

日清戦争直前期における海軍軍備拡張計画と海軍省費 —1890-1893年—

池田 憲 隆

0. はじめに

1. 帝国議会発足直前における海軍軍拡構想と政府の対応
2. 初期議会における海軍軍拡予算案と審議
 - 1) 91年度予算と第1議会
 - 2) 92年度予算と第2、3議会
 - 3) 93年度予算と第4議会
3. おわりに

0. はじめに

本稿の課題は、日清戦争直前期、政治史的には初期議会期と呼ばれる時期を対象として、海軍の軍備拡張構想がいかに展開され、それがどの程度政府案に採用され、結果として海軍軍拡費はどの程度実現されたのか、という諸点を分析することによって、この時期における海軍軍拡の意義に迫ろうとするものである。

筆者は近年、「松方財政」期以降における海軍の軍拡に関して、ほぼ同様の視角から時期を追って実証的な分析を進めてきた。引き続いて本稿では、大日本帝国憲法が成立し、それに基づき帝国議会が開会した時期を対象とする。

この時期の海軍軍拡を正面から扱った研究はそれほど多くなく、旧稿¹において概観した研究史の状況とそれほど変わらない。ただし、その枠組みを基本的に規定している対外政策および財政政策をめぐる政治過程という領域にまで視野を広げていくと、そこにはかなりの研究蓄積がある。それらについて十全な概観をおこなうことはできないので、ここでは財政政策をめぐる研究史について若干の検討をしておきたい。

当該期は、「富国強兵」策を推進する藩閥政府と「民力休養」を政策目標に掲げた民党が帝国議会

¹ 池田 [2005]。

を舞台に激しく対立した、という把握がかつての政治史的研究において一般的であった。しかし実証研究が進むにつれて、「富国強兵」という「国是」について両者とも大きな隔たりはなく、民党が求めていた「民力休養」＝地租軽減策が実現されるかどうか「初期議会」の焦点であった、という視角が支持を集めるようになった。そのなかでとくに坂野 [1971] は、民党の地租軽減要求が貴族院によって阻止されるなかで、第1次松方内閣が軍拡と産業育成をおこなう「積極主義」政策を打ち出したことを契機として、自由党が減税要求から地方利益の誘導を求める政策に転換して藩閥政府に接近していった、という把握を提示して大きな影響力を持った。

それに対して、財政史的観点から室山 [1984] はこの時期の争点を「どの程度の軍備拡張・産業育成を行なうべきか、財源を何に求め誰の負担で行なうか」²というものとしてとらえ、山県・松方両内閣の予算案を具体的に分析した。その結果、それらは「積極政策」といえるものではなく、「経費節減＝歳計剰余によって調達し得る財源を上限とし、事業の重要度に応じてそれを分配する」³という、いわば「健全財政主義に基いて非増税・非募債方針を貫き、これと抵触しない範囲にまで軍備拡張・産業育成規模を縮減していこう」という政策（「松方＝大蔵省路線」）⁴であったと主張した。また、それに続く第2次伊藤内閣では松方＝大蔵省とは異なる積極財政路線が推進され、それが日清戦後経営の政策対立へとつながっていくという展望も示している⁵。

室山の示唆に従いながらも、予算案や財政制度に関する独自の分析を深めた高橋 [1995] は、この時期を通じて政府は健全財政主義を貫きつつも「軍拡を中心とする積極的事業と民力休養の並進」⁶を可能にする政策をとったと主張した。そうした政策を可能にしたのは多額の歳計剰余金の存在であり、その剰余金には一時的なもの（通常の歳計剰余－甲種）と恒久的なもの（行政整理によって生じる剰余－乙種）の2種類があったとする。それゆえ、室山が「健全財政」からの逸脱とみた第2次伊藤内閣の積極政策についても、高橋はそれが剰余金の財源としていたので、「健全財政」の範囲内とみている⁷。

以上の点から、高橋 [1995] は室山 [1984] の把握を継承するとともにさらに発展させた財政政策史的研究を代表する成果とあってよいと思われるが、本稿の視角との関連では次のような問題点を指摘しうる。当該期まで松方正義を中心とした財政当局が一貫して陸海軍の軍拡要求圧力に抗して健全財政路線を堅持したという室山＝高橋説は、この時期における陸海軍の圧力を過度に評価している点に疑問がある。財政政策として重要な位置にあった海軍軍拡案について、まず海軍はいかなる意図をもって立案したのか、次に政府はそれをいかに扱ったのか、さらに議会審議を経て最終的

² 室山 [1984] p.169。

³ 同上、p.173。

⁴ 同上、p.171。

⁵ 同上、pp.185-187。

⁶ 高橋 [1995] p.290。

⁷ 高橋 [1995] pp.274-280。剰余金についてはすでに坂野 [1971] が「積極主義」の根拠として注目していたが、2種類の区別ができていないため政府の「民力休養」策を見落した、と高橋は批判している。

にどの程度まで実現されたのか、といった点が具体的に検討される必要があると考えられる。

1. 帝国議会発足直前における海軍軍拡構想と政府の対応

海軍の長期軍拡計画は1883（明治16）年度に初めて政府によって承認され、当初8ヶ年計画総額4200万円（うち、軍艦製造費は2400万円）であったが、財源問題から86（明治19）年度に6ヶ年計画に縮小・再編された。その財源は1700万円の公債発行によって賄われることになると同時に、当初計画には含まれていなかった鎮守府設立費などの施設・設備に関する費目が算入されることによって、軍艦建造費そのものは減額されることになった。このように、88（明治21）年度までの海軍軍拡費は確保されていたが、その後については未確定であった。そこで、海軍は88年2月に新たな軍拡計画の承認を求めたが、内閣はそれを否定して89-90（明治22-23）年度における新規建艦費込みの予算増額だけを約束した⁸。そのため、海軍にとってはその後の新たな長期軍拡計画の実現こそが最も重要な課題となっていったのである。

