

なりとす。若しも國庫機關の運用斯の如くならず、租税の納期を經過し、一旦國庫に收納したる資金を各種の用途に支拂ふに當り、更に之と同時に公債の利子を支拂はんか、通貨は爲めに膨脹して、物價に變動を及ぼし、經濟社會の秩序を破毀するに至る可きを以て、斯の如きは斷じて之を避けざる可からず。

最後に公債の利札に就て注意を要することあり。即ち公債利札を其支拂期限前に割引にて賣買するの慣例を聞くこと是れなり。元來利札は公債利子支拂期限の到達したるときに、國庫に就て額面の金額を領收するを得べき引換證書たるを以て、其性質より云ふときは無記名式期限付約束手形と異なる所なかる可し。故に其表面の價格より支拂期限に至るまでの利子を控除して、之を買入るゝ者あるときは、其間に多少の差益を收め得ると同時に、所有者の方に於ても、之に依て急速に資金を融通するを得べし。然れども割引に依て賣買せらる可き利札は其支拂期限の或る程度まで長期のものたるを必要とす。換言すれば國庫が毎年六月并に十二月の二回に、公債の元金を償還するものと假定するに、例へば四月に割引にて買入る可き利札は必ず六月以後に支拂期限の到達するものならざる可から

ず。何となれば人が斯る利札即ち十二月拂の利札を割引にて買入れたる後、其公債が六月に元金の償還を受けたりとすときは、十二月拂の利札は支拂を受くるの權利なきに至る可きを以てなり。故に利札の割引賣買は國庫が公債利子支拂の期限を數回に分割し、且つ一年を通じて、頻繁に支拂を行ふに至れば、自然其必要を減ず可く、又實際に行ふ可からざることゝ爲るものなり。

公債の額面は之を如何なる程度に置く可きや、公債に關する問題の一たるを失はず。公債が資本放下の目的物たる關係より云ふときは、其額面を如何なる金額に上らしめられたればとて、何等の不都合を生ぜざるのみならず、寧ろ大額面とする方、公債の取扱上に多くの便宜を見るに至るの道理なれども、又一方の極端に趨りて、額面を過大に失せしむるときは、公債を資金融通の目的物とするに就て故障を生じ、又其應募を困難ならしむるに至る可し。故に公債額面の最低限度を定め、之を幾倍かしたる額面の公債を發行するは便宜上必要なると同時に、其最低額面を如何なる程度に置くときは、資金融通の目的物として最も適當にして、又其應募を容易ならしむるを得るやの問題を考究せざる可からず。若しも一國に於ける公債

應募の資力に缺乏を告げ、専ら應募者を下層社會に求めざる可からざる場合には、國庫の蒙むる手数の煩雜を忍んでも、尙ほ額面を低下するの必要を生ず可し。然も斯る事情を存せざるに於ては、妄に之を低下するが如き決して其得策なるを見る能はず。此點に就て我國從來の規定を見るに、整理公債條例第四條に於て、整理公債に對して發行する證書は五千圓、千圓、五百圓、百圓、五十圓の五種とすとし、五十圓を公債の最低額面に置き、總て各種の公債をして、此規定に準據せしむるの方針なりしが、明治三十七年日露戰爭に關聯して第一回國庫債券一億圓を發行するに當り、大に國家財政上の行動を自由ならしめんが爲め、同年二月勅令第四十三號を以て右第四條の内、公債額面に關する項を削除し、額面は政府に於て隨時大小適宜に定むるを得ることとし、現に國庫債券の如き二十五圓、五十圓、百圓、五百圓、千圓、五千圓、一萬圓の七種を發行したり。

（斯る小額面の公債を發行するに就ては、固より反對論のあるを免かれず。其重なるものを擧げんか、第一我國の財政事情は必ずしも開戦の當初より下層社會に訴へて資金を醸集せざる可からざる程に切迫し居らざりしこと、第二小額面の公債を發行するときは、國庫の蒙る手数の大なること、第三小額面公債の所有者は主として下層社會に居るを以て、確實なる放資者と云ふ可からず。公債が斯る輩の手に入るに隨て、其相場に劇變を招くの恐あることの諸點に存したり。而して政府に於ても實際の經驗より斯る小額面の證書の取扱に不便なる事實を知り、明治三十七年七月大藏省令第三十三號を以て、左の如く布告したり。

國庫債券五十圓并に二十五圓券を所有する者は之を其合算券面額に相當する百圓以上の債券と交換するを得。交換を請求する者は手数料として、原債券一通に付金三錢并に代債券一通に付き十錢を納付す可し。

而して國債規則第五條に於ては特別の規定あるものを除き、五十圓、百圓、二百圓、五百圓、千圓、二千圓、五千圓、一萬圓の八種とすと規定したるを以て爾後之に準據するものなる可し。佛蘭西に小額面の公債あるは、普佛戦後の賠償金支拂の爲めに公債を發行するに當り、其應募者を社會各方面に求めんとしたる一時の便宜手段に基けるものなると共に國內に小規模の土地所有制度行はれ、斯る土地所有者の貯金悔る可からざるの事情あるが故にして、歐洲戰爭に於て、國庫債券を發行する

に當ても、其最低額面を百法の低きに置きたり。

第五節 公債の償還并に借換

國家と人民との間に成立せる貸借の關係即ち公債を消滅せしむるに二種の方法あり。即ち一は國家に於て公債に屬する債務を破棄するか、又は公債の元金を支拂ふか、是れなり。國家が當初人民に對して約定したる義務に違反し、公債に關する債務の履行を拒否するが如き、固より不法の所爲にして、斯る事を爲さんか、之を責めざる可からず。要するに公債に關する債務を果さざるは、國家の破産と認めむ可きものにして、若しも私人に斯る所業あらんか、一國の法律は債權者の利益を保護し、債務者が實際に破産するに至るまで、司法上行政上各種の手段を盡して、救濟保護の道を施すに怠らざる可しと雖も、公債破棄の場合には、到底斯の如くなるを得ず。隨て財政の窮乏甚だしき國に於ては、時に國家自ら債務を破棄することなきに非ず、千八百三十年代の合衆國諸聯邦州に於て、又近時南米諸國に於て、此事あるを見ると雖も、然も斯の如きは、私權を蹂躪するの甚だしきものにして決して

普通の財政策として依頼す可きの方法と云ふ可からず。公債の現存高を減少し、之に伴ふ國家の債務を輕からしめんとするには、必ず當初契約に定めたる方法又は公債に關する一般法令の規定に従ひ、國庫に於て債權者に對して、公債の元金を支拂ふを必要とす。

然るに學者又は財政家の中には、公債は永遠公債の形式を取るの可なることを主張し、公債償還の不必要を唱ふる者なきに非ず。要するに此所説は第一、貨幣の價格は漸次低落する傾あるを以て、公債の負擔も亦減少す可く、第二國勢の進歩する場合には、公債の高は同一なるも、人民に對する負擔は輕減せらる可しとの理由に基きて、公債の自動的減却に重きを置く一方には、公債償還の爲めに、經濟社會に及ぼす影響を掛念し、特に償還を行はずして、償還を行ひたると同一の効果を收むることを望むより出でたるものなる可しと雖も、斯の如き所説は敢て重要視するに足らず。公債の償還は左の三點より立論して必要なりと云はざる可からず。

第一、公債の償還は財政上に於ける今後の動作を敏活ならしむ可し。既に論じたるが如く、公債の發行は財政上に於ける收支の不適合を匡正すの必要に基くも

のなりとすれば、今後財政の進行するに随ひ、國家は幾回之を發行するの必要に接するやも知る可からず。時に財政上の重大事件に關聯することある可く、時に些細の事件より生じたる收支の不適合に應ぜんとすることある可し。然るに一方に一國財政の信用には自ら一定の限度を存するものあるを以て、若しも公債の現在高が既に此限度に達し、而して一方に政府が公債に對して永遠公債の形式を取り、之を償還せざるときは、新に公債を發行して收支適合の方法たらしむる能はず。勢租税に依頼し、其收入に依て臨時費に應ぜしめざる可からざるに至る可し。ロツシエル氏が一國にして人口の増加、國富の發達に依て公債に關する負擔を輕減するを得べしとして、其償還を行はざるときは、結局破産の不幸を見るに至る可し。蓋し地球上の發達にして無制限のものなきを以てなりと云へるは、稍や極端の言なるが如くなれども、一面の眞理を道破したるものと稱するを得べし。

Roscher-System der Finanzwissenschaft, S. 141

第二、公債の償還は一般經濟上に利益あり。國家が公債償還の方針を立て、年々公債現在高の一部を償還するときには、公債償還に要する資金は利子支拂に要す

る資金と同じく、財政上に於て經常費の一部を成す可きを以て、財政の基礎を鞏固ならしめんとする以上は、必ず其財源を租税の收入に求めざる可からず。然らば租税として社會の各階級より國庫に吸收せられたる零碎の資金は相合して一團を成し、公債元金の償還に依て、公債所有者の手に移り、以て生産資本に供せらるゝが故に公債償還の偶然の結果として、生産資本の供給を増加するを得べし。若しも財政の方針茲に出でずして、公債の償還を行はざるときは、民間經濟社會は生産資本を吸收せられたるのみにして、其復歸を得ざることを爲る可し。

第三、公債の償還は社會上に利益あり。一國に多額の公債が現在するときには多數の人は之を所有して、其利子に依て生活し、毫も一國生産業の盛衰と利害の關係を有せざるに至る可し。斯の如きは社會に遊民の増加を促すに至るものにして、寧ろ財政の事情の許す限り、之を償還して斯る弊害を社絶するに如かず。

然れども斯く國家は公債を償還せざる可からずと云ふは、單に一般の原則を擧げたるに過ぎず。假令ひ公債は償還す可きものなりとするも、尙ほ財政上經濟上の關係より、其償還の程度に就て、自ら緩急の別を立てざる可からず。第一、償還に

要する資金の點より考ふるに、官有財産の中に、賣却に適當なるものあり、又隨時に相當の歳入超過あらんには、之を償還の資金に充つ可きは勿論なれども、若しも此資金を得る爲めに、特に租税を賦課増徴し、國民に對する負擔を過重ならしむるを必要とせんか、或は之が爲めに、一般利潤の割合を低減し、企業心の發動を沮止する等の弊害を生ずるを以て、斯の如き償還法は決して財政上に得策なりと云ふを得ず。且つ斯く財政状態の切迫したる際に於ても、一方には必ず或る臨時の經費ありて、之に對して公債の發行を必要とすることある可し。果して然らば一方に苛酷なる租税を増課し、又新に公債を發行しながら、他方には現在の公債を償還せんとするものにして、之より生ずる前記の弊害は寧ろ公債を存続するよりも甚だしきものある可し。第二、公債償還の程度より考ふるに、例へば一國が外國より償金を收受し、償還の資金を得るに、極めて容易なる地位に居れりとするも、尙ほ一時に多額の公債を償還せんか、經濟社會に於ける資金の供給を過剰ならしむ可く、其過剩の結果として、資金は盡く之を放下するに適當なる目的物を見出す能はず、必ず不生産の用に供せらるるか、又は過度に金利歩合低落せしめて、投機熱を惹起し、

無謀なる事業の計畫を促すの種子たらざるを得ず。

以上の二點は公債償還の時期并に程度を決定するに當て、最も注意を要する所にして、第一の點より云ふときは、公債を償還するには、隨意償還法に據り、定期定額の償還法に據ることを避く可く、又第二の點より云ふときは、一時全額の償還法を避けて、隨時不定額の償還法に據る可きことを推測するに難からず。

公債償還の計畫は之を二種に分つを得。第一は償還基金法にして、第二は自由償還法是れなり。償還基金法又は減債基金法と云ふは一般歳計より年々定額の資金を積立て、之を運用して公債を買入れ、斯く買入れたる公債は特に之を保管し、之に對しては國庫より定額の利子を支拂ひ、次年度には此利子と豫定の積立金を以て、更に公債を買入れ、斯くして漸次公債の全部を買入れ盡して、以て銷却を了せんとするものなり。隨て償還の爲めに當初積立つる資金は少額なりとするも買入れたる公債に對する利子を利用して、更に買入を續行し、複利法的作用を生ずるが故に、多年月の後には、不知不識の間に公債全額を銷却するの目的を達するを得るに至るものなり。然らば此方法に於ては年々一定の資金を公債償還の爲め

に積立つることを骨子とするものにして、此一事は既に財政の運用に於て宜しきを得たりと云ふ能はざるは勿論、更に財政の状況如何に拘はらず、償還基金を投じて曩に買入れたる公債に對して、常に利子を支拂ふが如き決して策の得たるものと云ふ可からず。

故に此方法は一時各國に於て盛行はれ、殊に英國に於てはピットの執政中有名なる償還基金を設けたるの例あれども、今日に於ては各國に於て行はるゝの例甚だ少なく、假令ひ減債基金なる名稱を冠するも、其根柢に於て舊時の減債基金と趣意を異にするに至れり。(先づ英國の實例に就て説明せんに、英國に始めて永遠確定公債の起れるは千六百九十四年英蘭銀行の創立に際し、政府が同銀行より千二百萬磅の借入金を爲したる時に在り。其後和蘭との戰爭中、公債の元金は著しく増加し、千七百十六年には四千萬磅に達したり。當時政治上の狀態の不安なるに基き、是等基金に對する利子は常に高歩なるを免かれざりき。其後秩序の恢復すると共に、有利なる條件を以て、公債を發行するの難からざるに至るや、従來の公債に對する利子の高歩なる一事は自ら世人の非難を加ふる所と爲れり。財政を

處理する普通の方法より云ふときは、斯る場合には公債の借換を行ひ、高利公債と低利公債との乗換應募を承諾せざる者には公債の元金を償還するを以て、至當の處置とすれども、二百年前の英國に於ては、斯る公明なる處置は一般に認めらるゝに至らず、却て議院の内外に於ては、公債に課税して、其利子の高歩なるが爲めに生ずる國庫の負擔を減却する所説の主張せらるゝを見たり。斯の如きは國民に對する國家の信任に皆反するの甚だしきものにして、結局實行の域に達せずして、已めりと雖も、然も此所説を廢棄せしむるに就ては、ハーレーの公債論(Essay upon public Credit)と愛國者なる匿名を以て發行せられたる「公債の不可侵的性質」(A letter on the Inviolable Nature of Public Securities)とに負ふもの多く、而して後者は後日にピットの減債基金制度に關する論争に於て、屢々人の引抄する所と爲り、殊にハーレーが「國家の信用は國家收入并に租税、是等に基く公債の處理が榮譽、公正、規律を保つことに依て生ずるものにして、是等の事實先づ起りて、信用の之に次ぐを見る可し」と云へる一句の如き、減債基金制度を無用とするの論據に充てられたり。

斯る議論と相前後して、減債基金制度は漸を遂うて、財政上の一組織たらんとす

るに至れり。蓋し當時の慣例として、政府が公債を發行するや、其公債に對しては、何れも特殊の租税又は特別の財源に其基礎を置き、年々の利子は租税の收入より之を支拂ひ、其剩餘を以て元金の償還に充て、元金の盡くると共に、其基礎とせる租税を廢止したり。確定公債即ち Funded Debt なる名稱の起源茲に在り。而して斯る方法の下に或る年間公債を發行し來れるが故に、多少の歳月を経たる後には種々の財源を基礎とする種々の公債發生し、財政上の關係錯雜するに至れるは、勿論一財源の收入を以て、他財源の收入不足を補ふが如き自由を得ずして、爲めに財政の運用を妨害したり。茲に於てか、千七百十六年斯く種々の公債の基礎とせる幾多の財源を統合整理して、四種の基金を設定し、之に第一總合基金 (Aggregate Fund) 第二南海基金 (South Sea Fund) 第三一般基金 (General Fund) 第四減債基金 (Sinking Fund) の名稱を與へたり。是等の中、第一、第二、第三の基金は永久税の收入より成りて、三種公債の利子支拂を保證するの用に供せられ、是等の利子を支拂ひたる殘餘は之を第四の基金に編入し、以て元金償還の用に充つることゝしたり。

但し此際には彼の複利法の作用に依頼して、公債の償還を便ずるが如き所論は

何人に依ても唱道せられざりき。始めて此種の所説を公表したるは、サー、ナザニール、ゴールドにして、千七百二十六年發刊したる「英國公債論」に於て、複利法を基礎とする公債償還の効果を説明し、例へば毎年百萬磅を四分の複利を以て、利殖蓄積すれば、百五年の後に於て、十五億七千五百萬磅の巨額に達す可きの計算を示したり。是れ後年プライスの叙述したる減債基金論と論據を一にするものにして、プライス以前に、複利法に據る基金論の唱出せられたるは、大に注目し値する所なり。一方に千七百四十年より同四十八年に至る戦争に於て、英國は二千二百萬磅の公債を發行し、其基礎として、數多の租税を起したる結果、減債基金の繰入高は毎年二百五十萬磅内外に上り、以て革命戦争に至れり。此戦争中英國は大に公債を發行し、千八百八十四年ピット執政の際には、元金二億四千五百萬磅に達したり。而してピットの財政改革に於て殊に囑目するに足るは從來存在せる四種の基金を統合して、整理基金 (Consolidated Fund) なるものを設定し、之に依て公債所有者に元利金の支拂を保證し、且つ財政の運用を自由ならしむるの一事に存したるが、此前即ち千七百七十二年ドクトル、プライスなる人 Appeal to the Public on the Subject of the Nation-

「The Debt: 國債問題に就て公衆に訴ふ」と題する書籍を著はして、大に公衆の注意を喚起せんとしたり。ブライスは同書に於て永久減債基金の效力を説明せんとし、減債基金制度の下に或る一定の金額を年々公債償還の用に供する爲めに、歳計上に特定し、此金額を以て、市場に就て時價にて公債を買入れ、斯く買入れたる公債に對する利子を以て、更に公債の買入を繼續す可し。然るときは當初設定したる基金は複利法の下に加重し之を他の目的に供用せざる限り、公債の元金全額を吸収し去るに至る可しとし、其戰時たると平時たると、收入不足の時たると、收入超過の時たるとを問はず、年々定額の收入を基金に編入す可しとしたり。要するにブライスの意見はグールドの提案を根據とするものにして、緒論の一節に於て、グールドを呼ぶに、大なる才能ある論者を以てし、斯人の千七百二十六年公衆に警告したる意見の採用せざりしことを恨事なりとし、進んで本論に入り、減債基金なるものは、一年の收入に於ける剩餘金にして、公債償還の目的に供せらるゝ資金なりとし、國家が此資金を公債償還に充てたる場合に取る可き方法は、(一)元金償還の爲めに、支拂高の節約せられたる利子を以て、更に元金の償還を行ひ、(二)節約せられたる利

子を一般歳計の用に供し、(三)利子支拂高の節約と共に同額の租税を減廢するの三種あることを述べ、國家が第一の方法を以て減債基金を運用するは、即ち基金其ものを増殖せしむる所以にして、支拂の節約せられたる利子は更に利子節約の效果を生じ、然も其效果は次第に大を致す可しとし、國家が減債基金を設くるや、其收入を永久の租税に求め、租税の收入は公債の償還に供用する以外に、他の使途に充てざることをするが故に、一度び或る金額の公債償還せらるれば、之に對する利子支拂高は次年度以後の償還高に加はり、基金は増加して已むことなく、隨て減債基金の要旨は基金其ものに神聖不可侵の性質を與ふるに存すとし、種々の統計表を掲げて、説明の資料に充てたり。

ピットは如上ブライスの所説に基き、千七百八十六年時の歳計剩餘九十萬磅に増稅收入十萬磅を加へて、合計百萬磅の基金を設定し、之を減債基金委員會 (Board of Commissioners of the Sinking Fund) なるものに託し、毎年四回市場に就て額面價格又は其以下にて公債を買入れ、大蔵省は此公債に對して利子を支拂ひ、此利子を以て更に公債買入の資金に充て、毎年百萬磅を基金に編入することゝしたり。蓋し此

百萬磅を以て公債を買入れ、之に對する利子を收受する以上は、假に利子を五分とせんか利子の金額は五萬磅に上る可し。委員會は此金額をも公債買入に投じ、更に之に對する利子を收受するが故に、初年度末には新規買入の爲めに、五萬二千五百磅の資金を増加し、第二年度末には五萬五千二百二十五磅と爲り、第三年度には更に五萬七千八百八十一磅を増加するものと計算し、此所謂自動的增加を以て、減債基金制度の根據としたり。隨てフォックスが此制度を攻撃し、國家の收入を拘束するの弊害を指摘するや、政府は之を答へ、減債基金の要旨は基金を神聖獨立のものたらしむるに在り、之を他の目的に供用するは其趣意に反すと云へるを見るも、亦ブライスの所説に左右せられたること明白にして、千七百九十三年對佛蘭西戰爭後英國の財政窮乏し、歳入に剩餘を示さず、常に不足を存したるに拘はらず、議會は年々所定の金額を減債基金に繰入れたる。

ブライスの所説に對しては、其發表當時に於て、既に有力なる反對論の唱へらるるを見たり。オーヴァーアーストリン卿の國債論集にも其一例として、ウキンペーの駁論を収録したるが、ウキンペーの駁論を見るに、彼は減債基金制度が非募債主義

を厲行するに非ざれば、其効果を發揮する能はざることを知り、又基金制度の維持が苛重なる租税制度と兩立す可きものに非ざるの道理を認めたり。即ち是等二點に關するウキンペーの所論を引抄するに、左の如し。

或る國が年々二十萬磅の資金を節約して、公債を償還し、之に五分の利子を付し、八十六年の後に、二億六千萬磅の公債を償還したとす。或る計畫を設くれば、甚だ愉快なるに似たりと雖も、此事業を成就せしむるには、或る條件の雁行するを要し、而して此條件は其實在を見るを以て、難しとす。或る期間一國が毎年二十萬磅の資金を蓄積する以上は、八十六年間を通じて、平和時代と戰爭時代とを問はず、公債利子と共に總ての他の經費を公債に依らずして、支辨せざる可からず。若しも時の事情之を許さずして、他方に年々四十萬磅の公債を發行せんか、結局八十六年の後には一億二千萬磅の公債増加を來す可し。公債償還に依て、蓄積せらるゝ利子なるものは、公債償還の爲めに生ずるに非ずして、時に人民に依て、當時現存する公債の利子以上に支拂はるゝ資金より成ることを知らざる可からず。

而して、減債基金制度實施の結果は着々上記理論上の攻撃を實證するに至れるを以て、更に實際上の方面より、基金制度に對する非難の起れるは當然にして、千八百十三年アバチオン大學の教授ハミルトンの公にしたる、公債に關する研究の如き、此一例を以て見る可く、ハミルトンは理論と實際との方面より、プライスの複利法に依て、公債を償還せんとする減債基金制度の不可なる事實を指摘し、歳入の剩餘こそ眞實公債償還の資金たる可く、國家が一方に公債を發行しながら、他の一方に定額の收入を減債基金に編入して、公債を買入るゝの愚を非難したり。即ちハミルトンは、ビットの計畫を評論する前提として、減債計畫が公債發行と相并んで行はるゝ場合に償還せらるゝ公債と新に發行せらるゝ公債と同一の條件を有せんか、何等損得の關係を生せずと雖も、公債の發行に際して、之を引受くる者は必ず公衆に損失を加へて、自ら利益を收めんとせざるはなし。隨て減債基金の制度を行はんか、公衆は此制度運用に伴ふ費用の外に、新發行の公債に伴ふ打歩に等しき損失を蒙らざるを得ずと斷定し、ビットが行ひたる減債基金制度に於て、此種の損失を國民に加へたることを論證したり。蓋し減債基金制度に於て、公債を減却し

たりと稱するは、公債に對する利子支拂の爲めに、年々増加する歳入を供用するの結果にして、一方に複利法に依て、公債を償還するを得るとすれば、他方に複利法に依て、國民の能力に負擔を加ふるもの大ならざる能はず。國家は複利法に依て増殖す可き何等の資金を所有するものに非ず、若しも或る資金を所有するとせんか、産業上の計畫に之を運用し、其得る所を消費せず、資本として増殖せしむるに非ざる限り、複利の割合に於て、資金の増加を期圖する能はざるなり。斯る減債基金は古來如何なる國に於ても、未だ其存在したることを聽かず、其存在したるものは纔に借入金又は租税の收入に依て支持せられ、隨て基金其ものゝ作用を以てしては一志の公債だも減却する能はざりしなり。而して斯る謬見の下に、減債基金を維持するときは、巨額の公債も亦自動的に減却せられ得るの信念、當局者の間に起り、現に對佛戰爭に際しては、公債發行に對する政府の處置慎重を缺き、累年後年の財政に及ぼしたるもの少なからざりき。之に續ひて千八百二十八年減債基金に關するグレンツキルの著書公にせられたるが、此書も亦最も明瞭に減債基金制度の弱點に非難を加へたり。即ち曰く、他より借入れたる資金を以て、公債を償還する

は、債務者に有利なることあり。例へば一般の金利歩合低落し居らんか、公債所有者は甘んじて低利の公債を受取るか、又は元金の償還を受く可く、政府にして元金を償還するに當り、他より低利の資金を借入れんか、國庫の負擔を軽減するを得るの道理なり。減債基金の制度は、毫も此場合に該當するものと見る可からず。前者の場合には、低利を以て、他の市場に於て借入れたる資金を高利公債の償還に充つるが故に、有利なる結果を生ずるものとしたり。後者の場合に於ては、同一時期に、同一市場に於て、同一金額の公債を償還する爲めに、新に公債を發行せんとす。斯の如くして、其間に何等利益の見る可きものなきは、勿論、政府が公債の發行を急とするに隨ひ、其條件は却て不良のものならざるを得ずと。

R. Hamilton-On the National Debt, P. 119

Granville-Essay on Sinking Fund, pp. 8-9

斯く減債基金制度に對する世論漸く喧しきを加ふるに至れるを以て、議會も亦千八百二十八年調査委員會を設立して、此問題を調査せしむることゝしたり。然るに同調査委員會は千七百八十五年より千八百二十九年に至る間減債基金法の

下に、政府が一方に五分利付の公債二億三千万磅を發行しながら、同額の四分五厘利付公債を買入れ、四分五厘利付公債を却て高利の五分利付公債に借換へたると同一の結果を生じたるの事實を挙げ、今後公債を償還するには、歳入剩餘を以てし、一旦買入れたる公債は直に之を銷却す可き必要を論じ、ハミルトン、グレンツケル等の所説を承認したるより、世論は漸く一變し、翌年の法律を以て從來の減債基金法を廢止したり。其後英國は歳入剩餘を以て、公債を買入銷却したるが、千八百七十五年公債償還の歩を急速ならしむる爲め、サー、スタッフオード、ノリスコーットの意見に基き、公債の利子支拂額を下らざる資金を以て、買入銷却を行ふの方針を決し、始め公債の利子并に管理費を二千七百四十萬磅とし、千八百七十七年以後之を二千八百萬磅としたるが、千八百八十八年ゴツシエン氏が公債整理を行ふや、之を二千五百萬磅に削減し、千九百年以來南阿戰爭中公債の元金銷却を停止し、近年財政に多少の餘裕を生ずると共に、隨時公債銷却に資金を投じつゝあり。所謂ピット時代の減債基金法に對し、新減債基金と稱するものにして、舊時の減債基金制度と比較して、償還額の時の事情に依て變動するの點に於て、運用の自由大なるを認

めざる可からず。

（佛蘭西に於ける減債基金の制度は千八百十六年四月の法律を以て行はれ、年々二千萬法の収入を基金に投じ、後に之を四千萬法に増加し、此基金を以て買入れたる公債に對する利子は更に之を基金に編入し、以て漸次に公債を償還することを期したり。斯くて當時平和時代に於ける經濟社會の繁昌と相俟て、減債基金に依る公債買入の爲めに、公債の時價は漸次騰貴し、千八百二十五年の頃には五分利付公債は額面以上の價格を有するに至れり。然も減債基金の運用は之を停止す可からざるを以て、政府は其債務を償還するに、常に債務額を超過する金額を支拂はざるを得ざるに至れるより千八百二十五年五月の法律を以て、公債時價が額面上に上れるときは、減債基金を以て其買入を爲す可からざることを規定し、爲めに減債基金制度の精神を打破するの非難を招きたり。即ち五分利付公債と三分利付公債と相并んで、市場に在る場合に、前者は額面以上の價格を有する爲めに銷却を行ふを得ず。基金に依る買入は三分利付公債に對してのみ行はれ、其市價を騰貴せしむと雖も、其價格たる人爲の作用に出づるものにして、何時變動するや測り

知る可からず。國家が新に三分利付公債を募集せんとすれば、忽にして市價に下落を來し、從來の所有者に損失を蒙らしめざるを得ず。斯く減債基金の運用に故障を生じ來れるのみならず、千八百二十五年三月の法律は同年六月より千八百二十年六月に至る五箇年内に買入れたる公債は直に之を銷却し、其利子を減債基金に繰入れざることにしたるが故に、更に基金設置の根柢を動かすに至れり。而して其後五分利付公債の時價は概して額面以上に居り、減債基金を以て買入る可き公債は三分利付公債に止まれるに、其現在高は千八百三十三年の頃には、公債總額十三億法の内に、僅に四千萬法内外に過ぎずして、基金運用の地頗る狹隘なるに至れるを以て、千八百三十三年六月從來の規定を改正し、減債基金を五分、四分并に三分の各種利付公債の多寡に比例して分配したれども、尙ほ額面價格以上の買入を免かるゝ能はず。而して一方に千八百三十三年并に同三十四年の法律を以て減債基金にて買入れたる公債に對する利子の内、三千二百萬法は爾後國庫に於て支拂を行はざることとし、以て基金の過當に増殖するを防がんとし、爾後政治上の變動と共に基金の運用停止せられ、變動の止むと共に其作用復活したるが結局千

八百七十一年の事變に際して、跡を絶つに至れり。今、千八百三十年より四十八年に至る十數年間減債基金の運用が佛蘭西財政上に及ぼしたる效果を表示す可し。

	減債基金使用額	買入の爲めに減じたる利子額	起債總額	新に生じたる利子額
第一期(一八三〇—三三年)	一五六〇七、六九五 ^法	二、五四八、六五〇 ^法	九〇、四三八、九〇〇	一五、七七九、〇六 ^法
第二期(一八三三—四八年)	三五四、八八四、〇九五	一三、三六〇、四四七	三六七、九三七、〇〇〇	一三、五三五、三六四

