

第3章 議会開設後の財政問題と日清戦時財政

第1節 議会開設後の財政政策

1 財政政策をめぐる政府と野党の対立

明治22年2月、大日本帝国憲法が公布され、いよいよ翌年に帝国議会が開設されることになって、23年7月、第1回の衆議院の議席を定める総選挙が行なわれた。その前後から、自由民権を旗じるしに、国会開設を主張してきた人々が、議会開設を前にして再び大同団結し、藩閥政府に対抗しようという動きが活発となり、当時の政治結社愛国公党・自由党・大同倶楽部および九州同志会の4派の合同によって、23年9月、立憲自由党が結成された。これによって、第1議会の衆議院の議席300の勢力分野は、立憲自由党130、立憲改進黨41と、当時民党といわれた政府反対派が171と議席の過半数を占め、これに対し準政府派と目される議席は大成会79、国民自由党5の計84名で、その他無所属議員45名を加えても過半数に達しなかった。

そして野党第1党である立憲自由党は、結党にあたって自由主義を掲げ、綱領に、(1) 皇室の尊榮を保ち民権の拡張を期す。(2) 内治は干渉の政略を省き、外交は対等の条約を期す。(3) 代議政体の実を挙げ、政党内閣の成立を期す、の3つを決定し、この綱領実現のための当面の政治方針として、党議10条を合わせて決定した。この10条の党議のうち、直接、間接に財政政策に関連する政綱が、その過半を占めていた。すなわち、(1) 政務を簡便にし、政費を節減する事 (2) 海陸軍備を整理する事 (3) 会計法を改正し、国家出納の監督を厳密にする事 (4) 税法を改正し、務て地

租の軽減を謀る事 (5) 民事に対する保護の方法を改正する事 (6) 地方制度を改正し、其経済の整理を謀る事、がそれである。野党は、これらの要求をひっさげて、議院に臨んだのである。

こうして、明治23年11月25日、第1議会は召集され、12月6日、まず山県首相の施政方針演説が行なわれ、政府は野党に対し、財政に関する政府の所信を表明した。すなわち、

「歳計予算ニ付テハ吾人ハ固ヨリ憲法及ヒ法律勅令ヲ保持スル責任ヲ負ヘリ。今政府ヨリ24年度ノ総予算ヲ提出セントスルニ当リ、本官ハ諸君ノ慎重公平ナル審議協賛ニ倚信スル者ナリ。予算歳出額ノ大部分ヲ占ムルモノハ陸海軍ニ関スル経費トス。茲ニ将来ノ為ノ政府ノ所見ヲ吐露シテ以テ諸君ノ注意ヲ求メント欲ス。……(中略)……」

蓋シ国家独立自衛ノ道ハ、一に主権線ヲ守禦シニ利益線ヲ防護スルニ在リ。何ヲカ主権線ト謂フ。国疆是ナリ。何ヲカ利益線ト謂フ。我カ主権線ノ安全ト緊ク相関係スルノ区域是ナリ。凡ソ国トシテ主権線ヲ守ラサルハナク、又均シク其ノ利益線ヲ保タルハナシ。方今列国ノ際ニ立チ、国家ノ独立ヲ維持セント欲セハ、独リ主権線ヲ守禦スルヲ以テ足レリトセス。必ヤ亦利益線ヲ防護セサル可カラズ。今マ吾人果シテ主権線ヲ守ルニ止マラス、亦利益線ヲ保チ、以テ国ノ独立ヲ完全ナラシメントセハ、其ノ事固ヨリ一朝空言ノ能クスヘキニ非ス。必ヤ国ノ資力ノ許ス限り、寸ヲ積ミ尺ヲ累ネ、以テ成績ヲ見ル

ノ地ニ達セサルヘカラサルナリ。故ニ陸海軍ノ為ニ巨大ノ金額ヲ割カサルヘカラサルノ須要ニ出ルノミ。」

この時提出された24年度予算は、歳出総計8,307万円、うち陸海軍省の経費は經常部、臨時部を合わせて2,182万円、歳出の約26%を占めていた。このように、国防を国の施策の中心にすえて、軍事費を優先的に確保する財政政策は、政費の節減と陸海軍備の整理を政綱に掲げる野党の政策と、対照的な方針を明らかにしたものであった。

第1議会において野党は、主として予算問題で政府と対決し、衆議院予算委員会は、官吏の俸給をはじめとする行政費788万円の削減を決定し、本会議もこれに些少の修正を加えただけで可決した。しかし、この減額修正を行なった経費のうちには、天皇大権に基づく既定の歳出を含み、政府の同意を要するところから(憲法第67条)議会は紛糾し、結局政府は、議会開設当初に予算が成立しないという不詳事態を回避するため、妥協を図り、原案に対して630万円の削減に同意して24年度予算が成立した。議会閉会后24年5月、山県首相は辞表を提出し、代わって松方内閣が成立した。蔵相は首相松方の兼任であった。

松方内閣が明治24年第2議会に提出した25年度予算案は、国防重点の政府方針をいっそう明確に示すものであった。すなわち松方首相の施政方針演説によれば、

「国防ノ必要ニ付キマシテハ、先ツ陸軍テハ兵器彈藥ノ改良、砲台ノ建築、海軍テハ船艦ノ製造カ最モ重要ニアリマス。然ルニ、兵器船舶ノ建造ニ最モ必要ノ材料タル鋼鉄ハ、皆海外ヨリ輸入ヲ仰カネハナリマセヌ。夫カタメ年々巨万ノ金ヲ海外ニ抛ツノミナラス、一旦事アルトキハ此必要欠クヘカラサル材料ヲ輸入スルノ途忽チ絶ユルノ次第ニテ、實ニ兵備上ノ危険、経済上ノ損害、共ニ甚シキ訳故、政府ハ此危険ト損害トヲ避クルタメ、新ニ一ノ製鋼所ヲ創立スルノ議ヲ決シテ其経費ヲ25年度予算ニ組込ミ置キマシタ。鉄道ハ国防上、並ニ経済ノ点ニ於テ之ヲ国有ト為シ、以テソノ延長オヨヒ完成ヲ図ルコト

ハ今日ノ時勢ニ最モ適切ナルモノト認メマス」

として、23年、24年度の歳計剰余1,166万円を、陸軍軍備費、軍艦製造費、製鋼所新設費などの新規事業費にあてる計画を明らかにした。

一方、野党は第1議会閉会后、自由・改進黨はいっそう提携を密にして政府に対し、政費節約、民力休養をもって対抗する構えを示し、第2議会は、政府と野党が衝突につぐ衝突を繰り返して、ついに議会は解散となった。

明治25年2月の第2回総選挙は、各地に血の雨をまで降らせた政府の選挙干渉をもって知られているが、その結果は野党および準野党の立場の議員が、なお、163名と議席の過半数を制し、25年5月開会の第3特別議会において、政府は再び窮地に立たざるをえない状況となった。

第3議会において松方内閣は、25年度追加予算案281万円を提出し、前議会で不成立に終わった軍艦製造費、製鋼所建設費などを再び計上し、また鉄道国有化のための私設鉄道買取法案および鉄道公債法案を上程した。しかし、議会は追加予算案のうち、軍艦製造費および製鋼所設立費など91万円を削減し、また、鉄道国有化方針を大幅に修正して、鉄道敷設法(明治25年法律第4号)が制定された。



第3代大蔵大臣 渡辺国武

第3議会終了後、松方内閣は選挙干渉に関する事後処理について閣内が不統一となり、総辞職を余儀なくされ、8月伊藤内閣が成立した。松方蔵相は、14年10月以来10年余の間坐り続けた蔵相の座を、次官の渡辺国武にゆずって、いったん内閣を去った。野党攻勢のなかで、黒田清隆・山県有朋・井上馨・大山巖ら、いわゆる藩閥政府の元勳総出の内閣といわれた伊藤内閣にあって、渡辺蔵相は異色の存在であり、松方の推薦による蔵相就任であった。

