

# 古屋哲夫の足跡

元京都大学人文科学研究所教授

『日本議会史録』 1

1991年2月

## 帝国議会の成立 ー成立過程と制度の概要ー

古屋 哲夫



### [1明治初年の議事制度](#)

### [2議会と憲法をめぐって](#)

### 3帝国議会の権限・組織・運営

### 3帝国議会の権限・組織・運営

#### [\(1\)帝国議会の権限](#)

#### [\(2\)貴衆両院の組織とその特色](#)

#### [\(3\)召集から開会まで](#)

#### [\(4\)全院委員会・常任委員会・特別委員会](#)

#### [\(5\)予算審議と前年度予算施行権](#)

#### [\(6\)法律案と三読会制](#)

#### [\(7\)解散と停会](#)

#### [議員の歳費](#)

#### [主要参考文献・史料](#)

### 3帝国議会の権限・組織・運営

#### (1)帝国議会の権限

憲法起草の責任者伊藤博文は、枢密院での審議にあたって、宗教の力の微弱な（仏教は「衰替二傾キ」神道も「人心ヲ帰向セシムルノ力ニ乏シ」）「我国ニ在テ機軸トスヘキハ独り皇室アルノミ」とし、したがって「此草案ニ於テハ君権ヲ機軸トシ偏ニ之ヲ毀損セサランコトヲ期シ敢テ彼ノ欧州ノ主権分割ノ精神ニ據ラス」と演説しているが、その点は立法権についての規定の仕方にもっともよくあらわれていた。

すなわち憲法5条は「天皇ハ帝国議會ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ」と規定し、『憲法義解』は「議會は立法に参するものにして主権を分つ者に非ず。法を議するの権ありて法を定むるの権なし」と述べているが、それは帝国議會は立法権そのものを有するのではなく、天皇の立法権を「協賛」するにすぎないということにほかならなかった。

しかも帝国議會が「協賛」できる立法権の範囲も法律と予算に限られていた。憲法37条は「凡テ法律ハ帝国議會ノ協賛ヲ經ルヲ要ス」と規定したが、その法律で定めなければならないのは、憲法の条文に「法律」の文字が出てくる国民の権利・義務に関する事項などだけでよいと解釈されることになった。たとえば22条「日本臣民ハ法律ノ範圍内ニ於テ居住及移轉ノ自由ヲ有ス」との規定は、その自由が無条件でないことを示すと同時に、その制限は「法律」の形式によらねばならないことを意味しているというわけである。

こうした解釈は他方では11条「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」というように「天皇ハ何々ス」という形式となっている、いわゆる「天皇の大権事項」は、法律によらず、勅令や詔勅で規定され、議會の権限の及ばない問題だとする主張と結びつくことになった。

天皇の大権事項は、行政各部の官制・文武官の任免・文武官の俸給、陸海軍の統帥・陸海軍の編制及び常備兵額の決定、宣戦・講和・条約の締結などきわめて広い範囲にわたっており、こうした広汎な大権事項の存在が、議會の権限を著しく弱めることを意味したことはいうまでもない。

予算に関しては、憲法は「国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議會ノ協賛ヲ經ヘシ」（64条）と規定し、議會の予算議定権を認めた。しかしここでも法律議定権の場合と同様に、「大権事項」からくる制限が設けられていた。憲法は67条として次のような条文を掲げた。

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會之ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス

この問題は、第4回議會に至るまで議會の権限をめぐる大きな争点となっているので、詳しくはそちらの叙述を参照していただきたい。

憲法は、帝国議会に法律・予算の議定権のほかに、上奏・建議をなすこと、請願を受理することなどの権限を認めた。上奏とは天皇に対するものであり、建議とは政府に対するものである。また請願の受理とは、国民からの請願を受けて審査し、その結果適当と認めたものは政府に紹介するとか、意見書を付して政府の報告を求めるなどの手続をさしている。これらの権限は、それぞれの議院が、他の議院と関係なく単独で行使しうるものとされた。

このほか、議院法では個々の議員が30人以上の賛成を得て、政府に質問をなすことが認められている。これは議案審議の際における質問ではなく、議案と関係なく、政府の意見を求める手段であり、この質問と区別するために、議案審議における質問は「質疑」と呼ばれていた。

## (2)貴衆両院の組織とその特色

|    | 第1回 | 第11回 | 第21回 | 第28回 | 第41回 | 第51回 | 第64回 | 第75回 |
|----|-----|------|------|------|------|------|------|------|
| 皇族 | 10  | 13   | 13   | 14   | 14   | 18   | 18   | 16   |
| 華族 | 135 | 160  | 183  | 197  | 199  | 195  | 194  | 204  |
| 勅任 | 106 | 159  | 169  | 169  | 169  | 190  | 193  | 194  |

(開院時の議員数)

