

第2章 立憲的財政制度の成立

第1節 内閣制度の成立と大蔵省組織・権限の確定

1 内閣制度成立の経緯

板垣退助らの「民選議院設立建白書」の提出（明治7年）と、これに対する賛否の論争をきっかけとして、国会開設・憲法制定の問題は言論界の中心的課題となったが、やがてそれは国会開設を要求する政治運動に発展した。政府反対派の士族を中心に始められたこの運動は、明治12年ごろからしだいに平民層にも浸透し、さまざまな不満や要求を織り込みながら、自由民権運動として全国的に展開されるようになった。政府は「新聞紙条例」や「集会条例」を制定して、政治運動に対する取締りを強化したが、たまたま明治14年7月、「北海道開拓使官有物払下事件」が起こったことから、政府に対する攻撃と国会開設を要求する世論は最高潮に達し、とうていそれを抑圧しきれぬ勢いとなった。そこで政府は、問題となった「払下」を中止するとともに、立憲政体に関する政府の基本的な方針を決定した。政府内部においても、近代的統一国家にふさわしい政治形態として立憲政治が考えられ、憲法制定・国会開設に関する多くの私案は早くから作られていた。また、元老院などで憲法草案の検討が行なわれてもいたが、その実施については時期尚早論が多数を占めており、立憲政治のあり方についての見解にもかなり相違があった。しかし、国会開設要求の世論が最高潮に達し、反政府的政治運動が激化する情勢のなかで、政府の主導権のもとに立憲政治を実現するためには、世論を抑えるよりも、むしろ政府側から憲法制定・国会開設の

考えがあることを明らかにしたほうがよいという意見が多数を占めるにいたり、国会開設の時期を明治23年とする旨の詔勅が發布（明治14年10月12日）されることになったのである。

この詔勅の發布によって、国会開設・憲法制定の具体的成案を準備することが政府にとって緊急の課題となった。そこで詔勅發布後まもなく参事院が設置され、伊藤博文が議長となった。参事院は憲法制定の準備に必要な調査を行なうとともに各種法律規則の起草にあたり、また元老院議決の法案を審査するなどの広範な権限が与えられ、国策の統合推進の中心的機関としての役割を果たすことになった。

明治15年3月、先進諸国の憲法調査のため、伊藤博文らがヨーロッパへ派遣された。

伊藤は明治16年8月に帰国すると、主としてベルリン・ウィーンに滞在して学んだ立憲政治の知識に基づいて、国会開設に備えて行政府の体制を整備するための改革に着手した。17年3月には宮中に制度取調局を設置して、伊藤はその長官になるとともに宮内卿をも兼ねた。この制度取調局は、立憲政治にふさわしい形態に宮中制度を改革し、従来、皇室と国家との間に明白な法律上の区別がなかったのを改めるための調査機関として設置されたものである。しかし、伊藤がここで憲法の起草に着手するとともに、参事院とならんで制度取調局が法制の立案において重要な地位を占めることが明らかにされた。すなわち「凡ソ法律ノ新創又ハ改正」について「各省ヨリ案ヲ具ヘ上スルモノハ主

管参議検印シテ制度取調局ノ審閱ニ付シ、参事院ノ議決ヲ経ル」こと、そして「内閣回議ノ上御覽ヲ請ヒ、裁可シテ後元老院ノ議決ニ付シ、更ニ内閣ノ回議ヲ経上奏批行スル」という順序が定められた。そして、この制度取調局を中心として、憲法起草など重要事項の調査が行なわれた。また、議会二院制を採用する考えから、貴族院の設置に備えて華族令を制定し、国会規則案なども起草した。参事院議官の井上毅、同議官補の伊東巳代治、太政官権大書記官の金子堅太郎らが制度取調局の御用掛を命じられ、伊藤博文のもとで、重要法案の作成や制度改革の仕事に従事した。そして、明治18年12月、太政官制を廃止し内閣制度を創設するに及んで、制度取調局が中心になって進めてきた国会開設に備える政府の制度的準備は一応完了した。制度取調局および参事院は廃止され、その事務は内閣法制局へ継承された。

明治2年の官制の改革以来、幾多の改正が行なわれたとはいえ、太政官制では太政官のみ大きな権限を持ち、実質的国務遂行機関である各省は、その所管事務についてすべて太政官の指示を仰ぎ認可を得なければならないという制約があった。憲法制定後の立憲政治において、敏速に国政を処理し責任ある政治を行なうためには、太政官制では制度的に大きな制約があり、適当でないとして、政府組織を改造するため内閣制度が創設されたのである。

明治18年12月22日の太政官達によって太政官制度は廃止され、内閣制度が成立した。これによって内閣総理大臣・宮内・外務・内務・大蔵・陸軍・海軍・司法・文部・農商務・通信の各大臣が置かれ、宮内大臣を除く諸大臣をもって内閣を組織するものとし、他に天皇を常時補弼する内大臣の制が設けられた。宮内大臣は内閣の外に立ち、もっぱら宮中事務の処理にあたることとなったが、これによって国家の政務と宮中事務とは、制度上ははっきり区別されたのである。

初代の総理大臣には伊藤博文が任ぜられ、大蔵大臣には大蔵卿の松方正義がそのまま就任したが、太政官制度のもとに残存していた封建的身分尊重の旧習は改

められ、実力・人材本位の内閣が組織され、国政を担当することになった。

太政官制度の廃止と同時に出示された内閣職権第7条には、内閣総理大臣および各大臣の権限が規定されている。総理大臣は内閣の首班として大きな権限を与えられているが、太政官制度と比べて各省大臣の権限が強化されているのが内閣制度の特色である。すなわち、太政官制度と内閣制度の違いのおもな点は、第一に、内閣は国務大臣全員をもって組織する合議機関であること、第二に、太政官制度では各省の長官は太政官に隷属する分官であったが、内閣制度では各省大臣は総理大臣とともに制度上内閣の構成員となること、第三に、太政大臣は各省長官に対して制度上完全な指揮監督権を持っていたが、内閣総理大臣はこのような権限は持たないことなどである。

翌19年2月26日、公文式を發して、法律命令の公布の手続、方式、施行期限などが定められた。法律勅令は内閣において起草し、または各省大臣が成案を内閣に提出し、これを総理大臣から上奏して裁可を請うこと、そして総理大臣がこれに副署し、各省の事務に属するものは総理大臣およびその主任大臣がこれに副署することが定められた。

