

明治財政における経費の特殊規定：継続費 を中心とする

サイトウ, ヒロタカ / 斎藤, 博孝 / SAITO, Hirotaka

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Society and labour / 社会労働研究

(巻 / Volume)

13

(開始ページ / Start Page)

271

(終了ページ / End Page)

295

(発行年 / Year)

1960-12-15

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00017536>

明治財政における経費の特殊規定

—— 継続費を中心とする ——

齋 藤 博 孝

はじめに

小論はその内容のてんからみれば、さきに「明治財政における継続費の成立」と題して、『社会労働研究』第一号に発表したものの一構成部分である。従ってその論点も直接に、まえの論稿と結びつくように配慮した。なお小論の構成はつぎのようになっている。

- 一、欧米諸国の財政制度における経費の例外規定——とくにプロシヤ・ドイツを中心として——
 - 二、いわゆる憲法闘争と継続費の規定
- 結びにかえて

これまでの論文でさきに掲げたテーマ、つまり「継続費の成立」に関する部分が一応終ることになる。しかしながらまだ諸他の規定や、それと関連的な財政制度の多くのものが残されているので、それらについては他日稿をあらためて論ずることにしたいと思う。なお明治期以降の継続費の具体的な構造の分析も、そのときを俟たなければならぬ。

一、欧米諸国の財政制度における経費の例外規定——とくにプロシヤ・ドイツを中心として——

「財政制度ほど大きなペテンは世の中に存在しない。予算と国債にかんするきわめて簡単な操作は、この『秘密科学』の学徒によって理解しがたい表現で特徴づけられている」⁽ⁱ⁾そのペテンの制度の一つが、ある意味では継続費の規定である。もちろん継続費は経費、それ自体としては何らペテンではないのであるが、一たびこれが老大な財務行政機構の中に組込まれば、それは独自の意義をもってその機能を貫徹しようとする。つまりそこでは例外規定が常態となりノーマルなものに代置せられる。このことの一端は行論のうちで展開されよう。

ところで、継続費規定が例外規定であるというのは如何なる意味においてであろうか。それはいうまでもなく、まず予算の年度制の原則違反の規定であるということ、第二に議会の予算審議権に重大な制約・限界を設定するものであること、つまり財政民主主義原理に対する危険な逃げ道の構築であり、従ってこの原理の存立基盤を動揺せしめるための強力な挑戦的手段の一つであり、その原理否定の陥穽であることはこれまで屢々繰返して述べた通りである。ここでは視点を転じて欧米諸国における経費の、従ってまた継続費類、似規定ⁱⁱ例外規定の若干について簡単な考察を試みたい。一口に欧米資本主義諸国といっても、それらの国々における財政制度はその成立の歴史・経済的諸条件に応じて、それぞれ幾多の特徴点をもっており、ニュアンスの差異を示していることはいうまでもなく、同一の次元で論ぜられないことはいまここで改めて触れるまでもあるまい。以上の諸点を充分考慮に入れ

たうえで、まず経費の例外規定をその基本的な点についてだけ吟味してみよう。

さしあたり、アメリカ合衆国について。アメリカ合衆国の財政制度において経費の例外規定は存在するであろうか。明らかに存在する。一般的な財政諸制度、したがって予算会計制度の成立史的敘述を試みることは本稿の課題ではないので、ここでは合衆国におけるいわゆる多年度予算⁽²⁾ (multiple year appropriation) に関してふれておけば足りる。このほか長期的財政計画を賄なう方法として、わが国の場合のそれと類似の国庫債務負担行為^{*} (contract authorization) があり、再計上予算 (reappropriation) の制度が存在する。

ではつぎにイギリスの場合はどうか。イギリスの財政制度は諸他の資本主義国のそれと大いに趣きを異にしている。要するにイギリスにあっては、わが国におけるように国家財政を總体的に表現できるような予算制度は存在しない。周知のようにイギリスでは、「歳入予算」の概念について語るができないのである。ここでは歳出予算は「既定費」(Consolidated Fund Service) と「議定費」(Supply Service) とに二分されている。前者は毎年議会において議決されることのない、つまり一定の法律に基いてそれぞれ支出せられる経費であり、後者だけが議会の審議に上程される。従って既定費は毎年の歳出予算額には全く計上されない性質のものであり、その当初からなら問題とせられない経費なのである。⁽³⁾

問題をもとに戻そう。一体イギリスにおいて継続費制度は存在するのだろうか。この設問に対して一般的な意味ではそれは存在しない、と答えるよりほかない。しかしイギリスの財政制度には、特殊な諸条件を考慮して成立するところの、いわゆる臨時事件費 (Vote of Credit)、つまり特別経費的性格をもつ緊急体制時の、特に戦時体制における特定額の経費需要を賄なうための制度は、やはり厳として残されている。要するにそれは議会における経

費の審議が時間的余裕を全く持合わせない時期に成立する独自の経費である。だが概してイギリスの財政制度は、その史的発展の性格と方向からして、同時にまた民主主義的議会政治の諸原則に依拠した長期に亘る王権に対する激しい闘争によって獲得され、かつその確立をみた財政民主主義の原理によって貫ぬかれているといえよう。

さて、いよいよ日本資本主義の財政制度の原型と称され模範とされたプロシヤ憲法にみられる財政経費の特殊例外的な規定を考察する必要に迫られてきたようである。ここではたんにプロシヤ国家に止まらず、議論の展開にあたって必要な限り、その他の独立諸邦、例えばバーデン、ヴュルテンベルク等の憲法に規定せられた財政制度の特質をも検討してゆかなければならない。一般的には、わが国の明治憲法はプロシヤ憲法を手本として、その基本原則に基いて理念の構成がなされたものであるとの説は正当なのであるけれども、問題を特殊的に財政制度導入のみに限局していえば、前述の命題は充分に正確であるとは必ずしもいえないであろう。何故なら、極めて重要な財政制度上の諸規定が、プロシヤ憲法以外の諸独立領邦国家の憲法から転借用せられ、それらの諸規定を取捨選択しつつ、わが旧憲法はその独自の規定と性格を賦与されてはじめて成立をみたものであるからである。けれどもここでは叙述の都合上、まずプロシヤ憲法における経費の特殊規定に分析の視点を据えてみよう。つまりプロシヤ国家の財政経費の例外規定の検討である。それはプロシヤ陸軍の予算編成、すなわち軍事予算の成立の特殊性というのに集中的な表現をみるのである。この軍事費がドイツ帝国の財政制度における予算原則を大きく制約するものであることは、そのドイツ帝国憲法第七一条に明瞭な規定があることから、容易に窺いうるものである。ここではごく大まかに、ドイツ帝国を構成する諸邦のうち、諸他の邦と比べて、とくに巨大な役割を演じていたものについて吟味しよう。それらはさしあたり、プロシヤとオーストリアであったことは改めていうまでもない。なかならず

プロシヤの影響は決定的であつた。⁽⁴⁾

ドイツ帝国憲法第七一条はつぎのように規定されている。すなわち「一般ノ支出ハ通常一年度ノ允許ヲ為スヘシト雖モ場合ニ因テハ一年以上允許スル事アリ⁽⁵⁾」というのがそれである。ここで謳われている「場合ニ因テハ一年以上」という特例こそが、とりも直さずドイツ帝国の軍事予算編成に際して、いわば予算の年度制を破壊に導くための端緒的な契機⁽⁶⁾である。しかしプロシヤ・ドイツの場合においては、その当初からおおよそビスマルク体制の時期に到るまで、明確な制度上の継続費はまだ現われていないようであり、その後においてもわが国にみられるような制度としては成立をみない。けれども海軍拡張計画が問題化する一八九五年以降、直接的には、一八九八年四月の法律公布によつてはじめて、大型艦船の建造、あるいは大規模な土木事業にあつて継続費制度に類する特別法⁽⁷⁾が制定せられる。