衆議院・参議院編『議会制度70年史・資料編』による

憲法は、皇族・華族を中心とする上流社会の代表からなる貴族院と、一般国民から公選された議員からなる衆議院の二院をもって帝国議会を構成した。二院制の目的は、衆議院の力をできるだけ小さく局限しておこうとする点にあり、そのために貴族院の地位がきわめて強固なものとされた点に、帝国議会の二院制のひとつの特色がみられた。すなわち憲法34条は「貴族院ハ貴族院令ノ定ムル所ニ依リ皇族華族及勅任セラレタル議員ヲ以テ組織ス」と規定したが、その貴族院令の13条には「将来此ノ勅令ノ条項ヲ改正シ又ハ増補スルトキハ貴族院ノ議決ヲ經ヘシ」という特殊な規定において、貴族院の立場を強めていた。これによって政府も貴族院の同意なしに、その組織を変更できないことになった。のちに貴族院改革が大きな問題とされながら、十分な改革が実現できなかったのもこの条項によるところが大きい。改革論議のなかでは、この条項の廃止も論ぜられたが、結局最後

まで実現せずに終わっている。

さらに、世襲・終身議員を含む貴族院には、解散という制度もなく、政府が貴族院に対抗する手段は停会だけであった。

貴族院にこうした強固な地位を与えたことは、憲法制定者の関心が、もっぱら衆議院を足場として進出してくるであろう政党勢力との対抗の問題に注がれ、貴族院と政府との衝突を予想していなかったことを示している。

帝国議会の二院制のもうひとつの特色は、こうした貴族院に、衆議院とまったく対等の権限を与えた点にあった。いわば一般国民の世論を背景とした衆議院の要求は、貴族院という装置で濾過された分だけしか実現しないという仕組みであった。この両院対等の仕組みのなかで、ただひとつの例外となっていたのが、衆議院の予算先議権であったが、これも政府が予算案はまず衆議院に提出しなければならないという手続だけの問題とされ、両院の審議権の内容を規制するものではないと解釈されてしまった（法律案の場合には両院のどちらに先にかけてもよかった）。しかし「予算ハ前ニ衆議院ニ提出スヘシ」という憲法65条をどう解釈するかは初期議会の争点となっており、前述の解釈が確定するのは、第3回議会における貴衆両院の争いに対して枢密院が下した裁定に基づいている。

憲法34条は「貴族院ハ貴族院令ノ定ムル所ニ依リ皇族華族及勅任セラレタル議員ヲ以テ組織ス」として、貴族院を3種の議員によって構成することとしたが、この3種の議員が、さらに選任方法、選出母体などの相違によって分類され、結局次の5種類の議員によって組織されていた。

- 一、 皇族 成年（満二十歳、ただし皇太子・皇太孫のみ十八歳）に達すると自動的に議席が与えられる。
- 二、 公・侯爵 満二五歳に達すると自動的に議席が与えられる。
- 三、 有爵互選議員 伯・子・男爵それぞれの同爵者から選挙によって選ばれる。任期七年、満二十五歳以上。選挙方法は連記・記名 投票。選挙期日、七月十日。定員は各爵総員の五分の一以内で選挙ごとに指定されることになっていた。
- 四、 勅選議員 「国家ニ勲勞アリ又ハ学識アル者ヨリ特ニ勅任セラレタル者」（貴族院令）であるが、実質的には政府によって選ばれている。満三十歳以上、終身議員。

五、多額納税議員 各道府県別に、直接国税納入額のもっとも多い者十五名を選び、そのなかから一名を互選する。ただし、最初は 北海道および沖縄県は除外されており、大正七年の第五回選挙からこの規定が施行された。任期七年、満三十歳以上。選挙方法 は単記・記名投票。選挙期日、当初は六月十日、大正十四年の第六回選挙より九月十日となる。

このほかに、大正一四年の改正で帝国学士院選出議員（定員四名）が加えられている。

これらの議員のうち、制度的にはとくに華族が重視されており、貴族院には「華族ノ特権ニ関スル条項ヲ議決ス」（貴族院令8条）る特殊な権限も与えられていた。そしてそれに対応する形で、貴族院令には「勅任セラレタル議員」の数は、華族議員の数を超過してはならないとの規定が設けられていた（7条）。この条文は大正14年の貴族院改革で廃止されたが、実際には華族議員を多数とする制度が維持されていた。「勅任セラレタル議員」とは、勅選議員、多額納税議員、帝国学士院選出議員の総称であるが、皇族・華族・勅任の員数を選挙直後の議会で比較すると上の表のとおりである。

