

Title	帝国議会における両院協議会制度の導入過程について
Sub Title	A study on adapting process of a joint conference of the two houses at imperial diet
Author	横山, 寛(Yokoyama, Hiroshi)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内 『法学政治学論究』 刊行会
Publication year	2015
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.104, (2015. 3) ,p.155- 184
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	挿表
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20150315-0155

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

帝国議会における両院協議会制度の導入過程について

- 一 はじめに
- 二 議院法における両院協議会関係規則
 - (一) 両院協議会制度の導入
 - (二) 両院協議会の性質
- 三 議院規則における両院協議会関係規則
 - (一) 衆議院規則と両院関係規則の起草
 - (二) 総裁修正から確定まで
- 四 第一議会における議院規則の制定
 - (一) 衆議院規則と貴族院規則の審議
 - (二) 両院協議会規程の成立
- 五 おわりに

横 山 寛

一 はじめに

明治二十二年に発布された大日本帝国憲法（以下、明治憲法と表記）は帝国議會を衆議院と貴族院によって構成される二院制の議會と規定した。ここでは両院は予算先議權を衆議院が有することを除き、完全に対等な存在とされた。それゆえに帝国議會に諮られる各議案は政府提出案であれ議員提出案であれ、一院で否決されればそれで廃案となる運命にあつた。一方で一院の決定に対して他院が修正を施した場合、議案は先議の院に戻され、修正内容を検討することになる。そして修正に先議の院が同意すれば議案は成立するが、不同意ならば修正を加えた院に対して先議の院が両院協議会の開催を申込むのが正式な手続きであつた。

そもそも選挙によって選出された議員の集う衆議院と、華族や勅選議員が中心となる貴族院では院内の会派構成が全く異なつていたため、しばしば両院の意見は対立した。いわばつねに両院がねじれ状態であつた帝国議會では、それゆえに両院協議会がしばしば開催され意見調整が行われたのである。明治憲法によって予算や法律は基本的に帝国議會の同意を必要とすると定められた以上、それらの成立のためには当然両院の意見調整が必要だつた。両院協議会はその正式な解決手段として明治憲法の付属法である議院法に規定されたのである。

こうして帝国議會期を通じて開催された両院協議会は、「たびたび設置されてその機能を果たして来た」と言われ、⁽¹⁾ 実際多くの場合に両院は妥協案を得て合意に至っている。しかし両院の交渉が決裂するケースも勿論あり、必ずしも円満に運営されていたわけではない。

そもそもこうした評価は戦後の国会における両院協議会との比較のなかで言及されているにすぎず、帝国議會期の両院協議会に関する本格的な研究は管見の限りほとんど存在しないのが現状である。唯一の研究として、前田英昭氏

の「帝国議会における両院協議会」『政治学論集』（三十三号、平成三年）があるが、同研究は先例録を中心として帝国議会期全般の両院協議会について俯瞰したもので資料的な意味合いが強く、具体的な事例について踏み込んで分析がなされているわけではない。²⁾

帝国議会期の両院協議会を考える上で第一に必要なのは、その制度導入の趣旨や成立過程を明らかにすることであろう。そもそもなぜこうした制度が導入され、いかに運営することで両院の調整を行おうと考えられていたのか。それらを把握することが両院協議会の実態を理解する前提として必要であろう。そうでなければ運営の実態のみを見て制度を評価することになりかねない。

さて、それでは両院協議会制度はどのように成立したのであるうか。上述のように同制度は明治憲法の付属法である議院法に根拠を持つ。それゆえ議院法の研究のなかで扱われ、その導入過程について概略はすでに大石眞氏の『議院法定史の研究』に紹介されている。しかし両院協議会の運営は議院法だけでなく、議院規則も参照して行われる。議院規則とは議院自律権に基づいて議院が独自に制定する議事手続であり、制度の成立過程を検討するためには、両方を総合的に見ていく必要がある。よって本稿では議院法における両院協議会制度の導入を検討したのち、議院規則における両院協議会制度の成立過程及び帝国議会での審議過程を明らかにすることで制度設計から成立過程の全容を描き出したい。

二 議院法における両院協議会関係規則

帝国議会において両院協議会は議院法を根拠として開催された。その運営に関しては他に貴衆両院の議院規則、両院で定めた規則、さらに先例が参照された。具体的には「衆議院規則」、「両院協議会規程」などである。本稿ではこ

れら諸規則中の両院協議会に関する条項が設けられた過程を規則が成立した時系列に沿って議院法、議院規則、両院協議会規程の順で検討していく。⁽³⁾

(一) 両院協議会制度の導入

議院法は憲法の付属法として制定された帝国議会の運用を規定する法律である。このうち第五十五条から第六十一条が両院協議会に関する規定である。議院法についてはすでに詳細な研究が存在するため、ここでは先行研究に依りながらそれらの制定過程を概観していくが、⁽⁴⁾ それに加えてこれまで言及されていない、協議会の性質に関する議論や起草者の認識を紹介することで、制度の導入趣旨を確認したい。具体的には協議会で作られた成案が本会議で否決された際の議案の取扱いや外国制度に関するもので、前者はのちに解釈を巡って議論が起きることとなる。

議院法は明治二十年頃から起草が始まり、四月には初稿が作られている。この初稿にはすでに両院協議会関係の条項が存在していた。議院法の初稿とされる明治二十年四月の「議院法草案 第一」には条数は空欄だが「両院修正ノ議合ハザルトキハ兩院ヨリ委員ヲ派シ叶議シテ案ヲ成スノ後更ニ各院ノ會議ヲ經ヘシ」との条文が見られる。⁽⁵⁾

五月には次案が作成され、ここで多くの条文が追加されることになる。この次案にあたる「議院法試草」の表紙には伊東巳代治によって「此案ハ先頃初稿ノ俚提出シ置タル議院法案ニ更ニ修正ヲ加ヘ又兩院関係ノ条項ヲ増加シタルモノナリ」と記されている。⁽⁶⁾ 「両院関係ノ条項」の多くは両院協議会に関するものであり、実際に協議会開催の手続きや採決の方法などが新たに加えられている。ここでの追加以降は、「両院協議会制度にかんする規定は、その後の諸草案でもその基本を変えられることなく、成立した議院法に採用されるに至った」⁽⁷⁾ と言われるように、限定的な修正を中心としたものとなっていく。

以後各種の修正を経て明治二十一年九月には最終上奏案が出来上がると、議院法の草案は枢密院の審議に掛けら

れた⁽⁸⁾。枢密院では明治二十一年九月から十月に審議が行われた。こののち議院法は原案起草者の再検討や枢密院での再審議を経て明治二十二年二月に公布されるが、この間両院協議会に関係する条文については語句修正の他に大きな修正は施されなかった。

それではここからは枢密院へ諮詢された草案に対して井上毅（内閣法制局長官）、伊東によって作られた説明書⁽⁹⁾を中心に、両院協議会制度について逐条ごとに確認していこう。以下最初に条文を示し、続いて説明書をもとにどの外国制度を参考にして草案が作成されたのかを中心に条文の趣旨を検討していくことにする。第五十五条は以下の通りである。

第五十五条 乙議院ニ於テ甲議院ヨリ移シタル議案ニ対シ之ヲ修正シタルトキハ之ヲ甲議院ニ回付スヘシ 甲議院ニ於テ乙議院ノ修正ニ同意シタルトキハ之ヲ奏上スルト同時ニ乙議院ニ通知スヘシ 若之ニ同意セサルトキハ両院協議会ヲ開クコトヲ求ムヘシ 乙議院ニ於テ甲議院ノ提出シタル議案ヲ否決シタルトキハ之ヲ甲議院ニ通知スヘシ 甲議院ヨリ協議会ヲ開クコトヲ求ムルトキハ乙議院ハ之ヲ拒ムコトヲ得ス

第五十五条は両院協議会の開催を定めている。外国の様々な制度を取り調べるなかで、候補として「両院ノ議相合ハサルトキハ或ハ両院合会ヲ以テ多数ノ決ヲ取ル」というオランダ型や、「両院各使員ヲ派シテ協議ヲ為シ各院ニ復命スル所ヲ討議スル」というイギリス型も存在していた。しかし結局は「両院協議会ヲ開キ協議委員ニ依リ一ノ成案ヲ作ラシムル」というオーストリア型の協議会が採用された。それはその方法が「最モ便宜ニシテ且成局多クシテ廢議少キモノ」だからであった⁽¹⁰⁾。また第二項は一院が他院の協議会請求を拒むことを禁じる規定であるが、これもオーストリアの条文に由来するものである。

