

# 明治憲法制定直前の予算制度

長山 貴之

## I はじめに

我が国の予算制度は、明治9年大蔵省出納条例<sup>(1)</sup>によって執行手続を中心に初めて体系化された。しかし、伝票制度を中核とする執行過程は著しく整備されたが、編成過程は予算執行の準備段階に過ぎず、決算過程は執行過程に半ば従属<sup>(2)</sup>していた。その後、明治14年会計法<sup>(3)</sup>によって編成過程に大幅な変更が加えられた。具体的には、会計検査院が予算審議権の一部を太政官から委譲された。しかし明治14年の政変により大隈らが下野したため、会計検査院は審議権をほとんど行使できなかった。また、大蔵省は予算編成権を保持していたが、それには査定権が含まれなかった。続く明治15年改正<sup>(4)</sup>によって編成過程は旧に復される。会計検査院は再び純粋な財政監督機関に戻った。他方で、大蔵省の予算査定権は依然認められないままであった。同時に、この改正によって決算過程<sup>(5)</sup>の制度整備も進み、収支命令官と出納執行官の責任が明確に区分された。

以後、大蔵省は編成過程における予算査定権の確立を企図するが、同時に旧式化した執行過程を更改する必要にも迫られた。本稿では明治17年から19年

- 
- (1) 明治財政史編纂会編『明治財政史』第1巻、丸善、1904年、645-708ページ
  - (2) 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」『九州大学経済論究』第95号、1996年7月、139-98ページ
  - (3) 明治14年太政官達第33号(4月28日)
  - (4) 明治15年太政官達第5号(1月16日)
  - (5) 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る」『香川大学経済論叢』第71巻第3号、1998年12月、323-61ページ

にかけて相次いで制定された予算関係法規に基づいて、明治憲法が制定される直前の予算制度の詳細を明らかにする。これは、我が国の予算制度が明治憲法の制定を境に断絶しているのか、それとも連続しているのかを判断するための準備作業になる。

## II 支出制度の改革と頓挫

明治 15 年改正会計法によって決算過程の制度整備を終えた大蔵省は、引き続き執行過程の改革に着手する。大蔵省は、明治 17 年経費金支出条規<sup>(6)</sup>によって各庁の支出手続を一新しようとした。手続の中心には、大蔵省による支出の事前監督制が据えられるはずであった。しかし、準備の遅延に各庁の反対が加わり、施行は明治 19 年度まで延期される<sup>(7)</sup>。阪谷(1890)によれば、「手続ハ繁重ニ失シ施行上困難ニアラサルカトノ論当時既ニ各庁間ニ囂々タリシ<sup>(8)</sup>」という状況であった。『明治財政史』にも「手続ハ繁雑ニ失シ施行上困難ヲ生スヘシトノ論ハ当時既ニ各庁間ニ於テ盛ニ唱ヘラレタルトコロナリ<sup>(9)</sup>」という類似の記述がある。明治 18 年には施行細則として経費金支出条規細則<sup>(10)</sup>も公布されるが、結局 19 年度になっても両法令は実施されなかった。大蔵省による支出の事前監督は幻に終わった。以下では、大蔵省が導入しようとして果たせなかった支出制度の詳細を検討する。

### 1. 支出手続

支出手続や報告手続には様々な書式が使用されるが、それらをまとめると表 1 のようになる。同表を参照しながら、執行過程の中核を占める支出手続について検討していこう。

(6) 明治 17 年太政官達第 61 号(7 月 5 日)

(7) 明治 17 年太政官達第 90 号(10 月 28 日)

(8) 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, 1293 ページ

(9) 前掲『明治財政史』第 1 巻, 766 ページ

(10) 明治 18 年大蔵省達第 21 号(5 月 7 日)

表1 支出及び報告手続の書式

書式	名称	作成者	最終保管者	頻度	参照図
1号	甲	支出仕訳書	各 庁 長 官	年1回	1~8
	乙	支出追加仕訳書		大 蔵 卿	稀 少
2号	支出訂正仕訳書	中央官庁長官		月3回	1・7・8
4号	支払切符 案内切符	各庁会計主務官	金庫取扱主任官	頻 繁	1・2・4 5・7・8
5号	送金請求書	外 務 卿	大 蔵 卿		
6号	送金領収証書	在外公館 会計主務官	金庫取扱主任官	年4回	3
	交付領収証書	支 部 局 会計主務官		月1回	6
7号	甲	支出計算書	大 蔵 卿	頻 繁	4
			金庫取扱主任官		5
7号	乙	陸・海軍卿	大 蔵 卿	稀 少	—
			金庫取扱主任官		
8号	支払明細書	地方官庁長官		頻 繁	2
9号	支出精算書	地方官庁 会計主務官	大 蔵 卿	月1回	—
	支払精算書	在外公館・支部局 会計主務官 陸・海軍 出納主任官			
10号	支出取消仕訳書	中央官庁長官 地方官庁長官	金庫取扱主任官		
11号	返納預り証書	金庫取扱主任官	大蔵省出納局長	稀 少	
12号	返納領収証書	各庁会計主務官	返 納 人		9
13号	返 納 書	各 庁 長 官	大蔵省出納局長		

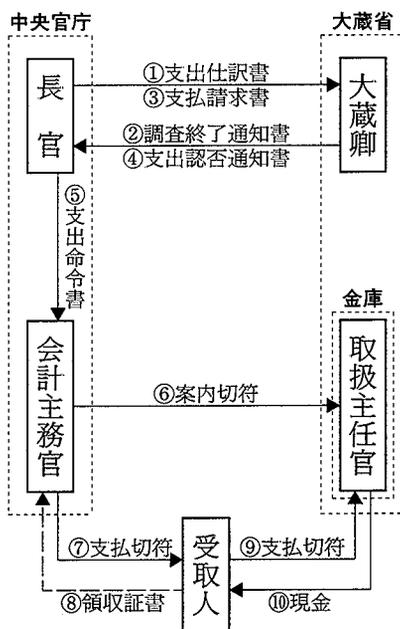
出所：「経費金支出条規」，「経費金支出条規細則」より作成

### (1) 中央官庁

中央官庁の支出手続を図示すると図1のようになる。中央官庁の長官は予算公布後7日間以内に<sup>(11)</sup>、第1号甲書式により支出仕訳書を2通作成し、大蔵卿に送付する。この支出仕訳書には当該官庁における毎月の支出予定額が記載され

(11) 休日は除く。以下もこれに準じる。

ており、現在の支払計画に当たる。但し、支払計画が大蔵大臣の承認を必要とするのに対し、支出仕訳書は大蔵卿の調査を受けるに過ぎない。大蔵卿は支出仕訳書を受け取ると、7日間以内に調査を終え、その終了を各庁の長官に通知する。次いで各庁の長官は毎月3回、支払切符<sup>(12)</sup>を発行する5日前までに、第3号書式により支払請求書を作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は3日間以内に支払請求書を審査し、各庁の長官にその認否を通知する。図1の③と④で表されるこの手続は、支出の事前監督制と呼ばれる。この制度が導入されれば、大蔵卿は各庁の歳出予算を執行段階で削減できるようになる。大蔵卿は図1の①と②において支出仕訳書に対する調査権しか認められていないが、事前監督制がある限り何ら問題は生じない。支払請求書が承認されると、各庁の長官は会計主務官に当該経費の支出を命じる。会計主務官は第4号書式により支払切符と案内切符を作成し、案内切符は金庫の取扱主任官に送付する。ここで言う「金庫」とは大蔵省出納局と現金支払所の総称である。また支払切符は、当該官庁に出頭した受取人に交付する。明文での規定はないが、受取人は支払切符と引き換えに領収証書を提出するものと思われる。領収証書を提出しないとすれば、支払切符の授受が曖昧になり、不正の温床に繋がる。最後に、受取人が支払切符を金庫に持参すると、取扱主任官は支払切符と引き換えに現金を交付する。



出所：「経費金支出条規細則」より作成

図1 中央官庁の支出手続

(12) うち1回は俸給の支払請求に限定されているので、事実上は月2回である。

明治15年度から17年度までの3年間、紙幣整理を促進するために、各庁の通常経費には定額据置の措置が取られていた<sup>(13)</sup>。これにより、各庁は歳出の伸びを抑制されたが、引き換えに中科目以下の経費の流用と翌年度への残金の繰越を認められた<sup>(14)</sup>。当時の歳出科目は大科目、中科目、小科目、細科目、細節の5種類で構成されていたが、大科目はほぼ省庁名に対応していた<sup>(15)</sup>。つまり、中科目以下の流用を認めるということは、各庁内での流用をほとんど無制限に認めるに等しかった。また、残金の繰越を認めたために、各庁は内部資金を蓄積できるようになった。かくして、執行過程における各庁の自由度は飛躍的に高まった。逆に言うと、歳出予算は著しく形骸化し、編成過程はほとんど意味を持たなくなった。各庁は予算規律の緩和を歓迎し、その継続を望んだ<sup>(16)</sup>。大蔵省はこれを拒否し、定額措置を予定通り明治17年度限りで打ち切ること<sup>(16)</sup>に決定する。そして同時に、支出の事前監督制を導入しようとする。当時、大蔵省は編成過程において査定権を持たなかったため、執行過程における事前監督によって代替的に予算を管理しようとしたのである。しかし、定額据置の打ち切りにさえ抵抗している各庁が、支出の事前監督を受け入れるはずもない。大蔵省は事前監督制の導入をひとまず明治19年度まで延期しなければならなかった。

## (2) 地方官庁

地方官庁の支出手続を図示すると図2のようになる。地方官庁の長官は予算公布後7日間以内に、第1号甲書式により支出仕訳書を2通作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は7日間以内に支出仕訳書の調査を終え、その終了を各庁の長官に通知する。ここまでの手続は中央官庁と同一である。次いで各庁の長官は、支出が必要になる度に第8号書式により支払明細書を作成し、調査終了通知書によって指定された金庫の取扱主任官に送付する。これ以降の手続は中央

(13) 明治15年太政官達第21号(4月28日)

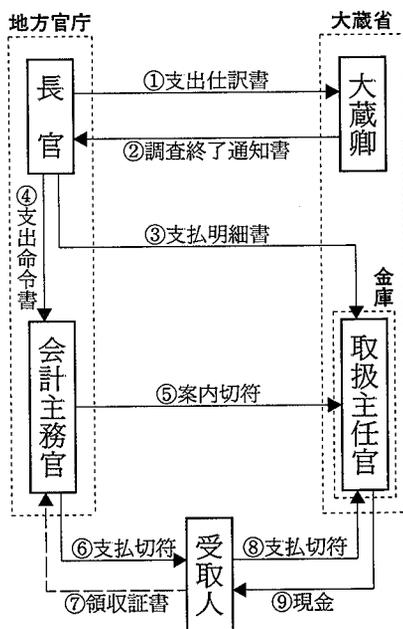
(14) 長山貴之「松方財政初期における予算の流用と繰越」『九州大学経済論究』第96号、1996年11月、221-73ページ

(15) 明治12年太政官達第50号(12月27日)

(16) 前掲『明治財政史』第1巻、763ページ

官庁と同じである。各庁の長官は会計主務官に支出を命じる。会計主務官は第4号書式により支払切符と案内切符を作成し、案内切符は金庫の取扱主任官に送付する。また、支払切符は受取人に交付する。受取人は支払切符と交換に領収証書を提出する。受取人が支払切符を金庫に持参すると、取扱主任官は支払切符と交換に現金を交付する。

これらの手続から解るように、地方官庁には支出の事前監督制が適用されない。中央官庁が支払請求書によって大蔵省の事前監督を受けるのに対し、地方官庁は金庫に支払明細書を送付するだけでよく、支払を拒絶される恐れはない。小峰(1974)は事前監督制を評して「行政の複雑化を無視し大蔵独走の嫌がある<sup>(17)</sup>」と述べているが、大蔵省も各庁に対してある程度の配慮はしていた。その代表例が、府県等の地方官庁に対する事前監督の免除である。地方官庁は中央官庁と比べて歳出規模が小さいため、執行段階で予算を節減するにも自ずと限界がある。従って事前監督の効果は小さい。また遠隔地に所在する官庁が多いため、書類のやり取りに時間がかかる。費用は中央官庁と比べて大きくならざるをえない。つまり、地方官庁に事前監督制を適用しても、費用に見合った効果が得られるかどうか疑わしい。更に、各庁の抵抗を分断したいという思惑も大蔵省にはあったろう。



出所:「経費金支出条規細則」より作成

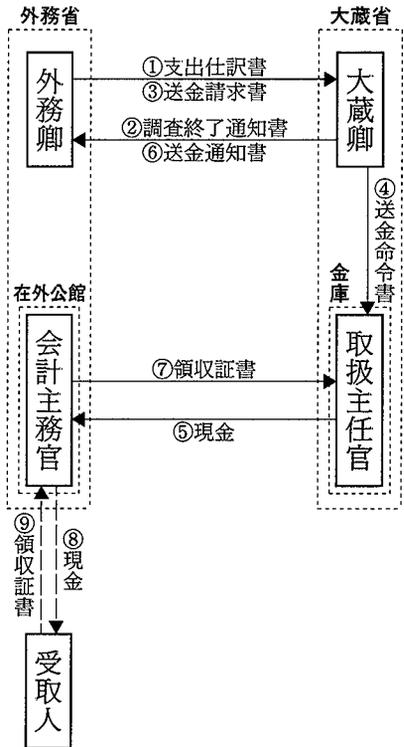
図2 地方官庁の支出手続

(17) 小峰保栄『財政監督制度の諸展開』大村書店, 1974年, 56ページ

(3) 在外公館

在外公館の支出手続を図示すると図3のようになる。外務卿は予算公布後7日間以内に、第1号甲書式により支出仕訳書を2通作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は支出仕訳書の調査を7日間以内に終え、その終了を外務卿に通知する。ここまでの手続は中央官庁と同一である。次いで外務卿は年4回<sup>(18)</sup>、送金予定日の30日前までに第5号書式により送金請求書を作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は送金請求書を調査し、問題がなければ金庫の取扱主任官に送金を命じる。取扱主任官が予定日までに送金を終わると、大蔵卿は送金手続が完了したことを外務卿に通知する。送金を受けた在外公館の会計主務官は、第6号書式により領収証書を作成し、金庫の取扱主任官に送付する。これ以降の手続は、公使領事費用条例<sup>(19)</sup>に依拠して行われる。最も単純な事例を想定すると、在外公館の会計主務官が受取人に現金を交付し、受取人は引き換えに領収証書を提出する。

以上の説明から解るように、在外公館も地方官庁と同じく事前監督制を適用されない。当時の通信基盤の整備状況からすると、海外で行われる支出を国内で事前監督することは技術的に困難である。また、在外公館への送金は



出所：「経費金支出条規細則」より作成

図3 在外公館の支出手続

(18) 各回の送金請求額は、原則として当該年度予算の4分の1である。但し、第1回の請求は当該年度予算の成立前に行われるので、前年度予算に拠る。

(19) 明治9年外務省達第4号(5月10日)

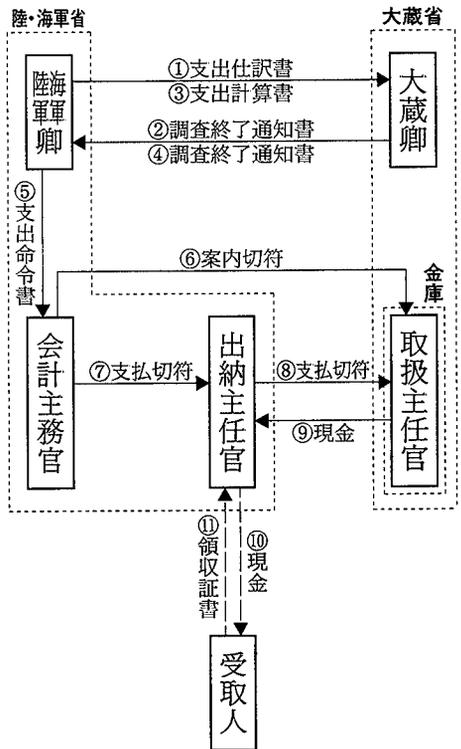
ほぼ自動的に行われ、大蔵省が送金を拒否することは制度上認められていない。もし送金が遅延すれば、その間、在外公館は活動を休止せざるをえない。その場合に被る損害は、送金の拒絶によって得られる利益よりも遥かに大きいことが予想されるからである。

(4) 行軍・航海費

陸軍行軍費と海軍航海費の支出手続を図示すると図4と図5のようになる。

図4は東京における支出手続を、図5はそれ以外の地方における支出手続をそれぞれ表している。

まず東京における支出手続を見てみよう。陸軍卿と海軍卿は予算公布後7日間以内に、第1号甲書式により支出仕訳書を2通作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は支出仕訳書の調査を7日間以内に終え、その終了を両卿に通知する。ここまでの手続は中央官庁と同一である。両卿は、行軍・航海費を受領する5日前までに、第7号甲書式により支出計算書を作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は支出計算書の調査を3日間以内に終え、その終了を両卿に通知する。また緊急時に限定されるが、両卿は第7号乙書式により支出計算書を作成することもできる。この場合、大蔵卿は即時にその調査を終えなければならない。次いで両卿