第4議会に臨んだ伊藤内閣は、26年度予算を提案するにあたって、再び海軍拡張を中心課題とし、甲鉄艦2隻の新造計画を立てる一方、野党から要望の強かった田畑地価特別修正法案を上程し、この軍艦製造費、田畑地価特別修正、治水費増加などによる歳入の不足補填のため、国会開設後初めて、酒、たばこおよび所得税の3税の増徴法案を提案した。野党側はこれに対し、あいかわらず政費節減を掲げ、官吏俸給等の既定費をはじめ、海軍部内の積弊を指摘して軍艦製造費をも含めた大幅削減を決定し、政府に同意を求めたが、政府はこれを肯ぜず、議会は第2議会と同様再び緊迫した。やがて、大詔によって、国防の大事を忽せにして、百年の悔を遺さないため、宮廷の内帑金年30万円を6年間下付し、また文武官に、6年間俸給の1割を納付させて、製艦費の補足にあてさせる旨が諭された。この大詔換発で局面は打開され、政府は官制改革と政費節減を議会に約束し、また既定費の削減についてもある程度譲歩を示し、議会もまた製艦費を認め、原案に対して262万円の歳出予算を減額して、26年度予算は成立した。この第4議会に提出された田畑地価特別修正法案は、衆議院において一部修正のうえ成立したが、貴族院で否決され、酒、たばこの増税案は衆議院で否決されて、いずれも成立しなかった。

伊藤内閣は議会に対する公約を実現するため、行政整理および海軍の整理に取り組み、26年5月海軍省、同年8月陸軍省の官制改革を実行し、次いで10月各省の官制改革を発表し、冗官の淘汰によって定員3,272人を減じ、俸給その他政費170万円を削減する大規模

な行政整理を実行した。しかし当時の世論は、これをなお姑息と断じ、やがて26年末の第5議会では、予算委員会でも再び政費の削減問題がとりあげられた。このころ、議会内外で政府の軟弱外交を攻撃する声が大きくなり、現行条約履行問題を契機として、第5議会は解散され、27年度予算は不成立となった。

また、明治27年5月の第6特別議会においても、27年度追加予算の議会減額修正が行なわれる形勢であったが、再び外交問題を焦点として議論が沸騰し、内閣弾劾上奏案が可決されて、再度議会は解散された。

次いで26年10月、日清戦争の戦費協賛のために、広島で第7臨時議会が開かれると、政府・野党間の政争は、中止されることになった。

以上にみてきたように、23年の第1議会から、27年の第6議会にいたる約4年間は、政府が軍事費特に海軍拡張、製鋼所建設などを中心に、新規予算の増額を計画し、議会に協賛を求めたのに対して、野党は行政費の削減を中心に、政府提案の減額修正を図り、安上りの政府を求めてきた。この野党攻勢の前に政府は、4年間に3度の解散を行なったが、議会は政府の意図のもとに従わせるのは困難で、この間、憲法を楯にとり、また詔勅の換発により、政局をのりきったものの、政府の重点政策のうち、製鋼所の建設は見送られ、全国主要幹線をあげて政府が買収しようという鉄道国有化案は、後退して官設鉄道敷設に必要な私鉄だけを買収する鉄道敷設法にとって変わられ、そして24年、26年の二度にわたり、行政整理を実行して経費の縮減につとめざるをえない状況であった。

しかしながら、野党の側でもその中心的要求であった地租軽減はもとより、これと関連して要求の強かった田畑地価修正は実現せず、また議会開設前に制定された銀行条例、貯蓄銀行条例についても、銀行経営の内部に立ち入って政府が貸付先の制限を行なうなどの条項を削除しようという提案が、衆議院を通過しながらも、貴族院で否決または審議未了に終わって、これらの解決は、すべて日清戦争を契機とする政局の転換後に持ち越されることになった。

この間政府は、特に平時において、国の債務負担の軽減を図ることを重視し、紙幣および国債の整理につとめ、また高利債の低利借換を推進したことも忘れてはならない。

しかしながらこの情勢は、第7議会における日清戦争の戦費のほとんど無条件の成立を転機として、全く変貌を遂げることになる。明治29年度の歳計は、一挙に28年度の倍額に増加し、以後、軍事費の増加を中心にして、わが国の歳計は年々膨脹を続け、増税に次ぐ増税が行なわれるようになった。そして、この時期に果たせなかった軍備拡張、製鋼所建設などが、新たな計画のもとに実現されるのである。

2 歳計の推移とその特徴

以上述べたように、第1議会から第6議会に至るまで、政府が野党の経費削減要求の前に、ある程度の譲歩を余儀なくされた結果、明治20年代の歳出決算は、28年度まで8,000万円内外にとどまり、政府の軍備拡張に対する強い要請にもかかわらず、軍事費（陸海軍省経費）は、議会開設前の23年度の2,569万円を上回ることがなかった。そして、議会修正による経費減額の当然の結果として、連年歳入が歳出を上回り、23年度から28年度に至る6年間、公債借入金収入が皆無であったこと、租税の増徴が一度も行なわれなかったことなどがこの時期の特徴であった。

第2節 財政に関する議会の審議権をめぐる諸問題

第1議会から第6議会まで、野党は国の経費の削減を要求して、政府と鋭く対立したが、この間、衆議院における予算を中心とする財政問題の審議の過程で、憲法の解釈が議論の焦点となり、これを通じて、旧憲法下の議会の予算審議権のあり方が実質的に確立した。そこで、以下問題別にその経過を述べよう。

1 議会における既定費、法律費の減額修正（憲法第67条）をめぐる問題

明治23年12月、第1議会に24年度予算案が提出された。予算案はまず衆議院の予算委員会の議に付され、12月27日、予算委員長大江卓はその審査の結果を議長に報告した。それは、「予算ヲ審査シ歳計ヲシテ其当ヲ得セシメント欲セハ、勢ヒ官制及俸給ニ論及セサルヲ得ス。故ニ予算委員ハ深く諸官衙勤務ノ實際ヲ査察シ、事務ノ執行ニ差支ナキ範囲内ニ於テ経費ノ節省ヲ計レリ。然レトモ其事業費ニ至ツテハ大抵削減ヲ加ヘス、当局者ノ要求額ヲ存置セリ。」とその査定案作成の方針を述べ、次いで予算委員会における予算の減額

修正案の基準を次のように示した。

- (1) 官吏の人数および俸給金額の削減、その方法としては、たとえば内閣および各省の会計局を廃して総務局の一課とし、参事官を廃し、書記官を減員し、判任官の官制人員を1/4削減し、平均月俸を25円に見積るなどを行なう。
- (2) 非職俸給の全廃
- (3) 旅費を一定の標準により削減
- (4) 修繕費、雑給、庁費などを10~30%削減
- (5) 次官、秘書官、知事、裁判所長等の交際手当を全廃
- (6) 官舎の貸与は不必要であるから、すべて新築停止、現存分は官有財産に繰込み賃料を徴収する。
- (7) 馬匹費を全廃

明治24年1月、衆議院の本会議は、この予算委員会の修正案の取扱いをめぐる紛糾した。憲法第67条には「憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ法律上政府ノ義務ニ属スル歳出ハ政府ノ同意ナクシテ帝國議會之ヲ廃除シ又ハ削減スルコトヲ得

のことである。しかし、憲法第67条の明文によって、官制改革につき同意を求め、政府が同意すれば、官制改革の勅令が出ることを期待できるのである。したがって、憲法の明文による行為をも予算議定権の区域を超越しているという覆牒は、大権に基づく既定の歳出に対し、同意を求める議決をも議院は行なうことができないという趣旨であるのか。第2問として、同じく法律の正文をもって規定した歳出だからこそ、政府の同意を求めたので、政府が同意を表明せば、法律の改正案を政府あるいは議会が提出して、その局をおるのである。したがって、政府が「分界ヲ誤レリ」と判断する趣旨が不明である。第3問として、政府が衆議院の査定案に同意できないのは、費目の減額の方針が政府と異なるからなのか、日時が迫っているため実施できないというのか、24年度にどれくらいの行政費の節約に同意できるのか。というものであった。