我國に於ても、日露戦争の際、公債を以て戦時財政に處する一財源としたるが故に、戦後公債の現在高は著しく増加し、之を償還するには、減債基金制度に據らざる可からざるの説を生じ明治三十九年三月法律第六號を以て國債整理基金特別會計法なるもの制定せられ、其第二條に左の如き規定を見るに至れり。

國債整理基金に充つ可き資金は毎年度一般會計より之を同基金特別會計に繰入る可し。

前項資金中、明治三十七八年戦役に關する經費支辨の爲め、發行したる國債に關する分は年額一億一千萬圓を下るを得ず。

明治四十年度始に於て、右明治三十七八年戦役に關係ある公債元金は十八億二

千二百七十九萬六千七百圓にして、之に對する利子は八千三百三十二萬九千四百三十五圓、手数料二十七萬六千三百八十二圓四十八錢、償還元金は二千六百三十六萬四千七百七十五圓と爲り、次年度より初年度に利子支拂に供せられたる金額は元金償還の結果支拂の必要消滅して、更に元金償還額に供用せられ、償還額を二千七百五十七萬八千六百八十圓に増加し、斯くて明治七十二年に至て全部の償還を果すの計算と爲れり。而して右一億一千万圓の繰入を爲すが爲めに、戦争中一時の財源として、賦課したる非常別税は戦後一箇年を以て廢止せらる可き規定あるに拘はらず、之をして永久の租税たらしめ、一般財政の狀況如何に拘はらず、右の金額は必ず減債基金に編入し、以て公債の償還を行ふが故に、公債銷却の爲めに、國民をして永く戦時同様の苛税を負擔せしむるは勿論、財政の狀況に依ては、一方に高價を拂つて低利の公債を償還しながら、他の一方に低價を以て高利の公債を發行するの已むを得ざるに至るやも知る可からざるの危険を醸成したり。減債基金制度の缺點として、斯の如きは到底之を免かるゝ能はざるなり。

減債基金制度の弊害は既に立法の當初に於て明白なりしが明治四十二年に至

り、政府は更に臨時事件に關する公債の元金償還高を五千萬圓以上と決定し、爾來此方針を株守する一方に、臨時事件に關する公債は其後數次の借換整理を経て、明治四十四年末に於ては元金十四億二千二百九十四萬餘圓、其利子六千五百十六萬三千餘圓に減少したるが故に、減債基金を以て、公債を償還する金額は漸く多きを加ふるに至れり。財政の順調に居る時代に於ては、斯る政策は公債の負擔を軽減するの効果を現はす可しと雖も、我國に於ては決して然らず。減債基金設置の爲めに繼續せられたる租税の負擔は甚だ重くして、常に國民に對して重荷と爲るのみならず、政府は一方に減債基金法に依て公債を償還しながら、他方に於ては公債并に短期證券を發行せざれば歳計を維持す可からざるの狀態に居り、國庫に實質上の負擔を加重して已まず、減債基金法の缺點は此方面に於て明に我國に暴露したり。即ち明治四十年より大正五年に至る間、公債償還高四億一千三百九十四萬二千八百五十圓に對して、新に發行せられたる公債六億二千八百七十三萬五千五百圓に上れるが如き、此事實を證明したり。茲に於て、か政府も亦減債基金法に改正を試み、大正五年度以後從來五千萬圓としたる實際上の償還額を改め、前年度

首に於ける公債現在高に對する萬分の百十六以上とし、且つ最低三千萬圓を下らしめざることとし、一方に償還額に對して加へたる削減額二千萬圓は一般會計より鐵道會計に貸付け、以て鐵道公債發行の必要なからしめたり。然れども以上の規定を以てしては、單に公債償還の最低率又は最低額を示したるに止まり、何時に於ても當局者の意嚮に依て、之を増加するに難からず、現に大正六年度の豫算に於ては償還額を五十萬圓とし、外に鐵道其他の事業に關聯して、公債を發行するの計畫行はれ依然として公債政策に於ける矛盾を示しつゝあり。

普魯西に於ては、千八百八十二年鐵道純益の内より、年々鐵道公債の四百分の三に相當する金額を最低限度として、其償還資金に充つ可き法律を制定したるが其後千八百九十七年に至り、政府は公債を以て支辨す可き經費には鐵道の純益を供用し、一方の公債發行を避くるときは、鐵道純益を以て、鐵道公債を償還したるものと見做すこととし、同時に償還歩率を五百分の三に低減したる爲め、事實に於て減債基金の存立せざると同一の結果と爲れり。獨逸帝國に於ても亦公債償還の歩率を定め、現に千九百九年の法律に於ては當時現存する生産的公債に對する償還

歩合は五百分の三、其他の公債に對する歩合は百分の一とし、千九百十年以後發行せらるゝ公債に就ては、生産的公債に對して百分の一、九其他の公債に對して百分の三五を以て、歩率とすることゝしたり。

償還基金法に代て、今日各國に廣く行はるゝは自由償還法なるものにして、法令等に於て、特に公債償還の金額を規定せず。唯國庫に剩餘金を存し、又財政上の状態、公債の償還に便宜なるときに、隨時に償還を行ふ方法を云ふ。要するに此方法の眼目とする所は償還基金法に於けるが如き、財政上に及ぼす機械的影響を避け、以て財政上の運用を自由ならしめんとするに外ならず。然も其極端に趨り、償還義務の自由なるに乗じて、多年間償還を行はざるが如きことあらんか、公債をして國家永遠の債務として存続せしむるの弊害を免かれざる可し。殊に民主政治の國に於ては或る金額の剩餘が歲計上に現はれたりとするも、敢て之を公債の償還に供用せず、議會に於ける多數者の意嚮希望に制せられて、租稅輕減の資に供用するが如きことなきを保す可からず。故に自由償還法は一に國家に絶對の信用を置き、始めて其運用法の完全を望み得べきものなりとす。茲に於てか、自由償還

法を採用しながら、尙ほ其方法の下に生ずる弊害を匡正せんが爲め、或る程度まで自由償還法の主義を枉げ、第一、年々償還に供す可き資金の最少額を限定し、第二、繼續的に多少なりとも償還を行ひ、妄に之を斷絶せしめざるが如き適當の制限を加ふるの必要を生ずることある可し。

自由償還法の下に國家が財政上隨時に公債の償還を行ふに當り、先づ如何なる種類の公債を選択して、之を償還す可きか。償還金額が公債現在高の一部分に過ぎざるは當然にして、又其然る以上は、全部を一時に償還する能はずとすれば、如何なる順位に依て、漸次之を行ふ可きか。其標準の重なるものを數ふるに、第一公債の番號に據るか、第二公債所有者の希望に據るか、第三抽籤に據るか、三方法の外に出でざる可し。而して是等の内にて、番號に據るが如きは、公債償還に就て、何等の標準と爲る可きものに非ず。蓋し公債は其發行後自由に各人の間に賣買せられ居るを以て、現在の所有者の全體より云ふときは、第一號の公債を所有しながら、最近時に公債を買入れたる爲め、公債に對して債權を有するの日頗る淺き者ある可く、又反對に之より以後の番號の公債を所有しながら、國家に對する債權を有する

の日久しき者ある可ければなり。又第二の方法に據り、多數の公債所有者をして一々償還を受くる希望の有無を申出さしむるが如きも、事煩雜にして所有者國庫共に之に堪ゆ可からず。故に第三の方法として、抽籤に依て償還の順位を決定するは勢の然らしむる所と云はざる可からず。殊に政府が公債を額面價格以下に發行し、元金償還の際、所有者をして額面價格と發行價格との差を利益せしむる場合には、償還を受くる遲速に依て、自ら利害較るゝを以て、抽籤に依て此利益を受くるの前後を定むるは、最も公平を得たるものと云ふを得べし。

抽籤償還法と相對して、研究を要するは買入銷却法の可否是れなり。抽籤償還法に於ては、國庫は當籤者に對して、公債の元金を支拂ひ、以て債務を決済するを得るに反し、買入銷却法に於ては、國庫は市場に就て、時價を以て公債を買入れ、之を銷却して、債務を決済するに至る。今、此方法を取る理由を案ずるに大略左の諸點に外ならず。

第一、買入銷却法を行ふときは、抽籤償還法を行ふ時に於けると同一の金額を以て、多額の公債を銷却し、隨て多く國庫の負擔を輕減するを得べし。蓋し公債の價

格は之に對する需要供給の關係に依て定まり、而して需要の程度は公債利率と市場に於ける利率との關係に依て定まるものなり。隨て今日の如く各國共に財政の状態頗る切迫し、公債の現在高頗る多額に上れる場合には、其價格は動もすれば額面以下に下ることを免かれず。又稀に額面價格以上に騰貴せることありとすも、此事たる多く市場利率に對して、公債利率の高歩に居る結果なるを以て、政府は斯る場合には適當の機會を捉へて公債の借換を行ひ、利率の低減を謀るに怠らざる可きが故に、概して公債の價格は額面以下に居るを以て、普通の状態とせざる可からず。抽籤償還法の下に於ては、斯く公債の價格下落したるときに於ても、尚ほ額面價格に相當する元金を支拂ひて、償還を果すに反し、買入銷却法の下に於ては、市場に於て下落したる時價を以て買入るゝが故に、時價と額面價格との差だけ、償還資金を増加したるものと同一の効果と爲り、隨て國庫の負擔を輕減するを得るの道理なり。

第二、公債所有者の内には永久に公債に資金を放下し置かんことを希望する者少なからず。蓋し公債を所有するに就ては、銀行會社の如き、主として資金放下の

安全確實なることを希望するの念より出づるものあり。又着實なる資産家の如き、此安全確實なる目的物に資金を放下する上に、尙ほ株式會社の株式等に資金を放下するに依て生ずる各種の煩勞を避けんと希望に出づる者あり。果して然らば是等の放資者は或は永久放資を必要とする爲め、或は資金放下に必要な知識技術を缺くが爲めに、其目的境遇に最も適應せる公債を所有するものなるが故に、抽籤の結果當籤し、爲めに自己の意思に反して公債元金の拂戻を受けたりとするも、其資金を他の方面に運用することを欲せず、再び公債を購入するに至る可し。果して然らば、其間に無用の手數煩勞を蒙らざるを得ざる道理にして斯くては公債所有者の便宜に副はざるものにして、抽籤償還法に伴ふ一の缺點たるを免かれざるなり。

第三、買入銷却法に於ては、其運用宜しきを得るときは、之を利用して、全國に於ける金融を調節するの便宜を擧ぐるを得べし。固より抽籤償還法に於ても、公債の元金を拂戻して、之を金融市場に放出する以上は、之に依て金融を調和するの效果あるは勿論なれども、其影響の及ぶ所は公債所有者の各地方に散在する結果とし

て、全國一般に涉らざるを得ざるに反し、買入銷却法の下に於て例へば全國中最も金融の逼迫劇烈なる地方の市場に就て、公債の買入を行ふが如き方針を取らんか、直接に金融上の關係を調和するの效能著大なるものある可し。蓋し一國の金融は全國各地方を通じて、常に平準を維持するものに非ず。金融上の系統、資金分散の方嚮、其他種々の關係に依て、地方間に多少の異動あるは事情の免かれ難き所なるを以て、斯く買入銷却法を利用して一地方の金融逼迫を救済するは、經濟上最も得策なる可し。

以上主として、買入銷却法の論據とする所を擧げて、其利益を示したるが、一方に之に對する非難の點も亦少なからず。其一二を擧げんか、第一抽籤償還法に於て、國庫が常に公債の額面價格に相當する元金を拂戻すときは、公債の時價は常に此額面償還の事實に制せられて、額面に近き價格を維持するを得べく、公債現在高に對して、償還高の大なるに隨て、此效果の大なる可きに反し、買入銷却法に於ては斯る效果の生ずるを望む能はず。第二、公債を額面價格以下にて發行する場合に、國庫が他日抽籤償還に依て、元金を償還すること明白なるときは、應募者は抽籤に依

て應募價格と額面價格との差額を收受して、利益を占めんとし、自然其引受に當て射伴心を刺衝するの結果、利子歩合と比較して、割高の程度に於て應募を爲すに反し、買入銷却法に於ては、斯る作用を見る能はず。國庫が買入を爲さんとするに當て、常に之を峻拒し、永く公債を所有する間に時價の騰貴を俟て、利益するの外に道なきなり。

是等は買入銷却法の缺點とす可き所なるが、此外に此方法を絶對的に行使す可からざる一の場合あり。即ち公債の時價が額面以上に騰貴せるの時にして、斯る場合に求めて買入銷却を行はんか、國庫の不利益甚だ大なる可きを以て、寧ろ公債の時價を低落せしむるも、尙ほ額面にて元金の償還を行ふを得策とす可し。我國に於て明治二十九年國債證券買入銷却法を制定するに當り、銷却の爲めに買入る價格は證券面金額に超過するを得ずと規定したるは、頗る至當の規定とす可きなり。然るに國債整理基金特別會計法第六條に於ては、政府は計算上利益ありと認むるときは、額面以上にも買入銷却を爲すを得と規定したり。然らば斯る場合が實際に發生するや否や。強て之に該當する場合を想像すれば、或る高利の公

債ありて其時價が額面以上に居るも、尙ほ利率の割合に騰貴せざる時なり。然も斯る時は償還期限の既に近づける際なるを以て、特に額面以上の價格を以て買入銷却を爲すを要せず、額面にて償還を果せば可なるの道理なり。若しも公債が永久公債の形式に據れるか、或は其償還期限頗る長きときには第六條の如き規定を設けて、實際に其運用を見ることある可し。前記佛蘭西が減債基金に依て額面以上の價格にて公債を買入れたるが如き、即ち之に該當するものなれども、我國に於ては全く之と事情を異にし、結局無用の空文たるに過ぎざる可し。

抽籤償還法買入銷却法の外に、尙ほ一の研究を要するは割引償還法なるもの是れなり。此方法は公債の元金償還を行ふ可き時期を一定し、其期日に到達すれば、額面價格を以て、元金を償還すれども、尙ほ所有者の方に於て、期日前に償還を望むときは、實際に償還を受くる日より、規定の償還期日に達するまでの期日の金利を算出し、此高を元金より控除し、殘額を所有者に拂渡して、以て公債を銷却す。所有者が資金を得るに緊切なるときには、此方法に依て急速に資金を收受して、他に活用するを得べく、經濟社會の全體に於て資金需給の關係を圓滑ならしめ、金融調節

の効果を收むるを得ると同時に、國庫も亦元金償還に於て多少の節約を期するの利益ある可し。

次に公債の借換に就て説明せんに、公債借換なる辭義は公債に關する各種の條件例へば利率、償還義務又は償還目的物等の變更を總稱するもの、如くなれども、今日普通に借換と稱するは公債形態の變更殊に高利の公債を低利の公債に變換するの一事に外ならず。隨て公債の借換を行ふときには、必ず低利の公債を發行して高利の公債を償還すの事實隨伴するを以て、公債の借換と公債の整理とは兩々相關聯して離る可からざるものなりとす。

既に公債の借換にして、利子の低減を主たる目的とするものなる以上は、借換を行ふに當ては其一條件として必ず金融市場に於ける金利歩合が公債の利子よりも低歩に居ることを必要とす可し。即ち斯る場合に於てこそ、國庫は始めて現在の公債の利子よりも低歩にて、新に公債を發行し、以て現在の公債を償還するを得るの道理にして、公債所有者の方より云ふときは、世間一般に金利歩合低く、而して公債以外の目的物に資金を運用するときには、斯る低き金利歩合に制せらるゝを

以て、國庫より公債借換の申出に接せんには、直に之に服従し、低利の公債を受取るに就て、不満足を感じざる可し。換言すれば市場の金利が現存公債の利率と比較して、大差なき場合に、政府獨り低利の新公債を發行して、之を高利の公債と引換へんか、所有者は新公債を受取りて、損失を蒙るに至るを以て、其引換を承諾せず、隨て任意に借換の行はるゝを望む能はず。左ればとて所有者を強制して、之に損失を加ふるが如き財政の信用を保持する爲めに斷じて之を避けざる可からず。果して然らば公債の借換を行ふて、其成功を得んとするには、市場の利子歩合が公債の利率よりも或る程度まで低歩に居り、公債の所有者は公債以外に資本放下の道を求むるときには、必ず低利の利殖に満足せざるを得ざる境遇に居ることを必要とす可し。斯る場合に於て公債借換を計畫し、公債の所有者に對して、現在所有の公債を低利の公債と引換ふるか、然らずんば現在公債の元金を償還す可き旨を告知し、公債所有者をして其一を選択せしむ可し。所有者は元金の償還を受け、之を他の方面に運用せんとするも、其利殖の割合にして新公債の利子と大差なき以上は、寧ろ新公債を受取ることを拒否せざる可く、又元金の償還を希望する者

には、政府に於て新公債を發行して得たる資金を以て、之に充つ可し。但し斯く借換と共に償還を行ふ以上は、公債が發行後或る年限を經過し、法律に於て償還を行ふことを豫定したる期限に到達せるを必要とす。換言すれば据置年限を經過し、政府に於て何時にても償還を行ふの権利を有するを必要とす。通例長期の公債の發行せらるゝや、政府に於て發行後幾年を經過したる時に償還を行ふ可き旨を規定す。此期間は即ち公債の据置年限にして、豫め公債所有者に對し元金の償還を行はずして、公債を繼續的放資の目的物たらしむるの保證を與へたるものなるを以て、借換に伴ふて、元金の償還を行ふが如きは、此期間内に於ては、之を避けざる可からず。若しも此期間内をも顧みず、借換を強制せんか、是れ即ち公債に關する契約の變更にして、國家の徳義上より云ふも、又今後財政の信用を發揚するの點より見るも、國家として斷じて行ふ可き所に非ず。茲に於てか、公債の借換は第一金融市場緩慢にして、市場の金利歩合が公債の利子よりも低下し、第二公債の時價が額面以上に騰貴し、第三公債が其据置年限を經過せることの三條件を具備して、始めて其實行を期圖するを得ることを知る可し。第一、第二の條件より云ふときは

從來國家が公債の發行に就て慎重なる方針を取り、其現在高が公債に對する需要と對照して、過大ならず。財政能く整理せられて其信用程度の高きに居るを必要とし、反對の場合には、借換は到底完全に行はることを望む可からず。アダムス氏が公債借換は政府の廉直財政の整理に對する報酬として政府の受く可きものなりと云へるは、至當の言と云ふ可きなり。

Adams-Public Debts, p. 221.

公債の借換に就て、右に述べたる外、更に注意す可き點を擧げんか、其一は借換に依て公債の元金即ち現在高を増加せしむ可からざることは是れなり。例へば千八百八十四年英國に於て公債の借換を行ふに當り、舊來の三分利付公債百に對して、二分五厘利付の新公債を百八の割合を以て發行したるが如き、借換の爲めに却て元金を増加せしめたる適例にして、斯く元金の増加したる結果、利率の低減に依て得たる利益の一部を喪失したるの嫌なきに非ず。第二に借換を行ふ時機より云ふときは、經濟社會が特に好景氣を恢復せんとするの時を以てせざる可からず。斯る場合には、金融市場に於ける資金の供給甚だ豊富にして、金利歩合も亦概して

低く、借換を行ひて、成效するの望確實なる可し。唯此時機を經過して、好景氣の絶頂に達し、投機熱の旺盛なるときに、借換を行はんか、公債の所有者は元金の償還を受けて、之を投機の目的に供用し、其極金融市場に波瀾を惹起するに至ることある可し。第三に借換を行ふときは、公債所有者に對して、元金の償還を請求するの自由を與へざる可からず。蓋し公債の所有者は當初約定したる一定の年限を經過するときは、現金を以て元金の償還を受く可き納約の下に、之を買入れたるものなるを以て、國庫に於て借換を行はんとするに當り、低利の新公債を受取ることを好まざるに於ては、元金の償還を請求し、而して國家に於て之に應ずるを以て、理の當然とす可し。若しも政府が公債所有者に對して、此自由を認めず、強て新公債を受取らしむるに於ては、所有者の利益を傷け、又國家の信用をも害するに至らざるを得ず。而して實際上の便宜より考ふるも、新に資金放下の途を見出したる者は新公債を賣却して、資金を得るよりも、舊公債の償還を受けて、其元金を運用するを以て、確實簡便なりとす可きなり。

公債の借換は從來の事例に於ては、高利公債を低利公債に借換ふるを常とした

るが、歐洲戰爭に際し、英國に於て低利公債を高利公債に借換ふるの新例を生じた。即ち開戦前英國に於ては、二分五厘利付公債を以て、標準利率の公債とし、千九百十四年十一月三分五厘利付軍事公債を發行したるが、千九百十五年七月四分五厘利付公債の無限發行を行ふや、應募者の新公債に對して爲す現金應募額百磅に付き、二分五厘利付コンソール公債七十五磅を以て、新公債五十磅に應募し、二分五厘利付年金證書七十八磅を以て、又は二分七厘五毛利付年金證書五十磅を以て、各新公債五十磅に應募し、三分五厘利付軍事公債百磅に、五磅の現金を添付するときは、之を以て、新公債百磅に應募するを得るの規定を設け、事實低利の公債を高利の公債に借換ふるに至れり。此事たる、畢竟後に發行せらるゝ高利の公債の爲めに、曩に發行せられたる低利の公債の市價を壓迫するの弊害を防遏するの意に出でたるものなる可しと雖も、其國庫の負擔を加重するの一原因たるや、論を俟たざるなり。

第六節 公債借換の實例

我國に於ける公債借換の状況は之を次節に譲り、本節に於ては、主として千八百八十八年英國に行はれたる公債の借換と千九百六年伊太利に行はれたる借換に就て論ず可し。

千八百八十八年英國に於て時の大藏大臣ゴツシェン氏の行ひたる公債借換は三分利付公債の整理に外ならざりしが、之を行ふ以前に、三分利付公債に對しては既に二回の借換計畫行はれたることあり。其一は千八百五十三年グラッドストン氏の行ひたる所にして、當時三分利付公債の時價は多少額面以上に居れるを以て、國庫は此公債所有者に對し、第一、四十箇年間据置の二分五厘利付公債百十磅と引換ふるか、第二、四十箇年間据置の三分五厘利付公債八十二磅十志と引換ふるか、第三、千八百六十四年まで二分七厘五毛利付其後二十箇年間二分五厘利付の大藏省證券と引換ふるか、其一を選ばしめたるに、非常の不成績にして、三分利付公債五億磅の内借換に應じたるものは僅に百五十萬磅に止まれり。而して第二の計畫は千八百八十四年時の大藏大臣チルダー氏の行ひたる所にして、當時三分利付公債の時價は額面より一分五厘方騰貴せるが、政府は此公債所有者に對し、第一、二

分七厘五毛利付公債百二磅と引換ふるか、第二、二分五厘利付公債百八磅と引換ふるか、其一を選ばしめ、双方の公債共に千九百五年まで償還せざることをしたるが、其結果は甚だ不良にして、借換に應じたる公債は僅に二千三百三十萬磅に止まり、然も其一半は政府の所有に係るものなりき。隨てゴツシェン氏が借換を行ふときは、三分利付公債は五億九千二百二十萬磅の多きに上れり。試に其種類を列記すれば左の如し。

第一種、三分利付整理公債(Consols)。此公債は千七百五十二年發行せられたるものにして、千八百八十八年三月の現在高は三億五千七百三十萬磅に上り、其内二億八千九百萬磅は公衆の所有に、他は諸官廳の所有に係れり。

第二種、三分利付減率公債(Reduced Threes)。此公債は千七百四十六年始めて四分利付にて發行せられ、同五十年十二月を以て爾後七年間三分五厘利付に、其後三分利付に減率せられたるものにして、千八百九十八年三月の現在高は六千九百萬磅を數へ、其七分の一即ち約一千萬磅は諸官廳の所有に、五千九百萬磅は公衆の所有に係れり。

第三種三分利付新公債(New Three's)。此公債は千八百四十四年三分五厘利付公債と借換ふる爲めに發行せられたるものにして、發行後十年間三分二厘五毛利付其後二十年間三分利付とし、他の三分利付公債と區別する爲め、此公債を特に新三分利付と稱したり。千八百八十八年三月の現在高は一億六千六百萬磅にして、其内千四百萬磅は政府の所有に係れり。

然らば右三種の三分利付公債は如何なる市價を維持せるや。借換實施前十四箇月に於ける時價を掲ぐるに左表の如し。

月次	種類	第一種公債	第二種公債	第三種公債
一八八七年一月	種類	一〇〇 磅	一〇〇 磅	一〇〇 磅
二月	種類	一〇〇 志	一〇〇 志	一〇〇 志
三月	種類	一〇〇 志	一〇〇 志	一〇〇 志
四月	種類	一〇〇 志	一〇〇 志	一〇〇 志
五月	種類	一〇〇 志	一〇〇 志	一〇〇 志
六月	種類	一〇〇 志	一〇〇 志	一〇〇 志

月次	種類	第一種公債	第二種公債	第三種公債
七月	種類	一〇一 一〇	一〇一 五九	一〇一 五〇
八月	種類	一〇一 三六	一〇一 一九	一〇一 一八
九月	種類	一〇〇 一六	一〇〇 七四	一〇〇 七六
十月	種類	一〇一 二二	一〇一 七三	一〇一 六七
十一月	種類	一〇二 二二	一〇一 一六	一〇一 一六
十二月	種類	一〇一 一三	一〇一 九七	一〇一 一六
一八八八年一月	種類	一〇二 一三	一〇二 九七	一〇二 一六
二月	種類	一〇二 一三	一〇二 九七	一〇二 一六
一四箇月平均	種類	一〇一 九	一〇一 四	一〇一 四

コンソル公債の市價が他の二種公債に對して、二厘五毛高の割合に居りたるは、畢竟同公債の現在高が相當の程度に在り、何時に於ても之を賣買するを得るの自由あるに基けるものなり。斯る小異を除き、三種の公債に共通せる特徴を挙げんか、三種公債共に永き期間を通じて、額面以上の價格を保てるの一事は最も注目を要する所にして、此點より推すときに、公債の借換を行ひて利子を低減するに最も

好都合なる時機に居れりとす可し。然らば他の關係に於ては如何と云ふに政治上に於ては、政府は議院に多數を制し、又外交上何れの國とも紛議を生ずるが如き懸案の存するを見ず。政府が當時發行せる流動公債の高は極めて少なく、千八百八十八年三月の現計に據れば、大藏省證券は八百六十四萬五千磅、出納證券は五百十五萬二千磅、國庫債券は三百五十八萬九千九百磅にして、總額合して千七百三十八萬五千磅に過ぎず。殊に國庫債券は國債整理局の所有に係れるを以て、實際公衆の手に存せる流動公債は千三百七十九萬五千二百磅を超過せざりしのみならず、當時政府が期限六箇月の大藏省證券を發行するに當り付したる利子は二分一厘五毛、三箇月期限の同證券利子は一分九厘五毛の低きに居り、又國庫歳入の狀況は頗る堅實にして、年々歳入剩餘を生ずる見込の疑ふ可からざるものありたり。

故に公債借換に關する必要條件は各種の方面に於て、具備して、殆んど缺くる所なかりしものなるが然らば、大藏大臣は如何なる計畫を立て、借換を行はんとしたるか。此點に就て注意を要するは三種公債の間に多少條件の異なるものあり

ること是れなり。此區別は千八百七十年の國債法に基くものにして、同法第五條に於て、新三分利付公債は千八百七十三年一月五日以後何時にても、コンソル公債并に三分利付減率公債は國債法制定以後何時にても償還するを得べく、唯後の二者を償還するには、一年前に官報に於て之を公告するを要したり。此規定の結果、千八百八十八年政府が自由に借換を行ひ得るは獨り新三分利付公債に止まり、コンソル公債并に三分利付減率公債の償還には一年前の豫告を要するが爲めに、自由償還を行ふを得ず。此點に就て政府は多少の工風を凝し、結局所有者にして、一年前に償還の豫告を受くるの特權を放棄するときは、元金百磅に對して、五志の割増金を與ふることとし、新三分利付公債の所有者は一定の期間に何等の意思を表明せざるときは、借換の條件を承諾したるものと見做し、コンソル公債并に三分利付減率公債の所有者は借換を希望するときは、其旨を通告するを要すとし、斯くて交付する新公債は千八百八十九年四月五日に終る一年間は三分利付、同年以後千九百三年四月五日に終る十四年間は二分七厘五毛利付、千九百三年四月五日以後千九百二十三年四月五日に終る二十年間は二分五厘利付にして、尙ほ其時よ

り償還の行はるゝまで同利率とし、借換を承諾せざる公債所有者に對しては、國庫債券、出納證券、大藏省證券の發行又は一時借入金に依て得たる資金を以て元金を償還することゝしたり。

以上の計畫の下に、公債の借換は速に進行し、結局左に掲ぐるが如き結果を見るに至れり

公債の種類	公債現在高	二分七厘五毛利付公債に借換へられたる高	償還せられたる高	一八八八年一月五日現在三分利付公債
コンソール公債	三五七、三〇六、八一〇	二〇〇、三〇三、三二八、六六五	一三、一	FOR、三、三、六、八
三分利付減率公債	六八、九三、四三三	一八〇、六三、一三七、九八六	一四、八	三、一、八、三、一、二、六
新三分利付公債	一六六、三九九、〇四三	一一一、六五、六三三、三九八	一一、四	七、六、一、七、三、一、九、九
合 計	五九三、六二八、二八六	〇一、五四九、〇九四、〇一〇	二九、一	一一、九、九、一、〇、一、一、八、一、一、四、三、三、五、一、七、三

之に據るに、借換法の下に立てる各種三分利付公債の總額五億九千二百六十一萬餘磅に對し、其十四分の十三即ち約五億五千萬磅は僅々六箇月の間に二分七厘五毛利付の公債に引換へられ、之に關聯して、元金償還に供せられたる現金は數ふるに足る小額に止まり、千八百八十一年十一月五日現在の借換未済公債は僅に四

