

Title	帝国議会における両院協議会の運用：予算案を中心に
Sub Title	A study on the operation of the joint committee of the two Houses in Japanese 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	2016
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.109, (2016. 6) ,p.101- 136
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20160615-0101

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の運用

——予算案を中心に——

- 一 はじめに
- 二 委員選出方法の変遷——慣例の形成過程——
 - (一) 衆議院における委員選出方法
 - (二) 貴族院における委員選出方法
- 三 「第一回」両院協議会
- 四 予算案と両院協議会
 - (一) 各派選出期
 - (二) 政友会独占以降
- 五 むすび

横
山
寛

一 はじめに

明治二十三年に開設された帝国議会は貴族院と衆議院の二院制を採用したため、両院の意見を調整する機関として両院協議会を設けた。しかしこの制度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時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、という課題を内包していた。^①これは実際に帝国議會でしばしば現実のものとなったのみならず、その後身たる国会においても依然として解決されていない問題でもある。

ただし国会では全く両院協議会が機能せず成案も成立しないという事態に陥っている一方で、帝国議會においては多くの場合両院協議会で成案が成立している。特に予算案に関してこの傾向が顕著であり、帝国議會では両院協議会で否決されたのが一件なのに対して、国会ではすべて否決されている。これはもちろん衆議院の優越による結果であるが、貴族院と衆議院の権限が対等な状況下でなぜ成案が成立したのかを明らかにすることは帝国議會の歴史のみならず、現代にも示唆を与えるものであろう。

帝国議會において両院協議会は「たびたび設置されてその機能を果たして来た」と言われている。^②実際多くの場合に両院は妥協案を得て合意に至っていたから、両院協議会は議会における意見調整の一制度として機能していたと見て良いと考えられるが、しかし具体的な事例に踏み込んだ研究はなされておらず、ほとんど実態はわかっていないのが現状である。

以上をふまえて、本稿でまず注目したいのは両院協議会の委員の選出方法である。前述した、採決時の議長と反対の院が多数となるという制度的な課題は一院の委員が全員同意であるために生まれており、実際に国会では両院協

議会は機能不全に陥っている。戦後の衆議院では憲法、国会法に反しない限り「旧議会の慣行を尊重して行く姿勢が確認された」³⁾うえに、「旧議會から新国会への転換に際して両院協議会の性格を変更する意図は全く持たなかつた」と言われており、それゆえ協議委員選出の先例は帝国議会に由来するものと思われる。⁴⁾こうした点に鑑みて委員の選出過程を整理しておくことは有益であろう。そしてそのあとでどのように委員が選出されることで両院協議会において如何なる結果が導き出されたのかを予算案の事例を中心に検証していきたい。

二 委員選出方法の変遷——慣例の形成過程——

本論に入る前に帝国議会期に開かれた両院協議会について整理しておこう(表二)。両院協議会は帝国議会期を通じて全部で五十五件開催された。⁵⁾時代別に区分すると明治期が三十七件、大正期が五件、昭和期が十三件となっている。そしてその成績を見ていくと、明治期は可決二十八件に対して、否決が九件、大正期は可決四件に対して否決一件、昭和期は可決十一件に対して否決二件となっている。

次に協議会に付された議案の成績を見ていくと、全五十五議案中可決が四十二件、否決が十三件となるから、八割弱の議案が成立していることになる。これを予算案と法律案に分けてみると予算案は八件、法律案は四十七件となる。それぞれの成績は予算案が可決七件、否決一件、法律案が可決三十六件、否決十一件であるから、否決されたのはほとんどが法律案であった。

それでは十三件の否決に目を向けるとどのような特徴が見られるであろうか。否決とは協議会の成案が本会議で否決されることを意味しているが、その内訳は衆議院で六件、貴族院で七件である。ほとんどが協議会自体両院対立のまま原案につき採決となり、一票差で成案が成立したものとなっている。この成案は両院の妥協ではなく、単に協議

(表一) 帝國議會における両院協議會一覽

内閣	議會	件名	請求	開催日	採決	衆議院	貴族院
第一次松方内閣	第三議會	明治二十五年歳入歳出予算追加案	衆議院	明治26. 6. 14	16-1	可決	可決
	第四議會	集会及政社法改正案	衆議院	明治26. 2. 22	全会一致	可決	可決
		弁護士法案	衆議院	明治26. 2. 24	全会一致	可決	可決
	第六議會	新聞紙条例改正案	衆議院	明治26. 2. 25/27	9-8	否決	否決
		新聞紙条例改正案	衆議院	明治27. 5. 30/31	14-5	可決	否決
	第八議會	新聞紙法案	衆議院	明治28. 2. 8/9	9-8	可決	否決
狩猟法案		貴族院	明治28. 2. 21	全会一致	可決	可決	
第二次伊藤内閣	第九議會	鉄道敷設法中改正法律案	衆議院	明治29. 3. 6	8-7	可決	否決
		(乙) 明治二十八年歳特別会計歳入歳出予算追加案	衆議院	明治29. 3. 24	全会一致	可決	可決
	第十議會	香川県下郡廃置法律案	衆議院	—	—	—	—
		明治三十年歳入歳出総予算案	衆議院	明治30. 3. 19	全会一致	可決	可決
第二次松方内閣	第十議會	鉄道敷設法中改正法律案	衆議院	—	—	—	—
		予算外国庫ノ負担ナルヘキ契約ヲ為スルヲ要スル件	衆議院	—	—	—	—
		日本銀行納付金ニ関スル法律案	衆議院	明治32. 2. 21/22	全会一致	可決	可決
		印紙稅法案	衆議院	明治32. 2. 25	全会一致	可決	可決
		国籍法案	貴族院	明治32. 3. 1	全会一致	可決	可決
		噸稅法案	衆議院	明治32. 3. 9	10-7	可決	可決
		刑事訴訟法中改正法律案	貴族院	明治32. 3. 7	全会一致	可決	可決
		登録稅法中改正法律案	衆議院	明治32. 3. 8	全会一致	可決	可決
		国有土地森林原野下戻法案	衆議院	明治32. 3. 8	全会一致	可決	可決
		衆議院議員選挙法中改正法律案	衆議院	明治32. 3. 9	否決8-9	可決	可決
		岡山県下郡廃置法律案	衆議院	—	—	—	—
		動産銀行法案	衆議院	—	—	—	—
第二次山県内閣	第十四議會	郵便法案	衆議院	明治33. 2. 17	—	可決	可決
		(但第一号) 予算外国庫ノ負担ナルヘキ契約ヲ為スルヲ要スル件	衆議院	明治33. 2. 19	全会一致	可決	可決
		(第一号) 明治三十三年歳入歳出総予算追加案	衆議院	明治33. 2. 19	全会一致	可決	可決
		衆議院議員選挙法中改正法律案	衆議院	明治33. 2. 22/23	全会一致	可決	可決
第四次伊藤内閣	第十五議會	水害地方田畑租稅免除ニ関スル法律案	衆議院	明治34. 3. 22	全会一致	可決	可決
		明治三十四年度歳入歳出総予算案並明治三十四年度各特別会計歳入歳出予算案	衆議院	明治34. 3. 22	全会一致	可決	可決

会の採決時に議長を出していた側の委員数が少ないために成立したもので、本会議では協議会に敗れた側が否決したのである。これは冒頭に述べた両院協議会の制度的な課題があらわれた結果であった。

この結果に見られるように両院協議会において誰が委員として交渉にあたるかということはその成績を考える上で重要な問題である。しかるに帝国議会においては当然のごとく先例のない状態から協議会の運用が行われたために委員選定の方法は議案ごとに異なり、またそこには一定の思惑も存在していた。

貴衆両院における協議委員の選出方法については衆議院の書記官長を務めた田口弼一が『委員会制度の研究』のなかで言及している。それによれば衆議院の場合「衆議院議決の意思を貫徹するが為めには多数派から全委員を選出することが便宜」であるため選挙を行っており、一方で貴族院は「院議尊重の意思が強く養はれ来つて居るので議長は各派を網羅して指名して居る」という⁶⁾。但しこれは昭和十四年時点での慣習であるため必ずしも帝国議会を通じて行われた運用方法ではない。本章ではこうした慣例が作られるまでの経緯を衆議院と貴族院の両院について見ていくことになるが、これは従来知られておらず今回初めて明らかにされる事実である。

(一) 衆議院における委員選出方法

衆議院における両院協議委員の選出方法は衆議院規則第二百十条で「協議委員ノ選挙ハ第六十三条ノ例ニ依ル」と定められている。第六十三条は特別委員の選挙を規定する条文で、議場での無名・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。⁷⁾

そこで実際にどのように運用されていたのか先例を確認すると、明治三十五年時点では「両院協議委員ノ選定ハ各部通算選挙、各部選挙、又ハ議長指名ニ依ル」とされ、様々な方法が採用されていたことが分かる。⁸⁾しかし昭和十七年編纂の先例集では「両院協議委員ノ選挙ハ議長ノ指名ニ依ルヲ例トス」と変更されており、そして「両院協議委員

