

# 明治14年の政変前後の予算制度改革

長山貴之

## はじめに

明治14年の政変により、大隈重信が参議を辞任し、松方正義が参議兼大蔵卿に就任した。大隈財政から松方財政への転換である。この転換に前後して、「会計法」の制定とその全部改正が行われた。また、「会計法」の制定を受けて「国税金領収順序」が全部改正され、「会計法」の全部改正を受けて「各庁現金管守順序」及び「各庁現金委託順序」が制定された。本稿では、「国税金領収順序」によって規定された徴税制度と「各庁現金管守順序」及び「各庁現金委託順序」によって規定された予算制度を検討する。

明治前期の予算制度は、国庫制度を媒介として、徴税制度と密接に結び付いていた。そして、予算制度と徴税制度のいずれも、先行研究が極めて少ない。主要な業績を挙げれば、予算制度については小柳<sup>(1)</sup>(1991)、徴税制度について

- 
- (1) 明治14年10月12日。それまでは参議専任。明治13年2月28日までは大蔵卿兼任。
  - (2) 明治14年10月21日。それまでは内務卿専任。明治13年2月28日までは大蔵大輔。
  - (3) 詳細は、室山義正『松方財政研究：不退転の政策行動と経済危機克服の実相』ミネルヴァ書房、2004年など。
  - (4) 明治14年太政官達第33号（4月28日）。
  - (5) 明治15年太政官達第5号（1月16日）。
  - (6) 詳細は、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、323～361頁など。
  - (7) 明治11年大蔵省達乙第72号（12月28日）。
  - (8) 明治14年大蔵省達乙第25号（8月27日）。
  - (9) 明治15年大蔵省達第16号（6月16日）。
  - (10) 同上。
  - (11) 小柳春一郎編著『会計法：明治22年』日本立法資料全集、第4巻、信山社出版、1991年。

は中尾<sup>(12)</sup> (1985), 中尾<sup>(13)</sup> (1999), 牛米<sup>(14)</sup> (2002) がある。これらは予算制度や徴税制度の概要を考察している。それらを踏まえて, 本稿は予算制度と徴税制度の詳細を解明したい。

## I. 国税金領収順序

まず, 「国税金領収順序」の検討から始める。徴税制度は徴収手続と報告手続に大別され, 徴収手続は地租と諸税に区分される。更に, 諸税は通常手続と特別手続に細分される。なお, 明治17年に廃止されるまで<sup>(15)</sup>, 全国に租税局の出張所が置かれていた<sup>(16)</sup>。大蔵省にとっては, 出納局の出張所や関税局の税関と並んで貴重な出先機関であった。また, 各地の大蔵省為替方には民間銀行などが任用されていた。

### 1. 徴 収

「国税金領収順序」における徴収手続の大きな特徴は2点ある。第1に, 大蔵省の出先機関である租税局出張所が徴収手続に関与する。しかし, 租税局出張所の役割は徴収の監督に留まる。府県庁に徴収の監督を任せない背景には大蔵省の権限維持が明らかにあるが, これは内務省を含め他省庁にとって受け入れ難い論理だろう。第2に, 府県庁の出先機関である郡区役所は現金を全く取り扱わない。現金の管理は大蔵省為替方の役割である。郡区役所に現金の管理を一部でも任せない背景には大蔵省の地方不信が明らかにあるが, これは内務省を除き他省庁にとって受け入れ易い論理だろう。なお, これらの特徴は総ての租税に共通しており, 例外がない。

(12) 中尾敏充「一八八四(明治一七)年改正徴税機構の特徴とその意義」『阪大法学』第133・134号, 1985年3月, 413~430頁。

(13) 中尾敏充「市制町村制の制定と徴税機構の整備」『阪大法学』第49巻第3・4号, 1999年11月, 333~356頁。

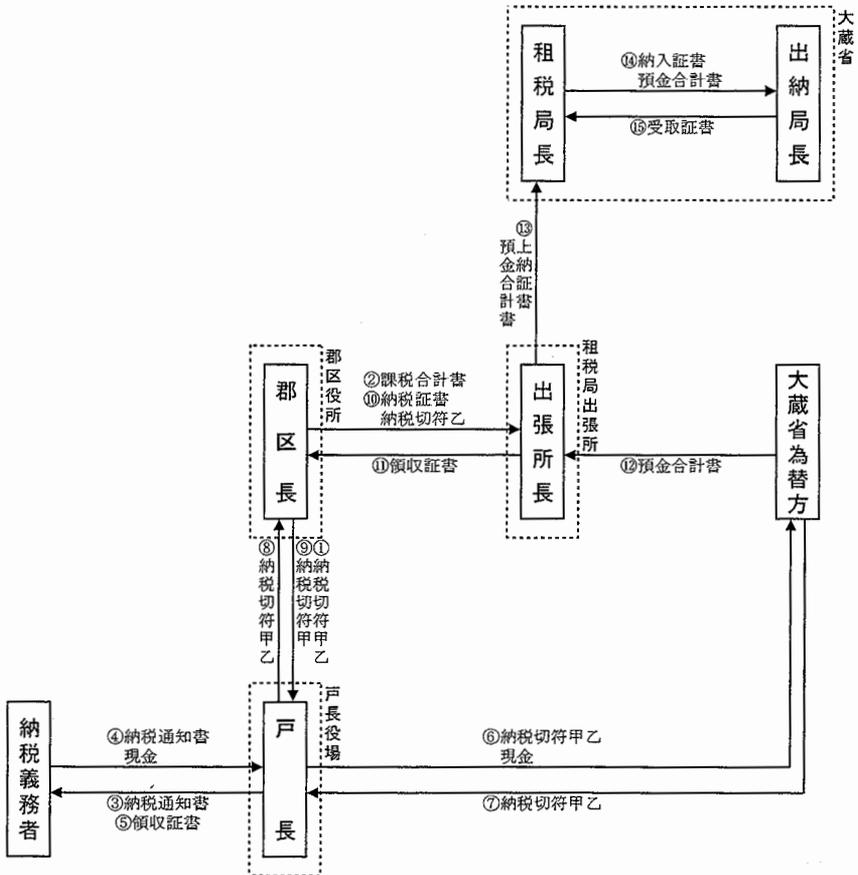
(14) 牛米努「国税徴収機構形成史序説: 租税局出張所から税務管理局まで」『税務大学校論叢』第39号, 2002年6月, 263~316頁。

(15) 明治17年大蔵省達第32号(5月20日)。

(16) 明治14年太政官達第75号(8月24日)。

### A. 地 租

地租の徴収手続を図示すると図 1 のようになる。これは酒造税などにも適用される。最初に、郡区長は納税元帳に賦課額を記入する。郡区長は納税元帳に基づいて甲乙の納税切符を作成し、甲の納税切符に捺印した上で、納税元帳と甲の納税切符に割印を押す。郡区長は納付期限の 15 日以上前に甲乙の納税切符を戸長に交付する。また、郡区長は納税元帳に基づいて課税合計書を作成



