法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-04

財政審議権と国家形態(1)

SAITO, Hirotaka / サイトウ, ヒロタカ / 斎藤, 博孝

(出版者 / Publisher)
法政大学社会学部学会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
社會勞働研究 / Society and labour
(巻 / Volume)
13
(号 / Number)
4
(開始ページ / Start Page)
15
(終了ページ / End Page)
49
(発行年 / Year)
1967-03-20
(URL)
https://doi.org/10.15002/00017758

財政審議権と国家形態（一）

斎藤博孝

はじめに
——問題提起にかえて——
一、予算審議権における二元論
二、維新後の諸改革の素描
——年表的なもの——
三、軍制と予算問題
四、天皇大権と非民主的条項
まとめにかえて

はじめに

——問題提起にかえて——

一般に、財政制度における民主主義の原則といっても、国家形態のあり方によってその原則の内容に大きな違い、

懸隔が存在していることはいうまでもない。この小論で取りあげるテーマは、主として戦前における日本の財政制度における予算審議権の問題を、その国家形態とかかわらせて論じようとするものである。いうまでもなく、明治憲法にみられる財政民主主義の諸規定は、極めて大きな制限、制約を受けたものであったことは多言を要しない。かといって、そこに謳われた諸条項がその圧倒的部分において非民主的な規定で埋まっていたわけでないこと、もちろんである。とすれば、明治憲法における第六章「会計」の諸条項を、どのように統一的に把握するかが問題である。近代的立憲制度の核心が、議会における財政審議権ないしは予算議決権のもつ範囲と限界、制限の度合如何にかかっていることを一応ここで指摘しておこう。

財政民主主義の原則が、どのように現実の財政運営にあたって行使、適用されたのか、このことが具体的、歴史的には議会と内閣の紛争、対抗斗争の歴史であったといっても過言ではないだろう。したがって問題は、明治憲法における国家形態、統治機構との基本的な関連をつかみ、それが日本資本主義の発達にどのように対応していたのか、ということが明らかにされなければならない。小論は、主として史的発展過程における議会と内閣の対抗のなかで、それぞれの段階で特徴的な諸事実をあげ、それと財政審議権の内容あるいはその機能について検討しようと思う。大体、以上が小論のテーマの意図である。だが、これはあくまで試論の域を越えない問題提起となるであろう。今回は表題の後半の部分、すなわち国家形態の諸範疇の検討には論及することができなかった。

一、予算審議権における二元論

明治憲法における財政制度が、立法権の優位を規定した立憲的な原理と、天皇の大権、行政権の優位を規定した原

理を共存させ、いわゆる二元的原理＝折衷的なものであったことは、従来しばしば指摘されてきたところである。このことは、明治憲法の規定する財政制度が、その体系の中に立憲的原則と非立憲的原則を共存させていたことを意味している。このてんが現実の財政運営にさいして、とくに議論の別れるところとなる。つまり制度における原則の解釈の限度、範囲が問題となり二元論における前者が拡大解釈されて適用されれば、後者の適用範囲はこれまた著るしく縮小されざるをえなくなるからである。ここに制度運用上の弾力性があり、その可能性が横たわっていたのである。このことが、憲法における諸規定を長期に亘って、それが廃棄されるまで改変をみることなく、現実の過程では予算の施行における会計法の改正で弾力性をもって適用され、憲法体系の実質的変化をさえもたらすような制度上の運営の可能性が存在していた。

いまひとつ指摘しておかねばならないのは、「会計法」、「会計規則」が明治憲法施行前にすでに明治二十二年、法律と勅令によって制定され、会計制度が体系化されていたことである。以下、明治憲法における立憲的なものと非立憲的なものを掲げてみよう。もっとも前者に立憲的なものと規定するのが問題となるような条文も解釈によってはないわけではない。

第五条　天皇ハ帝国議会ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ（財政立法権は天皇大権であるがその立法権は帝国議会の「協賛」を必要条件とする）

第六二条　新ニ租税ヲ課シ又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[1]（政府の新規の課税、または税率の変更は法律によるものとする）

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会ノ協賛ヲ経ヘシ（国債の発行、予算外の国庫負担契約は議決を必要とする）

第六四条　国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議会ノ協賛ヲ経ヘシ

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会ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス（歳出歳入予算は議定するべきこと）

第六五条　予算ハ前ニ衆議院ニ提出スヘシ（衆議院の予算先議権）

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倶ニ之ヲ帝国議会ニ提出スヘシ

会計検査院ノ組織及職権ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム（歳出歳入の決算は特定の監査機関が、これを検査し確定する）

第六六条　皇室経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会ノ協賛ヲ要セス（皇室経費は形式上予算に掲示するが、その増額の必要の場合以外、議会はこれにたいする審議権すらもたない）

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会之ヲ廃除シ又ハ削減スルコトヲ得ス（天皇の大権にもとづく既定経費、法律の結果により生ずる経費、法律上政府の義務に属する経費は、政府の同意がなければ廃除し削減することができない）

第六八条　特別ノ須要ニ因リ政府ハ予メ年限ヲ定メ継続費トシテ帝国議会ノ協賛ヲ求ムルコトヲ得（継続費につい

ては、政府はあらかじめ年限を定めて、その総額について議会の議決をえれば、それ以後の年度割の経費について議決の必要がない）

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（予算の不足を補うため、または予算外に生じた必要の費用にあてるため、予備費を設けなければならない。予備費の支出については、後日議会の承諾を求めればよい。憲法上の規定はないが、国庫に剰余金がある場合、または公債あるいは特別会計資金を財源として予備金外支出＝責任支出を行なうことが、財政制度上の慣例として認められている[2]）

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会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会ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス（緊急の場合、内外の情形によって議会を召集することができないときは、勅令によって財政上必要な処分をすることができるし、議会の事後承諾をえればよい）

第七一条　帝国議会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（予算が議定されなかった場合、政府は前年度の予算を施行すること）

注(1)　この第六二条第二項の規定は、報償に属する行政上の手数料、使用料、専売価格、国有鉄道料金、その他の国営事業料金、電信料などは、法律または議会の協賛なしに、政府が行政命令によって自由に決定できた。従って、この第二項は立憲的原則を誣った部分に含めることはできないだろう。

（2）政府と議会が、衆議院において、第一議会から第九議会に至るまで（明治二十八―九年）、この支出方法めぐって争ったのが、この費目であった。いわゆる「予備金外支出」である。日清戦争開戦直後の第九議会では、伊藤内閣が支出した予備金支出に対して、両院とも承諾を与え、以後、支出の形式として慣習的に認められた。第十議会に至って、松隅内閣によって「責任支出」の名称がつけられた。（『昭和財政史』XVII、大蔵省昭和財政史編集室編八ページ参照）

ところで、右に提示した諸規定のうち、いわゆる天皇の大権に関する部分を検討してみよう。「天皇ハ帝国議会ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ」とあるのは、原案では「承認ヲ以テ」と書かれていたのが「協賛」に改められたのである。(1) この点について、宮沢俊義氏は小林直樹氏との対談のなかで注目すべき発言をされている。「昭和思想史への証言」(2)―明治憲法から新憲法へ―によれば、天皇制の問題は「奥歯に物のはさまったようなもの」(3)であった。氏によれば、「天皇と議会とが対等に立法権を共有するような表現はおもしろくないので、あくまで立法権は天皇に属する。ただ、天皇はそれを単独で行なわず……議会のそれも『承認』ではなく『協賛』をもって行なうという体裁をとった」(4)のである。

天皇の大権について鈴木安蔵氏は明治憲法の規定をつぎのように要約されている。

「明治憲法は、法律の裁可、公布および執行を命ずる大権（第六条）、議会召集、開会、停会および衆議院解散を命ずる大権（第七条）、法律に代るべき緊急勅命を発する大権（第八条）、法律執行のため、または安寧秩序維持および臣民の幸福増進のために必要な命令を発し、または発せしめる大権（第九条）、行政各部の官制、文武官の俸給を定め、または文武官を任免する大権（第十条）、統帥大権（第十一条）、軍編制および兵力量決定大権（第十二条）、宣戦、講和、条約締結大権（第十三条）、戒厳大権（第十四条）、爵位、勲章その他栄典授与大権（第十五条）、大赦、特赦、減刑および復権大権（第十六条）、戦時または国家事変の際の非常大権（第三十一条）、貴族院の組織を定める

大権（第三十四条）、臨時議会召集および議会会期延長の大権（第四十三条）、緊急財政処分大権（第七十条）、憲法改正発議の大権（第七十三条）、皇室典範の改正および皇室令を発する大権（第七十四条）、等を明記した。[5]」と。これが天皇大権の広汎な内容であった。鈴木氏は続けて次のように述べておられる。「このような広汎な大権が、本来決して権限の充分でない議会の協賛すらもなしに専行され、これについて輔弼する国務大臣は、ひとえに天皇の信任によって進退し、天皇にたいして責に任ずる大臣であり、事項によっては諮詢するを要する枢密院は全然天皇の任命する貴族、大官僚を主とする官府である。憲法起草者が構想して憲法政治機構のいかなるものであったかは、一そう明らかではないか。[6]」こうして天皇大権は、「人民・議会から超越せる君側の大官僚、貴族、上層軍人の絶対主義的軍国主義的動向によって方向づけられる結果とならざるをえない[7]」のだ、と説かれている。