90年前半期に海軍は西郷従道海相による長期軍拡計画を用意していた⁹が、それは閣議への提案にまでは至らず、9月になって新海相樺山資紀が「海軍事業計画ノ議」（以下では、樺山提議と呼ぶことにする）¹⁰を取りまとめて山県内閣に提出した。それに対して、閣議は海軍に関して軍備拡充の必要性を認め、「今特ニ支那海軍ノ力ヲ以テ我カ海軍ノ力ニ対比スルトキハ兵艦ノ数ニ於テ彼ノ我ニ優ルコト凡ソ三分ノ一ナリ」という状態把握を示し、「海軍大臣請議ノ計画ニ基キ軍艦ヲ増製シ沿海ノ警備ヲ完フセンニハ今ヨリ七年ノ間年々千有余万円ノ巨額ヲ支出セサルヘカラス今我民力裕ナラス國費多端ノ時ニ於テ如此巨額ノ軍需ヲ支出スルハ容易ノ事ニ非ス依テ其費用支出ノ財源ニ付キ宜ク先ツ大蔵大臣ヨリ計画ヲ定メ閣議ニ提出セラレ然ルヘシト信ス」¹¹（下線-引用者、以下においても同様）という判断を下した。この決定によって、海軍の計画について内閣の承認がとりあえず得られたものとみることができ¹²が、この時点では具体的な予算計画やその財源がまったく不明であり、実質的には結論を先送りしたものであった。この点については、後で再び言及する。

以上のように、閣議決定は曖昧なものであったが、樺山提議に一応了承を与えるという形をとったことは重要である。そこで、その計画の概要について検討する。

樺山提議によると、まず海軍軍備計画を立てるに当って「軍艦ノ数ヲ定メ各国ニ対峙シ外侮ヲ受

⁸ 池田 [2005] pp.70-73。

⁹ 月日不詳「海軍艦船製造計画ヲ定ムル奏議」（資料 [1] pp.309-312）。5月に海相は交代しているので、それ以前に起案されていたと推定される。それは3期20余年という超長期計画であり、しかも具体的な予算そのものが明示されていない点からみても、その時点で海軍が考える軍備拡張の方向性を示した試案であった。それが具体化されて樺山提議になったと考えられる。

¹⁰ 1890年9月19日付（資料 [2]）。

¹¹ 1890年10月21日付（同上）。

¹² 高橋 [1995] p.263。

ケサラントスルニハ必ス先ツ其敵ト為スヘキ国ノ勢力ニ対シテ計画セサルヘカラス」¹³とする。「其敵ト為スヘキ国」とは、「隣国中軍艦ノ最多キモノト東洋ニ軍艦ヲ派遣スルコト最多キ欧ノ強国」、つまり清国と英国である。清国の軍艦は500トン以上のものを合計すると37隻64,702トンとなり、英国の極東派遣軍艦は17隻33,467トンであるが、有事の際にはその倍以上の軍艦を派遣する力をもっている。さらに、清国は軍艦の建造を計画中であり、他の欧州諸国も東洋派遣艦を増加させつつある。それらすべてに対応することは難しいが、最小限の軍備計画としては清国と英国の極東派遣軍艦を合計し、さらに清国の新造予定の軍艦を加えたもの、すなわち12万トンに対抗する軍艦を配備することが必要であり、そのためには日本海軍の実用艦（建造中も含む）25隻約5万トンに加えて新たに約7万トンを建造することが当面の目標である、というのである。

表1 1890年海軍軍拡計画案（樺山提議）

（単位：千円）

費別	第1年	第2年	第3年	第4年	第5年	第6年	第7年	合計
軍艦製造費	793	9,613	10,879	10,674	8,259	9,906	8,429	58,553
軍艦維持費		72	356	994	1,513	1,513	2,564	7,013
施設設備費	288	431	607	681	680	503	161	3,351
水雷費	200	200	200	200	200	200	200	1,400
計	1,281	10,316	12,042	12,549	10,651	12,122	11,355	70,316

出典：1890年9月19日付「海軍事業計画ノ議」（資料[2]）より作成。

表2 1890年艦船建造案（樺山提議）

（単位：t,千円）

艦種	隻数	排水量	排水量小計	1隻当り費額	費額小計	排水量比率	費額比率
甲鉄艦	2	9,500	19,000	7,012	14,024	25.1%	24.0%
巡航甲鉄艦	3	6,000	18,000	4,214	12,642	23.8%	21.6%
巡航艦1等	1	4,500	4,500	3,302	3,302	5.9%	5.6%
巡航艦2等	3	3,500	10,500	2,404	7,211	13.9%	12.3%
巡航艦3等	2	2,500	5,000	1,671	3,342	6.6%	5.7%
巡航艦4等	3	1,500	4,500	1,071	3,213	5.9%	5.5%
水雷艦1等	8	750	6,000	774	6,192	7.9%	10.6%
水雷艦2等	3	500	1,500	574	1,721	2.0%	2.9%
水雷艇1等	20	100	2,000	221	4,419	2.6%	7.5%
水雷艇2等	6	30	180	78	468	0.2%	0.8%
運送船2等	1	2,000	2,000	628	628	2.6%	1.1%
練習艦	1	2,500	2,500	1,391	1,391	3.3%	2.4%
計	53	33,380	75,680	23,339	58,553	100.0%	100.0%

出典：1890年9月19日付「海軍事業計画ノ議」（資料[2]）より作成。

¹³ 1890年9月19日付（資料[2]）。

このプランは、軍艦製造費5855万円（合計53隻建造）の他に軍艦維持費や鎮守府等の設備費等1176万円を加えた総額7031万円の7ヶ年計画であり、年度当り予算が1000万円を超えるという膨大なものであった(表1参照)。そのなかの艦船製造計画については、表2のような内訳となっている。それによると、甲鉄艦2隻、巡航甲鉄艦3隻だけで全体の排水量の約半分となり、費額においても約45%を占める点から、86年再編後の艦隊整備計画¹⁴からを一步踏み出した甲鉄艦重視の計画であるようにみえる。ただし、再編計画の際にも海軍が当初提出したプラン自体は甲鉄艦を中核に据えたものであり、それと今回の計画案とは艦種別の予算など外形的特徴において近似しており、前回の修正版であったとみることもできる¹⁵。

