雑種財産のみに許し、その管理処分方法を統一し、整理の促進を期した。なお、法制上、特別規定、例外規定を整理して、「国有財産法」に根拠を有する場合のほかは処分を許さないことにし、管理をより厳正にした。
- (7) 従来、国有林野に対して設定されていた境界査定に関する規定を、国有財産の全般にわたって法定し、隣接地住民などの利益の侵害を防止する措置をとった。
- (8) 国有財産台帳の整理を図り、台帳の記載事項を統一し、また原則として土地、立木竹の台帳価格は、5年ごとに時価により改訂して、実態と合わせることにした。ただし、公共用財産については当分の間、台帳記載を猶予した。
- (9) 国有財産に関する増減計算書及び現在額目録は、大蔵大臣が総括して総計算書を作成し、毎年、国有財産増減総計算書を、また5年ごとに国有財産現在額総計算書を調整して、議会に提出する義務を負った。なお、各省の国有財産の増減及び実態については、会計検査院の検査を経ることとした。
- (10) 国法上の国の営造物である神社の境内地は公用財産としたが、寺院仏堂の境内地は雑種財産とした。ただしその特殊な沿革から、特別な法律関係を設定し、永久に無償貸付けできることを定めた。
- (11) 「国有財産法」の制定により、旧来の断片的な達示及び「官有財産管理規則」をはじめとする諸勅令は廃止された。ただし「北海道国有未開地処分法」の規定は、本法と抵触するものもなお当分効力を有することとし、「国有林野法」は本法の規定と抵触または重複する条項に限って廃止し、特別法としてその関連法規とともに存続させることとした。

これによって大蔵省は雑種財産の管理処分に関する事務と、国有財産全般の総括事務を新たに所管することになり、その機関として法の施行と同時に臨時国有財産整理部を設置した。また、税務監督局長にその管轄区域内の国有財産の管理及び雑種財産の処分などの事務を取り扱わせることとし、このため税務監督局及び税務署に臨時職員を増置した。各省所管の雑種財産は、大正11年4月1日現在をもって、大蔵省に引き継がれた。

5 国有財産整理事業

「国有財産法」の成立によって、国有財産管理の統一化、厳正化が図られたが、これとともに不用に帰した国有財産を換価処分することによって、国資を有効に活用することが期待された。そのために雑種財産を大蔵省の主管とし、大蔵省が処分することを適当と認めた財産は、雑種財産として大蔵省に引き継ぎ、一元的に処分を行なう制度を創始した。

この整理事業を進めるため、大正7年に設置された官有財産調査会のメンバーをそのまま引き継いで、国有財産調査会に改組し（大正11年3月勅令第139号）、国有財産の整理に関する審議立案にあたらせることとなった。

整理の対象となる国有財産の実地調査は、すでに官有財産調査会の手によって、大正7年6月から始められたが、国有財産調査会はこれを受け継ぎ、地域ごとに調査委員を派遣して不用財産の実地調査を行ない、内地所在のおもな公用財産の調査は、昭和2年9月にひとまず完了し、次いで、植民地所在のもの調査を昭和5年8月終了した。さらに、第2次の実地調査として、公共用財産及び国立公園その他の国有地の調査を、昭和5年から11年にかけて行なった。

国有財産調査会は、この実地調査に基づいて、不用と認められる国有財産の処分整理のために、関係各省とも協議、検討して整理案を決定し、大蔵大臣に上申、閣議に諮ってのち整理が行なわれることになった。整理を決定した国有財産は、雑種財産に編入され換価処分された。整理案は、大正10年11月第1回

分の閣議決定をみて以来、昭和12年12月に第13整理案が決定するまで、10数年の長期にわたり、逐次成案を得て決定され、換価処分が進行した。なお、大蔵省ではこの整理事業と併行して、昭和元年度以降、全国的に国の所有すべき脱落地の発見と、雑種財産に引継ぎ洩れの土地の地押調査を行なった。これは特別計画事業として、4期にわたり昭和16年まで続けられ、発見した土地の換価処分が進んだ。この整理事業にあたって、整理方針が閣議で決定されても、雑種財産への組替え及び換価処分の実施には困難が伴い、処分の遅延あるいは未実施に終わったものもあったが、整理計画及び特別計画をあわせて、昭和16年末までに3億3,000万余坪、1億5,000万余円が処分された。なお、整理事業は昭和16年に打ち切られた。

国有財産整理処分によって生じた資金は、大正11年度から国有財産整理資金特別会計を設置し（大正11年3月法律第6号）、この会計に受け入れて、国有財産の整理に必要な移転費、営繕費、事務費にあて、他は一般会計に繰り入れられ、営繕費——主として中央諸官衙の建築費——にあてた。国有財産整理資金をもって、中央官庁の建築費を捻出することは、「国有財産法」制定当初から期待されいていたところであった。

第2章 ワシントン軍縮体制及び関東大震災の財務処理

第1節 加藤友三郎内閣の財政整理

1 軍縮に伴う財政の整理緊縮

欧州大戦による好景気時代に、日本の財政はにわかに膨張し、軍事費の増額をはじめ積極的施策が遂行されたが、大正9年春の反動恐慌の襲来以降時勢は一転し、経済界はうち続く不況を脱却できない状態となった。この間、歳計はなお9年、10年と増え続け、公債、借入金を財源とした積極財政が続いたが、10年11月原内閣のあとを継いだ高橋内閣は、不況による歳入減少などの事情に対処して、11年度予算の編成にあたっては、つとめて政費を抑制し、新規計画を見合わせ経費の節減及び繰延べを行なって、10年度に比し1.1億円減の予算を編成し、第1次大戦以後約5年間にわたる積極財政政策に転換のきざしが現われた。

時を同じくして、10年11月アメリカのワシントンでは、軍備縮小とこれに関連する極東及び太平洋問題討議のためワシントン会議が開かれ、翌年2月まで



軍縮の結果戦艦から航空母艦に改装された「加賀」