

明治憲法下における帝国議会の発展

－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¹は、American Political Science Review に、帝国議会の構造と機能に関する論文を1点、当時の帝国議会の動向に関する論文を1点発表している。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²。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³。

1. 帝国議会の構造と機能

コールグロヴ博士は1933年から1934年にかけて American Political Science Review に “Powers and Functions of the Japanese Diet” と題する論文を発表している⁴。

(1) 二つの学説

日本の立憲制度における議会の立場については、議論がある。穂積八束の学説に典型的に見られる旧派の法律家は、国民の代表としての議会の性質を矮小化して解し、議会に対する制限を拡大して解する傾向にある。これに対して美濃部達吉を屈指とする新派は、議会の進歩の可能性を主張する。

これらの二つの学派の相違は、権力分立に関する考え方の相違に起因する。穂積は、日

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」筑波法政第57号 (2014) 及び「大日本帝国憲法下での枢密院と内閣」筑波法政第59号 (2014) を参照されたい。

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 にコールグロヴ博士の資料について、非常に丁寧に親切な案内・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 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、日本語訳の選択に当たっては、同博士の使用した用語をもとに選択する。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。

4 Kenneth Colegrove, “Powers and Functions of the Japanese Diet”, The American Political Science Review, Vol. 27, No. 6, pp885-898 (Dec., 1933); “Powers and Functions of the Japanese Diet, II”, The American Political Science Review, Vol. 28, No. 1, pp23-39 (Feb., 1934).

本の国体は特別であるとする。天皇は単なる国家の機関ではなく、天皇自身が国家であり、祖先から引き継いだ統治権、近代的に言うならば主権を保有している。統治権は至高、完全、不可分である。この権限は、行使に際しては、行政権、立法権、司法権の態様をとる。このように憲法は、立法、行政、司法に権力を分立し、それぞれの行使を支援するために、内閣、枢密院、議会、裁判所を設置している。このような分立は憲法に基づくものであり、憲法を制定し維持する権威は不可分の一つであり、天皇に属する。穂積の有能な弟子である上杉慎吉は、日本の政治制度は権力の分立を取り入れているが、それぞれの権限を行使するすべての機関は天皇に從う、と説明している。

この理論は、憲法の厳格な解釈による。具体的にいうと旧派は、憲法第4条及び第5条の厳格な解釈に基づきこの学説を構築した。議会は民衆の意見を確定するためにあることを認めつつ、穂積八束は、議会は天皇の臣民を代表するものではない、と主張する。人民の代理人として議会を見ることは、日本の根本規範とは相いれない、というのが穂積の意見である。議会は、単に、國務大臣の行為を検討することを義務とする、審議のための機関である。このように穂積は、内閣と議会の互助や協力を否定し、議院内閣制への近似性を非難する。

この考え方に対し、新派は国体の特殊性を否定する。憲法に関する限り、その多くの部分は、プロシア、ザクセン、ベルギーから移入したものである。また憲法の規定では、日本の根本的性質が他の近代国家と異なるとはされていない。主権の一体性を認めつつ美濃部達吉は、憲法第5条の革新的な解釈に基づき、天皇は国家の機関であるとしている。議会は立法機関であり、憲法のみからその権限

を与えられた独立の機関である。美濃部は次のように主張する。「議会は天皇の代理ではない。議会の権限は天皇の大権によるものではない。國務大臣と裁判所の権限は天皇から由来しており、天皇の意思を代位するものである。議会のみは天皇の機関ではない。また議会は、民衆の意見を反映し立法に同意を与えるという意味で、代表機関である。」これに加えて新派は、立法以外の議会の権限についても主張しており、議会は行政に関与し、國務大臣を監督あるいは統制する権限を持っていると主張している。

両派のいずれの支持者も、議会は立法機関であり、天皇の立法を支援するために設立され、加えて統制を行う権限を主とする、他の権限を持つ、とすることには同意すると思われる。また議会の権限は、次のように分類できると考えられる。

- 両院の統制
- 憲法の改正に関する権限
- 立法に関する権限
- 財政に関する権限
- 行政の統制に関する権限

(2) 衆議院・貴族院の規律

一般的に立法機関は、自らの組織と手続きに関する権限を有している。ほとんどの近代国家において、その権限は、憲法の規定によって与えられる。しかしながら日本においては、憲法第34条及び第35条によると、貴族院の組織は貴族院令という勅令によって、衆議院は、議院法という法律で規定されている⁵。1889年2月11日、憲法と同時に公布された貴族院令は、新規の原理を規定したものではなく、憲法上の規定を敷衍したものとされている。議院法は、同様に1889年に公布され、議会の招集、開会、停会、休会と、衆議院の解散について規定している。また議院法

5 帝国議会の貴族院の構造と機能に関し、田中嘉彦「帝国議会の貴族院-大日本帝国憲法下の二院制の構造と機能」レファレンス2010年1月号47頁。

は、各院の議長の権限と議事手続きについても規定している。議院法は法律なので、法律により改正されることができ、1889年から博士がこの論文を書くまでに5回改正があった。

貴族院と衆議院の権限は同等であるが、予算については、衆議院が予算案を先に受け取り、審議することとされている。他方で貴族院は、華族の特権や、華族の資格や選挙にかかる規則の改正等について天皇に助言する特別な権限を有している。

（3）憲法改正権限

憲法改正について貴族院と衆議院は、それぞれ権限を有している。憲法改正に関する明治憲法第73条は、憲法改正案は勅命により帝国議会に提出されなくてはならず、また両議院において総議員の3分の2以上の議員が出席しなければ、それを審議することはできない、としている。憲法改正案が可決されるためには、出席議員の3分の2以上の多数の投票が必要である。明らかに議会は、憲法の改正を発議する権能を有さないようにされている。憲法は天皇から与えられたものとする考え方を維持するために、憲法修正を提案する権限は、天皇の大権の一部とされている⁶。

1889年に制定された憲法はいまだ改正されていない。また将来憲法が改正される見通しもない。もっともこの憲法は、専制にも民主主義・議院内閣制にも進むことを可能にするほど十分に幅のある文言で規定されている。

（4）立法権限

憲法第5条は、天皇は帝国議会の協賛を以て立法権を行うと規定し、また第37条は、すべて法律は帝国議会の協賛を要する、と規定する。これらのことから明らかなように、帝

国議会は立法過程の一部の役割を果たすことが求められている。旧派の法律家たちはこの役割を極小化しようとし、英国において議会が国王に対して占めるような役割との類似性はない、と主張する。統治権の一体性を主張し穂積八束は、天皇は議会と協力して立法権を行使するのではなく、天皇が独自に立法権を行使していること、審議と同意とは、審議と決断とは異なり、天皇が議会の審議の結果を受け入れるか、拒否するかは自由であること、また天皇は、議会が拒否した事項を勅令で定めることが可能であること、を主張する⁷。

また上杉慎吉は、天皇が立法権を行使すること、議会がするのは、天皇の便宜のために提案に対してその意見を表明することであること、従って議会は立法権を天皇と分有するものではないこと、を主張する。このような考えは立法過程に関する憲法第6条に基づき主張される。同条の規定する、天皇が法律を裁可する行為は、それによって法の制定過程が完成されると解され、また公布する行為は、法的拘束力を発するための行為、と解されている。

天皇に対する忠誠とドイツの影響により日本の法律家、特に旧派の法律家は、米国の法律家がフェデラリストやその他の米国憲法起草者の文献に留意するほどには、明治憲法の起草を明治天皇から命じられた者である伊藤博文の書いた『憲法義解』に留意しない。もっとも議会の立法に対する関与の在り方に関し伊藤博文が述べるところは、旧派の学説を支持している。すなわち伊藤は、議会は立法に参加するが、主権を分有しない、法の制定について議論する権能はあるが、法の制定について決定する権能はない、と述べている⁸。

6 ここで博士は、伊藤博文の『憲法義解』のうちの憲法修正にかかわる部分を引用している。

7 ここで博士は、穂積八束の『憲法提要』を引用している。

8 ただしここで博士は、『憲法義解』において伊藤博文が、法律は国家主権により制定される規範であり、法律の制定に必ず議会の協賛を経る必要があるのは、これを立憲の大則とするからである、と記述していることを引用している。

伊藤博文は、天皇の権限を、欧州の憲法で見られる王の拒否権以上のものとして考えていたと思われる。すなわち、天皇の立法に関する権限は、単に行政による立法に対する審査についての権限でもなければ、国家元首の権限を行政権に制限することを目的とする考え方から創出されたものとして立法権が創成されたと考えるのではなく、さらには、立法権の一部のみが天皇に与えられる、と考えるのではない、というのが伊藤博文の考えであった。日本の政治制度においては、天皇の勅命により法が制定される。伊藤博文が述べるように、天皇の裁可により法が定められるわけである。

新派の法律家等は、立法権が天皇のみに帰属する、という考え方を拒絶する。新派は、議会は法の内容を確定するが、天皇の裁可によってのみ法的拘束力が与えられる、とする考え方を批判する。この見解によれば、統治権の単一性の考え方は、複数の機関が存在することと矛盾しない。立法機関の同意は、天皇の裁可と同様法律の制定に必要不可欠である。美濃部達吉は、議会の法令制定権限が以下の二つの要素に分類できると述べる。

－協賛権：立法に議会在が参画し、同意する権限

－承諾権：緊急勅令に議会在が同意する権限

この考え方によれば、天皇の裁可が立法権のすべてではない。議会の参加及び同意と天皇の裁可により、立法は実現されることになる。

日本の法制度上、法令の概念は次のものをふくむ。

- －憲法及びその改定
- －皇室典範及びその改定
- －貴族院令及びその改定
- －議会で可決され天皇の裁可を受けた法
- －勅令
- －軍令

－行政命令

さらにこれに、条約法も加えられる場合がある。もっとも厳密には、条約は法規の別の法源となる。

日本の法令は、法律と命令をあわせたものである。この区別はあいまいである。すなわち、租税と臣民の権利については、憲法第2章で規定されている通り、法律によってのみ規定され得る。法律は、法律によってのみ改正することができる。同時に、皇室にかかわる事項等については、法律事項の外におかれ、天皇の大権事項とされ、また、議会の召集、停会及び衆議院の解散は、黙示的に法律の範囲外と考えられている。この間に、法律もしくは命令による規制の対象とされる規制範囲がある。法律を実施するための行政命令についての考え方は、欧州の大陸法の考え方に従っているが、警察及び軍事に関する命令についての権限は、非常に広範に及び、治安と秩序の維持及び人民の健康と福祉を増進するための事項すべてに及ぶ。現実的な政治を好んだことから、伊藤博文は、各国の政治的発展段階により、法律の範囲にある事項と命令の範囲にある事項は異なると考えていた⁹。

