

日清戦争直前の予算制度改革*

長山 貴之

はじめに

日清戦争を目前に控えた明治26年から翌27年にかけて、我が国の予算制度には数多くの変更が加えられた。中でも、明治26年に行われた「会計規則」の一部改正⁽¹⁾は重要であり、連鎖的な法令改正を引き起こした。その影響は、予算の執行過程と国庫上の対応関係を持つ徴税制度にも及んだ。これら一連の改革によって、明治政府の予算制度が確立する。本稿の目的は、当該時期における予算制度の変革を詳細に跡付け、その意義を明らかにすることにある。

本稿は前稿⁽²⁾の続編とも呼ぶべきもので、明治前期における予算制度成立史の最終段階を検討している。これ以前の諸改革については、参考文献に掲げた拙稿のいずれかを参照されたい。

I. 編成過程

明治26年には「歳入歳出予算概定順序」が一部改正⁽³⁾された。

改革後の予算編成手続を図示すると図1⁽⁴⁾のようになる。通常の編成手続は丸数字で示される。まず大臣官房の会計課長は、各省の主管歳入と所管歳出に関する概算書を作成し、所属大臣に提出する。各省大臣が前年度の5月31日までに歳入概算書と歳出概算書を大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれらを主

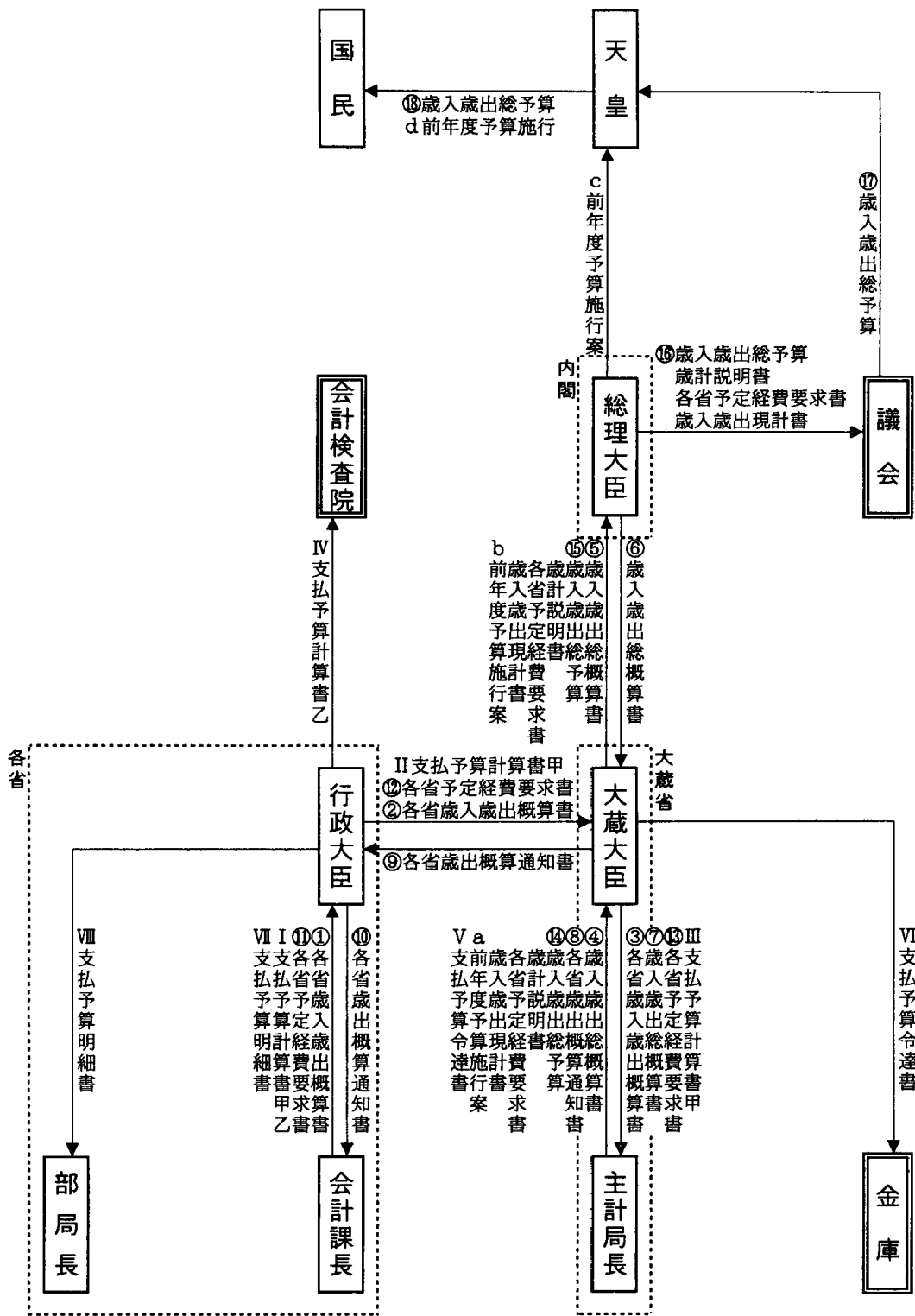
* 平成14年度香川大学経済学部経済学科プロジェクト費の助成を受けた。

(1) 明治26年勅令第112号(10月7日)。

(2) 長山貴之「明治22年会計法と予算制度」『香川大学経済学部研究年報』第41号、2002年3月、103-212ページ。

(3) 明治26年閣令第2号(11月11日)。

(4) 陸軍省と海軍省では経理局長が、内務省では庶務局長がこれに当る。



(出所) 「会計法」 及び 「会計規則」 より作成。

図 1 編成手続

計局長に交付する。主計局長は各省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6月30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7月15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、大蔵大臣はそれを主計局長に交付する。主計局長は各省所管歳出の概算決定額を記載した通知書を作成し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が通知書を各省大臣に送付すると、各省大臣はそれを大臣官房の会計課長に交付する。続いて会計課長は、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。各省大臣が前年度の8月31日までに要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を添付する。また、主計局長は局内に備え付けの帳簿に基づいて、前年度の7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。

手続の主な変更点は、文書の作成期限を大幅に延ばしたことにある。歳入概算書と歳出概算書は3月31日から5月31日へと2ヶ月、歳入歳出総概算書は4月15日から6月30日へと2ヶ月半、予定経費要求書は6月30日から8月31日へと2ヶ月、それぞれ延期された。各省が歳出概算書を大蔵省に送付してから大蔵省が歳入歳出総概算書を内閣に提出するまでの間、主計局は経費の査定を行う。査定期間が半月から1ヶ月に倍増したため、概算要求制度はようやく軌道に乗った。なお、我が国の予算制度の特色である予算議決主義は堅持されている。

通常議会で予算が成立しなかった場合、政府は前年度の予算を施行する。そ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。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。

この手続は改革前と全く同一である。政府は前年度予算の組替えを許されない。「目」の新設や流用は可能であるが、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。

立法予算が成立すると、政府はその定額の範囲内で行政予算を編成する。この手続を図示すると図1のローマ数字のようになる。まず各省大臣官房の会計課長は、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。各省大臣が甲の計算書で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。また、各省大臣は乙の計算書を会計検査院に送付する。次に大蔵省の主計局長は、支払予算計算書に基づいて支払予算令達書を作成し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣は令達書を金庫に交付する。最後に、各省大臣官房の会計課長は支払予算明細書を作成し、所属大臣に提出する。各省大臣は明細書を、支払命令官である部局長に交付する。

手続の主な変更点は2つある。第1に、大蔵省は各省の支払予算を検視しない。大蔵省は各省の支払予算計算書を受理するに過ぎない。しかし「検視」は「承認」と異なり極めて形式的なものである。大蔵省の権限が大きく損なわれた訳ではない。第2に、大蔵省は各省の支払予算を金庫に令達する。会計主務官が廃止されたため、支払予算に関する事務の一部も金庫に移された。会計主務官の廃止については、執行過程で詳述する。

Ⅱ. 執行過程

明治26年には「金庫出納事務規程」が全部改正⁽⁵⁾され、その後も一部改正が間断なく続けられた。予算制度と徴税制度は国庫制度を介して密接に結び付いているため、これらは一体的に考察されなければならない。

(5) 明治26年大蔵省訓令第39号(11月24日)。

1. 歳 入

明治 27 年には「国税徴収法」が一部改正⁽⁶⁾され、「国税徴収法施行細則」は全部改正⁽⁷⁾された。大蔵省は依然として徴税機構の直轄化を果せず、租税の徴収を府県に依存している。

