

明治22年会計法と予算制度

長山貴之

はじめに

- I 「会計原法草案」
 - II 「会計原法案」と「会計原法按附説明」
 - III 「会計法」及び「会計規則」
- おわりに

はじめに

明治憲法下の予算制度は会計法によって規定されていたが、その制定過程には紆余曲折があった。この経緯を初めて明らかにしたのは稲田(1980)である¹⁾。稲田は主要な草案を紹介し、枢密院での審議経過を丹念に叙述した。次いで小柳(1991)は²⁾現存する恐らく総ての草案を収録し、資料の利用環境を飛躍的に改善した。また、立法経過の概要についても幅広く論述しており、その貢献は小さくない。本稿の目的は、これらの先行研究に依拠しながら、会計法の制定過程における予算制度の変遷を跡付けることにある。

まず小柳に従って、会計法が制定された経緯を概説する。明治20(1887)年7月、主計局調査課長阪谷芳郎は、全177条の「会計原法草案」を起草した。大蔵省内に設けられた会計原法審査委員会は、この草案を修正し、同年12月に全207条の「会計原法案」をまとめた。同委員会は、主計局長渡辺国武、出納局長松尾臣善、国債局長田尻稻次郎、主計局歳出第1課長山口宗義、歳出第2課長

1) 稲田正次「明治二十二年会計法の成立」『富士論叢』第25巻第2号、1980年11月、1-55ページ。

2) 小柳春一郎編著『会計法(明治22年)』日本立法資料全集4、信山社出版、1991年。

中隈敬蔵らによって構成されていた。主税局長中村元雄はドイツ及びフランスに長期出張中であつたため、参加していない。また、201条からなる成立時期不詳の「会計原法按附説明」は、「会計原法案」とほぼ同一の構成である。

その後、会計原法審査委員会は法案に更なる修正を加え、明治21(1888)年2月に全64条の「第四回修正会計原法案」をまとめた。ここにおいて法律の包括性は失われ、手続部分は総て割愛された。以後、条文数は減少の一途をたどる。同年5月に大蔵省から閣議提出された「会計法案」は全55条、9月に法制局から閣議提出された「会計法草按」は全44条、同月末もしくは翌月初めに天皇から枢密院に諮詢された「会計法草按」は全43条、枢密院の第一読会劈頭に配付された「会計法第一委員修正案」は全42条、第二読会の審議開始直後に配付された「会計法第二委員修正案」は全34条、第三読会の冒頭に配付された「会計法第三委員修正案」は全35条、翌22(1889)年2月に公布された「会計法」は全33条である。

分離された手続部分は会計規則に引継がれた。会計規則の制定作業は短時日で順調に進んだため、条文数に大きな変化は見られない。明治22(1889)年1月に大蔵省で起草された「会計規則草案」は全132条、2月に法制局で修正された「会計規則草案」が全127条であつたのに対し、4月に公布された「会計規則」は全123条である。予算制度に関しても、両草案と公布勅令との間に大きな差はない。

既に述べたように、本稿の目的は予算制度の変遷をたどることにある。しかし、会計法の諸草案のうち、予算制度の全体像が窺えるものは初期の2種類しかない。ひとつは「会計原法草案」であり、もうひとつは「会計原法案」と「会計原法按附説明」である。以下では、これらの予算制度と明治憲法下で実際に運用された制度とを比較、検討していく。

I 「会計原法草案」

明治20(1887)年7月、阪谷芳郎は「会計原法草案」を起草した。これは阪谷の個人案の色彩が強く、フランス、ベルギー、イタリア、イギリスの制度を参考にしている。ドイツとアメリカについては、連邦制または共和制を理由に退

けている。また、伊藤博文が伊東巳代治、金子堅太郎とともに憲法草案の本格的検討を始めたのは同年6月であるため³⁾、阪谷は憲法草案の詳細を知り得なかった。従って「会計原法草案」は憲法草案との整合について全く配慮されていない。

1. 編成過程

草案の予算編成手続を図示すると図1のようになる。通常の編成手続は丸数字で示されている。各省の会計局長は予算法に関連する書類を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣がそれらの書類を大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれらを主計局長に交付する。主計局長はそれらに基づいて歳入歳出予算法案を作成し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が予算法案を内閣に提出すると、内閣はそれを閣議に諮り決定した上で、前年度の10月1日までに議会の提出する。議会は予算法案を審議、可決して、天皇に奏上する。天皇はそれを裁可して、歳入歳出予算法を公布する。

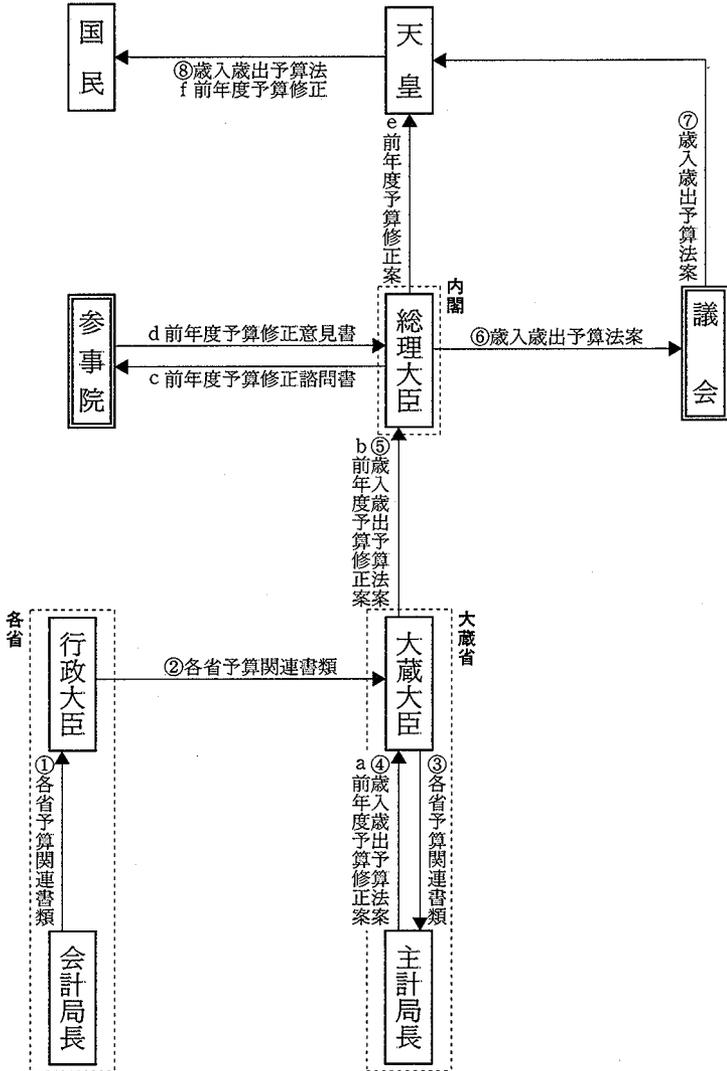
この手続の最大の特徴は、予算が法律の形式を取ることにある。換言すれば予算は「予算」という独自の形式を取らない。この予算法律主義は欧米各国で広く採用されているが、子細を見るとイギリスの制度が多く取入れられていることが解る。例えば歳入予算では、地租や酒造税には永久税主義が、所得税には一年税主義が適用される⁴⁾。これにより、歳入予算は単なる見積りの域を脱する。歳入予算法によって所得税率が毎年変動するためである。また、永久税と一年税の区分は歳出予算にも影響を及ぼす。永久税による安定的な収入は皇室費や国債費に優先的に割当てられ、議会の予算審議権が制約される⁵⁾。周知の通り、これらはイギリスに独特の制度である。なお、概算要求に関する規定は存在しないが、行政命令によって別途定めるものと思われる。

草案では複数の法律の総称として「歳出予算法」という語句を用いている。議会はそれぞれの法律を個別に審議、可決するので、予算は部分的に不成立と

3) 稲田正次『明治憲法成立史』下巻、有斐閣、1962年、129-32ページ。

4) 前掲『会計法(明治22年)』185ページ。

5) 前掲『会計法(明治22年)』186ページ。



出所：「会計原法草案」より作成。

図1 編成手続（会計原法草案）

なる可能性がある⁶⁾。また、議会による大幅な減額が内閣の意に満たない場合もあるだろう⁷⁾。このような時には、内閣は前年度の予算を執行できる。その際、内閣は法律の施行に必要な範囲内で前年度予算を修正できるが、この手続を図示すると図 1 のアルファベットのようになる。まず大蔵省の主計局長は前年度予算の修正案を作成し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣はそれを内閣に提出する。内閣は修正案を閣議に諮り決定した上で、それを参事院⁸⁾に諮問する。参事院はそれを審議して意見書を作成し、内閣に提出する。内閣はその意見書を参考にして、前年度予算の修正案を天皇に奏上する。天皇はそれを親裁し、勅令として公布する。

そもそも、1 年度限りの効力しか持たないはずの歳出予算を次年度に再び用いること自体が奇異に思える。この前年度予算執行は欧米各国には見られず、阪谷が「近代行政学ノ新説」⁹⁾として採用したものである。しかし、ロエスレルが予算不成立時の政府原案執行を主張していたことを考えると¹⁰⁾一概に阪谷を強権的とは非難できない。前年度予算執行は井上毅も主張しており¹¹⁾当時の政府内では比較的穏当な意見であった。

さらに、前年度予算は組替えが認められる。これは法律である歳出予算を部分的に勅令で代替することを意味しており、木に竹を接いだような印象を受ける。組替えは法律の施行に必要な範囲内に限定されるとはいえ、やはり不適當だろう。大幅な組替えが行われるならば、前年度予算の原形が損なわれる恐れもある。

2. 執行過程

草案説明には「出納局ト主計局トハ大蔵大臣ニ隸属スト雖モ其両局長ノ責任

6) 前掲『会計法(明治 22 年)』184-5 ページ。

7) 前掲『会計法(明治 22 年)』178 ページ。

8) 参事院は天皇の最高諮問機関であり、明治憲法下の枢密院に当たる。

9) 前掲『会計法(明治 22 年)』185 ページ。

10) 前掲『明治憲法成立史』下巻、114 ページ。

11) 前掲『明治憲法成立史』下巻、80 ページ。

ヲ重フシ從來大臣ノ名ヲ以テ執行セルコトモ多クハ直ニ局長ノ名ヲ以テ外ニ対スルコトヲ得セシメ以テ事務上ニ無用ノ手数ヲ省クヲ目的トセリ」¹²⁾とあり、手続の簡素化が企図されている。また、大蔵省金庫局が直接管理する中央金庫を除き、国庫金取扱は日本銀行に一元化されている。国庫の統合は徐々に完成に近づいていた¹³⁾。

(1) 歳 入

草案は収入手続についてほとんど何も規定しておらず、国税徴収法等に詳細を譲っている。ここでは草案起草時の諸制度に基づいて、地租の収入手続のみを考察する。明治20(1887)年度において、地租は国税収入の60%以上を占めていた。

A. 地 租

地租の収入手続を図示すると図2の丸数字のようになる。まず、郡区長は徴税令書を作成し、戸長¹⁴⁾に交付する。戸長は徴税令書に基づいて徴税伝令書を作成し、納税者に交付する。納税者が徴税伝令書に現金を添えて戸長役場まで持参すると、戸長は徴税伝令書に接続している領収証書を切離して納税者に返付する。徴税伝令書は戸長役場で保管する。次いで、戸長が徴税令書に現金を添えて日本銀行の本・支・代理店まで持参すると、国庫金の取扱主任者は徴税令書に接続している領収証書を切離して戸長に返付する。徴税令書はそれを発付した郡区長に送付する。

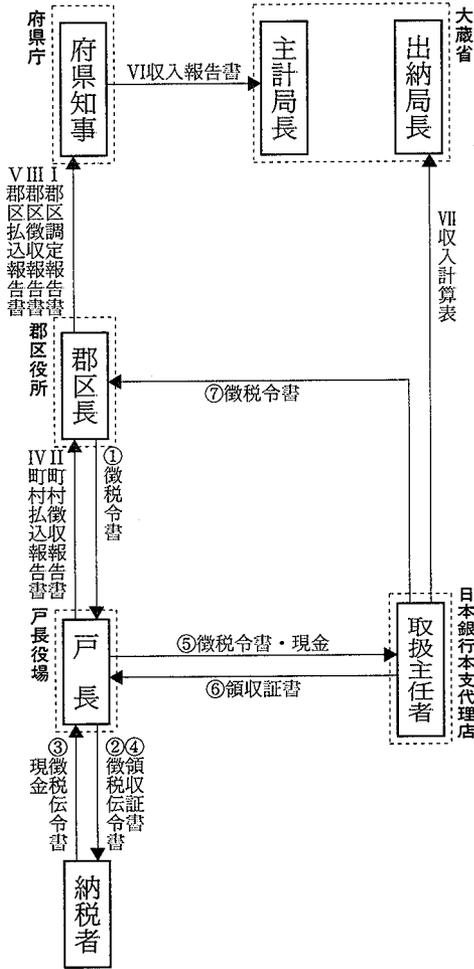
この手続の特徴は、戸長役場から日本銀行本・支・代理店への払込を逐一監視しない点にある。不正防止のために監視は必要と思われるが、監視者の所属については議論が別れるだろう。この問題は後に顕在化する。

地租の収入手続には報告が付随する。これを図示すると図2のローマ数字のようになる。まず、郡区長は地租の賦課額を調定報告書にまとめて府県知事に

12) 前掲『会計法(明治22年)』172ページ。

13) 深谷徳次郎『明治政府財政基盤の確立』御茶の水書房、1995年、112ページ。

14) 戸長管区制により、平均6町村ごとに戸長役場が設置されていた。



出所：「会計原法草案」より作成。

図 2 地租の収入手続 (会計原法草案)

提出する。次いで、戸長が地租の徴収額を徴収報告書にまとめて郡区長に提出すると、郡区長はそれらを府県知事に報告する。さらに、戸長が地租の払込額を払込報告書にまとめて郡区長に提出すると、郡区長はそれらを府県知事に報告する。府県知事はこれらの報告書に基づいて収入報告書を作成し、大蔵省の主計局長に提出する。最後に、日本銀行の本・支・代理店は現金収納額をまとめて収入計算表を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。

これらの報告の頻度は、いずれも月1回程度と考えられる。そもそも報告の主要な目的は、主計局に備付けの帳簿と府県のそれとを連動させることにあり、戸長役場から日本銀行本・支・代理店への払込を監理することにはない。従って、報告の頻度を極端に上げる必要もないのである。

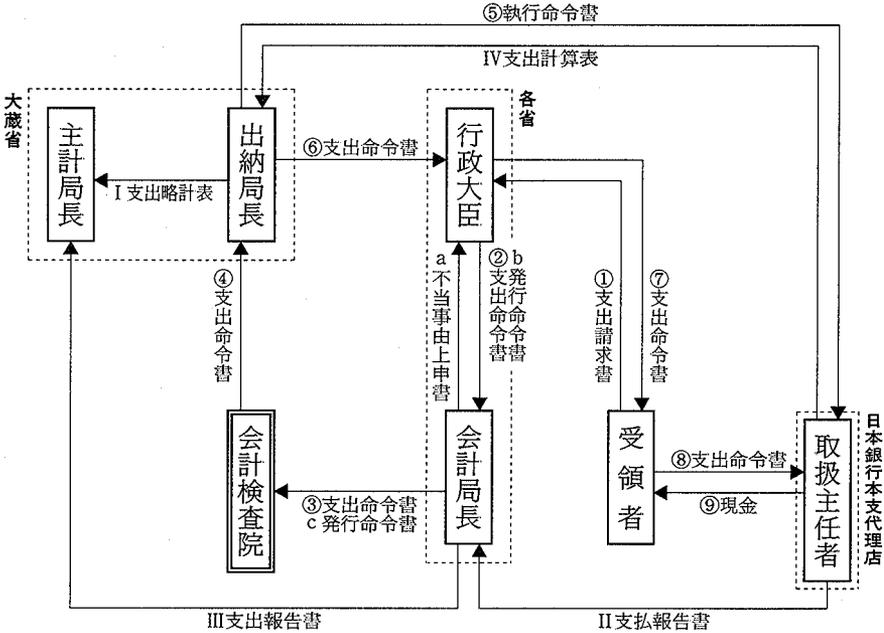
(2) 歳 出

草案説明には「会計局ハ各省大臣ニ隷属スト雖モ其局長ヲ撰フノ権ハ大蔵大臣之ヲ有シ實際ニ於テハ主計局ノ一支部局ノ位地ニ置キ會計上ノ令達ノ善ク各省ニ貫徹スルコトヲ期スルモノトス」¹⁵⁾とあり、大蔵省が各省の予算担当部局を実質的に支配する。大蔵省では主計局長だけでなく出納局長も、各省の会計局長を指揮及び監督する権限を持つ。

A. 一般経費

最初に一般経費について考察する。この支出手続を図示すると図3の丸数字のようになる。まず、一般経費の受領者は各省の大臣に支出を請求する。各省の大臣は支出命令書を作成して、それに署名し、会計局長に交付する。会計局長は支出命令書の記載事項を確認した上で、それに署名し、会計検査院に送付する。もし会計局長が記載事項に同意しなければ、図3のアルファベットのような手続が取られる。会計局長は当該支出命令書が不当である事由を所属大臣に上申する。それにも拘らず各省の大臣が支出を強行する場合には、発行命令書を新たに作成し、会計局長に交付する。発行命令書を受取った会計局長は、

15) 前掲『会計法(明治22年)』172ページ。



出所：「会計原法草案」より作成。

図 3 支出手続 (会計原法草案)

当該支出命令書に署名して会計検査院に送付しなければならない。この時、発行命令書も一緒に送付することができる。会計検査院は支出命令書を検査し、問題がなければそれを承認、登記する。会計検査院が支出命令書を大蔵省の出納局長に送付すると、出納局長は日本銀行の本・支・代理店に支払の執行を命じる。支出命令書は各省の大臣に送付する。各省の大臣が経費の受領者に支出命令書を交付すると、受領者はそれを日本銀行の本・支・代理店に持参する。日本銀行本・支・代理店の国庫金取扱主任者は、支出命令書と引換えに現金を交付する。

この手続の特徴は 2 点ある。第 1 に、各省の会計局長が支出命令書に連署す

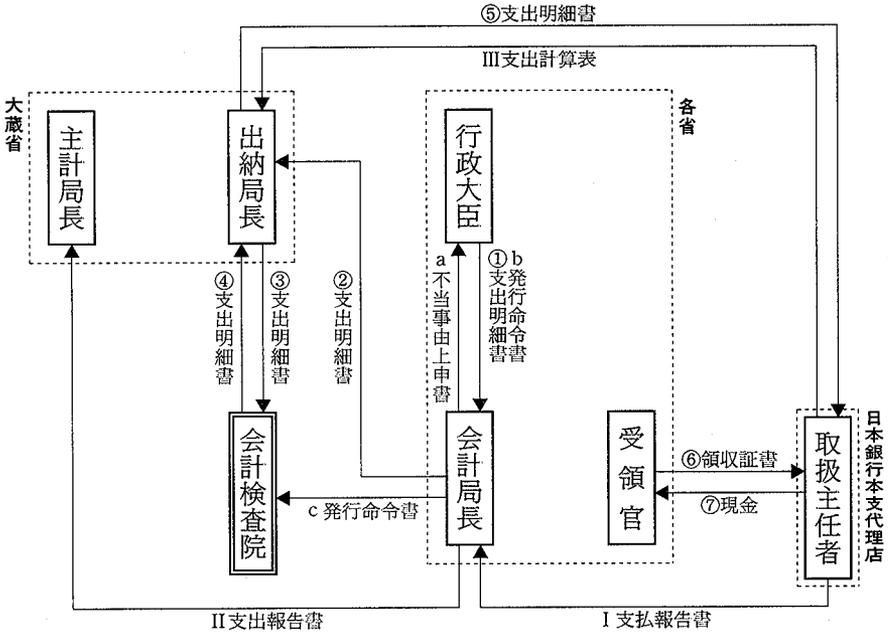
る。第2に、会計検査院が支出命令書を承認、登記する。各省の会計局は事実上大蔵省の支局であるから、各省の一般経費支出は大蔵省と会計検査院によって二重に束縛される。特に、政府から独立した会計検査院による事前監督は重要で、歳出予算の濫費抑制を期待できる。

収入手続と同じく、支出手続にも報告が付随する。これを図示すると図3のローマ数字のようになる。まず、大蔵省の出納局長は日本銀行本・支・代理店に対する執行命令額を支出略計表にまとめて主計局長に毎日送付する。次いで、日本銀行の本・支・代理店は現金支払額を各省の会計局長に報告する。各省の会計局長は、支出契約額、支出命令額、現金支払額を大蔵省の主計局長に報告する。最後に、日本銀行の本・支・代理店は現金支払額をまとめて支出計算表を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。

収入の場合と同様に、これらの報告手続の主な目的も日本銀行から受領者への現金支払を監理することにはなく、主計局に備付けの帳簿と会計局のそれとを連動させることにある。また、出納局の情報は主計局に毎日伝達されるため、主計局は歳出予算の執行状況を完全に把握できる。

B. 俸 給

俸給のように支出額と期限が一定の経費には、集合支出手続を適用できる。これを図示すると図4の丸数字のようになる。まず、各省の大臣は支出明細書を作成して、それに署名し、会計局長に交付する。この明細書には所属官吏への支給額が逐一記載されている。各省の会計局長は支出明細書の記載事項を確認した上で、それに署名し、大蔵省の出納局長に送付する。もし会計局長が記載事項に同意しなければ、図4のアルファベットのような手続が取られる。会計局長は当該支出明細書が不当である事由を所属大臣に上申する。それにも拘らず各省の大臣が支出を強行する場合には、発行命令書を新たに作成し、会計局長に交付する。発行命令書を受取った会計局長は、当該支出明細書に署名して大蔵省の出納局長に送付しなければならない。また、発行命令書は会計検査院に送付することができる。大蔵省の出納局長は支出明細書の記載事項を確認した上でそれに署名し、会計検査院に送付する。会計検査院は支出明細書を検



出所：「会計原法草案」より作成。

図 4 集合支出手続（会計原法草案）

査し、問題がなければそれを承認、登記する。会計検査院が支出明細書を大蔵省の出納局長に返送すると、出納局長はそれを日本銀行の本・支・代理店に交付する。最後に、俸給の受領官が所定の領収証書を日本銀行の本・支・代理店に持参すると、国庫金の取扱主任者はその領収証書と支出明細書を照合し、合致すれば現金を交付する。

この手続の主な特徴は2点ある。第1に、各省所属官吏への俸給支給は個別にではなく、一括して会計検査院の承認を受ける。第2に、俸給の支出明細書には大蔵省の出納局長も連署し、会計検査院による検査は形式的なものに留まる。これらは、相対的に不正の生じ難い定型的な支出を簡便に行うための措置

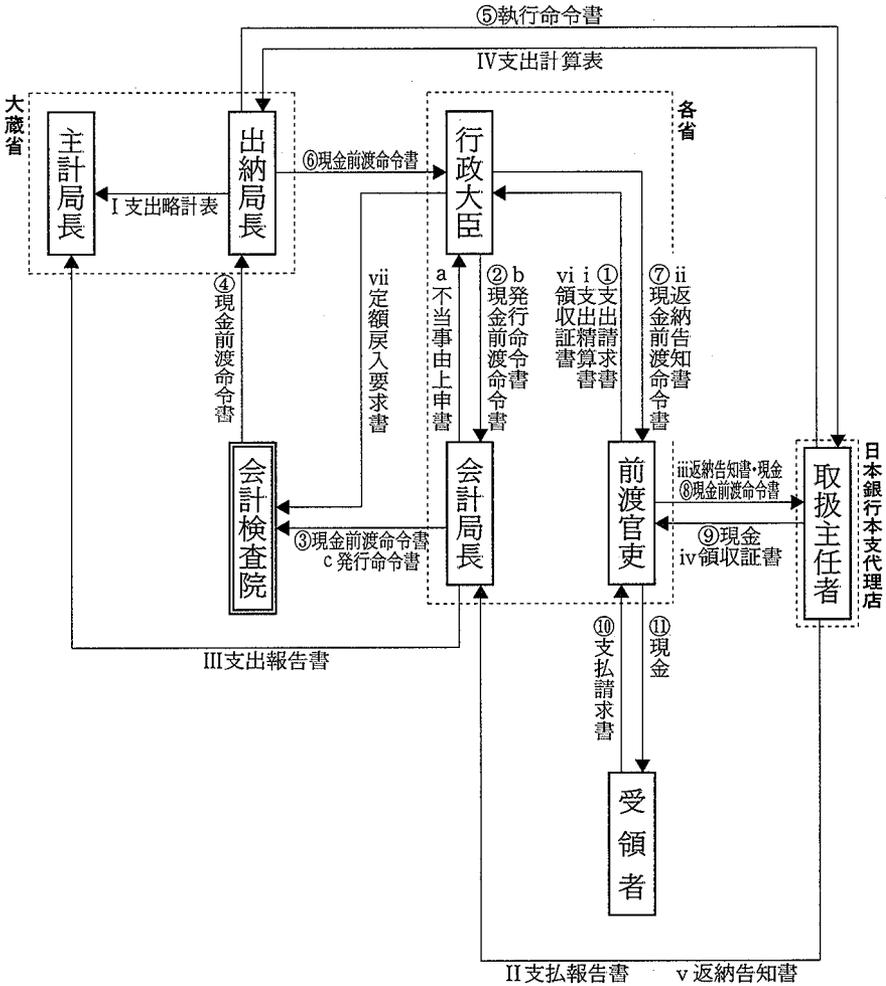
である。なお、この手続は恩給などにも適用される。

集合支出に付随する報告手続を図示すると図4のローマ数字のようになる。まず、日本銀行本・支・代理店の国庫金取扱主任者は支払報告書を作成し、各省の会計局長に送付する。各省の会計局長は支出報告書を作成し、大蔵省の主計局長に提出する。最後に、日本銀行本・支・代理店の国庫金取扱主任者は支出計算表を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。

この手続の特徴は、大蔵省の出納局長が当日の執行命令額を主計局長に通知しない点にある。俸給の場合、決まった日に決まった額の執行を命じるので、この通知がなくとも主計局にとって大きな支障はない。逆に、出納局の事務負担は幾分軽減される。

C. 直営事業費

国が直接に経営する事業費には、命令1回につき6千円を限度として、概括支出手続を適用できる。これを図示すると図5の丸数字のようになる。まず、現金の前渡を受ける官吏は、所属大臣に支出を請求する。各省の大臣は現金前渡命令書を作成して、それに署名し、会計局長に交付する。会計局長は現金前渡命令書の記載事項を確認した上で、それに署名し、会計検査院に送付する。もし会計局長が記載事項に同意しなければ、図5のアルファベットのような手続が取られる。会計局長は当該現金前渡命令書が不当である事由を所属大臣に上申する。それにも拘らず各省の大臣が支出を強行する場合には、発行命令書を新たに作成し、会計局長に交付する。発行命令書を受取った会計局長は、当該現金前渡命令書に署名して会計検査院に送付しなければならない。この時、発行命令書も一緒に送付することができる。会計検査院は現金前渡命令書を検査し、問題がなければそれを承認、登記する。会計検査院が現金前渡命令書が大蔵省の出納局長に送付すると、出納局長は日本銀行の本・支・代理店に前渡の執行を命じる。現金前渡命令書は各省の大臣に送付する。各省の大臣が現金前渡命令書を前渡官吏に交付すると、前渡官吏はそれを日本銀行の本・支・代理店に持参する。日本銀行本・支・代理店の国庫金取扱主任者は、現金前渡命令書と引換えに現金を交付する。最後に、経費の受領者が前渡官吏に支払を請



出所：「会計原法草案」より作成。

図 5 概括支出手続（会計原法草案）

求すると、前渡官吏は受領者に現金を交付する。

この手続の特徴は、前渡官吏が現金を直接取扱う点にある。これには、経費の不正使用の温床になるという欠点もあるが、直営事業が円滑に進捗するという長所もある。例えば、土木事業における日雇労働者の賃金は当日支払う必要があり、通常の支出手続を使用できない。なお、この手続は陸軍行軍費、海軍航海費、海外や内国僻地での支出にも用いられる。

