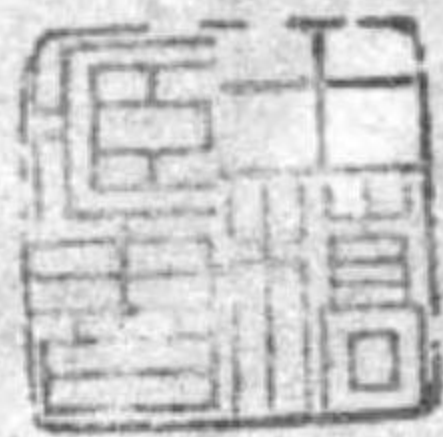


313
22



始





313
22

朝日常識講座

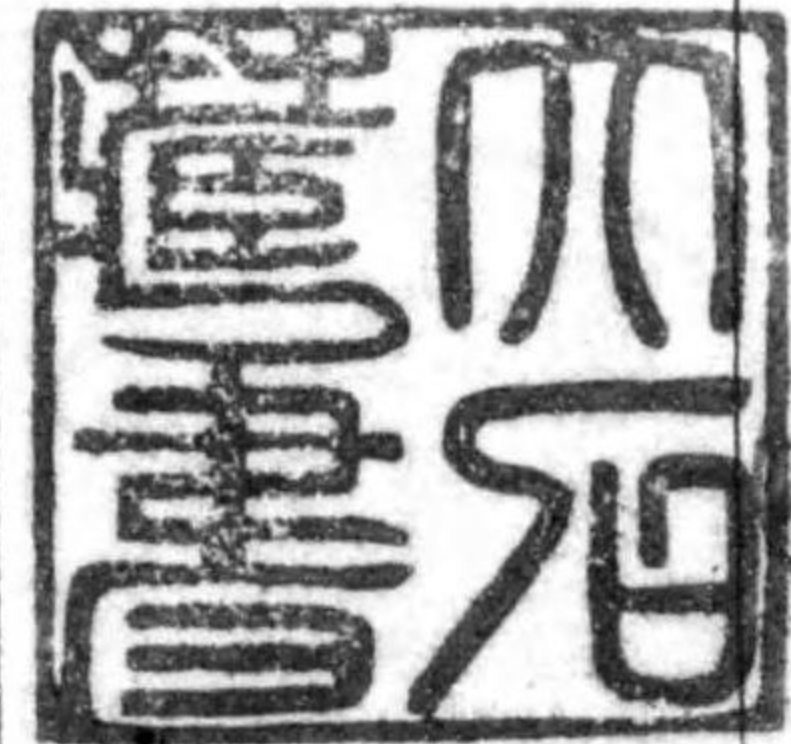
第四卷

議會の話

東京朝日新聞
編輯局長

緒方竹虎著

朝日新聞社版



52772

045

313
22



27745

はしがき

議會の話といふよりは議會政治の話である。さらに一層適切にいへば、議會制度が、世界的に、如何に改善の歩を進めつゝあるかを検討しながら日本現在の議會機構を顧みることが、この書の目的である。

「議會の話」といふ題を選んで、特にこの一面の説述に止めたのは、外に意味があるのでない。議會制度にもし缺陷があらばそれを改善して、國民の議會に對する信頼を取返すことが何よりの急務であると信じたからである。ヨーロッパ戦争の慘禍を未然に防ぎ得なかつたことは、議會政治の信用を少からず失墜せしめた。その間に乘じて議會否認の思想が到るところに公式化し、制度化した。そして、そのもつとも顯著なるものは、ロシアのソヴェット政治、イタリアのファシスト政治であつた。これらの制度は、公式は、果して議會政治に優るものであらうか。優らないまでも、議會政治はそれによつて教へらるゝはしがき

はしがき

ものがありはせぬか。それを考へ、それを研究するこゝは、國家の運営に與かる普選法下の國民の平等に有する權利であり、義務でなければならぬ。惡病の流行に際し、これが傳染を防ぐべく眞に持みこするに足るものは、自身の健康のみである。それと同様に、議會政治否認理論と鼻突合して怖れざらがためには、議會政治の健康體を養はねばならぬ。

この國民として誰しも考へねばならぬ問題に對し、本書が、常識の糧となり得れば幸ひである。

昭和三年十一月

著者

目次

第一章 序 説	一
第一節 ロシアとイタリー上	一
ソヴェエツト政治	一
中央執行委員會と常任委員會	二
黨治主義の結論	四
第二節 ロシアとイタリー下	六
フアシストの目的	六
特殊の選挙法	八
イタリーに自治なし	九
事實上の專制政治	二〇
第三節 議會政治否認の聲	三
ウエルスの議會攻撃	三
マルクスを惡罵	五
議會の信用失墜	七
議會の崩壊	八
遂に議會倒れ	九
議院制の上院	一〇
インゲ倫正の「英國」	一一
第四節 議會政治	一二
政治とは何んぞ	一二
ソヴェエツトの論	一四
議會の病弊	一五
第二章 議會の起原	一六
第一節 議會の起原	一八
ノルマン時代	一八
必要は制度を生む	二〇
ロバート・ワルボール	二〇
いはゆる内閣制度	二二
第二節 我が國の議會	二三
五箇條の御誓文	二三
制度の官僚化した原因	三五
第三節 議會の職能	三六
立法協賛權	三九
豫算協賛權	四〇
第四節 兩院の組織と權限	四二
衆議院の組織	四四
貴族院の組織	四四
兩院の權限	四五
貴族院令	四七
第五節 議會内の諸過程	四九
通常議會と臨時議會	五〇
議會の會期	五〇
議會は如何にして	五一
議事は如何にして	五三
議事の公明性	五三
議事の公明性	五五
法律案の提出	五六
議會	五八

目次

委員会の職掌 五八
 議院協定 六一
 議院の上院権 六一
 決議権と強迫権 六二
 自由の保障 六四
 第六節 停會と解散 六五
 附 議院の關係 六七
 停會は十五日以内 六八
 解散の意義 六九
 解散の制限 七〇
 第七節 各國の議會 七四
 イギリスの議會 七六
 フランスの議會 七八
 ドイツの議會 八〇
 ベルジウムの議會 八二
 ノールウエーの議會 八三
 チェッコ・スロヴァキアの議會 八四
 アメリカの議會 八五
 第三章 議會政治の機構 八六
 第一節 責任内閣と議會 八七
 パジオット 八八
 大臣の責任 八九
 總理大臣論 九〇
 内閣の連帶責任 九一
 議會政治の心樞 九二

内閣官制 三〇三
 第二節 會期の問題 三〇五
 政治機構の要諦 三〇七
 豫定豫算制 三〇九
 會期を延長せよ 三一〇
 第三節 緊急勅令と緊急財政處分 三一〇
 治安維持法改正の場合 三一三
 事後承諾 三一四
 第四節 樞密院と軍部大臣 三一六
 樞密院設置の由來 三一七
 内閣以上の位置 三一八
 樞密院廢止論 三二〇
 陸海軍大臣の武官制 三二二
 増師問題の思ひ出 三二四
 責任内閣制と連帶責任 三二五
 樞密院官制抄 三二七
 第五節 政黨内閣 三二七
 黒田總理の超然主義 三二九
 大隈重信の政黨内閣論 三三〇
 藩閥官僚の勢力と政黨 三三一
 政黨内閣の出現 三三三
 第四章 政黨 三三四
 第一節 議會政治と政黨 三三四
 政黨の分野 三三四
 政黨の新定義 三三四
 政黨と責任内閣 三三四

黨治主義は專制 三九
 二大政黨か多黨制か 四一
 多黨制支持論 四一
 二大政黨支持論 四二
 傳統の支配力 四四
 第二節 我が國の政黨 四八
 自由改進の主流 五〇
 藩閥抗爭時代 五二
 官僚の第三黨 五二
 超然主義の倒れるまで 五三
 官僚政黨の同化時代 五五
 階級的色彩加はる 五七
 無産階級政黨 五九
 各政黨の綱領 六二
 各政黨の政策 六三
 第三節 政黨の將來 六四
 議會制度と階級政黨 六九
 政黨の分界線 七二
 見逃せぬ政治的傳統 七九
 經濟的主張と政黨 八〇
 政黨對立と形態 八二
 國民の前に横はる責任 八三
 第五章 選舉 八四
 第一節 選舉の意義 八六
 投票は政府を作る 八七
 選舉制度の要諦 八八

人よりも政黨を選べ 三〇
 第二節 現行選舉法 三〇
 普通選舉法 三〇
 選舉法の沿革 三〇
 階級議會からの解散 三二
 年齢制限と資格條項 三四
 被選舉資格 三四
 選舉の自由の保障 三六
 廢政行為の防止 三六
 選舉運動の取締 三九
 雙則の中選舉區票制 四〇
 選舉の機會均等主義 四一
 普通主義に反する諸點 四二
 第三節 比例代表制 四二
 小選舉區票制 四二
 比例代表制と 四三
 解り易いやうに 四三
 イギリスの場合 四四
 問題の中核 四四
 第四節 職能代表と地域代表 四七
 第六章 貴族院改革問題 四八
 第一節 二院制度の原理 四八
 パジオットの上院制 五一
 プライス委員会の定義 五一
 組織についての原理 五一
 第一院による選舉 五二
 プライス報告の價值 五二

目次

目次

完全なる結論なし……………三三八
 権限についての原理……………三三九
 金儲法案の場合……………三四一
 普通選挙の場合……………三四二
 已むを得ざる結論……………三四三
第二節 我が國の貴族院……………三四三
 保守分子を貯ふ院……………三四三
 議會制度の一大失敗……………三四四
 藩閥官僚の牙城……………三四六
 縮變じて虎となる……………三四七
 原の機策政策……………三四七
 貴族院内閣の出現……………三四八
 國民代表の實なし……………三四九
 問題は華族議員……………三五一
 貴族院腐敗の禍因……………三五二
 貴族院令十三條……………三五三
 世界最優越の第二院……………三五五
第三節 貴族院の將來……………三五五
 明瞭なる原則……………三五五
 ノールウェーの上院……………三五七
 アイランドの上院……………三五八
 ウエツプの上院案……………三五九
 先づ議院法の改正……………三六一
第七章 結 言……………三六一
第一節 植民地議會の問題……………三六一
 植民地同胞の参政……………三六一
 同胞参政の方法……………三六二

第二節 經濟會議の問題……………二六四
 經濟的参政……………二六四
 ドイツの經濟會議……………二六五
第三節 國民投票の問題……………二六九
 議會と國民投票……………二六九
 スキスの國民投票制度……………二七〇
 アメリカの國民投票制度……………二七一
 ドイツの國民投票制度……………二七一
 チェッコ・スロヴァキアの國民投票制度……………二七二
第四節 政治教育と輿論……………二七三
 輿論の自由……………二七三
 輿論の構成と新聞……………二七三
 政治的常識と選挙……………二七五
 選挙界の矯正へ……………二七九

目次終



議會の話

第一章序 說

第一節 ロシアとイタリー上



1
 レニンは、一九一七年十一月、マルクスの鬚面の上に衝立つて、世界はじめての共産主義國の成立を宣言したが、それは同時に議會政治排斥の宣言でもあつた。レニンは「代議制度なしにプロレタリア・デモクラシーは想像されなぬが、しかしながら我々は議會主義にあらざるデモクラシーを考へ出さなければならぬ。議會は一般民を馬鹿にするためにお蝶舌りに耽つて

第一章序 說

るるだけだ」と言つた。そして社会主義ソヴェット共和国同盟の憲法は、まづその劈頭に「労働者および被搾取者の権利の宣言」を掲げ「過渡時代」のための必要といふ條件付ではあるが「都會および地方の無産者、ならびに貧農者による専制」すなはちソヴェット政治を設定した。

ソヴェット政治

しからば、ソヴェット政治とは如何なる政治であるか。労働ロシアの政治組織は、一九二三年、ウクライナ、白ロシア、トランスコーカシアン社会主義聯邦ソヴェット共和国（アザールベijan、ジョージア、アルメニアの各社会主義ソヴェット共和国）等を併せて社会主義ソヴェット共和国同盟を名乗つて以来、非常に複雑した組織になつたが、要するに國家の最高権力が労働者、兵士、貧農の代表のみより成り、しかして立法機關と行政機關とを兼ねるソヴェット大會にあることはロシア社会主義聯邦ソヴェット共和国（元のロシア）自體の

組織と何等異るところがない。

しからば、そのソヴェットは如何にして選舉されるか。先それから語はじめねばならぬ。ソヴェットは、村、都市よりはじまり、各縣、各州、中央に及ぶ。一番基本的な村又は都市のソヴェット選舉權は、十八歳以上の労働者はみなこれを有してゐる。そして選舉は、毎年行はれる。而して、その選舉の方法は、都市においては、各工場その他職業的集會において行はるゝに拘らず、村においては一ヶ所に集會せしめ、しかも公開的（舉手による）の投票を行はしむるところに、都市と村との差別がある。のみならず、候補者名簿は共産黨又は労働組合よりのみ提出され、しかも投票の二日前に示されるだけで、選舉は云はゞ共産黨の監視の裡に行はるゝも同じく、その上、村における選舉委員は、當選者を「以前無能力を示した」といふ名の下に失格せしめ、または選舉それ自體の無効を宣言する權限すらも有してゐる。かゝる制度の下に選舉され、さらに間接選舉によつてソヴェット大會を組織する議員の素質が、如何なるものであるかは想像するに難くないが、さらにソヴェット大會の實際上の作用に至つては、

はなはだしく代議政治の實質を缺くものである。

中央執行委員會と常任委員會

間接選舉によるとはいへ、全國より選出せらるゝ一千一百人以上のソヴェット大會が、實際の立法機關、行政機關としての作用をなし得ないのはいふまでもない。それ故にソヴェット大會は一年一回、會期一週間を出でず、眞に形式的に開かれるのみで、實務は、大會によつて選舉せらるゝ三百名の中央執行委員會において行はれる。この中央執行委員會こそ、むしろ議會政治國の議會に當ると言へよう。しかしながら中央執行委員會も、二六時中開會することが不可能であるから、萬機はさらに、中央執行委員會によつて選ばれる十七名の常任委員會によつて決裁されるに至つた。この常任委員會については、憲法だけではよく解らぬが、實際上常任委員會は今やソヴェット政治の中心機關で、一般行政の機關としては別に人民委員會があるに拘らず、常任委員會は直接又は人民委員會を手足として、實際の執行に當つてゐる。し

かしながら、この常任委員會をしてかくの如き實權を把握せしむるに至つたのは、憲法四十五條でさらに司法の實權を收めたばかりでなく、スターリンといひ、トムスキーといひ、リコフといひ、カメネフといひ、ジノヴィエフといひ（カメネフ、ジノヴィエフは現に常任委員を免ぜられたが）、常任委員が一方において共産黨の政治部員であるからに外ならぬ。

元來ソヴェット政治は人民の同意による代議政治と共産社會の建設といふ二つの概念の上に立つてゐるが、共産黨の規律的訓練と革命的熱意とは、六十萬に足らぬ共産黨員をして實質的に全勞農ロシアの支配階級たらしめたのである。しかも、この共産黨内においても、三箇月に一度召集される六十三名の中央委員、四十三名の中央委員候補よりは、常に實務に當る政治部、組織部、統制部の三常任小委員會に實權が集中され、さらに三部中においても、もつとも實行力ある政治部が中心勢力となり、その政治部の中にさらにスターリン、カメネフ、ジノヴィエフの三頭政治が行はれ、トロツキーの放逐となり、カメネフ、ジノヴィエフの失脚となり、權力がだんく少數者の手に掌握せらるゝと共に、暗闘陰謀がますます盛んとなり、つ

ひに今日のやうなスターリンの獨裁政治を實現するに至つたのは不思議でないのである。

黨治主義の結論

以上述べた如く、ソヴキエツト政治はレニンの目的が何處にあつたかに拘らず、また、憲法が如何にソヴキエツト大會の最高權力を主張するに拘らず、實際においては、共産黨幹部乃至常任委員會の少數專制に外ならない。しかして、何故に、かゝる專制政治を歸結したかといへば、制度として立法行政兩機關の分立を認めざるがために政府を監視するものなく、またいはゆる黨治主義の下に言論出版の自由を奪ひ、共産黨以外の反對黨を禁壓して、責任政治の機構が行はれないからである。無産階級の專制に對する唯一の辯解は、人間性を改造するまでの過渡期の必要といふのであるが、それよりも先に、レニンも晩年においては認めざるを得なかつた「ツアールに眞似て少しばかりソヴキエツトの油を點じた官僚政治」は、ますます根を深くしつゝあり「舞臺の蔭の政治」と罵つたその議會政治以上の「舞臺の蔭の政治」がソヴキエ

ツト政治の名において行はれつゝあるのは、畢竟、代議政治の形式と共産社會の實現を兩立させるところに無理があるか、しからざれば、制度の失敗を語るといはざるを得ないのである。

一 以上は便宜上「ロシア社會主義聯邦ソヴキエツト共和國（元のロシア國）」について説明したのであるが「社會主義ソヴキエツト共和國同盟」もその組織においては全く「ロシア社會主義聯邦ソヴキエツト共和國」と同じで、ここに常任委員の顔觸は兩者多く共通であり、たゞ同盟の性質上、中央執行委員會が同盟會議（各共和國の人口に比例して代表者を出すもの）民族會議（ボハラ、コーレンツム共和國その他自治共和國より各五名、自治地方より各一名）に分たれてゐる相違があるのみである。社會主義ソヴキエツト共和國同盟は、一九二三年の憲法によりロシア社會主義聯邦ソヴキエツト共和國、ウクライナ社會主義ソヴキエツト共和國、白ロシア社會主義ソヴキエツト共和國、トランスコーカシアン社會主義聯邦ソヴキエツト共和國（アザン社会主義ソヴキエツト共和國、ジョージア社會主義ソヴキエツト共和國、アルメニア社會主義ソヴキエツト共和國を含む）およびロシア社會主義聯邦ソヴキエツト共和國の支配下にある九つの自治共和國、十二の自治地方から成つてゐる。
一 憲法第四十五條は、同盟の立法問題の解釋を定めたり、高官の瀆職問題の告訴を取調べる權限を有する最高裁判所の委員十一名中五名および所長、所長代理を指名する權限を、常任委員會が有することを規定してゐる。これにより常任委員會は司法行政立法の三權を實質的に掌握する譯である。

第二節 ロシアとイタリー下

レニニズムと全く對蹠的の立場に立ち、しかもレニニズムと同様に議會政治を否認してゐるのは、ムツソリニのファシスト政治である。もつとも反對の立場に立つとはいつても、ファシストの主張は、結局何處に行くのか、今日のところ明瞭でない。ファシスト黨の首領ムツソリニは、その「アヴァンチ」紙主筆時代は、相當極端なサンチカリストであつた。一九一一年には、反帝國主義の主張からリビア遠征に反對した。一九一四年にはいはゆる「赤週間」の騒動のお先棒になつて資本主義攻撃をしたこともある。後には禮讚派になつたが、はじめは戰爭參加にも反對した。そもくファシズムを唱へ出した時の旗印からして、君主主義反對、資本主義反對であつた。そのムツソリニが、例の黒シャツ黨のローマ「進軍」と共に一夜にして勤王黨、資本黨になつたのだから、立場といふても、もとより疑はしい立場である。現にムツソリ

ニの前のイタリー首相で思想上ムツソリニと極端に相容れないニツチは、その著書の中に「もし今後ともイタリーに反對黨が出来なければ、ファシズムはまだく何う變るか、知れたものでない」とさへいつてゐる。これまでの立場がハッキリしなかつた如く、今後の態度も豫斷を許さぬが、最近、ファシスト最高評議會が、政府の實権を全然黨の最高會議に收める決議をなし「皇位繼承、皇帝の権力」についてまで干渉するに至つたところをみると、ニツチの豫言は着々裏書されつゝあるかにも見える。

ファシストの目的

ファシズムとは、ムツソリニの懐刀であるロツコ(現司法大臣にして法學者)のいふところによれば、レニニズムと同じく、十七、八世紀以來一般に信ぜられた自由主義的の社會對個人の關係を全然顛倒し、すなはち、個人のための社會を、社會のための個人に矯正することによつて、新しい社會を作り出さうといふのである。このファシズム實現のために、案出されたファ

シスト政治の香梁をなす法律が、シンヂケート法である。ムツソリニはこの法律によつてイタリーの國民を全部組合化し、その組合を基礎として一つの協働國家を作らんとする。しながら、名はシンヂケートであつても、また、ムツソリニの元來出身がサンヂカリストであつたにしても、このシンヂケート法によつて認める組合は、サンヂカーとは似ても付かぬもので、すなはち、資本家労働者共に、ある地域内にあつて同一系統に屬する業務に従事する者の一〇パーセントが加入する組合であれば、同系統に屬する全労働者の組合として認められ、組合員の經濟上精神上の利益がこれによつて保護されるのはもちろん、組合員を「愛國的」に指導することにも責任を持つのである。

特殊の選挙法

このシンヂケートは、それが議會組織の基礎を爲すことによつて、ますますファシズムの特色を發揮するのである。ムツソリニが政權を獲得するや、一九二三年、アセルボ法といふ選挙

法を通過して、總選挙に際し、全國の總投票の二割五分を獲得した政黨が下院の議席の三分の二を優先的に占めることにし、これによつて、ムツソリニはイタリーの議會をファシスト大會化した。このシンヂケート法の實施と共に、一九二八年五月、再び選挙法を改正して、議會をシンヂケートの基礎の上に置くことにした。すなはち、一九二八年の選挙法によれば、下院議員数は四百名であるが、その選挙は公認されたシンヂケートその他「文化、教育又は社會的事業を目的とし國家的重要性を有する公認法人及び協會」から提定した候補者の中から、ファシスト最高評議會が適當と認むるもの四百名を選び、それに對して選挙人は贊否の投票のみを行ふのであるが、四百名の議員數に對し、シンヂケートから選定して出す候補者數が八百名、他の法人及び協會から選定するものは僅に百名であり、しかも、その指定權はファシスト最高評議會にあるのであるから、下院がシンヂケートを中心とするものになることは、いふまでもない。しかもシンヂケートに加入するには「國家的見地から政治的に良き行ひあるもの」といふ名の下に、實はファシストたることを條件とするから、實際はファシストでなければ下院

議員となることは全く不可能になつたのである。

イタリアの選挙法は、もし右の指定候補者表が、投票總数の過半数を得なかつた場合には、五千人以上の組合員を有するすべての組合團體をして各自議員總数の四分の三(三百名)を超えざる限度において候補者表を提出せしめ、再選挙を行ひ、得票数最も多き表に記載された候補者三百名は直ちに當選し、それ以外の候補者は、その表の得た得票数に従つて、比例代表式に殘餘の議員数を分割獲得することになつてゐる。しかも、これによつても、最多数の得票を得る候補者表が、ファシストであることは、いふまでもない。

イタリアに自治なし

それは、ひとり立法府のみならず、行政方面においても同様である。イタリアには、從來九千四百四十八の自治體があつたが、ムツソリニはボデスタ法といふものを布いて、人口五千以下の小都市より始めて漸次自治權を取上げ、今や自治なるものはイタリアの全土から影を没するに至つた。縣知事の權限も「中央政府と協調を保つ」必要上といふ理由の下に、非常に擴大された。

さらに驚くべきは總理大臣法で、この法の第六條によれば、總理大臣の承諾なしには、如何なる議案も兩院の日程に上ることが出來ず、その反對に、一院において否決された法案でも、二箇月を経過した後は、總理大臣は、討議を用ゐず、秘密投票によつて改めて可否を決せしめることが出来るし、又、一院で否認された法案でも、改めて他の一院にこれを提出して審議せしむることが出来る。すなはち、言葉を換へていへば、イタリアの議會では、總理大臣の承諾なき以上、如何なる法案も議事に上ることが出來ず、その反對に、總理大臣の欲する法案は、議會が反對しても通過させ得ることになつたのである。

事實上の專制政治

しかしながら、かくの如く歩々議會の機構を骨抜きにしてゆくのは、要するに、ロシアと同じく、政黨即ち國家の、ファシスト政治を實現せんがために外ならない。最近のファシスト最高評議會が

第二節 ロシアとイタリー下

「フアシスト最高評議會は政府の最高機關とす。その機能は評議的性質のものではあるが、フアシスト政治のあらゆる活動を統轄することをもつて職分とする。フアシスト最高評議會は法律解釋上の諸問題に關する最高の上告法廷たること。フアシスト最高評議會は下院議員名簿を審査し、内閣員及びフアシスト黨幹部の任免を掌る云々」

と、ほとんど皇帝に優る政治上の實權を握ることを決議したのは、正にその準備が出来たことを語るものであらう。これは正しく、政治の諸機關はありながら、實權を共產黨最高幹部會の掌中に握つてゐるロシアの一黨專制と、形式上同じで、ロシアは労働者以外に選舉權を與へぬことによつて、この專制を徹底せしめんとし、イタリーは、フアシスト以外のものを議會に現はれしめぬことによつて、專制を維持せんとしてゐるだけの違ひである。

しかしながら、言論の自由を認めず、反對黨の存在を許さぬところに、善い政治の生れぬことは、ロシアもイタリーも同一である。

イタリーでは、壓制は今や人の一舉一動にまでも徹底し、新聞は地方官憲の許可なしにはその主筆を任ずることが出來ず、記事もまた一々地方官憲の許可を得てはじめて掲載し得る規定

であり、反對黨は悉く解散され、それが復活を企てるものは三年乃至五年の禁錮を科せられるのである。いはゆる協働國家が、かゝる專制の下に生れるか否かはもちろん疑問であるが、いづれにしてもイタリーの議會政治は今や空名を存するだけで、ムツソリニのフアシスト政治が全く實質上の專制政治であることだけは、争はれぬ事實となつた。

第三節 議會政治否認の聲

以上、ロシアとイタリーの例を真先に掲げたのは、近來、右傾左傾共に議會政治の行詰りを唱へるのがあだかも一つの流行で、ことにロシア、イタリー、支那等の政黨即國家主義に對しては、たとへばエツチ・ヂー・ウエルスのごとき、意外の禮讚者さへもあるからである。

ウエルスの議會攻撃

第三節 議會政治否認の聲

ウエルスは、昨年(きょねん)の三月(みづか)のソルボンヌ(ソルボンヌ)大學(だいがく)でなした「修正(しゆせい)を要(を)するデモクラシー」と題(だい)する講演(こうえん)のなかで

「今日の議會政治(ぎいせいざい)は、最早(もはや)實際(じつげん)の政務(せいむ)を行(な)つていくことが出来(こ)なくなつた。レフエングムとカ比例代表(ひれいだいひょう)さか、いろんな改善案(かいぜんあん)が考(かんが)へられるが、そのどの改善案(かいぜんあん)を持つて來(こ)ても、一般人民(いぱんじんみん)が政治(せいざい)に無頓着(むとんちゃく)であり、無智識(むちしき)であり無能力(むのうりき)であることを何(なに)うすることも出来(こ)ない。我々(われら)は、一般(いぱん)に想像(さうざう)されてゐるよりも、もつと甚(こ)く普通の選舉人(せんじゆじん)の投票(とうひょう)といふことについて無關心(むくわんしん)なる事實(じじふ)を認識(にんしき)しなければならぬ。今日のデモクラシーといふものは、權力(けんりき)を少數(すうすう)の手(て)から多數(たすう)の手に移(うつ)したのではなく、世界(せかい)から權力(けんりき)を亡(な)くして仕舞(しむ)ふことだつたのだ。これでは發明的(はつめいてき)な、創意的(そういてき)な政治(せいざい)などは思(おも)ひ掛(か)もない。思(おも)ひ切(き)つた仕事(しごと)も無論(もちろん)出來(こ)ない。先見(せんけん)ある政治(せいざい)はもちろんだ」

と散々(さんざん)議會政治(ぎいせいざい)をコキ下(おろ)した後に、しからば何者(なんたもの)をもつて議會政治(ぎいせいざい)に代(か)へんと欲(ほつ)するかと思(おも)へば、それは意外(いがい)にも「ロシアの共產黨(こむさんとう)とイタリアのファシズム」なのである。ウエルスは曰(いは)く