千二百二十二萬餘磅に過ぎず。而して此未済額に對しては、公債償還法に據り、千八百八十九年七月以降漸次元金を償還して、以て借換計畫の首尾を全うするを得たり。

然らば以上の借換は果して幾何の利益を財政上に及ぼしたるや。第一の利益は、利子支拂高の節約にして、借換初年度に於ける節約は既に百萬磅を超へたるが、次年度より十三年間は百四十萬磅に上り、更に千九百三年より利子の二分五厘に低減せらるゝ結果、節約高も亦二百八十萬磅に達するの計算なり。第二に従來存在したる三種公債に代て、一種の公債を發行し、然も其公債は千九百二十三年まで据置の保證を有し、所有者に取て最も確實なる放資の目的物と爲れるが如き、第三に新公債の利率の低減したるが爲めに額面以上の價格にて公債を購入するの必要なく、大に減債基金の運用を有効にし、償還の速度を進めしめたるが如き、何れも借換より生じたる利益の顯著なるものなり。

凡そ如何なる國に於ても、又如何なる時代に於ても、公債を借換へて、利子を低減し、以て其整理を謀らんとするには、必ず公債の市價が額面以上に居らざる可から

ざることを曩に論じたる所なり。而して斯く公債の市價が額面以上に騰貴するは一面に於ては一國に資金充實して、金融の狀勢緩慢なるに由る所ある可しと雖も、他の一面に於ては、財政計畫が慎重なる方針に據り、公債の發行に對して、適宜制限を加ふるが如きも亦與て力あること勿論なり。左に千八百十六年以來英國公債の現在高表を示す。

年	確定公債		有期年金		流動公債		合計		三分利付公債時價	
	最高	最低	最高	最低	最高	最低	最高	最低	最高	最低
一八二六	八六三、三二一、九四一	三九、三九六、七九六	四四、七七、一〇八	九〇〇、四三六、八四五	六五、七、八	五三、七	九四、一	七五	九四、一	七五
一八三五	七八一、二二三、二二三	五六、六三三、二〇一	三七、九〇〇、四五〇	八七五、六四六、八七三	九四、一	七五	九四、一	七五	九四、一	七五
一八三五	七四五、三三六、五一六	六五、二九一、〇一七	三八、五二一、五五〇	八四八、〇三七、六〇四	九三、七	八九、一	九三、七	八九、一	九三、七	八九、一
一八四五	七七一、〇六九、八五九	五一、九三四、七六七	一八、四〇四、五〇〇	八四一、四〇九、三六一	一〇〇、五	九二、七	一〇〇、五	九二、七	一〇〇、五	九二、七
一八五五	七五五、一〇七、八七七	三〇、一九六、一七一	二二、一五一、四四〇	八〇八、五一八、四四八	九五、三	八六、一	九五、三	八六、一	九五、三	八六、一
一八六〇	七八九、七八、二八〇	一八、三六八、八九五	一六、二二八、三〇〇	八二四、三三三、四〇三	九五、七	八六、一	九五、七	八六、一	九五、七	八六、一
一八六五	七八〇、二〇三、一〇四	二四、三〇七、八二一	一〇、七四二、五〇〇	八二五、三三三、四二五	九一、一	八六、一	九一、一	八六、一	九一、一	八六、一
一八七〇	七四一、五四、六八一	四九、六六七、四七八	六、七六一、五九〇	七九七、九四三、六六〇	九四、一	八八、一	九四、一	八八、一	九四、一	八八、一

一八七五	七四、七七、七五	五三、三二一、七八七	五、三三九、三〇〇	七七二、三四八、五〇一	九五、三	九二、五	九五、三	九二、五
一八八〇	七二〇、四七六、三五九	三六、三二二、九七八	二七、三四四、九〇〇	七七四、〇四二、三三五	一〇〇、三	九七、三	一〇〇、三	九七、三
一八八一	七〇九、〇七八、五二六	三二、五四七、六六六	二二、〇七七、五〇〇	七六八、七〇三、六九三	一〇三	九八、三	一〇三	九八、三
一八八二	七〇九、四九八、五四七	三五、五三九、六九三	一八、〇〇七、七〇〇	七六三、〇四五、九四〇	一〇二、一	九九	一〇二、一	九九
一八八三	七二、六九八、九九四	二七、五七〇、八七六	一四、一八五、四〇〇	七五四、四五五、二七〇	一〇三、三	九九、三	一〇三、三	九九、三
一八八四	六四〇、六三二、〇一五	九一、六八二、二六九	一四、一〇六、〇〇〇	七四六、四三三、九六四	一〇二、五	九九、一	一〇二、五	九九、一
一八八五	六四〇、一八一、八九六	八六、一一五、六五八	一四、〇三三、一〇〇	七四〇、三三〇、六五四	一〇三、三	九五、五	一〇三、三	九五、五
一八八六	六三八、八四九、六九四	八五、八三九、九一七	一七、六〇三、八〇〇	七四三、二八三、四一一	一〇三、三	九九、一	一〇三、三	九九、一
一八八七	六三七、六三七、六四〇	八一、二三一、一四八	一七、五七九、〇〇〇	七三六、二七八、六八三	一〇三、五	一〇〇	一〇三、五	一〇〇
一八八八	六〇九、七四〇、七五三	七八、四四九、三三〇	一七、三八五、一〇〇	七〇五、五七五、〇七三	一〇二、三	九九、一	一〇二、三	九九、一

千八百十六年より千八百八十八年に至る七十餘年間英國の財政には、幾多の起伏波瀾あるは勿論なるに、然も財政當局者が堅忍不拔の覺悟を以て、能く公債の増發せられんとするを抑制し、國力の發達著しきに拘はらず、一方に公債を處理して、却て其現在高を減少せしめたるは、右の表に於て明白なり。然らば千八百八十

八年の公債借換計畫が成效したる所以亦決して偶然に非ず。由來する所遠しと云ふ可きなり。

E. W. Hamilton, *Conversion and Redemption*, 1889.

爾來七八年間は英國公債史に於ける光明時代にして、コンソル公債は利率の低減せられたるに拘はらず、千八百九十六年には其空前の最高價たる百十四磅に達したるが、此時を回轉期として其後價格は常に低落し、千九百年には九十九磅八分の五と爲り、千九百三年利率の二分五厘に低せられたる際には九十磅四分の三と爲り、千九百十年以後八十磅臺を破り、歐洲開戦以前に於ては七十磅を上下しつゝありき。其原因を數へんか、(一)信託資金たる資格を有する證券が獨りコンソル公債のみに止まらず、殖民地公債等に擴張せられて、コンソル公債の特典を奪ひたること、(二)近時物價騰貴し、生活費の増進したる爲め、資産を所有して衣食する者はコンソル公債の如き低利の有價證券に放資するを好まず、高利の證券を需要し、自らコンソル公債に對する需要を減却するに至れること、(三)物價騰貴の勢堅實なるを以て、金利歩合一般に騰貴し有價證券の市價を壓迫すること、(四)南阿戰爭中多額の

公債が二分五厘以上の利率を以て發行せられ、加ふるに戰時戰後に於て、減債基金の運用不定の狀に居れること等の諸事實を以て、之に歸せざる可からず。然れども是等は何れも千八百八十八年當時全く財政當局者の豫想する能はざる所に屬し、隨て斯る原因より公債市價の低落せるを以て、前年の公債借換計畫の急劇に失したる結果なりとし、ゴツシェン氏の功業を難ずるは未だ當れりとせず。

次に伊太利の公債借換に就て論ぜんに、此計畫は千九百六年六月二十九日法律として發布せられたるものにして、其要項を擧ぐれば左の如し。

一、伊太利政府は從來發行せる五分利付公債を新證書に引換ふ。同證書は千九百六年十二月三十一日まで四分利付、爾後五箇年間三分七厘五毛利付、爾後三分五厘利付にして、千九百二十年十二月三十一日まで次の借換を行はざる保證あるものとする。

二、五分利付公債の所有者にして、右の引換を承諾せざるときには、七月二日より七日に至る間に、右證書を國庫に提供して、元金の償還を請求す可し。

三、國庫に提供したる公債に對しては、領收書を交付し、交付より元金拂渡の日ま

で四分の利子を付す。元金拂渡期日は追て公告す。
 四、五分利付公債所有者にして、豫定の期日まで、元金の償還を請求せざるときは、新證書と引換を承諾したるものと認む。
 五、五分利付公債は明年一月一日利子を支拂ひたる後、新證書と引換ふ可く、其引換には手数料を徴收せず。
 六、新證書は現在賦課せられ、又は將來賦課せらる可き伊太利國の租税を免除す。伊太利の五分利付公債は千八百六十一年より千八百八十一年に至る二十餘年間種々の原因に依て發行せられたるものにして、其現在高は七十九億九千四百七十八萬リラの多きに上れり。而して如何なる規定の下に、斯る多額の公債に對して借換を行ふやと云ふに、政府は當時既に公債元金の償還を行ふの權利を有し、又之を行ふに當て、特に期日以前の豫告を要せず。而して一方に公債の時價は近年價格以上に騰貴したるを以て、千九百六年前後は即ち借換を行ふの好時機なりしや、論を俟たず。今、千九百一一年より同五年に至る五年間の公債最高最低相場を掲ぐれば左の如し。

年	最高	最低
一九〇一	一〇〇 $\frac{5}{8}$	九四 $\frac{1}{4}$
一九〇二	一〇三	九八 $\frac{3}{4}$
一九〇三	一〇三 $\frac{3}{4}$	一〇一
一九〇四	一〇四 $\frac{1}{2}$	九七
一九〇五	一〇六	一〇二 $\frac{7}{8}$

千九百六年に入りても、時價は常に額面より數リラの上に居れり。借換の爲めに發行せらるゝ新公債の時價が如何なる點に留まる可きやは、發行前に豫想するを得ざりしと雖も、從來二割の所得税の賦課せられたる結果、實際の利廻四分に過ぎざりし五分利付公債が能く額面以上の相場を維持したる事實に徴するときは、課税免除の保證ある新公債が三分五厘利付にて、額面又は之に近き相場を保つ可きは推測に難からず。然らば五分利付公債は今日百數リラの時價を有すと雖も、其所有者にして、新公債と引換を承諾せざるときは、額面を以て元金の償還を受けざるを得ず。而して此償還金を以て、他に適當なる放資の目的物を求め得べきや

と云ふに、一般有價證券の時價も亦公債相場に連れて、割高と爲れる際、大に利殖の多き放資を見出すは甚だ困難なるが故に、新公債を受取るに於て、敢て不満を感ぜざる可し。借換の條件頗る穩當なるは、即ち借換を成效せしむるに與て力ある原因にして、借換の容易に行はる可きこと千八百八十八年に於ける英國と事情を一にするものあればなり。唯前記第二項の規定に於て五分利付公債の所有者が新公債と引換を承諾す可きや、或は元金の償還を請求す可きやを七月二日より同七日に至る數日間に決定せざる可からざるは、聊か苛酷に失するの嫌なきを得ずとして、世間の批評を招く所と爲れり。

第七節 日本の公債沿革

明治の初年より日清戦争に至るまでを第一期とし、日清日露の兩戦争并に其後の財政計畫に依り幾多の變動を受けて、今日に至れる状態を第二期として、我國に於ける公債の沿革を論ず可し。

第一期

此時代に我國が募集發行したる公債を其目的に依て區別するときは、第一制度變更の爲めに起したる公債、第二殖産興業の爲めに起したる公債、第三、軍事の爲めに起したる公債、第四、財政整理の爲めに起したる公債の四種とするを得べし。以下順次説明す可し。

第一、制度變更の爲めに發行せられたる公債は新舊公債、秩祿公債、金祿公債、舊神官配當祿公債及び七分利付外國公債等なり。此中新舊公債は明治初年廢藩置縣の結果、從來諸藩に對して債權を有せる者に政府より公債を交付し、諸藩の債務を政府の債務とするの必要に基きて、發行せられたるものなり。即ち明治五年新舊公債證書發行條例を制定し、弘化元年より慶應三年までの藩債を舊公債とし、明治元年以後四年七月廢藩までの藩債を新公債としたり。當時藩債として、大藏省へ申請し來れる金額は七千八百十三萬二千餘圓の多きに上り、政府は是等を調査したる上、公債に處分したるもの三千百二十二萬九千餘圓に達し、債權額二十五圓未満のものに對しては、現金を交付したり。而して新公債には年四分の利子を付し、發行の年即ち明治五年より三箇年据置、四箇年目より二十二年を限り、毎年又は隔

年に元金を償還することとし、又舊公債には利子を付せず、元金は發行の年より五十箇年間に割賦して支拂を爲すこととしたり。

秩祿公債證書は華士族に農工商營業の自由を許可し、彼等をして獨立の生計を營ましむる爲め、其資金を供給するの必要に基き發行せられたるものなり。即ち政府は明治六年第四百二十五號布告を以て、家祿奉還の議を決定し、同年太政官第四百二十六號達を以て、家祿奉還者へ資金被下規則なるものを發布し、同七年第二十九號布告を以て、家祿引換公債證書發行條例を制定し、永世祿は六箇年分、終身祿は四箇年分を合計し、其半は公債證書を以て、半は現金を以て交付したり。此方法に依て、明治八年七月までに發行したる公債は千六百五十六萬五千八百圓にして、八分利付、元金は二箇年据置、三箇年目より七年間に償還することとしたり。

金祿公債は從來華士族平民へ給與したる家祿并に賞典祿の支給を公債證書に換へ、以て一時に下付するの必要より發行せられたるものなり。蓋し政府は明治二年十二月藩藉奉還と共に、新に祿制を制定し、各藩石高の十分の一を以て家祿とし、翌年三月更に宮華族并に舊官人の祿制を定め、維新の際王事に勤勞したる者に

は賞典祿を與へたり。而して是等の家祿并に賞典祿は何れも封建時代の遺法を襲用し、米穀を以て給與することとしたるが故に、米價の變動に依て、財政上の負擔に相違を生ずるの弊を免かれざりしを以て、明治七年當時の大藏卿大隈重信の發議に依り、翌年九月第三百三十八號布告を以て米給の制度を廢止し、明治五年より同七年に至る平均米價を標準として金祿とし、更に進んで明治九年金祿公債證書發行條例を發布し、金祿を永世給與、終身給與并に年限給與の三種に分ち、五分六分七分并に一割利付公債一億七千三百九十萬二千餘圓を發行して、金祿と引換へ、發行後五箇年間据置、翌年より漸次償還することとしたり。

舊神官配當祿公債は維新以後神職を離れて無給と爲りたる舊神官等に交付せられたるものにして、明治十年第三十二號布告に依り、八分利付公債三十三萬四千五十圓を發行し、元金は發行後二箇年据置、三年目より七箇年間に償還することとしたり。

七分利付外國新公債は華士族中秩祿を奉還する者に就業の資金を給與し、併せて、諸般の有益なる事業の費途に供用するの目的を以て發行せられたるものにして、

て、其元利金は秩祿の奉還に依て生ずる歳入の剩餘を以て、支拂ふこととし、明治六年一月英國倫敦に於て、英貨二百四十萬磅（一磅四圓八十八錢替）の七分利付公債を額面九十二磅半を以て發行し、其元金は發行の年即ち明治六年より二箇年据置、三箇年目より毎年元利金合して、英貨二十一萬六千磅を支出し、前年の元金償還に依て減じたる利子支拂高は之を元金償還に加へ、二十五箇年間に償還することとしたり。

第二、殖産興業の爲めに發行せられたる公債は九分利付舊公債、起業公債、中山鐵道公債、鐵道費補充公債并に鐵道公債等なり。

九分利付外國舊公債は國內に於ける運輸交通の便を開き、且つ富源の開発を謀らんが爲め、明治二年十一月倫敦市場に發行せられたる英貨百萬磅四百八十八萬圓の公債にして、利子は九分、發行価格は九十八、海關稅并に此公債の收入に依て敷設せらる可き鐵道の収益を擔保とし、元金は發行の年より三箇年間据置、四箇年目より十箇年間に償還するの定めとしたり。而して公債の收入は専ら東京横濱間の鐵道敷設并に諸機械の費用貨幣改鑄の爲めに要したる銀塊及び一分銀の購求

費に投ぜられたり。

起業公債は國內に於ける運輸の便を開き、且つ産業を奨勵するの目的を以て、明治十一年制定の起業公債證書發行條例に依て、發行せられたるものなり。從來政府が公債を發行する場合には、前後二回の外國債を除き、他の内國債は或は舊藩債の處分或は祿制の改正等に基き、既に政府に對して或る債權を有する者に向て公債を交付し、舊來の債權を公債の形態に変更したるものなるが故に、廣義に於ける公債の借換を行へるものに外ならざりしが、起業公債に至ては全く是等と趣意を異にし、始めて内國市場に對して、一般に募集したる公債にして、第一國立銀行并に三井銀行に於て其取扱を爲し、發行價格八十圓、利子六分、三回拂込の條件にて一千萬圓の公債を發行したるに、應募の總額は二千四百七十七億五千二百五十圓の多きに達したり。即ち應募額は發行高の二倍四七と爲れるを以て、政府は茲に割戻の方法を立て、應募高を三分して、五十圓以上千圓までの應募には之を減少せず、千五十圓以上三千圓までの應募は千圓に減少し、三千圓以上の應募に對しては、其申込高百圓に付き、三十二圓七十三錢七厘九毛の割合を以て、募入に加へ、斯る割合に

依て一千萬圓を實收したり。而して此収入の内、四百二十萬圓は之を内務省に交付して、築港勸業の費用に充て、四百二十萬圓は鑛山并に鐵道事業に充て、百五十萬圓は幌内炭礦改良費に充つる等適宜處分し、公債の元金は發行の年より二箇年間据置、三箇年目より二十三年間を限り、抽籤を以て償還することゝしたり。

中仙道鐵道公債は上州高崎より濃州大垣に至るまで中仙道を沿ふて、鐵道を敷設し、江州長濱より大垣に至る線路に聯絡せしむるの目的を以て、明治十六年の中仙道鐵道公債條例に據り、發行せられたる二千萬圓の七分利付公債なり。此公債も亦日本銀行の取扱の下に一般募集法に依て發行せられ、明治十七年一月第一回として發行價格九十圓にて五百萬圓を發行し、之に對して八百三十七萬六千四百圓の應募高を得たるに續いて、第二回五百萬圓を價格九十圓にて發行したるに、應募高は一千五百二十八萬四千七百圓の多きに達し、募入外れと爲る者甚だ多きに至れるより、民間銀行業者は政府に發行高の増加を請求し、政府も亦之を容れて、發行高五百萬圓を増加し、以て應募者に満足を與ふることゝしたり。而して更に明治十八年第三回として價格九十五圓にて五百萬圓を發行し、九百七十六萬八千六

百圓に達する應募高を得たり。

以上前後三回の發行を爲すに當り、政府は所謂高價發行法なるものを採用し、所定の發行價格を最低限度とし、一方に應募者をして、此以上に募入價格を競争せしめ、價格の高きものより漸次募入し、現に第三回發行に於ては、申込價格最高九十七圓五十錢の多きに達したる爲め、政府は或る程度まで、公債の實收額を増加するを得たり。即ち左の如し。

發行高	發行價格	最低發行價格に對する收入高	實收高
第一回	五、〇〇〇、〇〇〇圓	九〇圓	四、五〇〇、〇〇〇圓
第二回	一、〇〇〇、〇〇〇圓	九〇圓	九、〇〇〇、〇〇〇圓
第三回	五、〇〇〇、〇〇〇圓	九五圓	四、七五〇、〇〇〇圓

一八、二九〇、六四八

以上公債の収入は専ら之を中仙道鐵道の敷設費に投じ、元金は五箇年据置、其翌年より二十五箇年を限り、償還することゝしたり。

鐵道費補充公債は、戸塚横須賀間並に大津長濱間に鐵道を敷設する目的を以て

明治二十二年發行せられたる五分利付二百萬圓の公債にして、高價發行法に依り、二百萬七千九十一圓餘の實收を得たり。而して其前年政府は既に右の區域間に鐵道を敷設する爲め、日本銀行より一時借入金爲したるを以て、右の公債實收額は直に此借入金の償還に供用せられたり。

鐵道公債は明治二十五年六月の法律第四號に據り、帝國に必要な鐵道を完成する爲め、六千萬圓を限り、漸次募集する規定の下に發行せられたるものにして、政府は明治二十六年四月第一回五分利付百萬圓を發行價格百圓にて發行し、翌二十七年二月第二回百萬圓を前同様の條件を以て發行したり。兩回共に發行の成績は良好にして、申込高は第一回は發行高の七倍六割、第二回は其四倍七割に上れり。爾來政府は鐵道公債を一般市場に募集せず、隨時之を日本銀行に交付する方法を取れり。

第三我國が軍事の爲めに起したる公債は、征討費借入金并に海軍公債の二種なり。征討費借入金は明治十年西南事件の費用に充つる爲め、第十五國立銀行より借入れたる千五百萬圓の資金なり。蓋し明治十年同銀行の設立に際し、華族より

醸集したる資本金は千七百八十二萬六千圓の多きに達したれども、我國當時の經濟社會の狀態を以てしては、到底斯る多額の資金を運用するの望なきを以て、明治十年五月政府と契約を結び、期限二十個年、利子五分にて、政府に千五百萬圓を貸渡したり。而して同銀行は此取引を爲すと共に、政府より國立銀行條例に於ける法定の制限を超過して、紙幣を發行するの特典を得たるが、明治十六年此特典廢止せられ、一方に政府は借入金の内五百萬圓を償還し、十五國立銀行をして、其増發せる紙幣二百四十萬圓を鎖却せしめ、同時に借入金の利子を七分五厘に引上げたり。而して明治二十八年七月更に契約を改め、二十八年十一月、二十九年五月并に十一月の三回に二百萬圓宛を、三十年五月滿期の際に四百萬圓を償還することとし、爾後此約定を實行したり。

海軍公債は政府が海軍擴張の資金を得る爲めに發行したるものなり。即ち政府は明治十六年より同二十三年に至る八年間に二千六百六十四萬圓を支出して、海軍擴張の計畫を立て、明治十八年までに九百九十萬三千四百九十三圓餘を支出したるが、此以上に其殘額を一般歳計に求むるときは、自ら時機を要し、爲めに時局

の急に應ずる能はざるの恐あるより、明治十九年勅令第四十七號を以て、海軍公債證書條例を制定し、今後三年間に五分利付公債千七百萬圓を發行することゝしたり。而して明治十九年六月より二十二年三月に至るまで、前後四回之を發行したるが、其成績は左の如し。

	發行高	申込高	募入價格平均	實收高
第一回	五、〇〇〇、〇〇〇 ^圓	一六、六四二、三〇〇 ^圓	一〇三、七五七 ^圓	五、一八七、八三二、四三六 ^圓
第二回	六、〇〇〇、〇〇〇	八、四四七、七〇〇	一〇〇、八一二	六、〇四八、七一五、〇六六
第三回	二、〇〇〇、〇〇〇	三、八四五、五〇〇	一〇〇、一〇九	二、〇〇四、二一〇、〇四二
第四回	四、〇〇〇、〇〇〇	五、〇三三、三〇〇	一〇〇、〇六七	四、〇〇三、三九五、六三二

右の収入は主として造艦費に供用せられ、明治二十三年までに略ぼ之を支出し盡し、又元金は發行の年より五箇年間据置、其翌年より三十箇年間に償還することとしたり。

第四財政整理の爲めに、明治初年以來發行せられたる公債は、金札引換公債、金札

引換無記名公債并に整理公債の三種なりとす。

金札引換公債は維新の際に發行せられたる太政官札并に民部省札維新以後に發行せられたる新紙幣を引換へんが爲めに發行せられたる六分利付公債なり。即ち政府は明治六年第二百二十二號布告を以て、金札引換公債證書發行條例を制定し、同年三月十五日より金札の所有者に對し、其希望に由りて、年六分の利付公債證書を下付し、之に依て一方に紙幣を回收して、以て其流通を圓滑ならしめんとしたり。而して明治十三年第四十七號布告を以て、此條例に多少の改正を加へ、金札引換公債は政府發行の紙幣を交換する爲めに發行し、其元利金共に總て金銀貨を以て支拂ふものとし、明治十六年までに、其發行高は六百六十六萬九千二百五十圓に達し、元金は發行の年より三箇年間据置、四箇年目より十二年間に償還することとしたり。

金札引換無記名公債は明治十六年第四十八號布告に依て發行せられたる六分利付公債にして、政府紙幣と引換に公債を發行し、以て紙幣を回收銷却することを目的としたるものなり。前記の金札引換公債も亦之と同一の目的を有するもの

に多ならざれども、唯條例の規定に於て、其無記名式に依る證書の發行を許さず、且つ外國人に對して證書の所有を禁じれる等種々の點に不便とする所少なからざりしを以て、新に金札引換無記名公債を發行するに至れるものにして、此公債は豫め發行の期限を定めず、臨時内外人民の申込に依て發行することとし、明治十七年五月より同十九年二月までに發行せられたる金額は七百九十二萬九千五百圓に達し、元金は五箇年据置、三十年間に償還することとしたり。

整理公債は明治十九年勅令第六十六號に據り、從來發行に係る六分以上利付の内國債は償還整理する爲め、一億七千五百萬圓を限りて、發行せられたる五分利付公債なり。蓋し從來發行せられ、現に存在する公債は其發行の都度種々の原因より必要を生じたるものにして、隨て一々特殊の條例に依て、發行せられ、發行の條件も亦互に異なりて、其間に事情の錯雜を免かざりき。然るに明治十九年一月兌換制度の實施せらるゝと相前後して、金利歩合は大に低落し、銀行の預金利子の如き三四分の間を上下し、六分以上利付の公債は何れも額面を超過する時價を現はすに至れり。而して一方に公債の狀況を見るに、當時内外國債の未償還高は二億

四千四百二萬餘圓にして、之に對する利子として、支拂ふ可き金額は明治十九年度以降五十二年度に至るまで三十四年度を通算するときは、二億千五百十七萬餘圓を要し、國民の負擔は決して輕しと云ふ可からず。何等か此負擔を輕減するの方策なかる可からず。茲に於てか、政府は低利の公債を發行して、高利の公債を償還し、且つ公債に關する法規を統一する爲めに、整理公債條例を制定するに至れり。今、此條例の要點を擧ぐるに左の如し。

第一、整理公債は無記名を以て、其本體とし、所有者の請求に依て、之を記名とす。

第二、整理公債募集の際には、其總額價格、申込日限、拂込度數等は、大藏大臣に於て、之を定む。

第三、大藏大臣は市場の時價に準じて、整理公債の價格を定め臨時之を發行して、日本銀行に交付するを得。

此規定は明治二十一年勅令第四十六號に據る改正にして、其趣意は頻繁の發行に依て、金融市場に變動を及ぼし、又國庫自ら手數を蒙ることを避けんとするに外ならず。

第四、整理公債の發行には高價發行法を取り、應募價格の高きものより、漸次證書を交付し、其價格相同じきものには、申込の高を減少す。但し時宜に依り二百圓以下の應募者には之を減少せざる可し。是れ所謂少額無減少免許なるものなり。

第五、應募金の拂込を數回に分割する場合に、拂込期限の末日までに拂込未済のものあるときは、一箇年百分の七の割合を以て利子を徴收し、三箇月を経過するときは、證書を交付せず、又拂込金をも還付せず。

第六、整理公債の元金は發行後五箇年据置き、其翌年より五十箇年間に償還す。

第七、整理公債の利子は毎年六月并に十二月の二回に支拂ふ。

政府が整理公債を發行したる目的は六分以上上利付の公債を整理償還し、以て公債借換の効果を擧げんとするの一事に在りたるが故に、整理公債條例第三十條に於て、従前發行の六分以上上利付の公債證書を所有する者は、元金償還の時、本人の請求に由り、大藏省の都合を以て、整理公債證書を交付することある可しとの規定を置きたり。是れ既發公債償還に際して現金の代りに新公債を交付し、以て公債借

換の手續を簡易にし、其金融上に及ぼす影響を尠少ならしむるの趣意に出でたるものに外ならず。試に當時現存の六分以上上利付内國債の種類金額を擧ぐるに左の如し。

名稱	利率	現在高
金札引換公債	六分	五、七六六、〇五〇 <small>圓</small>
金祿公債	同	二四、五二一、一七〇
同 上	七分	一〇六、一六四、二八五
同 上	一割	六、四三四、五六〇
奮神官配當祿公債	八分	九四、九七五
起業公債	六分	一〇、七六〇、六〇〇
中仙道鐵道公債	七分	二〇、〇〇〇、〇〇〇
金札引換無記名債	六分	一、四六一、七〇〇
合計		一七五、二〇三、三四〇

而して右の方法に依て累年發行せられたる整理公債の金額は左表の如し。

二〇年	二六、三八四、八〇〇圓	二五年	三〇、八五〇、三五〇圓
二一年	一六、四五二、九〇〇	二六年	一五、九一六、三〇〇
二二年	一九、三一六、九五〇	三一年	二、〇〇〇、〇〇〇
二三年	三、三四七、四五〇	合計	一二五、七〇六、八五〇
二四年	二、四三八、一〇〇		

明治三十一年二百萬圓の發行を爲したるは征討費借入金の償還に由る。

又之と同時に明治十九年十月より同二十五年七月に至るまで、前後五回普通の募集に依り、三千二十萬四千圓の整理公債を發行したり。而して其際には整理公債取扱順序第九條に據り、應募者に對し、現金の代りとして、從來發行に係る六分以上利付の公債證書を以て申込を爲すを得ることとし、之に依て舊公債と新公債との借換を容易ならしむるを期したり。毎回公債募集の成績を掲ぐるに左の如し。

第一回	募集高 一〇、一七九、六五〇圓	發行最低 價格 六圓	平均募入 價格 九六・〇〇圓	現金實收高 一〇、〇〇四、八四四・四〇圓	六分以上利付 公債回收高 一七九、六五〇圓
第二回	五、〇一四、三五〇	一〇〇	一〇〇・五〇一	五、〇一五、〇一九・二七	—

第三回	五、〇一四、三五〇	一〇〇	一〇〇・〇三七	四、九四三、三七六・一一	八三、八〇〇
第四回	六、〇〇〇、〇〇〇	一〇〇	一〇〇・〇六九	六、〇〇四、一六四・六二六	—
第五回	四、〇〇〇、〇〇〇	一〇〇	一〇〇・〇九五	四、〇〇三、七八六・八三〇	—
合計	三〇、一〇四、〇〇〇			三九、九七一、三〇一・三七八	三六三、四五〇

第一回は十九年十一月、第二回は二十三年二月、第三回は二十四年八月、第四回は二十五年四月、第五回は二十五年七月なり。

次に整理公債條例第七條第二項の規定に據り、政府は歳計整理上、明治二十一年九月整理公債七百五十萬圓を發行し、之を大藏省預金局に引受け、しめて以來、隨時整理公債の臨時特別發行を行ひ、三十年五月に至るまで其發行高は千九百八萬九千五十圓に達したり。其詳細左の如し。