両院は、政府から提出された法案の審議に関し、同等の権限を有し、また両院はともに法案を提出する権限を有している。いずれかもしくは両方の院で否決された法案は、同一会期内で再度上程されない。実務上、立法の大半は、内閣からの提案によるものである。議院法の下で両院においては、国务大臣が決裁し、ほとんどの場合事前に枢密院に提出された、政府提出の法案に明確な優位が与えられている。内閣は当該法案を審議が行われる日の最初の議案とすることができ、また内閣は両院の審議時間の大半を操作する。ほとんどの法案は衆議院で最初に提案されるが、時間の節約の観点から、比較的重要でない法案については、最初に貴族院に諮られる。

9 この点に関連して、滝井一博『伊藤博文 知の政治家』44頁（中央公論新社（中公新書）2010）。

議員の集団が関心のある法案を提案する場合もある。貴族院においては、過去15年、1件も議員提案の法案が提出されていないが、衆議院では、議員がよく法案を提出する。これらの提案の多くは委員会審議で廃案になり、貴族院までたどり着くものはほとんどない。過去15回の会期において、106件の法案が下院を通過し、わずか12件が貴族院を通過した。憲法上の会期の制限¹⁰と政府提出法案に与えられる優位が、議員提出法案が少ないことの理由である。貴族院に回付された議員提出法案は、会期切れ間近に回付されることが多いので、審議の時間がほとんどない¹¹。

議会で可決される法案の数は、米連邦議会と比較すると少ない。また日本の法の多くは法律ではなく、命令として規定されている。

（5）命令にかかわる権限

日本法において命令は、天皇の大権事項である。それでも、議会の影響と全く無関係というわけではない。法律家の分類によれば、勅令は次の三種類に分類される¹²。

- 大権命令
- 緊急命令
- 行政命令

穂積の説明によれば、大権命令は独立の法規であり、緊急命令は法に代替するものであり、行政命令は法の下位の規範である。

大権命令は、天皇の大権に基づき発せられた皇室典範や華族令のようなものを含む。ほとんどの法律家は、一つの事例において、大権命令は議会の権限の対象とされずとしている。すなわち貴族院令は、天皇から華族令に定める事項につき諮詢があった場合には、貴族院で議決がなされなければならないと規定している¹³。また前例によれば、天皇の統帥権に基づいて出された軍令は、内閣及び議会の所管外とされている。

第二の緊急命令は明治憲法第8条に基づくものである。同条でいうところの、法律に代わるべき勅令とは、ドイツ法でいうところの *Notverordnung* のようなものである。当該命令の発出に際し、政府は事前の議会の関与や同意なく、立法権を行使する。しかし、当該命令が法律と同様の扱いを受けるためには、後刻議会の承諾を得なければならない。

伊藤博文は、緊急命令は例外的な場合のみみ発せられるとし、国家の危難、飢饉、悪疫の流行、その他の大惨事の際に出されるものである、としていた¹⁴。国家が危機的事態に

10 明治憲法第42条は、「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」と規定していた。

11 ここで博士は、議会における審議の例として、1925年に普通選挙法を可決した第50回帝国議会における審議状況を紹介している。博士によると、当該議会においては、予算及び補正予算を除いて、政府は54件の法案を提出し、50件が議会を通過したのに対して、議員提案の法案については、42件の法案が提出され、6件が下院を通過し、4件が両院で可決された。

12 ここで博士は、穂積八東の『憲法提要』、上杉慎吉の『憲法述義』、清水澄の『憲法篇』、市村光恵の『帝国憲法論』、美濃部達吉の『憲法撮要』を参照しつつ命令について説明している。命令の学術上の分類は論者によって異なる。穂積八東は命令を、大権命令、法律に代わる命令、行政命令の三つに区分している。上杉慎吉は、憲法第8条の勅令、第9条の勅令、大権事項を定める勅令の三種類に分類している。美濃部達吉は緊急命令、独立命令、執行命令、委任命令に分類している。ここで博士が記述している。大権命令、緊急命令、行政命令の区分は、最初の穂積の分類に近い。

13 貴族院令第8条は、貴族院は天皇の諮詢に応得て、華族の特権に関する条規について議決する旨規定していた。

14 伊藤博文は『憲法義解』の第8条の解説において、国家が一旦急迫の事態に直面した場合や、国民が凶荒や疫病に悩んだり、その他の災害が生じた場合には、公共の安全を保ったり、その他の災厄を予防し、又は災厄から救済したりするために、できる限りの力を使って、必要な処置を講じないでは済まされず、この場合に、議会在折悪しく開会の期にあたっていないときには、政府は進んで責任をとって、法律の代わりに勅令を発して、万事に遺憾なきを期さなければならない、としている。

あるかどうかは、政府が決めることとされている。この点について枢密院は内閣の決定を阻止することができる。しかし議会はこれに関与できない。このことから議会に対する侵害が生じた。1928年6月、議会在閉会したわずか一か月のうちに、田中義一内閣は、いわゆる「共産主義等の「危険思想」の宣伝」に対して死刑を科すことを加えるなどの、治安維持法の改正案を枢密院に提示した。この際の国内状況は、議会在会期中であった5月の状況と変わらなかった。議会の立法権を内閣は潜脱しようとしたのではないかとする批判が広範に主張された。それでもなお、少なからずの議論と交渉の後枢密院は、当該法律の修正を認め、当該修正案は法として公布された。次の会期は1929年1月に始まった。もちろんこの際、当該緊急命令を不承認とする権限を議会は有していた。しかしながら、既成事実が存在することの影響は強かった。この際田中内閣は、時間はかかったが、両院における反対を押し切り承認を得た。

緊急命令は、実務上既存の法律を改正あるいは廃止する効力がある。もし議会在当該勅令を事後に承認した場合、さらなる公布を要せず、当該命令は引き続き法としての効力を有することになる。他方で議会在不承認とした場合、政府側はその廃止を宣言しなければならず、当該宣言によって、国民は当該命令の拘束力から免れることになる。なお、緊急命令がその後制定された緊急命令によって廃止された場合には、初めの緊急命令で廃止された法令等は再度復活することになる。

政府自身が緊急命令を廃止することはできない。これは次の議会在会期を待つ必要はなく、単に次の緊急命令を出せばよい。この場合政府は緊急命令を議会在提出する必要はない、というのが旧派の学者の意見である。こ

の点に関し新派の学者は、廃止されているかどうかにかかわらず、すべての緊急命令は議会在提出されなければならない、と主張している¹⁵。

なお実務は、旧派の意見に従っている。この点に関する前例としては、日清戦争中の1894年8月第二次伊藤内閣の際に、報道機関に対する規制を強化する緊急命令が後の命令で廃止された際に、議会在提出されなかった例があった。この前例は踏襲されている。たとえば1923年山本内閣は、貴族院からの批判はあったが、3つの緊急命令を廃止した。

憲法解釈の観点から新派は、緊急命令が一つの院における審議が終わり可決されて初めて他方の院に送られることを批判している。新派は両院に同時に提出されなくてはならない、と主張している。というのも、そうでなければ、仮に一方の院で否決された場合に、他方の院で政府の活動の適切性が審議されないことになるからである。この点に関し旧派は、これまでの前例を擁護して、議会在による内閣の活動の批判を重要視しない立場をとっている。他方で新派は、あらゆる手段を使って内閣の議会对する責任追求を認めようとしている。

三番目の行政命令は、明治憲法第9条を根拠にするものである。当該規定は、美濃部達吉が言うところの、副立法権について定めているもので、立法権が議会在の同意の下で行われることの、もう一つの例外である。ここで規定されている命令は、1871年のビスマルク憲法第17条及び1919年のワイマール憲法第48条のそれと類似している。同条で規定されている命令には二種類の命令がある。第一のものは執行命令を含む、法律の執行のために制定されるものである。第二のものは、警察命令を含む、公共の安全、健康、一般的福祉

15 博士はここで、内閣の責任を明確にし、議会在がその適切性を判断できるようにする観点から、緊急命令は議会在に提出されなければならない、とする美濃部達吉の学説を引用している。

の確保のために制定されるものである¹⁶。日本の法制度上これらの命令は議会の承認を必要とせず、英国と異なり、審査のために下院に提出されることもない。

（6）条約にかかわる権限

憲法上、条約の締結に議会が関与するとはされていない。明治憲法第13条は、天皇は戦を宣し、和を講じ及び諸般の条約を締結すると規定している。条約締結権は天皇の専属権限であるということで、法律家の意見は一致している。他方で条約に自動執行力があるかどうかについては議論がある。穂積八東は、条約は国家間の約束で日本国が一定の行為をする、あるいはしないことを約束するものであって、公布後も、法令とは異なり、国民はそれに従うべき義務はない、とする。条約上の規定が国民を規制するのは法令に受容された場合のみである。なお、条約は法律ではないので、課税措置を含む、立法事項や行政にかかわる事項について決定する場合がある¹⁷。

これに対し美濃部をはじめとする新派は、特に条約上立法が要求されない場合には、条約は自動執行力がある、と主張する。つまり公布により条約は国内法になる、ということである。条約制定は、立法行為ではあるが、国会の関与と同意を得て立法権は行使されんとする一般原則の例外である。条約法は法令に優位し、法令を改正する効力を有する。もっとも、条約は一国の意思により排しえない国際約束であることから、条約以外の法により改正することはできない。

憲法実務は、美濃部の見解に従っている。条約の国内効力に関する問題は、衆議院において、1894年にはすでに提起され、法律事項

や課税措置にかかわる条約は議会の同意が必要であるとする意見が表明された。この際衆議院は解散した。その後政府は、批准に関して枢密院のみに条約を諮る前例に従うようになっている。政府は、ベルサイユ条約で求められているにもかかわらず、国際労働機関（ILO）で採択された国内法制の整備に関する報告案も、議会に提示していない。この点に関して政府は、枢密院が、労働関連の条約と勧告を審議する権限ある当局にあたる、と説明している。もっともこれに対して法律家と政治家等は、報告案については立法権の範囲であると主張している。

外交に関し議会は、憲法上の統制権限を有さないが、外務大臣は、毎年、対外関係に関して議会の両院で公式の説明を行っている。両院におけるこの説明の後に質疑があり、政府の外交政策が批判されるようになっている。時として外交問題が国内問題に影響を与えることがある。貴族院においてさえ会派は、政府の政策に影響を及ぼそうとし、中国に対する「堅実な外交政策」の維持を求める決議が研究会や公正会から出されたりしている。衆議院も、1929年の田中内閣の積極的外交政策に対する質疑や、1930年の浜口内閣によるロンドン海軍条約に関する質疑の際には、他国の議会の有する外交に関与する権限を行使できるかのようなところまで行ったが、結局1931年の満州侵攻の後には従属的な立場にとどまることとなっている。