注(1)『エコノミスト』一九六六年十一月十五日号、六八ページ。宮沢氏によれば「一八三〇年の現行ベルギー憲法には、『国王と議会両院とは共同して立法権を行なう』と書いてある。これが一九世紀ヨーロッパの立憲主義で、日本も実は憲法典としてはこれを踏襲したのです。ところが、日本では、それを正面から認めようとしなかった。天皇が議会の『協賛』で立法権を行なうといっても、議会がノーといえば、立法は不可能なんだから、つまり、天皇と議会とが共同して立法権を行なうといっていいわけなんですが、天皇と議会とが対等に立法権を共有するような表現はおもしろくないので、あくまで立法権は天皇に属する。ただ、天皇はそれを単独で行なわず……議会のそれも『承認』ではなく『協賛』をもって行なうという体裁をとった」（同六八ページ）また、「天皇の立法権が議会によって制約されるというような表現は、誰も使わなかったでしょう。天皇は憲法の下で立法権を独占しておらず、行政権も国務大臣の助言……それを『輔弼』と呼んだ……によって制約され、司法権には全然タッチすることができなかったにもかかわらず、天皇は『統治権を総攬』するといわれました。この辺のところをそのものズバリ説明することは、戦後にはじめて行なわれるようになったのでしょう。明治憲法の日本は、絶対主義といわれます。確かに実際上は軍隊が天皇をかついで、かなり絶対主義的ではあったでしょうが、それでも不完全ながら憲法上は一九世紀欧州の立憲主義に準ずる考え方に立っていた。統帥権の制度は、当時

の外国にも例のない特殊なもので、それによって軍が天皇の名で議会を無視しましたが。」（同、六八ページ、傍点は引用者）

（2）、（3）、（4）　いずれも『エコノミスト』前掲号。

（5）　鈴木安蔵『日本憲法史』法学理論篇37、日本評論社、昭和二五年六月、六二ページ。

（6）　鈴木前掲書六二―三ページ。

（7）　同書六三ページ。鈴木氏はいう、「強大な天皇大権と表裏するものは行政権の強大、議会の権限の微弱であり、人民の基本権保障の狭隘、不安固である。

明治憲法下の議会の弱体は、いうまでもなく、これが主体たるべき政党自身の弱体、非民主性によること最も多いのであるが、議会自身の憲法上の地位の低さ、その権限の微弱さによることも決して少なくない……（略）……

もちろん、いやしくも従来の絶対主義専制体制を立憲制に改めるのであるから、議会を、太政官時代の元老院のごとき純然たる官選議員による諮問官府たらしめることはできない。少なくとも公選議員を選挙せしめること、天皇の立法大権にたいして何らかの参与をなさしめること、租税、国家財政処理について相当の審議ないし監督権をみとめること等は、わが国にいまだ存在しなかった憲法政治・議会政治について欧米先進国の制度と原理とに学ぶかぎり、とうてい拒否しえないものなのであった。」と。（鈴木前掲書六三―四ページ、傍点は引用者）鈴木氏は別の著書のなかで、議会開設後の国家形態を立憲君主制として把握されている。すなわち、議会開設後の変化を重視しつつ、憲法制定以後の国家形態を、それが、「いかに絶対主義的性格が強いものであったにしても、それ以前のものと国家形態を異にする立憲君主制とすべきではないか」という主張がそれである。（鈴木安蔵『法律史』日本現代史大系、二二二ページ）。

二、維新後の諸改革の素描

――年表的なもの――

ところで、維新藩閥政権が積極的に進めた経済機構と政治的、社会的諸改革はどうかといえば、当初慶応三年（一

八六八）の王政復古の大号令で新しく発足した政府は、財政的に著るしく窮乏していた。鳥羽・伏見の戦以後旧封建的諸勢力を鎮圧することに成功したのは、その背景に新政権の財政経費の調達者としての富豪、地主、大商業資本家たちによる巨額な軍事費の調達が実現したことに大きく依存したことは、注目すべき事柄であった。すなわち、三井、小野、島田、鴻池等の当時の大資本が、新政権による倒幕費の調達を援助したのであった。いわゆる会計基金三百万両の募債や金札の発行等の方針に端的に現われていたのが、この一連の事実であった。太政官制が成立し、明治二年一月には薩長土肥の版籍奉還の上表、同年六月版籍奉還の上命によって、旧幕藩体制は、一応新政府の中央集権的支配に帰属することになる。この版籍奉還を画期として、明治四年七月の廃藩置県が断行された。明治二年七月の官制改革、同四年七月の太政官制改正による新たな中央政治組織が出現する。地方官制は、廃藩置県の詔勅により藩制を廃止し、同じく十月府県官制が制定される。同十一月県治条例が公布されると同時に、三府七十二県の郡県制定が実現する。同六年五月太政官職制の改正によって初めて「内閣」の用語が使用された。これに続いて八年四月太政官職制の改正がなされ、元老院、大審院が設置される。すなわち、前者は立法権、後者は司法権を専掌することになる。中央集権的統治機構の編成過程は大まかにいって、右の如き段階で経過する。(1)

しかし明治維新の革命が政治革命であり、社会革命であったことは、「労働者階級の解放のために死を賭して闘った偉大な革命家」(2)である野呂栄太郎が、その古典的著作である『日本資本主義発達史』のなかで指摘しているところである。封建的生産様式における上部構造の変革は何よりもその封建的身分制度の撤廃に表現されていた。この基礎過程は、封建的土地所有の解体過程に実現されており、近代的所有権の法認、地所永代売買の解禁、職業選択の自由、家禄制度の全廃、金禄公債証書発行条例公布、とりわけ地租改正の事業に、その集中的表現をみたのであった。

新政府は明治六年四月地方官会議を召集して地租改正＝土地制度の変革を協議した。こうして地租改正条例並びに地租改正施行規則を公布し、課税標準を地価とし、税率を地価の百分の三とし、物納を廃止して金納とされたことは周知の事柄である。八年三月に至れば、いよいよ地租改正事務局[3]が設置される。一方、租税制度の改革が地租改正の実施と併行して、同時的に実行に移される。そして幕藩体制下における貢租その他が国税として再編されて行く。酒類税、醤油税、蚕絲生糸税、鉱山税、船税など小物成から国税化した税種と、新設の税種たとえば、専売特許税、証券印紙税、車税、煙草税、度量衡税等々がそれである。なお、貨幣制度の統一、公債の発行とくに殖産振興と、運輸機関の発展を目的とした九分利付外国公債の発行や、六年一月の秩禄奉還者の就業資金調達のための七分利付外国公債の発行、藩債の処分を目ざした新旧公債証書発行条例布告、財政整理のための官省札の回収、家禄引換公債証書発行条例の布告、同九年に至り家禄賞典禄処分を目的とする金禄公債証書発行条例の布告など、一連の公債政策が実施されている。しかし、この時期の公債は「金融機構の未発達や政府の政治的・財政的基礎の不安定などを反映して、まだ前近代的性格を多分にもっ[4]」ていたのである。資本の原始的蓄積期において、国債制度、近代的租税制度が果す資本制的発展の役割については、周知のごとくマルクスが古典的規定を与えているところであるが[5]、歴史的にみて近代的貨幣制度の創出政策と、さきの国債政策とが重なって、激しいインフレーションの過程を展開させたことは、この時期の、とくに経済的発展過程における諸関係の急速な変化と改革を考慮するさい念頭に置くべき諸条件の一つであろう。一八六八年の革命が、幕藩体制と呼ばれる封建的生産様式を、すなわち「一つの社会形態」を「他の社会形態」に入れかえたこと、「農奴制が資本主義と入れかわった[6]」ことはいうまでもない（『レーニン全集』二九巻、四八三―四ページ、大月書店）。

ところで、ここで再たび明治憲法の諸規定の検討に立ち戻らなければならない。そのさいとくに重視されねばならない点は、「天皇制の最も有力な支柱たる軍隊についての憲法的制度」（鈴木安蔵『日本憲法史』前掲七六ページ）であることであり、そしてこの軍隊という国家の暴力装置の中枢を占める特殊な官僚機構が、憲法体系のなかに如何なる形で組み込まれていたのか、ということである。兵部省が廃止され陸海軍二省が設置されたのは明治五年（一八七二）であり、徴兵令、徴兵告諭が発布されたのもこの年の末頃である。いわゆる兵馬の大権の統一がそれである。明治七年二月、桂太郎の献策によって、従来の「第六局」が参謀局に改称された。同十一年十月参謀本部設置案を太政官に上申している。このことは、明治陸軍軍制の仏国主義から独逸主義への転換を意味した。桂の参謀本部設置案は次のごとくである。

