

議會開設期の憲法第六十七條問題（上）

佐々木

隆

The Problem of the 67th Article of the Constitution at the Time of the Opening of the Diet (I)

With the promulgation of the Constitution of the Great Japanese Empire in 1889, the power of legislation was transferred to the Imperial Diet which was scheduled to open in the following year. The problem which arose at the time concerned an apparent contradiction between a regulation requiring the consent of the Diet for the passage of the budget (Constitutional Law 64) and Constitutional Law 67 which stated that expenditures based on the authorized powers of the Emperor, or on the law, or on duties and obligations of the government could not be retrenched or curtailed without the consent of the government. The former seemed to give wide recognition to the Diet's power over the budget while the latter seemed considerably to restrict this power. Moreover, the former seemed to strengthen the power of the Diet, i. e. that of the political party, while the latter seemed to strengthen the power of the government, i. e. that of the *han*-clique. Inevitably the *han*-clique and the opposition parties would clash over this problem at the opening of the Diet. This problem arose from the different standpoints taken by Kowashi Inoue and Hermann Roesler regarding the Constitutional position of the Diet. The fact that the 67th Article presented a compromise between the opinions of the two men added to the confusion. As the opening of the Diet approached, the Government, in order to reinforce control over the budget, as provided by Article 67, prepared a draft for the enforcement of the 67th Article, concretizing the expenditures involved. But the fear that this would, in effect, be an addition to the Article of the Constitution, gave rise to criticism that this would imperil the stability and credibility of the newly instituted Constitution. The draft for the enforcement of the 67th Article was abandoned, and, instead, supplementary rules to the Public Accounts Act were established in August in 1890. These rules were effective only through the year and therefore bred doubt as to their efficacy as a restrictive measure to check the Diet's power over the budget. On November 25th, 1890, the first meeting of the Diet opened and the debate began as to whether the initiative of one House alone, or that of both Houses, was required to place the demand for the curtailment of expenditures presented in Article 67.

(to be continued)

はじめに

明治二十二年二月十一日の大日本帝国憲法發布により藩閥の歴史は新しい段階を迎えた。藩閥はこれまで、江戸幕府を實力で打倒したという歴史的事実の上に立って、一種の革命政權として日本を統治して来た。明治八年四月の漸次立憲政体樹立の詔の後、明治新政府は徐々に三權の分立を圖つて来たが、行政・立法の兩權は依然、藩閥政府の手に保たれて来た。

しかし、帝国憲法は立法權を帝國議會に付与し(第五條)、議會は法律制定權(第三十八條)、予算議定權(第六十四條)、上奏權(第四十九條)など國政を左右し得る權限を手に入れた。また、帝國議會の一翼を担う衆議院は「公選セラレタル議員」で構成されたから、これまで基本的には体制外勢力に過ぎなかつた政党勢力は政策決定過程に参加が可能となつた。そして憲法公布の日に発せられた詔は、帝國議會を明治二十三年に開設することを最終的に確認した。憲法公布翌日の二月十二日、内閣総理大臣黒田清隆は地方長官祝宴において、

唯夕施政上ノ意見ハ人々其所説ヲ異ニシ、其合同スル者相投ジテ團結ヲナシ、所謂政党ナル者ノ社会ニ存スルハ亦情勢ノ免レザル所ナリ。然レドモ政府ハ常ニ一定ノ方向ヲ取り、超然トシテ政党ノ外ニ立チ至公至正ノ道ニ居ラザル可ラズ。

との「超然演説」を行なつた。この演説は、政党を特定の政治的利害を持った人々の私的集団と見做し、政党の影響力を拒否し党派性を排除することこそ公正な政治を可能とし国家・国民の幸福・利益に適うとするもので、当時の藩閥政府の指導理念であつた。

黒田の超然演説はしばしば反政府的自由民権運動の系譜に属する政党の政権樹立、政権参加を拒んだものとされるが、それは正確ではない。それは政党一般の影響力の排除を謳っている以上、論理的には親政府党の公認与党化は勿論、建前上はその育成さえも排除されるものであった。⁽³⁾

だが、それは同時に主要政党の代表者を網羅し「公正」を保ち得るならば、政党指導者の入閣をも容認し得るといふ弾力性を持っていた。事実、超然演説を行なった黒田自身が大同団結運動の指導者後藤象二郎と立憲改進黨の指導者大隈重信を閣内に擁し、旧自由党の指導者板垣退助にも入閣勧誘の触手を伸ばしている。⁽⁴⁾ 黒田自身の行動からも容易に想像されるように、超然主義は生硬で平板な観念論ではなく、多様性と縦深とを持つ、それなりの現実性を備えた理念であり政策であった。⁽⁵⁾

もともと、藩閥指導者は、政党指導者を入閣させる場合でも、藩閥全体と彼を対等互角の存在と見做していたわけではなく、その人物を政党そのものと代置してはいたわけではない。黒田内閣の政党指導者入閣策が「功臣網羅」と表現されたように、彼らの入閣資格は維新の功労者ということにあり、政党は彼らの政治資産、附屬物に見立てられていた。藩閥の指導者は政党を無視してはいたわけではないが、政党そのものの政権参加は峻拒していたのである。

以上のように、藩閥の指導者は政党を政治的利害を共にする人々の私的集団と見做し、(実際にそう信じている者も多かった) 彼らの政権担当能力、政権参加資格に疑問符を附することによって政党の政権掌握や政府の特定党派への傾斜を排除し、「公正」と天皇の信任を標榜する藩閥の政権独占乃至は政治的優越を維持しようとしたのである。

黒田の超然演説はこうした考え方を集約的に示したものであったが、実際問題としては超然演説は藩閥政府の一方的な見解・期待・希望の表明に過ぎなかった。それは精々首相の訓示として行政府或は藩閥を緩やかに拘束するに過ぎず、固より立法府たる帝国議会に対し直接の効力を持たなかった。また、帝国憲法は議院内閣制を定めてはいない

もの否認もしておらず、ましてや超然主義について定めるところは無かつた。

帝國議會は法律制定権、予算議定権、上奏権という憲法上の「三ツノ大権」⁽⁶⁾を持つており、運用によつては政府を脅かすことが可能であつた。殊に行政の基礎たる法律、予算について議會が広汎な権限を持つてゐるのは政府にとつて脅威であつた。こうした制度面からの挑戦に対し、行政府としての獨立性を守るためには、或は藩閥の政權独占・政治的優越を守るためには彼らもまた制度的防壁を必要としたのであつた。

斯かる観点から注目されるのが、第六十七條の議會の予算議定権に対する制限規定、それに第七十一條の予算不成立時における前年度予算施行規定であつた。

第六十七條の「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廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス」は、行政の根幹に関わる經費を議會の査定から守る防壁として期待されていた。第七十一條の「帝國議會ニ於テ予算ヲ議定セス又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ予算ヲ施行スヘシ」は、最低限度の行政の連続性と安定性を守るものとされてゐた。

但し、議院の上奏権に対しては、一旦上奏が為されてしまえば政府には制度的な對抗手段が無かつた。憲法上天皇には上奏への回答義務は無いが、実際には回答が行なわれるケースが多く、その場合天皇が一方の主張を一〇〇%受け容れることはほとんど無かつた。つまり上奏が議決されれば政府は讓歩を余儀無くされる公算が大であり、政府が上奏案可決を防ぐために停會奏請を連発したのはこのためと思われる。

さて、問題の六十四條、六十七條、七十一條が制定されるまでには、井上毅とロエスレル Karl Friedrich Hermann Roessler (ドイツ) の憲法構想をめぐる根深い対立と、これに由来する攻防の歴史の跡があつた。ロエスレルはもとも

と日本の立憲政治の成功に懐疑的であり、議会に予算議定権・審議権を与えることに否定的であった。彼は議会の審議権は歳出については「其の法律に合し正当なるや、また法律命令上の額なりや否や」を検討する程度に止めるべきであるという見解を持っていた。これに対し、井上毅は議会の予算議定権を広く認める考えを持っており、行政の安定性確保の手段としては予算不成立時の前年度予算施行権、継続費の設置を定めるに止まっていた。六十四条（国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝國議會ノ協贊ヲ經ヘシ）、七十一条はこうした井上の考えに由来している。⁽¹⁾

一方、ロエスレルは予算のうち議会の審議権の及ばない範囲を広汎に設定しようとしており、これを立憲政治の精神に反すると考える井上と鋭く対立していた。二十年夏の夏島草案では「帝室費又ハ法律ニ依リ生シタル政府ノ義務ヲ履行スルニ必要ナル歳出ハ之ヲ予算ニ掲クルモ毎年議決スルノ限ニ在ラス」とロエスレル的な条文が採り入れられ、曲折を経て二十一年二月の草案では「憲法上ノ權利ニ基キ又ハ法律ノ効果ニ由リ又ハ帝國議會ノ議決ニ依リ生シタル政府ノ義務ヲ履行スルニ必要ナル歳出ハ之ヲ予算ニ掲クルモ毎年帝國議會ノ承認ヲ經ルノ限ニアラス」と、議定権の及ばぬ範囲が拡大した。しかし、この後井上の反撃が奏効し、浄写三月案では「憲法上ノ權利ニ基ツケル歳出及法律ノ効果ニ由リ又ハ帝國議會ノ議決ニ由リ生シタル政府ノ義務ヲ履行スルニ必要ナル歳出ハ之ヲ予算ニ掲クルモ帝國議會ハ政府ノ承諾ヲ經スシテ既定ノ額ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス」と、政府の承諾並に「既定」という条件が附せられ、議定権制限の傾向に巻き返しが行なわれた。枢密院の審議では「既定」の字句の追加が問題となったが、最終的には維持され、若干の字句修正を経て六十七条の形に落ち着いている。⁽⁸⁾

六十四条、六十七条、七十一条は以上のような井上とロエスレルの議会の位置づけをめぐる対立の中から生れ、その対立の痕跡を残したのだが、その結果、議会の予算議定権を一般的に定めた六十四条と、かなり広汎に議会の予算議定権を制限した六十七条が同一憲法上に併存する、即ち立法趣旨が異なるように見える両条が併存するという問

題が生じた。都筑馨六は二十四年一月に著わした意見書⁽⁹⁾の中で「我が帝國憲法ハ六十四條ニ於テ大陸ノ主義ヲ採リ、六十七條ノ費目ハ之ヲ他ト區別シテ英國ノ制度ニ拠ラシメタルガ如シ」と兩條が不整合に見えることを認めているが、都筑が六十七條を英國類似としたのは主要國に同一例が無かつたため類似のものを選んだためで、実際にはロエスレルの持論が採り上げられていたのである。兩條の立法趣旨が異なるように見えるのは議會開設後、政府と議會の間に予算議定權の範圍をめぐつて争議をもたらすのは必至であり、政府は「平穩正當ノ針路ヲ取り第六十四條ト第六十七條トヲシテ兩々調和シテ相悖戻セズ」という状態を創り出すために苦闘を強いられることになる。

六十七條の問題点は他にもあつた。それは六十七條が西欧の主要國に同一の事例を見ず「第六十七條ノ施行方法ハ經驗ノ前例ヲ得ルニ乏シキノ困難ナシトセズ」ということであつた。井上は六十七條の由來について、

元來独逸各小邦ニ於テ國家必要ノ費用、或ハ政府ノ義務ハ議院之ヲ拒ムヲ得ストノ條アリト云ヘトモ、君主ノ權ニ基ク費出ト云ヘル例ハ一モ無之候。〔略〕天皇ノ大權ナル語ヲ會計上ニ提出シタルハロエスレル氏ノ發明ニシテ幾ト一家ノ奇說ニハ無之哉ト劣生ハ最初ヨリ掛念仕候。⁽¹²⁾

と、ロエスレルの独自の考案であるとしているが、その上に井上の修正が加わつたために問題は更に複雑化した。

もともと六十七條は六十四條との整合性の問題を抱えているが、井上の修正によつて、議會が政府に同意を求めるとき^{クイック}時期と主体(單院で可能か否か)、政府が同意しなかつた場合の処置、政府は法律上どの範圍まで同意し得るのか(同意に伴う官制・法令の変更は許されるのか)、「既定」とは何を意味するのかと言つた問題が加わつた。しかも、これらは行政府と立法府の力關係に係る問題であり、前者に依拠する藩閥と後者に依拠する政党の消長にも深く関わつていた。しかも、それは生身の政治主体の交渉・衝突という現実の下で展開したから、法理や原則論・公式論のみで処理されるわけではなかつた。彼らは更に、アジア最初の議會を無事終了させることが日本の近代化を西欧諸國に証明するこ

とになるといふ命題とも直面していた。

しかし、同時に今回の議会は実に第一回議會であり、この度の新儀は爾後の先例となる公算が大であった。六十七條問題に如何なる政治的慣習を創るかは藩閥と政党の将来がかかっているものであり、安易な妥協は出来なかつたが、不用意な対決も憚られた。第一議會の六十七條問題は斯くして頼るべき先例の無いまま展開しようとしていたのである。

六十七條と超然主義の問題を初めて本格的に考察したのは坂野潤治氏の名著「明治憲法体制の確立」(東京大学出版會、昭和四六年)であった。坂野氏は六十七條による民党の予算削減要求への歯止め効果(民党の「民力休養」政策とその限界)並に議會の予算議定権による政府の「積極主義」の限界を検討し、初期議會期の藩閥政府と民党の対立・提携の歴史の研究に大きな足跡を残した。

また、坂井雄吉氏は「明治国家と井上毅」(東京大学出版會、昭和五八年)で、制憲期から初期議會期に至る井上毅の軌跡を追跡した。また、帝国憲法制定までの経緯は稲田正次「明治憲法成立史」(全二卷。有斐閣、昭和三五・三七年)に詳しい。

一方、鳥海靖氏は「日本近代史講義」(東京大学出版會、昭和六三年)で幕末から初期議會期までを通観・検討したが、この中で藩閥の憲法運用、憲法構想の實際や帝国憲法の評価について幾つかの興味深い指摘や示唆を行なっている。

個別的な論文としては終戦直後に故岡義武氏が「第一議會に関する若干の考察—第一議會と伊東巳代治」を發表し(『国家学会雑誌』六〇—二)、六十七條費目廢減を要求する主体が一院か兩院かという井上と伊東の論争を検討している。

しかし、これらの研究はしばしば包括的或は個別的に過ぎる嫌いがあり、六十七條問題の全貌或は具体像は必ずしも十分に明らかに思われないように思われる。例えば、政府の六十七條解釈の大勢が奈辺にあつたのか、六十四條と六十七條の調和の問題、六十七條と七十一條の関連性の問題、六十七條による政府の不同意は実際に効果をもち得たのか、政府が六十七條による不同意を貫いた場合予算はどうなるのか、六十七條費目は実際に政府と民党の争点だったのか、そもそも六十七條がカバーする費目は何々なのか、などといった問題は研究者の問題関心の所在の關係もあつてか、なお不分明のままに残されているものが多い。

本稿は上述のような問題関心から、憲法第六十七條をめぐる諸問題が集中的に現われた議院開設期の政治過程を検討する。即ち本稿は六十七條の政治的機能とその問題点を検証しつつ、藩閥政府の超然主義の実像或は議院開設時の藩閥政府の基本政策・立憲政治観などを説明しようとするものである。叙述に当っては基礎的な事実の確定を重んずるとともに、初期議會期の特色といわれる「民力休養」をめぐる藩閥政府と政黨の対立といわれるものの実相についても、六十七條問題と関連させつつ再検討に留意した。