二十一年九月十五日	發行額	發行價格
七、五〇〇、〇〇〇圓	一〇〇・〇〇〇	
二十四年五月十六日	二、〇〇〇、〇〇〇	九九・三九
同 七月廿四日	一、〇〇〇、〇〇〇	九九・二九

二十六年四月廿七日	二、〇七一、六〇〇	一〇四・八二
廿八年十一月十四日	二、〇〇〇、〇〇〇	一〇〇・七〇
二十九年五月廿二日	二、〇〇〇、〇〇〇	一〇〇・一〇
同 十一月十六日	二、〇一五、〇〇〇	九八・三八
三十年五月十八日	五〇二、五五〇	九八・五〇
合 計	一九、〇八九、一五〇	

以上三種の發行に依り、整理公債の總發行高は當初法律に規定したる制限一億七千五百萬圓と爲れり。而して整理公債發行に依る公債の借換の爲めに利子支拂高を節約したる計算を見るに、整理償還額に對する利子年額千六百八十八萬九千九百九十九圓八十四錢九厘に對し、整理起債額に對する利子年額は八百七十五萬圓なるを以て、差引二百九十三萬九千九百九十九圓八十四錢九厘だけ利子支拂に於て、國庫の負擔を節約するを得たるものなり。

斯く政府は公債の整理を行ふと共に、一方には各種の公債に對して、歲計の許す限り、元金の償還を行ひ、殊に整理公債の發行以來其償還大に歩を進めたるを以て、

公債の現在高は其後著しく増加せず、寧ろ人口に割當て、減少の傾を示したり。即ち左の如し。

年	公債 現在 高	人口一人當
一九	二五七、四八二、三一四、五〇	六、六八七
二〇	二六五、三九二、五八二、〇〇	六、七九三
二一	二六〇、〇六八、八一五、五〇	六、五六六
二二	二六〇、〇五三、二一六、〇〇	六、四九〇
二三	二七五、二三六、六六九、五〇	六、八〇四
二四	二七四、六二六、〇〇九、〇〇	六、七四四
二五	二七七、八九四、三一五、五〇	六、七六三
二六	二六六、八一四、八五一、〇〇	六、四四七
二七	二八三、二三六、〇五三、五〇	七、七七四

第二期

明治二十七八年の日清戰役并に三十七八年に於ける日露戰爭に臨んで、我國は

公債を發行し、之に依て得たる収入を戦時財政の用に供したるが故に、爾來公債の高は著しく増加し、明治四十一年十一月末の現在に據るに、内國債十億七千五百四十二萬八千五百七十八圓、外國債十一億六千五百七十萬一千二百二十四圓總計二十二億四千百十二萬九千八百二圓の多きを數ふるに至れり。其内譯を示せば、左の如し。

種別	起債額	償還額	未償還額
舊公債	一〇,九七三,七五〇	七,九〇〇,三六二	三,〇七三,三六三
海軍公債	一七,〇〇〇,〇〇〇	八,七〇三,三〇〇	八,二九六,七〇〇
整理公債	一七五,〇〇〇,〇〇〇	一三,四三八,九〇〇	一六二,五六一,一〇〇
軍事公債	一四,九三〇,七五〇	一一,五一四,八〇〇	一三,四一五,九五〇
鐵道公債	五八,八六六,〇五〇	一〇,二九二,三五〇	四八,五七三,九〇〇
事業公債	八八,八二七,八〇〇	一四,五二二,五〇〇	七四,三〇五,三〇〇
北海道鐵道公債	四,四〇三,六五〇	一五二,三五〇	四,二五一,三〇〇

五分利公債	臺灣事業公債	祿高整理公債	舊鐵道會社債務整理公債	鐵道買收公債	國庫債券整理公債	臨時事件公債	臺灣事業公債	第一回國庫債券	第二回國庫債券	第三回國庫債券	煙草專賣法國庫債券	舊京釜鐵道社債	舊北越鐵道社員
三三,三八七,七〇〇	二八六,一五〇	一八,三四七,三五〇	五四,〇四四,五五〇	三二,〇〇一,一五〇	三二,〇〇一,一五〇	三二,〇〇七,〇〇〇	一一〇,八三五	九六,九七七,五七五	九八,八七六,六五〇	七七,四八〇,七三五	一四,二八二,八〇〇	同	三,〇〇〇,〇〇〇
八六六,九〇〇	二六二,五五〇	一八,三四七,三五〇	五四,〇四四,五五〇	三三,〇〇一,一五〇	三三,〇〇六,八五〇	九,七三八,五〇〇	七〇,五六五,二五〇	二六,四二二,三三五	九八,八七六,六五〇	七七,四八〇,七三五	一四,二八二,八〇〇	同	三,〇〇〇,〇〇〇
三三,五二〇,八〇〇	二六二,五五〇	一八,三四七,三五〇	五四,〇四四,五五〇	三三,〇〇一,一五〇	三三,〇〇六,八五〇	三〇,〇六八,五〇〇	一一〇,八三五	二六,四二二,三三五	九八,八七六,六五〇	七七,四八〇,七三五	一四,二八二,八〇〇	同	三,〇〇〇,〇〇〇
													三,〇〇〇,〇〇〇
													四,〇〇〇,〇〇〇
													三,〇〇〇,〇〇〇
													三,〇〇〇,〇〇〇
													三,〇〇〇,〇〇〇

第三編 第二章 公債論

舊總武鐵道社債	政府水繼額 六〇〇,〇〇〇	一〇,〇〇〇	五〇〇,〇〇〇
舊七尾鐵道社債	同 四〇〇,〇〇〇	—	四〇〇,〇〇〇
舊關西鐵道社債	同 四三,九三〇	—	四三,九三〇
合 計	一,三二七,二四六,三九〇	一五二,八一七,八一三	一,〇七五,四八三,五七八
外 國 債			
鐵道公債	一七,五七七,七五〇	—	一七,五七七,七五〇
第一回四分利 付英貨公債	七八,〇五三,二五〇	—	八八,〇五三,二五〇
北海道鐵 道公債	二,〇〇〇,〇〇〇	—	二,〇〇〇,〇〇〇
第一回四分半利付英貨公債	二九二,八九〇,〇〇〇	九七六	二九二,八九〇,〇三四
第二回四分半利付英貨公債	二九二,八九〇,〇〇〇	—	二九二,八九〇,〇〇〇
第二回四分利付英貨公債	二四四,〇七五,〇〇〇	—	二四四,〇七五,〇〇〇
五分付英貨公債	二三四,五四九,〇〇〇	—	二三四,五四九,〇〇〇
舊北海道炭礦鐵道社債	政府水繼額 三九〇,五二〇	—	三九〇,五二〇
舊關西鐵道社債	同 九七三,〇〇〇	—	九七三,〇〇〇
合 計	一,一六五,七〇三,二〇〇	九七六	一,一六五,七〇三,三三四
總 計	二,三九三,九四八,五九〇	一五二,八八,七八八	二,三四一,一三九,八〇二

合 計 一,一六五,七〇三,二〇〇 九七六 一,一六五,七〇三,三三四

總 計 二,三九三,九四八,五九〇 一五二,八八,七八八 二,三四一,一三九,八〇二

舊公債、海軍公債、整理公債等に就ては、既に説明したるを以て、之を略し、以下他の公債に就て、説明する所ある可し。

第一、軍事公債

軍事公債は明治二十七八年日清戦争の初期に際して、發行せられたるものなり。始め政府は二十七年十月議會に於て、一億五千萬圓の軍事費に對し、翌年二月更に一億圓の軍事費に對して、承認を得、而して是等經費に要する財源を得る爲め、明治二十七年より二十九年に至る間前後三回軍事公債を發行し、八千九百九十九萬六千五百圓の收入を實收したり。即ち第一回は發行高三千萬圓、發行價格百、利率五分とし、第二回は發行額五千萬圓、發行價格九十五、利率五分とし、第三回は發行高一千萬圓、發行價格、利率は共に第二回と同一とし、而して第一回の應募は發行高の二倍六、第二回の應募は其一倍八に上れり、又是等の外に、日本銀行に引受交付したる公債は三千五百萬圓にして、軍事公債の總額は一億二千五百萬圓に上ることゝ爲

れり。但し大藏省預金部の所有に係れる軍事公債の内、四千三百萬圓は明治三十一年額面千圓に對する百二磅の割合を以て、政府より倫敦のシンヂケートに賣却せられたり。

第二、帝國五分利付公債

帝國五分利付公債が鐵道公債以下數種より成ること前掲の表に明なるが如し。鐵道公債は鐵道敷設法に據る鐵道線路完成の爲めに發行せられたる公債にして、既に曩に説明したる所なり。

事業公債は官設鐵道の改良、北海道鐵道の敷設、製鐵所創立、電話業擴張、葉煙草專賣法實施、海陸軍擴張等日清戰爭後必要なる事業の經費に充つる爲めに發行せられたるものにして、總額二億三百五十萬圓を限りとしたり。

北海道鐵道公債は明治三十年北海道鐵道敷設法に據り、同道の鐵道敷設の爲めに發行せられたるものにして、發行高を三千三百萬圓とし、漸次發行することゝしたり。

鐵道公債、事業公債并に北海道鐵道公債は明治三十一年に七千九百二十九萬二

千二十八圓、明治三十二年に二千九十六萬六千八百五十一圓、合計一億二十五萬八千八百七十九圓を發行する計畫なりしが、當時金融市場の狀況は到底斯る發行を許さず。茲に於てか、政府は外國市場に其發行を試みんとし、明治三十二年倫敦市場に一千萬磅を發行し、之を帝國四分利付英貨公債と稱したり。而して尙ほ明治三十五年九月是等公債の内、預金部の所有に係る五千萬圓を千圓に付き百二磅一志八片の割合にて倫敦市場に賣却したり。

臺灣事業公債は臺灣を南北に貫通する鐵道の敷設、土地の丈量調査の如き、同島開發の爲めに必要なる事業を遂行するの目的を以て發行せられたるものにして、發行高を七千三百五十萬圓に限り、明治三十二年以來漸次發行することゝしたり。

舊鐵道會社債務整理公債は私設鐵道會社にして、政府に買收せられたるものゝ内、其負へる債務を償還する爲めに發行せられたるもの、又鐵道買收公債は鐵道國有法并に京釜鐵道國有法に據り、内國の鐵道并に京釜鐵道を買收する爲めに發行せられたるものなり。即ち公債の交付は鐵道買收の日より一般の鐵道に於ては、五箇年内に京釜鐵道に於ては、二箇年内に之を爲すの規定なりしが、政府は此規定

に據り、明治四十一年三月三十一日を以て、北海道炭礦鐵道會社に三千九十九萬七千百圓同年六月三十日を以て京釜鐵道會社に二千十二萬三千八百圓を交付したるものなり。

第三、國庫債券。

日露戰時財政の必要に應ずる爲め、政府は戰爭の破裂より明治三十八年四月に至るまで、内國市場に前後五回國庫債券を發行したり。其時期并に條件を掲ぐるに左の如し。

發行期	發行額	發行價格	利率	償還期限
第一回 三七年二月	一〇〇,〇〇〇,〇〇〇圓	九五	五	明治四十一年まで
第二回 同 五月	一〇〇,〇〇〇,〇〇〇	九二	五	同 四十三年まで
第三回 同 十一月	八〇,〇〇〇,〇〇〇	九二	五	同 四十四年まで
第四回 三八年三月	一〇〇,〇〇〇,〇〇〇	九〇	六	同 四十五年八月まで
第五回 同 四月	一〇〇,〇〇〇,〇〇〇	九〇	六	同 十月まで

是等國庫債券の内、第四回并に第五回發行に係る分二億圓は明治三十九年七月

并に八月四分利付英貨公債の收入に依て償還せられたり。而して明治四十一年に償還せらる可き第一回國庫債券に對しては政府は四十一年十二月二十五日を以て其償還を行ふこととしたれども、尙ほ期限前に於ても、割引の方法を以て、數回に分割して償還するの創案を企て、此計畫の下に四十一年四月以來數次に分ちて償還を行ふと共に、別に國庫債券整理規程なるものを定め、政府は明治三十七年法律第一號に據り、國庫債券整理公債を發行し第一回國庫債券と引換に之を其提出者に交付し、以て公債借換を行ふの道を開くこととしたり。

第四、各種の外國債。

(a) 明治三十二年四分利付英貨公債。鐵道建設、官設鐵道の改良、北海道鐵道の建設、製鋼所設立、電話業擴張、葉煙草專賣資金等に充つる爲め、政府は明治三十三年六月額面百磅に對し、價格九十の割合を以て、一千萬磅の公債を倫敦市場に發行し、元金は同年より十箇年据置、以後四十五年内に便宜償還することとしたり。三十二年四分利付英貨公債なるもの即れ是れなり。

(b) 明治三十八年四分五厘利付英貨公債。日露戰爭に際し、政府は軍事費の支辨

に應ずる目的を以て、六分利付并に四分五厘利付の英貨公債を發行したり。前者は既に償還整理せられたるを以て、之を措き、後者に就て論ぜんに、第一回の四分五厘利付英貨公債三千万磅は明治三十八年三月、同年の法律第十二號并に勅令第七十八號に據り倫敦并に紐育兩市場に於て、額面價格に對し九十磅の割合を以て發行せられ、元金は明治四十三年二月十四日まで据置、明治四十八年二月十五日までに償還せらるゝ規定にして、煙草專賣の純益を以て、其擔保に充てたり。

第二回四分五厘利付英貨公債三千万磅は明治三十八年勅令第九十四并に百九十五號に據り、同年七月倫敦紐育并に獨逸に於て發行せられ、發行價格は額面に對して九十、元金は明治四十三年七月九日まで据置、明治五十八年七十日まで適宜償還するの豫定にして、煙草專賣の純益を以て、其擔保に充てたり。

(c)明治三十八年四分利付英貨公債。此公債は第四回并に第五回の國庫債券を整理償還する爲め、政府が明治三十八年十一月を以て、明治三十七年法律第一號、明治三十八年法律第十二號、同年勅令第二百四十一號に據り、倫敦、巴里、紐育并に獨逸に發行したる二千五百万磅にして、額面に對して九十を以て發行價格とし、元金は

明治五十三年十二月三十一日まで据置、其後明治六十四年一月一日までに、便宜償還するの定めなり。

(d)明治四十年五分利付英貨公債。政府は明治三十七年發行の六分利付英貨公債二千二百万磅を整理償還する爲め、明治四十年三月を以て、明治三十七年の法律第一號、明治三十八年の法律第十二號、明治四十年の勅令第二十三號に據り、倫敦巴里兩市場に五分利付の英貨公債二千三百万磅を發行したり。發行價格は額面に對し、九十九磅十志の割合又元金は明治五十四年三月十一日まで据置、明治七十九年三月十二日まで便宜償還する規定にして、此公債の収入は六分利付英貨公債の償還に充てられたり。

第五臨時事件公債。

臨時事件公債二億圓は追加軍事費に應ずる爲め、特別帝國五分利付公債なる名稱の下に明治三十九年内國市場に價格九十五を以て發行せられ、五箇年間据置、其後二十五年内に償還することとし、尙ほ此外に軍人文官恩賞の爲めに發行せられたる公債は四十一年三月末に於て、一億一千七十三萬三千九百五十圓に達したり。

以上擧げたる軍事費支辨の爲めに發行せられたる公債并に國庫債券の利子には總て所得税を免除し、之に依て公債時價の上進を期したり。

最後に大藏省證券に就て一言せんに、明治四十二年の當時此證券には其發生の由來に於て三種の區別を存したることに注意せざる可からず。第一は普通の大藏省證券にして明治十八年の大藏省證券條例に據り、會計年度内に發生する歳計十一時の收入不足に應ずるを目的とし、其發行高は毎年豫め議會の協賛を経ざる可からず。證券は無記名利札付、十二箇月以内償還にして、割引にて發行するを得。第二は臨時事件費の支辨に關する法律に據り、臨時事件費に於ける一時の收入不足に應ずる爲めに發行せらるゝものにして、此法律に於て、斯る經費に關して定められたる年度内に償還するを要す。第三は煙草專賣并に製鐵所の運轉資本に於ける不足を補ふ爲めに發行せらるゝものにして、是等は次の會計年度内に償還するを要す。

前述の如く、日露戰爭に關する臨時費は多く公債の收入に依て支辨せられたるが故に、戦後公債の現在高は著しく増加したり、隨て之に對して確乎たる償還の法なかる可からざるの理由に基き、政府は明治三十九年國債整理基金特別會計法なるものを制定し、左の諸項を定めたり。

第一、國債整理基金を置き、其歳出歳入は一般の會計と區別すること。

第二、國債整理基金に充つ可き資金は毎年度一般會計より之を國債整理基金特別會計に繰入る。但し其資金中、明治三十七八年戦役に關する經費支辨の爲め發行したる公債及び其借換の爲めに發行したる公債に關する分は年額一億一千萬圓を下るを得ざること。

第三、國債整理基金は金銀地金及び有價證券を以て、之を保有し、其他有利且つ確實なる方法を以て運用することを得ること。

第四、政府は計算上有利なりと認むるときは、國債借換の爲め、低利の國債を募集し、額面以上にも買入銷却を爲すを得ること。

以上の計畫に據り、戦時の公債は約三十年間に償還せらるゝ豫定にして、政府は致々として整理基金の運用を試みつゝあれども、戦後公債の時價は著く下落し、單に整理公債に就て、戦前と戦後とを比較するも、其相場に左の如き高低の變動あり。

	最高	最低	最高	最低
三〇年	一〇一四六五	九一四九〇	三六年	九五四四〇
三一	九六	八八二〇	三七	九〇〇〇
三二	一〇〇四六	九三一二	三八	九二八〇
三三	九五三二	九〇〇〇	三九	九六五〇
三四	九〇七〇	八六二〇	四〇	九二
三五	九二五〇	八六七五		八三六〇

斯く公債の時價に低落を來したるを以て、之を恢復する方法は政府の最も苦心する所にして、從來種々の手段を講じて已まず。其重なるものを類別掲記すれば、左の如し。

- 第一、公債證書の融通に關するもの、
- (イ) 租税其他歳入金代用。元金支拂期の開始したる無記名國債證券、利子支拂期の開始したる無記名國債證券、利子は租税其他歳入金の全部又は一部に代用するを得。(明治三八年二月勅令第三四號) (同年同月大藏省令第七號)

- (ロ) 郵便貯金代用。元金支拂期の開始したる無記名國債證券、利子支拂期の開始したる無記名國債證券、利子は郵便貯金に代用預入するを得。(明治三八年五月勅令第三三號) (信省告示第五三二號)
- (ハ) 保證金其他の擔保充用。官廳公署に對する身元保證其他の擔保は各法令の規定に據り國債證券を以て充用するを得。
- (ニ) 分割併合の自由。國債證券の所有者は各種證券に就て規定したる額面金額の種類に従ひ、證券の分割又は併合を請求するを得。(明治三九年一月) (大藏省令第二號)
- (ホ) 郵便官署に於ける購入保管。整理、軍事、帝國五分利公債、國庫債券は貯金預け人の請求に據り、郵便官署に於て購入保管を爲し、尙ほ其賣却を取扱ふ。(明治三五月) (郵便貯金法第六號) (同年五月) (郵便貯金規則第五章)
- (ヘ) 日本銀行の擔保貸出。日本銀行は公債を擔保として資金を貸出し、又は之を見返品として手形の割引を爲すときには、時の最低歩合に據る。
- 二、課税免除に關するもの、
- (イ) 公債利子に對する所得税の免除。軍備補充并に臨時事件費支辨の爲め發行したる國債證券の利子には所得税を免除す。(明治三八年二月) (法律第一九號)

前項以外の國債證券の利子所得には非常特別税法に據る所得税の増率を加へず。

(ロ)取引所課税免除。國債證券の賣買取引には取引所税并に非常特別税を課さず。(明治三十九年三月法律第一二號)

(ハ)登録税免除。國債の登録には登録税を課さず。(明治三十九年四月法律第三五號)

三、公債價格計算に關するもの

(イ)債權價格の計算。軍備補充并に臨時事件費支辨の爲め發行したる國債證券には其最低發行價格を以て債權の價格として計算するを得。(明治三十八年二月法律第二〇號)

(ロ)擔保價格の計算。軍備補充并に臨時事件費支辨の爲め發行したる國債證券を政府に納む可き保證金其他の擔保に充てんとするときは、其最低發行價格に依り保證價格を算定するを得。(明治三十八年一月勅令第三〇號)

而して政府は更に以上の趣意を擴張し、明治四十一年十一月勅令第二百八十七號を以て政府に納む可き保證金其他の擔保に充用する國債の價格は其債權金額を以て之に充つることとし、同時に明治三十八年勅令第二十號を廢止し、總ての公

債に對し、其額面價格を以て、保證擔保に充てしむるを得ることゝしたり。然も斯る策略に依て、我國公債の時價は敢て騰貴せず、依然として額面價格を下ること多きに於ては、其恢復を謀るには別に確乎たる政策のなかる可からざるは論を俟たざるなり。

其後政府は明治四十二年國債利子に對する所得税を免除し、財政上に於て非募債主義を聲明し、減債基金繰入高を増加し、毎年元金償還高を五千萬圓以上とする等一意公債の市價を騰貴せしむるの政策を講じたるを以て、其結果は漸く實際に現はれ、四十三年初に於ては各種五分利付の公債市價は額面を超過するに至れり。茲に於てか同年二月五分利付公債を四分利付に借換へ以て公債整理の實效を收めんとしたり。即ち當時存在したる内國債にして、既に据置年限を經過し若しくは据置年限に何等の規定を存せざるものは、五億八千九百四萬九千六百三十五圓に上り、而して政府は先づ其一億圓を借換へ、續いて同額の借換を行はんとし、第一回第二回共に、利率四分、据置年限十箇年、据置後五十箇年内償還、最低發行價格九五の條件を定め、五分利公債を以て新公債の拂込に代用する者には、種々の便宜を

與へて、以て乗替應募の行はれんことを獎勵し、一方には郵便貯金并に大藏省預金
 利子を引下げ、又日本銀行をして金利歩合を引下げしめ、三月七日を以て日本銀行
 は一厘方各種金利歩合を引下ぐ、百方借換計畫の遂行を期し、更に明治四十三年四
 月佛國巴里に於て四分利付佛貨公債四億五千萬法を發行し、其收入を以て五分利
 公債の償還に充て、翌五月四分貨付英貨公債千百萬鎊を倫敦市場に發行し、往年裏
 書公債として外國に賣出したる軍事公債四千三百萬圓并に帝國五分利公債五千
 萬圓の償還を行ひ、一方に減債基金法に依る償還亦歩を進め、据置年限の到來した
 る五分利公債は總て之を借換へ、公債整理の一段落を告げたり。大正元年八月末
 日并に同五年十一月末日に於ける公債現在高は在の如し。

内國債	大正元年八月末日		大正五年十一月末日	
	利率	現在高	利率	現在高
舊公債	—	二,一九四,五四五 _円	—	一,二九三,七五三 _円
鐵道公債	五分	五,五八八,九〇〇	五分	五,五八八,九〇〇
事業公債	—	一〇,八三一,四〇〇	—	一〇,七九五,四五〇

北海道鐵道公債	五	八二,一五〇	五	八二,一五〇
臺灣事業公債	五	三八五六,五〇	—	—
祿高整理公債	五	二一六,八五〇	五	一,三五四,〇〇〇
舊鐵道會社債務整理公債	五	一,二七六,三八五〇	五	二,七六三,八五〇
沖繩縣諸祿公債	五	一,六三五,七〇〇	五	一,六四一,六〇〇
救恤公債	五	九七八,三〇〇	五	九八〇,一五〇
製鹽地整理公債	五	二,四二五,八〇〇	五	二,四三六,〇五〇
禁獵公債	—	—	五	九二七,六五〇
鐵道買收公債	五	四六七,〇四五,二〇〇	五	四六〇,二九,三三〇
一時賜金公債	—	—	五	一六,二七三,六五〇
國庫債券整理公債	五	二九,四一五,〇五〇	—	—
臨時事件公債	五	二二九,八八八,四〇〇	五	一四八,一二五,七五〇
恩賜公債	五	二九八,二六,〇〇〇	五	三〇,〇〇〇,〇〇〇
四分利公債(第一回)	四	一七六,一九,〇〇〇	四	一七三,三三,六〇〇

第二回

舊總武鐵道社債	四	九九九八二、七〇〇	四	九七一六三、四五〇
舊韓國起業公債	七	一五〇,〇〇〇	—	—
朝鮮事業費國庫債券	六	一,〇〇〇,〇〇〇	—	—
五分利國庫債券	—	—	五	二九九九九、九〇〇
鐵道債券	—	—	五	一九九九七、四五〇
同導掌賜金公債	五	一六八、八二五	—	一九九九七、四五〇
小計	—	一,〇九六、一九五、三三〇	—	一,〇九七、五七三、六五三
外國債	—	—	—	—
第一回鐵道公債	四	一七五、七七、七五〇	—	—
四分利事業公債	四	七八、〇五三、二五〇	四	九二七、四八、五〇〇
英貨	四	二,〇〇〇,〇〇〇	—	—
北海道鐵道公債	—	—	—	—
四分半利	四	二八五、四五七、二四七、七	四	二四五、三二八、九八六、六
英貨公債	四	二八五、五六〇、三三〇、三	四	二四五、一、三〇三、〇、八

第二回四分利英貨公債	四	二四四、〇七三、〇四七、四	四	二四四、〇七〇、七〇四、二、八
五分利英貨公債	五	二四四、五四六、〇七、一	五	二二四、五四三、五三、一、七、二
四分利佛貨公債	四	一七四、一四九、八〇六、五	四	一七四、一四六、七、〇、五
第三回四分利英貨公債	四	一〇七、三、〇〇〇	四	一〇七、三、九、八、〇、三、七、四
佛貨國庫債券	—	—	五	三七、九三三、七七三、五
舊北海道炭鑛鐵道社債	五	三、九〇五、一〇〇	五	三、九〇五、二〇〇
舊關西鐵道社債	四	九、七六二、〇〇〇	四	九、七六二、〇〇〇
小計	—	一、四三一、五六七、七、〇、八、一	—	一、三八四、八五三、四、一、四、四、三
合計	—	五、三八七、六三、〇、三、八、三	—	三、四八二、四二六、〇、六、七、四、三

即ち我國は公債整理に力を盡したりと雖も、未だ著しく公債の負擔を減却するに足らず。内外國債共に増加し、殊に外國債に依て、内國債を償還したる結果として明治四十一年と大正元年とを比較するに、外國債の増加著しきものあり。而して此外に常に大藏省證券、帝國鐵道證券、官業運轉資本補足に要する融通證券等の形態に於て、多額の流動公債存在するに於ては、公債整理の實果して那邊に在るや

を認むる能はず。況や政府が公債借換の爲めに發行したる四分利付公債に對しては、始め發行初年度に於ける利廻を高率に置き、所得税を廢止し、發行後二年間引受銀行の公債を市場に賣却することを制限し、百方市價を維持するに勉めたりと雖も、四分利公債の市價は滔々低落し、發行價格に比較して、十圓の下落を來したるが故に、政府は財政上公債募集の必要に接するも、四分利標準を打破せざる限り、募集の目的を達する能はざるの窮境に立つに至れり。公債整理は借換公債に對する應募の有無を以て、其成敗を斷定する能はず、借換の爲めに發行したる新公債の市場に於ける聲價を標準とす可きものなる以上は、我國の公債借換は全然失敗の評を免がる可からざるなり。大正元年と同五年とを比較して、外債額に多少の減少を告げたるは、歐洲開戦以來我國の吸收したる正貨を利用して、外債償還の資金に充てたる結果にして、將來果して同様の結果を收むるを得るや否や、今日遽に判斷するに難しとす。

第四編 歲計豫算并に財務行政論

第一章 歲計豫算概論

第一節 豫算に關する概念

國家の職務に準じて、經費を査定し、又収入の由て生ずる方法を案出するは、財政學研究の本體とし、眼目とする所なるが、財政の整理を期する以上は更に歩を進めて、第一、經費並に収入の配當適合を正しくし、第二、收入をして其目的とする經費に供用せしむるの方法を設けざる可からず。第一の目的を達する爲めには、適當の機關に於て、次年度の豫算を編成して、財政計畫を立て、又第二の目的を達する爲めには、適當の機關に於て、施行後の豫算を檢査して、決算を完全ならしむるを必要とす。歲計論の眼目とする所は是等豫算並に決算に關する原則法規慣例等の研究にして、財政學の研究を全からしむるには、歲計論を閉却する能はざる所以、茲に在

りとす可し。

豫算とは或る一定の期間に於ける國家の豫定經費並に豫定収入を數字を以て算出表示したるものを云ふ。

何故に一國の財政に於ては、特に豫算を必要とするや。其理由とする所を考ふるに左の諸點に外ならざる可し。

第一、私人經濟に於ても、諸般の關係少しく複雑に涉り、其經營上に固定資本を利用し、流動資本を使用すること共に多額に居り、又資本の運用に伴ふ收支の金額多きに上る場合には、資本勞力を無用に消費するの弊害を避くる計を講ぜざる可からず。而して之を爲すには、必ず或る一定時期に於ける支出と収入とを豫定し、之に準據して、日常の生活又は營業を律し、以て其秩序を確立するを第一の手段とす可し。私人經濟に於て既に斯る必要を存するものとすれば、其組織の複雑なる點に於て、將た又其規模の廣大なる點に於て、共に私人經濟を凌駕する財政に於て、更に豫算の必要なるは論を俟たず。豫算あるが爲めに、形式上に於ても、實體上に於ても、財政の秩序を確立し、收支適合の道を求め、各種の財政計畫を案出して、過誤な

きを得るものなり。

第二、財政は私人經濟に於けると異なり、其主體たる國家に於て、直接金錢上の利益を收得するを目的とせず。私人經濟に於ては、其主體たる私人は自己の利益の爲めに、資金を投下し、或は勤勞を使役して、經濟を營むに反し、財政に於ては、國家は人民より徴收したる資金を運用し、之を支辨して以て國民全般の利益を擧ぐることを目的とす可し。換言すれば私人經濟は、自己の爲めに之を行ふに反し、財政は第三者の爲めに、之を行ふものなるが故に、之に關する萬般の事項は極めて公明正大なるを必要とし、一點の錯誤不正あることを許さず。財政をして此信用を確保せしむるの道は豫算を立て、之に準じて財政を營むに在るのみ。