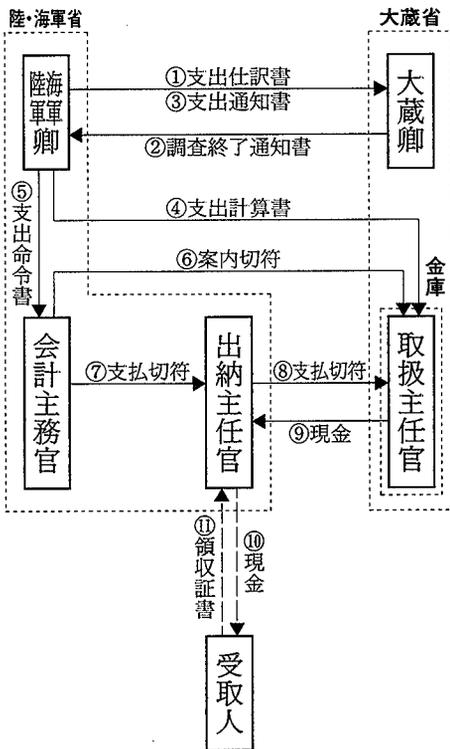


出所：「経費金支出条規細則」より作成

図4 行軍・航海費の支出手続（東京）

は、会計主務官に行軍・航海費の支出を命じる。会計主務官は第4号書式により支払切符と案内切符を作成し、案内切符は金庫の取扱主任官に送付する。支払切符は、当該経費を管理する出納主任官に送付する。出納主任官は金庫に出頭し、支払切符と引き換えに現金を受け取る。これ以降の手続は在外公館と同じである。行軍もしくは航海の途中で、出納主任官は受取人に現金を交付し、受取人は引き換えに領収証書を提出する。

次に、東京以外の地方における支出手続を見てみよう。陸軍卿と海軍卿は予算公布後7日間以内に、第1号甲書式により支出仕訳書を2通作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は支出仕訳書の調査を7日間以内に終え、その終了を両卿



に通知する。ここまでは東京における支出手続と同一である。両卿は受領予定日の5日前までに、行軍・航海費の支出を大蔵卿に電信で通知する。同時に両卿は、第7号甲書式により支出計算書を作成し、金庫の取扱主任官に送付する。これ以降は東京での支出手続と同じである。両卿は直ちに会計主務官に支出を命じる。会計主務官は第4号書式により支払切符と案内切符を作成し、案内切符は金庫の取扱主任官に送付する。支払切符は出納主任官に送付する。出納主任官は金庫に出頭し、支払切符と交換に現金を受け取る。受取人は出納主任官から現金の交付を受け、交換に領収証書を提出する。

出所：「経費金支出条規細則」より作成

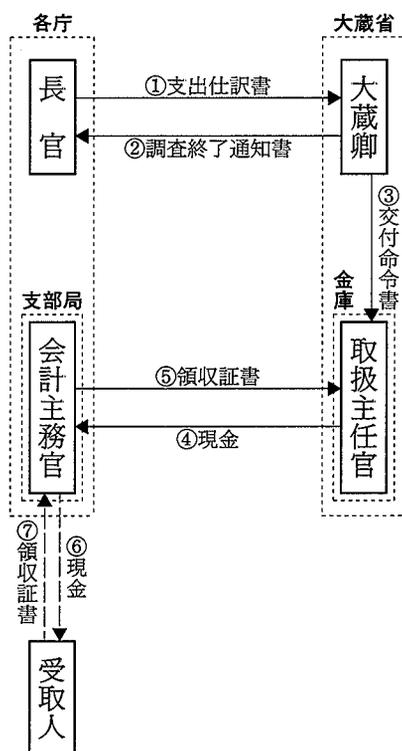
図5 行軍・航海費の支出手続 (地方)

以上の手続から解るように、行

軍・航海費も地方官庁や在外公館の経費と同じく事前監督制を適用されない。図5を見ればこの点は明らかで、東京以外の地方で行軍・航海費を支出する場合、支出計算書は大蔵省の調査さえ受けない。これは軍事部門の持つ特殊性に配慮したものであろう。しかし陸軍省も海軍省も、一般経費についてはこの支出手続を利用できない。従って、制度には一定の歯止めが掛かっていると言える。また、行軍・航海費の交付を受けるには、支払切符を発行しなければならない。在外公館への送金手続のように支払切符を使用しない方法も考えられるが、支払切符を使った方が他の一般経費との整合性は高まる。

### (5) 金庫不在地

金庫が設置されていない地域に各庁の支部局が存在する場合、その支出手続は図6のようになる。各庁の長官は予算公布後7日間以内に、第1号甲書式により支出仕訳書を2通作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は支出仕訳書の調査を7日間以内に終え、その終了を各庁の長官に通知する。ここまでの手続は中央官庁の本庁と同一である。次いで大蔵卿は、支出仕訳書に基づいて金庫の取扱主任官に経費の交付を命じる。取扱主任官が支部局の会計主務官に毎月現金を交付すると、会計主務官は第6号書式により領収証書を作成し、金庫の取扱主任官に送付する。これ以降の手続は在外公館と同じである。支部局の会計主務官は受取人に現金を交付し、受取人は引き換えに領収



出所：「経費金支出条規細則」より作成

図6 金庫不在地の支出手続

証書を提出する。

これらの手続から解るように、金庫不在地での支出にも事前監督制が適用されない。また、金庫不在地への交付手続は完全に自動化されている。図3と図6を比較すれば、このことは明らかである。各庁の長官は大蔵卿に交付請求書を送付する必要がない。在外公館への送金には外務卿の送金請求書が必要なことを考えると、これは最大限の優遇であった。当時、大蔵省は金庫の増設に汲々としていたが、整備は思うように進捗しなかつた<sup>(20)</sup>。そのため、金庫不在地の支部局には現金を直接交付するという譲歩を行わざるをえなかつた。しかし、金庫の整備が進めば不在地は減少していくので、将来的には現金の交付を必要とする支部局もほとんどなくなる。従って、この優遇は過渡的な措置と考えられる。

#### (6) 会計主務官不在地

会計主務官が勤務していない小支部局の支出手続を図示すると図7のようになる。中央官庁の出先機関を例に取ると、長官は予算公布後7日間以内に、第1号甲書式により支出仕訳書を2通作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は7日間以内に支出仕訳書の調査を終え、その終了を各庁の長官に通知する。各庁の長官は毎月3回、支払切符を発行する5日前までに、第3号書式により支払請求書を作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は3日間以内に支払請求書を審査し、各庁の長官にその認否を通知する。各庁の長官は会計主務官に支出を命じる。ここまでの手続は中央官庁の本庁と同一である。次いで、会計主務官は第4号書式により支払切符と案内切符を作成し、案内切符の裏面には送金手形の請求理由を朱書する。案内切符は金庫の取扱主任官に送付し、支払切符は会計主務官が金庫に持参する。金庫の取扱主任官は支払切符と引き替えに、送金手形を交付する。この送金手形は為替証書と呼ばれた。会計主務官は小支部局の出納主任官に為替証書を送付する。これ以降の手続については明文での規定がない

(20) 前掲『明治財政史』第1巻、768ページ

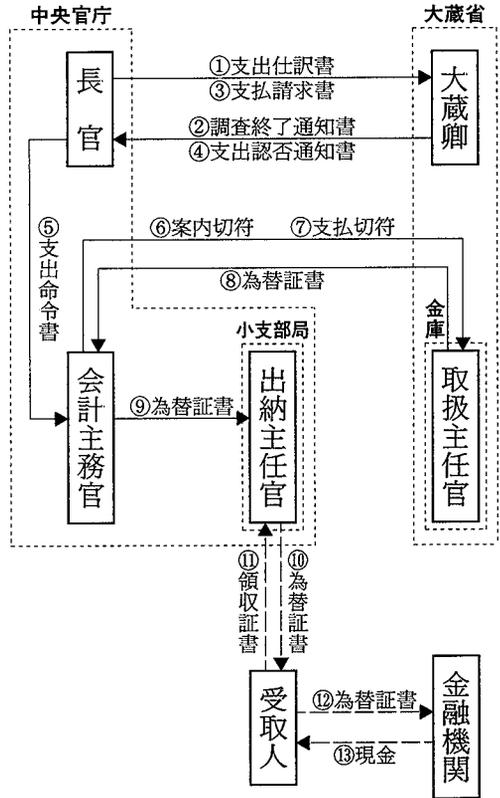
(21) 出張先の官吏に現金を送付する場合にも、同様の手続が取られる。

が、出納主任官は為替証書を受取人に交付し、受取人は交換に領収証書を提出するものと思われる。最後に、受取人は金融機関で為替証書を現金と引き替える。また、出納主任官が金融機関で為替証書を換金して、現金を受取人に交付することも可能である。

以上の説明から解るように、会計主務官不在の小支部局に現金が交付されることは原則としてない。小支部局の出納主任官には、第6号書式の領収証書を発行する権限が与えられていないためである。代替策として、本庁の会計主務官は支払切符を作成し、金庫で為替証書と交換した上で小支部局の出納主任官

に送付する。例え小支部局の所在地に金庫が設置されていたとしても、会計主務官が出納主任官に支払切符を送付することはない。支払切符は直接交付しなければならず、通送は認められないからである。そのため、会計主務官は支払切符をわざわざ送金手形に換えて、出納主任官に送付しなければならない。従って、会計主務官が勤務していない小支部局の支出手続は、大部分が本庁で行われることになる。

小支部局の所在地に金融機関が存在しない場合には、特例として現金の交付が認められている。この支出手続を図示すると図8のようになる。再び中央官

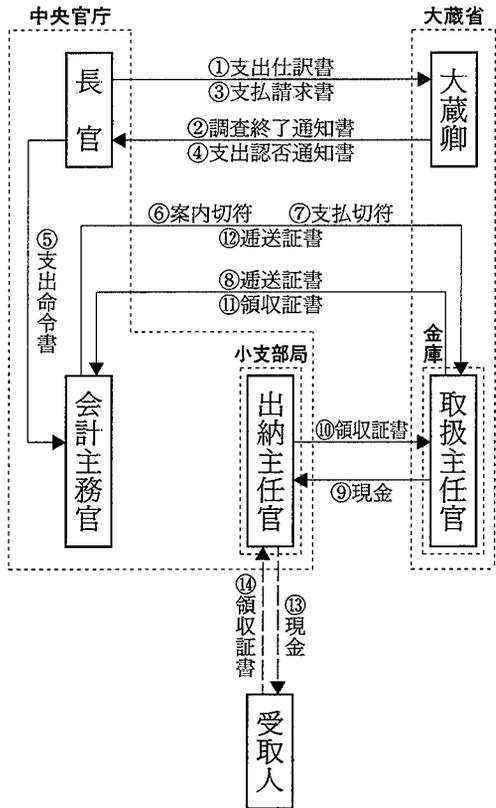


出所：「経費金支出条規細則」より作成

図7 会計主務官不在地の支出手続

庁の出先機関を例にとると、長官は予算公布後7日間以内に、第1号甲書式により支出仕訳書を2通作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は7日間以内に支出仕訳書の調査を終え、その終了を各庁の長官に通知する。各庁の長官は毎月3回、支払切符を発行する5日前までに、第3号書式により支払請求書を作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は3日間以内に支払請求書を審査し、各庁の長官にその認否を通知する。各庁の長官は会計主務官に支出を命じる。ここまでの手続は一般の小支部局と同一である。次いで、会計主務官は第4号書式により支払切符と案内切符を作成し、

案内切符の裏面には送金の理由を朱書する。案内切符は金庫の取扱主任官に送付し、支払切符は会計主務官が金庫に持参する。金庫の取扱主任官は支払切符と引き替えに、通送証書を交付する。金庫の取扱主任官が小支部局の出納主任官に現金を送付すると、出納主任官は折り返し取扱主任官に領収証書を送付する。但し、この領収証書は第6号書式によるものではない。金庫の取扱主任官が、受け取った領収証書を各庁の会計主務官に転送すると、会計主務官は折り返し通送証書を取扱主任官に返送する。最後に、小支部局の出納主任官は受取人に現金を交付し、受取人は引き



出所：「経費金支出条規細則」より作成

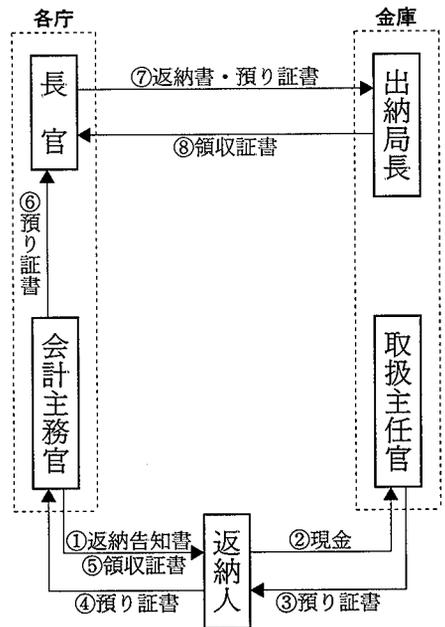
図8 会計主務官不在地の支出手続（特例）

換えに領収証書を提出する。

これらの手続から解るように、小支部局に現金を直接交付する場合にも、為替証書を使用する場合と同様に、本庁の会計主務官は支払切符を発行しなければならない。小支部局の出納主任官が発行する領収証書だけでは証拠能力が不十分なためである。この点は図6と図8を比較すればより明確に理解できる。支部局に会計主務官が勤務している図6の場合には、支部局の会計主務官が領収証書を金庫の取扱主任官に送付するだけでよく、本庁の会計主務官が支払切符を発行する必要はない。

(7) 返 納

既に支出した経費を返納させる場合、その手続は図9のようになる。各庁の会計主務官は返納告知書を作成し、返納人に送付する。返納人が金庫に現金を持参すると、取扱主任官は第11号書式により預り証書を作成し、返納人に交付する。次いで、返納人がその預り証書を各庁の会計主務官に納付すると、会計主務官は第12号書式により領収証書を作成し、返納人に交付する。各庁の会計主務官は直ちに預り証書を長官に提出する。各庁の長官は3日間以内に第13号書式により返納書を作成し、預り証書とともに大蔵省の出納局長に送付する。出納局長は折り返し領収証書を各庁の長官に送付する。



出所：「歳出取扱順序」より作成

図9 返納手続

これらの手続から解るように、支出時と同じく返納時にも、各庁は現

金を直接には取り扱わない。この点では、大蔵省による国庫資金の一元管理は徹底していた。

### (8) その他

既に繰り返し述べたように、各庁の長官は予算公布後7日間以内に、第1号甲書式により支出仕訳書を作成する。しかし、歳出の中には支出の時期や金額が予測できないものがある。「従価税品買上代、救助費、難破船費、獣疫費、機密費、一時賜金恵与、訴訟入費」がそれである。これらの歳出については、支出が決定し次第、各庁の長官が第1号乙書式より追加仕訳書を2通作成し、大蔵卿に送付する。大蔵卿は通常の仕訳書と同様にこれを処理する。

支出仕訳書の記載内容を変更する場合、各庁の長官は第2号書式により訂正仕訳書を2通作成し、大蔵卿に送付する。訂正仕訳書の調査が終了するまでは、中央官庁の長官は当該経費の支払請求書を大蔵卿に送付できない。また、地方官庁の長官は支払明細書を金庫に送付できない。

図1や図2において、支払請求書や支払明細書の送付後に支払切符及び案内切符の発行を中止する場合、各庁の長官は第10号書式により取消仕訳書を作成し、中央官庁なら大蔵卿に、地方官庁なら金庫の取扱主任官に送付する。これによって、各庁の長官が以前に送付した支払請求書や支払明細書の該当部分は無効化される。

## 2. 報告手続

予算の執行制度には、支出手続と並んで報告手続が組み込まれている。地方官庁の会計主務官、在外公館の会計主務官、行軍・航海費の出納主任官は、第9号書式により毎月の支出または支払精算書を作成し、翌月の7日までに大蔵卿に送付する。金庫不在地の会計主務官は、同じく第9号書式により毎月の支払精算書を作成し、翌月の5日までに本庁の会計主務官に送付する。本庁の会計主務官は支払精算書に連署して、3日間以内に大蔵卿に送付する。大蔵卿はこれらの精算書を受け取ると、15日間以内に調査を終え、その終了を各庁の会

計主務官または出納主任官に通知する。

つまり各庁は、事前監督を受けない経費に限り、毎月の支出または支払状況を大蔵省に報告しなければならない。執行過程における報告義務は明治前期の予算制度に一貫して存在し、各庁に少なからぬ負担を強いていた。しかし、報告手続を廃止すべきだという議論は、各庁の間から表立っては現れていない。報告書に対する検査権を大蔵省は認められておらず、かろうじて調査を行えるに過ぎなかったためである。事務負担は大きくとも、政治性は低かった。

### III 編成過程の整備と予備金

大蔵省は支出制度の改革を試みる一方で、編成過程の整備にも取り組んで<sup>(22)</sup>いた。具体的には、明治18年歳入出予算条規によって<sup>(23)</sup>予算査定権の確立を企図したのであるが、各庁の抵抗はほとんど見られず、整備は成功裏に終わった。以下では、編成手続を中心に制度の詳細を検討する。

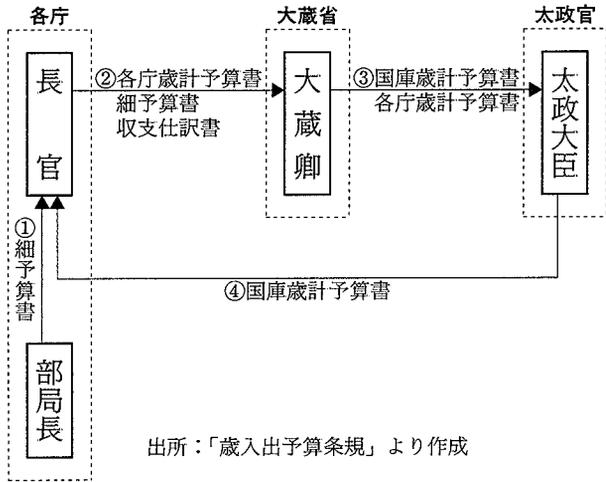
#### 1. 編成手続

予算の編成手続を図示すると図10のようになる。各庁の部局長は毎年、細予算書を編成し長官に提出する。各庁の長官は細予算書に基づき、款項目節から成る歳計予算書を編成し、部局の細予算書を添えて前年度の6月30日までに大蔵卿に送付する。また作業を所管する官庁は、各作業場の収支仕訳書を作成し歳計予算書に添付する。次いで、大蔵卿は各庁の歳計予算書を査定し、款項から成る国庫全体の歳計予算書を編成する。国庫の歳計予算書は各庁の歳計予算書と併せて、前年度の12月20日までに太政大臣に提出される。最後に、国庫歳計予算書が太政官で審議の上、可決されると、太政大臣は前年度の3月5日までに各庁に布達する。なお、従来の会計年度は7月1日から6月30日までであったが、明治19年度からは現在と同じ4月1日から3月31日までに変更<sup>(24)</sup>されること<sup>(25)</sup>が決まっていた。

