

第 50 議会における議院法改正をめぐる審議 — 貴族院の予算審議期間について —

西尾 林太郎

護憲 3 派による第 1 次加藤高明内閣は貴族院改革の一環として議院法第 40 条の改正を目指した。それは特に期限が定められていなかった貴族院の予算審議期間について、衆議院と同様の審議期間を設定しようとするものであった。大正 10～12 年にかけての帝国議会では貴族院における予算審議が長引き、予算案の議会通過は会期末ぎりぎりの 3 月下旬となった。そのことが内閣を脅かした。こうした貴族院の恐威を取り除くことがこの議院法第 40 条改正の目的であることは、この議会の審議に明らかである。

はじめに

護憲 3 派内閣(第 1 次加藤高明内閣)は、第 49 議会の衆議院における貴族院改革建議案の採択(大正 13 年 7 月 17 日)を受け、第 50 議会に貴族院改革案を提出した。それは①貴族院令改正案、②議院法中改正法律案、③貴族院令第 6 条の議員選挙に付衆議院議員選挙法中罰則の規定準用に関する法律案の、3 つから成る。明治憲法下では、上院である貴族院の構成は貴族院令なる勅令によるものであったが、その第 13 条の規定によりその改正は貴族院の同意が必要であった。したがって、過去にその改正の必要性は叫ばれたものの、歴代の内閣はこの「鉄壁」に挑戦することはなかった。しかし護憲 3 派内閣はそれに挑戦し、①について貴族院の同意を得ることに成功し、微温的と揶揄されながらも一応の貴族院改革を達成した。なお、③は①における多額納税者議員の増員とその選挙人の増加にともなう措置である。

これに対し②は廃案に追い込まれた。しかし、後継の憲政会単独内閣は②を再度、第 51 議会に提出した。ところが、それは貴族院の同意を得られず、廃案においこまれ、52 議会に議員立法という形でやっと成立した。その法案は 3 度とも衆議院をほぼ全会一致で通過した。衆議院はなぜ、かくもその成立にこだわったのであろうか。他方、貴族院はなぜそれに反対したのか。私は、先に①を中心に貴族院改革の政治過程について検討した¹⁾。それを受けて本稿では②の議院法改正を中心に貴族院改革について検討する²⁾。そこで衆議院がこの法案の成立にこだわった理由も自ずと明らかになる。

さて、議院法とは、言うまでもなく帝国議会の一般通則を定めたものであり、日本国憲法下の国会法に相当する。護憲 3 派内閣すなわち第 1 次加藤高明内閣が改正しようとしたのは議院法第 40 条であった。すなわち現行の第 40 条に「予算案が貴族院に移された時は予算委員はその院に於いて受け取りの日より二十一日以内に審査を終り議院に報告すべし」の一項を付け加えようとしたのである。この時、第 40 条では衆議院での予算審議期間を 21 日以内と限っていたのに対し、衆議院の審議案を受け取った貴族院についてはその審議期間が特に定められていたわけではない。それゆえに加藤内閣は、「彼此権衡を得せしむる為」³⁾すなわち貴衆両院

対等主義の立場より、貴族院にも同様な予算審議期間を設けようとしたのである。しかしそれは表向きの理由であった。加藤内閣が貴族院の予算審議期間を衆議院と対等に 21 日に限ろうとする目的は貴族院の権限そのものを縮小することであった。

憲法第 42 条の規定により帝国議会の通常会の会期は 3 ヶ月である。ほとんどの通常会は 12 月に招集された。それは大抵 12 月 20 日前後に召集され、年末年始の休会を挟んで 1 月 20 日前後に再開されることが慣例であった。会計法第 7 条では「歳入歳出の総予算」は「前年の帝国議会集会の始」に議会に提出されることになっているが、実際に提出されるのは年明けの再開直後であった。予算案は先議権を持つ衆議院の審議を経て 2 月 20 日前後に貴族院に回付される。貴族院はその回付案を政府原案を参照しつつ審議し、3 月下旬に本会議で可決することで次年度予算成立の運びとなる。要するに、次年度予算は帝国議会の閉会ぎりぎりに成立することが多かったのである。

ところで、2 月末から 3 月にかけて、予算関連法案や本予算とは別に追加予算案の審議も入ってくるので、貴族院ではこの時期に審議が輻輳することが通例であった。それでも会期延長がなされたのは第 50 議会開会(大正 13 年 12 月 26 日)までに 9 回を数えるのみであった⁴⁾。それゆえ帝国議会が通常議会として実質的に開かれるのは、2 ヶ月余りの期間であり、貴衆両院が予算審議に費やす時間はさらに少なくなる。

ここで一つ問題が生ずる。衆議院に対し予算を後から審議する貴族院では、会期末を控え予算案や法律案の審議が輻輳する。そのなかで、予算審議の進捗は時の政府の最大関心事であろう。ここに予算案の通過を急ぐ余り、時として政府は貴族院に妥協することすらありうるであろう。要するに貴族院は可処分所得ならぬ「可処分時間」disposable time⁵⁾の消費を調整・コントロールしつつ、歴代の政権を掣肘した。それゆえ、この「可処分時間」消費の調整権はまさしく、院の組織について自己決定権を持ち、解散がない貴族院の政府・与党および衆議院に対する権力の源泉であった。

ではどのような議論を経て議院法第 40 条は改正されようとしたか。本稿は以上のような問題意識に基づき、第 50 議会での審議をもとにこの問題について検討したい。基本資料として衆議院事務局編・刊『議院法改正経過概要』を使用する。これは A5 判でページ数 1379 という大部のものであり、第 1 帝国議会(1890 年 12 月召集)以来第 67 議会(1935 年 12 月召集)までの、いくつかの議院法改正を巡る貴衆両院の本会議や委員会での審議の速記録集成ともいえるべきものである。それは昭和 11(1936)年 8 月に衆議院事務局によって刊行されたが、公開された本会議・委員会の速記録だけでなく、上程されたが審議に至らなかった改正法案も網羅的に収められている。なお、この資料集からの引用については、読み易さを考慮して片仮名を平仮名に直した。

