

【学生論文】

明治憲法下における予算内示会の憲法史的意義

―会期制度運用の一齣―

京都大学公共政策大学院七期生 菅原 雄太

はじめに 本稿の目的

本稿は「予算内示会」(以下、内示会と表記)という、明治憲法体制下に起源を有する政治慣行に着目する。予算内示会は新聞紙面の一面を飾るなど、同時代人たちの主な関心事の一つだった。

ところが予算内示会に関する研究は少ない。

後述する通り、これは一九〇四年の日露戦争期に登場した政府・議会関係の「変態」である¹。

予算内示会の端緒や、その後の一時的な展開は先行研究でも見られるが、議会制度(特に会期制度)との関係はあまり検討が為されていない分野でもある。予算内示会の開催について長期的な変遷を叙述した先行研究は、管見によれば皆

¹ 政府は、日清戦争を機に、政党と提携関係を構築し「予算交渉」を行ってきた。予算交渉については伏見岳人「近代日本の予算政治1900-1914」(東大出版会)。それに加えて実施された「予算内示会」は、会期前において提携関係の有無に関わらず貴衆の交渉団体に対し行われた。

無である。

予算内示会の端緒や議会制度における意味を検討しつつ、本稿ではこの政治慣行の変遷を辿り、若干ながらも憲法史的な意義を検討したいと考えている。

予算内示会とは

この政治慣行は、①首相が主催者として②貴衆両議院の「重立ちたる人」を③首相官邸に招待し、④時の政権(首相・各務大臣など政府高官)が、⑤議会提出前に明年度予算などを予め政党(院内会派)に内示し説明を行うものである。

(i 組織と構成) 内示会は、首相(招待者)と各務大臣、内閣書記官、大蔵次官など政府高官が出席。議会側は貴衆両議院の正副議長と書記官長、各派院内総務や交渉委員などが首相官邸に招かれる。貴衆両議院の交渉団体としての要件を満たす全ての会派が対象となる。

(ii 開催時期と内容) 内示会は、政府が明年度予算綱要を閣議決定した後、議会召集日までの間に行われた。実施間もない頃、第二十一、二十四回議会に際しては、召集後の年末年始の休会期間中に行われた例はあるが、第二十五回議会以降は閣議決定後・召集日前の間に開催さ

れる例が定着した。追加予算などが提出される臨時議会の召集日前にも内示会が開催された。

内示会は、主として午前に貴族院、午後には衆議院招待者に対して開かれる。首相挨拶の後、蔵相による挨拶や予算に関する説明がある。場合によっては陸海相による補充説明もある。そして質疑応答を経て晩餐会(あるいは午餐会)を行い散会するのが例であった。

(iii 機能や効果) 内示会は議会会期を前に政府と議会勢力が「意思の疎通」を図ることで、無用の対立を避けることが主たる目的であったと考えられる。政府と議会が分立的な明治憲法体制下で、予算を円滑に成立させ安定した政権運営を行うためには、両者の協調方式の形成が不可欠だった。また政府にとつては政党側の要求などを召集前に知れ、与党化させる機会にもなりえる点でメリットがある。政党としても、政府(内閣)に予算編成権がある以上、政府と交渉窓口を設ける意味は大きい。

また明治憲法下における帝国議会の会期は「三箇月」(先例によって九十日間とされた)と短い。その上、十二月下旬に召集され、その後は約一カ月間に亘って年末年始の休会期間とされたため事実上の会期は六十日程度であった。窮屈な会期制度で、その枠内で柔軟に議会政治を運用する「次善の策」が、政府・議会双方の事

前の了解であった。内示会を「予算交渉の前倒し」と評価がなされる理由もそこにある。予算内示会の開催は、政府側からすれば限られた時間の中で効率的・能率的な議会運営を行うための手段であり、議会側にとっても自派の主張を予算に効果的に盛り込むための手段として機能していったと考えられる。これを「桂園型議会運営システム」と呼ぶものもある²。会期制度をより柔軟に運用できるよう制度変更をするのではなく、明治憲法体制の既存の枠内で運用する術を見いだしたといえよう。

明治憲法下における内示会の変遷

(i)内示会の定着への道程 議会政治史には、「予算内示の濫觴」と称される出来事がある。第二十回議會(臨時会)の召集日前、桂首相が政友会と憲政本党など衆議院の領袖を首相官邸に招待し、日露戦争の勃発を前に臨時軍事費などに関する予算案を内示し、政府は事前に了解を得ようと腐心した。