第三、一國の行政事務は總て其進行又は施行の成績に關して直接の利害關係を有せざる官吏の手に依て行はるゝを常とす。然るに一國行政事務の内には、幾多有形的性質を有するものと同時に、無形的性質を有するもの亦少なしとす可からず。而して是等の行政事務に對して、國家の消費する所は果して之に依て收得する利益と均衡を保つを得るや否や。國家が収入を得るの道は主として租稅

又は手数料の形態に依り、或は官有財産又は官業の運用并に經營に於て、料金、収益の形態に依るものなるが、斯る方法に依り私人經濟より資金を徴收して、一方の行政事務を施行し、人民に及ぼす全體の利益は果して其資金徴收より生ずる損失を補償するに足るや否や。有形的性質を有する行政事務に至ては、此般の關係を確知すること敢て困難ならずと雖も、無形的性質を有する行政事務に至ては、事甚だ困難ならざるを得ず。然も之を確知せんとするは最も必要にして、此目的を達するには、歳計豫算の方法に據り、或る特殊の行政事務に就て、之に要する費用并に之に應ず可き収入の性質若しくは状態を明にせざる可からず。又豫め之を明にし以て國民をして行政事務の得失を判定せしむるが故に、之を直接の利害關係なき官吏に擔任せしめて、尙ほ過當に經濟を膨脹せしむるが如き弊害を防遏するを得るものなり。

第四財政は前述せるが如く政府に於て其施行の任に當るものなれども、本來一國全體の利害に重大の關係を有するを以て、其施行上に何等錯誤不正の生ずることなきを期圖するの必要あると同時に、其施行の後に於ても果して斯る嫌忌す可

き事實なかりしや否やを政府以外の國家機關に於て、検査監督するの任に當り、以て責任の在る所を明にせざる可からず。然らば如何なる方法に依て、此目的を達するやと云ふに、政府が財政上實際に爲したる所にして、豫算に定めたる所と違はざりしや否やを知るは即ち其一法なるに外ならず。隨て此點より云ふも、豫算を編成し、之を財政に對して事後の監督を加ふる材料に供するの必要あるは論を俟たざるなり。

一國財政上に於ける豫算の地位又は其必要にして、大凡以上の諸點に繋るものなりとすれば、一國が豫算を編成し、政府をして之に準據して財政を施行せしめ、一意豫算の履行を企圖するに於ては、之に依て歳計に於ける收支の適合を確實にし、収入を各種項目の經費に配當するに當り、其經費を必要とする行政事務は一國全體に於ける利害に對して、如何なる關係を有するや、其關係の輕重を斟酌して、以て經費支出に就て前後の區別を立て、又支出額の多寡を決定すること容易なるを得るのみならず、經費の支出に關して、節約主義を守るの標準を明にし、殊に豫算の確實なること明白ならんには、之に依て國家財政上の信用を増進する等利益する所

少なからざる可し。今日文明國に於て必ず歳計豫算の制度を採用するは、要するに是等の理由に據るものなりと雖も、其今日に至るまでには、其間に非常の難關を経過し、又幾多の徑路を踰越せるものなることを認めざる可からず。要するに歳計豫算の發達に就ては、經濟上並に政治上に於ける有力なる原因の存するものあり。即ち經濟上の關係に於ては、貨幣經濟の行はるゝに至りて、始めて豫算の發達を促したることは實際に於て疑を容るゝ能はず。固より貨幣經濟の行はるゝ以前即ち財政上國家收入の主たるものが貨物より成立し、而して國家に於て直接に之を使用したる時代に於ても、其收入支出を對照表示したるの例なきに非ずと雖も、豫算本來の性質は決して斯の如きものに非ず。貨幣經濟の下に於て、收入支出は總て價格の尺度たる貨幣を以て、表示せられ、收入支出を綿密正確に對照比較し得るに至りて、茲に漸く豫算を編成して、豫算たる真正の效能を盡さしむるを得ることと爲れるものなり。

次に歳計豫算制度の發達に與て、力ある政治上の原因としては、立憲政治の確立を以て之に充てざる可からず。蓋し立憲政治の國に於ては、法律又は慣行に據り

行政部に於て編成したる豫算は、立法部をして之を議定せしめ、行政部に於て施行したる豫算は更に立法部をして之を監督せしむるものなるが故に、豫算の編成と議定並に豫算の施行と監督とは相關聯せる事なるに拘はらず、各々其管掌する所を異にするに至る可く、其結果歳計の制度は立憲政治の發達するに隨て、完璧に赴くを常とす可し。或は我國に於て明治二十三年帝國議會の開會せらるゝ以前に於て、既に歳計豫算の制度存在し、又豫算の施行に對して、行政監督の制度亦備はるが如き、特殊の場合なきに非ず。之を機會として我國に於ける豫算の起源を述べんに、能く豫算の必要を説明するに足るものあり。即ち明治の初年に於て、我國の會計制度亂雜を極め、豫算の見る可きものを存せざりしは、維新草創に際し、已むを得ざる所に屬せり。然るに明治六年五月時の大藏大輔井上馨並に大藏省三等出仕澁澤榮一の兩氏は、經費緊縮に對する自己の所説、廟議の容るゝ所と爲らざりしより、財政に關する建議を爲して、其職を辭したり。今此建議の趣意を見るに、要するに民力を休養して、國家の富強を謀り、一般の政務は國庫歳入の力に應じ、漸を以て之を擴張す可く、出入平衡を失し、爲めに維新の大業をして中途に蹉跌するの

憂なからしむ可しと云ふに存し、當時に於ける全國歲入の總額を四千萬圓、歲出の總額を五千萬圓とし、歲入不足一千萬圓、其他の負債一億三千萬圓に上るものとし、大に財政の悲境を唱へて、經費緊縮の必要を論じたり。而して此建議が世間に漏れて横濱日新眞事誌なるものに掲載せらるゝや、世人をして我國の財政危殆に瀕せりとの疑念を懐かしめ、爲めに朝野の議論を沸騰せしむるに至れり。茲に於てか、政府は其財政上の信用を維持する爲めに、歲計概算を公布するの必要を認め、三條太政大臣は時の大藏省事務總裁大隈重信氏に命じて之を調査せしめ、明治六年六月を以て世間に發表したり。此概算に據れば我國當時の歲入は四千八百七十三萬六千八百八十三圓二十八錢三厘、歲出は四千六百五十九萬五千六百八十八圓四十六錢四厘にして、歲入超過は二百十四萬二千二百六十四圓八十一錢九厘の多きを數ふる一方に、公債は内外合せて三千百二十三萬四千七百一圓に過ぎず。故に此概算發表せられてより、世間は漸く我國財政の基礎確實なるを信ずるに至れり。即ち此概算は井上澁澤氏等の建議に次で起れる世間の疑惑を一掃せんとする偶然の事實より生じたるものなれども、政府に於て一度び之を公布するや、之に依て

財政事務を處理監督することの頗る便宜にして、且つ效果の著大なるを感得し、爾後毎年此表を調製するの習慣と爲り、遂に變遷して、眞正の豫算編成せらるゝに至れるものなり。

故に此實例より見るときは、我國に於ては立憲政治の施行せらるゝ以前より、既に豫算の制度を存したるものと云ふ可し。又露西亞の如き、近年に至るまで極端なる專制政治を施行せるに拘はらず、千八百六十六年以來歲計豫算を公示するの例を開きたれども、要するに立憲政治の國に非ざる以上は、敢て豫算を公示する必要なく、又一般財政上の信用を維持する爲めに、之を公示することありとするも、立法部の議定并に承認を缺ける以上は何時に於ても行政部の便宜に依り、既定の豫算に變更を加ふるを得べく、又決算の制度を立てたりとするも、單に行政部の施行したる豫算を行政部に於て監督するに止まるを以て、監督の獨立を保持し難きは勿論責任の歸着する所も亦明かならざるの缺點を免かれざるなり。

今立憲政治の最も發達したる英國の實例に據り、立憲政治の下に於て、漸く歲計制度の發達を告げて其完成を見るに至る事實を論證せんに、英國に於て始めて財

政上に人民の監督を承認したるは千二百十五年の大憲章にして、其第十二條に於て、取立金冥加金の類は國王を賠償し、國王の長男が加冠し、國王の長女が結婚する等の爲めに要求する相當の費用に供せらるゝ場合の外は、國民會議の承認を経るに非ざれば、之を賦課する能はずとしたり。即ち國の元首は國民の同意承認を求めずして、之に課税するの得ざるの原則は既に此時を以て、其萌芽を發したるものにして、其後千六百八十八年の民權法 (Bill of Rights) に於ても、自今人民は議會の法律に基く一般的同意あるに非ざれば、贈與、貸付、冥加金、租税の類を強要せらるゝものに非ず、君主が議會の許容したる以外の時期に於て、又目的を以て、特權に假託して、自家の用に充つる爲め、金錢を徵收するは、違法なるとを規定したり。唯當時財政に對する監督たる、單に租税負擔の多寡を認拒するに止まれるが如くなれども、眞實其負擔をして財政上に必要とする所に限らしめんとするには、單に租税の賦課に當て、之を認拒するのみに止まらず更に進んで其收入を處理する方法即ち經費支辨の方面に就ても亦監督を加ふる所なかる可からず。スチュアート王朝の時代に於て、財務行政に紊亂を來すや、議院は王政復古以後、即ち千六百七十六年

頃より經費配當條項 (Appropriation Clause) なるものを定め、國家收入の支辨せらる可き方途を示し、之に依て收入の用途を定め、且つ其條項に定められたる以外の用途に經費の支辨せらるゝことを豫防せんとしたり。固より此配當條項は始めは當時の所謂臨時收入即ち租税より生ずる收入に及ぶに過ぎざりしが、其後時勢の推移と共に、當時の所謂經常收入即ち王室所有の財産より生ずる收入は漸次減少して租税收入之に代るに至れるが爲め、立法部は經費并に收入の殆ど各項目に對して監督を加ふるに至れり。此結果財政上の一舉一動は盡く議院の左右する所と爲り、却て財政の安固を傷くるの嫌なきを得ざりしを以て、之を避くるが爲め、第一には永久法律を以て租税を賦課し、第二には租税の收入を各種の基金に繰入れ、或る種類の經費は永久法律の効果に依り、是等基金の中より支辨せしむる等種々の便宜法を設け、財政の運用に障害を及ぼさざることを期するに至りたれども、一方に租税負擔の増加するに隨て、財政の監督も亦次第に擴張し、陸軍豫算、海軍豫算、各種文事費豫算、國家收入部豫算に對しては議院は毎年各項目に就て其協賛に與るのみならず、新に租税を賦課し、又は現行の税率又は税額を改め、期限付の租税を再

課する場合、公債を發行し、借入金を爲す場合、歳入を特別の目的に供用し、又は特殊の期限を定めて各種の事項に供用し、以て歳出を定むる場合に於ては何れも議院の協賛を仰がざる可からず。其斯の如く爲れるは要するに十七世紀以後民權著しく發達し、責任内閣の制度確立し、政府は豫算の施行上總て議院に對して責任を負ひ、政府にして其施行に過誤を爲すときは、直に政治上の責任問題を惹起し、責任の所在を明にするが故に、茲に豫算施行に對する監督全きを得るに至れるものなり。

Cronst: Das englische Verwaltungsrecht, S. 328 ff.

獨逸帝國に於ては、財政に對する立法部監督の範圍は英國に於けるが如く、確乎不拔の地位を占むるに至らず。今日に於ても尙ほ行政部の地歩をして鞏固のものならしむる爲めには、經費の大部分をして立法部に於ける毎年度の議定より獨立せしめざる可からずとの説は常に各方面に主張せられて已むことなし。而して實際の結果を見るに、國債利子、各種國家機關の經費、官吏の俸給の如き、永久法律に基ひて支出せらるゝものあり、陸軍經費の如き、一定の期限付のものありと雖も、

是等以外の經費に至ては、其支辨に就て立法部の協賛を仰がざる可からず。蓋し獨逸は行政上の便宜より、成る可く行政部をして立法部に對して、獨立の地位に立たしめんとし、現に普魯西の如き、千八百六十三年より六十六年に至る間、全く立法部の同意を経ずして、豫算を施行したるの例あれども、要するに斯の如きは非常の專制手段にして、千八百六十六年議會開會の勅語に於て、今後再び斯る事を爲さざる旨を誓約したるのみならず、千八百七十一年の帝國憲法は行政部の獨立に必要な規定の或るものを設けたるに拘はらず、其第六十九條に於て、帝國の歳出入は毎年豫算を以て議會の協賛を要する概括的原則を認めたり。又佛蘭西に於ては彼のリシエリユの如き專制政治家出で、財政に對する人民一般の干渉を避くる爲め、財政上の事項は勉めて之を秘密に付し、却て其紊亂を惹起したるが、革命の際に人民が第一に感得したるは、財政上に於ける無用の負擔を免かるゝの一事にして、此目的を達する爲め、憲法會議に於て先づ國民の代議員が議決したる租税に非ざれば、有效のものに非ざるの主義を確定し、更に進んで經費の方面に對しても、從來各項目の區別頗る粗雑にして、流用の自由行はれ、豫算施行と決算審査との期

間徒に長くして其間に支拂に關する證據湮滅し、豫算施行上の責任を曖昧ならしむる等種々の弊害を存したるを以て之を除却し、大に歳計の制度を完全にするを得たり。是等の實例に徴するも、歳計上に於ける公示責任并に監督の三要件が立憲政治の發達と共に次第に重きを成して、其制度の完全を期するを得るに至る所以を知るに足る可し。

第二節 豫算の編成

豫算の編成は歳計に於ける最初の手續にして、其編成の宜しきを得ると否とに依て、今後の手續たる豫算の議定、施行并に監督に對して、容易ならざる影響を及ぼすに至る可きが故に、編成の實際に當ては、宜しく一定の原則を確立し、以て歳計制度の目的に違背せしめざることに注意せざる可からず。

豫算の編成に當て、第一の問題と爲るは、如何なる機關に於て、其編成に當る可きやと云ふこと是れなり。而して各國現行の成例に據れば、左の如くに之を區別するを得べし。

第一、行政部に於て獨り編成の局に當るもの。

第二、行政部并に立法部に於て其編成を分擔するもの。

又第一の方法に據り、行政部が獨り編成を掌る場合に於ても、(甲)各行政官廳は、各自獨立して豫算を編成し、之を議會に提出す可きか、(乙)内閣又は大藏省に於て、其編成を監督し、豫算全體を統一包括して議會に提出す可きかの問題を生じ、又第二の方法に據り、立法部をして豫算の編成を分擔せしむる場合には、如何なる點まで、之に干與せしむ可きやの問題を生ず可し。

元來歳計制度の目的とする所は、歳出入の適合配當を正しくし、歳入をして之に對する歳出の爲めに支出せしむるの二點に外ならず。而して是等二種の目的を達する點より觀察するときは、豫算は行政部に於て、其編成の局に當るを以て最も適當の方法なりと云はざる可からず。蓋し豫算を施行するものは、行政部に外ならざるが故に、第一行政部は財政に關する實際の知識と經驗とに豊富なるの道理にして、隨て國家全般の必要に應じて、最も之に適應せる豫算を編成するを得べき地位に在りとせざる可からず。第二、斯く豫算編成上に必要なる知識と經驗とを

具備する以上は、其編成に臨み、歳出豫算に於ても、將た又歳入豫算に於ても、違算を生ぜしむること最も少なく、隨て行政部をして豫算の編成に當らしむるときは、豫算の金額と決算の金額とは大體に於て相一致して、著しき過不足を生ずることなく、豫算施行中に歳入に不足を訴ふるの憂なきと同時に、歳入に剩餘を生じて、國民に餘分の負擔を加ふるの恐も亦少なきを得べし。而して第三に行政部にして既に自ら豫算施行の局に當るものなる以上は、之を編成する場合に於ても、他の機關をして之に當らしむるよりも、責任を重んずるの念自ら強く、無用の項目を設け、又は過當に經費を節約し、以て財政の基礎を不確實ならしむるが如き無謀の事を敢てせざるは勿論、立憲政治の運用完全に發達し、責任内閣の制度確立せる國に於ては、若しも行政部に於て、豫算の編成を疎漏にして、爲めに財政計畫の施行に障礙を來したるが爲め、立法部より其缺點弱所を指摘せらるゝが如きことあらんか、直に内閣の不信任問題を惹起し、其更迭を見るに至らざれば、已まざるを以て、特に編成上に責任を重んずるは自然の勢なりと云ふ可し。是等の三點は行政部をして、豫算の編成に當らしむる利益の重なるものにして、各國が主として行政部に豫算編

成の任を託する理由と認む可し。

然らば行政部が自ら豫算を編成する場合には、各行政官廳分立の方法を取る可きか、或は中央統一の方法を取る可きかと云ふに、後法を取るを以て、勝れりとす可し。蓋し諸官廳に於て、各自獨立して豫算を編成するときは、各々過大なる經費の要求を爲して、管轄下の事業を擴張せんとし、各官廳を通算して、全體の歳出額が幾何の高に達するや、又其高は一國の收入源泉と比較して、如何なる關係を有するやと云ふが如き重要な問題を顧慮せざるの弊を生ずるに至るを以て、經費は時に意外の金額に上る恐あるのみならず、立法部が豫算を議定する場合に於ても、斯く各官廳に於て隨意に豫算を編成するときは、其要求したる金額が果して實際に必要のものなるや否やを確むる能はず、毫も其編成者に信用を置く能はざるの結果、議定上に非常の困難を感ぜざるを得ざる可し。

是等の關係より、各國は今日多く中央統一の編成法を採用するに至れるものにして、此方法に據るときは、如上の缺點は自ら之を除去するを得べし。即ち毎年議會開會に先だつ二三箇月以前に各官廳より、次年度の歳出豫算を編成して、之を大

藏大臣の手許に提出するや、一方に閣議に於て財政上に於ける一定の方針を議し、例へば如何なる點まで新事業費の増加を承認す可きか、歳入の不足額に對しては、如何なる點まで填補の道を講ず可きかと云ふが如き大體の財政方針を定め、是等の方針にして定まらんには、大藏大臣は之に準據して、各官廳より提出せる經費要求額に適宜取捨を加へ、事業の要否又は緩急に應じ、或は經費全體の金額と一般民力との關係を參酌し、或は豫算の項目を削除し、或は其金額に節減を加へ、關係官廳の長官と交渉を重ねたる末、歳出入全體の豫算即ち總豫算なるものを編成するに至るものなり。事情斯の如くなるを以て、一國財政の方針を立つる場合には、内閣總理大臣以下有力なる大臣が協力して、之に當る可しと雖も、一旦此方針にして確立したる曉に、之に依て完全なる豫算を編成するは、一に大藏大臣の職責なりとす。故に大藏大臣たるものは、國務全體に通曉するのみならず、各官廳事務の詳細を明にし、各省より要求したる經費を削除節減するに當り、其理由を示して、各省大臣を説服す可きは勿論、政治上に於ける權勢に於ても、能く各省大臣を威壓して、過當の要求を敢てせしめざるの實力を備へざる可からず。若しも大藏大臣にして、斯る

資格を缺かんか、中央統一の豫算編成法は其名稱のみ徒に美にして、其實益之に伴はず、各省分立の方法と相違する所なくして、終らんのみ。實に豫算編成の正しきに就くと否とは主として大藏大臣の實力如何に依るものにして、英國に於て一時デスレリー、グラッドストーン等一流の政治家が首相として大藏大臣を兼攝したるが如き、又大藏大臣が常に黨内第一流の人物を以て充てらるゝが如き、茲に見る所ありたる結果なる可し。

今此點に就て各國の實例を案ずるに、中央統一の方法に據り、行政部に於て豫算の編成を掌るものは英國にして、之と正反對の方法を取るものを米國とす。英國に於ては財政上の事項は大藏省の專管する所にして、其長官たる大藏大臣(Chancellor of Exchequer)は議院に對して財政上の事項に關する一切の責任を負ふものなるが故に、豫算議定の際に討議審査に付せらる可きが如き事項に就ては、編成の際各省より充分の材料を大藏省に提供せざる可からず。即ち毎年十月一日大藏省の事務官より各官廳へ向け、大藏省に於て次年度總豫算編成上に必要なるを以て、來る十二月一日或は其以前を限り、次年度即ち翌年四月一日より開始せらるゝ年度

に於ける其省の經費要求書を提出す可き旨の回章を發し、各官廳が大藏省の要求する程度まで、細目に涉りて、經費要求書を右の期日まで提出するを得ざるときは、大體の項目を以て要求書を送付す可く、一月十三日以後は何等の要求又は其變更も一切受理せられず。之と同時に閣議に於て總理大臣は翌年度に於ける新事業に對する方針に就て意見を具陳し、大藏大臣は翌年度に於ける歳入の豫定概況を報告し、双方相對照して、經費を要求するの標準を明ならしむ。而して各大臣は此標準に依て經費要求書を調製し、之を大藏省に送付するや、大藏大臣は之を檢案したる上、自己の満足するまで主務大臣と交渉し、要求書に掲げたる項目又は金額を削減改除したる後、茲に始めて全體の豫算を編成するを得るものなり。而して此交渉中大藏大臣と主務大臣との間に意見を異にし、兩々所説を固持して相譲らざる場合には、之を如何にす可きや。殊に英國に於て常に議論を惹起すは海陸軍の豫算にして、其要求額に就て、大藏大臣と主務大臣と意見の一致を缺けるときは、其裁決を總理大臣に求め、總理大臣にして之を重要な事件と認むるときは、閣議に提出して其決定を求む可く、閣議の進行如何に依り、或は大藏大臣又は主務大臣

の辭職を見ることある可く、或は双方の讓歩に依て、圓滑に事を結ぶ場合もある可し。要するに豫算編成上に大藏大臣の監督を要すること頗る多きものあるは明白にして、隨て、多年の慣例上、他の官廳に於て新に官職を設け、又は在來の官職に對して俸給を増加せんとするときは、必ず先づ大藏大臣の承諾を求めて、事を決し、時に監督を事前に及ぼすが如き重大なる權力を付與したるは、最も適當の處置と云はざる可からず。英國に於て財政の秩序能く整頓せるの一事に就ては、歳計制度と其制度の趣意に適する大藏大臣の任用とに歸す可きもの多きは論を俟たざるなり。

A. L. Lowell, The Government of England, vol. 1, p. 75, ff.

然るに英國と正反對の制度を採用するは米國にして、大藏省に於て、各官廳の經費要求を査定して豫算の統一又は財政方針の確立を謀るが如きことなきと同時に、行政部に於ても亦獨り豫算の編成を擔任するに非ず、立法部と共に、之を分擔し、寧ろ立法部に於て多くの程度まで豫算の編成を分擔して、以て事を果さんとするものなり。蓋し米國は建國の當初、憲法を制定するに當り、所謂三權分立説に重き

を置き、國家が萬般の政務を行ひ、又之に關聯する各種の制度を設くるに當て、三權の間に均勢を維持せしむることに勉めたるを以て、豫算の編成も亦之を行政部單獨の職務と認めず、其一部を立法部に託して、以て財政上の監督權を重大ならしめんことを期したり。豫算編成の原則既に此一事に在るが故に、實際の手續も亦之に準據し、第一、毎年十月各官廳の長官は會計次年度に於て其官廳に要する經費を概算し、書類として之を大藏卿に送付す。第二、大藏卿は此經費要求書に對して、要求額に査定を加ふるが如き權能を有せず、單に各官廳より送付し來れる要求書を彙集し、且つ之に會計次年度に於ける歳入の概況を加へて一書を編纂し、第三、十二月議會開會の際、右の書冊を財政文書 (Financial Statement) として議會に送付す。此送付と共に、豫算編成に關する大藏卿又は行政部の職務は全く終了するものにして、其以後編成上に必要なる手續は總て立法部の職務に係るものなり。即ち立法部には、(a) 立法司法并に行政各部、(b) 行政上の雜件、(c) 城砦沿岸防備、(d) コロンピヤ領、(e) 恩給等に關する經費を審査する經費配當委員會あり、(f) 陸軍、(g) 農事、(h) 外交、海外通商、(i) 黒人、(j) 海軍、(k) 郵便、(l) 河川港灣等に關する經費を審査する各種専門の常置

委員會あるが故に、立法部に於て右財政文書を領收するや、其項目に従て、是等委員會に審査を託す可し。然らば委員會は審査の上、適當と認むる所に隨て經費配當法案 (Appropriation Bill) を編成す。而して此經費配當法案に計上せられたる全體の經費と大藏卿が財政文書に於て計上したる歳入の總額との間に相違あるときは、は、財務委員會 (Committee of Ways and Means) に於て、之を審議し、歳入不足の場合には、之に對する財源を案出し、歳入超過の場合には、之に對する處分法を決定し、適宜其結果を法律案に調製し、經費配當法案と相對して、茲に始めて完全なる總豫算を構成するに至るものなり。

J. Bryce-American Commonwealth, ch. XVIII.

之を英國の制度と比較するに、米國の財政當局者たる大藏卿は各省の要求する經費を査定するの權能を有せざるを以て、自ら全體の經費を統一する能はず。各省は自由に經費を計上したる後、之を議會に於ける委員會の審議に付し、委員が概して財政上の知識經驗を缺くが爲め、斯る經費の要求に對して、不當の削減を加ふることあると同時に、一方に於ては無用不急の經費に對して承認を與ふることあ

る可し。殊に經費の種類に依て、之を審査する委員會の異なる結果、豫算査定の方針は全體に於て一致するを得ず、隨て國務に必要な程度に應じて、最も公平に經費の配當を行ふ能はざるは勿論、歳入に對する委員會と歳出に關する委員會とが互に獨立の關係に居り、各員互に地方的利害に左右せられ、一の地方に私するの念を以て、經費を取捨せんとするが如き、決して財政全體に調和を得るの道なりと云ふ可からざるなり。

我國の豫算編成法を見るに、大體に於て範を英國の制度に取れるものあるは論を俟たず。即ち會計規則明治二十二年四月勅令第六十號第四條に於て、大藏大臣は歳入歳出の景況を調査し、各省の豫定經費要求書に基き、歳入歳出總豫算を調成す可しとの規定を設け、其編成の方法に關しては、明治二十二年三月閣令第十二號歳入歳出豫算概定順序なるものに於て、左の如く規定したり。

第一、歳入の事務管理廳は前年度五月三十一日までに歳入概算書を調製し、歳入を經常と臨時とに大別し、更に之を款項目に區別し、前年度の豫算に比して、増減あるときは、其理由を説明し、大藏大臣に送付すること。

第二、各省大臣は同一の期日までに、次年度歳出概算書を調製し、之を大藏大臣に送付すること。

第三、大藏大臣は各官廳の歳入概算書并に歳出概算書を檢案し、歳出入を對照調理し、歳出入概算書を調製し、前年度六月三十日までに之を閣議に提出すること。

第四、内閣に於ては、前年度七月十五日までに、歳入出總概算書を決定すること。

第五、各省大臣は閣議に於て決定したる各省所管經費毎項の概算額以内に於て節約を旨とし、毎年度の各省豫定經費要求書を調製し、前年度八月三十一日までに之を大藏大臣に送付すること。

第六、歳入概算書并に歳出概算書の様式は大藏大臣之を定むること。

是等の規定に據るときは、我國が中央統一、行政部擔任の方法を以て、豫算を編成するものなること明白なりとす可し。

第三節 會計年度

前節に論述したる方法又は順序に據り、豫算を編成するものとして、更に考ふ可

きは豫算に伴ふ時期の問題是れなり。換言すれば豫算の效力を有する期間、其效力を生ずる期日即ち豫算の效力存続并に其發生の期限并に期間は如何にして之を定む可きやの問題に到着す可し。蓋し豫算には必ず適當の範圍に於て年度の區劃を設けざる可からず。即ち豫算の施行上年度の所屬を定めざるときには、計算の重複を來すの恐あるは勿論、或る年度以前に屬する出納を後年度に於て執行し、或は當年度の計算が數年度の後に現はるゝが如きことあらんか、大に出納の亂雜を來し、豫算を設けたるの趣意を没却するに至る可し。此點より考ふるときは、豫算の效力を有する期限は各國に於て一般に行はるゝが如く、之を一會計年度即ち十二箇月間に限るを以て至當なりとす。其理由を案ずるに、若しも豫算の有効期限にして、之より短からんには、頻繁に豫算を編成するの手續を來し、其煩雜を訴ふるの恐あると同時に、之より永きときは、計算の正確を求め難きに出づるものなる可し。茲に於てか、我國の如き憲法第六十四條に於て、國家の歳出入は毎年豫算を以て帝國議會の協贊を経べしとの規定を設け、特に「毎年」なる二文字を置きて、豫算の有効期限の一箇年なることを明にし、其以前より慣用し來れる一年制度を

確實にし、外國に於ても下に掲ぐる諸國を除くの外は、一年を以て會計年度とするを一般の例とす。然れども以前は長期の會計年度を立つること一般に行はれ、現に今日に於ても獨逸三四の聯邦州に於て其慣例を存するものあり。即ちバイエルンの如き千八百六十八年まで六年を期限とし、ウキルテンブルヒは千八百七十年まで三年を期限とし、今日に於てもザクセン、バーデン、ブラウンシュウヰヒ等と共に二年を一期とし、ヘッセ、ザクセンウイマー、オルデンブルヒは三年を以て會計年度とするは、何れも一年制に對する除外例に當るものなり。

斯く豫算の有効期限を長期とする國に於ては、他の諸國に於けるが如く、一年毎に豫算を編成するを要せず、隨て手續を省略するの利益ある可しと雖も、今日の如く經濟社會并に財政状態の變動甚だしき場合には、斯の如きは最も不適當なる方法にして、經濟状態の發達したる國に於て、斯る方法を採用せんか、必ず年度の進捗と共に、追加豫算を必要とし、豫算編成の手續を免かれんとする制度に於て、却て手数の複雑、豫算の混亂を來すの弊害を生ずるに至る可し。唯數箇年を會計年度とする論者の論據として稍や有力なるものは、毎年議會開會の際に、豫算を編成し、之

を議定するを必要とするときは、議會は常に豫算に關する議事に忙殺せられて、他の重要な法律案を審議するの邊なきに至るを以て、寧ろ數年を一會計年度とし、議會に充分の餘裕を與ふ可しと云ふの一點に外ならざるが如し。然れども議會の議事に果して斯る傾向を生ずるや否やは、議會の狀態殊に開議期限の長短に依て定まるものにして、一概に斷定を下す可からざるのみならず、若しも斯る傾向あらんには、多くの國に於て行はるゝが如く、豫算の一部分に對しては、毎年議定するの手續を省略し他の部分に限り、之を議定する方法を取るも、未だ決して遅しとせざるなり。

Heckel-Dus Budget, S. 19-20.

