

大學叢書

日本政本府

金長佑著

商務印書館發行

學 大
府 政 本 日

著 佑 長 金
校 芳 啓 臧

行 發 館 書 印 務 商

中華民國二十六年五月初版

◆ (365721) ◆

大學叢書
(教本) 日本政府一冊

裝每冊實價國幣貳元伍角

外埠酌加運費匯費

著者 金長佑

校閱者 臧啓芳

發行人 王雲五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究

五三上

張

(本書校對者 郭浩如 林懷民)

陳序

近年來吾國人士有志於研究日本國情者，日益興起。而闡論彼邦文物制度之撰述，亦漸廣汎而繁複，上自政治軍事經濟財政之研討，旁及於文藝習俗民風生活之雜著，殆無不備。此蓋時勢之所需，有以促其然也。顧其所述作，惜多囿於特殊問題之剖析。一斑之論，未獲全窺，求其能綜合全體，系統詳明者，實不多覯。此又有待於學者之精進者也。金君長佑，留學日本，出其蘊蓄，撰「日本政府」一書，都二十餘萬言。舉凡彼邦國憲精義，政治組織，軍事制度，以及議會之地位職能，政黨之內容功用，悉能根據法理以闡其真意。追溯史實以明其淵源，包羅各部，分析詳明，洵可謂能窺彼邦政制之大全者矣。夫國家之政治制度，爲一國立邦之基本，苟能明其創制之真義，機構之關聯，以及實用之微妙，則於其國盛衰治亂之真因，與夫國策政略之所嚮，亦可以思過半矣。行易知難，真理大則，吾人必先能獲其真知，而後能慎所自處。是則金君斯篇之作，殆亦切中時要之良著，而爲國人之所必讀者歟。是爲序。

中華民國二十五年十月十日陳果夫序

張序

九·一八事變爆發後，我國應付失策，其根本癥結，固由於未能認清世界大勢，未能認清日本帝國主義之本質；顧更有不可諱言者：即日本上層機構之政治制度，恐國人亦未曾澈底瞭解。以故時至今日，尚有追念當年幣原外相之善意者焉。

數年來之經驗與教訓，國人殆已漸知日本極權政治之盛，於是從而謂爲法西斯化之明徵。此種單純判斷，自不容或予否認。然倘更分析言之，固應知其結果雖可與意德等國殊途同歸，而其淵源初不必亦卽出於一轍。蓋日本之法西斯化政治，大抵係封建勢力回復之返映；而意德等國之法西斯化政治，則純爲無產階級擡頭之影響。

國人皆知明治維新時代最有力之功臣，厥爲藩閥、官僚、軍閥、貴族等。若輩對於議會政治及政黨政治，向表堅決反對；其所懷抱者，爲狹義的國家主義思想；其所維持者，爲武斷的封建主義制度。迨日本資產階級興起，而資產階級政黨亦行出現，於是封建勢力始漸趨崩潰。然日本之資產階級與封建勢力，往往用妥協方式，以謀解決衝突，非如法國歷經數十年之奮鬥，而後封建勢力始被剷除。

惟其如此，故日本之封建勢力始終殘存。若輩或把持樞密貴族兩院，或盤據軍部機關，彷彿英國之保守黨，動輒根據社會立法或社會政策之設施，而博得大衆同情。彼實施普通選舉，創立勞動立法，雖不免具官僚意味，但若輩則必欲保持善政主義之態度，以確立國家政治基礎。日本資產階級與封建勢力之對立，實爲一般先進資本主

義國家之政治形態所不見者。試觀近數年來，三月事件繼以十月事件，五·一五事件，以及二·二六事件，從可知日本政情之特殊矣。

質實言之，日本自五·一五事件之後，其政治形態已由政黨內閣，改變而爲軍部、官僚、政黨三種勢力之聯立內閣。名義上雖係舉國一致之聯立內閣，實際上三種勢力之關係，並非對等的，乃係軍部居首，官僚次之，政黨之地位最小。二·二六事變，表面上似係少壯軍人失敗，實則軍部並無若何損失；其所損失者，乃爲若干不得不自決之軍人，以及不得不引退之荒木、真崎大將等。返觀其所獲得者，則爲軍部對於政治上發言權之增大；軍部反對吉田茂等入閣，廣田即須順應；軍部希望刷新時局，充實國防，廣田即須接受。由今觀之，未來之演變，真乃令人不敢推想。

日本政情之變幻萬端，乃顯然不容國人忽視者。然而試一翻閱全國書目，果有一本翔實的關於日本政府之參攷書乎？所可怪者：年來國內進步思想瀰漫各處，而馬克思之全部資本論，竟無一譯本；正如對日本政情，人人皆知注意，而關於日本政治制度，竟無一種精細之介紹。友人金君長佑近著日本政府一書，彼不僅憑數百種名著爲參攷，同時更歷三年之久，觀察日本政治動向，藉爲深刻之印證。吾深佩其貢獻最有意義，故亟樂應囑爲之序。然吾不願金君至此而止，又豈願國人相顧卻步哉？

張慶泰謹序 一九三六、六一六、於東京。

敘言

余於民國二十二年春，負笈東來，入東京早稻田大學大學院，就高橋清吾先生研究日本政治史，孜孜不輟，寒暑三易，因不自揣，積年來鑽研之所得，草成是書，就日本整個國家組織之機構爲一翔實之介紹，用期略有供獻於國人。惟自知識力未豐，望漏難免，儻海內賢達進而教之，則幸甚。

人皆知日本之轉弱爲強，始於明治維新，而明治維新之最大收穫，實爲創立一近代的立憲政府。向使德川幕府覆滅之後，代之而興之二三強藩，仍本其狹義的封建思想，恃其有功於推倒幕府之地位，從而竊弄軍政大權如故，亦未始不可造成第二之德川幕府。然彼等認清世界大勢與國家危機，深知必須建設一強有力的統一中央政府，然後始可以言對外；彼等深知唯有盡量吸收歐美先進諸國之精神的物質的文明，然後始可躋於近代的國家之林。故終於明治二十二年（西曆一八八九年）在舉國期待之下，頒佈憲法，開始實行立憲政治。吾人姑無論其憲法之內容是否優美，其所創設之立憲制度是否盡善，然其爲日本明治維新以來犧牲若干人命精神與財力換來之代價；其爲日本整個民族與國家奮鬥之結晶，固絲毫無容否認之事實。僅此一端，亦大有吾人研究之價值矣。況日本在此政府制度統治之下，所有政治、經濟、文化、社會均無不呈顯著的進展，其足資爲吾人借鑑之點，正復多也耶。

吾人在研究日本政治發達之過程中，固不能忘卻少數獻身於國家之偉人，若西鄉隆盛、木戶孝允、大久保利

通諸輩，或親率藩兵隸於中央統率之下；或歸諫藩主奉還版籍，以襄贊廢藩置縣之舉；若伊藤博文之於改革政制，與起草憲法；若山縣有朋之於改革軍制；若大隈重信、板垣退助等之組織政黨，鼓吹自由民權，打倒藩閥政治，厥功不爲不偉。然吾人於此更有不可絲毫忽視者，則爲在此等偉人之外，尚有若干足以景仰之無名勇士，若輩不惜犧牲其生命與財產；若輩不爲金錢所利誘；若輩不爲權勢所屈服，而專以整個民族國家爲前提，調和於新舊勢力之間，順應大勢之所趨，以導政治之入於正軌。故大隈重信有言：「明治維新之原動力，非存於薩長兩藩之手，非出於公卿之間，亦非宿於幕府之中，乃自九州之端，迄於奧羽之邊，煥發所有天下各地青年書生之頭腦，隨時勢之所趨，培養其動力，以完成我國空前之偉業者。」故吾人若震於二三偉人赫赫之功績，而忽視其原動力之所在，余相信決難理解明治維新之成就，何以如斯其偉大。

論者亦有以今日中國之情形，甚多類似日本明治維新當時之點，從而謂明治維新之歷史，今後對於中國將發生其特殊之影響者，是誠不失極具意義之觀察。蓋就今日中國之危機言，其需要建設一統一的中央政府，其需要接受進步的學術思想，實若干百倍迫切於日本明治維新之時。吾人應如何本於日本明治維新當時朝野上下犧牲的奮鬥的精神，認清吾人之時代背景，開拓吾人所應遵循之途徑，蓋應有所以自警矣。

歐洲近二百年之文明，過於以前若干世紀努力之成績，而日本最近半世紀之努力，又與近代歐美國家並駕而齊驅，是誠日本足以自豪者矣。然使無歐美近代之文明，明治維新之成績，亦絕不能完成如此之速。內田銀藏博士謂：「向使歐美無相當程度學術之進步，機械之發明，以及民權自由思想之發達，與工業之革命等等，則日本雖

開國以與西洋諸國相接觸，恐亦不能自彼等學習採納以至如此之多，或受彼等諸國影響感化而變國情世態以至於如此之顯著。」吾人後六十年而欲標榜日本之明治維新，果將受賜近代文明之助力與夫時代之影響至於如何程度，又爲一饒有興味之問題也。

雖然，日本今日固尙未以明治維新之成功爲已足，吾人不觀乎日本近年在法西斯運動狂潮之下，又有所謂「昭和維新」之要求出現於吾人之目前乎。「昭和維新」究將採用如何之政治形態以實現，固非吾人所預知，惟觀於最近日本政黨之銷聲斂跡，軍部之橫行無忌，以及力行統制經濟，改革行政機構等等，可以思過半矣。然則，吾人又焉可以人之所未足，視之爲已足以自限而已哉。民國二十五年五月金長佑序於東京。

目錄

第一章 現代日本政治制度之由來	一
明治維新以前之政治情形	一
德川幕府之崩潰	五
明治維新政府之成立	一四
第二章 日本憲法	二五
憲法制定之經過	二五
憲法之法源	三二
憲法之修改	三六
憲法之解釋	三八
憲法之效力	三九
憲法之特點	四二
第三章 日本政府之基礎問題	四五
特殊之君主國體	四五

統一制立憲政體……………五三

日本國民及其權利義務……………五八

日本之統治區域……………六七

第四章 天皇……………七五

天皇之地位……………七五

天皇之大權……………八〇

皇位繼承……………九六

攝政之設置……………一〇〇

皇室之機關……………一〇四

祭祀及榮典之機關……………一〇八

樞密院……………一一〇

第五章 國務大臣內閣及中央行政組織……………一二三

概說……………一二三

國務大臣之地位……………一二七

內閣……………一二九

國務大臣之任免	一三二
國務大臣之職務	一三七
國務大臣之責任	一四〇
內閣總理大臣	一四六
各省大臣	一五二
行政各省之組織	一五六
官吏制度	一六九
元老及重臣會議	一七九
第六章 「帝國議會」之組織	一八三
概說	一八三
貴族院之組織	一八六
衆議院之組織	一九五
議院之內部組織	二一五
議員之權利義務	二一七
議會之會期	二一八

兩院之比較.....二二一

第七章 「帝國議會」之職權及其工作進行.....二二五

概說.....二二五

議會之立法權.....二二九

議會之監督財政權.....二三七

議會之監督行政權.....二五〇

議會之自律權.....二五五

議事法.....二五七

第八章 司法制度.....二六五

概說.....二六五

普通裁判所.....二六八

陪審制度.....二七二

裁判所之法令審查權.....二七五

特別裁判所.....二七九

行政裁判所.....二八二

第九章 軍事制度……………二八七

概說……………二八七

軍之統率大權……………二九〇

帷幄之機關……………二九七

陸軍之編制……………三〇五

海軍之編制……………三一〇

戰時之編制及非常大權……………三一三

第十章 地方政府與殖民地政府……………二一七

地方制度之沿革……………三一七

府縣……………三二三

北海道……………三三六

警視廳……………三三八

市町村……………三四〇

殖民地之統治制度……………三五三

朝鮮……………三五六

臺灣·····三六一

樺太·····三六六

南洋羣島委任統治地·····三六七

旅大租借地·····三六八

第十一章 政黨·····二七二

概說·····三七三

政黨之發達史·····三七八

政黨之現勢及其性質·····三九四

政黨之組織·····四二一

貴族院各派·····四三二

附錄一·····四二五

日本帝國憲法全文·····四三五

附錄二·····四四五

皇室典範全文·····四四五

附錄三·····四五二

參考書目·····四五三

日本政府

第一章 現代日本政治制度之由來

明治維新以前之政治情形 現代日本之政治制度，即立憲政治之實行，係始於明治維新。故欲明瞭日本現行政治制度之由來，必先略述明治維新以前之政治情形。考日本在明治維新以前之中央政府，係於天皇之下另有掌握政治軍事實權之將軍幕府，在地方則有若干之大小諸侯直接受制於將軍，故可簡稱之爲「封建的幕府政治」。至此封建制度則係胚胎於藤原氏外戚政治之專政（註一）成熟於源氏武家政治之開霸府於鎌倉（註二）

（註一）藤原氏爲朝廷之外戚，自藤原鎌足有功於大化改新以來，（唐太宗貞觀二十年，西曆六四六年頃）其子不比，以外祖之貴，曾極入臣之位，子孫分族，亦世官顯祿，於是藤原氏大興，及至一條天皇，藤原道長任關白攝政之時，（宋太宗至道二年，西曆九九六年以後）軍權達於極點，亦爲藤原氏極盛時代。

（註二）藤原氏衰，平氏起而代之。未幾源氏復代平氏而興。後鳥羽天皇建久三年，（南宋光宗紹熙三年，西曆一一九二年）源賴朝拜征夷大將軍，設幕府於鎌倉，是爲開日本七百年間武家政治之始。

其後經室町幕府、織田豐臣時代而更至德川幕府（註一）此封建制度之組織，遂完成其根深蒂固牢不可破之勢。茲將其政治之顯著特色，舉其概要如左：

（一）代表的君主政。日本之君主國體，爲日本有史以來不變之政治原則，天皇爲國之君主而居於統治權最高源泉之地位，自古未嘗稍有動搖。然天皇親政，即直接由君主親政，自藤原氏以後既已失去其實質甚久，及至鎌倉幕府以後，除後醍醐天皇元弘之一時親政外（註二）國家統治之權能，殆完全移歸於握有實權之征夷大將軍之幕府。惟將軍並不以自己之名義行使其權能，而以行使天皇大權名義之下，以爲天皇之代表機關。將軍之職爲世襲，非天皇可隨意任免。然在思想尚被視爲依於天皇之委任執行大政，且在形式上亦例須依「將軍宣下」（註三）之式以確認其職務。天皇雖不親執大政，然官位之予奪，僧官之特許，榮譽之頒佈等，尙爲天皇專屬之權，並於諮詢幕府意見後行之。

（註一）織田信長、豐臣秀吉、德川家康爲同時代之三傑出人物。織田信長自正親町天皇天正二年至十年（明神宗萬曆二年，西曆一五七四年——萬曆十年，西曆一五八二年）繼足利將軍家之後掌握政權，並統一全國，但未被任爲征夷大將軍而死。豐臣秀吉繼其後掌握政權，但亦未補將軍之職。及後陽城天皇慶長三年（明萬曆二十六年，西曆一五九八年）秀吉死，乃由德川家康繼承政權。慶長八年（明萬曆三十一年，西曆一六零三年）被任爲征夷大將軍，並設幕府於江戶，卽今之東京。

（註二）後醍醐天皇於元弘年間（元文宗至順二年，西曆一三三一年——元順宗元統元年，西曆一三三三年）北條幕府滅亡後，曾一時親掌政權，世稱此爲「元弘親政」或「建中興」。

（註三）武將之被任爲征夷大將軍者，謂之「將軍宣下」。卽由朝廷下將軍之宣旨之意。至「將軍宣下」之儀式，亦極隆重。

(二)復合的國家 將軍雖操國政之實權，然將軍並非直接支配全國。將軍之下，除其直轄地之「天領」(註一)外，全國分爲若干藩，(註二)而各藩之自身殆皆具有小國家之觀。將軍之權力，在其直轄地之外，祇對藩主行之，而不直接及於人民。雖外交之權，宣戰媾和之權，貨幣鑄造權，驛遞行政權等統一於幕府，然其他軍備、刑罰、裁判、警察、課稅等藩內之統治權能，一般屬於藩主。幕府唯監督其大政，並警惕其藩政之紊亂而已。亦即當時日本之國家，並非如現代統一制之國家，乃由多數類似國家之統治團體所組成之複合的國家也。就其爲複合的地方分權主義國家一點言之，稍類聯邦制之國家。唯構成聯邦之各邦，均自爲國家之直接機關，而參與國家之統治權，反之，日本之各藩，除藩主被任爲幕府之官職而在職務上參與政權外，其藩之本身則無成立爲國家機關之地位。又聯邦內之各邦均有近代的統治組織，反之，各藩之統治組織，完全以封建制度爲基礎。

(三)封建的國家 幕府與各藩之統治組織，以及幕府與各藩之關係，乃以封建制度爲基礎。所謂封建制度之特質，其主要之點可分爲二：其一、上下層之追隨爲個人的君臣主從之關係是。其一、統治權伴於土地領有，即土地之領主有統治領內人民之權能是。將軍在天皇之下，以全國最高領主之資格，除有幕府直隸臣屬之「旗本」外，(註三)全國之諸侯即藩主均爲其臣下。諸侯一方爲將軍之臣下，對將軍有忠勤之義務，一方亦各有其自己之

(註一)「天領」爲幕府直轄領地，「天領」一名詞，爲下民對此幕府直轄領地所有之私稱。而幕府之直接收入，年約八百萬石。

(註二)江戶幕府時代，全國有二百六十餘藩，故有三百諸侯之稱。

(註三)凡直隸於幕府之臣屬，限有所領一萬石以下，而能拜謁將軍之階級，稱之爲「旗本」。至一萬石以上者，稱之曰「大名」。其中不得拜謁將軍者，稱之曰「御家人」。

臣下。將軍有整個國家土地之最高領有權，對諸侯則以土地分封之，在其直轄地之外，僅對諸侯課以貢獻之義務，以及諸侯絕嗣，或反忠勤之義務，或藩政紊亂之時，則含有斷絕其家名，沒收其土地之權能。諸侯在封地之內，有第二次之領有權，此領有權更包含將其土地再分封其自己臣下之權，以土地收入之一部課徵爲年貢之權，及對領內人民統治之權等。至在幕府之直轄地內，則將軍有此權能。卽幕府與各藩之關係，如封主與封臣之關係，而幕府與各藩又皆以其成爲土地之領主，在其領內伴其領有權而有統治之權能。

(四)階級的國家 在此時代之統治組織，又以階級之特權爲基礎。人民之階級有公卿、諸侯、武士、及「町人」「百姓」之分。(註一)公卿乃直隸於天皇之朝臣，居於士民之上，雖受幕府監督而非幕府之臣下。武士或直隸於將軍，或臣隸於諸侯，或更爲此等臣隸者之臣隸。奉官職，參與政權，及負兵役爲武士專有之特權。對主君負有忠勤奉公之義務，由主君給以相當之俸祿，以營利爲恥辱，並對武士營利之事，加以禁止之。「町人」「百姓」居於武士之下，不得參與政治及軍役，營利事業爲此等庶民之專職。(註二)至在町人百姓之外，復有稱爲「穢多」「非人」(註三)

(註一)「町人」指營商之人而言。「百姓」指農人而言。

(註二)不僅武士生而爲武士，且農人亦生而爲農人，工商之階級亦然。故武士不能轉爲農工商，而農工商之間，亦不得互相轉職。

(註三)「穢多」通常指從事於屠宰牛馬，及以造皮爲專業者而言。且有時亦指行笞刑時之執杖者，行斬首刑之執刀槍者，及看守監獄者而言。「穢多」亦常參與捕縛盜賊及惡黨，其貧乏者更流爲乞丐。至「非人」通常指乞丐而言，但亦有時從事於護衛罪人，整理執

行死刑之刑場等事。「非人」與「穢多」不同，卽不以製皮爲職業。「穢多」「非人」均不得與平民同居，或入平民之舍內，或與平民同席。當然更不能與平民結婚。卽在犯罪繫獄之時，亦分別居室。其後居於市街者，限於一町或一村，卽居於平民村內，亦半村落。幾戶聚成一團，別成部落。

等賤民，乃在良民以外之一種特殊階級，禁止與良民交往，使特之從事於卑賤之職業。

德川幕府之崩潰 德川家康以不世之才，承襲織田豐臣二氏統一之後，曾集中其智力在慎密計劃之下，樹立幕府於江戶，完成封建制度之組織，以期傳之永世。其對朝廷，設種種制度以防礙束縛天皇之親政。其對諸侯，爲防其叛離，則抑留其妻子於江戶，作爲人質。更設「參覲交替」（註一）「工役賦課」之制，以消費其財力。其對浪人，則實行嚴密之戶口調查，並絕對禁止所謂處士之橫議。然無論德川家康用意如何周到，其幕府命運，亦不過十五代二百五十餘年即告崩潰，推其原因不外下列三點：

（一）幕府自身政治腐敗與財政困難 德川幕府之封建組織，與以前鎌倉室町幕府之封建組織在根本上有差異之點。即德川時代之諸侯，除一部分「譜代大名」（註二）外，均係在豐臣時代與德川並列之「大名」，其在豐臣時代，雖均爲豐臣氏之臣下，但在德川時代，則僅以德川氏之實力增大，對其不得不仰其爲盟主，而無何等君臣之關係。故德川氏欲制抑諸「大名」，惟有依據實力之一途。德川家康既十分理解此種情形，除一方對於諸

（註一）「參覲交替」之制，即使各諸侯於一定之時期居於江戶，一定之時期歸國，前者爲「參覲」，後者爲「交替」。而交替即爲與其他諸侯參覲相交替之意。

（註二）江戶時代，大抵擁有萬石以上領地之諸侯，稱爲「大名」。或亦有稱十萬石以上之諸侯爲「大名」，十萬石以下之諸侯爲「小名」。者。然通常合「大名」「小名」均稱之爲「大名」。至「譜代大名」，則爲德川氏之支族列爲臣下者，以及德川氏祖先以來行臣禮之諸家。

侯設種種方法加以制抑，既如上述外，一方對於自身之力守質素，對於臣下保持剛健之風儀諸事，尤加甚深之注意。

然以武力維繫之封建制度，無論其組織如何周密，若一旦幕府失去其威力，即難再貫徹其政策。而破壞此種制度之勢力，亦必乘隙以起。德川幕府自五代將軍綱吉，因漸失初期之緊張氣象，政治遂有弛緩之傾向。其後，雖有八代將軍吉宗之中興，但終爲明和安永年間（註一）之稅政所破壞。而十一代將軍家齊之寬政之治（註二）亦隨松平定信之隱退以崩潰。至十二代將軍家慶所行天保之改革（註三）終於有水野忠邦之失敗者，益足以證明幕府之政治基礎已失。當此之時，再加以歐美勢力之突然襲來，幕府之破綻，遂次第暴露而出。

就中一般武士之墮落，尤以處於德川家護衛者地位之「旗本」（註四）之墮落，爲德川時代社會組織根本動搖之因素。蓋在封建制度下之武士，對一般庶民爲指導階級，爲治者階級，武士自身之墮落，即不啻幕府統治實

（註一）明和永安年間（清乾隆二十九年，西曆一七六四年——乾隆四十五年，西曆一七八〇年）爲十代將軍家治，此時幕府之執有實權者，爲田沼意次及其子意知。爲政既極專橫，全國復繼起災疫，遂使江戶幕府陷於未曾有之混亂。

（註二）十一代 軍家齊（清康熙五十二年，西曆一七八七年——道光十六年，西曆一八三六年）任松平定信繼田沼意次掌理幕政，勵行改革，世稱寬政之治（即光格天皇寬政年間之改革之意）松平定信在職六年而去，幕政再陷於紊亂。

（註三）天保十二年（清道光二十一年，西曆一八四一年）水野忠邦進爲幕政之掌理者，以恢復寬政之治爲志，再大行改革，然因失之於嚴峻苛刻，竟致失敗。

（註四）參看前節註八

力之低減。加以此時工商發達，農村疲弊，以土地爲基礎之武士社會，在經濟上亦漸次陷於不利地位。其結果當然爲武士對於農工商，尤其對於商民失去威嚴與壓力。故政治上亦完全顛倒主客之關係。至於此等失去社會地位之下級武士，復希望社會發生變動，以爲轉換其命運之機會，亦爲他日明治維新時倒幕運動武士活動最力之重要原因。

政治腐敗之後，財政自亦日陷於困難恐慌之狀態。此時各「大名」整理財政之應急策，不外（一）加多農民之擔負，（二）借取藩臣一部之俸祿，（三）由富有商人借款以敷衍一時，（四）發行「藩札」（註）諸方法。此等加重農民負擔與減少藩臣俸祿諸事，雖賈農民臣下之怨望，而足以使藩之基礎衰弱，但尙不成爲藩財政惡化之直接原因。其最足以使藩之財政貧弱者，乃第三、第四兩項，蓋向富有商人直接借款，或委託富有商人整理藩之財政以後，在表面上「大名」縱依然視商人在其眼下，而各藩之重臣則已不能不屈服於商人之前。至於「藩札」之發行，卽等於向其領民借金，而其益足導藩之財政於危殆，又不待言。故此種幕末各「大名」陷於財政上之苦況，實爲封建制度崩潰因素中之最大者。

財政上之陷於困難，不止於各「大名」，卽幕府亦與年相俱財政益陷窮乏。蓋幕府一方支出增大，一方收入則因實行鎖國政策，年年遞減。及至英俄諸國頻頻來窺日本邊境之後，則幕府及重要所在之「大名」爲加強兵

（註）「藩札」卽由各藩發行之一種紙幣。

備，更需用莫大之款額。於是在已窮乏之財政上，更加重一層之窮乏。

地方農民之疲弊，亦年甚一年。此種疲弊現象，不僅仰給農村扶持之武士社會，其根柢發出動搖，且更進而釀成遍於全國反抗武士之農民暴動。而幕府及各藩愈加壓迫，反抗之勢力愈強，終於導爲一種有力的社會革命運動。

總之，德川幕府政治腐敗以後，上層階級完全失去統治實力。加以財政之困難，農村之破產，社會業已感覺極度之不安。此時縱無其他勢力之壓迫，而亦必須實行一大改革，殆爲不可免之事實。

(二)外國勢力之壓迫 德川幕府之初，對外本採開國進取之方針，但未幾以宗教問題爲主因，遂轉變絕對的鎖國主義。(註) 其後二百餘年間，謹守此鎖國主義，除於長崎與中國及荷蘭實行貿易外，對外殆完全保持其孤立的狀態。其時歐洲葡萄牙之國勢漸衰，東洋貿易之霸權既失，英吉利亦以國內戰亂不已，不能專力於東洋之經營，故日本舉國尙得以相安無事，然其後世界之形勢一變，歐洲諸國爭相盡力於東方之經營，於是來自北方之俄國，來自南方之英國法國，着着向日本進迫。然德川幕府昧於宇內大勢，固守其鎖國主義如舊，是時荷蘭雖屢以友誼之態度勸告幕府從速開國，但幕府終以祖宗之法不可違背爲理由，竟婉拒之。

(註) 德川幕府之採「鎖國主義」其原因爲政治的而非經濟的，即因與外人通商而傳來之宗教，易使各「大名」及人民與外人接近，而使幕府之統治陷於困難。

然諸國之通商要求，並不因幕府之固守鎖國主義而罷，且更因此引起各國以武力壓迫之機。嘉永六年（清咸豐三年西曆一八五三年）美使彼理（Matthew Calbraith Perry）率艦來航，強迫幕府訂立日美修好條約，實爲幕府屈服於外人勢力之一大關鍵。

先是美國對於日本之開港要求，本以通商爲目的，其與英法俄諸國對日本存有政治的野心者全異。如弘化元年（清道光二十四年西曆一八四四年）美國會轉託荷蘭向日本當局建言：「應順宇內大勢，開始各國間之交通，」但爲幕府所拒絕。於是美國政府知對幕府非依強硬手段，究難達到目的，遂有彼理提督之派遣。彼理於嘉永六年六月三日，率軍艦四艘兵卒五百餘人，入日本之浦賀港，（註一）向幕府提出通商貿易之要求。（註二）幕府聞訊大爲狼狽，除於九里濱作盛大之應接外，並告彼理以事態關係重大，即時難於確答，期以明年來長崎決定。

彼理約於明年再來而去，幕府遂將美使要求通商一事奏請於朝廷，並對諸藩亦徵求意見。此種打破幕府從來專斷決行之先例，實爲幕府威力失墮之一大表現。蓋幕府一方既開諸藩此後對於幕政參與之端緒，一方復隱

（註一）浦賀港在今之橫濱港南。

（註二）彼理提督稱有大總統（Millard Fillmore）致日本天皇之國書，其國書之內容略謂：「美國願與日本互相親睦，實行貿易，並嚴禁本國人民干涉教法政治。現在世界之大勢已變，日本應即時行順應時勢之改革，取消鎖國政策，並願以一定之期間，爲通商之試驗期。此外，希望救恤美國之避難民，並指定地點，允許美國船購買燃料食糧等等。」

然將政治中心自江戶之德川幕府移於京師之朝廷。

翌年正月，彼理率兵艦七艘，兵卒六百餘人再來浦賀。此時幕府雖仍託辭推延，但終爲彼理之武力所屈，而於三月三日成立所謂日美和親條約十二條。依此條約，日本允許美國之船舶於伊豆之下田北海道之函館兩地碇泊，以及關於糧食薪水之需求。同年英俄兩國聞之，亦以訂立與美國相同之條約爲請，幕府不得已並許之。

於是幕府乃陷於兩重不可解之困難境遇，其一爲幕府徵求諸藩意見之結果，發生贊否兩種不同之意見，其反對幕府之處分者，對幕府作猛烈之攻擊。其一爲日本外交事件取決之權，祇屬於天皇而不在將軍之幕府，縱在形式上言之亦必須經朝廷之勅許，今幕府前將美國通商要求奏請朝廷後，不待勅許即與美英俄諸國先後訂立條約，而僅於事後對朝廷作承諾的勅許要求，尤招全國國民強烈的反感。故幕府陷於鎖國論與外國壓迫之兩重困難中，終至於進退失據者，實自此時始。

依日美之修好條約，有允許美國在日本設置領事之規定。於是美國於安政三年（清咸豐六年西曆一八五六年）派哈里斯（Townsend Harris）爲駐日領事前來，並要求增加開港地點及開始通商貿易諸事。其時適值英法聯軍戰勝中國，相傳將乘其餘威來日，武力要求通商，遂於安政四年五月締結日美修好通商條約，相約自次年六月實施。

此約訂立後，各藩多持反對之論，朝廷對幕府在條約訂立後前來奏請勅許，亦均予以拒絕。然美領急促條約實施，並聯合俄國之艦隊進至下田，與盛傳英法進兵之說以相威嚇，幕府遂不顧衆論之反對，不待朝廷之勅許，與

美調印新約，(註一)並決於安政六年六月五日實施。旋英俄法荷諸國，亦倣此次之日美條約先後與幕府締結通商新約。(註二)至是幕府對外問題雖暫時告一段落，而國內反對幕府之運動，則蜂起雲湧，竟致幕府失去所以應付之策。

(三)尊王倒幕思想之勃興 德川幕府之崩潰，內則由於自身政治腐敗，財政困難，外則由於歐美諸國武力經濟之壓迫所致，既如前述，而在此環境下所產生之尊王倒幕思想，實為直接推翻幕府之根本的原動力。

日本之尊王思想，在建國之初，既極濃厚。尤以奈良時代尊王思想之發達，至有視天皇為神之概。中世武家政治時代，尊王思想雖極衰退，實亦僅表面上，一時的潛隱而已。及至德川時代，任何事物皆以德川氏為本位，幕府

(註一)日美通商條約計十四條，另有貿易章程七則。

(註二)日和(荷蘭)通商條約係安政五年七月十日調印，全文十條，外有貿易章程七則。日英通商條約係七月十八日調印，全文二十四條，外有貿易章程七則。日俄通商條約係七月十一日調印，全文十七條，外有貿易章程六則。日法通商條約係九月三日調印，全文二十

二條，外有貿易章程六則。至各條約之主要點均同。即：

1. 在江戶設公使，在各開港地設領事，公使及領事均可自由作內地旅行。

2. 於下田函館之外，更開下列各港。

(1) 神奈川 (2) 長崎 (3) 新潟 (4) 江戶 (5) 兵庫 (6) 大阪

3. 允許自由貿易。

4. 承認領事裁判權。

第一章 現代日本政治制度之由來

爲萬能，國民皆知有武將之家，而不知有皇室，於是自大義明分上持尊王斥霸之論者，(註)遂造成一種擁護朝廷之思想，隱然與幕府相對抗。

幕末外交問題之糾紛，爲促成尊王倒幕思想具體運動化之一大原因。蓋一般憂國之識者，對於國民生活爲人脅迫，國家獨立之日趨危殆，皆認爲非銳意努力於改革政治，充實國力不足拯國家於滅亡之危，惟就手段方法論之，最初則尚有尊王攘夷論與佐幕開國論之分，尊王攘夷論者，意欲充實國力於開國之前，佐幕開國論者，意欲開國後，再作國力之充實。然而時勢變化之急激，與尊攘論者之期待相反，即不待其目的達到之時，業已演至不能不開國之勢。故在此時尊攘論與開國論間，在努力充實國力之奮關一點上，所見漸趨於一致。然尊攘論者，更進而認爲改革政治，充實國力，應自統一朝廷與幕府對立之二元的勢力，打破現狀之基礎工作做起，遂以外交問題爲口實，開始猛烈的倒幕運動。故此時之尊攘論者，殆失去其對外之意義，而一變爲純然對內之政治運動，亦即尊王攘夷論者，一變而爲尊王討幕論者，或王政復古論者。他方佐幕開國論者，對此運動初雖加以豫防牽制與阻止，但爲整個國家民族之福利計，亦痛感王政復古之必要。加以鑑於幕府之無能爲力，遂漸次棄其佐幕之主張，而與尊王攘夷論相合流，率直的共張討幕之旗幟。終之，此思想更蔓延於幕府自身，而有將軍德川慶喜慶應三年十月十

(註) 尊王斥霸思想之倡導者爲山崎闇齋。其後受此思想影響，以會澤正志齋藤田東湖等爲中心之「水戶學派」實爲後日勤王運動之

淵源。此外如竹內式部、山縣大貳、林子平、高山正之、蒲生平君、真木保臣、吉田松蔭等，均爲後日尊王思想之倡導者。

四日（清同治六年西曆一八六七年）無條件的「大政奉還」之舉。（註一）而二百五十餘年間，實即七百餘年間爲武家所掌握之政權，遂由平和之途，歸復於朝廷。

幕府之「大政奉還」，在形式上雖不能不謂爲尊王倒幕之成功，但事實上幕府仍不免有假借大政奉還之方法，掩飾王政復古，從而繼續支配政權之念。故尊王討幕之積極論者，（註二）對於幕府之奉還政權，不但不表示歡迎，且勿寧認其足以阻礙王政復古之大業。蓋彼等深信，必須用武力從根底將德川幕府三百年來之勢力破壞後，方足以有完美的維新局面之誕生。尤以此時折衷派所主張之「公議政體論」（註三）漸呈實行之傾向，有使倒幕運動功虧一簣之危機，而爲尊王討幕論者所不能坐視。於是用武力根本推翻幕府之運動，乃漸成熟。即慶應三年十二月九日（清同治六年西曆一八六七年）朝廷在尊王倒幕派支配之下，除頒佈王政復古大號令外，（註四）並於是夜開有名之「小御所會議」，（註五）決定對幕府處以將軍慶喜辭官納地之議。

（註一）「大政奉還」即將幕府之政權奉還於朝廷之意。係山內容堂向德川慶喜建議，經慶喜同意而實行者。

（註二）當時尊王討幕之積極論者，爲長州薩摩兩藩。而其代表人物，爲岩倉具視、西鄉隆盛、大久保利通等。

（註三）公議政體論爲土佐藩之坂本龍馬所倡導，其主張之要點：爲王政復古，幕府廢止，設議院制度，由公卿、大名、陪臣、庶人中選舉議事官，並依此衆議公論，施行政治。故僅主張倒幕府，而認爲無討伐幕府之必要。

（註四）王政復古大號令之要旨：爲「爲樹立王政復古，挽回國威之基礎，自今廢攝關（即攝政關白之制）幕府，暫置總裁，議定，參與三職，以當萬機。凡事原於神武創業之始，無縉紳、武弁、堂上、地下之別，均使其竭至當之公議，以與天下共休戚」云云。

（註五）「小御所」爲天皇賜謁幕府使臣之所，此小御所會議之出席者，爲總裁，議定參與三職，及五藩之重臣。

幕府對朝廷之處置極表不滿，遂釀成朝廷幕府間之正面衝突，然伏見鳥羽（註一）一戰之後，幕軍既行敗北，將軍慶喜復遁歸江戶，謹守恭順之態度，而江戶幕府遂於一兵未交之下，於慶應四年四月四日（清同治七年西曆一八六八年）爲朝廷所收復。（註二）至此德川幕府之武家政治，在名義上實質上俱歸滅亡。

明治維新政府之成立 依上述慶應三年十二月九日（清同治六年西曆一八六七年）頒佈之王政復古大號令，廢止朝廷舊制及將軍幕府，而於朝廷暫置總裁、議定、參與三職，（註三）使掌一切政務，是爲明治維新政府之成立。及江戶收復，德川幕府名實俱歸滅亡後，維新政府，除一方努力於覆滅封建的幕府政治制度，以恢復君主直接親政之實外，一方鑑於從事變革，須與外力妥協，不久即放棄其倒幕運動時之攘夷主張，一變而採開國進取主義，且終於導日本達於實行立憲政治之途。

明治元年三月十四日，（清同治七年西曆一八六八年）天皇召公卿諸侯於朝，定五條之國是，並以之誓於

（註一）伏見鳥羽在今京都附近。

（註二）德川慶喜於逃歸江戶後，幕臣多憤薩長藩之專橫，主張繼續抵抗。惟慶喜不爲所動，陸軍總裁勝安芳亦極力阻止主戰論者，並派山岡鐵太郎與官軍參謀西鄉隆盛相折衝，幕府遂和平的將江戶交出。

（註三）當時被任總裁者爲熾仁親王，被任議定者爲入道純仁親王，晃親王，中山忠能，正親町三條實愛，中御中經之，島津久茂，德川慶勝，淺野茂勳，松平慶永，山內豐信等。被任參與者爲大原重德，萬里小路博房，長谷信篤，岩倉具視，橋本實梁等五卿。外有尾州藩三人，越前藩三人，藝州藩三人，土佐藩三人，薩州藩三人，而操實權者爲岩倉具視。

神明。其文曰：

「一、廣興會議，萬機決於公論。

一、上下一心，盛行經綸。

一、官武一途，下及庶民，各遂其志，以使人心不倦。

一、破除舊來之習慣，從天地之公道。

一、求知識於世界，大振皇基。」

又謂：「今爲實行我國未曾有之改革，朕躬先爾衆，誓於天地神明，蓋所以定斯國是，立保全萬民之道。爾衆亦須基此旨趣，協心努力。」云云。世稱此爲「五個條御誓文」。同日更頒發詔書，宣誓天皇親政之旨，及求國民之翼贊，於是維新政府之國是，由茲以定。

明治維新政府之改革，卽爲從事於徹底的覆滅封建制度。蓋德川氏之奉還政權，與幕府之滅亡，尙不得謂爲封建制度之已行廢除。在各藩之藩主，對於土地人民之領有，一仍舊習。此時除舊幕府直轄地之「天領」（註）移歸朝廷支配，將其分爲府縣，設地方官由之管轄者外；一般之統治權，尙仍爲各藩所分有。直至明治二年（清同治八年西曆一八六九年）之「版籍奉還」始打破此封建制度，統一統治權於朝廷，並依明治四年之「廢藩置縣」

（註）參照本章明治維新以前之政治情形一節註八。

乃完成其目的。所謂「版籍奉還」即使從來諸侯領有之土地人民，奉還於天皇，「版」卽土地，「籍」卽人民。先是明治二年正月，薩長土肥四藩主，率先連署奏請奉還封土，（註一）俾政令歸於一途，因之其他諸藩亦多相率爲同樣之奏請。政府於同年六月十七日勅令聽許諸藩之請，而對尙未奏請奉還封土者，亦命其返上封土；並暫時以諸藩主改任爲知藩事。至是，全國之土地既均成爲國家直接之領土；全國之人民亦均成爲國家直接之臣民。亦卽自此無所謂個人之領土與個人之臣隸，且至少具有封建制度特色之個人的主從關係與土地之領有，據此次之「版籍奉還」在法律上得以完全絕跡。然舊藩主之爲知藩事，仍可以支配藩內如舊，往往有礙於政權之統一，遂於明治四年（清同治十年西曆一八七一年）七月十四日再下「廢藩置縣」之詔，（註二）免知藩事之官。至是全國有統一之地方制度，各地方亦皆爲天皇所任命之地方官之管轄區域。

人民之階級的特權制度，亦漸次打破。維新之初，於公卿諸侯之外，開拔擢各藩藩士列爲朝官之例，並設「徵士」「貢士」之制，以徵用藩士。在版籍奉還之同時，廢從來公卿諸侯之稱，改爲「華族」。明治二年十二月復廢