2 各省官制の制定と大蔵省組織・権限の確定

明治19年2月26日に各省官制（勅令第2号）が制定された。各省官制はその通則において、各省大臣の職務権限、次官、局長、参事官など各省共通の職員の設置、等級、職務権限が定められ、各則において、各省の所管事務、内部組織が定められた。この各省官制の制定によって、内閣制度のもとでの大蔵省の組織、権限が初めて確定した。

明治19年2月の大蔵省官制によれば、「大蔵大臣ハ歳入、歳出、租税、国債、貨幣及ヒ銀行ニ関スル事務ヲ管理シ地方ノ財務ヲ監督ス」と定められている。その後、明治23年6月の改正によって、「大蔵大臣ハ政府ノ財務ヲ総轄シ会計、出納、租税、国債、貨幣、預金、保管物及銀行ニ関スル事務ヲ管理シ府県郡市町村

ノ財務ヲ監督ス」と改められた。さらに26年10月の改正では「大蔵大臣ハ政府ノ財務ヲ総轄シ会計、出納、租税、国債、貨幣、預金、保管物及銀行ニ関スル事務ヲ管理シ府県郡市町村及公共組合ノ財務ヲ監督ス」と改正されたが、これは後述する憲法および会計法等との関係による変更で、大蔵省の管掌事務の大綱は、19年の大蔵省官制によって確定したということができよう。

また、19年の各省官制通則および大蔵省官制は、各省中央機関の組織および各局の管掌事務を規定している。機構については第4章で述べるが、各省共通に大臣官房、総務局、会計局の1房2局が置かれ、その他大蔵省では本省に主税、関税、主計、出納、国債、金庫、銀行、預金、記録の9局が置かれて1房11局の組織となった。このとき、従来大蔵省の1局であった造幣、印刷の2局は、大蔵大臣の管理下にあるが、独立した外局となった。なお、その後の官制改正で、局の数は急速に減少していった。

明治19年の各省官制通則は、各省に大臣のほか次官、秘書官、書記官、局長、参事官、局次長、試補、属の職員を置くことを定め、大蔵省官制では特に本省に主計官および主税官を置くこと、各局に局長があれば局次長を置かず、局次長があれば局長を置かないことがあると規定している。そして、次のように各職員の職務権限が定められた。

- (1) 大臣 大蔵省所管の事務および今後法律命令によって所管となる事務についてその責任を果たすこと。大臣に事故がある時は臨時の命を受けて他の大臣がその事務を代理すること。大臣は法律勅令に副署し、省務を奏上し、閣議に出席し、省令を発する権限を持ち、これ以外の職務を次官に代理させ、あるいはその職務の一部を次官に委任することができる。大臣は主任事務について警視總監、北海道庁長官、府知事、県令を監督し、また、所部の官吏を監督する。
- (2) 次官 大臣の命を受けて前掲の範囲内において大臣の職務を代理し、または大臣の指命した範

囲内において委任を受けることができる。次官に事故があるときは、大臣がその省中の官吏を臨時に選定してその職務を代理させることができる。次官はまた総務局長となり大臣の命を受けて各局課の事務を監督し省務全般を整理する責任を持つ。

- (3) 秘書官 大臣に専属して官房の事務をつかさどる。また、臨時の命を受けて書記官および各局課の事務を助けることがある。
- (4) 書記官 大臣または総務局長の命を受けて各局の成案を審査し、文書をつかさどり、または総務局中の諸課の長を兼ね、課務を管理する。
- (5) 局長 大臣または総務局長の命を受けてその主務を掌理し、各課の事務を指揮する。
- (6) 局次長 局長の事務を助ける。局長が置かれていないとき、または局長に事故あるときは大臣の命により局長の事務を行なう。なお、局長または局次長は、その主任事務について職権に属するもの、または特別の委任を受けた事項についてはこれを専行することができる。
- (7) 参事官 大臣または次官の諮問に応じて意見を述べること、また審議立案をつかさどること。参事官は局課の事務を兼任し、または臨時の命を受けてその事務を助けることがある。
- (8) 試補 定められた期間、大臣の指命するところにつき、事務を練習し任官を待つものとする。
- (9) 属 各上官の指揮を受け書記、書簿および計算の事務に従事する。
- (10) 主計官 主計局、出納局、国債局、金庫局に分属して、官金の管守、出納ならびに簿記、計算の事をつかさどる。主計官は各局の必要に応じて大臣の命を受け局内各課の長を兼ねることができる。
- (11) 主税官 主税局、関税局に分属して諸税に関する事務をつかさどる。主税官は各局の必要に応じて大臣の命を受け局内各課の長を兼ねることができる。

その他、局内各課に課長ひとり置き判任官をこれにあてること、課長は局長の命を受けることが規定されている。

明治23年3月改正の各省官制通則によって、職制の序列が改められ「各省に大臣のほか次官、局長、参事官、秘書官、書記官、試補および属を置く」と定められた。また同年6月改正の大蔵省官制では、主計局、主税局、預金局、会計局に特に局次長を置くこと、本省に主計官および主税官を置くことが定められた。その後、明治24年7月の改正で局次長が廃止され、26年10月の改正では試補の廃止と新たに技師を置くことが定められ、29年4月の大蔵省官制では本省に新たに鑑定官および鑑定官補をおき主税局に配属することを定めた。

以上述べたように、内閣制度の成立、19年の各省官制通則および大蔵省官制の制定によって大蔵省の制度は根本的に改革され、中央財政機関の組織はその基礎を確立するにいたったのである。

中央行政機関の整備とともに地方機関、各省付属機関の整備も進められた。詳細は第4章にゆずり、ここではそのおもなものだけを記しておく。

- (1) 明治19年4月、三池鉱山局、佐渡鉱山局、生野鉱山局の本局官制が制定され、本局は大蔵大臣の管理に属することとなり、大蔵省令によって各課の分掌規程を定めた。なお、三池は21年12月、佐渡および生野は22年3月をもって本局を廃止した。

第2節 憲法制定過程における財政制度の整備

1 予算・会計制度の整備

わが国で最初に予算が公表されたのは明治6年6月、当時の大蔵卿大隈重信が「見込会計表」を公布した時であった。政府部内での政策上の対立が動機となり、臨時の措置として会計表が発表されたのであったが、

