

議院法第 40 条の運用実態の調査及び規範性の検討

衆議院事務局委員部第三課

須田 康裕

■要旨■

帝国議会衆議院及び貴族院の予算委員は、議院法第 40 条により予算案を「其ノ院ニ於テ受取りタル日」から 21 日以内にその審査を終え、「議院ニ報告」することとされていた（同法第六次改正以降）。本稿では、同条の運用実績を調査し、おおむね上記規定が遵守されているものと結論付けた。一方で、裁判規範としては機能しない同条をめぐっては、法学的観点等からその規範性を論じることが重要である。この点、予算委員が同条を遵守しない場合に議院や政府等から言論等による規律付けが行われる可能性を当該委員が予期する点は、同条が拘束力を発揮する要素であることなどが示唆された。また、予算委員会での審査の日割りの決定は、審査の柔軟性を確保しつつ同条の規定を与件とした審査を行うための仕組みである旨指摘した。

《構成》

はじめに

I 議院法第 40 条の概要及び運用実績

II 議院法第 40 条の規範性に関する検討

おわりに

はじめに

大日本帝国憲法（以下「明治憲法」という。）の発布日に公布された「議院法」（明治 22 年法律第 2 号）は、第 40 条に「政府ヨリ豫算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取りタル日ヨリ十五日以内ニ審査

ヲ終リ議院ニ報告スヘシ¹」（制定当時）と規定し、帝国議会における予算案の審査日程の枠組みを形成していた²。同条により、予算委員会³における議論の遅滞の防止及びこれに伴う貴族院の審議時間の確保が期待された一方で、裁判所が法主体の違法を判断し、何らかの罰則を与えるような仕組みを持たない同条については、その逸脱（すなわち、「法定審査期間⁴」の超過）が議会開設当初から懸念されていた⁵。この点、同条の遵守を指摘する資料⁶は確認できるものの、上述した法からの逸脱を議論の上では、同法の施行期間全体を

¹ 本稿において速記録等の帝国議会期の資料を引用する際には、送り仮名や仮名遣いは資料のとおりとし、資料において旧字体（例：豫算）が使われている場合には可能な範囲でこれに合わせることにした。

² 衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』（1990）衆議院・参議院 273-287 頁。後述するように、第 40 条については 2 度の改正が行われたが、議院法全体としてはその他議員の歳費に関する改正を含め、計 6 度改正が行われた。

³ 議院法は全院委員会、常任委員会、特別委員会及び継続委員会をそれぞれ規定していたが（第 20 条～第 25 条）、帝国議会において予算委員長は決算委員会、請願委員会及び懲罰委員会等とともに常任委員会として両院に設置されていた。同上 64-68 頁参照。

⁴ 田口（1939）は、委員会審査に関し一定の期限を設けた立法例として議院法第 40 条並びに衆議院規則第 57 条及び貴族院規則第 45 条を指摘した上で、「法律を以て期間を定めたるもの」を「法定審査期間」、「院議を以て期間を定めたるもの」を「議定審査期間」と定義し、両者を峻別した。田口弼一『委員会制度の研究』岩波書店（1939）219 頁。

⁵ 林田亀太郎『議院法講義』日本法律学校（1892）168-171 頁。なお、第 1 回帝国議会において審査期間の延長が決定されたが、当時は期間延長に関する明文の規定はなく（後述するように第六次改正により新設）、著者はこのような事態について「…今若し審査の延期を許さは此の日限を定むる何の益かあらん故に余は本條の全く失敗した〇と云はんとするなり…」（169 頁）と評している。引用中「〇」と表記しているのは、筆者が判別できなかった文字である。

⁶ 田口・前掲注 4 220-226 頁

通じた包括的な検討が求められよう。また、拙稿⁷では議会の内部法により予算案等の審査過程を規律することの意義を論じたが、具体的な審査日数を規律する規定のない現行憲法下の国会法及び議院規則⁸の実情に鑑みれば、同条の遵守実態を調査し、法的制裁が期待できない議会の内部法が遵守されることの法的意味やその構造を検討する意義は大きい⁹。

そこで本稿では、議院法第40条の概要を整理した上で同条の運用実績を調査し、同条の遵守実態に関する検討を行うこととする¹⁰。

I 議院法第40条の概要及び運用実績

1 法の変遷

帝国議会期における予算案審査の流れは、衆議院の総予算案の審査を例にとると、予算案は同院に提出された後本会議における委員付託の手続を経ることなく予算委員に付託さ

れ、同委員がこれを審査した後本会議に上程され、議決されるというものであった¹¹。したがって、本会議で読会¹²が開かれる前に予算委員会において審査されていたわけであるが、そこではおおむね総会での質疑、分科¹³での質疑（その後結果を総会にて報告）、総会での討議決定という流れであった¹⁴。本稿で取り上げる議院法第40条は上記のごとき審査過程のうち予算委員会の審査を時間的に規律付けようとするものであると言える。同条の遵守実態を法的に捉えるに当たり、本節では、同条の変遷及び解釈問題を整理した上でその運用実績の検討を行う。

図表1は同条の変遷についてまとめたものである。議院法第40条は、帝国議会期において明治39年及び昭和2年の2度改正されていた¹⁵。

⁷ 議会の内部法によって予算案等の審査過程を規律することに関する検討は、筆者が2020年度に東京大学公共政策大学院に派遣された際に執筆した研究論文の内容にも関連するものである。拙稿では、ニュージーランドの財政責任法及び関連議事規則に代表される、政府に財政目標の設定を義務付け（法的に債務残高等に関する具体的な数値目標は設定しない）、議会に対して定期的に報告させるような法的枠組みを財政責任モデルと定義した上で同モデルの我が国における運用の可能性に関する検討を行った。その中で、国会法及び議院規則等に財政目標に関する報告書の審査過程を具体的に規律する規定を設けることの意義を論じた。東京大学公共政策大学院ホームページ<<https://www.pp.u-tokyo.ac.jp/wp-content/uploads/2016/02/c71d33a835b45004646a3b84cf19aeeb.pdf>>

⁸ 本稿においては帝国議会期の議院規則には「旧」と付すことで、現行憲法下の議院規則と峻別することとする。

⁹ 現行憲法下の予算案の審査日数を規律する法規については、いわゆる予算の自然成立に関する憲法第60条第2項を指摘できるが、これは議院法40条とは異なり憲法の形式によるものであり、かつ一院の議決のみによってこれを改めることができないものである点が指摘できる。なお、議院法が規定する帝国議会の審議の仕組みは読会制によるものであり、現行憲法下とは大きく異なるものである。村瀬信一『帝国議会（戦前民主主義）の五七年』（2015）46-48頁参照。

¹⁰ なお、明治憲法下の予算制度をめぐっては、予算に対する議会の「協賛」（明治憲法第64条）や議会の予算修正権等に関する様々な論点があるが、議院法第40条の運用実態を中心に検討する本稿においては特段の議論は行わない。櫻井敬子『財政の法学的研究』有斐閣（2001）130-156頁参照。

¹¹ 衆議院・参議院・前掲注2 71-72頁参照。付言すれば、予算は衆議院先議であり（明治憲法第65条）、総予算については前年の帝国議会の始めに提出すべきものとされていたが（「會計法」（明治22年法律第4号）第7条1項）、実際には年末の議会開会後休会となることが多く、翌年1月の休会明けにこれを提出するのが例であった。

¹² 帝国議会の法案審査においては読会制が採用されていた。当該制度は概して言えば、まず第一読会において法案の趣旨の弁明と質疑応答が行われた後法案は委員会に付託され、その審査の終了後に第一読会を継続して大体につき討論が行われ、次いで第二読会において逐条審査がなされ（これはあくまで原則である）、第三読会において法案全体の可否を決するというのが大まかな流れであった。この点、予算案の審査の流れは、上述したような法案の審査過程とは異なるものであると言える。衆議院・参議院・前掲注2 70-71頁参照。

¹³ 旧衆議院規則（明治23年12月1日議決）第62条第1項は「豫算委員決算委員及請願委員ハ其ノ事務ヲ捷速ナラシムル爲ニ分テ數科ト爲スコトヲ得此ノ場合ニ於テハ各科ニ主査ヲ互選スヘシ」（第10次改正以降）と規定し、これに基づき予算委員会においては分科が設けられるのが例であった。衆議院事務局『衆議院委員会先例彙纂 昭和十七年十二月改訂』（1942）24-25頁。帝国議会期においては衆議院の先例を事務局がまとめたものとして先例彙纂（委員会であれば委員会先例彙纂）、貴族院の先例をまとめたものとして先例録（委員会であれば委員会先例録）が刊行されており、上記委員会先例彙纂は帝国議会期に編纂された最後の衆議院委員会先例彙纂である。なお、旧貴族院規則にも同様の規定があった。

