

其の課税と異なる所は、國家が利息は勿論元金も何時かは支拂ふと云ふ債務を負ふことに存す。強制公債は經濟上財政上に害毒を流すことが少なくない。何故かと言ふに、私人が他の事業に用ゐんとし、又は用ゐつゝある資本を強制的に國家の用に供せしむるのみならず、流動資本殊に現金を有せざる人に非常の打撃を與ふるからである。加之、國家の信認を根本的に破壊し之を恢復することは容易の業でない。故に此の犠牲を供しても尙ほ辭せないやうな國家危急の場合でなければ、強制公債を起すべきで無い。

二 愛國公債とは人民の愛國心に訴へて起債契約を結ぶものである。抑々感情は冷靜なる利害の判断を缺き易いから、政府が愛國心を以て國民の感情に訴ふるは、政府に利益多き條件で起債をするか又は巨額の應募を得たい爲めにする方策である。又感情は一時勃發的のものであるから、愛國公債は愛國心の發揮せらるべき動機を捉へねばならぬ。此の動機を能く利用するときは政府は意外の成效を見ることがある。愛國心は國民に依つて必ずしも同一でない。比較的愛國心強き國民にても愛國心は利己心に優ることが出來ない。是れ愛國公債が屢々

失敗に歸する所以である。斯の如く愛國公債は只だ私人應募の動機が愛國心たるに止まる。私人が資金を國家に移轉するは自由意思に依るものである。愛國公債は千歳一遇の危機に利用せらるべきものにして其他の場合に濫用してはならない。たとへ之を利用するも成功は困難である。

三 任意公債は、國家の權力を以て強制せず、又愛國的感情に訴ふる事なく、國家は只だ起債の條件を示し、私人に對し冷靜なる利益勘定に依り應ずる様に誘ふものである。私人の應ずると否とは其の自由であるから、任意公債と云ふ。現今文明國に於ける起債の形式は殆んど任意公債である。任意公債には私人の應ずると否とは其の自由に任すが故に、私人の應ぜざる事も想像し得るのである。現今文明國が任意公債の形式を採り尙ほ所期の目的を達し得る所以は、一方に國家の公信認厚く、他方に金融市場の發達せるに依る。之を起債行爲の前提と名づく。

## 第二節 起債行爲の前提

### 第一款 公信認



起債行爲は國家の信用行爲であるから、國家の信認が起債の前提となるのである。信認とは債權者が債務者の債務履行を豫期する心理關係である。債務者は受動の地位に立つも其の受動の地位其のものを考ふるときは一の力である。即ち資金の移轉を生ぜしむる誘引力と云ふことが出来る。國家信認の基礎は國家の財産的能力と國家の債務履行の意思に關する世人の確信とに存す。

一 財産的能力の大なる者は大なる信用を有するのが常である。處で國家は常に必ずしも大資本を擁せぬ。又貯蓄を事とするものでない。然し一朝之を要するときは租税其他に依つて一般人民より之を徵收することが出来るから、國家の財産的能力は、國民の經濟力と其の經濟力を國家の用に供し得る程度及び難易とに依つて定まるのである。

(1) 國民の經濟力は其の國に於ける自然の生産力、労働の組織、國民資本の多少等により決せられる。此等のものが良好なる時は起債の條件も有利となる。

(2) 國民の經濟力を國家の用に供し得る程度及び難易は租税制度其他財政組織の如何、政治組織の如何により決し、此等が更に起債條件に影響するのである。

二 國家の債務履行の意思に關する世人の確信は、政府の行動、國家事變、立憲的規定に依りて左右せらるゝものである。

(1) 政府の行動は、種々の方面に於て國家の信認を動かすこととなるが其の中で最も主なるものは政府の財政方針の言明並びに實行である。不急不必要の經費を支出して顧みざるが如きは國家信認を高くする所以でない。公債に關して支拂條件に従ひ遲滞なく履行することは國家信認を繋ぐに必要である。學者が公債の利子を支拂ふことを以て國家信認の要件とするは之が爲めである。

(2) 國家事變あれば財政の困難も生ずべく國家の債務履行は容易ならざるものとなる。故に國家信認は多少毀けられざるを得ない。之に反し國家に内憂外患なく其の獨立と平和とが保障せらるれば、國家の信認は愈々高まるのである。

(3) 國家機關の組織、其の職務權限に關する規定等は其の國家が債務を履行する意思を推定する一材料となる。殊に議會の組織權限が重要である。要するに經濟の最も發達し財政の最も整へる國の信認は最も高く、經濟が發達せず財政の紊亂せる國の信認は最も低しと云はねばならぬ。國家信認の程度は



起債に大なる影響を有す。即ち國家信認の薄弱なる所にては、たとへ起債は爲し得るも、不利の條件を忍ばねばならぬ。短期にして高利而も擔保迄をも提供せねばならぬのである。國家信認の高き所にては債權者は擔保を請求せず、低利で満足し甚だしきは元金の償還をも眼中とせないのである。

## 第二款 金融市場

金融市場とは資本の需要供給の相會する市場である。換言すれば資金の供給所にして需要者は茲に集中し之を購ふに債權を以てするのである。國家の起債を爲さんとするや亦資金の需要者として此の市場に出て來なければならぬ。

金融市場は資金の供給所なるが故に其の發達は資本の發達に俟つのである。而して資本の發達は現今工業其他生産業の盛んなるに及んで最も甚だしきものであるから金融市場も亦現今に至つて完全となつたのである。又金融市場は資金の需要者が債權を賣る所なるが故に、其の發達は所謂信認の發達に俟たねばならぬ。而して信認は今日に至つて最も發達したるを以て金融市場も亦従つて今日に至つて最も擴大したのである。經濟發展の初期に於ては資本も至つて少な

く信用取引は僅かに隣人間に行はるゝに止まつたが、資本が多くなり信用取引が盛んなるに及んで漸次に金融市場擴張し資金は一地方一國內に移轉するのみでなく更に進んで國際間にも移動するに至つた。

金融市場は資金の供給所で、資金の需要者がそこに行くとは何時でも資金を得ることが出来るものである。従つて其處に資金の集中機關がなくてはならぬ。資金の集中機關として最近に發達したものは銀行、證券取引所、信託會社、保險會社等である。我國にては此外に大藏省預金部をも加へねばならぬ。

國家が起債を爲さんとするときは、此の金融市場に出て來るのが通例である。是等の機關は其れ自身に於て起債に應募する力を有してゐるのみならず、其の背後に立つてゐる得意先や民衆をして應募せしめ、又は公債を買はしむる様の役割を勤めるのが例となつてゐる。殊に銀行に於てさうである。

金融市場は資本の需要供給の會する所であるが、資本の移動は利子の高低に依りて決す。而して利子の高低は資本の生産力と資本の需要供給の關係とに依りて異なる。即ち資本の供給者は自己が之を用ふるに因りて生ずる利得を最下限



とせんとし、需要者は生産の結果より資本の報酬として相當するものを最上限とせんとする傾がある。而して供給が需要に超ゆるときは利子は此の最下限を下り、需要が供給に超ゆるときは利子は此の最上限を上る。斯の如くにして一定の時に於て一定の市場には一般利率なるものが存し、國に依り時に依り異なる。概して云へば、經濟の發展に伴ふて資本の饒多を來すが故に、利子は古に高くして今に低く、經濟の進歩せる國に低くして然らざる國に高い。又事變のある時は平時より利率が高い。是れ資本の需要が甚だ大にして終には經濟的事業を去つて不生産的に消費することあるが故である。

### 第三節 起債條件

國家は資金の需要者にして金融市場は資金の供給所である。而して國家は其の要する資金を充分に得ることを以て第一の目的とし、其の資金を得るが爲め國家に於て有利の條件に依ることを以て第二の目的とせねばならぬ。是に於て一方には金融市場を選択し、他方には國家の信認を補ふて資金の移轉を促す方策を

講ずるの必要がある。

資金の移轉を生ぜしむるには先づ私人の營利心に訴へねばならぬ。そこで國家は人民の營利心を満足せしめ所期の金額を得るに足るの條件を示さねばならぬ。之を起債條件と云ふ。其の主なるものは利率、發行價格、償還期限、据置期限、券面種類、拂期、支拂貨幣、支拂地等である。

#### 第一款 利率

國家が金融市場に出でて資金を得んとせば、其の市場に適應する様に公債の利率を定めねばならぬ。然し此の利率は國家の信認程度に依り大いに異なる。即ち公信認厚ければ市場一般の利率より低くとも應ずる者もあらうが、公信認薄ければ此の率より高くとも應ずる者が少なからう。是に由て之を觀れば利率の高きは資金移轉を促す一大動機にして、信認の薄弱を補ふ代價なりとも謂ふことが出来る。従つて擔保と同じく利率の變遷は公債の發達と相表裏してゐる。

金融市場の利率は時により國又は地方の狀況によりて異なるが、其の中で最も利率低きものを求めるのが公債政策の要諦である。文明國に於ては國家信認は



厚きを常とし、公債の利率が最も低いのを常例としてゐる。公債の利率を以て標準利率と爲すのは之が爲めである。外國の金融市場に於て公債を起す場合も亦其の市場一般の利子を標準とするが、異國なるの故を以て之より多少高くなるを普通とす。然し戦争其他事變あるときは内國の金融市場は一般に利子を高むる傾があるので、此の影響を蒙らざる外國の金融市場に出でて資金を求むる様になる。是れ亦一策たるを失はぬ。只だ此の場合には國家信認も動搖し、殊に外國金融市場に於て甚だしきを例とするので、比較的高き利子を忍ばねばならぬ。故に金融市場の選擇問題は諸種の利害を比較して之を解決すべきである。

利率は名義上は一定するも、發行價格償還期限の定め方如何に依り實質上に於て高くなる事がある。債権者は其の實質的利率を見て公債に放資する事を決するものであるから、發行價格並びに償還期限は利率の問題と離す事が出来ない。

## 第二款 發行價格

發行價格とは、財務當局者が個人に對して公債證書を交附する代りに個人より受取る金額である。換言せば公債證券の代價である。

發行價格の定め方は二つある。平價發行と呼價發行とが其れである。

一 平價發行は發行價格を公債證券の額面と同一に定むるものである。例へば市場の一般利子が五分にして公債證券の利率も亦五分なる時に、百圓の額面に對して百圓を受取るを云ふ。平價發行に於ては利子は金融市場一般の利子と適應せねばならぬから、之より低く定めることが出来ないのみならず、國家の信認薄き場合には之より高くせねばならぬことがある。然るに利子が高くなると、支拂の爲めに大なる財源を要することになる。加之、平價にて發行するときは募債の成績の良好を期し難く、財政上の不便も亦少なくない。然し平價發行に於ては、手取金多き爲めに公債發行高は比較的少額にて足るが故に、償還に甚だ便利である。且つ世運の進歩に伴ひ利子遞減するを以て容易に借換を爲すことが出来る。而して借換は公債の値段が額面を越ゆる時に於てするものであるから、公債の値段は額面金額から遠く離れない。即ち公債値段變動の範圍が極めて狭い譯である。従つて投機の用に供せらるゝことが少ないことになるのである。

二 呼價發行は發行價格を公債證券の額面以下に定むるものである。例へば



百圓の證券面に對し九十五圓を受取るが如し。此の方法に依ると一般普通の金利よりは低き利率を以て公債を起すことが出来る。若し一般普通の金利を名義上の利率とせば、實質上に於て之より高き利子を拂はねばならぬ事となる。名義上の利率に對し實質上の利子を利廻と云ふ。呼價發行に依ると、名義上は低利で、實際上は利廻が高くなる。故に一方に於て外見上は國家信認の大なるを示すこととなるが、他方に於ては債權者は高い利廻で投資することとなり、而も借換の虞れなきが故に大いに安じて起債に應ずることとならう。然し呼價發行に於ては公債値段變動の範圍が廣く、投機の用に供せられる弊がある。従つて好景氣の際には公債證券の價をも比較的高むることもあらうが、不景氣の際而も借換の虞れなき場合には斯かる利益は之を得難い。次に此の方法に依るときは手取金少なくなつて額面金額多きが故に、償還する爲め巨大の財源を必要とし、國庫の損害大となり、又額面上の利子低きが故に借換を爲す機會は容易に到來しない。従つて長期間に多額の元利を支拂はねばならない。そこに財政上の不利がある。要するに財政政策としては呼價發行は、害多く利少なきが故に採用すべきもの

でない。之を採用するは、偶々公信認の小なるを表白するものである。然し、信認大なる國家にても、金融市場の情況に依つて既に發行せる公債の値段が低い時に際し、更に公債を起す必要に迫られると、呼價發行に依るより外ない。

### 第三款 償還期限と据置期限

永遠公債に於ては償還期限の問題を生ぜないが、有期公債に於ては償還期限を定めねばならぬ。而して其の期限短ければ短き程債權者は速かに其の資金を回收することを得るから、普通銀行が短期貸付を爲すと同じ意味に於て公債に應募する者が出て来る。而して短期公債で呼價發行に依るものに在りては、満期に及んで額面償還を受け、發行價格と額面價格との間の差額を利し得るから、利廻が大となつて来る。發行價格又は賣買價格のみを考慮したる利子を單純利廻と呼ぶに對し、償還期限をも計算に入れたる利子を償還利廻と云ふ。償還利廻は更に單利償還利廻と複利償還利廻とに分れる。償還期限の長くなるに従ひ發行價格と額面の差を利するの考へは薄らぎ行き、五十年以上の期限を付するものに至つては利廻に影響することが甚だ弱い。斯の如き長期公債に在りては債權者は長く







國家の信認を維持するに於ては異なる所がない。然し利拂の回数及び時期は國庫及び金融の關係上に影響する所が少なくない。

利拂の回数が少いと、國庫の手数は之を省き得るも多額の公債あれば國庫も利拂に應ずる丈の収入がないこともあり、又金融のたぶついでる際に一時に巨額の利拂があると、更にたぶつかせることになる。是を以て支拂回数の餘り少なきは可くない。多くの國に在りては一年二回を以て例とするも、四回拂のもある。

支拂の時期の定め方如何は國庫及び金融市場に至大の影響を及ぼす。若し其の支拂の時期を納税期の前に定めると、金融市場を緩和することを得るも、國庫は其の爲めに流動公債を起すの必要に迫られる。若し之を納税期の後に定めると、國庫は爲めに便利を受くるも、金融市場に通貨の需要ある時に之を供給せないで需要止みたるときに之を供給し、市場を亂す虞れがある。故に其の何れに定むべきかは、兩者の利害を比較したる後に於てせねばならぬ。

利子支拂期の選擇は又納税期の外に市場の決算期、其他の金融の状態を酌量せねばならぬ。若し市場の決算期の前に利子を支拂へば大いに金融の便を助くる

が、其の後に支拂へば却つて金融の緩漫を甚だしからしむる事になる。民間の諸支拂期が六月と十二月とに在るとすれば、其の六月と十二月とを公債利子の支拂期とするは當を得たものである。若し陰曆の益暮を支拂期とする習慣が行はれつゝありとせば、二月と八月とを以て公債利拂期とするも亦一策たるを失はない。又決算期の外に一年内には金融の逼迫する時がある。即ち偶發的原因によるものは暫く問はず、生産事業の關係で殆ど同一時期に毎年金融逼迫を告げることがある。例へば原料品の仕入時期の如し。斯の如き時期に公債の利子を支拂へば、經濟社會を益することが少なくない。

要するに、公債の各利拂は二回を以て適當とす。而して各種公債の利拂期を異にし、多くの月に利拂のある様に組み合せをすると、國庫にも金融にも便利となる。

二 利子の支拂は證券を發行したる公債に就ては利札に依る。利札とは主たる公債證券に附屬する利子債務の證券である。利札は多く一定の年限に對して發行し、各利札は一定の時期に對する利子を代表す。其の法律上定むる利子支拂期が來ると、所持人は之を以て利子を請求し、國庫は利札を證憑とし之と引換に現



金を支拂ふ。然るに此の利札制度の發達の初めに當りては、利子支拂の際に支拂取扱者に於て該利札を截取したのであつたが、斯くては利子を領收せんとする者が其の都度證券を提出せねばならぬ。處でさうすると公債證券を質入したるときは少なからざる手数を要し煩に堪へないので、後に至つて公債所有者に各自之を切斷して利子の請求を爲すことを許すこととなつた。

#### 第六款 支拂貨幣並びに支拂地

内債は内國貨幣の名を以てするが、不換紙幣本位の行はるゝ場合には特に正貨本位建の公債を發行することがある。斯の如き公債の元利支拂は正貨を以てすることとなるのである。紙幣下落するも其の公債は影響を受けないから、債權者に取りては有利である。國に依りては外國債權者に限り正貨を以て利子支拂を爲し、外國債權者に安心を與ふるものがある。貧弱國にては自國に正貨少なき爲め内國公債の元利支拂に之を用ひないで、獨り外國債權者に例外を設けんとするのである。次に外國に於て外債を起す場合には外國本位貨を基準とすることが多い。我國の外債が英貨米貨佛貨を本位とするが如き、世界戰爭當時に於て英佛

露等が公債を我國に起すや多くは圓を本位としたる如き其の例である。

公債の支拂地も亦支拂貨幣と同様に論ずることが出来る。内國債に於ては支拂地は首府となすべく、地方に隨時支拂所を置くも差支ない。外債に於ては支拂地の一つは少くとも外國に置かねばならぬ。然らずんば、外國債權者は其の權利を行ふに不便を感じ、其の種の公債に投資するを喜ばないからである。

### 第四節 公債の發行

起債條件が既に定まると、政府は之を世に發表し以て債權者と其の起債契約を結ぶの手續を爲す。是に於て公債の發行となるのである。

公債發行とは、政府が法律上許されたる公債を起す爲めに契約し、私人より資金を得、之に對して公債證券を交付するに至る迄の總べての行爲を云ふ。之を公債證券より觀察すれば、公債證券の賣却と見る事が出来る。尤も公債に依りては公債證券を交付せず單に公債原簿に登録し以て債權者の權利を證明するに止むるものがある。斯の如き公債を登録公債と云ひ、之に對して公債證券を發行する公



債を證券公債と云ふ。登録公債と證券公債とは債務者の権利を證明する形式を異にするも、國家が私人より資金を得、之に對して債務を負ふに至る徑路は全く同じであるから、兩者を廣く公債の發行と云ふ。

第一款 登録公債と證券公債

一 登録公債とは國家が公債簿を備へ之に債權者の名を録し、以て其の正當權利者たることを證明する公債である。故に此の公債の移轉を第三者に對抗せんとせば之を公債簿に登録せねばならぬ。此の種の公債の移轉は公債簿に登録するにあらざれば、第三者に對抗するを得ないから、盜難紛失の虞れなく極めて確實安全である。然し賣買讓渡ある毎に一々此の煩雜なる手續を、踐まねばならぬから、大いに流通力を害し頻繁なる取引の目的物たるに適せない。是が故に長く公債に放資し寧ろ之を家産となさんとする者に取りては此の種の公債は最も歡迎せらるゝのである。