(22) 明治18年太政官達第11号(3月16日)

(23) 明治17年太政官達第89号(10月28日)

以上の手続から解るように、大蔵省は予算査定権を完全に手中に収めた。当時の用語で言うところの「検按」権であるが、高橋(1968)が指摘しているように、この確立は官制改革と深く結び付いている。内閣制度



出所：「歳入出予算条規」より作成

図10 予算編成手続

の成立によって、財政に関する大蔵省の権限は格段に強化され、予算査定権を行使しうる状況が生じた。しかし、ここで注意しなければならないのは、官制改革が行われる以前に査定権は明文化されていたという点である。

定額措置は明治17年度限りで打ち切られるはずであったが、経費金支出条規の施行延期に伴い、18年度まで延長されることになった。各庁の要望が容れられた形である。大蔵省からすれば不本意な結果であり、改めて予算の流用を制限し繰越を禁止する必要が生じた。また、大蔵省は事前監督制の導入を未だ断念しておらず、各庁はそれに対して根強い抵抗を続けていた。このように、当時の論点は執行過程に集中しており、空洞化した編成過程は各庁から等閑視されていた。この機に乗じて、大蔵省は歳入出予算条規に査定権を組み込んだ。そして、これが重要なのであるが、施行細則を制定しなかった。これほど重要な法令に施行細則が存在しないのは不自然であり、何らかの意図があったもの

(24) 高橋誠「明治財政機構の成立過程」狭間源三編『講座・日本資本主義発達史論』第1巻、日本評論社、1968年、212ページ

(25) 明治18年太政官達第69号(12月22日)

(26) 大蔵省財政金融研究所財政史質編『大蔵省史—明治・大正・昭和』第1巻、大蔵財務協会、1998年、201ページ

と考えざるをえない。査定権そのものは大蔵卿が保有するが、実際の査定は調査局で行う。しかし施行細則が存在しないため、各庁と調査局との間のやり取りは不明確なままである。文官の人件費は現員に、武官の人件費は定員に基づいて算定される。しかし、物件費の算定基準は特に定められておらず、予測が困難な経費のみ前々年度以前の3年間の平均額を標準とした。大蔵省による査定がどのようなものになるのか、歳入出予算条規が実際に施行されるまで各庁は解らなかつたろう。こうした状況の中で内閣制度が成立したのである。大蔵省は各庁の抵抗を引き起こさないよう、意図的に曖昧化した査定権を導入し、内閣制度の成立とともに一気に確立してしまった。各庁が抵抗できる余地は既がない。

## 2. 予備金

各庁は明治19年度以降、繰越を再び禁じられ、流用を大幅に制限されることになった。大蔵省の主張が通った形である。具体的には、款間の流用が禁止された。また、項間の流用には太政官の裁定が、目間の流用には大蔵省の承認がそれぞれ必要になった。更に、予算外支出も原則として禁止された。歳出予算の拘束力は格段に強化された。

しかし、拘束力の強化は柔軟性の喪失と表裏一体である。この問題に対処するため、予備金制度が導入された。予備金は第一予備と第二予備から構成される。第一予備は臨時的経費に充てるもので、太政官の裁定を経て支出される。これに対して、第二予備は義務的経費の不足を補充するもので、支出後に太政官に報告される。『明治財政史』は予備金制度を評して、歳出予算に「伸縮ノ余裕アラシメ膠柱ノ患ナカラシメタリ」と述べている<sup>(28)</sup>。

## IV 出納制度の改正と妥協

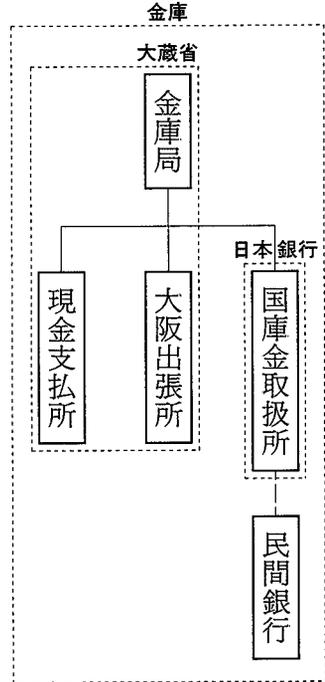
内閣制度の成立を受けて、大蔵省は経費金支出条規の施行を断念した。官制

(27) 明治19年1月16日に主計局に改称される。

(28) 前掲『明治財政史』第1巻、768ページ

改革は「立憲政体実施ノ準備」であり、その目的は「繁文縟礼ノ弊ヲ去リ冗費ヲ節約スル」こととされた。各庁はこれに乗じて、経費金支出条規は「規定密ニ過キ官制改革ノ主義ト併行セス」との批判を加えた。こうした批判に答える形で、大蔵省は明治19年歳入歳出納規則<sup>(29)</sup>を制定し、施行細則として歳入取扱順序<sup>(30)</sup>と歳出取扱順序<sup>(31)</sup>を定めた。以下では、新たに導入された出納制度の詳細を検討し、経費金支出条規及び同細則からの変更点と大蔵省の意図を明らかにする。

なお、本節では大蔵省金庫局<sup>(32)</sup>、同大阪出張所<sup>(34)</sup>、国庫金取扱所、現金支払所を一括して「金庫」と呼ぶ。これらの関係を図示すると図11のようになる。金庫局と大阪出張所は歳入と歳出の双方を取り扱う。これに対して、日本銀行が管理し、民間銀行が収納事務を受託している国庫金取扱所は、歳入のみを扱う。また、大蔵省が直接管理している現金支払所は歳出のみを扱う<sup>(35)</sup>。つまり、国庫は依然として分断されている。



出所：「歳入歳出納規則」より作成

図11 金庫の組織

## 1. 収入手続

出納手続には様々な書式が使用されるが、それらをまとめると表2のように

- (29) 前掲『明治財政史』第1巻, 773ページ
- (30) 明治19年閣令第3号(3月8日)
- (31) 明治19年大蔵省令第4号(3月18日)
- (32) 明治19年大蔵省令第5号(3月18日)
- (33) 明治19年1月16日に出入納局から分離した。
- (34) 明治19年1月21日に出入納局から金庫局に移管された。
- (35) 前掲『明治財政史』第1巻, 510-3ページ

表2 出納手続の書式

書式	名 称	作 成 者	最終保管者	頻 度	参照図
1号	徴税令書 正納書 副上納書	郡 区 長	戸 長 金庫取扱主任官 同 左		12
2号	徴税令書 正納書 副上納書		納税者 金庫取扱主任官 同 左		
3号	正分納書 副分納書	戸 長	金庫取扱主任官 郡 区 長	12	
4号	納額告知書 正上納書 副上納書	各庁会計主務官	納付人 金庫取扱主任官 同 左	頻 繁	20~22
	納額告知書 正上納書 副上納書	大蔵省税関長	納税者 同 左 大蔵大臣		
5号	正納付書 副納付書	郡区役所 租税主任官	同 左 金庫取扱主任官	頻 繁	16
	正納付書 副納付書	各庁出納主任官	同 左 金庫取扱主任官		
6号	内国税下戻計算書	北海道庁長官 府知事・県令		稀 少	17・18
?号	歳入下戻計算書				23
8号	支出仕訳書	各 庁 長 官	大 蔵 大 臣	年 1 回	25~29 31~34
9号	支出訂正仕訳書				
10号	支出追加仕訳書			稀 少	—
11号	支払切符元帳	各庁会計主務官	同 左 金庫取扱主任官	頻 繁	25・26 29~35
	支払切符				
12号	送金請求書	外務大臣等	大蔵大臣	年 4 回	27
13号	送金領収証書	各庁出納主任官	金庫取扱主任官		
14号	交付領収証書	陸・海軍大臣等		頻 繁	28
15号	前渡請求書	各 庁 長 官	大 蔵 大 臣	稀 少	— 35
	支出請求書				
16号	返納元帳	各庁会計主務官	同 左 返納人	稀 少	36
	返納告知書				
17号	甲 内国税月額予算表	北海道庁長官 府知事・県令	大 蔵 大 臣	年 1 回	12~16
	乙 歳入月額予算表	各 庁 長 官			20~22 24

出所：「歳入歳出納規則」、「歳入取扱順序」、「歳出取扱順序」より作成

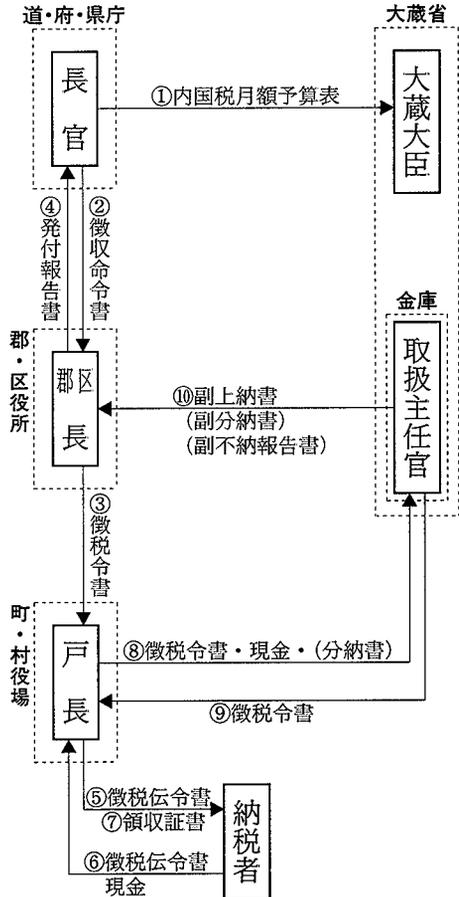
なる。同表を参照しながら、まずは収入手続について検討していこう。

(1) 内 国 税

当時の内国税は道府県、郡区、町村の3者が連携して徴収していた。その徴収手続は大きく分けて5類型ある。以下では、これらの手続を順次検討し、最後に還付手続に触れる。

a. 間 接 徴 収

第1の類型は少額納税者を対象にした徴収手続であり、これを図示すると図12のようになる。道府県庁の長官は予算公布後15日間以内に、第17号甲書式により内国税の月額予算表を作成し、大蔵大臣に送付する。この月額予算表には当該官庁における毎月の徴収予定額を記載した。具体的には、前々年度以前の3年間における当該月の徴収予定額と平均収納額を参考にして作成された。次いで道府県庁の長官は、内国税の徴収を郡区長に命じる。郡区長は徴税台帳に基づき、第1号書式により徴税令書を作成する。徴税令書には、戸長の姓名、納付金額及び期限、納付金庫、令書番号、所属年度及び暦年、歳入科目などを記載した。また、徴税令書に接続している正



出所：「歳入取扱順序」より作成

図12 内国税の間接徴収手続

副の上納書にもほぼ同一の記入を行った。<sup>(36)</sup> 郡区長は徴税令書に署名して官印を捺し、発行年月日を記入する。更に、徴税令書と徴税台帳との間に割印を捺し、徴税令書は納付期限の15日以上前に町村役場の戸長に交付する。また郡区長は、定められた期日までに徴税令書の発付を道府県庁の長官に報告する。徴税令書を受け取った町村役場の戸長は、納額元帳に基づき徴税伝令書を作成し、納税者に配付する。納税者が徴税伝令書に現金を添えて町村役場に持参すると、戸長は徴税伝令書に接続している領収証書に領収金額と年月日を記入し署名、捺印する。更に、徴税伝令書と領収証書との間に割印を捺して切断し、領収証書は納税者に交付する。徴税伝令書は町村役場で保管する。続いて戸長は、徴税令書に接続している正副の上納書に納付金額と年月日を記入し署名、捺印した後、徴税令書に現金を添えて金庫に持参する。<sup>(38)</sup> 金庫の取扱主任官は徴税令書に領収年月日を記入し、金庫印を捺す。更に、徴税令書と正上納書との間に割印を捺して切断し、徴税令書は戸長に返付する。また、正副の上納書にも領収年月日を記入し、金庫印を捺す。正上納書には取扱主任官の印も捺し、正上納書と副上納書の間に割印を捺して切断する。取扱主任官は正上納書に基づいて記帳を行った後、それを保管する。副上納書は当該徴税令書を発行した郡区長に毎日返送する。最後に、郡区長は副上納書の記載内容を徴税台帳と照合し、合致すれば徴税台帳に「納済」の記入を行う。

この手続の特徴は、徴税令書が納税者ではなく戸長に対して発行される点にある。戸長は少額の内国税を取り纏めて金庫に納付する。納税者が徴税令書に直面しないという意味で、徴税は間接的に行われる。これは、江戸時代に村役人が行っていた年貢の取り纏めを想起させる。納税義務を負うのは納税者であって戸長ではないが、郡区長から取り纏めを命じられている以上、戸長は管轄町村での未納に対して何らかの関与をせざるをえない。具体的には、戸長が

(36) 納付金額だけは、戸長が記入するので空欄にしておく。

(37) 正式には戸長役場と言い、1～3町村ごとに設置されていた。

(38) 納税者から徴収した現金は、原則として翌日までに金庫に納付しなければならない。但し納付期限前に限り、500円未満なら7日間、500円以上1,000円以下なら5日間は町村役場で保管できる。

少額納税者に対して未納額分の貸付を行う誘因が働く。この場合、少額納税者の租税債務は私債に転化する。

戸長に対して発行される徴税令書には、複数の納税者に対する課税額が一括して記載されている。従って、未納者が存在する限り、戸長は分割納付を行わざるをえない。その場合、図 12 の⑧に分納書が加わり、⑩の副上納書が副分納書に替わる。これらの手続を説明すると、戸長は第 3 号書式により分納書を作成する。分納書には納付金額及び年月日、所属年度及び暦年、歳入科目などを記載した。戸長は正副の分納書に署名、捺印し、徴税令書及び現金とともに金庫に持参する。この時、徴税令書に接続している上納書には何も記入しない。金庫の取扱主任官は、徴税令書の裏面に領収金額と年月日を記入し捺印した後、戸長に返付する。また、正副の分納書には領収年月日を記入して金庫印を捺す。更に、正分納書と副分納書との間に割印を捺して切断し、副分納書は即日郡区長に送付する。最後に、取扱主任官は正分納書に基づいて記帳を行い、それを保管する。

以上の手続は完納に到るまで繰り返されるが、最終納付の際には分納書を使用しない。つまり、図 12 の⑧から再び分納書が除かれ、⑩の副分納書は副上納書に戻る。これらの手続を説明すると、戸長は徴税令書に接続している正副の上納書に納付金額と年月日を記入し、署名、捺印した後、徴税令書に現金を添えて金庫に持参する。金庫の取扱主任官は、徴税令書の裏面に記載されている前回までの領収金額を合計して表面に転記し、次の行に今回の領収金額と年月日を記入した後、金庫印を捺す。更に、徴税令書と正上納書との間に割印を捺して切断し、徴税令書は戸長に返付する。また、正副の上納書にも領収年月日を記入し、金庫印を捺す。正上納書には取扱主任官の印も捺し、正上納書と副上納書の間に割印を捺して切断する。取扱主任官は正上納書に基づいて記帳を行った後、それを保管する。副上納書は当該徴税令書を発行した郡区長に毎日返送する。郡区長は、今回受け取った副上納書と以前に金庫から送付された副分納書の記載内容を徴税台帳と照合し、合致すれば徴税台帳に「納済」の記入を行う。

また、納付期限が到来しても完納できない場合には、図 12 の⑩が副不納報告書に替わる。これらの手続を説明すると、戸長は正副の上納証書を朱字で不納報告書に改変し、不納金額と年月日を記入して署名、捺印した後、徴税令書に接続したまま金庫に送付する。金庫の取扱主任官は、徴税令書の裏面に記載されている前回までの領収金額を合計して表面に転記し、次の行に朱字で不納金額を記入した後、金庫印を捺す。更に、徴税令書と正不納報告書との間に割印を捺して切断し、徴税令書は戸長に返送する。続いて、取扱主任官は正不納報告書と副不納報告書との間に割印を捺して切断し、副不納報告書は当該徴税令書を発行した郡区長に即日返送する。

戸長は少数の未納者のために、以上のような煩雑な手続を取らなければならない。度々金庫に向くよりは、少額納税者に未納分を貸し付けて一括納付した方が合理的な場合もある。