本プランにおいてとくに注目されるのは、艦隊整備の具体的目標を従来においては対清国1国だけにおいていたのに対して、対英清連合へと拡張された点である。こうした目標設定はすでに88年2月西郷海相閣議提案案に盛り込まれていたが、その案は閣議で否決されていた¹⁶。にもかかわらず、なぜ僅か2年半後になってほぼ同一の構想に基づく計画案が一応承認されたかのような扱いを受けることになったのであろうか。ここに至って、政府が海軍の大規模長期計画を基本的に了承したのは、この時期の極東状況への「強い危機感」¹⁷つまり情勢認識の変化によるものであろうか。

この時の首相山県有朋が同年3月に発表した「外交政略論」¹⁸は、「主権線」と「利益線」という独自の用語を用いて外交戦略を論じたものとして有名である。それによると、「主権線」とは領土のことであり、「利益線」とは「隣国接触ノ勢我主権線ノ安危ト緊シク相関係スルノ区域」のことであり、具体的な焦点は朝鮮にあった。近年のうちにロシアがシベリア鉄道を完成させる見込みであり、そうすると極東への兵員・物資の大量輸送が可能となるため、朝鮮の独立に危機が生じる。それは日本にとって大いなる脅威となるが、清にとっても同様であり、極東においてロシアと対立関係にあ

¹⁴ 明示的な計画案は残されていないが、ベルタンの提言に基づくものであった。もっとも、ベルタンプランも甲鉄艦を全面的に否定していたわけでない。これらの点については、池田 [2005] pp.64-69、および池田 [2006] pp.17-19を参照のこと。

¹⁵ 前回の当初案（川村提議）については、池田 [2004] p.14を参照。それと比較すると、本計画案は建艦費総予算が前回の8割程度に抑えられているにもかかわらず、甲鉄艦への予算配分比率がやや低く、全体的なバランスへの配慮が窺える。

¹⁶ 1888年2月西郷海相「第二期海軍臨時費請求ノ議」「海軍大臣請議海軍臨時軍事費請求ノ件」『資料 [2]』。これには、参考資料として参謀本部長「海軍組織計画意見」（1887年月日不詳、資料 [3]）が添付されていたとされ、対英清連合戦略を主張した公式文書はそれが初出であろう。だが、この時期に海軍が本気でそうした対策を考えていたとはとても思われないのである。この時期に参謀本部の求めに応じた海軍中堅幹部の意見書（資料 [4]）が残されており、そこに清国艦隊への対応策はいくつも述べられているが、英国艦隊について触れたものはない。この点からみても、「英清連合」への対抗という具体的目標は現実的危機対応策というよりも、あくまでも艦隊整備目標であって大規模予算を獲得するための一種の戦術であったといえよう。

¹⁷ 高橋 [1995] (p.263)。なお、同書は次に言及する山県の「外交政略論」についてすでにやや詳しく検討し (pp.235-241)、この時期の外交政策が「対清対決を決意し着々と軍備強化を進めていた」ものという従来の通説的把握を批判し、「巨文島事件以後の政府主流（長州派）の対清協調路線の延長にあ」ったと主張しており、この点には説得力があるが、その後の政府内の情勢把握に関しては次に述べるような問題がある。

¹⁸ 資料 [5] pp.196-201。

るイギリスにとっても深刻な問題となりうる、というのである。

この時期に政府がもっていたと考えられる極東状況への危機感とは、とりあえず以上のようなものといってよいであろう。こうした状況認識のうえで、山県は次のような「外交政略」を立てる。まず①イギリスとドイツ¹⁹に対して「東洋共同利益ノ範囲内ニ連合セシムルコトヲ務ムルカ為メニ外交上二国ノ一ニ偏セス時期一タヒ熟スルノヲ待テ二国又ハ二国ノ一ヲシテ日清兩國ノ間ニ紹介居伸セシムヘシ」こと、②「清国ノ交際ヲ厚クスルコトニ務ムヘシ」こと、③「朝鮮ニ派遣スルノ公使ハ全局ニ通シ機務ニ熟スルノ人ヲ択フヘシ」こと、以上である。軍備については、陸軍が現有師団を整備して主権線を守り、予備後備兵が20万人に至れば利益線を防御するに足りるとし、海軍は「充実ヲ怠ラス年ヲ期シテ目的ヲ一定シ事業ヲ継続シ中コト退歩セサルハ尤必要トスル所ナリ」と述べるに止まっている。

ここでの山県は、陸軍の利益を代表する有力者であり、かつ軍備拡張論者という一般的イメージとは異なり、当面さらなる軍拡を推し進める必要があるという主張をしていないことが注目される。ロシアの脅威に対してイギリスあるいはドイツの支援の下に、日清間の提携によって朝鮮の中立化構想を推し進めることこそが重要であり、軍拡については既定路線のままでよい、と山県は述べているのである。つまり、他の政府主流派と同じく対清協調路線に沿う立場であった。さきにも閣議決定が海軍力において清に対してかなりの劣勢であるという認識を示しながらも、直ちにそれに対抗しようという姿勢をみせていないことから、この時の政府首脳の方針は一致していたといえるであろう。ましてや英清連合への対抗を海軍軍備の目標とするなどまったく考えていなかった²⁰のである。

以上のように、帝国議会の開会を前にした山県内閣は海軍の長期軍拡計画（樺山提議）を一応了承したかにみえたが、海軍の軍備構想を全体として承認したわけではなかった。そのことは予算計画と財源が不明であったことから明らかであり、その計画は実質的には未決定であったといわざるをえない。次に、議会の開会し、海軍軍拡はどのような扱いを受けて、いかなる帰結に至ったのかという点を見ていくことにしたい。

¹⁹ 山県は、イギリスとともにドイツもまた朝鮮の中立化構想を支持する可能性があるともみている。これに関連して、この「外交政略論」は「山県の『軍事意見書』（1888年1月）にローレンツ・フォン・シュタインの『斯丁氏意見書』（1889年6月）の趣旨が加わって、さらに複数の手が入って用語の洗練がなされた上に」成立したという興味深い見解がある（加藤 [2002] p.92）。

