

大正初期の「剰余金支出」問題

——第二次大隈内閣期を中心として——

国分 航士

【要約】 予算超過・予算外支出に関する議会の事後承諾の規定（第六四条第二項）を持つ大日本帝国憲法の下では、「責任支出」とも呼ばれた、国庫剰余金その他を財源とする予算超過・予算外支出（剰余金支出）が行われた。本稿は、大正初期の「剰余金支出」問題を題材に、憲法の運用をめぐって内閣と議会との間に如何なる論理が展開されていたのかを描くものである。内閣と議会は、「剰余金支出」について、憲法上の根拠を棚上げすることで国政の円滑な運営に不可欠な処置として支出を認めつつも、支出への疑義を残すことで議会の予算審議の完全な形骸化を抑制するという、曖昧さを秘めた解釈を志向していた。さらに「剰余金支出」は、緊急勅令（憲法第八条）や緊急財政処分（第七〇条）などの「臨時」「緊急」対策を代替する役割を期待されており、「剰余金支出」をめぐって内閣は、議会との関係のみならず、それらの審議を行う枢密院の解釈と意向を踏まえる必要もあったのである。

史林 九八巻三号 二〇一五年五月

はじめに

大日本帝国憲法の起草において第六章「会計」こそ、「主権論その他明治憲法との関連で屢々好んで論じられる問題が、抽象論に止まることなく、極めて具体的な、つきつめた形で争点を形成した」との卓見を示したのは、井上毅の「運命」を通して「構築物」としての明治国家「像」を描いた坂井雄吉であった^②。行論の中で坂井は、「夏島草案」における予算

超過支出規定の欠落を指摘した井上について、その基本的な考え方を推し量りつつ、「不可避と考えられる超過支出」を「処理すべき法的規定が存在しない」場合、「超過支出を厳禁する趣旨にはなり得」たとしても、「万一超過した場合そこに残されるのは野放しの恣意だけ」と記している。^③

坂井の叙述に導かれて帝国憲法を眺めると、第六四条第二項「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國議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」は、予算超過・予算外支出に関する議会の事後承諾を規定する。また、予算超過・予算外支出の財源については、憲法第六九条「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」に「予備費」が存在し、第一・第二予備金が会計法第七条によって設けられている^④。議会の事後承諾が必要とされる理由は、井上もその作成に関与した伊藤博文の『帝國憲法義解』によれば、「行政ノ必要ト立法ノ監督トヲシテ兩々並行互相調和セシムル」ためであつた^⑤。しかしながら、予算超過・予算外支出が予備金の額を超えた場合、その対処は如何に為されるのか。帝国憲法の下では、「責任支出」とも呼称された、国庫剰余金その他を財源とする予算超過・予算外支出（剰余金支出）^⑥がしばしば行われた。剰余金支出については、『明治財政史』や『明治大正財政史』の説明と各年度の整理に加え、会計法制定の準備が進められた憲法制定前後や剰余金支出の慣行が誕生した初期議会における事実関係と当事者の認識を整理した小柳春一郎と須賀博志の分析によって、その概要と問題の所在を知り得る^⑦。さらに須賀は、佐藤功の先駆的な業績を踏まえつつ、大正四（一九一五）年の論争を中心に剰余金支出をめぐる学説の整理を行っており、本稿の叙述はこうした先学の知見に多くを拠っている。

この大正四年の論争は第二次大隈重信内閣による剰余金支出を嚆矢としたもので、事後承諾をめぐる議会内でも討論がなされた。第二次大隈内閣では、二年度（大正三・四年度）続けて前年度予算が執行されると共に、第一次世界大戦の勃発に伴う関係予算の必要性が生じていた。加えて立憲同志会などを与党とする内閣の下で第一二回総選挙が行われ、野党の立憲政友会は衆議院第一党の地位を失った。剰余金支出問題をめぐる議会内外の盛り上がりは、こうした同時代の国内

状況、すなわち内閣の交替そしてそれに伴う内閣と議会の関係や議会内における勢力の変動を映し出している。さらに言えば、第二次大隈内閣に限定せず、見渡す時期を少しずつ敷衍していくと、剰余金支出問題とは、帝国憲法下の内閣と議会のめぐりつて、各機関・組織そしてそれらに属する人々がその時々々の状況に対峙し、各々の役割と立場を変えながらも同種の課題に対処してきたものだと思えることもできる。内閣と議会の間には、予算についての「行政ノ必要ト立法ノ監督」をめぐりつて、均衡に至り得る解釈が時に学理から遊離しつつも要請されていたのではないか。

このような関心から、本稿は、第二次大隈内閣を中心とした大正初期において、剰余金支出をめぐりつて内閣と議会の間で如何なる論理が展開されていたのか、そして「臨時」・「緊急」と剰余金支出はどのように捉えられていたのか、を粗描するものである。その際、内閣と議会のみならず、枢密院の存在を視野に入りたい。濃尾震災への対応を嚆矢とする剰余金支出は「臨時」・「緊急」状況での財政支出という性格が強く、支出をめぐりつては、臨時議会召集や緊急勅令・緊急財政処分などの条文への理解も念頭に置く必要があった。^① これまでも検討がなされてきた当該期の「臨時」・「緊急」条項をめぐる枢密院内の審議模様も、三谷太一郎の「実質的意味の日本の議会制の一環」との指摘を踏まえつつ、剰余金支出を媒介として、憲法の運用を焦点とする衆議院・貴族院を含めた文脈に読み取り得ないだろうか。時期と問題を限定した上で、「会計」という一つの観点に過ぎないものの、本稿を通じて、帝国憲法下の内閣と議会の関係を考える一視角を示したい。

① 坂井雄吉「井上毅と明治国家」東京大学出版会、一九八三、一三九頁。史料の引用に際しては、原則として漢字は常用漢字に改め、仮名遣いはそのままとし、適宜句読点を加えた。

② 石井紫郎「日本人の国家生活」東京大学出版会、一九八六、三六七頁。

③ 坂井、前掲一六九頁。

④ 第一予備金は「避クヘカサル予算ノ不足ヲ補フモノ」、第二予備金は「予算外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツルモノ」である。

⑤ 伊藤博文「帝国憲法皇室典範義解」国家学会、一八八九、一一七頁。よれば、「国庫剰余金又は予算外の収入等を存するときは、政府は臨時の処置として此の財源を以て、予備金以外に予算超過又は予算外支出を行ふ」ことである（大蔵省編「明治大正財政史」二、財政経済学会、一九三六、二二二頁）。ただし論者によって「責任支出」の用法は異なり、国庫剰余金その他を財源とする予算超過・予算外支出に限定せず、予備金支出や憲法第七〇条の緊急財政処分などを含む場合が

ある。本稿では「責任支出」について、史料上の含意が予備金支出や緊急財政処分などを含まないと判断できる場合は剰余金支出と言ひ換え、そうではない場合は「責任支出」と史料上の用語をそのまま用いた。また支出の財源・方法といった実態とは離れた、政府答弁や解釈としての「責任支出」という用法については、史料上のままとした。

⑦ 明治財政史編纂会『明治財政史』三、九善株式会社、一九〇四、および前掲『明治大正財政史』三、四、五の各年度の「予備金及予備金外支出」を参照。

⑧ 小柳春一郎「明治憲法下における会計制度の形成」近代日本研究会編『年報・近代日本研究』八、山川出版社、一九八六、須賀博志「剰余金責任支出慣行の誕生」梧桐文庫研究会編『井上毅とその周辺』木鐸社、二〇〇〇（以後、須賀第一論文）、さらに初期議会における第六四条第二項の運用に着目したものと、佐々木隆「藩閥政府と立憲政治」吉川弘文館、一九九二が挙げられる。なお帝國憲法下の財政制度を理解する前提は、小嶋和司「日本財政制度の比較法史的研究」信山社、一九九六、櫻井敬子「財政の法学的研究」有斐閣、二〇〇一を参照。

⑨ 佐藤功「我が憲法史上に於ける憲法争議」一・四・完『国家学会雑誌』五六―八、一五六―一〇、一九九二。特に「責任支出」については、五六―八、九八―一〇八頁。

⑩ 須賀博志「日本近代憲法学史における剰余金支出違憲論争」曾我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開』下、信山社、二〇一二

（以後、須賀第二論文）。また、小関素明は「立法権に対する行政権の優位を確保しようとした」美濃部達吉の立場を示す例として、剰余金支出に関する論説を取り上げている（小関素明「支配イデオロギーとしての立憲主義思想の思惟構造とその帰結」『日本史研究』三三二、一九八九、三八―四二頁）。

⑪ 須賀によれば、「剰余金責任支出」の論争は「国庫剰余金の使途指定方法」についての「制度相互の役割分担をめぐる技術的な争い」でもあった（須賀第二論文、七八八頁）。憲法の各条文は、第四三条①臨時緊急ノ必要アル場合ニ於テ常会ノ外臨時会ヲ召集スヘシ②臨時会ノ会期ヲ定ムルハ勅命ニ依ル、第八条①天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル為緊急ノ必要ニ由リ帝國議會閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス②此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝國議會ニ提出スヘシ若議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ將來ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ、第七〇条①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國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②前項ノ場合ニ於テハ次ノ会期ニ於テ帝國議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス、である。

⑫ 三谷太一郎『大正期の枢密院』東京大学出版会、一九九〇（引用箇所は五頁）、望月雅士「枢密院と政治」由井正臣編『枢密院の研究』吉川弘文館、二〇〇三。

第一章 「慣習」としての剰余金支出

第一節 「責任支出」の誕生

本章では、予算超過・予算外支出の議会による事後承諾に関する政府答弁の変遷を、先行研究に依拠しつつ概観することとで、大正初期の剰余金支出問題を理解する上での諸前提を把握しておきたい。

明治二四（一八九二）年一〇月、濃尾地震によって被害を受けた岐阜・愛知二県への救済として、第一次松方正義内閣は、「明治二十三年度歳計剰余金」の臨時支出（明治二四年勅令第二〇五号）を行った^①。支出に際して、内閣側は予算超過・予算外支出に関する見解を作成した。その内容とは、「事後承諾ヲ求ムルノ義務」という条件の下で憲法第六四条第二項は「予算超過及予算外支出ヲ合法的トシテ認め」ており、第六四条と第六九条は「予算外ノ支出」を「予備費額」に限定していないというものであった^②。その後、「岐阜愛知二県下震災救済及河川堤防工事費予算外支出ノ件」が、議会の承諾を求めるため、第二議會中の衆議院へ提出された。解散に伴う審議未了によって再度の提出を受けた衆議院（第三議會）では、河野広中（自由党）を委員長とする特別委員会は「剰余金ヲ行政官ノ専断ヲ以テ支出セルハ予備費設置ノ精神ニ背キ憲法第六十四条ノ本文ニ違反スル」などの理由から不承諾と結論づけたが、本會議は僅差で承諾と決した^③。

剰余金の支出と議会の事後承諾について、憲法第六四条第二項を根拠とする政府見解に変化が見受けられるのが第九・第一〇議會だ^④。第九議會の衆議院で、木暮武太夫（無所属）の「剰余金ヲ遣ツタノハ、政府ノ方デハ憲法ノドノ条ニ依ツテ使ツタト云フ争ニハアラズシテ、国家ノ進歩發達上是文ノコトヲシナケレバナラヌト云フ上カラ、責任ヲ持テ剰余金ヲ支出」したのか、との質問に対し、第二次伊藤博文内閣の田尻稻次郎大蔵次官は「大体左様ナコト」だが、憲法の条文を持ち出せば第六四条第二項だと答弁した^⑤。支出の喫緊性を強調しつつ、条文の根拠をやや曖昧にした言い回しの変

