

# 大日本帝国憲法下での枢密院と内閣

## －コールグロヴ博士の考察－

松澤幸太郎

### はじめに

第二次世界大戦の終戦後 GHQ 憲法問題担当顧問の職にあったコールグロヴ (Dr. Kenneth W. Colegrove) 博士<sup>1</sup>は、American Political Science Review に、大日本帝国憲法下での枢密院と内閣に関する論文を、1931

(昭和6)年、1936(昭和11)年に発表している。筆者は、先にノースウェスタン大学を訪問し同大学関係者と面談した際、同大学の政治学部教授であった同博士の論文の提供を受ける好機を得た<sup>2</sup>。本稿では、これらの各論文の概要を記し、当時の米国の大学教授の日本に関する理解の一例を看取したい<sup>3</sup>。

1 コールグロヴ博士の経歴については拙稿「明治憲法の制定過程と天皇制－コールグロヴ博士の考察－」筑波法政第57号(2014)を参照されたい。

なお、Rudolf V. A. Janssens 著の“‘What future for Japan?’: U.S. wartime planning for the postwar era, 1942-1945” (Atlanta G.A. 1995)によれば、コールグロヴ博士は、1943(昭和18)年から1945(昭和20)年まで米国戦略事務局 (U.S. Office of Strategic Service, O.S.S.) の顧問であった際、同組織で勤務していた数少ない日本の専門家の一であり(同書76頁)、また同博士の“Militarism in Japan”という著作は、米国の日本専門家の中で有名な著作の一つであった(同書88頁)。

日本国憲法との関係では、高見勝利他「国立国会図書館憲政資料室所蔵 GHQ/SCAP 資料所収日本国憲法関係資料書誌」参考書誌研究・第63号(2005・10) ([http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3051538\\_po\\_63-05.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3051538_po_63-05.pdf?contentNo=1))によると、他の者と共にコールグロヴ博士は、1946年7月2日に極東委員会が示した原則から外れていないかを確認するために、(前文、天皇制、国会などについて)帝国憲法改正案とその英訳との対比を行うべきことを主張し、さらにまた、帝国憲法改正案とその英訳との間にある相違を具体的に分析した上で、これらの相違は憲法の根本に関わるものであるため、修正しないと新憲法が松本案の改訂版程度のものになってしまうだろう、と指摘している。

なお本稿と直接関わるものではないが、幣原喜重郎の回顧伝である『外交五十年』の「国際連合と朝鮮」の項には、幣原が、進駐軍の顧問で、シカゴの大学の教授であるコールグロヴと言う人と話したとする記述がある。この「コールグロヴという人」は、コールグロヴ博士のことであると思われる。幣原喜重郎『外交五十年』303頁(中公文庫 1987)。

2 コールグロヴ博士の論文は、Prof. Kenneth Janda (Payson S. Wild Professor Emeritus) と、ノースウェスタン大学図書館の Mr. Geoffrey D. Swindells から提供を受けた。特に Janda 教授には、コールグロヴ博士についてのブリーフもしていただいた。ここに記して、感謝の意を表したい。また筆者が同大学の図書館を訪問した際には、Mr. Kevin B. Leonard と Ms. Janet C. Olson からコールグロヴ博士の資料について、非常に丁寧で親切な案内・説明を受けた。これらの方々についても、ここに記して感謝の意を表したい。

3 以下のうち、論文概要の紹介においては、文章の理解しやすさの観点から、「コールグロヴ博士は次のように述べた」等の文言をほとんど付していないが、特段断らない限り、すべて博士が論文中で述べたことを要約したものである。また本稿の記述は、コールグロヴ博士の論文の認識・記述を基にするものとし、記述の内容については可能な限り博士の記述に従って翻訳し、日本語の訳語の選択に当たっては、同博士の使用した文言をもとに選択する。この結果として一般の歴史学説と異なったり、現在一般に使われている歴史上の用語と若干のずれが生じる場合があることは読者にご理解いただきたい。

## 1. 枢密院

枢密院に関するものとしては、コールグローヴ博士が1931（昭和6）年に *American Political Science Review* に発表した、“The Japanese Privy Council”と題する論文が提供された<sup>4</sup>。以下当該論文の概要を示す。

### （1）冒頭

これまで10年以上、日本において枢密院は、議論の対象とされてきた。今日自由主義者の集団は、枢密院を、日本における議院内閣制の進歩の障害とみなし、その改革あるいは廃止を提案している。このような状況下において、この組織の目的は何か、その目的を達成しているか、日本における代議制発展の障害になっていないか、当該組織の構成や機能についてどのような改革が必要かなど、この組織に関しては、その有効性の観点から、多くの検討がなされ、自由主義者あるいは保守主義者から多様な批判が出されている。

枢密院のような国家機関の業績の評価については、いくつかの評価方法があり得る。一つの方法としては、この組織を設立した者が設定した目的をどれだけ達成したか、という基準がある。また、他の基準としては、一般的知識人が有用な政府の要素として受け入れている事項を、評価対象の政府機関が実現することに成功しているか、というものである。前者の基準により評価すれば、枢密院は、憲法起草者を失望させる可能性があり、あるいは、少なくとも、伊藤博文が『憲法義解』で示している、この機関に期待していたところと異なると思われる。というのも、枢密院に関し伊藤博文は、憲法上最上位の天皇の諮問機関であり、公平・無党派で困難な問題を解決するもの、と記述していたからである。

さらに枢密院は、助言のみする機関であり、1888（明治21）年の勅令では、省庁に対して干渉しない、と規定していたからである。ここで、伊藤博文の存命中も含めて、枢密院が解決できなかった、一連の困難な問題を列挙することが適切だとは考えない。とはいえ、枢密院は、憲法上至高の天皇に対する諮問機関であるが、すでにその公平性を失い、政治的に活動する機関となっている。さらに枢密院は、助言機関としての性格を放棄し、その結果として、省庁との間で対立を強めている。さらに、議会の統制を次第に受けつつある内閣に対する監督機関としてふるまう結果枢密院は、議会制に対する重荷となり、また、効率的な政治の遂行の障害となる可能性も生じている。

### （2）憲法上の位置づけ

1889（明治22）年に公布された明治憲法は、世界中の憲法制度を調査し、日本の状況に合うように調整して、慎重に新しい政府を構築するために制定され、このことによって機能性の観点から日本の政治機構に関し分析するのは困難ではない。内閣、衆議院、貴族院同様枢密院は、伊藤博文によって政府の一部として新設された。なおこの点に関し皇室は、憲法以前から存在する憲法の根源である、という点で、これらの機関とは異なる性質を有しており、また皇室は憲法改正に必要不可欠な機関である、という点でも異なる。

わずか1年であるが、帝国議会と異なり枢密院は、憲法制定以前に設立された。1888（明治21）年枢密院は、伊藤博文を初代議長として設置された。この機関が設置されたのは、明治憲法案に関して議論するために帝国議会が招集されるのは、欽定憲法の建前に反するからである。憲法起草者は、枢密院を新

4 Kenneth Colegllove, “The Japanese Privy Council”, *The American Political Science Review*, Vol.25, No.3, pp589-614 (Aug., 1931); “The Japanese Privy Council”, *The American Political Science Review*, Vol. 25, No. 4, pp881-905 (Nov., 1931).

政府の機関の一つとするために、明治憲法において、その制定以前から存在していた、枢密院に言及した。興味深いことに、明治憲法が枢密院について規定しているのは一か所のみである。明治憲法第56条は、枢密顧問は枢密院官制の定める所により天皇の諮詢に応え、重要な国務を審議する、と規定している。本条で憲法は、明示的に1888（明治21）年4月28日に出された、一般に枢密院官制と呼ばれる、勅令に言及している。このことから当該勅令は、その改正部分と共に、憲法典を構成するものではないが、憲法の一部を構成すると解されている。

もっとも、このことにより枢密院が、日本の憲法制度の中で、特別な位置づけを与えられている、と解することはできない。むしろ逆に、法律家の意見によれば、枢密院は、議会、内閣、裁判所と同等の政府の一機関であると考えられている。また、その位置づけは、技術的には、他の機関と比較して、より弱いものと考えられる。たとえば議会の組織と権限は、憲法の改正によってのみ変更することができる。憲法上で言及されていることから、枢密院も憲法の改正によってのみ、廃止できる。しかしながら枢密院の組織と権限は、天皇の権限の下で定められる、勅令によって変更することができる。確かに、枢密院官制の性質上、枢密院の組織及びその事務の取り扱い手続の変更については、枢密院の審議にかけなければならない。しかしながら、技術的に天皇は、枢密院の輔弼に従わなければいけないわけではない。このような状況はあるにせよ、現状のところ、枢密院の同意なく、枢密院を廃止する、あるいはその組織もしくはその権限を変更することは、明治憲法の慣例から外れることになる。

伊藤博文により適切に調整された組織の中で、民主制が作用する余地はあまりない。政府は天皇を中心として構成されている。というのも、日本国民の政治心理において皇室に

対する尊敬と崇拜の念は非常に根源的なものであり、これが憲法に完全に取り入れられているからである。時代の中で永続的に続いてきた天皇家の子孫は、自身の中において、国家主権、政府、その人民を統合している。統治権の執行権限は天皇にある。しかし、欧州の王家と異なり天皇は、国務大臣を通じないで行動することはなかった。内閣を通じ天皇の命令は実施され、行政事項は執行される。天皇が政府機関に密接な関係があることから、特別な補助機関が必要とされた。このことから、天皇の求めに応じて枢密院は、国家の重要事項に関し意見を述べることとされた。明治憲法に付属する法律の案、各種の勅令、条約等、内閣により提案された政策は、枢密院の審議にかけられる。伊藤博文の見解によれば、枢密院は、憲法上の天皇の諮問機関である。なお、近代化の結果立法権は、制限的ながら選挙で選出される衆議院と、貴族院から構成される帝国議会の権限とされている。

日本では、議会制の制度はあるが、議院内閣制の考え方は採用されていない。すなわち、大臣は議会に対し責任を負う、という考え方は採用されていない。1893（明治26）年の勅令によれば、国務大臣の任免権は天皇の大権のもとにあり、いかなる干渉も認められないとされている。

憲法起草に際し、伊藤博文と関係者は、ドイツにその範型を強く求めた。明治憲法における天皇の権限、内閣及び議会の構成と権限には、強くドイツの影響が見られる。しかしながら、枢密院については、欧州に類似の組織は見受けられない。これは、ステュワート朝時代の英国、あるいはルイ14世時代のフランスの制度に起源があるようであり、日本の徳川時代によるものではないようである。

米国の憲法起草者と同様、伊藤博文は政党を嫌悪し、政党勢力を弱めることを企図しつつ憲法を起草した。しかしながら、憲法制定

後10年たたないうちに、伊藤はその考えを変えた。そして幸運なことに、伊藤の起草した憲法は、政党が発達し、議会制度が進歩することを十分許容できるほど、柔軟性を持って規定されていた。『憲法義解』において伊藤は、明確に、枢密院は、不偏不党の立場を維持し、いかなる政治的偏見も有さずその見解を示すもの、としている。保守派の法律家である穂積八束は、枢密院は、政治的論争の他にあり、公平で、憲法を護持し、議会の傲りを糺し、國務大臣の専制を統制する機関である、としている。

### （3）枢密院の性質と機能

明治憲法第56条によれば枢密院は、國務に関し天皇に助言する役割を負っている。また、1888（明治21）年の勅令と1889（明治22）年の皇室典範は、皇族に拘わる各種の問題に対する対応について規定している。このことから枢密院には、憲法上の役割と、その他の役割の二つの役割があるといえ、換言すれば、枢密院は、国家機関であると同時に、皇室の機関でもあるといえる。

皇室にかかわる役割に関し枢密院は、皇位継承と摂政にかかわる重要な役割を担っている。皇室典範第9条によれば、もし皇位継承者が治療しがたい心身上的疾病がある場合、もしくはその他の重大な理由がある場合には、皇族会議及び枢密院の意見により、皇位承継の順番が変更されるとされている<sup>5</sup>。同様に皇室典範第19条は、皇室会議及び枢密院の意見により、摂政を置くことを規定している。

国家機関として枢密院は、天皇からの諮問に応じて活動するとされている。この点で内閣と枢密院は異なる。國務大臣は、（枢密院

に予め諮るべき事項を除いて）自らの発案により、自発的に自らの考えを天皇に上奏する。これに対して枢密院の顧問官は、天皇からの諮問があった場合にのみ対応するとされている。枢密院の特権は、天皇に基づくものであり、天皇がすべての重要な國務を枢密院に相談しようとする意思、さらには、内閣の意見と枢密院の意見が対立した場合に、天皇が枢密院の意見を採用しようとする意思によっている。憲法上、枢密院の意見を優位とする条項はない。しかしながら、枢密院を天皇の至高の諮詢機関であるとする伊藤博文の『憲法義解』の解釈によれば、憲法の本質によると、枢密院の判断に従うとする前例に従うべきとなるであろう。他方で、天皇の判断に関しては、特段の禁止規定はない。従って開明的な天皇は、前例を排し、憲法の規定に反することなく、内閣の見解と違うかどうかにかかわらず、必要ならば、枢密院の意見を排することもあるだろう。

このような手続きは、日本における議院内閣制の進歩と整合的である。すなわち、枢密院は、議会に対して何の責任も負っていない。伊藤博文によって描かれた立憲体制の下では、内閣も議会から独立していた。しかし、予算に関する立法の必要性や、憲法制定後40年にわたって醸成された民主主義精神の発展によって大臣の責任が強調されるようになり、外交問題も含めて、内閣は議会の両院に対して密接に責任を負うようになった。日本における議会制の進歩は、枢密院を顕著に孤立させることになった。枢密院は全く責任を負わない機関である。これに対し國務大臣は、たとえ内閣の提案に反する枢密院の決定が天皇に受け入れられたとしても、依然として、政治責任を負わなければならない。天皇、

5 当時の皇室典範第9条は、「皇嗣精神若ハ身体ノ不治ノ重患アリ又ハ重大ノ事故アルトキハ皇族會議及枢密顧問ニ諮詢シ前数条ニ依リ継承ノ順序ヲ換フルコトヲ得」と規定していた。ここでの枢密顧問が、枢密院を指すのか、その構成員である枢密顧問官を指すのかは、伊藤博文の『帝國憲法・皇室典範義解』の解説では、必ずしも明確でない。（<http://kindai.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/992508>）

枢密院のいずれも、責任は問われない。もっとも、枢密院は、国民からの請願を受ける権限はなく、官僚に質疑を行う権限もない。また、案件に対する強制力を持った決定を行うこともできない。このように枢密院の顧問官は、國務大臣の権限である、天皇に進言する権限や、國務を取り扱う権限を有していない。内閣の構成員は、議会に出席するのと同時に、政府の省庁を指揮する権限を有している。枢密院は、諮詢された事項について責任なく議論する権限を有しているに過ぎない。