政府はこれに対し、次のような答弁書を提出した。その第1問については、「官制軍制ノ君主ノ大権ニ属スルコトハ、我帝國憲法ノ明文ニ於テ、既ニ一点ノ疑義ヲ残サザランメタリ。若シ予算議定権ニ依リテ年々官制又ハ軍制ヲ変動スルコトヲ企ツルコトヲ得ハ、行政ノ大権ハ實際ニ於テ全ク予算議定者ノ手ニ移ラントス。

前述ノ主義ハ既ニ議院ノ是認セラル、所ニシテ、更ニ弁明ヲ要セサルナリ。今ノ疑問トスル所ハ予算ノ議定ニ依リ間接ニ官制ヲ改ムルモ、之ヲ以テ政府ノ同意ヲ求ムル時ハ予算議定権ノ区域ヲ超過スルモノニ非ズト云フニアルカ如シ。抑々憲法第67条ハ既定ノ行政組織ヲ基礎トスル上ニ於テ費額ノ廃除削減ニ対シ同意ヲ求ムヘキヲ云フモノニシテ、行政組織其物ニ対シテ同意ヲ求メテ之ヲ改革スルコトヲ得ヘシト云フニアル。若シ予算議定ノ際官制其物ノ改革ヲ起草シ、掘リテ以テ費額ヲ定ムルニ至ツテハ之ヲ正当ナル予算ノ議定権ノ区域ヲ守ルモノト云フコトヲ得ス」とし、第2問については「予算ハ法律ノ基礎ニ從ヒテ編製セラルヘキモノナリ。……法律ノ改正ハ必スヤ立法三部ノ（即チ兩院ト政府）合意ヲ得テ然ル後ニ成立スヘク、其決定

ス」とあるが、予算委員会の修正案にはこの既定費、法律費、義務費の削減が含まれていたから、それに対する政府の同意をいつ求めるかということ、既定費とはどの経費を指すかということ、およびこれと関連して予算議定権の範囲が問題となったのである。

第一の憲法第67条に属する歳出の廃除削減を、いつ政府に同意を求めるべきであるか、という問題について、第1議会における審議の経過は、次のとおりであった。

まず末松謙澄議員から、予算総会で逐項審議を終了した時点で憲法上の既定の歳出の削減に関する政府の同意を求め、政府の回答後その項を審議してのち、歳入の逐項審議に移るとする趣旨の緊急動議が提出された。しかしこの動議は否決された。これに反対の意見は、衆議院の議決に貴族院が同意するかどうかは予知できない。貴族院が衆議院の議決を変更する場合は、再度政府の同意を求めねばなくなる。したがって、衆議院の議決は仮の議決となり、仮の議決に対して政府が同意したものもまた仮の同意となる。このようなことはあるべきでないというのがその論旨であった。

次いで、同じ第1議会で坪田繁議員から、憲法第67条の歳出に関する廃除または削減の議決は、政府の同意を求めるための議決とする旨の緊急動議が提出された。その論旨は、憲法第67条による廃除削減は、貴、衆両院の確定議となる前に政府に同意を求め、その後議決を行なうのが順序であるというものであった。これに対しては再び前の末松議員提出の動議に対すると同趣旨の弁駁が行なわれ、再び動議は否決となった。

この動議が否決されたのち、松方蔵相は衆議院において「憲法第67条ニ関スル事項ヲ廃除削減セントスルニ当リ、其確定前ニ於テ一院毎ニ各自政府ニ向テ同意ヲ求メラルルヲ正当ノ順序ナリト認定ス」と政府の所信を表明した。

そして衆議院が予算の逐項審議にはいり、予算委員会の大規模な減額修正案がだいたいにおいて可決される趨勢にあったとき、天野若円議員から「憲法第67条ニ規定シタル三個ノ歳出ニ付、本院ニ於テ廃除削減セン

ト欲ストキハ、本院確定議前ニ政府ノ同意ヲ求ムベシ」の動議が提出された。これについても、議場では大いに反論があったが、この動議はついに可決した。そこで第1議会当初から、予算案は逐項審議を終わり、確定議とならない前に、政府の同意を求める慣習が成立した。

第二に、既定費の解釈と、これに関連する予算議定権の範囲についての議事の経過は、次のとおりであった。

第1議会において、予算委員の査定案が衆議院の議事にのぼると、西毅一議員から、「予算委員ノ査定案ハ、本院ノ受理スヘキモノニアラス」の動議が出された。その論旨は、「立法部タル議會ハ其金額ヲ議定スル義務責任ヲ有スルモ、行政機関ニ立入り其一部分ヲ廃シ或ハ全部ヲ更改シ機関全体ノ変動ヲ来スカ如キハ……議會ノ当ニ守ルヘキ範囲ヲ超出」したもので、「予算権ハ直接ニ天皇大権ニ渉ラス、法律ヲ変更セス、又効力ヲ失ハス、適当ノ範囲内ニ於テ節減ヲ加ヘ」るのが当然で、予算委員の査定案は「議會ノ当ニ守ルヘキ分限ヲ逸出シ行政部ニ侵入シ」ているから撤回を希望するということにあった。

この緊急動議は、憲法上の予算審議権の解釈に大きな関係があるので、衆議院は2日間にわたって討議を展開し、賛否両論に分かれた。この動議に対する反対論の大意は、天皇の大権に属する既定の歳出は、政府の同意を得れば廃除、削減できるのであって、天皇の大権に属する事項といえども自由に議決できることは憲法第13条、第14条に示されており、議院が憲法上の大権に論及することを違法とする箇条は憲法にない。十分討議の権利が付与されている問題について、みづから予算審議権を縮小するのは遺憾であるというにあり、この動議は否決された。

衆議院の予算総会の逐項審議が、憲法第67条による既定費、義務費の大規模な廃除・削減を含む予算委員会査定案を可決していくのを見て、松方蔵相は議院に反省を求め、その所信を次のように表明した。

「本官ハ更ニ一言シテ諸君ニ最後ノ反省ヲ請フン

発布ハ一年又ハ二年ヲ遅クスルモ知ルヘカラス。且各議院ハ前日予算議決ノ結果ニ依テ、後日法律改正案ヲ必然ニ協賛スヘキノ義務アルモノニアラス。若シ前日ニ予算ノ議定ニ依リテ間接ニ法律ヲ改正スルノ結果ヲ有セシメ、而シテ後法律其モノノ議案ニシテ成立セサルノ事実ヲ生スルコトアラハ、政府ハ法律ニ背キ金額ヲ支出シ、又ハ支出セサルノ場合アルヲ得ヘキカ、此ノ如キハ政府ノ同意スルコト能ハサル所ナルノミナラス、政府ノ同意、不同意アルニ拘ラス議院モ亦法律ヲ保護スルノ義務ヲ欠クモノト云ハサルコトヲ得ス」とし、第3問は政府と特別委員との協議により、事実上解決しているの、答弁の必要はないとした。

このようにして、第1議会では、政府は額において予算委員の修正案減額の788万円に対し、約8割に当たる631万円の修正を認めたが、憲法第67条に対する政府見解の筋は通したのである。

