

761

特247

40

議會制度改革論

加藤 綱一

一



* 0005929000 *

0005929-000

特247-40

議會制度改革論

加藤綱一・著

加藤綱一

昭和11

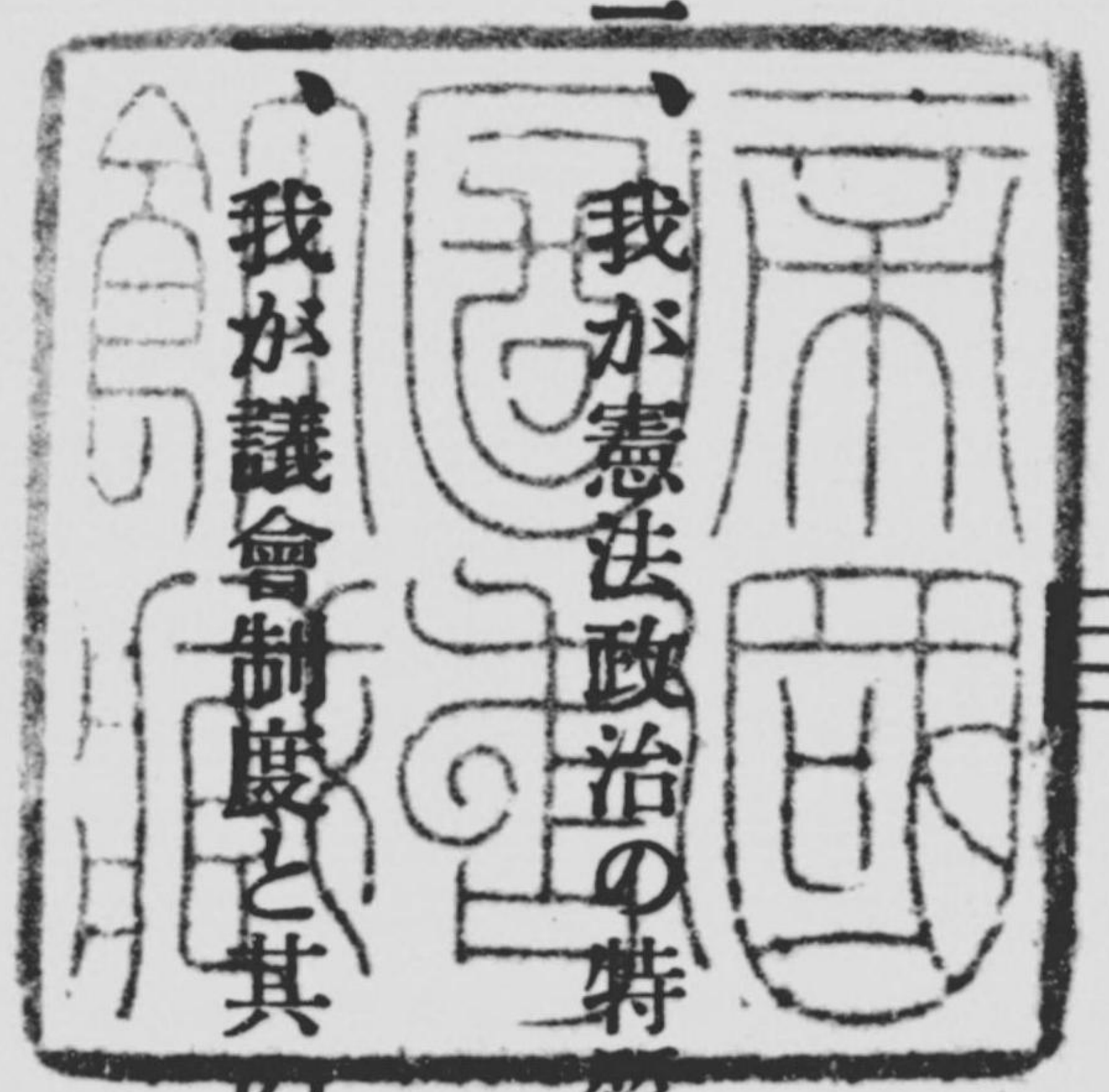
ABE

3

2

特 247
40

目次



一、我が憲法政治の特質と問題点……………(一)