二 證券公債とは、國家が債權者に公債證券を交付し之によりて正當の權利者たることを證明する公債である。

(1) 公債證券とは正當占有者が額面の金額に就き國家に對して有する權利を證明する證券である。而して此の權利の内容は公債法の定むる所にかゝり證券の定むる所でない。其の證券に關係法規を記載するや否やは權利の内容に何等の關係なく、只だ常例として之を記載するのである。我國に於ては其の初め證券の表面に公債法の全文を載せることを例としたが、後に至り單に公債に關する要件を摘載する様になつた。公債證券には利札を添附するを例とす。即ち紙幅の適度を計り或る期間の利札を先づ與へ置き、之を使用し盡すに至り更に補足利札を發行するのが例である。又證券發行の時期如何に依つて利子が普通利札面の金額に満たない場合には、其の端數利子に對して月割利札を添ふるを例とす。

(2) 公債證券の移轉を第三者に對抗するは記名證券と無記名證券とで異なる。記名證券は公債證券に債權者の名を記するものであるから、債權の移轉は名義書換に依つて之を證明せねばならぬ。従つて登録公債と同じく證券の流通力を害し頻繁なる取引に便利でなく、管理上徒らに費用を増すの結果を生ずべきも、他方に於ては盜難紛失の際にも權利を失ふ虞れなく極めて安固である。



無記名證券は公債證券に名を記せないで、所持人を以て正當權利者と推定するものであるから、債權の移轉には何等煩雜の手續を要せぬ。單に證券の占有を移轉し以て第三者に對抗することが出来る。従つて此の種の證券は流通極めて容易にして經濟社會に於て便宜を感ずるのみならず、名義書換の煩なき爲めに財政上にも亦至便である。

(3) 以上述ぶるが如く無記名證券は紛失の際に非常の不便を感ずるも、其れは稀に生ずること、爲めに無記名證券の經濟上の價值を減ずるものでない。經濟流通甚だ繁く資本移轉の容易なるを望むこと切なる今日に於ては、無記名證券は最も能く時代の要求に應ずるものと謂へる。公債の所有を社會の各階級に普及せしめんとするに於ても亦さうである。

## 第二款 公債發行方法

公債發行方法には直接發行と間接發行との二種がある。

### 第一項 直接發行

直接發行とは、國家が債權者と直接に契約を締結し其の得たる資金に對し公債

證書を交付するをいふ。之を募債と賣債との二に分つ。

### 第一 募債

一 募債とは國家が公債總額、發行價格、利率等の起債條件を公告し、其の條件に従つて公衆が之に應ずるの申込を爲し、若し其の額が募集額に超ゆるときは、一定の方法に依つて債權者を確定し、之に拂込を命じ公債證券を交付するを云ふ。

二 募債手續は第一に募集公告を以て初め、第二に國民の應募申込、第三に募入確定、第四に拂込等の諸手續を経、第五に公債證券交付又は公債の登録を以て終る。

(1) 募集公告 募債には其の總額、發行價格、利率、償還方法、期限、申込日限、募入確定方法、應募金拂込等契約に關するあらゆる條件を豫め公告せねばならぬ。公告は同時に債權者を勧誘する一手段となる。其の愛國的感情に訴ふるものは別として、普通公債に在つては此等の條件が當時の經濟社會の狀況に鑑み有利ならば資本家は債權者たるに躊躇しない。然し債權者に有利に過ぐるは國家に不利に過ぐるものなるが故に、適當なる條件を提出することを旨とせねばならぬ。

(2) 應募申込 債權者たらんとする者が確定の意思を表示すれば如何なる形



式に依るも可い様であるが、國家は無數の債權者を相手とするが故に、所謂申込の形式を定めるのが例である。所謂申込書が其れである。

次に債權者の意思表示を受くる者として取扱店を設けて之に對して申込を爲さしむることとし、之を公告中に定めねばならぬ。

應募の申込と同時に其の擔保として保證金を支拂はしむる必要がある。而して保證金重きに過ぐるときは應募者を減ずべく、輕きに失する時は違約者を生ず。

(3) 募入確定 應募額と募集額とが殆ど相適合するは募債の理想であるが、實際は必ずしもさう行かぬ。應募不足となり又は應募超過となる。

應募不足は明かに財政上の失敗である。公債に依り充當すべく豫期せられてゐた經費が支辨し盡せないのみか、財政上の信用を失墜するに至る故である。

應募超過も亦必ずしも成功と云ふを得ない。何となれば、此の現象は政府が不當に利率を高くし發行價格を低くするが如き不利の條件に甘んじたる結果の事があるからである。然し政府が不利の條件を提供せないので、尙ほ應募超過を見るときは正しく成功と云はねばならぬ。應募超過の場合に募入を確定するには比

例的割戻と無減少との二つの方法がある。

(a) 比例的割戻とは應募高の募集高に超過する部分を各人の應募高に比例して割戻すものである。例へば募集額は一億圓なるに應募額五億圓に上るときは五分四は返戻せねばならぬ。故に各人應募申込高の五分一のみを取て以て募集を確定するのである。理論上より云へば正當の處置のやうであるが、一方に國庫の損失あると共に他方に小額の應募者を全く除外する結果を生ずることがある。是れ財政上社會上喜ぶべきことでない。是に無減少の制度が出て來た。

(b) 無減少とは應募者の或る者に優先權を與へ之に對しては減少割戻を行はない方法である。之を更に三に分ける。

第一の高價無減少法とは應募價格の高きものより順次に取りて募入を確定し、需要額を得るに至つて止める。而して其の價格同じきものは申込の高に比例して減少する方法である。此の場合には最低發行價格は政府の公定する所であるが此の價格より高價に發行する事が出来るから、又高價發行法とも名づける。此の方法に依ると國庫の損失を避ける事が出来る。蓋し政府の募集公告が應募者



に不利の條件を含むも金融市場に遊資多く争つて募入を得んとするに於ては割戻を恐れて最低價格よりも高き價格にて應募するものが出て来る。殊に應募の景氣良好なれば競上の傾向が現はれて来る。斯くして最低價格以上のみにて需要額に充つるか又は需要額の大部を得るときは、國庫の利益は決して鮮少でない。第二の小口無減少法とは小口の應募者に優先権を與へ、應募の總額が募集額に超過するも小口の應募者には減少しない方法である。故に小口應募の優先法と謂ふべきである。小口を如何なる程度に定むべきやは國民の經濟状態により時と國とに依つて異なる。小口無減少法は社會政策の要求に出でゐる。即ち細民に公債を所有せしむる事は、一方に於て其の利害と國家の利益とを調和せしめ、他方に於ては此等階級の人民に勤儉貯蓄を奨励し兼て金融の道を供せしむるものである。然し財務行政の上より觀れば、小口無減少法は小口應募者の拂込圓滑ならず、又國家が元利の支拂を爲すに手数を増加する不便がある。高價應募申込と小口應募申込と何れに優先権を與ふるかは財政政策と社會政策との何れを先きにすべきやに依つて決す。

第三に無減少の制度は更に進んで公債證券を一定期間賣却せないことを聲明し、之を發行所に寄託する者に適用することがある。蓋し公債に應募したる者が、其の後間もなく公債證券を賣却するとき、其の價格を下落する虞れがあり、公債證券價格の下落は常に國家の信用を損ずるのみならず、國家が再び起債を爲すの要あるに際し現實に損害を被るからである。

(c) 無減少の優遇を與ふる者を募入して其の額尙ほ需要額に達せないときは、其の不足額は之を其の他の發行價格の應募者に求めねばならぬ。是等應募者の間には優劣を爲すべき理由が無いから、原則に復り按比例的に募入するを當然とす。按分比例によりて募入せらるべき額が政府の發行證券と相合致せざるときは四捨五入其他の方法によりて之を一致せしめねばならぬ。

募入の確定は、一定の時期を定め應募者をして知らしめ、確定したるときは之を通知するを普通の順序とす。

(4) 拂込。募入確定するときは政府は拂込を命ず。拂込は募債の目的である。拂込に一時拂と部分拂との二つの方法がある。一時拂とは一時に全額を拂込



ましむる方法で、政府が急に資金を要するときには之に依る。然し拂込人に取りては一時に多額を拂込む事は甚だ困難で、經濟上惡結果を生ずる。只だ金融緩慢なる場合に之を便利とするのみである。部分拂とは拂込を幾回にも分つ方法にして細民の資金を集むる時又は金融逼迫せる場合には最も便利であるが、金融緩慢なる時は却つて手數多きが爲めに應募者之を喜ばない。斯の如き場合には應募者の都合に依り一時拂又は繰上拂込を爲さしむるのである。又一時に全部を拂込むときは國庫の利益となるが故に特殊の權利を與ふる事がある。

拂込は正貨又は代用貨幣に依るを通例とす。若し従前の公債を償還せんとする場合、又は借換の爲めに起債する場合の如きは、從來發行したる公債證券を以て之を代用することを許すべきである。之を振替拂込と云ふ。

拂込完了を強制するが爲めには義務不履行者に制裁を課する要がある。即ち拂込末日迄に拂込を了せざる者に對しては其の日以後に於ける利子を徵收すべきである。所謂延滞利子である。又保證金其他拂込金あるときは之を沒收すると同時に債券を交付せざる事もある。

拂込に對しては受領證券を交付することを常とす。受領證券は債務履行の證明たるに過ぎないから、之を移轉授與することは許されないが、又公債證券交付を請求する權利を證するものと見ることが出来るから、之に依つて融通を得る道を開かねばならぬ。

(5) 證券の交付若くは公債の登録 拂込終了する時は、證券を交付し又は公債簿に登録す。是に於て募債の手續は全く結了す。此の場合各回の拂込の際に受領證券を交付したるときは、公債證券の交付と引換に之を返戻せしめねばならぬ。又公債簿に登録するときは登録濟の通知書を發す。

三 募債地域に關しては全國的募集と限地的募集とに別つ。全國的募集は全國より募集し、普通の募債は之を採用して居る。限地的募集は國中の一般より募集せず、其の經費を要する事業に利害關係深き一地方より募集するものである。此の方法は一地方に經濟的施設を爲すときに於て採用せらるべきものである。一地方に於ける經濟的施設は大いに其の地方を益するが故に其の未來の利益の豫想を利用して低利に募集することが出来る。又應募者も其の事業の完成によ



りては直接間接に大利益を被ることあるのみならず、たとへ失敗するも元利を失ふものにあらざるが故に金融の情況悪しからざる以上は之に應募するであらう。

四 募債は種々の利益を有す。(1)公債をして國民的債務たらしめ以て外債より生ずる危険を避くることが出来る。(2)募債は間接發行の如く中間者に利益を吸収せらるゝことがない。(3)募債は賣債よりも巨額の資本を集むることが出来る。(4)募債は國民的起債なるが故に國民の愛國心を利用することが出来る。

然し募債は他方面に缺點がある。(1)募債に成功せんが爲めに高利を提供し財政上の不利を來すことがある。(2)募債は經濟上の事情と當局者の技倆如何に依りては必要額を得ないことがある。(3)募債は金融市場の變調を來し工業的企業に要する資本の一部を奪ひ去ることがある。(4)募債は投機を誘致する虞れがある。例へば割戻を豫想して巨額を申込むが如し。斯の如き場合には應募が盛況を極むるも其の實は喜ぶべきものでない。(5)募債は急速なる需要に應じ難い。

## 第二 賣債

賣債とは國家が募債の如く煩雜な手續をなさずして私人より資金を得、之に對

し公債證券を交付するをいふ。故に歸する所は公債證券の賣下である。賣債を分ちてフランス式賣債と取引所賣債との二つとする。

一 フランス式賣債とは、政府が賣債局を設け、何人にも公債證券を需要する者に何れの時たるを問はず賣付くるを云ふ。或ひは公債證券交付の代りに公債原簿に登録する方法を取ることもある。何れにするも政府が絶えず公債を賣り出すのである。フランス政府の行ひ來つてゐるので、此の名がある。此の方法に依れば國家は寧ろ受け身なるが故に、非常臨時の經費を支辨する方法としては不適當である。然し佛國公債が民衆化して居るのは、此の方法も亦與つて力あると謂はねばならぬ。

二 取引所賣債とは、國家が自己の計算と危険とに於て公債證券を取引所に賣出すをいふ。取引所に賣出すには多く取引員に委託し、之に對して手数料を拂ふのである。此の方式は常に事の性質より正當とすべきのみならず、國家の賣出方法が宜しきを得ば金融を調節することが出来る。若し金融緩漫の地に於ける取引所に向つて公債證券を賣出す時は、國家は比較的多額の手取金を得、而も之が爲



めに金融の逼迫を來す事がない。然し巨額の資本を得んとする場合には、直に公債證券の價を下落せしむる處れがあるから賣債は、募債に及ばないのである。

## 第二項 間接發行

間接發行とは媒介者を経由して公債證券を發行するをいふ。即ち媒介者に依る賣債に外ならぬ。間接發行は金融市場の成立を前提條件とするのである。而して銀行は金融市場に於ける重要な機關であるから、此の媒介者は自ら銀行又は銀行團(Syndicate)となるのである。そこで間接發行は國家が銀行又は銀行團と約し、之をして其の責任と危険とに於て公債證券の販賣を爲さしむる方法となる。之を請負發行と云ふ。此の發行方法に於ては、銀行は一定の手数料を取る事もあるが、發行價格を低く定め之を高く賣り其の差を利する事もある。何れにせよ此の方法に於ては、銀行は専ら企業者として大なる危険を負担し、國家は公債證券を銀行に卸賣するのみであつて、其の成功と否とは銀行の手腕にかゝつてゐる。

此の發行方法は金融界に通曉する銀行家の知識を利用し、其の資金のある所に就て巧に之を取り集めることが出来る計りで無く、國家は豫期の金額を正確に且

つ速かに得る事が出来る。是れ國家に取りて利益とする所である。然し他の方面に於ては、國家は巨額の手數料を拂ふか又は公債證券を低價に卸賣せねばならぬといふ不利を免れ得ない。同時に銀行は相當の利益を收めるけれども、之と同時に危険を伴ふものである。そこで銀行が國家の需要額の一部分を引受け、其の残額は同條件又は他條件の下に引受を留保するといふ Option の方式が出来る。

間接發行に於ては公債の引受販賣は銀行の企業となるから、銀行家は買價と賣價との間の差額を大ならしめんとする。即ち公債の發行前には從來の公債證券を市場に賣出して其の價を下落せしめ、以て引受の價を低くし、之を再賣するに當りては市場の公債證券を買つて其の價を騰貴せしめ、以て高價に賣らんことを努めるであらう。外債を起す場合には此の方法に依るの外ない。

引受者を定むるには競争入札と隨意契約との二方法がある。競争入札は、銀行又は銀行團をして書面を以て引受價格を申出でしめ、其の中で最も高價の申出を爲すものに引受けしむるものである。隨意契約は最も信用を置くべき一銀行又は其の組合に引受けしむるものである。



## 第八章 公債の管理

### 第一節 公債の借換

#### 第一款 借換の意義並びに借換の發達

公債の借換とは公債の體様を變更する事を云ふ。公債の體様は元金利率、償還期限、据置期限等の起債條件に關するが故に借換は元金利率、償還年限、据置期限等の變更に歸す。然し今日普通に借換と云へば狹義に解し利率の變更を意味す。利率の變更と云ふも畢竟之を遞減することゝなる。斯くして今日に於て公債の借換といへば低利借換を意味することゝなつてゐる。我國に於て公債の借換といへば低利借換を意味することもあるが、満期に達したる舊公債を償還するに新公債を以てすることをも意味する。此の後の場合に於ては、必ずしも低利借換とならず、多くは利子を同じくし、公債總額を多くすることに歸す。

一 之を先進國の公債借換史より觀れば、昔には元本の増減、新資金の調達等の目的をも附加したこともあり、割引借換、増拂付借換、割増借換の三つが行はれた。

(1) 割引借換に在りては、國家は舊債を額面にて引き取り之に對して低利の新債を額面以下の價格に計算して債權者に交付するものである。故に利率を引下ぐると同時に元本の増額を來すことゝなる。利率引下の程度と元本増額の程度が同じであると、利子負擔を減ずることなく、借換の目的を達することが難い。是が故に元本増額の程度は利率引下の程度以下でなければならぬ。斯の如き借換は従前には佛英其他諸國に行はれしも、現代に於ては公債元本の増額を避けんとするが故に此の借換方法を採用しない。

(2) 増拂付借換とは、借換と同時に債權者に追加拂込を爲さしめ新たに資金を借らんとするものである。其の方法を減利額流用借換と高利増拂借換とに分つ。(a) 借換に於て利率を減少するの結果は、年々の公債費に減利額丈の剩餘を生ずるに至る。若し此の剩餘を以て新起債の利子に流用せば、國家は公債費を増加することなくして新資金を得る譯である。勿論此の目的は借換を行ひたる後、新債を起すに依りて達し得るのであるが、斯の如く二重の煩雜なる手續を踐まな

いで借換と同時に之を行ふことが更に便宜である。即ち借換をなして利率を減



ず、も、従、來、と、同、一、の、額、の、利、子、は、之、を、債、權、者、に、與、へ、且、つ、國、家、は、一、定、期、間、内、の、隨、意、償、還、權、を、抛、棄、す、る、こ、と、を、約、す、る、代、り、に、債、權、者、よ、り、舊、公、債、額、面、と、新、公、債、額、面、と、の、差、を、新、た、に、拂、込、ま、し、む、る、の、で、あ、る。之、を、減、利、額、流、用、借、換、と、云、ふ。其、の、借、換、と、同、時、に、行、は、る、の、故、を、以、て、之、を、借、換、の、一、方、式、と、見、る、の、で、あ、る。

此の方法に依るときは國家は容易に新資金を獲得し同時に償還期限を延長することが出来る。之に反し債權者は利子減少の爲めに損するも公債償還に依つて生ずる不利を避けることが出来る。故に金融市場の利子常に變動する國に於て、其の低利なるに乘じ公債の借換を行ひ、同時に新債を起す必要ある場合には此の方法に依るも差支ない。然し急に新資金を取得する必要なきに此の方法を用ふるは愚策である。蓋し利子低下の趨勢は經濟進歩の國に於て争ふべからざる事實であるから、必要の時に應じて起債する方が却つて優つてゐるのである。

