

國學院大學學術情報リポジトリ

明治国家と財政制度：大蔵省の予算査定権を中心に

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 国学院大学法学会 公開日: 2024-05-11 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 坂本, 一登 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/0002000378

明治国家と財政制度

——大蔵省の予算査定権を中心に——

坂本 一 登

一 はじめに

本稿は、明治国家体制の構造を財政制度から分析する研究の一環として、大蔵省の予算査定権の確立過程を考察しようとするものである。

国家体制における財政制度の比重は、きわめて大きい。そしてその中核に位置する予算制度に基づいて営まれる予算過程は、通常想定されるよりもはるかに巨大なプロセスである。その及ぶ範囲の広大さは、統治構造あるいは支配という意味のガバメント (government) とほぼ同義であり、行政活動の性格と水準を実質的に条件付けるのも実はこの予算過程である。すなわち予算過程とは、決して編成過程のみに限定されるわけではなく、執行過程も、また決算過程をも含むものであり、それぞれの過程において日々不断に行われる無数の意思決定の巨大な集積なのである。⁽¹⁾

しかし日本においては、予算過程というと、予算編成過程にのみ関心が集中する傾向にある。例えば、毎年、初

冬から初春にかけて国の予算編成が新聞紙上にぎわし、政府案の編成過程や国会における議論に関心が集まる。しかし、ひとたび予算案が決定してしまえば、もはや誰もなぜそのように決定されたのか、その交渉過程にどのような問題点があったのかについて改めて検討せず、その年度の予算問題がすべて終わったかのような錯覚さえ広がる。その結果、その年度の予算が執行され決算として公表されたときには、誰も積極的な関心を抱かず、新聞紙面をにぎわすこともない。つまり日本では、予算過程を、編成から始まり議決され、執行されその結果が決算の対象となり、さらにその決算を国会で論議して承認し、その決算に基づいて予算を編成するという通常四ヶ年にわたるプロセスとして捉え追跡するという考え方が希薄なのである。

このように、日本における予算に関する時間意識は、つねに編成過程にのみ向けられ、長い時間の流れという意識は強くない。それゆえ予算に関する議論も、通例、編成過程における予算だけをとりあげ、執行過程の批評とか、決算結果にもとづく予算論議などというものはほとんど存在しない。各省庁にとつても予算は獲得すべき対象とのみ観念され、ひとたび獲得された予算は、各省庁がどのように使用しようと、違法や不当でない限り自由であるという感覚は深く根を張っている。実際には、編成は事業計画の予定にすぎず、事業計画の実質的な内容を決定するのは、執行過程や決算過程における絶えざる意思決定であるにもかかわらず、このように予算と決算とは別のものとして考えられているが故に、プロセスとしての観念は容易に育たず、執行過程や決算過程がその重要さにふさわしい関心をもって注目されることも罕である。しかもこのことの裏返しとして、事前統制だけが突出して重要であるかのような幻想が醸成され、また執行過程や決算過程の情報が極度に限られていることもあって、プロセスとして見ないことによつて現実どんな問題が我々の視野から捨象されているのか、ということに意識が及ばないのである。それが、現在における財政危機の根底にあることは言うまでもなからう。

では、こうした予算制度は、どのような理由により、どのようにして制度化されたのであろうか。驚くべきことに、日本の予算制度は明治期に創設されて以来、基本的にほとんど変わっていない。そして、明治期の予算制度についての研究は、通常、明治憲法の制定と関連して、議会の予算審議権の起草過程を中心に研究が進められてきた。⁽²⁾しかし、明治期の予算制度は、憲法定時に初めて創設されたわけではないし、予算制度の問題が議会の予算審議権の強弱に尽きるわけではない、むしろ明治憲法の起草は、明治初年以來、試行錯誤しながら進められてきた制度化を前提として行われたし、明治初年以來の予算制度をめぐる試行錯誤においては、大蔵省と各省庁との関係、すなわち大蔵省が予算過程において各省をどれほど統御できるかという問題が中心に存在した。そこで、本稿では、現代日本の予算制度の原点を理解することを目標に、明治初年以來、大蔵省が各省庁との関係において、予算査定権をどのように確立していったのかという問題を、財政史のみならず政治史をも視野に入れて考察を試みた。⁽³⁾

二 明治初年の財政制度

最初に、明治初年の財政制度について概観しておこう。

明治新政府は、政費財源ゼロの状態で発足したため、当初から歳入確保に苦しみ、不換紙幣の増発や多額の借り入れ金を余儀なくされた。歳入総額に対するその割合は、明治初年、時期によつて多少の変動はあるが、七割から九割弱に及び、財源の確保ともに、限られた財源をいかに適切に管理運用するかという問題は、当初より喫緊の課題であった。新政府も、このことをよく自覚しており、例えば、明治二年五月二四日太政官は、東京城に、五等官

以上の官員および親王公卿諸侯を招集し、天皇親臨の下、外国交際と並べて内国会計について、悪金銀の事、内外国債の事、歳入歳出の事の三点を下問した。⁴⁾「理財の道は経国の要務にして人心の離合、風俗の厚薄に係り至重の事に候。嚮に幕府の衰る理財其道を失ひ」「殆ど矯救すべからざるに至る、一旦朝廷其疲弊の甚を受け、続いて東北の軍費莫大に及び、楮弊御発弘相成候へども」「量入為出の御目的すら未相立」「此時に膺り会計の基礎不相立候ては、皇国御維持の儀如何有之哉と深く御憂慮被為在」。

当時の財政制度においては、府県は徴収した租税の中から地方行政用の金穀を控除し、残額を国庫に納付する仕組みであった。明治四年四月に赤紙切手と呼ばれる証票を設けて歳入と経費を運用する制度が導入されるまで、府県が地方行政に使用するため控除した金額は、歳入総額がおよそ三三〇〇万円前後だった明治初年において、明治元年が約四四二万円、明治二年が約四四六万円、明治三年が約三三二二万円に達したといわれ、財政圧迫の要因となっていた。これに中央省庁の行政経費を合計した「行政関係費」はつねに歳入総額の約三割強という大きな割合を占め、制度の不備から生じる歳入歳出の著しい混同および高給と冗官に由来する行政経費の肥大化をもたらし、深刻な財政問題となっていた。

では、こうした事態を改善するため、大蔵省はどのようにして財政規律を図つていこうとしたのだろうか。その主要な方策の一つが、各省庁の予算を統御することであった。大蔵省の予算査定権に関する規定が予算関連法規上初めて現れるのは、明治六年十二月に制定された金穀出納順序においてである。

ちなみに、「予算」と「決算」という言葉は、すでに明治四年八月の大蔵省職制においても使用されているが、行政における執行基準の命令としての「予算」と、これに対応する「決算」という概念が生まれたのは、明治六年のことである。前年来の各省経費の配分問題が紛糾し、五月七日辞職に追い込まれた大蔵大輔井上馨と大蔵省三等