| 総選挙<br>回 次 | 議員<br>定数 | 選挙権ニ必要<br>ナル納税額 | 選挙有権<br>者総数 | 選挙<br>区制 | 選挙執行年月日       | 任期満了後<br>又ハ解散後 |
|------------|----------|-----------------|-------------|----------|---------------|----------------|
| 第1回        | 300人     | 直接国税15円         | 450,852     | 小        | 明治23年7月1<br>日 |                |
| 第2回        | 〃        | 〃               | 434,594     | 〃        | 25年2月15日      | 解散後            |
| 第3回        | 〃        | 〃               | 440,113     | 〃        | 27年3月1日       | 解散後            |
| 第4回        | 〃        | 〃               | 459,383     | 〃        | 27年9月1日       | 解散後            |
| 第5回        | 〃        | 〃               | 453,637     | 〃        | 31年3月15日      | 解散後            |
| 第6回        | 〃        | 〃               | 502,292     | 〃        | 31年8月10日      | 解散後            |
| 第7回        | 376      | 直接国税10円         | 982,868     | 大        | 35年8月10日      | 任期満了後          |
| 第8回        | 〃        | 〃               | 958,322     | 〃        | 36年3月1日       | 解散後            |
| 第9回        | 379      | 〃               | 762,445     | 〃        | 37年3月1日       | 解散後            |
| 第10回       | 〃        | 〃               | 1,597,594   | 〃        | 41年5月15日      | 任期満了後          |
| 第11回       | 381      | 〃               | 1,506,143   | 〃        | 45年5月15日      | 任期満了後          |
| 第12回       | 〃        | 〃               | 1,576,201   | 〃        | 大正4年3月25<br>日 | 解散後            |
| 第13回       | 〃        | 〃               | 1,469,994   | 〃        | 6年4月20日       | 解散後            |
| 第14回       | 464      | 直接国税3円          | 3,087,090   | 小        | 9年5月10日       | 解散後            |
| 第15回       | 〃        | 〃               | 3,343,675   | 〃        | 13年5月10日      | 解散後            |
| 第16回       | 466      | ナシ              | 12,538,196  | 中        | 昭和3年2月20<br>日 | 解散後            |

衆議院議員の選挙については、それぞれの総選挙や選挙法の改正が、以下の本文でそのつどとりあげられることになるので、ここではただ、男子普通選挙の実施に至るまでの、選挙権の納税要件と有権者数の変遷についての一覧表を掲げるにとどめた。表中、納税資格10円の時代に有権者が激増しているのは、日露戦争下の増税の結果であった。

### (3)召集から開会まで

帝国議会在天皇の立法権を「協賛」する機関として位置づけられていたことはすでに述べたが、そのことと対応して、帝国議会の召集・開会・停会・閉会・衆議院の解散などはすべて「天皇大権」とされ、議会はその点では自律性をもたない存在であった。『憲法義解』はこの点について「議會ヲ召集スルハ専ラ至尊ノ大権ニ属ス、召集ニ由ラスシテ議院自ラ会集スルハ憲法ノ認ル所ニ非ス、而ンテ其議スル所ノ事総テ効カナキ者トス」と述べている。つまり、帝国議会在天皇に召集されないのに勝手に集会することは憲法が認めていないし、したがってそのような集会で何を決めてもいっさい無効だというわけであった。

議会の召集に関する憲法の規定は次のようなものであった。

第 七条 天皇ハ帝国議會ヲ召集シ其ノ開会閉会停会及衆議院ノ解散ヲ命ス

第四一条 帝国議會ハ毎年之ヲ召集ス

第四二条 帝国議會ハ三箇月ヲ以テ会期トス、必要アル場合ニ於テハ勅命ヲ以テ之ヲ延長スルコトアルヘシ

第四三条 臨時緊急ノ必要アル場合ニ於テ常会ノ外臨時会ヲ召集スヘシ、臨時会ノ会期ヲ定ムルハ勅命ニ依ル

第四五条 衆議院解散ヲ命セラレタルトキハ勅命ヲ以テ新ニ議員ヲ選挙セシメ、解散ノ日より五箇月以内ニ之ヲ召集スヘシ

これによって、通常議会、臨時議会と総選挙後の特別議会という3種類の議会が規定されているわけであるが、それらの議会在いつ召集するかについては、議院法1条に「帝国議會召集ノ勅諭ハ集会ノ期日ヲ定メ少クモ四十日前ニ之ヲ発布スヘシ」とあるにすぎない。そこで緊急の必要のある臨時議会在召集詔書の公布から召集まで40日より短くてよいと考えられたが、特別議会の場合は、通常議会と同様に議院法の規定によると解釈されたため、総選挙の後でも40日の余裕がない緊急の必要がある場合には、特別議会ではなく臨時議会召集の形式がとられ、あらためて特別議会在召集されないということになった。具体的には、召集詔書において通常議会の場合には「憲法第七條及第四十一條ニ依リ」、臨時議会の場合には「憲法第七條及第四十三條ニ依リ」、特別議会

の場合には「憲法第七条及第四十五条二依り」といつ形で召集の根拠が示されていた。

ただし、第13回議會の場合には、明治31年8月10日の総選挙後の9月27日に、11月7日を召集日とする召集詔書が公布されたが、その根拠としては、7条、41条、45条の3か条が列挙されており、通常議會をもって特別議會を兼ねさせるという形式がとられている。

こうした召集詔書によって召集日に議員が集まってくると、次に議長、副議長の選挙、議員の議席と部属の決定、各部の部長、理事の互選が行われ、それらの決定をもって、「院の成立」とみなされることになっていた。

