

# 日本の予算制度と予算過程

## —その特質の形成—

横 田 茂

### I はじめに

予算制度は、立憲国家の立法府の財政統制権と執行府の財務行政権を、前者が優位の形態で媒介し、市民社会の納税者に対して「アカウンタビリティ」を保証する財政制度である。わが国で会計責任または説明責任と翻訳されている「アカウンタビリティ」とは、国家の行政が国民の納税によっているかぎり、収入とその用途について国民のコントロールを受け、行政執行とそれにとまなう財政処理の責任を国民に対して負わなければならないという、財政民主主義の理念をあらわす概念である。立憲諸国家の予算制度の仕組みは憲法とそれに付随する諸法規において定められているが、そこには、それぞれの立憲国家の成立期から現在にいたる歴史のなかでつくられた「アカウンタビリティ」の独自の個性や形態が刻まれている。この予算制度のもとで、会計年度として区切られた一定の時間のなかに繰り返される予算循環の諸局面—①財政収支計画の作成、②審議・議決、③執行、④決算・確定—において、市民社会が再生産する経済的余剰を基礎として、租税の配分や経費の配分をめぐる意思決定がおこなわれる政治・行政過程を予算過程という。市民社会の諸集団、政党、公職者たちは、この予算過程に多様な要求（予算政策）をもって参加するのであるが、そこにもまた予算制度と深く関連してそれぞれの市民社会の個性や特質が現れてくる。こうして予算制度と予算過程とが相互に関連し、それぞれの立憲国家と市民社会における「アカウンタビリティ」の個性や特質が形成されているといえよう。予算論の課題の一つは、各国の予算制度と予算過程を分析して、その特質を明らかにするとともに、「アカウンタビリティ」をよりよく実現するための課題を示すことである。

さて、わが国の予算制度のもとでおこなわれる予算政策の決定過程を研究し、うえに述べた予算論の課題に重要な寄与をおこなったのは高橋誠と大島通義であった。高橋は1974年に著わした論考「予算論」のなかで、わが国の予算過程においては、政権党と官僚制の多元化と融合によって政策形成のルールがあいまいになるとともに、各省の行政責任と内閣や政党の政治責任との限界が不明確になり、「一種の無責任のメカニズム」を形成していることを明らかにしている<sup>1)</sup>。

1) 高橋誠「予算論」林栄夫・柴田徳衛・高橋誠・宮本憲一編『現代財政学体系』第1巻、有斐閣、1974年、244頁。

また、大島も高橋とほぼ同じ時期に書かれた論考「日本財政の国際比較」において、わが国の予算政策の決定過程にみられる特徴は、政権や行政官僚制の無主体性であって、その結果として「ある集団の個別的利益が、他のそれと統合・調整されることなしに、行使する圧力の強大さのゆえに実現されてきた」と述べている<sup>2)</sup>。これは、高橋が明らかにした「政権党と官僚制の融合による、政策形成のルールがあいまいで、各省の行政責任と内閣や政党の政治責任との限界が不明確な、一種の無責任のメカニズム」を通して、顧客集団の個別的利益が他のそれと統合・調整されることなく政策化される、日本の予算過程の特質を指摘したものであった。

大島と高橋の見解は、日本経済の高度成長が終焉をむかえて赤字国債が発行され、予算政策の転換と財政の再建が重要な課題となった1970年代に、19世紀中葉のイギリスにおけるグラッドストーン体制の成立以降、欧米諸国で発展した予算制度と予算過程の国際比較にもとづき、わが国の「アカウンタビリティ」の特質と欠陥を解明し、予算改革の課題を示したものであった。それから40年近くを経て、田中秀明は2011年に刊行した著書『財政規律と予算制度改革』において、1970年代から21世紀はじめまで、多くのOECD諸国では「アカウンタビリティ」の現代的再生を図る予算改革が絶えることなく続けられてきたのに対して、日本ではおこなわれなかったことを明らかにした。田中は、その理由の一つを「財政当局の政治化」と「意思決定メカニズムの断片化」が表裏一体に結合した日本の予算過程に求めている。財政当局の政治化とは、財務官僚がみずから利害を持ったプレーヤーとして政治に深く関わっていることである<sup>3)</sup>。意思決定メカニズムの断片化とは、省庁に強い帰属意識をもつ官僚と与党の「部会」が結合したメカニズムが各省大臣を支えることにより、閣議における首相や財務大臣の政策統合と調整を阻んでいることである<sup>4)</sup>。田中はこの表裏一体のメカニズムについて、こう述べている。

「日本の官僚は、中立性・独立性を制度上の建前としながらも政治化しており、実態としては、そのときどきの政治家に対して応答的なのである。特に、予算編成という政治過程に関与する財務省はなおさらである。」こうして、わが国では財務官僚制が予算過程のプレーヤーとして政治に深く関わっているので、財政の「アカウンタビリティと透明性」をたかめる予算改革のインセンティブをそこに求めることはむづかしい。だが、それは「首相や内閣が本来行うべき政治的な調整を行わないからともいえる<sup>5)</sup>。」

田中のこの指摘は、2001年の中央省庁改革によって新設された内閣府に、首相の政策発議権

2) 大島通義「日本財政の国際比較」林・柴田・高橋・宮本編『現代財政学体系』第2巻、1972年、299頁。

3) 田中秀明『財政規律と予算制度改革—なぜ日本は財政再建に失敗しているか』日本評論社、2011年、362頁。

4) 同前、133-135頁。

5) 同前、362頁。

を補佐する経済財政諮問会議が導入されて以後におこなわれたものである。それは、かつて高橋と大島によって指摘された日本の予算政策の決定過程における「アカウンタビリティの欠陥」が、21世紀になっても解決されていないことを示しているといえよう。

以上のように、わが国の財政学が明らかにしてきた「政権党と官僚制の融合による、政策形成のルールがあいまいで、各省の行政責任と内閣や政党の政治責任との限界が不明確な、一種の無責任のメカニズム」から生まれる「アカウンタビリティの欠陥」の問題性は、最近の国政における「森友・加計学園問題」などにおいていっそう明らかになっている。すなわち、①ある集団の個別的利益が、他のそれと統合・調整されることなしに、政策として実現される意思決定過程、②政治に深く関与し、ときどきの政治に応答的な財務官僚制、③政策決定文書の改竄と廃棄、④政策の形成と評価の基礎となるべき基幹統計の不正、④省庁の行政責任を規律し、政治の責任をみずからただす機能の衰弱した非力な国会など。

こうした「アカウンタビリティの欠陥」から生まれている病弊の根源を解明し、それを抜本的に改革する方策を明らかにすることは、財政学にとどまらずわが国の社会諸科学が取り組まなければならない課題であろう<sup>6)</sup>。小論はこれを、わが国における予算論の研究史をたどり、予算制度の成立期にさかのぼって解明する試みである<sup>7)</sup>。

## Ⅱ 財務官僚制と予算制度

### 1 財務行政制度としての予算制度の生成

日本の予算制度は、明治維新直後に幕藩財政の遺制を解体して太政官のもとに集中された財政権力を規律するための、執行府の内部的な会計処理準則として生まれ、1889年（明治22年）の憲法制定より先に形成された<sup>8)</sup>。以下に財務行政制度としての予算制度の生成過程をたどってみよう。

わが国の財務行政制度の中核である大蔵省は、1869（明治2）年に会計官の後継機関として創設された。情報文書としての予算の出発点は、1873（明治6）年に太政官が公布した「明治6年歳入出見込会計表」であった。この年、大蔵首脳であった井上馨、渋沢栄一が辞職に際して公表した建議によって財政的混乱が暴かれ、対外的な債務に依存していた財政の国際的信用が失墜することを恐れた維新政府が、財政の健全性を内外に示そうとしたのである。「予算」

6) 新藤宗幸『行政責任を考える』東京大学出版会、2019年、はこの課題に対する最新の寄与の一つである。

7) この研究ノートは、拙稿「予算論の現代的課題」（関西大学商学会『関西大学商学論集』第53巻第6号、2009年2月）のⅣ節を全面的に書き改めたものである。

8) 遠藤湘吉「財政制度（法体制準備期）」鶴飼信成・福島正夫・川島武宣・辻清明編『日本近代法発達史』第4巻、勁草書房、1958年、1-94頁；高橋誠「明治財政機構の成立過程」河合一郎・木下悦治・神野璋一郎・高橋誠・狭間源三編『講座日本資本主義発達史論』第1巻、日本評論社、1968年、183-217頁；小嶋和司『日本財政制度の比較法史的研究』信山社、1996年、149-212頁。

ということばが財政用語として現れるのは、会計年度制が導入された初年度に公布された「明治8年度歳入出予算表」である。小嶋和司は、これはわが国で一般に用いられていた「予算する」（予算する）という動詞が財政用語に転じたものであると述べている<sup>9)</sup>。1879（明治12）年に最初の決算として「明治8年度決算」が公表され、1880（明治13）年には会計検査院が創設される。そして、1881（明治14）年に会計法および会計検査院章程が制定されるが、翌1882（明治15）年にこれらの法規が改定され、会計と決算の制度が整備される。さらに1884（明治17）年、4月1日に始まり3月31日に終わる現行の会計年度が制定され、次いで1885（明治18）年には、各省の予算作成手続や支出の使途を厳密に規定する「歳入出予算条規」と款・項・目・節からなる「歳入出科目条規」が、公布された。そして、同年に太政官が廃止されて内閣制度が成立し、大蔵大臣の予算査定権がほぼ確立する。主計局はその翌年におこなわれた大蔵省官制の改定によって生まれている。大蔵省を中心とする財務行政制度としての予算制度はこの頃に完成していた。

うえに述べた財務行政制度としての予算制度の生成過程にはさまざまな要因が絡んで錯綜をきわめているが、そこには四つの流れがみいだされる。

第1に、この過程は、当初は財政のみならず経済と内政にわたる権限を集中する総合官庁として設立された大蔵省が、1874（明治7）年における内務省、1881（明治14）年の農商務省の設置を契機として権限を分化し、財政官庁に純化されてゆく過程に照応していた<sup>10)</sup>。

第2に、予算制度の形成をうながす重要なバネとなったのは、廃藩置県、地租改正、秩禄処分、殖産興業など、旧い生産関係を残した日本経済に資本主義を移植するための原始的蓄積を急速に推しすすめ、統一国家体制を創出しようとした政策の決定と執行をめぐる、維新政府の内部に発展した複雑な対立であった。そして、この対立には太政官のもとに集中された財政権力の運用をめぐる幕藩勢力間の紛争がからみあっていたのである。執行府における財務行政制度の整備過程が、政府首脳の間で抗争とからみあってきわめて錯綜した様相を呈しつつ展開したのは、このためであった<sup>11)</sup>。