なお、本稿中の人名は初出時に姓名を記し丸括弧内に出身藩(武士以外は出生地と身分)を記するのを原則とした。但し、衆議院に議席を有する人物は選挙区を記した。また、引用史料中の句読点は佐々木が適宜これを附した(刊本のものも一部改めている場合がある)。傍点は断りの無い限り原文に拠るが、当時の刊本や新聞記事などで多用されて煩瑣なものは省いてある場合がある。

註

(一) 指原安三『明治政史』(吉野作造編『明治文化全集第三卷』)八日本評論社、昭和四年√所収 三六一―三七頁。

- (2) 二月十五日、伊藤博文も地方長官に対しほぼ同趣旨の訓示を行なっている。
- (3) 拙稿「明治二十五年の伊藤新党問題」(『日本歴史』四六八)、「第一次松方内閣の崩壊」(『聖心女子大学論叢』七一―七五)参照。
- (4) 明治二十二年三月十四日付伊藤博文宛黒田清隆書翰(伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書四』八塙書房、昭和五年√四〇三頁)。
- (5) 鳥海靖氏はこのような黒田の行動について「厳密な意味での超然主義は事実上すでに放棄されていたともいえるであろう」と評価しているが、最初からこうした多様性を持っていたと見るべきであろう。
- (6) 明治二十四年二月六日衆議院本会議における末広重恭議員の発言(東京大学出版会編刊『帝国議會衆議院議事速記録2』昭和四年√五八七頁)。
- (7) 「明治憲法成立史・下巻」一一―一九六頁並に「明治国家と井上毅」一三七―一六二頁及「日本近代史講義」二四四―二五〇頁。
- (8) 「明治憲法成立史・下巻」一九七―四一四頁並に「明治国家と井上毅」一六五―一八七頁。
- (9) 「都筑馨六意見書」(国立国会図書館憲政資料室所蔵「都筑馨六関係文書」)。
- (10) 井上毅「憲法第六十七条ヲ施行スル為ニ条則ヲ制定シ其ノ節目ヲ定ムルノ件ニ係ル理由」(憲政資料室所蔵「陸奥宗光関係文書」)。
- (11) 同右。
- (12) 明治二十一年七月二十四日付伊藤博文宛井上毅書翰(『明治憲法成立史・下巻』七九九頁)。

第一章 議會開設準備期の六十七條問題

一 憲法六十七條施行法案

1

帝國議會の開設が近づくにつれ、憲法六十七條にいう「政府ノ同意ナクシテ帝國議會之ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス」に該当する費目の範圍が明確でないため、近い将来これが争点化する恐れのあることが法制局や大藏省の關係者から指摘されるようになった。法制局長官井上毅（熊本）は明治二十二年冬、内閣に提出した意見書の中で「國會開院ノ前着手スベキ事件」の一つとして「憲法六十七條ニ掲ケタル所ノ議會ニ於テ廢除削減スルヲ得ザル歳出ノ項目ヲ確定スル事」を挙げ、次のようにその問題点と対策を述べている。¹⁾

此事憲法ハ唯其ノ原則ヲ掲ケタルニ過ギズ。其ノ項目ニ至テハ未タ確定ノ制令アラザルカ為ニ將來政府ト議會トノ間ニ紛議ノ種子ヲ為スコト眼前ニ在ルノミナラズ、其ノ解釈ニ於テモ既ニ諸省ノ間ニ異議ヲ生シタリ。故ニ早キニ及テ一ノ法律ヲ以テ實際ノ項目ヲ確定スルヲ要ス。現在法制局ニテ立案シ大藏省ト叶議中ナリ。

井上毅が二十二年十二月十九日に大藏次官渡辺国武（高島）に送った書翰²⁾には「困却物は憲法六十七條之始末にて有之、ぐづぐづいたし居候は、忽ち實際上之衝突に至可申候。又予算上之組立式而已にては議論之種子は消滅すまじく

候。因て種々苦慮仕候処、此際一つ明文となして公布せらる、事至て必要に可有之候。別紙案未定試稿御一覽被下度、其間条項は猶修正を要候へとも、大体此方法を取候て者如何可有之哉」と見え、井上毅の問題提起により法制局と大蔵省の間で接触が始まつていたことが判る。

井上が起案した憲法六十七条施行に関する法案（以下「六十七条施行法案」と呼称）の試案はその後、大蔵省内で検討された。二十二年十二月三十日付渡辺宛井上書翰には「先日御相談いたし候憲六十七条之施行に付発布せらるべき法律之事は大蔵大臣殿と如何之御決議に至候哉、速に承知いたし度候。生は此一件は紛議之根と専心配に存候へは、是非明々白々地之明文必要と存候」と見えている。

二十三年新春には法制局と大蔵省との協議が一段落し、六十七条施行法案の試案は井上から総理大臣山県有朋（長州）の許に提出された。山県はこの試案を更に司法大臣山田顕義（長州）に諮っている。二十三年一月十五日付山田宛井上書翰に曰く、

憲法既定額之解釈に付異議多端に成候而は将来葛藤之種と存られ候に付、判然たる目安之法律発せられ候事必要存候に付、先頃試案総理大臣殿へ出置候処、閣下御手へ廻され候由。

この試案の焦点となつたのは各省庁の庁費の取扱ひであつた。井上は右の書翰の後段で次のように論じている。

右は疑点を免れざるは各庁費之事に而有之、庁費を既定費とする時は自由議決費は至て僅少なるものに相成、憲法之精神如何に有之候哉。篤斗閣議を被為尽度冀望奉存候。

井上は庁費を既定費に含めれば自由議決費目は僅かとなり、憲法の精神に反する恐れがあると指摘している。帝国憲法第六十四条は「国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝國議會ノ協賛ヲ經ヘシ」と帝國議會の予算議定権を定めており、極度にこれを制限する法律を定めれば第六十四条の立法趣旨と矛盾しかねないことを指摘したものと思われる。實際、

庁費を既定費とした明治二十四年度予算政府要求案では自由議決費目の合計額は総額の二二・三％に過ぎなかつた。⁽⁵⁾
 井上は右の試案について山田に大蔵大臣松方正義（薩摩）に諮つた上で閣議で検討することを求め、法制局としては「粗閣議御定相成候上に而更に起案可仕候」と、内閣の方針がまとまつた段階で法制局案を固めたいとしている。

2

その後、六十七條施行法案の井上試案は大蔵省を中心に検討が行なわれ、法制局では大蔵省の意見を探り入れた修正案を作成していた。一月二十六日付渡辺宛井上書翰には「六十七條件に付而は已に大蔵大臣御面議御評決相成候由承及候。然処法制局にて猶再審按をさし出、其方に落札いたし候由。然る上は右再審按に対し更に修正を以て精練に至度存候間、生より昨冬さし出候案は御取消可被下候」と見える。大蔵省が法制局の修正案を採つたことが判るが、井上はこの修正案は完成度が低く多くの問題点を抱えているとして批判的であつた。井上の批判は右の書翰の後段に詳しい。即ち曰く、

農商務衛生等之事務費を大権既定費とする事生は甚た反対に存候。官制に要する費用とは直接に又限局に解すへきものにして、決而間接に關係ある所之事務費に直に及ふべきにあらず存候。若庁費と權衡不釣合との説あらは庁費も全く削る、亦可と存候。過度に便利之法を設け候は、其反動は却而不好結果に至可申心配いたし候。其他之修正法制局へ申置置候へとも、猶寫を以て供清覽候。

井上は六十七條施行法によつて安易に多くの費目を六十七條費目に指定し、議會の予算議定權を極度に制限すれば、重大な反撥を招き將來の国政に却つて有害であると警告している。

こうした井上の批判は一月二十八日付山田宛書翰の中に更に具体的に表われている。
御差し越法律案を按ずるに、

一、文武官俸給（第一条）

二、陸海軍編製に必要な費用

三、外国条約より生ずる経費（第五条）

四、法律の結果に由れる歳出（第七条）

五、法律上政府の義務に属する歳出（第八条）

右各項は憲法の明文なり法律の明文なり、条約書の明文なり又命令書・約束書の明文なり明亮にして毫も紛議を生ずべき懸念なく、此法律を以て規定するの必要なきものなり。如此論し来りて此法律の効力を以て紛議を絶つの必要ある者を挙げれば、

一、各庁々費（第三条）

二、修繕費（第四条）

三、勅令・命令に依て与ふべき諸手当・賞与の類

に過ぎざるなり。是等を憲法上の大権に基つける経費、即ち「天皇ハ官制ヲ定メ文武官ヲ任免ス」にあてはめ候は甚た不道理なるのみならず、此数項自由討議を許したりとて憲法第六十七条の大精神大骨子なる国家の存立に妨ありとの論は到底天下の広場に行はるべきに非ず。又万世の賢哲を待て誤らざる論とは難申、僅々庁費、修繕費、諸手当等を自由討議にするがいやとて如此法律を出し一般の感情を損するは政略上得策歟不得策歟、是更に御一考を累し奉り候一義なり。今朝大蔵大臣へ参り申談候処、同氏は粗同意の様に被申問候間、何とぞ御考案御答奉希上候。

井上はここでも予算議定権を極度に制限することは憲法上問題があることを指摘するとともに、政略的に見ても不適当であるとしている。井上が、斯かる措置は議會政治への絶望を招き議會開設後の國政に混乱をもたらすと考えたことは想像に難くない。井上は六十七條施行法によつて予算面において行政府としての必要最小限の安定性を確保することを必須とする一方で、六十七條を限定的に捉え、ある程度は議會の自由議決権を認められた方が大局的・長期的に見て政府と議會の円滑・良好な關係を築く上で有益であると考えていたのである。因みに二十四年度予算政府要求案の場合、庁費・修繕費を六十七條費目から外せば自由議決費目の割合は二七・七%に拡大する。井上がこの他「間接に關係ある所之事務費」を外すべきと考えていたのは前に見た通りである。

前掲井上書翰に拠ると松方も井上の意見に原則的に同意していたらしいが、山田法相も井上の考え方に賛同していた。二月二日付松方宛山田書翰には「訓令案中各庁々費、修繕費、諸手当、賞与之類は御取除相成候方恰当と存候。是等之項を強而加入候はは後來必ず変更せざるへからざるに至らんと憂慮罷在候。何分御再考被下度希望仕候」と見える。山田は庁費、修繕費、諸手当、賞与を六十七條費目に指定しても、議會との予算交渉で結局は変更を余儀無くされると見ていた。

山田はそうなればこの法令の有効性に悪影響が及びかねないと考えていたらしいが、實際後述するように第一議會では政府は衆議院との交渉で六十七條費目の削減に同意させられており、先見の明があったと言えよう。但し、この山田の危惧のあり方も含め、政府關係者は法令で指定された費目については議會からの廢除削減(以下「廢減」と表記)の要求を一応防禦し得ると考えていたらしい。

なお、山田の表現から見てこの段階で庁費、修繕費、諸手当、賞与は草案の六十七條費目に含まれていたものと思われる。

また、山田書翰には六十七条施行法案は「訓令案」と見えている。次項に見るように、この時期になると政府内では六十七条費目の範囲の問題の他に、立法形態についても考え方の相違が生れていたようである。

3

二月半ばになると、六十七条施行に関する法令の立法形態について、政府内は詰めの作業に入っていたが、この段階になっても法律或は勅令とするか、単なる訓令にとどめるか最終的な意思決定は行なわれていなかった。二月十四日付松方宛山田書翰⁽⁹⁾に曰く、

既定額云々之事近日諸新聞にも続々掲載するに至候に付而は、速に閣議と枢密院意見と一致不相成而は不都合と存候。付而は過日も御談仕候通、法律にするとせざるは別段之事と致候。

過日之会議案の前に法律と致すと否やは枢密院議定の後決定致すへき旨御記載被下、今日にも御諮詢の手續相運候様御尽力希望仕候。

仮に法律案とか勅令案とか不致候而は御諮詢之手續不立様存候に付、不得已右之通に愚考仕候。

細意を掴み難い点も残るが、これによると六十七条施行に関する問題については特に立法の形態を決めなのまま枢密院に諮り、その結果を見て法律とするか否か政府の態度を決める段取りとなっていたようである。

この直後、六十七条施行問題は枢密院に諮られたが、枢密院は六十七条費目を法定することに否定的であった。二月二十六日付伊藤博文宛井上毅書翰⁽¹⁰⁾には次の如く見える。

憲六十七条実施の件に付枢密院は満場不同意の由に有之、此の位の事は内閣のポリチックにて実際に籠絡し、議會

異議なからしむる事最好なるへしとの説と相見え候。

枢密院の意向は六十七條費目の問題は政府が議會との交渉の中で解決すべきで法定するに及ばずといふものであったが、井上は「是れ誠に手廻なしに馬を乗ると同一事にて、乗手名人にして且老鷲馬ならては難能事に有之候半歎」としている。井上に拠れば六十七條は「アブストラクトに原則を示したるもの」に過ぎず「予算上に適用するに當て「マテリエル」を歴擧せざる時は予算會議は非常なる紛乱の物となり、遂に解散の結局をも見るに至るは鏡に掛けるが如し」であり、費目を具体的に法定することで六十七條の歯止め効果は初めて活きて来るといふものであった。

井上は更に、六十七條は日本獨特の規定であり、西欧の憲法の歴史に運用の経験・故智を学ぶことは出来ないといふ。即ち井上に拠れば「元來六十七條は日本憲法の名産にて、彼の独乙學者スタイン氏に始まり「グナイト氏」⁽³⁾「ワグネル氏」「シルチエ氏」「ロエスレル氏」等の賛成ありと云へとも、一も是れを實行したる如國あることなし」といふものであり、六十七條の安定的運用は日本の政府と議會が自らの積み重ねによつてこれから築いてゆかねばならなかつた。

「序説」にも述べたように、六十七條は行政の安定性・連続性を重んずるイギリスの政治習慣やドイツの新興學派の考え方に予算議定主義をとり予算を法律に優先させるフランス流の考え方を接木したかに見えるもので、それ自体が予算議定主義と議定権制限の併存という緊張を孕んでいる。井上も指摘するように外国に先例を求め範をとること出来ず、勢い政府と議會は各自に好都合な側面を強調することになる。井上は「若し此の條に附屬法律明確ならざる時は此の條は一敗地に塗るべきのみならず、却て此の條の結果として不祥なる憲法歴史を見るに至るへし」とも論じている。井上は右のような六十七條の由来を考え、また「老鷲馬」ならぬ驛馬かも知れぬ議會と「乗手名人」とは言い切れぬ政府の關係を考えると、兩者の間で六十七條運用に安定した政治習慣を創り出すには多大の時間を要

し国政上の損失が大きいと見たのであろう。井上はこうした事態の予防措置として六十七条費目の法定を説いているのである。

それは行政の安定性・連続性に責任を持つ政府の一員としての立場に基づく処も大きいが、井上が六十七条の立法趣旨に鑑み予算議定権と議定権制限の調和に配意し、議會開設に當つて政府・議會関係の安定・円滑化のための政治的積み重ねを重視して来たことは既に見た通りである。

こうした井上の立場から見れば、枢密院の冷淡な対応は忌々しい限りであり「無責任の論者とは乍申枢員の空想も亦甚と存候」という評価となつて来るのである。

なお、右に引いた伊藤宛井上毅書翰の袖書には「諸問案は御意見に依り庁費は取除き有之候」と見える。井上が反対していた庁費の六十七条費目組入れに伊藤も同様の意見を示し、この時点では一旦は削除が決つていたことが判る。