（註一）時之論者，均認有統一政權，增加中央政府實力，以對抗外來侵略之必要。參與木戶孝允謀於大久保利通，各歸本藩，（木戶歸長藩，大久保歸薩藩）向藩主建議奉還版籍。藩主嘉納其議，正欲向朝廷建言之時，因土佐肥前二藩亦贊成其意，遂於明治二年正月共作「版籍奉還」之請。

（註二）在「廢藩置縣」實行之前，依岩倉具視、西鄉隆盛、木戶孝允、大久保利通、板垣退助等之合議，先徵集薩、長、土三藩之兵若干集於京都，以鞏固中央政府。故當「廢藩置縣」詔書頒佈之日，各藩無敢反對者。

中下「太夫士」以下之稱，改稱爲「士族」與「卒」，後更廢「卒」之稱，而併於「士族」。此所謂中下「太夫士」，卽舊幕府及各藩之武士。明治四年「廢藩置縣」之時，既解士族之常職，許其從事於農工商業，平民亦與士族同享有就文武官職之機會。故日本國民得有相等從事公務之能力，自此始得實現。復次，明治五年十二月（清同治十一年西曆一八七二年）採徵兵制度與全國皆兵主義，士族獨從軍役之制亦完全廢除。「穢多」「非人」之別，既於明治四年八月廢除而列爲平民，（註）七年七月更將僧侶加入平民之列。此時華族、士族及平民之區別，雖尙爲一般所公認，然止於表示其家系之歷史的差異名稱，在法律上並不伴有特權。故國民之階級的特權既無，國民在一切法律上之平等主義，亦一時略得確定。然至明治十七年（清光緒十年西曆一八八四年）新設公侯伯子男五爵，稱之爲華族，並定有華族令，承認爵位世襲之特權，開始依功勳列爲華族之制。及至憲法之制定，更使華族有列入貴族院之特權，遂致階級的特權之制再起。

明治維新政府之事業，乃以完成立憲制度爲最終之目的。維新以後以迄明治二十三年（清光緒十六年西曆一八九〇年）之國會開設，實爲其憲政之準備時代。西洋之立憲政治思想，自與西洋開始交通後之幕末時代，已廣傳之於日本，是爲促成維新政治家深信唯有創立立憲政治始得以完成維新事業之原因。明治元年之「五

（註）按當時「穢多」有二十八萬三百餘人，「非人」有二萬三千四百餘人，製皮者、雜種七萬九千餘人，合計三十八萬二千八百八十六人，均被解放。

「廣條御誓文」所謂：「廣興議會，萬機決於公論。」卽由此種思想所產出者。故當維新之初，於改革行政組織之同時，卽從事於設立議事機關，以徵公議輿論。明治元年，會命各藩選送「貢士」，以之組織下議事所。復依同年閏四月頒佈之政體書，（註一）大行官制之改革，採三權分立主義，分別立法府與行政府。立法府謂之爲議政官，分上下二局，上局以議定參與，下局以「貢士」組織之。下局卽以下議事所充之，爲受上局之命審議國務之機關。然因「貢士」之議論多涉空疏，不能收所期之效果，元年九月遂一時中止議政之制，並設「議事體裁調查局」專事調查制度，及其調查完成後卽明治二年二月，再設新公議所以代下局。公議所之議員謂之公議人，每藩出一人，均爲藩主所任命。公議所之外，於二年三月另設待詔局，廣使一般人民得以開陳意見。二年七月復大行改革官制，採大寶之古制，（註二）以定「太政官」職制。同時改稱公議所爲集議院，待詔局亦改爲待詔院。集議院之議員，使各

（註一）明治元年閏四月二十一日發佈之政體書，其要點如左：

一、天下之權力，皆歸於太政官，以免政令之出於二途。並分太政官之權力爲立法、行政、司法三權，以免偏重之患。

一、立法官不得兼行政官，行政官不得兼立法官。

一、各府各藩各縣均選貢士爲議員，以立議事之制，用採輿論公議。

一、諸官以四年爲交代期，須採公選競爭之法。但今後初次交代之時，則殘留其一部之半額，延長二年交代之，以使斷續適宜。若其人爲衆望所屬，難於去職者，尙得延長數年。

（註二）文武天皇大寶元年（唐中宗嗣聖十八年，西曆七零一年）由刑部親王藤原不比等完成律六卷，令十一卷，是爲大寶律令。依此律令，中央政府之組織有神祇、左政兩官，中務、式部、治部、民部、兵部、刑部、大藏、宮內八省。

藩及府縣之知事自正權大參事中選任之，以四年爲任期，每二年改選半數，乃隸於「太政官」之下，而爲應答諮詢並上陳意見之機關。同年八月更將待詔院併於集議院，使人民之建白直接向集議院提出之。

自下議事所而下局，而公議所，以至集議院，其名稱雖屢有變更，然其系統則同，而爲徵求公議輿論所設。唯當維新匆匆之際，一切須要改革之處甚多，若事事以之決之於衆議，反多不便，尤以明治四年「廢藩置縣」之後，集議院已失去其勢力之基礎根據，在制度上雖一時尙存其名稱，然四年以後，開會中絕，祇成爲受理人民建白書之機關，故至明治六年（清同治十二年西曆一八七三年）六月遂被廢止。

「廢藩置縣」後，卽明治四年七月所改革之「太政官」官制，係於「太政官」中置正院左院與右院。正院爲最高之行政府，以太政大臣長之，輔弼天皇，總裁庶政。左院爲議事機關，由官選之議員組織之，決議法制之事。右院由中央各省之長官，次官組織之，評議行政上之利害。據此則議事機關之制，雖尙依「太政官」左院之形式繼續維持，但其議員爲政府任命之官吏，仍純然爲政府之機關。尤以當時因政府舊薩長二藩之勢力益常強大，其他勢力完全不能侵入，故「太政官」左院亦毫無從而牽制政府之實力。不過受政府之命，以當法案起草審議之任而已。

議事機關之制，自明治初年旣行創設，已如上述。然此等機關均止於藩選議院，或官吏之合議，固尙未達於國民之代議制度。惟自明治初年以來，西歐之思想漸漸輸至日本，尤以明治五六年間，當時之政府大官如岩倉具視、

木戶孝允、大久保利通等，復有巡遊歐美視察其政情之舉，(註)故當時之政治家，對於施憲政開議會之必要，已有甚深之認識，祇在時間上均欲在可能範圍內採取漸進主義而已。明治七年（清同治十三年西曆一八七四年）一月，曩以征韓論之爭，破裂去職之前參議副島種臣、板垣退助、後藤象二郎、江藤新平等，連署從速創設民選議院之建議書，提出於左院。其所言之要點：爲憤慨政府專制之弊，今爲拯救此弊，唯有求天下之公議，而張天下之公議，則非依民選議院之創設不可云云。自此建白書提出後，國會開設論遂日盛一日。板垣退助等有愛國公黨之組織，至該黨解散之後，復於高知創辦立志社，大唱民權自由之說，此實爲日本最初之政黨，亦即他日自由黨之前身。而其他各地，亦多有同樣政治結社之組織。

民選議院之建白提出後，明治七年五月（清同治十三年西曆一八七四年）政府爲樹立達於民選議院之階梯起見，先開地方官會議，以圖疏通民意，並頒佈議院憲法議院規則凡例及規定，每年召集地方長官一次，以徵

(註) 明治四年，爲改正安政年間興美、英、法、俄、荷諸國所訂之通商條約起見，派外務卿岩倉具視爲右大臣兼特命全權大使，赴各國考察政情，以資參考。並以參議木戶孝允、大藏卿大久保利通、工部大輔伊藤博文、文部少輔山口尙芳爲副使隨行。

明治七年，西鄉隆盛、副島種臣爲發揚國威，倡爭韓之論，板垣退助、江藤新平、後藤象次郎亦贊同此議。廟議將決，適岩倉具視等一行歸國，木戶孝允、大久保利通深以爲不可，遂中止爭韓之議。西鄉隆盛憤然辭職，去其鄉里鹿兒島。同時鹿兒島出身將士之贊成爭韓論者，亦有數十人相率辭職，追隨西鄉隆盛而歸。他如後藤象次郎、板垣退助、副島種臣、江藤新平四參議，亦稱病辭官。

求公議。其第一回會議，豫定於同年八月開會，適值臺灣事件起，(註)遂未至開議而止。

明治八年（清光緒元年西曆一八七五年）一月，有所謂大阪會議。即當時居於政府要樞之大久保利通、伊藤博文等，與在野之前參議木戶孝允、板垣退助等相會作政見之交換。會議之結果，因意見略見融合，木戶板垣二人再入政府。明治八年四月之制度改革，實係依此會議而決定之結果，即廢「太政官」之左右兩院，設元老院及大審院，並恢復地方官會議。其時天皇亦詔曰：「朕今擴充誓文之意，茲設元老院以擴張立法之源，置大審院以鞏固裁判權，並召集地方官以通民情而謀公益，俾國家漸漸達於立憲政體，願汝衆庶，俱慶成之。」世稱此爲立憲政體之勅諭。係此詔勅而實行之重要改革計有三端：一、爲元老院之設置。元老院由華族官吏，與有功功學識者之被勅任爲議官者組織之，任法律之審議立案，與受理關於立法之請願。元老院雖爲官吏之合議體，而與前之太政官左院性質相同，但究因其爲合議機關，對政府尙保有或種程度獨立之地位，故可稱爲代表民選議會設置前之立法機關。至於元老院之存在期間，則繼續至明治二十三年（清光緒十六年西曆一八九〇年）議會創設之時止。二、爲大審院之設置。日本迄於是時，司法權與行政權尙未分離，行政機關之司法省，同時亦爲最高之裁判所，故自此次創設大審院以爲最高之裁判所，始樹立司法權獨立之基礎。三、爲地方官會議之實行。地方官會議乃以其爲暢達民意而設之機關，若以元老院擬之爲上院，則地方官會議可擬之爲下院。地方官會議於明治八年六月開第

(註) 因爭韓論與民選議院兩議不平，始釀成明治七年二月佐賀之亂，政府因有征伐臺灣之議，以爲緩和人心之方策。

一次會議，其後復開會數次，直繼續至明治十三年止。（清光緒五年西曆一八七九年）

自明治六七年間以後，憤恨政府專制而企圖暴力顛覆政府者甚多。明治七年有佐賀之亂，（註一）九年有熊本神風連之亂，（註二）山口之前參議前原一誠之亂，繼之明治十年有西南之役，（註三）並應此而生之土佐地方立志社密謀顛覆政府之企圖，（註四）十一年有大久保利通之遭暗殺等，一時物議騷然。

西南之役平後，明治十一年（清光緒三年西曆一八七七年）七月發佈府縣會規則，於各府縣設府縣會，以爲其代表機關，是爲日本有民選議會之始。府縣會規則發佈之同時，又令地方長官參酌地方情形，於區町村設立

（註一）佐賀之亂，以江藤新平、島義勇爲首，於明治七年二月，因政府不納爭韓民會之議而叛。一時擁有黨人二千五百人，政府派大久保利通、野津鎮雄討之，遂敗績。江藤新平、島義勇均被縛斬首。

（註二）神風連之亂，以熊本人太田黑伴雄、加屋露堅、上野謙吾爲首，率徒百七十餘人，侵入縣廳，並殺司令官種田政明。縣令安岡良亮等因彼等敬神唱尊攘論，故曰神風連。

（註三）明治六年，西鄉隆盛辭官歸鹿兒島後，乃與同鄉桐野利秋、篠原國幹等設立私校，糾合少年之士，以教育之。其時四方慕西鄉之名來歸者甚衆。十年二月十五日事起，西鄉率兵一萬二千發鹿兒島，熊本士族二千餘亦應之，並以改革朝政爲名。政府派有柄川宮熾仁親王爲征討總督，率山縣有朋、川村純義等伐之，叛軍遂爲政府軍所破。其後叛軍雖據山城之險，必死抵抗，終於九月二十四日西鄉隆盛、相野利秋等以下四十餘均戰死，戰亂始平，是爲西南之役。

（註四）在西鄉隆盛舉兵之時，土佐派與紀州派亦相聯合以圖與西鄉相策應。嗣以西鄉之軍節節失敗，未能舉事，但終亦爲政府發覺其密謀，將其黨人逮捕之。

區町村會，使有議決區町村費之權。越十三年四月，公佈區町村會法規，規定其組織及權限。總之，府縣會區町村會均爲達於國會開設之一種準備工作，即欲將民選議會之制先施之於地方，然後漸次推行及之於國家中央政府。

明治十一年至十四年間，爲國會開設民權自由論議之最盛時代。四方有志之士，向政府作國會開設之請願者，陸續不絕，就中曩依大阪會議之結果，再入政府之板垣退助，因意見不合，復行去職，於十一年組織愛國社，以聯合全國之同志各社，旋於十三年改稱國會期成同盟會，鼓吹輿論，提出建白於政府，論議最激。

先是明治九年（清光緒二年西曆一八七六年）九月，曾勅令元老院議長熾仁親王起草憲法。其後憲法草案雖已完成，但未被採擇。而當時關於國會之開設，世論囂囂，不知伊於胡底，政府遂亦認有從速決於廟議之必要，乃於明治十四年，命元老院諸參議陳述關於國會開設之意見，諸參議雖均承認有實行憲政必要，唯務須依漸進主義。獨大隈重信堅持急速實施憲政之論，並主張於明治十五年選舉議員，十六年開設國會。（註）於是右大臣

（註）大隈重信之建議有左列各點：

- 一、須公佈議會開設之年月日。
- 二、政府須察國人之輿望，以任用顯官。
- 三、分離政黨官與永久官。
- 四、須以宸裁制定憲法。
- 五、須於明治十五年未選舉議員，十六年首開設議院。
- 六、須定施政之主義。

岩倉具視謀於衆參議，而有排大隈重信於閣外之議決。待十四年十月十一日，天皇自東北巡幸還幸後，即日請免大隈重信官職，(註)並開御前會議決定以明治二十三年（清光緒十六年西曆一八九〇年）爲國會開設之期。大隈重信與同志諸官俱下野。於是政府之主要實權，遂歸於長藩出身諸政治家之手。

廟議決定後之翌日，即明治十四年十月十二日（清光緒七年西曆一八八一年）下詔佈告決以明治二十三年爲國會開設之期。即一方因不可急進而設憲政準備期間；一方復公約憲政實施之時期，以期民心之鎮靜。至憲法在國會開設之先，由欽定公佈之事，亦於此時宣示全國。

大詔煥發之翌年，即明治十五年三月，特派參議伊藤博文赴歐調查各國制度之實際情形，以爲制定憲法之準備。約一年後，伊藤博文歸國，遂以伊藤博文爲中心，從事於憲法草案之起草，及行其他爲實施憲政所應實行之各種施設。明治十八年二月（清光緒十一年西曆一八八五年）先改官制，廢「太政官」代之以內閣，十九年一月公佈公文式，規定法令之形式，及至憲法草案完成以後，復於二十一年四月（清光緒十四年西曆一八八八年）創設樞密院，以爲天皇之最高顧問府，先諮詢關於憲法草案，並交付其審察。同年發佈市制町村制以鞏固地方自治制度之基礎，遂於明治二十二年二月十一日頒佈憲法，並於同時勅定皇室典範，而議院法、貴族院令、衆議院議員選舉法、會計法等亦於同時制定之。明治二十三年十一月（清光緒十六年西曆一八九〇年）召集第一次帝國議會，憲法亦自開會之時起始實施，而日本之立憲政治於以確立焉。

(註)明治十四年大隈重信之免職，世稱爲十四年政變，詳細參看第十一章政黨之發達一節。

第二章 日本憲法

憲法制定之經過 日本之憲法運動，在明治維新政府成立之初，即已有之。明治元年三月十四日發佈之「五個條御誓文」實爲今日日本憲法之所從出。蓋在該誓文內首即言明：「廣興議會，萬機決於公論。」可知明治初年維新政府，即有從事於制定憲法之決心。

明治九年九月七日（清光緒二年西曆一八七六年）天皇詔元老院議長有栖川宮熾仁親王授以起草憲法草案責任之時，曾在元老院內設國憲取調委員會，（註）而以元老院議官柳原前光、福羽美靜、中島信行、細川潤次郎四人爲委員組織之。此委員會成立之後，即從事調查資料，除翻譯英、法、美、德、普、巴（巴比利亞）比、荷、西、葡等國之憲法外，並集各國憲法論之要旨以資參考。

當元老院之憲法草案漸漸告成之際，（即明治十二年末）各地前來東京作國會開設之請願者甚急。此時政府雖大多爲漸進主義者，但急進派則主張非從速制定憲法，開設國會，不足以平囂囂民氣。故在此時，除政府以外從事於憲法草案之制定運動亦大有人在。如在「慶應義塾」內由福澤諭吉主宰而開之憲法起草會，曾制定

（註）在明治初年不用憲法一名詞，而稱之爲「國憲」，明治天皇對元老院之勅詔，亦稱國憲之制定。

憲法草案呈之於政府，世稱之爲「私擬憲法」。(註一)他如共存同衆社、嚶鳴社等，亦爲私人的研究憲法制定之組織。元老院鑑於此種情形，亦加緊工作，而於明治十三年（清光緒六年西曆一八八〇年）十二月底將憲法草案完成，由議長大木喬任氏奉交天皇。其內容計共九篇，合附錄爲八十七條。第一篇第一章皇帝，共十一條，第二章皇位繼承，共四條，第三章皇帝未成年及攝政，共五條，第四章帝室經費，共三條，第二篇帝國共二條，第三篇國民及其權利義務，共十七條，第四篇第一章立法權，共四條，第二章元老院及其權利，共五條，第三章代議士院及其權利，共四條，第四章兩院通則，共十一條，第五篇行政權，共二條，第六篇司法權，共八條，第七篇府縣會及區町村會，共二條，第八篇國費，共五條，第九篇國憲修正，共二條。外有附錄二條。(註二)

元老院所制定之憲法草案，伊藤博文認爲不適於日本之處甚多。如一、帝室費用每年由議會議決以法律公佈，一、皇帝、元老院、及代議士院共同行使立法之權，一、對天子稱皇帝而不稱天皇，一、兩院彈劾大臣在大審院行之。

(註一)當時參與「私擬憲法」起草之人，多爲政府之官吏，如矢野文雄爲大政官之統計院幹事，中上川彥次郎爲外務省之大書記官，如尾崎行雄、犬養毅爲大政官統計院之書記官，且均爲慶應義塾出身之人。至此項「私擬憲法」草案完成後，係由福澤諭吉早交於黑田

參議。

(註二)元老院憲法草案之要點：一方有大權主義內閣、統率權獨立、二院制、二十五歲以上及一定額租稅納賦之限制選舉，附有但書之國民權利自由等規定；一方議會之權限異常強大，不僅無如今日憲法之探皇室自律主義，規定皇室典範，且規定皇帝即位之際，須於兩院集會之前誓約遵守憲法，皇位繼承之變更，亦須兩院之承認，而皇帝親王之歲入須由法律規定，憲法之修改權，亦爲議會所有，政府不得議會之同意，無徵稅之權能。至議會對大臣之監督，則由上院論告大臣之罪向大審院，出訴之。

諸點是。就其大體論之，乃爲英國式之憲法，故極爲伊藤博文所反對。旋政府決定以伊藤博文當憲法起草之任，並於明治十五年三月，派其赴歐調查，以作起草新憲法之準備，同時復令其就當時嶄新憲法論所出之德國憲法學者作充分之研究，^(註)然後再與英法之憲法論相比較，以制定日本所需要之憲法。

伊藤博文於奉派赴歐之時，由政府授以憲法調查之要領如左：

- 一、對於歐洲各君主立憲國之憲法，須尋其淵源，考其沿革，視其現行之實況，以研究其利害得失所在。
- 一、皇室之各種特權。
- 一、皇室與皇族財產。
- 一、內閣之組織，以及關於立法行政司法外交等事之職權。
- 一、內閣責任法。
- 一、內閣大臣與上下兩院間所存之諸關係。
- 一、內閣之事務辦理手續。
- 一、上院及下院之組織。

(註)明治十四年頃(西曆一八八一年)之歐洲，因德意志自一八七〇年戰勝法國後，創建新德意志帝國，由大宰相俾斯麥輔翼皇帝威廉

一世，有震撼歐洲之勢。而此德意志帝國又在世界立憲政治國家中君權最強，故朝廷決定派伊藤赴彼從事憲法調查。

一、貴族制度及特權。

一、上院及下院之權限，並其事務辦理之手續。

一、關於在上院及下院之皇室特權。

一、上院及下院之開閉解散並延會。

一、上院及下院之自由政論。

一、關於上院及下院特權之爭議。

一、議事規則。

一、由皇室待遇上下兩院之議員。

一、上下兩院間所存之關係。

一、議案之提出並各種議案。

一、上下兩院議定會計豫算及查覈決算之方法。

一、上下兩院之司法權。

一、各種請願及行政裁判。

一、上下兩院議員之資格及其選舉法。

一、法律與行政規則之分界。

一、各省部之組織及權限。
一、各省與上下兩院間存在之諸種關係。

一、各省與地方官之關係。

一、司法官之進退黜陟。

一、司法官與上下兩院之關係。

一、諸官之責任及進退。

一、諸官之養老特典。

一、地方制度。

伊藤博文抵歐後，大抵留於德意志及奧大利剎顧乃斯特 (Grenz) 及斯坦因 (Stein) 等學者，對普魯士、德意志帝國、巴比利亞及其他所謂德意志系之憲法作充分之調查，(註) 及至明治十六年末始行歸國。

自明治十七年三月 (清光緒十年西曆一八八四年) 伊藤博文開始從事憲法之起草，同時委任井上毅、伊

(註) 伊藤博文未置重研究英國政治制度之原因，據伊藤自稱：「英國主義，國王有王位而無統治權，若欲行此主義，即非王政復古。我皇室有七百餘年間舉所有之統治大權爲霸府所掠奪，然皇位皇統連續不絕，王政復古即所謂統治大權之復古。吾等深信覆滅統治大權之在幕府而即以之附與民衆，使皇室依然失其統治權而如霸府存在之時，則非爲得日本臣民之心，況其與我國體不相符合乎。」見

伊藤博文秘錄頁二二七。

東已代治、及金子堅太郎三人幫同工作。並爲分別宮中與府中之關係起見，伊藤博文自兼宮內卿，先從事改革一立憲的宮內省，在宮內省別置制度取調局，以從事於憲法及各種制度之制定。旋於十八年廢太政官，發佈內閣及各省之官制，以使宮內省完全與政治脫離關係。其第一次內閣，即由伊藤博文自任總理大臣組織成立者。

伊藤博文對於制定憲法之根本方針，係基於日本之歷史背景，而採歐美之立憲主義。金子堅太郎謂：「伊藤之憲法起草方針，決定以日本歷史作基礎之政治運用爲原則，但在實際之運用上，則亦可應用歐美立憲國之事實及理論。關於立法權，議會之權限，大臣之責任，預算之性質等，在憲法上祇揭其大要，詳細規定概讓之於法律及勅令。不採取如歐洲各國憲法之將王位繼承，議院之組織，選舉法，及其他議事規則均在憲法規定主義。憲法止於明記大體，以示運用政治之大本，其他各點概依法律與勅令規定，以從時勢之變遷而爲適當之改革。」（註）

依上項之憲法之制定方針，由井上馨擔任起草憲法及皇室典範，由伊東已代治擔任起草議院法，由金子堅太郎擔任起草衆議院議員選舉法及貴族院令。惟此時即明治二十年之伊藤內閣，因條約改正問題允許外人任日本判事一事，頗受民衆之攻擊，遂有宣稱：「伊藤起草之憲法，完全爲德意志俾斯麥流之壓制的憲法，若果此項憲法於將來實施時，必將犧牲十餘年來一般國民所希望之自由與民權」等等，以對伊藤起草之憲法大事攻擊。他方保守派又恐伊藤爲改進主義者，謂其所制定之憲法完全爲英國之流儀。故伊藤此時在自由、保守兩派挾攻

之下，殆無容足之地。聞者大隈重信亦曾向伊藤建議採擇如英國內閣向議會大多數黨負責之制。註二故高橋清吾博士謂：「我國基本政治機構之『帝國憲法』非依政治家或立法技師之伊藤博文在白紙上自由起草者，伊藤乃以皇室爲中心之我國歷史事實，及顧慮當時爲政治中心勢力之薩長藩閥利益作基礎，同時更加入反對薩長政府集於大隈板垣兩在野政黨首領傘下之急進的乃至進步的諸勢力；及一部保守主義者之主張；更鑑於歐美各國之政治趨勢，而從事起草憲法者。換言之，我國基本政治組織之『帝國憲法』實質係完成於當時有力諸政治壓力之平衡以上。」（註一）

明治二十一年春，憲法之起草告竣，於是用如何方式以向世間發表之問題復起。當時反對伊藤制定之憲法者，多主張合政府之官吏與民間之代表開憲法會議，但卒以該項主張類於歐洲以民主主義爲基礎，而制定之憲法，有背於欽定憲法；卽由天皇制定賜與人民之旨，遂於內閣慎重研究之下，決定創設樞密院，集國家元勳及學識者由天皇親臨之下開會審議憲法之制定。明治二十一年四月二十八日（清光緒十四年西曆一八八八年）樞密院成立，由伊藤博文任議長，在嚴重的祕密中開始憲法草案之審議，每隔一日開會一次，當會議進行中，明治天

（註一）據金子堅太郎談：「大隈曾向我輩謂曰：『憲法今爲閣下所起草，然依吾人所見，若全爲俾斯麥之流儀則不可。應略於憲法中加入英國之趣味，政府提出於議會之政策者被否決時，其內閣必須讓渡於議會之多數黨。今將吾等對憲法之意見作一覺書，特來請一讀之。』云云。」同上註之書頁二七。

（註二）高橋清吾政治科學原論頁二九七。

皇亦每次臨席，(註)自五月八日起至十二月十七日止會議終了。旋於明治二十二年二月十一日，在宮城正殿於皇華族、各大臣以下勅奏任官、地方長官、府縣會議長參列之下，由明治天皇舉行盛大之憲法頒佈式，是爲日本憲法制定之經過。

憲法之法源 日本憲法之最重要法源爲明治二十二年頒佈之大日本帝國憲法，自不待言。然若卽以此爲已規定憲法的規律之全部則大誤，蓋日本憲法內容至爲簡單，其本爲極重要之憲法的規律，而未在憲法上規定者甚多。此種遺漏之規定，或依其他成文之法令另予規定，或全無成文之規定而止於一種不成文憲法。前者又分由皇室制定者與由國家制定者二種，故日本憲法之法源共可得分爲四種：卽(一)大日本帝國憲法，(二)皇室法，(三)國之法令，(四)不成文憲法是。

(一)帝國憲法 日本帝國憲法爲明治二十二年二月十一日制定頒佈者，既如上述，其全文計由七章七十條所成，前文附有上諭，亦爲憲法之一部而俱有國法上之效力。依此上諭所宣言者有主要之四點：第一、關於憲法制定之目的，則稱在於增進國民之福利與扶持國家之進展。第二、關於憲法之基本主義，則明言採取自古不變之君主主義政體，並基於立憲主義之思想更宣言採用君民同治主義，法治主義，及責任政治主義。如所謂：「願依臣民之翼贊，共同扶持國家之進運」者，卽所以示君民同治之主義；又謂：「爲尊重及保護我臣民權利財產之安

(註)其日正在憲法會議之時，忽以皇子昭宮之薨去入報，然明治天皇俟討論告一段落始退去，足徵明治天皇對憲法會議之熱心。

全，使在此憲法及法律之範圍內完全享有」者，即所以示法治主義；更謂：「朕使在廷之大臣任施行此憲法之責」者，即所以示責任政治主義。第三、關於憲法之拘束力，則不止及於臣民，即君主自身大權亦受其拘束，如謂：「朕及子孫臣民不得輕試紛更」者，即明言憲法之拘束力及於君主與臣民雙方。第四、關於憲法之施行期，則規定自明治二十三年（清光緒十六年西曆一八九〇年）帝國議會開會之時起實施有效，日本第一回帝國議會係明治二十三年十一月二十五日所召集，故憲法亦自該時起實施有效者。

（一）皇室法 皇室法係指皇室所定之制定法而言。皇室法或僅在皇室之內部有效，而止於一種家法；或同時亦有國法之效力者。其屬於後者，在形式上則可分爲（一）皇室典範，（二）皇室令，及（三）其他之法令三種。

皇室典範係明治二十二年二月十一日與憲法同時制定頒佈之皇室基礎法，全文由十二章六十二條而成，前文附有上諭。其後於明治四十年（清光緒三十三年西曆一九〇七年）二月十一日增加八條，大正七年（民國七年）十一月二十八日又增加一條。皇室典範所規定之內容，雖均爲關於皇室之事項，但包含多數重要之憲法的規律，而非限於皇室內部之一種家法。尤以關於皇位繼承法，及攝政法，以其爲規定國家最高政治機構之組織，而與憲法並立以爲國法之最重要法源。

皇室令係在皇室典範之下規定關於皇室事項之皇室制定法。按依皇室令所規定之事項有三：其一、爲基於皇室典範之各種規則，其二、爲宮內官制，其三、爲其他關於皇室事務之規定是。此種規定有純然止於皇室內部之關係而爲皇室之家法，同時亦有關係於國家及國民而並有國法之效力者。就中尤以基於皇室典範而制定之各

種規則，因皇室典範自身既多包含重要的國家的規律，故同時亦多有國法的性質，或更有憲法的規律之性質。迄於今日已公佈之皇室令，其包含有憲法的規律者，有登極令、攝政令、立儲令、皇室成年式令、皇室親族令、皇室祭祀令、皇室服喪令、皇室財產令、皇族會議令及皇族身份令等。

至於其他之法令，則係在皇室典範制定前，或皇室令之由公式令定有一定形式前之關於皇室事項而有之制定法，且現時尚繼續有效者。亦有在公式令制定後為施行皇室令而為之一種必要規定，而經勅定後就宮內省告示公佈，或宮內省大臣經勅裁及依其職權以宮內省令制定者。故均在皇室令之下發生效力。

(三)法令及條約 在憲法之下，由有效力之國家制定法以規定憲法的規律者，可分為(一)憲法施行前之法令，(二)憲法施行後之法令，及(三)條約三種。

憲法施行前之法令，在今日仍有其效力且規定有憲法的規律者，其主要者多為憲法制定後以至於實施時所規定。如議院法、貴族院令、貴族院伯子男爵議員選舉規則、內閣官制、關於違犯命令條項之罰則、裁判所構成法、行政裁判法、會計檢查院法等是。至在憲法制定前之法令而今尚存在者，其中雖甚少有憲法的內容，但樞密院官制及戒嚴令等則包含有該種性質之條項。

憲法施行後之法令，有經議會議決而制定與不經議會議決而制定之分，在形式上又有法律、勅令、閣令、省令等不同之名詞。此等法令之包含有憲法的規律者，難於一一列記，如衆議院議員選舉法、各省官制通則、法例、公式令、國籍法、會計法等乃其主要者。此外無發佈一般法令權能之特定機關，由國家付與對於特定事項有規定法規

之權能，而其規定含有憲法的規律者，其主要有在議會各院所定之議院規則，及關於貴族院伯子男爵議員之選舉，由有選舉權之伯子男爵所協議規定之規程。

國際條約之含有憲法的規律之主要者，爲關於領土變更之條約，關於租借地之條約，關於治外法權之條約，保護條約，攻守同盟條約，關於開戰之條約，國際聯盟規約，及關於委任統治之協約等。

(四)不成文憲法 日本現代之國法，在原則上雖採憲法之成文法主義，然並非完全否認憲法之法源全無不成文法之存在。今日本憲法規定既極簡單，故被遺漏之憲法的規律之規定甚多，而此種遺漏之大部分，雖由其他法令加以補充，仍有不完全之處，加以對於成文之規定亦多有基於歷史及條理以補充文字之不足與謬誤之時，故不成文法亦爲憲法之法源，自不待言。至不成文法又可分爲憲法的習慣法，與憲法的法理兩種。

憲法的習慣法，在現代之成文法主義時代其成立之餘地雖甚有限，但如國家與神宮、神社之關係，國家與宗教之關係，國都、國旗、曆法、議會召集之場所，議會議事之習慣等，皆爲依據習慣而定，而成爲重要之憲法的規律。憲法的習慣法，其主要之淵源雖爲政治習慣，然就單純的事實上論，則憲法的習慣法與政治習慣應有區別。通常以政治習慣實際上亦如法律之被遵守，故或謂之爲憲法的習俗律，例如內閣須出自衆議院之多數黨，內閣總辭職時對新內閣之組織須諮詢元老，衆議院議長須勅任當選爲第一之候補者，貴族院對內閣不得有信任之議決，衆議院之解散對同一原因祇限於一回等等，依憲政之常道而言，在實際上殆與法的規律有同等之規律力；不過其所異者政治習慣不若習慣法之有強制性，常因實際之情形而有例外，且其違反政治習慣祇能謂非立憲或不

穩之行爲，而不能認爲違法。

憲法的法理，就其性質上論之，比之制定法與習慣法難於明瞭，法理之發見，乃法學主要任務之一。其材料大抵依類推，較量社會的正義及社會的利益，比較日本古來之歷史與外國之憲法而來。就中爲求知近代立憲制度之基礎精神，比較外國之憲法尤爲不可缺之資料。

憲法之修改 憲法之修改手續，較普通立法爲嚴重，故日本憲法係屬於強度的硬性憲法。其憲法修改權與普通立法權所異者有左列三點：

(一) 發案權爲天皇所專有。在一般之立法，議會各院雖亦有提案權，然憲法之修改案，除天皇以勅令將議案交付議會審議外，在議會方面全無其發案權。(註) 故結果議會對於天皇提出之修改案，既不得加以修正，更不得有追加提案所不包含之新條項，或爲修改其他條項之議決。

(二) 普通法律，在各院議員總數三分之一以上出席時即可開議。且其議決以出席之過半數決之。但憲法之修改則非兩院議員各有總數之三分之二以上出席時不能開議或議決，而其議決則又非經過出席議員三分之二以上之同意不可。

(三) 在攝政設置之期間不得行憲法之修改。亦即在攝政設置之期間，憲法之修改權完全停止，當時無論發

(註) 惟議會對天皇之上奏權，故在上奏案之內可以包含修改憲法之議。

生如何之必要，亦無變更憲法之合法途徑。

此外依樞密院官制之所規定，憲法之修改須經過諮詢樞密院之手續。

憲法之修改，須明記其爲憲法修改法。如以普通法律之形式制定違反憲法之法律，其手續縱與憲法修改所要求之手續相同，在形式上亦不得有修改憲法條項之效力。惟實質上被視爲違反憲法之國法成立而已。至在修改憲法既定之條項外，對憲法追加增補新條項，亦須經過憲法修改之手續。

憲法修改案如被議會否決，天皇是否仍可斷行修改一節，因無明文之規定，學者有兩種不同之主張。其一，爲天皇不受議會否決之拘束，而有絕對的修改之權者。其一，爲議會否決之後，天皇不得實行憲法之修改者。(註)惟在法文上所謂：「憲法之修改必須交付議會審議」之規定，即等於必須經議會可決之義，而議會在一般上既俱有限制機關之性質，而非諮詢機關，是則後者之主張可認爲當然之解釋。

憲法之修改案經議會可決後，依一定之手續由天皇之勅令公佈之。天皇此時亦有決定實行其修改之公佈與否之權，故議會可決後之憲法修改，不能謂即時成立憲法之修改。至其施行有效時期，因無明文規定，若修改案不附加以規定時，當自公佈之日起施行有效。

日本憲法制定後，迄於今日經四十餘年尙未行一次之修改與增補，是蓋一則由於發案權爲天皇所保有一

(註) 天皇之憲法修改案，縱不受議會否決之拘束，然經議會否決之憲法修改案，在事實上殆無實行之可能。

則由於當初憲法之規定極力求其簡單，致憲法本身極少有修改之必要也。

憲法之解釋 憲法之最高解釋權，在憲法上無明文之規定。惟政府、議會及裁判所既各就其職務有獨立之權能，而無論任何一方之意見又不能拘束其他，則三者對憲法之解釋亦在其各自權能所屬之事項範圍內，得自己獨立之解釋運用憲法。但此並非以任何一個之解釋亦不能拘束其他之謂，蓋依政府與議會一致之意見以法律確定憲法之解釋時，因法律有拘束所有國家機關及人民之力，裁判所亦須服從之。因之以法律而定之憲法解釋，在日本可得謂之爲憲法之有權的解釋。

主張憲法之最高解釋權屬於天皇者，如清水澄博士謂：「憲法之解釋既無何等明文之規定，則有憲法制定權之天皇當然爲最高之解釋權者。加以依樞密院官制有關於憲法之疑義須諮詢樞密院之規定，更可以推定憲法之最高解釋權爲天皇所保留。」（註一）

至於反對憲法之最高解釋權屬於天皇說者，如美濃部達吉博士謂：「在憲法制定前，雖所有立法屬於天皇之大權，遂之憲法亦爲依大權所制定者，然憲法制定實施之後，專制君主政既一變而爲立憲君主政，則立法權已非屬於大權之自由，故憲法之最高解釋權，不能因欽定憲法而謂屬於有制定憲法權之天皇。」（註二）

（註一）清水澄國法學憲法篇頁二三八。

（註二）美濃部達吉憲法概要頁一〇〇。

憲法之效力 憲法之效力可區別爲形式的效力與實質的效力，所謂形式的效力者，爲憲法對其他法令而有之效力之謂，所謂實質的效力者，爲憲法對國家及人民而有之拘束效力之謂。

日本憲法之形式的效力，即對於其他法令所有之效力可就下列各種分別言之：

(一) 憲法與法律 憲法爲規定統治作用之根本大法，普通法律之形式及效力乃根據憲法而來，故憲法有變更普通法律之效力。又憲法之修改手續與普通法律改廢之手續不同，故不得以法律變更憲法。

(二) 憲法與皇室典範 憲法第七十四條第二項有「不得以皇室典範變更此憲法之條規」之規定，故皇室典範不能變更憲法甚明。惟以憲法可否變皇室典範一節，因無明文之規定，學者間存有多少不同之議論。蓋依憲法第七十四條第一項之規定：「皇室典範之改正，無須經帝國議會之審議。」及皇室典範第六十二條之規定：「將來此典範之條項，有改正及增補之必要時，須經諮詢皇族會議及樞密顧問而勅定之」等，顯然與憲法修改手續相異，且其不准議會容喙之規定，更證明含有不得以憲法變更皇室典範之精神。然依前所述，皇室典範之規定中有憲法事項、法律事項、及純然關於皇室內部私事之事項，其關於皇室內部私事之規定，縱以其與憲法無關而無考慮憲法對之是否有效力之必要，但關於其他之規定則不可不承認憲法有變更皇室典範之效力。蓋屬於同一性質之事項，用兩個以上之形式規定時，在其形式之間必有效力之優劣，故以憲法認爲有較一切形式爲強之效力乃爲正當之結論。

(三) 憲法與皇室令 皇室令爲在皇室典範下規定關於皇室事項之皇室制定法，既如前述，故其中除純然

關於皇室私事之規定，無與憲法研究效力上之優劣外，其關於憲法事項及法律事項之規定，如攝政令、皇室親族令等，亦同於憲法與皇室典範之關係，即憲法可得廢止變更皇室令，而皇室令不能廢止變更憲法。

(四) 憲法與緊急勅令 日本憲法無明文規定不能以緊急勅令規定憲法上所規定事項，然亦不得以此即謂緊急勅令有變更憲法之效力。蓋緊急命令係基於憲法之規定而來，其不得以基於憲法之緊急勅令變動憲法乃當然之事實。且緊急命令並不經過議會之審議，而為緊急之必要所發佈者，祇與法律有同等之效力，今以法律即不得變更憲法之規定，則緊急命令之不能變更憲法之規定，固彰彰甚明。而憲法得以廢止變更緊急勅令，尤有待論。

(五) 憲法與大權命令 所謂大權命令，係指將憲法上所定之大權事項以命令行之之謂。例如軍令、官制、俸給令、及貴族院令等，乃被規定為大權事項，由君主親自行使而不許議會之干涉。因之，法律與大權命令完全處於相等地位而不能相侵。此種大權命令與憲法間存有之形式上效力之差異，雖無何種明文規定，但可視為同於憲法與法律之關係。

(六) 憲法與憲法第九條之命令 憲法第九條之命令，即指執行命令及獨立命令而言。此執行命令及獨立命令，依憲法第九條末文得以法律變更之。今其形式的效力既劣於法律，故當然不得以該項命令變更憲法。

(七) 憲法與國際條約 國際條約，其內容如規定有所謂立法事項以外之事項時，則以條約之形式公佈而發生法律之效力，此其形式之效力與普通之勅令無異，故不得以條約變更憲法。

(八) 憲法與習慣法 習慣法對成文法不過有補充的效力，故不得以習慣法變更憲法，亦不待言。

依上所述，日本憲法實有較一切法令爲強之形式的效力，故以其他任何之法令不得以直接或間接變更憲法。亦即在任何之法令不得設有與憲法矛盾之規定。今若以法令設與憲法矛盾之規定時，在效果上可以認爲違憲之法令而完全無效。

日本憲法之實質的效力，即對於其國家與人民所有之拘束效力，可分下列三點言之：

(一) 關於時之效力 日本憲法係明治二十二年二月十一日所頒佈，以及其施行之時期在憲法頒佈之勅語上規定自明治二十三年召集之帝國議會開會之時爲此憲法有效之時期，既如上述，而日本第一回帝國會議係於明治二十三年十一月二十九日開會，故日本憲法亦於此日施行有效。