第3に、執行府における予算制度の整備が急がれたのは、近代的な立憲国家の確立を求める自由民権運動の高まりであった。よく知られているように、この要求は、征韓論をめぐる政争に敗れて下野した前参議、板垣退助、副島種臣、後藤象二郎、江藤新平らが、1874（明治7）年に太政官に提出した「民撰議院設立建白書」にはじまった。そして、のちに述べるように、政府は「明治14年の政変」に際して1890（明治23）年からの国会開設を公約し、憲法制定の準備に着手する。こうして、議会の財政統制権、とりわけ予算議定権に対抗しうる財務行政制度を

9) 小嶋和司「Budgetと『予算』の語義の異同性—とくに憲法および憲法史的観点から—」同『憲法と財政制度』有斐閣、1988年、169-171頁。

10) 高橋、前掲論文。

11) 佐藤竺「行政制度（法体制準備期）」鶴飼・福島・川島・辻編『日本近代法発達史』第9巻、1960年、1-63頁。

執行府の内部に確立することが急務となったのである。

第4に、この過程には、大蔵省の設立当初にアメリカ合衆国の財政制度を範として移植された財政機構が、ヨーロッパ諸国（殊にドイツ）の立憲的財政制度を摂取した機構に転換してゆく流れがみいだされる。そして、次項以下でみるように、この第4の流れが明治立憲制の予算制度の成立をもたらす主流となった。

## 2 アメリカの財政制度を継受する試み

大政奉還後に維新政府に設けられた最初の中央財政機関は金穀出納所であった。この機関は版籍奉還にともなって施行された1869（明治2）年4月の官制において会計官と名称を変え、そのなかに監督司がおかれた。これは会計官副知事の職に就いた大隈重信の建議にもとづいていた。監督司は、のちの会計検査院の機能および大蔵省における主計局機能と出納監督機能を併せもっていた<sup>12)</sup>。同年7月に会計官の後継機関として大蔵省が設置されると、監督司はそこに継承される。

廃藩置県直後の1871（明治4）年7月に太政官官制が改定され、「大蔵省職制章程」も改定された。続いて1873（明治6）年に「金穀出納順序」が公布され、1874（明治7）年には7月から翌年6月までを1会計年度とすると定められた。1876（明治9）年に「大蔵省出納条例」が公布される。加藤一明によれば、これら一連の改変は、1870（明治3）年におこなわれた大蔵省輔・伊藤博文のアメリカ出張調査にもとづく提言によって、アメリカ合衆国政府の財政制度を、創成期の日本の財政機構に移植する試みであった。この財政制度においては、太政官の正院が合衆国における連邦議会に相当し、歳入・歳出の決定権を保持した。大蔵卿には、合衆国における財務長官とおなじく、各省・各府県の経費概算を単に集計してとりまとめた予算表を、正院へ上申する権限のみが与えられた。そして、大蔵省における監督司の後身である検査寮は、合衆国財務省における管理官（Comptroller）と検査官（Auditor）に照応して、出納検査を励行する任務を与えられた<sup>13)</sup>。

イギリス市民革命の財政民主主義思想を継受した合衆国政府の財政制度は、権力分立と抑制均衡の理念に立脚した憲法にもとづき、議会が財政立法権を保持するとともに、執行府の財務行政制度の編成にも抑制と均衡の理念を導入することにより、納税者に対する「アカウンタビリティ」を確保するものであった<sup>14)</sup>。この財政制度を、憲法も議会もなく「アカウンタビリティ」の観念も存在しなかった幕藩政府の財政機構に移植しようとした試みには、大蔵省に集中

12) 加藤一明「予算概念と財務行政の確立」同『日本の行財政構造』東京大学出版会、1980年、54-56頁；松尾正人「維新官僚の形成と太政官制」近代日本研究会『官僚制の形成と展開』年報・近代日本研究8、山川出版社、1986年、14-15頁。

13) 加藤、前掲書、70-75頁。

14) 加藤一明「合衆国の予算制度—財務行政への一考察—」関西学院大学法政学会『法と政治』第4巻第3号、1953年、55-58頁；横田茂『アメリカの行財政改革—予算制度の成立と展開—』有斐閣、1984年、4-7頁。

した財政権力の争奪をめぐる幕藩勢力間の抗争が絡んでいたのである。そのため、この試みは経費定額の配分をめぐる大蔵省と各省との対立を激化させたが、正院はこれを調停する能力を備えていなかった。この抗争の過程で1873（明治6）年に大蔵省大輔と大蔵三等出仕の職にあった井上馨と渋沢栄一が辞職したのは、制度の改変によって大蔵省の権限が弱体化されたことに対する不満によるものであった<sup>15)</sup>。そしてこの事件は、すでに述べたように、わが国に情報文書としての予算（予算表の公開）をもたらしたのである。

### 3 会計検査院の創設と「明治14年の政変」

創成期の財政制度に転換をもたらしたのは、1880（明治13）年における会計検査院創設とその改組をめぐる出来事である。会計検査院は太政官に直属機関として置かれ、それに伴い、大蔵省において検査寮の後身として決算審査をおこなってきた検査局が廃止された。1881（明治14）年に公布された会計法と会計検査院章程は、大隈のもとで検査官に任命された小野梓によって起草された。これは同年におこなわれた参議と卿の分離により大蔵卿の地位を離れ、太政官で会計部主管参議の職にあった大隈が、みずからのもとに財政権を集中しようとした企てであったといわれる<sup>16)</sup>。こうして、会計検査院は決算審査の権限のみならず歳入・歳出予算の審査権限も保持という、欧米にも例をみない特異な財政機関となった。しかし、同年に起きた「明治14年の政変」により大隈が参議を罷免されると、制定されたばかりの会計法と会計検査院章程が翌年には改定され、会計検査院の権限は歳入・歳出決算の審査判定と会計手続きの統一に限定されることになる。

よく知られているように、「明治14年の政変」は同年に起きた「北海道開拓使官有物払下げ事件」にともなって生じた。後者の事件は、殖産興業という上からの工業化政策（資本の原始的蓄積政策）にかかわる財政権力をめぐる、開拓使・黒田清隆と会計部主管参議・大隈との対立に端を発する太政官内部の紛争であった。前者の政変はこの紛争に決着を図った事件であるが、それはまた、少壮官僚たちと結んで現れた政府首脳の立憲構想をめぐる対立に決着をもたらした歴史的出来事でもあった。少壮官僚の一方は、この年の3月に大隈から左大臣・有栖川宮に提出された「立憲政体意見書」を代草した、太政官権大書記官・矢野文雄である。かれは福沢諭吉につながる交詢社が同年4月に発表した民間の私擬憲法の起案者でもあって、大隈「意見書」の構想は交詢社私擬憲法と酷似して、イギリス型の議院内閣制を範とする憲法を同年のうちに制定するという急進的な構想が示されていた<sup>17)</sup>。また、太政官一等検査官として「開拓使官有物払下げ事件」の処理にあたっていた小野梓も、同年の10月に、天皇を擁して憲法制定

15) 佐藤, 前掲論文, 11-13頁, 加藤, 前掲書, 76-79頁。

16) 同前, 101-107頁, 大日方純夫『小野梓—未完のプロジェクト』富山房インターナショナル, 2016年, 101-103頁。

17) 大石眞『日本憲法史』第2版, 有斐閣, 2005年, 83-85頁。

を断行するという急進的構想を大隈に建言していた<sup>18)</sup>。他方、大隈の「意見書」を右大臣・岩倉具視を通してひそかに閲覧した太政官大書記官・井上毅によって代草され、7月に太政大臣・三条実美と左大臣に提出された、岩倉の「立憲政体意見書」は、漸進主義の立場からイギリスとプロシヤの政体を比較し、わが国の政体として君主主義原理を採用すべきこと、その維持のために議会の財政権に対して周到な制限を施すべきであることを建言していた<sup>19)</sup>。これはドイツ人法律顧問、ロエスレル（H. Roesler）との問答にもとづいて書かれたものであるが、（1）欽定憲法主義、（2）憲法の外に皇室典範を置くこと、（3）天皇の統帥権・宣戦講和権・大臣任命権・議會解散権、（4）大臣の連帯責任制の否定と法律命令への大臣の副署、（5）兩院制、（6）華族議員と勅撰議員で構成される上院、（7）議会在が予算議決を拒否した場合の前年度予算施行制など、のちの明治立憲制のあり方にかかわる基本線がすでに示されていた<sup>20)</sup>。

10月11日の御前會議をうけて、翌12日に開拓使に対して官有物払下げ許可を撤回することが示達され、同時に大隈の参議罷免も発表された。これと併せて発せられた1890（明治23）年をもって国会を開設するという天皇の「勅諭」は、井上毅によって起草されたものであった<sup>21)</sup>。これが史上有名な「明治14年の政変」であるが、大隈の罷免にひきつづいて、かれの同志であった矢野文雄、犬養毅、尾崎行雄、小野梓などが下野したことは、当時のヨーロッパに生まれていたイギリス型の議會君主制にならう立憲的財政制度を志向する可能性が幕藩政府の中樞から失われ、ドイツの外見的立憲主義を範とする財政制度をわが国に導入する道がひらかれたことを意味していた。

### Ⅲ 明治立憲制と予算制度

#### 1 ドイツ的予算観の継受

明治憲法の起草は、1886（明治19）年秋頃に宮内省の制度取調局で伊藤博文首相によって着手された。起草作業を担ったのは同省図書頭・井上毅および首相秘書官・伊東巳代治と金子堅太郎であった。これに先立って、伊藤博文は1882（明治15）年春から翌年の8月までドイツとオーストリアに滞在して憲法制度にかんする調査をおこなったが、伊東巳代治はこれに随行し、グナイスト（R. von Gneist）、シュタイン（L. von Stein）、モッセ（A. Mosse）からうけた教示を筆記するなど大きな役割を果たしていた。

以上のように、明治憲法の起草は宮内省の密室で極めて少数の参加者によりおこなわれたのである。その中心を担った井上毅による最初の体系的草案「甲案、乙案」が伊藤博文に提出さ

18) 大日方純夫は、小野梓が大隈重信に建言した「若我自当」について、「それは大隈を擁した憲法制定クーデターの断行計画であった」と述べている。大日方、前掲書、118頁。