²⁰ これについて、高橋 [1995] は「この相違は、立論の前提になっている日本の軍事力の違いにもとづいていると思われる。（中略）日本にとり本来望ましいのは中立であったが、それが困難なので前者（山県-引用者）の主張となった。しかし西郷上奏案の主張するように英清連合に対抗するほどの海軍力が整備されるなら、中立もとりうることになる」（p.267）として、両者の認識の共通性を強調している。しかし、この論理は明らかに混乱している。ここで問題となっているのは、極東の緊張状態という条件下において日本の軍事力、とりわけ艦隊整備を当面いかなる目標としておこなうべきかという点にあった。山県の立論には具体的な軍備案こそ示されていないが、海軍の目指す「英清連合への対抗」から導出される目標とは大きな乖離があったといえるべきであろう。ただし、山県の主張は1893年10月の「軍事意見書」において転換し、大規模な海軍軍拡を主張するようになる。

2. 初期議会における海軍軍拡予算案と審議

91年度以降における海軍軍拡の行方をみていくうえで、大日本帝国憲法発布および帝国議会の開設という新たな要素²¹に着目しなければならないのはいうまでもない。従来の予算策定過程は海軍省→内閣（閣議）という2段階であったが、これに議会審議が加わることによって3つの段階を経ることが必要になり、その経過はより複雑になった²²。このことは、海軍にとって予算獲得に至る途が従来以上に厳しくなったと一応いえるのであるが、単純にそのようにはいえない側面もあった。

憲法と議会との関連でとくに重要な点は、第64条において「国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議会ノ協賛ヲ経ヘシ」として議会の予算審議権を認めていたが、第67条では「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国議会之ヲ廃除シ又ハ削減スルコトヲ得ス」として、議会の審議権に制限を設けていた。そこで問題となるのは、「憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出」とは具体的に何をさすのか、また政府が同意しなかった場合には予算案はどうなるのか、という点であった²³。

前者については、1880年8月に会計法補足（法律第57条）²⁴が制定され、既定の歳出とは「文武官ノ俸給及文官退官賜金、陸海軍軍事費憲兵費屯田兵費、賞勲年金及褒賞費、外国条約及約束ニ依レル支出、各庁ノ庁費及経常修繕費」と規定されることによって、一応の決着はついた。だが、後者については政府内でも統一見解のないまま、帝国議会の開会に至ったのである。

1) 91年度予算と第1議会

先に見たように、海軍軍拡計画に関する山県内閣の決定は“玉虫色”であり、財源について蔵相に下駄を預けた形になっていた。それに対して、松方蔵相は第1議会の開会に先立ち、海軍軍拡について次のような方針を示した²⁵。すなわち、その財源は「臨時ノ費途ハ固ヨリ通常歳入ノ支弁シ得ヘキモノニ非ス国債募集ノ一法ヲ以テ之レニ応スルノ外無之」であるが、目下の経済状況から国債発行もまた困難である。残る手立ては、1888・89年度歳計余剰789万円のなかから600万円を「海軍拡張第一着手トシテ幾隻ノ軍艦製造費ニ充テ其他海軍拡張将来一般ニ属スル計画ハ更ニ数年ノ後ヲ期セサル、ノ外ナカルヘシ」というものであった。つまり、先に承認されたかにみえた海軍軍拡計画はその一部分が予算化されただけであり、計画全体の実行が確約されたものとはならなかったの

²¹ 憲法と関連しながら、先行して会計法が制定されたことも重要である。会計法については、稲田 [1980]、小柳 [1986] および同 [1991] を参照のこと。

²² それによって、分析する立場からいえば史料が残存する可能性も増し、とくに議会審議過程が分析対象となってくる。とはいえ、現状では内閣の予算策定から審議過程に関する史料が多いとはいえない。

²³ この点について多くの研究が言及しているが、佐々木 [1992] 第1章第2節および第2章第1節が詳しい。

²⁴ 資料 [6] pp.860-862。ただし、この既定歳出規定は90-91年度予算の関係に限定したものであり、時限立法に近いものであった。そのため、多くの問題を残すものとなった。

²⁵ 1890年11月（日付不詳）山県首相宛松方正義文書（資料 [7]）。

である。

では、実際の91年度予算案²⁶はいかなるものであったであろうか。第1議会に臨んだ山県首相は、施政方針演説²⁷において持論であるところの「主権線ヲ守護」し「利益線ヲ保護スル」ために、陸海軍の経費は「止ムヲ得ザル必要ノ」ものであると力説し、予算案への議会の協賛を求めた。ところが、実際に提案された当初歳出予算総額は前年度に比べて約440万円減少しており²⁸、そのうち過半を占めたのが海軍省費の約320万円減であった。ただし、その後追加予算として軍艦製造費約26万円が新規請求されたために海軍省費は若干増加するが、それでも前年度に比べてかなり縮減されていたことはまちがいない。

しかしながら、このように海軍省予算の減少幅が大きかったのは、90年度予算臨時部にあった特別費(315万円)がなくなったことが主たる原因である。83年度からの8ヶ年長期軍拡計画は財源不足のため85年度で一旦打ち切り、その後海軍公債を数回発行して合計1700万円の財源を確保することによって、86年度から3ヶ年に短縮された再編軍拡計画が実施された。そこで設定された費目(款)が特別費であった。ところが、本来は88年度において終了するはずであったものが、予算未消化等により90年度まで事実上延長されるとともに、90年度予算が準備金から財源補填によって別途増額されていたのである²⁹。同計画が終了すれば消滅する費目であるので、91年度予算案にそれが計上されていないのは当然のことであった³⁰。

結局、追加予算による軍艦製造費の設定が、樺山提議に対する内閣の回答ということになる。「海軍省所管軍艦製造費要求書追加説明」³¹によれば、「兵略上戦術上ヨリ講究セハ甲鉄艦巡洋艦水雷艦合シテ二十五隻ヲ要ス而シテ此軍艦ニ伴フヘキ水雷艇二十六隻運送船一隻練習艦一隻ヲ造ラサルヲ得ス此費用ヲ計ルニ五千八百五十五万一千六百四十五円ナリ」として、海軍の長期計画が承認済で