二、我が議會制度と其の改革點……………(四)

三、衆議院制度及び政黨と其の改革點……………(二)



一、我が憲法政治の特質と問題點

我が憲法が世界で最も強力な君主々義の下に出来てゐることは周知の通りであり、又、我が國體の本義を考ふれば當然のことである。

併し、大權中心主義であること、官僚乃至閥族中心であること、は嚴に區別せなければならぬ。成る程、天皇を輔弼し奉り、自己の責任に於て統治の實際に携るのは國務大臣であり、各省大臣である行政當局である。而して、明治二十三年憲法政治實施以來の事實に徴して、我が國の政治は議會政治乃至政黨政治と云ふよりは寧ろ官僚政治乃至閥族政治であつた。明治時代は勿論、大正時代に入つて原内閣が成立してからも清浦、加藤(友三郎)、山本等の非政黨内閣が成立してゐる。昭和時代になつて、政黨政治が稍々確立したと思ふ間もなく、例の五・一五事件が突發して、舉國一致内閣が出現し、非常時の恒久化と共に政黨内閣の出現は當分期待し得べくもない。

斯くの如く、我が國の政治が大體に於て官僚乃至閥族中心で行はれて來たこ

とには色々の原因があらう。例へば、我が國の社會經濟が明治維新に依つて封建社會から突如、既に資本主義的に相當發達してゐた世界經濟社會の眞只中へ放り出された。従つて、中央集權を強化して、政權を握る少數の者の專斷で國民全體を引張つて、世界的水準に迄引き上げやうと努力した。だから明治中期迄の歐米第一主義は當然であり、國民の歐米崇拜は昭和の初め頃迄も續いてゐた。國民經濟の海外進出も、最近迄（正確に云へば金再禁止前迄）は國旗を先頭に立てなければ不可能だつた。即ち、先づ官吏を派遣し又は軍隊を以て占領して、それから商人や農民が追隨して行く有様だつた。

故に、比較的世界の事情に通曉してゐた官僚閥族が國政に重きをなして其の中樞に坐るのも當然である。

併し、歐洲大戰を契機として、我が資本主義形態が略々整備し、之と相關々係に在る政黨政治が原内閣を始めとして成立するやうになつても尙ほ、前述の如く官僚的内閣が續出したことは、明かに我が憲法政治の實際が單に社會經濟

の實勢に應じて官僚乃至閥族中心であつたばかりでなく、制度乃至慣行そのものが官僚乃至閥族中心に出來てゐることを證明するものである。

これにも亦歴史的必然性が窺ひ得る。即ち、明治維新は一部の公卿と薩長土肥の武士が中心になつて斷行されたものだ。従つて、維新後勢力を振ふものは此等の官僚閥族だつた。成る程、維新後間もなく憲法が制定せられ、議會政治が行はれるやうになつたが、それも人民一般の文化的必然的要請に基くものでなく、専ら官僚閥族の翼賛に依り天皇が御欽定遊ばされたものである。従つて我が憲法には閥族乃至官僚中心の色彩が極めて濃厚である。

斯くの如く、大權中心主義は我が國開關以來の國體の本義に基くものであり、國民齊しく當然なことであると信じてゐる思想であるが、官僚乃至閥族中心の制度は明治維新を契機として醸し出された政治的情勢であつて、國民の文化及び社會經濟の伸展と共に斷然打破せなければならぬものである。

然るに、官僚乃至閥族中心の色彩も、宛も君主々義當然の結果であるかの如

く、憲法そのもの、上に具體化され、既定事實として容易に變革を許されないやうに保證されてゐる。そこに我が議會政治乃至政黨政治の完成しない制度上の根本原因が存在するのである。