1. 明治期の改正

まず、予算審査期間をめぐる帝国議会はどのような対応を取ってきたのか。

この問題は実に第 1 帝国議会以来の問題であった。院議には上らなかつたものの、最年少の改進黨議員高田早苗(埼玉県選出、後、早稲田大学学長)は、議院法の全面的かつ大幅な改定内容をもつ改正案を明治 23 (1890) 年 12 月 12 日、衆議院に提出した。ここで高田は現行の第

40 条に「但し時宜により議院の許諾を経て其日限を延ばすことを得」⁹⁾との条文を追加し、藩閥政府が意図した審議期間を必要に応じて各議院がそれを延長できる可能性を確保しようとしたのである。その他、勅選による議長の実質的な決定権を議院の側に確保することを目指すなど、議会の権限強化を志すものであった⁷⁾。

第 2 議会にも高田は 4 名の議員と連名で同様に全面的な改正案を提出した。それによれば衆議院での予算審議期間を現行の 15 日以内から 20 日以内と 5 日間延長し、第 1 議会提出案と同様に「但し時宜により議院の許諾を経て其日限を延ばすことを得」(高田案 38 条)としている⁸⁾。この高田以下 4 名による改正案は明治 24 年 12 月 2 日に衆議院に提出され、本会議第 1 読会で委員会付託となり、委員会は審議した後報告書を作成したが、12 月 12 日に衆議院が解散されたため、本会議にそれは報告されないまま議決未了となった。続いて第 4 議会、第 5 議会にそれぞれ加藤平四郎(岡山県選出、自由党)や加賀美嘉兵衛(山梨県選出、中立)らにより議院法改正案が衆議院に提出された。前者は院議にも上らず、後者は委員会付託となったが衆議院解散のため、その報告が衆議院本会議でされなかった。その何れの改正案も衆議院における予算審議期間を現行の 15 日より長い 20 日としていた⁹⁾。

日清戦争中の第 8 議会にも、高田は予算審議期間を 20 日以内とする条項を含む改正案を提出した¹⁰⁾。開会初日の提出である。それは若干の修正を経て、28 年 3 月 14 日に衆議院を通過し、即日貴族院に送られた。貴族院では 3 月 18 日に第 1 読会を開き委員会付託を決定して曾我祐準、岡部長職をそれぞれ委員長、副委員長とする委員会が組織されたが、その委員会は開会されなかったようである。同議会は 3 月 27 日に閉会しており、委員会の組織は会期を余すところ 9 日のことであった。会期末とはいえ、1 度も委員会が開催されなかったその理由は明らかではない。

なお、政府は第 40 条を含めて議院法の改正には反対であった。政府委員として貴族院本会議に出席した内務次官・松岡康毅は、現行法でも衆議院での予算審議は長引くので「貴族院が予算案に対して十分調べをすると云ふ期間の在つたことは数度のうちで甚だ少ない……尚改正して斯う云ふことにうなりますると予算と云ふものは衆議院の持ち切り見たやうになりまして貴族院は愈々之を議すると云ふ時間を少なくせられると云ふことは免れない」と述べ¹¹⁾、改正に難色を見せた。彼自身明治 24 年 12 月以来勅選議員として貴族院の構成員であった。この法案成立により時間的に貴族院の予算審議は十分でない、衆議院の審議期間が増える反面、会期末での貴族院のそれがますます少なくならざるをえないと、おそらく彼は自らの体験を踏まえつつ指摘したのであろう。

それにしても、藩閥政府の予算をチェックする民党に対し、貴族院は短期間で予算案を通して来たことが、この松岡の発言からも伺える。改進黨すなわち民党に属する高田は、議院法第 40 条を改正することで、民党側の「可処分時間」管理権の強化を目指そうとしたのである。実現すれば、少なくとも民党側にとってその政治的効用は小さくなかった。

続いて高田が議院法改正案を提出したのは、内閣が替わって松方内閣の下で召集された第 10 議会である。高田は第 1 議会における提案趣旨説明で「行われ易きことを期し……如何にしても変へなければならぬものだけ前に列べました訳でございます」¹²⁾と述べる。なるほど先の第 8 議会のそれよりもさらに厳選されたようである。そうした改正案のなかに引き続き予算審

査期間を 20 日とする第 40 条の修正も、また含まれていた。

今回の改正案は議会在閣が再開された 1 月 27 日に衆議院に提出され、3 月 2 日に委員会付託となり、8 日委員会報告を受け、13 日本会議は委員会案を可決し、貴族院に同改正案を送付した。さて貴族院はこれを 3 月 18 日の本会議で委員会付託とした。委員長は岡部長職、副委員長は三浦安である。3 月 24 日、三浦は委員会席上、憲法付属の法律である議院法の改正を軽々しく行うべきではない、いまだ議会は 10 回を数えるのみであって改正は時期尚早であると述べ¹³⁾、改正に反対した。結局委員会は改正を否決すべきとの報告を採択した。27 日に閉院式が執り行われたが、その報告書が貴族院本会議で院議に付せられることなく、高田案は廃案となった。

ところで第 10 議会において、政府は高田案に対し、いかなる態度を取ったか。従前の内閣と同様に総じて改正に消極的ではあったが、法制局長官・神鞭知常は 3 月 5 日の衆議院特別委員会での逐条審議の折に「賛成することを躊躇せず」「政府は不同意にあらず」「政府は同意なり」など賛意を表す発言が少なくなかった¹⁴⁾。神鞭はこの時、落選中の元衆議院議員(京都選出)で、反藩閥政府の対外硬派の人物として知られていた。第 2 次松方内閣の法制局長官に彼が就任した経緯は明らかでないが、少なくとも内閣の一員として、神鞭は提携する与党進歩党が成立を目指す議院法改正案に対して好意的であった。

彼は、その第 40 条について「本状改正の一大理由は議会開期の始に正月休日の介在することなり。然るに議会の開期は目下改正の議ありてたぶん実行せらるへしと信するか故に従つて本状の改正は必要なきにいたらん」¹⁵⁾と、改正不要論をとった。彼は高田に対し、審査期間を 15 日としているのは会期 3 か月に対するものであるが、これを 20 日と改めるとしても「正月の休日その間に介在するものとすれば改正の効少なしと思ふ如何」問いかけた¹⁶⁾。これに対し高田は「正月休日」が使えなくても 5 日間の延長は審査上の便宜であり、それは「同日の談にあらず」と、それが衆議院の予算案審査にとっての効用は大きいと反論した¹⁷⁾。