#### （４）枢密院の権限

枢密院の権限は、皇室に関する事項と國務に関する事項の二つの事項に及ぶ。皇室事項にかかわる枢密院の権限は、他の近代的な立憲君主制の下では国家的事項と考えられている、皇位継承と摂政に関する事項を含んでいることに留意する必要がある。これらの点に関しては、皇室會議と枢密院が、人民と皇室

それぞれにとって重要な事項を取り扱う。

通常の國務事項に関する枢密院の権限は、枢密院官制で次の点に及ぶと定められている<sup>6</sup>。

- ①法律案、憲法・法律およびそれを補足する勅令の解釈
- ②明治憲法第14条に基づく戒嚴の宣告、明治憲法第8条、第70条及びその他の罰則規定のある勅令
- ③國際条約・協定
- ④枢密院の組織・職掌事項を改正する事項
- ⑤以上の他、特に審議に付せられた事項

法律家の分析によれば<sup>7</sup>、枢密院の権限は、3種類に分類される。第一のものは、憲法の解釈及び改正に係る権限であり、次のことに関する助言を行う権限を含む。

- －憲法改正の起草
- －憲法に付属する法律・命令の起草
- －憲法解釈に関して枢密院に諮詢された質問に対する審議

6 枢密院官制は、1888（明治21）年4月30日に勅令第22号で定められたのが最初である。同官制第6条は、枢密院は以下について會議を開き天皇へ上奏し勅裁を請うと規定していた。

1. 憲法及び憲法に付属する法律の解釈に関し、及び予算その他會計上の疑義に関する争議

2. 憲法の改正又は憲法に付属する法律の改正に関する草案

3. 重要な勅令

4. 新法の草案又は現行法の廃止・改正に関する草案、列國交渉の条約及び行政組織の計画

5. 前諸項に掲げるものの他、行政又は會計上重要な事項で、特に勅命で諮詢された時又は法律・命令

によって、特に枢密院の諮詢を経ることを要するとされているとき

（「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A03020021200、御署名原本・明治二十一年・勅令第二十二号・枢密院官制及事務規程（国立公文書館）」）

この論文で博士は、1890（明治23）年10月8日に勅令第216号で改正されたものを引用している。博士は1927（昭和2）年版の現行法令集覧から引用しているが、国立公文書館がWebで公開しているこの勅令の原本の写しを確認すると、勅令第22号の第6条で列挙されている事項が次の通り改正されている。（「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A03020081700、御署名原本・明治二十三年・勅令第二百十六号・枢密院官制及事務規程中改正（国立公文書館）」）（なお国会図書館のWebとして <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewKaisei.do?i=4aVdRAdZ4hQsZTCnYwV21Q%3D%3D>）

1. 皇室典範においてその権限に属するとされた事項

2. 憲法の条項又は憲法に付属する法律・勅令に関する草案の疑義

3. 憲法第14条の戒嚴の宣告、同第8条及び第70条の勅令及びその他の罰則の規定のある勅令

4. 列國交渉の条約及び約束

5. 枢密院の官制及び事務規程の改正に関する事項

6. 前諸項に掲げるものの他臨時に諮詢される事項

なお、勅令第22号の勅令では明記されていなかったが、勅令第216号では、第6条柱書に「諮詢を待つて」意見を上奏する旨が追加されている。

7 ここで博士は、美濃部の『憲法精義』（1928（昭和3）年版）、市村光恵の『帝國憲法論』（1926（昭和元）年版）、清水澄の『国法学』（憲法編）』（1923（大正12）年版）を引用している。

第二のものは、帝国議会に関係する権限である。憲法上議会の権限とされている権限のいくつかについて議会が招集できない場合には、枢密院が行使することとされている。このいわゆる準立法権限は、以下の2種類に分類することができる。

- 明治憲法第8条及び第70条の規定する緊急勅令に関する意見の上奏等を含む、議会が会期中でない場合にのみ行使される権限
- 戒厳の宣告に関する勅令、罰則を下す命令、条約の裁可のような、議会が会期中であるか否かにかかわらず行使される権限

第三のものは、枢密院の構成及びその事務処理手続きに関する、枢密院の自律権限に関するものである。

枢密院に提示されるすべての事項は天皇からの諮詢として提示される。非公式に国務大臣や枢密顧問官が相互に提案する等のことはあっても、内閣が直接その提案を枢密院に提示することはない。枢密院に諮詢されるものは二種類ある。一つは内閣の起案によるものである。全ての法律案、命令案、批准される条約はこれにあたる。もう一つは、単に枢密院の意見を求めるものである。憲法や法律の解釈に関する質問として枢密院に提起されるものがこれにあたる。

明治憲法第56条は、枢密顧問は天皇の諮詢に応え重要な国務を審議する、と規定するのみで必ずしも明確に示していないが、枢密院官制は、天皇が上記のような事項について必ず枢密院に諮詢すると規定していると解されている。この解釈は枢密院自身によってとられ、内閣はこの解釈に従っている。この解釈の例外にあたる事例はほとんどなく、1923（大正12）年9月の関東大震災の際の勅令について、枢密院で審議されなかったが有効とされた例があるくらいである。

枢密院の所管に係る困難な問題は、枢密院に提示された勅令案、内閣に提示された法律案、議会で審議された法律を枢密院が修

正できるか、ということである。この点について美濃部教授は、条約や議会の制定した法律を枢密院は修正することはできず、それらを全体として承認するかあるいは廃止するかができるのみである、としているが、これは正当である。これに対して勅令案や議会に提案される前の法案については、枢密院による修正が認められる可能性はあるが、それは保障されるわけではない。というのも、それは責任を負わない者に、政府の政策を書き換えることを認めることになるからである。この点に関し、穂積教授は、他の教授と共に、内閣に法案や命令案を再度作成させ、枢密院の意見に従わせることは、枢密院の権限の範囲にある、と主張している。

憲法の保護者・有権の解釈者としての枢密院の機能は留意するに値する。枢密院官制の下で、枢密院のこの権限には次の点が含まれる。

- 憲法改正案に関する審議
- 憲法に付属する法律・命令に関する審議
- 憲法及び憲法に付属する法律・命令の解釈

明治憲法の改正は、天皇の権限である。憲法前文及び第73条によれば、憲法改正は天皇の発議によってのみ行うことができる。しかしながらこれは、内閣が草案を作成できないということではない。実際のところ国務大臣は、憲法を守るために、必要に応じて、適切な修正提案を行う責任を天皇に対して負っている。しかしながら修正案は、天皇に上奏される前に、枢密院に提出されなければならない。枢密院に承認されたならば当該修正案は、天皇の命令により議会に提出されるよう枢密院の助言が付された上で天皇に上奏される。このように枢密院は、憲法改正の際に修正案が検討される審議機関の一つとされている。

成文憲法のある多くの国において、政府組織は、正式の憲法改正を通じることなく、憲法を補足する法律もしくは命令によって頻繁

に改組される。これは日本にも当てはまる。以下の法令は憲法を補足するものの一例である。

- －議院法
- －衆議院議員選挙法
- －裁判所法
- －枢密院官制
- －貴族院令
- －内閣官制<sup>8</sup>
- －公文式<sup>9</sup>

これらのうち命令の改正案については、内閣から枢密院に提出されなければならないとされているが、枢密院が、これらの提案を批判し修正を求め、内容が後退したという例はない。また内閣は、枢密院に、憲法に付属する法律の改正案を、議院に提示する前に、提出しなくてはならない。衆議院と貴族院はこれらの法案を修正し、あるいは対案を提出することができ、このことから内閣は、立法に関し二重の審査を受けることになる。

さらに枢密院は、いわば「憲法の守護者」としての権限を有している。法律家は、憲法の解釈に関する疑義をその解釈により解決する枢密院の権限を、なにか不可思議なもののように考えるのが慣例のようである。法律家はこの権限の根拠を、枢密院官制第6条第2号の「憲法の条項又は憲法に付属する法律・勅令に関する疑義」に関し上奏する権限による、と考えているようである。もっともこの点について美濃部教授が慎重に述べているよ

うに、当該条項は、米国の司法権の有するような憲法解釈に関する権限を枢密院に与えたものと解されてはならない。というのも、そのような権限は憲法によってのみ与えることが可能で、枢密院官制のような勅令によって是不可能と解されるからである。また枢密院は、憲法及び法令の解釈に関する専属的な権限を有していない。内閣、議会の貴族院及び衆議院、会計検査院、行政裁判所、司法裁判所は、それぞれの権限範囲において、憲法及び法令を独自に解釈している。

日本において皇室に進言できる権限は、重要なものと解されている。この点に関し、両議院は各々天皇に上奏することができると定める明治憲法第46条は、立憲君主制が定められて以来自由派、保守派いずれからも好意的に受け入れられてきた。このことと関連して、衆議院と貴族院の間、あるいはこれらと内閣との間での紛争に際し、憲法解釈の疑義について天皇に上奏するということは想定外ではなかった。実際このようなことは第三回議会で、衆議院の予算に関する修正案をさらに貴族院が修正する権限があるか、という点について衆議院と貴族院が衝突した際に生じた。この紛争を解決するために、貴族院は天皇に対し、貴族院の憲法上の権限についての解釈を示すように懇願した。この貴族院の求めは天皇により枢密院に諮られた。貴族院は、衆議院により予算から外された事項を再度採用する権限があると枢密院は判断した。

8 首相官邸の Web (<http://www.kantei.go.jp/jp/rekidai/1-1.html>) によれば、我が国において内閣は、1885（明治18）年12月22日に太政官達第69号で設置され、その際に、新内閣の機構の運営に関する基準を定める、全7条の内閣職権が定められた。その後、1889年（明治22）年12月24日、内閣制度運用の基準として「内閣官制」が公布された。

ここで博士は“Imperial Ordinance Concerning the Organization of the Cabinet”と記載しており、具体的に勅令名を記載していないが、内閣職権は達として制定されており、内閣官制は勅令で制定されているので、内閣官制を指していることと思われる。

9 ここで博士は“Imperial Ordinance Concerning Forms of Public Documents”と記載し、具体的勅令名を記載していない。博士の記述する英語の名称に該当する勅令としては、1886（明治19）年制定の公文式と、1907（明治40）年制定の公式令が考えられる。「憲法を補足する」命令の一つとして挙げられていることからすると、憲法制定後に制定された後者の公式令と考えられるが、ここで列挙されている法令等の時期を考えると公文式と考えられる。

この見解は天皇の勅命に反映され、貴族院に送付された。

この前例にかかわらず、憲法解釈に関し天皇にお伺いする、というのは一般的な方法になっていない。従って枢密院の意見を述べる権限は、主に、内閣から提出される法案や質問に対する回答に限られる。この点に関連して、国務大臣が自発的に憲法上の疑義について枢密院に諮ることはあり得る。なお、憲法問題を含む、憲法に付属する法令案や緊急勅令の案を枢密院に提出することは義務である。

枢密院は、憲法解釈に関する天皇の至高の助言者であるのみならず、国際条約の批准に関する助言者でもある。議院内閣制の政府のほとんどにおいて、立法府は、条約締結に関し、大臣に助言する、あるいは批准に関し投票を行うなど、重要な役割を担っている。日本の憲法において議会は、条約の交渉・批准に関知せず、これらは明治憲法第13条で天皇の大権に属している。実務においては、内閣が条約締結のための交渉を行い、枢密院官制の定めるところにより、批准について枢密院は天皇に助言する。

最後に、いまだに十分には使われていない枢密院の諮問を受ける機能について言及しておく。総理大臣の選出に関し枢密院の顧問官が相談される機会は数多くあった。他の者と同様に伊藤博文は、これが恒久的な慣習と考えていた。また、第一次西園寺内閣の時期に書かれた覚書において伊藤は、元老は4人に減少し、これらの者が他界した後は、内閣の変更に関する相談は枢密院にされることになるだろう、と記載していた<sup>10</sup>。ほぼ同時期阪谷男爵は、西園寺総理大臣に、山縣有朋、

伊藤博文、松方正義が他界した後は元老は廃止し、総理大臣の選出に関する助言等は、貴族院議長、枢密院議長及び内大臣によるべきと提案している。その後元老は一人ずつその後任を選ばないまま他界し、1839年生まれで西園寺が残るのみである。同氏は現在でも大臣の選出に関して相談を受けている。しかし、同氏が他界した後に枢密院が元老の役割を引き継ぐという正式な手続きはとられていない。

一つの内閣が退任し、次の内閣が就任するまでの間、天皇が枢密院議長に臨時に総理大臣の職務を行うことを依頼することは、ないことではない。枢密院議長であった西園寺はこのような立場で、過去に3回総理大臣の職を務めた。しかしながら、その後は、退任する総理大臣に、次の総理大臣が就任するまで、その職務を行うことを天皇は依頼している。この方法は、より議院内閣制に適合する方法である。

### （5）枢密院の構成と手続

枢密院の構成は、比較的簡易である。制定当時の枢密院官制第2条は、天皇により任命される議長1名、副議長1名、顧問官12名以上と、書記官長及び書記官から構成するとしていた。1890（明治23）年までの改正で顧問官は25名に増員された<sup>11</sup>。なお国務大臣の権限として、国務大臣は枢密院に顧問官として加わり、審議及び議決に参加できるとされている。国務大臣は、代理を立てることもでき、当該代理は会議で発言できるが、決定に参加することはできない。枢密院の決定は、出席者の多数決で行われる。

憲法定制者は、枢密院の会議で国務大臣は

10 この部分の記述に関し博士は、平塚篤編『伊藤博文秘録』61頁（春秋出版 1929）を引用している。なお最近の研究によれば、当該覚書の書かれた時期は、第四次伊藤内閣の時期とされている。この点について、望月雅士「枢密院と政治」（由井正臣編『枢密院の研究』48頁（吉川弘文館 2003））。

11 1890（明治23）年10月8日の官報に掲載されている勅令第216号によれば、この時点で顧問官は25名とされた。

少数派となることを意図していた。1889（明治22）年に内閣の構成員が10名であった際、枢密院の構成員は14名であった。その後内閣の構成員は13名に増加したが、枢密院の構成員は24名となっており、枢密顧問官の数は、内閣の構成員数をさらに多く上回るようになっている。枢密院の全体会議の定足数は10名であるが、高い報酬を払われている結果、顧問官は勤勉に国務に従事するようになり、会議にもきちんと出席するので、枢密院の構成員の数を上回る内閣の構成員が枢密院の会議に出席する可能性はなくなっている。枢密院は構成員の増員をしばしば求めている。強い内閣はそのような要求に耳を向けないが、弱い内閣はそれによって枢密院の妥協を引き出す誘惑に駆られているようである。1929（昭和4）年浜口内閣が2名の増員を求める枢密院の要求を断った際、これに対する対抗として枢密顧問官等は、大臣の投票権を削減する枢密院の規則の改正を提案した。