²⁶ 資料 [8] pp.454-460、資料 [9] および資料 [10]。これについて検討を加えた論考には、室山 [1984] pp.170-171および高橋 [1995] pp.268-270、鳥海 [1991] pp.89-90、原田 [2006] pp.179-181、などがある。

²⁷ テキストは資料 [5] pp.201-204による。

²⁸ 91年度予算案が圧縮されていた点について、鳥海 [1991] は「衆議院の予算審議における政党勢力の反政府攻勢を予期し、これに対処するためであろうか、かなり消極的でむしろ控え目な予算案を提出した」(p.90)と述べており、他方で原田 [2006] (pp.178-179) はこの予算案を政府の民党に対する「仕掛け」であったと解釈している。しかし、これらの見解は90年度予算が特殊なものであったことを見落している。まず、90年度歳入予算は地価修正による減税にもかかわらず89年度にくらべて約850万円(1割超)も増加しており、それに応じて歳出も同様の増加をみせている。この経緯は複雑であるが、簡単にいえば会計法施行に合わせて以前の様々な別途会計が整理された結果、それらの資金が一般会計に繰入れられたためであった。主なものは、海軍別途資金(準備金から315万円)、横浜築港費別途金(下ノ関償金返還部資金から70万円)などである(資料[8]、p.433)。つまり、多くは見かけ上の増収によって、歳出も増加したのである。そうした特殊な要因がなくなった91年度予算はとりたてて緊縮されたものとはいえず、議会対策という要素は薄かったと考えられる。

²⁹ 資料 [11] p.171。特別費については、池田 [2005] pp.69-73を参照のこと。ただし、同稿では準備金からの補填という点を見落していた。

³⁰ 決算によると91年度も約230万円支出されている。

³¹ 資料 [10]。

あるかのような記述がなされている。しかし、実際には「此金額ハ二十四年度ニ於テ財政ノ許サ、ル所アレハ止ムヲ得ス国庫ニ於テ支弁シ得ヘキ金額ヲ目途トシテ二十四年度ヨリ五ヶ年ヲ期シ二等巡洋艦一隻三等巡洋艦一隻一等水雷艦一隻合計六千七百五十噸ノ軍艦ト之レニ伴フヘキ一等水雷艇二隻ヲ造ラントス」という部分が経費要求の中味を示すものであり、表2における主力艦を対象としたものではなかったのである。

以上の91年度予算案における軍艦製造費は5ヶ年継続費総額約521万円であったが、先の松方蔵相の回答（600万円）よりも削減されており、海軍長期計画案の1割程度が予算化されたにすぎず、中核部分の実現についてはなお不透明なままであった。また、同年度の追加予算は軍艦製造費の他にも鉄道建設費（2ヶ年継続）と電信新設費（1年）を予定し、総額は約789万円であった。この財源について政府は経常歳入によらず、88・89年度の歳計剰余金（362万円+427万円）を充てる方針をとっている³²。この剰余金の使途については、大蔵省内部でいくつかの試案があった。すなわち、①海軍拡張費および鉄道電信敷設費に充てる、②非常準備金として正貨に換えて貯える、③高利の国債を償還する、などが主なものであった³³。その後の大蔵省内および閣議における議論は詳らかではないが、結果的に①案が選択されたということになる。

このような91年度予算案について、衆議院において多数派であった民党は民力休養＝地租軽減を目指して大幅な削減を加える戦術で当初一致していた。90年12月27日衆議院予算委員長大江卓が報告した査定案³⁴は約800万円を削減したものであり、しかもそれは「官制や俸給」に関係していたため、憲法67条により政府の同意を必要とするものであったが、他方で軍艦製造費などの新規事業費についてはほとんど削減されていなかった。周知のように、その後自由党が内部分裂し、一部議員が削減を減額する方針に転換したことにより、衆議院の大勢は政府との妥協を求めるものとなった。結果的には削減額約631万円政府も同意した³⁵。これも当初の査定方針通り消費節減＝通常の経費にかかわるものであったから、海軍の新規事業である軍艦製造費はそのまま承認されたのである。

³² 資料 [8] pp.458-459。

³³ 「二十二年度以前歳計剰余処分案」（資料 [12] 所収）。もし健全財政原則を最優先するとすれば、②ないしは③案が選択されてしかるべきであったが、①案が選ばれたところに、積極策も視野に入れた政府の立場が窺える。なお、89年度から施行された会計法によれば、各年度の歳計剰余を次年度の歳入に繰り入れることが規定されている。88年度については必ずしも適用する必要はないはずであるが、議会対策も含めて保留しておいたのであろう。ただし、決算の事務処理が完結するのは次年度の11月30日であり、予算策定時に前年度の歳計剰余は事実上未確定である。

³⁴ 資料 [8] pp.460-462。なお、公式の会議録で辿ることができない12月20日までの審議内容について、原田 [2006] (pp.202-209) は新聞等を渉猟して、査定案の作成において主導権を握っていたのは改進黨の議員であったことなどを明らかにしている。

³⁵ 資料 [8] pp.491-493およびpp.502-506。なお、特別会計の鉄道事業費内の補充費を20万円削減することも決定されたため、合計して歳出削減額は651万円といわれることが多い。ところで、原田 [2006] (pp.216-223) は新たに発掘した史料によって、衆議院の攻勢に対して山県内閣は査定案に反対するものの「政費削減」と「海軍別途費」を削って地租「五厘減」を実現するという方針がある時期には「内議」されていた、と主張している。たいへん興味深い論点であり、今後の研究成果が期待される。

なお、地租条例改正案は衆議院を通過したが、貴族院では審議未了のため成立しなかったため、歳出削減分はそのまま剰余金となり、翌年度予算に繰入れられることになった。

2) 92年度予算と第2、3議会

すでにみたように、91年度予算には樺山提議のごく一部分しか計上されなかったため、海軍は次年度にその主要部分を予算へ組み込むことを望んでいた。91年4月に樺山海相は松方蔵相宛に「海軍拡張費見込書」と「軍艦製造費条例案」を送付する³⁶。前者は内容不明であるが、後者については案文が判明する³⁷。それによると、92年度以降について①軍艦製造費を軍艦増加費と軍艦補充費の2つに分け、②軍艦増加費は62,000トン相当の新艦を製造する費用であり、15ヶ年継続費で総額4343万円、③軍艦補充費は31,000トン相当の老朽艦を更新する費用であり、17ヶ年継続費で総額2111万円、などが主な内容である。

