

<予算>概念及び<予算>条項の解釈論の歴史的検討- その一-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2009-04-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 吉田, 善明 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/3741

〈予算〉概念および〈予算〉条項の

解釈論の歴史的検討

—その一—

吉 田 善 明

序、問題の所在

- 一、明治憲法における「予算」条項の制定過程とその特徴
 - (一) 「予算」条項の制定の準備と伊藤博文の渡独
 - (二) 政府による明治憲法の「予算」条項草案の検討
 - (三) 民間による「予算」条項草案の検討
- 二、「憲法義解」にみられる予算条項の解説と穂積八束の批判
一応のまとめ

序、問題の所在

通説によれば、予算とは「一会計年度における国の財政行為の準則、主として、歳入・歳出の予定的準則（実質的意味の予算）」とし、国会の議決を経て定立する国法の「形式である（形式的意味の予算）」と説明される（1）。現行憲

法における予算条項の保障の仕方が財政立憲主義という基本原則を中心に規定されていないながらも、学説上のつかまえ方や(2)運用の状況をみると明治憲法と比べてあまり大きな変化がみられない。とくに、そのことは(1)予算概念の把握の仕方、(2)政府による予算作成の主導性、(3)議会における予算修正の問題、(4)予算の手続過程の簡易性などの検討からより明らかである(3)。

では、どうして「予算」に関する規定が財政立憲主義を採用していながらも、明治憲法下の場合とあまり違っていないのであろうか。この点についての解明は現実の(1)「予算」条項の採用状況の検討と、(2)明治憲法下以来の公権的学説、その学説の展開過程を検討していかなければならないであろう(4)。

もとより、「予算」をめぐる問題をみると、明治憲法が制定される以前の憲法草案が多数発表されている段階では、イギリス、アメリカ、フランス憲法の影響を受けて、より民主的と思われる「予算の法律制」を保障しようとした諸試案がみられたのである(5)。しかし、後述するように、明治憲法はドイツ・プロイセン下で「予算の法律制」を否定した官僚予算制の流れを組むことによって、ドイツ以外の予算学説は全く、検討されることもなく終ってしまったのである。

しかし、ヨリ問題なのは戦後であった。すなわち、現行憲法はアメリカ・イギリス憲法の影響を受けると同時に、予算についても財政立憲主義が保障され、予算の「議決」制が明確にされた。これによって、いままで確立した予算概念の再検討がおのずから行なわれなければならなかったのである(6)。ところが、それにもかかわらず、いままでの学説にかわってあらわれてきたのが明治憲法下での少数説、すなわち、最初にのべたように、予算は法律と並列する国法形式であるとする説である(7)。

しかし、最近ではこうした学説でさえも、憲法改正、とりわけ予算条項の改正によって否定されようとしているの

である。すなわち、憲法調査会の報告によれば、現行憲法に規定された「予算」の性格について明確な検討を加えず、議事手続の側面から予算と法律の相違点をより強調することに精力を費やす。そして、予算の「法律制」の主張はもちろん、予算は法律と並列する国法形式であるとする説さえも否定しようとするのである。改正論のこうした考へ方は政治的配慮にもとづくものといえる。すなわち、それは(1)官僚予算制の確立であり、(2)議会における予算の権限の剝奪を意図するものにほかならないのである(8)。

そこで、小稿はこうした予算をめぐる諸問題をふまえながら、「予算」概念、「予算」条項の解釈が学説として、また政治のレベルで、とりわけ国会の論議、憲法調査会の審議(9)の中でどのように扱われてきたかを歴史的に検討し、こんにちにおける「予算」概念と「予算」条項の解釈論的構成の類型化を論じ、そこから、予算概念および「予算」条項を「予算の法律制」の方向で考えていくことが「財政立憲主義の基本原則」からみていかに望ましいかを言及すると同時に、その中で、「予算法律制」の主張が歴史的にどのように展開されていたかをも併せて言及していくのがねらいであるが、ここではさしあたり、明治憲法の制定時までの期間に限定して検討してみたい。

- (1) 予算をもって法律と並列する国法形式とする説には清宮四郎「憲法I」二二七頁、鈴木安蔵「日本国憲法概論」二五四頁、佐藤 功「日本国憲法概説」三一〇頁、和田英夫「憲法体系」二二四頁、小林直樹「憲法講義」(下)七四七頁等がある。
- (2) 予算概念について、明治憲法と全く同じような考へ方をもつ学説として佐々木惣一「改訂日本国憲法論」、田畑忍「憲法学原論」三三四頁がある。

- (3) こうした状況の批判から出発し、予算の法律制を主張する説に安沢喜一郎「日本国憲法講義」四七頁以下、小島和司(宮沢俊義先生還暦記念、日本国憲法体系第六卷)一七〇頁以下、吉田善明「内閣の予算提出権と国会の予算審議権」(明大八十五周年記念論文集、法律論叢第三九巻第四・五・大合併号)一一八頁がある。

(4) 小稿の場合と問題意識は異なっているが、いままでにも検討した論稿は少ないがみられる。すなわち、「予算」条項の採用過程については、稲田正次「明治憲法成立史(下巻)」、とくに帝国憲法の起草、第十八章、第十九章、第二十章、第二十一章、第二十二章を参照、学説の展開過程については、小島和司「国会の予算増額修正権に関する論議について」(国家学会雑誌、第六五巻第一一、一二号)、安沢喜一郎「立法からみた予算制度」、吉田善明「前掲書」九九頁以下。

(5) くわしくは、本文でのべるが、民間草案はかなり影響を受けている。また、政府のレベルでは、元老院議長に国憲起草の勅令を出して明治一三年二月二八日に確定された案がそうである。

(6) もちろん、これに答えた論文もわずかであるがみられなくはない。たとえば、小島和司「財政」——予算議決形式の問題を中心として——(宮沢俊義先生還暦記念・日本国憲法体系第六巻)九九頁、安沢喜一郎「立法からみた予算制度」などはその例である。

(7) たとえば、宮沢俊義「憲法略説」(昭和一七年)。すなわち、宮沢教授は予算は「特殊な(法)形式」であるとのべていた。

(8) たとえば、憲法調査会報告書(国会・内閣・財政・地方自治に関する報告書)にみる予算と法律との違いが基本的性格の違いであるという主張については問題であるが、一応このべている。「予算は一年限りの効力しかないのに反し、法律は永続的であること、また法律が不成立になってもその法律に盛り込まれている新しい施策が実行できないだけであるのに反し、予算は成立しなければ国政の運営が停止されるという大きな支障を来すことなどの理由から、両者は議決方式を異にするだけの必然性がある。……わが国で従来、別個の形式をとってきたものをいまさら改める理由を見出しがたい」(二七三頁)と。

(9) 予算に関する内閣の権限をみると、現行憲法の国会偏重の制度には不備が多い。したがって、予算に関する内閣の権限を強化し、財政の総合と健全化および臨機応変の処理を期しうるよう憲法を改正する必要があるなどのべているのはその一例である(憲法調査会報告書「国会・内閣、財政・地方自治に関する報告書」二六八頁)。

一、明治憲法における「予算」条項の制定過程とその特徴

(一) 「予算」条項の制定準備と伊藤博文の渡独と

政府は民権運動の要請を巧みに利用して、憲法制定作業を準備しながら、これらの運動の徹底的否認、弾圧策を講じていく。たとえば、民間の政治的批判に対して、明治八年の新聞紙条例（大政官布告一一〇、一一一號）、および明治一三年の集会条例（大政官布告一二號）の制定はその例である⁽¹⁾。この市民的自由の抑圧は一般警察と区別される国事警察（政治警察、高等警察、特高警察）とよばれる権力を基礎づけていき、明治憲法制定作業の指導性を確立していくのであった⁽²⁾。ところが、こうした政治状況のもとで、政府は「政体」についての建議を考えていたところ、大隈重信がいわゆるイギリス風の憲法意見書を提出するにおよんで（明治一四年三月⁽³⁾）、直接的には大隈重信の憲法意見書と対決しながら、同時に政府の政治路線を明確にしていた⁽⁴⁾。いうまでもなく、これは岩倉具視の意見書の体现である。しかし、この経緯は複雑である。なぜなら、明治九年九月七日、天皇は元老院議長に国憲起草の勅令を出し、元老院では一八三一年のベルギー憲法および一八五〇年のプロイセン憲法の影響を受けて活動を開始していたし⁽⁵⁾、しかも、その元老院が明治一三年一二月二八日に、ベルギー・プロイセン流の草案を確定した矢先であったからである。すなわち、元老院草案の「会計」の篇には五カ条の規定がおかれており、かなりベルギー憲法などの影響を受けていたようである⁽⁶⁾。とくにその中で目立つ規定は「政府ハ毎年度ノ国費計表及国費ヲ支ユ可キ意見書ヲ兩院ニ送り又租税徴収及費用ノ報告書ヲ送り以テ、其検査ト承認ヲ得ヘキ者トス」（第八篇一条）および「租税ハ法律ノ許ス所ノ者ニ非レハ之ヲ賦課スルコトヲ得ス」（第八篇二条）との規定である⁽⁷⁾。そこでは、予算を国費概算表と概念づけている点で、明治憲法と変わってはいないが、(1)国費に対する全権が国会に与えられているこ

と、(2)国会の承認が得られないと国費は成立しないことなどの点では財政立憲主義の原則が浮彫りにされている。換言すれば、明治憲法でみられる第六三条（永久租税主義）、第六八条（継続費）、第六九条（予備費）、第七〇条（財政の勅令処分）、第七一条（前年度予算施行主義）に類する規定を予期していないことがわかるのである。しかし、この案は岩倉具視の意見書⁽⁸⁾が提出されることによって否定されてしまったのである。