枢密院官制によれば、顧問官の任命は天皇によることとされている。他の事項と同様天皇は、枢密院顧問官の任命に際しても、助言に基づいて行為する。顧問官の任命に関して天皇に助言する者としては、第一に総理大臣及び国務大臣、第二に元老及び宮内大臣、第三に顧問官が考えられる。実務上は、顧問官に空席が生じた場合、内閣が主導して、元老に相談の上、非公式に候補者を上げ、枢密院議長及び他の顧問官との協議がはじめられる。協議が整った後、公式に総理大臣が天皇に推薦する。実際には、枢密院議長の了解なしには推薦はなされないことになっている。

政府は枢密院が望むほど迅速に空席を埋めようとせず、枢密院議長が総理大臣に対して迅速な対応を求めていることは周知の事実となっている。枢密院の定員拡充と同様、空席の補充に関しても、弱い内閣は顧問官等に強い主導権をとることを認め、強い内閣は、独自に人事を行おうとする。国務大臣のなかに

は、皇室に推薦する際に顧問官と協議する前例をやめるべき、と主張する者も出てきている。

枢密院の業務は多い。枢密院には多くの法律案、命令案、条約、その他の問題が提出され、このことから顧問官は、1年の多くを東京で過ごす。枢密院の通常の会議は丸の内の枢密院の事務所で行われる。天皇臨席の下で決定がなされる全体会議は、皇居で行われる。

枢密院への諮詢は、内閣により準備された文書が添付された天皇の下問を通じて行われる。案件については議長、副議長、事務局が事前に検討し、特別の委員会を編成するかどうかを決定する。条約の批准のような重要な案件については、9名から10名により編成される委員会に付託される。この委員会で実際の枢密院の審議が行われる。内閣の構成員は、この個別の委員会において政府の政策に関する説明を求められ、厳しい審議にさらされる。最終的に、天皇臨席の下、全体会議で特別委員会の報告が提出される。ここでは、議論は行われるが、いつでも委員会の勧告が承認される。特別委員会の委員でない顧問官は委員会の審議に加わらないのが慣習なので、大半の顧問官は、全体会議での審議前には特別委員会の報告について了知していない。特別委員会の勧告が承認されないことがないのは、枢密院のベテランのグループが明敏であることによると思われる。

枢密院議長は特別の存在である。枢密院官制の規定によれば、議長は、事務を総管し、書記官長を監督し、協議に加わり、議事において可否同数の場合には決定を下す、とされている。以上よりも重要なのは、枢密院に諮られた案件の事前の検討が議長によって行われる、ということである。また議長は、政府から付託された案件を審査するための特別委員会を任命し、さらに、枢密院の会議が行われる時期と議事の進行について決定する権限

を有する。枢密院の議事の進行に関して議長が行使する権限の重要性は、1930（昭和5）年のロンドン海軍軍縮条約の批准を検討する特別委員会の委員の任命を倉富枢密院議長が遅らせた事例から明らかである。特別委員会の委員の任命を通じて議長は、相当程度特別委員会の報告を操作することができる。枢密院は例外なく特別委員会の報告を承認することを考えると、この点は重要である。特別委員会の議長に枢密院の議長自らを任命することは異例ではなく、たとえば山縣有朋は、ポーツマス条約の批准に関して審議する特別委員会の議長に自身を選出した。

枢密院は、個別ではなく、全体としてその意見を天皇に上奏する。多くの日本の法律家は、枢密院が合議体であることから、個別の顧問官は独自の意見を天皇に上奏する権限はない、という意見で一致している。

枢密院官制によれば、書記官は枢密院の議事を筆記することとされている。会議における議論と投票については秘とされる。長年の間このことは厳格に守られてきた。しかしながら枢密院が政治に巻き込まれるようになり、議論と投票は公の事実になってきている。構成員に対する、議事を漏らさないようにという数次の議長による警告にもかかわらず、不可思議な方法により新聞は、会議でなされた演説の全体のみならず、投票の結果まで公表できている。報道される内容がほぼ同一であることからすると、同一の情報源から情報が提供されていると思われる。またこの情報は正確であると考えられている。

#### （6）枢密院と内閣

憲法制定者の見解によれば、枢密院と内閣

の間での対立構造は想定されていなかった<sup>12</sup>。

理論的には、国务大臣が枢密院の会議の構成員で、枢密院の決定に国务大臣も参加することから、より強い協調性が保たれるはずであった。実務上、憲法制定後10年以上、枢密院と内閣は、日本の政治において同一の勢力により占められ、このことから協調性は保たれてきた。すなわち、長州閥や薩摩閥、あるいは軍閥と文民の集団のいずれもが、これらの機関において優勢を確保することはなかった。実体上これらの機関は、同一の勢力で構成されていた。ここでは、内閣と枢密院が、機能的にどのように協力あるいは相互に補助的に動くことになるか、という点を考察する。

枢密院は、よく「第三の院」とされる。ある意味でこの呼び方は不適當ではない。というのは、枢密院は、立法権の役割の一部を果たすのと同時に、行政権を統制する役割も果たすからである。枢密院は強い修正権限を有している。もっとも、条約と議会で可決された法令については、すでに条項が決定されていることから、枢密院は修正を求めることができない。枢密院は、承認か否認をすることができるのみである。ただし、これにはさらに例外がある。すなわち条約に関し枢密院は、米国の連邦議会上院と同様、解釈宣言や留保を付して批准することを求めることができる場合がある、ということである。議会に提出される前に枢密院に提出された法案に関しては、枢密院は修正を求めることができる。これは命令案に関しても同様である。枢密院は、政府に対して修正を求めることを躊躇しておらず、場合によって枢密院は当該修

12 ただし、この点に関し井上毅は、明治21年に「枢密院意見」の中で、政府と議会との紛議について、天皇が枢密院の補翼によりこれを採決するとしたならば、政府と天皇が異なる意見を有することを示すことになり、結果として、政府の所為が天皇の意思の外にあることを示すこととなることから、極論すれば枢密院制度は、憲法の本質と矛盾することになる、と指摘している。井上毅傳記編集委員会『井上毅傳 資料篇第二』14頁（國學院大學図書館 1968）。

正がなされない場合、法案自体を否決することがあり得ることから、このような行為は強い影響力を有している。通常修正要求は、政府の法案等を審議する特別委員会で出される。また特別委員会が枢密院の全体会議で肯定的でない意見を出そうとしている場合には、この特別委員会の場で非公式に当該法案を撤回するように政府が求められる場合もある。このような要求は、拒否されるよりも受け入れられる場合の方が多い。

このような方法により枢密院は強い影響力を立法過程に及ぼした。具体的にたとえば枢密院は、政府が提出してきたすべての選挙関連法令にこのようにして修正を求めてきた。また枢密院は行政に対しても強い影響力を及ぼした。このような例として、1928（昭和3）年の共産主義者に対する内閣による弾圧の際に、田中内閣が提出した、緊急勅令による治安維持法の改正案の承認に関する事例がある。この際政府に対し議会の会期終了直後に

緊急勅令で法律を改正しようとすることはやめるように要求した上で、さらに枢密院は、教育改革、社会保障政策の施行、警察機構の改善を含む、「危険思想」統制のための計画を策定し、それを政府に採用せしめた<sup>13</sup>。

また1925（大正14）年に加藤内閣が普通選挙法案の承認を枢密院に求めた際枢密院は、次の3つの政策を内閣が実施することを当該法案の承認の条件とした<sup>14</sup>。

- －過激思想の拡散を防止するための対策
- －教育の推進
- －厳格な選挙運営

このような枢密院による統制は、国内政策に対してのみならず、外交政策にも及び、具体的には中国に対するいわゆる「積極政策」をとるように、伊東巳代治伯爵他の顧問官が政府に迫った例などがある<sup>15</sup>。

枢密院の統括権限の限界を見極めることは困難である。枢密院官制第8条は、枢密院は行政及び立法の事務に関する天皇の至高の顧

- 13 この点に関し博士は、東京朝日新聞の記事を参照している。なお国立公文書館の公開 Web に掲載されている枢密院の特別委員会の「治安維持法中改正の件審査報告」（昭和3年6月23日）（「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A03034145800、枢密院決議・一、治安維持法中改正ノ件・昭和三年六月二十八日決議（国立公文書館）」）によれば、治安維持法の改正を勅令の形式で改正することはやむを得ず、また内容においても特に非議とすべき点を認めない、としつつ枢密院は、次の点を指摘している。
1. 政府は本案と同趣旨の法律案を第55回帝国議会上に提出したが、緊急の必要があるにもかかわらず、会期の延長等の措置も取らず、審議未了とさせ、その後わずかの期間に本案（筆者注：勅令案）を以てその改正を行おうとするのは当を得ないものであり、この点に関し、特別委員会の委員は、遺憾と考えざるを得ない。
  2. 過激思想及びそれに基づく非行を防ぐためには、本案のみを以て十分とは言えないことから、次の点について政府当局は考慮すべきである。
    - （1）思想の善導につき、学校教育・社会教育を問わず、教育の改善に努力すべきこと
    - （2）国民生活の安定を図ることが思想問題の解決策として最も緊要であることから、貧富の階級的相対を助長するような官民の行動を戒め、諸般の社会政策をとること
    - （3）我が国において発覚した秘密結社は露国の国際共産党の指揮の下に組織されたものと聞いていることから、秘密結社と露国との関係について十分に調査し、適当な対策をとるべきこと
    - （4）警察及び検察制度の組織機能の改善を図るべきこと
- 14 この点に関し、博士は東京朝日新聞の記事を参照している。なお枢密院の議事録については、国立公文書館の公開 Web に掲載されている枢密院の特別委員会の「衆議院議案選挙法改正法律案帝国議会上提出の件審査報告」（大正14年2月16日）（「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A03033397900、枢密院審査報告・大正十四年（国立公文書館）」）を参照。
- 15 この点に関し博士は、1927（昭和2）年若槻内閣が台湾銀行を救済するために緊急勅令を枢密院に提出した際、枢密院がこれを拒否した理由の一部は、これらの顧問官がより積極的な対中国政策を政府に求めるためであった、ということを示す証拠がある、と記述している。なおここで博士は、これによって若槻内閣は総辞職を余儀なくされ、その後、より軍閥の影響が強い田中内閣が成立した、としている。

問であるが、施政に干渉しない、と明確に規定している。厳格に言うならば、本条により内閣の政策に係るような枢密院の決定はすべて排除されなければならないことになる。しかしながら美濃部やその他の多くの法律家は、本条を、枢密院が政府に関与することを禁じたと解釈するのではなく、枢密院が行政権を直接執行することを禁じたものと解している。特に枢密院の憲法解釈権に関しては、そのように解されている。ここで博士は、美濃部が、憲法解釈権限を枢密院のもっとも重要な権限の一つと位置づけていたこと、また、このことから枢密院は、その政策が憲法違反である時には、それを天皇に上奏することで内閣が交替する可能性がある場合であっても、それをしたことで権限を逸脱したと解されることはないこと、枢密院にとっては内閣の護持よりも憲法保障の方が重要である旨述べていたこと、を引用している<sup>16</sup>。

より影響の大きい憲法上の問題は、内閣に対する枢密院の影響力の問題である。国務大臣の意見が枢密顧問官により否決された場合に、内閣は天皇に、枢密院の意見を拒否するように進言することができるか、というのがこの問題である。法律家と政治家の間では、異なる二つの見解がある。

第一のものは、法理論上内閣は、天皇に対し枢密院の決定を不採用とし、内閣の意見を採用するように助言する権限を有しているが、政治的にはそのように助言してはならない、というものである。このようになる理由としては次のことが述べられている。一つ目は、枢密院の会議に国務大臣が出席していることを踏まえると、これは論理的に適切でないからである。二つ目の理由は、枢密院官制の前文は、枢密院を至高の天皇に対する助言機関としており、このことからするならば、枢密院の助言を超える助言をすることは認め

られないと考えられるからである。三つ目は、仮に内閣が、枢密院の助言と異なる助言を天皇にすると、天皇はそれらのうちのいずれかを選択しなければならない状況におかれることになるが、このような状況は、天皇の無答責という原則に反することになる、ということである。なお、この考え方によれば、仮に国務大臣が枢密院の決定を適切でないと考えたとしても、その国務大臣はそれを受け入れなければならない、また国務大臣の地位にいる限りはその決定に関する責任を取らなければならない。仮に国務大臣が、枢密院の決定に従って行政責任を執行しないこととしたいとするならば、その枢密院の決定が内閣の助言に反するものであったとしても、大臣の職を辞する以外の対応はないことになる。なお実務上は、枢密院との妥協点を追求することになり、具体的には、争点となった政策を修正する、あるいはそれを撤回することになる。そしてそれらの取り組みが成功しない場合内閣は、辞任することになる。

これに対し第二のものは、内閣は天皇に対して、枢密院の助言を採用しないよう助言することができる、というものである。たとえば織田萬は次のように述べる。すなわち、天皇にいかなる責任も負わせることは日本の憲法の精神に反するとする。しかしながら、天皇の決定は単に形式的なものであるとし、それは行政機関の助言と補助に基づくものでなければならない。国務大臣は、天皇を輔弼する義務があり、枢密院が国務大臣の助言に反対する場合には、枢密院の意見よりも内閣の助言を採用するよう、願い出ることができる。なにせよ決定に対する責任は、天皇が枢密院と内閣の意見のいずれかを選択したとしても、国務大臣がとらなければならない。同様の意見が、市村光恵、佐々木惣一等により述べられている。なお多数の法律家が、総

16 ここで博士は、美濃部達吉『現代憲政評論』120頁（岩波書店 1930）等を引用している。

理大臣は、内閣に一貫して反対する枢密顧問官の退任を勧告することができる、としている。またこの見解は、尾崎行雄により衆議院で主張された。

枢密院と内閣が常に対立する状況にあるわけではない。もしそうであるならば、政府は立ち往生してしまう。通常見解の相違がある場合、総理大臣が枢密院議長を訪問し、あるいは枢密院議長が総理大臣を訪問し、報道等でよく出る、内閣と枢密院の間での、ある意味奇異な、「了解（understanding）」を確保することになる。この枢密院との間での「了解」ができれば、内閣はその事務の半数以上を実行することができないことになると思われる。内閣と枢密院の対立は増加しているが、これらの機関は協力して業務を行っている。また内閣が、自らが議会で提出したくないと考えている政策を抑えたり、衆議院での反対が予想され、議会の承認が困難と思われる政策を緊急勅令で実現したりする際に、枢密院を都合の良い手段として使うのはよくあることである。たとえば、枢密院の特別委員会が、行政の関与を制限することを目的とする司法裁判所法案を撤回するよう内閣に求めた際、田中内閣は困惑しなかった。この際に、当該法案を復活させるよう枢密院に求めることを、内閣を代表して天皇に請願するという、あまり好ましくない役割を担ったのは、当該法案の提出者である、法務大臣であった。また、1928（昭和3）年に治安維持法を緊急勅令で改正し、より厳しい罰則を課するようにする際にも、田中内閣は枢密院を利用した。