(出所) 「国税金領収順序」等より作成。

図 1 地租の徴収手続

し、捺印した上で、交付日から3日以内に租税局出張所長に送付する。次いで、戸長は一人別帳に基づいて納税通知書を作成し、捺印した上で、納税義務者に交付する。納税義務者が納税通知書に現金を添えて戸長役場に持参すると、戸長は領収証書を作成し、捺印した上で、納税義務者に交付する。地租の取り纏めが終わると、戸長は乙の納税切符に捺印し、甲乙の納税切符に現金を添えて、大蔵省為替方に持参する。大蔵省為替方は預金元帳に預入額を記入し、乙の納税切符に捺印した上で、預金元帳と乙の納税切符に割印を押す。大蔵省為替方は甲乙の納税切符を戸長に返付する。戸長は甲の納税切符に捺印し、徴収日から7日以内に甲乙の納税切符を郡区役所に持参する。郡区長は納税元帳と甲乙の納税切符を照査し、納税元帳に納付額を記入する。郡区長は甲の納税切符に捺印し、甲乙の納税切符に割印を押した上で、それらを切り離す。甲の納税切符は戸長に返付し、乙の納税切符は郡区役所で保管する。続いて、郡区長は旬日毎に乙の納税切符を取り纏め、納税証書を作成して捺印する。郡区長が翌旬初日から3日以内に納税証書と乙の納税切符を租税局出張所長に提出すると、租税局出張所長は領収証書を作成し、捺印した上で、提出日から3日以内に郡区長に交付する。また、大蔵省為替方は預金元帳に基づいて旬日毎に預金合計書を作成し、捺印した上で、租税局出張所長に提出する。最後に、租税局出張所長は旬日毎に預金合計書を取り纏め、上納証書を作成して捺印する。租税局出張所長は翌旬初日から7日以内に上納証書と預金合計書を租税局長に提出する。租税局長は旬日毎に預金合計書を取り纏め、納入証書を作成して捺印する。租税局長が翌旬初日から3日以内に納入証書と預金合計書を出納局長に送付すると、出納局長は受取証書を作成し、捺印した上で、租税局長に送付する。

この手続の主な特徴は3点ある。第1に、戸長役場が地租の徴収に関与する。戸長は地租の取り纏めを行い、集めた現金を大蔵省為替方に預け入れる。つまり、当時の徴税制度は戸長役場に大きく依存していた。明治11年に民選と<sup>(17)</sup>

(17) 明治11年内務省達乙第54号(8月26日)。

なった戸長が必ずしも政府に従順でなかったのに対し、一貫して官選であった郡区長は当然ながら政府に忠実であった。両者の間にはしばしば軋轢が生じた。第 2 に、預金合計書が大蔵省為替方から租税局出張所を經由して大蔵省に送付される。これは総ての租税に共通している。預金証書である預金合計書を取り纏めるのは、大蔵省の出先機関である租税局出張所であって、府県庁の出先機関である郡区役所ではない。郡区役所は現金だけでなく預金証書も取り扱わないため、事務負担がかなり軽くなる。第 3 に、甲の納税切符が戸長役場で、乙の納税切符が租税局出張所で保管される。納税切符は租税局出張所、郡区役所、戸長役場、大蔵省為替方の 4 ヶ所で利用されるにも拘らず、甲乙の 2 枚しか存在しない。郡区役所には租税局出張所から交付された領収証書が残るが、大蔵省為替方には何も残らない。納税切符は本来 4 枚綴りであるべきだろう。そうすれば、租税局出張所長が領収証書を別途作成する必要もなくなる。

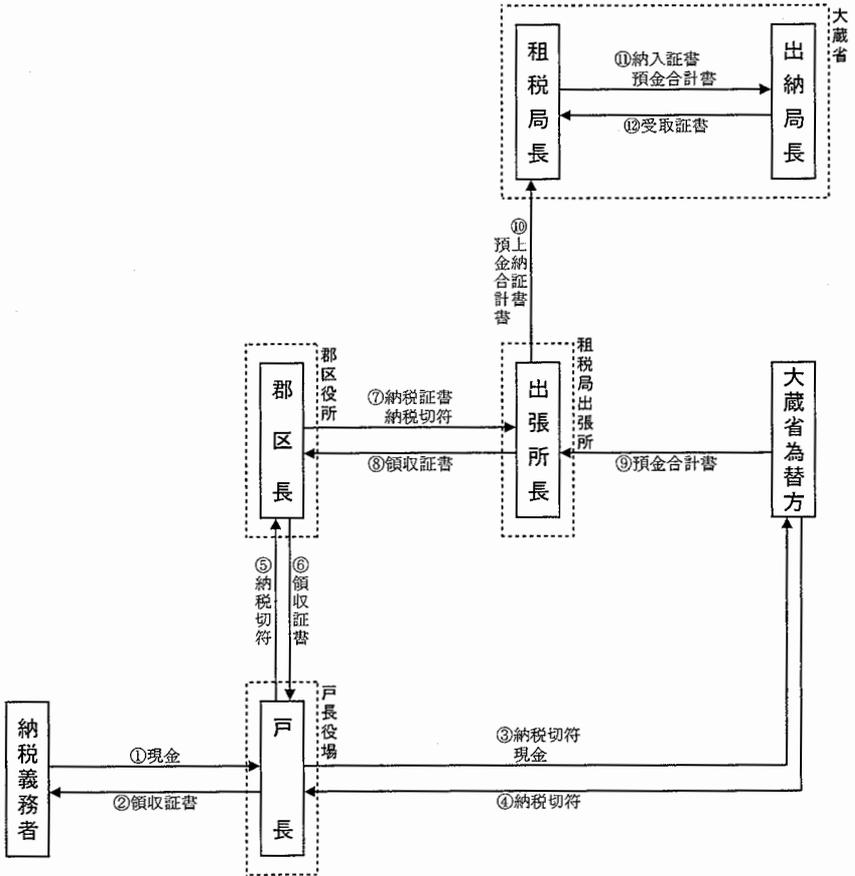
## B. 諸 税

当時の租税は非常に種類が多く、その多くが随時収入に区分されていた。従って、それらの租税には納付期限が予め定められていない。本稿ではそれら(18)を便宜的に諸税と呼ぶ。但し、諸税には煙草税なども含まれるため、税収は必ずしも少なくない。

### i. 通 常

諸税の一般的な徴収手続を図示すると図 2 のようになる。最初に、納税義務者が現金を戸長役場に持参すると、戸長は領収証書を作成し、捺印した上で、納税義務者に交付する。戸長は納税切符を作成し、捺印した上で、納税切符に現金を添えて、大蔵省為替方に持参する。大蔵省為替方は預金元帳に預入額を記入し、納税切符に捺印した上で、預金元帳と納税切符に割印を押す。大蔵省為替方は納税切符を戸長に返付する。戸長が徴収日から 7 日以内に納税切符を