（7）歳入にかかわる権限

欧州の憲法において広く受け入れられている代表なければ課税なしの原則は、日本の政治制度でも受け入れられている。『憲法義解』で伊藤博文は、新たに租税を課すに当たって

16 ここで博士は、行政命令について、執行命令と警察命令に分類しているが、このような分類について博士は出典を明示していない。

17 この点について穂積八東は『憲法提要』441頁（有斐閣 1936）で、条約は法律にあらざるが故に、立法事項を規定するも自由なると同時に、亦法律の効力を生ぜざるものなり、と述べている。

は議会の協賛を必要とし、これを政府の専行に任せないのは、立憲政の一大美果として直接臣民の幸福を保護するものである、と述べている。このルールは明治憲法第62条に規定されている。本条の解釈として新派の法律家は、課税措置に関する議会の協賛が求められている点を強調し、旧派の法律家は、納税の義務を強調する。美濃部達吉は、課税は、議会の関与と承諾の下で行われなければならない、内閣の意図により課されるものではない、という考え方は、法の支配の原則の帰結である、と述べている。他方で穂積八束は、日本の憲法は、国家の歳出が臣民の自由な貢献にのみ依存するとはしていないこと、憲法は明確に課税措置と徴兵制に従うことを臣民に求めていること、課税措置は法が制定された結果であって、年次の議会の同意によるものではないこと、を主張している。また穂積は、政府には歳入と歳出を決める権限があり、政府が歳入を用意しなければ、議会がそれを用意し投票する権限はない、としている。

日本における課税措置は、法の効果である。課税措置には、一定の恒常性がある。これはアングロサクソン法には見られない現象である。日本においては、毎年の課税率の確定は求められていない。多くの法律家は、議会の協賛は、1年のみの効果を有するとは考えていない。英国で見られるような課税措置に毎年議会の同意が必要とされるという考え方は、1889年憲法ではとられていない。つまり、一度課税に同意すると、継続するものと考えられている。

対価性を有する、行政手続きに関する手数料等の収入を、課税措置に関する議会の同意

の対象外とする考え方は、明治期の政治家の意図的な決定によるものである。伊藤博文が述べているように、対価性のある行政手続きの手数料で、政府から特別のサービスの供与を受ける者から徴収するものは、日本の居住者に等しく課される税金とは本質的に全く異なるものである¹⁸。社会福祉の考えが急速に発達し、政府が鉄道、船舶、郵便、電報、その他の公共事業を行っている国では、国家独占企業の課する課金の決定を議会の決定にゆだねることは、政治的に非常に危険である。

議会の承認の対象から除外される手数料等には二種類ある。第一のものは、鉄道、郵便、電報、電話のように、国家に提供されるサービスを自ら使用した者が、その意思に従って国家と契約した額を支払うものである。第二のものは、旅券の発行、警察の許可、公共サービスとしての検査の実施のように、憲法上命令で定められる権限に基づき、料金を支払った者に代わって国家が実施する行為に対して支払われるものである。

初期の頃は、行政手数料に関する憲法上の問題が指摘されていた。行政手数料とは何か。議会と政府のいずれがそれを定義する権限を有しているのか。1892年、内務省は狩猟に関する免許制度を改正し、新しい免許料を課すこととした。衆議院は、議会の協賛なく課税するものであるとして、これに反対した。政府は、これは行政手数料であると回答した。この後衆議院は、この憲法上の問題に対応するための法案を可決した。政府の立場に同意して貴族院は、当該法案に同意することを拒否した。しかしながら二年後、貴族院は考えを変え、同様の議決をした。このように議会は対応したが、これはあまり有効では

18 「憲法義解」において伊藤博文は、明治憲法第62条第2項の解説として、「第2項の報償に属する行政上の手数料及びその他の取納金とは、各個人の要求により又は各個人に利益を与えるため政府の事業又は事務に対して上納させるものであり、普通の義務として賦課する租税とその性質を殊にするものをいう。すなわち、鉄道切符料・倉庫料・学校の授業料の類は行政命令でこれを定めることが出来、必ずしも法律に依る必要はない。ただし、行政上の手数料という時は、司法上の手数料とその類を異にすることを知るべきである。」と述べている。

なかった。その後行政手数料は常に広く定義され、歳入の3分の1は行政手数料として国家の収入とされ、議会の統制の対象外とされている。

（8）予算に関する権限

明治維新のはるか前、欧州諸国は、公的財政に関する予算制度を開発した。この点に関し明治の政治家等は、ドイツ、英国、フランスの各モデルから多くを学んだ。このことから、日本の基本的な予算に関する構造は、欧州のプロトタイプを踏襲したものである。予算に関し明治憲法は、第64条と第65条の規定を定めている。

英国やドイツと同様、財務大臣はその同僚と協議の上予算案を作成する。予算作成に関する手続きと形式は会計法に規定されている。

いくつかの国においては、予算は法律として扱われているが日本ではそうではない。伊藤博文は『憲法義解』で、予算は単に1年に向けて、行政官の遵守すべきルール（準繩）を定めたものに過ぎない、と述べている。このことから、議会が予算について採決する際議会は、行政の統制権限を行使するのであって、立法権限を行使するわけではない。このことは重要である。明治の政治家は、予算は法に従うとするドイツのルールを導入し、予算は単に1年有効な命令あるいは行政計画であって、法律ではない、と考えていた。法は執行機関と立法機関の共通の意思で、執行機関の意思のみでは変更できないが、法の執行のための支出は、立法機関の行為を求めるものではない。この原則から明治憲法の第67条は、法律の結果により又は法律上政府の義務に属する歳出は政府の同意なく帝国議会はこ

れを排除し又は削減できない、と規定している。

予算案は、国民により近い衆議院に最初に提出される。同時に大蔵省は議会の両院の議員に帝国予算綱領という資料を提供する。上下両院で予算が審議される際には、まずは予算委員会に諮られ、予算委員会では、小委員会において様々な検討が行われる。大臣（Ministers）から省庁の局長（bureau chiefs）までがこれらの会議に出席する。数多くの質問・説明要求が出される。貴族院・衆議院の規則の下で、予算は21日以内に予算委員会から報告されなければならない。委員会では、予算は費目ごとに検討され、最終的に投票にかけられる。各院の本会議では、時間の制約から、費目ごとの審議は省略される。費目ごとに予算を審議する方式について穂積は、憲法違反であると主張している。これに対して美濃部は、議会による統制のための慣例を擁護する観点から、憲法第64条で款項に関し規定していることに基づいてこの手続きは認められるとしている¹⁹。

衆議院が予算案を最初に審議することを除いては、議会の両院は予算に関し同等の権限を有している。英国における下院の上院に対する優位を意識し、日本においても衆議院は同様の優位を主張しようとしている。1892年、衆議院の削減した地震取調局（earthquake investigation bureau）に関する予算を貴族院が復活させた際、衆議院は貴族院で修正された予算案の審議を拒否した。この際貴族院は憲法の解釈を天皇に求めることを議決し、枢密院の意見を受け天皇は、議会の両院が、立法及び行政の統制に関するすべてについて、同等の権限を有するとした。このようにして、予算やその他の財政に関する法律を修正

19 ここで博士は美濃部達吉の『憲法精義』を引用している。博士の引用している当該文献の該当部分で美濃部は、「憲法の本条（第64条）第2項に「予算の款項に超過し」とあるによっても、予算の科目が款及び項に分たれることは、憲法の要求であると言うことが出来る。議会は各款項に付いて協賛を與へるのである。」と述べている。

する権限を貴族院が憲法上有することは疑いのないこととされた。もっともこのような状況は、調和のとれた状況とは進歩派からは見られておらず、英国の上院の権限のように貴族院の権限を縮減する憲法改正をすべきとの提案がされている。

議会による予算の拒否は、国家の立法機関としての議会の性質を最小化しようとする穂積八束及びその他の旧派の学者から、違憲と評されている。しかし、官僚政府の擁護者である貴族院であっても、貴族院が認めない内閣提出の予算を拒否することを躊躇してこなかった。この最初の機会であった1901年の場合は、予算の費目に関する不同意というよりは、衆議院で新しい政党である政友会を構成するというおどろくべき政治的冒険を行った伊藤博文に対する貴族院の批判によるものであった。貴族院が驚いたのは、予算に同意するよう求める天皇の勅令が貴族院に対して出されたことである。これによって貴族院は予算に同意したが、伊藤博文のやり方に対する批判を示すため貴族院は、会期の残りの期間すべての政府法案を満場一致 (*nemine contradicente*) で可決した²⁰。

政府に受け入れられない修正は、予算全体の拒否と同じくらい、致命的なものである。1893年の衆議院による、通常予算全体からの500万円の予算削減と330万円の戦艦に係る特別予算の削減を、政府予算の翼賛拒否と政府は解し、伊藤博文内閣は、2月10日の勅令による解決をとった。当該勅令において天皇は、民生予算の10%を6年間海軍予算に振り向け、議会と内閣が協力して活動するように求めた²¹。1914年、造船疑獄が明らかにされた後、3千万円海軍予算は衆議院で削減され、

7千万円貴族院で削減されたが、これは実質的には議会による協賛の拒否であった。この際衆議院は閉会していたが、これにより当時の山本内閣は総辞職した。

議会の両院は、予算の費目に一定の条件を付けて協賛する場合がある。たとえば1928年、貴族院は、1928年の補正予算を認めるに当たり、山東出兵に係る予算に関して次の条件を付けた。

「軍隊が山東省に居住する日本人の保護のために送られたという事実拘わらず、済南市では依然として、日本人居住者が犠牲となる殺人・略奪が生じている。これは非常に遺憾である。山東出兵に関する予算に協賛するに当たり貴族院は、将来政府が日本人居住者に、遺漏なく、適切な保護を与えることを強く希望する。」²²

もとよりこのような条件は、当該予算の執行において強制力のあるものではなく、意見の表明に留まるものである。

議会の予算統制権限は、立法権限の所管から多くの事項が除かれることにより、驚くほど制限されている。その例示として、博士は、明治憲法第66条、第67条を上げている。

第一の第66条のものは、皇室経費である。憲法公布以来、皇室にかかる費用は議会も政府も減額を提案できないこととされている。他方で増額については、課税措置が必要とされる場合には、議会の協賛が求められる。1910年、年額300万円に固定されてきた皇室の経費は、議会の同意の上、450万円に増額された。もし更なる増額が必要であるならば、皇室に対する際限のない忠誠心を考えると、より多額の増額もあり得ると思われる。もっとも、皇族は膨大な資産からの収入もあ

20 このあたりの経緯に関し、伊藤之雄『伊藤博文 近代日本を作った男』447頁（講談社2009）。

21 この点に関し、前注318頁。またこの点に関する井上毅の関与について坂井雄吉『井上毅と明治国家』266頁以下（東京大学出版会1983）。

22 この貴族院の見解表明について博士は、官報号外1928年5月7日614頁を出典としているが、国会図書館がWeb公開しているデジタル化資料 (<http://dl.ndl.go.jp/>) で確認した限りでは、この記載を見つけることはできなかった。