19) 小嶋『日本財政制度の比較法史的研究』前掲、214-220頁。

20) 長尾龍一『思想としての日本憲法史』信山社、1997年、5頁。

21) 大石、前掲書、92-93頁。

れたのは1887(明治20)年5月であるが、ほぼ同時にロエスレルからも、伊藤の命にもとづき「日本帝国憲法草案」が提出された。それは井上の両案とくらべて、議会の予算議定権に対してきわめてきびしい制限を設けている点において、著しい特徴をもっていた。それゆえ、その後の憲法草案の起草は、井上案とロエスレル草案を基礎としつつ、ロエスレルを支持する伊東巳代治、それに同調する伊藤博文と井上毅との対立を調整する過程として進行し、天皇へ上奏されたのは翌1888(明治21)年4月27日であった。それは枢密院に諮詢され、そこでの審議の過程でさらに多くの重要な修正が加えられる。こうして、1889(明治22)年2月5日における枢密院の「最終調整会議」において憲法の各条文の確定がおこなわれたうえで、上奏ののち、裁可をえて成立した<sup>22)</sup>。大日本帝国憲法が公布されたのは同年の2月11日である。

小嶋和司は、「明治14年の政変」から明治憲法「会計」条項が成立するまでの過程を次のように総括している。

「まず、憲法起草の方針として君主政体維持が決定されたが、その時に、議会のもつ財政権がその維持に重要な役割をもつことをロエスレルによって教えられた。ロエスレルがこれを教えたのは、いうまでもなくプロイセン憲法争議をみてのことである。その後、憲法起草者たちは、その意図する政体の模範国たるドイツに赴いて、議会の財政権制限の必要をさらに強く教えられた。このとき、ドイツに特異な予算観に接する機会をもったが、ただ、それはあまりにも概略的でありすぎ、その立場での憲法起草のためには、ふたたび教えられることが必要であった。そして、具体的起草にあたって、ロエスレル、モッセがこれをふたたび教えたのであった。そして、議会の財政権を『空虚化』するとも評されたドイツの予算観が、ここに確固として吸収されたのである。もちろん、起草者、とくにその中心人物である井上は、君主政維持に熱心のあまり時には専制的制度をすら提案したロエスレルに批判的でないわけではなかった。が、予算議定権の基本観念にかんするその教示については、全面的にこれを受容した<sup>23)</sup>。」

うえの文章で繰り返し強調されている「ドイツの予算観」を、小嶋は「予算非法律主義」と呼んでいる。それは「予算の決定は立法ではなく行政に属する」という説である。プロイセンから1871年の帝国憲法に受け継がれたドイツの予算制度では、国家の全収入・支出をあらかじめ予測して予算表(Reichshaushalts-Etat)に掲載し、毎年、法律で確定した。これはフランスおよびそれと同型のベルギーの予算制度の外形にならうものであったが、ドイツにおいては、

22) 坂井雄吉は、憲法条文の起草過程で交わされた、議会の予算議定権をめぐる井上毅とロエスレル、モッセの討論および井上と伊藤博文の見解の相克について詳細に考察している。坂井雄吉「井上毅と明治憲法の起草—二つの『立憲主義』をめぐる—」同『井上毅と明治国家』東京大学出版会、1983年、136-203頁。

23) 小嶋、前掲書、308頁。



議定された予算表は形式的意味における法律にとどまり、実質的には、すでになされた他の立法の結果として生じる財務上の収入・支出に関する単なる集計・計算にすぎないとされた。こうして、予算の決定は行政の作用に属し、議会の議決は執行府の行政権能への参与を意味することとなる<sup>24)</sup>。明治憲法の創設者たちはこのドイツ的予算観を継受したのであるが、その継受の過程で、国家の歳入・歳出を議会が「法律」として確定するというドイツの形式を排除し、執行府が制定した「予算」に議会が「協賛」とするという独特の制度を生み出したのである。それは、次項でみるように、ヨーロッパの立憲諸国家で予算を「法律」として議定することから生じている困難を観察した明治憲法の起草者が、その可能性をあらかじめ除去しようとした「熟慮」によるものであった。

## 2 会計法起草過程との交流

明治立憲制の予算制度は、憲法（第6章会計）—会計法—会計規則—官有財産管理規則という財政関係法規の体系によって構成されている。このうち、会計法以下の法規の起草は憲法とは別に大蔵省でおこなわれた。予算運営の実務を規定するこれらの法規については、大蔵省を中心にすでに形成されていた「財務行政制度としての予算制度」を前提する必要があるからである。そして大蔵省には10数年にわたる財務行政の実績をふまえた一定の知見が蓄積されていた。この蓄積をもとに会計法起草作業を担ったのは、井上毅による憲法草案の立案が始まったちょうどその頃に、主計局調査課長に着任した阪谷芳郎であった。こうして、憲法草案と会計法草案の起草作業は井上と阪谷を媒介として交流し、相互に影響を与えながら進行する。

井上はまず、憲法草案の起草に先だち、大蔵省に対して会計関連規定に関する参考案の提示を求めた。そしてこれに応じて1886（明治19）年末に大蔵省から提出された「憲法条議」と題する文書の一部が、井上の「甲案、乙案」にとり入れられた<sup>25)</sup>。次に、阪谷が1887（明治20）年7月に脱稿した会計法の最初の草案（會計原法草案）を井上に提示し、意見を求めた。この草案の第7条および第27条は次のように述べる。

「第七條 主計局ハ財政ノ形況ヲ調査シ各省大臣ヨリ大蔵大臣ニ送付シタル諸會計法案ニ関スル書類ニ基キ毎年ノ豫算法案及豫算修正ニ関スル諸法案ヲ立案シ並閉鎖シタル年度ノ決算報告書ヲ調製スヘシ<sup>26)</sup>」

「第二十七條 各年度ニ於テ執行スル所ノ政府ノ歳入及歳出ノ総豫算ハ毎年法律ヲモテ之ヲ定ム 豫算法案ハ年度開始六ヶ月前マテニ立法院ニ提出スヘシ

24) 宮澤俊義「ドイツ型豫算理論の一側面」『國家學會雜誌』第52巻第10号、1938年10月、1-18頁、同第11号、1938年11月、49-76頁；小嶋和司「財政—予算議決形式の問題を中心として—」同『憲法と財政制度』前掲、216-224頁。

25) 小柳春一郎『会計法』日本立法資料全集4、信山社、1991年、41-44頁。

26) 同前、182頁。

参考 伊國會計法第二十七條二十八條 白國會計法第一條 佛國會計法第三十條第三十一條第三十二條<sup>27)</sup>」

みられるように、阪谷の起草した原法草案は、イタリア、ベルギー、フランスの会計法を参考にして、予算の決定を立法とみなす「予算法律主義」に立脚している。そして前年末に大蔵省から井上に提出された「憲法条議」もまた「予算法律主義」に立つものであった。これらの事情は、当時の大蔵省にはヨーロッパの立憲諸国の大勢にならって予算の決定を「立法」とみなす知見が形成されていたことを意味しているであろう。しかし、同年11月に示された井上毅の意見は、以下のように述べて草案の規定の修正を求めたのである。

「豫算ハ現在、各國ニ於テ總テ法律トシテ指稱シタリ、從テ或國ニ於テハ（伊太利ノ如キ）豫算ノ増加處分ノ如キモ亦必追加法律ヲ以テ前ノ法律ヲ修正スルヲ必要トスルニ至レリ然ルニ近來獨乙ノ學者、殊ニ『グナイス』氏ハ豫算ハ行政事務ノ議院ノ承認ヲ受クル者ニシテ法律ニハ非ストノ説ヲ唱ヘ現ニ憲法學ニ於ケル一ノ問題トナリタリ、此説ハ普國ニ行ハル、會計法ニ對シテハ尤實際ト符号親密ナル者タリ何トナレハ普國ニ於テハ豫算超過ハ避クヘカラザル事トシテ行政上ノ臨時處分ヲ認メ後日議院ノ事後承諾ヲ要スルニ止トマレハナリ此ノ一大問題ハ鷗州ノ學理社會ニ於テ何等ノ結局ニ歸着スヘキヤ畢竟未來ノ判斷ナルヘシ今我國ノ新ニ設ケラル、憲法及會計法ニ於テ、姑ク此ノ問題ヲ避ケテ豫算ヲ議會ニ付スルニ拘ラズ豫算法又ハ豫算法案ノ文字ヲ使用スルコトヲ除キ去リ豫算書又ハ豫法案ノ指稱ニ依リ將來ニ慣用セシメルヘキカ第七條 而シテ本案第二十七條ハ全ク之ヲ削去スヘシ此條縱令要用ナリトスルモ憲法ニ揚クヘク會計法ニ揚クヘカラズ<sup>28)</sup>」

井上の意見は、第1に、原法草案第7条にある「予算法（案）」という文言に代えて、将来にわたり「予算書または予算案」という言葉を慣用することとし、第2に、第27条全文を削除し、必要があれば憲法の規定にゆだねるべきであると説く。井上はその理由として、グナイスなどドイツの学者が唱える憲法学説上の一大問題、すなわち「予算は法律ではなく行政の決定について議会の承認を受けるもの」とする説の当否が、未来のヨーロッパの憲法学においていかに決着するか、不明であることをあげている。ここには学理に厳密な井上の態度があらわれているといえよう。しかし、かれが法制官僚として説いた実際上の効用は、「予算法律主義」を明確にしないことにより、イタリアのように予算増加の際に議会の再立法が必要となる事態を避け、プロシャのように執行府の財務行政の決定権を優先的に確保し、議会の事後承諾を受けることが可能となることであった。この示唆を受けて、その後の大蔵省における会計法案の

27) 同前、184頁。

28) 同前、607頁。

起草過程で「予算法（案）」という文言が消え、条文全体も憲法の規定を受けた簡素な構成に変わってゆく。明治憲法と同時に公布された会計法第5条は次のように述べる。

「第五條 歳入歳出ノ総豫算ハ前年ノ帝國議會集會ノ始ニ於テ之ヲ提出スヘシ<sup>29)</sup>」

こうして、わが国の予算制度は、ヨーロッパの立憲的財政制度を日本の社会的・政治的土壤のうえに移植するための周到な国際比較研究の結果として生まれた。

### 3 議会の予算議定権の「空虚化」

大石真によれば、明治立憲制の特質の一つは「君主主義原理が強く浸透した立憲君主制」であるという点に見いだされる。それは、「①絶対制原理の刻印を残す『君主主義』的側面と、②責任政治の原則・権力分立主義・権利保障を旗印とする『立憲主義』的側面との混合」によって成り立っていた<sup>30)</sup>。大石はこの「混合」から生まれた明治立憲制の特質について次のように述べている。