まず、議長・副議長については、貴族院の場合には、院の意思とは無関係に、議員中より勅任されるので、議會の問題とならなかったが、衆議院では、議長・副議長のそれぞれについて3名ずつの候補者を選挙し、そのなかから1名を天皇が任命することになっていた。しかし結果としては最高得票者が任命されているので、「議長選挙に誰々が当選」とされ、それで不都合は起こっていないが、実際には「投票ノ過半数ヲ得タル者ヲ以テ当選人トス」とされていたので、ややこしい選挙となるが多かった。

たとえば第1回議會の例でいうと、まず候補者3名を連記する第1回投票では過半数獲得者が出ず、次にその上位6名（定員の倍）による決選投票を行い2名が過半数となったので、さらにもう1名を決定するため3、4位の間で再び決選投票を行い、3回目の投票で3名の議長候補者をそろえたのであった。ついで副議長選挙に移ったが、このほうは上位6名による第2回目の投票でも過半数を得る者が出なかったため、この状態が続いた場合にどうするか議論されたが、ともかく第3回の投票に移りようやく1名が過半数を獲得した。ついで第4回、第5回で1名ずつが過半数を得て副議長候補者3名が出そろっているが、この議長・副議長候補者の決定にじつに8回の選挙が繰り返されたのであった。議長・副議長の任期は「議員ノ任期ニ依ル」（議院法）とされていたから、衆議院においても、毎議會ごとに議長選挙が行われたわけではないが、こうした混乱のひとつの原因は、帝国議會が当初は「党派」の存在を運営上から排除しようとしたためであり、その方針は、次の部属や議席の決定にも貫かれていた。

部属とは、貴衆両院とも議員を拙せんで9部に分けることであり、党派を排除して「部」を議會運営の基礎にしようというものであった。つまり「部」が政務調査を行う単位となり、したがってそれが常任委員や特別委員を選出する母体となるという構想に基づいていた。両院の常任委員会、特別委員会の委員数が9または9の倍数になっているのは、それが9部から選出されてくるためであった。しかし実際には政務調査は、政党会派で行わ

れているのであり、9部制は委員選出の形式としてだけ機能するものとなっていった。

議席は、貴族院の場合は最初に皇族を宮中席次順におき、次に有爵議員を爵位順、その他の者は年齢順（同年月は抽せん）と決められていたが、衆議院の場合はこれも抽せんによって決定した。しかし結局政党を無視し続けることはできず、第21回議会から議長が党派別に議席を指定するというやり方がとられるようになった。

こうして議席、部属が決定したとごころで、各院の議長は他の院と政府に「院の成立」を通報し、これを受けて再び天皇からその翌日、翌々日などを指定して「個月何日ヲ以テ帝国議會ノ開会ヲ命ス」との詔勅が発せられる。そして指定された日の午前中に、貴族院本会議に両院議員を集め天皇が親臨して開院式が挙行され、この日が会期の第1日に数えられることになっていた。

会期については、先の憲法の規定する「三箇月」は90日とされ、通常議会についてはあらためて繰り返されなかったが、臨時議会、特別議会の場合には、召集詔書と同時に会期を指定する詔書が公布されており、会期の延長も詔勅によりなされている。

なお会期が憲法で規定されていることは重要であり、したがって数日以上的大幅な延長はなされなかった。臨時議会は2日から10日以内、特別議会は10日以上30日以内で会期が決められていた。

なお閉会については、議院法36条に「閉会ハ勅命ニ由リ両議院合会ニ於テ之ヲ挙行スヘシ」とあり、天皇の意思で開会された議会は、天皇の意思で閉会されるとの建て前がとられており、通例は会期が終了したところで、あらためて何月何日に閉会する旨の勅語が出され（ただし公布されない）、会期終了の翌日に閉院式が行われ、そこで天皇が閉会を命ずる勅語を下すことになっている。ただ、日清戦争中の第7回議会では、会期を残して閉院式が行われているが、これは閉会挙行の勅語が出された時点で、天皇の意思で会期は終了となったと理解されている。

これらの点は、日本国憲法下の国会法では決定的に改革されており、国会の召集は天皇の国事行為とされたものの、それ以後はまったく自律的活動が保障されている。開会式は行われるもののなんら法律的效果のない式典であり、会期終了で国会の活動が当然に終止するだけで閉会式は行われない。したがって「院の成立」にあたる開会の規定はなく、会期は召集を起点として数えられることになっている。

なお、議会の回数の呼び方は当初は決められておらず、明治24年11月26日の開院式の勅語では「朕ゲンニ親臨シテ帝国議會第二期開会ノ式ヲ挙ク」として「第二期」の用語が使われている。同議会はこ12月25日に解散さ

れてしまっているが、翌25年3月28日になって、貴衆両院書記官長は、通常、臨時、特別を問わず議会の回数を追って第何回議会と称するという案を上申し、4月26日の閣議はこの案を承認、以後この呼び方で統一されることになった。この方式は日本国憲法下の国会にも引き継がれ、昭和22年5月19日の各派交渉会で、翌日召集される国会を「第一回国会」とし、以後順次に「第何回国会」と呼ぶことを決定している。