化は当然ながら議会で疑義が呈された。本会議での元田肇（国民協会）による問いかけに、委員会の討論を説明した木暮は「憲法ノ中ニ剰余金ヲ使ツテ宜イトモ悪ルイトモ書イテナイ」、「政治ヲ為スモノハ責任ヲ持ツテ、ソレダケノ事ヲシテ議會ノ承諾ヲ求メル^⑥」と応じている。ただし、事後承諾を与えないと決したのみならず、剰余金支出を憲法違反だとする決議が出された第六議会の衆議院本会議においても、渡辺国武蔵相は「憲法ニ於テ之ヲ許スノ明文ハナイ」、「是ト同時ニ又之ヲ禁ズルノ明文モナイ」、「而シテ其後ヲ結束スルノ道ハ則チ後日帝國議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要スト云フコトヲ以テ、政府ニ義務ヲ負ハシメテアル」との発言を残していた^⑦。

さらに、進歩党と提携する第二次松方内閣が事後承諾を求めた第一〇議會^⑧において、衆議院で高田早苗（進歩党）が「必シモ六十四条ノ第二項ニ依ツタト云フ訳デハナイ、誠ニ事実已ムヲ得ナイガタメニ責任ヲ負フテ剰余金ヨリ支出シタト云フ意味合」いだと政府答弁を説明したように、支出の根拠を憲法の条文に求めない姿勢がより明確化した。進歩党の議會報告書でも、第二議會以来の主張だという「憲法以外の責任支出として承諾を求むべき」とする政党側の見解に内閣が従い、政府委員が「憲法第六十四条第二項に拠れる者に非らず憲法以外の責任支出」だと明言したと評されている^⑨。そして第三次伊藤内閣の大蔵次官の田尻稻次郎は、第一二議会の衆議院^⑩において「此前内閣ノ時、方法モ極マリマシテ、今日マデ変ハラズニ居ルノデアリマス、」剰余金支出ト云フコトニナリマスルト、憲法ノ何条ニ依ルト云フコトハナイ」と解釈の踏襲を明言し、「全クノ所政府ノ見切りノ仕事デアル、所謂責任仕事」だと述べた。第一次松方内閣の渡辺国武大蔵次官が答弁したような「剰余金ノ支出ハ、憲法ノ六十四条ニ依ル」との解釈を放棄するのかという質問に、田尻は「左様デゴザイマス」と応じたのである。

「臨時」「緊急」性を帯びた剰余金支出の目的は、水害や震災（明治東京地震や陸羽地震）といった自然災害への対応、「朝鮮事件費」（明治二七年度）などの軍事関係、伝染病予防対策など多岐に渡る^⑪。憲法の条文上の根拠についての論点を棚上げする「責任支出」という説明は、内閣と議會との間の一つの解であった。とは言え、「責任支出」という曖昧化の

帰結として、剰余金支出には依然として疑義が持たれ続け、政府答弁は必ずしも一定しない。たとえば、第二次桂太郎内閣の大蔵次官であった若槻礼次郎は、「責任ヲ負フテ出スコトナリマスケレドモ、憲法ノ根拠ハ何処デアルクト云ヘバ、六十四条ノ第二項デアリマス」（第二五議會）、「政府ハドノ条規ニ基テ出シタカト云フ御尋デアリマスカラ、是ハ〔明治〕二十四年以来答ヘテアリマス通り、憲法第六十四条ノ二項ニ拠ツテ出スノデアル、六十四条ノ二項ハ決シテ第一予備費、第二予備費ニ限ラヌ」（第二六議會）と答弁している。根拠となる憲法の具体的な条文を問う質問への回答であるため、やや誘導された形ではあったが、支出の憲法上の根拠について第六四条第二項だと明言したのだった。

第二節 第一次山本内閣の政府解釈

こうした政府答弁の揺らぎは大正期に入り、さらに明瞭となる。第三〇議會（大正二年三月二日）において、第一次山本権兵衛内閣の勝田主計大蔵次官は、「責任解除ノ意味ヲ以テ之ヲ提出シテ居ル」として、議會に事後承諾を求めた根拠が第六四条第二項ではないと発言した。^⑭ その翌年、第三一議會中の大正三年三月五日、昨年と同様に政府は第六四条第二項を根拠だとせず、「責任解除ノ意味ヲ以テ帝國議會ニ提出」したと解するかという質問を、高橋は清蔵相は立憲政友会の松田源治から受けることとなる。松田自身は、既に第二八議會（第二次西園寺公望内閣）で「責任解除ノ意味ニ於テ帝國議會ニ提出スルト云フコトハ殆ド曾テ動カスベカラザル論理^⑮」と述べており、高橋は勝田の解釈の踏襲を求めたと推測される。高橋は、研究中と留保しながらも、「提出スルノ手續ハ憲法第六十四条ノ第二項ニ依テ提出ヲ致ス」と答えた上で、三月七日付で首相宛に請議し、三月一六日、山本内閣は「剰余金支出ハ憲法上何等明文ニ準拠セサルモ憲法中何等禁止ノ規定ナキヲ以テ、政府ハ之ヲ以テ違憲ノ処置ナリト認メス、只憲法第六十四条第二項ノ規定ニ依リ後日帝國議會ノ承諾ヲ求ムルコトヲ要スト解釈シタリ」との閣議決定を行った。^⑰ しかしながら、三月二〇日、高橋は「剰余金ノ支出ハ法律上ノ明文ニ許シテナク、又憲法条中ニ禁止ノ規定モナイ、唯ノ従来ノ慣例トシテ之ヲ支出シテ居ル、即チ責任解除ノ意味

ヲ以テ事後承諾ヲ求メ」たと、議会に事後承諾を求める根拠に第六四条第二項を用いないと解釈し得る発言を行い、閣議決定通りには答弁しなかつたのである。

加えて大正初期においては、予備金増額の志向性にも留意する必要がある。大正三年度予算での予備金の総額について、第一次山本内閣は前年度の三〇〇万円から八〇〇万円への増額を企図していた。「財計上他日ノ累ヲナサンモ知レス」と原敬内相は増額に危惧を抱いたものの、大正三年度予算は予備金八〇〇万円で第三一議会に提出された。野党側で予算を論評した若槻礼次郎（立憲同志会）は「増額の目的は多分予備金外責任支出の要なからしむるにありと見て唯だ増額の程度に議論の余地を存す這は慎重に攻究すべき問題にして一概に政府の増額を至当なりとする能はざるべし」と、「予備金外責任支出」との関係指摘している。また武富時敏（立憲同志会）も、予備金の増加は「実際の支出額を予算に計上して置くと云ふだけ」だとし、予備金以外に剰余金を活用してきた経緯を意識する位置づけを与えていた。予備金の増額は、実態は別としても、論理的には剰余金支出を規制する目的を持つと捉えられていたと言えるだろう。

事実、第三一議会で武富らは会計法第七条に「予備金ヲ以テスルノ外予算ノ不足ヲ補ヒ又ハ予算外ニ生シタル費用ニ充ツルコトヲ得ス」との一文を加える会計法改正案を提出している。提出理由を述べた武富は、予備金増額という「好機会ニ於テ所謂責任支出ト云フ弊害ヲ断然茲ニ防止シタイ」と説明した。これに不同意を示した政府側の市来乙彦大蔵省主計局長は、「責任支出」の抑制に予備金増額が有効と認めた上で、予備金では対応できず、さらに憲法第七〇条の適用も不可能な事例が存在すると述べ、「国務ノ進行」から予備金増額が「責任支出」の停止を必ずしも意味し得ないと反論している。この改正案は審議未了に終わった。さらに、大正三年度予算も不成立となり、前年度予算が執行されたため、予備金の額もそのままとなる。その後、第二次大隈内閣も「予備金ヲ増加シ国庫剰余金濫出ノ弊ヲ除却スルコト」をめざしたが、予算不成立などで実現できず、寺内正毅内閣の大正七年度予算でようやく予備金の増額がなされた。

- ① 濃尾地震震災費の支出については、須賀第一論文、四三一―四四七頁、小柳、前掲七八―八〇頁、飯塚一幸「濃尾震災後の災害土木費国庫補助問題」、『日本史研究』四二二、一九九六。「国庫剰余金」と「歳計剰余金」の違いは、須賀第二論文、七八七―七八九頁を参照。
- ② 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィルム「松方家文書」二二―二九。これが憲法第六九条に関する政府の公式解釈になったとされる（須賀第一論文、四三七頁）。
- ③ 国立国会図書館憲政資料室所蔵「河野広中文書」九二二、「帝國議會衆議院委員会議録」二、東京大学出版会、一九八五、一九三―一九五頁、「帝國議會衆議院議事速記録」四、東京大学出版会、一九七九、四四二―四六七頁。以後、本会議の議事速記録は『衆本』、『資本』、委員会議録は『衆委』と略記。
- ④ 小柳、前掲八〇―八一頁。
- ⑤ 『衆委』二七、二六八頁、明治二九年三月一八日。
- ⑥ 『衆本』一一、七七四頁、明治二九年三月二四日。国民協会の『第九議會報告書』は、これまで承諾に反対してきた自由党が「有耶無耶ノ問ニ承諾ヲ表シタルハ寧ロ其苦心ノ在ル所ヲ察スヘキノミ」と評している（七三頁。前田英昭編『帝國議會報告書集成』二、柏書房、一九九一、二六九頁）。
- ⑦ 『衆本』七、三六一頁、明治二七年五月三日。
- ⑧ 『衆本』一一、四四四頁、明治三〇年三月一六日。
- ⑨ 進歩党所属議員丙申倶楽部所属議員『第十議會報告書』一八九七、三八―三九頁（前田、前掲三七頁）。
- ⑩ 『衆委』一〇、二八七―二八八頁、明治三二年五月二五日。
- ⑪ 前掲、明治大正財政史」二、二三二―二三四頁。特に震災関係については、「震災當繕費ヲ国庫剰余金ヨリ支出ス」（国立公文書館所蔵「公文類聚」一八編・明治二七年・二五巻）、「東京外二府二十県暴風雨出水并秋田県水害及震災ノ為メ救済及修繕工事監督等ニ要スル諸費ヲ国庫剰余金ヨリ支出ス」（同）二〇編・明治二九年・一八巻）。
- ⑫ 『衆委』五一、三三九頁、明治四二年三月五日。
- ⑬ 『衆委』五七、二三〇頁、明治四三年三月九日。
- ⑭ 『帝國議會衆議院委員会議録』一、臨川書店、一九八一、四八八頁。以後、臨川書店版の委員会議録は『衆委大正』、『資委大正』と略記。
- ⑮ 『衆本』二九、三九八頁。
- ⑯ 『衆本』二六、三九六頁、明治四五年三月一九日。議會への提出について松田は、第二二議會以降は「責任解除ノ意味」だと主張しているが、第二二議會で田尻福次郎は「承認ヲ請フニ至テハ、六十四条ノ二項ニ依ツテ請フ」と発言し（『衆委』一〇、二八七頁）、前述の若槻札次郎も議會への提出は第六四条第二項に基づくとしていた。
- ⑰ 「予備金外臨時支出ヲ為ス」（「公文類聚」三八編・大正三年・九巻）。
- ⑱ 『衆委大正』三、七九五頁。
- ⑲ 予備金額の変化は、前掲『明治大正財政史』三、四の各年度「予算」（第一款）を参照。
- ⑳ 岩盤義光・広瀬順晴編『影印 原敬日記』九、北泉社、一九九八、四五六頁、大正二年一月二八日条（以後、「原日記」年月日条）。
- ㉑ 「明年度予算を評す」『東京日日新聞』一九一四年一月一日。
- ㉒ 武富時敏「目下の財政問題」『新日本』四一、一九一四、六六頁。
- ㉓ 『衆本』二八、一六五頁、大正三年二月一五日。
- ㉔ 『衆本』二九、三四六頁、大正三年三月一日。
- ㉕ 『衆委大正』五、七六七―七七頁。
- ㉖ 国立国会図書館憲政資料室所蔵「井上馨関係文書」六五六―一八。本史料を含めた第二次大隈内閣に関する井上馨と望月小太郎の旧蔵史料の多くは、山本四郎編『第二次大隈内閣関係史料』京都女子大学、一