続く第 11,12 議会には議院法改正案が提出されることはなかったが、第 13 議会に政府による改正案が提出された。地租増徴を含む増税案の成立をはかる山県内閣は、他方で議員歳費増額のため、議院法第 19 条の改正を目指した。すなわち現行の議長のみ 4000 円、副議長のみ 2000 円、議員歳費 800 円をそれぞれ 5000 円、3000 円、2000 円と改定するものであった¹⁸⁾。特に一般議員の歳費は 2.5 倍増である。これをめぐり貴衆両院は紛糾したが、結局明治 32 年 3 月 8 日に可決成立した。ちなみに、続く 14 議会に衆議院の憲政本党を中心とする反対派議員から、歳費を元に戻す議院法改正案が衆議院に対し提出されたほどである¹⁹⁾。

その後 16 議会に政府答弁の厳格な実施を意図した議院法改正案が菅野善右衛門から提出され、衆議院は通過したが、貴族院で否決された。続く 17 議会(明治 35. 12. 9 開会)に政友会の松田正久や大岡育造らにより、予算審議期間を 30 日に延長する第 40 条の改正案が開会早々の衆議院に提出されたが、12 月 29 日に議会在閣が解散されたことにより審議未了となった。この時、桂内閣は山県内閣以来の地租増徴の継続を目指した法律案を衆議院に提出していた。衆議院解散はこの継続案が衆議院で採決される直前のことである。これに反対する政友会の松田らによる議院法改正案の提出は、それへの対抗措置であった。同じく反対の憲政本党と共に地租増徴継続反対をめぐる院内での共闘を目指しての措置でもあったと考えられる。解散はこうし

た政党勢力への桂内閣のさらなる対抗措置であった。

議院法改正が議会で再び問題となったのは日露戦争後のことである。明治 38(1905)年 12 月 21 日、第 22 議会開会を前に桂内閣が総辞職し、明けて 1 月 7 日、第 1 次西園寺内閣が成立した。政友会内閣である。この内閣の下で開催された第 22 議会に、政友会の藤金作(福岡県選出)らから議院法中改正法律案が衆議院に提出された。この法案は松田らによる先の改正案と同様、第 16 議会およびそれ以前の改正案と比べ極めて単純であった。すなわちそれは「議院法中左の通り改正す。第 40 条中『15 日』を『21 日』に改む」²⁰⁾の 2 行だけである。

議会が終盤にさしかかった 2 月 27 日、藤はこの法案を提出し、翌 3 月 3 日第 1 議会でその提案理由を説明している。彼は、第 1 議会に提出された予算と比べ今日の予算は巨額である、しかるに 15 日では十分予算審査の権能を尽くすことができない、「是非とも本期では実は 30 日にも延べたいと云う希望でありましたけれども、貴族院との釣合を考えまして、21 日に修正いたしますのでございます」²¹⁾と述べた。

ところで、ここに 21 日とする根拠は何か。そもそも藤は周到な準備をした上で、この法案を議会に提出している。彼は綿密な調査を踏まえ、審議時間 21 日を引き出した。彼は、明治 24 年から 39 年にかけての 15 年間にわたる 4 期にわけ、各期を単位とした総予算(今日の一般会計)の変遷や同じく租税収入の変遷、及び第 9、第 16、第 22 議会における衆議院予算委員会の開会の回数と当該委員会の審議時間数一覧など 12 点の参考資料を作成し、法案付属資料として本会議に提出したのである²²⁾。その第 12 番目の資料が「貴族院予算審査日数」であり、第 15、16 及び 22 議会における審査期間と日数とが一覧表になったものである。それによれば、第 15、16 議会における貴族院予算審査日数がともに 21 日、開会中の 22 議会については 20 日である。それを踏まえて藤は続ける。「貴族院も丁度 15 議会から 15 議会までは矢張り 21 日になつて、本期の議会だけが 20 日になつて居ります」²³⁾と。彼は 15、16 議会における貴族院の審査日数と比べつつ、審査途中の第 22 議会ではすでに 20 日を数えていることを踏まえ、対等な審査日数として 21 日を貴族院に要求した。藤にしてみれば、今期議会において貴族院は少なくとも 21 日以上審査期間を要するに違いなかったのである。

これに対して政府側の対応はどうかであったか。3 月 9 日、特別委員会の求めに応じて政府委員としてその委員会の審議会に出席した法制局長官・岡野敬次郎は次のように述べた。従来政府は憲法付属の法律を改正しないという方針を採ってきたし、予算は各省にまたがる広範なものであるから政府委員総出で、その分平生の事務にも影響があったが、「予算も段々浩瀚になりまして 15 日では多少短き失するか疑もありますし、又単に 6 日だけ延ばすと云ふことでは格別えらい影響はないかと思われまので、政府においても本案に同意するに躊躇しない考であります」²⁴⁾と。岡野はこのように藤案に同意する意向を明らかにした。こうして藤案は衆議院を通過し、即日貴族院に送られた。

貴族院は 3 月 16 日平松時厚を委員長とする 9 名の委員を指名し、この法案の審議を開始した。この特別委員会は 3 月 22 日に会議を開いた。この時、岡野は政府委員として出席し、衆議院で述べたと同様な理由で 6 日間の審議延長は「当然」とし、大蔵省とも協議の上政府としてこれに同意する、²⁵⁾と述べている。これに対し、児玉淳一郎は憲法付属の法令なるが故にその改正には慎重でなければならず、「僅かな理由」で改正するのは「将来に悪例を胎す」とし

て反対した²⁶⁾。続いて以前から議院法改正に反対の姿勢をとり続けてきた三浦安は、今度は会期が6日延長されると、両院意見不一致が生じた場合、両院協議会を開く時間も確保できない、と反対した²⁷⁾。この委員会では児玉、三浦、古沢の3名が反対を表明したが、結局採決の結果、否決された。

しかし、3月24日にこの結果が貴族院本会議に報告されるや、研究会所属の男爵議員である菊池大麓は原案に賛成する発言をしている。彼は次のように述べる。すなわち、憲法付属の法律だからといって「一切改正なし」ということではないし、貴族院でも審査機関が「大概近頃毎年の例として3週間と云ふことになつて居るのであります……衆議院に於いて十五日のものを二十一日とするとすると云ふことは是は無理のない改正である……どうぞ諸君に置かれましても委員の決議に反対して原案をご賛成あらんことを希望いたします」²⁸⁾。菊池に続き特別委員である中島永元が委員会と同様原案賛成の論陣をはった。こうして一転、貴族院本会議は衆議院原案を可決したのであった。

