

憲政論



# 欽定憲法大綱講義

楊廷棟著

二角五分

奏定自治研究所課程有憲法綱  
 要一科蓋即奏定憲法大綱也本  
 館特請楊翼之先生編成講義一  
 冊以供講習之用我國憲法雖未  
 頒布而大綱已定 明詔煌煌臣  
 民共覩茲編以各國憲法歷史及  
 學理還證大綱所定條文與但抽  
 繹東籍者不同洵稱傑作文筆顯  
 明暢達猶其餘事

第八百四十號

本館書目提要函索即寄贈

內地購書可用郵票代錢另章有載提要中

光緒二十九年三月初版  
宣統二年三月八版

(憲政論一冊)  
(每本定價大洋肆角伍分)

五一〇六

原著者 日本法學士菊池學而

譯述者 侯官林 榮

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路  
商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市  
商務印書館

分售處 京師 奉天 龍江 天津 濟南  
開封 太原 西安 成都 重慶  
商務印書館

瀘州 長沙 常德 漢口 南昌  
蕪湖 杭州 福州 廣州 潮州

※ 翻印必究 ※

譯者附言

一譯是書在欲吾國人知憲政之爲何物日本取法泰西所以致強之大原故於著者一家之學說弗暇深研至其諷刺時弊不無過激乃著者居安思危得不忘失所望於父母之國之道固應爾也讀者勿誤會其意斯可矣

一在日本求有專論斯政事之書殆弗可得卽有一二語焉不詳鄙人東渡以來覓之有日矣至本年春間始見是編因急譯之以餉同志一原書概不編節而上下議論截然不混故茲特於每一章之下分若干節以使讀者一目瞭然且便徵索

一是書匆促付梓因欠修飾麤陋之譏在所不免然於誠達二事勉求自信讀者亮焉



# 憲政論目錄

## 緒論

### 第一章 國家觀念

第一節 國家組織之理論

第二節 國家起原

第三節 國家觀念之變遷

第四節 國家之定義及其要素

第五節 關於國家之學說

第六節 國家者法人歟

第七節 日本帝國國法上之地位

### 第二章 統治權(主權)

第一節 統治權之發生

第二節 統治權之性質

第三節 統治權之作用

第四節 統治權之常態

第五節 統治權之客體及其區域

第六節 關於統治權主體之學說

第七節 主權論者事實問題也

第八節 現今二種之國家

第三章 國體與政體

第一節 國體與政體之區別

第二節 國際法上國家之種類

第三節 國體之意義及類別

第四節 君主國體

第五節 共和國體

第六節 政體之意義及類別

第七節 立憲政體

第八節 專制政體

第九節 立憲專制區別之標準

第十節 立憲專制之利害得失

第十一節 日本國體及政體

第一篇 日本帝國議會

第一章 總論

第二章 議會制度之沿革

第一節 希臘羅馬之國會制度

第二節 歐洲國會沿革史

第三節 日本議會之開設

第三章 議會之性質及國法上地位

第一節 統治主體與機關之區別



第二節 統治機關

第三節 立法機關

第四節 憲法上統治機關

第五節 合議體機關

第六節 國民代表說

第四章 議會組織

第一節 一院二院三院之制度

第二節 兩院之關係

第三節 貴族院組織

第四節 衆議院組織

第五章 議會職權

第一節 歐洲議會權力之沿革

第二節 職權意義

第三節 職權性質

第四節 職權分類

第二篇 選舉

第一章 選舉

第一節 選舉權

第二節 被選權

第三節 代理委任之誤解

第四節 中世及近世議會性質之差異

第二章 少數代表

第一節 少數代表之方法

第二節 狹義之少數代表

第三節 比例代表

第三章 選舉之方法

第一節 選舉之二法

第二節 普通選舉法之不可用及其救濟術

第三節 公選舉及秘密選舉

第四節 選舉區

### 第三篇 政黨

#### 第一章 總論

第一節 二派之政論

第二節 憲法政治之由來

第三節 政黨發生之原因

第四節 政黨與其他結社之異

第五節 政黨分立民間之理由

第六節 內閣更迭與政黨之關係

#### 第二章 政黨之目的

- 第一節 避免政府議會衝突說
- 第二節 實行一己主義政見說
- 第三節 輿論統一說
- 第四節 結論
- 第三章 政黨內閣論
  - 第一節 英國之政黨政治
  - 第二節 關於英國之政黨政治
  - 第三節 英國政黨之現況
  - 第四節 結論
  - 第五節 將來日本政黨之傾向

憲政論 目錄



# 憲政論

日本法學士菊池學而著

侯官林 棨譯

## 緒論

治化之進也。國家施政之形式。釐然一變。君主專制。仆於前。立憲政治。興於後。向所統屬於一人之立法行法司法三權。今則分而授諸各種機關。其責輕而其權以分。不甯惟是。自法治主義行。所責乎吾民之義務。必有法規焉。以定其範圍。一人之力。不足以左右之。世至今日。惟辟作威之迷信。可不攻而自破矣。方十八世紀末葉。孟德斯鳩之三權分立論。隨法蘭西革命潮流。橫潰四出。風靡一世。其爲學說。以法理言。雖無可議之處。而爲政治上主義。其思想巧妙。有不可及者矣。雖革命燄熄而後。德意志學者羣起以攻。不遺餘力。而現今諸國立憲之制度。要未有不本此精神出者。孟氏之有功於政界。烏可泯也。

今日歐洲人民。所以能安享憲政之榮者。由其數十百年間。隱忍於暴政苛稅之結果也。而三權分行之制。洵沿革上一最大之事實。卽以理推之。當亦專制政治。所不能望其項背也。夫我日本。建國於茲。二千餘年。人民擊壤於一皇統之治下。熙熙皞皞。鐵血之事。不見於史冊。然而維新之宏謨。必制憲法。設國會。以創定立憲政治者。毋亦鑑各國治勢之所趨。而爲未雨綢繆之計。故同一國會也。在歐洲則爲人民參政之直接機關。而成於民衆百萬嘯呼之下。至於我國則不然。開設國會之際。出以和平。而不出於攘競。因議會亦統治機關之一。其職分在參與立法者也。蓋其所趣意同。而所由來異已。

歐洲國會制度。遠創於日耳曼古代。其間經數千年之沿革。而至今日。其制度性質等。代有變遷。無論也。且因各國國體政體之異同。不能一致。故帝國議會。雖倣歐制。然必謂與彼之立憲政體。如出一轍。則誤甚。惟所以設置議會者。其趣意。不外欲以民庶之心志。爲施政之大本。故

立憲治下。政黨之發生者。勢也。不第議會直接爲政黨勢力所支配。卽統治權之發動。亦無不間接以蒙其影響。雖然。凡政黨所主張。所宣言。必與其國之國體政體。有最密切之關係。如影隨形。不可離也。是以欲明本論。必先知明國家及主權之觀念。而辨國體政體之差異焉。然後可。

## 第一章 國家觀念

### 第一節 國家組織之理論

造化之生物也。未嘗平等其勢力。而偏間以智愚強弱之差池。以神其妙用。故無論何事。而優勝劣敗之理。獨伸。雖有黠者。莫能脫其範圍焉。夫人類體軀之組織。至輒弱也。而智能復不克萬全。當其獨生獨活之際。日受外界之刺擊。而欲獨立以全其生存者。蓋憂憂乎難矣。於是相集而爲團結。夫此團結之現象。非獨人類有之。禽團於林。獸團於藪。魚團於淵。蟲團於壤。類聚羣分。所在皆是。蓋循夫天理之自然。莫之致而致者歟。然而亞里斯多德曰。人也者。有政治天性之動物也。然後知生



物中稟性獨靈。位置獨高。若人類者。其皇皇然泯爾我之嫌。樂輔車之倚。蓋不第防猛獸毒蟲之害已也。蓋人類之始羣也。咸樂其利。又有進化之理。使視爲生存上必要之作用。不可一日缺。相感愈深。則相結愈固。原夫人類生存之目的。在得幸福。幸福云者。究不外意志之滿足而已。然而各人之意志。常不能相容。而其欲望亦無限。苟人人皆欲得幸福。以滿足其意志。則世界者戰場而已。社會團體乎何有。勢必弱肉強食。同歸於盡而後已。是以個人主義之走於極端。不期而自害。誰能獨自全乎。故人類而能羣以生活也。必各服從於一定權力之下。以限其意志。於是乎有法律出。定各人之權利義務。使各守其範圍。勿相侵越。所謂國家之觀念。卽由斯起。

## 第二節 國家起原

居今日而觀察社會之狀態。人類團體。能整然完成於複雜組織之下。則國家發達之明驗也。夷考社會之始。不過一血族小團體。久之久之。

其力彌張。其組織亦彌固。由血族而氏族。而部族。而民族。於是人種同者。則相聚而爲國家。否則絕之。蓋在古代。祖先之祭祀。爲政治之根本。特重視之。春秋之世。有事於他國。必祭然後行。是卽血族團體。爲維持其組織之要具。而祖先教者。乃國家之基礎也。人類自然團結之發達。蓋如此。然自蘭格。經洛克。古樂秋。士至盧騷。凡號稱民約論者。胥誤解此理。變本加厲。遂唱社會由契約而成之說。雖中世以還。全歐局面。以君主權力過大。人民自由。大被束縛。其情狀去奴隸也不遠。幸有民約論出。破其樊籬。氣象一新。而開現今立憲政治之端緒。其功固未可泯。然至今日社會學理大明。視斯說爲歷史上之遺物。而度外置之可也。何則。政治進步之初期。狃狃榛榛。渾渾噩噩。謂盡人皆有構造國家之思想。服從法律之習性。似難信也。

### 第三節 國家觀念之變遷

國家云者。詎第人民之集合體而已。必有一定之領土。必有獨立生存

之目的。大地之上。羣國並峙。相睨相視。相馳相逐。然後國家之觀念。乃策之使起。摩之使盛。此理之自然。無可強也。故當閉關孤立。惟我獨尊之時代。其觀念必與今日異。非但異也。卽謂無國家觀念亦可。雖今日同等國家。綦布環球。各行其主權。各保其獨立地位。而試觀國家之發達。與其變遷之陳迹。有所謂世界帝國主義時代者。史有明證。不可誣也。羅馬之盛時。支那之古代。其最著者也。蓋太古之世。人稀地廣。各民族之活動範圍。不及地球面積之十一。雖其後漸至膨脹。其範圍愈益擴大。然以主權之不統一。與夫土地之無際涯。其勢力所施。自在游行。母或阻之。則其國家思想。不挾以領土觀念。勢使之然也。古昔希臘。諸部分立。干戈相尋。迄無甯歲。其結果也。國中組織。彌臻鞏固。遂成割據。雄長之世。莫能一之。故彼我之觀念極熾。而國家思想。光大發達。羅馬則反是。當其盛時。統一諸民族。使之服從於主權之下。無對立之國。故有羅馬民族之觀念而已。國家觀念無有也。然支配此兼併之大國。則

法律其急務也。是以法律觀念之發達。羅馬爲獨早。支那亦然。周末春秋戰國時代。與周秦統一時代之國家觀念。迥乎不同。稍治史學者。皆能言之。卽至印度。初爲對人的主權之觀念。次第進步。遂爲土著主權。而無取乎對人。觀所謂麥音之古代法。(Main's Ancient Law)卽得其詳。國家之觀念。因政治論以促其發達。而近世法律思想之進步。實有以助長之也。希臘之羣小邦。或由君主一人專制。一變而爲貴族數人政治。或代貴族國體。以共和國體。國體屢易。政體屢革。是可爲政治上國家思想發達之明證也。然當是時。法律思想。尙屬幼稚。故國家主權。與個人之權利義務若何。罔以法理觀察之。而爲國家論者。類關注於國家組織。而討究事實上之利害而已。迨近世法理大明。一國主權之所在。臣民義務之範圍。胥首當從事之問題。然後知昔人之沾沾然徒泥夫政治論者之得其一而遺其一也。

#### 第四節 國家之定義及其要素

公法大家伯倫知理。就國際法上之國家而斷言曰。國家者。一家族之集合體也。特居住於一定之域內。服從於共同政權之下。且以共同之獨立。與夫各人之生存。爲其目的。伯氏之定義。今日學者多宗之。予亦取斯意。析爲國家之四要素。以說明之。

一。人民。一境之內。熙熙以來。攘攘以往。人非不多也。然而各自生活。不相爲謀。團體不立。而國之基礎無以成。夫所謂國家。自有生命。亙千百年而能永存者。以其爲人之集合體耳。舍是以求國家。烏乎有。

二。領土。太古未開之世。地浮於人。諸種民族。逐水草而居。彼固未嘗不於一定主權之下。儼然成一團體者。然而不得謂之國家。何也。無國境之界線。國家之觀念不生也。卽如今日。漂泊亞非利加沙漠之蠻民。出沒太平洋之海賊。不得爲有國家之資格者。亦是故也。蓋國家云者。對待之語也。若自然法學者所想像之世界共和國。地球而已。而猶謂之爲一國家。不亦迂乎。

三。主權。人類之合羣以生活也。其間權力服從之關係。必不能無。蓋國家非若物類之不知不識。偶然集合之現象。乃一土著團體。有各種機關聯合以成者。故其秩序整然。有不容混者焉。而所以維持之者。則賴主權。蓋微秩序則團體不立。微主權則秩序不保。主權云何。有最高惟一之位置。而爲團體之主力者也。

四。目的。印度會社。亦一有土之團體也。其勢力非不健大。其組織非不完全。然而不稱之爲國家。以其直接之目的在商業也。若國家則以其獨立與各分子之生存。爲直接目的。此其所以貴也。雖然。此目的非國家觀念上必不可少之要素。其云此者。惟明其與他類團體之有別而已。

#### 第五節 關於國家之學說

國家維何。學者之聚訟久矣。其說至歧。其義至紛。予固以社會學之理定之。自以爲庶幾。然近世國法學者。胥以法律思想。論國家之性質。其

說之著者如左。

一。國家者有機體也。此伯論知理蕭耳澤等唱之。大旨謂國家者。其存於內也。有獨立之意志。其見於外也。有種種之組織。能自生長。能自發達。與其他之有機體。曾無以異。是說也。以社會學理論之。或得正鵠。而欲爲法理上之說明。則與謂人爲有機體之說同病。

二。國家者統治之主體卽君主也。此蒲龍哈庫等唱君主主權說者因之。大旨謂統治權之主體爲君主。故君主卽國家也。人民之集合團體。與統治權固有關係。是說也。爲唱國家主權說者。攻之甚力。蓋不惟其論旨之誤謬。宜召指摘。且濫用國家一語。而鄙夷國家觀念於不顧。欲其自免也難矣。

三。國家者有形物也。此載諦爾唱之。氏之言曰。國家一有形物也。於一定地域內。見人民集合之現象。既無意志。又非人格。治者君主也。而國家被治者而已。雖然。國家爲統治之目的物與否。茲且不論。其不

以主權爲國家觀念之要素，非也。

四。國家者法律關係也。此林谷唱之。謂國家非有具體之觀念，惟個人之間，法律上之關係而已。是說也。徒弄法理之空論，考諸事實，無足徵者。

五。國家者主權者也。此羅珍等唱之。大旨謂國家以己之意志，制限其事實上之權力，設法規焉，以自範圍而已之動作視焉。故事實上之國家，一變而爲法律上之國家，於以得國法上之人格。夫既爲法律上國家，卽謂之爲主權也宜矣。是說雖不免有論難之者，而於今日國家學界，最占勢力焉。

六。國家者法人也。此格爾白爾唱之。拉邦度繼之。亦有力之學派也。近世國法學者尤尊重之焉。大旨謂國家者人之集合體。所謂社團也。民法上之社團。以其有獨立之目的與權利。故謂法人。國家亦自有其獨立之意志。與夫目的。其亦可以爲法人也明矣。是說也。雖可表明



國家之性質。而未能盡國家觀念之全部。奚足以爲定義。

### 第六節 國家者法人歟

國家之爲法人與否。此與國家主權說。胥不可不大加研究之問題也。夫法人出於法律上之擬制。不問其爲自然人即生人也。以對待法人而言。與否。不待法律之規定。而能爲權利義務之主體者。未之有也。若以國家爲本有可以爲人之資格。法律之存否。非所問也。則是與自然法學者所謂天賦人權論奚擇焉。吾知論者必不出此也。然則何時而始有法律行爲。何時而事實上國家。一變而爲法律上之人格乎。依論者之言。國家之所以爲法人。不過以己之意志。制限其事實上權力之結果而已。夫國家之權力。方其始也。汎廣無涖。行所欲爲。惟意是適。而莫敢誰何。雖然。是非長治久安之道。可暫而不可常。乃設範圍。以自箝束。乃立法規。以自遵守。已享權利。而亦與臣民以權利。各行其所。而不相侵。國家所以爲人格之效力。於是乎顯。此法人論之大意也。吾人胡爲乎而有納稅

從公之義務。溯其發生伊始。雖不外權力服從之關係。而自一面觀之。則憲法及租稅法在故也。夫如是各個人既爲法理上之義務者。則其對待之權利。無論其爲國家歟。爲君主歟。胥不可不爲法律上之人格。不待言矣。苟國家爲事實上之主權者。能自定其範圍。自行其權利。則此徵稅徵兵之權利者。固國家也。而視之爲法人。理之至當。又何疑焉。雖然。爲是說者。必先斷國家爲主權者然後可。

今日國家。胥以法律定之爲法人。且并他國國家。而法人認之者良多。是蓋欲明國際法上權利主體之所在也。則是國家之立乎國際法支配之下者。不可不有人格也明矣。惟願受此支配與否。則各由國家自主也。或亦有國際法不行之地。究之。不可不一置辯者。則國法上之國家也。原夫所以視國家爲人格者。其意蓋欲對待公法上個人而用之。以個人有公法上之權利義務也惟欲執是以衡國家。則未見其當也。夫徵稅徵兵之權利者。或爲國家。或爲君主。或爲行政機關。求諸法理。固非有矛盾。蓋人

格固由法律所製造而成故也。牛馬下等動物也。苟與以人格。以爲權利主體。而以人爲其義務者。亦一法則也。是在乎主權者制法之意而已。故謂國家可以爲法人則可。謂國家必不得不爲法人則不可。是不惟質諸理論而無憾。試觀過去之歷史。當亦可證斯言之不謬也。中世國家。君主專制體也。事實上權力服從之關係而已。人民之能有公法上權利者。蓋寡矣。然其權利對主權者之權利。其義務亦對主權者之義務。卽此點觀之。當時君主固操主權而全人格者也。要之。國家法人論。於今日事實上。原可適用。卽予亦無以易其說也。獨彼謂國家必當爲法人。斯已過矣。

#### 第七節 日本帝國國法上之地位

國家者。法人歟。主權者歟。斯二問題。諸國國法上所最重要者也。日本之主權者爲法人與否。亦不可不一究。夫主權所屬。固以事實定。未可執一法理。一概律之。夫旣言之矣。我國國家。乃家族制度之發達者也。

皇室臣民。同其祖先。親愛之情。悉本於自然。與彼之以殊方異俗之他族。貿然逼處。墟人之國。屋人之社。而務恃其威力制人者。固未可同日語也。日本國民云者。直不外一純粹之大家族而已。夫既曰家。家必有長。治一家之事。則一家之權力。亦自屬之矣。而國家主權。與一家之家長權。其性質固未嘗或異。惟觀念之大小而已。況我邦神武建國以還。閱世紀者二十有五。四千萬同胞所愛戴之君主。萬世一系。迄無少變。溯厥原始。則日本民族之族長而已。家長而已。故其主權。究不外家長權所發達。然則天皇之有主權。固事之無可爭者也。而彼唱國家主權說者。徒豔羨外國憲法所宣言。學說所論述。逕欲採用諸吾國。學步倣顰。惟恐不肖。亦見其惑矣。

帝國憲法。乃君主自制其事實上權力之法律也。有此法律。君主權力之範圍。君主自限焉。臣民之權利。君主授之。臣民之義務。君主責之。則是憲法上臣民之權利義務。固對君主而享之。負之者。而非對國家言。

也。故君主就事實言。則爲主權者。就法律論。則爲人格者。而國家曾無與焉。雖然。以理推之。固當如是。而事實或不能一致。以日本爲人格者之法制。亦非盡無。明治三十二年三月法律第八十五號。國有林野法。其一例也。據該法第一條。國有林野云者。謂森林原野之屬。國家有者。別是已認國家爲可享私法上之所有權。明以法人視之無疑矣。雖然。於私法上關係。以人格視國家。使爲權利義務之主體者。從事之便而已。而公法上之爲法人與否。則別爲說焉。

## 第二章 統治權 (主權)

人而爲團體生活也。非同夫禽之爲羣。獸之爲類。時而偕宿。時而駢走。集合焉而無意識也。必有秩序。以明關係。必有主力。以固組織。其在上爲主權者。出其權力以統治一國。其在下爲服從者。於其保護之下。以全其生存。凡有國家。主權其要具也。故本章特論主權爲何物。與主權之宜屬何人。而申明之。

## 第一節 統治權之發生

統治權者。統治一國之主力也。位一切權力之上。所謂權力。非物質之力也。有強制服從者之意也。其尤恃以顯此權力者。則爲命令服從者。設或抗違其命令。則實力隨之。同是圓顛方趾。權力服從之關係。若此其異也。以爲個人之間。惟智與力彼此懸絕乎。曰必不然。身分之關係而已。而其身分。或出於優勝劣敗之理。或成於任意之約束。其發生原因。雖有種種。要皆肇於弱者不得不賴强者保護。以安全其生命財產也。

且權力不第限於國家主權而已。親子主僕之間。亦有存焉。今日法制。個人相接。有權利義務之關係。而無權力服從之關係。故權力行使之範圍。愈斷而愈小。然在前日。則關係實繁。而於封建時代爲尤著。惟此等權力關係。非自然發生。胥由契約而成。如傭之於主。弟之於師。願服從其命令。而遵守規律者。何一非契約之力乎。故能以服從者之意志

而上下之。若人民之服從國家主權，則反是。統治關係與國家並存，不得以自由意志而忽之。是人類組織團體之結果，有如此者。

## 第二節 統治權之性質

統治權一物，弗可分割其統治一國也。雖有種種形式，以行使權力，而所謂統治權，非種種權力所集合而成，乃惟一之國權也。歐洲封建以後，君主專制時代，其國家觀念，未有所謂統治權，不過徵稅權、裁判權、宣戰媾和權、種種權利而已，而非主權發動之形式。學者稱此為特權時代。

主權不可分之說，出於近世法律思想。德意志學者盛唱導之。故孟氏三權分立論為所弗容。原夫國家權能，分為立法、行政、司法之三者，迥非近代學者所臆創。希臘亞里斯多德以來，曉哥古樂秋士等皆已說之。洎夫法蘭西革命以前之王朝時代，君權莫大，恣其立法、行政二權。

當時惟有裁判  
所以抗之

以殼棘人民，苛稅猛政，靡所不至。故孟氏之說，利用其機。

登高一呼。四方響應。而法蘭西革命之理想。得所依矣。其說之要旨。大別國權爲立法行法司法。斯三者分掌於獨立異種之機關。各事其事。不受牽制。而又本人民主權說。以洛克所倡民約說爲基礎以倡言首重立法。使人民握有立法權。國會爲其機關以傳達之。而委任行政一權於國王。其意謂若使一人或一團體兼立法行政二權。則必侵害人民之自由。何則。專橫無道之法律。得自設而自行之也。苟司法權不別於他權。則裁判官同時可爲立法者。人民之生命財產。欲不犧牲以供。得乎。反是。三權鼎立。勿相侵犯。國民全體。關係立法。故法無不善。行政司法。亦可期夫平允。孟氏此說。蓋欲變君主主權者之國體。而三分主權。語其利。可以矯治者之專橫。而人民得保自由。語其弊。則三權獨立。互有對等地位。設相牴觸。民將何從。且傷國家之統一。而有渙裂之虞。使不別求所以調和之道。其害何可勝言乎。故未幾而有康士坦德出。唱四權說。三權而外。增一調停權。或曰王權又曰中立權謂立法行法司法三機關。遇有衝突。調和



之力。賴乎君主。則三權分立論。不利於統一可知也。然就國法原則言。固不可不作如是想。而爲政治上主義之精神。誠無間然。故現今諸國憲法。罔不別置國會。立法權所屬政府。行政權所屬裁判所。司法權所屬各與以特殊權限。而其歸宿之主權。則一人總攬之。既不流於專制。復不病其潰離。立憲政體之特質。蓋在乎此。