岩倉意見書は憲法「大綱領」「綱領」および「意見」の三部からなる。ここでは「一、欽定憲法之体裁ヲ被用事……一、漸進之主義ヲ失ハサル事、附欧州各国之成法ヲ取捨スルニ付テハ李国憲法尤漸進之主義ニ適スル事……」（綱領）の原則がとられ、反政党内閣、議会主義、皇室自律主義、統帥権の独立、大権の広汎なる権限の確立、内閣大臣非連帯主義が示されている。本稿の課題である「予算」条項については前年度予算施行主義を強調している。すなわち、「歳計之予算ニ付政府ト議院ト協同ヲ得シテ徵税期限前ニ議決ヲ終ラサル歟或ハ議院解散ノ場合ニ当ル歟又ハ議院自ラ退散スル歟又ハ議院之集会定メタル員数ニ満タスシテ決議ヲ得サルトキハ政府ノ前年ノ予算ニ依リ施行スルコトヲ得ル事」とのべる。「意見二」によると、この主義はプロイセン憲法第一〇九条に倣ったものであるとする。すなわち、プロイセン憲法では「普国ノ建国憲法ニ於テ行政権ヲ維持スル所以ソ主腦タリ、此一条ナキトキハ議院若シ内閣ヲ攻撃シテ内閣ノ重大ナ法案ヲシテ少数ナルニ至ラシメ而シテ内閣仍ホ天子ノ保護ニ依リ退職ニ至ラサルトキハ議院ハ其議ヲ固執スル為ニ独リ徵税ヲ抗拒シ国庫須要ノ必要ヲ貢納セサルノ一法アルノミ議院ハ其力能ク立国ノ生命ナル租税ヲ拒ムコトヲ得ルカ為ニ英國及他ノ白耳義伊太里諸邦ノ如キモ亦皆議院ノ為ニ政党ヲ組織シ以テ議院ノ衆望ヲ買フコトヲ務メタリ今果シテ普国ニ倣ヒ内閣ヲシテ議院ノ外ニ在ラシメント欲セハ必ス又普国ノ税法ノ条ニ依ラサルヘカラス然ラサレハ天子ハ宰相ヲ進退スルノ条アルモ亦將サニ有名無実ニ歸セントス」とのべている。この岩倉の意見書は井上⁽⁹⁾が当時外務省法律顧問の地位にあったロエスレル⁽¹⁰⁾の見解を聴取してまとめたものだが、のちの

明治憲法制定に継承される基礎をなしたがゆえに重要なものであった。

ところで、こうした国内的状況の中で、岩倉の後継者と目されていた伊藤博文は明治一五年三月憲法取調べの勅令を受けてヨーロッパに旅立った(11)。伊藤が渡独して、ドイツ憲法学者から講義を受けたドイツ・プロイセン憲法がいかなる内容のものであったかについてくわしくのべる余裕はないので、ここではその特徴を指摘するのみにとどめる(12)。すなわち、大雑把であるが、その特徴の第一はいわば外見的君主制 (Scheimonarchie) 主義をとり、フランス・ベルギーに比べて民主主義的要素が強いとはいえないが、しかしドイツではいままでに比べてやや民主的なものといわれていた(13)。たとえば、人権についてはベルギー憲法にならって、国民に基本権をみとめたり、また、下院については普通平等直接選挙制を採用したりした。がしかし、政府の責任は議会に対するものではないし、議会の召集、開会、停会、解散は国王にあり、また統治権も国王がもっていた点ではその保守性をものがたる。第二は極めて強い統一国家的要素を有する連邦構成をとっていたことである。

これらの特徴を何よりも現実に示したのは予算論争 (Budgetskonflikt) であった(14)。これは、プロイセン憲法第九九条の予算についての立憲的規定が一八六二年より一八六六年までの五年間もビスマルクによって完全に蹂躪され、議会がこれに対していかんともすることができなかった事件である。すなわち、ビスマルクは議会の予算に対する権限をおさえるために特有の論理を展開し、憲法上の規定がない場合の処理を「憲法典の欠缺」[Lücke in der Verfassungsurkunde] であるとして、その場合は国会は処理権はなく、処理する権限は行政府にあるとする解釈論を主張したことからおこったのである。つまり、「憲法第九九条、第六二条は予算法案が国王、両院の合意を要すると規定しているが、合意が得られない時の規定はない。すなわち、それは憲法上の欠缺である。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している。したがって、下院の同意を得られない時は、国王は憲法

施行以前と同じく独断で予算を定める固有の権力を有するのである(16)」と。この主張に対して野党側はプロイセン憲法第九九条違反であるとのつめより、政治闘争をまきおこしたが、ビスマルクの主張が勝利を得た。その時、この立場を支持したのはP・ラーバンドであった。当時、P・ラーバンドは、もし、予算がなければ一切の財政を執行しえないし、また予算が不成立となれば國務全般の処理は不可能となり、国家の崩壊も必然とならざるを得ないという立場にたつて、予算とは(1)法律上の条規ではなく、将来の収入、支出に関する計算書である。したがって、(2)この予算(計算)表からは何等の義務も生ぜしむるものではなく、あくまで、その義務は法律によって生ずるのである。だから、(3)予算についての下院の承諾ありとしているのは、たんなる立法府の監督のもとにあるというはほかならないのであると主張した(16)。つまり、P・ラーバンドはビスマルクがのべた予算に対する国会の権限を法律案と同じものではなく、憲法上規定がない場合は憲法施行以前と同じく、行政の無制限な権限の行使を、しかも独断でなしうるという解釈をとりながら、前年度予算主義を理論によって正当化していったのである(17)。このことは一方では明らかな蔽なき法律学的概念構成であるが、他方ではP・ラーバンドの法解釈の背後にはビスマルクの政治体制の支持が明白に読みとれるのである。

こうしたドイツ・プロイセン憲法がもたらす性格を知りながらも、伊藤が渡独して研究をしてくるといふことは、もはや、ドイツにみられる予算論の基本的下地ははじめからあったということになる。というよりも、すでにドイツ、プロイセン憲法を日本へもちこむことを確認するための状況視察にほかならなかった。伊藤の予算に関する研究は憲法研究のうちでもストレートな影響を受けてたものといえる。

ところで、伊藤が学んできたスタイン(Lorenz von Stein)とグナイスト(Rudolf von Gneist)の講義内容のうち予算について紹介するところのようなことである。

まず、スタインから学んだ講義内容は

「議会は予算を否決して、へ国用ノ供給ヲ絶ツノ權なきこと。へ国債、官吏ノ俸給及軍須ノ類ノ如キ一定ノ義務ヲ負担スルハ必然ノ事ニシテ之ニ関スル出納ノ予算ハ必スシモ議院ノミノ可否ニ任スヘカラス。邦国ノ義務ハ議院ノ否議ニ由テ消スヘキニ非ス……一切ノ歳入、皆特殊法律ニ拠テ之ヲ収ム、従来法律ニ拠テ徴収スル各種ノ歳入ハ国会一朝ノ否決ニ依テコレヲ廃棄スルヲ得ス……故ニ余ハ以為ラク歳計予算中新ニ項ヲ増シ若クハ改異アルトキハ須ラク国会ニ付シテ之ヲ審議セシムヘシ、予算ノ本文ヲシテ尽ク国会ノ損益可否ニ任放セシムヘカラス⁽¹⁸⁾」と。つまり、スタインは国債、官吏の俸給権の可否を国会が任すべきではなく、また租税の徴収についても国会は廃棄してはならないなど、予算に関する議会の権限をできるだけ抑制すべきであることを教えたのである。これはのちに定められた明治憲法とほとんど変わっていないが、ただ異なる点は「新ニ項ヲ増シ若クハ改異アルトキハ」議会で決めなければならぬとした点である。

つぎに、グナリストから学んだ「予算」の講義内容として⁽¹⁹⁾、

ビスマルクはフランス・ベルギー憲法では予算を以て法律となし、議会は毎年、これを議定して、すべての収入支出を承諾するものとしたのに対し（ベルギー憲法一一〇条、一一五条）、バイエルン、ウエルテムベルト等の諸法案等は予算を以て、議会に租税の承諾を求むるに先だち、租税賦課の必要を証明するために、議会の審査に附するものとして（ウエルテムベルト憲法一一〇条、バイエルン憲法第七章四条）。グナリストは、後者の立場にたち、予算法律主義を排して、予算は既定の法律執行のための規準（*Ausführungsnorm*）にすぎず、議会の予算議定権は当然制限すべきであることを主張していた。そして、この観点から、歳入については、新に租税を課し、公債を起すときのみ議院の同意を求むることとする。歳出についても、「議院ノ自由ニ任ストキハ兵モ解キ因獄モ放ツカ如キ有

様ニナルベシ」、「元来「予算ハ法律ノ上ニ立ツモノ」であり、「法律上政府ノ事等ハ旧モ廃スヘカラサルモノ」であるから政府は当然超過外支出をなしうるべきとのべる。そしてさらに、かの「普国ニテ五年間予算ナクシテ政事ヲ取リシコトアリ人往々之ヲ怪メトモ決シテ怪シムニ足ラス」。「論者は云ハン（国費）議院ノ決ヲ超ニスルトキハ議院ハ無用ニ帰スト、然レドモ議院ノ設ケナキトキは政府ハ事ヲ処ハス、何トナレバ法律ニ依ルノ外事業ヲ新ニスルトコト能ハサレハナリ」という。そのほか、グナイストはいまのべてきた立場から予算を「議院ニ於テ否決スルトキハ前年度ノ予算ヲ以テ執行スル」旨の規定を設くべきことや、予算超過事後承諾及決算審査について議会の承諾の不要なること等の意見を具申した。つまり、グナイストは伊藤に対し、予算の法律主義を排し、新たな租税を課するほかは議会の権限を否定し、また、歳出予算外超過についても議会の権限からははずすなど、議会に歳入歳出を一々決議する徹底的な予算審議権を与えてはならないことを説き、しかも、天皇立法の勅令、命令の範囲を大きくすることを教えたのである。伊藤はこうした知識をもって帰国し⁽²⁰⁾、ロエスレルを側近におきながら、憲法草案の作業にとりかかっていたのである。

