

議会開設期の憲法第六十七條問題（下）

佐々木

隆

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

The Jiyu-to and the Kaishin-to made an assessment bill to reduce the budget by 9,200,000 yen. The Government demanded that the Lower House should require the Government to consent to the reduction of expenditures based on the 67th Article over and over again. The Government was very fearful of being required to consent to the assessment bill after the decision of both Houses. Then the Government should be impelled to choose overall consent or overall refusal. It should neutralize the 67th Article, which should defend important expenditures against the reduction without disapproval of the whole budget bill.

Progovernmental members made several motions to require the consent of the Government in the period when the bill was under deliberation in the plenary session, but such motions were rejected.

On February 20th, 1891, the motion of Jakuen Amano passed with the approval of thirty Liberalists who had belonged to the Aikoku Koto, and as a result the Lower House demanded consent at the end of the plenary session.

The negotiation between the Government and the Lower House resulted in the reduction of 6,500,000 yen. Expenditures based on the 67th Article revived considerably, but the government couldn't acquire all those expenditures. So it brought a doubt about the effectiveness of the 67th Article.

二 減租問題と国是演説

1

よく知られているように、自由党と改進黨は地租軽減を「民力休養」政策の柱として掲げており、実際に第一議會を前に地租五厘（賦課率〇・五%）の引き下げを党の方針としていた。その是非と可否については、自由党では党内で議論があつたようだが、衆議院予算委員会が策定した査定案原案が七八八万円の削減額を以て「地租軽減及高利公債ノ償還等ニ充用セラレンコトヲ望ム」としたこと、十二月十九日に自由党の鈴木重遠（愛媛四区）から提出された、田畑の地租五厘引き下げを骨子とする地租条例改正案が翌年二月二十七日、大差で衆議院を通過したことなどは衆議院の大勢を知るに足るであろう。

一方これより先、政府は二十二年八月に特別地価修正を行なつて地租三二四万円の減税を行なつていたが、賦課率引き下げを求める声は依然強く、地価修正についてもより徹底的な実施を要求する声が挙がつていた。⁽⁴⁾

一方、政府は議會開設を前に歳出の圧縮を図つていたが、俸給の圧縮が思うに任せぬため、二十四年度予算は全体の要求ベースで前年度予算より一五八万円減少するに止まっていた。⁽⁵⁾ 因みに井上毅に拠れば、宮内官の俸給と軍事實費に含まれる武官の俸給を除いた文官俸給は、二十四年度要求案で二二〇万円余となる。これは二十三年度の一三〇二万六三〇三元よりは一〇〇万円ほど少ないが、二十二年度の一〇四五万七〇四一元よりは一五五万円も多い。⁽⁶⁾ 行政

事務の経年増加があるとは言え削減の余地はあるように思われた。

さて、井上は議会開設の前に「或ル政党ハ政費節減ト地租軽減トヲ以テ第一ノ武器」としているが、「此ノ説ハ実ニ中等以下多数人民ノ意ニ投ス」るものなので、決して無視すべきではないと論ずる。議会と対決しての解散・前年度予算施行は「徒ニ天下ノ人心ヲ失フテ英雄ノ為ニ功名」をもたらすだけだから、政府としては「政党ノ論ハ之ヲ転回的ニ利用」するのが得策だというのが井上の主張である。井上は今や「立憲ノ大事ヲ成就セントセハ平凡思想ノ外ニ出テ非常ノ英断」が必要であり、第一議会を無事に乗りさるべく思い切った歩み寄りが必要だと主張する。井上はそのためには「大興農令ヲ発シ地租軽減ノ方針ヲ定メ此際意ヲ決シテ先ツ地租百分ノ五厘ヲ軽減スヘシ」と、政党の要求を先取りして地租引き下げに踏みさるべきことを提言している。このため七〇〇万円の減収が見込まれるが、その対策としては関税収入の増加と歳出削減の二様を考えられる。しかし、条約改正の見通しが立たない現状では前者は望み難い。

そこで井上は、現在の行政は冗費冗官が多く、「二百五十馬力ノ蒸汽鑪ヲ据付ケテ日ニ僅ニ二百馬力ヲ使用シ、其他ノ馬力ヲ空シク氣中ニ飛散セシメ」ている有様なので、文官の俸給・員数の削減、不要な庁の廃止、不急の継続費のカットなどにより七五六万円の減額が可能だとしている（もともと井上自身も減額の細目については確信が有ったわけではないらしく、三九五万円から七五六万円まで数様の試算を行なっている。⁽⁷⁾これは固より井上の試案・試算であるが、「政府の智囊」と謳われ、議会対策や政策立案に大きな影響力を持つ井上毅が、議会政治の成功のために思い切った歩み寄りを模索していたことは注目に値する。因みに井上の減租案は田畑の地租のみを対象とするもので、鈴木重遠の地租条例改正案に酷似するものであった。初期議会期の「地租軽減」をめぐる議会と政府の対立の外見の華々しさに目を奪われがちだが、政府内には議会側と円滑な関係を築くために地租軽減に応ずべしとする考えもあったのである。⁽⁸⁾

しかも、それは以下に述べるように、結局は未発に終わったとはいえ、一時は大蔵省内で多数説となり、政府としても真剣に採用を検討していた。地租軽減をめぐる問題は、その実現性や真の狙いは別として、外見的な対立の激しさほどには内実の両者の距離は遠くならなかったように見える。

なお、井上は税負担の現状が「農ニ重課シ商工ニ輕課スル」嫌いがあることを認めているが、商工業への新税設置を求めてはいない。井上は「商工ノ旺盛ナランコトヲ欲スレバ先ツ農ヲ振作セサルヘカラス」という立場をとっており、中長期的には地租軽減が産業全般の振興を促すと考えていたのだが、同時に「新税ヲ起シテ地租ヲ軽減セント計畫シタルコト從來枚挙ニ暇アラス。然レトモ未其目的ヲ達スルコト能ハズ」という過去の教訓を重視していた。⁽⁹⁾ 例えれば明治十六年十月の酒税増徴は酒造業の不振、税収の落ち込みをもたらし、井上は商工新税の設置は現状では産業振興にマイナスと判断していたのではないかと思われる。

2

さて、二十三年十一月末に第一議會が開会した後も、政府内では代替財源の新設を条件に地租軽減に應ずることで民党との和協を図ろうとする動きが隠顕していた。十二月十五日に井上が法制局第一部長尾崎三良（京都ニ三条派）に送った書翰⁽¹¹⁾には「地租軽減の事は重大の問題にして、若し拒絶の方向を取り候は、充分腰強く無之候ては實き兼可申」と、未だ政府内の減租問題についての方針が固まっていない様子が窺われるが、十二月三十日付渡辺宛井上書翰⁽¹²⁾には「地租論は節減論之根抵⁽¹³⁾と見え候。此根抵を抜く歟又は譲る歟、病を病源に治め度候。アヤフヤ説は（營業税脱の如し）甚だ危く存候」と見え、かなり検討が進んでいたことを窺わせる。

この「營業稅說」というのは、地租輕減による歳入減を營業稅（當時は地方稅）の國稅移管で補おうというもので、大藏省で検討が行なわれていた。因みに大藏省の試算に拠ると、二十三年度段階で營業稅を國稅に移すと二七五万円⁽¹³⁾或は二三〇万円⁽¹⁴⁾の新しい財源が得られると見込まれていた。

營業稅の國稅移管による地租輕減論は大藏省で盛んに行なわれていたが、井上は地租輕減の財源は政費節減のみで賄うか、或は地租輕減そのものを拒むかのいずれかを選ぶべきで、代替財源の設定は危険が大きいと見ていた。その一端は前掲渡辺書翰にも覗いているが、二十四年一月八日付渡辺宛井上書翰⁽¹⁵⁾には「營業稅之説は其得失如何に拘らず議會に於て必廢案となるへしと予言する事を得へしと存候。何となれば議會は營業稅を以て政費節減之身代りにすることを好むへきにあらざればなり」と、營業稅移管の実現を絶望視する井上の見通しが述べられている。

斯かる予想に基づく井上の反対意見は、一月九日付渡辺宛書翰⁽¹⁶⁾により鮮明に見えている。生にて最心配いたし候處は略昨日御話之如き内決に候はば、

一、地租輕減は已に決意を明言し又は公布したり。

二、之れに代ふる營業稅は否決したり。

三、政費の節減は行政の機關の運轉を妨ぐると云を以て政府は其の不可を斷言したりし後なるを以て之を奉行し難し。

とのあとにもさきにも行けぬ結果に立至り、薩長政府は泣き面下け而ばかばか數辭職する有様を近日に見るに至るべしと長大息之外無之候。右之理由は全く、

如何なる人よし之議院なりとも初に政費節減を首稱したるに其の政費節減之身代りとして營業稅を代行する故に勘弁して之を可決せよとの勸告を承諾せざるへし。

との推測に有之候。然るに老台までに右之内決に御同意と有之候ては最早何之望も無之（以下省略）。

大藏省内で地租軽減の歳入減を營業税の移管で賄うという方針が固まつていたことが判る。尾崎はその自伝に「衆議院の多数者は勿論、新聞紙の論調皆減租論に加担し、大藏省にても此輿論に耐へず、幾分を減ずるの法案を調成せりと聞⁽¹⁷⁾」いたと書いている。

二〇〇万円台の財源では五厘引き下げの七〇〇万円を補填しきれないが、引き下げ率が五厘より低く設定されていたのか、或は政費節減と併せて五厘引き下げを実現しようとしていたのかは審らかでない。但し、井上自身は、「營業税ノ入額ト同一ノ比例ニ於テ地租ヲ減ス」「地租ハ政費ノ減セラレ得ル比例ニ於テノミ之ヲ減スヘシ」⁽¹⁸⁾との主張を有していた。井上書翰に特に引き下げ率についての言及が見られないことから、恐らく引き下げ率は井上の持論の方向に沿うたものだったと考えられる。

ところで、尾崎自身は減租には反対で、「山県総理及び井上等へ書面を以て其不可を論じ、最初の意見の動かざらんことを勧告したる所、兩人共予の意見と違はざること」を聞いて安心してはいたが、その後「世論の囂々余り激しきゆゑ山県初め殆んど忍耐成りがたく、色漸く動くの情態」に陥つたという。尾崎はこの後、伊藤に働きかけるなど減租反対の運動を展開して⁽¹⁹⁾いる。

3

しかし、一月下旬になると政府内の減租論は大きく後退していた。一月二十四日付松方宛山県書翰⁽²⁰⁾には左の如く見える。

今朝は御妨仕候。其節御談合致候政費節減之剰余を以地租輕減に充る之議は目下之急務に非ず、目下尤必要緊急なる者は海軍拡張国防之一点と治水之急務に在る之論は数日来屢談話を尽したる末にて、別書高按(甲号と記し置たり)甲号之分にて充分議場に向て論破する之材料を得たるものに可有之と確信仕候。

地租輕減を行なう場合の財源は既に營業稅から政費節減による剰余に切り替えられていたが、この時点では山県の意向により地租輕減自体が拋棄の方向に傾いていたことが知られる。

また、山県は松方に海軍拡張・治水の要を説く演説案を諮っている。政府はこれより先「廿四年度ニ於テ政費節減ノ準備ニ着手シ、廿五年度ニ於テ其実効を挙げ、其節減シタル費額ヲ以テ國家ノ二大急務ナル国防・治水ノ費用ニ充ントスルノ意思」⁽²¹⁾を固めていたが、衆議院の予算査定による節減額が予想以上に大きくなったため、「二大急務」の繰り上げ実施を図るとともに、衆議院側に政策論争を挑もうとしたものと見られる。同じころ伊藤は衆議院本會議の予算審議開始に先立って、施政方針と予算の關係を演説し、衆議院の査定方針を誘導することを勧めていたが、山県の動きはこの動きにも対応するものであった(後述)。

さて、政府は何故減租を断念したのであろうか。一月二十五日付松方宛渡辺書翰⁽²²⁾には、

昨日拜見被仰付候草案はいまだ完全と申難き処も有之哉に候得共、到底もはや共和之見込無之上は当初第一着申上候目的に返り、確乎不拔之國是を主張し、之を以離合を決し候方最も可然、国防・水利の如きは其おもなるものに而価値あるへき議論万世に対して恥ぢざる処と相考申候。

と見え、衆議院の形勢が險悪なため話し合いは困難と考えて減租を断念したことが窺われる。政府と議会の鋭い対立に鑑み、ここで減租に應ずれば更なる譲歩を余儀無くされると見たのであろう。

そこで政府は地租問題での思い切った譲歩による妥協を諦め、議會と対峙しつつ従来の政策を維持運営し得る経費

を極力確保する方針に回帰した。そして、政府は国防（海軍拡張）・治水問題についての政府の見解を打ち出し、この二つの政策の是非を問うことで議員の支持を確保し、予算を大過無く成立させようともくろんだのである。それは山県らがこの二政策が広く与野党の支持を取り付け得ると考えていたことを意味する。

もっとも山県は、「唯海軍拡張耳を第一に論し候は如何可有之歟。一面に向ては海軍拡充并に国防を説き、一面に於ては治水之必要を論し是非併行不致ては不可然歟と愚考仕候⁽²³⁾」とも書いており、当初は海軍整備が第一課題と考えられていたことが窺われる。しかし、山県の言葉にもあるように、国防問題だけでは議会に対する訴求力が弱いとの判断から、治水事業の推進も併せ掲げられることになったのである。

松方蔵相の周辺では斯かる線で演説案の起案作業が行なわれており、松方はこれを山県首相や自らの幕僚である渡辺次官に諮っている。こうした一連の動きは伊藤の申し入れなども絡みながら曲折を經つつ、二月十六日の山県・松方の「国是演説」へとつながってゆくことになる。

さて、右に述べたように山県、松方、渡辺らは国防・治水を政治テーマに推し出すことによつて、議会の支持を得ることになり得るの期待をかけていた。彼らは議員の多くは自・改兩党も含めて、この問題では政府と基本的に同一方向にあると判断していたのである。

実際、衆議院予算委員会が作成した査定案を見ると、海軍軍費は五九三万五七七八円の要求が五五六万四四八四円に削られたものの、削減の対象は専ら俸給・庁費であり、正面装備は健在であった（新規の軍艦製造費も満額が認められている）。海軍軍費の削減率六・二％は他の省庁と比べれば極めて低いものであり、例えば外務省は二五・四％、内務省は二二・七％、農商務省は二五・五％に達している。因みに陸軍軍費も一一七二万七二一七円の要求に対し一一〇五万八〇九三円が認められており、削減率は五・七％であった⁽²⁵⁾。また、もう一つの柱である治水費は当初から

満額（七九万五〇〇〇円）が認められており、軒並み削減率の高い内務省所管の費目の中では特別扱いされている。議會側も国防・治水についてはその必要性を認識しており、政府案を概ね容認していたことが窺われよう。

山県、松方らの期待はこうして一見それなりの妥当性を持つもののようにも見えたが、上述のように議會側はこの両問題については査定面で相当の配慮を既に行なっているのであり、この両問題を政治テーマに打ち出したとしても、予算全体の査定緩和に如何程の効果があるのかはいささか疑問であった。渡辺が前掲書翰の末段で「朝暮交換極りなき議場之形勢に因り候而は尚一步を枉げ円滑を謀り候場合無之候とも難申」としているのは、或はこのあたりのことを考へてのことであろうか。

なお、山県と松方はその後伊藤に地租軽減問題を諮り「愈々自分等の意見を確定」しつつあったが、尾崎に拠れば「二月六日山県、松方の二人特に余を内閣に招き、地租軽減には断じて同意せざることに閣議決定せし旨を明言」したと言う。⁽²⁶⁾ 後述の国是演説案を固める作業の中のことかと思われるが、ここに至って地租軽減問題についての本議會での政府の方針は漸く固まったのである。

4

さて、これより先、伊藤は二十四年一月半ばに「予算會議に先立ち、議院をして危路に向はざるの防範を以て其の主要」とする首相演説案を起案して山県に諮⁽²⁷⁾っていた。前述の山県、松方周辺の演説案起案の動きは、伊藤私案に対処する過程で生まれて来たものであろう。

伊藤私案は、維新以来の「国是」について、「一たび開国の主義を採りたる以来、文明の優長を取り、武を張り文を

修め、百般の制度を新にし旧来の陋弊を破り、内は臣民の才識を養ひ其の慶福を増し、外は列国の友誼を敦くして相対峙せんことを期せるもの」と規定し、西欧をモデルとした近代化を行ない「民富兵勁」の推進によって列国と比肩することと総括した。

伊藤はまた、この演説案の中で民党が要求している「政費節減と地租軽減」について「地租を軽減して賦税の均衡を得せしめんとするは亦我政府の既往将来の目的」であり、「冗費を節省するは従来政府の計画する所にして、積歳累月の間自ら実歴親験し冗費に非ざるも之を節省」して来たと実績を協調し、基本的には政府も同意だと述べている。しかし、伊藤はその一方で、国家の事業は「概ね功を永遠に期し、決して一朝其効果を取むる能はざる」もの、即ち長期計画によるものが多く、「現に政府の提出したる予算は前を継ぎ後を啓くの経費」だと論じた上で、「治國に必要な事業を廢絶するも尚ほ國費を減殺せざるべからずと云ふに至ては、本官等は其國是方針に乖反するの惋惜せずんばあらざるなり」と論断している。

伊藤は更に地租軽減問題については、「本邦は古来主として土地に課税するの習慣なるを以て、若し猝かに地租を軽くし他の商工品税を重くせば、僅に萌芽を發したる商工業は忽焉其利を失し事業を敗るの悲運に逢遇し、全国一般の經濟上に至大の変動を來すの虞」があると論じ、地租軽減の代替財源を商工業に求めれば殖産興業に重大な支障が生ずるので「政府は諸君と其意向を同くするに拘はらず、之を急変激革するの不可なるを揚言」するしかないと述べている。伊藤は続いて地租問題の今後についても触れ、「他日別に税源を開くを得ば稍くに地租を軽減するを拒まず」としながらも、「今他に補填の道を得ずして遽かに地租を軽減せんとするは断じて政府の同意する能はざる所なり」と論じ、当面は「一定不変の國是を實行するに於て益々其歳入を増加せざるべからざるの要」があり、「之を減少せんとするは其主義方針に於て望むべからざること」と論断した。伊藤は結論として「一概して政費を節減せんことに