従つて、我々は先づ世界無比の君主々義に基く諸規定と、官僚乃至閥族中心の思想に基く諸制度を顯別し、その上で後者の實質及び慣行を検討せなければならぬ。

一、我が議會制度と其の改革點

我が國が萬世一系の天皇を中心としてゐる結果、帝國憲法も亦、世界無比の強力な君主々義の下に制定せられた。

即ち、先づ(一)憲法第一條には「萬世一系の天皇が我が國を御統治遊ばすこと」を闡明し、(二)第二條(皇位繼承法)、第十七條(攝政法)、及び第七十四條(皇室典範の改正手續法)等に依つて皇室自治主義を確立し、(三)又憲法の前文には「將來若此ノ憲法ノ或ル條章ヲ改正スルノ必要ナル時宜ヲ見ルニ至ラハ朕

及朕カ繼續ノ子孫ハ發議ノ權ヲ執リ」云々と宣示し、第七十五條には其の手續を規定して以て欽定憲法主義を貫徹し、更に(四)第四條に依つて、帝國議會は他國の議會のやうに獨立して國家意思を決定することが出來ず、單に天皇の立法權に翼賛する參與機關に過ぎず、従つて、議會の活動及び組織も第七條に依り専ら大權の支配を受け、加ふるに緊急勅令其他の廣汎なる大權事項の規定に依つて、議會の議決が國政進行に付き絶對的に必要ではなくなつたのである。

此の最後の(四)は云ふ迄も無く、大權中心主義を具現してゐるものであつて一見非立憲的の如く見ゆるが、我が國體の本義から考へて當然な規定である。只、之がために、天皇の大權を輔弼し奉る行政政府の力が非常に強くなつて、其の局に當る官僚閥族が議會を左右する餘地を極めて廣大ならしめてゐる事實は蔽ふべくもない。

併し、更に一層官僚政治の存在を容易ならしむるものは、議會制度そのものに官僚乃至閥族中心の色彩が濃厚に存在することである。即ち、議會の活動期間

が甚だ限られてゐる外、議會の組織そのものが極めて特異なものだからである。

第一、二院制度とは云ふものの、兩院の権限が畧々對等で、實際上は貴族院の方が強大である。何故なら、衆議院に對しては政府に無條件の解散権があるに反し、貴族院には絶対に之を抑制すべき何等の権限を有しないからである。成る程、米國などでは上院の方が権限が強大である。併し、米國の上院は日本の貴族院と違つて全部公選せられたものであり、而も最近では直接選舉になつてゐる。従つて、我が國の貴族院は世界稀に見る強大な勢力を持ち、而もそれが官僚乃至閥族中心的色彩を極めて濃厚に持つてゐるのである。

其の事例を列擧すると

(一)我が貴族院は帝國議會の一院であると共に天皇の機關である。即ち、貴族院令第八條は「貴族院ハ天皇ノ諮詢ニ應ヘ華族ノ特權ニ關ル條規ヲ議決ス」と規定してゐる。之は議會の一院としての本質と明かに矛盾するものである。

(二)更に通常指摘せられてゐる如く、衆議院の組織が選舉法と云ふ法律で定

められ(憲法第三十五條)、従つて其の制定に貴族院の協賛も必要とせるに反し、貴族院の組織は貴族院令と云ふ形式的には勅令でありながら(従つて理論上議會即ち衆議院は勿論貴族院の協賛をも要しないものであるに拘らず)制度上は其の改正増補に貴族院の議決を要することゝなつてゐる。(貴族院令第十三條)之は明かに不合理である。

(三)其の議員の過半数は華族議員であり、其の一半は放任せられた議員である。即ち、貴族院令第一條には、皇族、華族の外に、(1)所謂勅選議員(同條第四項)、(2)帝國學士院會員互選議員(同條第五項)、所謂多額納稅議員(同條第六項)の諸議員が規定せられてゐるが、後二者は一應選舉に依るが、其の議員としての資格は「勅任」せられて初めて發生するのである。