4

これまでに見て来たように、法制局や大蔵省の関係者は範圍の広狭は別として六十七条費目を法律によつて指定することに積極的であつた。しかし、枢密院書記官長伊東巳代治（長崎の町人）は六十七条施行法の制定は憲法の安定性・無謬性を破る糸口になりかねないとして頗る批判的であつた。伊東は三月二十日、政府の法律顧問H・ロエスレルに対し「一タビ法律ヲ以テ憲法ノ意義ヲ左右スルヲ得ルコトヲ是認スルトキハ、議會ハ何時ニテモ憲法ノ或ル条ニ関シ法案ヲ提起シテ憲法ノ意義ヲ左右センコトヲ企圖スルニ至ル」「若シ一タビスノ如キ悪例ヲ是認スルトキハ、何ゾ国家ノ大宝典ノ安固ヲ保ツヲ得ンヤ」と問題を提起し、伊東自身の見解として「本条ノ意義ヲ明確ニシ、以テ行政

各部ヲシテ其範圍ヲ知ラシメンガ為メ、内閣ハ訓令ヲ發スル」のが適當であらうとした上で、ロエスレルの意見を求めた。

伊東の危惧は一見尤もではあるが、訓令はもとより行政部に対してしか拘束力を持たない。ロエスレルは「行政並ニ議會ニ遵守ノ義務ヲ負ハシメ」るためには「途ハ唯ダ法律ニ在ルノミ」であり「単ニ訓令ヲ發スルトキハ議會ハ之ヲ遵守スルノ義務ナカルベシ」と答えている。ロエスレルに拠れば、訓令によって議會の予算議定権を限定することは「予算ノ成立ニ議會ノ協賛ヲ要ス」という「憲法ノ一大要義ヲ破壊スル」ものであり「立憲上ヨリ觀察ヲ下ストキハ法律ニ依ルヲ以テ最モ正当ノ方法ト思惟セザルヲ得ズ」と結論している。

ロエスレルは更に、法律によって憲法の条項が空洞化、変質しかねないという伊東の指摘に対しては六十七條施行法は「第六十七條ノ原理ハ依然變更スルコトナク、唯ダ其原理ニ由テ特別ノ場合ヲ指定シ以テ該原理ノ含有スル所ヲ明瞭ニ記載スルニ過ギザル」ものであり、下位法は上位法の立法趣旨から逸脱し得ないとの法理を説いて、その危惧が杞憂であることを論じた。

ロエスレルはまた、プロイセン憲法における予算超過と議會の事後承認に関する規定を廻る政府と議會の論争を紹介し、結局は細部を法律で定める結果に落着いたことを例示している。そしてロエスレルは更に今後の六十七條問題の展望として次のように論じている。曰く、

斯ノ如キノ法律ハ政府ト議會ノ間ニ於ケル權衡ニ從ヒ、若クハ実地ノ經驗ニ依リ時々變更アルヲ免レズ。是レ諸外國ニ於テ既ニ通過シタル実験ニシテ、予算ノ確定ニ関スル規則ハ多少ノ變更ヲ經ザルナシ。而シテ多クハ議會ノ為ニ利益ヲ占メラル、ノ傾向アリ。是レ蓋シ避ク可ラザルコトナラン。然レドモ之ガ為ニ一時規則ノ制定ヲ妨グルノ理ナシ。之ヲ要スルニ一モ規則ヲ設クルコトナク此問題ヲ全ク暗黒裏ニ置カンヨリハ、寧口時々ノ變更ヲ忍ンデ規

則ヲ設クルニ如カザルナリ。

ロエスレルは、六十七条費目の指定は法律によるしかないが、六十七条費目の最終的な範囲は政府と議会のせめぎ合いを経て両者の実力の均衡点に落ち着き、ここで政治的慣習が固まると見ていた。ロエスレルは、法律を定めたところで政府にとって十全は望み得ず初期の混乱は免れ難いが、さりとて決して悲観的になる必要も無いことを欧州諸国の歴史から予測していたのである。もつとも、この時点では日本の憲政運用が欧州諸国と類似の軌道を描くか否かは保証の限りではなく、議会の実力と意図も半ば未知数に属していた。

さて、六十七条施行問題は枢密院が一旦法定不要の結論を出した後、再び内閣とその周辺で検討が進められた。初代の枢密院議長で制憲事業の主宰者であった伊藤博文（長州）もしばしば意見を求められている。五月二十一日付伊藤宛井上毅書翰はこの間の経緯を次のように伝えている。

六十七条之事は今春御直と相伺、且曾禰以而奉伺候節に、

まあ、こんなことにてよからう、

との御話に有之候。但、

勅令の方、むしろ法律よりもよろしからん、

との御話。又、

庁費だけは除き可然、

との御話に相伺候へは、即ち総理府へ申立候而庁費は相除き候間、右は御安心被給度候。

伊藤の意向を受けて法制局から内閣本府に交渉した結果、今回の政府案でもこの段階では庁費が六十七条費目から外されることになったことが判る（これは前引二月二十六日付書翰などに見るように井上毅・伊藤の持論である）。また、立法

形態は法律か勅令か依然流動的だったようだが、伊藤が勅令を可としたのは議會開設後の安定性を考慮したものかと思われる。或は伊東の意見に配慮してのことかも知れない。

六十七條施行問題はその後内閣を中心に議論が続いたが、政府は六月六日「憲法第六十七條ニ関スル法律案」を閣議決定し、樞密院に送付した。陸軍大臣大山巖（薩摩）の日記の六月六日条には「本日ノ内閣會議ニテ憲法第六十七條ノ問題ハ樞密院ニ廻ス事ニ決シタリ」と見え、農商務大臣陸奥宗光（紀伊）も「昨六日午後六時谷森内閣書記官〔真勇〕幕臣」憲法第六十七條に関する法律案の閣議を携へ來り」云々と記している。⁽¹⁴⁾

これより先、陸奥は山県首相に再三に亘つて「一は憲法上より考察し容易に法律を以て憲法に註釈を下すは或は大憲の真意を誤らん事を恐れ、又た一は政略上より觀察して彼れ詭激の徒に仮すに種々百端の口藉を以てし、妄に輿論の方向を迷はし或は官民の争議を滋さん事を恐る」という立場から、六十七條施行法案についての全般的反対を表明していた。六日夕刻六十七條施行法案の閣議案を得た陸奥は各条項を精査して「或は意義甚た明瞭ならざるものあり、或は憲法の本旨に矛盾する如きものあるを發見せり」と逐条批判を加えた意見書を山県首相に提出したが、効無く終わっている。なお、「品川弥二郎文書」によると、品川も同法案に異論を唱えていたようだ。⁽¹⁵⁾

5

六月十六日、閣議で「憲法第六十七條ヲ施行スル為ニ条則ヲ制定シ其節目ヲ定ムルノ件」と題する書類が配布されたが、それに拠れば「憲法第六十七條ニ関スル法律案」の主要条項は左記の通りである。⁽¹⁶⁾

第一条 大權ノ施行ニ依レル内外行政上ノ支出ニシテ前年度ノ予算ニ於テ成立シタル左ノ費額ノ各項ハ憲法第六十

七条ニ規定シタル既定ノ歳出トス

一 文武官ノ俸給及各庁ノ庁費

二 經常修繕費

三 陸海軍軍事費、憲兵費、屯田兵費

四 賞勲年金及褒賞費

五 其ノ他勅令ニ依リ制定セララル^マ事件費目

第二条 文武官ノ死亡賜金及俸給定額内ニ於ケル賞与並ニ旅費手当ハ俸給ニ同シ

第三条 〔略〕御雇外国人ノ俸給〕

第四条 〔略〕既定歳出ノ移算ノ有効性〕

第五条 各庁修繕費ハ經常費トシテ前年度ノ予算ニ於テ成立シタル者ヲ除ク外第一条ノ例ニ依ルコトヲ得ス

第六条 左ニ掲クル費用ハ法律ノ結果ニ由ルノ歳出トス

〔略〕議會費、裁判所費、恩給扶助料、徴兵費、徴稅費、通信事業費、航路標識費などを掲げる〕

第七条 左ニ掲クル費用ハ法律上政府ノ義務ニ属スル歳出トス

一 公債償還利子及払込手数料

二 既ニ定マレル効力アル命令ニ依リ毎年各地方ニ附与スヘキ公共工事費補助及警察費聯帶支弁金

三 〔略〕沖繩県地方費〕

四 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

五〔略〕

六〔略〕訴訟費・賠償

七〔略〕條約關係費用

其ノ他行政上又ハ私法上ノ効力アル約束ニ依レル諸般費用

第八條 明治二十三年度以前ノ予算ニ於テ數年間ヲ期シタル事業ニ付既ニ定マレル經費ニ付スル年割支出額ハ明治二十四年度以後ノ予算ニ於テモ当初確定ノ年限内仍繼續ノ効力ヲ有ス

第九條 法律又ハ効力アル契約ニ依リテ支出スヘキ費用ハ其ノ法律又ハ契約ニ明文ヲ以テ費額ヲ定メスト雖、議會ハ之ヲ廢除スルコトヲ得ス

二月の案で問題となつていた庁費・修繕費・賞与・諸手当はいづれも大権費目に含まれており(但し修繕費は經常費のみ)、旅費も同様である。また第一条第五項によれば今後勅令によつて費目を追加することが可能となつてゐる。官制・軍制に關係する費目は大部分が大権費目に含まれてゐることが判る(井上が除外を主張した費目のうち外されてゐるのは修繕費の臨時費だけである)。更に第四条の移算有効規定、第八条の議會開設以前からの繼續費の有効規定など議会の廢減要求の可能性に極度に敏感に対応した形跡が顯著であり、言い換えれば議會への不信任が滲んだものとなつてゐる。

さて、六月二十四日の閣議で井上毅が提案した六十七條施行法案の理由書「憲法第六十七條ヲ施行スル為ニ條則ヲ制定シ其ノ節目ヲ定ムルノ件ニ係ル理由」⁽¹⁸⁾が配布された。この書類は六十七條問題の起源を左のように説き起してゐる。

其ノ原因ノ由ル所遠ク歐洲各國ノ憲法學ノ原則ノ兩端ニ別レテ未タ婦一セサルニ起ルモノナリ。蓋シ各國ノ憲法學

ハ各国憲法ノ其ノ立国ノ源流ニ從ヒテ各々規定ヲ異ニスルト共ニ、其ノ論理ノ原則ヲ兩岐ニシ、就中水火・氷炭ノ勢ヲ成スモノハ殊ニ予算ニ係ル問題ナリ。

歐洲憲法学の「兩岐」とは何か。既に「序説」にもある程度言及したが、ここで改めて述べると、同理由書は先づ一方の流れとしてフランス・ベルギー・イタリアなどの「羅馬人種ノ各国」とアメリカでは「予算ハ立法部ニ於テ大權ヲ把握シテ行政部ヲ支配スル所ノ最高法律ナリ」と考えられて指摘する。これはフランス革命後各国に波及した考え方で、「租税ハ人民ノ政府ヨリ受クル所ノ恩恵ノ報酬」に過ぎず、人民が「租税ヲ出スコトヲ肯ゼズシテ予算ヲ否決スルトキ」は政府が「行政ノ機関ヲ運轉スルコト能ハズ。從テ廢滅ニ至ルハ当然」という発想に基づくものとされている。

これに対して今一つの流れとして「國家ハ永久ノ生存ヲ有スルモノニシテ毎年ニ一死一生、一存一廢スヘキモノニアラス」という批判からイギリス予算の固定費を参考に、ドイツ系の学者の間で「國家ノ生存ニ必要ナル入額ハ人民ノ政府ニ對スル當然ノ義務トシテ供給スヘキモノ」という考え方が生れて來ており、それに依れば「予算ハ憲法又ハ他ノ法律ニヨリ支配セラル、所ノ行政作用ニシテ、憲法又ハ法律ハ予算ノ方向ヲ導キ國ノ生存ヲ繼續セシムルノ力」を持つものとされる。即ち前者に拠れば予算は法律に優先し、後者に拠れば法律は予算に優先する。

そして同理由書は、日本はイギリスのような「固定資本ノ旧制」を持たず、アメリカのような「一年一億万弗ニ上ルカ如キ富源」も無い、従つて「新ニ憲法ヲ設ケ国会ヲ開キ慣例未タ熟セサル」の現状において「國費予算ヲ人民ノ公議ニ附セントスルニ當リテ、又官民ノ間ニ平和ナル調熟ノ方法ヲ以テ將來ノ政治上ノ進歩ヲ圖ント企ツル」ときに、仏米流の「痛快ナル一偏ノ理論」に拠つて予算を決めれば、一八七七年（明治十年）に米議會が陸軍給与費を議決しなかつたり、同年に濠州議會が予算全廢を議決したような國家的危機を招きかねないと論じている。

これが憲法第六十四條に議會の予算議定權を定める一方で、第六十七條にその截止め規定を設ける所以であり、政府としては「平穩正當ノ針路ヲ取り第六十四條ト第六十七條トヲシテ兩々調和シテ相悖戾セズ、以テ各々其ノ適當ノ目的ヲ達セシメン」としたいのだが、実は第六十七條の背景となつてゐるドイツ流の考え方には大きな問題点がある。それは「國家ノ成立ト現行法律トヲ維持スル爲ノ必要ナル經費ハ議會之ヲ拒ムノ權ナシ」という理論はドイツでは盛んであるが、「大學講場ノ講義ニ止マリ一モ之ヲ事實上ニ施行シタルコトナク、又一ノ大國モ之ヲ憲法上ニ規定シタルノ例アラズ（獨逸ノ小侯國ヲ除キ）」という問題である。即ち「憲法ノ明文ヲ以テ之ヲ實際ニ施行スルハ我カ帝國ヲ以テ始トス」るのであり、欧米には參考とすべき前例が無いのである。そこで、予想される予算審議での混乱、衝突を予防するために「何レカ廢除スルコトヲ得、又削減スルコトヲ得ルモノトシ、何レカ廢除又ハ削減スルコトヲ得サル者トスル乎」を明確にすべく、第六十七條施行法によつて費目を指定する必要がある、とこの理由書は述べている。

右に見て来たように、第六十七條問題の由來は第六十四條と第六十七條とがその淵源を異にし、法理的にも緊張・矛盾を孕んだ關係にあることであつた。しかも外國には同様の事例は無く見通しは立て難かつた。政府が第六十七條の方に重きを置いていたことは疑いないが、それはあくまで議會の予算議定權を定める第六十四條の存在を前提としていた。この理由書にも「第六十七條ハ政府ノ爲ニ權力ノ濫弊ヲ導クノ嫌ナキコト能ハス」と認め、また「第六十七條ノ範圍ヲ明劃ニシテ以テ第六十四條ノ根源ノ主義ヲ妨害セザラントスルハ亦政府ノ一大義務ナリ」と標榜するように、第六十七條施行法案の立法目的は、第六十四條と第六十七條の緊張關係を認識し第六十四條の立法趣旨を損なわないことに腐心しながら、行政府としての立場から予算面で行政の安定性と連続性を確保することであつたと言えよう。

しかしながら、第六十四條と第六十七條の條文そのものが変わらず、政府は第六十七條に、政黨は第六十四條に固執するならば、第六十七條施行法案が成立しても問題は直ちに解決するわけではない。