## （7）枢密院の政治活動

日本政府における民主化の進歩には、枢密院が影響を与えている。その歴史の初期のころ、枢密院と内閣は、同じ集団のために活動し、緊密な関係にあった。これは、伊藤、大木、山縣が枢密院の議長であった時代だけでなく、政党政治の発展の時期の大半においてもそうであった。当時衆議院の会派は、行政政府を占める官僚、藩閥（clansmen）、軍閥に妨害を受け、また、枢密院は、これら官僚等の集団の頭領によって占められていた。このような状況ではあったが、内閣の責任体制は徐々に根付き始めた。1895（明治28）年伊藤博文の内閣は、政党からの行政権の独立を放棄し、自由党と協力することとした。1898（明治31）年大隈重信と板垣退助を党の首領とする憲政党は、日本の歴史上で初めて、組閣する機会を得た。しかしながら内紛によりそれが失敗すると、その後の山縣内閣では、憲政党との協力を総理大臣は認めたものの、政党出身の者は内閣に含まれなかった。1900（明治33）年、伊藤博文自身が政友会を設立し、二つ目の政党内閣を組閣した。しかし、内閣を組閣する政党が衆議院を仕切るようになるのは、1914（大正3）年から1916（大正5）年の大隈重信及び加藤高明による第一次憲政会内閣や、1918（大正7）年から1921（大正10）年の原総理大臣の下での第五次政友会内閣になってからのことである<sup>17</sup>。ただし、この時代になっても、超然内閣の時代は終わったわけではなかった。というのも原敬総理大臣の暗殺後、加藤友三郎内閣、山本権兵衛内閣、清浦奎吾内閣までの三代の内閣にわたっ

17 ここで博士は、政友会を基礎に伊藤博文が組織した第四次伊藤内閣を初めての政友会内閣とし、その後の1918（大正7）年から1921（大正10）年までの原内閣を第五次政友会内閣としている。

1900（明治33）年に組閣された第四次伊藤内閣は第10代内閣で、1918（大正7）年の原内閣は第19代内閣であり、この間に組織された内閣のうち、通常政友会の内閣として挙げられるのは、第四次伊藤内閣、第一次西園寺内閣、第二次西園寺内閣、そして原内閣なので（『日本歴史大事典』（小学館2007）の「立憲政友会」の項参照）、原内閣は第四次政友会内閣とされるべきところであるが、博士が第五次としたのは、山本権兵衛を総理大臣とする第一次山本内閣の支持基盤が立憲政友会であったことを考慮してのものと考えられる。

て、超然内閣が続いたからである。清浦内閣の総辞職後、政党内閣が急速に発展した。すなわち、官僚と藩閥が内閣に従うようになったこと、議会在が支持する総理大臣を元老が支持したこと、ロンドン海軍軍縮条約の批准に関して、内閣が軍閥に勝利したことで軍閥の勢力が弱化したこと、衆議院が貴族院に対して強い影響力を与えるようになったこと、などが生じた。

このような政治状況の変化によって国務大臣には、経験豊かな国会議員が選出されるようになり、これに伴って官僚、藩閥、軍の影響を国務大臣が受けないようになってきた。他方で、枢密院の構成員は実質的には変わらなかった。このように、日本の新しい民主主義をより代表する者から内閣が構成されるようになってきたのに対し、枢密院は、主に官僚、軍閥、藩閥、貴族の、古い体制を代表する者から構成されてきた。また顧問官については政治的関係が制限された。これによって伊藤博文とその後任の議長の下、枢密院は憲法上規定されている公平・独立の立場を確保した。この公平性は厳格に遵守され、1891（明治24）年大隈重信は、当時自由党の党首であった板垣退助と協議したことから、退任させられたほどである。その後、第二次山縣内閣の折、政治的行為を行う傾向が明確に示された。政党政治の影響力が強くなっていた折、憲政党と協力することとしたにもかかわらず山縣は、政党の影響力に対抗し官僚の影響力を維持しようとした。憲政党の支持者には、議員の給与の上昇と、政府の所有する森林と遊休地の売却に偽装された贈賄により報酬が支払われた。しかし、政府の公職に関しては、新しく出された勅任官の任命を厳しく制限する勅命により、制限された。

1910（明治43）年頃植原悦二郎教授は、同様の考え方をする人々が両方の組織を構成し、また両方の組織とも、議会ではなく、天皇に対して責任を負っているの、内閣と枢

密院の間には深刻な紛争はなかった、と述べている。実際には、その後1913（大正2）年山本内閣は枢密院との間で激しく争い、さらに1922（大正11）年以降になって衆議院に対する内閣の依存が高まったのに伴い、枢密院と内閣の間で継続的に紛争が生じるようになった。

1922（大正11）年の論争は、枢密院が助言者であることを止め、統制する権能を行使し始めた状況を示している。当時重要な案件は外交であった。内閣は、1915（大正4）年の21か条の要求を典型例とする、大戦中の満州及び山東における攻撃的な政策から生じた、日本に対する国際社会の態度を緩和するための政策を採用した。1921（大正10）年にワシントンで開かれた会議において日本の示した譲歩は、新しい外交政策の一步であり、世界から称賛された。しかしながら枢密院では、中国に対する政策の転換は、伊東巳代治その他の決然とした反対に会い、これらの反対者は、内田外務大臣を辞任に追い込もうとした。

ワシントン条約の批准を止めることは不可能であった。しかしながら、日本の中国干渉の緩和を遅らせることはできた。このための方法は、技術的には、日本の郵便局を中国から撤退させる、1922（大正11）年12月8日の中国と日本の間の条約に見出された。この条約は、ワシントン会議における合意に基づく義務を実行するために加藤友三郎内閣により交渉された。枢密院の反対の態度を考慮に入れ内閣は、前例に必ずしも一致しない、枢密院に当該条約を提出する前に、当該条約を批准することに対する天皇の裁可を得る、というやり方を追求しようとした。この機会をとらえて枢密院の有力者たちは、内閣の一連の対中国政策を非難し、1922（大正11）年12月29日に、天皇に対する上奏を決めた。この時内閣もまた上奏を決めた。これを受け内大臣及び侍従長は、皇太子から元老の松方正義及び西園寺公望に相談するように命を受け、そ

の後に協力を求める勅命が発出され、それはすぐに枢密院議長と総理大臣に手交された。

この枢密院の行為により内閣は強く揺るがされた。また内閣の立場は非常に難しいものとなった。というのも、議会は、当該条約が天皇の裁可を受けるという理解の下で行動することを想定していた一方で、当該条約を批准のいらない行政取極めとすることを求める枢密院の意見を内閣が受け入れることとしていたことが後に明らかになったからである。内閣に対立する議会の勢力は、この内閣の無作法を責める機会を十分に活用し、また新聞報道は総理大臣のやり方を批判した。その結果として枢密院は、中国に対するより自由派寄りの政策を止めることはできなかったが、内閣を非難することには成功した。

#### （８）若槻内閣の転覆

内閣に対する統制を指向する枢密院の動きは、1927（昭和2）年に若槻内閣を打倒した際に最も強く示された。この際内閣は、金融危機にあたり、大蔵省が日本銀行に対して当時の金額で2億円を上限としてあらかじめ債務保証を与えることを認め、その当時破産の危機に瀕していた、準公的銀行である台湾銀行を支援しようとした。4月14日内閣は、緊急勅令により、この債務保証を行うことを決定した。総理大臣はこの事態を説明するために天皇に拝謁し、皇居からの帰り総理大臣は倉富枢密院議長を往訪し、直ちに当該案件の検討を始めるよう求めた。遅滞なく枢密院議長は、平沼枢密院副議長を委員長とする特別委員会を設置した。2日後当該特別委員会は、当該案件について否定的な審議結果を出した。枢密院議長はすぐに総理大臣公邸を往訪し、本件勅令案を撤回して、新しい解決方法を提示するよう求めた。しかしながら内閣は、枢密院との妥協を拒むこととした。

若槻総理大臣の私設秘書は西園寺公望を往訪したが、何の解決策も見出されなかった。このような状況において4月17日に枢密院は、天皇臨席の下、皇居で会合を開いた。当該会合には倉富枢密院議長と20名の顧問官が出席した。これに対して内閣側からは、総理大臣他8名の國務大臣が出席した。平沼枢密院特別委員会委員長は勅令案が否認されるべきことを勧告する旨を報告した。総理大臣は枢密院側に対して釈明したが、これに対し枢密院側からは、伊東巳代治と金子堅太郎が政府案は憲法違反であるとして反論した。最後に政府案は枢密顧問官全員の投票により否決された。閣僚は総理官邸に赴き、総辞職した。新聞記者によれば、その数時間後、総理大臣が皇居に内閣の辞表を届けるために赴き、侍従長が、新たな総理大臣の任命に関し京都に居住する年長の政治家の意見を聞くために行こうとするのが見られた、とされている<sup>18</sup>。

いずれの国においても政治は皮肉なものであるが、日本でもこれは例外ではなかった。憲政会内閣は、2億円の銀行支援策を提案したことから挫折したが、その後の田中内閣は、7億円の支援策を議会と約束した。議会においては会派が対立し、政友会は内閣の金融政策を支持するための十分な票を確保し、民政党は、若槻内閣の政策を阻止するために憲法違反を主張した枢密院を非難する弾劾決議の可決を確保した。この弾劾決議の考え方は、当該決議を支持する発言の次の一節によく示されている。「枢密院は、衆議院の多数派に支持された政党内閣により策定された重要法案を否決することで、権限を超越した行為を行った。その行為は、民衆の意思に対抗することと同様である。枢密院は民主主義の敵であり、衆議院は、民主主義のルールに対する脅威を排除するために結束しなければならない。」

18 博士は、“Elder Statesman in Kyoto”と記述するのみであるが、西園寺公望ではないかと思われる。この点について、伊藤之雄「元老西園寺公望 古希からの挑戦」222頁（文春新書 1951）。

内閣に対する枢密院の勝利は、内閣の不人気、国が金融危機の真ただ中にあったこと、内閣が衆議院の多数派をわずかに超える支持を得ているだけであり、さらに内閣の基盤である憲政会は少数派であったこと、議会議決後わずか2週間後に緊急勅令を提案し、これによって、内閣が議会の同意を得ることをあきらめ、議会を無視しようとしたのではないか、という疑念を醸成したこと、の一種の特異な状況によるところが大きい。さらに、内閣が当該金融政策を発表した際に、リベラル及び保守派双方の報道機関等が強い批判を表明したことで、枢密院がより堅固な立場をとったという面もある。

この紛争に関係する憲法問題は、新しいものではない。憲法上天皇は、国務大臣の助言を受け、議会の休会中に、緊急勅令を発出することができる。しかし、これは議会が招集できないときのみに認められる。枢密院は、多額の日銀に対する債務保証には、議会の同意が必要である、と主張した。内閣は、これは緊急事態であり、議会の招集に要する遅れが被害を拡大する、と主張した。

憲法の有権的解釈者としての枢密院の役割からすれば、表明された意見が憲法解釈にかかわる部分だけに限定されていればより好ましかったと思われる。しかし実際枢密院は、内閣の金融政策の適切性のみならず、外交政策の適切性についても判断していた。特に伊東巳代治は、憲政会の中国に対する穏健な政策を厳しく非難した<sup>19</sup>。また、枢密顧問官は、この論争に関連して、政友会の指導者と連絡していた。このように枢密院そのものが、政党間の争いに関与し、また行政に介入することを禁じる枢密院官制第8条を無視することで、憲法の精神を侵害した、という非難を免れない行為をしていた。若槻内閣の不人気にかかわらず、リベラルな報道機関は、内閣が

専制的な枢密顧問官たちの行為により倒された、と非難した。このことが議院内閣制に関し枢密院が障害となる無責任な立場にあることを示し、枢密院の改革に関する多くの提案を引き出すことになった。

### （9）田中内閣の下での外交政策の統制

日本の評論家の何人かは、臨時外交調査会が廃止されたことから、枢密院の外交関係に関する権限が強化されるのではないかと見ている。1922（大正11）年の紛争以降、外交関係に関し枢密院と内閣の紛争数は増えている。対中関係に関し田中首相下の政友会内閣で、伊東巳代治やその他の保守派の枢密院関係者の考えと一致する、いわゆる「積極政策」を採用しているにもかかわらず、内閣は枢密院によりかなり制限されている。濟南市における日本の介入という好ましくない結果をもたらし、最終的にこの中国に対する積極政策は1929（昭和4）年に破たんして、内閣が山東省から日本軍を撤退させることを決定した際、内閣は枢密院を出し抜く計略をとらざるを得ないことになった。すなわち1929（昭和4）年3月28日の中国と日本の間の、山東省における救出に関わる重要な合意は、枢密院への提出を避けるために、行政合意、あるいは交換公文の形式がとられることになった。

数名の枢密顧問官は、このような内閣の行為について、憲法違反あるいは枢密院官制違反として異議を述べ、メディアに発表した。この間田中首相は天皇に拝謁し、また倉富枢密院議長宅で「了解」を得るために数時間を費やした。4月10日、政府は枢密院の全体会合において融和の機会を得ようとしたが、厳しい批判にさらされた。結局中国との合意は成立し否認されることはなく、内閣は枢密院による批判を受け入れざるを得ないことになった。この点について報道では、実際に田