これを要するにドイツでは、陸海軍の拡張あるいは大土木工事（運河、河川、橋梁その他）にみられるような大規模な経費の支辨は、すべて特別法の制定を俟つて行なわれるのである。このことはプロシヤにおいて公債支辨の臨時事業費は、予算に掲示されず特別法により事業計画を提示し、起債の法律でもつてその財源を確定しその限度内において政府の諸事情と国債・金融市場の趨勢とを考慮しつつ、この国債の募集額を決定する。その決定の責任が大蔵大臣にあることはいふまでもない。したがつてドイツの場合、その予算制度の中にはわが国におけるような意味での継続費制度的な概念は存在しない⁽⁸⁾とみるべきであろう。

さてここあたりでプロシヤ憲法の特質について、財政制度上とくに注目しべき諸特徴のいくつかを、簡単に要約、指摘しておくのが以下の論点の展開との関係からしても便宜であろう。なぜなら、まさにこのプロシヤ憲法

ならびにドイツ帝国憲法に謳われた立憲的財政制度上の諸規定こそが、かの財政史上画期的な事件であるビスマルクによるいわゆる憲法争議⁽⁹⁾を誘発させ、これをめぐって激しい諸階級の政治闘争が展開される基底的動因と条件をその諸規定に内包せしめていたからである。問題の核心はいわゆる統帥権の独立と予算における軍事費の調達ならびにその支辨の方法にある。ここでは憲法争議の財政制度史的な意義を吟味しながら、この紛争⁽¹⁰⁾ 闘争をめぐる諸階級の当時おかれていた客観的諸条件を概観しておきたい。このことはいうまでもなく、つぎの課題である明治憲法制定にさいして、この闘争のもつ財政制度史の意味がどのように評価されていたかを論ずる場合の、一つ的前提としての手掛かりを与えてくれるものであるからである。このようにみることによって初めて、明治憲法成立過程において政府支配者層が移植・方向づけを意図した財政的立憲主義の本質が、その淵源を尋ねることによって浮彫りにせられるものと考えられるからである。事実、わが明治前期の政府指導者たちは、このてんに充分な思いをめぐらしていた⁽¹⁰⁾。このことは行論の過程において明らかにされよう。

まず問題解決の第一のヒントは、ビスマルク憲法成立史にみられる諸外国の憲法の影響を探ることにあるように思われる。そしてその第一のものがフランス憲法⁽¹¹⁾であったことは改めていうまでもない。ビスマルク憲法をその成立史的観点から追究するためには、フランスの諸憲法の研究と同時に、その固有の憲法制定の系譜を辿ってみると、つまり一九世紀初頭以降のドイツの各独立諸邦の憲法史のうち主要な財政制度の諸規定が分析されなければならないであろう。けれども本稿ではかかる憲法史の根源にまで遡ってまで立ち入った考察を加えることは到底できないし、その能力もない。それ自体憲法史の専門分野である⁽¹²⁾。ここでは極めて概括的にドイツ諸邦の憲法に採取せられている財政制度のうち、特に経費の側面からみて特徴的な諸規定だけが、一般論として論ぜられる。叙述の便

宜上、ドイツを大まかな地域に区分して議論を進めれば、周知のようにドイツでは保守的なプロシヤの存在が、近代ドイツの統一を妨げていた最大の理由であった。ドイツの国民的統一と民主化の課題が、近代ドイツの発展過程を貫く主要なものとなっていた。端的に言えば、ドイツ諸地方、諸邦国の社会経済的発展の各段階にに応じて、ドイツ諸邦の憲法、したがってその財政制度も異なった色合いをもっていたのである。つまり諸邦におけるブルジョワ的發展の度合いに応じて、それぞれの領邦国家の財政制度は大きく規定せられていた。たとえば、エルベ以東に強大な勢力をもつユンカー階級はドイツの近代化＝民主化の課題にたいして積極的な機能を果すことは困難であつたし、これに反して、ライン地方および南西部の諸地域では、フランス革命の影響のもとで民主化の方向が憲法制定と相俟って、運動の主要なテーマとなっていた。つまりドイツの諸邦は、それぞれの邦国内における階級対立によつてその内面から、近代化への発展が規定づけられていると同時に、諸領邦国家間の矛盾とその対立抗争が、これらの社会経済的発展を極めて不均等なものとし、またその発展の強力なブレーキとなっていたということができよう。この諸邦国家間の対立抗争および君主と等族会議との対立、とりわけプロシヤとオーストリアとのそれこそ近代ドイツ統一国家の形成を阻止した障碍物であつた。一般的にいつて南部の諸邦は産業資本の発展が、かなり早い時期にみられたため旧体制の遺制が比較的早く除去されていた。したがって諸制度の発展もこれに即応して北東部地方に比べて、相対的にはより進んだ自由主義的な方向への展開の傾斜をみせていた。⁽¹³⁾

さて、南部諸邦の憲法はフランスにおける一八一四年の欽定憲法の制定にならつて、それぞれナツソー（一八一四年）を初めとし、ザクセン・ワイマール（一八一六年）バイエルン（一八一八年）バーデン（一八一八年）ヴュルテンベルク（一八一九年）およびダーム・ヘッセン（一八二〇年）の憲法がこれに続いて成立した。当然のこと

ながら、これら諸邦国が制定した憲法は、ナポレオン失脚後の反動的傾向を反映したフランス憲法をその基礎としたものであったため、そこにはおのずから大きな制約があったことはいうまでもない。だが前記諸邦国がドイツにおける最初の立憲君主制確立の国々であることは、充分注目に価しよう。

主題の展開からかなりそれたが、初めのプロシヤ憲法の財政制度の特質を摘記しておくことは、南部諸邦の憲法のそれとの対比という意味からも極めて必要なことである。

ところで一八四九年のプロシヤ欽定憲法はその範をベルギーの立憲君主制憲法にとつたものであった。プロシヤ憲法は議会の予算審議権を一応形式的には承認していたが、旧税の存続^{*}—議會での租税改革及びその廃棄が通過しない限り—と現実の予算制度運営にあたって、財務行政権が独自性を有していた関係上、議會における予算審議権は大幅に制約せられ、行政権に従属していたのである。⁽¹⁴⁾

(1) 『マルクス・エンゲルス選集』第六卷邦訳大月書店版二〇五頁。

(2) アメリカ合衆国の歳出予算は、年度制のてんから大別して三つに分けられる。すなわち単年度予算、多年度予算および無期限予算がそれである。このうち第二の多年度予算制度が、わが国の継続費制度に相当するものであろう。また無期限予算は主として公共事業、建設計画等々に関連する予算である。とはいっても継続費制度とは異なるものである。一七八八年の合衆国憲法第一章第八節第一二条は、陸軍の編成にかんする規定において、二ケ年を限って経費の継続支出を認めている。このてん合衆国では二ケ年の経費繰越支出を承認しているため合計四ケ年の会計年度が成立することとなる。巨理彰『アメリカの予算会計制度』港出版合作社、昭・二六年、一〇五頁以下。および小林丑三郎『比較財政学』下巻一四五九—一四六一頁。なお制度史として代表的なものである Willoughby, W. F., The National Budget System, 1927. を参照。このほかに「伊東巳代治文書」中の『合衆国憲法補正附完』ならびに『ジュリスト』昭・二七年第六号八頁以下の金森徳次郎「継続費の合法性」を参照されたい。米国では継続費制度に類似した強力な長期的予算制度が、予算法として存在してい