(b) 高利増拂借換とは低利公債に對して高利公債を與へ、兩者價格の差を新たに拂込ましむるものである。新資金を得ることを目的とするに於ては減利額流用借換と異なる所がないが、減利額流用借換が利率を減少し利拂額を同じくし、元

本額を増大するに反して、高利増拂借換は利子負擔額及び利率を高め元本に至つては増減する所がない。然し斯の如き借換は、市場利率が一般に甚だ昂騰し低利舊債の價格が著しく下落したる時に行はれるのである。斯の如き場合に低利舊債の額面償還をなすときは國家は之が爲めに非常の損失を被ることとなるが、高利公債とすれば、尙ほ高價を有すること間違ない。そこで低利舊債所有者をして價格の差額を拂はしめて之に高利公債を與ふるときは、恰も低利公債が償還せられそれが高利公債に借換へられた様になる。國家は之に依りて新資金を得、債權者は之に依りて高利の公債を買ひたる結果となる。

此の方法は現今一般文明國に採用せられない。是れ一方に有期公債が財政上不便なるより次第に永遠公債に變ずるに至りたると同時に、他方には利率低下の趨勢の動かすべからざるものある爲めである。

(3) 割増借換とは、公債元本額を減ずると同時に國家は之に對して一定期間償還を差控へ、且つ債權者には從來の利子額を與ふるものである。此の場合には低利公債が高利公債に借換へられたる結果に歸す。債權者は利子遞減の趨勢ある



際に長く高利を食ふ事を得べきが、國家も亦公債の總額を減じ利益する所がある。

二 最近文明諸國に於ては資本増加して已まず、利子も亦遞減するの傾を示し、債權者は元本の償還せらるゝを欲せない様になり、公債の形式も有期公債より永遠公債に移るの趨勢を生じた。其の結果として公債發行の技術も大に改まり、借換は低利借換の形を採ることゝなつた。

低利借換とは、元本に變更を加へず、只だ利率のみを減ずるをいふ。故に舊公債證券に新利札を附するか、又は舊債券を引取り新債券を交付するかに依つて此の目的を達することが出来る。此の借換は單純の利下げに止まるが故に、それだけ債務者たる國家の利益となり、それだけ債權者たる私人の損となる。然し利率遞減の傾向ある以上は、債權者も實際上の利率の低下に甘んぜねばならぬ。蓋し償還せられて之を他に放資するも低き利子を得るに止まるからである。低利借換は、十九世紀の後半より降て現今に至り、文明諸國の採用する借換の唯一の形式となり、之に依つて諸國が財政を整理したることは少なくない。

低利借換は、公債の利下げを一時に行ふを常とするが、又或ひは一時に之を爲さ

ず、或る期間の經過する間に順を逐ふて之を行ふ事もある。後者を漸進的借換と名づく。漸進的借換は起債の際に豫約する事あり、又後に至りて新たに借換の手續を履む事がある。前者を利子遞減公債と云ひ、後者を級差的借換と云ふ。級差的借換とは一定の利率に迄遞減することを定むるも、一定期間の經過する迄は其の中途の利率を附するをいふ。利子遞減公債とは公債を起す初めに際して一定期を隔て、利子を遞減することを約するものである。

## 第二款 低利借換の前提

借換の前提は法律上より觀たるものと經濟上より觀たるものとに分れる。

一 法律上の前提としては政府が借換權を有せねばならぬ。借換は政府財政の利便を計るものであるから、債權者の利益と必ずしも一致しない。是に於て政府の借換權を否認せんとする者を生じた。然し借換方法と公債の種類とに依りて或ひは借換權あり或ひは借換權なしと云はねばならぬ。

借換は債權者に元金の償還と新公債の所有との選擇を自由に許すものがあり、又は之を許さずして強制的に舊公債の代りに新公債を取得せしむるものがある。



前者を任意借換と云ひ、後者を強制借換と云ふ。

強制借換は政府が権力を以て臨み何人も之を遮ぎれない。此の意味に於ける借換権は何れの國家も之を有してゐる。然しこれは事實上の國家の權力にして法律上の權利でない。是れ近世の國家が強制借換を行はざる所以である。

任意借換は債權者に借換に應ずると否との自由を許し、應ずることを欲せざる者には元金の償還を爲すものである。故に苟くも政府が償還権を有する以上は借換権をも有すと云はねばならぬ。然し總べての公債につき何れの時期に於ても借換権ありと云ふのではない。

(1) 若し償還期限が一定し其の期限の利益が債權者に在るときは國家に借換権がない。例へば一時支拂公債、有期定期支拂公債等の如し。之に反して國家が随意に償還し得る權利を留保するときは借換権がある。例へば有期隨時支拂公債及び永遠公債の如し。

(2) 有期隨時支拂公債及び永遠公債と雖も据置期限間は借換権がない。以上の如く、有期隨時支拂公債及び永遠公債が据置期限を経過する時は、政府は

何時にても公債を償還する権利があつて、債權者は國家が何時償還を行ふとも之に對して抗辯する権利がない。故に政府が債權者に事實上償還を受くるか新公債を受くるかの選擇の自由を與へて借換を行ふは、毫も債權者の權利を侵害するものでない。蓋し新公債を受くるは理論上償還を受けて直ちに新公債に應募したるものにして、唯償還の手續を踐まざるものと見られるからである。

二 經濟上の前提としては、經濟上の狀況が債權者をして現金償還を請求する者多く、新公債の償權者たるを肯ずる者少なく、借換の目的を達し難い。故に借換を爲すには金融市場の利子低落し、従つて公債證券の價格騰貴したる時機を捉へねばならぬ。而して各國の財政家が借換の標準とする所は公債證券の價格が其の額面以上に上れるの狀況に存す。蓋し此の現象は公債の利子が金融市場の利子より甚だ高きを示すものであるから、之を適當の點に低下するも債權者は決して公債を棄てないであらう。何となれば資本を他の事業に投ずるも新債の提供する利子以上を得ることが難いからである。



一般金融市場の利子が公債の利子より甚だ低き現象は、經濟上の進歩に因りて生ずること勿論であるが、戰時其他政治上の變亂ある際又經濟上變動ある際に起債をなし其後政治上經濟上の状態が順境に歸する時に於ても亦見るべき現象である。蓋し變時に於ては國家の困窮は債權者の乗ずる所となり、公債は起債當時としても既に高利である、然るに其後に事情が變じ、經濟社會一般の利子が甚だしく低くなると、公債價格が騰貴して其の額面を越ゆるに至るは自然である。

以上の前提が備はる場合に於て借換を爲すは正當と云はねばならぬ。第一に借換は法律に反せない。何となれば政府に借換の權利があるからである。第二に借換は正義に反せない。何となれば政府が強制せず債權者に償還と新債との自由選擇を許すからである。人或ひは曰く、選擇の自由はあつても事實償還を受けて之を他に用ふるの道なきときは借換に應ずるの已むなきに至る。是れ私人の弱點に乗じて政府が自ら益するものであると。然し私人の利益が公共の利益に従ふのは社會生活に於ける根本原則にして、借換も亦畢竟その適用である。否一步を進めて論ずれば、借換は公平の要求であると云はねばならぬ。何となれば

公債證書の價格が額面以上に上れるに拘らず、尙ほ之に従來の利子を附するは、租稅負擔者を害することゝなるからである。

### 第三款 低利借換の利害

一 借換によりて生ずる利益は財政上頗る重大である。

第一に、借換は國家の信用を高む。蓋し之を以て國家財政が順境にある徵證とすることを得るからである。

第二に、借換は利子を減じて國庫の支出を少なくし間接には人民の負擔を軽くす。其の結果は財政を整理し國民の經濟力を養ふことゝなる。

二 借換に依る弊害に就ては、人或ひは政治上より説き、或ひは經濟上財政上より説く。

第一に政治より借換を難ずる者は曰く、借換は公債の利子を減じ、従つて債權者の所得を減ずるが故に債權者の喜ぶ所とならぬ。若し議會の多數黨が此の債權者階級の代表者なるときは、勢ひ之に反對し行政部の行動を妨ぐることゝなる。是れ政治家が借換の機既に熟して尙ほ躊躇する所以なりと。



第二に經濟上より借換を難ずる者は曰く、公債利子の低落は一般利子の下落を來し經濟社會全般の繁榮を害すと。然し正當なる借換は經濟社會全般の利子低落の後に於て行ふものにして之に先立ち行ふものでない。故に借換は市場利子低落の結果にして原因でない。たとへ借換の爲めに利子低落するとするも、之を以て經濟社會全體の繁榮を害すと云ふことを得ない。何となれば利子の低落は他の條件を同一とせば却つて事業熱を盛んにし經濟社會の活動を見ることゝなるからである。只だ利子の低落が悪影響を有する所は、下級人民に對する貯蓄心の刺戟を薄うし、投機心を煽動し、高利不確實の證券に投資せしめ、終には國民資本を國外に逐ふに至る事と、公債證券を以て收入の基礎とせる公益法人の維持を困難ならしむる事とに在る。然し是を以て借換を難ずることを得ない。

第三に財政上より借換を難ずるものは曰く、公債利子の減少の爲めに擔稅力を減じ財政上不況を來すべしと。又曰く、借換が利子を低うする代りに償還に關する條件を不利にすることあらば甚だしき害を及ぼすと。然し此等の弊は借換其のものゝ弊にあらずして借換方法の悪きより生ずる弊である。

要するに、借換の害は借換の方法宜きを得ざる爲めに生ずるか、或ひは他の原因と偶發するものなるかに過ぎない。借換は經濟上財政上之を爲さねばならぬ。

#### 第四款 低利借換の方針並びに手段

今日の借換は利子低減を趣旨とし、高利の舊債に換ふるに低利の新債を以てすることを方針としてゐる。而して今日の借換は強制借換にあらずして、任意借換を採用してゐるのである。債権者が舊債の償還を請求せずして新舊公債の交換を承諾するには、前提として金利が低下し、公債時價が額面を越ゆる時なることを要するのであるが、此の方針を達する爲めに諸種の條件を必要とす。其の主なるものは利下げの程度、借換の期間、割増金、新債の据置期間、新債利子の租稅免除等である。此等の條件は借換の方針を達する一手段たるを失はないが、利率を定むることのみによつて借換は充分成功し得るが故に、利率以外の條件は補充的である。

(1) 利率の低下は借換の目標である。然し其の利率が金融市場普通の利率より更に低きときは借換をして充分に成功せしむるを得ない。故に新利率は金融市場一般の趨勢に顧みて餘り低からざる所に於て之を定むべきである。若し之



が低きに失するときは他に於て之を補はねばならぬ。

(2) 借換の期間が若し短きに失するときは、債権者は廣告を見逃がし大いに其の損失を蒙る。又若し長きに失するときは、其の間に金融市場の變動を生じ所期の目的を達することを得ない。

(3) 借換の承諾を促進するが爲めには、其の承諾を爲す者に借換割増金を與ふることがある。而して割増金は速く承諾を爲す者に多くし、遅く承諾を爲す者に少なくすることが出来、以て間接に速く承諾を爲す者を奨励するのである。然し割増金を與ふる事が大なるに従つて、其れだけ公債の元本を増すこととなり、借換の利益を減殺することとなる。

(4) 借換が頻繁に行はるときは最初の起債行爲に依つて確保せられたる利子が低下することとなり、人をして放資の興味を失はしめ、借換の行はるゝ際には寧ろ償還を選ぶに至る。此の弊を防がんとせば、一定期間は償還を爲さず借換を爲さざることを宣明すべきである。換言すれば、借換と同時に將來に對して据置年限を定むることに歸す。

(5) 借換は法律上よりいへば舊債を償還して新債を起すこととなるが、舊債に税する國に於て新債に税せざるときは、新債の低利なるに拘らず、其れだけ條件良好となり新債を受取る誘因となるのである。

以上は主として新債と舊債との交換を容易ならしむるの條件であるが、借換に充分に成功せんとせば他の方面に於て借換に依つて生ずる弊害を軽くすることを方針とせねばならぬ。之が爲めには借換の範圍を限定する必要がある。例へば公益法人の所有する公債には借換を適用しない様にするが如くである。

## 第二節 公債の整理

公債の整理とは多種異様の公債を合同整齊して同一の條件同一の形式を有する公債となすを云ふ。故に公債の整理は借換と共に行はるゝことがある。然し公債の整理は多種の公債を同一方式の公債となすことを主とするが故に、常に借換と同時に行はるゝものと云ふを得ない。蓋し多種の公債が雜然として存するときは國庫も債権者も不便を感ずることが少なくない。利率を異にし、擔保を異に



し、賣買の價格を異にすれば、取扱に煩はしく、商取引に適せない。殊に取引所に於ける取引に於ては、其の賣買目的物が齊一にして彼此相替ふることを得るのみならず、巨額に存して何時にても其の供給を得るに困難なきを要す。故に公債證券をして斯の如き市場に於て敏活なる取引に適せしめんとせば、同一の方式を有する巨額の公債を存するを要す。斯の如くして敏活なる取引に適するに至らば、又之を需要する者も多く、従つて公債の市價を高からしむを得べく、間接には國家の公信認を大にすることが出来る。加之、斯の如き公債の整理は反面に財政整理の徵證となし得るが故に同時に其の公信認を増すこととなる。債權者の便利と國庫の便利と其の公信認を大にすることゝが、公債整理の目的である。

異種の公債を同一方式に統一するには、既存の確定公債を標準として他種の公債を之に統一せしむる事がある。又は公債の性質種類を變ぜずして單に公債證券の方式を齊一し之に新名稱を附する事がある。第一は公債の種類性質を變更することとなるが故に、之を組換整理と云ふ。第二の中にて借換と並び行はるゝものを借換整理と云ひ、然らざるものを單純整理と云ふ。借換整理に關しては借

換に就て説きし所を以て足る。是には組換整理と單純整理とに問題を限る。

### 第一款 組換整理

組換整理とは公債の性質種類を變更することを指し、流動公債を確定公債に變更することである。蓋し流動公債が多きに過ぎて之を放任するときは國庫は支拂を全うすることが出来ないから、之が爲めに公信認を害することにもなり、紙幣を濫發して之を等閑視するときは經濟界の變調を來し、終に恐慌其他の害を生ずることにもなる。處で此等の流動公債を確定公債に變更するときは、不時に支拂の請求を受くることもなく、又年内の収入を以て必ず償還せねばならぬ不利もない。殊に永遠公債、有期隨時支拂公債とするときは財政上餘裕ある時に償還するの方便を探ることが出来るから、財政の安固を期することが出来る。又紙幣に代ふるに確定公債を以てすれば、通貨は減少して其の低下せる價を高むることを得べく、従つて紙幣價格の下落即ち物價騰貴によりて生じたる財政の困難を避け得るのみならず、經濟上に於ける種々の惡弊を除き得るのである。是を以て組換整理の目的は財政上經濟上の安固を期するに存し、借換の如く公債利子の減少では



ない。否時には公債の利子を高むることもある。例へば紙幣は無利子なれども之を確定公債に組換ふれば却つて利子付となるが如くである。

### 第一項 政務的流動公債の組換整理

政務公債は爆發的要素に富み、財政上危険の存する所である。而して其の危険は總額の増加するに依り愈々甚だしくなる。然るに今流動公債を變じて確定公債となすときは、其の爆發的要素を失はしめて其の危険を減ずることが出来る。組換整理がそれである。而して爆發的要素最も多きものは貯金預金である。従つて組換整理の最も必要なるものも亦貯金預金である。

### 第二項 財務的流動公債の組換整理

一 大藏省證券一時借上金は其の償還期限が極めて短く、其の長きものも一年を超えず其の總額は豫算に定めたる額を超過することを得ない。元來此の種の公債は収入を豫期し、之によりて支拂はんとして起したる公債なるが故に、財政が順境に在る間は其の支拂に窮することがないが、収入が豫期の如く入らざるときは忽ち其の支拂資金を得るに苦しむ。此の困難は此の種の公債の多きに従つて

大となり、財政の紊亂甚だしきに従つて緊切となる。殊に性質上流動公債となすべからざるものを流動公債の形に於て起せる場合に於てさうである。財政の紊亂せる國に於ては此の種の流動公債が却つて確定公債より多きものがある。是れ一には豫定の租税が入らざると、一には信用薄く確定公債を募ることを得ないのみに因る。然し期限短く而も額の多き公債に對して償還義務を完うすることは如何なる國家にとつても困難である。故に此等の公債を確定公債に組換へ、以て其の短期支拂の義務を免れ、財政の餘裕を俟つて徐ろに償還するの道を講ずる他ない。是れ組換整理が財政上重要な所以である。

組換整理は流動公債の権利者に直ちに確定公債證券を交付するに依りて之を行ふことが出来る。然し流動公債にありては國家は法律上借換權を有せず、債權者も現金の償還を望むことが多いから、單純に流動公債に代へて新確定公債を交付するが如きは常に期し得られない。是を以て此の種の公債の組換は新たに起したる確定公債の手取金を以て之を償還する方法を採るを普通とす。

二 紙幣が濫發せられ、其の弊害の生じたる時之を救はんとせば、紙幣の市場に



在るものを取て之を銷却し、硬貨をして之に代らしむるより他ない。而して紙幣の發行多ければ、其の之を回收する困難は甚だしく、之が爲めに要する硬貨は大となる。而して紙幣鎖却の資金は之を租税其他の收入に求むることを得るも、其の額が大となるに従つて之によるものが困難である。故に他に公債を起して其の資金に充つるか、然らざれば其の紙幣に代ふるに直ちに確定公債證券を以てせねばならぬ。而して之を國家より見れば、紙幣といふ公債を變じて確定公債となすの結果となるから、是れ亦組換に外ならない。

## 第二款 單純整理

單純整理とは、確定公債中で利率、期限、其他條件を異にするものを統一して同一の利率、同一の期限、其他同一の條件として之に新公債の名稱を附する事を云ふ。單純整理は確定公債の様式の不同を前提とす。利率の同じからざるものあるを同じきものとするは、低きに向ふを常とするが故に、借換と歸趣を同うす。期限の同じからざるものを同じきものとするは、長きに向ふを例とするが故に、長期公債の發達となり、終には永遠公債に移ることとなる。殊に永遠公債の發達せる國

に於ては有期公債を變じて永遠公債と爲すを以て公債整理の目標とす。

單純整理には利率、期限等の實質的條件に觸れず、單に形式のみを統一することがある。是れ取引の便を計らんとするに外ならない。

單純整理も借換と同じく新舊公債の交換に依つて之を行ふ事が出来る。殊に單に形式を統一するに過ぎざるものに於てさうである。之に反して實質的條件に大變更を加ふるものに至つては、債權者が承諾するを要し、勢ひ新公債を起し、其の手取金を以て前に起されたる公債を償還する方法に出なければならぬ。従つて單純整理は新起債と舊債の償還とを結び付くることとなり、此の點に於ても借換と理論を同じうす。只だ借換は新舊公債の交換を以て其の方針とするに反して單純整理は必ずしも其れを必要としないのである。勿論單純整理に於ても新起債に應ずる人に舊公債證券を以て拂込むことを許すときは新舊公債交換の實を見るに至るのであるが、新たに債權者を得ても差支へないのである。要は舊債を償還するの資源を得る目的を達すればよいのである。