A. 地 租

明治 26 年の「地方官官制」改正⁽⁸⁾により、各府県の直税署は間税署と統合され、収税部が新設された。同様に、直税署の支署である直税分署も、間税署の支署である間税分署と統合され、収税署が新設された。

a. 通 常

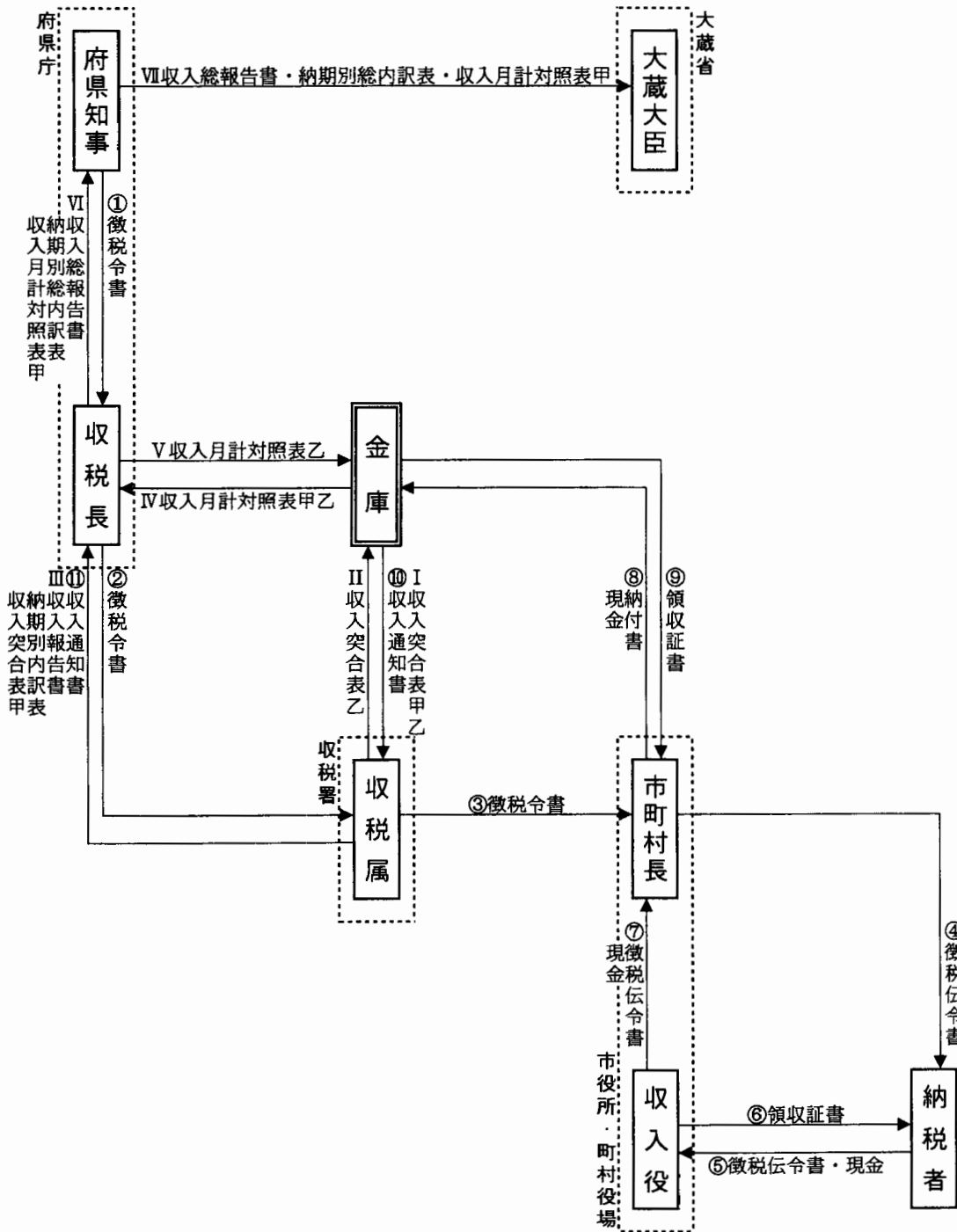
地租の一般的な収入手続を図示すると図 2 の丸数字のようになる。まず、府県知事は地租の徴税令書を作成し、収税長に交付する。収税長が徴税令書を収税署の属官に交付すると、収税属はそれを市町村長に交付する。次いで、市町村長は徴税令書に基づいて徴税伝令書を作成し、納税期限の 15 日以上前に納税者に交付する。納税者が徴税伝令書に現金を添えて市役所・町村役場まで持参すると、収入役は徴税伝令書に接続している領収証書を切り離す。領収証書は納税者に返付し、徴税伝令書と現金は市町村長に提出する。続いて、市町村長は地租の納付書を作成し、現金を添えて納税期限から 3 日以内に金庫に持参する。金庫の担当者は納付書に接続している領収証書と収入通知書を切り離す。領収証書は市町村長に返付し、収入通知書は収税属に送付する。最後に、収税属は通知書を収税長に提出する。

手続の主な変更点は 2 つある。第 1 に、徴税令書は収税長および収税属を経由して市町村長に交付される。従来は、一方で徴税令書が市町村長に直接交付され、他方で徴税令達書が収税長を経由して収税属に交付された。徴税令達書

(6) 明治 27 年法律第 17 号 (6 月 11 日)。

(7) 明治 27 年大蔵省令第 12 号 (6 月 14 日)。

(8) 明治 26 年勅令第 162 号 (10 月 30 日)。



(出所)「会計規則」及び「国税徴収法」より作成。

図2 地租の通常収入手続

を作成する手間と徴税令書を転送する時間を比較すれば、どちらの費用がより大きいかは自明である。第2に、収税署は市町村から金庫への払込を逐一検証しない。収税署は金庫から通知を受けるに過ぎない。明治26年の官制改革によって、府県の徴税機構は大幅に縮小した。⁽⁹⁾ 租税の収納を個別に検証するだけの人的余裕を収税署は既に失っている。この背景には大蔵省と内務省の政治的対立があったと言われる。⁽¹⁰⁾

地租の通常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。まず金庫の担当者は、収税署ごとの収納額を記載した甲乙2通の収入突合表を毎月作成し、翌月3日までに収税属に送付する。収税属は乙の突合表を証明し、金庫に返送する。収税属は、賦課額や徴収額を記載した収入報告書と納期別内訳表を作成し、甲の突合表を添えて翌月5日までに収税長に提出する。次いで金庫の担当者は、府県ごとの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7日までに収税長に送付する。収税長は乙の月計対照表を証明し、金庫に返送する。収税長は、収入報告書と納期別内訳表に基づいて収入総報告書と納期別総内訳表を作成し、甲の月計対照表を添えて府県知事に提出する。最後に、府県知事はそれらを翌月15日までに大蔵大臣に提出する。

手続の主な変更点は3つある。第1に、幾つかの計表や報告書が統廃合された。租税領収日計表は廃止された。収入計算表は支出計算表と統合され、決算過程に移された。納期別(総)報告書は納期別(総)内訳表に改変され、収入(総)報告書に吸収された。これらにより、報告手続は大幅に簡素化した。第2に、収入月計対照表と収入突合表の役割を分けた。前者には府県全体の収納額を、後者には収税署単位の収納額を記載する。従来は前者に当る計表が存在しなかったため、後者に当る計表をそのまま大蔵省に提出していた。大蔵省は収税

(9) 明治23年と26年の判任官定員を比較すると、徴税部門は5,606人から3,750人へと1,856人(33.1%)も減少したが、他の部門は6,296人から6,970人へと674人(9.7%)ほど増加した。

(10) 牛米努「国税徴収機構形成史序説—租税局出張所から税務管理局まで—」『税務大学校論叢』第39号、2002年6月、313ページ。

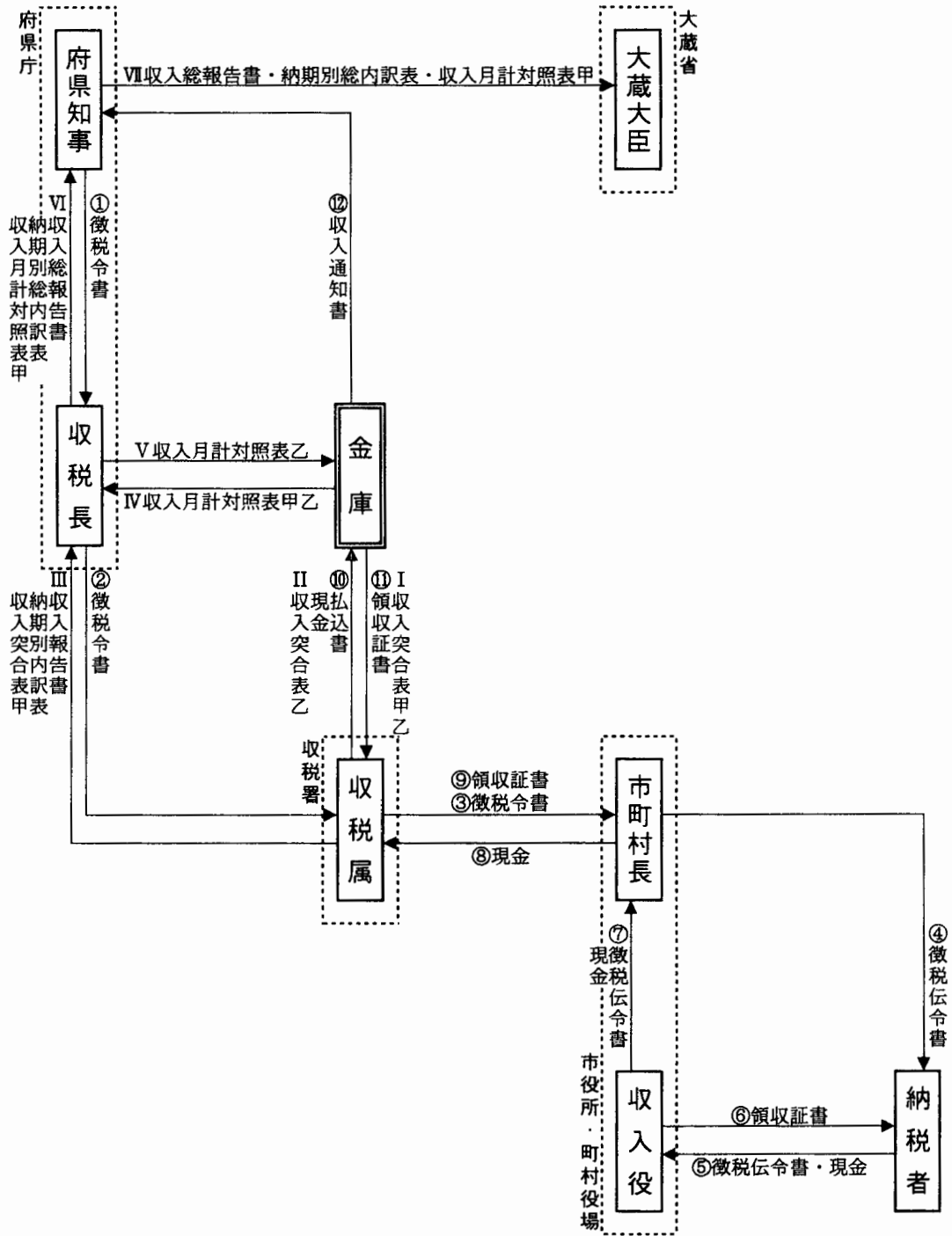
署単位の計表から府県全体の数値を算出しなければならず、小さくない負担になっていた。第3に、収入総報告書と納期別総内訳表は収税長が作成する。従来はどちらも府県知事が行っていたが、専門的な知識を必要とするため、収税長に委任された。

b. 簡 易

地租の例外的な収入手続を図示すると図3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、収税長に交付する。収税長が徴税令書を収税署の属官に交付すると、収税属はそれを市町村長に交付する。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、収入役は徴税伝令書に接続している領収証書を切り離す。領収証書は納税者に返付し、徴税伝令書と現金は市町村長に提出する。続いて、市町村長が現金を納税期限から3日以内に収税署に持参すると、収税属は引換えに領収証書を交付する。最後に、収税属は払込書を作成し、現金を添えて金庫に持参する。金庫の担当者は払込書に接続している領収証書と収入通知書を切り離す。領収証書は収税属に返付し、収入通知書は府県知事に送付する。