しかも、既に伊東が指摘しているように実質的な憲法の条文追加を法律で行ない得るかという問題は依然六十七条施行法案の正面に立ち塞がっているのである。

註

(1) 「第一議會施策意見」(井上毅伝記編輯委員会編「井上毅伝 史料篇第二」(国学院大学図書館、昭和四三年)二〇六頁)。
 なお、六十七条施行法案と会計法補則については坂井雄吉「明治国家と井上毅」一九〇〜一九一頁と二二四頁に簡単な叙述がある。

(2) 井上毅伝記編輯委員会編「井上毅伝 史料篇第四」(国学院大学図書館、昭和四六年)六六七頁。

(3) 「井上毅伝 史料篇第四」六六八頁。

(4) 「井上毅伝 史料篇第四」六五一頁。

(5) 議員集会所編「第一期国会始末」(博文館、明治二四年)一二五頁所収の「歳出費途一覽大別表」により算出。この表は議員集会所(立憲改進黨の院内交渉団体名)の阿部興人(徳島五区)が「会計法補則」(六十七条施行法案の後身に当る。第一章の二参照)に基づいて集計したものである。

(6) 「井上毅伝 史料篇第四」六六八〜六六九頁。

(7) 同右六五一〜六五二頁。

(8) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「松方正義文書」。本稿の「松方文書」は佐々木が筆写したものを底本としている。大久保達正監修「松方正義関係文書 第六卷」(同 第九卷)(大東文化大学東洋研究所、昭和六〇年〜六三年)所載のものとは字句に若干の異同がある。註には刊本での所在巻・所在頁を「↓」印の後に併記した。本書翰は↓九一〇〇。

(9) 「松方正義文書」↓九一〇八。

(10) 伊藤博文関係文書研究会編「伊藤博文関係文書一」(塙書房、昭和四八年)四〇六頁。なお、この会議については「樞密院會議事録」には見えていない。

- (11) 「憲法第六十七條問答」（平塚篤編「秘書類纂 帝國議會資料下卷」）／＼秘書類纂刊行會、昭和九年（四七九）四八八頁。
- (12) 「伊藤博文關係文書一」四〇七頁。
- (13) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「大山巖文書」。
- (14) 「憲法第六十七條に關する農商務大臣陸奥宗光意見」（国立国会図書館憲政資料室所蔵「陸奥宗光關係文書」）。
- (15) 同右。
- (16) 「陸奥宗光關係文書」。
- (17) 明治二十三年六月十八日付伊藤博文宛井上毅書翰（「伊藤博文關係文書一」四〇九頁）。
- (18) 「陸奥宗光關係文書」。

二 会計法補則

1

井上毅らを中心とする六十七条施行法案制定の動きに、枢密院書記官長伊東巳代治は依然として反対の態度を堅持していた。伊東の反対意見の大眼目は、憲法の条文に実質的に代置する法律を作るとは憲法の正文を空洞化し、憲法の安定性・無謬性を傷つけるというものであった。伊東は答申直前の六月二十九日、枢密顧問官野村靖（長州）に次のように書き送っている。⁽¹⁾

扱其節申上置候憲法六十七条之件は、何分憲法に代り候様之法律を出し候事に相成候へは、取も直さず憲法之六十七条は無用の如く相成、憲法全体に一大瑕瑾を与へ候事に相成候に付、唯々既定法律の結果、政府の義務に付、會計補則として別紙案の如く相成候へは、憲法を未だ施行せずして空文に帰せしむるの不都合も無之、二十三年より二十四年に跨り梯と致候訳にて憲法施行之為め之法律に相成候。

三月の段階では伊東は、付属法で憲法の解釈を行なえば議會が同様の手段に出ることを誘発するとして反対しロエスレルに退けられているが、今回は付属法で憲法の解釈を行なうことが憲法正文を空洞化し憲法全体の安定性を損なうことを正面に打ち出している。

伊東が野村に示した「会計補則」は今日伝わらないが、伊東の叙述に従えば六十七条費目のうち法律結果費目、政

府義務費目のみを掲げ、大権費目は外してあつたものようである。大権費目については憲法第十条に「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス」、第十二條に「天皇ハ陸海軍ノ編制及常備兵額ヲ定ム」との規定があるので、付屬法で憲法正文の解釈を行なうのは不適當という立場をとる伊東は大権費目を外したのである。

伊藤はまた、この「會計補則」は予算議定主義を採つていなかった二十三年度以前の予算と議院開設後の二十四年度以降の予算を円滑に連絡・移行させるためのものと位置づけ、憲法正文の解釈を行なうものではないとしている。

伊東はこの原案を野村に送付した上で、「若し今日に至り憲法に大瑕瑾を付するか如き法律を設けんと企候は、小生は之れか為に打死仕候覚悟に御座候」と不退転の決意を披瀝し、「假令多數之同意を得ざるも飽迄御賛助被成下度、実に御同様之畢生之力を罄すへき所と深相信候」と野村の尽力を求めた。伊東は更に「此事に付ては何処迄も井上氏之反対に立、國家之為に微忠を抽候心得に御坐候」と、井上主導型の六十七條施行法案に対し激しい敵意を露わにした。伊東はこの書翰の末段で野村に伊藤に転報するように求めているが、實際この書翰は「伊藤博文文書」中に残っており、伊藤の目に触れたものと考えられる。

伊東の精力的な活動が審議の経過にどのような影響をもたらしたかは今一つ明瞭でないが、次項に述べるように審査報告書の内容は伊東の主張を色濃く反映したものとなった。

2

七月一日、樞密院書記官長伊東巳代治の名を以て「憲法第六十七條ニ関スル法律案ノ審査報告書並ニ草案」⁽²⁾が内閣に提出された。この答申は六十七條施行法案の審査報告書と會計法補則の草案とから成るが、この審査報告書は伊東

の主張を大幅に採り入れ、六十七条施行法案を会計法補則として再編することを求めるものであった。同報告書は六十七条費目をあらかじめ指定し後日の「一大争端」を防ぐことの意義を一応認めたと上で次のように論撃している。

「我カ完璧無瑕ノ憲法ハ未タ実施セサル時ニ於テ其ノ一条ヲ空虚ニシ、更ニ代フルニ他ノ法律ヲ以テスルモノナリ。

内閣ノ本意憲法ヲ施行スルニ在リト云フト雖、其ノ措置ニ至テハ何ソ憲法ヲ凌蔑スルニ異ナランヤ。若夫憲法ノ正
 条ヲ漠汎ナリトシテ實際ニ於テ其ノ条項ヲ改正スルト同一ナル法律ヲ隨時發布スル如キノ僭ヲ作ラハ、憲法第七十
 三条ノ金玉ノ文字ハ何辺ニ紛更ヲ容サ、ルノ力アル乎。

そこには正文解釈を付属法で行なうことで正文を空洞化することで憲法の無謬性・不可侵性を損なうことへの反対とともに、三月の伊東の意見書に見られた議員立法による憲法の実質的改正への危惧も盛り込まれている。因みに憲法第七十三条とは「将来此ノ憲法ノ条項ヲ改正スルノ必要アルトキハ勅命ヲ以テ議案ヲ帝國議會ノ議ニ付スヘシ。此ノ場合ニ於テ兩議院ハ各々其ノ総員三分ノ二以上出席スルニ非サレハ議事ヲ開クコトヲ得ス。出席議員三分ノ二以上ノ多数ヲ得ルニ非サレハ改正ノ議決ヲ為スコトヲ得ス」というものであり、天皇の憲法改正発議権を定めるとともに議院の改正議決に厳しい条件を課したものである。

次に「会計法補則」草案の内容は次のようなものである。

第一条〔略〕移算の有効性

第二条 明治廿三年度歳出予算中左ノ費額ハ明治廿四年度ノ予算ニ於テ憲法第六十七条ニ規定シタル既定ノ歳出ト
 ス

一 文武官ノ俸給

二 陸海軍軍事費、憲兵費、屯田兵費

三 賞勳年金及褒賞金

四 外國條約及各國聯合約束ニ依レル支出

第三條 明治廿三年度歳出予算中左ノ費額ハ明治廿四年度ノ予算ニ於テ法律ノ結果ニ由ルノ歳出トス

〔略〕 議會費、裁判所費、恩給扶助料、徵稅費、通信事業費、航路標識費などを掲げ「六十七條施行法案原案」
とほぼ同じ〕

第四條 明治廿三年度歳出予算中左ノ費額ハ憲法第七十六條第二項ニ規定シタル政府歳出上ノ義務トス

〔略〕「六十七條施行法案」の第七條の費目から第六項(賠償、訴訟費)と第七項(條約關係費)を除いたもの〕

第五條 帝國議會ニ於テ政府ノ同意ヲ得スシテ歳出予算ニ掲ケル款項費額ノ増加ヲ議決シタルトキハ其ノ款項ニ付テハ原案ヲ施行ス

第六條 法律又ハ効力アル契約ニ依リテ支出スヘキ費用ハ其ノ法律又ハ契約ニ金額ヲ掲ケスト雖、議會ハ政府ノ同意ナクシテ其ノ事項ニ関シ予算ニ掲ケタル費額ヲ廢除削減スルコトヲ得ス

これを六十七條施行法案と比べると、先づ注目されるのは六十七條施行法案の條文では大権費目について前年度の費額を既定費とする一般的な規定があつたのに対し、補則原案ではそれは單に二十三年度と二十四年度の間の個別的な規定とされ、経過措置として扱われていることである。これは憲法の正文を付屬法で解釈することを不可とし、補則を二十三年度と二十四年度の「跨り梯」にとどめようとする伊東の考えに基づくことは論を待たない。

また、大権費目については庁費・經常修繕費・勅令指定費目並に賞与・旅費が外され、議會の査定権がかなり拡がっている。これは大体井上毅の持論に相當する範圍である。

次に六十七條施行法案にはあつた議會開設前からの継続費の有効規定が無くなつてゐる。これに対し補則原案では

議会の増額修正を不可とする条項が追加されていることが注目される。政府内には議会の増額修正による財政膨張への警戒から増額修正禁止を盛り込むか、これを禁ずる法律を制定すべしとする意見があり、これが補則原案第五条の背景と見られる。しかし、これには「第六十七条ニ廢除又ハ削減スルコトヲ得スト云ヘルモ、増加スルコトヲ得スト云ハス」³「若シ政府ハ新ニ法律ヲ作りテ議院ノ増額ヲ禁止シ、以テ憲法ノ外ニ議會ノ議權ヲ制限シタランニハ、議會ハ又其ノ報酬トシテ同一ノ手段ニ依リテ政府ノ予算超過ヲ嚴禁セント企ツルハ仏国并ニ其ノ他ノ国ニ於テモ必然ノ結果ナルヘシ」という井上毅の有力な反対があり流動的だった。

さて、前引伊東書翰に拠ると伊東案では補則は二十三年度以前の予算と二十四年度以降の連絡に重点が置かれていたが、そうした指向は補則原案第二条―第四条の文面によく表われている。もともと伊東は憲法正文を付属法で解釈することを避けるという立場から大権費目を盛り込んでいなかったが、補則原案では大権費目の条項が復活している。以上「會計法補則」草案は全体として伊東の影響下にまとめられたが、枢密院での修正もかなり加えられていたことが判る。また、六十七条施行法案と比べれば全般的に議会の予算議定権に配慮したものとなっていたと言えよう。

3

會計法補則原案の検討はその後にも内閣と枢密院の間で続けられ、八月二日に至って二十三年度法律第五十七号「會計法補則」⁵として公布された。比較のため左にその主要部を掲げる。

第一条 明治二十三年度歳出予算中左ノ費用ハ明治二十四年度ノ予算ニ於テ憲法第六十七条ニ規定シタル大権ニ基ケル既定ノ歳出トス

- 一 文武官ノ俸給及文官退賜官金
 - 二 陸海軍軍事費・憲兵費・屯田兵費
 - 三 賞勳年金及褒賞費
 - 四 外國條約及約束ニ依レル支出
 - 五 各庁ノ庁費及經常修繕費
- 第二條 帝國議會開會前ニ發布セラレタル法令ニ基ク左ノ費用ハ法律ノ結果ニ由ルノ歳出トス
〔略〕一項から八項までは六十七條施行法案、補則原案とほほ同じ〕
- 九 沖繩県及小笠原島地方費
 - 十 備荒儲蓄
 - 十一 北海道払下土地買上代
 - 十二 恩賞及救助費
- 第三條 明治二十四年度歳出予算ニ於テ左ノ費用ハ憲法第七十六條第二項ニ規定シタル政府歳出上ノ義務トス
- 一 神社費
- 〔略〕二項から六項までは原案とほほ同じ〕
- 七 法律上ノ賠償及訴訟費
 - 八 諸払戻金
 - 九 國庫金取扱費
 - 十 預金利子

十一 既約アル地所家屋借料

第四条 明治二十三年度以前ノ歳出予算ニ於テ数年ヲ期シタル事業ニシテ明治二十四年度ニ至ルマテ未タ竣工ニ至ラサルモノハ継続費ノ例ニ依ル

原案と大きく異なる点は大権費目に庁費・經常修繕費が復活したこと、増額修正禁止規定が削除されたこと、継続事業有効規定が復活したことである。もつとも六十七条施行法案では大権費目に入っていた旅費・賞与は外されている。また、施行法案と補則原案には含まれていた移算有効規定は無くなっている。

会計法補則は全体的に見て原案と比べれば議会の予算議定権への制限が強化されているが、六十七条施行法案と比べれば緩和されていると見ることが出来るよう。

また、原案を受け継いで第一条、第三条、第四条で既定費の問題を二十三年度と二十四年度の関係に限定し、更に原案の第五条・第六条を削除した結果、会計法補則は議会開設による予算決定方式の変更に伴う経過措置を定めた特例法としての色彩が強まっている。

4

こうして憲法第六十七条にいう既定の歳出の概念とその範囲が一応法定されたが、それは依然として多くの問題を残していた。

第一に六十七条施行法案提議から会計法補則成立に至る一連の審議の過程で、会計法補則は議会開設に伴う過渡的措置を規定したものに限定されてしまい、二十五年以降については直ちにその効力を發揮し得るものではなくな

てしまった。既に見たように会計法補則は大権費目と政府義務費目については二十四年度のものを指定したに過ぎない。都筑馨六が「二十四年度既定ノ歳出ハ如何ト云フニ、是ハ会計法補則ニ依テ規定スル所アルガ故ニ、則チ二十四年度ニ於テハ会計法補則第一条ノ結果ナリト云ハサルベカラズ。然ラハ則チ二十四年度ニ於テハ性質上既定ノ歳出ナル者ハ一モナクシテ法律ノ結果ニ依リ既定ノ歳出ナルモノ五種類之アリ」と指摘するように、会計法補則の直接的効力が切れる二十五年度においては「大権費目と政府義務費目は不安定なものとならざるを得ないのである。実際「会計法補則ハ憲法第六十七條ニ関スル費額ニ就キ特ニ二十三年度ヨリ二十四年度ノ予算ニ移ルベキ橋梁ニ過キス。故ニ二十五年年度予算ニ在テハ復タ会計法補則ヲ適用スベカラス」という認識は政府にも広く行なわれていた。また、政党・民権派方面においても植木枝盛が早くも「立法者は已に自から言ふにあらずや、憲法第六十七條に所謂大権に基ける既定の歳出は議会議決の第二年度目より以後に在つては前年に於て議会の協賛を経たる者を指す云々と(略)。然れば二十四年度の歳出に就ては所謂大権に基ける既定の歳出と称すべきものは之れあらざる筈なり。単に天皇の大権に基ける歳出は之れあるべけれども、之れを併せて一たび議会の協賛を経たるものとは決して之れあらざる筈なればなり」と論じ「大権に基ける既定の歳出とは天皇の大権に基ける事と一たび議会の協賛を経たること、の二要素を備へたるもの」と指摘していた。問題は二十五年度に先送りされたに過ぎなかつたのである。勿論、二十五年年度予算は「二十四年度ノ確定スル所ニ依ラサルヲ得ズ」という考え方が現われるのは理の当然であるが、それは二十四年度予算を廻る政府・議会の攻防をより熾烈にする作用を持つていたと言えよう。