第五十六条 両院協議会ハ兩議院ヨリ各々十人以下同数ノ委員ヲ選挙シ会同セシム委員ノ協議案成立スルトキハ議案ヲ政府ヨリ受取り又ハ提出シタル甲議院ニ於テ先ツ之ヲ議シ次ニ乙議院ニ移スヘシ 協議会ニ於テ成立シタル成案ニ対シテハ更ニ修正ノ動議ヲ為スコトヲ許サス

第一項は兩院同数の委員により会議すること及び成案の本会議における議決の順番を規定している。また第二項の成案に対する修正の禁止はアメリカの規定に依っている。これは「成案ノ速ニ終局ニ帰スルコトヲ望ム」ために採用された。イギリスのように協議会の成案に対して兩院の修正を認め、それで合意が得られない場合に議案が廃案となる制度は「本条ノ取ラサル所」であつた。⁽¹¹⁾ 議案の迅速な処理が優先されたのである。

第五十七条 國務大臣政府委員及各議院ノ議長ハ何時タリトモ兩院協議会ニ出席シテ意見ヲ述フルコトヲ得

第五十八条 兩院協議会ハ傍聴ヲ許サス

第五十七条で國務大臣政府委員兩院議長が兩院協議会に出席し発言することを認め、第五十八条でそれ以外の全ての人の傍聴を禁じている。これは「院内ト院外ノ人トヲ論セス総テ」の人を指している。その理由は「協議委員ノ完全ナル理由ヲ以テ速ニ討議ヲ終局スルコトヲ望ム」ためであつた。⁽¹²⁾ このうち兩院議長の出席及び発言はオーストリアの規定を採用したものである。

第五十九条 兩院協議会ニ於テ可否ノ決ヲ取ルハ無名投票ヲ用イ可非同数ナルトキハ議長ノ決スル所ニ依ル

第六十条 兩院協議会ノ議長ハ兩議院協議委員ニ於テ各々一員ヲ互選シ毎会更代シテ席ニ当ラシムヘシ其ノ初会ニ於ケル議長ハ

抽籤法ヲテ之ヲ定ム

第六十一条 本章ニ定ムル所ノ外両議院交渉事務ノ規定ハ其ノ協議ニ依リ之ヲ定ムヘシ

第五十九条は採決を無記名投票とすること及び同数の際には議長が決定することを定めたものである。無記名投票としたのは協議委員が「各其ノ所属本院ノ成議ノ制束ヲ受ケスシテ自由ノ表決ヲ為スコトヲ望ム」からであった。院議にとらわれずに両院の代表として投票権を行使することが求められていたと言える。また第六十条は議長を両院で交代して担当することを規定したもので、これは議長を「一院ニ取ルトキハ偏倚ノ嫌」があるからであった。⁽¹³⁾

(二) 両院協議会の性質

以上が議院法中の両院協議会に関する条文であるが、これらの制度のうち問題となるのが第五十九条と第六十条の結果生じる事態であった。両院から一人ずつ議長を選出し、交代で担当するため、両院委員がそれぞれ自らの院議を尊重して譲らない場合には議長を出した側の委員数が少数となり自動的に敗れることになるのである。

この問題は早くから指摘されていた。臨時帝国議会議務局書記官として議院規則の起草に携わり、のちに衆議院書記官長を十五年以上務めた林田亀太郎は、明治二十五年に出版した日本法律学校における議院法の講義録でこの問題を取り上げている。同講義は二十四年六月から十一月にかけて行われており、⁽¹⁴⁾帝国議会で最初に両院協議会が開かれたのは二十五年の第三議会だから、いまだ両院協議会を開催していない段階での指摘である。そこで林田は議長に裁権だけでなく通常の表決権も認めることを提言しつつも、結局その弊害は除くことができないと述べる。⁽¹⁵⁾そしてこうした状況が生まれたのは深く協議会の性質を講究しなかったからであり、それは立案者の自白するところであると伝えている。⁽¹⁶⁾帝国議会においては実際にはそうした事態がしばしば発生したが、結局この弊害は解決されなかった。⁽¹⁷⁾

また枢密院審議のために作られた議院法説明には、両院協議会開催を定める第五十五条の欄外に「続項ハ英国ノ自由協議ノ性質ヲ指明スルモノトス而シテ此ノ議院法ニハ通例ノ協議会ヲ設クルコトナシ」⁽¹⁸⁾との書き込みがある。本来英国の自由協議が協議会の性質として想定されていたことが窺える。実際に帝国議会ではそうした方法が採られている。この点については林田に見られるようにのちの議院法の学説でも両院協議会は自由協議会であるとの考え方が採られた。イギリスの協議会についての説明も含めて林田の解説を見てみよう。⁽¹⁹⁾

英国の協議会に二種あり一を通常の協議会と云ひ一を自由協議会と云ふ通常の協議会に於ては両院の委員相会し甲院の不同意の点を記したるものを乙院の委員に渡すに過ぎず、而して通常の協議会を開くこと二回にして仍協議調はさるときは自由協議会を開くことあり、自由協議会は即ち委員互に相討論するものなり。我邦の協議会は英国の所謂自由協議会に該当するものなり。

なお協議会では自由に討論が行われたが、運用していくなかで商議会と称するものも採用された。商議会とはいわば協議会内に設けられた小委員会であり、討論によって相手を説得するのではなく、相互に譲れる点を示談する場である。委員自身が商議委員としばしば呼んでいる様子が協議会の議事録に見られる。⁽²⁰⁾

そのほか協議会に關係する疑義を解消するため井上は内閣顧問のロエスレル (Karl Friedrich Hermann Roesler)⁽²¹⁾ に対して次のような質疑を行っている。

衆議院法第十一條ニ依レハ政府提出ノ議案ニ関シ兩院ノ修正意見一致セサル場合ニ於テ其ノ結局ヲ次会ノ会期迄延引スルコト能ハサルトキハ協議会ヲ開キ一ノ報告書ヲ調製セシメ更ニ之ヲ各院ノ議ニ付スヘシトアリ此場合ニ於テ若シ一院タリトモ其ノ報告書ヲ否決シタルトキハ此ノ報告ノ修正案ト俱ニ政府提出ノ議案ノ全部モ併セテ廃案トナルヘキ乎又ハ更ニ兩院ニ於テ修正ヲ試

ミサルノ前ニ復シ政府提出ノ議案ニ付議決スヘキ乎⁽²²⁾

政府提出案が協議会を経て否決された場合にそれは廃案となるのか、それとも政府原案について両院はあらためて採決を行うのかを訊ねたのであるが、その回答は以下のようなものであった。

予ヲ以テ之ヲ見レハ貴問ニ掲ケラレタル叶議會ノ報告ハ可及的兩院ノ議ヲ一致セシムルヲ以テ第一ノ目的トスレトモ其ノ他ハ通常委員会ノ報告ニ異ナル性質ヲ有スルモノニ非ス何トナレハ各院ヲ経テ更ニ此ノ報告ヲ議決スヘケレハナリ然リ而シテ此ノ時ニ方テハ議院法第五條第四項ヲ適用スヘキモノニシテ該案ニ依ルトキハ若シ委員会ノ報告ニシテ原ノ政府提出案ノ全部又ハ一部ヲ修正シタル場合ニ於テ院議ヲ以テ否決セラレタルトキハ原ノ成文ニテ更ニ政府提出案ノ可否ヲ決セサルヘカラス例ヘハ叶議會ノ報告ニ於テ政府提出案ノ全部ヲ廃案ト為シタルモ院議ヲ以テ此ノ報告ヲ否決シタルトキハ更ニ原ノ政府提出案全部ノ可否ヲ決セサルヘカラス若シ又政府提出案ノ一部ヲ削除或ハ修正スルノ報告ニシテ否決セラレタルトキハ更ニ此ノ部分ノ可否ヲ決セサルヘカラサルナリ

是ヲ以テ予ハ貴問ノ第二段ヲ正当ト認ム⁽²³⁾

ロエスレルは協議会の成案が院議によつて否決された場合には政府原案について採決する必要があるとして、これを廃案とする説を退けている。この問題はのちに帝国議会において予算案の取扱いを巡つて具体化することになる。⁽²⁴⁾

以上のように、両院協議会の制度は大枠としてはオーストリアの制度を導入したが、部分的にはイギリスやアメリカの制度も採り入れるなど全体としては折衷的なものであった。制度の導入に際して議案を速やかに処理することが重視されたため、協議会の成案に対する修正の禁止などが盛り込まれた。これは帝国議会の会期が三ヶ月と短いこと