手続の主な変更点は、府県知事が収税署から金庫への払込を逐一検証しないことにある。府県知事は金庫から通知を受けるに過ぎない。簡易収入は通常収入の補完手続であり、独立の存在ではない。通常収入の改革は当然、簡易収入に波及する。こうして、国庫収納の検証制度は完全に消滅した。

地租の簡易収入に付随する報告手続を図示すると図3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2の報告手続と全く同一である。まず、金庫の担当者は甲乙2通の収入突合表を毎月作成し、翌月3日までに収税属に送付する。収税属は乙の突合表を証明し、金庫に返送する。収税属は収入報告書と納期別内訳表を作成し、甲の突合表を添えて翌月5日までに収税長に提出する。次いで、金庫の担当者は甲乙2通の収入月計対照表を毎月作成し、翌月7日までに収税長に送付する。収税長は乙の月計対照表を証明し、金庫に返送



(出所)「会計規則」及び「国税徴収法」より作成。

図3 地租の簡易収入手続

する。収税長は収入総報告書と納期別総内訳表を作成し、甲の月計対照表を添えて府県知事に提出する。最後に、府県知事はそれらを翌月 15 日までに大蔵大臣に提出する。

手続の主な変更点は、府県知事が現金の払込に関する報告書を作成しないことにある。国庫収納の検証制度が廃止されたため、収税署から金庫への払込は収入(総)報告書に付記されることになった。報告手続の簡素化は限界まで進められた。

B. 酒 造 税

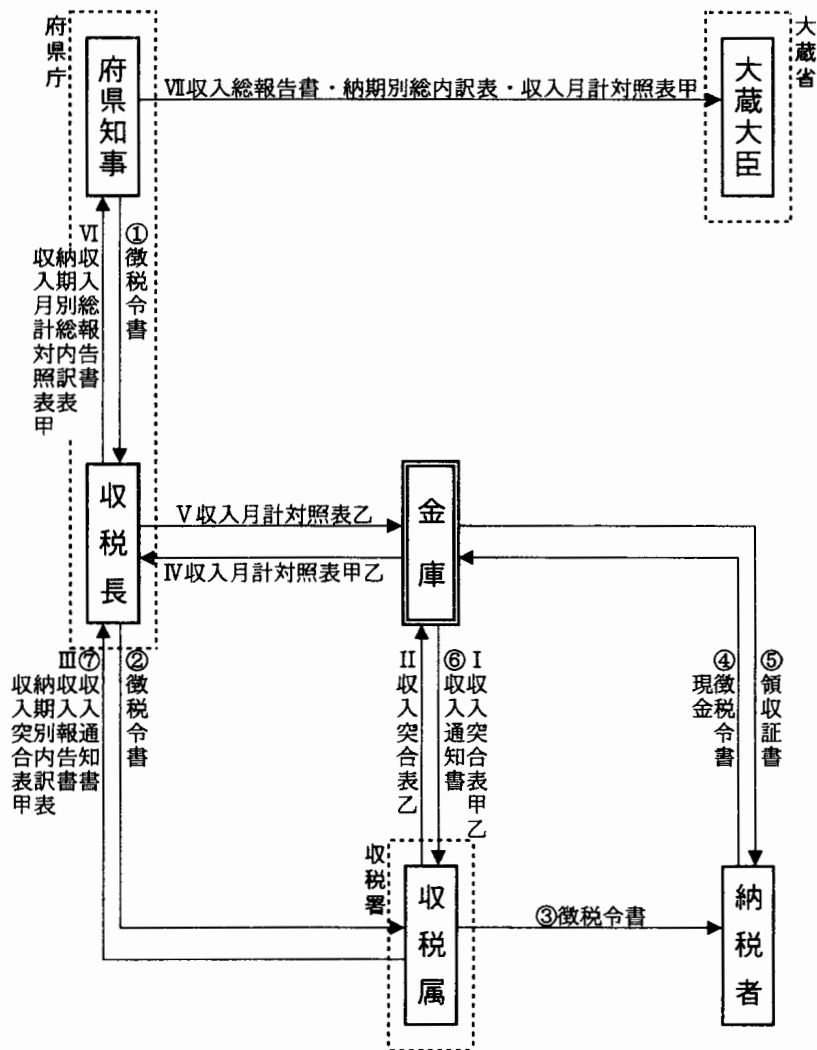
前述したように、各府県の間税署は直税署と統合され、収税部が新たに設けられた。また、間税署の支署である間税分署も、直税署の支署である直税分署と統合され、収税署が新たに設けられた。

a. 通 常

酒造税の一般的な収入手続を図示すると図 4 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、収税長に交付する。収税長が徴税令書を収税署の属官に交付すると、収税属はそれを納税期限の 15 日以上前に納税者に交付する。次いで、納税者が徴税令書に現金を添えて金庫に持参すると、金庫の担当者は徴税令書に接続している領収証書と収入通知書を切り離す。領収証書は納税者に返付し、収入通知書は収税属に送付する。最後に、収税属は通知書を収税長に提出する。

手続の主な変更点は 2 つあるが、いずれも地租と共通している。第 1 に、徴税令書は収税長および収税属を経由して納税者に交付される。第 2 に、収税署は納税者から金庫への払込を逐一検証しない。市町村が徴税に関与しない点は従来と変りない。

酒造税の通常収入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。これは地租の通常収入、即ち図 2 の報告手続と同一であり、変更点も共通している。まず、金庫の担当者は甲乙 2 通の収入突合表を毎月作成し、翌



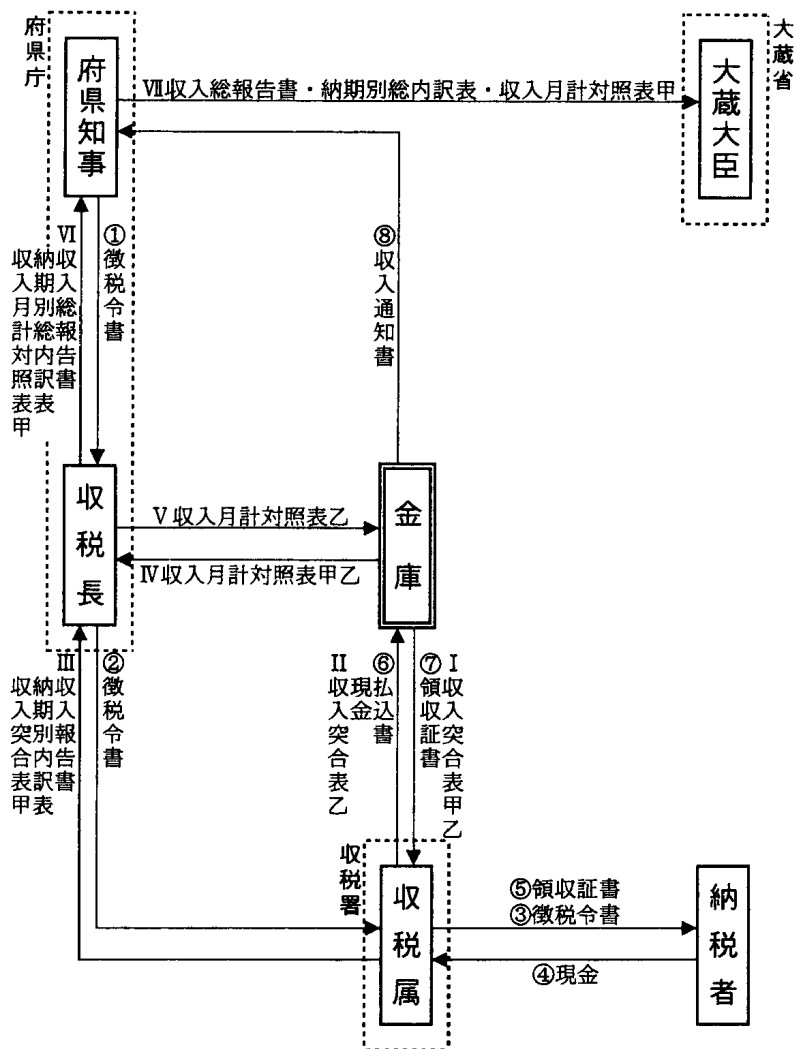
(出所)「会計規則」及び「国税徴収法」より作成。

図4 酒造税の通常収入手続

月3日までに収税属に送付する。収税属は乙の突合表を証明し、金庫に返送する。収税属は収入報告書と納期別内訳表を作成し、甲の突合表を添えて翌月5日までに収税長に提出する。次に、金庫の担当者は甲乙2通の収入月計対照表を毎月作成し、翌月7日までに収税長に送付する。収税長は乙の月計対照表を証明し、金庫に返送する。収税長は収入総報告書と納期別総内訳表を作成し、甲の月計対照表を添えて府県知事に提出する。最後に、府県知事はそれらを翌月15日までに大蔵大臣に提出する。

b. 簡 易

酒造税の例外的な収入手続を図示すると図5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、収税長に交付する。収税長が徴税令書を収税署の属官に交付すると、収税属はそれを納税期限の15日以上前に納税者に交付する。次いで、納税者が現金を収税署に持参すると、収税属は引換えに領収証書を交付する。最後に、収税属は払込書を作成し、現金を添えて金庫に持参する。金庫の担当者は払込書に接続している領収証書と収入通知書を切り離す。領収証書は収税属に返付し、収入通知書は府県知事に送付する。領収証書は収税属に返付し、収入通知書は府県知事に送付する。