(表二) 衆議院における両院協議委員選出方法

	議場選挙	各部通算選挙	議長指名	合計
第三議会		1		1
第四議会		2	1	3
第六議会			1	1
第八議会			2	2
第九議会			2	2
第十議会			3	3
第十三議会			10	10
第十四議会			3	3
第十五議会		1	1	2
第十六議会		2		2
第二十二議会			1	1
第二十三議会			1	1
第二十四議会			1	1
第二十五議会			2	2
第二十六議会	1		1	2
第二十七議会			2	2
第二十八議会	1			1
第三十一議会	1			1
第三十七議会	1			1
第三十九議会	1			1
第五十議会	2			2
第五十六議会	1			1
第六十三議会			1	1
第六十四議会			1	1
第六十五議会			2	2
第六十七議会			1	1
第六十九議会			1	1
第七十三議会			1	1
第七十六議会			1	1
合計	8	6	39	53

衆議院事務局編「衆議院委員会先例彙纂」(衆議院事務局、昭和十七年十二月改訂)をもとに作成した。

ノ選挙ハ第五十六回議会迄ハ議長指名又ハ議場選挙等ニ依リ一様ナラサリシモ第六十三回議会以後ハ総テ議長ノ指名ニ依レリ」と説明がなされている。⁽⁹⁾

つまり衆議院規則が原則と定める無名連記投票は次第に行われなくなり、むしろ第二項の議長指名の方が採用されたのであるが、それではこのような運用の慣例化は如何なる変遷を経て為されたのであろうか。

表二は衆議院における委員指名方法の一覧である。先例で示されているように第五十六議会までは議場選挙・各部通算選挙・議長指名が併用され、第六十三議会以降は議長指名に統一されている。しかし併用とはいえ、一定の法則

があるようにも思われる。第四議會から第十五議會における議長指名や第二十八議會から第五十六議會における議長選挙は表の上では選出方法が慣例化していると捉えられよう。

こうした選出方法の偏りはいったい何を示しているのだろうか。

両院協議会が初めて開かれたのは第一次松方正義内閣の下で行われた第三議會であった。同議會で追加予算案について両院が対立し、協議会が開かれる運びとなった。協議委員を選出するに当たり星亨衆議院議長が特別委員と同じように各部で選挙して通算することを提案するとこれが受け入れられ、選挙が行われた⁽¹¹⁾。選挙の実態を吏党系の新聞である『朝野新聞』は以下のように伝えている。

(前略) 一昨夜衆議院に於て協議委員十名を各部に於て選挙するに際し激温両党共弱版を散して候補者を指定したるが其結果は民党七名の当選者の外関直彦、鶴飼郁次郎、河島醇、渡辺洪基、大岡育造、曾禰荒助の諸氏共に同点なりしも渡辺、大岡、曾禰の三氏は年長者たるの故を以て当選し(後略)⁽¹²⁾

民党吏党ともに候補者を指定して選挙した結果、民党から七名、吏党と目された中央交渉部から渡辺洪基、大岡育造、曾禰荒助の三名と立場を異にする両派が入り混じって委員となっている。貴族院と同じ立場に立つ吏党からも委員が選ばれていることが注目される。なお委員選挙にあたり星は議長指名で良いとの発言に対しては自分には考えがあるとしてこれを院議に諮らずに退けている⁽¹³⁾。

続く第四議會でも新聞紙条例改正、集会及び政社法案改正、弁護士法の三議案について両院協議会が開かれ、この議會で初めて議長指名を行うこととなった。新聞紙条例では議長指名の動議に対して星議長が拒否して各部で選挙を行い、集会・政社法案では議長指名と各部選挙の動議を受けて採決した結果、各部選挙に決まった⁽¹⁴⁾。そして弁護士法

案の際に丸山政名（改進黨）の議長指名の動議が認められ、これに基づいた協議委員選出が行われた。⁽¹⁶⁾

この間議長である星亨は両院協議委員の選定に関して議長指名と選挙の両方を採用していることが確認できるが、ここにはどのような意味があるのだろうか。それを明らかにするためにここで議長指名の場合と各部選挙でどのような違いがあるのかを確認しておく。

帝国議会では委員会の委員を選出する場合などに議長指名が多く用いられたが、その際議長は委員割当歩合に応じて委員を各派横断的に指名することが求められた。⁽¹⁷⁾ 両院協議会は委員会的一种と考えられており、また衆議院規則でも前述のように特別委員の選挙規定を準用していたため、議長指名とは党派勢力に応じて各派から委員を選出するものと考えられていたと言える。実際に両院協議委員について議長指名を行う場合、反対派も含めた各派から委員は指名されていた。一方で選挙を行うとそれとは異なる結果が生まれやすい。選挙は連記投票で行われるため、多数派の党派から選出されやすく、少数党派は不利となる。

つまり多数派にとっては選挙、少数派にとっては議長指名が望ましい。議長の星は多数派の自由党に所属しているから、基本的には選挙をしたほうが自党に有利になるのでこのような言動をしたのだと考えられる。こうした星の姿勢はのちに立憲政友会の成立とともに明らかになってくる。

しかし第四議会の時点ではそれが先例化するには至らず、弁護士法案の際に議長指名が行われると次回の両院協議会以降はそれが踏襲され、議長指名を先例として採用するケースが続いた。

こうして第四議会以降委員選挙は議長指名に定着、慣例化していたが第十五議会においてそれが破られることになる。第十五議会は衆議院に過半数を超える議席を有する立憲政友会と与党とする第四次伊藤博文内閣の下で開かれた議会である。同議会では明治三十四年度の予算について衆議院と貴族院が対立し、両院協議会が開かれることになった。通常であれば先例に従い委員の選出は議長の指名に委ねるところであるが、政友会の星は「選挙ハ本法ニ依ツテ

選挙ヲ致シタイト考ヘル、今マデ議長ニ委任スルトカ、各部ニ委任スルノハ、所謂委任致シタ訳デアルガ、本法ニ依ッテ各部通算シテ、協議委員ヲ選ブコトニ致シタイノデアル、ソレハ何故デアルカト云ヘバ、斯ウ云フ大問題ニ付イテハ、自ラ委員ノ性質ト云フモノハ、一定シテ居ル訳デゴザイマスカラ、全体ヨリ選ムヲ以テ正当ナリト考ヘルカラシテ、此動議ヲ提出致シタ訳デゴザイマス」と発言して先例に従うのではなく正式に議場で選挙することを求めた。¹⁸この動議を受けて規則通りに選挙が行われるとその結果は以下の通りとなった。

- | | | | |
|-------|------|-------|--------------------|
| 百三十一點 | 尾崎行雄 | 百三十一點 | 大岡育造 |
| 百三十一點 | 山本幸彦 | 百三十一點 | 栗原良一 |
| 百三十一點 | 星亨 | 百三十一點 | 宮崎榮治 |
| 百三十一點 | 新井章吾 | 百三十一點 | 征矢野半弥 |
| 百三十一點 | 武市彰一 | 百三十一點 | 杉田定一 ¹⁹ |

一見して明らかなように十名全員が同数票を獲得して当選した。全員が政友会に所属する代議士であった。政友会の議員たちは党内であらかじめ決められていた委員に投票し、戦略的に独占したのである。本会議の休憩中に行われた選挙では「進歩三四帝国及び中立の四派は相連合して政友会に当ることとはなりけるも連合軍には欠席者頗る多数なりし為め」敗れたというが、²⁰いづれにせよ政友会が一致団結すればこのような結果となることは明白であった。

以後与党による委員の独占はしばしば行われた。しかし慣例化したわけではなく依然として議長指名による選出も行われた。協議委員の選出方法はこのように議案により異なっていたのであるが、それではどのようなときに選挙が行われたのであろうか。選出方法の決定は何を基準としていたのだろうか。

それが窺えるのが第二次桂太郎内閣の下で開かれた第二十六議会における関稅定率法改正案についての両院協議会である。同問題に対して政友会は選挙による協議委員独占で対処したが、これについて原敬は自らの思惑を以下のよう²⁾に記している。

此選定は議場に於て公選し悉く政友会員のみを選びたるに因り反対党は憤然として退席し、又世間にては政友会の専横なるが如く攻撃する者あるも、議場にて選挙するは正当の手續にて且つ前例は区々になり居たり、多くの前例に依れば各部に於て選挙し通算するにあり、斯くせば矢張多数党員丈け当選する事となり、又議長指名の前例に依るときは反対党も其中に加りて到底協議会の成案を得ること能はざるに至る、然るに関稅改正案の如きは条約改正上必要の事にて、是非とも成立を要するものなるに因り、我党に於て全部占むるに非らざれば其如何なる結果を生ずるも計りがたきに因り、断然我党にてのみ之を占有したる訳にて已むを得ざる次第なり²⁾

条約改正上必要である関稅改正案を成立させるためには、反対党も委員に選ばれる議長指名ではなく選挙によつて政友会で独占する必要があつたのである。つまり委員を選挙するか議長指名にするかの基準は「是非とも成立を要する」議案かどうか置かれていたと言える。但し「多くの前例」は表一の如くむしろ議長指名であるからやや強引な印象も受け、それに対する後ろめたさも感じられる。