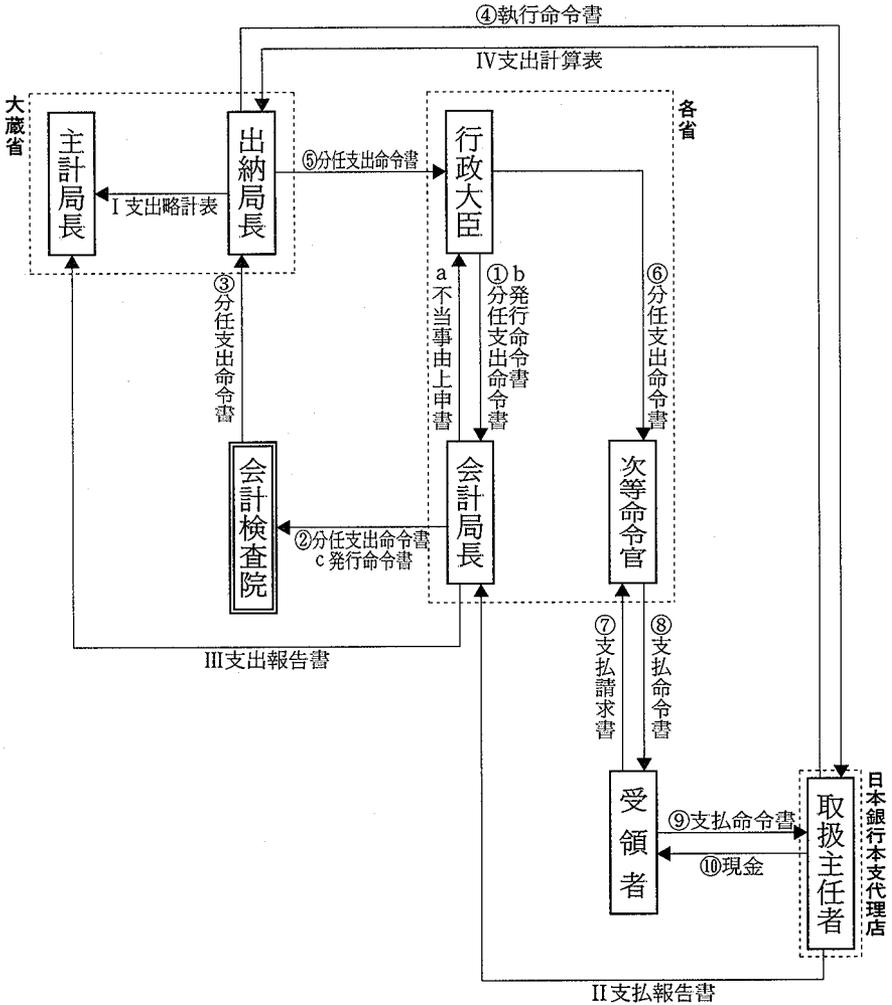
概括支出に付随する報告手続を図示すると図5の大ローマ数字のようになる。これは通常の支出、即ち図3の報告手続と全く同一である。まず、大蔵省の出納局長が支出略計表を作成し、主計局長に毎日送付する。次いで、日本銀行本・支・代理店の国庫金取扱主任者は支払報告書を作成し、各省の会計局長に送付する。各省の会計局長は支出報告書を作成し、大蔵省の主計局長に提出する。最後に、日本銀行本・支・代理店の国庫金取扱主任者は支出計算表を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。

現金の前渡を受けた官吏は経費の支払後にそれを精算しなければならない。この手続を図示すると図5の小ローマ数字のようになる。まず、各省の前渡官吏は所属大臣に支出精算書を提出する。各省の大臣は支出精算書に基づいて不用額の返納告知書を作成し、前渡官吏に交付する。前渡官吏が返納告知書に現金を添えて日本銀行の本・支・代理店に持参すると、国庫金の取扱主任者は返納告知書に接続している領収証書を切離して前渡官吏に返付する。返納告知書は各省の会計局長に送付する。次いで、前渡官吏が領収証書を所属大臣に提出すると、各省の大臣は当該金額の定額戻入を会計検査院に要求する。会計検査院は予算定額への戻入を実施する。

この手続の特徴は、前渡金の不用額を予算定額に戻入れる点にある。これによって、ある経費の不用額を再び他の経費の前渡に使用することが可能となり、前渡金を不必要に使い切ってしまう悪弊を予防できる。

D. 旅費・庁費

旅費や庁費のように、経常的に発生するが支出額や期限は一定でない経費には、命令1回につき6千円を限度として、分任支出手続を適用できる。これを



出所：「会計原法草案」より作成。

図 6 分任支出手続 (会計原法草案)

図示すると、図6の丸数字のようになる。まず、各省の大臣は次等命令官に対する分任支出命令書を作成して、それに署名し、会計局長に交付する。会計局長は分任支出命令書の記載事項を確認した上で、それに署名し、会計検査院に送付する。もし会計局長が記載事項に同意しなければ、図6のアルファベットのような手続が取られる。会計局長は当該分任支出命令書が不当である事由を所属大臣に上申する。それにも拘らず各省の大臣が分任支出を強行する場合には、発行命令書を新たに作成し、会計局長に交付する。発行命令書を受取った会計局長は、当該分任支出命令書に署名して会計検査院に送付しなければならない。この時、発行命令書も一緒に送付することができる。会計検査院は分任支出命令書を検査し、問題がなければそれを承認、登記する。会計検査院が分任支出命令書を大蔵省の出納局長に送付すると、出納局長は日本銀行の本・支・代理店に支払の執行を命じる。また、出納局長が分任支出命令書を各省の大臣に送付すると、各省の大臣はそれを次等命令官に交付する。その後、経費の受領者が次等命令官に支払を請求すると、次等命令官は分任支出命令書の枠内で支払命令書を作成して署名し、受領者に交付する。受領者が支払命令書を日本銀行の本・支・代理店に持参すると、国庫金の取扱主任者は引換えに現金を交付する。

この手続の特徴は、会計検査院が前もって承認した範囲内で、次等命令官が随時に経費を支出することにある。これもまた、経常的な支出を簡便に行うための措置であるが、次等命令官が直接には現金を取扱わないという点で概括支出よりも優れている。それゆえ、例えば直営事業費であっても現金を前渡する必要がないものについては、概括支出手続ではなく分任支出手続が適用される。なお、次等命令官の具体的な職名は明らかでないが、会計局の担当課長などが予想される。

分任支出に付随する報告手続を図示すると図6のローマ数字のようになる。これは通常の支出、即ち図3の報告手続と全く同一である。まず、大蔵省の出納局長が支出略計表を作成し、主計局長に毎日送付する。次いで、日本銀行本・支・代理店の国庫金取扱主任者は支払報告書を作成し、各省の会計局長に送付する。各省の会計局長は支出報告書を作成し、大蔵省の主計局長に提出する。

最後に、日本銀行本・支・代理店の国庫金取扱主任者は支出計算表を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。

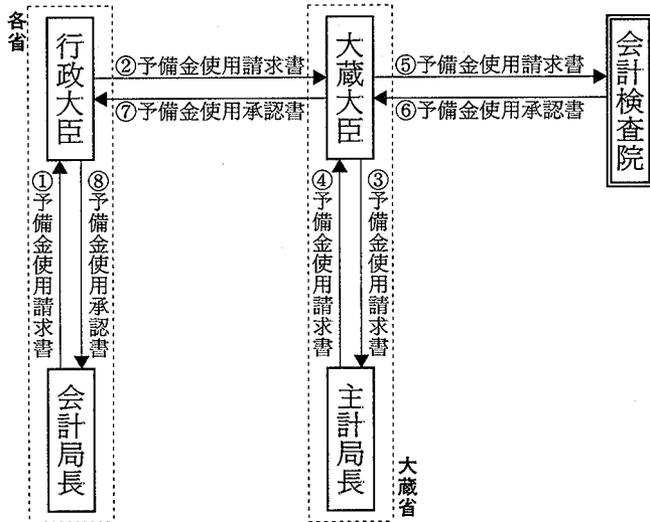
(3) 予 備 費

予備費は、義務的経費の不足を補う第一予備金と臨時的経費に充てる第二予備金とに区分される。その使用に際しては、いずれも特別な手続を必要とするが、議会の関与する度合は大きく異なる。

A. 第一予備金

第一予備金を使用する際の手続を図示すると図 7 の丸数字のようになる。まず、各省の会計局長は第一予備金の使用請求書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣は使用請求書が大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が使用請求書を主計局長に交付する

と、主計局長はその記載事項を確認して、大蔵大臣に折返し提出する。大蔵大臣が使用請求書を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれを検査し、問題がなければ承認、登記する。会計検査院が第一予備金の使用承認書を大蔵大臣に送付する



出所：「会計原法草案」より作成。

図 7 第一予備金の事前承認手続（会計原法草案）

と、大蔵大臣はそれを各省の大臣に転送する。最後に、各省の大臣は使用承認書を会計局長に交付する。

この手続の特徴は、第一予備金を使用する前に会計検査院の承認を受けることにある。使用の前後ともに議会の承諾を得る必要はない。第一予備金は第二予備金と比べて政治問題化する可能性が小さいため、議会は第一予備金の使用の認否を会計検査院に委ねることができる。

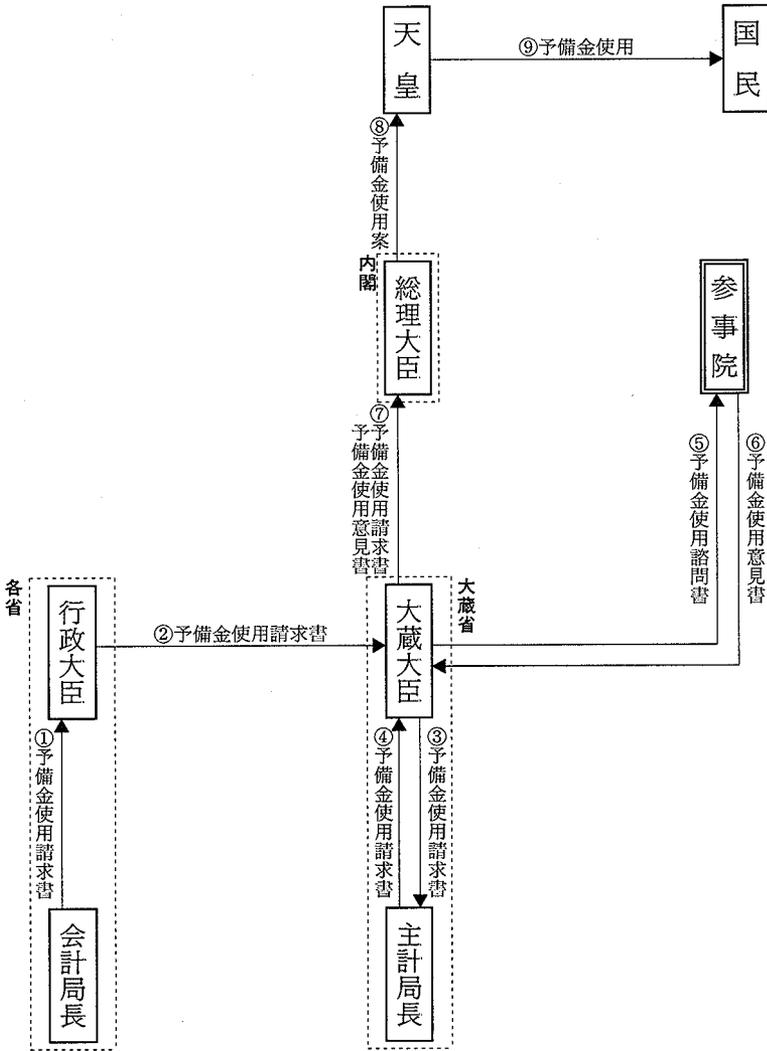
B. 第二予備金

第二予備金を使用する際の手続は、議会の開閉に応じて異なる。通常議会の会期は、予算法案が提出される10月1日から年度末の3月31日まで、最長6ヶ月間である。従って、臨時議会が召集されない限り、新年度が始まっても半年間は議会の機能が停止している。

(a) 議国会期外

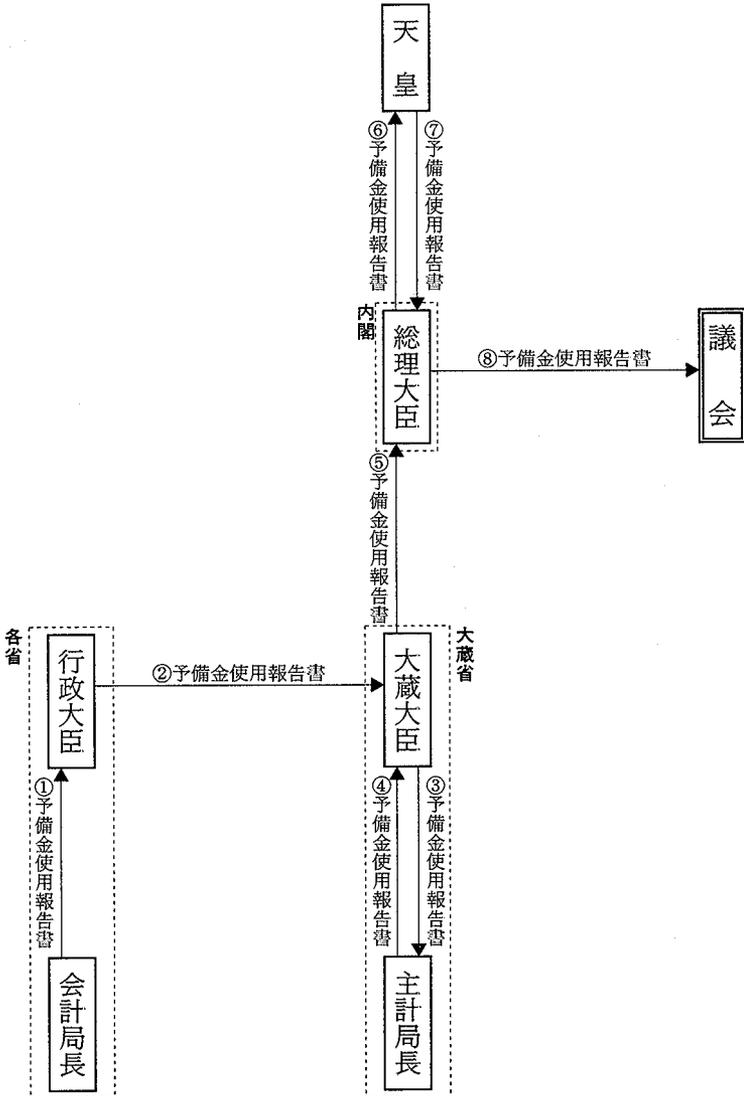
議会の会期外に第二予備金を使用する場合、その手続は図8の丸数字のようになる。まず、各省の会計局長は第二予備金の使用請求書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣は使用請求書を大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が使用請求書を主計局長に交付すると、主計局長はその記載事項を確認して、大蔵大臣に折返し提出する。次いで、大蔵大臣は第二予備金の使用を参事院に諮問する。参事院はそれを審議して意見書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は各省の使用請求書に参事院の意見書を添えて、内閣に提出する。最後に、内閣は第二予備金の使用案を閣議に諮り決定した上で、天皇に奏上する。天皇はそれを親裁し、勅令として公布する。

この手続の特徴は2点ある。第1に、大蔵大臣が第二予備金の使用を参事院に諮問する。第2に、第二予備金の使用は勅令として公布される。これらはいずれも第二予備金の使用を慎重にするための措置であるが、まだ十分とは言えない。微妙な政治問題を孕むことの多い臨時的経費に予備金を充当するからには、例え事後的であっても議会の承諾が不可欠であろう。



出所：「会計原法草案」より作成。

図 8 第二予備金の事前承認手続（会計原法草案）



出所：「会計原法草案」より作成。

図9 第二予備金の事後承諾手続（会計原法草案）

(b) 議会開会直後

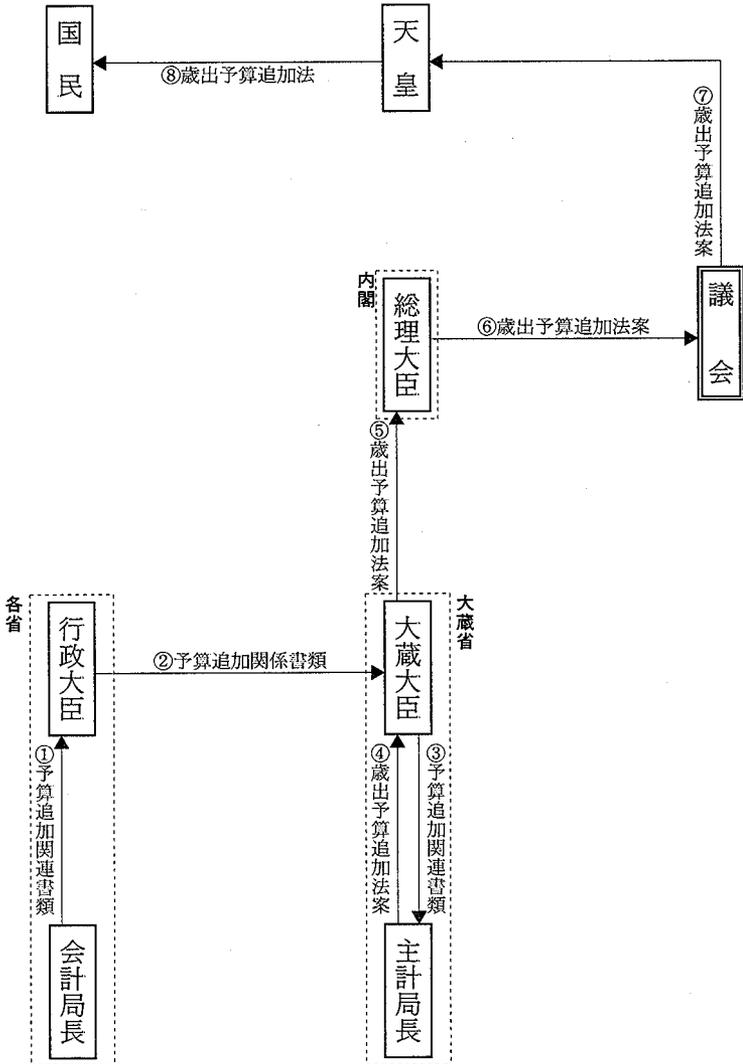
会期外に第二予備金を使用した場合、次の議会の開会直後に追加的な手続を踏む必要がある。これを図示すると図 9 の丸数字のようになる。まず、各省の会計局長は第二予備金の使用報告書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣は使用報告書を大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が使用報告書を主計局長に交付すると、主計局長はその記載事項を確認して、大蔵大臣に折返し提出する。大蔵大臣が使用報告書を内閣に提出すると、内閣はそれを閣議に諮り決定した上で、天皇に奏上する。天皇はそれを勅裁し、内閣に交付する。最後に、内閣が使用報告書を議会に提出すると、議会はそれを審議して承諾を与える。

この手続の特徴は、第二予備金の使用に対する議会の事後的審議を会計年度の途中で行うことにある。この背後には、本来なら使用前に与えるべき議会の承諾を便宜上使用後に延期するという考え方がある。会期外には議会の機能が停止しているため、止むなく先に使用し、議会が開かれるのを待つのである。

(c) 議会会期中

議会の会期中に第二予備金を使用する場合、歳出予算の追加を行う必要がある。この手続を図示すると、図 10 の丸数字のようになる。各省の会計局長は予算追加に関連する書類を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣がそれらの書類を大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれらを主計局長に交付する。主計局長はそれらに基づいて、第二予備金を財源とする歳出予算追加法案を作成し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が予算追加法案を内閣に提出すると、内閣はそれを閣議に諮り決定した上で、議会に提出する。議会は予算追加法案を審議、可決して、天皇に奏上する。天皇はそれを裁可して、歳出予算追加法を公布する。

この手続の特徴は、第二予備金を間接的に使用する点にある。政府は追加予算を編成し、その財源に第二予備金を充当する。追加予算は本予算と同様に法律の形式を取るため、議会はそれを自由に審議し、否決できる。従って、政府と議会が対立した場合、政府は第二予備金を使用できない。この手続が適用されるのは会期中に限られるが、議会の政府に対する優位性は歴然としている。



出所：「会計原法草案」より作成。

図10 第二予備金の事前承諾手続（会計原法草案）

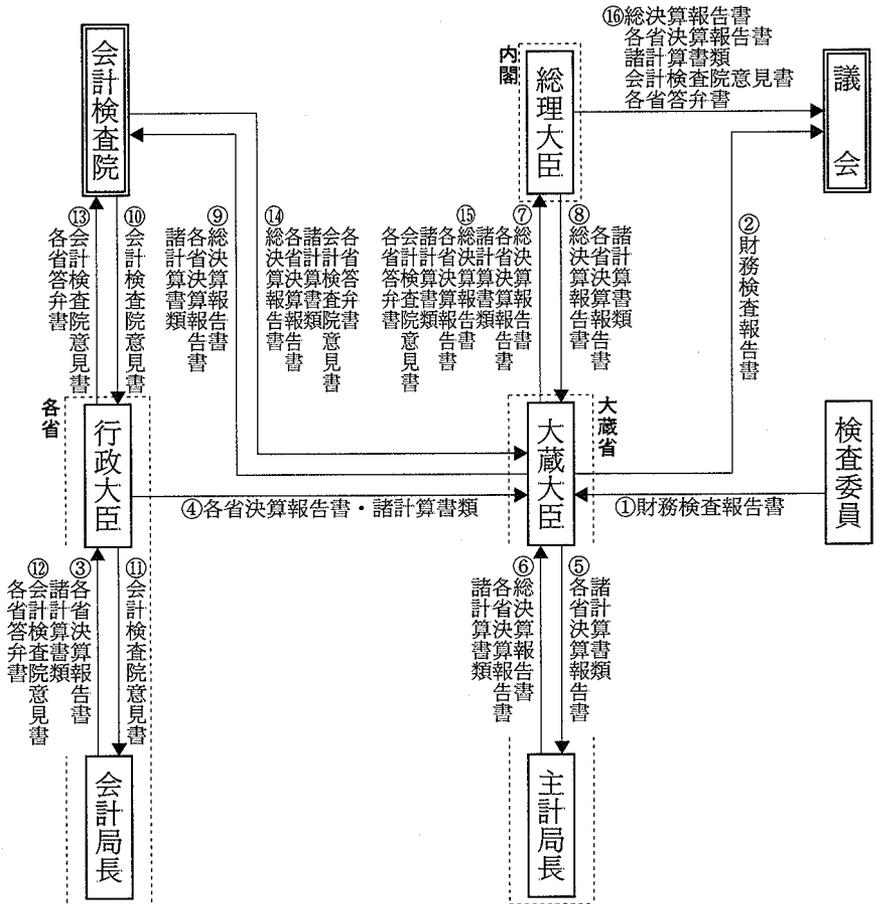
突発的な事態への迅速な対処を諦めた上に、緊急時に行政活動が遅滞する危険に目を瞑ってまで、政府の独走に歯止めを掛けたことについては、賛否両論があるだろう。

3. 決算過程

草案の決算過程は、予算立法に随伴する手続と会計裁判に関連する手続とに大別される。会計検査院が検査機関と司法機関の両面を併せ持つためである。従来には、後者の側面が存在しなかった。会計検査院の役割は一変したのである。

(1) 立法

予算立法に付随する狭義の決算手続を図示すると図 11 の丸数字のようになる。まず財務上等検査委員は会計年度の終了後に、国庫、大蔵省、各省の諸帳簿を検査して報告書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣はその検査報告書を議会に提出する。次いで各省の会計局長は、出納閉鎖期限である 11 月 30 日から 2 ヶ月以内、即ち翌年度の 1 月 31 日までに決算報告書を作成し、諸計算書類を添えて所属大臣に提出する。各省の大臣が決算報告書と諸計算書類を大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれらを主計局長に交付する。主計局長は局内の帳簿に基づいて翌年度の 2 月 28 日までに総決算報告書を作成し、各省決算報告書と諸計算書類を添えて大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が総決算報告書、各省決算報告書、諸計算書類を内閣に提出すると、内閣はそれらを閣議に諮り決定した上で、大蔵大臣に返付する。大蔵大臣が総決算報告書、各省決算報告書、諸計算書類を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれらを検査して意見書を作成し、関係大臣に配付する。各省の大臣が意見書を会計局長に交付すると、会計局長はそれに対する答弁書を作成して、当該意見書とともに所属大臣に提出する。各省の大臣が意見書と答弁書を会計検査院に提出すると、会計検査院はそれらをまとめて、総決算報告書、各省決算報告書、諸計算書類とともに大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が総決算報告書、各省決算報告書、諸計算書類、会計検査院意見書、各省答弁書を内閣に提出すると、内閣はそれらを翌々年度



出所：「会計原法草案」より作成。

図11 決算手続（会計原法草案）

の通常議会に提出する。

この手続の特徴は2点ある。第1に、財務上等検査委員が主要帳簿を年度末に検査する。検査委員の定数は9名であり、大蔵大臣の上奏によって議会議員、

会計検査院検査官、参事院議官から選任される。この人員構成から考えると、検査は儀礼的なものに留まらざるを得ない。また、検査委員が実質的な検査を行うならば、会計検査院の管轄事務との重複が生じるという問題もある。第 2 に、決算は法律の形式を取らない。政府から議会への報告に過ぎないのである。これはイギリスの決算報告主義に倣ったもので、フランスの決算法律主義は退けられた。¹⁶⁾ 予算議決主義と対をなす決算議決主義、即ち政府が決算を報告案件としてではなく議決案件として議会に提出することは、検討された形跡が見られない。

(2) 司 法

会計検査院は新たに、会計裁判所の役割を付与された。会計裁判は一審制を採る。また再審を請求できる期間も、確定判決の宣告から原則として 3 年以内と極めて短い。この裁判では明らかに、慎重な審理よりも迅速な処断が優先されている。

A. 収 入

ここでは歳入の大部分を占める地租のみを取上げる。まず会計裁判に先立って、行政検査が行われる。この手続を図示すると図 12 のローマ数字のようになる。郡区役所の検査官吏は、会計年度末の 3 月 31 日に戸長役場の帳簿と金櫃を検査して、甲乙 2 通の徴収検査証明書を作成する。これらの検査証明書には、検査官吏と戸長がそれぞれ署名する。甲の検査証明書はその場で、検査官吏から戸長に交付される。乙の検査証明書は後日、検査官吏から府県知事に提出される。

この手続の特徴は、総ての戸長が行政検査を受けることにある。全国の戸長役場は、明治 20(1887)年 12 月 31 日時点で 11,377 の多数に上る。¹⁷⁾ この検査は一斉に行われるため、少なくとも同数の検査官吏が必要になる。山間地や離島

16) 伊藤博文編『秘書類纂憲法資料』上巻、秘書類纂刊行会、1935 年、284-5 ページ。

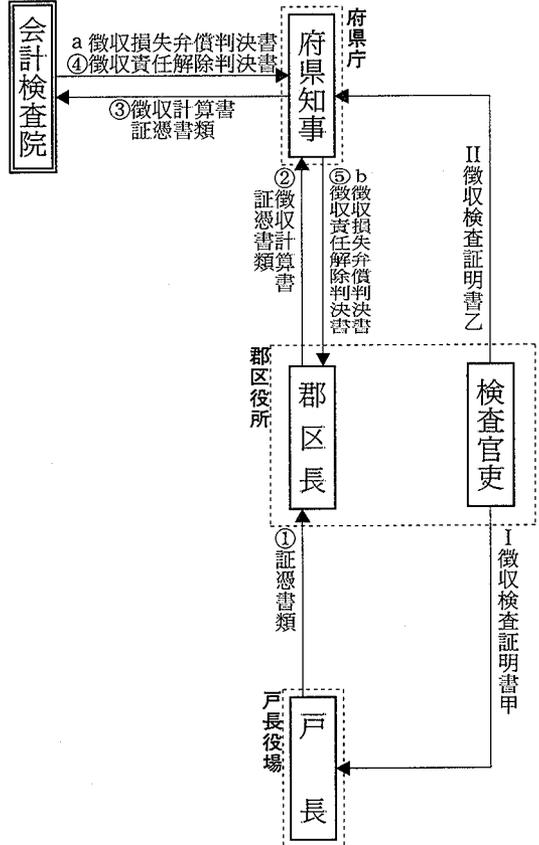
17) 当時は 12,185 の町と 58,456 の村が存在した。大部分の町村には戸長役場が設置されていない。戸長役場の管轄人口は平均 3,399 人である。

では人員の確保が難航するだろう。

続いて会計裁判が行われる。この判決手続を図示すると図12の丸数字のようになる。行政検査によって地租の未徴収や現金の紛失が明らかになった場合、戸長はその証憑書類を郡区長に提出する。郡区長は翌年度の5月31日までに当該会計事務に関する計算書

を作成し、証憑書類を添えて府県知事に提出する。府県知事が計算書と証憑書類を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれらを審理して判決を下す。会計検査院が郡区長の免責を認めたら、責任解除の判決書が府県知事に送付される。府県知事はその判決書を郡区長に交付する。会計検査院が郡区長を有責と認定したなら、図12のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は損失弁償の判決書を府県知事に送付する。府県知事はその判決書を郡区長に交付する。