出仕渋沢栄一が財政危機と各省の不当性を訴える建白書を提出し、これに対して六月九日、政府が急遽反論のため明治六年度歳入歳出見込会計書を公布してからのことである。

さて、金穀出納順序は、院省各庁及び府県に対して、次のように手続きを定めた。「毎年十一月に至り、翌全年其庁所管の費用一切の目的を立、常費臨時費を区分し、詳細に列載せる概算帳を作り、之を大蔵省に送付す、於同省は院省使府県の概算を集計して一表を製し、前年十二月限正院に上申すへし」。『明治財政史』は、この規定の意味を「各官庁より翌年一切の費用を概算して毎年十一月一五日を期し之を大蔵省に送致せしめ、大蔵省は之に依拠して各其当否を点検査定し、翌年一切の経費を具申するものとせり、是れ所謂予算の方法を各庁経費の上に施行したるものに似たり」と解説している。⁽⁵⁾

大蔵省は、明治八年三月にも、大蔵省が予算査定権を保有していることを前提に「収入経費予算調製方」を令達した。予算表の製表順序、収入科目名簿、経費概目、収入概計表書式、経費概計表書式、収入予算内訳簿書式、経費予算内訳簿書式等を定めたのである。『会計検査院史』によれば、これにより「各庁予算帳を審査する方法は至て鞏密」となり、またこの規定は「是、政府予算を立てるの創始にして検査寮に於て之を担任するの起因なり」と、明治十九年に改称されて主計局となる検査寮（のち検査局）が予算査定を担う濫觴になったとい⁽⁶⁾う。

しかしその実態は、規定の内容とは遠く隔たっていた。実際は、この正規の手続きによって作製上程されるのは府県の予算のみであり、大蔵省の査定は各省庁には全く及ばなかった。すなわち各省庁の予算は、まず太政官において各省庁の予算総額が決定され、つぎに各省庁において科目ごとに配分して予算帳を作製し、その後これに基づいて大蔵省の検査寮（検査局）が予算表を起草したのである。

こうした手続きによる歳入歳出予算表は明治十三年三月まで続くが、予算編成は過渡期の混乱を免れなかった。

当然、太政官における各省庁の予算総額の決定が遅れば公布手続きも遅滞することになり、実際、大蔵卿から予算表原案を上程した月日は、明治八年度が十一月二五日、明治九年度が十二月十三日、明治十年度が十二月二七日、明治十一年度が六月二九日、明治十二年度が六月二六日であった。当時の会計年度は、七月から六月までを一期としていたので、明治十一年度と十二年度は辛うじて年度開始の数日前に提出されたものの、明治八年度から十年度までは、年度開始から半年が経過してから漸く上程公布されたのであった。

また、予算表起草前に完了しているはずの各省庁予算帳審査も、『会計検査院史』が「審査の儀式に属する亦以て観るべし」と自嘲的に述べたように、遅れただけでなく事実上形だけのものになっていた。すなわち、この時期における大蔵省の中央省庁に対する「予算」の「審査」は、後年の「予算査定」のように、内容の当否まで検討する実質的な意味をもつものではなく、単に会計表、予算表を作成するための計数整理と集計にとどまっていたのである。

その後も明治九年九月に大蔵省出納条例が制定され、明治十一年二月にも検査条例という規定が設けられた。特に、大蔵省出納条例は、二十款二七四条にわたる膨大な条例で、執行手続きを中心に、初めて予算制度の詳細な規則が体系的に定められたものであった。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ものの、実態における各省庁の財政的「自律性」に変化はなく、大蔵省の予算査定権が及ばない状況もそのままであった。

こうした中央省庁の財政的「自律性」に挑戦する意図をもって初めて制定されたのが、明治十四年四月二八日の会計法と会計検査院職制章程である。ちなみに、戦前の予算制度は「会計法」によって規定されたが、「会計法」という名称は、この明治十四年の会計法が嚆矢である。

明治十三年三月、参議省卿分離という太政官の制度改革が実施された。その改革の一環として大蔵省では検査局

を廃止し、太政官直属の財政監督機関として会計検査院が創設された。この太政官改革は、西南戦争後のインフレと財政危機に対する、参議兼大蔵卿大隈重信の財政運営への不信任感が契機の一つであった。だが、大隈はそうした状況を逆手にとるように財政制度に関する建議を提出し、「財政の整理」を行うためには、独立した会計検査院を設立する必要があると訴えたのである。ただ、会計検査院にかなる権能を付与するかについては異論も多く、また財政危機をめぐって外債論や米納論が閣内を二分して議論されるなどの混乱もあって、独立した会計検査院を前提とした会計法と職制章程が公布されたのは漸く一年後のことであった。

明治十四年会計法は、明治初年以來の財政規定を集大成した全六一条の規定である。「凡そ会計は予算に起り之に拠つて出納し決算に決了す」という第一条に始まり、全体として財政危機に配慮し、大蔵省と会計検査院を中心に財政規律を高める制度設計がなされている。予算編成に関しては、第七条に「歳入出予算は、各部の申牒に就き大蔵省之を調整歳計し、会計検査院の審査を経、内閣に於て決定す」と定めている。大蔵省の予算編成権に変化はないが、新たに会計検査院が予算案の「審査」権限をもつ点に特色がある。また、予算編成にあたっては、冗費が発生しやすく内容の審査も困難な、従来の総額先決方式を廃止し、第八条で各科目から積み上げて総額を決定する手続に改められている。また経費科目間の流用については、第十五条において太政官の特別の許可を必要要件として歯止めをかけ、さらに第三条において「各庁は其歳入金額を以て直ちに之を歳出に移用するを得ず」と規定して、年来の流弊であり、会計紊乱の最大原因だった歳入歳出混同の禁止を明記したのである。

このように、明治十四年会計法は包括的であると同時に、従来の予算制度、特に編成・審議手続を大きく変容させるものであった。この法案の事実上の起草者で、当時会計検査院の検査官だった小野梓は、「予算旧法の府県の経費に精にして官院省の予算に疎なるを痛排し」、こうした状況を打破して予算編成法を改良するために「一種司

法の性格を帯ぶる会計検査院をして予算を審査せしめ」ようにしたと述べている。⁽⁸⁾こうした独立の会計検査院に、予算「審査」機能を付与することは、欧米にもないことは小野自身承知していたが、欧米においては予算を審査し決定する国会があるのに、現時の日本ではまだ国会が開設されていない状況に鑑み、国会の代替機能を果たすものとして正当化したのである。

留意すべきは、大蔵省検査局の「調整」と会計検査院の「審査」とでは内容が異なることである。ここで会計検査院が担うことになったのは、文言上は「審査」という語句を使用しているが、実際は予算の編成権ではなく審議権である。大蔵省検査局は、制度上に限れば、この時点でも査定を伴う予算編成権を有していた。会計検査院の「審査」権とは、従来、太政官が独占していた予算審議権の一部を委譲されたもので、中央官庁の予算案に対する実質的な審議を、大蔵省に代わって会計検査院が行い、その上で内閣が最終的な決定を行うことが想定されているのである。⁽⁹⁾

しかしこの大胆な制度改革は、その効果を検証する機会が訪れなかった。明治十四年十月、政変が勃発し、大隈をはじめとする大隈派が政府から追放されて、会計法が早くも翌明治十五年に改正されたからである。政治的にみれば、小野が大隈派に属していたことから明らかなように、この制度改革は、財政規律を高めると同時に、大隈派が主導し、大隈派が今後も財政運営の主導権を担い続けるための改革であった。しかし大隈らのこうした政治的意図を秘めた予算制度は、実際には一度も予算を編成することなく廃止の運命をたどったのである。