- (1) 新聞紙条例（明治八年・大政官布告一一〇、一一一號）および集会条例（明治一三年・大政官布告一二號）についての内容は鈴木安蔵「法律史」九〇頁以下参照、また、最近のものとして、奥平康弘「明治憲法における自由権法制」五三頁、利谷信義「明治前期の人権と明治憲法」一三五頁（いずれも東大社研編「基本的人権」、歴史Ⅰ所収）。
- (2) 奥平康弘「前掲書」五四頁。

- (3) 「大隈重信の立憲政体に関する建議」は七事項からなる。第一、國議院開立ノ年月ヲ公布セラルヘキ事、第二、國人ノ与望ヲ察シテ政府ノ顯官ヲ任用セラルヘキ事、第三、政黨官ト永久官ヲ分別スル事、第四、宸裁ヲ以テ憲法ヲ制定セラルヘキ事、第五、明治一五年末ニ議員ヲ撰挙セシメ十六年首ヲ以テ國議院ヲ開カルヘキ事、第六、施政ノ主義ヲ定メラルヘキ事、第七、總論からなる（議會政治社刊行「日本憲政基礎史料」三二二頁）。

(4) いわゆる明治一四年の政変といわれる。これについては大久保利謙「明治一四年の政変」(『明治政権の確立過程』所収、お茶の水書房刊三七頁)。

(5) この点について宮沢俊義教授は「元老院草案の内容を検討すると、それがなにより一八三一年のベルギー憲法および一八五〇年のプロイセン憲法——この両憲法はたがい似てゐる点で憲法史上知られている——の影響を受けていることが分る。その意味において、それをベルギー・プロイセン流の憲法草案と評することができる。それがあまりに多くベルギー・プロイセン流であったということが、たまたまそれがわが国の憲法草案として不適格であるという結果をもたらしたのであるといへる」とのべながら、多くの学者は元老院草案はイギリス流であるとのべているが妥当ではないとされる(中川善之助・宮沢俊義「法律史」現代日本文明史第五卷所収、五五頁、その外、この立場を鈴木安蔵「法律史」一一二頁が支持している)。

(6) 元老院案が明治憲法制定史上、ほとんど役割をはたしえなかったのは(1)草案が近代憲法の本質をそのままとり入れたものであったがために絶対主義官僚の容認しえないものであったことや、(2)憲法制定の一般が、政府の本格的な現実政策となつていなかったことをその理由としてあげている(鈴木安蔵「法律史」一一二頁)。また、参考までに、小島和司教授は明治憲法制定以前の段階で、わが国ですでに「予算」形式での議決制をとりあげる注目すべき事実が二つあったとのべている。すなわち、一つは明治一二年(一八七八年)の地方三新法以来、地方議会在「予算」議定権をもったということ、他の一つは明治五年(一八七二年)、各省毎に経費定額が定められ、翌六年には「歳入出見込会計表」の公布である(小島和司「前掲書」一四四頁)。

(7) 稲田正次「憲法御諮詢案の成立過程(一)」(『国家学会雑誌第五八巻八号六二頁)、そのほか、国憲の全条項を定めたものに宮沢・中川「前掲書」五二頁参照。

(8) 正式名称は「岩倉具視の立憲政体に関する意見書」と称す。岩倉意見書をみると「大綱領」で「一、歳計ノ予算政府ト議院ト協同ヲ得サルトキハ、総テ前年度ノ予算ニ依リ施行スル事」とのべ、綱領で本文のようなややくわしい内容を説明し

「意見書二」の中で採用の理由についてのべる形をとっているのである（参照、議会政治社刊「前掲書」三三四頁以下）。

そのほか、稲田正次「前掲書」六七頁、小島和司「前掲書」一四七頁以下、中川・宮沢「前掲書」六四頁など。

(9) 元来、井上は明治初年、とりわけ司法省において圧倒的に強かったフランス法系の教育をうけたものであるが、大久保利通、伊藤博文に重用され活躍するなかで、絶対主義的法曹官僚として成熟し、いかなる権力機構がわが国に適切かを鋭敏に学びとり、プロイセン主義へと動いていった人である（奥平康弘「前掲書」五五頁）。

(10) ヘルマン・ロessler (Karl Friedrich Herman Roessler 1834-1894) は、ドイツバイエルン生れの経済学者・公法学者である。ロストック大学教授となったが、日本政府の招聘に応じて、外務省顧問として明治二年二月に来朝した人である（大久保利謙「明治憲法の出来るまで」一六〇頁）。その他、鈴木安蔵「憲法制定とロessler」に詳しい。

(11) 伊藤博文はベルリンでモッセ (Albert Mosse) およびグナイスト (Rudolf von Gneist) に、ウィーンでシュタイン (Lorenz von Stein) に、それぞれプロイセンを中心にした講義をうけ、翌一六年八月に帰国している。なおくわしくは清水伸「独逸における伊藤博文の憲法取調と日本憲法」を参照。

(12) 鈴木安蔵「比較憲法史」二七六頁。

(14) 山田晟「ドイツ近代憲法史」二九頁以下。

(14) Heinz Kober, Studien zur Rechtsanschauung Bismarcks, s. 60.

(15) Hering Kober, a.a.O.S. 63. 佐藤功「比較政治制度講義」九九頁。

(16) 吉田善明「ドイツにおける予算概念および予算制定過程の問題性」（法律論叢第四一巻四・五・六号三四九頁）。

(18) 宮沢教授は「ドイツ型予算理論の一面」（「憲法の原理」所収、二六頁）でP・ラーバンドの解釈論的構成は出発点から誤っていたとつぎのようにのべる。要約すると、P・ラーバンドによれば、プロイセン憲法は予算不成立の規定をもたない。これをもって、憲法典の欠缺であるとする。そして、「憲法典 (Verfassungs-Urkunde) の欠缺は憲法 (Staatsverfassung) には考えられぬ概念である。法律 (Gesetz) は、欠缺をもちうる。が、法律秩序 (Rechtsordnung) は欠缺をもちえぬ」。憲

法典に欠缺があるとすれば、一般的法律の原理から問題の解釈を引出さなくてはならぬ。この場合、もし法律たる予算は財政の唯一の法律的基础であり、政府は予算によってのみ支出の権能を授権せられると考えるならば、その当然の帰結として、予算がなければ、政府はなんらの支出を行なう権能をもたぬといわなくてはならぬことになる」として、前年度予算主義を肯定していったとのべている。その外、鈴木安蔵「日本憲法学の誕生と発展」二五頁以下。

(18) 稲田正次「憲法御諮詢案の成立過程(一)」(国家学会雑誌第五二巻第八号七六頁)。

(19) 稲田正次「前掲書」七九頁以下、そのほか、大久保利謙「明治憲法の出来るまで」二〇六頁、清水伸「前掲書」一七六頁以下、西哲夢物語「明治文化全集」第一巻憲政篇所収四二九頁。

(20) ここではとりあげなかったが、シタイン、グナイストのほか、多くの示唆を受けたのはアルベルト・モッセであるといわれる。モッセはグナイストの愛弟子であった。かれは伊藤へ講義したのが機縁となつて、明治一九年にわが国に渡来し、二三年まで政府顧問として地方制度の樹立に貢献している(清水伸「前掲書」五四頁)。

(二) 政府による明治憲法の予算条項の制定過程

前述したように、明治憲法の制定作業は明治一四年の政変以降着々と進められ、伊藤博文の帰国後に本格化していった。政府による憲法草案の作業をみていくと、まず、岩倉憲法「綱領」にはじまり、(イ)「井上私案」、(ロ)「甲案試草」「乙案試草」、(ハ)「ロエスレル私案」、(ニ)「日本国憲法修正案」(夏島修正案)、(ホ)「御諮詢案の成立——大日本帝国憲法の制定」という形式をとっていく。伊藤博文は「甲案試草」「乙案試草」の作成から参加する(1)。このような各種の案が修正を重ねて成立していくが、この過程を経てきてみられる一般的傾向は、旧プロイセン憲法を基礎におきながらも、ますます君主主義的な傾向を強め、日本的なものにしてきたことである。以下、岩倉「綱領」については前述したので、井上私案の「会計(予算)」に関する案から順次検討してみよう。

(1) 井上私案⁽²⁾

明治一五年、伊藤博文が憲法取調べのために、出発して間もなく、井上は私案を作成して滞欧中の伊藤に送った。井上私案は憲法「綱領」に依拠して作成された政府筋の案としては注目されるべきものである。井上私案は個々の条項、章節の排列にいたるまで旧プロイセン憲法に類似している。

「会計」条項にしてみると、本案は、のちの明治憲法に著しく接近し、租税は毎年議会の同意を要しない永久主義（第九四条）、予算不成立の場合の前年度予算を施行する旨の規定、そのほか「法律ヲ以テ定メタル定額アル歳費ハ総テ当該年度予算ノ議ニ由テ変更スルコトヲ得ス」（第九二条二項）、「現行ノ文武官屬ノ俸給ハ別ニ新則ヲ制定セサル間ハ総テ旧ニ依ルベシ」（第九五条）等の規定がみられる。しかし当時は、まだ、明治憲法第六九条（予備費）、第七〇条（勅令による財政上の処分）に相当する規定はみられない。