り、明敏な政府は、人気のある皇室に対する不適当な制限をかけるようなことはしていない。内務省の役人は、皇室経費の決算を議会に提出しない。皇室経費については、国家財政の全体像を示すためにのみ予算計上されている。

第二の第67条のものは、憲法上の大権に基づく既定の歳出である。この様な支出は、伊藤博文が述べるように、憲法第1章に規定されている天皇の大権に基づくすべての支出を含むものである²³。すなわち、行政の諸機関と陸軍及び海軍の経常支出と、すべての文官及び武官の給与、条約を執行するための経費がこれにあたる。一度決定された支出に関するドイツの前例に倣ったこのルールの下で議会は、どの省庁の行政費用でも一度支出を決定すると、当該予算を削減できないことになる。この考え方の基礎にあるのは、議会は単に法の執行に係る費用に関する予算を削減するだけで、現行の法の執行を停止したり、廃止したりすることはできない、という考え方である。他方で、伊藤博文が認めているように、天皇の大権による歳出であっても、当該歳出が新たな勅令に基づくものである場合には、議会在が審議することは排除されない²⁴。すなわち、新規に設置された省庁の費用や、行政官の給与の上昇は、議会の協賛を得られない場合があり得るが、議会在が一度これに協賛したならば、執行機関の同意なしには、減額したり協賛を拒否したりできないことになる。

第三のものは、法律の効果により発生する支出である。ここでも法は予算に優位するというドイツ法の考え方が適用され、このよう

な支出が恒久的なものとなっている。この類型には、年金、刑務所にかかる費用、租税徴収費用、司法裁判所費用及び会計検査院の費用が含まれる。これらは第二の類型のものに類似しているが、これらは命令ではなく法律に基礎がある。

第四のものは、法律上の政府の義務に属する支出である。これには国債の利子、国債の償還費用、企業に対する補助金、民事法上の政府が負う負担、神社の維持費用が含まれる。

いわゆる継続費用は予算の一定の部分を形成している。国家の歳出は通常年次で投票にかけられるが、適切な資金繰りをしようとするならば、完成まで数年かかる軍備の整備や戦艦の建造、公共建設及び土木工事については、長期の金融計画が必要とされる。明治憲法第68条の規定によれば、政府は議会に対して一定の期間継続する継続費に関する協賛を求めることが出来る。なお、憲法の起草者は、予算作成を担当する役人も、議会在も完璧な予算を作ることはできないと考えていた。過誤あるいは予期できない必要が生じることは避けられない。このことから明治憲法第69条は、予備費について規定している。

予算作成過程のどの段階で、各議院は政府に予算の修正に関する同意を求めるとか、という論点がある。議会的各議院は個別に活動していることからこの問題に回答することは難しい。各議院のこれまでの前例としては、最終の議決が行われる前までに政府に修正に関する承認を求めることになっている。

23 この点に関し伊藤博文は、『憲法義解』の明治憲法第67条の解説において、ここでいう憲法上の大権に基づく歳出とは、(明治憲法の)第1章に掲げる天皇の大権による支出、すなわち行政各部の官制・陸海軍の編成に要する費用、文武官の俸給、並びに外国との条約による費用であり、憲法施行の前と施行の後とを論じない、と述べている。

24 この点に関し伊藤博文は、『憲法義解』の明治憲法第67条の解説において、既定の歳出に関して、憲法上の大権に基づくものに拘わらず、新置及び増置の歳出は議会在において議論する自由がある、と述べている。

(9) 緊急財政権限

国家の危機的状態において議会在招集できない場合、政府は財政的緊急命令の権限を行使することになる。これは、明治憲法第8条の定める緊急命令の権限に対応するものである。明治憲法第70条が財政的緊急命令に関する権限について規定している。

財政的緊急命令についても、日本法における、法律と予算の区別に関するルールが適用される。すなわち、憲法第8条の規定する命令は法規であり、法の部分を構成する。他方で憲法70条の規定する命令は、単なる処分である。つまり一方は法規を定め、他方は計画を定めるものである。緊急命令は議会在承認しなかった場合には効力を失うが、財政的緊急命令に基づいてとられた措置については、当該命令を議会在不承認としたとしても、影響を受けない、と一般に解されている。

財政的緊急命令はほとんど発せられることがない。議会在を招集することが全く不可能といえる状況というのは、ほとんどないからである。1923年の震災時にはこのような状況が生じ、内閣はすぐに財政的緊急命令を発した。1927年に若槻内閣が、台湾銀行を破たんから救済するための措置を取る際に、議会在を招集する余裕がないと主張した状況は、先の例と比較すると、説得的でない。財政的緊急命令を発出前に審議する権限を有する枢密院は、憲法の厳格な解釈を主張し、議会在の権限をより制限する手続きの発達を妨げる見解を主張した。

財政一般に関する議論に戻ると、予算が否決された場合に政府が直面する危機について

検討する必要がある。この点については、すでに述べたとおり、憲法67条の規定する費目について議会在は、行政の同意なく、減額する、もしくは協賛しない権限を有さない。この例外の扱いの基礎となる考え方は、天皇が議会在の同意なく一定の領域で大権を行使した場合、議会在は予算の供給を抑制することによって行政の意思をくじくことは許されない、というものである。もっとも、そうだとすると、議会在は政府を困惑させるほど予算を削減することはできる。このような状況に関し憲法第71条は、ビスマルクが1862年から1863年にプロイセン議会对してとった有名な措置に倣った内容を定めている。議会在の会期終了あるいは新たな会計年度が始まる前に議会在が予算に協賛しない場合に生じる難局に対する日本の対応は、同条の定めるところである。もっともこの方法は、英国的な議会在の発達に対して侮りがたい障害となっている。というのも、これによって衆議院で予算案が認められなくても内閣は存続することになるからである。

憲法第71条の規定する、予算の成立に至らないとき、には、以下のものが含まれる²⁵。

- ①議会在が予算案を拒否する、両議院の議決が一致しない、あるいは削減もしくは協賛を拒否された費目について政府の同意が得られない場合
- ②予算に対する協賛が可決されない間に衆議院が解散した場合
- ③天皇が裁可しない場合

この方法の下で内閣は、(前年の) 予算案に含まれるもの以外の目的に予算を支出する

25 博士のこの部分の記述は、上杉慎吉の『憲法述義』(有斐閣 1927) による。なお美濃部達吉は『憲法撮要』543頁(有斐閣 1946) において予算の不成立の場合を次のように記述している。

- 両院の議決が確定する前に衆議院が解散を命じられ、又は会期が終了し、又は会計年度が開始した場合
- 両院の議決が一致せず、両院協議会の結果協議案が成立せず、又は協議案について両院の同意を得られない場合
- 両院一致の議決があっても、その議決が憲法上の要件を備えない場合。特に政府の同意がなく憲法第67条の費目を廃除削減した場合。

ことはできない。憲法第71条に基づいて前年度予算案を適用することになる典型的な例は、衆議院の解散もしくは、閉会によるものである。このような状況が生じた場合、大蔵大臣はすぐに内閣に翌年の財政計画を提出する。なお、この件に関する内閣の協議内容は秘密のはずであるが、報道機関は比較的正確にこの政府の財政計画について報道している。欧州の制度においては、予算が承認されないならば、大混乱が生じる。しかし日本では、前年の予算で行政を執行することから、それほど問題にならない。このような場合、議会の権限は一時的に停止となり、また仮に臨時会が開かれる場合には、新規の支出のための追加予算が組まれる。

(10) 財政検査権限

予算の策定は財政事務の最初であり、決算が最終事務である。伊藤博文が述べているように、予算策定と決算の間で議会は、統制手段を行使する。すなわち、第一に次年度の予算案に対する協賛もしくはその拒否であり、第二に前年度の決算の検査である²⁶。

憲法第72条に従い、国家の収支は会計検査院によって検査される。会計検査院の報告書は貴族院と衆議院の両議院に提出され、委員会に付託される。国務大臣は説明のために委員会に呼ばれることがある。明らかにこの議会による審議は、内閣に責任を負わせるものであるが、議会が重大な瑕疵を決算に発見しその承認を拒否する際に、内閣の責任を追究する手段はない。政府は質疑を受け、勧告意見を受け、あるいは議会において問責決議が可決されることもあり得る。内閣の責任追究

という観点からは、このような行為はジェスチャーに過ぎない。このことから決算の承認は、会期最後の通り一遍のパフォーマンスに留まっている。

(11) 行政統制権限

議会の行政統制権限を最小限とする憲法解釈を主張する旧派の努力にかかわらず、憲法起草者が、この権限を重視していたことは疑問の余地がないようである。すなわち伊藤博文は『憲法義解』で、議会は立法に関与するだけでなく、あわせて行政を監視する任務を間接に負担する、と述べ、このために議会には財政を監督する権限がある、と述べている²⁷。

この点に関し法学の新派は原意に従っている。美濃部達吉は、この点に関し、概要次の点を述べている。

「議会は単に立法に協賛する機関に止まるものではなく、行政にも参与し、特に国務大臣の職務を監督する権能を有する。議会の参与できる政務の範囲は国務大臣の職務に属する国家事務の範囲と同一である。立法も行政も、国務大臣の責任に属する限りは、議会はこれに関与できる。立法に対し議会は原則として協賛権を有し、行政に対しては原則として協賛権はなく、協賛以外の方法によってこれに関与することの差異があるだけである。」²⁸

このような議会の機能に関する理解は、政治問題に関し世論を表出する憲法上の組織として議会を位置づける考えに基づいていることは明らかである。このようにして議会は、政府が秘密裏にではなく公に、そこで行為す

26 伊藤博文は『憲法義解』の明治憲法第72条に関する解説において、同趣旨のことを述べている。

27 伊藤博文『憲法義解』の第三章帝国議会に関するコメントの部分参照。伊藤博文はここで、請願を受ける権限、上奏及び建議をする権限、議員が政府に質問する権限、と共に、財政を監督する権限を上げている。

28 博士は美濃部達吉『憲法精義』423頁（1931）を引用している。本文では、博士の英訳をもとに、国会図書館の近代デジタルライブラリー（<http://kindai.ndl.go.jp/>）で公開されている美濃部達吉『逐条憲法精義』423頁（有斐閣1927）を参照しつつ、概要を作成した。

るフォーラムとして機能している。新聞紙が行政機関に対する批評をする重要な媒体であることに疑いはない。しかし立法機関は、その憲法上の基礎と国民の代表としての性格から、報道機関ができないことを実行することが出来る。換言すれば、立法機関のみが、行政機関を批判し、あるいは称賛し、行政機関に説明を求め、報告を要求し、問責決議の採決をできる代表機関であるということである。また、議会は行政機関を方向付けることが出来る。確かに日本の議会は、そのモデルとした英国やその他の国の議会と比較してはるかに遅れている。しかしながら日本の内閣は、議会の両議院との協力なしにはその政策を実行することが困難であることから、国务大臣等は立法機関に譲歩し、あるいは最小限かもしれないが、議会の統制に従っている。