第二に、会計法補則が二十四年度について既定費の範囲を取り敢えず定めたとしても、政府が現実の交渉の場で議会の廃除削減要求を實際に撃退出来るか否かは未知数であった。いくら会計法補則に定められていても政府が現実の議会の力の前に廃減に「同意」を余儀無くされる可能性は十分に存在していた。この問題については政府は六十七條

費目の廃減に同意すべき否か、するとしたらどの程度か、そもそも法理上「同意」は許されるか否か、同意しなかつた場合予算全体は或は六十七条費目はどうなるのか等々政府内に様々な議論がやがて起きるのだが、この時点ではその種の議論は未だ現実の切迫感を伴わず、議論は専ら補則の性格づけと既定費の範囲に向けられていた。

第三に、六十七条施行法案から会計法補則制定に至る一連の過程に見て来たように、議会の予算議定権をどこまで認めるかという問題については、藩閥首脳・政府当局者の中にかんがりの意見の差異が存在していた。これが議会との実際の対決・交渉・妥協の過程で噴出・露呈し、藩閥政府の行動に甚大な影響を与える可能性は十分に存在していたのである。

5

本章に述べて来た会計法補則の問題点ひいては六十七条の問題点は、前項にも一部触れたように、藩閥政府と対峙する所謂民党勢力に於ても認識されていた。

自由党土佐派の論客植木枝盛は「⁽¹⁰⁾会計法補則を論ず⁽¹¹⁾」の中で「此補則は之を会計法補則と称するなれども其実は会計法補則にあらずして憲法補則と謂はざるべからざるものなり」と断じ、当初からその本質を看破していた。植木は補則の立法目的について「要するに議会に對し予算議定権を束縛することの甚しきものなり。歳出上或る科目に對し予め城壁を築くものなり」と論じ「議会を以て全く敵国外患と為したるものなり」と政府の議会敵視姿勢を批判した。

植木に拠れば、補則は「議会を昏暗と看做したるもの」「議会と云へる奴は馬鹿な奴だ〔略〕其れに任せて置いたなら定めて無分別無茶苦茶な事をするであらふ」という、政府の議会不信と予断の産物であるとされる。しかし植木

は「悪人の寄合」でも「目暗のクラブ」でもない議会在が「如何に憲法第六十七條が二十四年度の予算に行はれざればとて何ぞ憲法制定の旨趣にまで戻りて國家經營の塗轍を一変するものならんや」と政府の過剰反應を批判した。

植木は更に、明治二十三年の議院開設により日本の政治は「始めて專制政体より立憲政体に移る」のであり、多少の變革が行なわれるのは「當然の事」とした。立法府たる議會は憲法によつて「獨立の權利」を有するのだから、議會は「信して疑はざる以上は多少の變革」をするであらう、しかしそれが立憲政治の本領なのであつて、「其れを議會に信する所は惡し、政府の信する所は宜しと断定し、政府の信する所に従はしめんとするは是れ純然たる專制主義にあらざらばならず」と、植木は會計法補則制定の精神そのものが「却て憲法制定の本意に悖戻するもの」と批判している。

さて、植木はこの論文の後段で補則の各條についても論評を加えている。第一條の大權費目については、議會も立憲主義を取り憲法を尊重する以上は「天皇の大權に由り其の支出金額まで一定し居るものあれば議會は猶ほ彼の文武官の俸給に對するが如く同一なるべし」と、文武官の俸給のように費額が憲法の規定で大權により決つてゐるものについては「歳計予算議定權に由り之を變更することあらざるべし」とした。植木はまた「其金額を要する事柄のみは大權に由て之を定むるにも拘はらず、大權自身が其金額を定むる者に就ては議會は其金額を修正することありと雖も、其事柄に關する科目をも之を廢除することを予算議定權上に於て爲すことあらざるべし」と、金額そのものが規定されてゐない大權費目は「削減」の對象とするものの、費目そのものを「廢除」の對象とは出来ないとの見解を示した。植木に依れば大權費目の既定歳出には「(甲)科目並に金額共既定なるもの」、「(乙)金額は既定に非らずして科目のみ既定なるもの」の二種類があり、甲については議會開設の第一年目から既定であり、廢除削減の對象とならない。文武官俸給は憲法十條の規定により甲であり、「陸海軍の編成及常備兵額」は「陸海軍の編成及常備兵に要する金額」

という表現が無いので乙であると植木は書いています。斯様に論じ詰めれば「既定とは必しも一たび議会の協賛を経たものと謂ふの意にはあらず。而して大権其れ自身に由つて既に定まれるとの意にてあるなり」ということになる。従つて植木は補則第一条は「全く無用の長物」であるとするのである。

次に植木は第二条の法律結果費目については、議会開設前に發布された法令の中から「法律たる者と法律に非ざる者とを区別する」のは立法府たる「議会の判断に任すべし」と論断する。第三条の政府義務費目の列挙については、「十四年度歳計予算上に就て其説明を為せば沢山」であり、「^入らぬ御世話の焼き豆腐なり」と地口を使ってその要なることを論じている。

第四条の継続費の有効規定については、植木はこれもまた政府の議会不信から来る「杞憂」「老婆心」によるものとし「今日までに起り来れる継続事業にして利益あり必要なものならんには、何ぞ妄りに之を廃棄することあらんや。立法者よ、乞ふ、安心せよ」と、議会も国政に責を負う以上、無闇に継続費を廃減したりしないと断じた。もつとも植木はその一方で「議会自から認めて無用と為れば議会は其継続費たるを肯諾せざるべし。是れ実に議会の権利なり」として、無条件に継続費を認めるわけではないことを断っている。

以上のように植木は会計法補則そのものには否定的・批判的であり、事実「正に之を廃せざるべからざるなり」としているが、論評の中で、予想される議会の査定傾向について政府は無用に警戒し過ぎているという指摘を重ねて行なっていることが注目される。

植木に依れば、議会も立憲主義を執る以上憲法の恣意的解釈に奔ることは無く、議会もまた国益民福を追求する以上は予算議定権により廃減を濫用することは無いとされる。つまり植木にとっては藩閥政府と民党は政策や基盤の違いこそあれ、必ずしも不倶戴天の仇敵、言路相通せぬ政治的異邦人の間柄ではなく、とにかく理解・交渉が可能な相

手と見立てられているのである。植木の考え方は民党のすべてを代表しているわけではないが、自由党の一角に六十七条の解釈と運用について政府とさほど隔たっていない有力な意見が存在していたことは、以後の政治の展開を考へる上で記憶に留めてよい。

註

- (1) 伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書二』(塙書房、昭和四九年)一〇九頁。
- (2) 「陸奥宗光関係文書」。
- (3) 明治二十三年七月三十一日付松方正義宛井上毅意見書「予算超過ニ関スル意見書」(国立国会図書館憲政資料室所蔵「梧陰文庫」マイクロフィルム)。
- (4) 同右。
- (5) 内閣官報局編「法令全書第三卷ノ二」(原書房復刻、昭和五三年)一七七―一七九頁。
- (6) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「都筑馨六関係文書」の二七三―四。
- (7) 「閣議案」(「陸奥宗光関係文書」)。筆者は不明だが閣議を請求する記述があるので閣僚と思われる。二十五年度予算編成に關するものである。時期は二十四年の夏秋の交かと考えられる。同じものが「秘書類纂 帝國議會資料下卷」三五二―三五三頁にも出ている。
- (8) 「會計法補則を論ず」(国立国会図書館憲政資料室所蔵「憲政史編纂会収集文書」)。
- (9) 「閣議案」。
- (10) 執筆当時は愛国公党。立憲自由党の正式結党は二十三年九月十五日。
- (11) 「憲政史編纂会収集文書」。

第二章 第一回帝国議会の六十七条問題

一 廃減同意要求手続問題

1

第一回帝国議会は明治二十三年十一月二十九日に開会した。開会時の衆議院における勢力分野は立憲自由党⁽¹⁾（院内会派名は弥生倶楽部⁽²⁾）が三三議席、大成会⁽³⁾が八五議席、立憲改進黨（院内会派名は議員集会所⁽⁴⁾）が四三議席、無所属が四一議席と見られる（閉会時には自由党八六、大成会七五、改進黨四二、自由倶楽部三三、国民自由党五、無所属五五、欠員四）。自由党と改進黨は基本的に野党の立場をとったので、両党の形成する「民党連合」は過半数を超えた。大成会は親政府系議員が作った院内会派で、無所属議員も大半が親政府系と見られていた。

政府が衆議院に提出した二十四年度歳出予算政府要求案は本案・追加案併せて八三〇七万五八三五円で、前年度より一八二万七八一五円少なかった。これは政府が議会開設に備えて行政整理に努めた結果だが、前年度予算の方が規模が大きいことは、予算不成立となつて前年度予算執行となつた場合、政府にとって幾分か政治的余裕を与えるようにも思われた。

なお、軍艦製造費五二二万円、鉄道建設費二五〇万円、電信新設費一八万円の三つの大型新規事業は追加予算とし

て計上され、その財源には二十一年度・二十二年度の剰余金七八九万円を充当するものとされた(このうち二十四年度要求分は軍艦製造費二五万七千円、鉄道建設費二〇〇万円、電信新設費一八万円の合計二四三万七千円)。大型新規事業費を分離して追加予算臨時部として計上し、財源に剰余金を充てたのは議会の協賛を得やすくするための配慮と見られる。

実は政府はこの時点で総額二四三四万円(二十四年度当初要求案の二九・三%に相当)に及ぶ国庫剰余金を保有していたが、財源として公表しているのは二十一・二十二年度分剰余金と称する七八九万円に過ぎず、残りは戦略予備或は非常事態用として控置・温存していた。もし国庫剰余金の金貌がこの時点で判明していれば、民党から地租軽減用の財源に充てるように求められることは必至であり、これを凌ぎ切るのは容易ならぬことであつたかと推測される。しかし、二十四年度決算案が議会にかけられて承認されたのは日清戦争中の二十八年三月(第八議會)のことであり、そのときには減租問題は既に鎮静化していた。

因みに帝国憲法第七十二条は会計検査院が検査確定した決算を政府が議会に提出することを義務づけており、また会計法第二十三条は決算提出の時期を「翌年開会ノ常会」と定めていた。これに従えば二十四年度(二十四年四月―二十五年三月)の決算は二十六年末の議会にかかることになる。しかし、現実には第五議會は衆議院解散となり、実際に提出された第六議會でも審議未了となっている。この間、国庫剰余金は二十四年度末で一九六七万円、二十五年末で二四七三万円、二十六年度末で二九一九万円に達しており、これが白日の下に曝されれば議論は免れなかつたものと信ぜられる(第三議會では実際に井上角五郎の建議により調査委員会が設けられているが、会期切れで解消している)。

もっともこの国庫剰余金は二十七年度に日清戦争の臨時軍事費として消尽してしまい、第八議會時には無くなつてしまつてゐる。解散の連続と日清戦争の勃発は国庫剰余金の問題と直接の因果関係を持たないが、これらの出来事は難問の顕現を先送りし自然解決させる効果を持つたと言えよう。初期議会議期における多額の国庫剰余金の存在は政府

に一定の政治的縦深を与えるものであり、日清戦争でこれを消費したこととともに、政府と民党の対抗・提携に影響を及ぼしたのではないかと思量されるが、詳細は別の機会に譲る。

さて、その後二十四年一月二十日に帝國議会議事堂が失火のために焼失したので再建費が追加計上され、会期中に要求された歳出予算は最終的には八三三二万四二五四円となった。改進黨が会計法補則に基づいて集計したところに拠ると、六十七条費目は大権費目が二九三万八〇〇五円、法律結果費目が一〇三三万四三七五円、政府義務費目が二五〇三万七五六五円⁽¹³⁾で、都合六四七五万七九四四円になる(円未満を四捨五入)。これは要求額全体の七七・七%に当る。

2

衆議院の予算委員会は十二月五日に成立し、六十三人の委員が六科に分れて査定作業に入った。委員長は自由党の大江卓⁽¹⁴⁾(岩手五区)である。九日、予算委員会の協議会は次のように査定の方針を定めた。⁽¹⁵⁾

第一 従来⁽¹⁴⁾の俸給令を改め、凡て職給の制に依る事

第二 憲法第六十七条の同意を得るの手續は委員会の勸として為すものに非ざる事

第三 官制及び俸給令改正の目的を以て歳出予算を審査修正すべしと雖も、是れ素と天皇の大権に属するか故、其実行は別途有志の運動に任かする事

第四 非職条例を廃止し従来⁽¹⁴⁾の非職官吏にも俸給を与へざる事

第五 官舎を廢して之を官有財産に繰込み相当の貸料を徴集する事。但し税関吏、監獄吏等の官舎にして必要なる

者は此限に非ず

第六 秘書官、知事、裁判所長の交際諸手当を廃し開港場の外人接待費は別に予算を立る事

第七 旅費定則を改正する事

六十七條費目の廃減同意要求を衆議院のみで行なうか貴族院と合議して行なうか、或は衆議院のみで行なうとすれば審議のどの段階で行なうかについては議論があつたが、方針の第二は、少なくとも衆議院予算委員会の段階ではこれを行なわないことを定め、問題を先送りするものである。この後、衆議院では廃減同意要求手續問題を廻つて二ヶ月に亘つて議論が続くことになる。

さて、この査定方針では、廃減の主な対象は俸給、修繕費、庁費、旅費などの官庁の維持運営経費に向けられ、軍事費や公的事業費は主対象から外れている。これらの問題では政府と議會の間には当面とりたてて対立が見られなかつたことは留意に値しよう。

一方、査定方針の第三、第四は明らかに六十七條費目を対象としたものであり、このまま推移すれば議會と政府の衝突は必至であつた。もつとも方針の第三には六十七條の大権費目に関連して微妙な表現があり、問題の処理が先延べされている。これは前述のように廃減同意要求手續問題が先送りされていた上、自由党内に官制・法律の改変を要する六十七條費目の廃減について慎重論があり、この辺りを配慮したものであろう。

衆議院予算委員会の各科部会の審査は十九日に終了したが、査定案の取り纏めは難航した。尾崎行雄（改進黨Ⅱ三重五区）は「予算委員会の畧歴史」⁽¹⁷⁾の中で、その模様を左のように描いている。

頻に諸般の議論・質問を提出して、委員会の進路を妨碍するもの多く、特に大江卓・竹内綱二氏の如きは、先きには身自ら起草委員と為て、官制、俸給令等の改正案を起草しながら、後ち屢々官制改革論は反対して、各科の査定

案を一撃の下に打破せんと試みたり。故に十九日は総会を開き議して夜半に至るも尚ほ未だ決落せず、夜一時過に及ひ漸く多数の意見を以て官制改革に譲及するも越権に非すと議決することを得たり。此時竹内綱氏等は多数と分離して別に少数の意見を報告すべき旨を明言せり。然れども其言を踐行せず、却て喪切者と為て其目的を達したり。大江卓・竹内綱（高知一区）ら自由党の旧愛国公党系議員が官制改革を要する廢減に執拗に抵抗したが結局は敗れたことが判る。このため予算委員会の審議は遅れ、議院法第四十条が定める委員会審議日限の二十日までに議了することが出来なかつた。