この手続の特徴は2点ある。第1に、政府損失の弁償責任は、実際に地租を徴収して現金を保管する戸長ではなく、それらを監督す



出所：「会計原法草案」より作成。

図12 収入の判決手続 (会計原法草案)

るに過ぎない郡区長が負う。明治 20(1887)年 12 月 31 日時点で、郡区役所は全国に 566 しか存在しない¹⁸⁾ 戸長と比較すると、郡区長は極めて少数である。第 2 に、郡区長が会計裁判に掛けられるのは、地租の未徴収や現金の紛失が発覚した場合に限定される。つまり、大半の郡区長は裁判を受けない。これらは会計検査院の事件処理能力に対する配慮の表れである¹⁹⁾。しかし、会計裁判では举证責任が被告にあるため、ひとたび訴訟が提起されると、郡区長が損失弁償を免れることは相当に難しいだろう。

B. 支 出

支出の場合も、会計裁判に先立って行政検査が行われる。この手続を図示すると図 13 のローマ数字のようになる。各省の検査官吏は、現金の前渡を受けた官吏の帳簿と金櫃を会計年度末の 3 月 31 日に検査して、甲乙 2 通の支払検査証明書を作成する。これらの検査証明書には検査官吏と前渡官吏がそれぞれ署名する。甲の検査証明書はその場で、検査官吏から前渡官吏に交付される。乙の検査証明書は後日、検査官吏から所属大臣に提出される。

この手続の特徴は、前渡官吏だけが行政検査を受ける点にある。この検査は帳簿と現金の照合を目的としており、現金を直接扱わない官吏は対象から除外される。

続いて会計裁判が行われる。この判決手続を図示すると図 13 の丸数字のようになる。まず、図 5 で現金の前渡を受けた官吏は、現金支払に関する計算書を毎月作成し、証明書を添えて所属部局長に提出する。各省の部局長が計算書と証明書を所属大臣に提出すると、各省の大臣はそれらを会計検査院に送付する。会計検査院は計算書と証明書を審理して判決を下す。会計検査院が前渡官吏の免責を認めたなら、責任解除の判決書が各省の大臣に送付される。各省の大臣が判決書を部局長に交付すると、部局長はそれを前渡官吏に交付する。会計検査院が前渡官吏を有責と認定したなら、図 13 のアルファベットのような手続が

18) 当時は 37 の区と 805 の郡が存在した。区役所は総ての区に設置されているが、郡役所は小さな郡には設置されていない。郡区役所の管轄人口は平均 68,326 人である。

19) 前掲『会計法(明治 22 年)』175 ページ。

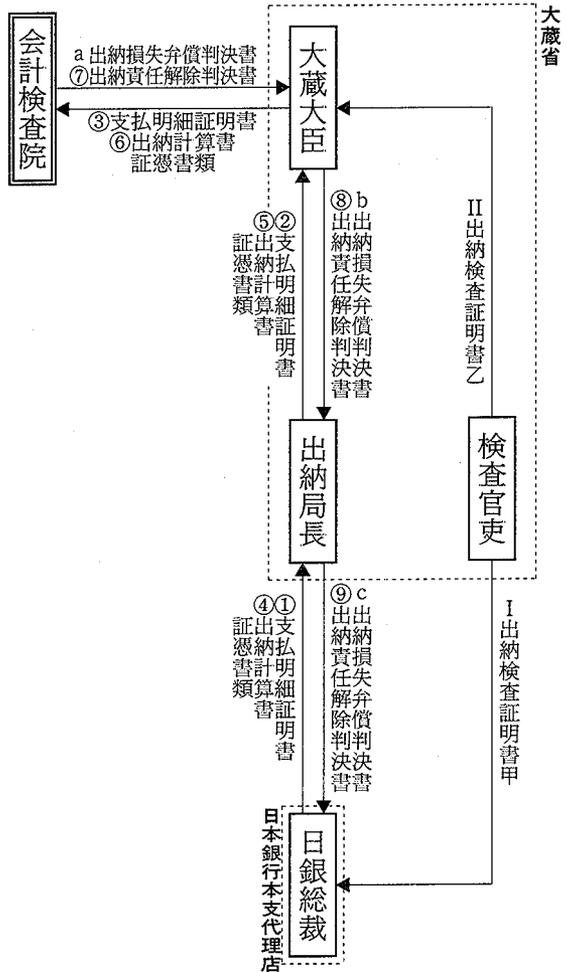
取られる。会計検査院は損失弁償の判決書を各省の大臣に送付する。各省の大臣が判決書を部局長に交付すると、部局長はそれを前渡官吏に交付する。また、**図 6** で支払命令書を発付した次等命令官は、国庫からの現金引出に関する計算書を毎月作成し、証明書を添えて所属大臣に提出する。各省の大臣が計算書と証明書を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれらを審理して判決を下す。会計検査院が次等命令官の免責を認めたなら、責任解除の判決書が各省の大臣に送付される。各省の大臣はその判決書を次等命令官に交付する。会計検査院が次等命令官を有責と認定したなら、**図 13** のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は損失弁償の判決書を各省の大臣に送付する。各省の大臣はその判決書を次等命令官に交付する。次に、**図 3～6** で支出を調定した会計局長は、それら総ての支出に関する計算書を会計年度終了後に作成し、証明書を添えて所属大臣に提出する。各省の大臣が計算書と証明書を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれらを審理して判決を下す。会計検査院が会計局長の免責を認めたなら、責任解除の判決書が各省の大臣に送付される。各省の大臣はその判決書を会計局長に交付する。会計検査院が会計局長を有責と認定したなら、**図 13** のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は損失弁償の判決書を各省の大臣に送付する。各省の大臣はその判決書を会計局長に交付する。

この手続の特徴は 2 点ある。第 1 に、現金を直接には扱わない会計局長や次等命令官も会計裁判を受ける。命令官である各省大臣の責任を問えるのは、天皇と立法府だけである。従って、支出命令書、支出明細書、現金前渡命令書、分任支出命令書に関する弁償責任は、それらを作成した各省大臣ではなく、調定した会計局長が負う。但し、**図 3～6** のアルファベットのような手続によって、各省大臣が会計局長に調定を強制した場合は、この限りでない。また、支払命令書に関する弁償責任は、それを作成した次等命令官が負う。第 2 に、前渡官吏と次等命令官の会計裁判は毎月開かれる。直営事業費の現金前渡命令と総ての分任支出命令には、限度額が設定されている。しかし、支払に関する前渡官吏または次等命令官の弁償責任が 3 分の 2 以上解除されるなら、追加的な命令も可能であった。このため、両者の会計裁判は頻繁に行う必要があった。

C. 国庫出納

収入と支出の双方に関する国庫出納においても、会計裁判に先立って行政検査が行われる。この手続を図示すると図14のローマ数字のようになる。大蔵省の検査官吏は、日本銀行本・支・代理店の帳簿と金櫃を会計年度末の3月31日に検査して、甲乙2通の出納検査証明書を作成する。これらの検査証明書には検査官吏と日本銀行総裁または代理人が署名する。甲の検査証明書はその場で、検査官吏から日本銀行総裁または代理人に交付される。乙の検査証明書は後日、検査官吏から大蔵大臣に提出される。

この手続の特徴は、日本銀行の本・支・代理店が大蔵省の行政検査を受けることにある。大蔵大臣は日本銀行総裁に対する監督権を保持するが、その根底には委託金庫制



出所：「会計原法草案」より作成。

図14 国庫出納の判決手続 (会計原法草案)

度が存在する。国庫預金制度と異なり、日本銀行はある種の政府機関と見なされる。国庫金の取扱については、日本銀行の独立性が全く認められていない。

続いて会計裁判が行われる。この判決手続を図示すると図 14 の丸数字のようになる。まず日本銀行の総裁は、図 4 で支払った俸給等に関する明細証明書を毎月作成し、大蔵省の出納局長に提出する。出納局長が明細証明書を大蔵大臣に提出すると、大蔵大臣はそれを会計検査院に送付する。また日本銀行の総裁は、図 2～6 で行った国庫出納に関する計算書を翌年度の 5 月 31 日までに作成し、証憑書類を添えて大蔵省の出納局長に提出する。出納局長が計算書と証憑書類を大蔵大臣に提出すると、大蔵大臣はそれらを会計検査院に送付する。会計検査院は計算書と証憑書類を審理して判決を下す。会計検査院が日本銀行総裁の免責を認めたなら、責任解除の判決書が大蔵大臣に送付される。大蔵大臣が判決書を出納局長に交付すると、出納局長はそれを日本銀行総裁に交付する。会計検査院が日本銀行総裁を有責と認定したなら、図 14 のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は損失弁償の判決書で大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が判決書を出納局長に交付すると、出納局長はそれを日本銀行総裁に交付する。

この手続の特徴は 2 点ある。第 1 に、日本銀行総裁も会計裁判を受ける。日本銀行総裁はある種の官吏と見なされ、日本銀行本・支・代理店が取扱う総ての国庫金に対して弁償責任を負う。しかも日本銀行総裁は、通常の官吏と異なり恩赦に浴せない。第 2 に、日本銀行総裁は俸給等の国庫支払に関する検査を毎月受ける。会計検査院は、執行過程で俸給等の支出を一括承認する代りに、決算過程で支払明細を頻繁に証明させるのである。但し、支出明細書による集合支出命令には限度額が設定されていないため、会計裁判を年度途中で行う必要はない。

II 「会計原法案」と「会計原法按附説明」

明治 20(1887)年 12 月、会計原法審査委員会は「会計原法草案」を修正して「会計原法案」をまとめた。成立時期不詳の「会計原法按附説明」はその改訂版と考えられる。両者の条文はほぼ同一の構成を持つが、後者には詳細な説明が付

されている。双方ともフランス、ベルギー、イタリア、プロイセンの制度を参考にしており、イギリスの代りにプロイセンが加えられた。なお依然として、憲法草案との調整は行われていない。

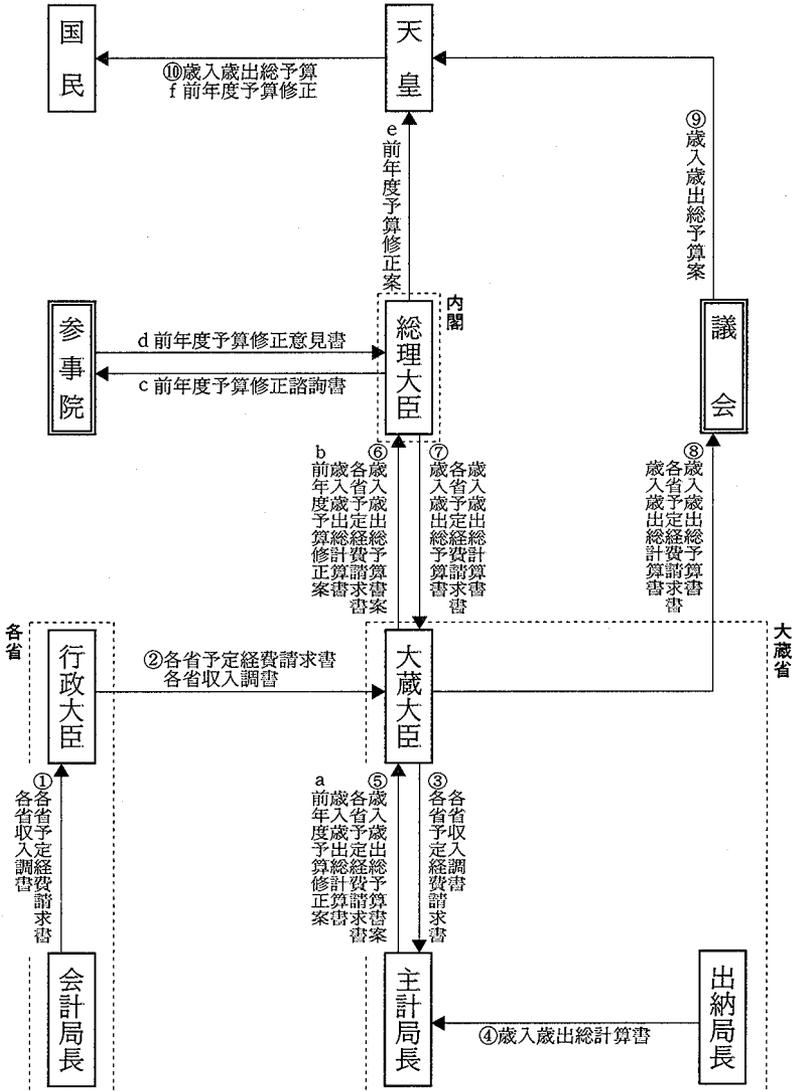
1. 編成過程

法案の予算編成手続を図示すると図 15 のようになる。通常の編成手続は丸数字で示されている。まず会計局長は、各省の所管歳出に関する予定経費請求書と主管歳入に関する収入調書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣が予定経費請求書と収入調書を大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれらを主計局長に交付する。主計局長はそれらに基づいて、歳入歳出総予算書案を作成する。また、主計局長は出納局長と協力して、前々年度会計の歳入歳出総計算書を作成する。主計局長が歳入歳出総予算書案、各省予定経費請求書、歳入歳出総計算書は大蔵大臣に提出すると、大蔵大臣はそれらを内閣に提出する。内閣はそれらを閣議に諮り決定した上で、大蔵大臣に返付する。大蔵大臣は歳入歳出総予算書、各省予定経費請求書、歳入歳出総計算書を前年度の12月1日までに議会に提出する。議会はそれらを審議、可決して、歳入歳出総予算案を天皇に奏上する。天皇はそれを裁可して、歳入歳出総予算を公布する。

草案からの主な変更点は4つある。第1に、予算法律主義を退け、予算議決主義を採用した。つまり予算は法律の形式を取らない。これについては井上毅「会計法意見」²⁰⁾の影響が指摘されている。²¹⁾井上は予算の本質が立法にあるとは考えていなかった。第2に、歳入歳出総予算書は内閣総理大臣ではなく大蔵大臣が議会に提出する。草案では提出者が曖昧であったが、法案では大蔵大臣と明示された。法案には大蔵省によるこの種の権限拡張が散見される。第3に、歳入歳出総予算書の議会への提出期限を2ヶ月延ばした。議会の審議期間は6ヶ月から4ヶ月に短縮されたが、妥当な長さだろう。これらについても「会

20) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝』史料篇第1, 国学院大学図書館, 1966年, 561-2ページ。

21) 前掲『会計法(明治22年)』30ページ。



出所：「会計原法案」及び「会計原法按附説明」より作成。

図15 編成手続（会計原法案）

計法意見」²²⁾の影響が認められる。第4に、歳入歳出総計算書を総予算書に添付する。この総計算書は前々年度会計の歳入額と歳出額を仮集計したもので、総決算書ほど正確ではない。しかし、予算編成の参考資料としては十分に有用である。なお、概算要求に関する規定は依然として存在しないが、行政命令によって別途定めるものと思われる。

年度開始までに予算が成立しない場合、内閣は前年度の予算を執行できる。その際、内閣は法律の施行に必要な範囲内で前年度予算を修正できるが、この手続を図示すると図15のアルファベットのようになる。まず、大蔵省の主計局長は前年度予算の修正案を作成し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣はそれを内閣に提出する。内閣は修正案を閣議に諮り決定した上で、それを参事院に諮詢する。参事院はそれを審議して意見書を作成し、内閣に提出する。内閣はその意見書を参考にして、前年度予算の修正案を天皇に奏上する。天皇はそれを親裁し、勅令として公布する。

草案からの大きな変更はない。予算の不成立時には、政府原案ではなく前年度予算を執行する。前年度予算の組替えも依然として認められる。なお、予算議決主義の採用により、法律である予算を勅令によって修正するという不整合は解消された。

2. 執行過程

法案は大蔵省金庫局の廃止を予定しており、国庫金は日本銀行が一元的に取扱う。このため、日本銀行は各地に出納事務所を開設する必要がある。但し、設置箇所は大蔵大臣が決定する。

(1) 歳入

法案には、収入手続に関する規定がごく部分的にしか存在しない。従ってここでの考察は、法案修正時の諸制度を前提にした上で、国税の大宗である地租のみを対象とする。

22) 前掲『井上毅伝』史料篇第1, 562ページ。

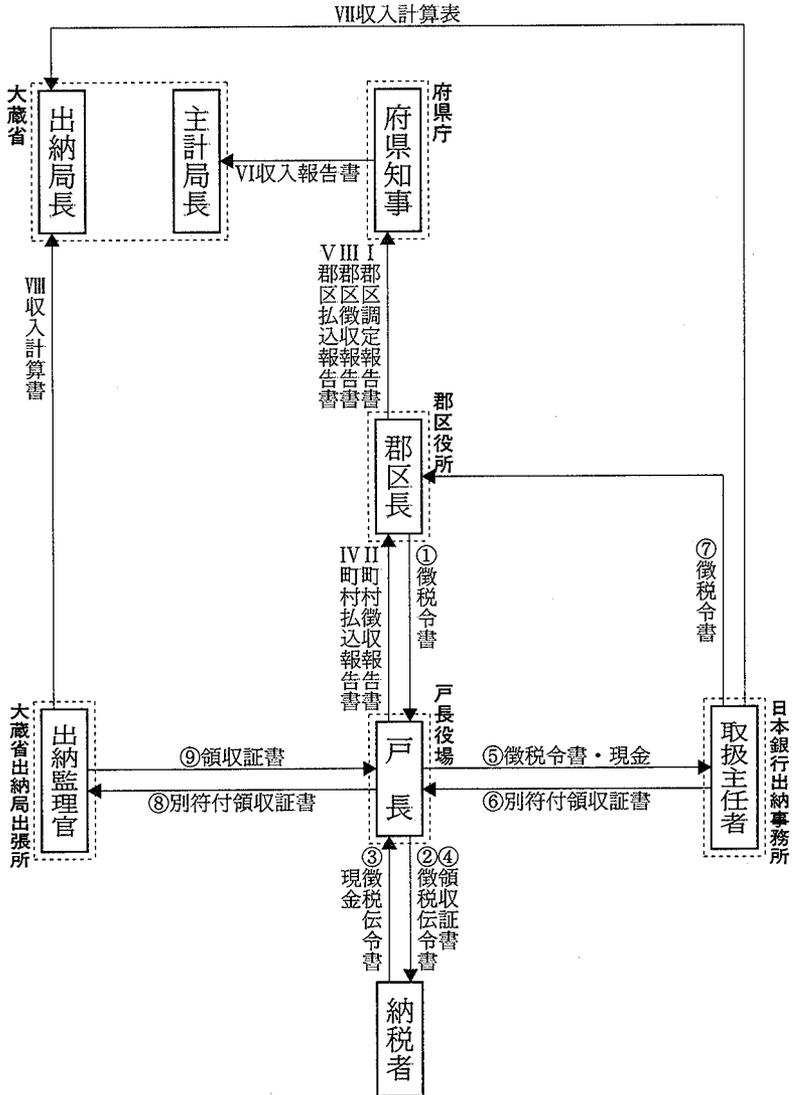
A. 地 租

地租の収入手続を図示すると図 16 の丸数字ようになる。まず、郡区長は徴税令書を作成し、戸長に交付する。戸長は徴税令書に基づいて徴税伝令書を作成し、納税者に交付する。納税者が徴税伝令書に現金を添えて戸長役場まで持参すると、戸長は徴税伝令書に接続している領収証書を切離して納税者に返付する。徴税伝令書は戸長役場で保管する。次いで、戸長が徴税令書に現金を添えて日本銀行の出納事務所まで持参すると、国庫金の取扱主任者は徴税令書に接続している別符付きの領収証書を切離して戸長に返付する。徴税令書はそれを発付した郡区長に送付する。最後に戸長は、別符付きの領収証書を受取ってから 24 時間以内に、それを大蔵省出納局の出張所まで持参する。出納監理官は領収証書に検印を押して別符と切離す。領収証書は戸長に返付し、別符は出納監理官が保管する。

草案からの主な変更点は、戸長役場から日本銀行出納事務所への払込を大蔵省の出先機関が逐一検証することにある。各地の出納事務所に隣接して出納局出張所が設置され、そこに「出納監理官」が配置される。当然、大蔵省の定員は大幅に増加する。

地租の収入手続には報告が付随する。これを図示すると図 16 のローマ数字ようになる。まず、郡区長は地租の賦課額を調定報告書にまとめて府県知事に提出する。次いで、戸長が地租の徴収額を徴収報告書にまとめて郡区長に提出すると、郡区長はそれらを府県知事に報告する。さらに、戸長が地租の払込額を払込報告書にまとめて郡区長に提出すると、郡区長はそれらを府県知事に報告する。府県知事はこれらの報告書に基づいて収入報告書を作成し、大蔵省の主計局長に提出する。また、日本銀行の出納事務所は現金収納額をまとめて収入計算表を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。最後に、出納局出張所の出納監理官は収納の検証額をまとめて収入計算書を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。

草案からの主な変更点は、大蔵省の出納局長が日本銀行出納事務所と出納局出張所の双方から報告を受けることにある。両報告の符合によって、現金収納の確実性が担保される。なお、報告の頻度は依然として不明であるが、恐らく



出所：「会計原法案」及び「会計原法按附説明」より作成。

図16 地租の収入手続（会計原法案）

月 1 回程度だろう。

(2) 歳 出

各省の大臣が会計局長を奏任する際、草案は大蔵大臣の「推挙」を条件としていたが、法案はこれを「同意」にまで緩めた。井上毅「会計法意見」²³⁾によれば、「奏任」とは各省の大臣が推挙して天皇が任命する行為であり、大蔵大臣の推挙を条件に加えるのは重複もしくは矛盾である。また法案では、会計局長が各省の大臣に隷属することも明文で規定されたが、各省会計局長を大蔵省主計局長の代理人と見なす考えに変わりはない。²⁴⁾

A. 一般経費

最初に一般経費について考察する。この支出手続を図示すると図 17 の丸数字のようになる。まず、一般経費の受領者は各省の大臣に支出を請求する。各省の大臣は支払命令書を作成して署名し、支出請求書を添えて会計局長に交付する。会計局長は支払命令書の記載事項を確認し、それに「調定」と記入して署名する。もし会計局長が記載事項に同意しなければ、図 17 のアルファベットのような手続が取られる。会計局長は当該支払命令書が不当である事由を所属大臣に上申する。それにも拘らず各省の大臣が支出を強行する場合には、特別命令書を新たに作成し、会計局長に交付する。会計局長は支払命令書に「特命調定」と記入して署名する。次いで、会計局長が所属大臣に支払命令書と支出請求書を提出すると、各省の大臣はそれらを大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が支払命令書と支出請求書を主計局長に交付すると、主計局長は支払命令書を検査して、それを承認する。もし主計局長が、それを法律または命令違反と判断するなら、図 17 のアルファベットのような手続が取られる。主計局長が支払命令書と支出請求書を大蔵大臣に提出すると、大蔵大臣はそれらを内閣に提出する。内閣が自らの責任によって支出を強行する場合、支払命令書と支出請求書は大

23) 前掲『井上毅伝』史料篇第 1, 562-3 ページ。

24) 前掲『会計法(明治 22 年)』241-2 ページ。

蔵大臣に返付される。大蔵大臣が支払命令書と支出請求書を主計局長に交付すると、主計局長は支払命令書に「責任支出」と記入して承認し、それを会計検査院に通知する。支出請求書は主計局長が保管し、支払命令書は出納局長に送付する。出納局長は支払命令書を国庫の帳簿に登記した後、それを大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が支払命令書を各省の大臣に送付すると、各省の大臣はそれを経費の受領者に交付する。受領者が支払命令書を大蔵省出納局の出張所に持参すると、出納監理官はそれを調査して検印を押し、受領者に返付する。受領者が支払命令書を日本銀行の出納事務所に持参すると、国庫金の取扱主任者は引換えに現金を交付する。

草案からの主な変更点は3つある。第1に、支出の事前監督は会計検査院ではなく大蔵省が行う。支払命令書には各省の会計局長が連署し、大蔵省の主計局長がそれを承認する。両者は事実上、支局長と本局長の関係にあるため、支出の調定と事前監督も一体的に実施される。第2に、出納監理官が日本銀行に国庫支払を指定する。日本銀行は支出手続の可否を判断する必要がなく、出納事務に専念できる。第3に、内閣が法令に違背することを認める。内閣は自らの命運を賭して責任支出を行う。議会は事後的に内閣を追及できるが、法治主義上の問題は残る。

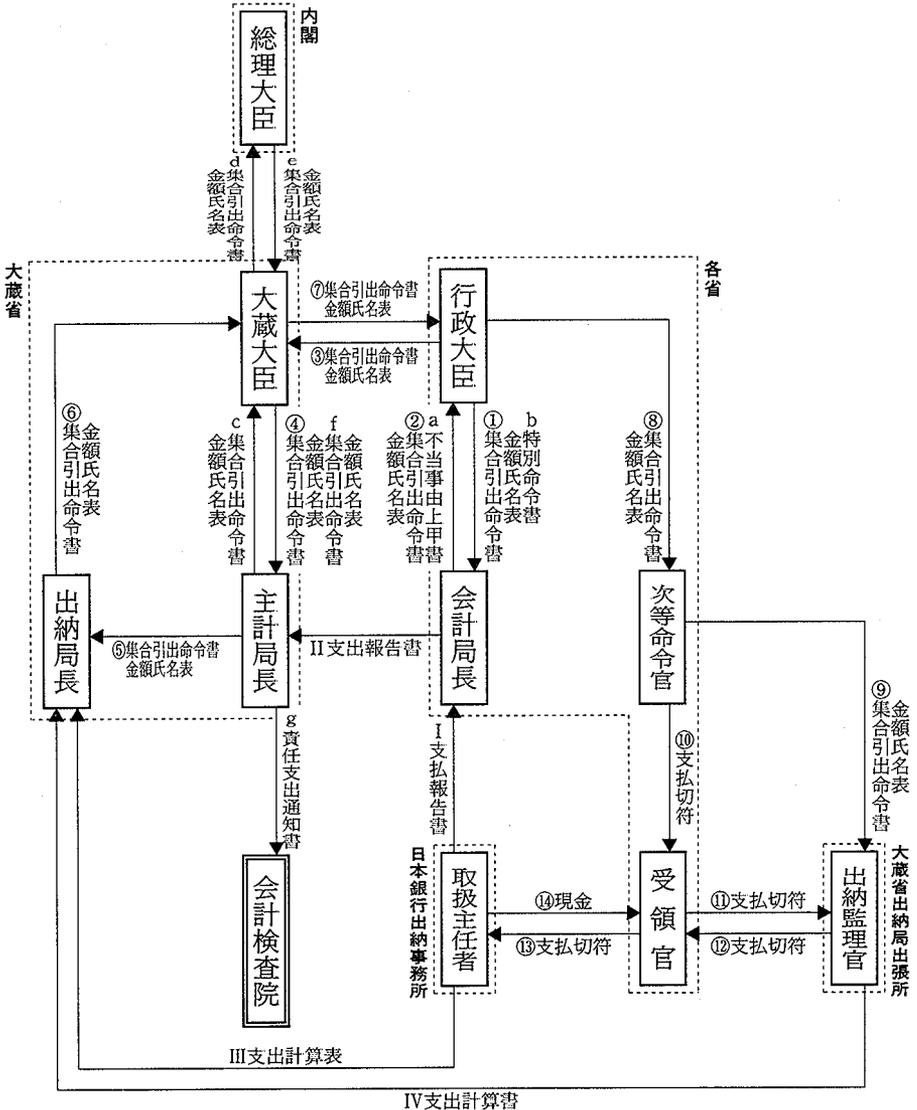
収入手続と同じく、支出手続にも報告が付随する。これを図示すると図17のローマ数字のようになる。まず、日本銀行の出納事務所は現金支払額を各省の会計局長に報告する。各省の会計局長は、支出契約額、支出命令額、現金支払額を大蔵省の主計局長に報告する。次いで、日本銀行の出納事務所は現金支払額をまとめて支出計算表を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。最後に、出納局出張所の出納監理官は支払指定額をまとめて支出計算書を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。

草案からの主な変更点は2つある。第1に、大蔵省の出納局長は日本銀行出納事務所と出納局出張所の双方から報告を受ける。収入の場合と同様に、両報告の符合によって現金支払の確実性が担保される。報告の頻度はやはり明示されていないが、恐らく月1回程度だろう。第2に、大蔵省の出納局長が主計局長に毎日送付する支出略計表は削除された。主計局が支出の事前監督に直接関