(出所)「会計規則」及び「国税徴収法」より作成。

図5 酒造税の簡易収入手続

手続の主な変更点は1つしかなく、地租と共通している。即ち、府県知事は収税署から金庫への払込を逐一検証しない。簡易収入の利用に関して、地租と酒造税との間に差は見られない。

酒造税の簡易収入に付随する報告手続を図示すると図5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3の報告手続と同一であり、変更点も共通している。まず、金庫の担当者は甲乙2通の収入突合表を毎月作成し、翌月3日までに収税属に送付する。収税属は乙の突合表を証明し、金庫に返送する。収税属は収入報告書と納期別内訳表を作成し、甲の突合表を添えて翌月5日までに収税長に提出する。次に、金庫の担当者は甲乙2通の収入月計対照表を毎月作成し、翌月7日までに収税長に送付する。収税長は乙の月計対照表を証明し、金庫に返送する。収税長は収入総報告書と納期別総内訳表を作成し、甲の月計対照表を添えて府県知事に提出する。最後に、府県知事はそれらを翌月15日までに大蔵大臣に提出する。

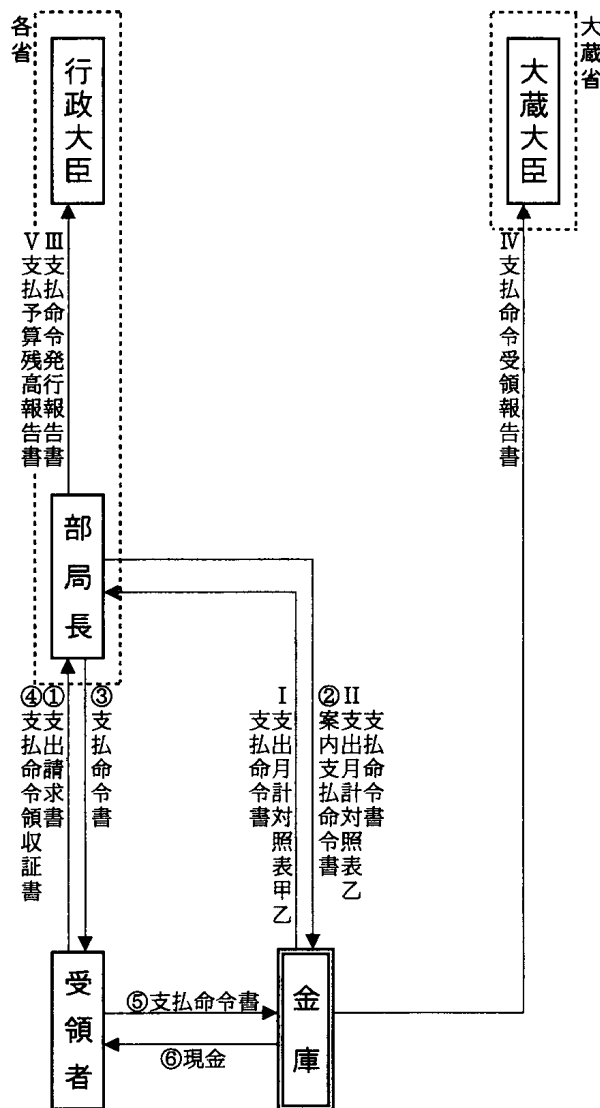
2. 歳 出

明治26年の「会計規則」改正により、会計主務官は廃止された。これこそが今次の改革の眼目であり、明治政府の予算制度が確立したことを示す証左でもある。なお、下記の部局長は総て支払命令官を指す。

A. 通 常

一般経費には通常支出手続が適用される。これを図示すると図6の丸数字のようになる。まず、経費の受領者は各省の部局長に支出を請求する。次いで、部局長は支払命令書と案内支払命令書を作成し、接続している両者を切り離す。案内支払命令書は金庫に送付し、支払命令書は受領者に交付する。受領者は引換えに支払命令の領収証書を提出する。最後に、受領者が支払命令書を金庫に持参すると、金庫の担当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。

手続の主な変更点は、支出の調定制度が廃止されたことにある。会計主務官



(出所)「会計法」及び「会計規則」より作成。

図6 通常支出手続

の廃官に伴い、各省の部局長は支払命令書を自己のみの責任で発行するようになった。執行過程における支出の監視装置は総て廃棄された。明治憲法の制定に際し大蔵省内で構想された原形からはほど遠いが、この支出手続こそ従来にない安定性を示すのである。

通常支出手続には報告が付随する。これを図示すると図6のローマ数字のようになる。まず金庫の担当者は、支払命令の受領額を記載した甲乙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

各省の部局長に送付する。部局長は乙の月計対照表を証明し、支払命令書と併せて、翌月8日までに金庫に返送する。また部局長は、支払命令の発行額を記載した報告書を毎月作成し、翌月7日までに所属大臣に提出する。続いて、金庫の責任者である日本銀行総裁は、支払命令の受領額を記載した報告書を毎月作成し、翌月15日までに大蔵大臣に提出する。最後に各省の部局長は、毎年度の支払予算残高を記載した報告書を作成し、翌年度の7月15日までに所属大臣に提出する。

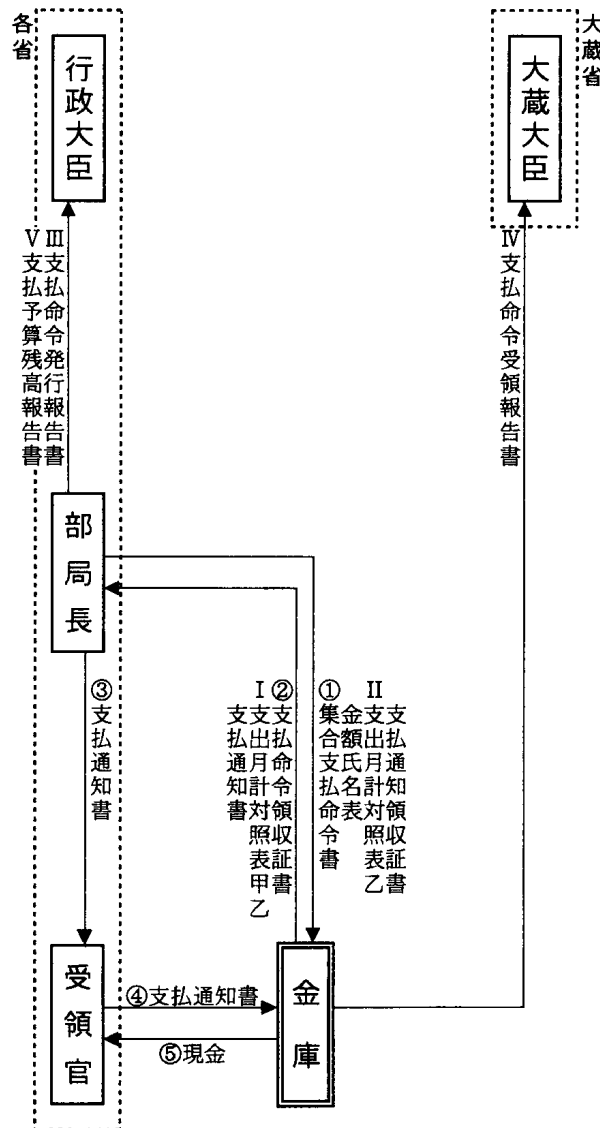
手続の主な変更点は2つある。第1に、幾つかの計表や報告書が統廃合された。支出計算表は収入計算表と統合され、決算過程に移された。支出(総)報告書は廃止され、代わりに支払命令受領報告書が導入された。これらにより、報告手続は大幅に簡素化した。第2に、支出月計対照表は支払命令官が証明する。会計主務官の廃官に伴い、各省の部局長は歳出予算の執行状況を自ら把握するようになった。

B. 集 合

俸給などには集合支出手続が適用される。これを図示すると図7の丸数字のようになる。まず、各省の部局長は集合支払命令書を作成し、支払の内訳を示した金額氏名表を添えて、金庫に送付する。金庫の担当者は引換えに支払命令の領収証書を送付する。次いで、各省の部局長は支払通知書を作成し、俸給等の受領官に交付する。最後に、受領官が支払通知書を金庫に持参すると、金庫の担当者は支払通知書と金額氏名表を照査し、合致すれば現金を交付する。その際、受領官は支払通知書に領収の旨を裏書きする。

手続の主な変更点は、案内支払命令書を廃止したことにある。従来は、各省の部局長が集合支払命令書と案内支払命令書を金庫に送付していたが、双方の記載内容はほとんど重複していた。集合支払命令書だけで充分に用は足りる。集合支出の様式を通常支出に無理遣り合わせる必要はない。