が関係しているのかもしれない。一方で議長の通常の表決権の有無など運用面で不明瞭な点も見受けられる。

さて、こうして議院法第五十五―六十一条に両院協議会に関する規定が設けられたが、実際のところ議院法では大枠が定められたにすぎず、僅か七つの条文では実際に協議会を運営するには不十分である。議院法自体がそれだけでは議会の運営に不十分であるため、具体的な手続きなどを定める衆議院規則や貴族院規則を必要としており、それは両院協議会に関しても同様であった。かくして細則は議院規則によって定められることになる。

三 議院規則における両院協議会関係規則

憲法や議院法が確立すると、議院規則の取調べを目的として明治二十二年七月に金子堅太郎が欧米視察へ向かった。一方で同年十月には議院規則を起草するために臨時帝国議会議事事務局が設けられ、総裁には井上毅が就任した。以後同事務局において各種議院規則の草案が起草され、明治二十三年八月に政府草案として内閣総理大臣へ提出された。それらのうち本稿に関係するのは衆議院規則、貴族院規則及び両議院関係規則である。ただし貴族院規則は衆議院規則をもとに作られたため基本的には同じ条文なので、実際には衆議院規則と両議院関係規則について見ていくことになる。議院規則の成立過程については赤坂幸一氏によって委員会制度を中心にその概要が明らかにされているが、⁽²⁶⁾ 議院規則は多岐にわたる内容を含んでおり、両院協議会に関する規則の成立過程はほとんど分かっていない。そのためここでは議院規則中の両院協議会関係規則がどのような条文の変遷を経て成立に至ったのかを詳細に確認していく。

(一) 衆議院規則と両議院関係規則の起草

まずは事務局から内閣総理大臣に提出された報告書に従って議院規則の起草過程の概略を示しておこう。

次二局員ニ命シ科ヲ分チテ議院内部ノ整理ニ必要ナル諸規則ヲ調査セシメ初稿ヲ以テ之ヲ會議ニ付シ三読会ヲ經會議ノ結果ヲ以テ第二案トシ次ニ命ヲ奉シテ洋行セシ各員ト會議シ其ノ實際ニ見聞セシ所ノ有益ナル注意ノ説ヲ取り折衷斟酌シ定メテ第三案トシ謹テ繕写奉呈シ更ニ閣下ノ清鑑ヲ仰ク

但各般規則ハ実ニ議會ノ事務準繩タルヘキノミナラズ又其ノ進行ノ軌轍タルヘキヲ以テ固ヨリ宜シク丁寧慎重スヘキ者ナリ当局ハ草案ヲ英文ニ訳シテ「ロエスレル」「パテルノストロ」「ピゴット」三氏ニ諮詢シタリシニ三氏各々其ノ意見ヲ呈出シ本局ノ参考ヲ助ケタリ⁽²⁷⁾

議院規則は初稿について三読会の會議を行つて第二案を作り、これに対してさらに金子ら洋行していた者の意見を採り入れて完成した⁽²⁸⁾。その過程ではロエスレル、パテルノストロ (Alessandro Paternostro)⁽²⁹⁾、ピゴット (Francis Taylor Pagot)⁽³⁰⁾ の三人の御雇外国人へ草案を示して彼らの意見も参考にされた。

また両院関係に関する規則について報告書は「両院ノ関係ハ議院法ニ於テ之ヲ両院ノ協議ニ任セタリ此レ亦政府ノ干渉ヲ容レサル者ナリ而シテ本年ニ於テ政府ハ予メ草案ヲ作り之ヲ両院ノ議長ニ付シ其ノ協議ノ便ヲ得セシムルヲ以テ便宜トナス」と述べている⁽³¹⁾。両院関係の規則については基本的に議院法第六十一条に従つて両院で決定するものと考えられ、事務局の草案は便宜を図るためのものとされた。ここで言う政府の草案とは「両議院関係規則」を指していると思われる。

管見の限りその最初期のものとして確認できるのは、金子の随員として洋行から帰朝した中橋徳五郎による「両議院協議案」A―九八五である。これは封筒表紙に「井上総裁殿 親展 法制局 中橋徳五郎」と書かれている。そしてその次が「衆議院規則案」A―九二四で全六条の条文である。こちらは封筒表紙に「第二案 貴族院案 中橋篤案 臨時帝国事務局 林田亀太郎 事務局 五月二十一日受」とある。両者を(表一)で示しておこう。

(表一)

「両議院協議案」(A—九五五)	「衆議院規則案」(A—九二四)
<p>第一条 甲議院ニ於テ議決シタル議案ヲ乙議院ニ移ストキハ議長ハ一週間以内ニ之ヲ乙議院ニ送達スヘシ</p>	<p>第一条 甲議院ニ於テ議決シタル議案ヲ乙議院ニ移ストキハ書記官ヲ派シ之ヲ乙議院書記官長ニ伝達セシム</p>
<p>第二条 甲議院ニ於テ両院協議会ヲ開クコトヲ求ムルトキハ其ノ要求ノ理由ヲ認メ乙議院ニ通知スヘシ</p>	<p>第二条 乙議院ニ於テ甲議院ヨリ移セル議案ヲ受取りタルトキハ議長ハ之ヲ議院ニ報告スヘシ</p>
<p>第三条 両院協議会開会ノ日時ハ両議院議長ノ協力ヲ以テ之ヲ定ム</p>	<p>第三条 甲議院ニ於テ両議院協議会ヲ開クコトヲ求ムルトキハ其ノ要求ノ理由ヲ記シ文書ヲ以テ乙議院ニ通知スヘシ</p>
<p>第四条 両議院協議委員ノ選挙ハ特別委員選挙ノ例ニ依ル</p>	<p>第四条 両議院協議委員ノ選挙ハ特別委員選挙ノ例ニ依ル</p>
<p>第五条 委員ノ数ハ両院協議会ヲ開クコトヲ求ムル議院ノ定ムル所ニ依ル</p>	<p>第五条 委員ノ数ハ両院協議会ヲ開クコトヲ求ムル議院ノ定ムル所ニ依ル</p>
<p>第六条 両院協議会ハ各議院ノ委員半数以上出席スルニ非サレハ議事ヲ開キ議決ヲ為スコトヲ得ス</p>	<p>第六条 可否ノ決ヲ取ルニ際シ甲院ノ委員中ニ闕席者アルトキハ其闕席者ト同数ノ委員ヲ乙院ノ委員中ヨリ除却スヘシ</p>
<p>第六条 両院協議会ハ其ノ経過及結果ニ付同一ノ報告書ニ通テ作り各議院委員ヲシテ其ノ一通ヲ所属議院ニ提出セシムヘシ</p>	<p>第六条 協議会ノ結果ハ同一ノ報告書ニ通テ作り各々其ノ所属議院ニ提出スヘシ</p>

また両院協議会に関するロエスレル、パテルノストロ、ピゴットの意見はA—一〇六〇〜一〇六二で確認できるが、その諮詢した草案は彼らの引用している条文から考えるとA—九二四であると思われる。彼らへの諮詢結果を確認しておこう。

ロエスレルは両院関係の第六条についての意見で「協議会ノ真目的ヲ明ニスルカ為メニ左ノ一項ヲ加フルノ必要ヲ見ル即チ(協議会ノ報告ハ各院之ヲ採用シ若クハ排斥スルヲ得然レレトモ之ヲ修正スルヲ許サス)」と述べ、その理由として議院法第五十六条第二項ノ規定ハ右ノ意義ヲ明ニスルニ足ラ⁽³⁴⁾ないことを挙げている。議院法の不備を議院規則で補う

ことを意図していたと言える。

パテルノストロは第五条に定められた協議委員の減除を問題とした。減除は投票なのか抽選なのかを明言すべきである。と述べたうえで、委員の減除の必要性自体に疑問を投げかけたのである。彼は協議會の議決は委員會員の同意であり、各委員は別々に投票するため必ずしも一議院の委員が同一の投票をするとは限らないことを理由に挙げ、「可否ノ決ヲ取ルニ際シ一議院ノ委員欠席シタルカ為ニ他議院ノ委員ヲシテ投票セシメサルノ必要」はないと判断している。⁽³⁵⁾ この点についてはピゴットもまた「理由明瞭ナラス」とコメントしている。⁽³⁶⁾

ピゴットは兩院關係の章について不明瞭な点が多いとして起草者の協議會制度への理解に疑問を呈し、「本章ノ起草者ハ協議會ノ何者タルヲ知ラス協議會ハ何故ニ開カルヤヲ知ラサルモノノ如シ」と手厳しい評価を下している。そして協議會について「兩院間ノ議論相合ハサルトキ之レカ理由ヲ説明シ各議院ヲシテ各自ノ修正ヲ容レシメンカ為メニ會合スルモノ」と説明してこれに関してさらに熟議することを促している。⁽³⁷⁾