九七九に翻刻されており、適宜参照した。

② 議会の解散によって大正四年度予算は前年度予算が執行された。大

正五年度予算でのやり取りは、渋谷作助「武富時敏」「武富時敏」刊
行会、一九三四、二四―二五頁を参照。

第二章 海軍継続費問題

第一節 「責任支出」と臨時議会

本章では、第一次山本内閣総辞職から第二次大隈内閣成立までの過程を、海軍継続費の支出方法という観点から叙述する。予算不成立に伴い生じた「臨時」・「緊急」対策と組閣をめぐつて、各主体が「立憲」の文脈と議会の予算審議という観点を意識しつつ、駆け引きを演じていたこと、そしてその中での「責任支出」の位置づけを見ていきたい。

海軍拡張計画を盛り込んだ大正三年度予算は、貴族院の反対によって不成立となり、第一次山本内閣は総辞職した。注目すべきは、原敬内相に語った山本権兵衛首相の言である。大正三年三月二日、山本は自身の後継に原が就任した場合には「海軍補充費二付責任支出ハ或ハ必要ナカルヘシ」と述べている。山本の発言からは、海軍費を「責任支出」という形で支出する案が計慮されていたのが窺える。

海軍予算を「責任支出」によって補うという方策は、清浦奎吾の組閣の過程でも見ることができ^②。徳川家達の大命拝辞の後、三月三十一日、清浦が大命を拝受した。組閣に際して海相の候補者には加藤友三郎が挙げられており、四月二日午後、清浦と加藤は一回目の会談を行う。会談の内容について、後日清浦が語ったところは次のようなものである。席上、加藤は「今年不成立になりたる海軍費一億七千万円は、来年度予算に之を計上するや否や」、そして「補充費九百五十万円は、本年度に於て責任支出を為すや、將た臨時議會を開くのかを問うた。清浦は「一億七千万円の中、従来の計画に係る九千三百万円は、継続費として当然存続」し、「衆議院の修正に係る一億二千万円は、多分之を計上すべきことを明

言し得るも、一億七千万円を全部計上すべきや否や、追て内閣成立の上にて之を研究すべし」と答えた。さらに本年度の補充費については、「臨時議會を召集することを為さず、已むを得ざる時は、責任支出を為すを辞せざるも、右の内、他の項目中より流用し得べき者は之を譲り、責任支出は真に必要已むを得ざる程度に止めたき」と述べたという。

加藤の提案の内容は、海軍計画の見通しと大正三年度海軍補充費の支出方法であり、その支出方法が組閣の障碍となり得たことは、井上馨の秘書を務めていた望月小太郎の山県有朋宛書簡からも伺える。^④望月は、「不成立となりし海軍費」の「本年只今より一年の経費ニ対する方策」として、「責任支出」を挙げるものの、「継続費タルベキモノヲ責任支出トセシカ、来年度ヨリノ事後承諾望ムベカラザルコト」だと退けている。この点について望月は四月三日から四日にかけて加藤友三郎に説明し、海軍軍令部第一班長の秋山真之にも、加藤の入閣条件として臨時議會召集の約束が必要だと語ったという。ただし臨時議會召集は「不信任を蒙りし時の処置如何」が問題となる。ここでも望月は、「何党何派の基礎もなくして解散をなすことは頗る非立憲にして且其の結果は本年末の議會に於ても海軍費と共ニ二ヶ師団案も葬埋せらるべきコト」と釘を刺している。後述するように、望月は大隈重信の組閣を期待しており、清浦の選択肢を制限しようという意図を見過ごしてはならないものの、大正四年度以降の継続を担保せずして議會側の反発が予想される「責任支出」は、「憲法破壊」として忌避されていた。

加藤は、四月四日に海軍省へ出省し、「補充費問題ノ攻究ニ従事」した上で、四月五日の清浦との会談では、「責任支出」ではなく「臨時議會開設」を要求した。これに対して清浦が「固非可同意」と答えたため、再交渉を約して別れた。^⑤財部彪が谷口尚真から伝え聞いた所によると、「飽迄調和的ノ体度ヲ以テ臨」んだ加藤は「責任支出」が不可能であることとを清浦側の荒井賢太郎から引き出した上で、それでは海相として海軍側を抑えられないと述べ、清浦の「臨時議會ハ海軍廓清ノ問題ノ為不利益ナルベキトノ議論」についても、「大ニ之ヲ駁シ」たという。^⑦清浦の山県への説明では、加藤が「到底流用等の方法を以て支弁す可からざること、調査の結果にて明かとなりたる旨を告げ、且つ責任支出も憲法上不可

なるを以て、臨時議會を招集することにせられたし」と述べたとされている。会談の大筋は臨時議會召集の是非をめぐって推移したと考えられよう。

「責任支出」と臨時議會召集への清浦の懸念は、何も彼特有のものではなかった。たとえば貴族院議員の目賀田種太郎は、「一旦否決せられたる予算に対し責任支出をなすが如きは甚だ非立憲の行為」だと述べ、海軍「廓清の効果を具体的に表明」せずに、「責任支出」を行ったのであれば、議會は「非常なる紛乱に陥り到底内閣総辞職」に至ると指摘していた^⑨。また時期は下り、第二次大隈内閣成立後、政友会の松田源治は機関誌『政友』で、「予め之を知るを得ざりしもの即ち突発的のもの及び予算超過の場合に適用するもの」である「責任支出」を年度割額も確定していた海軍補充費に適用するのは「違憲の甚しきもの」だとして、臨時議會召集を主張した^⑩。

追いつめられた清浦は大命拜辞に言及し、山県に「臨時議會を召集するも亦可ならずや、兎に角之を召集することとして、内閣の組織を完了し、其上にて更に熟議を凝らすも可ならん」と諭されている^⑪。清浦の弱気は海軍側にとって好都合だった。会談に先立ち、加藤を訪ねた財部は「大体臨時議會モ開キ得ザル内閣ニハ見込ナシトノ事ニ確定シ居ル」加藤の言動に安堵し、清浦に「匙ヲ投ゲシメントスルニ漕ギ附ケタル」加藤の手腕には山本権兵衛も満足していたようである^⑫。

第二節 第二次大隈内閣の成立

四月六日午前一〇時から加藤と清浦の会談が再度行われた。加藤は、臨時議會召集が「憲法之旨趣」に違うことを覚り、撤回した上で「具体的条件」を提出せず、午後になって「海軍部内激昂甚強、微力不能鎮靜之事情」を理由に海相就任を謝絶した^⑬。この加藤の固辞を受け、清浦の組閣に賛同していた田健治郎は、清浦への書簡の中で、海軍側から新たな候補者が推薦されなければ、「海軍ノストライキ」を意味し、「帝國憲政モ危機ニ瀕スルモノ」だと記している^⑭。ただし、財部や山本に見られるような、短期的な課題を活用して、「立憲」の文脈に拠りつつ、組閣の失敗をはかるといふ積極的な意

図が加藤にもあつたのかは、やや留保が必要だとも思われる。望月小太郎の情報では、「大正三、一四年度文トウカシテモライタシ」という論点の「内面」には、「責任支出ノ場〔含〕閣臣全体ノ調印」もしくは「臨時議會ノ場合ハ上下兩院ヲ通過得ラル、内容ニ関スル首相各相一致ノ覚書調印書」が用意されていたが、談判がそこまで進展しなかつたという。^⑤加藤は海軍費に対する閣僚全員の賛成への確約を要求していたとも考えられよう。四月七日、清浦は椿山莊に至り「大命拝辞の決心」を告げ、同日、正式に大命を拝辞したのであった。

なぜ、清浦は臨時議會召集を躊躇したのか。「責任支出」や臨時議會召集についての法解釈上の問題も伏在する中で、望月が指摘したように、衆議院側の支持を得られないことに伴う議會解散の可能性を清浦は憂慮しなければならなかつた。臨時議會を召集する場合、兩院の多数派が内閣を支持しなければ追加予算の通過は難しいが、清浦は積極的な協力を獲得できていなかつた。^⑥海軍費への対処策をめぐって、松本剛吉が「海軍部内には海軍拡張費責任支出論勃興し其勢熾当るべからず、責任支出を遂行するに非ざれば海軍次官に就任を肯諾する者絶無なりとの説あることを聞き、之には政友会の策士及びシーメンス事件の連中騒ぎ立ち^⑦」と記したような各勢力の蠢動に翻弄される瞬間もあつたのだろう。さらに大正三年一月に予定されていた大正天皇の即位の礼・大嘗祭の日程を考慮し、「來議會の解散を避けて、政局を処理する覚悟^⑧」もその心中に去来していたのかもしれない。

清浦を逡巡させた解散回避の必要性は、数日後には低減する。清浦の大命拝辞を受けて井上馨が元老會議で大隈重信を首相に推薦した翌日の四月九日、昭憲皇太后が崩御し（公式には四月一日）、大正天皇の大礼が一年間延期されることとなつた。これは大隈の組閣に追い風であつた。臨時議會での解散回避を考慮するという組閣の拘束要因が軽減した結果、衆議院の多数派である政友会は、追加予算に反対した場合、非政友会系の支持を得た内閣の下、野党の立場での総選挙を強いられるという筋書きを想定せねばならない。四月一三日、大隈に大命が降り、一六日、第二次大隈内閣が成立した。それでは、大隈内閣は海軍継続費問題に如何に対処したのか。この問題に切迫感を持つ秋山真之は臨時議會の召集を訴

えていた^⑧。秋山によれば、臨時議會召集の可否は「憲法第四十三條ニ依リ海軍充實繼續が臨時緊急の性質を有するや否哉の解釈如何ニ歸着」する。「本年度予算が不成立ニ終りたるも此工事の緊急なるハ昨年も今年も異なる処」はなく、「海軍充實を中斷する為ニ内部ニ対シ蒙るべき一大苦痛」は「海軍工廠の維持」にある。「横須賀工廠の如きハ之れが為め其職工の約三分ノ二を解備せざる可らざる始末」となり、「多年養成し來りたる斯く多数の職工を一時ニ放逐する事が已に困難なるのみならず、更ニ再ひ之を召集して旧來の製造力を恢復するには少くも六七年を要」する。軍艦の「製造力ハ間接ニ我海軍の戰鬥力^⑨を成せるもの」であり、予算が繼續しない場合、漸く到達した「内國製艦の力量」にある造船技術が低下する危険性があるという。職工問題を苦慮する秋山にとって、繼續費の支出は当然に「臨時緊急の性質」を有しており、臨時議會召集の要件を充たす事は自明であつた。しかしながら、臨時議會召集の要件を満たすかどうかの疑義の存在を意識するからこそ、具体的に喫緊性を高唱しなければならなかつた。また、望月の備忘は海軍費問題について記しており、三菱、川崎、横須賀の三造船所への対応が模索されていた^⑩。

