

# 伊藤博文における議会と予算

久保田 哲

- 一、はじめに
- 二、渡欧前の予算への意識
- 三、欧州における伊藤と予算
- 四、明治憲法起草と予算の位置づけ
- 五、おわりに

## 一、はじめに

いわゆる「政治」色が表れやすい事象として、予算の交渉や編成、審議を挙げることに異論は少ないのではないのか。近代日本政治史の分野においても、予算は主たる研究対象となってきた。周知のとおり、帝国議会開設前の予算は「行政」の領域であった。内閣制度の創設とともに大蔵省の予算編成権が確立したのである。この点については、長山貴之や坂本一登などの研究がある。<sup>(1)</sup>さらに帝国議会の開設により、「行政」の専権であった予算

に「立法」が関与することとなった。第一議會では、いわゆる六七条問題や土佐派の裏切りに代表されるように、予算に関する混乱がみられた。岡義武や坂野潤治、伏見岳人などが、帝國議會開設後の予算をめぐる政治力学や技法に関して丹念な分析を試みている。<sup>(2)</sup>

それでは、大日本帝國憲法（以下、明治憲法）の起草者たちは、いかなる考案をもって憲法に「會計」条項を定めたのであろうか。この点を扱った研究として、次の二つを挙げねばなるまい。一つは坂井雄吉の研究である。<sup>(3)</sup>坂井は、井上毅の予算に関する思想面について、伊藤博文と比較しつつ考察を加えた。坂井の研究では、主権者や行政権の「自由」を確保しようとしたロエスレルと伊藤、恣意的な「自由」を防ごうとしたモッセと井上、という図式が描き出されている。

もう一つは、小嶋和司の研究である。<sup>(4)</sup>憲法学の視点から考察した研究であるが、政治学の視点においても学ぶべき点が多い。小嶋も坂井同様、井上毅を研究の軸としている。小嶋によれば、明治憲法の起草者たちには、君主政体維持のため、議会の財政権を空虚化するドイツ的予算権観がロエスレル、モッセから教示された。憲法起草の中心であった井上も、一部でロエスレルを批判しつつも、基本観念を受容したとされる。予算を法律としない点は、ドイツ的な基本観念の典型であるという。

坂井、小嶋に代表されるように、明治憲法における予算の位置づけについては、井上を中心に描かれてきた。伊藤に対しては、十分な考察が加えられていないなかで、予算に関する議会の権限の弱体化を試みた、という評価が通説的見解となっている。それでは、伊藤へのこうした評価は妥当といえるのか。また、そもそも伊藤を主として検討する意義はないのであろうか。

鳥海靖は、一八九三（明治二六）年の予算紛議において、伊藤がビスマルク的対応をせず天皇の調停を得ることにより、「宮中・政府・衆議院それぞれの譲歩という『三方一両損』的手法によって事態を収拾した」こと、

伊藤が政党内閣を見据え立憲政友会を創設したことなどに鑑み、「伊藤のこうした立憲政治運用のあり方が、明治一五・一六（一八八二・八三）年の立憲政治の実地調査で学んだ経験と具体的にどうつながるのか、今後、いつその本格的な実証研究が望まれる」と述べる。<sup>5)</sup> また、瀧井一博は、明治憲法起草における伊藤の役割について、次のように述べている。「実際、明治憲法は井上毅の八面六臂の活躍がなければ成立しなかった。では、憲法史における伊藤の功績は何も無いのか。視線を憲法典というテキストのみに限ればそうかもしれない。だが、constitution という言葉がはらむ『国のかたち＝国制』という側面、そして立憲制度のダイナミズムにまで視界を拡げてみれば、違った評価が可能となる」。<sup>6)</sup>

本稿は、両者の指摘を踏まえ、明治憲法起草に至る伊藤博文が議会と予算の関係をどのように考えていたのかを明らかにしようと試みるものである。

当該期の伊藤の予算観について、これまで十分に扱われてこなかった理由として、資料面の乏しさも指摘できよう。とりわけ、井上毅が繰り返し返したモッセやロスレルとの問答記録が残存していることと比べ、伊藤の内面を窺わせる資料は決して多いとはいえない。しかし、資料が少ないために伊藤の予算観を明らかにできない、という解釈は安直に過ぎよう。例えば伊藤は、井上やロスレルの批判を受けつつも上院の名称を「貴族院」と決定し、議会を「翼賛」機関と位置づけようとする井上を押し切って「協賛」機関とした。明治憲法の成立過程では、井上の活躍がありながらも、伊藤が最終決定権を持っていたと考えられるのである。<sup>7)</sup> 少なくとも、明治憲法の「会計」条項の変遷は、伊藤の考えから外れたものでないことは確かである。

さらに本稿は、伊藤が議会と予算の関係をどのように考えたのか、彼の「立法」観を踏まえつつ考察する。なぜなら、例えば憲法草案作成について、単に「会計」条項のみを追うのではなく、議会の位置づけの変化も踏まえて検証する必要があると考えるからである。伊藤は、見通しのつかない議会を警戒しつつも、議会が法案審議

を担う「立法過程」の存在を立憲政体の要件とする考えを有していた。<sup>(8)</sup> 先述のとおり、「行政」の専権であった予算において、明治憲法の発布や帝国議会の開設は、予算成立過程への「立法」の関与が初めて認められたことを意味する。また、「立法」の権限の大きさと「行政」の自由度は、少なくとも予算の成立をめぐることは相反するケースが多いであろう。

こうした点に鑑みるに、「立法」観を踏まえ、伊藤の予算への関心を探ることは、単に資料面の乏しさを補うばかりでなく、必須であるといえる。また、如上の問題意識から、議会の予算議定権に関する伊藤の考案が、本稿の主たる考察対象であることを確認し、本題に入ることとしたい。

## 二、渡欧前の予算への意識

憲法調査を目的とした渡欧以前の伊藤博文について、予算への意識が表れているのは、一八八〇（明治一三）年一月二四日に提出された立憲政体に関する意見書<sup>(9)</sup>である。伊藤はこのなかで、元老院の権限強化とともに、官選の検査官に加え「検査院員外官ヲ府県会員ノ中ニ採リ、以テ財政ヲ公議スルノ漸ヲ開ク、此レ亦立憲ノ初歩トナスヘシ」と、「公選検査官」の設置を提案した。立憲政体の条件として、「財政ヲ公議スル」ことを想定したのである。

伊藤は、その意図を次のように説明する。予算に対する嫌疑はどここの国にもあることから、立憲国は「先ツ財政ヲ挙テ国民ト公共負担スルヲ以テ最大ノ務メトセサルハナシ」。維新以降、近代化政策を推し進めたために国庫が窮乏した現状を、よく理解していない者が不満を持っている。そこで政府としては、「誠ヲ啓キテ公ヲ示シ、人民ヲシテ進テ財政ノ精確ナルヲ見証セシムルノ一法アルノミ」というのである。

当時の自由民権運動には、財政や納税の正当性を訴える主張がみられた。例えば、一八七九年一月の愛国社第三回大会で起草された「国会開設ノ願望致スニ付四方ノ衆人ニ告グルノ書」には、「地券ノ発行アリト雖トモ租税ノ徴収ハ政府ノ専裁ニ出デ」や「我邦国債ノ多キコト歳入ト相比スルノ割合ニ依テ之ヲ論ズレバ、則世界中ニ於テ最モ多大ノ額ニ上ルモノト云フベク」といった文言がみられる。伊藤が「財政ヲ公議スル」ことを考えた背景には、このような自由民権運動への対応があったと思われる。伊藤は、「府県会議員ノ中ニ公選シ、検査院員外官トシ、与フルニ俸給ヲ以テシ、官選検査官ト相平衡シ以テ検査ノ事務ニ従事セシムヘシ」と説明する。ただし権限は、「会計検査ニ止メ、敢テ用財ノ大政ニ干渉スルコトヲ許サス」とする。なぜなら、①「財政ヲ公議スルノ路ヲ為」すため、②「人民ヲシテ実務ニ慣熟セシメ、経験スル所アラシム」ためである。

伊藤は、自由民権運動における財政への不満に対し、財政の正当性を担保するために公選検査官の設置を求めたのであった。ただしそれは、議会に予算議定権を付与しようとするものではなかった。この時期の伊藤にとって、予算はあくまで「行政」の枠組みにとどまるものであったといえる。<sup>(11)</sup>