明治24年11月開会の第2議会において、衆議院の予算委員は予算査定方針を決定した。その方針には、現官制に定める省局は廃合せず、また官名も廃止しないが、官吏俸給を減額し、新事業は基礎の確実なものなければ着手しないことなどを決めた。予算委員会の審議の過程で、政府委員の渡辺大蔵次官は「査定標準表ヲ一覽スルニ、各類ノ俸給ヲ予定シ總理大臣ノ年俸ハ幾何、書記官ノ年俸ハ幾何ト一々予定セリ。是則チ査定ノ結果ニシテ、更ニ各科ニ就テ協議スルニ及ハス。此査定方針ニ依レル修正案ノ同意ヲ求メラルルモ、政府ハ到底同意ヲ表スルコト能ハス。予メ本官政府ヲ代表シ此意ヲ諸君ニ通知シ、猶再三再四ノ審議アラシコトヲ希望ス。」と政府の見解を述べた。しかし予算委員会は、かまわず既定方針によって審査を続け、査定案を提出した。

このとき、衆議院における予算審議に際して、予算委員査定案に対する反対論の中で、「本年度ニ於テハ前年度ノ非ヲ悔ヒ官制及俸給令ニ立入ラストナスモ、明ラカニ俸給令ニ於テ總理大臣年俸8,000円各省大臣年俸6,000円ト規定セルニモ拘ラス、之ヲ6,000円、5,000円ニ減額シ之ヲシテ俸給令ニ侵入セサルト云フ

ヘキカ」と第67条の既定の歳出についての審議権の問題に言及した発言があったが、これらの意見は少数意見として否決され、衆議院の大勢は予算委員査定案支持でゆずらず、第2議会は解散された。

また、第4議会における26年度予算案の審議に際して、予算委員会は官吏の俸給減額、官庁の修繕費節減など、憲法第67条に属する経費を減額した。この予算査定案について、牧議員から政府に対して「査定案ニ於テ大臣次官ノ俸給ヲ減シ又第二、第四、第五ノ三高等中学校ノ費額ヲ削減シタルカ如キハ、是レ官制ニ立入り俸給令ヲ変更スルモノナリ、政府ハ第一議会ニ於テ之ト同一方針ニ出テタル査定案ニ対シテ、此ノ如キハ是レ議会カ其職權ヲ超越スルモノナリトノ注意ヲ与ヘタリシニ拘ラス、今日ハ何等注意ヲ与ヘサルハ政府ノ意果シテ如何」と質問があったが、田尻大蔵次官は「政府ハ屢々委員会ニ於テ之レカ注意ヲ与ヘタリシコト及政府ノ意見ハ始終不変」という答弁があった。しかし議会は、ほぼ予算委員査定案によって逐項採決され、確定議の前に憲法第67条による政府の同意を求めた。政府は不同意の意思表示をしたが、衆議院は再度政府の同意を求める動議を可決した。政府は再び不同意を表したため、衆議院は5日間休会して、政府の処決をまつ動議を可決した。これに対し政府は、政府意見は終始変わらない旨の覆牒を發し、政府、議会对峙して互いに譲らず、議会は休会について停会となったが、衆議院で可決した上奏に対して詔勅が換發され局面は展開した。詔勅には、「憲法第六十七條ニ掲ケタル費目ハ既ニ正文ノ保障スル所ニ属シ今ニ於テ紛議ノ因タルヘカラス但シ詔ハ特ニ閣臣ニ命シ行政各般ノ整理ハ其必要ニ從ヒ徐ロニ審議熟計シテ遺算ナキヲ期シ朕カ裁定ヲ仰カシム、國家軍防ノ事ニ至ツテハ若モ一日ヲ緩クスルトキハ或ハ百年ノ悔ヲ遺サム朕效ニ内延ノ費ヲ省キ六年ノ間毎歳參拾万円ヲ下付シ又文武ノ官僚ニ命シ特別ノ情状アル者ヲ除ク外同年月間其ノ俸給十分一ヲ納レ以テ製艦費ノ補足ニ充テシム」とあって、政府は憲法第67条の費目のうち、緩急を図り、ある程度の削減に同意する旨を明らかにし、議会は、予

2 予備金外支出の事後承諾(憲法第64条第2項)をめぐる問題

政府は明治24年11月、第2議会に初めて予備金外国庫剰余金支出の事後承諾を求める提案を行なった。それは24年10月、岐阜・愛知両県下で起こった震災の救済にあたって、政府は11月、急ぎ勅令第205号を公布して、予算外支出を行なうことを決め、臨時に23年度の国庫剰余金をもって支出した費額を、憲法第64条第2項「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國議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」の規定によって、議会に対し事後承諾を求めたものであった。

第2議会衆議院の予算委員会は、この剰余金支出を憲法違反として、不承諾と決議したが、解散となって議決にいたらなかった。

次いで25年5月、第3議会では、この案件が再提出され、審査特別委員会に付託された。審査特別委員会は、憲法上の理由と事実上の理由をあげて、不承諾と決定した。その掲げる憲法上の理由とは、「明治23年度ノ剰余金ヲ支出シ憲法第64条第2項ニ依リ承諾ヲ求メタルハ不当ナリ。何トナレハ此条項ハ憲法第69条ノ規定セル予備費支出ノ場合ニ限り憑拠スヘキモノナレハナリ」というもので、憲法第69条は「避クヘカラサル予算ノ不足ヲ補フ為ニ又ハ予算ノ外ニ生シタル必要ノ費用ニ充テル為ニ予備費ヲ設クヘシ」と定めてあり、第64条第2項の「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國議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」の規定は、第69条と互いに関連して、予備費を支出する場合の規定であって、予備費以外の支出は行政官の専断にまかせられないというのであった。また、事実上の理由としては、勅令第205号の発布が11月11日で、第2議会召集が22日であるから、支出を10日間猶予することは可能であった、というものであった。これについて政府側から、松方蔵相および渡辺大蔵次官が政府見解として、憲法第64条第2項と第69条は各別の条項で、第69条の予備費でなければ第64条第

算再審査委員会を開いて、詔勅の趣旨をいただいて再審査を行なうことになったが、それに先だち、予算審査のだいたいの方針を決める特別委員を選出した。特別委員は、憲法第67条の3種の費目に関する委員の意見を定めるため、会計法補則を原案として、その費目を議定し、政府に同意を求めたが、政府は同意を表せず、委員会において予算委員長は「憲法第67条費目ノ見解ハ議院政府各々見ル所ニ從フコトト為シ數回往復ノ末、政府ハ憲法第67条ノ費目ニ付テハ49万3,743円57銭ヲ減スルノ外、同意ヲ表スル能ハスト云フ旨ニテ結局セリ」と報告し、これに対し討議を行なった。結局委員会は、「本会期ハ政府ノ減額ニ同意シ第5議会ヲ期シテ行政整理ヲ実行セシメ、又憲法第67条三種ノ費目ハ明瞭ニ之ヲ區別シ、第5議会提出ノ予算ニ於テ十分其實ヲ挙ケシムヘシ」という河島醇議員の意見を採用して、再査定が行なわれ、議会と政府の妥協によって、26年度予算は成立したのであった。

そこで続く第5議会においては、第4議会で政府が公約した行政整理の結果を不満足とし、27年度予算案について、再び官吏俸給の削減などを含む査定案が、予算委員会で決定された。しかし、この時第5議会は解散され、討議は十分つくされないままに終わった。

ところが、28年度予算案の審議から、議会と政府との関係は大きく変化した。28年度予算は、28年1月、第8議会に提出された。時に日清戦争の最中であり、予算委員会の査定方針は、前年度までとうって変わり、既定の歳出および法律の結果による歳出はおおむね原案によることを決定した。そのため査定では、憲法第67条に属する経費について修正を加えず、これに関する憲法問題は議場で論議される機会を失った。

以後これが慣例となり、議会は既定費、法律費、義務費を減額修正しなかったの、憲法第67条の解釈をめぐる憲法論議は、議場から影をひそめることになった。

2項の手續がふめないということはない。第69条によらない支出でも憲法違反ではない、という考えを明らかにした。また、危急の場合、国庫に相当の剰余金を積みながら、傍観することはできないと述べた。