また、明治26年10月、広島鉱山官制が定められ、大蔵大臣の管理に属することになったが、これは31年に農商務省へ移管された。

- (2) 明治19年7月、地方官官制が制定され、これによって府県知事は内務大臣の指揮監督に属し、各省の主務については各省大臣の指揮監督を受けると定められた。また、この官制で府県の収税課は収税部と改められ、租税の賦課徴収および徴税費に関するいっさいの事務を分掌すること、収税長は知事の命を受け収税部分掌事務を行なうことが定められた。明治17年5月に大蔵省租税局出張所が廃止されてからのち、内国税務地方機関が行なうべき収税事務は地方行政庁に委嘱されていた。府県の収税長が府県知事の命を受けて収税に関するいっさいの事務を管理し、収税長は報告書を作成して知事の検印を受けたのちこれを主税局長に報告することになっていた。19年の大蔵省官制によって大蔵省の管掌事務が確定したのち、大蔵省令で府県税務監査規則を定め、主税官を派遣して監査すること、および監査事項の細目を規定したが、収税事務を地方行政機関に委嘱する形はそのまま29年まで続けられた。明治29年10月に税務管理局官制が定められ収税部の事務が管理局に移されることによって、大蔵大臣直轄の内国税務地方機関が収税事務を担当することになる。

その後これは慣例となり、毎年会計表の公示がなされるようになった。しかし、予算の公表といっても、まだ国会は開設されず、立憲制度成立以前のことであるから、それは各官庁に対する命令の意味を持つにすぎなかった。つまり、政府が議会において財政状況を公開し、議会がこれに承諾を与えるための形式としての予

算の公表ではなかったわけである。

しかし、ともかく見込会計表の公布が慣例化するとともに、予算の具体的施行に関する法令も公布され、予算・会計制度はしだいに整備されることになった。そして、明治14年4月には、予算の作成に始まって決算に終了する系統的な制度を法文化した会計法が制定され、これと同時に会計検査院章程も作られて、歳入歳出予算の審査制度ができあがった。

会計検査院は明治13年3月、大蔵省の検査局を廃止して新たに太政官中に設置され、予算および決算の審査、金品出納および財産管理の監査など大きな権限を与えられた。しかし、14年10月の太政官組織の改正に際して会計検査院の権限が大きすぎるのが問題となった。その結果、15年1月に会計検査院章程を改正して、その権限を歳入歳出決算の審査に限定した。この改正に伴って14年4月に制定された会計法は全文改定されることになった。

明治14年4月に制定された会計法は全編5章61条から成り、会計年度・歳計の区分、科目の分類、予算の調理、金銭の出納、収支の決算等にわたって細かく規定したもので、この会計法によって、初めてわが国の予算・会計制度に関する総合的な根本法規が定められたといえる。

明治15年1月の会計法の改正は、主として会計検査院章程の改正に伴って行なわれたもので、改正のおもな点は、これまで予算の調製に検査院の審査を必要とした規定を改め、検査院の歳計審査権を決算に限ることとしたこと、決算報告の手続きを改めて決算報告書と決算帳との区別を設けたことなどである。しかし、このほかにも現金の出納に関する規定が改められるなど重要な改正もあり、14年の会計法の大綱を受け継ぎながら全文にわたって改訂され、いっそう整備された会計法となっている。この会計法は5章49条から成り、第1章総則では、まず第1条で会計は予算に起りこれによって出納し決算に結了すると規定している。第2条では会計年度は7月1日から翌年の6月30日までを1年度とすると定めた。これは明治17年10月の改正

によって4月1日から翌年3月31日までを1会計年度とすると改められ、18年度から実施された。第3条は、会計を大別して常用と準備の2種とすると定め、第4条では、常用会計は歳入と歳出とに区分し、歳入・歳出ともに経常と臨時に分けることが定められている。第5条および第6条は歳入・歳出科目を大科目、小科目等に分けることを規定し、第7条では、準備会計は別に定める規則により大蔵卿がこれを管理するとしている。そして第8条では、各庁においては歳入を直ちに歳出に移用することおよび甲年の収支にかかる金額を乙年の収支に混用することはできないと規定している。

第2章歳入出予算は12条から成り、予算調書の作成や予算の決定に関する規定が記されている。その要旨は、歳入のうち租税予算調書は大蔵省が作成し、その他諸収入予算調書は各庁がこれを作成する。各庁は各科目についてその額を記載した歳入出予算調書を作成し、それに前々年度の実額と前年度の予算を添えて前年度の12月20日までに大蔵省に送付する。大蔵省はこれに基づいて統計予算書を作成し、大蔵卿の意見書を添え各庁予算調書とともに前年度の5月5日までに太政官に提出する。太政官は大蔵省提出の予算書類を審議し、前年度の6月5日までに予算を決定する。次に予算の運用にあたっては、小科目以上の費用を他に流用する場合には大蔵省の承認を受け、大蔵省がこれを承認した場合には会計検査院に通知すること。また、各庁において予算外臨時の増費を要するときにはその理由を詳しく記して大蔵省に提出し、大蔵省はそれに意見書を添えて太政官に提出して決裁を受けること。太政官が増費を許可したときにはこれを大蔵省および会計検査院に通知すること。各庁において歳入予算上に増減を生ずるときには3カ月ごとにこれを大蔵省に通知し、大蔵省はこれを太政官に上申し会計検査院に通知することなど細かく規定されている。

明治18年3月に歳入出予算条規が制定され、19年度から施行されることになったが、これによって予算編成の方法はいっそう詳細に定められることとなった。

れを管理するものとし、各庁収支命令官はその徴収を監督し、現金は直ちに金庫に収納する。歳出にかかる現金の支払いもすべて大蔵大臣の管理に属し、各庁における支出は、収支命令官の命令により会計主務官が支払切符を発行して受領者に交付し、受領者は金庫において支払いを受けるというもので、前記経費金支出条規の中に設けられた経費支出前に大蔵大臣の承認を受けるという規定は廃止され、歳出事前監督の制度は実施されずに終わったわけである。