草案は御雇外国人への諮詢と同時進行で修正が行われたため、次に確認できる全部で十条の草案（A—三四四）にはその成果が反映されていない。これは先の六条のものと比べると大幅に変更がなされているが、この間の修正を伝える史料は見当たらない。A—三四四は十条の原案に対して様々な書き込みにより修正が確認できるが、それを見ていく前に六条から十条への変更点を確認しておこう。

最も注目される変更点は協議委員の選出方法である。これまで協議委員の選挙は特別委員の選挙に準ずるとされていたのが、無記名・連記投票に限定されている。このほか議事の過半数による可決（五条）、協議會中の院議の停止（八条）、兩院共通の事務調査を行う連合委員の設置（九、十条）などが追加されている。

それではA—三四四に加えられた修正の具体的な内容を見ていこう。⁽³⁸⁾ 同案に付されている章題は「本院及貴族院關係」であるが、この章題自体修正されて「兩議院關係」となっている。これをまとめたのが（表二）である。これは

(表二)

二両議院関係規則案(A—三四四) 修正前	二両議院関係規則案(A—三四四) 修正後
<p>第二章 本院及貴族院関係</p> <p>第一款 貴族院ニ対スル通知</p> <p>第一条 院議ヲ以テ議決シタル事件ニシテ貴族院ニ通スヘキモノハ議長ハ書記官ヲシテ之ヲ貴族院書記官長ニ伝達セシム其ノ文書ヲ以テスヘキモノハ議長署名シ書記官長ニ副署スヘシ議院ノ成立シタルトキハ直ニ其ノ由ヲ貴族院ニ通知スヘシ</p> <p>第二条 協議会ヲ開クコトヲ要スルトキハ其ノ件名及理由 委員ノ数、集会ノ日時及場所ヲ記シ文書ヲ以テ貴族院ニ通知シ直ニ委員ヲ選挙ス委員ノ数ハ議長ノ定ムル所ニ依ル</p> <p>第三条 協議委員ノ選挙ハ無記投票ヲ以テシ選挙スヘキ人員ノ氏名ヲ連記スヘシ</p> <p>第四条 協議会ノ議事ハ投票ノ過半数ヲ以テ決ス可否ノ決ヲ取ルニ際シ貴族院ノ委員中欠席者アルトキハ本院ノ委員中投票ヲ以テ其ノ欠席者ト同数ノ委員ヲ除却スヘシ</p> <p>第五条 協議会ノ結果ハ同一ノ報告書ニ通テ作り其ノ議長ヨリ各々其ノ所属議院ニ提出スヘシ</p> <p>第六条 協議会ヲ開クノ時間ハ院議ヲ中止ス</p> <p>第七条 連合委員</p> <p>第八条 両院同一ノ事務ヲ調査スル為両院協議シテ連合委員ヲ設クルコトヲ得</p> <p>第九条 連合委員ノ数、委員長ノ選定、調査ノ方向、集会ノ日時及場所等ハ両院ノ協議ヲ以テ之ヲ定ム</p>	<p>二両議院関係</p> <p>削除</p> <p>第一条 甲議院ニ於テ政府ヨリ議案ヲ受取リタルトキハ乙議院ニ之ヲ通知スヘシ</p> <p>第二条 甲議院ニ於テ議決シタル議案ヲ乙議院ニ移ストキハ議長ハ書記官ヲ派シ送致状ヲ付シテ之ヲ乙議院書記官ニ伝達セシム</p> <p>削除</p> <p>第二条 乙議院ニ於テ甲議院ヨリ移セル議案ヲ受取リタルトキハ議長ハ公開議場ニ於テ其ノ送致状ヲ朗読シ直チニ議事日程ニ登記スヘシ</p> <p>第四条 甲議院ノ送致状ニ緊急ヲ要スルノ旨ヲ載セタルトキハ乙議院ハ討論ヲ用イスシテ先ツ其ノ緊急問題タルヘキヤヲ決スヘシ</p> <p>第五条 乙議院ハ甲議院ヨリ送致セル議案ニ修正ヲ加ヘテ議決スルコトヲ得甲議院ハ又乙議院ノ修正ニ修正ヲ加ヘテ同意スルコトヲ得其ノ修正案ニ同意セサルトキハ議院法第五十五条ニ依リ両院協議会ヲ開クコトヲ求ムヘシ</p> <p>第六條 甲議院ニ於テ両議院協議会ヲ開クコトヲ求ムルトキハ其ノ要求ノ理由委員ノ数集会ノ日時ヲ記シ文書ヲ以テ乙議院ニ通知スヘシ</p> <p>第七条 協議委員ノ選挙ハ無記名投票ヲ以テシ選挙スヘシ人員ヲ連記スヘシ</p> <p>第八条 協議会ノ議事ハ委員会ノ例ニ同シ但シ他議員ノ傍聴ヲ許サス</p> <p>第九条 可否ノ決ヲ取ルニ際シ一議院ノ委員ニ開席者アルトキハ他議院ノ委員ハ抽籤ヲ以テ同数ノ委員ヲ除却スヘシ</p> <p>第十条 協議会ノ結果ハ同一ノ報告書ニ通テ作り各々其ノ所属議院ニ提出スヘシ</p> <p>第十一条 協議会ヲ開クノ時間ハ各院ノ議事ヲ停止スヘシ</p> <p>削除</p> <p>削除</p> <p>削除</p> <p>第十三條 他議院ノ修正ヲ議シ及協議委員ノ報告ヲ議スルニハ三院會ヲ用イス</p> <p>第十四條 一院ニ於テ協議委員ノ報告ヲ否決スルトキハ一月ヲ経ルノ後ニ非サレハ更ニ其ノ議案ヲ提出スルコトヲ得ス</p> <p>第十五條 一議院ニ於テ現ニ開キタル議事ト同一ノ趣旨ニ出ル法律案ヲ以テ他議院ノ議事日程ト為スヘカラス</p>

衆議院規則の一部として起草された両院関係の条項が、この修正時に「両議院関係」として抜き出され、以後独立した議院規則として作られたことを意味している。

全十条中連合委員の規定など三条が削除され、残りの七条についても多くの修正が施された。そしてさらに八条が追加されて全十五条の規則となった。

文言修正でなく規則の変更を行っている部分についてみると、委員の減除規定に関するものが挙げられる。同草案では委員による投票によって採決に参加しない委員を選定するとしていたが、抽選によって選ばれることとなった。投票による場合は多数会派に有利になるため、抽選にすることで恣意的な選出を防ぐ意図があったのかもしれない。そのほか委員以外の議員の傍聴を禁ずる規則を追加することで議院法の規定を補っている。

(二) 総裁修正から確定まで

こうして出来上がった両議院関係の規則はさらに若干の修正（A—三—三）を施されたのち井上の手元に届けられた。井上はこの草案をもとに自ら修正を加えていく。その結果を表しているのがA—一〇—八二の「総裁修正」と記された草案で、井上による修正が書き込まれている。⁽³⁹⁾井上による修正前と修正後の関係を示しているのが（表三）である。

井上修正について注目すべき点を見ていくと、まず採決における協議委員の減除規定を削除したことが挙げられる。これは採決の際に一院の協議委員に欠席者がある場合、他院の委員から同数を削除して両院同数の委員によって投票を行うというものである。前述のようにパテルノストロが必要ないと意見した規定であり、それに沿った形で修正が行われたと言える。議院規則のうち委員会規則については井上の修正は「主にパテルノストロの意見の影響を受け、六月十五日以降に行われた⁽⁴⁰⁾」とされるが、これは両院関係についてもあてはまるようである。

(表三)