明治憲法の第6条から第16条には、天皇の各種の大権事項が列記されている。これは、国家の統治権は君主が総攬すべきものであるとする大原則を前提として、君主のために広い権限を及ぼし、立憲主義の理念に則って国民代表議會を設ける場合にも、その権限は憲法典の明文に列記する事項に限定するという、19世紀前半の南ドイツ諸国（バイエルン、ヴェルテンベルクなど）で支配的であった憲法思想をとりいれたものである<sup>31)</sup>。この「君主主義原理」のために、明治憲法における権力分立のあり方は典型的な立憲国家の憲法と同じにはならず、天皇による立法権の行使に議會が「協賛」する変則的な形態となっている（第5条）。さらに、立憲的議會は、その成立の史的沿革からいっても、予算議定権をはじめとする各種の財政に対する統制権を有すべきであるが、明治憲法は「会計」に関する1章を設けて（第62条～第72条）、財政に対する議會の関与のあり方をくわしく特定している。それは、議會の財政統制権の重要性に着目して、財政立憲主義の内実をことさらにきびしく限定するためであった<sup>32)</sup>。

以上のような「君主主義と立憲主義との混合」によって成り立つ「君主主義原理が強く浸透した立憲君主制」としての明治立憲制の特徴は、その「会計」条項に次のように表れている。

(1) 第64条第1項は、すでに述べた「予算非法律主義」に立脚している<sup>33)</sup>。「協賛」という

29) 同前、444頁。

30) 大石、前掲書、292頁。

31) 同前、292-293頁。

32) 同前、299-300頁。

33) 第六十四條 國家ノ歳出歳入ハ毎年豫算ヲ以テ帝國議會ノ協賛ヲ經ルヘシ 豫算ノ款項ニ超過シ又ハ豫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

文言は、枢密院での憲法草案第5条の審議過程で、立憲君主制下の立法権の行使における天皇と議会との関係をめぐる論争の決着を図るために案出された言葉が、「会計」条項にも適用されたのである<sup>34)</sup>。伊藤博文は『憲法義解』において、「協賛」とは「同意」のことであるとしたうえで、さらに付記して、「立法の大権」はもとより天皇が総攬するところであり、議会の役目はその「協翼参賛」をつとめることであると述べている<sup>35)</sup>。こうした解釈によれば、立憲的議会による予算の議定（同意）は君主主義的枠組みのなかにとどめられ、天皇大権への補佐という意味をもつこととなる。

この第1項を前提として、同条第2項は、議会の事後承諾をえることを条件として、執行府が予算超過または予算外の支出をおこなっても憲法の禁止するところではないと定めている。（予算超過支出と予算外支出）

(2) 第70条は、緊急の必要が生じ、議会の招集が不可能な場合には、次の会期で議会の承認をえることを条件として、「勅令」により財政上必要の処分をなしうることを執行府に認めている<sup>36)</sup>。（財政緊急処分）

(3) 第71条は、議会在会期中に予算を議定せず、または予算成立に至らない場合には、政府はすでに議会の「協賛」をえている前年度の予算を施行すべきであると、規定する<sup>37)</sup>。この「前年度予算施行制度」は、第Ⅱ節でみたように、井上が1881（明治14）年に起草した岩倉具視の「立憲政体意見書」の1項目にすでに掲げられていたものであり、議会の予算議定権を制限する最終的な担保として機能する。

(4) 以上の諸条項が、執行府の財務行政に対する議会の「事前統制」の手段である予算制度の本質的機能を「空虚化」し、執行府の優位をもたらすことは明らかであろう。しかし、第67条においては、以下にみるように「君主主義と立憲主義」がより巧妙に折衷されるかたちで「混合」し、議会の予算議定権を制限している。

第67条は、①憲法上の大権にもとづく既定の歳出（既定費）、②法律の結果に由る歳出（法律費）、③法律上政府の義務に属する歳出（義務費）、の3種の歳出について、議会がそれらを「廃除又は削減」する場合には、政府の「同意」が必要であると規定する。その反面、これらの歳出を政府が増額しようとする場合には、議会の「協賛」（同意）を経なければならない<sup>38)</sup>。これは、明治憲法の発布までに遂行されてきた執行府の主要な活動が、新たに創設

34) 大石、前掲書、197-198頁。

35) 伊藤博文著・宮澤俊義校注『憲法義解』岩波書店、1940年、28-29頁。

36) 第七十條 公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ需要アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝國議會ヲ招集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為スコトヲ得 前項ノ場合ニ於テハ次ノ會期ニオイテ帝國議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

37) 第七十一條 帝國議會ニ於テ豫算ヲ議定セス又ハ豫算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ豫算ヲ施行スヘシ

38) 第六十七條 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ス

される立憲的議会の予算議定権によって阻害される可能性を排除し、その継続を確保しようとした条項であるといえよう。上記3種の歳出のうち、「既定費」にかかわる「憲法上の大権」は、憲法第10条の「官制大権」、第12条の「軍務大権」、第13条の「外交大権」に規定されているが、それらは天皇制権力の支柱をなす「軍隊と官僚制」の物質的基礎を構成する経費である。この「既定費」をふくむ3種の経費範疇に既存の経費項目のいずれが該当するかを規定した会計法補則が、枢密院の議決をへて、公布されたのは1890（明治23）年8月2日である。それは帝国議会・第1議会の開会直前であった<sup>39)</sup>。

#### 4 財務行政制度の分立性と増分主義

以上のように、明治立憲制の予算制度は、天皇制国家機構の基礎を固めるために形成された財務行政制度に立憲的財政制度の「つぎ木」をして誕生したのである<sup>40)</sup>。小柳春一郎は、憲法と会計法の起草の中心を担った井上と阪谷が議会に一定の権限を与えたのは、「納税者代表の財政決定権」の確立という財政民主主義的観点からではなく、議会の財政監視機能を梃子として各省のなかに温存されていた財政的乱脈を克服し、大蔵省の財政統制権を確立することが目的であったと述べている<sup>41)</sup>。しかしかれらの意図は実現されなかった。なぜなら、すでに述べたように、この予算制度は、予算の決定は行政に属するという「予算非法律主義」に立脚していたが、行政権の主体である執行府の内部には大蔵省の財務行政の貫徹をはばむおおくの壁が存在していたからである。それは、以下にみるように、天皇大権と大副署制という明治立憲制における責任政治の原則と、内閣官制、各省官制、各省官制通則によって構成された軍事・官僚制度の組織原理に起因する壁であった。

第1に、政府予算案を決する閣議は、天皇の委任にもとづく各省の政務を単独で執行する権限と責任を有する国务大臣によって全員一致の原則で運営され、大蔵大臣や首相による予算政策の調整・統合には大きな限界が存在した。憲法第67条により、各省の組織・権限を定める天皇の官制大権の裏づけとなる歳出のうち、すでに議会の協賛をえた既定費は聖域化されて次年度以降の予算措置が肯定された。既定費、法律費、義務費を廃除・削減するときには閣議における全員一致の同意が必要であった。さらに、軍の統帥権を執行する事務は、国务を執行する内閣から独立して天皇に直隸し、軍部大臣現役武官制とあいまって軍事費の削減に対する防壁

39) 会計法補則は、井上毅の起草をもとに閣議決定された憲法第67条施行法案が、枢密院の審議で同院書記官長・伊東巳代治の主導により全面的に修正されて成立した。井上は、この修正を心外として、枢密院審議の途中で病気を理由に法制局長官の辞職を願い出るが、山縣首相により慰留される。その経緯については以下の文献が詳しい。柴田紳一「帝国憲法第67条施行法（会計法補則）制定問題と井上毅」梧陰文庫研究會編『明治国家形成と井上毅』木鐸社、1992年、327-354頁。

40) 高橋、前掲論文、214頁。

41) 小柳、前掲書、11頁、21頁、50頁。

となった<sup>42)</sup>。第2に、大蔵省の財務行政権は予算の執行過程においても貫徹されなかった。各省大臣は、天皇の裁可をへた毎年度の予算定額の支出に際して、支払命令官に命じて作成させた支払予算を、大蔵大臣へ「検視」のために送付することを求められたが、その承認をえることは不要であったからである（会計規則第11条）。

このように、わが国の予算過程における意思決定を特徴づけている「分立性と増分主義（インクレメンタリズム）」の要因は、予算制度の成立期に財務行政制度のなかに埋め込まれていたといえよう。

#### Ⅳ 不全の財政民主主義—憲政の展開と予算制度、予算過程

小論のはじめに述べたように、立憲国家の予算制度は、議会と執行府に配分された財政統制権と財務行政権を、前者が優位の形態で媒介し、市民社会の納税者に対する「アカウンタビリティ」を保証する財政制度である。しかし、これまでの考察から明らかなように、わが国の予算制度は、自由民権思想に継受されたイギリス型の財政議会主義の芽を摘み取った基礎のうえで当初から密室において構想され、一方で議会の予算議定権をことさらに制限し、他方で大蔵省による財務行政にも軍事・官僚制度の壁を設けた、「アカウンタビリティの欠陥」を内包する制度として成立したのである。

ところで、大石眞によれば、帝国議会に進出した政党と政府の關係に注目すると、明治立憲制下の憲政の展開は、①対立、②提携、③融合、④危機、という四つの「時代」をたどった<sup>43)</sup>。そして、わが国の予算過程を特徴づけている「政権党と官僚制の融合による、政策形成のルールがあいまいで、各省の行政責任と内閣や政党の政治責任との限界が不明確な、一種の無責任のメカニズム」は、この憲政の展開過程で、政党と政府が「アカウンタビリティの欠陥」を内包する予算制度を運用するなかで形成されてゆく。以下ではその経緯を考察しよう。

42) 赤木須留喜「行政権の構造」同『<官制>の形成—日本官僚制の構造—』日本評論社、1991年、343-373頁。赤木は第67条に内包された「君主主義と立憲主義の矛盾」が「増分主義の日本的形態」を生み出すことについて、次のように興味深い指摘をおこなっている。「(前略) この立法趣旨が、議会政治—政党政治の行政大権への介入を阻止することに狙いがつけられていることは明白であるが、反面においては、この行政大権が、帝国議会の予算承認によって承認される、という意味では、増分主義・漸進主義—いわゆる『インクレメンタリズム』—なる概念が、その適用をキャンベルの日本分析に見出すはるか以前に、理論的にはじつにこの段階で定礎されていた、といってもよいのではあるまいか。」(赤木、同上書、336-337頁)。なお、ここで指摘されているキャンベルの分析とは、ジョン・キャンベル・内田文昭訳『予算ぶんどり』サイマル出版会、1984年。