(2) 甲案試草および乙案試草

両憲法試草は井上私案を原案とし、伊藤を中心として、井上、伊東、金子の三人が修正を重ねてまとめたものである。甲案は明治二〇年五月二三日、乙案はその少し前に、井上より伊藤の手許に提出された。

両案の大多数の条文は大体類似しているが、甲案は陸海軍統帥、任命官制、栄典、和戦条約、執行独立命令等の大権及憲法改正、法令の効力等の部分を上諭に譲って条章を簡略している点において異なっている⁽³⁾。しかし、甲、乙試草が著しく日本的になっている点では御諮詢草案の前身というべき形をとっている。問題の「租税及び会計」の章をみると、甲案と乙案は全く変わっていない。また井上私案と比べて違っている点を見れば、井上案でみられなかった予備費に関する規定、すなわち、「歳入其予定ノ額ニ充タズシテ更ニ補充費ヲ支出シタルトキハ次年ノ開会ニ於テ之ヲ兩議院ニ報告シ其承認ヲ求ムベシ」（甲案Ⅱ六三条、乙案Ⅱ六条）という規定をおいたこと、また井上案で「法

律ヲ以テ定メタル定額アル歳費」を議会で変更することができないとしていたが、ここでは「帝室費及特別ノ法律ヲ以テ定メタル歳出歳入又ハ法律ニ依リ政府ノ義務ニ於テ必要ナル歳出ハ予算ニ掲クルモ毎年決議スルノ限ニ在ラス、歳出ニ係ル既定ノ命令ハ總テ法律ノカアル者トシ本条ニ準スベシ」(第五九条)などの規定をおいている。つまり、甲、乙憲法試草は井上案にみられなかった予備費制度の設置、および法律によって定めたる歳費についての議会の権限を明確にしている。両憲法試草を井上案に比べてみると、両試草の方がやや議会の権限を強く認めていることがわかる。

(ハ) ロエスレル私案

井上その他起草者の諮問に答えていたロエスレルが、明治二〇年四月三〇日、憲法私案(ドイツ文)を提出した(4)。そのうち、財政に関する部分では、甲、乙両試草と比べると、ロエスレルの方が反立憲主義的である。とくに、議会に対する強い制限と予算争議が生じたときは内閣の勅裁を仰ぐべしという規定をおいている点が目立っている。すなわち、議会の支出予算議定権に対しては甲案試草第五九条より、はるかに強い制限を加え、「此承諾ハ……現行ノ法律若ハ其他国家ノ法律上ノ義務ニ基ツク支出或ハ天皇ノ憲法上ノ権利ニ依リ定メタル支出ノ支弁及此支出ニ充ツル為必要ナル金額ニ及ホサザルモノトス、故ニ国会ノ検査ハ予算額ノ法律ニ適スルヤ否ヤ其多寡並支出ヲ支弁スル為提出シタル支弁方法ノ便否外ニ及ホサス、予算確定ニ関シ協議整ハサルトキハ内閣ノ責任ヲ以テ天皇之ヲ裁決ス」(八二条)という規定をみるとより明らかとなるし、さらには「外部ノ事情ニ依リ正当ノ期限内ニ国会ヲ召集スルコト能ハス又ハ会計予算表ヲ確定スルコト能ハサルトキハ一時現行ノ会計予算案ニ由ル」旨の規定(八三条)、「支出ヲ節減シ或ハ収入ヲ増加スルニ依テ剰余ヲ生ズル時ハ之ヲ以テ」(八四条)予算外支出を行いうる規定もおいている。

ちなみに、新税の徴収および起債の場合は議会の承諾を要するも「此承諾ハ他ノ方法ヲ以テ憲法上ノ支出ヲ支弁スルニ必要ナル金額ヲ徴収スルコト能ハサルトキハ之ヲ拒ムコトヲ得ス」(八八条)と規定して、議会の租税承諾権に對しても制限を加へ、さらに「臨時ノ緊切ナル需要アル場合ニ於テ国会未タ集合セス且外部ノ狀況ニ依テ速ニ之ヲ召集スルコト能ハサルトキハ国会ニシテ憲法ニ背反シテ決議ヲナシタルトキハ天皇ハ内閣ノ責任ヲ以テ必要ナル財産上ノ処分ヲナシ時宜ニ依リテハ新税ヲ徴収シ若クハ国債ヲ起スコトヲ得、其処分ハ成可ク速ニ之ヲ国会ニ提出シテ其徴収シタル金額ノ支出ヲ証明スヘシ」(第八八条)との規定を定めている。そのほか、継続費に関する規定を欠くが、予備金及国債の保証等に関する規定を設けている。また下院に對しては財政に関する議案の先議権を付与している。

(二) 日本憲法修正案(夏島修正案)

稲田正次教授によれば、本案は甲、乙案試草およびロエスレル私案を参考にして、明治二〇年八月頃、伊藤の手によつて作成されたといわれる(5)。

會計に関する条項についてみると、甲、乙案試草より離れて行政権の強化を意図するロエスレル案に接近している。つまり、ロエスレル案第八八条にならつて「帝國議會ノ未タ開會セサル時又ハ他ノ止ムヲ得サル事故ニ依リテ国会ヲ召集シ能ハサル時」「帝國議會ノ議決、憲法ニ背馳シタル時」において「政府ヲシテ臨機ノ処分ヲ施サシムル」規定(八四条)が新に設けられ、またロエスレル私案第八二条を参考として、岩倉綱領以来の前年度予算施行主義ではなお不十分であるとして、「帝國議會ノ一院ニ於テ予算ヲ議決セサルトキハ天皇ノ勅裁ヲ以テ直ニ之ヲ施行シ兩院共ニ予算ヲ議決セサルトキハ内閣ノ責任ヲ以テ之ヲ施行ス」という規定(八五条)を設けている。稲田正次教授のいわれるように、會計に關してはロエスレル私案ほど議会の権限を抑えてはいないが、予算の議決にいたらないときの勅裁主義など保守的な規定もみられる(6)。

(f) 御諮詢案の成立—大日本帝国憲法の制定

日本憲法修正案」に対して、ロエスレルが行政権優位を強調した意見書を提出したので、伊藤はこの意見書をも参考にして、明治二〇年一〇月頃より再検討を行ない、二一年四月に憲法草案の任務を終えたのである。

こうして準備された御諮詢案は、同年四月に設置された枢密院に提出され検討されて後(7)、「大日本帝国憲法」の制定となつたのである。

ここであげるのは会計に関する規定である。

第六章 会計(8)

なお文中()は枢密院にて修正追加されたもの、——線の引いてあるものは枢密院で削除されて制定された規定である。

第六二条、新ニ租税ヲ課シ及税率ヲ変更スルハ、法律ヲ以テ之ヲ定ムベシ(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ズ)

国債ヲ(起シ及予算ニ定メタルモノヲ除ク外、国庫ノ負担トナルベキ契約ヲ為)スハ、帝国議會ノ承認(協賛)(9)ヲ経ベシ

第六三条、現行ノ租税ハ更ニ法律ヲ以テ之ヲ改メザル限ハ旧ニ依リ之ヲ徴収ス

第六四条、国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議會ノ承認(協賛)ヲ経ベシ

予算(ノ款項)ニ超過シ、又ハ予算外ニ生ジタル支出アルトキハ、後日帝国議會ノ承認(諾)ヲ求ムルヲ要ス

第六五条、予算及其ノ他会計ニ関ル議案ハ前キニ衆議院ニ提出シ、其議決ヲ経タル後貴族院ニ提出スベシ

貴族院ハ予算ニ付全体ヲ議スルニ止マリ、逐条修正スルコトヲ得ズ

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、帝国議會ノ承認（協賛）ヲ要セズ

第六七条、天皇ノ憲法上ノ大権ニ基（ヅ）ケル（既定ノ）歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ帝国議會ノ議決ニ由リ生ジタル（法律上）政府ノ義務ヲ履行スルニ必要ナ（ニ属ス）ル歳出ハ之ヲ予算ニ掲グルモ、帝国議會ハ政府ノ承諾ヲ得ズ（同意ナク）シテ、既定ノ額ヲ（帝国議會之ヲ）廃除シ、又ハ削減スルコトヲ得ズ

第六八条、国家ノ（特別ノ）須要ニ応ジ（因リ）、政府ハ予メ年限ヲ定メ、特ニ継続費トシテ帝国議會ノ承認（協賛）ヲ求ムルコトヲ得

第六九条、避クベカザル予算ノ不足ヲ補フ為ニ、又ハ予算ノ外ニ生ジタル必要ノ費用ニ充ツル為ニ、予算中ニ予備費ヲ設クベシ

第七〇条、国家ノ危難ヲ避クル為ニ（公共ノ安全ヲ保持スル為）緊急ノ需要アル場合ニ於テ、内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝国議會ヲ召集スルコト能ハザルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為シ、国債ヲ起シ、又ハ臨時ニ新税ヲ課スルコトヲ得、前項ノ場合ニ於テハ、次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ証明（提出）シ、其ノ将来ニ法律ノ効力ヲ要スルモノハ、議會ノ承認（諾）ヲ求ムベシ（ルコトヲ要ス）

第七一条、帝国議會ニ於テ予算ヲ議決（定）セズ、又ハ予算成立ニ至ラザルトキハ、政府ハ前年度ノ予算ニ依リ之ヲ施行ス

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

以上の規定を各条項にしたがって検討していくと、まず、第六二条は租税法主義の規定であるが、これはすでに

元老院「国憲」案にもみられた。がしかし、当時の案は永久租税主義を明記していなかった。永久租税主義の確立は井上私案以後のものである(16)。また、ここに租税法主義をとりいれたとしても「行政手続」料及びその他の収納金の例外規定を設けて議会による取扱いを必要としなかった。それどころか、枢密院の段階になると、この外に国債および予算外国庫債務負担行為の場合を除いては議会の取扱いを否定していったのである(17)。