第3議会では、この24年勅令第205号による支出のほか、24年12月勅令第247号による支出についても事後承諾を求められていたが、両者とも特別審査委員会の決定に反し、衆議院の院議は承諾と決定した。

ところが続く第4、第6両議院に提出された政府の予備金外支出の事後承諾については、衆議院は不承諾の議決を行なった。それは、第3議会の審査特別委員の憲法上の解釈と軌を一にし、また憲法第64条によって剰余金を支出できるとすれば、将来政府がこれを濫用するおそれがあるなどの理由であった。政府は憲法第69条と第64条の規定は関連せず、支出は違憲でないという見解をとった。そして、第6議会で渡辺大蔵大臣は「本大臣ノ所見ニ依レハ本件ハ決シテ違憲ノ処置ニ非スト認ム。勿論憲法ニ於テ之ヲ許ス明文ナシ、其明文ナキハ蓋シ或ハ濫用スルコトアランヲ慮レハナリ。又之ヲ禁スルノ明文ナシ其明文ナキハ或ハ臨時非常ノ場合アルコトヲ慮レハナリ。……斯ノ如キ事ヲ憲法上、法律上、権利上ノ問題トセスシテ政治上、事実上ノ問題ニ止メタルハ、所謂憲法ノ妙用活機ナラン」と述べたが、衆議院は剰余金支出に対する次のような決議を可決した。

「本院ハ明治二十六年度ニ於テ政府カ国庫剰余金ヲ支出シタルハ憲法ニ違反シ且事実ニ於テ不当ト認ムルモノナリト決議セリ依テ内閣大臣ハ其責ニ任シ自ラ処決スル処ナルヘカラス」

こうして予備金外国庫剰余金支出に対する衆議院と政府の見解は、明治25年から27年まで対立していた。第7、第8議会にはこの案件は議院に提出されず、29年3月第9議院に、27年度における予備金外の国庫剰余金支出の事後承諾に関する案件が提出された。このとき、政府は従来の見解を改め、剰余金の支出は従来慣例により政府の責任を以て支出するもので、憲法第64条第2項に準拠してその事後承諾を議院に提出す

るものであることを明らかにし、院議はこれを承諾と決定した。また、第10議会においては、28年度における予備金外支出について政府は、憲法第64条第2項による意見の固持するものではない。要するに、必要避くべからざる費用であるから、責任をもって財政上の処分を行なったものであると説明した。これ以後、予備金外に国庫剰余金や特別会計資金を財源として、予算超過および予算外に生じた費用を支弁することを「責任支出」と称するようになり、議院においてはおおむね憲法論にふれず、支出の事項について当否を決定する態度をとるようになった。

なお、26年度における予備金支出に関連して、憲法および会計法の解釈をめぐって論議がたかかわされた。それは、26年度において旅費、機密費のような予算科目のあるものを第二予備金で支出したが、それをめぐり、第6議院では賛否両論に分かれた。これを不当とする意見の論旨は、第二予備金は予算外に生じた必要の費用にあてるもので、旅費、機密費のような予算上科目のあるものは、第一予備金で支出する性質のもので、第二予備金で支出したのは不当であるというものであった。これに対して、予算科目のあるものでも、不意の出来事により予算に不足をきたしたときは、予算外に生じたものとするのは、憲法第69条および会計法第7条の解釈上当然であるから、本件は不当な支出ではないという意見もあった。

議院において加藤高明主税局長は、予備金を第一・第二と区分したのは、憲法第64条第2項によったものではなく、憲法第69条および会計法第7条によるので、憲法第64条はこの第一・第二予備金の区分に関係ない。また、第一・第二予備金を彼此流用したものであるという議論があるが、第一予備金は勅令でその費途が定められており、勅令による費途のほかは流用できないものであると弁明した。

第6議院では、賛否の討論のなかばで衆議院が解散された。次に28年第8議院に政府は再び同案を提出したが、衆議院は多数をもって承諾を与えないことに決定した。

崎行雄議員から、継続費は年割額につき協賛を求め、さらにこの継続費を毎年予算に編入して協賛を求めるのが従来の手続であるが、この追加予算案には既定継続費の25年度年割額が計上されていない。これは政府が予算編成を一変するもので、憲法第64条による国の歳入歳入は毎年予算をもって議会の協賛を経なければならないという条文に適合するかどうか疑問があるという意見が述べられた。渡辺大蔵次官は、予算不成立によって前年度予算施行による場合、憲法第68条(特別ノ須要ニ因リ政府ハ予メ年限ヲ定メ継続費トシテ帝國議會ノ協賛ヲ求ムルコトヲ得)の条項により、いったん協賛を受けた継続費を追加予算から除外するのは当然である旨の弁明を行ない、衆議院の採決の結果、尾崎議員の動議は否決された。すなわち、予算不成立の場合は前年度予算がそのまま施行されるが、施行予算から当年度の不用額を減じ、継続費の既定年割額を加えて、実行予算が編成され、その実行予算に対して追加予算が提出されるので、したがって、追加予算には、継続費の既定年割額は含まれないのである。

次いで、第4議会における26年度予算案審議の際、尾崎行雄議員ほかから、継続費についての決議案が提出された。それは継続費はひとたび総額および年割金額を議定したのちも、毎年予算案に編入し、款項に分ち明細書を添えて議会の協賛を得たあとでなければ使用できないという趣旨のものであった。これに対し渡辺大蔵大臣は、継続費について「既ニ一回協賛ヲ経タル以上ハ、直チニ使用スルコトヲ得ルモノトス。憲法第68条ノ必要実ニ茲ニ存ス。若シ尾崎君ノ言ノ如ク使用スル能ハストセハ、68条ノ必要何処ニカアル」と述べた。表決の結果、決議案は否決された。

5 決算の審議(憲法第72条)をめぐる問題

議会にはじめて決算が提出されたのは、明治27年5月第6議院である。このとき衆議院は、決算の審査を決算委員に付託し、決算委員会は、憲法第72条の規定(国家ノ歳入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國議會ニ提出スヘシ)によって、

3 衆議院の予算先議権(憲法第65条)をめぐる問題

明治25年5月、第3議院に25年度追加予算案が提案された。衆議院はこの予算案に減額修正を加え、これを貴族院に回付したが、貴族院は衆議院が削減した海軍省所管軍艦製造費および文部省所管震災予防調査会設備費を復活した。そして、これを衆議院に通知し同意を求めたところ、衆議院は、予算案中新たに款項を挿入する権利が議院にあるかどうかは、憲法上の大問題であるとして、十分討議することとなった。その結果、款項の組立てを行なうのは行政部の特権で、立法部の権限外であるという意見が大勢を占め、貴族院の議決は不合法で、衆議院はこれの回付を受けるべきでないことを議決し、予算案を貴族院に返付した。貴族院はまた院議で合法と確定し、衆議院の通牒を受領せず、25年度追加予算は宙に浮いた形となった。そこで貴族院は「今憲法上ノ疑義ニ関シ兩院ノ所見互ニ相合ハス從テ憲法ノ進行ヲ現在及将来ニ妨クルノ懼アルニ於テ本院ハ謹テ状ヲ具ヘ上奏シテ聖明ノ親裁ヲ待ツアルノミ」という上奏を行なった。

これに対し、勅諭がくだって、

「憲法上予算ニ対スル貴族院及衆議院ノ協賛権ハ我帝國憲法第六十五條ニ依リ衆議院ハ貴族院ニ先チテ政府ヨリ予算案ノ提出ヲ受クルノ外兩院ノ間ニ軒輊スル所ナキ者ナリ故ニ後議ノ議院ハ前議ノ議院ニ對シテ何等羈束セラルルコトナク從テ前議ノ議院ニ於テ削除セル款項ヲ存置スルハ素ヨリ後議ノ議院ノ修正権内ニ屬スヘキモノトス但シ後議ノ議院ハ前議ノ議院ニ對シテ議院法ノ命スル所ニ依リ同意ヲ求ムルヲ以テ唯一ノ手續トスルノミ朕ハ此ノ秘密顧問ノ議決ヲ採納シ其院ノ上奏ニ答ヘ之ヲ領知セシム」