¹⁴ 田口・前掲注4 436頁

¹⁵ なお、第70回議会において法定審査期間を21日間から25日間に改める旨の改正案が政府から提出されたが、衆議院の解散等の事情により同法案は成立しなかった。田口・前掲注4 222頁。

(図表 1) 議院法第 40 条の変遷

<p>【制定当初（明治 22 年 2 月 11 日公布）】</p> <p>「政府ヨリ豫算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ十五日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ」</p> <p>【第二次改正（明治 39 年 5 月 8 日公布）】</p> <p>「政府ヨリ豫算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ二十一日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ」</p> <p>【第六次改正（昭和 2 年 5 月 2 日公布）】</p> <p>「政府ヨリ豫算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ二十一日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ</p> <p>豫算案カ貴族院ニ移サレタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ二十一日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ</p> <p>各議院ハ已ムコトヲ得サル事由アルトキハ議決ヲ以テ審査期間ヲ延長スルコトヲ得但シ其ノ期間ハ通シテ五日ヲ超ユルコトヲ得ス」</p>

(出所) 衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』を参考に筆者が作成

(1) 制定当初

本稿の冒頭で述べたように、制定当初、法定審査期間は 15 日間であり、衆議院のみを対象としたものであった。また、現行の国会法は議員提出法案として審議されたのに対して、議院法は枢密院会議によりその草案が審議され、貴族院及び衆議院の開設より前に制定さ

れたものである¹⁶。なお、草案の作成段階においては、同条が定める法定審査期間は 30 日間とされており、当該期間は議院法として制定されるに至る過程で 15 日間に改められた¹⁷。

一方で、同時期の貴族院は豫算案議定細則（明治 24 年 2 月 27 日議決）第 2 条（「議院ハ豫算案審査報告ノ期限ヲ定メ豫算案ヲ豫算委員ニ付託スヘシ」）に基づき予算案の審査報告の期限が設定されていた。言わば、内部規則に基づき、アドホックな「議定審査期間」が定められていた¹⁸。

(2) 議院法第二次改正

第二次改正は端的に審査日数を 15 日間から 21 日間に改める旨の内容であった。その改正理由に関して、改正案（「議院法中改正法律案（藤金作君外一名提出）」）の提出者藤金作君は予算の規模の膨張を指摘した上で、21 日間という日数の根拠につき当時の貴族院側の審査実績との均衡を意図したものである旨説明した¹⁹。

(3) 議院法第六次改正

第六次改正では、従来衆議院に対してのみ設定されていた審査日数に関する規定を貴族院にも拡大し（同じく「二十一日」）、「已ムコトヲ得サル事由アルトキ」は、各議院は 5 日間を上限として審査期間の延長を行うことが

¹⁶ 衆議院・参議院・前掲注 2 273-278, 376-378 頁参照。

¹⁷ 議院法案の審議は帝国議会開設前の明治 21 年の 9 月中旬より枢密院において行われ、当初第 40 条は「政府ヨリ豫算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ三十日以内ニ其ノ調査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ」という内容であった。衆議院事務局『枢密院會議筆記 議院法』（1977）1-15 頁参照。この点、大石（1991）によれば明治 22 年 2 月の枢密院の「総委員会」において法定審査日数が 15 日間に改められたことが考えられるが、その理由は不明である。大石眞『日本立法資料全集 3 議院法』（1991）信山社 78-80, 299-300 頁。

¹⁸ この点、当時は議院において議定審査期間を議決してから予算案を委員に付託する例であった。第六次改正以降は衆議院から予算案を受領後直ちに委員に付託することとなった（貴族院事務局『貴族院先例録 自第一回議院会至第六十五回議院会』（1935）220 頁参照）。

¹⁹ 第 22 回帝国議会衆議院議事速記録第 11 号 161-165 頁（明 39. 3. 3）参照。かかる提案理由説明に伴い、藤君は複数年の総予算の規模を比較した表、予算委員会の審査実績をまとめた表、及び貴族院の当時の直近数年の審査日数をまとめた表等を速記録の末尾に掲載することとする旨の発言をしていた点は指摘しておきたい。

できる旨改められた²⁰。同改正は第 52 回議会において議員提出法案の形で実現したものであるが、提出当初は貴族院の審査日数に関する新項の制定のみを改正内容としており（なお、第 50 回及び第 51 回議会においても政府提出の形で同様の法案がそれぞれ提出されたがいずれも不成立に終わった。）、審査期間の延長に関する規定は貴族院の修正により加えられたものであった²¹。

議院法第 40 条は、当初貴族院の審議時間の確保を目的の一つとして制定されたものである点は先に触れたが、帝国議会の発展とともに同条に期待される役割が変化したことが伺える。

2 解釈問題

議院法第 40 条の運用実績を調査する上では、法定審査期間の起算点について整理する必要がある。この点、先例彙纂²²等の資料によれば同条の始期等には解釈上の変遷があったことが確認できる。ここで、同条の解釈問題について整理する。なお、以下では衆議院における解釈問題を中心に扱うが、田口（1939）によれば、貴族院の予算案審査に関する法定審査期間の設定以降、貴族院の当該期間の計算方法は衆議院の先例と同様のものであった²³。

(1) 始期

始期、すなわち「其ノ院ニ於テ受取りタル日」の解釈は、衆議院事務局が編纂した先例彙纂を参照すると図表 2 とおり時期によって様々であった。

（図表 2）始期の解釈に関する先例

【衆議院先例彙纂（委員会）部下巻 明治 41 年 11 月 編纂】

103 豫算案ノ審査期間ハ議長報道ノ日より起算スルヲ例トスルモ止ヲ得サルトキハ委員ノ選定、委員長理事ノ互選、分科ノ設定若クハ政府ヨリ修正案ノ提出アリタル日より起算シヌハ停会ノ日数ヲ控除シテ算定スルコトヲ得

【衆議院委員会先例彙纂 昭和 4 年 1 月改訂】

111 豫算案ノ審査期間ハ提出ノ報道アリタル日より之ヲ起算ス

「…「其ノ院ニ於テ受取りタル日」トハ従来議長ヨリ豫算案提出アリタルコトヲ議院ニ報道セシトシ審査期間ヲ起算スルヲ例トセリ而シテ第二十二回議會迄ニ於テハ政府ヨリ予算案ノ提出現今ノ如ク一定セサリシ為起算日モ亦區々ニ互リシコトアルモ多クハ提出ノ報道アリタル日ヲ以テ起算セリ明治三十年五月議院法改正セラレ審査期間「十五日」ヲ「二十一日」ニ改メ第二十三回議會ヨリハ政府ニ於テモ總豫算案ハ毎会期年末年始休會明ノ第一議院會議日ニ之ヲ提出シ議長ハ直ニ之ヲ議院ニ報道シ且當日ノ衆議院公報ニ掲載スルヲ例トスルヲ以テ審査期間ハ提出ノ報道アリタル日より起算スルコトナレリ」

【衆議院委員会先例彙纂 昭和 17 年 12 月改訂】

108 豫算案ノ審査期間ハ其ノ提出アリタル日より之ヲ起算ス

「…豫算案ノ提出アリタルトキハ其ノ審査期間内ニ審査ヲ終リ委員長ヨリ書面ヲ以テ議長ニ審査ノ結果ヲ報告スヘキモノトス而シテ其ノ審査期間ハ本豫算案タルト追加豫算案タルトヲ問ハス提出アリタル日より之ヲ起算ス」

（出所）表中の各衆議院委員会先例彙纂を基に筆者が作成

²⁰ これに伴い、予算案議定細則第 2 条は削除された。

²¹ 衆議院・参議院・前掲注 2 93-94 頁

²² 先例彙纂については脚注 13 で指摘したところであるが、同書は帝国議会会期を通じて度々改訂されており、この点一定の範囲において先例の変遷を年代順に追うことが可能である。

²³ 「貴族院に於ては昭和二年、法律第五十三號を以て現行議院法第四十條が改正せらるる迄は豫算案の審査は勿論總ての委員会の審査に付き、法定期間を存せなかつたが、審査期間制定後に於ては期間計算方法は總て衆議院の先例を参考として之に倣つて居る。」田口・前掲注 4 226 頁。