19 伊東巳代治が憲政会を非難したと博士が記述している点に関し、幣原喜重郎の回想録『外交五十年』266頁以下（中公文庫版 1987）。

中首相は天皇と枢密院に陳謝し、二度と通常の批准手続きを迂回する手続きはとらない、と述べたとされた。もっとも政府は、そのような陳謝をしたという事実は否定している。

済南事件直後の、ケロッグ＝ブリアン協定の批准に際する枢密院と内閣の紛争は、日本の天皇の特殊な神聖性を、不注意な侵害から保護するための行為と解される。又この行為は、軍閥内閣による革新的な外交政策に対して、枢密院の保守派の幹部が抵抗する試みとも解される。西洋人の目から見ると、論争の原因は非常に些細なことと考えられる。1928（昭和3）年9月、ケロッグ＝ブリアン協定の交渉の際に外務省が、天皇に対し不敬に当たるいくつかの文言を削除し損ねた事実に関心が向けられた。その文言とは、第1条にある、締約国は人民の名において当該条約を締結する、とする趣旨の文言であった。保守派の法律家の意見は、天皇のみが日本のために条約を締結する権限を有しており、国家の意思は天皇を通じてのみ表示することができると考えられることから、この文言は憲法の精神に反する、というものであった。民政党の執行部は、この件を田中内閣に対する攻撃の方法として取り上げた。もっとも民政党はこの件を強くは主張せず、第56回議会で提出した内閣の問責決議にもこの件を含めなかった。議会での説明要求に対する回答において総理大臣は、政府見解として、当該条約は憲法と抵触する効果を有するものではなく、留保なく批准すべき旨を内閣は天皇に奏上するつもりであると回答した。これに対しベテランの尾崎行雄議員は、時代遅れの憲法解釈に固執し、政府は天皇に対し、批准に際して異議を求める留保をつけることを助言すべきと主張し、決議を提案した。しかしながら同議員を支持する意見はほとんどなかった。このような一連の事実は、衆議院がケロッグ＝ブリアン協定に日本が批准することに賛成し、またさらに、留保なしで当該条

約に批准するという内閣の意思にも賛成していた、ということを示していた。

しかしながら枢密院は、留保を求めた。政府と枢密院の間での、4カ月にも及ぶ協議において、「人民の名において」の文言は米国において民主主義と関係して使われており、一旦当該協定で使用されると他の国際条約等で頻繁に使われることになることから、政府はこの点を非難すべきであり、将来のすべての条約でこの文言の使用を避けるべきことを警告すべきであるということが、枢密院の複数の顧問官から主張された。尾崎行雄議員の提案した決議が廃案とされ、当該条約について留保付きの批准は必要ないとする田中首相の発言が明示的に議会に受け入れられたことを踏まえ、リベラルな報道で枢密院は、政府の代議機関の意思を乗り越えようとしているとして、批判された。

田中内閣は、正当な政策を推進した場合でも、枢密院と争い続けられる立場になかった。満州の統治者である張作霖が、日本軍による満州占領統治の不適切な状況を示す証拠を公開していた。結局7月2日、田中首相は満州問題の責任をとって辞任し、その内閣も辞任した。それ以前の枢密院の全体会議において、天皇臨席のもと、ケロッグ＝ブリアン協定の「人民の名において」の文言は日本に適用がないとする宣言を付して批准することが内閣により受け入れられた。当該宣言の効果は、条約署名後に付される留保という点で、日本外交では非常に特殊な手続きを経ることになった。

#### （10）ロンドン海軍軍縮条約の批准

田中内閣の後の、浜口雄幸を総理大臣とする民政党内閣は、枢密院の考えと対立する革新的な外交政策を指向した。この内閣と枢密院の争いが最も明確に示されたのは、ロンドン海軍軍縮条約の批准においてである。1930（昭和5）年の海軍会議において日本は、要

求していた補助艦7割を確保することはできなかったが、米国との妥協について世界各国は日本の外交を称賛した。リード＝松下合意を受容するように電信で日本側代表团に指示する際内閣は、加藤寛治海軍軍令部長の反対を押し切ることが必要となり、加藤軍令部長は天皇にこの件で異議を奏上した。

議会におけるこの件に関する説明要求は、衆議院の多数派を納得させた。しかしながら海軍関係者は本条約の批准に反対し、枢密院の数人の顧問官は、海軍関係者を支持して内閣に反対する意向を新聞に示していた。その後の5カ月間にわたる内閣と枢密院の間での議論は、枢密院と軍関係者の集団が、衆議院多数派に支持される内閣に妥協を強制できるか否かの試験であった。内閣は、軍関係者に対して留保あるいは補償なしでの批准を強く求めた。内閣にとって幸いなことに、当該海軍軍縮条約の批准を有力新聞紙すべてがほぼ一致して求め、また、批准しないことにより世界から日本が非難され、枢密院の破滅につながるという状況があった。このような状況においても枢密院が5カ月も批准を阻止できたのは、明確に正当と認められる外交政策を擁護する議会の多数派に支持される、内閣に対抗する力を枢密院が保有し、枢密院がそれを行使されたことによると思われる。

この議論の第一段階は、内閣と海軍軍令部の間で、ロンドン海軍軍縮条約が批准された際の埋め合わせをどのようにするかという点に関する、海軍軍令部の要求に対する補充計画についてなされた。この際軍関係者は、海軍関係者が受け入れられる海軍の計画についての合意ができるまでは、枢密院は当該条約を認めない、とする枢密院の立場に強く擁護された。このような議論において内閣は、海

軍及び陸軍の大臣の地位を文民で埋められない、という不利な状況があった。すなわち、当時陸軍大臣と海軍大臣には、陸軍及び海軍の高官が就かなくてはならない、とされていたからである<sup>20</sup>。この際内閣にとって幸いであったのは、海軍大臣で日本側交渉団の一員としてロンドンに赴いていた財部海軍大將が条約に署名しており、この件を扱うことになったことである。海軍大臣には、海軍軍令部が受け入れられ、条約とも、国家予算とも整合性のある補充計画を作る責務が課せられた。2ヶ月後に軍艦建造計画が立てられ、当該計画は7月23日軍事参議院（Supreme War Council）の同意を得、天皇に提出された。翌日総理大臣は皇居を訪れ、通常の手続きにより条約は枢密院に送られた。同日総理大臣は倉富枢密院議長を訪問し、当該条約の早急の審議を依頼した。

内閣にとって腹立たしいことに、枢密院では特別委員会の委員の任命が2週間以上遅れた。また最終的に当該特別委員会の議長は、内閣の敵対者である伊東巳代治とされた。通常の手続きでならば、特別委員会の第一回会合は内閣の説明の聴取にあてられるが、この場合には、国务大臣の出席が認められず、今後の審議に関する出席者の合意を形成することにあてられた。その後10回に及ぶ会議が開かれ、それらに総理大臣、外務大臣、財部海軍大臣が出席したが、当該委員会で政府は、条約の交渉方法に関するいわれのない非難を受け、困惑させられた。9月半ばになり、批准の遅れから日本の栄誉は失墜し、報道機関からの多くの批判が手におえない枢密顧問官に向けられた。最終的に、第12回目の国务大臣の出席しない会議において、特別委員会は当該条約の無条件の批准を勧告することを決

20 「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A03020460500、御署名原本・明治三十三年・勅令第百九十三号・陸軍省官制改正（国立公文書館）」及び「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A03020460600、御署名原本・明治三十三年・勅令第百九十四号・海軍省官制改正（国立公文書館）」参照。博士はこれらの勅令を山縣有朋によるものとして、“ordinances of Yamagata”としている。

めた。10月1日枢密院の全体会合において、天皇臨席のもと、正式に当該条約の批准が勸告された。内閣の勝利は、マスコミが批准の遅延と、修正や放棄を提案したことについて枢密院を非難したことで、より強調された。

内閣の政策を統制しようとすることで枢密院は、より政治に巻き込まれていかざるを得なくなった。枢密顧問官は、民政党よりも、より軍閥と皇室を擁護する政友会を好み、政友会は枢密院の保守派の指導者から支持された。民政党と保守派の間の反目は、政治的確執を生じさせている。1927（昭和2）年に若槻内閣が倒れたことについて民政党は強く恨んでおり、また枢密顧問官は、第53回帝国議会で可決された弾劾決議について不満に思っている。実際のところ、1929（昭和4）年に浜口内閣が成立した時、同内閣は、1927（昭和2）年の弾劾について枢密院に陳謝するまで、「同意（understanding）」は得られない、と通告された。

政権与党が枢密院と大臣の間の理解を深め、密接な関係を構築しようとしているのに対し、政権から離れた政党はさらに内閣と枢密院の間の紛争を誘引している。若槻内閣を倒す際の枢密院の決定に政友会幹部が関与していたという証拠がある。他方で民政党による各種の計略を示す証拠にも事欠かない。政友会よりも民政党は枢密院について不満を持つ理由があり、このことから民政党内で枢密院の改革に関する計画が進められている。

#### （11）枢密院の構成員

日本のリベラルな報道は、枢密院を、時代遅れで、保守的、同族中心主義的、官僚的、軍閥的な、苦々しい存在である老人の無責任な集団である、一種の忌まわしい存在として描いている。このような描写は誇張であるが、枢密院の構成員が保守的であることは事実である。枢密院の新たな構成員になる者の大半は、引退する年齢に達した、あるいはそ

れを越えた役人である。その結果枢密院は、非常に高齢の者からなり、平均年齢73歳である。またその24名の構成員には、4名の海軍及び陸軍関係者と14名の官僚を含む。さらに12名の元貴族院議員が含まれ、衆議院議員であったものはわずかである。構成員のうちのわずか7名の顧問官が閣僚経験者で、総理大臣経験者はいない。4名は大学の学長経験者で、3名は名誉教授である。これら3名のうちの1名は非常に保守的な法律専攻の教授で、そのほかは、物理学と化学の専門家で、いわば科学者の代表であり、政治に関しては適任とは言えない。日本の大学には、進歩的で科学的な法律学、政治学、経済学、社会学の教授がいるが、これらいわゆる新派の社会科学者は、枢密院の構成員には見られない。

多くの著名な法律学を専攻する大学教員が枢密院で働いていたという事実はある。たとえば1924（大正13）年（マ）に議長となった穂積陳重は、当時日本の民法の重鎮であった。しかし、ほぼ例外なく、枢密顧問官に任命される者は、非常に保守的な意見をもっている者で、有名な1913（大正2）年の美濃部＝上杉の憲法論争とそれに続く新しい法律学派の生成以前に活躍した者である。法学のキャリアの点でこれらの者は、これらの者の大学時代の教え子である外務・内務関係の役所にいる若い顧問官より年長である。しかしこれらの者は、現役というよりは過去の者たちである。

4人の退役軍人の顧問官たちは、当然陸軍・海軍の利益を代表する。これらの者は、ロンドン海軍軍縮条約の批准に対する反対や、中国やシベリアへの軍事介入に際して積極的な役割を果たした。

枢密顧問官のうちの二人の年長者は特別な立場にいる。すなわち、1899（明治32）年に任命された伊東巳代治と1906（明治39）年に任命された金子堅太郎は、憲法起案に関与していたからである。長年にわたり伊東と金子

は枢密顧問官であり、憲法の解釈者として特別な権威を有していた。両者の解釈は、憲法の文言に非常に厳格で綿密であることが多かった。さらにこれら両者は、保守的で軍に近い立場をとり、枢密院の統制権限の拡張と議会の発展の阻止にかかわるほぼすべての決定にかかわっていた。

一度枢密院議長に政治経験のない学者を任命し、枢密院の政治的活動を構造的に減らそうとする取り組みがなされたことがあった。この方針に従って1924（大正13）年加藤内閣の際に、東京帝国大学の元法学部教授である穂積陳重が任命された。しかしながらこの試みは失敗した。というのも、穂積は保守派に従ったからである。1926（大正15）年穂積が他界した折、この試みの失敗は明らかであったことから、若槻内閣は一本喜徳郎宮内大臣を議長に任命しようとした。しかし西園寺公望がこれを拒否した。というのも、この賢明な人物は、天皇の周囲にいないからである。このことから内閣は倉富勇三郎副議長を議長とすることとした。

もちろん、新しい構成員の任命によって枢密院の構成員を変更することは可能である。しかし新任者の任命に関して宮内大臣及び枢密顧問官と協力しなければならないことを考えると、内閣の任命範囲はおのずと限界づけられている。また、もし行動的で有能な人物が枢密院に任命されると、枢密院の権限を拡張しようという取り組みが強化され、退職した役人が任命されると、保守派の影響力が強化される、という傾向が出てくることになる。

枢密院の人事に関しては、伊藤博文、大隈重信、山縣有朋、西園寺公望のような大物の政治家はもはや枢密院の構成員ではない、ということに留意すべきである。このような人物は内閣や衆議院にいる。もっともこれは枢密院に有能な人物がいない、ということではない。

## （12）枢密院の改革

枢密院改革の提案は、次のものに分類できる。

- (i) 構成員の資格に関するもの
- (ii) 審議手続きに関するもの
- (iii) (勅令による) 権限の制限に関するもの
- (iv) 内閣の強化
- (v) 廃止

最初のものは、枢密院が内閣に従うようにすることを意図するものである。この提案には、次のものが含まれる。

- －構成員の人数を24名から15名に削減する
- －顧問官の定年を設ける
- －俸給を廃止する

構成員の人数を削減すれば、枢密院の会議において内閣が、内閣の政策に反対する案を採決で否決することが容易になる。また俸給を廃止すれば顧問官等が枢密院の事務に真剣に取り組まなくなるだろうということもいえる。他方で、英国の総理大臣が手におえない貴族院を抑えることができるようにする方法のような、内閣が枢密院に打撃を与えられる方法を採用しない限り、より若い構成員を任命することが内閣と枢密院の関係を改善するとは言えないだろう<sup>21</sup>。

21 ここで博士は、“It is difficult to see how the appointment of younger or more representative men would improve the relations of the cabinet and the Council, unless there existed a method whereby the cabinet might ‘pack’ the Council in the manner that a British premier can overcome an obstreperous House of Lords.”と記述しているが、特段の注釈を付していないので、具体的にどのような方法で英国の首相が貴族院を統制することについて博士がここで述べているのかは必ずしも明確でない。

なおこの点に関し、英国において国王には、首相の推挙に基づいて貴族を創設し、上院議員とする権限があり、庶民院の可決した法案が貴族院で否決され、廃案となってしまうことを避けるために、政

審議手続きの改革は、枢密院内部から提案されている。最近では、ロンドン海軍軍縮条約の批准の阻止に関する不面目な試みに続いて出された。このような提案は、はじめ、比較的若く開明的な岡田良平という枢密顧問官から出された。この際には次の二つの欠点が指摘された。すなわち、第一に、顧問官が審議する前に枢密院議長がすべての案件を事前に審査することの不適切性と、第二に、枢密院の全体会議に委員会報告書が出されるまで、特別委員会の委員でない顧問官がどのような質問を全体会議でするのか明らかにされないこと、である。これらの点について岡田は次の提案をしている。

- 案件が枢密院に諮られたらすぐに当該案件に関する第一次読会を行う
- 案件に関する政府の説明を枢密院が聴取した後に、議長は当該案件を特別委員会にかけるか、書記官長により調査を進めさせるかを定める
- 特別委員会の委員以外の顧問官が特別委員会に出席することを認める