集合支出に付随する報告手続を図示すると図7のローマ数字のようになる。まず、金庫の担当者は甲乙2通の支出月計対照表を毎月作成し、現金交付済の



(出所)「会計法」及び「会計規則」より作成。

図7 集合支出手続

支払通知書を添えて、翌月5日までに各省の部局長に送付する。部局長は乙の月計対照表を証明し、支払通知の領収証書と併せて、翌月8日までに金庫に返送する。また、部局長は支払命令の発行報告書を毎月作成し、翌月7日までに所属大臣に提出する。続いて、金庫の責任者である日本銀行総裁は、支払命令の受領報告書を毎月作成し、翌月15日までに大蔵大臣に提出する。最後に、各省の部局長は支払予算の残高報告書を作成し、翌年度の7月15日までに所属大臣に提出する。

手続の主な変更点は、支払命令官が支払通知書を金庫に返送しないことにある。代りに、支払通知の領収証書を送付する。後述する決算過程の支出証明において、支払通知書が証憑書類として採用されたためである。

C. 前 渡

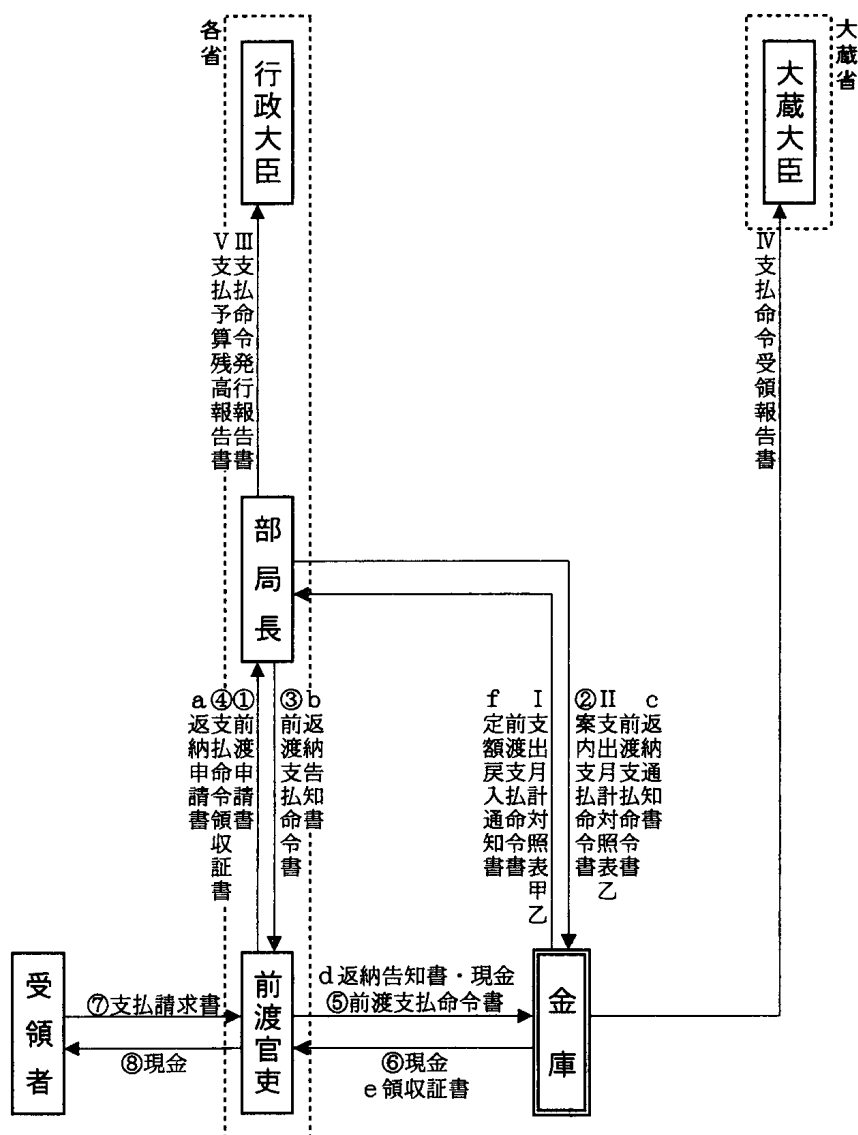
直営事業費などには前渡支出手続が適用される。これを図示すると図8の丸数字のようになる。まず、現金の前渡を受ける官吏は、各省の部局長に前渡を申請する。次いで、部局長は前渡支払命令書と案内支払命令書を作成し、接続している両者を切り離す。案内支払命令書は金庫に送付し、前渡支払命令書は前渡官吏に交付する。前渡官吏は引換えに支払命令の領収証書を提出する。続いて、前渡官吏が前渡支払命令書を金庫に持参すると、金庫の担当者は前渡支払命令書と案内支払命令書を照査し、合致すれば現金を交付する。最後に、経費の受領者が前渡官吏に支払を請求すると、前渡官吏は現金を交付する。

この手続には特記すべき変更点がない。前渡官吏は現金を直接取扱うが、その範囲と金額は厳しく制限されている。これらの制限を緩和するには、財政に関する基本法、即ち「⁽¹¹⁾会計法」を改正する必要がある。

前渡支出に付随する報告手続を図示すると図8のローマ数字のようになる。これは通常支出、即ち図6の報告手続とほぼ同一であり、特に取上げるべき変更点もない。まず、金庫の担当者は甲乙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日までに各省の部局長に送付する。部局長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日までに金庫に返送する。また、部局長は支払命令の発行報告書を毎月作成し、翌月7日までに所属大臣に提出する。続いて、金庫の責任者である日本銀行総裁は、支払命令の受領報告書を毎月作成し、翌月15日までに大蔵大臣に提出する。最後に、各省の部局長は支払予算の残高報告書を作成し、翌年度の7月15日までに所属大臣に提出する。

現金の前渡を受けた官吏は、経費の支払後に残金を返納する。この手続を図

(11) 明治22年法律第4号(2月11日)。



(出所)「会計法」及び「会計規則」より作成。

図 8 前渡支出手続

示すると図 8 のアルファベットのようになる。まず、各省の前渡官吏は部局長に不用額の返納を申請する。部局長は返納告知書と返納通知書を作成し、接続している両者を切り離す。返納告知書は前渡官吏に交付し、返納通知書は金庫に送付する。次いで、前渡官吏が返納告知書に現金を添えて金庫に持参すると、金庫の担当者は返納告知書と返納通知書を照査し、合致すれば返納金を予算定額に戻入する。最後に、金庫の担当者は返納告知書に接続している領収証書と定額戻入通知書を切り離す。領収証書は前渡官吏に返付し、定額戻入通知書は

部局長に送付する。

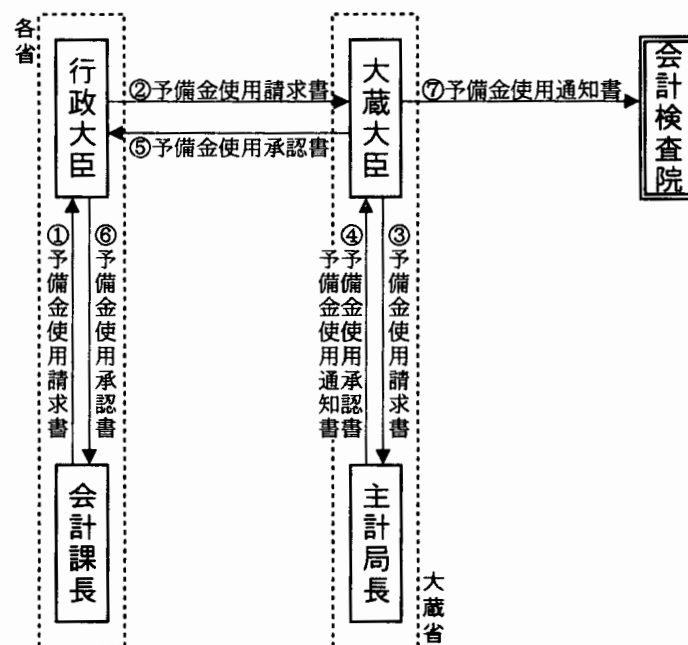
手続の主な変更点は2つある。第1に、支払命令官は前渡官吏から金庫への払込を逐一検証しない。各省の部局長は金庫から定額戻入の通知を受けるに過ぎない。第2に、大蔵大臣は返納金の定額戻入を一々検視しない。各省の部局長が残金の返納を金庫に通知すると、予算定額への戻入は自動的に行われる。これらの修正により、返納手続は大幅に簡素化した。

3. 予備費

予備費は依然として、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峻別されている。執行過程では議会の関与を一切認めないという政府の姿勢も以前と変りない。