これによって、憲法第65条による衆議院の予算先議権の範囲は確定された。

4 継続費の協賛(憲法第68条)をめぐる問題

第3議会における25年度追加予算の審議の中で、尾

第2期 近代財政の確立と大蔵省

あらかじめ審査方針を設定する必要があるとして、方針設定委員会を設け「国家ノ歳出入決算ニ対スル帝国議会ノ特権」を作成し、その案を衆議院の本会議にはかった。この案によれば「帝国議会ハ憲法第72条ニ於テ国家ノ歳出入ニ対シ正確ナル決算報告ヲ要シ之ニ承諾ヲ与フルノ権利ヲ有スルモノトス」以下数項があったが、この件は衆議院の決定を経ることを要しない、という動議が可決された。そのため方針設定委員は、「決算委員調査方針」を決定し、政府提出の決算書と会計検査院の決算報告書を対照し、疑義ある各項につき当局者の説明を求め、あるいは材料を提出させることとし、調査に着手した。この24年度決算は、決算委員会の審査の途中で議会が解散された。

明治28年2月、25年度決算が第8議会で提出された。決算委員長が衆議院本会議で決算審査報告を終わり、議長がこれを議題として討議にはいるに先立ち、小西甚之助議員から、決算を議題にのせることに反対する緊急動議が提出された。その論旨は、憲法第72条によれば、決算は会計検査院の検査を経て確定したものであり、議会に提出するのは財政監督の府としてこれを報告するにすぎないものである。したがって、可否を決するものではなく、議題の性質をもたないものである、というものであった。

この動議に対して、甲論乙駁議論は紛糾した。その代表的意見として、尾崎行雄は、伊藤博文の著「憲法義解」に「会計検査院の行政上の検査は、議会の立法上の検査の為に準備の地を為すものなり。故に議会は検査院の報告と共に政府の決算書を受け、其正当なるを承諾し之を決定すべし。」とあり、当時の立法者が決算を議会に提出して承諾を受けることは、予備費を支出したあとの事後承諾と同様の考えであったことがわかる。また、憲法、会計法等の文例によると、提出という文字は議案以外に使用せず、報告書、参考書の

類は添付といている。総決算の是非は内閣あるいは各省の大臣の責任となるものであるから、可否を議定すべきであると論じた。これに対し河島醇は、議会は総決算に対しては監督権があるゆえに、その当否を決し責任を解除する権利があるという論者がいるが、それは誤りで、憲法上においては決算は義務的報告であり、議会は責任解除の権利を有しない、また承諾を与えるかどうかの規定もないから、これを議題とすべきではない、と論じた。動議は採決の結果否決され、決算は議題として取り上げられ、討議に付すことになった。以後、決算の審議はだいたいにおいて予算の場合と同じく、決算委員会の審査を経てこれを議決したが、この議決の性質については、政府は決算を議会に提出するが、予算のように協賛を求めるともなく、また予算超過若は予算外の支出のように、承諾を求めるともない。決算は単に議会に提出するのであって、なんら議決を要求するものではない。したがって、議会における決算は、両院各別に審議議決され、両院各自の批評的意見を発表するものであると解されていた。

なお、同じ第8議会において、先に第6議会で提出され、審議の途中で解散となった24年度決算の審議の方法が問題となった。決算委員会において田尻大蔵次官は、いったん議場に提出した以上は、再び決算を提出することはないが、その条項中に質問があれば何年度の決算報告書に対しても弁明することは、あえて拒まないとの態度を表明した。また、貴族院は、決算は一種の報告であり議案ではないから、のちの会期においても、前の会期に受領した決算を検査する権利があるという趣旨を決議した。さらに明治32年、第13議会にいたって、衆議院も同様の決議を行ない、以後政府提出の決算は、必ずしもその会期に検査を結了しなくても、のちの会期に当否を議決できることが慣習となった。

第3節 日清戦争と大蔵省

1 戦時財政計画の立案

明治27年6月2日、第6議会在解散されたその日、韓国政府が非公式に清国に援兵を要請した旨の急電に接し、閣議は朝鮮に1混成旅団を派兵することを決定した。ちょうど第6議会において、政府と野党の対立が深まり、伊藤内閣が議会で内閣弾劾上奏案可決によって、窮地に陥っているとき、朝鮮半島では東学党の乱が南朝鮮全羅南道の主邑全州府を占領し、その勢が頂点に達していた。韓国政府は暴動鎮圧のため清国に援兵を請い、わが国は朝鮮における清国とわが国の勢力の均衡を保つため、居留民の保護および韓国の独立保全を掲げて出兵することになったのである。直ちに出師準備が行なわれて派兵が決行され、わが軍は朝鮮で清国兵と対峙した。そして、韓国内政改革をめぐって外交交渉が続けられたが、ついに清国との間に戦端が開かれたのは、7月25日の豊島沖の海戦であった。8月1日わが国は清国に対し宣戦を布告した。

この間、朝鮮事件に関する経費は、当初第二予備金から支出する計画であったが、費用が多額に上り、とうてい第二予備金では支弁できない状況にあったので、当面、勅裁を経て国庫剰余金を支出した。次いで戦闘が拡大する形勢となって、剰余金にも不足を生じることが明らかになり、7月30日、渡辺蔵相は、朝鮮事件の臨時費の財源調達の方法を講じるため、憲法第70条によって財政上の緊急処分を行なうよう、内閣に勅令案を提出した。

勅令案は「朝鮮事件ニ関スル経費支弁ノ為メ政府ハ特別会計ニ属スル資金ヲ繰替使用シ借入金ヲ為シ及公債ヲ募集スルコトヲ得」というもので、初の憲法第70条による財政緊急処分であった。8月、枢密院の諮詢を経て公布された(勅令第143号)。

宣戦布告ののち、8月初旬、大蔵省では日清戦争の戦費の見通しと、財政計画が検討された。渡辺大蔵大臣は、田尻次官・松尾主計局長・曾根国債局長・阪谷主計官・添田参事官ら大蔵省首脳からそれぞれ軍費意見書を提出させ、大臣以下首脳が会合して、この意見書に基づいて討議のうえ、8月9日、大蔵大臣渡辺国武の名で、「軍費意見」が起草された。

「軍費意見」は、第一に、戦費総額の見通しとその財源、第二に、戦時財政遂行上の問題点、第三に戦後の財政問題が述べられており、その要旨を紹介すれば、次のとおりである。

第一の戦費総額の見通しは、戦争終結に至る期間によって、3段階の予測をたてた。第一に、戦争が27年12月までの6カ月間に終わる場合は、その軍費は5,000万円、第二に、28年6月までの1年間の場合は1億円、第三に、28年12月までの1年半の場合は1億5,000万円。そしてその財源調達方法として、第一の場合は国庫剰余金に特別会計資金を加え、それに約800万円を借入金または公債でまかなう。第二、第三の場合は公債または借入金額を増大し、そのうえ増税と一般会計の節約により一般歳入の繰入れを行なう。なお、増税としては、第二の場合に酒、たばこ、所得税の増徴により5,000万円を、第三の場合はこれに地租の0.5%増徴分700万円を加えるという計画がたてられた。なおこれ以上軍費を必要とするときは、「最早経済社会紊乱ノ如何ヲ顧ミルノ暇アラス非常手段ヲ採ルノ外ナキモノトス」と考えられていた。

第二に、財政計画の留意点としては、不生産的消費の増大、労働力の不足、貿易の後退などの悪影響が予測されるが、これを予防、軽減する方法は、「金融機関ノ運用料理如何ニ存ス」とし、興業銀行(のちに日本勧業銀行として実現する)設立など「殖産力ヲ培養スル」