なお、一八八〇年三月五日には会計検査院が創設されている。ところが、その権限については議論がまとまらず、一八八一年四月二八日になりようやく会計法と会計検査院職制章程が公布されるに至った。大蔵省の予算編成権は従来どおり全てに及ばなかったものの、会計検査院が予算案の審査権限を持つこととなった。一連の制度が設けられた背景には、大隈派による財政運営の主導権掌握という政治的意図があったといわれる。明治一四年の政変により大隈派が下野すると、これらの制度は一度も実施されることなく廃止された。<sup>(12)</sup>

さて、伊藤の予算への関心を検討するにあたって、井上毅のそれを参考として紹介しよう。まず、一八八〇年に元老院が作成した国憲案第三次草案に対する井上の言及である。井上は、「租税ハ法律ノ許ス所ノ者ニ非レハ之ヲ賦課スルコトヲ得ス」<sup>(13)</sup>という同案第八編第二条について、「議院異議アリテ議決セザルトキハ人民ハ租税ヲ

課出スルコトヲ免レ国庫由テ以テ資給スル所無ラン」と警鐘を鳴らした。「賦税ノ全権スデニ議院ニ在ルトキハ虎ニシテ羽翼アルノ勢アリ宰相ヲ進退シ内閣ヲ左右ス」ることから、議会の予算への関与を限定的にすべきであると主張したのであった。<sup>(14)</sup>

井上はさらに、岩倉具視の名で一八八一年六月に「憲法綱領意見」を発表し、「歳計之予算ニ付、政府ト議院ト叶同ヲ得ズシテ徵税期限前ニ議決ヲ終ラザル歟或ハ議院解散之場合ニ当ル歟又ハ議院自ら退散スル歟又ハ議院之集会定メタル員数ニ滿タズシテ決議ヲ得ザルトキハ政府ハ前年之予算ニ依リ施行スルコト」を提言した。<sup>(15)</sup> 明治憲法に採用される前年度予算執行主義は、この当時から井上の考案するところであった。

以上のように、憲法調査のための渡欧前、伊藤は予算への関心を確かに抱いていたものの、井上との比較において、それは精緻なものであったとはいえない。とりわけ、議会が予算の成立にいかに関わるのかという観点で、伊藤の意見書から窺い知ることができないのである。<sup>(16)</sup> そのような伊藤が、欧州への憲法調査を命ぜられたのであった。伊藤に課せられた調査項目には、「上下両院ニ於テ會計予算ヲ議定シ、若クハ決算ヲ査覈スル方法ノ事」も挙げられている。<sup>(17)</sup> そして、ドイツが予算と議会との関係性を学ぶ主たる対象とされたのである。

### 三、欧州における伊藤と予算

一八八二(明治一五)年五月一六日、伊藤博文はベルリンに到着した。当初、伊藤の憲法調査が捗々しくなかったことは周知のとおりであるが、その内容を改めて確認しておきたい。伊藤は、グナイストの考えを「頗る專制論」と述べた。これは、「縦令国会を設立するも兵権、会計権等に喙を容さざる様にては、忽ち禍乱の媒因たるに不過、最初は甚微弱の者を作るを上策とす」る、グナイストへの感想である。<sup>(18)</sup> つまり伊藤は、軍制や予算

への議会の関与を最小限にしようとするグナイストの主張を「專制論」と捉えたのであった。五月二四日付の書簡であることから、グナイストに対する伊藤の第一印象に近いといえよう。

伊藤はまた、グナイストの憲法論や議会論を次のように説明している。「憲法に会計の事を掲ぐるは、予算書を国会集会の目前に読む事を得、国会は之を論ずる事を得ると云に止むべしとの事なり。決して国会の承諾を得るに非ざれば、政府歳入を徴する不能とか、国費供給する不能とか、国会に会計全権を挙て委するが如き失策に陥る時は、政府は手を束ねて彼等の指揮に従はざる事を得、是れ国政萎靡して不振の基を開き、彼等飽く事なきの求め、終に国君を廢し、協和政治を創立せんと云ふに至る、各国同一一般なりとの説なり」<sup>(19)</sup>。この書簡が送られたのは、モッセの講義が後半に入り、シュタインとの接点も持ったのちの九月六日のことである。<sup>(20)</sup>シュタイン講義こそ始まっていないものの、伊藤の欧州理解がある程度深まった時期と推察できる。こうした時期においても、議会の予算議定権を警戒するグナイスト、という伊藤の印象が変わっていないことが窺えるのである。

同書簡には、伊藤がドイツ皇帝ヴィルヘルム一世から受けた言葉も紹介されている。それは、「汝は国憲等の取調を為すと聞ゆる、然るに朕は日本天子の爲めに、国会の開かるゝを賀せず」という、伊藤にとって「意外の言」であった。ヴィルヘルム一世は伊藤に、「懇々切々今日欧州流行の非なるを教示」した。その内容は、「日本の形勢不得止して国会を開くに至らば、能く注意し、国法を定め、而して縦令如何様の事あるも国費を徴収するに、国会の許諾を不得は不出来様の下策に出る勿れ、若し其権を国会に譲れば、内乱の基と知るべし」というものであった。伊藤は、ここでも議会による予算への関与を制限すべき旨を助言され、それを「意外」であると感じたのである。

プロイセン憲法では、予算表を法律と捉え、その成立に議会の可決が求められていた。そうしたなかで、ビスマルクが軍事予算の増額を主張すると、議会がこれに反発する事態が生じた。一八六二年九月二三日、議会は一

八六二年度予算のうち軍事予算を全額削除するという決議を行った。ビスマルクは予算不成立を覚悟し、下院の解散を決断した。解散を前にした一〇月七日に下院予算委員会で行ったビスマルクの演説は有名である。それは、憲法は予算の否決を予期してないと考えられ、主権者としての王が緊急権を発動し勅令として予算を成立できる、というものであり、ドイツ的予算権観が議会の財政権を空虚化するものと評される所以となっている<sup>(21)</sup>。欧州の地で伊藤を待っていたのは、政府の予算原案執行権を認める「ビスマルク主義」であった。

さて、伊藤は具体的にいかなる講義を受けたのであろうか。議会の予算議定権を中心として、その内容を詳らかにしていきたい。まず、モッセの講義である。モッセは、「財政ノ掌務」を議員の「政治上ノ権利」として挙げる。プロイセン憲法における財政への具体的な関わり方として、①「予算ノ細目ヲ議決シ、或ハ其全案ヲ認可シ、或ハ財政ノ監督ヲ施スコト」、②「新税ノ賦課ヲ認可スルコト」、③「国債ノ新募ヲ承認スルコト」という三つの原則を紹介した<sup>(22)</sup>。

審議過程は、法案と予算案で異なる。法案は上下両院いずれの先議に付しても構わないが、「歳出入ノ行政ニ関スルモノ、其他会計ニ関スルモノ」は下院の先議とする。なぜなら、「下院ハ人民ノ公選ニ出ルヲ以テ下院ハ邦家ノ財源」であるからである<sup>(23)</sup>。各院の予算審議への関わり方も、法案審議のそれと異なる。下院には法案同様に詳細な審議による修正等が認められるものの、上院は「唯タ其大体ニ就テ可否説ヲ云フコトヲ得ルモ、其細目ニ涉リテ討議スルノ権ナキモノ」と位置づけられた<sup>(24)</sup>。このようにモッセの講義は、伊藤にプロイセン憲法の理解を深める内容が主であった。

続いて、シュタインの講義に移りたい。シュタイン講義はまず、予算や財政とは何か、という点から始まる。すなわち、予算編成は大蔵省の職掌であり、「予算表ハ之ヲ立法部ニ提出シ、立法部ノ容認ヲ得テ法律トナル<sup>(25)</sup>」。そしてここに、大きな問題が孕んでいるという。シュタインはイギリスを例に挙げ、「国会之ヲ可決セスシテ以