このように、政友会が衆議院の多数を占める中で議案の重要度に依じて選挙と議長指名が併用される形で両院協議会は運営されていた。しかし議会の形勢の変化に応じてそこにも変化が現れてくる。第二次大隈重信内閣の下で開かれた第三十七議会では政友会に代わつて立憲同志会が第一党となり、中正会、公友倶楽部とともに与党として内閣を支えていたが、このときに簡易生命保險法案を巡つて両院協議会が開かれた。従来政友会の委員独占を激しく批判し

ていた同志会であったが、委員選定に当たり選挙の動議を出して選挙を行った。結果は立憲同志会六名、公友倶楽部三名、中正会一名となり、与党による独占であった。⁽²²⁾

こうして賛成会派による委員独占は慣習として引き継がれ、しばらくの間選挙を行って多数派から委員を選出するようになった。政友会の誕生によって選挙による委員独占が行われたことをきっかけに、議案に応じた柔軟な協議委員の選出方法も行われていく。政友会、同志会の二大政党が採用したことで与党による委員独占は政党政治の時代のスタンダードとして確立したのであった。

こうして確立した運用方法に再び変化が見られるのは政党内閣終焉後の斎藤実内閣の下で開かれた第六十三議會であった。米穀法中改正法律案についての両院協議会のため委員を選出するに際し、政友会の上田孝吉が議長指名の動議を出すと異議なく認められ議長指名による委員選出が行われた。第二十七議會以来久しく行われていなかった議長指名が復活したのである。そのときに選ばれたのは秦豊助、森恪、浜田国松、島田俊雄、砂田重政、松野鶴平、山口義一、山崎達之輔、東武、大口喜六の十名で彼らは全員政友会に所属する代議士であった。⁽²³⁾

従来議長指名とは反対派も含めた各派から議席に応じて協議委員を選出することを意味していたはずである。だからこそ星や原はそれを嫌い、選挙を行っていたのであった。然るに同議案では議長指名にもかかわらず全員政友会から指名しているのである。そこにはもはや議長指名が各派案分を意味するという発想は見られない。

つまりここでの変化は議場選挙から議長指名という形式的なものに止まり、衆議院の議決に賛成の会派から委員を選出するという原則は継承されたと言える。選挙という外見は失われたが政党政治の伸長とともに形作られた精神は存続したのである。もっともこのときに民政党は両院協議会委員選挙が「会期延長なきことを前提として選挙を省略して議長指名に賛成した」というから会期末で時間が無いという事情もあったのであろうが、ともかくこれ以後衆議院の議決に賛成の会派から議長が協議委員を指名するという方法が踏襲された。そしてそれは帝国議會を経て、現代

の国会に至るまで続く先例となっている。

(二) 貴族院における委員選出方法

貴族院の場合、委員の選出方法の変遷は衆議院と比べて単純である。しかし規則の変更を伴っている。その過程を中心に確認しておく。貴族院規則では第百八十五条で兩院協議委員の選定について「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」と規定している。衆議院とは異なり、無名・連記の投票のみを規定し、議長指名は認めていなかった。しかし貴族院では規則通りに運用されたわけではない。

最初の事例である第三議会の兩院協議会では会期切れが迫っていたこともあり、特例として議長指名により委員を選出した⁽²⁵⁾。政府は議長に対して成るべく妥協により予算を成立させることを求め、議長もその意を汲んで委員を選出したという⁽²⁶⁾。

議長指名は特例であったため続く第四議会の兩院協議会では規則に基づき選挙による選出が行われた。しかしその後第六議会時に議長指名が認められると第八議会でもそれを踏襲する動きが出てきたことで問題化する。本会議での近衛篤磨の議長指名の動議に対して蜂須賀茂韶議長は議長への委任は規則上認められていないため望ましくない旨を発言してこれを退け、議長指名を行うには貴族院規則の変更が必要であると発言した⁽²⁷⁾。これを受けて中御門経明、小笠原忠忱が特別委員の規定を適用することを発議したが、協議会は頻繁に開かれるものではないので委員の選出を簡略化する必要はないとする正親町実正らの反対があり、否決された⁽²⁸⁾。しかし第十議会において小笠原忠忱、谷干城の発議によって再び貴族院規則第百八十五条の改正案が提出されると議論なく可決した⁽²⁹⁾。その内容は前回と同じく同条を「協議委員ノ選挙ハ第四十七条ノ規定ヲ適用ス」とするもので第四十七条は「①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以テ当選人トス同数者アルトキハ抽籤ヲ以テ之ヲ定ム②議院ハ特別委員ノ選挙ヲ

議長ニ委任スルコトヲ得」と規定していた。

つまり衆議院と同じく無名連記投票を原則としつつも議長への委任も認めるものであった。そしてこの規則変更後初めて開かれた両院協議会の委員選定が議長に委任されると、以後議長指名が慣例として定着し帝国議会の閉幕まで続いた。

三 「第一回」両院協議会

以上のように委員は選出されたのであるが、それではこうして選ばれた委員は如何なる交渉を行ったのであろうか。議長指名や選挙による選出という委員の性質の違いは協議会の成績にどのような影響を与えたのだろうか。本章以降では予算案に限定して各議案について協議会がどのように展開したのかを見ていく。これは予算案が衆議院で意図的に委員選出方法を変更した最初のケースを含んでいる点で特徴的であるだけでなく、前述のように戦後の国会では両院協議会で一度も協議が成立していないのに対して帝国議会ではほとんど成案を得ているという点で帝国議会における両院協議会の特徴を良くあらわしている事例だからである。

また予算に関する両院協議会はその成績次第で予算をすべて不成立にしてしまう可能性を含んでいたために、大きな注目を集めた。この問題は政府と議会の間で予算に関する両院協議会の運用についての解釈が異なることで生じており、結果的に議院法の起草段階では意図していなかった結末を迎えることになる。

予算案に関する両院協議会は第三、九、十、十四、十五、十六、三十一議会の計七回開かれている。このうち第九議会の議案は予算関連法案が否決されたことをうけて予算額を変更するだけのものであったが、その他の議会では両院が対立して協議会を行っている。以下各事例を確認していこう。まずは最初の両院協議会である第三議会について

取り上げたのち、衆議院の委員選出方法の変遷に沿って議長指名の第十、十四議會、選挙による政友会の独占である第十五、十六、三十一の順番で協議会の実態を見ていくことにする。

明治二十四年に第一次方正義内閣の下で開かれた第二議會では、衆議院による予算案の削減、樺山資紀海軍大臣の有名な蛮勇演説など、政府と民党が対立し衆議院が解散された。そして翌年品川弥二郎内務大臣を中心とした選挙干渉で知られる第二回総選挙を経て五月に第三議會が召集された。選挙干渉にもかかわらず、衆議院では議會招集時点で民党が弥生俱樂部（自由党）九二人、議員集会所（改進黨）三八人と定数三〇〇の過半数に迫る議席を獲得し、吏党と目された中央交渉部の八四人を上回っていた（残りは独立俱樂部や無所属など）。

こうした状況で開かれた第三議會では、明治二十五年度歳入歳出予算追加案のうち貴族院が衆議院の削除した軍艦製造費と震災予防調査費を復活させたことにより兩院協議会を開くこととなった。これは明治二十三年の帝國議會開設以降初めて開かれた兩院協議会でもあった。

協議委員の選出は前述の如く衆議院では選挙、貴族院では議長指名により行われた。その結果衆議院からは渡辺洪基、大岡育造、曾禰荒助、河野広中、島田三郎、安部井磐根、杉田定一、山田東次、中村弥六、尾崎行雄の十名、貴族院からは谷干城、林友幸、鍋島直彬、由利公正、加納久宜、千家尊福、南郷茂光、清浦奎吾、富田鉄之助、田尻稲次郎の十名が委員に選ばれた。³⁰ 衆議院の委員のうち渡辺、大岡、曾禰は政府に近く、貴族院と立場を一にしていた。

協議会では兩院とも各院議を主張して譲らなかつたが、島田三郎から震災調査費は貴族院に譲り、軍艦製造費は衆議院通りとする妥協案が出されると、貴族院側の谷が「本員ハ一己人ト致シマシテ、委員ノ一人トシテ島田君ノ御説ニ賛成致シマス」と発言して譲歩の姿勢を見せた。一方で清浦、加納、千家らは譲らない意向を示していたが、その後富田が賛成すると由利も「時間モナイコト甚ダ或ハ遺憾ナ訳ニ立至ルカモ知レマセヌ」として協議案に妥協を示した。続いて田尻も同意を表明したところで採決となり無記名投票の結果、協議案が賛成十六票に対して反対一票で

成立した。⁽³¹⁾ 協議会の成案は衆議院を通過後貴族院に諮られ、鳥尾小弥太の反対演説後すぐに採決となり可決された。これにより追加予算案は両院を通過し成立した。

協議委員には衆議院側に貴族院の修正に賛成である渡辺、大岡、曾禰が含まれていたため、貴族院の意見が容れられると思われており、⁽³²⁾ 民党側も衆議院から貴族院修正に賛成する委員が選ばれた結果敗れることを懸念していた。しかし実際にはむしろ軍艦製造費を削除するという貴族院が大きく譲歩する結論に至った。