第六四条では予算の議会による協賛を義務ずけて立憲財政制度の原則をあきらかにしながらも、後段では後日議会の事後承認で予算を執行する責任支出制を規定している。これは第六七条、第六八条の継続費、第六九条の予備費の規定と並んで議会の審議権に対する制約にほかならなかった。

第六五条では衆議院に予算先議権を与え、さらに、貴族院での予算審議については「全体ヲ議スルニ止マリ」逐条修正をすることができないという規定を諮詢案にいれ、後者の条項は全面的に削除した。これによって、衆議院の予算に関する先議権は名目的なものになったのである。

第六六条では皇室経済の自律性を認めて、増額以外の場合では議会の承認を必要としない旨を規定したが、枢密院は議会の「承認」を「協賛」と改めたのである。この「協賛」が後の議会における予算の取り扱い方をめぐって解釈のレベルで問題となっていく。この条項ばかりでなく、他の条項にみられる「承認」もすべて「協賛」にあらためられた。

その外、第七〇条は緊急処分に対する事後的承諾の規定が、第七一条は予算の議会の同意が得られないときの前年度予算施行の規定がより一層保守化した形で決定された。

予算条項の制定過程の検討を通して気づくことは、まず第一に、岩倉、伊藤を中心とする政府は明治一四年の政変以後、政権の主導体制を確立して、そこでは、前述したように、ドイツ、プロイセン憲法を基本的なものとして受け

とめ、それをモデルにして憲法案制定の作業を開始していったことである。換言すれば、イギリス、フランス等の諸憲法などは政府のレベルでは全く顧みられなかったということである。

第二に、しからば、明治憲法下の予算条項はドイツ、プロイセン憲法の再版であったかといえれば必ずしもそうではない。すなわち、ドイツ、プロイセンの憲法典にみられる予算条項は、はじめの段階では再版にやや近かったけれども、次第に、君主主義的な傾向を強めて日本的なものをそえてきたからである。たとえば、前年度予算主義などはドイツ・ビスマルク体制下でおこった予算論議の成果と同時に議会における「承認」条項を「協賛」条項に改めるなど明治憲法に明規してできるだけ議会の権限を抑圧して日本的なものにしたのもその一例である(12)。

ともかく、明治憲法の中にみられる予算条項は政府の権限の主導性をいささかも制限しない方向で確立していったことは事実であらう。

(1) というよりも、実際は井上が明治二〇年五月に「試草甲案」と「試草乙案」をまず書いて伊藤のもとに提出したものである。この案はロエスレルとモッセの意見その他重要な問題点に関する資料を豊富に集成して編纂されたものである(大久保利謙「明治憲法の出来るまで」一九九頁)。

(2) 稲田正次「憲法御諮詢案の成立過程(一)」(国家学会雑誌第五二巻第八号七一頁)。井上私案は七章一〇一条よりなる。 chaptersの排列は国土(一一三条)、国民(四一―七条)、天皇(一八一―三二条)、内閣(三三一―三七条)、立法権(三八―七九条)、裁判(八〇―八五条)、会計(八六一―〇二条)の順となっている。

(3) 稲田正次「前掲書(二・完)」(国家学会雑誌第五二巻第九号五八頁)。ちなみに、「甲案試草」と「乙案試草」の条章の配列をみると、「甲案試草」、第一章根本条則(一一―四条)、第二章国民(五十一―〇条)、第三章内閣及参事院(一一―一六条)、第四章元老院及代議院(一七―四六条)、第五章司法権(四七―五三条)、第六章租税及会計(五四―六五条)、第七章軍兵(六六―七二条)、「乙案試草」、第一章主権(一一―七条)、第二章国土及国民(八一―一五条)、第三章内閣及び参事院(一

一九条)、第四章元老院及代議院(二〇—四九条)、第五章司法権(五〇—五六条)、第六章租税及会計(五七—六八条)、第七章軍兵(六九—七五条)、第八章総則(七八—七九条)

(4) 稲田正次「前掲書二・完」(国家学会雑誌第五十二卷第九号六四頁)、ロessler私案における条章の排列はつぎのごとくかかげられている。

Verfassungsentwurf V. Rösler

Grundbestimmung

Art. 1

Titel I Vom Kaiser

Art 2-Art. 16

Titel II Von Reichstag

// 17-// 36

// III Von den Rechen des Reichstags

// 37-// 49

// IV Von den allgemeinen Rechten und pflichten

// 50-// 60

// V Von der Rechtspflege

// 63-// 71

// VI Von der Verwaltung

// 72-// 81

// VII Von staatshaushalte

// 82-// 90

// VIII Allgemeine Bestimmungen

// 91-// 95

(5) 「日本憲法修正案」の配列は、ロessler私案に近く、一章根本条則(一—三条)、二章天皇(四—一九条)、三章(帝國議會(二〇—四八条)、四章臣民一般ノ權利義務(四九—六四条)、五章司法(六五—七〇条)、六章行政(七一—八七条)、七章附則(八八—八九条)となっている(稲田正次「前掲書(二・完)七〇頁」)。

(6) 稲田正次「前掲書(二・完)七二頁」。

(7) 枢密院における憲法案の審議は第一審議會が明治二二年六月一八日から七月二三日まで、再審議が翌二三年一月一六日、第三審議會が同月二九日から三一日までつづいて審議を完了した。この憲法會議では前述のような修正がみられたが、伊

藤は自己の所信の貫徹に精力をそそいでいる（大久保利謙「明治憲法の出来るまで」二〇〇頁）。

(8) ここでは鈴木武雄「財政史」四四頁以下をそのまま引用したのである。

(9) 枢密院では「承認」から「協賛」へと修正した。その経過は伊藤博文と森有礼の立憲政体にみる事ができる。すなわち、伊藤は、立憲政体の創作について、天皇は行政府の責任を宰相におき、君主行政の権限を幾分制限し、立法院は議会の承認を経なければ、法律を成立しえない。ところが、これに対し、森有礼は第一に「承認」は、その結果として天皇の大権を臣民に分与することになり、わが国未曾有の変事にほかならない。第二に、わが国体をかながみるならば、立憲政治とはせいぜい政務の公正を維持する方便として有用なだけで、それ以上のもではありえない。第三に、承認権の結果、国事を逐一議会の賛否にかけるのは政務の煩にたえない。第四に、国会が開かれても、事実上そこに集まるものは学識経験のないものにすぎず、囁目する価値がないというのであった。枢密院では大体「承認」に反対するものが多数を占め、「翼賛」について、「協賛」に修正することになったのである（長谷川正安「憲法学史」(中)、日本近代法発達史第七卷所収、一五六頁以下)。この「承認」から「協賛」への変化は次号のべるが解釈論のレベルで大きな争点の一つとなるのである。

(10) 稲田正次「前掲書」(国家学会雑誌第五二巻第八号七二頁)、小島和司「前掲書」一五二頁。

(11) 鈴木武雄「財政史」四六頁。

(12) 永井秀夫「明治憲法の制定」(日本歴史近代3二〇九頁)。

(三) 民間による「予算」条項草案の検討

このように政府による一方的な憲法制定の作業の中で、「予算」条項の制定が進められて、民間側の草案は全く無視されとりあげられることはほとんどなかった(1)。しかし、それにもかかわらず、民間側は政府に対抗しながら私擬憲法草案をつぎつぎと公表していったのである(2)。ここでは、さしあたり代表的な交詢社草案、立志社草案およびそのほかの憲法草案のうちで「会計」に関する特徴的な条項を中心にしながら検討していきたい。

まず「交詢社」の憲法草案であるが(3)、この草案はさらに二つにわかれる。一つは私擬憲法草案(4)であり、他の一つは私考憲法草案である(5)。前者は「交詢雑誌」(明治一四年四月二五日)に発表されて後述する私擬草案の立案にも大きな影響を与えた。交詢社の憲法構想は後の改進黨に結集する自由主義政治勢力の憲法綱領として理解されている。前者の草案は第七章第七九条よりなるが、予算、租税については一つの章にまとめてあるのではなく、分散的に規定されている。すなわち、

第十四条「政府ノ歳入・出予算ノ議案ハ必ス内閣之ヲ起草スヘシ」(政府の予算議案の起草権の保障)

第三条「日本政府ノ歳出・入租税国債及諸般ノ法律ハ元老院国会院ニ於テ之ヲ議決シ天皇ノ批准ヲ得テ始テ法律ノ効アリ、

第一八条「元老院ハ国会院ト共ニ政府ノ歳出入国債及諸般ノ法律ヲ議決スル所トス」。

第三九条「国会院ハ元老院ト共ニ政府ノ歳出入租税国債及諸般ノ法律ヲ議決スル所トス」(元老院、国会院における予算議案の議決の保障)

第五〇条「総テ租税ニ関スル議案ハ本院若クハ内閣ノ他之ヲ起草スルヲ得ス、又議案ハ元老院ニ於テ之ヲ修正スル事アルモ本院之ヲ再議シ出席議員三分二以上ノ同意ヲ以テ之ヲ決スレバ其ノ元老院修正ト一致スルト否トヲ問ワズ直ニ本院議長ヨリ上裁ヲ仰クヲ得ベキ」(予算租税に関する議案の優越性)

第一六条「内閣ハ毎年前年度ノ歳出入計算及其施行シタル事務ノ要領ヲ元老院国会院ニ報告シ且時々緊要ナル内外交ノ景況ヲ両院ヘ報告スヘシ」(内閣の予算施行の報告義務)