日本憲法無施行期限之規定，惟依憲法頒佈之勅語有「宣佈此不磨之大典，」一朕制定大憲以示朕之所率由，朕告後嗣及臣民之子孫永遠循行之」等宣言，是則憲法在未廢止或中止之時，實可謂永遠有其效力。

(二) 關於土地之效力 日本憲法在其頒佈施行時之領土內完全有其效力，自不待言。惟在憲法施行後復有新領土之獲得，如臺灣、如樺太、如朝鮮，以及依條約得有租借地及委任統治地等之管轄，則憲法在此等地是否亦完全施行有效，因在憲法無明文之規定，學者主張亦不相同，有謂：凡日本統治權所及之地，不問其爲新領土、爲租借地、爲委任統治地均與日本舊領相同，爲憲法效力所及。復有謂：憲法效力限於舊領及新有之領土，而不及於租借地及委任統治地者。更有謂：憲法效力祇限於憲法頒佈當時之舊領者。

惟就實際上查之，日本憲法在土地之效力實施情形如下：（一）凡舊有之領土，無論何地均爲憲法施行之有效區。（二）新領土亦爲憲法之施行有效區，但在臺灣、朝鮮、樺太等地有特別之法律，即一方一般法律當然不在臺灣、朝鮮、樺太行使，如果行使時，則以勅令定之；一方臺灣總督及朝鮮總督得以命令規定法律所需要之事項，而在樺太對於一定之事項，得以勅令設別於法律之規定。（三）租借地非憲法施行有效之區域。（四）在有領事裁判權之外國，因其裁判權由領事官行之，而非執行司法權之裁判所，故不能認爲憲法施行有效之區域。（五）委任統治地同於租借地，亦非憲法施行有效之區域。

（三）關於人之效力 日本憲法，在原則對於一切統治權客體之人均有其施行之效力。惟對於在外國之日本臣民，因其在住在國統治之下，日本之統治權祇能於不抵觸之範圍內對其臣民有效，而在日本之外國人，除依條約特別規定者外，不能與日本臣民享同等之權利保障。

憲法之特點 日本憲法，其大體之內容，係以日本歷史背景爲基礎，兼採歐洲各國之憲法而成，故有其特殊之點，舉其要者如左：

（一）欽定憲法 憲法須由欽定之事，在明治十四年所頒佈之國會開設詔書內，既已言明，而憲法制定之時，因無民選議會之設，故立法之全權亦完全屬於天皇之大權，其爲純然欽定憲法，自無容疑。而頒佈憲法之詔書亦

謂：「爲增進臣民之福祉，以開臣民翼贊之途。」（註）

（二）憲法之修改屬於天皇之大權。日本憲法既爲天皇獨自之欽定憲法，修改之發案權亦爲天皇所保有，而不許議會有憲法修改之提案。此種在其他各國憲法上所不可見之例，足使欽定憲法之主義益愈加強，以致日本憲法成爲缺乏彈性之硬性憲法。且不僅議會無憲法修改之發案權，即國民亦不得有憲法修改之請願。

（三）皇室自律主義。皇位繼承法，攝政法，以及其他所有關於皇室之事項，皆使由皇室自己決定之。皇室之所規定，因其爲國法，對國家及人民均有拘束力。依其本來之性質，皇位繼承法，攝政法等須規定於憲法之內，而在立憲國家尤以立法須經議會之議決爲一般原則，故關於此等法規常經議會之制定與修正。今日本之採皇室自律主義而不准議會干與者，乃係基於日本自古以來之國體，認爲議會之關於皇室事務爲不適當之舉。

（四）憲法之內容異常簡要。日本憲法所規定之內容，在實質的意義上，並不包含全部應屬於憲法的規律之諸規定。故日本憲法比之其他諸國憲法之內容爲簡單，在實質上應屬於憲法之規定，被遺漏者甚多。其中被遺漏之重要者，除上述之皇位繼承法，攝政法，及其他關於皇室之事項，因採皇室自律主義別以皇室典範規定者外，如關於議會兩院之組織，則僅規定貴族院由皇族華族及勅任議員組織之，衆議院由民選之議員組織之，而其他

（註）伊藤博文於憲法頒佈之翌日對地方長官之演說謂：「觀各國之憲法，依其立國之義而有異同，要可區別爲二種。其一，爲民約憲法，即君主與民間所成之約束，或國民間之規約。其一，爲欽定憲法，即由君主進而付與國民者……帝國憲法即屬於後者……國民對於憲法有絕對服從之義務，而毫不許有發議權。」

一切之規定，皆讓由其他法令規定。蓋此爲出於起草者之故意，其理由則以此等事項宜隨時勢之變更而作必要之修改，至對憲法則務使將來永久避免其修改。

(五) 天皇有相當的政治實權。日本憲法係基於日本古來之歷史以君主主義爲基礎，而兼採兩院制之立憲主義。即與歐洲君主虛有其位，不問政治之立憲主義之憲法有異，而以天皇有親政之實爲日本憲法之基本主義。立法爲議會對天皇之協贊，司法爲以天皇之名義由裁判所行之，行政爲國務大臣對天皇之輔弼，故日本議會之權限比之其他君主立憲國比較的狹小，而不能充分實行政黨主義之議會內閣制。日本憲法雖採三權分立主義，但天皇則非擁有一權，以與議會相對立，天皇乃總攬統治權對三權中心之大權事項親裁執行之。

(六) 有樞密院之設置。於議會之外，設樞密院爲天皇之顧問機關。故在政治上樞密院亦有相當之勢力。

(七) 關於立法及條約等大權之保留。天皇在不抵觸法律之範圍內，爲保持公共之安寧秩序及增進臣民之幸福，有甚廣之發佈命令權，是即所謂副立法權。其範圍較諸其他各國憲法所認定者異常廣汎，尤以其附於命令之罰則限度，規定極高，故對於立法權須經議會協贊之原則，予以顯著之限制。

歐洲諸國之憲法，皆對條約內容之有關於國內法或需有國庫之擔負時，則須得議會之同意。然日本憲法不設如此之限制，關於宣戰媾和及條約之締結，均無條件的屬於天皇之大權事項。

(八) 採用兵政分離之原則。陸海軍統帥之大權，與一般之國務上之大權有別，即政權與兵權相分離。此雖非爲憲法之成文所承認，但在憲法定前既依習慣法而實行，而憲法制定之後仍繼續實行之。

第三章 日本政府之基礎問題

特殊之君主國體 國體一名詞爲日本所特有之政治用語，略當於英國之 Fundamental Political Principle of England 卽英國基礎的政治原則。(註一)其意義依通常之解釋，爲表示日本基於歷史演變而有之國家民族特性，如日本民族自古迄今，始終奉戴萬世一系之皇統，以皇室爲國家生活之最高中心，而天皇亦以國爲家，視民如子，又如忠孝合一，君民一體。(註二)實均爲日本國體之特點。然國體在法律學上之解釋，則與此不同。卽謂國體爲依主權所在而分之國家種類，其主權在君主之國家，謂之君主國體；其主權在國民之國家，謂之民主國體。日本因主權在於君主，故日本爲君主國體。而所謂主權，又爲最高的、萬能無限制的、唯一不可分的統治權力，故日本天皇之權力在憲法上無限制，天皇爲萬能絕對的權力主體，而此日本之君主國體，又爲世界無比類之

(註一)金子堅太郎謂：「日本所謂國體之文字，在英在法在德均不能覓出，蓋所謂日本之國體一語，爲日本之特殊政治語。余曾於會見歐美之碩儒時，就此問題論之，然外人皆不明國體一名詞之真髓。何以故，蓋二千五百年以上萬世一系之天皇連續的君臨之國，世界雖廣，無其例類。故歐美政治學者憲法學者之腦海中，不明國體一名詞。」見昭和十年七月金子氏「帝國憲法制定之精神」講演稿。

(註二)昭和三年天皇即位式之勅語中有謂：「皇祖皇宗之建國臨民，乃以國爲家，視民如子，列聖相承，下洽仁恕之化，兆民相率，上奉敬忠之俗。上下感孚，君民一體。是爲我國國體之精華，當與天地以並存。」

君主國體。(註)上項國體之法律學上解釋，爲穗積八束博士所主唱，其後廣傳於世，至今更被認爲國法上之正當解釋。茲舉穗積八束博士學說之要點於左：

「國家以獨立之主權爲其存立之基礎，主權爲統治國家之權力，其性質爲唯一的、最高的、無限的獨立體。主權神聖不可侵犯，侵犯主權卽爲侵犯國家之生命，滅亡國家之存立。人民須絕對服從而不可許違反，蓋下不能絕對服從，上何以得有絕對之權力。國家具有主權，而在國家組織上主權存立之體樣不一，指此體樣之異同，謂之國體之別，故國體依主權之所在而分。主權之所在爲歷史之結果，故國體依不同之國家而異。主權之所在，卽構成國家法律意思之自然意思所在之意，君主國體卽爲以特定之一人爲國家主權者之國體。此所謂主權者，乃指其人之自然意思卽構成國家法律意思之意，而主權卽在其人，以特定一人之自然意思，充實構成國家之法律意思，爲君主國體之特色。君主之意思卽國家之意思，君主與國家相同化，君主卽國家，是爲君主之純正觀念。大日本帝國由萬世一系之天皇統治之，皇位爲天皇之御立，天皇爲統治國家之主權者，皇位爲國家主權之所在，是爲我國立國之本體。若以法理之形容解說之，我國國體乃以居於皇位之自然人爲國家之法律意思，故皇位與國家，在法理上

(註)據此解釋，世界上祇有日本爲君主國體，其他所有君主制之國家，因主權或統治權不在於君主，故不能被稱爲日本所謂之君主國體。

成爲一體而不可分離，皇位之外無國家，國家之外無皇位，換言之，天皇卽國家。」（註）

然在一方亦有反對上項君主國體解釋者，卽否認依統治權（此所稱統治權卽以上所謂之主權）屬於君主或國民以爲君主國體或國民國體之區別標準，而謂統治權屬於國家，天皇祇爲行使此統治權之國家最高機關。故日本在形式上雖爲君主國體，然其所異於民主國體之國家者，祇爲行使統治權之機關不同而已。甚至進而在法律上否認國家有君主國體與民主國體之分，並用政體一語概括所有國家之分類爲君主政、民主政、立憲政、獨裁政、封建政、勞農政等等。其主唱此學說者，以美濃部達吉博士爲代表，茲再略舉其主張要點如左

「國體一語爲日本固有之用語，在外國語無相當於此之適切名詞，其被用爲指示日本國家最重要之歷史的倫理的特質，乃從來之普通用法，且與萬世一系之皇統不可分離。除此以外，無所謂國體觀念，指所有國家之體制，卽指國家之法律的組織基本之用語，以用政體一名詞爲最適當。依此名稱，則君主政、民主政、立憲政、獨裁政、勞農政、封建政等所有之政體種類，均可包含在內，因其任何一政體均爲國家法律的組織之體樣。若使如指國家之歷史的倫理的特性而用之國體一名詞，轉用而爲單純的法律觀念，祇就防止觀念之混同言，亦以避免使用爲適當。統治權爲達成國家目的所存在之力，而其目的之主體爲國家自身，故統治權爲屬於國家之權力。反之，君主或國民非以其爲自己之權利而保有之，乃爲代表國家以行使之。若自法學上用語言之，並非權利而爲機關之權

（註）節錄樞程八東憲法提要關於國體之解釋要點。

能，即國家有統治之權利，君主或國民有統治之權能。立憲君主政體，君主單獨行使統治之全權，自憲法之修改以至一般立法，均須得議會之同意。」（註一）

上項美濃部達吉博士之主張，簡稱之爲「天皇機關說」。姑無論其學理的根據是否正當，近已由軍部及其他一部勢力，認爲違反日本國體之學說，（註二）促成政府連發二次國體明徵之聲明，予以禁止。其第一次國體明徵之聲明，係於昭和十年（民國二十四年）八月三日發表，其原文如左：（註三）

「恭惟我國國體，依於天孫降臨之際，下賜神勅之所昭示，係以萬世一系之天皇統治國家，而寶祚之隆與天地無窮。故在憲法發佈之上諭謂：『國家統治之大權，乃朕承之於祖宗並以傳之於子孫。』憲法第一條亦明示『大

（註一）節錄美濃部達吉日本憲法之基本主義頁一二——四〇。

（註二）對於美濃部達吉「天皇機關說」持反對之論者，爲時甚久，惟其由學術上之研究，一變而爲政治上問題者，係爲最近之事。即以葉田胸喜氏所著之美濃部博士之大權蹂躪一書爲導火綫，旋有陸軍少將江藤原九郎代議士於第六十二會議提出處罰「天皇機關說」之議。其理由謂：「天皇機關說爲反國家的惡逆無道思想，曲解天皇之本質，而將天皇之統治權移於帝國議會。天皇之機關說爲荼毒天下人心之物。」同時更以不敬罪爲理由，在東京地方裁判所檢事局告發之。

昭和十年三月十五日，林陸相亦對新聞記者爲下列之發言，即謂：「此問題之由學說而變爲政治問題，實亦爲國體觀念與國民思想之問題，如仍舊予以放置，實有影響於國民對皇室之觀念。故事至於此，爲一掃三十年來蒙昧之解釋，明確我國體觀念起見，相信必須乘此時爲一明瞭解決不可。」

（註三）據昭和十年八月四日東京朝日新聞所載。

日本帝國由萬世一系之天皇統治之。」是即大日本帝國統治之大權，儼然存於天皇甚明。至若謂其統治權不存於天皇，而以天皇爲行使統治權之機關者，是實全愆萬邦無比之我國國體之本義。

近時關於憲法學說，動有關聯國體本義之論議，實屬憾事。政府將益愈盡力於國體之明徵，以期發揚其精華，茲述意之所在，甚望各方面之協力。」

上項國體明徵聲明之後，一般尤其在鄉軍人認爲內容含混，要求政府再聲明。政府遂於十月十五日發表第二次之國體明徵聲明，其原文如左（註）

「曩者，政府關於國體之本義，披瀝所信，以明國民之所嚮，用期益愈發揚國體之精華。

元來我國統治權主體之在於天皇，乃我國國體之本意，而爲帝國臣民絕對不動之信念。即帝國憲法之上諭，並其條章之精神，亦在於此。然漫然援引外國之事例學說，以比擬我國國體，如謂統治權之主體不在天皇而在國家，天皇爲國家機關之所謂天皇機關說，實甚背戾我國國體，有愆其本義，實非嚴加芟除不可。所有政教其他百般事項，亦必須以我國之萬邦無比國體本義爲基礎，以發揚其真髓。政府基於右之信念，茲再闡明意之所在，以使國體觀念益愈明徵，並爲收有實績，期效全幅之力。」

基於日本特殊之君主國體而反映於政治制度之上者，爲使日本政府含有顯著的君主主義特色。舉其要者，

（註）據昭和十年十月十六日東京日日新聞所載。

可爲左列各點：

(一) 永遠之君主政 日本爲君主政之國家，自古迄今既未嘗有變，且在將來亦永遠以君主政爲固守之政治原則。如憲法第一條謂：「大日本帝國由萬世一系之天皇統治之。」卽爲明言日本永久爲君主政之國家。美濃部達吉博士謂：「萬世一系之語，祇在日本之憲法上可得見之。而其意義，一方爲表示日本自太古以來之歷史，祖宗之皇統連綿不絕；一方亦爲明示將來之皇統，永遠與天壤相共，以至於無窮之意。憲法之其他條項，於發生有修改之必要時，雖在憲法之自己身上規定有修改之方法，然日本必爲在天皇統治下之君主政國家，至少在憲法上承認其爲萬世不動之基礎原則。」(註一)

(二) 皇室之自治 在日本憲法上承認皇室之自律主義，關於皇室法之制定，縱其內容不限於皇室之私事，而爲有關於國家人民之規定，如皇位繼承法、攝政法等，均不許議會之干與，既如上述。(註二)且皇室法之所規定關於皇位之如何承繼，攝政之如何組織與就任，皇室事務之辦理，以及將來修改規定之內容等，均任之於皇室獨自處理，而非政府或議會所能關與。皇室有其處理皇室事務之自治機關，如宮內省大臣、皇族會議、及樞密院卽皇室自治機關之最重者。此外如國務大臣於皇室事務之有關於國政時，亦與宮內省大臣共當輔弼之任。(註三)

(註一)美濃部達吉憲法撮要頁一一九。

(註二)參照第二章日本憲法之特點一節。

(註三)詳細參照第四章皇室之機關、樞密院各節。

皇室自治權之範圍異常廣泛，其關係國家之事項，除皇位繼承、攝政設置外，所有皇族與人民間之權利義務，皇族制裁之管轄，世傳財產之制度，以及其他所有皇族與人民有交涉之事項，概由皇室自行依皇室法之規定處理之。此外如宮內省之官制制定，宮內官之任免俸給，王族公族及朝鮮貴族之監督，學習院，女子學習院，帝室博物館等公營造物之管理等，亦均任於皇室之自治。（註一）

（三）大權中心政治 所謂大權中心政治，係統一行政立法司法之國家統治權於天皇之謂，尤以其與議會中心政治相反。在統治國家之實際上，以國務大臣當輔弼之任之天皇大權為主，而以議會之權限為從。日本議會雖為國民之代表機關，但止於在內部參與統治，而非自己對外有獨立行使統治之權能。憲法上規定：「天皇總攬統治權，」即為國家對人民所行使之一切統治權，專屬於天皇之大權，或由天皇親自行使之，或以天皇之名義行使之。其中雖有須經議會之議決，然議會亦止於在內參加其決定，至對外則全以天皇之行為發表之。例如法律案之成立，雖以議會之議決為要件，但須經過天皇之裁可，始具有國家意思的效力，故國家對於外國或對於國民之一切行動，皆發源於君主。（註二）

議會雖有獨立的從事議事之權，但其活動之終始及其組織，或在種範圍內受大權之支配。例如議會祇有依

（註一）參照第四章天皇之大權一節。

（註二）例如英國稱法律為 *Act of Parliament*，係指其為國王、貴族院、庶民院之合同行為，在日本則完全與此相反。

天皇之召集始能集會，而其開會、閉會、停會亦一依大權之命令，議會之會期，如通常會則依勅命始得延長，臨時會亦由勅命以定會期。議會自身不僅無自律的集會及伸縮會期之權，且亦無由議員請求召集之權。至會議之組織，貴族院之半數及兩院之正副議長，既係天皇勅任，其由選舉而來之議員，在命令選舉時亦一依大權。(註一)

大權之行使，在國之統治上爲一日不可缺者。反之，議會之議決，在國政之進行上並無絕對之必要。蓋在不得議會議決之情形下，另開專依大權可以維持國家活動之途。例如緊急勅令，預算外及預算超過支出，財政上之急處分勅令，預算不成立之時可以施行前年度之預算等，(註二)均爲不得議會之議決時，可依大權之行動維持國家活動之手段。故若一旦大權之行使停止時，即等於國家活動之停止。而議會之活動停止時，則不能即謂其定有礙於國政之進行。尤以當戒嚴宣告之時，在戒嚴地域內即憲法上關於人民權利之規定亦被停止，而依兵力以施行專制政治。(註三)

此外如天皇有廣汎的發佈獨立命令之權，天皇有絕對的宣戰媾和及條約締結之權，均爲在他國不能例見之大權中心政治之特色。

(註一)參照第六章帝國議會之組織各節。

(註二)參照第七章議會之監督財政權一節。

(註三)參照第九章戰時之編制及非常大權一節。

(四) 統率權之獨立。日本政治制度上君主主義最重要特色之一，爲國家統治之大權與陸海軍統率之大權相分離，亦即憲法上之兵政分離主義。統率大權置於內閣職責之外，國務大臣不負其責任。天皇爲政權兵權之總攬者，但對陸海軍則以大元帥之資格統率之。外有參謀本部及海軍軍令部等帷幄機關，以爲天皇統率大權之輔弼機關，而議會無關與之權。(註)

統一制立憲政體。日本採用立憲制度，大抵模倣歐洲諸國之例。按立憲制度之重要特點有四：其一、爲代議制度。即尊重國民之自治精神，使國民參與國家之支配經營，依選舉組織代表國民之議會。其一、爲法治主義。即保障人民有言論結社等之自由，尤以在不破壞國家根本之組織限度內，人民對政府之施設，政黨之行動，有批評之自由及鼓吹新政治運動，或組織新政黨。其一、爲責任政治。即有負國政一切責任之政府，並使議會及國民對政府有追問其責任之可能。其一、爲權力分立。即各機關各守其應有之職權並相互牽制，如立法權委之於議會，行政權委之於內閣，司法權委之於裁判所是。就中尤以司法權之獨立爲最重要。今日本所採用之立憲政體，自大體上言之亦具有上項四種特質。如在其憲法上創設議會制度，以使國民得以參與統治；標榜法治主義，規定非以法律不得侵害國民之自由及財產；承認責任政治之原則，規定國務大臣對一切國政負其責任；尊重權力之分立，分別行政立法司法三權由內閣議會及裁判所行使之，並特別尊重司法之獨立。可知日本亦與其他立憲政體之國家在

(註) 參照第九章軍統率之大權一節。

主義上，同採代議制度、法治主義、責任政治、及分權政治之原則。惟依前所述，因日本爲特殊的君主國體之結果，此等原則在實際上不免均受甚大之限制。

就中如議會採二院制，雖爲立憲政體國家之共通主義，但關於兩院之組織，不僅衆議院對國民選舉權之承認範圍尙未達如其他各國之廣汎程度，且因貴院之組織與其他各國顯有差異，（註）故距離立憲之精神尙遠。加以修改憲法之發案權爲天皇所保留，皇室制度任之於皇室之自律，宣戰媾和締結條約不許議會之關與等結果，議會之權限亦顯有甚大之限制。

至法治主義，雖亦爲日本憲法所承認，然其保障極不充分。即在憲法上所規定之國民權利保障，對立法權毫無限制，祇規定國民在法律範圍內享有自由。至在如何限度之內享有自由，則一依法律之所規定，在憲法自身對其限度毫無保障。且卽此項須依據法律限制自由之原則，亦因承認天皇有廣汎之副立法權而受重大之影響。關於此點容於另節詳述之。

國務大臣對於國政在原則雖負一切責任，但因軍之統率大權被置於國務大臣責任之外，亦使責任政治生甚大之例外。

至權力之分立，亦非如美國之採用嚴格的劃分主義。卽政府與議會非完全分離，而使相互發生交涉，其立法

權不僅非議會所獨掌，而將其裁可權保留於天皇，且政府亦有發案權，國務大臣同時可兼任議員，並在任何時均有出席會議發言之權，議會可向政府質問，政府亦有解散議會之權。故日本所採用之權立分立主義，祇在於立法行政司法三權完全異其機關之一點，亦即在原則上立法權天皇依議會之協贊行之，行政權天皇依國務大臣之輔弼而總攬之，司法權以天皇之名義由裁判所行之是。故非三權之完全分立，唯其行使之機關不同。

立憲政體之形態即統治組織之種類，大體可分為四種：

(一)直接民主主義之立憲政體 以瑞士為代表，近時美國之各邦亦有近似之傾向。其特色為國家之大事每依於國民之投票直接決定之。

(二)權力分立主義之立憲政體 或稱之為大總統中心政治，以美國為其代表。其特色為政府與議會完全獨立，原則上彼此不發生交涉，立法權由議會專行之，除依大總統之拒絕權外，政府不關與立法。大總統為國民所選舉，不顧議會之是否信任，各部部长亦專依大總統之信任而任免，不依議會之信任而進退。大總統及各部部长不得同時為議會之議員，故以議會多數黨之首領同時為政府之首領，在法律上為不可能。

(三)議院內閣主義之立憲政體 或稱之為議會中心政治，乃近代諸國最普通之形態，不論君主立憲政或民主政所共通採用之者。其特色為君主或大總統不負國政之責任，而以內閣當國政之衝，擔負一切之責任。內閣基於議會之信任而組織，通常議會多數黨之首領同時為內閣之首領。政府與議會在形式上雖相分離，在實際上則同一首領，以保持兩者間之調和，故在此點上與權力分立之主義相反。

(四)官僚主義之立憲政體 或稱之爲國務大臣中心政治，歐戰前之德奧匈俄諸國爲其代表。其特色爲內閣不依議會之責任如何以左右其進退，而專依君主之信任任免之。但非如權力分立主義之政府與議會毫無交涉，國務大臣同時可爲議員，政府有提出法律案之權，又有解散議會之權，議會亦有質問政府之權。此雖與議院内閣主義之國家相同，惟因議會無左右內閣進退之實力，故可不顧議會之信任如何以組織內閣，且內閣常操縱議會以運行國政。

日本立憲政體之形態，既不採如瑞士之直接民主主義，且亦不採如美國之嚴格的三權分立主義，蓋此種政治在主義之根本上，與日本特殊君主國體相反。即議院内閣制，就憲法上之制度言，亦非日本所採用，蓋日本之憲法制定者，爲模倣德意志之官僚主義內閣制，即以國務大臣爲政治之中心，對於國務大臣承認祇依君主信任以爲進退，而排斥以議會信任爲在職之條件，(註)且亦不承認內閣之連帶責任，而使國務大臣各就其職務負個別之責任。如憲法規定「國務各大臣輔弼天皇以任其責任」，即爲憲法制定者此種思想之反映。其所謂「各大臣者」，明示其有個別責任之意，而其不言對議會負責者，亦爲明示不能依議會之不信任爲退職之條件。故在憲法

(註)伊藤博文於明治二十二年二月十三日，即頒佈憲法之次日，對地方長官之演說有言：「全體國務大臣對天皇負其責任，而非對帝國議會或國民負其責任。憲法第五十五條所謂『國務各大臣輔弼天皇以任其責』，其意在此。國務大臣任免之大權，在憲法或法律上無任何限制，其大權爲絕對的，故議會縱予反對，國務大臣在天皇繼續信任之限度內，決不能輕於進退」云云。

實施後，曾實現官僚主義之內閣，以實行國務大臣中心政治。惟實際上新立法及預算案即以議會之協贊爲絕對要件，則政府欲求政治運用之圓滑，勢必得議會之信任而後可，加以憲法既不禁止由議會之議員任國務大臣，且承認國務大臣與議會發生交涉，故議院內閣、議會中心政治，在憲法之下亦有其實質上、法律上、實現的可能性。今試觀日本實際立憲政治之發達結果，則知其統治組織，已由官僚內閣主義轉向議院內閣主義，迄於最近，議院內閣制且已爲一般所公認之「憲政常道」矣。此點容於後章再詳述之。（註）

日本在採用立憲政體之同時，更兼採中央集權主義，故稱日本之政體爲統一制立憲政體。日本之立憲制度，雖係依憲法制定始被採行者，但中央集權制度在明治維新後，由於各藩之「版籍奉還」及「廢藩置縣」結果，卽已完成。中央集權與地方分權相反，卽在原則上將統治權統一於中央政府，中央政府一方可以直接支配全國及指揮命令所有機關；一方亦不承認在其以下有其他統治權之主體。惟上項中央集權之原則，亦非絕對的而無例外，卽在事實上因司法權之獨立，裁判所完全不受中央政府之指揮，而行政裁判所，會計檢查院，亦對政府有獨立之地位。就中尤以殖民地之行政，在原則上任殖民地官廳之自由處置，中央政府則止於監督其大體。殖民地有其特殊之行政組織，直隸於天皇，關於立法在原則上既不須議會之協贊；關於行政中央官廳之權限亦不及於殖民地，關於司法則除樺太外亦與日本本土之裁判異其系統，而各殖民地各有其特別之裁判所。至地方公共團體，

（註）參照第五章，及第十一章之政黨之發達史一節。

乃爲中央在一定之範圍內，付與以自治權之團體，雖不能謂其有如封建時代之諸侯，或構成聯邦之各邦所有統治權之廣汎，但在不影響全國的利益限度內，關於地方的利益事務，亦有其相當之自治權。不過此所謂地方自治權，非地方所固有，即非直接定之於憲法，在中央政府嚴重監督之下，隨時可以法律伸縮之也。（註）

日本國民及其權利義務 國民在國家之內保有不受政府權力侵害之自由權思想，乃近代立憲制度最重
要根本思想之一，故抑壓政府專制的權力以保障國民之自由，實促成立憲制度之最大原因。近世世界最初制定
成文憲法之美國各邦憲法，均以保障人民權利之規定，爲其中之最重要部分，用定國家權利不可踰越之限界；法
國大革命之時，亦於改革國家統治組織之先，發佈人權及公民權宣言，以承認國民自由之不可侵犯。其後各國所
制定之憲法，殆亦無不設有保障人權之規定者。日本憲法第二章之規定，亦同於此主張，惟於保障國民權利之外，
尙加有國民義務之規定。然在憲法上規定國民之義務，亦不自日本始，如法國一七九五年憲法即將權利與義務
並舉；而歐戰以後歐洲各國之新憲法，亦大率模倣一九一九年之德憲，對於國民權利義務各爲極詳細之規定。

在敘述日本國民權利義務之前，須先略述何爲日本國民。因日本國民通常在用語上稱之爲臣民，國民爲總
括構成國家所有人民之稱；臣民爲君主國家一般國民對君主而用之稱謂，即國民之內不含有君主。且在今日
日本成文法上所謂臣民者，皇族亦不包含在內。此外如同爲日本臣民，尙有日本內地人與殖民地人之分，而日本

內地人又有華族與平民之分。故憲法上關於日本臣民之權利義務規定，亦因上項之區別而各異。

(一)日本臣民之要件 臣民之要件，即爲取得國籍之資格。依日本國籍法之規定，日本一般臣民國籍取得及喪失之原因，大要如左：

一、國籍取得之原因 國籍取得，有先天性之取得及後天性之取得之分。先天性之取得，即出生而爲日本人。之謂。日本對於出生採血統主義，而不採土地主義，即父爲日本人時，其子亦爲日本人。父不可知或爲無籍人之時，則依母之國籍，若母爲日本人時，其子亦爲日本人。此原則有二例外，一、父母皆不可知或皆爲無籍人時，則採土地主義，即生於日本之子爲日本人。一、日本人之子而生於依勅令所指定之北美及南美諸國者，(註)因此等國家之國籍法採土地主義，故在該地所生日本人之子，當然在其地取得國籍，同時依日本國籍法亦取得日本國籍，遂不免發國籍之重複問題，因於大正十三年(民國十三年)修改國籍法一部，即在此等國家所生之子，於出生登記之同時，若不聲明保留日本國籍者，即失去日本之國籍。

後天性國籍取得之原因，有左列各種：

1. 婚姻 外國女子爲日本人之妻，或外國男子爲日本人之贅夫時，則取得日本之國籍。但使外國人爲贅夫之時，須得內務大臣之許可。

(註)所謂依勅令指定之地，即指北美合衆國、與阿根廷、巴西、加拿大、智利、祕魯等國而言。

2. 養子關係 外國人爲日本人之養子時，則取得日本之國籍。但使外國人爲養子時，亦須得內務大臣之許可。

3. 認領 有外國國籍之未成年之子，且非爲外國人之妻者，如被日本人之父母認領時，依其認領而取得日本國籍。但須父母之中首先認領者爲日本人，或父母同時認領時父爲日本人。

4. 歸化 外國人可任意歸化於日本，並依此而取得日本之國籍。欲行歸化之時，須得內務大臣之許可，且須具備法律所規定之一定條件。歸化之條件，有普通歸化與特別歸化之分。其普通歸化之條件爲：(1) 在日本有繼續五年以上之住所者，(2) 滿二十歲以上依其本國法而爲有能力者，(3) 品行端正者，(4) 有足以營獨立生計之資產與技能者，(5) 須由歸化而喪失本國國籍者，或爲無籍者。特別歸化乃指在日本因有特別之緣故，特對其條件減輕之謂。(1) 父或母爲日本人或歸化爲日本人者，(2) 妻爲日本人者，(3) 出生於日本者，(4) 在日本有繼續十年以上之住所者，(5) 在日本有特別之功勞者，(6) 爲已取得日本國籍者之妻，因在本國法上有反對之規定而不能與夫共同取得日本之國籍者屬之。

5. 再歸化 再歸化者，乃從前爲日本人，一度喪失國籍，再恢復日本國籍之謂。其法律上之性質全與歸化同。即須受內務大臣之許可而後發生效力。惟不須有如歸化之條件，僅現在在日本有住所者，即可得其許可。

6. 伴父母或夫之國籍之取得 夫歸化於日本或由其他原因而取得日本國籍時，其妻除本國法有反對之規定外，與夫共取得日本之國籍。父或母取得日本之國籍時，其未成年之子除本國法有反對之規定者外，與父母

共取得日本之國籍。

二、國籍喪失之原因 日本國籍喪失之原因有左列各種：

1. 婚姻 女子嫁爲外國人之妻，因其婚姻而失去日本之國籍。但在未取得夫之國籍時，則不受婚姻之影響，繼續保有日本之國籍。

2. 離婚或離緣 因其爲日本人之妻，贅夫，或養子而取得日本之國籍者，在離婚或離緣之情形下，亦以不失國籍爲原則。惟依其原來本國法之規定而必須回復舊國籍之時，則失其日本之國籍。

3. 認領 子已爲日本人者，因被外國人之父或母所認領而取得外國之國籍時，則失去日本之國籍。但爲日本人之妻，贅夫，或養子者不在此限。

4. 歸化 任意歸化於外國者，失去日本之國籍。

5. 國籍之脫離 日本人之子生於外國，因其出生國之國籍法採土地主義而取得其國籍，同時基於其血統而依日本之國法又取得日本之國籍，以致生有二重國籍者，限於在其國有住所者，得脫離日本之國籍。

6. 伴於父母或夫之國籍喪失 喪失日本國籍者之妻及子，或從其夫與父母取得外國之國籍時，則喪失其日本之國籍。但因離婚或離緣而喪失日本國籍者之子，除從其父去其家者外，尙保有日本之國籍。因離緣喪失日本國籍者之妻，伴其離緣而離婚者亦同。

依上所述，除國籍脫離之情形外，縱有國籍喪失之原因時，其滿十七歲以上之男子，若非已服陸海之現役或

無服該項之義務時，則不喪失日本之國籍。是爲防止逃避兵役義務而歸化外國之弊，故在此種情形下不免有二重國籍之結果。至現在有文武之官職者，則非失去其官職後，不喪失日本之國籍。

除以上國籍法所規定者外，尚有伴領土之變更依條約而取得國籍或喪失國籍。惟因此而取得日本國籍者，如朝鮮人、臺灣島人及樺太土人，在爲日本臣民之點雖與日本內地人無異，但其權利能力尙未完全一致，而其差異之主要者，爲不承認其有兵役能力。且基此種差異，在法律上區別內地人、朝鮮人、臺灣島人及樺太土人之身分，致其相互間無轉籍或歸化之自由。

(二)日本臣民之權利義務 日本憲法第二章，題爲「臣民權利與義務」即自憲法第十九條至第三十條設有關於日本臣民之各種權利義務之規定。就中以保障人民之自由權爲主，此外如行爲請求權，及參政權亦有規定。茲列舉於左：

一、均等就公務之權 「日本臣民適應法律命令所規定之資格，均可得被任爲文武官及就其他之公務。」

(第一九條)依此規定，則日本臣民在原則保障其有平等之參政權。然在此原則之下，並非全無例外，即如後所述華族有爲貴族院議員之特權，在憲法自身既已承認，此外依法律命令之規定，亦有特別例外以限制其權利能力者。如(1)依神宮司廳官制之規定，祭主以皇族任之，(2)歸化人及其他生來非日本人者，不得就重要之

公職。(註二)(3) 女子尙無有與男子同等之參政權。尤其無選舉及被選爲議員之資格。實其顯著之例。

二、兵役之義務 「日本臣民從法律之所規定，有兵役之義務。」(第二〇條) 此種義務，依法律之規定，現時只限於日本本土人之男子。即男子年齡滿十七歲時，不待何種行爲而服當然兵役義務，並稱之爲第二國民兵役。(註二)

三、納稅之義務 「日本之民依法律之所規定，有納稅之義務。」(第二一條)

四、居住移轉之自由 「日本臣民在法律之範圍內，有居住及移轉之自由。」(第二二條)

五、不受逮捕監禁審問處罰之自由 「日本臣民非依法律不受逮捕、監禁、審問、處罰。」(第二三條) 然此

(註一) 日本國籍法第六條規定：「歸化人及爲歸化人之子而取得日本國籍者，及爲日本人之養子贅夫者，無左列之權利

一、任爲國務大臣。

二、任爲樞密院議長，副議長，及顧問官。

三、任爲宮內勅任官。

四、任爲特命全權公使。

五、任爲陸海軍之將官。

六、任爲大審院長，會計檢查院長，及行政裁判所長官。

七、任爲帝國議會議員。

(註二) 在第二國民兵役者，尙非有服軍役之義務，即須在其達於徵兵適當之年齡後，經徵兵檢查之結果，以決定是否服軍役義務。

項中非依法律不受處罰之規定，依明治二十三年法律（清光緒十六年西曆一八九〇年）可以命令規定二百圓以內罰金或一年以下之懲役等罰則之規定，遂生極大之例外。

六、受裁判之權利 「日本臣民不能被奪受法律所定裁判官裁判之權。」（第二四條）

七、住所之不可侵 「日本臣民除依法律規定外，非經其許諾不能侵入或搜索其住所。」（第二五條）

八、書信秘密之不可侵 「日本臣民除法律規定者外，不能侵害其書信之秘密。」（第二六條）

九、所有權之不可侵 「日本臣民不能侵害其所有權。若爲公益而行必要處分時，依法律之所規定。」（第二七條）

二七條）

十、信教之自由 「日本臣民於不妨礙安寧秩序，及不違背爲臣民之義務限度內，有信教之自由。」（第二八條）

八條）

十一、言論著作印行集會結社之自由 「日本臣民於法律之範圍內，有言論、著作、印行、集會、及結社之自由。」（第二九條）

（第二九條）

十二、請願權 「日本臣民遵守相當之敬禮，從另定之規程，得爲請願。」（第三〇條）惟請願內容不得有

關變更皇室典範、帝國憲法之事項，及干與裁判之事項。請願不得向天皇直接行之，或爲請願而強求面會官公署之職員。

上項憲法上關於日本臣民權利義務之規定，一般學者稱之爲憲法上「立法事項」，即日本臣民之權利義

務，雖不限於憲法上所列舉者，但至少憲法所規定之臣民權利義務須以法律限制爲原則，而不得以命令限制之。惟此亦非毫無例外者，如在憲法自身上即設有明白之例外規定，大別可分爲二種。其一，爲憲法「臣民權利與義務」一章中所明示之例外規定是，如第三十一條謂：「本章所揭之條規，於戰時或國家事變之時，不得防礙天皇大權之施行。」第三十二條謂：「本章所揭之條規，於不抵觸陸海軍之法令或軍紀之限度內，軍人準行之。」是則一爲對非常大權所設之例外；一爲對軍人所設之例外。其一，爲在憲法其他各章規定而可認爲對本章所設之特例者，如憲法第八條關於緊急命令之規定，第九條關於警察命令之規定，第十三條關於對外條約之締結等，均直接的或間接的對其臣民權利之保障生有極大之影響。此外在憲法發佈之前，尙有關於違反命令條項之罰則規定，與閣令、省令、廳令、（警視廳令）縣令、警察令等所附罰則之規定，即依此可以命令課臣民以罰金、禁錮、科料、拘留等罰則，實亦爲對日本臣民非依法律不能限制其權利義務原則所有之例外。

日本憲法上對於臣民權利之保障，祇爲對行政權與司法權所爲之限制，而不能對立法權有所限制。故臣民在如何限度內享有其權利之保障，惟有依法律之規定。在美國如議會在政黨操縱之下制定違反憲法保障人民權利精神之法律，聯邦最高法院有宣佈其無效之權，然在日本因司法裁判所無宣佈違反憲法之法律之無效權，法律縱有違反憲法保障臣民權利精神之規定，事實上亦無救濟之方法。惟關於「不能剝奪受法定裁判官裁判之權」與「在不害公安及不違反臣民之義務限度內有信教之自由」兩項，因其不待法律之規定，其範圍既經明瞭，對於立法權自身亦有相當之限制。

憲法上日本臣民之權利義務規定，對在日本本土與在殖民地之日本臣民於適用時有其區別。因日本殖民地與日本本土在原則上異其國法，所有有屬地的效力之法律，在原則上祇行之於日本本土而不及殖民地。憲法上關於日本臣民權利義務之規定，性質上既為有屬地的效力者，故亦祇施行於日本本土，而在殖民地之日本臣民無論其為日本內地人與否，亦無必須適用之理由。蓋臣民權利義務之保障，為表示實行法治主義之原則，而法治主義又以區別立法權與行政權為前提。今日本殖民地既未區別立法權與行政權，其所有立法不經議會之議決即可制定，則憲法所定之法治主義之原則，自亦不能適用於殖民地。