三 松方の大蔵卿就任と明治十五年會計法

明治十四年十月、政変の帰結として明治二三年を期して国会を開設することが決まった。立憲制の導入に備えて国家統治機構や各種の制度の本格的な整備が開始され、まずその手始めとして太政官が参議省卿兼任体制へと復帰し、参議兼大蔵卿には松方正義が就任した。そしてこの松方の下で、明治十年代後半、近代的な財政制度が模索され制度化されていくことになるのである。

松方は、大蔵卿に就任すると、すぐさま「會計法の改正に関する意見」⁽¹⁰⁾を太政官に提出し、「目下財政の整理且将来憲法政治準備の爲め必要不可欠の条件」として、次の六点を挙げた。

- 一 予算の法を厳密にし天災地殃等を除くの外一切臨時増費を禁ずる事
- 二 決算報告の法を定むる事
- 三 国帑一切の収入支出は之を挙て専ら財務官に帰せしめ、各庁は其収入支出の請求及び切符の発行に止むる事

- 四 作業条例を変更して會計法の一部に置き其検査監督を厳密にする事
- 五 大蔵省及び会計検査院に於て各其職務の権限を明らかにする事
- 六 物品會計の法を定むる事

これらはいずれも大蔵省による財政統制の一元化をめざしたものであり、松方は、その第一歩として明治十五年一月に會計法を改正したのである。⁽¹¹⁾では改正會計法において、予算制度はどのように変更されたのだろうか。

最初に、改正後の編成・審議手続の概略を示すと、各省庁はまず前年度の十二月二十日までに予算調書を大蔵省に送付する。次いで大蔵省は予算調書に基づいて統計予算書を作成し、大蔵卿の意見書を添えて前年度の五月五日までに太政官に提出する。太政官はこれらの予算書類を審議し、前年度の六月五日までに予算を決定し、最後に、太政官は各省庁に予算書を布達する。

主要な改正は、四点ある。第一に、明治十四年会計法において予算審議権を付与された会計検査院の役割が否定され、会計検査院が本来の財政監督機関に戻った。第十四条の「大蔵省は各庁予算調書を以て統計予算書を調製し大蔵卿意見書を添へ各庁予算調書と共に前年五月五日迄に之を太政官に進達すへし」、および第十五条の「太政官に於ては大蔵省進達の予算書類に就き之を審議し、前年度六月五日迄に其予算を決定すへし」の両条によって、予算案の編成審議手続きから会計検査院が排除され、大蔵省が調製した予算案を、太政官が審議し決定するという旧制度に戻されたのである。

第二に、大蔵省の予算編成機能がいくぶん強化された。明治十四年会計法においては、大蔵省が意見書を付することができるとは、「大蔵省は統計予算書調理の際、其増減を要するものは各庁開申の事由と大蔵卿の意見とを詳記し」(第十二条)とあるように、各庁の予算のうち「増減を要するもの」に限定されていた。だが、改正会計法においてはその限定がなくなり、対象が予算調書全体に広げられた。また大蔵省において作成される統計予算書および大蔵卿意見書の期限が、前年度の四月十日から五月五日までと二五日間延長され、「調製」を実質化するための時間が以前よりも長く確保された。⁽¹²⁾

第三に、予算の流用手続きに変更があった。各中央省庁が予算上決定した小科目以上の費額を流用する際、明治十四年会計法においては太政官の特別の許可を必要とした(第十四条)のに対し、明治十五年会計法においては大

蔵省が承認手続きを行うこと（第十六条）となり、承認を求める対象が、太政官から大蔵省に変更された。大蔵省からみれば財政統制の一元化へと近づくことになり、各省庁からみれば流用承認手続きとしてはより寛大になったと理解されている¹³。

第四に、現金管守は大蔵省が行うという原則が立てられた。第二一条に「各庁に於て出納すべき現金は大蔵省に於て管守すべきものとす」という条文が置かれ、各省庁が自前で資金管理を行うことを原則として禁止した。従来、大蔵省が一元的に現金を管理することを明確にした原則規定は、存在しなかったのである。もともと、実務慣行の急激な変更は、各省庁の反発も予測されるため、柔軟に対処できるように「大蔵省は便宜之を各庁に委託するを得べし」という条項も付与されている。

このように明治十五年会計法は、大蔵省による財政統制一元化をめざす予算制度に歩を進めるものであったが、しかし実際にはこの法も直ちに施行に移されたわけではなかった。というのも、財政再建の優先課題である紙幣整理を推進するため、松方は各省の協力を調達する必要があったからである。

少し時期を遡って説明を始めたい¹⁴。明治十三年六月、松方は「財政管窺概略」を提出し、インフレと財政危機を救うため、当時閣内を二分して争われていた大隈外債論を批判した。松方は、大隈の主張する外債募集による正貨流通制度の実現は理論上は正しくとも、国力の充実がまだ十全でない現時の日本には危険で、結局のところ、安易な外債依存政策は亡国への道を開くだけであり、自力による正貨の蓄積が必要だと訴えたのである。また、紙幣価格低落の一因は、予算制度の不備に由来する一時的な財政資金の不足を予備紙幣の大量発行によって充当していることにあり、予算制度の欠陥是正と予備紙幣の発行停止による紙幣整理が急務であると指摘した。

明治十四年五月にも、松方は「財政議」¹⁵を提出した。明治十三年の大隈外債論を化粧直ししたにすぎない五千万

円内外債論が再び政府内で支持を集めていることに危機感を抱き、財政政策の根本的な転換を訴えたのである。すなわち採用すべき政策は、外債募集ではなく、貨幣運用の機軸を確立して中央銀行システムと正貨蓄積に基づく兌換制度を実現することにある。そのためには予備紙幣を消却し、紙幣を海外荷為替に活用して、産業を振興しつつ、自力で正貨の蓄積を図らなければならない、と。その上で松方は、大蔵卿の「職分」について、大隈らへの皮肉も込めて次のように語ったのである。「大蔵省は財政の本部たるが故に、大蔵卿は能く全国貨幣の運用上其凝滯円通の景況を脳裡に統轄し、歳入出の予算決算等正確にして其実を失はず、内外人民の信用を收攬するは固より其職分とす」。

しかし当時は、松方の提言に耳を傾ける者はほとんどいなかった。松方の政策が評価されるようになるのは、明治十四年政変によって、積極政策を維持しようとする大隈一派が追放された後のことであった。もつとも政変後、多くの政府指導者たちは、松方の紙幣整理が実行されれば、景気が後退すると考え、政府内で紙幣整理に本心から賛成する者は少なかった。それゆえ松方は参議兼大蔵卿に就任すると、直ちに閣議において、紙幣整理には五年間の忍耐を必要とするので、紙幣整理事業中は、第一に各省は経費緊縮方針を堅持すること、第二に国民の動揺を抑制するため一致協力することの二箇条の保障を求めた。閣議の承認は得たものの、松方は、将来、紙幣が下落して一時的に不況になれば必ず中止論がむしろ返えされることを予見し、三条実美・岩倉具視両大臣に同道を求めて天皇に拝謁し、国を危うくする外債に依らず財政を救済するには、物価が下落して一時国民に動揺が生じても、断固として紙幣整理を完成させることが必要であることを奏上して、天皇の支持を取り付けた。このように松方は、内閣の承認のみならず、天皇の支持と両大臣との共同責任をも担保した上で、内外債論を廃案に持ち込み、紙幣整理を完遂する決意を固めたのである。