(18) 明治 12 年大蔵省達乙第 10 号 (2 月 13 日)。



(出所) 「国税金領収順序」等より作成。

図2 諸税の通常徴収手続

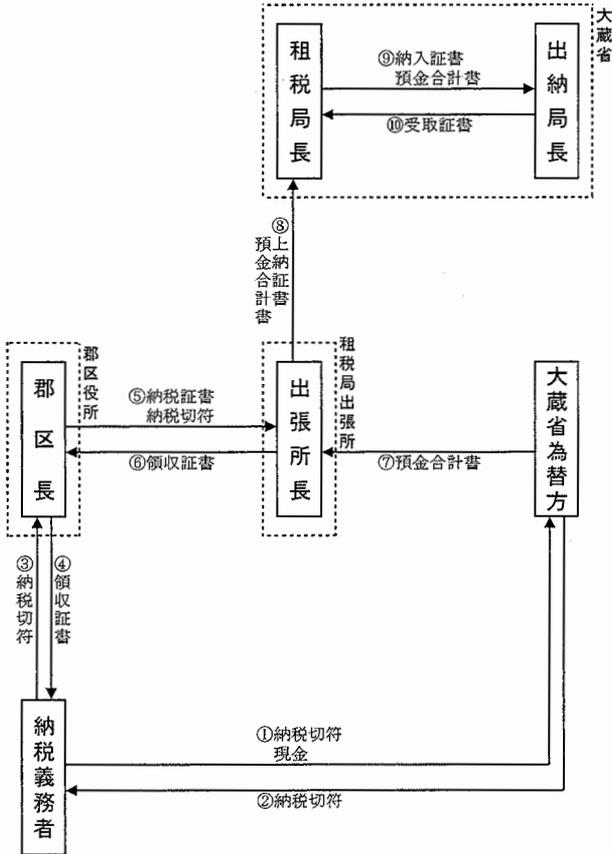
郡区役所に持参すると、郡区長は納税元帳に納付額を記入する。郡区長は領収証書を作成し、捺印した上で、戸長に交付する。次いで、郡区長は旬日毎に納税切符を取り纏め、納税証書を作成して捺印する。郡区長が翌月初日から3日以内に納税証書と納税切符を租税局出張所長に提出すると、租税局出張所長は領収証書を作成し、捺印した上で、提出日から3日以内に郡区長に交付する。また、大蔵省為替方は預金元帳に基づいて旬日毎に預金合計書を作成し、捺印

した上で、租税局出張所長に提出する。最後に、租税局出張所長は旬日毎に預金合計書を取り纏め、上納証書を作成して捺印する。租税局出張所長は翌旬初日から7日以内に上納証書と預金合計書を租税局長に提出する。租税局長は旬日毎に預金合計書を取り纏め、納入証書を作成して捺印する。租税局長が翌旬初日から3日以内に納入証書と預金合計書を出納局長に送付すると、出納局長は受取証書を作成し、捺印した上で、租税局長に送付する。

この手続の主な特徴は3点ある。第1に、戸長役場が諸税の徴収に関与する。戸長は諸税の取り纏めを行い、集めた現金を大蔵省為替方に預け入れる。これは地租と共通している。郡区長ではなく戸長が納税切符を作成することを考えると、戸長役場の関与は地租よりも強いとさえ言える。第2に、預金合計書が大蔵省為替方から租税局出張所を経由して大蔵省に送付される。これは総ての租税に共通している。第3に、納税切符が租税局出張所で保管される。納税切符は租税局出張所、郡区役所、戸長役場、大蔵省為替方の4ヶ所で利用されるにも拘らず、1枚しか存在しない。郡区役所には租税局出張所から交付された領収証書が残り、戸長役場には郡区役所から交付された領収証書が残るが、大蔵省為替方には何も残らない。納税切符は本来4枚綴りであるべきだろう。そうすれば、租税局出張所長と郡区長が領収証書を別途作成する必要もなくなる。

## ii. 特 別

諸税の例外的な徴収手続を図示すると図3のようになる。最初に、納税義務者は納税切符を作成し、捺印した上で、納税切符に現金を添えて、大蔵省為替方に持参する。大蔵省為替方は預金元帳に預入額を記入し、納税切符に捺印した上で、預金元帳と納税切符に割印を押す。大蔵省為替方は納税切符を納税義務者に返付する。納税義務者が納税切符を郡区役所に持参すると、郡区長は納税元帳に納付額を記入する。郡区長は領収証書を作成し、捺印した上で、納税義務者に交付する。次いで、郡区長は旬日毎に納税切符を取り纏め、納税証書を作成して捺印する。郡区長が翌旬初日から3日以内に納税証書と納税切符を租税局出張所長に提出すると、租税局出張所長は領収証書を作成し、捺印した



(出所) 「国税金領収順序」等より作成。

図3 諸税の特別徴収手続

上で、提出日から3日以内に郡区長に交付する。また、大蔵省為替方は預金元帳に基づいて旬日毎に預金合計書を作成し、捺印した上で、租税局出張所長に提出する。最後に、租税局出張所長は旬日毎に預金合計書を取り纏め、上納証書を作成して捺印する。租税局出張所長は翌旬初日から7日以内に上納証書と預金合計書を租税局長に提出する。租税局長は旬日毎に預金合計書を取り纏め、納入証書を作成して捺印する。租税局長が翌旬初日から3日以内に納入証

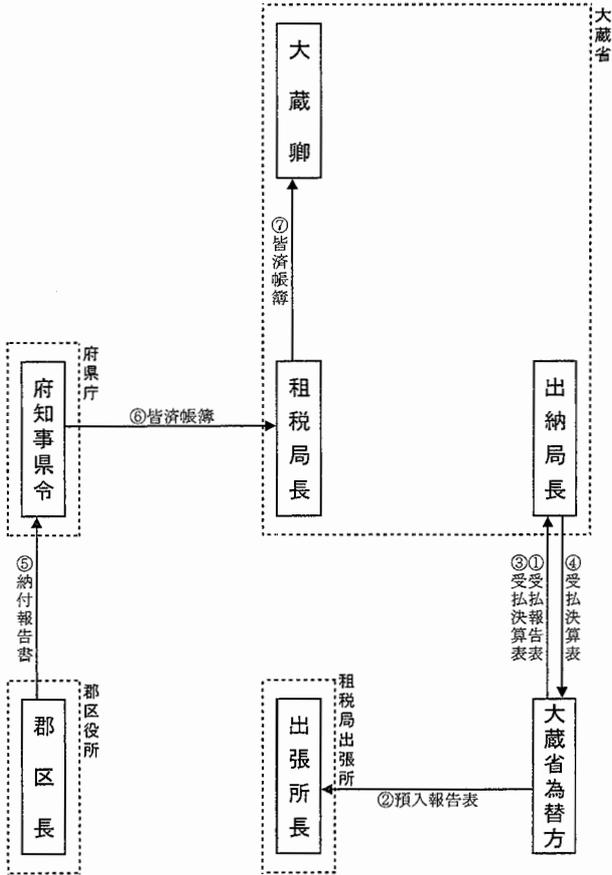
書と預金合計書を出納局長に送付すると、出納局長は受取証書を作成し、捺印した上で、租税局長に送付する。

この手続の主な特徴は 3 点ある。第 1 に、戸長役場が諸税の徴収に参与しない。納税義務者は自ら現金を大蔵省為替方に預け入れる。しかし、この適用範囲は極めて限られていたと思われる。なぜなら、当時の交通事情を考えると、納税協力費が少額では済まないからである。第 2 に、預金合計書が大蔵省為替方から租税局出張所長を経由して大蔵省に送付される。これは総ての租税に共通している。第 3 に、納税切符が租税局出張所で保管される。納税切符は租税局出張所、郡区役所、大蔵省為替方の少なくとも 3 ヶ所で利用されるにも拘らず、1 枚しか存在しない。郡区役所には租税局出張所から交付された領収証書が残るが、大蔵省為替方には何も残らない。納税切符は少なくとも 3 枚、望むらくは 4 枚綴りであるべきだろう。3 枚綴りならば、租税局出張所長が領収証書を別途作成する必要はなくなる。4 枚綴りならば、郡区長が領収証書を別途作成する必要もなくなる。