「共產黨員(こむさんどういん)にしろ、ファシストにしろ、彼等(かれら)はその全生涯(ぜんしんじやう)をその運動(うんどう)に打込(うちこ)んでゐる。彼等(かれら)は兎(う)も角(かど)も、それがファシストであれば、伊太利(いとうり)のために善(よ)と信(しん)するところに、それが共產黨員(こむさんどういん)であれば、世界(せかい)のために善(よ)と信(しん)するところに、邁進(まいしん)して行く。自分は、この眞面目(まじめ)なる少數(すうすう)によつてのみ今後の新(あらた)しい幕(まく)は開(ひら)かれると思(おも)ふ。投票(とうひょう)に一向(いっこう)無關心(むくわんしん)な今日の選舉人(せんじゆじん)は、この活潑(かつせつ)な少數(すうすう)を替(か)へればならぬ」

と論(ろん)じ、そしてロシアとイタリアばかりでなく、支那(しな)の學生運動(がくせいうんどう)、日本(にっぽん)の國粹運動(こくすいうんどう)などにまで、しきりに望(のぞ)みを繫(つな)いでゐるのである。ウエルスは決(けつ)してマルクスかぶれではない。彼(かれ)は「ウキリアム・クリツソルドの世界(せかい)」のなかに「私(わたし)の見(み)るところを以(もつ)てすれば、マルクスは無類(むるい)の危險(きけん)極(ごく)まる誤解(ごかい)を敢(あ)てし、淺薄(せんぱく)にも單純(たんぜん)な考(かんが)へをしたものである。その説(せつ)は階級(かいきゅう)的(てき)憎惡(ぞうお)に終始(しゅうし)してゐるが、彼(かれ)こそは社會主義(しゃかいしぎ)を毒(どく)したもので、社會主義(しゃかいしぎ)が今日(こんにち)四分五裂(よんぶんごれつ)して總立直(そうたてちか)しを必要(ひつや)とし、また主義者(しぎしや)の言動(げんどう)のいたづらに粗野(そや)なるごとき、その責(せき)にマルクスにある」と言(い)つてゐる。

マルクスを惡罵(ごま)罵(ば)

また「ロシア革命(しやせう)の眞相(しんさう)とは、社會的崩壞(しゃかいほうわい)即(すなは)ち軍隊(ぐんたい)が解除(かいた)して帝政(ていせい)がその自(みづか)らの武器(ぶき)によつて破壊(はくわい)されたに過ぎ(すぎ)ない。(中略)そして爾來(にら)權力(けんりき)を維持(維持)してゐるが、それは反過激派(はんかきけいは)が彼等(かれら)よりも一層(いちじやう)惡(わる)い上に、外國(がいこく)の干渉(かんじやう)や昔(むかし)の厭(いと)な地主制度(ぢしゆせいど)に復歸(ふくき)することを恐(おそ)れるからである。

しかし當然来るはずである「より高き融合」が何であるかについては、党内にさへ不安を感じずる者がある。ヘーゲル哲學の展開は停滞して、何等の組織も現はれず、共產主義は見かけばかりで、中は空虚である」と、革命の結果については、格別の信用を拂つてゐない。にも拘らずしきりに「共産黨とファシズム」の禮讃をはじめたのは、思ふに、ウエルスも今年六十二の齡を重ねて、その昔フエビアン協會を飛び出した時より以上に、氣が短くなつた結果としか考へられない。

議會の信用失墜

ヨーロッパ戦争の結果は、すべての政府組織の基礎を、多少にかゝはらず、動搖させた。議會政治が、この戦争による人類未前の慘鼻を防ぎ得なかつたことは、當然の結果として、議會政治に對する信用を、世界的に失墜させた。この結果は、ヨーロッパの學者、政論家の間に、今日の議會政治に代るべき種々の政治理論を生んだ。そして一概に言へないにしても、大體に

において、サンチカリズムの流れを汲むものは、いまの地域的議會政治を否定して、職能代表政治を唱へ、社會主義者は、たとへば、イギリスの労働黨やフエビアン協會のごとく、國家社會主義を主張する穏和派と、ロシアの如く、一途に「無産者の專制」を実現せんとする極端派とに分れた形である。この場合、サンチカリズムの流れを汲みながら、しかも一種の專制政治を實行しつゝあるイタリーのファシズムは、著しい一つの例外であるが、これは前にも述べた如く、ムッソリニが一九二二年以後の、表向に唱へた主張から、國粹主義者と妥協の結果であると、説明する外ない。

職能聯邦國

議會政治否認の組織としての、ロシア、イタリーの政治については、すでに前に述べた。しからば、戦後に現はれた一つの議會政治否認の形式であるところの職能代表政治とは、どんなものであるかといへば、その代表的のものは、イギリスのギルド社會主義者によつて唱へられ

第三節 議會政治否認の弊

た、彼等のいはゆる職能聯邦國組織又は復數國家組織の政治である。この主張は、今日までの統一國家に對し團體の權利を主張する新説で、今日の議會政治は「個人は全體として代表せられ得る」といふ考へに基いて建てられてあるが、復數國家論者の主張によれば、人は決して全體として代表されるものでなく、たゞその屬する「團體の特殊目的に關する限りの部分」において代表されるに過ぎない。それ故に、すべての人は、消費者としては國家に、生産者としてはその屬する職業團體に、別々に代表されねばならぬ。そして各々の團體は當然に對等であるべく、各團體はそれ／＼自律的の立法權を有せねばならぬ。たゞその各團體間の關係を調節する意味においてのみ、一つの聯合會議が必要である。そして司法とか、警察とか、國防とか、外交とかいふものは、この聯合會議に屬せしめる。かくの如くして、經濟上のデモクラシーが認められ、それと政治上のデモクラシーが併行することによつて、こゝにはじめて各人の有する投票に意味がある。さうでなくて經濟的には何等の發言權も無しに政治上の投票を有してゐても、それは全く誤魔化しである、といふのである。この復數國家論または職能聯邦國論はジ

1・デー・エッチ・コール、エス・ジー・ホブソンその他のギルド社會主義者、ギルド社會主義者でないものではラスキー等の學者によつて、戦争後一時非常の勢ひで唱へられた。

遂に理窟倒れ

しかしながら、グレアム・ワラスがその「大社會」のなかにもいつてゐるやうに、今日の職業團體といふものは、今日たがひに相倚つて一つの大きな社會を作つてゐるので、たとへば、製鐵業にしても、鐵を生産する職業團體と、鐵石を支那から輸入するについての外交交渉との間には、密接離るべからざる關係があり、結局今日の國といふものは、二分し三分して考へられるものでない「個人は全體として代表されるものでなく、たゞその屬する團體の特殊目的に關する限りの部分においてのみ代表せられる」といふことは、理論としては認められるが、むしろそれは理論倒れで、實際には適用し得ない。論より證據、以上の組立が示してゐるやうに、各團體の調節のために聯合會議を必要とし、また警察、國防、外交等を必要とするのであれば結

第一章序 説

第三節 議會政治否認の聲

局その聯合會議なるものは、實質において今日の議會と何等變りはなくなつて了ふのである。

職能制の上院

それならば、むしろ始に歸つて、ラムゼー・マクドナルドなどの唱へてゐる下院を地域代表とし、上院を職能代表の組織に改めるといふ議論の方が、遙に實際的なのである。かういふ立論上の無理欠陥があるためでもあらうか、この職能聯邦國の主張は、コールがオクスフォード大學の講師に逆戻りした一昨々年ごろから、だんく下火になり、今日この主張を憲法上に認めてゐるのは、ドイツ、アイルランド位のものに過ぎない。

インゲ僧正の「英國」

しかしながら、職能聯邦國論は、結局理窟倒れに終つたにしても、國民の經濟生活の上に、國家がより大なる統制力を持たねばならぬといふ考へを刺戟する上には、この運動は決して無

駄ではなかつたので、一昨年のイギリス讀書界を賑はしたインゲ僧正の「英國」のなかに、決して新思想家ならざる彼れが「今日の國家は、今後國民の生活及び勞働の上に、今日よりはズツと完全な統制を持つことによつてのみ存在を續け得るであらう」と論じ、しかしてそのために「生産手段のモット廣汎に互る國有化」を唱へてゐるのを見ても、その影響がどんなものであつたかといふことの、一斑を知ることが出来ると思ふ。

第四節 議會政治

議會政治とは、一口に言へば、無理をしない政治である。立憲的とは手段を擇ぶことである。議會政治には、何よりもウエルス流の一徹が禁物である。善い目的に對しても、決して結果を急がず、すべて國民の納得の上によつて行かうといふのが議會政治である。レニンは、レニニズムの目的、勞農ロシアの理想は「人々みな自發的にその能力に應じて働き、人々みなその必

要に應じて分配し相怨みざるの社會」を作り出すことであると言つてゐる。單にこれだけを引離して考へれば、社會政策の目的とも大差なく、むしろ、孟子のいはゆる「頽白の者、道路に負載せず、七十の者、帛を衣、肉を食ひ、黎民飢ゑず寒えす」といふ社會生活の極致と似たものがあるのである。しかしながら「頽白の者、道路に負載せず、七十の者、帛を衣、肉を食ふ」社會が、假りにもつとも望ましい社會状態であるにしても、議會政治は、決して急激な手段を用ゐず、徐々に、國民總員の納得の上に、これを實現せんとするのである。

政治とは何ぞ

政治といふ言葉に、學者がどんな定義を下すにしても、結局、政治が、社會みづから、社會を統制し、運営して行くことであるだけは、間違ひない。社會みづから社會を統制してゆくといふことには、社會の全體的協力といふ意味が含まれてゐる。しかるに、勞農ロシアの如く、政治の権力が、一部階級にだけあり、それがために、他の國民の自由と幸福とを全く犠牲にし

て了ふのでは、假りにその目的とするところが是認される場合でも、社會の全體的協力のあるべき道理がなく、従つて政治は無いのである。

ひとりそれのみでない。レニニズムのいはゆる「人々みな自發的にその能力に應じて働き、人々みなその必要に應じて分配して相怨みざる社會」が假りに實現できるものとしても、斯ういふ人間性、社會状態が、壓制の下から生れぬことだけは、間違ひないのである。

ソヴェエツトの油

現在ロシアの「無産階級獨裁」に對する唯一の辯解は、多年資本主義社會によつて養はれた人間性を矯め直す必要上止むを得ないといふにあるが、少數の壓制によつて作り得る人間性はたゞ卑屈、忍従、陰險、無獨創の人間性でこそあれ「ツアールに眞似て少しくソヴェエツトの油を點じたに過ぎない官僚政治」の間から、自由な奉仕精神を作り出させようなどは、到底想像されない。ことに、権力ほど人間を保守ならしむるものはない。これには、歴史上の政治

家も勞農ロシアの執權者も、差別があらうわけはない。權力に慣れたものは、その權力を失はざらんとしてますます、壓制を逞しうし、權力の外に置かれたものは、その權力を奪ひ返さんとしてあらゆる陰謀を企て、政治よりも政權爭奪が主となるのが、東西の歴史の示して居るところであり、現にロシア共産黨最高幹部の間の暗闘は如實にそれを繰り返して居る。この權力に慣れて保守化せんとする政府の首腦者と、土地を得たことによつて小資本階級化せんとする農民を相手方とする政治が、どんなものであるかは、多く論ずるまでも無いであらう。

議會の病弊

議會政治といへども、もちろん今日の狀態をもつて満足はできない。ある意味からは、弊害は年と共に滋くなりつゝあるとさへもいひ得る。ウエルスはある他の政治批評の中にも

「議會政治に對する非難は、議會政治が、ある特殊の悪性支配者、すなはち職業政治家を生むに至つたことである。選舉の根本原理は、これによつて、偉大に、善良に、かつ有能の人が選ばれ

ることに相違ない。ところが今日では、選舉されるためには、社會に對する明瞭な義務以外のあらゆる物が必要なのである。シンシナタスでも勳を握つたまゝでは當選出來ない、自分で運動して廻らなければ駄目だ。その結果は、議員候補者は、單に善良にして偉大であること以外に、選舉のために相當の時間を割かれねばならず、結局箇人的に偉大であるさか善良であるさかいふことはさへめて瑣末の要件になつてしまふ。そのうちには、國家のため、人類のためいふ考へよりは、選舉で投票を得ることが重大問題となり、かくて議會政治の國では、國務の指導權は、何等拔群の聰明も、獨創も、高尚さもない、たゞ單に政黨屋として偉大なるもの、手に移つてしまふ」

と述べてゐるが、この批評にはたしかに穿つたところがある。しかしながら、議會政治は、すべての場合に、國民の全部的協力によつて行はれる政治である。ウエルスの批評は穿つてはゐるが、この缺點を無くするためにも、國民の全部的協力、すなはち、投票に對する自覺を待つ外はない。しかも、それは議會政治がモット制度的に改善された時においても同様で、畢竟國民全體の政治教育が完成されることによつてのみ、政治は改善される、といひ得るのである。

第二章 議會

第一節 議會の起原

立憲政治の祖國はイギリスである。今日すべての立憲國の議會は、程度の多少に拘らず、範をイギリスに採つてゐる。しからば、イギリスの議會は如何にして發達したか。議會政治の機構を語るに先立ち一應その發達の跡を述べて置く必要があるやうに思ふ。

ノルマン時代

イギリスの議會の起原については、二つの學説がある。もつとも普通に唱へられてゐるのはノルマン時代のマグナム・コンシリウム (Magnum Concilium) がそれであるといふ學説であ

り、も一つはアングロ・サクソンのワイテナジモト (Witenagemot) に起原を發するといふのである。いづれにしても、國內の有力者 (貴族) が、戦争の宣言であるとか、講和條約締結の際であるとか、その他重要な法律を定める場合に、有力者みづから、または王の招請によつて、王に種々の献言をしたことに始まるといふ點においては一致してゐる。この王の相談に應ずる貴族が、その特權を王に確認させたものが有名な大憲章であつたが、同時にそれは貴族の借地人に對する權利を制限したり、租税は有力者の承諾なしに課せられぬやうにした點などにおいて、單なる階級的勝利のみではなく、王の會議に貴族以外のある代表者を招請し、今日のいはゆる代議政治の形を取つて來たのも、その頃からである。

次でシモン・ド・モントフォートの議會 (一二六五年) およびエドワード一世の「模範」議會 (一二九五年) では、貴族の外に、各州から二人づゝのナイト、各市又はボローから二人づゝの市民を送らしむることによつて、いよく代議政府の原則を明確にした。この一方は世襲の貴族、一方は代表制度によつて選ばれる二つの團體のあつたことが、やがて今日の上院下院

第一節 議會の起原

となり、漸次投票をも別々にするに至り、一八三四年、ウエストミンスター官殿が炎上した以後、今の議會所在地に兩院を區別した議院が建築されるに至つた。かくて商業が勃興し、いはゆる庶民階級の勢力が増大するや、それとともに選舉權が擴大されエドワード一世の議會召集の際に用ゐた「すべての國民に觸れる問題はすべての國民によつて同意されなければならぬ」(What touches all, should be approved by all)と云ふ言葉が、指導理論となつて、今日のイギリス議會は、その發達の歩を進めたのである。

必要は制度を生む

しかしながら、イギリスの議會および議會政治に何故に他國の採つてもつて範とすべき點が多いかといへば、それは決してイギリスが立憲政治の祖國であるといふ上進りした理由からでは無論なく、イギリスには、古來成文憲法がなく、しかもすべてについて理論より實際を重んずる國であるだけに、國家政治の機關も、實際の必要に従つて、もつとも無理がなく、またも

つとも早く進化して來たからである。一國の憲法には、各々その制定せられた時の特段なる事情による影響、乃至はその起草者の既成的主觀が多少に拘はらず加はつてゐるのは争はれないが、イギリスの憲法はいはゆる軟性憲法で、既成的主觀の自然の進化を妨げるものがなかつた。従つて、憲政の運用はイギリスにおいて、もつとも自然に進化したので、いはゆる英米流は決してイギリスにのみ適する格段の制度習律でなく、責任政治が不自然の桎梏なしに發達した形がそれであるといひ得るのである。

すべての制度が實際の必要にしたがつて進化したイギリスでは、議會政治の機構も亦實際の必要にしたがつて發達した。すなはち、一六九六年、ウキリアム三世は、ホキツグ、トーリー兩黨によつて内閣を組織したが、トーリーがとかく王の政策に反對するので、次第にトーリー出身の閣員を罷免し、ホキツグ一黨のみより成る内閣に改造した。それがイギリスにおける政黨内閣の最初で、ついでジョージ一世以後、從來王みづから閣議を統裁した慣例を止めた結果は、自然閣議統裁の權力は閣員中の最有力者に歸し、こゝに今日の責任内閣制度が生れるに至

第二章 議會

つた。

ロバート・ワルポール

イギリスの責任内閣制度がさらに今日の發達をなしたについては、近代的内閣制度の最初の總理大臣であつたロバート・ワルポールの手腕と見識によるところが、特に多いのである。ワルポールは二十年に亘り内閣の首班にあつたが、今日のイギリス内閣制の特質すなはち責任内閣の機構は、ほとんどみなワルポール時代に考へられたといつても過言でない。主として下院を相手に國務を議する風を作つたのはワルポールである。國務の運行については、大臣共同にこれに當らざるべからずといふ今日の連帶責任論を主張したのもワルポールである。議會の中心が上院から下院に移つたのもワルポールの内閣の下においてである。國王の信任はなほ存するに拘らず、下院の信任が去つたのを理由に内閣總辭職し、最初の責任内閣振を示したのも、ワルポールである。も一つお剩けに、ダウニング街十番地にはじめて居住し、後來ダウニ

ング街十番地といへば直ちに總理大臣官邸を意味するに至つたその開山もまたワルポールであつた。それほどワルポールは、一般には議會政治腐敗の張本の如く見られながら、イギリスの憲政の進化に貢献するところがあつたのである。

いはゆる内閣制度

いはゆるイギリス流の政權の授受も、今日となつては何等我が國におけるそれと變りはないのである。總選舉の結果、一つの政黨が下院の過半数を占むれば、その政黨の首領が國王に召されて内閣組織の天命を拜すること、我が國と同じである。もし強ひてイギリスと日本の差をいへば、我が國においては、總理大臣の奏請に關し法律上輔弼の責に任ずる内大臣の外に、元老なるものがあり、多くの場合、元老が主として總理大臣を推薦する慣習であるに對し、イギリスにおいては、政黨の分野が判然してゐるだけに、直に最多數黨の首領に天命を下さるゝの相違がある位に過ぎない。總理大臣が内閣組織の天命を拜すれば、暫時の猶豫を乞ふて官中よ

手紙のやり取り
 手紙のやり取り
 手紙のやり取り

第一節 議會の起原

り退下し、やがて閣員表によつて大臣を奏薦することも、何等我が國と異なる。たゞ異なるところは大臣はすべて、いづれか一院に議席を有することを條件とすることだけである。

内閣の閣員数は、これは日本と異つて總理大臣の意思によつてその都度定められてゐる。すなはち、戦争前までは、大臣は十人乃至十八人であつたが、一九一五年には二十三人の大臣を置き、次いでロイド・ジョージは、普通の内閣の外に、はじめ五人、後六人の閣員より成る、首相蔵相以外はすべて無任所の臨時内閣を作り、軍國の大事をこゝに決する制度を設けたが、それは戦後一九一九年に至つて廢止した。さらにボナー・ロー内閣は十六人、ポールドウイン内閣は十九人、マクドナルド内閣は二十人、現在のポールドウイン内閣は二十二人の閣員を有してゐる。

すべての閣員が同時に樞密顧問官たることも、我が樞密院官制第十一條によつて、形式的には同じであるといひ得る。但し實質においては、相距るはなはだ遠いもので、我が國の樞密院は天皇の至高顧問であり、時に政變を捲き起すほどの權力を揮ふが、イギリスのプリヴィー・カウンスルは、十七世紀の末以來全く實權を内閣に譲り、今日では植民地内の緊争問題に對する最高法院たる以外ほさんご儀禮上の事しか掌つてゐない。しかも舊慣を重んずるイギリスでは、今日においても、國務大臣はその印綬を拜する前、先づもつて樞密顧問官となる慣例で、たゞへば、一介無冠のマクドナルドが大命を拜するに際しては、先づバツキンガム宮に參内してプリヴィー・カウンスラーの宣誓をなして、然る後に大命を拜し、閣員表を捧呈すれば、次いで各大臣も親任式に先立つてプリヴィー・カウンスラーの宣誓を爲すといふ次第である。イギリスにおいては、一度大臣になつたものは終身プリヴィー・カウンスラーであり、その他文學上科學上等の功勞者が任命されるので、今日その總数は四百人に達してゐる。

總理大臣は上下いづれかの一院に議席を有さればならぬことも、實際においては、我が國でも責任内閣

の必要と政黨の發達した結果から、政治的慣習となりつゝある。たゞイギリスにおいては、總選舉の結果によらず、補缺的に大臣に任命された場合は、改めて選舉を経るの慣例があつたが、これも最近には、新議會の選舉後九箇月以上を経た場合でなければ、その必要なしといふことになつた。

第二節 我が國の議會

我が國の議會制度は明治二十二年二月十一日、憲法發布と共に制定され、翌二十三年十一月その第一回議會が召集された。我が國の憲法は、その取調を仰せ付つた伊藤博文が、最も長くベルリン、ウキennaに滞在し、グナイストやスタインなどいふ學者の講義を聽聞した結果であらう、主として舊ドイツ諸邦の影響を受けたといはれ、議會の制度もまた、これら諸國の制度に倣ふものゝあつたことは争はれない。従つて、今日に残る制度上の缺陷は、多くはこれら諸邦議會の有した缺陷であるといへるのである。

第二章 議會

五箇條の御誓文

そもく明治維新の大業は、憲法制定、立憲政體の採用によつて完全されたのであるが、その憲法は、實に明治元年三月發布された。明治天皇の五箇條の御誓文及び續いて發布になつた政體書に源を發してゐる。五箇條の御誓文は維新開國の國是をあらはす堂々たる宣言で

- 一 廣く會議を興し萬機公論に決すべし。
 - 二 上下心を一にして盛んに經綸を行ふべし。
 - 三 官武一途庶民に至るまで各其志を遂げ人心をして備まざらしめんことを要す。
 - 四 舊來の陋習を破り天地の公道に基くべし。
 - 五 智識を世界に求め大に皇基を振起すべし。
- 我が國未曾有の變革を爲さんとし、朕躬を以て衆に先んじ、天地神明に誓ひ、大に斯國是を定め萬民保全の途を立んとす、衆亦此旨趣に基き協心努力せよ。

といふにあり、六十年後の今日から見ても、實に一字のもつて加ふべきものがない。これを讀むと、維新勿々ひたすら更始一新を想ふ三千萬國民が、これを聞いて一齊に興起した光景が、目の前に浮び出るのである。御誓文に次いで發布された政體書は、御誓文の趣旨を擴充して、

制度の上に具體化せんとしたものであり「天下の權力總て之を太政官に歸す、即ち政令二途に出るの患なからしむ、太政官の權力を分ちて立法行政司法の三權とす、則 偏重の患無からしむるなり」といひ「立法官は行政官を兼ねるを得ず、行政官は立法官を兼ねるを得ず」といひ「各府各藩各縣皆貢士を出し議員とす、議事の制を立つるは輿論公議を執る所以なり」といひ「諸官四年を以て交代す、公選入札の法を用ふべし」とあるなど、早くすでに三權の分立を宣言し、ことに諸官の公選制を主張したところなど、當時國を擧げて如何に革新の熱意に燃えてゐたかを想はしむるものがあるのである。

明治天皇の庶政一新を計らせらるゝ御意氣は後世の政治家を愧死せしむるもので、明治八年四月「汝衆庶或は舊に泥み故に慣るゝこと莫く又或は進むに軽く爲すに急なること莫く能く朕が意を體して翼賛する所あれ」と宣せられた有名な勅語が發せらるゝと共に、元老院と大審院とを新設されて、司法權と行政權の區別を明示され、また元老院と、前年設置された地方官會議とを上下兩院に擬して、議會開設の準備を整へしめられた。翌九年九月、元老院議長織

第二節 我が國の議會

仁親王に對して憲法調査を命ぜらるゝに當り、トツドの「英國議會政治論」を御手づから下されたといふ挿話（明治憲政經濟史論、金子堅太郎談）なども、陛下が早くより如何に憲法創定の事に大御心を潜められたかを拜察せしむるのである。

制度の官僚化した原因

しかるに、かくの如き皇室の御意氣であつたに拘らず、憲法制度取調委員によつて起草された憲法草案は、前述した如く、すこぶるドイツ諸邦の影響を受けたもので、その議會に關する條章の如きも、議會政治の機構を圓轉ならしむる上において決して遺憾ないものではなかつた。如何にしてかくの如き草案が出来上つたかについては、憲法學の權威者美濃部博士は次の如き斷案を下してゐる（憲法精義）。

- 一 その起草に當つて、主としてドイツ諸邦の憲法が最も能く我が國體に適するものと信ぜられ殊にプロイセン、バイエルンの憲法などが最も多く參考に供せられたことである。
- 二 その起草に當つては、政府の官僚のみが之に當り、嚴重に民間の評論を杜絶し、明治二十年

第三節 議會の職能

十二月には保安條例を發布して、政府に反對せんとする民間の政治家を帝都三里外に放逐するに至つたことである。

三 その草案が出来上つた後樞密院が新設せられその審議に附せられたけれども、樞密院も官僚の會議に過ぎないものであり、しかもその會議はその草案を議場外に帶出することを嚴禁したほゞに嚴重に秘密を守つたことである。

要するに、我が憲法は、その根柢においては勿論維新以來の一般の民論に刺戟せられた結果ではあるけれども、その草案の起草については、輿論の要求に基いたさいふよりは、寧ろ政府の少數官僚の手に依つて、而も嚴重なる秘密の中に成り、民論は全く顧みられなかつたことに、その特徴を持つてゐる。

すなはち、これを一口にいへば、當時の官僚政治家が、その官僚的の獨斷より、議會の制度を官僚的ならしめたといふことになるのである。

議會は、國民代表の機關として、すべて國の立法を協賛すると共に、政府を監督することに

政黨の勢力

第三節 議會の職能

おいて行政にも參與する權能を有して居る。この立法に與ること、政府の行政を監督する事とは、二つの併行した議會の職能といふことが出来る。議會が三權分立の思想の下に發達して來たことは、ともすると議會は立法機關であつて政府の行政とは截然區別されたものゝ如くに思はせるのであるが、三權分立は根本の原則であるにしても、今日アメリカ以外のいはゆる議會政治國において、立法權と行政權とを嚴格に分立させて居る國は一つもなく、また、明かに分立せずして、内閣制度によつて政府と立法府との間に脈絡相通じ密接の關係あることが、他の制度の企及を許さぬ議會政治獨特の長所とされて居るのである。

考へるべきもの

立法協賛權

議會の立法協賛權については、我が國の憲法は第五條に「天皇は帝國議會の協賛を以て立法權を行ふ」といふ大原則が立てられて居て、およそ國民の權利義務を規定する法律には、國民代表の機關たる議會は、必ず參與し協賛することになつて居る。協賛とは平たくいへば同意の意

第二章 議會

味で、立憲政治が議會の同意によつてのみ行はれる政治であることが、こゝに明かにされて居るのである。但し、この「立法權は議會の協賛によつて行ふ」といふのは原則であつて、今日の制度では、皇室に關する立法、緊急勅令の名においてせらるゝ應急立法、條約の結果による立法、その他貴族院の組織に關する貴族院令、植民地の立法等が例外として議會の協賛なしに、あるひは他の機關の議決によつて制定されることになつて居る。この除外例は、皇室に關する立法は別とし、議會政治の發達と共にみな問題の存するところであり、ある意味からは、この除外例を取り返すことが、議會制度改善の一の目的となつて居るともいへるのである。議會の行政監督權は、その質問權、決議權により、苟も國務大臣の責任の屬する限り、國家事務の全般に及ぶのであるが、その中でもつとも重要なものは、財政監督權である。否、前節「議會の起原」中にも明かなる如く、元來議會なるものが、國王の國費徵發に對し、はじめは貴族、漸次國民の代表者とその議に與らんことを要求したにはじまるもので、近代になつても租税の賦課に對する同意は他の何ものよりも以上に議會の重要な任務とされて居り、その結