これを受けて衆議院本会議は予算委員会の審議期間を一週間延長し、二十七日に開かれた予算委員会総会で大江委員長から要求案から七八八万〇七三四円を削減する査定案が諮られた。この査定案は俸給と官吏数の削減とこれに伴う各省会計局の課への格下げ、警視庁の東京府移管、参事官の廢止などの官制改革、それに非職俸給の廢除、旅費・修繕費・雜給・庁費の削減などを骨子とするもので、六十七条費目を含むものであつた。もつとも査定案は、官制改革を要する廢減への反対に配慮して「政府ハ必ラス別紙参考書ニ載スル所ノ方案ニ拠リ官制其他ノ改正ヲ行フヘシト謂フニハアラス。政府若シ別ニ方案ノ在ルアラハ之ヲ取ルモ亦可ナリ。要ハ唯茲ニ査定セル予算金額ヲ以テ国務ヲ料理センコトヲ希望スルニ在ルノミ」とも述べている。そして査定案はその削減額については「右等ノ方法ニ依テ剩余シ得タル歳入ハ之ヲ地租輕減及高利公債ノ償還等ニ充用セラレンコトヲ望ム」との希望を付している。⁽²⁰⁾

地租輕減の原資の数的確保を最優先し、その財源の質的あり方には必ずしも執着しなかつたわけだが、こうした発想は第一議會終盤の妥協にも反映し、地租輕減の可否をめぐる論議にも波紋を及ぼすこととなる（後述）。

この査定案に対して政府系無所属の関直彦（和歌山三区）が「官制ニ立入テ居ル所ノコトハ徹頭徹尾不同意テアル。五百四十四万ヲ目安トシテ政費節減ヲスル」という修正案を出したが、賛成十二名で否決されている。⁽²¹⁾

また自由党旧愛国公党系の植木枝盛(高知三区)は「政費節減ノ金ヲ何処ニ利用スルト云フコトハ、今云ハネバナラント云フ必要ハナイ」という修正案を出したが、これも賛成少数で否決されている。⁽²²⁾

こうして十二月二十七日、査定案は若干の字句修正の上、予算委員会で可決された。

なお、この日の会議の冒頭、渡辺大蔵次官は政府委員を代表して発言し、査定案について「斯ノ如クテハ到底行ハル可カラザルモノト、本員共ニ於テハ認メマシタカラ、其ノ趣ヲ一応申シテ置キマス」と、政府として同意し難い旨を明言している。⁽²³⁾

3

予算委員会の査定案は年明けの二十四年一月八日の衆議院本会議に大江委員長から報告された。大江はこのとき、前年十二月六日の委員会総会で「六十七條ニ於ケル政府ノ同意ヲ求ムルト云フコトハ、即予算委員ニ於テソレ等ノ手続ヲスマジキモノデアルト云フ決定ヲ致シマシタ」と報告し、六十七條費目廃減同意要求問題の処理を本会議に委ねた。⁽²⁴⁾

このとき、大成会の末松謙澄(福岡八区・伊藤博文の女婿)は「予算會議ニ関スル順序」を本會議での査定案審議の前に決定すべきであるとして、次のような緊急動議を提出した。⁽²⁵⁾

- 第一 予算會議ハ先ツ歳出ノ部ヲ議スルコト
- 第二 予算會議ハ三読會ノ手続ヲ須キス直ニ逐項審議ヲ為スコト〔略〕
- 第三 政府ノ同意ヲ求ムヘキモノハ毎省歳出ノ逐項審議ヲ了リ之ヲ求ムルコト

第四 政府ノ回答ヲ得タルトキハ更ニ其各項ヲ審議シ而シテ歳入ノ逐項審議ニ移ルコト

第五 (略)

第六 (略)

末松は提案の理由として「衆議院丈ニテ政府ノ同意ヲ取ルト云フコトニ就イテハ決シテ憲法ニ抵触スルト云フコトハ少シモナイト考ヘマス」「両院ヲ通過シテ上奏ノ時同意ヲ求メタト見タナラバ、議會ノ為ニ大ナル不利益ト考ヘル。自分ノ権限ヲ故ラニ殺グ様ナコトヲ為スト思フ」「予算ニ就イテ政府ト議會トノ關係ニ就イテハ、貴族院ヲ眼中ニ置カナクシテ方向ヲ纏メルガ宜シト言イタイ」と、六十七条費目の廃減同意要求は衆議院単独で為し得るとの一院主義格説を展開し、その方が貴族院に対する衆議院の優位の確保という憲政上の利益にも適うとの主張を展開した。⁽²⁶⁾

この動議は実は「議長、書記官長及島田三郎、末松謙澄等の話合にて別紙の予算議事規則を緊急問題として提出する筈に相決し議事日程に記載配布致候」というもので、中島信行衆議院議長(自由党Ⅱ神奈川五区)、曾禰荒助衆議院書記官長(長州)、島田三郎(改進黨、神奈川一区)、末松ら主要三会派の幹部と政府当局者の根回しに基づくものであった。

政府は既に予算委員会段階で渡辺政府委員が査定案不同意の意向を一般的に示していたが、政府内には「今日之議場の景況にては政府は先づ予算委員の説明に対し不同意を表明するの緊急なるを必要す生すべく」と、政府の立場をより高いレベルで公式に表明しておきたい希望があった。これは政府の基本見解を明確に伝えることにより、極力早い段階で議會の再考を促そうという判断に基づくものと見られる。後述のように、政府内には同意要求は衆・貴両院の議決を経た上で為すべしとする両院主格説もあったが、大勢は一院主格説を採っていた。一方、主要会派首脳としては最初の議會で實際的な予算審議の道筋を定め、且つ衆議院の第一院としての立場にも配慮しなくてはならない(衆議院議員として当然のことではあるが、衆議院の貴族院に対する優越を主張するのは政府支持派の議員と同様のことである)。

こうした各方面の現実的な判断が歩み寄つた結果が、前述の末松動議の提出となつたものと思われる。

しかし、各会派内では特に事前に意思統一が図られてゐるわけではなく、「此件も定めて議論百出、容易に纏まり申間布、今日は勿論是れにて日か暮れ可申候⁽²⁹⁾」と井上毅が予想するように、先行きは不透明であつた。

末松動議は全院委員会に移され討論が行なわれた。全院委員会では坪田繁（大成会〓岡山一区）が「先ヅ予メ政府ノ同意ヲ得ナカツタ時分ニハドン（衆議院テ極メテ行ク権利ハナイ）」という立場から、三崎亀之助（自由党〓香川四区）が「予算案ニ就イテハ先ヅ衆議院ニ提出シ、衆議院ハ最初ニ之ヲ議定スルノ権ヲ持ツテ居リマス」という立場から、大岡育造（無所属〓山口三区）が「初ヨリ法ノ禁シテアル部分ハ足ヲ踏込マナイ」という立場から、それぞれ賛成討論を行なつた。

これに対して楠本正隆（無所属〓東京一区）が「議院ト云ヘハ即貴族院ト衆議院ト相合セテ総称スルモノデ、其ノ意見ガ相投ゼザルトキハ相寄テ協議シテ確定シテ上奏ヲ遂ケ、上奏ノ後始メテ政府ガ同意不同意ヲナスト云フガ憲法ノ精神ノアル所」という両院主格説を展開して反対し、山田東次（自由党〓神奈川四区）も楠本を支持した。一方、末広重恭（自由党〓愛媛六区）や小間肅（自由党〓石川四区）は「如何思召スカト一々政府ニ同意ヲ求メルコトデハ拙モ予算ヲ議スルコトハ進歩致シテ參ルコトハ出来ナイ」「同意ヲ求ムルマデノ間ハ、即眼中ニ憲法六十七條モナク、會計法補則モナク、果シテ議決シ終ツテ愈ヨ成立ツカ成立タナイカニ至ツテ始メテ我々ノ意見ヲ定メルコトデアアル」と、逐項審議段階での予決や自制は衆議院の予算議定権を損なうという立場から反対した。また、渡辺治（無所属〓茨城一区）は「衆議院ト貴族院トノ距離ガ近イカ、政府ト衆議院ノ距離ガ近イカト申マスルト、私ハ政府ノ距離ガ遠イト思フ。遠イ方ヘ言葉ヲ掛ケテモ相談ガ纏ル筈ハナイ」との政府不信から反対を表明した⁽³⁰⁾。

賛成論には廃減同意要求について一院主格説が衆議院の第一院としての利に適うとする者が多く、反対論は同意要

求自体が衆議院の権限を自ら縮小するものであるという原則論（六十四条重視論）と両院主格説の二つに分れていたことが読み取れよう。そして、両院主格説を採る場合、貴族院が衆議院に好意的であるという前提が必要となつて来るが、渡辺の所説にも見るように、末松動議反対論者はこの点にはかなり楽観点だったのである。

さて、この動議に対して自由党員は三人が賛成討論を行なつてゐるが、旧愛国公党系の三崎が賛成討論を行なつてゐるのが注目される。旧愛国公党系議員は二月二十日、末松動議の延長線上にある天野動議に大挙して賛成に回るが、その徴候は既にこの段階でも顕われているのである。

末松動議は採決の結果、全院委員会でも本会議でも反対多数で否決された。しかし、後述のように、その後も政府系議員から廢減同意要求手續問題に関する動議は次々と発せられるのである。

末松動議否決の翌日の一月九日、松方蔵相は予算案に関する全院委員会の開会に先立つて発言を求め、次のように演説した。⁽³¹⁾

予算委員会ニ於テ査定セラレタル明治廿四年度歳入出予算ノ意見ヲ通觀シマシタガ、是ニ就キマシテ止ムヲ得ズ政府ノ同意スルコト能ハザル旨ヲバ予メ明言スルノ不幸ニ遭遇致シマシタ。此ノ予算査定報告書ハ予算委員ノ決議ニシテ当院全体ノ意思トナリタルモノデハ御坐イマスマイ。又諸君ハ政府ニ向ツテ同意ヲ求メラル、所ノ時機ニモ未ダ至リマセヌデアリマス。サリナガラ政府ハ予メ其ノ政府ノ決意ヲ公言シテ、満場諸君別シテ予算委員諸君ノ注意ヲバ喚起センコトヲ求メマス。行政ト立法ト兩部ノ間ノ不祥ナル疎隔ヲバ成ルタケ避ケンコトヲ望ミマスルハ是モ亦政府ノ徳義上ノ義務ナリト信ジマス。

末松動議の否決により逐項審議前の同意請求が無くなったので、進んで政府としての基本見解を示し、議会側に査定方針の再考を迫つたものと見られる。この後も政府側は機会を捉えては同様の意思表示を繰り返すのである。

なお、菅了法（無所属〓島根四区）は一月八日に「俸給ハ官制ノ定員ニ依リ又定額アルモノハ刪減ヲ加ヘス」を基本方針とした査定案の修正案を提出した。菅案は削減額を予算本案の要求案に対して五一八万一九四八円とするもので、尾崎行雄に拠れば先に予算委員会に出た関直彦の修正案が「後ち大成会の修正案となし、菅了法氏をして提出せしめたるもの」⁽³³⁾だといふ。

4

一月十二日、今度は西毅一（大成会〓岡山二区）が衆議院本会議に左のような緊急動議を提出した。⁽³⁴⁾
 予算委員ノ査定案ハ本院ノ受理スヘキモノニアラス。

西は「高ノ知レタル八千万円内外」の予算について無理に政費節減を加えれば「其枝モ根本マテモ枯ラシテ仕舞フ」として、査定案の廃棄を求めている。西の趣旨説明が要領を得なかつたので質問が続出したが、西に代つて工藤行幹（自由党〓青森一区）の質問に答えた提出賛成者の一人菅了法は「此ノ予算査定案ガ果シテ立法部ノ誠ニ確守スベキ分限ヲ確守シテ居ルカ否ト云フニ、私ハ然ラズト答ヘネバナラヌ」「其ノ行政機関ニ立入ツテ其ノ行政機関ノ一部分ヲ廢シ、或ハ全部ヲ動シテ機関全体ヲ變更スルコトガ、果シテ此ノ議會ノ有スル權利デアアルヤ否ヤト云ハ、ソレハ即取モ直サズ行政部分ニ立入ルモノデ、此ノ議會ガ守ルベキ所デアナイト私ハ断言セザルヲ得ヌ」⁽³⁵⁾と述べており、査定案が六十七条費目とりわけ大権費目を廃減の対象としていたことを不適当としていたことが判る。

討論は十二、十三の両日を費して行なわれた。南磯一郎（国民自由党〓富山三区）は予算委員会が依託外の審査を行なつたのは不当という立場から、末広重恭は「予算ニ依ツテ官制ヲ改革シ（略）予算ニ依ツテ俸給ヲ廢シ」たのは「予

算權ト法律提出權ヲ混ジタモノ」との立場から、佐竹義和（大成会〓広島七区）は南と同様、予算によつて官制を變革するのは不可との立場から、是恒真楯（大成会〓大分六区）は法律・官制の改革は予算査定と区分して処理すべしとの立場から、また井上角五郎（自由党〓広島九区）は官制に立ち入る査定は不当とする一方「節減ノ順序ヲ誤リ、何ヲ苦ンテ国家ノ殖産興業ノ予備金マデモ減ズルカ」という立場から、それぞれ賛成討論を行なつた。

これに対し、高梨哲四郎（無所属〓東京六区）は政府要求案、査定案原案、菅修正案ともに無傷では成立し得ぬ以上審議を急ぐべしとする立場から、高木正年（改進黨〓東京十二区）は査定案における官制改革の要求は「今日ノ政費ヲ節減スルニ就イテハ如何ナル見込デナクテハナラヌト云フ」基準を示したもので違法ではないという立場から、犬養毅（改進黨〓岡山三区）は憲法第十三条、第十四条（天皇の和戦・条約締結・戒嚴布告の大權）は自由討議が認められているのだから、大権費目も査定可能とする立場から、またこれまでの行政改革〓歳出縮小の際行政に支障を來したことは無いとの見解から、それぞれ反対討論を行なつた。更に石田貫之助（自由党〓兵庫四区）は本会議が予算委員会の報告を破棄するのは不法であり西動議自体が議題として不適当とする立場から、小里頼永（自由党〓長野四区）は六十四条の予算議定權を優先させる立場から、阿部興人（改進黨〓徳島五区）は、査定に重要な哲学は「成丈不生産ノ費用ヲ省イテ生産ノ費用ヲ増」すことだが、そのための政費節減の必要性は政府自らも度々言明しており、右様の見地に立つた査定案には政府も最終的には同意せざるを得ないという判断から、島田三郎（改進黨〓神奈川一区）は仮に一部に違法の査定があつたとしても全体を破棄するのは不適当との立場から、それぞれ反対討論を行なつた。³⁶

ここでも自由黨員の見解が割れ、末広・井上の二人の旧大同俱樂部系議員が賛成に回っているのが判る。

因みに自由党は一月七日に代議士總會を開いていたが、このとき「大江卓、竹内綱等ハ温和説ヲ唱ヒ菊池侃二（大阪五区）等ハ官制ニ立入ラス七百十六万余円ノ削減に止ムヘシト（稍ヤ大江・竹内等ト同説ナリシ）主張ス」との妥協