五月に入つた段階で大隈首相は井上馨と會談し、臨時議會の召集に言及した^⑪。両者は、海軍費について、本来の大正三年度予定所要額である九五〇万円ではなく、六〇〇万円だけの支出に同意していた。大隈によれば、政友会は支出に反対した場合の議會解散を苦慮しているという。六月二〇日、第三三議會が召集され、政府は軍艦製造費の大正三年度既定年割額への追加予算六五二万円を提出した^⑫。政友会総裁に就任していた原敬は「提出ノ費用ハ不得已モノニ付之ヲ協賛スヘシ、但政府ノ無責任ハ之ヲ咎ムヘシ」^⑬との立場を取り、衆議院は政友会も含めて全会一致で賛成し、貴族院も賛同して予算は成立した。政友会は大正二年度に既に六〇〇万円には賛成していたため、拒否し難かつたのである^⑭。

こうして、大隈内閣は懸念の海軍繼續費問題を乗り切つた。大正三年度予算の不成立によつて生じた本問題では、憲法と議會の尊重という規律の下で、直面する課題への対処と組閣をめぐる各主体の「思惑」^⑮とが交錯していた。その中で、臨時議會召集が選択すべき「臨時」・「緊急」対策であることが議論の基礎とされた一方、「責任支出」は、支出方法の選

扱肢の一つとして注目されていたが、「立憲」の文脈から禁じ手として認識されていたのである。しかしながら、第一次世界大戦の勃発は、大隈内閣に次なる「臨時」・「緊急」対策を迫ることとなる。

- ① 『原日記』大正三年三月二日条。前日二日にも、山本は「海軍補充費ハ必ラスシモ責任支出ニモ及ハサルヘシト思フ」と述べていた。
- ② 清浦の組閣については、山本四郎「清浦流産内閣の研究」『史窓』四三、一九八六が詳しく、既に大正三年度海軍継続費の支出方法をめぐる論議の存在は指摘している。
- ③ 伊藤隆編『大正初期山県有朋談話筆記 政変思出草』山川出版社、一九八一、五〇頁（以後、「山県談話」。会談は三日となっているが、二日の誤りと考えられる（前掲、山本「清浦流産内閣の研究」一一頁）。
- ④ 大正三年四月四日付山県宛望月書簡控、国立国会図書館憲政資料室所蔵「望月小太郎関係文書」三〇（以後、「望月文書」。大正三年四月八日付樺山資紀宛望月小太郎書簡・「清浦内閣ノ不可ニ関スル覚書要点」国立国会図書館憲政資料室所蔵「樺山資紀関係文書（第二次）」二〇三も参照。望月は覚書と同内容を諸元老に伝えたという。
- ⑤ 坂野潤治他編『財部彪日記』下、山川出版社、一九八三、二七五頁、大正三年四月四日条（以後、「財部日記」）。
- ⑥ 「田健治郎関係文書」一五（「日記」）大正三年四月五日条。以後、田の日記は「田日記」と略記）。荒井からの伝聞である。
- ⑦ 『財部日記』大正三年四月五日条。
- ⑧ 『山県談話』五〇頁。
- ⑨ 「責任支出非立憲 目賀田男爵談」『東京朝日新聞』大正三年四月六日。目賀田は臨時議会召集は、予算の成否は別にして、必ずしも不可ではないとする。
- ⑩ 松田源治「貴族院の権限及責任支出論」『政友』一六七、一九一四、七頁。
- ⑪ 『山県談話』五〇・五一頁。
- ⑫ 『財部日記』大正三年四月五日条。
- ⑬ 「田日記」大正三年四月六日条。清浦の山県への報告（四月七日）も同内容を伝えている（前掲「山県談話」五一頁）。
- ⑭ 大正三年四月六日付清浦奎吾宛田健治郎書簡控、国立国会図書館憲政資料室所蔵「田健治郎関係文書」七八―一。
- ⑮ 「望月文書」三六。「望月文書」三八の望月小太郎の発言では、「覚書」作成は望月の提案だとされている。
- ⑯ 坂野潤治は「この時期の強力な首相候補者の資格条件」として、衆議院における政党の支持を第一に指摘している（坂野潤治「大正政変」ミネルヴァ書房、一九八二、一八四―一八七頁）。衆議院側では三月三一日から四月一日にかけて「超然内閣打破を決議すること」を申し合せていた（前掲、山本「清浦流産内閣の研究」九一―一頁）。貴族院側の動きについては内藤一成「貴族院と立憲政治」思文閣出版、二〇〇五、二八二―二八五頁を参照。
- ⑰ 岡義武・林茂校訂『大正デモクラシー期の政治』岩波書店、一九五九、八頁、大正三年四月七日条。
- ⑱ 井上正明編『伯爵清浦奎吾伝』下、伯爵清浦奎吾伝刊行会、一九三五、一七五頁。一八八頁の「清浦伯談」も参照。
- ⑲ 大正三年四月一三日付望月宛秋山真之書簡「望月文書」一一一。
- ⑳ 「望月文書」四〇。備忘では「前ノ事情（清浦ト臨時議会）」「本年度分出来ザレバ大正五、六、七ノ困難」「憲法上ノ新解釈」などがある。

⑲ 「望月文書」五〇。

⑳ 「衆本」二九、六一七頁、大正三年六月二三日。

㉑ 「原日記」大正三年六月二十五日條。

⑳ 海軍大臣官房編『海軍軍備沿革』巖南堂書店、一九七〇、一六〇—一六六頁。

第三章 第一次世界大戦への対応

第一節 戦時保険・米価調節

大正三年八月一五日、日本はドイツに最後通牒を發し、八月二三日、宣戦布告を行った。本章では、第一次世界大戦に伴う経済情勢の変化への第二次大隈内閣の対応を、内閣と枢密院の「臨時」・「緊急」条項への理解に留意しつつ論じる。戦時と議会解散という状況下、内閣と枢密院の関係から、対応策としての剰余金支出の浮上する様を描きたい。^①

宣戦布告に先立つ八月二日、大隈内閣は「戦時保険二関スル緊急勅令ノ件」を閣議決定した。^②「時局ニ伴ヒ戦時保険ヲ制限シテ交通及商業ノ障碍ヲ除去シ以テ公共ノ安全ヲ保持スル」目的から、憲法第八条の緊急勅令の形式が取られ、同日、枢密院へ諮詢された。有松英義枢密院書記官長が作成した審査報告によれば、緊急勅令案は、開戦に伴う海上保険料の高騰によつて交通や貿易に多大な障害が生じる中で、保険業法その他の現行法令では救済ができないため、政府が「保険料ノ割合ヲ相当ニ制限シ、保険業者カ右ノ制限ニ従テ為シタル保険契約ニ依リ、戦争ニ因リテ生シタル損害ヲ補填シタルトキハ、農商務省令ノ定ムル所ニ依リ其ノ金額ノ一部ヲ補償スル」ものであった。審査報告は、緊急勅令の制定を「時局ニ於テ緊急已ムヲ得サル措置」と認めていた。^③

しかし、八月二日、枢密院本会議で憲法第八条の要件を満たすかに疑義が呈され、協議会が開かれるに至つた。^④有松書記官長は「現下戦時海上特別保険料大に昂騰して容易に契約を為すこと能はず、為に荷為替を取組むこと能はず、輸出入貿易殆ど將に停止せんとするの状況あるを以て、本案は保険業法の不備を補ひ、將に破壊せられんとする国家経済の現

状を維持せんとするなり」と主張した。有松の意見は、伊東巳代治枢密顧問官から「本案は箇人の利益を保護して幸福の増進を図るものにして、消極的取締の目的を有することなし」と反対を受け、同意を得られなかった。芳川顕正副議長と伊東が大隈首相と交渉して再考を求め、当日の会議を開催しないと決まる。八月二十八日、「戦時保険二関スル法律案」が上奏されたため、緊急勅令案は撤回となり、臨時議会の第三四議會を通過した同法が、九月二二日、公布された。

このように「戦時保険二関スル緊急勅令」をめぐるやり取りでは、憲法第八條の緊急勅令の要件を如何に解釈するかが争点となっていた。こうした中で剰余金支出という選択肢が問題となったのが米価調節と蚕糸業救済である。一二月一二日、幸俱樂部例会で田健治郎（茶話会）は、若槻礼次郎蔵相に「蚕糸輸出之杜絶、米価暴落之結果、農工商民苦痛之真相」を詳説し、若槻から「尽廟議可有所相当施設」との発言を得ている。^⑤

本節では米価調節の経緯を見たい。^⑥後述する蚕糸業救済に比して政府の米価対策の提示は遅れをみせた。^⑦対策として「貸附法」と「現米購入法」の方法があり、当初、政府は「貸附法」での救済を考えていたが、田健治郎は「購入法」を主張し、貴族院そして幸俱樂部も同論だと若槻蔵相に述べている。^⑧政友会の「米価調節所法案」に遅れる形で、大正三年一二月の第三五議會に政府は「米価調節二関スル法律案」を提出した。^⑨同法案は、米価調節が必要な際の政府による米の買入・売渡を規定し（第一條）、その資金には国債整理基金特別会計に繰り入れる資金を減額して充てる（第二條）としていた。貴族院側の望む対策となり、田は徳川家達貴族院議長と柳田国男貴族院書記官長に「即決之手段」を求めると共に、幸俱樂部で法案成立を協議した。^⑩しかし第三五議會が解散された為に審議が議了せず、米価調節は宙に浮く形となる。法案不成立を受けて、幸俱樂部幹部部会を代表して田は、「緊急処分若責任支出等之方法」によって、政府は蚕糸業救済と米価調節に関する法案の趣旨を貫徹するよう、蔵相に訴えている。^⑪

大正四年一月一八日、若槻蔵相と河野広中農商務相が請議した勅令案「米価調節二関スル件」は、米価調節のための米の買入・売渡を農商務相が担当するとされていた（第一條）。しかし、この勅令案は廃案となった。若槻の回想によれば、

緊急財政処分案が枢密院の反発で議論が進まず、若槻の提案で「責任支出」による支出へと改められたという。さらに入札による調節を主張する上山満之進農商務次官に対して、若槻は「取引所」の利用を主張し、米の買入の主管が農商務省から大蔵省へと移った^⑩。こうして内閣は、「米ノ買入及売渡ハ随意契約」で行い、買入資金の上限を一〇〇〇万円とすることなどを閣議決定する^⑪。一月二十五日、米価調節を目的とした「米ノ買入交換又ハ売渡」について、蔵相の担当を規定する勅令第二号が公布され、大蔵省は、米穀出納規程を作成し、東京廻米問屋洪沢義一に米買入を委託した^⑫。そして米価調節の経費として一月二十九日から四月二〇日にかけて四回、計三一六万円が国庫剰余金から、四月二日と二〇日の二回、計一八四万円が第二予備金からそれぞれ支出された^⑬。

第二節 蚕糸業救済

第一次世界大戦勃発までは一〇〇〇円前後で推移した現物生糸価格（信州上二番格）は、第一次世界大戦の影響を受け、大正三年一〇月二〇日、七〇〇円の新安値を記録するに至った^⑭。米価調節と同様に、政友会の「蚕糸業救済補償法案」に続いて、政府は「経済界殊ニ将来ノ貿易並正貨ニ及ホス影響」への対策を講ずる必要から、「蚕糸業救済二関スル法律案」を議会に提出した^⑮。政府案は、銀行が生糸を担保として手形の割引を行うことで蒙った損失を政府が補償する（第一条）と規定したものである。