なお、国庫金の取り扱いについては、明治15年10月に日本銀行が設立されてからは、それまで各地方の大蔵省為替方が取り扱っていた収入支出の業務をしだいに日本銀行に委任するようになった。まず、大蔵省為替方を廃止して各地に国庫金取扱所と現金取扱方（明治18年以降は現金仕払所と改める）を設置し、前者は租税その他国庫収入金の納入を取り扱う機関としてその業務は日本銀行が担当することとし、後者の現金支出業務は従来どおり大蔵省が取り扱っていたが、20年4月に至って上記両機関を廃止して国庫金出納所を設けた。これによって収支出納事務はすべて日本銀行に委任することになったのである。

明治15年の会計法は、先に述べたほか第4章では歳入出決算に関する規定が、第5章雑則では官金の棄損を要するときの規定その他が記されているが、この会計法制定後すでに述べたようないくつかの改正も加えられ、なお不備な点も多くあった。そこで、政府は国会の開設を前に会計法をいっそう整備しておく必要を感じ、19年末に会計法取調委員を任命し、従来の会計法を基礎とし、欧米諸国の会計法規を参考として新たに会計法案を起草させることにした。大蔵省では取調委員を中心として調査研究を進めた結果、21年5月に9章55条から成る会計法改正草案ができあがり、閣議に提出した。この草案に添えられた大蔵省上奏文によれば、この法案は会計上の原則を定めたものであるからみだりに変更すべきではないこと、そして会計法の実施上の細則は別に定める必要があることを主張している。これまでの会計法が会計上の原則の規定ととも

その要旨は、各庁長官はその庁において執行するいっさいの収入、支出に関して毎年歳計予算書を作成して大蔵省に送付する。大蔵省はこれに基づいて歳入出を調理し、これを款項に区分して国庫全体の歳計予算書を編成してこれを太政官に提出し、太政官はこれを審議して予算を決定する。そして会計法上の大原則として、歳出中の各款の金額は互いに流用することを厳禁し、各項目の流用についても制限を加えるとともに、臨時支出についてもきびしい制限を加えた。また予備金の制度が設けられ、歳出に余裕が与えられた。

第3章金銭出納は16条から成り、まず、各庁において出納すべき現金は大蔵省がこれを管守すべきものとし、大蔵省は便宜上これを各庁に委託することができると規定したほか、金銭出納の方法、期限、出納帳の作成などについて細かく規定している。

ところで第1章第2節で述べたように、この会計法制定後間もない15年4月に、15年度より17年度に至る3カ年間、各庁経費定額を据置きとし、毎年度の定額残余はこの3カ年間は翌年度へ繰り越して使用することを許し、各科目の流用についても制限を緩和する旨の太政官達が出された。これは政府の紙幣整理の政策を推し進めるため、官庁経費の増加を抑えるためにとられた措置であったが、各庁はこの据置定額の制度を便利であるとして、17年以後もその継続を望んだ。しかし、17年7月に経費金支出条規が制定され、据置定額の制度は廃止されるとともに、現金の出納をすべて大蔵省に統轄し、経費の支出を支払前に大蔵卿が監督することが定められた。この経費金支出条規は18年度から実施される予定であったが、各地に現金支払所を設置するなどの準備がととのわず、さらに1年間その施行が延期された。ところが18年12月に、前節に述べたごとく内閣制度が成立し、行政機構が改革されたのに伴ってこの経費金支出条規は実施されぬままに廃止され、これに代わって新たに歳入歳出納規則が19年3月に制定された。この規則は6章84条から成る詳細なものであるが、その要旨は次のとおりである。すなわち、歳入にかかる現金の出納はすべて大蔵大臣がこ

に会計上の事務手続きを定めた命令規則の性格もあわせ持っていたため、しばしば改正を加える必要が生じ、それによって会計法中の簡条で空文になるものも多くなるという欠陥があったのが、この会計法改正草案によってはじめて克服されることになったわけである。大蔵省草案は内閣法制局の修正を経て同年9月枢密院に提出され、枢密院の審議によって改正が加えられ、勅諭を経て、22年2月、11章33条から成る新会計法は憲法発布とともにその付属法規として公布されるにいった。次いで4月には会計法実施上の細則を定めた10章123条より成る会計規則が制定された。この会計法・会計規則は23年4月1日から施行されることになったが、これによってわが国の財政制度は確立したといえる。そして、この会計法は大正11年に新会計法が作られるまで、30年余にわたって、ほとんど重要な改正もなく、そのまま実施されたのである。

2 憲法起草過程における財政制度をめぐる論議

明治14年の国会開設の詔勅は、わが国の立憲政治の形成に一つの転機をもたらすものであった。この詔勅は、国会の開設とその時期を公約したばかりではなく、憲法は天皇みづから定めること、これに不満でおも早急を争って煽動するものは国法によって処断することを明らかにした。つまり、自由民権運動を通じて主張された自由主義的立憲主義はきびしく退けられ、いわゆる「上からの近代化」を進めるという方針が打ち出されたわけである。そして、全国的に高まった国会開設請願運動も、この詔勅によってもはやその目的を達したとして、自由民権運動はこれを転機に政党組織運動へと移っていった。しかし、政党の結成にあたって、詔勅に満足しない急進派と、詔勅にほぼ満足する者との分裂が生じ、しかも結成さるべき党の指導権をめぐる個人的な、あるいは地方的な派閥争いが始まった。まず、急進勢力は自由党を結成し、普通選挙、一院制議會、国約憲法、人民主権を主張して全国的な政治闘争を展開した。また、大隈重信を中心として穩健

なイギリス風の二院制・立憲君主制を主張する立憲改進黨も結成され、その他、九州や大阪の自由主義者による政党もそれぞれ結成されたが、自由党と立憲改進黨が民権派の二大政党の地位を占めた。そして、自由・改進黨に対する切りくずしを任務として組織されたといわれる立憲帝政党は主権在君を主張し、15年にはいると、いわゆる「主権論争」が新聞紙上や演説会で盛んに行なわれた。