## 2. 報 告

徴税に付随する報告手続を図示すると図 4 のようになる。最初に、大蔵省為替方は日毎に受納額や払出額を記載した受払報告表を作成し、捺印した上で、出納局長に提出する。また、大蔵省為替方は隔日毎に預入額を記載した預入報告表を作成し、捺印した上で、租税局出張所長に提出する。次いで、大蔵省為替方は四半期毎に受納額と払出額を記載した受払決算表を作成し、捺印した上で、出納局長に提出する。出納局長は受払決算表を確認し、捺印した上で、大蔵省為替方に返付する。続いて、郡区長は各税の納付期限毎に郡区の納付額や未納額を記載した納付報告書を作成し、捺印した上で、府知事県令に提出する。最後に、府知事県令は各税の皆済期限毎に府県の納付額や不納額を記載した皆済帳簿を作成し、捺印した上で、租税局長に提出する。租税局長は皆済帳簿を確認し、大蔵卿に提出する。

この手続の主な特徴は 2 点ある。第 1 に、皆済報告書が郡区役所から府県庁



(出所) 「国税金領収順序」等より作成。

図4 徴税の報告手続

に、皆済帳簿が府県庁から大蔵省にそれぞれ送付される。これにより、府県庁と大蔵省は各税の徴収率を把握できる。但し、府県庁が納付期限における郡区単位の徴収率を把握できるのに対し、大蔵省は皆済期限における府県単位の徴収率しか把握できない。なお、当時の基幹税の納付期限を見ると、地租が4期<sup>(19)</sup>、酒造税が3期<sup>(20)</sup>に分かれている。従って、地租なら第4期の末日、即ち2月28日が、酒造税なら第3期の末日、即ち9月30日が皆済期限となる。第2

に、受払決算表が大蔵省為替方で保管される。大蔵省為替方は現金の受納と払出について出納局長から承認を受ける。受払決算表は出納局と大蔵省為替方の 2ヶ所で利用されるにも拘らず、1 通しか存在しない。受払決算表は本来 2 通組みであるべきだろう。そうすれば、出納局にも受払決算表が残る。なお、これらが決算過程ではなく執行過程に区分されるのは、会計検査院による審査を受けないためである。

## II. 各庁現金管守順序及び各庁現金委託順序

次に、「各庁現金管守順序」及び「各庁現金委託順序」の検討に移る。予算制度の執行過程は支出手続、返納手続、報告手続に大別され、支出手続は各省と外局<sup>(21)</sup>に区分される。更に、総てが通常手続と特別手続に細分される。なお、明治 14 年に仙台と長崎が廃止されてからも、大阪には出納局の出張所が置かれていた<sup>(22)</sup>。大蔵省にとっては、租税局の出張所や関税局の税関と並んで貴重な出先機関であった。また、各地の現金取扱方には民間銀行などが任用されていた。本節では、出納局、出納局出張所、現金取扱方の業務が同一の場合、それらを出納局によって代表させている。

### 1. 支 出

「各庁現金管守順序」及び「各庁現金委託順序」における支出手続の大きな特徴は、各省庁の経常経費が毎月 12 分の 1 ずつ国庫から交付されることにある。ある省庁に交付された現金が他の省庁の経費に充当されることはない。これにより、国庫の資金繰りは著しく制約されていた。なお、各省庁の経常経費は金額が厳格に固定されていたが、流用と繰越は広範に容認されて<sup>(24)</sup>いた。

(19) 明治 14 年太政官布告第 14 号（2 月 17 日）。

(20) 明治 13 年太政官布告第 40 号（9 月 27 日）。

(21) 大蔵省の租税局及び関税局や農商務省の駅通局など。

(22) 明治 14 年太政官達第 43 号（5 月 21 日）。

(23) 明治 19 年大蔵省達第 8 号（1 月 21 日）。

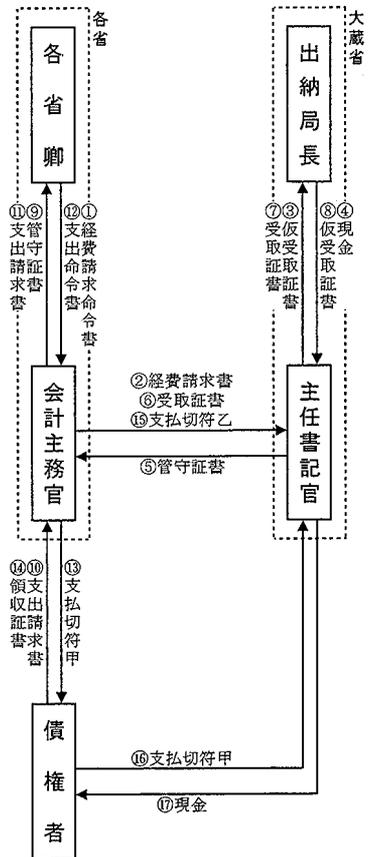
(24) 明治 15 年太政官達第 21 号（4 月 28 日）。

### A. 各 省

各省の支出手続は、各省に交付された現金を大蔵省が管守する場合と各省に委託する場合に分けられる。前者は「各庁現金管守順序」によって規定され、後者は「各庁現金委託順序」によって規定される。

#### i. 通 常

各省の一般的な支出手続を図示すると図5のようになる。最初に、各省卿は経費請求命令書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に交付する。各省の会計主務官は経費請求書を作成し、捺印した上で、出納局の主任書記官に送付する。出納局の主任書記官が仮受取証書を作成し、捺印した上で、出納局長に提出すると、出納局長は現金を出納局の主任書記官に交付する。出納局の主任書記官は管守証書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に送付する。各省の会計主務官は受取証書を作成し、捺印した上で、出納局の主任書記官に送付する。出納局の主任書記官が受取証書を出納局長に提出すると、出納局長は仮受取証書を出納局の主任書記官に返付する。各省の会計主務官は管守証書を各省卿に提出する。次いで、債権者は支出請求書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に提出する。各省の会計主務官が支出請求書を各省卿に提出すると、各省卿は支出