「陸軍ノ事項タル、類ヲ分チ門ヲ別テ之ヲ数フレバ、指屈スルニ遑アラズト雖モ、其大要タル事務ハ、区シテ二大別トナスベシ。曰ク政令ナリ。曰ク軍令ナリ。而シテ其政令ノ如キハ、自ラ本省ノ奉行スル所ニシテ、軍令ニ至ッテハ、則参謀局ノ専任スル所ナリ。今試ニ其大綱ヲ挙ンニ、参謀局長ノ任ハ、日本総陸軍ノ定制節度ヲ審カニシ、兵謀兵略ヲ明カニシ、以テ機務密謀ヲ参画シ、平時ニ在テハ、地理政誌ヲ審カニシ、戦時ニ在テハ、図ヲ案シ、部署ヲ定メ、路程ヲ限リ、戦略ヲ区画スルハ、其責固ヨリ少小ニ非サルナリ。然バ則同局ノ規模体裁権限ノ如キモ、亦凡ソ本省ノ政令ト相並行セザルベカラズ」

「欧洲一ニ文明国ノ参謀局ヲ観ルニ、其規模大ニシテ、局長ノ権力ハ殆ト陸軍卿ト相頡頏セリ。其任トスル所、戦時ハ勿論、平時タリトモ、苟モ軍令ニ係ル者ハ、尽ク局長ノ関カリ知ラザルナキヲ以テ、聊モ渋滞凝塞スルコトナク、機密ノ規画内ニ於テ、遠大ノ謀略外ニ行ハル。如此ニシテ然シテ後ニ始メテ以テ陸軍ノ根基タルベシ」[7]。これが山県

有朋の賛成した「独逸式軍令機関案」であった。こうして参謀局は参謀本部の設置となって、軍令機関は独立した。「参謀本部の独立は、我軍制史上特筆すべき重大事項」[8]であった。

参謀本部条例は、その後細部の改正をみて、明治十九年三月に大改正に至るのである。改正条例の旧条例と異なる部分は以下のごとくであった。注(8)の諸条項と対比すると、

第一条　参謀本部ハ陸海軍事計画ヲ司トル所ニシテ各監軍部近衛各鎮台各鎮守府各艦隊ノ参謀部並ニ陸軍大学校軍用電信隊ヲ統轄ス

第二条　本部長ハ皇族一人勅ニ依テ之ニ任ス部事ヲ統轄シ帷幄ノ機務ニ参画スルヲ司トル

第三条　本部次長二人陸海軍将官ヨリ之ニ任シ本部長ヲ補佐シテ部事ヲ分担整理ス[9]

変化が大きく前面に出ていることは、まず海軍にたいする規定が追加されたこと、つまり海軍への権限の拡大と、陸海軍の統制・協調をはかるために、皇族が本部長に任命されることなどである。こうして参謀本部条例は明治二十一年五月に、参軍官制に改められる。

第一条　参軍ハ帝国全軍ノ参謀長ニシテ皇族大中将一名ヲ以テ之ニ任シ直ニ皇帝陛下ニ隷ス

第二条　参軍ハ帷幄ノ機務ニ参画シ出師計画国防及作戦ノ計画ヲ掌ル

第五条　参軍ノ下ニ陸軍参謀本部海軍参謀本部ヲ置キ陸海軍将官各一名ヲ以テ其長トシ参軍ヲ補翼シ部事ヲ管掌セシム

ここで、参謀本部長が参軍と改称され、従来の陸軍部が陸軍参謀本部となり、海軍部が海軍参謀本部と改称され、それらが内部的に独立させられた。明治二十二年三月に至って陸海軍は分離して、参謀本部と海軍参謀部となった。

だが、この両者の権限は等しくなく前者は陸軍軍政機関から独立していたのに、後者は海軍大臣の隷下に入ったのである。参謀総長が参軍と同じく「帝国全軍ノ参謀総長」であって、海軍参謀部長と比較して、その権限において格段の差があったことである。

第二条　陸軍大将若クハ陸軍中将一人ヲ帝国全軍ノ参謀総長ニ任シ天皇ニ直隷シ帷幄ノ軍務ニ参シ参謀本部ノ事務ヲ管理セシム

海軍参謀部は明治二十六年五月に至って、海軍軍令部として独立し、参謀本部とほぼ同様の権限をもつことになる。[10] この時点での海軍軍令部の規定は、明治憲法施行後であり、かつ、それが「プリミティブな資本主義」段階での帝国主義戦争たる日清戦争の直前における改正ということは、更に別の必要性と意義が賦与されていたとみなければなるまい。[11]

西南戦争から明治十八年の政変によって、同年十二月太政官制が廃止され内閣官制が確立される。すなわち第一次伊藤内閣の成立である。国内の政治的抑圧機構として内務省が設置されたのが明治七年であり、同年、東京警視庁が創設される。明治新政府が、十四年の政変を通じて、自由民権運動を苛酷な手段で弾圧し、他方、軍備拡張など、国際的問題、とりわけ大陸問題にたいして、かなり初期段階からその侵略的野望をもっていたことが、はっきりするのである。自由民権運動をその後期の段階で激発させ、また同時に運動を急速に退潮に導びく諸条件は、明治九年の地租の三%から二・五%への改正や、新政府の原蓄手段としての不換紙幣発行と公債政策、西南戦争に基因するインフレーション、これに随伴する米価騰貴などによる地主階級の経済状態の改善、――そして他方には零細土地所有者と貧農層の没落の進行――あるいはそれらの収益の資本化などであったと考えられる。また維新政府の直接的指導のも

とで展開され、その保護政策下にあった諸産業が、いわゆる官業払下等に端的に表現されているように、次第にその経済的基盤を確立し一応自立できる状態が醸成されつつあったのであろう。これら殖産興業政策に代表される産業の中心が、官営工場と軍事工業を軸点として進行していたことは周知のことである。早期に国立銀行条例を制定することにより、金融機関の整備、国家的統制を志向した新政府は、銀行条例の巧妙な運営と改正によって、いわゆる銀行濫設期を経て、明治十五年の日本銀行条例の制定、翌年の国立銀行条例の改正によって漸次統一された機構を備えることになり、特殊銀行体系と私立銀行体系に整備、分化されていくことになる。明治十八年五月、日本銀行は正貨準備のもとで、初めて兌換銀行券を発行するのである。以上がごく大雑把ではあるが概略的な展望である。もっとも、財政政策の転換期のそれぞれの動向については、いまここでは触れない。財政制度の面では、経費金支出と大蔵省証券の発行条例が制定され、歳入出予算条規もこのとき制定をみるのである。そしてその翌年に至って、歳入歳出金の出納規則が制定されてゆく。こうして、小論の初めの部分で触れた大蔵省の「会計法」が公布され、続けて「会計規則」と「会計検査院法」の制定をみることによって、明治憲法の体系に組込まれる明治前期の日本財政制度が、本格的に確立されるのである。（以上の叙述は、以下の行論で私が念頭においておくための簡単な「年表」的なものと理解しておきたい。多くの紙幅をいまこれらの記述に割くことはできない）。

注（1）『日本資本主義年表』、年表編纂委員会編、青木書店二五ページ以下参照。岡崎・楫西・倉持編『日本資本主義発達史年表』河出書房三ページ以下参照。

（2）野呂栄太郎『日本資本主義発達史』岩波書店、「解説」同書二九三ページ。故野呂栄太郎氏は、「明治維新は、明らかに政治革命であると共に、亦広汎にして徹底せる社会革命であった。それは、決して一般に理解せられるが如く、単なる王政復古ではなくして、資本家と資本家的地主とを支配者たる地位に即かしむる為の強力的社会変革であった」（野呂前掲

書六〇ページ)。この維新政府の性格規定と国家形態、権力規定については、にわかに同意できないものがあるが、その論点については次稿で述べたい。(もっとも本書が執筆された時代的背景を考慮に入れなければならないのだが)。

(3) 当時地租改正事務局にあって、実際に検地の業務にもたずさわった経験をもつ有尾敬重氏は、地方官会議の模様をつぎのように語っている。

「地租改正方法に付き種々研究を重ねて居りまする際、恰も明治六年二月に地方官の会同が東京に開かれましたにより、其機会を利用して大蔵省は地租改正の案件を地方官に諮問せられました。其時の地方官の議論は従来米納であったものを石代にして、さうして当分この儘にして行かうではないかと云ふやうな議論と、夫から煩はしいことであるけれども検見法を施行して、各地区々である所の租額を凡そ平準にし、さうして徐ろに新法を立てることが宜しくはないかと云ふ説もありましたが、其多数はやはり地価に租税を掛けると云ふ方法が其当時に於て名案であろうと云ふことで、地方官の議も其方法が可決されて答案となった。夫れで大蔵省は其改正法案を具体的に拵へ、再び地方官に提出して可決しましたことであります。夫から地方官中土地の事に精通した人若干を選んで委員として、大蔵省に於て之が施行の細則を研究し、旦つ腹案の準備を致して、同年六月に大蔵卿は其方法を内閣に提出し、次で御裁可を得ることになったのであります」(有尾敬重述『本邦地租の沿革』、日本勧業銀行内毎月会、大正三年、四八—四九ページ)。なお、事務局設置の硬概については、同書、第二章、地租改正の準備、第三節地租改正事務局の設置を参照。この課題で詳細なすぐれた業績をあげられた福島正夫『地租改正の研究』、丹羽邦男『明治維新の土地変革』および遠藤湘吉氏の論文「地租改正と地方財政」(『地租改正の研究』下巻所収)等を参照。最近の注目すべき研究として、林健久『日本における租税国家の成立』の第二章地租、第三節地租改正の歴史的意義、とくにその評価をも参照。