ただし、それでも各省の全面的な協力が直ちに得られたわけではなかった。というのも、各省から提出された明治十五年度予算要求は、緊縮方針にもかかわらず、明治十四年に比較して七〇〇万円以上も超過していたからである。当時、紙幣整理に充当できる財源はおおよそ年七〇〇万円と見積もられていた。それゆえ、この増額をそのまま認めれば紙幣整理計画は崩壊する。そこで松方は、明治十五年二月「明治十五年度予算に関する意見書」を提出して、一切の新規事業を中止し、明治十四年度の予算を標準として今後三年間定額を固定する代わりに、広汎な流用と繰り越し金を認めることを提案した。緊縮期間を五年から三年へと短縮すると同時に、予算は定額ながら各省の予算執行の自由度を高めることで、各省の不満を抑え、協力を調達しようとしたのである。この意見書は内閣で承認され、各省の定額は三年間据置が決まった。それは、各省から紙幣整理への協力を得る代償として、明治十五年一月に改正した会計法を一時的に棚上げすることを意味したのである。

ちなみに、紙幣整理の進行中、各省からは、口では苦情を訴えながらも、結局、本格的な批判や中止論はでなかった。それは、紙幣価格の回復に応じて各省予算が実質的に増大したからである。明治十四年十月に銀貨一円に対して一円七三銭だった紙幣価格は、予備紙幣の全額消却が完成した明治十六年一月には、一円三二銭となり、十六年十二月には一円一一銭にまで急回復した。明治十五年から十七年度の三年間で紙幣整理事業はほぼ完成し、十八年末には一円一銭となり、十九年一月から正貨の兌換が開始される。その結果、紙幣ベースでは同額でも、銀貨ベースでは各省予算は約七〇パーセントも増大することになったのである。

さて、以上のような経緯によって、明治十五年会計法は棚上げされた。紙幣整理のための止むを得ない措置とはいえ、財政を一元的に管理しようとする大蔵省にとつて、各省庁に事実上無制限の流用と予算残高の繰越の自由を認めたことは不本意なことであった。定額据え置きは、明治十七年度限りで廃止される予定であったが、各省庁

は、予算規律の緩和を歓迎し、その継続を望んでいた。そこで大蔵省は、その継続を拒否するとともに、明治十七年七月経費金支払条規を制定し、予算執行過程とくに支払手続きを一新しようとしたのである。

従来、各省庁の定額は月割りで交付され、交付された現金は各省庁が独自に管理していた。経費金支払条規では、これを改正して、大蔵省が現金の出納を直接管理し、支出を執行する(第一条)、さらに大蔵省が経費の支出を支払前に監督する(第四条)ことを定めた。具体的には、第六条「各庁長官は経費の支出を要する毎に仕払請求書を大蔵卿に差出し其承認を受くべし」とあるように、各省庁は経費の支出ごとに支払い請求書を大蔵卿に提出してその承認をうけない限り、支払い切符が発行されない制度となった。すなわち大蔵省は、形骸化した予算編成の代替として、中央官庁に対する支出の事前監督制を導入することによって財政を管理しようとしたのである。しかし各省庁は、これに強く抵抗した。『明治財政史』が「手続は繁雑に失し施政上困難を生ずべしとの論は当時既に各庁間に於て盛唱へられたるところなり」と述べる⁽¹⁶⁾ように、各省庁はこれを行政の複雑さを無視した大蔵省の暴走と反発し、結局、大蔵省はやむなく経費金支出条規の施行を明治十九年度まで延期し、定額据え置きも明治十八年度まで延期することにしたのである。

四 予算査定権の制度化

このように支出手続きの改革が頓挫する一方で、意外なことに明治十八年に入ると予算編成手続きの整備が急速に進んだ。明治十八年三月一六日、大蔵省は全二二条の歳入出予算条規を制定して、厳格な予算編成の手続きを導入したのである。各省は再び繰り返しを禁じられ、流用も大幅に制限されることになった。代替措置として予備金

制度が設けられたものの、予算編成上の最大の分類である款間の流用が禁止されて、款の細分類である項間の流用には大政官の裁定が、項の細分類である目間の流用には大蔵省の承認がそれぞれ必要になったのである。

このように歳入出予算条規は、歳出予算の拘束力を格段に強化したが、本稿の観点からより注目するのは、第三条である。第三条は「大蔵卿は各庁の歳計予算書を検按し歳入出を対照調理し款項に区分し国庫総体の歳計予算書を編製し、各庁長官の歳計予算書を添付し前年度十二月二十日迄に之を太政官へ進達すべし」と予算編成上の「検按」権を明文化した。つまり、大蔵省にとつて念願の予算査定権が明治十九年度より制度上確立することになったのである。

予算編成手続きは、まず各省の部局長が毎年、細予算書を編成し長官に提出する。次に各省の長官は細予算書に基づき、款項目節からな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六月三十日までに大蔵卿に送付する。大蔵卿は、各省の歳計予算書を査定し、款項からなる国庫全体の歳計予算書を編成する。国庫歳入予算書は各庁の歳計予算書と併せて、前年度の十二月二十日までに太政大臣に提出する。最期に、国庫歳計予算書が太政官で審議の上承認されると、太政大臣は前年度の三月五日までに各省に布達するのである。なお、従来の会計年度は七月一日から六月三十日までであったが、明治十九年度からは現在と同じ四月一日から三月三十一日までに変更することが決まっていた。

では、なにゆえ明治十七年七月の経費金支払条規の挫折から一年も経たないうちに、大蔵省の予算査定権が明文化されることになったのだろうか。従来の研究では、その理由について財政史の観点から内閣制度との関連が漠然と指摘されるだけで、踏み込んだ分析はなされていない⁽¹⁾。それゆえ、ここでは、政治史の文脈をも視野に入れて、この問題について考察していきたい。

この問題を考察するには、まず「松方財政」について、振り返って措かなければならない。

明治十四年十月、前述のように参議兼大蔵卿に就任した松方は、直ちに予備紙幣の消却と正貨蓄積に着手した。まず予備紙幣の消却を進めるため、国庫金取扱手順を改正した。明治十四年十月末の時点で、予備紙幣の発行高は一四五〇万円の巨額に達していた。大蔵省の出納手続きが未整備のゆえに、歳入金は納入されてから実際に運用可能になるまで長い時間がかかり、他方で歳出は一定額が前渡しされる制度だったため、一時的に巨大な歳入不足が発生し、その不足分を予備紙幣の発行によって補填していたのである。松方は、歳入歳出納順序を改正し、国庫金取扱所に納付された現金を直ちに電信で報告させて使用できる制度に変更し、国庫の資金繰りを大きく改善した。

同時に、準備金の「営業資本及び繰替金」を常用部に肩代わりさせて準備金を充実させつつ、準備金を海外荷為替に活用して正貨を蓄積する事業に着手した。ちなみに、正貨準備高は、明治十五年末に一七〇〇万円、十六年末に二六〇〇万円、十七年末に三四〇〇万円、十八年末に四五〇〇万円と急速に増加し、十九年末には五〇〇〇万円に達した。十三年には四・五パーセントにまで落ち込んだ正貨準備比率も、十八年には三七パーセントへと急増したのである。