このプランは、91年度予算の策定・審議過程を踏まえて実現可能性などを勘案し、樺山提議を再構成したものであろう。すなわち、艦隊整備目標としての12万トン(艦船総排水量)は変わらないが、7ヶ年という比較的短期間の計画を倍以上の15ヶ年という期間に変更すること、それとともに新艦建造費と老朽艦更新費の区分を明確にすること³⁸、結果として年度当り予算額を半分程度に減額すること、などが新たな内容である。これらに基づいて、海軍が蔵相に対して計画全体の実質的承認と92年度予算請求案(継続費を含む)の打診をおこなったものが「海軍拡張費見込書」であったと考えられる。

これへの蔵相の対応は明らかではないが、同年7月に海相は軍拡計画案を再度提出し直している³⁹。それは、9ヶ年継続費総額約6000万円、甲鉄艦4隻を含む建造総排水量が約74,000tであり、若干の期間延長と建造計画の手直し⁴⁰はあるものの、ほぼ樺山提議に近いものであった。「海軍拡張費見込書」による計画について蔵相からの内諾が得られなかったため、おそらく海軍はそれをあっさりとして撤回し、樺山提議の延長線上に立ち返ったプランを再度提出したのであろう。しかし、これもまた92年度予算にそのまま取り入れられることにはならなかった。このような迷走ともみえる海軍の動向⁴¹は、軍拡計画が事実上未決定であったためであるといわなければならない。

³⁶ 資料 [13] p.38-39。

³⁷ 同上、pp.39-44。

³⁸ この発想は、後の軍艦水雷艇補充基金案につながっていったものといえよう。

³⁹ 1891年7月8日付「軍艦増加の為九ヶ年間継続を定むるの件」(資料 [1] pp.324-330)。なお、5月に松方内閣が発足しており、蔵相は松方の兼任であった。

⁴⁰ 主な異同は甲鉄艦・巡洋艦を建造数を若干減少させる代わりに1隻当りの排水量を増加させたことと、水雷艦の建造数を増加させたことである。

⁴¹ この海軍の要求について、室山 [1984] は「極めて強硬」(p.173)、高橋 [1995] も「強い予算要求」(p.270)と述べているが、上記の経過からいっても根拠に乏しい。

さて、松方内閣によって作成された92年度予算案⁴²は、総額としては91年度政府当初予算案とさほど変わらなかったが、議会を通過した91年度予算に比べると増加しており、次のような特徴をもっていた。すなわち、新規継続事業として陸軍軍備費（300万円）、軍艦製造費（275万円）、製鋼所設立費（225万円）、河川修築費（94万5千円）、北海道土地調査費（約13万2千円）が計上され、地方費支弁の監獄費を国庫負担（300万円）としたことが主なものであった。

海軍の新たな新規事業⁴³である軍艦製造費は継続費6ヶ年総額275万円（当年度分は24万円）であり、その内容は巡洋艦（2,700トン）と報知艦（1,800トン）の計2隻建造というものであった。それに加えて、製鋼所新設費（6ヶ年総額225万円）も海軍省予算として計上されていた。この製鋼所案⁴⁴は従来の海軍軍拡計画にはまったくなく、92年度予算案の策定過程において急浮上したものであった。これがいかにして予算案に組み込まれることになったのかという点は定かではないが、海軍が積極的に関与したものではなかった⁴⁵。むしろ、長期軍拡計画の実現を最優先にしていた海軍にしてみれば、軍艦製造費と競合する製鋼所新設費は単純に歓迎できるものとはいえなかったのである。

これら新規事業の財源もまた経常歳入ではなく、90・91年度歳計剰余金の一部を充てることになった⁴⁶。90年度の歳計剰余金は臨時支出等によって支出決定済分を除いて521万円であり、91年度のそれは予算上645万円となり、合計1166万円であったとされる。これらを財源として、海軍省所管の軍艦製造費と製鋼所新設費、および他省所管の新規事業費が設定された⁴⁷のである。

こうして、92年度予算案においても海軍軍拡計画における中核部分の予算化は果されることはなく、海軍省所管経費には新規事業継続費として軍艦製造費6ヶ年総額275万円と製鋼所新設費6ヶ年総額225万円が計上されることになった。ところが、この予算案に対して民党は俸給や庁費などの政費削減方針を維持するとともに、「新事業ハ基礎極メテ确实ナルモノアラサレハ着手セサルモノトス」という新たな査定方針をも定めていた⁴⁸。

⁴² 資料 [8]pp.565-572。同予算案については、室山 [1984]pp.172-173、高橋 [1995]pp.270-273、などが検討を加えている。

⁴³ 資料 [14]。

⁴⁴ 海軍製鋼所案に関する近年の研究としては、長島 [2004] (a) (b)、池田 [2008] などがある。

⁴⁵ 池田 [2008]pp.23-26。

⁴⁶ この点についても、92年度予算案策定に向けて大蔵省内で検討された史料が残されている。「明治二十三、二十四年度歳計剰余金処分案」(資料 [15])、「政費削減に因り余剰を生じたる歳入金額の処置に関する意見」(資料 [16])、および「明治自二十三年度至二十四年度剰余金使途計画」(資料 [17]) である。それらによると、軍艦製造費や陸軍拡張費とともに鉄道建設費、治水費、興業銀行補助、製鉄所設置などの事業費が挙げられているが、新規事業ではなく公債償還を優先する意見もあった。これらの史料からみれば限り、製鉄所設置は選択肢の1つではあっても、必ずしも有力とまではいえなかった。ところが、それが採択されるに至ったのは、蔵相を兼ねた首相松方正義のリーダーシップによるところが大きかったとみるのが自然であろう。

⁴⁷ 資料 [8] pp.572-573。その他の新規事業は、すでにみたように軍艦製造費も含めて総額で907万円である。残額は水害土地補助費等に支出予定とされた。