日本臣民不包含皇族，既如上述，故關於皇族之權利義務，均由皇室自定而不在由一般法律制限之內。

(三) 日本臣民之階級 日本在法律上承認有階級的特權，祇限於其內地的華族與朝鮮貴族。華族之稱始於明治二年（清同治八年西曆一八六九年）之廢公卿諸侯而改稱為華族之時，其後於明治十七年（清光緒十年西曆一八八四年）發華族受爵之詔，設五爵之制，以之賜於華族，而對國家之有勳勞者，亦可列為華族，授之以爵。至授爵之事，乃天皇之大權，不受任何法律之限制，亦即奉行此事者屬於宮內省，而不屬於政府。華族之法律上之特權可分為二種：一、為依國之法令所承認之特權，即有為貴族院議員及其選舉權與設定世襲財產之權是。一、為依皇室法所承認之特權，即華族為皇室之屏藩，對皇室立於特別之法律關係上，一方享受皇室對其爵位相當之禮遇；一方亦服從皇室之特別監督。至朝鮮貴族之制，其分為五爵亦與華族之制同，而其法律上之地位亦準華族。惟無列於貴族院之特權及世襲財產之制。

日本之統治區域 日本之統治區域者，即指日本政府有地域統治權之地域而言。統治區域之最普通者爲領土，然日本在完整之領土以外，尚有基於特別國際條約規定之委任統治地，如南洋委任統治區域是。此外，尚有雖無法律上之基礎，而在事實上全部或一部之統治權之租借地及鐵路區域，如旅大租借地及南滿洲鐵道用地是。

(一) 日本領土之範圍 日本領土之範圍，迄於明治時代止，尙爲中古以來所確定而未變者。至明治時代以後，則有新領土之取得，對不確定地之重加確定，及領土之喪失。而其大要如左：

一、琉球諸島，至明治時代時止爲半獨立國之體，而藩屬於中國。(註)然明治五年(清同治十一年西曆一八七二年)九月，詔改琉球爲日本之藩，於是併吞爲日本之領土。

二、小笠原島，迄於明治時代尙不能謂爲確實在日本領土權之下。明治八年六月(清光緒元年西曆一八七五年)日本派遣官吏駐在其地，始得確定爲日本之領土。後於明治二十四年(清光緒十七年西曆一八九一年)復將硫黃島南硫黃島北硫黃島編入小笠原島所屬。

三、樺太之南部，雖自幕府時代即爲日本之領土，然因與俄國發生境界之爭，紛議不絕，於明治八年五月，日俄兩國締結千島樺太交換條約。依此條約，日本將在樺太之一切權利讓俄國，而俄國則將其所領有之庫路里羣島

(註)按琉球本爲我之屬國，歲有朝貢。明治五年日本併爲領土設藩後，更於明治八年，禁止琉球入貢清朝，及派遣慶賀使受冊封等事。

一切權利讓渡日本，作為交換。其後庫路里羣島合併於千島國。

四、臺灣及澎湖列島於中日甲午戰役時，（清光緒二十一年明治二十七年）為日軍所占領，旋依光緒二十二年之中日媾和條約，由清政府將其一切統治權讓渡於日本。

五、依明治三十八年（清光緒三十一年西曆一九〇五年）之日俄媾和條約，俄國以北緯五十度為境界，將樺太島之南部及其附屬一切島嶼之統治權讓渡於日本。

六、明治四十三年八月（清宣統二年西曆一九一〇年）依日韓兩國之條約，韓國將其一切統治權讓渡於日本。當日日本宣佈合併韓國之領土及臣民全部時，仍改稱為朝鮮。

據以上所述，則現在日本之領土，在本島、北海道、四國、九州及其附屬之島嶼外，包含朝鮮、臺灣及樺太。就中朝鮮、臺灣、樺太在國法上稱為殖民地，以與其本土（或稱內地）相區別。

（二）領土之變更 日本領土之變更，在原則上與一般之國家相同，茲不詳述。至關於領土之變更，在國法上須經何種行為之形式，則憲法無特別之規定。領土之變更，若自其性質上言之，雖為變更國家統治權之地域的範圍，而屬於憲法的規律；但自其形式言之，則因日本在憲法未限定領土之範圍，其變更無須修正憲法，亦不待言。領土之變更，除基於事實上占領或自然消滅之情形者外，通常則依據於國際條約。今日日本憲法對條約之締結權，既規定無條件的屬於天皇之大權，則關於領土變更之條約，自亦無須經過議會之協贊，祇依大權即可為有效的條約締結。至其條約成為有效之條約時，則在其實施時而生之領土變更，亦同時在國法上及國際法上發生效力。考

之日本從來實例，實係採用此原則，即對領土之變更，尙無經過議會議決之事。至依事實上之佔領，而將無主地變為領土時，雖非依據於條約而來，但因此種情形毫無限制臣民之自由或影響其權利，故亦無須以法律規定經過議會協贊之必要，而得依天皇之大權以行之。至其形式則用勅令宣言編入為領土。(註)

於此須與領土之變更更加以區別者，為境界之劃定。例如依日俄條約，俄國將樺太南部讓於日本之時，由兩國派出委員測定現地，並於其境界線設置適當之標識，然後兩國始交換境界劃定書。此其境界之劃定，非為變更領土權之行爲，不過為確認領土權之行爲；更非為立法的行爲，而為行政行爲。

(三)委任統治區域 日本之南洋委任統治區域，在名義上係基於國際聯盟之委任，以行使其統治權之統治區域，而此項區域又係基於國際聯盟規約之成立，始被承認為法律上之一種新的形式。先是歐戰期間，日本以兵力佔領德國南洋殖民地之一部，就戰時佔領地而統治之，然其後依於對德和平條約，德國將其海外之屬地讓渡於主要之同盟及聯合國（英、美、德、意、日）因之關於德國舊屬地南洋羣島之一切權利，亦歸屬於主要之同盟及聯合國。惟主要之同盟及聯合國，對此等地域並不以之屬為任何一國之領土，而採取將其統治委任於特定國以使特定國在國際聯盟名義下行使統治之主義，於是赤道以北南洋羣島之統治，遂由主要同盟及聯合國之協定委任於日本。按國際聯盟規約，對委任統治之內容分爲A、B、C三種，而南洋羣島之統治，則為依據C式委任於日

(註)前出鳥硫黃島等，即由勅令之形式編入領土者。

本經營者，其受〇式之委任者，規定對其地域「必須以其爲委任國領土之構成部分，在其國法之下從事施政，」故在南洋羣島之日本統治權，乃在此規約之條項與五國間之協定上有其根據。

日本基於他人之委任名義以行使統治，此非最初之例。就過去之事例言，如朝鮮在爲日本保護國之時代，依明治四十二年七月（清宣統元年西曆一九〇六年）之日韓協約，朝鮮將司法及監獄事務委任於日本，更依明治四十三年六月兩國政府之覺書，朝鮮復將其警察事務委任於日本，亦即在日本與朝鮮合併前，朝鮮統治權之一部，以委任之名義歸屬於日本。因之，日本在朝鮮置日本之裁判所、監獄及警察官署，行使朝鮮之司法權及警察權，直至與朝鮮合併之時止。

日本在南洋羣島所有之統治權，就其基於他人委任一點言之，實與朝鮮之委任統治同。惟在朝鮮之情形下，其統治權乃朝鮮之權利，由日本代朝鮮以行使之；反之，南洋羣島之統治權，則非屬於任何一國，乃爲國際聯盟之權利。更正確言之，乃加入國際聯盟各國之共同權利，日本不過以聯盟之名義行使之而已。至於日本與朝鮮之情形，止於將統治權之一部委任於日本，其他則朝鮮尙自行其統治權；反之，南洋羣島則其全部之統治權均被委任於日本。

南洋羣島之統治權，既全部委任於日本，且使其爲日本之「領土之構成部分」而統治之，則其在實質上與完全之日本領土無異。然若即以此而謂爲日本之領土則不可，蓋其與領土所異者，不在於實質，而主要在於法律上之名義，換言之，縱統治權之內容與領土無異，而其法律之根據則異。所謂領土權，祇在國家自身之意思上有其

根據，而爲國家固有之權利；反之，南洋羣島之統治權，在國際聯盟之委任上有其根據，而係一種代理權。是其在法律上兩者所有之差異，固極顯然。且因上項結果，亦有兩點在實質的效果上不同：其一，處分權之限制是。即南洋羣島之統治權，因其基於國際聯盟之委任，日本若不得國際聯盟之同意，不得將其權利讓渡或一部分割讓於他國。其一年報提出之義務是。即統治之委任，一方付與以權能；一方復課之以義務，故日本關於統治，對國際聯盟負擔遵從委任旨趣以行使統治之義務，隨之，依聯盟規約，亦負有提出關於統治之年報於國際理事會之義務。

日本於昭和八年（民國二十二年西曆一九三三年）三月二十七日宣告退出國際聯盟以後，（註一）是其南洋羣島委任統治之法律的根據已失，更依聯盟規約，凡退出聯盟之國家，於提出脫退聲明之後二年有效，是日本在南洋羣島委任統治地之統治權，自昭和十年（民國二十四年西曆一九三五年）三月二十七日，在法律上完全失效矣。惟事實上日本對於該地之統治既仍如舊，（註二）則將來究當如何解決，實一甚可注意之問題。

（四）租借地 租借地即爲由我國租借之旅大租借地，日本亦稱之爲關東州租借地，係現在日本事實上有統治權之區域。在昔日日本於膠州灣租借地雖亦強行同樣之統治權，但於民國十一年（大正十一年）付還於中國。

（註一）民國二十年東北事變以後，因國際聯盟採擇李頓報告書，不承認「滿洲國」，日本政府認爲無再與國聯合作之必要，遂根據聯盟規約第一條第三項，於一九三三年三月二十七日，宣告脫退國聯，同日並發脫退國聯之詔書。

（註二）昭和八年二月二十三日，海軍聲明不放棄南洋委任統治，四月四日，更以松田南洋廳長官之名義，發佈政府不變統治方針之旨。

旅大租借地，初於清光緒二十四年（明治三十一年西曆一八九八年）由中國以二十五年之期限租借於俄國，其後依光緒三十一年（明治三十八年西曆一九〇五年）日俄媾和條約，俄國以得中國之承諾為條件，將其一切權利讓渡於日本，旋於光緒三十二年中國對上項讓渡予以承認。惟據此則應於民國十二年滿期，由日本交還中國，民國四年（大正四年西曆一九一五年）日本雖曾於對中國之二十一條要求中，提出延長其租借期限為九十九年，但因中國不承諾該條約為有效，故日本對旅大租界地，僅可謂有事實上之統治權，而不能謂為有條約之根據。

日本對旅大租借地所有之權利，無論其在事實上為如何類似領土，但因租借地本身之性質為領土之租借，而非領土之割讓，故不得謂之為日本領土。蓋領土之租借與領土之割讓，在法律上有三點不同之效果：（一）領土的割讓為永久的，而租借則訂有一定之期限，如果期限滿了之時，若不重新更換期限，須即付還於租賃國。（二）領土之割讓，乃領土權之全部移轉；反之，在領土之租借，則非租賃國之領土權之全然喪失，而尚有潛在的效力，亦即領土權祇因租借權之關係停止其效果，若將來租借權消滅時，即時恢復其效果。（三）領土之割讓，通常其住民在一定之條件下，得變更國籍，而取得受讓國之國籍；反之，領土之租借，則其住民無國籍之變更，而尚保有租賃國之

（註）民國四年，在日本提出二十一條要求下，所簽訂之條約及換文，已於民國十二年經中國國會議決宣佈無效，並於同年照會日本政府，要求交還旅大租借地。

國籍，故其住民之服從租借國之支配，專爲土地租借權之效果，而非對人高權之效果。

(五)事實上之一部統治 日本在事實上有一部統治權之統治區域，卽爲南滿洲鐵道用地。此項鐵道用地在日本亦稱爲鐵道「附屬地」，係依明治三十八年日俄媾和條約由俄國與南滿鐵道同時將其轉讓於日本者，惟依中俄條約中國並未允許俄國在鐵道用地內有行政權，(註)故日本在南滿洲鐵道用地之由俄國讓與之一切權利中，並不能包含有行政權。不過事實上日本則非法強制行使其一部之統治權，並依領事裁判權條約，在該地域之日本臣民，亦不服中國之裁判權。

(註)按日本主張在南滿鐵路用地內有行政權，謂係根據於中俄條約，卽中俄東省鐵路公司合同第六條規定：「凡該公司建造、經理、防護鐵路所必需之地，又於鐵路附近開採砂石、石塊、石灰等項所需之地……凡該公司之地段，由該公司一手經理。」故此所謂行政權，卽指「一手經理」而言，惟「一手經理」不能解作行政權之事，既屬甚明，且依據宣統元年(一九〇九年)締結之中俄東省鐵路界內組織自治會預定協約，亦有承認中國在鐵路用地內有行政權之規定，據此則日本在南滿鐵路用地之行政權，並無法律上之根據。(詳細請參看外交月報第一卷第五期拙著關於南滿鐵路用地問題之研究一文)

第四章 天皇

天皇之地位 日本民族，自其建國以至於統一的國家成立以來，始終奉戴萬世一系之皇統，不論政權及兵權之變遷如何，皇室則常被仰爲國家生活最高之中心，而國民對於皇室尊崇忠愛之感情，殆亦可謂有如宗教的信仰，故日本天皇在其國家所處地位之神聖崇高，實爲現代世界任何一國元首之所不可及。

然就國法上言，日本天皇之地位，則（一）爲國家之元首，總攬統治權，（二）爲皇室之家長，總裁關於皇室之一切事務，（三）爲陸海軍之大元帥，統率軍隊，（四）爲最高之祭主，親祀皇主皇宗歷代天皇及皇親之靈，並祭祀天地神明，（五）爲國民榮譽之源泉，制定榮典之制，以授與皇族臣民等。惟關於天皇爲國家之元首，總攬統治權一點，學者之說明方法不同，茲略述之。

其一、爲基於國體觀念，承認天皇爲統治權之主體。故所謂天皇爲國家之元首者，即指天皇爲國家之最高首領，立於議會、裁判所、內閣之上，而非如他國君主事實上祇爲行政權之首長。所謂總攬統治權者，即所有屬於統治作用之立法權、司法權、行政權，以及憲法上之大權，均爲天皇所保有。而天皇爲憲法之制定者，天皇之地位非憲法所規定，故天皇之地位立於憲法之上，而不受憲法之限制。上杉愼吉博士謂：「所謂天皇爲國家之元首者，在實質上無異於天皇之爲統治權者，有統治權之天皇，因其爲國家生命之首腦，四肢五體本於此而動作，故以元首之詞

形容之……縱令實行立憲政體，亦不能視天皇如其他諸國制度上之君主，祇爲行政權之首長，以與國會裁判所之地位同等對立，更非立於立法權之下而擁有無爲之虛位。我國之所謂元首，乃指天皇之地位居於三權之上，爲一切統治之源泉……所謂總攬統治權，即分立三權，設置若干之官府，使各各獨立以行使其權限，而由天皇將其合一掌握之。」（註一）又如穗積八東博士謂：「皇位與國家合同一體而不可分離，皇位之外無國家，國家之外無皇位……天皇之意思，卽爲國家之權力……皇位爲權力之本源，百法之所從出。憲法爲天皇所制定，皇位非依憲而存立。而天皇總攬統治權依憲法之條規以行之者，乃爲君主自設法律以爲依據行使之義，固非由於他力之強制。統治權之依於憲法而行動，或以憲法上機關之參與爲要件……本出於君主之自由意思，何得以此而謂由他力限制束縛君主，皇位主權之圓滿與自由，毫不因憲法之制定而受有損益。」（註二）

其一、謂國家爲統治權之主體，天皇之處於國家元首總攬統治權地位，乃以其爲代表國家之最高機關，行使國法上所規定之統治權。天皇非與國家爲同一體，其職權與組織有其一定之限制。屬於天皇之大權，非屬於天皇一身之權利，乃伴於天皇地位而有之公的職能，且此公的職能，祇在國法上規定屬於天皇之權能，始能認爲天皇之大權。美濃部達吉博士謂：「天皇爲國家元首一語，非爲表明正確的法律上觀念，唯在表明天皇處於以其一身

（註一）上杉慎吉帝國憲法逐條講義頁二〇——二四。

（註二）穗積八東憲法提要頁一一——一一八。

代表國家統率國家活動之地位……統治權決非萬能無限制之權力，乃與其他所有權利同，被法律所承認，隨之亦有法律上之限制……所謂總攬統治權，非謂有統治專權之意，蓋立憲政治乃依於國民翼贊而行之政治，尤以立法權因憲法明定須依議會之協贊以行使，不能由天皇專斷以行使立法權，既不待言；此外司法權由裁判所行之，亦爲憲法上之要件；而行政權亦因祇依國務大臣之輔弼始得行使，無國務大臣之副署，勅詔亦不發生效力。惟關於行使統治權之有此等限制，並非與天皇總攬統治權互相矛盾，所謂總攬統治權者，即國家之一切權利由君主代表，其他所有機關止於參加其決定而爲代表君主之機關，或由君主附與以權限之機關……換言之，所有立法司法行政，或由君主行使，或以君主爲出發之源泉……天皇總攬統治權，決非無限制的行使，而須依據憲法之規定。」（註）又如副島義一博士謂：「所謂國家之元首，即爲在國家內之頭部……而有最高地位之意。天皇非在國家之外，亦非在國家之上，更不能即謂天皇爲與國家同一……若自組織上言，天皇與國家決非同一體，天皇爲國家組織之一部，因就其一部而有最高之地位，故可稱之爲國家元首。所謂天皇總攬統治權，即爲明示其爲國家元首之實質，天皇行使國家之根本作用，用以統一國家作用，即天皇裁可法令，締結條約，統率軍隊，組織機關，任命官吏，並依此等行爲以發展種種之國家作用……國家爲廣大之組織體，而有統一者存在之必要……我國亦應此自然之慾求，而由天皇爲統治權之總攬者。然君主行使絕對的權力時，將釀成不可拯救之弊害，於是有立憲制

（註）美濃部達吉憲法精義頁一二二——一二三。

之發生，在此立憲制之內，君主依然占有重要地位，即爲統治權總攬者。然此所謂統治權之總攬者，決非統治權之主體，而爲國家機關。」（註）

以上對天皇處於國家元首總攬統治權地位所有之不同說明，乃完全由於學者對國體觀念之不同而來，讀者如參照前章特殊的君主國體一節所述，當益瞭然。惟吾人基於日本歷史，再參照憲法規定，並就實際政治之慣行查之，則知所謂天皇爲國家元首總攬統治權者，在法律上與事實上，有顯著之差異。即在法律上承認天皇之爲國家元首總攬統治權，係承之祖宗，甚至承認天皇爲統法權之主體。如頒佈憲法之勅語謂：「朕依據承於祖宗之大權，」頒佈憲法之上諭謂：「國家統治之權，朕承之於祖宗，更傳之於子孫，」憲法第一條規定：「大日本帝國，由萬世一系之天皇統治之，」憲法第四條規定：「天皇爲國家之元首，總攬統治權，」及至第二次國體明徵之聲明，更明言：「天皇爲統治權之主體，」並否認天皇機關說。且憲法爲使天皇之地位名實共爲國家之元首，以總攬統治權，更設種種規定，限制議會之干與大權與牽制政府，如對法律預算案，祇承認議會有協贊權，既不待言，且對輔弼天皇之國務大臣，亦使僅對天皇負其責任，並以天皇自身之信任爲進退之絕對要件。故天皇之地位，在法律上可謂爲最高的，絕對的，而無限制，且至少在制度上，亦不能因國務大臣當輔弼一般國務之責任，而有影響於天皇之地位，蓋天皇既有自由任免國務大臣之權，國務大臣自以求得天皇之信任爲其輔弼之方針也。然就事實上言，

日本國家因憲法之制定，已變往昔之君主專制政體而爲君主立憲政體。則天皇之地位已非絕對的，而無限制之規定，自亦甚明。卽如憲法第四條之後半亦明言：「天皇依此憲法之條規以行使統治權。」加之，立法權須經議會之協贊，既不啻使立法以取得議會之同意爲絕對要件；司法權之以天皇名義依法律規定由裁判所行使，亦等於司法截然脫離政府而獨立；就中一般國務之須由國務大臣當輔弼之任，不僅使天皇對於行政權之行使，若無國務大臣之副署不能發佈有效之命令，且因實際憲政發達之結果，所謂議會中心政治，反被視爲「憲政之常道」，以致國務大臣在政治慣行上，亦常不得不對議會負其責任，而以議會之信任爲進退之所據矣。是則天皇之地位，在事實上雖爲最高的，但非絕對的無有限制，且至少因議會中心政治之發達，已使天皇對國務大臣失去事實上之絕對支配力。

要之，日本天皇在國法上之地位，絕不能謂其虛擁空位，卽對外代表國家，對內總攬行政、立法、司法統治權。尤其在爲皇室之家長，陸海軍之大元帥，以及在祭祀上，榮典授與上處於絕對重要之地位。然必謂天皇爲統治權之主體，進而解釋天皇行使統治權毫無限制，在事實上亦不可通。伊藤博文憲法義解謂：「蓋總攬統治權者，爲主權之體，依憲法條規以行之者，爲主權之用，若有體而無用，則失之專制，若有用而無體，則失之散漫。」故可謂日本天皇基於其國家歷史上人民對於皇室之倫理觀念，及法律上之特別規定，有其比較神聖的崇高的特殊的地位與權力而已。

此外天皇更以其自然人之身分，伴隨天皇地位而有若干之特權，卽（一）神聖不可侵權，（二）榮譽權，卽包含

三種神器承有權，宮廷組織權，守衛仗儀權，敬稱權，紋章權是，(三)財產權，卽皇室經費之處理，世傳財產之繼承是，(四)身位權，卽成年，大婚，大喪是。

天皇之大權 天皇之大權者，卽爲在國法上伴隨天皇之地位屬於天皇之權能是。天皇之大權，有其歷史的基礎，而非依據憲法之制定始行發生。惟憲法既經制定之後，憲法爲國家之基礎法，規定關於國家之統治基礎原則，故現在天皇之大權，在原則上亦以在憲法上予以規定者，始得謂有法律上之根據。依據憲法所規定之天皇大權，因其輔弼機關及責任之歸屬不同，可分爲國務上之大權，統率大權，及榮典授與之大權三種。此外，天皇之大權，尙有依據皇室法所規定之皇室大權，與依習慣法而有之祭祀大權，茲分別略述如左：

(一)國務上之大權 天皇爲國家之元首，總攬國家之統治權，謂之爲國務上之大權。或稱之爲國家統治之大權。通常所謂大權一語，殆多專指此種大權而言。國務上之大權，因其爲國務大臣任輔弼，故由國務大臣負其責任。

關於國務上之大權一用語，有廣狹兩種之意義。在廣義上所謂國務上大權，乃指一切統治之權能之意，憲法第四條所謂：「天皇爲國家之元首，總攬統治權，依此憲法之條規以行使之。」卽在此意義上以規定天皇之大權者。又如憲法上諭所謂：「國家統治之大權，朕承之於祖宗，傳於子孫。」又如憲法第十七條所謂：「攝政以天皇之名義行使大權」等之大權用語，均可解作爲廣義的國務上大權。天皇行使此國務上之大權，因須依據憲法條規而受有限制，如立法權須經議會之協贊，司法權以天皇之名義由裁判所行之，行政權須由國務大臣之輔弼是。然

因裁判所及國務大臣共爲基於天皇之委任始有其權能，故其權能之基礎完全存於天皇之大權，而議會之協贊立法，亦因此於同意天皇之立法行爲，而非議會自身對國民行使立法權，故立法權亦爲天皇所行使。故除憲法上之非經議會同意不得行使之限制外，立法權亦爲屬於天皇之大權。是即廣義的天皇之國務上大權，實可包含所有立法司法行政之權。

在狹義上所謂國務上大權，係指不經議會之議決，及不委任其他機關，而由天皇親裁以行使之國務上天皇權能之意，或稱此爲天皇之獨裁大權。在此雖稱之爲獨裁，其亦須由國務大臣之輔弼，自不待言。按一般所指狹義的天皇國務上大權事項之主要者，爲日本憲法第六乃至十六條（註）（但第十一條之軍統率大權，及第十五條之榮典授與大權，須與一般國務上之大權有區別）所規定之事項，通常亦稱之爲「大權事項」。從來日本之憲法學說，對於此狹義的天皇國務上大權，是否即限於此列舉之事項，以及此等事項是否不經議會之協贊，與是否必須天皇之親裁，主張頗不一致。

關於狹義的天皇國務上大權，是否限於此列舉事項一節，則須先區別日本內地之統治與殖民地之統治，而在關於內地之統治，更須區別有立法司法性質之行爲，與屬於行政之行爲。（一）關於殖民地之統治，則屬於天皇國務上大權之事項，不限於此等列舉之事項。即關於行使統治權之憲法上限制，祇適於內地之統治，而不適用於

（註）參照附錄大日本帝國憲法原文。

殖民地之統治，尤其立法權須經議會之協贊，司法權由裁判所行之之原則，在殖民地不能適用。換言之，即殖民地之統治，在原則上一切屬於天皇之大權是。然此非即謂殖民地統治不得經議會之協贊，或不得委任其他機關獨立行使，不過非如內地立法，司法之以此爲憲法上之要件，而得任大權之自由規定而已。故關於統治殖民地之大權，不限於此等列舉之事項既不待論；尤其如朝鮮之「制令」，臺灣之「律令」，（註）等之裁可，以及在樺太、關東州、南洋羣島等地所必須施行之勅令之發佈，固皆爲不合於此等列舉事項者也。且除此以外，對殖民地之統治，大抵委任殖民地官廳，而所謂天皇之大權者，亦止於對其指揮監督而已。（二）關於內地之統治，則因立法權須經議會之協贊，司法權由裁判所行之二點，爲憲法上之要件，故對此原則而有之例外，應限於有特別根據之憲法上之列舉事項。至於行政權則完全與之相反，而無如此之憲法上之限制，即通常以屬於獨裁大權爲原則，故關於行政事項，則謂天皇大權非祇限於此等列記之事項。且無論行政作用事實上概委之於行政官廳行使，而由天皇親裁者甚少，但因在何種限度內委任於行政官廳，係由天皇所自定之故，其尙未委任之事項，則皆須由天皇親裁。

至關於狹義的天皇國務上大權，無須經過議會之協贊，與其必須由天皇親裁各節，雖爲一般所承認之原則，但在事實上因日本政府非採取如美國之三權分立主義，議會與政府並非完全獨立而無關係，故在國務大臣協贊之下，議會可假建議、質問、豫算、査定等行爲，從而關與之。至如天皇之命令大權，憲法自身既明言可以委任其他

（註）朝鮮「制令」與臺灣「律令」爲相當於日本內地法律之總督府命令，詳細參照第十章朝鮮與臺灣之總督府立法權各節。

機關行使者，已不待論外，其事之比較輕微，（註一）或需要緊急，或天皇有障故之時，亦可委任其下之機關行使之。茲將應屬於狹義的天皇國務上大權之主要事項，列舉如左：

一、立法之大權 立法之大權，依日本內地與殖民地而異。在日本內地之立法，以須經議會之協贊爲原則，然法律一方既不能由議會議決後即行成立，而將其裁可及公佈之權委於天皇；一方在性質上雖屬於立法事項，亦有不經議會協贊而專由大權行使之例外。如緊急命令、獨立命令、及執行命令之大權是。至殖民地則與此相反，關於立法則一般屬於天皇之大權，而無憲法上之限制，且關於朝鮮、臺灣及樺太之立法，祇以普通法律限制之。

二、議會組織及開閉之大權 議會在事實上雖能完全獨立行使其權能，然尚有二點在天皇大權支配之下。即（一）關於議會之組織，則貴族院議員之一部，及兩院之議長副議長，由天皇以勅命任之。且即由選舉而就任之議員，其選舉命令以及衆議院解散命令，亦屬於天皇大權。（二）關於議會之開閉，即議會之召集，及其開會，閉會之命令，在通常會時延長會期之命令，在臨時會時規定會期等事，亦完全屬於天皇大權。

三、官制及任官大權 天皇規定行政各部之官制，及文武官之俸給，並任免文武官。所謂行政各部之官制，即爲規定在天皇以下受其大命擔任國家行政事務機關之組織及其權限之謂。與行政各部相對立者，有皇室之機關，陸海軍之機關，及司法機關，（註二）此等機關不得以此項官制大權規定其組織及權限。至規定行政各部之官

（註一）所謂比較輕微之事，例如判任官以下之任命是。所謂需要緊急者，例如緊急時之戒嚴宣告，條約締結等是。

（註二）附屬於帝國議會之貴族院事務局，與衆議院事務局，事實上亦在此項官制大權之外。

制，雖屬於天皇之大權，但非謂此項大權爲毫無限制，考其限制可分爲三種：即（一）由於憲法自身規定之限制。如憲法關於「行政裁判所及會計檢查院之組織權限，須以法律定之」之規定，即在官制大權之外。（二）由於法律規定之限制。如勅令因不得與法律抵觸，在設置行政機關或規定其組織權限時，若有必以法律行之規定，則官制大權即受其拘束。（三）由預算之限制。即因國家歲出預算須經議會協贊之故，其在預算外之支出，除必要不得已之情形者外，議會則可不予允許，是則以官制大權設置新行政機關或增員，而需要支出經費之時，非其預算經過議會之協贊後，在原則上不能規定官制。

官制大權爲規定行政之機關，既如上述，而所謂制定文武官之俸給及任免文武官者，則全爲規定在各機關之官吏事項，故又可得總稱之爲任官大權。官制大權雖專限於對行政各部，任官大權則於行政各部之官吏外復包含司法官及陸海軍武官，惟宮內官因其爲皇室之官吏，而非國家官吏，故不包含於此項任官大權之內。所謂規定文武官之俸給，當然不止於俸給，他若旅費、官等、服務規律等官吏之基於爲官吏而有之權利義務規定，自亦均屬於天皇之任官大權。惟恩給爲退官者之權利，則另由普通法律定之。至文武官任免亦不止於實在的現時的任免，實包含關於一般任免法則之規定，（註）又懲戒及監督之權，亦包含之。

關於任官大權，亦有憲法及普通法律之特例，如憲法之關於裁判官之特例規定，及普通法律之關於行政裁

判所長官及其評定官、會計檢查官之特例規定是。(註一)而關於官吏之俸給，亦不免受議會之預算議定權所限制。

四、軍編制之大權 天皇有規定陸海軍之編制及常備兵額之權，是爲軍編之大權。此與陸海軍統率大權被分離於國務上之大權，而不須國務大臣之輔弼者相反，規定陸海軍之編制及常備兵額爲純然國務，其須國務大臣之輔弼，在原則與一般國務相同。因陸海軍爲國家設施之一種，國家需要幾何之兵力，並予以如何之編制，必須參酌所有外交、財政、內政各點後，始可確定，而不能任陸海軍之自決。憲法上以之屬於天皇大權，亦止於規定無須議會之協贊，而非謂任於陸海軍之自治。然在實際上陸海軍幾於脫離政府而有獨立地位，且在陸海軍大元帥之天皇直接統率以下爲基礎，常將軍編制之大權混同於軍統率大權，而使軍之編制不屬於政府之掌管，以由陸海軍自決。於是結果不僅關於軍編制之命令，多有不依勅令而由軍令定之者；且關於軍備條約之締結，亦有主張政府不得反陸海軍之意見而決定之者。(註二)至關於軍編制所需要支出之經費，須列爲預算案，交由議會之協贊，則與官制大權同。

五、外交大權 天皇有宣戰、媾和、及締結條約之權，是爲天皇之外交大權。宣戰、行爲可分爲二：一爲對敵國開

(註一)行政裁判所長官及評定官之特例規定，參照第八章行政裁判制度一節。關於會計檢查官任用之特例規定爲「會計檢查官非依刑事裁判或懲戒裁判，不得違反其意思，以命其退官、轉官、或休職。」

(註二)參照第九章軍之統率大權一節。

始戰爭之行爲，一爲對國民宣佈開戰之行爲。依開戰條約，日本在國際法上，負有對締約國在不以開戰宣言或最後通牒之形式預行通知後，不得開始戰爭之義務。至對國民公佈戰爭開始之事實行爲，則以詔書之形式公佈之。總之，宣戰令屬於天皇之大權，而不在于須經議會協贊之限度內，但宣戰大權依國際聯盟規約，及關於避免戰爭諸條約之締結，在國際上大受限制。

媾和及一切條約之締結，亦均屬於天皇之大權，而無須經過議會之協贊。媾和因其爲終結戰爭，恢復交戰國間和平之行爲，則常依於條約之締結而行之。至和平恢復之後，例須以詔書向國民公佈。媾和條約及其他一般條約中，本來定有不少須經議會協贊之事項，如被立法權所保留之事項，及預算外國庫負擔支出義務之事項是。當條約定有此等事項時，是否須經議會之協贊，在日本祇就憲法規定之條文查之，不能明瞭。蓋憲法一方規定關於此等事項須經議會之協贊；一方又規定條約之締結無條件的屬於天皇大權，而此兩項規定之互相衝突，應確認以何者爲特例。在條文上則未予以明白之指示。按歐洲諸國之憲法，概以明文規定，凡此種條約非經議會之通過不生效力。今日本憲法，不僅無此明文之規定，且反以其明示「一切條約」祇依天皇之大權始能締結之故，則從來之實例以及公之解釋，常不問其條約所規定之事項如何，皆以無須經議會之協贊即完全發生其效力。故條約之締結未嘗提出於議會，即在議院法亦未認在議會有條約之審議權。故最低限度，在現時之日本國法上，條約締結大權，對有立法權及預算外國庫負擔性質之契約行爲，必須經過議會協贊爲原則，發生一顯著之特例，亦即雖有此等事項之規定，若由條約規定之時亦無須經過議會之協贊也。惟關於條約之批准與公佈，有須經諮詢樞密

顧問之限制。(註一)

六、戒嚴宣告之大權 天皇有戒嚴宣告之權，戒嚴之要件及效力以法律定之。所謂戒嚴既爲一時的將國家統治之一部，移歸而爲軍隊之權利，並停止保障人民權利之法律效力，故戒嚴之宣告原因，雖爲軍事上之必要，但非屬於統率權，而屬於國務上之大權，亦即非依國務大臣之輔弼不可。關於戒嚴要件及效力之法律規定，因憲法實施後尙未制定新法律，其明治十五年（清光緒八年，西曆一八八二年）制定之戒嚴令至今尙保有法律之效力。其詳細容於後章述之。(註二)

七、恩赦大權 天皇有命令大赦、特赦、減刑、及復權之權，是爲天皇之恩赦大權。司法裁判所之判決，完全有獨立之效果，原則上不得爲大權所動，然恩赦乃其唯一之例外。即依大權可以變動刑之判決效果，及免除刑之全部或一部之效果，恩赦與刑之執行猶預，假出獄、起訴猶預等刑罰權之拋棄有別，即恩赦權非基於司法權自身之法律而爲之行爲，乃爲依據行政大權以拋棄刑罰權。關於恩赦之制度，由恩赦令規定之。恩赦分一般的恩赦及個別的恩赦兩種，一般的恩赦，又分爲大赦，一般的減刑，一般的復權三種，多在國家有慶弔之時，或犯罪者失去其犯罪之性質時行之。(註三) 並由內閣總理大臣奏請，由勅令定之。個別的恩赦，又分爲特赦，個別的減刑，及個別的復權

(註一) 參照本章樞密院一節內樞密院憲法上之權限。

(註二) 參照第九章之戰時編制及非常大權一節。

(註三) 例如昭和三年行即位大禮時所爲之減刑恩赦，又如政治犯罪之於政爭休止時所爲之恩赦是

三種。因其目的屬於刑事政策，則由檢事及監獄長呈請司法大臣，然後由司法大臣奏請裁可之。

(二)統率大權 天皇以陸海軍大元帥之名義統率陸海軍，是爲統率大權，或稱之爲軍令大權。統率大權不屬國務大臣之責任，別有軍令機關以當輔弼之任。統率大權與屬於國務之陸海軍之編制大權或簡稱之軍政大權有別。惟因軍令事項與軍政事項之界限不甚明瞭，以致事實上軍編制之大權，亦常被混同於統率之大權。然統率大權亦並非毫無一定之範圍者，即在原則上所謂統率大權，應限於指揮統率陸海軍之軍事行動之權是。關於國務有仰勅裁之必要時，則由內閣總理大臣上奏之，而關於統率大權有仰勅裁之必要時，則不經內閣總理大臣，由帷幄機關直接上奏之，普通稱之爲帷幄上奏。統率大權，在國家有異常事變時，不僅指軍隊，且可支配全國國民，是卽所謂戰時事變之非常大權。至統率大權之詳細內容，容於後章述之。(註)

(三)榮典授與大權 天皇有授與爵位、勳章及其他榮典之權，是爲天皇之榮典授與大權。此項大權之與一般國務上大權有區別者，非爲憲法所規定，乃由於習慣及其他法令予以規定者。當舊幕府時代，一般政務既皆爲幕府所掌管，獨榮典之授與仍爲朝廷所保留。明治維新之後，亦將榮典之授與與其他一般政務之辦理有異，尤其在憲法制定之後，關於所有國務之詔勅上，均須國務大臣之副署，而獨在榮典授與之詔勅上，不經國務大臣副署即可發佈有效。更依公式令之規定，在須經親署之「爵記」「位記」上，由宮內大臣副署之，在「勳記」上則無須

副署，且均規定無須國務大臣之副署，故國務大臣在榮典之授與上不自負責任。憲法上所謂天皇之榮典授與，乃爲屬於天皇自身之榮典譽權之頒賜，雖具有公法上榮譽權之性質，但例如學位、警察賞與、刑務賞與、警察官吏消防官吏之功榮記章、監獄官吏之功勞記章、陸軍下士勳功章、海軍下士官善行章等由政府行政機關軍隊所授與者，非憲法上所謂之榮典。

在現制上所規定之一般的榮典制度，其主要者有爵位、勳章、褒章、記章等。（註一）

一、爵 爵分公、侯、伯、子、男五等。授爵以勅旨使由宮內大臣奉行之。有爵者中，依於華族令者稱之曰華族，依於朝鮮貴族令者稱之曰朝鮮貴族。有爵者之婦及其家族，在原則上亦受同一之禮遇，並享族稱。

二、位 自正一位至從八位共爲十六階，授與華族、朝鮮貴族、勅奏任官、對國家有勳功者，及有足表彰之效績者，從四位以上爲勅授，由宮內大臣奉行之，正五位以下爲奏授，由宮內大臣宣授之。

三、勳章 勳章有大勳位、菊花章、寶冠章。（註二）旭日章、瑞寶章、金鷄勳章各種。賜勳章之時，可依特旨賜以勳章年金，而金鷄勳章，則常隨其功級附以終身年金。勳章除賜與國民之外，亦賜與皇族或贈與外國人。勳二等功三級以上者爲親授，其以下爲賜授。

（註一）榮典授與，雖有一般制度之規定，因亦有直接對特定人不依此規定而授與之例，如對朝鮮皇族詔書所授與之榮典是。

（註二）寶冠章限於賜與婦人，自勳一等至八等。

四、褒章 褒章有紅綬褒章、綠綬褒章、藍綬褒章、紺綬褒章、黃綬褒章各種，並授與外國人。

五、記章 記章有從軍記章、軍人傷痕記章及其他國家或皇室有大事時之記念章等。

榮典授與事務之機關，則或屬於國家機關，或屬於皇室之機關，如關於爵及位之事務由宮內省之宗秩寮掌管；關於勳章、褒章、記章之事務由內閣下之賞勳局掌管是。此點容於另節詳述之。(註)至關於行政各省所屬官吏之敘位，由各省大臣經內閣總理大臣上奏之。而勳章中金鷄勳章功五級以下者，則依於戰役之狀況，特委任由軍司令官及艦隊司令長官授其部下。

(四)皇室大權 皇室大權，即以皇室家長之資格屬於天皇之大權之謂。日本因其為特殊之君主國體，採皇室自治主義，既如上述，以致皇室大權之範圍異常廣汎，即(一)關於皇室之權利義務，皆依皇室法制定之，(二)關於皇室事項所制定之皇室法，同時因其有國法之性質，對於國家及國民亦有其拘束力，(三)一般法律命令在原則上對皇室不發生效力，其能適於皇室之法律命令，唯限於皇室自身所容認其適用者。

皇室大權與國家統治之大權，雖皆由天皇所總攬，然國家統治之大權，係以國家元首之地位由天皇所總攬；反之，皇室之大權，則係以皇室家長之地位由天皇所總攬，因之其結果，皇室大權與國家統治之大權有四點在法律上之地位相異，即：(一)其責任者異。國家統治之大權，依國務大臣之輔弼以行使，而由國務大臣負其一切責任；

反之，皇室大權則由宮內大臣輔弼並負其責任。(二)其事務奉行之機關異。國家之事務，使國家官吏以當處理之任；反之，皇室之事務，則使皇室官吏即由特別設置之宮內官以當處理之任。國家之官吏，在原則上非皇室之機關，宮內官在原則上亦非國家之機關，普通所謂宮中府中之分離，即指此也。惟在原則上亦並非毫無例外，如朝鮮總督被皇室委任監督朝鮮王族；(註一)即為國家官吏同時為皇室之機關，而參與皇室之事務，又如內大臣其身分雖為皇室之官吏，但其職務則當處理皇室事務及國家事務雙方之任，即為宮內官同時又關與國家之事務者。(三)議會之關與有無異。即關於國家事務，在屬於國務大臣責任限度內，事實上議會有關與之可能；反之，皇室之事務，則議會毫無關與之權。(四)其經費之負擔異。即國家事務所要之經費，屬於國庫之負擔；皇室事務所要之經費，屬於皇室費之負擔。不過皇室費之一部，每年由國庫負擔支付其一定額數之義務而已。(註二)至所有皇室財產及皇室會計之管理，概與國家機關無與。