吸々」とすれば「治国の規模を狭小にし晋に進歩の実を挙ぐる能はざる」結果となるばかりか「既成の事業をも保持するを得ざる」状態となり、遂には「保護安固を托するに足らざること他の東洋諸國と何ぞ扱ばん」という状態、即ち近代化の失敗に陥り「国権恢復は果して何れの日を期すべけんや」と論じている。⁽²⁸⁾

即ち伊藤は、日本近代化には長期計画に基づく持続的努力が必要だが、代替財源を得ないまま地租軽減を行なえば、過大な政費節減を強いられて計画の続行が困難となり、日本の近代化は失敗に終るだろうとしているのである。伊藤は斯かる見通しを示した上で、日本の近代化自体は支持している民党に予算査定方針の再考を求めたわけである。折しも衆議院では予算案に関する全院委員会が催されつつあり、二月初めには審議は本会議に移ろうとしていた。伊藤自らが述べているように、この演説は本来こうしたタイミングを捉え、早い段階での衆議院の軟化を誘おうとするものであった。

さて、伊藤の演説案においては、政府と民党は民力休養という理念それ自体の是非については相対立する存在としては捉えられていない。そこでは、政府が民力休養の問題を中長期的な国力育成の中で処理すべきものとし、地租軽減の即時実現を可能ならしめる政費節減、新税設置の問題をその枠組内で扱っているのに対し、民党は政費節減を地租軽減に直結させ民力休養の即効を期する存在と位置づけられている。これを極度に標語化、図式化すると、政府は国力育成優先、民党は地租軽減優先ということになるが、この二つは限られた経済規模の下で短期目標とすれば相齟齬することがあるものの、本来それぞれが対立概念というわけではない。伊藤は民党も日本の近代化を支持している以上、持続的な国力育成には反対し得ないと見ている。つまり、民党は国力育成と地租軽減を併せて追求する存在と見做されているのであり、そこで伊藤は小さな財政基盤の下での地租軽減、政費節減が国力育成を妨げる可能性を衝いて再考を促そうとしたのである。

この問いかけに真摯に応えんとするならば、民党としては、地租軽減を可能にする規模の政費節減と国力育成が両立可能であることを示すか、それが困難ならば地租軽減と国力育成を併行し得る財源を提示するか(新たな廃減対象を求める場合と新税を興す場合が考えられる)、或いは地租軽減のために国力育成の停滞を忍ぶか、地租軽減の規模を縮小して国力育成と両立可能とするか、それとも方針を転換するかといった選択肢が考えられる。伊藤が前三者は困難と見ていたことは改めて指摘するまでもあるまい(第四のケースは地価修正による中小規模の負担軽減だが、これについては政府、議会ともにその実現性を真剣に検討していた。第四議会では地価修正による妥協が実際に企てられている)。

伊藤の演説は後述の事情で結局は未発に終わるが、当時の限りある財政規模の下で国力育成と地租軽減を二つながら追求する民党の路線の問題点は、やがて第一議会終盤の査定案妥結折衝の過程で具体的な数字となって現われて来ることになる。

5

はじめ山県は伊藤案の演説を行なう意向を示していたが、閣内で松方蔵相が難色を示したために調整は難航した。二月十三日付伊藤宛伊東書翰には山県の伊藤への伝言として「過日の演説案(別紙第三号)も余は試むる積りなりしが、地租軽減のことに付松方の異論の為に閣議纏まらず、折角の時機を失ひて今日に至れり」と見えている。前述のように一月末の段階では山県は地租軽減反対に傾いていたが、大蔵省にはまだ軽減論が残っており、調整に手間取ったものであろう。伊藤は伊東を介して山県に「再び得る能はざるの好機を利用せず、又折角演説したるも前に云ふ如き価値なき効験なき簡短無味のものに過ぎず」と演説の遅れに苦情を申し立てていた。ここでいう「簡短無味」の演説と

は、答弁拒否宣言を含む二月十日の山県演説を指す。

伊藤はこの他、一月下旬から松方周辺で検討されていた松方の演説案についても「其行文の拙陋誦するに耐へざる」と、論理の浅薄取るに足らざる」と野村靖（長州）を通じて警告しており、二月五日の松方演説（前節参照）についても厳しく批判していた。伊藤はまた、山県が伊藤の下級幕僚の小宮三保松（長州）を通じて解散を打診して来たことにも憤慨しており、伊藤と山県、松方の間には議会対策をめぐってかなり深刻な溝渠が走っていたのである。⁽³⁰⁾

ところで山県は二月四日、伊藤の演説案を密かに井上毅に諮っていた。井上は五日山県に「意見上申」⁽³¹⁾を寄せ、この演説は「若し施政の方針として政府の全体の意思を宣告するものならば、惜むらくは之を開会の始に提出せられざりしことを」と、原案のままでは既にタイミングを逸していると指摘した。⁽³²⁾

このころ衆議院の予算審議は本会議に移っていたが、このまま推移すれば政府は衆議院本会議の査定案議了の段階で六十七条費目の廃減同意要求に対し不同意の意思表示を行なうことを迫られる。井上はこのタイミングで原案の演説を行なえば、時間の文脈の中で「其の論結は左の三句に帰せざることを得ず」と指摘する。それは「政府は開国の主義を執る、故に政費を節減すること能はず。従て予算の議決を採用せず」というものである。しかし、井上に拠れば、この論理展開には「開国と政費節減とは何等の関係も有せず。何等の矛盾も生ずべきものに非ず」という重大な欠陥がある。鎖国の清朝やトルコは冗官冗吏と政費濫用の国であったし、新興のプロイセンやアメリカは「非常の節儉主義」であった。したがって一般的・包括的に国費の節減の不可を説くことは不適當であり、「国費中の或る部分」即ち「陸海軍及教育殖産費の類」に限定しなければならない。然るに、現段階での議会の査定は「政府方針の演説中に在る所の殖産興業及陸海軍費に向て削減を加ふることを避け」ており、「政府の所謂共同目的に一致したるもの」と見なければならぬ。削減は基本的には単に「官制に止ま」っているのだから、議決を拒む理由としては「大権を

「侵すの嫌あり」「行政機關の運轉を妨ぐ」「政府縱令其説を採用すとも調査及準備の爲めに適當なる時間を経ざるべからず」という憲法上の理由・行政府としての立場に拠るべきで、もし「今更一の反対あるを見」ない開國の國是、つまり近代化の是非を持ち出せば、政府は議會に対し「政費節減論を名けて枉て攘夷の主義に基くもの」と誣いているという批判を浴びることになる。その場合には政府への無用の反撥を喚起する結果となり、全衆議院果ては貴族院まで敵に回す可能性が高い。これが現時点で伊藤案を演説することについての井上の批判の骨子である。⁽³³⁾

ところで井上は、伊藤案では地租輕減を可能にする政費節減が国力育成を妨げかねないのに対し、實際に査定案を見ると必ずしも国力育成を妨げるものとは言えないので、説得の論理を憲法の規定と實務上の問題に替えるべきだとしている。この差異は「予防」を狙っていた伊藤演説の本来のタイミングと現実との段差、藩閥全体の指導者としての伊藤と政府委員・実務家としての井上毅の立場の違いに由る処が大きい⁽³⁴⁾が、冗官冗費の整理により地租輕減に應じ得るとする井上の持論に由来する部分もあるように思われる。

しかし、開國Ⅱ近代化路線に基づく国力育成の必要性については政府と議會は本来政見を一にしており、ここに予算査定問題の隘路を開く鍵が潜んでいると見る点では両者は一致していると考えてよいだろう。

もっとも、伊藤演説案は伊藤自身が認めるように既に機を逸し、井上の掲げる論理も議會に対して法律的な根拠を持ち得るのは第一項の「大権を侵すの嫌あり」に過ぎない。だが、これとて六十七条の大権費目も政府が同意すれば廢減し得るという反論に曝されるものであり、十全とは言えない。そもそも本會議での審議が始まったこの時点で、山県が「國是演説」を行なうことがどれほど有効かという疑問も残っている。一氣呵成の興奮と不信の渦の中では如何に論理的・説得的な言葉も単なる音響・文字列と化し得るし、演説の内容自体も未だ流動的なのである。

さて、山県の国是演説は二月十四日を期して準備が進められていたが、この段階で伊藤の原案は既に「余程改竄⁽³⁵⁾」されていた。この案に修補を求められた伊東は、査定案に関する「一項を増補し、時に適はざるの文字を改め⁽³⁶⁾」るとともに「御演説は既に其の機会を失したるものとして伊藤伯より懇々注意を加へられ候次第に候へば、今日に至り此御演説を御試み相成候に於ては、果して同伯の御意見如何は小生の臆断する能はざる所」との書翰⁽³⁶⁾を山県に送り、伊藤派としては「其實なきを明かに致置候⁽³⁷⁾」という措置を執った。

その後、議会の情勢の関係から十四日の演説は延期された。伊東は十五日、山県から「先便御内覧に供し置たる御教示の筆記に就き、其後小生の加筆致候ものを総理大臣、大蔵大臣の演説に引き分けたるもの」を示され、再度の補訂を求められた。伊東は事態がここまで切迫した以上、議会の議決に対して政府の所見を宣明するものも「立憲的の運動」であるとの立場から、「議決の不当錯誤なる所以を憲法及法律上に、又實際上に論難」することを趣旨とした補訂を行なった。しかし、山県は「何分強過ぎる嫌」があるとして緩和を求めている。これに対し伊東は、

最早今日と相成候ては大体論位に止むべきに非ず。断然汝は政府の同意を得ざるべからざる事柄をも、政府の同意を待たずして議決したるは無効なり。政府は決して之を差認⁽³⁸⁾する能はず。

とまで宣言しなければ、演説を行なう意味が無いと拒んでいる。

その後、山県は夕刻にも同様の申し入れを行なったが伊東は拒んだ。山県は最終局面での議会との交渉の余地を狭めることを嫌い、議決無効論を正面から公然と打ち出すことをためらっていたのである。

二月十六日、山県首相は衆議院本会議で發言を求め、問題の国是演説を行なつた。山県は先ず維新以来の開國の国是を説き、その結果「内治ノ如キハ其ノ綱領ヲ得ルニ至ツタ」が、外に對しては「未ダ其ノ実効ヲ奏スルニ至リマセヌ」とした。そして列國と並び立つためには「國富ミ兵強カラザルモノハナイ」と富國強兵の要を説き、そのためには「國是ノ定ル所ニ從ツテ百般ノ制度ヲ整ヘ」或は「実力ヲ養成致サナクテハナリマセヌ」と論じた。

山県は更に、政府は「最モ諸君ノ意向ナリ」と思われる政費節減については「事宜ノ許ス限ハ節減」して來たが、國是に基づき「外ハ我が國權を完全に伸張」させ、「内ハ開明ノ軌轍ヲ履」んでゆくためには「國權ヲ保護スベキ實力ヲ養成スル為ニ國民ノ幸福ヲ増進スル為ニ是迄經營シタル必要ノ經費ヲ過度ニ節減スル」ことは「此ノ國是ニ反對致シマシテ其ノ方針ヲ障害」するもので、政府として「痛嘆慨惜」に耐えないと述べた。そして山県は、斯かる査定案が確定議となつたときにはは行政府として「政治上活動ヲ為スコトハ到底為シ得ベカラザルコト」とした上で、審議中の査定案について「殊ニ憲法上政府ノ同意ヲ求ムベキ費額ニ於キマシテハ、本院ニ於キマシテハ單獨ニ廢除削減ノ議決ヲ為サル、ニ至リマシテハ、政府ニ於キマシテハ有効ト認ムルコトハ出来マセヌ」と、政府の同意の無い六十七條費目の廢減議決は無効であるとの見解を明らかにした。これは前日の伊東の補訂を受け容れたものであろう。山県は最後に、改めて「國是ニ反對ヲ致シ、國勢ノ振ハザルヲ致シ、外ハ列國ニ威信ヲ失ヒ、國家ノ長計ヲ誤ルカ如キ」廢減に對しては「政府ハ斷シテ同意ヲ表スルコトハ出来マセヌ」と不同意を予告し、議院の再考を促してこの演説を終えている。³⁹⁾

山県の演説は前出の伊東書翰からも窺われるように、概ね伊藤原案の基本線に沿つた論理展開をとつてゐるが、伊藤原案が国力育成を掲げて予算全般への配慮を求めに止まっていたのに対し、六十七條費目廢減に反対し不同意を予告するなど、主対象を六十七條費目に限定した観がある。演説のタイミングが遅れたために六十七條費目の防禦手

段としての性格が強まったものだが、伊東の加筆は或はこの辺りかとも思われる。もともと山県は井上の「意見上申」や伊東の献策に見えていた六十七条費目についての政府同意抜き議決憲法違反論に関しては、有効と認めないとはしたものの憲法違反と明言するのを避けている。強硬手段の行使の可能性の示唆を松方演説に譲ったこととともに、最後の局面での妥協に備えたものであろう。憲法違反を明言してしまえば、政府の選択肢はそれだけ狭まるのである。

なお、一月下旬の段階で検討されていた国防・治水の問題は山県演説にも松方演説にも盛り込まれていない。これは前日の関係閣僚の協議で、「地租論は不言に置候様との大蔵大臣の意見」⁽⁴⁰⁾が示され、これに関係の深い具体的な問題が取り除かれたものと見られる。この結果、伊藤原案にあった代替財源による将来の地租軽減の可能性への言及も行なわれていない。

こうして、山県の国是演説は当初の伊藤案に比し、予算審議全般についての議会の説得から六十七条費目の防衛に重心を移したものとなった。

7

山県に続いて登壇した松方蔵相は、帝国議会の予算議定権について「抑々予算ハ政府ガ次ノ年度ノ歳入額ト歳出額トヲ予定シマシテ、議會ノ協賛ヲ経テ財務ノ確実ヲ期スルモノデアリマシテ、政府ハ其ノ調製及執行ノ責任ヲ担ヒマスル訳デ御坐リマスル。議會ハ又監督者ノ位置ニ立モノデ御坐リマセウ」と、議会の予算議定権は本来限定的なものであるとの見解を示した上で、「然ルヲ直チニ官制ニ立入り其官制ヲ立ルガ如キハ之ヲ議會正當ノ職分ト申シマセウカ。又稔當ノ処置ト為スコトヲ得マスルデ御坐リマセウカ」と、大権費目の一方的廃減は憲法違反であるとの政府見

解を婉曲に述べた。また、松方は「査定案ハ又現行ノ法律ニ抵触シマスルモノ少シトシマセヌ」と整理公債募集金の一般会計組入れなどを例に掲げて指摘した。松方は更に三割以上の減額査定となつてゐる各省俸給や同様の大幅減額査定となつてゐる庁費について、「是ガ急激ノ改正デナイト申サレマセウカ」「急激ニ人員ヲ減ジ事務ヲ廢スル能ハザル以上ハ、庁費モ又査定案ノ如キ減削ヲ為スコト能ハザルハ論ヲ待タヌ訳デ御坐リマスル」と、査定案を行政の円滑を妨げるとの見解を表明した。松方は加えて、「二十四年度ノ開始モ目前ニ迫リマシテ議會ノ意想ヲ斟酌シテ充分ニ調査ヲ為スタメ必要ナル時日ナキハ明白ナコトデ御坐リマセウ」と時間的余裕の不足を述べてゐる。⁽⁴¹⁾

松方が査定に反対する理由として掲げた以上の三項目は、井上毅が「意見上申」の中で献策した「今般の予算議決を拒絶する」理由として掲げたものと全く同一であり、伊藤原案に対する井上の献策に基づいて付加されたものと考へられる。

ここで、国是演説実施までの経過を概括すれば、伊藤が一月半ばに提示した原案に二月初めに井上毅による修正が施され(この間松方周辺でも検討が行なわれる)、二月中旬に伊東による修正が加えられ、これが山県演説と松方演説に二分されたことになる。この後も内閣と伊東による修正が為されている。議會説得から六十七條費目防衛に重心を移したのはタイミングが狂つたためで、修正は井上・伊東によつて行なわれたが(討論会強硬姿勢を附加したのは伊東)、伊藤案の基調はかなりの程度、山県演説の総論部分に活かされている。⁽⁴²⁾

そして、松方は演説の最後に「若シヤ万々一不都合ナ議案ガ成立致シマスル場ニ至リマシテハ政府ハ已ヲ得ズ憲法ノ命ズル所ニ依リマシテ、其ノ不同意ヲ表明致シ、併セテ其ノ意思ヲ貫徹スルガ為ニ、適當ノ処分ヲ取ラザルコトヲ得マセヌデ御坐リマスル」と、議會側の再考が得られない場合、強硬措置を執ることもあり得ることを述べた。松方は「適當ノ処分」の内容については言及しなかつたが、その直後に松方が「扱此処ニ至リマシテハ実ニ国家ノ為ニ本

官等ノ遺憾トスル所デ御坐リマス」と述べているのを見れば、衆議院解散を示唆しているようにも思われた。

二人の演説に対し杉田定一（自由党Ⅱ福井二区）が質問に立ち、「海陸軍ノコトナリ、東洋政略ノコトナリ、又今日外交ノ方針ノコトナリ、其ノ辺ノコトニ就キマシテハ大体ノ説明ヲ仰ギタイ」と追及したが、山県は答弁を拒否した。

この後、鈴木昌司（自由党Ⅱ新潟八区）や河野広中（自由党Ⅱ福島三区）が、山県の演説は声小さく内容が判らなかつたので質疑は筆記録完成後に回し、当面は予算審議を進めたいと提議し、中島議長は歳出臨時部外務省所管の審議再開を宣言した。⁽⁴³⁾