政府は詔勅で明らかにした方針にそって憲法の起草と国会開設の準備を進めるとともに、自由民権運動を抑えるための取締りを強化し、あるいは買収や分裂工作によって運動をしずめようと図った。特に政府の弾圧が集中した自由党はその内部に、直接行動に走る左派とそれを憂慮する者との対立が生じ、左派は貧しい農民と結びついで福島事件・秩父事件などの蜂起を繰り返し、やがて弾圧に抗しきれず敗北し、危険が身にふりかかるのを恐れた右派は妥協の途をたどり、17年10月末には自由党はみづから解党するにいった。改進黨も17年末に解党問題が起こり、大隈をはじめ多くの脱党者を出すにいった。民権派を代表する二大政党が、政府の取締策が功を奏したこともあって、互いに相手を攻撃しあい、さらにみづからの内部にも対立を生じて分裂から崩壊への途をたどっていくなかには、もはや民権家の活動の場は失われていくのみであった。その後明治20年に、井上馨外相の条約改正交渉をめぐる、政府攻撃の集会やデモが行なわれ、これによって自由民権運動は再び息をふきかえすかにもえたが、政府が保安条例を公布し、中江兆民・尾崎行雄ら数百名を皇居を去る3里以外に追放するなど弾圧を強化したため、これを最後として自由民権運動は敗北に終わったのであった。

自由民権運動のなかで、いくつかの「私擬憲法草案」が作られたことは、憲法史家の研究によって明らかにされている。その中で、たとえば植木枝盛の「東洋大日本国憲法」では、納税者の直接選挙による一院制議會が立法権を持ち、国家予算は議會の決議のみで成立する、議會の決定によらなければ、租税を課するこ

とも、国庫金の支出もできないなど、主権在民の立場にたつ民主的思想がすでに示されている。このほか、立憲君主制の立場にたつ憲法草案でも、そのほとんどが立法権の優位性、議會の財政審査権の強化を主張している点は注目に値する。しかし、こうした民間の憲法草案は全く問題にされず、また、国内の知識を集め世論の指示に従って憲法を制定するために官民合同の憲法草案諮問會議を召集せよという民権派の要求も政府によって受け入れられなかった。そして、憲法の起草は伊藤博文が井上毅・伊東巳代治・金子堅太郎の助力を得て行なうことになったのである。

憲法の起草にあたって井上毅と、政府のお傭外人ヘルマン、ロエスレルのふたりが重要な役割を果たしたことは、憲法史家の研究が明らかにするところである。また、憲法調査のために渡欧した伊藤が、グナイスト、モッセ、シュタイン等について議會の権限をできるかぎり縮小し、帝王の権、行政府の権をできるだけ強大にするよう教えを受けてきたことも明らかにされている。特にグナイストやシュタインは憲法学者であると同時に、当時プロイセンおよびオーストリアにおいて有名な財政学者であったことは、憲法起草にあたって少なからぬ影響を与えることになったといえよう。井上はすでに明治14年ころからロエスレルの教えを受けつつ憲法の研究を始めていたが、伊藤らが実際に憲法の起草に着手したのは、内閣制度など国会開設に備える政府の制度的準備を一応完了したのちの明治19年の秋であったといわれる。まず、井上が主として起草を委嘱されて20年4、5月に甲案・乙案の2試案を伊藤に提出し、これとほぼ同時にロエスレルの「日本帝国憲法草案」も提出され、これらを材料にして同年8月ころ伊藤のもとで「夏島修正案」といわれるものが作られた。そして、「夏島修正案」について井上とロエスレルが修正意見書を提出し、その後幾度か草案を検討し、明治21年にはいって伊藤以下4人の会合がしばしば行なわれ条文の推敲も重ねられ、その年4月に至ってようやく成案を得て天皇に上奏された。この憲法草案が脱稿に近づきころから、この草案について諮問す

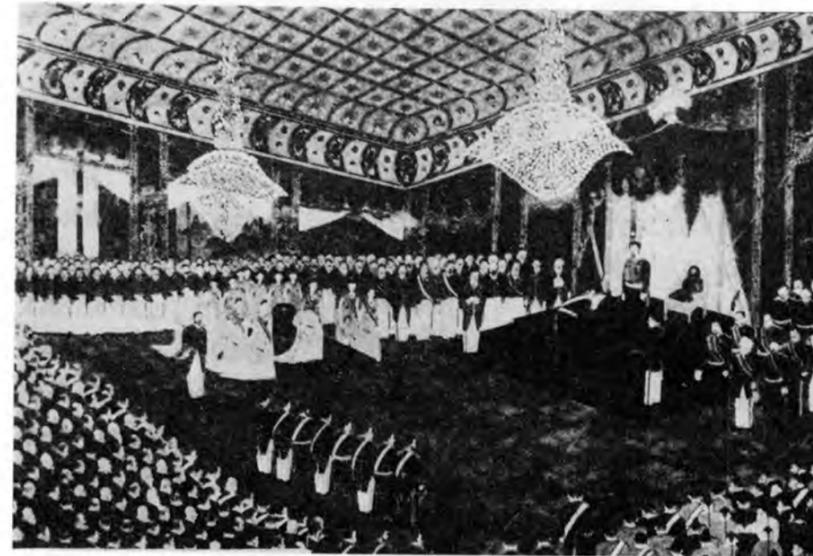
る機関を作る具体的準備が行なわれていたが、21年4月30日に「枢密院官制」と「枢密院事務規程」が公布され、元勲および鍊達の人を選んで天皇の至高顧問の府とするべく、枢密院が設置された。この枢密院の議長には伊藤が選ばれ、これに伴って黒田清隆が内閣総理大臣となった。なお、枢密院書記官長には井上が、同書記官には伊東・金子がそれぞれ任命されている。そして、この枢密院で憲法草案は審議され、いくつかの修正が加えられて「大日本帝国憲法」がやがて発布されることになるのである。

ところで、憲法起草の過程で、財政をめぐるどのような論議が行なわれ、それが草案にどう集約されていたか、そのうち主要な点についてのみ記すこととする。

明治憲法では「会計」ということばが財政全般をさす意味で使われている。ロエスレル案のみ「財政」の語を用いているが、最初の井上案は「租税及会計」としており、「夏島修正案」では財政に関する1章を設けず「行政」の章の中に含めて扱っている。これについては井上が外国の憲法の例からみても財政の諸条だけで1章を作るべしと主張し、この意見が採用され、最終案では第6章「会計」となった。現在では経理手続きを意味する「会計」が、財政全般に関する意味で用いられていることは、行政部内の予算施行を規制する会計制度がまず形成され、それが財政制度全面に及んでいったという歴史的過程を反映しているといえよう。そして、憲法起草者の議會による予算議定権を制限しようという考えをも反映するものであろう。