この改革提案に対しては、議長と保守派の枢密顧問官から、改革案にかこつけ、ロンドン条約に関する議長と副議長の行為を批判するものである、という反論が出された。枢密院改革に関心を持つ枢密顧問官による3回の非公式の会議が、何回かの枢密院全体会議の後に開かれた。第3回目の11人が出席する会議において、1888（明治21）年の勅令を改正する必要があるという理由で、枢密院の規則を改正する提案は放棄された。他方でこの際、枢密院の慣習が変更され、案件が枢密院に諮られた段階ですぐに、すべての顧問官に

配布されること、すべての顧問官が特別委員会に出席することが認められること、とされた。なお枢密院の規則の修正に関する提案は、非常に単純なものであったが、枢密院の多数派から支持されることはなく、倉富勇三郎、平沼騏一郎、伊東巳代治、金子堅太郎により葬られた。

提案の第三番目のものは、1888（明治21）年の勅令を改正し枢密院の権限を制限するものである。一般的にこれらの提案は、枢密院が内閣を統制しようと試みることを止め、その活動を抑制し、最終的には皇室とかかわるわずかの職責を残して名目的な機関にすることを目的とするものである。元早稲田大学の教授である永井柳太郎博士は、そもそも枢密院は皇室に関する権限を除くほとんどの権限を有していない、と主張している。同氏は、行政にかかわる規則等や条約の批准を内閣の権限とすべきとし、また、憲法解釈に関する権限も枢密院から外すべきであり、もし内閣が憲法を踏み越えるようなことがあったならば、衆議院がそれを裁くべきとしている。他方で嵯山政道は命令に関する権限は内閣に、条約の批准を衆議院の権限とすべしとする一方で、憲法解釈と皇室にかかわる権限は枢密院の権限とすべきとしている。枢密院の権限を制限するという見解は、東京帝国大学の憲法学の高名な教授である美濃部達吉からも強い支持を受けている。議院内閣制の擁護者の立場から、名誉的な意味合いを除いて、枢密院の存続にはほとんど正当性はない、というのが美濃部の立場である。

その他の提案は、枢密院と内閣の間で紛争が生じた際に関して、枢密院に対する内閣の

---

府は、当該法案に賛成する貴族を多数貴族院に送りこむ用意があることを声明して、上院を威嚇し、あるいは実際に政府寄りの貴族を創設して貴族院に送り込む、ということがあった。

1911年には、上記の方法のうち前者の貴族創設権の行使に係る上院に対する威嚇により、議会議法が制定されており、博士はこの出来事を踏まえて、上記の記述をした可能性がある。貴族創設権並びに1911年議会議法制定の経緯については、以下の文献を参照。

前田英昭『イギリスの上院改革』92頁（木鐸社 1976）；伊藤正巳『イギリス公法の原理』252頁（弘文堂 1954）；中村英勝『イギリス議会史（新版）』120頁（有斐閣 1986）。

立場を強化しようというものである。この方法により枢密院の権限を制限しようという立場は、1890（明治23）年以来継続して衆議院議員であることにより、特別な権威が認められている尾崎行雄により支持されている。第53回帝国議会における優れた演説において同氏は、内閣が提出した緊急勅令の承認を枢密院が拒否した際に辞任したという、若槻内閣の弱い対応を非難した。この際の適切な対応は、天皇に請願して、強硬な枢密顧問官の免官を求めることであった、ということのようである。もしこの際に天皇がそれを拒否したならば、内閣は当然総辞職しなければならなかったと考えられる。しかし、それでも天皇に対する請願が拒否されるまでは、内閣はその地位に残らなければならなかった、ということであった。この見解は吉野作造からも支持されている。さらに、このような対応の根拠となりえる前例もあった。すなわち、陸軍・海軍大臣に就任できる者の要件の緩和並びに文官任用令の改正に関する1913（大正2）年の山本内閣の提案に枢密院が反対した際に、反対する枢密顧問官の免官を求め天皇に上奏する、と総理大臣が主張したことによって枢密院の反対が排除された前例があるとのことである。もっともこの前例に従うことは、美濃部のような多くの有力な憲法学者から反対されており、たとえば美濃部達吉は、立憲体制の精神を損なうと主張している。

枢密院の廃止は、革新派の報道機関の記事や民政党の若手議員の演説等で頻繁に主張されている。労働系の政党も枢密院の廃止を要求している。厳しい批評において枢密院は、第三の議院、議院内閣制の妨害者、年老いて落胆した政治家が、その対立者に対して自身の不満を発散する場所などと、好んで述べられている。しかしそのような際にも、枢密院

を、敬意を表すべき国に対する貢献に対する報奨の場と、皇室に関する事項を扱う場として認めるべきとする考えが出されている。批判の大勢は、枢密院の改革には同調するが、京都帝国大学教授の森口繁治が述べるように、衆議院がより適切に国民の意見を反映するようになるまで、枢密院の廃止を正当化することは難しい、ということと思われる。

日本の憲法は、完全な民主主義体制の実現と内閣の議会に対する責任負担を避けるように規定されているが、過去40年の中で、議会制の発展を妨げる障害は徐々に排除されてきている。枢密院はこのような憲法の発展過程において、残された障害の一つである。議会政治の発展が継続するならば、枢密院の将来がどうなるかは、顧問官自体がどのように新しい状況に適応していくかによることになる。現在のように内閣を統制しようとし続けるならば、廃止、あるいはそうでなくとも改革及び権限の縮減を招くことになると思われる。

## 2. 内閣

日本の内閣にかかわるものとしてコールグローヴ博士は、“The Japanese Cabinet” という論文を書いている<sup>22</sup>。以下当該論文の概要を示す。

### （1）冒頭

1889（明治22）年に制定された日本の憲法には、内閣に関する規定はない。それでもなお、日本の基礎となる法の制定の前後を通じて、国家の行政は、外見上典型的な欧州各国の議会における内閣のそれに近似している役人の集合体により、形成され、方向づけられ、統制されてきた。

この内閣は、他の多くの他国における議会

22 Kenneth Coleglove, “The Japanese Cabinet”, *The American Political Science Review*, Vol.30, No.5, pp903-923 (Oct., 1936).

制度と異なり、比類のない行政組織としての扱いを受けてきたわけではない。そもそも、日本においては天皇が、自身において主権を一身に体现し、内閣のみならず、陸軍、海軍、皇室等の各種の組織を通じてこの権限行使してきた。また内閣は、天皇に助言する唯一の機関ではなかった。天皇に助言する機関としては、元老、皇室で勤務する役人、枢密院、さらには陸軍及び海軍の統帥権者に対する助言者として、陸軍省及び海軍省、参謀本部及び軍令部、軍事参議院があった<sup>23</sup>。枢密院はいわば憲法の番人のような存在であり、天皇から、法案、勅令案、および内閣により起草され交渉された条約の批准の適切性と妥当性に関する諮詢を受け、その見解を述べる。枢密院の意見は、内閣の立場と対立するものであり得、また実際によく対抗するものとなる。宮中の高官は、天皇の周辺において天皇への面会の機会を調整している。さらに天皇は、憲法上何の制限もなく天皇に帰属している、軍に対する指揮権である統帥権に基づいて、内閣から独立している、陸軍と海軍の高官からの助言を受ける。日本の執行権は、複雑に構成されており、内閣について分析する際には、この複雑さを考慮に入れなければならない。

## （2）内閣の位置づけ

先述の通り憲法上内閣に関する規定はないが、憲法は国務大臣については規定をおいている<sup>24</sup>。博士はここで明治憲法第76条を引用しつつ、1881（明治14）年に天皇の命を受け伊藤博文が起草した憲法が公布される以前に、明治憲法体制を構成する一部の法は勅令により施行されていたことを指摘した上で、

1885（明治18）年伊藤博文は、それまでの太政官制を廃止して内閣総理大臣と9人の国務大臣からなる近代的な内閣制度を創設した、としている。またこの4年後の憲法発布のすぐ前に枢密院が設立されている。

1889（明治22）年の憲法発布後、勅令で内閣の存在が認められ、また、内閣総理大臣は各大臣のうちの首班として機務を奏宣し旨を承けて行政各部の統一を保持する、とする内閣官制が定められた。内閣の審議事項としては、次の8つが定められた<sup>25</sup>。

- (i) 法律案及び予算決算案
- (ii) 外国との条約及重要な国際条件
- (iii) 官制又は規則及び法律施行に係る勅令
- (iv) 諸省の間の主管権限の争議
- (v) 天皇より下付せられ又は帝国議会より送致された人民の請願
- (vi) 予算外の支出
- (vii) 勅任官及地方長官の任命及び進退
- (viii) その他各省主任の事務に就いて高等行政に關係し事体が重大なもの

実務上内閣は、上記列挙の事項以外についても審議しており、総理大臣もしくはその他の国務大臣が提起する事項については閣議で取り上げられていた。

## （3）省庁

1885（明治18）年に設置された9つの省の大臣が内閣に加わっている。9つの省とは、外務省、内務省、大蔵省、陸軍省、海軍省、司法省、文部省、農商務省、通信省である。1896（明治29）年拓殖務省が設置されたが、翌年には廃止された。1920（大正9）年鉄道省が設置された。1925（大正14）年農商務省は、農林省と商工省に改組された。1929（昭

23 ここで博士は、The chiefs of staff of the army and navy, the Board of Marshals and Fleet Admirals, and the Supreme War Council と記載しているが、日本語での名称は記載していない。

24 ここで博士は明治憲法第55条を引用している。

25 内閣官制第5条。同官制の原本では、本文記載の (i) から (vii) が付番され、最後のその他は付記されているが、ここでは博士の記載に従う。

和4）年に拓務省が設置された。今日（1936（昭和11）年当時）内閣は、総理大臣と12人の国務大臣から構成されている。

省の構成は、1893（明治26）年に発出され修正を重ねられている、各省官制通則という勅令に基づいて決められている。この各省官制通則の定める一般的規則の下で、個別の勅令によって各省の構成が決められている。各省は国務大臣を頂点として構成されており、大臣は天皇から任命される親任官とされている。各省には政務次官、事務次官、参与官が置かれ、これらの者は、天皇から大臣を通じて任命される勅任官とされた<sup>26</sup>。政務次官と参与官は政治任用で、事務次官は官僚である。省の中で事務は局もしくは部に割り振られ、それぞれには局長もしくは部長がいる。局長・部長も勅任官である。大臣を補佐する部署として大臣官房がある。

内閣の所管であるが外部にある組織として、内閣官房、恩給局、統計局、印刷局がある。またとくに総理大臣の下にある組織がある。まず法制局は、議院に提出する法案や、天皇及び大臣の発する命令案を起案する部署である。法制局長官は、職責の一部として、内閣にその見解を示すことができるとされている。次に賞勲局は、勲章や褒章などの栄典及びそれに付随する恩給について扱う部署で

ある。資源局は人的及び物的資源に関する計画について研究・報告を行う部署である<sup>27</sup>。最後に対満事務局があり、これは関東の租借地に関する事務を扱い、新京（長春）の日本大使館に設置されている関東局を通じて活動している<sup>28</sup>。具体的には、南満洲鉄道株式会社や満洲電信電話株式会社の業務を監督した。

宮内省は内閣の一部を構成したことはなく、内閣の下部組織になったこともない。宮内省は、宮内大臣、内大臣、侍従長を含む、複数の高官から構成されている<sup>29</sup>。このうち内大臣が上位とされている。これらの職位につく者の選出について天皇は、元老と総理大臣に相談している。これらの者は戦略的に非常に重要である。というのもこれらの者は、天皇の身邊で特権的な地位を占め、天皇への面会を調整し、さらに天皇の最も身近な助言者となっているからである。

#### （4）内閣の構成

内閣は特別な、法定されていない手続きによって組織される。内閣の解散後、慣習的に天皇が内大臣に総理大臣の選出についての意見を求める。この際内大臣は常に、元老に相談すべきと奏上し、天皇は元老の意見に従うことになっている。このような慣習は1892

26 ここでは博士の記述に従うが、勅任官は、親任官を含む概念である。百瀬孝著『事典 昭和戦前期の日本』93頁（吉川弘文館 1990）。

27 『日本歴史大事典』（小学館 2007）によれば、資源局は、平時から全面戦争を想定した動員計画（国家総動員計画）を準備しておくべきであるという陸軍の主張に基づき、田中義一内閣成立後、国家総動員準備機関として1927（昭和2）年、内閣府に設置された。同局は、次官級の長官の下で、国家総動員計画や法令、実施体制の調査・準備などを行い、日中戦争勃発後は、国家総動員計画の実施計画の立案や、法令整備にあたった。

28 『日本歴史大事典』（小学館 2007）によれば、対満事務局は、満洲国統治のための日本の中央機関であった。博士が記述している、南満洲鉄道会社と満洲電信電話会社の業務の監督の他、同局は、関東庁に関する事務の監督や、満洲における拓殖事業の指導・奨励にあたる機関として設置された。同局は内閣総理大臣の管理下に置かれ、総裁は陸軍大臣が兼任した。これにより陸軍は、満洲における軍事・外交・行政・経済の全般にわたる広範な権限を掌中にした。

29 ここで博士は、“It (Kunaisho) consists of several exalted officers, including the Kunaidajin, or imperial household minister, the Nai Daijin, or lord keeper of the privy seal, and the Jiju Cho, or lord chamberlain.”と記載している。このうち内大臣は、宮内大臣から独立した機関であった。百瀬孝著『事典 昭和戦前期の日本』246頁（吉川弘文館 1990）。

（明治25）年に松方内閣が解散した際に始まったものと思われる。この出来事に際して明治天皇は、伊藤博文、黒田清隆、井上馨、山縣有朋、山田顕義、大山巖を助言者として召された。その後松方正義、西郷従道がここに加えられ、さらにその後に桂太郎と西園寺公望がこれに加えられた<sup>30</sup>。この元老と呼ばれる集団は、非公式の憲法外在的な助言者の集団であって、明治天皇から強い信頼を得ており、折につけ会議に召された。これらの者は順次他界し、1924（大正13）年に松方正義が他界した後は、西園寺公望が残るのみとなった。元老に新たに加えられる者はなく、結果として、1936（昭和11）年のこの論文を博士が執筆している際までの12年間は、西園寺のみが総理大臣を選出してきていた、と博士はしている。

1912（大正元）年に大正天皇から元老とされた西園寺公望は華族階級の末裔であり、パリで教育を受け、伊藤博文の友人で、一時期伊藤の政党であった政友会の党首を務め、二度首相も務めた。1936（昭和11）当時西園寺