こうして衆議院本会議の予算審議が再開されたが、各部の審議で菅修正案・佐々田修正案は相次いで否決され、査定案原案が可決された。

また、前節で述べたように十八日には直江津・柏崎間鉄道建設費が廃除され、二十日には高等中学校設立費が削減されたため、要求案に対する削減額は都合九二〇万六三〇〇円となった。

二十日には歳出予算の審議は文部省部特別会計を残すのみとなっており、政府・議会ともに表面は原則論を持して譲らなかつたため緊張は極度に高まったかに見えたが、ここで天野若円の「憲法六十七条ノ歳出ニ付政府ノ同意ヲ求ムル手続ニ関スル緊急動議」が議場に現われるのである。

註

- (1) 村瀬信一「第一議會と自由党」参照。
- (2) 『明治財政史 第三卷』四六一頁。
- (3) 大蔵省百年史編集室編『大蔵省百年史 上巻』（大蔵財務協会、昭和四四年）九六一―九七頁。
- (4) 天春文衛（自由党Ⅱ三重三区）は、第一議會に特別地価修正案を提出している。

- (5) 「経費節減意見」(井上毅伝 史料篇第一「三〇六頁)並に「第一期国会始末」一二五頁及び「明治財政史 第三卷」四五六頁。
- (6) 「経費節減意見」(井上毅伝 史料篇第一「三〇六頁)。
- (7) 「経費節減意見」(同書三一四―三五頁)。
- (8) 井上の減租論については坂井雄吉「明治国家と井上毅」二二二頁、二二七頁にも簡単な言及がある。
- (9) 「経費節減意見」(前掲書三一六―三七頁)。
- (10) 『大蔵省百年史 上巻』九八―九九頁。
- (11) 憲政資料室所蔵「尾崎三良文書」。
- (12) 『井上毅伝 史料篇第四』六六九頁。
- (13) 「營業税法制定ノ議」(憲政資料室所蔵「松尾家文書」マイクロフィルム)。正確には二七四万七〇七九円九五錢五厘。
- (14) 「營業税施行後国庫及府県市町村諸税収入概算書」(松尾家文書)。正確には二三〇万四八九七万円。二十三年夏の調製と思われる。この時点では菓子税、船税、車税などの減税との同時実施が検討されていた。
- (15) 『井上毅伝 史料篇第四』六七二頁。
- (16) 同右六七二―六七三頁。
- (17) 尾崎三良「尾崎三良自叙略伝 中巻」(中央公論社、昭和五五年)二四九頁。中公文庫版に拠る。
- (18) 「營業税法意見」(井上毅伝 史料篇第一「三九二―三九三頁)。
- (19) 同右二五〇頁。
- (20) 「松方正義文書」↓九―一四八。
- (21) 明治二十四年二月二十六日付松方正義宛山県有朋書翰別紙(「松方正義文書」↓九―一五六)。
- (22) 「松方正義文書」↓九―四九。
- (23) 註20参照。
- (24) 「時事新報」明治二十四年一月四日号。
- (25) 「二十四年度歳出高所管序別一覽表」(第一期国会始末「折込付表」)。

- (26) 『尾崎三良自叙略伝中巻』二五〇頁。
- (27) 明治二十四年二月十三日付伊藤博文宛伊東巳代治書翰（『伊藤博文関係文書二』四七一―四七六頁）。この演説案（上記書翰の別紙。同書四七八―四八一頁）の中に、「今や議會開会の後日子を累する幾んど六旬に垂んとし」との表現が見える。開会は前年十一月二十五日なので、二十四年一月半ばの演説が予定されていたことになる。
- (28) 『伊藤博文関係文書二』四七八―四八一頁。
- (29) 同右四七五―四七六頁。
- (30) 同右四七二―四七三頁。
- (31) 『伊藤博文関係文書二』四七七―四七八頁に註25の書翰の別紙として収録。「井上毅伝 史料篇第二」三三五―三七七頁には「議會対策意見」と題して収録。坂野潤治『明治憲法体制の確立』四八―五一頁は山県の国是演説と井上の「意見上申」に現われた民党の政費節減論の問題点を検討している。
- (32) 『明治憲法体制の確立』五〇頁は井上の「意見上申」を山県の演説（草稿）に対する批判としているが、正しくは山県演説の契機となった伊藤の演説案に対する批判である。両者には共通点もあるが相違点も多い。
- (33) 『伊藤博文関係文書二』四七七―四七八頁。
- (34) 第二章第二節第一項、第二項参照。
- (35) 明治二十四年二月十三日付伊藤博文宛伊東巳代治書翰（『伊藤博文関係文書二』四七六頁）。
- (36) 明治二十四年二月十三日付山県有朋宛伊東巳代治書翰写（『伊藤博文関係文書二』四七六―四七七頁）。註33の書翰の別紙。註35参照。
- (37) 明治二十四年二月十五日付伊藤博文宛伊東巳代治書翰（『伊藤博文関係文書二』四八二頁）。
- (38) 明治二十四年二月十五日付伊藤博文宛伊東巳代治書翰（『伊藤博文関係文書二』四八二頁）。
- (39) 『帝國議會衆議院議事速記録²』七一五―七一六頁。
- (40) 明治二十四年二月十五日付山田顯義宛山県有朋書翰（『山田伯爵家文書』）。
- (41) 『帝國議會衆議院議事速記録²』七一七頁。
- (42) 伊東は二月二十日付伊藤宛書翰第一信（『伊藤博文関係文書二』四八四頁）の中で、山県演説について「閣下の御口授に成立たる材料たるだけに」云々と述べている。

(43) 以上「帝國議會衆議院議事速記録」七一七―七一九頁。

三 天野動議と覆牒問題

1

二月二十日、大成会の天野若円（岐阜一区）が衆議院本会議に提出した「憲法六十七条ノ歳出ニ付政府ノ同意ヲ求ムル手續ニ関スル緊急動議」は次のようなものであった。⁽¹⁾

憲法第六十七条ニ規定シタル三個ノ歳出ニ付本院ニ於テ廢除削減セント欲スルトキハ本院確定議前ニ政府ノ同意ヲ求ムヘシ

天野は提案理由の中で、坪田動議が敗れたのは衆議院内に両院主格説を唱える者、六十七条に政府に同意を「求ムルノ言葉ガナイ以上」同条は政府の「裁可権」と見做す者、第二読会終了時に確定議とすればよいとする者の三説があつて纏まらなかつたためとした上で、六十七条は「意味深長該博」で「解釈ノ仕様ニ依ツテドウニモ解釈ガ出来ルト思ヒマス」と論じた。

そして、天野は裁可権説は「此ノ立法部所謂貴衆兩院ノ權利ヲ縮小スルノ甚ダシキモノ」で採ることは出来ない、両院主格説も予算を一般法案と同様に扱い、「衆議院ノ權利ト云フモノヲ損傷スルノ甚シイモノ」と退け、「予算各省會議ニ於テ十分ニ本院ノ意思ノ決シタ所デ政府ニ同意ヲ求メルノガ最モ得策ナリ」と主張した。⁽²⁾

これに対し、林有造（自由党リ高知二区）が「衆議院ハ予算案ノ箇条ニ就イテハ主トナリ、貴族院ハ客タルノ形ヲ為

サシメネバナラヌ」という衆議院第一院説から、新井毫（自由党_{II}群馬一区）が「他日ニ至ツテ或ハ上院ガ或ル姦雄政治家ト聯合シテ、其ノ爪牙トナツテ、衆議院ノ此ノ予算權ト云フモノニ対シテ反対ヲスルト云フ如キコトノアルノハ最モ憂デアリマス。故ニ上下兩院相通ジテヤルト云フコトハ今日ノ所デハ利益ナルガ如シト雖モ、国家百歳ノ後ヲ思ヘバ寧ロ衆議院ノ便宜ニ依リ、精神ヲ定メテ而シテ衆議院丈デ先ツ政府ニ同意ヲセシメテ、予算議定權ハ我方衆議院ノ今日占得スベキモノデアルト云フ好凡例ヲ後世ニ遺スト云フコトハ、我方第一衆議院ノ当二天下ニ尽スベキ義務ノ責任デアル」という貴族院への不信に立つ衆議院第一院説から、大岡育造（無所属_{II}山口三区）が、政府が六十七條費目の廃減に同意せねば議會による削減額は正味八八万円に縮んでしまふが、天野動議には「政府ハ八百万円ニハ応ゼラレナイニシタ所ガ三百万円或ハ五百万円マデハ応ジラレルト云フ相談」が可能になるといふ利点があるとの立場から、それぞれ賛成討論を行なつた。

一方、湯浅治郎（自由党_{II}群馬五区）は六十七條には同意についての詳細規定が無く、「窮屈ナル解釈ヲ用キルニ及バナイ」といふ立場から、鈴木昌司（自由党_{II}新潟八区）は「帝國議會ハ今年創始ノコトデアツテ、即憲法上ニ基ケル既定ノ歳出ト云フモノハ、私ヨリ見ルト一モナイ」、「若シ政府ガ我方国家ニ対シテ責任ヲ有スルナラバ、決シテ此ノ不同意ト云フコトハ為シ得ベカラザルモノ」との立場から、東尾平太郎（自由党_{II}大阪七区）は六十四條優先論と、「此ノ六十七條ノ大権ニ基ケル既定歳出ト云フモノハ、二十四年度ニハナイト云フ解釈」から、それぞれ反対討論を行なつた。⁽³⁾ これまでの手続問題に関する三動議と同様に自由党の意見が割れていることが判る。

そして、天野動議は投票の結果、賛成一三七対反対一〇八で可決された。これまでの三動議が否決されたのに対し、天野動議が可決されたのは、旧愛国公党系の議員二十数名が賛成に回つたため、これが世に言う「自由党土佐派の裏切り」である。

だが、既に述べて来たように、旧愛国公党系議員の一部は廃滅同意要求手続問題については当初から別行動をとっており、この時点で突然旗色を変えたわけではない。また、村瀬論文にも明らかなように旧愛国公党系議員の間には、第一議會開会前から予算問題を軸に妥協志向が隠顕しており、こうした動きは会期中も続いていた。そもそも「裏切り」という表現自体が政治的価値判断を含んでいて学問上の用語としては如何かと思われるが、仮に党内多数派に対する分派活動という意味で使うとしても「裏切りの顕在化」「裏切りの数的拡大」というのが実態に近いように思われる。

2

さて、いわゆる「土佐派の裏切り」の契機となった天野勳議は、実はそれ自体が旧愛国公党系の水面下の活動によって提出されたものであった。二月十九日付伊東宛井上毅書翰⁽⁵⁾には左のように見える。

天野之勳議は元來板垣氏之平和之持論より自由党諸氏之アドワイス⁽⁶⁾に而起候由、たしかなる報知に有之候。此好意よりして或は葛藤之終局を告げ立憲之美果を収むるに至るも亦望むべからざる事に有之間布候得は、為國家并憲法御顧念有之度、彼浜野氏（昇）自由党ニ千葉二區）へ今晚中に御使を以而賛成可然旨を申遣被給度、此事懇祈之至に存候。

天野勳議は妥協論を唱えている板垣を戴く旧愛国公党系自由黨員の働きかけで準備されたものであること、この勳議提出が旧愛国公党系の浜野昇から政府側に打診されていたことが判る。

政府側は十九日夜から多数派工作に掛かったが、二月二十日付松方宛山県書翰⁽⁶⁾に「昨夜も或議員へ面會種々談話承

候処、丁度被仰越候様大概人数相整ひ可申との事なれ共、十分勝算無之時は撤回候様可致と談論に及置申候」ということで、余り自信は無かつたらしい。天野勳議は可決すれば一発逆転となり得るものの、否決されれば両院主格説が衆議院の公式見解として確定してしまうので、政府にとっては両刃の剣であった。山県が勝算が十分でないときは撤回すべしとしたのは斯かる配慮に基づくものである。

しかし、実際には投票の結果は「二十名程の多数にて不思議にも通過致候。蓋大成会と旧愛国公党連中の一致力を以て占勝致候」「此緊急勳議の成立したるは実に予想の表に出候」ということになった。

伊東はまた、この結果について「今回の緊急勳議が果して板垣伯の好意に出たるものとすれば、是れ或は陸奥大臣の与りて大に力ある所と被察候」と、幕末以来土佐人と由縁の深い陸奥農商相の活動を想定している。二月二十日付陸奥宛山県書翰には「敬読。引続き御配慮之至に奉存候。今日は御退会后直に彼方え御申遣之儀拝承、将来之為尤好結果を得可申と察申候」と見え、陸奥が政府と自由党土佐派(旧愛国公党系)の連絡に当たっていたことは確実と見られる。この他、後藤象二郎通相も土佐人脈、大同団結運動人脈の関係から大江、竹内らと連絡をとっていたことは前に見たとおりである。

しかし、より注目すべきことは、かなり早い段階から竹内、大江らが山県首相と直接連絡をとっていたことである。二月四日の大江卓宛竹内綱書翰には、

陳は議院より直に日華翁(後藤)を訪、愚見之予算按撤回論を談候処、弥明日は古沢(滋)を呼、右意見を認、書付を以差出候事に可致と申事に相成申候。(略)明夜は含雪(山県)に是非面会致度と存候。然共高輪之都合により罷越候義不能歎も不知候へ共、含雪より之報知御坐候へは御一報被下度奉願候。今夜は林將軍を叩候積りに而只今在宅を閉合遣御坐候。連敗之余と雖とも此儘には抛棄致兼候間、此三兩日は夜鷹之往来を試候積りに御坐候。

と見え、予算問題の妥協を図るべく、大江、竹内、林らの旧愛国公党系の自由党土佐派が山県や後藤と接触していたことが判る。この日は坪田勳議、佐々木修正案提出の前日に当たっており、これらの議案の提出に彼らが関わっていた可能性もある。更に翌二月五日付大江宛竹内書翰¹⁰には次の如く見えている。

本日は高輪に而古沢より相談之上書取は明日之十二時迄に古沢持参之筈に致申候。日華翁も頗に憤発致申候。然共御宅而已之ナボレランに而は甚残念に付、老兄にも明夕は是非御出懸御慫慂被成度奉存候。(略)昨宵林將軍に面會之処、過る夜含雪之邸之会合は政府委員連中より相迫り最早強硬主義に出而解散之覚悟を極候様申立候而、右之結果より昨今各大臣之出院と相成候由。小生より頗に其無策なる事を論窮致置申候。就而は日華翁より之意見一両日中に是非差出不申而は御互之苦慮も水泡に属候事に付、日華翁より憤発を以救済之道之外無他策と存候間、明日は是非御相談被成度奉存候。

林、竹内が山県と接触していたこと、竹内、大江らが後藤通相を促して予算問題の收拾に当たろうとしていたことが読み取れよう。

この他、当時衆議院書記官だった林田亀太郎(熊本)も回顧録の中で、このころ竹内、林、三崎らが政府側と接触していたことを述べている。¹¹

第一議會終盤の自由党土佐派の強硬論からの離脱はしばしば陸奥、後藤による「土佐派工作」「切り崩し」と表現されるが、右に述べて来たように或は村瀬論文に見るように、妥協への主体的努力は土佐派内に一貫して見られるのであり、これを単なる客体と見做してしまうのは余りに政府側に偏した単眼的思考に過ぎよう。

また、政府側の窓口も決して陸奥、後藤に限られてはいるわけではなく、山県自身(もとは後藤の斡旋らしいが)による接触も大きな比重を占めていたことは注目されるべきであらう。

さて、天野動議可決の二月二十日、竹内は陸奥に予算査定問題收拾に関する意見書を送り、陸奥はこれを山県に諮つた。同日付陸奥宛山県書翰に曰く、⁽¹³⁾

別書竹内之意見書一読、査定案に付政府之不同意を表候に付而は、同氏之意見之如く款項之増減は不問して総額を以議長より同意を求め候儀は尤可然考按と奉存候。其他之儀は老兄之高慮に可有之候得共、殊更に彼方に訊問談論之一事に至りては、此節柄如何可有之歟、熟慮を仰度存候。且又減額之値高等は未定に御内話相成置候儀御駈肝肝要と愚考仕候。

竹内が陸奥に、政府が一旦衆議院の査定案の六十七條費目廃滅要求に不同意を表明した後、協議に入り、ここで応じ得る削減額を総額として提示することと收拾を図るといふシナリオを示し、山県も基本的に同意したことが判る。款項ごとの費額を示さず総額提示としたのは、六十七條費目廃滅の問題に正面から触れるのを避け、政府・衆議院ともに妥協を図りやすくするためであろう。山県の文面から推して、政府は削減額を固めつつあったようだが、自由党側には「未定」と話すように求めているのは、事態が依然微妙だったからである。実際、井上は二十二日、陸奥に対し「昨夜自由党之会議は如何なる結果を生候哉、半は破裂を現候哉、于今報知を得ず候。御手元には何歟相分居候哉、彼の老伯之意響如何。此際申上候もおろかに候へとも、必至度々御尽力万禱此事有之候」と述べている。自由党内では河島醇(鹿児島五区)などが、「既定歳出は議会の議を経たるものに限る故に、二十三年予算額は二十四年の既定たるへからず、会計法補則は効力なきものなりとの迂論を提出する」⁽¹⁴⁾動きもあつた。

二月二十三日、衆議院本会議は歳入予算案の審議を終えた。同日中島議長は政府に予算議決書を送付するとともに「憲法第六十七條二規定ノ歳出ニ関シ政府ノ同意ヲ得度」⁽¹⁵⁾と六十七條費目廃滅への同意を政府に対し公式に要求した。衆議院が天野動議に基づいて同意を求めて来たことで、六十七條費目廃滅同意要求手続問題は、概ね政府の希望の

線に落ち着いた。井上毅が危惧していた「政府ノ同意ヲ求ムルノ手續ヲ後段ニ回シテ先以テ自由ニ廢除削減シ、既に確定議ヲ經タル後之ヲ上奏シテ然ル後政府ノ同意又ハ不同意ニ一任」すること(16)で六十七条の「効力ヲ薄弱ナラシムルノ手段」とする可能性は薄れたのである。こうして、焦点は政府が議會側の要求に同意するか否か、同意しない場合にはどのように対処するかという問題に移った。