此の官僚的色彩を暫く別とするも、(1)伯子男爵議員の互選を全く同爵者の自治に任せ、従つて、(イ)其の選舉規定も選舉權を有する伯子男爵の協議に依り定め得ることゝし、國の立法權が有爵者に委任されてゐると云ふ極めて異例な制

度を造り、又(ロ)國の警察に依る選舉運動の取締や選舉罰則の適用がなし、又(ハ)選舉の施行は各爵別に連記記名主義で行ひ、而も委託投票を許してゐる。その結果、周知の如く、實際には議員として當選すべきものは各同爵者の多數を以て組織せる團體の幹部の指名に依り定り、選舉は單に形式に止まるの狀態に在る。更に(ニ)多額納稅議員が今や其の存在理由を疑はれ初めてゐることは明かである。

(四)其の外、貴族院議員の辭職又は除名には勅許を要す(貴族院令第九條及び十條)

(五)而も貴族院の權限は寧ろ衆議院より優越してゐる。即ち、立法に對するのみならず、豫算に關しても兩院對等の修正權を有し、又貴族院議員の選舉及び當選訴訟の裁判權をも有す(貴族院令第九條)。

以上縷述した不合理や矛盾は總べて官僚乃至閥族中心の色彩を濃厚にせうとした結果である。

従つて、此等の諸點を改革し、更に華族制度そのもの、檢討に迄及ぶ必要のあることは明白である。即ち、近衛公が指摘しておられる、如く、「華族が時代思想の趨向に鑑みて、その政治的特權を放棄する誠意」がなければならぬ。云ひ換へれば、(一)公侯爵議員の世襲制を廢止し、(二)有爵互選議員の減員を敢行せねばならない。

其の外勅選議員の任期制又は停年制、及び其の銓衡機關設置、多額納稅議員の存廢等も從來唱へられてゐる所であり、又至極尤もな議論であると信ずる。只、勅選議員の停年制にはいさゝか難點がある。何故ならば、勅選議員は「國家ニ勳勞アリ又ハ學識アル者」だから、其の選擇の根據が一定の年齢に達して一律に解消し得べき性質のものでないからである。此の點に於ては任期制の方が合理的だ。殊に學問が日進月歩してゐる今日に於て、議員の一部に常に新時代の新權威を注入することが必要でもある。

勅選議員銓衡機關設置説は嘗て貴族院の一部が政黨の出店の如き觀をなした

事實に鑑みたものであると思ふ。三月二十一日の新聞に發表された「貴族院各派を解體し其上で改革案を樹つべし」とする公正會の主張も右と全く同様の趣旨に出で、ゐると思ふ。

多額議員の存廢問題は職能代表議員の選出問題と相呼應するものであるが、近衛公の主張(同公は職能代表制主張者)の如く、社會經濟の伸展上必至的現象であるまいか。尙ほ、此の點に關しては後程詳論するであらうが、多額納税議員が上院の議席を占めてゐる國は世界に例がないことを考慮に入れて置くべきである。之を要するに、現在貴族院の改革は最も緊要なことであり、且つ事實上今や其の實現は單に時期と程度の問題となつて來た。而も其の大部分は憲法に觸れることなく貴族院令の改革に依つて容易に實現し得ることである。併し、それだけに、我々衆議院議員としては有効に發言し得る機會に乏しい。だから、貴族院議員諸公の自發的促進に依る外なく我々としては只、慣行なり、又は政黨の信用を恢復することによつて實際勢力を盛り返して、貴族院に優越する以外

外方法はないと思ふ。

三、衆議院制度及び政黨と其の改革點

衆議院改革問題の要點は、(1)人の問題即ち議員の素質改善の問題、(2)制度の問題即ち衆議院の權限の伸展問題、(3)及び政黨の信用恢復問題の三つを出でない。而も、衆議院に於ては制度よりも寧ろ人の問題が中心である。