先例によれば、第 22 回議会までは、議長からの「提出ノ報道アリタル日」（すなわち、本会議における予算案提出の報告日）を始期として取り扱った事例が多く見られるものの、始期の定義はその他委員の選定や委員長理事の互選等を含む柔軟性に富むものであったが、第 23 回議会（明治 40 年度総予算の審査）以降は予算案提出日又は議長報道日が「其ノ院ニ於テ受取りタル日」であるとの先例が定着した。なお、後述するように第 23 回議会以降は予算案提出日と議長報道日は数例を除き同日である。この点、運用実績の調査においては便宜上予算案提出日と議長報道日のいずれを起算点と取り扱っても問題がないが、本稿では田口（1939）の議論を参考にし、原則として予算案提出日を始期と定義することとする²⁴。なお、先例によれば、予算案が撤回の上再度提出された場合には予算案の審査期間は更新する（新たに予算案が提出された日が新たな始期となる）取扱いとなっていた²⁵。

また、始期に関しては、これを法定審査期間の初日に含めるか否か（言わば、当日起算及び翌日起算のいずれとするか）が問題であり、この点当日起算との規定がある国会法（第 133 条）とは異なり議院法には明文の規定はないが、田口（1939）によれば当日起算として取り扱われており、本稿もこれに倣うこととする²⁶。

(2) 終期

終期、すなわち「審査ヲ終リ議院ニ報告」する日の定義を正面から論じた先例は確認できないが、議会初期の衆議院先例彙纂には、第 10 回議会においては本会議での予算案審査の結果の委員長報告が諸事情により法定審査期間内に行われず（当時は期間内にこれを行うことが「恒例」とされていた）、単に審査の報告書を議長に提出するに止めることが許可された旨記載されている²⁷。思うに、「恒例」であることによりそれが「審査ヲ終リ議院ニ報告」の要件を満たす必要条件であることが論理必然的に導かれるわけではなく、当該事例はむしろ議長への審査報告書の提出によって終期が到来するという取扱いが許容されていたことを示すものである²⁸。その他の資料からも、委員会報告書の提出をもって「議院ニ報告」が充足されたとの取扱いであったことが伺える²⁹。この点、後述する調査に際しては同報告書の提出日を終期と定義することとする。

3 運用実績の調査

(1) 調査方針

前述した議院法第 40 条に関する整理を基に、同条の運用実績に関する調査を行う。図表 3 が具体的な検討事項である。なお、終期については一部委員会報告書の提出日を確認

²⁴ 田口（1939）は、「第二十三回議会以降は、衆議院の解釋は一定して報道の日と謂ふも、此の日は即ち豫算案提出の日であり、衆議院に於ける受理手續の完了の日である。」と論じている。田口・前掲注 4 225 頁。

²⁵ 衆議院事務局・前掲注 13 76-77 頁。第 10 回、第 16 回、第 30 回、第 51 回、第 70 回議事を事例として図表 4 に掲載。

²⁶ 田口・前掲注 4 225-226 頁。なお、「…民法の期間計算方法と異なるは、現行議院法が民法制定以前より施行せられ來れる關係上、已むを得ざることである。」との言及がある（同 225 頁）。

²⁷ 「豫算委員ハ期限内ニ議場ニ於テ其ノ結果ヲ報告スルヲ恒例トナシタルモ第十回議會ニ於テハ時恰モ休會ノ決議アリタル場合ニ際セルヲ以テ議長鳩山和夫君ハ期限内ニ於テハ委員ヨリ單ニ報告書ヲ議長ニ提出スルニ止メ議場ニ於ケル報告ハ更ニ開議ノ日即チ審査期限後ニ於テスルコトヲ議院ニ諮ヒシニ院議之ヲ認容セリ」（衆議院事務局『衆議院先例彙纂 自第一回議會至第十三回議會』（1928）63-64 頁）

²⁸ なお、議院法第 24 条は「各委員長ハ委員會ノ經過及結果ヲ議院ニ報告スヘシ」、旧衆議院規則第 56 条は「委員會ノ審査終ルトキハ報告書ヲ作り委員長ヨリ議長ニ提出スヘシ」とそれぞれ規定しているところ、原田（2011）は前者を「委員長報告」、後者を「委員会報告」と区別している。この点、議長は後者を前提として議事日程を作成し、前者が本会議においてなされる環境が整えられることになる。原田一明『議事解説』信山社（2011）171-172 頁参照。したがって、第 10 回議会の事例は「委員会報告」を必要条件、「委員長報告」を十分条件として整理したものとも考えられる。

²⁹ 田口・前掲注 4 223-224 頁

できない回次があるが、その場合には予算案の総会決定日で代替することとした³⁰。

(図表 3) 調査事項の整理

<ul style="list-style-type: none"> ・調査内容—総予算案につき、貴衆両院の議院法第 40 条の遵守を調査する（貴族院については、第六次改正以前の予算案議定細則第 2 条の運用についても調査） ・調査対象時期—帝国議会期全体（なお、明治憲法第 71 条の規定に基づく前年度予算の施行が行われた場合は調査対象から除くものとする） ・始期（衆議院）—いずれの時期についても原則として予算案提出日（予算案の撤回の場合は再提出日） ・始期（貴族院）—原則として、第六次改正前については議定審査期間の決定日、改正以降については衆議院からの予算案受領日 ・終期—両院ともいずれの時期についても原則として委員会報告書提出日（提出日が確認できる資料がない場合は予算案の総会決定日） <p>※審査日数の算定に際しては当日起算（始期を含める）</p> <p>※停会の日数は算入しないこととした³¹</p>
--

(出所) 解釈問題等の整理を基に筆者が作成

(2) 調査結果

法定審査期間の遵守に関する調査結果は、図表 4 にまとめたとおりである。上述した始期及び終期の定義に基づけば、第二次改正以前の数例を除き、議院法第 40 条が規定する法定審査期間は遵守されていたと言える³²。また、第六次改正前の貴族院についても、当時の予算案議定細則第 2 条により議院が自ら定めた議定審査期間が遵守されていた事例が多く、当初期間を超過するおそれのある場合はおおむね事前に審査期間の延長の手続が取られていた。この点、衆議院については第 59 回議会及び第 67 回議会、貴族院については第

56 回議会及び第 65 回議会の総予算案審査は法定審査期間を超過する実績となっているが、それぞれ審査期間延長の手続が取られ、延長期間内に議長に対して委員会報告書が提出されていた。このように、総じて言えば議院法第 40 条の規定は遵守されていた。

遵守実態の事実関係を概括的に捉えるのであれば以上のような帰結となる一方で、議院法各改正前後の審査実績を比較すると何点か興味深い示唆を得ることができる。

例えば、第六次改正前後の貴族院での予算案審査実績に着目すると、改正前は当初 21 日間前後の予定であった審査期間が延長の結果 30 日間以上となる例が散見されるが、改正後は法定審査期間である 21 日間に収まっている。この点、議院法第 40 条による具体的な審査期間の設定という法的枠組みの存在意義が示唆されるところである。

また、第二次改正前の衆議院の審査実績の中には当時の法定審査期間を超える審査が行われた例もあるが（なお、調査で用いる始期の定義（＝予算案提出日）は第 23 回議会以降に確立したものである）、筆者が確認した限りではこのような場合に本会議における特段の議論はなかった。一方で、始期を別に定義することで期間内に審査を終えたものと判断できることを論じる資料もある³³。

議院法第 40 条の運用実績の調査に際しては参照資料の限界もあり、また予算案修正や再提出の事情を十分に織り込むことができなかった側面もあるが、これらの点に関しては今後の課題としたい。

³⁰ 少なくとも第 44 回議会以降の衆議院においては総会決定日と委員会報告書の提出日は同日であり、このことから委員会報告書の提出日が判明しない回次について総会決定日を代替の指標として用いることとした。

³¹ 田口・前掲注 4 226-234 頁参照

³² なお、本稿では実際の審査日数が多かった（又は少なかった）理由の検討の包括的な調査は行わないが、第 76 回以降に審査日数が減少した理由として政党の解消と大政翼賛会の成立が挙げられる。衆議院・参議院編『議会制度百年史 帝国議会史 下巻』衆議院・参議院（1990）581-585 頁参照。

³³ 例えば、田口（1939）は第一回議会の総予算案審査に関し、「委員長及理事ノ互選、分科定マリタル日ヨリ起算スレバ十五日ナリ」と述べている。田口・前掲注 4 222-226 頁参照。