論が出ていた。菊池は旧大同倶楽部系の議員で、修正動議はこのときには成り立たなかったものの、十七日にはほぼ同内容の修正案を、やはり旧大同倶楽部系の松田吉三郎〔石川一区〕の發議で衆議院に正式に提出している。⁽³⁹⁾この修正案は途中で提出賛成者の脱落が相次いだため議院法規定の提出賛成者数(三十人以上)に満たなくなり議題から外されたが、二月五日に佐々田懋^(つとむ)(大成会Ⅱ島根五区)がほぼ同内容の修正案を提出した。松田・菊池らと大成会の間には何らかの連絡があったものと見られる。

旧愛国公党系や旧大同倶楽部系の一部には既存の官制・法律への立ち入りを避け削減額を圧縮する方向で政府との妥協を模索する動きがあったわけだが、それは既に末松動議・西動議の時点で顕在化しつつあったと言えよう。

西動議の審議は十三日夕方までかかり、採決の結果賛成一二五対反対一四一で否決された。先の末松動議の採決は起立採決で一旦して起立多数と判るほどの票差があったが(末松は賛成は三分の一と見ている)、⁽⁴⁰⁾西動議では票差はかなり縮んでいる。これより先、妥協論者の竹内綱は大江卓に宛てて「追々之景況は吾々に賛成者之少きも過激之方亦忌む者の如し。然る時は委員会之報告は破候様可相成歟と存候。只此に輿論を喚起候尤必要と存候へ共、此方之着手は十分不行届残念之至、猶御一考被成度奉存候⁽⁴¹⁾」と書いている。この後も竹内は妥協のための活動を続け、一月六日には次の如く大江に報じている。⁽⁴²⁾

陳は昨夜吉田正春来り云、遠藤秀影〔国民自由党Ⅱ石川一区〕等大に憤發、明後日之議會に予算案は憲法に抵触せし者に付再調査すへしと云發議を為し、之に繼に予算委員之辭職を内外より勧告すへしと云。此儀は至極適當之処分歟と存候に付、慇懃致置候処、明朝は(即今朝)高輪に至り一決、今明日之内に大に誘導可致と申事に而相分れ申候。右に付小生辺にも高輪に參候様申居候へ共〔略〕老兄より高輪に御出懸被下候而は如何と奉存候。

実際には未発に終わっているが、西動議と同一線上にある遠藤動議を竹内・大江らが支援し、旧大同倶楽部系に強大な

影響力を持つ後藤象二郎（土佐）が多数派工作を展開していたことが判る（高輪は後藤の居住地）。

こうした経緯から窺われるように、旧愛国公党系や旧大同倶楽部系には西動議を容認する動きがあり、それは実際に末広・井上の賛成討論となって顕われている。また、自由・改進黨の議席数はこの時点で一七〇に達しているが、西動議への反対票は一四一に過ぎない。旧愛国公党系・旧大同倶楽部系から賛成票・棄権が出たことが想像される。

5

ところで、政府は廃滅同意要求を行なう主体とその時期についてどのように考えていたのであるか。この問題については岡義武氏が昭和二十一年に著わした先駆的研究「第一議會に関する若干の考察—第一議會と伊東巳代治—」⁽⁴³⁾があるが、当時の史料情況の制約もあって本問題についての伊東の考え方の紹介に止まり、その意義と全体像とは十分に明らかになってはいない。そこで、以下の二項では可能な限り多くの史料を参看しつつこの問題を再検討してゆきたい。

さて、この問題についても政府内で重要な役割を果たしたのは井上毅だが、その井上に拠れば、開会后一ヶ月半を経た二十四年一月半ばの段階に至っても、政府内では廃滅同意要求を行なう主体が一院か兩院か、或はその時期はいつかという問題について意思統一を見ていなかった。一月十四日付渡辺宛井上書翰⁽⁴⁴⁾に曰く、

一、兩院の議決を終りたる後に同意を求むへしとの説は政府の同意を以て天皇の裁可に混合せんとする者なり。而して其の意は実に六十七条の効力を薄弱ならしめ、此の条の規定なき他の各国の憲法の水平線に墮落せしめんとする者なり。

井上に拠れば、議会在兩院議了・上奏の後に査定案を「政府ノ同意又ハ不同意ニ一任」して来た場合、政府の対処は「天皇ノ裁可權ト同一」となり、全面同意か全面不同意しかあり得なくなる。前者を採れば政府の全面退讓となり、後者を選べば「予算全部ノ不成立」となってしまう。これでは「毎年議事ニ於テ立法・行政ノ間ニ調和ナル事前ノ協議ヲ遂グルノ標準ヲ示シタルモノ」であり「行政・立法トノ間ニ円滑ナル慣習ヲ形チ作ル」ための政府側の拠り所である六十七條の立法趣旨は損なわれてしまうのである。井上は更に次のようにも述べている。⁽⁴⁵⁾

政府は固より議院との平和を重んずへしと雖、政府は憲法施行の責に任する者なり。憲法中の主眼とも云ふべき條章を無効ならしむる程の不廉なる価値を以ても此の平和を買ふへしとは僕の同意すること能はざる所なり。僕は更に知己の爲に一言せざるを得ず。此の如き重大なる問題を以て今日に至るまで之を兩可未判之間に置かれたるは財務の重任に当れる閣下に対し僕の甚た遺憾とする所なり。

政府が未だ主体と時期の問題について断案を得ていなかったこと、寧ろ問題を先送りして衆議院との対立激化を避けようとする傾きのあつたことが知られる。

制憲作業の主筆者で政府の議會対策に大きな影響力を持つ伊藤貴族院議長も井上毅と同じく一院主格説を採っていた。一月十日付山県宛伊東書翰⁽⁴⁷⁾には伊藤の見解として「第六十七條に所謂帝國議會は必ずしも兩院の意義に非ず。一院宛にて同意を求むることを得へきなり」「政府は各々其院に対して同意・不同意を表すへし」と見えている。貴族院書記官長金子堅太郎（福岡^{II}伊藤の幕僚）も同様の見解を採っていた。⁽⁴⁸⁾

これに対して枢密院書記官長伊東巳代治は「憲法第三十三條を按するに「帝國議會ハ貴族院・衆議院ノ兩院ヲ以テ成立ス」とありて決して単に一院を指すの跡あるを見ず候」という立場から、兩院主格説を主張して止まなかつた。⁽⁴⁹⁾ その模様は岡論文に詳しい。

一方、政府法律顧問ロエスレルは「此経費ニ付兩院ノ合意ナキトキハ帝國議會ノ議決ナルモノナク、随テ其修正ノ同意ヲ政府ニ求ムルノ問題モ起ラス」として、⁽⁵⁰⁾兩院主格説を採っていた。

以上のように一月の段階では政府内には廃減同意要求の主体の問題について一院説と兩院説とがあり、未だ決着を見ていなかった。二月に入ると一院主格説の優勢は動かぬものとなり政府の統一見解となるが、それは次項に述べる坪田繁の動議についての一連の動きを見れば明らかである。

6

衆議院の審議は一月十四日から予算案についての全院委員会に移り、二月三日まで続いた。次いで審議は本会議に進む運びとなっていたが、二月五日、坪田繁（大成会―岡山二区）は衆議院本会議に「憲法第六十七条記載ノ歳出二関スル緊急動議」を提出した。⁽⁵¹⁾

憲法第六十七条記載ノ歳出二関スル廢除又ハ削減ノ議決ハ政府ノ同意ヲ要スル為メノ議決トス

同上歳出二関シ政府ノ同意ハ本院ニ於テ政府ノ同意ヲ要ムル為メノ議決後直ニ之ヲ要ムヘシ

坪田はこの動議の提案理由の中で、現在院内には廃減同意要求手續問題については「六十七条ハ唯ニ政府ノ不認可權デアルカラ、是ガ議會デドシク思フ存分ニ廢除削減ノ議決ヲナシテ政府ニ出シサヘスレバヨイ」という考え方（六十七条不認可權説）、「政府ノ同意ハ無論請求メナケレバナラヌガ、其ノ同意ヲ求メルノハ兩院一致ノ上デナケレバ求ルコトガ出来ヌ」という考え方（兩院主格説）、「其ノ同意ヲ求メル者ハ（略）衆議院ナリ貴族院ナリ廢除削減仕様ト云フコトヲ思ヒ付イタ所ノ院デ同意ヲ求メル」という考え方（一院主格説）の三通りがあるとした上で、六十四条が通則、

六十六條・六十七條が例外規定であることを考えれば第三説が正しいとして、議決による確認を求めた。⁽⁵²⁾

坪田勳議は一院主格説に基づき衆議院本會議段階での同意要求の必要性を確認することを求めるもので、六十七條費目廢減を含む議決を政府側の同意が出ない段階では、確定議ではなく、同意要求議決或は予決として捉えようとするものであった。大成会ではこのころ二月七日付伊東宛井上書翰に「今朝御注意之件は早々大成會議院へ打合候処、彼方にて官制に係る頃に付而者一々動機を起す戰略相定まり居候由に候へは、先づそれに任可然候歟」と見えるように、手續問題に關する動議を連発する戰略を固めていた。

これに対して三崎亀之助が「帝國議會方此ノ費目ニ就イテ廢除削減スルノ決心ガアレバ、必ス先ツ政府ノ同意ヲ得ルヲ必要トスル」立場から、末松三郎(無所属)山口二区が「衆議院ノミデハ政府ニ同意ヲ求メル手續キガ出来ナイト云フコトヲ解釈スルトキハ、一面ハ文字ニ拘泥シ、一面ニハ衆議院ノ權利ヲ成可ク薄弱ニシヤウト云フ、最意氣地ノナイオ考ヘト云ハナケレバナラヌ」との衆議院第一院説から、大岡育造が六十七條中の「帝國議會」ト云フ文字ハ立法部ト云フ意味ヲ表スルマデノ話ダ」という一院主格説から、それぞれ賛成討論を行なつた。

一方、安田倫逸(自由党)宮崎二区は「兩院一致シテ後ニ同意ヲ求メテ決シテ遲シトシナイ」「議會は」協賛スルカ協賛セザルカヲ自由ニ且正則ニ決スベキ權ヲ持ツテ居ル」との一院主格説・六十四條優先説から、青木匡(改進黨)兵庫九区は「貴族院ガ少シテモ修正ヲ加ヘラレル事ヲ致シマシタナレバ」(略)兩院ノ協議會ヲ開キ(略)此ノ協議會ノ結果デ(略)更ニ同ジ箇條ニ就イテ政府ノ同意ヲ求メナケレバナラヌト云フ結果ガ生ズルデアリアマセヌカ(略)此ノ同意ハ仮ノ同意ニナツテ確立ノ同意デハナイ」との兩院主格説から、また石田貫之助(自由党)兵庫四区は六十七條は「政府ガ同意シタ時ハ此ノ限りニ非ス」という内容であるとの立場から、あらかじめ同意を得る必要は無いとしてそれぞれ反対討論を行なつた。特に安田は、六十七條の規定は世界各國の憲法に例が無く、「此ノ政府ノ同意ヲ得

ルト云フコトハ立憲國ノ原則ナシ。之ヲ明記シテアルト云フコトハ憲法ガ其ノ当ヲ得テ居ルト云フコトハ出来ナイ」と憲法批判を行ない、欽定憲法を冒瀆する発言として物議を醸している。⁽⁵⁴⁾

末松勸議のときと同様、賛成論には一院主格説や衆議院第一院論を掲げる者が多く、反対論には両院主格説や六十四条優先論が多かったことが判る。

結局、坪田勸議は起立採決の結果、賛成九三対反対一三八で否決された。⁽⁵⁵⁾ 末松勸議に続いて坪田勸議も否決され、しかも反対理由に両院主格説が多かったことから、同意要求の時期は貴族院議了後という方向に傾いたかに見えたが、松方蔵相はこの直後、特に発言を求めて左の如く演説している。⁽⁵⁶⁾

抑々憲法六十七條ニ関シマス所ノ予算中ノ其ノ費項ニ就キマシテ、廢除若クハ削減セントスルニ当リマシテハ、政府ニ向ツテ同意ヲ求メラルル所ノ順序ニ就キ政府其ノ意見ノアル所ヲハ予メ明言シテ諸君ノ注意ヲ促シマスルハ、政府ト議會トノ円滑ヲ望ムハ政府ノ徳義上義務ナリト信ジマスルデ御坐リマス。扱政府ノ見ル所ヲ以テ致シマスレバ、憲法六十七條ニ関スル費項ヲ廢除若クハ削減セントスルニ当リマシテハ、其ノ確定前ニ於テ一院毎ニ各自ニ政府ニ向ツテ同意ヲ求メラルルヲ以テ正當ノ順序ナリト認定シマスデ御座リマス。

松方が一院主格説を採っていることが一見して明らかである。これが政府の公式の統一見解であることは、次に掲げる二月七日付山田顕義宛山県有朋書翰⁽⁵⁷⁾に審かである。曰く、

于時四五日前より衆議院に於て予算之議事^マに取掛候処、各院毎に政府之同意を可求之緊急の問題を提出せしに付、此際に立到ては政府一定之所見を議場に向て吐露せざる可らず時機に付、主格大臣より機を見て一言之演舌を為したり。然に不幸にも勸議は消滅し遂に両院合同之上同意を求むる之順序に決定し、此に至り政府之意見に齟齬せしに付、政府は之を処するに正當之順序を追処断可致見込にて別紙之手順にて見解を附し候付、至急御一覽可被下候。

前条之議論に付而は或は違憲等之論も有之候得とも、正当之理解と難認奉存候。

政府内では既に二月初めの段階で一院主格説に固まっていたが、期待をかけていた坪田動議が否決されたので、本會議での査定案審議開始の前に取えて政府の統一見解を示し、衆議院に再考を迫ろうとしたことが判る。

また、山県書翰に見える「別紙之手順」とは、左に掲げる閣議案「憲法第六十七條ニ関スル同意ノ手続」⁽⁵⁸⁾を指すものと考えられる。松方演説の内容とそのタイミングはこの閣議案とよく一致しているので、同演説は既に政府内で固まりつつあったこの閣議案に準拠して実施されたものと信ぜられる。山県書翰から推して、松方の演説実施を機に正式に閣議決定の運びとなったものであろう。

第一 憲法第六十七條帝國議會ノ解釈「本条ハ廢除削減ト云ヘル作用ノ要件ヲ規定シタルモノナリ。廢除削減ハ議決ノ働ナリ。議決ハ各院各別ニ之ヲ為スモノニテ兩院合同シテ之ヲナスモノニアラス。故ニ帝國議會ハ政府ノ同意ヲ得スシテ廢除削減スルコトヲ得ストハ各議院ニ對シテ其ノ議權ヲ制限シタルナリ。

第二 日本憲法ニ於テ行政部ト立法部トノ關係ヲ規定スル場合ハ兩議院ト云ハスシテ帝國議會ト云フヲ例トス。

第三 兩議院合議終結ノ上同意ヲ求ムヘシトノ説ハ實際ノ手続ニ於テ政府ノ同意ト天皇ノ裁可トヲ混同セントスルモノナリ。政府ハ各院ニ於テ發言ノ權ヲ有ス。故ニ同意又ハ不同意ヲ表スルハ各院ニ於テスルコト政府ノ權利又ハ義務タラサルヘカラス。本条ノ所謂政府ノ同意トハ兩院合議上奏ノ上ノ裁可ト固ヨリ混同スヘカラス。