与することになったため、出納局がわざわざ主計局に情報を伝達する必要はない。

B. 俸 給

俸給のように支出額と期限が一定の経費には、集合支出手続を適用できる。これを図示すると図 18 の丸数字のようになる。まず、各省の大臣は集合引出命令書を作成して署名し、支給内訳を示す金額氏名表を添えて会計局長に交付する。金額氏名表には、所属官吏の氏名と支給額が列挙されている。会計局長は集合引出命令書の記載事項を確認し、それに「調定」と記入して署名する。もし会計局長が記載事項に同意しなければ、図 18 のアルファベットのような手続が取られる。会計局長は当該集合引出命令書が不当である事由を所属大臣に上申する。それにも拘らず各省の大臣が支出を強行する場合には、特別命令書を新たに作成し、会計局長に交付する。会計局長は集合引出命令書に「特命調定」と記入して署名する。次いで、会計局長が所属大臣に集合引出命令書と金額氏名表を提出すると、各省の大臣はそれらを大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が集合引出命令書と金額氏名表を主計局長に交付すると、主計局長は集合引出命令書を検査して、それを承認する。もし主計局長が、それを法律または命令違反と判断するなら、図 18 のアルファベットのような手続が取られる。主計局長が集合引出命令書と金額氏名表を大蔵大臣に提出すると、大蔵大臣はそれらを内閣に提出する。内閣が自らの責任によって支出を強行する場合、集合引出命令書と金額氏名表は大蔵大臣に返される。大蔵大臣が集合引出命令書と金額氏名表を主計局長に交付すると、主計局長は集合引出命令書に「責任支出」と記入して承認し、それを会計検査院に通知する。続いて、主計局長が集合引出命令書と金額氏名表を出納局長に送付すると、出納局長は集合引出命令書を国庫の帳簿に登録した後、それらを大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が集合引出命令書と金額氏名表を各省の大臣に送付すると、各省の大臣はそれらを次等命令官に交付する。次等命令官は集合引出命令書と金額氏名表を大蔵省出納局出張所の出納監理官に送付する。最後に、次等命令官は集合引出命令書に従い支払切符を作成して署名し、俸給の受領官に交付する。受領官が支払切符を大蔵省出



出所：「会計原法案」及び「会計原法按附説明」より作成。

図18 集合支出手続（会計原法案）

納局の出張所に持参すると、出納監理官はそれを金額氏名表と照合して検印を押し、受領官に返付する。受領官が支払切符を日本銀行の出納事務所に持参すると、国庫金の取扱主任者は引換えに現金を交付する。

草案からの主な変更点は2つある。第1に、大蔵省の出納局長は集合引出命令書に連署しない。言換えると、集合引出命令書は支払命令書と同様の検査を受ける。支出の事前監督を所轄する大蔵省主計局の事務処理量は著増する。第2に、各省の次等命令官は支払切符を発行する。出納監理官による国庫支払の指定は、集合引出命令書ではなく支払切符を介して行われる。次等命令官の具体的な職名は明らかでないが、本省なら会計局の担当課長だろう。いずれの修正にも、集合支出手続を厳格化しようとする意図が見える。なお、この手続は恩給などにも適用される。

集合支出にも報告手続が付随する。これを図示すると図18のローマ数字のようになる。まず、日本銀行の出納事務所は支払報告書を作成し、各省の会計局長に送付する。各省の会計局長は支出報告書を作成し、大蔵省の主計局長に提出する。また、日本銀行の出納事務所は支出計算表を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。最後に、出納局出張所の出納監理官は支出計算書を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。

この手続は通常の支出、即ち図17と全く同一である。草案では集合支出に限って支出略計表の作成を免除していたが、法案では支出略計表そのものを削除した。これにより、支出の報告手続は完全に統一された。

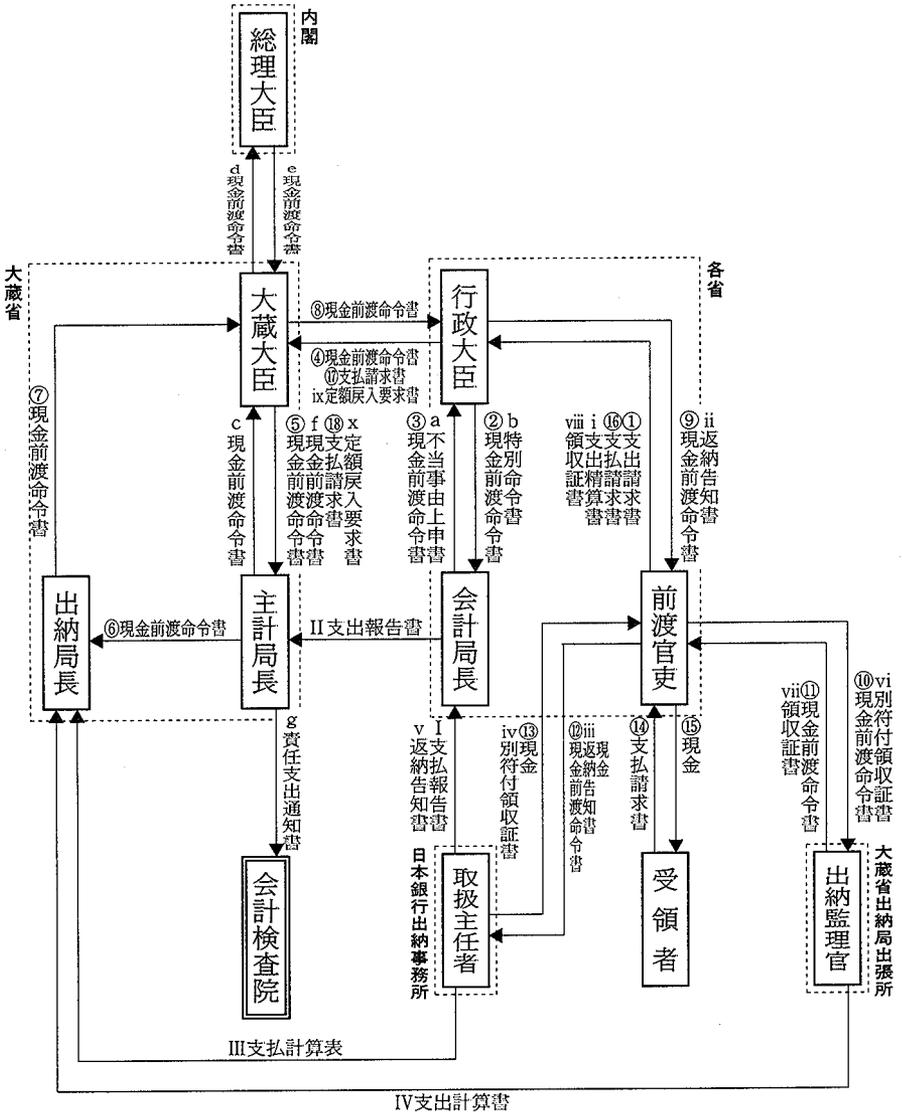
C. 直営事業費

国が直接に経営する事業費には、命令1回につき3千円を限度として、概括支出手続を適用できる。これを図示すると図19の丸数字のようになる。まず、現金の前渡を受ける官吏は、所属大臣に支出を請求する。各省の大臣は現金前渡命令書を作成して署名し、会計局長に交付する。会計局長は現金前渡命令書の記載事項を確認し、それに「調定」と記入して署名する。もし会計局長が記載事項に同意しなければ、図19のアルファベットのような手続が取られる。会計局長は当該現金前渡命令書が不当である事由を所属大臣に上申する。それに

も拘らず各省の大臣が支出を強行する場合には、特別命令書を新たに作成し、会計局長に交付する。会計局長は現金前渡命令書に「特命調定」と記入して署名する。次いで、会計局長が所属大臣に現金前渡命令書を提出すると、各省の大臣はそれを大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が現金前渡命令書を主計局長に交付すると、主計局長はそれを検査して承認する。もし主計局長が、それを法律または命令違反と判断するなら、**図 19** のアルファベットのような手続が取られる。主計局長が現金前渡命令書を大蔵大臣に提出すると、大蔵大臣はそれを内閣に提出する。内閣が自らの責任によって支出を強行する場合、現金前渡命令書は大蔵大臣に返付される。大蔵大臣が現金前渡命令書を主計局長に交付すると、主計局長は現金前渡命令書に「責任支出」と記入して承認し、それを会計検査院に通知する。現金前渡命令書は出納局長に送付される。出納局長は現金前渡命令書を国庫の帳簿に登記した後、それを大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が現金前渡命令書を各省の大臣に送付すると、各省の大臣はそれを前渡官吏に交付する。前渡官吏が現金前渡命令書を大蔵省出納局の出張所に持参すると、出納監理官はそれを調査して検印を押し、前渡官吏に返付する。前渡官吏が現金前渡命令書を日本銀行の出納事務所に持参すると、国庫金の取扱主任者は引換えに現金を交付する。その後、経費の受領者が前渡官吏に支払を請求すると、前渡官吏は現金を交付する。最後に、前渡官吏が支払請求書を一括して所属大臣に提出すると、各省の大臣はそれを大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は支払請求書を主計局長に交付する。

草案からの主な変更点は 2 つある。第 1 に、現金前渡の上限額を 6 千円から 3 千円に引下げた。これはフランス植民地の 7 千円、イタリアの 6 千円、フランス本国やベルギーの 4 千円よりも若干低いが、日本の物価水準を考慮すれば妥当な範囲内だろう²⁵⁾ 第 2 に、前渡官吏は経費受領者が持参した支払請求書を大蔵省に提出する。つまり前渡官吏は経費の支払後に、大蔵省に対して債務を証明する。これによって、経費の不正使用の幾分かは防止できるだろう。なお、この手続は陸軍行軍費、海軍航海費、海外や内国僻地での支出にも用いられる。

25) 前掲『会計法(明治 22 年)』270 ページ。



出所: 「会計原法案」及び「会計原法按附説明」より作成。

図19 概括支出手続 (会計原法案)

概括支出に付随する報告手続を図示すると、図19の大ローマ数字のようになる。これは通常の支出、即ち図17の報告手続と全く同一である。まず、日本銀行の出納事務所は支払報告書を作成し、各省の会計局長に送付する。各省の会計局長は支出報告書を作成し、大蔵省の主計局長に提出する。次いで、日本銀行の出納事務所は支出計算表を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。最後に、出納局出張所の出納監理官は支出計算書を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。

現金の前渡を受けた官吏は経費の支払後にそれを精算しなければならない。この手続を図示すると図19の小ローマ数字のようになる。まず、各省の前渡官吏は所属大臣に支出精算書を提出する。各省の大臣は支出精算書に基づいて不用額の返納告知書を作成し、前渡官吏に交付する。前渡官吏が返納告知書に現金を添えて日本銀行の出納事務所を持参すると、国庫金の取扱主任者は返納告知書に接続している別符付きの領収証書を切離して前渡官吏に返付する。返納告知書は各省の会計局長に送付する。次いで前渡官吏は、別符付きの領収証書を受取ってから24時間以内に、それを出納局出張所まで持参する。出納監理官は領収証書に検印を押して別符と切離す。領収証書は前渡官吏に返付し、別符は出納監理官が保管する。最後に、前渡官吏が領収証書を所属大臣に提出すると、各省の大臣は当該金額の定額戻入要求書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣がその要求書を主計局長に交付すると、主計局長は予算定額への戻入を実施する。

草案からの主な変更点は、前渡官吏から日本銀行出納事務所への返納を大蔵省の出先機関が逐一検証することにある。但し、これは総ての収入手続に共通の改変であり、前渡金不用額の返納手続と種々の収入手続との相似性は失われている。

D. 旅費・庁費

旅費や庁費のように、経常的に発生するが支出額や期限は一定でない経費には、命令1回につき6千円を限度として、分任支出手続を適用できる。これを図示すると図20の丸数字のようになる。まず、各省の大臣は定額引出命令書を作成してそれに署名し、会計局長に交付する。会計局長は定額引出命令書の記

載事項を確認し、それに「調定」と記入して署名する。もし会計局長が記載事項に同意しなければ、図 20 のアルファベットのような手続が取られる。会計局長は当該定額引出命令書が不当である事由を所属大臣に上申する。それにも拘らず各省の大臣が支出を強行する場合には、特別命令書を新たに作成し、会計局長に交付する。会計局長は定額引出命令書に「特命調定」と記入して署名する。次に、会計局長が所属大臣に定額引出命令書を提出すると、各省の大臣はそれを大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が定額引出命令書を主計局長に交付すると、主計局長はそれを検査して承認する。もし主計局長が、それを法律または命令違反と判断するなら、図 20 のアルファベットのような手続が取られる。主計局長が定額引出命令書を大蔵大臣に提出すると、大蔵大臣はそれを内閣に提出する。内閣が自らの責任によって支出を強行する場合、定額引出命令書は大蔵大臣に返付される。大蔵大臣が定額引出命令書を主計局長に交付すると、主計局長は定額引出命令書に「責任支出」と記入して承認し、それを会計検査院に通知する。定額引出命令書は出納局長に送付される。出納局長は定額引出命令書を国庫の帳簿に登録した後、それを大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が定額引出命令書を各省の大臣に送付すると、各省の大臣はそれを次等命令官に交付する。次等命令官は定額引出命令書を大蔵省出納局出張所の出納監理官に送付する。その後、経費の受領者が次等命令官に支払を請求すると、次等命令官は定額引出命令書の枠内で支払切符を作成して、それに署名し、受領者に交付する。受領者が支払切符を大蔵省出納局の出張所に持参すると、出納監理官はそれを調査して検印を押し、受領者に返付する。受領者が支払切符を日本銀行の出納事務所に持参すると、国庫金の取扱主任者は引換えに現金を交付する。最後に、次等命令官が支払請求書を一括して所属大臣に提出すると、各省の大臣はそれを大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は支払請求書を主計局長に交付する。

草案からの主な変更点は、次等命令官が経費受領者の持参した支払請求書を大蔵省に提出することにある。つまり次等命令官は経費の支払後に、大蔵省に対して債務を証明する。これは概括支出手続と共通する改変である。なお、直営事業費であっても現金を前渡する必要がないものについては、草案と同様に概括支出手続ではなく分任支出手続が適用される。また、次等命令官の具体的

な職名は依然として明らかでないが、例えば本省なら会計局の担当課長が予想される。

分任支出に付随する報告手続を図示すると、**図 20** のローマ数字のようになる。これは通常の支出、即ち**図 17** の報告手続と全く同一である。まず、日本銀行の出納事務所は支払報告書を作成し、各省の会計局長に送付する。各省の会計局長は支出報告書を作成し、大蔵省の主計局長に提出する。次いで、日本銀行の出納事務所は支出計算表を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。最後に、出納局出張所の出納監理官は支出計算書を作成し、大蔵省の出納局長に提出する。

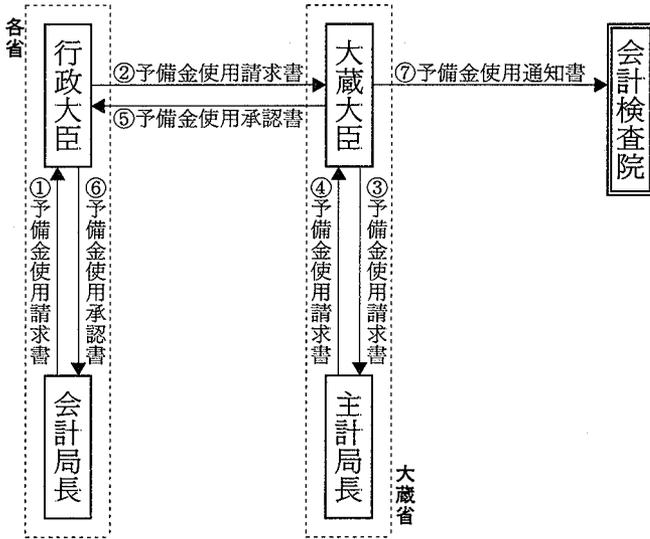
(3) 予 備 費

予備費は草案と同じく、義務的経費の不足を補う第一予備金と臨時的経費に充てる第二予備金とに区分される。その使用に際しては、いずれも特別な手続を必要とするが、議会の関与する度合には依然大差がある。

A. 第一予備金

第一予備金を使用する際の手続を図示すると**図 21** の丸数字のようになる。まず、各省の会計局長は第一予備金の使用請求書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣は使用請求書を大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が使用請求書を主計局長に交付すると、主計局長はその記載事項を確認して、大蔵大臣に折返し提出する。次いで、大蔵大臣が第一予備金の使用承認書を作成し、各省の大臣に送付すると、各省の大臣はそれを会計局長に交付する。最後に、大蔵大臣は第一予備金の使用通知書を作成し、会計検査院に送付する。

草案からの主な変更点は、会計検査院が第一予備金の事前承認に深入りしないことにある。事前承認権は大蔵省が一手に掌握し、会計検査院は使用決定を通知されるに過ぎない。全般的に法案では、執行過程における会計検査院の役割が小さくなった。但し、支出の事前監督制度とは異なり、第一予備金の事前承認制度における権限縮小は、会計検査院にとって大きな痛手にはならない。第一予備金の使用拒否は通常では考え難く、むしろ煩雑な承認事務からの解放という利点がある。



出所：「会計原法案」及び「会計原法按附説明」より作成。

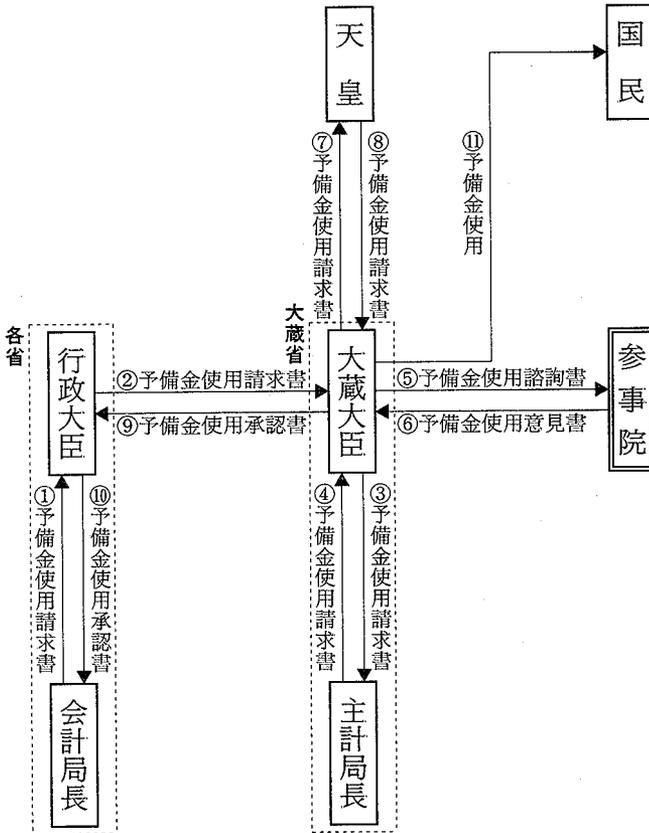
図21 第一予備金の事前承認手続（会計原法案）

B. 第二予備金

第二予備金を使用する際の手続は、議会の開閉に応じて異なる。通常議会の会期は草案と同じく、10月1日から3月31日までの最長6ヶ月間である。但し、総予算書の提出期限は12月1日であり、開会後も暫くは議事日程に余裕がある。

(a) 議会会期外

議会の会期外に第二予備金を使用する場合、その手続は図22の丸数字のようになる。まず、各省の会計局長は第二予備金の使用請求書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣は使用請求書を大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が使用請求書を主計局長に交付すると、主計局長はその記載事項を確認して、大蔵大臣に折返し提出する。次いで、大蔵大臣が第二予備金の使用を参事院に諮詢す



出所：「会計原法案」及び「会計原法按附説明」より作成。

図22 第二予備金の事前承認手続（会計原法案）

ると、参事院はそれを審議して意見書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣はそれを踏まえて、各省の使用請求書を天皇に奏上する。天皇はそれを勅裁し、大蔵大臣に交付する。大蔵大臣が第二予備金の使用承認書を作成し、各省の大臣に送付すると、各省の大臣はそれを会計局長に交付する。最後に、大蔵

大臣は第二予備金の使用を官報に掲載して公示する。

草案からの主な変更点は、第二予備金の使用を勅令の形式では定めないことにある。使用決定は勅裁を経て官報上で公示されるため、実質的な影響は皆無と思われる。この修正の目的は、勅令に対して議会在事後承諾を与える事態を回避することにある。議会による事後承諾が不可避ならば、事前承認の形式を変更する他ない。

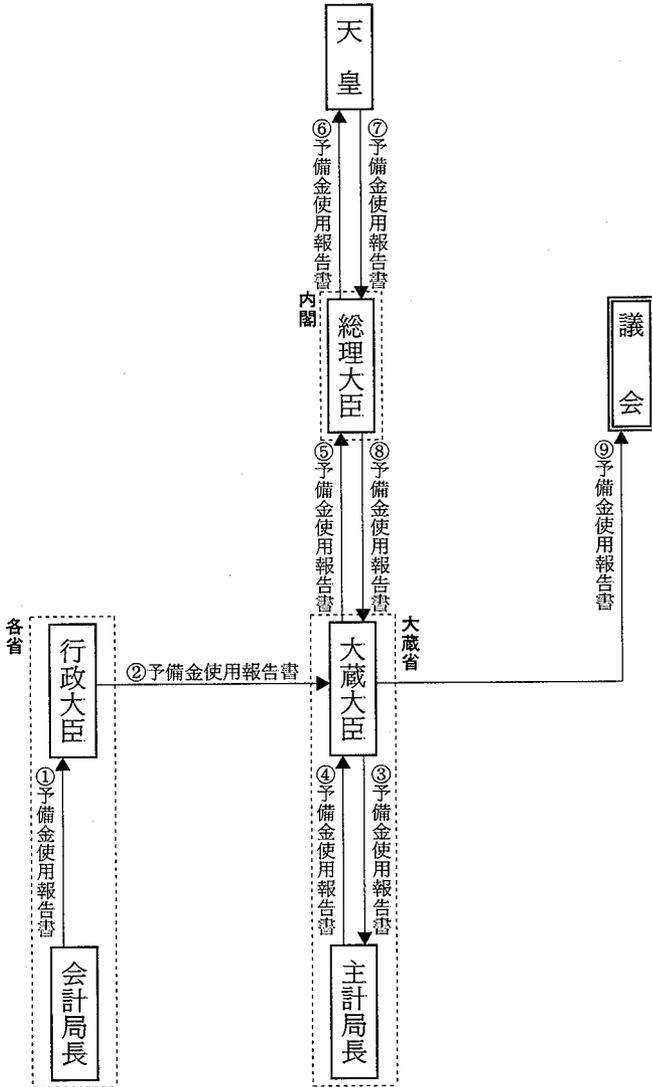
(b) 議会開会直後

会期外に第二予備金を使用した場合、次の議会の開会直後に追加的な手続を済ます必要がある。これを図示すると図 23 の丸数字のようになる。まず、各省の会計局長は第二予備金の使用報告書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣は使用報告書を大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が使用報告書を主計局長に交付すると、主計局長はその記載事項を確認して、大蔵大臣に折返し提出する。大蔵大臣が使用報告書を内閣に提出すると、内閣はそれを閣議に諮り決定した上で、天皇に奏上する。天皇はそれを勅裁し、内閣に交付する。内閣は使用報告書を大蔵大臣に交付する。最後に、大蔵大臣が使用報告書を議会に提出すると、議会はそれを審議して承諾を与える。

草案からの主な変更点は、第二予備金の使用報告書を内閣総理大臣ではなく大蔵大臣が議会に提出することにある。これは明文による修正ではないが、予算の提出者を大蔵大臣とする規定から当然に導き出される。大蔵省から見れば若干の権限拡大となる。

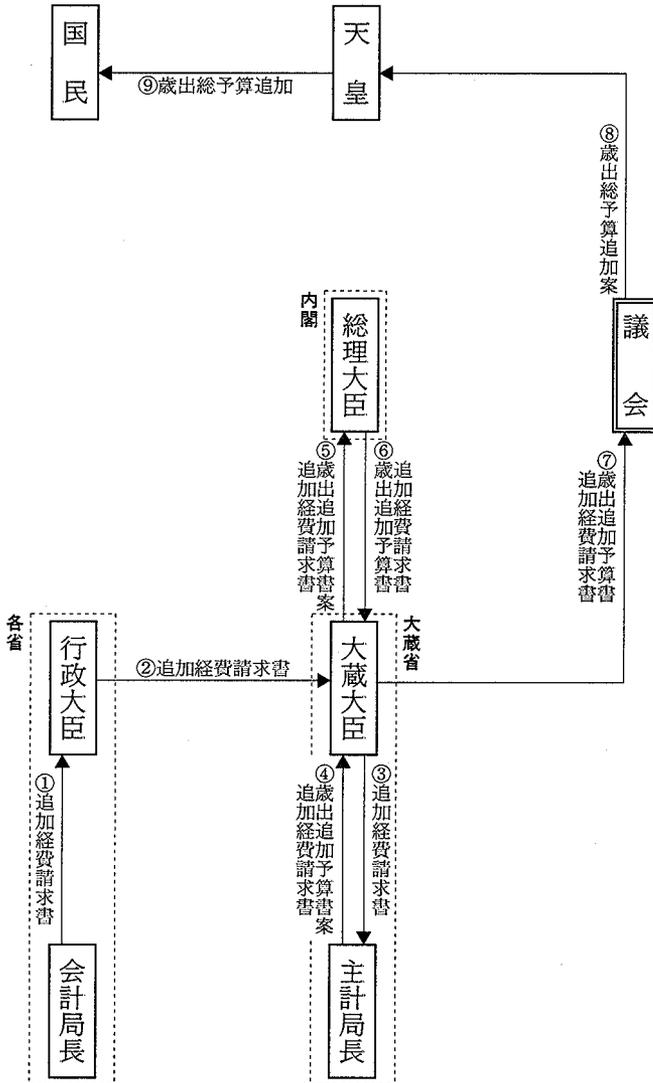
(c) 議会同会期中

議会の会期中に第二予備金を使用する場合、追加予算の編成を行う必要がある。この手続を図示すると、図 24 の丸数字のようになる。まず会計局長は、各省の所管歳出に関する追加経費請求書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣が追加経費請求書を大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれを主計局長に交付する。主計局長はそれに基づいて、第二予備金を財源とする歳出追加予算書案を作成する。主計局長が歳出追加予算書案と追加経費請求書を大蔵大臣に



出所：「会計原法案」及び「会計原法按附説明」より作成。

図23 第二予備金の事後承諾手続（会計原法案）



出所：「会計原法案」及び「会計原法按附説明」より作成。

図24 第二予備金の事前承諾手続（会計原法案）

提出すると、大蔵大臣はそれらを内閣に提出する。内閣はそれらを閣議に諮り決定した上で、大蔵大臣に返付する。大蔵大臣が歳出追加予算書と追加経費請求書を議会に提出すると、議会はそれらを審議、可決して、歳出総予算の追加案を天皇に奏上する。最後に、天皇はそれを裁可して、歳出総予算の追加を公布する。

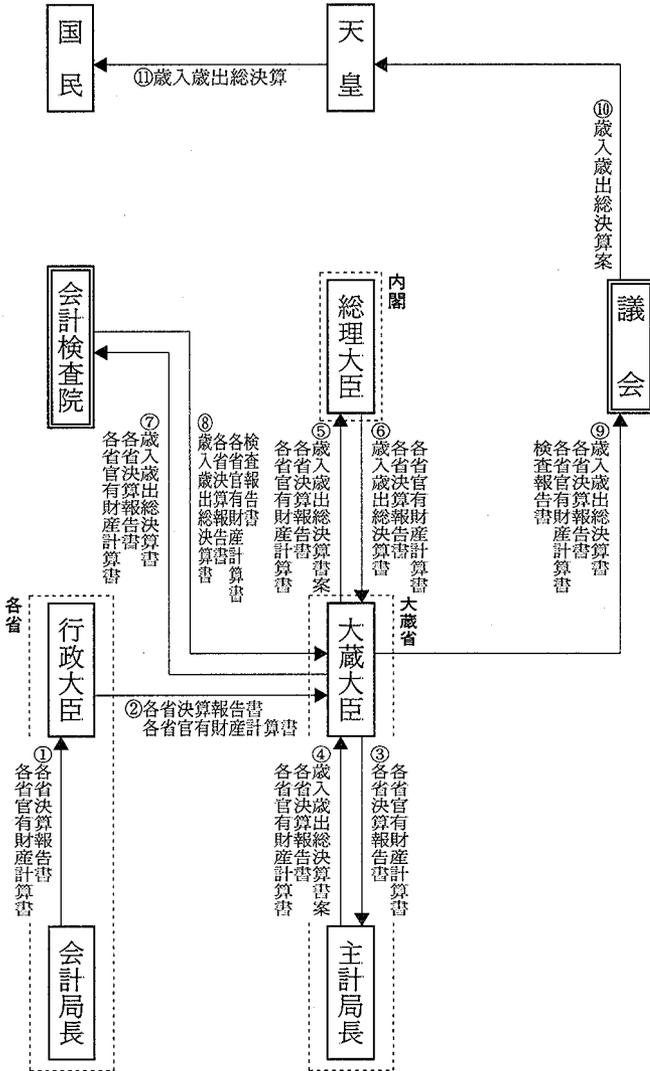
草案からの主な変更点は、歳出追加予算書を内閣総理大臣ではなく大蔵大臣が議会に提出することにある。この修正は、本予算の提出者を大蔵大臣としたことに照応する。また、追加予算が成立しない場合、政府が第二予備金を使用できない点については、草案と同一である。なお、追加予算も本予算と同様に法律の形式を取らない。