(図表4) 帝国議会期における総予算案審査実績の調査

総予算案及び審査回次	会期 ^{注1}	予算案における審査期間 ^{注2}	
		衆議院	貴族院
制定当初 (衆議院：法定審査期間 15 日間、貴族院：予算案議定細則第 2 条により本会議において期限を設定)			
明治 24 年度 (第 1 回)	明 23. 11. 29～ 明 24. 3. 7	18 日間 (明 23. 12. 3～12. 20)	3 日間 (明 24. 3. 3～3. 5) ※予算案受領日は 3. 2 〔議定審査期間：3. 5 の正午まで〕
明治 26 年度 (第 4 回)	明 25. 11. 29～ 明 26. 2. 28	16 日間 (明 25. 11. 29～12. 14)	3 日間 (明 26. 2. 23～2. 25) ※予算案受領日は 2. 23 〔議定審査期間：2. 25 の午後 1 時まで〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 2. 26 午前 10 時まで
明治 28 年度 (第 8 回)	明 27. 12. 24～ 明 28. 3. 23	14 日間 (明 28. 1. 8～1. 21)	13 日間 (明 28. 1. 26～2. 7) ※予算案受領日は 1. 23 〔議定審査期間：2. 9 までの 15 日間〕
明治 29 年度 (第 9 回)	明 28. 12. 28～ 明 29. 3. 28	15 日間 (明 29. 1. 9～1. 23)	11 日間 (明 29. 2. 7～2. 27) ※予算案受領日は 2. 5 ※2. 15～2. 24 の 10 日間停会につき算入せず 〔議定審査期間：2. 21 までの 15 日間〕
明治 30 年度 (第 10 回)	明 29. 12. 25～ 明 30. 3. 24	14 日間 (明 30. 1. 19～2. 1) ※1. 8 予算案提出⇒1. 18 撤回	21 日間 (明 30. 2. 22～3. 14) ※予算案受領日は 2. 18 〔議定審査期間：3. 8 までの 15 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 3. 15 までの 22 日間
明治 32 年度 (第 13 回)	明 31. 12. 3～ 明 32. 3. 9	15 日間 (明 31. 12. 5～12. 19)	32 日間 (明 31. 1. 9～2. 9) ※予算案受領日は 12. 25 〔議定審査期間：1. 31 までの 23 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 2. 10 までの 33 日間
明治 33 年度 (第 14 回)	明 32. 11. 22～ 明 33. 2. 23	15 日間 (明 32. 11. 24～12. 8)	33 日間 (明 32. 12. 16～1. 17) ※予算案受領日は 12. 15 〔議定審査期間：1. 20 までの 36 日間〕
明治 34 年度 (第 15 回)	明 33. 12. 25～ 明 34. 3. 24	15 日間 (明 34. 1. 22～2. 5)	21 日間 (明 34. 2. 13～3. 19) ※予算案受領日は 2. 8 ※2. 27～3. 8 の 10 日間及び 3. 9～3. 13 の 5 日間は停会につき算入せず〔議定審査期間：3. 5 までの 21 日間〕
明治 35 年度 (第 16 回)	明 34. 12. 10～ 明 35. 3. 9	2 日間 (明 34. 12. 26～12. 27) ※12. 10 予算案提出⇒12. 26 撤回	21 日間 (明 35. 1. 16～2. 5) ※予算案受領日は 12. 28 〔議定審査期間：2. 5 までの 21 日間〕
明治 38 年度 (第 21 回)	明 37. 11. 30～ 明 38. 2. 27	17 日間 (明 37. 11. 30～12. 16)	7 日間 (明 37. 12. 20～12. 26) ※予算案受領日は 12. 18 〔議定審査期間：「審査結了次第、議場ニ報告」〕
明治 39 年度 (第 22 回)	明 38. 12. 28～ 明 39. 3. 27	15 日間 (明 39. 1. 25～2. 8)	20 日間 (明 39. 2. 14～3. 5) ※予算案受領日は 2. 10 〔議定審査期間：3. 5 までの 20 日間〕
第二次改正以降 (衆議院：法定審査期間 21 日間、貴族院：予算案議定細則第 2 条により本会議において期限を設定)			
明治 40 年度 (第 23 回)	明 39. 12. 28～ 明 40. 3. 27	18 日間 (明 40. 1. 22～2. 8)	19 日間 (明 40. 2. 14～3. 4) ※予算案受領日は 2. 12 〔議定審査期間：3. 5 までの 20 日間〕
明治 41 年度 (第 24 回)	明 40. 12. 28～ 明 41. 3. 26	20 日間 (明 41. 1. 22～2. 10)	18 日間 (明 41. 2. 15～3. 3) ※予算案受領日は 2. 13 〔議定審査期間：3. 5 までの 20 日間〕
明治 42 年度 (第 25 回)	明 41. 12. 25～ 明 42. 3. 24	21 日間 (明 42. 1. 21～2. 10)	21 日間 (明 42. 2. 17～3. 9) ※予算案受領日は 2. 13 〔議定審査期間：3. 9 までの 21 日間〕
明治 43 年度 (第 26 回)	明 42. 12. 24～ 明 43. 3. 23	21 日間 (明 43. 1. 21～2. 10)	18 日間 (明 43. 2. 16～3. 5) ※予算案受領日は 2. 12 〔議定審査期間：3. 7 までの 20 日間〕
明治 44 年度 (第 27 回)	明 43. 12. 23～ 明 44. 3. 22	21 日間 (明 44. 1. 21～2. 10)	19 日間 (明 44. 2. 17～3. 7) ※予算案受領日は 2. 13 〔議定審査期間：3. 8 までの 20 日間〕
明治 45 年度 (第 28 回)	明 44. 12. 27～ 明 45. 3. 25	21 日間 (明 45. 1. 23～2. 12)	20 日間 (明 45. 2. 15～3. 5) ※予算案受領日は 2. 13 〔議定審査期間：3. 5 までの 20 日間〕
大正 2 年度 (第 30 回)	大元. 12. 27～ 大 2. 3. 26	16 日間 (大 2. 2. 27～3. 14) ※2. 5 予算案提出⇒2. 22 撤回	10 日間 (大 2. 3. 17～3. 26) ※予算案受領日は 3. 15 〔議定審査期間：「審査結了次第、議院ニ報告」〕
大正 5 年度 (第 37 回)	大 4. 12. 1～ 大 5. 2. 28	19 日間 (大 4. 12. 6～4. 12. 24)	44 日間 (大 2. 12. 27～2. 8) ※予算案受領日は 12. 25 〔議定審査期間：2. 5 までの 41 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 2. 8 までの 44 日間
大正 7 年度 (第 40 回)	大 6. 12. 27～ 大 7. 3. 26	20 日間 (大 7. 1. 21～2. 19)	23 日間 (大 7. 2. 13～3. 7) ※予算案受領日は 2. 12 〔議定審査期間：3. 5 までの 21 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 3. 8 までの 24 日間
大正 8 年度 (第 41 回)	大 7. 12. 27～ 大 8. 3. 26	21 日間 (大 8. 1. 21～2. 10)	21 日間 (大 8. 2. 14～3. 6) ※予算案受領日は 2. 13 〔議定審査期間：3. 6 までの 21 日間〕