Laband-Dus Staatsrecht, §. 121.

次に一會計年度は如何なる時期即ち何月何日より起算して、之を開始するを適當とするか。此點に就ては各國に種々の實例を存して、其統一する所を見る能はず。一度び或る時期を選択して、會計年度を開始するや、其後に至りて其以外の時日を以て適當なりとするも、之を變更するときは、其過渡期に生ずる會計上の手續

紛糾するが故に、容易に其改正を行ふ能はず、荏苒時日を経過するに至るものなり。實例の一斑を擧げんか、佛蘭西、白耳義、奧地利、匈牙利、希臘、靈西亞、和蘭并に獨逸聯邦中、バイエルンの如きは、暦年と同じく、毎年一月一日を以て會計年度を開始し、十二月三十一日を以て其終結とす。思ふに往時に於ては、各國共に多く暦年に據るを普通の例としたるが如くなれども、今日に於ては、敢て然るを得ず。英國は千八百五十四年まで會計年度開始の時期に就て種々の變更を試みたるが、千八百五十五年以來四月一日より翌年三月三十一日に至るまでを一會計年度とし、獨逸帝國は千八百七十七年以來之に倣ひ、此他獨逸聯邦中の普魯西、ウキルテンベルヒ并に丁抹羅馬尼の如き之と同一の制を取るのみならず、我國も亦之と期日を共にす。蓋し明治十四年の會計法第二條に於て七月一日より翌年六月三十日に至る一年を年度としたるを現行の會計法に於て政府の會計年度は毎年四月一日に始まり、翌三月三十一日に終るものとすと改めたるなり。(明治二十二年法律第四號然るに米國は千八百四十四年を以て從來慣用せる暦年制を廢止して、新に七月一日を以て會計年度開始の時とし、伊太利、西班牙、葡萄牙、諾威、加奈陀、墨西哥の諸國は總て此

制度を取れり。

會計年度の開始期日に就て、各國の間に行はるゝ規定に相違あること右に述ぶる所の如くなるが、其由來する所を考ふるに、其期日は決して一片架空の理由又は推想等に依て左右す可きものに非ず。之を定むるに就ては、自ら一定の原則あるを見る可し。思ふに各國の慣例が前記の如く區々として分岐せるは、要するに各國に於ける議會開會の時期異なるの結果に外ならず。蓋し豫算の編成に次で來る可き手續は豫算の議定にして、而して此手續を経るには、議會の開會を待たざる可からず。故に行政部に於て豫算を編成するには、議會の開會を距ること少時の以前に於て、其編成を終結するを得るの日取を以て、之に着手すること必然の順序にして、又豫算の效力を生ずる期日即ち會計年度の開始する期日を定むるに當ても、議會が豫算の議定を終る時を以て、其標準とせざる可からず。而して豫算編成上の確實を期圖する以上は、其編成終結の期日と議定に着手する期日との間若しくは議定終結の期日と豫算施行に着手する期日との間の如きは、成る可く之を短縮するの必要あるは勿論にして、ヘツケル氏の如きは、會計年度の開始に先だつこ

と三箇月以前に豫算を完成するを以て必要なりとしたり。英國が次年度の四月一日より施行する豫算を前年度の十月を以て編成に着手し、翌年二月開會の議會に於て之を議定に付し、編成と議定との間に四箇月、議定と施行との間に二箇月内外の間隔を置くに過ぎざるは、假令以後に説明するが如く、英國の豫算議定上に特殊の事情を存するの結果にして、他の諸國に於て、容易に學ぶ能はざる所なりとするも、豫算編成上最も機宜に適したるの方法と云はざる可からず。我國の如き英國と同一の期日より施行する豫算を前年度の五月より八月に至る期間に編成し、編成と施行との間に英國に於けるよりも長時日を費すは英國に比較して、劣れる所なりとす可し。殊に佛蘭西の如き、此般の缺點最も甚だしく、豫算の施行に先だつ、十四五箇月以前に、之を編成するを以て、到底豫算に於ける計算をして確實を期する能はざらしむるの弊害ありとす。蓋し佛蘭西に於ける議會の開會は十二月にして、翌年一月頃政府より次年度即ち翌年一月一日を以て開始する會計年度の豫算案を提出するが爲めに、此結果を生ずるものにして、佛蘭西が十二月を議會の開會としながら、一方に一月一日を會計年度開始の時期とするは、全く豫算に關す

る原則を無視するの嫌なしとす可からず。然らば佛蘭西が今日に至るまで、斯る不完全なる制度を固執するは何故なりやと云ふに、此事たる、畢竟同國に於ける租税制度の關係殊に主として依頼する租税の徴收法に基くものに外ならず。即ち同國に於て、國庫收入の財源として最も重きを置く可き租税は多く配賦税法に依て徴收せらるゝものなるが、本來配賦税のものたる曩に租税論に於て説明したるが如く、國庫が當該年度に於て必要とする税金の高一定したる後に、各府縣各郡區各市町村又は各箇人に之を割當て、以て税金の負擔を決定せざる可からざるものなるが故に、其手續を施行するに就て、自ら長日月を要し、隨て豫算に於て成る可く早く税金額を議定し置かざるに於ては、會計年度の開始と共に、直に租税の徴收に着手する能はず。斯くては財政の進行上容易ならざる妨碍を惹起するに至るを以て、右に述ぶるが如く、豫算の施行に先だつ一箇年前に之を議定し、隨て其十四五箇月以前に之を編成するを必要とするに至るものなり。

或は會計年度開始の時期に關する原則として、國庫收入の饒多なる時を以てす可し。若しも然らざるときは、年度開始と共に、大藏省證券を發行するか又は一時

借入金爲すの必要を生ず可しと云ひ、此點より我國に於ける會計年度開始期の不便を論ずる者あるが如くなれども、一國の歳出入が常に適合し、大藏省證券發行の必要を有せざるに至るは、會計年度の開始期たると其中間期たるとに論なく、常に望む可き所にして、財政上の制度を立つる者の意を致さざる可からざる點なるは明白なり。開始期に大藏省證券の發行を見るを不便とし、特に之を除かんとするは其意を得ざるのみならず、若しも現在の開始期に多額の經費支辨を要するものならんには、之に應ずる爲め、租税納期に一部の改正を行ふも亦可なり。如何となれば租税納期の變更は會計年度の變更に比して其行はること容易なるは勿論新税賦課の場合に、右の狀況を顧慮して納期を定むるの餘地ある可く、會計年度變更の場合に於ける過渡期の歳計整理に比較すれば、難易同日の談に非ざる可きを以てなり。

要するに一國の歳計に於て會計年度を定むるは、其期日を以て前年度の收入を完結すると共に、更に新年度の收支を開始し、以て國庫出納の關係を明確にし、財政上の秩序を維持するの趣意に基くものに外ならず。各國の歳計に於て必ず會計

年度を定め、之を區劃として、財政を處理する所以茲に存すと雖も、尙ほ財政上已むを得ざるの事情より此原則に對して、或る除外例を設くることなきに非ず。換言すれば會計年度開始前に其年度に屬する支出を爲し、又會計年度終結後に引續いて其年度の出納を爲すの必要を生ずることあり。前の場合は例へば中央政府と之に對して非常に隔絶せる場所殊に外國大公使館又は領事館若しくは結氷其他の故障に依り、會計年度開始の際に交通の杜絶する地方へ向け、年度開始前豫め送金を爲すの必要を見るが如き以て其一例とす可く、又後の場合は假令ひ會計年度が或る期日を以て終結するとするも、全國を通じて之を期として一齊に出納を閉鎖するが如き、事實に行はる可からざる所なるを以て、所謂歳計整理期限なる名稱の下に年度終結の後に於ても、尙ほ一定の期限を限り、其間に於て前年度の収支出納を繼續するを認むるが如き、其一例とす可し。我國會計法第一條第二項には此點に就て左の規定あり。

一會計年度所屬の歳入歳出の出納に係る事務は翌年度十一月三十日まで悉皆完結す可し。

即ち此規定に依て、出納整理の必要上特に猶豫期限を認むるものに外ならざれども、畢竟一片の除外例なるを以て、事情の許す限り之を短縮す可きは當然なり。

第四節 歳出入豫算の算出法

歳出入豫算を立つるに當り、其金額は如何なる方法に依り、又如何なる標準に基きて算出掲上す可きか、次に起る重大問題にして、豫算に掲上する金額をして實際の收支に對し過不足を生ぜざらしめんとするが如き、一に此計算法の適否若しくは標準の確否に據る所大なるものあるは論を俟たず。先づ歳出豫算より立論せん、一國歳出の内には、既に法律の結果に依て定まれるものあり、或は既に議會の協賛を経たる契約に基きて、支出を要するものあり。例へば皇室費、官吏俸給、公債元利金の如きは、是等諸項の一に當るものにして、是等の經費は當初より其金額一定し、豫算に其實數を掲ぐれば即ち足れりと雖も、此以外の經費にして、年度と共に著しく其金額に異動あるものに至ては、如何なる方法に依て之を算出するを至當とす可きか。其標準とする所は第一、前數年度の歳出現計平均額を起點とし、第二

本年度に要する新事業費を計算し、第三本年度に於ける物價并に貨銀の趨勢を豫想し、其騰貴又は下落の程度を見込んで、各項目の經費に相當の増減を加ふるの諸點に外ならず。

次に歳入豫算に就ては、例へば官有財産、官業の収入の如き、租稅收入の如き、何れも經濟社會の景況に依て直接に異動を生ずるものにして、歳入を計算するには、必ず此景況を豫算するの必要ある可し。然らば歳入豫算に就ても、歳出豫算を立つるに當て、物價の變動を推察し、之に應じて經費を増減するの困難なると同一の趣あるは勿論なれども、尙ほ歳出豫算と歳入豫算との間に、多少相違するの事實あるに注意せざる可からず。即ち歳出豫算の方に於ては、政府自ら經費の支出を掌り、全く自働的關係に居るを以て例へば一會計年度内に於ける物價の趨勢が當初の豫想と反して、意外の變動を來し、豫算の或る項目に影響を受けたりとするも、政府が其項目の下に於て行ふ可き事業の進行に就て多少の手加減を加ふるときは、歳計上豫算と現計との間に均衡を保たしむることを難しとせざるに反し、歳入豫算に至ては、事全く他働的關係に出づるを以て、一會計年度内に於て、歳入に増減を及

ぼす可き各般の事情に就て、豫察を誤まらんか直に歳計上豫算と現計との間に於ける均衡を打破するに至り、政府の力を以て之を如何ともする能はず、或は誅求苛察の弊此點に伴つて發せざるを得ず。茲に於てか、歳入豫算の算出に就ては特に其方法并に標準を嚴密にし、以て些の違算なきことを期せざる可からず。今、其方法として行はるゝもの左の如し。

第一、前年度の實收額を標準とする方法 (Die Automatische methode) 次年度の歳入を算出するに當り、單に前年度の實收額を以て、其標準に充つる方法は頗る簡單なるのみならず、之に依て人智の推測より生ずる總ての誤謬を避くるを得るが如くなれども、然も此方法たる、一國財政の關係は總て固定し、變動少なきものなりとの推測の下に於て、始めて完全に行はる可きものゝみ。隨て古代財政上の制度事態共に發達せず、此種の推測の行はれたる場合には、兎に角今日の如く財政上に於ても、將た又經濟上に於ても變動の頻繁なる場合には、斯の如きは確實なる算出法として依頼するに足らざるなり。現に各種租稅の中に於ても、人頭稅の如き、所得稅の如き、或は地租の如き年度の相違に依て、其收入に著しき増減を來さず、單に是等

租税に關する法規改正の結果として、或は經濟上當然推測するを得べき變動の結果として、増減するに止まる可きを以て、以上の算出法を施して、格別の差支を見ざる可しと雖も、官業の收入、間接消費税の收入等に對して、同一の方法を應用せんか、直に違算を生じて、豫算と現計との間に一致を求むる能はざること明白の數なりとす可し。而して此方法は千八百十五年以來永く佛蘭西に行はれ、一時他の方法に改正せられたることありたれども、千八百七十年に至て再び採用せられ、今日に至るまで繼續して、渝る所あるを見ず。蓋し佛蘭西と雖も、此方法の缺點を認めざるに非ず。レオンセー氏の如き先年大藏卿在職中に其改正を主張して、別箇の方案を立てたることありたれども、實際に行はれず、依然舊法を踏襲するは何故なりや。畢竟佛蘭西に於ては、前記の如く、豫算施行に先だつ十數箇月前に其編成に着手するの結果、如何なる歳入算出法を取るも、到底編成に着手する豫算が其施行中の年度内に如何なる影響を蒙りて如何に變動するやを豫測する能はざるを以て、依然斯る舊慣を襲ふて、之に甘んずるものにして、決して之を適當の方法と認めたるに出づるに非ず。

第二、前年度の實收額に多少の増減を加ふるの方法 (System des Majorations) 佛蘭西に於ては前記の方法に依て、次年度の豫算を算出するの缺點を認め、千八百五十年より千八百七十年に至るまで、其方法を改め、前年度の實收額に多少の増減を加へて、以て豫算額とすることゝしたり。蓋し第二帝政の時代に於て、佛蘭西の經濟社會は漸次發達して、商工業に好景氣を呈し、間接税の收入の如き、累年増加するに至れり。然るに政府は第一の方法に依て、其收入を豫算するが故に、當然道理ある推定を以て、收入に増加を見る可きものと推測を下し得るに拘はらず、尙ほ豫算には唯前年度の實收額を計上するのみに止まり、其結果現計に及んで多額の歳入剩餘を生じ國民に餘分の負擔を蒙らしむるの非難盛なるに至れるを以て、終に政府をして、此第二の方法を案出せしむることゝ爲れるものなり。

然れども此方法の缺點も亦第一の方法に比較して、譲る所あるを見ず。即ち前年度の實收額に多少の増加を加ふる方法程度の如何に拘はらず、第一并に第二の兩法を通じて缺點の根源と爲るは單に其一年度の實收額を以て豫算の標準とし、又其基礎とする一事に在り。一國經濟財政の事情は常に變動して、極まる所ある

可からず。一年度の實收額に依て、次年度の豫算を律するが如き、最も正確を要する事物の標準として、變動極まりなきものを取ると同じく、其不安全なるは論を俟たず。又第二の方法に據り、收入額に多少の増減を加ふるとするも、果して人智の作用を施し、變動極まる所を知らざる標準をして、能く其正しきに就かしむるを得るや否や、一箇の疑問たらずんばある可からず。寧ろ之よりも他に正確なる基礎標準を求むるの勝れるに如かざるなり。

第三、前數年度の平均實收額に増減を加ふるの方法。(Genetische Methode) 以上の理由に據り、第一并に第二の方法は佛蘭西に於て行はれたるに止まり、他の諸國は何れも是等に據らず、第三の方法として前年度の實收額を平均し、之に次年度に於て生ず可き各種の變動を豫想して、増減を加ふるの算出法を取るに至れり。英米獨諸國の慣例一として然らざるものなるが如き最も顯著なる事實なりとす。而して右の平均數を算出するには多く前三年間の平均に據れり。然らば何故に特に三年を選ぶや。千八百八十二年レオンセー氏が佛蘭西の豫算制度を改正せんとしたる際には、五年度平均説を主張し、又バイエルンに於ては五年度平均法を取る

の例あるに拘はらず、三年度を平均とするもの多き理由を考ふるに、三年度以上にては現在に對して、遠く距りたる事實が平均數の上に現はるゝの恐あると共に、二年度にては平均數を算出するの效力薄弱と爲る恐ある可きを以てなり。要するに、斯く或る年間に於ける平均數を標準とするときは、其間に於て生ずる各種の變動は互に相殺せられ、漠然一年度を標準とするものに比較して、算出の正確を得ること論を俟たず。而して此平均數に對して、更に適當の範圍に於て適宜の増減を加へ、實際に對し、著しき不足を生ぜざらしむるは、一に財政當局者の手腕技倆に依るものにして、運用の妙甚だ大なると共に、一度び之を誤まらんか、其弊害の甚だ大なるものある可し。即ち政治上の關係等より、殊更に過大に歳入を計算し、豫算表面の數字の上に於ては、租稅徵收の必要を免かれ、以て一時を彌縫し、會計年度終結期の近づくに隨て、收拾す可からざる破綻を現はすに至るが如き、又は殊更に歳入を内端に見積り、國庫の現計に遊金を生ぜしめ、之を政府に於て各種の遺繰を行ふ資金に流用せんとするが如き、第三の方法の下に於て、運用の自由なると共に生じ易きの弊害なりとす可し。故に此方法は單に理論の上のみに於て其可なること

を主張する能はず。要は實際に適任者を得ると否とに依り、又財政當局者の遵守する徳義の程度如何に依り、始めて其可否の數分岐するに至る可きなり。

此點に關するヘッケル氏の所説は傾聽するに足るの價値あり。其要點に曰く第三の方法は豫算編成に關する技術の範圍内に於て、最も正確に各項目の金額を算出し得べきものなり。即ち此方法は第一の方法の如く、一定の形式に固着せるものにも非ざると同時に、第二の方法に於けるが如く、漠然たる金額を標準とするものにも非ず。事實に遠ざかることなきと同時に、財政上に於ける將來の事實に就て架空の推定を下すこともなし。然れども此方法と雖も、決して豫算を確實に算出する保證を提供せるものと云ふ可からず。果して行政部殊に財政當局者が技術上に如何なる技能を備ふるやは豫算の確實を得るに重大なる關係を有せざるを得ず。財政學に於ける學說上の議論を實際に應用するを得ると否とは、一に其局に當る者が完全なる知識を有すると否とに依り、定まるものにして、政治家たるものは、各種財政上の事實を推定し、各種の經費に對して其得失を判定し、之に應ず可き財源を得る方法を解決する能力を有するの人ならざる可からずと。

Heckel-Dus Budget, S. 91.

我國に於ては歳出歳入豫算を算出するに當り、第三の方法を取るものなり。即ち明治二十二年六月閣令第十九號豫定經費算出概則に於て、左の如く定めたり。

第一、法律命令又は契約に依りて支出す可きものは、其總額を以て豫算とす。

第二、法律命令又は契約に依り、總金額の定まらざるものは、豫期し得べきものと豫期し得べからざるものとの二とす。

第三、豫期し得べきものを分て、(甲)給與に屬するもの、(乙)物件に屬するものとの二とし、給與に屬するものは一人當りの給額を根基とし、其給與に關して規定あるものは、其額に基き、規定なきものは適當と認むる額に據る。而して人員にして定員あるものは、其定員を限度とし、定員なきものは前年度四月一日現員を以て標準とす。物件に屬するものは、一箇當りの費用を根基とし、其費用にして規定あるものは、其價格に従ひ、規定なきものは時々相場を斟酌して、適當と認むる額に準ず。而して箇數は規定あるものは其定數を限度とし、定數なきものは前々年度以前三箇年度の實數平均を以て標準とす。

第四、豫期し得べからざるものは、前々年度以前三箇年度の實費平均額を標準とす。

次に明治二十四年三月制定の歳入豫算々出規程に據るに、其要點左の如し。

第一、法律命令又は契約に依り、收入總額の定まりたるものは、其收入總額を以て豫算とす。

第二、前項の方法に依て、收入總額の定まらざる收入を算出する場合には、左の方法を取る可し。

據る可き標準なく、且つ年々收入額に大差なきものは、前々年度以前三箇年度實收平均額に準ず可く、其二箇年度又は一箇年前より始めて收入したるものも亦之に據る可し。若し年々増加又は減少の傾向あるものは、既往年度に於ける増減の比率に従ひ、之を斟酌す可し。

以上は一般的規定にして、固より豫算は實際に近きを以て目的とす可きが故に、必ずしも之に拘泥するを要せず。正當の理由あるときは、最も適當の方法を以て、之を調製す可きものとす。

最後に豫算に於ける計算に關して、一問題と爲るは歳入を計上するに當り、其總額を以てす可きか、又は歳入の徴收に伴ふ諸般の費用を控除したる純額を以てす可きや。換言すれば豫算の編成上、總額豫算(Bruttobudget)の主義を取る可きか、將た又純額豫算(Nettobudget)の主義を取る可きかの一事なり。總額豫算に於ては、豫算に掲げられたる金額の中に、純收入及び官業收益を生ずる目的物の行政費管理費又は手数料租税等の徴收費を存し、貸借の計算相對照せらるゝに反し、純額豫算に於ては、單に各種收入の純收入のみを掲ぐるに止まるものとす。或は豫算の簡單なることを尊重するの點より、云ふときは、歳入の内より之を得るに必要としたる經費を控除し、其殘額のみを計上すること然る可きが如くなれども、斯くては其差引きたる部分に對しては、議會は之に就て完全なる財政上の監督を加ふる能はざる可し。蓋し行政部が或る高の歳入を徴收する爲めに、幾何の費用を要するや、其程度の如何は行政機關運用の巧拙又は財政政策の得失を判斷するに缺く可からざる要素なると共に、其費用は結局租税の形態を以て、國民全體の負擔に歸す可きものなるが故に、必ず豫算に於て之を明にするは即ち豫算の編成を完全ならしむる

道と云はざる可からず。例へば或る租税の徴收費甚だ多き場合には、斯く多額の費用を要するに於ては、税法に改正を加ふるか、又は他の租税を以て、之に代ふるか、二途の一を擇ぶの必要を生ず可しと雖も、豫算に於て單に租税收入の純額のみを計上するに止まらんには、豫算を通覽して、直に斯る事實を知る能はず。殊に國家が私經濟的事業を經營し、之より收入を收むる場合には、之に要する經費は行政機關の運用に依て増減するものにして、之に對しては最も嚴重なる監督を加へざる可からざるに、純額豫算に於ては之を爲す能はざるなり。要するに純額豫算の方法は古代の財政制度に伴うて發生したるものに外ならず。即ち古代に於て國家の職務とする所は多く地方的性質を有したるを以て、地方機關に於て徴收したる收入は先づ之を其機關の要する費用に支出し、中央機關に移し來るの方法は最も當時の國家職務の性質に適合したるものと云ふ可し。而して實物經濟の行はれたる時代に於ては、貨幣經濟の今日に於けるが如く、財政上中央統一の制度を期するを得ざりしを以て、此點よりも更に純額豫算の方法を取るの已むを得ざるに至れるものなり。

斯く古代の財政に於ては、純額豫算の方法を取るを必要とし、又之を承認するの事情を存したりと雖も、今日に於ては、文明國にして、此方法を行ふものあるを見ず。僅にヘッセ、ウキルテンベルヒ、ザクセン等を以て除外例とするのみ。而して學者が純額豫算を排斥する論點も亦多く軌を一にするの觀ありとす。即ちヘッケル氏は此方法を非難して曰く此方法に於ては、第一、一國財政に於ける眞實の費用を曖昧ならしめ、私人經濟并に納税者に及ぼす負擔又は財政上の計畫に伴ふ利害を認識するに難からしめ、第二、財政上の監督を困難にし、收入と之を得るに必要なる費用との間に於ける關係を觀察する能はざらしめ、第三、或る租税が國庫の財源として適當なるや否やを知るの標準を缺き、租税制度の改革を行ふ能はざるに至らしむと。ワグナー氏も亦之と略ぼ同一の意見を述べたり。

Heckel-Das Budget, S. 37.

Schönbergers-Handbuch, Bd. III, I. Wagner-Ordnung der Finanzwirtschaft, S. 761.

我國の豫算は總額豫算の方法を取るものにして、此點に就て何等の例外を認むることなし。即ち會計法第二條に於て、租税及び其他一切の收納を歳入とし一切

の經費を歳出とし、歳入歳出は總豫算に編入す可し」と規定し、又同第十二條第二項に於て、國務大臣は其所管に屬する收入を國庫に納む可し。直に之を使用するを得ずと規定したるは要するに總額を以て歳入を計上するの主義を認めたるものに外ならず。而して鐵道其他の作業に係る收入は單に總豫算に其益金のみを掲ぐるに止まると雖も、後節に述ぶるが如く、我國には總豫算の外に幾多の特別豫算即ち一般會計に對する特別會計なるものありて、作業の如きは、此特別豫算に於て其收支を豫算し、其剩餘を一般會計に移すものなるが故に、總豫算に於ては、純額豫算の如くなるも、豫算全部を觀察するときは、其總額豫算の主義を一貫せるものなることを認めざる可からず。

以上の點に於て、英國の實例を案ずるに、千八百五十四年に至るまで、海關稅内國稅并に郵便業益金等の收入は、何れも之を徵收管理する當該官廳に於て、其收入の中より其徵收費を支拂ひ、殘餘の金額のみを豫算に計上する方法を取りたるが、千八百四十六年の頃下院議員の間に此方法の不可なることを論ずる者を生じ、千八百五十四年に至りて、時の財政當局者グラッドストーン氏自ら法案を編成して、

兩院の議決を經、此時より海關稅の收入は戻稅并に割戻金等に要する費用を控除し、又其以外の租稅は一切之を國庫に收納し、徵收費は一般の歳出として、議院の議決を要することとし、佛蘭西に於ても千八百十八年以來總額豫算の方法を取り、普魯西は千八百五十年の憲法第九十九條に於て、明に此方法を取ることを規定したり。

第五節 豫算の形式

豫算の形式に關する要件は第一、其體裁の明瞭なること、第二、其形式の同一なること、第三、豫算に關する各種の事項が集中統一せることの諸點にして、形式に關する各種の問題は是等の要件より觀察を下して、以て解決す可きものとす。

形式上より豫算の種類を區別するときは、總豫算、特別豫算又は特別會計并に追加豫算の三種とするを得。

總豫算(Hauptetat)とは一會計年度に於ける歳出入の各項目を包括するものなり。蓋し豫算編成の目的は歳計の確實を期圖するに在るを以て、編成上財政に關する

實狀を明瞭ならしむる爲め、成る可く豫算に伴ふ數字を概括することに勉め、其複雑に流るゝを避けざる可からず。總豫算を編成する目的は全く茲に存すと云ふを得べし。然るに今日各國の慣例として、總豫算の外に特別豫算并に追加豫算なるものを設くるは、如何なる趣意に基くや。以下此點に就て説明す可し。

先づ特別豫算 (Nebensatz) 即ち我國に於て特別會計と稱するものより論ぜんに、特別會計は總豫算即ち一般會計より分離獨立して、別に收支の計算を立つるものなり。而して如何なる場合に特別會計を設くるの必要を生ずるやと云ふに、第一、一定せる一時の目的の爲めに收支を要するか、第二、政府に於て資本を投入せる事業に關して收支を要するかの場合是れなり。第一の關係より生ずる特別會計は一時特發の收支を永久に繼續す可き一般會計に編入し、爲めに兩者の計算を混雜ならしむるの弊害を防ぐの趣意に出づるものなる可く、又第二の關係より生ずる特別會計は政府が特に資金を投入したる事業に就て、其損益を明瞭にし、計算を確實にし、且つ收益を生ずる事業に關しては、一方の收益に對して、經費を支出するの理由を公にするの趣意に基けるものなり。故に其原因より云ふときは、各々相當の

理由を有し、又之に伴ふ利益の存するは勿論なれども、若しも必要の程度を超越して、妄に特別會計を設けんには、全體の豫算の内に、各種特立の歳出入豫算を生じ、總體の歳出入を合せて、計算を立つるときよりも、自ら豫算の過不足を生ずるの掛念多きに至らざるを得ず。而して此不足を避けんが爲め、當局者は當初より經費を多額に見積り置く可きを以て、豫算全體に於て、無用の經費を見るに至ること多からざるを得ず。要するに特別會計は豫算編成に於ける一の變態たり、又一の除外例たるに外ならざるを以て、必要已むを得ざるもの、外、決して特別會計を設く可きに非ず。ワグナー氏の如き前記二箇の關係より、特別會計の必要を承認したるに拘はらず、尙ほ斯の如きは豫算單一の原則に對する除外例にして、何れの場合に於ても、財政上の關係の明瞭を缺くは望む可き所に非ず。各國の豫算を比較し、又は同一國に於ける前後年度の豫算を比較するに當り、特別會計の爲めに妨害を受くるは論を俟たずとしたり

Schönlberg's Handbuch, III, Wagner-Ordnung der Finanzwirtschaft, S. 761

此點に就て我國の實例を研究するに、會計法第二條に於て、租稅其他一切の收納

を歳入とし、一切の經費を歳出とし、歳入歳出は總豫算に編入す可しとし、更に其第三十條に於て、特別の須要に因り、本法に準據し難きものあるときは法律を以て特別會計を設置することを得べしとしたり。故に特別の須要に基くときは、法律を以て特別會計を設くるを得べきこと明なり。而して此規定に依て會計法の實施以來諸種の特別會計實行せられて、以て今日に至れり。今是等の特別會計を其性質より分類するに、第一作業に屬する會計例へば、造幣局、印刷局、砲兵工廠、官設鐵道、製鐵所、專賣局等、第二資金に屬する會計例へば、軍艦、水雷艇、補充基金、災害準備基金、教育基金、鐵道用品資金、鎮守府造船材料資金、紙幣交換貨幣整理資金、國債整理資金等、第三官立學校及び圖書館會計等、第四在外領土に關する會計例へば、關東都督府、臺灣總督府、樺太廳、朝鮮總督府に關する會計是れなり。然らば何故に我國に於て、是等の會計を特に一般會計より分離せしめたるや。其理由を案ずるに、第一作業會計なるものは政府に於て私經濟的事業を經營するが爲めに、必要を生ずるを以て、其收入は他の一般行政上の經費と性質を異にするのみならず、之が爲めに投下したる資金は如何に運用せられ居るやを明にするの必要あり。即ち作業會計に