以上のような経緯で衆議院の予算審査期間は6日間延長され、21日となった。それからほぼ20年たち、貴族院改革の一環として今度は衆議院と同様に貴族院にも予算審査期間が設けられようとしていた。

2. 両院均衡

加藤内閣による議院法の改正案が貴族院令の改正案と共に枢密院での審議に付され、貴革関連法令案審査小委員長の穂積陳重顧問官から枢密会議に報告があったのは、開会中の第50議会が終盤にさしかかった大正14(1925)年3月9日である。

この日、穂積は次のように報告した。まず政府の提案理由について「議院法ノ現行規定ニ於テハ政府ヨリ予算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ予算委員ハソノ院ニ於テ受け取りタル日ヨリ二十一日以内ノ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘキコトヲ定メタルモ、貴族院ニ於テ予算案ノ審査スルノ日限に付テハ何等の定を設ケス其結果両院ノ間に権衡を失スルノ嫌アルノミナラス貴族院に於テ予算案ノ審査を遅延して實際の支障を生スルノ虞ナキニアラサルカ故に本案を以テ予算案カ貴族院に移サレタルトキハ予算委員ハその院に於テ受け取りたる日より同しく二十一日以内に審査を終リ議院に報告スヘキ旨の条項を追加し之を今期の帝国議会に提出セントスルナリ」²⁹⁾と、両院均衡と審査遅延による〈支障ヲ生スルノ虞〉除去が今回の議院法40条改正の理由であると明言する。続いて彼は今回の程度の貴族院令の改正は「当面諸般ノ情勢ニ照ラシ」て「已ムヲ得サル所」³⁰⁾であるとする一方、「議院法中改正法律案ハ両院ノ間ニ権衡ヲ保チ事宜ニ適セシムルノ趣旨ニ於テ別ニ支障ナキモノト思料ス」³¹⁾と、〈支障ヲ生スルノ虞〉を問題にすることはなかったが、議院法第40条の改正は両院均衡という点で事宜に適した措置であるとした。

この改正案が帝国議会に提出されたのは翌10日である。まずそれは貴族院に上記の①、③と共に、すなわちいわゆる貴族院改革関連法令案の一つとして一括提出された。従ってこの議院法改正案は③とともに貴族院先議であった。こうなったのは、衆議院は貴族院令には関与できず、政府はこれら三法令は一体と考えられたからであろう。

貴族院では一通りの質疑応答を終了して、下記の27名から成る特別委員会に①②③が一括

して付託された。この 27 名を会派別に示せば次の通りである。

研究会 13 名

公爵 近衛文麿、伯爵 大木遠吉、伯爵 小笠原長幹、子爵 青木信光、子爵 牧野忠篤、子爵 前田利定、子爵 水野直、子爵 八条正隆、男爵 池田長康、馬場英一、鈴木喜三郎、佐竹三吾(以上、勅選議員)、横山章(多額納税者議員)

交友倶楽部 3 名

岡野敬次郎、鎌田栄吉(以上勅選議員)、鎌田勝太郎(多額納税者議員)

茶話会 3 名

石塚英蔵、倉知鉄吉(以上勅選議員)、矢口長右衛門(多額納税者議員)

公正会 3 名

男爵 阪谷芳郎、男爵 船越光之丞、男爵 藤村義朗

同成会 2 名

西久保弘道、菅原道敬*(以上勅選議員)

無所属 2 名

侯爵 佐佐木行忠、永田秀次郎(勅選議員)

純無所属 1 名

松本蒸治(勅選議員)

研究会および公正会はそれぞれ伯爵・子爵議員、男爵議員中心の会派である。今回、この 2 大会派はそれぞれ大臣経験者や常務委員など幹部クラスの人物をこの委員会に投入した。研究会の場合、筆頭常務近衛をはじめ、子爵議員の全部は常務か常務経験者である。さらに大木と前田は閣僚経験者でもある。公正会側も、阪谷はその指導者のひとりであり、貴族院の論客として知られていた。船越、藤村は福原俊丸と共に 3 F と称せられた男爵界の若手有力者であった。特に藤村は大正 10 年 9 月に貴革に関する私案を作成して各方面に配布した、華族界における貴族院改革の提唱者のひとりとして知られ、大正 13 年 1 月には清浦内閣の通信大臣に就任している。また、無所属(無所属派)の佐佐木は、後年、研究会を退会した近衛とともに火曜会を立ち上げ、その後の貴族院改革に尽力することになる³²⁾。

さて、この委員会は数日間にわたり議論を展開したが、3 月 25 日に委員会案を本会議で報告している。この委員会での議論の大半は構成員に関することで、①の改正の是非をめぐるものであった。議院法改正については特に阪谷芳郎が強硬に反対した。

彼が所属し指導する公正会は政府が貴族院改革関連法令案を提出することが大いに予想された第 50 議会再開を目前に、6 項目をあげ貴族院改革に反対するを決議をしたが、その第 3 項目に「議院法そのほかの改正はよつて貴族院の権限を縮小することをなさしめないこと」³³⁾を挙げて、議院法第 40 条の改正は貴族院の権限縮小であると指摘していた。かかる認識は政府側にも共通するものであったであろう。ちなみに、閣内に設置された貴族院改革委員会に補助委員として加った内務省土木局長・堀切善次郎は、大正 14 年 5 月、高等警察講習会において、貴族院の予算審議期間の改正で「貴族院の方が衆議院よりも有利な状態にあったものが一つ直され」ることになる、との認識を示している³⁴⁾。