る。すなわち「恒久歳出予算」(Permanent Appropriation) がそれである。詳細は互理前掲書一一一—一二二頁。

* 国庫債務負担行為にかんしては、さしあたり平井平治『予算決算制度要論』双珠社刊、昭・二三年、第四章 国の債務負担行為 同書一三〇頁以下を参照されたい。

(3) イギリスの予算制度の分析としてすぐれたものに、平井龍明『イギリスノ予算會計制度』港出版合作社刊、昭・二五年、がある。同書四八頁以下および Willoughby, W. F., The System of Financial Administration of Great Britain, New York, London, 1917. が参照されるべきものである。ちなみに、イギリス財政における既定費制度に対して、ドイツの諸学者たち、「例えばグナイスマ、ワグナーの如きはその尤なるもの」にして、彼等は啻に英国の制度を嘆美したのみでなく直ちにこれを自国に採用しようとするたところ。

** 上藤重義『予算制度論』四四二頁。

(4) このてんについては、たとえばF・エンゲルス「歴史における強力の役割」、『マルクス・エンゲルス選集』、第一六巻 邦訳三七九頁以下の叙述を参照されたい。なお概説的財政史論としては、さしあたり Gerloff, W., Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands. In, Handbuch Der Finanzwissenschaft, Bd., 3. 1929. SS.4—7, u. S.13ff. Terhalle, F., Geschichte der Deutschen Öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schlusse des Zweiten Weltkrieges, In, Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 1952. S. 275ff. が理解に便である。

(5) 伊東巳代治文書中の『独逸帝国憲法』より。訳文がかたい感がないわけでもないが、かりにこの訳に従っておく。なお同憲法第六二条にはつぎのような規定がみられる。「帝国ノ陸軍及ヒ其建築物ノ金額ノ支出ハ會計予算ノ法律ヲ以テ確定スヘシ陸軍支出予算ヲ確定スルニハ此憲法ニ定メタル帝国陸軍ノ編成ニ因ルヘシ」* 前掲『独逸帝国憲法』による。この訳稿には頁数が附されていない。また第五九条では、「兵役ニ適スル独逸人ハ何人タリトモ七年間通常満二十歳ヨリ満二十八歳ノ初期マテハ常備兵』最初三年間ハ旗下ニ属シ後四年間ハ予備ニ属スヘシ」ニ其後五年間ハ後備兵ニ属スヘシ旧来各国ニ於テ十二年以上ノ兵役期限ヲ定メタルモノハ漸次ニ其期限ヲ減スヘシト雖モ帝国軍隊ノ準備ヲ害スヘカラス」とある。* 同前掲書より。

(6) プロシヤでは「軍隊だけが一般市民とは別個に扱はれ、人身の自由、集会、結社等の自由など、諸種の自由権は『軍法オヨビ軍律ニ抵触セザル限りニ軍隊ニ適用セラル』(憲法五条)とされ、軍隊は憲法と別個の系統の規律によって律せられることが明らかにされた。したがって両院議員や一切の官吏は国王に対して忠誠を誓い、憲法に対して遵守を誓うべく命ぜられておるにかかわらず、『憲法ニ対スル軍隊ノ宣誓ハ行ハズ』(憲法一〇八条)と規定され、軍隊はたゞ国王の統帥にのみ服するもの」とせられていた。^{*} 鈴木安蔵『憲法制定とロエスレル』三一三頁。このほか編年史的なものとして、木暮浪夫訳編『独逸陸軍史』、晴南社刊、昭・一九年、を参照。統帥権についてはドイツ帝国憲法第六三、六四条をみよ。そこにはドイツ帝国の皇帝が、帝国陸軍を指揮する旨、明確に規定されている。またドイツ帝国と独立諸邦との権力関係については Laband, P., *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 5. Aufl., Tübingen, 1911. Bd., 2. S. 213f. を、プロシヤにかんするものとして Schmolter, G., *Preussische Verfassungs-Verwaltungs- und Finanzgeschichte*. のうちとくに 9. Die Armereform, 10. Budgetrecht und Konstitutionalismus の部分を参照。

(7) この特別法にかんしては、小林丑三郎『比較財政学』上巻一三四—一三五頁、明・四〇年刊を参照。だが本書には種々の誤記があるてんに注意。ついでに言えば、陸軍の所管は次の如くである。すなわち「独逸の陸軍は普国の陸軍省之を管掌す独り巴威耳、撒遜及瓦敦堡のみ別に陸軍省の設あるも其の高等指揮権は独逸皇帝に存^{*}した。^{*} 小林丑三郎前掲書一三三頁。

(8) 継続費制度と継続事業費制度(特別経費の支出に関する法律)とは峻別しなければならぬ。何故なら、前者は行政上の命令書としての予算制度の一表現であり、後者は法律によって特殊に規定せられた経費支弁の制度的形態であるからである。単純化すればそれは、法的には行政権と立法権との関係に約言されよう。つまり具体的にはそれは、政府・行政主体と議会における立法権、予算審議権との相互的連関の問題であり、したがってそれはとりわけ、予算制度と財政をめぐる問題に集約されてこざるをえない。わが国の継続費の規模の動態とその展開は、一方では政府、行政権の絶対的優位性の一指標であり、他方では政府による議会の予算審議権の制限、したがって官僚制の独自のな、一つの強力な物的基礎の設定とその増大とを裏づける一契機でもある。その予算上の集計については別稿を用意。なおドイツ帝国、とくにプロシヤの財政制度にかんするものとして、森俊六郎『独逸帝国及普魯士王国ノ財政』、上・中・下巻のうち、とくに上巻一八一—二〇頁および小林前掲書上巻一三三—一三五頁の叙述をあわせて参照されたい。

* 清水伸『独逸に於ける伊藤博文の憲法取調と日本憲法』岩波書店、昭・一四年刊にみられるように、まったく「行政部強
化策に於ける唯一の致命的な暗礁は、財政の問題である」。^{*} 清水前掲書二一八—二一九頁。傍点は筆者。

(9) このドイツ史に大きなエポックを画するプロシヤ宰相ビスマルクによつて惹起せられたプロシヤの軍事予算をめぐる闘
争にかんしては、のちに明治憲法制定との関連のもとにやや詳細に検討されるであろうが、さしあたって佐藤功「政治と憲
法—ビスマルクの憲法思想」、『社会科学研究』第三卷第一号所載が参考になる。このほか同氏の『君主制の研究』二四二頁
以下、および岡義武『近代ヨーロッパ政治史』一〇九頁以下の叙述等が参照されるべきであろう。

(10) この経緯についてはつぎの一節が参考となろう。「畢竟政府と議会との紛議にして局を結はざるものは予算の事に止ま
るへし此の事についてハ既ニ憲法ニ最終処分と前年度ニ依ル及議会の議税権ニ十分なる制限を与へたれハ他に紛議裁決の高
等院あるの要用なかるへし」。^{*} 『枢密院ニ関スル井上毅ノ意見書』、「伊東巳代治文書」一〇頁、内題は「総理大臣閣下
井上毅」と記されている。前述に続けて「伊東秘書官と面会の後急忽執筆候間疎漏難計…(中略)…兎も角も御参考までに云
々…」と述べている。引用箇所において高等院の要なしとするのは、いうまでもなくビスマルクの意図した憲法裁判所のこ
とを指す。