米価調節と同じく法案が審議未了となったため、一月二十八日、若槻蔵相と大浦兼武農商務相は「時局ノ為多大ノ影響ヲ受ケタル蚕糸業ニ対シ救済ヲ行フノ必要」から、法律案と同一内容の緊急勅令案を提出した^⑯。大正四年一月四日、内閣は緊急勅令案を閣議決定し、一月六日、緊急勅令案は枢密院へ諮詢された。ちなみに益田孝に「絹救済方法ヲ緊急勅令ニテ制定スルニ付キ枢府ニ議論アル」かを問われた都筑馨六枢密顧問官の見立ては、「多少の議論は可不免」であった^⑰。

二月一日、若槻蔵相と河野広中農商務相は、「蚕糸業ヲ救済シ経済界ノ秩序ヲ保全」するため、緊急財政処分案を内閣

に提出した。この案は、蔵相の定めた条件下で、蚕糸業救済を目的に、生糸を担保として手形の割引を行った場合に生じた日本銀行の損失額を補償する契約を、政府が日本銀行と結ぶと規定したものである。緊急勅令案は再調査の必要から撤回となり、緊急財政処分案は、二月二日の閣議決定を経て、二月四日、枢密院に諮詢された。憲法第七〇条の緊急財政処分は、憲法第八条の緊急勅令とは異なり、臨時議會召集が不可能であることが前提となる。²⁴⁾二月五日、枢密院は審査委員を指定し、審査委員長に伊東巳代治、審査委員に金子堅太郎、末松謙澄、清浦奎吾、南部甕男、花房義質、菊池大麓が選出された。枢密院議長の山県有朋は「蚕糸は国家の経済に大關係あり、今日の場合決して看過すべきに非ざれば広き意味に於て兎に角救済の実を挙げざる可らず」と内閣の対応を支持したという。²⁵⁾

しかし枢密院側は、再び「臨時」・「緊急」条項の解釈を問題視する。二月六日、委員会が開かれ、若槻蔵相が説明を担当し、²⁶⁾ついで二月二五日の委員会では、各委員が意見を政府委員の若槻にぶつけた。「シンヂケートヲ作り政府之ニ保障スルモ一方法ナルヘシ」という渋沢栄一から聞いた方策を提示し、政府案以外の対処策の是非を問う金子に対して、若槻は「皆実行不能ナリ」と突っぱねる。末松は、憲法第七〇条を「極メテ重大ナルコト同条制定ノ沿革ニ見テ知ルヘク」と語り、憲法の制定過程に言及する。末松によれば、「第一案ニハ国家ノ危難ニ当リ新稅ヲ興シ又ハ國債ヲ起ス時ニ適用アルコト」とあったものが内閣との交渉を経て修正されたのであり、「此ノ如キ重大ナルコトヲ以テ今回ノ事ニ適用スルハ不可」だ²⁷⁾という。さらに「濃尾震災ノ如キハ七十条ニ依ラス責任支出セルナリ、今日ノ事ハ国家存亡ノ問題ニアラス」として、「責任支出」による解決を末松は示唆した。若槻は、憲法に違反して行うのではないとし、「公共安全ヲ保持スル為」の緊急財政処分は条文上可能であり、「国家ノ安危ニ係ルノ原案ヲ改正セラレタルコト立法者ノ用意ノ存スル所ナルヘシ」だと反論する。末松は「憲法第七十条ノ重要ナルハ義解ニモ明記スル所」で「決して輕々シキモノニアラス」と反駁し、他に方法がないと反論する若槻に、「政府ニテ責任ヲ取ラハ方法ナキニアラサルヘシ」とさらに自説を提示した。

枢密院側の反発と「責任支出」という方法の提示を受けたためか、三月二日、内閣は緊急財政処分案の「御下戻」を願

い出た。三月三日、再度、枢密院で委員会が開催された。委員会では政府の緊急財政処分には反対するものの、第七〇条の解釈で委員の間に懸隔が生じた。清浦が、第七〇条は広義に解釈すべきだが、今回は「他に別案モアルコトナルヲ以テ」反対したのに対して、末松は、結論については清浦と同様ではあるが、第七〇条は「厳格ニ解釈スヘキモノ」だと反論したのである。金子も「濃尾震災ノ際親シク伊藤〔博文〕公ニ伺ヒ第七十条ニ依ルヘキモノニ非サルカ故ニ責任支出ト為スコトニ決定セラレタル次第」だと述べた上で、「第七十条ハ此場合適用スヘキモノ」ではなく、さらに「応急ノ策」として日本銀行による貸出を行えば、第七〇条適用の必要はないとしている。ここで注目すべきは、清浦が第七〇条の解釈の緩和に言及している点である。後年の清浦内閣は、震災火災保険金問題に關して、第七〇条に基づく緊急財政処分を枢密院に提出したものの、枢密院の反対から「責任支出」による支出を行った^④。閣議では緊急財政処分だけでなく、第八條による緊急勅令や上記二案を一括した案が方策として挙げられていた。緊急財政処分が選択された背景を理解する上でも、こうした清浦の理解は示唆に富むように思われる。委員会は緊急財政処分に全会一致で反対し、「論議ハ絶対ニ秘密」であり、非公開とした。審査報告では「蚕糸業者ノ窮状ヲ認メ救済其ノモノニ付テハ同情ヲ表スル」が、「他ニ救済手段ノ存スルモノアリト信スルヲ以テ憲法第七十条ヲ適用スルノ必要ナキ」と結論づけられていた。三月四日、緊急財政処分案は「御沙汰ニ依り返上」となった。

このように、大隈内閣は緊急勅令そして緊急財政処分という形で蚕糸業救済を希求したが、枢密院は、緊急勅令についての委員会を開かず、緊急財政処分にも反対した^⑤。枢密院側はこれまでの先例と第七〇条の厳格な適用という理由から、「責任支出」による解決を提示したのである。緊急財政処分案の撤回に伴い、三月十九日、若槻蔵相は、帝国蚕糸株式会社助成金として国庫剰余金五〇〇万円の支出を求め、閣議決定と勅裁を経て、三月二〇日、支出が行われた^⑥。同日、帝国蚕糸株式会社は横浜で創立總會を開き、社長に原富太郎が就任した。演説した上山農商務次官によれば、「会社は形式に於て株式会社にして而も營業会社の形態たりと云へど其目的は時局の影響を蒙られる糸価の調節を計り蚕糸業者を救済せ

んと云ふに在りて公共事業」であるため、政府が出資したという。四月一日から事業を開始した帝国蚕糸株式会社は、買入標準価格を八〇〇円（信州上一番格）と設定したが、五月二日、閣議は同社の解散を決定した。こうした内閣の対処に、山県有朋は「人気取りニテ、畢竟政友会ヨリ建議セラレ驚キテ提案シ議會解散ノ後ハ枢密院ニ責任ヲ嫁センカ為メニ提案セシカ如シ」と冷ややかであった。この山県の「人気取り」との見方は、広く共有されており、議会ででも支出が論点となつていく。

- ① 本章の事例は三谷、前掲一九二〇頁に加え、特に望月、前掲四〇一四四頁が詳しい。望月は、伊東巳代治・金子堅太郎・末松謙澄と山県有朋・清浦奎吾ら「山県系」、政友会の原敬への接近を目論む伊東と大隈内閣、という枢密院内外の対立の文脈に叙述の力点を置いている。
- ② 「戦時海上保険補償法ヲ定ム」（『公文類聚』三八編・大正三年・九卷）。
- ③ 「枢密院會議事録」一七、東京大学出版会、一九八五、二八〇、二八一頁。
- ④ 経過は、「有松英義略歴」東京大学法学部近代立法過程研究会「近代立法過程研究会収集資料紹介一五 有松英義関係文書二」『国家学会雑誌』八六―五・六、一九七三、一三〇―一三二頁を参照。
- ⑤ 「田日記」大正三年二月二日条。
- ⑥ 大豆生田稔によれば、米価調節は大正四年三月から五月にかけて内地米を買取し、輸出することで国内市場から隔離しようとするものだったが、「政治的」性格がきわめて強く、長期的な政策構想に基づくものではないと、さらに米価の推移から判断して効果を確認するのが難しいという（大豆生田稔「近代日本の食糧政策」ミネルヴァ書房、一九九三、一四八―一四九頁）。
- ⑦ 若槻蔵相によれば、二月二日時点で蚕糸業救済については法案提出が決まっていたが、米価調節については閣議決定に至っていない（『田日記』大正三年二月二日条）。
- ⑧ 「田日記」大正三年二月三日条。同日、田は研究会幹部の三島弥太郎日本銀行総裁とも会談し、「購入法」を主張して三島から賛同を得ている。
- ⑨ 米価調節に関する法律・勅令については「衆本」三〇、一一二・一一三頁、「米価調節ニ関スル法律案」（議會解散ノ為議了ニ至ラス）（国立公文書館所蔵「公文雜纂」大正三年・二六卷・未決法律案・未決法律案（附撤回）、未決予算案、「米価調節ニ関スル件ヲ定ム」（『公文類聚』三九編・大正四年・二三卷）を参照。
- ⑩ 「田日記」大正三年二月二四日条。
- ⑪ 「田日記」大正三年二月二七日条。
- ⑫ 若槻礼次郎「明治・大正・昭和政界秘史」講談社、一九八三、二二一頁。ただし蚕糸業救済との混同が見受けられる。
- ⑬ 「河野広中文書」一一四三。
- ⑭ 農商務省食糧局「大正以後ニ於ケル米価並米量調節」一九二四、二一頁。
- ⑮ 「米価調節費ヲ国库剰余金ヨリ支出ス」（大正四年三月一九日・二月六日、四月二日）、「時局ニ参加セル艦船部隊等ノ維持費其他外一件ヲ国库剰余金ヨリ支出ス」、「米価調節費ヲ第二予備金ヨリ支出ス」、

- 「米価調節費 上海郵便局倉新営残工事費 利根川低水工水害復旧費 汐首岬航路標識附属建物火災復旧費ヲ第二予備金ヨリ支出ス」(公文類聚)三九編・大正四年・一二巻下)。
- ①⑥ 農林省蚕糸局『自大正三年一月至昭和十二年八月糸価及生糸日誌』一九三七、二二頁。
- ①⑦ 『衆本』三〇、一一二―一三三頁、「蚕糸業救済ニ関スル法律案・(議會解散ノ為議了ニ至ラス)」(公文雜纂)大正三年・二六卷・未決法律案・未決法律案(附撤回)、未決予算案。
- ①⑧ 以後の内閣と枢密院の対応は、「蚕糸業救済ニ関スル緊急勅令案」、「蚕糸業救済ニ関スル件」(国立公文書館所蔵「枢密院関係文書」枢密院上奏撤回書類三)、「枢密院會議事録」一八、東京大学出版会、一九八五、六八・七二頁を参照。
- ①⑨ 国立国会図書館憲政資料室所蔵「都筑馨六関係文書」三〇六一―(「日記」大正四年一月二日条)。
- ②⑩ 前掲「帝國憲法皇室典範義解」一一八一―一三〇頁。
- ②⑪ 高橋義雄『萬象録』三、思文閣出版、一九八七、七〇頁、大正四年二月二八日条。
- ②⑫ 委員会については「帝國憲法第七十条ニ依り蚕糸業救済ニ関スル財政上必要処分ノ件」(大正四年二月六日(二回)―三月三日(四回))「枢密院関係文書」枢密院委員會議録、自大正四年一月至大正五年一月(二)を参照。
- ②⑬ 「國家ノ危難」が削除され、「公共安全ヲ保持」という文言が緊急財政処分に関する条文に明記されるのは、明治三十二年一月二十九日、枢密院「第三番會議」に付議された草案である。この案は、枢密院「再審會議」(一月二六日)の後、伊藤博文、井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎による會議(二月二七日)などでの修正を経たものである(稲田正次「明治憲法成立史」下、有斐閣、一九六一、八三〇―八三二頁)。
- ②⑭ 田村祐一郎「関東大震災と保険金騒動一六」『流通科学大学論集人間・社会・自然編』二二―二二、二〇一〇、三谷、前掲三二―三三頁を参照。
- ②⑮ 前掲「枢密院會議事録」一八、七四―七五頁。
- ②⑯ 枢密院書記官長の手元に留まり、會議に至らなかったという状況に対する政府の消極的な対応も、「緊急」性に疑義を生じさせた(国立国会図書館憲政資料室所蔵「伊東巳代治関係文書」一七三―一七五)。
- ②⑰ 「帝國蚕糸株式会社事業助成金ヲ国庫剩余金ヨリ支出ス」(公文類聚)三九編・大正四年・一二巻下)。
- ②⑱ 「蚕糸会社成立」『中外商業新報』大正四年三月二二日。また同社の營業計畫書には、元資金六〇〇万円、運用資金総額二四〇〇万円を計画とある(「河野広中文書」八九二)。
- ②⑲ 「原日記」大正四年五月一八日条。高橋義雄も蚕糸業救済、米価調節を政府は「人氣取りに大切なりと見て取り、総選挙を前に控へたる今日、頻に此二題目に対して当局者を満足せしむべき救済法を講じ居るもの、如し」と指摘している(前掲「萬象録」三、一六頁、大正四年一月一三日条)。