国会の予算議定権を大幅に制限することを草案起草の過程で最も強く主張したのはロエスレルであった。彼の案によれば、皇室費を除く政府のいっさいの収入支出は、これを毎年会計予算表にして政府が国会に提出し、国会の承諾をもって確定するとしながら、その承諾については大きな制限を加えている。すなわち、皇室費はもちろんのことであるが、そのほかにも現行の法律またはその他の法律上の義務に基づく支出、天皇の憲法上の権利によって定めた支出およびその支出

第64条は、「国家ノ歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議會ノ協賛ヲ経ヘシ、予算ノ款項ニ超過シ又ハ予算ノ外ニ生シタル支出アルトキハ後日帝国議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」として、毎年ノ予算に対する議會ノ議決権を認めている。これは租税法主義を定めた62条と衆議院ノ予算先議権を規定した65条とともに立憲的財政制度の眼目であるといえる。歳入予算については、



憲法発布式

たのち、「大日本帝国憲法」が黒田内閣総理大臣に授けられた。そして当日、官報号外をもって憲法および付属法規が公布された。この憲法の制定によって、わが国の立憲政治の形態は一応整えられ、立憲的財政制度の基礎もここに確立されることになった。

憲法では第6章に11条から成る「会計」の章を設け、財政に関する規定をここにまとめて記している。その最初は租税の賦課に関する規定である。すなわち、「第62条 新ニ租税ヲ課シ及税率ヲ変更スルハ法律ヲ以テ之ヲ定ムヘシ、但シ報償ニ属スル行政上ノ手数料及其ノ他ノ収納金ハ前項ノ限ニ在ラス」、第63条 現行ノ租税ハ更ニ法律ヲ以テ之ヲ改メサル限ハ旧ニ依リ之ヲ徴収ス」の2条がそれである。ここには、まず租税法主義の原則が示され、国債および予算外国庫債務負担行為も議會の承認を必要とすることが定められている。しかし、行政手数料、使用料、専売価格、国营事業の料金などは法律または議會の議決なしに政府が自由に決めることを認めている。第63条は、いわゆる永久税主義をとることを明らかにしたものである。第62条でも「新ニ租税ヲ課シ……」としており、イギリスその他のヨーロッパ諸国の多くで認められているような毎年度の租税承諾権を議會に与えていないことが特色であった。

前述のように永久税主義をとっている以上、租税法に変更がないかぎり議會の協賛を毎年得る必要はないわけである。租税以外の収入についても、法律命令によって収納されるものは、法令の変更のないかぎり議會の承認を受ける必要はないから、歳入についての議會の協賛とは、収入そのものについての承認を意味するものではなく、当該会計年度の歳出の財源にその収入(歳入予算)をあてることについて協賛するということになる。したがって、実際の収入額が歳入予算を超過し、または歳入予算外に収入があっても、政府は自由にこれを収納することができるが、歳入全体としては、歳入予算の範囲内でしかその年度の歳出に充当することができないから超過した歳入は国庫余剰金となるわけである。

次に歳出予算に対する協賛を制限したものと第66条と第67条の規定がある。第66条は皇室経費に関するもので、増額の場合を除き、毎年国庫から定額を支出することについては議會の協賛を必要としないというものである。明治18年の内閣制度成立以前においては、皇室と国家との間に法律上の区別がなく、皇室のすべての経費は当然国家の歳出の一部として支出され、国家の他の歳出との間に区別がなかった。国会開設の詔勅が出されてのち、将来立憲政治が行なわれる場合

にあてるために必要な経費について国会はそれを拒否できない。さらに予算確定に関して政府と国会の協議が整わないときには、いわゆるビスマルク主義をとって予算原案を執行しうるようにするため、内閣の責任をもって天皇がこれを裁決するとしている。この考えは新税の徴収または国債の募集についても適用されており、新税の徴収と国債の募集は国会の承諾を要するが、他の方法によって憲法上の支出をまかなうに必要な金額を徴収できないときはこれを拒否できない。また、臨時の急迫なる需要ある場合、国会がまだ開かれず、また外部の状況で召集できない場合には、天皇は内閣の責任をもって必要な財政上の処分をなし、新税徴収や起債をすることができるとしている。

これに対して井上は、国会の予算議定権を大幅に制限することには賛成せず、特に予算が議決されないときには前年の予算を施行すべしと主張している。国税については、既定の租税および将来に経常税として定むべき租税はさらに他の法律をもって変更せざるかぎりは毎年一定の税率により徴収すべしという、いわゆる永久税主義の立場をとっているが、新税の徴収や国債の募集などに関して、ロエスレルのようにビスマルク主義を適用することには賛成していない。しかし、伊藤はロエスレル案に近い考えを持ち「夏島修正案」ではほぼロエスレル案に近い規定がみられたため井上は「逐上意見」を草してその修正を提議している。井上も財政の審議および運用に関する行政権の優位性を認める諸規定を設けることについて反対であったわけではなく、憲法を作る以上は、できるかぎりその条文に立憲的原理を示したいという考えであったといえよう。

こうした論議の結果、最終の憲法草案では井上に代表される考えと、ロエスレル案にみられる考えの両者が折衷された形で示されることになった。たとえば、予算不成立の場合は井上案がとられて前年度予算を施行することになり、予算議定権の制限に関しては、ロエスレル案の主旨は採用されているが、それにいくつかの限定や制約を加え、表現をやわらげるなどの措置がとられている。租税や国債の募集についても同じような措置がとられ、ロエスレル案は「国家の危難を避くる為に緊急の需用ある場合」という条件をつけて採用された。衆議院の予算先議について、憲法草案では「予算およびその他会計に関する議案は前きに衆議院に提出し其の議決を経たる後貴族院に提出すべし。貴族院は予算に付き全体を議するに止まり逐次修正することを得ず」(第65条)と規定している。これは衆議院の予算先議権を大幅にみとめたものであったが、枢密院審議の過程で修正が加えられ、最後には「予算は前に衆議院に提出すべし」というものになってしまった。なお、枢密院は、第62条の「国債を起すは帝国議會の承認を経べし」および第64条の予算は議會の承認を経べしという規定をそれぞれ「協賛を経べし」と修正したほか、租税に関する議會の承認にも制限を加えている。

こうして、憲法起草の過程で、立法権の優位性を規定するものはしだいに失われ、天皇大権、行政権の優位性を認める主張が打ち出され、枢密院の修正によってそれはますます強くなっていったということができよう。