(11) その制定史的な系譜の分析には、まず Bornhak, C., *Genealogie der Verfassungen*, 1935. 及び Ders., *Preu-
ssisches Staatsrecht*, 3 Bd., を参照。後者にはプロシヤ陸軍制定のかんたんな変遷が叙述されつゝる。Bornhak, C., *ibid.*,
S. 49. の *Verfassung* は、長谷川正安「フランス憲法の発達とその特質」、『法律学体系理論編』収録論文、佐藤功『比較政治
制度講義』中とくに四九、八四—八六頁、同じく同著『君主制の研究』一四七頁を参照。

(12) この課題に行政法学の立場からすぐれた分析を行ったものに、綿貫芳源「近代ドイツに於ける公法上の諸制度の発展
」、『社会科学論集』3・東京教育大、昭・三一・二月刊、がある。本稿の叙述にさいして同氏の論文から教えられるとこ
ろが極めて多かった。またドイツ諸邦の立憲君主制の規定にかんする分析は、藤田嗣雄「井上毅の憲法立法への寄与—とく
に天皇について—」、『日本学士院紀要』第一二巻第二号、七七、一一一—一一二頁、昭・二九・六月刊をみよ。

(13) とりあえず、清宮四郎「ドイツ憲法の発展と特質」、『法律学体系』第三三号、二二頁以下を参照。なお一九世紀初頭の
中部ドイツ諸邦の憲法については、フランス革命の影響にふれつつそれとの関連で叙述されている、佐藤功『比較政治制度
講義』八四—八六頁の叙述が要をえている。

* プロシヤ憲法第一〇九条には「旧税ハ其ノカヲ保ツ」として、前年度予算と同じ租税徴収の効力を行政権に認めている。
 (14) プロシヤの立憲主義の特徴にかんしては、鈴木安蔵前掲書がこれを九つの点から、きわめて要領よく簡潔に纏められている。同書三一―三三三頁をみよ。これらの特徴点については行論のなかで、改めて問題としたいのでいまここではこれ以上触れないことにする。このほか、一八世紀のドイツ領邦国家の財政史にかんする一般的な概括をするうえで参考となるものに、佐藤進「ドイツ財政史の一研究」、『金融経済』37号、昭・三一・四月刊がある。同誌三五―四〇頁を参照されたい。プロシヤ国家と南部諸邦との憲法の比較については、前掲綿貫論文のうち一一―一二、二九―三〇、三八頁にみられるそれぞれの叙述が理解を深めるうえで役立つ。

二、いわゆる憲法闘争と継続費の規定

衆知のようにプロシヤ皇帝ウィルヘルム一世は、ドイツ陸軍の軍制改革の遂行に必要な予算案を議会上程し、その陸軍の編成替を計画した。この法案に対して、その前年に組織の成立をみた進歩党を基軸とする下院は、該案に強硬な反対の態度を示し、これを否決するにいたった。けれどもビスマルクは議会との妥協を拒否して、強引にも予算なしの軍制改革を断行した。議会における紛議の焦点が、その憲法第九九条の規定にあったことはいうまでもない。この予算争議は憲法闘争の過程のなかで、完全に蹂躪された第九九条こそまさに財政的立憲主義の基本的規定にほかならなかった。

ビスマルクの憲法争議にかんしてはこれまでも幾多の論策があり、とりわけF・エンゲルスの古典的論稿を初めとして、憲法史の領域からの接近とならんで政治史のそれが試ろみられてきた⁽¹⁾。したがってここでは、かかる財政経費をめぐる闘争の政治過程の分析とその時点における評価ということについては、先学の諸業績に依拠しつつ

この予算争議がわが明治財政制度成立に際して、いかなる影響を及ぼしたか、というてんを主として明治前期のわが国の指導者層の側から、二、三の資料に拠って検討を加えてみよう。

ところで、明治憲法の草案作成にあたって終始一貫してその任に位置していた井上毅のロシア国家ならびにドイツ帝国憲法に対する識見が、かなり杜撰なものであったことは、これまでも論ぜられていた。⁽²⁾井上毅が草案作成にさいして絶えずロエスラーの所説を聴取しつつ、その原案を推敲し進展せしめていったことはいうまでもない。これと多少時期的なずれがみられるとはいっても、伊藤博文を中心とする明治前期の指導者たちの独壇における憲法調査にあたって、かれらが欧州諸国各地で観察した事態とその聴講あるいは研究した大陸諸国の憲法学説との懸隔が、かなり大きなものであったこと、したがってまたそのゆえに、かれらに対して講述した憲法学説が、すでに大陸においてはその命運まさに尽きようとするいわば危機的時代に逢着した学問体系であったのみでなく、その否定的側面＝反民主的側面―それらはすべて現実の歴史の中で暴露されていたのであるが―をなんらかの手段をもって補強し現実の歴史の過程に再適用しようとする、二重の意味において反動的な役割を演ずる理論体系として仕上げられていたことは決定的であった。いまその学説の内容に立ち入る必要もないが、それらがいかなる性格と意義をもった「理論」であったかは、たとえばシュタイン、グナイスト、モツセその他の講述した議論を一読すればよい。⁽³⁾

ここで問題の所在を明確にするため、またどうしてもこれまでの叙述との関連からしても、いわゆる憲法闘争の財政制度史上における意義とその本質にかんして、まず妥当な評価が与えられなければならない。そしてそのような手続きをふむことによって初めて、それとの対蹠的なてんを指摘してわが明治財政制度における継続費成立の本

質的特徴が、議論の余地を残すことなく全体的に把握されうるものと考えられるのである。つまり彼我両体制の質的同一性と差異性がより、基本的なてんから明らかにせられるからである。両者が体制として資本主義的發展の基盤のうえに立っていたこと、いい換えれば、体制の基本的な矛盾＝階級関係が、資本主義の基本矛盾とその法則の展開によって第一義的に規定されていたという見地から出発することは両体制の財政制度の史的発展を論ずる場合に必要な前提条件でもある。したがってここでの問題解決の手掛かりは、まず何よりもビスマルク体制の国家機構とその権力の本質規定への接近の仕方のうちにある。このてんを解明すること―それは基本的な課題としては古典的規定をみることである―が直接わが国の財政制度の分析にさいして、その制度的成立に対する影響、という観点から大切なことは贅言を要しないであろう。このてんの叙述が以下の行論においては分析的というよりも、かなり記述的な評価―もちろん古典的な叙述においては、まさに分析の模範的なものが示されているのだけれども―という側面に重点が置かれている。

さて、これらプロシヤ・ドイツ帝国の国家機構とその権力の性格分析と評価の最もすぐれたものの一つが、F・エンゲルスのそれであることは言うまでもない。エンゲルスはプロシヤ憲法と帝国憲法を対比しつつ、前者の特徴をつぎのように述べている。すなわち「二重にも三重にも制限をうけていたプロシヤの憲法のほうが、帝国憲法よりもはるかに自由主義的だった。」⁽⁵⁾と。同じくかれは、ドイツ帝国の国家権力を分析している。この一節でかれは諸階級の状態を分析し、それらを位置づけつつその権力の明確な性格規定を与えた。概括的にいえば、「一八四八年の革命は、国家に外見上は立憲的な形態をとらせたが、この形態のなかで、ブルジョアジーは政治的にも支配し、そしてその支配権を完成することができたのだった。それにもかかわらず、ブルジョアジーはなお真の政治的支配