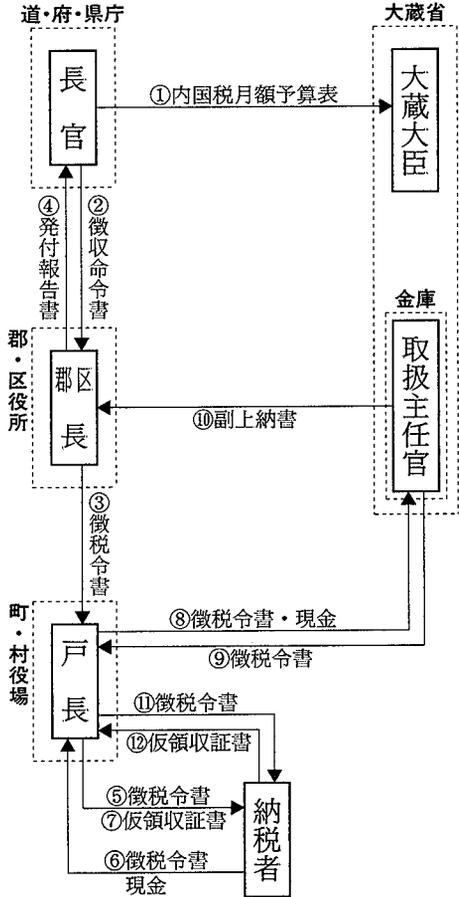
#### b. 準直接徴収

第 2 の類型は一般納税者を対象にした徴収手続であり、これを図示すると図 13 のようになる。道府県庁の長官は予算公布後 15 日間以内に、第 17 号甲書式により内国税の月額予算表を作成し、大蔵大臣に送付する。道府県庁の長官は、内国税の徴収を郡区長に命じる。ここまでの手続は間接徴収と同一である。続いて、郡区長は徴税台帳に基づき、第 2 号書式により徴税令書を作成する。郡区長は徴税令書に署名して官印を捺し、発行年月日を記入する。更に、徴税令書と徴税台帳との間に割印を捺し、徴税令書は納付期限の 15 日以上前に町村役場の戸長に交付する。また郡区長は、定められた期日までに徴税令書の発付を道府県庁の長官に報告する。町村役場の戸長は、受け取った徴税令書を直ちに納税者に配付する。納税者は徴税令書に接続している正副の上納書に納付金額と年月日を記入し署名、捺印した後、徴税令書に現金を添えて町村役場に持参する。戸長は徴税令書と現金を預ると、仮領収証書を発行し納税者に交付する。次いで戸長は、預った徴税令書と現金を金庫に持参する。金庫の取扱主任官は徴税令書に領収年月日を記入し、金庫印を捺す。更に、徴税令書と正上納書と

の間に割印を捺して切断し、徴税令書は戸長に返付する。また、正副の上納書にも領収年月日を記入し、金庫印を捺す。正上納書には取扱主任官の印も捺し、正上納書と副上納書の上に割印を捺して切断する。取扱主任官は正上納書に基づいて記帳を行った後、それを保管する。副上納書は当該徴税令書を発行した郡区長に毎日返送する。郡区長は副上納書の記載内容を徴税台帳と照合し、合致すれば徴税台帳に「納済」の記入を行う。最後に、戸長が徴税令書を納税者に交付すると、納税者は仮領収証書を返付する。

この手続の特徴は2点ある。第1に、徴税令書は戸長ではなく納税者に対して発行される。第2に、戸長は郡区長から租税の取り纏めを命じられている。前者に着目すれば直接徴収手続に準じるものと見なせるし、後者を重視すれば間

接徴収手続の一種と解釈できる。しかし、この「取り纏め」を間接徴収手続におけるそれと同一視することはできない。既に述べたように、戸長に対して発行される徴税令書には、複数の納税者に対する課税額が一括して記載されている。それゆえ、未納者が存在する限り、戸長は徴税令書の記載額を完納できない。これに対して、納税者に対して発行される徴税令書には、当該納税者に対



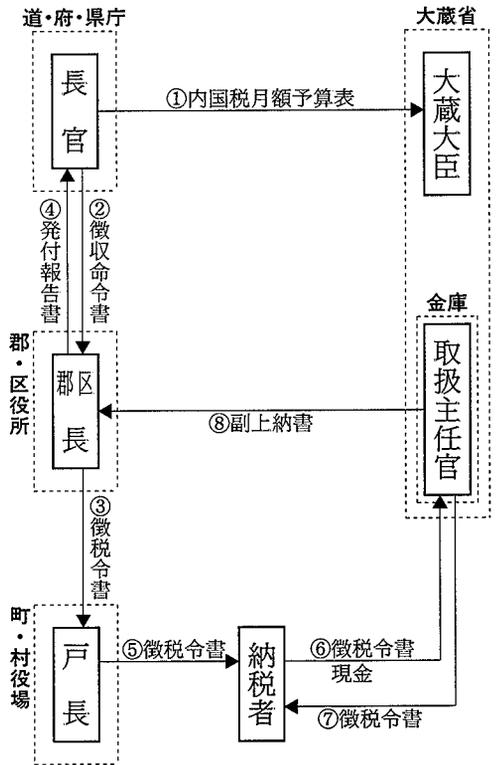
出所：「歳入取扱順序」より作成

図13 内国税の準直接徴収手続

する課税額のみが記載されている。従って、例え未納者がいたとしても、他の納税者の徴税令書については戸長が納付を代行できる。また未納者については、副上納書と徴税台帳を照合することによって、郡区長も逐一把握している。これらのことから、徴税令書が納税者に対して発行される場合に、戸長が行う内国税の「取り纏め」は、間接徴収に擬するほどの重要な責務ではないことが解る。従って上述の手続は、以下で述べる直接徴収に準じたものと解釈するのが妥当である。

c. 直接徴収

第3の類型は一般納税者と高額納税者の中間層を対象にした徴収手続であり、これを図示すると図14のようになる。道府県庁の長官は予算公布後15日間以内に、第17号甲書式により内国税の月額予算表を作成し、大蔵大臣に送付する。道府県庁の長官は、内国税の徴収を郡区長に命じる。郡区長は徴税台帳に基づき、第2号書式により徴税令書を作成する。郡区長は徴税令書に署名して官印を捺し、発行年月日を記入する。更に、徴税令書と徴税台帳との間に割印を捺し、徴税令書は納付期限の15日以上前に町村役場の戸長に交付する。また郡区長は、定められた期日までに徴税令書の



出所：「歳入取扱順序」より作成

図14 内国税の直接徴収手続

発付を道府県庁の長官に報告する。町村役場の戸長は、受け取った徴税令書を直ちに納税者に配付する。ここまでの手続は準直接徴収と同一である。納税者は徴税令書に接続している正副の上納書に納付金額と年月日を記入し署名、捺印した後、徴税令書に現金を添えて金庫に持参する。金庫の取扱主任官は徴税令書に領収年月日を記入し、金庫印を捺す。更に、徴税令書と正上納書との間に割印を捺して切断し、徴税令書は納税者に返付する。また、正副の上納書にも領収年月日を記入し、金庫印を捺す。正上納書には取扱主任官の印も捺し、正上納書と副上納書の間に割印を捺して切断する。取扱主任官は正上納書に基づいて記帳を行った後、それを保管する。副上納書は当該徴税令書を発行した郡区長に毎日返送する。郡区長は副上納書の記載内容を徴税台帳と照合し、合致すれば徴税台帳に「納済」の記入を行う。

この手続の特徴は、納税者が現金を直接金庫に納付する点にある。明治19年末における国庫金取扱所の設置数は114、同付属出張所の設置数は434であった。<sup>(39)</sup> 金庫が設置されていない郡区も少なくなかった。その場合、納税者は近隣郡区の金庫まで現金を持参しなければならない。当時の交通事情を勘案すると、納税協力費は少額では済まないだろう。また、納税者の居住する郡区に金庫が設置されていても、金庫までの距離がよほど短くない限り、同様のことが言える。従って、自らに課された租税は自分で納付するというこの制度は、納税者の自立心を高めるものではあるが、ある程度富裕な階層にしか適用できない。

#### d. 飛越徴収

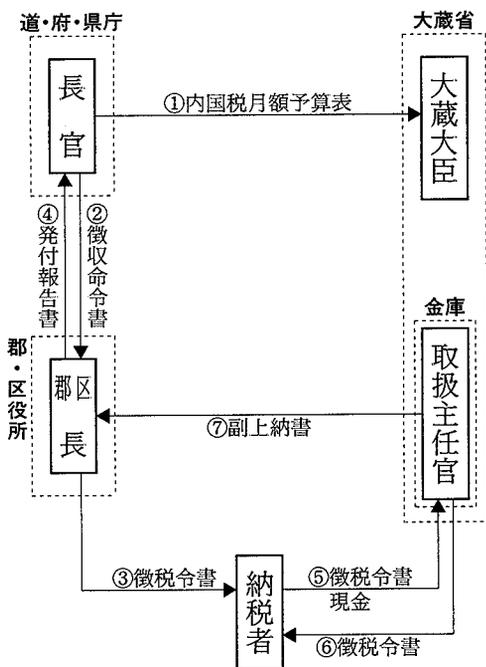
第4の類型は高額納税者を対象にした徴収手続であり、これを図示すると図15のようになる。道府県庁の長官は予算公布後15日間以内に、第17号甲書式により内国税の月額予算表を作成し、大蔵大臣に送付する。道府県庁の長官は、内国税の徴収を郡区長に命じる。ここまでの手続は直接徴収と同一である。郡区長は徴税台帳に基づき、第2号書式により徴税令書を作成する。郡区長は徴

(39) 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、265ページ

税令書に署名して官印を捺し、発行年月日を記入する。更に、徴税令書と徴税台帳との間に割印を捺し、徴税令書は納付期限の15日以上前に納税者に交付する。また郡区長は、定められた期日までに徴税令書の発付を道府県庁の長官に報告する。これ以降の手続は直接徴収と同じである。納税者は徴税令書に接続している正副の上納書に納付金額と年月日を記入し署名、捺印した後、徴税令書に現金を添えて金庫に持参する。金庫の取扱主任官は徴税令書に領収年月日を記入し、金庫印を捺す。更に、徴税令書と正上納書との間に割印を捺して切断し、徴税令

書は納税者に返付する。また、正副の上納書にも領収年月日を記入し、金庫印を捺す。正上納書には取扱主任官の印も捺し、正上納書と副上納書との間に割印を捺して切断する。取扱主任官は正上納書に基づいて記帳を行った後、それを保管する。副上納書は当該徴税令書を発行した郡区長に毎日返送する。郡区長は副上納書の記載内容を徴税台帳と照合し、合致すれば徴税台帳に「納済」の記入を行う。

この手続の特徴は、戸長が徴税に関与しない点にある。徴税令書は、戸長を飛び越して納税者に直接交付される。当時の町村数は7万を優に超えており、極めて狭隘であった。従って高額納税者の多くは、複数の町村に跨がって土地を所有していた。彼らに地租を課す場合、徴税令書には複数町村での課税額が



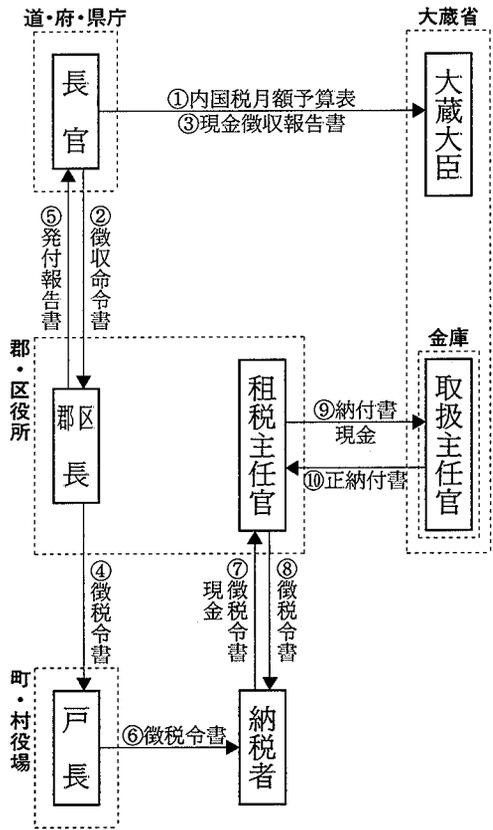
出所：「歳入取扱順序」より作成

図15 内国税の飛越徴収手続

一括して記載される。つまり、非居住町村での課税額も含まれるのである。従って、居住町村の戸長を介して徴税令書を交付する意義は薄く、郡区長が直接交付する方がむしろ適当である。また、高額納税者が戸長の職にある場合、直接徴収と飛越徴収は事実上同じことになる。また、郡区長が戸長を兼ねる場合も同様である。

e. 現金徴収

第5の類型は、郡区役所が納税者から現金を徴収する手続であり、これを図示すると図16のようになる。この図は、直接徴収を現金徴収に変更する場合を想定している。道府県庁の長官は予算公布後15日間以内に、第17号甲書式により内国税の月額予算表を作成し、大蔵大臣に送付する。ここまでの手続は直接徴収と同一である。道府県庁の長官は、内国税の現金徴収を郡区長に命じる。また、現金を郡区役所に収納することを大蔵大臣に報告する。郡区長は徴税台帳に基づき、第2号書式により徴税令書を作成する。郡区長は徴税令書に署名して官印を捺し、発行年月日を記入する。更に、徴税令書と徴税台帳との間に割印を捺し、徴税令書は納付



出所：「歳入取扱順序」より作成

図16 内国税の現金徴収手続（特例）

期限の15日以上前に町村役場の戸長に交付する。また郡区長は、定められた期日までに徴税令書の発付を道府県庁の長官に報告する。町村役場の戸長は、受け取った徴税令書を直ちに納税者に配付する。納税者は徴税令書に現金を添えて郡区役所に持参する。郡区役所の租税主任官は徴税令書に領収年月日を記入し、役所印を捺す。更に、租税主任官の印も捺し、徴税令書と正上納書との間に割印を捺して切断する。徴税令書は納税者に返付し、正副の上納書は郡区役所で保管する。郡区長は徴税台帳に「領収済」の記入を行う。次いで、租税主任官は第5号書式により納付書を作成し、現金を添えて翌日までに金庫に持参する。金庫の取扱主任官は、正副の納付書に領収年月日を記入し、金庫印を捺す。更に、正納付書と副納付書との間に割印を捺して切断し、正納付書は郡区役所の租税主任官に返付する。最後に、取扱主任官は副納付書に捺印し、それに基づいて記帳を行う。

この手続は例外的なものであり、原則として現金は金庫で収納する。しかし、郡区内ばかりでなく近隣にも金庫が設置されていない場合などは、納税者の便宜を考えると、郡区役所で現金を収納せざるをえない。租税主任官は翌日までに現金を金庫に持参することになっているが、金庫不在地の郡区役所にはこの規定が適用されず、金庫への納付方法は蔵大臣が別途定めた。制度は弾力的に運用されていたと言ってよい。

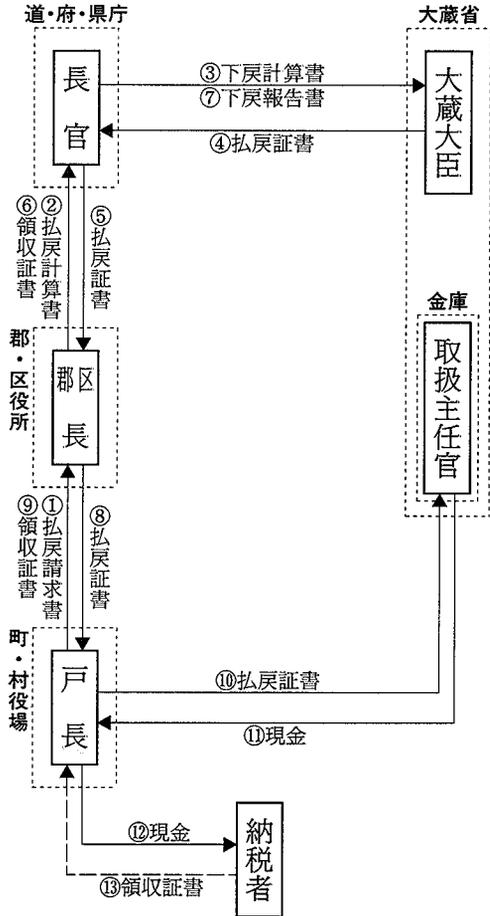
#### f. 還 付

内国税の還付手続は大きく2つに分けられる。第1の手続は、少額及び一般納税者を対象にしたもので、これを図示すると図17のようになる。町村役場の戸長は、郡区長に租税の払戻を請求する。郡区長は、戸長の提出した請求書に基づいて計算書を作成し、道府県庁の長官に提出する。道府県庁の長官は、第6号書式により内国税の下戻計算書を作成し、蔵大臣に送付する。蔵大臣は下戻計算書に基づいて払戻証書を作成し、道府県庁の長官に送付する。道府県庁の長官が、受け取った払戻証書を郡区長に転送すると、郡区長は折り返し領収証書を道府県庁の長官に送付する。道府県庁の長官は、払戻証書を郡区長

に交付したことを、大蔵大臣に報告する。次いで、郡区長が払戻証書を町村役場の戸長に交付すると、戸長は領収証書を郡区長に提出する。続いて、戸長が払戻証書を金庫に持参すると、取扱主任官は払戻証書と引き換えに現金を交付する。最後に、戸長が現金を納税者に配付すると、納税者は現金と引き換えに領収証書を提出する。但し、この領収証書については明文での規定が存在しない。

この手続の特徴は、納税者に現金を還付する点にある。そのため、町村役場の戸長は金庫まで出向き、払戻証書を現金と交換しなければならない。戸長の負担は増加するが、少額及び一般納税者の利便性は高まる。徴収手続において戸長は金庫への納付を代行しているの、制度の対称性を考慮すると、現金による還付を行わざるをえないのである。

第2の還付手続は、高額納税者を対象にしたもので、これを図示すると図18のようになる。郡区長は租税の払戻計算書を作成し、道府県庁の長官に提出する。道府県庁の長官は、第6号書式により内国税の下戻計算書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は下戻計算書に基づいて払戻証書を作成し、道府県