この閣議案は先に引いた一月十四日付渡迎宛井上書翰に内容・表現が酷似しており、また井上が執筆した「憲法第六十七條ニ関スル意見」⁽⁵⁹⁾とも内容がよく一致している。この閣議案が井上毅の起案に成るものであることは凡そ想像に難くない。岡論文は二月下旬の段階で伊東が井上の一院主格説に反対する意見具申を度々伊藤に行なっていることを指摘しているが、これは井上の「憲法第六十七條ニ関スル意見」が二月二十日に大藏省印刷局から公刊されたことが

伊東を刺戟した結果であろう。右に見て来たように、政府内の主格論争は二月初旬の段階で決着がついていたと考えられる。

7

二月六日、衆議院本会議で予算審議が始まった。前日の五日、佐々田懋（大成会＝島根五区）は文官俸給の削減を法律・官制の枠内に留め武官俸給は一切削減せぬことを骨子とする修正案を提出した。佐々田案は政府要求案本案（八〇六三万巴）から七一九万二四九〇巴を削減するもので、先に取下げられていたほぼ同内容の松田案に代って審議されることとなった（松田案は提出賛成者の取消が相次いだため議題から外されていた）。

二月十日、山県首相はこの日の議事開始に先立って発言を求め、六十七条費目廃減要求手続問題について総理大臣として公式に政府の統一見解を明らかにした。⁽⁶¹⁾

抑々憲法第六十七条ノ費額ニ就キマシテハ先キニ大蔵大臣ヨリ政府ノ同意ヲ求ムルノ趣旨ヲ一政府ノ意見ヲ以テ明言致シマシタテ御坐リマスル。是ハ即政府ノ正当ナル順序ヲ履ンダ所デ御坐リマスル。〔略〕然ルニ爾来此ノ予算案ニ就キマシテ議事ノ傾ヲ見マスルニ、政府ノ同意ヲ求メマスルコトニ就キマシテハ、両院各自ニ於キマシテ確定議ノ前ニ同意ヲ取ラルルコトト存ジマシタガ、両院合議ノ後ニ於キマシテ或ハ取ラルルコトカト想察致シマスル。

故ニ（勿論）若シ果シテ両院合議ノ後ニ同意ヲ求メラルルニ於キマシテハ、政府ハ諸君ト意見ヲ異ニ致シマスル。

松方演説の効果を期待して模様眺めをしていた処、一向に良効を見ないので、松方演説が閣議を経た政府の統一見解であることを明らかにした上で、改めて首相として政府の公式見解を宣明したものである（閣議決定は実際には松方演

説と山県演説の間に行なわれたものと思われる。この時点での予算審議は各省最初の外務省部經常部の第二款まで進んでおり、政府は恐らく議會が款或は項ごとくに廢減同意要求を行なうことを期待していたのであろう。

山県はまた、蒲生仙(自由党Ⅱ鹿児島六区)の質問に対して左のように答えている。

此ノ六十七條ノ政府ノ同意ヲ求ムルノハ即前位デアル、廢除削減ヲスルノハ即其ノ後位デアル〔略〕衆議院ニ向ツテ故ラニ先得ノ權ヲ与ヘラレテ居ルノデアアル。是即先キニ之ヲ議スルニ當ツテハソレ文ノ權利ガアルト云ハザルヲ得マセヌ。故ニ此ノ各自ニ其ノ確定議ヲ致サナクテハナラヌト云フ解釈デアル。又第三ニハ此ノ帝國議會ハ各自ニ活動致スモノデアツテ、兩院合シテ之ヲ活動スルト云フコトハ決シテナイ訳ノコトデアル。

山県は憲法第六十五條に定める衆議院の予算先議權を補強材料に、より鮮明に一院主格説を展開している。民党と敵対する筈の藩閥政府の側が衆議院第一院説に加担するような論理を展開するのも皮肉であるが、再三述べて来たように政府は兩院合議後の廢減同意要求は査定案に対し全面同意か全面不同意かという悉無律的回答を余儀無くするものとして何よりも恐れていた。悉無律的な結果がもたらされれば「抑々憲法第六十七條の存する所以のものは、三種の費額の為に予算不成立の憂を防範するの意に原き候⁽⁶²⁾」という六十七條の立法趣旨、言い換えれば行政の根幹に係る經費を極力査定から救おうとする目的は損なわれてしまうのであり、政府としては出来るだけ早い段階で基本見解を示して民党側を牽制しつつ実務的な交渉に入りたかつたのである。

そしてまた、政府が兩院合議後の廢減同意要求を忌避し続けたことは、政府は兩院の合議が政府に不利な線で纏まり得ると見ていたことを意味する。初期議會期の貴族院は民党の盟友ではなかつたが、必ずしも藩閥の別動隊でもなかつたのである。

さて、山県は十日の演説の後段で「此ノ六十七条ノ費額ニ就キマシテハ、政府ハ敢テ答弁ヲ致シマスルコトハ出来マセヌデ御坐イマスル」と、今後六十七条費目については予算審議の際、答弁に応じないという姿勢を示した。山県はまた、その理由を尋ねる蒲生の質問に対し「其ノ見解ヲ異ニシテ居ルジヤニ依ツテ政府ニ於キマシテハ其ノ説明ヲナシ能ハヌト云フコトデアリマス」と応酬している。従来の説得路線が奏効しなかつたので、答弁拒否という強硬態度を示すことによつて、より強く議會側に再考を迫つたものと見られる。

この後、各省の政府委員は山県の答弁拒否宣言を受けて「本官ハ一昨日山県内閣総理大臣ノ演説中ニ御坐リマスル其ノ他ノ政費ニ就イテハ〔略〕本日ハソレノ理由ヲ述ヘ」(白根專一内務次官)「其ノ費額中憲法第六十七条ノ費額ノ事ハ過日総理大臣當議場ニ於テ演説セラレマシタ次第ノ訳デアリマシテ、矢張他ノ各省同様本員ハ別ニ述ベマセヌ」(箕作麟祥司法次官)などと六十七条費目についての説明・答弁を拒んだ。

この答弁拒否の方針については政府関係者の間にも有力な批判があつた。伊藤は幕僚の伊東を介して山県に、⁽⁵⁵⁾ 政府の解釈と議會の意見と撞着するを以て説明を拒むと云ふが如きは言語同断なり。若し反对者に於て我輩は委員會に於て十分政府の委員を畏懼せしめれば今更に政府の説明を待つ必要なしと云は、政府は指を脚で議院の爲すが儘に服従すべき乎。余は不甲斐なきも余りなりと思へり。

と、不用意な挑発的行爲は相手側の同種の反撥を招き、コミュニケーション回路を断ちかねないと警告している。⁽⁶⁶⁾ このころ山県は伊藤の下級幕僚小宮三保松(長州)を通じて伊藤に衆議院の解散を打診しており、議會側が軟化し

なければ解散に踏み切ることを検討していた。⁽⁶⁷⁾ 答弁拒否は斯かる最後手段の行使を念頭に置いた駆け引きの一つで、議会对するブラフと考えられるが、伊藤は解散に難色を示し、答弁拒否についても前記の通り警告を發していた。伊藤は事態がこのまま推移すれば「貴族院中にも硬派の説を喜ぶ者ありとせば、此の勢を以て容易に兩院を通過する曉には、予算に不裁可と云ふことなければ政府は必ず之を執行せざるを得ず」と全面同意に追い込まれると予測しており、早くから「予算の実体に涉りて内閣の意向を示し、以て危路に陥るを防範する」ことを望んでいた。⁽⁶⁸⁾ 伊藤は一月半ばかりから、山県に議会に対し国策と予算についての政府の基本方針を表明し、これを突破口に議会側と具体的な交渉に入ることを勧めていたが、山県周辺で異論が出て演説実施は遅滞していた。山県首相は二月十六日、漸く「国是演説」を行ない、政府の基本方針を改めて説明しつつ六十七條費目の廢減同意要求には応じないことを予告しているが、詳細は次節に譲る。

さて、政府の答弁拒否は少なくとも外見上は審議にさしたる影響を与えることが出来ず、予算案の審議はそのまま進捗した。しかも、二月十八日には内務省部で佐々田懋の動議により直江津・柏崎間鉄道建設費一〇〇万円が廢除され、⁽⁷⁰⁾二十日には天野為之（改進黨・佐賀二区）の動議により高等中学校設立費三二万六九八三元が削減されたため、⁽⁷¹⁾本会議段階での減額は政府要求案全体に対し九二〇万六三〇〇円に達した。⁽⁷²⁾これは政府要求案全体の一一・〇%に当る。このうち六十七條費目は五八四万三一九三元に及び、削減額全体の六三・五%を占める。⁽⁷³⁾

政府・議会の双方が表面上は硬い姿勢と原則論的立場を崩していなかつたので、緊張は極点に達しつつあるかのように見えたが、これまでも時折触れて来たように水面下では妥協への動きが模索されていた。事態は二月二十日の天野若円（大成会・岐阜一区）の緊急動議提出を機に、急転直下收拾に向うことになるが、詳細は第三節に譲る。

註

- (1) 衆議院・参議院編刊『議會制度百年史 帝國議會史 上卷』(平成二年)一頁。
- (2) この時期の自由党の研究には鳥海靖「初期議會における自由党の構造と機能」(『歴史学研究』二五五号)がある。
- (3) 大成会については村瀬信一「吏党 大成会の動向」(『日本歴史』四五四)が詳しい。
- (4) 当時の衆議院の定数は三〇〇。
- (5) 二十三年十二月二十一日、綾井武夫ら五名が自由党から分離、結成。
- (6) 国会図書館法令議會資料室所蔵『帝國議會予算・明治二十四年度歳入歳出総予算』。
- (7) 明治財政史編纂会編『明治財政史 第一卷』(明治三十七年、丸善)一一九―一二〇頁。
- (8) 明治二十三年十二月六日の衆議院本會議における松方蔵相の演説(『帝國議會衆議院議事速記録』)、『東京大学出版会編刊、昭和五四年』四二頁。
- (9) 濃尾地震救済費などは実際に国庫剰余金から支出されている。
- (10) 明治財政史編纂会編『明治財政史 第三卷』(丸善、明治三十七年)五四二―五五二頁、六一八―六二九頁、七二九―七三四頁。国庫剰余金は決算では「前年度繰入金」と「前年度経費残金」に分けて記載されている。
- (11) 『朝野新聞』明治二十五年六月十八日号。この委員会では高利公債償却に充てることが検討されたが、意見の一致を見るに至らなかったらしい。
- (12) 大蔵省百年史編集室編『大蔵省百年史・別巻』(大蔵財務協会、昭和四四年)一六三頁。
- (13) 『第一期国会始末』一二五頁。
- (14) 出身地は高知県。
- (15) 『第一期国会始末』二五―二六頁。
- (16) 村瀬信一「第一議會と自由党―土佐派の裏切り―考」(『史学雑誌』九五―二)。
- (17) 『第一期国会始末』三四頁。
- (18) 一般に「自由党土佐派」と呼ばれる。旧愛国公党系議員の妥協志向については前掲村瀬論文に詳しい。

- (19) 政府ヨリ予算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ予算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ十五日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ
- (20) 『明治財政史 第三卷』四六一頁。
- (21) 東京大学出版会編刊『帝國議會衆議院委員會議錄 明治篇1』(昭和六〇年)一五〇頁。
- (22) 同右一四五頁。
- (23) 同右一三九頁。
- (24) 『帝國議會衆議院議事速記録1』二七五頁。
- (25) 『明治財政史 第三卷』四六四頁。
- (26) 『帝國議會衆議院議事速記録1』二七七—二七九頁。
- (27) 明治二十四年一月八日付松方正義宛井上毅書翰(憲政資料室所藏「憲政資料室所藏文書」所収「憲政遺芳」)。
- (28) 同右。
- (29) 同右。
- (30) 『帝國議會衆議院議事速記録1』二七九—二九三頁。
- (31) 同右二九五頁。
- (32) 『明治財政史 第三卷』四六五—四六六頁。
- (33) 『第一期国会始末』四一頁。
- (34) 『明治財政史 第三卷』四六七—四六八頁。
- (35) 『帝國議會衆議院議事速記録1』三四四頁。
- (36) 同右三四〇—三六三頁。
- (37) 『西潟為藏日記』明治二十四年一月七日条(本間恂一・溝口敏磨編『雪月花—西潟為藏回顧録』(野島出版、昭和四九年)一一三頁)。
- (38) 前掲村瀬論文參照。

- (39) 『明治財政史 第三卷』四七二―四七五頁。
- (40) 明治二十四年一月九日衆議院本会議における末松の不規則発言（『帝國議會衆議院議事速記録1』二九四頁）。
- (41) 憲政資料室所蔵「大江卓文書」。一月三日付書翰。
- (42) 「大江卓文書」。
- (43) 『國家学会雜誌』六〇―一所収。なお、この問題については坂井雄吉氏も『井上毅と明治國家』（東京大学出版会、昭和五八年）一三五頁で簡単に言及している。
- (44) 『井上毅伝 史料篇第四』六七四頁。
- (45) 「官制ト予算トノ關係」（平塚篤編『秘書類纂 帝國議會資料上卷』（秘書類纂刊行会、昭和九年）二二四―二二九頁）。井上毅がこの時期に書いた論文である。
- (46) 註44と同じ。
- (47) 「憲政遺芳」。
- (48) 明治二十四年二月二十日付伊藤博文宛伊東巳代治書翰第一信（『伊藤博文關係文書1』四八六頁）。
- (49) 明治二十四年二月二十日付伊藤博文宛伊東巳代治書翰第一信、第二信及二月二十五日付書翰（『伊藤博文關係文書1』四八四―四九三頁）。その他「井上毅氏ノ意見ヲ駁ス」「同意ヲ求ムル主格」（憲政資料室所蔵「伊東巳代治關係文書」）及註47の書翰参照。併せて前出の岡論文参照。
- (50) 「ロエスレル答議」（『都筑整六關係文書』）。
- (51) 『明治財政史 第三卷』四六九―四七〇頁。
- (52) 東京大学出版会編刊『帝國議會衆議院議事速記録2』（昭和五四年）五五五―五五七頁。
- (53) 『井上毅伝 史料篇第四』二九〇頁。
- (54) 『帝國議會衆議院議事速記録2』五五九―五七五頁。
- (55) 同右五七六頁。
- (56) 同右五七七頁。

- (57) 宮内庁書陵部所藏「山田伯爵家文書」。
- (58) 憲政資料室所藏「大山巖文書」。冒頭余白に「右閣議ニ提ス」と大山の記入あり。
- (59) 『井上毅伝 史料篇第二』三二九―三三三頁。
- (60) 註39参照。
- (61) 『帝國議會衆議院議事速記録2』六四六頁。
- (62) 明治二十四年二月二十五日付伊藤博文宛伊東巳代治書翰（『伊藤博文關係文書』四九二頁）。
註61参照。
- (63) 『帝國議會衆議院議事速記録2』六四七頁。
- (64) 『帝國議會衆議院議事速記録2』六四七頁。
- (65) 同右六五五頁、六九二頁。
- (66) 明治二十四年二月十三日付伊藤博文宛伊東巳代治書翰（『伊藤博文關係文書』四七二頁）に見える伊藤の伝言。
- (67) 同右（『伊藤博文關係文書』四七二―四七三頁）。
- (68) 同右（『伊藤博文關係文書』四七三頁）。
- (69) 同右（『伊藤博文關係文書』四七二頁）。
- (70) 『帝國議會衆議院議事速記録2』七六二頁。
- (71) 同右七八三頁。
- (72) 『第一期国会始末』一二五頁。
- (73) 同右。