テ国用ノ供給ヲ断ツノ権ア」ることを指摘する。「歳計ノ予算毎歳必ス逐項之ヲ審議シ細大遺サ」ないことがイギリスの原則である。<sup>(26)</sup> 議会が予算の生殺与奪の権を握る状況は、議会に内閣への対抗手段を与えることを意味する。シュタインは、「立法部ニ於テ多数ノ議ヲ失スル大臣猶ホ位ニ在テ退カサルトキハ立法部其退免ヲ促ス」方法として、①「国会ニ於テ現在ノ政府ヲ信任セサル旨ヲ宣言スル事」、②「政府猶ホ閣部ノ更替ヲ行ハザルトキハ歳計予算ノ議案ヲ拒否シテ之ヲ可決セサルベシ（課税即チ歳入ノ否議）」、という二点を挙げた。つまり、「立法部一トタヒ歳計ノ議案ヲ拒否スレハ政府必ス其現在閣部ヲ黜免セサルヲ得」<sup>(27)</sup> なくなる。こうした議会と政府の対立は、先述のとおりドイツで現実となった。「独逸国会能ク国用ノ供給ヲ拒否スベキヤノ疑議起リ、一時ノ大題トナ」り、それは「今ニ至テ未タ決セス」とシュタインはいう。<sup>(28)</sup>

それでは、どのような制度が望ましいのであろうか。シュタインは、「国債、官吏ノ俸給及ヒ軍須ノ類ノ如キ一定ノ義務ヲ負担スルハ必然ノ事ニシテ、之ニ関スル出納ノ予算必スシモ議院ノミノ可否ニ任スヘカラス。邦国ノ義務ハ議院ノ否議ニ由テ消スヘキモノニ非ラス」と指摘する。したがって、「算表ヲ製スルノ前ニ於テ負フ所ノ義務ハ、決シテ新ニ製スル所ノ予算表中ヨリ之ヲ除去スルヲ得ス。一切ノ歳入皆ナ特殊ノ法律ニ拠テ之ヲ収ム」ことになる。「歳計予算中新タニ項ヲ増シ若クハ改異アルトキハ、須ラク国会ニ付シテ之ヲ審議セシムヘシ。予算ノ本文ヲシテ尽ク国会ノ損益可否ニ任放セシムヘカラス」と、言及は続いた。<sup>(29)</sup> 明治憲法第六七条の源泉がここにみられるのである。

モッセの講義もシュタインの講義も、議会の予算への関わり方に警鐘を鳴らす意味において、グナイストやヴィルヘルム一世の助言と同種の内容であった。伊藤は、ドイツやオーストリアでの憲法調査後、イギリスにも赴いている。残念ながら、伊藤がそこで何を学んだのかは不明であり、今後検討の余地がある。しかし、伊藤がシュタインから、イギリス議会の予算議定権が過大であると教示されたことは確かである。他方で、シュタイン

の講義はまた、政府の予算原案執行権までは認めておらず、「ビスマルク主義」と一線を画していた。さらに、当初から伊藤は、「ビスマルク主義」を肯定的に受け止めてはいなかった。<sup>(30)</sup> 以上が、伊藤が憲法調査で得た知見であった。

#### 四、明治憲法起草と予算の位置づけ

##### (一) 憲法起草前の諸状況

一八八四(明治一七)年三月、制度取調局が設けられ、伊藤博文はその長官に就任した。ここでは、「各官省ノ定額予算ハ毎年国会ニ出スヘキハ勿論ナレ共和国ニ之ヲ取捨増減スルノ権ヲ与フルヤ否」という議論が行われたとみられる。<sup>(31)</sup> また、制度取調局が作成したと考えられる「国会規則」には、「政府ハ毎年通常国会ニ於テ前年度ノ出納決算ノ報告ヲ為シ翌年度ノ出納予算ヲ検視ニ付ス」とある(第一四条)<sup>(32)</sup>。これらが実際の憲法起草に、どの程度影響を与えたのかは不明であるものの、この頃の伊藤が、議会の予算議定権を警戒していたことは明らかであろう。

それでは当時、どのような予算制度が採られていたのか。一八八五年三月一六日に制定された歳入出予算条規には、以下のような予算編成手続きが定められている。まず、各省内でまとめられた予算は大蔵卿に送付され、大蔵卿がこれらを査定し、国庫全体の歳計予算書を編成する。これが太政大臣に提出され、太政官で可決されることよって予算が成立する。四月一日から三月三十一日までという会計年度に改められた一八八六年度予算では、歳入額を大幅に上回る各省の増額要求を、大蔵大臣の松方正義が退け、新規事業が原則凍結された。さらに、内閣制度の創設に伴い一八八六年三月に大蔵省官制が制定されると、大蔵大臣の財政管轄権、大蔵省主計局の予算

査定権などが確定した。<sup>(33)</sup>坂本はこうした状況について、「大蔵省の財政統制権は、内閣制度創設に伴う一連の官制改革によって一段と明確化された」と述べている。<sup>(34)</sup>多くの法案が元老院会議に付されていた一方で、予算は「行政」内のプロセスのみで成立していたのである。<sup>(35)</sup>

このように、大蔵省を中心とした予算編成システムが構築されたこともあり、井上毅は憲法草案作成に向けた参考案の作成を大蔵官僚に命じた。大蔵官僚が作成したそれは、「憲法条議」と呼ばれる。<sup>(36)</sup>「憲法条議」では、永久税主義、審議対象外の法定経費、予算不成立時の原案執行を設けるなど、議会の予算議定権を形骸化しうるのであった。「憲法条議」は後述する井上の「甲案」に影響を与えたと考えられ、<sup>(37)</sup>その意味では間接的に明治憲法の「会計」条項に影響したとみることも可能かもしれない。しかし、直接的な影響については再考を要しよう。<sup>(38)</sup>

続いて、伊藤の憲法起草前に作成された憲法草案について、若干の言及をしておきたい。まず、一八八七年三月頃に井上が伊藤に提出した「初稿」である。「初稿」には、予算に関する条文はない。ただし、第一三条に「天皇ハ元老院及議院ノ輔翼ニ依リ立法ノ事ヲ両院議決ノ後天皇ノ裁可ヲ経ザレハ法律ヲ成サズ」とある。これについて井上は、「予算ハ行政ノ事務ニシテ固ヨリ法ノ性質ニ非ザルモ其議院ノ検査ヲ経ルヲ以テ從テ之ヲ予算法ト名クルカ如キ亦誤謬ノ一二居ル者ニシテ本条ノ取ル所ニ非サルナリ」と説明している。井上は、予算は法とは異なり「行政ノ事務」であるため、議会の議定に付さないという考えを示したのであった。<sup>(39)</sup>

井上が同年四・五月に作成した「甲案」と「乙案」では、第六章に「租税及会計」が設けられた。井上はここでも「予算ハ行政事務ニシテ議院ノ認可ヲ受クルニ止マリ法律ト同一ノ類ニ非ス」というスタンスを維持している。「帝室費」や「特別ノ法律ヲ以テ定メタル歳出歳入」、「法律ニ依リ政府ノ義務ニ於テ必要ナル歳出」を、議会の予算議定権の対象外とした（「甲案」第五九条、「乙案」第六二条）ほか、予算不成立時の前年度予算執行も定めた（「甲案」第六一条、「乙案」第六四条）。<sup>(40)</sup>

井上は、これらの起草前後、ロエスレルやモツセに様々な問いを投げかけ、彼らも懇切丁寧に回答した。そうしたなかで、井上同様にロエスレルも憲法草案を作成した。一八八七年四月起草の「日本帝国憲法草案」がそれである。ロエスレルは、「国会ノ検査ハ予算額ノ法律ニ適スルヤ否ヤ及其多寡並支出ヲ支弁スルヲ提出シタル支弁方法ノ便否外ニ及」ばず、「予算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」ることを第八二条に明記するなど、天皇の裁決を定めることにより、議会の予算議定権を骨抜きにしようとする草案を作成したのであった。<sup>(41)</sup>