予備紙幣の発行高は、予算の組み替えと制度改正および準備金活用によって急速に縮減され、明治一六年一月には完全に消却された。経常財源による直接消却ではなく、財政制度の改革と財政資金運用の改善によって予備紙幣の発行を短期間で解消したことは、国家財政への信認を回復し、紙幣整理を成功に導く上で、極めて大きな要因であった。

このように紙幣整理と正貨蓄積は思いのほか順調に進んだが、松方財政に対する最大の挑戦は海外からやってき

た。明治十五年七月、朝鮮で壬午事変が起こり、対外的緊張が高まったのである。東アジアにおける清国の脅威は、清国に対抗しうる軍備増強の必要を政府内外で痛感させた。しかし政府は、紙幣整理のため、三カ年の予算据え置きを決定しており、既定の緊縮財政方針の下で、大規模な軍備の拡張は不可能だった。こうした状況の中で、軍備を拡張しようとするれば、取り得る手段は、増税か紙幣整理の凍結かの二者択一の他なかった。この重大な岐路において、松方は、あくまで紙幣整理の既定方針を堅持する姿勢を明らかにし、明治十五年十一月、政府内では増税により必要な財源を捻出する方針が合意された。その結果、十二月二六日松方は、酒税と煙草税を増税して年七五〇万円を確保し、軍備拡張財源に充当する計画を提出したのである。

松方は、軍備拡張経費の総額を八カ年六〇〇〇万円とし、年七五〇万円の予算枠内で対応するというものだった。拡張予算年額を、海軍三〇〇万円、陸軍一五〇万円の合計四五〇万円とし、拡張に伴い将来増加する軍艦維持費をも含めて枠内で処理するという計画案だった。そのため準備金の中に新たに「軍備部」を設けて、拡張期の前半に発生する余剰分を積み立て、七五〇万円の枠を超過する後半の維持費増分に充当し、全体として八カ年で六〇〇〇万円の収支均衡を図るという計画であった。軍部が要求した当初の軍拡張は総額九〇〇〇万円であったから、松方は三分の二に圧縮した計画を立てたのである。

政府内部には、紙幣整理に反対する薩摩閥と軍部からなる軍拡張極派が存在した。しかし松方は、軍備拡張は必要だが、これを実現するには紙幣整理の成功が前提条件で、逆に紙幣整理を中断して、その財源を軍備拡張に充てれば、結局のところ軍備拡張そのものが不可能になると反論して、「増税＝軍備部」方式を提示したのである。

このように松方は、紙幣整理という既定の方針を変更せず、軍備拡張計画を増税額の範囲に抑制することによって、紙幣整理と安全保障上の要請を両立させようとした。紙幣整理を成功させ、中央銀行を設立して金融制度を整

備し、経済発展の基礎を確立することが、長い目でみれば本格的な軍備拡張を可能にする条件であるという議論は、紙幣整理の継続によって実質的な予算増額を実感しつつあった各省において強い説得力をもっていたであろう。

しかし、だからといって軍部が唯々諾々として松方の計画に従ったわけではない。明治十五年十二月、軍拡案が決定した後、海軍は軍艦の製造期限を短縮するため、明治十六年二月常用部の造艦費三三万円を拡張予算に統合して軍艦製造費を年三三三万円へと増額し、五月には明治十六年度一〇五万円、明治十七年度二二一万円、明治十八年度九二万円をそれぞれ明治十七年度から明治十九年度の後年度分から繰り上げて支出することを要求し裁可された。海軍の要求は、既定配分予算内での年度配分額の変更にとどまっていたが、予算配分の変更は明治十六年度、明治十七年度の財政資金繰りを大きく悪化させ、新たな財政対応を必要とする要因となった。陸軍も強力な巻き返しを図り、明治十六年一月二日「明治十八年度以降の部隊増加費」として年二〇〇万円の追加を勝ち取った。当初は、予算凍結されている明治十八年度以降の予算増額を求める案であったが、結局明治十七年度も二〇〇万円、明治十八年度以降は四〇〇万円へと予算が増額されることになったのである。

松方の軍備部軍拡計画は、当初、税収を低めに見積もるなど余裕をもって慎重に作成されているはずであった。ところが、明治十八年度になると大幅赤字に転落し、対処不能の事態となった。破綻の直接の原因は、主財源であった酒（造石）税収入の低迷にあった。増税後、農業不況の深刻化と農民所得の減少によって自家醸造や密造が急増し、造石税収入が大幅に落ち込んだのである。明治十六年度、造石税予算を一五六〇万円以上と見込んだのに対して、決算額は一二三〇万円、明治十七年度も一二九九万円に過ぎなかった。造石税の減少に起因する減収額は、明治十六年度は二八三万円、明治十七年度も二六一万円に及んだ。結局、明治十六年度には歳入欠陥を埋めるため

に準備金から四〇〇万円の補填繰入を実施せざるを得ず、このような準備金からの予定外の繰り入れは、松方の紙幣整理事業の基礎を掘り崩す危険を孕むものであった。

財政収支と資金繰りが悪化する中で、抜本的打開策として打ち出されたのが会計年度の変更であった。松方は明治十七年十月十八日、「現行の会計年度と現行の租税納期とは甚だ相適合せざる所あるを以て暗々裡に国家の損失を来すこと実に莫大な巨額なり¹⁸⁾」と事情を説明し、会計年度変更を太政大臣に建議した。造石税の納期は、第一期・四月、第二期・七月、第三期・九月であったが、当時の会計年度が七月から翌年六月までであった関係から、従来は酒税の第二期と第三期分が前年度収入に組み入れられていた。そのため一時的に歳入不足が発生し、大蔵省は予備紙幣の代わりに多額の大蔵省証券を発行して凌いできたが、その便法もすでに限界に達していた。その上さらに酒税の収入低下が追い打ちをかけた。そこで松方は、租税納期と会計年度の不一致を根本的に解消して一時的な歳入不足を回避するため、会計年度を四月から翌年三月へと変更し、明治十八年度は九ヶ月予算とする経過措置を断行したのである。

その結果、四月納入の第一期と併せて、三期分全額が明治十九年度へ組み替えられることになり、軍備部方式は明治十八年度の主要な財源を喪失することになった。会計年度の変更は、予備紙幣発行に代わる大蔵省証券の発行高をできるだけ抑制し、紙幣整理を最終的に完成させるための財政制度改革であった。言い換えれば、造石税を主要財源とする「増税Ⅱ軍備部方式」を事実上放棄して、財政資金繰りの悪化を回避し、準備金の目減りを食い止めるための切り札として実行されたものだったのである。

ちなみに、軍備部廃止によって軍備拡張費の財源はどうなったのであろうか。少し先回りになるが、また海軍拡張についてはその後も紆余曲折があるが、松方は、既定の軍拡計画を変更せず、これを海軍公債の発行でまかなう

ことを決意した。紙幣整理が進捗して公債価格が額面価格を上回るようになり、低利公債の発行条件が整いつつあったからである。既定の海軍拡張計画の総額二六六四万円のうち明治十六年度から十八年度までに支出した九九〇万円を控除した一六七三万円を公債発行によって確保し、明治十九年度以降、軍艦製造、鎮守府建設、海防水雷などの諸事業に投入する計画であった。結局、海軍公債は、額面一七〇〇万円、五分利付で発行され、明治十九年から明治二十二年まで四回に分けて募集された。応募額は三倍以上となり、松方の予測どおり、実収高一七二四万円という好成績を収めたのである。