議会が行政機関を統制する憲法上の権限としては次のようなものがある。

- － 請願
- － 建議
- － 説明要求
- － 天皇への上奏
- － 問責決議
- － 予算審議

臣民の請願する権利は、憲法上の権利として規定されている（明治憲法第30条）。これは古来の特権（ancient privilege）である。古い年代記によれば、孝徳天皇（645年-654年）の治世では、宮廷の前に鐘と箱がおかれ、人民はそれを利用して不満を皇室に伝えたとのことである²⁹。現代において請願は天皇、大

臣、そして議会に対して出される。明治憲法第50条は特に、両議院が日本臣民からの請願を受け取ることが出来る旨規定している。議院法の規定によれば請願書は、議員の仲介を経て議院に提出されなければならない³⁰。より細かく言うと、当該請願書はすべて哀願の形式で出されなければならない、また皇室に対する不敬の語を用いたり、議院に対する侮辱の語を用いてはならない、とされている³¹。またいずれの議院も憲法改正に係る請願は受けてはいけなく、とされていた³²。なお、いずれの議院でも受け取った請願は請願に関する委員会に付託され³³、1週間に1回各議院で報告がなされる。当該委員会の提案もしくは各議院の30名の議員の提案があれば、各議院は請願についての審議を行う³⁴。いずれかの議院で請願を採択することが議決された場合には、当該請願は、意見書が付された上で、政府に送付され、場合によってはそれに関する政府からの報告が求められることになる³⁵。いずれの議院にも、受け取った請願を積極的に考慮する義務はなく、内閣も請願者に対して何らかの行為をすることは義務付けられていない。

実務上、請願は内閣の統制に関して有用な手段とはされていない。請願の多くは時代遅れあるいは実用的でない提案を含むものでしかない。熱意のないやり方で、議員は、わずらわしい選挙民が議員に託したいくらかの請願書を議院の書記官に手渡す。請願に関する委員会は、誠実にすべての提案や苦情を検討する。しかし時が経ち、請願に関する報告が

29 この点に関し伊藤博文は、『憲法義解』の明治憲法第30条の解説において、孝徳天皇の時に鐘を掛け櫃を設け諫言憂訴の道を開き、中古以後歴代の天皇朝殿において百姓の申文を読ませ、大臣納言の補佐により親くこれを傾聴した、とする趣旨を記述している。

30 議院法第62条。

31 議院法第68条及び第69条。

32 議院法第67条。

33 ここで博士は、“all petitions are referred to the committee on petitions”と記述しているが、議院法第62条等を見ると、議院が受け取った請願は、まず請願委員が審査するとされている。

34 議院法第64条。ここでも、博士は委員会と記述しているが、議院法の条文上は委員とされている。

35 議院法第65条。

会期の最後の方に先延ばしにされるにつれ、多くの請願は、真剣に検討されることなく急いで審議されることになる。たとえば第55回帝国議会においては、通常の報告後すぐに、審議の時間なく、294本の請願が議決の対象とされた。

建議もまた、行政の統制にあまり効果的でないもう一つの方法である。明治憲法第40条により、建議は議会の公式な政府に対する意見の表明手段とされている。議院法第52条によれば、30名以上の議員の賛成がなければ、建議の動議は議題とされない。また政府により受け入れられなければ、同一会期において再度建議を提出することはできない。伊藤博文の意見を参照すると、憲法の起草者は建議を、立法・行政に対する統制の両方を推進する手段と考えていたようである³⁶。立法に関しては、政府同様議院も法案を提出する権限を有している。しかし、内閣は、法案の起草技術を有する役人がいる点で議院に優位しており、さらに、内閣においては、法案策定過程での各種の相互に対立する多くの見解の調整の必要性に妨げられない、という点もある。このことから伊藤博文は、議院が立法に関する総合的な見解を示し行政が適切な法案の作成を行う方が、多くの場合迅速に立法を進めることが出来ると考えたのだと思われる。行政の統制については、憲法起草者が、建議を通じて議院が行政を監視することを望んでいたことには疑いがない³⁷。

フランスの議会の実務でよく知られているこのような手続きは、個別の議員の集団から提出される法案に関して無益な業務が生じないようにすることを期待するものである。し

かしながら建議のシステムに関しては、特に衆議院において、建議の数が多く時間の制約があるという点で、制度に実務上の問題がある。たとえば第52回帝国議会の衆議院の場合、121の建議が提出され委員会に付託されて、会期の終盤では、85の建議が各種の委員会から提出され、議決の対象とされた。第59回の帝国議会では、265の建議が投票にかけられた。またもし政府が各議院の建議を採納しなかった場合、議会には政府にそれを受け入れさせる、そうでなければ、いわゆる「オフィスから追い出す（turning rascals out of office）」手続きはない。また実質的な効果はない、問責決議を除いては、政府からの回答を確保する手続きもない、という問題もある。

説明要求及び質問は、閣僚が議院に議席を有し、発言権がある場合には、重要な統制手段である。日本の議会において反対派は、主にこの手法によって内閣に対応する。いずれの議院においても、30名の支持者がいるならば、国務大臣に対して議員は質問をすることが出来る。質問は、質問する議員とその支持者の署名の入ったメモによって提出される。内閣は、即時に質問に回答する、回答までの期日を定めて回答する、あるいは理由を説明して回答を拒否する、のうちのいずれかを選択しなければならない。通常の場合は即座に回答がなされる。というのも、回答の延期あるいは拒否は、明白な外交関係あるいは国内の安定に重大な危険に基づくものでない限り、脆弱であることを示し、反対派からの痛烈な嘲罵を受けることになるからである。

議会の開会前夜には、政党の党首と反対派のグループは、質問の予定を作り、様々な議

36 伊藤博文は『憲法義解』の明治憲法第40条に関する解説の部分で、議院に建議の権能を認めたのは、議院自ら法律を起草して提出する、あるいは、成案を準備せずに単にその意見を政府に伝え、政府が採用するときには、政府が法案を起草する、という二つのオプションを議院に与えるためである、という趣旨を述べている。

37 この点について伊藤博文は『憲法義解』の明治憲法第40条に関する解説の部分で、議会は立法に参与するだけでなく、間接に行政を監視する責任があり、このことから両議院は、立法の他の事項について、意見をもって政府に建議し、利害得失を論述することが出来る、と述べている。

員にそれを割り振る。大臣の演説が終わるや否や、質問が始まる。そして会期中を通じて、本会議のほぼ半分の時間、及び委員会のほとんどの時間では、質問がなされ、大臣がそれに回答し、さらにそれに反対派が反論し、さらにそれに対して大臣及びその支持者が応酬する、ということになる。ごく簡単なメモに基づく質問であるにもかかわらず、英国議会のような簡潔さはない。明らかに質問は、反対派によって、単に大臣から情報を得るために行われるのではなく、政府を攻撃するために出される。多くの場合質問は国内問題あるいは外交問題に関係する。またよく質問は、些末な事項に関するもので、適切でない。同一期日に、一方である議員が満州における日本軍の活動に関する質問を提出し、他方で他の議員が、総理大臣に対し、内閣の一員が著名な社会主義者の葬儀で共産党の歌を歌ったかどうかを質問するという具合である。(政府側と反対派の)両者の演説は、多くの場合、優れた品位のある演説術を駆使した性格のものであるが、しつこく責め立て、あるいはあいまいなものとなり、さらには酷評や個人攻撃によく及ぶことがある。フランスの議会制度における、より形式的な説明要求と異なり、日本の実務では、質問は投票によって終えられることは求められてはいない。それでも、不十分な回答は、建議あるいは問責決議へと進むことになる。

第四の内閣に対応する手法は、上奏である。上奏の動議を出すためには、30名以上の議員の支持が必要である。いずれかの議院でこれが可決された場合、議長は天皇に上奏するための謁見を求めることになる。憲法上この上奏に含まれる事項に関する制限はない。たとえば1892年には、憲法解釈を求める上奏がなされた。上奏は、内閣の欠点を公にするためにも利用されることがある。上奏には法的効果はない。また天皇が回答することは義務付けられていない。それでも、このような

天皇の面前における問責にさらされることを国務大臣が望まないことから、他の方法では達成されない譲歩がなされる場合がある。

第五の内閣に対する統制手段としては、不信任決議、問責決議、弾劾決議がある。憲法も議院法もこれらの手続きに関しては規定しておらず、また西洋人には非常に厳しい対処に聞こえる。これらの手法は慣習から生じたものである。英国及びフランスの議会制度と異なり、日本の内閣は議院に責任を負わず、問責決議は内閣の辞任につながらない。さらに、英国の慣習と異なり、問責あるいは弾劾の動議は、反対派の党首の統制下にはない。議員であれば誰でも提出できる。その結果として、このような動議の採択は、純粋な議院内閣制におけるそれと比較して、それほど深刻な状況を生じさせない。もっとも同時に、政府に反対する投票がなされるということは、内閣が立法過程に対する統御能力を失っていることを示し、守勢に廻っていることを示すものであることには留意しなければならない。1917年、衆議院において内閣不信任の動議が提出された際には、当該動議に関する審議が行われる前に衆議院は解散された。このことから、政党内閣あるいは超然内閣であるかに拘わらず、問責決議は、いずれの内閣も避けたいことである。

なおこれまで衆議院は、内閣を支配しないまでも、時に内閣に大きな影響力を与えていた他の機関に対し、公式の非難を表明することをいとわなかった。財政的緊急勅令の提案を枢密院に拒否されたことで若槻内閣が辞任した際、政友会及び連立関係にある政党により支配されていた衆議院は、枢密院の前例のない行動を非難する弾劾決議を可決した。

日本の政治において議会の置かれている状況は、憲法の規定というよりは、月ごとに変動する政治関係により変動している。よく熱狂的な改革派は、超然内閣の時代は終わったと主張するが、そこでは再度超党派内閣が形

成されるに過ぎない。日本の議会の発展は、進歩派にとってはあまりに緩慢にしか進んでおらず、保守派にとってはあまりに急すぎるということである。もっとも憲法に関する限りでは、議会が政治の分野で優位をとることを制限する要素はない。

2. 帝国議会の動向

コールグローヴ博士は1927年に *American Political Science Review* に“Parliamentary Government in Japan”と題する論文を発表している³⁸。当該論文の概要は以下のとおりである。

(1) 若槻内閣

ここ数年日本政治においては議会制が発展してきている。特に、枢密院と内閣の関係、貴族制度の改革、普通選挙制度の下での第一回普通選挙の実施に際して政党の再編と拡大が生じたこと、にこの点が顕著に示されている。