3. 決算過程

法案の決算過程は、予算循環を構成する手続と会計裁判に関連する手続とに大別される。会計検査院が依然、検査機関と司法機関の両面を併せ持つためである。会計検査院は天皇に直属し、院長1名、検査官長3名、検査官9名が終身官とされた。

(1) 立法

予算循環を構成する狭義の決算手続を図示すると図25の丸数字のようになる。まず各省の会計局長は、出納閉鎖期限である9月30日から3ヶ月以内、即ち翌年度の12月31日までに決算報告書と官有財産計算書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣が決算報告書と官有財産計算書を大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれらを主計局長に交付する。主計局長は局内の帳簿に基づいて、翌々年度の4月30日までに歳入歳出総決算書案を作成する。主計局長が歳入歳出総決算書案、各省決算報告書、各省官有財産計算書を大蔵大臣に提出すると、大蔵大臣はそれらを内閣に提出する。内閣はそれらを閣議に諮り決定した上で、大蔵大臣に返付する。次いで、大蔵大臣が歳入歳出総決算書、各省決算報告書、各省官有財産計算書を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれらを検査して、翌々年度の9月30日までに検査報告書を作成する。会計検査院



出所：「会計原法案」及び「会計原法按附説明」より作成。

図25 決算手続 (会計原法案)

が歳入歳出総決算書、各省決算報告書、各省官有財産計算書、会計検査院検査報告書を大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれらを翌々年度の通常議会に提出する。議会はそれらを審議、可決して、歳入歳出総決算案を天皇に奏上する。最後に、天皇はそれを裁可して、歳入歳出総決算を公布する。

草案からの主な変更点は6つある。第1に、文書の作成期間を大幅に見直した。各省決算報告書は2ヶ月から3ヶ月へと1ヶ月の延長、歳入歳出総決算書は1ヶ月から4ヶ月へと3ヶ月の延長、会計検査院検査報告書は7ヶ月から5ヶ月へと2ヶ月の短縮である。ここでも会計検査院は不利を受けている。また同時に、出納閉鎖期限を2ヶ月早めたため、議会への提出時期は変わらない。第2に、財務上等検査委員による検査を削除した。井上毅は「会計法意見」²⁶⁾において、検査委員と会計検査院の重複を指摘し、前者の除去を主張している。この修正は、井上の意見を採用した結果と考えられる。第3に、各省は官有財産計算書を作成する。これは国有財産と物品の双方に関する計算書である。従って、不動産ばかりでなく動産も計上対象とされ、それらの増減や有高などを記載する。第4に、各省が会計検査院に対して異議等の申立てを行う規定が削除された。しかし、各省の申立てを一切認めない可能性は低いので、行政命令によって別途定めるものと思われる。第5に、歳入歳出総決算書は内閣総理大臣ではなく大蔵大臣が議会に提出する。草案では提出者が曖昧であったが、法案では大蔵大臣と明記された。これにより、大蔵省の権限は幾分強化された。第6に、決算議決主義を採用した。政府は決算を報告案件としてではなく議決案件として議会に提出し、天皇の裁可を受ける。予算と決算の双方で議決主義を採用したため、編成手続と決算手続の対称性が著しく向上した。

(2) 司 法

会計裁判は一審制から二審制に改められた。始審の会計検査院が事実審であるのに対し、終審の参事院は法律審である。参事院が会計検査院の原判決を破棄する場合、参事院は自判せず会計検査院へ差戻す。差戻審判決に対する上

26) 前掲『井上毅伝』史料篇第1, 562ページ。

訴は認められない。また、再審の請求期間は、確定判決の宣告から原則として 3 年以内に限られる。

A. 収 入

ここでは歳入の大部分を占める地租のみを取上げる。まず会計裁判に先立って、行政検査が行われる。この手続を図示すると図 26 のローマ数字のようになる。府県知事の任命する検査委員は、会計年度末の 3 月 31 日に戸長役場の帳簿と金櫃を検査して、甲乙 2 通の徴収検査調書を作成する。これらの検査調書には、検査委員と戸長がそれぞれ署名する。甲の検査調書はその場で、検査委員から戸長に交付される。乙の検査調書は後日、検査委員から府県知事に提出される。また、大蔵大臣の任命する検査委員は、会計年度末に出納局出張所の帳簿を検査して、甲乙 2 通の検証検査調書を作成する。これらの検査調書には、検査委員と出納監理官が各々署名する。甲の検査調書はその場で、検査委員から出納監理官に交付される。乙の検査調書は後日、検査委員から大蔵大臣に提出される。

草案からの主な変更点は 2 つある。第 1 に、現金を直接には扱わない出納監理官も行政検査を受ける。出納監理官は自ら検証した国庫収納に関して連帯責任を負うため、その検証記録も行政検査の対象とされる。第 2 に、府県庁の官吏や府県会の議員などを検査委員として任用する。行政検査は全国一斉に実施されるため、郡区役所や出納局の官吏だけでは到底人手が足りない。地方議員を動員するのは窮余の一策だろうが、結果として議員が行政活動の一翼を担うことになる。

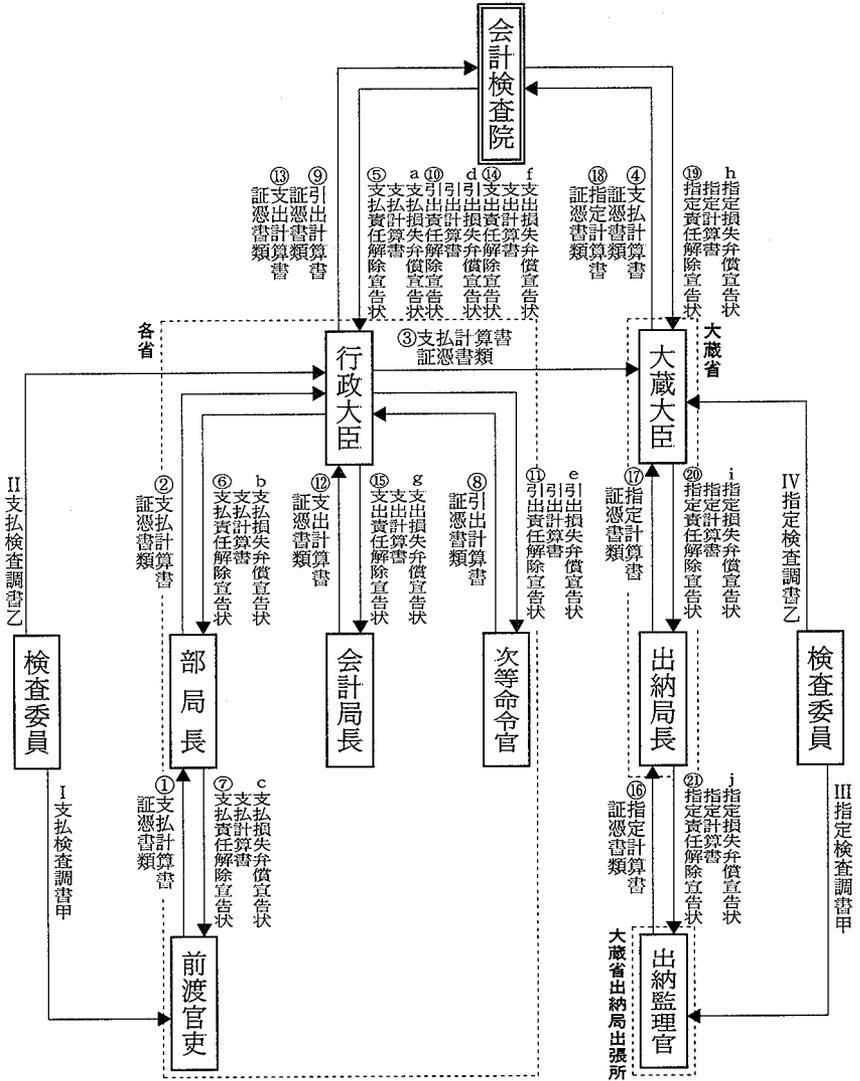
続いて会計裁判が行われる。この判決手続を図示すると図 26 の丸数字のようになる。まず、戸長は会計年度の終了後に地租の徴収に関する計算書を作成し、証憑書類を添えて郡区長に提出する。郡区長は計算書と証憑書類を調査して備考を付し、府県知事に提出する。府県知事は計算書と証憑書類をまとめて備考を付し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣は計算書と証憑書類を一括して備考を付し、会計検査院に送付する。会計検査院は計算書と証憑書類を審理して判決を下す。会計検査院が戸長の免責を認めたなら、責任解除宣告状と計算書が府

県知事に送付される。府県知事が宣告状と計算書を郡区長に交付すると、郡区長はそれらを戸長に交付する。会計検査院が戸長を有責と認定したなら、図 26 のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は損失弁償宣告状を府県知事に送付する。府県知事が宣告状を郡区長に交付すると、郡区長はそれを戸長に交付する。次いで、出納局出張所の出納監理官は会計年度の終了後に国庫収納の検証に関する計算書を作成し、証憑書類を添えて大蔵省の出納局長に提出する。出納局長は計算書と証憑書類を調査して備考を付し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣は計算書と証憑書類を一括して備考を付し、会計検査院に送付する。会計検査院は計算書と証憑書類を審理して判決を下す。会計検査院が出納監理官の免責を認めたなら、責任解除宣告状と計算書が大蔵大臣に送付される。大蔵大臣が宣告状と計算書を出納局長に交付すると、出納局長はそれを出納監理官に交付する。会計検査院が出納監理官を有責と認定したなら、図 26 のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は損失弁償宣告状を大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が宣告状を出納局長に交付すると、出納局長はそれを出納監理官に交付する。

草案からの主な変更点は 2 つある。第 1 に、総ての戸長が会計裁判に掛けられる。第 2 に、現金を直接には扱わない出納監理官も会計裁判を受ける。地租を徴収する戸長とその国庫収納を検証する出納監理官は、政府損失に対して同様の弁償責任を負う。しかし、両者の提出する計算書を併せると、その量は膨大なものになる。会計検査院の迅速な審理に資するため、計算書には多段階にわたって備考が付されるが、効果は限定的だろう。手続の運用には相当な困難が伴う。

B. 支 出

支出の場合も、会計裁判に先立って行政検査が行われる。この手続を図示すると図 27 のローマ数字のようになる。各省の大臣が任命する検査委員は、現金の前渡を受けた官吏の帳簿と金櫃を会計年度末の 3 月 31 日に検査して、甲乙 2 通の支払検査調書を作成する。これらの検査調書には、検査委員と前渡官吏がそれぞれ署名する。甲の検査調書はその場で、検査委員から前渡官吏に交付さ



出所: 「会計原法案」及び「会計原法按附説明」より作成。

図27 支出の判決手続 (会計原法案)

れる。乙の検査調書は後日、検査委員から各省の大臣に提出される。また、大蔵大臣の任命する検査委員は、会計年度末に出納局出張所の帳簿を検査して、甲乙 2 通の指定検査調書を作成する。これらの検査調書には、検査委員と出納監理官が各々署名する。甲の検査調書はその場で、検査委員から出納監理官に交付される。乙の検査調書は後日、検査委員から大蔵大臣に提出される。

草案からの主な変更点は 2 つある。第 1 に、現金を直接には扱わない出納監理官も行政検査を受ける。出納監理官は自ら指定した国庫支払に関して連帯責任を負うため、その指定記録も行政検査の対象となる。この修正により、出納監理官に対する行政検査は、収入と支出の両面で実施されることになった。第 2 に、検査委員は外部からも起用される。前渡官吏に対する行政検査は各省が分散的に実施するため、本省と一部の出先機関だけで充分に対応できる。しかし、出納監理官に対する行政検査は大蔵省が集中的に実施するため、府県庁や府県会などからも動員せざるを得ない。

続いて会計裁判が行われる。この判決手続を図示すると図 27 の丸数字のようになる。まず、図 19 で現金の前渡を受けた官吏は、現金支払に関する計算書を会計年度の終了後に作成し、証憑書類を添えて所属部局長に提出する。各省の部局長は計算書と証憑書類を調査して備考を付し、所属大臣に提出する。各省の大臣は計算書と証憑書類をまとめて備考を付し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は計算書と証憑書類を一括して備考を付し、会計検査院に送付する。会計検査院は計算書と証憑書類を審理して判決を下す。会計検査院が前渡官吏の免責を認めたなら、責任解除宣告状と計算書が各省の大臣に送付される。各省の大臣が宣告状と計算書を部局長に交付すると、部局長はそれらを前渡官吏に交付する。会計検査院が前渡官吏を有責と認定したなら、図 27 のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は損失弁償宣告状を各省の大臣に送付する。各省の大臣が宣告状を部局長に交付すると、部局長はそれを前渡官吏に交付する。次いで、図 18・20 で支払切符を発行した次等命令官は、国庫からの現金引出に関する計算書を会計年度終了後に作成し、証憑書類を添えて所属大臣に提出する。各省の大臣が計算書と証憑書類を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれらを審理して判決を下す。会計検査院が次等命令官の免責を認め

たなら、責任解除宣告状と計算書が各省の大臣に送付される。各省の大臣はその宣告状と計算書を次等命令官に交付する。会計検査院が次等命令官を有責と認定したなら、図 27 のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は損失弁償宣告状を各省の大臣に送付する。各省の大臣はその宣告状を次等命令官に交付する。さらに、図 17～20 で支出を調定した会計局長は、それら総ての支出に関する計算書を会計年度終了後に作成し、証憑書類を添えて所属大臣に提出する。各省の大臣が計算書と証憑書類を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれらを審理して判決を下す。会計検査院が会計局長の免責を認めたなら、責任解除宣告状と計算書が各省の大臣に送付される。各省の大臣はその宣告状と計算書を会計局長に交付する。会計検査院が会計局長を有責と認定したなら、図 27 のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は損失弁償宣告状を各省の大臣に送付する。各省の大臣はその宣告状を会計局長に交付する。最後に、図 17～20 で支払命令書等に検印を押した出納監理官は、国庫支払の指定に関する計算書を会計年度終了後に作成し、証憑書類を添えて大蔵省の出納局長に提出する。出納局長は計算書と証憑書類を調査して備考を付し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣は計算書と証憑書類を一括して備考を付し、会計検査院に送付する。会計検査院は計算書と証憑書類を審理して判決を下す。会計検査院が出納監理官の免責を認めたなら、責任解除宣告状と計算書が大蔵大臣に送付される。大蔵大臣が宣告状と計算書を出納局長に交付すると、出納局長はそれらを出納監理官に交付する。会計検査院が出納監理官を有責と認定したなら、図 27 のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は損失弁償宣告状を大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が宣告状を出納局長に交付すると、出納局長はそれらを出納監理官に交付する。

草案からの主な変更点は2つある。第1に、現金を直接には扱わない出納監理官も会計裁判を受ける。国庫支払を指定する出納監理官は、現金を取扱う前渡官吏と同様に、政府損失に対して弁償責任を負う。この修正により、出納監理官の会計裁判は収入と支出の両面で行われることになった。また収入と同じく、現金取扱官吏と出納監理官の作成する計算書には多段階にわたって備考が付されるが、事務負担は大蔵省に集中する傾向がある。第2に、前渡官吏と次

等命令官の会計裁判も年度終了後に行われる。草案では、毎月の会計裁判によって弁償責任の3分の2以上を解除することを条件に、限度額を越える現金前渡命令または定額引出命令の発出が認められた。しかし法案では、概括支出手続または分任支出手続の一環として、経費の支払後に大蔵省主計局に対して3分の2以上の債務を証明することを条件に、追加的な命令を発出できる。従って、会計裁判を頻繁に開く必要はないのである。

C. 国庫出納

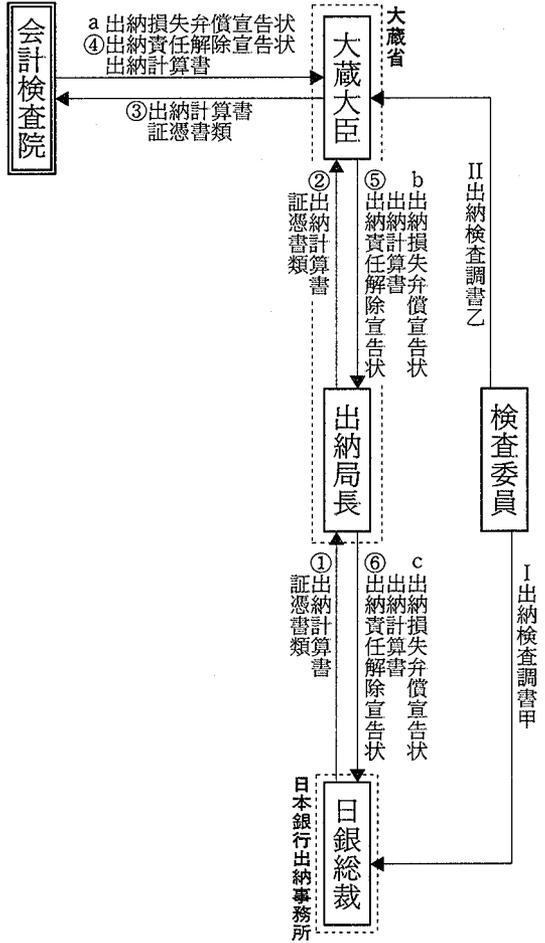
収入と支出の双方に関する国庫出納においても、会計裁判に先立って行政検査が行われる。この手続を図示すると図 28 のローマ数字のようになる。大蔵大臣の任命する検査委員は、日本銀行出納事務所の帳簿と金櫃を会計年度末の3月31日に検査して、甲乙2通の出納検査調書を作成する。これらの検査調書には、検査委員と日本銀行総裁または代理人が署名する。甲の検査調書はその場で、検査委員から日本銀行総裁または代理人に交付される。乙の検査調書は後日、検査委員から大蔵大臣に提出される。

草案からの主な変更点は、検査委員の外部任用を行うことにある。大蔵省は出納局出張所の出納監理官に対する行政検査も担当するため、日本銀行の出納事務所まではとても手が回らない。それゆえ、府県庁の官吏や府県会の議員を検査委員に起用し、足りなければ戸長役場の官吏を動員する。郡区役所の官吏は戸長に対する行政検査で手一杯である。なお、法案でも委託金庫制度は維持されている。

続いて会計裁判が行われる。この判決手続を図示すると図 28 の丸数字のようになる。日本銀行の総裁は、図 16～20 で行った国庫出納に関する計算書を会計年度の終了後に作成し、証憑書類を添えて大蔵省の出納局長に提出する。出納局長は計算書と証憑書類を調査して備考を付し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣は計算書と証憑書類を一括して備考を付し、会計検査院に送付する。会計検査院は計算書と証憑書類を審理して判決を下す。会計検査院が日本銀行総裁の免責を認めたなら、責任解除宣告状と計算書が大蔵大臣に送付される。大蔵大臣が宣告状と計算書を出納局長に交付すると、出納局長はそれらを日本銀行総

裁に交付する。会計検査院が日本銀行総裁を有責と認定したなら、図 28 のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は損失弁償宣告状を大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が宣告状を出納局長に交付すると、出納局長はそれを日本銀行総裁に交付する。

草案からの主な変更点は、俸給等の国庫支払に関する毎月の検査を削除したことにある。集合支出手続では、大蔵省主計局に対して債務を証明する必要こそないが、事前監督や支払切符の制度修正によって厳格化が進んだ。従って、会計検査院が事後検査を毎月実施する必要はない。また、出納監理官と同様に日本銀行総裁の作成する計算書にも備考が付されるため、大蔵省の事務負担はどうしても過重となる。



出所：「会計原法案」及び「会計原法按附説明」より作成。

図28 国庫出納の判決手続（会計原法案）

III 「会計法」及び「会計規則」

明治22(1889)年2月、度重なる修正の末に「会計法」²⁷⁾が公布された。さらに同年4月には、施行規則として「会計規則」²⁸⁾が公布された。これらは主にフランスとベルギーの制度を参考に行っている。また同年5月には「会計検査院法」²⁹⁾が公布された。これは主にプロイセンの制度を参考に行っている。フランス派の大蔵省にプロイセン派の会計検査院が対抗する図式である。「大日本帝国憲法」³⁰⁾は主としてプロイセンに範を採っているが、その解釈では大蔵省が存分に影響力を発揮した。「帝国憲法義解」³¹⁾を繙くと、プロイセン流の条文にフランス流の説明が付会されている³²⁾。

1. 編成過程

新たな予算編成手続を図示すると図29のようになる。通常の編成手続は丸数字で示されている。まず会計局長は、各省の所管歳出と主管歳入に関する概算書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣が前々年度の3月31日までに歳出概算書と歳入概算書を大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれらを主計局長に交付する。主計局長はそれらの概算書を検案して歳入歳出総概算書を作成し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が前年度の4月15日までに総概算書を内閣に提出すると、内閣はそれを閣議に諮り前年度の4月30日までに決定する。次いで、内閣が総概算書を大蔵大臣に返付すると、大蔵大臣は歳出概算の決定額を各省の大臣に通知する。各省の大臣はその通知書を会計局長に交付する。続いて会計局長は、概算決定額の範囲内で予定経費要求書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣が前年度の6月30日までに要求書を大蔵大臣に送付すると、大

27) 明治22年法律第4号(2月11日)。

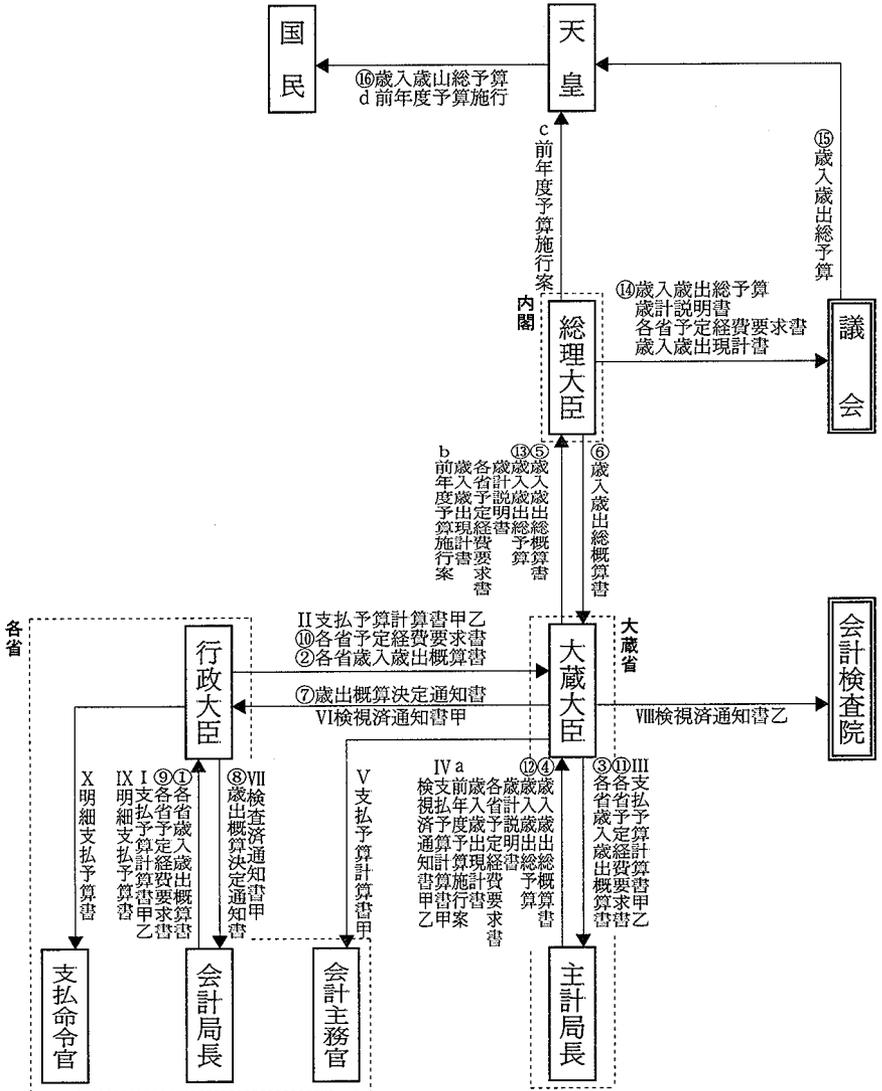
28) 明治22年勅令第60号(4月30日)。

29) 明治22年法律第15号(5月9日)。

30) 明治22年2月11日発布、明治23年11月29日発効。

31) 伊藤博文『帝国憲法皇室典範義解』哲学書院、1889年、131-3ページ。

32) 小峰保栄『財政監督の諸展開—日本及び諸外国における独立会計検査の歴史』大村書店、1974年、99-100ページ。



出所：「会計法」及び「会計規則」より作成。

図29 編成手続 (会計法)

蔵大臣はそれを主計局長に交付する。主計局長は歳入の景況を調査し、各省の要求書に基づいて、歳入歳出総予算を作成する。総予算にはその概要を記した説明書が添付される。また、主計局長は局内に備付けの帳簿に基づいて、前年度の 8 月 31 日における前々年度会計の現計書を作成する。主計局長が歳入歳出総予算、歳計説明書、各省予定経費要求書、歳入歳出現計書を大蔵大臣に提出すると、大蔵大臣はそれらを内閣に提出する。内閣はそれらを閣議に諮り決定した上で、通常議会の開会直後に提出する。議会がそれらを審議、可決して、歳入歳出総予算を天皇に奏上すると、天皇はそれを裁可して公布する。

法案からの主な変更点は 3 つある。第 1 に、概算要求制度が導入された。具体的には、予定経費要求書より先に歳出概算書を作成する。明治 19 (1886) 年度会計から、大蔵省は予算の「検案」を実施してきた。しかし、骨格の決定と計数の整理を並行させたため、予算は細部において適切を欠いた。そこで、概算の査定と予算の確定を分離することにより、編成手続の円滑な運用を図ったのである。だが同時に、大蔵省が査定に費やせる時日はわずか半月に制限された。当時の政府規模を考慮に入れても、明らかに短過ぎる。なお、概算要求の根拠法令は「歳入歳出予算概定順序」³³⁾である。第 2 に、歳入歳出総予算は大蔵大臣ではなく内閣総理大臣が議会に提出する。予算関連の議会提出者が内閣総理大臣に統一されたため、大蔵大臣の権限は幾分縮小した。第 3 に、歳入歳出総予算の議会への提出期限を曖昧にした。会計法に期日を明記すると、通常議会の召集を事実上拘束するため、それを忌避したものと考えられる³⁴⁾。

通常議会において予算が不成立に終わった場合、内閣は前年度の予算を施行する。その際に必要な手続を図示すると図 29 のアルファベットのようになる。大蔵省の主計局長は前年度予算の施行案を作成し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が施行案を内閣に提出すると、内閣はそれを閣議に諮り決定した上で、天皇に奏上する。天皇はそれを親裁し、勅令として公布する。

法案からの主な変更点は、前年度予算の組替えを一切行わないことにある。

33) 明治 22 年閣令第 12 号 (3 月 27 日)。

34) 前掲『会計法(明治 22 年)』442 ページ。

従って、その施行を枢密院に諮詢する必要もない。「目」の新設や流用は認められるが、前年度に完成した事業の予算や当年度の要求を超過する部分は使用できない。これらは政府にとってかなり不利な修正である。もっとも、憲法で前年度予算の施行を定めたのは、国家の存続を保障するためであって、政府の裁量を確保するためではない³⁵⁾

立法予算が決まると、政府はその定額に基づいて行政予算を編成する。この手続を図示すると図 29 のローマ数字のようになる。まず各省の会計局長は、支払命令官ごとの支出計画を定めた甲乙 2 通の支払予算計算書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣が甲乙の計算書を大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれらを主計局長に交付する。主計局長はそれらの計算書を検視して、甲乙 2 通の検視済通知書を作成する。甲の計算書と甲乙の通知書は大蔵大臣に提出し、乙の計算書は主計局長が保管する。次に大蔵大臣は甲の計算書を、当該支払命令官の支出を調定する会計主務官に交付する。甲の通知書は各省の大臣に送付され、各省の大臣から会計局長に交付される。乙の通知書は会計検査院に送付される。最後に、各省の会計局長が明細支払予算書を作成して所属大臣に提出すると、各省の大臣はそれを支払命令官に交付する。

この手続は会計規則の起草時に追加された。当初は大蔵省が各省の支払予算を「承認」する予定だったが、結局は「検視」に留められた。従って、各省が支払予算計算書で大蔵省に否認される恐れはない。なお明細支払予算書には、各省の大臣が支払命令官に支出を委任する機能があるため、後述する支出手続に変化をもたらす。