からはるかにはなれていた。「憲法上の」紛争において、ブルジョアジーはビスマルクにたいして勝つことができなかった⁽⁶⁾という。この一節も従来国家論の展開にさいして幾多の論者によって論及され指摘せられてきた箇所であるので、今更の感がなくもないが、経済主義的立場からする、そしてそれだけから直接的に、権力の性格を規定しようとする素朴な国家論が末だにその跡を断たないことを考慮に入れば、この点の強調もあながち無駄ではあるまい。前記エンゲルスの言葉の終りの部分に問題を解く鍵が秘められているのではなからうか。ちなみにこの点に対して「なぜブルジョアジーはビスマルクに勝つことができなかったのか」と設問してみればよい。その解答は極めて複雑でありまたそれと同時に困難であることは確かである。だがいまこの点にはこれ以上触れないで、さきに進まう。

一八七〇年代のドイツについていえば、さきに引いた一節のすぐ前につきのような叙述がある。すなわち「ブルジョアジーは、当時すでに経済的には住民中でもっとも強力な階級であった。国家は、彼らの経済的利益にしたがわねばならなかった。」⁽⁷⁾それにもかかわらず、当時のドイツ帝国においては、「議会の形態をとったビスマルクの独裁⁽⁸⁾」が行なわれていたてんが肝要なのである。つまりドイツは当時なお「ボナパルトの帝国にかけていた一つの優越性⁽⁹⁾」を保持していたのである。「すなわち帝国政府は、それが小国王の抵抗にであうときには、プロシヤ政府になつてしまふ⁽¹⁰⁾」のであった。

ではプロシヤ国家とは当時如何なる性格をもち、それはどのような発展の過程にあつたのであろうか。屢々引かれるところだが、このてんについてエンゲルスはつぎのように書いてある。すなわち「プロシヤにおいて（またこの例により近ごろできたドイツの新憲法において）、かくの如き矛盾の多い社会的事情にもとづいて、その必然の

結果として生れた国体こそ、**仮面立憲主義 Scheinkonstitutionalismus** なのである、この形態は旧来の絶対王政の今日における解体形態であると共にボナパルティズム王制の存在形態である。プロシヤにおいてはこの仮面立憲主義は、一八四八年から一八六六年までは、絶対王政の徐々の解体をつゝみかくしつゝそれを導いた。しかし一八六六年以後^{*}や一八七二年以後においては、社会状態の变革が行われている、従つてまた旧国家の解体が何人の目にも見えるように大々の累進的に顕現している。…(中略)…要するに、旧い国家のあらゆる要素の潰滅だ、絶対主義国家のボナパルト主義国家への全面的移行だ⁽¹¹⁾。つまり当時のドイツの経済的發展段階においては、国家権力の性格とその本質における形態転化が見られたのであり、同時にその基礎的過程においては対オーストリア戦争の終結に続いて生じた嵐のようなテンポでの土台の發展が起つていたのである。⁽¹²⁾

ドイツ帝国議会に対するビスマルクによつて誘発せられた予算争議は、ごく大まかにみて右のような経済的、社会的基盤の上で展開された政治闘争であつた。エンゲルスのいう「社会状態の变革」の進行、従つて経済的過程の急速な發展情勢にかんしてはここで立ち入った検討を加えることはできないが、概括的な諸指標と特徴点を指摘しておけば、さしあたり充分であろう。

どうやらこれまでの考察から、小論の中心的課題である明治財政制度成立をめぐつて、かの予算争議^{II}憲法闘争の帰趨がどのような影響を与えたかというものの解明ができそうである。まず明治前期の政府指導者層が、来るべき時期に必然的に開設される帝国議会の開会に対処すべく、その憲法草案作製にどのような施策を行なつていたかについては、その極度の秘密主義からしても想像をめぐらすことは容易にできうる。だが、政府指導者たちが最も苦心したものがほかならぬ議会における軍事予算の審議権の制限規定の設定であり、これにいかなる逃げ道^{II}例外

規定を交錯させておくかというてんに、彼らの腐心の跡がみられるのである。その一斑は次の記述から明瞭である。すなわち「我邦ノ如キハ民心末々普国ニ比スヘキニアラス兵備ハ建国ノ大本ニシテ国民ノ当サニ尽スヘキ義務タルヲ辨セス兵力ノ強弱ハ一国独立ノ消長ニ係ル所以ノ理ヲ知ルモノ抑モ幾何アルヤ殊ニ目下ノ国情ヲ觀ルニ事ノ可否ヲ論セス在野ノ人士常ニ政部官ノ措置ニ対シ反対ノ之レ勉メ一令ヲ布ク毎ニ批駁交モ起ルノ勢ヒナシトセス」⁽¹³⁾と慨歎し国情の騒然たるさまを歎くのである。そしてこの一節に続く部分で、「廿年辛苦經營セラレタル我カ帝国ノ独立ヲ危フスル」⁽¹⁴⁾ものが議院における「毎年兵費予算定額」の討議、つまり軍事予算の審議権に存するかのようにいのである。端的にいえば、彼ら指導者たちの脳裡には、国内の政治状況の変化、従って諸階級の対立の激化即諸外国からの植民地化の危機、そのための強大な軍事力の維持、独立のための軍隊の増強という筋書きの論理が、階級概念を伴わない民族ニ国民国家形成の論理で蔽われており、この考え方がそれぞれの政治状況において表面化される。いずれの面を強調してみても、支配者側としては階級利害における損失はない。つまりそこでは特殊利害が形成過程にある民族ニ国民国家の理念の旗幟のもとで一面に塗りつぶされてしまっているのである。支配者側からすれば民族意識を激昂させるような方向で、国民的統一国家の建設を唱導することが、同時に軍事力の増強という難関をくぐりぬけ、したがって結果的にもその国内における階級支配を一層鞏固なものとしうるといふ、いわば一石二鳥的な利点がある。

以上のようにみでくると、わが明治前期の政府指導層のイデオログである井上毅のつぎの意見書は注目に値しよう。それによればわが国の国体がどのようなものとして考えられていたかが容易にうかがえる。すなわち、「第一政体学上より 政府と議会と憲法上の問題ニ付争議を生したる時ハ十分ニ叶議を試る外有之間布若叶議成らざる

時ハ最終の処分を取るより他ニ方法無之歟ニ奉存、最終処分とハ即チ

一、英国ニ在テハ議院ヲ解散スル歟又ハ内閣辞職スル歟

二、普国ニ在テハ、ビスマルク氏ノ六十三年ノ演説ニ云三権ノ議合ハザルトキハ政府ト上院及下院ノ議ヲ云何レカ権利ヲ割譲スヘキ乎憲法中之ヲ断決スルノ明条アラザルナリ蓋憲法ハ三権ノ平衡ヲ保守シ其一ニ偏重スル所ナシ故ニ憲法ノ三権協和ヲ望ム所ノ者ハ唯互ニ相譲ルノ一塗アルノミト而シテ其ノ結尾ニ至リ終ニ曰協和遂ニ望ムヘカラザルノ日ニ至テハ之ヲ断決スルハ唯一ノ政略アルノミト⁽¹⁵⁾。