3

政府内の一部には、六十七条費目廢滅要求への政府の対処について「予算ハ法律・命令ヲ變更スルヲ得ス。而シテ政府ト雖、予算ヲ以テ法律・命令ヲ變更スルノ權力ヲ得ス」という立場から官制・軍制や既存の法律の改革を要する廢滅要求には政府自体が同意する権力を持たないという意見があつた。この説に従えば「議會モ亦之ヲ求ムヘカラス」ということになり、六十四条の予算議定権は極く狭いものとなる。(17)

しかし、このような意見は少数派であり、当初、政府内では議會側が官制・軍制の改革を要するような廢滅要求を行なつても直ちには違憲とは言えないとする考え方が支配的であつた。二十四年一月初旬に政府は次のような閣議決定を行なつて(18)いる。

予算ノ費額ヲ廢除削減スルハ官制・軍制等ト密接ノ關係ヲ有スルコト猶ホ形ト影トノ如シ。

憲法六十七条ハ官制・軍制等ノ費額ヲ廢除セントスルニハ政府ノ同意ヲ得ヘキノ要件ヲ議院ニ負ハシメタリ。故ニ議院ハ費額ノ廢除削減ノ意見ヲ以テ政府ノ同意ヲ求ムルコトヲ得ヘク、随テ官制・軍制ノ改革ノ意見ヲ具シテ政府ノ参考ニ供フルモ未タ憲法ニ違背スルモノト云フヲ得ス。

一方、六十七條の「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」との文言は、その裏として「政府ノ同意ヲ得タル上ハ帝國議會ハ何等ノ廢除削減モ亦為スヘカラサルナシ」⁽¹⁹⁾との解釈を容易に想起する。これは六十四條の予算議定權を最大限に拡張する一方、六十七條の歯止め効果を空洞化するものであり、政府關係者は一様に留保を附していた。その解釈にはそれぞれ微妙な差異が認められるが、以下に政府の重立つた議會対策關係者、法律關係者の見解を探つてみよう。

法制局長官で「政府の智囊」の異名をとる井上毅は六十七條費目廢滅の可否については「政府ノ同意アレハ廢除削減スルコトヲ得ヘク、政府ノ同意ナケレハ廢除削減スルコトヲ得ヘカラス」⁽²⁰⁾とする。但し井上は、議會の廢滅は無制限なのではなく「仕立屋ガ仕立ツル所ノ衣服ノ長短大小又ハ厚薄ニ付依頼人ノ同意ヲ求ムヘキモノニシテ、仕立屋カ其ノ依頼人自ラノ身体手足ヲ改正セントシテ其ノ同意ヲ求ムヘシト謂フニアラス」⁽²¹⁾との比喻を用いて、あくまでも既存の官制・法令の根幹を揺がせない範圍において可能だと論ずる。井上は更に次のように述べている。

其ノ費額ノ属スル所ノ官制・軍制并ニ法律ノ範圍内ニ於テ其ノ費額ノ廢除削減ニ對シテ同意ヲ求ムルトキハ之ヲ改正スルコトヲ得ヘキモ、其ノ費額ノ属スル所ノ官制・軍制及法律其物に對シテ同意ヲ求ムル時ハ之ヲ改正スルコトヲ企テ得ヘシト謂フニアラス。⁽²²⁾ 予算議定ノ際其ノ費額ヲ議スルニ由リテ併セテ其ノ費額ノ附屬スル官制・軍制及法律其物ノ変更ヲ試ミルニ至リテハ之ヲ正当ナル予算議定權ノ区域ヲ守ルモノナリト謂フコトヲ得ス。⁽²¹⁾

井上は更に次のように論じている。⁽²²⁾

之ヲ要スルニ憲法第六十七條ノ歳出ニ関スル廢除削減ハ法律勅令又ハ政府ノ義務ノ効力ヲ失ハシメサル限内ニ於テハ政府之ニ同意スルコトヲ得ルモ、其ノ限外ニ及ンテハ政府ハ之ニ同意スルノ權力ナキナリ。政府既ニ之ニ同意スルノ權力ナケレバ議會カ其同意ヲ求ムルノ非理タル事ハ謂ハズシテ明ナリ。

井上に依れば、法令で定まっている組織・契約そのものの変更は出来ないが、大権費目ではあつても「官制中官吏ノ定員内ニ於テ費額ノ廃減」「庁費・修繕費ノ或目ヲ廃減」のように、運用が行政権に委ねられており組織・契約の変更を要しないものは廃減が可能ということになる。そして井上は、六十七条費目の根幹に関わる官制・軍制・法律の变革を要する廃減を行なうには「議院ニシテ官制・軍制ノ改正ヲ必要ナリト認ムルトキハ上奏ナリ建議ナリ他ノ方法ニ依リテ之ヲ企ツルコトヲ得ヘシ。新ナル法律ノ提出ニ依リテ法律ヲ改正又ハ廃止スル事ヲ得ヘシ。而シテ之ヲ憲法上ノ手續ニ依ルモノト謂フコトヲ得ヘシ」と、大権費目については天皇への上奏・政府への建議、法律結果費目・政府義務費目については法律の新定・改廃を先行させるのが合憲の手順だとした。

これに対し、枢密院書記官長伊東巳代治は議會側の予算議定権をより柔軟に解釈していた。曰く、

今政府カ官制・軍制等ノ改革ヲ理由トシタル予算同意スルト云フコトハ取モ直サス将来ノ官制・軍制ノ改正ヲ予期シテ其ノ支出ノ準備ヲナスモノナリ。行政ハ独リ現在ニ生起スル事件ヲ処スルノミナラス、将来ノ形勢ヲ察シテ予メ之カ処置ヲナスノ責任アリ。故ニ政府ハ此ノ責任ヲ以テ将来法令ノ変更ヲ察シ、之カ準備ヲナスハ政府当然ノ職權ナリトス。²⁴

この考え方を採ると、運用のし方によっては、或は政府・議會の力関係によっては際限の無い譲歩を余儀無くされ、六十七条の歯止め効果が減退するという危惧も生まれて来る。もともと伊東は「若シ帝國議會ニ於テ政府ノ同意ナシニ削減又ハ廢除ノ議決ヲ為シタリトセンカ、此ノ議決ハ憲法上議會ノ正当ナル職權ヲ以テ為シタル議決トハ認めサル所ナリ。憲法ハ政府ノ同意アルモノニシテ始メテ有効ノ議決タルヲ認メタリ」と書いており、政府が廢減同意要求に対し主体的に行動することで対処可能と考えていたようである。伊東の想定していた落し所は実際には井上と大差無かつたのではないかと思われるが、斯かる発想の落差と伊東のライバル意識は第二議會前の覆牒変更問題で改めて両

者の対立となつて顕われて來ることになる。

一方、曾禰荒助衆議院書記官長は二月十九日ころ「朝野新聞」「国会」など政府系新聞に「一己の意見」を發表しているが、その中で「議院は天皇の編制權に干渉するの權を有せざること（官職又は職員の数に關し議院は建議又は上奏を為し得るも、編制其物に關しては單獨に結局の議決を為すを得ず。何となれば議院は編制權を有せざれば也）」と、⁽²⁶⁾基本的には井上毅と類似した見解を述べている。

これに対し法制局參事官都筑馨六（西条リ井上馨の女婿）は「此等三種ノ費目ニ關シ議會ノ廢除シ又ハ削減セント欲スル意見ニ同意スルト否トハ政府ノ随意ニ存スルハ昭々タリ。故ニ政府ノ之ニ同意スルトキハ固ヨリ論ナキノミ。若シ不幸ニシテ之ニ同意セサルトキハ其ノ原案ヲ執行シテ可ナリ」とした上で、「蓋シ議會ナルモノハ唯議決權ヲ有シ、而シテ毫モ執行權ヲ有セス。故ニ苟モ議會ニ於テ憲法・法律若クハ勅令ニ乖戾セル議決ヲナサハ此レ無効ノ議決ノミ」⁽²⁷⁾と、議會の權限を極く限定的に捉える強硬論を唱えている。

また、政府法律顧問H・ロエスレルは「之ニ同意スルト否トハ政府ノ權利ナリ」とする一方、次の如く議會の予算議定權を狹隘に捉えている。

予算ハ法律ニ非ズ。行政上ノ事件ナリ。而シテ法律ニ於ケルガ如ク全ク新規ノ事件ヲ包含スルモノニ非ズ。大体ニ於テハ年々同一事件ヲ包含スルモノナリ。故ニ實際予算ノ大部ハ年々更ニ協賛ヲ受クルヲ要セズ。「略」政府ハ唯ダ之ヲ予算ニ掲載シテ以テ議會ニ提出シ議決セシムルノ義務アルノミ。議會若シ予算ヲ協賛シタルトキハ是レ政治上政府ノ為メ大ニ利益アルモノトス。「略」之ニ反シテ議會若シ予算ヲ協賛セザレバトテ予算中此部分ニ關シテハ法律案ニ於ケルガ如ク之ヲ拒否シタルモノニ非ズ。此ノ如キ決議ガ法律上ノ効力ヲ有センニハ仍ホ政府ノ同意ヲ要スルコト憲法ノ定ムル所タリ。

ロエスレルに依れば、ここまで議會の予算議定権を制限しても予算案を議會にかける意味は「国家会計ノ全体ニ着眼シ、以テ新規ノ歳出又ハ歳入ヲ判断スルニ便ナルガ為メ」であるという。ロエスレルの斯かる考え方は帝國憲法草案審議以来のもので、「最初ノ憲法草案ニ於ケルガ如ク抑第六十七条ノ歳出ヲシテ議會ノ協賛ヲ經ルヲ要セザラシムルヲ得ベク、而シテ是レ云々ノ歳出ハ議會ノ協賛ヲ經ルヲ要セズトノ規定ヲ以テスレバ事足りシナリ」というのが、ロエスレルの本音であった。⁽²⁸⁾ロエスレルはかつて起草した「日本帝國憲法草案」で「予算ノ確定ニ関シ協議整ハサルトキハ内閣ノ責任ヲ以テ天皇之ヲ裁決ス」と、議會の予算議定権を極度に制限した条項を提案したことがあった。これはプロイセンの経験に拠るものであったが、当時井上毅はこの条項は立憲政体樹立の趣旨に反する「専制ノ旧態」として憲法への盛り込みを阻み、代わつて予算不成立時の前年度予算施行権（七十一条）と六十七条が盛り込まれたという経緯がある。⁽²⁹⁾井上毅とロエスレルの六十七条、七十一条をめぐる思想的対立はその時以来続いており、二十四年一月にロエスレルが、議會が六十七條費目の廢減を一方的に議決した場合には「其ノ議決ハ効力ナキ者トシ、政府ハ原案ヲ執行スルコトヲ得」としたのを、井上が「法理ニ於テ稍穩当ヲ欠クニ似タリ」と批判して答議を求めたのに対し、ロエスレルは「貴問ノ見解ハ予算ヲ以テ法律案ト同一視シ、從テ議會ガ現ニ政府ノ提出案ヲ協賛スルニ非ザレバ成立セズトノ思想ヨリ出デタルモノニ外ナラザルベシ。然レドモ予算ハ法律ニ非ズ⁽³⁰⁾」と応酬している。政府の利益を重視しながらも政府と議會の間に円滑な關係を築き、日本に立憲政治を定着させようとする井上と、日本に於ける立憲政治の成功にさしたる期待を持たず、⁽³¹⁾政府の行政権の安定性・不可侵性を追求するロエスレルの対立は、かなり根の深いものがあつたのである。

一方、司法省法律顧問パテルノストロは「歳出予算ニ於テハ根本法ノ規定ニ屬セザル經費ヲ廢除スルコトヲ得ト雖、根本法及組織法ノ執行ニ屬スル經費ヲ廢除スルコトヲ得ズ」「契約、負担ニ於テ正當ニ且適法ニ國家ヲ羈束スル既成

法律ハ支出金額ヲ廢除シタルノミニテ之ヲ變更スルコトヲ得ズ⁽³²⁾」と言つてゐる。これは井上毅の考え方とはほぼ同じと見てよからう。

以上のように、政府内には六十七條費目の廢減要求に政府が同意し得る範圍について微妙な差異があつたが、全体的として見れば井上の考え方の比重が大きく、實際政府内の取り纏めに當つてゐるのも井上であつた。この問題は概ね井上案を軸に展開したと見てよからう。

4

それでは、議會側が政府の同意無しに六十七條費目の廢減を議決したときの政府の対応について彼らはどのように考へていたのであろうか。

井上は六十七條の立法趣旨は「先事前協議ニ依リ政府ノ同意ヲ得テ後ニ確定ノ廢除削減ヲ為スコトヲ得ル」ものといふのが持論であり、議會との協議により「行政ト立法トノ間ニ円滑ナル慣習ヲ作ル」ことを重視してゐる。したがつて井上は議會側との協議を優先するが、もし議會が政府の同意無しに廢減の議決を行なつた場合には「議會ノ議決ハ憲法ニ對シテ法理上自然ニ無効ニ帰スルモノナリ」とする⁽³³⁾。その次の段階の措置については井上は別の書類の中で、「議會若政府ノ同意セザルニ拘ラズ廢除削減ヲ議決シタル場合ニ於テ政府ハ原案ヲ執行スルヲ得ヘシ。（略）政府ノ同意ヲ表セザル場合ニシテ議會之ヲ議決シタルトキハ其ノ議決ノ部分ハ無効トス」と、六十七條費目について原案が執行されることを述べてゐる。これは六十七條費目の争議のために予算全体が不成立になるのを避けようといふ考え方で、政府の中に広汎に見られるものである。

次に、伊東も政府が同意しなかつた款項の廢減のみが無効になるとの立場から、左の如く述べている。⁽³⁵⁾

予算議定案ノ奏上ニ際シ政府ニ於テ第六十七条ノ範圍内ニ於ケル或ル款項ノ廢除削減ニ対シ同意ヲ為サ、リシコトヲ併セテ奏上スルトキハ、元首ハ憲法第六十四条ト第六十七条トノ關係ニ因リ之ヲ以テ有効ノ議定ト看做スコトヲ得ス。然リトイヘトモ亦此ノ一部分ニ対スル議決ノ無効ナルカ為ニ全株ノ予算ヲ以テ無効ナリトスルコトヲ得ス。

伊東の持論は「六十七条の歳出は政府の同意なき場合に於ては、憲法の保障に係る歳出として其儘据置之永久不動費目たる事皇室費に異ならず。然れば此の歳出に付ては始より議會に絶対的之協賛権なき事」というものであり、六十七条の立法趣旨は「第六十七条之歳出に關シ候ては政府の同意不同意の為に予算全体之成立不成立を來すへき事由無之⁽³⁶⁾」とするものであつた。

伊東は同時に原案執行権の問題については「前年度ノ予算ニ於テ存セス、随テ未タ既定ニ至ラサルモノニ付テハ廢除削減ノ議決無効ニ帰シタル場合ニ於テ直ニ原案ヲ施行スルコトヲ得ス。何トナレハ大權ニ基ケル歳出中政府ノ同意ナキニ於テ廢除削減ノ議決無効トナルモノハ其ノ既定ニ至レルモノノミニ限レハナリ⁽³⁷⁾」と、原案執行権そのものは認めるものの限定的に捉えている。

曾禰は先の新開寄稿の中で、伊東とはば同内容の主張を展開しているが、議決無効の場合に原案執行となるか前年度予算施行となるかについては明言を避けている。曰く、

予算案に於ては其の中一款一項の不裁可あるも予算不成立と謂ふを得べからず。「略」予め政府の同意を得ざれば天皇は之に裁可を与へ玉はらざるに非ずして、唯此の部分に向つては議會の議決をして無効とし、原案或は前年度の予算を施行することを命ぜらるゝの外なかるべし。

伊東や曾禰が査定案の部分的不裁可即ち部分的原案執行或いは部分的前年度予算施行による予算成立を望んだのは、予

算不成立・未議定の結果前年度予算の全面施行となるよりは、行政の主要経費である六十七條費目を救つた方が行政上遙かに便宜をもたらすからである。日本經濟の成長を考えれば、前年度予算の施行は現状維持にさえ不十分であり、国力育成の効率的・合理的推進は難しい。七十一條の規定は最悪のケースを回避する程度の効能しかなかったと言えよう(もつとも二十四年度に限つては二十三年度予算の方が大きいので、直ちに不利というわけではない。但しこの場合も不要の予算がついたり必要の予算がつかないという不便が生ずる)。

さて、都筑は政府の原案執行権について、上述の三人とはかなり異なる見方をしていた。二十四年一月、都筑が山縣首相に提出した意見書⁽³⁹⁾には、

此等三種ノ費目ニ関シ議會ノ廢除シ又ハ削減セント欲スル意見ニ同意スルト否トハ政府ノ隨意ニ存スルハ昭々タリ。故ニ政府ノ之ニ同意スルトキハ固ヨリ論ナキノミ。若シ不幸ニシテ之ニ同意セサルトキハ其ノ原案ヲ執行シテ可ナリ。

と見える。原案執行権を認める点では伊東や會禰と同一線上にあるが、都筑が政府の裁量権・独自性を極度に高く設定しており、議會側との妥協の必要性は殆ど眼中に無いことが窺われよう。こうした見方は、議會の機能を「消極的ノモノニシテ行政官ノ非議ヲ側面ヨリ視察スルニ在リ」と⁽³⁹⁾低レベルに位置づける都筑の憲法觀に由来していた。

次にロエスレルは「政府ハ或ル歳出ニ付テ不認可權ヲ有スル」という立場から左の如く論じている。⁽⁴⁰⁾

苛クモ第六十七條ノ如キ憲法上ノ規定ノ在テ存スル以上ハ、政府ハ反対ナル議院ノ決議アルニ拘ラス、該支出ヲ為スヲ得ヘク(略)予ヲ以テ之ヲ見レハ此場合ニ於テ予算力成立セスト云フハ正當ノ言ニ非ストス。何トナレハ反対ノ決議ハ其効力ヲ有セス、語ヲ換ヘテ之ヲ言ヘハ予算ノ法律上ノ効力ヲ排除シ得サレハナリ。