2. 執行過程

明治 23(1890)年 4 月、沖縄を除く全国に金庫が設置された。中央金庫は東京に、本金庫は東京以外の府県庁所在地と北海道の札幌、函館、根室に置く。末端の支金庫は大蔵大臣が必要と認めた場所に設ける。金庫の府県別設置数をまとめると表 1 のようになる。なお、金庫自体は大蔵省が管理するが、国庫金の

35) 前掲『会計法(明治 22 年)』399-400 ページ。

取扱は総て日本銀行に委託される。

(1) 歳 入

収入手続は、会計規則、「国税徴収法」³⁶⁾、「国税徴収法施行細則」³⁷⁾、「関税及税関諸収入収納取扱順序」³⁸⁾、「諸収入収納取扱順序」³⁹⁾などに分散して規定された。また、明治 22(1889)年度には、国税徴収法の一部改正⁴⁰⁾と国税徴収法施行細則の全部改正⁴¹⁾も行われた。以下では改正法令に基づいて、地租、酒造税、関税、税外収入を順に検討する。

A. 地 租

明治 22(1889)年 7 月以降、国税に関する事務を所掌するため、北海道と沖縄を除く全国に府県収税部の出張所が開設された⁴²⁾。翌 23(1890)年 10 月には地方官官制の改正が行われ⁴³⁾、収税部出張所は直接税を管掌する直税分署と間接税を管掌する間税分署に分割された。従って、直税分署と間税分署は同数存在する。両者を 1 組とした府県

表 1 金庫と直税間税分署

府 県 名	金庫	分署	差
青森県	8	8	0
岩手県	9	9	0
宮城県	11	11	0
秋田県	9	9	0
山形県	11	11	0
福島県	17	17	0
茨城県	14	14	0
栃木県	8	8	0
群馬県	11	11	0
埼玉県	9	9	0
千葉県	10	10	0
東京都	6	10	4
神奈川県	12	12	0
新潟県	17	17	0
富山県	4	4	0
石川県	8	8	0
福井県	8	8	0
山梨県	8	8	0
長野県	15	15	0
岐阜県	14	14	0
静岡県	13	13	0
愛知県	18	18	0
三重県	15	15	0
滋賀県	9	9	0
京都府	11	11	0
大阪府	10	11	1
兵庫県	19	19	0
奈良県	4	4	0
和歌山県	7	7	0
鳥取県	6	6	0
島根県	11	11	0
岡山県	16	16	0
広島県	12	12	0
山口県	11	11	0
徳島県	8	8	0
香川県	6	6	0
福井県	10	10	0
高知県	7	7	0
福岡県	17	17	0
佐賀県	8	8	0
長崎県	8	8	0
熊本県	8	8	0
大分県	12	12	0
宮崎県	8	8	0
鹿児島県	11	11	0
小 計	474	479	5
旧札幌県	8	—	—
旧函館県	6	—	—
旧根室県	4	—	—
合 計	492	—	—

註：明治23年12月31日現在。

36) 明治 22 年法律第 9 号(3 月 13 日)。
 37) 明治 22 年大蔵省令第 5 号(3 月 30 日)。
 38) 明治 23 年大蔵省訓令第 4 号(1 月 29 日)。
 39) 明治 22 年大蔵省訓令第 66 号(11 月 22 日)。
 40) 明治 22 年法律第 23 号(9 月 21 日)。
 41) 明治 23 年大蔵省令第 3 号(2 月 12 日)。
 42) 明治 22 年勅令第 63 号(5 月 8 日)。
 43) 明治 23 年勅令第 225 号(10 月 10 日)。

別の設置数は表1にまとめてある。なお北海道では、直接税、間接税ともに郡区役所が管掌した⁴⁴⁾

(a) 通 常

地租の一般的な収入手続を図示すると図30の丸数字のようになる。まず、府県知事は地租の徴税令書を作成し、市町村長⁴⁵⁾に交付する。当該市町村を管轄する直税分署には地租の賦課額を通達する。次いで、市町村長は徴税令書に基づいて徴税伝令書を作成し、納税期限の15日以上前に納税者に交付する。納税者が徴税伝令書に現金を添えて市役所・町村役場まで持参すると、市町村の収入役は徴税伝令書に接続している領収証書を切離す。領収証書と現金は市町村長に提出し、徴税伝令書は収入役が保管する。市町村長は領収証書に検印を押して納税者に返付する。続いて、市町村長は地租の納付書を作成し、現金を添えて中央・本・支金庫まで持参する。国庫金の取扱主任者は納付書に接続している別符付きの領収証書を切離し、市町村長に返付する。納付書は中央・本・支金庫で保管する。市町村長が即時に別符付きの領収証書を直税分署まで持参すると、収入官吏は領収証書に検印を押して別符と切離す。領収証書は市町村長に返付し、別符は収入官吏が保管する。

法案からの主な変更点は、市町村から金庫への払込を大蔵省の出先機関ではなく府県の下部機関が検定することにある。大蔵省は収税機構の内部化に失敗したが、府県の収税長には大蔵省からの定期出向者が就任するため⁴⁶⁾、名を捨てて実を取った感もある。なお、この手続は所得税にも準用されるが⁴⁷⁾、地租の徴税費用は市町村が全額負担するのに対し、所得税の費用は徴収額の4%を国が交付する。

44) 国税庁税務大学校租税資料室編『明治前期国税徴収沿革』参考法令編、国税庁税務大学校租税資料室、1988年、241ページ。

45) 明治22年4月、戸長管区制に代えて市制及び町村制が施行された。

46) 大蔵省財政金融研究所財政史室編『大蔵省史—明治・大正・昭和』第1巻、大蔵財務協会、1998年、293ページ。

47) 明治22年勅令第33号(3月13日)。

地租の収入手続には報告が付随する。これを図示すると図 30 のローマ数字のようになる。まず中央・本・支金庫は、現金収納額を記載した租税領収日計表を毎日作成し、直税分署に送付する。次いで中央・本・支金庫は、予算額と収納額を記載した甲乙 2 通の収入月計対照表を毎月作成し、翌月 5 日までに直税分署に送付する。収入官吏は乙の月計対照表を証明し、翌月 8 日までに中央・本・支金庫に返送する。中央金庫は収納総額を記載した収入計算表を毎月作成し、全金庫の月計対照表を添付して、翌月 10 日までに大蔵大臣に提出する。また収入官吏は、賦課額や徴収額を記載した収入報告書を毎月作成し、甲の月計対照表を添えて、翌月 7 日までに府県知事に提出する。府県知事は収入報告書に基づいて収入総報告書を作成し、翌月 15 日までにそれら大蔵大臣に提出する。最後に収入官吏は、賦課額、徴収額、未収額、欠損額を記載した報告書を作成し、納税期限後 50 日以内に府県知事に提出する。府県知事はその報告書に基づいて総報告書を作成し、納税期限後 60 日以内にそれら大蔵大臣に提出する。

法案からの主な変更点は 4 つある。第 1 に、中央・本・支金庫は租税領収日計表を直税分署に送付する。この日計表によって、収入官吏は国庫収納額と現金払込額を照査し、両者の一致を確認する。第 2 に、中央・本・支金庫は収入月計対照表の証明を直税分署から受ける。大蔵省が月計対照表を金庫と府県の双方から提出させるのは、偽造や変造を防止するためである。第 3 に、直税分署は納税期限ごとの報告書を大蔵省に提出する。明治 24(1891)年度からは、地租の納税期限が繰延べられるが⁴⁸⁾ 畑地や宅地の 2 回分納と田地の 4 回分納は維持された。この報告書によって、大蔵省は納税期限ごとの滞納率を把握する。第 4 に、市役所・町村役場は報告手続に全く関与しない。府県庁への報告は直税分署が単独で行うため、市町村の事務負担は軽減される。

(b) 例 外

地租の簡易的な収入手続を図示すると図 31 の丸数字のようになる。まず、府

48) 明治 24 年法律第 2 号(3 月 14 日)。

県知事は地租の徴税令書を作成し、市町村長に交付する。当該市町村を管轄する直税分署には地租の賦課額を通達する。次いで、市町村長は徴税令書に基づいて徴税伝令書を作成し、納税期限の15日以上前に納税者に交付する。納税者が徴税伝令書に現金を添えて市役所・町村役場まで持参すると、市町村の収入役は徴税伝令書に接続している領収証書を切離す。領収証書と現金は市町村長に提出し、徴税伝令書は収入役が保管する。市町村長は領収証書に検印を押して納税者に返付する。続いて、市町村長が現金を直税分署に持参すると、収入官吏は引換えに領収証書を交付する。収入官吏は現金払込書を作成し、現金を添えて中央・本・支金庫まで持参する。国庫金の取扱主任者は現金払込書に接続している別符付きの領収証書を切離し、収入官吏に返付する。現金払込書は中央・本・支金庫で保管する。最後に、収入官吏が別符付きの領収証書を府県知事に提出すると、府県知事は領収証書に検印を押して別符と切離す。領収証書は収入官吏に返付し、別符は府県知事が保管する。

この手続の特徴は2つある。第1に、市町村長は現金を直税分署に納付する。第2に、直税分署から金庫への払込は府県知事が検定する。これらは例外的な措置である。表1を見れば解るように、金庫と直税分署の設置数はほぼ一致している。都市部での差異は表2にまとめてある。特に東京15区では、中央金庫への出納業務の集中を回避するため、簡易収入手続を多用せざるを得ない。また農村部でも、支金庫と直税分署の設置場所が異なる場合には、利用が多くなる。

地租の簡易収入に付随する報告手続を図示すると図31のローマ数字のようになる。まず中央・本・支金庫は、現金収納額を記載した租税領収日計表を毎日

表2 都市部の金庫と直税関税分署

金庫名	分署名	管轄区名
中央金庫	幸橋	京橋区・芝区・麻布区
	四ツ谷	麹町区・牛込区・四ツ谷区・赤坂区
	万世橋	小石川区・本郷区・神田区
	新大橋	日本橋区・深川区
	麩橋	浅草区・下谷区・本所区
大阪本金庫	船場	東区・南区
	中ノ島	西区・北区

註：明治23年12月31日現在。

作成し、直税分署に送付する。次いで中央・本・支金庫は、予算額と収納額を記載した甲乙 2 通の収入月計対照表を毎月作成し、翌月 5 日までに直税分署に送付する。収入官吏は乙の月計対照表を証明し、翌月 8 日までに中央・本・支金庫に返送する。中央金庫は収納総額を記載した収入計算表を毎月作成し、全金庫の月計対照表を添付して、翌月 10 日までに大蔵大臣に提出する。また府県知事は、現金収入の検定額を記載した報告書を毎月作成し、翌月 7 日までに大蔵大臣に送付する。同時に収入官吏は、賦課額や徴収額を記載した収入報告書を毎月作成し、甲の月計対照表を添えて、翌月 7 日までに府県知事に提出する。府県知事は収入報告書に基づいて収入総報告書を作成し、翌月 15 日までにそれら大蔵大臣に提出する。最後に収入官吏は、賦課額、徴収額、未収額、欠損額を記載した報告書を作成し、納税期限後 50 日以内に府県知事に提出する。府県知事はその報告書に基づいて総報告書を作成し、納税期限後 60 日以内にそれら大蔵大臣に提出する。

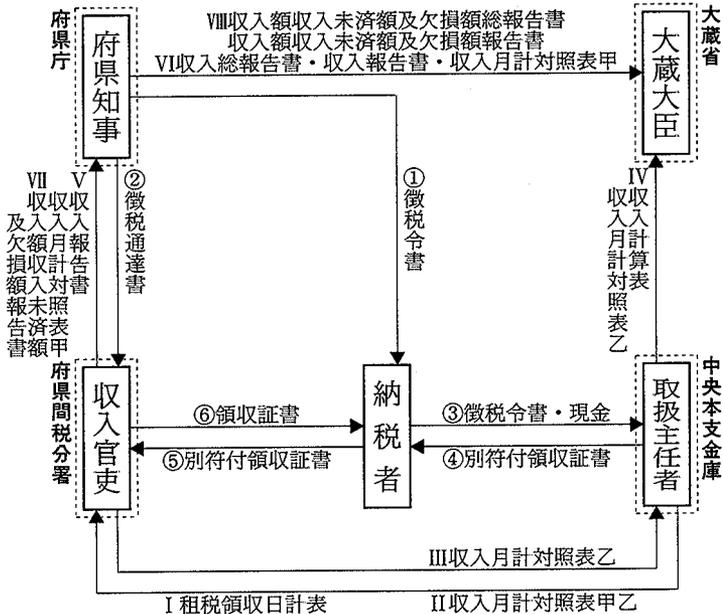
この手続の特徴は、直税分署から金庫への払込の検定を府県知事が大蔵大臣に報告することにある。これによって、大蔵省は府県の内部不正を監視するとともに、簡易収入の利用状況を把握する。

B. 酒 造 税

間税分署は直税分署と併設されているが、前者は後者よりも規模が小さい。明治 23(1890)年度の国税収入を見ると、地租が 60.6%、酒造税が 21.0%、関税が 6.6%を占めている。酒造税を除く内国間接税は、収入にほとんど寄与していない。

(a) 通 常

酒造税の一般的な収入手続を図示すると、**図 32** の丸数字のようになる。まず、府県知事は酒造税の徴税令書を作成し、納税期限の 15 日以上前に納税者に交付する。当該納税者を管轄する間税分署には酒造税の賦課額を通達する。次いで納税者は、徴税令書に現金を添えて中央・本・支金庫まで持参する。国庫金の取扱主任者は徴税令書に接続している別符付きの領収証書を切離し、納税者に



出所：「会計規則」及び「国税徴収法」より作成。

図32 酒造税の収入手続（会計法）

返付する。徴税令書は中央・本・支金庫で保管する。納税者が即時に別符付きの領収証書を間税分署まで持参すると、収入官吏は領収証書に検印を押して別符と切離す。領収証書は納税者に返付し、別符は収入官吏が保管する。

この手続の特徴は、市町村が徴税に全く関与しないことにある。納税者は現金を金庫に直接納付し、間税分署の検定を受ける。縁辺地域ではかなりの納税協力費が発生するが、酒造業者は押並べて富裕であるため、負担は十分に可能である。

酒造税の通常収入に付随する報告手続を図示すると図32のローマ数字のようになる。これは地租の通常収入、即ち図30の報告手続とほぼ同一である。まず、中央・本・支金庫は、現金収納額を記載した租税領収日計表を毎日作成し、

間税分署に送付する。次いで、中央・本・支金庫は、予算額と収納額を記載した甲乙 2 通の収入月計対照表を毎月作成し、翌月 5 日までに間税分署に送付する。収入官吏は乙の月計対照表を証明し、翌月 8 日までに中央・本・支金庫に返送する。中央金庫は収納総額を記載した収入計算表を毎月作成し、全金庫の月計対照表を添付して、翌月 10 日までに大蔵大臣に提出する。また収入官吏は、賦課額や徴収額を記載した収入報告書を毎月作成し、甲の月計対照表を添えて、翌月 7 日までに府県知事に提出する。府県知事は収入報告書に基づいて収入総報告書を作成し、翌月 15 日までにそれら大蔵大臣に提出する。最後に収入官吏は、賦課額、徴収額、未収額、欠損額を記載した報告書を作成し、納税期限後 50 日以内に府県知事に提出する。府県知事はその報告書に基づいて総報告書を作成し、納税期限後 60 日以内にそれら大蔵大臣に提出する。

(b) 例 外

酒造税の簡易的な収入手続を図示すると、**図 33** の丸数字のようになる。まず、府県知事は酒造税の徴税令書を作成し、納税期限の 15 日以上前に納税者に交付する。当該納税者を管轄する間税分署には酒造税の賦課額を傳達する。次いで、納税者が現金を間税分署に持参すると、収入官吏は引換えに領収証書を交付する。収入官吏は現金払込書を作成し、現金を添えて中央・本・支金庫まで持参する。国庫金の取扱主任者は現金払込書に接続している別符付きの領収証書を切離し、収入官吏に返付する。現金払込書は中央・本・支金庫で保管する。最後に、収入官吏が別符付きの領収証書を府県知事に提出すると、府県知事は領収証書に検印を押して別符と切離す。領収証書は収入官吏に返付し、別符は府県知事が保管する。

この手続の特徴は 2 つあるが、いずれも地租と共通している。第 1 に、納税者は現金を間税分署に納付する。第 2 に、間税分署から金庫への払込は府県知事が検定する。支金庫と間税分署の設置場所が異なる地域はさほど多くないが、そこでは簡易収入手続の利用が増える。

酒造税の簡易収入に付随する報告手続を図示すると **図 33** のローマ数字のようになる。これは地租の簡易収入、即ち **図 31** の報告手続とほぼ同一である。ま

蔵大臣に提出する。最後に収入官吏は、賦課額、徴収額、未収額、欠損額を記載した報告書を作成し、納税期限後 50 日以内に府県知事に提出する。府県知事はその報告書に基づいて総報告書を作成し、納税期限後 60 日以内にそれらを大蔵大臣に提出する。

C. 関 税

明治 23(1890)年 12 月末現在、税関は横浜、神戸、大阪、長崎、函館、新潟の 6 港に置かれている。特定貿易港⁴⁹⁾や特別輸出港⁵⁰⁾には、税関出張所が適宜設けられる。

(a) 通 常

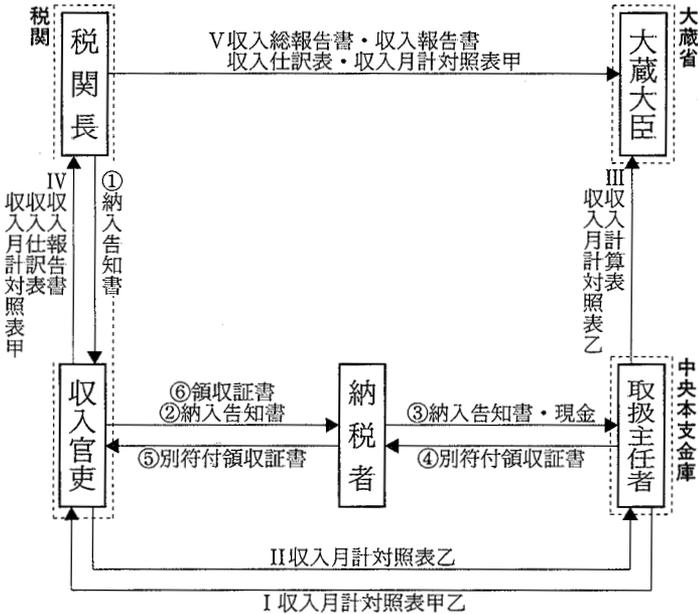
関税の一般的な収入手続を図示すると図 34 の丸数字のようになる。まず、税関長は関税の納入告知書を作成し、収入官吏に交付する。収入官吏は直ちに納入告知書を納税者に交付する。次いで、納税者が納入告知書に現金を添えて中央・本・支金庫まで持参すると、国庫金の取扱主任者は納入告知書に接続している別符付きの領収証書を切離し、納税者に返付する。納入告知書は中央・本・支金庫で保管する。最後に、納税者が別符付きの領収証書を税関まで持参すると、収入官吏は領収証書に検印を押して別符と切離す。領収証書は納税者に返付し、別符は収入官吏が保管する。

この手続の特徴は、納入告知書が税関長から収入官吏を経由して納税者に交付されることにある。従って、税関長が関税の賦課額を収入官吏に別途通達する必要はない。税関長と収入官吏の勤務地は同一であり、納入告知書の回送に時間は掛からない。

関税の通常収入に付随する報告手続を図示すると図 34 のローマ数字のようになる。まず中央・本・支金庫は、予算額と収納額を記載した甲乙 2 通の収入

49) 日本籍船舶の使用を条件に朝鮮貿易が許される。当時は対馬の厳原と佐須奈と鹿見、下ノ関、博多の 5 港。

50) 米、麦、麦粉、石炭、硫黄の 5 品に限り輸出が許される。当時は四日市、下ノ関、博多、門司、島原の口ノ津、唐津、熊本の三角、富山の伏木、小樽、釧路の 10 港。



出所：「会計規則」及び「関税及税関諸収入収納取扱順序」より作成。

図34 関税の収入手続（会計法）

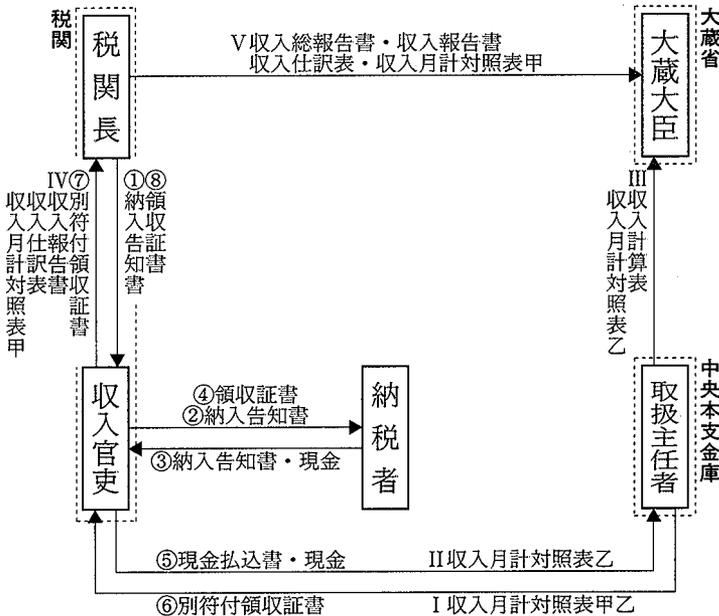
月計対照表を毎月作成し、翌月5日までに税関に送付する。収入官吏は乙の月計対照表を証明し、翌月8日までに中央・本・支金庫に返送する。中央金庫は収納総額を記載した収入計算表を毎月作成し、全金庫の月計対照表を添付して、翌月10日までに大蔵大臣に提出する。また収入官吏は、賦課額や徴収額を記載した収入報告書と収入仕訳表を毎月作成し、甲の月計対照表を添えて、翌月7日までに税関長に提出する。税関長は収入報告書に基づいて収入総報告書を作成し、翌月15日までにそれら大蔵大臣に提出する。

この手続の特徴は2つある。第1に、金庫は租税領収日計表を税関に送付しない。関税は地租や酒造税と異なり、年間を通じて収納されるため、毎日の報告は金庫にとって過重な負担となる。第2に、税関は納税期限ごとの報告書を

大蔵省に提出しない。関税の納税期限は固定できないため、この報告はそもそも無意味である。また、関税の賦課と輸出入の許可は一体なので、未納や不納は本来なら発生しないはずである。

(b) 例 外

関税の簡易的な収入手続を図示すると図 35 の丸数字のようになる。まず、税関長は関税の納入告知書を作成し、収入官吏に交付する。収入官吏は直ちに納入告知書を納税者に交付する。次いで、納税者が納入告知書に現金を添えて税関まで持参すると、収入官吏はそれらと引換えに領収証書を交付する。続いて、収入官吏は現金払込書を作成し、現金を添えて中央・本・支金庫まで持参する。国庫金の取扱主任者は現金払込書に接続している別符付きの領収証書を切離



出所：「会計規則」及び「関税及税関諸収入収納取扱順序」より作成。

図35 関税の簡易収入手続（会計法）

し、収入官吏に返付する。現金払込書は中央・本・支金庫で保管する。収入官吏が3日以内に別符付きの領収証書を税関長に提出すると、税関長は領収証書に検印を押して別符と切離す。領収証書は収入官吏に返付し、別符は税関長が保管する。

この手続の特徴は2つあるが、いずれも内国税と共通している。第1に、納税者は現金を税関に納入する。第2に、税関から金庫への払込は税関長が検定する。税関と金庫は隣接していないため、関税の即納は総て簡易収入手続による。また即納に限り、納入告知書の発付も省略できる。

関税の簡易収入に付随する報告手続を図示すると図35のローマ数字のようになる。まず中央・本・支金庫は、予算額と収納額を記載した甲乙2通の収入月計対照表を毎月作成し、翌月5日までに税関に送付する。収入官吏は乙の月計対照表を証明し、翌月8日までに中央・本・支金庫に返送する。中央金庫は収納総額を記載した収入計算表を毎月作成し、全金庫の月計対照表を添付して、翌月10日までに大蔵大臣に提出する。また収入官吏は、賦課額や徴収額を記載した収入報告書と収入仕訳表を毎月作成し、甲の月計対照表を添えて、翌月7日までに税関長に提出する。税関長は収入報告書に基づいて収入総報告書を作成し、翌月15日までにそれら大蔵大臣に提出する。

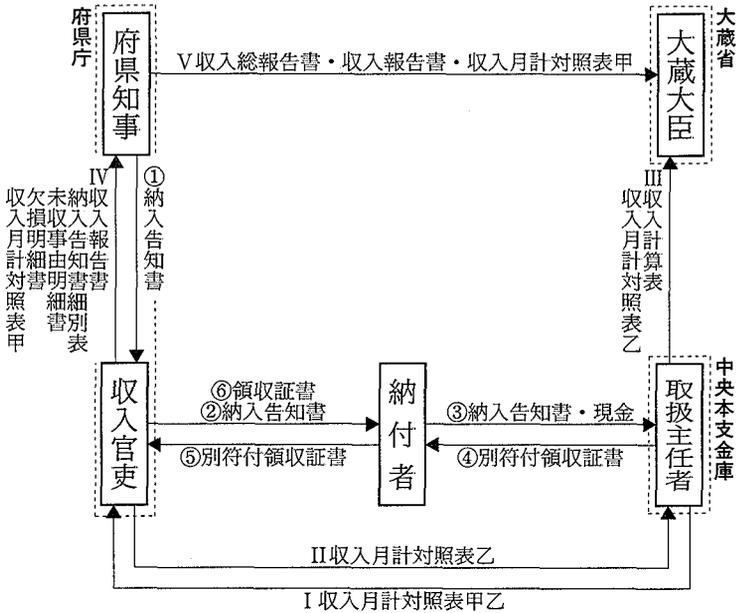
この手続は通常収入、即ち図34と全く同一である。つまり、税関から金庫への払込の検定を、税関長は大蔵大臣に報告しない。関税の場合、簡易収入の利用比率がかなり高くなるため、検定報告書の作成負担に配慮したものと考えられる。

D. 税外収入

当時の税外収入は主に「免許及手数料」と「官業及官有財産収入」から構成される。税外収入に関する手続は地方官庁から順次整備されていった。ここでは府県を取上げる。

(a) 通常

租税以外の一般的な収入手続を図示すると、図36の丸数字のようになる。ま



出所：「会計規則」及び「諸収入収納取扱順序」より作成。

図36 租税以外の収入手続（会計法）

ず，府県知事は税外収入の納入告知書を作成し，収入官吏に交付する。収入官吏は直ちに納入告知書を納付者に交付する。次いで，納付者が納入告知書に現金を添えて中央・本・支金庫まで持参すると，国庫金の取扱主任者は納入告知書に接続している別符付きの領収証書を切離し，納付者に返付する。納入告知書は中央・本・支金庫で保管する。最後に，納付者が別符付きの領収証書を府県庁まで持参すると，収入官吏は領収証書に検印を押して別符と切離す。領収証書は納付者に返付し，別符は収入官吏が保管する。

この手続は関税，即ち図 34 とほぼ同一である。納入告知書は府県知事から収入官吏を経由して納付者に交付されるため，府県知事が税外収入の賦課額を収入官吏に改めて通達する必要はない。納入告知書の回送には労力も時間も掛か

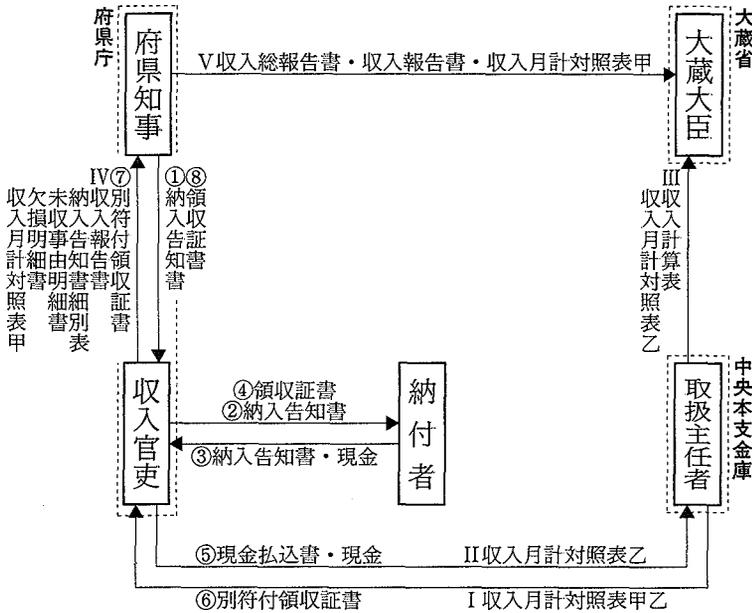
らない。

租税以外の通常収入に付随する報告手続を図示すると、図 36 のローマ数字のようになる。まず中央・本・支金庫は、予算額と収納額を記載した甲乙2通の収入月計対照表を毎月作成し、翌月5日までに府県庁に送付する。収入官吏は乙の月計対照表を証明し、翌月8日までに中央・本・支金庫に返送する。中央金庫は収納総額を記載した収入計算表を毎月作成し、全金庫の月計対照表を添付して、翌月10日までに大蔵大臣に提出する。また収入官吏は、賦課額、徴収額、未収額、欠損額を記載した収入報告書、納入告知書細別表、未収事由明細書、欠損明細書を毎月作成し、甲の月計対照表を添えて、翌月7日までに府県知事に提出する。府県知事は収入報告書に基づいて収入総報告書を作成し、翌月15日までに収入総報告書、収入報告書、甲の月計対照表を大蔵大臣に提出する。