即ち、時局の推移に鑑み、社會經濟の發展に應じて、議員の素質を向上させなければ、政黨の信用も恢復しないし、制度を改革しても眞に政治の中心勢力となることは困難であるのである。

而して此の人の問題の根本は、(1)選舉法の改正、(2)議員の調査研究の徹底に資するための設備の完備、(3)議員の待遇改善の三點に歸着する。

選舉法改正は既に首相も言明してゐることであるから必至であらうが、それは現行法の末梢的な煩雜な規定を改める程度のものではなからうか。私の主張する選舉法の改正はかゝる粗末なものでない。成る程選舉の公正は絶對必要で

ある。併し、出来る限り公正に國民の意見を議會に反映せしめるには、單に選舉の取締りを嚴重にするだけが能ではない。宜しく大選舉區制下に比例代表制を採用し、以て、小會派でも當選の可能性があるやうにせなければならぬ。

尤も、此の點に關しては、私は嘗て職能代表制を主張した。(拙著「躍進日本の政治動向」二五六頁以下参照)。近衛公の最近の發表に於ても職能代表制を主張してゐられる。併し、職能代表制を採用するにはその前提として、各社會經濟層に於ける組合形態の整備が必須條件である。然るに我が經濟社會は未だそこ迄、發達してゐない。又只今早急に之を整へることは困難である。従つて、差し當つては現在通り地域代表制による外なく、それには大選舉區比例代表制が最も合理的であると思ふ。而して、社會經濟が伸展するにつれて漸次職能代表制の實施に邁進せなければならぬ。

選舉法の改正には、右の外、選舉の完全公營や投票の共同開票が論じられてゐる。殊に後者は既に齋藤内閣時代山本内相が提唱されたが議會で握り潰しに

なつたものである。併し、之は町村長等の投票請負ひを絶滅し、ブローカー暗躍の間隙を防壓するためには是非斷行せなければならぬことであると思ふ。

之に反し、舉選の完全公營に就いては稍々疑問がある。成る程、「政黨が議員の選舉に當り、公認料を出すことは、勢ひ選舉毎に莫大なる資金を要し、従つて政黨は財閥に叩頭するに到り、財閥の利益に反するやうな立法を大膽に行ふことが困難となる。政黨が眞に独立自主の見地に立つて國民大衆のために立法し得るやうにする」には、選舉の完全公營も必要だと言ひ得やう。又、之によつて無産者でも立候補の機會を得るやうになるだらう。併し、その反面に於て有名無名の候補者が濫立し、寧ろ官費で賣名せんとする輩が簇出する懼れも多分にある。さうなると、單に選舉のための國費が無益に消費されるばかりでなく、各候補者の選舉運動を公正にすることが困難になる。従つて、選舉の完全公營を斷行するには更に詳細な検討が必要であるまいか。現に世界の事例を見ても、選舉を完全に公營してゐる國は一國もない。政黨の淨化向上には自ら他

の方法があるべきである。

即ち、その手段は前述の如く議員の素質の改善向上である。一體私が職能代表制を主張する根據は、社會經濟の進化と分化の伸展に伴つて、政治の實際が、從來のやうに大乗的な識見や人格だけでは不適當になりつゝあり、漸次専門的な知識を要求しつゝある事實に鑑みただけからである。然るに現在職能代表制を即行するには、前記の如く、其の前提條件が整つてゐないとすれば、事態の現勢に善處するために速かに各議員の知識と見解を潤澤にせなければならぬ。従つて、「政策の調査研究のため衆議院の控室を完備し、一人に一室位をあてがひ、秘書、タイプスト等の補助者を國費を以て配置すべし」となす主張には一面の眞理があると思ふ。又議會や議員は單に政府とのみ交渉し得るのではなく、廣く各省廳殊に調査局の資料を利用し得ることゝせねばならない。

其他議員の素質を向上せしめる方法として議員の優遇問題がある。尾崎行雄氏が先年議場で演説された通り、現在議員は何年何十年在職しても恩給は勿

論、論功行賞一つない。従つて、議員の多くは餘暇を充分に持ち、資力の續く者に限られてゐる。それでは一國の政治が、道樂に取扱はれる懼れが多分に在る。そこに政黨腐敗の一因がありはせぬか。