予想に反して貴族院が譲歩したのはなぜであろうか。その背景には両院協議会に諮られた予算の成立に関するある解釈が存在していた。当時、予算が両院協議会を経ても両院の合意を得ることができなかった場合、①予算全部が不成立になる、②両院の不一致の部分のみ不成立となりその他は成立する、という二つの立場が存在していた。協議議員の多くは前者の立場を取ったため、譲歩に至ったと思われる。以下、この問題の経過を確認していこう。⁽³⁴⁾

追加予算案は六月三日の貴族院予算委員会において両院協議会に持ち込まれる可能性が高まり、その手続きなどが話題となった。そして翌日の同委員会では両院協議会に関して前述の予算の全部不成立、一部不成立について意見が分かれた。前者の立場を表明したのが懇話会の富田鉄之助や谷干城ら、それに貴族院書記官長の金子堅太郎であり、一方で渡辺国武大蔵次官、研究会の岡部長職らが後者を支持した。⁽³⁵⁾ つまり貴族院中のいわゆる硬派と目される勢力が全部不成立、政府及び親政府勢力が一部不成立を主張していた。

五日には新聞各紙で議論が紹介され、以降両説を巡って意見が対立する。この問題に関して衆議院では民党が全部不成立、吏党が一部不成立を主張していた。こうした立場は各紙の論調にも反映されており、吏党系の新聞は一部不成立を説き、⁽³⁶⁾ 民党系の新聞は全部不成立を説いた。⁽³⁷⁾

一部不成立を強く主張していたのは両院協議会に関する規則の起草にも深く関わった枢密顧問官の井上毅である。井上は自説の徹底を目指して動いていく。⁽³⁸⁾ 八日には伊東巳代治に対して対応策を相談する書簡を送り、自説の根拠と

して「ロスレル氏問答書」や「議院法原稿注解」など議院法起草時の資料を挙げている。⁽³⁹⁾

また井上はこの問題は「民党之利用する所となり、奇貨可居として追加予算全部を廃棄せんとするものにて関係不軽候」問題であるため、「今朝之各新聞に生之愚見を登載せしめ置」くこととした。⁽⁴⁰⁾ 実際に九日以降の新聞にはその意見が掲載されている。⁽⁴¹⁾ 井上は追加予算を廃案とするために民党がこの問題を利用してしていると捉えていた。

このとき井上の意見を紙上で知った谷は九日、井上に対して書簡を送り、予算の「編製ハ全ク一纏ノモノナレハ、一部協議ノ不成時ハ、其差ハ歳入歳出ノ惣計ニ差ヲ生スルコト故、全部不成立ハ実ニ避ク可カラサルノ理」であると自説を述べた上で「一部不成立云云ノ御説ハ再考ヲ希望いたし」たいと伝えている。⁽⁴²⁾

谷から書簡を受け取った九日に井上は同問題について「我議院法ハ奥国ノ例ニ倣ヒ両院ニ於テ議案ニ対スル修正ノ議一致セサルトキハ協議会ヲ開クヘキノ規程ヲ設ケタリ今予算ノ或一部ニ付修正ノ議一致セサル場合ニ於テ協議会ヲ開クモ仍協議調ハサルトキハ予算ノ全部ガ不成立トナルヤ将タ其協議ノ調ハサル一部ノミ廃棄セラレ其他ノ部分ハ成立スルヤ教示ヲ請フ」とロエスレル、パテルノストロ、モスターフの三人に諮問した。おそらく谷への回答のためであろう。井上は「金子之勢力上院并民党ニ波及せる」ことに困却し「上院之決議ヲ固ク」することを重視していた⁽⁴³⁾から、貴族院で政府と反対の立場をとる谷を説得するためにも外国人答議による自説の補強を必要としたのだと思われる。

井上の諮問に対してロエスレルは「予算ノ各款項ハ決シテ一法律ノ各条項ノ如ク互ニ相待ツノ関係ヲ有スルモノニアラス」との認識を示し、両院から「一致協賛ヲ得タル各款項ハ之ヲ成立シタルモノト認定スルヲ得ル」と判断した。⁽⁴⁴⁾ パテルノストロは「予算ヲ総合的唯一ノ法律トシテ提出シタルカ又ハ分割的議案トシテ提出シタルカ」が問題の焦点であることを示し、「若シ単立議案タランカ協議会カ全部ヲ審議セサルトキハ決シテ一致ヲ見ルコトナカルヘシ」とする一方で追加予算については「互ニ相牽連セス分割的ニ之ヲ承認スル」ものであるとして全部不成立にはならない

と判断している。⁽⁴⁶⁾モスターフもまた「追加予算ハ決シテ法律上一体ノモノニ非スシテ其費目ハ各自独立シ政府ハ其費目及費額ニ就テ貴衆兩院及政府ノ三者ノ間ニ合意ノ成立シタル款項タケハ之ヲ支出スルノ権アルナリ」と述べ、予算案中兩院の一致する部分は成立すると回答した。⁽⁴⁷⁾

このように御雇外国人たちへの諮問の結果は井上にとって都合の良いものであった。彼らはいずれも追加予算案の各款項は分割して考えられるもので、一部分が否決されたからと言って全部が否決となる訳ではないとの解釈を示していた。追加予算案中の軍艦製造費と震災予防費を対象としていた兩院協議会の成案がたとえ一院で否決されたとしても、残りの部分は成立するように思われた。

その後井上は十二日に谷に対して二通の書簡により返答している。一通目は兩院協議会では議案を「協議委員ニ付托スルノ際、一部ノ付托ナル主義」を採用しているため「初メヨリ協議会ニ付セザル所ノ全部ハ兩院ノ一致協賛ヲ経タルモノタルニ依リ依然トシテ成立ス」と説明している。そして二通目では予算の編成について「各部ニ分テ区々ニ提出スルハ英国ノ例ニシテ、歐洲大陸諸国ニ於テハ總テ(生ノ聞ク所ニ依レバ)一議案トシテ編成スルヲ例トス」と外国人答議の成果を示し以下のように記した。

再申、如此憲法上之問題ニ対シ政府ノ都合杯ハ区々眼中ニ置クニ足ラザルコトニ存候。但

甲 一部不成立トスルトキハ上院ハ每常下院ノ成議ノ為ニ枉屈セラルルノ結果アリ(但上院ニテ政府ノ原案ニ復スルノ場合ニ於テノミ)從テ上院ニ修正権ナク総体議ニ止マルノ嫌アリ。

乙 全部不成立ノ説ニ依ルトキハ、上院ノ修正ノ為ニ(其ノ加フルト減ズルト及其他ノ修正ノ場合ニモ)每常予算不成立ノ結果ヲ生ズ(少クトモ十二七八)此ノ不成立ナル不幸ヲ避クル為ニ慎重ナル上院ハ遂ニ修正ノ權ヲ実行セス、総体議ニ止マルニ至ルベシ。

甲乙ノ結果ハ上院ノ為ニハ同一分量ナルベキモ、予算不成立ハ憲法ノ面目ヲ傷ケ、国運ノ進歩ヲ妨グルコト如何ゾヤ。而シテ豈独政府ノ都合ノミト謂ハンヤ。⁽⁴⁸⁾

井上は一部不成立の場合、貴族院は常に衆議院の意見に届する結果となってしまうという。一部不成立説に従うと、衆議院の予算削減に対して貴族院が削減部分を復活する修正を行った場合、議論の分かれた部分のみが両院協議会に諮られる。そしてそこで得られた成案が結局衆議院で否決されれば、協議会の対象となっていた部分の予算は不成立、つまり削減と同じ結果をもたらすことになるのである。衆議院は自らの意見が通るならば協議会で妥協はしないであろう。そして全部不成立の場合にも予算不成立を避けるため貴族院は結局修正権を行使できなくなってしまうから貴族院にとってはどちらでも結果は同じであるが、「憲法ノ面目」、「国運ノ進歩」のため一部不成立が望ましいことを示している。

このように井上の働きかけはあったが、それでも同問題は政府の中でさえ統一した認識は得られなかったようである。それを窺わせるものとして陸軍大臣高島勲之助が十三日に総理大臣の松方正義へ宛てた書簡を以下に紹介する。

拝啓、本日之鉄道案は可決、為国家、御同慶奉存候、然ルニ、軍艦一条は本日午後三時頃迄ニ御裁定ニ相成レハ、或ハ議員之纏り方も如何ト存居候得共、明日ニ相成候時は、猶充分交渉ヲ尽クサセ、是非第一回而、協議会ヲ要セス可決致候様、必死奔走致サセ候得共、自然否決之上ハ、協議会ヲ相要候、旁其節ハ是非会期兩三日御延セ被下候様致度、実ニ陸軍ニ取リテは、大関係之義有之候付、予メ御願申上置度候、委曲明朝参邸之上、可申述候、右迄、早々肅白⁽⁴⁹⁾