果我が憲法でも「天皇は帝國議會の協賛を以て立法権を行ふ」といふ大原則の外に「新に租税を課し及び税率を變更するは法律を以て之を定むべし」(憲法六二條)といふ規定を置かれたのである。もちろん、これにも、關稅の如く、條約の結果税率の決定せらるゝことのあるものがあり、また地方税は地方團體が、法律の定むる限度において、その税率を定むることになつてゐる等、例外はあるが、根本において租税が議會の議決なしに經課されたり、増率されたりすることはない。

豫算協賛權

議會のも一つ大きな行政監督は、豫算協賛權によつて行はれる。政府は「國家の歳入歳入は毎年豫算を以て帝國議會の協賛を経べし」(憲法六四條)といふ規定によつて、毎年、次の年度の國家豫算を編成し議會の同意を求めねばならぬのであるが、およそ國務のあるところ經費の伴はぬものはなく、その意味において、議會の豫算協賛權は、皇室費をはじめ、俸給、退官賜

金、陸海軍軍事費等いはゆる憲法上の大權に基く既定歳出、その他の除外例はあるにしても、ほとんど行政全般に亘る監督權の行使ともいひ得るのである。毎年の議會劈頭に、大藏大臣が必ず總理大臣外務大臣と共にいはゆる豫算演説をなし、又、議會毎に問題の中心が常に豫算の審議にあるのをもつても、如何に豫算が政治の重要位置を占め、従つて豫算協賛權による議會の政府監督が大きな役目を果しつゝあるかを知ることが出来るであらう。もちろん、豫算の協賛權は政府の行政作用に對する監督であるから、本來政府みづから支出の權能を有する歳出、また歳入の場合においては、豫算案に計上するだけの収入を歳出に充當することに對し、豫算の責任解除を與へるだけで、議會から別に豫算を發案するの權能は有しないが、政府の財政計畫が國民の利益幸福を眼中に置かぬ不當無謀のものであれば、議會は何時でもそれを否決し去ることが出来るのである。豫算の不成立は政府に對する致命傷で、その場合政府は、衆議院を解散して民意を試みて見るか、總辭職する以外に救済の道はないのである。豫算不成立の場合には、新なる政府により新なる豫算の成立するまでは、前年度の豫算を踏襲する(憲法七一條)。

第四節 兩院の組織と権限

我が國の議會は、衆議院貴族院より成ること、形においては他の多くの立憲國に上院下院の別あると同じである。

衆議院の組織

衆議院は、選挙法の定むる所により公選せられたる議員をもつて組織す（憲法三五條）といふことになつて居る。しかしてその選挙法は議會開設以來幾たびか改正されたが、今日では大正十三年の議會にはゆる普通選挙法が通過して、嚴密な意味からいへばなほいふるんな不完全の點はあるが、兎に角普通選挙主義を採用するに至つた。我が普通選挙法は、女子にまだ選挙権が認めないこと、年齢の制限を二十五歳にしてあること等は暫らく別とし、その特色としては、中

たつた選挙法

貴族院の組織

選挙区制、すなはち、全國を百二十二選挙区に分ち一區三人乃至五人の制度としながら、比例代表法を採用せず、単票主義を用ひてゐることを擧げることが出来る。昔の一縣一選挙区の大選挙区時代、やはり單票主義をとつてゐたことは、日本獨特の制度として有名であつたが、中選挙区制に單票主義を併用することも、日本特有であらう。その他の點については、前に述べた不徹底の點は暫らくおき、大體もろくの立憲國の探つてゐる主義と擇ぶところはない。

普選實施の結果は、従來制限選挙時代に三百二十八萬八千であつた選挙権所有者数が千二百五十萬に殖え、したがつて労働者その他無産階級の人々も議會に代表者を送り得るやうになり、現に昭和三年二月の總選挙では八人の無産黨議員を選出した。この選挙権が擴大されたこと、貴族院が昔のまゝの貴族院として、華族の政治的特權を認めてゐることとは、興味ある對照である。

第四節 兩院の組織と権限

しからは、貴族院の組織は如何といふに、これは貴族院令の定むるところにより、皇族、華族、および勅任せられたる議員をもつて組織す（憲法三四條）といふことになつて居る。すなはち、皇族の男子は成年に達せらるゝと共に、五爵の中公侯爵は満三十歳に達すると共に自然に議席を有し、伯子男爵はおのゝ同爵者の満三十歳に達したるものゝ間から互選により七箇年の任期をもつて議員を出し（議員の定数は伯爵十八人、子爵六十六人、男爵六十六人）、しかして、いはゆる勅任せられたる議員といふものゝ内には、國家に勳勞あり又は學識ある者より特に勅任せられたるものと、帝國學士院の互選に由り勅任せられたるものと、北海道及び各府縣において土地あるひは工業商業につき多額の直接國税を納むる者の中より一人又は二人を互選して勅任せられるものゝ三種類があり、この勅任議員の数は總計百二十五人を超過できぬことになつてゐる。

この貴族院の組織のうちで、特に注目を要するのは華族議員数が遙かに勅任議員の数を超過し、貴族院が事實において華族の貴族院たることである。一體、我が國では明治維新後、諸

大名がその私有した土地人民を政府に奉還すると共に、公卿諸侯の稱が廢されて華族といふ稱呼ができたけれども、これはたゞ家系の歴史的差異を示すだけの名稱で、その後中下、太夫・士の稱も廢されて士族および卒となり、次いで士族の常職も解かれ、四民平等の主義は略々確立されてゐたのである。しかるに、明治十七年、改めて華族令が布かれて五爵の制が設けられ、さらに憲法制定と共に、これら華族に貴族院に列するの政治的特権を與へ、ことに衆議院においては、普選の今日においてすら、千二百五十萬人の有権者から四百六十六人の議員しか出さぬのに、千人足らずの華族から百九十人の議員を出し、しかも、権限においても、衆議院と對等もしくはそれ以上にしてゐるのは、我が議會制度の特徴であり、貴族院改革問題もこれから起つて來るのである。

兩院の権限

この貴衆兩院の権限は、しからはどうであるか。細い差別をいへば、衆議院には議員を除名

議院の権限

第四節 兩院の組織と権限

するの権利があるが、貴族院議員の除名辭職は勅裁に依るとか、貴族院は華族の特権に關する條規につき天皇の諮詢に應ふるの權を有するとか、双方種々の除外例があるが、それらは暫らく措くとし、憲法の起草者は、憲法義解が「或る特例を除く外平等の權力を持ち」と述べ、兩院を車の兩輪に譬へてゐること、明かにこれを對等とし、また、第三議會の時、豫算問題につき、兩院が衝突して貴族院が聖斷を仰いだ際、樞密院は御諮詢に對し「憲法上豫算に對する貴族院及び衆議院の協贊權は我が帝國憲法第六十五條に依り衆議院は貴族院に先立ちて政府より豫算案の提出を承くるの外兩院の間に軒輕する所なき者なり」云々と議決して兩院對等主義を支持した。

しかしながら、問題はそのいはゆる特例で、憲法六十五條により豫算は「前に」衆議院に提出されても昭和二年法律第五十三號で、議院法第四十條が改正されるまでは、衆議院にのみ豫算審査の期日が制限されてゐて、貴族院にはその制限がなく、貴族院における豫算審査の延引するのはほとんど常例となり、もつとも長い時には、衆議院の二十一日に對し四十日（第四十

四、五議會）に亘つたことさへもあるのである。それから、衆議院の組織を決める選舉法は貴族院の協贊を要するにも拘らず、貴族院の組織は貴族院令によつて定むべきものとし、衆議院の議決權の外に置いたことも、實質的に兩院の權能に差等あらしむるものとして、注目されねばならぬ。

第五十議會、普選案の審議に際し、貴族院があらゆる方法をもつてその通過を妨げ、結局選舉權に關する「住居の制限」を原案の六箇月から一年にしたり「生活の爲公私の救恤を受ける者」とあつたのを「貧困に因り生活のため公私の救助を受け又は扶助を受ける者」と修正して選舉權享有者の増加を幾分にも少からしめんとしたに拘らず、衆議院が貴族院改革のためにその組織を改めんとすれば「貴族院は貴族院令の定むる所に依り」組織されることになつてゐるので、手が届かない。

貴族院令

第五節 議會内の諸過程

たゞに衆議院の手が届かないのみか、政府といへども、貴族院令第十三條に「將來此の勅令の條項を改正し又は増補するときは貴族院の議決を経べし」といふ規定に引かゝつて、勅令でありながら貴族院の承諾なしには變更が出来ず、貴族院の改革はなかく面倒な仕組になつてゐる。それほど實際には衆議院と貴族院の間に、權能の相違があるのである。

第五節 議會内の諸過程

通常議會と臨時議會

議會は常則として毎年一回召集されることになつてゐる(憲法四一條)。この常則的に召集されるものを通常議會といひ、毎年十二月末(最初の頃は十一月末に召集した)東京に召集するのである(一つの例外は日清戦争に際し大本營を廣島に移されたとき臨時議會を廣島に召集された)。これは

るが、この
議会は、
臨時議會
の召集は、
憲法四一條
に依り、
毎年十二月
末に召集さ
れる。この
召集は、
東京に召集
されるので
ある。

議會の會期

豫算が一年制度になつてゐるため、通常議會では毎年の總豫算を議決するからである。通常議會の外に臨時緊急の必要のある時は臨時議會を召集する(憲法四三條)。また衆議院が解散を命ぜられた時は、勅命をもつて新に議員を選擧せしめ、解散の日から五箇月以内に新議會を召集せねばならぬことになつてゐる(憲法四五條)。この議會は俗に特別議會といひ慣はされて、臨時緊急の必要あつて召集した臨時議會と別に扱はれてゐる。特別議會の召集を解散の日より五箇月以内においてすべしと憲法が規定したのは、議會の存立を憲法によつて保障するもので、この規定がなければ、あるひは非立憲の政府が議會を解散したまゝ通常議會までは議會を邪魔物視して召集を遷延することもあり得るのである。

議會の會期は原則として三箇月、但し必要ある時は勅命をもつて延長することができるといふことになつてゐる(憲法四二條)。この會期については、國に依り必ずしも一定されてゐない

第五節 議會内の諸過程

が、我が議會の會期はもつとも短かいので有名である。例へばイギリスの議會は、毎年二月に開かれ、イースター祭の休日と七月中頃から十月中頃までの暑中休暇とクリスマスマスの休暇の外は、ほとんど一年中開かれて居り、フランスの議會は、憲法の規定は五箇月を下ることを得ないといふだけの制限であるが、實際はこれまたほとんど一年中開かれて居る。アメリカの議會とドイツの議會とは、共に開期だけ憲法に規定してあつて會期の制限はない。従つて兩國とも、事があれば開いて一年中會議を繼續してゐる有様である。

何故に、日本の議會の會期を斯くの如く短くしたかといふことについては、憲法の起草者は「議事遷延し窮期なきことあるを防ぐなり、その已むを得ざる必要あるに當り會期を延長し閉會を延期するは亦勅命に由る、議會自ら之を行ふことを得ざるなり」と憲法義解の中に述べてゐる。「議事遷延し窮期なきことあるを防ぐ」といふのは、要するに議會の監視を厄介視した官僚式の考へ方で、會期を斯く短くした結果は、自然、政府の命令權の範圍を不當に廣からしむることになり、非立憲的な政府は、得たり賢しとして、議會の眼を遁れて勝手の立法を行ふの

誘惑に陥ることにもなるのである。先頃問題となつた治安維持法改正に關する緊急勅令が、議會開會中否決と同じの審議未了に終り、議會が閉會中であつたがために易々緊急勅令となつて公布されたことに見ても、これを知ることが出来るのである。

議會行詰りの一因

それだけでなく、近來政務が多端になると共に、議會が十分すべての審議を盡し得ないといふことが、議會主義行詰りの一つの理由に數へられてゐるのである。しかるに、豫算案だけでも第一議會の八千萬圓臺から今日の十七億圓臺になつてゐるのに、外國には類例のない短い會期を墨守し、歴代政府みな、折角憲法に認めてある會期延長や臨時議會を成るべく避ける風があるのは、議會政治の精神を没却する態度といはねばならぬ。

議事は如何にして

第五節 議會内の諸過程

次に、しからば、議会の議事は實際どういふ順序を以て行はれるか。
 通常議會は毎年一回、普通十二月二十五日前後をもつて東京に召集される。それは召集の詔書によるので、その詔書は、議院法により、集會の期日より少くとも四十日前に發布されねばならぬことになつてゐる（尤も臨時議會の場合にはこの四十日前といふ制限は適用されない。一番短いのは四十八議會の七日前といふ例がある）。この召集期日を十二月とするのは、通常議會は總豫算を審議するものであり、その總豫算は毎年三月三十一日までで成立せねばならぬので、おのづから、その時期を選ばざるを得ないのである。

議員は詔書に指定した召集期日の午前九時に各議員の會堂に集まり、總選舉後、最初の議會であれば、當選證書を事務所に示し、午前十時、集會した議員が總議員数の三分の一に達するのを待つて、先づ何よりも先に議長副議長の選舉を行ふ。但し貴族院にあつては、議長副議長ともに七年の任期をもつて、選舉を用ゐずして勅任されることになつてゐる。議長副議長の選舉は無記名連記投票をもつて各三人を選舉し、その内の各一人が勅任されるのである。議長副議長が勅任されるまでは、書記官長が議長の職務を行ふ。議長副議長が任命された翌日午前九時、議員は改めて議場に參集し、先づ各議員の議席を決定する。議席は衆議院にあつては政黨別に配列するのが慣例である。議席がきまるこ今度は部屬を定める。これは議長副議長を除く全議員を九部に分つので、議案の審議にあたり、特別委員の数が常に九の倍数であるのは

九の倍数である

この結果によるのである。議長副議長が勅任され、議席および部屬が定まれば、こゝではじめて議院が成立したことになるのである。

議事定足數

議院の議事は、各々その總議員の三分の一以上出席するにあらざればこれを開くことが出来ない（憲法四六條）。これを定足數といふてゐる。もちろん總議員といふのは、現在議員のことで、現行選舉法によれば、各選舉區において二人の缺員を生ずるまでは補缺選舉を行はぬことになつてゐるから、極端の場合を想像すれば總選舉區數百二十二に當る缺員數を衆議院定員數四百六十六人から差引いて三百四十四人の三分の一、すなはち百十四人で法律案を議決することもあり得る譯であるが、先づ實際には起るまい。その兩院の議決は出席者の過半数による（憲法四七條）。これは苟くも合議體と名のつくものゝ通則で、もし可否同數であつた場合は、議長が決裁權を有することになる。議長は常に同時に議員たるもので、議長になつたからといつて議員

第二章 議

會

極端の場合
 議院の議事は
 各々その總議員の三分の一以上出席するにあらざればこれを開くことが出来ない

466
 122
 344 | 114
 3
 4
 3
 14

114 | 2
 10 57
 14 58
 16
 0

第五節 議會内の諸過程

としての権利を失ふものでないから、理論上は、議長は議員として他の議員と同様に投票し、さらに可否同数の場合に決裁権のあるのが當然であるが、慣習としては、議長は議員としての投票に加はらない。

議事の公開性

會議は、政府の要求あるか、その院が秘密會とするの決議をせぬ以上、公開で、十二歳以上で傍聴に關する議事規則を遵守する者は、だれでも傍聴することができ、また、公開の議事の速記録は官報附録として公表される。但し議事公開の原則は本會議に限られるので、委員會は議員の外傍聴を禁止することに於て居り、委員會の決議によつては更に議員の傍聴すらも禁止することが出来ることになつてゐる。これは委員會は、懸談を目的とするといふことからであるが、たゞ新聞記者だけは、この規定にも拘らず、委員會の傍聴を許す慣習になつてゐる。

法律案の提出

法律案は、政府からも議院自身からも、提出し得ることになつてゐる(憲法三八條)。これは

アメリカのごとく三權分立主義を憲法上確守してゐる國は別とし、その他の各國においては皆同様である。

どんな法律案を提出し得るかといふことについては、憲法の改正を發議し得ないといふこと以外には、憲法にも議院法にも別段の制限はない。故に苟も法律をもつて定め得べき事項であれば、原則としては、どんな法律案でも提出し得るものと認める外ない。イギリスで労働黨の投票のだんく殖えるのを見た保守黨の議員が、この有様では上院廢止の議決でも成立し兼ねぬ虞があるといつて上院の權限回復を叫んだのもつひ先達であつた。たゞ兩院のいづれかで否決されたと同じ事項に關する法律案を同會期中提出し得ぬことを憲法によつて規定してゐる以外、議會が歳入に關する發案權を有しない結果として、直接國庫の支出を増加し、公債を募集し、借入金等をなす等の事柄を、議院の方から法律案として提出出来ないとするのが至當であらう。

57
精部

讀 會

法律案

さて法律案が議院に提出されると、その院では直ちにその議案を印刷に附して各議員に配付し、その配付の後少くも二日を隔て、第一讀會を開く。すべて法律案の議決(豫算案の審議には讀會の制度なし)は三讀會の順序を経ればならぬのであるが、その第一讀會とは、議案が最初朗讀され、國務大臣又は政府委員、議院提出の場合にはその發議者が趣旨を辯明し、それに對し質疑應答が繰返され、委員會に付託すべきものならば、これに付託して審査を爲したる後、其の結果を委員長から本會議に報告し、さらにこれにつき討論するまでをいふ。

第二讀會は第一讀會を終つた後少くも二日を隔て、開く規定になつてゐるが、院議によりその時日を短縮し、第一讀會と同日に開くことも出来る。第二讀會はいはゆる逐條審議の機會で、もし修正案があれば、これを提出し、討論の後採否を定め、修正決議の條項字句を整理した上で第三讀會に移す。

第三讀會もまた第二讀會後少くも二日を隔て、開くといふ規定であるが、第二讀會と同様、院議によつてその時日を短縮し、又は第二讀會と同日に開くこともできる。第三讀會では議案全體の可否を議決するので文字を改める外には、修正の動議を提出することはできない。

委 員 會

それから委員會では如何に議案を審議するか。その前に委員について説明せねばならぬ。委

員には、**全院委員**、**常任委員**、**特別委員**の三種がある。全院委員は議員の全員をもつて委員とするので、一會期毎に會期の始めに選舉される**全院委員長**が書記官長席に着き、**全議員**が一緒に委員會の仕事をするのである。が、これは事實上はほとんど有名無實で、**全委員長**の**人選**が時に黨略に利用される外、**全委員會**は會が開かれたことがない。

常任委員といふのは豫算委員、決算委員、請願委員、懲罰委員およびその他議院において必要と認めるものといふのであるが、實際は右の四委員しか設けたことがなく(貴族院にはこの外資格審査委員といふものがあり、員數も衆議院と違ふ)、現在では豫算委員六十三人、決算委員四十五人、請願委員四十五人、懲罰委員二十七人で、各部屬別に無記名投票をもつて會期の始めに選舉する。

特別委員といふのは、法律案建議案の委員付託となる毎に、議院の無記名連記投票をもつて九名乃至議案の種類性質により九の倍數により選舉されるものであるが、通例はほとんど議長**の指名**に一任され、交渉團體數(二十五名)を有する各政派に按分比例して選ばれる慣はしに

なつてゐる。

委員會の議事

話が前後したが、議案が議院に提出され、提出者の説明と質疑應答が繰返されると、その法案の種類により、右それらの委員に付託されるのである。委員會においては、常任委員會ならば會期の始めに、特別委員會ならば委員會毎に、各委員長及び理事を互選し、必要ある場合には、國務大臣や政府委員の出席も求めて懇談的に議事を進める。おおよそ議事は、委員會に限らず、すべて質疑、討論、採決といふ順序によるのであるが、懇談的を趣旨とするとはいへ、委員會の議事は、問題が具體的となるだけ、相當活氣を呈し、ことに豫算委員會においては、豫算の性質上、ひとり歳入歳入の数字についてのみならず、外交軍事にも渉る國務の全體について質疑應答が行はれるので、しばしば本議場以上の波瀾を生ずることもあり、本議場とは違つて、委員長も理事に會長席を譲つて質問することがある。

かくして、委員會の審査が済むと、委員長はその委員會の経過並に結果を本會議に報告せねばならぬ。そして本會議はその委員會の結果につき討論をし、第二讀會を開くべきや否やを決するのであるが、第二讀會を開くべからずと決すれば、それはその議案が廢棄されたことを意味し、同じ會期中、それと同じ趣旨の議案は再び議院に提出することができない(憲法三九條)。それと反對に、第二讀會を開くべしといふことに決すれば、前に述べた順序により、第二讀會、第三讀會が順次開かれるのであるが、普通には、議院の希望により、議事の進行を速ならしむるために、直に第二讀會を開き、第三讀會を省略して議決する場合が多いやうである。

以上の議案審議の順序は、衆議院、貴族院ともに全く同じである。

兩院協議會

たゞ、こゝに問題となるのは、兩院がある法律案の審議について意見を異にした場合である。一體、政府の提案は、これを兩議院の内何れを先にするも、全く政府の便宜によることになつてゐる。そして、甲の議院で先にその議案を可決し、又は修正して議決したときは、直に乙の議院に移し、乙の議院で甲議院の議決に同意し又は否決したときは、これを奏上すると共に甲議院にその旨を通知すればよい。それは、議院提出の議案の場合においても同じである。しか

第五節 議會内の諸過程

しながら、甲議院から乙議院に移した議案を、乙議院で修正した時には、乙議院はもう一度それを甲議院に回付し、もし甲議院が乙議院の修正に同意すれば、それを奏上すると共に乙議院に通知して議事の完了すること、前の場合と同じであるが、甲議院が乙議院の修正に同意し兼ねるとなると、こゝに兩院協議會を開いて兩院の間の妥協點を見出さねばならなくなる。

兩院協議會は、兩議院より各十人以下同数の委員を選擧し、兩院各々その委員中の一員を互選して議長とし、抽籤によつて、何れが先に議長席を占むべきやの順序を定める。普通の場合一院の委員はすべて院議尊重の意味において同意見のほすであるから、妥協點の見出されざる限り、議長を出した院の委員が敗れるわけである。兩院協議會において成立した成案に對しては、それが兩院に廻付された場合、重ねて修正の動議を出すことは許されず、兩院はたゞ可否を決するだけである。

建議權と上奏權

議院の建議權

議院は法律案を議決する外に「法律又は其の他の事件に付各その意見を政府に建議」するの權利(憲法四〇條)と、天皇に上奏する權利(憲法四九條)を有し、また、外部から提出する請願書を受け、上奏と建議は、一つは天皇に捧呈し、一つは國務大臣に提出するの差違があるばかりでなく、その内容が、上奏は無制限であるに反し、建議の場合、政府すなはち國務大臣の權限に屬する事件といふ制限内において、政府に對して希望を述べるのである。上奏は、議會開設の初期、すなはち官僚内閣時代には、しばしば政治的意味にも用ひられたが、元來立憲政治において一切の責任をとるのは國務大臣であり、政治について聖斷を煩はすのは累を皇室に及ぼすことにもなるといふことが、近來よく諒解せられた結果、例へば、開院式勅語に對する奉答文であるとか、皇室の慶弔に對する賀詞又は哀詞とか、すべて儀禮的場合の外、ほとんど上奏をなさぬやうになつた。

建議は國務大臣の權限に屬する事件といふ制限はあるが、もと政治上一切の事柄は國務大臣の權限に屬するので、建議の内容は却て廣汎に互つてゐる。毎期議會の閉會近く、新聞紙を賑

第二章 議 會

はすいはゆるお土産案は、多く建議案の形で提出されるのである。

決議権と彈劾権

建議と似寄つた性質を有するものに決議がある。建議と決議の異なるところは、一つは正式に文書を以て國務大臣に提出せられるものであるに反し、決議はたゞ議院の意見を決定するだけに止まり、正式に國務大臣に提出しないところにあるが、しかしながら、議院の決議は公然國務大臣の前で論議議決せられるのであるから、實際上の効果は毫も建議と擇ぶところはないのみならず、建議は國務大臣の権限に屬する事件についてのみ爲されるのであるが、決議は、國務大臣の権限外、すなはち、國務大臣の辭職を要求するがとき場合にも、行はれるのである。

請願は、議院法に定むる形式内容のものならば、すべて受理せられ、請願委員において、それを採擇の上政府に送付するか、採擇せしめられても参考として政府に送付するか、事件により請願委員長の名をもつて法律案として議院に提出するか、あるひは採擇すべからずとして否決するか、いづれにしても議院の受理する請願は、天皇又は官廳に對する請願（憲法三〇條）と異り、議院自身統治権を有するのでないから、その趣旨により法律案を提出する場合の外は、單に政府に請願書を廻付するといふ以上の意味はない。強ひていへば、議院を通過することによつて、請願の効果が強からしめんとするだけである。請願に關する議院法の規定の内「各議院は憲法を變更するの請願を受くることを得ず」（議院法六七條）とあるのは注意を惹くが、これは憲法の改正は「勅命を以て」のみ發議し得るといふ憲法の規定に照應するものである。

自由の保障

最後に、議員は議院内において職務の爲にする「意見及表決」に關し絶対の自由を保障され（憲法五二條）また「現行犯罪又は内亂外患に關する罪を除く外」は、會期中その所屬する議院の許諾なしには逮捕されぬことになつてゐる（憲法五三條）。議院がその性質上、院内における言論の自由、表決の自由を保障せねばならぬのはいふまでもない。議會政治はそもく自由討議の政治で、これなくしては議會政治はないのである。もちろん、議院自身の紀律としては、不穩當の言論のあつた場合、第一に議長が警告を與へ、發言を禁止し、時としては退場を命ずること

第五節 議會内の諸過程

があり、また院議をもつてこれに懲罰を加へる権利も認められてゐる。がしかし、國家の權力をもつてする制裁は、議員の發言がたとへ刑法、治安維持法に觸れるものであつても、又他人の名譽を毀損するものであつても、職務上の發言である限り、受けないのである。たゞ、しかし、それは院内だけで「議員自らその言論を演説刊行筆記又はその他の方法を以て公布したるとき」すなはち院外にそれを持出した時は、公開の議事の速記録である場合は別とし、それが法律の發表を禁じてゐるものなる以上、國法の制裁を受けざるを得ない。それは議員みづからの場合でも、第三者がこれを發表した場合でも同じである。「現行犯罪又は内亂外患に關する罪」以外、議院の許諾なくして議員を逮捕せぬといふのは、刑事の責任よりも議員の職務を重しとして、議員に會期中逮捕せられぬ特權を與ふることを趣旨とするのでなく、議院の權威を重からしむるために、形式上議院の許諾を得るにあらざれば議員を逮捕し得ずとしたのである。頻々と起る議員關係の疑獄事件、やゝもすれば政治的に反對黨議員のみを檢舉せんとする虞れがあるのを見れば、この規定は今日といへども時に切實さを感じしめるのである。

第六節 停會と解散 附 兩院の關係

しかしながら、政府の重要政策に關し、政府と議院、ことに政府と衆議院との意見がどうしても相容れない場合には、政府は停會または解散を奏請することが出来る(憲法七條)。

停會といふのは、一定の期間を限り、勅命によつて議會の活動を停止することである。從來停會の命ぜられた實例は可なり頻繁で、最近には、第五十五議會に、尾崎行雄氏外數名から鈴木内務大臣彈劾を意味する政治國難決議案が衆議院に提出された時、三日と三日と二回停會が命ぜられたが、衆議院における在野黨聯盟の勢ひが一向緩和される模様がなないので、遂に第二回の停會中、鈴木内務大臣が自決の形で職を辭し、在野黨は、目的を達したので、決議案から内務大臣彈劾の文字を削つて通過させた。しかしながら、最近憲政の常道が尊重され、いはゆる政黨内閣の時代になつてからは、政府は大體常に衆議院の多數黨を基礎として立つてゐるので、