元來議員は名譽職として取扱はれ、各議員は他に本職を有することが豫想されてゐる。従つて、國民を代表して國政に參與する帝國議會の議員の職が本來片手間仕事として取扱はれてゐる譯だ。茲に本質的な誤りがある。

殊に最近の如く重要案件相續いて勃發し、而も何れも専門的知識と素養を必要とするものばかりであるのに、之が審議を單に人格と常識の判断に一任せうとすることは大いなる誤りである。今後の帝國議會議員は其の職務のために全生活を傾注して、綿密な調査研究をなし、以て國家國民のために正鴻を得た判断と勇氣ある斷行とをなさねばならない。

それがためには先づ第一に各議員の生活を保障せねばならない。云ふ迄もなく、現在の議員の歳費は勞務に對する報酬であつて、官吏の給料の如く、生活

に對する保障の意味は含まれてゐない。之は議員が全生活を擧げて國政に盡粹してゐる事實と相伴はない。又、一面に於てそれが議員の資金調達を餘儀なくせしめ、其の墮落の原因ともなるのである。従つて、此の際、歳費の名義を變更すると共に、其の増額を是非共斷行せねばならない。

加ふるに一定年限勤続した議員に對しては恩給又は之が類似の年金制を設け他方に於て、議員としての功勞による定期叙位叙勳の途を拓かねばならない。

斯くして初めて、有爲有能の人士が擧つて議員に立候補すべく、其の人材を以て前述の如く、調査研究の機會に恵まれるれば、政黨の淨化向上は勿論、議會政治の一新は期して俟つべきものがあると思ふ。

併し、之によつて、議員の素質が改善向上されたとしても、現在の如く、議會の會期が僅か三ヶ月、而も一ヶ月の休暇があるから正味七十日ならずでは、國政全般の審議を充分慎重に遂げることは不可能である。併し、會期三ヶ月は憲法に規定せられたもの故、容易に變更し得ない。茲に於て、議會召集期變更

會計更年七月論や常置委員制度論が起つたのである。

元來現行四月一日が年度初めて議會が十二月召集される事は、全く我が國情を無視した外國の制度の單純なる模倣である。又、十二月に召集して正月の一ヶ月を休み、残る二ヶ月を隔日に本會議を開く現在の慣例は、官僚政治家が事實に於て議會を無力ならしめんとする策略からしたることである。

かゝる官僚中心主義的制度の下に於ては、如何に有能な議員が平常眞摯に調査研究してゐても、今日の如き世界の大轉換期に於ける國策、及び日々緊急なる出來事に直面した場合の國策を樹立することは到底出來ないのである。

従つて、議會はそれを三、四、五月の春期か、或は九、十、十一月の秋期に開き、憲法で規定された滿三ヶ月を通じて、一日も休む事なく國策の審議に當らねばならぬ。

又解散の時も現在の状態では日本の半は積雪に覆はれ、事實に於て言論の徹底は不可能である。過般の總選舉は其の實狀を最もよく證明してゐる。

故に、春期又は秋期ならば、解散の場合に於て言論を徹底させることも出来るが、併し秋期は一面農繁期であるから、結局春期が最も適當で、その場合會計年度は七月一日より初めるべきである。此の會計更年七月論は既に齋藤内閣の議題となり、高橋藏相賛成し、事務當局で考究することゝなつて今日に至つてゐる故、出来ることなら、解散によつて十一年度豫算が不成立になつた今年度からは非改正したいものである。それが出来なくとも、最近の機會に必ず實現せねばならぬことである。

常置委員制度も既に衆議院の各派一致で可決され、屢々貴族院に回附されたが、いつも同院で審議未了に終つたものである。貴族院で主として論議になつたのは、本制度案が、常置委員會を議會の開會中も尙ほ存続することゝしてゐた點である。