(4) 高橋誠『明治財政史研究』、第一章明治前期における財政政策の展開、三一ページ。高橋氏によれば、明治初期の公債は「一八七八年の起業公債を契機に、しだいに低利・公募・無記名式へと変化していき、近代的公債へと移行していった。そして、一八八六年(明治一九年)の整理公債条例によって、維新期の公債のもっていた前近代性は克服され、近代的公債制度が確立した。これは明治政府の政治的基礎の確立と資本主義の発展に対応したものである。こうして、公債による財政収入は政府によって散布されて商品経済の発展を推し進めるとともに、他方では、金融機関の資金と化し、原始

的蓄積のテコとして機能したのである。」（高橋前掲書三一―二ページ）。

（5）K・マルクス『資本論』第一巻、第二十四章いわゆる本源的蓄積、青木書店④分冊一一四三ページ参照。そこではつぎのように述べられている。

「さて、本源的蓄積の相異なる諸契機は、多かれ少かれ時間的序列をもって、殊にスペイン、ポルトガル、オランダ、フランスおよびイギリスに配分される。イギリスではこれらの契機が十七世紀末に、植民制度、国債制度、近代的な租税制度および保護制度において体系的に総括された。これらの方法は部分的に残虐きわまる暴力にもとづくのであって、たとえば植民制度はそうである。だが、いずれの方法も、封建制的生産様式の資本制的生産様式への転化過程を温室的に助長して過渡期を短縮するために、社会の集中的で組織的な暴力たる国家権力を利用する。暴力は、新たな一社会を孕んでいる凡ゆる旧社会の助産婦である。それ自身が一の経済的力能である。」（マルクス前掲書一一四三―一一四四ページ）しかしながら、ここでマルクスのいう暴力が一つの経済的力能であるとの叙述については、諸家の解釈はさまざまである。

（6）このレーニンの叙述は、一八六一年の農奴解放＝変革（改革）について言及したところである。したがって、明治維新を変革としてとらえる場合においても、その規定づけは益々有効性をもつだろう。革命、変革、改革等の概念については、レーニンはかなりこれらの云葉を弾力的に使用している。ついでにいえば、レーニンは「農奴制が破壊されたとき――この破壊は、十八世紀から十九世紀の初めにかけておこなわれ、ロシアでは他の国々におくれて一八六一年におこなわれた――、農奴制国家に入れかわって資本主義国家が現れた」（『レーニン全集』二九巻、四九〇ページ）と書いている。ここでレーニンが述べている資本主義国家を直ちに、国家形態、統治機構における国家権力の性格や本質規定の意味にまでつないではならないこと、もちろんである。一八六一年の農奴解放をレーニンは変革と規定するが、革命とはもちろんいっていない。革命、変革、改革、改良などの概念については次回に検討したい。

（7）伊豆公夫・松下芳男著『日本軍事発達史』三笠書房、一七八―九ページ。

（8）伊豆・松下前掲書一七九ページ。ちなみに、その主要な条項を列記すれば、以下のごとくである。

第一条　参謀本部ハ東京ニ之ヲ置キ近衛各鎮台ノ参謀部ヲ統轄ス

第二条　本部長ハ将官一人勅ニ依テ之ニ任ス部事ヲ統轄シ帷幕ノ機務ニ参画スルヲ司トル

第四条　凡ソ平時ニ在リ陸軍ノ定制節度団体ノ編制布置ヲ審カニシ予シメ地理ヲ詳密ニシ材用ヲ料量シ戦区ノ景況ヲ慮リ兼テ異邦ノ形勢ヲ洞悉シテ参画ニ当リ遺算ナキハ本部長ノ任ニシテ之ニ就テ其利害ヲ陳スルヲ得

第五条　凡ソ軍中ノ機務戦略上ノ動静進軍駐軍転軍ノ令行軍路程ノ規運輸ノ方法軍隊ノ発差等其軍令ニ関スル者ハ専ラ本部長ノ管知スル所ニシテ参画シ親裁ノ後直ニ之ヲ陸軍卿ニ下シテ施行セシム

第六条　其戦時ニ在テハ凡テ軍令ニ関スルモノ親裁ノ後直ニ之ヲ監軍部長若クハ特命司令将官ニ下ス是カ為メニ其将官ハ直ニ大纛ノ下ニ属シ本部長之ヲ参画シ上裁ヲ仰クコトヲ得

第七条　此事情ノ洞悉ヲ詳密ナラシムル為ニ本部長ノ下ニ管東管西ノ二局ヲ置キ本部長大中佐ノ中各一人ヲ撰ミ局務ヲ督理セシム

松下氏はこの部分についていう。「参謀本部は形に於いては、参謀局の昇格拡張されたものであるけれども、参謀本部は陸軍省より独立し、参謀本部長は天皇の『帷幕ノ機務ニ参画スルヲ司トル』軍令最高輔佐機関となった」（前掲一八〇ページ）と。「参謀本部長の権限は、従来の陸軍卿および太政大臣の権限より、軍令に関する部分を独立せられたということができる。故に参謀本部長の地位は、陸軍卿に優越する」のだと（同一八〇―一ページ）。前掲した諸規定を、とくに第五条は、国家経費のうち、陸軍費に関する事項などで、本部長が「親裁ノ後直ニ之ヲ陸軍卿ニ下シテ施行セシム」ということであるから重大なことである。

(9)、(10)　伊豆・松下前掲書一八二―三ページ。

鈴木安蔵氏はこれまでの経過をつぎのように述べておられる。「太政官制は内閣制に改革され、憲法が制定され、議会が開設されるという転換にさいしても、軍隊については既存の制度が本質的に維持されて憲法の下に正当づけられたということは驚くべき時代錯誤であるかのようであるが、その憲法自体が絶対主義的性格の強烈なものであり……」云々（鈴木安蔵前掲書七六ページ）。

(11)　藤原彰「軍制の確立―国民の軍隊か、天皇の軍隊か―」、『エコノミスト』昭和四十二年一月三・十日合併号参照。藤原氏は「明治一一（一八七八）年一二月、陸軍省から独立し、天皇に直属する軍令機関としての参謀本部が創設されたのは、すでに対外戦争を予期してのことであった。参謀本部長山県有朋は、翌年から桂太郎、小川又次など十余名の将校を

清国に派遣して軍備や兵要地誌の調査にあたらせた」と指摘されている。（藤原『エコノミスト』前掲一六〇ページ）。

(12)『レーニン全集』第二十二巻邦訳三五九ページ参照。レーニンはいう。「帝国主義戦争は、高度に発展した資本主義という現代的基盤のうえだけではなく、奴隷制を基盤としても、またプリミティブな資本主義を基盤としても可能である」。わが国での日清戦争の性格論争は、レーニン的帝国主義概念の理解の混乱にあるのではないか。

三、軍制と予算問題

明治憲法が制定される以前の、わが国の軍制改正のうち、とくに目立つものについて、私はさきの部分でかんたんに述べておいた。

さて、これから憲法条項の規定と軍制におけるそれとの関連を考察してみよう。

伊東巳代治が述べているごとく、憲法草案は「相州三浦郡金沢の海面に孤立せる夏島」(1)で、伊藤博文の別荘に「閉籠りて起草審議」(2)されたことは有名なことだが、立憲的国家の枢軸である財政審議権ないしは予算議決権の制限と天皇大権、とくにその軍制上の予算、経費の調達の仕方が実際にどのように枠組みされていたのかが明らかにされねばならない。

『憲法発布以前ニ陸軍部規定発布ノ件』(3)なる文書の検討から始めよう。伊東巳代治はいう。「憲法草案未タ其稿ヲ脱セス国会議院未タ開設ニ至ラサル以前我陸海軍部特ニ陸軍部ノ基軸ヲ成セル規定ノ中ニ就キ速ニ裁定発布ヲ要スルモノアリ之ヲ左ニ開陳ス」(4)として、三つの標題を掲げてそれぞれ論定している。