#### (4) 全院委員会・常任委員会・特別委員会

議会が開会されると最初に行われるのは、全院委員長と常任委員の選挙である。全院委員会は「院ノ全員ヲ以テ委員ト為」（議院法20条）し、本会議場で行われる委員会であり、議長が退席して全院委員長が座長を務めることとなっていた。この委員会は本会議の形式を脱して自由な質問や討論を行い、円滑な議事運営の準備をすることを目的としたものであり、党派が存在せず党派間で交渉が行われないことを想定したものであった。したがって議案の扱い方などをめぐって開催されているが、衆議院では第1、3、4、13回議会で、貴族院では第1、13回議会で開かれただけで、第13回議会以後は党派（貴族院でも会派）の交渉が運営の基本となり、この制度は利用されなくなっている。しかし全院委員長の選挙は最後まで続けられた。国会ではこの制度が廃止されたことはいうまでもない。

帝国議会では本会議中心主義が運営の建て前とされ、法律案は本会議にかけられてから、必要があれば、そのつど特別委員会をつくって議案を付託することとされたので、国会におけるような専門分野別の常任委員会は存在していない。帝国議会の場合には逆に、法律案以外でその性質が明らかな議案について、その処理のためにあらかじめ設置されたのが常任委員会であった。常任委員会は会期のはじめに各部ごとの投票によって選出される。しかし各部内での互選ではなく、他の部の議員に投票してもよかった。委員長は委員の互選によった。

| 【常任委員数の変化】      |      |      |      |      |     |      |
|-----------------|------|------|------|------|-----|------|
| 貴族院規則<br>制定・改正時 | 明23年 | 明27年 | 明40年 | 明43年 | 大2年 | 大10年 |
| 予算委員会           | 45名  | 45名  | 54名  | 54名  | 63名 | 63名  |
| 請願委員会           | 27名  | 27名  | 27名  | 36名  | 36名 | 45名  |
| 懲罰委員会           | 9名   | 9名   | 9名   | 9名   | 9名  | 9名   |
| 資格委員会           | 9名   | 9名   | 9名   | 9名   | 9名  | 9名   |
| 決算委員会           |      | 27名  | 36名  | 36名  | 36名 | 45名  |

| 衆議院規則<br>制定・改正時 | 明23年 | 明24年 | 明28年 | 明35年 |  |  |
|-----------------|------|------|------|------|--|--|
| 予算委員会           | 63名  | 45名  | 45名  | 63名  |  |  |
| 請願委員会           | 36名  | 36名  | 36名  | 45名  |  |  |
| 懲罰委員会           | 27名  | 18名  | 18名  | 27名  |  |  |
| 決算委員会           |      |      | 27名  | 27名  |  |  |

帝国議会では両院に共通な常任委員会は、最初は予算・懲罰・請願の3委員会であり、のち第6回議会にはじめて決算（24年度）が提出されるに及んで決算委員会が追加され4委員会となった。このほか、貴族院にだけ資格審査委員会がおかれていた。これは貴族院に対する外部からの干渉を排除しようとする法制の一環として、貴族院議員の資格および選挙に関する争訟を裁定する権限が裁判所ではなしに、貴族院自体に与えられた（貴族院令9条）ため、これらの争訟事件を審査するために常設された委員会である。

これら常任委員会の審議の対象となる案件は、議会に提出されると本会議を経ずに、ただちに常任委員会にかけられ、その結果が本会議に報告されるという仕組みになっていた。常任委員の数は、貴族院規則・衆議院規則で定められ、表のごとく変遷している。なお、規則は院内自治の原則によって、各院の院議のみによって制定・改廃できることになっていた。

衆議院では最初の決め方があまりに多すぎたとして一時削減されたが、両院ともその後の増員は、議員の定員増や審議事項の増加を理由とするものであった。なお、審議事項の多い予算・決算・請願の各委員会では、審議の能率をあげるため分科会が設けられ、これに対して委員会の全休会議は予算総会などのように総会の名で呼ばれた。

特別委員会は、原則として特定の法律案を審議するためのものであり、本会議（第一読会—後出）でその法案を委員会に付託されることになると、次にその委員会の委員が選挙または議長の指名によって決定されるという仕組みになっていた。しかし法律案の数だけ委員会がつくられたというわけではなく、関連した法案は一括してひとつの委員会に、またすでに関連法案の委員会が成立している場合にはその委員会に追加して付託するという措置がとられていた。したがってその案件の処理が終われば委員会も消滅することになった。貴衆両院ともその規則で「特別委員ノ数ハ九名トス、但シ付託事件ノ種類ニ由リ議院ノ決議ヲ以テ之ヲ増加スルコトヲ得」と定めており、原則として特別委員会は9名の委員で構成された。しかし18名の場合も少なくなく、27名の場合もあったが、36名となるときわめてまれであった。