常置委員制度提唱の理由が、會期の短きを補ふと云ふ以上、閉會中にのみ存置活用せらるゝのが至當だと云ふのであるから、此の批判には相當の理由あり

と云はねばならない。

又、會期不繼續の原則や會期を三ヶ月と定めた憲法の精神に反するとの理由で、常置委員會制度に反對するものもあるが、之は議院法第二十五條により繼續委員會が認められてゐる以上、採るに足らない議論である。

更に又、諸委員會案は、議案の有無に拘らず、政府に質問説明を求め委員會を通じて閉會中行政監督権を執行する懼れありとして、反對する者がある。併し、政府に質問説明を求めるだけで、其の可否に就き法律上の効力を有する何等かの意思表示をせないのに、強ひて「立法院の權能が動もすれば行政權に立入る非難を免れ難し」と主張する（東京朝日新聞昭和十一年四月七日付「新内閣の政綱政策、いかに具顯すべきか」参照）が如きは、明かに官僚思想に捉れたるものにして、議會政治の本義を知らざるものである。殊に政府の同意なくとも、議會の決議を以て、議案を閉會中の本委員會に付託しても、何等の弊害も、法規違反も起るものでない。寧ろ議會政治の本義を全うし、議員の職責を

盡さしむる所以である。

従つて、或る論者の主張する議院法改正に觸れない特殊委員會案（前掲東京朝日参照）は、常置委員會を議會閉會中にのみ設くる點を除いては、全面的に反對せらるべきものである。斯くの如き制度は、議會の實質的延長とも見るべき本委員會を、全く官廳乃至官廳囑託の委員會に惰せしめ、常置委員をして官僚化せしめんとするもので議會政治の根本精神と背馳するものである。

議院法の改正論と共に、最近政黨法の制定が論じられてゐる。之は云ふ迄もなく、政黨に法人格を持たせ、（一）黨費の公開、（二）極端なる黨利黨略の取締等の舉に出で、政黨の宿弊を矯正し、政黨の信用を恢復せんとするものである。其の趣旨に於ては一應諒とするところがあるが、政黨に對するかゝる措置は、他面に於て政黨を官僚化する懼れが多分にあることを注意すべきである。黨費の公開などは、政黨の現状に於てはなすべき筋合のものでなく、又、黨費公開の理想を法律を以て強制的に實現せしめても、會社の貸借對照表の如く、事實

の隠蔽は或る程度可能である。従つて、かゝる事は専ら、政黨自身の淨化向上による自發的舉措に俟つべきもので法律を以て規律すべき性質のものでない。

況んや、極端なる黨利黨略の取締りの如きは、輿論の力を以て充分であり、其の社會福祉と相反するものは刑事法の發動によつて取締ればよい。

従つて、かゝる趣旨の下に制定される政黨法ならば無用のものであると信ずる。尤も、現在の政黨は法律上單なる政治結社として取扱はれ、種々の不便や不都合もあるから、政黨としての特種存在を法的に認められる必要はある。

殊に、大選舉區の下に比例代表制を採るべき私の主張から云へば、選挙法の改正は同時に政黨の法的公認となるのであつて、それは當然近き將來實現することであると信ずる。

之を要するに、政黨の淨化向上は政黨法など、云ふ法律によつて他律的に達成さるべきものでなく、先づ黨員の素質の向上と識見の涵養に心掛け、又、之がために前述の如く各種の方策を講じ、以て、政黨自身が自發的に淨化向上す

るやうにせねばならぬ。

然らざれば明治以來の官僚的乃至閥族中心の色彩が政黨迄も風靡して、我が議會政治をして永久に本義に背かしめる結果となると信ずる次第である。

昭和十一年四月廿四日印刷
昭和十一年四月廿七日發行

【非賣品】

東京市澁谷區代々木富ヶ谷二四三
著作兼發行者 加藤 鯛 一

東京市芝區田村町二ノ一四
印刷所 天沼印刷所