この一節から明らかなように、わが国の財政制度の立憲的規定は、プロシヤ・ドイツ帝国憲法においてビスマルクによって蹂躪された民主的原理の廃棄のうえに、従つてそれはまた極めて反動的たらざるをえないわけであるが制度移入の当初においてすでに「政略」問題に狡智が集中するといったぐあいである。財政民主主義原理が基本的問題となりえようはずがないのである。「会計予算ハ法律ニ非ズ。行政権ニ属スルモノナリ」とはロエスラーの言である。かれによれば「議税権ハ法律ヲ蔑視セズ、現行ノ憲法ヲ顛覆スル為ニ濫用セザル程度ニ於テ之ヲ与フベキナリ」ともいう。更に議会において予算審議上紛争が生ずるおそれのある場合につき「予ハ会計予算ニ関シ叶議調ハザル場合ニ於テハ、国君ノ主権ヲ以テ其闕漏ヲ補フベシト云フ比、斯馬、耳、克、ノ主義ヲ採用シタリ。此主義ハ王権ヲシテ全ク議院ノ権力ノ下ニ立タザラシメントスルトキニハ正当ナルコト疑ナシ」と断じている。⁽¹⁸⁾

ついでに述べておくが、前年度予算施行主義がスペイン憲法の規定を援用したものであることは、今日憲法史の領域では周知の事実なのであるけれども、このほか、これまでも触れてきた「大権ニ基ヅク既定ノ経費」の規定の軍事費部分と並んで巨大な額に達していた皇室経費の規定を忘れることはできない。これら一連の諸経費の規定

が、主題の継続費規定と相互に密接な関連をもちつつ、いわば永久的な不動経費として予算制度の上に重圧を加えていたのである。かかる諸規定を補完するものとして、会計法の諸制限規定があり、更に会計検査院法がそれらの規定の極めて巧妙な逃げ道(20)の設定に役立っていた。

(1) まず第一に掲げるべきものは、F・エンゲルス『歴史における強力の役割』であろう。なおこのほかに「ビスマルク氏の社会主義」、『レガリテ』一八八〇・三・二四日号所載および「プロシヤの『危機』」、『フォルクスシュタート』一八八三・一・一五日号所載論文をそれぞれ参照されたい。憲法争議は時期的には一八六二年から一八六六年に到るプロシヤ憲法第九九条(注)の予算にかんする規定をビスマルクがいわゆる法の不備説 (Rückentheorie) によって蹂躪した事件であったが、この不備説の主張はつぎのごときものであった。すなわち一八六二年九月三〇日にビスマルクはつぎのように述べている。

「憲法第九九条、第六二条は、予算法案が、国王および両議院の合意を要することを定めてはいるが、その合意が得られない場合については何ら定めていない。それは憲法の欠陥である。そもそも国王は、新たに憲法によって明らかに制限されない限りは無限の権力を有する。すなわち明らかに制限されない部分についての国王の権力は、憲法施行以前と何ら異ならない。憲法施行以前においては、国王は予算の制定について無限の権力を有していた。したがって下院の合意をえられなかった場合においては、国王は憲法施行以前と同じく独断で歳計を定める固有の権力を有するのである」と。* 佐藤功『君主制の研究』二四四頁。この一節は、Kaminski, K., *Verfassung und Verfassungskonflikt in Preussen 1862—1866*, 1938.

SS. 83—84. の再引である。訳文は佐藤前掲書のままである。ビスマルクはすでに一八四九年四月二一日に議會で行なつた演説中、フランクフルト憲法における三つの邪悪なものとして、国民主権、普通選挙制、予算毎年議決主義をそれぞれ指摘したといわれる。** 同前掲書に引かれた Kohl, H., *Die Politische Reden des Fürsten Bismarck*, 1903. Bd. I. SS. 85—96. による。同書二四五頁より再引。さきあげたエンゲルスの論文「プロシヤの『危機』」の中に、プロシヤ陸軍の軍制改革に論及したすぐれた分析があるが、ここでは省略する。詳細については、『マルクス・エンゲルス選集』第一二巻邦訳二九三—二九六、とくに二九五頁を参照。なおプロシヤのユニカー階級存在の基盤が酒造業であることに注目せよ。「酒造業なくしてはプロシヤのユニカー階級はほろびるよりほかなかるう」*** 前掲マル・エン選集一二巻三一—三五頁。また「酒造業の没落と同時にプロシヤ軍国主義は崩壊するものであり、これをもたないプロシヤ—それは無である」とまで

述べている。*** 前掲マル・エン選集三二三頁。傍点は筆者。

(注) 予算は毎年法律によって予かじめ定められねばならないという趣旨の規定であり立憲財政主義の基本規定で、ベルギー憲法第一一五条に範をとったものである。なおこの点の指摘は、岡義武『近代欧州政治史』七九頁をもあわせて参照。

なおこのほか、簡潔ですぐれた歴史把握を提供するものとして、Mehring, F., *Deutsche Geschichte vom Ausgang des Mittelalters*, Dietz Verlag Berlin, 1952. の中、第四篇 ドイツ革命とその帰結 と題するもの、五 プロシヤ憲法闘争 (Der Preussische Verfassungskampf) の部分がある。

Vgl. Mehring F., *ibid.*, S. 207ff. besond., S. 209. u. SS. 210—211.

(2) 藤田嗣雄前掲論文七七頁によれば、井上毅が「余ハ日耳曼文ヲ読ムコト能ハス、重訳ノ間、務メテ原意ヲ存ス実ニ靴ヲ隔テ痒ヲ抓ク者多シ」とその李国憲法訳本の中で書いている一節を引き、また彼が、ロエスラー等からの詳細な教示を受けつつも、そのプロシヤ・ドイツ憲法にかんする理解に「致命的な欠陥」が存していたようである、と述べておられる。

(3) 一例としてシュタインの所説にかんしては、清水伸前掲書『独塊に於ける……憲法取調と日本憲法』に収められている一八八二年一〇月二七日(二五日)続キ入聴講をさす(筆者)の「大博士斯丁氏講義筆記」第一五編、同書三一八頁。グナイストの所見にかんする代表的なものとしては、『明治文化全集』第四卷「憲政篇」所収の「西哲夢物語」を、またモツセの見解については、清水前掲書中、伊東巳代治筆記になる「莫設氏講義筆記」をそれぞれみられたい。グナイストは言う、すなわち「帝王ハ国ヲ保ツニ必要ノ金額ヲ前以テ確定スルヲ要ス之レヲ約言スレハ片時モ金ノ力ヲ忘却ス可カラス軍隊ヲ養フニモ金ヲ要ス帝王ハ兵權ト金權トヲ他ニ貸ス可ラス此二權ヲ常ニ掌握シテ失ハサレハ何事モ為シ得サルコトナシ」と。* 鈴木安蔵『日本憲法史概説』三八〇—三八一頁。またモツセは次のようにいう。「百般ノ改革ニ就テ其最モ驚クヘキ者ハ普国ノ財政ナリ。其法他ノ干預ヲ仮ラス、整正周備ノ美ヲ極メテ以テ今日ニ至ル」と。** 清水前掲書三四六頁。

(4) F・エンゲルスの一連の論文中、まず「歴史における強力な役割」、「住宅問題」中の第二編、さらに『ドイツ農民戦争』の跋、ならびに『革命と反革命』中の第二、四章がそれぞれ重要な権力規定の分析の範を提示しているが、従来わが国の一部の論者のあいだには、それらの叙述が幾分形式的に理解されてきた憾みがなかつたわけでもないが、いまこの点にはたちいらぬ。

(5) F・エンゲルス「歴史における強力な役割」、「マルクス・エンゲルス選集」第一六卷四五六頁。

(6) 同前掲書四四九頁。

(7) 同前掲書同頁。なお訳文にかんして一言すると、前掲大月書店版によると、「国家は、彼らの経済的利害にしたがわなかった」と訳されているが、これは「したがあわねばならなかった」の誤訳である。

Vgl. Engels, F., *Über die Gewaltstheorie Gewalt und Ökonomie bei der Herstellung des neuen deutschen Reichs*, Dietz Verlag Berlin, 1952, S. 67.