この期間の大半、若槻内閣が存続した。憲政会の強力な指導者である、加藤伯爵は、超党派の清浦内閣が倒閣した後、連合内閣を組閣するように求められたが、1926年1月に死去した。次の総理大臣であった若槻礼次郎は、それほど声望の高い人物ではなかった。加藤の死去以前に、衆議院のすべての政党の連携は解かれ、政友会と、実業家の政党である、実業同志会が反対政党を形成していた。1926年4月、若槻は政友本党との合意により衆議院の多数派を占めようとしたが、その調整は不調に終わり、内閣は流動的な支持に基づくのみとなった。また政府は、世論に訴えることに反対したことについても非難されていた。加藤総理大臣の偉大な功績は、1925年

5月の一般普通選挙の実現であり、これによって有権者は3百万人から12百万人に拡大した。少なくとも進歩系の報道機関からは、新しい選挙法の制定に続き、すぐに衆議院は解散され、選挙が行われることが強く期待されていた。しかし、次年の金融危機により、既存の政党が選挙資金で依拠していた資本家の財布のひもが固くなった。さらに、新しいいわゆるプロレタリア政党が投票を呼び掛け始めたため、これら既存の政党は選挙での惨害を恐れる十分な理由もあった。このような状況下で解散が先送りにされたことから、新たに有権者になった者にその意見を表明させるために、内閣が天皇に対し衆議院の解散を上奏しないことに対する批判が殺到した。

加えて政府は、特に朴烈怪写真事件と松島遊郭疑獄事件に示される一連のスキャンダルにも見舞われた。特に後者の疑獄事件においては、総理大臣自身が偽証罪で告発された。幸運なことに、総理大臣は共犯でないことが示された。若槻総理大臣のライバルである、政友会党首の田中男爵は、陸軍機密費との関係で、それほど幸運ではなかった。憲政会は政友会ほど不正利得に関与していなかった、ということであろう。なんにせよ、1926年のスキャンダルで政府は、当然のごとく被害をこうむった。というのも、どの政党が政権に就くにしても、当時存在した日本のすべての古い政党に対して、強い疑惑の念が向けられることになったからである。偽証罪に問われながらも辞任を拒否し、驚くほど自律的な立場を若槻総理大臣は維持した。もしこのような状況の下において中世的な体面を重んじる考え方に基づいて辞任していたならば、総理大臣に対し、裁判において偽証罪による訴追が求められ、策謀家ならだれでも、倒閣出来たであろう。年末に、朴烈事件に関する譴責

38 Kenneth Coleglöve, "Parliamentary Government in Japan", *The American Political Science Review*, Vol.21, No.4, pp835-852 (Nov., 1927). 博士は、この論文で特に項目立てせず記述をしているが、読みやすさの観点から、適宜項目分けする。

決議の採択を通じて、憲政会内閣を倒閣するために政友会と政友本党が急きよ協調しようとした際、衆議院の解散をちらつかせることで若槻総理大臣は、その決意を証明した。

反対政党は、憲政会内閣が解散を恐れるのと同様に、反対意見が示されるのも恐れていることから、政友会と政友本党に内閣を譲り渡すのではないかと考え、不信任決議の採択を画策した。しかしながら内閣総理大臣は、確固とした態度を示したことから、この計画の実行は躊躇された。若槻内閣の名望にとって不幸なことに、天皇の崩御により、その服喪の期間に選挙を行うことは望ましくないのではないか、という問題が生じた。さっそく政友会と政友本党は、その有利な点を利用した。すなわち第52回帝国議会の開会と共に彼らは、譴責決議を提案した。報道を通じて表明された世論は、迅速な解散の予想を好意的に受け止め、大正天皇の葬儀のすぐ後に選挙を行うことは、天皇家に対する不忠義を構成しないと主張した。しかしながらリベラルな者たちを憤慨させたことに、若槻内閣は、勅命により3日間議会を停会とし、その間に政友会と政友本党の党首と密議をもち、衆議院の解散を回避した。その結果として、議会が再開した際、不信任決議の提案は撤回された。

昭和の時代の初めに、予算が成立していないのは望ましいことではないという見解を公表することで、各政党は自らの行為を説明した。しかし新聞は、解散の回避につき、スキャンダルに関する議論を静め、普通選挙法による利益を享受するはずの国民を欺くためのものとして、一致して非難した。若槻総理大臣は、議会閉会后辞任することを約束したが、その一方で、新たに賃借した事務所に高額の家賃を支払うこととしたということがいわれた。なににせよ、反対はくじかれた。3月初め憲政会と政友本党は連携を合意し、政友本党からの入閣と、両党共同で次回の選挙

に向けた資金が貯蓄されることが予想されることになった。このようにして議会の状況は「安定」させられた。

しかしながら日本の経済状況は、新たな政治的危機を生じさせることになった。日本は、世界大戦により工業が急激に拡大した後生じた、1920年の金融危機から回復していなかった。急激な縮小を受け入れることを金融関係の指導者が躊躇したことと、1923年の震災により追加的な債務が生じたことが主な経済停滞の原因とされた。この際政府は、適切な準備金システムを案出しなかったこと、発展途上の事業に過剰に寛容な補助金を継続したこと、半官営の銀行が無謀な経営を継続することを許容したこと、などにより批判された。1927年春若槻内閣は、日本銀行と、有名な輸入事業者である鈴木商店の事業に密接に関係していた台湾銀行に対する政府支援の供与を求める金融業界からの圧力に屈した。なお両銀行とも、震災の際に発行された震災手形を保有していた。その後二つの法案が議会上程された。一つは日本銀行に対する融資のために1億円の国債を発行する法案であり、もう一つは震災手形の保証のために2億7百万円の国債を発行する法案であった。

衆議院は直ちにこれら震災手形関係の二法を可決したが、貴族院では、疑念を抱いた議員が、無価値の(震災)手形を保有している政府寄りの銀行の名称を提出することを主張した。軽率にも片岡大蔵大臣は、渡辺銀行の名前を口にした。翌日この経緯により、当該銀行は閉鎖しなければならなかった。またこの失敗は他の銀行に影響を及ぼした。貴族院は、台湾銀行の件を整理するための調査会を政府が設置することに同意した後に、当該法案を可決した。

議会閉会后、状況はより深刻になった。台湾銀行の破産への切迫は、広く混乱を生じさせ、緩和措置として、若槻内閣は台湾銀行に2億円の融資を供与することを決定した。議

会の臨時会を招集するか、あるいは緊急勅令により対応するかを選択を迫られ、若槻内閣は後者を選択した。勅令発出権限によることにより、内閣は、当該議案が議会に否決されることを避けようとしたのである。しかし内閣は、枢密院との関係を考えなくてはいけなかった。

1889年の明治憲法第8条は、緊急の必要があり、帝国議会在閉会の場合、天皇は法律と同様の効果のある勅令を発することが出来るとしている。憲法上、この緊急勅令が枢密院に諮られなくてはならないとする明文の規定はないが、理論的には英国の前例に従って、この手続がとられてきた。また、1888年4月28日の枢密院の設置に係る勅令は、憲法の解釈、憲法の改正、法案、条約案と共に「重要な勅令」に関し枢密院は審議し、天皇の決定に資するためにその意見を天皇に上奏しなければならない、と規定していた。さらに、1889年明治憲法の起草者である伊藤博文は、その著名な『憲法義解』の中で、枢密院は天皇の最高の憲法上の助言者として行為し、勅令の発出の前には諮詢を受けなければならない、としていた。明治憲法公布以前からこのような例があり、政党政治の発達により、当初は天皇の直接統治の機関であった議会で発達した政党政治が内閣を監督するようになったが、依然としてこの慣例は継続されている。

このことから憲政会内閣は、枢密院に提出するための勅令案を準備した。4月14日、若槻総理大臣は天皇に拝謁し、その後に倉富枢密院議長と面談した。3日後、枢密院は、天皇が出席し、閣僚が同席する中、赤坂御所で会合を開いた。そこでの議論は辛辣なものであった。銀行に対する救済案は、欠陥のある金融措置であり、また、もし議会の同意なし

に行われるとするならば、憲法違反であるとされた。さらに枢密顧問官の一人である伊東巳代治は、内閣は人民をたぶらかすだけでなく、天皇を裏切るものである、と主張した。また伊東は中国に対する政府の政策を攻撃した。枢密顧問官のこの熱意は同日中続き、勅令案は否決された。内閣は、あらかじめ全員一致でそのような拒否の決定が出された場合には総辞職することを決めていたことからすると、このような拒否の決定がなされることをあらかじめ予想していたようである。このように、「古い人々の集団 (body of old men)」による拒絶により、報道に愚弄されつつ、若槻内閣は政権を離れた。

近年枢密院が天皇出席の会議で内閣の起草した勅令を拒否したことはなく、ましてやそれによって倒閣が生じることもなかった。このような状況の適切性が報道では広く議論された。憲法の精神に基づけば、内閣が提案したこのような重い財政上の債務を負う場合には、臨時会を招集することが求められる、ということ枢密院は主張し、固い対応をとった、ということは一般に支持された。このように枢密院の決定が支持されたのは、政府の提案した、納税者の支出によって銀行を支援するという政策が、非常に不人気であったことによる、と思われる。他方で、進歩系の新聞は、伊東伯爵の行為が憲法的観点からの適切性を欠いていたことを繰り返し非難した³⁹。

(2) 若槻内閣後

若槻内閣の後継内閣はすぐに選択された。総理大臣が内閣の辞任を天皇に伝えた数時間後、侍従長 (imperial chamberlain) は、ただ一人存命である元老の西園寺公に相談するために京都に向かった。報道は、この年長の政

39 この点に関し博士は、枢密院に諮られたのは台湾銀行に対する支援の是非であったにもかかわらず、伊東が中国政策に関し政府を非難していたことについて、東京朝日新聞が非難していたことを引用している。

政治家が世論に従って、中間的な政府ではなく、政党の党首を選択することを予想していた。1926年の軍にかかわるスキャンダルに拘わらず、元老は、政友会の党首である、田中義一を推薦するだろうことが予想された。この予想は裏切られなかった。新聞報道によれば、4月20日侍従長は東京に戻り天皇に報告し、天皇は田中義一に組閣するように下命した。同日田中総理大臣は組閣を行い、同内閣はすぐに支払い猶予を行う勅令を発することを決め、議会を招集した⁴⁰。

第53回帝国議会は、5月3日に開会され、5日間だけ続いた。政友会内閣は多数派を占めていなかった。というのも、憲政会と政友本党の連携が依然として存続していたからである。しかしながら反対派は、台湾銀行に対する2億円の支援や、日本銀行に対する5億円の支援をするという政府提案に反対しなかった。田中内閣の保証法案は憲政会の政策に沿うものであった。しかし憲政会にとっては、その面目を保つために、枢密院を批判することが必要であった。このことから衆議院で、枢密院が緊急勅令を拒否したことを非難する決議がなされた。