を規定している。この草案から財政立憲主義の原則が基本的に貫徹かれて、とりわけ、(1)予算の議案としての性格と同時に、(2)国会院の元老院に対する予算審議権の優越性と、(3)内閣の予算実施の報告義務を明確にしていることがわ

かる。

後者の草案は第七八条からなる。前者草案と同じように、会計に関する章はなく憲法草案の中に分散的に規定してある。すなわち、

第一二条「政府ノ歳入歳出議案ハ必ス内閣ヨリ之ヲ発シテ先ツ之レヲ右院ノ議ニ附ス、其ノ議決ノ後右院ヨリ移シテ左院ノ議ニ附スベシ」(政府の歳入歳出議案の内閣起草と下院先議権の保障)

第一四条「国会院ハ政府ノ歳入出租税国債及諸般ノ法律ヲ議決ス」(政府の歳入出租税に関する法案の国会院における議決)

第一三条「内閣ハ毎年前年度ノ歳出入計算及其施行シタル事務ノ綱目ヲ左右両院ニ報告シ時々緊要ナル内政、外交ノ景況ヲ両院ニ報告ヲス可シ」(内閣の予算実施の報告義務)を規定している。

この草案では、(1)いわゆる「予算」を歳出歳入議案として処理し、(2)内閣が歳出・歳入議案の提出権をもち、(3)議決方式は一般法律と同じ手続をとり、(4)右院(下院)に歳入・歳出・租税・国債及び諸般の法律を審議する先議権を与えている。それゆえに、予算を歳入・歳出議案として扱う以上、削減問題についての修正など規定がなくても修正は当然であると考えられていた。また、皇室財政については、第五条に「皇室ノ宮費ハ毎歳国库ヨリ納ム可シ」との規定をおいた。この皇室財政条項の設置理由は「抑モ我国ノ慣例国土人民ヲ与ケテ皇室ニ属シタルモノトスルハ神世ノ古ヨリ然リトスル所ニシテ皇室ノ費用ハ宜シク国民之レヲ負担シ租税中ヨリ納メサル可ラス而シテ其之レヲ納ムルヤ充分ニ皇帝陛下ノ尊敬ヲ保シ皇家万般ノ所弁ニ余リアルノ額ナラサム可ラス」。つまり、皇室財政についての国民の道義性を訴えているのである。

第二は植木枝盛が作成した「日本国憲按」⁽⁶⁾（明治一四年八月二八日以後）である。この案が立志社案を原案にして作成されたものであるかあるいはその反対であるかについては明確ではないが⁽⁷⁾、当時の憲法案としては「最も民主的な内容のものであって、ブルジョア民主主義の極地を行く独創的な案といつても過言ではないが」⁽⁸⁾とされる。植木案は第一八編二三〇条からなる非常にこまかい規定をもち、「予算」に關しても五編七カ条の規定をおき、さらには二、三の分散した形で条項をおいている。主な内容を見ると、まず、行政府統計局に「國家歳出入予算表精算表」⁽⁹⁾（第一七九条）の調整についての権限を与えて調整させ、それがまとまると連邦行政府が國費に關する議案として、立法議會に提出することになっている（第七七条）。また租税の徴収については「連邦ノ租税ハ連邦立法院ノ議決ヲ經ルニ非ザレバ一モ徴収スルコトヲ得ス」⁽¹⁰⁾（第二〇一条）と立法院の議決を必要とする租税法主義をとりながら、しかもその議決を毎年必要とする一年租税法主義（第二〇二条、第二〇〇条）として採用している点が特徴的である。植木の国会中心主義は「財政」ばかりではなく、憲法案の構図の中で、人権規定とならんでかかげられている⁽⁹⁾。そのほか、多数の私擬憲法草案がみられるが、これらのうち租税、予算に關する財政条項について注目すべきものをみていくとつぎのような内容のものをみることができ（10）。

まず第一に、予算についての考え方である。これについてはおおよそ二つがある。すなわち、予算を立志社、交詢社案のごとく議案、とくに歳入出予算に關する議案ととらえるか（國憲私考Ⅱ明治一四年兵庫縣憲法講習會）、あるいは政府の予算概算表（大日本國會法草案Ⅱ明治一二年桜井靜、大日本國憲法大略見込書甲号、乙号Ⅱ明治一三年筑前共愛會）としてとらえるかの違いである。しかし、いずれも國會の議決を必要とし、議決を得なければ効力を発しない点では同じである。その意味で明治憲法の如く前年度予算施行主義は存在しない⁽¹¹⁾。

第二は予算の起草権者についてである。これについては

(a) 「政府ノ歳入出予算ノ議案ハ必ス内閣之ヲ起草スベシ」(国憲私考Ⅱ明治一四年兵庫県憲法講習会、明治一四年相愛社員私擬憲法案Ⅱ相愛社、大日本国憲法Ⅱ明治一四年沢辺正修(推定)、大日本国憲法大略見込書甲号、乙号Ⅱ明治一三年筑前共愛会)と、

(b) 「内閣ハ国会院ト共議シテ毎歳国費ニ関スル議案ヲ起草スベシ」(私草憲法Ⅱ明治一四年永田一二(推定))との案がある。

ほとんどが(a)であるが、(b)のように国会院にも国費に関する議案の起草権を与えた案もみられる。

第三は財政に関する事項の特権についてである。これについては予算の下院における先議権と下院の優越性をみることができる。すなわち、

(a) 「下院ハ租税、国需、国債ノ点徴ノ件ニ係リ起草ノ権限ヲ専有ス」——(大日本国会法案Ⅱ明治一二年桜井静、私擬憲法意見Ⅱ明治一二年嚶鳴社)

(b) 「租税及ビ国債ニ関スル法律ハ先ツ民撰議院ニ附スベシ」——(大日本憲法大略見込書Ⅱ明治一三年筑前共愛会、国憲私考Ⅱ明治一四年兵庫県憲法講習会)と。

第四は予算と租税の関係についてである。政府のレベルでは永久租税法主義をとることによって、歳入予算とは無関係に扱われている(12)。つまり、租税法は歳入予算が決まらなくても別個に執行することができるという考え方である。これに対して、民間側の草案には

「予算表ノ決定ニ由ルニ非サレハ租税ヲ賦スルヲ得ス」(大日本国会法草案Ⅱ明治一三年山際七司、大日本憲法大略見込書乙号Ⅱ明治一三年筑前共愛会)などの規定がおかれ、予算が国会で議決されずしては租税が賦課されないことを明らかにしている。

こうしてみると、民間諸草案にみられる財政条項（租税、予算）には財政立憲主義の原則が貫徹されていることが理解される。とりわけ、そのことは(1)交詢社および立志社草案のように予算の法律制（議案）を明確にしていることからわかるし、また(2)予算の法律制が否定されていても、ほとんどが国会帰属主義をとっている事からもわかるし、そしてさらには(3)すべてではないが、なかには下院が予算案の起草権をもち、上院および元老院に対して優越している権限を保障しているのをもわかる。しかしながら、いままでみてきたように、多数の予算に関する構想が発表されながらも、政府はこれらを全く検討の対象におくことがなく終ったのであった。

(1) 「政府はすでに憲法定定をすすめていたが、これは遙か雲のうえのことで民間にはいかなる憲法がつくられているかか
いもくわからなかった」（大久保利謙「明治憲法の出来るまで」一九〇頁）。なお、民権派の動きについては同書一九〇頁
以下参照。

(2) 家永三郎、松永昌三、江村栄一編「明治前期の憲法構想」で、草案の形をとったもののみであるが、これらを収集整理し報告されている（参照、五頁以下）。

(3) 交詢社は小幡篤次郎、矢野文雄、史上彦次郎、箕浦勝人、馬場辰猪らの慶応関係者の集まりである。このグループは大隈重信と政治的に結びついていた。大隈の意見書は交詢社の矢野の執筆によるものであるといわれる（家永三郎、松永昌一、江村栄一「明治前期の憲法構想」一九頁）。

(4) 「交詢社」の憲法草案のうち私擬憲法草案の内容をみると、第一章「皇権」（第一条―第七条）、第二章「内閣」（第八条―第一七条）、第三章「元老院」（第一八条―第三八条）、第四章「国会院」（第三九条―第六三条）、第五章裁判（第六四条―第六八条）、第六章「民権」（第六九条―第七八条）、第七章「憲法改正」（第七九条）からなっている。

(5) 私考憲法草案の内容をみると、第一章「皇帝の特権」（第一条―第六条）、第二章「内閣ノ組織」（第七条―第十四条）、第三章「国会院ノ組織」（第一五条―第一六条）、第四章「左院」（第一七条―第三五条）、第五章「右院」（第三六条―第六

○条)、第六章「裁判ノ執行」(第六一条—第六五条)、第七章「国民ノ権利、自由権ニ関スル規定」(第六六条—第七七条)、第八章「憲法改正」(第七八条)である。

(6) 日本国々憲按は国会期成同盟において指導的な役割を演じていた土佐の民権結社立志社でも、国会期成同盟大会の会議にもとづいて作成されたものである。その内容については、