(8) F・エンゲルス前掲四五二頁。

(9) F・エンゲルス「ビスマルク氏の社会主義」、『マル・エン選集』第一二卷三三六頁。

(10) 同第一二卷同頁。

「一八六六年という年はドイツの社会状態にはほとんどまったく変化をもたらさなかった。二三のブルジョア的改革—たとえば度量衡の統一、移転の自由、営業の自由等すべて官僚制度に適合した限度内での改革も、他のヨーロッパの国々のブルジョアジーがすでにずつとまえから有しているものにまだとうていおよびないばかりでなく、最大の狡猾手段たる官僚的特権制度には手がふれられないままである。」(F・エンゲルス『ドイツ農民戦争』序、一七一—一八頁、大内兵衛訳、岩波文庫版)「一八六六年の重大なる国家の行動よりもはるかに重要なのは、一八四八年以後のドイツにおける工業、商業、鉄道、電信および大洋汽船航路等の発達である」(同 F・エンゲルス前掲一八頁。傍点は引用者)

(11) F・エンゲルス『住宅問題』九五—九六頁、岩波文庫版。

(12) 「当時フランスの数十億にのぼる賠償金の雨がドイツに降りそそいでいた。国債は償還され、要塞や兵営は建築せられ、武器や軍需品の保有高は更新された、流通貨幣量はいうまでもない、それにもまして使用し得べき資本は、突如として急激に増加した。これにより、ドイツは『統一国家』たる以上に、一大工業国家として世界の舞台に登場して来た時であった。この数十億の金によって若き大工業は一大飛躍を遂げた、それはかの戦後及びそれにつゞく短期間の幻影に満ちた繁栄の時期、それにつゞいて一八七三—四年の大破局の時期であった、そしてこの大破局によってドイツが世界市場に活躍する力をもった工業国たることが証明されたのである。」(F・エンゲルス前掲書五頁。なおこの時代のドイツの財政政策ならびにその経済状態の分析にかんするものとして、一般的には前掲の財政学全書(ハンドブック)中のF・テルハレの執筆部分、またビスマルクにかんする秀れた研究である林健太郎『独逸近世史研究』、近藤書店刊、昭・一八年の「ビスマルクの国民

思想について」のうち、一、転換期 二、新体系の完成 とくに後者の部分を参照。同書一七七一—二〇〇頁、及び二〇〇—二一九頁。また江口朴郎「ビスマルクと帝国主義」、『歴史学研究』岩波書店刊第一四三号—一四四号—一六頁。さらに大野英二「ドイツ帝国主義と財政改革問題」、『経済論叢』第七九卷第五号所載、一七一—一九頁、および同氏著『ドイツ金融資本成立史論』有斐閣刊。同書一、二章を、このほか財政問題に視点を据えたものとして、大島通義「一八七九年の関税および財政改革」、『三田学会雑誌』第五二卷第一号所載のI、帝国成立をめぐる財政問題。同誌二〇—二三頁を参照されたい。さらに前記諸論文に続いてやや後期のドイツ関税改革にかんする研究として、木谷勤「一八七九年関税改革におけるビスマルクのインタレスト・ポリテイクス」、『歴史学研究』第二一八号所載、一五—二五頁を参照。

(注) なおこの小論の脱稿後に、大島通義氏はその力作「帝国主義確立期におけるドイツ財政の構造と機能の発展」を発表されている。慶応義塾経済学会『経済学年報』3・一〇七頁以下を参照されたい。

(13) 『憲法発布以前ニ陸軍部規定発布ノ件』「伊東巳代治文書」より。

(14) 同前掲伊東文書より。なお同文書の後半の部分については、さきに『社会労働研究』第一一号に発表した拙稿「明治財政における継続費の成立」の中で引用しておいた。同誌一七七頁を参照されたい。

(15) 『枢密院ニ関スル井上毅ノ意見書』、内題は「総理大臣閣下 井上毅」とある。同文書四—五頁。圈点は原文のもの。なおこの記述とあわせて『各国内閣制』内題「李国宰相責任ノ件」、七一—七六頁、「伊東巳代治文書」収録を参照。井上毅が当時いかに民心の激昂を恐れていたかについてはその一例として、さきに掲げた『社会労働研究』第一一号所載の拙稿中、一七六頁の資料をみられたい。

(16) ・(17) ・(18) 鈴木安蔵『憲法制定とロエスレル』四三四—四三六頁より引用。またあわせて同『日本憲法史概説』二八五—六頁をみよ。傍点は筆者。なお尾佐竹猛『日本憲法制定史論』四九〇頁参照。後者は資料としてやや不正確な部分が見うけられるようである。清水伸前掲書『独逸に於ける…憲法取調と日本憲法』には著者の独断的な記述が散見される。たとえばその一例として同書二三四—二三五頁をみよ。

(19) このスペイン憲法の規定については『社会労働研究』第一一号所載拙稿「明治財政における継続費の成立」のなかで簡単に触れておいた。同誌一六二頁。またあわせて『憲法資料』一九八頁を参照。