この考え方は、伊東や會禰と同一線上に在るものである。

また、パテルノストロは井上の詰問に対し次のように答えている。⁽⁴¹⁾

〔仮令予算ハ一ノ法律ナリト雖トモ、又理論上不認可権ハ予算法ニ付テモ裁可ヲ拒絶スルノ権トシテ権力上存在スト雖トモ、余ノ意見ヲ以テスレハ此件ノ実行ハ實際憲法上不条理ノ事ト云ハサルヲ得ス。〕

パテルノストロは政府の不認可権（原案執行権）を一応認めはするものの、現実には行使困難としている。それは後で触れるようにパテルノストロは政府と議会の話合いによる政府的慣習の形成を重視しているからである。相手に対する正面からの拒絶である原案執行は、こうした慣習の形成に何ら寄与するものではない。

さて、以上に見て来たように、政府内には六十七条費目の廃減問題に関して、政府が不認可権 \parallel 原案執行権を持つことを主張する向きが多かった。それは一部の款項での対立のために予算全体の不成立を招くことを避けようとする思惑によるものであった。ただ、現実には帝国憲法下では一度も不認可 \parallel 原案執行が為されなかったことから窺われるように、またパテルノストロが指摘するように、彼らが原案執行権の行使をどこまで現実的な問題として考えていたかは疑わしい。原案執行権は理論上は存在し得ても現実には行使されない抑止専門の心理的武器だった可能性も高いのである。もつとも、それはそれで政府にとつては最悪の場合に処する政治的・心理的安全装置の役割を果たし、議会側との交渉に於ては一定の牽制効果を持ち得たと言えよう。

5

二月二十四日、政府は山県首相と松方首相の名を以て中島衆議院議長に對し、先の六十七条費目廃減要求に對する回答書⁽⁴²⁾—即ち覆牒を送付した。この覆牒は法理・原則論に基づく強硬姿勢を示す一方で、妥協の可能性を示唆する二

重構造をとるものとなつていた。曰く、

衆議院ハ明治二十四年度歳計予算ニ対シ確定議ノ前ニ当リ憲法上ノ手続ニ随ヒ政府ニ同意ヲ求メタリ。

政府ハ之ヲ審査スルニ、修正案ハ官制ヲ变革セントスルノ点ニ於テ予算議定權ノ区域ヲ超越シタリ。

法律ノ結果ニ関スル歳出及契約ノ義務ニ屬スル歳出ヲ廢除削減セントシタルハ政府ノ同意セザル所ナルノミナラス、法律ノ正文ヲ以テ規定シタル事件ヲ予算ニ依リテ变革セントスルハ又其ノ分界ヲ誤マレリ。

因みに政府は二十三年十月十六日「予算は法律に非ず」と閣議決定し、既存の官制・法律が予算の基礎となることを確認して⁴³いたが、右に見た覆牒前段は一見議會の予算議定權を極度に制限するように見えるものであり、「宛も衆議

院は第六十七條の費目に付ては一切容喙するの自由なきが如くに相見へ候」(伊東)との印象を与えるものであった。伊東は「既に容喙の自由なければ政府に向て同意を求めらるべき様なし」と批判しているが、議院に同意要求權が無

いのなら第六十七條の同意規定も意味が無いのであり「苟初にも衆議院より同意を求めたるものに対するの覆牒としては、法理上・事実上共に其価値を有せざるもの」であつた。伊東は更に「此の如き不具不完の理由を以て同意を拒むの實備れりと信じ以て天下を變動するに足るものならんと思はれず」と、覆牒には説得力が乏しいと痛罵しているが、⁴⁴

一度政府の公式見解として発表された以上、物議を醸す一方で、将来的に政府の行動を牽束するのは必至であつた。ところが、覆牒後段は前段の原則論・公式論とは不均衡・不整合なほどに柔軟なものであつた。即ち曰く、

況ンヤ削減セル金額ニ対シ政府ハ及ブ丈議院ノ議決ヲ敬重スルノ方向ヲ取ルコトヲ怠ラザルベシト雖モ、此ノ如キ予算ノ変更ハ行政ノ實ノ任ニ当ルモノノ実施シ能ハサル所ナリ。

茲ニ議院ノ再考ヲ望ム。

一応は査定案を拒んではいるものの全面拒絶したわけではなく、しかも「議院ノ再考」即ち協議の可能性を認めてい

る。

伊東はこの表現について先の二月二十五日付書翰の中で「衆議院をして幾度となく同意を求め返さしむるの事例端緒を政府自ら啓きたるもの」として批判し、何度も政府・議会間で応酬があれば時間切れとなり、「其の極は予算の全体を譲するに至らず」予算不成立を招こうと警告している。伊東は更に、六十七条の立法趣旨は六十七条費目のために予算全体が不成立となることを避けるためなのだから、政府が廃減に同意しなければ原案執行となつて「其の儘に据置かしむ」ればそれでよい、加えて「法律上の手続にあるまじき再考を望むの語を以て衆議院に再議を要求する」ことは前段の原則論・法理とも矛盾するとして、激しく論難している。

伊東の批判は法理のレベルでは一応もつともなものであったが、覆牒の斯かる二重構造は、強硬姿勢をとる議会側と対峙しつつ妥協の可能性を探つてゆかねばならない政府の立場を反映していた。現実に六十七条解釈問題で対立が続いており、しかもこれから査定問題の收拾を行なわなければならないのに、原則論・公式論を振りかざしている議会对し不用意に一般論で譲歩を示すわけにはゆかない。それが公式見解として政府を将来的に拘束することになればなおさらのことである。しかし、だからといって正面から全面拒絶すれば妥協は難しくなるので政治的退路を残しておかなければならない。覆牒の二重構造はこうして形成される。これを例えれば、前段と後段は建前と本音、掛値と実売価格、入口と出口の關係に近いと言えようか。

覆牒のこうした含み、二重構造は当然のことながら政党内にも認識されており、島田三郎・高田早苗（改進黨⁽⁴⁵⁾）埼玉二区）他五十九名は二月二十八日、覆牒に対する質問主意書を提出している。それは都合三問から成り、第一問は「憲法上ノ大権ニ基ケル既定ノ歳出モ政府ノ同意ヲ得レバ廢除削減シ得ルハ憲法第六十七條ノ明文ニ之レアリ」という立場から「大権ニ基ケル既定ノ歳出ハ同意ヲ求ムルノ議決ヲモ議院ハ之ヲ為シ得ストノ趣意ナルヤ」と問うもので

あつた。第二問は「法律ノ正文アルカ故ニ衆議院ハ憲法第六十七條ニヨリテ同意ヲ求メタルモノ」なのだから、政府が同意すればその後で法律の改正案を政府が議院が提出すれば問題は無いのではないかとするものであつた。また、第三問は衆議院の査定を「敬重スル」という一方で「実施シ能ハサル所」とするのは、六十七條費目の廃減には「同意シ難シ」とするものなのか、或は「同意セント欲スト雖、二十四年度ノ會計期限ニ迫リタル今日俄ニ之ヲ実施スル能ハス」とするものなのか(もし後者とすれば「相当ノ時日ヲ以テセハ改正」出来るのか)と問い、更に政府が同意しないのは査定案の或る具体的な款項が「實際政務ニ差支アル」ためなのか(つまり部分拒絶なのか)、それとも「修正案ノ精神政府ノ施政ノ方針ト反対ナルカ為メニ全く同意スル能ハス」というものなのか(即ち全面拒絶なのか)、もし後者でないとするれば「修正案ノ精神ニ基キ要務ニ関スルノ支出ヲ減セス事業ヲ挙クルノ費途ヲ縮メスシテ専ラ冗官ヲ汰シ濫費ヲ節スルノ方針ニヨリ政費節減ノ実施ヲ勉メラル、ノ見込ナルヤ」と問うている。

第一問、第二問は覆牒前段の政府側の原則論に対し議院側の原則論を当てたものだが、第三問は覆牒後段の含意を解説し、政府の真意と妥協の可能性を読み取ろうとしたものである。

しかし、査定問題の收拾が最終段階を迎えつつあるこの時点で、第一問・第二問に原則論で応酬すれば折角の妥協の芽を摘みかねない。また、第三問に正面から答えればフリーハンドを狭めることになる。こうして、後述のように政府の回答(政府答弁書)は査定問題收拾後に漸く現われるのである。

6

さて、覆牒が正式に議場に報告されたのは二月二十六日のことであつたが、二十四日中には既に謄写版が配布され

ており、衆議院側では覆牒に対応すべく交渉に当る特別委員の選定の準備が始まっていた。

また、これより先、二月二十四日には天野勳議に賛成した旧愛国公党系自由党議員二十九名が離党し、二十六日には板垣も離党している。脱党議員のうち二十四名はやがて新党派自由俱樂部を組織することになる。

政府側では井上毅が窓口となつて大成会や親政府系無所属議員、それに自由脱党組と謀つて、特別委員の候補者を政府に有利に銓衡すべく工作していた。その様子は二十五日深更、井上が松方に発した書翰⁽⁴⁶⁾に詳しい。

委員権限之事は別紙之通に有之候へとも、猶牧(朴真)大成会(長崎三区)と話合候而三崎演説之節態と質問を起して予算に対し全部審査之権を委任す、故に議院規則百三十四条之限にあらざる旨説明せしめ速記録に存すへしとの話いたし置候。今晚林・末松・大谷木・松野・是恒・牧・古莊・綾井・井上角・末広・大江・関直、梅茶に会合、十時迄話し合、ようやく別紙之決議に至候而委員之候補者名前も刷物にして各員へ配布せる位に而、中々骨折いたし居候へは、先づ彼れ等に御任せ被成候方可然奉存候。委員一旦定まり候上に而如何様とも転機之道可有之歟奉存候。

「梅茶」に集つた人々のうち林・三崎・井上・末広・大江は自由脱党組、末松・大谷木備一郎(東京七区)・松野新九郎(京都三区)・是恒・牧は大成会、古莊嘉門(熊本三区)と関直彦(和歌山三区)は無所属、綾井武夫(香川三区)は国民自由党である。井上はこの書翰の中で、本会議では「大成会七十五名、国民派及無所属五十二名、旧脱党派共自由党分離派三十名、右は欠席を差引たる数に而合計百五十七人」を確保しており、特別委員の銓衡は目論見通り進みそうであるとしている。

この書翰は同日付の井上宛古莊嘉門書翰⁽⁴⁷⁾を受けて発せられたものであるが、古莊書翰には二十六日の議事の段取りが次のように認められている。

明日は政府よりは午前開會之最初に於て査定案に付云々之答へ有之度候。夫れに引続き直ぐに特別委員を置くべき議を三崎へ発せしめ、其委員には権限を与ふるは大給等昨夜御話合置候通りを是亦三崎より演説せしめ、我々同主義者は皆之れに賛成する申合せなり。

特別委員之内決は、

安部井盤根（福島二区）・片岡・三崎・小林權雄（岡山一区）・牧朴真・田中原太郎（京都五区）・神鞭（知常
 Ⅱ 京都六区）・綾井・古莊

古莊に依れば、特別委員は「政府ト叶議スル事」の他に「叶議ノ結果ニ因リ必要ナルトキハ自由議決ノ部分ニ立入り更ニ予算修正ノ審査ヲ為ス事」という権限を与えられることになっている。また、委員候補者の内訳は片岡・三崎・小林が自由党脱党組、安部井・牧・田中が大成会、神鞭・古莊が無所属、綾井が国民自由党である。妥協派で特別委員を独占する手筈が整っていたことが判る。

二月二十六日の本會議で三崎は予定通り特別委員設置の動議を提出し、討論採決の結果賛成一五一対反対一一七で可決された。このとき三崎は特別委員の銓衡は「各部デ選バズシテ此ノ議會ニ於テ選」ぶべしとしている。各部毎に選ぶと部によつては強硬派が当選する可能性があり、これを嫌つたのだから。特別委員の権能は政府と「委シク協議ヲセシムル」ものとされた。続いて特別委員の投票に移り、段取り通り三崎以下の九名が当選した。⁽⁴⁸⁾

また、この日、二月二十七日から三月七日までの九日間、会期を延長する旨の詔勅が發布された。この間に衆議院との妥協を成就させ予算を成立させるための措置であることは言うまでもない。

註

- (1) 『明治財政史 第三卷』四八三頁。
- (2) 『帝國議會衆議院議事速記録』七八三―七八四頁。
- (3) 同右七八五―七八八頁。
- (4) 旧愛国公党は土佐出身者を中核としていたのでこの名があるが、賛成に回ったのは高知県選出議員だけではない。
- (5) 『井上毅伝 史料篇第四』二九〇―二九二頁。
- (6) 『松方正義文書』↓九―一一〇。
- (7) 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二信(『伊藤博文関係文書』二)四八六頁)。
- (8) 『陸奥宗光関係文書』。
- (9) 『大江卓文書』。
- (10) 『大江卓文書』。
- (11) 林田龜太郎『日本政党史 上巻』(大日本雄弁会、昭和二年)三〇九―三二二頁。
- (12) 『明治憲法体制の確立』五二頁、下村富士男『日本全史』(東京大学出版会、昭和四三年)二〇四頁など。
- (13) 『陸奥宗光関係文書』。
- (14) 『井上毅伝 史料篇第四』五八四頁。明治二十四年二月二十二日付陸奥宗光宛井上毅書翰。
- (15) 『明治財政史 第三卷』四八五頁。
- (16) 井上毅『憲法第六十七条ニ関スル意見』(『井上毅伝 史料篇第二』三三三〇頁)。明治二十四年二月二十日大藏省印刷局より刊行。
- (17) 伊東巳代治『同意ヲ求ムルノ範圍』中に見える一意見(『伊東巳代治関係文書』)。
- (18) 明治二十四年二月二十二日付渡辺国武宛井上毅書翰の別紙「甲一」(『井上毅伝 史料篇第二』三三三九―三四〇頁)。
- (19) 『憲法第六十七条ノ歳出廢除削減ニ付政府ノ同意ヲ求メ及ヒ政府ノ同意シ得ル区域』(『井上毅伝 史料篇第二』三五二頁)。
- (20) 『憲法第六十七条ニ関スル意見』(『井上毅伝 史料篇第二』三三三一頁)。
- (21) 註19参照。

- (22) 『井上毅伝 史料篇第二』三三三頁。
- (23) 註19参照。
- (24) 「同意ヲ求ムルノ範圍」。
- (25) 伊東巳代治「予算ト憲法トノ關係」（『伊東巳代治關係文書』）。
- (26) 「国会」明治二十四年二月十九日号。
- (27) 「都筑馨六意見書」（『都筑馨六關係文書』）。
- (28) 「憲法及議院法ニ関シ井上毅質問ニ付ロエスレル氏答」（『秘書類纂 帝國議會資料上卷』二六一―二六五頁）。
- (29) 島海靖「日本近代史講義」二四四―二四五頁。
- (30) 「秘書類纂 帝國議會資料上卷」二六三頁。
- (31) 「日本近代史講義」二四二―二五〇頁。
- (32) 「予算ト他法律ノ禁止」（『秘書類纂 帝國議會資料下卷』四六一頁）。
- (33) 「憲法第六十七條ニ関スル意見」（『井上毅伝 史料篇第二』三三〇―三三一頁）。
- (34) 「憲法第六十七條意見」（『井上毅伝 史料篇第二』三〇三―三〇四頁）。
- (35) 「予算ト憲法トノ關係」。
- (36) 明治二十四年二月十一日付伊藤博文宛伊東巳代治書翰（『伊藤博文關係文書』一一一九頁）。
- (37) 註34参照。
- (38) 註26参照。
- (39) 都筑の超然主義については坂野潤治「明治憲法体制の確立」二九―三七頁に詳しい。なお、七十一條の限界についても同書に論及がある。
- (40) 「予算ノ議決ニ対シ行政元首ノ不認可ノ權ニ関スル答議」（『陸奥宗光關係文書』）。
- (41) 「予算不認可權ニ関スル答議」（『梧陰文庫』B―559頁）。
- (42) 「帝國議會衆議院議事速記録2」八三九頁。本會議への報告は二月二十六日。
- (43) 「予算ハ法律ニ非ス」（『陸奥宗光關係文書』）。

- (44) 明治二十四年二月二十六日付伊藤博文宛伊東巳代治書翰（『伊藤博文関係文書二』四九四頁）。
- (45) 『明治財政史 第三卷』四八七―四八八頁。
- (46) 「松方正義文書」↓六―三五五。
- (47) 「松方正義文書」六―三五五―三五六。
- (48) 『帝国議會衆議院議事速記録2』八四〇―八四四頁。

四 査定問題の収拾と政府答弁書

1

二月二十六日深更、山県首相は松方蔵相に内閣作成の書類を同封した書翰を送り、特別委員との協議会に當つて政府の執るべき方針を左の如く論じた。⁽¹⁾

抑モ政府ハ既ニ国防・治水ノ二大急務ナルヲ見、此目的ヲ達セント欲シ、廿四年度ニ於テ政費節減ノ準備ニ着手シ、廿五年度ニ於テ其実効ヲ挙げ、其節減シ得タル費額ヲ以テ國家ノ二大急務ナル国防・治水ノ費用ニ充ントスルノ意思ナリキ。

國是演說の際問題となつた国防・治水の推進は政費節減一段落後に延ばされていたことが判る。続いてこの書類は政府と衆議院の政費節減論について次のように分析する。

今政府ハ此節減シ得タルノ費額ヲ國家緊急ノ用途ニ充ントスル者ナリ。即チ国防・治水ノ急務是ナリ。之ニ反シ衆議院ハ節減シ得タル費額ヲ以テ地租輕減ニ充テントスルモノ、如シ。左レハ政費節減ノ点ニ至リテハ政府・衆議院共ニ其意思ヲ同クスト雖モ、節減シタルノ費額ヲ如何ナル目的ニ使用スヘキヤノ点ニ至リテハ政府・衆議院其目的ヲ異ニスルモノナリ。