43) 大石、前掲書、274-275頁。大石の区分は、宮澤俊義による憲政の三区分(対立、提携、融合)を継承し、第4期として危機をくわえたものである。宮澤俊義「政府と政党の關係—わが憲政史の回顧—」同『日本憲政史の研究』岩波書店、1968年、57-93頁。

## 1 対立から提携へ

帝国議会が開会されると、自由民権運動の流れをくむ諸政党（民党）が衆議院の議席の過半数を占め、「超然内閣主義」を標榜する藩閥政府とのあいだで予算制度の運用をめぐる激しい対立と抗争をつづけ、政府による衆議院の解散と内閣の辞職がくりかえされた<sup>44)</sup>。この「対立時代」は、第1議会から第6議会の衆議院が解散される1894（明治27年）6月まで、約5年つづき、そこでは明治憲法の「会計」条項の解釈と運用をめぐる二つの重要な抗争が展開された<sup>45)</sup>。

### （1）憲法第67条をめぐる抗争

1890（明治23）年11月25日に召集された第1議会において明治24年度予算案を先議した衆議院予算委員会は、山縣有朋内閣が提出した歳出予算額8307万5000余円を、官制改革にまで立ち入って600万円～1000万円程度を削減しようとする多数派（硬派）と、減額を政府と妥協できる550万円程度にとどめようとする少数派（軟派）に分かれ、議院法に定められた15日の予算審議期間中に議了することができなかった。しかし審議延長の結果、12月27日、官吏の俸給・雑給・雑費削減と政府部局の廃合や庁費削減などにより実質806余万円を減額する査定案を決定した。査定案には「政費削減・民力休養（地租軽減）」という民党諸派の年来の要求がもりこまれていた。だが、この査定案には憲法第67条と会計法補則に規定された既存の官制と法律の改変をもたらす項目がふくまれていたので、翌年1月8日に衆議院本会議に報告されると、松方正義蔵相は直ちにこれに不同意を表明した。

こうして、帝国議会が「政府の同意」を求める主体（一院か両院か）と時期（確定議決の前か後か）について、第67条の解釈をめぐる論争が展開され、生まれたばかりの立憲体制を揺るがす衆議院解散の危機を迎える<sup>46)</sup>。渡瀬義男が明らかにしたように、もし議会が査定案の審議と確定議決ののちに政府の「同意」を求めることになれば、第67条の実質的修正に道がひらかれる可能性が潜んでいたからである<sup>47)</sup>。この争議において、中江兆民をはじめ硬派の論客が、議

44) 当時の衆議院議員総選挙の有権者は、国税15円以上を納める25歳以上の男子にかぎられ、初期議会の議席を占めた諸政党は、直接的には、人口の約1%を占めるに過ぎない高額納税者の代表であった。原田敬一『帝国議会誕生』文英堂、2006年、134頁。

45) 初期議会においては、本文で考察する政府と政党との間で争われた二つの争議とならんで、第3議会において衆議院が削減した予算部分を貴族院が復活修正したことにに関して、衆議院の予算先議を規定した憲法第65条の解釈をめぐる両院間の紛争が発生した。紛争の過程で、貴族院からの上奏に対する枢密院の審議をへて下された「勅裁」は、両院が予算の協賛においては対等であり、貴族院は、衆議院で修正した予算を政府案にもとづいて審議し、再修正することができるものであるものであった。こうして、衆議院の予算議決に関する優先権は確立されなかったが、これはすでに枢密院の密室における憲法草案の審議の段階で決せられていたことであった。工藤武重『帝國議會史』有斐閣、1901年、152-158頁；佐藤功「我が憲法史上に於ける憲法争議（1）」『國家學會雜誌』第56巻第7号、1942年8月、77-87頁。

46) 第1議会における予算審議・議定の経緯については、工藤、前掲書、50-75頁；岡義武「帝國議会の開設」『國家學會雜誌』第58巻第1号、1944年1月、40-77頁。

47) 渡瀬義男『中江兆民と財政民主主義』増補改訂版、日本経済評論社、2019年、123頁、138頁。

会主導による第67条の解釈・運用によって両院の確定議決後に政府の同意を求めることを主張したのに対して、法制局長官・帝国議会臨時事務局総裁として山縣内閣を支えた井上毅は、主体については一院、時期については確定議決前という政府に有利な条文解釈を新聞紙上に公表するばかりではなく、陸奥宗光農商務相を橋渡しとする硬派の切り崩しに深い関わりをもったとされている。こうして、2月20日、立憲自由党の一角が崩れ、軟派の天野若圓（大成会）が提出した緊急動議に賛成する。有名な「土佐派の裏切り」である<sup>48)</sup>。以後、争議は表1のような経過をたどった。

この争議の結末は、憲法第67条の実質的修正の道が閉ざされ、天皇大権にもとづく「既定費の聖域化＝増分主義の日本的形態」を衆議院が承認したことを意味するであろう。こうして、議会は「アカウンタビリティの欠陥」を内包した予算制度をみずからの主導によって改革し、財政議会主義の確立への道をひらく可能性を手放してしまった。その意味で、渡瀬が述べているように「明治憲法第67条をめぐる初期議会の躓きは、その後のわが国財政民主主義の十全な発展を妨げる原点となった」のである<sup>49)</sup>。

## (2) 憲法第64条第2項をめぐる争議

明治24年度予算が執行途上にあった1891（明治24）年11月11日、松方内閣は、この年の10月28日に岐阜・愛知2県を襲った大震災の救済と河川堤防工事費として勅令第205号をもって国庫剰余金から225万円を支出し、同月に開会された第2議会に対してその事後承諾を求めた。内閣は、この手続きは憲法第64条第2項の「予算外の支出」（以後、予算外支出とする）の定めにもとづくものであると説明した。これに加えて内閣は、これら2県に対する剰余金支出で不足する土木費補助として324万5847余円、および富山県と福岡県における水害救援のため103万0283余円を支出する追加予算案も衆議院に提出していたが、これらの案件の諾否が決められる以前の12月25日に衆議院を解散し、翌日、4県に対する追加予算案を国庫剰余金の予算外支出としておこなった（勅令第247号）<sup>50)</sup>。

こうして、松方内閣が執行した国庫剰余金の予算外支出の事後承諾案が、あらためて翌年の5月2日に召集された第3議会（特別）に提出されたが、衆議院は、特別委員会においてこれを違憲として否決した。違憲論の主な論点は、第64条第2項による「予算超過または予算外支出」は、第69条による予備費を財源とするものにかぎられるというものであった<sup>51)</sup>。なぜなら、第69条には「避けることのできない予算の不足、または予算の外に生じた必要」の支出に充てるために予備費を設けると規定されているが、これは、第64条第2項における「予算超過また

48) この問題をめぐる政府内部と議会両院の意思決定の入り組んだ過程については、岡義武「第一議会に関する若干の考察—第一議会と伊東巳代治—」『國家學會雜誌』第60巻第2号、1946年2月；坂井雄吉「初期議会と晩年の井上毅」同、前掲書、221-235頁；原田敬一、前掲書、224-225頁；渡瀬、前掲書、119-140頁。

49) 同前、142頁。

50) 工藤、前掲書、114-116頁。

51) 同前、162-163頁。



表1 第1議会・衆議院の予算過程：1891年1月以後

1月8日	大江卓（立憲自由党）予算委員長：明治24年度予算案を806余万円減額する査定案を本会議に報告（参考書として官制変更案と俸給表添付） 末松謙澄：予算会議に関する順序を定める緊急動議：否決
1月9日	松方正義蔵相：本会議において査定案に不同意を宣言 （1月9日～2月5日、全院委員会における予算案審議）
1月13日	西穀一（大成会）：査定案廃棄の緊急動議、否決（125対141）
2月3日	大谷木備一郎（大成会）：査定案の再審議を求める緊急動議、否決（127対134）
2月5日	坪田繁（大成会）：第67条に関する歳出の廃除削減については、確定議決前に一院ごとに政府の同意を求めるべしとの緊急動議、否決（93対138） （2月6日～16日 本会議における予算案歳出経常部の審議・採択）
2月16日	松方正義蔵相：本会議における演説で衆議院解散を示唆
2月20日	天野若圓（大成会）：第67条にかんする3個の歳出廃除削減について確定議決以前に政府の同意を求める旨の緊急動議、可決（137対108）
2月21日	中江兆民（立憲自由党）：衆議院議員の辞職願を提出
2月23日	中島信行衆議院議長：政府に同意を請求
2月24日	土佐派の29人：立憲自由党を脱党し自由倶楽部を結成 政府：衆議院議長に対して不同意を通告
2月26日	三崎亀之助（自由倶楽部）：政府と協議するための特別委員の選出を提案、可決（151対117）、軟派に属する9人の特別委員を選出 硬派に属する予算委員40人が辞表を提出、否決（82対140） 衆議院議長：帝国議会の会期を3月7日まで9日間延長することを命じる天皇の詔勅を朗読 （特別委員と松方蔵相、渡邊國武大蔵次官との協議開始）
2月27日	中江兆民の辞職願を可決（94対93）
3月2日	特別委員：政府との協議にもとづき651万余円を削減し、減額分を治水、農業保護、国防に充当する予算修正案を提出、可決（157対125） 渡邊大蔵次官：同修正案中の第67条に関する費額の廃除削減に政府は同意する旨を表明
3月3日	衆議院：修正可決した予算案を貴族院へ回付（貴族院はこれを3月6日の本会議で可決）

（資料）工藤武重『帝國議會史』有斐閣、1901年、50-67頁；岡義武「帝國議會の開設」『國家學會雜誌』第58巻、第1号、1944年、41-77頁；原田敬一『帝國議會誕生』文英堂、2006年、189-245頁；渡瀬義男『中江兆民と財政民主主義』日本経済評論社、増補改訂版、2019年、119-142頁。

は予算外支出」に照応して、その手段方法を定めた規定であると解釈されるからである。そしてこれを具体化するかたちで、会計法第7条と第8条には、予算超過支出に充用すべき第1予備金、予算外支出に充てるべき第2予備金についての手続規定がおかれていた<sup>52)</sup>。