於て、其事業經營に要する固定資本并に据置運轉資本を置き、作業上の收入并に其雜收入は之を作業の費用に充て、以て會計を立つる所以なり。而して第二に資金に屬する會計に就て考ふるに、會計法第四條の規定に據れば、各官廳は特別の資金を有せざるを以て、一般の原則とするものなれども、尙ほ其例外として會計の便宜上、法律勅令を以て特別資金を置き、或る作業の需要に應ずる材料を貯蓄せしめ、或は一定の時期に必要なを生ずる事業例へば、貨幣整理、紙幣交換に要する資金を備へしめ、以て一般會計に對する關係を明ならしむるものなり。又第三に官立學校及び圖書館は他の行政と趣を異にし、其性質上特別會計を立つるの必要あり且つ其會計上獨立の維持は最も希望す可き所なるが故に、是等の機關に於ては、資金を所有し、政府の支出金、資金より生ずる收入、授業料、寄付金其他の收入を以て、經費に充つることを許し、以て特別會計を営ましむるものなり。

要するに特別會計に對しては、飽くまでも當初此便宜法を設けたる趣意に顧み、其設定に制限を加ふる所なかる可からず。若しも此注意を怠らんか、國庫に於ける資金融通の便を妨害し、殊に我國の如き金庫制度の不完全なる國に於ては、金融

市場に不良の影響を及ぼさざれば、已まざる可し。我國に於ては日露戦後財政の關係紛糾すると共に、特別會計の數は一時増加して五十以上に上り、其後多少減少したりと雖も、今日尙ほ四十餘の多きを數ふ。而して明治四十五年度豫算に於ては、是等特別會計の歳入七億七千二百十三萬七千餘圓、歳出七億百六十六萬七千餘圓にして、一般歳計に對し權衡を失すること甚だし。斯の如きは外國に於ても未だ其例を見ざる所にして、之が爲めに各會計に於ける收支の適合を誤まり、全體に於て經費を膨脹せしむるの原因たるは論を俟たざるなり。

追加豫算 (Nachtragetat) とは總豫算が確定したる後、其編成又は議定の期間に豫想するを得ざりし事變發生し、經費又は收入に變動を來したる場合に、之に應ずるの必要より、總豫算に追加して、編成せらるゝ一種の豫算なり。即ち其由來する所は總豫算編成後歳出入に生じたる變動に對し、新に收支の均衡を求むる一手段に供せらるゝものにして、要するに一の便宜法たるに外ならざるなり。豫算の體裁より云ふときは、追加豫算の編成は豫算を簡單明瞭ならしむるの趣意に反し、又財政に關する一般事實の概括的觀察を困難ならしむるに至る可し。故に追加豫算の

編成は之を事情の止むを得ざる場合に限らざる可からざること勿論にして、若しも政府が此點に就て、注意を缺き、追加豫算の提出を濫にして憚らず、例へば議會を開きて總豫算を提出したる後に、議會の形勢を觀望し、政府に勝算の歴々たるものあるを見るに及び、之に乗じて無用不急の事業に要する經費を追加豫算とし、之を提出して其決議を求むるが如きことあらんか、到底歳計制度を設けたる趣意に副ひ、財政の基礎を鞏固ならしむるを得ざるのみならず、凡そ議會が各種類の經費に對して、其可否を決定するに當ては、經費の各項目を比較對照し、其必要程度の輕重を判斷して以て經費の支出に緩急取捨を加ふる一方には、歳入の金額并に其依て生ずる方法をも推究して、歳入の金額を査定し、經費の各項目に歳入を配當せざる可からず。然るに議會開會の當初政府より總豫算を提出し、其審議を重ぬつゝある際、政政に於て際限なく幾多の追加豫算を提出せんには、果して如何なる結果を生ず可きや。議會は到底政府の全局に涉て適當なる査定を豫算に施し、以て完全なる計畫を立つる道なきに至る可し。但し茲に一の注意を要す可き事あり。追加豫算のものたる、財政上萬已むを得ざる事情より、提出を必要とするものゝ外、當

局者の不注意不謹慎より其提出を妄にすること多きは勿論なれども、之と同時に一方には一國の財政の組織又は制度の不完全なるが爲めに、其提出を必要とする場合なきに非ず。即ち一會計年度が或る二三の國に於けるが如く、一年以上に涉りて、長期なきときには、豫算編成の際に、當該會計年度内に發生す可き各種の變動を豫想せんとするも到底斯の如くなる能はず、却て其豫想を誤まり、爲めに一期間内に國庫收支の不適合を惹起して、追加豫算を必要とすることある可く、又豫算の編成と其議定又は施行との間に長時日の間隔を存し、編成後議定に時日を要し、更に施行までに或る時日を費さざる可からざるに於ては、實際施行せらるゝ豫算は、毫も現在の事實に適合する能はず、爲めに追加豫算の編成提出を必要とするに至る可し。斯る事情より生ずる追加豫算に至ては、其之を要したる根本の原因に遡り、之を刈除するに勉めざる可からざるは論を俟たざる所なり。我國に於て明治三十五年法律第四十七號を以て會計法第五條に、必要避く可からざる經費及び法律又は契約に基く經費に不足を生じたる場合の外、追加豫算を提出することを得ずとの一項を追加し、以て追加豫算の濫出に、制限を加へんとしたる趣意精神は大

に稱揚するに足る。唯政府が法文に所謂必要避く可からずとせる字句の解釋を濫にして、改正の精神を折破するに至らんことを恐るのみ。

豫算に於て財政の状態并に計畫を明瞭ならしむる爲めには、如何なる程度に於て歳出を適宜に排列し、又之を分類す可きや。此事たる本來純然たる技術上の問題に屬し、豫算論に於て充分に之を論定するを得ずと雖も、豫算論に於ける一般の原則としては、單に歳出の科目分類は豫算に關聯して發生す可き政治上又は財政上の問題に就て、議會をして議決の道を得ざらしむる程に概括的なるを許さざると同時に、議會をして各科目の議決に煩雜を感ぜしむる程に細密に涉る可からずと云ふに止まるのみ。此原則を超へて、如何なる程度まで科目の分類を行ふ可きやに就き詳細の議論は到底歳計論の能くする所に非ず。唯其分類を行ふに當り、據る可き標準に就て三種の區別あることを論ぜざる可からず。第一は歳出の目的を標準とするもの、第二は歳出の所管を標準とするもの、第三は兩者を併用するものなるが、豫算編成上の技術より云ふときは、第三の方法に據り、或る程度までは、所管を以て歳出を分類し、例へば各官廳の間には、其官廳の所管に従て分類し、其以

上の程度に於ては、目的に依て分類するを宜しとす可し。蓋し所管別のみ依るときは、分類を煩雜ならしむる一方に、目的別のみ依るときは、概括的に過ぎて、責任の歸着する所を明瞭ならしむるを得ざるを以てなり。或は此以外に議定の方法を標準として、経費を區別するものあり。英國の歳計に於て、経費を大別して、固定基金経費 (Consolidated Fund Service) と一年経費 (Annual Supply Service) との二種とし、更に是等二項を種々の項目に分類するが如き即ち之に相當するものなる可しと雖も、尙ほ其區別をして明確ならしめんとするには、此以上に所管別又は目的別を混用せざる可からず。即ち英國に於て右の一年経費を陸軍費、海軍費并に内國費の三種に區別し、更に各種を通じて、全體に百十内外の目的別を設くるが如き此適例なりとす可し。我國會計法第六條に於て、總豫算は之を經常臨時の二部に大別し、各部中に於て之を款項に區別す可きことを規定し、會計規則第五條に於て歳入豫算を款項に區別するに當り、歳入の性質を明にす可しとし、第六條に於て歳出豫算を款項に區別するに當り、経費の性質を明にす可きことを規定し、且つ實際上各省の所管を以て大體の區別の標準とするが如き、要するに所管別と目的別とを混用

したるものと云ふ可し。

第二章 豫算議定論

第一節 豫算議定の手續

立憲國に於ては前章に論述したる方法に依て、豫算の編成を終了したる場合には、其議定を求むるが爲めに、豫算案として之を立法部に提出せざる可からず。即ち豫算の提出は豫算の編成と議定との間に介在する一の手續に外ならざれども之に關しては深く研究を費すの必要を認めず。唯提出の方法に就ては、豫算全體を統一したる形體に於てするを必要とし、提出の時期に就ては、豫算編成の時期を距ること遠からず、又年度の開始に切迫せざる時期を以てするを必要とするの二點を掲ぐれば、即ち足れりとす可し。故に以下直に豫算の議定に關して論ぜんに、先づ第一に研究を要するは立法部の組織なり。即ち一國の立法部にして、二院制の下に兩院より成立するときには、是等の内其孰れを以て、豫算議定の機關とす可きや。又兩院をして豫算の議定に當らしむる場合には、其孰れに先議權を與ふ可

きや。先議權の外に更に議定上兩院の權限に輕重の差を設く可きの三問題なりとす。

第一の問題に對しては、豫算は兩院をして之を議定せしむるを以て、適當なりと答へざる可からず。蓋し今日立憲政治の國に於て、或は上下兩院或は代議元老兩院或は貴族衆議兩院等種々の名稱を以て二院制度を採用する趣意は何れに存するやと云ふに、單に一院のみをして立法の局に當らしむるときは、議決審査に慎重を缺き、判斷偏頗に流れ、又思慮の公平を失し、若しくは社會一局部の利害關係を代表するに止まる等種々の弊害なきを得ざるを以て、二院制度を採用し、殊に兩院を組織する方法を區別し、其代表する社會階級を異ならしめ、以て立法の完全を期圖すると同時に一院制度の下に於ては、一院の勢力意嚮は直に行政部を動かし、全然行政部の獨立を缺くに至るを以て、二院制度の下に於て、或る程度まで此勢を抑制するを必要とす可し。二院制度の根據は此點に出でたるものに外ならず。而して豫算の如き、國務施行上に於て、最も重大なる事件なるを以て、其議定に就ては、宜しく二院制度採用の趣意に基き、兩院をして其議定に與らしむること當然なり。

今日匈牙利を除く外、他の文明國は二院をして豫算の議定に與らしむるが如き、偶然に非ずと云ふ可し。

斯く兩院をして豫算の議定に與らしむる場合に、其先議權は兩院の内、孰れに之を與ふ可きや。本來各國に於ける立法部組織の原則として、上院は社會の少數者又は一局部の階級の利害關係を代表する者、即ち貴族富豪其他國家に特殊の關係を有する者に依て組織せらるゝ一方に、下院は多數の人民を直接に代表する者に依て組織せらるゝが故に、豫算の全體に關する利害の關係は上院に於けるよりも、下院に於て特に緊切なるものあるは論を俟たず。隨て豫算提出の順序、其議決の前後等に於て、上下兩院に區別を置く場合には、下院を前にして、上院を後にし、下院に對して慎重に豫算を審査し、又之を議決するに必要なる時間と與ふると同時に、議定に就て大體の方針を定めしむるを至當とす。我國に於ては憲法第六十五條に於て、豫算は前に衆議院に提出す可しと規定し、議院法第五十三條も亦此趣意を承けて、豫算を除く外、政府の議案を付するは、兩議院の内、何れを先にするも便宜に依ると規定し、積極消極兩方面の規定に據り、豫算に對して、衆議院に先議權の存す

ることを認めたり。

然らば次に先議權の外に、更に豫算の議定上兩院の權限に或る區別を置く可きか。英國憲法の如き、明文記録等に於ては明確ならざれども、從來の慣例として上院は下院の議決したる豫算に對して、可否を決するの權能を有すれども、之に修正を加ふる能はず。蓋し上院にして豫算先議權を有する下院の議決に對して、妄に修正を加へ、又は下院の一度が削減したる經費を復活せしむる等豫算に變更を加ふるが如きことあらんか、其度毎に一々兩院の協議會を開催して、以て事を決せざる可からざるのみならず、協議成立せざる時は、豫算の成立に故障を惹起さざるを得ず。英國憲法の慣例は要するに斯る不便を除去するの必要に出でたるものにして、上院は豫算に對して單に全體議決權 (Vote of an Illco) を有するに止まるのみ。從來此點に就て、上下兩院の間に紛争の行はるゝを見たれども、千八百六十年グラッドストーン氏の發案に依り、下院の議決したる決議を以て、上院の議決權に制限を加ふることに一般に承認せられ、以て今日に及べり。米國のバルジエス氏は此點に關して評論を下して曰く。

此區別は其起源を英國憲法に發したるものなり。蓋し憲法施行の當時英國に於て上院が代表したる選舉區は多く租税を免除せられたるものなりしを以て、自然租税を負担する者を代表する下院が租税并に經費を議定するに當り、絶對の權力を有するものと認めらるゝに至れるなり。故に此區別の消滅せる今日に於て、尙ほ權限上の相違を持続するは道理に合致せざると同時に、政略上に於ても宜しきを得たるものに非ず。寧ろ全然兩院制の作用を破壊するものなり。

Jurgens-Political Science and Comparative Constitutional Law, Vol. II, p. 100.

バルジエス氏の如き論者より斯る所説を聞くは敢て異とするに足らず。思ふに嚴格に理論上より推究するときは、氏の結論は正確なる可しと雖も、斯く上下兩院の權限に相違を置き、爲めに豫算議定上に便宜ある以上は、假令ひ偶然の事實より其端緒を發したるものなりと雖も、永く此區別を保持するを必要とす可し。否、英國に於ては嘗に然るのみならず、近時に至り、上院の豫算議定權に對して、重大なる制限を加へたり。元來千九百九年自由黨政府が議院に提出したる豫算案は最も範圍廣濶にして、一舉に各種の租税を増徴するを期したり。然も其租税の多

くは、所得税の區別的課税、相続税の増率、土地差増税の新設等専ら中産以上の社會殊に貴族富豪に重大なる負擔を加ふるの計畫を包容したるを以て、此輩が財政法案を非難すること殆ど其頂點に達し、下院は自由黨の多數に乗じて、之を通過せしめたれども、其上院に廻送せらるゝや、ランスダウン侯は十一月十六日を以て、本院は更に國民の判斷を訴ふるに非ざれば、此議案に賛成するを正當と認めざるの決議案を提出し七十五に對する三百五十の多數を以て、之を可決し、豫算案をして不成立に終らしめたり。茲に於てか、時の總理大臣アスキス氏は次日の下院に、財政計畫を法律たらしむることを拒否したる上院の行動は憲法を破毀し、又下院の權利を侵犯するものなりとの決議案を提出し、百三十四に對する三百四十九の多數を以て、之を可決たり。而して次期の議院に於て政府は議院法案なるものを提出し、(一)下院を通過し、會期の満了する一箇月以前に上院に回付せられたる金錢法案にして、回付後一箇月以内に修正を爲さざるに通過せざる場合には、下院が反對の意思を表明せざる限り、此法案は陛下に進達せられ上院の不同意に拘はらず、其裁可を経て、法律たるを得ること、(二)金錢法案と稱するは、下院議長の意見に基き、租税

の賦課廢止、免除變更并に規定、公債其他固定基金の支辨に屬する事項、經費配當、國庫金の支辨、收納保管、監督公債の發行并に償還等に關すると認められたる政府案なることを規定し、之を可決するに至れるを以て、爾後英國上院の豫算議定權は更に縮少せらるゝことゝ爲れり。

他の諸國に於ける豫算議定權と議會との關係を窺ふに、白耳義、奧地利、西班牙、丁抹、普魯西、バイエルン、ザクセン、バーデン、ヘッセは何れも英國に倣ひて、下院に豫算先議權を與へ、以て上院の議決權を制肘す。唯佛蘭西に於ては明確なる規定を缺き、上院は下院の議決したる豫算を修正する慣例を存す。而して我國の制度を見るに、前記衆議院の豫算先議權を外にしては、豫算議定上貴衆兩院の權限に何等の區別を置くことなし。即ち議院法第四十一條に於て、豫算案に就き議院に於て修正の動議を發する場合の規定を設け、同第五十四條議案の修正に關して兩院意見を異にしたる際に處するの規定を設けたるの諸點より見るときは、議定上兩院の間に區別を存することなく、貴族院は衆議院の議定したる豫算に對して修正を加ふるを得べし。現に先年第三回帝國議會に於て、貴族院が衆議院より送付された

る明治二十五年年度總算算追加案を議するに當り、衆議院の削除したる經費を復活し、之を衆議院に廻付したるに、同院は斯る不合理の議決は之を受理するを得ずとして、返付したる爲め、兩院の所見衝突し、遂に貴族院は狀を具へて上奏し、親裁を仰ぎたるに、之に對して、憲法上豫算に關する貴族院及び衆議院の協賛權は我帝國憲法第六十五條に依り、衆議院は貴族院に先だちて、政府より豫算案の提出を受くるの外、兩院の間に軒輊する所なきものなり。故に後議の議院は前議の議院に對して、何等羈束せらるゝ所なく、從て前議の議院に於て削除せる款項を在留するは素より後議の議院の修正權内に屬す可きものとす。但し後議の議院は前議の議院に對し、議院法の命ずる所に依り、同意を求むるを以て、唯一の手續とするのみとの勅語を見るに至り、茲に貴族院の有する豫算修正權に就て一點の疑を挾むの餘地を見ざることを爲れり。但し衆議院が先議權を有するの關係より、殊更に豫算の議事を延引し、開期の切迫したる際に、之を貴族院に送付し、同院をして充分の審議を盡す能はざらしむるが如き、又は豫算に關する衆議院の議事中、之に對する國民の希望を表明し、貴族院をして之に服從せしむるが如き一種の政略に依て貴族院

の権限を束縛するが如きことなきを保す可からず。然も議院法は豫算に關する議事の進行を期する爲め、其第四十條に於て、政府より豫算案を衆議院に提出したるときは、豫算委員は其院に於て受取りたる日より十五日以内に審査を終り議院に報告す可しと規定し、以て斯る弊なからしめんとしたり。

次に議院が豫算案の提出を受けたる場合には如何なる機關に於て之を審議し、又如何なる方法に依て之を議決す可きや。先づ機關の方より論ぜんに、豫算の議定は立法部に取て最も重要な職務の一に屬し、行政上微細なる事項に涉て、審議研究を要すると同時に、往々にして政治上の大問題を惹起し、内閣の更迭政黨の離合亦之に關聯して行はるゝことあるを以て、其審議を慎重にするの趣意より、本會議の議に付する以前に、委員會の審査に附託し、充分の質問討論を経て、事態を明瞭にするを至當なりとす。各國が豫算議定上に取りする所は此點に於て必ず一致するの常なるが、唯其委員會を選定するに當り、全院委員會の制度を取る可きや、又は一部委員會の制度を取る可きやは自ら一の問題たらざるを得ず。

今實例に依て双方利害の存する所を明にするの材料を求むるに、全院委員會の

制度を取るは英國にして、通例議院に豫算案の一部たる經費要求書なるもの提出せらるゝや、此要求書を審査して可否を決する爲め、經費支辨委員會 (Committee of Supply) を開く可き動機を發する議員あり。此動機にして可決せらるゝときは、議院は此時を以て直に變體して、經費支辨委員會と爲り、大藏大臣主として説明の任に當り、經費要求の當否を審査すると同時に、一方には此經費に應ずる爲め如何なる方法手段に依て、歳入を調達す可きやの問題に就き、同じく全院委員會の制度に據り、歳入委員會 (Committee of Ways and Means) を開き、此席上に於て大藏大臣より所謂財政狀況報告 (Financial Statement) 又は budgets と稱せらるゝ財政演説あり。此演説に於て經費の多寡に應じ、歳入の過不足を處辨するの途に就き、大體政府の方針とする所を公にし、一方に經費支辨委員會が經費に對して有する意見と歳入委員會に於て政府の發表したる歳入方針に對する委員會の意嚮とを參酌して、政府は、歳入に關する法律案を議院に提出し、經費と共に之を本會議に付して、以て議決を求むるに至るものなり。

之に反して、合衆國、佛蘭西、白耳義の諸國は豫算の議定に當り、常任の一部委員會

制度を採用するものにして、例へば佛蘭西に於ては、何れも抽籤に依り數多分科より成る委員會を設け、各部分擔して、以て豫算の審査を行ふ。而して多數の議員に就て抽籤を行ふの結果として、委員中に豫算審査に適する特殊の知識を有する者を得るに難からずとするの説あり。我國に於ても亦議院法第四十條に於て豫算委員なる特別の機關を設けることを明にし、更に衆議院規則第四十二條并に貴族院規則第十七條に於て、豫算委員會が選舉に依り、六十三名を定員とする一部委員制度たる可きことを明にしたり。

今、兩制度の得失長短を比較するに、本來一部委員の制度たる、近年各國に於て選舉權擴張、選舉法改正の結果として、議員の定數著しく増加し、政治上に完全なる知識を有する者のみを議員に充つる能はざるに至れる一方に、議員數の増加するに隨て、無用の演說、質問の爲めに、速決を要する議事の進行を妨碍せられ、或は議員の無識より生ずる誤解の爲めに、重大なる議案を否決せらるゝ等種々の弊害を見るを免かれず。斯る弊害を避けんとするには、議員中より少數の委員を選任し、議院全體の審議に付する以前に、委員會をして或る議案其他の事件を審査せしむるを

必要とし、斯くして特別委員會の制度を見るに至れるものなり。故に其起源より云ふときは、特別委員會の制度は確乎たる理由を有するものなるのみならず、單に右に擧げたる消極的利益のみに止まらず、積極的利益として第一各議員に國家政務の一部を審査研究するの機會を與へ、彼等をして自ら政治上の實際に通曉せしむるに至るが爲め、立法部の言論行動をして放縱無責任に流れしめず、第二在野の政黨に屬する議員も亦委員會に於て政務に慣熟するの結果、自己の政黨が一朝政治の局面に立ちたる場合に於ても、無識の爲めに、施政の方針を誤まるが如き機會少なきを得べく、第三各委員盡く責任を重んじて審査に力を致さんか、爲めに有力なる報告を發表するを得、第四本會議は此報告に重きを置き、決議の方針を誤まらざるに至る等幾多の事實を擧ぐるを得べしと雖も、是等の利益たる、要するに委員と爲る可き議員に適任の人を得ると否とに依て定まるものにして、其抽籤に依ると、或は選舉に依るとを問はず、一部委員制度の弊害として、豫算若しくは財政に知識熟練を缺く者が往々にして其選に當り、本會議に於て、却て委員會報告の不全なることを指摘せられ、委員會の審査を徒勞に歸せしむるに至るのみならず、立

法部の主力を少数の委員に託するときは、金錢其他不正の誘惑手段に依て、委員会の決議を左右せんには、本會議の決議をも制肘するを得るに至るを以て、自ら立法部腐敗の端緒を開くの缺點を免かる可からず。英國が多年全院委員會の制度を取りて、固く動かざるもの亦故ありとす可し。然も一利一害は事物に免かれざるの數にして、全院委員會制度の缺點としては、委員の數多きに失して、徒らに審査に時間を費し又議論百出して、統一する所を失ふの二事實を免かるゝ能はず。唯英國議院に於けるが如く、二大政黨院内に對立し、其動作整然として一絲亂れざるの觀ある一方に、議院内部の秩序規律共に正しき國に於て、全院委員會制度を行ふて、始めて弊害なきを得るものなり。此點に就てアダムス氏の評論する所肯綮を得たりとす可し。即ち曰く此方法が完全に行はるゝことを知るは實に驚く可き事實なり。然れども其事實は必ずしも其方法を他國に推擧するの理由と爲るものに非ず。是れ蓋し英國人が自然に自治政に適應したる性質を具備するが爲めに、他國に之を行ふて、同一の結果を望み得べからずと。

Adams, Science of Finance, P. 147

第二節 豫算議定の範圍

豫算議定の範圍に移て、研究を試みんに第一に解決す可きは豫算に掲げられたる經費は總て毎年議會の議定を経べきものなるや否やの問題是れなり。固より一國が豫算統一の主義を取る以上は、政府が經費として要求する費目は必ず其總てを擧げて、豫算に計上せらる可きこと論を俟たずと雖も、其經費を第一、毎年議會に於て議定すると、第二年を期して議定すると、第三、或る條件の下に於て議定するとの區別に至ては、財政上に於ける監督權の運用并に其效果に關して、重大なる相違を生ぜざるを得ず。思ふに財政に對して、議會の有する監督權の性質を嚴格に解釋するときは、經費の各項目は必ず議會の議定を経ざる可からざるを以て、憲法政治の本則とす可きが如くなれども、本來議會は政黨の權力に依て左右せられ、議會の行動は主として政黨對峙の關係に依て、規制せらるゝものにして、苟も憲法を制定し、議會の成立行動を認めたる以上は、立憲政治の運用は一に之を政黨に俟たざる可からず。政黨にして、若しも眞實理想上完全とする境域に達せんには甚だ

可なるが如くなれども、或は政治熱に狂し、或は政權爭奪を意とし、豫算の議定を以て政府を苦しむるの具に充て、之を政治上の爭議の用に供するの掛念なしとせず。然るに國家政治機關の内には、苟も國家の存立する限り、遂に之に變更を加ふる可からざるものあり。又妄に其改廢を企つるときは、國家全般に非常の損害を及ぼす可きものあり。今豫算の議定を議會の議決に一任し、政治上の爭議の盛なる結果として斯る種類の經費にも異動を來すことあらんか、爲めに國家の生存を危くし、或は其利益を傷くるに至るを以て、是等經費は之を毎年の議決以外に立たしめ、以て議會より獨立する地位に居らしめざる可からず。然らば如何なる種類の經費が國家の存在と共に必要にして、又其改廢に依て國家の生存上に傷害を惹起す可きものなるか。此點に就ては、國の地位、時勢の變遷等に依て、自ら相違する所なきを得ざるを以て、一般の原則を立つる能はずと雖も、第一、君主國に於ける皇室費、第二、國の地位に依り、軍備の維持に必要な經費、第三、社會の安寧秩序を保持するに必要な司法、警察制度の經費、第四、政府が契約に依て負へる義務例へば公債の元利金支拂、契約上數年に涉りて支出を要し、又は數年を重ねざれば完成し難き事

業に要する經費の如き、何れも此種類に該當するものと云はざる可からず。茲に於てか發生する一問題は、是等の項目に屬する經費は之を永久豫算とし、他は之を一年豫算とするもの是れなり。此區別の由て生ずる所以は、國家の機關職務の中に、妄に變更伸縮せしむ可からざるものと變更伸縮せしむるも可なるものとある事實に基く。既に變更伸縮せしむ可からざる機關を必要とし、又其存在を認むる以上は、之に對する經費も亦妄に之を變更伸縮せしむ可からず。蓋し事務は費用を待て始めて行はれ、若しも費用の増減定まりなければ、確定を要する事務と雖も、自ら伸縮せざるを得ざるを以てなり。試に此點に就て各國に於ける制度を研究し、以て大體の原則を明かにす可し。

英國の議院は、本來財政監督の範圍を限定して、單に王室が租税を徵收し、其收入を經費として支辨する場合のみとし、王室が直轄の財産特權等より得る收入は、王室一箇の行爲に出づるものとし、之に對して監督を加ふるの事例を存せざりしが、其後歴代の王政殊にスチュアアート王朝の時代に於て、財政の紊亂極度に達し、之を整理して時弊を除くには、財政に對する議會の監督權を擴張するの外に道なき

に至れるを以て、千六百七十六年の王政復古以來租税の收入に依て支辨せらるゝ經費は一切を擧げて、議會の議決を要することとし、其後漸次此監督權を擴張して、之を全體の收入に及ぼすと同時に、一方には財政の或る部分をして政治上の爭議以外に立たしむる爲め、千七百八十六年以來特別の經費に限り、兩院を通過し、王室の裁可を経たる法律の結果として、其法律の效力ある以上は、必ず支出を要するものとし、是等を固定基金經費とし、一方に毎年議院に於ける議決の結果に依て效力を生ずる經費を一年經費と稱し、兩者を區別したり。今日固定基金より支出せらるゝ費目を見るに、第一、國債の元利金、第二、王室費、第三、年金遺族扶助金、第四、或る獨立官職例へば下院議長、司法官、會計検査院長官等の俸給賜金、第五、司法部の經費等にして、是等は何れも法律の結果として支辨せらるゝものとす。(千九百十二年度の豫算に於て、固定基金に屬する經費三千七百萬磅に對し、年次議決を要する經費一億五千六百四十萬四千磅に上れり。)斯く法律の結果として支辨するものと、議院の議決に依て支辨するものと其間に幾何の相違する所ありやと云ふに、法律を改廢するには、上下兩院の議決を経たる後、王室の裁可を必要とし、隨て固定基金より

支出する經費を改むるには、三者の同意を俟たざる可からざるに反し、一方の議院の議決に依て支辨する經費に至つては、一院の異議は直に其不成立を來すに至るの點に在り。此理由に依り、固定基金より支出せらるゝ經費は速に之に變更を受くるの恐なきに至る可し。トッド氏此點に就て説明を下して曰く

是等の費目は永久の律令に依て、固定基金より支出せられ、隨て年々議院の權限に依て、變更せらるゝことなし。蓋し一般の債權者を確保するに必要な資金、王室の尊嚴を保持し、又皇族並に名譽ある人に支給するに必要な經費、司法官並に職務執行上獨立の保障を必要とする官吏の俸給等をして、毎年の議決より生ずる不安を避けしむる原則の正當なるに就ては、何人も異議を唱へざる可きなり。

Todd: Parliamentary Government in England, Pt. V, ch. III, § 4

而して英國に於て陸海軍の經費は固定基金の以外に立ち、毎年議院の議決を必要とする理由は、スチュアート王朝並に民政の當時陸軍の勢力を以て民權を壓抑したる一事、端を開きて、軍事費に對し特に議院の監督を加ふるに至れる歴史上

の原因あると、又英國の地勢上、軍事費をして上下兩院に於ける年々の議決以外に獨立せしむるの必要を存せざるに依るものなる可し。

米國は從來議會の律令を以て、幾多の永久經費を設けたることあり。其内にて特に重きを置きたるは國家の信用を維持するに必要な公債元利金の支拂にして、此外には海關稅徵收の費用、司法官の俸給、稅金拂戻、稅交付の如き、何れも永久經費に屬し、英國と同じく法律の結果として支出を要し、法律改廢の手續を経ざる以上は、妄に之を動かす可からず。而して英國に比較して更に之と異なる所は、英國よりも一步を進め、特別永久經費 (Permanent Specific Appropriation) 即ち繼續費なるものを設け、或る事業に着手したる後遽に經費の支出を廢止するときは、爲めに非常の損害を及ぼすものに對しては、其經費を一定の年限内に繼續して支出するを得るの制度を立てたり、河川修築、港灣城砦の築造の如き、何れも此項目内に入るを得るものなり。

佛蘭西に於て、永久經費の制度を設くるの可否は多年來の問題と爲れるものにして、ミラポアの如き、千七百八十九年租稅の收入を二種に區別し、國債元利金の支拂并に王室費に供せらるゝ租稅の收入を毎年の議決以外に置くの動議を提出し、千七百九十一年の憲法は此點を參酌し、如何なる理由を付するも、公債に要する資金並に王室費は之を否認するの得ざるの明文を置きたり。而して千八百二十七年に至て、再び此點に關する問題を惹起し、豫算を固定基金に關するものと臨時のものとの二種に區別し、前者には總て永久の一定せる經費を、後者には新費目又は偶時の經費を繰入れ、固定基金に關するものを永久經費とするの説ありたれども、行はれず、今日に於ては佛蘭西には永久經費の制度を存せざるものと云ふ可し。

獨逸は多年行政部の獨立を維持するの必要より經費の或る部分を法律の結果に據らしめ、之に永久經費の性質を與へたり。國債の利子并に法律の結果として設けられたる行政機關の費用は何れも議會の毎年議決に據らず。法律の效力ある限り、支出せらるゝものとす。殊に皇帝が兩院の議決したる法律を否認するに就て、絶對の權能を有する場合には、斯る經費が永久の性質を有するは、他の諸國に於ける同種類の經費に比較して、更に鞏固なりと云ふを得べし。而して獨逸歳計に於て、一の異色とする所は陸軍の經費を七箇年の特別永久經費としたるの一事

なり。蓋し獨逸は地勢上東西の方面に於て自然の境界とす可きものなく、何れも強大なる陸軍國と陸上の聯絡相通ずるを以て、國の獨立の安全ならしむるの必要より、斯く陸軍の經費を議會の毎年議決以外に置きたるものなる可し、ビスマルクが常に獨逸の陸軍をして、帝國の陸軍たらしむ可きや、將た又議會の陸軍たらしむ可きやと絶叫したる眞意も此邊に存ずること云ふまでもなき所なり。

■ Meyer—Deutsches Staatsrecht, s. 516.