「衆議院規則」第二章兩議院關係 (A-1082)	「衆議院規則」雜則ノ部 (A-1049)
<p>第一条 甲議院ニ於テ政府ヨリ議案ヲ受取リタルキハ乙議院ニ之ヲ通知スヘシ</p> <p>第二条 甲議院ニ於テ議決シタル議案ヲ乙議院ニ移ストキハ議長ハ書記官ヲ派シ送致状ヲ付シテ之ヲ乙議院書記官ニ伝達セシム</p> <p>第三条 乙議院ニ於テ甲議院ヨリ移セル議案ヲ受取リタルトキハ議長ハ公開議場ニ於テ其ノ送致状ヲ朗読シ直チニ議事日程ニ登記スヘシ</p> <p>第四条 甲議院ノ送致状ニ緊急ヲ要スルノ旨ヲ載セタルトキハ乙議院ハ討論ヲ用イシテ先ツ其ノ緊急問題タルヘキヤヲ決スヘシ</p> <p>第五条 シ乙議院ハ甲議院ヨリ送致セル議案ニ修正ヲ加ヘテ議決スルコトヲ得甲議院ハ又乙議院ノ修正ニ修正ヲ加ヘテ同意スルコトヲ得其ノ修正案ニ同意セザルトキハ議院法第五十五条ニ依リ兩院協議會ヲ開クコトヲ求ムヘシ</p> <p>第六条 甲議院ニ於テ兩議院協議會ヲ開クコトヲ求ムルトキハ其ノ要求ノ理由ヲ記シ文書ヲ以テ乙議院ニ通知スヘシ</p> <p>第七条 協議委員ノ選舉ハ無記名投票ヲ以テシ選舉スヘシ人員ヲ連記スヘシ委員ノ數ハ各院十名以下七名以上協議會ヲ求ムル議院ノ免議スル所ニ依ル</p> <p>第八条 協議會ノ議事ハ委員會ノ例ニ同シ但シ他議員ノ傍聴ヲ許サス</p> <p>第九条 可否ノ決ヲ取ルニ際シ一議院ノ委員ニ闕席者アルトキハ他議院ノ委員ハ抽籤ヲ以テ同數ノ委員ヲ除却スヘシ</p> <p>第十条 協議會ノ結果ハ同一ノ報告書ニ通テ作り各々其ノ所属議院ニ提出スヘシ</p> <p>第十一条 協議會ヲ開クノ時間ハ各議院ノ議事ヲ停止スヘシ</p> <p>第十二条 各議院ニ於テ他議院ノ修正ヲ議シ及協議委員ノ報告ヲ議スルニハ三讀會ヲ用イヌ</p> <p>第十三条 一院ニ於テ協議委員ノ報告ヲ否決スルトキハ一月ヲ経ルノ後ニ非サレハ更ニ其ノ議案ヲ提出スルコトヲ得ヌ</p> <p>第十四条 一議院ニ於テ現ニ開キタル議事ト同一ノ趣旨ニ出ル法律案ヲ以テ他議院ノ議事日程ト爲スヘカラス</p> <p>第十五条 一議院ニ於ケル言論表決ハ他議院ニ於テ之ヲ論難スヘカラス</p>	<p>↓削除</p> <p>↓第一条</p> <p>↓第二条、「直チニ」を削除</p> <p>↓第三条、「討論」討論、「ヘキヤヲ決ス」ヘキヤ否ヤヲ決ス」</p> <p>↓第四条、「其ノ修正案ニ」甲議院又ハ乙議院ニ於テ他議院ノ修正ニ</p> <p>↓第五条</p> <p>↓第六条、「無記名」無名、「各院十名以上」各院十人以下」</p> <p>↓第七条、「協議會ノ議事ハ」協議會議事ノ定足數ハ、「但シ」以下削除</p> <p>↓削除</p> <p>↓第八条 協議會ノ議事ハ他議員ノ傍聴ヲ許サス</p> <p>↓第九条 協議會ノ議長ハ討論及表決ノ權ヲ妨ケララルコトナシ委員ノ可否同數ナルトキハ更ニ決定ノ權ヲ有ス</p> <p>↓削除</p> <p>↓第十条</p> <p>↓第十一条、「各議院」一議院、「修正」修正案、「及協議委員」及各議院ニ於テ協議委員」</p> <p>↓第十二条、「二月」以下削除、否決スルトキハ「否決スルトキハ其ノ議案ハ廢棄セララルモノトス」</p> <p>↓第十三条、「ヲ以テ」ハ、「他議院ノ」他議院ニ於テ、「為スヘカラス」↓為スコトヲ得ヌ」</p> <p>↓第十四条</p>

次に協議会の議長の権限に関する規定が加えられた。議長は討論及び表決の権を妨げられず、さらに可否同数の場合には決定権を有するというものである。議院法で議長の裁決権は認められていたが、ここで一委員としての投票権も同じく認められることが明記された。また両院協議会を経て否決された議案についても変更が加えられた。成案が否決された議題は一月経たのちに再提出することが認められていたが、廃案とすることに変更された。

このように、議長に裁決権を与えることとつねに成案を得られるようにし、議案の再提出を禁じて廃案とする修正を施したことに鑑みるに、井上の主眼は議案の迅速な処理に置かれていたように思われる。これは議院法説明に協議会制度はオーストリア式を導入したことについて「本案ハ丙ノ方法（オーストリアの方法―引用者）最モ便宜ニシテ且成局多クシテ発議少キモノヲ探レルナリ」と記されていたように、議院法起草時の考え方とも合致している。⁽⁴¹⁾

その後これをさらに修正したものがA―10―18である。⁽⁴²⁾これはある程度完成型に近いものと考えられたようで、ここでなされた修正が活字印刷前の最終案となっている。以後は活字の印刷に対する修正となる。

この修正で注目されるのは議長の投票権に関する規定の変更である。前述のように井上修正の結果、議長には通常の投票権と可否同数の際の裁決権が認められていた。すなわち「協議会ノ議長ハ討議及表決ノ権ヲ妨ケラルコトナシ委員ノ可否同数ナルトキハ更ニ決定ノ権ヲ有ス」と。しかしここで通常の投票権を認める規定は削除され、裁決権のみが存続したのである。条文は「協議会ノ議決ハ過半数ニ依ル協議会ノ議長ハ委員トシテ討議スルノ権ヲ妨ケラルコトナシ委員ノ可否同数ナルトキ委員長ノ決スル所ニ依ル」と変更されている。

このうち本会議場における協議会についての報告員を互選する規定を追加すると「両議院関係規則」は確定した。これが（表四）である。

こうして両議院関係規則は確定したが、すると今度はそれが衆議院規則に転用された。衆議院規則中の両院協議会に関する条文は基本的に両議院関係規則の一部を挿入したもので、それを示すのがB―361「衆議院規則案」であ

(表四)

両議院関係規則（臨時帝國議事事務局草案）	両院協議会規程
<p>第一条 甲議院ニ於テ議決シタル議案ヲ乙議院ニ移ストキハ議長ハ書記官ヲ派シ送致状ヲ付シテ之ヲ乙議院書記官ニ伝達セシム</p> <p>第二条 乙議院ヨリ送致セル議案ヲ受取リタルトキハ議長ハ之ヲ議院ニ報告シ其ノ送致状ヲ朗読セシムヘシ</p> <p>第三条 甲議院ノ送致状ニ緊急ヲ要スルノ旨ヲ載セタルトキハ乙議院ハ討論ヲ用イシテ先ヅ其ノ緊急問題タルヘキヤ否ヤヲ決スヘシ</p> <p>第四条 乙議院ハ甲議院ヨリ送致セル議案ニ修正ヲ加ヘテ議決スルコトヲ得甲議院ハ又乙議院ノ修正ニ修正ヲ加ヘテ議決スルコトヲ得甲議院又ハ乙議院ニ於テ他議院ノ修正ニ同意セサルトキハ議院法第五十五条ニ依リ両院協議会ヲ開クコトヲ求ムヘシ</p> <p>第五条 一議院ニ於テ両院協議会ヲ開クコトヲ求ムルトキハ其ノ要求ノ理由ヲ記シ文書ヲ以テ他議院ニ通知スヘシ</p> <p>第六条 各議院ニ於ケル協議委員ノ選挙ハ無名投票ヲ以テシ選挙スヘキ人員ヲ連記スヘシ</p> <p>第七条 委員ノ数ハ各議院十人以下協議会ヲ求ムル議院ノ免議スル所ニ依ル</p> <p>第八条 協議会ノ定足数ハ委員会ノ例ニ同シ</p> <p>第九条 協議会ノ議事ハ他議員ノ傍聴ヲ許サス</p> <p>第十条 協議会ノ議決ハ過半数ニ依ル</p> <p>第十一条 協議会ノ議長ハ委員トシテ討議スルノ權ヲ妨ケラルルコトナシ委員ノ可不同意ナルトキ委員長ノ決スル所ニ依ル</p> <p>第十二条 協議会ヲ開クノ時間ハ各議院ノ議事ヲ停止スヘシ</p> <p>第十三条 一議院ニ於テ他議院ノ修正案ヲ議シ及各議院ニテ協議委員ノ報告ヲ議スルニハ三議会ヲ用イヌ</p> <p>第十四条 各議院ノ協議委員ハ各々其ノ報告委員ヲ選挙ス</p> <p>第十五条 一議院ニ於テ協議委員ノ報告ヲ否決スルトキハ其ノ議案ハ廃棄セラルルモノトス</p> <p>第十六条 一議院ニ於テ現ニ開キタル議事ト同一ノ趣旨ニ出ル法律案ハ他議院ニ於テ議事日程ニ記載スルコトヲ得ス</p>	<p>第一条 甲議院ニ於テ両院協議会ヲ開クコトヲ求ムルトキハ其ノ件名及理由ヲ記シ文書ヲ以テ之ヲ乙議院ニ通知スヘシ</p> <p>第二条 協議委員ノ数ハ協議会ヲ求ムル議院ノヲ定ム</p> <p>第三条 協議会初日ノ日時ハ両院議長ハ協議ニ依テ之ヲ定メ爾後會議ノ日時ハ協議会之ヲ定ム</p> <p>第四条 協議会ハ協議室ニ於テ之ヲ開ク</p> <p>第五条 協議会ハ両院ノ委員各三分ノ二以上出席スルニアラサレハ議事ヲ開クコトヲ得ス</p> <p>第六条 甲議院ノ出席委員乙議院ノ出席委員ヨリ多キトキハ表決ノ際抽籤ヲ以テ其ノ超過シタル數ノ委員ヲ減除ス但議長ハ其ノ數ニ算入セス</p> <p>第七条 協議会ノ議長ハ會議ヲ整理シ秩序ヲ保持ス</p> <p>第八条 協議会ノ議長自ラ討論ニ与ラントスルトキハ其ノ院ノ副議長ヲシテ代テ議長席ニ著カシムヘシ</p> <p>第九条 協議委員ハ協議会ニ於テ同一ノ事件ニ付幾回タリトモ発言スルコトヲ得</p> <p>第十条 協議会ニ於ケル動議ハ一名以上ノ賛成ニ依リ議題トナスヘシ</p> <p>第十一条 協議会ノ議事ハ出席委員ノ過半数ヲ以テ決ス</p> <p>第十二条 両院ノ協議委員ハ各副議長一名ヲ選ビ議長故障アルトキハ之ヲ代理セシム</p> <p>第十三条 協議会ノ議事録及議事速記録ハ各二部ヲ作り協議会ノ議長之ニ檢印スヘシ</p> <p>第十四条 協議会ノ議事録及其ノ他ノ文書ハ各院ノ書記官ヲシテ之ヲ掌ラシム</p> <p>第十五条 協議会ノ議事録又ハ議事速記録ノ記事ニ対シ異議アルトキハ協議会之ヲ決ス</p> <p>第十六条 協議会ニ於テ懲罰事犯アルトキハ協議会ノ議長ハ之ヲ其ノ委員所屬議院ノ議長ニ報告シ処分ヲ求ムヘシ</p>