### 第三節 統治權之作用

統治權性質。如此其狹。非狹也。不外數種之權力主體。不可有缺。缺則渙。渙則治難而亂易。故所謂立法權。行法權。司法權三者。特統治權作用上區別之名稱。而爲作用之一部分也。國會爲立法權主體。裁判所爲司法權主體。如謂其獨立以行己權力。則誤甚矣。蓋合計是等權力之行爲。然後與語統治權。恰如人之有機力。總括智力體力之名稱也。夫然。統治權性質。雖不可分。而其作用。則國家活動之現象。其種類蓋未可以數限。第今日各國憲法。類汲取三權分立論之趣意。而大別之。

爲三。卽立法行法司法是也。惟三者之間。微有範圍之廣狹。權限之重輕。於行政區域。公法學者。猶有所論議而未平。要之。斯三者出於統治者之委任。而由特殊之機關以行使之者。則例之恆也。

統治權之作用。非必出於命令強制。況今日法治主義之國。主權者與服從者。立於對等地位。爲私法上關係。其例匪鮮。觀於對外關係。尤足證明。國際法上國家胥對等之權利主體。其間未有權力服從之關係。無所庸夫命令權之作用也。不待言矣。夫統治權觀念。雖限於一國。然其見諸表也。則所謂國家活動之現象。何有疆界之分。卽與外國交涉。未始非統治權之發動也。如締結條約。爲對等國家間之合意。與私法上個人間之契約。蓋無以異。

#### 第四節 統治權之常態

文化未進之國。專制之道行。舉天下而待命於一人。生殺由之。與奪由之。其弊也。恣用權力。行所欲爲。國權愈伸。民生愈困。橫覽史冊。其例恆

見。雖然。是其變態也。執此一端。奚足以知統治權。然則其常態則何如。曰統治權本質。以國家之目的定。而國家目的有二種。曰暫時目的。曰本來目的。前者國各異趣。非明其國現行之法制。無由知之。後者凡爲國家。罔不具此。初不以內外夷夏異。今所欲言者此也。夫然。國家本來之目的如何。一則自爲其生存發達計。一則爲人民福祉。將有以保護而增進之。於是一面則嚴其警察。厚其兵力。實其府庫。然後退可以自存。進可以常伸。一面則爲設種種制度。祛其危險。進其利益。使兆民有託。無一夫不獲之憂。統治權發動之常態。蓋如此。惟往往因主權者意志。及一國狀態。國際間形勢之若何。而有所更動。是非生民之憾事也哉。

### 第五節 統治權之客體及其區域

客體維何。受統治者。國民是也。區域維何。國權所及者。土地是也。茲所謂客體。對待統治權主體之語。平易言之。卽被治者也。

凡爲國民。生而爲服從者。受國權支配。初不以所居之地異。反是。外國臣民。非自始有此身分。欲其立吾統治權之下。無是理也。雖然是第就人民爲構成國家一要素上言之。未可執是以衡統治權之作用。夫國家必有一定領土。於其域內。無論何人。均歸統治。國民籍貫。非所問也。今者海禁大開。此往彼來。交通日盛。故所謂領土主權。與臣民主權二義。輒生抵觸。斯實國際法上之大問題也。然今不於國際私法上。喋喋置辯。第據國家觀念。及統治權性質論。至易明也。夫一國獨立。保有主權。其作用範圍。必與國土共其廣狹。故雖所屬臣民。苟去國境。任之可也。無統治權追隨俱去之理。則是統治權客體。不第囿夫己國臣民。卽他國臣民寄居其間。亦不得藉口於外人之故。以抗拒主權也明矣。惟其異者。外國臣民所以服從他國主權。必在其領土內。否則有特別之法律關係。非常立乎服從者之地位也。至本國臣民。則呱呱墜地之時。已有遵奉主權者命令之義務。其寄留他國。所以不強制以本國命令

者。以一國權力。不可行於外國故也。要之。統治權客體。自事實上觀之。雖不限於己國臣民。而在國家之理想。則統治權範圍。恆與其國臣民爲比例差。是其原則也。

領土者。統治權作用之區域。非統治客體也。然而格爾白爾拉班度蒲龍哈庫諸學者。胥合土地人民爲一。謂主權者不獨統御人民而已。卽對土地。亦行其權力云。反是。嗎夷扼爾學說。則謂統治云者。主權者對服從者之權力作用也。土地不過行使主權之處所。謂欲統治土地。無斯理也。故統治權客體。人民而已。土地則國法可行之區域也。以予觀之。嗎氏學說。爲得要領。夫權力之作用。不問有形無形。非僅支配服從者之意志。卽自然物如土地者。亦未嘗不可以左右之也。雖然。所謂統治權行於領土之上者。非土地爲被治者。以域內人民盡服從者故也。國際法上。主權者對其領土。握有所有權。讓與賣買。惟所欲爲。觀於此。則領土儼有坐受統治之概。雖然。統治權與所有權異。盡人知之。殆弗

足深辯。國際法上所謂主權者。所有其領土者。究有統治權之結果已。有統治權。然後有領土所有權。有領土所有權。然後賣買讓與之事起。領土所有權。與國法上所有權。雖其性質迥異。然自國際法理上言。於國家觀念。極爲要件。今若兩國締結條約。甲國之一部土地。使置諸乙國治外法權之下。則與甲國領土爲主權行使範圍之說。不幾矛盾乎。國家者。以領土爲其體軀。於對外關係。則主權者爲領土所有者。故雖一時不能行使主權。究出於主權者之任意。而無損夫統治權區域之性質也。要之。領土非統治權客體。爲對於人行使統治權之區域。一國境內。凡爲臣民。皆有服從國權之義務。他國主權。弗能侵也。是爲通例。在其領土之內。雖外國臣民。亦不可不服從其國權。

權力云者。對待服從之語也。無服從者。無權力者也。故一國主權。不得溢出於他國。其與外國交涉也。兩者平等。非命令作用。乃實力行使。又如半主權國。或聯合國家中之一國。其統治權行使。雖少受限制。是

亦外部之關係。至其內部。非受限制。依然爲最高權力。而統治權之觀念。毫無所損。

### 第六節 關統治權主體之學說

統治權之性質作用。及其客體。右已殫述。而統治權所在。尙未明也。斯一問題。今日國法學者。論議紛紜。莫衷一是。其著者。則君主主權說。人民主權說。國家主權說。是也。

夫此主權論。不自近世始。數千年前。亞里斯多德唱導國體論以來。早爲學者爭競之的。洎夫十五六世紀間。民約論一名民主主義出。學說爲之一新。

蓋是時歐洲封建制度盛行。人民苦於苛政。其反動遂有唱君權出自民。法律爲民設之說者。蘭格以來。盛鳴於時。經霍布斯洛克至盧騷。其說乃大盛。乘法蘭西政治腐敗達於極點之際。如耶科賓黨等出。遂成震天撼地之大變局。蓋盧騷之說。有以煽助之也。斯時君主專制之制度。大蒙挫折。幾無以自立於大地之上。故近世歐洲政治上之變更。民

主義。實其主動力也。革命以後。唱人民主權說者。則英之法律家麥音。法之公法大家拔拓彌。其著者也。麥音論近世政體。卽爲君主立憲。或號共和政治。胥不過外形上之差別。其究。主權悉在國民也。拔拓彌之言曰。立憲君主。世襲之大統領也。共和國之大統領。則終身或有期之君主也。然其說過於急激。於理論亦有所未合。故爲德意志學者所擯。至使載的爾蒲龍哈庫之學派。復唱君主主權說。以燃將死之灰。輓近德意志學者。唱國家主權說。議論復歧。其說之代表者。則有羅珍。是說以無論何種國體。何種政體。胥可適用。故於今日。尤有勢力焉。此學說沿革之大概。其利害得失之若何。論之於下。

人民主權說。由政治上趨勢與民約論。所摩盪鼓激而成。上已述之。其說之要旨。謂人民爲主權者。林總之衆。走集以議國事。勢有所不能。於是舉一部分。爲其代表者。使行主權。故主權者。卽國會是也。然權力必待服從而後存。二者常相依而不可離。如彼所云。將謂君主非主權者。



雖爲人民所奉戴。服從與否。惟其意乎。則是人人各有主權。誰願爲服從者。吾知國家必不能一日存。爲斯說者。抑亦未之深思也。

唱君主主權者。則曰主權在君主。國家一有形物。統治之客體而已。或曰。君主卽國家。土地人民。其客體也。要之立說之根據則一。其駁國家主權說曰。有國家而後有法律。國家未成立以前。不能有法人也。明矣。故欲於統治者之外。別認一人格之國家。則當國家未成立以前。將以何者爲主體乎。雖然。國家一事實也。其爲主權者與否。非法理論所能範圍。且斯說雖可說明君主國性質。其如國體不止是一種何。

於是乎有國家主權說出。其要旨曰。統治權主體。不可無人格。國家而欲爲法人。必以己之意志。自事實上國家。一變而爲法律上國家。遂能有人格。故以法理言。國家爲統治權主體也。誰曰不可。其駁君主主權說則曰。以君主爲主權者。設君主崩御。則主權散失。國家遂滅亡乎。若以君主作一制度觀。則生存之君主雖易。而制度之君主自若。以其國

法上具有人格。非有壽天命數。爲之限制。然則此人格亦依法律而存。則彼向以君主爲主權者。適見其誤耳。且即使君主以自然人之故。能先法律而爲統治權主體。然如彼共和國者。則將若之何。是所百思而不可解者也。

學說要領。概如上述。人民主權說。既有論理矛盾之病。君主主權說。復以不能說明共和國體而不足取。獨至最後之國家主權說。近世德意志學者所苦心經營。研究詳盡。故其弊稍減。然猶有憾焉。爲斯說者。皆先理論而後事實。其究也。亦足以誤人。

#### 第七節 主權論者事實問題也

主權所在。社會變遷之問題也。依事實定。而不以法理論。故欲證是。莫如其國過去之歷史爲可憑。曠觀古今盛衰之迹。各國未嘗一致。此國體所以千差萬別。莫知所究竟。故就令於世界史上。畫一時期。唱一說焉。爲羣國之標準。然欲其通東西。涉古今。行之而不悖。守之而勿變。吾

知其不能也。此以上三說所以無足取也。古代希臘國家思想發達最早。以其山川形勢。小府並峙。各市獨立。自爲一國。或戴君主。或少數有力者秉政。或人民總會行使政權。故亞里斯多德別國體爲三。曰君主國體。曰貴族國體。曰共和國體。蓋以主權之屬乎一人。屬乎少數。與屬乎多數而區別之者也。雖然。此第就主權之屬乎自然人論。故秉政者苟在二人以上。則理有難言。其弊正與人民主權說同。亞氏學說。適乎事實。而不足於理論。今之學者。則多泥理論。而罔察事實。其害尤甚。原夫主權論者。事實問題也。而欲爲理論的說明。抑末矣。故彼之斤斤然挾一論理。欲天下萬國無不出此彀中。抑何不思之甚也。

#### 第八節 現今二種之國家

國體種類。將列舉而詳分之。蓋難矣。雖然。第就現今各國國情觀之。要可別爲二。曰主權屬乎特定之一人。與屬乎無形之團體也。吾人蓋欲併此君主主權。團體主權二說。而論之者也。

以主權屬乎君主之國體。其觀念甚簡而不繁。奚言之。臨乎上者曰君主。權力繫焉。羣於下者曰人民。服從責焉。君主一人也。躬理萬機。日不暇給。於是乃設諸種機關。畀以權限。資其佐理。勢使然也。夷考社會之始。同是含生負氣。茹毛飲血之倫。胡爲有主治。胡爲有受治。夫亦曰。必其一人黠者。否則強有力者。故彼之蚩蚩者。始則屈於力。繼且利其勢。乃舉羣中所有之權力。悉委之於一人。以賴其保護。夫曰保護。必有其道。使人民相安。樂於服從。然後可。故苟庸闇不勝其任。甚或魚肉萬民。或事變外至。其力有所弗及。無以慰服從者之心。則權力離此而適彼矣。所謂革命。否則國滅。此歐洲革命之禍。所以屢見於史冊。而支那亦多易姓之事也。顧我國則神武建國。以迄今日。王統本出一系。斯血族團體發達之君主制度。彌久而彌固。尤足證君主主權說之不謬也。彼歐洲中世以降。君權過盛。人民厭從。其反動遂有主權在民之說出。是說也。始亦謂無服從者無權力者也。夫服從與否。本個人自由。其能爲

服從者所瞻仰。不第限於特定之君主一人。斯固然也。使人人皆不願服從。而能一日自存者。未之有也。況主權者。最高獨一之力。其所歸屬。必不可不統於一尊。此吾人所以唱君主主權說爲國體之一。而無庸疑者焉。然於理論。不反覆剖明。或難免異議之抵抗。抵抗之最有力者。卽前說主權在君主。君主死。則權力散失。國隨以滅之一言。有此異論。而爲君主主權說者。亦嘗剖晰之矣。其說曰。君主一制度也。不隨自然人俱死。否則曰。主權在皇位。不在君主。否則曰。爲統治權主體之君主。非自然人。卽國家也。陳陳諸言。非曖昧之遁辭。卽臆創之架說。以此求免。烏可得也。然則主權在君主。君主死。而權力所以不滅者如何。曰。是理易明。盈廷聚訟。胡爲也。蓋在君主國。特定之君主歿。苟無可以爲主權者而奉戴之。則可謂國家消滅也。若仍有主權者可奉戴。則何消滅之有。世之學者。每以權力爲主。以服從爲客。謂有權力。然後有服從。故其惑滋甚而不可解。夫權力服從之關係。其發生原因。雖在乎優劣之

差。而其關係之實質。必無與於表面強弱之異。有服從者。然後有權力者。君主雖歿。而服從者固依然保守其地位而勿變。所以能維持之者。則有君主之承繼者在也。一君方薨。一君繼立。萬民戴之而無異言。是固不始於新君踐阼之日。而存乎舊主在位之年也。何則。皇室典範一書。萬民所共聞見。有遵奉斯法之意。則其欲維持君主制度之意。亦可概見。故雖主權之人。時或有所更動。而權力性質。則無損也。理之淺顯。若是。而猶爲主權在皇位之論。則其弊在反主爲客矣。

世有主權存乎特定一人之國體。故事實之顯然。而無待論爭也。雖然。人民服從。必非此奉戴一人之制。所可以渾括而無遺。原夫權力發生之始。由夫實力。有一羣焉。智愚優劣。懸隔特甚。則多數之力。每不及一人之力。其權力遂統屬乎一人。苟其優劣相若。智愚齊等。則四人之力。不敵六人之力。其權力遂存乎多數。若是者。謂此多數之人爲主權者乎。則武斷孰甚。何則。夫此多數云者。不第其數之有所增減。其構成此

多數之分子。流轉更變。其機未嘗一刻停。以故具此狀態之人類團體。莫若即以團體爲主權者。所以服從團體者。即屈服於多數也。權力服從之關係。於是乎定。今之有此制度者。北美合衆國。其著者也。

團體主權說。方之君主主權說。其理論近乎複雜。一人也。散之則爲服從者。合之則構成主權。或疑其觀念不自爲矛盾乎。實則不然。凡人類之合羣以生活也。其方面有二。爲個人之生活。與爲羣中一分子之生活是也。人而立於個人之地位。雖有天賦之強弱。其無不可不服從之理也明矣。離夫外界之關係。則各人自由而已矣。至其爲團體一員。則大反是。各人而不欲維持其團體之生存則已。苟欲維持之也。則制限各人之自由意思。而使就服從地位。其要務已。而維持此團體生存者。即個人所以自全其生存也。

團體而爲主權者。團體之意思。即合一多數之意思也。法以多數決而所以行使統治權之方法。則與君主國無以異。惟至統治機關之權限。則範圍

極廣。如國會議決。不別待裁。可而能爲法律。如爲行政機關之大統領。所有之權限。皆君主國體所僅見者也。然而等之差異。不必常有。時或混同。斷非理論所不認也。惟現今事實。未之見耳。蓋主權所在既異。勢有不得不然者歟。

要之。主權論者。事實問題也。各國不必一轍。此吾所以欲取以上二說。而並論之者也。一主權也。卽謂在團體。謂在人民。謂在國家。其所趣意。未嘗不同。然茲必欲闢一般學說。而唱團體主權說者。豈好異哉。母亦以人民主權國家主權二說之均有所未得其當已。

### 第三章 國體與政體

土地人民主權三者抱合。然後有國。前既述之矣。則是國家云者。自觀念上言。一也。有何種類之可分。雖然。曠觀列國過去之陳迹。其建國也。如是如是。其變遷也。如是如是。一國自有一國之歷史。無可強同。故主權所在。必不一致。卽權力服從之形體。亦從而異。於是有國體之別。國



體固因主權所歸屬而定。而主權者依其所欲行之法。以統治一國。故獨裁專制。惟我所欲者有之。設官分部。約勿相侵者亦有之。因其統治形式之若何。而政體以別。政體種類。曰獨裁。曰立憲。一立憲制也。因其各部權限地位之不同。復有微別。本章先明政體與國體之區別。次敘各項之分類。及其觀念。

### 第一節 國體與政體之區別

一國有一定國體。亦有一定政體。國體者。一成立之後。卽有悠久存續之性質。其變之也。蓋難。政體不然。故茲所謂一定政體者。第就一時期而言。夫一國統治之形式。非歷久而永存。世之愈進。則其變愈蹟。且改革之亦非甚難。何則。是不過統治之方法而已。其法善。長存之也可。其法不善。雖屢易不爲病。此理之恆也。法蘭西大革命時代。混政體國體爲一。故禍發也。如彼其烈。方十八世紀末葉。法國內政腐敗。不可救藥。官悖於上。民窮於下。舉國怨歎。人心思亂。專制之弊。至於此極。其究也。

變端一作。而主權覆。原夫亂之所由起也。不外人民欲鋤時弊。以復其固有之權利。其直接希望。在改施政之方法形式。使設立法行法司法三部。各職其事。以勿魚肉吾民之自由而已。乃學術之誤解。合乎政界之趨勢。不改政體。一舉而破壞國體。若使法蘭西革命在今日。學理之值。確足以贖民衆百萬之鮮血無疑也。故雖一時革命風潮。震撼全歐。奔騰澎湃。莫之遏塞。而若澳大利。普魯士。英吉利。西班牙。和蘭諸國。適立其衝。受其影響。非不劇也。然止於政治之改善。而主權所在無與也。豈偶然耶。卽至我國維新之際。尤以能明國體政體之區別。自專制一變而爲立憲。而攘奪爭競之禍不見。此我國之美點也。且國體政體之當別也。不第學問上而已。卽以政治論。亦有深可鑑者。世之學者。不此之察。徒見歐米諸國元首之權弱。而國會之權強。動唱君主之無責任。否則思大國會議決之效力。是皆不明國體政體之別之過也。國體政體論。與主權論。有密切之關係。問統治權所在。則國體論也。別統治權

行使之形式。則政體論也。國體以主權屬乎君主一人。或屬乎少數團體。屬乎多數團體而定。專自權力服從關係之形體。而別其種類。今之學說不然。唱國家主權說者。欲通萬國而一其主權之所在。是乃無國家觀念。惟見其類別政體而已。吾人。不以國家爲主權者久矣。則主權所歸屬。不必一致。故此區別。不可不明。

## 第二節 國際法上國家之種類

國家有一定主權。於國內爲最高獨一之權力。惟其權力。對服從者以行使之之時。無限與否。則惟統治者之自由。故一國領土。雖偶有主權不行之地。而統治性質。不爲是少變也明矣。又統治權觀念。止於對內關係。不及他國。前既述之矣。對外關係。非主權作用。國與國之間。實力之活動而已。故國際間現象。至爲繁雜。原夫國家觀念。固一而不二也。然自國際上觀之。則國家或以爲一法人而獨立。或依種種方法以集合之。故國家種類。可別之爲單純國家。複雜國家之二者。一複雜國家

也。有對他國立於附從關係者。如納貢國。附庸國。被保護國。所謂半主權國是也。此諸國或對他國負貢獻之義務。或作主從關係。而守其對主國應盡之義務。或立於強國保護之下。對本國臣民。停止其主權之行使。其關係雖不一端。自國家活動上觀之。要皆已變其地位也。又有二個以上之國家。平等以聯合者。細別之。爲身上連合。物上連合。前者各有其領土。各有其主權。各有其憲法。而君主則共戴之。故其名雖結合。其實則亡。後者有數國焉。內部主權。雖亦自全。而對外主權。則融洽爲一體。詳言之。雖獨立國家。各自爲別。於其固有憲法之下。能自活動。而戴最高主治者一人。以爲永久結合。法律上無可解逃者。所謂合衆國中之各國是也。雖然。此數者。自國家觀念言之。不得謂爲國家。惟於一獨立國家內。爲自治行政之一區畫。特其權能甚廣而已。故國際上不認是等分子爲獨立國。以其結合全體。爲一國家也。此外又有聯邦及聯合國家者。卽數個國家。永久結合。於政治上。欲共行其主權之一

部分者。至其爲一國之資格。無損也。此結合非由國際條約而成。出於各國家自定之憲法也。最高權存乎聯合國家。而不存於各國。中央之權得以伸縮。聯邦內各國家之權限。其對外亦以聯合國家。爲國際上之權利主體。至於聯邦中各國固有之權力。服從之關係。固不以聯合而少更變。各國人民。服從其國權斯可矣。不及從聯邦之中央權。中央權所及。則其分子國家也。無直接及於各國臣民之理。故此聯邦。自國際法上觀之。各國皆獨立國家也。而同時亦聯合焉。以爲一國家之資格。如是。國際法上國家。雖有種種之形態。要不可以爲國體之類別也。爲國體論者。察一國主權之所在而已。國家之形態。置之可也。

### 第三節 國體意義及類別

國體者。以事實定。社會變遷之問題也。今日之國家。不猶昔日之國家。此稍治史學者。皆能知之。亞里斯多德觀察希臘國家。而三分國體。卽君主國體。貴族國體。共和國體是也。凡此三類。皆希臘前古所已有也。

雖然成敗興亡之跡。歷世愈遠而愈蹟。彼亞氏生乎二千餘年以前。所創立分類國體之法。不必胥適用於二千年以後也。中古以前。或爲世界帝國。或爲封建制度。紛繁錯雜。一仆一興。豈希臘三類國體所能網羅而無遺耶。要之。國體者。關其國歷史之問題。非可豫懸其格以定之也。惟盱衡諸國及今之現象。殆無所謂貴族國體。一國主權不存一人。則屬團體。予因得別之爲二。曰君主國體。曰共和國體。

#### 第四節 君主國體

何謂君主國體。兆民之上有一人焉。出其固有之權力。以統治一國。不受委任。無待糾合。凡百權力行使之源泉。皆肇於其身。惟君主一人也。支四官五。亦猶夫人。事事必躬親。勢不能也。於是設官分司。任以職務。以濟己力所不及。自此一點觀之。與共和國體。蓋無以異。然歐洲所謂君主或大統領者。以云元首。則元首矣。而不必盡爲主權者。實爲統治之一機關者居多。是舉夫共和之實。而不必泥乎其名。所謂純然君主

國體者。君主萬能。其權力行使。無得而限制。歐洲學者動曰。立憲君主而爲主權者。則政不治。又曰。即或有之。有主權之一部分而已。是皆不明國體政體之有別。而漫出此者也。同一君主國也。其在專制政體。則所謂機關。君主之器械。故所施行。皆君主權力。直接及之也。至立憲政體。則不然。君主之行使權力也。不必直接。委任百官。間接以行之者尤多。雖然。君主固臨乎其上。董責以統治之也。故主權之完滿。不因是而缺。

君主國體。因一人而爲統治權主體也。而所由來。各國專就君主國言不必盡同。有自血族團體發達。以維持民族制度者。其君主權力。則一家家長權所發達者也。故君主無異家長也。人民之服從國權。猶家族服從家長而已。求其例。則今日我國當之。有以威力獨優於衆。自爲元首。以服從其餘。以時勢之盛衰。卜主權之得失者。支那民族。四千年來。國體不變。皇統屢易。學者所謂支那帝國。雖數滅亡。而支那民族無與焉者。蓋以

此也。至歐洲各國。其變遷之迹。迥異泰東。國體之革易也屢矣。或自共和國。一變而爲君主國。復再轉而爲共和國。迭興迭亡。不可時計。法蘭西國史。尤其明證也。故茲不縷述沿革。第就今世國家觀之。則君主國體之重者。中國。日本。朝鮮。俄羅斯。奧太利。瑞典。那威。西班牙。葡萄牙。伊太利。希臘。土耳其諸國是也。之數國中。維持中世以來之制度。而行專制政治者。中國。朝鮮。俄羅斯。土耳其。四國而已。其餘則皆立憲政體也。卽在我國。維新以來。與世界大勢相推移。保國權之鞏固與夫統一。而因以濟憲政之美。此所以於世界君主國中爲獨優也。