行なわれ、「帝国議會ハ明治二十三年ヲ以テ之ヲ召集シ議會開会ノ時ヲ以テ此ノ憲法ヲシテ有効ナラシムルノ期トスヘシ」という憲法発布勅語を天皇が宣読され

第3節 明治憲法制定と財政制度

1 明治憲法の財政条項

明治22年2月11日、宮中正殿において憲法発布式が

に備えて皇室の独立の財産を作っておく必要を認め、それ以後21年までの間に、一般官有地の中から多くの林野土地が御料地として宮内省の管轄に無償で移され、また株券なども同じく移されて皇室財産となった。この皇室財産から生じる収入のほか、皇室経費として毎年国庫から支出されたわけである。憲法制定当時のこの「定額」は300万円であったが、その後明治43年度の予算において議会の協賛を経て450万円に増額された。その後はこれが「定額」となって毎年支出されたわけで、議会はこれを減額することはできないし、支出した金額がいかに使われるかについては政府も議事も会計検査院もこれに関与する権限はない。

第67条は、(イ)憲法上の大権に基づく既定の歳出、(ロ)法律の結果による歳出、(ハ)法律上政府の義務に属する歳出、の三つについては、政府の同意なくして議会はこれを廃除、削減することができないという規定である。この規定については後に詳しく述べるが、議会の審議権を制限するものとして議会開設後大きな問題となった。

第68条は継続費の規定で、政府はあらかじめ年限を定め、その総額について議会の協賛を得れば、それ以降の年度割の経費については議決を要しないというものである。

第69条は、予算の不足を補うために、または予算外に必要な費用にあてるため予備費を設けることを定めている。ここでは予備費を設けることを義務づけているだけで、その支出についての規定はなにもない。この条文についても後に議会で論議されるが、これも後章に詳しく述べることにする。

第70条は、公共の安全を保持するため緊急の需用ある場合で、内外の情勢により議会を召集できないときは、政府は勅令によって財政上必要の処分をすることができ、これは次の会期で議会の承諾を得ればよいと規定している。これは「緊急財政処分」を認めるもので、行政権の優位性を示す規定といえよう。次の第71条は議会在が予算を議定せず、または予算が成立しないときには、政府は前年度の予算を施行するというもの

であり前条とともに議会の財政権に対する大きな制約を示すものである。なお、前節でふれたように第65条の衆議院の予算先議権は、「予算へ前ニ衆議院に提出スヘシ」と修正されたことによって、国民の直接的代表機関である衆議院の予算に関する優先権は名目的なものとなり、予算について衆議院と貴族院とは対等の権限を持つことになった。

「会計」の章の最後の第72条では「国家ノ歳出歳入ノ決算ハ会計検査院之ヲ検査確定シ政府ハ其ノ検査報告ト俱ニ之ヲ帝国議會ニ提出スヘシ、会計検査院ノ組織及職權ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」と規定している。会計検査院についてはすでに述べたとおり、明治13年に設置され、その職権についても定められていたが、ここでは決算は会計検査院の審査を経た後、議会にこれを提出してその審査を受けることを明らかにしているのである。なお明治22年5月、新たに会計検査院法が公布された。

以上のように、明治憲法の規定する財政制度は、立憲の原則と非立憲の原則との折衷の上に成り立っていた。そのため、一方の原則を拡張解釈し、その原則に基づく制度をより多く活用すれば、他方の原則は相対的にその効力が縮小されるという可能性が制度上存在したわけである。

2 明治会計法の制定

明治憲法の発布と同時に法律第4号によって公布された会計法は、会計全般にわたってその根本法規を明記したものであった。すでに述べたように、従来の会計法は会計に関する根本的な規定とともに会計上の手続きについての規定もそのなかに含めていたが、新会計法では会計の根本法規のみを規定し、会計法実施上の細則については別に会計規則を定めることとした。会計規則は新会計法制定より少し遅れて4月30日、勅令第60号をもって公布された。明治憲法ではその会計の章において、租税の徴収、予算の調製、議会の協賛、決算の検査など会計に関する大綱が規定された。新会計法では会計年度予算の編成・現金等の出納その他、会

計全般にわたる法規が定められ、会計規則では会計上の手続きの細則が規定されて、わが国の立憲的財政制度は、ここに基礎を確立することになったのである。

新会計法は11章33条から成り、23年4月1日から施行(帝国議会に關係あるものは議会開会の時より施行)されたが、以下、項目別にその要点を記すこととする。

(1) 会計年度

政府の会計年度は毎年4月1日に始まり翌年3月31日に終わると規定したが、その年度内の歳入歳出の出納事務は翌年度11月30日をもって完結の時期とした(第1条)。

(2) 予算

(1) 総予算 租税その他いっさいの収入を歳入とし、いっさいの経費を歳出とし、歳入歳出は総予算に編入すること(第2条)、各官庁は法令によって定めたもののほか特別の資金を有することができないこと(第4条)、総予算は前年の帝国議会開会の初頭に提出すること(第5条)を定めた。また、総予算は經常・臨時の二部に大別し、各部それぞれ款項に区分することとした。そして、総予算には議会の参考のために、各省の予定経費要求書およびその年3月31日に終わった会計年度の歳入歳出現計書を添付することも規定した(第6条)。

(2) 予備費 予算中に設けることを憲法によって規定された予備費については、第1予備金と第2予備金に分け、第1予備金は避くべからざる予算の不足を補うものとし、第2予備金は予算外に生じた必要の費用にあてることとした(第7条)。予備金の支出については会計規則に大蔵大臣が予備金を管理し費途は勅令によって定めること等の規定があるが、会計法には、予備金をもって支出したものは年度経過後、議会に提出してその承認を求めることを規定(第8条)しているほかには、支出についてはなんの規定もない。

なお、毎年度の大蔵省証券発行の最高額は議会の協賛を経てこれを定めるという規定(第9条)も、会計法第2章予算の中に記されている。

(3) 収入

租税その他の歳入は法律命令の規定に従いこれを徴収することとし、法令によって定められた官吏以外の者が租税その他の収納を行なうことを禁じている(第10条)。また、各年度の歳計剰余は翌年度の歳入に繰り入れること(第20条)、予算外収入は現年度の歳入に繰り入れる(ただし、前金渡・概算渡・繰替払の場合の返納金はこれを支払った経費の定額に戻し入れる)こと(第23条)を規定している。