これに対して松方首相は、この案件が大震災と洪水の惨禍を救済するための政府の義務からおこなわれた事実を指摘して、その合憲性を次のように主張した。通例、歳出は予算にもとづくべきであって、第64条第2項は、政府が非常・臨時のやむを得ざる必要のために予算を超過してまたは予算外に支出する場合にも、帝国議会の事後承諾を求めるべしと定め、濫用なきよう制限している。他方、憲法は、予算超過支出または予算外支出の財源を予備費に限るとは規定していないことから、予備費以外を財源とすることも是認されていると解される<sup>53)</sup>。小柳春一郎の研究を参照すると、こうした政府の弁明は、枢密院における憲法草案審議の過程で井上毅が展開した条文解釈の論旨にほぼ沿ったものであった。井上が起草した憲法案には剰余金に関する規定がふくまれていなかったが、枢密院で予算外支出の問題が論議されたときには、その財源は「予備費ノミニ限ルニ非ス」としている。しかし、井上は予算外支出を「行政大臣ノ政略上ノ支出」に濫用することを認めず、「故意ニ出テスシテ自然ニオキタルモノ」、「水難、流行病等予期スヘカラス必要ノ支出」に限定し、議会の監督を受けるためにその事後承諾を求める必要がある、と主張していたのである<sup>54)</sup>。

52) 憲法第六十九條 避クヘカラサル豫算ノ不足ヲ補フ為ニ又ハ豫算ノ外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツル為ニ豫備費ヲ設クヘシ

会計法第七條 豫算中ニ設クヘキ豫備費ハ左ノ二項ニ分ツ 第一豫備金 第二豫備金 第一豫備金ハ避クヘカラサル豫算ノ不足ヲ補フモノトス 第二豫備金ハ豫算外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツルモノトス  
第八條 豫備金ヲモテ支弁シタルモノハ年度經過後帝國議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

53) 工藤、前掲書、164頁。

54) 小柳は、井上案において剰余金支出が条文化されなかったのは、それが濫用されることを危惧したからであろうと推察している。(小柳春一郎「明治憲法下における会計制度の形成—剰余金支出問題を中心に—」近代日本研究会『官僚制の形成と展開』前掲、74-77頁)しかし、井上が枢密院の審議において、予算外支出の財源は憲法に明文で規定された予備費に限定されないと述べたことは、「予算非法律主義」と財政立憲制との両立を構想した井上の学理に内包された矛盾が表面化したことを意味する。井上は、最初の剰余金支出がおこなわれる直前の1891(明治24)年11月3日に、予備費以外の財源からの予算外支出が憲法上許されるか否かについて、外交人顧問に質問している。それはみずからの憲法構想の学理にふくまれていた矛盾の解決を求めたのであろう。これに対してロエスレルは、ザクセン、バイエルン、ヴェルテンベルクなどの憲法を例示して、国務遂行上、予見せざる必要のために予備費が不足する場合、国庫準備金を使用することは憲法上許されると回答した。(國學院大學日本文化研究所編『近代日本法制史料集』第3巻、東京大学出版会、1980年、233-237頁)ロエスレルが起草した憲法草案には、予備費のほかに「予算外の急切な必要に充てるための積金」を毎年度の予算表に計上する条項が存在した。しかし、審議の過程で井上により否定されていたのである。一方、会計法の起草の中心を担った阪谷芳郎の見解は、剰余金支出に関する憲法条文がないことを理由として、剰余金支出は許されず、予備費が不足する場合には第70条の財政緊急処分による以外に手段はないとした。(小柳、前掲論文、76頁)これは、イタリア会計法を例示して剰余金支出を不可とした外国人顧問バテルノストロの回答と同じであった。國學院大學日本文化研究所編、前掲書、240-241頁。

以上のように、この争議は国庫剰余金の支出について憲法に明記されていないことから生じたのであるが、衆議院本会議は激論のすえ僅差をもって承諾を与え、貴族院もこれにならった。しかし、衆議院における違憲論は強く、翌第4議会に提出された1891（明治24）年度における憲兵隊高知派遣費にかかる剰余金支出には事後承諾を与えなかった<sup>55)</sup>。さらに第6議会においても、伊藤内閣による1893（明治26）年度の剰余金支出（和歌山県ほか5県に対する水害救援土木費）について違憲・不当の決議を採択した。内閣が衆議院を解散したのはこれに対抗するものであった<sup>56)</sup>。

### （3）提携の始まり

日清戦争を機に、民党の最大勢力であった自由党が伊藤内閣（第2次）と提携したときから「提携時代」へ移行する。自由党のなかでは第1議会以来、藩閥政府との妥協・連携を模索してきた「土佐派」が主流を占めていた。自由党が伊藤内閣との提携を公然と表明したのは、日清戦争終結後に召集された第9議会の直前だった。この提携に対する伊藤内閣の見返りが板垣退助・自由党総裁の内相就任であったことはよく知られている（板垣は入閣にあたり党籍を離脱した）。さらにこの入閣・就官とならぶ見返りの一つとして、法案や予算案をあらかじめ自由党内示して同意を求める非公式のルートが設立されたことはきわめて重要である。伊藤之雄はこのルートについて回想した板垣の前任内相・野村靖の次の言葉を引用し、「これは政党内閣が与党に予算・政策の同意を求める手続きと同様である」と評価している<sup>57)</sup>。すなわち、

「① 議会に提出する諸法案を其未発前に相談を受け党議を定むべし（是れ準内閣なり）。

② 各省経常及び臨時費の予算に関して其事務を調査する為め党派委員を各省に派遣すべし（是れ準政務官なり）」<sup>58)</sup>。

伊藤が評価するように、これは現在も与党と内閣との間に設けられている「事前審査制」の萌芽形態であった<sup>59)</sup>。また、それはわが国の予算過程の特質とされている「政権党と官僚制の融合による、政策形成のルールがあいまいで、各省の行政責任と内閣や政党の政治責任との限界が不明確な、一種の無責任のメカニズム」の萌芽でもあったと評価されよう。そして注目されるのは、第9議会を契機とする提携の開始とともに予算制度の運用に二つの重要な変化が生じたことである。

第1に、「対立時代」の衆議院は予算の増額修正を繰り返してきたが、第9議会において歳

55) 工藤、前掲書、256-57頁。

56) 同前、342-344頁。

57) 伊藤之雄『立憲国家の確立と伊藤博文—内政と外交1889～1898—』吉川弘文館、1999年、187頁。

58) 同前、189頁。

59) 黒澤良「議会審議と事前審査制の形成・発展—帝国議会から国会へ—」奥健太郎・河野康子編『自民党政治の源流—事前審査制の史的検証—』吉田書店、2015年、35-74頁。

出増額の必要をみとめたときには、みずから予算案を修正するのではなく、政府に修正案を提出させてこれを可決するという議決形式を初めて採用した<sup>60)</sup>。

第2に、衆議院は、予算執行途上に政府によっておこなわれた剰余金支出を違憲であるとして事後承認を否決してきた先例から一転して、第9議会と第10議会において承諾を与える。これらの案件には、日清戦争にかかわる剰余金支出（朝鮮事件費）がふくまれていた。これに対応するかたちで、政府（第2次松方内閣）も第10議会において、剰余金支出の合憲性を正面から主張した従来の見解を「責任支出」と称するものに変更する。その趣旨は、剰余金支出は憲法の明らかにするところではないが、やむをえない必要に対して政府の責任でおこなった措置であり、議会の事後承諾を求めるのはその責任解除のためであるとするものであった<sup>61)</sup>。小柳春一郎が述べているように、政府の新見解は、憲法に明示されていないことから生じた剰余金支出をめぐる争議を、憲法の枠を超えて処理する道をひらくものであった。衆議院はこれを受け容れ、承諾を与えたのである<sup>62)</sup>。

自由党が、明治立憲制の予算制度に内包された「アカウントビリティの欠陥」をただすことなく政府との提携にすすんだことは、第1回議会に続いて政党が犯した第2の躓きであったといえよう。

## 2 桂園時代から大正政変以後

### (1) 予算過程の調整メカニズムとその機能

日清戦争を契機として生まれた内閣による予算案の内示は提携関係のある政党にとどまっていたが、日露戦争を機にあらたな展開がはじまる。桂太郎首相が戦時下にひらかれた第21議会の前に衆議院と貴族院の各派代表を招いて「予算内示会」をひらき、予算案の大枠を内示して理解と協力を求めたのである。予算内示会は、日露戦争後も、軍部と官僚閥を代表する桂と政友会の党首・西園寺公望が交互に政権を運営する、いわゆる桂園時代を通じて運用されるなかで慣行として定着する。それは、1913（大正2）年2月に第3次桂内閣が第1次憲政擁護運動の高まりなかで辞職し（大正政変）、桂園時代が終焉を迎えたあとも断続的に運用され続けた<sup>63)</sup>。村瀬信一は、この予算内示会およびそれと同時に議会に設置された各派協議会について、「それは要するに官僚閥と政友会という二大勢力が、相互の利害をすり合わせ、調整しつつ、議会で成立させるべき議案の優先順位を予め付けていくシステム」であり、立憲政治の開始当時よりも大幅に膨張した予算規模と議案数を、憲法第42条によって固定された3ヵ月という短い会

60) 小嶋「国会の予算増額修正権にかんする議論について」同『憲法と財政制度』前掲、80-81頁。

61) 工藤、前掲書、547頁、593-594頁。

62) 小柳、前掲論文、80-81頁、84頁。

63) 村瀬信一『帝国議会改革論』吉川弘文館、1997年、41-44頁；伏見岳人『近代日本の予算政治 1900—1914』東京大学出版会、2013年。

期中に処理する必要にきわめて適合的であったと評価している<sup>64)</sup>。しかし、それは成文法に立脚した制度ではなく、内閣と政党が予算制度を円滑に運用するために活用した予算過程の調整メカニズムが、慣行として定着した「制度」であった。

この調整メカニズムが果たした機能を考えるうえで重要な出来事は、かつての民党が「対立時代」に繰り返し行使した予算の増額修正権を、「提携時代」の政党が手放してしまったことである。すでに述べたように、自由党がみずから予算の増額修正をすることをせず、政府に提出を求めた修正案を可決するという議決形式をはじめて採用したのは第9議会であったが、第1次桂内閣時代の第16議会以降、衆議院はみずから予算の増額修正をおこなわなくなったのである。小嶋和司は、こうした慣行が20年27会期にわたって続く過程でしだいに法的拘束力を帯びて、1920（大正9）年に改訂された『衆議院先例彙纂』に「衆議院ハ予算ノ金額ヲ増額スル修正ヲ為スコトヲ得ス」という文言が定着し、学説にも反映されてゆく経緯を明らかにしている<sup>65)</sup>。