(出所) 「各庁現金管守順序」等より作成。

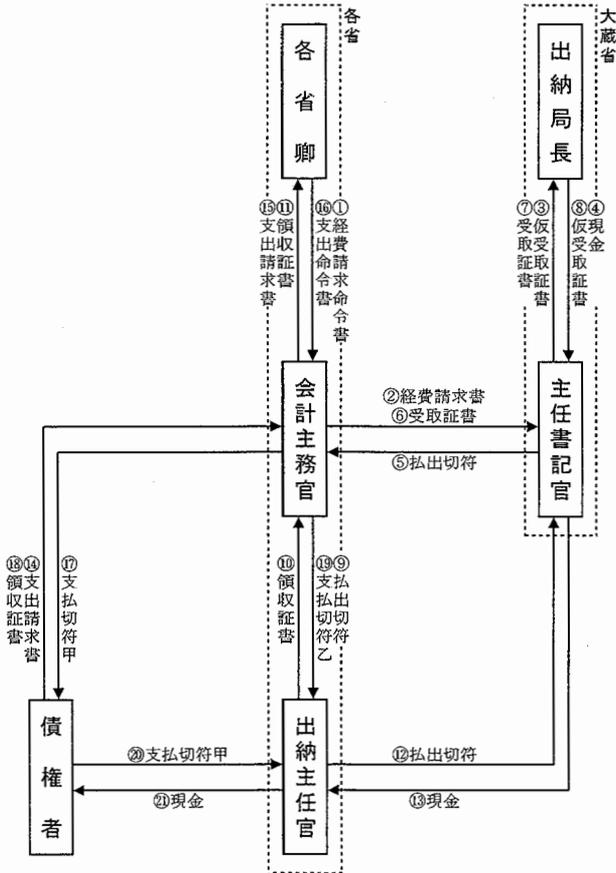
図5 各省の通常支出手続

命令書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に交付する。各省の会計主務官は甲乙の支払切符を作成し、捺印した上で、それらを切り離す。各省の会計主務官が甲の支払切符を債権者に交付すると、債権者は領収証書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に提出する。また、各省の会計主務官は乙の支払切符を出納局の主任書記官に送付する。最後に、債権者が甲の支払切符を出納局に持参すると、出納局の主任書記官は乙の支払切符と照査し、現金を債権者に交付する。出納局の主任書記官は甲乙の支払切符に支払済の印を押す。

この手続の主な特徴は 2 点ある。第 1 に、各省に交付された現金を大蔵省が管理する。出納局の主任書記官のみが国庫から現金を引き出せるのに対し、出納局の主任書記官だけでなく出納局出張所長や現金取扱方も現金の出納を取り扱える。つまり、出納局の主任書記官、出納局出張所長、現金取扱方のいずれかが債権者に現金を支払う。第 2 に、各省の会計主務官が支払切符を振り出す。各省の会計主務官は現金の出納を取り扱わない。なお、原則的には、各省卿が支出を命令しなければ、各省の会計主務官は支出を執行できなかった。しかし、この原則が適用される範囲は極めて狭い。従って、日常的には、各省卿が支出を命令しなくとも、各省の会計主務官は支出を執行していた。

## ii. 特 別

各省の例外的な支出手続を図示すると図 6 のようになる。最初に、各省卿は経費請求命令書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に交付する。各省の会計主務官は経費請求書を作成し、捺印した上で、出納局の主任書記官に送付する。出納局の主任書記官が仮受取証書を作成し、捺印した上で、出納局長に提出すると、出納局長は現金を出納局の主任書記官に交付する。出納局の主任書記官は払出切符を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に送付する。各省の会計主務官は受取証書を作成し、捺印した上で、出納局の主任書記官に送付する。出納局の主任書記官が受取証書を出納局長に提出すると、出納局長は仮受取証書を出納局の主任書記官に返付する。各省の会計主務官が払出切符を各省の出納主任官に交付すると、各省の出納主任官は領収証書を作成し、捺



(出所) 「各庁現金委託順序」等より作成。

図6 各省の特別支出手続

印した上で、各省の会計主務官に提出する。各省の会計主務官は領収証書を各省 卿に提出する。次いで、各省の出納主任官が払出切符を出納局に持参すると、出納局の主任書記官は現金を各省の出納主任官に交付する。続いて、債権者は支出請求書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に提出する。各省の会計主務官が支出請求書を各省 卿に提出すると、各省 卿は支出命令書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に交付する。各省の会計主務官は甲乙の

支払切符を作成し、捺印した上で、それらを切り離す。各省の会計主務官が甲の支払切符を債権者に交付すると、債権者は領収証書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に提出する。また、各省の会計主務官は乙の支払切符を各省の出納主任官に交付する。最後に、債権者が甲の支払切符を各省に持参すると、各省の出納主任官は乙の支払切符と照査し、現金を債権者に交付する。各省の出納主任官は甲乙の支払切符に支払済の印を押す。

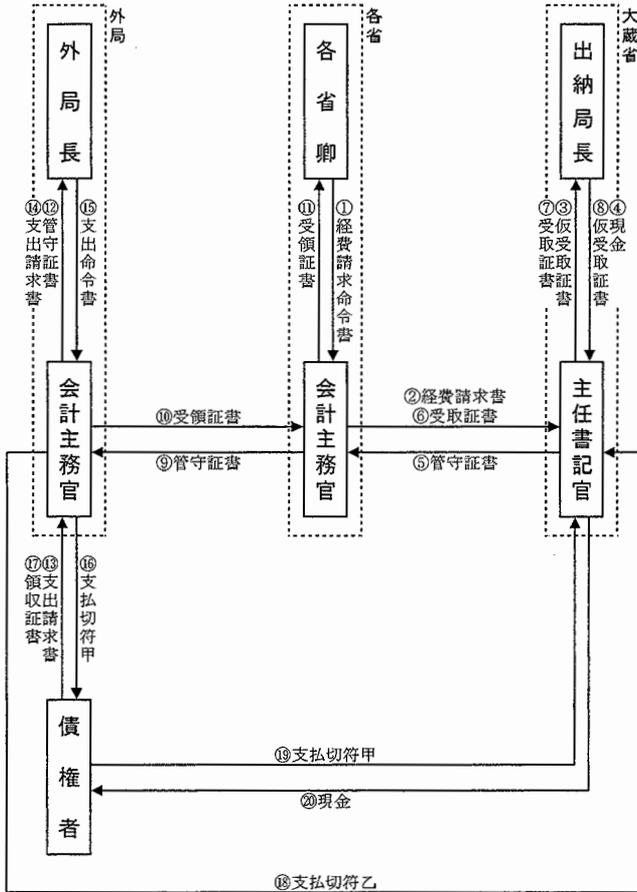
この手順の主な特徴は 2 点ある。第 1 に、各省に交付された現金を各省が自ら管理する。出納局の主任書記官が国庫から現金を引き出せるのに対し、各省の出納主任官や為替方は現金の出納を取り扱える。つまり、各省の出納主任官や為替方が債権者に現金を支払う。なお、各省の為替方には民間銀行などが任用されていた。第 2 に、各省の会計主務官が支払切符を振り出す。現金の出納を取り扱うのは、各省の出納主任官や為替方であって、各省の会計主務官ではない。

## B. 外 局

外局の支出手続も、外局に交付された現金を大蔵省が管守する場合と外局に委託する場合に分けられる。前者は「各庁現金管守順序」によって規定され、後者は「各庁現金委託順序」によって規定される。

### i. 通 常

外局の一般的な支出手続を図示すると図 7 のようになる。最初に、各省卿は経費請求命令書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に交付する。各省の会計主務官は経費請求書を作成し、捺印した上で、出納局の主任書記官に送付する。出納局の主任書記官が仮受取証書を作成し、捺印した上で、出納局長に提出すると、出納局長は現金を出納局の主任書記官に交付する。出納局の主任書記官は管守証書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に送付する。各省の会計主務官は受取証書を作成し、捺印した上で、出納局の主任書記官に送付する。出納局の主任書記官が受取証書を出納局長に提出すると、出納局長