ここで高島は追加予算が両院協議会まで持ち込まれないように手を尽くしていることを伝えるとともに、協議会に

至った場合には会期を延長して欲しいと依頼している。こうした高島の行動からは彼が全部不成立説に立っていたことが窺える。政府の見解が一部不成立説で統一していた場合、協議会の対象となっていない追加予算案中の陸軍に関する費目は両院協議会と切り離されているためその成案如何にかかわらず成立する。しかし全部不成立説の立場に立つと予算全部が不成立になるため陸軍費目も安泰ではなくなる。これらを勘案すれば、おそらく陸軍大臣である高島は全部不成立説の立場から予算全体が不成立となることを懸念してこのような依頼を行ったと考えてよいであろう。

また井上は、谷を含めた議員たちの認識を改めさせることも出来なかった。十五日に開かれた協議会では多くの議員が全部不成立の立場をとっていることがその発言から明らかである。⁽⁵⁰⁾

こうした問題を抱えつつ協議会が行われたのであった。協議委員の構成から見れば、貴族院側は衆議院の吏党委員と提携して協議会の成案を貴族院優位にもっていくことも可能だったはずである。それにもかかわらず衆議院に譲歩したのは確実に予算が成立する成案を作るためであった。たとえ協議会で貴族院優位な成案を議決してもそれが民党の優勢な衆議院で否決されれば予算は不成立となる。それよりは貴族院側の譲歩によって確実に予算を成立させることを選んだのであった。

結局両院協議会の成案は両院で可決し追加予算は成立したため、一部不成立説と全部不成立説は決着を見なかった。しかし少なくとも衆議院では全部不成立説が優勢であり、また両院協議会での発言に鑑みるに貴族院議員にもこれを念頭に置いていた議員は少なくないように思われる。いずれにしても両説は依然有力な解釈として存在していた。たとえば翌明治二十六年一月二十一日の『東京朝日新聞』には「予算に関する憲法論」と題する記事が掲載され、同問題について論じているが、それでも両説を紹介したうえで「共に今日に於て有力なる意見なりと云う」と説明されている。⁽⁵¹⁾

四 予算案と両院協議会

(一) 各派選出期

明治二十九年に第二次伊藤博文内閣のあとを受けて成立した第二次松方正義内閣は進歩党と提携して大隈重信を外務大臣に迎えた。一方で自由党は政府に反対する姿勢を示したが、国民協会は政府を支持した。同年末、松方正義のもとで第十議会が開かれると、貴族院において明治三十年度歳入歳出総予算案のうち衆議院が政府案から削減した農商務省所管林区署費及官業事業費を復活させ、内務省所管の雑給及雑費、農商務省所管の水産調査費、馬匹調査費、海外貿易拡張費を削減した。この貴族院修正に衆議院は同意せず、両院協議会を開く運びとなった。

協議委員は貴衆両院とも議長指名により選ばれた。衆議院では武富時敏、改野耕三、柴四朗、尾崎行雄、柏田盛文、松尾寛三、重野謙次郎、佐々木正蔵、湯本義憲、志波三九郎が指名され、貴族院では谷干城、箕作麟祥、正親町実正、清棲家教、堀田正養、松平乗承、安場保和、児島惟謙、前田正名、南郷茂光が指名された。⁽⁵²⁾

三月十九日に開かれた協議会では両院とも各院議を主張したが、やがて柏田から農商務省林区署費の復活は貴族院通り、その他については衆議院通りとする修正案が提案された。つまり両院が政府案から削減した費目をそれぞれ復活させるというものである。これには箕作、湯本、堀田、南郷の両院の委員から賛成があった。これに対して改野は全て衆議院の通りとする意見を述べ、志波がこれに賛成したが、結局改野案は少数の賛成に止まった。その後休憩を挟み再開後、柏田案に重野が賛意を表するとそのまま採決となり、両院の委員が賛成していることから投票を用いず異議のないことを確認して協議成立となった。⁽⁵³⁾そして成案は両院の本会議で可決し予算は成立した。

協議会での成案作成について谷は「夫デ互ニ御協議ノ上デ例ヘテ云ヘバ十ノモノガ一ハ三分譲リ一ハ七分譲ルト云

フヤウナ割合デ一ツ御相談ヲ願ヒタイ」と述べ、すべてを相手に譲ることについては「院ヲ代表シテ出テ居ル者ノ顔ガ立タ」ないとして退けている。また尾崎は「協議ヲ纏メルト云フニ一番ノ主眼ハ纏ツタ協議ヲ各々ノ院ヘ齎シ還ツテ、ソレニ多数ヲ制スルト云フ後ロニ落付ノアルコトガ一番必要」と発言して本会議で通過する見込みのある成案作成を促している。⁽⁵⁴⁾ 協議会では両院の折衷案で本会議を通過する成案を作ることが目指され、自院の意見に従うように相手の説得をすることはほとんど無意味だった。

協議会では衆議院の委員中進歩党、国民協会という政府の与党的立場にある勢力が予算成立のために積極的に貴族院との妥協に賛成したことで成案は成立した。

もつとも協議会翌日の『東京日日新聞』によれば「此協議の次第は一昨日来已に内議の成れるものにして昨日は唯形式上の会合を為したるに過ぎ」なかつたというから、⁽⁵⁵⁾ ある程度は事前に協議が済んでいたであろう。

なお武富は衆議院本会議で協議会の結果を報告した際に「若シ是ガ否決ニナリマスレバ、即チ其結果トシテ三十年度ノ予算ハ、全体不成立ト為リマス、此辺ハ申上グルマデモゴザイマセヌケレドモ、チョット一言ヲ申添ヘテ置キマス⁽⁵⁶⁾」と述べており、第三議会以降の経緯は不明ながら、すでに全部不成立説が確立していることが窺える。また貴族院においても安場が協議案に賛成した理由について「遂ニ僅ノ行違ヨリ致シテ予算不成立ト云フヤウナ国家不祥ナコトニ立至ラヌヤウニト云フ所ヨリ同意ヲ表シタ⁽⁵⁷⁾」と説明しているように全部不成立説は両院で共有されたものであった。

こうして次第に政党が政権に参画するようになり、ついに明治三十一年、自由党と進歩党が合同して憲政党が結成され、大隈重信を首相、板垣退助を内相とする政党中心の内閣が組織された。しかしこのいわゆる隈板内閣は閣内の不一致により議会を経ることなく退陣し、憲政党は旧自由党系の憲政党と旧進歩党系の憲政本党に分裂した。そしてあとを受けた第二次山県有朋内閣は憲政党と提携して議会にあたった。

このような状況下で明治三十三年に第二次山県内閣の下で開かれた第十四議会では明治三十三年度歳入歳出総予算追加案のうち衆議院の削除した若松築港補助費を貴族院が復活したことを巡って両院協議会が開かれた。衆議院では朝倉親為、山本幸彦、宮崎栄治、神鞭知常、佐々木正蔵、石黒涵一、武市彰一、恒松隆慶、堀田連太郎、坂東勘五郎の十名、貴族院では岡部長職、松平正直、吉井幸蔵、千家尊福、渡辺洪基、吉川重吉、西村亮吉、武井守正、木下広次、天春文衛の十名がそれぞれ議長によって指名された。

協議会では二名ずつの委員を両院から選出し協議することとなった。⁽⁵⁸⁾ その結果貴族院案を成案とすることで協議が成立し、これを協議会に報告すると委員からの質問の後、衆議院より神鞭が賛成した。そして議長が異議の有無を問うと異議なく可決した。⁽⁵⁹⁾

衆議院では朝倉が原案に復活したことを報告すると星亨が「他ニ関係スル所ガ多イヤウデアアルカラ、已ヲ得ズ吾々ハ協議会ノ報告ニ賛成致ス外ハナイノデアアル、即チ他ノ予算ノタメニ賛成致サウト考ヘルノデアアル」と発言したほかは議論なく、可決した。⁽⁶⁰⁾

同費目は協議会での復活が事前に予想されており、憲政党や帝国党は両院協議会において補助費を減額した成案を作り、それを本会議で可決するつもりであったという。⁽⁶¹⁾ しかし実際には協議会で補助額の減少は行われず、貴族院案をそのまま受け入れることになったのだが、この間の事情を『東京朝日新聞』は「若松築港会社の株主は三井、三菱を始め貝島太助、平岡浩など多く憲政本党側の人々なれば此の人々の金力は憲政本党を動かし遂に神鞭氏をして斯る無条件譲歩論を發議せしめた」と伝えている。⁽⁶²⁾

協議会は野党である憲政本党が貴族院に譲歩の姿勢を示したことで成案が成立した。憲政、帝国両党にとっては貴族院案のまま受け入れることは本意ではなかったが予算不成立を避けるためにやむを得ず賛成したのであった。

第十、十四議会のいずれの場合も衆議院側がより大きな譲歩をすることで協議会の成案を得て予算を成立させてい

る。全会一致の行動をとる貴族院に対して各派思惑の異なる委員が選ばれている衆議院側の妥協が目立つ。

(二) 政友会独占以降

山県内閣と憲政党の提携が長く続かず断絶したのち、憲政党は伊藤博文と接近した。そして伊藤を党首とする新政党に憲政党は合流し、明治三十三年立憲政友会が成立、政友会を基礎に第四次伊藤内閣が結成された。