皇室事務與國家事務在法律上予以如此之區別，乃始於立憲政治之施行，在舊時代兩者互相混同。即當憲法將從事於制定之時，因認有分離宮中與政府之必要，遂於明治十八年（清光緒十一年，西曆一八八五年）之官制改革時，使宮內大臣立於內閣之外，以開兩者分離之端。其後皇室之財產亦漸次與國家財產分離，至憲法制

(註一)參照第十章殖民地政府朝鮮總督之權限。

(註二)在憲法頒佈之時，皇室經費每年由國庫負擔總額為三百萬圓，自明治三十三年度起，已增至四百五十萬圓。

定創設議會制度，遂將皇室事務完全置於議會權限之外，而完成今日皇室事務與國家事務之截然分離。

皇室之事務極爲廣汎，且不止單屬皇室之事務，亦有皇室與國家或人民相關之事項，茲舉其要者如左：

一、皇位繼承及攝政就任之大權 憲法第二條規定：「皇位依據皇室典範之所規定，由皇男子孫繼承之，」是即憲法上將皇位繼承之事，讓之於皇室典範規定之，而其讓之於皇室典範規定者，亦即爲視皇位繼承爲皇室之事務。故應以何人爲皇嗣，完全任於皇室之自決。又如憲法第十七條第一項之規定：「設置攝政，依皇室典範之所規定，」是即關於攝政在何種形情下設置，或以何人爲攝政，亦完全任之於皇室之自定。

二、皇室之立法權及其對外部之命令權 皇室之立法權，或由天皇之親裁以行之，或由基於大權委任之宮內大臣行之，前者以皇室典範及皇室令之形式爲之；後者以宮內省令之形式爲之。皇室立法權之範圍，雖限於關於皇室之事務，但其效力可以及於外部，前已屢述之矣。皇室除依立法以拘束國家及國民之外，更可在法規之下，由天皇大權爲某種之事實行爲，以拘束國家及國民，如世傳財產之編入，對於一般國民生有不融通物之效力是。至宮內大臣關於其主管事務，亦有對警視總監及地方長官指令訓令之權。

三、皇族監督之大權 皇族爲屬於天皇之一家，天皇可以家長之資格，對皇族之身位及財產行使一切監督之權。皇族監督大權之範圍甚廣，因皇族之身位，在原則上不服國家之統治權，即對一般國民由國之統治權規律之時，則皇族概由天皇以家長之資格行其監督權，而予以規律之，例如皇族之誕生、婚姻、離婚、監護、親族會、禁治產、準禁治產之宣告等關於皇族身分之民事非訟事件，以及皇族間相互之民事裁判，均不依於國之裁判所，而由天

皇之監督大權行之。此外，如王族公族之準於皇族由天皇監督華族朝鮮貴族之與皇室有特別法律關係，於受皇室特別禮遇之同時，亦服皇室之特別監督。

四、皇室財政之大權 皇室財政事務，可分爲財產管理與皇室會計兩種。皇室財產，分世傳財產與普通財產。皇室關於財產之自治權，非如其身分上排除國家支配之範圍廣汎，即在原則上民法及普通法規，可以適用於此項財產之上。（註一）若與民間發生爭訟之時，亦由普通裁判管轄。皇室關於其財產之自治權，其主要者爲世傳財產及遺留財產之設定，（註二）與解除生死不明皇族財產之管理，及無遺產繼承人皇族財產之處理，以及皇室林野之管理等。皇室會計由皇室會計令經理之，非政府議會及會計檢查院所能關與。各會計之預算，由內藏頭調製，經預算委員會之審議後，由宮內大臣考定上奏之，並於諮詢帝室經濟會議後勅裁決定。關於預算執行，相當於國家會計之大藏省地位者，爲內藏寮；相當於會計檢查院者，爲帝室會計審查局。故國家唯有支出皇室經費，而毫不能過問其如何消費。

（註一）但世傳財產之土地物件，在法律上爲不融通物，亦不得作爲賣買贈與等法律行爲之目的物，又不能作爲公用徵收及強制執行之目的物。

（註二）編入世傳財產之土地物件，於諮詢樞密顧問後以勅書定之，並由宮內大臣公告之。若有重大事由，亦可於諮詢樞密顧問後，以勅書解除屬於世傳財產之財產。

五、皇室之儀禮大權 皇室儀禮之中，有時非止於皇室內部之事務，而同時視為國家大典者，如即位禮、大嘗祭、大喪儀及其他國葬是。即位禮及大嘗祭，乃皇室之最重要儀禮，惟因其亦為國家之大典，故亦就國之事務而由國費舉行之，(註)且如為掌理該項事務而設之大禮使，亦為國之官吏。此外皇室之儀禮，則均就皇室事務舉行之，其儀式由登極令、攝政令、立儲令、皇室成年式令、皇室親族令、皇室儀制令、皇室喪儀令等規定之。皇室之儀禮，除皇族宮內官外，亦有使國之官吏、帝國議會議員、外國代表者，有爵者，有位者，有勳者參列之。皇室儀禮之主要者，為踐祚之式，攝政就任之式，立太子或立太孫之式，天皇成年式，皇太子或皇太孫成年式，親王或王成年式，大婚之禮，皇太子或皇太孫結婚之式，親王或王結婚之式，皇子誕生式，皇族之子誕生式，皇族喪儀等臨生事件外，尚有每年定期舉行之新年朝賀之式，政始之式，新年宴會講書始式，歌會始式，紀元節之式，明治節之式，天長節之式，帝國議會之開院式，閉院式等。至如親任式，親授式，親補式，信任狀捧呈之式，解任狀捧呈之式等，亦為宮中之儀禮。

六、皇室之社會事務大權 天皇得親與外國之元首交際，並接見外國代表者，賜與內外人之饗宴。此外，命令宮內大臣以施行褒賞、賜與及救濟之事，並從事於學習院、帝室博物館、林野之經營。

七、宮內官制及宮內官任免之大權 奉職於皇室之官吏，謂之宮內官，並與國之官吏有別。其規定宮內官之職制及俸給，任免宮內官等權，均屬於天皇之皇室大權。

(註)如就國之事務辦理而支用國費時，須經議會之協贊。

(五)祭祀大權 天皇爲最高祭主，祭祀皇祖皇宗歷代之皇靈及天地神祇，謂之祭祀大權。日本上代祭事爲國政之主要部分，掌祭祀之官職，同時亦爲掌國政之官職，故稱之祭政一致時代。其後祭政分離，雖別置祭祀之官，然祭事尙爲朝政之一部，祭祀官亦爲國家重要官職之一。明治維新之後，於王政復古之同時，祭祀之事亦務求恢復上代之制，如維新初年所定之五個條誓文，即先祭之於神明，以爲誓。其後國家及皇室，每有大事，亦無不舉行祭祀，奉告於神明。此外在每年一定之期，亦舉行祭祀。於是祭祀在一般國務及皇室事務之外，並爲重要之天皇大權。

祭祀大權，須與維持管理祭殿，任免祭官，及祭祀時需要經費之支出等件於祭祀而有之行政事務有別，蓋此項行政事務，有一部就國家事務處理，亦有一部就皇室事務處理。例如神宮之管理，及營造神宮職之監督等，均爲國家事務，而屬於內務省之主管，且其在法律上之辦理手續，亦與一般國務無異。又如宮中三殿及山陵之管理，宮中祭官之任免及監督等，均爲皇室之事務，而屬於宮內省所主管，且其辦理手續，亦與皇室之事務同。獨祭祀自身與一般國務及皇室事務有別，而非國務大臣及宮內大臣所掌管，乃由天皇親行，或使皇族及掌典長行之，或另置祭官以行之。即在天皇親祭之時，亦不屬於國務大臣及宮內大臣之輔弼範圍以內。其他所有大權，在設攝政之時，當然由其代行，惟祭祀則非屬於當然代之權。如因天皇未成年而設攝政之時，則以天皇親祭爲常則，如因天皇有障故而設攝政之時，雖以攝政代行或使其他皇族與掌典長行之爲常則，但一旦天皇障故停止之時，亦由天皇親祭之。

天皇之祭祀，主要者於宮中三殿行之，（註一）在伊勢神宮，（註二）則置祭主由皇族任之，以代天皇舉行祭祀。皇室祭祀，分大祭小祭，大祭由天皇率皇族、官僚、親行祭典，小祭亦由天皇率皇族、官僚親行拜禮。

皇位繼承 日本天皇之皇位，爲世襲制，而此皇位之世襲，又爲日本開國以來不變之原則。其皇位繼承之法，則亦自上古以來，定於不成文之習慣，中世以降，其制頗呈紊亂，然至明治天皇制定憲法及皇室典範後，乃除去中古以來之變例，而以上代之古法爲則，並用成文法確定之。

（一）皇位繼承之基礎原則 「皇位依皇室典範之所規定，由皇男子孫繼承」乃日本憲法所宣示關於皇位繼承之基礎原則。依此規定，更可分析爲四個基本主義：即（一）皇位之世襲主義，（二）皇位之男系主義，（三）皇位繼承之法定主義，與（四）皇位繼承之皇室自律主義。除最後之一點外，關於以前三點，在皇室典範所規定之「大日本皇位，乃祖宗之皇統，由男系之男子繼承」意義，亦完全相同，不過皇室典範更爲一層詳細之規定耳。

一、世襲主義 即皇位之踐祚，限於皇胤，其非屬於祖宗之皇統者，無皇位繼承之資格。由此世襲主義而生之結果，在皇室典範上規定：（一）否認在皇室有養子制度，如謂：「皇族不得有養子」又謂：「皇位繼承之順序，完全依據實系，不得以現在皇養子、皇猶子或其他之繼嗣者之理由，以與此相混」是。（二）若非皇族，不得爲皇嗣。如皇

（註一）宮中三殿，即爲賢所、奉安神鏡、爲皇靈殿、祀歷代天后后妃及皇族之靈。爲神殿，祀天地神祇。

（註二）伊勢神宮，又稱皇大神宮，在今宇治山田市，即朝廷之宗廟。

室典範規定：「傳於最親近之皇族」是。

二、男系主義 即皇統限於男系，而不及於女系。按日本自推古天皇以來，雖時有女帝之例，（註）但在將來則絕對廢止女帝之制，憲法所謂：「皇男子孫」皇室典範所謂：「男系之男子」等規定，自甚明白。

三、法定主義 即皇位之繼承，必須依成文法所規定之順序以行之。是實爲憲法及皇室典範變更從來習慣法之最重要一點，故在舊制之立太子，須依皇嗣選定之行為而後始定，今在皇室典範之下，則皇嗣不待何等行為，在法律上已有當然之規定，立太子不過一種公的宣言行為而已。

四、皇室自律主義 皇位繼承之順序，既依據皇室典範之規定，而皇室典範之修改，亦無須經過議會之審議，故何人繼承皇位，全在於皇室之自定，而與議會不相關與。

（二）皇位繼承之順序 在有皇位繼承資格者之中，何人有繼承之權利，皇室典範第二條至第八條定有確定之順序，其法則約有左列四點：

一、直系主義 皇位以依父子之系統，相傳於子孫直系爲正法，至傳於傍系，祇限於直系子孫皆不在之時，如皇室典範謂：「皇位傳於皇長子，」「皇長子不在時，傳於皇長孫，皇長孫及其子孫皆不在時，傳於皇次子及其子

（註）日本皇統，至今爲二二四代，其中有女帝八，即推古天皇、皇極齊明天皇、持統天皇、元明天皇、元正天皇、孝謙稱德天皇、明正天皇、及後櫻町天皇。

孫，以下皆類推之」之規定是。

二、嫡出主義 卽「皇子孫之繼承皇位，先嫡出，皇庶子孫之繼承皇位，以皇嫡子孫皆不在爲限。」

三、長系主義 在同爲嫡出或庶出之系統內，長系優先於幼系。

四、在傍系之順序亦準右之原則 皇子孫皆不在時，則從親等之順序，傳於親等最近者之系統。卽「皇子孫皆不在時，傳於皇兄弟及其子孫，」「皇兄弟及其子孫皆不在時，傳於皇伯叔父及其子孫，」「皇伯叔父及其子孫皆不在時，傳以上之最親近皇族。」

皇位繼承之順序，雖以上項原則爲確定不動主義，然皇室典範於特別之情形下，亦承認有變更其順序之例外，卽「皇嗣之精神或身體，有不治之重患，及有重大之事故時，得諮詢皇族會議及樞密顧問，以變更繼承之順序」是。（註一）

此外當天皇崩去之際，皇嗣尙不能明定，如皇嗣尙在母胎之時，在皇室典範雖無明文之規定，但須暫置攝政，以待其出生後決定之。

（三）皇位繼承之原因及效果 皇位之繼承，祇限於因天皇崩去而發生之。天皇在位中之讓位，在皇室典範上全不予以承認。（註二）其所謂「天皇崩時，皇嗣卽踐祚，承祖宗之神器」者，卽明示此種意義。皇位繼承，非法律

（註一）所謂不治之重患，係指皇嗣踐祚之後，確實不能親政，且無痊癒之望，所謂重大事故，例如依皇嗣懲戒，被處以剝權或停權是。

（註二）日本自中世以來，皇位之禪讓，已成爲定例，甚至有時由於權臣之強迫，而使天皇不得不讓位之例。

之行爲，乃法律上當然發生之事實。關於皇位繼承之禮儀，其重要者有三。卽：（一）踐祚式。於天皇崩去之際，卽時舉行之，卽所謂奉告賢所，皇靈殿，及神殿，以及承受天皇三種神器之式。（註一）（二）卽位禮。卽將天皇卽位之事，親告祖宗，並通告中外之儀式，於諒闇終了後，以秋冬之交在京都行之。（三）大嘗祭。卽天皇於卽位之初，以新穀請饗於皇祖之靈，並天地神祇之大祀是，於卽位禮終後，續於京都行之。（註二）

天皇踐祚之時，卽改元號。日本天皇之元號，在明治以前，並非一定與天皇在位相一致，一世之中，屢改元號，或於踐祚之後，仍襲用先帝當時之元號。然依皇室典範之規定，於踐祚之後，卽改元號，並在一世之間，不再更改。元號於諮詢樞密顧問之後，勅定之，而以詔書公佈之。（註三）其公佈無論如何遲延，溯自先帝崩後之瞬間起，卽發生效力。

（四）皇嗣 爲儲嗣之皇子，謂之皇太子，皇太子不在時，則爲儲嗣之皇孫，謂之皇太孫。立儲時有立儲之禮，皇

（註一）三種神器，爲八咫鏡，草薙劍，及八尺瓊曲玉，相傳爲天孫降臨之時，由皇祖天神之手所授給之神寶。按日本皇統，以得有此三種神器者，始可謂之爲正統。

（註二）明治維新政府，決定遷都東京以後，京都市民以爲有影響於市面繁榮，極持反對之論，因於遷都之同時，決定卽位禮及大嘗祭在京都行之。

（註三）改建元號，直接關係於國民之生活，故其性質乃純然爲國務，學者多以其不在憲法上規定，而在皇室典範上規定爲非。是故大正昭
和制定元號之詔書，在形式上已不由宮內大臣副署，而由國務大臣副署公佈之。

太子皇太孫與其他皇族異，而受有特殊之待遇。舉其要者如左：

一、在皇族之班位上，除皇后、皇太后、皇太后之外，列皇族之首位。

二、達滿七歲後，敍大勳位，賜菊花大授章。

三、達滿十歲後，任陸軍及海軍之武官。其他皇族，或任爲陸軍武官，或任爲海軍武官，獨皇太子皇太孫兼任陸海軍，以備將來之爲大元帥。

四、以滿十八歲爲成年。皇太子皇太孫之成年，比之一般皇族以滿二十歲爲成年爲早者，蓋因於有置攝政必要之時，務使皇太子皇太孫得以任之故也。

五、特置東宮職，以使掌其事務。又置東宮武官，以常侍侍奉。

攝政之設置 天皇之大權，雖以天皇親自行使爲原則，然有時在親政不能之情形下，則不得不置代行政之機關，此種天皇之代表機關，在日本憲法謂之攝政。

(一)攝政之國法上地位 憲法上規定：「天皇未成年時，或天皇有長久不能親政之障故時，則置攝政，攝政以天皇之名義行使大權。」此所謂：「以天皇之名義」即爲代表天皇之義，故攝政爲天皇之代表機關，天皇之一切大權，均由攝政代理攝行。而攝政之行爲，在法律上亦視爲同於天皇親自所爲之行爲。(註)

註：伊藤博文憲法義解謂：「攝政爲攝行天皇之事，故除至尊之名分外，所有一切大政均以天皇之名義行之，而其對大政不負責任一點，亦與天皇同。……所謂以天皇之名義者，即爲代表天皇之義，蓋攝政之政令，即爲代天皇宣佈之者。」

攝政之爲天皇代表機關，雖非基於天皇之委任，而爲基於一定之事實，在法律上當然發生其代表權者，然攝政非攝位，因天皇尙在皇位，攝政自非一時的暫就皇位，不過因天皇不能親行大權，而以攝政代之而已。在日本憲法及皇室法，且亦明示完全否認皇位之假攝。（註一）

攝政非代理天皇自身之權利，乃專代理行使其公的大權。天皇在未成年時，別置太傅以當保育之任，在法律上禁止攝政及其子孫爲太傅。

攝政非天皇之輔弼機關，即非輔佐大權者，而爲親自代行人大權者。攝政因非係天皇之任命，故不得謂爲官吏，既不待言，且亦非基於勤務之義務，以擔任國家之事務，乃關於大權之行使，處於自然代表天皇之地位。

攝政代表天皇之範圍，及於所有一切之大權，即於國務上之大權外，皇室大權，軍令大權，及榮典授與大權，亦均代其行使之。憲法上所謂：「攝政以天皇之名義行使大權。」即於國務上之大權外，復包含有軍令大權。（註二）榮典授與大權在內之意。而皇室典範上攝政攝行皇族監督之大權之規定，即指皇室大權而言。且即祭祀大權，雖不必定由攝政代行，但於天皇之不能行使時，亦可以代理之。

攝政之代表權，不必止於在法律上發生效力之行爲，即雖不生法律上之效力，苟爲天皇以國家元首，皇室家

（註一）伊藤博文皇室典範義解謂：「……國家之危機，往往於攝政之時發生，故承認攝政而不承認攝位，用以顧全大統。」

（註二）攝政若爲女子之時，是否有以大元帥之資格統率陸海軍尙無明文之規定。

長、陸海軍之大元帥資格而爲之心意之表示，亦常由攝政代之。例如議會開院式之勅語，對列國元首之親書，對國民之勅諭，均由攝政代天皇以宣示之。

對於攝政之代表權及於天皇一切大權之原則，所有唯一之限制，爲在設置攝政期間，對憲法及皇室典範不得變更之一點是。蓋因國家及皇室之基礎法，除依天皇親裁之外，不得以變更之。

攝政雖爲代理行使天皇之大權，但不能以因此對於其自身發生特殊之特權爲原則，故攝政自身之權利，在原則上與普通皇族同，即不因其爲攝政之故，而特別異其地位。（註）

（二）攝政之開始更迭及終了 攝政之設置，乃依於皇室典範之所規定，即日本憲法對於攝政之開始、更迭及終了，一任皇室之自定，是實日本政府關於攝政制度所有最顯著之特色。

依皇室典範，攝政之設置，限於左列二種情形。

一、天皇未達成年之時 即天皇在踐祚之時，尙未達滿十八歲時，當然設置攝政，亦即在此種情形下，無須決定攝政設置之行爲，在踐祚之同時，攝政亦當然就任。

二、天皇有長久不能親政之障故時 此種情形與天皇之未成年情形不同，即須有醫師之確實診斷，並以此診斷爲基礎，而須經是否設置攝政認定機關之決定。依皇室典範之規定，有認定權之機關爲皇族會議及樞密廳

（註）攝政與一般皇族在身分上所異之點，權限於在任期中不受刑之訴追，及其他皇族班位，攝政仗儀等等特別規定。

問通常皇族會議及樞密顧問止於應天皇之諮詢，而自己無發議之權，獨在此情形下，可不待諮詢而爲自發的議決。

任攝政者，限於皇族，且以任達於成年之皇太子皇太孫爲正則。(註一)惟皇太子皇太孫皆不在時，或未達成年時，則以其他皇族男子依皇位繼承之順序以任攝政。如成年之皇族男子皆不在時，則就皇后、皇太后、太皇太后、內親王、及女王之順序以任之。(註二)

攝政於左列四種情形下更迭之。

- 一、攝政薨去之時。
 - 二、攝政有精神或身體之重患，及有重大之事故時。
 - 三、皇族女子爲攝政而婚嫁之時。
 - 四、在皇太子或皇太孫尙未達於成年，或由於其有其他事故，而由其他皇族任攝政情形之下，如皇太子或皇太孫達於成年或事故終止時，則攝政退任，而由皇太子皇太孫任攝政。
- 攝政在左列三種情形之下終了之。

(註一)例如大正天皇時，即以皇太子(現昭和天皇)任攝政。

(註二)女子任攝政之時，限於未婚嫁或嫁於皇族而其夫已喪者。

一、天皇崩去。

二、天皇達於成年。

三、天皇除去不能親政之障故。

皇室之機關 皇室之機關，在性質與國家之機關有別，既如前述，其主要者實爲宮內大臣及內大臣。此外關於皇室之大事，以應天皇之諮詢機關，有皇族會議，及關於特殊事務而組織之帝室經濟會議，宗秩寮審議會，及王公族審議會等。

(一) 宮內大臣 宮內大臣，輔弼天皇關於皇室之一切事務，兼爲依大命處理皇室事務之機關。關於皇室事務之詔書勅書，皇室典範之改正，皇室令及須親署之「爵記」「位記」，均須有宮內大臣之副署。宮內大臣(一)關於皇室令之須行制定改正或廢止之事，具案上奏之。(二)統轄所屬之職員。(三)監督華族及朝鮮貴族。(四)關於皇室令之施行，及其他主管事務發佈宮內省令。(五)關於主管事務，對警視總監及地方長官發指令或訓令。(六)奉勅旨以施行褒賞，賜與及救濟事業。(七)關於皇室須行公佈之事公告之。

宮內省於宮內大臣官房之外，置左列各職及各寮，以分掌省內之事務。

一、侍從職 掌側近之事。

二、式部職 掌典式、交際、翻譯、狩獵、及雅樂之事。在本職之下，置掌典部及樂部。

三、宗秩寮 掌關於皇族、王族、公族、華族、朝鮮貴族、及有位者之事項。在本寮置有宗秩寮審議會。

四、諸陵寮 掌關於陵墓之管理及調查之事務。

五、圖書寮 掌關於皇統譜、實錄編修、各種文書之編纂、及保管之事項。

六、侍醫寮 掌關於診候、進藥、及調劑之事務。

七、內藏寮 掌關於各種會計、及金庫之事務。

八、內匠寮 掌宮殿及其他建築物之保管、並關於建築、庭苑、園藝、電氣、寫真之事務。

九、主馬寮 掌關於馬車、馬匹、自動車、牧場、及輸送之事務。

(二)內大臣 內大臣設於明治十八年十二月官制改革之時，爲天皇之常侍輔弼機關。在日本有所謂首相、樞相、內相等三相之稱，內大臣既爲此三相之一，其地位之重要可知。內大臣自身雖不當責任之衝，但因常侍側近，對於皇室之事務及國家之事務，雙方均有陳述意見之責。內閣總理大臣及宮內大臣之任免，須內大臣之副署。在內大臣府保藏御璽國璽，因法律、勅令，以及其他所有詔勅須鈐印御璽國璽，故詔勅在公表之先，必須經過於內大臣。此外內大臣府，復掌關於詔書、勅書及其他內廷之文書事務，又依請願令受理人民奉呈於天皇之請願書，並審查其內容而上奏之，承勅旨而處理之。內大臣之下，置祕書官長一名，祕書官三人，及其他事務官若干名，以分掌事務。

在最近日本之政治習慣上，於現內閣總辭職後，有開重臣會議，推薦後任內閣總理大臣，以奉答天皇諮詢之例，內大臣即被視爲重臣之一，而有參列重臣會議之資格，故今後益增加內大臣參與國務地位之重要。至關於重

臣會議之性質，容後章再詳述之。(註)

(三)皇族會議 皇族會議，由成年以上之皇族男子組織之，爲對於皇室大事應天皇諮詢之合議機關。其須交付皇族會議審議之事項如左：

- 一、皇位繼承順序之變更。
- 二、基於天皇故障而起之攝政就任及退任。
- 三、攝政及得爲攝政者順序之變更。
- 四、太傅之選任及退職。
- 五、皇族之懲戒及其解除。
- 六、皇族之禁治產，準禁治產宣告及其解除。
- 七、皇室典範之改正增補。
- 八、皇族之臣籍降下。
- 九、皇族之失蹤宣告。
- 十、父的皇族親權喪失之命令，及其復權之命令。

(註)參照第五章元老及重臣會議一節。

除上項列舉之事項外，亦有臨時諮詢之事件，且除二、三兩項之外，皇族會議止以勅命召集，由天皇交付議案，以獻替可否之意見。惟第二、三兩項發生之時，因待天皇諮詢爲不可能，則可與樞密院共同自爲議決，以決定臨時國家最高之意思。在此情形下，則皇族會議由居於足以任攝政順序地位之皇族，根據成年皇族男子三分之一以上與樞密院之請求以召集之，召集之皇族爲議長，若其不能出席時，由出席者中居於上席者任議長。

普通之皇族會議，由天皇親臨統理議事，並命皇族中之一人爲議長。皇族會議亦使內大臣、樞密院議長、宮內大臣、司法大臣、大審院長參列之，但此等參列人員，祇限於陳述意見，而不加入表決。

(四) 帝室經濟會議 爲關於皇室之經濟事項，應天皇諮詢之機關。由內大臣、宮內大臣及勅命之帝室經濟顧問七人組織之。至對其諮詢之事項如左：

- 一、關於皇室經費之預算事項。
- 二、關於第二預備金之支出及其他預算外支出事項。
- 三、世傳財產之編入、解除、及關於世傳財產之土地上設定物權事項。
- 四、關於重要財產權之得失事項。

(五) 宗秩寮審議會 爲關於皇族、王族、及公族之重要事項，應天皇諮詢以上奏意見之機關，由宗秩總裁及宗秩寮審議官十二人組織之。(註) 此外審議會尚有審議華族之懲戒及其解除之權，並關於華族及朝鮮貴族之

(註) 宗秩寮審議官，有樞密顧問官三人，宮內勅任官四人，有爵者五人。

重要事項，有應宮內大臣諮詢之權。

(六)王公族審議會 王公族審議會，爲關於王族及公族之重要事項，應天皇諮詢之機關。

(七)太傅 太傅祇於天皇未成年之時設置之，而爲掌天皇保育之機關。太傅依先帝之遺命任之，若無遺命之時，則由攝政諮詢皇族會議及樞密顧問選任之。太傅專當天皇一身之保育教導之任，而不關與大權。太傅不得由攝政及其子孫任之。攝政非於諮詢皇族會議及樞密顧問之後，不得使太傅退職。

除上述之外，其爲國之官吏亦有使其爲皇室之機關，付與以關與皇室事務之權者，如國務大臣及樞密顧問。對於皇室大事之有關於國務者，亦當輔弼啓沃之任，既如上述，而朝鮮總督亦被委任監督朝鮮李王職之事務，及李王歲費之支出，並監督住在朝鮮之貴族。又如陸海軍武官之被任爲侍從武官長，(註)侍從武官，東宮武官，皇族附武官者，亦有對天皇，皇太子，及皇族常侍奉職之任。

祭祀及榮典之機關 祭祀機關，可分掌宮中之祭事機關，與掌國家之祭事機關。其掌宮中祭事之機關，爲宮內省式部職下所置之掌典部，掌典部置掌典長，掌典次長，掌典，及掌典補等，此雖爲在宮內大臣監督下之宮內官，但其職務非爲宮內大臣之補助機關，而爲直接奉天皇大命以執行祭事者。其掌國家之祭事機關，又分神宮與神社二種：(一)神宮置有神宮司廳，神宮司廳置有祭主，祭主爲親任，由皇族，或例外的由公爵任之，以「大御手代」

(註)侍從武官長，長侍從武官府。侍從武官內五人爲陸軍武官，三人爲海軍武官。詳細參照第九章帷幄機關一節。

之資格管理奉齋祭事。在其以下之祭官，有大宮司、小宮司、禰宜等，並有衛生長、技師等事務官。祭官在身分上雖爲國家之官吏，屬於內務大臣之管理，但在法律上非國家機關，而爲具有法人資格之神宮機關。其職務所屬之祭事，既與政府獨立而不受內務大臣之命，且有財產權，獨立收支，以與國之會計分別。神宮基於歷史的習慣，尙保有製造頒佈大麻（註）及曆書之獨立特權，且爲掌其事務，於大宮司管理下，置神宮神部署。神宮之附屬事業，此外尙有神宮皇學館、徵古館、及農業館。（二）神社有官幣大社、官幣中社、官幣小社、別格官幣社、國幣大社、國幣中社、國幣小社、縣社、鄉社等社格之分。神社之職員，在官國幣社置宮司、禰宜；在府縣社以下各社置社司、社長。神社職員，均有待遇官吏之身分，在實質上爲國之官吏。

榮典機關，依其掌爵與位事務，及掌勳章、褒章、記章之事務而有分別。其關於爵、位事務，由宮內大臣監督下之宮內省宗秩寮掌理之。授爵之奉請，在對有功勳於國家者，則經與總理大臣協議後，由宮內大臣上奏之，否則直接由宮內大臣上奏之。敍位則關於宮內職員、華族、及朝鮮貴族之敍位，由宮內大臣上奏之；關於國家官吏之敍位，由內閣總理大臣上奏之。關於勳章、褒章、記章之事務，由內閣總理大臣監督下之賞勳局掌管之。並爲審議勳位勳章之敍賜，與褫奪，於賞勳局設賞勳會議，賞勳會議以賞勳局總裁爲議長，合十五人以內之議定官組織之，若非經議定官八人以上之審議，不得上奏勳位勳章之敍賜與褫奪，其議決依多數決之。敍勳及褒章之授與，賞勳局總裁經

（註）大麻爲一種供神用之大幣泉。

總理大臣上奏之。記章之授與，則由賞勳局總裁專行之。賞勳局總裁在身分上雖隸屬於總理大臣，但關於榮典授與之職務，不服總理大臣之命令。

樞密院 樞密院爲天皇之顧問機關，直接隸於天皇，以應天皇關於重要國務之諮詢。創立於明治二十一年（清光緒十三年，西曆一八八七年）最初雖爲審議憲法草案而設者，但依憲法之制定，已成爲憲法上之必要機關，直至最近，對於牽制政府，常持有相當之勢力。

（一）樞密院之組織及性質 樞密院由議長一人，副議長一人，及顧問官二十四人組織之。（註一）其任用資格，以年齡在四十歲以上爲要件，並選元勳練達之人。此外各國務大臣，在職務上爲當然顧問官，有列入議席參加表決之權。在京成年以上之各親王，（註二）亦可班列於樞密院會議。

樞密院置書記官長一人，書記官三人，書記官長承議長之命，審查交付會議之事項，調製報告書，並參列會議以當辯明之任，但不加入表決。

樞密院止於審議由勅命交付會議之事件，並將其議決上奏之。自己無發議之權，而其議決亦止於開陳意見以備天皇之參考，至其採納與否，則依國務大臣之輔弼以勅旨定之。然因其爲天皇之最高顧問機關，其關於國務

（註一）最初爲二十五人，後增至二十八人，至大正二年，更減爲二十四人。伊藤博文曾主張增員至五十人。

依樞密院官制之規定，書記官長及書記官，雖亦被認爲樞密院之組織份子，但此等職員，祇爲附屬員，而非合議體之一員。

（註二）親王爲指天皇之兄弟，及皇子而言。

之議決，在政治上亦有其重要之地位。自理論上言之，內閣對於樞密院之上奏可更爲反對之上奏，然在樞密院之會議時，因國務大臣亦參列並加入表決，故國務大臣反對樞密院之議決，卽不啻以少數反對多數，今之多數決制度，既以少數者須服從多數決爲當然前提，則國務大臣一方參加樞密院之議，一方又反對其議決，是反多數決制之原則，事非易許。加以樞密院在天皇親臨之下開議，故在實際上亦多按樞密院之議決實行，而對內閣有甚大之壓力。因之，內閣有時縱以其議決與自己之意見相反，亦不得不勉強遵從。且在樞密院官制之上諭上所謂：「朕察知有選擇元勳及練達之人諮詢國務，以倚其啓沃之力之必要，乃設樞密院以爲朕至高之顧問府。」更明示樞密院之議決較內閣之意見尤爲重要之意。然內閣之輔弼大權，本處於絕對責任者之地位，自當負擔其全部責任，今若使其不得不服從與自己意見相反之議決，勢難與其責任者之地位相併立，故如此之樞密院制度，在他國早無存在之者。今日本獨予保存之目的，既專在於牽制政府，故一般對樞密院非難之所在，要亦存於此點。

樞密院因專爲應天皇之諮詢機關，唯有與內閣及各省大臣發生公務上之交涉。至與其他外部則全無關係。樞密院非爲對議會負責者，既不待論，且亦不得與其他官廳或人民有文書之往復，以及其他交涉事項。卽對議會官署人民所上之請願書，或其他通信，亦不得受領。按樞密院之官制所謂：「不得關與施政」者，亦爲明示樞密院不得與外部有交涉之意。至其與內閣及各大臣之交涉，亦以關於諮詢事項爲限度，而非可得關與其他之施政。尤以在國務大臣方面，有異於其對議會之關係，而非爲對樞密院負責任者，樞密院無監督國務大臣之權能。樞密院如在諮詢事項以外，對內閣之施政加以質問批判及辯護，卽超越其法定權能，自爲事實所不許。

樞密院在一方爲國家機關，而有其憲法上之職務；同時在一方亦爲皇室機關，而有皇室法上之職務。依憲法規定，樞密院有專應關於重要國務諮詢之任務，依皇室典範及皇室令規定，對於皇室大事之關聯於國務者，亦受天皇之諮詢。至當天皇不能親政，而無待其諮詢可能之例外情形下，更可進而有議決之權。蓋日本憲法關於皇室之事，雖同時有關國家大事者，亦任皇室之自治，而置於議會關與之外，既如上述，然又以其事關國家之故，則使樞密院關與之。卽樞密顧問在身分上雖爲國家之官吏，然在職務上則有同時爲國家機關及皇室機關之兩重地位。樞密院因其爲合議機關，故與國務大臣各別以當天皇輔弼之責任異，卽樞密院常依據會議之議決以上奏其意見，而非基於各別之資格以上奏其意見也。

(二) 樞密院之職務 樞密院之職務權限可分爲三種，卽皇室法上之職務，憲法上之職務，及依特別法而有之職務是。

一、皇室法上之職務 樞密院依皇室典範及皇室令所規定，對於皇室大事之同時有關於國家者，則當審議之任。處於此地位之樞密院，通常雖與一般國務同，而爲應天皇諮詢之機關，但於例外之情形，亦自行進而有議決之權。

皇室大事之須經諮詢樞密院者，依皇室典範及皇室令之所規定，爲：(一) 皇位繼承順序之變更，(二) 太傅之選任及退職，(三) 世傳皇產之編入解除，及屬於世傳皇產土地上設定物權之事，(四) 皇室典範之改正增補，(五) 皇族之臣籍降下，(六) 元號之制定，(七) 皇族失蹤之宣告，(八) 皇統譜之登錄及附記之訂正等是。其他在臨時亦

有被諮詢之時。總之樞密院對此等事項均止於待諮詢後以開陳意見，自己無發議之權，其議決亦無直接法律上之效力，而祇供天皇之參考。惟諮詢一事，最低限度可解作發生效力之要件。

在甚少之例外情形下，樞密院與皇族會議同不待諮詢而有議決之權，即（一）因天皇有長久之障故而必須置攝政之決定，（二）攝政或必為攝政者順序之變更是。蓋在此種情形下，因天皇不能親政，而事實上不能待其諮詢，故進而有議決之權，且其議決亦發生直接法律上之效力。是即在此限度內，樞密院與皇族會議其為決定一時國家最高意思之機關。

二、憲法上之職務 依憲法，須諮詢樞密院之事項，由樞密院官制規定之。但樞密院此種職務與皇室法上所規定之職務異，即樞密院止於應天皇之諮詢，而自己無發議之權。其議決被採納與否，在原則上須一依國務大臣之輔弼。不過事實上其議決亦有拘束政府之能力，前已詳述之矣。

依樞密院官制，須交樞密院討論之事項如左：

- （1）憲法條項或關於附屬憲法之法律勅令之草案與疑義。（註）
- （2）戒嚴之宣告，緊急勅令，緊急財政處分，及有罰則規定之勅令。
- （3）列國交涉之條約及約束。

（註）附屬憲法之法律勅令，係指議院法、貴族院令、及衆議院議員選舉法而言。

(4) 關於樞密院之官制及事務規程改正之事項。

(5) 於前項揭示者以外臨時諮詢之事項。此種事項，實際之例甚多，即實際之政治習慣，在樞密院官制所規定事項之外，尚以許多事項作為定例諮詢事項，(註)因之樞密院之政治勢力，益形增大。

關於以上任何事項，於諮詢樞密院時，常由內閣具案，而為諮詢之奏請，故發案權專在內閣，樞密院唯有對原案作可否之議決以上奏而已。即對原案之修正權，亦有相當之限制，如已經議會議決之法律案，又如全權委員已經調印之條約案，樞密院對之毫無修正權，自不待言，即在其他議案上追加原案不包含之事項，亦所不許。

其唯一之例外，為關於解釋憲法及憲法附屬法令疑義之諮詢，可無原案之提出而對有爭議之特定問題，由樞密院自定其解釋以上奏之。

三、特別法上之職務。在上述之外，依行政裁判法之規定，關於行政裁判所與司法裁判所間之權限爭議，迄於權限裁判所設置之時止，由樞密院裁定之。然裁定之手續，須另由勅令規定。今因關於規定手續之勅令尚未發佈，尤以無承認有提起權限爭議權能者之規定，任何人已無由提出權限爭議案，以致此項法律之規定，現在全等於死文。

(註)關於臨時諮詢樞密院事項之內容，依明治三十一年，樞密院議長上奏之結果，由天皇交付內閣一勅書，其規定之種類甚多，例如今日關於文官任用，文官試驗，或各省官制通則，親任官設置之勅令，教育制度，臺灣總督官制，以及其他殖民地之官制等之須諮詢樞密院，均為依該項勅書而來者。

(三) 樞密院之會議 樞密院對於審議諮詢事項之手續分豫備審查與正式會議之二段，一切議案以先經豫備審查然後付正式會議之議爲原則。惟內閣對急要事件，可以通告其性質，並限定以會議之日期。在此情形下，樞密院亦可不行豫備審查。至豫備審查則：(一)由議長命書記官長以當之，或(二)由議長自當之，或(三)由議長交顧問官一人或數人以任之。然無論在任何情形下，當豫備審查之任者，通常須調製審查報告書，並將其於開正式會議前三日分配於各員，惟限於臨時緊急之情形者，得以口頭報告之。

正式會議，以天皇親臨舉行開會爲常則，即與內閣會議，天皇不親臨，祇由閣員會議者相反，故樞密院會議原則上爲御前會議。其會議須顧問官十人以上之出席，並依出席之過半數議決之，且在實際上須全體一致之通過。樞密院之議決意見，在議長上奏於天皇之同時，更通報於內閣總理大臣。

(四) 樞密院在政治上之地位 依上述之樞密院組織性質及職權，可知樞密院在政府組織中所佔地位之重要。加之樞密院更利用其優越之地位，運用其特殊之職權，實際對於政府之壓力，乃顯然有日見增大之勢。即不僅政府所起草之重要法案，常常依據樞密院意見時有修改或撤回，且內閣之進退亦常爲樞密院意見所左右。是實可謂在今日立憲國家中所僅見之特有制度。

當然單就外形言之，英國亦有樞密院 (Privy Council) 之制度，且日本之樞密院制度，亦爲模倣英國制度而來者。然日本之樞密院其與英國樞密院相類似之點，唯有名稱與外形，至在實質上不論其組織、其權能，以及其政治上之實際勢力，則完全相異。第一，英國之樞密院，非立於內閣之外，以與政府相對立，即內閣乃樞密院之一部，

在多數樞密顧問官之中，有任內閣大臣之顧問官與不任內閣大臣之顧問官，法律上關於輔弼國王之職務，雖完全在於樞密院，實際上則唯有任內閣大臣之顧問官始當輔弼之任，至其他顧問官則祇有其名義，而無任何實際之職務。樞密院議長（President of the Council）在習慣上雖常為內閣之一員，但並不因其為議長而有特殊之職務，實際上亦與無任所大臣（Minister without Portfolio）相同。故謂英國在法律上有樞密院而無內閣，在實際上有內閣而無樞密院。反之，日本則樞密院與內閣相對立，樞密院議長亦非內閣之一員，立於內閣之外，有專於統轄樞密院之職務。（註）依樞密院官制，各大臣在職務上於樞密院有當然顧問官之地位，並有列入議事參加表決之權，但此僅為外形上模倣英國之制度，而實際上之意義則與英國大臣之必然的為顧問官之性質相異。即英國之內閣大臣，乃因其為樞密顧問官始在法律上有輔弼之任，日本內閣大臣則以其為國務大臣而當輔弼之任，不過另外兼有樞密顧問之職務。故在法律上內閣為輔弼天皇大權之機關，樞密院為對於重要國務應天皇諮詢之機關，其在關於國務對天皇進言之一點上，內閣與樞密院之職權相同，亦即日本之國法，關於天皇之國務大權，設有二重之顧問機關。第二，日本之樞密院，不僅單在法律上關於重要國務有應天皇諮詢之任務，即在實際對內閣亦作獨立之主張，以牽制內閣。自己雖處於全然無責任之地位，但常對有責任之內閣意見為反對之主張，結果或變更內閣之主張，或遲延內閣之實行，或更從而瓦解現內閣，是實日本樞密院異於英國樞密院之祇有