さて、それでは、こうした財政措置と、大蔵省の予算編成権の確立とはいかなる関係にあるのであろうか。実は、明治十八年三月の歳入出予算条規も、こうした明治十七年における軍備部方式の破綻に端を発した財政危機を乗り切るための財政制度改革の一環として、会計年度の変更とともに、松方が導入したものであったのである。

松方はすでに、明治十六年十一月にも、「明治十六年度歳計に關し非常節約を求めるの議」¹⁹を提出して、各省庁に対して危機感を訴えていた。すなわち明治十六年度の歳計は、国庫収入が民間の不景気により約一三〇万円以上も落ち込みが見込まれるのに、軍拡費を中心に予算外支出が莫大で、まだ半年にもならないうちに、すでに予備金の一五〇万円を全額支出し、それでも不足の七五万円を常用金から繰り替えている。この割合を前年度を基準に推計すれば、年度末には、予備金から支出した一五〇万円を控除してもなお四五一万円の不足を生じる計算になり、これに減収額を合算すれば、不足金は総計五八〇万円余という巨額となる。それゆえ松方は、「今後は大いに歳出を節縮し本年度の歳入を以て支弁し得べき非常の計画を立てるに非ずんば歳計上の破綻を来す」と警告し、歳入増減表を添付して非常節縮の計画を閣議に訴えたのだ。前述した明治十六年度に準備金より繰り替えられた四〇〇万円という不足額は、巨額ではあるがそれでもこうした松方の緊縮方針によって抑え込まれた上での金額だっ

たのである。

こうした国庫収入の減少と予算外支出の莫大さという財政の現実を前にすれば、松方が予算編成や支出手続きの厳格化を決議しても不思議ではなからう。松方は、まず、前述のように、明治十七年七月経費金支払条規を制定した。これは各庁の抵抗によって実施延期となったが、続いて、会計年度改定の建議と同日の明治十七年十月十八日、各庁定額金据置の一年延期とともに、次のように明治十九年度を画期として、財政制度を抜本的に改革することを提議したのである。「今般会計年度更正の儀及上請候に付、該案御裁可の上は来る明治十九年度を以て財政上諸般改革の第一期と相定め候積に付、先般第六十一号を以て御達相成候経費金支出条規の儀も同年度より御施行の事に御達替相成度、目下取調中の歳入歳出予算決算条規等も渾て同年度より御施行の事に逐次伺出候積に有之」²⁰。

国庫収入の減少という危機的な状況の中で、財政再建と軍備拡張という二つの相反する喫緊の課題に対処するには、松方の財政上の手腕に期待する以外に選択肢はなかった。閣議は、松方の諸提案を直ちに承認し、こうした内閣の承認の下、予算編成を厳格化し、大蔵省の予算査定権を明記した歳入歳出予算条規が制定されることになったのである。松方は、軍備部方式の破綻という財政危機を奇貨として、大蔵省の財政統制を進捗させ、予算査定権の制度上の確立に成功したのである。

五 明治十九年度の予算編成過程

もつとも、大蔵省の予算査定権が制度化されても、実際に機能するかどうかは別問題である。明治初年においても形式的には大蔵省が予算査定権を保有していたし、明治十七年にも経費金支払条規が各省の抵抗によって実施延

期を余儀なくされていたからである。

実際、明治十八年度の予算編成も難産だった。明治十八年五月三十一日、松方が大蔵省調査局長渡辺国武に対して「御洞察之次第にて予算決定に不至候⁽²¹⁾」と嘆息したように、各庁に予算を布達する期限である六月五日を目前に控えても、予算編成は紛糾して決定に至らなかった。なぜなら、税収減少に起因する軍備部方式が破綻し、各省経費定額が一年延期されたにもかかわらず、陸海軍を中心に各省庁は緊縮財政計画を立てるところか、逆に予算拡大を求めてやまなかったからである。六月三日、松方は井上馨に対して次のようにその困惑を洩らしている。「海軍皇張閣議之儀、海軍卿より請求相成候に付、前日御評議之趣も有之候処、其他陸軍卿よりは砲台建築之儀、内務卿よりは道路治水之儀に付、夫々請求之費途も不少候⁽²²⁾」。

海軍・陸軍・内務各省の経費増額要求は七〇〇万円余に達していた。明治十八年度も三七五万円の財源不足でただでさえ資金繰りが苦しかったが、陸海軍はそれに追い打ちをかけるようにさらなる巨額の予算拡大を要求してきたのである。海軍省は戦艦を中心とした造艦費五九九一万円に、海防水雷布設費として三〇万円も併せて請求し、陸軍は長崎港、下関砲台建築費として六八六万円を計上し、村田銃および弾薬製造費三〇万円の明治十八年度への繰り上げを求めた。また内務省も、港湾国道治水事業等の地方補助費として二八六万円余の請求を行った。これほど莫大な計画がすぐさま承認されるはずもなく、結局六月五日、明治十八年度予算は五六二万円ですとまず決定された。だが、陸海軍を中心とした巨大な軍拡計画は、財政問題の火種となり、以後、継続して検討していくことになるのである⁽²³⁾。

明治十九年度の予算編成は、明治十八年九月から始まった。明治十九年度から会計年度が変更になり、例年より早まったのである。

これより先、懸案の軍拡費をめぐる七月二一日閣議が開かれた。そこでは新たな軍拡案は認められず、既定計画の残額を政費節減で捻出することが合意され、外務・内務・大蔵の三卿が政費節減調査を担当することになった。九月末、その委員だった外務卿井上馨が、大蔵省に明治十九年度予算の取調書について問い合わせると、調査局長の渡辺は明治十九年度歳入は税収低下のため全体として明治十七年度よりもさらに四〇〇万円余の減収となる見込みであることを明らかにした。十月三日、井上馨は松方にその衝撃を次のように伝えている。「昨日渡辺より十九年度歳入現況取調書を受取、実に驚愕之外無他事候⁽²⁴⁾。そして井上馨は、収入減になるにもかかわらず支出増を訴える各省を非難するとともに、すぐさま伊藤に情報を伝えた。この年五月頃より、内閣制度の創設へ向けて調整を進めていた伊藤も、井上馨から事情を知らされ、十月五日直ちに太政大臣三条に政務整理の急務を訴え「就中財政之事は焦眉の急に御座候⁽²⁵⁾」と要請した。続いて十月十六日井上馨に返書して、次のように憂慮を共有するとともに、大胆な行政改革を断行する決意を伝えたのである。「頗懸念之至に奉存候。内閣之組織論は兎も角も海陸軍政之改良より諸省之冗費を省き官員を定限する等は実に猶予難相成事に可有之候⁽²⁶⁾」。

これ以降、井上馨と伊藤が中心になって、大幅な行政整理と連動した内閣制度の創設について、薩長の指導者間において合意形成が図られていく。その過程において、現状維持を欲する宮中より内閣制度の代わりに右大臣補任論が提起され、薩派領袖の黒田清隆が右大臣就任を内諾したことから、井上馨が、思わず天を仰いで嘆息する一幕もあった。しかし結局、黒田の右大臣就任は宮中から反対がでて、もう一人の候補者だった伊藤も就任を固辞したため、右大臣補任論は断念を余儀なくされ、その結果、急転直下、十二月五日天皇から伊藤に対して内閣総理大臣の内命が下り、十二月二二日大規模な官制改革を伴う内閣制度が創設されることになったのである。