る。臨時帝国議会議務局は二つの部に分かれて競争的に議院規則を取り調べたが、その一方の部長を務めた曾禰荒助がこの修正者とされる。⁽⁴⁵⁾ここでは目次の末節に「貴族院トノ関係」という章が新たに書き込まれており、その該当部分を見ると両議院関係規則の草案をたたき台としていることが明らかである。同草案のうち題名と多くの条文を削除して、一部の文言と条数を適当な形に修正することで「貴族院トノ関係」という章を設けている。欄外には「本家中両院交渉ノ事件ハ僅ニ末条修正ノ事ニ過キス余ハ時日両院協議シテ定ムヘキモノニアラス仍テ第十四章トシテ規則中ニ入ル」との書き込みが見られる。そしてこうして出来た条文は貴族院規則にも「衆議院トノ関係」として適用された。

つまり両院関係についての議院規則は当初衆議院規則の一部として考えられていたが、起草過程で独立して一つの議院規則とされることになった。そして両議院関係規則が完成すると、今度はその一部が衆議院規則の最終章にも「貴族院トノ関係」として組み込まれたのである。

ところで金子の調査団は帰朝後、両院協議会に関してどのような影響を与えたのだろうか。伊藤博文の秘書類纂中に「両院協議会ノ事」と題する資料がある。この金子の報告書と思しき書類は、両院協議会について欧米各国を巡回中に実地で探究した結果を伝えている。

結局報告書は英米等の両院協議会制度について説明したうえで、「本邦ノ議院法ニ規定シタルカ如ク上下両院ノ協議会ヲ開クトキニハ両院ノ委員ヲシテ一処ノ場所ニ会合セシメ両院ノ争点ヲ明ニ指示シ両院合同シテ其委員ノ上下両院何レノ院ニ属スルヲ問ハス各自銘々ノ投票ヲナサシメ其過半数ニ依テ議決スルヲ至当トス」と結論を述べて現状を是とし、新たな知見を加えるには至らなかった。なお、金子は報告書には登場しないフランスでも上院議長秘書官ルボン (Andre Jean Louis Lebon) に対して両院協議会について問い合わせているが、「實際協議会なしと謂て可なり」と回答を受け、芳しい成果は得られていない。⁽⁴⁷⁾

四 第一議会における議院規則の制定

(一) 衆議院規則と貴族院規則の審議

さてこのようにして出来上がった議院規則であるが、それはあくまでも参考に供されるものであり、決定の主体は議会にある。それゆえ議院規則は最後に帝国議会で審議されることになる。衆議院規則については「参照衆議院規則」(明治二十三年第三二〇号、B―三九〇「梧陰文庫」と題する史料が残っている。⁽⁴⁸⁾これはすでに勅令第二二〇号として印刷された条文に修正を加えたものである。B―三九〇は修正前の原文が衆議院議員に配布された草案と一致しているため、⁽⁴⁹⁾衆議院の起草委員による修正と考えるのが妥当であろう。

修正は基本的には条数の変更であるが、両院協議会について一つ注目すべき点がある。変更されたのは協議委員の選挙に関する規定で、それまで無記名投票とされていたものが「第六十三条ノ例ニ依ル」と変更された。第六十三条は特別委員の選挙に関する規定であり、ここでは議場で無記名・連記投票による選出を原則としつつも議長や各部への委任も認められていた。⁽⁵⁰⁾選挙に限定されていた選出方法が緩和され、議長に委ねることも認められることになったのである。これは起草の初期段階で無記名投票に限ることに変更して以来確定していたもので、それが再修正される形となった。少なくとも両院協議会に関する限りこれが最終修正となって衆議院規則は確定した。

貴族院規則は衆議院規則をたたき台として作られたので、両院協議会に関する条文は基本的に衆議院と同様であった。林田が「衆議院規則の脱稿まで貴族院規則に触る必要なしと主張した」⁽⁵¹⁾ことが容れられたという。貴族院の審議では対衆議院関係の条文は語句の修正に止まり、衆議院のように委員の選出方法を変更することもなかった。その

ため両院は議會開会当初から両院協議会に關して若干異なる規定を持つことになった。

(二) 両院協議会規程の成立

それでは両議院關係規則はどのように扱われたのだろうか。實際に帝國議會で成立した議院規則の中に「兩議院關係規則」というものは存在しない。そのかわりに兩院協議会に關する議院規則としては「兩院協議会規程」が設けられている。同じく臨時帝國議會議事事務局が作成した衆議院規則や貴族院規則と異なり、「兩議院關係規則」は帝國議會に諮られた形跡が見当たらないのである。以下では新たに「兩院協議会規程」が登場する過程を追い、両者の違いにも注目したい。

衆議院では明治二十三年十二月十一日に青木匡の發議により兩院間の議院規則を作ることとなり兩院交渉事務規定特別委員を設けた。選挙の結果、委員は青木匡、島田孝之、高木政年、岡田良一郎、河野広中、末広重恭、俣野景孝、松田正久、佐々田懋の九名となった。⁽⁵²⁾そして衆議院が翌年二月三日に貴族院に対して協議を求めると、これを受けて貴族院も兩院交渉事務規定特別委員を議長指名により選出し、加納久宜、三浦安、小沢武雄、尾崎三良、渡辺元、伊東巳代治、穂積陳重、渡辺甚吉、滝口吉良の九名が委員に選ばれた。⁽⁵³⁾

兩院の委員が二十四日貴族院に会合し兩院協議会規程を協議決定すると、これが貴族院では二十八日、衆議院では三月二日に可決され成立した。表四は、この兩院協議会規程と事務局の兩議院關係規則を併記して載せたものである。

この兩院協議会規程の審議過程については、委員会で協議した兩院協議会規程を衆議院に報告するに際して河野が「委員ノ選挙セラレテ今日マテノ経過ノコトニ就キマシテハ、委員会ノ議事等ガ既ニ此ノ議會ガ焼失致シマシタ折ニ、書類モ焼失致シマシタノデ、巨細ノコトハ只今御報道スルコトハ出来マセヌ⁽⁵⁴⁾」と述べているように直接の資料は残されていない⁽⁵⁵⁾。そこで後年記された記録をもとに審議過程を再現しておこう。