第二章 議會

英米の原の
議會の
第二章 議會

第六節 停會と解散

政府と衆議院と衝突を來たすといふ場合は、實際には非常に少くなつた。

第五十五議會において、内務大臣弾劾案提出のために二回停會を見たのは、普選最初の激烈な極めた總選挙の結果、政府黨と在野黨との差が數名に過ぎなくなつたといふ際といふ政情がたましく生み出したもので、第三十一議會（大正三年）山本内閣の時に、例のシーメンス事件につき貴族院で猛烈な攻撃が起り、つひに議會を停會して山本内閣が辭職して以後、第五十二議會（昭和二年）若槻内閣に對し政友會、政友本黨聯合の内閣不信任案が提出され、三日の停會となつた時まで前後十六年の間一度の停會もなかつた（第五十一議會開會中、加藤總理大臣が薨去したため、四日間停會を命ぜられたが、これは、普通の場合の停會と全く意味が違ふ）。

停會は十五日以内

停會には「十五日以内において」といふ期限が議院法によつて附せられてゐる。これは停會の性質上、固より當然のことであるが、この期限が、一會期を通じて、停會を命じ得る通計日

數であるか否かについては、理論上は、通計日數と見なければならぬのであるが、實際には、第五議會に、民黨各派から條約勸行建議案が提出され、政府がその外交上に及ぼす影響を怖れて十日と十四日と都合二十四日に互る停會を奏請した例、第三十議會に、例の憲政擁護運動に際し、桂内閣が衆議院の氣勢を緩和せんとして十五日、五日、三日と、三回に互り二十三日間の停會を奏請した例等、議院法の趣意は、慣行上において失はれたやうな形になつてゐる。停會は、衆議院の解散と同時に貴族院に對し命ぜられるが（憲法四四條）、これは、いふまでもなく普通の停會と意味を異にするもので、效果においては會期の終了と同一である。

解散の意義

政府と議會の意見が衝突し、議會に停會を命じても、なほ形勢を緩和することが出来なかつた場合には、政府は辭職するか衆議院を解散して民意に問ふか、二者その一を選ぶ外ない。實際においても、第十一議會に、時の松方内閣が、一方に議會の解散を奏請して置きながら内閣

みづからも辭職したといふ筋の通らぬ一つの例外がある外は、つねに、二者いづれかによつて局面が打開されてゐる。

解散は、議會の代表する意見は果して國民の輿論と合致してゐるか、國民の輿論は、政府議會いづれを支持するかを、總選舉によつて明かにするために、衆議院の存在を失はしめることである。それ故に政府が解散を行ふ條件としては、政府の重要政策に關して、政府と議會との間に、重大な意見の衝突がなければならぬ。もとより法律上からは、如何なる場合にも解散を命じて差支へないわけで、憲法四十五條の、解散後の總選舉以後、未だ新議會を召集せざる以前に、再解散することの違憲である以外は、たとへば議會閉會中といへども、解散を命じ得るのであるが、普通には、政府と議會の間に意見の衝突があつた場合に行ふのを常則とする。

政府と議會との衝突といふうちには、もちろん政府と貴族院との衝突する場合も含まれる。たとへば貴族院に對しては解散は行はれ得ないので、政府と貴族院と意見の衝突があつた場合には衆議院を解散して國民の輿論を確め、その結果によつて貴族院の反省を促す外に道がないので

ある。しかしながら、貴族院の反對のために衆議院を解散するといふことは、實際上、ことに今日の政黨の事情からいへば、容易に實行出來ぬことで、これまでの例を見ても、伊藤公の慣用手段であつた詔勅を奏請して貴族院の形勢を緩和するか、山本内閣のシーメンス事件の場合の如く、内閣が辭職するか、あるひは、普選法通過の時の如く、兩者の間に妥協點を見出すかに努めることはあつても、未だ曾て貴族院の反對のために衆議院の解散を見た實例はない。

しかしながら、貴族院の權限を對等にして置いて、しかも貴族院には解散がないといふ制度の下では、勢ひ不當の勢力を貴族院が有するに至るわけで、議會政治は到底圓滑に行はれ得ない。イギリスで、一九〇九年、アスキス内閣と上院とが、ロイド・ジョージ（當時藏相）の「社會主義」豫算について有名な大衝突を演じ、遂に一九一一年の國會法制定となつたのは、當時のイギリスにも、現在の日本と同じやうな制度上の難點が、あつたことから發したので、同様の制度がある限り、何處の國でも、やがて一度は、同様の憲法上の爭議を経験する時が來るに相違ないのである。

第六節 停會と解散

ロイド・ジョーナのいはゆる「社會主義」豫算は、海軍充實や自由黨年來の主張であつた、養老年金制度、痲疾及び失業保険、道路改修補助、殖林計畫その他を實行する財源補充のため

一 國債償還額を二千八百萬ポンドから二千五百萬ポンドに減額すること。

二 所得税を九ペンス乃至一シルリング二ペンス（一ポンドにつき）に増額し、同時に三千ポンド以上の所得に對し、超過所得税を課すること。

三 相續税の税率を高めること。

四 酒類、煙草の税率を高め、石油及び自動車税を新設すること。

五 四種の地税を新設すること（そのうちもつとも問題を起したのは土地増價税であつた）しかしてその必要上、地價修正を行ふこと。

を骨子としたものであつた。こんな財政計畫がどうしてあれ程までの波瀾を捲起したのか、後年アスキスが、その「議院生活五十年」のなかに書いてある通りに「その後イギリスが経験した財政的經過から見れば、むしろ不思議に思へる」のであるが、兎も角も、當時上院を牙城とした保守黨の反對は激烈なもので、そのため政府は、一九一〇年一月、上院を反省させる意味において下院を解散したが、總選舉の結果は

自	由	黨	二七五
保	守	黨	二七三
アイルランド	國民黨	八三	
勞	働	黨	四〇

さいふ際ごひ朝野の對立となり、上院は少しも態度を緩和しない。このにおいて局面は一轉して、上院の權限如何が中心問題となり、アスキスは、貴族急造の大權發動を奏請して上院に對抗することを決心したが、

この非常手段に訴へるには、その前改めて國民の輿論に問ふことが一層立憲的であるといふので、十二月重れて下院の解散を奏請した。しかして總選舉の結果は

自	由	黨	二七三
保	守	黨	二七二
アイルランド	國民黨	八三	
勞	働	黨	四三

しかし、保守黨は上院に據つてなほ少しも讓歩する色を見せず、政府の上院權限縮小案に對し、兩院衝突の場合はレフエレンダムに問ふべしとするランスダウ修正案をもつて對抗し來り、形勢は刻一刻切迫するのみである。このに於いて、政府は愈々貴族急造の最後手段に訴へんとしたが、保守黨はなほ政府にそれだけの決心あるや否やを信じない。最後に自由黨の上院首領モーレー卿が、それならばといつて、勅裁の内容を讀んで聞かせるに及んで、はじめて保守黨の讓歩となり、保守黨貴族三十七名を含む百三十一對百十四といふ票決により國會法案は上院を通過した。

しかしながら、かくの如き紛争を繰返さずして上院問題を解決し得れば、それに越したことはない。國會法案の通過には二年を要したが、かくの如き激烈なる論争を、かくの如き長期に亘つて爲すことに堪へたのは、イギリスの國民性とその政治的訓練の結果で、他國では政治的暴動の勃發なしにかゝる試験に堪へるかどうかさへ疑はしく思ふのである。

解散の制限

解散権は、政府が議會に對しての抗争手段として唯一の有なる武器である。近來政黨内閣の時代となつてからは、政府の方針と衆議院の主張とは大體において常に一致し、議會開設當時のごとく頻繁な衝突はないやうになつたが、それでも總選舉後日久しければ、輿論の變化と共に政黨分野の變動といふことも有り得るし、解散権なしには、立憲政治は全く議會萬能となる外ないのである。それ故に今日では、アメリカの如く、三權分立を明瞭に制度の上に嚴守してゐる國以外においては、みな政府の解散権を認めてゐる。たゞ、特別の例ともいふべきは、フランス、ポーランドでは、大統領が代議院を解散する場合には、あらかじめ元老院の同意を得ねばならぬことになつてゐると、ベルジウム、チエッコ、スロヴァキア、ポーランド等の憲法が「兩議院を同時に又は、各議院單獨に解散することの出来る」旨を規定し、代議院と同様に元老院に對しても解散権を認めてゐることである。フランスの議會に、解散が絶えて無

解散権
の
制限

く、始終政變が行はれるのは、全部の理由ではないにしても、代議院の解散が實際に不可能なることが、主なる理由をなしてゐることは争はれない。

衆議院を二度続け様に解散してもよいかといふことについては、これまた法律上には制限はなく、先例としても、第二次伊藤内閣の際、第五議會と第六議會とを続け様に解散したことがあるが、學者の間には、例へば美濃部達吉博士の如き「同一の原因に基いて衆議院を解散することは唯一回に止まらねばならぬ。一たび解散を命じて總選舉を行つた上は、その問題に付いての國民の意見は決定的に發表せられたものと見るべきもので、同じ問題について再び國民の判断に訴ふることは、性質上許されないものと認めねばならぬ」として、続け様の解散を政治的に否認してゐる。「同一の原因に因る解散は一回を超ゆることを得ず」と明かに憲法に規定してゐるのは、ドイツである。

第七節 各國の議會

各國の議會制度は、そのいづれもが、範をイギリスに採つたために、大體において相似た制度であるが、たゞ一つもつとも大きな例外は、アメリカの議會制度である。アメリカの憲法起草に際し、ハミルトン、マヂソン、ベーターソン等の起草者の頭を、何よりも強く支配したのは、モンテスキューの三權分立論で、そのためにアメリカの國家機關においては、きはめて明瞭に立法、行政、司法の三權が分立され、三者互にほとんど交渉がない。しかしながら、モンテスキューの三權分立論は元來、イギリスにおいて、大陸に比し遙かに自由な政治が行はれるのは三權が分立して權力を一所に集中せぬ組織より來たものであると、實は自由を憧憬するの餘り、實際をよく見極めずして立てた議論で、實はイギリスの議會は、三權分立どころか、その制度においては、他の多くの諸國にも増して三權が混淆された制度である。このモンテスキ

ューの議論を信じて三權を嚴格に分立させたところに、アメリカの廣い意味における議會制度の長所もあれば、短所もある。以下、各國の議會の組織および機構を略述する。

イギリスの議會

イギリスの議會は、上院 (House of Lords) 及び下院 (House of Commons) より成る。

組織

下院

滿二十一歳に達した男女子は法律に規定した缺格條項に該當せざる限りみな選舉權並に被選舉權を有してゐる。すなはち、政治的に全く男女同權が認められてゐるのである。被選舉權も同様、任期は五年。定員六百十五人。

上院

世襲貴族、互選による十六名のスコットランド貴族、二十八名のアイルランド貴族、終身任期の法官貴族、カンタベリー大僧正、ヨーク大僧正、ロンドン、ダーラム、ウケンチエスター僧正を含む二十六名の教會貴族。

會期

毎年二月初に開會し、イースター祭日、暑中休暇、クリスマススの休暇以外はほとんど年中開會す。

第七節 各國の議會

兩院の關係

金錢法案以外については兩院對等。

一九一一年の國會法により

- 一 上院において一箇月以上金錢法案の審議を遷延するときは、上院の議決を待たずして國王の裁可を乞ふて法律とすることを得。
- 二 法案が金錢法案なるや否やを決するは下院議長の權限に屬す。
- 三 連続したる三會期下院を通過し、しかも上院において拒否したる金錢法以外の法案は、最初の提案より最終の議事の第三讀會の間に二年を経過したるものに限り、上院の議決を待たずして法律となすことを得。

すなはち、國民に負擔を及ぼす金錢法案については、公選による下院の意思を尊重せざるべからずとの趣意により、この憲法改正を行つたのであるが、この國會法による改正は、從來上院の制度を「世襲的」より「公選的」に改正するまでの一時的制度たることを條件とするので、その上院制度改革を調査すべく、一九一七年、フライズ卿を會長とする第二院制度調査委員會が組織され、一九一八年、調査を完成し、その後成案を上院に提示したが、上院の多數を占むる保守黨は、はじめより上院の權限縮小に反對で、今日では、上院の權限復活要求が、保守黨により、上院制度改革の名において爲されつゝある。この上院權限問題が將來議會政治上大きな問題となるのは、前述した通りである。

政府と議會の關係

マジョットが、イギリスの内閣制度はイギリスの議會政治を成功に導いた秘訣であるを論

じたほど、政府と議會の間には密接の關係があり、マジョットの言葉を借りていへば、内閣が立法府と行政府の間の聯接機になつてゐる。イギリスに特殊の慣行は、大臣といへば一院に議席を有するものは、他の院に出席し發言することを得ることである。しかして、總理大臣は下院に議席を有すべきことも最近一種の慣行になつた。政府に解散權のあるのは、いふまでもない。

フランスの議會

フランスの議會は元老院 (Sénat) および代議院 (Chambre des Députés) より成る。

組織

代議院

元老院

二十一歳以上の男子は法律の定むる缺格條項を有せざる限り選舉權を有し、二十五歳以上の男子は同様被選舉權を有す。選舉制度は名簿式による大選區比例代表制。任期は四年。定員六百十二名。

種々の沿革を経たが、今日では世襲または終身議員といふものは無く、(一)代議院議員、(二)郡會議員、(三)縣會議員、(四)市町村會から、年齢四十歳以上にして代議院議員選舉資格を有し且つ徴兵法の規定する義務を完了したものを、間接選舉により、定員を定めて選出する。元老院議員の任期は九年で、三分の一づつ、三年毎に改選する。

第二章 議會

第七節 各國の議會

會 期

議會は毎年一月第二火曜日に集會するが、會期については、たゞ「毎年少くとも五箇月以上なることを要す」とあるだけで、五箇月以上は無制限であり、さらに各議院の議員の過半数から請求があつた場合には、大統領はその要求にしたがつて兩議院を召集せねばならぬことになつてゐる。

兩院の關係

大體日本の議會と同じく、「財政に關する法律は先づ代議院に提出し其の議決を経ることを要す」といふ憲法の規定のある以外は、兩院對等で、元老院は代議院と同様に法律の發案權および修正權を有するから、代議院のいはゆる先議權は單に時間的問題たるに過ぎない。

政府と議會との關係

他の多くの諸國と異らず、特に憲法に、國務大臣は政府の一般政策に關しては「連帶の責に任ずべし」と規定されてゐるのが目を惹くが、それとともに、政府に完全なる解散權がなく、「大統領は元老院の同意を得た上でなくては代議院を解散し得ないのさ、フランスの議會には一ダース近くもの政派があり、それが絶えず離合集散を繰返してゐて、政府の依つて立つ基礎が始終動いてゐるので、政府と議會と衝突した場合には、ほさんご例外なく内閣の瓦解を見るのである。

ドイツの議會

ドイツの議會は國議會 (Reichstag) と國參議院 (Reichsrat) とから組織されてゐる。但しこの二院の關係は、普通にいはゆる上院下院の關係でなく、國參議院はドイツ各聯邦を代表し、國議會はドイツ國民を代表する點においてアメリカの上院下院組織に酷似し、立法に當り、これを議決するものは國議會で、參議院は、政府の法律案提出に際して先づその議に與り、さらに議會の議決した法律に對して抗議權を有する點において、普通の元老院とも、アメリカの上院とも趣を異にするドイツ獨得の機關である。

組 織

國議會 滿二十歳以上の男女子は原則として國會議員の選舉權及び被選舉權を有す。議員の任期は四年である。原則として得票六萬票で一人選出されるので、始めより定まつた定員はなく、一九二四年五月の選舉には四百七十二名、一九二四年十一月の選舉には四百九十三名、一九二八年五月の選舉には四百九十名。

第二章 議 會

第七節 各國の議會

會 期

國議會は毎年十一月第一水曜日において國政府の所在地、すなはちベルリンに召集される。これが憲法に明記されてゐる。しかし、これは通常議會で、國大統領または國會議員總數三分の一以上の請求がある時は、國會議議長は、何時でも議會を召集することが出来、而も會期は國議會自ら定めることになつてゐるので、いはゞ無制限である。

政府と議會との關係

政府の代表者は議長の議事整理權には服さねばならぬが、會議中何時にても發言を求めることが出来る。さういふ規定により、アメリカ以外の多くの諸國と同様に、立法上政府と議會とは相協力し、又議會は政府の施政を監視できる組立になつてゐる。この組立の結果は、當然に政府が議會に對して責任を負ふことを結論するので、國宰相及國務大臣がその職に在るには國議會の信任あることを要す、國議會が明示の決議によりて不信任を表したる時は國宰相又は國務大臣は其の職を去るべし、さういふことが憲法に明記されてゐる。

ドイツ議會における特殊の制度は、外交に關する常任委員會が設置されてゐることである。この外交委員會は、議會閉會中および議員の任期満了後、又は議會解散後新議會の集會に至るまでの間も閉會することが出来、外國との同盟および條約にして立法の範圍に屬する事項が議會の同意を要すさういふ憲法上の規定以外、すべての外交に關する事項を監視することになつてゐるのである。

國會議院は、前にも述べた如く、立法および行政に關してドイツ各聯邦を代表するもので、各邦は參議院において少くとも一投票權を有し、大きな邦は、人口七十萬毎に一投票權、人

口三十五萬以上の端數ある場合も七十萬と計算する仕組みで、たゞ一邦の專斷をふせぐために、いづれの邦さへも總投票數の五分の二以上の投票權を有することを得ぬさういふ制限が置かれてゐる。現在の議員數は六十六人。

國議會と國參議院との關係

この關係は獨逸獨得のものである。すなはち、法律は國議會これを議決すさういふことになつてゐるが、議會の議決した法律に對し、參議院は抗議權を有してゐる。參議院の抗議があつた場合には、その法律は議會の再議に付せられることになるのであるが、この場合もし議會と參議院との意見が一致しない時は、大統領は、それより三箇月以内に争ひさなつた事件を國民投票に付することが出来る。しかし大統領がこの權利を行使せぬ時は法律は不成立になるのである。それから、もし議會において參議院の抗議に拘らず、三分の二以上の多數をもつて同一法律案を可決した時は、大統領は三箇月以内にその議決された法律を公布し、若しくはこれを國民投票に付せねばならぬ。この國民投票により議會の決議を無効ならしむるには、有権者の過半數が投票に参加した場合でなければならぬ。この國民投票を認めた點において、ドイツの議會は、代議制と直接立法主義の一種の折衷制とも見得られる。

ベルジウムの議會

ベルジウムの議會も代議院(Chambre des Députés)と元老院(Senat)から成つてゐることは、他の多くの諸國と同じである。

第七節 各國の議會

選舉權

年齢二十一歳に達し、六箇月以上同一市町村内に住所を有し、且つ法律の定むる缺格條項に該當せぬ男子は、代議院(定員百八十六名)および元老院議員の選舉權を有す。婦人選舉權案は未だ議會を通過せず、目下は戰爭による寡婦および被害者のみ之を享有してゐる。一九二一年までは、ベルジウムの選舉權はいはゆる複票主義で、滿二十五歳に達した公民が一個の投票權を有する以外(一)住居又はその占有する家屋につき五フラン以上の國税を納付するもの(二)地價二千フラン以上の不動産を有するもの(三)百フラン以上の利子を生ずる國債證書又は貯金局貯金を有するもの、何れか一條件を備ふる者は一個の追加投票權を有す。滿二十五歳以上の公民にして(イ)大學の卒業證書又は高等の中學教育の全科につき修業證書を有するもの(ロ)少くも高等の中學教育を終つた學力を要するものと認むべき公職、地位又は職業にあるもの、何れか一條件を備ふるものは基本投票權以外、二箇の追加投票權を有することになつてゐたが、一九二一年二月の憲法改正で複票主義は改正された。元老院の複票主義も同様である。

被選舉權

代議院の被選舉資格

- 一 出生によりベルジウム人たり又は大歸化を得たる者なること。
- 二 民權および參政權を享有する者なること。
- 三 滿二十五歳に達したること。
- 四 ベルジウム國內に住所を有すること。

元老院の被選舉資格

- 一 出生によりベルジウム人たり又は大歸化を得たる者なること。
 - 二 民權および參政權を享有する者なること。
 - 三 ベルジウム國內に居住すること。
 - 四 年齢少くも滿四十歳なること。
- しかして、元老院議員の選出方法は(一)各州の人口に比例して一般投票により、國務大臣又は前國務大臣であるか、代議院又は元老院の議員又は前議員であるか、法律の指定する高等教育機關の何れか一の卒業證書を有する者であるか、陸軍又は海軍の前上級將校であるか、憲法で規定した資格者のなかから選舉するもの(二)州會において住民二十萬人につき一人の割合をもつて選舉するもの(三)元老院、即ち、前の二方法によりて選出された議員により、州會の選舉した議員數の半數に等しい割合をもつて選舉するものに分れ、第一の方法によりて選舉される者の數は代議院議員の半數といふことになつてゐる。

任期および會期

議員の任期は、代議院元老院ともに四年。
議會は、毎年十一月第二火曜日においてみづから集會し、毎年少くも四十日間開會することを要す。憲法に規定されてゐるが、それは最短期限の制限で、それ以上の期限については制限がなく、また臨時議會の召集も認められてゐる。

兩院の關係

兩院對等。

第二章 議會

第七節 各國の議會

政府と議會との關係

國務大臣は何時にても議會に出席するの權を有すること他の多くの諸國と同じく、特別な制度としては、兩議院を同時に又は各院單獨に解散するの權能が認められてゐる。

ノールウェーの議會

二院制の形式を備へて、しかも實質的に一院制と同様なものは、ノールウェーの議會である。この點、上院改革問題に對し一つの暗示を投げるものとして、近來第二院問題の甚しきと共に注目されてゐる。

組織

滿二十三年に達し五年間國內に住したものは男女を問はず、議會 (Storting) の選舉權を有す。議會の定員は百五十名にして都市一、村落二の割合にて、比例代表制をもつて議員を選出する。滿三十年に達し十年間國內に住し、且つその選舉區において選舉權を有するものは被選舉權を有す。但し前國務大臣に限り何れの選舉區においても被選舉權を有す。任期は三年。

第二章 議會

政府と議會との關係

議會は議長副議長を選挙したる後、その四分の一を互選して第二院 (Lagthing) を組織せしむ。残る四分の三をもつて第一院 (Odelthing) を組織す。

會期

毎年十月十日以後の第一の週日をもつて召集す。會期については制限なし。

兩院關係

すべての議案は先に第一院に提出することになつてゐるが、第一院を通過した議案を、もし第二院において否決または修正した場合は、ふたたびそれを第一院に廻付し、第一院が第二院の修正を容るればその儘裁可を経て法律となるが、第一院が第二院の修正に承服しない場合には、さらにそれを第二院に返付し、第二院においてまたさらに最初の修正通り議決する時は、今度は兩院聯合の議會 (Storting) に附議し、三分の二の多數によつて最後の可否を決する。各議決の間にはおのづか三日を經るを要す。豫算は兩院別々に議せず、議會において審議するが、税制に關する議案は、慣習上兩院別々に審議することになつてゐる。憲法の改正については、特に慎重を要することになつてゐる。すなはち、憲法改正に關する提案は、新議會の劈頭に、議會 (Storting) に提案されなければならず、しかして、その議會において可決されるれば、その議會の任期終了し、總選舉を経て新議會の成立したる上において、さらに三分の二の多數によつて可決せられ、こゝにはじめて確定するのである。

第七節 各國の議會

政府は如何なる場合にも議會の解散を奏請するを得ない。これについては最近議論があつたが、三年の任期は適當に短いので、その間に解散の必要を生ずることはないといふ結論になつた。ひそり政府に解散権がないのみならず、すべて内閣會議の記録は議會に提出されねばならぬことになつてゐる。議會の監督は、ことに外交問題に對して嚴重で、第一院から選擧された九名の委員は(外交委員會)、如何なる秘密を要する外交文書をも検査するの權限を有し、若し一委員にても不滿の者があれば、これを第一院の議に附することを要求し得る。この第一院の會議は反對の決議のない限り、原則として秘密會議といふことになつてゐる。ノールウェー議會の特長は、かくの如くにして、第一、兩院の爭議に對する解決の途が明瞭であり、第二、議會の政府に對する監督が徹底し、第三、しかも憲法に對して十分の保障が備はつてゐる、點にあるといへる。

チエツコスロヴァキアの議會

チエツコスロヴァキアの議會は、いはゆるヨーロッパ戦争後の新憲法による議會であり、その兩院關係に特段の考慮を費した點において、すこぶる参考とすべきものがある。

組織

代議院 (Snemovna) 滿二十一年に達した男女にして選舉法の定むる條項を充たす者は選

會期

元老院 (Senat) 滿二十六年に達し元老院の組織および權限に關する法律の定むる條項を充たす男女は選舉權を有し、滿四十五年に達し元老院の組織および權限に關する法律の定むる條項を充たす男女は被選舉權を有す。任期は八年。

每年春秋二回、すなはち春期は三月、秋期は十月に召集するが、會期については制限なく、この外にさらに、大統領は必要により臨時議會を召集するの權能を有し、また「代議院又は元老院の議員の過半數が議すべき事項を記して内閣議長にその召集を請求するときは、共和國大統領はその請求ありたる日より十五日以内に開會し得べき日取をもつて兩院を召集することを要す、大統領若しその召集を爲さざる時は、兩院は各院議長の招きによりその以後十五日以内に同時に開會す」といふ規定と「最後の通常會より四箇月以上を過ぎたる後、兩院の何れか一の議員五分の二以上の請求ありたる時は、共和國大統領は、その請求ありたる日より十五日以内に開會し得べき日取をもつて兩院を召集することを要す、大統領若しその召集を爲さざる時は、兩院は各院議長の招によりその以後十五日以内に開會す」といふことが憲法に規定されてゐる。

兩院の關係

兩院の關係についてはチエツコスロヴァキア憲法のもつとも考慮を用ゐたところ、元老院は、普通の法律案ならば、代議院の可決した後六箇月以内、豫算案および國防に關する法

第七節 各國の議會

律案は一箇月以内に議決せねばならぬことになつて居り、また、一方、元老院の可決した法律案も、代議院はこれを三箇月以内に議決せねばならぬことになつてゐる。しかして、さらに、普通の法律案については、時に兩院の協議により右の期間を延長することを認めてゐるが、豫算案又は國防に關する法律案については、元老院に對して定められた一箇月の期間を延長できぬことを、特に附言してある。その外兩院の關係については、憲法中

第四十四條 代議院の議決は元老院において否決せられたる場合といへども、議員總數の過半数によりその最初の議決を維持することを議決したる時は法律となる。但し元老院において議員總數の五分の三の多数により代議院の可決したる案を否決したる場合においては、代議院が議員總數の五分の三の多数によりその議決を維持する場

合に限り、その案が法律となる。
元老院の提出案はこれを代議院に廻付す。代議院においてこれを否決し、しかして元老院が議員總數の過半数によりその議決を維持する時は、さらにその案を代議院に廻付す。代議院において議員總數の過半数によりふたたびこれを否決したる時は、元老院の議決は法律となることなし。かくの如くして否決せられたる議案は、一年以内にふたたびこれを議院に提出することを得ず。

一院において他院の議決を修正するは否決と看做す。

第四十五條 兩院の一方がその前に既に議決したる法律案に付ふたたび議決すべき場合(第四十四條第二項)において、その再議決をなす以前にその院が解散せられ、またはその任期満了したる時は、その新議決は第四十四條の意義においては、これを再議決と看做す。

第四十六條 政府提出の法律案が、國民議會(代議院および元老院)により否決せられたる時は、政府はその否決せられたる政府案が法律となるべきや否やに付國民投票に付すべきことを決定することを得。この政府の決定は全院一致なることを要す。
代議院議員の選舉權を有するすべての者は國民投票に與る權利を有す。(下略)の規定がある。

政府と議會の關係

政府と議會の關係は原則において他の多くの諸國と同じく、大統領は兩院の解散權を有し、また、議會の議決したる法律につきその議決が政府に廻付された日から一箇月以内にその意見を附してこれを返付する權利を有してゐる。この場合、兩院が各議員總數の過半数をもつて返付された法律を維持する時は、法律はそのまゝ公布される。その他、國務大臣は何時にも兩院のすべての會議に出席、發言することの出来るのも、多くの諸國と同じである。