「第一、徴兵令ヲ改作シ之ヲ兵役令ト改称シテ発布スル事」（明治五年十一月廿八日ノ徴兵令―）

「第二、平時現役兵額ヲ確定シ之レヲ無定期トナス事」
「第三、陸軍予算ノ常額ヲ一定スル事」

みられるように、第二、第三の事項は、軍部予算に関するものである。ここでは第一の事項を省略して、第二の「平時現役兵額」の議論を見てみよう。

「……兵額ノ事タル素ト国家ノ財政経理ノ如何ニ基キ之レカ為メ動モスレハ多少減削(ママ)セラルヽ事ナキヲ保タス兵額已ニ減削セラルヽヲ得ハ他日憲法（章）制定議院開設ノ時ニ当テ兵額討議ノ一事ハ今日ヨリ宜シク之レカ措置ノ法ヲ定メサルヲ得サルモノアリ蓋シ議院国家ノ財政ヲ議ス固ヨリ当サニ然ルヘシ然レトモ兵備ノ事ハ一国独立ノ安危ニ係リ何人ト雖トモ今日容易ニ減兵ノ説ヲ主張スルモノハアラサルヘシ独リ減兵ヲ要セサルノミナラス方今宇内各国争フテ大兵ヲ養ヒ日ニ益ス其兵員ヲ増シ汲々猶足ラサルヲ恐ルヽノ勢ヒアリ是果シテ何ノ故ソ茲ニ縷述セサルモ意フニ識者ハ之ヲ知ラン我邦ニ在テモ他日議院ニ於テ兵額ヲ議スルモノトスルモ畢竟多少ノ弁論ヲ費シ些細ノ改革ヲ試ミルニ止マリ之レカ為メ却テ一国ノ兵備上ニ煩累ヲ受クル事実ニ少々ナラサルヲ知ル抑モ兵額ハ兵備中ノ基根独リ一国力ノミノ制シ得サル処ニシテ偏ニ各国兵力平均ノ上ニ就テ詮衡(ママ)スルヲ以テ切要ナリトス故ニ我邦ニ在テモ宜シク議院開設ノ前即チ今日ニ於テ適当ノ兵額ヲ確定シ法章トナスノ必要已ム可カラサルモノナリ欧州立憲国ノ事例ヲ案スルニ国計上兵備ノ事ニ於テ政部官毎時議院ノ掣肘ヲ受クルト雖トモ近来列国ノ形勢一ニ兵備ニ意ヲ注キ其国ノ安危独立ニ関スル至重ノ要務タルヲ以テ遂ニ特種ノ活法ラ設クル事例生ヲ出スルニ至レリ普国千八百七十年前ノ法章ニ於テ現在国民ノ人口ニ基キ其百分ノ一ヲ以テ普国常備現役軍ノ平時兵額ノ数ト定メ其保続ノ期ヲ七ケ年ト限レリ蓋シ普国七ケ年兵額期限立法ノ精神ハ全欧ノ形勢彼ノ鉄ト血トノ実力ニアラサレハ邦土ノ保持スル能ハス尚ホ兵額増加ノ必要ハアルモ決

シテ減少スヘカラス旦毎年兵備上無益ノ変更ヲ蒙ル処ノ煩累ヲ避ケ兵力ヲシテ間歇弛緩ナカラシムルノミナラス爾来兵額ヲ増加スル事アルモ一兵ヲ減シタル事ヲ聞カサルナリ夫レ列国対峙境ヲ接シ陽ニ樽俎ノ間ニ国交際ヲ修スルモ一旦齟齬アルトキハ直ニ一声動員ノ令ヲ布キ大兵互ニ境ニ臨ムハ欧州今日ノ情態ナリ是ヲ以テ国ノ独立平均ヲ保タントスルニハ兵備兵力ニ依ルニアラサレハ能ハストハ社会普通ノ感情トナレリ……」[5]と。かれは、来るべき国会開設をひかえて、議院における財政審議権を制限、制約しうる方策に思いをめぐらせている。「兵備ノ事」が「一国独立ノ安危ニ係」わるものであるから、軍備増強についてはさして問題とならないにしても、将来議会で軍隊の編成の規模などが審議される際には、結局「多少ノ弁論ヲ費シ些細ノ改革」が行なわれるであろうから、それらの追及から逃げられるような「活法」を考慮し、その具体的な対策を思謀しなければならない、という。プロシアの場合、時限立法で七ケ年の期間が限定されているが、わが軍編成は、無定期の兵額としたいということである。伊東巳代治のいう「特種ノ活法」は、結果的にはのちに憲法体系と参軍官制に巧みに実現されている。

では第三の陸軍予算の問題はどうであろうか。伊東はつぎのように書いている。

「……今日我カ国ノ情態ニ於テ陸軍予算定額金ヲ毎歳議院ニ付シテ討議セシムルモノトハ其結果如何ソヤ蓋シ兵費ハ能ク兵額ヲ左右スルノ力ラアリ（ママ）宜シク今ニ於テ予メ之レカ法章ノ確立ヲ必要トナス所以ナリ彼ノ普国スラ先年独逸一統ノ後ハ兵費ノ事毎時議論紛出シ常備現役兵額据置期限ノ法章ハ之レヲ変改セサリシモ兵員一名ニ対スル定額ハ毎歳議院ノ討議ヲ経ヘキノ例ト改メ遂ニ予算金額一定不動ノ法ハ廃棄セラルヽニ至レリ然レトモ彼ニ在テハ猶ホ巨害トナスニ足ラサルモノアリ何ソヤ建国以来兵役ノ大勢ハ国民ノ脳裏ニ存シ列国ノ形勢兵力ノ平均ニ基キ兵備ノ自家即国家ノ安寧ニ必要ナルハ素ヨリ知得シタル上ノ処置ニ係レリ我邦ノ如キハ民心未タ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弁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観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……」。(6)

この叙述は、伊東がプロシア陸軍の兵員数とその予算額が議会で問題となり、予算額（一人当り）が毎年議会で審議される状況を嘆き、かかる事態が生起せぬよう腐心している様子が窺知できるようである。かれが、プロシアにおける軍備にたいする国民の関心、あるいは感覚、感情とわが国の当該時点でのそれを比較しつつ焦躁にかられていることは興味深い。もっとも、かれが「目下ノ国情ヲ観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……」というとき、いかに強力な反政府的な抵抗が、政府の「一令ヲ布ク毎」に現出したかが理解できるようである。この直後に将来の議院制度確立のさい、「幼稚不完全ノ議院」が「建国ノ大本タル兵備ノ事」を支離滅裂な討議あるいは審議によって、「廿年辛苦経営セラレタル我カ帝国ノ独立ヲ危フクスル」(7)かも知れない、と説くのである。「幼稚不完全ノ議院」との誹謗は、そのまま伊東ら自身の政府支配層にはね返ってくることはいうまでもない。なぜなら、彼らこそが、かかる議院制度を構想し制度化したのだからである。顧みて他を言うとは、このような事柄にぴったり妥当するようである。

したがって、伊東によれば、「抑モ兵制ノ事タル一朝ニシテ整頓スルモノニアラス必ス多年ノ計画ヲ俟テ始メテ其効果ヲ収ムルモノナレハ毎歳容易ニ変易改更スルハ国家ノ為メ不利ノ甚タシキモノナリ是故ニ我邦ニ在テハ宜シク欧州各国ノ不利トスル処ヲ捨テ其便且益ナルモノヲ取リ兵費ノ予算定額金ハ兵額ヲ改メサル限リハ一定不動ノ法章トナスヘシ其例ハ即チ普国ノ例ニ倣ヒ兵員一名ニ付金若干円ト定メ之レヲ兵額ノ定員ニ乗シタル惣金高ヲ以テ定額トシ以

テ陸軍兵費一切ノ支弁ニ供スルノ事トスヘシ而シテ其支出ノ方法ニ至テハ毎年詳カニ予算書ヲ議院ニ提出シ大臣又ハ代理者其理由ヲ弁明スルモノトシ特ニ平時兵費ノ歳額ヲ一定不動トナスニアルノミ若シ其常備ニ係ル通常経費ノ一時限リ支出スル大工事又ハ兵器ノ新造改造其他臨時ノ業ヲ起ス処ノ非常経費ヲ要スル場合ニ在テハ固ヨリ其理由ヲ詳明ニシ議院ノ討議ヲ用ユルヲ以テ通例トナスニ在ルナリ」(8)、

国防軍備は国家の独立に不可欠であるからして、兵制については、長期計画でそれを整備拡充しなければならない。このためには、「毎歳容易ニ変易改更」できるような制度は役立たないから、「欧州各国ノ不利トスル処ヲ捨テ其便且益ナルモノヲ取リ」入れて、軍費額は兵員数の変更が行なわれない限り「一定不動ノ法章」にしなければならない。プロシヤ国家の兵制の優れた点―とくに軍事費の決定についての―を移植し、これを模倣していこう。欠点はよく検討して、プロシヤの轍を踏まないようにせねばならない、といった趣旨となろうか。また後半の部分には「通常経費ノ一時限リ支出スル大工事又ハ兵器ノ新造改造其他臨時ノ業ヲ起ス処ノ非常経費ヲ要スル場合」と述べているが、これは戦前に猛威を振ったかの悪名高い「継続費」制度(9)を志向していることは、いうまでもあるまい。ちなみに、明治憲法案の一つである『乙案試草』（自第四十条至第七十九条）―『伊藤巳代治文書目録』によれば、明治二十年のもの―では、「第六十一条、格別ノ時宜ニ因リテハ七年ヨリ長カラサル時間ヲ期シテ数年ノ継続費ヲ議決スルコトヲ得ヘシ」と記してあり、「〔参照〕予算表ヲ以テ毎年調製シ及議院ニ付スルハ各国ノ同キ所ナリ但シ或ル国ニ於テハ左ノ変例ヲ用ユルアリ」として、「独　第七十一条中　帝国ノ入費額ハ通例一年ノ為ニ可決ス然レトモ格別ノ場合ニ於テ一年ヨリ長キ時間ノ為ニ可決スル事ヲ得ヘシ……」（以上何れも『伊東巳代治文書』）