前年度予算施行主義にかんする資料として以下の叙述は参考となる。これは政府の調査資料の一部である。かなり長文であ

るが引いておく。

議會ハ政府ヲ困メ内閣ヲ顛覆セシメ又ハ其ノ他ノ政治上ノ理由ヲ以テ政府ノ提出セル予算案ヲ放棄シテ毫モ議決セザルノ場合アルベシ又或ハ之ヲ議決スルモ予算案ノ討議ヲ終ラザル前閉会又ハ解散ヲ命ゼラレ或ハ兩議院間ノ議決折合ハザル等ノ事アリテ予算成立ニ至ラザルノ場合アルベシ第四十二條ノ規定ニ拠レバ議會ハ其ノ議事ノ終了ヲ告グルト否トニ拒ハラズ三箇月ノ会期ヲ過グルトキハ政府之ヲ閉会スルコトヲ得ベシトアリ故ニ各議院ニ於テ予算案ヲ議了セザルノ前或ハ兩議院ノ議決相反シテ議院法第五十五條ニ拠リ兩院協議会ヲ開キ未ダ之ヲ決定スルニ至ラザルノ前閉会ヲ見ルコト之ナキニアラズ此レ本條ニ所謂予算成立セザルノ場合ナリ然レドモ予算案ハ悉ク成立セズト云フニアラズ現ニ第六十七條ニ規定セル歳出予算ニ在テハ仮令兩議院互ニ之ニ同意セザルモ其ノ成立ヲ見ズトイフコトナシ何トナレバ議會ノ此等特殊ノ歳出予算ニ對スル議決ハ單ニ建議ノ性質ヲ有スルニ過ギズシテ政府議會ノ議決ニ同意セザルトキハ毫モ其ノ効力ナキモノナレバナリ故ニ此等ノ歳出予算ハ仮令一議院他ノ議院ノ議決ニ同意セズ又ハ政府兩議院ノ議決ニ同意セザルコトアルモ予算ハ依然トシテ成立スベシ之ト等ク議會第六十六條ノ皇室經費ヲ削減スルモ此レ元ト違憲ノ議決タルモ毫モ効力ナク皇室經費ノ一費目ハ依然トシテ成立スベシ然レドモ全体ヨリ見テ議會ノ協賛ヲ必要トスル諸他ノ予算事項ニ付キ議會ノ有効議決ヲ見ルコトヲ得ザルトキハ此ヲ稱シテ予算成立セズト云ハザルベカラズ此ノ結果トシテ予算ハ之ヲ施行スルコトヲ得ズ從ツテ政府ハ政務ノ施行ヲ中止スルノ外ナカラズ然レドモ予算不成立ノ原因ハ何レニモセヨ國家ノ政務ハ一日モ曠廢スベカラズ是ニ於テ憲法ハ此ノ場合ニ処スルノ政治策トシテ本條ヲ設ケ議會予算ヲ議定セズ又ハ予算成立ニ至ラザルトキハ前年度ノ予算ニ依テ政務ヲ行フコトヲ規定セリ無論此ノ場合ニ於テハ前年度ノ予算ニナキ新稅又ハ現行稅ノ率ヲ増スコトヲ得ザルモノトス故ニ政府ハ議會ノ反對ニ依テ行政上ノ新一計畫ハ他ニ拠ルベキ財源ナキヲ以テ一時之ヲ停止スルノ已ムナキニ至ルモ既定ノ財源ハ之ガ為ニ毫モ妨ゲラル、コトナキヲ得ベシ今茲ニ新法律アリテ之ヲ施行スルノ經費ハ前年度ノ予算ニ毫モ之ナク或ハ其ノ法律ノ前年度ノ下半季ニ於テ施行セラレタルヲ以テ只其ノ一部分ノ予算アリシトセン乎此ノ兩者ノ場合ニ於テ現行法ハ政府之ヲ施行スルノ義務ヲ負ヒ毫モ之ヲ中止スルノ權力ナキヲ以テ勢ヒ第六十四條第二項ニ基キ前年度ノ予算ニ拠リ予算通過ヲ行フノ外ナシ予算超過ハ避クベカラザル必要アルノ場合ニハ之ヲ行フコトヲ許スモノナレバ此ノ場合ニ於テモ均ク之ヲ行フコトヲ得ベキハ複々疑ヒヲ容レズ乃チ超過スル所ノ予算ハ議會ノ議決ヲ經テ法律上効力アルモノニ係ルト憲法ノ正文ニ依テ法律上効力アルモノニ係ルトヲ問ヘズ行政上ノ必要ヨリシテ以テ予算超過ヲ行フベキ正当ノ理由アルトキハ何レノ予算ニモ均ク之ヲ適用スルコ

トヲ得ベシ即チ独リ第六十四条ノ場合ニ於ケルノミナラズ第六十六条、第六十七条、及本条等ノ場合ニモ適用スベキモノトス然レドモ政府ハ本条ヲ適用スルニ於テ或事情ノ下ニ在テハ自カラ此ノ責任ヲ執ルコトヲ避ケ三箇月ノ会期ヲ経ルノ後更ニ会期ヲ延長シテ以テ議會トノ衝突ヲ避クルコトアルベシ

本条ノ規定ハ索遯憲法第百三条、ザクセ(ン)アルテンブルヒ憲法第百六条、オルデンブルヒ憲法第百九十一条等ニモ見ユ然レドモ或国即チオルデンブルヒ等ノ国ニ在テハ前年度ノ予算ハ只六箇月間施行スルコトヲ得ルノミニテ其時ニ至ラバ臨時議會ヲ召集シテ更ニ之ヲ議決セザルベカラザルコト、セリ(マイエル氏公法第二百七節) 李漏士ニ於テハ予算ノ正当ノ期限内ニ於テ議定セラレザルトキハ政府ハ仮ニ之ヲ行ヒ議會ノ事後承諾ヲ求ムルコトヲ必要トセリ然レドモ予算ヲ単ニ命令ヲ以テ之ヲ定ムルハ如何ン假令現在ノ租税ハ憲法第百九条ニ基キ依然之ヲ徵收スルコトヲ得ベシトスルモ此ノ如キハ第九十九条ノ正文ニ戻ルモノニアラザル乎此レ未ダ遽カニ準トスベカラズ(フオン・レー子氏学国公法第一章第百十八節)

(20) 会計検査院法第一章 組織 第一条は「会計検査院ハ天皇ニ直隸シ國務大臣ニ対シ特立ノ地位ヲ有ス」と謳っている。けれどもこの規定が有名無実なものであることは、同検査院の検査官の人事権が政府に存することを思えば明らかである。

* 『明治前期財政経済資料集成』第一七卷七五七頁。ちなみにまた第二章職権第二三条はこの政府の監督権の規定を鞏固なものとすべく、「政府ノ機密費ニ関スル計算ハ会計検査院ニ於テ検査ヲ行フ限ニ在ラス」とされている。* 同『資料集成』七五九頁、傍点は筆者。この「政府ノ機密費ニ関スル計算」の殆んどが陸海軍軍事費目に属するものであり、そのうちの大口経費が、継続費制度によって生じた費額であったことを想起されたい。

*** その具体的内容については、たとえば『秘書類纂帝國議會資料』下卷二八六—二九五頁、および伊東巳代治文書の一部である『憲法第六七・六八・及七六条第二項費途ノ区分』1、を見られたい。なお、前者の資料には若干の誤植があることに注意。

結びにかえて

これまでに考察してきた二つの論点に示されるように、明治財政制度における継続費規定の成立が、欧米諸国と

りわけプロシヤ・ドイツ憲法の基本的規定に照らしてみても、その例をみない反民主的なものであることが理解できたであろう。従来、憲法学史の立場からの諸研究にみられるような、わが国の旧財政制度成立をプロシヤ・ドイツのそれのたんなる模倣として規定づけるか、あるいはたかだか、それをもって明治財政成立の時点において、わが国独自の制度上の規定づけがなされたものと解釈する態度のいかに危険であるかが判明したものと思われる。すくなくともわが国の財政制度の主要な規定、とりわけその独自のかつ重要な規定とせられるもののどれ一つとして、欧米諸国の財政上の規定にその源流を発しないものはなかったといっても決して過言ではないのである。それらの規定は言わば欧米諸国の憲法にみられる基本的諸規定の混成物であると言わざるをえない。つまりわが明治財政制度に導入し規定された各条項は、それらの悉くが、すでに何らかのかたちで、その萌芽的な形態としてであるか、より、発展した段階でのそれにおいてか、そのいずれかにおいて諸外国の財政制度の中で機能していたものであるということである。わが明治期財政制度の独自の表現としては、憲法上の大権にかんする、いわゆる統帥権の規定と緊急財政処分、この継続費の規定、ならびに前年度予算施行主義等々(注)にみられる諸規定が、極めて有機的な繋がりをもって構成せられていることから生ずる諸矛盾によって、その構造と機能の上で、まさに基本的にして独特な現象の仕方をとらざるをえなかった。ここではそれらの規定のかなりの部分において、わが明治憲法の財政条項成立にあたって比較参照され、かつまたそれらの条項に導入されたいくつかの規定づけを、継続費制度を中心として検討してきた。甚はだ不十分なものであるが、これをもって継続費規定の成立過程の分析を一先ず終ることとしたい。

(注) これらの諸規定の個々のてんについては旧憲法第六七―七一条の条項を参照されたい。だがここでは、これら一連の財政条項の成立過程には立ちいらなかった。資料の面では、伊東巳代治文書がこれの分析に役立つものである。(三五、二、五)