アメリカの議會

アメリカの議會は、元老院(Senate)代議院(House of Representatives)の二院より成ること。他の多くの諸國と形において同じであるが、立法府と行政府とが嚴然と分立してゐるため、元老院の權限に他と異つた特殊のものがある。

第七節 各國の議會

組織

代議院

各邦の立法部の各院中議員數最も多き議院の選舉人たるに要する資格を有するものは、代議院議員の選舉權を有し、何人といへども、年齢滿二十五年以上にして七年間合衆國の公民たり、選舉の當時その邦の住民であれば被選舉權を有す。任期は二年。議員數は約人口三萬につき一人の割で、現在では四百六十人。

元老院

選舉資格は代議院の場合と全く同一で、たゞ代議院は各邦の人口に比例して議員を選出するが、元老院は各邦平等に二人づゝ議員を出す。任期は六年で二年毎に議員總數の三分の一づゝを改選することになつてゐる。年齢滿三十年以上にして九年間合衆國の公民であり、選舉の當時その邦の住民であれば被選舉權を有す。

會期

議會は毎年少くとも一回集會する。集會の時期は、議會が法律をもつて別段の期日を定めたる場合を除くの外十二月第一月曜日とす。

兩院の關係

歳入の徵收に關するすべての法律案は代議院において先づこれを提議するの權を有す。但し元老院がこれに對し修正案を發議し、および議決するの權あることは、他の法律案におけると同じといふことが憲法に規定されてゐる。

政府と議會との關係

嚴格なる三權分立主義の上に考へられた組織なので、政府と議會との間には平生の交渉がなく、たゞ、大統領は議會に對し「隨時」合衆國の狀勢に關する報告を提出し、その必要且つ適當なりと思惟する措置に付、その審議を「勸説」するといふだけである。大統領にはまた、非常の場合において兩議院またはその一方を招集することを得、閉會の期日につき、兩議院その議を異にする時は、適當と認むる時期まで議會を停會することが出来るといふ權能が與へられてゐるが、要するに政府と議會との間の調節は、制度ではなく、同じ多數が、大統領と議會の多數を選出するといふ事實によつて、はなはだしい不都合なからしめるのである。

代議院および元老院を通過した法律案に對し、大統領がこれを可とすれば、直ちに署名するが、もしこれを否とする時には、これに異議書を添へて發議した議院に還附する。この場合還附を受けた議院が改めて、議員三分の二以上の多數をもつて可決し、他の議院においても、等しく三分の二の多數で可決したときには、その法律案は確定したことになる。さらに注目すべきは、すべて、條約は元老院の輔翼により、その同意を得てはじめて締結できるので、實際上の條約權が、ウキルソン大統領の國際聯盟規約の否決された場合に見得たごとく、元老院の掌中にあることである。この意味において、元老院の外交委員會は、實際問題に關する限り、絶大の權力を有してゐる。

第二章 議會

第三章 議會政治の機構

第一節 責任内閣と議會

議會政治の機構とは何をいふか。議會政治とは、議會みづから政治するといふ意味では決してない。議會は自ら政治する機關でなく、天皇の統治大權に參與するのであるといふ憲法の解釋は暫らく措くにしても、人の意見はその顔の異なるがごとく異つて居り、貴衆兩院議員を併せて、八百六十人、衆議院のみをもつてしても四百六十六人。その相異なる四百六十六人の意見を物理的に寄せ集めて見ても、筋の一貫した政治が行へるものでない。

議會政治とは、一口にいへば、國民の公選による衆議院を中心とする政治である。國家の政治は固より天皇の總攬したまふところであるが、天皇は政治の結果について寸毫も責任を有せ

られないので、輔弼の國務大臣が天皇の政治を襄贊して責に任ずる。その政府が衆議院の批判を受けながら、またその同意によつて行ふ政治が議會政治である。

バジオット

ペルフォアが、バジオットの英國憲法論の一九二八年版のために書いた序文の中に、バジオットの力説する議會政治の意味を要約して「立法院から選出された内閣を通じて、我等みづから治める政治、而してその政治たる、我等の選舉した下院に對し全然責任を負ふところの政治」それが議會政治であると述べてゐるが、立憲政治である以上、結局の歸結がこゝに至らねばならぬのは、イギリスも何處も變る譯はない。バジオットは、イギリスの議會政治の妙諦は、議會から選出された内閣が、立法院と行政府の間の楔子となり、ハイフエンとなり、この兩機關が對立するがごとく、聯携するがごとく、互に融合するところにあるのだと述べ、下院と内閣の關係を「議會は内閣を方向づけ、内閣は議會を嚮導する」といつて居る。

第一節 責任内閣と議會

立法府から選出された内閣といふのは、議會が自らの投票によつて選舉するのではなく、要するに政黨内閣の意味に外ならない。これを日本の場合に當てはめれば、國務大臣の任免は固より天皇の大權に屬するのであるが、天皇の大命を下したまふのは、決して上御一人の個人的信任の結果によるのではなく、國民の信頼を得ることを選擇の標準とされるものであり、國民の意見を代表するものは議會殊に衆議院であるから、衆議院の信任の存する者、言葉を換れば、多數黨の首領に大命を下されるといふことになる。そこに政黨内閣の憲政的理論があり、ベジオットのいはゆる「立法府から選出される内閣」もこの意味に外ならぬのである。

大臣の責任

我が國の憲法は第五十五條に「國務大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責任ヲ任ス」とある。輔弼とは、平たくいへば意見を上ることであるが、天皇は政治について全く責任を有せられぬから、國務大臣は、事の國務に關する限り、全部大政の結果より生ずる責任に任せねばならぬ。この國務

大臣が國務上のすべての責任を負擔することは、立憲政治の中核を爲す根本原則で、若しこの根本原則にして紛更されるれば、それと同時に立憲政治の實質は無くなるのである。さらに説明を要するのは、國務大臣の責任は、君主に代つて責任を負うるのでないことである。これは、そもそも國務大臣の輔弼とは、國務大臣が自己の判断によつて、國家の政治について天皇を襄贊し奉ることである、ことから来る當然の結論で、したがつて、國務大臣が、自己の判断を有せず、たと聖旨によつて行動し、又は自己の判断はあるにしても聖旨黙し難しといふやうな態度は、斷じて許されない。すなはち國務大臣は、それが違法であり國家のために利益と考へた場合には、たとへ君命といへども諫止せねばならぬ位置にあるので、憲法義解にも「獨獎順贊褒の職に在るのみならず又匡救矯正の任に居る」と書いてある。それほど國務大臣の責任は嚴格でなければならぬ。

總理大臣論

第一節 責任内閣と議會

さらにそれを解り易いやうに最近の實例についていへば

昭和三年五月、田中内閣の改造に際し、田中總理大臣が、水野文部大臣の辭表を執奏するに當つて執つた態度は、この憲政理論を無視したものと見て非難された。
 一水野文部大臣は、總理大臣の内閣改造の方針と意見が合はず、辭表を提出して、その執奏を請ふたのであるが、田中總理大臣は、宮中に參内して、後に發表された總理大臣談によれば「今回水野文相が辭表を提出いたしましたは、私と文相とはすでに隔意なく懇談を遂げてあります」と言上し、辭表は執奏せず御前を退下し、水野文部大臣はその結果によつて、傳へられた堅い決意を醸して留任するに至つたのである。田中總理大臣が閣下で奏上した内容については、その後内閣から聲明したところと總理大臣談と同一でないが、いづれにしても、それはあまり問題でない。それよりも、あの場合、國務大臣任免の輔弼者として執るべき態度は、すでに「隔意なき懇談」を遂げて文部大臣の辭意を醸させた後であれば、辭表を上覽に入れる要はなく、如何にしても辭意を醸さなければ、自己の明瞭なる判斷を定めて輔弼する、二者のその一を擇ばねばならぬのである。

しかるに何事について、文部大臣と「隔意なき懇談」を遂げたかは、外部からは分らないが、いづれにしても、すでに事前に文部大臣が留任の決心をしてゐたことすれば、其の眞の辭意の表明にあらざる辭表を執奏したことに對して、もし又、文部大臣の辭意が鞏固であつたことすれば、兩立すべからざる内閣改造方針と文部大臣の辭表とを聖斷によつて兩立せしめんとしたことに對して、總理大臣は明かに輔弼の道を誤つたといはねばならぬ。同様の非難は、一旦文部大臣が留任の後、累を皇室に及ぼすの嫌ありとする物議に對し、改めて辭表を提出した際においても繰返された。文部大臣が一旦留任に決したのを再び辭表を提出した間は僅に二日であるが、僅に二日以

前に「教育の事は特に重要であるから」といふ理由の下に留任を奏請したその同じ文部大臣の辭表を、辭意適當なりとして執奏するのは、いふまでもなく前後いづれかの輔弼が誤つてゐたことを示すものであり、それでなくても、優待によつて文部大臣の留任したことが累を皇室に及ぼす嫌あるを是認する以上、その留任を輔弼し、累を皇室に及ぼすことに參加した總理大臣として、その責任は免れなかつたのである。

内閣の連帶責任

以上の例は、國務大臣の任免に關する輔弼といふ内閣總理大臣の特別なる職責の場合であるが、もちろん、國務大臣が輔弼の責に任ずるのは一般國務の場合においても全く同様で、さらに實際の運用においては、各國務大臣が個々にその主任事務について輔弼せず、内閣といふ合議制の機關において單一の意思を決定し、それによつて天皇を輔弼する。従つて、國務大臣の進退についても、各大臣が單獨に進退する場合はむしろ少くなり、多くの場合、閣員全部進退を共にすることが、政治慣習となりつゝある。内閣の制度は、憲法の制定前、すなはち明治十八年十二月の改革により、それまでの太政官制度を廢止して設けられたもので、憲法には示さ

第一節 責任内閣と議會

れてゐないが、憲法實施後もそのまゝに襲用され、十箇條の内閣官制（一〇三項参照）によつてその運用の法が定められた。

内閣組織の大命

内閣の制度において特に注意を要するのは内閣總理大臣の位置である。内閣官制によれば

内閣總理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス

といふので、内閣といふ合議制の協議の結果を取纏めて奏上し、政治の大體方針を示すと共に内閣の統一を保持する役目であるが、この政治の大體方針を決し内閣の統一を保持する職責は、當然に内閣の進退の場合についても、憲法の習律として現はれる。すなはち國務大臣の任命に當つては天皇はまづ内閣總理大臣たるべきものを定められ、その者にはゆる内閣組織の大命を下される。この大命を拜したものは、他の國務大臣たるべきものを選定して奏上し、天皇はこの奏上に基づいて、内閣總理大臣と共に各國務大臣の親任式を行はせられる。この手續は憲

法の定むる處でもなければ、内閣官制に規定がある譯でもなく、内閣總理大臣が、内閣統一の職責を有することより来る習律で、従つて總理大臣が、病氣その他政治的ならざる理由によつて辭職する場合、全内閣員が辭表を捧呈する慣習も亦、こゝから生れて來たのである。この習律はイギリスその他の議會政治においてみな同じである。その同じなところに議會政治の一にして二つないことが示されてゐる。

我が國の内閣官制は、明治十八年の官制を基とし明治二十二年十二月二十四日勅令第三百三十五號によつて定められたもので、内閣總理大臣の外に、外務、内務、大藏、陸軍、海軍、司法、文部、農商務、逓信の九省大臣が置かれたが、その後幾度か異動があつて、現在ではこの外に、鐵道省が置かれ、又農商務省が、農林、商工の二省に分たれ、國務大臣の數は十二人となつてゐる。内閣官制には、これら大臣の外に「勅旨ヲ以テ特ニ内閣ニ列セシムルコトアルヘシ」といふ規定があつて、イギリスのいはゆる無任所大臣の制が認められてゐるが、これは内閣官制創始以來、かつて實際に任命されたことがない。この外に日清戦争直後、臺灣領有に關聯して拓殖務省が置かれ高島綱之助子が大臣に任命されたが、一年ならずして廢止されたことがある。國務大臣の任命には資格上の制限がないが、たゞ陸軍大臣、海軍大臣は、陸軍省官制、海軍省官制の附表に依り、各大中將を以て任すべきものと定められ、殊に大正二年頃までは「現役」の大中將に限るゝ解せられてゐたが、憲政擁護運動に引續き頻りに軍部大臣文官制論が唱へられたため、それに對する多少の讓歩として、豫備役でも大臣になり得る解釋をさるに至つた。しかし

第三章 議會政治の機構

第一節 責任内閣と議會

ながら、現役を豫備と、優秀はむしろ何れにあるか。少くも文官制論に對する少しの讓歩にもなつてゐないことだけは、いふまでもあるまい。

議會政治の心棒

議會政治の機構を語らんとして、まづ政府の責任について力説したのは、それが議會政治を完成する上においての、いはゞ心棒だからである。この心棒が確でなくては議會政治は到底健全に運用されない。前にも述べたごとく、議會政治とは、議會、ことに衆議院の信頼を標準として任命された政府が、議會の指し示す方向を察し、その監視を受けつゝ行ふ政治である。この議會の任務が政府を監督するにあり、政府が議會の監視を受けつゝ大政を行ふといふのは、言ひ換へれば、政府が政治の結果について、議會に對して責任を負ふことである。憲法五十五條には「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責任ニ任ス」とあるだけで、ドイツその他の憲法のごとく政府が議會に對して責任を負ふものであることを明記してゐない。しかしながら、おおよそ責任は、その行爲につき是非の判斷をなすの権能ある者に對して生ずるので、議會が政府を監視す

星野

る機關であり、その政治の結果につき、質問し、彈劾する權利を有する以上、政府が天皇を輔弼したることにつき、議會に對して責任を負ふべきであるのは、いふまでもない。もちろん、國務大臣の任免は天皇の大權に屬するので、この意味においては、國務大臣は法律上天皇に對して責任を負ふのであるが、天皇に對して責任を負ふのは、ひとり國務大臣のみでなく、文武百官みなさうであるので、特に憲法に國務大臣が責任を負ふべきことを明記したのは、一般官吏と同様の責任でなく、國務大臣に特別の責任、すなはち、議會に對する責任があるといふこと以外ならぬのである。

内閣官制 (明治二十二年勅令第百三十五號)

- 第一條 内閣ハ國務大臣ヲ以テ組織ス
- 第二條 内閣總理大臣ハ各大臣ノ首長トシテ職務ヲ發シシテ行政各部ノ統一ヲ保持ス
- 第三條 内閣總理大臣ハ須要ト認ムルトキハ行政各部ノ處分又ハ命令ヲ中止セシメ勅諭ヲ付ツコトヲ得
- 第四條 内閣總理大臣ハ其ノ職權又ハ特別ノ委任ニ依リ閣令ヲ發スルコトヲ得
- 第四條ノ二 内閣總理大臣ハ所管ノ事務ニ付審議廳長、北海道廳長官及府廳知事ヲ指揮監督ス若シ其ノ命令又ハ處分ノ成現ニ違ヒ、公益ヲ害シ又ハ權限ヲ犯スモノアリト認ムルトキハ之ヲ停止シ又取消スコトヲ得
- 第五條 左ノ各件ハ閣議ヲ經ヘシ
- 一 法律案及豫算決算案

第三章 議會政治の機構

第二節 會期の問題

- 二 外國條約及重要ナル國際條件
- 三 官制又ハ規則及法律施行ニ係ル勅令
- 四 國會ノ開主權限ノ事
- 五 天皇ヨリ下付セラレ又ハ帝國議會ヨリ送致スル人民ノ請願
- 六 豫算外ノ支出
- 七 勅任官及地方長官ノ任命及追退
- 八 其ノ他各省主任ノ事務ニ就キ高等行政ニ關係シ事務稍重キ者ハ總テ閣議ヲ經ヘシ
- 九 第六條 主任大臣ハ其ノ所見ニ由リ何等ノ條件ヲ問ハズ内閣總理大臣ニ提出シ閣議ヲ求ムルコトヲ得
- 十 第七條 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、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
- 十一 第八條 内閣總理大臣故阿ルトキハ他ノ大臣臨時命ヲ蒙ケ其ノ事務ヲ代理スヘシ
- 十二 第九條 各省大臣故阿ルトキハ他ノ大臣臨時委任シ又ハ命ヲ蒙ケ其ノ事務ヲ管理スヘシ
- 十三 第十條 各省大臣ノ外特旨ニ依リ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシメラル、コトアルヘシ

第二節 會期の問題

議會政治の運用を善からしむるためには、先づその機構において遺憾なきを期せねばならぬ。國民の意思は選舉に現はれ、代議士によつて議會に代表される。政府は、議會とはいふが主として衆議院の信頼を基礎として任命される。その政府が、議會の監視を受けながら、その同意

を得ることを條件にして大政を行ひ、その結果について議會に對し責任に任ずる。この機構が不條理な牽制や無責任の機關の干渉によつて邪魔されるやうでは、いはゆる民意の暢達はなく、國民の希望する政治は實現出来ない。議會政治において、國務大臣の責任は、その機構の心棒であるにしても、心棒に赤錆が付いてゐたり、機構のこまかしこに不完全なところがあつてはその心棒は決して圓滑に廻轉することが出来ないものである。

政治機構の要諦

政治機構の要諦は、國民の意思が、途中でいろいろな得手勝手な干渉を蒙らず、成るべくそのまま政治の上に反映實現されることである。かゝる機構あらしむるためには

- 一 政黨が時代の主要問題を中心に明瞭な分界線によつて分たれて居り、國家の團體意思を作成する上において完全な働きをなしてゐること
- 二 選舉の制度が、國民の意思を議會に反映する上に完全であること
- 三 議會の組織制度が、國民の代表機關として、政府の監督機關として、満足なものであること
- 四 議會以外の國家機關が、責任政治の心棒を圓滑に廻轉させるのを妨げぬこと

第三章 議會政治の機構

第二節 會期の問題

右の内、政黨と選舉に關しては、後章に詳述し、議會制度の問題中、現下の最大懸案である貴族院の位置權限についても、章を改めて論ずるつもりであるが(三)議會の組織に關しては、貴族院問題以外にも、すでに第二章において述べたやうに、不完全な點が少くない。

第一は、會期のあまりに短いことである。我が議會の會期は、憲法によつて三箇月といふことになつてゐる。この外に憲法は「臨時緊急ノ必要アル場合ニ於テ」臨時議會を召集することを認め得るけれども、臨時議會の會期は勅命によつて定めることになつてゐるので、政府はいつも必要の最小限度に止めんとする風があり、從來の實例によるも、もつとも長かつたのが、第四十七議會の十三日位で、これでは、通常議會の短いのを補ふゆゑにならぬ。この外にも、憲法は「必要アル場合」に會期を延長することを認め得るが、これとても從來の例によれば、最も長くして第一議會の九日で、前に述べた完全な議會政治機構の要求するものとは、すこぶる距離がある。何故に斯くのごとく帝國議會の會期を短くしたかといへば、憲法義解は平然として「三箇月を以て會期とする者は議事遷延し窮期なきことあるを防ぐなり」と述べて

ゐるのである。これは憲法の起草者がその官僚思想より、主として舊ドイツ又はバイエルンの憲法の主義を取り入れて憲法を起草したがためで、超然内閣主義の宣言(一二七頁参照)と共に、議會政治の機構の何者たるかを解しなかつた結果といはざるを得ない。我が議會の會期が如何に不十分のものであるかは前章第七節「各國の議會」と彼此對照すると直に分るが、我が議會は、この限られた會期のなから、さらに毎年の慣例として、十二月の開院式以後、一月二十日前後まで議會の任意をもつて休會してゐるのである。

豫算審査期

かゝる短い會期であるから、従つて、兩院の豫算審査にも期限を附せねばならないことにな(議院法四〇條)。一體議會は、國家の豫算を審議することをその主なる職務としてゐるのに、その豫算審議の期限を限るといふことがすでに可笑しな話であるが、さらにその期限を貴衆兩院とも二十一日とするに至つては、事情に適應せざるも甚しいといはねばならぬ。

第二節 會期の問題

初期議會當時は、國務も比較的簡單に、豫算も八千萬圓臺であつたので、會期正味二箇月、豫算審査期限の制限も、大した不都合を來たさなかつたかも知れぬが、今日では經常豫算だけでも十七億圓臺に上り、國務の複雑となつたことは、到底明治二十二年頃の比ではないのに、豫算審査期限はといへば、初期議會當時の十五日が、第二十二議會の改正によつて二十一日に延長されたに過ぎない。

これで議會が、ひとり豫算案のみといはず、國民の代表機關としての、政府の監督機關としての、權威を發揮しようなどは、思ひも寄らぬのである。國務は四時休みなく運行される。従つて、議會も亦、年度初めに豫算の實施を保障ならしむる以上、四時休みなく開會されて然るべきはずである。我が國と同様に國務の複雑多端な國においては、現にいづれも會期を制限せぬか、然らざればドイツ、フランスの制度に見るごとく、ある定数の議員の要求により何時でも臨時議會を召集できることになつてゐる。

暫定豫算制

會期の問題を論ずれば、勢ひ豫算制度に及ばざるを得ない。何となれば、現在の制度では、豫算は何もして前年度末までに審議を了しなればならず、さればいつて、餘り早く豫算の編成にかゝることには、豫算をして實際の要求に遠ざからしむる事になるからである。この間を調節して無理ならしむる制度は、イギリス、フランス等に行はる、暫定豫算制度である。イギリスの會計年度は我が國と同じく四月一日より開始されるが、同國では豫算は必ずしも當該年度の開始前、すなはち三月三十一日までには議するを必要とせず、二月初旬から開かれる議會に、豫算案は大抵四月下旬に下院に提出され、そして八月五日以前に審議を終ればよいことになつてゐる。

しからば、四月一日以降、八月に至るまでの経費は何によつて支出するかといへば、それがすなはち暫定豫算である。暫定豫算は、豫算の審議を了するまでの、大體三箇月又は四箇月分といふやうな暫定的費用の前渡しであるから、もちろん新規要求は計上せず、従來の豫算においてすでに認められた必要経費を計上するだけに止める。議會はこれあるによつてあへて豫算の審議を急ぐを要せず、政府もまた、これあるによつて、見積の正確な、實際の要求に近い豫算を立て得るわけで、議會解散の場合においても、日本の如く出し抜きの抜打ちのやうなことはなく、暫定豫算だけは通過させて、然る後に堂々相争ふ慣例になつてゐる。

會期を延長せよ

第二節 會期の問題

我が議會制度の實際において、この時代の必要に應ずべく會期を長からしむる方法は

- 一 憲法第四十二條、四十三條により、慣例的に會期を延長すると同時に、一方また屢々臨時議會を召集するか
- 二 ドイツ、フランス等の例により、議會の要求により、政府をして臨時議會を召集せざるを得ざらしむるやう、議院法に改正を加ふるか
- 三 憲法を改正して「帝國議會ハ三箇月ヲ以テ會期トス」といふ制限を取り去り、時勢に適應する規定を憲法中に設けるか

の三つがある。右の内憲法の改正は、萬已むを得ざる必要に迫らるゝ場合の外、成るべく避けたいのである。憲法はそれ自身固より改正あるべきを豫期はしてゐるが、改正せぬことを本則とすることが萬古不磨の大典たる所以であるのである。ことに我が憲法は、起草者の官僚思想の影響を受けた跡は掩ひ難いにしても、將來時勢の變化を豫想して、努めて條章を簡潔にし、時勢に應じて解釋を廣くし得るの餘地を存するだけの用意は、起草者において忘れなかつた。従つて例へば、會期の問題の如きも、爲政者において、國務を慎重にする誠意さへあれば、憲法四十二條、四十三條の適用により、その目的を遂げるに、あへて不都合は無いのである。

しかしながら、現實においては、政黨内閣の今日にありても、政府は成るべく議會の監視の眼を避けんとし、むしろ會期の短小なるを幸ひとしてゐるかの觀がある。故に實際においては(一)の慣例を作ること、今の爲政者に求めるのは、いはゆる木に縁つて魚を求むるの類であるかも知れない。こゝにおいて(二)の要求が起つて来るが、これに對しても、政府政黨の態度が(一)の場合と同様であるとすれば、やがて時代の必要は、國民的に憲法改正の運動とならざるを得ないであらう。たゞ、以上いづれの場合にしても、會期の延長を眞に有效ならしめるためには、前に述べた暫定豫算制度の採用を必要とするのである。

第三節 緊急勅令と緊急財政處分

議會の會期が短い結果は、たゞに政府に對する議會の監視が十分届かないといふばかりでなく、法律が議會の協賛を経なければならぬ原則が破られ、その重要な例外として、應急立法、

第三章 議會政治の機構

第三節 緊急勅令と緊急財政處分

すなはち緊急勅令の制度が認められることになるのである。憲法第八條に

天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル爲メ緊急ノ必要ニ由リ帝國議會閉會ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ發ス
此ノ勅令ハ次ノ會期ニ於テ帝國議會ニ提出スヘシ若シ議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ將來ニ向ツテ其ノ效力ヲ失フコトヲ公布スヘシ

とあるもの、および第七十條の

公共ノ安全ヲ保持スル爲メ緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝國議會ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ處分ヲ爲スコトヲ得

とあるのがそれである。これは戦争前のプロシア憲法に手本をとつたもので、イギリス、フランス、アメリカ、ベルギー、その他大戦後に出来た憲法には、全く無い規定である。議會の閉會中に不慮の事變が発生し、また豫見せらるゝ災厄を避くるために、新しい立法を必要とするといふ場合、議會が閉會中だからといつて、手を束ねてその降りかゝる災厄を見てゐるわけに行かぬからこの非常手段を認めざるを得ないが、畢竟するに、かくの如きイギリス、フランス、アメリカ等でない例外例を認めるといふのは、議會の會期が、イギリス、フランス、アメリカ等

の如く十分でなく、言葉を換へていへば、國家の利益を全うするだけの職務を果してゐないといふことになるのである。

會期が短くてすべての事變に應ずることが出来ぬといふ事實があれば、それを補ふべく非常立法を認めねばならぬのは當然であるが、その應急立法權が政府に委ねられてゐる結果は、樞密院官制により樞密院の諮詢を経ねばならぬことにはなつてゐるにしても、やゝもすれば、政府の専斷により、非常手段が濫用せらるゝの事實を見るのである。

治安維持法改正の場合

例を擧げていへば、去る六月二十九日公布された治安維持法改正の緊急勅令がその一つである。緊急勅令を發するためには、憲法の條文の示すごとく、第一には、公共の安全を保持し又はその災厄を避ける爲であり、第二には、普通の行政權の作用では公安を維持することが出来ぬ、すなはち、新なる立法が必要であり、第三にはその必要が緊急であり、第四には議會閉會中であることを要するのである。しかるに、治安維持法改正の緊急勅令には、議會閉會中といふ要件だけは明かに具備してゐるが、根本の「公共ノ安全ヲ保持シ又ハ災厄ヲ避クル爲」の必要がしかく緊急であつたか否か、少くとも政府の公に向つて説明したところだけでは十分でない。

勅令の實質に對する批判はこの場合の必要以外であるから暫く措くにしても、該勅令は、これまで禁制せられてゐなかつた行爲を新に禁制するのではなく、これまで嚴刑をもつて禁止せられてゐた行爲について、さらに刑を加重するに止まるもので、次の議會まで待つことが出来ぬといふ理由は想像されない。ここに政府みづからその緊急ならざる所以を裏書してゐるのは、該勅令と同じ内容の法律案は、すでに前議會に提出され、政府はその通過を特別に努力した跡もなく、議會閉會と共に審議未了に終つたこと、緊急勅令を以て定むべしとの議論が起つてからも、政府は逡巡決せず空しく數十日を費したること、さらに、時恰かも東京府會議員の選挙を控へてゐたために、その發布が政府黨を不人氣ならしむることを怖れ、故ら選挙の終了後まで發表を遅延させたことなどがそれである。

のみならず、それが議會の提議しに會つたものと同一案であるといふことは、議會の意思と權限を全然無視した仕打ちで、その結果は、次の議會においても、事後承認は與へられず、ために同じ禁制を犯しながら、勅令の有効期間と無効になつた後と、たゞ時の偶然のために、寛嚴様々の處断を受けるといふ不都合を生ずるに至るのである。