出所：「歳入取扱順序」より作成

図17 内国税の現金還付手続

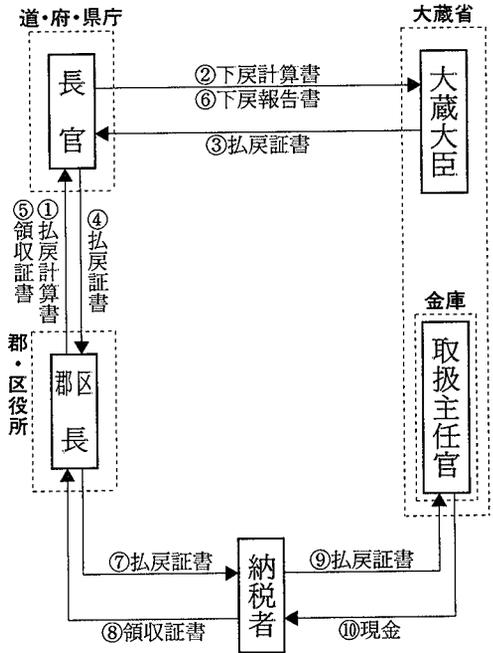
庁の長官に送付する。道府県庁の長官が、受け取った払戻証書を郡区長に転送すると、郡区長は折り返し領収証書を道府県庁の長官に送付する。道府県庁の長官は、払戻証書を郡区長に交付したことを、大蔵大臣に報告する。郡区長が払戻証書を納税者に交付すると、納税者は交換に領収証書を提出する。納税者が払戻証書を金庫に持参すると、取扱主任官は払戻証書と引き換えに現金を交付する。

この手続の特徴は、現金ではなく払戻証書で内国税を還付する点にある。従って納税者は、金庫で払戻証書を現金と交換し

なければならない。高額納税者は、徴収手続において既に度々金庫に出向いている。還付手続においても、同様の負担には耐えられるであろう。しかし徴収手続と還付手続によって、二重の負担を強いられるという見方もできる。

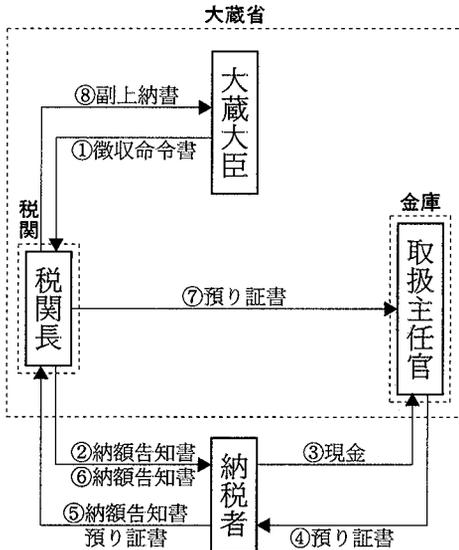
(2) 関 税

関税の徴収手続を図示すると図 19 のようになる。大蔵大臣は税関長に関税の徴収を命じる。税関長は第 4 号書式に準じて納額告知書を作成し、納税者に交付する。納税者が金庫に現金を持参すると、金庫の取扱主任官は現金と引き換えに預り証書を交付する。続いて、納税者が税関に納額告知書と預り証書を持参すると、税関長は納額告知書に領収年月日を記入し、税関印を捺す。更に、納額告知書と正上納書との間に割印を捺して切断し、納額告知書は納税者に返



出所：「歳入取扱順序」より作成

図 18 内国税の証書還付手続



出所：「歳入歳出納規則」より作成

図19 関税の徴収手続

付する。また、正副の上納書にも領収年月日を記入し、税関印を捺す。正上納書には税関長の印も捺し、正上納書と副上納書の間に割印を捺して切断する。税関長は正上納書に基づいて記帳を行った後、それを保管する。最後に、税関長は毎月3回、預り証書を金庫の取扱主任官に送付し、その副上納書を大蔵大臣に提出する。

この手続の特徴は2点ある。第1に、大蔵大臣は関税の月額予算表を作成しない。月額予算表の目的は、各官庁の毎月の徴

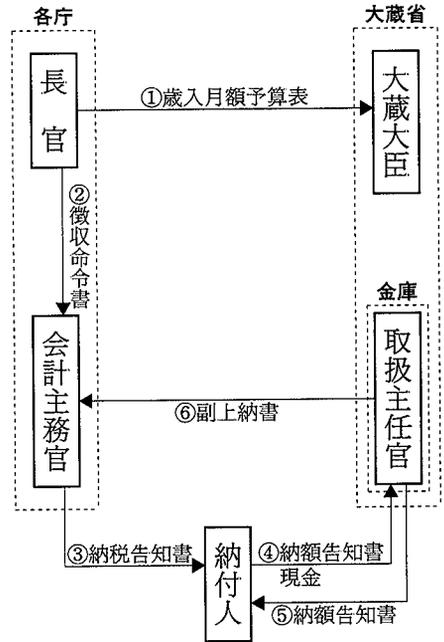
収予定額を大蔵省が把握することにある。従って、大蔵省が自ら徴収する関税については、月額予算表を作成する必要がないように見える。しかし、制度の整合性を考えると問題がある。月額予算表は総ての歳入について作成されるべきであって、関税だけを例外扱いすべきではない。第2に、関税の徴収手続は大部分が税関で行われる。金庫は預り証書を発行するに過ぎない。これは関税の持つ特殊性に配慮したためである。関税の賦課及び徴収は輸出入貨物の検閲や取締と密接に結びついており、徴収だけを分離するのは効率的でない。

### (3) 税外収入

税外収入の徴収手続は大きく分けて3類型ある。以下では、これらの手続を順次検討し、最後に還付手続に触れる。

a. 通常徴収

第1の類型は通常の徴収手続であり、これを図示すると図20のようになる。各庁の長官は予算公布後15日間以内に、第17号乙書式により歳入の月額予算表を作成し、大蔵大臣に送付する。次いで各庁の長官は、税外収入の徴収を会計主務官に命じる。会計主務官は納額台帳に基づき、第4号書式により納額告知書を作成する。納額告知書には、納付人の姓名、納付金額及び期限、納付金庫、告知書番号、所属年度及び暦年、歳入科目などを記載した。また、納額告知書に接続している正副の上納書にも同一の記入を行った。会計主務官は納額告知書に署名して官印を捺



出所：「歳入取扱順序」より作成

図20 税外収入の通常徴収手続

し、発行年月日を記入する。更に、納額告知書と納額台帳との間に割印を捺し、納額告知書は納付期限の10日以上前に納付人に交付する。納付人は納額告知書に接続している正副の上納書に納付年月日を記入し署名、捺印した後、納額告知書に現金を添えて金庫に持参する。金庫の取扱主任官は納額告知書に領収年月日を記入し、金庫印を捺す。更に、納額告知書と正上納書との間に割印を捺して切断し、納額告知書は納付人に返付する。また、正副の上納書にも領収年月日を記入し、金庫印を捺す。正上納書には取扱主任官の印も捺し、正上納書と副上納書の間に割印を捺して切断する。取扱主任官は正上納書に基づいて記帳を行った後、それを保管する。副上納書は当該納額告知書を発行した会計主

(40) 納付組合が組織されている場合には、当該組合の代理人に対して、組合員の納付金額を一括して記載した納額告知書を発行する。

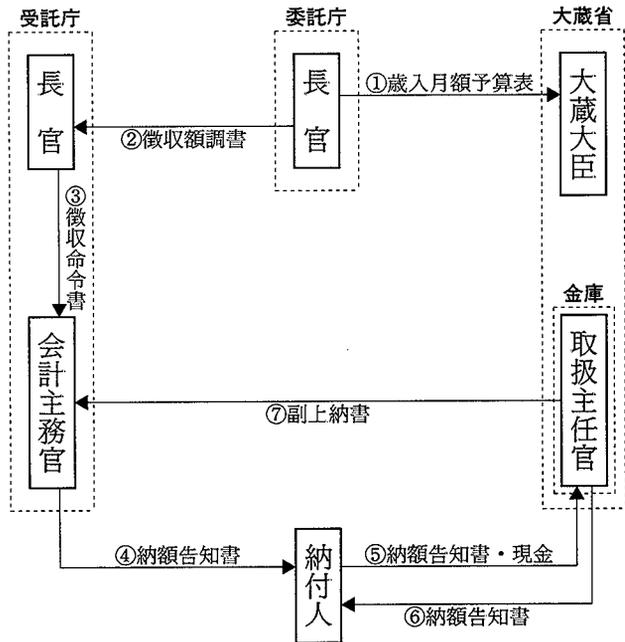
務官に毎日返送する。最後に、各庁の会計主務官は副上納書と納額台帳の記載内容を照合し、相違がなければ納額台帳に「納済」の記入を行う。

この手続の特徴は、各庁の会計主務官が納額告知書の発行を長官に報告しない点にある。これは、各庁の長官が「徴収額表」を大蔵大臣に提出しないことに対応している。詳細については報告手続のところで検討するので、ここではこれ以上立ち入らない。

b. 委託徴収

第2の類型は、徴収を他庁に委託する場合の手続であり、これを図示すると図21のようになる。委託庁の長官は予算公布後15日間以内に、第17号乙書式により歳入の月額予算表を作成し、大蔵大臣に送付する。ここまでの手続は通常の徴収と同一である。

次いで、委託庁の長官は徴収額調書を作成し、受託庁の長官に送付する。これ以降の手続は通常の徴収と同じである。受託庁の長官は税外収入の徴収を会計主務官に命じる。会計主務官は納額台帳に基づき、第4号書式により納額告知書を作成する。会計主務官は納額告知書



出所：「歳入取扱順序」より作成

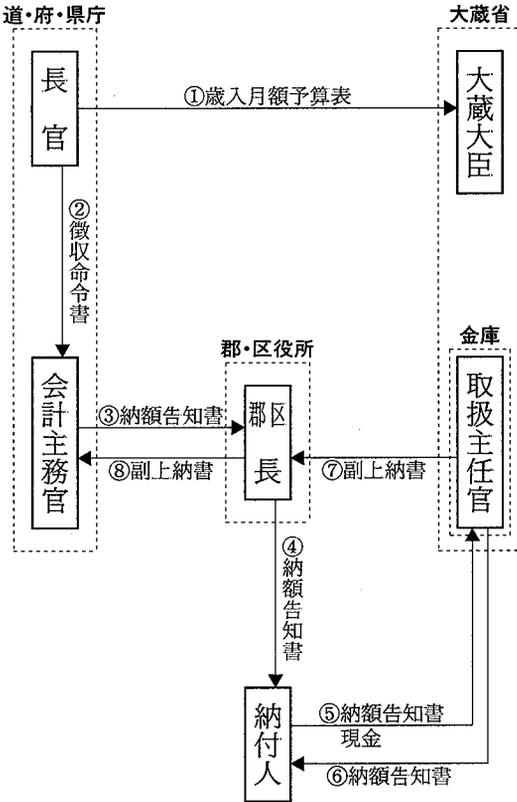
図21 税外収入の委託徴収手続

に署名して官印を捺し、発行年月日を記入する。更に、納額告知書と納額台帳との間に割印を捺し、納額告知書は納付期限の10日以上前に納付人に交付する。納付人は納額告知書に接続している正副の上納書に納付年月日を記入し署名、捺印した後、納額告知書に現金を添えて金庫に持参する。金庫の取扱主任官は納額告知書に領収年月日を記入し、金庫印を捺す。更に、納額告知書と正上納書との間に割印を捺して切断し、納額告知書は納付人に返付する。また、正副の上納書にも領収年月日を記入し、金庫印を捺す。正上納書には取扱主任官の印も捺し、正上納書と副上納書の間に割印を捺して切断する。取扱主任官は正上納書に基づいて記帳を行った後、それを保管する。副上納書は当該納額告知書を発行した会計主務官に毎日返送する。最後に、受託庁の会計主務官は副上納書と納額台帳の記載内容を照合し、相違がなければ納額台帳に「納済」の記入を行う。

この手続の特徴は、受託庁の会計主務官が納額告知書を発行する点にある。委託庁の会計主務官は徴収に全く関与しない。従って、当該税外収入に関する帳簿、例えば納額台帳は、委託庁ではなく受託庁の会計主務官が管理する。なお、委託庁の長官は、受託庁の長官から毎月送付される歳入報告書によって、「納済」額を把握していた。この報告書については、報告手続のところで詳述する。

### c. 下部機関徴収

第3の類型は下部機関による徴収手続であり、これを図示すると図22のようになる。道府県庁と郡区役所の場合を例に取ると、道府県庁の長官は予算公布後15日間以内に、第17号乙書式により歳入の月額予算表を作成し、大蔵大臣に送付する。次いで、道府県庁の長官は税外収入の徴収を会計主務官に命じる。ここまでの手続は通常の徴収と同一である。会計主務官は納額台帳に基づき、第4号書式により納額告知書を作成する。会計主務官は納額告知書に署名して官印を捺し、発行年月日を記入する。更に、納額告知書と納額台帳との間に割印を捺し、納額告知書は納付期限の10日以上前に郡区長に送付する。郡区長は



出所：「歳入取扱順序」より作成

図22 税外収入の下部機関徴収手続

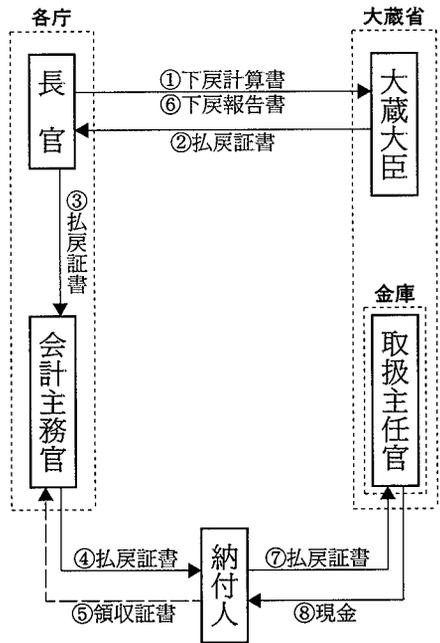
納額告知書を受け取ると、それを徴収監査簿に記帳する。納額告知書の裏面には配付年月日を記入して役所印を捺し、正副の上納証書の裏面には役所印のみを捺す。郡区長が納額告知書を納付人に配付すると、納付人は納額告知書に接続している正副の上納書に納付年月日を記入し署名、捺印した後、納額告知書に現金を添えて金庫に持参する。金庫の取扱主任官は納額告知書に領収年月日を記入し、金庫印を捺す。更に、納額告知書と正上納書との間に割印を捺して切断し、納額告知書は納付人に返付する。また、正副の上納書にも領収年月日を記入し、金庫印を捺す。正上納書には取扱主任官の印も捺し、正上納書と副上納書の間に割印を捺して切断する。取扱主任官は正上納書に基づいて記帳を行った後、それを保管する。副上納書は当該納額告知書を配付した郡区長に毎日返送する。郡区長は副上納書と徴収監査簿の記載内容を照合し、相違がなければ徴収監査簿に「納済」の記入を行う。最後に、郡区長が所定の期日までに副上納書を道府県庁の会計主務官に送付すると、会計主務官は副上納書と納額台帳の記載内容を照合し、合致すれば納額台帳に「納済」の記入を行う。

納額告知書を受け取ると、それを徴収監査簿に記帳する。納額告知書の裏面には配付年月日を記入して役所印を捺し、正副の上納証書の裏面には役所印のみを捺す。郡区長が納額告知書を納付人に配付すると、納付人は納額告知書に接続している正副の上納書に納付年月日を記入し署名、捺印した後、納額告知書に現金を添えて金庫に持参する。金庫の取扱主任官は納額告知書に領収年月日を記入し、金庫印を捺す。更に、納額告知書と正上納書との間に割印を捺して切断し、納額告知書は納付人に返付する。また、正副の上納書にも領収年月日を記入し、金庫印を捺す。正上納書には取扱主任官の印も捺し、正上納書と副上納書の間に割印を捺して切断する。取扱主任官は正上納書に基づいて記帳を行った後、それを保管する。副上納書は当該納額告知書を配付した郡区長に毎日返送する。郡区長は副上納書と徴収監査簿の記載内容を照合し、相違がなければ徴収監査簿に「納済」の記入を行う。最後に、郡区長が所定の期日までに副上納書を道府県庁の会計主務官に送付すると、会計主務官は副上納書と納額台帳の記載内容を照合し、合致すれば納額台帳に「納済」の記入を行う。

この手続の特徴は、副上納書が金庫から下部機関を經由して主管庁に送付される点にある。納額告知書は主管庁の会計主務官によって発行され、下部機関の長はそれを配付するに過ぎない。しかし下部機関の長は、副上納書を徴収監査簿と照合することによって、主管庁の会計主務官より早く「納済」額を知ることができる。また未納者についても逐一把握できる。つまり、主管庁と下部機関との間の情報格差は極めて小さい。

d. 還 付

税外収入の還付手続を図示すると図 23 のようになる。各庁の長官は第 6 号書式に準じて歳入の下戻計算書を作成し、大蔵大臣に送付する。表 2 を見れば解るように、この下戻計算書の書式は第 7 号として独立させた方が自然である。もしくは第 17 号書式の月額予算表のように、第 6 号書式も甲と乙に明確に区分すべきである。しかし、現実にはいずれも行われず、第 7 号書式は欠番とされた。次いで、大蔵大臣は下戻計算書に基づいて払戻証書を作成し、各庁の長官に送付する。各庁の長官は受け取った払戻証書を会計主務官に送る。各庁の会計主務官が払戻証書を納付人に交付すると、納付人は払戻証書と引き換えに領収証書を提出する。但し、内国税を払戻証書で還付する場合とは異なり、この領収証書の提出は明文では規定されていない。各庁の会計主務官が払戻証書の交付を終えると、長官はそれを大蔵大臣に報告する。最後