（註）但伊藤博文任樞密院議長時，曾有依勸旨特使列入內閣之例。

其名而無實權之最重要一點。

樞密院在政治上佔重要地位原因之一，乃以其爲憲法之擁護機關。伊藤博文謂：「樞密院爲憲法而誕生，亦爲憲法而生存。」關於憲法改正草案與憲法附屬法令之草案，在議會作爲提案之前，或在議會議決後請求裁可之前，必須諮詢樞密院。至關於憲法疑義之解釋，政府雖無必須呈請天皇諮詢樞密院之義務，但政府如果自身不能解決，請勅裁時，則天皇常以諮詢樞密院之意見爲決定之根據。例如明治二十五年（清光緒十八年，西曆一八九二年）臨時議會，貴衆兩議院對於預算案議決權限之爭執，即爲天皇採納樞密院所陳之意見而解決者。（註）

樞密院在政治上佔重要地位原因之二，乃以其有代表議會之職務，即在憲法上不經議會議決而由政府專斷以行之事務，因其性質重大，由天皇諮詢樞密院後以行使之。此更可分爲兩種：

（註）明治二十五年，臨時議會審議同年度歲入出總預算追加案之際，衆議院將政府原案中之軍艦製造費，及震災預防調查會設備費削減後，貴族院則復活政府之原案，於是兩院間對其是否爲憲法上正當行爲之爭議乃起。在衆議院以爲貴族院須以衆議院議決之案爲原案，若加入新款項，即爲超越貴族院之權限，在貴族院則以爲兩院對預算有對等之權限，主張其修正爲適法。兩方意見既不一致，於是對於預算之審議進行，事實上陷於不可能，因由貴族院上奏天皇，請求勅裁，而天皇即於諮詢樞密院後，依樞密院上奏之意見以解決者。至樞密院上奏之意見要點，爲承認憲法上貴衆兩院對預算之協贊權，除政府須先向衆議院提預算案之外，毫無差異，而後議之議院，無受前議院拘束之必要，故保留前議院所刪除之款項，應屬於後議院修正權範圍之內，惟承認後議院以「以求前議院之同意爲惟一之手段」由此可知，樞密院在事實上恰如憲法裁判所。

其一、爲在議會閉會中，政府因緊急之必要發佈緊急命令時，須諮詢樞密院。在歐洲大陸諸國，當議會閉會期間，爲代議會處理須要緊急議決之事項，於議會設有常設委員會，日本因議會無設此項委員會之規定，故樞密院對於緊急命令之被諮詢，實卽等於代行該項委員會所應行之職務。不過樞密院代議會之行使此項職務，僅爲事實上之類似，而非真能代表議會者，故樞密院與議會之意見常難一致。因之大正十二年（民國十二年，西曆一九二三年）若槻內閣雖在議會佔有多數議席，但因其救濟金融之緊急命令爲樞密院所反對，終於釀成內閣之總辭職。（註）而在議會佔少數之田中內閣，反以成立。

其二、爲事務之性質本以經過議會議爲當然，但因機密或需要敏速，而在憲法上規定不交議會決議，祇諮詢密院者。卽（一）國際條約，（二）戒嚴之宣告，（三）規定罰則之勅令是。就中尤以國際條約之諮詢問題，常常引起爭執，例如民國十二年中日締結之郵政條約，卽因事前未諮詢樞密院而調印，樞密院認爲違反官制而與政府發生甚大之爭執，更如昭和四年（民國十八年，西曆一九二九年）田中內閣簽訂非戰條約，因其中有「在人民

（註）昭和二年，臺灣銀行陷於恐慌之際，若槻內閣爲免除有波及金融界混亂之虞，乃發佈緊急勅令，使日本銀行對臺灣銀行爲非常之貸款，而日本銀行因此所生之損失，由政府約束以二億元爲限度負擔償之責。但此案於提出諮詢樞密院之時，竟爲樞密院所否決，若槻內閣鑒於如此結局，將招致財界之大恐慌，不能負責，乃卽日全體辭職。

及若槻內閣辭職後，金融界果生有預想以上之大恐慌，遂釀成全國銀行兩日之同盟休業。於是襲若槻而成立之田中內閣，始得樞密院同意，由緊急勅令命令三十日間之「支付停止」，並召集臨時議會，通過以七億圓爲限度之政府對日本銀行補償契約。

之名義」一語，樞密院認爲違反憲法，竟負責總辭職。（註）

據以上實際之政治情形觀之，可知日本之樞密院，確有左右政府之勢力，且因所有內閣大臣皆兼有樞密顧問之職務，即謂日本內閣有時在某種特殊之情形下，爲樞密院之一部，亦無不可。故在樞密院官制之明文上，雖謂天皇之最高顧問府，並不許干與施政，然樞密院之意見，較之內閣之意見更須被尊重，已不可諱言。因之，樞密院之議決，自法律上言之，縱無任何拘束力，但在政治上殆有其絕對的拘束力。亦即在現行制度下，內閣無論對樞密院之意見贊成與否，如欲維持其政權，則勢須遵從其支配；反之，若在責任上感覺絕對的不能同意時，亦唯有內閣總辭職之一途而已。按憲政之常軌，內閣更迭，非基於內閣之不統一，即基於失去國民之信賴——尤以失去衆議院之信賴——今日本內閣，則不問其在議會尙未失去信賴，或內閣尙維持統一，若一旦與國民毫無關係之樞密院立於反對地位時，即須總辭職者，實不能不謂爲立憲政治所僅見之特例。

樞密院不僅實質上有如以上所述在政治上所處地位之重要，且因其會議爲祕密會議，其議長，副議長，顧問官，對外部尤其對議會又完全處於不負責任之地位，故其結果，國民對於樞密院之何以反對政府，樞密院何以修改內閣之原案，既不能明瞭其理由，則樞密院之活動，遂完全置於輿論監視之外。即議會亦因政治上之責任者爲

（註）田中內閣辭職之原因有二：其一，爲樞密院認爲非戰條約有違憲字句，其一，爲所謂滿洲某重大事件（炸張作霖事件）之處置失當。初樞密院本以爲可利用非戰條約問題，即時促田中內閣辭職，然非戰條約問題告一段落時，田中內閣尙有戀戀不去之意。於是各方繼以滿洲某重大事件爲中心，開始猛烈攻擊，田中內閣乃瓦解。

內閣，對樞密院既不能直接質問，自亦無對其職務行動爲非難的議決權能也。

日本之樞密院制度，足以防礙立憲政治之發展，殆已爲一般識者所公認，故有倡導廢止樞密院而將其權限移交議會，或至少加一大改革以矯正其濫用職權干與政事之弊。主張廢止之說者，如美濃部達吉博士謂：「樞密院之最要任務，第一爲審議皇室大事之同時爲國家大事者，然如此重大任務，與其付與官僚府之樞密院，勿寧付與議會更較適當。蓋我之皇室，乃六千萬國民奉戴之皇室，而非僅官僚之皇室，六千萬國民既皆爲陛下忠良臣民，而議會又爲此項國民之代議機關，備有協贊之任務者，故如皇室大事之同時爲國家大事者，則恐祇有依此代表國民之議會協贊以行之，乃能最適合君民一致之國體。……樞密院之第二重要任務，在於其有憲法看守人之職務，……然若以擁護憲法之任務委之政府或議會爲危險時，實以正式設一憲法裁判所更較適當，蓋若樞密院之爲祕密議會，必待諮詢始能奉答，且其議決在法律上又無何等拘束力，若使其爲擁護憲法之機關，亦決非適當。」（註）至主張改革樞密院者如高橋清吾博士謂：「現在樞密院之樞密顧問官平均之年齡約七十三歲，顧問官中不能謂無老衰而不勝任者，且因其過於年老，亦不能謂無對時代動向缺乏正確認識之弊，現在之顧問官無一而非國家之功勞者，然若爲優遇此等功勞者而利用樞密院，是等於化樞密院爲一種『政治的養老院』，又將樞密院之『制度價值』與『國民信用』顯然降低。樞密院之構成分子，雖以非少壯者爲宜，然其平均年齡希望在六

十歲乃至六十五歲者……而樞密院顧問官，不能僅僅依賴於事務局，自身亦須常常調查研究社會之動態……」
（註一）惟改革樞密院，不僅依官制規定須得樞密院自身之同意，且因其構成分子，在事實上爲各方面之「先輩」，而有意外強大之實在勢力，故高橋清吾博士謂：「對於樞密院之廢止或縮小其權限，縱聯合政府與輿論之勢力，恐亦難期其成功，故我國樞密院，在今後尙能維持相當長時間之存在並繼續其活動。」（註二）

（註一）高橋清吾現代政治の進むべき道頁一一七——一一八。

（註二）同上註。

第五章 國務大臣內閣及中央行政組織

概說 天皇大權之行使，非由天皇獨裁專斷，在實際上必有臣僚之輔弼，而此輔弼大權之機關，亦因有國務

大權，皇室大權，統率大權之分各異。關於皇室大權之輔弼機關，其主要者爲宮內大臣及內大臣等，既如上述；（註一）其關於統率大權之輔弼機關，爲參謀部長及海軍軍令部長等，亦於此後專章詳述；（註二）故本章所論，專爲對天皇國務上大權之輔弼機關。

所謂天皇國務上大權之輔弼機關，卽爲國務大臣，而國務大臣之合議體，又構成中央政府（註三）卽內閣；且同時各國務大臣，因在原則上卽爲中央行政各省之長官，故亦處於中央最高行政機關之地位。是則國務大臣一身，實進而有輔弼天皇，退而有組織內閣，擔任行政長官之三重職務。

因國務大臣爲天皇之輔弼機關，而日本憲法又採大權中心政治主義，故國務大臣在制度上有極廣汎之權

（註一）參照第四章皇室之機關一節。

（註二）參照第九章軍事制度。

（註三）在日本「政府」一用語，通常爲指國務大臣或由國務大臣所組之內閣而言。

限，且祇對天皇負責，而以天皇自身之信任爲進退之絕對要件，學者謂此種制度有別於美國之大總統中心政治與英國之議會中心政治等制度，而又稱之爲國務大臣中心政治制度。（註一）換言之，國務大臣中心政治制度之主要特色，爲使政府——內閣伴國務大臣之地位而有廣汎之權限，並對議會不負責任。亦即在實際上，與總統制國家如美國內閣之等於大總統秘書處者不同；且與責任內閣制國家如英國內閣之完全爲議會所操縱者亦有異。（註二）

先就日本內閣之權限言，則凡屬國務大臣輔弼天皇之責任範圍以內事項，概可視爲內閣之權限。故內閣除一般所有之執行行政事務權限外，即天皇之親裁大權，如立法大權（包含法律之裁可公佈，緊急命令，獨立命令，執行命令，殖民地立法）議會之組織開閉及解散大權，官制及任官大權，軍編制之大權，外交大權（包含宣戰，媾

（註一）高橋清吾博士謂：「我國有一部人士，以爲立憲政治必爲議會政治者，是則非爲正確的科學知識。蓋議會政治，祇爲憲法政治之一種，我國之立憲政治，在制度上非議會政治，而爲國務大臣政治。」（見昭和十年九月號帝國教育雜誌所載高橋之我國憲法政治及其動向一文）

（註二）美國大總統既爲政治領袖，亦爲行政謀指揮，其責任不能推委於任何個人或機關，在總統揮指下由行政各部首長組成之內閣，祇爲一種習慣，無法律之根據，故總統對於自己政策不能使閣員連帶負責，內閣之議決，亦祇可供總統之參考，故謂美國之內閣，等於大總統之秘書處。

英國議會，在事實上雖由內閣所操縱，但因內閣之基礎在議會，故亦可謂議會操縱內閣。

合，締結條約）戒嚴宣告大權，恩赦大權等，亦因其均須由國務大臣之輔弼行使，在事實上可認為內閣之權限。就中以內閣有廣汎之發佈緊急命令，獨立命令，執行命令，及締結條約之權，對於立法預算之須經議會協贊原則，既造成甚大之例外，而內閣因司法大臣有指揮監督檢察權，自亦有左右起訴之可能，以致內閣在或種程度內，亦支配司法權。至在內務大臣管轄以下之警察，因有行使實質的司法權，常不免濫用以增大內閣之實權，亦屬不可否認之事實，而以在管理選舉，彈壓社會運動之際，益屬顯然。

次就日本內閣之責任言，則憲法上明言國務大臣祇對天皇負其責任，內閣不僅以天皇自身之信任為進退要件，對議會毫無責任之可言，且有解散衆議院之權，並在不得議會協贊之時，有發佈代替法律之緊急命令與代替預算之緊急財政處分權。故在憲法頒佈之後，曾於相當時間，實現此超然議會以上之內閣制度。蓋憲法既重視天皇大權而造權限極其廣汎之內閣，當然亦須要內閣之對天皇負責，否則若使內閣對議會負其責任而為議會所左右，則憲法對於天皇大權無論規定若何廣汎，亦將等於空文。惟日本實際憲政發達之結果如何，自當與此制度上內閣之責任別論，即因議會有立法預算之協贊權與質問批難政府之權，在事實上自亦有使內閣對議會不得不負責之可能。然無論事實上日本已於相當期間實現對議會負責之政黨內閣，但至少在目前日本之政治制度上，議會尙不能確定為政治之中心，而對議會負責之政黨內閣，亦非一定不動之政治慣行。考日本自施行立憲政治以來，一部政治家，曾努力於英國式政黨內閣之建設，且自大正七年（民國七年，西曆一九一八年）原敬政友內閣成立之後，政黨內閣始有成為確定的政治慣行可能。然事實上昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二

年)犬養內閣瓦解後，忽再轉向於官僚政黨軍部等勢力相合之中間勢力內閣主義，(註一)是可知制度上內閣對議會之不負責任，尙未完全爲政治慣行所變更。

日本因有其國務大臣中心政治制度，始有如此之特殊內閣，故在實際之政治運用，常不免與其他一般立憲國家之內閣制度生甚大之差異。如其國務大臣爲天皇之輔弼機關，而將其內閣比之於美國大總統以下之內閣，既屬不可且亦不能因其有時產生對議會負責之政黨內閣，而謂與英國之責任內閣制度全同。蓋日本內閣可以應時勢之需要，在其國務大臣中心政治制度之下，變換其形體，尤其對於議會內閣，可隨時假天皇大權爲護符，進而操縱或橫施壓迫。例如解散議會，在英國之目的本爲訴求國民輿論，故政治慣習絕不許內閣繼續二次之解散，然在日本則視解散議會完全爲頓挫下院抵抗力之一種手段，內閣認爲必要時，儘可繼續爲若干次之解散。此外如內閣更迭之時，其繼任內閣總理大臣之決定權，在事實上操之於元老，而內大臣及其他所謂重臣亦參加意見，均爲在其他立憲國家所不可例見之特有制度。故在研究日本中央政府——內閣制度之前，必先明瞭此特點之所在，以及國務大臣與內閣及中央行政組織之關係。

最後尙有必須注意者，即日本因軍統率權之獨立，內閣對於軍部統治力異常薄弱，以致造成今日日本之政權反爲軍權所支配之一大要因。關於此點當於以後專章詳述之。(註二)

(註一)參照第十一章政黨之發達史一節。

(註二)參照第九章軍事制度。

國務大臣之地位 國務大臣之地位，可自左列各點說明之：

(一) 國務大臣之輔弼責任 依憲法所規定：「國務各大臣爲輔弼天皇，並任其責任之機關」美濃部達吉博士謂：「輔弼者爲上陳意見，以期大權之免於錯誤之謂。天皇非獨裁專行其大權，在憲法上之要件，乃常俟國務大臣之輔弼以行使之。若施政有過誤時，是由於國務大臣之未能善於輔弼，故國務大臣不能不負其責任。」(註一) 故所謂國務大臣爲輔弼天皇並負其責任之機關者，在實質上卽爲國務大臣以輔弼爲固有之職務，自當行使大權之衝，並直接對天皇間接對國民負其責任。

(二) 國務大臣之副署 國務大臣以其當輔弼大權之任之結果，關於國務之以「詔勅文書」(註二)行之者，必須國務大臣之副署。憲法上規定：「凡關於法律勅令及其他國務之詔勅，均須國務大臣之副署。」按副署卽爲在天皇親署之文書上副署其名之謂，伊藤博文憲法義解：「國務大臣副署之法律上效果有二，其一，關於法律勅令及其國務之詔勅，依大臣之副署始得發生實施之力，大臣未副署者，卽無詔命之效力，縱向外發佈，所司官吏對之亦不得執行之。其二，大臣之副署，爲表示大臣擔當之權與責任之義，蓋國務大臣乃貫流內外，爲王命之溝渠，

(註一) 美濃部達吉「憲法撮要」頁三八四。

(註二) 「詔勅」爲指詔書與勅書而言，通常詔書與勅書之區別爲前者向國民公告之，後者不向國民公告之。至所謂「詔勅文書」卽謂詔勅之限於由文書表示者。故若以口頭宣語之勅語，縱以之寫成文書發表，亦無須國務大臣之副署，卽詔勅之文書，亦限於有天皇之親署者。故如國務大臣奉勅或得勅裁以宣示之時，祇由國務大臣署名。

並由副署以昭示其義。……」（註一）故國務大臣之責任，雖非定由副署始行發生，即大臣不副署者，苟參預其議，亦不能免其責任，然最低限度副署之大臣，當然負其責任。

（三）國務大臣與議會 國務大臣於輔弼天皇之外，復處於溝通政府與議會交涉之地位。憲法上規定：「國務大臣及政府委員，無論何時得以出席各議院並發言。」於此所應注意者，政府委員（註二）爲受命於國務大臣，故祇有代辯國務大臣意見之任務，而非以自己之責任行之，至以自己之責任以當與議會交涉之任者，唯有國務大臣。日本憲法與美國嚴格的三權分立主義，憲法之規定政府與議會毫無交涉者相反，乃同於其他多數立憲國家，使兩者有相互之交涉，並限以國務大臣爲其交涉之機關。至國務大臣以外之皇室機關、軍令機關，以及國務機關、樞密院等之不能任命政府委員之機關，與議會毫不發生交涉。

（四）國務大臣與行政 國務大臣在原則上於天皇委任之下，任行政各部之長官。日本現行中央政府之組織，係於天皇之下，將行政事務分配於各省，而天皇輔弼機關之國務大臣，除內閣總理大臣之外，大體上均分任各省大臣。即內閣總理大臣，亦於特殊事務之管理上，與各省大臣有同一之地位。

依上所述，國務大臣有輔弼天皇，與議會交涉，及任行政各省大臣之三重地位。然所謂國務大臣並無官職之存在，官制上所承認之官名，唯有內閣總理大臣及各省大臣。在例外之情形下，亦可設不擔任省務之國務臣，如內

（註一）見伊藤博文「憲法義解」第五十五條之解釋。

（註二）政府委員無一定資格之限制，通常爲內閣書記官、長、法制局長、各省政務次官、參事官，及各局局長。

開官制規定，「各省大臣之外，可依特旨以國務大臣之資格，列爲內閣之一員。」是即普通所謂無任所大臣。無任所大臣按從來之實例，唯有樞密院議長及有陸軍中將之本官者。（註一）依特旨被列入內閣，至其他無官職者，尙無受命爲國務大臣之實例。故依現在官制，假令無官職者受有此項任命，亦無一定之官名，且亦不得受領薪俸。

內閣 內閣由國務大臣之全體組織之，內閣爲協議屬於國務大臣職務範圍以內事項而存之合議機關。各國務大臣雖各擔任有一定之主理事務，並就其主理事務所關爲主，以當輔弼之任，然各省主理事務間之有互相密接關係者，各省不得單獨決定施政方針，而逕自奏請之，必須調和全體之意見，取一致之政策，故內閣主要目的，即在使由國務大臣之會議決定政務，以期保持各省間之一致與調和。

日本之內閣制度，係依明治十八年（清光緒十一年，西曆一八八五年）之官制改革，始行採用者。在該時以前，以「太政官」（註二）爲輔弼天皇之機關，太政官制度係明治二年（清同治八年，西曆一八六九年）所設置，初以左大臣及右大臣爲其長官，自明治四年起改置太政大臣，專當輔弼大權總理政務之任，並另置參議，以爲太政大臣之輔佐官。凡須經勅裁之政務，使參議以當審議之任，參議審議後，再由太政大臣上奏之。太政官之下有各省，各省之長官謂之卿。參議與各省卿雖有變動，但例以一人兼任之，即各省卿略當今日之各省大臣，其會議體略

（註一）伊藤博文任樞密院長時，依特旨使列入內閣。

又昭和五年，宇垣陸軍大臣有障故之際，特任阿部中將爲無任所之大臣列入內閣，然後使代理陸軍大臣之職務。

（註二）「太政官」祇爲一種制度，無稱爲太政官之官職，其與內閣制度之「內閣」一名詞相同。

當今日之內閣。然自制度上言之，各省卿乃屬於太政官以下之下級官廳，自身並非大政輔弼之責任者。至明治十八年十二月之官制改革，始廢太政大臣、左右大臣、參議、各省卿等之官職，而新置內閣總理大臣，及外務、內務、大藏、陸軍、海軍、司法、文部、農商務、遞信等各省大臣，並由該項大臣合而組織內閣。此次改革之要點，即在使各省長官爲直接輔弼大政之國務大臣，並以內閣總理大臣爲其首班，而以其全體組織合議制之內閣。日本今日之內閣制度，卽由是而確定者，至憲法制定以後，憲法上對內閣制雖未更行明加規定，然事實上則尙維持其制度而無所變更。

組織內閣之國務大臣數目，無一定之限制，通常在內閣總理大臣之外，雖以行政各省大臣之數目多少爲轉移，但亦有時一國務大臣兼二省之長官，或設不兼省務之國務大臣。按各省大臣之數目，自明治十八年之改革以來，以至憲法實施後，暫止於九省。明治二十九年（清光緒二十二年，西曆一八九六年）曾一度置拓務省，但次年卽行廢止。大正九年（民國九年，西曆一九二〇年）置鐵道省，大正十四年則分農商務省爲農林商工兩省，昭和四年（民國十八年，西曆一九二九年）復設置拓務省，故現在各省大臣之定數爲十二員，若無一人兼二官或設置無任所大臣時，則現在內閣合總理大臣以十三員爲定額。

其必須交付閣議之事項，在法律上無一定之限制，且其事項不限於國務大臣輔弼天皇大權之職務範圍以內者，卽就其爲行政官廳而有之職務，亦包含在內。故凡屬於國務大臣職務範圍以內之事項，無一而不可交付諸閣議者。依內閣官制之規定，其必須經過閣議之事項如左：

(二)外國條約及重要國際事件。

(三)官制及其他勅令案。

(四)諸省間主管權限之爭議。

(五)由天皇交付事項，或由議會送致之人民請願。

(六)預算外支出。

(七)勅任官及地方長官之任命及其進退。

以上所舉數項，不過止於例示重要者，故須交付閣議之事項，非止於此。即內閣官制亦規定在此等事項之外，關於各省主任事務之關係高等行政而係事體重大者，皆須經過閣議，又主任大臣，不問對任何事件，可依自己之所見，向總理大臣提出以求交付閣議。

內閣會議爲祕密會議，其議決除特予公表者外，閣員不得將其議事洩漏於他人。內閣會議可應事之必要，隨時由內閣總理大臣招集之，故除每週之定例內閣會議外，(註一)亦常開臨時內閣會議。內閣會議之議決，非依多數決，乃爲全員一致之意見，蓋因依多數決以決定閣議，則未同意之大臣亦受其拘束，是在日本認爲與國務大臣絕對責任者之地位不能相容。

(註一)每週之定例閣議爲二回，普通在星期二及星期五舉行之。

國務大臣之任免，國務大臣之任免，通常在內閣之組織及更迭時發生之。日本組織新內閣與內閣瓦解之時，雖不必一定發生全體國務大臣之任免情形，但至少有一部國務大臣尤其內閣總理大臣必須變動。（註一）故在敘述國務大臣之任免，同時亦須注意內閣之組織及更迭情形。自法律上言，國務大臣之任免，屬於天皇大權，但在事際應以何人任國務大臣，亦有習俗的規律，不過此規律亦常應時代之需要而有變遷。

選任國務大臣之最重要者，為選任內閣總理大臣。任為內閣總理大臣者，一經確定之後，則其他各國務大臣，即皆基於內閣總理大臣之奏請而任命之。在日本通常所謂「拜組閣之大命」者，即為指此而言。故自法律上言，組織內閣之命，雖屬於天皇大權，但非由天皇直接選任各大臣，而係由任內閣總理大臣者承受組閣之命，上奏其選定之閣僚，然後天皇基於此上奏而實行任命者。

日本選任內閣總理大臣之標準，常應時勢之需要而有變遷，大抵可分為超黨之官僚，政黨之首領，與接近官僚政黨軍部等之中間人物三種，故內閣之性質在實際連上亦有時為官僚內閣，有時為議院內閣，或有時為官僚政黨軍部等勢力相合之中間內閣。官僚內閣，即與議會之信任毫無關係，選任內閣總理大臣，專基於天皇之信任，

（註一）在日本內閣提出辭職之時，亦有退回其辭表或再命其組閣者，前者謂之「辭表卸下」，後者謂「大命再降下」。但此兩種情形，均不能認為政變。前者之例，如大正十四年第一次加藤（高明）內閣（護憲三派內閣）辭職後，更繼續成立第二次加藤內閣（憲政會內閣）實則此亦不過為內閣之一部改造，總理大臣亦未從新任命，故實際與「辭表卸下」之性質同而不能謂之政變。

而其他國務大臣，亦由內閣總理大臣就政府大官中選任之。議院內閣，即以議會尤其衆議院之信任爲在職之條件，議院內閣同時亦爲政黨內閣，故以衆議院多數黨之首領任內閣總理大臣，而其他國務大臣亦例須自同一政黨黨員中選任之。若一政黨不能佔多數時，則由兩個以上之政黨相聯合以組織內閣，是又謂之爲聯立內閣。總之，議院內閣，乃在維持議會尤其衆議院之信任期間保持職位，若一旦失去信任之時，卽全體連帶辭職，故內閣總理大臣及其他國務大臣，在名義上雖爲天皇所任命，在實際上則非以天皇信任爲進退要件；在法律上雖爲天皇之輔弼機關，在實際上因其代表議會之信任，故亦間接代表國民之信任。至中間內閣，則爲合官僚政黨與軍部等勢力而組織之內閣，卽不以衆議院大多數黨首領任內閣總理大臣，其他國務大臣亦有一部爲超政黨或與軍部有關係之官僚，一部爲政黨份子。中間內閣雖不忽視議會尤其衆議院政黨之勢力，但其基礎既未置於議會之上，故亦不以議會之信任與否決定進退。

若自日本憲法實施後內閣制度之沿革查之，則在制定憲法時之內閣，係專依天皇之信任以定進退者。當時且公然宣稱：議院內閣制足以危害國家，內閣應超然立於政黨之外，國務大臣之進退，亦須一依勅裁，而不得以議會之信任左右之，世稱此爲超然主義。（註）故內閣制度創設以來，以迄明治二十八年（清光緒二十一年，西曆一

（註）明治二十二年二月十五日，（憲法頒布後五日）伊藤博文對府縣會議長及議員之演說謂：「人民既有政治思想，則政黨之發生實爲不得已之事，若有政黨而又在議會相爭，亦勢使然也。惟政府內拉入政黨，則甚屬不宜，政府必須立於政黨之外，而有獨立之地位。」

：若如英國之政黨內閣，其所以無害者，是乃國民之習慣如此，而非他國所可模倣。

八九五年）中日戰役終了之時，內閣常基於此主義而組織成立，拜受內閣總理大臣之命令者，亦唯限於有功明治維新之薩長兩藩出身之人，彼等既毫無政黨之關係，自亦不問議會之向背。明治二十八年十一月，當時政府即伊藤內閣，爲整理戰後之內政起見，與自由黨提攜以臨議會（註一）始開政府與政黨發生關係之端緒，然尙未至以政黨首領組織內閣。明治三十一年（清光緒二十四年，西曆一八九八年）自由黨與進步黨合併而組成憲政黨，始以政黨首領大隈重信任內閣總理大臣，成立所謂憲政黨內閣，於是在日本憲政上劃一新時期，即此內閣除陸軍及海軍大臣外，其全部閣員均由同一政黨黨員所成，殆可謂純粹的政黨內閣。自此以後，內閣屢有更迭，雖時以政黨首領又有時以官僚出身者組織內閣，然無論在任何情形之下，均無不與衆議院之政黨發生關係，即非爲政黨內閣，亦爲中間內閣。至此昔日之超然主義，可謂全被拋棄，而衆議院之信任與否，遂頗有左右內閣進退之實勢。尤以自大正十三年（民國十三年，西曆一九二四年）加藤高明內閣以來，實行兩大政黨交互掌握政權，更有確立議院內閣爲一不變之政治原則可能。惟自昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二年）犬養內閣瓦解後，因大多數國民尤其軍部反對政黨政治，遂再由議院內閣，轉而成立官僚政黨軍部等勢力相合之中間內閣，以至於今日。

內閣總理大臣，於承受組閣之命後，對於國務大臣即閣僚之選擇，亦相當困難。在官僚內閣時代，則須平均有

（註一）參照第十一章政黨之發達一節。

勢力各藩閥之代表者，(註一)在議院內閣時代若爲單獨政黨內閣，閣僚之選任尙較容易，(註二)若爲聯立內閣，則各政黨間閣員之分配亦頗不易，(註三)至在中間內閣時代，則須網羅政黨、軍部、貴族院、官僚、實業界、法曹界之各種份子，其困難尤在官僚內閣，議院內閣時代以上，自可想像及之。(註四)惟無論在任何性質之內閣情形下，閣僚選任之最重者爲陸海軍大臣，蓋其他國務大臣無一定資格之限制，(註五)亦不問其是否爲衆議院議員，而陸海軍大臣，在官制上則限制爲陸海軍大中將，(註六)且陸海軍大臣之就任，又以內閣之施政方針與軍部意見一

(註一)例如第一次松方內閣，則有薩摩三人(首相松方、陸相高島、海相樺山)幕臣一人(外相榎本)愛知一人(法相田中)肥前一人(文相大木)和歌山一人(農商相陸奧)土佐一人(遞相後藤)長州一人(內相品川)

(註二)例如濱口內閣時，僅半日即將閣僚選任完竣，實開日本組閣以來未有之記錄。

(註三)例如第一次大隈憲政黨內閣，即因自由派與進步派之閣僚分配不均，僅在職四月即行瓦解。

(註四)例如岡田內閣，自承受組閣之命時起，至組閣工作完了之時止，共隔五日之久。

(註五)依國籍法，歸化人及其他生來非日本人者，不得任國務大臣。

(註六)在山本內閣以前，限於現役陸海軍大中將，但山本內閣以後，預備後備役大中將亦可，惟迄於今日，由預備後備大中將任陸海軍大臣者，尙無其實例。最近傾向以大將格任陸海軍大臣，水野廣德君，在中央公論所發表之「新陸相川島義之」一文有言：「以前之大臣，大抵爲中將，今者似已騰價而爲大將，此非大將之落價，殆爲大臣之騰貴歟。」

致爲條件，故受組閣之命者，如不能選得陸海軍大臣，卽無組閣成功之希望。例如大正三年（民國三年）西曆一九一四年）山本（權兵衛）內閣瓦解後，清浦奎吾被任繼任內閣總理大臣時，卽因海軍拒絕推薦大臣而未能組成內閣者，世稱之爲流產內閣。（註一）

國務大臣之任命，在形式上舉行「親任式」，除內閣總理大臣以外之國務大臣任命狀，由總理大臣副署，總理大臣之任命狀，若有留任之國務大臣時，則由該國務大臣副署，若無留任之國務大臣時，則由內大臣副署之。後之情形，雖爲對所有國務上詔勅須由國務大臣副署之原則而有之唯一例外，但係基於事實上之不得已，而其任命之政治上責任，自仍由受諾任命內閣總理大臣負之。

國務大臣，無如一般官吏受非有特定理由不得免官之保障，無論何時均可免官。國務大臣因其自己負國政之責任者，若於自覺不能負國政之責任時，卽須辭職。至以何種情形爲國務大臣及內閣決定進退責任之標準，容於國務大臣之責任一節詳述之。在形式上內閣總理大臣之免職辭令書，則鈐印玉璽，由其他國務大臣記入年月日奉行之。其他國務大臣之免職辭令書，則鈐印玉璽，由內閣總理大臣記入年月日奉行之。

（註一）清浦奎吾擬邀加藤友三郎爲海軍大臣，但因其要求開臨時議會或以責任支出解決軍艦補充費九百五十萬圓之支出，未爲清浦所承認，遂拒絕入閣。又如大養內閣瓦解後，繼任政友會總裁鈴木喜三郎雖期待組閣，但因軍部反對，一般相信縱命其組閣，恐亦無

國務大臣之職務 國務大臣之職務，須分別就其爲內閣一員而有之職務，與關於其主任事務而有之職務。國務大臣就其爲內閣之一員言，凡交付閣議之事項，均參預其議，故不限於主任事務。且在此限度內，各國務大臣對於國務全體負有職責，故亦不能單對主任事務負其責任。至必須交付閣議之事項，則由內閣總理大臣選定，或由各主任大臣向總理大臣提出請求交付閣議，或亦有由總理大臣發案交付閣議。無任所大臣祇處於內閣一員之地位，自無主任事務。此外，各國務大臣，則合各省大臣及總理大臣，亦均擔任其一定之主任事務，並以其主任事務爲主以當輔弼天皇之任，與在天皇之下處於最高行政官廳之地位。普通又稱此爲「省務」。

國務大臣之職務，就其實質言有三：卽（一）輔弼天皇之職務，（二）與議會交涉之職務，（三）就其爲行政長官而有之職務。茲分述之。

（一）輔弼天皇之職務 憲法上祇有國務大臣輔弼天皇之規定，但未限定輔弼之大權範圍。憲法之上諭亦謂：「朕使在廷之大臣，爲朕任施行此憲法之責。」故祇就憲法之明文所要求，關於憲法上一切大權，均使國務大臣常負其輔弼之責任甚明。惟此原則，依憲法制定前所傳歷史上之傳統習慣有所限制，卽關於陸海軍統率之大權，及榮典授與之大權，憲法之習慣乃在國務大臣輔弼之責任範圍以外。換言之，憲法上所謂「輔弼天皇」者，乃限於輔弼天皇國務上大權之意。

國務大臣以其當輔弼天皇之任，除關於法律案、勅令案、豫算案、條約案外，卽憲法之修改、官吏之任免進退、議會之召集開會停會、衆議院之解散、戒嚴宣告、恩赦等以及其他所有國務之須經天皇勅裁事項，如第二預備金之

支出，（註一）朝鮮制令及臺灣律令之裁可，帝國學士院之選任，（註二）出納官吏賠償責任之免除，（註三）亦均須由國務大臣具案，或提出於閣議，或經由總理大臣上奏之。至其中須諮詢樞密院之事項，關於其諮詢之奏請，出席樞密院以陳述政府之意見，以及對樞密院奉答意見採納與否之上奏，亦均屬於國務大臣之職務。其已得勅裁之事項，若用「詔勅」表示時，則由國務大臣副署，若不用「詔勅」而為奉旨辦理者，亦由國務大臣向外傳達或將其宣佈之。

（二）與議會交涉之職務 憲法上止於規定：唯國務大臣在兩議院內有出席發言之權，而未規定其義務，但國務大臣限於事實之所許，務必出席議會之正式會議及委員會，以陳述政府之意見，或命政府委員以代陳其意見者，可認為職務上當然之義務。尤其對於議會之質問，須予以答辯，若拒絕答辯時，亦負有陳述不能答辯理由之義務。

（註一）第二預備金，為充預算款項以外所生必要經費支出之預備金，故在預算上計入之款項，若發生不足之時，不能使用第二預備金。通常支用第二預備金之法，須由各省大臣將需要支出之理由及金額，作成計算書，送交大藏大臣，請求承認，然後由大藏大臣調查其計算書，並附以意見請求勅裁。

（註二）帝國學士院，屬於文部大臣之管理，而為學術之研究機關。依該院規程之規定，「帝國學士院會員，於帝國學士院就碩學者中推選，以勅旨任命之。」

（註三）依會計檢查院法規定：「據會計檢查院之判決，負賠償責任者，除由天皇之恩赦外，不得由本屬長官減免之。」

因代表政府與議會交涉者專爲國務大臣，故憲法上規定政府與議會有關係之各條項，在事實上均由國務大臣行使之。例如法律案係由國務大臣經過勅裁後提出議會，議會之建議亦須對國務大臣爲之，而對議會要求祕密會，亦爲國務大臣之權限，至其他同意議會之對既定費目廢除削減議決，要求繼續費之協贊，向議會提出決算等，亦均屬於國務大臣權限以內之職務。不過其中之重要者，須於經過勅裁後行使，而不能一概專斷行之而已。

(三) 行政長官之職務 處於此地位之國務大臣，非爲輔弼天皇大權，乃就其委任之範圍以內，自己代表國家以決定國家之意思表示者。其權力之主要者，爲發佈關於主任事務之閣令及省令，以進行其權限所屬之行政事務，並指揮監督部下。

依上所述，國務大臣之職務，在原則上雖限屬於國務上大權之事務範圍，然對屬於皇室大權事務之有關於國務者，亦與宮內大臣共當輔弼之任。故皇室典範之修改，以及有關國務之皇室令，除宮大臣副署之外，國務大臣亦副署之。至對於榮典授與，除勳章、褒章、記章等事務屬於內閣總理大臣所管者外，其關於「爵記」「位記」者，於宮內大臣之副署或署名外，其關於「勳記」者，於賞勳局總裁署名之外，亦由國務大臣副署之。此外，如爵位授與，若爲對有勳勞於國家及國之官吏行之者，則其奏請屬於國務大臣之職務。又如規定榮典及祭祀一般制度之勅令，亦均由國務大臣副署之。即關於陸海軍統率之軍令，亦由主任之陸軍大臣或海軍大臣副署之。不過以上各項國務大臣之副署，與以前所述國務大臣對於「國務詔勅」之副署性質不同，即此項副署僅爲表示國務大臣之奉行責任，而非謂其副署爲發生效力之要件。

國務大臣之責任 國務大臣，無論其在爲天皇之輔弼機關，或爲行政官廳，均處於絕對責任者之地位。就其爲天皇輔弼機關言，則對於行使天皇大權負其責任；就其爲行政官廳言，則對依自己職權所爲之行爲，以及在其指揮監督下所屬下級官廳及官吏所爲之行爲負其責任。故國務大臣依於天皇親裁而爲之行爲，爲「輔弼者」；依於自己職權而爲之行爲，爲「行爲者」；對部下之行爲，則又爲「監督者」。亦即對所有國務，均負其責任。

國務大臣對於行使天皇大權負其責任，乃國務大臣固有之職務，而非代替天皇負其責任。天皇之國務上行爲，均依國務大臣之進言與翼贊以行使者，故國務大臣對其翼贊之事負有責任，且因天皇非如實行總統制之國家元首，處於政治之責任者地位，故國務大臣在法律上雖爲承天皇之命以執行職務，但實際則不能將其最後責任推卸於天皇，而須自己負之。伊藤博文憲法義解謂：「國務各大臣，乃入而參贊內閣，出而任各部之事務，以爲大政之負其責任者。凡大政之施行，必經由內閣或各部，其門無二……故大臣對於君主務須致其獎勵匡救之力，若有愆其道之時，則不得藉口君命以逃避責任。」美濃部達吉博士謂：「國務大臣在國法上地位之最重特色，在於其爲輔弼大權之責任者，關於國務上大權對天皇有奉陳意見之權限者，並非一定爲國務大臣，卽如樞密院，關於重要國務亦有應天皇諮詢之任務，然在行使國務上大權之時，則不問其基於何人之意見，而其責任者必爲國務大臣，故在此點，國務大臣與其他所有官吏之地位異。一般官吏，對於職務負有服從上官命令之義務，其對基於上官命令而爲之行爲，自己不負責任，惟國務大臣對於行使天皇大權，則爲絕對的責任者，不得以藉口君命之故，或以基於他人進言之故而逃避責任。故其結果，國務大臣對於君命亦非絕對服從，卽確知君命爲違反國法，或國際

法，或與國家不利益時，國務大臣有諫止之義務。他方國務大臣若相信依國法，或國際法，或為國家利益起見，需要有所作為時，亦有上奏以仰裁可之義務。樞密院或其他機關，雖亦有向天皇進言之時，但天皇對之採擇與否，國務大臣有以自己之責任上奏其採否之義務。若其上奏不得天皇之允許，或對其他事項亦不能全其輔弼之任時，則國務大臣唯有辭官之一，苟當其在官之日，即不得免其責任。」（註一）