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9の丸数字のようになる。ま



(出所)「会計法」及び「会計規則」より作成。

図9 第一予備金の事前承認手続

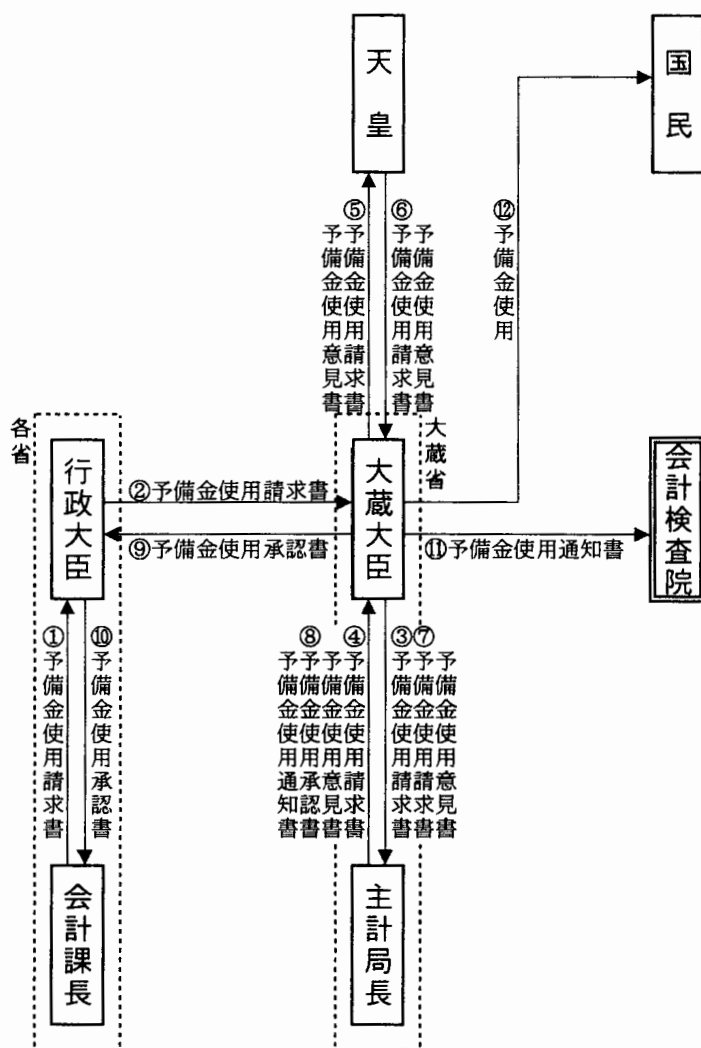
ず、各省大臣官房の会計課長は第一予備金の使用請求書を作成し、所属大臣に提出する。各省大臣が使用請求書の大蔵大臣に送付すると、大蔵大臣はそれを主計局長に交付する。次いで、主計局長は第一予備金の使用承認書と使用通知書を作成し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が使用承認書を各省大臣に送付すると、各省大臣はそれを大臣官房の会計課長に交付する。最後に、大蔵大臣は使用通知書を会計検査院に送付する。

手続の主な変更点は、大蔵大臣が第一予備金の使用を各省の中央会計主務官に命じないことにある。支出の調定制度が廃止されると同時に、(中央)会計主務官は廃官となった。第一予備金の事前承認手続は幾分簡素化した。

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10の丸数字のようになる。まず、各省大臣官房の会計課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。各省大臣が使用請求書の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、主計局長は第二予備金の使用意見書を作成し、使用請求書に添えて大蔵大臣に提出する。大蔵大臣がそれらを天皇に奏上すると、天皇はそれらを勅裁し、大蔵大臣に返付する。大蔵大臣はそれらを主計局長に交付する。続いて、主計局長は第二予備金の使用承認書と使用通知書を作成し、大蔵大臣に提出する。大蔵大臣が使用承認書を各省大臣に送付すると、各省大臣はそれを大臣官房の会計課長に交付する。また、大蔵大臣は使用通知書を会計検査院に送付する。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。

手続の主な変更点は1つしかなく、第一予備金と共通している。即ち、大蔵大臣は第二予備金の使用を各省の中央会計主務官に命じない。(中央)会計主務官の廃官によって、第二予備金の事前承認手続も若干簡素化した。



(出所)「会計法」及び「会計規則」より作成。

図 10 第二予備金の事前承認手続

Ⅲ. 決算過程

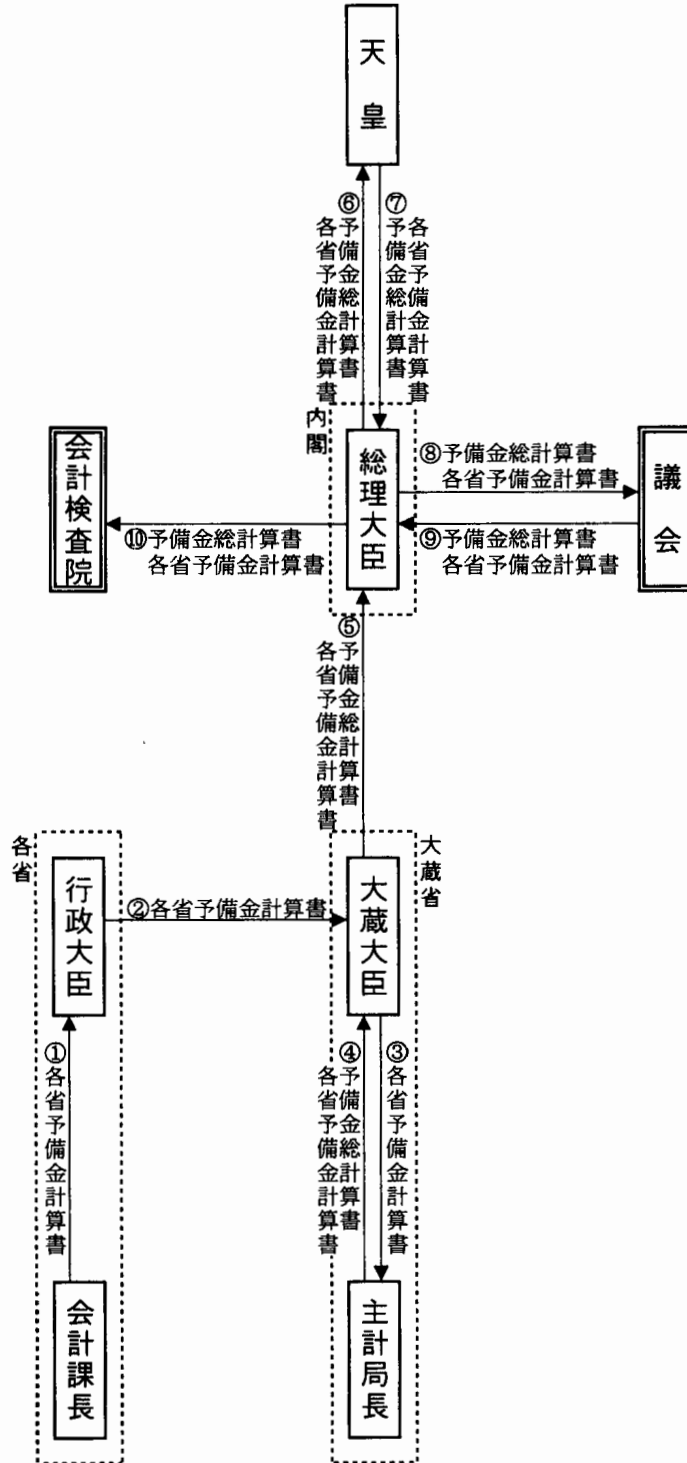
この変革期に「会計検査院法」⁽¹²⁾と「会計検査院事務章程」⁽¹³⁾は結局改正されなかった。決算過程は依然として、予算循環を構成する手続と会計裁判に関連する手続に大別される。予備費の使用に伴う手続も存続している。

(12) 明治 22 年法律第 15 号 (5 月 9 日)。

(13) 明治 22 年勅令第 106 号 (9 月 24 日)。

1. 予 備 費

第一または第二予備金を使用した後の手続を図示すると図 11 の丸数字のよ



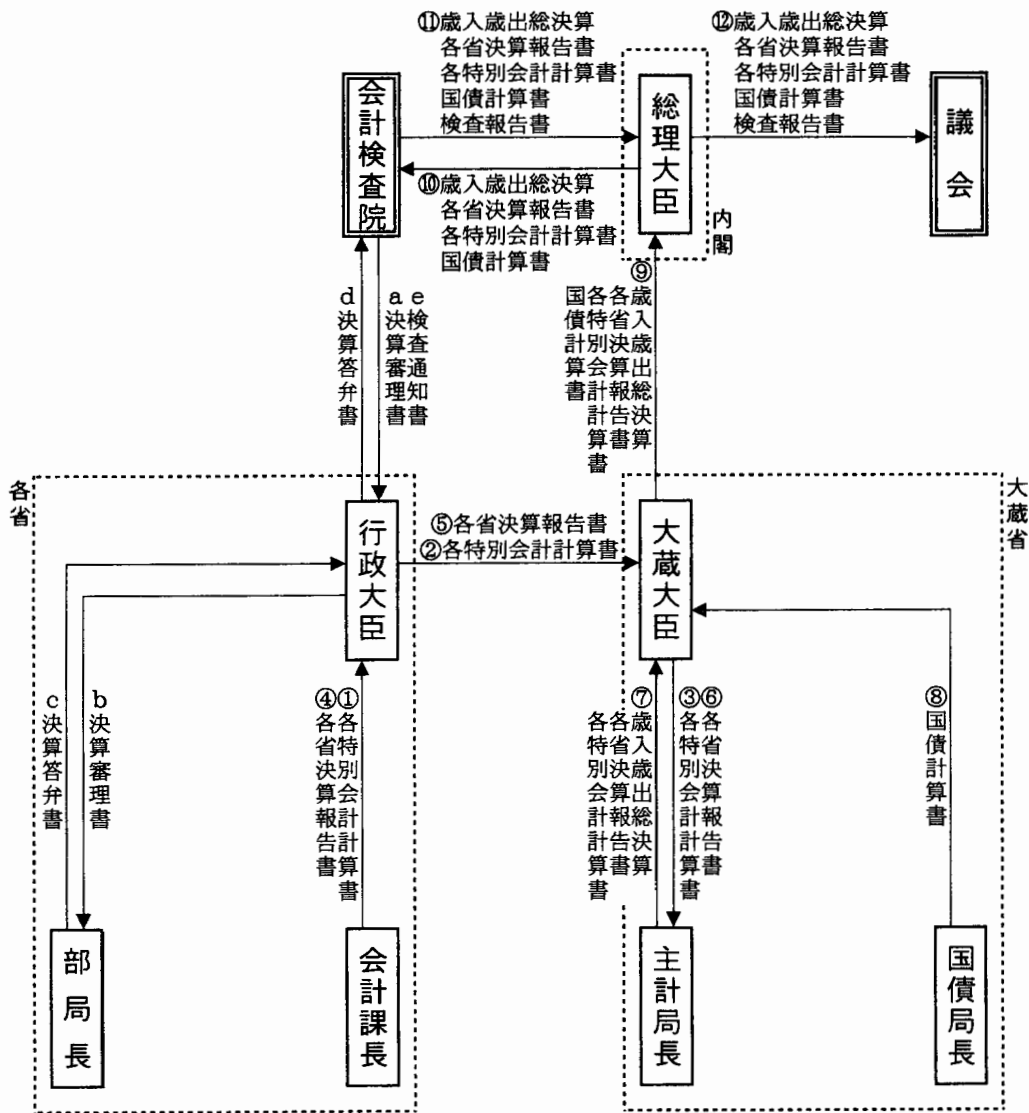
(出所)「会計法」及び「会計規則」より作成。

図 11 予備金の事後承諾手続

うになる。これは従前と全く同一であり、変更点はない。まず大臣官房の会計課長は、各省で使用した予備金の計算書を作成し、所属大臣に提出する。各省大臣は計算書を翌年度の8月31日までに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予備金の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。内閣はそれら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。議会がそれら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。