## (5) 予算審議と前年度予算施行権

大日本帝国憲法はまた、天皇に対する議会・政府との関係を、「協賛」と「輔弼」という異なった用語で規定しているが、それは天皇の主権行使にあたって、政府の役割を議会よりも重要なものとする考え方に立つものであった。すなわち「協賛」は立法過程における手続にすぎないのに対して、「輔弼」は統治権の行使に直接に責任を負うことを意味した。したがって統治権行使のために必要な予算が存在しなくなるような事態を避けるための仕組みが考えられていた。

まず各種の委員会のうち、予算委員会だけには、審議期間の制限が設けられていた。しかも最初は衆議院についてだけこうした制限がおかれていたことは、衆議院の強い抵抗を予想し、できるだけ早期にこの難関を突破することが、90日と決められた会期内に予算を成立させる前提と考えられたことを示している。この制限は議院法によって定められ、制定当初は、衆議院の予算委員は政府から予算案を受け取った日から15日以内にその審査を終わり本会議に報告しなければならないとされた。しかし以後急速に膨脹し複雑化する一方の予算案を審査するにはこの期間は短すぎるとの理由から、39年に至り、21日以内とすることに改正された。

貴族院についてはこのような制限は設けられていなかったが、貴族院改革問題のなかで論議されるようになり、昭和2年の第52回議会でようやくその制限が実現された。それによれば、両院の予算委員は、政府または衆議院から予算案を受け取った日から21日以内に審査してその院に報告しなければならない、ただしやむをえざる事由のあるときは、各議院は院議によって5日間まで延長することができる、ということになった。

しかしこうした制限だけで、予算の不成立を防ぐことができないのは明らかであった。そこでその場合には政府に前年度予算施行権を与えるという構想が、すでに14年の岩倉具視の「大綱領」にみられることは前述したが、実際の大日本帝国憲法のなかにも、71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」として受け継がれていた。この規定が実際にいかに利用されてゆくかは、以下の各章で述べられるところから理解していただきたい。

## (6) 法律案と三読会制

三読会制というのは現在では耳なれない存在になってしまっているが、帝国議会開設当時には、すでに元老院

か15年にわたって実施してきた制度であり、法案審議といえば三読会制のほうが常識化していたかもしれない。

読会とは朗読する会という意味であり、元老院の場合には、9年1月23日に「議案朗読規則」が制定されており、その内容は次のようなものであった。

一、 議案下付アルノ時ハ三日内ニ各議官ヲ集メ議案ヲ朗読シテ聴聞セシム

右第一読ノ会トス

一、 議案ヲ印刷頒布シテ第二読ノ会ヲ開ク此会ニ於テハ各議官ヲシテ是非ノ討論ヲ充分尽サシムヘシ議長其討論ノ

畢リタル後ニ其日ノ会ヲ閉チ更ニ第三読ノ決議會ヲ開クノ期日ヲ演説スヘシ

右第二読ノ会トス

一、 第三読決議會ニ於テハ議官一度ノ演説ヲ得ルト雖モ討論スルヲ得ス（中略）

右第三読ノ会トス」（内閣記録局編『法規分類大全・官職門（10）』71頁）

帝国議会の場合にも貴衆両院の規則が、「第一読会ニ於テ議案ヲ朗読シタル後国务大臣政府委員又ハ発議者ハ其ノ趣旨ヲ弁明スルコトヲ得」と規定しているように、議案の朗読から会議を始めることを原則としていたが、実際には議案は印刷配布されるようになっており、「議長ハ便宜議案ノ朗読ヲ省略セシムルコトヲ得」という但し書のほうを利用して、朗読を省略するほうが通例となっていた。しかし呼び方は読会の名が最後まで用いられた。

この制度を帝国議会にもち込んだことは、本会議中心主義によるものと思われるが、元老院と違って、本会議と委員会の2段階からなる帝国議会の場合には、三読会のどこかに委員会審議をさし込まなくてはならなかった。その結果、第一読会—委員会審議—第一読会の読という変則的な状態が生じた。このことを理解しておかないと、帝国議会の議事速記録を利用することはむずかしくなるに違いない。そこで帝国議会の三読会制をあらためて概観しておくことにしよう。

まず第一読会は議員に議案が配布されてから少なくとも2日経ってから開かれ、議案の朗読（省略されるのが普通になる）の後、提案者の趣旨弁明とそれに対する質問が行われる。そこで政府提出の法律案については、政府が緊急の必要ありとして要求しない限り、委員の審議を経ないで議決することはできないと定められていた

（議院法）ので、他の院を通過してきた法案とともに、自動的に特別委員会に送られるが、議員提出の法律案などの場合には、議長は「第二読会を開くべきか否か」を問うことになる。ここで委員会付託の動議が出されて成立すれば特別委員会に送られ、第二読会を開くべしとされれば、その議案は委員会審議を経ないで第二読会に逐むことになる。また開くべからずとの結果になれば、その議案はその時点で廃棄されることとなった。

特別委員会に送られた議案については、その審議が終わったところで「第一読会ノ続」が開かれる。ここではまず委員長の報告が行われ、質疑応答のあと、第二読会を開くべきか否かの採決が行われて、法律案審議の第一段階が完了することになっていた。