#### 第五節 共和國體

何謂共和國體。主權不歸乎一人。而存乎人民團體。以此無形之團體。爲主權者。原其主權之所以發生。自異夫君主國。勢固然也。夫人類之有機力。優劣之差。旣無可免。夫旣言之矣。其懸絕較甚。達夫極端。多數劣者。屈服於一優者之下。蓋勢之無如何。此所以有君主國。苟其羣中。



個人性質。不甚相遠。無絕倫之強有力者。亦無一人之服從者。而主權者亦無自以起。若是者一人之獨力。不如數人之合力。多數壓少數。少數屈多數。亦天演之公理也。夫人類之不可無羣固矣。羣不能自存。必有物以維持焉。厥物維何。一定之主力是也。是以多數之意思。卽全體之意思。凡在羣中。必服從焉。以相衛而相生。故權力在人民團體。各分子有服從之義務。所謂共和國體。蓋由斯發生也。共和云者。人民自治之義也。所以使國家活動者。賴夫多數者之力。故其國法。苟無害乎其羣。而個人之自由權利。莫敢不許。爲個人謀。固已至矣。惟其國體強固。國權伸長之一點。則有遜夫君主國而無可誣也。

今之歐人。屬日耳曼人種者居多。現今諸國國體。亦胥根日耳曼國體而出者。日耳曼人種。亞利安人種之一。自亞細亞之西。散布諸方。竄入歐洲。爲現今歐土諸國之先祖。據塔西塔士紀元後九十四年之書。日耳曼人。分種種部落。(Civitas)各部獨立。以處分部內之事。其最古者。共和團體也。

部落自幾多粉滴爾德(Hundred)成。有議會以自治。然國政不一。干戈相尋。爭亂無時。故遇有戰事。於部落總集會。選舉將帥。使董軍兵。是爲達科士(Dak)此將帥初爲臨時職任。繼則終身官之。終則世襲之。閱世既久。遂從而王(Rex)之也。觀喜爾的蒲蘭之德意志法制史。益可證明日耳曼古代。無所謂王者。各部落獨立。行共和政治。君主國體。蓋發達自後者也。中世以降。因羅馬法之研究。與歷史文學之發達。其祖先建國之基礎大明。遂有團體主權論出。其極爲佛蘭西之大革命。破壞君主主權之組織。夫此革命。因歐人恢復其固有之國體。世人不察。以爲亙古奇變莫逾此者。亦陋矣。今日歐洲諸國之君主。其名則君主也。然而非主權者。團體主權之一官而已。蓋大革命前後。人民服從之性質。已一變矣。故歐洲國體。多爲團體主權之國。能永立單純之君主國體者。蓋不一二觀。英國歷史大家麥音國體之品評。見主權章第六節公法大家拔拓彌君主大統領之判別。見主權章第六節如其說明。雖不能通凡爲國家而用之。

而在歐洲諸國。自英法德三國始。其爲團體主權之國者。蓋居多也。故今日歐洲君主。已非萬有能力。惟其世襲地位。爲一國元首。以臨萬衆者。則猶是矣。外觀內容。恆不一致。是蓋封建以來。君主主權之性質。一變而移於團體主權之結果也。

#### 第六節 政體之意義及類別

政體云者。謂主權者統治一國之方法也。統治權之作用。有直接。有間接。或爲君主獨裁。或爲君民同治。至其方法細目。代有變遷。國有同異。無由畢稽。不可縷舉。且政體之不一。較甚國體。觀各國之法律制度。可以知其然矣。古來學者。非不類別之。然其標準。多失模稜。或混國體政體爲一。故所區別。皆有不完全之病。要之。政體者。與其國國情。相卽而不離。就現象定之可也。非能以法理論。而強爲類別。且卽爲之。究有何益。何則。僅足記各國憲法及法律制度而已。今日政論。所採用最廣者。有立憲政體。專制政體二者之別。非無前弊。然沿用旣久。驟難棄置。今

姑從之。

### 第七節 立憲政體

歐洲封建時代。君權脹大。立法行法司法。胥出一門。故其權力。每流壓制。罔恤民艱。識者憂之。自民智漸開。人民知自由爲性命之本。出其死力。以與奴隸我者爭。其結果。使中絕之國會制度復興。君有良法。我則成之。君有苛稅。我則抗之。民氣亦少蘇矣。然國法通義。統治權作用。本無涯涘。故國會勢力。終弱於君主。弊害豈能盡絕。於是人民遂進求發布憲法。凡君主行動之範圍。載乎明文。以杜微漸。使永無爲吾民患。所謂立憲。意在斯乎。然自孟氏以來。其意義少變。洎夫今日。遂稱立法司法行法之三者。各司其權。各職其事之政體。爲立憲政體也。本此意義。主權者之統治。極於間接。統治權之作用。不出一人。足以防權力之濫用。保個人之權利矣。又議會制度。與人民以參政之權。君主不得專裁。所謂人民政治也。卽不爾爾。亦君民同治而已。惟三權分立論。所以立

說之趣意。在使各種權限。釐然鼎立。彼此不相訊問。如是政體。固共和國體固有之性質。而於君主國。不必其然也。何則。君主一人。位置最高。所以統治一國。或出於間接。或出於直接。雖曰君民同治。胥不外政治上形容之語。而欲以法理論之。有難言者。要之。所謂立憲政體。必含三種意義。曰釐定憲法。豫限權力行使之範圍。以保人民之權利。曰使三權獨立。間接以統治之。曰承認人民有參政之權。是其主眼也。

#### 第八節 專制政體

專制政體者。君主國保守中世以來制度者之名稱也。究爲對待立憲政體之語。其意義亦非有確定之者焉。夫君主國謂直接統治者。論理上非無可言。遂古之世。團體極小。局限於一小部分之君主國。其國家權力。悉經一人之手。直接以行使之者。間或有之。然至今日。國家組織。如此其繁也。使猶援數千百年以前之舊例。不償則潰。故凡國政。或直接由乎君主之意思。或間接由乎機關之權限。以措施之者。不待言也。

惟機關權限。有廣狹之別。不必胥君主之專權。夫一國統治之道。有君主本己意志。張弛國政。毫不外受限制者。有參酌民志以爲政者。其在共和國。以團體爲主權者。故主權者意志。卽人民之意志也。至於君主國。君民意志。判然二物。故君主止乎考採民情。無相爲束縛之理。苟不察羣情之向背。羣志之依違。惟所欲爲。無所忌憚。是卽君主獨裁也。反是承諾人民有參政之權。基其意志以爲治者。則所謂君民共治之政體。日本議會制度。足以明之。如中國俄羅斯者。則大異是。所謂單純專制政體也。

### 第九節 立憲專制區別之標準

上述二者之區別。乃政治上簡用之語。不可作法理論觀。自其性質言。所謂立憲。宜適乎共和國體。所謂專制。宜限乎君主之國。雖然。君主國中。而爲憲法政治者。蓋亦多矣。一立憲政體也。而統治機關之種類權限。復以國異。故茲不沾沾焉細別政體。卽以孟德斯鳩之政治思想

體大

本三種獨立君民同治以立論者也 實行與否。爲其區別之標準。蓋從近世學派之趨勢也。至其泛然無裨於實事。則政體類別性質之使然。烏足深怪。

第十節 二者之利害得失

凡夫共和國體。所賴以保持國家者。各種權限。不可不分立。苟凡百政事。必待人民會議。然後行之。則遇有緩急。手足無措。亦非所以鞏固統一。維持秩序之道。然在君主國。尤當置論者。君主專制國體。所謂機關。皆君主之器械。坐受指揮。無一己固有之權限。就令有之。則一小部分而已。奚足稱哉。故其權力行使。謂之直接。君主之意思。一令之發。直爲服從之標準。政令出於一途。故能敏捷。而國權亦可望統一而鞏固。雖然。政治之易流專橫。則史有明證。不待理論而後知也。故君主之國。而布立憲政體者。則以服從爲主。權力爲客。鑑從來流弊而出此。汲三權分立之趣意。設統治機關。與以獨立之權限。定國會制度。而認人民有參政之權。其所用心。蓋已至矣。

## 第十一節 日本國體及政體

我國國體。由家族制度發達之純粹君主國。既屢言之矣。然則天皇爲主權者。議會政府裁判所等。胥統治機關也。明矣。憲法則天皇所親定。爲政治之大本。我國立憲制度。雖概取範於歐洲之立憲政體。而三權鼎立。漠不相涉。則無取焉。裁判所之於司法權。政府之於行政之一部。雖亦各有獨立權限。二者所發表之意志。判決及行政命令不認諾於君主。而服從者受其制焉。然帝國議會。則爲立法機關。有協贊之權限而已。立法權君主直接行之。議會所議決。對人民無所用其力。是則與歐羅巴議會。大有所異也。而行政權能。則所謂天皇大權之作用。政府之權限。不得專之。如大赦。如締結條約。如宣戰媾和諸權。君主親自裁而行之者。蓋不一而足。故名則立憲政體。有所汲取於三權分立之趣意。而與歐米諸國之制度。自不可一概論。此爲法理論政治論者。所均宜留意者焉。



## 第一篇 日本帝國議會

## 第一章 總論

歐洲十九世紀之政治界。革命時代也。數百年間。於君主專權之下。迷信屈服而外。罔有聞知之民衆。因人文之進步。與經濟之發達。醉也始醒。夢也方覺。自由歟。權利歟。皞皞囂囂。不平之鳴。震撼全歐。其結果也。使磅礴山野。壓制之怪霧。廓然一清。於是不問國體之爲共和。爲君主。罔不確定立憲政體。畀政權於民而恐後者。嗚呼。其亦知與世推移之道矣。然夷考古史。國會制度。與共和國體。固同時發生。而莫或後先。蓋在人民自治之國。國有事。必民自議。然後行。國有法。必民自制。然後定。此國會所以不可一日無者。羅馬帝政時代。國會制度。形銷影滅。然方其始。則共和爲治。建國以還。有民會焉。卽徵日耳曼古代。迄中世封建時代之政治沿革史。其跡亦罔不同。泰東諸國。則反是。君主國體。其生產物也。一國權力。集乎一人之身。軍國大事。上自謀之。民罔與聞焉。而

近世君主國亦務倣共和制度。競設國會以維持立憲政體者。抑又何哉。曰。人羣之進化。君主專制之道。不可行於今日也。然則欲救世變。順民情。豈有他術。亦惟求諸國會制度而已矣。夫人民自治。與君主獨裁。固組織國家之原理。史有明證。不可誣也。然世至今日。則君民同治。最爲國家發達之要素。故行使國權之形式。亦遂一變。不復存舊日之觀。今夫法也者。凡人舉動。所視以爲標準。自有生民以來。不可一日廢。然專橫無道之法。亦法也。苟亦強人以不可不從。則立法之事。奚足重哉。況採用法治主義之國。凡施行國權。悉準於法。立法一部。爲一國性命之大源。故當君民共治之際。亦首先注意乎此。所以有國會制度之設。凡君主國而布立憲政治者。胥本斯意。蓋欲從公議輿論。以定國法也。夫國民意志。可以上達者。雖因不限夫立法之區域。而君民共治之主義。過爲張大。則所謂人民共和也。轉失君主主權之實。庸有當哉。故人民政權之程度如何。所當研究之問題。宜鑑於國情與當代之時勢也。

歐洲中世封建時代。人民陷於奴隸境遇。至柔順之服從者也。降至今日。則民志既伸。民權斯張。國家政事。得以參與。而國會實其機關也。既知斯制爲君主國之政治思想。適合乎時勢。則所謂立法機關之國會。固輿論所歸。所以代表民衆之意志也明矣。然試視各國實際。國會果爲國民所縮寫與否。猶有疑焉。人民自治。姑置不論。若我國採用君民共治主義。爲施政之大本。意有餘而其實不舉者。則今日之通弊也。於是吾人所望於議院法與選舉法者。蓋奢。原夫設置議會之趣意。蓋欲以宣民隱。達民情。爲代表國民之地。顧憲法與選舉法。竟若出乎兩途。不相爲謀。優乎此而劣乎彼。後卽有起而矯之者。而空言無補。學者一語。亦足以排之。此吾人所以嘆法制之不備。而又無議論之餘地也。雖然。凡爲國民。有不怒焉憂之者。謂其無負於國家。可乎。

雖曰議會所議決。國民之言也。而其效力範圍。不能無強弱之差。三權獨立之趣意。在畀各種統治機關。以獨立權限。所發表意志。有直接拘

束服從者之力。議會亦一統治機關也。亦有此權限。宜乎國民意志。與統治權有直接之關係。然議會議決。第曰人民意志也。國法上蔑有何等效力。則君民共治之主義。半失其真相矣。惟其利害得失如何。宜先辨明國家組織。與夫時勢。然後能決。

我國開設議會。於茲有年。今也轉忘立憲大義。而惟爭奪政權是務。今日政黨所宣言。或爲他日擴張議會權限之端緒。亦殊難料。然其奈世變日亟。所務轉在彼而不在此何。自世界交通大開。國際關係。日益加繁。至今日時論一變。而帝國主義之聲。徧播宇內。雖政界趨勢。未可泥一觀測。以論議其餘。然試觀爲立憲政體泉源之法蘭西。亦既有橫議之起。而民政泰斗之米國。亦有漸傾此主義之勢。法國近世財政學碩儒包爾爾羅薄流氏所著當世國家一書。歷揭代議政治之短處。議論新警。各國學者。從而和之。晚近如俄羅斯宗務總管長薄白琢挪士切夫氏所對政黨及議院政治之意見。雖稍失急激。而有裨世論。蓋非淺

鮮。今也將謀個人之充實，抑務國權之擴張。與夫統一兩者限度如何，則最急之問題也。凡心憂國事者，不可不一討究其得失。然而昧夫法理，徒弄政論，何補於國家。故本篇關我帝國議會，序明法理，并與各國制度對較以論之。

## 第二章 議會制度之沿革

我國議會成立尙淺，雖無可語之歷史，而爲我模範之歐洲制度，原非近代所創設。遠肇於日耳曼古代，經種種沿革，以至今日者也。因而性質不能不因時代而異。故雖今日以代表國民主義，組織國會，使爲立法機關，而試觀十九世紀以前之制度，則有參政權專屬乎社會上流之時代。議會權限亦較今尤廣，不獨限於立法實質之事而已。凡此歐洲二千餘年之沿革，敍之以明制度之變遷，則不惟可以剖解議會之性質，而亦足爲期望制度完備者之一助也。

歐洲文明之淵源，希臘羅馬是也。其制度文物，自十五世紀時，陸續輸

入西歐。漸蔓布諸方。以爲後世模範者。蓋非鮮尠。卽若上古希臘羅馬所行之國會制度。亦良有可觀。雖然。斯二國。迥非現今歐洲諸國之祖先。胥係外國。故其公法的制度。影響及後世者甚少。國會制度。與二國滅亡。同歸灰燼也。今日歐洲諸國。則日耳曼人之子孫。承繼日耳曼國。羅馬解紐以還。諸國分立。遂成今日之國家。國會制度。亦與彼建國歷史。同時發生而進化。究不外其乃祖乃宗固有之制度。相傳而至今日者也。溯厥沿革。凡變遷時期有三。卽上古日耳曼人之國會制度。中世封建時代之階級代表制度。及近世國民代表制度是也。我國議會。則移殖法蘭西革命以後。歐洲諸國所行之制度也。故茲先略述希臘羅馬之制度。次明歐洲之沿革。終及我國開設議會之始末。

### 第一節 希臘羅馬之國會制度

希臘文明。在距今殆二千五百年以前。其地勢幅員狹小。峯巒起伏。港灣凹曲。故畫成無數小國。各自獨立。而諸州皆異其制。政體各別。就中

尤顯著者。則亞善民主政治也。亞善人民。富於自治精神。建國以還。卽有民會。維持二百餘年。茲欲就其制度。略敘大要。

亞善國初。爲貴族政治。不戴君主。所謂人民共和之狀態也。然貴族漸極跋扈。擅作威福。人民苦之。國勢日以不振。斯時貴族一人蘇朗。圖拯時弊。畫富族政治之策。制定憲法。設上下二院。是爲亞善國會之嚆矢。其制因財產多寡。分人民爲四等。各級人民。異其納稅從公之義務。以義務輕重。爲參政權利之大小。由第一級乃至第三級之人民中。互選四百人。組織上院。下院則一般人民集會也。而上院有先決權。其議員仍惟貴族。雖蘇氏以欲拯貴族專權之弊。行富族政治。然以財產多寡爲階級。上下斯時財產富足者。類皆貴族。故貴族仍得占居上級。掌握政權。跋扈上院。故欲削貴族特權。以畀人民之憲法精意。卒窒不行。至庫萊士鐵禮時。貴族政治。悉被破壞。而民政立。上院大加改革。至睥利古里斯時代。改正下院。其組織遂固。時紀元前四百四十年。距創設時殆百年也。斯時制度。上院議員凡五百人。分全國爲百區。十區爲一郡。各郡選議員五十

人五十議員。各爲一團。輪流交替。每團受事一年中十分之一。故自其開會狀態言之。構成議會之人數。不過五十人。其職掌備政府諮詢。及審查人民之建議。決其與下院同否。下院改舊制。以六千人議員爲定額。用抽籤法。由一般人民中。選舉議員。每五百人爲一組。編成十組。其餘一千人。爲補缺議員。五百人一組。每一年中十分之一。輪流受事。與上院同。其職掌初惟選舉官吏。與決定上院所提出之議案二事。厥後權限漸擴。并司法裁判之權而有之。由是觀之。亞善國會不獨爲立法府而已。且爲司法行法之重要機關。人民有參政權利。同時而有權利行使之義務。是蓋純然人民自治之模範也。此制度維持至紀元前三百三十年。及亞歷山征服希臘。統一諸州。遂歸廢滅。

羅馬國會。與希臘制度迥異。始也由羅馬固有市民。組織一集會而已。迨王政晚年。戰勝他國。降者益衆。遂生貴族平民之別。應其階級。成三種議會。粵稽太古羅馬王政時代。議會爲人民總會。市民凡有三種族。



一種族分十庫利亞。(Buria)各庫利亞爲一團。以三十庫利亞組織議會。是爲科米差庫利亞塔。(Comitia Curiata)此集會爲人民參政之機關。政治上占重要地位。議員卽兵士。非羅馬固有市民。不得與焉。而各庫利亞有一發言權。應王之命。各爲一團。集合於一定處所。議決自王提出之案。其議事方法。有甚奇者。不爲論議。惟表贊否而已。王使巡視其意。以多數決之云。其職掌概國家大事。若選王立法。宣戰媾和等事。時或一私人之事。若養子遺言者。亦有議及之。要之。羅馬古代名雖王政。所謂團體主權之國體。民會與王。共爲重要之統治機關。其權限甚廣。可知也。然至世爾標士王時。平民之數加多。漸逞勢力。平民貴族間。遂生衝突。王袒平民。欲高其地位。方改革兵制之際。合貴族平民。新設一會。是爲科米差肯秋利亞塔。(Comitia Centuriata)卽依財產多寡。分全國人民爲五級。級各出若干隊。(Centuria)合計凡九十四隊。一面組織軍隊。一面每隊有一發言權。以組織國會也。此議會初第議宣戰媾和。及

肯秋利亞內諸事，後勢力漸擴，未幾科米差庫利亞塔所議事件，至歸其管轄。如是平民權利，似頗擴大。然其實議決權，則專有於第一級。於是王復區畫土地爲三十區。(Tribus)專以平民組織一會，曰科米差叨利布塔。(Comitia Tribus)此議會始第議平民間事件。洎共和時代，平民大得勢力，擴其權限。其決議對一般人民，遂有可以爲法律之效力。如是羅馬王政末年，雖有三種議會，然皆自人民階級區別上，各爲獨立集會。故權限範圍，難免曖昧。至爲共和政治也。貴族平民之爭益甚。多年之間，輒相軋轢，故各種議會權限，迭有消長。不能衡斷。惟閱時既久，平民勢力增大。階級之區別就泯，則貴族失其特權。科米差庫利亞塔徒存其名，而亡其實。科米差叨利布塔之管轄範圍大擴。凡此三議會，共經許多變遷。共和政治之間，雖得存續。及紀元後二十九年帝政成，胥就絕滅，無一存者。要之，羅馬三議會制度，自人民階級之區別產出者，其間無統一，無連結，其性質各別，無足爲制度也。

## 第二節 歐洲國會沿革史

歐洲諸國之先。爲日耳曼人。日耳曼人種。自亞細亞之西。迤東侵進。漂泊於歐羅巴大陸。遂建國焉。與希臘羅馬文明。各限門戶。獨立以發達者也。雖希臘羅馬。本爲先進國。制度文物。布及四方。而其歷史則與國同滅。無留遺焉。故日耳曼古代制度。爲歐洲政治史之起源。日耳曼人分種種部族。(Civitas, Volkershatten)各部族爲獨立團體。干戈相尋。莫能統一。各部族皆共和國體。以人民全體。組織一會。是爲根西溜姆。(Concilium) 所謂國會是也。間有奉戴一王者。其王僅爲國會選舉之一官。政治上權力甚微。國家重權。悉由國會行使。是則與太古羅馬。無以異也。蓋在日耳曼。其初無君主制度。繼因部族間戰事繁興。臨時置將帥。後及平和。將帥仍不解職。遂官終身。以得王位也。由此觀之。歐人建國體裁。蓋爲共和國體。主權在團體。此歷史上無可疑之事實也。然歷時既久。因戰爭及他事之故。王之勢力。漸自增加。迨紀元後三百七十五

年。芬斯人種。攻入歐洲。日耳曼之小部族。爲十數大團體所統。尋而夫蘭庫王國勃興。王權益盛。遂一變而爲君主國體。其國勢沿革。與希臘羅馬。如出一轍。至中世。君權達於極點。濫用威福。壓制人民。其反動爲法蘭西大革命。以組織今日之國家。國會制度。亦依政治上變遷。相爲消長。故凡可別爲三大期。

### 日耳曼古代國會之制度

日耳曼古代之國會。即謂部族民會亦可凡兵士之會集。丁年男子。具有武器能力者。胥爲議員。斯時國民皆兵。能荷戈疆場者。爲獨立男子。有參政權。如奴隸地位卑賤者。不得與焉。故政權與兵權合。國會卽軍隊也。議員集合。儼若臨敵者然。其制有通常會臨時會二種。定期開會。年凡二次。以春秋末期舉行。兵士戎服。會於邱陵。或森林之中。是時俗以新月滿月。利乎舉兵。故以是月爲集會之期。又以未用歷日之故。以新月滿月爲號。諸方如期來集。若召集臨時會時。或舉烽火。或傳矢知照會員云。開

會之日。王爲議長。命議員一律靜肅。使立軍人保護之下。其議事體裁。由公共採決。至王或將帥提出之議案。無所用辯論。不過表其同意與否而已。其狀態甚嚴肅勇壯。所以成尙武之風也。議員可決原案時。則手舞足蹈。以表同意。若以爲不可。則擊鳴戎器。甚者擲戎器於地。以表其不合己意也。議會職掌。不第關國家公事。若選舉王將帥及其他政府官吏。宣戰媾和及編入兵籍諸事。置議而已。卽獄訟之事。亦多掌之。要之。斯時之國會卽軍隊也。議員卽兵士也。而權力中心在國會。不存乎王。國民皆兵。兵役義務。與參政權利。相依而不離。有捨身之勇。然後有參政之榮。且無相當理由。臨會規避。或故意延緩者。皆坐之。組織如此。是所以使日耳曼人猛勇直前。以羅馬兵力。而不能征服之也。

日耳曼議會。方羅馬西查及塔西塔士時代。其形勢蓋如此。卽爲國家樞要之政治機關。而奄有勢力者也。然第三世紀以後。自日耳曼部族中崛起之夫蘭庫王國。蠶食四方。威振遠近。遂成家天下之制。其主權

不在人民團體。而歸乎君主一人。可見權限廣闊之國會。與君主權力不能兩立也明矣。且社會進步。及分業之事起。人民各執其業。終歲勤動。不能常集以議國事。不特此也。戶口歲加。生齒日繁。政治的團體。愈益膨脹。欲召集人民全體。會於一所。其勢不能。故國會制度。漸即衰頹。不可復振。至第七八世紀時。羅馬日耳曼之間。通路大開。冠蓋往來。絡繹相望。羅馬之文物典章。盛輸以入。故史家或曰。夫蘭庫王國制度。與羅馬同風。日耳曼古制。早就廢滅云。雖然。夫蘭庫王國。受羅馬文明之刺激。爲獨早。固矣。而斯時民智尙穉。未能咀嚼其華。採供吾用。故祖先遺法。依然尙存。惟官名有譯自羅馬者。猶我國上古。慕隋唐文化。百官有司之名稱。有作支那風者。故於國會制度。或謂因王權擴張。漸就漸滅。或謂尙繼續不絕。史家迄無定論。要之非悉就廢滅。蕩然無存。萊因河以東。尙維持日耳曼古代制度。以至近世者也。至萊因以西。爲夫蘭庫王國中心地方。其制大有所變遷。無復昔日之觀。第九世紀之初。奢