大正 10 年度 (第 44 回)	大 9. 12. 27～ 大 10. 3. 26	20 日間 (大 10. 1. 22～2. 10)	31 日間 (大 10. 2. 15～3. 17) ※予算案受領日は 2. 12 〔議定審査期間：3. 7 までの 21 日間〕⇒当初決定から 延長があり、最終的に 3. 17 までの 31 日間
大正 11 年度 (第 45 回)	大 10. 12. 26～ 大 11. 3. 25	21 日間 (大 11. 1. 21～2. 10)	33 日間 (大 11. 2. 18～3. 22) ※予算案受領日は 2. 14 〔議定審査期間：3. 10 までの 21 日間〕⇒当初決定から 延長があり、最終的に 3. 22 までの 33 日間
大正 12 年度 (第 46 回)	大 11. 12. 27～ 大 12. 3. 26	21 日間 (大 12. 1. 23～2. 12)	28 日間 (大 12. 2. 17～3. 16) ※予算案受領日は 2. 15 〔議定審査期間：3. 9 までの 21 日間〕⇒当初決定から 延長があり、最終的に 3. 16 までの 28 日間
大正 14 年度 (第 50 回)	大 13. 12. 26～ 大 14. 3. 30	20 日間 (大 14. 1. 22～2. 10)	33 日間 (大 14. 2. 19～3. 23) ※予算案受領日は 2. 14 〔議定審査期間：3. 11 までの 21 日間〕⇒当初決定から 延長があり、最終的に 3. 23 までの 33 日間
大正 15 年度 (第 51 回)	大 14. 12. 26～ 大 15. 3. 25	21 日間 (大 15. 2. 1～2. 21) ※1. 21 予算案提出⇒2. 1 撤回	21 日間 (大 15. 3. 3～3. 23) ※予算案受領日は 2. 24 〔議定審査期間：3. 23 までの 21 日間〕
昭和 2 年度 (第 52 回)	昭元. 12. 26～ 昭 2. 3. 25	16 日間 (昭 2. 1. 18～2. 5) ※1. 20～1. 22 の 3 日間停会 につき算入せず	37 日間 (実質) ※予算案受領日は 2. 10 〔議定審査期間：2. 15 の本会議で 3. 7 までの 21 日間 と決定〕⇒3. 7 に期限内に審査終了せずとの報告書提出。 3. 9 の本会議で 3. 18 までの 10 日以内に結果を議長 に報告する旨の動議可決。3. 18 の本会議で当該期限 を 5 日間延長する旨の動議可決。3. 23 に報告書提出。
第六次改正以降 (貴衆両院：法定審査期間 21 日間、「已ムコトヲ得サル事由アルトキ」は 5 日間まで期間の延長が可能)			
昭和 4 年度 (第 56 回)	昭 3. 12. 26～ 昭 4. 3. 25	19 日間 (昭 4. 1. 22～2. 9)	24 日間 (昭 4. 2. 12～3. 7) ※ 3 日間審査期間を延長
昭和 6 年度 (第 59 回)	昭 5. 12. 26～ 昭 6. 3. 27	26 日間 (昭 6. 1. 22～2. 16) ※ 5 日間審査期間を延長	21 日間 (昭 6. 2. 18～3. 10)
昭和 8 年度 (第 64 回)	昭 7. 12. 26～ 昭 8. 3. 25	21 日間 (昭 8. 1. 21～2. 10)	21 日間 (昭 8. 2. 14～3. 6)
昭和 9 年度 (第 65 回)	昭 8. 12. 26～ 昭 9. 3. 25	21 日間 (昭 9. 1. 23～2. 12)	25 日間 (昭 9. 2. 13～3. 9) ※ 5 日間審査期間を延長
昭和 10 年度 (第 67 回)	昭 9. 12. 26～ 昭 10. 3. 25	23 日間 (昭 10. 1. 22～2. 13) ※ 2 日間審査期間を延長	19 日間 (昭 10. 2. 14～3. 4)
昭和 12 年度 (第 70 回)	昭 11. 12. 26～ 昭 12. 3. 31 解	20 日間 (昭 12. 2. 15～3. 6) ※1. 21 予算案提出⇒2. 3 撤回	20 日間 (昭 12. 3. 8～3. 27)
昭和 13 年度 (第 73 回)	昭 12. 12. 26～ 昭 13. 3. 26	20 日間 (昭 13. 1. 22～2. 10)	21 日間 (昭 13. 2. 12～3. 4)
昭和 14 年度 (第 74 回)	昭 13. 12. 26～ 昭 14. 3. 25	21 日間 (昭 14. 1. 21～2. 10)	20 日間 (昭 14. 2. 13～3. 4)
昭和 15 年度 (第 75 回)	昭 14. 12. 26～ 昭 15. 3. 26	21 日間 (昭 15. 2. 1～2. 21)	20 日間 (昭 15. 2. 22～3. 12)
昭和 16 年度 (第 76 回)	昭 15. 12. 26～ 昭 16. 3. 25	12 日間 (昭 16. 1. 21～2. 1)	13 日間 (昭 16. 2. 2～2. 14)
昭和 17 年度 (第 79 回)	昭 16. 12. 26～ 昭 17. 3. 25	13 日間 (昭 17. 1. 21～2. 2)	9 日間 (昭 17. 2. 3～2. 9)
昭和 18 年度 (第 81 回)	昭 17. 12. 26～ 昭 18. 3. 25	16 日間 (昭 18. 1. 28～2. 12)	15 日間 (昭 18. 2. 13～2. 27)
昭和 19 年度 (第 84 回)	昭 18. 12. 26～ 昭 19. 3. 24	8 日間 (昭 19. 1. 21～1. 28)	9 日間 (昭 19. 1. 29～2. 6)
昭和 20 年度 (第 86 回)	昭 19. 12. 26～ 昭 20. 3. 25	10 日間 (昭 20. 1. 21～1. 30)	9 日間 (昭 20. 1. 30～2. 7)
昭和 22 年度 (第 92 回)	昭 21. 12. 28～ 昭 22. 3. 31 解	15 日間 (昭 22. 3. 1～3. 15)	9 日間 (昭 22. 3. 17～3. 25)

(注 1) 通常会は 90 日間であったが、複数の回次において勅令により会期の延長がなされた(明治憲法第 42 条)。なお、会期の終了日が解散日である場合には「解」と記載。

(注 2) 審査期間の始期及び終期の定義は図表 3 を参照。なお、衆議院については第 16 回、第 23 回～第 41 回議会、貴族院については第 9 回、第 10 回、第 14 回議会においてそれぞれ委員会報告書の提出日を確認できなかったため、速記録から予算総会決定日を確認し、これで代替した。

(出所) 貴族院及び衆議院の速記録を中心に、議会制度百年史資料編、田口弼一『委員会制度の研究』等を基に筆者が作成

II 議院法第 40 条の規範性に関する検討

1 規範性に関する法学的検討

前節では議院法第 40 条の変遷及び解釈を整理した上で同条の遵守実態を調査し、同条はおおむね遵守されていたものと結論付けたが、当該結果は何を意味するのであろうか。同条の運用という営為をより立体的に捉えるため、本節では同条の運用実態に関する法学的観点から検討を行い、同条の遵守を促す予算委員会内部の取組を議論する。

(1) 先行研究から得られる示唆

議院法第 40 条が裁判規範としては機能しない点は本稿の冒頭で述べたところであるが、そうであるならば、同条はいかなる規範性(多義的な用語であるところ、本稿では守られるべきルールとしての性質ないし様態と定義することとする。)を有し、予算案の審査日数の実態に対しどのような意味を持つものであろうか³⁴。この点、林田(1892)は議院法が行政府対立法府間、及び両院間の規約としての性質を有する点を指摘した上で、当該規約に違反した場合には間接的制裁たる「輿論」が役割を持つ旨論じている³⁵。かかる議論によれば、例えば衆議院(正確には、その内部組織たる予算委員会の委員)による法定審査期間の超過に対して、貴族院がその不当性(法の不遵守)を世に訴えるということが考えられる。

このような間接的な制裁の仕組みは、予算案の審査過程に関し利害関係を有する主体が

同条の存在及びその運用の当為を根拠として、言説により他の主体による審査日数に関する意思決定を規律付けようとする(他の主体は「輿論」の存在を与件として行動することが期待される。)営為であり、その意味においては同条が有する規範性の一側面を示すものである。

かかる規範性をより立体的に捉えるため、ここで財政制度及び財政法(議会法とともに内部法的要素を持つという意味で共通点がある。)に関連する先行研究³⁶を議院法第 40 条に関する議論に応用する。例えば、藤谷(2011)は赤字公債を発行しない旨規定する財政法第 4 条とは異なる現状(特例公債発行の常態化)が財政決定者(内閣及び国会)の選択の結果として見られるところ、このように財政規律が法の規定に依存せずとも均衡状態として成立することを「制度」として捉えた上で、法が役割を果たすのは「均衡としての制度」が変化する場面において法的問題に関する言明(同条であれば健全財政主義)に強い規範的意味が与えられ、これに財政決定者が影響を受けるといった場合においてである旨論じている³⁷。

思うに、上記議論は部分的にはあるものの本稿における議院法第 40 条の規範性の議論に応用可能である。例えば、前節での調査結果は「外形的には」同条の遵守を意味するものであると言えるが、このような実績は同条の存在によらず、予算案審査に関わる主体(衆議院及びその予算委員並びに貴族院等)

³⁴ なお、現行の国会法に関する議論ではあるが、議会の内部法の性質をめぐって森本(2008)は国会法規範の行為規範性、柔軟性、司法審査の排除等の性格を指摘しており、帝国議会期の議院法の特質を議論する上でも参考になるものである。森本昭夫「(北大立法過程研究会報告)国会法規範の特性」『北大法学論集 59 巻第 2 号』北海道大学大学院法学研究科(2008) 453-471 頁参照。

³⁵ 林田・前掲注 5 170-171 頁参照。

³⁶ 藤谷(2011)は、財政規律等に関する法(「財政法」(昭和 22 年法律第 34 号)第 4 条等)を法律学の立場から経済学との学問的対話を踏まえて検討し、財政制度の中での法の役割(法律学の役割)を論じている(藤谷武史「財政制度をめぐる法律学と経済学の交錯—法律学の立場から」『フィナンシャル・レビュー平成 23 年第 2 号 通巻第 103 号』財務省財務総合政策研究所(2011.1) 3-24 頁)。

³⁷ 同上 13-21 頁参照。

の間での合意の帰結（ある種の「均衡としての制度」）として捉えることも可能である。一方で、予算案審査のニーズの変化（より多くの時間の必要性など）により審査日数上の合意にも変化が生じる場面において成文法である「法定の」審査日数の意味合いが強く認識され、これを根拠とする言説が上記主体に影響を及ぼす（場合によっては、前節で確認したような法改正に至る。）ということが考えられる。このような場面においては議院法第40条があるべき審査日数の基準としての役割を果たすということが想起される。