では、内閣制度創設に伴う官制改革によって、大蔵省の財政統制はどのようになったのであろうか。まず明治十

九年三月に制定された大蔵省官制第一条によつて、大蔵大臣の包括的な財政管轄権が「大蔵大臣は歳入歳出租税国債貨幣及び銀行に関する事務を管理し地方の財務を監督す」と確認された。ついで第二九条において、大蔵省主計局内に新設された総予算決算課の職掌が「歳入課歳出課及び地方財務課に於て調査せし各庁の歳計予算書を再査し国庫総体の予算書を調製すべし」と定められた。すなわち各庁から提出された予算書を、主計局が「再査」し予算書を総合的に「調製」する予算査定権が、改めて制度上確定されたのである。同時に、明治十七年六月の経費金支出条規は廃止され、簡素化して吸収する形で、新たに歳入歳出納規則が制定され、現金の歳入歳出はすべて大蔵大臣が管理する原則を確立した(第十六条・第三五条)。以上のように、大蔵省の財政統制権は、内閣制度創設に伴う一連の官制改革によつて一段と明確化されたのである。

実際、明治十九年度の予算編成過程においても、大蔵省は以前よりも主導権を發揮するようになった。⁽²⁷⁾ 十九年三月、予算の編成作業に忙殺されていた蔵相松方は首相伊藤に対して上申書を提出し、歳入額七四六九万円に対して、歳出額が各省の増額請求により八一一六万円にも達したことを報告する。そして、このまま各省の要求を承認すれば、かなりの額の不足を生じることになるので、明治十九年度予算においては、新規事業を原則として凍結するという大蔵省方針を提示し、閣議の承認を要請したのである。「前陳の如く場合に當りて卒かに其求に應ずること極めて難しとす。殊に本年度予算の調整は先きに官制の改革ありて省局の分合廃置等多く、為めに其時期頗る切迫し新に歳入を計画するの余日無し。故に止むを得ず、歳計調査の要領に於ては、最近年度たる十七年度を以て標準と為し適宜節減を加へ、其新起業の如きは概して之を二十年度以降に譲り」⁽²⁸⁾たい、と。すなわち松方は、官制改革に由来する時間的切迫と財源不足を理由として、明治十九年度予算は明治十七年度予算を基準として各省の要求額を「適宜節減」して編成する方針を打ち出したのである。この断乎たる方針は、閣議の承認を得て、大蔵

省は明治十九年度の各省新規事業を抑え込み、すべて明治二十年度以降に延期していくのである。

次に松方は、明治二十年度の予算編成を脅かしかねない省庁との対立にも措置を講じた。明治十九年度予算編成が終了した後の五月一日、内務省は閣議に稟議書「地方土木費之件」⁽²⁹⁾を提出した。内務省は、国庫支弁を必要とする費目として国道・大河川の費用をあげ、明治十七年以来の懸案であるから、明治二十年度予算からは土木費として一四八万円の支出を認めるよう要求したのである。これに対して、六月二日大蔵省は「内務大臣稟議地方土木費の件」⁽³⁰⁾を閣議に提出し、直轄工事は別として、有限の財源で無限の起業に対応することは不可能なので国庫補助を要する地方の新規工事は断じて認めないという強い姿勢を示した。しかし他方では、明治二十年度予算から五〇万円の土木費増額を一定の条件の下で許し、既定の額と合わせて、都合一五〇万円とする案を提示した。結局、明治十九年六月四日の閣議において、この大蔵省案が正式に決定され、ここに十四年政変以来たえず争点になっていた、大蔵省と内務省における地方補助政策をめぐる対立が収束されたのである。

以上のように、大蔵省の予算編成過程における存在感は大きくなった。憲法草案が本格的に起草される明治二十年までには、このように大蔵省の各省に対する一定の財政的統制権は確立されていたのである。⁽³¹⁾

では、大蔵省が各省庁に対して予算編成権を確立できたのは何故であろうか。第一の理由として、松方の財政的手腕とそれによる政治的威信の上昇を挙げないわけにはいかないだろう。明治十四年秋、松方が大蔵卿に就任した時、紙幣価値は大きく下落し政府財政は破綻しかけていた。これに対して松方は、紙幣整理事業および財政制度の近代化と運用の工夫を駆使することにより、紙幣価格の急速な回復と正貨蓄積を短期間のうちに実現した。この過程においては、東アジアの国際的緊張に端を発する陸海軍の拡張問題が生じ、政府は紙幣整理の放棄か増税かの重大な岐路に立たされた。この時、松方はあくまで紙幣整理の基本方針を堅持することを主張し、これと両立す

る増税による軍備部方式という軍拡計画を提示した。また軍備部方式が税収不足によって破綻した時も、松方は会計年度の変更などを通じて財政再建の既定方針を維持しながら、なおかつ公債発行によって既定の軍拡計画を実現した。こうした様々な政策を組み合わせることで財政上の隘路を切り抜けていく手腕は松方の独壇場で、他の政府指導者は追随する他なかった。そして松方の財政運営は、輸出の拡大という幸運も手伝って功を奏し、政府財政の再建と新たな経済発展の環境整備をもたらした。それは松方の政府指導者としての威信増大に寄与しただけでなく、立憲制を導入する安定的な社会環境を作り出す上でも大きかったのである。

第二の理由は、そうした松方の財政方針を支持する勢力が内閣に存在したことである。松方財政が推進された明治十年代後半は、立憲制の導入に備えて、各省庁が自己のアイデンティティと生き残りをかけて事業を拡大している時期にあつていた。当然、各省庁は予算の増額を求め、事業活動の自由度を掣肘する大蔵省による財政的統制には抵抗した。それは、各省庁定額据置という緊縮方針が閣議決定されたにもかかわらず、巨額の予算外支出が要求されたことや支出の事前監督制を導入しようとした経費支払条規が実施延期を余儀なくされたことに示されている。その中であつて、陸海軍の軍備拡張、就中東アジアの緊張に由来する海軍拡張計画は、その経費の巨大さゆえに、それを統御できるかどうかは極めて深刻な問題であつた。戦艦の早期導入を求める海軍軍拡積極派は、明治十八年以來幾度も巨大な造艦計画を提出し、執拗にその実現を求めていた。

海軍軍拡を既定の計画内に留めたい松方にとつて幸運だつたのは、内閣に首相伊藤と外相井上馨という協力者が存在したことだつた。両者は、ともに国家財政の再建と安定を重視するのみならず、伊藤は大宰相主義に象徴される「内閣」の主導性と統一性を確保するという観点から⁽³²⁾、井上馨は独自の英清協調を基調とする外交構想を推進するという観点から⁽³³⁾、海軍の突出した予算要求に批判的だつたのである。どの程度必要かという点では議論が分かれ

るにしても、軍備拡張が必要であるという点では政府内外の意見が一致していた状況の中で、しかも予算案の実質的な審議権と最終的な決定権が内閣にあったことを考えれば、ひとり大蔵省だけで海軍の要求に歯止めをかけることは困難であつたらう。その意味で、当時の内閣の主流だつた伊藤と井上馨が松方の財政方針に同調したことは、予算査定権をはじめとする大蔵省の各省に対する財政統制を強める上で極めて重要な政治的要因であつた。言い換えれば、松方が主導した大蔵省による一元的な財政統制の推進は、内閣における伊藤と井上馨との協調に支えられていたのである。