勒斯大帝時。議員非一般人民。惟僧侶及人民中之有力者。得與其間。即當六月大閱。徵集兵士之際。王故開會。使議大事。然其實亦不過儀式而已。

### 中世封建時代國會制度

夫蘭庫王國。自日耳曼部族發達。以支配日耳曼人者也。然其權力直接可行之區域。則萊因以西。今法蘭西國之領土也。此地夙與羅馬帝國交涉。人民半雜羅馬人種。文化高尚。其東則豪族割據。未脫古代質樸之風。當八百八十七年。夫蘭庫王國分裂。撒遜侯亨利一世。爲日耳曼國主。於德意志帝國名下。君臨今德意志地方。然斯時中央王權。已寢衰矣。列邦侯王。雄長諸方。是爲中世封建時代。此時代之國會制度。其內容全然一變。直諸侯豪族之集合而已。故欲明斯時國會性質。不可不敘封建時代之社會制度也。封建云者。所謂速士維翦。*(Lehnswes sen)* 其制度本質。則主從關係。與土地所有制度之結合也。是時帝國

中央主權不及地方。故君主知直接支配全國之不可。乃封諸侯豪族。及已所信任者於各地。使私其土。一旦有事。應其領地大小。供士卒軍資。其初定制。蓋不外是。然以經濟上發達。與人口繁殖。至視土地爲致富之源。有土地者。卽爲社會經濟上之優者。亦得專政治上權力。故封建之制益分。諸侯亦得貸與其土於臣下。小地主得貸與農民。使負種種義務。而權力服從之關係興焉。如是帝王之下。有諸侯豪族。彼等爲大地主。其下則有小地主。最下級。則有一般農民。社會階級。顯分數層。其間分裂極甚。以法理觀之。則土地所有權。與統治權。化合一體。所謂權力權利混同時代也。

社會組織如此。則國會制度。亦不能不隨以變遷。斯時狀態。參政權與土地所有權。儼相追隨。諸侯僧侶。及其他豪族。以有土地之故。得列席國會。各代表其種族。故中世國會。與古代迥異其趣。人民總會。一變而爲貴族集合。蓋諸侯貴族。食采受土。以爲公室屏藩。其榮。則有參政之



權及其他公權。其責則負擔租稅兵役。與夫凡屬公家之義務。二者乃持其平。至平民則從役於地主。耕作其土地。無權利。亦蔑有所負擔。由是觀之。公家義務。與參政權利。恆相一致。古代遺法。猶有存焉。然而一般人民。則君主陪臣。直接參政之權。早已蕩佚。斯時僧侶亦一諸侯而爲大地主也。考寺院法沿革。僧侶以其廣大土地爲寺領。得貸與小地主而管轄之。與其他諸侯無異。因而僧侶代表寺領。列國會以行參政權利。奚足怪哉。要之。諸侯豪族。乃至僧侶。各君其土。各私其權。立法行政。於以聽命。故卽謂中世國會。爲代表社會階級之貴族會合。奚不可哉。是以國會議決。其效不及齊民。惟足拘束爲議員之各貴族而已。國會應議之事。則宣戰媾和。關宗教事。關王位繼承事。及立法上重要事宜。始第供人君參考。時以開會。繼而王權衰。貴族跋扈。至凡帝國大事。胥必集議。然後行。雖然。德意志帝國中央主權。寔以微弱。不足以統一列邦。曾幾何時。雖國會僅存而已。亡其實矣。惟成一制度。保其殘喘。以

及近世者也。

法蘭西於第九世紀末年。與德國分離。以還國會制度。久就廢止。洎夫一千三百二年。斐立白回時代。爲欲抗衡羅馬法王。知結託人民之不可以已。乃由大學及都府。選舉委員。以組織國會。復興斯制。維持殆三百年之久。至路易十四世時。君權隆盛。不可嚮邇。國會之迹復絕。自是以君主專制天下。人民自由。大爲軛縛。革命不起。而國會運命。恐遂以終。法蘭西國會制度。旋興旋廢。如此之繁。反是。英國自一千二百六十五年。創設國會。其間雖經多少變遷。然自能維持其制度。以至今日。且組織亦愈發達。惟其國會亦非獨創。乃撒庫遜屬日耳曼人種挪耳曼二人種。相繼漂泊不列顛海島。征服土民。維持祖先固有之政體也。則英吉利國會基礎。亦日耳曼人之制度明矣。至一千三百十一年。愛特瓦耳度二世時。確定司法裁判之制。而國會制度。大加改良。定每歲召集。使司立法財政之事。迨一千三百四十一年。設上下二院。釐訂種種規則。遂貽

後世以立憲政體之模範。

近世國會制度

歐洲中世。因社會階級之制盛行。所在爲權力割據之勢。然及封建晚年。諸國君主。漸統一小諸侯。而納其權力於中央政府。所謂中央集權時代是也。於是歐洲爲一統國家。主權萃乎君主。而國會制度。寢以益衰。至十八世紀。法蘭西國政府。腐敗不可救藥。遂釀大革命之禍。君主專權。當之輒靡。歐洲諸國之政治組織。乃一變。是爲國會制度第三期之變遷。近世國會。爲代表國民之地。其思想以國民全體。宜參與國政。是則與日耳曼古代國會。無以異也。然究其實。單純制度。行乎古而不便乎今。蓋國家組織發達之使然也。於是不得不自國民中。選舉少數之人。使代表國民。故近世國會。則人民行使參政權之機關。非若中古之徒爲貴族集會已也。蓋亦經濟上之發達。以土地爲富源之狀況。一變況。民智日開。學術進步。人民悟祖先本有民會制度。而獨立參政權。斬

不吾與之非理。方是之時。求有甘心於君主專制者。必無人焉。若是則君民同治主義行。其結果。以產出今日之國會制度也。方此變遷適中之時期。而孟德斯鳩三權分立論出。驟逞勢力。故國會遂成立法之一機關。而權限範圍。方之昔日。有縮小焉。現今各國議會。胥法蘭西革命以後之遺物。強半基乎孟氏政治思想而出者焉。

### 第三節 日本議會之開設

我國議會。創自近世。概移植泰西千百年來進化及今之制度。成立尙淺。未可作一制度史觀。故茲第就其開設始末。略爲敘述。

嘉永六年。

即中國咸豐三年

米國軍艦初來浦賀。求通商互市。舉國震驚。開國攘

夷之論。沸騰海內。已而攘夷論。一轉而爲尊王論。內外多事。幕府不堪其難。遂瓦解。政權陷武門六百餘年矣。至是復歸王室。迨明治元年一月十三日。置太政官。設八省。新政府組織成。以三月十四日。天皇御紫宸殿。恭以五事。誓告於天地神祇。其一曰。廣起會議。萬機決於公論。其

二曰。上下一心。盛行經綸。於是施政方針一變。革君主獨裁。而開輿論政治之基。四月二十日。頒政體書於天下。其制。天下權力。總轄於太政官。使無政令出乎二途之患。又分太政官權力。爲立法行法司法三權。使無偏重之弊。而立法行法兩官。不得互乘。太政官職制。爲議制。刑法。行政。神祇。會計。軍務。外務七官。議政官掌立法。刑法官掌司法。其餘各官掌行政之權。蓋亦基孟氏政治思想。而有取夫權限分立之趣意者也。又分議定官爲上下二局。上局以議定親王。諸王。公卿。諸侯充之。下局以各藩推薦之貢士。徵士等。爲其議員。其職司雖各互異。要皆具議事之性質。今之貴族院衆議院。其端緒實肇於此。自統治機關既備。中央政府確立。尋而封建制度破。廢藩置縣。中央集權之實。於以大舉。雖然。內則施政繁多。外則交涉踵起。朝野上下。益欲活動有爲。自然之勢也。明治五年。征韓議起。板垣退助等。以其言不用。掛冠還里。開立志社。盛唱自由民權之說。建議設立民選議院。論輿論政治爲當務之急。天

下靡然。和者日衆。未幾有佐賀之變。西南之役。亂既平。薩長肥三藩以外。無據要津者。藩閥政府之基礎漸固。於是國民分與政權之熱望。響應全國。民權論起。演說所陳述。報章所騰播。胥盛唱自由主義。以非難政府。誹謗大臣。有司專制者。公議滅絕之。此言遍乎大地。人心洶洶。國內騷然。既而民權黨於十三年三月。議開國會期。成同盟會於大阪。上書請設國會。朝議紛紛。驟莫能決。翌年遂下詔。期明治二十三年開設國會。於是會議制度。確立有期。國民鑒望。遂不復有輕舉妄動之事。爾後政府爲制度實施。著手準備。十五年三月。命伊藤博文赴歐洲。歷游各國。考察制度。特注意憲法一事。翌年八月。伊藤歸。專膺起草之任。案成。進呈御覽。大蒙嘉納。終卜二十二年紀元節之辰。舉行發布帝國憲法之大典。明年十一月。帝國議會開。上下驩呼之間。立憲政體。確乎立矣。是爲明治政治史第二期之變遷也。如是議會開設。雖偕自由民權之說以來。而彼等勢力。惟速其成而已。罷君主獨裁。而遷乎立憲政體。

之端。蓋始於明治初年之詔敕也。太政官中設議事所。擬上下二院。明治八年。設元老院。充立法院。開地方官會議。爲國民代表者會議之階梯。二十三年。遂告完成焉。歐洲立憲制度。罔不自鐵血中來。而我國則出於君主直接之意思。非國民要求之結果也。當時民權黨舉舊幕以來。官尊民卑之惡習。一掃淨盡。其功固不可泯。而於開設議會一事。不無猶有躁急之嫌也。

### 第三章 議會之性質及國法上地位

#### 第一節 統治主體與機關之區別

大地之上。有共和國焉。以民衆集合之無形團體爲主權者。無機關。則國家失其靈。有君主國焉。天下萬機。責諸一人。勢不能也。故語其國體。無共和。無君主。語其政體。無專制。無立憲。舉統治一國之權。束諸高閣。則已。苟其不然。則機關之設。奚可缺。機關云者。非統治主體。行使統治者所定之權限是已。近世爲政治學主義。所採用尤廣者。在舉統治權

施行之形式而縷分之。各設獨立機關。與之職事。從而範圍之。使無越俎兼攝之弊。是卽所謂統治機關。有一定之權限也。權限者。機關行政之範圍。非權利也。蓋權利與人格相依而不離。如影隨形。不有人格。曷由享之。其觀念。可以爲一己生存計。無事仰息於他人。然必有人格者立乎前。然後有所傳。旣曰機關。人格何有。此微窺法理者。皆能知之。不足辯也。自存之目的。機關蔑有也。獨立之意志。機關蔑有也。機關行爲。卽主權者行爲。機關對於人民及外國之行爲。與君主自身之行爲。無以異。究之主權者與統治機關之間。不外人與器之關係。人者役器。器者役於人。器之所爲。人爲之也。刺人而殺之。曰。非我也。兵也。無是理也。世之人。動以機關權限。爲出於代理委任。是必不然。何則。代理云者。委任云者。兩人格間之關係。苟蔑具人格之機關。何以爲代理。何以受委任。此又不可不深加之意焉。

曰司法權委任裁判所曰政府之意  
思者皆象之之辭非法律上用語也

## 第二節 統治機關



我國天皇爲主權者。議會爲統治機關之一。大日本帝國。萬世一系之天皇統治之。此憲法第一條。所以宣示我國國體。故夫一國主權在君主。天皇總攬統治權。設議會。政府。裁判所等機關。各賦以一定權限。所謂明治之政體也。試徵我國立憲之歷史。統治主體與統治機關之區別。國法上固昭然明矣。無可疑者也。雖然。歐洲學說。不必一致。若法英二國。以國會爲主權者之說。往往行乎公法學者之間。今試辯之。一國主權。不在特定之一人。而在人民全體。斯當時革命時代根本之觀念也。爲是中世以來。君主國之尤者。相繼傾覆。國家組織。遂致一變。夫歐洲封建制度之末年。專制之弊。達乎極點。密樊重軛。民不堪命。及事物進步。國民憬然於其應有之地位。乃盛唱民權。狂呼自由。法蘭西革命。如火藥之引火線。其機一發。不可復遏。自十八世紀至十九世紀過渡時代之政界。國民不平之聲。爲之溢滿。而盧騷之民約論。薄爾鐵爾之同權論。孟德斯鳩之三權分立論。實有以助長之者也。故在歐洲有

如是之歷史。雖至今日。猶或有繼起以紹前業者。原無足怪。法蘭西公法家。往往爲說曰。人民乃主權者也。但多數人民走集會議。直接以行政事。其勢不可。故選舉一部分。爲其代表者。使列國會。以行其權力焉。主權存乎人民。國會以代表人民。故國會卽主權者也。如是解釋。論理若甚瞭然。至其立法之根據。則難免曖昧。主權一物也。其性質不可分割。前編語之詳矣。今若使個人皆有主權。則服從者罔有一人存焉。得以構造國家。若使人民主權之說。在以民衆集合之無形團體。爲主權者。則國會縱爲人民代表者所組織。亦不過一統治機關而已。何得爲主權者乎。法國學者。欲維持共和國體。鼓吹人民權利。摩盪國人。不遺餘力。而其爲政治論也。不遑問法理之當否。漫然出之。故致有首尾不相貫徹之病。

卽如英國。其國會之地位。公法學者幾經辯論。莫衷一是。曰主權也有之。曰機關也有之。而所以立論。以英國爲共和國體。斯二說所同然。所

爭者惟在主權之存乎君主。抑存乎國會而已。唱國會主權說者。其要旨。謂統治權作用之本源。胥出於國會。國會所議決。有絕對效力。化男爲女而外。殆無不可爲之事云。據英國憲法。國會議決。經君主裁可。乃生效力。故君主若不同意。則法律不立。然其一方則復規定曰。君主卻下之案。議會再議之。若議決仍與前同。則君主不復有拒絕之權。以是觀之。君主之於裁可也。止於有國法權限。非主權者也。因而所謂裁可云者。究不外一形式而已。而國會之議決反是。若能始終堅持其結局。卒有絕對之效力。莫能與之抗。斯國會主權說之所由出也。雖然。以予觀之。是亦無當乎英國之法理。英國君主。原非主權者。不過一最高之統治機關也。卽此憲法論。已能瞭然。然逕以國會爲主權者。則偏執之見。知其一而未知其二也。夫國會議決。對服從者有絕對效力云者。乃有獨立權限之統治機關。應有之本分。絕無足怪。憲法制君主權限。同時而賦與國會以若斯權限。究爲制法之結果也。由斯而譚。吾人固不

能左袒於國會主權說。惟英國國會之權限。所管轄範圍甚廣。不僅立法而已。統治權作用中之重者。多屬之。是所以滋學者之惑也。雖然。既曰國會權限雖廣。然亦僅權限而已。非權力也。君主若裁判所之權限。國會無得而奪之。且國會原一制度。法律上之觀念而已。非人民總會也。人民總會。或可左右主權。而依法律而設之國會。烏得爲主權者耶。蓋在英國。重實際。後論理。而不拘墟於形迹。故其制度之進化也。以漸。不若大陸改革。乃至革命之急激。以故。英國國體政體之變遷。極其微妙。其間莫可設一定之界線。是以學者至說英國法理。幾至於窮。惟十九世紀以前。爲君主國體。域多利亞女皇末年。則已變爲共和國體。則事之無可爭者也。英國人民。富於自治精神。由來久矣。閱世閱人。有進無退。遂自君民共治主義。化爲人民自治。彼等變其服從君主主權之地位。而立於團體主權之下。抑若莫之致而致者然。是蓋國民風氣。專注目於實際之特質。不知不識之間。而其團體已幾經變易也。是以研

究英國公法。良非易事。學者所以各執一說而自歧。就國會地位。卽有倡一學說。亦終若莫敢斷言者然。或至謂英國論理與夫實際。恆相齟齬。其慣例然也。然事實或有反乎論理者歟。抑論理乃產出實際歟。茲可以不具論。要之。英國國會。爲統治機關之一說。自君主國體之昔日。迄團體主權之今日。可以通前後解釋之而有當。而國會主權說。卽於共和國體。亦未可適用。此無論爲英爲法之學說。胥無以逾此範圍也。

### 第三節 立法機關

帝國議會。爲統治機關。有參與立法之權能。夫統治權之作用。固未可悉數以舉。前已詳述之矣。君主所以統治一國之道。亦且千流萬派。以國而異。雖然。君主國而布立憲政體者。則有取乎孟德斯鳩三權分立論。大別統治權作用之形式。爲立法行法司法三者。各置機關。俾佐治理。我國裁判所爲行使司法權之機關。政府爲行使行法權一部之機關。帝國議會則爲立法機關。以協贊立法。凡是等機關制度之設。胥

出於便利。故其組織內容。不必有一定法則。或爲一院制度。或爲君主所任命之小數合議體。皆於三權分立之精神。無或妨焉。然獨於立法機關。以民選議員構成之。使與國民。尤有密接之關係。是究不外欲採用君民共治之主義。以行使立法權。夫自統治權觀念言。立法行司法三者之間。雖無所重輕。而時勢所趨。立法一事。爲國家活動之本。其影響直接於人民。故勢不得不出以審慎。其所以以議會爲立法機關者。意在斯乎。

議會爲統治機關之一。雖如右述。其權限之性質。則與他種機關。有絕異者。政府及裁判所。胥有獨立權限。所發動之行爲。可以直接拘束服從者。而人民之對裁判所判決及政府命令。自有率循之義務。而議會與人民之間。則蔑有法律上關係。議決云者。不過確定議案。非法律也。何足以責人民爲之服從。夫在純粹之三權分立論之思想。分掌立法行司法三權之機關。固互有獨立對等之權限。實際行此思想者。則

英吉利法蘭西及北美合衆國其著焉者也。是皆共和國體。以無形團體爲主權者。故國會。裁判所。君主。或大統領。爲統治三大機關。各有獨立權限。無相侵畔。各機關皆有直接支配人民之效力。

蓋此制度最宜於今日之共和國。雖然。若彼君主國。國家組織本不侔斯。苟亦欲遂行斯制。則君主必至徒擁主權者虛名。而亡其實。轉成尸位之贅旒。庸有當哉。以故。凡於君主國。當採用孟氏政治思想之際。皆必慎就其遺意。斟酌取舍之得宜。然後可。我國明治政體。雖亦本此三種分立之趣意。以濟君民共治之主義。然究爲立憲政體而未純也。欲盡由機關權限以爲政。非但不適。夫我國國體。而今日時勢亦未之許也。

天皇爲主權者。親行政務之範圍甚廣。如締結條約。宣戰媾和。統帥軍隊。任命官吏。大赦特赦等。皆無非大權直接之作動。惟行政一部。與夫司法權。使有獨立權限之機關。卽政府及裁判所掌之也。立法之事。亦

屬君主大權之內。天皇依議會協贊。行立法權。凡爲法律。經天皇裁可之後。始有拘束人民之力。裁可與否。一在天皇。議會惟確定法案。表其同意而已。至歐洲諸國。則復異是。英吉利。法蘭西。德意志。皆共和國體。故國會地位。尤爲尊重。權限廣大。獨立自行。不受干涉。其所議決。卽爲法案。卽授與爵位榮典於一私人。均對人民直接有效。因而羅亞(Louis)云。格截岨(Gesetz)云者。與我國所謂法律之意義。有大不同者。譯爲國會議決可也。而其效力。則與我國法律無異。我國議會。無獨立權限。惟協贊立法而已。故雖謂爲立法機關。而未可泥其名稱也。議會權限之範圍詳於第五章要之。創設明治立憲政體之精神。雖以容納輿論。爲施政之大本。而謂民衆意志。直生效力。則誤矣。我國政體。約而言之。天皇爲主權者。總攬萬幾。行使統治權。或出於直接。或出於間接。其間接以行之者。則爲政府及裁判所之權限。其直接以行之者。則立法。締結條約。及其他揭於憲法第一章者是也。然行使立法權。雖曰直接。而必以議會爲補助機



關。非經議會議決。不得爲法律。故所謂天皇行使立法權者。消極之義也。因而憲法上君主親行之大權。與夫立法權。及司法權。不可不界以別之。

#### 第四節 憲法上統治機關

汎而言曰。統治機關。斯主權者爲行政而設之機關。皆是也。不獨限於議會。政府。裁判所。三者而已。國務大臣。及樞密顧問。備位諮詢。會計檢查院。監視財政。下至知事。郡長。市町村長。亦何莫非自治行政之機關也。雖然。類以別之。要可分爲二。二者何。憲法上設備之機關。與任意設備之機關。由君主大權或法律而設者皆是也是也。議會則憲法上統治機關之一。由憲法設之。其權限自有一定。與現行憲法。共其存廢。欲左右之也。蓋難。此其所以與政府裁判所並立。而不同。夫由行政機關。隨時增設。與基於天皇大權之作用者也。斯制也。舉凡立憲爲治之國。罔不如是。固不第我國然也。蓋立憲政體。於今日政治思想。以爲良法美意。無過此者。故一旦

確立以還。卽爲維持久遠之計。抑亦國民屬望之使然。於是。有最高法律之憲法出。舉其制度組織權限。一以定之。且爲之保證。以固其基礎。依憲法第七十三條。將來如須改正憲法條項時。以勅令付議案於帝國議會。使詳議以聞。斯時兩議院非各有議員三分之二以上出席。不得開議。非得出席議員三分之二以上之同意。不得議決改正云云。本條蓋宣言明治政體之不易動。以實副國民之希望也。語其實質。則憲法爲關統治機關之規則。同時而君主臣民間之權利義務。於以大定。故服從者必以爲法律而遵奉之。不待言也。雖然。法也者。主權者之意也。憲法也。則君主無依憲法受絕對束縛之理。依第七十三條。雖若臣民有權利。而君主有義務者然。而此權利義務。究爲法律上關係而已。事實上權力。固未嘗以是而蒙其影響。以故君主苟不認現今政體之組織。或非無更革政體之日。而以是爲背反憲法。則非也。現今政體。亦君主所任意創設。臣民雖束縛於法規。而主權者則爲法之源。立

乎法之上。乃以君主爲背乎憲法。而據法理爭之者。謬亦甚矣。歐洲君主。其實則統治機關。非主權者。英法德皆然也。故不惟憲法。卽有背其他法律。其責亦無可免。惟本尊君敬上之至意。君主不立國法之下。各國多有其文而已。我國國體。本與彼異。而解釋憲法。又不當如是。其以議會爲憲法上機關者。爲明其與他種統治機關有別。廢興之際。特置重焉已也。前有庫蝶塔 (Compétence) 一事。不僅出於君主意思。卽國民苟以現今制度。爲不利於國家發達。而望更革憲法。則明治政體史上。或成第三期之變。未易料也。吾人以制度言。固非咎議會之不可有。不第不咎。反尊崇是。滿足是。蓋已久矣。而蒿目時艱。議會所職掌。轉以黨派紛爭。失其真相。公議輿論之府。化爲攘利競權之具。熟思當境。默考將來。誰能於百十年之後。回顧彼羅馬帝政之能繫久二百年。而神往千古。是可憂矣。立憲政體至美也。而我國議會制度。乃幼稚至此。不大可對哉。

## 第五節 合議體機關

議會爲合議體機關。無待論也。然於合議體。決定其機關之意思。必有法存焉矣。近世多數決之制盛行。議會之議決。卽由斯制所陶冶所產出之機關意思也。然以其多數之故。崇拜之深。果何道而致此。莫之或問。是則近人之通患。夫組織合議體之分子對等也。其地位。其權能。莫或上下。何多數之可壓少數。而少數不可不服從多數乎。卽此意思。一置辯之。不爲無益。

凡多數之人。所以同處而共動者。必其各人有同一之目的。卽於合議體亦然。組織斯體之各員。其意思雖千條萬緒。不可縷計。而其合議之目的。則一也。爲達此目的。始能羣聚一室。辯論焉。謀議焉。惟恐其事之不成。苟不然。各人皆有其特殊之目的。則獨斷而獨行之可也。焉用合議爲。卽議焉。亦未見其能合也。合議云者。不外二人以上。爲達其同一之目的。聚而爲議焉。其性質與契約大異。契約者。二人以上之合意也。