(出所) 「各庁現金管守順序」等より作成。

図7 外局の通常支出手続

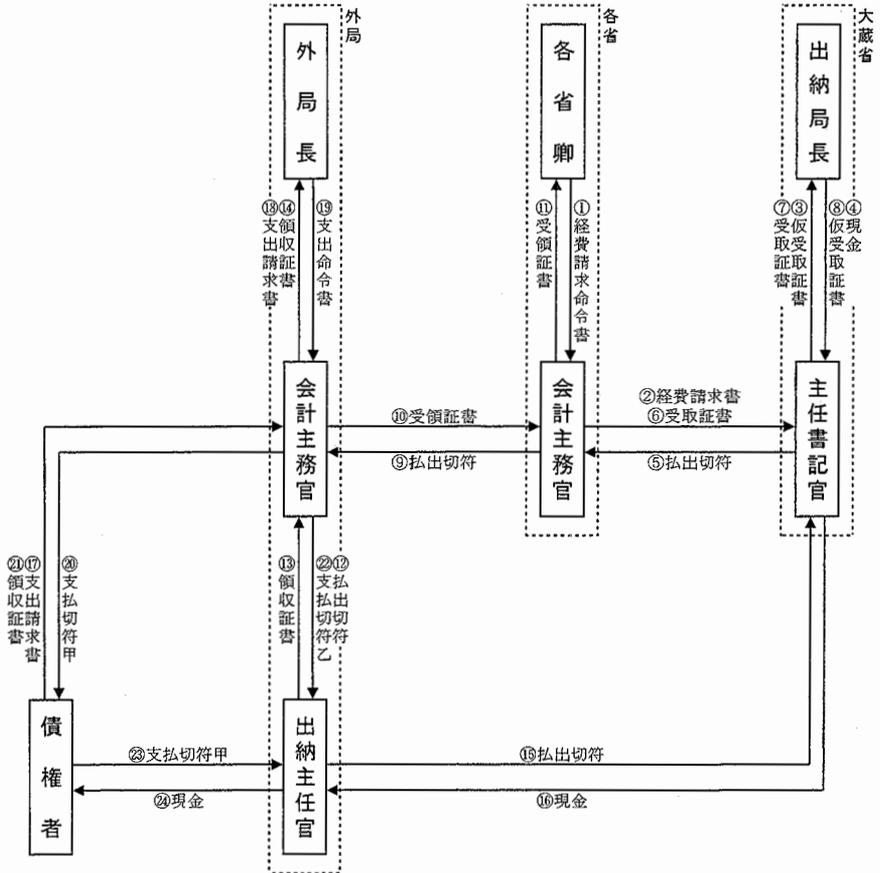
は仮受取証書を出納局の主任書記官に返付する。各省の会計主務官が管守証書を外局の会計主務官に送付すると、外局の会計主務官は受領証書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に送付する。各省の会計主務官は受領証書を各省卿に提出する。外局の会計主務官は管守証書を外局長に提出する。次いで、債権者は支出請求書を作成し、捺印した上で、外局の会計主務官に提出する。外局の会計主務官が支出請求書を外局長に提出すると、外局長は支出命令書を

作成し、捺印した上で、外局の会計主務官に交付する。外局の会計主務官は甲乙の支払切符を作成し、捺印した上で、それらを切り離す。外局の会計主務官が甲の支払切符を債権者に交付すると、債権者は領収証書を作成し、捺印した上で、外局の会計主務官に提出する。また、外局の会計主務官は乙の支払切符を出納局の主任書記官に送付する。最後に、債権者が甲の支払切符を出納局に持参すると、出納局の主任書記官は乙の支払切符と照査し、現金を債権者に交付する。出納局の主任書記官は甲乙の支払切符に支払済の印を押す。

この手続の主な特徴は 3 点ある。第 1 に、各省の会計主務官が経費の請求を行う。経費の請求は各省から外局に委任されていない。つまり、経費の請求を命令するのは、各省卿であって、外局長ではない。また、経費を請求するのは、各省の会計主務官であって、外局の会計主務官ではない。第 2 に、外局に交付された現金を大蔵省が管理する。出納局の主任書記官のみが国庫から現金を引き出せるのに対し、出納局の主任書記官だけでなく出納局出張所長や現金取扱方も現金の出納を取り扱える。第 3 に、外局の会計主務官が支払切符を振り出す。支出は各省から外局に委任されている。つまり、支出を命令するのは、外局長であって、各省卿ではない。また、支出を執行するのは、外局の会計主務官であって、各省の会計主務官ではない。

## ii. 特 別

外局の例外的な支出手続を図示すると図 8 のようになる。最初に、各省卿は経費請求命令書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に交付する。各省の会計主務官は経費請求書を作成し、捺印した上で、出納局の主任書記官に送付する。出納局の主任書記官が仮受取証書を作成し、捺印した上で、出納局長に提出すると、出納局長は現金を出納局の主任書記官に交付する。出納局の主任書記官は払出切符を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に送付する。各省の会計主務官は受取証書を作成し、捺印した上で、出納局の主任書記官に送付する。出納局の主任書記官が受取証書を出納局長に提出すると、出納局長は仮受取証書を出納局の主任書記官に返付する。各省の会計主務官が払出切符



(出所) 「各庁現金委託順序」等より作成。

図8 外局の特別支出手続

を外局の会計主務官に送付すると、外局の会計主務官は受領証書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に送付する。各省の会計主務官は受領証書を各省卿に提出する。外局の会計主務官が払出切符を外局の出納主任官に交付すると、外局の出納主任官は領収証書を作成し、捺印した上で、外局の会計主務官に提出する。外局の会計主務官は領収証書を外局長に提出する。次いで、外局の出納主任官が払出切符を出納局に持参すると、出納局の主任書記官は現金を

外局の出納主任官に交付する。続いて、債権者は支出請求書を作成し、捺印した上で、外局の会計主務官に提出する。外局の会計主務官が支出請求書を外局長に提出すると、外局長は支出命令書を作成し、捺印した上で、外局の会計主務官に交付する。外局の会計主務官は甲乙の支払切符を作成し、捺印した上で、それらを切り離す。外局の会計主務官が甲の支払切符を債権者に交付すると、債権者は領収証書を作成し、捺印した上で、外局の会計主務官に提出する。また、外局の会計主務官は乙の支払切符を外局の出納主任官に交付する。最後に、債権者が甲の支払切符を外局に持参すると、外局の出納主任官は乙の支払切符と照査し、現金を債権者に交付する。外局の出納主任官は甲乙の支払切符に支払済の印を押す。

この手順の主な特徴は3点ある。第1に、各省の会計主務官が経費の請求を行う。経費の請求は各省から外局に委任されていない。第2に、外局に交付された現金を外局が自ら管理する。出納局の主任書記官が国庫から現金を引き出せるのに対し、外局の出納主任官や為替方は現金の出納を取り扱える。なお、外局の為替方にも民間銀行などが任用されていた。第3に、外局の会計主務官が支払切符を振り出す。支出は各省から外局に委任されている。