明治三十四年に第四次伊藤内閣の下で開かれた第十五議會では明治三十四年度歳入歳出総予算のうち貴族院が呉製鋼所新設費を削除し、衆議院の削除した内務、司法兩省所管の俸給及び台湾兵舎建築費を復活させたことにより両院協議会が開かれた。

協議委員は衆議院が前述の如く星の動議により議場選挙で、貴族院は議長指名により選ばれた。前議會で憲政本党主導の成案に賛成せざるを得なかったという経験が、その動議の要因の一つと考えられる。衆議院では政友会の独占で尾崎行雄、杉田定一、大岡育造、星亨、山本幸度、栗原亮一、宮崎栄治、新井章吾、征矢野半弥、武市彰一が選出され、貴族院では黒田長成、曾我祐準、徳川達孝、岡部長職、堀田正養、有地品之充、紀俊秀、久保田讓、武井守正、早川周造が指名された。⁽⁶³⁾

協議会では曾我の慣例によって小委員会を設けるとの発言を受けて両院から三名ずつ委員を選んで協議することとなり、衆議院からは星、大岡、栗原の三名、貴族院からは曾我、堀田、武井の三名がこれにあたった。小委員会の内容は議事録が存在しないため分からないが、翌日の新聞によれば、貴族院側は製鋼所費のみは譲歩できないが他の費目は交渉に応ずるとの立場であり、一方で衆議院の星からは台湾兵舎建築費と製鋼所費との交換という意見も出たという。⁽⁶⁴⁾ また判任官及び司法官の増俸だけは復活するという案も出されたというが、⁽⁶⁵⁾ それらは折り合わずに結局製鋼所費のみ貴族院通り削除し、その他は全て衆議院通り削除するという成案が作られた。これが協議会にかけられると異

議なく可決した。⁽⁶⁶⁾ 成案は両院本会議でも可決し予算は成立した。

衆議院で委員を政友会が独占したことを受けて新聞各紙は協議会の行方について予想を示した。『時事新報』は「衆議院側に於ては必ず増俸其他の費目に対する貴族院の復活に譲歩し其代りに製鋼所新設費目の復活を貴族院に要めて結局政府案の総て成立することとなるべしとは昨日衆議院に於て決定したる協議委員の顔触を見て下したる予想」として紹介しつつも、政友会には到底不成立であろうと覚悟している者も多いことを伝えている。⁽⁶⁷⁾

こうした判任官司法官の増俸は貴族院通り復活し、製鋼所費は衆議院通り存続するという観測が一般的であり各紙の伝えるところであった。⁽⁶⁸⁾ 『二六新報』は貴族院の協議委員選出について政府が「議場の形勢に鑑み是非共委員は贊否同等位の割合に選出せしめんと」働きかけていること及び「丁酉会員及木曜会茶話会両会員等の語る所によれば反對党の人々のみを以て協議委員と為すことは到底覚束なし」という情報を根拠に「存外容易く協議の成立を見るべしと云ふ」と樂觀的な観測をしている。⁽⁶⁹⁾ 他紙も「少なくとも三名位は衆議院と歩調を一にする者必ず出づ可く」、⁽⁷⁰⁾ 「貴族院中の委員には此際多少衆議院との折合を付けんとの者を抱く人も加はるべく」と貴族院側の協議委員の賛成を予想の根拠としていた。また協議会に望むに際し衆議院では星亨が一步も譲らない姿勢を示していたが、政友会で独占したことに鑑みて「機に臨み変に応ずるの便宜を要する」ことも予想された。⁽⁷¹⁾

以上のような観測がなされるなかで両院協議会が行われたが、そこでは前述の如く大方の予想に反して製鋼所費の削除が貴族院通り、その他は衆議院の削除通りという成案が作られて可決した。政府案から見れば何れも削除される形となった。予想以上に貴族院の院議尊重の主張は強かったので予算成立のために政友会が譲歩することで決着したのである。

衆議院側は全員政友会、貴族院側は院議を構成した研究会、庚子会のほか、茶話会、無所属派の幸倶楽部や木曜会など本会議で衆議院の査定通りを主張した会派からも選ばれたため、協議委員としては衆議院優位であったが、貴族

院の情勢に鑑み与党政友会は予算成立を旨指して譲歩することとなった。そもそも貴族院は非政党主義の傾向が強かったため、政友会に対しての反発も大きかった。こうした点も協議会の結果に影響しているよう。

伊藤内閣が倒れると、第一次桂太郎内閣が結成される。桂内閣は貴族院から閣僚を多く選んだ内閣で、反対に衆議院に与党と呼べる勢力を持っていなかったため、政友会との妥協をはかることになる。

こうした状況下で明治三十五年に桂内閣の下で開かれた第十六議會では明治三十五年度歳入歳出総予算案のうち貴族院が衆議院の削減した司法官の増俸を復活させたことにより両院協議会が開かれることとなった。当時貴族院では谷干城らを中心とした土曜会が最硬派の存在で、研究会・幸俱樂部などが政府に近い立場であったが、この問題に関しては両派でさえも衆議院と政府の妥協を是としなかったのである。⁽⁷⁵⁾

両院協議委員は衆議院では前回と同じく政友会の独占で松田正久、尾崎行雄、大岡育造、長谷場純孝、杉田定一、山下千代雄、山本幸彦、秋岡義一、新井章吾、石田貫之助の十名が選ばれた。貴族院は各派から小沢武雄、松平正直、堀田正養、三島弥太郎、船越衛、有地品之允、小松原英太郎、紀俊秀、久保田讓、田中源太郎の十名が議長によって指名された。⁽⁷⁴⁾ 二月八日付の『東京朝日新聞』は貴族院の各派交渉委員の名前を挙げているが、これによると協議委員は全て各派交渉委員から指名されているのが分かる。⁽⁷⁵⁾

協議会では両院とも各院議を主張して譲らず、松平が「先例ト言ッテモ宜イヤウナコト」として商議委員を設けることを主張した。これに対して尾崎は問題が二つ以上あるときには商議委員を設けることは有効であるが、今回のようにただ一つの場合何等の結果も得られないと発言したが、結局委員を設けることとなった。⁽⁷⁶⁾

貴族院側は松平、堀田、小松原の三名、衆議院側は大岡、山本、石田の三名がそれぞれ商議委員として指名され協議を行ったが、尾崎の懸念した通り妥協は得られなかった。そして商議委員が成案は得られなかったことを協議会に報告したのち採決となり衆議院案について無記名投票の結果、賛成十一票に対して反対八票により衆議院案が協議会

の成案として可決した⁽⁷⁷⁾。両院対立にもかかわらず三票の差がついたのは貴族院側の田中源太郎が賛成に回ったためである⁽⁷⁸⁾と見られている。協議会の成案は衆議院で可決したのち貴族院に送られた。そして本会議では土曜会を中心に反対演説が行われたのち採決となり、一四七対四八で成案を可決し予算成立となった。

協議会の開催に当たり、誰が委員となるかは注目の的であった。『中央新聞』は「衆議院は既に政友会代議士のみを以て之に当てたるを以て貴族院にして若し一二軟派の議員を以て協議員中に加んか勝敗の数は既に予知するに難からず、故に貴族院は此方法を取るに内定し居れり云々」と報じ⁽⁷⁹⁾、衆議院の優勢を伝えている。そして両院の委員が確定するとその顔触れから協議の成行を次のように予想した。

両院協議会は衆議院の方は政友会員のみを委員に選挙して一錢一厘たりとも譲歩せざる擬勢を示せるに貴族院の委員を見れば堀田三島の研究会、小沢、久保田の土曜会、船越、小松原の茶話会、紀の木曜会、田中の丁酉会、有地、松平の無所属に分れ其内茶話会木曜会は寧ろ譲歩説にして研究会一部にも譲歩説あり田中源太郎氏は政友会員なれば是は始より衆議院側に賛成すべく仮令土曜会其他の硬説を持って飽くまで貴族院をして暴虎憑河の挙動に出でしめんとするも軟派議員の委員に挙げられたる多くの上田中氏の政友会員なることも委員に推挙したれば貴族院の大勢は昨日報道の如く協議会に於て譲歩するの意思明なりといふべし⁽⁸⁰⁾。

貴族院側に政友会員である田中のほか木曜会や茶話会など譲歩説の委員が多く含まれていることに鑑みて、貴族院が譲歩するであろうと判断されている。

また『報知新聞』は二月十日には両院協議会が性質上双方五分の交譲が必要であるとした上で、今回は交譲の余地がないため「協議会の結果は十中八九まで予算不成立に帰するの外なかる可し」と伝えている⁽⁸¹⁾。しかし同紙も翌日以

降には政府が貴族院に対して「熱心運動」しており、「上院の譲歩を見るに至らん」との政友会の観測を示し、両院協議会は「貴族院方面の譲歩に依りて無事円満に局を結ぶ事となる」であろうと報道した。⁽⁸³⁾