方法を別に提起することがあげられている。そして戦費が1億5,000万円以上に上る場合は、兌換券の交換停止、あるいは外債募集の必要を生じることも予想されるが、兌換停止は社会経済に、「惨毒」を及ぼすから「本大臣ハ最終手段中ノ最終ニ至ルマテハ実施セサル見込」で、外債は応募者がある見込みではあるが、金価の騰貴が著しい今日に、金貨公債を起すことは憂慮すべき結果をもたらすので、兌換停止と同様な事態となるまで「本大臣ハ決シテ取ラサル所」であり、「今ヤ世上往々兌換停止、外債募集ノ事ヲ説ク者ナキニアラステ特ニ一言ス」と強い態度でこれを否定している。

第三に、事件終結後の財政問題としては、軍事公債の元利償却、従軍戦功死傷者の恩賞、朝鮮駐屯の軍隊経費、陸海軍費拡張費等、歳出の激増が予想され、そのため今日において各般の経費に節約を加えることが必要である、としていた。

以上がその要約であるが、当時の大蔵省の意見をみることができる。

次いで、渡辺蔵相は8月11日、先の緊急勅令に基づいて「軍事公債条例」を起草し、再度憲法第70条による財政緊急処分を内閣に提出した（明治27年8月16日勅令第144号）。軍事公債条例は5,000万円の公債を漸次募集する。その条件は年利6%以下、5年据置50年以内償還とする。などを定めたものである。そして、大蔵省は、当面この条例により内国債3,000万円を9月に募債することを定め、この旨17日に告示した。



広島の本営

9月8日、大本営を広島に置くことが公示され、15日天皇をはじめ、わが国の軍部および内閣の首脳が広島に参着した。このため戦費などに関する重要な相談は、広島で行なわれることになったので、大臣をはじめ大蔵省首脳は、広島と東京を往復して、その間の相談を纏めることになった。当時は汽車で朝東京を発つと、広島に着くのは翌日であったから、その間の連絡などは、想像以上に困難を伴っていたことであろう。

9月22日、朝鮮事件の軍費等について議するため、臨時議会を10月15日から7日間広島に於て召集する勅諭が頒布された。この前後に渡辺蔵相・松尾主計局長・早川秘書官・阪谷主計官は広島にあり、第7議会提出の議案が起草され、9月末一行は帰京して、在京の田尻次官らと協議し、また陸海軍省の次官・経理局長とも協議を行ない、10月13日再び広島において、臨時軍事費予算は1億5,000万円とすることが決定された。阪谷日記によれば、15日議会召集のその日、議案の印刷を印刷局に注文するという忙しさであった。

明治27年10月、広島に召集された第7議会に提出された戦時財政に関連する議案は、臨時軍事費予算案（歳入歳出各1億5,000万円）、臨時軍事費特別会計法案および軍費支弁のための公債募集若しくは借入金に関する法律案（仮題）の2法案、ならびに明治27年8月勅令第143号、第144号（憲法第70条による財政上の緊急処分）および予算外支出（5,999万余円）の事後承諾の6件であった。

日清戦争が開始されると、それまで政府に対し反対していた野党各派は、そろって戦争協力を表明し、第7議会においては、18日の開院式から21日までの4日間でこれらの案件をことごとく議了した。1億5,000万円という当時としては膨大な軍事費予算の審議について、衆議院の予算委員長は「委員会ハ之ヲ審議スルニ当リ事往々軍国ノ機密ニ渉ルヲ以テ秘密会トシテ政府委員ニ就キ十分ノ往復応答ヲ尽シ、尚且十分ニ討論審議セリ、其結果委員会ハ本案ヲ全会一致ヲ以テ可決シタリ就テ委員会ニ於テ特ニ本会ニ望ム所ノモノハ委員ハ此案ニ対シテハ十分ノ責任ヲ負フ決心」と本会議で

この追加予算もまた、貴衆両院とも全会一致で可決された。

この追加予算成立の翌3月、下関で講和会議が開催され、30日、日清休戦条約が調印され、続いて4月17日講和条約が調印された。この講和条約では軍費賠償金庫平銀2億両（のちに邦貨に換算して約3億1,000万円）の受領が決まった。

ところで、日清間の交戦はこれで終わったが、その後の軍隊引揚げや駐屯費などの支出のほか、わが国が清国から譲り受けた台湾および澎湖列島の接收にあたって、島民の反乱鎮圧などに、再び軍事行動が起こされ、これらの軍政下の地域に関する経費は、引き続き臨時軍事費会計で支出された。

3月、戦後の財政整理にあたるようにとの勅令によって、大蔵大臣に再び松方が登用され、大蔵省首脳は戦後の財政計画の立案にあたった。そこで立案された財政計画によると、臨時軍事費会計を早い機会に終結し、台湾財政については、将来独立自営化を旨として特別会計を設置すること、軍事公債の消却を進めることなどがあげられた。8月松方蔵相は辞職し、再び渡辺蔵相が就任し、その計画を引き継いで、戦後財政計画に基づく29年度予算の編成にはいったが、軍事費については28年度中に臨時軍事費会計を終結させ、台湾の軍政経費など、なお必要な経費は29年度は一般会計でまかなう計画がたてられた。28年12月、臨時軍事費特別会計に関する法律案が閣議に提出され、同法案は第9議会で成立した。

そして、29年3月、臨時軍事費会計の財源不足分について公債を発行し、残余は賠償金を繰り入れて日清戦争財政の後始末を完了した。

2 軍事公債の発行

日清戦争の戦費調達は、予算額（追加予算を含む）2億5,000万円のうち、2,600万円を国庫剰余金でまかない、残額は主として公債借入金によることになり、開戦当初考えられていた増税は見合わされた結果、軍事公債の発行が戦費調達の成功の鍵となり、戦時財政

報告を行ない、予算案は討議に付されたが、1人も討論に立つ者なく全会一致で可決され、貴族院においても同じく、直ちに予算は成立した。

この第7議会で成立した臨時軍事費予算などによって、政府が示した日清戦争の財政計画は次のようなものであった。

臨時軍事費予算の歳出1億5,000万円は、27年6月以降の予算外支出5,999万余円を含み、そのうち2,600万円を国庫剰余金繰入れによってあて、残額は公債を募集する計画で、その他剰余金などの収入があるときは公債の募集を減額する。また、公債および借入金については、歳入1億5,000万円中国庫剰余金による収入2,600万円を除いた1億2,400万円のうち、9月軍事公債条例（勅令第144号）によってすでに募債された3,000万円を除くと9,400万円となる。軍事公債条例による発行限度5,000万円と既発行分3,000万円の差2,000万円は募債を行なわないこととして、この9,400万円を補充するため、公債または借入金を、限度額1億円以内、利率6%以下で随時募集する、という計画であった。

第8議会は、27年12月、東京に召集された。翌2月1日、衆議院は、日清戦争の前途がまだ予測できない段階であり、今後十分に軍資を供給して戦争の目的を達するよう希望する旨を表明し、政府を後援することになり、「軍費ノ支出ハ更ニ幾何ヲ要スルモ進メデニ協賛スヘシ」との決議を可決した。

次いで2月18日、渡辺蔵相は臨時軍事費追加予算案1億円、および軍事公債法案（1億円以内）を内閣に提出した。その説明によれば、第7議会で協賛を経た臨時軍事費予算1億5,000万円のうち、27年6月から28年1月までの8カ月間の支出勅裁済額は1億0,200万円で残額は4,800万円である。この金額は28年6月までの戦費を支えるにすぎず、7月以降28年度中の6カ月間の戦費を陸海軍1カ月1,100万円、予備費400万円計1,500万円と見積り、6カ月分9,000万円とすれば、概算1億円の追加予算を計上できれば、不足ないであろうというのであった。