(4) 支出

各年度において決定した経費の定額を他の年度に属する経費にあてることを禁じ(第3条)、各年度の政府の経費はその年度の歳入から支出すること(第11条)を定め、また予算に定めた目的のほかに定額を使用することを禁じた(第12条)。出納の確実を図るために仕払命令官と現金出納官との分限を明らかにする(第29条)とともに、仕払命令を発する場合の条件を定め(第13、14、15条)、出納官吏の職務に関しても規定を設けている(第9章)。

現金前渡しの仕払命令を発することができるものとしては特に次の項目を掲げている(第15条)。「(イ)国債ノ元利払、(ロ)軍隊軍艦及官船ニ属スル経費、(ハ)在外各庁ノ経費、(ニ)前項ノ外総テ外国ニ於テ仕払ヲ為ス経費、(ホ)運輸通信ノ不便ナル内国ノ地方ニ於テ仕払ヲ為ス経費、(ヘ)庁中常用雑費ニシテ1箇年ノ総費額5百円ニ滿タサルモノ、(ト)場所ノ一定セサル事務所ノ経費、(チ)各庁ニ於テ直接ニ従事スル工事ノ経費但シ主任官ニ付3千円マテヲ限ル。」

繰越使用に関するものとして、予算で特に明記したもののほか、1年度に終わるべき工事、製造で避くべからざる事故のために事業が遅延して年度内に経費の支出を終わらなかつたものは翌年度に繰越使用できる(第21条)。また、継続費として総額を定めたものは、毎年度の支払残額をその事業が終わる年度まで繰越使用できる(第22条)と規定している。

なお、国庫金の取り扱いを日本銀行に命じることができるという規定(第31条)も、この会計法中(第10章雑

第2期 近代財政の確立と大蔵省

則)に記された。

(5)決算

会計検査院の検査を経て政府から議会に提出する総決算は、総予算と同一の様式を用いて次のような事項の計算を明記することが規定されている(第16条)。

歳入の部

歳入予算額

調定済歳入額

収入済歳入額

収入未済歳入額

歳出の部

歳出予算額

予算決定後増加歳出額

仕払命令済歳出額

翌年度繰越額

さらに、総決算には、会計検査院の検査報告とともに各省決算報告書、国債計算書、特別会計計算書を添付することも規定されている(第17条)。

(6)政府の債権債務の時効

同会計法では特に政府の債権債務に関して時効の制を設けた(第6章)。これによれば、他の法律によって特別に規定されたものを除いて政府の債権債務は5年をもって消滅時効とする。時効の起算点は当該年度経過後、つまり翌年4月1日とする。また、債務の場合は債主の支出または支払請求、債権の場合は当該官吏の上納告知があれば時効は中断されることになる(第18、19条)。

(7)政府の工事・物件の売買貸借

法律勅令で定めたもののほか政府の工事または物件の売買貸借はすべて公告して競争入札の方法をとることが規定されたが、特に随意の約定によることができるものとして、軍艦・軍馬の買入れ、秘密を要する工事または物品の売買、少額の工事・物品の買入れ等、14項目を掲げている(第24条)。また、軍艦・兵器弾薬を除く工事製造または物件買入れのために前金払いをすることはできないと規定した(第25条)。

(8)特別会計

新会計法は、特別の必要により一般会計の法規に準拠しがいものがある時は特別会計を設置することができる(第30条)。そして、特別会計を設置する場合は法律をもってこれを定めることとした。従来、一般会計の中に入れて整理するには支障のあるものを政府の別途会計として一般会計から分離して取り扱っていた。そのおもなものは官業に関する会計、鉄道基金、整理公債金、起業基金などであった。19年1月、大蔵省主計局に雑種金課が設けられると、これまで政府の別途会計に属していたものはすべて雑種金の名称をもって同課で処理されることになった。会計法で特別会計の設置が定められたことにより各雑種金の特別収支は22年度限り廃止され、新たに特別会計を設け、あるいは一般会計の収支の一部を編入することとなった。この結果、これまで別途会計中の主要部分を占めていた官業に関する収支は、作業会計、陸軍作業会計法、鎮守府造船材料資金会計法および官設鉄道会計法等によって整理することとし、新たにこれらの特別会計法が制定された。

明治23年7月2日、法律第57号をもって会計法補則が公布された。これは、憲法第67条に憲法上の大権に基づく既定の歳出、法律の結果による歳出、政府の義務に属する歳出は政府の同意なくして議会はこれを廃除することができないと規定されたが、それら歳出に該当するものの規定は会計法のなかになかった。また、憲法第76条第2項あるいは第68条の継続費に関しても明確な規定がなかった。そのため、議会開会後、予算審議に際してこれらの歳出を明確に規定しておく必要から会計法補則が制定されたのである。これによれば、各歳出は次のように規定されている。

大権に基づく既定の歳出

1. 文武官ノ俸給及文官退官賜金
2. 陸海軍軍事費憲兵費屯田兵費
3. 賞勲年金及褒賞費
4. 外国条約及約束ニ依レル支出
5. 各庁ノ庁費及経常修繕費

法律の結果による歳出

1. 帝国議会議費
2. 裁判所並会計検査院経費
3. 恩給扶助料罷役恤金及死傷手当
4. 徴兵費
5. 徴税費(証券印紙切手類製造買戻押印費鑑札製造費所得税調査委員手当市町村ニ交付スル徴税費滞納処分費差押物件買上代)
6. 囚徒費
7. 通信事業及航路標識費
8. 内外国難破船費
9. 沖縄県及小笠原島地方費
10. 備荒備蓄
11. 北海道私下土地買上代
12. 恩賞及救助費

政府の義務に属する歳出

1. 神社費

2. 公債償還利子及払手数料
3. 既ニ定マレル効力アル命令ニ依リ毎年各地方ニ付与スヘキ公共工事費補助及警察費聯帯支弁費
4. 沖縄県諸禄
5. 既ニ定マレル効力アル命令ニ依リ航運鉄道製造殖産ノ会社及病院学校ニ付与スヘキ補助又ハ利子保証
6. 雇外国人の俸給恩給及手当
7. 法律上ノ賠償及訴訟費
8. 諸払戻金
9. 国庫金取扱費
10. 預金利子
11. 既約アル地所家屋借料

継続費については、明治23年度以前の歳出予算で数年を期した事業で24年度に至るまで竣工にいたらぬものは継続費とすることが規定された。