我國に於ては帝國憲法第六十四條に據り、國家の歳出歳入は毎年豫算を以て、帝國議會の協賛を経べしとの規定を置きたり。即ち經費に對する議會の毎年議決を原則とするは此規定に依て明白なれども、一方に之に對して二箇の除外例あり。第一は憲法第六十七條皇室費に關する規定にして本條に於て、皇室經費は現在の定額に依り、毎年國庫より之を支出し、將來増額を要する場合を除く外帝國議會の協賛を要せずとし、更に第六十七條に於て憲法上の大權に基ける既定の歳出及び法律の結果に由り、又は法律上政府の義務に屬する歳出は政府の同意なくして、帝國議會之を廢除し、又は削減することを得ずとの二箇の規定を設けたり。第一の

除外例の性質に就ては、特に説明を下すの必要を認めず。皇室の尊嚴を保持する爲めに、此規定を設くるの至當なるは何人も承認するに躊躇せざる所なる可し。第二の除外例に就ては、憲法の條文簡單なる爲め、一時其解釋に就て疑義を生じたることありたれども、要するに本條に包括せらる可き經費は第一、憲法上の大權に基ける既定の歳出、第二、法律の結果に由る歳出、第三、法律上政府の義務に屬する歳出の三種なり。而して憲法上の大權とは憲法第一章中に在りて、費用に關係を有するものにして、文武官の俸給及び文官退官賜金、陸海軍々々事費、憲兵費、屯田兵費、賞勳年金及び褒賞費、外國條約并に約定に依る支出、各官廳の廳費及び經常修繕費等に外ならず。而して法律の結果に由る歳出は特別の法律を以て、經費を支辨す可き事項を規定せるが爲めに、必要を生ずる經費にして、會計法補則に依て、之に該當する經費を舉ぐれば、帝國議會費、裁判所並に會計検査院經費、恩給扶助料、罷役恤金及び死傷手當、徵兵費、徵稅費、囚徒費、遞信事業費及び航路標識費、内外國難破船費、沖繩縣及び小笠原島地方費、備荒儲蓄、北海道拂下土地買上代、恩賞及び救助費等なるが、尙ほ其後發布の法律に據る諸銀行會社に對する補助獎勵金、專賣局現業費の如

きものを加ふるを得。又法律上政府の義務に屬する歳出は國家が私人又は團體に命令又は契約を以て、或る給付を爲すの義務を負ひ、爲めに生ずる經費にして、會計法補則の列記する所に據れば、神社費、公債償還利子并に手数料、既定の效力ある命令に依り、毎年各地方に付與す可き公共事業費補助及び警察費聯帶支辨金、沖繩縣諸祿、既定の效力ある命令に依り、航海鐵道、製造、殖産の會社及び病院學校に付與す可き補助又は利子保證、雇外國人の俸給恩給手當、法律上の賠償及び訴訟費、諸拂戻金、國庫金取扱費預金利子、既約ある地所家屋借料等なり。

豫算議定の範圍に關聯して、尙ほ一の研究を要するは繼續費の問題是れなり。帝國憲法は其第六十八條に於て、特別の須要に因り、政府は豫め年限を定めて、繼續費として帝國議會の協賛を求むることを規定したり。思ふに國家職務の中には、其性質上職務の施行に着手したると同一の年度に於て其完成を見る能はずして、次年又は後年度に之を繰越さざる可からざるものなり。然も議會に於ける豫算議定の狀況に依り、或る一年度に於ては、議會は經費の支出に協賛を與へながら、次年度に於ては其支出を拒絶するが如きことあらんか、一旦着手したる事業

を完成する能はず、半途に之を挫折せしむるに至る可し。斯の如きは國家全般に於て甚だ不利益なるのみならず、國務施行上に不安を及ぼすの道理なるを以て、斯く一年度以上の歲月を通じて支辨を要する事業の經費は之を繼續費とし、豫め年限を定め、數年度に渉る所要金額に對し、支出の初年度に於て議會の協賛を仰ぐこととするの必要を生ずるものなり。

繼續費の性質斯の如くなるを以て之を歳計上に存置するは、國家職務の種類に關聯して、必要あること論を俟たずと雖も、政府が之を濫用せんか、歳計制度を立て、一年を劃して、財政を處理するの効果を薄弱ならしめざるを得ず。殊に當初繼續費の總額と共に、其支辨の年割額に就て、議會の承認を得るは最も必要なるが、一旦年割額にして定まるや、政府が之に準じて經費を支辨するの必要あるは明白にして、濫に其金額を變更し、後年に之を繰延ぶるが如きことあらんか、民間經濟社會は豫算の施行殊に繼續費の支辨に關聯して、如何なる影響を蒙るや、測り知る可からざるの狀況に陥り、豫算制度を設けたる利益の大部分を失はざるを得ず。我國近年の繼續費支辨に就て、此種の弊害既に著しきものあり。即ち繼續費は年々後年

に繰延べられ、隨て政府は一年度内に如何なる金額の經費を支辨し、如何なる程度まで事業を進行せしめんとするや、豫算の表面に於て、之を窺知する能はざるが如き、繼續事業に關する經費を要求するに當り、初年度に於ける要求額を寡少にし、收支適合上に重大なる關係を惹起さざるの關係より其成立を容易ならしめ、而して年度の進行と共に、支出額を増加し、結局之に對する新財源を求めて其進行を謀るに至らしむるが如き、特に弊害として指摘せざるを得ざるものなりとす。

此他豫算の議定に關聯して、帝國議會は憲法第六十二條第三項に據り國債を起し、及び豫算外國庫の負擔と爲る可き契約を爲す場合に協賛に與り、會計法第九條に據り、毎年度發行せらる可き大藏省證券の最高額に就て協賛に與り、以て豫算議定に關する權能を全からしむるものとす。

第三節 豫算議定に關する諸問題

次に豫算の議定に關聯して、議論を生ずるは豫算は之を一年分一回に議定す可きか、或は一年分を數回に分割して、議定す可きやの點にして、所謂豫算可分制と不

可分制との問題に歸着す可し。今各國の慣例を見るに、一年を區劃して、會計年度を設け、之に對する豫算を編成するの事實に關聯し、豫算を議定するに、一年分一回の制度を取るもの甚だ多きが如し。唯之に對して除外例を成すものは英吉利并に白耳義の二國あるのみ。即ち英國に於ては、曩に説明したるが如く、毎年二月議會の開會に際し、同年四月一日より開始する會計年度に於ける經費要求書を提出する慣例なるが、議會開會後大藏大臣は政府に於て新會計年度開始より向ふ三箇月間又は四箇月間に必要なりと認むる經費の高を右要求書の内より引抄し、之に對して議決を求め、而して右三四箇月の期限滿了に近づくや、更に同一の手續を以て、第二回の要求を爲し、斯くて數回の後に至て漸く一年度全體の經費を確定するに至るものとす。斯の如く一部分の經費に就て議決するは、所謂 *Vote on Account* なるものにして、千八百九十七年まで二箇月以内の期間に要する經費に就て議決したるが、同年以後四五箇月の經費に就て議決することゝ爲り、更に千九百十一年に至り、之よりも短き期間に就て議決する制度に復したり。

右は英國固有の豫算議定法なるが、其論據とする所は、此方法に於ては第一、豫算

の施行に最も接近したる時期に於て、之を議定するを得、第二、上下兩院との間又は政府議會との間に於て、豫算の一部分に就て、意見の一致せざる爲めに、全體の不成立を見るの危険なきが如き、其重なるものなり。而して之に對する缺點を擧ぐれば、第一、一回に一年分を議定する方法に比較して、手續の煩雜なることを免かれざる上に、豫算全體に對する議定の方針に統一を缺くに至る可く、第二、議會の閉期自ら延長し、政府をして常に對議會策に熱中し、他を顧みるの違なきに至らしむの弊害を免かれざる可し。

最後に豫算の議定に就て問題と爲るは經費の總額に對して議決するか、又は之を細分して議決するか、の點是れなり。總額に就て議決するの不可なるは論を俟たず。或は議會の職務をして、單に國民の負擔す可き租税の高を定むるの一事に止まらしめんか、此方法を以てして尙ほ可なりと雖も、更に一步を進め、苟も歳計豫算の制度を立て、財政全體に監督を加へんとする以上は、租税の賦課を必要とするに至る經費支辨の方法に立入りて、議定するは最も必要なりと云はざる可からず。然らば經費支辨の方法を明白ならしむる爲めに、豫算を議定するに當ては、如何な

る程度に於て、經費を區別するを必要とするや。若しも此區別にして、綿密に失せんには、議定の手續煩雜と爲り、議定に時日、勞力を要するは勿論、政府は議會の議決したる所に隨て經費を支辨せざる可からざるの結果、科目の區別細密に涉りて、時に之に服従するに困難なる事情を生じ易く、爲めに行政部の自由に非常の檢束を加ふるに至る可し。但し國家の事變に際しては、固より斯る成例に従ふ能はず、英國に *Vote of Credit* と稱する議決法あり、不測の事變例へば陸海軍事上の行動に備ふる爲め、定額の經費を其全額に就て、議決する場合の如き即ち是れなり。

前論の如くなるに於ては、豫算に於ける科目區分の繁閑宜しきを保たしむるは甚だ困難なる問題たらざるを得ず。而して此困難に應ずる爲め、最初より豫算編成の局に當る政府に於て、適宜區別を立つるの外に便宜法として、第一、豫算として議會に示すは之を大科目に止め、其細目は議會の質問に應じて、辯明するか、第二、豫算に大科目を掲ぐる一方に此以下の科目は参考書、説明書の類に掲ぐるか、二者の一を取るものあり。我國の如きは此第二の方法を採用し、會計法第六條に於て、歳入歳出の總豫算は之を經常臨時の二部に大別し、各部中に於て之を款項に區分す

可しと規定し、更に同條に於て、議會の參考に供する爲め、總豫算には各省の豫定經費要求書なるものを添付し、各項中各目の明細を記入す可しと規定したり。茲に於てか、我國の歲計に於て、款項は所謂立法科目にして、各自の間に經費の流用を許す可からずと雖も、目に至ては所謂行政科目にして、流用を許すものとするの區別を生ず可し。然も斯く流用を許すと雖も、本來流用の事たる、行政の自由を擧げんとする一種の便宜手段に過ぎざるを以て、目的の異なる經費の間に於て、妄に流用を爲さんか、到底財政の整理を望む可きに非ず。斯の如きは、行政部の德義上、慎む可き所なりとす。

第四節 歲入豫算の議定

歲出豫算の議定は前論に依て明なるが、歲入豫算の議定は之を如何にするや。本來國家の歲入は法律又は命令の結果として生ずるものなるが故に、議會は其歲入の由來する法律の改廢に就て協賛に與る可きものにして、一旦協賛を與へたる後に、其法律の結果として編入せられたる歲入豫算に對しては、特に議定の必要あるを認めず、唯其歲入が果して法令の結果として出でたるものなるや否やを審査すれば、即ち足れりとす可し。蓋し歲出は豫算に依て定まるもの多きに反し、歲入は法律又は命令に由來するを以て、斯る相違を生ずるものにして、歲入に對する監督は收入法規の議定に於てし、豫算の議定に於てせず。隨て歲出豫算に比較して、歲入豫算に固定の性質を有せしむるに至るは、要するに歲入の多寡並に之を徵收する方法は一國經濟上の利害に關係する所厚きの事實に適應するものと云ふ可きなり。各國の實例を見るに、英國に於ては當初租稅より徵收する金額の多寡を議定するを以て、財政に對する立法部監督の要點としたるが、今日に於ては歲入の大半を占むる租稅は何れも永久の法律を以て定まれるが故に、議會は豫算の議定上、歲入に對して監督を加ふることなく、政府は既定の法律の改廢せられざる限り、議會に拘はらず、法律の規定に従て、租稅を徵收するを得べし。唯英國の稅法には所謂一年稅の制度なるものあり。千八百二十三年以後漸次幾多の租稅に永久の效力を有せしめたるに拘はらず、茶の輸入稅と所得稅とは今日に至るまで、一年稅の性質を有し、豫算議定の際、大藏大臣より次年度に於て施行す可き稅率を

第二章 第四節 歲入豫算の議定

發案し、議院の議決を経て、確定議とするの手續を必要とす。此事たる財政の状況に依り、自由には二等税の收入を増減して、以て收支の均衡を維持せしむるの便宜に基くものにして、斯く改正せられたる茶税は、次年度七月一日より、所得税は四月六日より實施せらる。所得税茶税以外の租税は永久の律令に據り、賦課徴收せられ、此點に於て國庫收入殊に租税收入の大部分をして、確實なる地歩を有するに至らしむるが如しと雖も、尙ほ是等諸税の徴收費は一年經費として、毎年議會の議決を経ざる可からざるが故に、議會にして、斯る經費を承認せざらんか、行政部は永久の律令に依て收入の承認せらるゝに拘はらず、之を徴收する能はざるの窮境に陥る可きなり。米國に於ても中央政府の二大財源たる海關税並に内國税の税率は法律を以て一定し、此他噸税、郵便收入、官有地賣却代金の如きも法令に依て定まるを以て、豫算議定の際歳入を議するの必要を存せず。

獨逸佛蘭西の兩國に至ては、多少他の諸國と趣を異にするものあり。即ち獨逸に於ては、帝國の歳入中、法令を以て既に定まるものありと雖も、此收入を以て經費を支辨するに足らざる部分は、帝國各聯邦州より帝國々庫に寄與する分擔納付金

を以て、之に充て、而して此納付金は主として各聯邦州に於ける人口の多寡に依て増減し、詳細の金額は年々帝國議會に於て議定するが故に、歳入の過半は毎年立法部の監督を受くるに至るものとす。又佛蘭西に於ては、政府が歳入を得るには、毎年立法部の議決を要するを以て、憲法上の規定とするが故に、立法部は歳入に對して、全部の監督權を有す。思ふに佛蘭西憲法の制定者は、制定の當時此規定を設くるに就て、英國憲法の意義を誤解したるものに非ざるやの說あり。固より關稅率の如きは、永久の法律を以て、一定せりと雖も、尙ほ官吏が此率に依て關稅を徴收するには、年々議會の議決を得るを必要とし、此手續を経ずして徴收せんか、政府に於て其責に任ぜざる可からず。我國に於ても歳入に對する議會の監督は、税法の議定に由來し、年々の議決を必要とせず、報償に屬する行政上の手数料は、全く議會の監督を免かるゝものとす。

第五節 豫算の不成立

豫算が種々の手續を以て、議定せられんには、憲法其他の定むる所に依り、君主の

裁可を経て、豫定の期日より效力を生じて施行せらるゝに至るは普通の事實なれども、時に豫算の成立を告げざる場合なしとせず。帝國憲法は其第七十一條に於て、帝國議會に於て、豫算を議定せず又は豫算成立に至らざる時は、政府は前年度の豫算を施行す可しと規定したり。此條文に據るときは、豫算の不成立は議會に於て、豫算を議定せざるか又は之を議定せるも、確定議とするに至るを得ざりし場合に起るものなり。今實際に就て、是等の場合を考ふるに、議會が全然成立せず、又成立せるも豫算提出前若しくは議定前に解散せられたるときは、前者に該當し、又一院が豫算を否決し、上下兩院の議決が相違して、協議成立せず、或は豫算の議定が法規に違反したるときは、後者に該當す可し。蓋し我國に於ては、議會は毎年之を召集すること憲法の命ずる所なれども、現に憲法第七十條に於て豫想せるが如く、議會を召集する能はざることある可く、又召集するも、議員が召集に應ぜざることなしとす可からず。斯る場合には、議會に對して豫算の議定を求むるは、全然不可能なり。又議會は成立するも、豫算の提出又は審査議定は多少の時間を要するを以て、其以前に議會解散せられたりとなれば、豫算不成立の結果を見

るは、前例に異ならず。又議會が豫算の提出に着手したる後に於て、一院が豫算を否決するか、又は兩院の議決が互に異なり、協議會に於ても尙ほ成立せざるときには、豫算不可分制の主義を取る我國に於ては、直に全部の不成立を惹起せざるを得ず。

然らば豫算の議定が法規に違反するは如何なる場合を指すや。我國に於て實際に起り得べき場合を想像せんか、第一、議會が憲法第六十七條所定の經費に對して、政府の同意を求めずして、廢除又は削減したるが如き、憲法第七十條に於て、豫備費を設く可きことを規定せるに拘はらず、議會が此豫備費を廢除するが如き、會計法に違反して、款項の區別を廢止するが如き、豫算議定の手續に就て、法規の命ずる所に違反せるが如き、何れも之に該當するものにして、其一を以て直に豫算の不成立を告げざるを得ず。

斯く豫算が種々の原因より不成立と爲りたるときは、歳計豫算の制度を設けたる趣意、目的並に利益を沒却するに至るの道理なるを以て、之に對して補償の道なかる可からず。帝國憲法は前記の如く、斯る場合には、前年度の豫算を施行す可き

ことを規定したり。然も國家は一の活物なり。前年度の豫算を以て後年度を律するが如き、豫算不成立に伴ふ已むを得ざる數に出づるものゝみ。宜しく其不成立を來したる原因を除却し、追加豫算を編成して、議會の承認を求め、以て豫算の完成を謀る可きは論を俟たざるなり。

此點に關し、英國が假執行法の便宜法に依り、豫算不成立より生ずる困難を避くるは、最も注目を要する所とす。實例に依て説明せんに、英國政府は千九百九年より同十年に至る歳計の必要に應ずる爲め、種々の増税に依て、千四百二十萬磅の收入を得るの案を立て、之を議院に提出したるに、上院の否決する所と爲れり。而して上院が財政案を否決したるは、千九百九年十一月三十日にして、時恰も新會計年度に入りて、八箇月を經過したる際なりき。本來英國歳入の四分の三は永久税の收入に係り、其改廢せらるゝこと稀なると同時に、毎年議會の議決を経るの必要を存せず。隨て新年度に入り、未だ財政法案の確定せざるに拘はらず、是等永久税の收入に依て、豫定の財政計畫を執行し、財政法案に定むる所は、年度内に於て其議決の確定したるの後に執行し、順次收入を收めて以て全體の計畫を進むるものなり。

但し財政法案に對しては、其未だ兩院の議決を経ざる間に、假執行を爲すの便法あり。即ち財政法案が下院を通過するや、之を豫算議決と稱して即時に其執行に着手し、財政法案が愈々上院をも通過して、財政法と爲るや、其日付を豫算議決成立當時に遡らしめ、曩に假執行の下に行ひ來れる所をして法律上の効果を有せしめ、之に依て會計年度進行中に財政法の成立する爲めに生ずる不便を免かれしむるなり。此事たる、多年來一箇の慣例として行はれたるが、千九百九年英蘭銀行對ボールス事件に於て之を違法とするの判決あるや、其善後策として、千九百十三年を以て、租税條件付徴收法 (Provisional Collection of Taxes Act) なるもの制定せられ、歳入委員會が現行租税の改正又は如何なる租税に關する修正を施すの議決を爲し、且つ此決議に律令的效果を有せしむることを以て、公共の利益なりとする旨を附加したるときには、決議は一時律令的效果を有す可く、決議成立後十日以内に法律として通過せざりしときには、效力を失ふことゝしたり。然らば斯る法律の成立前例へば、千九百九年度に於ける如く、財政法案が上院の否決する所と爲りて、全然成立せざりし場合には、如何して此間に處したるやと云ふに、此點に就ても亦一種の便宜法

を存す。固より前記の手續に據り、千九百九年の財政法案は豫算決議として既に實施せられ、納税者は種々の租税を賦課徴收せられたるものなるが其一度び上院に於て否決せられたる後に於ては政府は其執行を中止するも納税者の自由意思に依て豫算決議に於て増徴を豫期したる税額を國庫に納付せしむることを得。首相アスキス氏は十二月二日下院に於て上院の態度を非難したる演説中に、新議會は成る可く速に之を召集し、既往並に將來に於て會計年度の要求に應ぜしむるに遺憾なきを期す可し。而して現内閣が依然政權を把持せんには、其第一の任務は財政法案に認められたる總ての租税を再課し、且つ既往の徴收を有效ならしむるに在り。故に斯く希望する世人は豫算に於て可決せられたる率の下に適當の税金を官廳に預託す可し。之に關する訓令は當該官廳より公布せらる可し」と明言したるが、果せるかな、其後幾他の布告は首相演説の趣意に依て、世間に公にせられたり。今試に海關稅並に物產稅事務局の發したる布告の要領を擧ぐれば左の如し。

四月一日以後下院を通過したる豫算決議に依て認められたる海關稅並に物

產稅の徴收は自今施行せられざる可し。然れども豫算決議に於て認められたる税金又は税金増徴額と同一額の擔保を爲すことなくして、貨物の取引を爲したる者は今後議會が豫算決議に指定せられたる税金は納付者に於て納付す可きものなりと議決したる場合に、納稅の義務を負ふものとす。尙ほ事務局は大藏省の許可を經、此納稅者が今後の法律に依て税金の賦課せられざりし場合には之を返戻する條件の下に、税金を預託するの舉に出でんことを望む。

右布告の趣意を平意に説明せんか、政府は今後總選舉を行ひ、其終るを待て直に議會を召集し再び財政法案を提出して、其議決を求め、今回こそ之を成立せしめ、而して其成立するや、之に遡及的效果を與へ、既往に行はれたる取引にも課税を及ぼすことゝするが故に、今日現に取引を爲す者は此遡及的效果に依て當然納付の義務を負ふ税金を豫想し、之を納付し置く可く、萬一法案の成立せざりし場合には、國庫に於て税金を返戻す可しと云ふものなり。茲に掲げたるは海關稅物產稅に關する訓令のみなれども、他に相續稅所得稅其他に關しても同様の布告發布せられ、納稅者も次の議會に財政法案の必ず成立す可きことを見越し、是等布告の趣意に

從て豫斷的増税を納付しつゝあるが故に、新議會開會後殆ど當該會計年度の終了せんとする際に、財政法案の成立を見るも、必ずしも、大に英國の財政を攪亂するに至らざるものゝ如し。「エコノミスト」が千九百九十二年一月一日發行の社説欄にて、我國が實業社會の同意に依て、上院行動の影響を免かるゝは多謝す可き所なりと云へるは一理ありとす可し。

第三章 豫算施行論

第一節 豫算施行の手續

豫算の施行とは豫算議定の趣意に従ひ、歳出の支拂并に歳入の收納を行ふの手續を總稱するものなり。先づ豫算施行の機關に就て立論せんに、歳出豫算の施行即ち經費の支拂を爲すには、必ず支拂命令官なるものなかる可からず。支拂命令官の財政上に於ける地位職責の重大なるは勿論にして、若しも命令官が法律に違反し、又は豫算に超過し、又は全然豫算に於て認められざる命令を發するが如きことあらんか、如何に完全に豫算を編成議定したればとて、到底財政の整理を期圖する能はざるなり。此關係より我國の如き會計法第十三條に於て、國務大臣を以て支拂命令官とし、特別の場合に限り、委任せられたる官吏を以て命令官とすることあるのみ。而して支拂命令官の下に立ちて、支拂を行ふは會計主務官の職務にして、其職責とする所は、第一支拂命令が果して正當なる債主又は其代理人に對して、發せられたるものなりや否や、第二、會計年度の所屬に誤りなきや否や、第三、豫算の

目的に違反し又は各款項に於ける間に流用を生ずることなきや否やの諸點を調査し是等の關係の過誤なきときには、支拂を終了し又過誤ありと認むるときには其旨を命令官に申立つ可きものとす。

歳入豫算の方に於ては、特に收入命令官なるものを存せず。會計法第十條に規定せるが如く、租稅其他の歳入は法律又は命令の規定に従ひ、之を徵收し、地租及び勅令に依り市町村に於て徵收す可き國稅を徵收するときは、市町村に對し、其他の國稅を徵收するときは、各納稅者に對し、府縣知事より徵稅令書を發し、以て收納の手續を了するものとす。

以上の機關に於て、歳出歳入豫算を施行するとするも、其施行に當る官吏が必ずしも、直接に現金の出納を掌るものに非ず。其出納には他の吏員又は機關をして之に當らしむる場合甚だ多しとす。蓋し官吏をして直接に現金の出納に當らしむるときは、爲めに種々の弊害を惹起さざるを得ず。即ち官吏は本來金錢の出納に慣熟せる者に非ず。貨幣の贋造偽造を識別し、又は敏速に其箇數を計算するが如き、最も困難を感ず可き所なるのみならず、監督の方法嚴重ならざるに於ては、直

に出納官吏に不正の所業を敢てする者を生じ易く、又保管の方法宜しきを得ずして紛失等の危險を招くを以て、是等の弊害を避くるには、現金の出納は平生貨幣の取扱に當りて、之に慣熟せる機關に託するを適當の方法なりとす。隨て中央銀行の存在する國に於ては、必ず中央銀行をして國庫事務の一部として、國庫金の出納に當らしむ。我國に於て、會計法第三十一條を以て、政府は國庫金の取扱を日本銀行に命ずるを得るの規定を設け、又實際之を命ずる所以にして、隨て豫算の施行は政府に於て之を行ふと雖も、施行に伴ふ實際の手續は日本銀行に於て、之に當るものとす。然れども此方法を取るときは、政府と政府に對して出納を爲す人民との間に中央銀行なる一機關介在するが故に、急速に出納の手續を了せんとする場合又は金額の少なる場合には、却て煩雜なる手續を加ふるに至るの恐あり。斯る掛念を避くるの必要より、我會計法は第十五條第二項に於て、或る場合に限り、國務大臣は現金支拂を爲さしむる爲め、現金前渡の支拂命令を發し、又或る場合に限り、官吏をして現金を取扱はしむることゝしたり。

豫算の施行に關聯して、一言せざる可からざるは、金庫又は國庫制度の問題是れ

なり。從來又は現時に於ける各國の金庫制度を見るに、之を三種に分類するを得べし。第一は合一金庫 (Einheitliche Staatskassen) 第二は行政局部金庫 (Verwaltungszweige Kassen) 第三は各官廳金庫 (Behördliche Kassen) 是れなり。第一の合一金庫は諸般の行政事項に關する歳出入を此金庫に總括するを以て、大體の原則とし、第二の行政局部金庫は各種單獨の行政事項に於ける收支に就て特別の金庫を設くる制度を云ひ、第三の各官廳金庫は各官廳毎に一金庫を設け、管に支出のみならず、收入も亦其官廳に屬するときは其金庫に於て收納せらるゝものとす。是等三種の制度に就て觀察するに、第三の各官廳金庫制度に據るときは、各官廳は互に獨立して國庫金の收入に當るが故に、其手續統一を失して、煩雜に流るゝは勿論、各官廳は自ら收入を收納する爲めに、自ら之を濫費する念を生じ、又實際に保管に危険を蒙るの機會多きを以て、決して採用の價值を有するものと見る可からず。第二の行政局部金庫は特殊の行政事項に關する收支を取扱ふ爲めに、特別の金庫を設立し、以て此必要に應ぜんとするものにして例へば郵便、電信、鐵道、鑛山、森林、專賣業等に關して行はる。故に其性質より云ふときは、第一の合一金庫と對等の地位に居るものに非

ず、寧ろ其除外例たるものなり。而して斯る除外例を除くときは、今日の金庫制度は所謂合一金庫の下に統一せらる可きこと論を俟たず。即ち此制度の下に於て、國家の收入は其如何なる官廳に屬し、又如何なる源泉より生ずるを問はず、總て國家の金庫に收納せらるゝ一方に國家の經費は此金庫より支出せられ、始めて收支の手續に統一を得るに至る可きなり。

前論の如く金庫制度は合一金庫の形式を取る可く、又金庫に關する事務は便宜上中央銀行をして之に當らしむ可しとして、次に起る問題は、中央銀行をして、國庫金を取扱はしむるに、預金組織とす可きか、又は保管組織とす可きかの一事なり。預金組織を以て、中央銀行をして國庫金を取扱はしむる時は、國庫金は恰も普通の資金と同じく、中央銀行に預托せられ、銀行は國庫金收支の現況并に將來に於ける異動に鑑み、其一部は支拂準備金として手元に存置し、國庫の支拂命令に應じて遲滯することなきを期すると同時に、他は營業資金に繰入れて、民間金融市場に放出するに反し、保管組織に於ては、中央銀行は單に國庫に代りて收支事務を掌るに止まり、國庫金が如何なる高まで剩餘を生ずればとて、固く金庫に保藏し、決して世間