第一編「国家大則及権限」(第一条—第六条)、第二編「連邦大則及権限並ハ各州ト相関スル法」(第七条—第二八条)、第三編「各州ノ権限及連邦ト相関スル法」(第二九条—第三九条)、第四編「日本国民及日本人民ノ自由権利」(第四〇条—第七四条)、第五編「皇帝及皇族摂政」(第七五条—第一一三条)、第六編「立法権ニ関スル諸則」(第一一四条—第一六四条)、第七編「行政権ニ関スル諸則」(第一六五条—第一八二条)、第八編「司法権ニ関スル諸則」(第一八三条—第一九六条)、第九編「土地」(第一九七条—第一九九条)、第十編「租税」(第二〇〇条—第二〇二条)、第十一編「国金」(第二〇三条)、第十二編「財政」(第二〇四条—第二〇五条)、第十三編「會計」(第二〇五条)、第十四編「甲兵」(第二〇六条—第二二一条)、第一五編「外国人帰化」(第二二二条)、第一六編「特法」(第二二三条—第二二六条)、第一七編「鉄道電信陸路水利」(第二二七条)、第一八編「憲法改正」(第二二八条—第二二九条)、附則(第二三〇条)からなる(家永、松永、江村「前掲書」二三八頁)。

こうした植木の憲法草案は当時発表された数多くの私擬憲法のうち、もっとも民主的である。すなわち、予算を議案としておく以外にも、自由権の規則による制限を禁じ(第五条)。国家権力の国民および人民への干渉を(第六条)禁ずる大原則をかかげているからである。しかし、反面、「皇帝」制を採用し、皇帝に議會を掣肘する実質的権力をもっている点や、皇帝が議會の開閉、延長、解散の諸権利を有している点や(一五一条、一五二条、八四条、九四条)、議會議決事項の拒否権などをみとめたり、皇帝に固有独自の行政権(八九条)を位置づけておることや、独立命令制度(八六条)を認めていた点では一つの限界をみる事ができる(奥平康弘「前掲書」五〇頁、などを参照)。

(7) この点についていまのところ私見をもちあわせていないが、家永三郎氏と稲田正次氏との間の論争である。すなわち、

家永三郎氏によれば立志社案は、「植木の起草した草案を全面的に書き改めて」と主張し、稲田正次氏は「立志社案を修正したのが植木案」であるとの主張の対立である（家永、松永、江村「前掲」書三〇頁参照）。ちなみに、立志社が作成した「日本憲法見込案」の内容、とくに会計に関する事項をみると、「財政」ないし「会計」に関する規定についてはわずかに二条のみである。すなわち、第四章「立法府」のなかに「国会ハ租税ヲ定メ国債ノ定額ヲ議決スル非常モ亦之レニ準ス」（第九九条）がある。人民保障その他の規定からみて植木案ほどでもないにしても、財政立憲主義予算はあまりに当然と考えていたのではなからうか（家永、松永、江村「前掲書」二五〇頁所収）。

(8) 家永、松永、江村「前掲書」二七頁。

(9) 植木については中村雄二郎「近代日本における制度と思想」一七〇頁、および家永三郎「植木枝盛研究」など参照。

(10) 家永、松永、江村「前掲書」にみられる憲法草案をまとめたものである。そのほか家永三郎「日本近代憲法思想史研究」六一頁、また観点がやや異なるが、立法権の重要な側面として整理されたものに、下山三郎「自由民権運動」（日本歴史近代3一一七頁）がある。

(11) 議会政治社刊「日本憲政基礎史料」三二四頁。

(12) このことは明治憲法下の憲法書のほとんどに説明されている。たとえば、穂積八束「憲法提要下巻」九〇五頁。

二 「憲法義解」にみられる予算条項の解説と穂積八束の批判

このようにして明治憲法が制定され、政府は明治憲法の解説書の作成作業にとりかかり、まとめたのが憲法義解である(1)。したがって、憲法義解は政府の公認学説として出版された最初のものである(2)。ところが、当時、東大教授、憲法学者穂積八束(3)は一早く、「会計」条項の解説、とりわけ予算概念と予算に対する議会の権限の二点に対して批判を加えていった。この批判は民間側からの批判ではなく、憲法学界の正統派からのものであっただけに、の

ちのわが国の予算に関する考え方に大きな影響力をもつことになったのである。以下、予算概念と予算に対する議会の権限について、憲法義解の主張を穂積の批判という形でとりあげ両者の違いをみていこう。

「憲法義解」⁽⁴⁾によれば、第六章（会計）の冒頭、「会計」の章を設けた意義について、「会計ハ国家ノ歳出歳入ヲ整理スル所ノ行政ノ要部ニシテ臣民ノ生計ト密接ノ関連ヲ為ス者ナリ、故ニ憲法ハ殊ニ之ヲ慎重ニシテ帝国議會ノ協賛及監督ノ権限ヲ明確ニス」⁽⁵⁾ことであるとのべる。このような設置趣旨をみると立憲制の強調が明らかとなる。しかし、個々の内容を検討していくと、議会の予算に対する権限の抑制となつていくことがわかる。

まず、第一は予算の概念についてである。「憲法義解」によれば、予算とは歳出歳入の見積表であつて「行政官ノ遵守スヘキ準繩ヲ定ムル者ナルニ過キナイ」⁽⁶⁾。したがつて、「予算ハ特別ノ性質ニ因リ議會ノ協賛ヲ要スル者ニシテ、本然ノ法律ニ非サルナリ」⁽⁷⁾とのべる。「憲法義解」自体が予算を「各国ニ於テ以テ一ノ法律ト認メ」⁽⁸⁾ていることを承知しながらも、わが国においてはそれを採りいれていないことを強調している⁽⁸⁾。これに対し、穂積八束は「憲法義解ノ予算論ヲ論ス」⁽⁹⁾（明治三二年一月一日）と称して、まず、予算の設置趣旨および概念の考え方は「大担な論結」⁽⁹⁾であるとしてこういう。すなわち「憲法義解」がいうように、欧州大陸諸邦の憲法をみると、「予算ハ毎年法律ヲ以テ之ヲ定ムト規定セサルモノ殆ント希レ」⁽¹⁰⁾である。欧州では「予算ニ法律ノ法力ヲ与フルモノト認め」⁽¹¹⁾ている。ところが、「我憲法ノ規定ハ彼ト語法ヲ異ニシ予算ハ毎年議會ノ協賛ヲ經ルコトヲ命シ」⁽¹¹⁾ており、法律や勅令によつてとは規定していない。また、法律と予算の関係についても「憲法義解」のいうように、法律および勅令は予算の上であり、予算は法令のもとで執行されるにすぎず、法律執行の責任は政府にあり、国会は予算決議によつて法令の作用を奪うことができないという考え方をとる。だが、穂積は「憲法義解」と同じ立場をふまえないながらも、予算概念になると異なる。すなわち、予算とは「会計ヲ審査スル手續テ有ル」⁽¹²⁾のであつて、国会が承認する

権能ではない。したがって、国会の決議を経なければならぬといふのはあくまで行政官に「我儘ヲサシテハ困ルカラ之ヲ監督スル」いわゆる政治上の問題にすぎないのである。つまり、予算は「国会ノ議決ニヨツテ左右スヘキモノテナイ」⁽¹³⁾「議会ハ政府ノ見積計画ヲ法令ニ照シテ覆審スルノミ」であると主張するのである。

第二に「憲法義解」では予算を議会に付し其の協賛を経、および予算により支弁したが、「予算ノ款項ニ超過シ」または「予算ノ外ニ生シタル」(第六四条二項)支出が生じたときは「議会ノ承諾」を求めることになっている。つまり、予算は議会の協賛を得るのではなく、承諾を得ることになっている。しかし、この場合の承諾の意味は議会の監督作用を意味している。だが、「予算外支出」「予算超過」は議会でそれを拒否しても政府は法律上の責任を負わない。なぜなら、大臣の職務が独り予算に関する協賛により指定されたのではなく、むしろ「至高ノ模範タル憲法及法律ニ依リ指定」せられたものだからである⁽¹³⁾。これに対して、穂積は「憲法義解」の主張は普通の「条理論」⁽¹⁴⁾にすぎないし、なかでも、行政官は憲法又は法律を執行するがために他の法規にかかわることを要せずという考え方は活発なる主張であるが、予算は行政事項である点からみては異なるとしてこういふ⁽¹⁵⁾。

「憲法法律及諸命令ノ間ニ其法力ノ甲乙ヲ談スルハ立法又ハ司法部内ノコトニシテ行政官ハ之ヲ審判スルノ権ナシ式ニ依ルノ命令ハ憲法ノ条項タリ上官ノ命令タルヲ問ハス之ニ依ラサル可カラス只格段ナル命令普通ノ命令ヲ破ルト云フノ行規アルヲ知ルノミ、金銭出納ノコトニ関シテハ憲法及法律ノ指定スルトコロハ寧ロ一般ノ命令ニシテ予算法ノ指定スルトコロコソ却テ格段ナル命令ナリト信ス、然ラハ行政官ハ會計ニ関シテハ憲法法律ニ溯リテ合法如何ヲ審査シ之カ執行ヲ左式右シ得ヘキニアラサルニ似タリ」と。つまり、(1)行政官は憲法、法律、諸命令の間の法力についてこれを審査する権限はない。とりわけ、(2)金銭の出納に関しては予算の性格を考えればとくにそうである。したがって、たとえ、「予算超過」場合ヲ認メテ居リマス法ヲ執行スルカ為メニ「予算を超過したる歳出をして国会の承諾

が得られないとしても、「其事力違法処分テ有ルト云ツテ刑罰ニ処セラレナイ」⁽¹⁶⁾ のをみても明らかであるとのべ
る。

このような予算概念と議会における予算の権限を解説した「憲法義解」に対する穂積の批判からつぎのことがい
えよう。

第一に、穂積の「憲法義解」の予算概念および予算条項の解釈的構成に対する批判は真向から全く異なった論理を
もって行なうのではなく、同じ基盤にたつ、ドイツの予算諸学説の中での学説上の対立にすぎないのである⁽¹⁷⁾。つ
まり、「憲法義解」にしても、穂積学説にしても、欧州諸国において予算の法律制が前提となつてゐることを承知し
ながら、「我憲法ノ規定ハ彼ト語法ヲ異ニシ」などとのべて、予算の法律制に対する充分な根拠づけ行なわずにド
イツ的予算概念のワクの中での構成に終始したということである。