はすでに高齢で、少なくとも87歳であった。西園寺は興津に住んでおり、総理大臣を推薦する必要が生じると、東京に赴き天皇と謁見した。なお博士は、総理大臣を推薦する際に西園寺は、内大臣、枢密院議長、総理大臣経験者などと相談していることから、恣意的な選択で推薦しているわけではない、としている。

日本の政治の発展に対する西園寺の影響は大きい。伊藤博文の没後元老を支配していた山縣有朋と異なり、西園寺は、超然内閣による政府よりも政党内閣による政府を好み、内閣をうまく維持することができそうなどときにはいつでも、（優位にある）政党の党首を総理大臣に指名していた。1918（大正7）年に衆議院議員である原敬が総理大臣に任命されたのも、西園寺の主張による。西園寺が単独の元老になる以前、22の内閣のうちで8つの政党内閣が成立した。1924（大正13）年以降の11の内閣のうち7つが政党内閣である<sup>31</sup>。

総理大臣に指名された者は、天皇から組閣を命じられる。総理大臣に指名された者が政

30 ここで博士は、徳富蘇峰の『伯爵山縣有朋伝』（下巻 38頁－43頁）と、工藤武重の『帝国議会史』（第1巻 181頁）及び『明治憲政史』（第1巻 359頁及び390頁）を引用している。このうち工藤武重の『帝国議会史』の引用部分を見ると、松方内閣の退陣の折に、明治天皇が伊藤博文、黒田清隆、井上馨、山縣有朋を召し、新内閣の組閣について相談し、この勅命を受けこれらの者は、山田顕義、大山巖を加えて、相談した旨の記述がある。なお、この他に博士があげている、松方正義、西郷従道、桂太郎、西園寺公望の名前は、上記博士の引用部分には見当たらない。

一般に明治時代の元老とは、「明治維新以来、政治軍事の中枢にあり、第一線にあるときも退いた後も、首相奏薦について天皇の下問を受け、その他の国政の重要事項について影響力を行使する薩長指導層」ということになろうか。」と考えられているようである（百瀬孝著『事典 昭和戦前期の日本』12頁（吉川弘文館 1990））。この本では、これに該当するものとして、伊藤博文、山縣有朋、黒田清隆、井上馨、西郷従道、大山巖、松方正義の7名があげられている。

また同書によれば、大正時代の元老とは「政治の第一線を離れ、天皇から匡補を求める詔勅を受け、首相奏薦について天皇の下問を受け、その他宮中関係事項について発言する指導層」とされ、山縣有朋、井上馨、大山巖、松方正義、桂太郎、西園寺公望があげられている。

31 ここで博士は、西園寺が単独になる前の「22の内閣のうちの8つの政党内閣」の内訳は示していない。現在一般に政党内閣と位置付けられる、第一次大隈内閣、原内閣、高橋内閣に加え、政友会の党首が首相を務めた第四次伊藤内閣及び第一次及び第二次西園寺内閣、立憲政友会と提携した山本内閣、立憲同志会の支持を得た第二次大隈内閣を政党内閣と数えた結果、8つとしたものと推察される。

なお博士は、1924（大正13）年以降の11の内閣のうち7つの政党内閣として、加藤高明内閣（第一次（1924年））、加藤高明内閣（第二次（1925年））、若槻内閣（第一次（1926年））、田中内閣（1927年）、浜口内閣（1929年）、若槻内閣（第二次（1931年））、犬養内閣（1932年）を上げている。また博士は、超党派内閣として清浦内閣を、官僚の協力による内閣として、齋藤内閣（1932年）、岡田内閣（1934年）、廣田内閣（1936年）を上げている。

党の党首である場合には、政党関係者から組閣に関する助言を受ける。政党の党首であっても、超然内閣を組閣する場合であっても、貴族院及び衆議院の一つもしくは二つの政党の「同意」が求められる。また陸軍大臣と海軍大臣の任命のために、陸軍・海軍関係者と協議する必要がある。

#### （5）国務大臣の責任

憲法を起草するように天皇から伊藤博文が命じられる以前から、英国で発展してきた大臣の責任制度は政治家及び学者から支持されていた。すべての王の決定には、国務大臣の副署が必要であるとする法的な責任制度は、欧州憲法共通の性質である。議会の信任がある場合にのみ国務大臣の任に就くことができるとする政治責任の原則は、ドイツの各州の憲法には見受けられないが、1831（天保2）年のベルギー憲法、1852（嘉永5）年のポルトガル憲法、1875（明治8）年のフランス憲法に規定されている。また19世紀を通じて英国で発達した国務大臣の連帯責任は、各国の議会制度において部分的に受け入れられている。

この英国の議会の範型は、明治維新の初期から日本の革新系の者等に積極的に受け入れられ、伊藤博文とその同僚たちは、日本においてその積極的価値に匹敵する長所を追求することを怠らなかった。しかし、大きな妥協がなされた。すなわち、伊藤はプロイセン憲法に敬服していたが、同時に伊藤は、封建主義的な組織の維持を求める保守派にも、真正な議院内閣制の導入を求める若き革新派にも、偏ることはなかった。その結果として天皇と議会の双方と大臣等の関係は、理論的にも実務的にも大きく異なることを許容するようなかたちで、憲法上非常に抽象的に定義された。

憲法第55条の文言は、大臣に政治的責任があるとする解釈の可能性を認めている。実

際、少なからぬ法律家は、そのように解釈している。他方で、議会に対する責任に関し伊藤博文は、その著書である『憲法義解』の中で、憲法の文言自体は許容する解釈を制限するかのような解釈を示している。

ここで博士は、まずは『憲法義解』の憲法第55条に関する伊藤博文の解説のうちの、大臣の責任に対する制裁権を議院に属せしめていないのは当然である、とする部分を引用している。そのうえで博士は、伊藤が、議員は大臣に対して質問し、公にそれに対する回答を求め、又は主権者である君主に対して意見を陳述することもでき、さらに状況によっては、天皇が民衆の心情を考慮されることがあるかもしれない、と述べてつも、最終的に大臣の責任を問うのは、人民ではなく、主権者である天皇である、と述べていることを指摘している。

#### （6）国務大臣の責任に関する保守派の考え方

法律家の間では、国務大臣の責任に関し、大きく異なる二つの考え方がある。これら二つの派閥の考え方の大きく異なる憲法解釈上の論点は、天皇の憲法上の地位に関する解釈の相違に起因している。旧派は、日本の基本的な国家としての性質である国体からするならば、天皇は国家であると主張する。そして旧派は、この考え方を敷衍して、天皇は国家の機関ではないとする。もっとも旧派は、議会、国務大臣、裁判所は、天皇による国家統治を支援するために創設された憲法上の機関とし、従って天皇が憲法を廃止すればこれらの機関も廃止できるとしている。穂積八束によれば、政府は大権を行使する天皇を支援する機関であり、国務大臣と枢密顧問官から構成される。また帝国議会は、天皇の統治を支援する機関とされ、議会は独立の意思を持たず、天皇の決定により法となる法案に関し、助言をし、あるいは同意する機関であると主

張している。さらに大臣の職務は、天皇に助言をすることにより天皇を補助する輔弼の行為と、法令に副署する行為であるとしている。ここで博士は、穂積八束と上杉慎吉の天皇、大臣及び議会の関係に関する学説を引用し、清水澄等がこの学派に属していると説明している。

#### （7）國務大臣の責任に関する新派の考え方

國務大臣の責任に関する新派の法律家の見解も、国家に関する理解に基づいている。1934（昭和9）年、日本人は、東京帝国大学の教授で、引退後貴族院議員に任命された者が、天皇は国家自体ではなく、国家の機関である、という考え方を教授していたことを認識した。日本の保守派は驚愕し、高齢の美濃部達吉というその元教授は、全体主義者と軍国主義者に従属している内務省による措置に脅かされ、貴族院議員を辞職せしめられ、さらに検閲を受けた版が印刷されるまでその著作は発禁とされた。

奇妙なことであるが、美濃部教授は帝国大学で30年近く天皇が機関であるとする学説を教授していた。宮内大臣と枢密院議長を務めた一木喜徳郎は、法学者として美濃部に先立ってこの学説を支持し、多くの同時代の法学部の学生は、穂積・上杉の学説に反して、この学説を学んでいた。科学的な方法論によって一木喜徳郎と美濃部達吉が、日本は他の国と性質上全く異なるとする国体の議論を排することには、何の苦もなかった。国家は自然現象の一つであり、いかなる人民も国家の本質を独占することはなかった。また、一木と美濃部が行ったように、國務大臣の議会に対する責任についてどのように解するのかは、そもそも次元の異なる問題であった。『憲法義解』において伊藤博文が述べたことは、このような立場にとって障害になる。しかし、この点を別にして、憲法の文言のみから解釈すれば、（大臣の議会に対する）政治責

任を肯定する議論を進歩させることができた。

実際に活動している組織に関する組織法として憲法を理解した場合、議会に対する大臣の責任論を正当化することは十分可能である。議会は、質問要求、決議の議決、予算審議、法案の審議、天皇への意見の奏上、信任・不信任の審議を通じて、実務的にも、理論的にも、行政を統制する方法を有している。また一木・美濃部の考え方は、実務が最も良い正当化の根拠であるという意味において、優位にある。すなわち、不信任決議が可決された後、通常内閣は総辞職する、あるいは衆議院の解散を宣言し選挙を実施するが、これはすなわち、政治の変革の流れに、一木・美濃部のより改革的な解釈が整合的であると考えられることを示している。

#### （8）國務大臣の責任に関する実務の考え方

國務大臣の責任に関する一木・美濃部の責任は、過去半世紀の日本の実務における実際の流れを理論化したものである、ということは、おそらく言い過ぎではない。一般に権力分立は立法権の本能的欲求を刺激するもので、これは帝国議会についても例外ではない。藩閥、官僚、軍国主義者の反対にかかわらず、第一回帝国議会において政党が現れ、行政権を統制することに対する長い戦いを始めた。政党に対する戦いははじめに止めたのが伊藤博文であるというのは重要である。1898（明治31）年伊藤博文が、大隈重信及び板垣退助による政党内閣の組閣を天皇に進言し、さらに1900（明治33）年立憲政友会の党首に伊藤博文になった際、伊藤は憲法第55条に自身の『憲法義解』で課した制限に反したことを自ら行ったのである。

1898（明治31）年に成立した大隈重信と板垣退助の政党政府はわずか4か月しか存続せず、内紛で崩壊した。1900（明治33）年には伊藤自身が組閣し、その後の35年のうちの合

計20年、政党内閣が日本の政治を司った。1932（昭和7）年軍国主義者が政府を支配するまで、1924（大正13）年から1932（昭和7）年の間に7つの政党内閣が継続したことは、行政に対する議会の統制が定着したことを示すかのように見えた。1932（昭和7）年以降の、政党の指導者は若干でむしろ官僚を多く含む、齋藤實、岡田啓介、廣田弘毅の内閣は、軍による支配を隠すものであった。満州侵攻当時、議会の政党は非常に弱化し、分裂し、政党内閣を形成し維持する権威を失っていた。

一木・美濃部の天皇機関説に対する批判は、議院内閣制の立場から批判されてきた軍国主義者、全体主義者、保守主義者によるものと考えられる。何年も、軍は天皇機関説を批判してきた。同時に、政治家が関与している度重なる金銭汚職のスキャンダルや、選挙における贈収賄、三井・三菱等の財閥と政党との賄賂がらみの関係に起因して生じた政党に対する不信は、議会の発展に対する民衆の支持を失わせることになった。

議会に関する理論がどのようなものであろうとも、政党内閣、超然内閣にかかわらず、内閣は、立法府の支持がなければ国の統治を行うことは困難である。このような否定できない必要性から、衆議院における不信任の議決があった場合内閣は、総辞職するか衆議院を解散して選挙を行うかする、という前例に従うことになる。超然内閣ですら、衆議院もしくは貴族院の少なくとも一政党あるいは集

団との「合意」を取り付けるようになっている。政府提出法案が否決されることと不信任案が可決されることは同意義ではない。そして、憲法にも議院法にも規定がないに関わらず、不信任決議あるいは問責決議が可決された際内閣は常に総辞職している。第三回帝国議会において、国政選挙における不適切な介入に起因して衆議院において不信任決議が可決された後、松方内閣は総辞職した。1917（大正6）年寺内内閣<sup>32</sup>は、尾崎行雄による不信任決議の提案がなされる事実に留意して、当該提案が投票にかけられることを待つことなく、衆議院を解散した。

## （9）二重政府

日本において議会による統制を妨げる問題は、文務と軍務の分離にある。この分離は、憲法制定前に実現された。そして憲法はそれを恒久化した<sup>33</sup>。軍隊に対する指揮に関する大権は統帥大権と称され、軍事行政に関する大権のことを編成大権という。統帥大権は、内閣を通さず、侍従武官長<sup>34</sup>を通じて、天皇により行使されることとされている<sup>35</sup>。また文民の大臣は、統帥権に関する助言をする者からも排除されている。統帥大権に関し天皇に助言する者は、元帥府と軍事参議院の関係者及び陸海軍大臣、侍従武官長に限られている。

軍事関係の事項に関し天皇に助言することから内閣が除外されていることについては、内閣官制第7条が規定している<sup>36</sup>。当該規定

32 ここで博士は、『大日本帝国議会史』第10巻（1917年1月25日）の1074頁から1079頁を引用しつつ、「大隈内閣」と記述しているが、引用されている同書を確認するところでは、寺内内閣のことである。

33 ここで博士は、明治憲法第11条及び第12条を引用している。

34 博士は Chiefs of Staff という文言を使っている。

35 この点について、百瀬孝著『事典 昭和戦前期の日本』247頁（吉川弘文館 1990）によれば、侍従武官長と侍従武官から構成される侍従武官府という機関が皇室の機関としてあり、いわゆる帷幄の上奏は侍従武官長を経て行われる、とされている。なお同書によれば、侍従武官長には陸軍大中將が親補され、侍従武官府は皇室の機関であり、宮内省の規則に従うが、侍従武官は宮内官ではなく、身分上は陸海軍大臣に隷属する、とされていた。

36 ここで博士は内閣官制第7条を引用している。同条は次の通り規定していた。

「事ノ軍機軍令ニ係リ奏上スルモノハ天皇ノ旨ニ依リ之ヲ内閣ニ下付セラルルノ件ヲ除ク外陸軍大臣海軍大臣ヨリ内閣總理大臣ニ報告スヘシ」

により陸軍大臣及び海軍大臣は、帷幄の上奏の権限、すなわち天皇に直接軍務（統帥権事項）に関して上奏するという、侍従武官は有するが、総理大臣や国務大臣の有さない権限を有していた。