2. 決 算

予算循環を構成する狭義の決算手続を図示すると図12の丸数字のようになる。まず大臣官房の会計課長は、各省が管轄する特別会計の計算書を作成し、所属大臣に提出する。各省大臣が計算書を翌年度の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。次いで大臣官房の会計課長は、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。各省大臣が報告書を翌年度の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、国債の残高や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、決算を確定させる。もし問題事項が見つければ、図12のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は決算審理書を作成し、各省大臣に送付する。各省大臣は審理書を、支払命令官である部局長に交付する。部局長は決算答弁書を作成し、所属大臣に提出する。各省大臣が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、不当事項のみ検査結果を



(出所)「会計法」及び「会計規則」より作成。

図12 決算手続

各省大臣に通知する。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。

この手続は従前と全く同一であり、変更点はない。我が国の予算制度の特徴である決算報告主義は維持されている。予算議決主義と決算報告主義の特異な組合せは完全に定着した。

3. 証 明

明治 26 年から翌 27 年にかけて、会計裁判に関連する種々の「証明規程」が廃止⁽¹⁴⁾制定⁽¹⁵⁾、全部改正⁽¹⁶⁾された。決算過程の改革は証明手続に集中している。

A. 収 入

会計裁判とは別個に行われる内部監査の手続を図示すると **図 13** のローマ数字のようになる。これは従来と全く同一であり、変更点はない。まず、大蔵大臣が府県職員から任命する検査員は、現金を領収した収税属の帳簿と金櫃を年度末の 3 月 31 日に検査し、甲乙 2 通の出納検定書を作成する。甲の検定書は即時、収税属に交付される。乙の検定書は後日、大蔵大臣に提出される。最後に、大蔵大臣は乙の検定書を主税局長に交付する。

会計裁判に係わる証明手続を図示すると **図 13** の丸数字のようになる。まず府県の収税長は、現金出納額を記載した計算書を作成し、証憑書類と併せて、翌年度の 5 月 31 日までに府県知事に提出する。府県知事は出納計算の保証書を作成し、計算書と証憑書類に添えて、大蔵省の主税局長に提出する。主税局長は計算書、証憑書類、保証書を点検して、出納下検査書を作成し、翌年度の 6 月 25 日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と保証書を参考に、計算書と証憑書類を検査する。もし問題が見つかれば、**図 13** のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は出納審理書を作成し、主税局長に送付する。主税局長が審理書を府県知事に交付すると、府県知事はそれを収税長に交付する。収税長は出納答弁書を作成し、府県知事に提出する。府県知事が答弁書を主税局長に提出すると、主税局長はそれを会計検査院に送付する。会計検査院は答弁書を踏まえて判決を下す。会計検査院が収税長の有責を認定したなら、出納判決書が主税局長に送付される。主税局長が判

(14) 明治 26 年会計検査院達第 2 号 (12 月 11 日)。

(15) 明治 26 年会計検査院達第 3 号 (12 月 11 日)、明治 27 年同達第 10 号 (4 月 25 日)。

(16) 明治 27 年会計検査院達第 11 号 (4 月 25 日) および第 19 号 (7 月 2 日)。

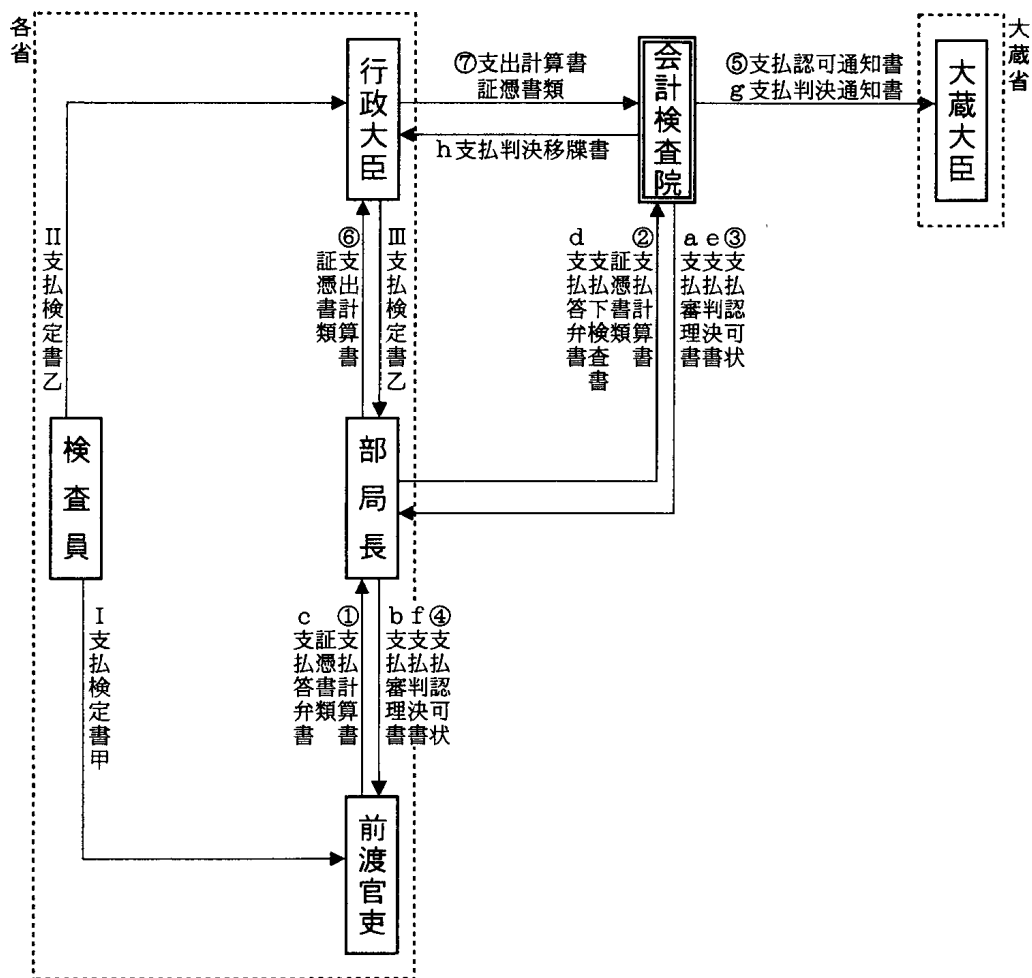
税局長に送付される。主税局長が認可状を府県知事に交付すると、府県知事はそれを収税長に交付する。会計検査院は認可内容を、国庫大臣としての大蔵大臣に通知する。次いで府県知事は、租税調定額を記載した計算書を作成し、証憑書類と併せて、翌年度の8月31日までに大蔵省の主税局長に提出する。主税局長はそれらを調査して会計検査院に送付する。また府県の収税長は、租税収入額を記載した計算書を作成し、証憑書類と併せて、翌年度の8月31日までに府県知事に提出する。府県知事は収入計算の保証書を作成し、計算書と証憑書類に添えて、大蔵省の主税局長に提出する。主税局長は計算書、証憑書類、保証書を点検して、収入下検査書を作成し、翌年度の9月25日までにそれらを会計検査院に送付する。会計検査院は下検査書と保証書を参考に、計算書と証憑書類を検査する。もし問題が見つければ、**図13**のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は収入審理書を作成し、主税局長に送付する。主税局長が審理書を府県知事に交付すると、府県知事はそれを収税長に交付する。収税長は収入答弁書を作成し、府県知事に提出する。府県知事が答弁書を主税局長に提出すると、主税局長はそれを会計検査院に送付する。会計検査院は答弁書を踏まえて判決を下す。会計検査院が収税長の有責を認定したなら、収入判決書が主税局長に送付される。主税局長が判決書を府県知事に交付すると、府県知事はそれを収税長に交付する。会計検査院は判決内容を、国庫大臣としての大蔵大臣に通知し、所轄大臣としての大蔵大臣に移牒する。会計検査院が収税長の無責任を認めたなら、収入認可状が主税局長に送付される。主税局長が認可状を府県知事に交付すると、府県知事はそれを収税長に交付する。会計検査院は認可内容を、国庫大臣としての大蔵大臣に通知する。

手続の主な変更点は4つある。第1に、出納計算書と収入計算書は収税長が作成する。従来は収税属が個々に出納や収入を証明していたが、合理化のために収税長が一括処理することになった。但し、収税属が弁償責任を免れた訳ではなく、分掌する事務については当然それを負う。第2に、出納計算書と収入計算書は主税局長が下検査を行う。従来は府県知事が個々に実施していたが、合理化のために主税局長が一括処理することになった。但し、府県知事は出納

や収入の計算を保証し、主税局長の下検査を補助する。第3に、会計検査院への文書送付期限を早めた。出納計算書は7月25日から6月25日へと1ヶ月、収入計算書は12月25日から9月25日へと3ヶ月、繰上げられた。会計検査院は会計裁判の審理を以前より早く開始できるようになった。第4に、府県知事は調定計算書を作成する。しかし、府県知事は会計裁判に掛けられない。府県知事が、収入調定官ではあっても、出納官吏ではないためである。調定計算書は会計検査の証拠資料として採用されるに過ぎない。