國務大臣是否對議會負責，學者之主張頗不一致，惟欲明瞭日本國務大臣是否對議會負責，須先區別國務大臣對議會之法律上責任，與國務大臣對議會之政治上責任。所謂國務大臣對議會之法律上責任，即為對國務大臣設有彈劾之制，議會尤其衆議院，對於國務大臣之有職務違反行為時，有彈劾議決之權，並基於此議決，將國務大臣交特別之國務裁判所裁判之，然後再據裁判結果，予以免官或其他制裁。例如法國國務員在執行職務時，如有犯罪行為，則衆議院可以彈劾並交參議院審判是。然在日本現行之國法上，則無國務大臣對議會負法律上責任之規定，即議會無彈劾國務大臣之權。（註二）國務大臣與一般官吏同，關於刑事及民事服從通常裁判所之裁判，關於職務上之義務違反，亦專對天皇負其責任。至文官懲戒令之不適用於國務大臣，乃因國務大臣之地位無保障，任何時可依勅旨免官之故，而非承認另有特別懲戒手續之規定。故國務大臣若有必須懲戒之義務違反時，天皇任何時可以免官，乃毫無容疑之事。

（註一）美濃部達吉「憲法撮要」頁二八六。

（註二）議會雖有對天皇上奏權，並依此要求彈劾國務大臣，但與一般立憲國家所謂之議會彈劾權不同。

所謂國務大臣對議會之政治上責任，即爲使國務大臣及內閣全體，在一切施政上對議會尤其衆議院負責。國務大臣及內閣以議會之信任爲在職要件，議會亦不以信任議決及其他不信任之表示爲追問各國務大臣及內閣責任之手段，以使國務大臣或內閣全體辭職。例如英國及法國內閣，即爲對議會負有如此之政治上責任者，在英國雖祇爲一種政治習慣，但因其實行此制度已有二百餘年之歷史，故實際亦未嘗有一次內閣或一個閣員，敢違反此項政治習慣，不顧議會之反對，而繼續執行其職務者。至在法國更在一八七五年憲法上，明白規定，國務員全體須向議會負重要政策之連帶責任，並就主任事務單獨負責。然日本之國務大臣，無論其單獨或內閣全體，關於對議會負有如此之政治上責任一點，不僅無法律之規定，且在政治慣行上，亦未成立爲確定之政治原則。

國務大臣，在法律上祇對天皇直接負其責任，天皇對國務大臣有任免之絕對權限，故祇天皇可以追問國務大臣之責任，國務大臣在天皇信任之限度內，議會縱有不信任之表示，亦無辭職之必要。議會對國務大臣雖有（一）質問權及質疑權，（二）事後承諾權及決算審查權，（三）對內閣或特定之國務大臣之行爲爲非難之決議，（四）不信任議決及彈劾的上奏權等，此外如否決或修改政府提出之重要法律案，不同意或削減政府之預算案，可決政府反對之決議案，建議案，法律案，以爲表明批難政府追問政府責任之手段，（註一）但各國務大臣或內閣，對議會之行使此種手段，並無絕對的政治上責任。關於此點，如考查起草憲法之伊藤博文所主張，可以瞭

（註一）參照第七章議會之監督行政權一節。

然。如謂：「全體國務大臣，祇對天皇有其責任，而非對議會或國民負有責任者。：故在議會無論受如何之反對，國務大臣於天皇繼續信任之限度內，不能輕易進退。」（註一）而憲法頒佈後之當時政府，更爲貫徹此項內閣制度，屢次組織超然主義之官僚內閣，以與議會之民間政黨相抗爭。例如第三次議會時之松方內閣，衆議院雖通過內閣不信任案，但松方首相則主張國務大臣不能對議會負責輕易進退，而未辭職。（註二）

憲法上雖付與議會以法律預算之協贊權，但議會在制度上非爲政治之中心。日本之所謂政府，祇爲國務大臣即內閣，而不包含議會。內閣不僅有解散議會之權，且又有廣汎的發佈代替法律之緊急勅令權，及代替預算之緊急財政處分權，而內閣於行使此項權限時，亦祇經過諮詢樞密院之同意即可，不過事後須提出於下屆議會要求其承認而已。故政府不得議會信任時，儘可於必要之限度內，繼續解散議會，例如自明治二十三年（清光緒十六年，西曆一八九〇年）十一月二十九日，至明治三十一年六月十日，前後解散議會五回，尤以伊藤博文首相於解散第五次議會後，復繼續對新選舉成立之第六次議會亦予以解散之。依此事實，則國務大臣或內閣全體，對議會毫無政治上責任，實彰彰明甚。

惟在他方，實際政治運用之慣行上，亦因議會對法律預算有協贊權，且據上述有種種追問政府責任之手段，國務大臣或內閣全體，亦不能永與議會處於反對之地位，議會之不信任，在實際上有使國務大臣或內閣全體不

（註一）見明治二十二年二月十三日，伊藤博文對地方長官之演說。

（註二）第三次議會之內閣不信任議決，係明治二十五年五月十四日於衆議院上程，而以百五十四對百十一可決者。

能長久掌握政權之可能。故超然主義之官僚內閣，乃漸與議會尤其衆議院之政黨結合，並由此種結合再趨向於政黨主義之議院內閣。例如依前所述明治三十一年（光緒二十四年，西曆一八九八年）既成立大隈憲政黨內閣，以開日本實行議院內閣之端，更於大正七年（民國七年，西曆一九一八年）成立原敬政友會內閣之後，經大正十三年之加藤（高明）內閣，開始兩大政黨交互掌握政權，並實行以至於昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二年）之犬養內閣。故議院內閣制，在實際上遂爲一般所公認之「憲政常道」，而在實行議院內閣制下之國務大臣或內閣全體，須對議會負有政治上之責任，自亦成爲必然之結果矣。

然日本之實行議院內閣制，止於一種政治慣行，且因其歷史甚暫，尙未確立如英國議院內閣制之已爲一不變之政治原則。故以前之超然主義的官僚內閣，實際縱難再行實現，但在時勢之需要限度以內，有實行調和主義的中間內閣之可能。如昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二年）犬養內閣因五一五事件崩潰之後，內閣制度即在所謂非常時環境之下，被迫轉換新方向，而繼續成立之齋藤內閣，以及現在之岡田內閣，爲折衷軍部、政黨、官僚等主張而成立之中間內閣，更爲不可否認之事實。同時在此中間內閣制度下之各國務大臣及內閣全體，對議會已不負政治上之責任，尤極顯明。

日本即在實行議院內閣制度之時，各國務大臣及內閣對議會所負之政治上責任，亦與英法內閣不同，而時生甚大之例外。其一，則由於日本議會在職權上受有顯著之限制，內閣不能以議會之信任全其責任，例如政府對於重要之法律案、勅令案、國際條約等，須諮詢樞密院，以致樞密院在實際上亦有左右政府之實力，甚至於迫內閣

於維持議會信任期間內不得不辭職者。(註一)其一、由於陸海軍大臣限制爲陸海軍武官，內閣內有與議會毫無關係之份子交雜其間，以致內閣之統一，時有爲陸海軍大臣所阻礙之虞，並使內閣不能以一致之意見對議會負責，用作維持議會之信任。例如第二次西園寺內閣，即因與陸軍大臣意見衝突而辭職者。(註二)

最後，關於國務大臣之責任是否祇爲單獨責任，抑或兼有連帶責任問題，學者間亦頗有爭論。惟關於此點，須先分別法律上之規定，與實際政治運用之習慣而言。自法律上言，憲法明白規定「國務各大臣對天皇負其責任」，即否認國務大臣之有連帶責任，伊藤博文憲法義解亦謂：「各省大臣，爲就其主任事務各別負其責任，而無連帶責任。蓋總理大臣及各省大臣，均爲天皇所選任，其進退一依聖旨，首相既不能左右各相，各相亦不得繫屬於首相。彼之或種國家，有以內閣爲團結之一體，視大臣非以各個資格參政者，而偏重於連帶責任之一點，惟其弊在於以黨援聯結之力，左右天皇大權，而非我國憲法所取。」按此項國務大臣祇單獨負責之規定，本爲實行超然主義官僚內閣制時之當然結果，無足論者，惟在實際政治習慣，既已趨向於實行政黨主義之議院內閣制，是國務大臣之連帶責任，自亦隨之發生。蓋內閣官制規定，關於重要國務，均須交付閣議，內閣總理大臣有保持內閣統一之任務，而議院內閣制又以統一政策，連帶責任爲求得衆議院大多數黨信任之基礎。惟日本在實行議院內閣制時，其國務大臣之連帶責任亦與英國內閣不同，即在英國內閣閣員，實際祇有連帶責任而無個別責任，自理論上言，英國

(註一)參照第四章樞密院一節。

(註二)第二次西園寺內閣之陸軍大臣，爲上原勇作，因其堅持增設兩個師團問題，致內閣意見不一致而總辭職。

雖亦允許閣員之有單獨責任，然因內閣團結力之發展，均共同進退，而無一閣員因議會之反對單獨辭職者。反之，在日本則內閣如遇有一二國務大臣受議會攻擊，亦可假「內閣改造」之名，以苟延內閣之壽命。（註一）故就此點言，又頗類似法國之內閣。故謂日本國務大臣之責任，在法律上祇有單獨責任，在實際政治之運用慣行上，則兼有單獨責任與連帶責任。

內閣總理大臣 在內閣中佔有最重要之地位者為內閣總理大臣，總理大臣為各省大臣之首班，有保持內閣之統一，關於一切政務輔弼天皇及監督行政各部之責任。內閣總理大臣之主要職務，可分左列四種：

（一）奏薦閣員任免之權 依前所述，內閣總理大臣於受命組閣之後，即從事於選任閣僚上奏之，故內閣全體，除總理大臣自身之外，均係基於總理大臣之奏薦以任命之。是本為期內閣統一之必然要件，蓋總理大臣有保持內閣統一之責任，若自己不能選定閣僚時，即無由期其收統一之效。且在國務大臣辭職時，其「辭表之捧呈」亦必須總理大臣之允諾，同時天皇對國務大臣之辭職是否採納，亦例須諮詢總理大臣。蓋由總理大臣奏薦而任命者，若於辭職時不與總理大臣有關，亦為事理之所不許。

（二）主宰閣議之權 總理大臣為內閣之首班，召集閣議，並為閣議之議長，以主宰議事。其須交付閣議之事項，亦由總理大臣決定之。

（註一）例如田中內閣時，鈴木內相即因選舉干涉受議會之攻擊而單獨辭職者。

二三宣奏機務之權 內閣官制規定，宣奏機務屬於內閣總理大臣之職務，所謂宣奏機務，乃爲對於一切政務上奏以仰裁可，及奉勅旨向外宣示之意。故除經過閣議事項，由總理大臣將閣議之結果上奏以仰裁可，既不待言外，即不經閣議之事項，亦不得由各省大臣爲直接裁可之奏請，而須經由總理大臣上奏之。至勅旨之向外發表時，亦限於事之關於政務者，必須經由總理大臣。在英國通常稱總理大臣爲國王之溝渠，即所以示外部之事上奏於國王，或國王之意思傳之於外部，均須經過總理大臣之意。日本之國法，亦適用此原則，伊藤之憲法義解所謂：「國務大臣，貫流內外，而爲王命之溝渠」者，即爲表示同一之意義。

基於上述之結果，總理大臣除外交上之詔勅外，須在所有國務上之詔勅副署，故與公式令之規定各省大臣，除關於特別重要之詔勅外，唯在關於主任事務之詔勅上副署者相反。條約批准書及其他屬於對外關係之詔勅，雖祇由外務大臣副署，而總理大臣不副署，是蓋基於國際之慣習，而非謂此等外交事項與總理大臣無關，事由外務大臣直接上奏者。故一切得勅裁之國務，未有不使總理大臣關知者。

其唯一之例外，即海陸軍大臣之帷幄上奏是。然帷幄上奏，既非日本所謂之一般國務，而專屬於統率大權，故亦可承認其非爲上項原則之例外。（註一）況在內閣官制上復規定：「事之關係軍機軍令之奏上者，除依天皇之旨交付於內閣之外，須由陸軍大臣或海軍大臣報告於內閣總理大臣。」

（註一）按日本依特別法規定有上奏權之機關，爲軍事參議官、樞密院、會計檢查院、帝國議會等。但此等機關，均獨立於內閣之外，故不能視爲內閣總理大臣上奏權之例外。

(四) 督統內閣全體之權 總理大臣與各省大臣之關係，非上命下從之關係，總理大臣對各省大臣無命令之權。各省大臣，自以國務大臣之資格，處於絕對責任者之地位，不服任何人之命令，乃以自己之責任，掌理其主任事務。惟總理大臣，在官制上被認為「各大臣之首班」，又被認為有「承旨保持行政各部之統一」之任務，故實際上總理大臣，亦有對閣員全體行一般的監督權。如決定施政之大體方針，以指示於閣員，對閣員間有意見衝突之時，謀其調和之方法，以及關於各省主任之事務，警告其不得與內閣全體方針矛盾等等，均為其重要之任務。又據內閣官制之規定：「內閣總理大臣，認為必要時，得中止行政各部之處分或命令，以待勅裁。」在一般上級官廳有取消下級官廳之違法或不當行為之權，然總理大臣對各省大臣，以其非上級官廳，故無直接取消各省大臣行為之權，唯可得使其中止而為取消之奏請。至在上級官廳得以取消下級官廳之行為，則限於違法或違反公益為理由；反之，總理大臣則不以違法或不當為要件，即認為有必要時，換言之，單以違反內閣方針為理由，即可以中止各省大臣之行為。但此項規定，在內閣保持完全之統一期間內，實際全不見適用，至其有適用之必要時，即為總理大臣威令不行，各省大臣有反內閣方針獨斷專行之情形，然內閣若發生如此不統一之現象，通常則為內閣瓦解來臨之時。

總理大臣，對外則代表內閣之全部，故通常所謂內閣之更迭，即指總理大臣更迭之意。在總理大臣之更迭時，其他大臣雖同其進退，但尙可從而加入新內閣。

除以上之特別職務外，內閣總理大臣更就其為行政官廳而與各省大臣有同一之地位。總理大臣原來非以

擔任行政事務爲其主要職務然關於任何省主管所屬亦不適當之特殊事務則使由總理大臣爲其主任大臣總理大臣對其主任事務與各省大臣有同一之權限總理大臣得發佈「閣令」按「閣令」與「省令」祇爲其名稱之異而其效力同等（註）故附隨閣令可得規定之罰則程度亦同總理大臣有指揮監督所轄各機關並督統部下官吏之權惟「判任官」以下之進退則由內閣書記官長專行之。

內閣總理大臣所屬之主管事務範圍依時代而有變更在大正九年（民國九年西曆一九二〇年）設置鐵道省以前之鐵道行政在昭和四年（民國十八年西曆一九二九年）設置拓務省以前之殖民地行政監督共屬其主管之事務然在新省設置之同時即將此等權限分去矣。至現在屬於總理大臣主管之事務如左：

- （一）詔書、勅書、法律、命令等之公佈。
- （二）憲法、詔書、勅書、法律、命令等原本之保存。
- （三）關於官吏恩給之事務。
- （四）關於行政上統計之事務。
- （五）統轄關於人的及物的資源之統制、運用、計劃等事項。
- （六）官報之發行。

（註）按總理大臣就其爲行政官廳而有之職務與各省大臣異，卽不置特別之一省，而其與省相當之名稱爲內閣，故閣令等於省令，而內閣一用語，亦有兩種完全相異之意義，卽一爲指全國務大臣之合議體而言，一爲專指內閣總理大臣而言。

(七)關於勳章、記章、褒章之事務。

(八)關於高等試驗事務及其他重要事項。

爲掌理上項事務，於內閣除內閣官房之外，又置恩給局、統計局、印刷局，並在總理大臣監督之下，有法制局、勳局、資源局、對滿事務局、內閣調查局等機關。茲再將其中之重要各機關，簡單說明其性質如左：

(一)內閣官房 內閣官房之長官，爲內閣書記官長，(註)書記官長之職務，爲輔佐總理大臣掌管機密書，統理內閣庶務，監督課員，並專管判任官以下之進退。

(二)法制局 法制局設法制局長官，依總理大臣之命，起草法律、命令案。如對法律命令之制定廢止改正意見時，得具陳其意見於內閣。此外各省大臣提出關議之法律命令案，亦由其審查並附具意見或加以修正，於內閣。

(三)賞勳局 賞勳局置賞勳局總裁，掌勳位、勳章、年金、記章、褒賞及其他關於賞件之事務。

(四)資源局 資源局置資源局長官，掌管(一)關於人的及物的資源之統制、運用、計劃等事項之統轄事務，(二)關於前項計劃之設定及實行上而爲之必要調查施設事項之統轄事務，(三)爲統轄前二項而爲必要事項之執行事務。

(註)內閣書記官長與法制局長官同爲政務官，以與議會交涉爲其主要職務，而內閣書記官長及法制局長官，就其職務上言，勿寧

(五) 對滿事務局 對滿事務局置總裁一人、(註一) 其職掌爲：(一) 關於關東局之事務、(二) 保持各廳對滿行政事務之統一、(三) 除關於涉外事項外之滿洲拓殖事業之指導、獎勵、事務、(四) 監督南滿洲鐵道株式會社及滿洲電信電話株式會社之業務。

(六) 內閣調查局 (註二) 內閣調查局置調查局長官、其職掌爲：(一) 關於重要政策之調查、(二) 尤其由內閣總理大臣命交之重要政策案之審查、(三) 內閣審議會之庶務事項。

內閣總理大臣直轄之機關、除上述者外、尚有若干委員會。計有中央統計委員會、恩給審查會、文政審議會、內閣審議會、資源調查會、法制審議會、交通審議會、臨時產業審議會、米穀對策調查會、東北振興調查會、文官分限委員會等。各委員會之組織、均爲網羅各方之關係官吏、議員、及民間之權威者、並應內閣之諮詢以申答其意見。各委員會之職務雖均有專門性質、但如內閣審議會者、乃爲集各政黨、官僚、財閥、軍部等勢力代表、於最近爲所謂「強補內閣」而設立者、故就其職務言、勿寧謂其爲含有政治的性質之機關。

內閣總理大臣有障故時、可由其他國務大臣臨時承勅命代理其事務。(註三)

(註一) 對滿事務局、係於昭和九年十二月二十六日所設置、總裁由陸軍大臣專任、或謂對滿事務局總裁、即等於「滿洲大臣」。

(註二) 內閣調查局、係於昭和十年五月十日與內閣審議會同時設置者。

(註三) 內閣總理大臣有障故時、臨時由其他國務大臣代理者、有「臨時首相代理」及「兼攝臨時首相」之分。前者於總理大臣尙有復任之希望時(例如因病而有復元之希望)設置之、後者於總理大臣不能復任時(例如被刺身死)設置之。

各省大臣 依前所述，日本中央行政各省之長官，在原則上由國務大臣兼任，故除內閣總理大臣之外，各國務大臣亦同時爲各省大臣。

各省大臣之職務，依行政各部間之事務分配而異，自大體上言之，外政屬於外務大臣，財政屬於大藏大臣，司法行政屬於司法大臣，陸軍及海軍軍政屬於陸軍大臣及海軍大臣，殖民地行政之監督屬於拓務大臣，（註）而內政則由內務、文部、農林、商工、遞信、鐵道六省大臣分享之。依各省官制之規定，則（一）外務大臣之職務，爲管理外國政務之施行，在外國之帝國商業之保護，及關於外國在留帝國臣民事務，指揮監督外交官領事官，指揮監督關東長官之外交事項，管理對華文化事業等事務。（二）內務大臣之職務，爲管理神社、地方行政、議員選舉、警察、土木、衛生、都市計劃、地理、出版、著作權、及拓殖等事務，監督警視總監，北海道廳長官，及府縣知事。（三）大藏大臣之職務，爲總轄政府財政，管理會計、出納、租稅、國債、貨幣、預金、保管金、政府所有或屬於保管之有價證券、銀行、信託、無盡、及有價證券之分賦販賣等事務，並監督北海道地方費、府縣市町村及公共組合之財務。（四）陸軍大臣之職務，爲管理陸軍軍政，督統陸軍軍人軍屬，及監督所轄各部。（五）海軍大臣之職務，爲關於海軍者而與陸軍之性質同。（六）司法大臣之職務，爲監督裁判所及檢事局，指揮檢查事務，管理關於民事、刑事、訴訟事件，戶籍、寄託、監獄、少年之審判矯正，及釋放者之保護等事項，以及其他各種司法行政事項。（七）文部大臣之職務，爲管理教

（註）殖民地行政之監督，因對滿事務局之設，以及朝鮮總督實質上亦直隸於內閣，故拓務大臣之職務，

育學藝及宗教事務。(八)農林大臣之職務，爲管理農林、水產、畜產及米穀法施行等事務。(九)商工大臣之職務，爲管理商工、鑛山、地質、度量衡及計量等事務。(十)遞信大臣之職務，爲管理郵便、小包郵便、電報、電話及航路標識、管理關於發電、水力及航空事務、管理關於電氣、造船、水運事業、船舶、海員、監督日本無線電信株式會社等事項。(十一)鐵道大臣之職務，爲管理國有鐵道及其附帶業務、監督地方鐵道、軌道及其他陸運。(十二)拓務大臣之職務，爲統理殖民地事務、管理關於移民(除涉外之事項)及海外拓殖事業之指導獎勵等事務。至若各省有主管權限之爭執時，則由閣議決定之。關於有二省以上之交涉事務，則由閣議以定其主任大臣，然後由主任大臣與有交涉之各省大臣協議之。

各省大臣爲執行其職務而有之權限，雖各依據特別法令之規定，但在大體上可分別爲左列三種：

(一)發佈省令之權 各省對其主任事務，依其職權或特別之委任，有發佈省令之權。用省令得以規定之事項，可分爲兩種。其一，爲由特別之法律勅令所特別委任之者，其一，爲依於官制規定一般委任爲各省大臣之職權者。各省大臣基於特別委任而發佈之省令，謂之委任命令，其可得規定之範圍，各就不同情形之委任而定。各省大臣依一般之職權而發佈之省令，謂之職權命令，職權命令因係依據於憲法第九條之執行命令，警察命令，且限於在行政規則之範圍以內，故各省大臣須於不抵觸法律、勅令、條約之限度內，依其職權對主任事務以發佈必要之省令。省令得附隨百圓以內之罰金或科料，及三月以下之懲役禁錮或拘留等罰則。省令之內容，若有與其他各省之主任事務有關聯者，則須與關係各省大臣協議之，故單一之省令，亦往往有須二省以上大臣之連署者。但在此

情形下所發佈之省令，其名稱通常亦稱爲主任省之省令，惟有時二省共同爲主任省，亦有以二省共同省令之形式發佈之者。（註）

（二）行政監督之權 各省大臣之權限，除發省令之外，其主要者在於指揮監督下級機關之行政事務。各省大臣之行政監督權限，可分爲對下級官廳之監督，對部下官吏之監督，及公共團體之監督三種。（一）對於下級官廳，則對其行使權限發訓令，確定法令之解釋，取消其違法及不當行爲。至對其行爲之訴願提起，則在許可之限度內裁決其訴願。此外則決定下級官廳互相間所生之權限爭執。（二）對於部下之官吏，則對其職務下職務命令，對其身分專行判任官以下之進退。至奏任官之進退，則經由內閣總理大臣上奏之，勅任官之進退，則在閣議提出之。對於部下官吏之「敍位」「敍勳」，則經由內閣總理大臣上奏之。此外在有懲戒必要之時，則要求懲戒委員會審查或自己專行之。（三）對於公共團體，依法律之所規定，行使其監督權。法律或有以各省大臣爲直接之監督官廳者，例如內務大臣對北海道及府縣之監督，商工大臣對商工會議所之監督是。或使地方長官爲直接之監督官廳，而主務大臣有第二次之監督者，例如市町村第一次受府縣知事之監督，第二次受內務大臣之監督是。

（三）依法令而爲各種行政行爲監督民間事業經營國營事業以及管理國家公務之權。（一）行政機關直接對人民所爲之行政行爲，雖主要屬於地方官廳之權限，但利害關係之重大者，或需要統一者，亦有不少由法令

（註）例如軌道法施行規則稱爲「內務鐵道省令」，地方稅之法律施行規則稱之爲「內務大藏省令」是。

規定特使屬於各省大臣之權限以內之事項。例如出版物發賣之禁止、危害公安結社之解散命令、屬於內務大臣之權限；鑛業採掘權之許可，屬於商工大臣之權限；私立大學之許可，屬於文部大臣之權限是。(二)對於私人業務之監督權限，各省大臣與地方官廳間如何分配，亦由法令規定之。通常私人之業務，雖直接屬地方官廳之監督，但關於銀行、兌換所、保險業、地方鐵道、軌道、船舶、電氣事業、瓦斯事業等之有全國的利害關係事業，則各省大臣直接行使其監督權，且至少亦有若干稍重要之監督權，保留而為各省大臣之權限者。(三)關於國營事業之經營，國有公物之管理，其權限亦依法令之所規定而分配於中央官廳及地方官廳。大部分雖屬於地方官廳之權限，各省大臣唯止於對其指揮監督，但與國家利害有重大關係之河川工事、道路工事、築港工事，又如鐵道、郵便、電報、電話等，其為各省之直轄事業以經營管理者，亦非甚少。

各省大臣有一時之障故時，則由其他大臣臨時攝任，並承勅令以管理其事務。惟關於各省大臣之職務代理有疑問者，為陸海軍大臣有障故時，其代理之大臣是否亦須陸海軍大中將之問題。蓋同一內閣中之閣員，其為陸海軍大中將者，除陸海軍大臣外，常不易求得，故在事實上陸海軍大臣由其他大臣代理，與必須為陸海軍大中將之規定難於兩立。關於此項問題，在實際其例雖屬甚少，但海軍大臣則承認可由文官大臣代理其事務。(註) 陸軍

(註) 海軍大臣之代理有實例二，一為加藤海軍大臣出席華盛頓會議時，由原敬總理大臣代理之，財部海軍大臣出席倫敦會議時，由濱口總理大臣代理之。

大臣則不承認由文官大臣代理之。(註一)

行政各省之組織 行政各省，在各省大臣之下有政務次官、次官、參與官、局長、祕書官、書記官、及「屬」(註二)等職，以補助大臣執行職務。此等官職中，有政務官與事務官之別，政務官通常由帝國會議議員選任之，以與議會交涉及參與其他政務爲其主要之職務，故與內閣共進退。日本起始區別政務官與事務官，係在大正四年(民國四年，西曆一九一五年)之大隈內閣，當時在各省置參政官及副參政官，以之爲政務官，然未幾卽行廢止。及至大正十三年(民國十三年，西曆一九二四年)之加藤內閣時，復設置政務官，且直至今日尙沿用之。依現制之爲各省政務官者，爲政務次官及參與官，政務官不適用文官任用令及文官分限令，且亦不受初級官等之限制。在此點各省大臣祕書官亦準於政務官，內務省警保局長亦同。至事務官，則由文官任用令限制任用資格，並由文官分限令以保障其身分，因其不拘於內閣之更迭而繼續維持其地位，故不得兼爲衆議院議員。事務官之各省共通者，爲次官、局長、書記官、及「屬」等，此外依省之不同，亦有置事務官、技師、技手及其他特別之職員者。

各省之政務次官及參與官，每週於首相官邸集會一次，以內閣書記官長及法制局長官爲中心，開「政務官會議」，商談時局問題。同時各省次官，亦每週於首相官邸集會一次，以內閣書記官長爲中心，開「事務次官會議」，

(註一)陸軍大臣之代理有實例，即昭和五年宇垣陸軍大臣有隙故時，特使阿部中將爲無任所大臣列入內閣，然後使之代理陸軍大臣之職務。

(註二)「屬」爲官名或稱屬官。

以商談各個所管之事項。

各省爲分擔省務，於省內分置數局，別置大臣官房，均在各省大臣指揮監督之下，以分掌特殊之事務。大臣官房，卽爲辦理該省之機密文書，人事行政等有關於全省之事務。大臣官房與局之下各分設數課，其分課可由省之大臣自由規定，而無一定之官制。惟陸海軍省有一定之官制，而與其他各省不同。各省於上項之部局外，尙置有特別之機關，通常稱之爲省外局部。

各省均置有若干審議會、委員會、及調查會等，此均各有官制之規定，並集合各方官吏而組織者。就中雖亦有爲決定機關者，但多數爲主務大臣之諮詢機關。各省若有重大問題時，則開「省議」，例如爲作預算概算而開之預算省議是其要者。

茲將各省之組織，及其直屬各機關，分別詳列如左：

一 外務省

○外務大臣官房

○東亞局（中國、滿洲、暹羅等國之事務）

○歐亞局（東亞局亞美利加局以外之事務）

○亞美利加局（美洲各國之事務）

○通商局（對外通商事務）

○條約局（關於條約事務）

○情報部（關於外國情報事務）

○文化事業部（對華文化事業之事務）

○調查部（外交資料調查之事務）

○駐英、法、意、比、德、蘇、中華、美、巴、西、「滿洲」各國大使館，駐瑞士、西、荷、瑞典、萊多尼亞、波蘭、捷克、奧、羅馬尼亞、希、比利西亞、暹、加拿大、古巴、墨、祕魯、智利、阿根廷、克崙比亞各國公使館，及各總領事館、領事館。

○對華文化事業調查會，永代借地權委員會，國際聯盟帝國事務局。

二 內務省

○內務大臣官房

○神社局（神社之關係事務）

○地方局（選舉、地方行政等事務）

○警保局（行政警察、高等警察、圖書出版等事務）

○土木局（各主要地設有土木出張所）

○衛生局（衛生關係事務）

○社會局（勞働保險社會問題等事務）

○北海道廳，各府縣廳，警視廳

○國際勞働機關帝國事務所，中央職業介紹事務局，廢兵院，造神宮使廳，警察講習所，東京衛生事務所，大阪衛生試驗所，榮養研究所，國立癩療養所。

○神社制度調查會，醫師試驗委員，齒科醫師試驗委員，中央衛生會，日本藥局方調查會，保險衛生調查會，鴉片委員會，國立公園委員會，補償審查會，都市計劃中央委員會，社會保險調查會，失業對策委員會，中央職業紹介委員會，北海道拓殖計劃調查會，著作權審查會，土木會議。

○神宮司廳，神宮皇學館，各官幣大、中、小社，別格官幣社，國幣大、中、小社。

三 大藏省

○大藏大臣官房

○主計局（預算、決算、出納官吏之監督、預備金支出等事務）

○主稅局（關於稅務，土地總簿等事務）

○理財局（國資之運用，國庫金之出納，貨幣、金融、公債等事務）

- 銀行局（銀行、信託、無盡、產業組合、中央倉庫等事項。）
- 海外駐劄財務官。
- 預金部（存款之保管及運用。）
- 預金部各支部。
- 臨時外國匯兌管理部。
- 營繕管財局（一般、及特別會計上建築物之管理建築。）
- 造幣局。
- 專賣局（煙草、鹽、粗製樟腦、樟腦油之專賣。）
- 橫濱稅關，神戶稅關，大阪稅關，長崎稅關，門司稅關，函館稅關。
- 東京、大阪、札幌、仙臺、名古屋、廣島、熊本各稅務監督署。
- 釀造試驗所。
- 關稅訴訟審查委員會，預金部資金運用委員會，國有財產調查會，中央諸官衙建築準備委員會，關稅調查委員會，特別融通審查會，特別融通損失審查會，外貨評價委員會，外國匯兌管理委員會，臺灣銀行引受物件處理委員會，政府貸付金處理委員會。

四 陸軍省

- 陸軍大臣官房（別格官幣社，靖國神社。）
- 人事局
- 軍務局（關於陸軍平時戰時之編制、戒嚴、演習、參謀本部、軍紀、兵役、在鄉軍人會、聯隊區司令部、要塞、防空等事務。）
- 整備局（關於動員、軍需品之統制、補給等事務。）
- 兵器局（關於銃砲、器材等事務。）
- 經理局。
- 醫務局。
- 法務局（關於軍事司法事務。）
- 陸軍軍需審議會，陸軍軍法會議，皇族附武官，王公族附武官，陸軍造兵廠，陸軍兵器本廠，陸軍航空本部，各陸軍飛行學校，陸軍技術本部，陸軍科學研究所，陸軍工科學校，憲兵司令部，朝鮮憲兵隊司令部，軍馬補充部，陸軍築城部本部，陸軍運輸部，陸軍經理學校，陸軍軍醫學校，陸軍獸醫學校，千住製絨所，陸軍糧秣本廠，陸軍被服本廠，陸軍衛生材料廠。

○參謀本部（註一）陸軍大學、陸地測量部。

○教育總監部（註二）陸軍將校生徒試驗委員、陸軍士官學校、各兵科陸軍諸學校、各幼年教導學校。

○東京警備司令部。

○近衛師團，第一、二、三、四、五、六、七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十六、十九、二十、各師團、朝鮮軍、臺灣軍、關東軍、中國駐屯軍、東京、大阪、小倉各防衛司令部。

五 海軍省

○海軍大臣官房。

○軍務局（關於船艦部隊之建制勤務、編制、軍紀、演習、出師準備、戒嚴、水路、整備等事務。）

○人事局。

○教育局。

○軍需局（艦船需品、港用品、兵器、燃料、被服、糧食之供給事務。）

（註一）按參謀本部，與教育總監部，均爲直隸於天皇之獨立機關，非屬於陸軍省，在此所以列舉者，以其在軍政及人事與陸軍省有關係，且其經費亦由陸軍省支辦之。

○醫務局。

○經理局。

○建築局。

○法務局。

○高等軍法會議，東京軍法會議，海軍將官會議。

○海軍艦政本部。（艦船之船體，機關之計劃，審查，修造，海軍工作廳之設備等事務。）

○海軍技術研究所，海軍火藥廠，海軍航空本部，水路部，海軍大學校，海軍兵學校，海軍機關學校，海軍軍醫學校，海軍經理學校。

○海軍軍令部。（註）

○橫須賀、吳、佐世保、各鎮守府，舞鶴、大湊、馬港、鎮海、旅順各要港部，駐滿海軍部。

○各艦隊。

六 司法省

（註）海軍軍令部與參謀本部之性質同。

○司法大臣官房。

○民事局。

○刑事局。

○行刑局。

○大審院。

○各控訴院。

○各地方裁判所。

○各供託局，少年審判所，矯正院，監獄。

七 文部省

○文部大臣官房。

○專門學務局（關於大學、專門、高等、學校教育事務。）

○普通學務局（關於師範、中等學校、小學校之事務。）

○實業學務局（關於工、農、商業各學校，商船、水產各學校之事務。）

○社會教育局（關於青少年團，青年訓練所，實業補習學校，圖書館等事務。）

○圖書局（普通教育用圖書之編纂，認可及其他。）

○宗教局。

○思想局。

○學生部。

○教育調查部。

○東京、京都、東北、九州、北海道、大阪各帝國大學，各官立單科大學，各官立高等學校，帝國圖書館，中央氣象臺，東京天文臺，航空研究所，傳染病研究所，地震研究所，化學研究所，金屬材料研究所，體育研究所，國民精神文化研究所，溫泉治療研究所，微生物病研究所，海洋氣象臺，緯度觀測所，東京科學博物館，航海練習所。

○測地學委員會，教員檢定委員會，帝國學士院，維新史料編纂局，維新史料編纂事務局，帝國美術院，教科書調查會，學術研究會議，臨時國語調查會，航空評議會，震災豫防評議會，國寶保存會，體育運動審議會，國語審查會，學校衛生調查會，宗教制度調查會，臨時羅馬字調查會，實業教育振興委員會。

八 農林省

○農林大臣官房。

○農務局。

○山林局。

○水產局。

○畜產局。

○蠶絲局。

○米穀局。

○經濟更生部。

○農事試驗場，各營林局，林業試驗場，水產講習所，水產試驗場，蠶業試驗場，生絲檢查所。

○馬政調查會，家畜再保險審查會，生絲需要增進調查會，輸出生絲販賣統制調查會。

九 商工省

○商工大臣官房。

○商務局。

○工務局。

○鑛山局。

○貿易局。

○保險部。

○特許局，地質調查所，度量衡檢定所，東京工業試驗所，大阪工業試驗所，絹絲試驗所，陶磁器試驗所，工藝指導所，各礦山監督局，燃料研究所，花筵檢查所，臨時產業合理局。

○工藝審查委員會，工藝品規格統一調查會，瓦斯事業委員會，國產振興委員會，製鐵事業評價審查委員會，石油業委員會，不當廉賣審查委員會，發明獎勵委員會，統制委員會，取引所制度調查會，度量衡制度調查會。

十 遞信省

○遞信大臣官房。

○郵務局（郵便事務及其他。）

○電務局（關於電報、電話等事務。）

○工務局。

○電氣局（電氣事業之監督及其他。）

○管船局（船舶航路之監督及其他。）

○航空局（航空機、空路之監督及其他。）

○經理局。

○貯金局（關於郵政貯金事務。）

○簡易保險局。

○電氣試驗所。

○各遞信局，各郵便局，各電信局，各電話局，燈臺局，高等海員審判所，電氣試驗所，遞信官吏練習所，遞信博物館。

○簡易生命保險委員會，電氣委員會，船員職業紹介委員會，簡易生命保險公積金運用委員會。

十一 鐵道省

○鐵道大臣官房。

○監督局（私設鐵道，公營鐵道之監督及其他。）

○運輸局（關於國有鐵道運輸事務。）

○建設局（路線之建設，及其他事務。）

○工務局（保線，及其他一般工務。）

○工作局（車輛工作及其他。）

○電氣局（國鐵關係之電氣工作及其他。）

○經理局。

- 各建設事務所，各改良事務所，各電氣事務所，研究所。
- 國際觀光局。
- 鐵道會議，國際觀光委員會，鐵道運賃審議會。
- 各鐵道局。

十二 拓務省

- 拓務大臣官房。
- 朝鮮部（關於朝鮮之事務。）
- 管理局（臺灣、樺太、南洋等事務，以及朝鮮以外各地之產業交通等之監督。）
- 殖產局（臺灣等地，以及朝鮮以外各地之產業交通等之監督。）
- 拓務局（關於海外移殖民之事務。）
- 移民養成所。
- 海外拓殖委員會。

官吏制度 所謂官吏，係指服務於行政機關及司法機關之文官武官而言再詳言之即在中央行政各省及其所轄各機關，會計檢查院，行政裁判所，地方政府及殖民地政府服務之人員，無論其爲文官或武官，均被稱爲官

吏。卽如貴族院事務局及衆議院事務局服務之人員，在日本亦視其與一般官吏相同。惟所謂文官，不包含議會之議員，既不待言，而且不包含特選之委員，民法上囑託，雇傭人，地方公共團體之公吏，以及其他被委任以國家事務之私人，而武官亦與由徵發而服勞役之人夫及兵卒有異。

日本之官吏制度，無如德國有統一之法規，其對官吏制度之設定，始於明治二年（清同治元年，西曆一八六二年）之官制改革，其時在名義上爲取法於大寶之古制，（註）而實爲模倣歐美各國之例。明治十五年（清光緒八年，西曆一八八二年）設服務規則，十八年制定官紀五章，十九、二十年，又先後發佈各省官制通則與文官試驗規則，直至明治三十二年（清光緒二十五年，西曆一八九九年）始完成其文官任用令。此外，更由若干之個別法令，規定官吏之任用、昇進、俸給、服務規則等，故迄於今日，關於官吏制度，除尙缺一統一的法規外，大體上已甚完備。

官吏就其任命之形式言，有親任官、勅任官、奏任官、判任官之別，前三者又通稱之爲高等官，高等官除親任官之外，文官共分爲九等，武官共分爲八等，卽一等官、二等官爲勅任官，三等以下爲奏任官。至親任官，亦爲勅任官之一種，乃爲居於普通勅任一等官以上之勅任官，而非居於勅任官以上之官等。至判任官，則分爲四等。凡有以上之官等者，均爲正式官吏。此外尙有賜以親任官、勅任官、奏任官、判任官之待遇者，例如公立學校職員、神職、看守、名譽

（註）參照第一章明治維新政府之成立一節第十八頁註上。

領事，名譽副領事，三等郵便局長，或因其不由國庫給俸，或因其地位低下，雖實質上亦爲官吏，但賜之以官吏待遇，以區別於正式官吏。又如前國務總理大臣，依勅旨賜以前官之禮遇，日本銀總裁，神佛各宗派之管長，帝國大學名譽教授，帝國學士院會員之受勅任待遇，則又祇爲禮儀上之優遇，而實質上非爲官吏。

官吏在實質上，亦有分別官名與職名，或官名職名合而爲一者。其分別官名職名者，例如判事爲官名，而判事之任爲某控訴院長，某地方裁判所判事者，卽爲其職名；陸軍中將，海軍大佐爲官名，而陸軍中將之任爲某師團長，海軍大佐之任爲某艦長者，卽爲其職名；又如同種類之地方行政官，如各府縣之內務部長，警察部長，支廳長，警察署長之類爲職名，而其官名則稱爲書記官，地方事務官，警視，警部等。其不分別官名職名者，例如某省大臣，某省次官，某局長，某縣知事等是。