政費節減の是非自体は争点ではないが、節減によって生ずる資金の使途（政府は国力育成、衆議院は地租輕減を主張）が

重大な争点であつたということがここでも確認出来る。以上の前提を掲げた上で、この書類は協議会に臨む政府の方針は次の二つしかないと問題提起する。

(第一) 政府其目的ヲ執テ動カサルコト

(第二) 一步ヲ譲リテ地租ヲ輕減シ、別ニ新稅ヲ賦課シ、以テ政府ノ目的ヲ達スルコト

第二の方針は二十四年一月ころ検討されていた營業稅の國稅移管による減租と軌を一にするものだが、この計画は一旦拋棄されていた。實際、この書類でも「今ノ時ニ當リ別ニ財源ヲ求メ新稅ヲ賦課スルコト決シテ容易ニ行ハルヘキニアラス。地租ヲ輕減スルモ他ニ之ニ更ルノ財源ナクンハ、政府ハ到底國防・治水ノ二大急務ヲ實施スル能ハサルナリ」と退けている。但し政府は最後の局面まで減租による妥協の可能性を検討していたことは銘記しておいてよいだろう。

結局、政府は「第一ノ手段ニ非サレハ政府其目的ヲ達スルコト能ハサルナリ」との結論に達し、これを受けて山県は「隨分手強き方策を取不申而は不相成儀と被察候」と書いている。

なお、先に触れたように政府は二十四・二十五年度の政費節減の成果により二十六年度から國防・治水の整備に乗り出す意向だったが「然ルニ衆議院ハ強テ本年度ニ於テ政費ノ節減ヲ行ハント欲セリ。政府、固ヨリ急劇ノ変更ヲ欲セサルモ譲リ得ヘキ限リハ數歩ヲ議院ニ讓ラント欲ス」という事態に直面した。議院に強要される形とは言え政費節減のペースが上がり歳計剰余が予定より増す見込となつたため、政府は國防・治水の整備を繰上げて実施する方向に傾いたらしく、この書類の後段は専ら國防費の復活や治水の問題に紙幅が割かれている。第一次松方内閣が第二議會に提出した二十五年年度予算政府要求案に、新規継続事業費として総額九〇七万円(二十五年度支出は三二五万円)に上る砲台建設費、軍艦製造費、製鋼所建設費、河身修築費(治水費)が盛り込まれたのはこの結果と思われる。これは

しばしば松方内閣の積極主義といわれるものだが、決して政策転換ではなく、既に決まっていた中長期計画が繰上げ実施されたに過ぎなかつたのである。ともあれ議会の査定により政費節減が促進され歳計剰余が予期以上に拡大したことは政府に国力育成強化への踏み切りを求める結果となり、政費節減を国力育成に充てるか地租軽減に充てるかという争点をより鮮明化し激化させる効果を持つたと言えよう。彼我激突の日は早められ第二議會での政府・衆議院の正面衝突は既にこの時点で準備されていたのである。

なお、政府は節減による剰余金を国防・治水に充当したいとする政府の意向を貴族院本會議の予算審議の際に開陳しようとしたが、結局未発に終っている(第三項参照)。

2

二月二十六日、政府と特別委員の協議会が開かれた。特別委員は削減額を八二〇万円に引き下げて交渉したが、政府委員(渡辺大蔵次官)は六十七條費目内外を問わず総額で「四百万円位マテハ」と譲らなかつた。もつとも、この時点で政府は五五〇万円まで譲歩することを内決していたらしい。

二十七日朝、再度交渉が行なわれ、政府側は五五三万円の減額(午後五三〇万円と訂正)を提示したが、特別委員は七五〇万円を要求し纏まらなかつた。

一方、このころ「兼而政府奥として人望絶無に到り候竹内等之徒」が「己れこそ政府を説き落したりと得たり願」に振舞うのに反撥した「改進黨自由中の破壊派」が「そりやこそ政府之尻り押しを以て叛旗を挙げたるなりし。其証拠を得たり」と責め立て「全會議之通過を妨げん」としたため、自由脱黨派は進退に窮してしまつた。あくまで「民

党」を以て任じている彼らとしては政府の党与でないことを示さなければならなくなり「林、三崎、片岡、小林等之徒は六百五十万を主唱する之已むを得ざる場合」に陥った。大成会は「大体之処先つ六百万位なればまともり候補」であつたが、ここに来て自由党脱党派との足並みの乱れが表面化して来たのである。松方の幕僚九鬼隆一（總務）は伊藤に対し、この際さらに一〇〇万円を減ずれば「第一憲法之美果を購ひ、第二向後之政略に相適し、第三秩序的漸進者流をして一大失意之境に陥れしめず、第四良友をして驅て敵対之地に立ち去らしめず、甚価ある買物かと被存候」と減額追加を進言している。

二十七日夜、政府は閣議を開いて減額追加を決定し、翌二十八日「經常部ニ於テ三百三十八万五千七百四十八円二錢、予備費が百万円、臨時費が九十二万六千二百五十二円九十五錢、鉄道建設費が百万円、合計六百三十一万二千〇〇一円七十七錢八厘」を提示した。大成会・無所属の委員は応諾に傾いたが、民党としての存在証明を必要とする自由党脱党派の委員は六五〇万円に執着した。片岡・小林・三崎は「談判不調之趣を議院に報告すべし」と主張し「先づ此の減額の政府同意を得たる分而已之修正案を議院に報告すべし」とする他の委員と対立した。片岡らは結局、他の委員の主張を容認したものの「然らば委員之多数に服従すべしといへども自分等は不同意なる事を明言すべし」と言い始めた。

この結果、衆議院の形勢は「委員に破裂を生じたるにより大成・国民・無所属にて百二十八は政府同意之案に起立すべしといへども勝算覚束なし」と、俄かに雲行きが怪しくなつて来た。

政府はここに至つて再譲歩を決意し、三月一日の協議会で三崎が求めた削減額二〇万円の上積みを受諾する意向を示した。この結果削減額は見掛け上六五一万四円余りとなり、自由党脱党派の要望が満たされた。こうして協議会は決着したが、上積み分の二十万円は特別会計の鉄道補助費から削られている。渡辺も指摘するように削減は実際上六三

一万円と見るべきであらう。

なお、渡辺政府委員は一日の協議会でも「必シモ自由討議又ハ六十七條ノ部分等ノ分界ヲ付ケズ、概括シテ御協議ヲ尽」して欲しいと要望し、委員もこれを了承している。⁽¹²⁾ 政府側としては六十七條費目の廃滅に最終的に応ずるとしてもその費額を明示せず、次議會以降の折衝を少しでも有利にしようとしたのであらう。

3

三月二日、特別委員の報告が衆議院本會議に諮られた。討論開始に先立ち松方蔵相は發言を求め、衆議院が特別委員を設け、政府が求めた「再考」に応じたことは喜ばしいと前置きした上で、

政府ハ固ヨリ議院ノ意思ヲ敬重致シ、議院ノ意思ヲ酌量致シマシテ、充分節減シ得ラルル丈ノモノハ節減スルノ目的ヲ持チマシテ特別委員ノ修正中憲法第六十七條ニ関スル費途ノ削減ニハ同意ヲスルコトニ決定致シマシタ。

と、修正査定案が可決した場合には、六十七條費目の廃滅に同意することを予告した。

続いて討論に入り激論が交された。

佐々木善右衛門（大成会ニ屬根二区）は「三百ノ議員諸君ハ十中ノ八、九ハ地租輕減ヲシナケレバナラヌ、特別地価ノ修正ヲシナケレバナラヌト云ハレルガ、予算ガ不成立トナレバ何ヲ以テスルカ」という立場から、井上角五郎（自由党脱黨派ニ屬島九区）は「地価修正、地租改正共ニ為シ得ルト云フコトガ此ノ修正案デアル」「若シ政府ガ憲法六十七條ヲ固ク執ツテ本院ノ議決ニ同意シナイトキニハ、本年我々ガ減ジ得ル所ノ金ト云フモノハ此ノ二百七十七万八千円ニ過キナイデアル」「地租改正ノ為ニ幾何金ガ要ルカト云ヘバ、即本年度ニ五百四十七万円要ルデアル」との

見解から賛成討論を行なった。削減額を地租軽減・地価修正の原資に充つべしとの主張が目につく。折しも二月二十七日には地租条例改正案が衆議院を通過していた。次に、大谷木備一郎（大成会〓東京七区）と大岡育造（無所属〓山口三区）が、特別委員が六十七条以外の費目について修正を行なったのは越権であるとの指摘（後述）に対し反論を行なった。

これに対し、島田三郎（改進黨〓神奈川一區）が、修正案の削減額では地租改正初年度は支弁し得るものの、二年目からは「滿一年二通ズレバ五厘ヲ欠カナケレバナラヌ」として、五厘の引下げには不十分として反対した。島田は六十七条費目については関連法案を同時提出して削減額を拡大すべきだったとする他、いずれは必要な直江津・柏崎間鉄道建設費を廃除したのは無責任で、「誠二期丈ノ功績ヲ以テ地租ヲ軽減スルト云フノハ甚ダ粗漏ナ議決」と中長期の展望の欠如を論難した。新井章吾（自由党〓栃木二区）は、修正案は「我々が付託シタル所ノ権限外ニ超越シテ尽力セラレタコトデアハアルマイカ」として破棄を求め、尾崎行雄（改進黨〓三重五区）は地租五厘引き下げには六八〇万円の財源が要るが、「来年數クベキ直江津ノ鉄道ノ百万円ヲ補フノ手段ヲ考ヘナケレバナラヌ、又地価修正ヲスル二百万円ヲ積リ、其ノ外ノ金ノ出道ヲ考ヘナケレバナラヌ、更ニ二百万円ト云フ金ヲ考ヘナケレバナラヌ、其ノ金モナクシテ地価修正ヲ仕様フトカ、地租軽減ヲ仕様トカ云フノハ欺カレテ居リハマセヌカ」と、修正案の削減額では来年度以降の地租軽減は難しいとして反対した。また尾崎は国庫剰余金からの補填を期待するのは無責任であり、官制改革を標榜する内閣の公約も内閣の命脈が判らぬ以上当てには出来ぬとし、今回の修正査定案では中長期的に見て五厘引き下げは困難と断じた。また、石田貫之助（自由党〓兵庫四区）は、覆牒は憲法六十四条の予算議定権を侵すもので不当だとするとともに、政府は法律未成立費目の釧路港整備費を予算に組み込んでおり、議会が関係法律改廃を見込んで六十七条費目を廃減しても違法には涉らないはずだと論じた上、修正案は議会の予算議定権を尊重していないとして反

討論を行なつた。⁽¹³⁾

改進黨議員から修正案の削減額では、たとえ地租条例改正案が成立しても中長期的に地租五厘引き下げを維持出来ないとの指摘、或は削減の内訳自体に問題があるとの指摘が行なわれていることが注目される。この問題提起は閉会後編纂された改進黨の報告書「第一期国会始末」でも行なわれているが、この修正査定案の根幹に関わる問題であり、次期議会の予算攻防にも大きな影響を及ぼすことになる。

この後、三崎から討論終結の動議が出て採決が行なわれ、賛成一五七対反対一二五で特別委員報告は可決された。

特別委員報告が衆議院の確定議となつたのを受けて、三崎から廃減について確認を求められた渡辺政府委員は「此ノ度特別委員ニ於テ修正セラレタル案ニ向ツテ、其ノ六十七條ニ関スル部分ニハ政府ハ同意ヲ表シマス」と、政府を代表して改めて同意を確認した。⁽¹⁴⁾

予算案は同日貴族院に送付されたが、会期はすでに五日を余すのみであり、貴族院では審議時間の短かさに苦情が続出した。谷干城議員は三月三日の松方蔵相の演説に対し、「此貴族院ニ於テハ手ヲ付ケズニ……修正モ何モセズ手ヲ付ケズ此儘デ通過スルヤウニ賛成ニナリタイト云フノ御請求ノヤウニ請取リマシタカ、サウ云フ御趣意デゴザリマス」と質しているが、松方は率直に「丁度其通りデゴザリマス」と答えている。⁽¹⁵⁾

三月六日、結局貴族院は無修正で予算案を可決した。貴族院の予算審議権が第一議會で早くも空洞化の兆を見せたことは、六十七條廃減同意要求問題で一院主格説が定着したこととも相俟つて、紆余曲折を経ながらも中長期的には衆議院が第一院の地位を固める端緒を啓くものであった。

さて、政府は予算案の貴族院本會議での審議を機に、節減分を国防・治水に充てる意向を公表することを検討した。⁽¹⁶⁾ 三月三日付山田宛山県書翰には「兼而御相談を遂置候節減之費額をして国防事務と治水事務之二事に使用する之政府

之所見を發表仕る事は明日委員より議按を報告し將に本議に上らんとする之時機に投し、單一之演舌を不致ては時機は無之而已ならず、将来目的を誤候哉と痛心罷在候」と見え、山県が政府は節減分を国力育成に充てる積りであり地租輕減に充てる意思の無いことを公式に宣明しておくことを希望していたことが判る。

山県は四日には陸奥にも同趣旨の書状を送り、「勿論廿四年度中此目的を達すると否に就而は時機已に去候得とも、政府之所見を發言致し不置而は将来遺憾不少、今一応評議を被_レ尽、時機を不失様致度候⁽¹⁷⁾」と述べている。陸奥は同日返書して、「唯今貴族院に於て大藏大臣に面晤、高案之趣申談候処、同大臣に於ても明日は時機を見計ひ發言可致義は既に決定被_レ致居候由に付御安神被_レ下度、尤も其發言之機は議場之景況に依り候上臨機応変之働を可相成との趣⁽¹⁸⁾」を告げている。

しかし、実際には三月五日、松方は貴族院本会議で尾崎三良（議員として發言。尾崎は勅選議員）の「此六百三十万円ノ金ハ是レハ何ニ使用セラル、ノデスノ如キ剩余ヲ生ジテアリマスカ。或ハ是レハ只積ンテ置ク丈ケノ積リデアリマスカ」との質疑に対し、「此減額ニナツタ金額ハ何等カノ使用ノ立ツマデノ間ハ国庫ニ保存シテ置クヨリ外二道ハゴザリマセヌ⁽¹⁹⁾」と答弁し、使途について特に希望を述べていない。この所信表明については政府内にも色々と議論があり、三月四日付山県宛山田書翰⁽²⁰⁾には「今朝御書面之趣拝承、直に松方え相談可仕歟と存候へ共、再考候へは機会彼是充分に得失を考慮不致而は不可然と存候に付き、陸奥に相談仕候処、同氏も余程煩念致居」と、躊躇を示す者が多かった。一旦意見を集約し得たかに見えたものの、内実は意思統一がなお不十分で見送られたものであろう。所信表明を議会で行なうことは、なお八ヶ月以上も後の次期議會でのフリーハンドを小さくするし、既に見て来たように大藏省は減租論に比較的柔軟な立場をとっていた。

こうして、歳出総計七七〇一万二二五二円に上る明治二十四年度予算は成立した。政府要求案に対する削減額は六三二万二〇〇二円に達し、削減率は七・六％ということになる。改進黨の試算に拠ると、六十七條費目の削減額は二九六万六二四七円に及び、それ以外の自由費目の削減額は三三四万五七五五円となる。因みに六十七條費目の削減額は全体の四七・〇％を占める。また、六十七條費目の削減額は要求額の四・五％に当り、予算全体の削減率より三％余り低い。

次に決定予算を査定原案と比べると、二八九万四二九八円が復活しているが、このうち六十七條費目は二八七万六八九三円が復活しているのに対し、自由費目は一万七四〇五円が復活したに過ぎない。⁽²¹⁾

政府の粘り強い交渉態度も見落せないが、六十七條の歯止め機能は一定の効果を挙げたように見受けられる。実際、このことは民党側でも認識するところであり、河野広中（自由党Ⅱ福島三区）は修正査定案について、「此ノ御報告ヲ見マスレバ総減額ニ対シテ見ルト、此ノ六十七條ニ關スル部分ハ最モ少ナイ⁽²²⁾」と指摘している。

しかし、議会との交渉の第一線に立つ藩閥第二世代の政府委員級官僚の中には、交渉の積み重ねによる慣習の形成に重きをおく井上やバテルノストロクとは異なり、原理主義的な反応を示す者も少なくなかった。彼らは寧ろ、部分的とは言え政府が六十七條費目の廃減に応じた結果、今後六十七條の歯止め機能が無力化・空洞化することを恐れた。内務次官白根專一（長州）はこの年の暮、第一議会時の行動について左の如く回顧している。⁽²³⁾

扱小官ハ昨年予算議定ノ場合ニ際シ、即査定案ノ本議場ニ上リ議會ガ予算区域ヲ超越シタルトキハ、一步ヲモ仮サ

ス処断ヲナサ、ル可ラス、如シ之ヲ為サスシテ悪例ヲ引キ後年ニ及ヒ我憲法ノ美果ヲ失ヒ臣民ヲシテ掃蕩スル所ヲ知ラサラシメバ、是ヨリ国家多事天下土崩ノ勢トナラン事ヲ山県伯ニ陳述シ、遂ニハ議會ヲ解散スヘシトマテ断言シタリ。

斯かる白根の立場から見れば、山県内閣が六十七条費目の廃減に部分的にせよ同意したことは度し難い愚挙であり、藩閥政府の将来への危機感を募らせる出来事であった。白根は山県が最初の議會での解散を忌避して「小官ノ説ヲ排斥セラレタ」結果は「第一期議會ノ如キ結果ヲ呈スルニ至レリ。為メニ政府モ其要求ヲ全クスル事能ハス。従テ国家統御上甚タ困難ニ赴ケリ」という状態に陥り、行政上の不便を来したとしている。白根は政府が断乎たる決意を欠いたため六十七条の歯止め機能が十分に發揮されず、今後に悪しき先例を残したと考えていたことが判る。

第一議會終盤の政府の部分的同意が、今後の六十七条費目廃減拡大に道を拓いたと考える点では、立場こそ異なれ民党側も同様であった。第二議會で予算委員長となった松田正久（自由党Ⅱ佐賀一区）は二十四年十二月十四日、予算委員会の査定案を本會議に報告した際、次のように述べている。²⁴