ここで述べられている「七年ヨリ長カラサル時間」云々というのが、さきに検討した「普国七ケ年兵額期限立法ノ

精神」（前掲『憲法発布以前ニ陸軍部規定発布ノ件』）から暗示を受けた年数であることはもちろんである。

注(1)、(2)『御前講話草稿』（『伊東巳代治文書』―大正天皇にたいしての―）一五―六ページ。伊東はそこで「十九年に至り伊藤博文ハ井上毅金子堅太郎及巳代治等と共に皇室典範、帝国憲法及付属法令の起草に従事し二十年には相州三浦郡金沢の海面に孤立せる夏島に伊藤の別荘ありしを以て一同之に閉籠りて起草審議に没頭したり」と書いている。この「草稿」には種々興味ある記述が見えるので掲げておこう。

「……回顧するに我国に於て立憲機運の発生したるは明治七八年頃にして、孰れも五ヶ条の御誓文を論拠として民間の有志の間に唱導せられ又政府部内に在りても其の議論ありて元老院に於て密々各国の憲法を調査し始めたる程なりしも、当時は未た何等具体的の案なかり（ありたる訳に非さりき）、而して其の頃に於ける廟議の趨向（情況）は朝野に喧伝せられつつある立憲機運を観て（に顧みて）最も国家の重大事件として深く之を考慮し（せられ）たり此の時に当り廟堂の有司は多く穏健着実を主とし成るへく急激の措置を避け漸進主義を取る方針なりき此の漸進主義とは立憲制度に就ては第一に地方自治の精神を作興し先つ地方人民に府県の地方行政に関する議権を与へ、而して人民をして他日国会を開くの練習を積ましめむとする趣意に外ならす、明治十一年故伊藤博文か大久保利通凶変の後を承けて工部卿より転して内務卿となるや内務省に取調局を設け府県会規則の制定に関して力を尽したり、超えて明治十三年之を実施し又其後に於ては追々と市町村の自治制を布くことに着手せしが、此の地方自治制に就ては故山県有朋ハ全力を傾倒したるものにして其の功績を今知る人少きは遺憾なり、

明治十三年迄は政府は此の如く府県会設置等に忙殺せられたりしが、民間にても、続々（往々）国会開設の建議を提出する者ありて漸次立憲機運旺盛を致し政論漸く高調に達せんとす然るに愈々立憲の事業に着手の促進を来せし時期は正に明治十四年六月の末なりしと覚ゆ、当時の参議大隈重信か一般に漲る形勢に動かされ（顧みて）私かに私擬憲法なるものを起草して大隈参議の建白として有栖川宮殿下の御手を経て先帝陛下に密奏せんことを企てたり

宮殿下は之を御覧になり事体重大なりとて岩倉右大臣三条太政大臣に内々御相談相成りたるに由りて岩倉右大臣は先つ参議伊藤博文に其事を漏らされ（し）たる由にて、伊藤参議ハ其の私擬憲法なるものを見て大ニ驚きし故、井上毅と巳代治とを呼ひ寄せ伊藤参議邸に鼎坐研究したるに、其の趣旨の頗る急激なるか上に内容杜撰を極めたるものなりしかは、乃ち

其の点を弁難（駁撃）する文書作成を巳代治に命したりしを以て詳細に之を記述し井上毅も亦之に筆を加へたり、茲に於て伊藤は之を三条岩倉の両大臣伊藤参議の意見書を提出したりしが其時伊藤は特に岩倉に書を贈りて大隈参議の唱あるが如き急激の意見にハ賛成し難く旦大隈参議ト共廟堂ニ立つ能王（ママ）すとの決意を申送りたり伊藤博文か進退を賭して大に争議するの決意ありたることは巳代治も傍に在りて之を推察することを得たるも此の如き決意を岩倉右大臣に……」（『伊東巳代治文書』前掲一―五ページ。なお、文章中括孤に入れた部分は、抹消加筆の個所であることを示すものである）。

（3）『憲法発布以前ニ陸軍部規定発布ノ件』〈陸軍省原稿用紙に毛筆にて記述〉『伊東巳代治文書』

（4）同前掲伊東文書。

（5）陸軍の平時編成を七ヶ年に亘って確立する一八八〇年の軍制法については、F・エンゲルス『歴史における強力の役割』のなかの「五、新ドイツ帝国の完成と整備」を参照されたい。諸階級間の相互関係、権力機構、軍隊とブルジョアジーの動向などが驚くべき理解の深さで分析されている。そこでは、例えば、ブルジョアジーは支配的な第一の階級となっても軍隊を自由に動かすことができない事情などが叙述されている。『マルクス・エンゲルス選集』第十六巻(下)邦訳大月書店、四四九―五〇ページ。軍制については、「エンゲルスによる構想の下書き」（同書四六九―七〇ページ参照）。

（6）前掲伊東文書。

（7）同右文書。

（8）同右文書。ドイツ帝国憲法の軍制上の諸規定の主要なものは、以下の如くである。

第六十条　帝国常備兵ノ平時定員ハ千八百七十一年十二月三十一日ニ至ルマテ千八百六十七年ノ人口調書ニ因リ人口百分ノ一トシ其部合ヲ以テ各国ヨリ出スヘシ其後平時定員ヲ増減スルニハ帝国ノ法律ヲ以テ為スヘシ

千八百七十一年十二月九日ノ千八百七十二年ヨリ千八百七十四年ニ至ル帝国常備兵ノ平時員数及ヒ其行政費用規則「独逸法律全書四百十一帖」

第六十一条　此憲法頒布後ハ普国軍制ニ係ル法律及ヒ其施行説明増補規則布達則チ千八百四十五年四月三日ノ軍律同年同月同日ノ軍治罪法千八百四十三年七月二十日ノ栄誉裁判所規則及ヒ徴集職務期限賄費賄旅宿田畠損害償金出陣等ノ規則ハ戦時平時ヲ問ハス全国内ニ施行スヘシ但軍事社寺規則ハ此限ニ在ラス、帝国陸軍編成ヲ平等ニ施行シタル後ハ帝国軍制ヲ

下院及ヒ連邦委員局ニ差出シ憲法ニ因テ之ヲ議決スヘシ……

第七十一条　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

第六十条ノ期限間ハ陸軍支出予算ハ止タ連邦委員局及ヒ下院ニ通知シテ意見ヲ述ヘシムヘシ千八百七十一年十二月九日ノ千八百七十二年ヨリ七十四年度ノ帝国平時定員及ヒ其行政費規則ヲ見合スヘシ

第六十二条　帝国陸軍及ヒ其附属建築物ノ費用ニ当テンカ為メ千八百七十一年十二月三十一日マテハ毎年第六十条ノ平時定員ノ数ニ二百二十五ターレルヲ乗シタル金額ヲ皇帝ノ所分ニ委スヘシ「憲法第七十条及ヒ第十二章終尾ヲ見合スヘシ」千八百七十一年十二月三十一日後ハ各国ヨリ帝国ノ出納局ニ其金額ヲ完納スヘシ其金額ヲ計算スルニハ帝国ノ法律ヲ以テ改正スルマテハ第六十条ニ仮定シタル平時定員ニ因ルヘシ

帝国ノ陸軍及ヒ其建築物ノ金額ノ支出ハ合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

第六十三条　帝国ノ陸軍ハ合一ニシテ平時戦時ニ於テ皇帝ノ指揮ニ従フヘシ……皇帝ハ何時タリトモ各国ノ軍制ヲ臨検シ旦不充分ナル所ヲ改正セシムル権アリ……

第六十四条　帝国ノ軍隊ハ皇帝ノ指揮ニ従フヘキ義務アリ……

第六十五条　皇帝ハ帝国内ニ城塞ヲ設ケ其費用ノ通常費ヲ以テ足ラサル者ヲ允許セシメシ為メ第十二章ニ因テ之ヲ発議スル権アリ……

『伊東巳代治文書』（『独逸帝国憲法』〈和綴のもの〉）

（9）　継続費の制度については、拙稿「明治財政における継続費の成立」（『社会労働研究』第十一号所収、一九五九年一二月）および同誌第十三号（一九六〇年一二月）所載の「明治財政における経費の特殊規定――継続費を中心とする――」を参照されたい。その中で私は、会計法制定会議において継続費がどのように討議されたのかを調べ、憲法の各原案における継続費の規定が、どのような経過を辿って成立してくるのかを『伊東巳代治文書』を手がかりとして追ってみた。当時における私の問題意識は、軍事費と継続費との密接不離な関係を経費額を分析することによって明らかにしたいと考えていたのであるが、明治憲法成立以前の段階では、たんに軍事費部面での継続費額にとどまらず、その他の土木・建設事