もつとも、財政統制の問題を大蔵省の全面的勝利として描くのは少し単純にすぎよう。明治十年代後半、松方の卓抜した手腕によって大蔵省の一元的な財政統制が推進され制度化されたのは事実だとしても、松方の構想のすべてが実現したわけではなかつたからである。明治十七年十月、会計年度の変更を断行した際、松方は、予算査定権と並んで、実施が延期となつていた経費金支払条規をも明治十九年度から実施し、各省庁に対する支出の事前統制を実現することを予定していた。しかしその松方をもつてしても、予算執行の事前統制を導入することはできなかつた。明治十九年三月、経費金支払条規は廃止され、新たに制定された歳入歳出納規則では、旧条規の第六条「各庁長官は経費の支出を要する毎に仕払請求書を大蔵卿に差出し其承認を受くへし」がすべて削除され、大蔵省が理想としていた支出の事前承認制の導入は断念を余儀なくされたのである。

表向きの理由として、経費金支払条規の手続きが細密煩雑で、「繁文を省くこと」という官制改革の主義に反したことが指摘される³⁴。しかし、それを素朴に信じるわけにはいかない。むしろ、ここでは各省庁の一筋縄ではいかない抵抗の強さにこそ理由を求めべきであろう。内閣制度創設に伴う一連の統治機構改革によって、内閣および大蔵省はまぢまぢだつた官制を統一し定員を規定化するなど各省に対する統制強化を推進した。加えて、今回の統

治機構改革は経費削減のため大幅な冗員の整理も伴っていた。官制改革によって「自律性」が掣肘されるだけでなく、抵抗のあった各省が、さらに人員管理と整理に直面して強い不満をもったことは言うまでもなからう。³⁵⁾そしてこうした各省庁の不満に対して、首相伊藤と蔵相松方が、官制改革への各省の協力を調達する代償に、何らかの措置を講じなければならなかったことも推測に難くなからう。その妥協の一つとして、予算統制は、事前の予算査定が中心となり、一旦予算額が決まれば執行は従来の慣行に踏み込まず、各省庁に一定の「自律性」を容認する制度になつたのではなからうか。

かくして、大蔵省は、不本意さを内包しながら、立憲政の開幕に備えて、議会の存在を前提とした財政制度を構築するため、明治二二年会計法の制定に取り組んでいくことになるのである。³⁶⁾

(1) 日本の予算制度の問題については、次の文献に教えられるところが大きかった。加藤芳太郎『日本の予算改革』(東京大学出版会・一九八二年)、田中秀明『日本の財政』(中公新書・二〇一三年)。

(2) 坂井雄吉『井上毅と明治国家』(東京大学出版会・一九八三年、坂本一登『明治憲法体制の成立』(講座日本歴史』第一六巻近現代二所収・二〇一四年)。

(3) 明治期の予算制度の研究については、次の研究を参照のこと。法制史の観点から小柳春一郎『明治二二年 会計法』(信山社、一九九一年)。財政制度史の観点から、長山貴之の一連の研究。「明治九年大蔵省出納条例の構造と機能」(『経済論究』第九五号、一九九六年)、「松方財政初期における予算の流用と繰越」(『経済論究』第九六号、一九九六年)、「明治一四年会計法と一五年改正」(『香川大学経済論叢』第七一巻第三号、一九九九年)、「明治憲法制定直前の予算制度」(『香川大学経済論叢』第七二巻第一号、一九九九年)、「明治一四年政変前後の予算制度改革」(『香川大学経済論叢』第八一巻第四号、二〇〇九年)。財政監査制度史の観点から、小峰保栄『財政監督制度の諸展開』(大村書店、一九七四年)。とくに、小柳『会計法』は、明治二二年の会計法の制定過程とその特色を詳細に論じた論考で、現在の研究水準の到達点を示すものであるが、同時に明治前期の財政制度に関する諸規定や資料を網羅しており、資料集としても頗る便利である。

- (4) 前掲、小峰『財政監督制度の諸展開』、一六頁。
- (5) 明治財政史編纂会『明治財政史』第一巻、六〇九頁。
- (6) 「会計検査院史」『明治前期財政経済史料集成』第一七巻、五一五頁。
同右、五一五頁。
- (7) 同右、五一五頁。
- (8) 『小野梓全集』第四巻、早稲田大学出版部、一九八二年、二一〇頁。
- (9) 前掲、長山「明治一四年会計法と一五年改正」参照。
- (10) 前掲、小柳『会計法』、五七九頁。
- (11) 以下、会計規則の条文は、小柳『会計法』ならびに『明治財政史』第一巻を参照のこと。
- (12) 前掲、長山「明治一四年会計法と一五年改正」参照。
- (13) 前掲、小柳『会計法』、七頁。
- (14) 以下の松方財政に関する理解と記述は、一連の室山義正の研究に依拠している。『近代日本経済の形成』千倉書房、二〇一四年、『松方財政研究』ミネルヴァ書房、二〇〇四年。
- (15) 『松方正義関係文書』第六巻、大東文化大学研究所、二〇〇四年、二三四頁。
- (16) 『明治財政史』第一巻、七六六頁。
- (17) 前掲、長山「明治憲法制定直前の予算制度」参照のこと。
- (18) 『松方正義関係文書』第六巻、三九四頁。
- (19) 同右、二四一頁。
- (20) 同右、三九八頁。
- (21) 明治十八年五月三一日付渡辺宛松方書翰、「渡辺国武関係文書」所収、国会図書館憲政資料室蔵。
- (22) 明治十八年六月三日付井上宛松方書翰、「井上馨関係文書」所収、国会図書館憲政資料室蔵。
- (23) この時期の陸海軍の軍備拡張問題については、大澤博明『近代日本の東アジア政策と軍事』（成文堂、二〇〇一年）に依拠している。
- (24) 明治十八年十月三日付松方宛井上馨書翰、「松方正義関係文書」所収、国会図書館憲政資料室蔵。

- (25) 明治十八年十月六日付三条宛伊藤書翰、「三条実美関係文書」所収、国会図書館憲政資料室蔵。
- (26) 明治十八年十月十六日付井上宛伊藤書翰、「井上馨関係文書」所収。
- (27) 明治十九年度予算編成をめぐる政治史的分析は、御厨貴『明治国家形成と地方経営』（東大出版会、一九八〇年）に依拠している。
- (28) 「松方正義関係文書」所収。
- (29) 「公文類聚」第十編、明治十九年、卷之二十四、財政門五経費、所収。
- (30) 同右。
- (31) 明治十九年度においては、官制改革や会計規定の変更等のため、予算編成の期限である四月までに大蔵省および各庁とも新制度に習熟するだけの時間的余裕がなく、本格的な運用が開始されるのは、明治二十年度の予算編成からのことになる。
- (32) 伊藤の大宰相主義については、前掲・坂本「明治憲法体制の成立」参照。
- (33) 井上馨の親英清外交路線については、前掲・大澤『近代日本の東アジア政策と軍事』第三章を参照のこと。
- (34) 前掲、小峰『財政監督制度の諸展開』、五六頁。
- (35) 前掲、坂本「明治憲法体制の成立」を参照のこと。
- (36) 前掲、小柳『会計法』を参照。