## 2. 返 納

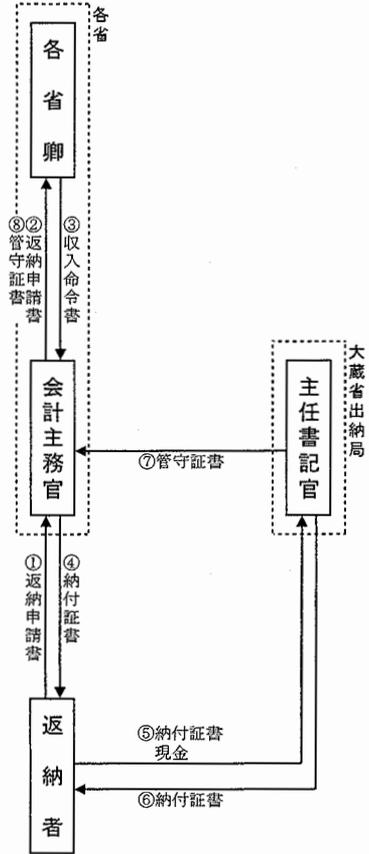
支出に付随する返納手続も、各省に交付された現金を大蔵省が管守する場合と各省に委託する場合に分けられる。前者は「各庁現金管守順序」によって規定され、後者は「各庁現金委託順序」によって規定される。なお、外局の返納手続は各省に準じる。

### A. 通 常

各省の一般的な返納手続を図示すると図9のようになる。最初に、返納者は返納申請書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に提出する。各省の会計主務官が返納申請書を各省卿に提出すると、各省卿は収入命令書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に交付する。各省の会計主務官は納付証書を

作成し、捺印した上で、返納者に交付する。最後に、返納者が納付証書に現金を添えて出納局に持参すると、出納局の主任書記官は納付証書に捺印し、返納者に返付する。また、出納局の主任書記官は管守証書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に送付する。各省の会計主務官は管守証書を各省卿に提出する。

この手続の主な特徴は2点ある。第1に、各省に返納された現金を大蔵省が管理する。出納局の主任書記官だけでなく出納局出張所長や現金取扱方も現金の出納を取り扱える。つまり、返納者は出納局の主任書記官、出納局出張所長、現金取扱方のいずれかに現金を納付する。なお、各省に返納された現金は再び経費に充当され、支出される。第2に、返納者が納付証書を保管する。各省の会計主務官や出納局の主任書記官の手元には、納付証書が残らない。納付証書は本来3枚綴りであるべきだろう。但し、出納局の主任書記官が管守証書を別途作成する必要はある。各省卿の手元には、管守証書が残らなければならないためである。



(出所) 「各庁現金管守順序」等より作成。

図9 経費の通常返納手続

### B. 特 別

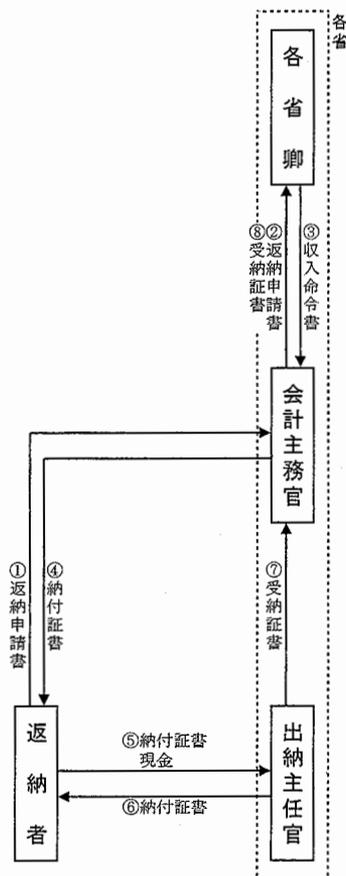
各省の例外的な返納手続を図示すると図10のようになる。最初に、返納者は返納申請書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に提出する。各省の会計主務官が返納申請書を各省卿に提出すると、各省卿は収入命令書を作成

し、捺印した上で、各省の会計主務官に交付する。各省の会計主務官は納付証書を作成し、捺印した上で、返納者に交付する。最後に、返納者が納付証書に現金を添えて各省に持参すると、各省の出納主任官は納付証書に捺印し、返納者に返付する。また、各省の出納主任官は受納証書を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に提出する。各省の会計主務官は受納証書を各省卿に提出する。

この手続の主な特徴は 2 点ある。第 1 に、各省に返納された現金を各省が自ら管理する。各省の出納主任官や為替方は現金の出納を取り扱える。つまり、返納者は各省の出納主任官や為替方に現金を納付する。なお、各省に返納された現金は再び経費に充当され、支出される。第 2 に、返納者が納付証書を保管する。各省の会計主務官や出納主任官の手元には、納付証書が残らない。納付証書は本来 3 枚綴りであるべきだろう。但し、各省の出納主任官が受納証書を別途作成する必要はある。各省卿の手元には、受納証書が残らなければならないためである。

### 3. 報 告

支出に付随する報告手続も、各省に交付された現金を大蔵省が管守する場合と各省に委託する場合に分けられる。前者は「各庁現金管守順序」によって規



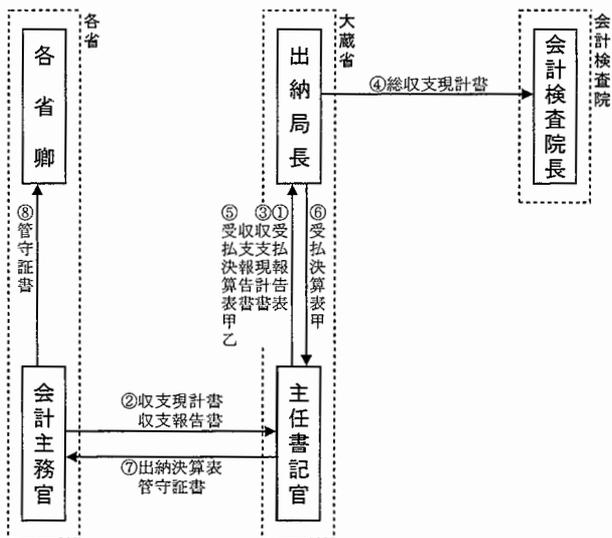
(出所) 「各庁現金委託順序」等より作成。

図 10 経費の特別返納手続

定され、後者は「各庁現金委託順序」によって規定される。なお、外局の報告手続は各省に準じる。また、当時の会計年度は7月1日から6月30日までであった。

### A. 通 常

各省の一般的な報告手続を図示すると図 11 のようになる。最初に、出納局の主任書記官は5日毎に受納額や払出額を記載した受払報告表を作成し、捺印した上で、翌日までに出入局長に提出する。次いで、各省の会計主務官は月毎に各省の収入額や支出額を記載した収支現計書と収支報告書を作成し、捺印した上で、翌月の7日までに出入局の主任書記官に送付する。出入局の主任書記官は収支現計書と収支報告書を出納局長に提出する。また、出入局長は月毎に国庫の収入額や支出額を記載した総収支現計書を作成し、捺印した上で、翌月の7日までに会計検査院長に送付する。続いて、出入局の主任書記官は年度毎