事後承諾

緊急勅令は、臨時議會でも通常議會でも、兎に角、公布後最近に開かれる議會に提出して、その承諾を得なければならぬ。それはその緊急勅令をして將來に效力を有せしむべきか否かを決定すると共に、應急立法に對する政府の責任解除を意味するのであるから、事件承諾を求め

た議會が解散になつて勅令自體が將來に對する效力を失つても、議會開會前に勅令を必要とした事態が無くなつて勅令が廢止されてゐても、はた又、その間に政變があつて内閣が變つてゐても、必ず監督者の検査を受ける意味において、次の議會の承諾を求めねばならぬ。これだけの手段は備はつてゐても、たとへば、治安維持法改正によつて一度死刑の執行を受けたものは假りに勅令が否決されて舊法が復活しても、二度と蘇生させやうがない。

それは緊急財政處分の場合においても同様で、一度支辨された國費は、國務大臣の責任を質す事以外に、取返しやうがないのである。これは一つの例に過ぎないにしても、この制度がある限り、政府が議會の意思を測定し得ず、專斷に陥り易いのは、いふまでもない。しかして、元はといへば、議會の會期が短く、議會が十分にその職責を果し得ないより來るのである。だからといつて、政府の專斷を樞密院の力によつて救ふことは、決して議會政治の期待するところでない。樞密院官制第六條により、緊急勅令はすべて樞密院の諮詢を経ねばならぬことになつてゐる。この制度の結果は、近來往々にして政府と樞密院との衝突があり、現に昭和二

年四月、若槻内閣は財界救済に關する緊急勅令案の否決に遭つて總辭職したが、責任のない樞密院が、政府の政策に反對したことによつて、政府が辭職する外なきに至る制度は、政策の如何に拘らず、責任政治、議會政治の本義に反するものといはねばならぬ。

第四節 樞密院と軍部大臣

樞密院の制度も、今日では最早日本以外には見られぬ制度になつた。イギリスのブリッツイー・カウンシル (Privy Council) は普通、樞密院と譯されてゐるが、我が國の樞密院とイギリスのブリッツイー・カウンシルとはその性質が全く違ふ。

イギリス・ブリッツイー・カウンシルは、いはゞ内閣の前身であり、だから今日でも、すべて國務大臣に任ぜられるものは、先づブリッツイー・カウンシルにおいて宣誓する慣例になつてゐるのであるが、今日のブリッツイー・カウンシルは、その司法委員會が植民地裁判所の最高法廷たる役目をつとめる以外は全く儀禮専門の機關になつてゐるのである。もし似てゐるものがありとすれば、大臣が同時に顧問官たること位であらう。しかもイギリスでは、現大臣のみならず、曾て一

度大臣たりしものは、みな顧問官であり、今やその數は四百を超えてゐることである。

樞密院設置の由來

我が樞密院は、その由來をいへば、明治二十一年四月、憲法草案を諮詢する目的をもつて設けられたものである。これは、憲法およびその附屬法といふことと、國家の基礎法を、政府だけで決定するのは避けねばならず、さればといつて、國民會議を召集してこれを議するは、欽定憲法の本旨に反するといふので、新に樞密院を設けられた次第で、それには十分の理由があつたといつてよさ。

しかるに、その樞密院は、憲法を議決し、その最初の役目を果たした後になつても、憲法上の機關として存在を續けるやうになつた。しかも、その何等議會に責任を負はない機關が、最近においては貴衆兩院と相並んでほとんど第三院でもあるかのやうな形をなし、やゝもすれば内閣の政策實行を掣肘するのみならず、時としては内閣をして、議會の信頼を得てゐるに拘ら

す、辭職するの餘儀なきに至らしめることさへある。これでは議會政治の心棒は到底うまく回轉しやうがない。

内閣以上の位置

樞密院は憲法上の機關として以外、一面皇室の機關として、皇室の大事につき天皇の諮詢に應ふること（皇室典範九、二五、二七、二九、五五、六二條等）天皇久しきに亙り大政を親らする能はざる故障ある場合に攝政を置く必要を議決し（皇室典範一九條）および攝政又は攝政に任ずべき者精神又は身體の重患あり、又は重大の事故ある場合にその順序の變更を議決する（皇室典範二五條）といふ重要な職務をもつてゐるが、これは直接議會の話に關係がないから、こゝには述べなす。

憲法上の樞密院の位置については、樞密院官制の上諭に「朕元勳及練達ノ人ヲ撰ミ國務ヲ諮詢シ其啓沃ニ倚ルノ必要ヲ察シ樞密院ヲ設ケ朕カ至高顧問ノ府トナサントス」とあり、憲法義

解には「國務大臣は輔弼の任に居り詔命を宣奏し政務を施行す、而して樞密顧問は重要な諮詢に應へ樞密の謀議を展ぶ、皆天皇最高の輔翼たる者なり」との説明が付け加へられてゐる。いづれにしても、天皇の輔翼として、國務大臣と對等又は對等以上の位置が期待されてゐるのであるが、その内閣と法律上の位置を異にする主なる點は、樞密院が議會に對して責に任じないことである。然るにその無責任の樞密院が憲法義解の期待通りに内閣と相對立し、内閣の政策に干渉しては、内閣の萬機攝行といふ原則は根本から覆へられることになる。いはゆる超然主義の事實上に不可能なことが證據立てられ、議院内閣制を認めざるを得なかつたといふ事實があるのに、一方に樞密院の決議が内閣の意見よりも政治的に一層重きをなすといふ仕組になつてゐては、到底兩立して行くことが出来ない。

この内閣と樞密院とが意見を異にして相争つた例は、加藤（友）内閣の時の日支郵便條約問題であるが、清浦内閣の時の火保問題であるが、從來も少くなかつたが、つひに若槻内閣の時には、臺灣銀行の破綻救済の爲にする緊急勅令案を樞密院が否決したことが直接原因となつて、内閣總辭職の已むなき事態を惹起した。

この若槻内閣の財界救済に對する態度については政治上非難もあり、その政策が善かつたか悪かつたかは別問題であるが、いづれにしても樞密院が内閣の重要政策を否決すれば、樞密院制度を認める以上、内閣は辭職する外ないのである。

樞密院廢止論

もちろん大政輔弼の責に任ずる者は内閣であつて、樞密院ではない。故に理論上からは、樞密院の決議を非なりとする場合、國務大臣はその不採擇を奏請することが出来ねばならぬはずであるが、しかしながら、國務大臣は樞密院官制第十一條により、一面顧問官たるの地位において會議に参加してゐるのである。したがつて、表決において敗れた以上、さらにその少數意見を具して御裁可を奏請するといふことは、政治的に見て許さるべきものでないのである。要するに、現在の制度のままでは、治安維持法改正に際し、富井博士その他の顧問官のつた態度のごとく、假りに内閣と見解を異にするものがあつても、内閣において施政上絶つて必

要といふことであれば、最後には責任者の主張を通すといふ抑制が樞密院側において行はれざる以上、この内閣對樞密院の問題には救済の道がないのである。そうでなければ、皇室機關としての職務を他に移して、樞密院を廢止する外ない。然らずして、官制を楯に「施政に干渉すること」を攻めて見ても、議會において樞密院彈劾の決議案を出して見ても、實際に何の效果もないのである。

結局、議會政治の機構をして完全ならしめ、國民の意思を途中の支障なく政治の上に實現させるためには、議會以外に政府を牽制したり掣肘したりするものを無からしむると同時に、議會の組織制度をますます完全にし、政府を監視してその専断に陥るのを防ぐに努めねばならぬ。これには、何よりも議會の構成に關係のある政黨の實際、選挙の制度から検査してかゝらねばならぬ。

昭和三年六月二十八日、治安維持法改正の緊急勅令に關する樞密院本會議において述べた富井政章男の意見
本令を審議する上においては、果して憲法第八條の規定せる緊急の意義に合致するや否や

第四節 樞密院と軍部大臣

が主眼点であつて、余の見るところでは、政府のいふが如く次の議會を待つことが出来ぬほど事態が切迫してゐると思はれぬが、しかしそれは要するに見解の相違である。責任ある政府當局者が事態緊急にして本令の制定なしには國家治安の維持上に全責任を負ふことが出来ぬといふ以上、施政上に無責任な樞密院が積極的の論議なしにこれを否定する譯にはいかぬ。即ち余は尙疑問の餘地を存するが政府の認定を覆すだけの確たる材料を有しないから、不本意ながら、本令に賛成するものである（中略）もし政府として再考の餘地があれば再考して本案を撤回されんことを希望する。

陸海軍大臣の武官制

樞密院の存在と共に、議會政治機構の妨げとなるのは、陸海軍大臣の武官制である。これは陸海軍省官制および海軍省官制の附表に、大臣は大中將を以てすとあるにはじまるので、大正二年、憲政擁護運動のあるに際し、文官制論に對する多少の譲歩として、豫備をも含むことになつたのであるが、元來官制には大中將とあるだけで現役云々の制限があるわけではなく、豫備にまで制限を擴げたといふことは、いはゞ解釋を改めただけで、何等の改正でもなかつた。この陸海軍大臣を武官に限る制度は、政務官々制をも同様に制限し、陸海軍の政務次官、參與官に

對しては「政務次官又は參與官の職務は軍機軍令に及ばざるものとす」との特別の規定が置かれてゐるのである。

陸海軍大臣を武官に限る制度にしたのは、陸海軍大臣は帷幄の軍務に關係する職務を有し、軍人の進退をもつかさどるので、それが文官であつては、軍紀維持上不都合の場合を生ずるか、とでも解釋する外ないのである。日本以外において、軍部大臣を武官に制限してゐる國は一つもなく、日本においても、大正十年、ワシントン會議に、時の海軍大臣加藤友三郎大將が、全權として赴くに際し、原總理大臣が留守中海軍大臣を兼攝して、何等の不都合も生じなかつたのである。むしろ實際の心配からいへば、平生軍務に通曉せざる政黨者流が、遽かに軍部大臣になつて、徒に軍部屬僚の掣肘に會ひ、自由の手腕を揮ひ得ぬところにこそあれ、文官大臣だから軍紀を亂すなどは到底想像されない。もし情實を生ずる弊害があるといへば今日の武官制の下に随分多くの情弊が傳へられ、むしろ門外者流が入つてこの情弊を一洗せんことをさへ要望されてゐるのである。

第三章 議會政治の機構

増師問題の思ひ出

軍部大臣が武官に限られてゐる結果は、内閣内に内閣があるやうなもので、内閣官制第一條第五條の期待する内閣の統一といふものは、軍部大臣の一存によつて、きはめて容易に打破される。その一つの例は、今なほ世間の記憶に新しい例の二個師團増設問題である。當時西園寺内閣は、行政財政の大整理を政綱の第一に掲げ、各省に一割乃至一割五分の整理を命じたが、上原陸軍大臣は、割當てられた七百萬圓の節約は愚か、八千萬圓の陸軍經費中僅かに二百萬圓の整理額を捻出したのみで、却つて逆に二個師團増設案を閣議に持ち出し、臨時費は繰延べをもつて支辨すると共に、僅に捻出した整理額までも直に初年度の經常費に充てんことを主張した。この陸軍大臣の主張は、陸軍の代表意見で、その閣議の方針に逆行することはいふまでもないが、陸軍大臣がそれを無視して主張する以上、總理大臣もこれを如何ともする方法がなく閣議の否決と共に陸軍大臣の單獨辭職となり、次で内閣も不統一の責を負つて總辭職する外な

かつた。しかも陸軍大臣の辭表は、總理大臣の手を経てする慣例を破つて、單獨閣下に捧呈されたのである。それが第一次清浦内閣（清浦内閣といふのは不穩當であるが）の時には、今度は海軍側のボイコットとなつて、加藤大將の入閣拒絶と共に、清浦伯は大命拜辭の已むなきに至り、第二次清浦内閣の時には、田中大將が中心に陸軍の首腦者會議を開いて宇垣大將を推薦し、爾來陸軍大臣の後任は陸軍側より推薦するの先例を開いた。入閣の時に軍部みづからその選擇権を有すると同様に、留任することも軍部の隨意で、桂陸軍大臣は四代、寺内陸軍大臣は三代、齋藤海軍大臣は五代、加藤海軍大臣は三代、宇垣陸軍大臣は三代、平然として主義政策相反する内閣に歴任し、政變の外に立つて軍部の意見を代表したのである。

責任内閣制と連帶責任

我が國の憲法では「國務各大臣は天皇を輔弼し其の責に任ず」とあり、表面からは内閣の連帶責任制を認めてないけれども、内閣官制の第一條と第五條とは、主要なる國務について内閣

第四節 樞密院と軍部大臣

が合議を遂げ、單一なる意思によつて天皇を輔弼し、所謂連帶責任をとることを期待してゐるのである。のみならず、總理大臣が閣員の進退を奏上し、それによつて任免を命ぜられるの習慣は、政治的にも内閣の連帶的行動を習律となしつゝある。その時に當りひとり陸海軍大臣が軍部の意見を代表して、總理大臣の統制の外に立つといふことは、それだけでもつて、責任内閣制を亂し、議會政治の機構を破壊するに十分である。軍令といふ變則の勅令が、内閣の議を経ず、陸海軍大臣の決裁だけで發令されるといふ制度ももとより問題であるが、文官の軍部大臣はすでにワシントン會議の當時、原總理大臣の海軍大臣兼攝によつて試みられたのであるから簡單に陸海軍大臣の武官制を撤廢すれば問題は解決するのである。

樞密院官制抄(明治二十一年勅令第二十二號)

- 第一條 樞密院ハ天皇親臨シテ重要ノ國務ヲ諮詢スル所トス
- 第二條 樞密院ハ議長一人副議長一人顧問官二十四人書記官長一人及書記官ヲ以テ組織ス
- 第三條 書記官ハ專任三人トス
- 第四條 樞密院ノ議長副議長顧問官ハ勅任書記官長ハ勅任書記官ハ委任トス
- 第五條 何人タリトモ年齢四十歳ニ達シタルモノニ非サレハ議長副議長及顧問官ニ任スルコトヲ得ス
- 第六條 樞密院ハ左ノ事項ニ付諮詢ヲ特テ會議ヲ開キ意見ヲ上奏ス

第五節 政黨内閣へ

黒田總理の超然主義宣言

責任政治は當然に政黨政治でなければならぬ。それは理論ではなくて、議會政治の自然にも

第三章 議會政治の機構

- 一 皇室典範ニ於テ其權限ニ屬セシメタル事項
- 二 憲法ノ條項又ハ憲法ニ附屬スル法律勅令ニ關スル草案及擬議
- 三 憲法第十四條或ハ第八條及第七十條ノ勅令及其他勅則ノ規定アル勅令
- 四 列國交渉ノ條約及約束
- 五 樞密院ノ官制及事務規程ノ改正ニ關スル事項
- 六 前諸項ニ對ケルモノ、外臨時ニ諮詢セラレタル事項
- 第七條 削除
- 第八條 樞密院ハ行政及立法ノ事ニ關シ天皇ノ至高ノ顧問タリト雖モ施設ニ干與スルコトナシ
- 第九條 樞密院ノ會議ハ顧問官十名以上出席スルニ非レハ會議ヲ開クコトヲ得ス
- 第十條 樞密院ノ會議ハ議長之ニ首席シ議長事故アルトキハ副議長之ニ首席ス議長副議長共ニ事故アルトキ顧問官ハ其下次ニ依リ首席スヘシ
- 第十一條 各大臣ハ其職權上ヨリ樞密院ニ於テ顧問官タルノ地位ヲ有シ議席ニ列シ議決ノ權ヲ有ス又各大臣ハ委員ヲ差シテ會議ニ出席シ演説及説明ヲ爲サシムルコトヲ得但議決ノ數ニ加ラス
- 第十二條 樞密院ノ議事多數ニ依リ決ス但可否平等ノ場合ニ於テハ會議首席ノ決スル所ニ依ル
- 第十三條 以下略ス

たらず結論である。ドイツ流官僚政治の流れを汲む藩閥政治家は、もちろん政黨政治、政黨内閣に大反對であつた。

明治二十二年、憲法發布の翌日、黒田總理大臣が、地方官集會の席上

「施政上の意見は人にその所説を異にし、その合同する者相投じて團結をなし所謂政黨なるもの社會に存立するは又情勢の免れざるまゝなるなり、然れども政府は常に一定の方向を取り、超然として政黨の外に立ち至正の道に居らざるべからず、各員宜しく意をここに留め、不偏不黨の心をもつて人民に臨み、撫御宜きを得、もつて國家隆盛の治を助けんことを勉むべきなり」

と演説したのは、超然主義の宣言として有名であつた。伊藤樞密院議長も、府縣會議長および議員を會した席上

「歐洲の歴史を續きて黨派政府の跡を見るに、必ずしも一定不動の主義を採るにあらず（中略）黨派政府をもつて稱せらるゝ英國の内閣更迭の跡について之を觀るに、必ずしも道理にのみ支配せらるゝにあらずして、多くは偶然の勢ひの然らしむるものなりと認むるも敢て不可なきが如ししかしてその國の事情に照せば、場合によりては黨派政府の利なることあり、又全く然らざることもあるべし、畢竟黨派は民間に在るは已むを得ざる結果なりと雖も、これをもつて政府にまで及ぼすは難事なりと思考せざるを得ず（中略）、今後議會を開き政事を公議輿論に問はんとするに當り、速に議會政治即ち政黨をもつて内閣を組織せんことを望むが如きは最も危險の事たるを免れず」

と演説した。もつともその間にも、たとへば大隈重信の如き、はじめから政黨内閣論を主張したものが無いではなかつたのである。

大隈重信の政黨内閣論

有名なる明治十四年の政變は、内實的には當時大久保内務卿麾下の二逸材たりし伊藤大隈の勢力争ひの破裂であつたが、表面には、大隈が参議間の内約を無視し、憲法意見を密奏したことが原因を爲してゐるのである。しかしてその大隈の憲法意見の骨子といふべきは「國人の輿望を察して政府の顯官を任用せらるべき事」「政黨官と恒久官を分別する事」の二項目で、ことに「國人の輿望を察して」云々の項下には

「立憲政體の妙用はその實にあつて形に存せず。立法、行政、司法の三權を分離し、人民に参政の權利を附與するはこれその形なり、議會最盛政黨の領袖たる人物を延用して、これを顯要の地位に置き、庶政を一元に歸せしむるものはその實なり（中略）内閣を新に組織するに當つては、聖主の御親裁を以て、議院中の多數を占めたりと鑑識せらるる政黨の首領を召させられ、内閣を組立すべき旨を御委任せらるべし」

とあつて立派な政黨内閣論だつたのである。が、一たび大隈の失脚した後は、政府部内に最早この種の議論はなく、憲法制定の樞密院會議に際しても、再起して黒田内閣の外務大臣となつた大隈は、遂に一回も出席しなかつた。

藩閥官僚の勢力と政黨

しかしながら、政黨内閣、議會政治を否認する伊藤の演説が、その語調においてはなほだ確信を缺いてゐたごとく、藩閥政治家が好んだにしろ、好まなかつたにしろ、政黨内閣、議會政治は、立憲制の採用と共に、必然の勢ひであつた。第一議會から今日に至るまで、政治勢力の變遷は、藩閥官僚の勢力が如何にして政黨に打敗されたかを語つてゐるのである。

明治維新後、議會開設までの政府は、維新の宏謀に参劃した薩長土肥の政治家によつて全く獨占された。顯官録をしらべると、その間参議大臣を通じて、薩摩人が十人、長州人が七人、土佐人が六人、肥前人が四人、しかして藩閥以外としては、参議に舊幕臣の勝安房が一人、内

閣官制ができて後に榎本武揚が第一次伊藤内閣に列したのみである。これら藩閥政治家の政黨および議會に對する考へが、黒田伊藤と同様であつたことは、いふまでもない。しかしながら立憲政治は、國民の代表たる議會の同意を條件とする政治である。藩閥政治家が、政黨によつて代表されざる、抽象的の純粹國家といふやうなものを目標として假りに蹇々匪躬の誠を盡さうとしても、議會の承認なくしては一圓の徴税もできない。

果して、第一議會開會と共に、山縣總理大臣は民黨の反對に會つてどうにも切抜けができず、自由黨中土佐派といふ一派を買収懐柔したけれども、なほかつ大勢を如何ともなし得ず、豫算一割減といふほとんど政府不信任にもひとしい大削減を受けて、議會後總辭職の己むなきに至つた。

政黨内閣の出現

次いで松方内閣は、議會は「破壊主義者(品川内相の演説)」の巢窟だといふので、民黨の積

第五節 政黨内閣

極豫算反對表示と共に議會を解散して有名な明治二十五年の選舉大干渉を行つたが、民黨の勢力は干渉の結果によつて少しも衰へず、却つて政府が尻持をつく結果となり、次の伊藤内閣になつては、一度は詔勅濫請の悪例まで開いて議會の形勢を緩和しようとしたが、到底超然主義の困難なるを覺り、つひに自由黨と公然提携するに至つた。この伊藤の超然主義拋棄をキツカケに藩閥官僚の牙城は漸次壞ははじめ、官僚と政黨の同化作用が活潑になつて、その結果として政黨の勢力が伸びた。自由黨以外の七派が聯合し、大隈を黨首にして進歩黨を組織したのもこの勢ひに乗じたものであり、その自由進歩兩黨が合同して憲政黨を組織し、一時とはいひながら、政黨内閣の實現をすら見るに至つた。

これより以後、官僚と政黨の間に、なほ幾度かの取引——妥協、肝膽相照、情意投合等の名においての——が行はれたが、要するに、議會が正常のルールに乗つて來ると共に、超然主義が事實に行はれなくなつたことだけは争はれない。伊藤の政友會組織は、伊藤の口を假りていへば「黨派の宿弊を改めんと企つるもの」であるが、事實はいふまでもなく政黨主義の前に超

然主義の膝を曲けたもので

「抑々閣臣の任免は憲法上の大權に屬し、その簡拔擇用あるひは政黨員よりし、あるひは黨外の士を以てす、皆元首の自由意思に存す、しかしてその已に擧げられて輔弼の職に就き獻替の事を行ふや黨員政友と雖も決して外より容喙するを許さず」

と敗惜しみを述べても、政黨内閣の原則は事實に認めざるを得なかつた。山縣の系統を引く官僚は、伊藤に先んぜられて政黨化の機會を失し、暫く貴族院に立籠つたが、最後に桂の同志會組織となつて、その超然主義を抛つに至り、伊藤——自由黨の同化勢力と、山縣——改進黨の同化勢力とが、たとへ形だけでも、今日二大政黨對立の勢ひを示し、ことに自由黨の後身政友會が閥族打破や貴族院改革を叫んだり、改進黨の後身たる民政黨が「議會中心政治の徹底を要望す」と唱へて不臣呼はりをなれてゐるなど、最初の超然の宣言と照らし合せて、皮肉にもまた興味あることである。

第三章 議會政治の機構

第四章 政黨

第一節 議會政治と政黨

立憲政治の下においては、如何にいはゆる議院内閣制を否認せんとしても不可能で、憲法實施のはじめ、超然主義を宣言して起つた藩閥政治家が、政黨の進出——その當然の結論としての議院内閣要求——の前に、たちまちその標榜を擲たねばならなかつたことは、すでに前章に述べた通りであるが、立憲政治の下における政黨は、單にそれが勢ひの産物であるばかりでなく、理論的にも、その存在が承認されなければならぬのである。

政黨の分野

何時の時代にも、その時代の生んだ國民的問題がある。アメリカの建國の時には、將來のアメリカをより強く中央集權的の組織とするか、各邦の自治を尊重して地方分權的にするかの問題があつた。

イギリスのある時代には、その産業的立場から、自由貿易主義を採るか、保護貿易主義によるかといふことが主要な政治問題であつたことがあつた。あるひは、イギリスにおいて、アイランド問題が、政界の主要案件であつた場合もあれば、アメリカにおける、先般の大統領選挙のごとく、禁酒法を緩和すべきか否かと、選挙競争の争點となつたこともある。かくの如く、何時の時代にも、その時代の問題があり、それに對してまた、國民の間に相異なる主張が起れば、そこに各自その主張を政治の上に有効に働かしむるために、同じ意見、相似た意見の者を糾合して、それによつて國家の團體意思を作り上げんとする努力がはじめられる。政黨發生の理論的根據はそこにあるのである。もちろん、實際においては、新なる國民的問題の提起される毎に、それによつて政黨の分野が全く一變されるといふやうなことはなく、如何なる問題に

臨んでも、保守的傾向のものは保守的立場から考へ、自由的傾向のものは、自由主義的意見を立てるのが常で、傳統を有する政黨は、大體においてその系統を持續して行く。たとへば我が國の政黨について見ても、明治初年に出來た自由改進黨の流は、今日においても、依然として政黨界の主流を形造つてゐて、議會開設以來、幾度か政黨勢力の離合集散が行はれ、政黨の名稱も變つたが、この二つの政黨の系統は劃然と傳はつてゐるのである。

政黨が如何にして岐れ、また發達して來たかといふことについては、あるひは、人々の心的傾向に發するといひ、あるひは人間の好争的稟質に基くといひ、要するに單純に説明できないが、今日においては、それが議會政治を行ふ上においての、また、議會政治を健全に發達せしむる上においての、必要缺くべからざる要素であるだけは、争はれない事實となつた。政黨なしには、政策の秩序ある發達も、主義上の一一致した主張も行ふの途なく、選舉といふことすらも想像されなくなつた。

政黨の新定義

それのみでない。今日では最早や政黨の主要なる仕事は、選舉民の政治的意見を導き、如何なる政府を作るかを決することにあるとすらもいへる。従つて、政黨といふものに對する學者の定義も、だんくんに變化して來て、たとへば、マクイバーといふ學者は

「政黨とは、ある主義または政策を支持せんがために組織された結社で、憲法的方法によつて政

府の決定権を握らんと努力するものである」

と述べてゐる。事實においても、政黨の存在なしに、議會政治、立憲政治を想像することは出來ない。アメリカの憲法は、毫も政黨政治を期待せず、憲法の起草者たるマヂソン等も政黨を有害物視してゐたと思へぬが、そのアメリカにおいて、政黨はもつとも善く發達し、また、我が國において、政黨が、憲法起草者の期待したと期待しなかつたとに論なく、非常の勢力をもつて發達し、いはゆる政黨内閣時代を實現するに至つたことが、もはや、政黨が議會政治の

一組織であることを語るものであり、ドイツはじめ、ヨーロッパの新しい國々においては、みな比例選挙制を採用することにおいて、憲法に政黨の存在を認めてゐるのである。

政黨と責任内閣

もし政黨が無かつたとしたら、如何に政府が失策をやつても、悪政を行つても、従つて國民の不平不満が鬱積しても、政府が責任を負ふて辭職するといふことはなく、それを舞臺から追ひ退ける道は、クーデターか暴力かの外ないといふことになるのである。政黨がたがひに監視し合ひ、責任内閣制度が行はれることによつて、はじめに國家の弾力性といふものが生じて來る。それがなくては、暴力のみが政局の轉換を支配する外ない道理である。たゞ、こゝにいふ政黨とは、政黨更立の慣行あることで、政黨があつても、ロシアの如く、イタリーの如く、一黨專制の黨治主義を探り、一切反對黨の存在を認めぬといふことになれば、それは結果において政黨を認めぬのと同じで、國家の弾力性は同様に失はれることになる。この意味においてイギリ

ス人のいはゆる「陛下の反對黨」といふ名がうなづかれるし、カナダで、今日、反對黨の首領を國家機關として認め、これに一定額の年俸を政府から支拂つてゐるのも、政黨制度が議會政治を運行する上のもつとも重要な條件であることを認めた結果に外ならぬのである。

黨治主義は專制

一黨專制の黨治主義乃至黨國主義は、もつとも新しい政治の方式であるとして、議會政治の行詰りを嘆ずるウエルス等によつてしきりに禮讃されてゐるが、それが一部國民のみの階級專制であることは、普通選挙實施以前の國と同じで、黨治主義を採るのは、そうしなくては、一般國民の選挙權要求を拒ぐの理由がなく、従つて政權を維持することが出來ぬからに外ならぬ。政黨制度は、古い階級國家を國民國家に改造した。それだけ階級國家を主張するものは、反對黨の出現、言論の自由による政治の批判を怖れるのである。