この手続の特徴は、収入官吏が未収事由明細書と欠損明細書を府県知事に提出することにある。税外収入には「懲罰及没収金」や「弁償金」なども含まれるため、関税と比べると未納や不納が発生し易い。税外収入の納付期限は固定できないので、これらの明細書も1ヶ月ごとに作成する他ない。また、内国税と比べると税外収入の未納や不納は少額なので、これらの明細書を大蔵大臣に提出する必要はない。

(b) 例 外

租税以外の簡易的な収入手続を図示すると、図 37 の丸数字のようになる。まず、府県知事は税外収入の納入告知書を作成し、収入官吏に交付する。収入官吏は直ちに納入告知書を納付者に交付する。次いで、納付者が納入告知書に現金を添えて府県庁まで持参すると、収入官吏はそれらと引換えに領収証書を交付する。続いて、収入官吏は現金払込書を作成し、現金を添えて中央・本・支金庫まで持参する。国庫金の取扱主任者は現金払込書に接続している別符付きの領収証書を切離し、収入官吏に返付する。現金払込書は中央・本・支金庫で保管する。収入官吏が3日以内に別符付きの領収証書を府県知事に提出すると、府県知事は領収証書に検印を押して別符と切離す。領収証書は収入官吏に返付



出所：「会計規則」及び「諸収入収納取扱順序」より作成。

図37 租税以外の簡易収入手続（会計法）

し、別符は府県知事が保管する。

この手続の特徴は2つあるが、いずれも租税と共通している。第1に、納付者は現金を府県庁に納入する。第2に、府県庁から金庫への払込は府県知事が検定する。免許料や手数料などの即納は総て簡易収入手続による。また、即納に限り、納入告知書の発付を省略できる。

租税以外の簡易収入に付随する報告手続を図示すると、図37のローマ数字のようになる。まず中央・本・支金庫は、予算額と収納額を記載した甲乙2通の収入月計対照表を毎月作成し、翌月5日までに府県庁に送付する。収入官吏は乙の月計対照表を証明し、翌月8日までに中央・本・支金庫に返送する。中央金庫は収納総額を記載した収入計算表を毎月作成し、全金庫の月計対照表を添

付して、翌月 10 日までに大蔵大臣に提出する。また収入官吏は、賦課額、徴収額、未収額、欠損額を記載した収入報告書、納入告知書細別表、未収事由明細書、欠損明細書を毎月作成し、甲の月計対照表を添えて、翌月 7 日までに府県知事に提出する。府県知事は収入報告書に基づいて収入総報告書を作成し、翌月 15 日までに収入総報告書、収入報告書、甲の月計対照表を大蔵大臣に提出する。

この手続は通常収入、即ち図 36 と全く同一である。つまり、府県庁から金庫への払込の検定を、府県知事は大蔵大臣に報告しない。税外収入は内国税と比べて、簡易収入の利用比率が相対的に高くなるため、検定報告書の作成負担に配慮したものと思われる。

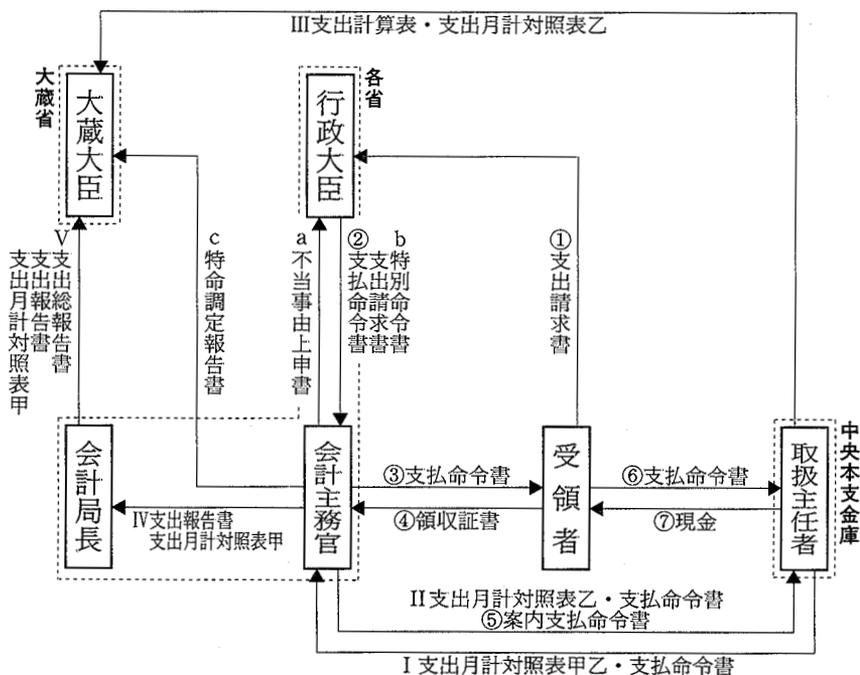
(2) 歳 出

編成過程で各省の大臣から支出の委任を受けた支払命令官は、以下で述べる総ての支出手続を使用できる。支払命令官から支出を再委任された官吏も同様である。このため、執行過程における分任支出手続は削除された。

各省の大臣が会計主務官を任免するには、大蔵大臣の同意を必要とする。但し、陸海軍武官についてはこの限りでない。また、会計主務官の職務は各省の大臣から独立しており、その干渉を受けない。

A. 一般経費

最初に一般経費について考察する。この支出手続を図示すると図 38 の丸数字のようになる。まず、一般経費の受領者は各省の大臣に支出を請求する。各省の大臣は支払命令書を作成して署名し、支出請求書を添えて会計主務官に交付する。会計主務官は支払命令書の記載事項を確認し、それに「調定済」と記入して署名する。もし会計主務官が記載事項に同意しなければ、図 38 のアルファベットのような手続が取られる。会計主務官は当該支払命令書が不当である事由を所属大臣に上申する。それにも拘らず、各省の大臣が支出を強行する場合には、特別命令書を新たに作成して会計主務官に交付する。会計主務官は支払命令書に「特命調定」と記入して署名し、それを大蔵大臣に報告する。続いて、会計主務官は支払命令書に接続している案内支払命令書を切離す。支払命令書



出所：「会計法」及び「会計規則」より作成。

図38 支出手続 (会計法)

は受領者に交付し、引換えに領収証書を提出させる。案内支払命令書は中央・本・支金庫に送付する。最後に、受領者が支払命令書を中央・本・支金庫まで持参すると、国庫金の取扱主任者は支払命令書と案内支払命令書を照査し、合致すれば現金を交付する。

法案からの主な変更点は3つある。第1に、支出の調定は会計主務官が実施する。平塚(1892)は「会計主務官トナル官吏ハ中央各庁ニ於テコソ高等官ナルヘシト雖モ其ノ他ノ各庁ニ在リテハ概ネ判任官ニシテ而モ其ノ七八級俸⁵¹⁾ヲ受クル者頗ル多シ斯ノ如キ下等ノ官吏ヲシテ当該長官ニ対シ独立ノ意思ヲ以テ其ノ事務ヲ執ラシメントスルハ實際望ムヘカラサルコトナリ」⁵²⁾と酷評した。

第2に、大蔵省による支出の事前監督制度が削除された。明治17(1884)年の「経費金支出条規」⁵³⁾に続く再度の導入失敗である。第3に、大蔵省の出先機関による国庫支払の指定制度が削除された。国庫収納の検定制度が府県に移管されて存続したのとは対照的である。これらの修正により、支出手続は相対的に簡素化した。なお「頗る繁雑」⁵⁴⁾との批判が残る。

収入手続と同じく、支出手続にも報告が付随する。これを図示すると図38のローマ数字のようになる。まず中央・本・支金庫は、予算額や支払額を記載した甲乙2通の支出月計対照表を毎月作成し、現金交付済の支払命令書を添えて、翌月5日までに各省に送付する。会計主務官は乙の月計対照表を証明し、支払命令書と併せて、翌月8日までに中央・本・支金庫に返送する。中央金庫は支払総額を記載した支出計算表を毎月作成し、全金庫の月計対照表を添付して、翌月10日までに大蔵大臣に提出する。また会計主務官は、予算額や調定額を記載した支出報告書を毎月作成し、甲の月計対照表を添えて、中央会計主務官である会計局長⁵⁵⁾に提出する。会計局長は支出報告書に基づいて支出総報告書を作成し、翌月中にそれらを大蔵大臣に提出する。

法案からの主な変更点は、中央・本・支金庫が支出月計対照表の証明を各省から受けることにある。この修正は、収入の報告手続と共通している。大蔵省が月計対照表を金庫と各省の双方から提出させるのは、偽造や変造を防止するためである。

51) 判任官の月俸は1級60円、2級50円、3級45円、4級40円、5級35円、6級30円、7級25円、8級20円、9級15円、10級12円である。

52) 平塚定二郎『会計法述義』博聞社、1892年、220ページ。

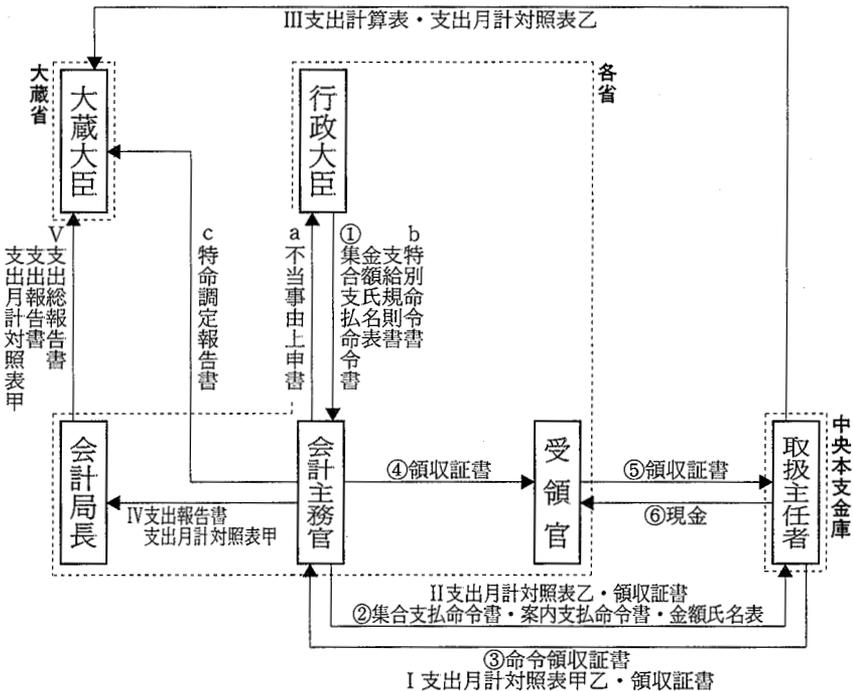
53) 明治17年太政官達第61号(7月5日)。

54) 武藤栄治郎『会計法規通論』宝文館、1915年、194ページ。

55) 明治23年3月、海軍省は会計局を第三局に改称した。翌24年8月、外務省、大蔵省、文部省、農商務省、逓信省は会計局を大臣官房に統合した。内務省は地理局、図書局、会計局を合併して庶務局を新設した。陸軍省は会計局を経理局に改称した。司法省は会計局を総務局に統合した。

B. 俸 給

俸給のように支出額と期限が一定の経費には、集合支出手続を適用できる。これを図示すると図 39 の丸数字のようになる。まず、各省の大臣は集合支払命令書を作成して署名し、支給の内訳を示す金額氏名表と支出の根拠となる支給規則書を添えて、会計主務官に交付する。会計主務官は集合支払命令書の記載事項を確認し、それに「調定済」と記入して署名する。もし会計主務官が記載事項に同意しなければ、図 39 のアルファベットのような手続が取られる。会計主務官は当該集合支払命令書が不当である事由を所属大臣に上申する。それにも拘らず各省の大臣が支出を強行する場合には、特別命令書を新たに作成して



出所：「会計法」及び「会計規則」より作成。

図39 集合支出手続（会計法）

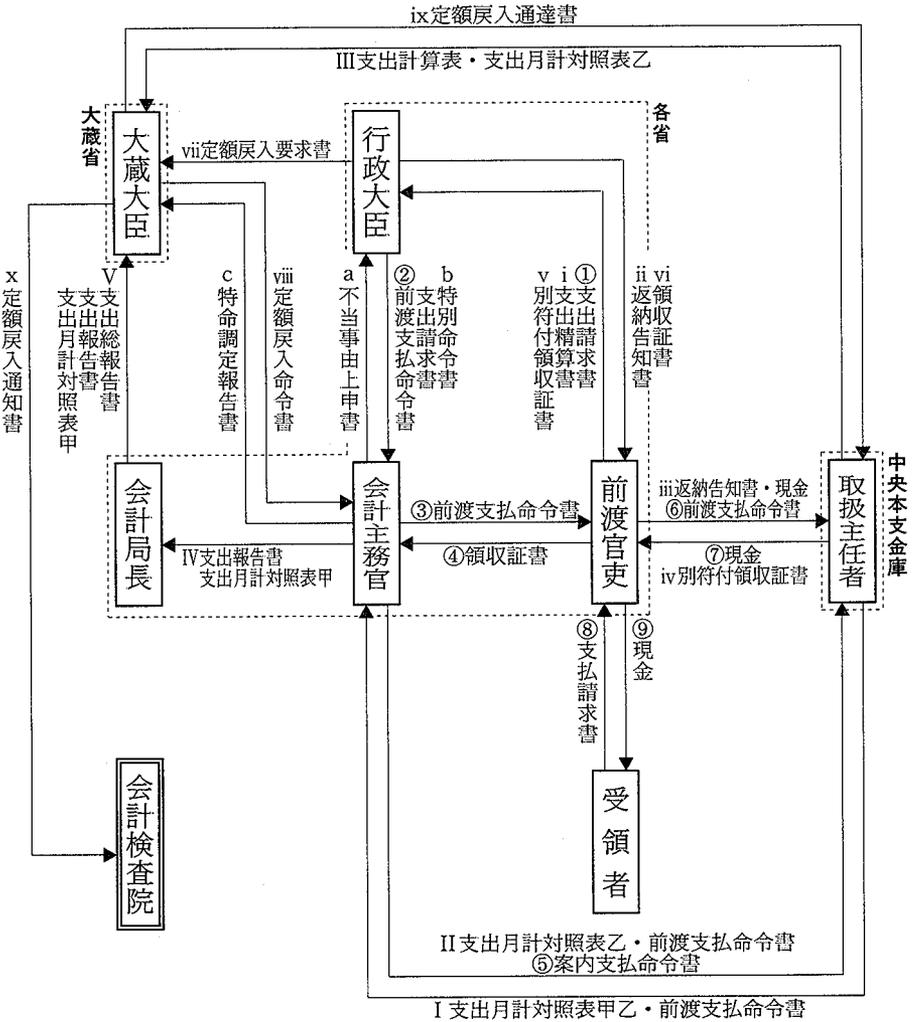
会計主務官に交付する。会計主務官は集合支払命令書に「特命調定」と記入して署名し、それを大蔵大臣に報告する。続いて、会計主務官は集合支払命令書に接続している案内支払命令書を切離し、金額氏名表とともにそれらを中央・本・支金庫に送付する。国庫金の取扱主任者は集合支払命令書と案内支払命令書を照合し、当該命令の領収証書を会計主務官に送付する。最後に、会計主務官が所定の領収証書を俸給の受領官に交付すると、受領官はそれを中央・本・支金庫まで持参する。国庫金の取扱主任者は領収証書と金額氏名表を照査し、合致すれば現金を交付する。

法案からの主な変更点は、各省の会計主務官が所定の領収証書を発行することにある。図 18 の次等命令官は執行過程から完全に排除された。この修正により、集合支出手続の簡素化が一層進んだ。なお、この手続は恩給などにも適用される。

集合支出に付随する報告手続を図示すると、図 39 のローマ数字のようになる。これは通常の支出、即ち図 38 の報告手続とほぼ同一である。まず中央・本・支金庫は、予算額や支払額を記載した甲乙 2 通の支出月計対照表を毎月作成し、現金交付済の領収証書を添えて、翌月 5 日までに各省に送付する。会計主務官は乙の月計対照表を証明し、領収証書と併せて翌月 8 日までに中央・本・支金庫に返送する。中央金庫は支払総額を記載した支出計算表を毎月作成し、全金庫の月計対照表を添付して、翌月 10 日までに大蔵大臣に提出する。また会計主務官は、予算額や調定額を記載した支出報告書を毎月作成し、甲の月計対照表を添えて、中央会計主務官である会計局長に提出する。会計局長は支出報告書に基づいて支出総報告書を作成し、翌月中にそれらを大蔵大臣に提出する。

C. 直営事業費

国が直接に経営する事業費には、命令 1 回につき 3 千円を限度として、概括支出手続を適用できる。これを図示すると図 40 の丸数字のようになる。まず、現金の前渡を受ける官吏は、所属大臣に支出を請求する。各省の大臣は前渡支払命令書を作成して署名し、支出請求書を添えて会計主務官に交付する。会計主務官は前渡支払命令書の記載事項を確認し、それに「調定済」と記入して署



出所：「会計法」及び「会計規則」より作成。

図40 概括支出手続（会計法）

名する。もし会計主務官が記載事項に同意しなければ、**図 40** のアルファベットのような手続が取られる。会計主務官は当該前渡支払命令書が不当である事由を所属大臣に上申する。それにも拘らず各省の大臣が支出を強行する場合には、特別命令書を新たに作成して会計主務官に交付する。会計主務官は前渡支払命令書に「特命調定」と記入して署名し、それを大蔵大臣に報告する。次に、会計主務官は前渡支払命令書に接続している案内支払命令書を切離す。前渡支払命令書は前渡官吏に交付し、引換えに領収証書を提出させる。案内支払命令書は中央・本・支金庫に送付する。続いて、前渡官吏が前渡支払命令書を中央・本・支金庫まで持参すると、国庫金の取扱主任者は前渡支払命令書と案内支払命令書を照査し、合致すれば現金を交付する。最後に、経費の受領者が前渡官吏に支払を請求すると、前渡官吏は現金を交付する。

法案からの主な変更点は通常の支出と全く同じである。法案と同様に、この手続は陸軍行軍費、海軍航海費、海外や内国僻地での支出等にも用いられる。また、年額500円未満の庁費が分任支出手続から概括支出手続に移された。

概括支出に付随する報告手続を図示すると、**図 40** の大ローマ数字のようになる。これは通常の支出、即ち**図 38** の報告手続とほぼ同一である。まず、中央・本・支金庫は予算額や支払額を記載した甲乙2通の支出月計対照表を毎月作成し、現金交付済の前渡支払命令書を添えて、翌月5日までに各省に送付する。会計主務官は乙の月計対照表を証明し、前渡支払命令書と併せて、翌月8日までに中央・本・支金庫に返送する。中央金庫は支払総額を記載した支出計算表を毎月作成し、全金庫の月計対照表を添付して、翌月10日までに大蔵大臣に提出する。また、会計主務官は予算額や調定額を記載した支出報告書を毎月作成し、甲の月計対照表を添えて、中央会計主務官である会計局長に提出する。会計局長は支出報告書に基づいて支出総報告書を作成し、翌月中にそれら大蔵大臣に提出する。

現金の前渡を受けた官吏は経費の支払後にそれを精算しなければならない。この手続を図示すると**図 40** の小ローマ数字のようになる。まず、各省の前渡官吏は所属大臣に支出精算書を提出する。各省の大臣は支出精算書に基づいて不用額の返納告知書を作成し、前渡官吏に交付する。次いで、前渡官吏が返納告

知書に現金を添えて中央・本・支金庫まで持参すると、国庫金の取扱主任者は返納告知書に接続している別符付きの領収証書を切離し、前渡官吏に返付する。返納告知書は中央・本・支金庫で保管する。前渡官吏が直ちに別符付きの領収証書を所属大臣に提出すると、各省の大臣は領収証書に検印を押して別符と切離す。領収証書は前渡官吏に返付し、別符は各省の大臣が保管する。最後に、各省の大臣は返納額の定額戻入要求書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣はその要求書を検視して、予算定額への戻入を各省の会計主務官に命令し、中央・本・支金庫に通達し、会計検査院に通知する。

法案からの主な変更点は、返納金の払込を大蔵省の出先機関ではなく各省の大臣が検定することにある。この修正は総ての収入手続に共通しており、返納手続は税外収入手続の一種と見なせる。

(3) 予 備 費

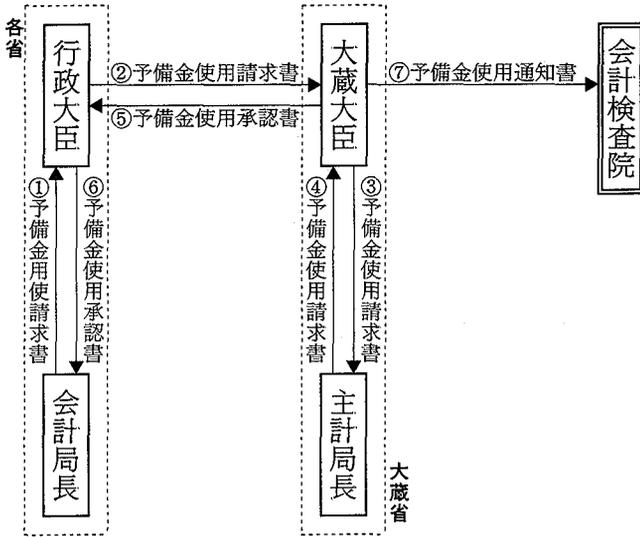
予備費は法案と同じく、義務的経費の不足を補う第一予備金と臨時的経費に充てる第二予備金とに区分される。その使用に伴う手続のうち議会の関与するものは、決算過程に移されるか、もしくは削除された。

A. 第一予備金

第一予備金を使用する際の手続を図示すると図 41 の丸数字ようになる。これは法案での手続、即ち図 21 と全く同一である。まず、各省の会計局長は第一予備金の使用請求書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣は使用請求書で大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が使用請求書を主計局長に交付すると、主計局長はその記載事項を確認して、大蔵大臣に折返し提出する。次いで、大蔵大臣が第一予備金の使用承認書を作成し、各省の大臣に送付すると、各省の大臣はそれを会計局長に交付する。最後に、大蔵大臣は第一予備金の使用通知書を作成し、会計検査院に送付する。

B. 第二予備金

第二予備金を使用する際の手続を図示すると図 42 の丸数字ようになる。ま

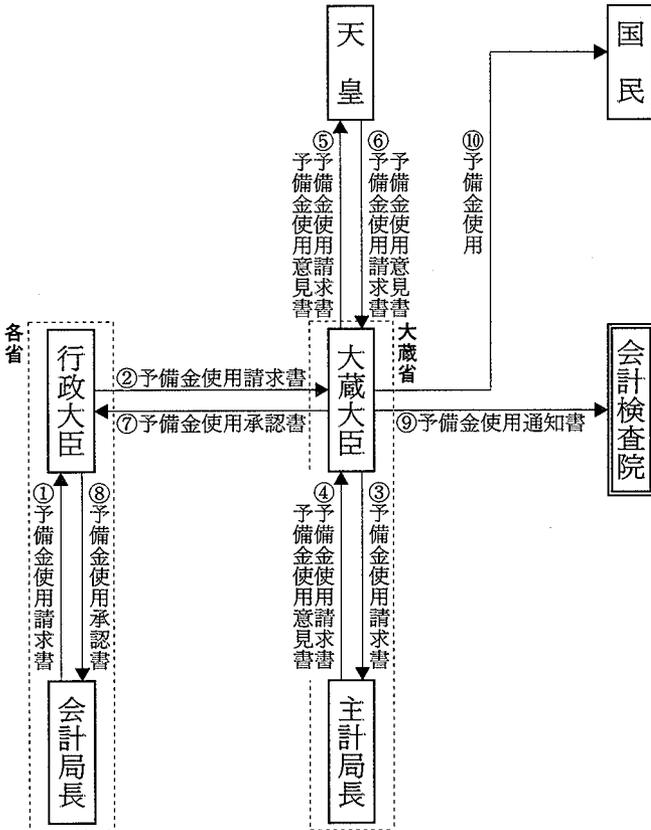


出所：「会計法」及び「会計規則」より作成。

図41 第一予備金の事前承認手続（会計法）

ず、各省の会計局長は第二予備金の使用請求書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣は使用請求書を大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が使用請求書を主計局長に交付すると、主計局長はそれを調査して、第二予備金の使用意見書を作成する。主計局長が使用請求書と使用意見書を大蔵大臣に提出すると、大蔵大臣はそれらを天皇に奏上する。天皇はそれらを勅裁し、大蔵大臣に交付する。次いで、大蔵大臣が第二予備金の使用承認書を作成し、各省の大臣に送付すると、各省の大臣はそれを会計局長に交付する。大蔵大臣は第二予備金の使用を会計検査院に通知するとともに、官報に掲載して公示する。

法案からの主な変更点は2つある。第1に、大蔵大臣は第二予備金の使用を枢密院に諮詢せず、それを会計検査院に通知する。第2に、議会会期中の手続を会期外の手続に統合し、議会による事前承諾制度を削除した。これらの修正により、第一予備金と第二予備金の取扱の対称性が向上し、手続も全体的に簡素化した。



出所：「会計法」及び「会計規則」より作成。

図42 第二予備金の事前承認手続（会計法）

3. 決算過程

新たな決算過程も、予算循環を構成する手続と会計裁判に関連する手続とに大別される。会計検査院は依然として検査機関と司法機関の両面を併せ持つ。会計検査院は天皇に直属し、院長 1 名、部長 3 名、検査官 12 名が終身官とされた。また、予備費の使用に伴う手続のうち議会の関与する一部が、執行過程から移された。

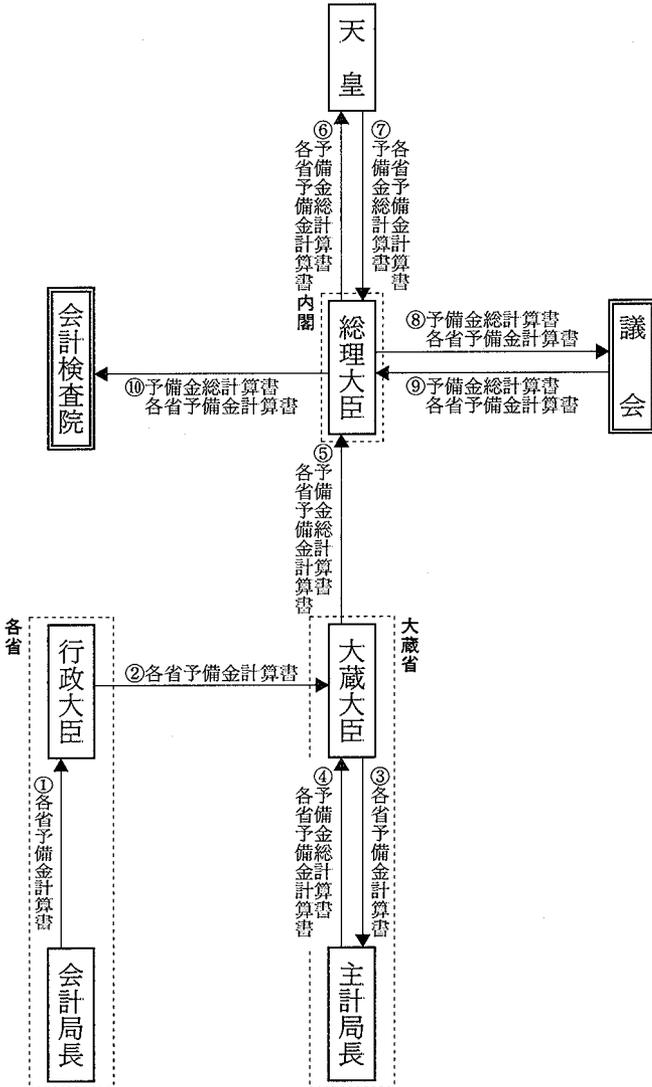
(1) 予 備 費

第一予備金または第二予備金を使用した場合、会計年度の終了後に追加的な手続を踏む必要がある。これを図示すると図 43 の丸数字のようになる。まず会計局長は、各省で使用した予備金の計算書を作成し、翌年度の 8 月 31 日までに所属大臣に提出する。各省の大臣は計算書を大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が計算書を主計局長に交付すると、主計局長はそれに基づいて総計算書を作成する。主計局長が総計算書と計算書を大蔵大臣に提出すると、大蔵大臣はそれらを内閣に提出する。内閣は総計算書と計算書を閣議に諮り決定した上で、天皇に奏上する。天皇はそれらを勅裁し、内閣に交付する。最後に、内閣が総計算書と計算書を議会に提出すると、議会はそれらを審議して承諾を与える。議会が総計算書と計算書を内閣に返送すると、内閣はそれらを会計検査院に送付する。