## (二) 夏島草案

一八八七年八月、伊藤博文、伊東巳代治、金子堅太郎が中心となって作成されたものが、いわゆる夏島草案である。夏島草案では予算単独の章が設けられず、予算関連条項は第六章「内閣」に盛り込まれている。それでは、具体的にはどのような条文が設けられたのであろうか。議会の予算議定権に着目すると、「歳出歳入ハ毎年予算表ヲ調製シ帝国議會ノ議決ヲ経ヘシ」(第七九条)とあり、予算の成立に「議會ノ議決」を必須とした。<sup>(42)</sup> 井上草案やロエスレル草案と比較すれば、議会の存在感が増している。夏島草案では、法案審議過程についても「議会の議決」を求めており、伊藤が議会の関与する「立法過程」の構築を重視していたことが分かる。予算審議過程も、伊藤のこうした考えに合致しているといえよう。

しかし他方で、「皇室費又ハ法律ニ依リ生シタル政府ノ義務ヲ履行スルニ必要ナル歳出ハ之ヲ予算ニ掲クルモ毎年議決スルノ限ニアラス」という第八〇条により、議会の予算議定権を制限したことも事実である。第八四条に至っては、「臨時緊急ノ需用」があり、「帝国議會未タ開会セス又ハ外交上ノ状況ニ依リ之ヲ召集スルコト能ハサル」場合や議会の議決が「憲法ニ背馳シタルモノ」であった場合は、「政府ハ勅裁ヲ経テ財政上必要ノ処分ヲ

為シ時宜ニ依テハ新稅ヲ課シ又ハ國債ヲ起スコトヲ得」とした。議会の事後承認を求めているものの、議会への警戒感が如実に表れた条文といえよう。さらに、予算審議が紛糾した際には、「少クモ一院ノ承認ヲ得ルニ於テ勅裁ヲ經之ヲ施行」し、「両院共ニ予算ヲ議決セス又ハ予算ニ関シ協議整ハサル」状況に陥れば、「勅裁ヲ經内閣ノ責任ヲ以テ之ヲ施行ス」とした（第八五条）。ロエスレルの草案のように、議会の予算議定権を骨抜きにしようとする条文を設けたのである。この点についても法案関連条項に目を移せば、「国家危急ノ場合及公共ノ危難ヲ避クル為メ」に勅令を定めた（第九条）ことと連動していると理解できる。<sup>(43)</sup>伊藤は法案や予算案の審議過程における議会の可決を重視しつつも、議会専横に対するセーフティネットとして勅令の制定や勅裁による予算執行を考案したのである。

### (三) 十月草案、二月草案

夏島草案の予算関連条項については、井上毅やロエスレルから多くの指摘がなされた。<sup>(44)</sup>まず、予算の成立に議会の「議決」を求めた第七九条について、井上は「承認」という語を、ロエスレルは「表決 (vote)」という語を用いるよう意見した。「議決」という語には、議会が過度な権限を持つニュアンスがある、と考えたためである。この点で興味深いのは、議会を「賛襄」機関と表した夏島草案第七条への意見との関連である。井上は議会を「賛同」(concourse) 機関と、ロエスレルは「承認」(consent) 機関と位置づけるべきとの意見を示していた。十月草案で議会が「承認」機関とされると、予算の成立にも「議会ノ承認」を求めるように改められ、二月草案でも「承認」が維持された。伊藤が「承認」を採用したのは、議会の権限を弱めるためではなく、議会の位置づけと権限に統一性を持たせようと考えたためであるといえよう。換言すれば、その程度は別にして、予算議定権を議会の権限として定めようとする、伊藤の意思の表れとみることもできる。なお、本条には、予算超過支

出に対する議会の事後承認も加えられた。

夏島草案は、予算審議過程について衆議院先議のみを規定していた(第八二条)。この点について井上は、「逐条意見」以前から、予算案を各院で同様に審議しては、「許多之日月ヲ閑過シ議院閉会之時ナレテハ結局ニ至ラズシテ、其間他ノ緊要法案之決議ヲ妨クル而已ナラズ、又予算年度ニ迫リ會計上之準備又ハ実施ヲ妨クル事アルニ至ルハ必然」として、「上院ニハ可否ヲ全部ニ決スルノ權アリテ逐条修正ノ權ナシ」と定めること、あるいは「上下両院ニテ共同予算委員ヲ組ミ共同會議ヲ以テ決ス」ことの、いずれかの採用を提案する書簡を伊藤に送っている。<sup>(45)</sup> その結果、十月草案では予算案の衆議院先議に加え、「貴族院ハ予算ニ付全体ノ可否ヲ議スルニ止マリ逐条修正スルコトヲ得」ないことも定められた(第七四条)。二月草案では、ここから「ノ可否」が削除され、若干ではあるが貴族院の予算議定権が拡大された(第六六条)。

議会の予算議定権の対象外を定める第八〇条については、否定的な意見が出された。井上は、「法律ニ依リ生シタル」という表現では解釈の幅が広すぎるとして、「法律ヲ以テ定メタル歳出又ハ法律ニ依レル必要ナル歳出ハ之ヲ予算ニ掲クルモ議會ノ承認ヲ要スル限ニ在ラズ」との修正案を提示した。その上で、議会の議定対象外として、「国債ノ利子並ニ定約アル元金ノ消却、日定約アル政府ノ保証、日、府県費ノ補助、日、恩給年金」などを具体的に列挙したのであった。ロエスレルも「帝國議會ハ立憲政治ヲ施行スルニ必要ナル費目ヲ拒ムノ自由ヲ有セズ」という修正案を提示した。これらを受けて、十月草案では帝室費が別の条文となり、<sup>(46)</sup> 「法律ニ依リ政府ノ義務ヲ履行スルニ必要ナル歳出ハ之ヲ予算ニ掲クルモ毎年議會ノ承認ヲ經ルノ限ニアラス」と修正された。さらに二月草案では、「憲法上ノ權利ニ基キ又ハ法律ノ効果ニ由リ又ハ帝國議會ノ議決ニ依リ生シタル政府ノ義務ヲ履行スルニ必要ナル歳出ハ」と、冒頭が修正された(第六七条)。議会の予算議定権が縮小されたのである。

十月草案における議会の権限をみると、夏島草案では認められていなかった上奏権、請願受理権、質問権

が加えられており（第五四―五六条）、立法過程に必要な議会という位置づけに適うものが新設された。他方で、その位置づけを超える弾劾権は、一貫して否定されたままである。<sup>(47)</sup>第六七条の修正経過も、これらと同様に解釈できよう。既に可決した事項に関する予算を議会が否決すれば、内閣は立ち行かなくなってしまう。伊藤は、議会の予算議定権を尊重しつつも、議会が内閣の職権に干渉することを警戒した。つまり本条は、「立法」と「行政」が対立構造に陥ることを忌避するために講じられた、伊藤の政治的判断の帰結なのである。伊藤のこうした考えは、先述した夏島草案第八四条からも看取できよう。

それでは、その第八四条にはいかなる意見が付され、どのような修正が加えられたのであろうか。第八四条の「帝国議会未タ開会セス又ハ外交上ノ状況ニ依リ之ヲ召集スルコト能ハサルトキ」という想定に対しては、井上およびロエスレルが臨時会の開催を前提にするよう意見した。財政の緊急対応は、あくまで戦争や内乱などの場合に限るよう申し述べたのである。井上はまた、「帝国議会ノ決議憲法ニ背馳シ」た場合はその議決を無効とすべきであり、さもなければ「立法」に対する「行政」の報復的対応と見做されてしまうことを懸念した。伊藤は、これらの意見を受け入れたようである。十月草案では「国家ノ危難及公共ノ災厄ヲ避クル為ニ緊急ノ需用アル場合ニ於テ帝国議会開会セサルトキ又ハ内外ノ形勢ニ依リ之ヲ召集スルコト能ハサルトキ」（第七六条）、二月草案では「国家ノ危難又ハ国民ノ災厄ヲ避クル為ニ緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ事情ニ因リ帝国議会ヲ召集スルコト能ハサルトキ」（第七一条）と、あくまで臨時会の開催を前提としつつ、緊急対応はこれが不可能な場合に限る形に修正され、「帝国議会ノ決議憲法ニ背馳シ」たケースは削除された。かかる緊急対応に議会の事後承認を求める点は夏島草案から一貫しており、伊藤が予算成立過程における議会の必要性を意識していたことが分かる。