⁴⁸ 資料 [8]pp.574-575。

これによって、第2議会は当初より政府との対決色を強め、衆議院予算委員会は政府要求額について新規事業の削除や減額などを中心として794万円削減する査定案⁴⁹を作成したため、それに対して政府側は激しく反撥した。前議会でおこなわれたような民党と内閣との妥協は成立せず、12月25日衆議院は解散された。こうして、予算案は不成立になり、憲法第71条に基づいて前年度予算が執行されることになったのである。

総選挙後の92年5月に開会した第3議会において、政府は新規事業に関する追加予算を再提出した⁵⁰。それには前議会で成立しなかった軍艦製造費および製鋼所新設費が含まれていた。衆議院予算委員会の査定案は、前者を基本的に承認したが、後者については「原料物調査ノ完カラサルヨリ之ヲ廃除」⁵¹した。しかし、本会議における投票によって前者もまた否決され⁵²、結果として92年度海軍新規事業予算はまったく成立しなかった。海軍からすれば、長期計画のごく一部にすぎない新規軍艦製造費さえも獲得できない事態に陥ったのであった。

3) 93年度予算と第4議会

92年度予算において新規軍拡予算をまったく獲得できなかった海軍は、93年度予算策定に向けて92年10月新海相仁礼景範が従来の艦船建造計画を再構成したプランを発表している（表3を参照、以下仁礼提議と呼ぶ）⁵³。それは総排水量87,800t、総予算額約5900万円というものであり、従来の計画にあった水雷艦・水雷艇などの小艦が省かれ、甲鉄艦・1等巡洋艦など大艦の比重を増加させた艦隊編成に変更されていた。ただし、旧計画が7ヶ年であったのに対して、新計画は16ヶ年に延長されており、1年度当りの予算額は370万円程度に抑えられていた。

93年度予算⁵⁴を策定したのは第2次伊藤博文内閣であり、蔵相は前次官の渡辺国武に代わっていた。本予算案も単年度総額としては昨年度政府案と同程度であったが、継続費を含んだ内容においてはかなりの変化があった。まず海軍新規事業として甲鉄艦2隻（7ヶ年、1680万円）をはじめとし、3等巡洋艦1隻・報知艦1隻（6ヶ年、275万円）が計上され、継続費総額は約1955万円（93年度小計は約330万円）というものであった。その他の新規事業としては、既定の治水費増額（100万円）、内国勸業博覧会開設費（54万円）があげられ、他方で地価修正による地租軽減費として375万円を計上していた。さらに追加予算に600万円ほどを予定していたので、それらを総計すると3000万円を超える金額になり、91・92年度予算案に比べて明らかに積極政策といえるものとなっている。

⁴⁹ 同上、pp.576-577。

⁵⁰ 前回とは若干内容が異なる。

⁵¹ 資料 [8] p.591。

⁵² 同上、p.594。

⁵³ 資料 [1] pp.334-336

⁵⁴ 資料 [8] pp.656-659。同予算案については、高橋 [1995] pp.274-277を参照。

表3 1892年艦船建造案(仁礼提議)

(単位:t,千円)

艦種	隻数	排水量	排水量小計	費額小計	1隻当り費額	排水量比率	費額比率
甲鉄艦	4	11,400	45,600	33,114	8,279	51.9%	55.9%
1等巡洋艦	4	5,200	20,800	12,324	3,081	23.7%	20.8%
2等巡洋艦	2	3,800	7,600	4,342	2,171	8.7%	7.3%
3等巡洋艦	1	2,700	2,700	1,668	1,668	3.1%	2.8%
4等巡洋艦	3	1,630	4,890	2,969	990	5.6%	5.0%
報知艦	2	1,800	3,600	2,164	1,082	4.1%	3.7%
水雷砲艦	3	870	2,610	2,615	872	3.0%	4.4%
計	19	27,400	87,800	59,197	3,116	100.0%	100.0%

出典：資料[1] p.334より作成。

海軍新規事業⁵⁵の后者2隻は第2・3議会で成立しなかったための再提出であるが、前者(甲鉄艦2隻)は海軍軍拡プランの中核部分といってよい新事業である。しかもこの予算案は仁礼提議の16ヶ年計画ではなく、従来通りの7ヶ年計画としたため、総額が拡大しただけでなく単年度支出額も急増することになった。このように、93年度予算案の海軍省経費は91・92年度予算とは一転して海軍にとって画期的なものであった。これによって、83年度に認められたような長期軍拡計画が成立したとまではいえないが、海軍が繰り返し提出してきた新たな長期軍拡計画の実現に一步近づいたように思われたからである。

ところで、これらの財源について衆議院において蔵相は明確な説明をしておらず、具体的な金額をあげているのは91年度歳計剰余金554万円、93年度の予算上の歳計剰余金207万円だけである。不足額が270~280万円となるので、それを酒税・煙草税・所得税の増税によって賄うとしているが、それだけではかなり不足する。予算が成立しなかった92年度新事業費分(595万円)に第1議会の政費削減で生じた剰余金を合計すると1285万円程度になり、それに92年度歳計剰余金を加えればよいという見積り⁵⁶であったかもしれないが、大きな財源部分が説明されていないのは釈然としないところである。

ところが、政府が地価修正案提示をして民党への歩み寄りをみせたにもかかわらず、衆議院は第2議会の査定方針を堅持し、またしても大幅な予算削減をおこない、とくに海軍軍拡予算については全額削除⁵⁷した。歳出総額8376万円から885万円を削減した査定案を可決したのである。それに対して、伊藤内閣はいわゆる建艦詔勅(6ヶ年にわたり内廷費から30万円と文武官僚の俸給10分の

⁵⁵ 資料[18]。⁵⁶ 92年度歳計決算によれば次年度繰入金(確定された歳計剰余)が1686万円となっており、かなりの余裕がある。ただし、この時点では政費削減による剰余金が実際にどの程度留保されていたのかは判明せず、92年度歳計決算も不明であった。⁵⁷ 資料[8] p.674。