各人皆以其一己之利益爲目的。兩當事者。意見合致。則契約成。而其所以合致之目的。則因其人異也。譬諸賣買契約焉。賣主買主。皆爲其一己單獨利益謀。兩者目的。互相背馳。無妨也。而所謂合議。則各員非以一己切身之利益爲目的。乃爲達共同之目的。或在第三地位之目的而議也。如公司總會。如親族會。在事各員。所以聚議者。爲達其公司之目的。或爲謀幼年者之利益者也。故契約與否。雖各人自由。而至合議。則恆有義務隨之者焉。是以契約合意也。而合議則不過互相酌量而已。各當事者意思不合。則契約不立。而合議則反是。各人意思。就令分歧。尙仍不失爲合議之觀念。此爲有種種之意思存。所以有待乎合議也。

聚衆多之人。以組織合議體。其所以合議之目的。在各員利益以外。苟其意思相衝突。不有一一之道。則合議之目的不達。合議體之意思。無以生也。於是多數決之制尙矣。卽以多數意思。爲合議體意思之主義。

也。然苟以多數決之制爲自然條理。則誤甚矣。多數之所非。未必皆眞。少數之所是。豈盡無理。千羊之裘。不若一狐之腋。事所恆有也。然而今之合議體。多數決之制。如此其熾行。則何歟。曰。利其便而已。羣意思之中。若者爲是。若者爲非。欲斷定之也。蓋難。況於合議體。無立乎判斷之地位者耶。於是乃不得不以多數之意思。爲其尤近眞理。而承認多數決之效力。乃顯。今苟廢斯制。以合議體中之一人。置諸判斷者地位。則合議等乎會議矣。轉失合議體之性質。故多數決之制。蓋亦出乎不得已者焉。然多數決與合議。不必有不可離之觀念。合議體之意思。所由生之道。未嘗不可外多數決以求之者也。苟有優乎此者。舍此就彼可也。惟現今制度。止此而已矣。然後知以多數意思。爲全體意思者。乃立法者方便之法門。而法律契約之結果也。非由契約。非法律強制。則多數所以壓少數。少數所以服從多數之理。殆不可解矣。

議會爲合議體機關。所議事。悉關國家民衆之利益。其問題之範圍益

廣議論益繁。而意見分裂亦彌甚。此所以決定機關意思之道。必求諸至簡極便之法。然後可。今所盛行。則一多數決主義而已矣。斯制也。雖因公法上機關。不得已而出此。而其弊竇隨與俱生者。亦復不少。夫議會之實質。爲代表國民之機關。輒近政治上之主義。在網羅社會各階級各種之利益團體。以縮寫全國民者也。是以組織議會之分子。不得不繁以雜。苟一旦渾括之。使悉據多數決以爲準。則與代表其利益之旨意。絕相反也。且試觀夫今日議會之姿態。崇拜多數之風潮。浸潤澎湃乎政黨之間。而靡有底止。彼等利用法制。日奔走爭競。求得多數於院內。以自雄。爲議員者。亦委蛇成風。一案之出。不加辯論。惟從既定之決議。表其贊否。則是與日耳曼古代之成例。直五十步百步而已。於今日複雜社會。豈得謂舉代表國民之實耶。

#### 第六節 國民代表說

議會爲憲法上統治機關。參與立法。於我國法上之地位性質。不外是

也。而在歐洲。就國會性質。非無下種種見解者。其著者爲國民代表說。卽以國會爲國民代表者。就此一義。可分二類說之。其得失背馳。不可混視。二類何。法理論政治論。是也。

就法理言。據法蘭西公法學者所說明。人民爲主權者。國會爲代表國民之地。是說以主權在民。爲立論之礎。其本已誤。前旣屢述矣。茲更進詳國會於法律上意義。果得爲國民代表者。爲代表民意之機關與否。法蘭西革命以前。國會成立於封建制度之下者。乃代表階級之機關。諸侯豪族僧侶乃至都士。所謂位乎社會上流者。獨握參政之權。出入國會。人民窮而在下。蔑有直接之關係。洎夫近世。其觀念一變。以齊民有參政權之故。視議會爲全國民之代表。斯法蘭西德意志公法學者所常倡之也。邇來諸國組織議會之主義。分全國爲若干選舉區。區出若干議員。組織下院。以位階級之上者。組織上院。以是等議員全體。爲國民所縮寫。以故議員負代議士之名。以代表其區。

選舉區 若團。選舉區 或



非無代議士所集合之國會爲代表全國民之感。然自法理觀之。斯所謂代表。乃絕無意義之文字可知也。夫代表云者。於法律上觀念。指有人格者間接關係之語也。謂議會爲代表國民之意思。則國民不可不有人格。非先證此。則代表說無可言也。於今日法制。謂國家或主權者。二觀念以外。尙有所謂國民一種之法人。誰將信之。又況議會乃統治之機關。苟無人格。則代表代理之關係。焉得存乎其間。選舉區民。與議員之關係亦然。選舉區苟非法人。則議員與選舉人之間。法律上之關係。亦決不存。選舉人不得以請託委囑。束縛議員。議員對選舉人。無法律上義務之可負也。國民代表說。亦盛行於德意志一派學者之間。雖與法蘭西學說稍異。而要之不得爲法理論之說明。則一也。故略焉。又國民與代表之關係。以與選舉法理相關連者甚多。因詳諸第二編。議會於法律上意義。不得爲代表也。如是。則是國民代表若代議士等名詞。宜自法律書中。排斥淨盡。然後可乎。曰。必不然。試以政治思想觀

察之。代表國民者。則今日立憲政體議會之實質也。夫爲政之方法。不一而足。國各異其制。而今所盛行。則君民共治之主義。君主爲主權者。總攬統治權。然不得獨裁以臨天下。必依民志之從違。爲治術之消長。共治云者。非人民直接參與國政之意義。拘墟於文字。則無當也。今日制度。君民共治之主義。恆與立法機關固結無可解。其故。卽以國會爲公議輿論之府。從其意思以立法。明治政體之精神。蓋不外是。卽關於組織議會之法規。亦無非立法本旨所在。此所以謂國會爲國民之縮寫。而代表國民之機關也。雖然。今日實際。果能舉代表國民之實與否。不能無疑焉。議員有參與立法之職。國利民福。舉繫彼輩之一身。其地位不可謂不高。其責任不可謂不重。宜乎彼等以國民所欲。爲其意志。以得一般之利益。爲其目的。因而所望於其資格。益不得不奢。今試觀選舉場中之狀況。則何如。選舉人具獨立見識。而無愧於投票者。殆絕無僅有。候補員主義若何。性格若何。莫或過問。甚至有并其姓名而莫

之知者。亦可嗤矣。而爲議員者。其慣用手段。又往往離夫常規。逸出夫社會道德之範圍以外。而罔知所顧忌。狼狽至是。尙得以饜飫衆望耶。吾人蓋不能以學說之圓融。立法之巧妙。而抹煞事實也。高談法理。無裨實用。將奚取焉。國民代表之主義。莫乎尙矣。意有餘而其實不舉。則奈何。今日時論。早棄多數崇拜之迷信。而傾乎少數代表之主義。不曰最大數之最大福利。而謀平分其利益於小數團體。故就組織議會之法。不得不重有所望於法制。至徒非議法規。抑末矣。

#### 第四章 議會組織

##### 第一節 一院二院三院之制度

帝國議會。合貴族院衆議院而成。所謂二院制也。案議會制度。或止一院。或有三院。古今東西。不必一轍。迨今代三院制就湮。而維持一院制者。僅德意志。希臘。洩爾巴三國而已。其餘諸國。類採用二院制。溯厥沿革。希臘之亞善。尙二院。羅馬國初。及日耳曼古代。則尙一院。羅馬共和

政治時代。則有三院。然性質迥異。各有獨立權限。不相聯絡。故不得合三院以構成一國會。直三種獨立議會而已矣。又德意志帝國統一以前。聯邦各州中。以憲法爲治者。做法蘭西制。設二院。其上則有聯邦議會。(Confederate) 聯邦議會。初以各州代表者組織之。迨一千八百四十八年。依一般投票法。由聯邦全國民選舉議員。故就各州觀之。雖亦儼有三院者然。而各州議會。與聯邦議會。各自獨立。罔有關係。聯邦議會。爲聯邦機關。其議決效力。雖及各州。而直接對乎人民。蔑有影響。各州議會。則其州之機關。不屬聯邦全體。故亦不得謂之爲三院制。歐洲中世。一院制行之頗久。及諸國分立。英國率先改一院制而組織二院。時一千三百四十一年。愛特瓦爾度第二時代也。法蘭西初亦一院制。洎路易第十六。帝政亡。拿破崙改革政體。變議院組織。倣希臘古代之巴烏勒及扼庫勒西亞之制。分上下二院。時一千七百九十九年也。德意志當一千八百七十一年一月。統一各州而爲帝國也。新制定帝國憲

法依一般直接投票法。選議員三百八十二人。組織國會。(Reichstag)以爲帝國立法機關。此外二十五州政府。各出代表者。以總數五十八人組織參議院。(Bundesrat)使執政務。故在德意志帝國。立法機關。行政機關。均多數之合議體。而各州二院制度。雖依然尙存。其制爲各州自治而設。非帝國機關。方之我國帝國議會。有二院。而地方議會各一。可謂正反對也。

今也。諸國罔不採用二院制度。求其故。厥有數端。其一。構造兩院之原素。類皆互異。故各部意思。不必常同。遇事反覆討究。然後能決。所議乃精密而無遺算。其二。裁判一事。遇有難決。尙必不賴夫一廳之獨斷以終。況國會決議。方諸裁判所判決。猶有重且大者耶。立法行爲。非惟對一私人。萬衆之性命繫焉。非惟止於一時。將來之利害視焉。與其速議。甯審慎周詳。期於無弊而後已。故一院制。不無乘多數之勢。輕率決議。以禍國家前途之恐。而兩院制。則庶少矯政黨之流弊。防多數之專橫。

而爲少數者權利之保障。其三。君主立憲之國。採一院制。則君主議會之間。動生衝突。反之。設二院。兩者互相節制。君主直接與議會衝突之事少。常立局外。以爲調和二院計。故君主尊嚴。與地位之安固可保。而得維持國家之平和。其利非尠也。其四。無論何國。閱年閱世。而進於文明。於其門閥財產智識等。必有優過於庸流。所謂位乎社會上流者。斯乃社會成立所不可缺之原素也。然其數較少。使不別設一院。以與由一般直接投票而得者相對峙。則代表之實不舉。

## 第二節 兩院之關係

貴族衆議二院合。然後有帝國議會。各院則議會直接之分子也。故非兩院同時成立。則不足構成議會。斯兩院之開會閉會及停會。所以同時行之也。採用二院制之國。其論議國事也。苟二者意見不合。則議會之議決無以成。謂得議會同意者。乃經兩院所可決者也。故苟一院可決。而否決於他院。自論理言。固非同意。尤非不同意。議會之意思未決。

而協贊之實不舉矣。斯時非有決定議會意思之法。究不能求議會之同意。斯固然也。然直以爲不同意視之。亦未爲當也。至其視爲不同意與否。一依法律之擬制。而帝國憲法。未有規定。憲法第三十七條云。凡爲法律。必經議會協贊。據本條。無議會協贊。則法不立。然本條乃言命令法律之有別。非爲議會意思不明而設也。或曰。憲法第三十九條云。兩議院之一。否決之法案。本會期中。不得再行提出。據本條。甲議院一經否決。本會期中。不但不得重議。亦不能提出。乙議院。以求其議決。然則以一院否決。爲議會不同意之趣旨。不已昭昭然明耶。然苟以雖經甲院可決於先。而乙院否決諸後。爲無議會同意之可望。則是甲院既經否決之案。提出乙院。以求其議決。恐亦徒勞。故或以鄭重乙院之獨立議決權。而設是條。立法之意。或在是歟。然法規之解釋。或未必卽立法者之意思也。以一院否決。爲議會所不同意之理。未有由本條推論而得之者也。以有本條之故。因先決之一院所否認。議案之事。雖難決

定。而直欲持是以下如論者之斷案。則解釋立法之趣意。未免過於張大。要之我國憲法。惟謂兩院議決。顯相背馳時。究無議會同意之可望而已。此外可以稱是之規定無有也。蓋其慎重立法之意。固可概見。然以余觀之。則不能無疑焉。有兩院於此。假如各代表國民之半。其分子性質相同。乃兩院意思相反。卽國民意志參半也。國民之欲之者。與不欲之者埒。則甯罔強之之爲優也。然其如構造兩院之原素。絕不相類何。衆議院議員。由人民公選。而貴族院則以位乎社會上流者組織之。由法律所定。或依勅令而爲其議員者也。故雖合兩院。始代表全國民。而自數理上推之。以一院爲代表國民之一半。無理亦甚矣。夫一院所否決。或徒恃政黨之多數。輕佻以從事。苟亦從之。非所以體國經野之道。憲法真意。苟真如是。則其慎重主義。轉不免有保守過慮之失。吾人處此。蓋欲規制決定議會意思之一法。使議會常得全其協贊之責者也。熟思審處。非無其術。譬若君主國。以君主審判是非。憑其決擇。亦一



法也。如議院中可否同數時。議長決之。然採用斯制。君主議會間。每有衝突之可虞。致反設置兩院之趣旨。無可取也。吾人所願合兩院而通算其可否之數。然後以多數決之。若猶可否參半。甯視爲國民所不欲。而撤回議案可也。獨以一院否決爲滿足者。與夫進取主義之國。是不顯相反耶。又況國事逼迫之秋。屢行解散。而議不成。因而政府議會之衝突。遂無可避之日。而憲政之美。何時濟耶。此吾人所以慨憲法規定之不備。而不能自己也。

上述二院制。合兩院然後構成一議會。兩院所議歧。則議會之議決不成。雖然。兩院相互之關係。則各爲合議體。獨立以議國事者也。卽有合者。多不過儀式上虛文。如開會閉會之式。是已。視其國之恆例。或有新君卽位。布告宣誓。兩院同受命焉。是皆例外也。又兩院權力對等。法律上無有優劣。惟議院豫算時。則衆議院有先決權。此各國法制所同然也。我國亦猶是。憲法第六十五條云。豫算宜先提出衆議院。議院法第

五十三條云。除豫算外。政府之提出議案。兩議院中。何者爲先。從其便也。究亦以平時對議院政策。爲之前後焉。其他兩院之關係。詳於議院法第十二章。

### 第三節 貴族院組織

各國所以組織上院之法。或由選舉。或否。上院議員。爲人民公選者。行於純粹共和國。如北米合衆國。法蘭西。瑞西等是也。由世襲特權。同族互選。君主指名而爲議員者。行於君主國。或共和國體焉。而有君主國之外觀。如奧大利。以太利。西班牙。英吉利。和蘭。普魯士。巴利亞。撒遜諸國是也。我國亦屬之。由選舉制度之國。其上院下院所異之點。其重者。則上院議員。方之下院議員。任期較長。其被選年齡亦較多。選舉用間接法。不由人民公選之國。上院以世襲貴族爲中心。以性格技能。卓越衆表者。附庸之。以斟酌社會勢力。與國民發達。而豫爲因應之地。其組成分子。若細別之。則皇族。貴族。僧侶。高等官吏。學者。多額納稅者。大府

吏員及民有重望者。及有勳勞於國家者之中。而被敕選者。是也。要之。以其特權。有當爲議員者。有由互選若敕任者。詳細規定。國各不同。我國貴族院。以皇族華族。及由敕任之議員組織之。依貴族院令所定如左。

一。皇族。

二。公侯。

三。伯子男經其同爵中選舉者。

四。有勳勞於國家。或有學識。特被敕任者。

五。各府縣內。就其土地或工商業。納多額之直接國稅。由其中互選一人。奏請敕任者。

皇族男子。達成年時。始卽議席。依皇室典範所定。皇太子以滿十八歲爲成年。其他皇族。以滿二十歲爲成年。公侯滿二十五歲。當爲議員。伯子男滿二十五歲。經其同爵選者爲議員。任期七年。其數不得逾本爵

五分以上。次爲有勳勞於國家。若學識卓越者。滿三十歲以上。經敕任後。終身爲議員。次於府縣。滿三十歲以上。就其土地或工商業。納直接國稅多額。十五人中。互選一人。當選者。經敕任後。爲議員七年。以上第二第三議員。曰有爵議員。第四曰敕選議員。第五曰多額納稅者議員。我國以貴族爲組織貴族院之本。故敕選議員總數。不得超過有爵議員之總數。而有爵議員。時有增減。故貴族院議員之數。不能永久確定。依明治三十三年二月敕令所定。明治二十三年以降七年間。公侯而外。伯十五人。子七十人。男二十人。

伯子男選舉規則。以明治二十二年六月敕令第七十八號定之。多額納稅者議員之選舉規則。以二十二年六月敕令第七十九號定之。可就觀其詳。

右述各種議員資格。此外。關其一身。須無不合格條件方可。其條件云何。因議員種類。雖小有異同。概以言之。如民法上所謂無意思能力者。

或無行爲能力者。及觸犯刑罰法令者是也。

終舉我國貴族院組織。與各國制度互異之點。以資參考。

其一。歐洲諸國。組織上院。類以宗教爲一原素。有大僧正。僧正。以其職務當爲議員者。有以是等僧職。爲議員資格之一者。有與大寺院僧侶。以推選議員之權者。我國視宗教原素。曾不足重輕。若照各國例。如神宮職。兩門跡。及各宗管長等。宜列諸貴族院也。

其二。歐洲高級貴族。皆中古諸侯。卽今日猶以爲大地主之故。依自治制。對其舊領地。尙有行政之權。是以與新貴族有別。我國則廢藩置縣。以還。舊藩主之領土。并其權力。悉歸公室。新舊貴族。國法上無所爲區別。公侯爲議員之權利。世襲終身。而伯子男則互選爲議員。任期不得過七年者。蓋取法乎英國之制度者歟。

其三。歐洲高等官吏。其職權上。有當爲議員者。有爲議員資格之一種者。如高等司法官。行政文官。將官。名譽官。內官等是也。我國則無其例。

就令有之。亦依貴族院令第五條。以學識勳勞之故。經天皇敕任者也。其四。歐洲有地方自政體。或從大學堂取議員者。而我國則不採斯制。

#### 第四節 衆議院組織

無論何國。其組織下院之議員。罔不由民選。歐洲中世之國會。乃一院制度。專以貴族組織之。故爲代表階級之機關。而今日立憲政體。承認人民有參政之權。而國會性質一變。故在上院。雖聚上流社會之人物。而下院議員。則齊民公選。蓋其意欲以國會爲國民代表機關。我國衆議院。依選舉法所定。以公選議員組織之。憲法有明文焉。是亦不外以議會爲輿論之府。萬機決於公議之一法門也。

據衆議院議員選舉法。帝國臣民男子。滿三十歲以上者。有被選權。就原則言。不必求被選資格於國籍年齡以外。所當注意者。所謂被選權。非權利也。謂有被選舉之資格而已。詳第二編議員不合格條件如左。

#### 一。瘋癲。癡愚。放蕩。

二。受變產償債處分。尙未免償債之責者。

三。剝奪公權者。及停止公權者。

四。自受禁錮以上刑罰之宣告。至其裁判確定者。

五。爲華族戶主者。

六。現在陸海軍充役者。及際戰時若事變。被徵集者。

七。官公私立學校之學生及生徒。

八。神官。神職。僧侶。其他諸宗教師。及小學校教員。與罷職後。未滿三

月者。

九。爲政府承辦差務者。及承辦差務法人之役員。

十。與選舉事務。有關係之官吏吏員。

十一。宮內官。判事。檢事。行政裁判所長官。行政裁判所評定官。會計

檢査官。收稅官吏。及警察官吏。

十二。府縣會議員。

舊制。國籍年齡外。增一財產原素。自調製選舉人名簿。一年以前。於其選舉府縣內。納直接國稅十五圓以上。將來仍續納者。然所得稅。則自調製人名簿。三年以前納之。將來仍續納者。始可爲被選人。夫被選資格。而以財產爲之限制。無謂亦甚矣。且反乎國民代表之主義也。其他變更舊制之要點。則擴大選舉區。採單記法。與國中要市以代表權。緩選舉人之資格制限等。是也。其詳觀明治三十三年法律第七十三號。衆議院議員選舉法。可以知之。

## 第五章 議會之職權

### 第一節 歐洲議會權力之沿革

歐洲古代。皆共和國體。人民自治。故國會爲國家最重要之統治機關。語其權。無論立法行法裁判。凡屬國政。罔不與聞。觀日耳曼古代之狀態。可以知其梗概矣。降至中世以後。君權強大。國家活動之中心點。移於君主。國會之勢力大衰。斯時所謂國會職權。其範圍既不確定。事至



則議之而已矣。且以公法觀念甚乏。公法私法混淆時代也。故其議決。無論對君主。對人民。均無直接拘束之力。是以職權之種類。及其性質等。自法理上論定之也。甚難。洎夫十七八世紀以還。政治上國會勢力。次第增加。屢與君主爭衡。轆轤日甚。得以一語象之曰。國會將爲人民抑君主專橫。而限制其權力之器械也。其著者。則當君主徵收人民財產時。衝突尤甚。蓋當時觀念。以爲一國政治。君主一人之私事。政府所費用。宜以君主一家財產支辦之。故值國用多端之際。究非君主一家財產所能支。於是乃請求補助於人民。或強徵發。今日法制。人民對國家。有納租稅之義務。而當日不然也。無此規定。亦無此觀念。故雖曰租稅。其性質如寄附。如獻金。曖昧殆甚。方其始也。君主憑其權力。以種種名目。斂取財帛。人民俯首貢納。而無異議。語其關係。人民非以義務而出此。特服從於權力而已。其經歷如此。故厥後君主恣用其權力。向爲請求。今則強制。人民憔悴於虐政苛稅之下。遂不可堪矣。於是國會乃

執理以爭。逼君主以無國會承諾。不得濫課租賦。斯時國會君主之軋轢。日益加甚。不獨限於財政範圍。凡涉專壓之政。備滋紛擾。由斯以觀。君主似乎爲議會所箝制。威福無自作矣。然議會以國法上無權限之故。故其行爲。不足以拘束君主。其於人民無論矣。統治權作用。由君主直接以行。議會對之。表其贊否而已。然君主所提出之案。議會雖不承諾。君主亦未嘗不得強行之也。或解散國會。以遂其志之事。不遑枚舉。十七世紀上半期。英國撒姆士第一。與議會不合。重命解散。凡七度。是其最著者也。然至法蘭西革命以後。議會權限。以憲法確定之。又法三權分立之主義。以議會爲立法機關。惟議會從來關係國政之範圍。甚屬廣漠。故卽於今日。亦不但立法政務而已。卽其他行法司法之一部。非無分掌之者也。是故拉班度蒲龍哈庫。所以有議會職權。與國家事業同廣。無得而列舉之之語。概以言之。歐洲諸國國會權限之範圍。遙在我國之上。其性質亦絕相異。

## 第二節 職權意義

一國之大。羣治並蓄。外而邦交。內而民政。從而界之曰。若者議會行政之範圍。所謂職權。意在斯乎。凡夫統治機關。罔不具此。其於主權者。則人與事之關係。權利義務之觀念。不存乎其間。一議案之出。議員散處。不聚爲議焉。命之曰。議會失職。曠其義務者。究象之之辭。猶機械破壞。不能爲用者然。固未可以辭而害意也。要之。議會之職權。對君主則爲職務。對其他統治機關。則爲權限。權利云乎哉。義務云乎哉。

## 第三節 職權性質

一國之中。與議會犄角而立者。曰政府。曰裁判所。各據有權限。方其靜也。拱立凝視。爲國家機關之一部分。與議會權限。蓋無以異。及其動也。則與人民有直接之關係。無俟他人之媒介。而議會則不然。其在法蘭西。德意志諸國。採用純粹之三權分立主義。議會政府裁判所。各爲對等。三者之間。職權之性質。一而已矣。議會所議決。與判決命令。同其效。

力。蓋於共和國。苟不爾爾。則人民自治之主義。必不能貫矣。以故國會立法。君主無與也。而國會爲人民代表者。法律者。究爲人民所自作之說。盛行乎歐西。至有當乎法理與否。似未暇計也。我國天皇爲主權者。依議會協贊。行使立法權。載在憲法。夫人而知。雖曰議會職權。抑亦不過輔佐君主行使統治權也。