B. 支 出

会計裁判とは別個に行われる内部監査の手続を図示すると図14のローマ数字



(出所)「会計法」及び「会計規則」より作成。

図14 支出の証明手続

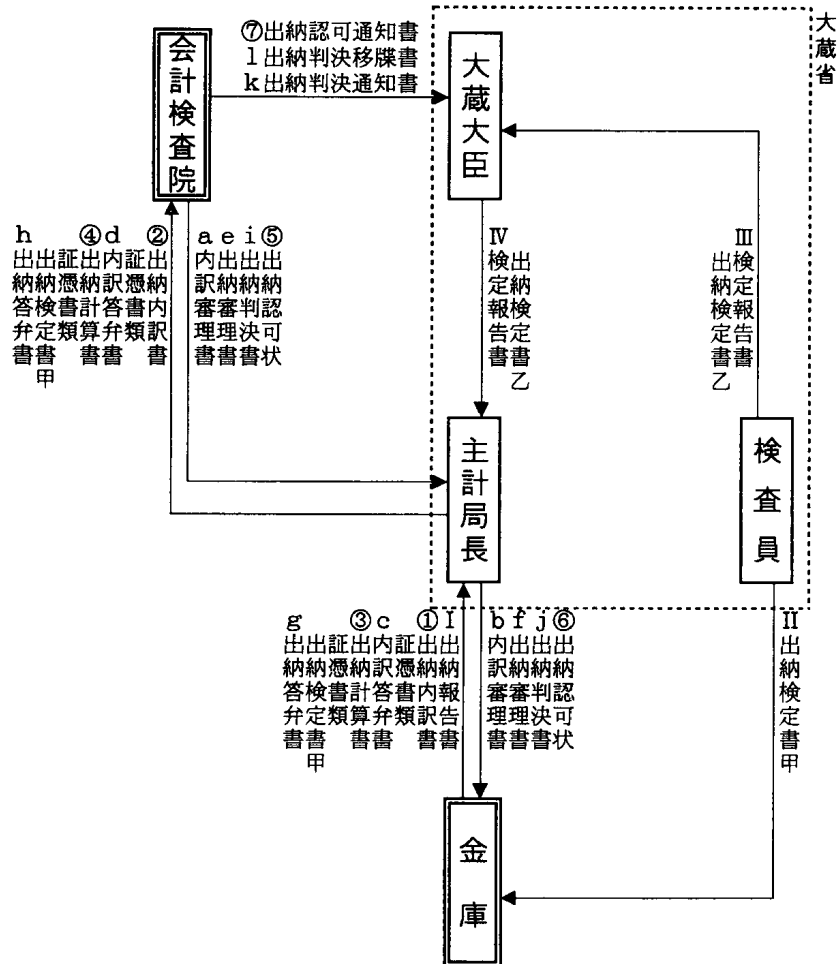
字のようになる。これは従来と全く同一であり、変更点はない。まず、各省大臣が任命する検査員は、現金の前渡を受けた官吏の帳簿と金櫃を年度末の3月31日に検査し、甲乙2通の支払検定書を作成する。甲の検定書は即時、前渡官吏に交付される。乙の検定書は後日、各省大臣に提出される。最後に、各省大臣は乙の検定書を、支払命令官である部局長に交付する。

会計裁判に係わる証明手続を図示すると図14の丸数字のようになる。まず現金の前渡を受けた官吏は、現金支払額を記載した計算書を月1回もしくは数回作成し、証憑書類を添えて、支払命令官である部局長に提出する。部局長は計算書と証憑書類を点検して、支払下検査書を作成し、半月以内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、計算書と証憑書類を検査する。もし問題が見つければ、図14のアルファベットのような手続が取られる。会計検査院は支払審理書を作成し、各省の部局長に送付する。部局長が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の有責を認定したなら、支払判決書が部局長に送付される。部局長は判決書を前渡官吏に交付する。会計検査院は判決内容を大蔵大臣に通知し、各省大臣に移牒する。会計検査院が前渡官吏の無責任を認めたなら、支払認可状が部局長に送付される。部局長は認可状を前渡官吏に交付する。会計検査院は認可内容を大蔵大臣に通知する。次いで各省の部局長は、経費支出額を記載した計算書を毎月作成し、証憑書類を添えて、翌月15日までに所属大臣に提出する。各省大臣はそれらを調査して会計検査院に送付する。

手続の主な変更点は2つある。第1に、支出計算書は各省の部局長が作成する。しかし、部局長は会計裁判に掛けられない。部局長が、支払命令官ではあっても、出納官吏ではないためである。支出計算書は会計検査の証拠資料として採用されるに過ぎない。第2に、支出内訳書が廃止された。支出計算書の作成頻度が年度毎から月毎に引上げられたため、支出内訳書を毎月作成する必要はなくなった。

C. 国庫出納

会計裁判とは別個に行われる内部監査の手続を図示すると図15のローマ数字のようになる。まず、金庫の責任者である日本銀行総裁は、国庫の現金出納額を記載した報告書を毎月作成し、翌月15日までに大蔵省の主計局長に提出する。次いで、大蔵大臣が任命する検査員は、金庫の帳簿と金櫃を年度末の3月31日に検査し、甲乙2通の出納検定書を作成する。検査員は甲の検定書を金庫の担当者に交付する。最後に、検査員は検定報告書を作成し、乙の検定書を添えて、翌年度の4月3日までに大蔵大臣に提出する。大蔵大臣はそれらを主計局長に交付する。



(出所)「会計法」及び「会計規則」より作成。

図15 国庫出納の証明手続

手続の主な変更点は、日本銀行総裁が出納報告書を作成することにある。執行過程の収入計算表と支出計算表は統合され、決算過程の出納報告書に吸収された。出納報告書の様式は後述する出納内訳書と全く同一であり、書類作成の事務負担が極めて小さい。

会計裁判に係わる証明手続を図示すると図 15 の丸数字のようになる。まず、金庫の責任者である日本銀行総裁は、国庫の現金出納額を記載した内訳書を毎月作成し、証憑書類を添えて、翌月 15 日までに大蔵省の主計局長に提出する。主計局長はそれらを調査して会計検査院に送付する。会計検査院は内訳書と証憑書類を検査する。もし問題が見つければ、図 15 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、主計局長に送付する。主計局長が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、主計局長に提出する。主計局長は答弁書を会計検査院に送付する。次いで日本銀行総裁は、国庫の現金出納額を記載した計算書を作成し、証憑書類と甲の出納検定書を添えて、翌年度の 7 月 31 日までに主計局長に提出する。主計局長はそれらを調査して会計検査院に送付する。会計検査院は甲の検定書を参考に、計算書と証憑書類を検査する。もし問題が見つければ、図 15 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、主計局長に送付する。主計局長が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、主計局長に提出する。主計局長は答弁書を会計検査院に送付する。会計検査院は蓄積され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の有責を認定したなら、出納判決書が主計局長に送付される。主計局長は判決書を日本銀行総裁に交付する。会計検査院は判決内容を、国庫大臣としての大蔵大臣に通知し、所轄大臣としての大蔵大臣に移牒する。会計検査院が日本銀行総裁の無責任を認めたなら、出納認可状が主計局長に送付される。主計局長は認可状を日本銀行総裁に交付する。会計検査院は認可内容を、国庫大臣としての大蔵大臣に通知する。

手続の主な変更点は、主計局長が検定報告書を会計検査院に送付しないことにある。しかし、出納検定書が出納計算書に添付されるため、会計裁判が内部

監査の追認に陥る危険は依然として残る。

おわりに

日清戦争直前の予算制度改革は以下のように要約できる。

編成過程では、概算要求制度の運用が軌道に乗った。主計局による査定期間は半月から1ヶ月へと倍増され、概算の査定と予算の確定を分離するという当初の趣旨が徹底された。

執行過程では、支出の調定制度が廃止された。各省で支払命令官を牽制していた会計主務官は廃官になった。会計主務官の任免同意権と指揮監督権に基づく大蔵省の影響力は消滅した。

決算過程では、会計裁判の対象範囲が狭められた。支出に関して会計検査院の判決を受けるのは前渡官吏だけになった。通常支出や集合支出による経費は裁判の対象から事実上除外された。

明治政府の予算制度は、ここに至ってようやく確立した。

上述した改革の特徴を一言で述べれば、制度の合理化に尽きる。今次の予算制度改革は明治26年の官制改革と密接に結び付いており、その背後には「政費節減」と「民力休養」を求める初期議会の圧力があつた。当時の政治状況については、紙幅の制約から説明を割愛せざるを得なかつた。坂野⁽¹⁷⁾他を適宜参照されたい。

参 考 文 献

- [1] 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。
- [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，丸善，1904年。
- [4] 武藤栄治郎『会計法規通論』東京宝文館・清水書店，1915年。
- [5] 平山慶次郎編著『日本会計法規義解』自治館，1919年。
- [6] 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。

(17) 坂野潤治『明治憲法体制の確立－富国強兵と民力休養－』東京大学出版会，1971年。

- [7] 坂野潤治『明治憲法体制の確立－富国強兵と民力休養－』東京大学出版会，1971年。
- [8] 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。
- [9] 会計検査院編『会計検査院百年史』正編，大蔵省印刷局，1980年。
- [10] 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。
- [11] 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。
- [12] 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。
- [13] 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。
- [14] 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。
- [15] 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。
- [16] 長山貴之「明治22年会計法と予算制度」『研究年報（香川大学）』第41号，2002年3月，103-212ページ。
- [17] 牛米努「国税徴収機構形成史序説－租税局出張所から税務管理局まで－」『税務大学校論叢』第39号，2002年6月，264-316ページ。