第四章 第三六議会の討論と余波

第一節 衆議院

本章では、剰余金支出の事後承諾をめぐる第三六議会の討論を紹介した上で、第二次大隈内閣以後の内閣への影響を展望したい。

大正四年三月二五日、第二二回総選挙が行われ、同志会を中心とする与党が過半数を獲得し、野党の政友会は大幅に議席を減らした。そして選挙後の第三六議会の衆議院に「明治四五大正元年度予備金支出ノ件外十件（承諾ヲ求ムル件）」が提出され（五月二八日）、箕浦勝人（同志会）を委員長とする特別委員会が設置された。^①

議会の討論は、支出の合法性、支出内容の恣意性、閣僚の主張の一貫性が問題となった。たとえば、本会議で不承諾を主張した長島隆二（無所属）は、「従来ノ責任支出」は「極メテ善意ナル、又極メテ金額ニ於テモ少ナイ、又其支出ノ目的ニ致シマシテモ、極メテ是ハ狭イ範圍ノモノ」とする一方、「此度ノ責任支出」を「其金額、其形式、其性質、総テノ点」で「憲法無視」、「憲法蹂躪」だとし、「予算ニ依ツテ政府ノ財政ニ制限監督ヲ加ヘントスル議會ノ権能ハ、根柢ヨリ没却シテ」と主張している。さらに、かつて若槻蔵相は「責任支出」を違憲だと考えていなかったかと若槻を批判した。これに対して若槻は「同志会当時ノ意見ノ通りニ、今日予算ノ編成ガ出来テ居ナイ」だけでなく、「臨時事件」も突発して当初の考えでは対応し得ないと、同志会の方針が徹底できない理由を訴えている。^②

委員会では六月四日、決議が行われた。^③野党である国民党の野添宗三は、剰余金支出について「全部違法違憲ナリトノ理由」で不承諾と主張し、古谷久綱（政友会）も「昨年ノ議會マデハ今日ノ政府与党ノ諸君ガ口ヲ揃ヘテ此違憲論ヲ唱ヘテ来タ」と政府側に批判を加える。対する与党の同志会に属する斎藤隆夫は「此問題ハ既ニ議會ト云フ憲法上ノ機關ニ依

ツテ一定シテ居ル解釈デアルカラ、容易ニ動カスベキモノデハナイ」と野添の提起に反対した。採決の結果、野添案は少数（賛成者なし）となった。次に古谷が臨時軍事費・事件費、水道費補助、築港費補助、米価調節費、蚕糸会社助成金など大隈内閣が行った剰余金支出について不承諾を主張したが、これも賛成者少数で否決される。与党・中正会の田川大吉郎は、承諾に参同した上で、憲法第六四条第二項に剰余金支出を含むとする解釈は不当だと述べ、政府に「剰余金支出ノ根拠ヲ明確ニスルニ足ルベキ法令ノ改正ヲ企テントスルコトヲ要求」したいとしたが、これも少数となった。その他、菊池武徳（中正会）、町田忠治（同志会）も文言の追加を提起したが何れも少数となり、特に文言を附さず、すべて承諾することに決した。

六月五日、本会議で委員会の審査報告が行われた。^④ 与党側で演説した田川は、承諾はするものの、「斯ノ如キ支出ニ対シテ憲法第六十四条第二項ニ剰余金支出ノ場合ヲ含メリトスル従来ノ解釈ヲ断ジテ不当ナリト信ジ来ツタモノ」だとした上で、憲法第七〇条の適用範囲の拡張、会計法の改正、もしくは予備金の増額を政府に求めた。若槻蔵相からは、「予備金ノ増加、其他ノ方法ニ依リマシテ、剰余金ヲ支出セズシテ國務ノ遂行ノ出来ルヤウニ為スコトニ、十分努力致ス積リデアリマス」と回答を得ている。

次に大場茂馬（無所属団・無所属）が、「所謂責任支出ト云フモノハ、立憲的財政ノ大本ト反対シテ居ルノデハナイカ」と提起した。「立憲的財政」では、「国庫ノ歳出ヲ支出スル前ニ於テ、帝國議會ノ協賛ヲ経ル」ものであり、不可能であれば枢密院の諮詢を経て「緊急処分」を行う。そのため、「既ニ支払ヘ支出ノ後ニ帝國議會ノ承諾ヲ経ル」ことは、「立憲的財政」と矛盾し、「責任支出」は「枢密顧問及帝國議會ノ権能ヲ無視」するものだという。また、今回の事後承諾に占める現内閣の支出の割合を説明し、「帝國議會ニモ諮ラズ、又ハ帝國議會ニ代ルトコロノ枢密顧問ノ諮詢ヲ経ズシテ、独断專行シタコトハ政治上ノ道徳ノ上カラ見テ適當ノ所為」ではないと訴えた。若槻蔵相は、第九議會からの慣例があり、剰余金支出は憲法として枢密院を無視しておらず、剰余金支出の増加はドイツとの交戦状態と二年度連続の予算不成立が原

因だと説明した。前述したように、「責任支出」は枢密院が第七〇条の適用を退け、自ら主張した対応策である。議会だけでなく枢密院の「権能ヲ無視」しているとの大場の批判に対し、若槻は枢密院での経緯を説明すれば、内閣が積極的に恣意的な「責任支出」を行ったとの非難を避け得たかもしれない。しかし、そうはしなかった。若槻は枢密院の議事非公開の要請に従い、それまでの慣習という論理で答弁したのである。

野党の批判に対して同志会の守屋此助は、剰余金支出が大隈内閣攻撃のために問題化したと捉え、委員会において憲法違反で不承諾を唱えたのは国民党の野添宗三だけで、残りはそうではないと指摘した。守屋の発言には、これまで剰余金支出を認めてきたために、憲法違反だとは高唱し辛い政友会への皮肉が込められていた。これに対して古谷久綱は委員会と同様、事後承諾に「一部反対」し、疑義が生じた理由を一年一カ月の間に六六〇〇万円の剰余金支出が行われたことに由来すると述べた。古谷は六六〇〇万円で、大隈内閣以前の二七四〇万円を承諾、大隈内閣以後の「軍事費、臨時事件費」(四〇一〇万円)、水道補助費(二〇万円)、港湾修築補助費(三三五〇〇円)、米価調節費、蚕糸株式会社助成金の合計四八六〇万円を不承諾とした。

最後に再び田川が登壇し、従来の慣例に沿って剰余金支出を行ったことは「深ク遺憾」であるが、「今回ノ剰余金支出ハ其實質上現内閣ノ立テル境遇上已ムラ得ザルノ必要ニ出デタルコトヲ認一めると発言した。田川は第六四条第二項に剰余金支出を含むとする解釈は不当だとした上で、「憲法ニ於ケル純理ノ解釈ト国務ノ運用上ニ於ケル實際ノ必要トノ此調和」を内閣に求めた。そして、「大隈内閣ヲ愛スル至情」によって、慣習的に支出したものは已むを得ず認めるが、「将来ヲ鑑戒セヨト要求」すると続けた。採決の結果、剰余金支出の全部不承諾・一部不承諾はそれぞれ少数となり、全部承諾が多数となった。

第二節 貴族院

次に貴族院である。臨時議会開会以前、四月二二日の幸俱樂部では、次回の幹部会では「航路補助、蚕糸救済、米価調

整等責任支出之当否」を議論すると決まった。^⑤五月三日の幸倶楽部幹部会では予定通り、「責任支出就中航路補助責任契約之当否」が論議され、研究会の三島弥太郎とも協議がなされた。^⑥五月八日の十金会では「責任支出問題及其提出時機上」下意見皆以提出於本期臨時議會、為適當」と決まり、「航路補助問題」について討議がなされている。^⑦既に述べたように、前議会で幸倶楽部は米価調節・蚕糸業救済を「責任支出」という形であっても行うべきだと表明したためか、ここでは遠洋航路補助問題が主な争点となっていた。この問題について茶話会は一木喜徳郎文相からも説明を求めている。^⑧この遠洋航路補助問題とは、遠洋航路法に基づく補助年限が大正三年一二月までとなっていたが、第三五議會で補助年限延長の立法が不成立となったため、内閣が「大正四年度は施行予算の範囲内に於て、議會に提出せる整理案を標準とし、一年度限り補助の契約を断行」したことへの疑義である。また、大隈内閣に批判的な後藤新平（茶話会）も、「正当防衛的に支出されたる金額に非ざるが故に憲法違反」を主張していた。^⑩後藤は、これまでの内閣の「責任支出」は「真に緊急問題にして万止むを得ざる場合に限」られるとしており、その金額と共に「緊急」性からも支出の是非を判断していたと思われる。

衆議院を通過した事後承諾案は、六月七日、貴族院に提出された。本會議で目賀田種太郎（茶話会）は、「責任支出ヲ敢テシテ、唯議會ニ協賛ヲ得レバ宜イト云フコトハ、是ハ正当ノ道ニ非ズ」と述べ、さらに「唯一院ニ於テ多数アルガタメ本院ニ向ツテ其決議ヲ強ヒルガ如キハ不当」と貴族院の独自性を強調していた。^⑪

特別委員会の審議は六月八日と九日の二日間行われた。^⑫仲小路廉（無所属）は、政府が「帝國憲法ニ於テ之ヲ許シタルモノナルコトヲ認ムルヲ得ザルモ、又之ヲ禁ジタルモノト認メズ、依ツテ政府ハ責任ヲ以テ之ヲ支出シタリ」と解釈して剰余金の支出を行ったことは、「明瞭ニ帝國憲法ニ背反」しており、「貴族院ハ事ノ如何ニ拘ラズ之ヲ承認スルノ道ナシ」と不承諾を主張した。仲小路によれば、「支出ハ憲法ニ禁ジテ居ラナイカラ其方デヤツタ、承認ハ六十四条ノ二項ニ依ツテ求メル」ことは、「木ニ竹ヲ接イダヤウニナル」という。前蔵相の高橋是清（茶話会）は、衆議院での答弁と異なり貴族院では第六四条第二項で支出したと答弁すればよいと若槻蔵相に示唆したが、若槻は、政府見解は一定だと答えた。仲小