二十四日に会合した両院の代表はそれぞれの草案を持ち寄った。貴族院は全十六条、衆議院は全九条のものである。以下両案の条文を示しておく。

両院協議会規程

- 第一条 甲議院ニ於テ兩院協議会ヲ開クコトヲ求ムルトキハ其件名及理由ヲ記シ文書ヲ以テ之ヲ乙議院ニ通知スヘシ
- 第二条 協議委員ノ數ハ協議会ヲ求ムル議院之ヲ定ム
- 第三条 協議会初回ノ日時ハ兩院議長ノ協議ニ於テ之ヲ定メ爾後會議ノ日時ハ協議会之ヲ定ム
- 第四条 協議会ハ貴族院ニ於テ之ヲ開ク
- 第五条 協議会ハ兩院ノ委員各三分ノ二以上出席スルニアラサレハ議事ヲ開クコトヲ得ス
- 第六条 甲議院ノ出席委員乙議院ノ出席委員ヨリ多キトキハ表決ノ際抽籤ヲ以テ其超過シタル數ノ委員ヲ減除ス但議長ハ其數ニ算入セス
- 第七条 協議会ノ議長ハ會議ヲ整理シ秩序ヲ保持ス
- 第八条 協議会ノ議長ハ討議スルノ權ヲ妨ケラハ、コトナシ
- 第九条 協議委員ハ協議会ニ於テ同一ノ事件ニ付幾回タリトモ發言スルコトヲ得
- 第十条 協議会ニ於ケル動議ハ一名以上ノ賛成ニ依リ議題トナスヘシ
- 第十一条 協議会ノ議事ハ出席委員ノ過半数ヲ以テ決ス
- 第十二条 兩院ノ協議委員ハ各副議長一名ヲ選ヒ議長故障アルトキハ之ヲ代理セシム
- 議長副議長共ニ故障アルトキハ其院ノ委員中ヨリ仮議長ヲ選定シ議長ノ職務ヲ行ハシム
- 第十三条 協議会ノ議事録及議事速記録ハ各二部ヲ作り協議会ノ議長之ニ檢印スヘシ
- 第十四条 協議会ノ議事録及其他ノ文書ハ各院ノ書記官ヲシテ之ヲ掌ラシム

第十五条 協議会ノ議事録又ハ議事速記録ノ記事ニ対シ異議アルトキハ協議会之ヲ決ス
第十六条 協議会ニ於テ懲罰事犯アルトキハ協議会ノ議長ハ之ヲ其委員所属議院ノ議長ニ報告シ処分ヲ求ムヘシ

両院協議会規則案

第一条 甲議院ニ於テ両院協議会ヲ開クコトヲ求ムルトキハ其件名及理由ヲ記シ文書ヲ以テ之ヲ乙議院ニ通知スヘ
第二条 協議委員ノ数ハ協議会ヲ求ムル議院之ヲ定ム
第三条 協議会初回ノ日時ハ両院議長ノ協議ニ於テ之ヲ定メ爾後會議ノ日時ハ協議会之ヲ定ム
第四条 協議会ハ両院ノ委員各三分ノ二以上出席スルニアラサレハ議事ヲ開クコトヲ得ス
第五条 両院協議会ニ於ケル動議ハ一名以上ノ賛成ニ依リ議題トナスヘシ
第六条 両院ノ協議委員ハ各理事一名ヲ選ヒ協議會議録及其他文書ノ事ヲ掌ラシム但シ場合ニ依リ書記官ヲシテ之ヲ掌ラシムルコトヲ得

第七条 協議会ハ其議決ニ因リ三読会ノ順序ヲ省略スルコトヲ得

第八条 協議会ノ議長自ラ討議ニ与カラントスルトキハ其院ノ理事ヲシテ代テ議長席ニ着カシムヘシ

第九条 協議会ニ於テ懲罰事犯アルトキハ協議會議長ハ之ヲ其院ノ議長ニ報告シ処分ヲ求ムヘシ⁵⁶⁾

会合では貴族院の草案を議案として審議した。その結果、第四条・第八条を修正した以外、全て原案通り可決した。なお、第六条について貴族院側の伊東巳代治は「甲議院ノ出席委員乙議院ノ出席委員ヨリ多キトキハ表決ノ際抽籤ヲ以テ其超過シタル数ノ委員ヲ減除ス但議長ハ其数ニ算入セス」という条文から、後段の「但議長ハ其数ニ算入セス」を削除する修正案を提出したが起立者六名で否決された。⁵⁷⁾

なお貴族院の原案は「臨時帝国議会議事務局の草案を基とせるもの」とされる⁵⁸⁾。しかし上述のように臨時帝国議会議事

務局が内閣総理大臣に提出したのは「両議院関係規則」であり、同事務局が貴族院の提出した原案も作成したのかどうかは現在のところ不明である。

衆議院規則や貴族院規則等は議会が始まってすぐに必要となるものである。しかし両院協議会の規則はそこまで緊急性が高くない。両院協議会は各議会で必ずしも開催されるわけではなく、第一議会での制定に反対する声もあったように、その規則制定の優先順位は低かったと考えられる。そのため、臨時帝国議事局が新たな草案を作る時間的余裕はあり、「両議院関係規則」とは別に新たに貴族院の提出した草案を作った可能性はあるだろう。しかし衆議院が貴族院とは別の草案を提出していることを含め、はっきりとしないことが多い。

いずれにせよ衆議院規則と貴族院規則が各院で修正を経て成立したことに比べ、両議院関係規則はほとんど顧みられなかった可能性が高い。両院会合の結果成立した両院協議会規程と両議院関係規則を比べると、表四のように大幅に異なっていることが分かる。両者に対応関係を見出すことは困難である。

両者を比べた時に注目すべきは協議委員の減除を定める条文が復活していることである（第六条）。この条文は前述のように事務局の起草段階においてパテルノストロの意見に基づき井上が削除したものであった。この結果、条文通り運営すれば、採決時には議長を除き両院の委員数は必ず同数になり、可否同数の場合には議長の表決権に委ねられることになる。

以上のように衆議院において衆議院規則は協議委員の選出方法に変更を加えられ、貴族院において貴族院規則は語句修正にとどまった。その一方で両議院関係規則はそもそも参考に使われたのかどうかも分からず、それに代わる両院協議会規程が登場するという結末を迎えたのである。

五 おわりに

こうして議院法、衆議院規則、貴族院規則、両院協議会規程により両院協議会に関する諸規則が整備された。その過程は本論で示した通りである。ここではそうした起草・修正作業のなかで見出された帝国議会における両院協議会制度の抱える課題を整理しておこう。

まず両院協議会では両院から一人ずつ議長を選出し、交代で担当するため、両院委員がそれぞれ自らの院議を尊重して譲らない場合には採決日に議長を出した側の委員数が少数となり自動的に敗れる、という制度的な課題が挙げられる。これは実際に帝国議会ではしばしば現実のものとなった。⁽⁶⁰⁾ こうした問題が発生する原因について林田亀太郎が両院協議会の制度設計当時にあまり深く考えずに作ったためであると説明し、起草者もそれを認めていると語っていたことは、前述の通りである。⁽⁶¹⁾ ピゴットの両院関係の議院規則起草者に対する批判や林田の語るところを鑑みるに、少なくともこの規定についてはそれほど議論を深めずに制度を導入したのであろう。

次に政府提出案が協議会を経て否決された場合に、それは廃案となるのか、それとも政府原案について両院はあらためて採決を行うのかという疑問も持ち上がった。井上はロエスレルから、政府原案についてあらためて採決を行うという結論を得たものの、実際に議会でどのような運営が展開されるのかは不確定であった。

また両院の出席委員数が異なる場合、採決の際に両院委員数を同じにする協議委員の減除の問題も見られた。これについてはそもそもそのような措置をとる必要性についても意見が分かれていたことが窺われる。草案段階ではパテルノストロの意見を容れて井上毅が取り除いたことは前述の通りである。

そしてこうした措置は協議会議長の投票権・裁決権ともかかわっている。当初は両者を認めていたものの、最終的

には裁決権のみを認める形になった。しかし委員の減除を行うため委員数はつねに奇数となり、実際に議長が裁決権を行使することはなかった。

このように両院協議会制度は当初から様々な課題を内包していた。ここで挙げた諸問題はのちに実際に両院協議会を行う段階で運営上の課題として立ち現れることになる。こうした課題に政府や両院がいかに対処して両院協議会が実際に運営されたのか、その実態については稿をあらためて論じたい。