今日の國家は、いづれもある一時の過程においては、その時代のもつとも勢力ある階級の利

益によつて支配された階級國家であつた。その勢力ある階級は、外國では多くの場合に貴族と僧侶、日本では藩閥官僚で、その階級國家を維持するためには、選舉權を制限して、その階級の利害に反する政黨の出現を不可能ならしめやうとした。我が國において、憲法實施のはじめ、黒田總理大臣や伊藤樞密院議長等が、いはゆる超然主義を宣言し、政黨内閣を危険視した心理があだかもそれであり、當時の政治は藩閥官僚のための政治であつたといへる。政黨は、いづれの國においても、この階級國家主義に對する抗議として起つた。すなはち、まづ選舉權の擴張を要求し、その擴張された選舉有權者を基礎に政黨が作られる。すると、特權階級においても、その本心ではないが、對抗の手段として、これまた政黨を形造るやうになる。何となれば、擴張された選舉有權者に訴ふるには、國民の名においてするの必要があり、公議輿論によることを看板にせねばならぬからである。政黨制度の最初は、以上の理由により、いづれの國においても、現存秩序を保持しやうとする保守黨と、それに「抗議」することを意味する自由黨の對抗によつてはじまるのが常である。その如何なる徑路をとつてこの進化が實現される

かは、むしろ日本の實際について語る方が解り易いと思ふから、これを後章に譲るが、いづれにしても、政黨制度は、階級國家を國民國家に改造する機械であり、政黨制度を完全に働かせるためには、國民全體の厚生福利を考へたある主義の下に、各政黨がすべての國民に訴へるものを有してゐなければならぬ。この意味においては、百五十年前にエドマンド・パークが下した「相一致する特段なる主義の上に、共同的努力をもつて「國民」的利益を進めるために團結する團體」といふ政黨の定義は、今日においても變りはないのである。

二大政黨か多黨制か

二大政黨制度がよいか、多數黨制度すなはち小黨分立がよいかといふことについては、これまた八釜しい議論がある。もし二大政黨制度が、はなはだしい技巧なしに、ほとんど一の傳統として守られるならば、政治的主張の分界を明瞭にする上において、これに越すものはない。イギリスにおいては、デズレリー、グラッドストーン以來執つて改めざる小選舉區制が一つの

原因ではあるにしても、ほとんど傳統的に保守黨自由黨の二大政黨制度が確立し、最近労働黨が勃興して來ると、自由黨は自然に分解作用を起して、保守労働對立の新たな二大政黨制度が従來の保守自由對立の二大政黨制度に代らんとする勢ひを示して來た。アメリカにおいては、かつて政黨を有害物視し、政黨の存在を豫期せずして作つた憲法が却つて二大政黨制度の發達を便し、憲法實施以來、時々氣紛れの分裂はあつても、共和民主對立の大勢はかつて少しも亂されない。かくの如く、ほとんど一つの傳統として二大政黨制が守られてゐる國は別とし、二大政黨制を採るべきか、多黨制度を採るべきかの問題は、その國、その時代の事情によつて變するるので、一概にどちらが良いとは論斷し得ない。

制度よりいへば、小選挙區制度は大體において二大政黨對立の勢ひを誘致し、大選舉區比例代表制は、大體において多黨制を實現し易いが、その時代の勢ひによつては、現にイギリスにおいて見る如く小選挙區制の下に三黨對峙の時期を劃する事もあるし、我が國の今春の選挙の如く、中選挙區制の下に、議會開設以來會てなかつたほどの二大政黨の際どい對立を見ることが

もあるのである。二大政黨主義を信じたイギリスに三黨對立の現状を現はしたことは、イギリス人の二大政黨に對する信念を動搖させた。これに關聯して唱へられたラスキーの二大政黨論と、マクイバーの多黨制度支持論とは、大體兩制の長所短所を言ひつくしてゐるのみならず、それが共にイギリス人の議論であるだけに興味がある。

多黨制支持論

マクイバーも、二大政黨制が政府の基礎を固くする上から、また、責任の所在を明かにする上から、明かに多黨制に優つてゐることは、これを認めてゐるのであるが、しかし彼れは

二大政黨制は、政治に對する輿論をヒツタリ限定して了ふ。だから、市民自身の間に政界分野の變化を要求しない間は申分ないが、一旦極左又は極右の勢力が増加した場合には、穩健分子はこれと協同することを拒むが故に、たちまちこの制度は働かなくなる。のみならず、新しい問題が起つた場合、あるひは問題は古くも新しい政策が案ぜられた場合には、當惑せざるを得ない。そもく二大政黨制は、全體的結合の維持されることを前提とするのであるが、多黨制にはこんな問題はない。多黨制の下では、形勢の變化に應じて合同しようとも分裂しようとも、すべての國

第一節 議會政治と政黨

體は自由に組織される。意見によつて集結する團體は何等の妥協なしに主張を作り得る。もし妥協が起るとすれば、それは政治的に成功しようがために、多數を握らねばならぬ必要から、その後に至つて起つて來るのである。

多黨制の下においては、この政黨も絶對多數を占めるといふことは、普通あり得ない。その結果として政黨の戦術も變れば、政府の組織も變つて來る。すなはち、政府は原則として聯合の上にならねばならず、その聯合を作るまでには、いろんな取引や協定が必要になつて來る。それは、政黨内閣といはふより、いはゆるプロックである。プロックは、左右いづれの翼からも、また中央からも作り得る。したがつて、一つの政府が破れた場合、それに代るものは幾通りもあるわけだ、如何なる後繼内閣が出来るかは、豫斷の限りでない。かくして、二大政黨制におけるやうな、截然とした政争は無くなつて了ふ。政府の基礎も比較的不安定に、壽命も従つて短くなり勝ちである。もし政府にして、その支持する團體の感情を害することがあれば、その團體は忠誠を保持すべき何等の義務を感じないし、時には、たちまち聯合以外の他の團體を提携して政府の顛覆を計ることも、決して珍しくない。そこで、政府は輿論に對して一層敏感になる。政策の永續性といふものは失はれ勝ちで、政府の首腦者は劇的突進に失脚したり、擡頭したりする。彼等はもろろん昔の制度のやうに、確實に足を踏み占めて仕事をすることは困難になる。

だが、二大政黨制になると、政府は安定すると同時に、それに相當する代價も拂つてゐる。市民は極めて限られた選擇しか有しないのである。自由な投票者は、二つの政黨の簡單な對句を受け容れるか、そうでなければ、棄權するより外はなく、棄權することは結果においてより多く反對な黨派を間接的に助けることにならぬのである。二大政黨制に都合のよい選挙制度は、必然的ではないにしても、「結束」といふことに非常なプレミアムを付けてゐる。二つの政黨が互に

永久に反對し合つてゐるといふ制度は、すべての意味において、知的な選擇に換ふるに世襲的感激的な忠誠を以てせんとする、盲目的な信仰を起させ易い。ここに政黨の首領となるものには奴隸的な遵奉心が必要である。彼等は、黨内の協調と政權取りの成功といふ狭い觀點からのみ決せられた一方の政綱を鵜呑みに信仰し、一方の政綱には全部反對でなければならぬ。

されば強い性格をもつた首領は黨に對する脅威であるといふので、往々にして容れられず、却つて單なる政黨屋といふやうなものが、より良い機會に恵まれるやうなことになる。單なる政黨屋といふのは、黨として今、何をやるか、何が一番國民にうけるか、如何にすれば反對黨に捷つかといふことのみを仕事とする政治家、運動を力づけはせずに加減する政治家、自分には信念がなく他人の信念によつて仕事を政治家のことである。多黨制の下では、政黨の首領は、始終さはいへぬにしても、支持を受けるためには、公開的に取引をするが、二大政黨制の下においては、首領は、黙つてゐて多數の意思が何處に折合ふかを見極はめ、その水準まで自分を引下げねばならぬ。そこに政黨屋の適所を発見するのである。

かゝる黨情の下にあつては、當然に職業的の小政治家の秘密團體が、一番物をいふことにならざるを得ない。二大政黨主義は、かくして國民輿論の間に絶大なメステッド・インテレストを設定することになるのである。もちろん、これは政黨政治の下では、如何なる場合にもある程度までは免がれぬのであるが、しかも出入するものが、毎も一つで永久であるとその弊の加はるものは免がれぬのである。そのもつとも甚しいのが「官職分捕制度」で、何處の國よりも二大政黨主義が完全に行はれてゐるアメリカ合衆國で、この「官職分捕制度」が一番ふんだんに行はれてゐるのは、理由なしとしないのである。この主義は自由なる政論の表示を妨げ、その結果として、誰でも氣付くことだが、政黨が輿論をコントロールする上に都合がよいやうに、集團の間にある技巧が案

第一節 議會政治と政黨

出され、それが投票者にも政黨首領にも影響を及ぼしてゐるのである。

以上二つの制度の何れを用ふるかといふことは、故ら仕組むべきものでない。それは全く社會上種々の勢力に應じ、輿論が定めるのである。たゞ、何れの國も、はじめは單純な政黨對立であるが、だん／＼何處も多黨制に變つていくのは事實である。今日のやうに經濟的問題が目立つて來ては、たゞ一つの政治的分界線をもつて何時までも通すのは困難である。立場が異れば政策も異なるであらうし、その異つた立場政策が相異なる組織を作らうとする必要も、固より自然でなければならぬ。分界線の錯綜することも、またもちろん有り得る。何となれば、人間の利害が永久の必要によつて一つの集團に頼り切つてゐるといふことは有り得ないからである。必要なのは整頓線の一つであることで、集團の單純であることではない。政黨が國民全體にむかつてその主張を訴へるさいふことは、いろんな違つた立場、事情の人々から支持されんことを求むることを意味する。二大政黨制の國においても、第三黨の進出に對しては如何さま出來ない。そしてそれが僅に優勢を加へれば、二大政黨制は一時にもしる破れる。一體、二大政黨制の強點は、單一の問題を挾んで明快な政争を爲し得るところにあるのであるが、不幸にして問題の方が何時までも單一であつては呉れないのである。

いづれにしても、二大政黨制がよいか、多黨制が優るかの問題は、その國の國民的聰明と教養の如何によつて違ふ。それよりも必要なのは、政府が、出來るだけ廣い輿論の基礎の上に立ち、政黨の如何にか、はらず、國民の一致を失はぬことである。

— R. M. Maciver "The Modern State" —

二大政黨制支持論

次にラスキーは二大政黨制を絕對支持して左のやうな議論をしてゐる。

今日の國家において、何百萬といふ投票者は、現實に起つて來る問題に對し、與へられた解決法を承諾するか拒絶するか、それ以上のことは爲し得ないのである。舞臺は今や餘りに廣いので、大衆の意思の上に、問題の細かい差別を分量的精密さをもつて印象するやうなことは、到底出來ない。大衆は極く大體の傾向を示す以上に、時間も有せれば、インホーメーションを得ることも出來ないのである。微細に調製するのは法律を作る時の仕事である。もし、この前提が容れられるならば、政治制度は、二大政黨制に優るものがないといふことにならざるを得ない。もちろん、各々種々の意見を内包してゐることは、一向差支へない。かうする結果は、兩黨共に政治本職の少數者以外をあまり多く引付けぬやうになるかも知れない。しかしながら、二大政黨制の多黨制に優るもつとも主要なる點は、これが、選挙の時に際し、直接國民をして政府を選ばせしむる唯一の制度であることである。この制度によつてはじめて、選挙當時の政策がそのまゝ、法令書の中に登録されることになる。もし政府が失敗すれば、それも察知することが出来る。後繼内閣は、時を移さず組織される。これに反して、多黨制の下において、議會が選挙された上でなくては、どんな政府が出来るか、一切五里霧中である。さいふことは、政府は輿論を代表する一つの集團でなくては、政權を握るために妥協し合つた主張の繼ぎ足し普請である、といふことである。のみならず、それは政府の壽命の短いことを意味する。何となれば

ば、聯合を作り直して政府を顛覆することは、議會のもつとも耽り易い實演だから。政府が短命であるといふことはしつくりした政策の實現出來ぬことを意味する。従つて、多黨制は、輿論の實際の分派をより精細に反映する制度ではあらうが、實際技術としての政府には致命傷はいはれぬ。政治上もつとも必要なものは、不安定の空氣の無いことである。行政府は、政策を順序立て、繼續實行することが出來なければならぬ。それには多数さいふが必要であり、強固な政府が必要である。もしさうでなければ、行政府は立法府の意のままに掀翻されて、大きな政策を實施することは出來ず、政策實施に費さるべき時間は、次から次々起つて來る政府の椅子の動搖に備へることにのみ費されるやうになつて了ふ。(中略)ここに二大政黨制によるのは、政争が尖鋭となりゆく結果、國民の支持を博せんが爲めに兩黨も競つて政策を研究するに至る、ことである。政黨の思想の進んでゆくのは、だから、澤山の集團を作ることによつて、政黨が互に浸透し合ふのが通例ださ考へられる。もちろん、ある時代には政黨相互の同化が不可能となつて、獨立に選舉民に訴へねばならぬ時が來るかも知れない。一九〇六年におけるイギリスの労働黨が正にそれであつた。しかしながら、労働黨の適存性は、今後新なる二大政黨制を作つて、その一に居ることが出來るか否かにあるのである。

—Harald J Laski, "A Grammar of Politics"—

傳統の支配力

マクイバーの議論、ラスキーの議論は、要するにともに物の一端を見た議論で、ドツシリシ

た政策を實現するためには、二大政黨制による強固なる政府の出來ることは、もちろん望まし
いに相違ないが、二大政黨制の下においても、いはゆる内輪の結束のために、ラスキーのいは
ゆる「政權を握るために妥協し合つた主張の継ぎ足し普請」は先づ黨内に行はれ、そのみか
黨弊の、多黨制の場合に比して遙かに生じ易いのは、争はれぬ事實である。いづれにしても、
二大政黨制か多黨制かの問題は、ある程度まではその國政界の傳統がこれを支配するにして
も、マクイバーのいふ如く、故ら如何とも爲し得ないものであり「それは全く、社會上種々の
勢力に應じ、輿論が定める」外はない。たゞもし制度の上において、その勢ひを誘致し得るも
のがありとすれば、それは、選舉制度において、小選舉區單票制とするか、大選舉區比例代表
制にするかの問題があるばかりである。これについては、さらに後章に述べることにする。

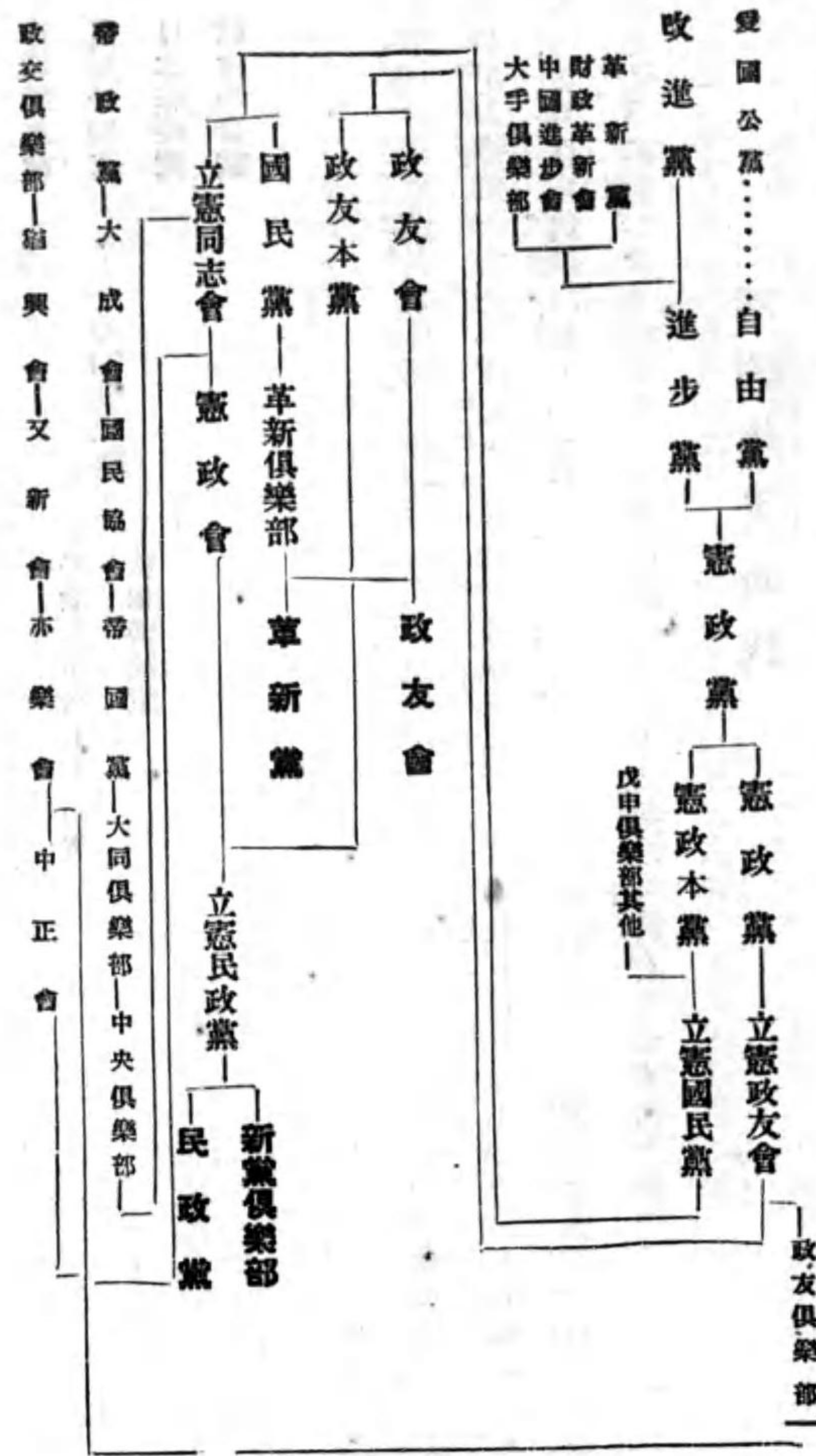
第二節 我が國の政黨

第二節 我が國の政黨

自由改進の二主流

我が國の政黨は、明治六年征韓論に破れて政府の參議職を辭した板垣退助、副島種臣、後藤象次郎、江藤新平の四人が、明治七年、愛國公黨を組織したのに始まるのである。もつともこれは「愛國公黨本誓」といふ趣意書を發表すると共に、左院（明治六年、集議院に代つて國憲民法の起草編纂に當らしめられた役所）にむかつて民選議院設立の建白を爲したに止り、天下に遊説して同志を募つたり、結黨式を擧げるまでに至らず、政府の壓迫に會つて解散したが、この政社の系統は延いて後の自由黨（明治十四年）となり、一方また、明治十四年の政變によつて失脚した大隈重信を中心に改進黨が組織され、この二つの政黨は、名稱こそその後幾度も

改變されたが、結局我が國政界の主流をなす政黨となつて今日に及んだ。
（左圖のうち黒字あるものは現在）



第四章 政黨

第二節 我が國の政黨

實業同志會

農民労働黨……労働農民黨

日本農民黨

社會民衆黨

労働農民黨——(解散)

日本労働黨

すなはち、右表の示すが如くであつて、いはゆる二大政黨の外に、何時の時代にも地盤の比較的鞏固な獨立議員の團體(政友俱樂部、猶興會の如き)があつたり、また、何か政界の重大事件の起る毎に、たとへば大正二年の憲政擁護運動當時の政友俱樂部の如き、小團體が分裂したが、これらも何時の間にかまた二つの主流のいづれかに合流し、普選が布かれ、無産政黨の出現を見るに至つた今日でも、大體において二大政黨の外観を失はずにゐる。

藩閥抗爭時代

我が國の政黨は、外國の多くの例と異り、はじめ藩閥政府の専制と闘ふことを唯一の目的と

第四章 政黨

し、藩閥政府の落伍者と民間の有志とが結び付いて、民選議院開設運動の形において興つた。すなはち、最初に興つた愛國公黨の宣言書には「天の斯民を生ずるや、之に付與するに一定動かすべからざるの通義權理を以てす。斯の通義權理なる者は天の均しく以て人民に賜ふ所の者にして、人力の以て移奪するを得ざる者なり」といひ「之を爲すの道即我が天皇陛下御誓文の旨意を造次顧沛徹上徹下唯だ公論公議を以てし、常に盟約の旨意を遵守するに在るのみ」と主張し「斯の人民をして自主自由獨立不羈の人民たるを得しむる」ことを宣言し、同時に左院に提出した民選議院設立の建白には、さらに露骨に「方今政權の歸する所を察するに、上帝室に在らず、下人民に在らず、而獨有司に歸す」と、政府の専制を攻撃して民選議院設立の急を唱へて居る。

この標榜は、明治十四年に組織された自由黨、同十五年に組織された改進黨も同様で、強ひて兩黨の宣言主張の中から政綱らしいものを求めれば、自由黨の「盟約」中には「社會の改良」が擧げてあり、改進黨の「約束」中には「中央干渉の政略を省き地方自治の基礎を建つる事」

といふ今日のいはゆる地方分権主義「外國に對し勉めて政略上の交渉を薄くし通商の關係を厚くする事」といふ自由通商主義的政綱が掲げてはあつたけれど、根本における兩黨の目的が、民選議會の開設にあつたことはいふまでもない。そして自由黨は、はじめから普通選舉を唱へて一院制論に傾き、改進黨は「急激の變革は我が黨の望む所にあらず」といつて、制限選舉二院制を主張してゐた。

官僚の第三黨

この民間における議會開設運動に對し、藩閥政府のために、議會開設反對ではないまでも、その延期の辯護を目的として、改進黨の組織とほとんど時を同じうして生れたのが、福地源一郎、丸山作樂等の立憲帝政黨である。すなはち、その黨綱領第一章に「國會開設は明治二十三年を期すること聖勅に明かなり、我が黨之を遵奉し敢て其伸縮遲速を議せず」と掲げ、さらに黨綱領衍義の中には、念入りにも、この綱領を内閣諸公に示して内閣の主義と異同ありやと

質したるに「内閣諸公は立憲帝政黨の綱領と内閣の主義とは盡く同一なり、内閣も固く此の主義を執つて動かざるものなりと答へられたり」と説明して、その御用黨たる態度を宣明した。この帝政黨の影には、長州出身の參議、殊に伊藤があると言はれてゐたが、前掲の圖表の示す如く、爾來帝政黨の系統を引く政團は、官僚の代辯者として、桂が立憲同志會を組織するまで、衆議院の一隅に占據して、その勢力を保つてゐた。主流は二大政黨であるが、その外に半吞半吐の官僚が政黨の形をして、長らく第三黨の位置を占めてゐたのである。

超然主義の倒れるまで

我が國の政黨が、藩閥政府との抗争を唯一の目的として生れたのには、固より理由がある。松方内閣の内相樺山資紀が、議會にむかつて「日本の今日あるは全く薩長藩閥のお蔭である」と演説したのは、有名の話であるが、これは當時の藩閥政治家の心持を衆議の機會に口走つたもので、薩長藩閥としては、黒田總理大臣の有名なる超然主義の宣言が示してゐる如く、議會

第二節 我が國の政黨

は開かれても民間の政黨に政權を引渡すの意思は毫もなく、したがつて政黨としては、何よりも先に藩閥政府の崩壊を目的として戦はなければならなかつたのである。この藩閥官僚と政黨との抗争は、初期議會より、明治三十一年六月、最初の政黨内閣たる憲政黨内閣の組織せらるゝまでは、大體において一貫して戦はれた。

第一議會に、山縣内閣が豫算の大削減に會ひ、議會後總辭職の已むなきに至つたことは、前章にも述べたが、それ以來憲政黨内閣の出現に至るまでは、いはゞ藩閥官僚がその超然主義を抛つに至る道程であつたといへる。すなはち、山縣内閣に代つて組織された松方内閣は、その當時黒幕内閣といはれたほど、名は松方内閣であつても、山縣伊藤等の覆翼下に出來た内閣で薩長政治家、ことに山縣は、第一議會の報復の意味において、一舉に政黨を彈壓せんとし、議會解散と共に、品川内務大臣をして有名なる明治二十五年の選舉大干渉を行はしめた。この選舉に際し、高知佐賀兩縣の干渉がもつとも甚だしかつたのは、議會の反對をもつて土佐(自由黨首領板垣の郷里)肥前(改進黨首領大隈の郷里)の薩長に對する反抗と信じたが爲である。

いふによつても、藩閥政治家の對議會觀、對政黨觀が何者であつたかを、知ることが出来るのである。

しかしながら、選舉の結果は徒に輿論を激昂せしめたのみで、内閣はつひに自ら支へずして倒れた。こゝにおいて伊藤が代つて山縣井上をはじめ元勳總出の内閣を組織したが、選舉干渉に對する議會の餘憤はなほ去らず、製艦費を含む豫算の通過が覺束ない。その結果、伊藤はつひを詔勅を奏請してそれによつて僅に議會を切抜けたが、最早や政黨の支持なくして議會政治の行はれ難いことは、藩閥政府の眼にも明瞭となつた。こゝにおいて伊藤内閣は日清役後、戦後の經營に當るに際して、つひに超然主義の看板を撤して、公然自由黨と提携するに至り、勢ひはさらに、明治三十一年、自由黨進歩黨の合同になる憲政黨内閣の出現となつて、我が議會史上に一時期を劃するに至つた。

官債政黨の同化時代

憲政黨内閣の出現は、必ずしも政黨内閣時代の開幕を報ずるものではなかつた。しかしながら、これより大正二年、桂の立憲同志會の組織までは、政黨官僚の同化時代ともいふべきであつた。すなはち、前後三回の内閣組織によつて、政黨の支持なくしては到底議會政治運行の途なきを知つた伊藤は、明治三十三年、ついに星と提携して立憲政友會を組織し、いはゆる伊藤系の官僚は相率ゐてこれに投じた。一方、伊藤の自由黨との提携を國賊と罵つた山縣およびその一黨は、あるひは官職利権をもつて自由黨を操縦し、あるひは貴族院を牙城として一時政黨勢力の進出を喰ひ止めんとしたが、孤弱なる官僚の勢力をもつてしては到底時勢に抗することが出来ない。

時恰も、大隈を中心とする進歩黨は、稀なる機會（松隈内閣、憲政黨内閣）を除いては、多く政權圏外に置かれ、ことに伊藤の政友會組織と共に、黨勢漸次に振はず、黨内の内訌に次いで大隈の追ひ出しとなり、さらに戊申俱樂部の實業派議員を合せて立憲國民黨と改稱し、やうやく官僚との接近を思ふものがあるに至つた。こゝにおいて山縣系の桂は、最後の對政黨戰略た

る西園寺（伊藤の後を受けて政友會總裁となる）との妥協政策の長く繼續すべからざるを見ると共に、大正二年、つひに大石、武富等いはゆる國民黨の五領袖と提携して、立憲同志會を組織し、こゝに非政友官僚も、一部の山縣直參を除いては、悉く政黨に加入するに至つた。政黨と官僚勢力との同化は、その後も時ならざる官僚内閣の出現があつたにしても、大體この時をもつて完成されたのである。

政黨時代來たる

我が國の政黨が、ともかくも政策らしい政策を掲げはじめたのは、この官僚勢力との同化以後である。従來、我が國の産業は、藩閥官僚の保護の下に育つて來たのであるが、この政黨官僚の同化は、資本勢力の成熟、それと政黨官僚の勢力の完全に結び付いたことをも意味する。政友會の創立に際し、その趣意書は曰く（抄録）

一 余等同志は、中外の形勢に應じて、國防を充實するを以て必要とし、常に國力の發達を相伴

第二節 我が國の政黨

行して國權國利の防護を完全ならしめんことを望む。

- 一 余等同志は、農商百工を奨め航海貿易を盛にし、交通の便利を増し、國家をして經濟上生存の基礎を築からしめんことを欲す。
- 一 余等同志は、地方自治をして隣佑團結の實あらしめ、その社會上及び經濟上の協調を完全ならしめんことを圖るべし。