路の不承諾説は、賛成者少数で否決され、衆議院と同様に、一部不承諾説、そして報告に警告を附すか否かが論議された。石渡敏一（交友倶楽部）は生糸救済、米価調整、港湾修繕費について不承諾だと主張し、鎌田栄吉（交友倶楽部）も生糸救済、米価調整を不承諾とし、高橋は「外国へ供給スル為ノ軍需品ノ製造ニ要シタ費用」と「先般倫敦ニ於テ四千万円ノ証券ノ借換ノ事実ガ出来テ、三千万円借換ヘテ千万円現金ヲ返ス」支出に不承諾だと述べた。

しかし委員会の大勢は、阪井重季（茶話会）の提案した「政府ノ云フコトガ十分是デ宜イト云フコトノナイヤウニシテ政府ニ警告ヲ与ヘテ今日ノ場合ニ取ツテハ之ヲ承認」するといふものであり、警告案に村上敬次郎（研究会）や中島永元（土曜会）が賛同した。注意すべきは村上の主張である。剰余金支出の事後承諾に関する特別委員会の委員長を二度（第二八、第三〇議会）務めた村上は、「従来貴族院ガ承諾不承諾ヲ決シタ慣例等ニ鑑ミマスルト、矢張り此支出ハ第六十四条第二項ニ当ルモノデアリマシテ、即チソレニ依ツテ又其承諾ヲ求メラレルモノデアルト云フコトノ見解ニ依ツテ従来貴族院ハ此承諾不承諾ヲ決シタモノ」だと捉えていた。そこで村上は、今回も「貴族院ハ貴族院ノ見解ニ依ツテ是ニ承諾ヲ与ヘルトカ承諾ヲ与ヘナイト云フコトヲ決メタイ」と提案した。村上の意見に賛同する形で委員会としては「貴族院ハ貴族院トシテノ解釈ヲ進ム」こととなり、採決の結果、仲小路、石渡、高橋、鎌田の反対はあったが、すべて承諾の上で政府に警告を与えることとした。

六月九日の本会議^④では、徳川慶久（純無所属）が委員会報告として「政府ニ警告ヲ与ヘタイ」と説明した。警告文は、蚕糸業救済と米価調節への支出に関して、その必要性和効果から承諾するが、「最モ慎重ヲ要シ且其時機方法ニ至リテハ遺憾」であり、「政府ハ將來斯ノ如キ支出ヲ為サルコト及之ヲ継続セサルコトヲ望ム」としている。さらに軍需品供給、水道補助費、港湾修築費補助についても警告が付された。委員長報告に反対する仲小路は、政府の解釈を「一方ノ足ハ憲法以外ニ踏出シテ置イテ、而シテ一方ノ足ハ憲法内」にある「奇怪千万」な考えだと論じた上で、「政府ガ国庫ノ金額ヲ支出イタシテ仕舞ツタ後」に承諾を求めている場合の警告とは如何なる意味なのかを問い、批判を展開した。また、「如

何ニ衆議院ニ於テ多数ノ意見タリトモ、貴族院ハ貴族院トシテ假令単独ニシテモ、一院デアリマシテモ、是位ノ意見ヲ主張スル者ガナクテハナラス」と貴族院の立場を強調したのであった。これに対して、岡田良平（研究会）は剰余金支出に賛成する。岡田は「多年ノ慣例」であるのみならず、「事實問題トシテ唯今承諾ヲ求メラレテ居ル簡条ニ不当ト認メルモノ」は一つもなく、さらに「憲法上ノ解釈ヲ貴族院ガ一定シタ」場合、「是ハ由々シキ大事デアル」と述べた。仲小路の説に従い不承諾を与えたのであれば、「貴族院ノ憲法上ノ解釈ガ仲小路君ト同一ノ解釈」になったことを意味するが、「憲法ノ解釈ヲ一定スルニハ斯ノ如キ軽々シイ手續ヲ以テ決定スベキモノデナイ」と仲小路に反対したのであった。奥平昌恭（甲申俱樂部）も剰余金支出が違憲だと断言するのは「頗ル早計ナル所ノ議論」であり、「剰余金ノ支出ハ憲法ノ精神上認めテ居ル所ノモノダト云フニ外ナラナイ」とした。採決の結果、委員会決議の採用が多数で可決されることとなった。

こうして貴族院も支出を事後承諾した。ただし討論の中では、剰余金支出についての貴族院側の解釈とは如何なるものなのかを再認識されていた。貴族院の解釈は衆議院と同一であるのか否か、そしてそうあるべきなのか。これまで積み重ねてきた「慣習」という状態が融解する可能性を僅かに秘めつつの承諾であった。また仲小路の主張する非承諾論は退けられたものの、二院制の一翼たる貴族院の位置づけを一面では強調する彼の提起は、他の議員たちにも通底し得るものもあった。その表出が、内閣と衆議院に正面から反対するわけではないが、全面的に賛同する訳ではない、「警告」を附した形での承諾となったのではないだろうか。

第三節 余 波

最後に、大隈内閣以後の内閣の対応を簡単に論じておきたい。これまで見たように、大隈内閣は、第一次山本内閣の間議決定と同趣旨の解釈を採用した上で、議会に事後承諾を求める時期を次期議会に変更した。しかし、続く寺内内閣は、それまでの解釈を一変させた。

大正六年一月に行われた閣議決定は、「政府従来ノ見解ヲ以テシテハ憲法上ノ論拠トシテ薄弱」であり、「衆議院ニ於ケル従来ノ是認シタル見解ニハ反スト雖」、「国库剰余金ノ支出ハ憲法第六十四条第二項ノ認ムル所」とした。そして予備金増額の必要性を認めると共に、「承諾案ハ予備金支出ノ承諾案ト同様年度経過後ノ議會ニ提出」すべきとしている。

閣議決定の契機となった、勝田主計蔵相の請議^⑤は、大隈内閣による議會への提出時期の変更を踏まえ、「国库剰余金又ハ歳入金ヲ財源トスル予算超過及予算外ノ支出ハ慣例ニ依ルモノニシテ、其ノ事後承諾ヲ求ムルハ憲法第六十四条第二項ニ依ル」と従来通りの解釈を踏襲した上で、「事後承諾ヲ求ムルノ時期」を大隈内閣の「新例ニ依り、年度経過ヲ待タスシテ直ニ之ヲ次ノ議會ニ提出スル」としていた。これに仲小路廉農商務相が不同意を表明し、勝田に再考を促した。第三六議會の貴族院で事後承諾に反対した仲小路にとつて、従来の解釈の踏襲には賛同できなかった。仲小路の反発が原因かは判然としないが、閣議決定は仲小路の説を受け入れた上で、さらに事後承諾を求める時期を旧例に復した。

とは言え、衆議院特別委員会（第四〇議會）で有松英義法制局長官は、政友会との関係を考慮してか、内閣の解釈は「山本内閣ノ時ノ解釈ト恐ラクハ結局ニ於テ帰着ハ同ジ事ニナル」と前置^⑥した上で答弁を行っている。有松は議會への事後承諾の根拠を第六四条第二項^⑦とした山本内閣の閣議決定との共通点を強調するものの、支出の根拠を第六四条第二項だと明確化した解釈の変更については、言明を避けようとする意図が伺える。有松によれば、「憲法ニ違反シタ行為ヲ後日議會ノ承諾ニ依テ責任ヲ解除セラレルト云フ主義ハ、我が憲法デハ執ツテ居」らず、「必ず抛リ所ヲ憲法ニ求メナケレバナラ」ない。議會へ事後承諾を求める根拠を憲法第六四条第二項とする以上、支出の根拠も憲法に求めらるのである。ただし山本内閣の閣議決定の内容を既知とする有松と、議會の事後承諾を憲法上の根拠を持たない「責任解除」^⑧とした高橋蔵相の答弁しか知らない議員たちとの間では、前提となるべき事後承諾の根拠への理解の段階で齟齬があり、この説明が的確だったかは疑問が残る。最終的に有松は、支出について「已ムヲ得ズ事後ノ承諾ニ依ル」場合に、「政府ガ不当ノ手続ヲ執ツテ、議會ノ協賛ヲ経スシテドシ／＼ヤッタト云フ事ニナレバ、是ハ亦政治問題」ではあるが、「六十四

条ノ憲法ノ精神ニハ悖ラナイ」と発言するに至った。

このように、大隈内閣期の論議を踏まえて、寺内内閣は「憲法上ノ論拠」に留意した解釈を採用したが、原内閣には踏襲されなかつた。第四一議会の衆議院で高橋是清蔵相は、剰余金支出に関する解釈について、第三一議会の会期中に閣議決定を行い、「其当時ノ議場ニ政府ノ解釈ヲ確定シタル所ヲ明言シタ」と述べた上で、「現政府ハ矢張其時ノ閣議ノ決定ノ趣旨ニ何等変ラヌ」と、第一次山本内閣の閣議決定を読み上げた。高橋によれば、第一次山本内閣において「始メテ帝國議會ト政府ト予備金外支出ノ法律ノ解釈ニ就テハ意見ガ一致シタ」のだという^⑧。既に述べた通り、山本内閣において内閣と議會との間で「意見ガ一致」していたとは必ずしも言い難いが、政友会と内閣との間で、内閣と議會とを取り持つ解釈の連続を強調することで、再度の争点化の防止を試みたとも捉えられよう。

- ① 委員（衆委大正）七、三九九頁）は、町田忠治、守屋此助、鳥居 籍次郎、裕俊聰、齋藤隆夫、鈴木久次郎（同志会）、田川大吉郎、菊池武徳（中正会）、野添宗三（国民党）、齋藤桂次、堀切善兵衛、山本 佛二郎、古谷久綱、吉植庄一郎（政友会）、今村七平、高木正年、木村平右衛門（無所属団・大隈伯後援会）である。
- ② 「衆本」三〇、六六一・七六頁。
- ③ 「衆委大正」七、四二五・四四〇頁。
- ④ 「衆本」三〇、二一一・二二七頁。
- ⑤ 「田日記」大正四年四月二日条。
- ⑥ 「田日記」大正四年五月三日条。平田東助との意見交換でも田は「責任支出及航路補助問題」を論じた（『田日記』大正四年五月五日条）。
- ⑦ 「田日記」大正四年五月八日条。
- ⑧ 「田日記」大正四年五月十七日条。茶話会幹部は「遠洋航海補助算内支出之適否」を話し合い、田は憲法違反だと主張した。さらに一

本文相を招き弁明を聞いたが、田は首肯し得ないと考えていた。

- ⑨ 武富時敏「遠洋航路補助問題に就て」『新日本』五一三、一九一五、二三頁。武富は、「元來遠洋航路に対する補助金は、終了したる航海に對し、其実績を調査したる上、支給するものにして、毎年一月に發航する航海と雖、其一航海を終了し、受命者より成規の請求書を提出し、逋信省に於て發着證明書を審査し、成規の航海を踐行したるや否を確め、之に對する相当補助金を支給するは、何れも毎年四月後に属する」と説明している（二四頁）。他方、仲小路廉は「遠洋航路補助問題に就て」という小冊子を作成し、内閣の対応に批判を加えていた（『國立国会図書館憲政資料室所蔵「仲小路廉関係文書」一九九）。
- ⑩ 鶴見祐輔編著『後藤新平』三、後藤新平伯伝記編纂会、一九三七、五六九頁。
- ⑪ 「貴本」三一、一八七頁。
- ⑫ 「貴委大正」三、五一七・五五四頁。委員長は徳川慶久（純無所属・公爵）、副委員長は正親町実正（研究会・伯爵）、委員は奥平昌恭