さて 3 月 18 日阪谷は特別委員会席上次のように述べた。「貴族院の予算の審査は法律の審査

と相待ちますので、到底 21 日とか何日とか限ることはできない、・・・今度これを限ることになりますと如何にも法律が例えば貴族院に廻つたのが衆議院に又戻して協議会でも開かなければならぬやうな場合になつて来るとなかなか日数が掛かって、それが為に予算の審査を結了することが出来ないやうなことが起こるやうに思ふ、それで立法上の便利から申せば、貴族院の審査期限を限らぬ方が政府も貴族院も大変便利であるのでありますが、然るに之を限らねばならぬと云う理由は何処にあるのであるか、帝国議会として上下両院を通じてみると、何だか政府から権限を縮小されるやうに見える、・・・此の度はなんでも二十一日以内にやれと云ふことは従来の権限を縮小されるやうに見えるのであります」³⁵⁾。このように彼は予算関連法案をめぐる貴族院・衆議院が両院協議会など開いて調整していると時間が足りず予算案を慎重に審査ができない、として政府案に反対するのであった。これはまたこの時の貴族院の大勢意見であつたであろう。

これに対し政府委員としてこの会議に臨んだ江木翼内閣書記官長は、予算の審査期限というものは議院法が規定するところではなく、当初の議会では衆議院がほとんど会期の全部を僅か 2,3 日を残して予算を審議していた、その後「2 週間と云う立法が出来たかと記憶いたして居ります」³⁶⁾としつづつ次のように述べ、予算審議期間については事実上両院が同じであり、それを法律上制度化することは政府にとっても都合がよい、と続ける。すなわち彼は続けて言う、今日では予算審議とそれにかかわる法律の審議は「相追随を致して居ります・・・今期議会に於きましても既に予算に伴ふたる所の法律案の如きは全て委員会等の議了が済み又本会議に於ても早く既に済んだものもありますし、大体は全部議了になつて居るかと思はれるのであります。斯くの如き次第でありますから略々両院相均衡を得せしむる為に、また政府の方の都合から見ましてもなるべく早く予算が議了せられ、そうして予算に伴ふたる所の勅令其の他の準備をすることが出来ますれば、非常なる便宜を得る次第なのであります」³⁷⁾と。

それにしても内閣書記官長自身、議院法について理解が不十分である。江木は当初衆議院の予算審議には期限が設けられておらず、その後立法措置によって「2 週間」という期間が設けられたと述べているが、それは明らかに誤りである。制定当初から議院法第 40 条に 15 日と明記されている。このことは既に述べた。江木が問題とするのは現実において既定の両院の予算審議期間がそれぞれ 21 日であるということであり、法的根拠を持たない貴族院にもそれを与えようということである。しかし、法的根拠を与えることはまた法的制限を設定することでもある。したがってそれは貴族院改革でもあつた。

しかし、このような貴族院に対する政府の姿勢—それはまた憲法の番人を以て任ずる枢密院の姿勢でもあつたが、実は、それは立法者の意図とはかけ離れたものであつた。後年すなわち議院法第 40 条の改正案が可決成立した第 52 議会終了後、貴族院令をはじめ貴族院関連法規や議院法の起草を伊藤博文の下で担当した金子堅太郎は、予算案に関し衆議院の議決を貴族院が尊重することを前提に、貴族院の予算審議には期限を設けなかつたと、昭和 2(1927)年、初期議会を回想しつつ次のように貴族院関係者の会合の席上で語る。

〔予算案は一引用者注〕・・・最初の精神から言つて、衆議院から来たその儘でいいじゃないか、と伊藤〔博文一引用者注〕さんが言われた。ところが最も反対先鋒隊の三浦安、谷干城、山川浩、俗に硬派と当時言つて居つたが、それはいかん、我々は憲法上同等

の権を持って居るからという論がありましてやかましい。……期限なんということは貴族院には無いのだ。無いのが貴族院で予算を貴族院で議する精神であった。衆議院で人民の代表が予算委員会をして政府と交渉をして十分出来た案を』貴族院に持ってくれば貴族院は『オンブロック』で可とか否とか決めようというのが憲法制定当時の考えで、この予算議定規則には期限が無い。憲法にも無ければ議院法にも無い。貴族院令にも無い。従って予算細則にも無い。それも憲法制定の精神も然らず。唯それが貴族院に無いから期限を付けなければならぬという事は衆議院は憲法制定の趣旨に対しては権力を殺がれたことになる。明文には無いけれども精神はそこに在って、大変衆議院を尊重したのであった。その精神を善意に解せずして、一時の感情から悪意に解して貴族院も 3 週間と決められた、同等の権利にされたけれども憲法制定の精神に背く、背くのみならず議会に於いて衆議院と貴族院の予算に関する問題に付いては我々の制定の当初から、貴族院というものは期限などで議するものでない」³⁸⁾

要は、衆議院に対し予算審議の期限をつけなかったのは、予算に関しては貴族院より衆議院が優位にあり、貴族院の衆議院に対する自制を前提とした、と金子は言うのである。金子の言う通りとすれば、両院対等主義に凝り固まった貴族院の硬派や衆議院に柔軟に対応しなかった貴族院そのものが法的にも予算審議期間を設定されるという墓穴を自ら掘ってしまったのであろう。

さて、両院対等主義の立場から、初期議会以来、貴族院は予算審議に臨んできた。今度は同じく両院対等主義の立場から、貴族院は政党内閣によって予算審議期間を法的に制限されようとしているのである。これに対し、先に挙げた貴族院特別委員会はそれを甘受する代わりに、「但し已むことを得ざる事由ある時は貴族院は議決を以て之を延長することを得」との文言を但書きとして改正案に盛ることとし、さらにそれも特別委員のひとり松本蒸治の提案によりその延長できる期間は 7 日以内とした。

この委員会案は委員会です承された後ただちに本会議にかけられた。そこでは男爵中川良長が更に 1 週間の「優越なる審議期間を有するという事は、是は貴族院が衆議院に向かつての大なる侮辱である」³⁹⁾と、貴族院による修正に反対した。彼は数年来貴族院にあって貴族院改革運動を進めてきた数少ない改革派の一人であった。結局、しかし、多勢に無勢、委員会案が議決され、この修正案は即日衆議院に送られた。

3 月 25 日、これを受け衆議院は議事日程を変更し、同院本会議は貴族院送付案の審議を開始した。この法案を審議する特別委員会は小山松寿(憲政会、愛知選出)以下 18 名から構成された。同日開かれたこの委員会で、冒頭、政友本党の松田源治が発言し、貴族院の修正に対し同意するのかどうか政府の基本姿勢を質した。これに対し江木は「同意はいたしません」⁴⁰⁾と、きっぱり答えている。