公債は其の起因に依つて或ひは生産公債と云ひ、或ひは不生産公債と名づけ、又



は軍事公債と稱し、鐵道公債事業公債と呼び、種々の名稱を存するが、單純整理を爲すときは是等の名稱は之を廢し、統一せられたる公債に新らしき名稱を附せねばならぬ。而して其の新しき名稱は全體の公債の特質を示すものたるか然らざれば内容に關係なきものたるべく、是れ利率に依つて公債に命名し、又は整理公債と云ふが如き名を採るものある所以である。

## 第九章 公債の消滅

公債の消滅とは元金債務の消滅をいふ。元金債務の消滅は公債の借換によりても之を行ふことを得るが、現今の借換は利子の低下を旨とし公債元本の減少を目的としないのである。所謂公債の消滅は元金債務の消滅を目的とし、國家の負擔を長へに減ずるものである。而して元金債務の消滅は元金を償還するを以て普通とするから、學者は公債の消滅を以て公債の償還と同一視するのである。然し公債の消滅としては償還の外に公債の取消がある。

### 第一節 公債の取消(國家破産)

公債の取消とは國家が其の公債の元本又は利子に關し、全部又は一部の支拂停止を宣言するをいふ。其の支拂停止は個人に於ては破産であるから、國家に於ても此の状態を國家破産と云ふ。又國家が明示せずして債務を履行せず、又は僅かに其の一部を履行するに止まる場合にも、之を公債取消と云ふことがある。例へば強制借換をなし硬貨公債を紙幣にて利拂するが如し。之を間接の國家破産と云ふ。然し公債利子の全部又は一部の支拂停止並びに間接の國家破産は嚴格にいへば未だ公債消滅と看做し難い。其の元金の全部又は一部を取消すに至つては明白に公債の消滅と云ふべく、之を嚴格の意義に於ける國家破産とす。

私人が破産する場合には法律上の效果を生じ裁判所の干渉によりて債權者は破産財團に對し權利を行ふことが出来るが、國家破産は法律上の問題でなく、事實上の問題である。蓋し國家の上に立つ權力者が不在から、權力干渉により其の財産を公平に分配して債權者に幾分の満足を與ふることが出来ないからである。



若し國家に壓力を加へ此の暴手段を警むるものありとせば僅かに外國の外交上に於ける威力のみ。今之を法律問題として觀るに、苟くも法律を以て國を治する以上は國家は法律を改廢する事に絶對の權力を有してゐる。法律に依り自ら負ひたる債務の支拂停止を爲す權力ありと云ふを得ない。故に斯かる宣言を敢てし得るとせば、それは法律上の力でなく、事實上の力である。故に公債の取消は革命又は國家危急の場合にのみ行はれる。革命又は國家危急の場合に公債義務を履行するが爲めに租税其他の收入を得んとせば、却つて一般人民の苦痛を増し國を亡ぼすに至る。事茲に至らば少數債權者の利益を犠牲にするも、國を救ふの手段に出なければならぬ。又債權者と雖も國亡ぶれば自己も亦其の災禍を免ることを得ないから、甘んじて自己の利益を犠牲にするのである。然し是れは内債に就て云ふべく外債に就ては困難である。外債を取消せば外國は事實上の權力を以て對抗すべきが故に、平和的國際關係を保たんとする以上は事實上外債の取消を徹底せしむる事を得ない。最近に於て唯一の例外がある。其れは露國である。

## 第二節 公債の償還

### 第一款 公債償還の意義並びに當否

公債の償還とは元金を拂戻して、公債の全部又は一部を消滅せしめ以て永久に負擔を免るゝをいふ。公債償還の範圍並びに方法は起債の際に於て法令又は契約に依りて定めらるゝが例である。有期公債は少なくとも満期に至つて償還せねばならぬ。之に反して有期公債中にも一時支拂公債、定額支拂公債の如きを満期に先立て悉く償還せんとする事は、債權者の權利を無視することゝなるが故に、之をしてはならない。されば此等の公債に就きては、財政の伸縮如何を問はず定まれる時に之を償還せねばならぬ。是れ此の種の公債が財政上不便なりとせらるゝ所以である。有期隨時支拂公債は稍々此の弊を脱し財政の伸縮に相應する所がある。永遠公債に至ては、其の償還は全く財政上の都合に隨ふべく、一定の期限に償還する必要がない。是れ此等の公債が最も進歩したるものとして採用せらるゝ所以である。



起債は永遠公債の形に於てするのが最上の公債政策である。永遠公債は國家が償還の権利を留保して義務を負はないものである。然し義務を負はないと云ふは只だ一定の時に償還するの義務を負はないに止まり、何時かは償還せねばならないから、苟くも財政上都合よければ償還を爲さねばならない。然るに尙ほ之に對して償還不要を論ずるものがある。

(1) 米人中には其の國立銀行制度が公債存在を前提とするより公債償還は銀行制度を危くするものなりとして之に反對する者がある。然し國家の財政が公債償還の餘裕あるに拘らず、銀行制度の爲めに負擔の減少を計らざるは、少なくとも財政上當然の義務に反けるものと云ふべきである。若し其の償還が銀行制度に波及せば銀行制度を改正すべく、銀行の爲めに財政の方針を曲ぐるを要しない。

(2) 或ひは償還不要の論據を貨幣價值の下落に置くものがある。曰く、經濟の進歩に従ひ貨幣の使用が節せらるゝに反して其の供給は増加するが故に其の價值は減少する。價值の減じたる貨幣を以て償還せば負擔は輕くなるから償還は成る可く後世に延ばすべしと。余も亦永遠公債の方式を採るべき理由として貨

幣の下落と利子の低落とを數へるが、起債に際し後年の財政に伸縮自在の道を開く事と財政の餘裕あるに際し償還する事とは別論である。蓋し財政窮乏を告ぐる時にも必ず償還せねばならぬと云ふ如きは財政上の變通を缺く。もし財政上償還の餘地があるのに償還の不要を唱へるのは不可解である。利子低落は頗る緩漫なれば之が爲めに國庫の負擔を減ずるは短時日に期すべからざるに反し、公債の償還は直ちに其の負擔を減ずるものであるから、寧ろ國庫の利益とすべきである。

(3) 償還不要の論據を國富の發達に求むるものがある。曰く、公債の負擔は其の公債の總額と比例しない。總額は同じでも國民の富が増せば其の負擔は減少すべきである。若し減債を爲さんが爲め惡税を課し國民の精力を減ぜば、却つて國富増加の原因を妨ぐるに至る。故に公債償還よりは國富増殖を急とすべしと。此の償還不要論に對し、學者の中で全く之に正反對の説を立てる者がある。曰く、公債償還は國民を貧しくするものでなく、又産業の發達を阻害するものでない。個人は自己の債務の支拂によりて其の資本を失ひ、産業を衰へしむべしと雖も、國



家の債務支拂は其の國家中の一人の手より取りて之を他人の手に移すに過ぎないから、國家全體より云へば資本を失ふものでなく、従つて貧しくもならず、産業を阻害もしない。然るに公債を償還せざるときは、却つて國民を貧しくす。蓋し公債に衣食する者は進取の氣象を缺き、進んで放資及び企業に當ることなきも、公債の償還あるときは之を有利の業に放資し、人をして進取的氣象を起し、經濟的企業に當らしむるものである。故に公債償還は富を増し、不償還は却つて之を減ずと。此の説も多少の眞理があるが、如何なる場合にも償還は産業を發達し國富を増し、不償還は然らずとするのは少しく極端に失してゐる。然し少なくとも財政上償還の餘裕あるに際し償還に躊躇してはならぬと言はねばならぬ。思ふに償還は年々の利子額を減じて國庫の負擔を減じ、従つて其の公信認を大にして、公債の價格を高むるのみならず、新起債力を増大して財政上好結果を生じ、國庫負擔の減少の爲めに租税の負擔を減じ、資本が社會全般に散布せらるゝ爲めに金利を減じ、企業を盛んならしめ國民經濟をも益するのである。要するに公債償還は起債の時に定められたる條件に従ふべく、有期のものは有期に償還し、無期のものも財政上

償還の好機を逸せないやうにすべきである。是に償還制度と償還の時期及び方法との問題を生ず。

## 第二款 公債償還制度

公債償還制度は自由償還制度と強制償還制度との二に分れる。自由償還制度とは、國家が法令に依りて強制的償還の義務を負はず財源の存するに従つて自由に償還の程度を定むるの制度である。強制償還制度とは、之に反し、法令又は契約に依りて償還を強制せられ、財源の有無と財政の都合とに依つて國家が償還の程度を定むるの自由を有せざる制度である。是が故に自由償還制度と強制償還制度との別は、第一に公債の種類形式の如何に依りて定まり、第二に償還に關する政策に依つて定まる。

有期一時支拂公債、有期定額支拂公債、富籤公債、年金公債の如きは其の性質上強制償還たるべきものである。之に反し有期隨時支拂公債並びに永遠公債は自由償還たることを得べきものである。然るに是等の有期隨時支拂公債並びに永遠公債に就ても強制償還制度となす事がある。減債基金制度が即ち其れである。



自由償還制度と減債基金制度との別は償還の財源にも關係す。自由償還制度は償還財源を剩餘金に取るを常とし、剩餘金あれば則ち償還し、無ければ則ち償還しない。是れ自由なる所以である。減債基金制度は基金を以て償還の財源とし、其の基金を充實するは剩餘金の有りや無しやに關係ない。故に剩餘金なきも尙ほ償還は一定の計畫に従ひて進行すべく、是れ強制償還たる所以である。

### 第一項 減債基金制度

#### 第一 減債基金制度の意義

減債基金制度とは、公債を償還する爲めに一定の財源を定め、之を他に用ひ得ざることとし、整理局其他委員會をして之を管理せしむるの制度である。之を減債基金制度の歴史より見れば、本來の減債基金は尙ほ之を狭く解すべく、嘗に他に流用を許さざる一定基金たるに止まらず、特殊の管理方法を用ふるものを指すのである。即ち減債基金を以て總公債の償還を目的とする獨立法人となし、之によりて買上げられたる公債を其の財産と看做し、其の利子をば再び基金として他の公債買上げに用ひ、終に總公債を買上げるに至つて初めて眞正の償還となり、國家も

利子支拂の負擔を免ることを得るものである。是れ複利の觀念を基礎とするものにして、リッチャード・プライス (Richard Price) の發案にかゝり、ピット (Pitt) の初めて實行せしものなるが故に、之をピット式減債基金とも云ふ。

我國に於ける減債基金の意義は、之を明治三十九年の國債整理基金特別會計法に求めねばならぬ。同法に依れば、國債の償還の爲めに國債整理基金を置きて之を特別會計とし、以て一般會計と區分し、其の基金に充つべき資金は毎年一般會計より繰入ることとし、其の繰入金中明治三十七八年戰役に關する經費支辨の爲め發行したる國債及び其の借換の爲めに發行したる國債に關する分は年額一億千萬圓を下ることを得ざることとした。故に我國の該法成立當時に於ける減債基金は、年々一般會計より一定額の資金を繰入れ、之に依つて強制的に公債の償還を爲さんとする特別基金なりと云ふことが出来る。

減債基金制度は時代に依り國に依り多少形式を異にするが、孰れも法律の強制に依つて公債を償還することを以て特質とす。減債基金制度は此の點に於て自由償還制度と全く相反す。即ち減債基金は、年々少なくとも一定額の償還を行ふ



べく、剰餘金の有無、財政の狀況如何を問はない。是れ強制償還たる所以である。此の強制償還は減債基金の生命であるから、如何なる事變發生するも、一定額の公債償還を中止してはならぬ。如何に重要な經費の支出せざるべからざるものもあるも、一定額の公債償還を措て之を先にしてはならぬ。減債基金は此の點に於て膠柱主義である。

減債基金は公債を償還するが爲めに設けられたる特別の基金であるが、其の財源を作る方法は種々ある。ビット式減債基金は、年々一定の繰入金を受くると同時に減債基金に依りて買入れられたる公債の利子を以て基金の財源とするのである。即ち買入れられたる公債は償還せられたるものと看做さずして國庫より利子を受取り、次年度以降の公債買入資金に充つるのである。其の後歐洲の減債基金は此の外に更に二つの財源を積立つるものを生じた。其一は借換の爲めに節約したる利子である。即ち借換に依つて利子の低下を來すも國庫よりは従前の利子を受取り、次年度以降の公債買入資金に充つるのである。其二は起債の際に其の手取金の中より割かれたる資金である。即ち新しく公債を起す毎に其の

手取金より公債表面價格の百分一を積立て、減債基金と爲すものである。是等の積立財源は國に依り時代に依り、或ひは一を缺き或ひは二を缺くものありしも、少なくとも其の一種を有してゐたのである。

我國の減債基金は其の初めに毎年一般會計よりする繰入金を以て財源とした。其の基金にして毎年度内に使用せざるものは翌年度へ繰越すべきも、基金は積立つことを趣旨としない。又基金は金銀地金及び有價證券を以て之を保有し、其他有利確實なる方法を以て之を運用し得ることとなつてゐるが、實際に於ては毎年度繰入れたる資金を以て大體償還に充つるを例とす。即ち買上げられたる公債は、大體に於て之を銷却し、爾後之に利子を支拂はない。又新しく公債を起すに際しても、其の手取金の一部を割き之を積立て、減債基金とするのでない。故にビット式減債基金とは大いに其の性質を異にするものである。只だ國債整理基金特別會計法が其の初め毎年一般會計より繰入るべき資金中、明治三十七八年戰役に關する經費支辨の爲めに發行せる國債及び其の借換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ことを得ずと定め、日露戰爭に關して起され



たる公債に就ては、年々の元金償還の爲めに利拂額減ずることあるも、又借換に依つて利得の低下を來すことあるも、毎年一般會計より繰入るべき總額は變ぜざるが故に、利拂額の減少したるだけ並びに借換に依つて低下したる利子の差額だけは元金償還に充つることが出來、年を逐つて元金償還額は愈々増し行くこととなり、形式に於てはビット式の減債基金に倣はないが、精神に於て倣つてゐた。即ち初年度に於ては約二千萬圓の元金償還を爲し、逐年其の額を増し三十箇年に十八億圓の償還を完了する豫定であつた。明治四十二年度よりは償還額は五千萬圓を最少限度とするの方針を立て年々之を豫算で定むることとなつた。處で日露戰役公債は外債が多かつたので、國債の償還は正貨維持の困難を伴ひ來り、且つ大正四年度よりは其の償還額が五千萬圓を超過することとなつたので、法律を改正し、日露戰役公債に對し元利支拂の爲めに一億一千万圓を繰入ると云ふ條項を削り、其代りに公債償還の割合を前年度首に於ける國債總額の萬分の百十六以上とし、三千万圓を下ることを得ずとした。此の標準に依るときは、公債の償還せらるるに従つて後年度には利子支拂額が減ずる、其れと共に、公債償還額も減じて行く

のである。只だ年々の公債償還額が餘りに少なくなるは減債基金の精神を貫く所以でないから、參千萬圓を下ることを得ずとしたのである。國債整理基金特別會計法の制定せられたる當時の精神とは、大いに變つてゐるのである。

昭和四年に至り前々年度に生じたる一般會計剩餘金の四分の一を下らざる金額を減債基金に繰入れる事としたが、剩餘金は年々變動するもので其の額を定め難い。是に減債基金制度の衣を着て自由償還制度が現はれてゐるのを見るのである。更に昭和五年度よりは、從來前年度首國債總額の萬分の百十六に相當する償還資金額全部を一般會計より繰入れてゐたのを改め、各負擔會計より、それぞれ負擔額に應じ繰入れることとなつた。

要するに、我國の減債基金はビット式減債基金の變形の如きものであつたが、次第にビット式減債基金を離れ、年々一定額以上の償還を爲す基金と化し去つた。然し今日に於ても、尙ほ年々一般會計又は他の特別會計より資金を繰入れ、強制的に一定額以上の公債償還を行つてゐる以上は、依然減債基金の性質を具へてゐると云はねばならぬ。



## 第二 減債基金制度の根據及び得失

一 減債基金制度は種々の動機より生まれ出てゐるが、其の根據と見るべきものは公債償還を確保して國家信用を維持せんとする思想と複利の理論とに在る。

(1) 國家の經費が多端に過ぎると、一旦負へる公債も其の償還を忽にすることあり、其の有期公債が多額となるに従ひて債務の履行困難となり、債権者をして危惧の念を抱かしむることがある。然るに今一定基金を作り、専ら之を公債の償還に用ふれば、公債償還が無窮に延ばさるゝの虞れなく、又債権者は之によりて大いに安心することが出来る。故に此の制度は國家が其の負擔を減じ、又公信認を増すが爲めに必要である。

(2) 複利の理論はプライスの唱道する所にかゝり、實にピット式減債基金の根據を爲すものである。其の趣旨は一たび買上げたる公債の利子を基金とし進んで已まざれば、基金は年々累進的に増加し、後年に至るに従ひ其の額愈々大となり、容易に元金を買上げ盡すことが出来るといふに歸する。此の理論を推すと、毎年一定額を減債基金に繰込まなくとも、一たび基金を作り其の利子を増殖すれば、

償還完了期こそ少しく遅れ複利の法則の行はるゝこと依然たるが故に、比較的速く而かも少額の金を以て多額の公債を償還することが出来る。是を以てプライスは、公債を起すときに其の手取金の百分一を積立て、基金とし之を複利に増殖せば、三分利公債ならば四十七年、四分利公債ならば四十二年、五分利公債ならば三十七年を以て償還を了し得べきことを提唱した。是れ公債は自ら償還するものであると云ふ論理である。プライスは、更に進んで五分利の公債を償還するが爲めに六分利の公債を起すも不可ないと主張した。蓋し減債基金より買上げらるる公債は五分利なりとするも之を複利とするが故に其の利殖は甚だ急なるに反して、減債基金を作る爲めに起す公債は假令六分なりとするも單利なるが故に永年に於ては其の額前者より少なしとするからである。

二 減債基金の根據に就て之を觀るに、前提の誤つてゐるものがある。

(1) 複利論は買上公債を以て基金の財産とし、之を利殖せんとするものであるから、公債の放資利殖を前提とす。然し國家が自己の債務を表證するものを所有する事は放資と見るべきものでない。國家は一方に利子を拂つて他方に利子を