協議会では事前の予想ほど差はつかず、両院の協議も整わなかったものの衆議院案が成案とされた。衆議院案を成案とした以上注目されるのは貴族院での採決であった。貴族院の形勢について土曜会に近い『日本』は上院通の話として「土曜会は全会一致にて協議案反対に決し居り研究会も亦意気勃勃たるべからざる形勢なれども愈々反対と云ふに際せば多少内部の歩調を乱だすことを免れざるべく而して土曜会は可否相伴ばすと云ふ実況なるを以て或は予算の不成立を見るに至らんも知るべからず」と伝え、予算不成立の可能性に言及している。⁽⁸⁴⁾

一方で『中央新聞』は各派の意向について「各団体中茶話会、丁酉会、無所属派等に属する議員の多くは殆んど協議会成案に賛成して予算を成立せしむるに一致し土曜会の意嚮亦些細の金額の為に巨額なる予算をして不成立に帰せしむるは頗る遺憾なりと云ふ」と伝えている。そして土曜会が協議案に反対のため研究会もこれに加担すれば一大勢力となるが、研究会では三島一派が院議尊重を唱えるものの、堀田など予算成立を穩当とする勢力が多数であるため、結局のところ予算成立は疑いないと判断している。⁽⁸⁵⁾

こうした情勢で貴族院は成案を採決した結果、前述の如く土曜会の反対にもかかわらず差で可決して予算は成立した。これは政府の働きかけにより得た成果であり、両院の協議は整わなかった。しかし協議会の機能という点から見ると、機能したと見ることも出来る。成案は衆議院で政友会が委員を独占し、貴族院でもあえて政友会員を委員に含んだ指名を行ったことで得られたのであって、ただ単に貴族院が当日の議長を出したことで敗れたわけではない。貴族院がこのような結果を承知の上で委員を選出したと考えると、協議会は機能したと捉えることも可能であろう。

憲政擁護運動を経て大正三年に政友会を与党とする第一次山本権兵衛内閣の下で開かれた第三十一議會では大正三年度歳入歳出総予算案のうち貴族院が衆議院の三千万円削減した海軍拡張費から更に四千万円削減したことを巡って

両院協議会を開くこととなった。

衆議院では選挙の結果、伊藤大八、改野耕三、長島鷲太郎、佐竹作太郎、野田卯太郎、鶴原定吉、村野常右衛門、井上角五郎、小川平吉、菅原伝の政友会員十名が委員となり、貴族院では議長指名により二条基弘、柳沢保惠、曾我祐準、入江為守、牧野忠篤、有地品之允、田健治郎、目賀田種太郎、吉川重吉、桑田熊蔵が選ばれた。⁸⁵⁾

協議会では両院譲らず例によって小委員会を設けることとなり、衆議院からは伊藤、改野、野田、貴族院からは柳沢、曾我、田が選出された。しかし小委員会でも妥協案は成立せず、再開した協議会でも相変わらず両院とも各院議を主張したため、ついに成案が作られないまま衆議院案について採決することとなった。当日の議長は抽選により貴族院側が務めたから同案は可決したが、交渉は事実上決裂であった。成案は衆議院本会議を通過後に貴族院本会議で否決された。これにより大正三年度の予算は全部不成立となった。⁸⁷⁾ 協議会の前から妥協は不可能と見られており、また同議案はシーメンス事件の影響を受けて内閣不信任の意味合いも含み、貴族院も倒閣を目指していたのではやや妥協の余地はなかった。

ともあれ同議案は予算に関する両院協議会が初めて否決される事例となった。そしてこれ以降予算が両院協議会に持ち込まれることはなくなった。協議会が機能したかどうかを判断する材料としては必ずしも適切な事例とは言えないかもしれないが、予算案が協議会回避の方向へ進む決定的な契機であったことは確かである。⁸⁸⁾

以上衆議院で政友会が委員を独占するようになった時代の予算に関する協議会の展開を見てきた。ここでは衆議院の委員が政友会のみであるのに対して、貴族院からは衆議院に同調する委員も選ばれたために協議会は衆議院優位が予想された。しかし実際には貴族院の委員も院議を尊重して簡単に衆議院に同調することはなかった。

五 むすび

ここまで両院協議会の運用の実態を委員の選出過程と予算案を中心に見てきた。最後に本稿から得られた知見を整理してむすびとしたい。

貴衆両院の協議委員の選出方法は時代とともに変遷していった。両院の議院規則では無記名、連記の投票により選挙することとなっていたが、実際に議会が始まると運用方法は変化していく。貴族院では帝国議会の開設当初こそ選挙を行っていたものの第十議会で規則を変更したのちは議長指名に統一し、それ以降は変化しなかった。一方で衆議院では多数会派の思惑によりしばしば選出方法が変更された。議会開設後しばらくは議長指名が慣例とされ、反対派も含む各派から委員を選出して協議に臨んでいたが、政友会の成立を契機にこうした運用方法が変更されることになった。予算案のような重要法案の場合には正式に選挙することによって協議委員を政友会で独占し、それ以外の議案については従来通り議長の指名によって各派から選出したのである。そうすることで他派の意向が反映される可能性を排除して妥協点を見出したのであった。そしてこうした政友会の手法がやがて一般化すると、選挙を省略して議長が選挙の場合と同様の結果となるように委員を指名することになったのである。こうして協議委員選出方法の慣例は確立した。

予算に関する両院協議会は、基本的に二つ以上の争点がある場合に両院の互譲によって協議が成立していた。そして成案作成に際して重視されるのは協議委員それぞれの意思よりもむしろ各議院の情勢であった。それゆえに第三議会や第十五議会のように委員の顔触れから予想されるのは反対の結果がしばしば現れたのである。そして多くの場合、予算成立の為に与党的立場にある勢力が大きく譲歩することで協議会を機能させていた。

また第三議會で議論となった予算の全部、一部不成立説の対立は全部不成立で決着した。制度設計時に起草者が意図していたように一部不成立説を採用していれば第三十一議會のような予算不成立は避けることができたであろう。しかしそれは一方で、本會議で多数を占める反対勢力による意図通りの削除を可能とするものであった。なぜなら削除を望む勢力は協議会の成案を本會議で否決すればよいからである。そうなれば敢えて協議に応じる必要はなくなり、予算に関する限り協議会は形骸化していただであらう。

しかし現実には全部不成立説を採ったことで協議会は活性化した。基本的に予算の削減はしても不成立までは望まなかった兩院にとつて協議会で妥協を図るほかなかった。それゆえに協議会は機能したのである。予算案に関する限り協議会は運用過程において制度設計当初想定されていたよりも大きな役割を与えられたと言つてよいであろう。そしてそれは多くの場合政府にとつてもより望ましい結果をもたらすものであった。

こうして帝国議會において協議会が機能した要因を見出し、運用の一端を明らかにしたが、本稿で扱ったのはもとより兩院協議会のすべてではなく、運用といつても委員の選出方法の変遷と予算案に関する事例研究に限られている。法律案の事例など課題は残っているがそれらは今後の課題としたい。

- (1) 拙稿「帝国議會における兩院協議会制度の導入過程について」『法学政治学論究』第一〇四号、平成二七年、一七九頁。
- (2) 今野或男『国会運営の法理』（信山社、平成二十二年）、七五頁。
- (3) 同右、八三―八四頁。
- (4) 但し貴族院では「帝国議會時代の先例は一切が失われたものとして意識的にこれを排除し」というから、先例の継承は衆議院に限られる（同右、八四頁）。
- (5) 開催決定は六十回、そのうち五回は開催に至らず会期切れとなった。
- (6) 田口弼一『委員会制度の研究』（岩波書店、昭和十四年）、五五二―五五三頁。

- (7) 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數ヲ得タル者ヲ当選人トス同數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。各部とは帝国議院に設けられた制度で、政党による議会支配への警戒から、議院設立当初はこの部を単位とした議事運営が考えられていた。議員全員が部に振り分けられ、それぞれの部で部長や理事などを選出したが、次第に部の機能は形骸化していった。
- (8) 衆議院事務局編『衆議院委員会先例彙纂草案』（衆議院事務局、明治三十五年十一月編纂）、六四三頁。
- (9) 衆議院事務局編『衆議院委員会先例彙纂』（衆議院事務局、昭和十七年十二月改訂）、一九一頁。
- (10) 註7で紹介した「部」において委員の投票を行い、それを合算する方法。
- (11) 『帝国議会衆議院議事速記録』四（東京大学出版会、昭和五十四年）、六三九頁。
- (12) 「両院協議会の遺聞」『朝野新聞』（明治二十五年六月十六日付）。
- (13) 前掲『帝国議会衆議院議事速記録』四、六三九頁。
- (14) 『帝国議会衆議院議事速記録』六（東京大学出版会、昭和五十四年）、七一七頁。
- (15) 同右、七九七頁。
- (16) 同右、九〇四頁。
- (17) 田口弼一『帝国議会の話』（啓成社、昭和六年）、三二五頁。
- (18) 『帝国議会衆議院議事速記録』十七（東京大学出版会、昭和五十五年）、二八〇頁。
- (19) 同右、二八〇頁。
- (20) 「予算案に関する協議委員」『東京日日新聞』（明治三十四年三月二十一日付）。
- (21) 原奎一郎編『原敬日記』第三卷（福村出版、昭和四十年）一六頁。
- (22) 『帝国議会衆議院議事速記録』三十二（東京大学出版会、昭和五十六年）、八二一頁。
- (23) 『帝国議会衆議院議事速記録』五十八（東京大学出版会、昭和五十八年）、二六七頁。
- (24) 「民政党内部に幹部不満の声 委員選定の手違から」『東京朝日新聞』昭和七年九月四日付。
- (25) 『帝国議会貴族院議事速記録』四（東京大学出版会、昭和五十四年）、四二八頁。
- (26) 「両院交渉委員会決議の顛末」『国会』（明治二十五年六月十八日付）。
- (27) 『帝国議会貴族院議事速記録』九（東京大学出版会、昭和五十四年）、三二三頁。