出所：「歳入取扱順序」より作成

図23 税外収入の還付手続

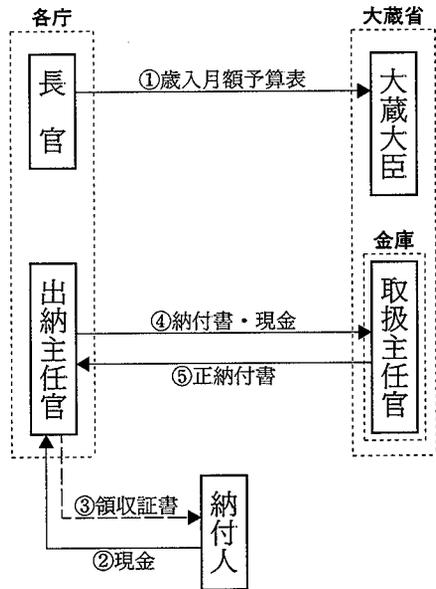
最後に、内国税を払戻証書で還付する場合とは異なり、この領収証書の提出は明文では規定されていない。各庁の会計主務官が払戻証書の交付を終えると、長官はそれを大蔵大臣に報告する。最後

に、納付人が払戻証書を金庫に持参すると、金庫の取扱主任官は払戻証書と引き換えに現金を交付する。

この手続の特徴は、現金ではなく払戻証書を納付人に交付する点にある。各庁の会計主務官が払戻証書を金庫で現金と交換し、その現金を納付人に交付することは許されない。各庁が現金を直接取り扱うことはないという意味で、大蔵省による国庫資金の一元管理は徹底しているように見える。しかし、これは税外収入の還付に限定してのことである。既に述べたように、内国税の場合には現金による還付が認められている。

(4) 手数料等

税外収入のうち手数料、過料、没収金、寄付金、郵便及び電信収入などの徴収手続を図示すると、図 24 のようになる。各庁の長官は予算公布後 15 日間以内に、第 17 号乙書式により歳入の月額予算表を作成し、大蔵大臣に送付する。次いで、納付人が各庁の出納主任官に手数料等を支払うと、出納主任官は引き換えに領収証書を交付する。但し、この領収証書の発行は各庁の任意である。続いて、各庁の出納主任官は第 5 号書式により納付書を作成し、現金を添えて翌日までに金庫に持参する。金庫の取扱主任官は、正副の納付書に領収年月日を記入し、金庫印を捺す。



出所：「歳入取扱順序」より作成

図24 手数料等の徴収手続

更に、正納付書と副納付書との間に割印を捺して切断し、正納付書は各庁の出納主任官に返付する。最後に、取扱主任官は副納付書に捺印し、それに基づい

て記帳を行う。

この手続の特徴は2点ある。第1に、各庁の会計主務官は納額告知書を発行する必要がない。第2に、各庁の出納主任官は現金を直接徴収できる。他の税外収入と比較して、手数料等の徴収手続は大幅に簡素化されている。手数料等は1件当りの金額が少なく、納付者数は逆に多いため、簡易徴収制度を設けざるをえない。

## 2. 支出手続

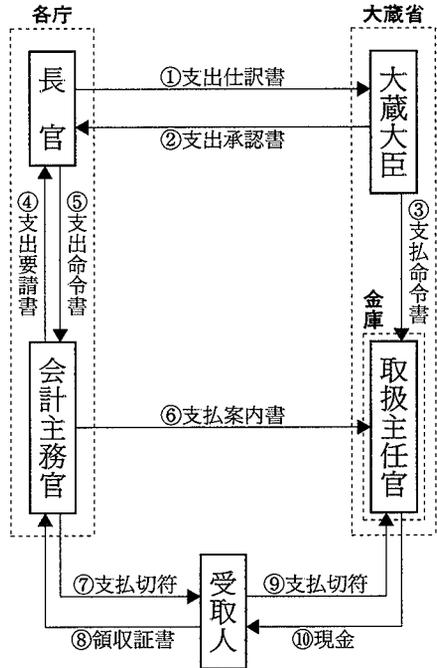
続いて支出手続を検討する。導入に失敗した旧制度と成功した新制度との相違点に着目し、それらが何に起因するものなのかを明らかにする。なお、使用する書式については前掲の表2にまとめてある。

### (1) 一般官庁

一般官庁の新たな支出手続を図示すると図25のようになる。各庁の長官は予算公布後15日間以内に、第8号書式により支出仕訳書を作成し、大蔵大臣に送付する。この支出仕訳書には毎月の支出予定額を支払金庫別に記載した。大蔵大臣は支出仕訳書を審査し、問題がなければ支出を承認する。大蔵大臣は、承認した支出仕訳書に基づいて、金庫の取扱主任官に経費の支払を命じる。次いで、各庁の会計主務官が長官に経費の支出を要請すると、長官は会計主務官に支出を命じる。会計主務官は第11号書式により、支払切符元帳に支払金額と理由を記載する。また、支払切符には受取人の姓名、支払金額、支払金庫、発行番号及び年月日などを、支払案内書には受取人の姓名、支払金額、発行番号及び年月日、所属年度、歳出科目などを各々記入する。会計主務官は支払切符と支払案内書に署名、捺印した後、支払切符元帳と支払切符、支払切符と支払案内書との間にそれぞれ割印を捺して切断する。支払案内書は金庫に送付し、支払切符は受取人に交付する。受取人は支払切符と引き換えに領収証書を提出する。受取人が支払切符を金庫に持参すると、金庫の取扱主任官は支払切符と支払案内書を照合し、支払切符に基づいて記帳を行う。但し、所属年度と歳出科

目については支払切符に記載がないので、支払案内書に拠る。最後に、取扱主任官は受取人に現金を交付し、支払切符と支払案内書に「支払済」の印を捺す。

旧制度からの主な変更点は2つある。第1に、大蔵省による支出の事前監督制が廃止された。第2に、大蔵大臣は支出仕訳書を調査するだけでなく、承認できるようになった。つまり、大蔵省は支出の事前監督権を放棄する代わりに、支出仕訳書に対する承認権を認められた。大蔵省からすれば、大幅な譲歩である。なぜ大蔵省はこのような妥協をしたのだろうか。既に述べたように、経費の定額据置は明治18年度限りで打ち切られることに決まった。歳入出予算条規の施行に伴い、各庁は予算の繰越を再び禁止され、流用を大幅に制限される。また内閣制度の導入によって、大蔵省は予算査定権を確立した。経費金支出条規が定められた明治17年当時とは、状況が一変している。査定権によって編成過程での主導権を確保し、繰越の禁止と流用の制限によって執行過程でも優位性を強めた大蔵省は、他省庁との対立を深めてまで支出の事前監督に固執する必要がなくなったのである。



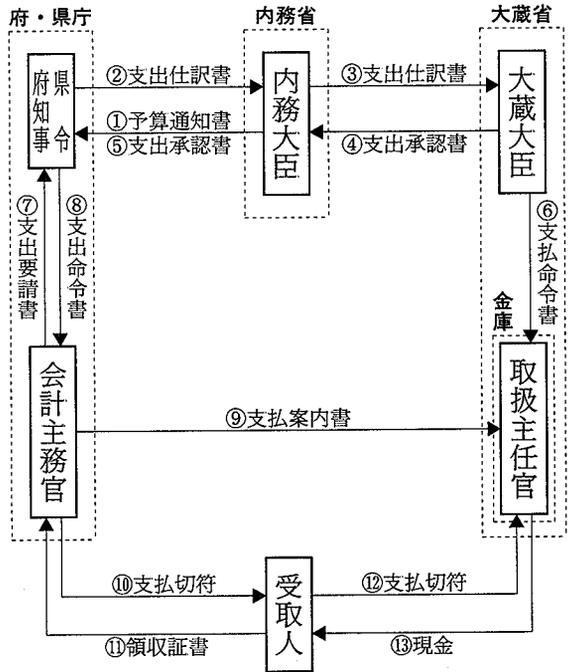
出所：「歳出取扱順序」より作成

図25 一般官庁の新支出手続

(2) 府 県

府県の新たな支出手続を図示すると図26のようになる。予算が公布されると、内務大臣は府知事及び県令に各府県の歳出予算を通知する。府知事及び県

令は第 8 号書式により支出仕訳書を作成し、内務大臣に送付する。内務大臣は支出仕訳書を点検して捺印し、予算公布後 15 日間以内に大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は支出仕訳書を審査し、問題がなければ内務大臣に対して支出を承認する。内務大臣は、受け取った支出承認書を府知事及び県令に転送する。これ以降の手続は一般官庁と同じである。大蔵大臣は、承認した支出仕訳書に基づいて、金庫の取扱主任官に経費の支払を命じる。府県庁の会計主務官が長官に経費の支出を要請すると、長官は会計主務官に支出を命じる。会計主務官は第 11 号書式により支払切符と支払案内書を作成して署名、捺印した後、支払切符元帳と支払切符、支払切符と支払案内書との間にそれぞれ割印を捺して切断する。支払案内書は金庫に送付し、支払切符は受取人に交付する。受取人は支払切符と引き換えに領収証書を提出する。受取人が支払切符を金庫に持参すると、金庫の取扱主任官は支払切符と支払案内書を照合し、支払切符に基づいて記帳を行う。取扱主任官は受取人に現金を交付し、支払切符と支払案内書に「支払済」の印を捺す。



出所：「歳出取扱順序」より作成

図26 府県の新支出手続

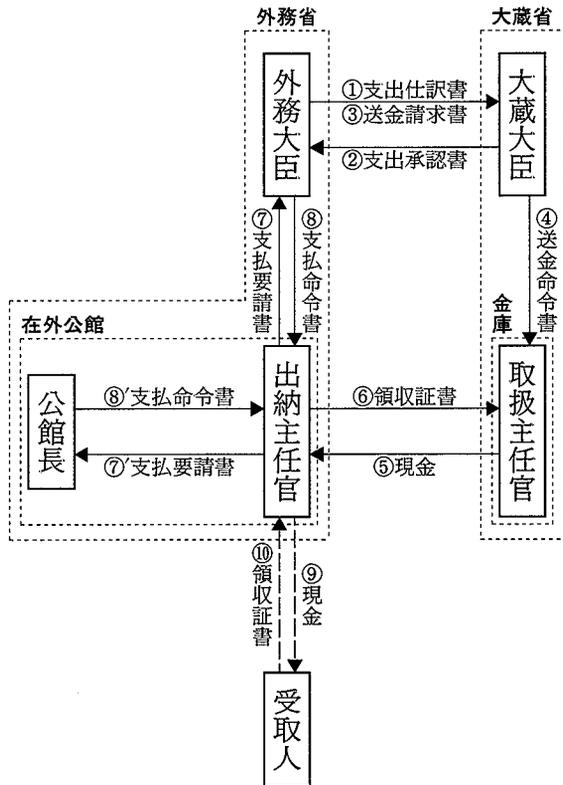
府県庁の会計主務官が長官に経費の支出を要請すると、長官は会計主務官に支出を命じる。会計主務官は第 11 号書式により支払切符と支払案内書を作成して署名、捺印した後、支払切符元帳と支払切符、支払切符と支払案内書との間にそれぞれ割印を捺して切断する。支払案内書は金庫に送付し、支払切符は受取人に交付する。受取人は支払切符と引き換えに領収証書を提出する。受取人が支払切符を金庫に持参すると、金庫の取扱主任官は支払切符と支払案内書を照合し、支払切符に基づいて記帳を行う。取扱主任官は受取人に現金を交付し、支払切符と支払案内書に「支払済」の印を捺す。

旧制度からの主要な変更点は 2 つある。第 1 に、府知事及び県令は支払明細書を金庫に送付しない。これは、大蔵省が支出仕訳書に対する承認権を認めら

れたことに伴う措置である。第2に、支出仕訳書は府県庁から内務省を經由して大蔵省に送付される。内閣制度の成立によって、府県の地位は相対的に低下した。つまり、内務省への従属を強めた。太政官制下の明治18年度予算では府県費や警察費が官省院局費から独立しているのに対し、内閣制下の明治19年度予算ではどちらも内務省所管に組み込まれている。但し、徴税費は大蔵省所管に計上されており、その支出仕訳書は府県庁から大蔵省に直接送付された。

(3) 在外公館

在外公館の新たな支出手続を図示すると図27のようになる。外務大臣は予算公布後15日間以内に、第8号書式により支出仕訳書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は支出仕訳書を審査し、問題がなければ支出を承認する。ここまでの手続は一般官庁と同一である。次いで、外務大臣は第12号書式により送金請求書を作成し、大蔵大臣に送付する<sup>(41)</sup>。大蔵大臣が金庫の取扱主任官に送金を命じると、取扱主任官は1ヶ月以内に現金



出所：「歳出取扱順序」より作成

図27 在外公館の新支出手続

(41) 1回当たりの送金請求額は、当該年度予算の4分の1以内でなければならない。但し、予算成立前に送金を請求する場合には、前年度予算に拠る。

を在外公館の出納主任官に送付する。送金を受けた出納主任官は、第13号書式により領収証書を作成し、金庫の取扱主任官に送付する。続いて、在外公館の出納主任官が外務大臣もしくは公館長に経費の支払を要請すると、外務大臣または公館長は出納主任官に支払を命じる。これ以降の手続は、外務大臣と大蔵大臣が別途定めた<sup>(42)</sup>最も単純な事例を想定すると、在外公館の出納主任官が受取人に現金を交付し、受取人は引き換えに領収証書を提出する。

旧制度からの主な変更点は2つある。第1に、送金請求書は大蔵大臣の調査を受けない。これは、大蔵省が支出仕訳書に対する承認権を認められたことに伴う措置である。第2に、在外公館の支出手続は金庫不在地の支部局にも適用される。旧制度では在外公館と金庫不在地の支出手続が別個に定められていた。しかし、**図3**と**図6**を比較すれば解るように、両者の手続は類似性が高かった。また金庫の設置が進んだため、金庫不在地の重要性は相対的に低下した。金庫不在地の支出手続を在外公館のそれと統合することにより、大蔵省は制度の簡素化を図ったのである。新制度では、金庫不在地に支部局を持つ各庁の長官も、大蔵大臣に送金請求書を送付しなければならない。各庁の負担は幾分増加した。

#### (4) 行軍・航海費

陸軍行軍費と海軍航海費の新たな支出手続を図示すると**図28**のようになる。陸軍及び海軍大臣は予算公布後15日間以内に、第8号書式により支出仕訳書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は支出仕訳書を審査し、問題がなければ支出を承認する。ここまでの手続は一般官庁と同一である。次いで、陸軍及び海軍大臣は第14号書式により交付請求書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣が金庫の取扱主任官に交付を命じると、取扱主任官は各部隊の出納主任官に現金を交付する。交付を受けた出納主任官は、第13号書式により領収証書を作成し、金庫の取扱主任官に送付する。これ以降の手続は在外公館と同じである。各部隊の出納主任官が陸軍及び海軍大臣もしくは部隊長に経費の支払を要請すると、陸軍及び海軍大臣または部隊長は出納主任官に支払を命じる。各

(42) 明治19年勅令第49号(7月8日)

部隊の出納主任官が受取人に現金を交付すると、受取人は引き換えに領収証書を提出する。

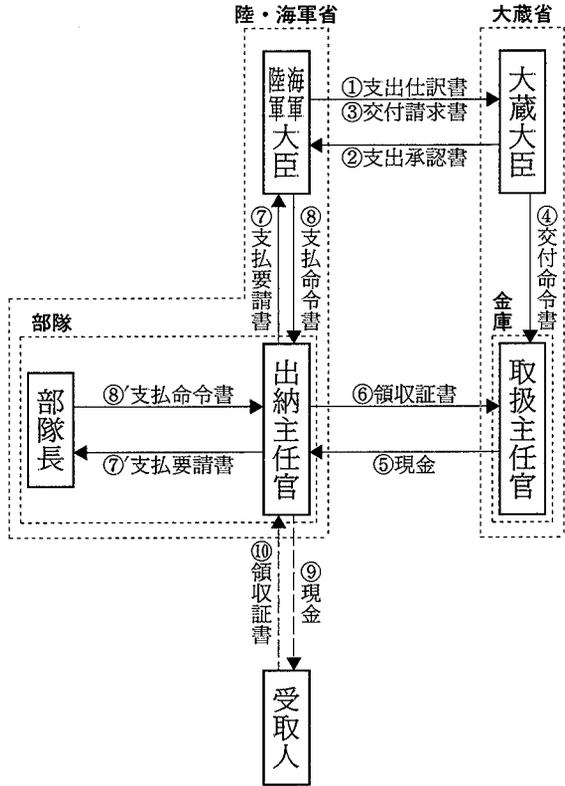
旧制度からの主な変更点は2つある。第1に、総ての交付請求書は大蔵大臣の調査を受けない。

これは、大蔵省が支出仕訳書に対する承認権を認められたことに伴う措置である。第2に、陸軍及び海軍省の会計主務官は支払切符を発行する必要がない。図27と図28を比較すれば解るように、行軍・航海費の支出手続は在外公館と非常に近似したものになった。新制度では、陸軍及び海軍省

の負担が大幅に軽減され、支出手続の自動化が進んだ。しかし逆に言うと、陸軍及び海軍省における一般経費と行軍・航海費の支出手続は全く異なったものになり、整合性を失った。なお、この支出手続は各庁の機密費などにも適用される。