この政府の姿勢の確認を受け、委員会は 1 週間の審議期間の延長の必要性について議論が集中したが、政友会の山崎達之助(福岡選出)は、貴族院における阪谷の発言を踏まえ、「最近数年の実情を見ますと予算関係の法律案が必ずしも予算案と同時に提出されて居ない、よほど遅れて提出されるやうな場合があるのであります……予算関係の法律案の提出については……今後嚴重に御取締になつて予算と同時に法律案も提出すると云ふ御方針を御執りになつて居

ると信じますが・・・」⁴¹⁾と、政府も予算関係法案は予算案と一緒に衆議院に提出する必要があるが、これが守られないところに貴族院において審議期間延長論が出てくる、と政府を迫及した。これに対し江木は「従来の慣例通に成るべく遵守したい」⁴²⁾と答えるにとどまった。

その後、松田が政府の姿勢を迫及したが、東武(政友会、北海道選出)は「貴族院に対して従来期間のなかつたのを期間を設けた云う事が極めて重要な意義を持つと考へる、この貴革全体を総合した改革の中に於いて、吾々は此の期間を設けたと云ふことが、実に骨子と考へて居る」⁴³⁾と述べ、さらに貴族院の予算審議期間が租税その他を負担する国民を代表する衆議院と同じ21日である必要は無い、「2週間ぐらいに短縮しても可なり」と平素考へているくらいなのだが、ここに来て「衆議院以上に7日の延長を加へるとは不当も甚だしい」⁴⁴⁾と断じ、貴族院が付した但書きを削除する修正動議を提出した。直ちに横山金太郎(憲政会、広島県選出)がこれに賛意を表明したが、野党である憲政本党の松田は党議が定まっていないという理由で態度を留保した。しかし、採決の結果、賛成多数で東の修正動議は採択された。これを受け、衆議院は再度議事日程の変更を行い、先の第1読会を再開した。衆議院は、小松特別委員会委員長の報告の後、第2読会を開き、第3読会を省略して特別委員会報告の通り、再修正案を可決したのである。

明けて翌26日、回付を受けた貴族院は回付案を本会議での審議に付したが、研究会の八条隆正が不同意を表明した。直ちに採決の結果、貴族院は不同意と決し、同院は衆議院に両院協議会の開催を求めた。

3. 両院協議会

両院協議会が開かれたのは、3月27・28日の2日にわたってである。丁度このころ普選法案をめぐる両院は鋭く対立し、同じように両院協議会が開かれようとしていた。

議院法改正案をめぐる両院協議会委員は次の通りである。

貴族院

侯爵佐佐木行忠〔純無〕、(議長)伯爵堀田正恒〔研究会〕、子爵牧野忠篤〔研究会〕
子爵前田利定〔研究会〕、(副議長)岡野敬次郎〔交友倶楽部〕、石塚英蔵〔茶話会〕、
男爵藤村芳朗〔公正会〕、松本蒸治〔純無〕、西久保弘道〔同成会〕、佐竹三吾〔研究会〕

衆議院

東武〔政友会〕、岩崎勲〔政友会〕、林田亀太郎〔革新倶楽部〕、野村嘉六〔憲政会〕
山崎達之輔〔政友会〕、(議長)武藤金吉〔政友会〕、田中善立〔憲政会〕、
小山松寿〔憲政会〕、(副議長)横山金太郎〔憲政会〕、作間耕逸〔憲政会〕

両院の両院協議会委員からそれぞれ議長、副議長が選出されているが、これは事前にそれぞれの議長、副議長を選んでおき、開催した両院協議会において交代でその議長を務めるためである。委員がそれぞれが所属する院の意向に拘束される時、議長を出した側が採決の時不利になることは言うまでもない。

ところで、議院法をめぐるこの両院協議会ではそれぞれの議院での議論が繰り返された。特に貴族院側から同院における予算審議が長引いた事実やその理由について具体的な意見が相

ついで述べられた。まず、岡野は「突発の事柄」のため予算審査に直ぐに移られないことがあったと、次のように述べる。「例えば予算総会、分科に移る前に於いて、随分近年は相当に貴族院に於いてもご承知のごとく予算に直接関係の無い事柄でも、政府に対して質問すると云うことが中々ある、これが為に数日を費やす、例えば・・・満鉄事件—満鉄事件は確か私の記憶に依れば予算総会で質問が起こった、是は相当長く時を費やしたと私は思って居る、さう云ったやうなことが起こると、自然所謂分科に移す時が遅れることになりまして、而して又予算の審査が十分に精細なることを得ないと云ふやふな虞もある」⁴⁵⁾。

また岡野に続き、前田は 3 月 25 日の衆議院特別委員会での東の発言を踏まえて次のように述べ、さらに自らが予算委員長であった第 44、45 及び 46 議会において貴族院の予算審議が長引いた事由に関して以下のように語る。

「近頃に取りまして審査期限の延長と云うことが時折ございますが、以前に於きましてはほとんど 21 日で以って審査が満了しておりましたことが多いのでございます、是は過去の統計を見ますと明らかになっております。近来此数年以来時々ございます、其最も日数の是まで多うございましたのが第 44 議会、第 45 議会、第 46 議会でありまして、是は私が委員長になっておりました時でございまして、時恰も原内閣から高橋内閣に互っております、第 44 議会に於きましては 10 日間、第 45 議会に於きましては 12 日間、第 46 議会に於きましては 7 日間、21 日よりもそれだけ超過して居ります、是は必ず東君に於いてもご記憶でございませうと考えて居りますが、一度は例の学校の昇格問題、一度は今岡野博士が述べられました満鉄事件で、綱紀肅正のやかましい議論が予算会にございました、それから 44 議会はなんでございましたか、一寸今胸に浮かびませぬのでございますが、やはり兎に角やかましい問題がございまして、此の問題と並行して予算会が開けて居りましたが為に時々予算会を開くことが不可能の場合が多かったのであります、殊に綱紀肅正に付きましては予算委員の希望もありまして、満鉄事件の調査を要求したと云うやうなこともありました、その調書の編纂に時日を要しましたと云うことでもござります。昇格問題の如きも左様でありまして是は中々貴族院ではやかましい問題でありまして、どうしても並行して開いて居りますと云うと予算会の審査が殆ど議会の会期だけでは足りないような、情勢が見えましたようなことで、左様な次第で昇格問題の方を先に致しまして、予算は後回しとしたと云うようなこともございました。左様な次第で斯様に 10 日間或は 12 日間延ばしましたことは甚だ遺憾でありましたが、当時の事情左様にいたしませぬければ予算を不成立ならしめるやうな懸念があったために予算をなるべく成立させたいと云う所から、已むを得ず期限を延長いたしましたのであります」⁴⁶⁾