以上、先行研究をもとに同条の規範性を議論した。総じて言えば、同条を守るべき法規たらしめるのは同条を取り巻く（予算案審査に関わる）主体間の相互関係（言論による互いの規律付け）である。この場合、主体間の合意が重視される中で、当該合意の不遵守や合意の変化といった場面において同条の存在が役割を果たすこととなる。以下、同条の法構造及び解釈論の観点から、上述した主体間の相互関係について検討を深めることとする。

(2) 法構造と規範性

上記検討を踏まえれば、議院法第40条に関わる主体が互いの遵守実態を監視する法構造の存在（すなわち、不遵守に対する議論が生じやすい環境を法が事前に予定しているのかという点）は、同条の規範性を議論する上で重要な要素である。

思うに、議院法第40条の直接の名宛人が議院ではなく予算委員である点は同条の法的言論空間の可能性を広げるものである。予算委員は議院に対して「自分たちが同条を遵守している」旨の説明を行う責任を潜在的に課されており、これに対する議院内部の対応が期

待されるからである。仮に衆議院が議院法第40条第1項の名宛人であり、ある法定審査期間以内に貴族院に対して送付しなければならないとするのであれば、衆議院＝予算委員間の対立構造が失われることになる。林田(1892)は同法の趣旨を貫徹するのであれば、予算案の提出から衆議院での議決までの日数を規定すべき旨述べているが³⁸、上述した点に鑑みれば、むしろ議院と一委員会を峻別している点が同条の規範性を堅固なものとする上で重要であると言えるのではないだろうか。

(3) 法解釈論と規範性

上述した法構造においては、法解釈論上の対立の存在が想起される場所である。前節では始期に関する先例の変遷を紹介したが、この点、当該先例が確立する過程でどのような論争が生じたか確認することができないものの、例えば予算案審査を充実させたい予算委員とこれを規律付けたい議院（本会議）の間の利害関係の存在が考えられる。また、実際にも例えば停会等の事由による法定審査期間起算上の問題について、衆議院と政府とで本会議において議論が行われたこともあった³⁹。

この点、思うにこのようなルールの意味内容をめぐる主体間の解釈論上の論争は、ルールをよりどころとして互いを規律付けようとする営為として捉えることができる。したがって、ルールをめぐる法解釈が行われる言論空間を論じることは、法律論の立場から規範性に関する議論を整理するものとして一定の意義を持つ。

このような観点からすれば、先に指摘した先行研究における法律論についても議院法の議論に当てはめて考えることは重要である。すなわち、藤谷(2011)は財政法の対象領域

³⁸ 林田・前掲注5 169頁

³⁹ 田口・前掲注4 226-234頁

の特徴を整理した上で、「異なる利害を有する複数の主体が存在し、意見の一致を見ない場合において、…紛争解決手段として、『何が〈法〉か』に関する議論が意味を持つ」という点を指摘し、そのような議論が「…現実の財政運営…においても『一定の』説得力が認められる、という形で機能するとすれば、そのような議論を提供する法律学の役割も観念しうる」と論じている⁴⁰。この点、議院法も裁判規範が機能しない内部法であるところ、先に述べたように衆議院と貴族院、衆議院と政府、及び衆議院と予算委員等がそれぞれ固有の利害関係を持つものとして観念される場所であり、このような主体間による法の当為に関する言説が現実の議会運営（予算案審査過程）に対して一定の影響を及ぼすといった法律論上の議論の枠組みの存在が想起される場所である。本稿では予算委員等の具体的な立論にまで踏み込まないが、上記検討は、議院法第 40 条の規範性を法律論的立場から論じる可能性を示すものである。

2 審査の日割りの実績に関する検討

(1) 日割りの策定

本節前半の議論を踏まえれば、議院法第 40 条の遵守実態を立体的に捉えるためには同条に関わる主体間の相互関係を具体的に描写することが重要である。本稿では紙幅の関係上これを包括的に行うことまではできないが、予算委員会の現場での審査日数上の需要の変化と法の役割を具体的に観察し、議院（本会議）との関係性を垣間見る例として審査の日

割りの決定に関する先例とその実態をここで指摘したい。

議院法第 40 条は言わば予算案の審査日数の大枠を規律する法であり、予算委員による当該日数内の具体的な審査の日割りについては何ら規定していない。一方で、衆議院の予算委員会においては、審査の日割りを事前に決定する先例が確立していた⁴¹。すなわち、昭和 17 年 12 月に改訂された衆議院先例彙纂によれば、第 41 回議会以降、予算案の委員会審査に当たっては審査当初の総会において審査の日割りを策定することで審査方針の詳細（総会及び分科会に何日充て、それぞれの決定（議決）がいつ行われるのか）が決定されていた⁴²。図表 5 は、第 44 回国会の日割決定を例示したものである。なお、表中の例は予算委員から日割りの提案があったものを委員長が諮るという形式となっているが、例によっては予算委員長からの提案である場合、総会では議決せずに理事間での協議決定内容等を報告するにとどまる場合等が確認できる。

日割りの策定は、議院法第 40 条とは異なりその場限りのアドホックなルールであると言えるが、これは法定審査期間を与件とした上で予算委員が可能な限り審議の充実を図ろうとする営為であると言えよう。

⁴⁰ 藤谷・前掲注 36 8-10 頁

⁴¹ 衆議院事務局・前掲注 13 43 頁。なお、本稿では紙幅の関係上衆議院に焦点を当てて議論するが、貴族院についても同様の取組が行われていたことが速記録等から読み取れる。当時の貴族院の先例が記載されている委員会先例録には、予算委員会の分科の審査期限を総会で議決する例である点等が述べられているものの、総会での質疑や予算案の総会決定等に関する先例は見当たらない（貴族院事務局『貴族院委員会先例録 自第一回議会至第七十四回議会』53-54 頁参照）。一方で、例えば昭和 8 年度総予算案が審査された第 64 回議会の貴族院予算委員会（昭和 8 年 2 月 15 日）において、柳沢予算委員長は「…先づ本月一杯ヲ總會ニ費シ、来月ノ一日ヨリ四日ヲ分科會ニ費シ、後ノ二日間ヲ再び總會ニ費シタイト考ヘテ居リマス…」と発言しており、予算案審査の全体像に関する事前の意思決定が行われていたものと考えられる。

⁴² 衆議院事務局・前掲注 13 43 頁

(図表5) 予算委員会における日割りの策定例

第44回帝国議会 衆議院予算委員会第1回(大正10年1月26日)の速記録の内容を一部抜粋

○委員長(武藤金吉君)
…次ハ豫算審査ノ期間、日割ニ就キマシテ御諮リヲ申上ゲマス

○牧山耕藏君
豫算審査ノ日割ニ就キマシテハ、先刻理事ノ間ニ協議ヲ致シマシテ、…日割ヲ作ツタノデアリマス、議院法四十條ノ規定ニ依リマスル豫算審査ノ期間ハ二十一日デアリマスルガ、丁度二月ノ十一日ヲ以テ其期間ニ達スルノデアリマス、併シ二月十一日ハ紀元節デアリマスルガ故ニ、此日ハ休會ヲ致スノデアリマスルカラ、十日迄ニ決定ヲシナケレバナラスノデアリマス、ソレニ依ッテ總會ノ質問並ニ分科ノ質問及其決定等ノ日割ヲ作ッテ見マスト云フト、今二十六日、二十七日、二十八日、二十九日一三十日ハ、日曜日デアリマスルカラ休ミマシテ、三十一日、二月一日ノ此六日間ヲ以テ豫算總會ノ質問日ト致シマス、二月二日ヨリ分科ニ移リマシテ、二日、三日、四日、五日一六日ハ日曜日デアリマスルカラ休ミマシテ、七日ノ此五日間ヲ分科ノ質問日ト致シマス、八日ハ火曜日デアリマシテ、本會議ノ日デアリマスケレドモ、多分ハ先例ニ依リマシテ、此日ハ本會議ヲ休ンデ、各黨ニ於テ黨議ガ決定サルハ事ト相成ラウト思ヒマス、而シテ九日ニ分科會ヲ決定致シマシテ、翌十日ノ木曜日ニ豫算總會ヲ決定致シマス、サウシマスレバ丁度二十日目ニ委員長ヨリ議長ノ方ヘ報告サレルコトニ相成ルノデアリマス、是順序デ参リマスレバ、十二日ノ本會議ニ上程スルコトガ出来ラダラウト思フ、大體此順序ヲ以テ進行サレンコトヲ希望致シマス