## （2）剰余金支出の膨張

一方、議会の両院は、第10議会以降の歴代内閣が1901（明治34）年度を除く毎年度におこなった剰余金支出について、憲法上の根拠を問うことなく、ほとんどすべてに事後承諾を与えたので、それもまた永年の慣行による一種の「制度」の観を呈し始めた<sup>66)</sup>。しかし、日露戦争後の日本経済の急速な発展を反映する税の「自然増収」によって国庫に蓄積される剰余金が急増するにつれて、剰余金支出の規模が大きくなり、その用途についても、かつて井上毅が戒めた「政略上の支出」が混入して歯止めがなくなる傾向があらわれる。こうして桂園時代後半の衆議院では、ほとんど毎議会、剰余金支出を禁止するための会計法改正案が可決されたが、それらはいずれも貴族院によって成立を阻まれ続けた<sup>67)</sup>。しかし、この慣行の問題性は、大正政変以降のあたらしい政治・経済的状況のもとでいっそう明らかになる。

表2は、1912（大正1）年度以降の国庫剰余金の推移を表すが、第1次世界大戦による好景気を反映する「自然増収」の大幅な増加によって、国庫剰余金の累積が空前の規模に達したことが示されている。たとえば、大戦直前の1913（大正2）年度に生じた新規剰余金は約7951万円であったが、大戦中の1917（大正6）年度には約3億2678万円に膨張した。歳入見積りを過

64) 村瀬，前掲書，49頁。

65) 小嶋，前掲書，81-89頁。

66) 大蔵省編纂『明治大正財政史』第2巻，1936年，222-225頁。議会両院が不承諾としたのは，1904（明治37）年度に支出された第百三十銀行貸付金600万円，1906（明治39）年度の検丁新兵旅費6万円，1908（明治41）年度の競馬補助金14万3243円の3件のみであった。同前，233頁。

67) 衆議院は，1905（明治38）年の第22議会において，会計法第12条に「國務大臣ハ憲法第70條ノ場合ヲ除クノ外豫備費ノ定額以外ニ予算超過又ハ予算外ノ支出ヲ為スコトヲ得ス」との条項を追加し，剰余金支出を直接的に禁止する改正案を，政府の反対を押し切って可決したが，貴族院で否決された。衆議院はその後同一の法案を第23議会から第25議会まで可決したが，いずれも貴族院における否決または審議未了により成立を阻まれた。同前，226頁。

表2 国庫剰余金の推移

(円)

年 度	純剰余金額 (A+B)	前年度剰余金 使用残額 (A)	新規剰余金 (B)	内 訳	
				歳入の増加	歳出の不用
大正 1	64,848,177	10,849,244	53,998,933	—	—
	127,533,857	48,025,025	79,508,832	—	—
	59,319,732	13,328,831	45,990,901	—	—
	84,294,359	30,996,303	53,298,056	33,829,483	19,468,573
	166,019,421	43,313,611	122,705,810	110,597,355	12,108,455
	303,252,346	92,653,783	210,598,563	192,509,463	18,089,100
	399,862,315	73,078,687	326,783,628	303,862,626	22,921,002
	547,837,350	198,136,911	349,700,439	314,459,965	35,240,474
	546,342,908	323,333,209	223,009,699	182,156,989	40,852,710
	443,482,300	325,740,354	117,741,946	56,364,539	61,377,407
	571,453,089	298,628,968	272,824,121	160,358,166	112,465,955
	463,070,649	321,551,066	141,519,583	98,188,143	43,331,439
	471,748,073	247,477,004	224,271,069	190,645,482	33,625,586
	510,097,017	332,050,054	178,046,963	158,716,600	19,330,362
昭和 1	429,551,351	326,628,244	102,923,106	77,921,746	25,001,360
	256,208,484	203,695,811	52,512,673	27,761,510	24,751,162
	134,280,256	91,614,930	42,665,325	17,929,138	24,736,187
	49,552,225	49,552,225	0	△ 16,347,320	16,347,320
	5,991,200	0	5,991,200	△ 69,079,699	75,070,900
	19,193,075	0	19,193,075	△ 71,681,675	90,874,750
	42,731,691	13,357,709	29,373,981	△ 20,066,370	49,440,352
	33,081,046	19,427,688	13,653,358	△ 51,416,189	65,069,547
	11,403,493	7,000,000	4,403,492	△ 27,990,722	32,394,214
	1,950,750	0	1,950,750	△ 30,197,943	32,148,693

(備考) 大蔵省主計局『予算参考書』による。円単位未満切捨。したがって実数とは符合しない。大正1～3年の新規剰余金の内訳は、資料不備のため不明である。△は減少を表わす。

(出所) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第17巻、会計制度、東洋経済新報社、1959年、資料Ⅱ、2－3頁から作成。

表3 大正年間の剰余金支出：事項、金額、議会の諾否

議会回数	支出会計年度	支出の事項	支出金額(円)	議会の諾否
31	大正1	陸軍糧米馬糧費その他	6,222,249	衆・承諾、貴・未承諾
36	(大正1)	同上(再提出)	6,222,249	両院承諾
	大正2	諸払戻金その他	6,730,522	同上
	大正3	臨時軍事費特別会計繰入補足その他	53,445,840	同上
	大正4	大正3年臨時事件費その他	12,531,768	同上
40	大正5	臨時軍事費特別会計繰入補足その他	16,542,988	同上
41	大正6	陸軍精米精麦及び馬糧費その他	7,041,043	同上
42	大正7	臨時軍事費特別会計繰入補足その他	153,462,205	衆・解散未承諾
43	(大正7)	同上(再提出)	153,462,205	両院承諾
44	大正8	大正3年臨時事件費その他	174,397,598	同上
45	大正9	染料及び火薬爆薬原料製造奨励金その他	10,519,135	同上
46	大正11	諸払戻及び補填金その他	6,743,646	同上
49	大正12	震災応急費その他	134,591,631	同上
50	大正12	警察費連帯支弁金その他	31,604,822	同上
	大正13	保険会社出損助成金その他	91,474,802	同上
51	大正14	災害復旧費その他	5,438,173	衆・承諾、貴・未承諾
52	(大正14)	同上(再提出)	5,438,173	同上

(備考) 大正14年度の支出は第56議会で承諾された。支出金額は円未満を切捨。

(出所) 大蔵省編纂『明治大正財政史』第2巻、1936年、232-235頁から作成。

少に計算し、好景気のときに巨額の「自然増収」を生み出すことは、大蔵省に受け継がれている予算政策の特徴の一つである<sup>68)</sup>。国庫に累積する膨大な剰余金は政府が予算制度の運用において自由に使用できる余裕金であって、政府はこれを財源として追加予算をたびたび編成し、さらに予算外の「責任支出」を繰り返した。表3は、大正年間の歴代内閣が帝国議会に事後承諾を求めた剰余金支出の概要である。第1次大戦の開戦にともなって設立された臨時軍事費特別会計への繰入れが1914（大正3）年度から始まり、1918（大正7）年度まで続いた。1915（大正4）年度に支出された「大正3年臨時事件費」とは、大戦のはじまりと同時に大隈内閣（第2次）がドイツに対して宣戦布告し、中国・山東半島へ出兵・占領したことに伴う支出であった。この支出は大戦終結後の1919（大正8）年度にもおこなわれている。1923（大正12）年度から1925（大正14）年度までの支出は、関東大震災に関わるものであった。これらの支出にはその他さまざまな「政略上の支出」が混入していたが、議会はそのすべてに事後承諾を与え、内閣の責任を解除したのである<sup>69)</sup>。

こうした状況のなかで、1921（大正10）年、最初の本格的政党内閣といわれた原敬内閣のもとで会計法の全面的改正がおこなわれた。だが、この法改正は国庫金の金融的機能の発達に適應できるように国庫経理の近代的合理化をもたらししたが、予算外支出については第2予備金の事後承諾案の提出時期を繰り上げたのみであって、剰余金支出を規制する何らの条項もつけ加えなかった<sup>70)</sup>。

68) 山村勝郎・加藤陸夫「財政法（法体制再編期）」鶴飼・福島・川島・辻編『日本近代法発達史』前掲書、1960年、20頁。

69) 剰余金支出の問題をめぐるはげしい論争が生じたのは、1915（大正4）年5月に召集された第36議会である。論争は、第2次大隈内閣が開会直後の衆議院へ、大正元年度、大正2年度に関する剰余金支出の事後承諾案とともに、従来の慣例を破って、会計年度終了直後の大正3年度と、はじまったばかりの大正4年度の4月1日から帝国議会開会直前の5月16日までの剰余金支出に関する事後承諾案を提出したことに関して生じた。内閣のこの方針は、剰余金支出はやむをえない必要によるものとはいえ、予備金の支出にくらべてきわめて重大な性質を有するので、できるかぎり速やかに議会に提出してその承諾を求めることが政治上適切であるという、判断によるものであった。しかし、表3にみるように、大正3年度の剰余金支出は5340万円余、大正4年度については4月1日から5月16日までのわずか1カ月半で1250万円余と、空前の巨額に達していた。それらの主要な使途は、第1次大戦直後の対独宣戦に関わる経費（大正3年臨時事件費）および臨時軍事費特別会計に対する繰り入れであったが、そのなかには米価調節費や帝国蚕糸株式会社助成金など、当時重大な政治問題となった政策にかかわる「政略的支出」が混入していた。衆議院では、こうした問題をふくんだ巨額の支出が政府の専断でなされたことに対する批判と憲法上の根拠をめぐるはげしい論争が展開したが、議会両院においては多数の賛成でそれらを承認することにおわった。第36議会における論争は、責任支出が憲法上許容されるか否かをめぐる学問上の論争に発展し、これを許容されるとする美濃部達吉とそれに反対する市村光恵、佐々木惣一、清水澄などに分かれた。大蔵省編纂、前掲書、228-230頁；佐藤功「我が憲法史上に於ける憲法争議（2）」『國家學會雜誌』第56巻第8号、1942年8月、98-108頁。

70) 大蔵省編纂、前掲書、232頁；山村・加藤、前掲論文、10-11頁、25-30頁。

### 3 融合から危機へ

#### (1) 調整メカニズムのゆきづまり

「提携時代」は、第48議会開会直後に誕生した清浦奎吾を首相とする貴族院内閣に対して沸き起こった第2次憲政擁護運動によって内閣が辞職した、1924（大正13）年6月に、28年間の幕を閉じた。そのあとに加藤高明を首班とする護憲3派内閣が誕生したときから「融合時代」がはじまる。護憲3派内閣と、それを引き継いだ憲政会内閣によって取り組まれた貴族院改革の成果として、1927（昭和2）年に議院法第40条が改正された。この改正により、それまでは無制限であった貴族院の予算審議にも21日間の期限が設けられたので、衆議院は予算審議期間について貴族院と対等の権限をもつようになった<sup>71)</sup>。