(5) 会計主務官不在地

会計主務官が勤務していない小支部局の支出手続は、原則として本庁で行うことになった。具体的には図25の⑦で、本庁の会計主務官は支払切符元帳に基

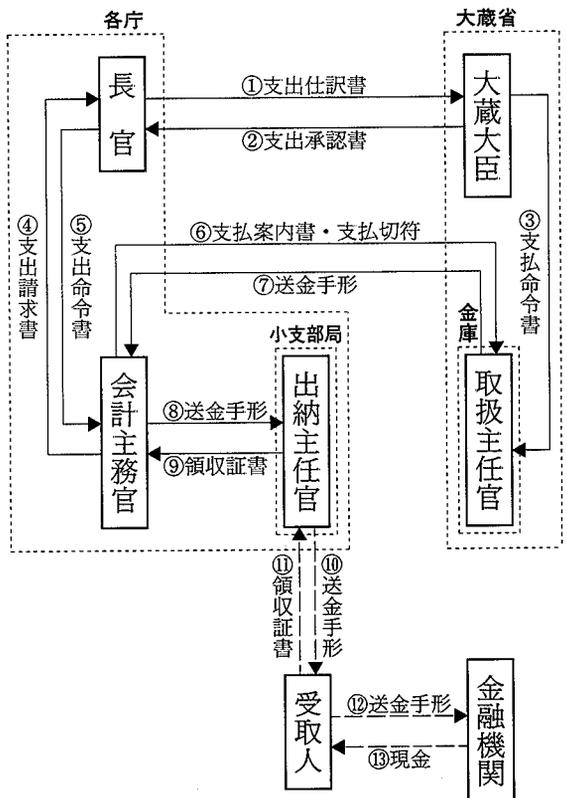


出所：「歳出取扱順序」より作成

図28 行軍・航海費の新支出手続

づいて記帳を行い、支払切符を受取人に送付する。また⑧で、受取人は領収証書を各庁の会計主務官に送付する。旧制度では、支払切符の送付は認められておらず、受取人に直接交付しなければならなかった。そのため、図7や図8のような複雑な手続が必要とされたのである。支払切符の送付さえ認めれば、会計主務官不在地の支出手続は一般官庁と統合できる。

金融機関の普及に伴い図8の支出手続は廃止されたが、図7の手続は若干の修正を加えられた上で特例措置として存続した。これを図示すると図29のようになる。各庁の長官は予算公布後15日間以内に、第8号書式により支出仕訳書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は支出仕訳書を審査し、問題がなければ支出を承認する。大蔵大臣は、承認した支出仕訳書に基づいて、金庫の取扱主任官に経費の支払を命じる。各庁の会計主務官が長官に経費の支出を要請すると、長官は会計主務官に支出を命じる。ここまでの手続は一般官庁と同一である。次いで、各庁の会計主務官は第11号書式により支払切符と支払案内書を作成して署名、捺印した後、支払切符元帳と支払切符、支払切符と支払案内書との間にそ



出所：「経費金支出条規細則」より作成

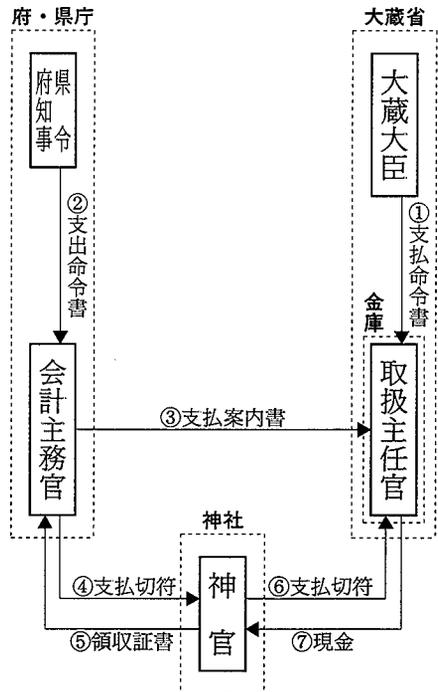
図29 会計主務官不在地の新支出手続（特例）

れぞれ割印を捺して切断する。支払切符の裏面には受取人の住所と姓名を記入し、現金の通送を請求する旨も書く。会計主務官は支払切符元帳に基づいて記帳を行い、支払案内書と支払切符は金庫の取扱主任官に送付する。金庫の取扱主任官は支払切符と支払案内書を照合し、支払切符に基づいて記帳を行う。取扱主任官は送金手形を各庁の会計主務官に送付し、支払切符と支払案内書に「支払済」の印を捺す。各庁の会計主務官が送金手形を小支部局の出納主任官に転送すると、出納主任官は折り返し領収証書を会計主務官に送付する。これ以降の手続については明文での規定がないが、出納主任官は送金手形を受取人に交付し、受取人は交換に領収証書を提出するものと思われる。最後に、受取人は金融機関で送金手形を現金と交換する。

この手続は、急激な変更を緩和するために存続が許された。従って、旧制度からの大きな変更はない。

(6) 神社経常費

神宮、官幣社、国幣社、招魂社の経常費の支出手続を図示すると図30ようになる。予算が公布されると、大蔵大臣は金庫の取扱主任官に経費の支払を命じる。府知事及び県令は毎月、会計主務官に支出を命じる。これ以降の手続は一般官庁と同じである。府県庁の会計主務官は第11号書式により支払切符と支払案内書を作成して署名、捺印した後、支払切符元帳と支払切符、支払切符



出所：「歳出取扱順序」より作成

図30 神社経常費の新支出手続

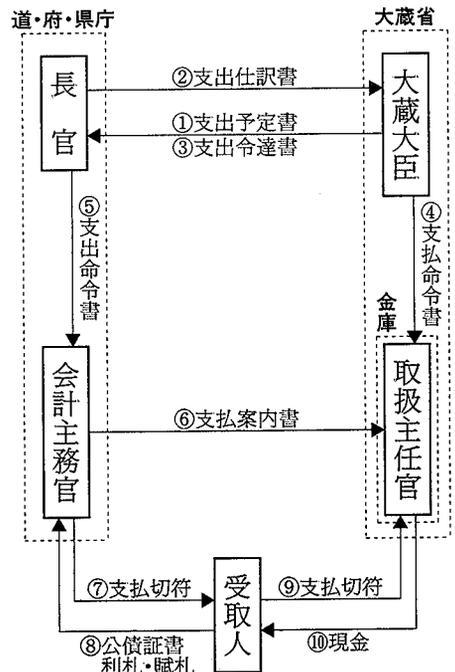
(43) 毎月の支出額は、当該年度予算の12分の1である。

と支払案内書との間にそれぞれ割印を捺して切断する。支払案内書は金庫に送付し、支払切符は神社の神官に交付する。神官は支払切符と引き換えに領収証書を会計主務官に提出する。神社の神官が支払切符を金庫に持参すると、金庫の取扱主任官は支払切符と支払案内書を照合し、支払切符に基づいて記帳を行う。取扱主任官は神官に現金を交付し、支払切符と支払案内書に「支払済」の印を捺す。

この手続は新制度に追加されたもので、府知事及び県令が支出仕訳書を作成しない点に特徴がある。神社費は皇室費とともに歳出予算の第2部を構成し、支出仕訳書の作成を免除された。神社の経常費については、支出の時期と場所が予算公布時に確定するため、免除にも一定の正当性がある。

(7) 国債費

国債費の支出手続を図示すると図31のようになる。国債元金を償還する場合、大蔵大臣は公債証書の当籤番号を公布する。また国債利子の支払や年賦金の償還を行う場合、大蔵大臣は支出予定額を道府県庁の長官に通知する。道府県庁の長官は第8号書式に準じて支出仕訳書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は支出仕訳書を審査し、問題がなければ道府県庁の長官に支出を令達する。大蔵大臣は金庫の取扱主任官に国債費の支払を命じる。次いで、道府県庁の長官は会計主務官に国債費の支出を命じる。会計主務官は第11号書式により支払切符と支払案内書

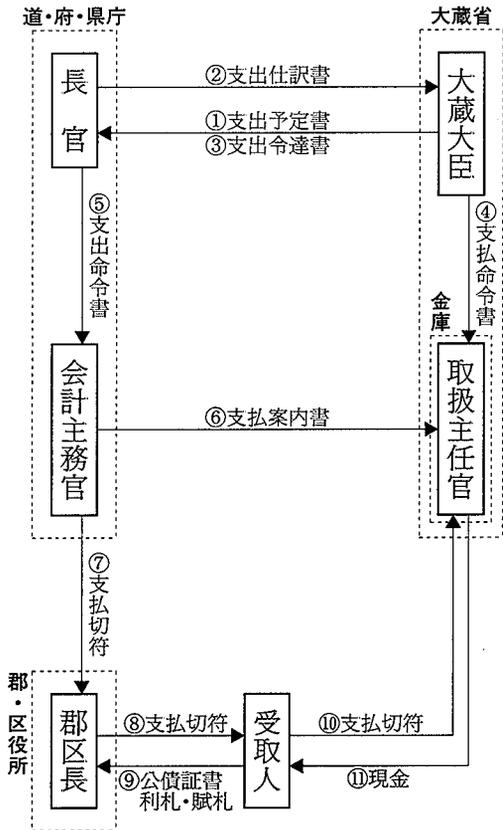


出所：「歳出取扱順序」より作成

図31 国債費の新支出手続

を作成して署名、捺印した後、支払切符元帳と支払切符、支払切符と支払案内書との間にそれぞれ割印を捺して切断する。支払案内書は金庫に送付し、支払切符は受取人に交付する。受取人は支払切符と引き換えに、国債元金の償還なら公債証書を、国債利子の支払なら利札を、年賦金の償還なら賦札を提出する。受取人が支払切符を金庫に持参すると、金庫の取扱主任官は支払切符と支払案内書を照合し、支払切符に基づいて記帳を行う。取扱主任官は受取人に現金を交付し、支払切符と支払案内書に「支払済」の印を捺す。

会計主務官の勤務地外の金庫で国債元利及び年賦金を支払う場合、支払切符は郡区役所を通じて受取人に交付される。この場合の支出手続を図32のようになる。大蔵大臣は支出予定額を道府県庁の長官に通知する。道府県庁の長官は第8号書式に準じて支出仕訳書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は支出仕訳書を審査し、問題がなければ道府県庁の長官に支出を令達する。大蔵大臣は金庫の取扱主任官に支払を命じる。道府県庁の長官は会計主務官に支出を命じる。ここまでは国債費の通常の支出手続と同一である。会計主務官は第11号書式により支払切符と支払案内書を作成して署



出所:「歳出取扱順序」より作成

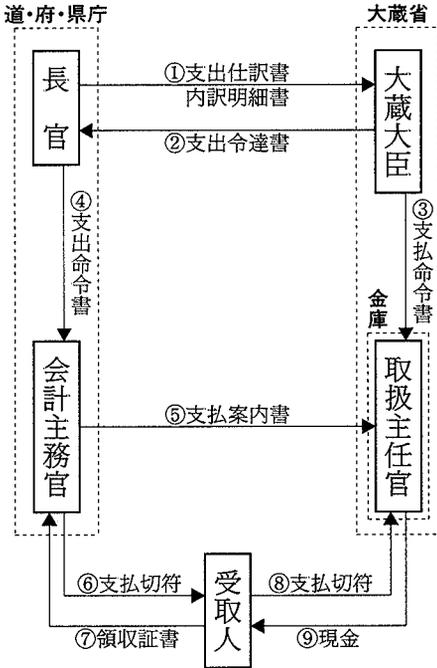
図32 国債費の新支出手続 (特例)

名、捺印した後、支払切符元帳と支払切符、支払切符と支払案内書との間にそれぞれ割印を捺して切断する。支払案内書は金庫の取扱主任官に、支払切符は郡区長に送付する。郡区長が支払切符を受取人に交付すると、受取人は公債証書、利札、賦札のうちいずれかを郡区長に提出する。これ以降は国債費の通常の支出手続と同じである。受取人が支払切符を金庫に持参すると、金庫の取扱主任官は支払切符と支払案内書を照合し、支払切符に基づいて記帳を行う。取扱主任官は受取人に現金を交付し、支払切符と支払案内書に「支払済」の印を捺す。

これらの手続は新制度に追加されたもので、その特徴は2点ある。第1に、大蔵大臣は支出を承認するのではなく、令達する。つまり、道府県庁の長官が自らの判断で支出を中止することはできない。道府県庁は国債費の支出手続を代行するに過ぎないからである。国債費は賞勲年金、恩給、諸禄、非職俸給とともに歳出予算の第1部を構成し、各庁の所管経費から成る第3部とは判然と区別されている。第2に、受取人は領収証書の代わりに公債証書、利札、賦札のいずれかを道府県庁の会計主務官または郡区長に提出する。これは受取資格を確認するためであるが、公債証書等の回収は変造や偽造の予防にも役立つ。なお、起業公債、金札引換無記名公債、中山道鉄道公債、外国公債については指定銀行が取り扱い、道府県庁は関与しなかった。

#### (8) 年金・恩給・諸禄

賞勲年金、恩給、諸禄の支出手続を図示すると図33のようになる。道府県庁の長官は交付期日の30日前までに、第8号書式に準じて支出仕訳書を作成し、内訳明細書を添えて大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は支出仕訳書と内訳明細書を審査し、問題がなければ道府県庁の長官に支出を令達する。大蔵大臣は金庫の取扱主任官に年金・恩給・諸禄の支払を命じる。次いで、道府県庁の長官は会計主務官に年金・恩給・諸禄の支出を命じる。会計主務官は第11号書式により支払切符と支払案内書を作成して署名、捺印した後、支払切符元帳と支払切符、支払切符と支払案内書との間にそれぞれ割印を捺して切断する。会計主務



出所：「歳出取扱順序」より作成

図33 年金・恩給・諸禄の新支出手続

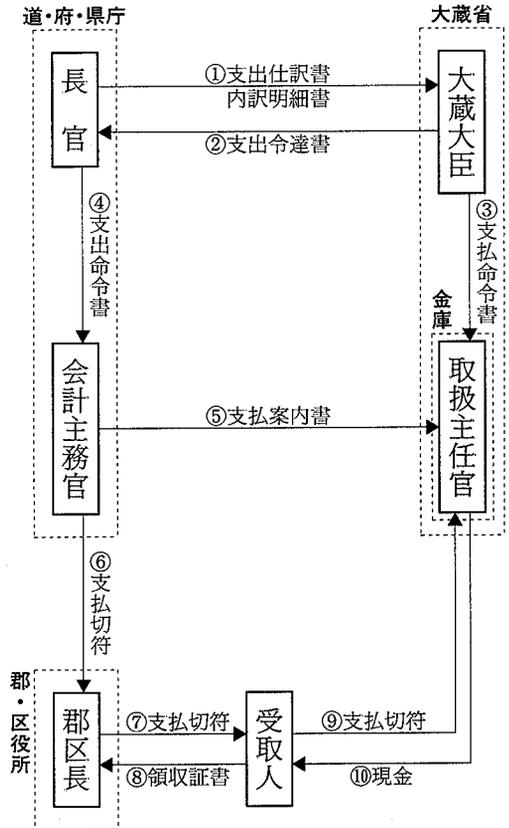
官は支払案内書を金庫の取扱主任官に送付する。受取人が道府県庁に出頭し、賞勲年金なら年金証書を、恩給なら恩給証書と生存証書を会計主務官に提示すると、会計主務官は支払切符を受取人に交付する。受取人は支払切符と引き換えに領収証書を提出する。受取人が支払切符を金庫に持参すると、金庫の取扱主任官は支払切符と支払案内書を照合し、支払切符に基づいて記帳を行う。取扱主任官は受取人に現金を交付し、支払切符と支払案内書に「支払済」の印を捺す。

会計主務官の勤務地外の金庫で年金・恩給・諸禄を支払う場合、支払切符は郡区役所を通じて受取人に交付される。この場合の支出手続を図

示すると図34のようになる。道府県庁の長官は交付期日の30日前までに、第8号書式に準じて支出仕訳書を作成し、内訳明細書を添えて大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は支出仕訳書と内訳明細書を審査し、問題がなければ道府県庁の長官に支出を令達する。大蔵大臣は金庫の取扱主任官に支払を命じる。道府県庁の長官は会計主務官に支出を命じる。ここまでは年金・恩給・諸禄の通常の支出手続と同一である。会計主務官は第11号書式により支払切符と支払案内書を作成して署名、捺印した後、支払切符元帳と支払切符、支払切符と支払案内書との間にそれぞれ割印を捺して切断する。支払案内書は金庫の取扱主任官に、支払切符は郡区長に送付する。受取人が郡区役所に出頭し、年金証書または恩給及び生存証書を郡区長に提示すると、郡区長は支払切符を受取人に交付する。

受取人は支払切符と引き換えに領収証書を提出する。これ以降は年金・恩給・諸禄の通常の支出手続と同じである。受取人が支払切符を金庫に持参すると、金庫の取扱主任官は支払切符と支払案内書を照合し、支払切符に基づいて記帳を行う。取扱主任官は受取人に現金を交付し、支払切符と支払案内書に「支払済」の印を捺す。

これらの手続は新制度に追加されたもので、その特徴は2点ある。第1に、大蔵大臣は道府県庁の長官に支出を令達する。この点は国債費の支出手続と共通する。第2に、受取人は支払切符の交付時に年金証書または恩給及び生存証書を提示する。受給資格を



出所：「歳出取扱順序」より作成

図34 年金・恩給・諸禄の新支出手続（特例）

確認するためである。恩給の場合のみ生存証書の提示を求めるのは、本人の死亡後も当該恩給証書によって遺族が扶助料の交付を受けるからである<sup>(44)</sup>。つまり、恩給証書が存在するからといって、本人が生存しているとは限らない。賞勲年金の場合、遺族は受給権を認められておらず、本人の死亡時に内閣賞勲局が年金証書を回収する<sup>(45)</sup>。従って、年金証書が存在するということは、本人が生存し