請取るに過ぎない。一の勘定より他の勘定に移した爲めに、利殖を爲し生産を爲し得とせば、私人又は會社が自己の債務を表證する證券を發行して自己が之を有する場合にも、其れが利殖となり生産となるべきである。然し斯の如き方法で古來何人も富みたる者が無い。果して然らば國家が公債證券を有するも亦利殖するものと云ふことを得ない。プライスは減債基金に屬する公債の利子を以て其の公債の生む利得とするが、公債利子は租税其他の收入に依つて支拂はるものである。従つて公債は自ら償還力を有するものでなく、償還力を有するものは租税其他の國家收入である。是が故に複利説の論理よりいへば、租税其他の收入の一定額が永きに互り減債基金に所屬すと云ふに歸す。従つて複利説の是非は一定の收入を永く減債基金に固定するの得失如何と云ふこととなる。

(2) 信用維持説は公債の償還を確保して債權者を安んぜしめんとするものなるが故に、公債の償還を以て信用を維持する所以なりと前提す。然るに永遠公債の如きは必ずしも償還を必要とせないから、年々の償還を以て信用維持の條件としない。且つ國家の信用は財政の順調に依つて維持せらるゝものなるが故に、減

債基金は財政の順調に資するものなりや否やを詳かにせねばならぬ。即ち一定の收入を永く一定の目的に固定することが財政に如何なる影響を與ふるかを明かにせねばならぬ。

三 減債基金制度の影響は三つの觀察點より之を爲すことを得、其一は財政の伸縮に及ぼす影響如何、其二は所期の目的を達し得るや否や、其三は減債基金制度を墨守する爲めに生ずる結果如何が是である。

(1) 國家は永久の生命を有し、従つて其の存続する間には必ず波瀾があるから、財政も亦變に應ずるの餘地を存せねばならぬ。財政をして自由に伸縮するを得せしむるには、其の收入を一定の用途に定着せしめてはならない。然るに減債基金制度は一定の收入を一定の用途に固定せしめ、他に流用し得ざるが故に、財政の伸縮の自由を妨ぐるものと云ふべきである。

(2) 減債基金が目的を達するには、財政上金融上諸種の條件を具へねばならぬ。  
(a) 財政上よりいへば、減債の目的を達すべき資源を有せねばならぬ。若し此の餘裕を存しないと減債基金を作る爲めに起債する事も出來て、其の結果は公債



を減ずるのでなく、只だ之を増す事となるからである。故に減債の目的を達せんとせば、第一に歳入剰餘の存する事を條件とす。然るに歳入剰餘あるも、他に重要な経費が生じ、之が支辨に充てねばならぬとすると、事實上公債償還の資源となす事を得ない。尤も此の場合に於ても、其の重要な経費を支辨するが爲めに他方に増税を爲す事を得ば差支ない。故に減債の目的を達せんとせば、第二に公債償還よりも尙ほ必要とせらるゝ経費の増し來らざる事を條件とし、若し斯の如き経費の増し來る事があると何時にても増税を爲し得る事を條件とす。

(b) 金融上並びに國民經濟上よりいへば、外債償還と内債償還とを區別すべきである。外債を償還せんとせば、少なくとも國際貿易順調にして正貨流入の趨勢あることが肝要であり、正貨流出の傾ある際に外債を償還して更に正貨を流出せしめば中央銀行兌換制の危機を招致する事がある。内債を償還せんとせば金融緩漫の時を避けねばならぬ。然らざれば金融緩漫を助長して經濟上の弊害を生ずるからである。

(3) 減債基金が容易に目的を達し難くなると、財政家の採る方法は二つある。

其一は減債基金を流用することにして、其二は減債基金を固守して而かも通路を見出すことである。通路とは左手に償還し右手に起債する方法である。蓋し歳入剰餘なくして減債基金に充つべき資金を得んとせば、勢ひ起債に依らねばならぬ。又たとへ歳入剰餘あるも他に重要な経費が新たに生じ、又は増し來ると、歳入剰餘を以て減債基金の資金に充つるとするも、重要な経費を支辨するには起債に依らねばならぬ。斯の如くして一方に減債基金に依つて償還するも他方に公債の起さるゝを防ぐことを得ないのである。一方に償還するも他方に起債すれば、少しも減債とはならず、加ふるに國家は之によりて財政上の損失を被るのである。其れには三方面より觀察せねばならぬ。

第一に左手に還債し右手に起債すれば、國家は、之が爲めに、費用を投ぜねばならぬ。銀行家をして其の事務を執らしむれば、之に相當の手數料を與へねばならぬ。若し還債せざる代りに起債をも爲さなければ、斯かる経費は當然之を節約し得べきである。

第二に左手に還債し右手に起債すれば、國家は、發行價格と償還價格との差にて



損せねばならぬ。國家が公債を起さんとせば、如何に信用大なるものにあつても、發行價格は額面價格より以下なるを常とす。然るに國家が還債を爲すときは抽籤により額面を以て償還することあり、國家は明かに發行價格と還債價格との差に於て損す。國家が買上償還を行ふ場合には、其の買上は市場價格に於てするものなるが故に、買上價格と發行價格とは互に相近づくが、二者が全然同一に歸することは之を豫期し得ない。蓋し國家が公債を賣らんと云へば、其の瞬間に、其の市場價格を下落せしめ、公債を買はんと云へば、其の瞬間に、其の市場價格を騰貴せしむるに至るからである。されば發行價格は買上價格よりも低く、國家は發行價格と買上價格に於て損するのである。

第三に左手に還債し右手に起債すれば、國家は又利子の差に於て損せねばならぬ。蓋し國家が左手に還債し右手に起債する時は、財政の遺線を爲す時にして新らしく起さるべき公債に對しては、高利を支拂ふべく、従つて低利公債を償還して、高利公債を起すことに歸するのである。尤も起さるべき公債と還すべき公債との利子に於て差違なきやうにする事も出来るが、それには、起債に於て發行價格

を一層下げねばならない。何れにするも國家の損失たるに於て異なる所がない。以上三の觀點より考察すると、減債基金は大體に於て良き制度であると言ふことが出来ぬ。然し之に對しては尚ほ只だ一つ此の制度を辯護し得る理由がある。其れは公債價格の維持に外ならぬ。公債價格の維持は常に財政の信用を博するのみならず、金融機關を初め其の多く公債を有する者をして社會的信用を得せしめ、仍つて以て財界の安固を期することが出来るからである。

## 第二項 自由償還制度

自由償還制度とは、國家が法令に依つて強制的に償還義務を負はず、財政の状況と剩餘金の如何によりて豫算の上に於て其の償還の程度を決する制度をいふ。

此の制度は財政に剩餘を生じたる時、其の剩餘を以て公債を償還せんとするものにして、剩餘なきに之を償還せんとするものでない。故に減債基金制度の如く純然たる機械的の強制を受けない。其の財政の餘裕あれば償還も大となり、財政の餘裕なければ償還も少なく、又或ひは全く之を缺き、其の償還は財政と共に自由に伸縮するものである。是れ自由償還の名ある所以である。



此の制度に於ては償還の財源は之を剰餘金に求む。然るに剰餘金の用途は一ならず、若し悪税が存するとせば、國家は先づ其の税を廢止し、又は之を改正せねばならぬ。若し又新事業を計畫するの必要起らば、其の經費の如何に拘らず、進んで之が實行を圖らねばならぬ。従つて公債償還の財源は原則として剰餘金に求めねばならぬが、其の償還を決するには減税の必要と新事業の必要と相比して其の輕重を定むべきである。自由償還制度の下にありては一定収入を固定して財政の伸縮を缺くが如き虞れなく、又一方に公債を償還して他方に起債するが如きことなく、従つて故なく公債を遞増し費用を多くするの損失がない。斯くして減債基金の制度に對する批難は全く之を除去することを得るのみならず、多くの場合には公債によらず剰餘金に依らしむるが故に公債濫用に對する保障ともなる。要するに自由償還制度は最も能く財政の性質に適合し、實に其の有機的成分の一を爲すものである。

自由償還制度は剰餘あるときに償還すればよいから、動もすれば償還を怠り、公債をして累積するに至らしむるの弊がある。是れ財政上忌むべきことである。

故に自由償還制度の下にありても、低利借換をなすときは成る可く其の利拂の減額を他に用ひずして公債の償還に充て、或ひは生産的公債に於ては其の償還を其の公債に依つて起されたる事業の収益に求むるが如き方法を採用の必要がある。斯の如き方法を採用も、決して自由償還の原則を破りて減債基金制度に復歸するものと云ふを得ない。

現今の財政は有機的にして必要に應じて伸縮せねばならぬ。公債の償還を機械的に迫るは其の財政の本質に反す。財政をして有機的作用を完全ならしめんとせば、將來に於ける起債の餘地を存するに努めねばならぬ。國家國民の負擔力を見て償還の程度を決し償還に依り公信認を高め財政の餘力を存すべきである。

### 第三款 公債償還の時期及び方法

一 償還の時期に就ては、一年度内の如何なる時期に於て償還すべきやの問題がある。

償還は普通剰餘金を以てするものとせば、其の償還の時期も國庫に剰餘金の存する場合に於てすべきである。年度内に收支の關係上収入多く入り來りたる時



を以て財政上便とする。然し償還の時を決するに單に財政上の都合をのみ見て他を顧なければ弊害を生ずる事がある。故に又經濟上の状態をも顧慮すべく、若し金融の緩漫なる時又は投機の起らんとするに際し償還を行はば却つて其の勢ひを大ならしむべく、金融の逼迫するときに之を行はば之を救ふのである。

次に同一年度に於て償還は一時になすべきや數時になすべきやの問題がある。國民經濟上より考へて、一時に巨額の償還をなせば金融の緩漫を起し、又は資本家は償還を受けたる資金を利用する道なきに苦み、投機的放資をなすに至る虞れがある。財政上より云ふも、一時に多額の支拂のなす事は收支の平均を破るの虞れがある。故に數時を便とするが、餘り多きに過ぐるときは手数を要す。

二 公債の全額を一時に償還し得れば其の方法は容易であらうが、其の一部を償還せんとするときには是に一定の償還方法が必要である。

普通採用せらるゝ方法は抽籤償還法であつて、償還額を定め抽籤に依りて其當籤者に額面を以て償還するのである。若し公債の時價が額面以下なるときは此の償還方法は不當に権利者を益して國庫及び其の納稅者を害することゝなるべ

く、其の當籤者が全國中種々の土地に住するものなるときは資金が離散して金融市場に何の益をも齎さない。

買上償還とは、國庫が取引所又は其他の公債所有者に就て公債の時價にて買入れ以て償還を了する方法である。此の方法に依るときは、同額の金を以て多額の償還をなすことを得るのみならず、公債の時價下落を防止することを得。加之、金融逼迫せる地に於て買入れるときは此の地に資金を注ぎて之を救ふの作用をなす。従つて國庫より見るも金融上より見るも利益を生ずるのである。人或いは市價によりて公債を買入れ以て償還を了するは、政府の不信を表白するものなりとして反對する者があるが、市價以下にて買入を強制するものでなく、之を賣る者は自由意思によるのであるから、政府の不信となすを得ない。買上償還は其の價格が平價以下に存する場合に於てするを普通とす。若し平價以上にて買上ぐるときは、多額の金を以て小額の公債を償還するに止まり、國庫の損失を招き間接に擔稅者を害することゝなり、財政上の弊を生ず。只だ平價以上の買上は愈々公債價格を高むることを得べきを以て金融政策上より之を辯護するものがあるが、若



し國家に變事ありて買上償還を中止するに至らば公債價格は一時に暴落し其の弊に堪へない。是れ明治二十九年法律第五號國債證券買入銷却法が買入價格は證券額面に超過するを得ずと定めたる所以である。

要するに、公債の償還は其の價格が平價以下に在るときは買上方法に依るべく平價以上に在るときは抽籤方法に依るべきである。

償還は買上抽籤の外に豫算に於ける起債を中止するに依つて之を爲すことがある。即ち起債と還債と並び行はるゝ場合に還債額だけ起債を減ずるのである。還債の資源を起債の目的に用ふれば、起債と同じ結果を生ずべく、還債より云ふも舊債償還の目的を達することを得るからである。然し國家の公債と云ふ觀點に立つときは、公債の減少とならず、只だ公債増加を防ぐに過ぎない。斯の如き償還方法が採用せらるゝときは、一方に起債し他方に還債するが爲めに生ずる財政上の損失を除き得べく、減債基金に依る償還に之を用ひると減債基金の弊は半ば救済することを得べきである。

## 第五編 豫算論

### 第一章 總論

#### 第一節 豫算と財政計畫

財政變理の道は收入支出の均衡を得るに在る。收入支出の均衡は經費に應ずべき適當の收入を按配するに依つて之を期することが出来る、是れ實質的に財政を整ふる所以であつて、前編に於て研究したる所である。處で財政は形式的に整はねばならぬ、財政の形式的調整は豫算に於て之を期することが出来る。是れ此の編に於て研究せんとする所である。

豫算論の理論的研究に就ては、ヘッケル (Heckel)、シエーズ (Jéze)、マック (Buck)、ノイエル (Neumaier) 等の研究が發表せられ、各國の豫算の實際に就ては、シュワルツ (Schwarz) の調査、國際聯盟の調査 Memorandum on Public Finance、財政學辭書 (Handbuch der Finanzwissenschaft) 等に現はれたる各國の豫算の研究を擧げる事が出来る。



財政を形式的に調整せんとすれば、一定の時期を盡し其の間に収入と支出とが均衡を得るやうに仕組まねばならぬ。若し収入の入るに従つて無方針で支出をするとせん乎、案外必要で無い経費が先きに支出せられて其の間に収入が盡き緊要の経費は支辨せられずに終ることも起つて来る。斯の如きは全く行き当たりバツタリの經理で、財政は全く亂脈に陥るのである。そこで財政を整へんとせば、支出すべき経費と取り入れる収入とをつき合はせ其の辻褄の合ふ様に豫め計畫を立てねばならぬ。従つて経費の方からいへば、輕きもの緊要ならざるものを切り捨てることも起らうし、収入の方からいへば、種々の工面を廻らして増收の道を講ずることも起らう。要は收支の均衡を得て財政の秩序が保たれる様にすべきである。處で斯の如く收支の均衡を圖るとしても、そこに一定の時期を區切らねばならぬ。蓋し刻々に収入と支出とが相適合することは之を期することが出来ない、一定期間に收支が適合すれば、たとへ其の間に於て支出が先き立ち収入が後より入つて来ることもありとしても、之を遣り繰る方法があり、爲めに財政の秩序を亂さないからである。斯くして豫算の制度が生じて來たのである。

豫算が上述の必要から出て來たものであるとすれば、一定期間に於ける収入支出の豫定的計算であると觀念せねばならぬ。一定期間といふは會計年度に外ならぬ。一會計年度間の収入は之を歳入といひ、一會計年度間の支出は之を歳出といふ。そこで豫算は一會計年度に於ける歳入歳出の豫定的計算といふ意味となつて来る。詳言すれば豫算は一會計年度に於て支出すべき國家の経費と之を支辨すべき収入とを對照して兩者の種類と金額とを豫定したものである。尙ほ一會計年度に於ける歳入歳出の計算は歳計に外ならぬから、豫算は簡明に定義して歳計の豫測であると言つて可いのである。

豫算は前に述ぶる如く一會計年度に於ける歳入歳出の豫定的計算であるとする、豫算には三の要素がある。其一は會計年度であり、其二は歳入歳出であり、其三は豫定的計算である。そこで豫算の何たるかを知らんとせば、此の三つの觀念を明かにせねばならぬ。

第一に會計年度は豫算に對し時間的限定をなすものである。豫算は此の時期の間に於ける收支を整ふるものである、其の期間が長きに過ぐれば實行性を缺き、



短かきに過ぐれば連続性を失ふこととなる。長短宜しきを得ねばならぬ譯である。會計年度は一箇年であることが通則であるが、必ずしも一箇年と限らない、數箇年に互つて一會計年度を設けることがある、我國に於ける、大正三年臨時事件に關する臨時軍事費が十一箇年に互つて一會計年度を形づくつてゐた如き其の例である。次に會計年度は一箇年としても、其の始期に就ては各國は其の例を異にしてゐる。或ひは曆年をそのままに採用し一月一日より十二月三十一日までを會計年度とするものがあり、或ひは毎年七月一日より始めて翌年六月三十日に終るものがあり、或ひは毎年四月一日より翌年三月三十一日までで續くものがある。我が會計法第一條は「政府ノ會計年度ハ毎年四月一日ニ始リ、翌年三月三十一日ニ終ル」と明記してゐる。

第二に歳入歳出は前に述べた通り一會計年度間に於ける國家の收入支出と解すべきである。詳言すれば、歳出とは一會計年度内に於て國家が其の需要を充たす爲めに支出する一切の經費をいひ、歳入とは歳出を支辨するが爲めに一會計年度内に收納せられる一切の收入をいふ。従つて國家の經費に屬せざるものは假

令國家が支拂つても歳出といへぬ、例へば郵便貯金、保管金、供託金の拂戻の如し。之と同様に歳出に充當する財源とならぬものは假令國家が收納しても之を歳入といへぬ、例へば郵便貯金の受入の如し。更に國庫金の一時の遣り繰りである大藏省證券、一時借入金を受入は、年度内に返すものであつて歳出支辨の財源といふ効果がないから、之を歳入とはいへぬ。

第三に豫算は歳入歳出の豫定的計算である。其の豫定的計算といふことが豫算の骨子である。豫定的計算は歳入歳出の見積となるのである、見積は適確でなければならぬ、歳入見積が過大であれば歳入に缺陷を生ずべく、歳出見積が過大であれば濫費の弊に陷る。共に財政を整ふる所以で無い。歳入の見積は技術的になるが、歳出の見積は政治的に解決せられねばならぬものが多い。行政各部は動もすれば歳出を多くする様に要求するが、如何に財政は出づるを量りて入るを定むるものであるとはいへ、歳入に一定の制限がある以上、行政各部の要求する經費に對しては相當に之を斥け、歳入の賄ひ切れる點に於て歳出を豫定せねばならぬ。此の経緯があつて初めて豫算に於て收支の均衡が得られるのである。