ロエスレル草案第八二条第三項が採用され、議会で予算案が可決されない場合に勅裁により成立させるとい

夏島草案の第八五条については、井上が強く批判した。井上は、本条を「千八百六十三年ニ於ケル『ビスマルク』侯ノ議院ノ演説ヲ採用シテ正条トナシタル者ナリ」と断定する。そして、これが採用されれば予算成立過程に議会が存在する意味はなく、もはや立憲政体と呼べなくなると述べた。井上の批判の矛先は、「『ビスマルク』氏ノ政略主義ヲ采テ我国ノ憲法トナサントノ意見ハ畢竟東洋ノ立憲ハ名義ノ立憲ニシテ未タ眞ノ立憲ヲ行フノ度ニ達セズトノ度外ノ推測ニ由ルニ過ぎザルノミ」と、ロエスレルへも向けられた。その上で、予算不成立の場合には前年度予算を執行すべきであると提案した。他方でロエスレルは、井上とは異なり、予算不成立時の勅裁による原案の成立を主張し続けた。

これらを受けて伊藤が選択したのは、井上案であった。十月草案では「帝国議会ニ於テ予算ヲ議決セス又ハ予算成立ニ至ラスシテ閉会シタルトキハ政府ハ前年度ノ予算ニ依リ之ヲ施行スヘシ」(第七七条)となり、二月草案でも文言に若干の修正が加えられたものの、同主旨でまとめられた(第七二条)。なお、井上案には「前年ノ予算ノ外ニ於ケル臨時ノ費用ハ法律上ノ義務ニ由リ又ハ国ノ危急ヲ防ク為ニ必要ナル理由アリテ勅令ヲ以テ裁可シタル場合ニ非サレハ支出スルコトヲ得ズ而シテ此ノ場合ニ於テハ次回ノ議会ニ提出シ其承認ヲ經ヘシ」という但書があった。勅令という例外をもって前年度予算外の支出まで認めたものであるが、伊藤はこれを採用しなかった。予算成立過程における議会の役割を重視するという意味において、伊藤は井上よりも立憲的であったとの見方ができるのである。

なお、十月草案における予算関連条項は夏島草案同様、第五章「行政」に盛り込まれていたが、二月草案以降は独立した章(第六章「会計」)<sup>48</sup>が設けられた。

#### (四) 枢密院会議

二月草案以降も伊藤博文らによる討議は続けられ、六月一八日から枢密院での審議を迎えることとなる。枢密院会議に付された憲法草案では、予算の成立に議会の承認を求める第六五条、予算案の衆議院先議と貴族院の逐条修正を禁じた第六六条、緊急対応を定めた第七一条、予算不成立時の前年度予算執行を定めた第七二条などに、二月草案からの主旨変更はみられない<sup>(49)</sup>。ただし、議会の予算議定権の対象外を定めた第六八条が「天皇ノ憲法上ノ大権ニ基ケル歳出及法律ノ結果ニ由リ生シタル政府ノ義務ヲ履行スルニ必要ナル歳出ハ之ヲ予算ニ掲クルモ帝國議會ハ政府ノ承諾ヲ得シテ既定ノ額ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス」と改められたことは看過してはなるまい。二月草案までは本条に定める支出について議会の議定権を否定していたが、枢密院会議にあたっては、政府の「承諾」が必要であるものの、それが議会の議定対象となり、議会の予算議定権が拡大したのである。政府の「承諾」という点は、議会による内閣への干渉を防ぐという伊藤の考案を落とし込んだものであり、予算掲載事項全てが毎年の議会の議定対象となったこともまた、予算成立過程における議会の必要性を認めた伊藤の考案の表れである。

「会計」条項に関する枢密院の第一審会議では、枢密顧問官からの質問に対して、主として井上毅が対応した。そうしたなかで伊藤は、「法律ノ結果及帝國議會ノ決議ヨリ生スル歳出ハ一旦議院ニ於テ議決シ其義務ヲ政府ニ負担セシメ後日ニ至リ其金額ヲ廢減スルトキニハ政府ハ其義務ヲ果スコト能ハス是レ本条ヲ設ケテ之ヲ予防スルノ策ナリ」と、第六八条の主旨については自ら説明した<sup>(50)</sup>。ここまでに述べてきた伊藤の考えが率直に表れている。それは、同じく枢密院第一審において伊藤が、「此憲法ニ於テハ大臣彈劾ノ権ヲ国会ニ与フルノ精神ニアラサルナリ<sup>(51)</sup>」と議会が弾劾権を持つことを否定している点、勅令を「議會ノ権力ヲ束縛シタルモノ<sup>(52)</sup>」と位置づけている点からも明瞭となる。

枢密院第一審会議後も、第六八条については起草者たちによる試行錯誤が重ねられた。伊藤は、「天皇ノ大権

ナル語ヲ會計上ニ提出シタルハ、ロエスレル氏ノ發明ニシテ、幾ト一家ノ奇説ニハ無之哉ト劣生ハ最初ヨリ掛念仕候、其ノ故ハ行政ノ長ナル君主ハ、何物カソノ大権ヲ以テ行政ヲ支配スルノ範圍ニ非ザラン、然ルニ天皇ノ大権ニ依レル支出ハ、議會之ヲ拒ムヲ得ストイフハ、恰モ予算ハ議會之ヲ拒ムヲ得スト云ヘルニ同シ、即チロ氏ハ徹頭徹尾議會ニ租稅ヲ議スルノ權ヲ与ヘテ、支出ヲ議スルノ權ヲ与ヘストノ意見<sup>(53)</sup>であり、「ロ氏一家言ヲ我カ憲法ニ使用スルノ危險ヲ跋ムニ至ルヘシ」という書簡を井上から受けた。

伊藤はさらに、皇帝に軍の編制権があるドイツでは、軍の経費増額を議會の議定対象としていることで問題が生じていないのか、という井上の問いに対するモッセの答議も手にした。その内容は、以下の如くである。<sup>(54)</sup>モッセはまず、「立憲政体ノ国ニ於テハ兵制ニ関スル国民ノ負担ハ身体上ノ承認ヲ經ルニアラサレハ賦課スルヲ得ストノ原則ヲ確守スルニ依リ君主ノ軍隊編制権ハ此原則ノ為メ制限セラル、モノトス」という結論から述べる。「君主ノ軍隊編制権ハ憲法上独り此制限内ニ在テ存スルノミ此制限内ニ於テ其權ハ自由ニ運動シ」、「此制限内ニ在テ充分ノ実行ヲ致スニ足ルモノ」であるという見解を示したのである。モッセによれば、「如何ナル論者モ此制限ヲ不可トシタル者アラス」という。そして、「代議院ヲシテ軍費予算ニ全ク關係セシメサル事ハ普通兵役ノ制ト撞着シ軍隊及全国ノ經濟ヲ害シ且ツ危險ナル民心挑発ノ原素ヲ包蔵スルモノナリ如何ナル議院ト雖モ国民負担増重ノ事ニ参与スヘキ憲法上最要至緊ノ權利ヲ剝奪セラレテ能ク況黙スルモノアランヤ必スヤ此重大ナル議權ヲ挽回スルヲ勉ムヘシ斯ノ如クナルトキハ政府議院間ノ葛藤ハ之ヲ避ケントスルノ素志ニ違ヒ国会開設ノ初ヨリ直ニ蜂起スヘシ」と、軍費を議會の議定対象外とすれば、議會はこれに反発し政府と対立してしまうという懸念を示した。

なお、同様の問いはロエスレルにも投げかけられていた。ロエスレル答議は、新規の収入については議會の議定権を無視できないことから、予算争議を防ぐために枢密院による裁決を訴える内容で、井上の問いに正面から

回答したとはいえないものであった。<sup>(55)</sup>しかしモッセは、ロエスレルの主張するような勅裁や枢密院の議決による予算案承認を明確に否定した。モッセの答議は、次のように締められている。「今既ニ憲法ヲ立ルノ国ニ於テ代議院ノ承認ナク人民ノ負担ヲ増加スルヲ得ルトセハ是レ恰モ立憲政体ノ長所ヲ捨テ專制国ト立憲国トノ短所ヲ併有スルモノニシテ立憲制ノ模写ヲ誤レリト謂フヘシ日本人民カ愛国心ニ富ミ自国ノ独立ヲ保ツヘキ為メ身命財産ヲ犠牲ニ供スルノ義氣ヲ有スルハ日本ノ歴史ニ徴シテ甚タ明カナリ故ニ一時些細ノ争論ノ如キハ彼ノ法律ニ依テ政府ヲ組織スルノ安全鞏固ナルニ比シテ決シテ意ニ介スルニ足ラサルナリ」。