1を軍艦製造費に充てる)を天皇から引き出すことによって衆議院との妥協を図り、ようやく263万円の削減で決着し、海軍軍拡費も承認されることになった⁵⁸。

3. おわりに

日清戦前期における海軍軍拡の意義を考察するうえで、対外政策と財政政策に関する分析がきわめて重要であることはいうまでもない。かつての通説的把握は、明治政府は成立当初より朝鮮支配を企図して軍備拡張に努め、その傾向は壬午事変後に決定的となり、対清戦争準備は着々とおこなわれていったというものであった。しかし、近年の研究動向は日清戦争に至るまで政府において対清協調路線が主流であり、開戦自体も計画的なものではなかったという説が有力になっている。そのような潮流の代表的研究である高橋 [1995] は、当該期の外交・政治・軍事・財政を総合的に分析したという点においても傑出した存在である。

しかしながら、陸海軍の大きな予算請求圧力に対して当時の政府＝大蔵省が抵抗しながら財政健全化路線を貫徹するという図式は、当時における陸海軍の圧力を過大に評価したものと考えられる。この時期までの海軍に即してみれば、軍拡予算を獲得するために大風呂敷の長期軍備計画を作成し、それが採用されないとみると、超長期計画に変更したり、またすぐに元の計画に近いものに戻したりという迷走を繰り返しており、確固たる海軍案が先ずあってそれが「圧縮」されたというものはなかった。むしろ、政府は財政状況を基礎にして政策決定をおこなっており、海軍軍拡計画も実質的には政府主導で決定されていたということが出来る。陸海軍は内閣に一定の影響を与えていたとはいえ、後年のように「軍部」として強い政治的圧力をもつ存在ではなく、政府（内閣の）の基本的な統制下にあったといえよう。

ところが、議会開設によって政府は民党対策に追われて思うような政策決定ができにくくなる。他方で、民党は政策構想としては海軍軍拡を支持しながらも、具体的な政策においては「民力休養」を最優先としたため、その財源確保の必要性から軍拡予算を否決しつづけた。また、これは藩閥政府を追い詰めるという民党の戦術でもあったことも確かであろうが、海軍が獲得した予算を消化していなかったことが、民党に「海軍改革」を唱えさせる根拠にもなっていたのである。この点は本稿では論及しえず、課題を残している。

日清戦争直前から戦後にかけて自由党と政府が接近し、議会は海軍軍拡の防波堤というよりも逆に旗振り役に変化し、その後の大軍拡へとつながっていく。それによって、政府と海軍との関係は徐々に変化を始める。これらの点については、稿を改めて論じることにしたい。

⁵⁸ 同上、pp.693-703。

【研究文献】

- 池田憲隆「軍備部方式の破綻と海軍軍拡計画の再編－1883-86年－(中)」弘前大学『人文社会論叢』(社会科学篇)第11号、2004年
- 池田憲隆「1880年代後半における再編海軍軍備拡張計画の展開－1886-90年－(上)」弘前大学『人文社会論叢』(社会科学篇)第14号、2005年
- 池田憲隆「1880年代後半における再編海軍軍備拡張計画の展開－1886-90年－(下)」弘前大学『人文社会論叢』(社会科学篇)第16号、2006年
- 池田憲隆「海軍省所管製鋼所案と陸海軍」、弘前大学『人文社会論叢』(人文科学篇)第20号、2008年
- 稲田正次「明治二十二年会計法の成立」『富士論叢』25巻2号、1980年
- 加藤陽子『戦争の日本近現代史』講談社、2002年
- 小柳春一郎「明治憲法下における会計制度の形成」(『官僚制の形成と展開』、山川出版社、1986年、所収)
- 小柳春一郎「会計法立法経過の概要と資料解題」(小柳編『会計法』、信山社、1991年、所収)
- 佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』吉川弘文館、1992年
- 高橋秀直『日清戦争への道』東京創元社、1995年
- 鳥海 靖「藩閥対民党」(内田健三他編『日本議会史録1』第1法規出版、1991年、所収)
- 長島 修「製鐵所構想と各種委員会」『九州国際大学経営経済論集』第10巻第3号、2004年(a)
- 長島 修「官営製鐵所成立史の一局」(高村直樹編『明治前期の日本経済』日本経済評論社、2004年、所収)(b)
- 原田敬一『帝国議会誕生』文英堂、2006年
- 坂野潤治『明治憲法体制の確立』東京大学出版会、1971年
- 室山義正『近代日本の軍事と財政』東京大学出版会、1984年

【資料】

- [1] 海軍大臣官房編「海軍艦船拡張沿革」(『山本権兵衛と海軍』原書房復刻版、1966年、所収)
- [2] 『公文別録』2A-1-別171(国立公文書館、所蔵)
- [3] 『黒田清隆関係文書』86-8(国会図書館憲政資料室、所蔵)
- [4] 「(対清)策戦意見書」(福島県立図書館佐藤文庫、所蔵)
- [5] 大山梓編『山県有朋意見書』(原書房、1966年)
- [6] 『明治財政史』第1巻(1926年)
- [7] 『松方家文書』(29-9)(国会図書館憲政資料室、所蔵)
- [8] 『明治財政史』第3巻(1926年)
- [9] 『明治二十四年度海軍省所管予定経費要求書』(国立公文書館、所蔵)
- [10] 『海軍省所管明治二十四年度軍艦製造費要求書追加』(国立公文書館、所蔵)
- [11] 「準備金始末参考書」(『明治前期財政経済史料集成 第11巻』、所収)
- [12] 『松方家文書』(29-26)(国会図書館憲政資料室、所蔵)
- [13] 大東文化大学東洋文化研究所編『松方正義関係文書』第7巻(1986年)
- [14] 『明治二十五年度海軍省所管予定経費追加要求書』(国立公文書館、所蔵)
- [15] 『松方家文書』29-28(国会図書館憲政資料室、所蔵)
- [16] 『松方家文書』29-29(国会図書館憲政資料室、所蔵)
- [17] 『松方家文書』29-30(国会図書館憲政資料室、所蔵)
- [18] 「明治二十六年海軍省所管予定経費要求書」(国立公文書館、所蔵)