業、基礎工事、設備費などについても充分計量するだけの資料に乏しい。つまり、憲法成立以前の継続費の構造は把握しがたいことが判明したのである。憲法制定後におけるこれらの経費構造については、機会をえて分析してみたいと思っている。

四、天皇大権と非民主的条項

天皇の大権に関する規定が、明治憲法第六条、第七条、第八条、第九条、第十条、第十一条、第十二条、第十三条、第十四条、第十五条、第十六条、第三十一条、第三十四条、第四十三条、第七十条、第七十三条および第七十四条等にそれぞれ関連するものであったことは、小論の初めの部分で指摘しておいたとおりである。[1] 天皇のこれらの大権は、議会の協賛を必要とするものではないけれども、これは「敢てその協賛を経ることが出来ぬという意味ではない。仮令その協賛を経て之を定めたとしても、それは等しく天皇の定めたまうところであって、敢て憲法に牴触するものでないことは勿論である」[2] とするのが、立憲主義学説の解釈であったが、「この解釈をとるにしてもしかも、天皇が議会の協賛を経ずして上述の諸大権を行使しうるということは如何ともなしえない」[3] ものであった。

さきに検討した軍の編成および兵力量の決定は、鈴木安蔵氏によれば「なお陸軍卿、太政大臣の輔弼によるものであったにしても、統帥権の独立、軍部の内閣からの半独立に示された軍人勢力の強化・独立が、おのずから軍編成・兵力量決定についても、一般文官大臣にたいする軍人大臣、軍部の発言権の強化をもたらしたことは容易に想像しうるところ」であり、[4] むしろそれは「当時の藩閥政府自身が、幕末・維新を通じて戦乱の巷に活動したいわゆる元勲を指導勢力とするものであり、封建的軍国主義的性格をもち、早くも隣接弱少民族の侵略による国権伸長を目指すもの

であったかぎり、国政運用上、軍部中心の方向および体制をとるにいたったのは怪しむに足りない[5]」と言われる。

前記の天皇大権の諸規定のなかで、財政条項を謳った部分は、直接には第七十条の規定だけであるとはいえ、これまでに吟味したことからも明らかなように、統帥大権（第十一条）、軍編成および兵力量決定大権（第十二条）、戦時または国家事変の際の非常大権（第三十一条）などは、明治憲法第六章「会計」に重大な制限を設けるものであった。

では、憲法第六章「会計」＝財政諸条項のうちの重要な規定の一つである第六十七条の内容に立ちいってみよう。

第六十七条　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会之ヲ廃除シ又ハ削減スルコトヲ得ス

この規定について伊東巳代治は以下のごとき内容説明と、その趣旨の淵源を書きこんでいる。

"Already fixed expenditures based by the Constitution upon the powers appertaining to the Emperor" include all the expenditures which are based upon the Sovereign Powers of (the powers appertaining to) the Emperor, as set forth in chapter I of the Constitution, to wit : ordinary expenditures required by the organization of the different branches of the administration, and by that of the Army and Navy, (for) the salaries of all Civil and military officers and expenditures that may be required (necessary) in consequence of (obligations due to treaties) concluded with foreign countries. Such expenditures, whether their origin be prior to the coming into force of the present Constitution or subsequent to it, shall be regarded as permanent expenditures already (already fixed at the time of) fixed at the time of the bringing (in) of the Budget into the Diet. "Such Expenditures as (that)

may have arisen by the effect of law" include the expenses of the Houses of the Diet, annual allowances and others miscellaneous allowances (to) to the Members (members, other miscellaneous allowances, gratuities,) pensions, annuities (the) expenses and salaries required by the organization of offices determined by law and other expenses of a like nature. "Expenditures that appertain to the legal obligations of the Government," include the interest on the National debts, redemption of the same, subsidies or guaranties to companies, expenses necessitated by the civil obligations of the Government, (indemnities) compensations of all kinds and the like. これがその前半の一部である。かなり長い英文[6]であるから、注（6）に残りの個所を掲げておこう。この条文について伊藤らがM・ボーリュウ（M. Beaulieu）の著作を参照しつつ、スエーデン憲法、ドイツ領邦の憲法などを基調として、推敲を重ねていた楽屋裏がのぞかれる。たとえばスエーデン憲法第八十九条、ブルンシュ・ウリッヒ憲法第一七三条、オルデンブルク憲法第一八七条、ハノーファ憲法第九十一条、ザクセン・マイニンゲン憲法第八十一条、オルデンブルク憲法第二〇三条等々の規定がそれであった。

第六十八条　特別ノ須要ニ因リ政府ハ予メ年限ヲ定メ継続費トシテ帝国議会ノ協賛ヲ求ムルコトヲ得[7]

継続費制度に関する詳しい記述は、ここでは省略するが、数年前に分析を試みた小論*で触れていなかった個所を考察しておこう。（＊一九五九年一二月執筆のもの）

Art. LXVIII In order to meet special requirements, the Government may ask the consent of the Imperial Diet to a certain amount as a Continuing Expenditure Fund, for a previously fixed number of years.

The expenditures of the State are ordinarily to be voted yearly, for the affairs of the State are in a condition

of constant activity and motion, and cannot be managed according to a fixed standard. Consequently, the same amount of national expenditures cannot be continued on from one year to another. But in the present Article, exceptional provisions are made for special cases of necessity. Such provisions are as follows: —— (In virtue of them, a certain portion)

In virtue of such provisions a certain portion of the military and naval expenditures, and expenditures for engineering works, manufactures (or for productions) and the like that require several years for completure, may with the consent of the Diet, be fixed, (be fixed, by the Diet,) for a period comprising several years.

＊この直前に、The appropriations for なる記述が削除されている。アンダーラインは朱書加筆部分を示す。

この英文の叙述を、別の同じく『伊藤巳代治文書』である『大日本帝国憲法衍義試草—自第四章至第六章』（調査書類）にみられる説明部分と対比してみると、こうである。

「本条継続費トハ一会計年度間ニ費消セズ長ク数年ヲ期シテ漸次費消スル所ノ費目ニシテ一タビ議決ヲ経ルトキハ一定ノ年限間効力アルモノナリ即チ軍艦、砲台、大建築、水路、橋梁等ノ工事等凡テ一年間ニシテ峻効（ママ）スルコト能ハザルモノハ此レニ由ル……」とされ、「本条ハ第六十四条ノ予算ハ毎年議会ノ協賛ヲ要スト云フ規則ノ一除外例タルモノニテ或年限間一種ノ既定歳出タルモノナリ又継続費ハ憲法施行前既ニ政府ノ継続費トシテ支出シ来リタルモノト憲法施行後議会ノ之ヲ可決シタルモノトヲ問ハズ予算提議ノ前既ニ継続費トシテ支出シ来リタルモノハ法律上効力アリテ議会妄リニ之ヲ廃除削減スルコトヲ得ズ」[8]と述べている。帝国議会開設後に、侵略戦争のたびごとに、たえず政府危機を招来した政府与党と野党側の対立と抗争の原型は、こうしてすでに明治の初期時代にその基礎的部分は確立し

ていたといっても過言ではあるまい。この継続費制度の主要な部分が、日本財政史の発展の一段階で、いわゆる臨時軍事費特別会計として固定化された日本帝国主義の戦争政策の財源を構成していくのである。

緊急財政処分にかんする第七十条の規定の検討を省いて、第七十一条の前年度予算施行主義の条項をみると、そこにはスペイン憲法における規定づけは、特別に記されていないが、一八六二年から六六年にかけたプロシアの事例が注記されている。前年度予算施行の規定は、スペイン憲法第七条に明文がある。それは明治憲法草案の一つである『乙案試草自第四十条至七十九条』および『伊東巳代治文書』の一つである『帝国憲法釈義稿』（同稿四七―八頁）に詳述されている。従って、プロシア憲法と、アメリカ合衆国で、一八七七年の陸軍予算の議決を遅延させたことによって、三ケ月間にわたって部隊に給与が支払えなかった事例、また、同年メルボルン・オーストラリア議会において予算が否決された例などが、[9] 前記スペイン憲法の規定（「西追加憲法第七条　若シ歳計予算法ニ付立法両院ノ間ニ協議ヲ得ザル時ハ前年ノ予算ヲ施行スヘシ」）[*] を下敷きにして、練られたものであることが理解できるのである。