#### 第四節 職權分類

關於議會職權之分類。國法學者。未有定論。雖有數說。語焉不詳。如奧大利憲法。凡重要政務。有待議會協贊者。條舉臚列。巨細靡遺。故議會職權之範圍。可一覽而知。然如法蘭西憲法。不採列記主義。渾括以定。曰。議會之權限。則未能縷析條分也。由斯以觀。一國議會之職權。欲類舉以分。已非易事。況欲豫設分類之法。通各國議會。一以貫之。不待智者知其難能也。我國以列記之故。卽以觀之。職權種類。凡有九。卽關於改正憲法權。協贊法案權。議定豫算及決算權。對緊急命令事後承諾

權。上奏權。質問權。建議權。受理請願權。處理議院內部事項權。是也。分類如左。

第一 參與立法

(一) 關於改正憲法權  
(二) 協贊法案權

第二 參與行法

(三) 議定豫算權  
(四) 事後承諾權  
(五) 議決決算權  
(六) 上奏建議質問權

第三

處理議院內部事項權

我國法律一語。有廣與狹二義。自狹義言。除憲法及各種命令外。凡主權者意思。經議會協贊而發表之者。方為法律。雖然。憲法亦法也。故予甯從廣義。以關於改正憲法之權。為宜含於參與立法權之中。世之學

者。每不言此。或以重視憲法之故。以之爲職權分類之一。使與協贊法律權有別。

又議定豫算。乃參與行法職權中之重且大者也。國家行政之基礎。端賴乎此。如對緊急命令。事後承諾者。以議會之可否。爲其命令之存廢。故亦不得不謂爲直接參與行法職權之一也。議決決算者亦然。因議會之可決。爲政府之責任問題。官吏黜陟。每發端於是。至上奏建議。質問之權。則與以上三者。大異其趣。其對行法權。法律上蔑有何等效力。惟於實際。或不無爲是而少變施政之方法也。故其參與行法也。爲間接。茲所謂行法。其義甚廣。不僅謂政府職權。而君主親行之政務。亦於是乎含。

處理議會內部事項。究爲議會之本務。議會職權之實質。惟參與立法參與行政二事也。

第一。參與立法。

一。關於改正憲法權。日本帝國憲法。遇有更改。由天皇提出其案。議會有議決之權。憲法第七十三條所明言也。夫明治政體。君主所自定。特立憲法。以爲證左。君主能定之。君主亦自能廢之。何有乎更改。然必設斯條。與議會以此權限者。其故何也。曰。一國最高之法律。憲法是也。苟有變更。政體隨之。而臣民之權利義務。顯受其影響。故甯出以審慎。俾勿沿弊。如不詢衆議。欲改竟改。則戾於定制立憲。君民同遵之趣旨。是以方其始。提議之權。不屬臣民。不委機關。而特命於天皇。昭其重也。決於議會。卜諸輿論。然後措諸事。示其公也。毋輕率以至寡謀。毋徧私以陷不廣。國家百年之大計。於是乎託。

猶有言者。改正憲法之議案。由天皇下令。與政府或議院提出之法案不同。議會得而議決之。不得而修正之也。猶是參與立法也。而憲法第三十七條與第七十三條所定之職權。不可同日語也。

二。協贊法案權。君主經議會協贊。而發表之意思。曰法律。君主直接

或間接以發表之者。曰命令。定於上。束乎下。自服從者觀之。二者之間。莫能優劣。而其發生形式。則大有異。試觀憲法第二章所謂立法事項。與臣民之自由之權利之財產。有直接重大之關係。故一法案之出。必幾經辯論。幾經磨礱。然後能決。故議會者。爲法律必由之門徑。無議會協贊。不得發布。就令發布。一紙上之空論而已。何足以有法律之效力哉。

協贊者。輔佐之義。質而言之。議會所議決是已。憲法第五條曰。天皇以議會協贊。行立法權。是議會職掌。在確定法案。方君主立法之際。有擬議可否之權而已。無由獨立以與人民交涉明矣。雖憲法第三十七條有曰。凡有法律。必經帝國議會協贊。苟非議會確定之法案。不得爲法律。然裁可與否。則一任天皇之宸斷。無能強焉。是所謂立法權在乎君主。不在乎議會也。究之。法律者。其始發生之形式。得一言以蔽之曰。君主國會合意也。無議會議決。無以定諸內。無君主裁可。無以布於外。



試徵歐洲。法蘭西主義。直以議會議決。爲有法律之效力。蓋三權分立論之本旨。固如是也。於英國。君主議會。共有立法權之說。盛行於時。其憲法所規定。議會議決。非經君主裁可。不得爲法律。然君主裁可之權。可一用而不可屢試。蓋其共和國體。君主議會。同爲統治機關。立法職權。分而任之者也。於德意志憲法亦然。立法一事。爲君主議會共有之職權。明言而莫之諱。乃拉班度釋之曰。議會之可否法律也。於其實質的要素爲之而已矣。非并命令的要素而可否之也。然德意志國體。本與英法二國。同出一轍。其君主亦不過一最高之機關。拉氏之言。不足信也。要之。歐洲議會之職權。與我國議會職權之性質迥異。彼非協贊立法。實自爲立法也。斯國體之異使然耳。

## 第二。參與行法。

一。議定豫算權。憲法第六十四條曰。國家歲出歲入。每年以豫算。經帝國議會協贊。夫政府提出之豫算。議會有議定之權。是其參與行法

之明證也。故雖目議會爲立法機關。舉其本職而已。苟拘墟於名稱。謂舍立法一事。別無可議及者。則執甚矣。凡議會所以參與施政。其道有二。其一。則關國家政務。決定其意思。使政府必不可不吾從。其二。則舉其意思。表白於政府。資其參考而已。前者曰直接參與。後者曰間接參與。豫算云者。則財政之見稱表也。每年國庫收入支出之額。先期籌算。爲明年施設之標準。夫國家稍涉重要事務。罔不仰給於財帛。苟非素有成算。不至於臨時周章。債而潰者幾希。況今制法治主義。一舉一動。不能出法律命令之範圍。使於量入爲出之道。平時漫不經心。徒手以行。冀倖成事。設值庫款困絀。左右爲難。將舉著手未竣之事業。悉行罷止。坐受損失耶。抑將戾法而不顧耶。當局者處此。必無萬全之策。縱令國家收入。依租稅法。及其他改定之法律。歲有成數。足備稽覈。然歲出之額。恆與國家進步發達。爲比例差。若使僅執既定之收入。以爲準據。必非所以因時制宜之道。爲國家前途之慮。蓋匪尠也。是以無論何國。

胥以編定豫算爲行法權活動之端緒。方其成也。施政之方針視焉。賦課之法則準焉。關係顧不重哉。故不任諸政府權限。而必待議會成之。然後可。斯非議會直接參與行法而何。

議會之議定豫算也。與協贊法案不同。協贊法案者。惟具其意見。奏聞君上。國法上無何等效力。反是。政府所提出豫算。一經議會議決。則政府不可不從之。議會之議決。有可以束縛政府者。由斯以觀。豫算案。雖政府作之。而所以成立豫算之職權。則議會與政府共有之也。

豫算者。法律歟。非法律歟。久爲學者所論難。迨今日學說一定。以豫算爲宜置諸法律以外。故議會不得以對法案者對豫算也。議會之於法案也。修正之。增補之。雖其自由。而修正豫算。不得爲更變。既存之法律。此一限制。生三原則。一曰。歲入歲出之目的及金額。由法令定者。議會不得變更之。一曰。歲入歲出之目的。自法令定之。其金額未定時。議會得就其金額議定之。一曰。歲入歲出之目的及金額。法令均未定之。則

議會得審查其目的。而議定其金額也。夫然。政府所擬定豫算案。與既存法令合否。且所擬定。對社會情形。有無牴牾。議會雖得審查而增減之。而法令之結果。議會不得有所更改。并無增減事實上收入之力。卽收入支出之額。爲政府新定者。亦有議會置喙之地。而法律既定之歲入歲出。究無得以左右之也。

論豫算議決權。二院雖無等差。然憲法第六十五條曰。豫算須先提出衆議院。故其議決之前後。不得不微有區別。蓋憲法之定例。凡爲議案。一院否決於前。則他院無由議決於其後。苟先提出貴族院。設經否決。則衆議院失其議決之權。因而關係財政之範圍。不得不常劣於貴族院。以理言之。庸有當哉。何則。貴族院者。雖社會上流之分子。薈萃其間。而衆議院。則由齊民公選之議員而成。國民多數。在此而不在彼也。英國憲法。定豫算議定權。專屬乎衆議院。是固因沿革上之理由。而所以爲是者。究不外欲使其全國人民。關係財政也。我國制度。或有取乎此。

雖然以一院可決。而他院否決之。爲不得議會同意之點。則一也。故卽先提出貴族院。經其可決。而衆議院從而否決之。固與其否決於前。蓋無以異。夫豫管之所以影響乎人民者。不在否決時。而在可決時也。故自實際言。卽不與衆議院以先決權。亦未見其甚有害也。

二。對緊急命令事後承諾權。憲法第八條曰。天皇爲保持公共安全。若避災厄。迫於緊急之際。於帝國議會閉會時。可發敕令。以代法律。惟此敕令於下次會期。提出帝國議會。若不得議會承諾。則政府當布告此敕令向後作爲罷議云云。此緊急命令。非法律而有法律之效力。能左右其他法律。故不得勉從議會之意思。以爲操縱。無論議會所否決於緊急勅令已往之效果。無得而銷滅之也。而於將來之效力大有影響。至廢止勅令。責在政府。蓋出納命令。行政部應有之職守。是所以以斯款爲議會參與行政權之一也。

三。議決決算權。憲法第七十二條曰。國家歲出歲入之決算。會計檢

查院。檢查確定後。報告政府。政府提出帝國議會云云。決算者。政府將前年庫款出入。全行盤查完結。而議會所以議定之者。殆出於監督財政之趣意。即清查政府會計出納。準據於豫算與否。並有無違反法令。故議會縱或否決之。不過論議其措置失宜而已。而於既往之行爲。究無如何也。雖然。一經議會否決。則政府不足取信於國民。議會得以劾之。而官吏黜陟之事。或由斯起。

四。上奏建議質問權。斯權與議定決算權。同間接參與行政者也。憲法第四十九條。兩議院各得上奏天皇。第四十條曰。兩議院就法律及其他事件。各得建議其意見於政府。又於議會法規定。議會有質問之權。斯等職權。惟議會對國家行政。發表其意見而已。天皇及政府。不爲是而負義務。雖有上奏。天皇無不可不裁判之理。雖有建議。政府無不可不採用之理。蓋其與發信權旅行權等。無以異也。雖然。徵諸實際。則恆不然。議會意思。未必胥盡屈以終。尤足貴者。於政府責任制度。未有

確立之日，所恃以糾繩政府者，除此數法外，無他術也。

第三。處理議院內部事項權。

憲法第五十一條曰：兩議院除揭於此憲法及議院法外，關內部整理所必要諸規則，得自定之。蓋議會亦統治機關之一。欲自全其職權，不能無種種行爲也。此與他機關，蓋無少異。其重者，若受理臣民請願書權、資格審查權、議事及委員規則制定權、院內諸規則制定權、議員請假及辭職許可權、院內紀律及警察權、議員懲罰權等是也。是等職權，皆不外輔以行之，以全議會之職分，而爲法理論者，不必重視之也。故茲不一一細述。

以上我國議會職權之大要，其範圍性質，均與國體及政體，有密切之關係。所謂法理，從斯求之，可也。

## 第二篇 選舉

### 第一章 選舉

輓近各國之趨勢，大率使民選代議會，參與國政，所由來久矣。時或以齊民之及格者，直接參議，究屬絕無僅有之數。不可爲例。今之瑞西各州之多數，及瑞西聯邦，纔有此耳。瑞西國中，有某四五州，當參議國政之際，以人民總會充之。別無所謂代議會者。其於他州，雖或有之。幾成虛設。亦往往使人民直接以參與國政。其參議之法，凡有三種。稍涉獵國法學者，罔不知之。茲姑述其大概，藉資考證。其一。凡法律發布後，人民於其一定時期內，苟爲反對表決者，占夫多數，則其法律之效力以喪。是授人民以拒否權也。其二。有若干定數之人民，願發布某法律，得自進而爲表決。是授人民以發議權也。其三。納及格人民全體之意見，以確定政務。是授人民以總表決權也。此總表決權內，復細分爲二。曰強制表決某某事項。憲法上，必據人民總表決，以定其可否。曰任意表決某某事項。有定數人民要請時，特由總表決定之。此外於瑞西聯邦法令公布後，於一定時期內，苟有選舉權者三萬人以上，求附之總



表決。或自八州以上要求之之時。則據人民投票以決。右述瑞西各州並其聯邦。使人民直接參與國政也如此。將執斯例。以求諸他國。不可得也。曠觀宇內。凡號稱立憲國者。對人民總會。必設所謂代議會。蓋其政界大勢。有不得不爾者也。而代議會必以民選代議士組織之。故選舉觀念。與代議會觀念。有相爲終始。而不可離也。第一編於議會之事。既經論述。茲特設獨立之第二編。以少辨選舉之爲何物。

### 第一節 選舉權

選舉權者。權利乎。非權利乎。學者之論議。非一日矣。各執一見。固守勿失。甲者之言曰。法律胡爲乎使人民自行選舉也。蓋欲使人民關係夫國政。於國家機關之組織。得以與聞。於是個人也。而有選舉之資格。尤於選舉之際。國家利益與個人利益。相合爲一。自一面言之。其選舉爲公益。而於他面則爲選舉人一己之利益也。世之學者。每以選舉權不

可處分即不得買賣讓與等之故。謂不足爲權利。然即其他私權。與義務相關聯者。亦恆無處分之自由。何足據。是以爲獨一無二之標準。譬若父母於子之親權。自其一面觀之。亦其職務所在。無得讓諸他人。而爲處分之目的也。於此尙曰。苟爲權利。必得自由處分。然後可。詎於理有當哉。反是。乙者之言曰。所謂選舉。其究極。則人民對於國家應盡之責務。決非爲一己利益而行之也。又況性質上不可處分之選舉權。謂之權利。抑亦不思之甚也。如是二說。並壘對峙。不能相下。而屹立其間。別以一種特異見解出之者。則公法大家愛里勒庫氏之說也。觀其所著公權論。有曰。投票之選舉云者。非權利也。而法律既授以可以投票之權能。則吾身有選舉之資格。得據法以爭之者。即吾身之權利也。

以余觀之。選舉權之果可以權利觀諸與否。欲絕對決定之也。蓋難。是由其所見之。若何決之可也。若以選舉權者。爲欲達個人自立自存之目的而爲之。則以選舉權爲權利也。亦無不可。苟試徵夫當代輿論。

之所歸。與夫法律制定之趣旨。則又不必皆然。其所以使一私人握有選舉之資格者。非爲個人私利計。而團體公益爲其主腦。由斯而言。則權利之說可廢。又據法律之所規定。選舉權三字。屢有所見。其實非選舉權利。祇指投票之權利言者居多。質以言之。無論何人。均不克有選舉議員之權利。蓋一人單獨之投票。決不足以決定被選人。不過有投票權利而已。是不可以不辨也。

## 第二節 被選權

何謂被選權。有被選之資格者是已。學者於此。謂其非權利也。蓋將異口而同辭矣。竊思其故。凡爲權利。必能以一己之意思。主張爲人格所當實行之事。而法律從而保護之。使常得自全。彼被選之權何如也。第自文字上言之。似乎謂有可以被選之權利。實則不然。不過謂多數投票。萃集一身時。則可以爲議員。而莫或阻也。其由一己之意志也。幾何其由法律之保護也。幾何。曾不待辯而明矣。此之性質。所以大異夫選

舉權。何則。選舉權者。由其所見。或以權利稱之。未嘗不可。至被選權。則決無是事也。

### 第三節 代理委任之誤解

選舉者。代理委任之一法也。法蘭西學者。夙所倡導而不置焉。其言曰。選舉人對被選人。授以一定之訓令。被選議員。必依是以決表國事也。夫選舉人與被選人之間。委任代理之法律關係。果存乎否。吾國無論也。卽於歐洲。亦未之實行。故於法理。不足辯也。然其說之於政治論。往往亦自逞勢力。其結果有出人意計外者。取以論之。不爲無補。非余之好自啟門戶也。夫以選舉爲出於代理委任者。雖法之學者。交口唱之。自以爲真理。而於德意志。起爲反對者。亦決不鮮。有名公法大家拉班度嘗斥之曰。若依其說。以議員爲選舉區民之代表者。受其委任。一舉一動。惟區民之訓令是從。則是與國民直接之立法。毫無所異。國會之設。不亦多事耶。此拉氏所論之概略。實得肯綮。卽此數言。可以決委任

代理說之不足憑矣。

第四節 中世及近世議會性質之差異

夫議會之在中世也，爲僧侶貴族武士都市等有特權之各種團體所組織而成。故其參列議會也，自爲代表其團體。否則遣代人。否則選代表者。使之與焉。斯時是等種族。胥自成一特立團體。其自列議會也，則以代表其團體利益爲惟一之目的。其遣代人或代表者也。丁甯委囑。使奉令以行。而爲議員者。受其束縛馳驟。若僕婢然。是蓋其代表團體。勢有不得不出此者歟。中世議會之特質。得一言以蔽之曰。爲保護各種族利益而設之一機關也。故方其時。團體與代表者之間。委任代理之關係常存。不可誣也。降至今世。議會之性質一變。國家爲其自體之利益而設議會。而於代表各種團體。曾不措意焉。蓋今昔時勢不同也。是以今之議會。爲代表全國民。而所謂代議士。發言焉。投票焉。求吾心之所信而已。遑問其他。故今之代議士。與中世團體之代議者迥異。未

嘗依選舉人委托。而少被束縛。此稍通近世各國憲法者。所同知也。

## 第二章 少數代表

各國之有下議院也。問其議員。罔不由齊民公選。似乎公矣。奈何選舉之結果。則惟多數黨派之議員。充斥乎其間而已。原夫代議之目的。蓋欲網羅社會諸種原素。以反射乎議會。公法大家伯倫知理曰。議會與國民之關係。猶地圖之於地理也。地圖者。陸也。海也。山也。川也。靡不具載。其大小短長。與實物作比例觀。組織議會亦然。必比例各部人民實際之關係。以選舉議員。而摹寫國民之狀態也。由斯觀之。代表多數一黨派之議會。其於代議之宗旨。直相刺謬也。然則必如何然後可。曰。苟欲設完美之代議會。以全憲政之賜者。如伯氏之言行之。其庶幾乎。夫依多數意見。以決政務者。雖合議體不得已之計。然獨不能於未議決以前。使少數者陳表意見。相爲發難討論。以審詳其議乎。如是則多數者之意見。少有所箝制。而輕率專斷之弊。可以不興。斯近世學者。所以

說少數代表之不容緩也。且假如以多數黨派組織之議會。遇有意見不合。計必於此多數黨派中。依多數者一派之意見以決。此外亦別無良策。然此多數之一派。乃全國人民多數之一半。復二分而得之數。值全國人民之四分之一。則是其意見。於議會縱占多數。而自全國人民觀之。轉覺其少數也。當是之時。其少數之一半。使亦得比例其數。以出議員。則向以爲少數意見者。安知不轉成爲多數意見耶。計不及此。眈眈逐逐。隨聲附和。胡爲也。尤可慮者。苟以其少數之故。於國家公會。使之卒無發表其意見之地。徒坐視多數者。恣睢暴戾。袖手而莫可如何。則其意失望絕之餘。必至漠視國事。相率而爲孤高獨善之計。甚者積不能平。氣憤一發。而革命之禍。或不能免。又況各屬黨派。非獨占議員全數。卽不得代表以終。二者必居一。斷無可苟且於其間。則選舉競爭。滋流急激。抑亦數之無可免也。

### 第一節 少數代表之方法

少數代表之制。如此其亟務也。其法則如何。從來所已有者。其種類非不繁多。然欲求一完全無憾之法。殆不可得。所以學者皇皇然。謀有以舉少數代表之實。以塞多數專恣之弊者。苦心焦思。非一日矣。今其法。可大別爲二種。則狹義之少數代表。及比例代表是也。何謂狹義少數代表。設以定規。使少數黨派。得出若干代表。何謂比例代表。使各黨派。稱其選舉人之數。以選舉議員也。

## 第二節 狹義之少數代表

有此一義。乃生三術。曰有限投票。曰集合投票。曰順位遞減法是也。第一。有限投票。卽限定投票之數。譬若一選舉區。宜選出二人。使選舉者祇得投票以舉一人。故卽令多數黨派。萃其投票於一候補員之身。而尙有一名以爲少數投票之地。英國自一千八百六十七年。至一千八百八十五年。已實行斯法。伊太利自一千八百八十二年。至一千八百九十一年。亦行之。今西班牙葡萄牙二國。尙沿用不衰。其弊也。不



問少數勢力之若何。常使出同數議員。其於少數代表之本旨。未必盡合。且僅宜乎二黨對立之政界。若同時有三黨派。則亦未見其可行也。第二。集合投票。一被選人。而投票羣集其身之謂也。譬如可以選出五名議員之地。各選舉人。或每票各舉一名。或五票共舉一名。均可也。今合衆國以里諾以士州行之。英國學區會選舉。採用斯法。屢有成效。其缺點也。每因黨派策略之巧拙。而結果以異。又選舉動流於射倖。而集合投票之目的。恆不克達。

第三。順位遞減法。此法布爾栗祖夫呵連德樂浦氏所案出。集合投票法。對一人投票之效力。以人力而增加之。茲則反是。以人力而爲之減殺。二者之手段。可謂正反對也。其法。依票內所列記被選人姓氏之順位。使投票效力。或爲全票。或爲半票。投票應得之價格。一視所列之名次爲準。欲因以對多數黨派。減殺其投票效力之一部分。以聲援乎少數者也。然其於選舉人。不甚置重之。姓氏順序。附以過大之力。所以

難免夫非難之者也。

### 第三節 比例代表

斯一法也。亦有二種。單名投票。及連名投票。是也。

第一。單名投票。是法爲英人獲鴉氏所首倡。卽以議員之數。除選舉人數。以所得之商。爲選舉議員投票之數。得斯數者。不論何處之選舉區。皆得合算。而定其得票之數。而各選舉人之投票也。不限於其所屬選舉區之候補員。卽他區候補員。亦得舉之。又選舉人。於其所尤希望之候補員。或懼其不能得定數。以落人後也。得於斯人名下。列記他之。一名或數名。以爲之備。獲氏又慮。若是有聲望素重之候補員。所得投票過多。其結果。或不能選出定數之議員。爲避斯弊。於各當選者所得投票中。以滿定數爲當選票額。其所得之票。或超過定數。則從其記名順位。合算於其他被選人所得票額之中。

今其法之一部分。西班牙葡萄牙二國行之。西班牙選舉法。假令於一

選舉區內。雖不當選。可合應選出一名或二名之數。區算之。得一萬以上之投票者。由其所得票數之順序。充當議員。以十名爲率。葡萄牙殆亦類是。得票一萬以上者。許其當選。惟以六名爲率。

又丁抹當獲氏之考案。未發表於世以前。一千八百五十五年。宰相安度勒。使可以選出數名之區。行少數代表法。大旨與獲氏考案略同。卽今上院選舉議員之際。尙沿用之。一千八百九十年以後。下議院選舉委員。亦用斯法云。獲氏之少數代表法。固有數利。世有定評。然仍未免有非難之者。以其選舉之際。失於冗雜。坐費時日。且通各區所得之投票。合算以爲當選之準。則爲名望素高者計。雖誠有利。而苞苴之弊。恐從此生。

第二。連名投票。斯法凡各黨派。提出其候補員名簿。選舉人就之。以舉定數之被選人。比例各名簿所得投票之數。以定其候補員中之當選者。法凡二種。

一。限定名簿法。選舉人須就一名簿投票。

二。自由名簿法。就數名簿中自由投票。惟不得逾定額。又不屬於名簿者。亦得投票舉之。

今所稱最完全之法。經一千八百八十五年。於安德淮耳浦開設之萬國比例代表會。所議決爲最良法案者。乃出於白耳義人登實氏所心創。據登氏之法。各選舉區內。候補員名簿。所得投票之數。以同分母除之。合計其商數。卽爲應選之議員數。選舉人投票之總格。均係一定。舉一名或舉數名。其一人之選舉權。不因以異。以故。舉一名者。則其候補員爲得一票。舉二名者。則各得半票。若投票於甲乙兩黨之二候補員。則黨各半票。至其投票於不屬何黨者。則爲新造一獨立名簿。舉各名簿所得之全票半票。合以計之。而名簿所得之數可知。而一黨中各候補員所得之數以詳。此登氏考案之大要也。斯法一千八百九十一年。瑞西之某州採用之。其爲人所非難者。則當執行補缺選舉之際。若從