さらに十五年後れて組織された立憲同志會の綱領は曰く、(抄録)

- 一 農商工業の發達を圖り以て民力を充實すべし。
- 一 威信を中外に貫徹して、世界の平和に貢獻すべし。
- 一 庶政を更張して地方自治の肅清を期すべし。

大體において相似た綱領ではあるが、政友會がより強く國權伸張、國富増進を高調せるところに、その背景が大産業や大地主勢力にあるを思はしめ、同志會が民力の充實、世界の平和を唱道するところに、同志會、延いては後の憲政會、民政黨の支持勢力がより多く商工階級であることを看取せしめる。この政黨と官僚が同化し、官僚と同化することによつて、それら大産業、大地主、商工階級と結び付いた結果は、歐洲大戰を経て、これら階級の勢力が大に加はると共に、政黨の政策も亦、諸種の保護政策、補助金、積極政策等となつて、これらの階級

を利益することに偏し、一般民衆の利益を無視するの傾向がだんく露骨になるに至つた。その結果は、一般民衆たる消費階級の利益を代表する政黨が必要となつた。既成政黨の打破を唱へて現はれた革新俱樂部が、みづからこの社會的使命を自覺してゐたか、るなかつたかは別としてそれであつた。

しかしながら、選舉權の擴張、普選の實施と共に、大産業、財閥、大地主を代表する政友會、それより分裂した政友本黨、商工階級を代表する憲政會——後の民政黨も、その政權獲得上の必要よりして、一般有権者の利益を無視することを許されなくなつた。慌しい既成政黨の社會政策唱道——實は普選賛成のそれすらも——がそれであつた。この大政黨の假装的、迎合的態度は、最初よりそのみづからの社會的使命を十分に自覺してゐなかつた革新俱樂部をしてその存在の理由を失つたかの錯覺に陥らしめ、さらに國民黨分裂以來の感情も手傳つて、その大部分は政友會と合同するに至つた。

階級的色彩加はる

一方、大産業が発達し、日本においてもいはゆる棉の時代から、鐵の時代に進むと共に、大産業、大財閥と結び付いた大政黨は、漸次大産業、大財閥の利益のために中小商工階級の利益を無視する傾向を帯びて來た。こゝにおいてイギリスにおける繊維工業の中心地たるマンチエスターの利益を代表して自由黨が生れたが如く、主として大阪地方における紡績工業の利益を代表して實業同志會が生れた。しかしながら、單に紡績工業の利益を代表するのみならばそれでもよいとして、眞に中小商工階級の利益を保護するためには、イギリスの自由黨が漸次労働黨に轉化しつゝある事實の示す如く、無産階級の支持を受けなければ不可能であり、同時にまた、大産業、大地主と結び付くことにおいて一步政友會に後れた民政黨が、己むを得ずして中産階級、中小商工階級の利益擁護を主張するに至り、中に挾つた實業同志會は漸次その影を薄くしつゝあるのである。

しかしながら、一方大産業、大財閥の勢力と結び付きながら、一方に民衆的政策に徹底せんことは、普選の通過に際し既成政黨のすべてが自家撞着の苦しい立場を経験した如く、事實不可能なのである。假りにその政權獲得上の必要よりして種々の民衆的題目を掲げるにしても、眞に一般消費者としての國民を代表するためには、大政黨以外の政黨がなくてはならぬ。革新俱樂部は實にその目的をもつて出現しながら、よくその使命を自覺しなかつたがために、普選の實施と共に却つて解散してしまつた。この舊革新俱樂部に代つて、一般勤勞者の利益を代表すべく生れたのが社會民衆黨、および革新俱樂部の殘黨より成る革新黨である。

無産階級政黨

しかるに、大産業の發達、大財閥勢力の成熟と共に、一般消費者としてよりは、より強く生産者として共通の利害を感じる勤勞者が、一つの階級として發達し、組織された。それらの無産階級の間には、はじめは工場と農村とにより、職業の部門により、また熟練工と非熟練工と、

第二節 我が國の政黨

筋肉労働者と頭腦労働者により、種々利害を異にしてゐるが、漸次階級的意識に目覺め、一方また、たとへば失業問題等、工場内における純粹の經濟闘争のみによつて解決し得ざる新しい問題の存することを發見するに至り、普選の實施と共に急激な勢ひをもつて政治的組織に手を染むるに至つた。しかして、その態度の急激なると非急激なるとにより、草創時代の常として、今日では日本労働黨、日本農民黨その他地方無産黨等種々の陣營に分れてゐる。

右略述し來つた如く、普選實施と共に、政黨の分野を著しく經濟的ならしめたことは、藩閥との抗争時代、官僚政黨の同化時代を経て第三期に入つた我が政黨界を特色づける形態であり同時にそれは世界的に政黨の分野を分つ形態なのである。

各政黨の綱領、政策を左に表示對照して掲げる。

各政黨の綱領

立憲政友會綱領

- 一 余等同志は憲法を恪守し其條章に循由して統治權の施用を完からしめ以て國家の要務を舉て以て各自の權利自由を保全せむことを期す。
- 二 余等同志は維新中興の宏願を遵奉し之を翼賛して以て國運を進め文明を扶殖することを勉むべし。
- 三 余等同志は行政の機能を完全にして其公正を保たむことを望み選叙を精一し繁縛を省き責守を明にし紀律を正し處務を敏活にして時勢の進歩と相伴はしめんことを謀るべし。
- 四 余等同志は外交を重んじ友邦の誼を厚くし文明の政以て遠人を倚安せしめ法治國の名實を完からしむることを努むべし。
- 五 余等同志は中外の形勢に應じ國防を完實するを必要とし常に國力の發達と相伴行して國權國利の防護を完全ならしめんことを望む。
- 六 余等同志は教育を振作し國民の品性を陶冶し公私各々國家に對する負擔を分つに耐ふるの懿徳良能を發達せしめ以て國礎を牢くせんことを希ふ。
- 七 余等同志は農商百工を奨め航海貿易を盛にし交通の利便を増し國家をして經濟上生存の基礎を登からしめんことを欲す。
- 八 余等同志は地方自治をして隣佑團結の實あらしめ其社會上及經濟上の協同を完全ならしめることを圖るべし。
- 九 余等同志は國家に對する政黨の責任を重んじ専ら公益を目的として行動し常に自ら戒飭して宿弊を襲ふことをなきを勉むべし。

第二節 我が國の政黨

立憲民政黨綱領

國體の精華により皇室中心主義に基き國民總意の議會を中心とした政治を行ふ。
 外交は交際正義を基調とする國民外交の主義による従つて通商、經濟、土地、資源問題等の解決はすべて正義の觀念による事を主張する。
 經濟は生産の合理的増進を圖り分配の公正を期し都市農村の勤勞階級の不安を除去すべき國民經濟の基礎を確立する。
 教育は品性を陶冶し實用的教育を施し獨創的精神を涵養し眞理を熱愛する方針を樹立し教育の機會均等、學校と社會との連絡を計る。

新黨俱樂部

(未だ綱領政策を發表するに至らず)

實業同志會綱領

國民の自覺を促し純眞なる立憲政治を確立せんことを期す。
 公衆の利益を無視する國家の保護及之を獲んがためになす總ての請託及運動を排斥し綱紀を振肅せんことを期す。
 著實剛健の氣風を振作し社會の發達を健實ならしめんことを期す。
 産業を振興し國家の基礎を鞏固ならしめんことを期す。
 財政行政を整理し國民の負擔を軽減せんことを期す。
 適切なる社會政策を實行し人心を安定せしめんことを期す。

黨新黨綱領

議會 衆議院の權限を擴張し貴族院の權限を縮小する、多額納稅者が兩院に權利を有し

一 九八七六五四三二

華族の一團が立法の一院をほとんど獨占しつゝあるが如きは公平でない帝國憲法を改正するもこの缺陷は矯救せねばならぬ、朝鮮および臺灣に施行する憲法を別に制定することを要する。

選舉 普選法は成立したが選舉の制は尙備はれりといはれぬ(缺格條項性および年齢保證金選舉運動費および選舉方法等の各點につき)更にこれが修正を要する。

教育 畫一主義を打破し生活と教育との調和をはかる因襲的偏見の打破に努む義務教育費は全額を國庫負擔とする官學私學を平等に待遇する。

國防 軍備を國防の最小限度に縮小し軍部大臣の文官制を採用する。

勞働 勞働權小作權の確立、生活費の低下その他防貧救貧に關する諸設備を完成する、これ等の事項につき特別の責任大臣を置く。

行政整理 行政の大整理を行ふ(陸軍省海軍省の併合、農林省商工省の併合、逓信省鐵道省の併合、司法省參謀本部の廢止等)

租稅 有産者の負擔を累加するも無産者の負擔を軽減するをもつて原則とし負擔の均衡

稅制の改正を行ふ關稅消費稅を軽減又は廢止すること。

地方自治 地方長官を公選し自治權を擴張し地方財政の充實を圖る。

移植民 移植民地には國費をもつて適當の施設をなす(教育衛生金融など)。

日本農民黨綱領

我等は勤勞階級なり

我等は特權階級による政治的支配を排除し全勤勞階級共同の理想たる社會正義の實現を期す。

第二節 我が國の政黨

我等は日本人なり

我等は特異なる日本國情の現實に立脚して産業の振興分配の公平を計り以て國民生活の安定並に向上に力め純眞なる我國本並に公正偉大なる日本民族の發展を使命とす。

議會政治の改革

我等は議會政策に即して一切の不合理不自然なる制度組織習慣を排し合理的新社會の建設を期す。

農村文化の樹立

我等は都會中心の不健全なる文化を否定し健實なる地方的新文化の完成を期す。

社會民衆黨綱領

吾等は勤勞階級本位の政治經濟制度を建設する事を以て健全なる國民生活を樹立するものと確信し之が實現を期す。

吾等は資本主義の生産並に分配方法は健全なる國民生活を阻害するものと認め合法的手段によつて之が改革を期す。

吾等は特權階級を代表する既成政黨並に社會進化の過程を無視する急進主義の政策を排す。

日本勞農黨綱領

我等は、我國の國情に即し、無産階級の政治的、經濟的、社會的解放の實現を期す。

我等は、合法的手段に依り、不合理なる土地、生産、分配に關する制度の改革を期す。

我等は、無産階級の利害を代表し、特權階級の壟斷する議會の徹底的改造を期す。

奮勞働農民黨綱領（録）

各政黨の政策

立憲政友會政策

産業立國

イ、生産組織の改善、ロ、重要工業の確立、ハ、産業貿易に關する資金の融通

地租の地方委譲

劃一主義教育の打破

司法權の獨立確保

司法檢察事務の公正

對支種極政策の確立

政友會はなほこの外に現内閣組織後、重要政策として大體左の如き五十餘項を羅列し、山本幹事長の名において政府に表示したことがある。

適當の時期に婦人に參政權を付與すべき事。

比例代表の原則により單記委讓式投票を採用する事。

刑餘者に選舉權被選舉權を付與すべき事。

第四章 政

黨

第二節 我が國の政黨

- 貴族院の多額納税議員を全廢する事。
- 華族議員は單記無記名投票による互選とする事。
- 勅選議員に任期を付し七ヶ年とする事。
- 地方自治體の權限擴張を計る事。
- 軍部大臣を文武官併用制とする事。
- 教育の畫一主義を排する事。
- 拓殖省、社會省を設ける事。
- 知事を公選とする事。
- 保護主義による關稅の根本的改正をする事。
- 日銀、特殊銀行その他一般金融制度の改善をはかる事。
- 水利、開墾、道路、港灣その他事業の促進をはかる事。
- 對支對露の國際經濟政策を確立し海外植民政策を樹立する事。
- 司法部の獨立を完うし威信を確立する事。
- 公民教育、産業教育の普及改善。
- 學校卒業生の特權の改廢。
- 教育制度の法律化。
- 女子高等教育機關の増設分布。
- 農漁村に對する金融の改善を計る事。
- 燃料その他國產資源の徹底的調査を行ふ事。
- 製鐵、機械、肥料等の基礎工業に對する獎勵。

一 二 三 四 五 六 七 八 九 十 十一 十二 十三 十四 十五 十六 十七 十八 十九 二十

- その他工業動力の低廉なる供給。
 - 預金部資金の地方貸附を行ふ事。
 - 電力事業に對する官民合同の中央機關を設立する事。
 - 營業收益稅委讓(府縣稅)。
 - 府縣會權限の擴張。
- 立憲民政黨政策**
- 一 人口食糧問題の解決に資すべき各種政策の實行を期す。
 - 二 國民保健施設の整理を期す。
 - 三 救貧施設、住宅改善、失業救濟、疾病保險の整備、その他の社會政策の實行を期す。
 - 四 農漁山村の生産の合理化、自作農維持創定、その他農漁山村振興に資すべき各種政策の實行を期す。
 - 五 治水治山による國家資源の維持涵養を期す。
 - 六 金融制度殊に庶民金融制度を刷新し都市農村にわたる金融の改善を期す。
 - 七 貿易振興海運進展その他國際貸借の改善に資すべき施設の實行を期す。
 - 八 商工小企業の維持發展を期す。
 - 九 重要工業の振興に關する政策の實行を期す。
 - 十 電力に對する統制を進め公衆福利の増進を期す。
 - 十一 義務教育費國庫負擔額の増額を期す。
 - 十二 徳性の涵養獨創個性の啓發教育の實際化その他教育の刷新を期す。
 - 十三 任用制度の革新及び行政組織全般に渡る改造を期す。

第二節 我が國の政黨

四 國民の權利自由に關する各種法令の改廢を期す。

實業同志會政策

實業家又は實業家にあらざるも本會の綱領及政策に賛成する同志の代議士を議會に送り、黨弊の廓清を圖ること。

但し代議士候補者たるべきものは本會員に限ること。

國民の權利義務に重大なる關係ある事項に付き從來立法部たる議會がその規定を多く命令または行政官の裁量に委したる弊風を刷新すること。

營業稅、通行稅、醬油釀造稅、織物消費稅その他の惡稅を廢止すること。

所得稅に付きは資本の集積を妨ぐるが如き法人の留保所得課稅制度を改正すること共に、地租の廢止に賛成すること。

關稅は我國生産の發達を妨げざるを方針としこれを減廢すること。

中央並に地方財政を緊縮し負擔の輕減を圖ること。

植民地會計其他特別會計の整理緊縮を行ふこと。

預金部の資金運用方針を決定する機關を設くること。

會計検査制度に改正を加へ國庫の支出を有効にして經濟的ならしむること。

鐵道、港灣、治水等の繼續事業に對し適當なる繰延を斷行すること。

財政の民間經濟壓迫を排斥すること。

産業に對する國家の干渉を除去すること特に産業の國營に反對すること。

特殊會社及特殊銀行の制度組織を改正すること。

外交は對外經濟發展に重きを置き必要なる刷新を加ふること。

行政組織の根本的改正を行ひ事務の簡捷政費の節減を圖ること。

鐵道は國有民營の制度に改むること。

郵便電信の現制度に大刷新を施し殊に電話の速通普及を可能ならしむること。

海軍は華府會議の決定に基きこれを縮小し新規計畫は國防の安全に必要な限度に止むること。

陸軍に付きは國民的軍事教育を振興し常備軍を整理減少すること。

貨幣改鑄益金全部を社會事業に使用すること。

退職軍人廢兵及戰死者遺族を優遇すること。

傷病廢疾及老衰者の救濟制度を完全にすること。

義務教育はその内容を充實すること共に特に徳性の涵養に力を致すこと。

中小學校にてその學校限り退學する生徒のため實業補習科を設け最後の一年は各自好むところに従ひ専ら實業の講習を受けしむべきこと。

社會教育を盛んにし國民思想を啓導すること。

高等教育の年限を短縮し活氣ある人材の養成を圖ること。

私學を獎勵し理、工、農、醫科以外の大學は成るべく之を私立たらしむること。

日本農民黨政策

政治

普通選舉の徹底。

貴族院の改革。

第四章 政

黨

第二節 我が國の政黨

無産階級運動取締に關する諸法令の改廢。

國防軍備の整理。

兵役義務者の給與増額及待遇改善。

一般並に地方行政費、行政事務、行政區劃の整理と自治制度の改革。

國民外交の確立。

移民政策の確立。

財産税の高率累進賦課と關稅及び消費税の改廢等税制の根本的改革。

恩給制度の改正。

經濟

耕作權の確立。

土地制度の改革。

産業振興策の確立並に我が天然資源開發と生産力増進の爲めの體系的國立調査研究機關

の設立。

重要農産物專賣制實施。

農村金融機關の改善及擴張。

肥料の國營。

農業保險施設の國家的經營。

團結權、罷業權、團體契約權の確立。

少年婦人労働の保護及制限。

工場法の改善及び最低賃金制度の實施。

- 水力電機の國營。
 交通機關の整理並に地方普及。
 社會
 義務教育費國庫負擔。
 國民保險の徹底。
 病院醫藥の國營。
 生命、養老、災害、失業、疾病、保險の國營。
 女子人身賣買の禁止。
 農村文化施設の普及。
 社會民衆黨政策
 普通選舉制の徹底。
 議院制度の改革。
 言論集會、結社の自由を抑壓する諸法令の改廢。
 (イ)治安維持法、(ロ)治安警察法、(ハ)新聞紙法、出版法其他
 軍政の改革。
 財政及税制の根本改革。
 (イ)財産税、所得税、相續税の累進的高率賦課、生活必需品の消費税撤廢、(ロ)金融
 機關の民衆化。
 行政機關の改革。
 (イ)地方行政の改革、(ロ)衛生行政の改革。
- 第四章 政黨

第二節 我が國の政黨

- 七 教育制度の根本的改革。
 - (イ) 普通教育公費制の徹底、(ロ) 高等教育機關の民衆化、(ハ) 劃一的教育の打破。
 - 八 重要産業の社會化。
 - 九 土地制度の改革。
 - 一〇 勞働立法の完成。
 - (イ) 團結權、罷業權の確立、(ロ) 最低賃銀法の制定、(ハ) 工場法、礦業法、海員法の改正、(ニ) 國際勞働條約の實施、(ホ) 土木建築工業保護法制定。
 - 一一 小作立法の完成。
 - (イ) 耕作權の確立、(ロ) 小作料の合理化。
 - 一二 俸給生活者保護法の制定。
 - 一三 女子に對する法律的經濟的差別の撤廢。
 - (イ) 失業、疾病、養老、災害、保險制度の完成、(ロ) 醫藥救療機關の民衆化、(ハ) 住宅其他生活設備の完成。
- 日本 勞農黨 政策
- 一 普通選舉の徹底。
 - 二 無産階級運動抑壓諸法令の改廢。
 - 三 軍備の縮小と兵卒の待遇改善。
 - 四 學生の軍事教育、青年訓練所等、民衆を軍國主義化する一切の政策の排除。

- 五 戰死、廢兵、徵兵に依る本人並に家族の窮乏に對する國家扶養の實施。
 - 六 植民地に我ける差別撤廢。
 - 七 地方自治權の確立。
- 財政
- 一 生活必需品の消費稅及び關稅の撤廢。
 - 二 財産稅、所得稅、相續稅の高率累進賦課。
- 經濟
- 一 團結權、罷業權の確立。
 - 二 耕作權の確立。
 - 三 最低賃金の制定。
 - 四 八時間勞働制の確立。
 - 五 婦人及び滿十六歳以下の少年の夜間勞働、船内勞働、坑内作業、危險作業の禁止。
 - 六 工場法、礦業法、船員關係法規等の改正並に土木建築工その他の自由勞働者保護法の制定。
 - 七 郵便貯金制度及び産業組合制度の改正、その他無産階級的金融制度の確立。
 - 八 主要食料品の價格公定制度の確立。
 - 九 原料生産の保護。
- 社會
- 一 女子人身賣買の禁止。
 - 二 不當なる差別待遇の撤廢。
- 第四章 政黨

第二節 我が國の政黨

- 三 職業紹介制度の民衆化。
- 四 失業、疾病、老衰、災害保險制度の確立。
- 五 冤罪並に不當拘留に對する國家の賠償及び無產者訴訟費用の國庫支辨制度の確立。
- 六 義務教育及び職業教育期間に於ける一切の費用の國庫支辨。
- 七 居住權の確立。
- 八 診療機關の公有化。

舊労働農民黨政策（解散）

政治

- 普通選挙の徹底（満二十歳以上の男女の選挙被選挙権）
- 無産階級運動抑壓諸法令の改廢。
- 植民地に於ける差別の撤廢。
- 軍備の縮小と軍制の民主的改造。
- 戦死發兵徴兵により本人並びに家族の窮乏に對する國家扶養の實施。
- 悪税の撤廢と財産累進税の創設。
- 日用品の消費税及關稅の撤廢。
- 國民外交の確立。

經濟

- 團結權、罷業權、團體契約權の確立。
- 耕作權の確立。
- 最低賃銀法の制定。

第三節 政黨の將來

議會制度と階級政黨

第四章 政黨

- 少年及婦人の夜間労働、坑内労働及危險作業の禁止。
- 八時間労働制の確立。
- 工場法の改正。
- 社會
- 女子の公法上及私法上に於ける差別の撤廢。
- 女子人身賣買の禁止。
- 女子教育及び職業に關する一切の制限の撤廢。
- 失業、疾病、養老、災害保險制度の制定。
- 冤罪並に不當拘束に對する國家の保障。
- 義務教育及び職業教育機關に於ける一切の費用の國庫支辨。
- 居住權の確立。

第三節 政黨の將來

前節述べるところの如く、我が國の政黨の分野が、既成政黨が官僚と結びつき、大産業地主と結びついたことによつて、漸次階級的色彩を濃厚にして來たことは事實である。しかしながら、今日の議會制度の期待するところは、本來決してかくの如き階級政黨の對立ではなかつた「相一致する特段なる主義の上に、共同的努力をもつて、國民的利益を進めるために團結する團體」といふエドマンド・パークの政黨に對する定義は、百五十年隔てた今日でも、やはり間違のない政黨の定義で、政黨の目的は、階級よりも國民全體の利益でなければならぬのである。もちろん、我が國の事實が示す如く、久しい制限選舉の下に、古い政黨が大産業、大地主等と結びつき、議會を獨占してゐたところでは、大産業、大地主以外の一般民衆の利益を代表する政黨がなければならず、最初の政黨が階級的であるだけ、新しく生ずる政黨もまた勢ひ階級的色彩を有せざるを得なくなるのであるが、これは政黨本然の姿でない。

普選の實施はこの階級的色彩を漸次政黨の上から拭ひ去り、政黨の分野を議會制度の期待する當然の分界線に立戻らしむることにおいて意義があるのである。今年の春行はれた第一回の

普選總選舉の結果は、いろんな點から見ても決して満足すべきものではなかつたが、それでも古い政黨をして、動機は何であれ、また如何にわづかばかりであつたにしても、大産業大地主の利益以外、一般民衆の利益を考へざるを得ざらしめただけは事實で、この意味においての普選の曙光を示したといひ得るのである。

政黨の分界線

しからば、將來の政黨の分野は、何ものを分界線とするかといふに、それは、過去において政黨の分野が、社會の既成秩序に對するその各々の態度によつて分たれたやうに、將來においても、社會の既成秩序に對する態度、見方によつて、分れるであらうと考へられる。たゞ、同じく社會の既成秩序といつても、時代によつて中心點は違つて行く。

ある時代には、政黨が、社會の政治的既成秩序を如何に見るかによつて分れてゐたことがある。我が國で、議會開設のはじめ、藩閥官僚と民間政黨との抗争してゐた主題がそれであり、

第三節 政黨の將來

立憲當時における自由改進黨の分界線がそれであり、外國においても、たとへば、アメリカにおいて、中央集權と州權尊重が共和民主兩黨の主要なる政綱であつた如く、イギリスにおいてアイルランド問題が、久しく政界の主要懸案となり、また今世紀はじめの政争が貴族院改革問題を中心とした如く、ある時代必ず憲法問題を中心とする政争が續き、政黨の離合も從つてそれによつて行はれてゐた時代があつたのである。しかしながら、産業が發達し、經濟勢力の國民生活に對する支配力が増大すると共に、同じく現在社會の秩序ではあるが、その中心點が政治的から經濟的に移つて來た。

今日では、國民的に經濟的餘裕を有するアメリカは別とし、ほとんどすべての國の議會において、現在の經濟的秩序を如何に見るかといふことが、政黨の分界線をなしてゐるといつてよからう。それは前節に掲げた我が國各政黨の綱領によつても明かであるが、さらに主なる外國の議會について見ても同じである。固より政黨は政府の基礎をなすものであり、政黨としての主張はやがて政府に立つた時の政綱となるのであるから、國內政策以外に外交政策を有するこ

とはいふまでもないが、そのすべての政策を一貫して背景をなすものが、國民生活ともつとも密接關係ある經濟上の主張、現在社會の經濟的秩序に對する態度、見方にあるのは、左に掲ぐるイギリス、ドイツ、フランス議會の分野と政策とが示してゐる。

イギリス

保守黨

國內政策

-
- 外國との競争ある産業の保護。
- 産業保護の結果による失業の防止、賃銀標準の維持。
- 農業資金の融通、およびそれによる農業労働者の賃銀並に業務の調節。
- 勞資協調會議の結果による勞資間の協力。
- 住宅問題の改善。
- 老齢者および寡婦に對する年金制度。
- 健康および失業保險。
- 婦人參政權の解決。
- 權限回復を意味する上院改革。
- 勞働組合の組合員に對する政治離金（勞働黨の運動費）徵集禁止。

第四章 政黨

第三節 政黨の將來

對外政策

- ロカルノ條約の主義によるヨーロッパの秩序回復。
- 國際聯盟主義支持。
- 軍備縮小に關する聯盟との協力、主力艦々型および巡洋艦武裝の制限。

勞働

國內政策

- 報償主義による主要産業の國有化、(但し差當りの主張としては、土地、礦山、鐵道の國有)。
- 保護政策特に必需品に對する關稅反對。
- 財産所得に對する重課稅。
- 地價の再評價およびそれに對する課稅。
- 失業救濟金 健康保險制度の改正。
- 十六歳までの義務教育。

對外政策

- 一般的軍備縮小。
- 國際聯盟支持、部分的の平和保障條約に反對。
- ロシア承認、通商および外交關係の回復。

自由黨

國內政策

- 絶對自由貿易。

フランス

左翼團結(急進及急進社會黨、社會黨、共和社會黨、フランス社會黨)

國內政策

- 陸軍縮小。
- 代議院の元老院に對する優越權確保。
- 鐵道以外の公共事業の國有化、および技術者並に消費者の經營參加。
- 官業勞働者の團結權承認。
- 以上、急進及急進社會黨
- 義務教育の延長。

第四章 政黨

第三節 政黨の將來

- 一 戰債償還のための財産稅資本稅。
以上、社會黨
- 一 現行の政府專賣制支持。
國家社會主義的政策。
以上、共和社會黨

對外政策

- 一 國際聯盟支持。
 - 一 對露通商條約支持。
 - 一 ドイツ壓迫政策反對。
- 國民團結(共和國民同盟、共和民主社會黨)

國內政策

- 一 所得稅營業稅反對。
 - 一 政府專賣制反對。
 - 一 階級闘争反對。
以上、共和國民同盟
 - 一 同盟罷業(特に公共事業に對する)反對。
所得稅營業稅に賛成なるも資本課稅反對。
- 對外政策
- 一 講和條約の徹底的勵行。
對獨不寬容態度。

- 一 ロシアとの國交回復反對。
- 一 王政黨(ラクシヨン・フランセーズ、立憲君主黨)
議會政治反對。
- 一 王政復興。
- 一 共產黨(共產黨、フランス共產黨)
モスコイマ六同動作を執る。

ドイツ

社會民主黨

國內政策

- 一 共和制擁護、中央集權。
- 一 八時間制、社會保險制主張。

對外政策

- 一 講和條約の修正、ロカルノ條約、國際聯盟支持。
- 一 自由貿易主張。

國家主義人民黨

國內政策

- 一 保護關稅政策。
- 一 農業保護。

第四章 政黨

黨