この特殊な提案に関する議論を開始するにあたり、中野正剛は当該提案を弾劾案とし、衆議院の歴史において前例がないことを認めた。しかし中野は、議会制に介入した枢密院の行為は違憲であり、「世論の代弁者」による譴責が求められる、と主張した。内閣は衆議院の信任を得ている経験に富んだ者の集まりであり、枢密院の引退した年寄等より財政措置が適切であるかを判断することができる。台湾銀行に対する支援措置に関する勅令の審議のためだけに召集された枢密院の会議において、内閣の対中国政策に関する批判を

行うことは、権限踰越である。というのは、枢密院は天皇からの諮問があった場合のみその意見を述べることができ、この際には外交政策に関する意見は求められていなかったからである。枢密院の忠誠に関する才気ある批評は、天皇の前で、天皇の信任を得ている大臣を伊東伯爵が批判したことは、天皇に対する不敬である、と批判した。また憲政会内閣が倒閣したのは、枢密院と政友会の陰謀である、ということが述べられた。

他方で、政府の支持者は、枢密院は憲法の擁護者であり、天皇の至高の助言者であって、憲法に反すると枢密院が考える内閣のいかなる行為についても、枢密院がその意見を述べることは枢密院の責務に合致するものであり、当該決議は、金融危機を若槻内閣の責任から枢密院の責任に移そうとする憲政会の無意味な試みであって、銀行の危難は片岡元大蔵大臣の軽率な言動によって引き起こされたものであるということを知らない者はいない、と主張した。当該決議に反対する演説の中では、進歩系の新生倶楽部党首であり、衆議院議員として40年いることから特別に著名である、尾崎行雄の演説がもっとも注目すべきものであった。尾崎は、若槻内閣が重大な誤りにより総辞職したということに基づき、当該決議は撤回されるべき、と主張した。内閣は、議院内閣制に介入したことを理由に、枢密顧問官の解職を天皇に進言すべきであった。もしその進言が拒否されたならば、その時が総辞職の適切な時期であった。したがって、その総辞職の方法により若槻内閣は、枢密院と金融危機に関する責任を分かち合わなければならない、というのが尾崎の主張であった。

当該弾劾決議は、政友会、実業同志会、昭

40 この経緯に関し、伊藤之雄『元老西園寺公望 古希からの挑戦』222頁（文芸春秋社 2007）。同書によれば、昭和天皇は牧野内大臣に後継首相について下問し、牧野は元老西園寺の下問するように奉答し、天皇は侍従次長を勅使に立て、京都にいた西園寺のもとに行かせた。この際勅使は、牧野が田中義一政友会総裁を適当であるとみている、という伝言を添えた、とされている。

和倶楽部、新生倶楽部の連合した反対を越えて、16票差で可決された。その翌日、衆議院と貴族院は保証案を可決した。続いて議会は閉会となった。報道は政府が財政上の多大な責務を国庫に負わせたことと、解散を先送りしたことを批判した。

この弾劾決議は、枢密院の将来に関する疑問を生じさせた。26人の、ベテランの政治家、法律家、軍人から構成される枢密院は、内閣、特に政党内閣と比較してより保守的になる傾向があった。実際、枢密院は、内閣に対する統制を通じて多くの場合に、政府の政策を統制した。というのも、枢密院の決定は、政府が従うべきものとして一般に公表されていたからである。何年にもわたり、内閣は責任政府の原理と異なる状況に悩まされてきた。それでも、内閣と枢密院の関係は、先の4月に生じた公の衝突の際までは、伝統的に潜在的なものであった。1913年の山本内閣、1922年の加藤内閣、1924年の清浦内閣の際に厳しい紛争が生じていたが、天皇在席の前で、内閣の起案した勅令を拒否する、という例はなかった。逆に、通常枢密院は、その議長を通じて、非公式に総理大臣に対して、その構成員からの修正の助言を伝えていた。このような方法が、この最近の問題に関しても追求されることが、大半の枢密院の構成員が望んでいたことであった。若槻内閣が枢密院の全体会議における投票を主張したのは、枢密院が内閣に従うことを決めるか、あるいは内閣の辞任を生じさせるかのいずれかによるべきと解したことによると思われる。

（3）枢密院のその後

枢密院の将来について、革新派の吉野作造と永井柳太郎は、この官僚制の遺物は、英国の枢密院のように、無害の地位に追放されなければならない、とする意見を表明した。問題はこれをどのように行うかである。これら両名の法律家は、憲法改正により枢密院を廃

止するのは賢明ではない、と主張した。今日日本ほど、基本法を改正することに消極的な国はない。永井教授は、枢密院の権限を、命令により、皇室にかかわる事項のみに限るべきと主張した。全ての行政にかかわる事項、命令、条約については内閣の権限の下におき、大臣による憲法上の権限の濫用にかかわる問題の解決は衆議院により解決されるべき、とする見解であった。吉野作造は、内閣が枢密院に対抗する前例を確立すべきと主張した。もし、枢密院が天皇に内閣の決定を拒否するように奏上したならば、大臣等は懸案となっている事項を議会に諮ることについて天皇の許可を求めるべきであり、内閣に対する信任の欠如を天皇が示した際にのみ内閣は総辞職すべきである、という意見である。このような例を確立することにより、自動的に枢密院の権限は、会計検査院と同様の地位に縮減されることになる。尾崎行雄同様、この二人の法律家は、枢密院の改革を衆議院に対する枢密院の統制の除去の第一歩ととらえており、この改革は、枢密院による審議を受けなければならない憲法改正に寄るよりも、実例の積み重ねによる漸進的に進めるべき、と主張した。

一般的に、日本の進歩系の人々は、枢密院よりも貴族院による責任政府に対する反対を期待しているようである。立法府において調整を行う機関（coordinate branch of the legislature）として、貴族院は枢密院よりもより正当な地位にあり、その管轄は慣習や前例により簡単には変えられず、その権限の削減には憲法改正が求められる。現在のところ、上下両院の協力を阻止しているのは、政党の合一性である。衆議院の政党のいずれもが、貴族院に存在しない。もちろん皇族は政党に所属していない。また貴族の大半は、研究会、公正会、交友倶楽部に所属している。もちろん内閣にとって、これらの集団と折り合いをつけることが必要である。時に最大の会派であ

る研究会には、大臣の職が与えられる。1926年6月、若槻総理大臣は、研究会の貴族に大臣の職を付与し、内閣の人気を下げた。田中義一が組閣を命じられた際、研究会はその指導者であった近衛文麿を通じて大臣の職を求めたとされたが、内閣の職がないままで、当該集団の支持を内閣が得ることが合意された。当該合意が有効であったことは明白であり、5月の臨時会において貴族院は内閣の財政措置に反対しなかった。

以前貴族院は、自らの構成員からなる内閣を通じて日本を統治することをためらわなかった。超然内閣を維持しようとする最後の試みは、1924年1月から6月にあった清浦内閣であり、当該内閣は貴族院からは支持を受けていたが、衆議院では、大多数から厳しい反対を受けていた。屈辱的な当該内閣の倒閣以降、貴族院はより控えめな計画を追求するようになった。1927年3月若槻内閣を控えめに批判する決議は、183対56で否決された。当該決議に対する投票以前に、活発な議論が行われ、その議論においては、憲法上貴族は政府を譴責する権限を有しているが、現在の日本の政府の発展とそのような権限の行使はそぐわない、と主張された。しかしながら、財政法案に関して貴族院に権限があり、また貴族院がこれらの財政法案を精査したことにより、衆議院と貴族院の間で紛争が生じることは避けられないことであった。英国の歴史であったように、くさびを打ち込んだのは財政問題であったということである。政府は二回、貴族院が予算を審議する期間を制限する議案を提出したが、貴族院はこれらを否決した。当然のことながら衆議院は、貴族院の財政に関する関与について不満を表明した。

新しいプロレタリア政党あるいは農民の政党の綱領はすべて、貴族院改革を求める旨言及している。同様に、尾崎行雄が結成した革新倶楽部が再編されて設立された革新党も、1889年憲法を改正してでも改革すべきことを

主張している。また同政党は、財政法案に關する貴族院の同意権の廃止、世襲制議席数の削減、66議席ある高額納税者のための議席の削減を主張している。即時の効果としては小さいものしか期待できないが、日本の格言にあるように「千里の道も一歩から」である。

貴族院改革の大きな障害は、衆議院に対する世論の信頼が欠如していることである。この不審の念は、議会の解散を止める政党党首間の密約があったこと、大政党の関与するスキャンダルがあったこと、衆議院における個別議員による自由な発言の暴力的な妨害、により拡大した。自由主義者は、有権者団の改革により、衆議院が浄化されることを期待している。確かに普通選挙制の実現は、日本政治にとって特筆すべき出来事であったといっても言い過ぎではない。1919年法の下で有権者は286万人であった。1925年法は120万人以上とした。当然のことながら、議会を解散し、新たに有権者となった者がその意見を表明する機会を与えられることを求める動きが高まった。しかしながら、前述のとおり、古い政党はこの機会を与えることを拒んだ。しかし、4年の任期制であることから、それ以前に解散が生じなくても、1928年5月には自動的に普通選挙の機会が来ることになる。次回選挙を視野に入れ、新たに有権者になった者を組織化する動きが生じ、また多くのいわゆるプロレタリア政党や農民政党が形成されている。予想されたところであるが、政府はこのような動きに反目し、1925年12月には、労働組合や日本農民組合が立ち上げようとした新党が警察により挫折させられた。しかしながら、その翌年の3月、日本労働総同盟と日本農民組合は、労働農民党を立ち上げることに成功した。共産主義者をこの政党から閉め出したことが意見の衝突と分裂のきっかけとなり、1926年秋の憲政会内閣による議会の解散が予期されていた頃には、3つの政党が形成されていた。これらの政党の中で最も目

を引くのは、いわゆる貧困層を支持基盤とする、安部磯雄教授を党首として有識者によって設立された社会民衆党と称する政党である。

これらの政党は、精力的で理想主義的な政策により、独立系の報道機関からは好意的な評価を得たが、古参の政党からは不審の目で見られた。ある地域では、初めての普通選挙法下での最初の選挙に際し、古くからある政党が共同してよりリベラルな新しい政党に対決することになることが予想される。また、古くからある政党が強い懸念を有しているのも、新しい政党の困難は高まるという評価もある。選挙には費用がかかり、一人5万円ほど必要とされるが、新しい組織には、資金的支援はほとんどない。1925年選挙法の下での地方選挙には、次の総選挙の行方を示すものとして、関心が寄せられている。もっとも、いわゆる工場労働者と農民の票は、比較的限られた議席を得たのみであった。同時に、スキャンダルや、多くの汚職、選挙資金に関係した特権階級に対する責務、議会に於けるみっともない乱闘等で、古くからある政党に対しても、深い不審の念がある。新しい政党は、清廉な政治を掲げて支持を集めてきている。この点に関し尾崎行雄は、議会において、新生の政党が有権者の支持を集めているのは、古い政党の汚職に対する公衆の嫌悪を示すものである、と述べた。