予算の成立に議会の可決を必須としつつ、予算をめぐって議会と内閣が対立することを防ごうとしてきた伊藤からすれば、井上やモッセの主張は首肯できるものであった。したがって伊藤は、彼らの考えを受け入れ、枢密院第二審会議以降、第六七条（第一審の第六八条）冒頭の「天皇ノ」を削除した。

なお、一八八九年一月に伊藤の高輪邸で行われた憲法会議において、帝国議会の位置づけを定める第五条が「天皇ハ帝国議会ノ輔翼及協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ」と、「翼賛」から「輔翼及協賛」に改められた。これに合わせて、予算についても「帝国議会ノ協賛ヲ経ヘシ」<sup>(56)</sup>とされた。枢密院第三審会議を迎えるにあたって、帝国議会が「協賛」機関とされ、予算についても「協賛」のまま維持された。一八八九年一月二九日より開始された枢密院第三審会議では、予算案の衆議院先議、貴族院の逐条審議不可を定める第六五条について、後者が削除され、「予算ハ前キニ衆議院ニ提出スヘシ」と改められた。枢密院会議を通して両院に同様の権限を与えるよう訴え続けた佐野常民の意見が受け入れられたのである。<sup>(57)</sup>その他の「会計」条項に修正はなく、明治憲法は成立をみる。なお、会計法については、その成立過程で憲法草案と相互に影響があったと考えられるものの、上述した明治憲法の「会計」条項の枠組みに収まる形で成立している。<sup>(58)</sup>

(五) 明治憲法

かくして一八八九年二月一日、明治憲法が公布された。「会計」条項は、以下のとおりである。

第六章 会計

第六二条 新二租税ヲ課シ及税率ヲ変更スルハ法律ヲ以テ之ヲ定ムヘシ 但シ報償ニ属スル行政上ノ手数料及其ノ他ノ  
収納金ハ前項ノ限ニ在ラス 国債ヲ起シ及予算ニ定メタルモノヲ除ク外国庫ノ負担トナルヘキ契約ヲ為スハ  
帝国議會ノ協賛ヲ經ヘシ

第六三条 現行ノ租税ハ更ニ法律ヲ以テ之ヲ改メサル限ハ舊ニ依リ之ヲ徴取ス

第六四条 国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議會ノ協賛ヲ經ヘシ 予算ノ款項ニ超過シ又ハ予算ノ外ニ生シタル支  
出アルトキハ後日帝国議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

第六五条 予算ハ前ニ衆議院ニ提出スヘシ

第六六条 皇室經費ハ現在ノ定額ニ依リ毎年国庫ヨリ之ヲ支出シ将来増額ヲ要スル場合ヲ除ク外帝国議會ノ協賛ヲ要セ  
ス

第六七条 憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ法律上政府ノ義務ニ属スル歳出ハ政府ノ同意ナ  
クシテ帝国議會之ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス

第六八条 特別ノ須要ニ因リ政府ハ予メ年限ヲ定メ繼續費トシテ帝国議會ノ協賛ヲ求ムルコトヲ得

第六九条 避クヘカラサル予算ノ不足ヲ補フ為ニ又ハ予算ノ外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツル為ニ予備費ヲ設クヘシ

第七〇条 公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝国議會ヲ召集スルコト能ハサ  
ルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為スコトヲ得 前項ノ場合ニ於テハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出  
シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

第七一条 帝国議會ニ於テ予算ヲ議定セス又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ予算ヲ施行スヘシ

第七二条 国家ノ歳出歳入ノ決算ハ会計検査院之ヲ検査確定シ政府ハ其ノ検査報告ト俱ニ之ヲ帝国議會ニ提出スヘシ  
 会計検査院ノ組織及職權ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

伊藤博文は、「会計」条項に関して『憲法義解』でどのように説明したのであるか。<sup>(59)</sup>伊藤は、第六四条について、「予算を議会に付し其の協賛を経、及予算に依り支費するの後仍超過支出及予算外の支出を以て議会の監督に付し事後承諾を求むるに至ては、之を立憲制の成果とするに足る者なり」と、議会の審議を必須とする予算成立過程の確立が立憲制の成果であると断言する。伊藤が予算成立過程における議会の必要性を重視したことは、第六五条に関して、「予算を議するは政府の財務と国民の生計とを対照し、両々頭応し豊儉の程度を得せしむる」ものであり、このような予算審議こそが「衆民の公選に依り成立する代議士の職任に於て尤緊切なりとする所なり」としている点からも明らかである。また、財政の緊急処分を認める第七〇条について、「議會開會せざるときは臨時会の召集」が原則であると明言し、あくまで「内外の情形に由り議會を召集し能はざるときに限り、始めて議会の叶同を待たずして必要の処分を施す」という限定的対応であると確認していることも、同様の文脈にあると理解できよう。伊藤は、予算成立過程において議会の協賛を求めることにより、財政を一層慎重なものにしたのである。

しかし伊藤は、議会の予算議定権を無制限に認めていたわけではない。「行政」への対抗手段となり得る可能性を、一切排除した。伊藤は、予算成立に議会の協賛を求める第六四条の説明において、「予算は特別の性質に因り議会の協賛を要する者にして本然の法律に非ざる」ため、「法律は以て予算の上に前定の効力を有すべく、而して予算は以て法律を変更するの作用を為すことを得」ないことに言及し、「予算を以て法律を変更するは予算議定権の適当なる範囲を越ゆる者」として、予算案議定と法案審議が異なることを確認する。伊藤は、議会に

よる内閣への干渉回避も当然忘れてはいないのである。議会の条件つき予算議定権を規定した第六七条については、「憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ法律上政府ノ義務ニ属スル歳出」の具体例を紹介している。すなわち、「憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出」とは、「天皇の大権に依れる支出、即ち行政各部の官制・陸海軍の編制に要する費用・文武官の俸給并に外国条約に依れる費用」、「法律ノ結果ニ由」る歳出とは、「議院の費用・議員の歳費手当・諸般の恩給年金・法律に依れる官制の費用及俸給の類」、「法律上政府ノ義務ニ属スル歳出」とは、「国債の利子及償還・会社営業の補助又は保証・政府の民法上の義務又は諸般の賠償の類」である。そして伊藤は、議会が政府の同意なくこれらの削除や削減を行うことが「国家の成立を破壊し憲法の原則に背く」行為であると警鐘を鳴らすのであった。

もつとも、議会が予算をめぐって「行政」に対抗しないよう配慮したとはいえ、議会の協賛を得られずに、予算の成立は認められない。したがって、第七一条で予算不成立時における前年度予算執行を定めたのである。伊藤はその理由を、「議会に於て予算を議定せず、又は予算成立に至らざるときは、其の結果は大にしては国家の存立を廢絶し、小にしては行政の機関を麻痺せしむるに至る」ためである、と説明した。議会による「行政」の機能不全を防ぐという意味では、欧州における憲法調査で教示されたものを、伊藤なりに咀嚼した結果である。同時にそれは、ドイツの予算権観を前提としていたとしても、その枠内で議会の予算議定権を確保しようとするものであった。

##### 五、おわりに

以上、明治憲法の成立に至るまで、伊藤博文が議会と予算の関係をどのように考えたのか、特に議会の予算議

定権に着目して考察を加えてきた。その内容を改めて振り返ると、以下の如くである。

憲法調査のための渡欧前、伊藤は明治政府の財政のあり方に不満を持つ自由民権運動に対し、その正当性を主張すべく「財政ヲ公議スル」ための会計検査院の設立を提唱した。しかし当時の伊藤には、議会が予算議定を担うという意識はなく、予算はあくまで「行政」の専権事項であると理解していた。伊藤は、憲法調査のために渡った欧州の地で、予算の成立にも「立法」が関与すべきことを知った。ところがそれは、議会の予算議定権を可能な限り形骸化しようとする「ビスマルク主義」が前提とされたのである。ただし、ロエスレルの講義は、議会の予算議定権を否定するものではなかった。帰国後の伊藤は、「ビスマルク主義」をそのまま採用した「会計」条項を憲法に設けなかった。皇室経費などの例外を設けつつも、予算成立過程に議会の議定が必須であると定めたのであった。伊藤にとつて、法や予算の成立過程に議会が実質的な意味で関与することが立憲政体の要件であったのである。