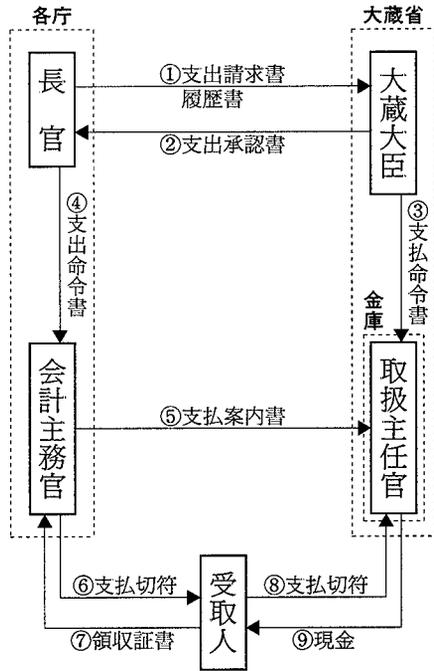
(44) 明治17年太政官達第1号(1月4日)及び明治18年太政官達第15号(3月27日)

(45) 明治10年大蔵省達無号(12月28日)

ているに等しい。なお、秩禄処分を経た当時の諸禄は、沖縄県と鹿児島県の一部でのみ支給される局地的な経費に過ぎなかった。

(9) 一時賜金

恩給のうち一時賜金については、支出手続が別途定められている。これを図示すると図 35 のようになる。各庁の長官は、一時賜金の交付が必要になる度に、第 15 号書式に準じて支出請求書を作成し、受取人の履歴書を添えて大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は支出請求書と履歴書を審査し、問題がなければ支出を承認する。大蔵大臣は、承認した支出請求書に基づいて、金庫の取扱主任官に一時賜金の支払を命じる。各庁の長官は会計主務官に一時賜金の支出を命じる。これ以降は一般官庁の手続と同一である。各庁の会計主務官は第 11 号書式により支払切符と支払案内書を作成して署名、捺印した後、支払切符元帳と支払切符、支払切符と支払案内書との間にそれぞれ割印を捺して切断する。支払案内書は金庫の取扱主任官に送付し、支払切符は受取人に交付する。受取人は支払切符と引き換えに、領収証書を会計主務官に提出する。受取人が支払切符を金庫に持参すると、金庫の取扱主任官は支払切符と支払案内書を照合し、支払切符に基づいて記帳を行う。取扱主任官は受取人に現金を交付し、支払切符と支払案内書に「支払済」の印を捺す。



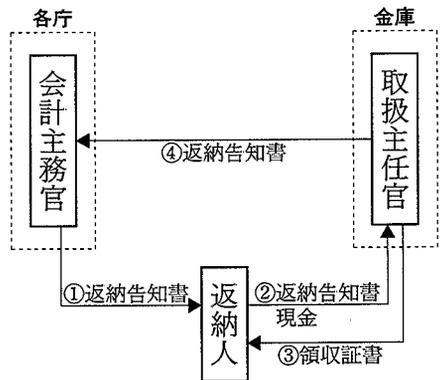
出所：「歳出取扱順序」より作成

図35 一時賜金の新支出手続

この手続の特徴は、各庁の長官が支出仕訳書ではなく請求書を作成する点にある。前々節で述べたように、旧制度の「一時賜金恵与」は支出追加仕訳書を使用しており、中央及び地方官庁の支出手続に包含されていた。例えば文官の場合、在職期間が15年に満たない退官者<sup>(46)</sup>や在官中の死亡者には、俸給の3ないし4ヶ月分が一時賜金として支給される。一時賜金は文字通り一時的な支出であって、年度間の継続性を持たない。更に、早期退官や死亡の原因である疾病や事故を予見することは困難なので、支出の時期や金額を予測することも難しい。このため新制度では、各庁の長官が必要に応じて一時賜金を大蔵大臣に請求することになった。これに伴い、使用する書式も仕訳書から請求書に変更された。通常の恩給と異なり、大蔵大臣は各庁の長官に支出を令達する必要はなく、各庁からの請求を承認すればよい。

(10) 返 納

既に支出した経費を会計整理期限前に返納させる場合、その手続は図36のようになる。各庁の会計主務官は第16号書式により返納告知書を作成する。返納告知書には、返納人の姓名、返納金額と理由、返納期限と金庫、告知書番号、発行年月日を記載した。また、返納告知書が接続している返納元帳にもほぼ同一の記入を行った<sup>(48)</sup>。会計主務官は返納告知書に署名、捺印した後、返納元帳と



出所：「歳出取扱順序」より作成

図36 新返納手続

(46) 但し、自己都合による依願退官、服務規律違反による諭旨退官、懲戒処分や刑事裁判による免官などは支給対象外である。

(47) 明治17年太政官達第35号(4月25日)

(48) 返納金庫の記載欄だけがない。

返納告知書との間に割印を捺して切断する。返納告知書は返納人に交付する。返納人が返納告知書に現金を添えて金庫に持参すると、金庫の取扱主任官は返納告知書に接続している領収証書に領収金額や年月日などを記入し、署名、捺印する。更に、返納告知書と領収証書との間に割印を捺して切断し、領収証書は返納人に返付する。返納告知書の裏面には領収年月日を記入し、金庫印と併せて取扱主任官の印も捺す。取扱主任官は返納告知書に基づいて記帳を行い、翌日までに返納告知書を各庁の会計主務官に返送する。最後に、各庁の会計主務官は返納告知書と返納元帳を照合して、返納元帳に「返納済」の記入を行う。

旧制度からの主要な変更点は2つある。第1に、返納人は現金を金庫に直接納付する。第2に、各庁の長官や大蔵省の出納局長及び金庫局長は返納手続に関与しない。旧制度では、返納人がまず現金を金庫に仮納し、受け取った預り証書を各庁に本納した。このため、各庁の長官は預り証書を大蔵省の出納局長に送付する必要があった。しかし新制度では、返納人が金庫に直接納付することになったため、返納手続は非常に簡素化された。旧制度は支出手続と対称的に作られていた。これに対して、新制度は税外収入の徴収手続との整合性が高い。会計整理期限後の返納に到っては、税外収入の徴収手続がそのまま適用される。

## (II) その他

支出仕訳書の記載内容を変更する場合、各庁の長官は第9号書式により訂正仕訳書を作成し、大蔵大臣に送付する。また支出の時期や金額が予測できない経費については、支出が決定し次第、各庁の長官が第10号書式により追加仕訳書を作成し、大蔵大臣に送付する。これらの仕訳書についても、大蔵大臣は審査権を認められた。

年度の開始前に俸給や旅費などを支出する場合、各庁の長官は第15号書式により前渡請求書を作成し、大蔵大臣に送付する。大蔵大臣は前渡請求書を審査し、問題がなければ支出を承認する。これ以降は、通常の支出と同様に処理される。

3. 報告手続

予算の執行制度には、支出手続とともに報告手続が組み込まれている。報告手続で使用する書式をまとめると、表3のようになる。

表3 報告手続の書式

書式	名 称	作成者	最終保管者	頻度
18号	徴 税 額 表	北海道庁長官 府知事・県令	大 蔵 大 臣	頻 繁
19号	( 徴 収 額 表 )	( 各 庁 長 官 )	( 大 蔵 大 臣 )	?
20号	甲 内 国 税 報 告 書	北海道庁長官 府知事・県令	大 蔵 大 臣	月1回
	乙 歳 入 報 告 書	各 庁 長 官		
21号	歳 出 報 告 書	各庁支部局長 在外公館長等		年4回
22号	甲 収 入 支 出 報 告 書	各庁出納主任官	大蔵省主計局長	月1回
	乙 収 入 報 告 書			
	丙 支 出 報 告 書			
23号	甲 年度内徴収未済報告書 出納閉鎖前不納報告書	北海道庁長官 府知事・県令	大 蔵 大 臣	年1回
	乙 年度内徴収未済報告書 出納閉鎖前不納報告書	各 庁 長 官		
24号	年度内歳出未済報告書 整理期限内歳出未済報告書			
25号	整理期限内精算未済報告書	各庁会計主務官	大 蔵 大 臣 会 計 検 査 院 長	年1回
		府・県庁 会 計 主 務 官	大 蔵 大 臣 会 計 検 査 院 長 内 務 大 臣	

出所：「歳入歳出納規則」、「歳入取扱順序」、「歳出取扱順序」より作成

(1) 執行過程

道府県庁の長官は、図12から図15までの④と図16の⑤で、郡区長から徴税令書の発付報告を受けている。道府県庁の長官はこれらの報告書に基づいて、第18号書式により徴税額表を作成し、徴税令書の発付後15日間以内に大蔵大臣に送付する。

これに対して、各庁の長官は「徴収額表」を大蔵大臣に送付する必要がない。このため図 20 から図 22 においても、各庁の会計主務官は納額告知書の発付を長官に報告していない。しかし表 3 を見れば解るように、19 号書式は欠番になっており、法案の起草段階では「徴収額表」が報告手続に含まれていた可能性が高い。「徴収額表」が導入されなかったのは、報告頻度の設定が困難であったためと思われる。徴収額表のように頻繁に作成させると、各庁の負担は増加する。しかし作成回数を減らすと、第 20 号乙書式の歳入報告書と情報が重複してしまう。

郡区長は内国税の徴収済報告書を毎月作成し、道府県庁の長官に提出する。道府県庁の長官はそれらの徴収済報告書に基づいて、第 20 号甲書式により内国税報告書を作成し、翌月の 15 日までに大蔵大臣に送付する。また、各庁の会計主務官は歳入の徴収済報告書を毎月作成し、長官に提出する。各庁の長官はその徴収済報告書に基づいて、第 20 号乙書式により歳入報告書を作成し、翌月の 15 日までに大蔵大臣に送付する。図 21 のように徴収を他庁に委託している場合はやや複雑で、まず受託庁の会計主務官が徴収済報告書を作成し、長官に提出する。受託庁の長官は徴収済報告書に基づいて歳入報告書を作成し、委託庁の長官に送付する。委託庁の長官は歳入報告書を点検して署名、捺印し、翌月の 15 日までに大蔵大臣に送付する。この報告書によって委託庁の長官は毎月の徴収済額を把握した。

本庁の会計主務官が支出した経費については、当該庁の長官が第 21 号書式により毎月の歳出報告書を作成し、翌月の 7 日までに大蔵大臣に送付する。支部局の経費については、支部局長が第 21 号書式により毎月の歳出報告書を作成し、翌月の 7 日までに本庁の長官に提出する。本庁の長官はこれらの歳出報告書を 3 日間以内に点検して、署名、捺印した後、大蔵大臣に送付する。在外公館の経費については、公館長が第 21 号書式により毎四半期の歳出報告書を作成し、外務大臣に提出する。外務大臣はこれらの歳出報告書を 3 日間以内に点検して、署名、捺印した後、大蔵大臣に送付する。なお府県の経費については、内務省や大蔵省の支部局に準じる。

各庁の出納主任官は、収入と支出の双方を取り扱うなら第 22 号甲書式により、収入のみを扱うなら乙書式により、支出のみを扱うなら丙書式により、毎月の収支報告書を作成する。在外公館などの出納主任官は翌月の 10 日までに、行軍・航海費の出納主任官は行軍または航海の終了後 15 日間以内に、報告書を大蔵省の主計局長に送付する。

## (2) 決算過程

以下の制度は、執行過程における報告手続として規定されているが、本来は決算過程に区分されるべきものである。当時の報告手続は、未徴収、未執行、未精算に関する計算書を含んでいた。

郡区長は徴税台帳などに基づいて、年度末の 3 月 31 日時点における内国税の未徴収額を計算し、道府県庁の長官に報告する。道府県庁の長官は第 23 号甲書式により会計年度内徴収未済報告書を作成し、年度終了後 15 日間以内に大蔵大臣に送付する。続いて郡区長は、金庫の出納閉鎖期限である翌年度の 11 月 30 日時点における内国税の未徴収額を算出し、道府県庁の長官に報告する。道府県庁の長官は同じく第 23 号甲書式により出納閉鎖前不納報告書を作成し、12 月 31 日までに大蔵大臣に送付する。

各庁の会計主務官は納額台帳などに基づいて、年度末における税外収入の未徴収額を計算し、長官に報告する。各庁の長官は第 23 号乙書式により会計年度内徴収未済報告書を作成し、年度終了後 15 日間以内に大蔵大臣に送付する。続いて各庁の会計主務官は、出納閉鎖期限における税外収入の未徴収額を算出し、長官に報告する。各庁の長官は同じく第 23 号乙書式により出納閉鎖前不納報告書を作成し、12 月 31 日までに大蔵大臣に送付する。

年度内に支出が完了しなかった経費については、各庁の長官が第 24 号書式により会計年度内歳出未済報告書を作成し、年度終了後 15 日間以内に大蔵大臣に送付する。また、会計整理期限である翌年度の 8 月 31 日までに支出が完了しなかった経費については、各庁の長官が同じく第 24 号書式により会計整理期限内歳出未済報告書を作成し、10 月 31 日までに大蔵大臣に送付する。なお、府知事

及び県令はどちらの報告書も内務大臣に送付する。内務大臣はそれらの報告書を点検して捺印した後、大蔵大臣に送付する。但し、徴税費の未済報告書に限り、府知事及び県令が大蔵大臣に直接送付する。

概算支出を行った経費のうち会計整理期限までに精算が完了しなかったものについては、各庁の会計主務官が第 25 号書式により会計整理期限内精算未済報告書を 2 通作成し、9 月 30 日までに大蔵大臣と会計検査院長に送付する。また、府県庁の会計主務官は報告書を 3 通作成し、大蔵大臣、会計検査院長、内務大臣にそれぞれ送付する。

## V 結びに替えて

大蔵省は明治 17 年経費金支出条規によって執行過程、特に支出手続を一新しようとする。具体的には、中央官庁の一般経費に限定して、支出の事前監督制を導入しようとした。当時の執行過程では、予算の定額据置と引き換えに、広範な流用と繰越が認められていた。定額据置は明治 17 年度限りで廃止される予定であったが、各庁はその継続を強く求めていた。こうした状況の中、編成過程において査定権を持たない大蔵省は、執行過程における事前監督によって代替的に予算を管理しようとする。しかし各庁の抵抗が予想以上に激しかったため、大蔵省はやむなく経費金支出条規の施行を明治 19 年度まで延期した。この結果、定額措置も明治 18 年度まで延期されることになった。

支出手続の改革が頓挫する一方で、編成過程の整備は意外なほど順調に進んだ。大蔵省は明治 18 年歳入出予算条規によって、念願の予算査定権を手に入れる。これによって大蔵省は編成過程の主導権を握ったが、施行細則はあえて定めなかった。大蔵省は意図的に曖昧化した査定権を導入し、内閣制度の成立とともに一気に確立してしまう。また、流用の制限と繰越の禁止によって歳出予算の拘束力は格段に強化されたが、予備金制度の導入によって一定の柔軟性も確保された。

大蔵省は明治 19 年歳入歳出納規則において、事前監督制の実施を断念する。予算の定額据置は明治 18 年度限りで打ち切られることに決まった。また、

編成過程において予算査定権を行使する目途も立った。大蔵省は最早、支出の事前監督制に固執する必要がない。大蔵省は支出手続だけでなく収入手続や報告手続についても大幅な改正と追加を行ったが、執行過程全体を見れば簡素化が進んだ。

これらの改革が一段落した頃、明治憲法の起草作業がいよいよ開始された。大蔵省も新たな会計法の制定に着手する。明治憲法下の予算制度とその継続性もしくは断絶性については、稿を改めて論じたい。

## 参 考 文 献

- [1] 阪谷芳郎「日本会計法要覧」坪谷善四郎編『(政治学・経済学・法学)講習全書』第4編, 博文館, 1890年, 1225-386ページ
- [2] 会計検査院記録掛編『会計検査院史』会計検査院, 1896年
- [3] 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
- [4] 遠藤湘吉「財政制度(法体制準備期)」鶴飼・福島・川島・辻編『講座・日本近代法発達史』第4巻, 勁草書房, 1958年
- [5] 久野秀男『官庁簿記制度論』税務経理協会, 1958年
- [6] 池田浩太郎「官金取扱政策と資本主義の成立」岡田俊平編『明治初期の財政金融政策』清明会, 1964年, 145-219ページ
- [7] 高橋誠『明治財政史研究』青木書店, 1964年
- [8] 高橋誠『明治財政機構の成立過程』狭間源三編『講座・日本資本主義発達史論』第1巻, 日本評論社, 1968年, 183-217ページ
- [9] 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
- [10] 小峰保栄『財政監督制度の諸展開』大村書店, 1974年
- [11] 会計検査院百年史編集室編『会計検査院百年史』正編, 会計検査院, 1980年
- [12] 加藤一明『日本の行財政構造』東京大学出版会, 1980年
- [13] 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
- [14] 梅村又次・中村隆英編『松方財政と殖産興業政策』国際連合大学, 1983年
- [15] 室山義正『近代日本の軍事と財政』東京大学出版会, 1984年
- [16] 大石嘉一郎『自由民権と大隈・松方財政』東京大学出版会, 1989年
- [17] 小柳春一郎『会計法』日本立法資料全集4, 信山社, 1991年
- [18] 神山恒雄『明治経済政策史の研究』塙書房, 1995年
- [19] 高橋秀直『日清戦争への道』東京創元社, 1995年
- [20] 深谷徳次郎『明治政府財政基盤の確立』御茶の水書房, 1995年
- [21] 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」『(九州大学)経済論究』第95号, 1996年7月, 139-98ページ
- [22] 長山貴之「松方財政初期における予算の流用と繰越」『(九州大学)経済論究』第96号, 1996年11月, 221-73ページ
- [23] 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
- [24] 長山貴之「明治前期公会計における複式簿記」『香川大学経済論叢』第70巻4号, 1998年3月, 117-46ページ
- [25] 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3号, 1998年12月, 323-61ページ