第二読会は、議院規則に「議案ヲ逐条朗読シテ之ヲ議決スヘシ」とあるように、法律案の逐条審議を行い、修正があれば修正を行って、最後の採決にかけろべき案を決定するという建て前になっていた。しかし多くの場合委員会で詳細な審議が行われるのであるから、本会議での逐条審議は省略され、実際には修正案決定のための会議であったといつてよい。ここでの採決は、まず修正案から行われ、修正案が全部否決されると、原案が採決にかけられるという仕組みになっていた。

第三読会は、第二読会の議決についての可否を問ひ、院議を確定するための会議である。この段階では「議案中互に抵触スル事項又ハ現行法律ト抵触スル事項アルコトヲ発見シタルトキ」（議院規則）以外には、修正の動議を出すことはできないことになっていた。

この三読会則は、法律案の基本的内容の審査、逐条審議と修正案作成、院議の確定という3段階を想定したものであり、さらに審議に慎重を期するため各読会は少なくとも2日の間をおいて開くというのが、議院規則の原則であった。しかし現実には、修正意見もなしに通過する法案もありうるし、また、本会議が同じ構成員で開かれる以上、第二読会の議決が第三読会でくつがえることはきわめて異例のことと考えてよかった。したがって議院規則も例外として、読会省略や日数短縮の手續を定めており、議会運営の実際はこの例外の手續のほうが通例となつていった。

読会の省略とは、第一読会または第二読会の議決をもって、院の確定議とすることである。しかしそのためには、政府または議員10名以上の要求があり、それが出席議員の三分の二以上の多数をもって可決されなくてはならなかった。これに対して読会間の日数短縮については、議長が提案し、単純多数決で可決されればよいという、より簡単な手續で行うことができ、次の読会を同日に開くこともできた。つまり読会とは審議の段階を示

すものであるから、実質的には同一の会議で、3つの読会を次々にすませてゆくことも可能であった。委員付託となった法律案でも、第一読会の続、第二読会、第三読会が同じ日に開かれることが多くなった。このことは、議院規則が想定した審議過程が実状と合わなくなったことを意味しているが、先の9部制などと同様に、三読会則も建て前としては最後まで存続した。

## (7)解散と停会

帝国議会においては、衆議院の解散も大権事項であり、天皇の命令により詔書によって行われていたが、実際には政府の奏請をそのまま受けて詔書が下されているのであり、実質的には政府の権限であった。衆議院解散と同時に貴族院は停会を命ぜられ、議会の機能はまったく停止するものとされた。日本国憲法の場合には、衆議院が解散になると参議院は閉会になると規定されているが、結果として同じことになる。

すでに述べたように、大日本帝国憲法は、大臣の任免は天皇の大権事項としていたから、議会が不信任案を可決しても、法律的には内閣がそれを無視することも可能であったが、実際には解散か総辞職かを迫られるという事態となることが多かった。しかし日本国憲法のようにそのいずれを選択しなければならないという規定（69条）は存在しなかったから、明治30年12月25日、第二次松方内閣が衆議院（第11回議会）を解散しながら同じ日に松方首相も辞表を提出する（27日総辞職）という奇妙な事態が起こっている。内閣が総辞職するのに、衆議院も解散するというのは、この制度の趣旨に反することであった。

また貴衆両院が同等の権限をもっているのに、解散できるのは衆議院だけということになっており、それだけ貴族院の立場は強化されていた。すなわち、政府と貴族院が衝突した場合、政府としては法的には、衆議院を解散して世論に問うことも可能であったが、政治的には、貴族院の問題で衆議院を解散することはできず、結局貴族院との妥協を図らなくてはならなくなった。

政府が貴族院にも利用できる手段としては、国会では廃止されてしまっている「停会」という制度が存在していた。停会は議会の活動を一時停止させることであり、貴衆両院は同時に停会となる。したがって、解散の場合と異なって、貴族院の行動に対する対抗手段としても行使することができる。詔書によって命ぜられるが、実質的に政府の権限であったことは解散の場合と変わらない。法文上においても憲法7条が「天皇ハ帝国議会ヲ召集シ其ノ開会閉会停会及衆議院ノ解散ヲ命ス」と規定して天皇の大権事項に数えているのに対して、議院法33条は「政府ハ何時タリトモ一五日以内ニ於テ議院ノ停会ヲ命スルコトヲ得」として、政府の権限とする形で規定し

ている。

ところで、停会の日数も会期のうちに算入されるのであるから、その期間に制限のあるのは当然であり、もし無制限に停会にできるとしたら、憲法に会期の規定をおくことなど無意味になってしまう。したがって議院法の規定は、一会期中で合わせて15日以内と解釈すべきだとする意見も十分に根拠のあることと考えられるが、実際には、1回に停会しうる期間が15日以内として運営されてしまっている。たとえば第5回議會では10日、14日と2回、第30回議會では、15日、5日、3日と3回の停会が命ぜられている。