加えて「予算内示会の端緒」は、その翌年の第二十一回議會(通常会)の召集日前に実施された内示会を指す。従来の予算内示や予算交渉は、

提携する政党などに限られていたが、内示会は提携関係の有無に関わらず貴衆の交渉団体に対して行われる。実質的な交渉というよりも、意思の疎通や協調関係の構築を目的としたセレモニー的な性格がある。

(ii)内示会の廃止と復活 日露戦争を契機として出現したこの政治慣行は、戦後に廃止論が現れ一時的に開催されなくなった(第二十七・三十三回議會の間)。日露戦争という非常事態、挙国一致の要求の下、これまで見られた政府と政党の提携関係の「変態」と見なされていたことの現れでもある。内示会は政友会内で廃止が決議され、一九一一年二月の衆議院の各派交渉会で賛成を得て政府に申し入れ、廃止の方針が決まった。これにより内示会は廃止され、毎年十二月下旬に閣議決定される予算綱要は、内示から「公表」の形式に代わった。

ところが大隈重信内閣が第一次世界大戦の臨時軍事費について議会で協賛を求めた際、「意思の疎通」を目的とし、内示会を復活させた。内示会は以降、①議会が協賛すべき予算案・法律案が提出されてない場合、②内示会が開催済みで常会で否決された予算案を次の議会で追加予算案などとして提出した場合、③皇室の「御異例」(大正天皇の崩御)といった例外を除き、予算綱要が閣議決定された後、議会召集日前に実施さ

れる政治慣行として定着し、継続的に行われた。

(iii)内示会の動揺と変容 政府と議会の「意思の疎通」を主な目的とした内示会は、一九二九年十二月三日、濱口雄幸内閣(民政党)によって廃止が閣議決定された。主因は「政党間対立の激化」が挙げられよう。内示会の様子を報じた当時の新聞が、「野党の質問 痛烈極む」という見出しを付けたように、内示会は議会での対決の前哨戦と位置づけられるようになったと考えられる。廃止に至った契機は、昭和四年度実行予算の編成に際して実施された内示会(一九二九年九月十一日)の紛糾だ。これにより予算綱要の配布や公表だけとなった。

ここで一つ注目に値する事実がある。廃止が決まった内示会は「首相が招待者として主催する」、日露戦争下の桂内閣期に始まった形式の内示会にすぎない(先述した五つの特徴を満たすもの)。廃止の決定後、従来の形式による内示会は、齋藤実内閣の下、時局匡救事業予算や満州関連予算について協賛を得るべく召集された第六十三回議會(臨時会)に際し一時的に復活した。その後は一九三八年まで開催されることはなかった。

ところが斎藤内閣で内政国策会議が設置された一九三三年、第六十五回議會(通常会)を機に陸相や海相が主催する新たな形式の予算内示会

² 村瀬信一「帝国議会議改革論」吉川弘文館一九九七を参照。

が登場した。(以前にも陸相が主催する内示会が開催された形跡は存在するが)軍部大臣が主催する内示会は、首相が主催する内示会に取って代わることになった。主催者(招待者)は陸・相海相であり、会場は主に陸相官邸・海相官邸であつた。被招待者は貴衆両議院の重立ちたる人に加え軍籍を有するなど軍関係議員に対しても内示会が行われることになった。その他開催時期などは従来のそれと同様であつた。

(iv 従来型の内示会の復活)

廃止が閣議決定されたはずの内示会は、政党内閣期が終焉した後、軍部大臣が主催する形で継続的に実施された。加えて第七十四回議會(通常会)の召集日前の一九三八年十二月、蔵相が主催する形で予算内示会が実施された。また第七十六回議會(通常会)の召集日前の一九四〇年十二月、首相が主催する桂内閣から濱口内閣まで続いた「従来型」の内示会が復活した。この間も軍部大臣が主催する内示会が別個に開催されている。

一九四〇年に各政党が解党し、一九四一年は衆議院調査会と貴族院調査会が設置され、調査活動の一環として政府から事前に説明を受けるようになった。窮屈な会期制度の枠を越えて、閉会中でも議事準備活動として事前説明と交渉(事前審査?)をなし、会期内外に関わらず議

会勢力は立法過程に関与し続けた³。内示会という形式は、調査会の活動に取って代わられることになったと考えられる。一方で軍部大臣が主催する内示会は、当時の新聞報道で見る限り、依然として別個に開催されたようである⁴。