予算委員会ニ於テ政府委員ハ〔略〕同意ハ出来ナイト申立ツテアリマス。〔略〕併ナガラ昨年モ同様ノコトデアツテ、始ニハ総理大臣・大蔵大臣が同意出来ナイト云フコトヲ言ヒツ、後ニハ六百五十万円ヲ減額スルニ至ツタデアリマセウ。夫ト同ジク我々予算委員ニ向ツテハ政府ハ同意ガ出来ナイト云フテモ、詰ル所ハ之ニ同意サレルコト、信ジマスカラ、諸君モ此通ニ御承知置ヲ願ヒタイ。

六十七条の歯止め機能は第一議會において一定の効果を挙げたものの部分的なものに止まり、同時に政府が廃減に同意したという前例を残した。その事実は政府側に危機感と再強化へ動因をもたらし、民党側に同条無力化への期待を与えらるものであったと言えよう。第二議會に向けて六十七条をめぐる攻防は、更に熾烈化する兆候を呈していたので

ある。井上らの言う政治的慣習は畢竟こうした実力の衝突の中からしか生れないのだが、それにはまだかなりの時日を要するのである。

5

次に決定予算を費目に注目して、査定案・政府要求案(原案)と比較して仔細に吟味してみよう。

決定予算は査定案より二八九万四二九八円多く、その内訳は六十七条費目が二八七万六八九三円、自由費目が一万七四〇五円となっていることは前に述べたが、六十七条費目の内訳を更に吟味すると、大権費目が二二二万〇六七四円、法律結果費目が一九万六二二三円、政府義務費目が五五万九千九百九十六円の増加となっている⁽²⁵⁾。原案に対する査定率は大権費目が査定案段階で八六・一%、決定予算で九三・三%、法律結果費目が査定案段階で八九・五%、決定予算で九一・四%、政府義務費目が査定案段階で九七・二%、決定予算で九九・四%となっている⁽²⁶⁾。大権費目が金額・比率ともに大幅に復活していることが目につく。政府義務費目が最初から高目に査定されているのは、文字通り政府の公的義務に属する款項が多く廃減困難だからであろう(第一章参照)。

次に大権費目を仔細に吟味すると、二二二万余円の復活の内訳は俸給が一八四万一三五九円、庁費が一〇万九七六六円、陸軍軍事費が一萬〇二二四円、憲兵費が七三三〇円、屯田兵費が五〇七七円の増加、経常修繕費が一萬二四七〇円、海軍軍事費が一萬九千三百八十三円の減少などとなっている。大権費目の根幹を成す俸給・庁費・経常修繕費・軍事費(陸海軍軍事費・憲兵費・屯田兵費)で二〇四万一千九百三十三円の増加となっている⁽²⁷⁾。なお、政府の予算表では陸海軍の俸給は本省関連のものを除き陸海軍軍事費の一項として扱われているので、上述の計算でも軍事費に含めてある

(庁費・經常修繕費も同断)。

官吏の俸給の復活が大幅なのが一見して明らかだが、実際二二五八万二四八〇円の要求に対して査定案が九二二万五九七九円(査定率七三・三%)、決定予算が一〇六万七三三三万(八七・九%)となっている。

一方、軍事四費に含まれる軍人俸給(憲兵・屯田兵を含む)は六七二万四五四七円の要求に対して査定案が六二五万五〇〇〇円(九三・一%)、決定予算が六五四万九四七五円(九七・五%)となっている。一般官吏に対し軍人の俸給が当初から遙かに優遇されていることが判る。

こうした査定段階からの軍事費優遇の傾向は俸給・庁費・經常修繕費に代表される「政費」的部分を除いた軍事費(軍艦・砲台などの主要装備や兵器弾薬・糧食・被服・馬匹・演習など直接に軍事力の整備に関わる款項を主体とする。ここでは一応「正面・後方経費」と仮称)の査定情況を見れば一層明らかである。

因みに陸軍の正面・後方経費は七九〇万二八九〇円の要求(このうち追加予算分が一二七万九五五九円)に対し、査定案が七五五万八六五三円(九五・六%)、決定予算が七六六万八九二七円(九七・〇%)となっている。一方、海軍の正面経費は五一四万四五九九円の要求(追加予算分は二六五万六三七八円)に対し、査定案が四九七万六一九二円(九六・七%)、決定予算が四九五万六八〇三円(九六・三%)となっている。⁽²⁸⁾軍艦・砲台などの主要装備は当初から満額査定となっている。

しかし、陸海軍の費用でも庁費・經常修繕費は一般省庁と同様に厳しく査定されており、軍事四費の庁費は九六万八八三二円の要求が、査定案では七七五〇六五円(八〇・〇%)となっている。因みに一般省庁の庁費の査定案段階の査定率は七八・〇%である。また、軍事四費の經常修繕費は二六万九七二六円の要求に対し、査定案が二二万九七五六円(八一・五%)となっている。一般省庁の場合は査定率七八・六%である。但し軍事四費の庁費・經常修繕

費は決定予算では優遇されており、庁費は査定率九一・四％（一般省庁は八二・五％）、經常修繕費は九二・〇％（一般省庁は七二・〇％に減額査定）と大きく伸びている。⁽²⁹⁾ 四節一項に述べたような山県内閣の国防費優先復活の方針に沿って協議会が進んだ結果であろう。

以上のように衆議院での予算審議においては軍事費は査定段階から優遇されており、正面・後方経費と軍人俸給は特別扱いを受けていたと言えよう（特に主要装備は聖域扱いされている）。国防問題に関しては政府と民党は、少なくともこの段階では基本的に同一の路線に在ったことが改めて確認出来よう。⁽³⁰⁾

6

決定予算での減額六三一万円は、修正査定案報告書中の三崎の所見⁽³¹⁾「独金額ニ至リマシテハ御承知ノ通り一昨日ノ地租軽減ノ段々ニ到リマシテモ、議會ハ斯ノ如ク大多數真ニ多數ヲ地租軽減ヲ希望スル」に見るように、或は三月二日の同報告案審議の賛成討論に見るように（四節三項参照）、一応地租五厘引下げを可能にするものとして設定・確保されていた。

しかし、この削減のあり方には左の如く二つの問題点が指摘されており、この数字が地租五厘引き下げを中長期的に維持し得るものか否かには疑問があった。

一つは三月二日の本会議での修正査定案審議の際、改進黨議員が指摘したように、この数字で二年目以降も五厘引下げを維持出来るか否かという問題である。

改進黨の阿部興人（徳島五区）は「廿四年度歳出総予算査定額決定額対照表に題す⁽³²⁾」の中で、仮に地租条例改正案

と地租徴収期限改正法案が貴族院を通過・成立した場合を仮定して次のように試算している（実際には前者は貴族院で不成立に終る）。

即ち、阿部に拠れば、二十四年度は第二期からの地租軽減実施として五四七万円の財源が必要だが、この場合には九七万円の剰余が出る。しかし、減租完全実施の二十五年度には六八七万円の財源が必要となり、二十四年度の繰越金で補填しても二一四万円の不足が生ずることになる。阿部は更に次のように論じている。

故に此修正に決し又一面地租五厘減を断行せんか、予め后年度に於て要する処の補填の覚悟なかる可らず。之を歳入に求めんか、海關税の増加は言ふべく未だ行ふべからず。菓子、烟草、醬油、船車税等に求めんか、却つて減少或は全廢の要を見るも決して増課する能はざるなり。其の他新税源は果して何れに在るか、歳入に於ては俄に増収すべきものなし。

新税賦課が困難とすれば、更に歳出を切り詰めるか、地租軽減を抛棄するしかない（他に国債募集や地租軽減の縮小も理論上は想定し得るが、実際には考慮外とされていた）。当面、地租軽減の抛棄に踏み切れないとすれば歳出の抑制を図るしか途は無く、俸給・庁費の削減を更に図る他に「新事業は其基礎極めて確實なるものに非ざれば着手せざるものとす」⁽³³⁾のように新たな分野での刈込みが必要となって来るのである。新事業の多くは継続事業で費額も大きいので節減効果も大であったが、それは政府にとつては重要政策の経費であることが多く、これを廃減しようとすれば抗争の激化は必至であった。

今一つの問題は六三二万円に上る削減の中身であった。阿部は前出の論文の中で、俸給・諸給、雑給、庁費、旅費、修繕費などを「不生産費」とした上で、今回の決定予算について次のように批判している。⁽³⁴⁾

如斯不生産費中の要位を占むる所の俸給等にては減額僅に二百八十八万四千四百七十七円四銭八厘に過ぎず。其余

は多くは鉄道事業費、鉄道敷設費、通信事業費、府県土木補助費、北海道土木費、砲兵工廠予備費、横浜築港費、航路標識電信燈台等の直接又は間接の事業に於て削減せり。吾輩同志は不生産費を節制し財政の基礎を定め、然る後漸次此種の経費を増額拡張し、以て国家富強の策を立てんと計画したるに、特別委員は却て此類の事業費を削減したり。是れ豈國家の歳計を図るもの、宜しく進行すべき正統の路程を云ふへけんや。

即ち、阿部は節減は専ら不生産費で賄い、再生産に經濟成長を促す事業費を優遇することで歳入増加をもたらそうとする。この考え方は現状での地租軽減の可否を別とすれば伊藤の國是演説原案に近い。これが順調に進めば富国強兵と地租軽減を同時に実現し得るのだが、阿部が指摘するように各種事業費は地租軽減の原資を作るためにかなりの削減を強いられて来た。

今その主なものを挙げれば直江津・柏崎間鉄道建設費一〇〇万円、通信事業費一三万八五六円、横浜築港費七万七〇〇円、新潟県道路修築費七万一六二〇円、山林原野調査費三万三四一二円などがあり、要求案への廃除の合計は一五四万四七六一円に達する。事業費の要求額合計は一〇六一万二五八一円だから、削減率は一四・六％に達する。また、事業費は予算委員会の査定段階では林区署費など二万〇九二〇円を別とすれば廃減されておらず（これらは後に復活）、鉄道費の一〇〇万円が本会議段階で、残りの五四万四円余が協議会段階で廃減されたものである。即ち、予算委段階では七八八万円の削減額中一万円に過ぎなかった事業費が、本会議段階では九二〇万円中一〇〇万円、協議会段階では六三一万円中一五四万円となり、決定予算の削減額中の事業費の割合は実に二四・七％に達していた。⁽³⁵⁾

斯かる節減のあり方が富国強兵と地租軽減の併行実現に悪影響を与えるのは言うまでもないし、廃減された事業費もいづれ次年度以降に必要となり歳出再拡大の動因となる可能性は大きい（四節三項参照）。削減中の事業費を増大させた責任の一半は、本会議で鉄道の廃減を通した民党議員にもあるが、最終的には特別委員が政府の総額表示方式を

呑んだ結果であり、この方式は自由党脱党派が提議したものであった。そこで当面の責は「俸給其他不生産の費を節せんか、是れ即ち査定案精神のある所にして吏党の宗旨に協はざる所なり。然れば彼等は口に地租の減額を唱ふるも行は乃ち之に反せり。(略)知らずして之に和するもの嗚呼何ぞ反省せざるや」「吾輩同志者か第一回議場に於て結局特別委員等か匆卒の際に調製したる修正案を取らざりしは常に其節減したる金額の多少のみに就き之を是非するに非ず。只予算調製の大本に於て業に已に錯誤に陥りたるを以て到底財政の基礎を確定した民力の本源を休養する能はざることを看破したるか為なり」と、特別委員たちに恫せられる。従つて第二議會においても富国強兵と地租軽減を追究するとすれば「益々当初確信せる所の精神を奮て(略)其執る所の主義を貫徹せんと欲す。若し夫れ成敗の跡に拘々して其信する所を守る能はざるか如きは吾輩同志の決して取らざる所なり」と、民党連合を再建し不生産費廢減の拡大を推進することが必要とされた。ここにおいても政党側が第二議會に臨むに當つて、より強硬な態度を執る動因が存在していたが、不生産費の廢減だけで富国強兵と地租軽減の二つを充足し得るのか(とりわけ「富国」と「強兵」から成る「富国強兵」政策を同時に追求し得るのか)という問題は依然未知數に属していたと言えよう。

即ち、七七〇一萬円の二十四年度決定予算のうち、二二三八萬円の公債費、九〇七萬円の事業費を廢減の対象外とすると、残余は四六五六萬円となる。更に陸軍軍費一二七二萬円、海軍軍費七二九萬円を対象外とすれば残余は二六五五萬円に過ぎず、行政に支障を来すことなくこの上政費を切り詰めて減租の原資が得られるか否かは甚だ覺束ないのである。(36)二十四年度の歳計剰余六三二一萬円から前年度繰入金二六九萬円を除けば単年度の剰余は三六二萬円に過ぎない。

政府が第一議會の終盤、部分的ながらも六十七條費目の廢減に同意し査定問題を收拾したことから、今後六十七條が果して十分に歯止め機能を發揮し得るのかという疑問が生じたことは既に述べた(四節四項參照)。もつとも政府の大勢は、今回の譲歩は最初の議會での解散を回避し立憲国としての威信を保つための必要悪という考えであり、次議會以降は六十七條問題での譲歩を極力最小限に抑えようというものであった。こうした考え方は、三月七日に政府が二月二十八日の島田・高田らの政府覆牒への質問書に対して発した答弁書に如実に現われている。

この政府答弁書の中で山県は、島田らの「予算ノ議定ニ依リ間接ニ官制ヲ改ムルモ之ヲ以テ政府ノ同意ヲ求ムル時ハ予算議定權ノ区域ヲ超越スルモノニ非ス」という主張(第一問)に対しては「抑々憲法第六十七條ハ既定ノ行政組織ヲ基礎トスル上ニ於テ費額ノ廢除削減ニ對シテ同意ヲ求」めるのが前提であり「行政組織其ノ物ニ對シテ同意ヲ求メテ之ヲ改革スルコトヲ得ヘシト謂フニアラズ」として退けた。山県はこのような主張を認めれば「憲法第十條ハ殆ト其ノ効力ヲ失フニ至ラン」とし、政府の基本見解は「既定ノ官制軍制ハ予算ノ基礎タルベシト云フノ主義」であり「予算ノ議定ハ官制軍制ノ基礎タルベシ」という考え方は採らないと論断した。

山県はまた、法律結果費目について政府が廢減に同意した後「政府ヨリ或ハ議院ヨリ法律改正案ヲ提出シテ以テ其局ヲ結フヘシ」という主張(第二問)についても、法律は予算の基礎という原則に反する「本末顛倒」の議論であり、仮にこれを認めても法律の成立が予算より遅れたときや兩院の議決が異なったときには解決不能の問題が生ずるとして退けた。山県はこうした要求は「政府ノ同意スルコト能ハサルノミナラス政府ノ同意不同意アルニ拘ラス議院モ亦

法律ヲ保護スルノ義務ヲ欠クモノト謂ハサルコトヲ得ス」としており、提起自体が無効であるとして⁽³⁹⁾いる。後に政府は関連法案未成立の新規事業費目を二十五年度予算案に組み込もうとするが、これが右の山県見解に抵触することになり、覆牒の変更・弾力運用が検討されることになる。この問題は当時の第一次松方内閣に深刻な政治的対立をもたらすが、詳細は別稿に譲る。

また、山県は六十七条費目の廃減について現実に譲歩が可能か、数量的にはどれだけの譲歩が出来るのかなどとした第三問に対しては「政府ト特別委員トノ協議ニ依リ事実上ノ問題ハ既ニ決定ヲ經タル故ニ、政府ハ更ニ答弁スルノ必要ナシ」と回答を拒んでいる。これは一般論的な回答を示すことで政党側に言質を与え、次議会以降の交渉のフリーハンドを小さくすることを嫌ったものであろう。

右に見たように、政府答弁書は政府が六十七条費目廃減問題に関し、行政の根幹である官制・軍制・法体系の予算修正による変革を拒み、第一議會終盤の妥協・譲歩で揺いだ六十七条の歯止め機能を再強化しようとしたものに他ならない。それは答弁書序文の「若シ予算議定権ニ依リテ年々官制又ハ軍制ヲ變動スルコトヲ得バ、行政ノ大権ハ實際ニ於テ全ク予算議定者ノ手ニ移ラントス」との認識に端的に現われていると言えよう。政府答弁書は覆牒前段と併せ読めば、官軍制・既存法の変革を求める予算は、それが直接的なものでも間接的なものでも議決そのものを違憲・無効とするように見え、超然主義強硬論者を大いに勇気づけるものでもあった。

ところで、この政府答弁書は三月二十二日付伊藤宛井上毅書翰に「先日被仰聞候六七条解釈疑義之件に付別紙は生口述を筆記せしめしものに有之、彼の島田・高田質問の答議は此中より首相の注文により抜抄したるものに有之候」と見えるように、井上毅の起案をもとにしたものであった。しかし、井上は「残念なるは此中之肯綮は抹殺されたる

事に有之候」と重要部分が採用されなかつたことを書いてゐる。山県が採らなかつた部分には何が書かれていたのであろうか。

現在「梧陰文庫」にはこの井上口述の草稿と思われる書類が遺つており、右の不採択部分を知ることが出来る。井上はその中で、議会の廃減要求について「法律・勅令又ハ政府ノ義務ノ効力ヲ失ハシメザル変更若クハ停止ニ及ハス、即チ行政作用ニ於テ為スコトヲ得ル限内ニ於テハ政府ハ之ニ同意スルコトヲ得」とし、例えば組織法の直接の結果に属しないものは廃減出来るとしてゐる。また、井上は右の範圍を超えて廃減を望むときは、議會は「上奏・建議及法律案ノ提出」という法的手続を踏むべきであるとしてゐる。これらの見解が政府答弁書に盛り込まれなかつたのは、次議會以降少しでも議會側のつけ入る余地を狭めようという判断が働いた結果と思われる。