豫算は斯の如く一會計年度に於ける歳入歳出の豫定的計算であるが、今日の立憲國に於ては帝國議會の協賛を経ねばならぬ。豫算が帝國議會の協賛を経ると、そこに法律的效力を生ずる、其の法律的效力は豫算の制度として重要なことである、是に於て豫算の憲法的意義が出て来る、即ち憲法的意義に於ては豫算は帝國議會が政府に對し財政權を附與する形式である、といふべきである。豫算の效力に就て之を見るに歳出豫算は明かに政府に其の定むる額の範圍内で支出を爲す權限を與ふる事になつてゐる、其の額を超過しては一錢一厘たりとも支出することが出来ぬ、そこで一方から觀れば政府は權限を得るのであるが他方から觀れば拘束を受けるのである、此の拘束が專制政治の弊を打破して立憲政治の本能を發揮する所以となるのである。歳入豫算は之に反して金額に於て拘束を受けぬ、従つて歳入豫算は謂はば歳入の見込に過ぎぬことになる。此の憲法上の意義に於ける豫算に對しては行政上の意義に於ける豫算を考へねばならぬ、行政上の意義に於ては豫算は行政各部に對する支拂權限附與の形式といふべきである、憲法上の意義に於ける豫算は同時に行政上の意義に於ける豫算たるを通例とするが、兩者

の範圍は一致しないことがある。憲法上の豫算が成立し政府に財政權が附與せられても、政府は必ずしも其の全部を行政各部に與へないことがある、加之、政府が豫算外支出を敢てする決心をなすときは、憲法上の意義に於ける豫算に豫定せざる經費支出の權限を行政各部に附與することがある。

豫算は之を財政計畫と區別せねばならぬ、豫算は一會計年度に於ける歳入歳出の豫定であるが、財政計畫 (Finanzplan) はモット長い期間に互る歳入歳出の豫定である。豫算の中には經常費があると同時に臨時費があり、其の臨時費の中にも相當長い年月に互つて完成すべき事業の爲めに支出すべき經費があるのであるが、収入の方にも經常収入があると同時に臨時収入があるから、當該年度の豫算を以て後年度の收支關係を律することが出来ぬ。殊に繼續費の如き後年度の支出に屬するものに對しては、之に應ずる財源を留保せねばならぬ。後年に財源なきに拘らず無暗に繼續事業を起すときは、其の初年の財政は整てゐるとしても、後年の財政は整はないことになる。それでは財政の信用を維持することが出来ぬ。そこで財政を整へんとすれば、豫算に於て當該年度の收支の均衡を圖るに止まら



ず相當長き將來に於て收支の均衡を得ることを期せねばならぬ、そこに財政計畫が出て來るのである。故に豫算と財政計畫とは共に形式的財政調整の必要から出でて財政變理の標準たるものであるといひ得られるのみならず、純理よりいへば豫算は財政計畫の一部の具體化とも言ふことが出来る。只だ豫算は議會の協賛を経て憲法上行政上の效力を有するのであるが、財政計畫はさうで無い、繼續費の協賛は後年度に效力を有して居つても、財政計畫そのものは議會の協賛を得て公布せらるべきもので無く、従つて憲法上行政上の效力を有するもので無い。

我國に於ける財政計畫は、概計表として示され、議會に於ける論争の種となつてゐるものであるから、少しく之に論及するの必要がある。概計表は當該年度以降十箇年の歳入歳出豫算概計を表にするのを例としてゐる。即ち初年度に於ては豫算を其の儘取つて歳入歳出の額とし、次年度以降に於ては歳入に就ては自然増収を見込まず、歳出に就ては新規經費を豫想せず、以て歳入歳出を對照するものである。従つて歳入に於ける税制整理の結果を見るに、兩三年間は収入に異動を生ずると見るが、平年に復したる後は年々定額の収入が入り來ると見るのである。

經費に伴ふ収入に就ては經費支出に依る事業の進行計畫に應じて各年度の収入を見積るのである。又歳出に於ては、經常費は十箇年間初年度の額を維持するを原則とし、繼續費は年割額を各年度に配分するから、各年度其の額を異にすることになる。繼續費年度が盡くれば其の經費も亦消へ行くのが常であるが、製艦費の如き一の繼續計畫盡くると共に他の繼續計畫を起さねばならぬものにおいて、後の計畫未だ定まらざるに拘らず、相當の財源を留保する必要がある、近年之を考慮して概計表を作つてゐる。議會に示さるゝ概計表は歳入と歳出とを經常部と臨時部とに分ち、十箇年間に互つて之を對照して各年度に於ける歳入過不足を示し、其の臨時収入は更に之を普通歳入、公債金、前年度剩餘金繰入の三に分ちて、各年度の額を示してゐるから、財政計畫上に於ける公債政策もそれに依つて明かになる譯である。公債金剩餘金繰入は共に財政の不足を證據立てるものと謂ふことが出来る。昭和五年度以降十箇年歳入歳出豫算概計表には公債金を缺き、昭和六年度以降十箇年歳入歳出豫算概計表には公債金と前年度剩餘金繰入とを缺いてゐる。以て財政計畫の骨子を知ることが出来る。



## 第二節 豫算の發達

豫算は其の效力から觀て議會の政府に對する財政權附與の形式であること前述ぶる通りである。従つて豫算が立憲政治の發達に伴つて發達したことは論ずる迄も無いことである。尤も豫算は專制國時代に於ても無かつたのでは無い。今日の豫算制度なるものは立憲政治の産物であるといふのである。

立憲政治の歴史を見るに、租税の立法に關し國民の代表者の協賛を求むる事が議會政治の初めをなしたのであつた。然るに租税立法に國民が參加した所で、其の租税の用途たる經費を行政政府が濫費する様な事があつては、租税協賛權が無意味のものとなり立憲政治の目的を達し得られぬ事となる。茲に立法府は行政政府をして豫算を作製せしめ事前の監督をなすこととなつたのである。此の發達の徑路は英國の憲法史に於て最も能く之を窺ふことが出来る。蓋し立憲政治は英國に於て先づ發達し、豫算制度も亦英國に於て發達したからである。現今立憲諸國の豫算制度は直接間接に英國の制度に影響を受けてゐるといつて差支ない。

そこで茲に英國に於ける豫算制度の發達を叙し、それが諸國に傳はつて行つた跡を尋ねなければならぬ。

英國の豫算制度は租税承諾權に基づいてゐる。既に十三世紀頃に於て租税は納税者の承諾を得なければ徴收することが出来ないといふことが確定の原則となつてゐた。而して一六八八年に至り租税が承諾せられても其の租税は承諾の目的以外に支出することが出来ないことになり、それが慣例となつた。ジョージ(George)三世の時になつて整理基金(Consolidated fund)が設けられ、其の基金に屬する収入支出は毎年議會の議決を要せないが、其他の支出は之を款項に分ちて議決し更に其の支出に充當する収入を議決し、會期の終りに至り是等の議決を集め、議決の目的以外に支出することが出来ないといふ條件を附して一の法律とした。是れが謂ふ所の豫算法である。即ち行政政府は此の豫算法に依つて支出の權能を附與せられることになる譯である。

佛國革命後に於ける佛國の憲法竝に南獨諸國の憲法には、租税承諾權の觀念に基づき租税は毎年法律を以て定むべきことを規定するに至つたが、豫算に關して



は定むる所が無かつた。然し實際には毎年租税の承諾を爲すと同時に其の租税を目的外に支出することを制限する爲めに豫算を議決することを例としてゐた。白國埃國の憲法は、租税は毎年法律に依つて之を定むると同時に豫算も亦法律に依つて之を定むることを規定した。普國の憲法は、豫算に關しては毎年法律に依つて之を定むべきことを規定したに拘らず、租税に關しては法律を以て廢止變更する迄は舊に依つて徵收するといふことを規定した。

我國の憲法は大體普國の憲法の精神を襲ふてゐる。只だ豫算は法律の形を採らず、豫算として毎年議會の協賛を要することゝ規定したのである。

之を要するに豫算の制度は租税承諾の思想に基づき議會が行政政府に財政權を附與する形式となつて來たのであつて、其の底に行政政府の濫費を豫防せんとする精神が流れてゐる。其の精神に依つて豫算が今日迄の發達を遂げたのである。

### 第三節 豫算の體様

豫算は帝國議會の協賛を経ねばならぬが、協賛を求める方法として法律の形を

採るものゝあることは前節に述べた通りである。豫算が法律の形を採つた所で、議會の政府に對する財政權附與の形式であるといふ性質に異なる所が無く、他の法律と全く本質を異にしてゐる。そこで我國の如く豫算は法律の形を採らない制度が出て來るのである。

我國の豫算は法律の形を採らず、豫算案として議會に提出せられ、豫算として公布せられてゐる。其の仕組は、豫算の條文と別冊との二種類より成つてゐる。其の豫算の條文は即ち政府が議會に協賛を求むる本文であり、若くは議會が政府に財政權を附與する根據である。別冊は甲號乙號丙號に分れてゐる。今昭和六年度總豫算に依りて豫算の條文を示すと左の如くである。

第一條 昭和六年度歳入總額ヲ拾四億五千八百七拾七萬貳千四百四拾壹圓歳出總額ヲ拾

四億四千八百五拾貳萬八千四百七拾貳圓ト定ム其ノ款項ノ金額ハ別冊甲號歳入歳出

豫算ニ據ルヘシ

第二條 別冊乙號所掲ノ費途ハ各其規畫スル所ニ隨ヒ昭和六年度以降ノ繼續費ト爲シ若ハ既定ノ總額年限金額ヲ改定ス

第三條 昭和六年度歳出豫算中別冊丙號所掲ノ費途ハ年度末支出殘額ヲ翌昭和七年度



ニ繰越使用スルコトヲ得

六五六

第四條 會計法第六條ノ規定ニ據ル大藏省證券及借入金ノ最高額ハ昭和六年度ニ於テハ通シテ貳億五千萬圓トス

第五條 會計法第十一條ノ規定ニ據リ翌年度ニ亘ル契約ヲ爲スコトヲ得ヘキ金額ハ昭和六年度ニ於テハ四百萬圓トス

右の條文の書き方は多年の慣行となつてゐる、只だ年に依り其の條文中に示されてゐる數字に相違を生ずるのみである。

特別會計豫算も大體同じ様な仕組であるが、只だ第四條第五條を缺いてゐる。右條文の第一條と別冊甲號とが普通謂ふ所の豫算に該當し、豫算の實體を爲すものである。

憲法第六十四條の「國家ノ歳入歳入ハ毎年豫算ヲ以テ帝國議會ノ協賛ヲ經ヘシ」と定めてゐるのは之を指すのである。「款項ノ金額ハ甲號豫算ニ據ルヘシ」との條文は款項の定むる所に從ひ支出するの權限を政府に與ふるものと解すべく、それに會計法の規定が働いて來て、政府は甲號豫算に定めたる目的の外に定額を使用し又は各項の金額を彼此流用することを得ないことになり(會計法第十四條第二項)そこに政府が拘束を受くることになるのである。

第二條と乙號とは繼續費に就て議會の承諾を示すものである。即ち豫算が一年限りであるに對し例外的に數年に亙る經費の支出を認むるものである。憲法第六十八條に「特別ノ須要ニ由リ政府ハ豫メ年限ヲ定メ繼續費トシテ帝國議會ノ協賛ヲ求ムルコトヲ得」と定めてゐるのは乙號の根據である。

第三條と丙號とは政府に翌年度繰越使用の權限を與ふるものである。會計法第二十七條は「豫算ニ於テ特ニ明許シタルモノ及一年度内ニ終ルヘキ工事製造又ハ物品ノ買入若ハ運搬ニシテ避クヘカラサル事故ノタメニ竣工又ハ納入若ハ運搬ヲ遅延シ年度内ニ其ノ經費ノ支出ヲ終ラサリシモノハ之ヲ翌年度ニ繰越シ使用スルコトヲ得」と定めてゐるが、此の規定に據り翌年度へ繰越使用せんとする經費の項を擧げ豫算に於て之を明許し、豫め政府に其の權能を與ふる事となつてゐるものである。

第四條は大藏省證券及借入金の最高限を定めてゐる。會計法第六條の「大藏省證券及借入金ノ最高額ハ毎年度帝國議會ノ協賛を經テ之ヲ定ム」の規定が其の根據である。大藏省證券及借入金の最高限は帝國議會の協賛を要するものである



が豫算では無い。之を豫算の條文の中に收めたるは豫算の施行に關聯するの故を以て、便宜の方便を採つたに過ぎない、是れは多年の慣行となつてゐる。

第五條は災害事變に由る場合に於て翌年度に互る契約及び豫算外契約を爲し得る權能を政府に與ふるものである。會計法第十一條に「政府ハ豫算ニ定ムルモノ及特ニ帝國議會ノ協賛ヲ經タルモノヲ除クノ外災害事變其ノ他避クヘカラサル事由アル場合ニ於テハ翌年度ニ互ル契約ヲ締結スルコトヲ得、前項ノ規定ニ依リ翌年度ニ互ル契約ヲ爲スコトヲ得ヘキ金額ハ毎年度帝國議會ノ協賛ヲ經テ之ヲ定ム」と規定してゐるのが其の根據である。是れ大藏省證券及借入金の最高限を定むるものと同様に論ずることが出来る。それ自身は豫算では無く、多年の慣行となつてゐるものである。

上述の如く總豫算の中には豫算の實質を有せざるものをも包含してゐる。豫算の實質を有するもののみを採つて之を實質豫算といふべくんば、總豫算は形式豫算と名づくべきである。

實質豫算の實體を爲すものは甲號豫算である。そこで甲號豫算に就て其の體

様を説明しやう。

甲號豫算は歳入の部と歳出の部とより組み立てられてゐる。前者を歳入豫算後者を歳出豫算と名づくる。歳入豫算及び歳出豫算は更に經常部と臨時部との二つより成り立つてゐる。此の區別は經費論に於ける所謂經常費と臨時費との區別、收入論に於ける經常收入と臨時收入との區別と對應するものであつて、經費支辨の法則を適用するに當り、重要な標準をなすものである。然し此の區別は相對的のもので、法規の據るべきもの無く、動もすれば政治家に勝手に定められる虞れがある。國によつては經常費を廣義に解し繼續のもの以外に一時的のものをも加へ、以て財政の安固を期してゐるものがある。

歳出豫算歳入豫算は共に更に更に款項に區分せられてゐる。歳出豫算に於ては款項の區分をする前に尙ほ之を各省所管別としてゐる。會計規則第九條が「歳入歳出總豫算款項ノ區分ハ大藏大臣之ヲ定ム」としてゐるのは、款項の區分より出でて此の分類が豫算其の者の實體をなしてゐる爲めである。款項に依て定められた目的の外に定額を使用し又は各項の金額を彼此流用することを得ない(會計法第



十四條)といふ原則が出て来るのであり、豫算の款項に超過して支出する時は後日帝國議會の承諾を求めねばならぬ(憲法第六十四條第二項)といふ原則が出て来る。款項の區分を立てることに依つて財政を監督し以て濫費を防ぐことが出来る譯である、故に款項の區分は之を立法科目と稱す。議會の協賛よりいへば豫算は款項の區分で足りるのであるが、行政上の必要よりして更に目節に區分する。行政科目が即ちそれである。項の定額の範圍内に於て各目の金額を彼此流用する。行政とは法律の禁ぜざる所であるから、會計規則第三十九條の「勅令ヲ以テ指定シタル費途ニ對シテハ大藏大臣ノ承認ヲ經ルニ非サレハ之ニ他ノ費途ノ金額ヲ流用スルヲ得ス」といふ特例を除けば、各省大臣は自由に流用する事が出来るのである。

#### 第四節 豫算の政治的經濟的意義

豫算は政治上に經濟上に重大なる意義を有してゐる。以下三點に就て豫算の意義を明かにする。

第一に豫算の成立は政治の安定を意味するものである。思ふに國家生活は年

年進歩して止まず、従つて年と共に其の内容を異にするものである。従つて國家生活の内容が進歩するに従ひ國家は適當の施設をなし更に適切なる經費を支出すべく、こゝに政治の安定を期する事が出来る。もし行政府の提出せし豫算が立法府の容るゝ所とならないと、時代の政治的要求に關し國家内の不統一を暴露する事となり政治の不安定を齎す結果となる。

第二に豫算に於ける收支の均衡は國家の信用を確定する所以である。豫算には經費と収入とが對立して示され、更に經費の内譯と収入の内譯とが詳細に分類して説明せられてゐる。經費と収入とが總額に於て均衡を得てゐるか、更に内容的に見て如何なる組合はせに於て均衡を保つてゐるかにより、國家の信用の程度を測定する事が出来るのである。

第三に豫算の出來具合は財界に影響する所が大である。豫算が非募債主義の下に編成せられてゐるか又は募債主義に基づいて組立てられてゐるか、積極主義の豫算なりや消極主義の豫算なりや、増税の豫算なりや減税の豫算なりや等により財界は種々の影響を受ける。即ち國家は最大の消費者であつて、財界より財政



に集めらるゝ資金と財政より財界に投ぜらるゝ金額とは豫算を通じて初めて之を明かにし得るのであるから、豫算の内容は直ちに財界を動かす事となる。

## 第二章 豫算の種類

### 第一節 豫算統一の原則

豫算の種類を述ぶるに當り先づ豫算統一の原則を明かにせねばならぬ。

豫算統一といふは、國家の歳入歳出が一體として統一的に經理せられねばならぬといふことを意味する。一國の歳入歳出を多くの部分に分つて經理するとき、は財政が不統一となり色々の弊害が起る、統一的經理が必要となる所以である。

豫算統一の原則は更に分れて統一的會計の原則と統一的收支の原則とを派生するのである。我が會計法第二條に於て「租税其ノ他一切ノ收納ヲ歳入トシ一切ノ經費ヲ歳出トシ歳入歳出ハ之ヲ總豫算ニ編入スヘシ」と定めたるは統一的會計の原則を示してゐるのである。更に會計法第十四條の「國務大臣ハ其ノ所管ニ屬スル收入ヲ國庫ニ收ムヘシ、直ニ之ヲ使用スルコトヲ得ス」といふ規定は物的に統

一的收支の原則を定め、又會計法第三條「毎會計年度ニ於ケル經費ノ定額ハ其ノ年度ノ歳入ヲ以テ之ヲ支辨スヘシ」同法第十三條「各年度ニ於テ決定シタル經費ノ定額ヲ以テ他ノ年度ニ屬スヘキ經費ニ充ツルコトヲ得ス」といふ規定は時間的に統一的收支の原則を明かにしたのである。

この統一的會計の原則と統一的收支の原則とが相集まりて豫算統一の原則となしてゐるのである。

### 第二節 總額豫算と純額豫算

豫算統一の原則からいへば、豫算は總額豫算(Brutto Budget)でなければならぬ。然し總額豫算に對しては純額豫算(Netto Budget)なるものがある。此の區別を明かにせねばならぬ。

純額豫算は純收入又は純支出を掲ぐる豫算である。租税收入ならば租税の總收入額より徴税費を除きたる殘額を、私經濟收入ならば總收入より經營費を除きたる純益を收入として豫算に計上するのである。又大學の會計ならば總經費の