（*『帝国憲法釈義稿』四七―八ページ、『伊東巳代治文書』収録）

注（1）鈴木安蔵前掲書六二ページの部分を見られたい。

（2）美濃部達吉『逐条憲法精義』一六四―五ページ。

（3）鈴木安蔵前掲書六二ページ。

（4）同右七六ページ。鈴木氏はつぎのように書いておられる、「すでに明治十一年十二月五日、参謀本部が独立したが、これによって、ただにいわゆる陸軍における軍政事項と軍令事項（統帥事項）との処理が機関の上で分立したばかりでなく、従来軍政事項も統帥事項も、ひとしく国務中の事項として一元的に太政官の統理・統督するところであり、太政大臣が、これについても最高の輔弼者であった制度が陸軍に関するかぎり破られたのである。すなわち参謀本部条令によって、参謀本部長は、統帥権に関しては、従来太政大臣および陸軍卿の権限であったものを独立せしめて掌握するにいたっ

た最高の統帥機関・軍令最高輔弼機関となったのである。そして海軍についても、明治十九年四月二十二日の海軍条例によって、同様に統帥権の独立が発足した」と。この部分の鈴木氏の叙述は、松下芳男、山崎丹照、中野登美雄、藤田嗣雄氏の研究からまとめられたものである。

(5) 鈴木安蔵前掲書七六―七ページ。

(6) 憲法第六十七条に関する部分の前半の一部分を、本文中に掲げておいたが、その続きは以下の如くである。英文のうち、括弧に入れてある部分は、削除加筆された跡を示す。アンダーラインと加筆部分は、それぞれ朱筆が用いられている。なお、これら一連の英文は、『勅諭並憲法説明英訳原稿』と表題され、内題として、『勅諭英訳、明治二十年晩春於金沢旅舎』と記載されている(『伊東巳代治文書』)。

The Constitution and the law are the highest guides for the conduct of a administrative and financial affairs, and the State, in order to accomplish the object of its existence (mission), must allow accord the supremacy to the constitution and the law (to occupy a high position) and subject administrative and financial affairs to the control of the two. Therefore, in taking the Budget into consideration, the Diet faithful to (observing) the Constitution and the law, must make it (its business) the rule to provide the supplies that may be required by the national institutions established by the Constitution and by law. Also, all existing contracts and all civil and all other obligations equally beget legal necessity for supplies. Were the Diet in voting the budget, to reject entirely or to reduce in amount any of the expenditures based by the Constitution upon (estimates therein fixed in accordance with) the Sovereign powers (appertaining to) of Emperor (as set forth in the Constitution), or any expenditure necessitated by an (other estimates due to the) effect of law or for (to) the fulfilment of legal obligations, such proceeding should (must) be regarded as subversive of the existence of the State and contrary to the fundamental principles of the Constitution.

——From the wording "already fixed expenditures", it is to be understood, that in regard to new expenditures or to the increase of existing ones, though based upon the Sovereign powers of the Emperor, the Diet may have the power to freely deliberate upon them. (moreover,) Even those already fixed expenditures based by the Constitution upon the

Sovereign Power of the Emperor (that may have already been fixed in the Constitution) and those that have arisen either by the effect of law or from the necessity of fulfilment of legal obligations, may, with the consent of the Government, be rejected, or reduced in amount or otherwise modified.

(Note.) According to a work by M. Beaulieu, in (of) Sweden, when a rejection or a decrease of appropriation proposed by Parliament makes it impossible to continue any undertaking going on at the time, no vote can be taken thereon, unless the approval of the King thereto has been first obtained 〔Constitution of Sweden Art. 89〕. In several of the German states, the Constitution contains provisions embodying principles (provided) that the Parliament can not reject (estimates for) expenditures that have become necessary in consequence of constitutional, legal or civil obligations.

Such a (A similar) provision is found in Art. 173 of the Constitution of Brunsch-Urich (Brunsurck) in Art. 187 (91) of that of Oldemburg, in Art. 91 of that of Hanover, in Art. 81 of that of Sachsen-(Sasce-Saxon) Meiningen. In Art. 203 of the constitution of Oldenburg, it is provided that with regard to expenditures (appropriations) once fixed by a budget, the Government, so long as the matter or the object for which they have been voted exists, cannot without the consent of Parliament, increase the amount thereof, nor can Parliament entirely (reject them, reject their amount) reject or reduce their amount (these principles) without the consent of the Government. These practices, which remain to this day, as (either by) customs or as (by) express provisions of law, agree(s) with the recent development of the principles of the science of State (Statemanship). This (These) matter has been quoted here for the sake of reference (giving information).

（7）継続費条項の成立過程の詳しい記述については、拙稿「明治財政における継続費の成立」『社会労働研究』第十一号、一五二ページ以下を見られたい。

（8）『伊東巳代治文書』（『大日本帝国憲法衍義試草—自第四章至第六章』のなかの「調査書類」と記したもの）。

（9）ここにその全文を掲げておく。角括弧は原文のもの。アンダーラインは加筆部分で、括弧は削除、二重線は朱書を示す。

Art. LXXI When the Imperial Diet has not voted on the Budget, or when the Budget has not been brought into acutual existence, the Government shall carry out the Budget of the preceding year.

When the Diet has closed before it has acted upon the budget, it will then be said that "it has not voted on the Budget" (For the) When in one of the Houses the Budget has been rejected, it will be considered "not to have been brought into actual existence". Further, when the Diet has been either prorogued or when the House of Representatives has been dissolved, before a final vote has been taken upon it the Budget (it shall, shall) (it) will have no existence until the next opening of the Diet.

When the Diet has not voted on the Budget or the Budget has not been brought into actual existence, the result will be, in extreme cases, the destruction of the national existence, and in ordinary ones, the paralyzation (stoppage) of the machinery of the administration. In the United States of America, in 1877, Congress delayed to vote the Army estimates, and, in consequence the troops did not receive any pay for three months. The same year also witnessed the rejection of the budget in its entirely in the Parliament of Melbourne Australia. But such a state of affairs being possible only in countries where democratic principles are taken as the (the doctrine of the Supremacy of the people prevails,) basis of their political institutions it is imcompatible with a (it cannot be allowed to happen in a country like this) polity like ones.

In a certain country, might was once allowed to decide in such cases, and the Govenment carried out its financial measures at its pleasure, in spite of the Sentiments of the legislative assembly. 〔as was the case in prussia from 1862 to 1866〕. Such a practice, however, is unomalous <?> and is not proper from a constitutional point of view. In the Constitution of this country, after consideration of the nature of the national polity and (to) view (ing) of the matter from a theoretical standpoint, it has been settled that the budget of the preceding year shall be adopted as a (last) measure of last sort under (the) circumstances these above-mentioned.

まとめにかえて

維新藩閥政府の指導者たちが、激動期における政治斗争に勝ちぬき、その支配をより鞏固にするべく準備を整えた明治欽定憲法の生成過程では、かれら藩閥政権の当面した最大の課題は、人民の諸運動、なかんずく民権運動を弾圧して、その勢力を持続することにあった。さらにそこでは、天皇の憲法体制における地位と権威の強化、確立を図ることが総てに優先し、来るべき国会開設という状況を数年先にひかえて、いかにして人民の抵抗運動＝反体制運動を撃退し、その支配体制をしっかり確立しつつ、野党攻勢を巧妙にそらすことが可能であるかが、課題の核心であった。天皇の地位の確立強化の目標に向って、経済的―ここでは財政政策的に―、政治的、社会的かつイデオロギー的なあらゆる部面からの準備と策動が行なわれた。

とくに軍事的側面に典型的にみられるように、強力な財政政策が、天皇を中核として、体制の指導者層によって遂行されていく。もちろん藩閥政権の支配者たちは、国家財政をその掌中にしっかりと握ることによって、その支配の物質的基礎を作りあげていった。強力な財政の確保とその機構の整備は、政治的舞台において全過程を貫いて―明治初期段階ではそれは特別の意味をもつわけだが―政治斗争の場において勝利をおさめるための体制維持の強力な防衛手段であると同時に、近い将来の政治上の紛争を予期した、状況をいわば先取りしたところの、藩閥政権による攻撃手段でもありえたのである。これまでの小論で、その軍事編成と関連した財政諸条項、とくに従来からつねに問題点とされてきたいくつかの点について、財政審議権、ないしは予算議決権の制限とそれが及ぶ範囲などについて検討してきた。いわば立憲的財政制度における「非民主的なるもの」の追求であった。はじめの「問題提起にかえて」の

なかで指摘しておいた財政民主主義—それは議会制度における立憲制度の民主化の程度によって、著るしい差異をもつのだが—の諸原則、とくに予算審議権の有する形式と内容（ここでは内実といったほうが適当かも知れないが）との現実的なずれを、国家の統治形態あるいは政体とよんでもよいが、その政治形態の諸概念を、その一般性と特殊性の両側面から適用してみることで、論じてみようとするものだった。だが、小論では、国家形態の諸概念を論ずるところまで議論を進めることができなかったので、次の機会にマルクス主義の古典に拠りながら、その問題に対処していこうと思う。再三にわたって恐縮であるが、小論は次回における論稿の前提的な、概念規定を検討する上での試論であることを諒解していただかねばならない。小論で充分な論証なしに、あるいはいきなり前提ぬきで使用した概念や叙述もあったが、その点についても稿を改めて論ずることにしよう。

（一九六七・二・一一）