もつとも、伊藤が予算不成立時の対応を検討するにあたり、議会が予算議定権を濫用し、内閣の行動が縛られてしまうことを嫌ったことも確かである。これは、伊藤が法の成立に議会の可決を必須とした一方で、弾劾権など政府統制に関わる議会の権限を否定したことと同じ文脈で捉えられる。伊藤は、法案と異なり、予算案の成立に議会の可決を必須としなかった。ただし、議会が予算案を否決した際に勅裁により原案を成立させようという、議会の予算議定権を骨抜きにするロエスレル案を、伊藤が採用しなかったことも考慮する必要がある。予算不成立時の前年度予算執行とは、単に議会が軽視された結果ではなく、予算を「人質」として議会が内閣と対立することを防ぐためのセーフティネットとして設けられたといえよう。

伊藤のこうした考えは、どのように評価できるのか。冒頭で述べたとおり、従来は、見通しのつかない議会将を警戒した伊藤が、議会の予算議定権を形骸化させようという政治的意図のもと、積極的に「ビスマルク主義」を

採用したと評されてきた。果たして、こうした見解は妥当であろうか。予算に関する知識が必ずしも豊富ではなかった伊藤は、ドイツで学ぶことを前提に渡欧を命ぜられた。伊藤は憲法調査のためにイギリス等にも訪れており、そこでいかなる知見を得たのかは未だ解明されていない。しかし、モッセやシュタインからイギリスでは議會に過剰な権限を与えられていると教示されるなど、「ビスマルク主義」、ドイツ的予算権観に基づいた講義を受けた。つまり、伊藤が「ビスマルク主義」、ドイツ的予算権観を他国の制度と比較し、どの程度相対化して理解できていたのかは疑問が残るのである。他方、明治憲法の「会計」条項の成立過程を顧みると、伊藤は議會の予算議定権を形骸化しようとしていないばかりか、それを可能な限り尊重しようとする姿勢をみせた。以上の点に鑑みるに、従来の見解は、説得力に欠けるといわざるを得ない。

むしろ、本稿で明らかにしたように、伊藤のビスマルクに対する評価が肯定的であるとはいえないこと、シュタイン講義が議會の予算議定権に警鐘を鳴らしつつも権限自体を否定しなかったこと、伊藤が明治憲法起草過程において議會の役割を尊重していたことなどを踏まえれば、伊藤はドイツ的予算権観を前提としつつも、その枠内で議會の予算議定権をできる限り尊重した、とみるべきであろう。かかる見解は、議會の専横を警戒しつつ、国体に適した法案審議を将来的に期待し、立法過程に議會の審議を必須とした伊藤の「立法」観と軌を一にするものである。

小嶋は、「会計」条項が多数設けられたことが明治憲法の比較法史的観点からみた特徴の一つであると捉えている。<sup>(61)</sup> その特徴は、伊藤が慎重なまでにセーフティネットを張り巡らせながらも、議會の予算議定権を確保しようとした結果である。換言すれば、予算成立過程における議會の必要性、「立法」による「行政」への過剰な干渉の忌避という伊藤の考えを実現すべくまとめられたものが、明治憲法の「会計」条項なのである。

- (1) 長山貴之「明治憲法制定直前の予算制度」(『香川大学経済論叢』第七二巻第二号、一九九九年九月)、坂本一登「明治国家と財政制度——大蔵省の予算査定権を中心に」(『國學院法学』第五二巻第四号、二〇一五年三月)など。また、明治初期の予算や財政についての研究も豊富にある。近年の成果としては、柏原宏紀「大隈重信の政治的危機と財政をめぐる競合——明治六年から八年を中心に」(『史学雑誌』第二四編第六号、二〇一五年六月)など。
- (2) 岡義武「帝国議会の開設」(『国家学会雑誌』第五八巻第一号、一九四四年一月)、坂野潤治『明治憲法体制の確立』(東京大学出版会、一九七一年)、伏見岳人『近代日本の予算政治一九〇〇—一九一四』(東京大学出版会、二〇一三年)。
- (3) 坂井雄吉「明治憲法起草過程における二つの『立憲主義』——『会計』関係条文の成立を中心として」(『国家学会雑誌』第九〇巻第九・一〇号、一九七七年九月)。のち、同『井上毅と明治国家』(東京大学出版会、一九八三年)に収録。
- (4) 小嶋和司『日本財政制度の比較法史的研究』第二節「明治財政制度の成立過程」(信山社、一九九六年)、二二三—三三五頁。また、小嶋の研究成果を敷衍した研究に、夜久仁「予算と法律との関係——明治憲法の予算理論を中心として」(『レファレンス』第七一九号、二〇一〇年二月)、同「予算と法律との関係——予算の修正を中心として」(『レファレンス』第七二五号、二〇一二年六月)がある。
- (5) 鳥海靖「伊藤博文の立憲政治調査」(鳥海靖ら編『日本立憲政治の形成と変質』、吉川弘文館、二〇〇五年)、一三五—一六頁。
- (6) 瀧井一博編『伊藤博文演説集』「解説」(講談社、二〇一一年)、四四六頁。
- (7) 拙稿「伊藤博文の両院制構想」(『法政論叢』第五二巻第一号、二〇一六年二月)、四三—四四頁。また伊藤之雄も、「憲法草案の作成に最も大きな役割を果たしたのは、井上毅である」としつつ、「ドイツ等への憲法調査で力をつけた伊藤は、それに引きずられていたのではなく、井上毅の作成した甲・乙二つの憲法草案などに、伊藤の観点から多くの意見をつけていた」ことに言及している(伊藤之雄『伊藤博文——近代日本を創った男』、講談社、二〇〇九年、二二八頁)。
- (8) 拙稿「伊藤博文の『立法』観——『協賛』をめぐる一考察」(『年報政治学』二〇一四—II、二〇一五年一月)、

前掲「伊藤博文の両院制構想」。

- (9) 春畝公追頌会編『伊藤博文伝』中(原書房、一九七〇年復刻)、一九二—二〇一頁。
- (10) 尾佐竹猛『日本憲政史大綱』下巻(日本評論社、一九三九年)、五一五—二一頁。
- (11) 当時の伊藤は、予算議定ばかりでなく法案審議における議会の役割や上下両院の役割などについても明るはいえない状況であった。前掲「伊藤博文の両院制構想」、三七頁。
- (12) 前掲「明治国家と財政制度」、六二—四頁。
- (13) 「国憲」(『秘書類纂』憲法資料・下、秘書類纂刊行会、一九三五年)、三八五—九五頁。
- (14) 「憲法意見(第三)」(井上毅伝記編纂委員会篇『井上毅伝』史料篇第一、國學院大学図書館、一九六七年)、二二〇—二頁。
- (15) 「憲法綱領意見」(前掲『井上毅伝』史料篇第一)、二三五—六頁。
- (16) 伊藤以外の参議も立憲政体に関する意見書を提出しているが、そこからは伊藤以上に予算へ言及している例はみられない。その意味で、公選検査官を求めた伊藤は、当時においては先駆的であったといえよう。
- (17) 前掲「伊藤博文伝」中巻、二五五頁。
- (18) 一八八二年五月二四日付松方正義宛伊藤博文書簡(前掲『伊藤博文伝』中巻、二七〇—二頁)。
- (19) 一八八二年九月六日付松方正義宛伊藤博文書簡(前掲『伊藤博文伝』中巻、三〇八—一五頁)。
- (20) 伊藤の憲法調査の意義については、前掲『ドイツ国家学と明治国制』(一七五—六頁)に詳しい。
- (21) 前掲『日本財政制度の比較法史的研究』、二二三—三〇、三〇八頁。
- (22) 「莫設氏講義筆記」(清水伸「独塊に於ける伊藤博文の憲法取調と日本憲法」、岩波書店、一九三四年)、三九七頁。
- (23) 前掲「莫設氏講義筆記」、四〇七頁。
- (24) 同右。
- (25) 「大博士斯丁氏講義筆記」(前掲「独塊に於ける伊藤博文の憲法取調と日本憲法」、二七〇頁)。
- (26) 前掲「大博士斯丁氏講義筆記」、三二七頁。
- (27) 「純理釈話」(「伊東巳代治関係文書」、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。