○委員長(武藤金吉君)
御異議ハアリマセヌカ
〔「異議ナシ異議ナシ」ト呼フ者アリ〕

○委員長(武藤金吉君)
御異議ハナイト認メマス、左様ニ決定ヲ致シマス、…(以下略)

※下線については筆者が追記
(出所) 会議録を基に筆者が作成

(2) 日割りの実績

審査の日割りの運用に関する調査結果は、図表6にまとめたとおりである。この点、日割りの運用に関しては、当初決定の日割りどおりの審査経過となった事例は少なく(第44回帝国議会(大正10年度総予算案審査)など)、總會の質疑日が当初案よりも増え、これに帳尻を合わせる形で分科会の質疑日が削られる、又は別日であった分科決定と總會決定が同日に変更されることが多々あった。一方で、このような結果は予算案審査上の質疑に関する需要への対応に試行錯誤しつつも、予算委員会内部の調整によって法定審査期間自体は死守しようとする意志の表れであるとも理解できよう⁴³。また、日割りの変更はおおむね予算總會で決定ないし報告されており、審査プロセスの正当化が図られていたと言える。予算總會初日において審査の日割りを決定するという先例の確立は、法的に与えられた日数を最大限活用するための技術であるだけでなく、審査上の柔軟性の確保と法定審査期間へのコミットメントを両立するための装置であるとも言えるのではないだろうか。

⁴³ 会議録を参照すると、日割りの再設定(總會質疑日数の延長とこれに伴う分科質疑日数の短縮)が行われる過程では、總會における質疑希望者が多く、これを調整するために總會質疑日を当初案より増加させたといった事例が散見される。

(図表6) 日割りの決定及び予算委員会における審査経過に関するまとめ(第41回議会以降)

総予算案及び回次	日割り決定日	日割りの決定内容(上段) ^{注1} 及び審査実績(下段) ^{注2}
大正8年度(第41回)	1/23	【日割り】1/23~1/29を「豫算總會ノ日」、後1週間を「分科ノ審査」に充て、後2/10までの5日間で各党の党議決定並びに分科及び総会の決定を行う。 ※1/26, 2/2, 2/9は日曜日であるが、開会予定に関し特に発言なし。 【経過】総会開会(8日間): 1/23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31⇒各分科開会日: 2/1, 3, 4, 5⇒分科決定: 2/8、総会決定: 2/10 ※1/29の総会で総会質疑2日間延長を決定
大正10年度(第44回)	1/26	【日割り】総会質疑(6日間): 1/26, 27, 28, 29, 31, 2/1⇒分科質疑(5日間): 2/2, 3, 4, 5, 7⇒(各党党議決定: 2/8⇒)分科決定: 2/9⇒総会決定⇒2/10 ※1/30, 2/6は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会(6日間): 1/26, 27, 28, 29, 31, 2/1⇒各分科開会日: 2/2, 3, 4, 5, 7⇒分科決定: 2/9⇒総会決定: 2/10
大正11年度(第45回)	1/25	【日割り】1/25~2/1のうち7日間を総会の質問、2/2~2/7のうち5日間を分科の質問、2/8を各党の党議決定、2/9を分科の決定、2/10を総会の決定にそれぞれ充てる。 ※1/29, 2/5は日曜日であるが、開会予定に関し特に発言なし。 【経過】総会開会(7日間): 1/25, 26, 28, 30, 31, 2/1, 2⇒各分科開会日: 2/3, 4, 6, 7⇒分科決定: 2/10⇒総会決定: 2/10 ※2/1の総会で総会質疑1日間延長を決定
大正12年度(第46回)	1/26	【日割り】総会質疑(7日間): 1/26, 27, 29, 30, 31, 2/1, 2⇒分科質疑(5日間): 2/3, 5, 6, 7, 8⇒(各党党議決定: 2/9⇒)分科決定: 2/10⇒総会決定: 2/12 ※1/28, 2/4は日曜日、2/11は紀元節であり、いずれも開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会(7日間): 1/26, 27, 29, 30, 31, 2/1, 2⇒各分科開会日: 2/3, 5, 6, 7, 8⇒分科決定: 2/10⇒総会決定: 2/12
大正14年度(第50回)	1/26	【日割り】1/26~2/2のうち7日間を総会の質問日とし、2/3~2/7までの5日間を分科の質問日、2/8を各党の党議決定、2/9を分科の決定、2/10を総会の決定にそれぞれ充てる。 ※2/1は日曜日であるが、開会予定に関し特に発言なし。 【経過】総会開会(7日間): 1/26, 27, 28, 29, 30, 31, 2/2⇒各分科開会日: 2/3, 4, 5, 6, 7⇒分科決定: 2/9⇒総会決定: 2/10
大正15年度(第51回)	2/3	【日割り】総会質疑(7日間): 2/3, 4, 5, 6, 8, 9, 10⇒分科質疑(5日間): 2/12, 13, 14, 15, 16⇒(各党党議決定: 2/17⇒)分科決定: 2/18⇒総会決定: 2/19 ※2/7, 14は日曜日であり、2/11は紀元節である。7日については開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会(8日間): 2/3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12⇒各分科開会日: 2/13, 14, 15, 16, 18⇒分科決定: 2.19⇒総会決定: 2.21 ※2/10の総会で2/12までを総会とする旨決定、2/21の総会で予定していた分科及び総会決定の日程が後ろ倒しとなった旨報告。
昭和2年度(第52回)	1/26	【日割り】総会質疑(3日間): 1/26, 27, 28⇒分科質疑(5日間): 1/29, 30, 31, 2/1, 2⇒(各党党議決定: 2/3⇒)分科決定: 2/4⇒総会決定: 2/5 ※1/30は日曜日である。 【経過】総会開会(4日間): 1/26, 27, 28, 29⇒各分科開会日: 1/31, 2/1, 2⇒分科決定: 2.5⇒総会決定: 2.5 ※1/28の総会において、委員長より総会質疑の1日間延長について発言あり、分科の決定が2.4ではなく2.5となった点については事後報告。
昭和4年度(第56回)	1/25	【日割り】総会質疑(7日間): 1/25, 26, 28, 29, 30, 31, 2/1⇒分科質疑(5日間): 2/2, 4, 5, 6, 7⇒(各党党議決定: 2/8⇒)分科決定: 2/9⇒総会決定: 2/9 ※1/27, 2/3は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会(8日間): 1/25, 26, 29, 30, 31, 2/1, 2, 4⇒各分科開会日: 2/5, 6, 7, 8⇒分科決定: 2/9⇒総会決定: 2/9 ※2/1の総会で総会質疑2日間延長等を決定
昭和6年度(第59回)	1/26	【日割り】総会質疑(7日間): 1/26, 27, 28, 29, 30, 31, 2/2⇒分科質疑(5日間): 2/3, 4, 5, 6, 7⇒(各党党議決定: 2/9⇒)分科決定: 2/10⇒総会決定: 2/10 ※2/1は日曜日であり、開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会(8日間): 1/27, 28, 29, 30, 31, 2/2, 3, 12⇒各分科開会日: 2/13, 14⇒分科決定: 2/16⇒総会決定: 2/16 ※2/1の総会で総会質疑1日間延長等を決定。その後不正常となり、法定審査期間の5日間延長を本会議で決定されたことを受け、2.12に日割りを再調整(同日を総会質疑最終日とした)。
昭和8年度(第64回)	1/26	【日割り】総会質疑(7日間): 1/26, 27, 28, 30, 31, 2/1, 2⇒「二月八日マデ五日間ヲ分科ノ日割」(2/5(日)の予定については言及なし)⇒(各党党議決定: 2/9⇒)分科決定: 2/10⇒総会決定: 2/10 ※1/29は日曜日であり、開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会(8日間): 1/26, 27, 28, 30, 31, 2/1, 2, 3⇒各分科開会日: 2/4, 6, 7, 8⇒分科決定: 2/10⇒総会決定: 2/10 ※2/1の総会で総会質疑1日間延長等を決定