多くの議会制度においては、陸軍大臣や海軍大臣の地位に文民が付くことが可能であり、英国、フランス、その他の国においてこれは通常の例である。また日本の憲法においても、そのような例に従うことを妨げるような規定はない。しかし1900（明治33）年、日本の近代軍隊の創設者である山縣有朋は、文民の任命を排除することを決め、陸軍と海軍の組織にかかわる勅令に当該事項を盛り込むことでこれを実現した。当該勅令は、現役大中將のみが陸軍もしくは海軍大臣の職に就くことができるとしていた。このような方法により慣行が法とされたのである。

既述の陸軍大臣と海軍大臣の任命要件は、国務大臣の責任の進歩の障害となっており、日本でいうところの、いわゆる二重政府を作り出す原因となっている。総理大臣は、他の国務大臣に関しては、内閣に対する支持を得るという観点から選択すればよいが、陸軍大臣と海軍大臣に関しては、陸軍と海軍の意向に沿わなければならない。陸軍と海軍が適切な人物を推挙しない場合には、総理大臣は組閣できず、また組閣した後においても、これらの者が辞任すれば、内閣は崩壊することになる。

このようにして1912（大正元）年西園寺内閣は瓦解した。当時上原勇作陸軍大臣は、朝鮮の駐留部隊を増強するために、二個師団の増強を主張していた。ところが財政縮小を約束していた内閣は、上原大臣の要求を実現するために必要な財政上の手当てについて議会にはかることを拒否した。これを契機に上原大臣は辞任した。西園寺公望が山縣有朋に理

解を求めたが、失敗に終わった。また山縣有朋の影響により、陸軍大臣に就任しようとする大中將はいなかった<sup>37</sup>。結果として、衆議院多数派の支持を受けていたにもかかわらず、西園寺内閣は辞任せざるを得なかった。この陸軍による挑戦に起因して憲法改正の機運が高まったこともあり、この後に就任した山本権兵衛総理大臣の際に、予備役の高官も大臣に就任できるように、就任要件が緩和された。

1914（大正3）年清浦奎吾が組閣を命じられた際には、他の大臣は選出できたが海軍大臣を得られなかったことから、清浦は勅命を拝辞せざるを得なかった。このような議院内閣制に対する介入は、陸軍によるものより海軍によるものの方が少ない。1936（昭和11）年の2.26事件後、廣田弘毅内閣による大臣の人選を阻んだのは、寺内寿一と陸軍関係者である。また外務大臣の候補者であった吉田茂は、満州侵攻に積極的でない、という理由で陸軍から信頼を得られず、候補から外れた。さらに下村宏は、拓務大臣への就任が期待されていたが、革新系の新聞である朝日新聞の編集長であった経歴が嫌われて、拒否された。また法務大臣に名前があげられた小原直も、犬養毅首相の暗殺事件を積極的に糾弾していたことから外された。

満州問題にかかわる外交の最後の4年は、二重政府の構造を驚くほど明確にした。1931（昭和6）年9月、南次郎陸軍大臣の提示した満州に支援を送る案に同意するかどうかを内閣が審議する際、韓国駐留部隊の林銑十郎司令官は吉林省に旅団を侵攻させた。このことによって内閣は、幣原喜重郎外務大臣の外交政策を無駄にさせる既成事実と直面することになった。またこの1か月後、外務省から米国に通告されていた、錦州は攻撃されないとする保障は、陸軍がこの町に侵攻したこと

37 山縣有朋の影響であると博士はしているが、現在の学説では桂太郎が第二次西園寺内閣倒閣の黒幕であったとされている。この点に関し、小林道彦『桂太郎』第6章（ミネルヴァ書房 2008）。

により、破棄された。

1931（昭和6）年の10年前くらいから、帷幄の上奏の廃止と、陸軍・海軍大臣の任命に関する制限を導入すべきとする継続的な動きがなされていた。議会では、大岡育造によりこの件が遂行されていた。吉野作造はこれを支援し、革新系の朝日新聞も社説で支持した。さらに、当然のことながら静穏にはあるが、美濃部やその他の新派の学者もこの改革を支援した。しかしながら奉天事件の発生と急速な軍国主義者の勃興により、このような動きは倒された。

#### （10）枢密院と内閣

法令が議会のみならず枢密院でも審議されなければならないことから、内閣と枢密院の関係についても検討する必要がある。全ての法案は、議会に提出される前に枢密院に提出される。また勅令は公布前に、条約は批准前に枢密院で審議される。米国における大統領に対する最高裁判所の関係が、日本の内閣に対する枢密院の関係に似ている。最高裁判所のように、枢密院は突然内閣の政策を粉砕する。米国の最高裁判所も日本の枢密院もいずれもそれぞれの国の憲法の番人であるが、日本においては政策が事前に枢密院に提出されることと、法的観点からのみならず経済的・社会的観点からも検討されることが日米間で大きく異なる。枢密院が天皇に対して内閣の提案に反対する旨を奏上した際に、憲法の規定によるならば、枢密院の意見を取り上げないように内閣総理大臣が天皇に対して上奏することは自由である。内閣が枢密院の規制か

ら逃れるためには、この方法しかないと思われる。もっとも実務上は、内閣は枢密院の決定に従うか、あるいは総辞職することによって、枢密院の決定に従ってきている。

#### （11）内閣総理大臣と国务大臣の連帯責任

1889（明治22）年の内閣官制における内閣総理大臣の任命に関する規定は、欧州の内閣に関する前例に倣ったものである。総理大臣には、閣議の議長を務めることに加え、行政を指揮しまとめることが期待されている。内閣官制第2条は、内閣総理大臣は行政各部の統一を保持し、天皇に国に関係するすべての事項について報告するとされている。他の国务大臣がその所管の事務について天皇に報告する権限がないわけではないが、国务大臣が天皇に報告する機会を限定することがこの規定の趣旨と考えられる<sup>38</sup>。

憲法自体には、国务大臣の連帯責任の発展を妨げるような規定はない。穂積八束、上杉慎吉、清水澄を含む法律家のうちの旧派は、国务大臣は、個別に行った自らの助言についての責任を負うのみである、と主張する。こう主張することの理由は、連帯責任を採用することは、英国の議院内閣制を採用することになるからである。美濃部達吉、森口繁治、佐々木惣一を含む新派の学者は、全く逆に、国务大臣の連帯責任を支持している。

議会の実行においては、両方の学説と一致する前例がある。内閣は一体として活動し、一体として成立し、一体として退任する。その一方で、時として人気のない大臣は、議会の圧力により、個別に辞任する<sup>39</sup>。

38 この後で博士は、工藤武重の『明治憲政史（上）』（中央大学 1914）に採録されている、1889（明治22）年に出された、閣議の機密の必要性について述べている「内閣官制改革奏議」を引用し、内閣の一体性について説明し、これが英国の国务大臣の連帯責任の考え方と近似している、と述べている。

もっとも博士は、さらに伊藤博文の『憲法義解』のうちの第55条に関する解説の部分引用し、伊藤は国务大臣の連帯責任を採用する意図はなかった、としている。

39 ここで博士は、この具体的な事例として、1934（昭和9）年に、当時文部大臣であった鳩山一郎が、樺太工業から受け取った選挙資金が問題となったことを理由に辞任した事例や、中島久万吉商工大臣が、12年以上前に執筆した足利尊氏に関するエッセイに関して政敵から責められ、辞任した事例を紹介している。

國務大臣に対する議会の最も強い攻撃手法は、弾劾上奏決議を採択することである。このような決議は、内閣全体に向けられることも、個別の國務大臣に向けられることもある。非常に弱い脈絡しかない場合にも、このような弾劾決議の対象にされる場合もある。また、このような決議の提案がない議会はなく、通例このような決議は衆議院で、単独もしくは集団の議員から提案される。衆議院は國務大臣を弾劾・処罰する権限を有さないが、このような決議が可決されることで、当該大臣の活動を妨げることができる。

日本の議員は、1935（昭和10）年の岡田啓介内閣の際に設立された内閣審議會に一定の理解を示しているようである。内閣審議會とは、官僚と軍国主義者が、議会に対する内閣の責任が生じるのを避ける手法について検討するために設立されたものである。岡田啓介首相は、この審議會を使って、無党派の国家政策を策定する手段としている。

1889（明治22）年に制定された憲法に関する限り、日本の内閣が議会の機関となることを妨げる要素はない。1931（昭和6）年の満州にかかわる事件以前には、議会に接近する傾向があった。このような動きを妨げる障害は、慣習と慣例に基づいており、それらは勅令に規定されているので、憲法の改正なく、修正することが可能である。憲法自体は、伊藤博文の互譲的精神を反映して、保守と革新の中道にあり、結果として内閣は国家の最も強い勢力の圧力に長期にわたってさらされることはないようになっている。

### 3. 若干の検討

#### （1）枢密院の前例から学ぶべきこと

本稿で紹介したコールグロヴ博士の論考のうち、枢密院に関するものは、枢密院が当初の憲法解釈機関であった立場から<sup>40</sup>、徐々に政治に関与するようになり、その結果として、民衆の支持を失っていった過程を描いていると理解できる<sup>41</sup>。

選挙で選出されていない者から構成される国家機関が政策の具体的策定にかかわることは、国民世論の動向を十分に反映しないで選択された者の意見が政策に反映されることを意味し、その政策がうまくいっている、あるいは政治問題とされない場合はまだしも、そうでない場合、国民から非難を受け、その組織自体の存続が危うくされることになる。本稿で描かれた枢密院の経験には、このようなことが示されているような気がする。

「すべての人間は生まれながらにして平等であり、その創造主によって、生命、自由、および幸福の追求を含む不可侵の権利を与えられ」、こうした権利を確保するために、人々の間に政府が樹立され、政府は統治される者の合意に基づいて正当な権力を得」て、「いかなる形態の政府であれ、政府がこれらの目的に反するようになったときには、人民には政府を改造または廃止し、新たな政府を樹立し、人民の安全と幸福をもたらす可能性が最も高いと思われる原理をその基盤とし、人民の安全と幸福をもたらす可能性が最も高いと思われる形の権力を組織する権利を有す

40 枢密院の書記官・書記官長を務めた諸橋襄の著書『明治憲法と枢密院制－枢密院制度論』19頁（芦書房 1964）は、枢密院の設置理由について以下を上げている。

- －憲法草案及び皇室典範草案の審議機関足らしめたこと
- －憲法護持の防壁とらしめること
- －内閣又は帝国議会の職権濫用を監視すること
- －内閣と議會若しくは貴衆各院又は貴衆各院間の紛議に対する天皇の御裁定に際し補翼する必要があること
- －藩閥勢力温存のための機関を必要としたこと

41 この点を指摘する文献として、朝日新聞社政治経済部編『枢密院問題』161頁（朝日新聞社 1930）

る」<sup>42</sup>ことから、政府組織の存続が必ずしも第一の国家目的とされるわけではない。しかしながら、いわゆる「政府の失敗」はありえ、また、衆愚政治に見られるように、民主主義の失敗の生じる可能性は否定できない。このような政府や民主主義の失敗によって政府や民主主義制度が毀損する状況避けるためには、これら政府の失敗や民主主義制度から生じる問題に対応するシステムを形成・維持することが必要不可欠で重要である。そして、このようなシステムを形成・維持するためには、そのシステムを形成・維持するために必要な、さらなるルールやシステムを整備することが必要となる。

この観点からすると、若槻内閣の転覆に関する事件に関し博士が、「憲法の有権的解釈者としての枢密院の役割からすれば、表明された意見が憲法解釈にかかわる部分だけに限定されていれば、より好ましかったと思われる」とコメントしている点と、枢密院の改革に関する世論の状況として、構成員の資格、審議手続、権限の制限、内閣の強化に関する意見があり、さらに廃止を求める意見があることを紹介していることは興味深い。また博士が「現在のように内閣を統制しようとし続けるならば、廃止、あるいはそうでなくとも改革及び権限の縮減を招くことになると思われる。」と述べ、実際に戦後枢密院が廃止されている点からするならば、前述の枢密院改革案等は、このような組織を形成・維持し運営する場合に考慮すべき事項として参考とされるべきと考えられる。

## （2）内閣のありかた

明治憲法体制下において、國務大臣は各々独立して天皇を輔弼し、その責任を負っていた。また明治憲法には内閣に関する規定はなく、内閣の閣議は國務大臣の会議にすぎな

かった。本稿で紹介した内閣に関する論文において博士は、明治憲法下において内閣が議会の機関となることを妨げる要素はない、としている。他方で博士は、伊藤博文のバランス感覚の結果、内閣は、天皇、議会いずれの側にもよることができるように、また、いずれか一方の支配下に置かれることがないようにされている、と明治憲法を評価している。

現憲法では、内閣に関する規定が置かれ、内閣は憲法上の機関とされるとともに、行政権を有することとされた。また現行憲法下の内閣は、たとえば第67条で内閣総理大臣が国会議員の中から指名され、国会により内閣法が制定されその行為の態様が法定されていることなどにより、国会の一定の支配のもとにおかれている。このような制度設計を通じて、十分であるかはともかく、政策の策定だけでなく、政策の実施についても、明治憲法と比較してより国民の意見が反映されるように日本国憲法下の内閣制度は構成されている。これは、天皇が象徴とされ、国民主権が定められた現行の日本の政治体制の下では、前述の伊藤博文が行ったとおもわれるような、天皇と議会の間のバランスを内閣がとる必要はなくなった、ということであろう<sup>43</sup>。

もっとも現代においては、議会の意見自体が分裂し、その調整が議会でされないまま、内閣・行政レベルの法の実施過程で調整が行われることが期待される場合がある。この点で、内閣は優れて政治的な機関であることは依然として変わらないものと思われる。このような場合内閣には、博士が指摘するところの、伊藤博文の持っていたバランス感覚が、円滑な政策実施のために必要不可欠となる。この点を踏まえると、内閣にかかわる憲法解釈においては、この点に関する配慮が必要になるとと思われる。具体的には、詳細で具体的な国民の意見を、内閣の構成や内閣の定める

42 1776年米国独立宣言。

43 この点について、山口二郎『内閣制度』44頁（東京大学出版会 2007）

政策に反映するメカニズムを求めるような憲法解釈が求められることになると思われる。

### おわりに

本稿においても博士は、日本の民主化の観点から明治憲法と、日本の政治制度の当時の状況に関して記述している。この際博士は、日本の当時の状況を客観的に分析した上で、その後の状況、将来の方向性を検討してい

る。

外国における日本の理解を促進する際に、親日派が増えることはもちろん望ましいことであるが、感情的な親日派は、感情的に反日派になる可能性があることは否定できない。この点からするならば、博士のように、日本のことをよく理解する知日派を求めることは重要であると思われる。

（元筑波大学非常勤講師）