普通選挙が行われることで、すぐに保守と革新、あるいは古参と新生の二つに分割した二大政党制が生成されることは想定されない。そもそも政友会とその反対政党は、このような枠組みで分派しているわけではない。しかしながら、影響力のある報道機関は、多様な政党からなる状況を政治組織の欠陥と指摘し、伝統的な英国式の二大政党制を議会制度の理想としている。何年もの間衆議院は、3つの大政党と、2、3つの小規模グループによって構成されてきた。これらの政党とグ

ループは、揺動し、合従連衡し、分離し、欧州のそのように消滅した。1926年12月、政友会と政友本党は憲政会をくじくために提携した。二ヶ月後政友本党は憲政会と合併のための協議を始め、1927年5月には実際に合併が実施され、当初は新党倶楽部、後には立憲民政党とされた。この合併は、政友本党幹部からの多くの反対なしに行われたわけではなかった。政友会はほとんどの脱退者を受け入れた。政友会にとって新規の構成員を受け入れることは有益であった。新しい政党の綱領は、古い政党の生彩のない綱領から進歩したものではなかったが、それでもなお報道機関からは、二大政党制への進歩として、立憲民政党の発足は好意的に受け取られた。その間、田中内閣は、来たるべき一般選挙に向けて、47のうち24の都道府県知事を入れ替えた。野党の間政友会は地方分権を唱道したが、現在は主張を変更した。おそらくこれは、選挙を統制し政党が領地を獲得するために中央政府を押さえておくためと考えられる。

これまでのうちの最後の二回の会期は、1889年に始まった専制から英国式の議会政治へ堅実に発展していることを示していると解される。古い官僚制、藩閥の策略、元老、超然内閣の弱体化と消滅により、衆議院と、枢密院及び貴族院の間での対立が残るのみとなった。衆議院に対する民衆の焦燥感、民衆の政党に対する不信感と同様にあり、これによって代議制の発展が遅延している。いずれにせよ、日本における革新的な意見と、変化している現在の政治は、憲法の暴力的な変更ではなく、慣習と前例の変更による憲法の発展を指向している。当然このような変化が生じるかは天皇に依存している。皇室に対する深い尊敬の念は、日本国民の意識に染み込んでいる。初めて欧州を訪問した主権者である、今上天皇である裕仁は、近代的な意識のある若者である。改革的な精神の持ち主である皇室により、日本の憲法には、際限のない

発展の可能性があるであろう。

3. 若干の検討

(1) 日本の議会制度の評価

本稿で紹介した二つの論文で博士は、明治憲法制定時に日本が参考にした欧州の議院内閣制の議会制度との比較で、日本の議会制度の進歩の状況を分析している。議会政治の先進国である米国の研究者であった博士から見て当時の日本の議会政治は、英国やその他の国の議会よりはるかに遅れていると評価される状況にあったようである。他方で博士は、当時の状況について古い官僚制、藩閥の策略、元老、超然内閣の弱体化・消滅により、英国式の議会政治へと堅実に発展している、と評価している。米国人である博士が英国式の議会政治との比較で我が国の議会制度の発展の評価をしていることは、博士が自らの母国である米国のみならず第三国である英国を範型として日本の状況を分析しているという意味で、広い視野を持ち、また柔軟な分析視覚を有していたことを示す点として非常に興味深い。また博士は、日本の議会制の発展について、憲法の暴力的な変更ではなく、慣習と前例による憲法の発展を指向している、と分析し、さらに、天皇制に依存する部分があるとしながらも、日本の憲法に際限のない発展の可能性があり、とこのような漸進的発展を評価している。長期的な視点から分析する視点を有していたという意味で、博士の見識は評価されると感じられる。

憲法改正、いわゆる憲法の変遷、憲法解釈の変更等、各種各様の形象で憲法の変化は生じ得るとされる。このうち博士は、明治憲法下で生じた、同一の憲法典を維持しながら、専制から議会政治が発展した日本における政治の変化を本稿で紹介した論文で分析した。

この時代、偶然にも、より民衆の意見を政治に反映させる普通選挙制の実施等という経緯をたどったことから、博士は我が国の憲法の変移を積極的に評価しているが、我々としては、このような柔軟性を有する憲法は、その後軍国主義の発展を許容した、ということにも留意する必要がある⁴¹。

またこのような憲法の変移は、我が国の現行憲法においても、生じるものであることとの関係を考えて、博士のような視点から評価して、現在の我が国の憲法の現状はどのように評価されるのか、ということが気になる。この点に関し日本国憲法前文は、「日本国民は、国家の名譽にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓ふ。」として次の理想と目的を規定している。

- －正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすること。
- －そもそも国政は、国民の厳肅な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除すること。
- －日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようとすること。
- －平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めるこ

41 軍国主義への流れについて、例えば中村隆英『昭和史 I 1926-45』（東洋経済新報社 1993）。

と。

- 全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有すること。
- われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであつて、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従ふことは、自国の主権を維持し、他国と対等関係を立とうとする各国の責務であること。

憲法前文は、一方で裁判規範性がないとされるが、他方で、憲法の目的・精神を述べているものとして極めて重要な意義を持っている、と解される⁴²。このことからするならば、現在どの程度我が国はこの憲法前文に規定される内容を実際に実現したのか、ということの評価することは、将来の我が国の在り方を検討する際に非常に重要と考える。

（2）財政に関する分析

第一番目の論文で博士は、議会の歳入にかかわる権限、予算にかかわる権限、緊急財政権限、財政検査権限について紹介し、第二番目の論文で、日本銀行や台湾銀行に対する支援助問題等の財政問題に触れている。

この時代において財政問題が大きな政治問題であったことから、これらの論文で博士は、これらの点に触れたということであろうと思われるが、同時にこの点は、博士が、国政運営における財政問題の重要性に着目していたことを示しているとも解され、博士のバランスの取れた目配りを示していると解される。

また博士は、第一番目の論文において、議

会の予算統制権限が厳しく制限されていることを指摘している。この問題については、現行憲法第7章、財政の章の第83条で、国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて行使されなければならない、とされ、財政国会中心主義が規定されるなど、現行憲法制定時に改善が図られた⁴³。

なお現在我が国は深刻な財政危機に直面しており、公債残高の累積問題の解決等が求められている。この点については、抽象的な憲法規定が財政運営を実効的に統制できるか、という問題はあるが、選挙への配慮の必要性等を考えると、国会の対応を期待することが困難な側面もあることから、憲法レベルでの対応が必要な点もあると思われる。

（3）行政統制権限に関する議論

本稿で紹介した論文のうち第一番目の論文で博士は、議会の有する各権限を紹介している。博士が列挙した議会の権限のうち、現行の憲法に関する解釈等との関係で興味深い点として、明治憲法下における議会の行政統制権限についての議論がある。

日本国憲法では、明治憲法で規定されていた天皇に対する上奏権（明治憲法第49条）と政府に対する建議権（明治憲法第40条）がなくなっている。前者は国政における天皇の位置づけが変わったことに伴い、削除されたものである。後者は、国会と内閣との地位の変化から、このような微弱な権限を国会の両議院が有する必要がなくなったことによる、と説明されている⁴⁴。

明治憲法において、各議院は法案提出権を有していた（明治憲法第38条）にもかかわら

42 憲法前文の意義に関しては、衆議院憲法調査会事務局の以下の文書を参照。

- 「衆議院憲法調査会における「前文」に関するこれまでの議論」（衆憲資67号）（2005）

- 「日本国憲法前文に関する基礎的資料（最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会（平成15年7月3日の参考資料）」（衆憲資32号）（2003）

43 この評価に関連して、明治憲法下における財政制度について評価する文献として、松元崇「明治憲法下の財政制度」ファイナンス40巻1号（2004）-43巻9号（2007）。

44 浅井清『国会概説 新政治行政機構の研究（1）』277頁（有斐閣1948）。

ず、建議権が各議院にあったことに関し伊藤博文は『憲法義解』において、新法の制定等について成案はないが意見がある場合に、それを政府に伝え、政府の起草・制定に任せる方法も認めるため、と説明している。またさらに伊藤は、議会は立法に参与するだけでなく、間接に行政を監視する役割もあることから、両議院は立法の他の事件につき、意見をもって政府に建議することもできるとしている。

議院内閣制をとる我が国においても、国民による行政の統制との関係で、議会の行政統制権限について考えることは重要と考える^{45,46}。この点に関し、確かに現行においても、国会・議院は、行政を統制することに資する各種の権限を有し、特に憲法上議院は、国政調査権（第62条）、國務大臣の出席及び答弁の請求権（第63条）、請願の受理権（第16条）を有し、さらに議員には法案提出権が認められている。また各議院には法制局もあることから、法案提出のサポート機能も、一応は整備されているということができるとは。しかしながら、調査権や質問権を通じて得た情

報を踏まえ、公式に議院等が政府に法案の提出を求め、あるいはその他の国政上の各種の事項等に関し国会あるいは議院の意見を伝え、何らかの行為・対応等を求める手続きを整備することは、行政機構の有意義な利用の観点等から検討するに値すると考える⁴⁷。

おわりに

我が国を最もよく了知し、また我が国の将来をもっともよく考えているのは我が国の国民である、という考え方には一定の合理性がある。しかしながら、地球上には我が国以外に多くの国が存在し、さらにグローバル化の中で各国間の関係の密度が上がっている現状がある。博士の日本の憲法に関する分析を読むと、日本の将来のためになる憲法の在り方を構想するためには、客観的な観点から我が国の将来についてどう考えているのかに関し、忌憚のない意見を外国の有識者等から聞くこともまた有用なのではないか、と考える。

(元筑波大学非常勤講師)

45 この点に関し、公法研究39号（1977）及び同72号（2010）所収の論文参照。

46 この点に関し、平成8年12月6日衆議院予算委員会において、当時の橋本内閣総理大臣は、以下を述べている。「(憲法)65条で「行政権は、内閣に属する。」と定めておりますけれども、同時に、憲法は議院内閣制を採用しておりますし、国会が立法や予算の議決権、國務大臣の出席あるいは答弁要求権等によって行政権を統制されることを認めております。また、「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。」と定められております。ですから、私は、内閣の行政権行使の全般にわたります政治的責任を、あるいはその政治的責任を追及する上での行政監督権というものは、国会は当然のことながらお持ちになっていると思います。」

47 帝国議会における建議に関し、革名ふみ「帝国議会衆議院における建議と請願」レファレンス2010年11月号7頁。