なるほど前田が言うように、第 44、45、46 議会は共に貴族院を中心に議会は大荒れであった。原内閣下での第 44 議会(大正 9.12.27~10.3.26)では、高等工業学校、高等師範学校など 5 校の大学昇格に関する中橋文相の発言をめぐって貴族院の反政友会勢力が反発、文相不信任の意味を持つと考えられた文教肅正決議案が貴族院に提出された。さらに学校関係者ばかりか、東京・赤坂で貴族院督励内閣弾劾国民大会が開かれるなど院外にまでこの問題が飛び火した。

続く第 45 議会(大正 10.12.26~11.3.25)は、原の横死を受け成立した高橋内閣の下で開催された。野党憲政会や国民党による強い普選要求を受け、政友会を二分する内紛を抱え指導力を問われた高橋首相に対する貴族院野党の攻撃は厳しかった。会期末に貴族院与党の研究会主導

で綱紀肅正建議が採択されることで、高橋内閣は急場を凌いだ。第 46 議会(大正 11.12.27 に召集)は、加藤友三郎内閣の下で召集された。この議会では、日支郵便条約に関し枢密院が政府弾劾の上奏案を可決したことに端を発する対中国外交問題が貴衆両院で取り上げられ、貴族院では対外国策樹立の必要性をうたった建議案を超党派で可決することで、政府は辛くも窮地を脱したのである⁴⁷⁾。かかる貴族院予算委員会における公正会など貴族院野党の追及のため、44 議会、45 議会、46 議会は 21 日以内とされた予算審議期間をそれぞれ 10 日、12 日、7 日超過してしまった。

ここに貴族院予算委員会が衆議院から回付された予算案を受け取った日時は明らかでないが、前田によればそれから各議会の貴族院においてそれぞれ 31 日、33 日、43 日という時間が予算委員会の審議に費やされた。では、前田が言う貴族院予算委員会の審議期間 21 日という根拠はどこにあるのか。明治 24 (1891) 年に貴族院規則の付属規則として制定された予算案議定細則第 2 条に「議院は予算審査報告の期限を定め予算案を予算委員に付託すべし」とあり、貴族院では議会ごとに予算案の審査期限が定められた。この時、貴族院では衆議院と審査期限を同じとし、以後それが踏襲され、慣例として定着したものと思われる⁴⁸⁾。

ところで、28 日、佐竹が、貴族院事務局と衆議院での議院法特別委員会委員長の小山からそれぞれ提供された資料をもとに、上記 3 議会での予算審査の延べ時間を割り出した。以下はそれに関する佐竹の発言内容⁴⁹⁾を表にしたものである。

第 44～46 議会における予算審議時間の比較

	貴族院	衆議院	差分
第 44 議会	161 時間 41 分	106 時間 20 分	55 時間 21 分
第 45 議会	142 時間 56 分	109 時間 45 分	33 時間 11 分
第 46 議会	166 時間 6 分	127 時間 16 分	38 時間 50 分

出典：上記の佐竹三吾の発言をもとに筆者が作成

この日、こうした事実を踏まえつつ林田は、かかる審議時間の差分を 1 週間と見立て、衆議院に貴族院のような「1 週間だけの余裕」を求めると会期の終了までには予算を成立させることは「甚だ困難になりはしないか」と、貴族院側に迫った⁵⁰⁾。これに対し先ほど 44～46 議会の予算審議時間について具体的な数字を提供した佐竹は、後のことを考えて衆議院は審議期間に制限を設けることは「絶対的に必要である」が、貴族院においては「それ程必要はないのである」、「大体に於て 2, 3 の非常に延びた例外」はあるが、今までどおりにしておいても何等不都合は無く、貴族院案に対する衆議院の修正は不適當である、と反論した⁵¹⁾。

佐竹の反対論を最後に議論が尽き、武藤議長の下で採決が行われた。その結果、10 対 9 で貴族院案が採択された。この日は衆議院側が議長であり、彼はその採択に加わらなかったからである。

この日すなわち 3 月 28 日、貴族院、衆議院でそれぞれ本会議が開かれ、両院協議会の結果がそれぞれ報告された。貴族院では中川が 25 日と同様に両院協議会案に異論を唱えたが、採

決の結果協議会案が採択され、直ちに衆議院に送られた。しかし、衆議院では小山、松田の両院協議会委員や浜田国松がそれぞれ協議会案に対し反対の旨の発言があり、衆議院は協議会の成案を非とした。こうして、第 50 議会における議院法第 40 条の改正は不可能となった。

むすびにかえて

以上見たとおり、議院法第 40 条改定問題とは、予算案審査期間についても貴族院と対等であることを希求する衆議院とそれに抵抗する貴族院との対立であった。

第 50 議会における議院法第 40 条に但書きを付け、その但書きに貴族院の予算案審査期間を明記し、貴族院の予算案審査期間を衆議院のそれと同じにしようとする、その試みはその後も貴衆両院の有志議員により継続された。大正 14 年 9 月、貴族院の柳原義光(伯爵議員)、同二荒芳徳(同)、衆議院の山口義一(政友会)、有馬頼寧(政友会、後、伯爵)、横山勝太郎(憲政会)、鳩山一郎(政友本党)、林田亀太郎(革新倶楽部)ら政治家そして占部百太郎(慶應義塾大学教授)、五来欣三(早稲田大学教授)、野村淳治(京都大学教授)ら学者と何人かの新聞記者によって貴族院改革期成会が組織された。彼らは 9 月 22 日、華族会館に集合し、前議会に於ける貴族院改革は吾人の企図したる改革の一階梯たるに過ぎず⁵²⁾とする声明を発し、28 日の総会で貴族院の予算審議期間を衆議院と同様にするという項目を含む 5 項目を採択した⁵³⁾他に、貴族院の組織を法律を持って定めること、公侯爵議員の世襲化廃止、多額納税者議員の廃止とそれに代わる公選議員の新設がうたわれている。かれらに 7 月の男爵議員選挙で互選されなかった中川良長も加わり、より徹底した貴族院改革の必要性が訴えられ、その動向はしばしば新聞で報じられた。