斯法。必有不投票於候補員。而投票於名簿之奇觀。且使所投票。非對乎其人。而對夫政治上之主義而然者。亦爲致誹之一端。

### 第三章 選舉之方法

#### 第一節 選舉之二法

選舉之謂何。詳乎第一章矣。少數代表之必要。及其方法。詳乎第二章矣。今所欲述者。厥有選舉法。斯法也。從來行之甚廣。盡人而知者。蓋凡二種。曰直接選舉法。一名單選法。曰間接選舉法。一名複選法。兩者之利害得失。殆各參半。試論之如左。

甲。論直接選舉之有利。間接選舉之無益。

一。直接選舉。被選人與選舉人之間。常有直接信任之關係。至間接選舉。反之。被選人者。或爲選舉人所信任。而於原選人。關係既疏。遑問信任。其結果也。多數選舉人之意思。欲直接發表也難。

二。直接選舉。使選舉人利害之相關也切。至間接。原選人以其意思不

可必達。必至以選舉爲具文。而淡漠視之。

三。直接選舉其法簡。間接選舉其法繁。

四。就令取間接選舉之法。其於實際。選舉人乃受原選人意思。以行投票。則立夫原選人間之一機械而已。

乙。論間接選舉之有利。直接選舉之非要。

一。凡選舉以組織至美至善之議會爲目的。苟有良法。奚惜從之。而選舉人與被選人間。信任若何。乃至多數原選人之意思。直接發表與否。非所問也。

二。多數選舉人。於其平昔所往來。所觸接之小域內。雖稍得識別人物。而於綿廣之區。非有知人之明。則選擇爲難。選舉之百弊。將從此興。然原選人於其小域內。所選之選舉人。必其稍明時勢。具有能力者。再由之以選議員。則無前患。此間接法之所以宜行。尤於選舉區既廣。選舉權逮夫社會之下流者。彌見其急。

三。間接選舉之法。爲選舉人者。亦覺其榮。故必能慎重選舉。以冀勿忝厥職。且本原選人所推選。其對原選人。有道德上之義務。知者必自勉。右述利害諸點。二者優劣。固難遽斷。知者自辨之可也。今日之組織。下院用間接選舉法者。普魯西。拜愛龍。獲先。那威。四國而已。又一部用直接選舉法。一部用間接選舉法者。則有伊太利。瑞典二國。其餘諸邦。於下議院選舉。概直接以從事。

## 第二節 普通選舉法之不可用及其救濟術

直接選舉。間接選舉而外。所論議繁興。沸騰衆口者。則有普通選舉法。普通選舉者。不以資產之有無。爲選舉權之拒授也。世之人所以唱導而不倦者。蓋非無故。人恆置重乎選舉權利。以爲限制選舉權者。卽限制固有之權利。界畫選舉權範圍者。卽附與特權於一種階級。其謬見乃至於此。原夫一國政事。一國人與之。廣令人民享有選舉權利。以涵養其親上之志氣。急公之精神。固未嘗不善。然選舉云者。不過組織議

會之一手段而已。於代議本來之目的。所謂舉社會狀態。反射於議會一事。則放棄而不顧。而徒汲汲於普通選舉之是求。吾見其不急其急。而急其所不急。將奚取焉。且普通選舉。更非盡美之法。問數而不問質。若果用之。則子可勝父。弟可勝師。貧可勝富。愚可勝智。離奇萬狀。何所不有。不知所謂代議之趣旨。果安在哉。況選舉者。個人對於國家所負之責務。能者任之可也。若彼家無擔石之資。身鮮饔飧之給。終歲奔走。以謀衣食。更無餘晷。及乎國政者。而必循例責之。以此義務。非識見庸陋。不堪其任。卽痛癢之相關良薄。極其流弊。何可勝言。此普通選舉法。所以屢倡而屢敗也。

今法蘭西。北米合衆國。德意志帝國。瑞西。丁抹諸邦。雖採斯制。而其弊害百出。誠有如右所言者。至若德意志帝國。停議員薪俸。以思遏其流。猶且不及。倡斯說者。其知所殷鑒矣。故欲避普通選舉之弊害。茲有三術。必出其一。



第一。複數投票法。謂因納稅額之多少。與一選舉人以若干投票權。又隨官職。職業。學位。財產之異。而異其投票之數者。此法於英國屢爲改正案之一綱目。白耳義值近時改正憲法。因採用之。今舉其要點如左。

普通票外增一票者。

一。年齡三十歲以上結婚。或其後妻死子留。其住屋或所營築之物。至少納國稅五佛郎以上者。

二。年齡二十五歲以上。有最低額二千佛郎之不動產者。或有稱是之收入者。或有值公債證書郵便貯金之利息百佛郎以上者。

以下增二票。

一。年齡二十五歲以上。不問大學及其他高等中等之公私立學校。執有受高等教育證書者。

二。身就公務。及曾就者。或雖屬私務。曾經證明有相當學問之職業者。

及曾有者。

但無論因何理由，一人不得有三票以上。

第二，以一定財產及納稅額爲選舉之要件。斯法諸國行之最廣，舉其實例於英國爲選舉人者，必有以下所列資格之一。

一、有可傳子孫之借地權，或現在占有，或由僧職官職，或由遺言婚姻而得之，每年得收二鎊之利益者。

二、有借地權，而不備上記各項，每年得收五鎊以上之利益者。

三、有領地權，每年得五鎊之收入者。

四、有借地權，自初年至六十年以內爲期，每年得五鎊之歲入者，或以二十年以內爲期，每年得五十鎊之歲入者。

右述四資格，乃英吉利本國之制。至蘇格蘭及愛爾蘭，不無稍異，述之如左。

一、名簿調製以前，十二月中有值十鎊以上不動產者，或爲借主以負

## 納稅義務者。

二。占有一家屋或家屋之一部。而獨立住居之。納地方之租稅者。

三。無獨立之住居。占有他人住居之一部。其價額年在十鎊以上者。

第三。等級選舉法。等級選舉者。其法失諸雜。雖以財產爲選舉權要件。而原選人依其納稅之額。分爲三級。各級所出之額。使之相均。卽自納最多額者。至達其總稅額三分之一。以之組織第一級。其次復自其最多額者。至達其總稅額三分之一。以之組織第二級。其他以納最低額稅及不納租稅之原選人。組織第三級。各級原選人。選其原選區應出選舉人三分之一。遵斯法也。多額納稅者。雖僅少數。而選舉議員之數。得與多數之少額納稅者同。是因其貧富。平分其代表矣。然至有納同一稅額者。於此一選舉區。隸乎第一級。而於他區。轉隸乎第三級。未見其公也。市町村會之選舉議員也。不設選舉區。雖宜於用斯法。而欲採之於國會選舉。則非適當之制度。今之普魯西。及德意志之一二小

邦行之。

### 第三節 公選舉及秘密選舉

公選舉者。由記名投票。及口說以行之。某人選舉某人。得而知之也。秘密選舉者。不記名投票。某人選舉某人。不得而知之也。

所以尙公選舉之故。厥有四端。

一。國民對於國家應盡之職務。宜公然示其所信。昏夜無知。背人行事。國民之恥也。

二。選舉人皆重視其己所投票。可杜輕率了事之弊。

三。選舉人以投票受賄。臨時背約者。不得藉法律爲藏身之固。

四。用口說指名之法。選舉之事。自趨簡易。

所以尙秘密選舉之故。亦有三端。

一。選舉人離乎一身之關係。得自由投票。

二。就令以投票得賄。選舉之際。踐約與否。毋由知之。其弊自絕。

三。若用公選舉法。選舉人不得自由行其所信。棄權之弊滋多。如上所述。各異所見。難遽軒輊。要之。此時人民生計程度尙低。選舉權逮夫社會之下流者。自以秘密選舉爲利。又如市町村。其區域狹隘。選舉人被選舉人之間。其關係也繁。其接觸也密。尤莫便斯法。然自理想上言。則公選舉爲優。

#### 第四節 選舉區

凡選舉。無論採用何法。必設選舉區。區各出若干之議員。其法凡二種。

一。單名投票法。每區出一名議員。各選舉人投票。限乎一名者。

二。連名投票法。每區出數名議員。各選舉人一票記數名者。斯二法。可否之論亦半。不易決也。於法國。就此利害。論難頻年。當共和政治之三年。始用連名投票法。厥後或廢或用。逮一千八百八十三年。復用之。是爲第四次。然不六年復廢之。今西班牙。葡萄牙。白耳義諸國。率併用二法。惟意大利以一千八百九十一年之改正。悉用單名投票。由五百

八區各出一議員。丁抹合衆國下院之選舉。亦用單名法。茲將明治三十三年三月法律第七十三號所公布衆議院議員選舉法中。關選舉區域一章。摘載之。以供讀者之參考。

關選舉之區域。

第一條 衆議院議員於各選舉區選舉之。

選舉區及各選舉區應選議員之數。定於別表。

第二條 投票區依市町村之區域。

有特別事故之市町村。得依勅令所定。設二個以上之投票區。或合數町村之區域。而設一區。

前項所載。如本法礙難適用時。得以勅令設特別規定。

第三條 町村聯合。共同處理町村中事務之全部者。以一町村視之。其聯合管理者。視爲町村長。

第四條 市町村長。爲投票管理者。擔任關於投票事務。

第五條 開票區依郡市之區域。

郡市長爲開票管理者。擔任關於開票事務。

第六條 地方長官爲選舉長。統轄關於選舉事務。

第七條 因行政區劃變更。選舉區雖有異同。現任議員。勿失厥職。

### 第三篇 政黨

#### 第一章 總論

今也吾國內之則有宗教問題。教育問題。社會政策問題。外之則有外交問題。海外貿易問題。海外移民問題。紛陳雜出。莫可究詰。所待乎有識之士。以考求之者。固日出而月不窮矣。雖然。苟爲憲法治下之國民。知施政之得失。所關乎吾身也甚近。休戚利害。罔不係焉。則今日所當汲汲講求者。孰有要於政黨政治之問題也哉。

夷考我邦憲政之所由成。自明治二十二年。欽定憲法。頒示國民。二十三年開設國會以來。閱星霜也十數。成效昭著。一若不負當時學者政

客之所希望。方之歐米諸邦。略無遜色。是固吾輩之所多也。然進化之理。由始有而苟有而富有。今當佳境漸至。舉國踴躍。而政黨政治得失之問題。突如其來。朝野囂囂。不知所從。苟有人心。其能漠然無動於中。如秦人視越人之肥瘠耶。

### 第一節 二派之政論

自政黨政治問題之出也。是之者曰。政黨政治者。理想之政治。盡美盡善之政治也。信任之惟恐不至。崇拜之惟恐不深。非之者曰。政黨政治之毒害。蛇蝎之不若。其主義胥屬虛偽而無足憑。甲論乙駁。此攻彼擊。今日我國政界。正二派鏖戰方酣之時也。噫。政黨政治者。果如是乎。所謂理想之政治也耶。抑果如非之者。所謂最醜極惡之虛偽主義也耶。非一二言所能決。吾國憲法政治。方之歐米諸國。發達最後。政黨之萌芽於社會。閱時未久。欲遽斷其得失。蓋難矣哉。雖然。默察來者。其解決之期。亦當不遠矣。所貴乎憂國之士。審處國家百年之大計。慎以思之。



誠以究之。庶幾斯義有大昌之一日。吾人識陋才菲。固未敢輕率出之。貽笑大方。矯語奇談。適爲世病。然惟夙昔所用心。鑒於列邦政治之變遷。眞理之所在。公吾所信而已矣。

## 第二節 憲法政治之由來

欲論政黨政治也。憲法政治之大體。在所必審。何則。有憲法政治。然後有政黨。然後有政黨政治也。夫憲法政治所發生之原因有二。一哲學理論。一封建制度之餘波。君主專制之弊也。有斯二因。相與摩之盪之。衝之激之。遂開一生面於十九世紀之政界。何謂哲學理論。得一二言以蔽之。曰。人也者。平等也。故不可不享有平等之權利。十九世紀之末葉。歐洲人民。呻吟於暴君壓政之下。宛轉呼號。百計莫能脫。適斯說出。因勢利導。其機一發。不可復遏。革命之禍。遂從此烈矣。其結果也。覆舊天地。而憲法政治之基以成。蓋盧騷一片之理論。其逞勢力也。如此其暴。抑亦時勢爲之也。苟其不然。雖有高妙之言。淵遠之論。碩學者儒。朝

朝而唱之。旦旦而鳴之。吾恐世之人。方且棄若弁髦。而曾不少顧之矣。今日憲法政治。除支那。俄羅斯。及麥庫勒姆。卒爾古。侯國外。所號稱文明先進之國者。罔不尊崇之。而施行恐後。世界之大勢。固如是耳。蓋值萬民渴望之際。必欲斬而弗與。恐君主一身。遂爲叢怨之府。百難一發。國無甯日。究可抗之於一時。不能抗之以終古。簡冊具在。請與徵諸此憲法政治發生於歐米。傳入於吾邦。而莫之或怪者也。

### 第三節 政黨發生之原因

政黨者。憲法政治之產兒也。與憲法政治相依而不離。廢則俱廢。存則俱存。今也諸國政黨比立角逐。夫政界者。豈偶然哉。夫政黨一語。英之破利剔耳帕踢。(Political party) 德之破利剔設帕爾泰。(Partische party) 是也。黨也者。結徒黨以與彼對立之謂也。英之帕踢。德之帕爾泰。其語原皆出於臘丁語之帕爾士。(Part) 亦部分之意也。則是政黨者。謂與他黨對峙之一團體也明矣。故若數政黨併合爲一。別無他黨之睨於其旁。

者。是則網羅國民全體。而爲一團。政黨之名目可廢。政黨之謂何。既得聞命矣。何世之不可無政黨。其發生之根據如何。凡夫立憲之國。必有議會。無待言也。案各國制度。一。組織議會。其一部雖大率有加以世襲議員。勅選議員者。而自全體觀之。類由國民中公選議員組織之。二。被選而爲議員者。以占選舉投票之多數。爲當選要件。三。憲政之主旨。法律豫算。及其他重要事項。非經議會議決。不得確定。四。非得多數議員同意。不得議決。是等規則。各國法制。類能一致。故欲膺議員之選。不得不乞同情於多數選舉人。欲得議院議決。不得不求多數議員之同意。立憲之國。苟欲成一事。遂一業。皆宜舍小異而取大同。去小益而就大利。夫然。各人皆依其希望所趨。意志所向。糾合同志。深相結託。誠有不期然而然者。誰爲爲之。孰令致之耶。立憲之國。政黨發生之理由。蓋不外是。所以曠觀列國。見其政黨所存。動擅勢力。而未嘗怪之也。

#### 第四節 政黨與其他結社之異

凡同志相結合者。因其目的之若何。而性質以異。利益與共者。其結合也。爲將獲得之以償吾欲。損害與同者。其結合也。爲將刈除之以安其身。馴至懷抱同一之主義。朝聚夕議者。亦爲此主義故也。各以其類。爲依爲援。雖有黠者。不可得而間之也。然猶是結合也。其目的有止於一時者。有垂諸永久者。縱觀一國人民之同盟結社。屬乎前者。蓋居多數。故爲達某目的而結合也。及其目的既達。或無可達之望。則掉首棄之。不崇朝而解散。至有永久之目的。則不然。一目的雖達。更執他目的。以爲將來之希望。相繼相嬗。無有已時。所謂政黨。屬乎此也。

政黨有首領。有黨員。首領者。黨之精神。而爲黨之中心。定黨之政畧。決黨之趨向。胥其職也。然以一人指揮黨員。而爲之前驅。非有過人雄畧。不能也。故恆見處首領地位者。多至數人。或爲合議體。以處理黨務。或數人之內。選一人爲首領。而他人輔佐之。蓋首領者。政黨之重要機關。

苟無首領。不惟黨勢委靡。且進退無所據。屈伸失其度。百事具廢。無一舉者。恰如軍失其將。不待交綏。而勝敗之勢決矣。夫如是以首領爲中心。其周圍則有握要之黨員。黨員對於首領之關係。及其位置。彌疏以薄。極其末流。備位而已。故此備位之黨員。動易更變。每因細事。一鬩而散。非無故也。

政黨勢力。所尤表著者。於下議院有然。立憲政治。凡事以多數決之。豫算法律。及其他之重要事項。悉待決於議會多數之同意。故巧於操縱政黨。以求得其歡心者。則政府當局之苦心也。從來學者以政黨爲不過俗界之一現象。謂學理上無可究之價值。乃至今日。政黨發達。勢力增長。非復昔日之比。又與社會關係。日以密切。而猶執曩日之成見。以處之者。抑陋矣。

#### 第五節 政黨分立民間之理由

今夫政黨所以分立民間者。則政府之設施。有一定向故也。何則。政府

設施之有定向。恆爲國民之最大幸福計。伸張其一部之特殊利益。而其他各部之利益。有犧牲以供。而不惜者矣。雖然。社會諸分子中。有直接受其影響者。以其不利於己。起與之抗。百方以阻撓之。則亦情之常也。是則政府之反對。而代表其勢力者。則有所謂反對黨。既有反對黨。則其一面亦必有深利夫有現政府者。互相結託。爲抵制反對黨之地。以扶助現政府。使其遂行既定之政策。是則所謂政府黨。如是憲政之下。必有扶政府之政府黨。亦必有抗政府之反對黨。無論何國。殆有同然。以故淺識者流。或以是爲憲政病。疑其流弊之至此。惟少加研究。則可頓悟其決然而無容疑也。凡政府之決其施政方針也。固不可任吾獨斷。憑吾臆度。必本國民之意思。而從其最有利益者。政黨者。國民最大利益。未臻完全之標識物也。政黨之興廢消長。而國民最大利益之所存。可以知其梗概矣。故民間而有政府黨。有反對黨。於政府施政之方針。從而擬議之。批評之。最爲善政之助。流弊云乎哉。惟政黨腐敗。無

黨之精神。失黨之規律。則不在此例。

### 第六節 內閣更迭與政黨之關係

內閣更迭者。關於政黨屢起之問題也。此予所以聊述數言。以告本章之終。夫內閣更迭。有由於政府施政。有一定向者。蓋政府施政。雖貴有一定之方針。然亦時有更動。非可執一以終古。故達其應變之時期。而尙頑然不變者。則反對黨之非難至矣。亦有雖知其方針當變。而對其本來之主義綱領。德義上不可不自行告退者。內閣所以更迭之故。蓋由乎此。

就內閣更迭之事。日本國法上。與英法諸國。大異其法理。此不可不知也。英國組織內閣。必其政黨占多數於議院者。吾國則一依天皇之命令。英國議會政府之間。遇有衝突。必有內閣更迭之事。吾國則更迭內閣。解散議會。一出天皇之宸斷。斯我國與英國最異之點。至法國則又與我國英國而異趣者也。其政府施政。初不自由。就任之日。宣言政綱。

求議會承諾重大事項。一乞議會之贊同，是法國之慣例也。以上要點，胥吾國內閣論者所不可不一注意焉。

## 第二章 政黨之目的

今日我國政黨，漸有日久弊生之勢。識者憂之。朝夕汲汲謀爲改造政黨之計，非無故也。然欲改造政黨，矯正宿弊，不可不先明政黨真目的之所存。原夫憲法政治之下，政黨發生，勢無可免。故政黨之在今日，吾人所未可漠視之也。而日本憲法之下，苟亦欲認政黨之發生，則政黨之目的，使勿與憲法之精神，相爲背馳，斯可矣。然則所謂政黨之目的，果將何存？對此質問，有種種之見解，略述於下方。

### 第一節 避免政府議會衝突說

世之人所最易述者，以政黨爲出於避政府議會衝突之手段。因以美滿敏活之政黨政治，得舉其實，爲政黨惟一之目的。譬諸英國，黨派之占多數於議會者，君主自其中，選任國務大臣，使當輔弼之任，以定大



勢之所嚮。故苟政府議會之間。意見不合。用召衝突。政府則見機解散。議會以行其志。惟議會既經解散。改選之後。政府黨仍居少數。而反對黨占多數時。則內閣辭職。使占多數於議會之政黨。進當國政之衝。是英國從來之慣例。又若下議院與上議院意見不合時。由下議院多數黨選任之國務大臣。奏請更任貴族。以爲調和兩院之計。試徵諸英國政治史之沿革。可以知其然矣。由斯觀之。於英國縱令政府議會之間。偶異政見。用生衝突。上下議院。議論不合。竟失一致。胥止於一時之現象。決不至於曠日彌久也。故學者往往以此英國政黨政治之事實。爲立憲國之理想。藉政黨之力。以謀議會政府之調和。爲惟一之目的。夫豈知是乃淺膚之見解而已。請辯之如左。

間嘗思之。君主特以憲法設種種機關。而當其實行一定政事之際。必不可不得議會之同意。憲法明文。所以如是規定者。其趣旨。苟僅使一機關參與政務。則遇事輕率。不無失策之可虞。夫一部專司政務。固有

百政敏活之利。然得賢宰相以全輔弼君主之任。事所不可常期。僥倖於萬一。何如逆計其必然。故一機關之外。更設他種機關。以收相得益彰之效。非無故也。且不僅歐洲諸國然也。即日本政府裁判所之外。亦有議會之設。其意實同。然必如英國政黨政治之實際。凡百政務。一取決於下院之多數黨。則是一人專制之不足。而欲益以多數專制也。吾見其權力濫用。弊害百出。無已時也。多數專制之貽害社會也。茲雖不一一具論。徵之過去歷史。固已顯然。此三權分立論。所以倡導有人者。其原因蓋在乎此。從來法蘭西所主張之三權分立論。在認三種之獨立權力。欲舉統治權而三分之。於法理上雖有所未安。而於政治之精神。則最得肯綮也。故其勢力。能蔓延於各國憲法及其他制度之上。而未艾。曠觀列國。如設立機關。使參與政務。如司法機關之獨立。以確保各人之生命財產。或如行政訴訟制度。如地方制度。皆無不歸宿於三權分立論之旨趣。是誠可謂現今施政制度一進步之趨勢也。

從來議會關於行政之權限。雖惟得議定歲計豫算。或上奏建議而已。然自政治上觀察之。則立乎行政之外。以監督行政者。是學者之所同認也。恰如一會社中。有取締役。有監查役。而監查役實無異乎監督取締役者然。若使監查役與取締役。歸乎一人。或共其意見。則何貴夫設置此二種職務哉。所以分此監查役與取締役者。異其所司故也。故若必俟占多數於議會之政黨。選任國務大臣。則政府之意見。常與議會之意見同。政府之意見。卽議會之意見也。而憲法所以設置議會之趣旨。安得達哉。於是議會不能全其監督行政之任務。又理之易睹也。原夫憲法所以設各種機關者。蓋欲使之關乎國政。審議討論。慎重出之。無偏聽失策之憂。故各種機關。意見有所異同。因而不免於衝突者。亦憲法之所恆有也。由斯以觀。以政黨爲出於調和各種機關之衝突者。不誠謬論哉。不特此也。依我國法之所定。凡任命國務大臣。悉由君主主之。故君主當任命大臣之際。或擢自政黨員。或求諸政黨外之人。皆

君主之自由也。論者至此，宜益自審矣。且以政黨爲調和議會政府二者衝突之手段。其結果，往往不問政黨之主義識見，惟以占多數於議會，得自其黨派出大臣以組織內閣，爲政黨之目的，亦勢所必然也。苟如是，則政黨目的，在掌握政權，議會乃失其議政機關之性質，而至爲爭奪政權之地，其害何可勝言。此吾人所爲怒焉憂之也。

## 第二節 實行一己主義政見說

政黨之目的，有不僅以一己政黨組織政府爲本來目的，而真目的所存，則欲實行其所表識之主義政見也。依此論者之所說，大要謂政見者，自實際問題發生，故政黨不能與實際問題離，乃以實利爲基礎，若會社黨職工黨農民黨等，就經濟上社會上各種之問題，以實行其所守主義，而實利不可以不興也。云云，觀過去之政黨，曰權利，曰自由，惟注重於形式上之事，而不以經濟上之實利實益爲其目的也久矣。故論者主張今後之政黨，與從來政黨，異其目的，因不得不顛倒其地位。

是較諸爭奪政權時代之政治思想。可謂有進步矣。雖然。吾人猶有慮焉。若此見解。竟得實行。則議會又將一變而爲社會各階級利益角逐之場也。而爲政黨者。代表職工農民商人等。各種階級之利益。以務爲一己所屬階級之利益計。而國家公益。遂委而去之。不復有所顧惜。庸有當哉。所以吾人視此見解。爲聊勝於以爭奪政權爲目的之說。而仍不取之者。坐此故也。