この手続の特徴は 3 つある。第 1 に、第二予備金と同じく第一予備金の使用も議会の事後承諾を受ける。一方では、第二予備金の事後承諾制度を執行過程から決算過程に移した。他方では、執行過程で第二予備金の事前承諾制度を削除する代わりに、決算過程で第一予備金の事後承諾制度を追加した。これらの修正により、第一予備金と第二予備金の取扱に大差はなくなった。第 2 に、総計算書と計算書は大蔵大臣ではなく内閣総理大臣が議会に提出する。予算関連の議会提出者は内閣総理大臣に統一された。第 3 に、議会の承諾した総計算書と計算書は内閣から会計検査院に回送される。会計検査院はそれらを決算検査の資料として用いる。

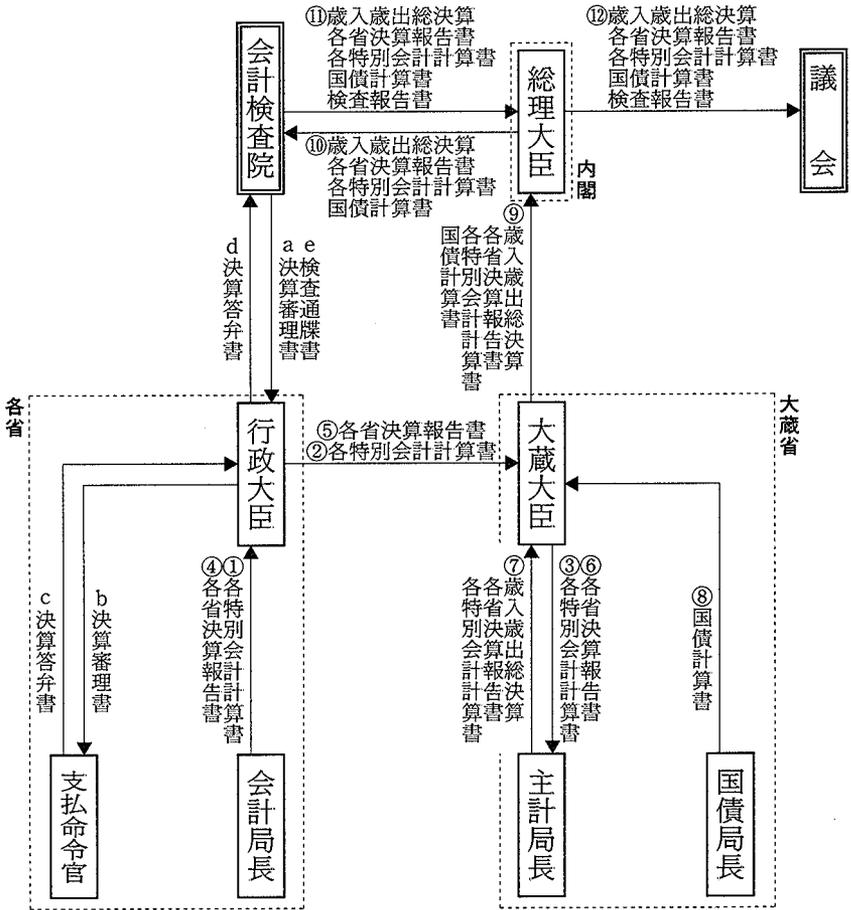
(2) 立 法

予算循環を構成する狭義の決算手続を図示すると図 44 の丸数字のようになる。まず会計局長は、各省が所管する特別会計の計算書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣が特別会計計算書を翌年度の 8 月 31 日までに大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれを主計局長に交付する。次いで会計局長は、各省の所管歳出に関する決算報告書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣が決算報告書を翌年度の 12 月 31 日までに大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそ



出所：「会計法」及び「会計規則」より作成。

図43 予備金の事後承諾手続（会計法）



出所：「会計法」及び「会計規則」より作成。

図44 決算手続（会計法）

れを主計局長に交付する。主計局長は局内の帳簿に基づいて歳入歳出総決算を作成し、各省決算報告書と各特別会計計算書を添えて、大蔵大臣に提出する。また国債局長は、国債残高や償還元利金を記載した計算書を作成し、大蔵大臣

に提出する。続いて、大蔵大臣が歳入歳出総決算、各省決算報告書、各特別会計計算書、国債計算書を内閣に提出すると、内閣はそれらを閣議に諮り決定した上で、会計検査院に送付する。会計検査院はそれらを検査して、決算を確定させる。もし問題事項が見つければ、図 44 のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は決算審理書を作成し、各省の大臣に送付する。各省の大臣が決算審理書を支払命令官に交付すると、支払命令官は決算答弁書を作成し、所属大臣に提出する。各省の大臣が決算答弁書を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれを踏まえて当該事項の正否を認定し、不当事項のみを各省の大臣に通牒する。最後に、会計検査院は検査報告書を作成し、歳入歳出総決算、各省決算報告書、各特別会計計算書、国債計算書とともに、内閣に送付する。内閣はそれらを議会に提出する。

法案からの主な変更点は 5 つある。第 1 に、歳入歳出総決算の送付及び提出時期を遅らせた。会計検査院に送付されるのは翌々年度の 6 月乃至 8 月、議会に提出されるのは翌々年度の 12 月乃至 2 月である⁵⁶⁾。法案と比較すると数ヶ月ずつ遅い。また、会計法は決算の議会提出に期限を設けていないため、衆議院の解散によって提出がさらに延びることもある。第 2 に、歳入歳出総決算の添付書類から官有財産計算書を外し、特別会計計算書と国債計算書を加えた。一般会計と特別会計の連関を考慮しつつ、資産である国有財産や物品より負債である国債を重視している。第 3 に、会計検査院は各省の支払命令官に向けて審理書を発付する。審理書には「不合规ノ件ニ対スル批難」、「将来ノ措置ニ対スル注意」、「不明瞭ノ件ニ対スル推問」を掲載する。第 4 に、歳入歳出総決算は大蔵大臣ではなく内閣総理大臣が議会に提出する。予算関連の議会提出者は内閣総理大臣に統一された。この修正に伴い、会計検査院への送付者も大蔵大臣から内閣総理大臣に変更された。第 5 に、決算報告主義を採用した。政府は決算を議決案件としてではなく報告案件として議会に提出する。従って、議会による決算の審議は法的拘束力を有しない。

56) 前掲『会計法規通論』264 ページ。

(3) 司 法

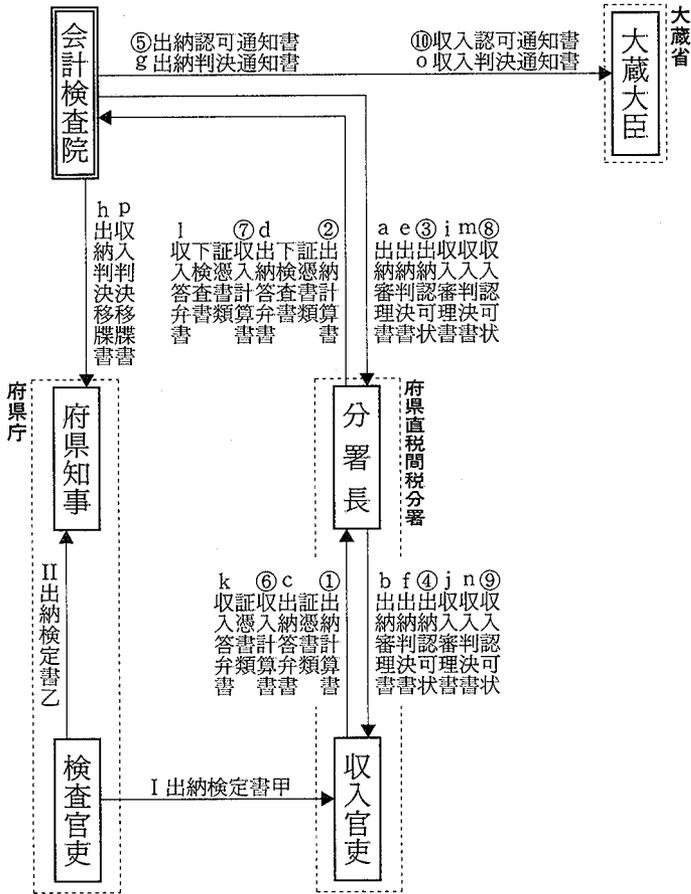
会計裁判は二審制から一審制に戻された。枢密院は裁判に関与しない。また再審請求は、判決確定から原則として5年以内に限り認められる。法案に比べると2ヶ年の期間延長であるが、長期とは言い難い。この裁判では慎重な審理より迅速な処断が優先されている。

A. 収 入

ここでは歳入の大半を占める内国税のみを取上げる。まず会計裁判に先立って、行政検査が行われる。この手続を図示すると図45のローマ数字のようになる。府県知事の任命する検査官吏は、現金を領収した収入官吏の帳簿と金櫃を会計年度末の3月31日に検査して、甲乙2通の出納検定書を作成する。これらの検定書には、検査官吏と収入官吏がそれぞれ署名する。甲の検定書はその場で、検査官吏から収入官吏に交付される。乙の検定書は後日、検査官吏から府県知事に提出される。

法案からの主な変更点は2つある。第1に、収入官吏のうち現金を領収するものだけが行政検査を受ける。地租等を徴収する市町村長や国庫収納を検定する収入官吏を除外し、検査規模を大幅に縮小した。第2に、検査官吏には原則として府県庁の職員を充てる。行政検査の対象を絞り込んだため、府県会の議員などを無理に動員する必要はなくなった。

続いて会計裁判が行われる。この判決手続を図示すると図45の丸数字のようになる。まず、現金を領収した収入官吏は、現金出納に関する計算書を作成し、証憑書類を添付して、翌年度の5月31日までに直税・間税分署長に提出する。分署長は出納計算書と証憑書類を点検して、下検査書を作成し、翌年度の7月25日までにそれらを会計検査院に発送する。会計検査院は下検査書を参考に、出納計算書と証憑書類を検査する。もし問題が見つければ、図45のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は出納審理書を作成し、直税・間税分署長に送付する。分署長が出納審理書を収入官吏に交付すると、収入官吏は出納答弁書を作成し、分署長に提出する。分署長が出納答弁書を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれを踏まえて判決を下す。会計検査院が収入官



出所：「会計法」及び「会計規則」より作成。

図45 収入の判決手続（会計法）

吏を有責と認定したなら，出納判決書が分署長に送付される。分署長は出納判決書を収入官吏に交付する。會計検査院はその判決内容を大蔵大臣に通知するとともに，府県知事に移牒して当該収入官吏の処分を求める。また，會計検査院が収入官吏の免責を認めたなら，出納認可状が直税・間税分署長に送付され

る。分署長は出納認可状を収入官吏に交付する。会計検査院はその認可内容を大蔵大臣に通知する。次いで、総ての収入官吏は、内国税収入に関する計算書を作成し、証憑書類を添付して、翌年度の10月31日までに直税・間税分署長に提出する。分署長は収入計算書と証憑書類を点検して、下検査書を作成し、翌年度の12月25日までにそれらを会計検査院に発送する。会計検査院は下検査書を参考に、収入計算書と証憑書類を検査する。もし問題が見つければ、**図45**のアルファベットのような手続が取られる、会計検査院は収入審理書を作成し、直税・間税分署長に送付する。分署長が収入審理書を収入官吏に交付すると、収入官吏は収入答弁書を作成し、分署長に提出する。分署長が収入答弁書を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれを踏まえて判決を下す。会計検査院が収入官吏を有責と認定したなら、収入判決書が分署長に送付される。分署長は収入判決書を収入官吏に交付する。会計検査院はその判決内容を大蔵大臣に通知するとともに、府県知事に移牒して当該収入官吏の処分を求める。また、会計検査院が収入官吏の免責を認めたら、収入認可状が直税・間税分署長に送付される。分署長は収入認可状を収入官吏に交付する。会計検査院はその認可内容を大蔵大臣に通知する。

法案からの主な変更点は3つある。第1に、市町村長は会計裁判に掛けられない。明治22(1889)年4月1日時点で、全国の市町村数は15,859に上り、以前の戸長管区数より多い。地租等の徴収を悉皆検査及び審理するのは事実上不可能である。第2に、現金を取扱う収入官吏は二重に会計裁判を受ける。収入官吏が内国税を領収するのは例外的であり、直税・間税分署長も下検査を行うので、会計検査院の処理負担は心配するほど大きくない。第3に、会計検査院は収入官吏に向けて審理書を発付する。審理書の掲載事項は、支払命令官に宛てたものと同一である。

B. 支 出

支出の場合も、会計裁判に先立って行政検査が行われる。この手続を図示すると**図46**のローマ数字のようになる。各省の大臣が任命する検査官吏は、現金の前渡を受けた官吏の帳簿と金櫃を会計年度末の3月31日に検査して、甲乙2

る。国庫支払の指定制度が削除されたのに伴い、検査対象も元に戻された。第2に、検査官吏には原則として各省の職員を充てる。検査規模が小さいため、外部から人手を借りる必要はない。

続いて会計裁判が行われる。この判決手続を図示すると図46の丸数字のようになる。まず、図40で現金の前渡を受けた官吏は、現金支払に関する計算書を月1回もしくは数回作成し、証憑書類を添えて所属部局長に提出する。部局長は支払計算書と証憑書類を点検して、下検査書を作成し、半月以内にそれらを会計検査院に発送する。会計検査院は下検査書を参考に、支払計算書と証憑書類を検査する。もし問題が見つければ、図46のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は支払審理書を作成し、各省の部局長に送付する。部局長が支払審理書を前渡官吏に交付すると、前渡官吏は支払答弁書を作成し、部局長に提出する。部局長が支払答弁書を会計検査院に送付すると、会計検査院はそれを踏まえて判決を下す。会計検査院が前渡官吏を有責と認定したなら、支払判決書が各省の部局長に送付される。部局長は支払判決書を前渡官吏に交付する。会計検査院はその判決内容を大蔵大臣に通知するとともに、各省の大臣に移牒して当該前渡官吏の処分を求める。また、会計検査院が前渡官吏の免責を認めたなら、支払認可状が各省の部局長に送付される。部局長は支払認可状を前渡官吏に交付する。会計検査院はその認可内容を大蔵大臣に通知する。次に、図38～40で支出を調定した会計主務官は、それら総ての支出の内訳書を毎月作成し、証憑書類を添えて所属部局長に提出する。部局長は支出内訳書と証憑書類を点検して、下検査書を作成し、翌月25日までにそれらを会計検査院に発送する。会計検査院は下検査書を参考に、支出内訳書と証憑書類を検査する。もし問題が見つければ、図46のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は内訳審理書を作成し、各省の部局長に送付する。部局長が内訳審理書を会計主務官に交付すると、会計主務官は内訳答弁書を作成し、部局長に提出する。部局長は内訳答弁書を会計検査院に送付する。さらに、会計主務官は支出の調定に関する計算書を作成し、証憑書類を添付して、翌年度の8月31日までに所属部局長に提出する。部局長は支出計算書と証憑書類を点検して、下検査書を作成し、翌年度の9月25日までにそれらを会計検査院に発送する。

会計検査院は下検査書を参考に、支出計算書と証憑書類を検査する。もし問題が見つければ、**図 46** のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は支出審理書を作成し、各省の部局長に送付する。部局長が支出審理書を会計主務官に交付すると、会計主務官は支出答弁書を作成し、部局長に提出する。部局長は支出答弁書を会計検査院に送付する。会計検査院は累積された答弁書を踏まえて判決を下す。会計検査院が会計主務官を有責と認定したなら、支出判決書が各省の部局長に送付される。部局長は支出判決書を会計主務官に交付する。会計検査院はその判決内容を大蔵大臣に通知するとともに、各省の大臣に移牒して当該会計主務官の処分を求める。また、会計検査院が会計主務官の免責を認めたら、支出認可状が各省の部局長に送付される。部局長は支出認可状を会計主務官に交付する。会計検査院はその認可内容を大蔵大臣に通知する。

法案からの主な変更点は 4 つある。第 1 に、前渡官吏の会計裁判は月 1 回もしくは数回開かれる。直営事業費の前渡支払命令には、限度額が設定されている。しかし、支払に関する前渡官吏の弁償責任が 3 分の 2 以上解除されるなら、追加的な命令も可能であった。このため、前渡官吏の会計裁判は頻繁に行う必要がある。第 2 に、会計主務官の会計裁判は年度当初から継続的に開かれる。会計検査院は支出内訳書と証憑書類を毎月検査し、審理の大半を年度内に済ませてしまう。裁判事務が特定の時期に集中するのを防ぎ、裁判進行をより円滑にするためである。第 3 に、出納監理官と次等命令官の会計裁判は削除された。執行過程から国庫支払の指定と支払切符の発行を取除いたため、決算過程でそれらを検査及び審理する必要もなくなった。第 4 に、会計検査院は前渡官吏や会計主務官に向けて審理書を発付する。審理書の掲載事項は、支払命令官に宛てたものと同一である。

C. 国庫出納

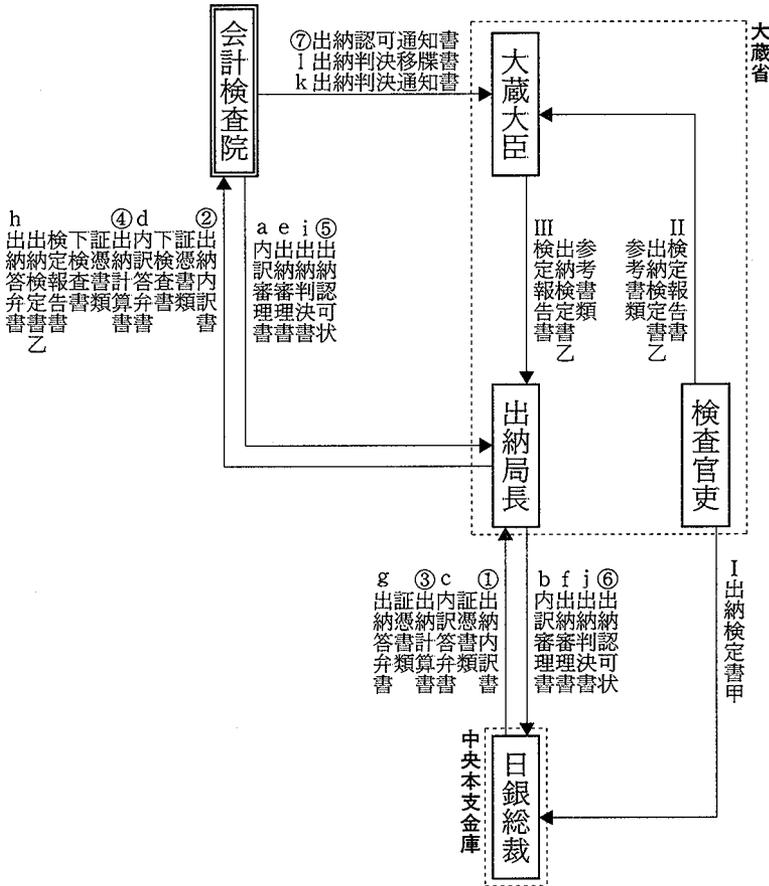
収入と支出の双方に関する国庫出納においても、会計裁判に先立って行政検査が行われる。この手続を図示すると**図 47** のローマ数字のようになる。まず、大蔵大臣の任命する検査官吏は、中央・本・支金庫の帳簿と金櫃を会計年度末の 3 月 31 日に検査して、甲乙 2 通の出納検定書を作成する。これらの検定書には、

検査官吏と日本銀行総裁または代理人が署名する。検査官吏は甲の検定書を日本銀行総裁または代理人に交付する。最後に、検査官吏は検定報告書を作成し、乙の検定書と参考書類を添えて、翌年度の4月3日までに大蔵大臣に発送する。大蔵大臣はそれらを出納局長⁵⁷⁾に交付する。

法案からの主な変更点は2つある。第1に、検査官吏は出納検定書に加えて検定報告書も作成する。これらの書類は日本銀行総裁の会計裁判で証拠採用される。第2に、検査官吏には原則として大蔵省の職員を充てる。国庫収納の検証は検査対象から除外され、国庫支払の指定は制度自体が削除された。大蔵省は国庫出納の行政検査に専念する。

続いて会計裁判が行われる。この判決手続を図示すると図47の丸数字のようになる。まず日本銀行の総裁は、図30~40で行った国庫出納の内訳書を毎月作成し、証憑書類を添付して、翌月15日までに大蔵省の出納局長に発送する。出納局長は出納内訳書と証憑書類を点検して、下検査書を作成し、翌月末までにそれらを会計検査院に送付する。会計検査院は下検査書を参考に、出納内訳書と証憑書類を検査する。もし問題が見つかれば、図47のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は内訳審理書を作成し、大蔵省の出納局長に送付する。出納局長が内訳審理書を日本銀行総裁に交付すると、日本銀行総裁は内訳答弁書を作成し、出納局長に提出する。出納局長は内訳答弁書を会計検査院に送付する。次いで日本銀行の総裁は、国庫出納に関する計算書を作成し、証憑書類を添付して、翌年度の7月31日までに大蔵省の出納局長に発送する。出納局長は出納計算書と証憑書類を点検して、下検査書を作成し、検定報告書と出納検定書を添えて会計検査院に送付する。会計検査院は下検査書、検定報告書、出納検定書を参考に、出納計算書と証憑書類を検査する。もし問題が見つかれば、図47のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は出納審理書を作成し、大蔵省の出納局長に送付する。出納局長が出納審理書を日本銀行総裁に交付すると、日本銀行総裁は出納答弁書を作成し、出納局長に提出する。出納局長は出納答弁書を会計検査院に送付する。会計検査院は累積され

57) 明治24年8月、大蔵省は出納局を主計局に統合した。



出所：「会計法」及び「会計規則」より作成。

図47 国庫出納の判決手続 (会計法)

た答弁書を踏まえて判決を下す。会計検査院が日本銀行総裁を有責と認定したなら、出納判決書が大蔵省の出納局長に送付される。出納局長は出納判決書を日本銀行総裁に交付する。会計検査院はその判決内容を大蔵大臣に通知するとともに、別途移牒して日本銀行総裁の処分を求める。また、会計検査院が日本

銀行総裁の免責を認めたなら、出納認可状が大蔵省の出納局長に送付される。出納局長は出納認可状を日本銀行総裁に交付する。会計検査院はその認可内容を大蔵大臣に通知する。

法案からの主な変更点は3つある。第1に、日本銀行総裁の会計裁判は年度当初から継続的に行われる。会計検査院は出納内訳書と証憑書類を毎月検査し、審理の大半を年度内に済ませる。この修正は、会計主務官の会計裁判と共通している。第2に、出納局長は検定報告書と出納検定書を会計検査院に送付する。会計検査院が毎月の検査及び審理をなおざりにするなら、会計裁判は行政検査の追認に陥る恐れがある。第3に、会計検査院は日本銀行総裁に向けて審理書を発付する。審理書の掲載事項は、支払命令官に宛てたものと同一である。

おわりに

新たな会計法の制定によって予算制度は大きな変化を遂げた。草案、法案、公布法令の比較、検討結果をまとめると以下ようになる。

編成過程における主な留意点は3つある。第1に、概算要求制度が導入された。概算の査定と予算の確定を分離し、編成手続の円滑な運用を企図した。概算要求は、草案、法案、公布会計法のいずれにも明文規定が存在せず、付属命令を根拠とする。第2に、予算議決主義が採用された。予算の本質が立法ではなく行政にあることを明示した。草案の予算法律主義は退けられた。第3に、前年度予算の組替えは許されない。予算不成立時の前年度予算施行を認めたのは、国家の存続を保障するためであって、政府の裁量を確保するためではない。草案と法案の裁量主義は退けられた。

執行過程における主な留意点は3つある。第1に、支出の調定制度が導入された。草案と法案では会計局長が、公布会計規則では会計主務官が、大蔵大臣に代わって、各省大臣または各庁長官を牽制する。制度設計の無理が祟り、早くも明治27(1894)年には廃止される。第2に、支出の事前監督制度は削除された。草案では会計検査院が、法案では大蔵省が、各省の支出に対して拒否権を発動する。各省の抵抗は依然激しく、明治17(1884)年に続いて導入に失敗した。第3に、国庫支払の指定制度は削除された。法案では大蔵省の出先機関が国庫

出納を監理する。大蔵省は地方官署の整備を果せなかった。国庫収納の検証制度は府県に移管された。

決算過程における主な留意点は 2 つある。第 1 に、決算報告主義が採用された。政府が議会に提出する決算は、議決案件ではなく報告案件である。法案の決算議決主義は退けられた。第 2 に、会計裁判が導入された。会計検査院は行政裁判所の性格を帯びる。裁判の対象範囲は法案が最も広く、草案、公布会計法の順に狭くなる。法案の二審制は退けられ、草案の一審制が採られた。

予算制度の安定運用には、まだ数年の歳月を要する。日清戦争前後の諸改革については稿を改めて論じたい。

参考文献

- [1] 伊藤博文『帝国憲法皇室典範義解』哲学書院, 1889 年。
- [2] 大蔵省記録局編『類纂大蔵省沿革略志』大蔵省, 1889 年。
- [3] 阪谷芳郎「日本会計法要論」坪谷善四郎編『政治学経済学法律学講習全書』第 4 編, 博文館, 1890 年, 1225-386 ページ。
- [4] 平塚定二郎『会計法述義』博聞社, 1892 年。
- [5] 大蔵省主計局予算決算課編『帝国歳計予算史』第 1 巻, 大蔵省, 1894 年。
- [6] 会計検査院記録掛編『会計検査院史』会計検査院, 1896 年。
- [7] 明治財政史編纂会編『明治財政史』第 1 巻及び第 4 巻, 丸善, 1904 年。
- [8] 武藤栄治郎『会計法規通論』宝文館, 1915 年。
- [9] 伊藤博文編『秘書類纂憲法資料』上巻, 秘書類纂刊行会, 1935 年。
- [10] 稲田正次『明治憲法成立史』下巻, 有斐閣, 1962 年。
- [11] 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝』史料篇第 1, 国学院大学図書館, 1966 年。
- [12] 大蔵省百年史編集室編『大蔵省百年史』上巻, 大蔵財務協会, 1969 年。
- [13] 小峰保栄『財政監督の諸展開—日本及び諸外国における独立会計検査の歴史』大村書店, 1974 年。
- [14] 稲田正次「明治二十二年会計法の成立」『富士論叢』第 25 巻第 2 号, 1980

年 11 月, 1-55 ページ。

- [15] 会計検査院編『会計検査院百年史』正編, 大蔵省印刷局, 1980 年。
- [16] 日本銀行百年史編纂委員会編『日本銀行百年史』第 1 巻, 日本銀行, 1982 年。
- [17] 国税庁税務大学校租税資料室編『明治前期国税徴収沿革』参考法令編, 国税庁税務大学校租税資料室, 1988 年。
- [18] 小柳春一郎編著『会計法(明治 22 年)』日本立法資料全集 4, 信山社出版, 1991 年。
- [19] 深谷徳次郎『明治政府財政基盤の確立』御茶の水書房, 1995 年。
- [20] 長山貴之「明治九年大蔵省出納条例の構造と機能—明治初期における日本の予算制度」『経済論究(九州大学)』第 95 号, 1996 年 7 月, 139-98 ページ。
- [21] 大蔵省財政金融研究所財政史室編『大蔵省史—明治・大正・昭和』第 1 巻, 大蔵財務協会, 1998 年。
- [22] 長山貴之「明治 14 年会計法と 15 年改正—大蔵省と会計検査院の権限をめぐって」『香川大学経済論叢』第 71 巻第 3 号, 1998 年 12 月, 323-61 ページ。
- [23] 長山貴之「明治憲法制定直前の予算制度」『香川大学経済論叢』第 72 巻第 2 号, 1999 年 9 月, 389-449 ページ。