内示会に関する従来の研究は、「濫觴」や「端緒」が取り上げられるのみで、その後の経緯について叙述をしたものは無いことは先に述べた通りである。本稿では新聞報道を用いて内示会の長期間に亘って開催状況を観察した。すると、明治憲法下の政治慣行として定着していった事実が浮かび上がってくる。内示会は、官僚派の政府と政党の協調を目的とする慣行である。そのため政党内閣期には政党間競争によって内示会が十分に機能しなくなった。しかし戦線の拡大と共に、予算案などを内示し了解を求める「了解政治」は徐々に精緻化していったと考えられる。議院調査会による事前審査がその一つの表

³ 衆議院調査会規約の第一条には、「帝國議會議事準備ノ為」と目的が示されている。村瀬によれば、翼賛政治会が成立し、政策調査機能が重複する可能性も合ったが、調査会は太平洋戦争中も途絶えることなく機能していたという。翼政であれ調査会であれ、衆議院による事前審査、会期外における議会活動が実現することになった。

⁴ 朝日新聞一九四二年一月一日付朝刊「陸海予算内示十六兩日」、一九四三年一月三日付朝刊「陸海軍予算内示会」など

れではないか。戦時議会における法案成立率の高さによって示される。これは議会の形式化や無能論を必ずしも意味しないとは言うまでもない。

内示会の憲法史的意義

政府と議会が分立的な明治憲法体制下で、予算を円滑に成立させ安定した政権運営を行うためには、両者の協調が欠かせない。予算内示会はこうした憲法体制を反映した政治慣行だった。また予算内示会は村瀬信一が指摘するように、「桂園型議会運営システム」を機能せしめる重要な一要素だ。政府と議会の無用な対立を避け、硬直的な会期中で効率的・能率的な議会運営を行うための仕組みだ。了解政治を体现する仕組みともいえるだろう。また召集日前になされた予算内示会は、形式的な政治慣行だという指摘もあるが(例えば原敬日記一九二〇年十二月二三日の条)、その後の年末年始の休会期間に行われる党大会での議会方針の決定や政府との予算交渉を行う上でその重要性は否定できない。

特に興味深い点は、内示会を含む通常会に関する議会日程が明治期(特に第二五回議會以降)から一貫している点だ。一二月下旬の予算綱要の閣議決定を受け、召集日前に予算内示会が行われる。そして年末年始の休会期間を経て、一

月二〇日前後に議会が再開され予算案の提出を受け審議が本格化する。「二月召集・年末年始の自然休会」という戦後の国会で長いこと見られた議会日程の型が、この時代から確認できるのである。内示会を切り口に、政府と政党の関係を考察すると年末年始の自然休会期の重要性を窺い知ることができる。各政党が党大会を行うなど政府や議会に対する態度を決定するほか、政府と政党が予算交渉を行うなど実質的な意味が存在したと考えられる。

戦後初期、内示会が新聞紙面上で話題となり、また数回開催された。しかし五五年体制の定着で徐々に忘れ去られていった。政府と政党の関係は変化し、年末年始の自然休会期間は慣行として型だけが生き残り、会期の空費として批判の対象となった。その延長に一九九〇年代の国会改革があり、「二月召集」への制度変更があったのかもしれない。

おわりに

大学院の修了を間近に控えた三月、大石眞教授が主宰し研究者や実務者が所属する「憲法史研究会」において、予算内示会に関して報告する貴重な機会を得た。修士課程の院生が報告者となる例はこれまでに無い、という事でこれまでにない緊張感を味わった。

一九九〇

内示会に関しては学部時代から蓄積があったが、調査した内容を改めてみると非常に粗かった。そのため春休み返上で調べ直した。その甲斐あってか、報告は参加された先生方から好評を頂いた。内示会の慣行はあまり有名ではなく、その変遷を辿った点は斬新だと言うこと。議会日程や政府と議会の関係などについて問題提起が興味深かった等のコメントを頂いた。一方、報告後の質疑応答では、先生方から様々な指摘を頂き調査不足が露呈した事は言うまでもない。大学院生としてこの上ない贅沢だ。このような機会を与えて頂いた大石先生にこの場を借りて感謝を申し上げたい。

「公共空間」においては紙幅の関係で、報告会で使用した各種資料や内示会の変遷をまとめた一覧表が掲載できず、わかりにくい記述になってしまった。それは筆者の責めに帰すべきものである。それに懲りず、大学院修了後もこの分野を学び続け、憲法史や議会政治史の分野に携わっていきたい。

参考文献

村瀬信一「帝国議会改革論」吉川弘文館一九九七
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
衆議院・参議院編「議会政治百年史 議会制度編」