「融合時代」には、(1) 衆議院の第1党の党首が組閣の大命を拝し、(2) 第1党内閣が倒れた際には第2党の首領が大命を拝する、(3) 閣員ならびに政務官は首相の属する政党から選任される、という原則が慣行としてほぼ確立し、「政党と政府の融合」が実現した<sup>72)</sup>。それは2次にわたる憲政擁護運動の成果であったが、また、大正政変以降に進行していた日本社会の近代化を反映する官僚閥の衰退の結果でもあった<sup>73)</sup>。1927（昭和2）年には憲政会の後身として立憲民政党が誕生し、予算制度が交互に政権を担う2大政党—政友会と民政党—によって運用される時代が始まった<sup>74)</sup>。だが、桂園時代以降の「提携時代」に機能していた予算過程の調整メカニズムは、「融合時代」の新しい条件に対して適応することができなかった。

その第1の理由は、帝国議会の予算過程が政権を争う2大政党の角逐・闘争の舞台となったからである。予算内示会は政府に対する野党の質問戦の場となり、合意が成立しなくなった<sup>75)</sup>。第2に、日露戦争のあと独自の政治勢力に成長した軍部が、二つの政党の角逐にからんで予算過程に大きな影響力をおよぼし始めたことである。第3に、「融合時代」の財政は、まえの時代から引き継いだ関東大震災の復興対策にくわえ、1927（昭和2）年の金融恐慌、1929（昭和4）年の世界恐慌、1931（昭和6）年からはじまった満州事変などに対応するため膨大な支出に迫られたが、深刻な不況を反映して歳入が激減し、かつては予算制度の運用に余裕を与えていた国庫剰余金が急速に枯渇したことである（表2参照）。

こうして、大蔵省主計局を中心とする予算編成過程に重圧が加わることとなった。すなわち、大蔵省が編纂した『昭和財政史』によれば、「歳入の見積りは、昭和5年、6年と順次に減額する一方であり、主計局が各省に対して、いかに既定経費の節減・繰延を説得しても、要求額

71) 同前、11-12頁。

72) 宮澤、前掲書、92頁。

73) 村瀬、前掲書、76頁。

74) 1925（大正14）年に衆議院議員選挙法が改正され、当時の人口の約20%にあたる25歳以上の男子が選挙権を有することとなった。この男子普通選挙制による最初の総選挙は1928（昭和3）年に実施され、このときから2大政党による予算制度の運営がはじまった。大石、前掲書、276頁。

75) 村瀬、前掲書、78-89頁。



と査定額との差を縮めることはできなかった。予算の編成難は次第に深刻化し、昭和7年度に最高潮に達した」のである<sup>76)</sup>。これは、予算制度の成立期に「分立性と増分主義」が埋め込まれた軍事・官僚制度に相対立する二つの政党が融合し、財政の急速なひっ迫のなかで、大蔵省主計局と各省会計課をむすぶ予算編成過程の調整メカニズムにゆきづまりをもたらしたことを意味するだろう。このような状況のなかで、主計局の統制力が急速に強化される傾向があらわれた。すなわち、主計局は1931（昭和6）年10月、次年度の予算編成方針として新規要求を一切認めないことを各省へ通達し、さらに予算編成方式においても従来の慣例を破って、各省の予算概算書を行政整理準備委員会および主計局の査定による節約案にもとづいてみずから作成して各省へ内示したのである<sup>77)</sup>。

主計局を中心とする調整メカニズムのゆきづまりは、井上準之助蔵相が推しすすめた金解禁政策と財政緊縮政策が、世界恐慌の深化と満州事変の衝撃によって破綻したことを意味した<sup>78)</sup>。そして同年12月11日、金輸出再禁止をめぐる閣内不統一による若槻礼次郎内閣（第2次）の瓦解にともなって井上蔵相が辞職し、そのあと成立した犬養毅政友会内閣のもとで高橋是清が蔵相に就任する。しかし、よく知られているように、翌1932（昭和7）年におきた5.15事件において犬養首相が暗殺され、「融合時代」は終焉を迎える。

## （2）明治立憲制の崩壊と予算制度

「危機時代」は、5.15事件の衝撃によって衆議院の多数党が交互に政権を担当するという「憲政の常道」がくずれて、「挙国一致内閣」が成立したときからはじまり、1945（昭和20）年8月15日におけるアジア・太平洋戦争の敗戦と同時に明治立憲制が崩壊するまでの13年間である。この過程で1940（昭和15）年には、近衛文麿内閣の「新体制運動」に呼応してすべての政党が解党してしまう。こうして、政党と政府によって成立する憲政それ自体が機能麻痺に陥り、議会は財政を統制する力をほとんど失ってしまった<sup>79)</sup>。そのあとに成立したのは東條英機を首相とする戦時内閣と官製政党（翼賛政治会）との融合であった<sup>80)</sup>。

13年間にわたる「危機時代」の予算制度の運用は、軍事費の膨張を推進力として展開した。それは、1937（昭和12）年7月における「日華事変」の勃発と1941（昭和16）年12月のアジア・太平洋戦争のはじまりを画期として3段階をたどったが、ここではそれをひと続きの過程として考察し、小論の締めくくりとする。

満州事変が突発した1931（昭和6）年度に4億5500万円であった軍事費は、5年後の1936（昭和11）年度には10億7800万円に急増し、一般会計歳出に占める割合が31%から47%に高

76) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第2巻、財政機関、東洋経済新報社、1956年、31頁。

77) 同前、31-32頁。

78) 宮本憲一「昭和恐慌と財政政策」河合・木下・神野・高橋・狭間編『講座日本資本主義発達史論』第3巻、前掲、1968年、153-226頁。

79) 大石、前掲書、275頁。

80) 矢野信幸「戦時議会と事前審査制の形成」奥・河野編、前掲書、75-116頁。

まった<sup>81)</sup>。軍事費の異常な膨張のなかで、官僚制度に埋め込まれた行政権の分立性が各省の予算要求の対立として表面化すると、大蔵省主計局は軍部の要求を最優先することによって予算編成権を保守しようとした。こうして、予算編成をめぐる意思決定が軍部の意向によって左右される傾向があらわれる。第1に、大蔵省の予算作成当局者(主計局長、主税局長、理財局長)は、各省予算の要求がおこなわれる前に、陸海軍予算係官と参謀本部の軍部予算担当者と個別に折衝をおこない、そのあとで各省の予算概算の査定をおこなうようになった。しかし第2に、このような事前の手続きにもかかわらず、統帥部の了解を得なければ、予算閣議において軍部予算を最終的に決することができなかった<sup>82)</sup>。明治憲法の財政立憲制を制約していた「統帥権の独立」の原則が拡張され、大蔵省と内閣の予算編成権をさらに侵害し始めたのである。そして、この傾向をいっそう強めて、明治立憲制の制限された財政民主主義を破壊したのは、1937(昭和12)年9月に設置された臨時軍事費特別会計の膨張であった。山村勝郎は次のように述べている。

「もともと明治憲法下の財政制度は、国家機構の天皇制的性格を表現して立憲的原理と絶対主義的原理の折衷の上に成り立っていた。しかも軍事費については統帥権の独立その他の天皇大権に基づいて予算の編成から支出制度にいたるまで立憲原則の適用をはずされていた。それゆえ戦時財政に対する立憲的コントロールを排除しようと思えば、明治憲法の絶対主義的原理を拡張すればよかった。立憲制度の否定はなんら法体系の変革なしでなしくずしに行われたのである<sup>83)</sup>。」

戦争開始から終結までを1会計年度とする臨時軍事費特別会計は、単年度主義に立脚する会計年度独立の原則を否定している。日中戦争のはじまりとともに設置されたこの会計は、たびかさなる追加予算の充用によってアジア・太平洋戦争下に拡張され、1946(昭和21)年2月28日に廃止された。この会計においては歳出予算の科目に区別がほとんどなく、臨時軍事費という一つの「款」のもとに、陸軍臨時軍事費、海軍臨時軍事費、予備費という三つの「項」のみが設けられていた。戦争末期には「項」も臨時軍事費ただ一つとなった。このため議会の予算議定はまったく形式的となり、費目間の流用、予算外契約、予算超過、予備費の大幅な計上などとあいまって、軍事費は議会の統制から自由になった。さらに財務行政制度においても、軍関係官庁に適用されていた支出経理や決算、会計検査を簡素化・弾力化する特例が、1942(昭和17)年に制定された「会計法戦時特例」、「会計規則戦時特例」、「計算規則戦時特例」により、一般官庁の軍関係支出にも拡張された。

81) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第3巻、歳計、1955年、資料Ⅱ、8頁。

82) 『昭和財政史』第2巻、前掲、33-34頁。

83) 山村勝郎「太平洋戦争下の戦時財政」鈴木武雄編『財政史』東洋経済新報社、1962年、218頁。

この過程で軍事費は急速に膨張し、臨時軍事費特別会計が全会計の歳出純計額に占める割合は1945（昭和20）年度には70%に近くなった。こうして軍事費が全財政を飲み込む様相が現れるなかで、一般会計においても予備費、継続費、予算外国庫負担契約などが急増し、議会の財政統制を有名無実にしたのである<sup>84)</sup>。

戦後、日本国憲法が制定され、帝国議会の予算議定権にきびしい制限を設けていた明治憲法の諸条項がすべて廃止された。こうして財政議会主義が成立したが、日本国憲法の「財政」条項には明治憲法における「予算非法律主義」の痕跡が残り、その予算制度には財政決定権が国会と内閣とのどちらにあるのか、不明確になるという問題が生まれた<sup>85)</sup>。そして、講和条約が発効し、日本経済の高度成長が開始された1950年代後半になると、明治立憲制下の予算過程に形成されていた「政権党と官僚制の融合による、政策形成のルールがあいまいで、各省の行政責任と内閣や政党の政治責任との限界が不明確な、一種の無責任のメカニズム」が、あらたな形で復活するのである<sup>86)</sup>。

---

84) 同前，218-220頁。

85) 小嶋和司「日本財政制度の比較法史的分析」同『憲法と財政制度』前掲，20頁；拙稿「予算決定権をめぐる論争—戦後改革と予算制度（1）—」『関西大学商学論集』第54巻第2号，2009年6月，69-85頁。

86) 拙稿「政策決定方式の変容」横田茂・永山利和編『転換期の行財政システム』大月書店，1995年，3-31頁。