- (1) 今野或男『国会運営の法理』(信山社、平成二十二年)、七五頁。
- (2) このほか戦前に衆議院書記官長を務めた田口弼一が委員会の一つとして両院協議会の運営について分析したものが、協議会の運営方法について詳細に解説されている。田口弼一「委員会制度の研究」(岩波書店、昭和十四年)。
- (3) 本稿で示すA—九二四などの番号は「梧桐文庫(井上毅文書)の史料の整理番号である。
- (4) 大石眞「議院法制定史の研究」(成文堂、平成二年)。
- (5) 「議院法草案 第一」二五〇(「憲政史編纂会収集文書」国立国会図書館憲政資料室蔵)。
- (6) 「議院法草案 第二 議院法試草」二五一(前掲「憲政史編纂会収集文書」)。
- (7) 前掲「議院法制定史の研究」、八五頁。
- (8) 枢密院における議院法の審議については前掲「議院法制定史の研究」のほか、宮沢俊義「枢密院における議院法草案の審議」『法学協会雑誌』(六十四巻一号、昭和二十一年。のち『日本憲政史の研究』(岩波書店、昭和四十三年)に所収)も参照。
- (9) 「議院法草案第十八(議院法説明)」二六七(前掲「憲政史編纂会収集文書」)。
- (10) 同右。
- (11) 同右。
- (12) 同右。
- (13) 同右。

- (14) 林田亀太郎『議院法講義』（日本法律学校、明治二十五年）、二二二頁。
- (15) 両院が院議に固執した場合、議長に通常の投票権を与えれば両院同数となり、議長による裁決の結果、議長を出した側が勝つことになるからである。
- (16) 前掲・林田『議院法講義』、一九七—一九八頁。明治二十六年には永井久満次も同問題を指摘し「協議会の組織を変更せされは到底此弊を救ふことを得ざるなり」と述べている（永井久満次『議院法講義』日本法律学校、明治二十六年）。
- (17) この問題は戦後、現行の国会法においても依然として解決していない。
- (18) 前掲『議院法草案第十八（議院法説明）』。
- (19) 前掲・林田『議院法講義』、一九四頁。
- (20) 例えば「明治三十五年歳入歳出総予算案両院協議会會議録（速記）」（マイクロフィッシュ「帝国議会衆議院委員会會議録」議会官庁資料室蔵）。
- (21) 一八三四—一八九四。ドイツの法学者・経済学者。明治十一年に外務省の法律顧問として来日し、明治憲法や商法の制定に貢献した。二十六年帰国（梅溪昇『お雇い外国人①政治・法制』（鹿島研究所出版会、昭和四十六年）、第五章「ドイツ主義憲法の制定とロエスレル」参照）。
- (22) 同史料は年代が記されていないが議院法が公布された頃に作成されたものと考えられる。明治二十五年に両院協議会の成案が否決された予算案の取扱いが議論となった際に、井上は六月八日の伊東に宛てた書簡の中で「ロスレル氏問答書」なるものを参照するように伝えている。内容的に同史料を指しているのは間違いないと思われる。そしてこれは「三年前之物」というから、明治二十二年の議院法公布頃と考えられる（井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝』史料編第四（国学院大学図書館、昭和四十六年）、二九五頁）。
- (23) 「ロエスレル答議付問議」C—七八（梧陰文庫 国学院大学図書館蔵）。
- (24) 明治二十五年の第三議会において追加予算案をめぐって両院協議会が開かれ、その解釈について意見が分かれた。
- (25) 衆議院規則の制定過程について詳しくは赤坂幸一「明治議院規則の制定過程——委員会規則を中心として——」（一）（二）『議会政治研究』（六十、六十一号、平成十三年十二月、平成十四年三月）を参照。
- (26) 同右。
- (27) 「議院規則案」（前掲「憲政史編纂会収集文書」）。

- (28) 詳しくは赤坂幸一「統治システムの運用の記憶——議会先例の形成——」『レヴアアイアサン』(四十八号、平成二十三年春)を参照。
- (29) 一八五三—一八九九。イタリアの法学者。明治二十二年、司法省の法律顧問として来日し、法典編纂、条約改正問題、大津事件の処理、議会関係の諮問への答議などで貢献した。二十五年帰国(前掲「お雇い外国人①政治・法制」第七章「立憲政治開始前後とパテルノストロ」参照)。
- (30) 一八五二—一九二五。イギリスの法学者。明治二十一年、政府の法律顧問として来日し、憲法草案の起草に貢献した。二十四年帰国(前掲「お雇い外国人①政治・法制」第六章「イギリス主義憲法への期待とピゴット」参照)。
- (31) 前掲「議院規則案」。
- (32) 「両議院協議案」A—九八五(前掲「梧陰文庫」)。
- (33) 「衆議院規則案」A—九二四(前掲「梧陰文庫」)。
- (34) 「議院規則ニ対スル外国人意見」ロエスレル氏」A—一〇六〇(前掲「梧陰文庫」)。
- (35) 「両議院規則ニ対スル意見」パテルノストロ述」A—一〇六二(前掲「梧陰文庫」)。
- (36) 「衆議院規則」ピゴット氏」A—一〇六一(前掲「梧陰文庫」)。
- (37) 同右。
- (38) 「両議院関係規則案」A—三四四(前掲「梧陰文庫」)。
- (39) 「衆議院規則第□章両議院関係」A—一〇八二(前掲「梧陰文庫」)。
- (40) 前掲「明治議院規則の制定過程(二)」、七四頁。
- (41) 「議院法草案 第十一(議院法義解)」(前掲「憲政史編纂会収集文書」)。
- (42) 「両議院関係規則」A—一〇一八(前掲「梧陰文庫」)。
- (43) 「衆議院規則 雑則ノ部」A—一〇四九(前掲「梧陰文庫」)。
- (44) 林田亀太郎『明治大正政界側面史』上巻(大日本雄弁会、大正十五年、二一九頁)。
- (45) 前掲「明治議院規則の制定過程(二)」、七七頁。
- (46) 「両院協議会ノ事」(檜山幸夫総編集、小林和幸編集・解題『伊藤博文文書 第六〇巻 秘書類纂 議会 三二、ゆまに書房、平成二十四年)、一〇三頁。

- (47) 金子堅太郎著・大淵和憲校注『欧米議院制度取調巡回記』（信山社、平成十三年）、七〇―七二頁。
- (48) 「参照衆議院規則」B―三九〇（前掲「梧陰文庫」）。
- (49) 衆議院議員に配布された衆議院規則の草案は『郵便報知新聞』明治二十三年十月一日付〜三日付等に掲載。
- (50) 第六十三条の条文は「特別委員ハ議院ニ於テ無名投票ヲ以テ連記選挙シ最多数ヲ得タル者ヲ当選人トス同数者ニ名以上アルトキハ抽籤ヲ以テ之ヲ定ム 議院ハ特別委員ノ選挙ヲ議長又ハ各部ニ委任スルコトヲ得」である。
- (51) 前掲『明治大正政界側面史』、二一九頁。
- (52) 『帝国議会衆議院議事速記録』一（東京大学出版会、昭和五十四年）、八五頁。
- (53) 『帝国議会貴族院議事速記録』二（東京大学出版会、昭和五十四年）、四三四頁。
- (54) 前掲『帝国議会衆議院議事速記録』一、八九五頁。
- (55) 議事堂の火災については岡田常三郎編『国会議事堂焼失の顛末』（大日本書籍行商社、明治二十四年）、赤坂幸一「【解題】議事堂火災と議事法研究——本書の刊行によせて」（尚友俱樂部史料調査室・赤坂幸一編『議院規則等に関する書類』、尚友俱樂部、平成二十四年）を参照。
- (56) 「両院協議会細則制定ノ事」「議院規則等ニ関スル書類」所収（小林次郎関係文書、尚友俱樂部所蔵）。同史料は尚友俱樂部史料調査室・赤坂幸一編『議院規則等に関する書類』（尚友俱樂部、平成二十四年）として刊行されている。該史料について編者の注に「亦による多くの削除・追加・修正があるが、にじんで判読困難、それゆえ原文のみを活字化した」と書かれているが、原本を見る限り各条文については削除・追加・修正がないのでそのまま引用した。
- (57) 『青票白票』第二十号、昭和十年二月二十日（尚友俱樂部編『青票白票——昭和期貴族院制度研究資料』、柏書房、平成三年、一四四頁）。
- (58) 同右。
- (59) 前掲『帝国議会衆議院議事速記録』一、八三頁。
- (60) なおこの問題は帝国議会のみならず、その後身たる国会にも引き継がれ、現在に至るまで解決されていない。
- (61) 前掲・林田『議院法講義』、一九八頁。

横山 寛 (よこやま ひろし)

所屬・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

専攻領域 近代日本政治史