政府は停会中に、反対党の切崩しや妥協工作に専念し、それが成功しないと再度の停会ということになるわけであり、したがって政府が政党を基礎としている場合には、この制度は必要なくなってくるはずであった。実際にも、明治時代に多用された停会制度も、政党が力を増した大正時代になると、第31回議會（大正3年）を最後として、第54回議會（昭和2年）まで一度も利用されないで終わっている。もっとも第51回議會開会中に加藤首相死去のため4日間の停会が実施されているが、これは例外とみてよいであろう。

以上みてきたように、帝国議會は法文化された制度だけからみると、非常に強い制限下におかれてきたが、そのもとでの実際の状況をつくり出したのは政党であった。すでにそれぞれの箇所指摘してきたように、政党の発達はさまざまな制度を死文化し、それに代わる新たな慣行を生み出すことによって、帝国議會を内容づけたのであった。政党活動を排除する建て前で出発した帝国議會でさえも、実際には政党の消長を軸として展開してゆくことになるのであった。

#### 議員の歳費

|     | 明22制定時 | 明32改正  | 大9改正   |
|-----|--------|--------|--------|
| 議 長 | 4,000円 | 5,000円 | 7,500円 |
| 副議長 | 2,000円 | 3,000円 | 4,500円 |
| 議 員 | 800円   | 2,000円 | 3,000円 |

現在では国会議員が国家から報酬を受けることは当然のことと考えられるようになっているが、歴史的にみると複雑な経過をたどっている。まずヨーロッパ中世の場合には、議員は全国民の代表ではなく、貴族、僧侶、都市、州の地方団体などの利益を代理するものと考えられたから、その経費は選出母体が負担していた。これに対して国民代表原理の確立とともに、議員は国家の使用人ではないとし、無報酬の名誉職とする慣行が成立する。しかしこのやり方は、一定規模以上の資産をもたない者の議員活動を封じ、あるいは資産を有する領袖に

隷属させるという弊害をもたらすため、公選される議員に限り、国庫から報酬を支給する制度が普及するようになった。

帝国議會の場合も、枢密院に提出された議院法の原案では、「衆議院議員年俸」として議長5000円、副議長3000円、議員600円を支給することとなっていたが、種々の論議のなかで提案者の伊藤博文も「本邦ノ貴族ハ田地ヲ所有スルニアラス、又資産ニ富ムモノニアラス」として、貴族院議員にも報酬を与えることを主張すると同時に、一般議員の年俸を1200円に増額することに賛意を表している。「年俸」についても、「歳費」、「年給」などの修正案が出された。しかし最終的には両院の議長に4000円、副議長に2000円、衆議院議員と貴族院の「被選及勅任議員」には800円の「歳費」を支給することに決定された。貴族院では結局、皇族と公侯爵以外の議員には歳費が支給されることとなった。

ところでこの金額を当時の「高等官官等俸給令」によって、官史の年俸と比べてみると、原案の議長5000円は、総理大臣9600円、各省大臣6000円につぐ勅任官一等の上の年価額にあたり、決定された4000円は、勅任官二等の上と同額であった。また副議長は奏任官一等の上（3000円）の原案から同二等の下（2000円）に引き下げて決定されたことになった。議員についての原案、600円は奏任官の最下等六等の上に、修正案の1200円は四等の上、決定案の800円は五等の中にあたっている。

その後歳費は次表の如く改訂されているが、第1回改訂は議院法制定当時、議長に比べて著しく低く抑えられていた一般議員の歳費を是正することか主眼であり、第2回改正は第一次大戦後の物価騰貴に対応して、各歳費ともその5割を増額したものである。

なお、明治32年の改正では、それまで歳費は辞退することができないとしていた規定を改めて、辞退を認めることとした。また、明治39年の国有鉄道法制定後は各議員に国鉄の無賃乗車券が支給されるようになったが、なんら法的根拠がなかったため、大正14年の改正で、各議院の議長・副議長・議員は「無賃ニテ国有鉄道ニ乗車スルコトヲ得」が加えられている。

第二次大戦後の日本国憲法のもとでは、国会の地位が飛躍的に高められ、会期も大幅に延長されたことなどにより、国会法において「議員は、一般官吏の最高の給料額より少くない歳費を受ける」（35条）との規定がおかれることになった。

## 主要参考文献・史料

尾佐竹猛著『日本憲政史大綱』上・下巻 昭和13、14年 日本評論社

大久保利謙著『明治憲法の出来るまで』昭和31年 至文堂

稲田正次著『明治憲法成立史』上・下巻 昭和35、37年 有斐閣

家永三郎・松永昌三・江村栄一編『明治前期の憲法構想』 昭和42年 福村出版

鳥海靖著『日本近代史講義』昭和63年 東大出版会

田口弼一著『帝国議會の話』昭和6年 啓成社

衆議院事務局編『衆議院三十年誌』大正8年 同局

衆議院・参議院編『議會制度七十年史・資料編』昭和37年 大蔵省印刷局