- (28) 『帝国議会貴族院議事速記録』十（東京大学出版会、昭和五十四年）、三六四頁。
- (29) 『帝国議会貴族院議事速記録』十二（東京大学出版会、昭和五十五年）、三二頁。
- (30) 貴族院事務局編『第三回帝国議会両院協議会議事速記録第一号』（貴族院事務局、明治二十五年）、一頁。
- (31) 同右、一—六頁。
- (32) 前掲「両院協議会の遺聞」。
- (33) 「協議会の委員」『毎日新聞』（明治二十五年六月十四日付）。
- (34) この問題はいわゆる六十七条費目問題に類する性質の問題であったと考えられる。
- (35) 『帝国議会貴族院委員会速記録』一（東京大学出版会、昭和六十年、八九—九五頁）。
- (36) 「井上毅氏の意見を評す」『東京日日新聞』（明治二十五年六月十日付）、「予算復活に関する両院の交渉問題」『国会』（明治二十五年六月九日付）など。
- (37) 「予算権に関する憲法上の大問題」『郵便報知新聞』（明治二十五年六月九日付）など。
- (38) 坂井雄吉氏はこの間の両院の権限争議について「一、貴族院は衆議院の削減修正案に対して新項を加える（つまり政府案を復活する）権限を持つか否か、二、両院協議会の後なお両院の議が一致しない場合、予算案は全部が（つまり問題の不一致の部分のみならず）廃案に帰すべきものか否か、を争点とするもの」と整理したうえで、井上はいずれも否とし、枢密院でその解釈通りに勅裁が下ったと述べている。しかしより正確に言うとなつたのは前者だけで、後者については本稿で述べるように公式なものにはならなかつた（坂井雄吉『井上毅と明治国家』、東京大学出版会、昭和五十八年、二六一頁）。
- (39) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝』史料編第四（國學院大學図書館、昭和四十五年）、二九五頁。
- (40) 伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』（塙書房、昭和四十九年）、四三八頁。
- (41) 「井上毅氏の予算議定に関する意見」『東京朝日新聞』（明治二十五年六月九日付）、「井上毅氏の意見并批評」『東京日日新聞』（明治二十五年六月十日付）など。
- (42) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝』史料編第五（國學院大學図書館、昭和五十年）、一五六頁。
- (43) 「井上毅問議」C—七八（梧陰文庫）國學院大學図書館蔵。
- (44) 前掲『井上毅伝』史料編第四、二九五頁。

- (45) 「ロエスレル答議」C—七八(前掲「梧陰文庫」)。
- (46) 「奥国憲法第十三条(パテルノストロ答議)」C—七八(前掲「梧陰文庫」)。
- (47) 「モスタフ答議」C—七八(前掲「梧陰文庫」)。
- (48) 「明治二十五年六月十二日付谷干城宛井上毅書簡」(「谷干城関係文書」、立教大学図書館蔵)。
- (49) 大久保達正監修「松方正義関係文書」第八卷(東洋研究所、昭和六十二年)、四一五頁。
- (50) 『第三回帝国議会両院協議会議事速記録第一号』(貴族院事務局、明治二十五年)、一—六頁。
- (51) 「予算に関する憲法論」『東京朝日新聞』(明治二十四年一月二十一日付)。
- (52) 「両院協議会速記録(予算第一号)」(マイクローフィッシュ「帝国議会衆議院委員會議録」国立国会図書館議事会官庁資料室蔵)一頁。
- (53) 同右、一—六頁。
- (54) 同右、六頁。
- (55) 「両院協議会」『東京日日新聞』(明治三十年三月二十日付)。
- (56) 前掲『帝国議会衆議院議事速記録』十二、五三〇頁。
- (57) 前掲『帝国議会貴族院議事速記録』十二、三二五頁。
- (58) 同協議会に関しては速記録が見当たらないので、簡略な『衆議院委員会會議録』によっている。そのため二名ずつの委員は貴族院から松平、衆議院から堀田が選ばれたことは會議録より確認できるが、両院のもう一名は不明である。
- (59) 「衆議院委員会會議録」(衆議院事務局、明治三十三年)、一七一—一七二三頁。
- (60) 『帝国議会衆議院議事速記録』十八(東京大学出版会、昭和五十五年)、六一八—六一九頁。
- (61) 「若松築港補助費復活の内定」『東京朝日新聞』(明治三十三年二月十八日付)。
- (62) 「若松築港補助費復活に就て」『東京朝日新聞』(明治三十三年二月二十一日付)。
- (63) 「両院協議会議事速記録第二号(明治三十四年度歳入歳出総予算並明治三十四年度各特別会計歳入歳出予算)」(前掲「帝国議会衆議院委員會議録」)一頁。
- (64) 「両院協議会」『東京日日新聞』、「予算の協議案」『報知新聞』、「両院予算協議会」『国民新聞』、(以上明治三十四年三月二十三日付)。

- (65) 「両院協議委員会」『中央新聞』(明治三十四年三月二十三日付)。
- (66) 前掲「両院協議会議事速記録第二号」(明治三十四年度歳入歳出総予算並明治三十四年度各特別会計歳入歳出予算)、「五—六。」
- (67) 「予算案協議の成行」『時事新報』(明治三十四年年三月二十一日付)。
- (68) 「予算不成立の害」『国民新聞』(明治三十四年三月二十日付)、「両院協議会の前途如何」『東京朝日新聞』(明治三十四年三月二十一日付)、「両院協議会」『毎日新聞』、「両院協議の結果如何」『二六新報』以上(明治三十四年三月二十二日付)。
- (69) 「製鋼所問題」『二六新報』(明治三十四年三月二十二日付)。
- (70) 前掲「両院協議会の前途如何」。
- (71) 「予算の協議会に就て」『時事新報』(明治三十四年三月二十二日付)。
- (72) 「星氏の対両院協議会意見」『大阪毎日新聞』(明治三十四年三月二十二日付)。
- (73) 小林和幸「明治立憲政治と貴族院」(吉川弘文館、平成十四年、二七一—二七二頁)。
- (74) 「明治三十五年度歳入歳出総予算案両院協議会会議録(速記)」(前掲「帝国議会衆議院委員会議録」)一頁。
- (75) 「今後の予算復活問題」『東京朝日新聞』(明治三十五年二月八日付)。
- (76) 前掲「明治三十五年度歳入歳出総予算案両院協議会会議録(速記)」三頁。商議委員とは意見調整のため、慣例的に両院の協議会委員中から三人ずつ程度指名された委員のことで、法律上の規定があるわけではない。
- (77) 同右、一—四頁。
- (78) 「両院協議会」『東京日日新聞』、「協議会、復活否決」『東京朝日新聞』、「両院協議会」『日本』(以上明治三十五年二月十三日付)。
- (79) 「貴族院の譲歩」『中央新聞』(明治三十五年二月十日付)。
- (80) 「予算案の成否」『中央新聞』(明治三十五年二月十一日付)。
- (81) 「貴族院と政友会」『両院協議会の前途』『報知新聞』(明治三十五年二月十日付)。
- (82) 「上院譲歩運動」『報知新聞』(明治三十五年二月十一日付)。
- (83) 「上院譲らん」『報知新聞』(明治三十五年二月十二日付)。

- (84) 「貴族院の形勢」『日本』(明治三十五年二月十四日付)。
- (85) 「予算遂に成立せん」『中央新聞』(明治三十五年二月十四日付)。
- (86) 「大正三年度歳入歳出総予算案両院協議会議事速記録」、一頁。
- (87) 同右。
- (88) 「両院協議会如何」『東京朝日新聞』(大正三年三月十五日付)。
- (89) もっともこれ以前から予算を協議会へ持ち込むことは危険であるとの認識は存在しており、明治四十年には当時内閣総理大臣であった西園寺公望が桂太郎へ宛てた手紙のなかで予算案について「政府原案通り貴族院ニ於テ可決セラレ度候。若シ一度衆議院え廻リテ協議会ト相成候テハ、貴説ノ通り其成立頗ル危険ト考ラレ候」と伝えている(千葉功編『桂太郎関係文書』東京大学出版会、平成二十二年、二〇六―二〇七頁)。西園寺・桂ともに予算を協議会に持ち込むことは危険であるとの認識を共有していたことが窺える。

横山 寛 (よこやま ひろし)

所属・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
 所属学会 日本法政学会
 専攻領域 近代日本政治史
 主要著作 「帝国議会における両院協議会制度の導入過程について」『法学政治学論究』第一〇四号(二〇一五年)