（甲申倶楽部・伯爵、西村亮吉（土曜会、勅撰、中島永元（土曜会・勅撰、鎌田勝太郎（土曜会・多額）、三島弥太郎（研究会・子爵）、伊集院兼知（研究会・子爵）、阪井重季（茶話会・男爵）、高橋是清（茶話会・男爵）、村上敬次郎（研究会・勅撰）、仲小路廉（無所属・勅撰）、東郷安（無所属・男爵）、石渡敏一（交友倶楽部・勅撰）、鎌田栄吉（交友倶楽部・勅撰）。両日とも欠席した三島を除き、全員が出席した。

⑬ 「上院責任支出委員会 警告付承諾に決す」『東京朝日新聞』大正四年六月一日。

おわりに

帝国憲法は「臨時」・「緊急」の措置として第八条と第七〇条を想定していたが、その適用範囲は運用において制限されていた。そこで手続き上、より安易な「臨時」・「緊急」対策として、国庫剰余金その他による予算超過・予算外支出は生じた。議会では当初からその支出に疑義が持たれていたものの、憲法上の根拠を棚上げした「責任支出」という解釈が登場する。この曖昧さを秘めた解釈は、国政の円滑な運営に不可欠な処置として支出を認めつつも、憲法上の根拠を必ずしも明示せずに支出への疑義を残すことで、議会の予算審議の完全な形骸化を抑制するという、時に背反する二つの要請への暫定的な解答であった。

こうした曖昧さが成立し得るためには、内閣が支出を必要最低限に留める一方、他方で議会がその支出を承諾するといふ、相互の了解が求められる。そもそも既に行われた支出について議会が承諾もしくは不承諾を示しても、支出それ自体は何らの変更は加えられず、そうであるならば、議会での審議には実質的な意味などは存在しないとも解し得るかもしれない。しかしながら、議会での討論と疑義の眼差しが、剰余金支出に対する内閣の振る舞いに一定の自制をもたらすのである。忘却も一つの智慧であり、「臨時」・「緊急」状況への対応策に内在した緊張感も徐々に薄れていく。「慣行」・「慣

⑭ 「資本」三一、二七四―二八四頁。田は「責任支出事後承諾案、論争激甚」と評している（『田日記』大正四年六月九日条）。

⑮ 「国庫剰余金ノ支出ニ関スル憲法上ノ論拠其他ニ付政府ノ見解ヲ決定ス」（公文類聚）四一編・大正六年・一二巻。二月四日付で有松法制局長官から寺内首相に稟申された。

⑯ 国立国会図書館憲政資料室蔵マイクロフィルム「勝田家文書」五―一。以後の寺内内閣の閣議決定の経緯は本史料による。

⑰ 『衆委大正』一五、一九三―二〇〇頁、大正七年三月一六日。
⑱ 『衆委大正』二〇、九八頁、大正八年三月一〇日。

習」の名の下に日常の中へと埋没していくが、内閣と議会の関係の変遷から蓄積された剰余金支出とその解釈についての默契は、両者の関係そのものを成立させるための基底となっていた。

第一次山本内閣総辞職以後の海軍継続費の支出方法をめぐり、剰余金支出はその手段の一つとして考慮されつつも、変則だと認識されていた。憲法の解釈上の妥当性、支出額や「臨時」・「緊急」性という効果の観点から、臨時議会召集に方針が収斂していったが、たとえ建前であったとしても、「立憲」の文脈と議会の予算審議への目配せを所与として駆け引きが展開されていた点に留意する必要がある。第二次大隈内閣は、前内閣の与党かつ衆議院多数派であった政友会の剰余金支出への対応を批判してきた非政友会系政党の支持を得た内閣であり、第三六議会で指摘されたように、武富時敏などの政党出身の閣僚は剰余金支出に否定的だった。さらに貴族院から入閣した一木喜徳郎も、かつて「責任支出」を違憲だとしており、入閣後も「責任支出に就いて、余の学説は少しも変らないが、慣例に依つて公に認められた解釈であるから、止むを得ず之を認め之に従つた」と説明した^①という。

しかし、第一次世界大戦に伴う経済情勢の変化へ対応する必要性に迫られた大隈内閣は、「臨時」・「緊急」条項の解釈をめぐる枢密院の反発を受け、枢密院側の主張を踏襲する形で剰余金支出の実行に踏み切った。ここから、剰余金支出の規制は、予備金の増額などの対処だけではなく、「臨時」・「緊急」条項の解釈の変更と同期させる必要があったことが確認できる。また、大隈内閣の剰余金支出の特徴には、内閣の恣意的な支出として批判を集めた米価調節や蚕糸業保護などの「経済政策」の色彩を持つ支出が見られたことが挙げられる。こうした支出を本来、憲法第八条や第七〇条は想定していないとする枢密院側の解釈から、その代替的な機能が剰余金支出に求められたのである。支出の事後承諾が求められた第三六議会で、衆議院の非政友会勢力の多くは与党として承諾せざるを得なかったものの、貴族院に代表されるように議会内外で論議を招くに至る。各機関・勢力をめぐる関係、それに附随する議会運営、さらには第一次世界大戦による国際情勢が、昨日までとは違う容顔を見せ、そして折り重なった時、剰余金支出に潜む危うさが再び想起されたのだった。

こうして、剰余金支出への疑義が一段と印象付けられると共に、憲法第八条、第七〇条の適用緩和という形で憲法の解釈を変更させる必要が現出する。しかし、解釈を変更できなかった大隈内閣は、「臨時」・「緊急」状況への対応という、剰余金支出がその誕生から担ってきた役割を代替するような新たな選択肢をも獲得できず、今後その必要性が増加すると考えられる即時的な「経済政策」の手段の確立について、少なからぬ先送りを余儀なくされた。^②「臨時」・「緊急」をめぐる生じた奔流に対して、これまで以上に枢密院との関係を水面下に睨みつつ、内閣と議会の位置づけから馴致の途が模索されねばならない。寺内内閣は、剰余金支出問題を両院関係から捉えようとしつつあった貴族院にも留意して、それまでの解釈を変更して憲法上の根拠の明確化を行う一方、原内閣は、自らの基盤たる衆議院を背景に、「慣習」として上書きすることで、再争点化の抑制を企図した。「責任支出」は「立憲」の文脈から言えは透徹した論理とは言い難いものの、内閣と議会を取り持つ解釈の連続性や安定性が重視されたのである。議会勢力たる政党を基礎とする内閣の政策、さらには基軸たる政党の「思惑」が、憲法そして議会制の理念という観点に拘束されつつも、緊張感を孕みながら、時としてそうした理念を掘り崩していかねばならない事態が、萌芽的だが実質的な問いとして立ち現れていたとも言えよう。

- ① 河井弥八「一木先生回顧録」一九五四、七〇―七一頁。 「責任支出ト異リ、法律上之ヲ公認スルモノニシテ、畢竟議會ノ意思ノ結果ト云フ」べき「行政支出」の採用を主張している（工藤重義「ベキ」だとしつつも、会計法に「予備金足ラザルトキハ、予備金外ノ支出ヲ為スヲ得」と規定して「憲法上ノ疑義ヲ一掃」することで、
「最近財政之研究」有斐閣書房、一九一七、一六二・一七九頁）。

（東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部・助教）

social classes (other than the ruling class) was regarded as dangerous—a view that continued until the Second Empire, with the exception of the Second Republic—recruitment was aimed at people whose social and economic stability was secure. Nevertheless, the implementation of a wage system for the *auditeurs* opened the door to high-ranking officialdom for young candidates. It is assumed that this change had a similar impact of opening the doors of high-ranking officialdom in other administrative organs.

The “Surplus Expenditure” Issue in the Early Taishō Period,
Focusing on the Second Ōkuma Cabinet

by

KOKUBU Koji

Article 64, Paragraph 2 of the Constitution of the Empire of Japan (Any and all expenditures overpassing the appropriations set forth in the Titles and Paragraphs of the Budget, or that are not provided for in the Budget, shall subsequently require the approbation of the Imperial Diet.) stipulates that the consent of the Imperial Diet is necessary when a budget overrun or expenditure not provided for in the budget occurs. The Reserve Fund (Article 69) covers these expenditures.

Furthermore, when a budget overrun or expenditures in excess of the budget exceeded the fixed amount of the Reserve Fund, “surplus expenditure,” or “expenditure on the responsibility of the cabinet” as addressed in the Constitution, was often covered from the surplus of the national treasury. This article, with a focus on the second Ōkuma cabinet, explores arguments exchanged between the Cabinet and Diet regarding surplus expenditure as well as how “urgent” and “extraordinary” circumstances and surplus expenditures were interpreted during the early Taishō period.

The Constitution of the Empire of Japan stipulated emergency ordinances (Article 8) and emergency financial actions (Article 70) as “urgent” and “extraordinary” measures, but their scope of application was limited. Surplus expenditure was proposed as a more feasible “urgent” and “extraordinary” measure. The Diet questioned the expenditure from the start, but

interpreting it as an “expenditure on the responsibility of the cabinet” and thus allowing questions of constitutionality to be evaded eventually became popular. This rather ambiguous interpretation permitted the expenditure as indispensable in terms of the smooth operation of the government and also prevented the Diet’s budgetary discussions from losing all substance, and maintaining doubt about the constitutionality of the expenditure it thereby satisfied two contradictory demands. In addition, the mutual understanding between the Cabinet, which would restrict the expenditure to the minimum, and the Diet, which would approve the expenditure, was necessary to preserve this ambiguity. This tacit agreement on surplus expenditure and its interpretation was derived from the changing relationship between the Cabinet and Diet over time, or perhaps may have served as the foundation for the two parties to establish a relationship itself. The interpretation of the budget between the Cabinet and the Diet required an equilibrium that sometimes went beyond theories.

This subject of surplus expenditure was actively debated during the second Ōkuma cabinet. Heated debate within and outside of the Diet reflected domestic political conditions at the time, including alternating Cabinets and changes in the relationship between the Cabinet and Diet and power within the Diet. The second Ōkuma cabinet, which was already faced with economic challenges arising from World War I, made the decision to implement a surplus expenditure in line with criticism from the Privy Council regarding interpretation of the “urgent” and “extraordinary” clauses. This event confirms the fact that regulation on surplus expenditure required synchronization with the interpretation of the “urgent” and “extraordinary” clauses in addition to dealing with the problem by increasing the reserve fund. Furthermore, one can also note that the second Ōkuma cabinet’s surplus expenditure were seen as having the character of “economic-policy spending” as in that for rice market regulation and protection of the silk-reeling industry, which also sparked criticism for being arbitrary. These expenditures were sought as an alternative method functioning as a surplus expenditure scheme that was based on the unanticipated interpretation of Article 8 and Article 70 by the Privy Council. However, when approval of the expenditure was submitted after the fact to the Diet, the majority of the House of Representatives had no other choice but to accept it as members of the ruling party, but the House of Peers and others within and outside of the Diet criticized the action.

Thus, questioning of surplus expenditures became more evident and the

need to change the constitutional interpretation through mitigation of the application of Article 8 and Article 70 arose. The second Ōkuma cabinet failed to modify its interpretation, however, and could not formulate a new alternative to surplus expenditure in order to respond to “urgent” and “extraordinary” circumstances. They were consequently forced to considerably delay establishment of immediate “economic policies” whose necessity was expected to increase.

The interpretation of “expenditure on the responsibility of the cabinet” is not perfectly logical in the context of “constitutionalism.” But the continuity and the stability of the interpretation held by the Cabinet and the Diet was emphasized. In the Early Taishō Period, the fact that the policies of the Cabinet and the expectations of the political parties underwent great strain as they at times undermined the ideals of constitutionalism and the parliamentarianism, by which the two were also bound, arose as a incipient and practical issue.