(出所) 「各庁現金管守順序」等より作成。

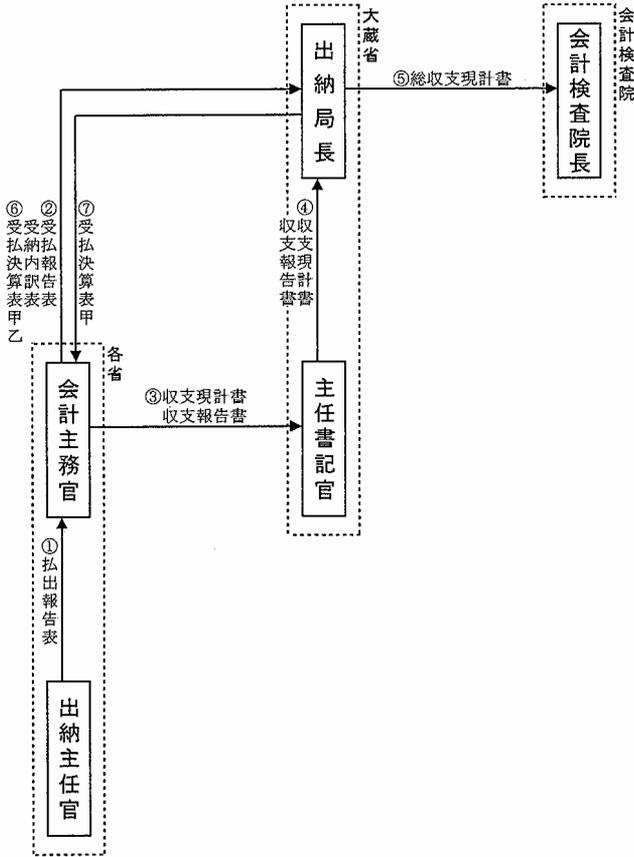
図 11 支出の通常報告手続

に受納額や払出額を記載した甲と乙の受払決算表を作成し、翌年度の7月15日までに出納局長に提出する。出納局長は甲と乙の受払決算表を確認し、甲の受払決算表に捺印する。甲の受払決算表は出納局の主任書記官に返付し、乙の受払決算表は出納局長が保管する。最後に、出納局の主任書記官は年度毎に受納額や払出額を記載した出納決算表と不用額を記載した管守証書を作成し、捺印した上で、翌年度の7月31日までに各省の会計主務官に送付する。各省の会計主務官は管守証書を各省卿に提出する。

この手続の主な特徴は3点ある。第1に、収支現計書が各省から大蔵省に、総収支現計書が大蔵省から会計検査院にそれぞれ送付される。これにより、大蔵省と会計検査院は予算の執行率を把握できる。但し、大蔵省が月末における省庁単位の執行率を把握できるのに対し、会計検査院は月末における国庫全体の執行率しか把握できない。第2に、出納局の主任書記官と出納局長が甲と乙の受払決算表をそれぞれ保管する。出納局の主任書記官だけでなく出納局出張所長や現金取扱方も現金の受納と払出について出納局長から承認を受ける。第3に、各省の会計主務官が出納決算表を保管する。各省の会計主務官は現金の受納と払出について出納局の主任書記官と出納局出張所長から報告を受ける。現金取扱方の出納については、出納局の主任書記官が報告を代行する。なお、これらが決算過程ではなく執行過程に区分されるのは、会計検査院による審査を受けないためである。

## B. 特 別

各省の例外的な報告手続を図示すると図12のようになる。最初に、各省の出納主任官は日毎に払出額を記載した払出報告表を作成し、捺印した上で、各省の会計主務官に提出する。各省の会計主務官は月毎に受納額や払出額を記載した受払報告表と受納額の内訳を記載した受納内訳表を作成し、捺印した上で、翌月の2日までに出納局長に提出する。次いで、各省の会計主務官は月毎に各省の収入額や支出額を記載した収支現計書と収支報告書を作成し、捺印した上で、翌月の7日までに出納局の主任書記官に送付する。出納局の主任書記



(出所) 「各庁現金委託順序」等より作成。

図 12 支出の特別報告手続

官は収支現計書と収支報告書を出納局長に提出する。また、出納局長は毎月  
 に国庫の収入額や支出額を記載した総収支現計書を作成し、捺印した上で、翌月  
 の7日までに会計検査院長に送付する。最後に、各省の会計主務官は年度毎に  
 受納額や払出額を記載した甲と乙の受払決算表を作成し、翌年度の7月31日  
 までに、出納局長に提出する。出納局長は甲と乙の受払決算表を確認し、甲の受  
 払決算表に捺印する。甲の受払決算表は各省の会計主務官に返付し、乙の受払

決算表は出納局長が保管する。

この手続の主な特徴は2点ある。第1に、収支現計書が各省から大蔵省に、総収支現計書が大蔵省から会計検査院にそれぞれ送付される。これにより、大蔵省と会計検査院は予算の執行率を把握できる。第2に、各省の会計主務官と出納局長が甲と乙の受払決算表をそれぞれ保管する。各省の出納主任官や為替方に代わって、各省の会計主務官が現金の受納と払出について出納局長から承認を受ける。なお、これらが決算過程ではなく執行過程に区分されるのは、会計検査院による審査を受けないためである。

### おわりに

明治14年の政変前後には、予算制度と徴税制度が対称的に設計されていなかった。この背後には国庫制度の分断がある。明治16年には、大蔵省が歳入を取り扱う国庫金取扱所と歳出を取り扱う現金取扱方に分断された。また、それ以前から、国庫資金を取り扱う大蔵省が替方と省庁経費を取り扱う各省庁が替方は分断されていた。これらにより、予算制度と徴税制度の対称的な設計は事実上不可能であった。

徴税制度の特徴は3点に纏められる。第1に、大蔵省の出先機関である租税局出張所が総ての租税の徴取手続に関与する。第2に、府県の出先機関である郡区役所は現金を全く取り扱わない。第3に、戸長役場が主要な租税の徴取手続に関与する。

予算制度の特徴は2点に纏められる。第1に、各省庁の経常経費が毎月12分の1ずつ国庫から交付される。第2に、各省庁に交付された現金は、大蔵省が管理する場合もあれば、各省庁が自ら管理する場合もある。

予算制度と徴税制度の整備は緒に就いたばかりであった。しかし、内閣制度の導入前後には、予算制度と徴税制度の対称性が意識され、予算制度と徴税制度の統合が試みられる。それが迷走の始まりであった。

## 参 考 文 献

- [1] 明治財政史編纂会編『明治財政史』第4～6巻, 丸善, 1904年。
- [2] 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。
- [3] 中尾敏充「一八八四(明治一七)年改正徴税機構の特徴とその意義」『阪大法学』第133・134号, 1985年3月, 413～430頁。
- [4] 国税庁税務大学校租税資料室編『明治前期国税徴収沿革』国税庁税務大学校租税資料室, 1987年。
- [5] 小柳春一郎編著『会計法: 明治22年』日本立法資料全集, 第4巻, 信山社出版, 1991年。
- [6] 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。
- [7] 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, 139～198頁。
- [8] 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, 323～361頁。
- [9] 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頁。
- [10] 中尾敏充「市制町村制の制定と徴税機構の整備」『阪大法学』第49巻第3・4号, 1999年11月, 333～356頁。
- [11] 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頁。
- [12] 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, 263～316頁。
- [13] 長山貴之「日清戦争直前の予算制度改革」『香川大学経済論叢』第76巻第2号, 2003年7月, 221～253頁。
- [14] 室山義正『松方財政研究: 不退転の政策行動と経済危機克服の実相』ミネルヴァ書房, 2004年。
- [15] 長山貴之「明治憲法制定直前の徴税制度」『香川大学経済論叢』第78巻第3号, 2005年12月, 111～134頁。