中より入學料、授業料等を除きたる殘額を純支出として豫算に計上するのである。即ち純額豫算の收入と支出とは國庫の受け又は拂ひたるもの、全部でなくして、其の一部分即ち收入と支出との差額だけが豫算面に現はれてゐる譯である。之に反し、總額豫算に於ては苟も國庫を出づるものならば總べて支出に計上し、苟も國庫に入る以上は總べて收入として計上し、純額豫算の場合の如き中間の懷勘定を一切許さないものである。豫算統一の原則の目的は總額豫算に於て始めて之を達する事が出来る。現代文明諸國の豫算は殆んど總べて原則として總額豫算を採用してゐる。過去の純額豫算を棄て、現今の總額豫算に移つた原因としては、中央集權の傾向が強くなつた事と貨幣經濟の發達した事とが挙げられてゐる。而して立憲政治の確立すると共に豫算を公開して議會の協賛を求むる必要を生じた事が總額豫算の發達を助けたのは疑ふべからざる事實である。

### 第三節 總豫算と特別豫算

統一的會計の原則よりせば、豫算は一本であるべき筈であるが、之には例外があ

る。現に我國の豫算は總豫算即ち一般會計豫算の外に多様の特別豫算即ち特別會計豫算を存してゐるのである。故に我國の豫算を統一的に理解せんとせば總豫算と特別豫算とを比較して兩者を統一したる純計豫算を研究せねばならぬ。

一 昭和六年度豫算に就て云へば一般會計の外に三十四の特別會計が存してゐる。此等の特別會計は植民地特別會計と官業特別會計と文化施設特別會計と管理特別會計との四つに區分する事が出来る。

第一、植民地特別會計は、地域による特別會計にして各植民地に各一の特別會計が出来てゐる。朝鮮總督府特別會計、臺灣總督府特別會計、關東廳特別會計、樺太廳特別會計、南洋廳特別會計の五つがそれである。

第二、官業特別會計の其の一は官營工業特別會計である。製鐵所特別會計、資本勘定、用品勘定、作業勘定、陸軍造兵廠特別會計、海軍工廠資金特別會計、千住製絨所特別會計、海軍火藥廠特別會計、海軍燃料廠特別會計、專賣局特別會計、印刷局特別會計、造幣局特別會計の九よりなつてゐる。其二の官營交通運輸業の特別會計には帝國鐵道特別會計、資本勘定、用品勘定、收益勘定、朝鮮鐵道用品資金特別會計、臺灣官設鐵



道用品資金特別會計の三つよりなつてゐる。其三の官營金融業特別會計は米穀需給調節特別會計、大藏省預金部特別會計、簡易生命保險特別會計、朝鮮簡易生命保險特別會計、郵便年金特別會計、健康保險特別會計、家畜再保險特別會計、勞働者災害扶助責任保險特別會計の八より成つてゐる。

第三、文化施設特別會計は、教育に關係した特別會計である。帝國大學特別會計、官立大學特別會計、學校及圖書館特別會計、教育資金特別會計、對支文化事業特別會計、教育改善及農村振興資金特別會計の六つより成つてゐる。

第四、管理特別會計は、或ひは經理特別會計と名づけ、國債整理基金特別會計、公債金特別會計、國有財産整理資金特別會計の三つよりなる。

二 一般會計と特別會計との關係は、大體二つに分れる。第一は一般會計より獨立經營する官業特別會計であり、第二は一般會計と交渉する特別會計であつて、兩者は之を區別せねばならぬ。

第一の一般會計より獨立經營する官業特別會計としては先づ帝國鐵道特別會計を擧げる事が出来る。帝國鐵道特別會計は鐵道が儲けた金を以て鐵道を改良

し敷設して行く建前で出来て居つて、其の特別會計は一般會計より獨立してゐるのである。尤も帝國鐵道内部の三つの勘定即ち資本勘定と用品勘定と收益勘定とは相互に出入りの關係を存するが故に、此等を合計したるものより重複したる部分を控除せねば眞の鐵道の會計が明かとならないのである。帝國鐵道特別會計と同様に一般會計と離れてゐる特別會計としては、製鐵所特別會計があり、又大藏省預金部特別會計、簡易生命保險特別會計の如き官營の金融機關の特別會計がある。此等の特別會計に於ては、其の儲けを一般會計に入れず特別會計内部にて積立金とし、其の積立金を運用して行くものである。

第二の一般會計と交渉せる特別會計は、其の交渉の方式を收入の繰入關係と賣買關係と貸借關係と支出の繰入關係との四つに區別する事が出来る。

(1) 收入の繰入關係によりて一般會計と交渉せる特別會計としては、先づ專賣局特別會計をあげる事が出来る。特別會計の益金を一般會計に繰入れるからである。次に陸海軍省所管の特別會計に於ても、其の益金を一般會計に繰入れる事となつてゐる。



(2) 賣買關係により一般會計と交渉する特別會計の第一は、印刷局特別會計である。印刷局特別會計は財界とも交渉を有してゐるが、更に一般會計及び他の特別會計と賣買關係を有してゐるのである。賣買關係に依つて交渉するといふ見地に立つときは製鐵所の特別會計も亦此の中に數ふることが出来る。

(3) 貸借關係は、官營金融業特別會計と他の會計との間に行はれるのである。大藏省預金部特別會計は一般會計を始め帝國鐵道特別會計其他の會計より餘裕の金を預かり之に對し利子を支拂つてゐるのである。

(4) 第四に支出の繰入關係により計算が重複して現はれてくる場合がある。一般會計から植民地特別會計に對し經費補充金を支出せるが如き、大學其他の文化施設特別會計に政府支出金を支出せるが如き、それである。一般會計の支出金は此等特別會計の収入となり、更に其れが特別會計より支出せられるのであるから、支出が一般會計と特別會計とに重複して現はれてくるのである。

以上四種の關係の中で、収入の繰入關係と支出の繰入關係とは明瞭であり貸借關係も見當がつくのであるが、賣買に就ては全く不明確である。

一般會計と特別會計とを通じて、我が國家財政が純粹に幾何の収入を得て幾何の支出をしてゐるかを調べたものが、所謂純計豫算であつて、是れにより始めて國家財政の幅を明かにする事が出来るのである。更に國家財政と地方財政との間に就き、重複したるもの——國家財政の義務教育費國庫負擔金と市町村財政の尋常小學校教員俸給費の一部との如き——を除き純粹に収入となり支出となつてゐるものを研究して、我が國家財政及び地方財政に通ずる純計豫算即ち我國に於ける財政の全體の幅を明かにする事が出来る。豫算の統一主義なるものは、一般會計より出發して特別會計に及び、更に地方財政に及び、更に國家財政及び地方財政に通ずる純計豫算に到達する事に依つて、之を解決し得るのである。

#### 第四節 本豫算と追加豫算

豫算統一の原則からいへば、國家の歳入歳出は一箇の豫算で網羅せられねばならぬ。よし總豫算と特別豫算とが區別せられるにしても、其の總豫算は總豫算で一箇であるべきであり、特別豫算は特別豫算で一箇であるべきである。處が豫算



が編成せられた後に至つて事項金額を追加補充せねばならぬ必要が起り、其の爲めに追加豫算を提出することが認められてゐる。追加豫算に對して基礎的豫算を本豫算といふ。

本豫算と追加豫算とは編成提案公布共に別々となつてゐるから、形式上區別せられてゐるが、公布せられた以上は箇々別々に施行するので無い。兩者を通計し全體として施行するのである。従つて本豫算と追加豫算とは豫算成立の徑路に於ける區別に外ならないから、豫算統一の原則を案すものでは無い。然し本豫算編成の際に經費支出の必要を認め乍ら之を追加豫算に譲り、本豫算が膨脹してゐないかの如く装ふことは財政當局者の陥り易い弊である。そこで我が會計法第七條には「必要避クヘカラサル經費及法律又ハ契約ニ基ク經費ニ不足ヲ生シタル場合ヲ除クノ外追加豫算ヲ提出スルコトヲ得ス」と定むるに至つた。然るにも拘らず此の規定の精神を無視し追加豫算が屢々提案せられるのを例としてゐる。

### 第三章 豫算成立の徑路

#### 第一節 豫算の編成

一 豫算は政府が之を編成して議會の協賛を得て成立するものである。従つて豫算の編成は政府の手に任せられるものであつて、議會の關すべき所で無い。これ議會に法律提案権があるに拘らず豫算提案権が無い所以である。

豫算の編成は政府の手に任せられるとして、其の政府内部の關係に於ては大藏大臣が之に當るのである。我國會計規則第六條に「大藏大臣ハ歳入ノ景況ヲ調査シ各省ノ豫定經費要求書ニ基キ歳入歳出總豫算ヲ調製スヘシ」とあるは此の趣旨を明かにせるものである。大藏大臣は單に豫算の編成のみならず豫備金の支出、決算の調製等國家の會計の遂行を職務としてゐる。是れ大藏大臣が他の各省大臣と異なり、所管大臣たる資格以外に、國庫大臣たる資格を備へてゐる所以である。

二 大藏大臣が豫算を編成するには種々の手續を要する。我國總豫算編成は第一に大藏大臣が毎年度の初めに於て翌年度の豫算編成の方針を立て之を閣議に諮り其の決議を経て各省に示すに初まる。第二に各省大臣は此の閣議決定の



豫算編成方針に従ひ概算を作製し、大藏大臣之を査定して總概算を作り、閣議之を決定するのである。第三に概算に基づいて正式の豫算を編成するのである。第二段と第三段とは二重の手續となるから、之を覆審の制度といふ。此の覆審の制度が豫算編成の骨子となるのであるから尙ほ少しく其の手續を詳かにし、更に覆審の諸手續を踐む時期、各時期に必要な書類の作り方、査定の方法、覆審の理由を明かにして置かねばならぬ。

(1) 覆審の手續は之を細かく分つと四の階段を経る事になつてゐる。第一に、各省大臣は其の取扱に係る歳入と所管事務に要する經費とに就て、歳入概算書及び歳出概算書を調製し之を大藏大臣に送附する。第二に大藏大臣は歳入概算書に基づき歳入全部の概算を作り、歳出概算書に就き歳出を査定し、歳入歳出を對照調理し翌年度の歳入歳出總概算書を調製して閣議に提出し閣議が之を決定する。第三に閣議決定の後其の決定額を各省大臣に通達し、各省大臣は歳出に關しては經費毎項の概算額以内に於て豫定經費要求書を調製し、歳入に關しては歳入概算より出發し更に精密に調査を遂げて歳入豫定計算書を調製し、共に之を大藏大臣

に送るのである。第四に大藏大臣は各省豫定經費要求書が概算決定に相違してゐないかを審査し、其れに基づいて歳出計算を確定し、更に歳入豫定計算書に基づいて歳入全體に互り歳入豫算明細書を調製し依つて以て歳入計算を確め、茲に歳入歳出總豫算を調製するのである。總豫算の體様仕組は第一章第三節に詳論したから、茲に主として總豫算の出來上る迄の手續を研究する。

(2) 覆審の諸手續を踐む時期に就ては明治二十二年閣令十二號歳入歳出豫算概定順序が之を定めてゐる、それに依ると、

一、歳入概算書及歳出概算書を大藏大臣に送附するは五月三十一日迄であり、  
二、歳入歳出總概算書を閣議に提出するは六月三十日迄であり、三、内閣に於て之を決定するは七月十五日迄であり、四、各省豫定經費要求書を大藏大臣に送附するは九月三十日迄である(會計規則第十一條)

之を實際に徴するに、此の規定通りには行はれてゐない。實際に於ては各省が歳出概算書を大藏省に送り來る期限は六月三十日若くは七月三十一日位迄になるのが例であり、歳入概算書はそれよりも遅れ九月頃になつて調製せられるのが



例である。蓋し歳入の見積は最近の事實に基づくことを必要とするが、前年度の決算は七月三十一日で締切るから前年度の収入も其の時に正確に定まり、それが八月末には判つて来る。その上本年度の収入状態も四、五、六、七の四箇月分即ち三分の一箇年間分は八月末には判つて来る。そこで九月になつて、是等の実績に徴して翌年度の歳入の豫想をつける。斯くして歳出概算書と歳入概算書とが出揃ふ。大藏省は八、九、十の三箇月間に之を査定し、十月末頃になつて、大體歳入歳出の均衡が得られる事の見込が付き、歳入歳出總概算書が調製せられるのである。之と同時に財政計畫即ち翌年度以降十箇年歳入歳出概計表も辻褄が合ふ様に作り得るといふ見込が立ち、茲に豫算閣議が開かれる。それが十一月の初旬若くは中旬となる。此の閣議に決定せられた概算に基づき各省豫定經費要求書が調製せられるのであるから、それが大藏省に送られるのは十一月末頃となるのである。

(3) 概算書及び總概算書の作り方を見るに、經常と臨時との二部に大別し更に之を款項に區分して前年度の豫算と比較し其の増減を示し之に理由の説明を加ふることになつてゐる。一體我國の豫算は其の總額に就て議會の協賛を経るの

である。従つて豫算編成に際しても各省の經費を漏らす所なく總額に就て審査するのが本筋である。然し巨額の豫算を事項と金額とに就き一々審査することは困難である。そこで前年度豫算即ち前年度に於て事項と金額とに就き必要と認めたるものを基礎とし、之と相違するものに調査の主力を注ぐ必要を生ずる。換言すれば前年度豫算に於て認められてゐない新事項の要求、既に認められてゐる事項に對する金額の増加の要求並びに既に認められた事項の金額減少の要求等に就て調査することになる譯である。概算書が款項に分たれ前年度に對比し増減が示される所以は、斯の如き調査をなす必要に出たものである。

各省豫定經費要求書の作り方は、經常臨時の別、款項の區分の外に目を加へ、經費所要の理由及び計算の基礎を明かにし、更に前年度豫算額の比較増減の説明を附する事となつてゐる。斯くして議會の審議が概算の査定と同じ様に進み、新規要求と經費減額とに主力を注ぐ事となるのである。平年に於ては經費減額は殆んど問題とならぬから、概算の査定は大體に新規要求の査定となる次第である。處で最近緊縮政策が實行せらるゝに及び既定經費の整理即ち節減線延が重大なる



意義を有することゝなつた。そこで各省よりの減額要求を待つのみでは目的を達せられないから、大藏省自ら歳出整理案を作り各省をして承諾せしむるの手續を採り交渉の結果更に閣議で決定する事としてゐる。其の整理額が總概算書の中に書き加へられ各省経費要求書の中にも記入せられる事は論ずる迄も無い。

歳出豫算の作り方に就て論じた事は又之を歳入豫算に當て籍めることが出来る。即ち歳入豫算明細書を經常臨時の二部に大別し更に款項目に區分し、前年度豫算額と比較して増減を明かにするのである。固より豫算見積の基礎を説明してゐるのであるが、前年度との相違に最も力を入れてゐる次第である。

(4) 概算の査定方法を見る。歳出概算に就ていへば、大藏省に於て各省要求の各款項に就き審査し、事業の緩急、計畫の當否を調査し、或ひは之を認め或ひは之を削り或ひは之を軽減するのであるが、歳入の財源が充分でないと、經費の必要を認めても削除軽減することになるのである。歳入概算も亦同じ様に、歳入の見積が過大で無いか過少で無いかを調査するのであつて、歳入官廳の提出するものを其の儘認めるのでは無い。

(5) 何故に覆審の手續を踐むかといふに、豫算の審査を間違のない様にし、且つ圓滑に行はれる様にせんが爲めである。概算は大體の輪廓である、大體の輪廓で各省の要求と之に充つべき歳入とを睨み合はし或ひは各省の要求を斥け或ひは減じ、以て收支の適合を圖り、一應の成算を得て確定豫算の編成にかゝるのである。若し概算に依らずして初めより複雑なる豫定經費要求書の形で各省の要求をなさしむるとせば査定の爲めに煩雜を來たし無用の手数を重ねることゝならう。此の弊を除くのが覆審の趣旨とする所である。

三 以上は總豫算編成の順序であるが、各特別會計の豫算に就ては簡易なる方法を採用してゐる。即ち覆審の手續を踐まず、各省大臣は初めより各特別會計歳入歳出豫定計算書を作製し、大藏大臣は之に依つて直ちに各特別會計豫算を調製するのである。

## 第二節 豫算の提案

大藏大臣が豫算の編成を終れば之を閣議に提出し、閣議之を決すると政府は上



奏裁可を経て之を帝國議會に提出するのである。

議會に提出せられる豫算が形式的豫算である事は論ずる迄も無い。此の豫算を説明する爲めに歳入豫算明細書各省所管豫定經費要求書が添へられてゐる。

豫算は先づ衆議院に提出するのである。憲法第六十五條の「豫算ハ前ニ衆議院ニ提出スヘシ」といふ規定に基づくのである。此の規定は衆議院の豫算先議權に關する憲法上の原則を定めてゐる。議院法第五十三條が議案の提出は兩議院の中で何れを先にするも便宜による旨を定むるに拘らず豫算案のみに衆議院の先議權を規定せるは何故であるか、是れ一般國民の代表者より成る衆議院をして豫算を先づ審議せしむべしとの各國憲法上の沿革的理由に出てゐるのである。

豫算提出の時期に關しては會計法第七條第一項に「歳入歳出ノ總豫算ハ前年ノ帝國議會集會ノ始ニ於テ之ヲ提出スヘシ」と規定してゐる。但し同條第二項には「必要避クヘカラサル經費及法律又ハ契約ニ基ク經費ニ不足ヲ生シタル場合ヲ除クノ外追加豫算ヲ提出スルコトヲ得ス」と定め、緊急の必要ある場合に於ては臨機に追加豫算を提出するを妨げない事となつてゐる。而して各特別會計豫算も亦

總豫算と同時に提出すべき事となつてゐるから、豫算は全體に於て帝國議會開會の初頭に衆議院に提出すべきである。然し實際に於ては帝國議會は毎年十二月二十五日前後に召集せられ開會後直ちに休會して翌年一月二十日後に至らざれば會議を開かないのである。又審議すべき豫算關係の書類も一月半ば過ぎでなければ印刷が出来ない。従つて豫算は原則として休會明の會議の初頭に提出せられる事になつてゐる。

### 第三節 豫算の議定と公布

豫算案は先づ衆議院に提出せられるが故に、大藏大臣は衆議院に於て財政演説を試み、豫算の大綱を説明するのである。豫算案が衆議院に於て豫算委員會の審査を了へ、衆議院の議決を経れば、貴族院に回付せられるのである。貴族院に於ても衆議院に於けると同様に大藏大臣の財政演説より始まり、豫算に關する審議は開始せられるのである。斯くて帝國議會にて可決したる豫算案は公布の手續に及ぶのである。豫算の成立せざる時には前年度豫算を施行する事となる。茲に