- (28) 前掲「大博士斯丁氏講義筆記」、三一七頁。
- (29) 前掲「大博士斯丁氏講義筆記」、三一八頁。
- (30) 鳥海も、「伊藤自身の口から、ビスマルクの政治指導のあり方を称賛するような発言は、実際にはほとんど聞かれず、「ビスマルク心酔者」という伊藤イメージは、おおむね虚像であろう」と述べている（前掲「伊藤博文の立憲政治調査」、一二二頁）。
- (31) 「廿三年国会開設ニ付緊要問題」（伊藤博文文書研究会監修『伊藤博文文書 第五八巻 秘書類纂 議会二一七』、ゆまに書房、二〇一一年）。同資料の作成日は不明であるものの、制度取調局用紙に書かれていることから、同局で参照されたものであるとみて差し支えなからう。
- (32) 「国会規則」（憲政史編纂会収集文書）、国立国会図書館憲政資料室所蔵。稲田は同資料について、制度取調局用紙に書かれていること、太政官や太政大臣といった語が用いられていることなどから、一八八四年五、六月頃、おそらく一八八五年中に作成された、と推測している（稲田正次『明治憲法成立史』上、有斐閣、一九六〇年、七二二頁）。
- (33) 前掲「明治国家と財政制度」、前掲「明治憲法制定直前の予算制度」。
- (34) 前掲「明治国家と財政制度」、八〇頁。
- (35) 元老院の法案審議については、拙著『元老院の研究』（慶應義塾大学出版会、二〇一四年）を参照されたい。
- (36) 「憲法条議」（『秘書類纂 一 憲法資料』上巻、原書房、一九七〇年復刻）。
- (37) 小柳春一郎編著『会計法（明治三二年）日本立法資料全集四』（信山社、一九九一年）、五〇頁。
- (38) 執筆者は、伊藤が自ら主導権を握って明治憲法の「会計」条項を定めたと考えられる。例えば、内閣制度創設から明治憲法成立以降まで大蔵大臣を務めた松方正義については、伊藤や井上からの若干の配慮（一八八八年七月九日付松方正義宛井上毅書簡、五月一日付松方正義宛井上毅書簡（大久保達正監修『松方正義関係文書』第六巻、東洋研究所、一九八五年）、松方正義自身の会計法への関心（歳入出科目ハ大蔵大臣之ヲ定ムルノ議（大久保達正監修『松方正義関係文書』補巻、東洋研究所、二〇〇一年））などがみられるものの、松方が直接的に明治憲法の「会計」条項の作成に関与した形跡はみられない。

- (39) 「初稿」(伊藤博文文書研究会監修『伊藤博文文書第七七卷 秘書類纂憲法六』、ゆまに書房、二〇一二年)。
- (40) 「甲案氏試草附ロエスレル、モッスセ両氏答議」(伊藤博文文書研究会監修『伊藤博文文書第七五卷 秘書類纂憲法四』、ゆまに書房、二〇一二年)、「乙案試草」(前掲『伊藤博文文書第七七卷 秘書類纂憲法六』)。
- (41) 「ロエスレル氏起稿日本帝国憲法草案」(伊藤博文文書研究会監修『伊藤博文文書第七九卷 秘書類纂憲法八』、ゆまに書房、二〇一三年)。
- (42) なお、予算案の審議は衆議院の先議とされた(第八二条)。
- (43) 以上、夏島草案については「欠題(夏島憲法草案)」(伊東巳代治関係文書)、国立国会図書館憲政資料室所蔵)による。伊藤の勅令に関する考えについては、拙稿『伊藤博文における「勅令」——憲法調査、公文式、明治憲法を通じて』(『武蔵野法学』第五・六号、二〇一六年二月)。
- (44) 以下、夏島草案に対する井上、ロエスレルの意見については、前者が「逐条意見」(伊東巳代治関係文書)、国立国会図書館憲政資料室所蔵)、後者が「日本帝国憲法修正案に関する意見」(伊藤博文文書研究会監修『伊藤博文文書第八二卷 秘書類纂憲法一一』、ゆまに書房、二〇一三年)による。
- (45) 一八八七年八月六日付伊藤博文宛井上毅書簡(伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』一、塙書房、一九七三年)。
- (46) 帝室費については、「帝室費ハ議會ノ承認及検査ヲ要セス」(第七一条)と定められた。
- (47) 前掲『伊藤博文の「立法」観』、二四二頁。
- (48) 以上、十月草案については前掲「欠題(夏島憲法草案)」、二月草案については「欠題(二月草案)」(伊東巳代治関係文書)、国立国会図書館憲政資料室所蔵)による。
- (49) 枢密院に下付された当初、「会計」に関する各条名の数字はここで挙げたものより一つ若いものであった。ところが、枢密院会議第一審第二読会で従来の第六〇条と第六一条の間に特別裁判所に関する条文が新設されたため、「会計」条項が枢密院会議で扱われる際には各条名の数字が一つ繰り下がる形となった。本稿では便宜上、枢密院第一審会議で扱われた際の数字で表記している。
- (50) 『枢密院会議事録』一(東京大学出版会、一九八四年)、三二八頁。

- (51) 前掲『枢密院会議事録』一、二七九頁。
- (52) 前掲『枢密院会議事録』一、一九三頁。
- (53) 一八八八年七月二四日付伊藤博文宛井上毅書簡(井上毅伝記編纂委員会篇『井上毅伝』史料篇第四、國學院大學図書館、一九七一年)。
- (54) 「軍隊編制權ト国会予算權トノ關係(モツセ答議)」(伊東巳代治關係文書、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。
- (55) 「軍隊費増加ノ問」(梧陰文庫)、國學院大學図書館所蔵。
- (56) 「憲法明条」(伊東巳代治關係文書)、国立国会図書館憲政資料室所蔵。
- (57) 佐野は、枢密院会議以外でも、貴族院にも予算案の逐条審議を認めるよう訴える書簡を送っている(一八八八年一月二七日付伊藤博文宛佐野常民書簡(伊藤博文關係文書研究会編『伊藤博文關係文書』五、塙書房、一九七七年)。なお、周知のとおり、第一議會では貴族院の予算議定にほとんど時間が与えられなかった。こうした状況もあつたためか、貴族院内では予算議定に関する規則を再考する動きもみられた(「予算案議定細則設定の事」(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、二〇一二年)、九八—一〇六頁)。
- (58) 會計法については、前掲『會計法(明治三二年)』のほか、稲田正次「明治三二年會計法の成立」(『富士論叢』第二五卷第二号、一九八〇年一月)、長山貴之「明治三二年會計法と予算制度」(『香川大學經濟学部研究年報』第四一巻、二〇〇二年三月)などの研究がある。なお、伊藤は、「會計法之委員修正案、頗不得其当、昨日も既二大ニ困難ヲ感シ、退朝後、通読之上、以愚見十四五ヶ条修正仕候」という書簡を松方に送るなど、會計法への目配りも怠っていない(六日付松方正義宛伊藤博文書簡(前掲『松方正義關係文書』第六巻)。
- (59) 『憲法義解』の実際の執筆者が井上毅であることは周知のとおりである。ただし、その内容と伊藤の考えに懸隔があれば、伊藤が修正を命じると考えられる。そのため、同書の内容と伊藤の考えに差異はないといえる。以下、『憲法義解』の引用は、伊藤博文著・宮澤俊義校註『憲法義解』(岩波書店、一九四〇年)、一〇〇—一八頁による。
- (60) 伊藤らは、明治憲法の起草にあたって、デイキンソン『欧米各國議院典例要略』、メイ『英國議院典例』、クッシング『英米議院典型』などの翻訳書を参照しており、彼らがイギリスをはじめとする議會制度への理解を深めていたことに間違いはない。とはいえ、欧州で本格的に憲法を学んだ当初の伊藤が、イギリスやフランスの議會制度を否

(61) 前掲『日本財政制度の比較法史的研究』、三二七頁。  
定的に捉える内容の講義を受けたことに対する留意は必要であろう。