### 第三節 輿論統一說

此第三見解。卽以黨議束縛所有黨員之言論。因以謀輿論之統一。謂政黨之目的。實在乎此。雖然。以吾人所見。是說乃與憲法及地方制度等制法之精神。顯相刺謬也。奚以言之。制法之精神。在議員一己之意見。議員自定之。是議員之自由也。誰得攖諸其懷而取之。是卽其他公職。亦罔不然。故夫議員之合議也。固必任其獨立之判斷。以考察國家公益之所存。而爲取舍。乃不待議決。束縛議員之意見。強爲一之。其如

憲法何。其如其他法律何。夫議員在院內所發之言論。於院外不負責任者。憲法所明認也。凡爲結社。不得設使議員於院外自責之規定。則治安警察法之所定也。又如議員不可受選舉人委囑者。則今日各國法律所共認也。要之。是等制法之精神。胥不外欲使議員得自由發言投票。無物足以芥蒂之。乃欲以黨派偏駁之黨議。爲拘束議員之地。不待智者。知其不可也。卽如日本君主依憲法所定。選任國務大臣。而爲大臣者。當就職奉公之際。固未可因一己所屬之黨議。而受其束縛也。且委身公務者。欲強以黨議奪發言之自由。而曲其意志。抑亦無理之尤者也。不觀英國乎。每爲是而爲黨派分裂之原因。愛爾蘭之自治案出。而自由黨分。防穀令廢止之議興。而保守黨破。其例之著者也。又嘗見政黨之實際。就問題之小者。黨員雖常得一致。而一旦大問題起。欲仍糾合黨員之意見。而使服於一黨議者。蓋難矣。苟固執此見。非但爲黨員發言自由之蠹。且背夫法律精神。而無少補於政黨。將安取哉。

## 第四節 結論

吾觀於斯。所爲黨派之目的。謂謀諸種機關之一致。非也。謂爭實利實益之問題於議會。非也。謂束縛當事之意見。而強一政論。亦非也。然則政黨之目的。不可不他求也。明矣。以吾人見解觀之。則政黨目的。吾得而斷之曰。使身在草茅。從事公務者。保其規律。全其秩序而已。奚言之也。凡委身公務者。曰規律。曰秩序。必有所以保之全之之道。公人之在官也。有上級官廳。下級官廳之關係。故得加以制裁。而法以繩焉。若爲官吏。荒其職守。玷其綱常。則責隨之。重者不能保其地位。故制裁之法。備若至在野之公人。則乏所以制裁之之具。是現今日本之缺點也。論者每曰。借社會制裁之力。足以律在野之公人。庸詎知所謂社會之制裁。漠然無可爲憑。卽如交際社會之制度。雖可爲社會制裁之一種。而我國若斯制度。猶未發達。不足恃也。故今日政黨。方百事倥傯之際。問其真目的之所存。雖有罔暇語此之勢。而前途未遠。苟有興者。必從吾言。

矣。

如是。政黨之黨員。苟能相與重名譽。尙品格。則其位置既高。而爲在野之公人。亦自能嶄然見頭角。是所以獎勵在野公人間接之一法也。若其黨員。執行公務。未能適當。至受當世之非難。則由政黨奪其地位。使不得復爲公人。以立於社會。有制裁若此。庶得以矯黨員之非分。而範圍在野之公人。而政黨之目的。於是乎完。吾人於今日我國憲政之下。以爲舍是別無所謂政黨之目的。直信而不疑矣。且不僅吾人一己之私見。當亦有心於政黨改造之士。所同具此情也。

### 第三章 政黨內閣論

今日我國政治家。其視政黨內閣也。恆以爲至美極善之制度。謳歌之。崇拜之。猥自滿足。不復知其餘。其言曰。吾觀夫英國政黨內閣之制度。行之有年。成效昭著。民間有保守自由二黨。各據時事問題。互試論評。互爭意見。由是以決政府行政之方針。一進一退。交代以組織內閣。洵



爲憲法政治之模範。故今日我國不可不移殖彼英行之有效之政黨政治。以舉憲政有終之實效。此我國政黨內閣論者所常道之者也。言之何嘗不美。而其實能副與否。吾未敢知也。

### 第一節 英國之政黨政治

從來英國之政黨政治。實十九世政治之精華。而各邦之政黨政治。於以得模範焉。然不觀各國步武彼英之後塵。實施政黨政治者。曷嘗不多。類皆中道蹉跎。克底於成。殆無一焉。其故何哉。是蓋世人以爲英國政黨政治。自有微妙深遠之論理。爲之基礎以組成之也。殊不知乃由夫政治上偶發之事實。日積月累。遂成一種之良慣習。故或徒眩其外觀之美。貿貿然欲竟移植之。不能奏效。固意中事也。恰如熱帶地方所發生之植物。欲移植於溫帶地方。雖早溉霜苦。衛護備至。而枯槁且隨之。

以下就英國政黨政治過去之經歷。并其現在之狀況。略爲敘述。以供

參考。

## 第二節 關於英國之政黨政治

世之論政黨政治者。動以三條件爲其理想。以爲英國之政黨政治。固已具備。夫此者矣。何謂三條件。曰。一國有二大政黨。曰。二大政黨。各依其主義以分立。依其綱領以相爭。曰。二大政黨。交立政府。組織內閣。以實行其主義。此三者。與英國實際之政治。果適合否。猶有疑焉。請解決之如左。

一。謂英國常有二大政黨分立者。不合於事實。

一國之內。必不容二派以上政黨之存立。無是理也。又所爲政黨之主義。必限之曰。二而已矣。是又盡人所不能期也。歐洲大陸。恆有三派乃至五派六派之政黨。以分峙而爭衡。此稍知歐洲政黨之情狀者。皆能道之。是以政黨政治之運用。能得其宜者。殆已難矣。今政黨政治之結果。所由不利於一國者。抑豈無故。蓋小黨分立之國。非二三黨派相與

聯合。不能以制多數。而組織內閣。故政見互異之小黨派。爲欲組織內閣。乃相聯絡。其究也。一國政治。無一定之方針。僅依黨派之讓步。以彌縫一時。則往往雖一小黨派。苟巧運奇策。亦儼然掌握興廢內閣之全權。此於法蘭西諸國所屢經驗之者焉。而政黨政治論者。所以痛言小黨分立之弊。亦爲是也。

卽如英國。現今二政黨分立之外。尙有多數政黨在。不可以不認也。卽自由黨保守黨而外。有所謂愛蘭黨。而自由黨之中。又有數小區分。曰彭那曼派。曰哈科德派。曰羅士勃雷派。曰亞士黠斯派。就令若斯區別。措而不論。而自由黨中。有所謂自由急進二黨。則尤事之彰明較著。盡人而知者也。英國是等多數黨派。蓋不自今日始。依此輩之聚散離合。以更迭內閣。徵諸史冊。固已顯然。請觀一千八百三十二年選舉法改正以後。內閣更迭之事實。可以證其然也。一千八百十七年鄙爾保守黨之內閣。關愛蘭鎮壓條例。至於辭職。則保守黨分裂。其原因也。卽保

守黨爲鄙爾黨保護黨之二。鄙爾黨內閣破於保護黨與愛蘭黨之聯合也。一千八百五十五年辭職之內閣。卽自由黨與鄙爾黨聯合而成之聯立內閣也。一千八百七十四年古拉度士頓內閣之辭職。乃因愛蘭大學法案。破於保守黨并愛蘭黨之聯合也。一千八百八十五年之內閣辭職。乃破於保守黨與帕尼爾黨之聯合也。一千八百八十六年一月。薩耳士勃雷內閣之辭職。以不與今之帕尼爾黨聯合。不能制多數也。一千八百八十六年六月。古拉度士頓所提出之愛蘭自治案。竟遭否決。議會解散後。自由黨中之合同派。離古拉度士頓派而投於保守黨。其結果。古拉度士頓內閣。卒致辭職。

由斯觀之。在彼英國。固多數黨派。離合聚散。時有更動。決非伊古以來。二大政黨。恆相對立也。且人之思想所趨嚮。苟僅有其二。則若斯狀態。必無從生。政黨政治論者。以二大政黨之存立。爲其理想。恐亦理想而已矣。無論何國。無此事實也。

## 二。政黨非依主義而別。

政黨政治之立。有以爲黨派依主義而別者。果有當於事實焉否也。試就英國實際之政治著想。現今表面上。除愛蘭黨外。雖若僅有立於政府之保守黨。與其反對之自由黨二者。其實則小黨分立。大致有如前述者。然而保守黨與其反對之自由黨。果於何點異其主義政策。質以求之。殆無由細別其異同也。今日自由黨去內閣而保守黨代之者。實原因於愛蘭自治案之否決。然至近日。卽謂自由黨中。猶抱欲提出自治案之志者。殆無人焉。可也。關於最近下院之選舉。保守黨主張所謂帝國主義。自由黨主張所謂非帝國主義。盡人所知也。而徵諸事實。不能以此二主義之爭。以區別兩黨。就今自由黨中。如羅士勃雷一派。固夙唱帝國主義者。則自由黨中。未嘗無帝國主義可知。一自由黨也。混入帝國主義之分子。致於選舉運動。失其敏活。不得已向有力之內閣一員。主張帝國主義之參巴蓮。大加攻擊。以僅得彌縫一時。保其自由

黨之體面也。竊思今日自由黨。若非依其積極的主義。以相結合。究由於別立一主義。投於急進派之中。則不免自由派之抗議。反是。欲買自由派之歡心。則有急進派之反抗。勢必至黨之分裂也。乃僅於反對保守黨內閣之地位。兢兢業業。苟延殘喘而已。

試觀從來自由黨所遵奉之主義若何。數十年前。採用曼翅士他學派。所高自標識之自由放任主義。奉行不怠。以迄於茲。今則再無實施是等主義之餘地。且也。介在列國之間。欲對世界。而增進其國力。亦知把持此主義之無當也。故雖其所自信爲金科玉律。數十年奉行之自由放任主義。至今日亦不得不弁髦棄之也。近世自由黨首領古拉度士頓。以愛蘭自治案。爲自由黨政策。雖世有非難其無狀者。而就實際考之。實當是時。可以爲自由黨政策者。不得其一。且苟非與愛蘭結合。究不能制多數之苦境。則其提出自治法案以嘗試者。亦自有不得已之故。是非出於古拉度士頓之失策。而當時事勢所驅使之者也。究之古

拉度士頓晚年以後。其於自由黨。可認爲政黨主義者。更無可覓。馴至今日。保守自由二黨。僅不過依歷史上之沿革。以相分立。而非依政黨精神之主義。以區別之也。卽如自由合同派。脫自由黨而加盟於其政敵之保守黨。以聯合內閣。而泰然自安者。是亦自由黨無特別主義政策之故。無足怪也。

如是。現今英國政黨。非依主義而別。將來英國。苟有二大政黨。依主義異同。以各樹其幟之日。恐亦爲社會黨。與非社會黨。二派之分立者歟。竊思從來政黨。雖曰保守黨。曰自由黨。其實則俱位乎社會上流階級者之區別。而不外夫學問智識。稍優高尚者之團結也。然苟一旦自由黨保守黨之分立。一變而爲社會黨。非社會黨之分立。則黨派區別。大異從前。社會之一階級。與他階級。嚴其界限。中流以上之人士。投甲黨。中流以下之人士。入乙黨。其究也。政治上之競爭。變爲社會階級間之競爭。若竟達此時期。則黨派分立。將求如前此之有益無害。不可得矣。

此英國士夫。稍具識見者。皆竊竊焉憂之也。夫黨派分立之狀態。竟呈如此不可思議之奇觀。則英國政治。尙得爲政黨政治之模範。而爲世人所崇敬與否。則一大疑問也。

以上所述。英國政黨於今日狀態。非依二派之主義政策。判然相別者。而從來保守自由二黨。亦非依一定主義。前後一貫者也。試一迴溯英國政黨之沿革。而求保守自由二黨之起源。其發端起於王統之競爭。一扶甲王統。一助乙王統。意見互異。遂致對立。是由歷史上偶發之事實。而開其端緒也。厥後經種種沿革。至法蘭西革命之際。對此革命。有表同情者。有非議之者。既有分別。至選舉法改正之問題出。自由黨主張選舉改正。務擴張選舉權。而保守黨復反對之。又因自由黨遵奉曼徹士他派之自由放任主義等。二黨派各呈反對之傾向。然其表面之狀況雖如是。而就實際觀之。則自由黨非固執其一定不變之主義。而保守黨亦未嘗株守反對之主義也。時或保守黨不拘拘於其名稱。提



出法律案。視自由黨轉多進步。而自由黨亦或有反其從來之主義。提出近乎保守之法律。要之。各黨皆非能發皇其主義。不過隨時代。應事勢。姑發表其一己所自信而已。試徵諸歷史上之實例。則穀物條例之廢止案。於自由內閣。猶且再三躊躇。而後提出。而鄙爾內閣斷行之而不憚。又一千八百六十六年。喚起自由黨內閣之辭職者。原因於其所提出之選舉法改正案。不足饜當世之望。故因是而知士勒利內閣。不拘泥自由黨內閣之遲疑。更提出一選舉權擴張之法案。視前此尤有進步者。是皆其例也。

其他如地方自治制改正。時於自由黨爲之。時於保守黨爲之。選舉權之擴張。自治權之發達。決非自由黨專有之職務也。進就英國兩政黨所取對外之方針觀之。英國對於東歐之外交政策。本爲自由黨內閣之大宰相帕麻士頓。作其基礎。而知士勒利之保守黨內閣繼之。蹈襲其政略。厥後雖自由黨取平和。專以無事於他國爲得策。是不過古拉

度士頓爲首領時代。氏方注其全力於內政之結果也。由斯觀之。卽就外交上。二黨亦未嘗異其主義。以相對立。時於保守黨。以外國交涉爲主義。時於自由黨。免避外國之交涉。而退嬰自重。二者均非固執終始一貫之對外政策也。

且就爲黨派首領之人格觀之。保守黨之首領。不必恆爲保守的人物。帕壽爾士頓爲自由黨首領。中有名之士。其性格則頗傾乎保守。如選舉法改正一事。氏之一輩。棄而弗顧。盡人所知也。又爲保守黨首領。名重一世之知士勒利。亦嘗列籍自由黨。後方加入於保守黨者也。此外則近世自由黨首領古拉度士頓。亦曾列乎保守黨之人也。夫如是。欲依政黨而判其首領之性格。則誤甚矣。

至英國政黨與勞動者之關係若何。自其表面觀之。自由黨政策。雖若保護勞動者。而謀其利益。實則反是。勞動者甯有歡迎保守黨內閣傾向。若夫選舉權之擴張。自由黨所苦心經營者。歷有年所。經數次改

正。至今日所擴張之程度。幾等於普通選舉。然擴張則擴張矣。而勞動者之地位境遇。未嘗改良。向所屬望乎此者。半皆失望。蓋自由黨一派之急進黨。奉自由放任主義有年矣。依此主義。而被養成者良多。故國家保護獎勵勞動者之政策。彼所不好。是以今日英國勞動者。類皆滿足於保守黨內閣。豈無故耶。

以上諸事。就而觀之。則英國之既成政黨。於今日不必依主義政策以分。亦自古迄今。非必持一定之主義。固守勿失。惟憑乎時勢。鑒於事業。以操縱其政策而已。世以英國政黨爲恆有亙久不變之主義者。未得其當也。

三。運用政黨內閣者。非政黨一己之力。

政黨內閣論者所主張。往往以政黨內閣。爲依一政黨之力而被運用者。詳言之。若以爲政黨能左右一國之政治者。雖然。是必不爾。原夫一國當實行政黨政治之際。決非政黨有左右一國政治之性質。卽立乎

政黨以外者。其勢力未必遜此。斯固事實之不可掩也。其故何哉。蓋就令一國僅有二政黨存。而如論者所想像之政黨政治。尙難實行。今若使組織議會之議員。於二政黨中。擇一以從。選舉人亦然。則內閣更迭之事。似乎息矣。卽自初於議會占多數之黨派。若依黨議。束縛其所屬議員之言論。則議會存續之中。常占多數。卽其後改選議員。苟非因選舉人之死亡。或有失其選舉權者。使選舉人之數。有所更動。則屬於其黨之選舉人。常推選己黨之候補員。其結果常出於同一。多數壓少數。遂無往而不勝矣。而內閣更迭之事。何自來耶。雖然。於事實則恆反是。請參觀一千八百三十二年選舉法改正以後。內閣更迭之原因。可知其事實有全出人意外者。

甲。如一千八百四十七年。保守黨內閣之辭職。如一千八百八十二年。古拉度士頓內閣之辭職。皆關一問題。多數黨分裂而爲二派。因是內閣不能制多數於議會。是例之著者也。

乙。一千八百五十二年。自由黨內閣之辭職。由於自由黨首領帕麻士頓之反對。及保守黨之反對也。一千八百五十五年。聯立內閣之辭職。由於黨員一部之反對。及反對黨之反對也。一千八百五十八年。自由黨內閣之辭職。由於兇徒鎮壓條例破。而反對黨與自由黨內大部分爲反對投票之結果也。一千八百六十六年。自由黨內閣之辭職。由於就選舉法改正案。保守黨與自由黨內一部分之反對也。一千八百七十四年。自由黨內閣之辭職。由於保守黨愛蘭黨。及自由黨一部之議員。反對愛蘭大學法案也。一千八百八十五年。自由黨內閣之辭職。由於保守黨與帕尼爾黨聯合。而自由黨中議員多缺席也。一千八百九十五年。羅士勃雷所組織自由黨內閣之辭職。其大原因。爲自由黨之前首領古拉度士頓。反對羅氏所採用政策之結果也。是等事實。綜而考之。黨派縱不分裂。亦每由於就一問題。黨員對內閣政策爲反對投票也。

丙。如一千八百三十五年。保守黨內閣之辭職。如一千八百五十二年。保守黨內閣之辭職。如一千八百五十九年。保守黨內閣之辭職。其他如一千八百六十八年及一千八百八十六年之實例。其所究極。始也因一黨派少數。不足以組織內閣。惟得多數認許。然後有成。厥後多數黨。思以己黨組織內閣。卒發表其意思。而樹反對之幟。

丁。如一千八百四十三年。自由黨內閣之辭職。如一千八百九十二年。薩爾士勃雷內閣之辭職。其原因則議員任期已滿。改選後。從來之多數黨。減而爲少數黨也。

此外所以使內閣辭職。雖有如內閣缺其統一等種種之原因。而其大者。右述四種。粗足以盡之矣。

就以上實例觀之。內閣更迭之原因。強半不得不歸於本黨員一部之反對。英國與我國異。不以黨議束縛其黨員也。苟其黨員。於本黨所取之黨策。無當於其心。則爲反對之投票也可。無敢過問焉。一千八百五

十二年。有自由黨一首領帕麻士頓反對內閣之政策者。一千八百六十八年。有保守黨一方之首領薩爾士勃雷反對保守黨內閣之政策。而試激烈演說者。一千八百九十五年。自由黨首領古拉度士頓與羅士勃雷所組織自由黨內閣。政見不合。因是古派之自由黨名士奢勃士。泣爾斯合保守黨。而爲反對內閣之投票。其他若政府黨員。以異其政見。反對政府之策略。而內閣因而更迭之例。更非鮮尠。英國由來尙言論自由。不依黨議之力。束縛議員。故議員得主張其所信。又首領專制之實。雖亦常見。而首領所定。黨員無不可不服之之慣例。故政府政策。不能得本黨員之同情。內閣終因此而辭職者。皆由於黨員得自由言論之故。而斯時內閣之更迭。非依黨派之力。而黨派以外之力爲之也。嚮以爲內閣之更迭。由黨派分裂。不能全其作用。而不知由於黨派以外之勢力。而黨派之力無與焉。又改選之結果。嚮爲多數黨。一轉而爲少數黨。而內閣更迭之事以生。前旣述之矣。斯時爲其主動力者。亦

在於黨派以外也。何則。若選舉人皆先屬於自由黨或保守黨。選舉人常出於同一。則嚮之多數。依然可以爲多數。然選舉人中。有不屬乎黨派者。改選之際。或投票甲黨。或投票乙黨。於是選舉之結果。有出人意外者。向之少數黨。今爲多數黨。而多數黨或轉成少數黨。黨派之消長。而內閣興廢之運命以決。斯時內閣之更迭。乃依黨派以外之勢力也。明矣。惟可認爲因政黨之勢力。而召內閣之更迭者。則有前述之第三原因而已。卽多數黨爲事勢所驅。不能有爲。而少數黨得其許諾。以組織內閣是也。斯時爲內閣者。覆我育我。一仰息於少數黨。而多數黨之權力。俯仰上下。遂足以自雄。

由斯觀之。謂政黨內閣。所以更迭者。一出於政黨勢力之思想。亦謬矣哉。又如政黨政治論者之理想。謂一國之內。有二大政黨。凡一切議員。一切選舉人。欲俱網羅於此二黨之中。以實行政黨政治。是亦可謂誤解之甚矣。苟其至此。則所期望之政黨政治。轉成所謂非政黨政治以



終竊思行政黨政治之國。凡一國之重大問題。恆依政黨以外之勢力。以決政黨政治者。與所謂俱樂部政治。自異其趣。蓋議員重言論自由。不依黨議。若濫以束縛選舉人中。不得言論自由。則黨派的選舉人以外。尙有不偏不黨者。得自由投票。無所窒礙。蓋不若是。則政黨政治。不能圓滿敏活以行之也。

### 第三節 英國政黨之現狀

英國政黨政治之真相。具詳前說。而英國政黨政治之現狀。更有可言者。卽一千八百九十五年。今之保守黨內閣組織以還。改選之結果。政府黨占夫多數。厥後復行改選。適值有事於南阿。政府黨主持帝國主義。以奔走競爭之。因以大博選舉人之同情。占大多數。爲從前所僅見。馴至今日。反對黨勢力。幾無恢復之可望。從來以爲英國之特色。世人所瞻望之。二大政黨對立之條件。蓋於是乎岌岌不可終日矣。且卽謂政黨勢力。一盛一衰。時有消長。事之恆也。故將來自由黨。或重張旗鼓。

頡頏保守黨而有二分天下之日。亦殊難料。而及今觀之。所謂政黨中。具可以頡頏保守黨之實力者。固誠闕如。卽自由黨自進以改造政黨。擴張黨勢。於今日所處境遇。已屬萬難。抑亦將來之一大疑問也。要而言之。卽謂英國之政黨政治。危機已逼。非過言也。試思英國未來之政黨。呈如何狀態。爲社會黨與政府黨之對立歟。抑仍有從前之第二大政黨歟。吾人蓋不能遽斷言之也。

#### 第四節 結論

英國之政黨政治。英國歷史上。特有之產物。他國欲模放之也。蓋難。又政黨政治者。如世人所想像之價值。有乎與否。不能無疑。而我國政治家。專說其利。一崇拜英國之制度。盛倡政黨內閣之樹立而己者。吾人所難解也。因是政府苦於操縱政黨。不能立遠大之外交政策。注全力於內政之發達。且不觀今日國家。迥與昔異。有羣國對峙。不可不進之運命。吾國介立羣國之間。內之所當施設之事。既多。外之所當經營。

之業亦決不少。併力以圖。猶慮不給。顧徒爲政黨內閣之樹立。汲汲終日。而忘國家百年之大計。不誠明治一代之恨事也哉。

### 第五節 將來我國政黨之傾向

今當政黨內閣論之終。猶當附加數言者。則我國將來黨派之傾向是也。迴溯立憲政體所由來。乃中世以還。君主專權之反動。人民絕叫自由權利。絞數百萬衆之腦漿。濺數百萬衆之鮮血。以僅購得之產物也。以故歐洲諸國。建設殆遍。傳播我邦。坐受其利。不可謂非我國生民之大福也。今也。日本人民。雖立於立憲政治之下。然焉能滿足於其美觀之形式。何也。人飢不得食。寒不得衣。則自由權利。悉成虛語。此無他。立憲之後。實利尙焉。夫立憲政治。本人類所渴望之政治。於過渡時代。尤不可少之要具。苟非有此。吾恐天下至今不甯也。惟吾國實施憲法政治以還。既及十餘年。其效果亦稍良。乃今之論者。不過欲倡選舉權之擴張。倡政黨政治之樹立者。此則惜其思想之幼稚矣。吾以爲今後隨

吾國憲法政治之進行者。人民必當脫茫漠之思想。而注目於實利實益也。當是時機。自政黨的黨派。一變而爲社會的黨派。社會的黨派。種類雖不一。其尤嚮盛者。殆經濟所立之黨派歟。何則。經濟者。人類生存所不可缺之第一要件也。