は豫算審議に關する重要なる諸問題、即ち豫算提出權、豫算委員、及び豫算の公布に就き説明を加へる。

(1) 豫算案は其の提出權が政府のみに屬してゐる。法律案にありては政府、貴衆兩院が各々之を提出するを得るに對し、豫算案には此の制限が設けられ、兩院は政府の提出せる豫算案を批判討議するに過ぎない。蓋し豫算は國家の目的を遂行する貨幣的手段を規定してゐるものであるから、之が執行の責任者たる政府のみが之を豫測し之を要求すべきであるからである。従つて議會は豫算の提出それ自體は固より、豫算の提出と同じ効果を有する修正をなす權能も認められてゐないのである。即ち帝國議會は政府の提案に對して新たな款項を追加し、又は其の金額を増加する意見を有するも、豫算に修正を加ふることが出来ない。政府が帝國議會の此の意見に同意する場合に於ては、政府自ら豫算案を修正し、又は別に追加豫算を提出する慣例が行はれてゐる。

(2) 豫算案は政府の提出にかゝる法律案と共に先づ委員會の審査を経ねばならぬ。豫算案を審査する委員を豫算委員と稱し、常任委員中で最も重要なる地位

を占めてゐるのである。豫算委員會は各省別に數箇の分科に區分せられ、委員會分科會共に國務大臣及び政府委員の説明を聞き、各細目に互り慎重に審議するのである。各分科會の審査が終らば其の結果を豫算總會に報告し、豫算總會の決議は之を議院に報告し、之に基づき院議を決定するのである。

(3) 豫算の公布は、其の意義に於て法律と自ら性質を異にしてゐる。即ち豫算は議會が政府に財政權を附與する形式であるから、議會の協賛あれば則ち成立するものであつて、公布を待つて初めて成立するもので無い。是れが故に裁可公布は單に手續上の問題に屬すと謂はねばならぬ。帝國議會に於て政府提出の豫算案を議決した時は、議長より内閣總理大臣を経て奏上し、裁可の上、上諭を附して之を公布するの手續を取ることになつてゐる。

#### 第四節 不成立の場合に於ける施行豫算

豫算が成立せざるときは前年度豫算を施行するのである。憲法第七十一條に「帝國議會ニ於テ豫算ヲ議定セス又ハ豫算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ



豫算ヲ施行スヘシ」と規定せられてゐるのが、それである。思ふに豫算は毎年帝國議會に提出して其の協賛を求むべく、従つて其の効力は一會計年度に限られるのであるが、豫算不成立の場合には當該年度の豫算なるものなく政策遂行の貨幣的手段が缺けてゐるから應急手段として前年度の豫算を本年度に適用するのである。帝國議會の協賛を経て成立せる豫算を成立豫算又は決定豫算と稱するに對し、この豫算を施行豫算と稱してゐる。施行豫算は前年度豫算に依るべきものであるから、其の内容は前年度豫算と全然同一であるべき筈であるが、既定繼續費に屬する年割額が其の例外をなしてゐる。尙ほ其の歳出の方面に於ては前年度豫算の金額を超過せざると共に、不成立に歸したる當該年度豫算に要求したる金額を超過せざる事を必要とする。そこで前年度豫算を施行するにしても之に多少の修正を加へる必要がある。施行豫算に斯かる修正を加へたるものを標準豫算又は實行豫算と名づけるのである。

但し豫算不成立の場合の實行豫算の外に、豫算の成立したる年度に於ける實行豫算も存するのである。即ち歳出節約の目的から、其の決定豫算の範圍に於て政

府が更に新しき豫算を作り之を實施する場合であつて、詳細は第四章の説明に譲る。故に施行豫算に伴ふ實行豫算と決定豫算ある場合に於ける實行豫算とは、之を區別せねばならぬ。

## 第四章 豫算の實行

### 第一節 歳出豫算の實行と歳入豫算の實行

豫算を實行するに當り、歳入豫算と歳出豫算とは自ら其の性質を異にしてゐる。歳入豫算は單に歳入の見積りたるに止まり、實際の歳入は主として法令の定むる處によつて收納せられるのである。然るに歳出豫算は其の支出の事項及び金額が一定せられ、豫算を離れたる支出のあるべからざる事を原則としてゐる。故に豫算に於て歳入と歳出とが一致して居つても、豫算の實行に於ては必ずしも一致すると限らない。歳入が歳出に超過する時には歳計剰餘を生じ、逆に歳出が歳入に超過する時には歳計不足を生ずるのである。歳計剰餘が生ずれば後年度歳入に繰入れるから何の問題をも生ぜぬが、歳計不足を生ずれば其の補填が問題とな



る。豫算の實行に於て更に起る問題は、豫算超過及び豫算外の支出である。

## 第二節 豫算超過及び豫算外支出

豫算は歳計の豫測である。國家の活動は一日も止まず、國家内外の情形は變轉して已まない。豫算の實行に當り豫算の豫期せざりし事情の爲めに豫算の款項に超過して支出し又は豫算外の支出をなさねばならぬことが起つて來る。憲法第六十四條第二項が「豫算ノ款項ニ超過シ又ハ豫算ノ外ニ生シタル支出アルトキハ後日帝國議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」と定めてゐるのは、此の場合を見てゐるのである。是れが所謂豫算超過及び豫算外支出の問題である。然らば其の財源を何所に求むべきやと云ふに、第一は豫備金である。憲法第六十九條には「避クヘカラサル豫算ノ不足ヲ補フ爲ニ又ハ豫算ノ外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツル爲ニ豫備金ヲ設クヘシ」と規定し、更に會計法第九條は

「豫算中ニ設クヘキ豫備費ハ左ノ二項ニ分ツ  
第一豫備金

### 第二豫備金

第一豫備金ハ避クヘカラサル豫算ノ不足ヲ補フモノトス  
第二豫備金ハ豫算外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツルモノトス」

と定めてゐる。是が故に第一豫備金は豫算超過の財源となり、第二豫備金は豫算外支出の財源となるものである。豫備金は形式的豫算の中に其の款項を存してゐるが、實質的豫算に於ては其の内容をなさぬものである。斯の如く支出せられて初めて經費の性質を帯び來るのである。豫備金の管理に關しては會計規則第十七條は「豫備金ハ大藏大臣之ヲ管理ス」と定め、國庫大臣たる大藏大臣の管理に屬せしむるを原則としてゐる。特別會計の第一豫備金の管理は、其の豫算を所管する主務大臣が之を執行し、又植民地會計に屬するもの、管理は主務の長官が執行する事になつてゐるから、是等の特別會計の豫備金は主務大臣又は主務長官が管理を委任せられてゐる譯である。

第一豫備金、第二豫備金及び特殊の豫備金を支出し盡し尙ほ支出を必要とする時に採るべき方法が緊急財政處分である。憲法第七十條に



「公共ノ安全ヲ保持スル爲緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝國議會ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ處分ヲ爲スニトテ得  
前項ノ場合ニ於テハ次ノ會期ニ於テ帝國議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」

と規定してゐるのがそれである。此の緊急財政處分の財源は多くは公債である。財政上の緊急處分によらずして豫備金外支出を行ふ事は、從來屢々行はれ殆んど一の慣行となつてゐる。之に就ては公法學者の間に憲法違反なる説が廣く行はれてゐるのであるが、而も此の慣行は中止せられないのである。此の種の經費の支出を責任支出と名づく。責任支出の財源は歳計剩餘金であるから、前年度より繰入れられたる剩餘金が存するにあらざれば責任支出を行ふことが出来ぬ。其の年度に剩餘金を生ずる見込が充分であるとしても、次年度の七月三十一日に至らざれば確定しないから本年度の剩餘金を、責任支出の財源とすることは出来ない譯である。責任支出を行ふ場合には、手續を一層嚴重にし大藏大臣は各省大臣の請求を調査し意見を附して閣議に提出し、閣議にて決定せし上に内閣總理大臣が上奏し、裁可を経て決行する事となつてゐる。

### 第三節 歳計不足補填の問題

歳計不足は歳入が歳出より少なき場合に生ずるものである。不景氣の爲めに歳入が激減するに於て最も多く之を見るのである。歳計不足を生ずる場合には、不足を補填する必要がある。所謂赤字補填の問題を生ず。

前年度剩餘金が巨額に存した時代に於ては、たとへ赤字が出る事があつても、其の剩餘金を繰入れて直ちに赤字の補填をなす事が出来たので、問題が簡單であつた。然し剩餘金が無い場合には、其他の方法で赤字補填の方法を講せねばならぬ。赤字が出て來ると云ふ見込が豫算編成の際に立つて居ると、經費の節約なり、増税なり、若くは起債なり、各種の方法により豫め赤字を補填する事が出来る。然し豫算實行の中途に於て赤字を出す處れがあるときには、増税をなす餘地なく勢ひ實行豫算を作つて經費を節約せねばならぬ。然るに經費の節約が不足金を補填する程度に達しなければ、決算に於て赤字が出てくるのである。此の場合には補足公債と云ふべき借入金若くは公債を起すのが唯一の方法である。以下、此の意



味に於ける實行豫算と補足公債とに就き説明を加へる。

**實行豫算**は名は豫算であるが、官報で公布せられた所の本當の豫算即ち公布豫算と異なり、嚴格なる意味の豫算でない。即ち此の種の實行豫算は閣議で決定せられたものであつて、政府部内に於て互に節約する事を申し合はせ、官廳相互間に效力を持つものに過ぎない。實行豫算は憲法違反にして議會の豫算議定權を害するものであると云ふ説があるが、誤つてゐる。蓋し議會の豫算議定權なるものは、行政府をして或る一定事項以外に經費を支出せしめず、更に或る一定金額以上に經費を支出せしめない事を定めてゐるのである。故に實行豫算を作り、經費の支出を公布豫算の定めたる限界の範圍内に止めんとするのは、決して憲法違反なりと云ふを得ないのである。

我國の現行會計法其他の法規では**補足公債**を許してゐないのであるから、赤字補填の目的から補足公債に關する新立法を必要とするのである。然し補足公債を起す權限を政府に與ふる事は他方面に於て政府の財政政策を放漫ならしめる虞れがあるから、我國に於て補足公債の新立法をなすに當つては少なくとも次の

二點を考慮せねばならない。

(1) 補足公債を起すのは年度末にせず、五月三十一日に限るべきである。蓋し年度の末日には歳入と歳出とが出合ふか否かが明瞭でないから、必要以上の起債をなす虞れがあるからである。

(2) 補足公債を起す時は、其の次の帝國議會に於て之が事後承諾を求むる事とせねばならぬ。斯くして議會は財政監督の機會を失はず、政府をして起債を慎重にせしむることを得るが故である。

赤字補填の問題は此の補足公債に關する立法をなすに至つて始めて解決せらるべきである。

## 第五章 決算

歲計は豫算に始まり決算に終るのである。もし歲計の豫測と實績とが必ず一致するものならば、豫算の外に決算の必要なきも、第四章に述べたるが如く豫測と實績とは喰違ふのを常とするから、茲に歲計の豫測たる豫算の外に歲計の實績たる



る決算を設ける必要が起るのである。更に歳計の實蹟を知る事は歳計の豫測を立つるに當り有益なる材料を提供するものであるから、豫算と決算とが相俟つて初めて一國の歳計を完全に示す事が出来るものである。

立憲政治の行はるゝ諸國に於ては、豫算たり得る爲めには單純なる歳計豫測たるに止らずして、帝國議會の協賛を得る事を必要とするのである。同様に文明諸國に於ては單純なる歳計の實蹟は決算たるを得ない、決算たり得る爲めには會計検査院が之を確定する事を必要とするのである。故に決算を研究するに當りても問題を決算の編成と決算の検査と決算の提出との三つに分たねばならぬ。

我國に於ては、各省大臣は年度の終了したる後に一定期間内に出納事務を完結し、歳入に就ては増減計算書を調製し、歳出に就ては決算報告書を調製し、翌年度七月三十一日迄に大藏大臣に送付するのである。大藏大臣は歳入増減計算書に基づき歳入決算明細書を作製し、之と各省經費決算報告書とを基礎として更に歳入歳出決算を調製するのである。大藏大臣は歳入歳出決算に歳入決算明細書、各省決算報告書及び國債計算書を添へて閣議に提出し、會計検査院に送付するのであ

る、是れ決算の第一の手續たる決算の編成である。

決算の第二の手續は決算の検査である、決算の検査は帝國憲法第七十二條が規定してゐる。曰く「國家ノ歳出歳入ノ決算ハ會計検査院之ヲ検査確定シ政府ハ其ノ検査報告ト俱ニ之ヲ帝國議會ニ提出スヘシ會計検査院ノ組織及職權ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」と、而して會計検査院法第一條に「會計検査院ハ天皇ニ直隸シ、國務大臣ニ對シ特立ノ地位ヲ有ス」と規定してゐる。故に會計検査院の検査は決算を帝國議會に提出する憲法上の要件であつて、且つ會計検査院は獨立の地位を保つて其の検査を行ひ得るのである。會計検査院が政府より獨立して自由に決算を検査し得る事により、帝國議會の豫算議定權は始めて其の實をあげる事が出来る。蓋し帝國議會は如何に嚴密に豫算を議定するも、眞の實際上に於ける歳出と歳入とが政府の專斷にまかされる時には、帝國議會の豫算議定權なるものが、結局に於て有名無實に歸するからである。

會計検査院の検査が確定する時は、政府は其の検査報告と共に歳入歳出決算書、歳入決算明細書、各省決算報告書及國債計算書を帝國議會に提出するのである。



之を決算の第三の手續とする。從來は決算の提出が非常に遅延し甲年度の決算は丁年度の豫算案と同時に帝國議會に於て審議せられ、其の結果として決算は豫算編成の參考資料ともならず、更に帝國議會の豫算議定權を確保する根據ともならず、決算の審議は全く其の意味を失つてゐたのである。特に内閣の更迭頻繁なる時の如きは、決算の責任者たる内閣が決算の審議の當時には存在せず、従つて決算の審議が全く其の目的を没した事もある。新會計法第二十三條は「歳入歳出ノ總決算ハ翌年開會ノ常會ニ於テ帝國議會ニ之ヲ提出スヘシ」と定め一年の繰上を實行するに至つたから、此の方面の缺點は大部分除去せられたのである。

# 財政學畢

昭和七年一月二十五日印刷  
 昭和七年一月二十八日發行

財政學奧附  
 金四圓五拾錢

著者 小川 郷太郎  
 著作 沙 見三郎  
 發行者 江 草重忠  
 印刷者 佐藤 駒次郎  
東京市神田區一ツ橋通町五番地  
東京市本郷區眞砂町三十六番地



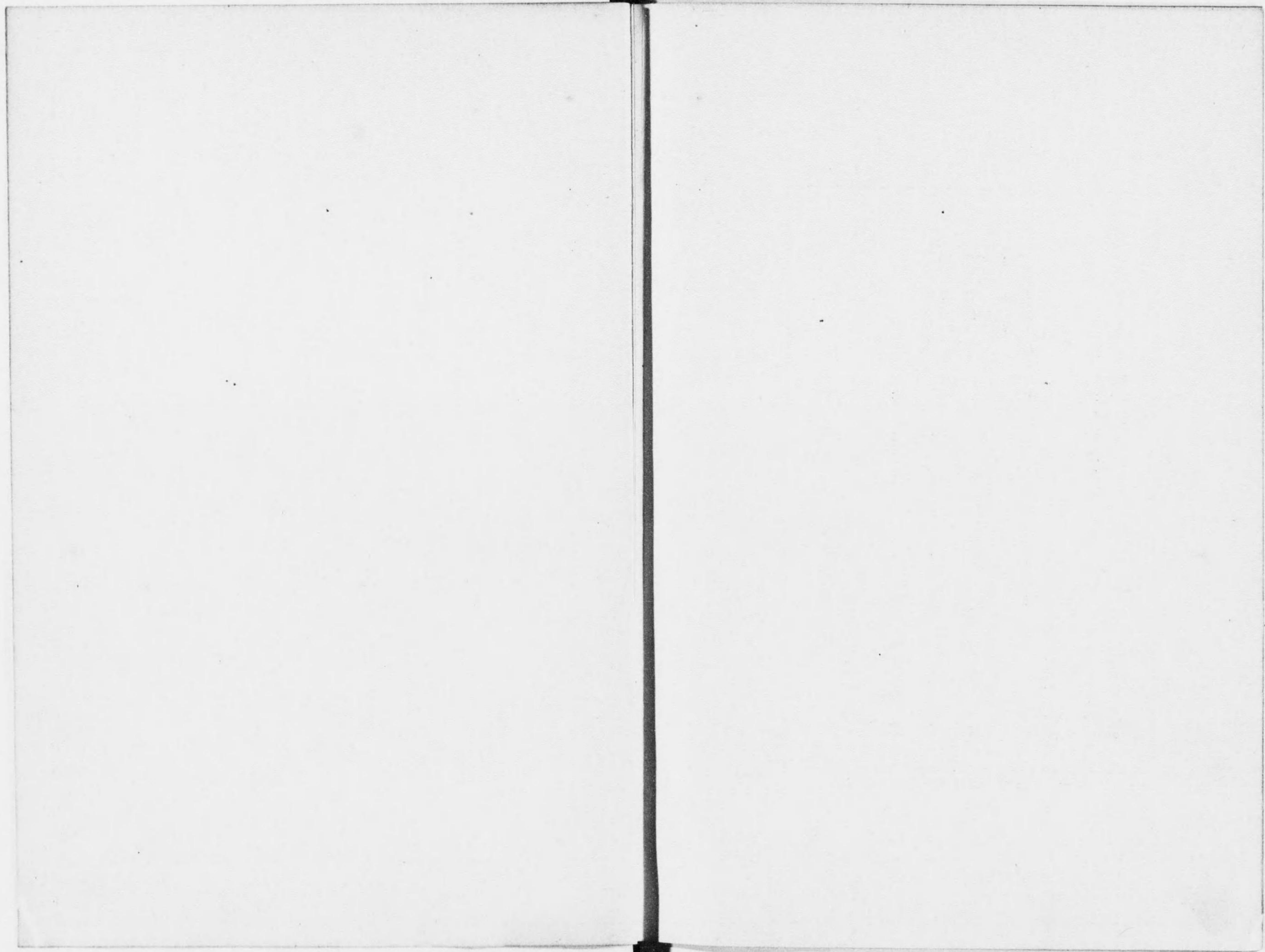
發行所

東京市神田區一ツ橋通町五番地  
 電話九段(33)〇〇三三番  
 振替口座東京三七〇三番

有斐









購入

253



340



終