昭和8年度 (第64回)	1/26	【日割り】総会質疑(7日間):1/26,27,28,30,31,2/1,2⇒「二月八日マデ五日間ヲ分科ノ日割」(2/5(日)の予定については言及なし)⇒(各党党議決定:2/9⇒)分科決定:2/10⇒総会決定:2/10 ※1/29は日曜日であり、開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会(8日間):1/26,27,28,30,31,2/1,2,3⇒各分科開会日:2/4,6,7,8⇒分科決定:2/10⇒総会決定:2/10 ※2/1の総会で総会質疑1日間延長等を決定
昭和9年度 (第65回)	1/26	【日割り】総会質疑(7日間):1/26,27,29,30,31,2/1,2⇒分科質疑(6日間):2/3,5,6,7,8,9⇒(各党党議決定:2/10⇒)分科決定:2/12⇒総会決定⇒2/12 ※1/28,2/4は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。2/11は紀元節。 【経過】総会開会(9日間):1/26,27,29,30,31,2/1,2,3,5⇒各分科開会日:2/6,7,8,9⇒分科決定:2/12⇒総会決定⇒2/12 ※2/2,3の総会で総会質疑1日間延長をそれぞれ決定
昭和10年度 (第67回)	1/25	【日割り】総会質疑(6日間):1/25,26,28,29,30,31⇒分科質疑(6日間):2/1,2,4,5,6,7⇒(各党党議決定:2/8⇒)分科決定:2/9⇒総会決定⇒2/9 ※1/27,2/3は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会(11日間):1/25,26,28,29,30,31,2/1,2,3,4,5⇒各分科開会日:2/6,7,8,9⇒分科決定:2/13⇒総会決定:2/13 ※1/31の総会で総会質疑2日間延長、2/2の総会で総会質疑1日間延長、2/3の総会で総会質疑2日間延長をそれぞれ決定。2/5の総会で分科質疑の予定の再調整につき言及あり。なお、分科開会中の2/9に総会が開かれ、委員長は法定審査期間の2日間延長が本会議で決定された旨報告し、2/12を各党の党議決定に充て、2/13に分科及び総会の決定を行う旨了承願った。
昭和12年度 (第70回)	2/17	【日割り】総会質疑(8日間):2/17,18,19,20,22,23,24,25⇒分科質疑(6日間):2/26,27,28,3/1,2,3⇒(各党党議決定:3/5⇒)総会質疑(1日間):3/4⇒総会決定⇒3/6 ※2/21,2/28は日曜日であり、前者は開会せず、後者は開会する旨の発言あり。 【経過】総会開会(10日間):2/17,18,19,20,22,23,24,25,26,27⇒各分科開会日:2/28,3/1,2,3⇒総会質疑(1日間):3/4⇒総会決定:3/5 ※2/25,26の総会で総会質疑1日間延長をそれぞれ決定
昭和13年度 (第73回)	1/26	【日割り】総会質疑(6日間):1/26,27,28,29,31,2/1⇒分科質疑(6日間):2/2,3,4,5,7,8⇒(各党党議決定:2/9⇒)分科決定:2/10⇒総会決定⇒2/10 ※1/30,2/6は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会(8日間):1/26,27,28,29,31,2/1,2,3⇒各分科開会日:2/4,5,7,8⇒分科決定:2/10⇒総会決定⇒2/10 ※2/1の総会で総会質疑2日間延長等を決定
昭和14年度 (第74回)	1/24	【日割り】総会質疑(8日間):1/24,25,26,27,28,30,31,2/1⇒分科質疑(6日間):2/2,3,4,6,7,8⇒(各党党議決定:2/9⇒)分科決定:2/10⇒総会決定⇒2/10 ※1/29,2/5は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会(10日間):1/24,25,26,27,28,30,31,2/1,2,3⇒各分科開会日:2/3,4,6,7,8⇒分科決定:2/10⇒総会決定⇒2/10 ※2/1,2の総会で総会質疑1日間延長をそれぞれ決定
昭和15年度 (第75回)	2/5	【日割り】2/5~2/12のうち7日間を総会の質問日とし、2/12~2/19のうち6日間を分科の質問日、2/20を各党の党議決定、2/21を分科及び総会の決定にそれぞれ充てる。 ※2/11,18は日曜日であり、前者は紀元節にあたるが、各々開会予定に関し特に発言なし。 【経過】総会開会(10日間):2/5,6,7,8,9,10,12,13,14,15⇒各分科開会日:2/16,17,19⇒分科決定:2/21⇒総会決定⇒2/21 ※2/12の総会で総会質疑2日間の延長、2/14の総会で総会質疑1日間の延長をそれぞれ決定。
昭和16年度 (第76回)	1/23	【日割り】1/23~1/31のうち8日間を総会の質問日とし、2/1~2/7のうち6日間を分科の質問日、2/8を各党の党議決定、2/10を分科及び総会の決定にそれぞれ充てる。 ※1/26,2/2は日曜日であるが、各々開会予定に関し特に発言なし。 【経過】総会開会(7日間):1/23,24,25,26,27,28,29⇒各分科開会日:1/30,31⇒分科決定:2/1⇒総会決定:2/1 ※1/29の総会において、委員長より1/30,31は分科質疑に充て、2/1に各党の党議決定、分科決定及び総会決定を行うこととした旨の発言があった。なお、1/25の総会において、委員長より翌1/26は日曜日であるが質疑の関係で行う旨の発言があった。

(注1) 日割りの決定内容に関する記載方針は以下のとおりである。(1) 予算委員長及び予算委員等から「日割り」との発言があった事例のみを掲載。(2) 日割りの内容は可能な範囲で発言に即した内容を記載。このため、第41回議会の例のように決定内容が厳密ではないものと、第44回のように日付と活動内容の組み合わせが明確であるものとで表記に差がある。(3) 予算案審査においては日曜日及び2/11の紀元節は原則として審査を行わない例であるように読み取れるが、これらに当たる日に質疑を行うか否かに関し発言がある場合には可能な範囲で記載。

(注2) 審査実績に関する記載方針は以下のとおりである。(1) 「総会開会」とは、分科会質疑に入る前に開会した予算委員会のうち、案件に「〇〇年度総予算案」が含まれているものを指す。「質疑」ではなく「開会」としたのは、何によって質疑が行われたものと判断するのか客観的な基準を設けることが困

難であるためである。(2)「各分科開会日」には、各分科それぞれの開会日(案件に「〇〇年度総予算案」とあるもの)を集計したものを指す。したがって、例えばA B 2つの分科があり、日割りにおいて2/1~2/5が分科質疑の日であるとされ、実際にはA分科会が2/1, 2/3, 2/5に開会し、B分科会が2/2, 2/4に開会した場合には、2/1~2/5が「各分科開会日」である。(3)「分科決定」とした日にも^{しよ}補充的な質疑が行われた例が多々あるが、本稿では便宜上決定以外の開会と決定のための開会を峻別した。(4)日割りの決定内容から変更があり、この点につき予算総会で発言・議決がある場合には下線を引いた上で内容を記載。

(出所) 帝国議会速記録等を基に筆者が作成

おわりに

本稿では、帝国議会における予算案の審査期間を規律した議院法第 40 条の運用実態を調査し、同条はおおむね遵守されていた旨指摘した。加えて、同条の規範性に関する検討を行い、同条が予算委員等に対して事実上の拘束力を発揮する上では予算委員や議院等の相互関係に基づく互いの規律付けが重要である点を指摘した上で、これを支える仕組みとして同条に内在する法構造(予算委員が同条の直接の名宛人である点)等を指摘した。また、予算委員自らが同条にコミットする仕組みとしての審査の日割りを論じた。議院法第 40 条の運用実態につき検討を深める上では、当時の政治的背景や貴衆両院の政治文化上の

差異等も考慮すべきである。この点については今後の課題としたい。

また、このように本稿では議会の内部法の遵守実態を立体的に捉えることを試みたが、思うに本稿での検討は現行憲法下の国会法及び議院規則の在り方をめぐる議論にも応用可能である。本稿の冒頭で、拙稿において予算案等の審査過程を規律する内部法規範に関する検討を行った旨述べたが、例えば、制度的背景の差異を考慮する必要はあるものの、法に関連する主体間の緊張関係を生むような仕掛けを条文上設けるといった議院法第 40 条の様態は示唆的である。このような点についても今後検討を行うこととしたい。

【参考文献】 本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・青木昌彦「なぜ財政改革か—「国のかたち」を考える」青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社(2004)
- ・飯尾潤「財政改革における政党と官僚制」青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社(2004)
- ・上田健介「議院の議事運営に対する内閣の関与について」曾我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開：大石眞先生還暦記念 上巻』信山社(2012)
- ・大山礼子『国会学入門』三省堂(2003)
- ・亀屋将紀「大政翼賛会議会局「議事部役員会ニ関スル書類」の文書内容の紹介と考察」『RESEARCH BUREAU 論究(第 18 号)』衆議院調査局(2021)
- ・川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会(2005)
- ・小嶋和司『憲法と財政制度』有斐閣(1988)
- ・只野雅人「総括と解題—議会審議をどのように比較するのか—」岡田信弘編著『議会審議の国際比較：【議会と時間】の諸相』北海道大学出版会(2020)
- ・鶴光太郎「日本の財政問題—問題意識と解決のための処方箋の切り口」青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社(2004)