第 50 議会が終了して以降は、ややもするとこうした貴族院改革は憲政会から政友会へとその主導権が移ったようであり、第 51 議会では政友会に促された格好で、加藤単独内閣は議院法第 40 条の改正案を議会に提出した。すなわち第 51 議会再開早々の大正 15 年 1 月 22 日、武藤金吉以下 19 名の連名で議院法中改正案が衆議院に提出された。加藤の突然の死後首相となった若槻礼次郎の内閣は 2 月 10 日、武藤らと全く同じ法律案を同じく衆議院に提出した。これらは特別委員会で 1 本化され、満場一致で衆議院を通過した。が、それは貴族院で否決された。さらにそれは三度第 52 議会に提出された。小川平吉以下 26 名の政友会議員による提案であり、政府は前議会のように政府案を提出しなかった。結果的には第 52 議会でそれは成立するが、それにしても政府、政党が入り乱れて同じ趣旨の法律案を 3 度にまで帝国議会に提出するなど、前代未聞である。

第 50 議会での論戦や審議に貴族院の予算審議期間を巡る主要な論点は出尽くしているかの感があるが、同議会終了以降のこの問題をめぐる政界各方面の対応と法案の帰趨に関しては、稿を改めて論ずることとしたい。

注

- 1) 拙稿「大正 14 年の貴族院改革」(愛知淑徳大学大学院現代社会研究科編・刊『現代社会研究科研究報告』第 5 号、2010 年刊、所収)
- 2) 第 51 議会での議院法第 40 条の改正問題をめぐる議論を紹介したものに、前田英昭「白熱した大正期の『貴族院改革』議論」(『国会画報』第 45 巻 6 号、16～19 ページ)がある。
- 3) 大正 14 年 3 月 10 日本会議加藤首相答弁、(大日本帝国議会誌刊行会編・刊『大日本帝国議会誌』15、1930 年、680 ページ)。
- 4) 大正 14 年 3 月 29 日、貴族院本会議で多額納税者議員・成清信愛(奈良県選出)は、今議会において 3 回にもわたり、会期を延長した事について緊急質問したが、その際、以下のように第 1 議会以来 9 回にわたり会期延長がなされたと述べている。(前掲『大日本帝国議会誌』15、869 ページ)

議会	1	4	9	12	13	14	18	34	39
開会日	明治 23. 11.29	同左	明治 29 12.28	明治 31. 5.15	明治 31. 12.3	明治 33. 11.22	明治 36. 5.12	大正 3. 9.4	大正 3. 6.23
延長日数	9	2	2	7	7	4	3	3	1

出典：成清信愛の発言に基づき筆者作成

- 5) この点は岩井奉信『現代政治学叢書 12・立法過程』(東京大学出版会、1988 年)126～132 ページを参照。
- 6) 衆議院事務局編・刊『議院法改正経過概要』(1936 年) 22 ページ。
- 7) 京口元吉『高田早苗伝』(早稲田大学刊、1962 年) 139 ページ。
- 8) 前掲『議院法改正経過概要』、37 ページ。
- 9) 同、69 ページならびに 72 ページ。
- 10) 同 その記事の経過については前掲『議院法改正経過概要』 84 ページを参照。
- 11) 前掲『議院法改正経過概要』 175 ページ。
- 12) 同、187 ページ。
- 13) 同、222 ページ。
- 14) 同、197、201、200 ページ。
- 15) 同、202 ページ。
- 16) 同、195 ページ。
- 17) 同。
- 18) 同、226 ページ。
- 19) 憲政本党の平岡浩太郎外 41 名によって提出された。
- 20) 前掲『議院法改正経過概要』、396 ページ。
- 21) 同、397 ページ。
- 22) 同、398～420 ページに所載。
- 23) 同、398 ページ。
- 24) 同、422 ページ。
- 25) 同、426 ページ。
- 26) 同。
- 27) 同、427 ページ。
- 28) 同、429～430 ページ。
- 29) 国立公文書館所蔵『枢密院会議議事録』 37 (東京大学出版会、1987 年刊)、193 ページ。
- 30) 同。
- 31) 同、194 ページ。
- 32) 以上の委員会メンバー等については、拙稿「大正 14 年の貴族院改革」(前掲『現代社会研究科研究報告』第 5 号、68～69 ページより再掲)。
- 33) 故阪谷子爵記念事業会編・刊『阪谷芳郎伝』(1951 年刊) 506 ページ。
- 34) 堀切善次郎述『貴族院問題』(警察教育資料第 7 編)〔警察講習所学友会、1925 年刊〕、16 ページ。
- 35) 前掲『議院法改正経過概要』、744 ページ。
- 36) 同、747 ページ。
- 37) 同、748 ページ。
- 38) 『新編 旧話会速記』(尚友ブックレット No.17)〔社団法人尚友倶楽部刊、2004 年刊〕 44 ページ。なお、ここでの『オンブロック』であるが、前後の関係からすれば「一括で」の意である。『インブロック』(in block)の誤りであろう。
- 39) 前掲『議院法改正経過概要』、758 ページ。

- 40) 同、764 ページ。
- 41) 同、769 ページ。
- 42) 同、770 ページ。
- 43) 同、772 ページ。
- 44) 同、773 ページ。
- 45) 同、787 ページ。
- 46) 同、789～790 ページ。
- 47) 原内閣、高橋内閣および加藤友三郎内閣に対する貴族院の対応については、拙著『大正デモクラシーと貴族院』（成文堂、2005 年）第 3 章～第 5 章を参照されたい。
- 48) 前掲『新編 旧話会速記』、25 ページ。
- 49) 前掲『議院法改正経過概要』、807 ページ。
- 50) 同、827 ページ。
- 51) 同、830 ページ。
- 52) 大正 14 年 9 月 23 日付『読売新聞』
- 53) 大正 14 年 9 月 26 日付『読売新聞』

追記 本稿は平成 20 年度愛知淑徳大学研究助成による研究成果の一部である。