第二に、しかし、こうした二つの学説をイデオロギーの側面からみれば、穂積の予算学説の方が「憲法義解」に比
してより反立憲主義的傾向をみることができることである。すなわち、穂積は予算に対する国会の権限をできるだけ
否定しようとしたのである。たとえば、憲法義解では予算に対する国会の権限を認めたことを「立憲制ノ美果ナリ」
とのべているが、穂積はこの点をとらえて、これは「法律ニ敵スル法力ノアルコトヲ認ムルヲ自白スルニ似タリ」⁽¹⁸⁾
と批判しているのはそれを示しているといえる。

そして、第三に穂積の予算学説を社会的機能の側面からみると、穂積学説の反立憲的イデオログは「憲法義解」
の中立性を意味づけることになつたということである。すなわち、明治憲法は憲法制定過程で民間草案を無視して非
常に強い反立憲主義的性格を引きだした産物であるということについては前述したが、その制定者の意思を集約した
のは「憲法義解」であつた。ところが、穂積はこの「憲法義解」の予算学説をヨリ反立憲主義的色彩の強い観点から

批判したことは「予算の法律制」ないし「予算に対する議会の権限強化」を考慮した民間側の憲法草案との間のちょうど中間的存在として一応「憲法義解」の中立的性格を意味づけることの役割を果たしたということがいえる。

(1) はじめは政府公認の解説者をかくつもりでいたが、伊東已代治が反対した。その理由は「註解はその完全を期するも政府の方針と進歩の程度を伴うて将来多少の変動を免かれない。今註解を公布するときは重きを憲法の正文と均くし註解のためには千古の宝典を軽重局促ならしめるであらう。畢竟註解の内容の美悪を問わず学識眼光をもって政府自ら積義を公にするは不可であるとの意見をもっていた。そこでともかくも憲法の説明を官報をもって公布することはしばらく中止し、義解稿本について再検討するため、憲法起草関係者の外大学教授など数人を加えた審査会（穂積陳重、末岡精一、斯波淳四郎、富井政章、阪谷芳郎等）を設け、急速に共同審査をはじめることにしたのである（稲田正次「明治憲法成立史」下巻、八八二頁）。その外、中川善之助、宮沢俊義「法律史」現代日本文明史第五卷九五頁。

(2) 憲法義解の成立過程については鈴木安蔵「憲法制定とロエスエル」一六五頁、稲田正次「前掲書」八五九頁。

(3) 共同審査会に、穂積八束が推選されながらもれている。この理由はいろいろ推測されているが、稲田正次教授は「新婦朝の八束ではどんな説をいうか一寸心配であるのであらう」とのべている。「当時の文献によれば、井上毅が八束をメンバーに入れることは反対であった。その理由は八束がラバンドの新説に心酔せる男なので心配であったといわれる」と（稲田正次「前掲書」八八三頁）。

(4) ここで用いた伊藤博文「憲法義解」は第一七版（昭和二二年四月一〇日）である。

(5) 伊藤博文「前掲書」九九頁。

(6) 伊藤博文「前掲書」一〇七頁。しかし、小島和司教授によれば「比較法を解釈の拠りどころ」とした論者の中には、予算は「法律」の形式で議決されるべきものと説くものもいった。それは梅謙次郎、添田寿一、副島義一であったとのべている（小島和司「財政」（宮沢俊義先生還暦記念「日本国憲法体系」五六頁）。

- (7) 伊藤博文「前掲書」一〇七頁。
- (8) 福田正次「明治憲法成立史」下巻八七八頁。
- (9) 穂積八束博士論文集所収一七一頁。この「予算論」批判は明治三二年一月一五日法理精華第四卷第二二号に掲載されたものである。
- (10) 小島和司「財政」(宮沢俊義先生還暦記念「日本國憲法体系」一〇八頁以下)。
- (11) 穂積八束博士論文集所収一七二頁。
- (12) 穂積八束博士論文集所収二二一頁。ちなみに、穂積八束博士は当時、ドイツでは予算学説についてはつぎのような説があつたとのべている。「第一ハ法律テアルト云フ法律論、第二ハ予算ハ行政官ニ全權ヲ委任スルモノテ有ルト云フ委任説、第三ハ予算ハ国会ト政府トノ間ノ權限ヲ定メルモノテアルト云フ權限説、第四ハ予算ハ行政執行ニ必要ナル条件テ有ルト云フ条件説、第五ハ予算ト云フモノハ全ク行政事項テアルト云フ説、第六ハ予算ハ會計ヲ審査スル為メニ設クル前勘定ニシテ後日ノ決算ニ対スル者ナリト云フ歳計審査説」などにわけられるとする。
- (13) 穂積八束博士論文集二二二頁。
- (14) 伊藤博文「前掲書」一〇八頁。
- (15) 穂積八束博士論文集一七四頁。
- (17) 穂積八束博士論文集一七五頁。
- (17) 穂積八束博士論文集二二二頁。
- (18) 小島和司教授は比較法的側面から、「制度の定着と、これに伴うドイツ学の風靡は、『憲法義解』所述の理論を浸透させた。そして、ラバンドが、自説を天下普通の厚理と説いたごとく、それは、あたかも天下普通の原理であるかのごとく信ぜられ」ていたとのべている(小島和司「前掲書」一五九頁)。
- (19) 穂積八束博士論文集一七四頁。

一応のまとめ

いままで、「予算」概念および「予算」条項を明治憲法の制定状況の中で検討してきたが、ここから一応つぎのようにまとめることができよう。

まず第一に、政府は「予算の法律制」ないし財政立憲主義の原則について、抑制の方向に働いていたとはいえ、かなり意識していたことである。たとえば、明治一三年二月八日に、ベルギー、プロイセン流の憲法草案といわれた「憲法意見書」などをみても、予算を「国費概念表」として位置づけている点で、明治憲法下を支配した予算概念とは変っていないが、財政立憲主義の原則を強く貫徹しようとしている点はその一例といえるし、また、予算をもって法律とする考え方を憲法制定作業の段階ですでに諸外国（イギリス・フランスらど）が採用していることを充分知っていたからである。それにもかかわらず、わが国では予算の法律制を排し、議会の予算議定権を制限したことは、前述したように、プロイセンの予算論争（Budgetskonflikt）によって勝利に導いたビスマルクの予算論（ビスマルクの主張を正当化したラバンド、グナイストの予算理論）にかなり影響されていたということがいえる。

第二に、このような政府の予算の把握に対して、民間側の憲法草案では予算の法律制がごくあたりまえに考えられていたということである。すなわち、当時の代表的な交詢社、立志社草案をはじめとする諸案には「会計」の章に、予算を歳入、歳出予算の法律制（議案）ととらえるか、あるいは政府と同じように、「国費概算表」ととらえながらも財政立憲主義をその基盤として展開している予算条項が多数存在しているのが状況であった。しかし、政府はこうした民間側の草案を全く無視してしまったのである。そればかりではない。憲法が制定されると、こんどは斯界の学者をまじえて、憲法の逐条解説書といわれる「憲法義解」をまとめて公認学説としたことである。すなわち、予算の

法的性格について、「憲法義解」によれば「予算ハ特別ノ性質ニ因リ議會ノ協賛ヲ要スル者ニシテ、本然ノ法律ニ非サルナリ」とのべ、予算概念の法律制をそのまま否定したうえ、予算とは歳出歳入の見積表であつて「行政官ノ遵守スヘキ準繩ヲ定ムル者ナルニ過キナイ」という解釈を加えていった。そればかりかさらには、この「憲法義解」の解釈に対して、穂積は「憲法義解ノ予算論ヲ論ス」（明治二二年一月一日）と称する論文を発表し、反立憲主義的側面から官僚予算主義の確立を意図したきわめて政治的な解釈を通して「予算の法律制」を否定し、予算とは「国会ノ議決ニヨツテ左右スヘキモノ」ではなく、国会は「政府ノ見積計画ヲ覆審スルノミ」であると主張していった。穂積の憲法学界における地位を顧みるとき、もはや「予算の法律制」なる主張は学界における論議の対象となることなく行政府中心主義予算が確立していくのである。こうしてみると、明治憲法の制定過程にみられる予算の特徴は予算の法律制の否定と予算に対する議会の権限をできるだけ抑えて、行政府（官僚）予算を確立することにねらいがあつたということがいえよう。

〈附記〉

小稿は〈古稀記念論文〉としての性格から、〈予算〉概念および〈予算〉条項の解釈論の歴史的検討のうち、〈その一〉として明治憲法の制定過程の中で予算概念および予算条項が確立されていく過程を検討して、一応それなりにまとめみた。おわりに「一応のまとめ」をおいたのはそのためである。したがって、明治憲法制定以後の〈予算〉概念および〈予算〉条項の解釈論の歴史的検討は次号以下に、続稿として掲載する予定である。

本来、続稿にまたがる原稿なので、寄稿すべき論文にふさわしいものとはいえない。にもかかわらず、あえて記念特集号の一文に一応の体裁をととのえて寄稿させていただいたのは、安沢先生が古稀を迎えられ、停年で明治大学を退職されるにあつて、日頃の御指導に対する感謝の意からである。しかし、書き終えた原稿は先生の御指導にこたえるものとしてまことに申しわけない気

がする。今後の研鑽努力によって先生の学恩におむくいするほかはない。先生がいつまでも御壮健でおられることをお祈り申しあげる次第である。