4 臨時軍事費特別会計の収支

日清戦争にあたっての臨時軍事費特別会計は、27年10月、27議会の協賛を経て公布された（法律第24号）。

この会計整理の方法について、毎年度3月末日に打切決算を行なうか、事件終結までを一会計年度にするかという点で、大蔵部内で多少議論があったが、結局、27年6月1日から事件終結までを通じて1会計年度とし、出納終結の期はさらに勅令をもって定めることになった。

この特別会計は、臨時軍事費特別会計に関する法律（明治29年法律第10号）をもって、29年3月末限りで年度を終結した。それは事件が平定されたので、多少の残務のために決算を遅延させることは得策でないという判断によったものであった。残額は29年度一般会計に繰り入れられた。そして29年度予算には臨時軍事費の款項が設けられ、一般会計から台湾軍政経費のほか残務処理費が支出されることになった。一般会計の出納完結期限は年度後8カ月であったが、臨時軍事費はこれを12カ月とし、30年月末を出納完結期限とした。

臨時軍事費の決算によれば、歳出仕払命令済額は2億0,047万円で、陸軍省所管分が1億6,452万円、海軍省所管分が3,595万円であった。歳入の収入済額は2億2,523万円で、その差額2,475万円が29年度一般会計に繰り入れられた。収入の約半額は公債金で1億1,680万円、国庫剰余金は最終的に2,343万円となり、特別資金（清国からの賠償金）繰入れが7,895万円で、残額は軍事献金、占領地収入ほか雑収入であった。

以上のように日清戦争の戦費は約2億円、これは当時の一般会計の歳計規模の約2.5倍であり、それを1年余の間に支出したのである。当時としては財政上からいっても、まさに国を賭しての戦争であったが、清国との交戦期間が約8カ月ですんだこと、講和によって賠償金を受領したことなどにより、開戦当初大蔵省首脳が予想したような、社会経済上の困難も起こらず、また増税も計画されずに、戦時財政をまかなうことができたのであった。

明治27年7月「朝鮮事件ニ関シ臨時請求ノ手續申合」が内定され、支出勅裁を経る前に一応内議を行ない、これを閣議に提出し、上奏裁可を経ることとなった。内議とは、陸海軍大臣が支出準備のため、経費の概算を大蔵大臣に示す。大蔵大臣は支出案を総理大臣に申告し、総理大臣はこれを陸海軍大臣に通告し、陸海軍大臣はこれを参謀総長に移し、上裁の手續を行なうというものであった。この方法は、臨時軍事費会計が終結される29年3月まで続けられた。また28年2月、渡辺蔵相は戦費支弁についての事務敏活化のために、大本営にある広島出張所を設置し、大蔵省と陸海軍省との連絡を密接にするよう意見書を首相に提出し、28年2月から5月まで3カ月間、3省の広島出張所が設置された。これは戦費の支弁に際して、大本営・内閣・大蔵省・陸海軍省の五者がそれぞれ東京・広島に所在を異にし、意思が徹底しないところから、軍費支弁のための内議、閣議提出および上裁の手續などは広島で行ない、糧食、被服、兵器などの買入れ、製造など執行上の事務は東京で行ない、3省の大臣・次官がその間を往復し、事務を進めるという体制を作るためであった。

第二の正貨問題については、戦争遂行のため、船舶、兵器、弾薬等を外国から購入する必要上、正貨の流出は避けられなかった。しかし、その支出をなるべく節約するようつとめるとともに、正貨の減少を予防するため、戦地における臨時軍事費の支払いには、なるべく紙幣、銅貨を使用するようにつとめた。

朝鮮では以前から日本の紙幣、銀貨が通用していたが、僻地は韓銭のほか通用しないところが多く、金州半島では墨銀・馬蹄銀が多く通用していたから、墨銀・馬蹄銀を購入し、また造幣局で一種の銀板を鑄造して占領地に送った。しかし軍隊の進軍とともに、わが国の紙幣や銅貨に信用を生じて、通用するようになった。また軍票を製造して携帯させたが、実際にはほとんど使用しないうちに終戦となった。

万円を募集しただけであった。

しかしながら、講和締結後28年度にはいっても、なお戦費の支出が続き、実際上は国庫金を流用し、または日本銀行から一時借入金を行なって、収入の不足を補填してきた。そして臨時軍事費の終結にあたって、財源に不足を生じるため、政府は29年3月、2,500万円を大蔵省預金（預金部）の引受発行で、1,000万円を市中で公債を発行することとした。条件は年利5%、価格100円であり、市中募集分は3月16日から21日までに応募を受け付ける旨告示した。

ところがこの第3回募集は不成績で、募集締切りまでに一般から申込みを受け付けたのは、わずかに157万円にすぎなかった。これは戦勝の余勢で戦後景気が勃興し、事業資金の需要が盛んで金融が繁忙であったためと、すでに戦後約1年を経過して、愛国心に訴えて応募をさせることができなかつたからであった。そこで大蔵省議は、募集は150万円で打ち切り、残額850万円のうち350万円を日銀に応募させ、残り500万円をいったん日銀に応募させ、これを賠償金資金によって買入れ、他日時機をみて市場に売却するという方法で、募債を終わることに決定し、実行された。

なお、このほか日清戦争に関する一時賜金の代用として（明治28年勅令第137号）、約992万円の公債が交付された。そのうち29年3月までに交付された分は、臨時軍事会計で整理されたが、それ以降の分は29年度歳入に組み入れられた。

3 軍資金の支出

戦費の支出について、大蔵省で特に留意した点は、第一に、支出の手續と、陸海軍省と大蔵省との間の連携、第二に、正貨の蓄積および正貨流出の防止の点であった。

第一の点については、臨時軍事費は非常の際の財政支出であり、旧来の会計のように款項が明らかでなく、費途も多岐にわたるので、特に支出に際しては鄭重に取り扱い、かつ時宜に適した処置がとれるよう、次のようなとりきめが行なわれた。

第2期 近代財政の確立と大蔵省

運営のなかで大きな比重を占めた。

しかも、一度に3,000万円、5,000万円という多額の公債を発行したことはこれまでなかったから、募債にあたっての苦心は大きかったが、軍需物資はできるだけ国内で調達して軍事費の支出を先行させ、時機をみて公債を募集して、その資金を吸収するように図ったことと、国民の愛国心からの公債への応募によって、開戦中二度にわたって公募された軍事公債の募集は、成功裡に終わった。

すなわち、第1回発行は、軍事公債条例（明治27年勅令第144号）によって8月に募集が告示された。募集の条件は、総額3,000万円、年利5%、最低価格100円につき100円、償還期限5年据置後50年以内、募集は9月10日から13日までであった。一時に3,000万円という前例のない多額の公債を発行するにあたって、高利低価格の公債を発行すれば、株式その他の市場を攪乱することを考慮して、このような条件を決定したのであった。

この時の募債に対して、世上には成果を危ぶむ意見もあったが、大蔵大臣は手をつくして、その成功のために努力した。まず地方官に内訓し、管内の有志家が競って募集に応じるよう努力することを要請し、また関東同盟銀行の幹事を大蔵省に招いて協力を要請し、続いて全国の同盟銀行幹事の上京を促して懇談した。募集申込みは7,700万円と募債額に対し2.6倍となり、好成績であった。

第2回発行は同年11月に告示され、予定額を5,000万円とし、条件は、利率は前回と同じ5%、価格95円、募集は12月11日から15日までとした。

第1回募集から3カ月を経過したにすぎず、さらに5,000万円という多額の募債であったので、発行価格を低下し、また1口200円以下の申込者には、応募が上回った場合でも優先して受け付ける、などの措置をとった。また、前回同様地方官に内訓し、銀行家にも協力を要請した。申込みは9,030万円と予定額に比し1.8倍の好成績で募債を完了した。

開戦中に行なわれた公債の発行は、以上2回8,000