井上はこの口述草稿の最後に特に自筆で書き加えて「吾人ハ議會ノ審議及決議ノ稍ヤ六十七條ノ三種ノ費目、法律又ハ行政組織ニ涉ルコトアル者ヲ以テ直チニ違憲又ハ違法ナリト宣言スル事ヲ好ムノ刻論者タルヲ欲セズ」としてゐる。井上に依れば、自由議決費目、同意可能な六十七條費目、別途勅令・法律を変えない限り同意不可能な六十七條費目は「實際ニ於テ犬牙錯綜シテ判然ト區別スルノ困難ヲ免レ」ないのである。そして井上は、自分の本意は「予算ノ議事ニ依リ侵入シテ法律・勅令ヲ廢止・變動スルヲ以テ当然ナリトスルノ絶対自由ノ元則」即ち六十四條万能論を「採用スルノ謬論ヲ排斥スル」にあるが、生硬な議決違憲論は採らないとしてゐる。井上は行政府の一員としてその根本利益を守りつつ、グレイゾーンに関しては現実の積み重ねの中で政治的慣習と秩序を築いてゆくべきであると考えていたのである。斯かる立場からは議會に対し不用意に対決姿勢をとることは決して望ましくないのである。

だが、上述の井上の主張はほとんど容れられず「然シナガラ予算議定ノ際其ノ区域ノ判然タラサルモノアルニ当リテ或ハ一二官制ノ区域ニ侵入スルコトアルハ時トシテ事情ノ免レサルモノアルベク、政府ハ、此等ノ場合ニ於テ刻論

ヲ為シテ以テ議院ノ議決ヲ非難スルコトヲ好ムニアラズト雖モ、新ニ行政ヲ組織スルヲ以テ目的トシ進デ官制改革ヲ起草スルノ予算修正案ニ至リテハ不得已其ノ全部ニ対シ之カ再考ヲ求メサルコトヲ得サリシナリ⁽⁴²⁾との表現が盛り込まれるに止まった。

斯くして発せられた政府答弁書は覆牒と併せて、予算によって官軍制・法令を改廃出来ないという論拠で廢滅要求を峻拒し、六十七条の歯止め効果を再強化しようとするものになった。それは六十七条の将来を危惧する超然主義強硬派の士気を鼓舞し、その拠り所となるとともに、政府の公式見解としてその進路を自ら拘束するものであった。ところが、この覆牒と政府答弁書は原理主義的な生硬さもさることながら、新規事業開始の妨げとなるなど、逆に政府の国力育成政策の障害となる一面があることが指摘されるようになり、政府はまた六十七条に関わる新たな難問に直面することになるのである。

註

- (1) 「松方正義文書」↓九一―一五五―一五七。
 (2) 『明治財政史 第三卷』五六九頁。
 (3) 坂野潤治『明治憲法体制の確立』四八―六〇頁、坂井雄吉『明治国家と井上毅』一三六―一四二頁。
 (4) 『帝国議会議院委員会議録 明治篇1』一五八頁。
 (5) 明治二十四年二月二十七日付伊藤博文宛九鬼隆一書翰(伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書4』へ稿書房、昭和十一年)三四七―三四八頁)。
 (6) 明治二十四年三月一日付伊藤博文宛伊東巳代治書翰(『伊藤博文関係文書1』四九五―四九六頁)。なお、二月二十七日の交渉の記録は『帝国議会議院委員会議録』には残っていない。或は微妙な応酬があったのかも知れない。
 (7) 註5参照。

- (8) 註6参照。
- (9) 『帝國議會衆議院議事速記録2』九一九頁。
- (10) 註5参照。
- (11) 明治二十四年二月二十八日付渡辺国武宛井上毅書翰(井上毅伝 史料篇第四)六八二頁。
- (12) 『帝國議會衆議院委員會議録 明治篇1』一六一頁。
- (13) 『帝國議會衆議院議事速記録2』九二〇―九三二頁。
- (14) 同右九三三頁。
- (15) 東京大学出版会編刊『帝國議會貴族院議事速記録2』(昭和五四年)六三四頁。
- (16) 『山田伯爵家文書』。
- (17) 『陸奥宗光関係文書』。
- (18) 『山県有朋文書』。
- (19) 『帝國議會貴族院議事速記録2』六五一頁。
- (20) 『山県有朋文書』。
- (21) 『第一期国会始末』一二五頁。
- (22) 『帝國議會衆議院議事速記録2』九二二頁。
- (23) 明治二十四年十二月十六日付松方正義・品川弥二郎宛白根專一建議書(憲政資料室所蔵「品川弥二郎文書」)。
- (24) 東京大学出版会編刊『帝國議會衆議院議事速記録3』(昭和五四年)一七六頁。
- (25) 註16参照。
- (26) 同右。
- (27) 『第一期国会始末』一二六―一三二頁と『帝國議會予算・明治二十四年度歳入歳出総予算』から算出。
- (28) 註22の資料及び『時事新報』明治二十三年十二月三十一日号―二十四年一月五日号の「予算委員査定書総説明」から算出。
- (29) 同右。
- (30) 坂野氏は第一議会の衆院予算委の査定を「確かに政費節減論は陸海軍の編制に立ちいり、その俸給の削減を要求するもの

であったから実際には軍備縮小論としての意味をもっていた（前掲書五〇頁）と評価しているが、実際には陸海軍に関し
ては「冗官冗吏の淘汰」さえも消極的だったことが判る。

- (31) 『帝國議會衆議院議事速記録?』九二四頁。
- (32) 『第一期国会始末』一一九―一二二頁。
- (33) 明治二十五年予算政府要求案に対する衆議院予算委員会の査定方針（『党報』第四号四〇頁）。
- (34) 『第一期国会始末』一一八―一一九頁。
- (35) 『第一期国会始末』折込図表及註23資料。
- (36) 『第一期国会始末』一二二頁。
- (37) 同右一二四頁。
- (38) 『帝國議會予算・明治二十四年度歳入歳出総予算』。
- (39) 『帝國議會衆議院議事速記録?』一〇一九―一〇二〇頁。
- (40) 『伊藤博文関係文書一』四一三頁。
- (41) 『井上毅伝 史料篇第二』三五九―三七二頁。
- (42) 註34参照。

おわりに

藩閥政府は帝國議會の開設に際し、予想される民党の予算削減要求を、憲法第六十七條を障壁として防遏しようとしたが、この企図は当初から難問に直面していた。何故なら議會の予算議定權への歯止め規定たる第六十七條は、議會の予算議定權を一般的に定めた憲法第六十四條との間に緊張・矛盾を孕んでおり、そもそも第六十七條自体が議會の權限を縮小しようとするロエスレルらと議會に一定の發言權を与えようとする井上毅らの対立と妥協から生れたキメラでありモザイクであつたのである。こうした問題は制憲過程で最終的解決を見ていなかったたので、第六十七條にはその解釈・位置づけに不明瞭・疑問の点が多々残されていた。そこには予算と法令・官制はいずれが優先するか、第六十七條費目は具体的に何々か、「既定」の定義は何か、議會が政府に廢減を求める時期と手順は如何、政府は何処まで廢減に應じ得るか、政府が廢減を拒んだとき予算はどうなるか、等々の問題が未解決のまま存在していた。

明治二十二年暮から二十三年夏にかけて検討された憲法第六十七條施行法案・會計法補則は右のうち第六十七條費目の範圍と「既定」の解釈を決めようとするものであつた。ここでも井上は議會に一定の權限を付与することで立憲政治の円滑を図る立場から、庁費・經常修繕費を第六十七條費目から除き自由議決費目を少しでも拡大することを主張した。井上は本来除外規定たる第六十七條の適用範圍を極度に広げれば第六十四條が空文化し、また議會側に立憲政治への絶望感をもたらし不得策と考えたのである。法案の内容は二転三転したが、最終的には庁費・經常修繕費は第六十七條費目に入り、旅費・賞与は外された。井上の主張は後退を余儀無くされたが、一方ロエスレルも第六十七條費目をどう指定しても、同條運用の實際は政府と議會の實力の均衡点に落ち着くしかないと見ており、政府の完勝などは考えて

いかなかった。

六十七条費目は最初、法律の形で一般的・恒久的に定められるはずであったが、この法案は実質改憲であり発布後間も無い憲法の安定性・無謬性を損なうという伊東の指摘により、会計法補則として制定された。だが補則は六十七条費目の範囲と「既定」の解釈について議会開設に伴う過渡的措置を定めただけだったから、二十五年以降については直接の効果を持たなかった。それは二十五年予算算の基礎たる二十四年度予算算の査定をより熾烈化する契機を秘めていた。そもそも六十七条費目を如何様に法定したところで、議会側の廃減要求を最後まで拒み得るのかという問題は依然手つかずで残っていた。十月十六日、政府は法令・官制が予算に優先することを閣議決定したが、それは行政府としての決定に過ぎず、最終的な帰趨は議会との接触を待つしかなかった。

第一議会が始まると民主党は地租五厘引き下げを求めて、陸海軍を除く一般行政官庁の経費を大幅に削ろうとした。

この中には六十七条費目も含まれていた。政府では大蔵省を中心に、営業税の国税化を条件にある程度地租引き下げに応ずることを検討したが、関連法案不成立への危惧から結局放棄した。また、伊藤は民主党も日本の近代化を支持しているとの認識から、長期的な国力育成の必要を説き地租軽減をこの展望の中に置けば、民主党が予算査定の際に認めることもあり得ると判断した。伊藤は山県らに「国是」の宣明を求めたが、山県らがためらううちに議会との対立は深刻化し、二十四年二月十六日の山県の「国是演説」は六十七条費目の防衛に重心を移したものとなった。

この時期、政府と民主党は政費節減の必要性では一致していたが、政府が節減分を国力育成に回そうとしていたのに対し、民主党は節減分は専ら地租軽減に充て、且つ国力育成政策をも併行しようとしていた。伊藤らの動きは政府と民主党が共に政費節減と国力育成を重視している点に着目してのものであった。但し、民主党は地租引き下げの即時実現を

掲げており、国是演説が伊藤構想通り行なわれていても如何程の効果があつたか疑問が残る。

さて、民党の査定案は約八〇〇〇万円の政府要求案のうち、約二〇〇〇万円の公債費を聖域とし、約二〇〇〇万円の軍事費、約一〇〇〇万円の公共事業費も實質的に聖域化していた。それは国力育成を掲げる以上当然の帰結である。だが、地租五厘引き下げには七〇〇万円の財源が必要であり、爾余の三〇〇〇万円余りから国力育成に影響無しに財源を捻出し得るか頗る疑問であつた。実際、衆議院本会議の段階で鉄道建設費、学校設立費など一三〇万円が削減されてゐる。第一議會末の「土佐派の裏切り」に隠れてこうした問題点は目立たなかつたが、限られた経済力の下で国力育成と地租引き下げを同時に実現しようとする民党の公式方針は既に破綻に瀕しつつあつたと言えよう。

もっとも、その民党と政府は政費節減と国力育成の必要性では一致してゐたし、実現しなかつたものの政府は限定的な地租引き下げには応ずる肚があつた。実際、政府はこの後も財源が半分で済む地価修正には応ずる構えを覗かせてゐる。政府と民党の政策上の距離は実際には比較的小さかつたと評価することも出来よう。しかし、現実問題としては民党は国力育成と地租引き下げの併行を諦めておらず、藩閥政府と民党の間には永年の抗争から来る不信感と敵意が未だ抜き難いものとして残つてゐた（しかも民党は政權獲得・政權への参入を希望してゐた）。斯かる隘路が切り拓かれるにはなお数次の会期における生身の対決が必要だつたのである。

さて、初期議會期の六十七條をめぐる攻防は上述の予算査定方針に係る政府・民党の対立、そして両者の相互不信と密接に関わつてゐた。政府は六十七條の立法趣旨を、予算不成立を回避しつつ重要経費を議會による廃減から救ふことと見てゐたが、それ自身が政府の議會への不信を覗かせるものであつた。こうした不信はしばしば六十七條費目を総て防護しようとする硬直姿勢となつて現われることもあつたが、井上は議會の廢減要求は両者の間に交渉の場を

提供し、やがて政治的成熟と円滑な予算審議が実現すると期待していた。

しかし、第一議會においては依るべき先例は無く、欧米列国に六十七条の類例は無かった。第一議會での実例は爾後の先例となる公算が大であり、しかもそれは政府と議會の力関係に直結していた。このため第一議會の予算審議においては六十七条問題が焦点となり、最初に議會側が政府に廃減要求を行なう時期と主体が問題となった。政府は兩院の譲り・協議後に廃減を求められた場合、査定案の全面受諾か全面拒否による予算不成立しか無いとして、この事態を極度に恐れていた。六十七条の本領は予算不成立を避けつつ重要経費を守ることにあつたから、斯かる悉無律的結末は六十七条を空文化することを意味した。そこで政府は親政府系議員と連絡して、極力早い段階で議會側が政府に廃減同意要求を行なうことを議決させようとした。政府は早い段階で衆議院と六十七条費目廃減についての交渉に入ることで悉無律的事態を回避しようとしたのである。政府は衆議院の予算先議権まで引合いに出して衆議院段階での廃減要求を求めたが、末松動議、西動議、坪田動議は相次いで敗れ去り、政府は危地に陥つた。だが、天野動議が「土佐派の裏切り」で成立し、衆議院本會議議了の段階で廃減同意要求を行なうことが辛くも確定した。それは政府にとつて最悪の事態の回避を意味したが、廃減要求を単院で行ない得ることになつたことは長期的に見て衆議院の第一院としての地位の確立に道を拓くものであつた。貴族院は第三議會を除けば衆議院の査定に大きな異議を唱えることは殆ど無かつたが、もし兩院協議後に廃減要求を行なうという線で固まれば衆議院の予算議定権は比較的容易に貴族院に制約される可能性もあつた。政府がこうした結果の醸成に手を貸したのは歴史の皮肉だが、それは政府が本心では衆議院を第一院と見做しており、ここを主戦場と見て六十七条費目廃減の協議による解決を強く望んでいたことを意味している。それは同時に政府は同費目廃減の行方に適当な落とし処を想定しており、同費目を完全に防衛し得るなどとは考えていなかったことをも示している。

次に問題となつたのは政府は六十七條費目の廃滅要求について何処まで同意し得るかという問題であつた。政府の大勢は井上に代表されるように既存の法令・官制の根幹を揺がさない限りにおいて同意可能というものであり、政府自身が同意する権限を持たないという考え方や法令・官制の変更を要する廃滅への同意も可能という考え方は少数派であつた。

第三に、議会在政府の同意無しに廢滅を議決した場合については、その費目の議決は無効であり政府は当該費目について原案執行権を有するという考え方が支配的であつた。これは一部費目のために予算全体の不成立を避け重要經費を守ろうとする六十七條の立法趣旨に沿つたものだが、パテルノストロは原案執行権の行使は現実には不可能と断定しており、井上も議会との協議による解決に重きを置いていた。事實、六十七條費目についての原案執行は帝國憲法下一度も行なわれておらず、第一議會でも政府は当初同費目の廢滅を峻拒したにも拘わらず、最終的には二八七万円分の削減に同意している。六十七條は重要經費を完全には防衛出来なかつたが、政府自体も十全は期待していなかつたのであろう。詰る処、六十七條は政府にとつて議会との交渉の基盤或は心理的武器であり、議會側が全面対決に出ない限り、落し処が両者の中間地帯に想定されていた。両者が削減額の掛値を競り合つて売値に近づけてゆくとき、政府が議會側を牽制するのが六十七條であり、原案執行権は破局的対決を回避する「抜かずの宝刀」として専ら抑止効果を担つたと考えるのが妥当であらう。政府は予算問題で衆議院解散に打つて出たことはあるが、原案執行権は一度も使つていないのである。恐らく政府は原案執行を実施すれば、それは予算議定権に対する正面からの挑戦となり、議会との間に修復困難の溝渠を作り出すと考えていたのであろう。

さて、大蔵次官として初期議會の六十七條問題に重要な役割を果した渡辺國武は二十四年夏、同問題について次のように発言している。これなどは上記の考察と符合するものであり、政府の本音を語るものとして興味深い。

政府固より贅費を好むに非ず。成る可き丈は節儉の主義を以て予算を作るものなれば予算に対しては更らに一銭の減額をも見ざらんことを望むこと勿論なり。左りとして又た既定の歳出云々の文字を濫りに振回はすべきにあらず。若し之れを乱用せば言ふべからざるの悪弊を生せん。余は唯だ常に曰ふ、既定歳出問題は猶ほ護身の短統の如し。之れを乱用せば反て人を傷けんと。故に初期の議会に於ても協議會を開き出来る丈は協議を為さんとせしなり。第二期に於ては当局者も已に既定歳出の解釈を担ぎ出さすことなかるべく、議会も亦た乱暴を試むることなかるべし。余に実に其の斯くの如きを願ふ云々と。

結局、政府は六十七条の抑止・牽制効果に拠りつつ議会との間に落し処を探り、その積み重ねがもたらす政治的成熟によつて、井上の言う円滑な「政治的習慣」を醸成してゆこうと考えていたのである。

しかし、両者の相互不信が甚しく地租軽減問題が残っている現状では、行政に責任を負う政府は議会に対し一定以上の譲歩を行なう意思は無かつたし、政府内には第一議会での妥協は欧米に対し立憲政治の成功を示すためとは言え、譲歩が過大であるとの声も有力であつた。第一議期末の覆牒・答弁書は予算問題の妥協の実態とは裏腹に、六十七条の文面同様、牽制・抑止色が濃く次議会以降の対決に備えるものとなつたのである。それは予算による既存の法令・官制の変革を恐れる余り、政府による新規事業開始の妨げとさえなるのだが、⁽²⁾詳細は別稿に譲る。結局、政府と議会の生身の対決の中から均衡点が見出され、六十七条問題と予算問題が実質的に解決するまでには、なお数期の議会における力と本音の衝突と妥協を必要とするのである。

註

(1) 『朝野新聞』明治二十四年七月十七日号の雑報「既定歳出問題は護身の短統」。

(2) 筆者は昭和五十八年発行の『東京大学新聞研究所紀要』三一号掲載の「第一次松方内閣期の新聞操縦問題」でこの問題を検討したことがあるが、なお未解明の点や議論が不十分の点もあるので、近く別稿で論ずる予定である。