依最近調查，日本全國官吏，則文官合勅任，奏任，判任者計之，爲十三萬二千九百八十七人，武官在陸軍合將官，佐官，尉官及其相當官，爲一萬四千八百六十七人，（註一）在海軍合將官，佐官，尉官，特務士官，候補生及准士官，爲八千五百十四人。（註二）文官之中，一少半屬於遞信鐵道兩省，有十分之一屬於大藏省，十分之一屬於內務省及地方政府，更有十分之二弱散在於各殖民地政府。

茲再就官吏之任用、特權、報酬、義務、及懲戒處分各點，分別略述如左：

（註一）陸軍准士官，最近無正確之調查，大約在三千五百人左右。

（註二）文官及武官數目，據昭和十年「時事年鑑」頁一三七——一四〇。

制：
(一)官吏之任用 凡日本臣民，在原則上依法律所規定之資格，均有得爲官吏之權利能力，但有下列之限

(甲)被處死刑、無期、或六年以上懲役及禁錮之刑者，又被處舊刑法重罪之刑者，無爲官吏之權利能力。

(乙)被處六年未滿之懲役或禁錮者，又被處舊刑法禁錮之刑者而尙未終了或受其刑之執行者，無爲官吏之權利能力。

(丙)外國人在原則上不承認其有就官之權利能力，但在特別之例外，如名譽總領事，名譽領事，及名譽副領事可以外國人任之。

(丁)由於歸化或爲養子贅夫而成爲日本人者，無爲國務大臣，樞密院議長，副議長，顧問官，特命全權公使，陸海軍將官，大審院長，會計檢查院長，及行政裁判所長官之權利能力。

官吏之任用資格，依不同之官職而異，卽有試驗任用，自由任用，銓衡任用，特別任用四種之別。

一、官吏之任用，以須經試驗之合格者爲正則。按日本官吏任用之採取試驗制度，始於明治二十年（清光緒十三年，西曆一八八七年）制定之文官試驗規則，在此時以前，官吏之任用資格，無特別之法律上限制，均爲自由任用之官吏。然自該時始，設文官高等試驗及文官普通試驗之制，而將奏任官在原則上限於任用經過文官高等試驗者。至勅任官，迄於明治三十二年（清光緒二十五年，西曆一八九九年）雖尙均爲自由任用之官吏，然依該年文官任用令之改正，勅任官在原則上，其任用亦限於得由奏任官之昇進者。文官試驗規則於大正七年（民

國七年，西曆一九一八年）一月加以全部改正，而代之以高等試驗令及普通試驗令，而前者更於昭和四年（民國十八年，西曆一九二九年）予以全部改正。據現行制度，官吏之資格，在試驗上有一般試驗與特別試驗之別。一般試驗，為共通一般官職之試驗，分高等試驗及普通試驗二種，高等試驗，由屬於內閣總理大臣監督下之高等試驗委員會司之，計分行政科，外交科，司法科，（註）高等試驗之合格者，按其科目有為奏任行政官，外交官，領事官，司法官之資格。普通試驗，由屬於各省大臣監督下之普通試驗委員會司之，凡普通試驗之合格者，有為判任文官之資格。特殊試驗，為取得任用特殊官職資格之試驗，如外務書記生試驗之類是。在試驗合格者之外，中學畢業之有一定學歷者，亦準於經過普通試驗而有判任文官之資格。

二、在上項原則例外之一，為親任官及特別指定之官職，在任用資格上無法律上之限制，即任何人均有自由被任用之資格，是謂之自由任用官吏。惟親任官之判事，檢事，行政裁判所長官不在此限。而特別指定之官職，為內閣書記官長，法制局長官，各省政務次官，各省參與官，內務省警保局長，警視廳總監，貴族院書記官長，衆議院書記官長，秘書官等。

三、例外之其他一種，為教官，技術官，及其他須有特別學術技藝之文官，又特別指定之官職。如製鐵所長官，海外駐劄財務官，專賣局長官，內閣印刷局長，造幣局長，專賣局部長，千住製絨所長，臺灣總督府專賣局長等，均無

（註）行政科之考試科目，為憲法、行政法、民法、經濟學。外交科之考試科目，為憲法、國際公法、經濟學、外國語。（英、法、德、華、俄各國語之任何一種）司法科之考試科目，為憲法、民法、商法、刑法、民事訴訟法、或刑事訴訟法。

一定資格要件之限制，各就對其職務有必要之學識技能及經驗者，經試驗委員之銓衡任用之，是謂之銓衡任用官吏。(註一)

四、對於許多特別之官職，得就有一定經歷之官吏經試驗委員銓衡而特別任用之，是謂之特別任用。(註二) 依特別任用而任為特定之官職者，在原則上不得轉任無特別任用制之其他官職。

除上述之外，依文官懲戒令之規定，凡受有免官之處分者，自其失去官職之日起，二年間不得再就官職。

關於官吏任用之年齡，則除樞密院議長，副議長，及顧問官，須滿四十歲以上，行政裁判所長官，評定官，及會計檢查官，須三十歲以上外，一般官吏均無一定之年齡限制，而男女之性別，在法律上亦無差等之規定。

(二)官吏之特權 官吏在一方對國家負有勤務之義務，一方亦受國家之特別保護，此種官吏之特權，舉其要者約有下列各點：(一)宮中之禮遇。即對奏任官待遇以上之官吏，在宮中賜以特別之禮遇。(註三) (二)敍位及敍勳。即對奏任官以上之官吏，從一定之內規，賜以位及勳章，對判任官亦有特行賜與之者。(三)刑法上及警

(註一)最近又規定對滿事務次長，由現役陸軍將官經高等試驗委員之銓衡任用之。

(註二)特別任用，分奏任文官特別任用，與判任文官特別任用，前者凡日本內地及殖民地官署，自內閣理事官以迄地方警視，約百餘種之奏任文官，則由在職五年以上判任以上之官，從事於行政事務並受有判任官五級以上之俸者，經高等試驗委員之銓衡後任用之。

(註三)如允許參內，依皇室議制令定宮中之席次，在宮中賜以饗宴，召加觀櫻御會觀菊御會而賜以茶果，命其參列在宮中三殿舉行之大祭等是。

察上之保護。即官吏執行其職務受有刑法上之保護，（註一）在其他之必要時，亦有以警察力保護官吏之公務執行者。（四）官吏之身分保障。官吏之最重要特權，即爲官吏保有其身分之權利，官吏不僅伴此權利有其一定之官等，稱其官名，及着相當其官職之制服禮服等尊榮，且依文官分限令之規定，官吏非依刑法之宣告，或懲戒處分等，不得免官，並保障官吏，不得違反其意思轉爲同等以下之官。故官吏一度任爲某官職，而敍有一定之官等時，即不能任意免其官職，或低下其官等。但親任官，（註二）政務官，以及準於此之自由任用官吏等之全無身分保障者，不在此限。按一般官吏之身分保障，其規定雖如上述，但據文官分限令之另條規定，可於官廳事務便宜上之必要時，令官吏休職，尤以在政黨內閣時代，利用此條之規定，任意更換反對派之地方官。故於昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二年）經齋藤內閣改正文官分限令之規定，即凡以上項理由更換官吏時，在高等官須於諮詢文官高等分限委員會後；（註三）在判任官須於諮詢文官普通分限委員會（註四）後實行之。因之，官吏之地位益見

（註一）當公務之執行時，對官吏加以暴行或脅迫者，又如使官吏辭職，或爲使其爲與不爲某種處分，而加以暴行或脅迫者，處以三年以下之懲役或禁錮。

（註二）親任官之判事、檢事、行政裁判所長官、會計檢查院長，不在此限。

（註三）文官高等分限委員會，由會長及委員七名組織之，會長爲首相，委員爲樞密顧問官一名，大審院長，會計檢查院長，行政裁判所長，及適用文官分限令之勅任官三人，外有預備委員六人，以當預備審議。

（註四）文官普通分限委員會，由各該官廳之高等官組織之。

鞏固。

(三)官吏之報酬 官吏之報酬，可分別薪俸及恩給言之。(一)官吏之薪俸，在文官則親任官之最高者爲內閣總理大臣，年額九千六百圓，最低者爲樞密顧問官，年額五千八百圓，勅任官之最高者，年額六千二百圓，最低者年額四千零六十圓，奏任官之最高者，年額四千零五十圓，最低者年額九百圓，判任官之最高者，月額百八十圓，最低者月額四十圓。在武官則大將及其相當官，年額六千六百圓，少尉及其相當官，年額八百五十圓。此外文官有年功加俸(註一)及其他特別給與，武官亦有依各種法規予以各種給與者。至若有兼職之時，則在原則上支給最高之薪俸。(二)官吏之恩給，有恩給法之規定，其屬於年金之制者，爲普通恩給，增加恩給，傷病恩給，扶助料等，其屬於一時金之制者，爲一時恩給，傷病賜金，及一時扶助料等。此外尚有雇員扶助金及傭人扶助金等制，均有嚴密之規定，於此雖不能一一詳細說明其規則，但就恩給總額言，則每年約有一億五千圓之巨，實佔日本之國家經常歲出一成二三分以上，且因恩給每年有增加之傾向，故亦有倡言「恩給亡國論」者。(註二)

(四)官吏之義務 關於官吏之義務規定，有官吏服務紀律，舉其要者如左：

一、凡官吏對於天皇陛下，及天皇陛下之政府，以忠順勤勉爲主，務從法律命令各盡其職務。

(註一)即高等官之一等或二等之在官者，自進爲一等始，五年以上在職，而受有其官之最高俸者，若功績顯著之時，年每給以六百以內之年功加俸。

(註二)恩給問題，雖爲財政上所不易解決之問題，且在其他國家亦有苦於恩給者，但尙無達於日本之困難者。

二、官吏對於職務，須遵守本屬長官之命令，但對其命令得陳述意見。

三、禁止洩漏官之機密，即退職後亦同。

四、官吏非得本屬長官之許可，不得爲營業會社之社長或社員。

五、官吏並其家族，非得本屬長官之許可，不得直接或間接經營商業。

六、官吏不得爲取引相場會社（即交易市價公司）之社員，或間接與相場商業發生關係。

七、官吏不得本屬長官之許可，不得在本職之外取得薪俸，而從事其他事務。

至在一般官吏之外，如陸海軍武官、裁判官、警察官吏等特殊之官吏，則尚有特別之規定，茲不詳述。

（五）官吏之懲戒處分 現行之懲戒規定，對於一般官吏有文官懲戒令，除親任官及有特別法令規定者外，一般文官均適用之。待遇官吏之懲戒亦同。至有特別法令規定者，對文官有判事懲戒法，會計檢查官懲戒令，公證人法，行政裁判所長官評定官懲戒令，陸軍法務官海軍法務官懲戒令，執達吏懲戒令等，對巡查有巡查懲戒令，對武官有陸軍懲罰令，海軍懲罰令，惟對一般親任官全無懲戒規定，其懲戒一依勅令爲之。

懲戒手段，依不同之官職種類而異，對於一般文官，有譴責、減俸、免官三種，行政裁判所長官評定官，會計檢查官，亦同。對於判事，則有譴責、減俸、轉所、停職、免職之五種。對於陸軍法務官及海軍法務官，則有譴責、減俸、停職、免官之四種。對於執達吏，則有譴責，一年以下之停職，免職之三種。對於公證人，則有譴責、千圓以下之罰金、一年以下之停職、轉屬、免職之五種。除執達吏及公證人外，凡受有免官之處分者，二年間不得就官職，並失去領受恩給之權利。

至其情形重大者，並令其將「記位」返上。

軍人之懲戒手段最爲嚴重，依陸軍懲罰令，對將校有重謹慎、輕謹慎、譴責之三種，對下士則有免官、重謹慎、輕謹慎、譴責之四種。此外對將校依勅裁得以免官，或命其停職。依海軍懲戒令，對准士官以上有謹慎，對下士則有拘禁、禁足二種，至對將校之免官則依勅旨行之。

關於有懲戒權之機關及懲戒手續，亦依不同之官職種類而異，大體可分爲三種，即爲依裁判手續者，經過委員會議以行之者，與依上官之專斷者是。

對於判事，行政裁判所長官，會計檢查官之懲戒，則組織懲戒裁判所，依其判決而行之。懲戒裁判手續，稍類於刑事訴訟，行口頭辯論。檢事及檢查官得追訴被告，而被告得用辯護人，但不公開辯論。判決確定時，無須勅裁即生效力，但控訴院得對懲戒裁判所之判決控訴之。

一般文官之譴責，本由屬長官專行之。減俸及免官，經懲戒委員會以行之。懲戒委員會，有文官高等懲戒委員會及文官普通懲戒委員會二種，（註）前者爲議決判任官之懲戒者，則在各省及地方官廳設置之。委員會通常祇依本屬長官之要求以開始審查，其審理非如訴訟手續之有口頭辯論，而以書面審理爲原則，惟認爲有必要時，

（註）文官高等懲戒委員會，以委員長及委員六人組織之，委員長爲樞密顧問官，委員爲行政裁判所長官，勅任行政裁判所評定官，及由

總理大臣勅任判事與其他勅任官吏中選任者。外有預備委員六人，以當預備審議。

文官普通懲戒委員會，由各該官廳之高層官組織之。

祇可命令本人出頭而已。委員會之議決，與懲戒裁判之裁判異，非即時發生效力，議決後勅任官之免官及減俸，委任官之免官，須得勅裁後行之，其他則由本屬長官執行之。陸海軍法官之懲戒手續，略準於此，其經特別委員會議決免官、停職、及勅任官之減俸，須請勅裁，而譴責及委任官之減俸，則依其議決由陸海軍大臣執行之。執達吏及公證人之懲戒，亦略準於判任官。

對於陸海軍人，全無特別懲戒機關之組織，亦無須特別之手續，除將校之免官須請勅裁者外，均由普通職務上之上官以行使懲戒權。

元老及重臣會議 依前所述，日本每於內閣更迭之際，關於後繼內閣總理大臣，例須諮詢元老，最近且有所謂重臣會議，以決定推薦繼任總理大臣之制，茲略述其梗概如次。

元老之制，雖非法律所承認，但日本之政治慣行上，其實際政治之活動力，有時居於內閣之上。何人有爲元老之資格，在制度上亦無規定，社會一般觀念，若非明治維新以來之元勳，殆無處於此種地位之資格。在形式上，雖限於受有天皇賜旨，特以元老之資格優遇者，例如明治天皇之對伊藤博文，山縣有朋二人，大正天皇之對山縣有朋、桂太郎、大山巖、松方正義、井上馨、西園寺公望等人，均賜以特別優遇之旨者是。（註）然實際上亦不以此爲限。例

（註）大正元年八月十三日，對於山縣有朋、大山巖、桂太郎、松方正義、井上馨等，有以下之賜語，即：「朕猝承大統，夙夜兢兢，恐有不逮，嗣奉先帝多年，親承聖旨，朕今紹先帝之遺業，復多須卿之匡輔，卿宜體朕意，有所以輔朕。」是即所謂賜以元老優遇之聖旨。

如黑田隆清、西鄉從道諸人，即在形式上未受天皇賜以特別優遇之旨，而亦爲一般所公認之元老。惟至今日，以上諸人生存者，祇有西園寺公望一人，故今日所謂元老，亦卽爲指西園寺而言者。

元老之最重要任務，卽爲內閣更迭之時，推薦後繼內閣總理大臣，在昔元老尙多生存之時，則每有政變，卽開元老會議，以決定應行推薦之人，在今則祇由西園寺一人決定之。（註）此外國家每有重大事件發生時，則亦諮詢元老，尤以在明治中頃，元老有立於內閣之上以操縱內閣之實力。例如第一次松方內閣，卽因首相之威望不足，由伊藤、井上、黑田、山縣諸元老，在閣外協力庇護之下而成立者，世稱此爲「黑幕內閣。」至現在西園寺，雖極力避免有干涉內閣施政之嫌，但內閣總理大臣及其他國務大臣，亦時常訪問西園寺，報告政情，或請求指示施政方針。不過西園寺自身，決不進而干涉政治，是與山縣、井上、松方諸元老生存時代有異，故亦有謂西園寺爲立憲主義的元老者。

至於元老之制，是否終於西園寺，以及西園寺死後，將採用何方法以推薦繼任內閣，論者亦頗不一致。或謂元老之制，足以保障立憲政治之發展，自應隨元老之凋落而自然消滅，亦有謂元老之制能以調和政治之急變，縱西園寺死後，無繼續維持元老制之可能，亦當創立一補救元老之制度者，是卽今日所謂「重臣會議」制度之由

（註）例如內閣總辭職之後，天皇卽諮詢內大臣，而內大臣亦照例答以諮詢元老，於是內大臣遣侍從長詣西園寺邸，傳達天皇意旨。西園寺在此情形下，大抵親自入宮，奉答意見，若於允許內閣總辭職之後，卽由西園寺推寫後繼內閣總理大臣。

生。

在昭和九年（民國二十三年，西曆一九三四年）七月三日齋藤內閣總辭職之時，西園寺曾於宮中集內大臣、樞密院議長及以前曾任首相之人（註）以徵求後繼內閣之意見，在此會議席上，齋藤前首相，推薦岡田啓介大將爲後任內閣總理大臣，旋經一致之同意，乃由西園寺奏請以岡田組閣，於是此會議遂被稱爲「重臣會議」。且亦有認此重臣會議，即將成爲決定組閣時之一種前例。

然在上項之重臣會議中，被天皇諮詢者不過爲元老之西園寺一人，而其他所謂重臣，則祇爲受西園寺之懇請而集會者，故所謂「重臣會議」，尙不能謂其已行制度化。且在昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二年）西園寺推薦齋藤內閣之時，並未如推薦岡田內閣特集重臣於一堂，僅分別諮詢各重臣之意見，而當時被徵求意見之人，除內大臣、樞密院長，及前任首相之外，尙有東鄉平八郎、上原勇作兩元帥，以及前任陸海軍大臣，故所謂「重臣會議」，究應以何人視爲重臣，與其在推薦後繼內閣總理大臣時，取如何之形式，在今日尙未有一確定之制度。馬場恆吾謂：「西園寺在其生存之期間，對於選擇內閣之組織者，並不能謂其徵求其他重臣意見爲絕對必要，然在西園寺之意見，則以爲元老之制，將由自身終了，且自己又達於不知何日死去之老齡（八十八歲），故彼考慮在彼死後，應採如何之形式以決定內閣組織者，而最近之「重臣會議」，想卽爲其研究種種方法後之結果。

（註）以前曾任首相之人，在今日爲清浦奎吾、高橋是清、若槻禮次郎、及齋藤實。

若在西園寺生存中再有政變發生時，彼或許再創造其他形式亦未可知，然若岡田內閣之推薦，爲其最後之推薦時，則此所謂「重臣會議」殆將成爲今後政變之一前例歟。（註）

（註）馬場恆吾政界人物評論頁九七。

第六章 「帝國議會」之組織

概說 議會制度，非日本所固有之歷史的產物，乃模倣歐美各國之制度，並依據憲法之施行而於明治二十三年（清光緒十六年，西曆一八九〇年）始行設置者。按議會制度，最初發達於英國，其後經十八世紀美國與法國之革命，以至十九世紀之中葉，始漸次普及於其他歐洲各國，故在十九世紀下半期之中頃，除二三例外，殆成爲歐美之共通制度。日本在明治維新之初，既以「廣興議會，萬機決於公論」宣言爲將來之國是，其後雖經設有下議事所、下局、公議所、集議院、太政官左院等制，並於明治八年（清光緒元年，西曆一八七五年）設元老院以爲立法審議之府，然此等制度，就其非爲國民所選舉之一點言之，其與議會制度尙完全異其性質。故於明治十四年（清光緒七年，西曆一八八一年）在舉國要求設立民選議院運動之下，遂詔以明治二十三年爲國會開設之期，且基於此詔書，於明治二十三年十一月二十五日，召集第一回帝國會議，是爲日本實行歐美式議會制度之始。

日本之議會，稱爲「帝國議會」，係合貴族院與衆議院而組成，並以雙方一致之議決爲議會之議決，是卽大多數國家所通有之議會兩院制。按歐美各國採取兩院制之原因，其一、爲有歷史的背景。例如創始議會制度之英國，在初議會僅爲貴族之合議機關，其後因市府及地方庶民亦選舉代表參加議事，遂分貴族與庶民之議席，而個別討論政事，以造成今日之上下兩院。又如美國因其爲聯邦國家，在創立議會制度時，爲適應其政治情形，則以一

院代表各邦，由各邦選出等數之議員；以一院代表全國，就人口之比例選出議員。其一爲便於政務之實際。如兩院分立，足以防止議會專恣濫用職權之弊，並可求得議會慎重從事立法與議事，以及避免衆議院完全爲政黨勢力所支配等，殆已爲一般所公認實行兩院制之利益。日本之採用兩院制，其原因要亦不出於此，就歷史的背景言，雖與英美之情形有異，但其尊重階級的特權，與注意地方舊有之封建勢力者同。當明治維新之初，雖曾一度以法律破除貴族平民階級之分，然因社會之階級制度，相沿已久，階級觀念一時難於消滅，加以明治十七年（清光緒十年，西曆一八八四年）授爵令制定後，將從來地方之藩主以及明治維新之功勞者，均列入貴族，復承認有階級的特權。故對議會兩院以一院代表貴族及其他特殊階級，而稱之曰貴族院；以一院代表一般國民，而稱之曰衆議院。穗積八束博士謂：「國會之用，在於完全反映國民社會之真實現狀，而社會有其歷史的餘勢，智德聲望之隔絕，貧富之懸殊，自不能禁其有階級等差，權力之平等，雖可以法律宣言，但不能禁壓社會勢力之事實上的優劣，故社會之表面有凸凹，而不平坦，就此凸凹而縮寫之，乃所以適於代表國民社會之現狀，故國會分爲兩院，以一院置重於各人平等主義，專採自數量上視爲國民之代表，以一院置重於歷史、智德、聲望、財產等，用適當之方法，予以公平的選擇而代表之。」（註）就便於政務之實際言，則日本較一般採用兩院制國家，更顯著的在利用貴族院以牽制衆議院以及政黨在衆議院之活動。伊藤博文憲法義解謂：「貴族院議員……均爲上流社會之代表者，貴族院所

應有之職務，爲保持政權之平衡，牽制政黨之偏張，與撐橫議之傾勢，扶持憲法之鞏固，以爲上下調和之機關……貴族院不僅使貴冑參預立法之議，且又集國家勳勞，學識，富豪之士，以使代表國民慎重，熟練，耐久之風氣……」

(註)

貴族院係以皇族議員，公侯爵世襲議員，伯子男爵互選議員，勅選議員，學士院互選議員，多額納稅議員所組成。衆議院係由人民直接選舉之議員所組成。一般採用兩院制之國家，雖多以衆議院爲政治中心，而視衆議院爲第一院，貴族院爲第二院。但在日本不僅兩院之權限相等，且就兩院之組織言，貴族院又顯然優於衆議院，如貴族院議員多半爲終身職，卽有任期者亦爲七年，若以之較衆議院議員任期僅僅四年者，既爲穩固，且因貴族院不能解散，若兩院立場衝突時，通常衆議員雖被解散，而貴族院則止於停會，依然不失其權威。故貴族院曾於相當期間，居於衆議院之上，而有爲第一院之勢。日本一般有識之士，因感貴族院之優越地位，足以防礙憲政之發展，年來提倡根本改革貴族院之組織甚力，惟因規定貴族院組織之貴族院令，在修改時又必須經過貴族院自身之議決，迄今雖行有數次之修改，但在實際上不能貫徹一般之主張而爲澈底的根本的改革。

卽僅就衆議院之組織上言，其缺點亦屬甚多。如在大正十四年（民國十四年，西曆一九二五年）實行普選之前，全國有選舉權者不過三百餘萬人，卽今日實行普通選舉後，亦限於男子而不及於女子，加以有年齡住所等

(註) 伊藤博文憲法義解對於憲法第三十四條之解釋。

限制，實際上全國總人口九千餘萬之中，被付與以選舉權者，仍不過一千四百餘萬人而已。（註一）故所謂普通選舉，實際上亦爲限制選舉之一種。此外如選舉區實行中選舉區制度（實即大選舉區）而選舉方法不採用比例選舉法，並否認政黨之單位，致使選舉有不公平之結果；政府假選舉管理之名壓迫反對黨，致使歷來選舉，發生祇有政府黨勝利之現象，以及國民政治道德之不發達，於選舉運動時盛行收買舞弊等情事，均足以充分證明日本對於實行議會制度，尙有待於將來之改革者甚多。

貴族院之組織 憲法上規定：「貴族院依貴族院令之所規定，以皇族、華族、及勅任議員組織之。」貴族院令，係於明治二十三年（清光緒十五年，西曆一八八九年）二月十一日，與憲法同時制定公佈者，關於貴族院組織之規定，用勅令而不用法律，乃爲日本憲法之一特點。美濃部達吉博士謂：「貴族院爲帝國議會之一院，……以勅令規定其組織，實於其性質不相容。……縱關於其組織，憲法不自行規定，亦當以法律規定，始可得認爲當然。今以勅令規定之，實爲我憲法最著異彩之一，恐亦爲最不合理者。」（註二）惟貴族院令有異於一般勅令者，爲其第十三條規定：「將來改正或增補此勅令之條項時，須經貴族院之議決。」是即承認貴族院令與一般勅令不同，而不得祇依勅裁以改正之。至關於貴族院議員之選舉規定，如伯子男爵選舉規則、帝國學士院會員議院互選規則，多

（註一）據昭和十年十二月末內務省發表，全國有衆議院議員之選舉權者數爲一四、四七九、五五三人。

（註二）美濃部達吉憲法概要頁三五九。

額納稅者議員互選規則等，則其制定與改正均不經貴族院之議決，而祇由政府規定之，故須視爲普通之勅令。
日本之貴族院，雖名爲貴族院，但非如英國之貴族院之祇由貴族組成者，故憲法上規定，由皇族、華族、及勅任議員三種份子組成之。此三種份子，若非依憲法之修改，既不能任加削除或增加其他新份子，且在此三種份子中，亦不以貴族佔多數爲憲法之要件，華族議員與勅任議員應佔如何之比例，憲法上亦未予規定。

日本貴族院制度，係屬於英國貴族院以及受其影響之法國王政時代貴族院，世界戰前之德國之普魯士巴威倫諸邦及奧大利等貴族院之系統。對代表一般民衆之衆議院言，貴族院爲依門第、勳勞、學識、財產而在社會有上層地位者所結成之府，非若衆議院有解散之制，更非同時改選全部，乃務使其有恆久性，立於黨爭之外，以期其用公正慎重之態度，矯正衆議院過誤，並補足其不足。美濃部達吉博士謂：「若貴族院利用無解散之制，濫用權限而不知所以自制時，政府及衆議院實無何等可資對抗之手段，貴族院在何時均可致政府之死命。」（註）故自貴族院之制度言，須貴族院本身有相當之自制力，乃爲日本一般學者認爲必須要求之事實。

現在日本貴族院之組織，係依據經過明治三十八年（清光緒三十一年，西曆一九〇五年）與四十二年，大正八年（民國八年，西曆一九一九年）與十四年四回改正之貴族院令，前三回之改正，爲變更伯子男爵議員之定數，至大正十四年之最後一回改正，對於貴族院組織有稍重之變更，卽一方多少減去華族議員之數；一方則新

（註）美濃部達吉憲法撮要頁三六一。

加帝國學士院會員議員，及增加多額納稅者之議員。因之，從來占絕對多數之華族議員，今亦與勅任議員略等。茲將貴族院之各種議員分述如左：

(一)皇族議員 所有皇族男子，達於成年時，爲當然議員。(註一)

(二)公侯爵議員 有公侯爵者，滿三十歲時，爲當然議員。(註二)且無宮內官，現役軍人，停止華族禮遇者除外之規定。公侯爵議員雖爲終身議員，但得以勅許其辭任，辭任者再爲議員時，須有勅命。

(三)伯子男爵議員 有伯子男爵者，各自其同爵者中選舉以七年爲任期之定數議員。議員定額雖屢有變更，然依現行之制，規定伯爵爲十八人，子爵男爵各六十六人。若比之於舊制之伯爵二十人，子男爵之各七十三人，實多少減其定數。各爵之有選舉權者，須在成年以上，其被選舉者，須滿三十歲以上。(註三)此外尙定有其他選舉權及被選舉權之法定缺格原因。其選舉每隔七年之七月十日於東京舉行之，議員遇有缺員時，則依勅令行補缺選舉，補缺議員，以前任議員之殘任期間爲其在任期間。

關於伯子男爵議員之選舉規定，顯與其他一般議員之選舉有異。(一)一般議員之選舉，由國之官廳管理之，而伯子男爵議員之選舉，則被定爲同爵者之自治，各由其同爵之選舉人中互選一人以爲選舉管理者，選舉管

(註一)皇太子皇太孫以十八歲爲成年，其他皇族以二十歲爲成年。

(註二)從來規定爲二十歲，依大正十四年之改正，始改爲三十歲。

(註三)大正十四年以前，規定爲二十五歲。

理者，與由同爵者中指定之三人以上選舉公證人，共同管理選舉之執行，與決定當選人，國之官廳則全不關與，但選舉人名簿，由宮內省宗秩寮總裁分別各爵而調製之，並於選舉之日期前三十日確定之。選舉管理者，每有議員之改選時，即行改選，關於選舉之費用，亦由同爵者支辦之。（二）不僅選舉之管理，屬於同爵者之自治，即在選舉規則所定者外，關於選舉之規程，亦得依有選舉權之伯子男爵之協議以規定之，是即在此限度內，將國之立法權委任於有爵者。（三）因選舉自治之結果，不適用如於衆議院議院選舉依國之警察而爲之選舉運動管理，及選舉罰則。（四）選舉各爵分別舉行之，投票方法，與衆議院議員及其他選舉之一般單記無記名者相反，而採連記記名主義，（註一）又與一般之不許代理投票者相反，而得委托同爵者中其他選舉人投票。故其結果，實際當選爲議員者，均各依同爵者以多數組織之團體幹部之指名而定，選舉祇成爲一種形式之狀態。（五）關於選舉之爭訟，貴族院有其裁制權，選舉人得於貴族院開會後十日以內，向貴族院出訴。

（四）終身之勅選議員 即由對國家有勳勞並有學識者中，特加以勅選者，此種議員，須爲滿三十歲以上之男子，係終身議員，其額數不得超過百二十五人。勅選議員至衰老不堪勝其職務時，貴族院得爲退職之議決而上奏之。

（五）帝國學士院會員議員（註二） 即由帝國學士院會員中互選四人，依其當選之結果，加以勅任，其任期

（註一）連記即與須選出之議員定數相等，將被選舉人之爵氏名連記之，記名即將選舉人之爵氏名記載之。

（註二）參照第五章國務大臣之職務一節一三八頁註二。

爲七年。此係大正十四年（民國十四年，西曆一九二五年）對貴族院令修正所加入者，選舉於九月二十日在東京舉行，於帝國學士院之第一部及第二部，依連記無記名投票，各選出二人。

學士院會員議員，及多額納稅者議員，均爲勅任議員之一種，然與終身之勅任議員有異，即非以勅命選定應爲議員之人，其人之選定，既以選舉而確定，勅任祇爲形式，其有議員資格，雖由於勅任後始行發生，然須予以勅任者，事前既行確定，而不得更動，故勅任僅爲完成其效力，非爲自由裁量之行爲，而爲受有羈束之行爲，若當選者無效時，勅任亦隨之無效。

(六) 多額納稅者議員 在北海道及各府縣，年滿三十歲之男子，就土地或工商業納有多額之直接國稅者，（註）由百人之中互選一人或二百人之中互選二人，依其當選之結果加以勅任，其任期爲七年，其總數在六十人以内。其在北海道及各府縣之定數，通常每有選舉，則依人口以勅命定之，其有互選權者，亦須無法定之缺格原因。從來之制，在北海道及各府縣，由最多額納稅者十五人中互選一人，但依大正十四年（民國十四年，西曆一九二五年）之改正，於北海道及各府縣中之人口較多地方，改選爲二人之同時，遂將互選人之數增加爲百人與二百人。選舉六月十日於北海道廳及府縣廳舉行之，其選舉由地方長官管理，互選人名簿，亦由地方長官調製之。此與伯子男爵議員之選舉，及學士院會員議員互選有異，即非自治的選舉而屬於國家官廳之管理，因之受選舉

（註）直接國稅，指地租所得稅，及營業收益稅而言。

警察及選舉罰則之適用。選舉方法，爲單記無記名投票法，不許投票之委託，關於選舉之爭議，貴族院之有裁制權與有爵之議員選舉同。

依上列之規定，貴族院議員之定額，計伯子男爵議員共百五十人，勅任議員之中終身議員百二十五人，學士院會員議員四人，多額納稅者議員六十六人，合計百九十五人，至皇族議員及公侯爵議員，以其身分爲當然議員，無一定之額數。在舊制有勅任議員總額，不得超過有爵議員之數之限制，然依大正十四年之改正案，將此限制削除，即在現制有爵議員之總數與勅任議員之總額略等。合皇族議員，則貴族院議員之總額，實在四百人以上。（註）

貴族院組織之主要特色，爲華族議員與勅任議員之各占半數，而勅任議員之大部分又爲專依政府推薦之終身議員。一般對於此種貴族院之組織，殆均認爲不甚合理，而有加以大改革之必要。

華族議員，不僅其總數占貴族院之半數，且其份子亦極複雜。按華族議員所包含之份子，有由皇族降下之華族，有公卿華族、大名華族、武家華族、及功勳華族等等，美濃部達吉博士謂：「對於此等不同之份子，不加區別，均付與列入貴族院之特權，果出之於何種目的，殆爲不可解之事。若意欲由華族以使代表門第，則須置重血統，因人類天性有不可拔之根抵。吾人果認此種標準尚不失爲有理，是唯皇族降下華族，及公卿華族有其資格。至依功勳而

（註）依昭和九年之統計。貴族院議員，計皇族十八人，公爵十六人，侯爵三十二人，伯爵十八人，子爵六十五人，男爵六十五人，終身勅任議員百十三人，學士院會員議員四人，多額納稅者議員六十六人，合計三百九十七人。

列入華族者，實完全無此資格，若謂因其在社會上佔有上流之地位，又豈能祇限於華族。或又謂意欲依此以求代
表智識與經驗者，則又不能不謂其選擇方法為完全錯誤。要之，以華族議員使佔貴族院之半數，除限於漫然模擬
英國之貴族院制度外，實不能不謂異常缺乏理由。」（註一）清水澄博士謂：「華族之中，雖不無依自己一代功勞
被受爵位者，然大多數為基於父祖之偉勳。惟忠臣之末未必為忠臣，功臣之後亦未必保其為功臣，因之即在公侯
之家，亦不無庸愚而無參與國事之能力者，故為議重要國務之議會議員，公侯爵應與伯子男爵有同加以精選之
必要……而有爵者所有議員額數之現行比例，亦失之過多。」（註二）

考英國貴族院，除蘇格蘭之貴族外，均不舉行選舉，凡為貴族者即當然為貴族院議員。日本之華族，則除公侯
爵外，均由選舉後始可任為議員，今基於此種差異，實發生一重要不同之結果。即在英國因列為貴族時，遂當然為
貴族院議員，而使何人列為貴族乃屬於無限制的君主之大權，可依內閣之奏請而行之，故若貴族院與政府庶民
院間之一致意見相反時，政府可以用制服反對之最後手段，奏請多數人列為貴族，以製造足以制貴族院多數之
同黨議員。此雖為不得已時之最後手段，然政府若發表若干人列為新貴族時，至少有足以威嚇貴族院之力，如於
一九一一年英國國會法制定之際，即為用此威嚇，使貴族院不得不同意於該法律者。日本之貴族院則與此相反，
其列為華族者不能即時為貴族院議員，故縱使某人列為華族，亦不能使其即為同黨之議員。且授爵奏請之權，又

（註一）美濃部達吉現代憲政評論頁一五〇。

（註二）清水澄國法學憲法篇頁七七七——七八〇。

不屬於內閣而屬於宮中之大權，故政府不能如英國製造新貴族以制貴族院之反對。今日本貴族院，若始終堅持其法律上之權能，以與政府及衆議院反對時，則政府實毫無制其反對之手段。

英國貴族院議員，均爲無歲費之名譽職，而日本貴族院議員，除公侯爵外，均與衆議院議員相同而受領歲費。美濃部達吉博士謂：「是雖極小之事，而實有頗重之影響。」（註一）在貴族院式之第二院，使其議員亦與民選議員同樣授之以歲費，日本恐爲世界上唯一之例。」（註二）

伯子男爵議員之選舉，採取連記投票方法，亦爲華族議員之顯著特色。因此種選舉方法，足以使同爵者議員之全數，爲其中擁有多數之唯一團體所獨佔，今貴族院之研究會勢力基礎異常鞏固者，實卽爲此選舉方法所造成。

勅任議員中，佔有定額百二十五人之終身議員，均由內閣奏請勅任一點，又使內閣常奏請與自身有關係者以勅任之弊，尤以政黨內閣成立以來，因內閣專推薦與自己政黨有關係者之故，遂使政黨之爭，延長而及於貴族院。

勅任議員中之最爲一般所反對者，爲多額納稅者議員。清水澄博士謂：「自多額納稅者選出議員，原爲集大地主財產家以謀樹立納稅之基礎。在以公選議員組織議會之今日，尤其在以一定納稅爲選舉人資格要件之今

（註一）貴族院議員，多有於開會時出席一次，領去歲費而不再出席者。

（註二）美濃部達吉現代憲政評論頁一五一。

日，特使多額納稅者之代表者列於議會，實非至當。……多額納稅者之多數人，不過偶然生於富豪之家，其學問之素養，才能之鍛鍊，未必即優於一般人，其在上院代表農工商之利益，實難期其勝任。故多額納稅者議員之制，深信有斷然廢止之必要。[※]（註）即就多額納稅者議員之選舉上言，亦有可以非難之點甚多，如（一）對於多額納稅者議員之選出，全國無一定納稅之標準，以致此一縣選出之多額納稅者議員，有時尚不及他府縣之少額納稅者是。（二）各府縣之多額納稅者中，亦包含華族之戶主，故伯子男爵之多額納稅者，一方可以參加伯子男爵議員之選舉，一方亦可參加多額納稅者議員之選舉。而多額納稅者之華族，因衆議院選舉法明言不得有選舉及被選舉權，則其他多額納稅者，又跨有參衆兩院之議員選舉特權，是又顯然爲破壞兩院制之目的。

關於以上貴族院組織之不當，學者所認爲應加改革之點，大要可舉如左：

- 一、減少貴族院議員之定額。今之貴族院議員總額，若與衆議院相比較，實失之過大，因貴族院主要爲代表智識與經驗者，而非代表一般民衆，約有衆議院議員之半數最爲適當。
- 二、廢除貴族院議院之歲費。
- 三、特別減少華族議員之定額。
- 四、廢公侯爵爲當然議員之制，而與伯子男爵同樣舉行選舉。

五、對華族議員之選舉方法，加以適當之改善，如改單記投票制爲單記移讓法是。

六、勅任議員由政府任意任命之制，應改由適當之選舉機關以推薦之。

七、廢除多額納稅者議員。

八、華族議員與勅任議員，均定以相當之任期，而以其中之半數或三分之一，予以定期改選。

衆議院之組織 憲法上規定：「衆議院依選舉法之所規定，以公選之議員組織之。」所謂選舉法，即明治二十二年（清光緒十五年，西曆一八八九年）與憲法同時制定公佈之衆議院議員選舉法是。此項法律，自公佈以來，除有數回小修改外，並於明治三十三年，大正八年（民國八年，西曆一九一九年）大正十四年三回對選舉權，被選舉權，選舉區，選舉手續等加以大修改。初明治二十二年之選舉法，選舉權及被選舉權均以納直接國稅年額十五圓爲要件，且採小選舉區制度，記名投票法。及至明治三十三年之修改，遂將選舉權要件之納稅資格，減爲年額十圓，被選舉權則全廢納稅資格，同時關於選舉區制，亦分爲市部與郡部，即市均爲獨立之選舉區，郡則通所有之府縣而以之爲一選舉區，而投票皆採單記投票法。於是日本所特有之大選舉區無移讓單記投票制，此時始被採用，無記名投票主義，及投票之自書主義，亦至此時而成爲日本之確定制度。及大正八年之選舉法修改，更將選舉權要件之納稅資格，減爲年額三圓，至選舉區制之區別市部與郡部，雖尙繼續維持，然在原則上已恢復小選舉區制度。及至大正十四年之修改，始對選舉權全廢納稅資格之要件，而採男性普通選舉之制，至關於選舉區亦廢

市部與郡部之區別，通全國再回復大選舉區無移讓單記投票制，但非如明治三十三年之舊法，以一府縣爲一選舉區，卽以一選舉區選出三人乃至五人之議員，若一府縣須選出議員多於五人時，則區分爲二以上之選舉區，故通常稱此爲中選舉區制，（註）亦卽現行制也。至昭和九年（民國二十三年西曆一九三四年）復對選舉方法及選舉運動管理等，加以若干之修改，但於選舉之根本原則，並無甚大之變更。

一、選舉權 日本之選舉權，採直接平等男性普通選舉主義，衆議院選舉法規定：「凡帝國臣民之男子，年滿二十五歲以上者，均有選舉權。」所謂直接選舉，卽國民自爲選舉人，而直接選舉議員，非先選舉選舉委員，然後再由選舉委員爲選舉人以選舉議員。所謂平等選舉，卽對於選舉人之權利，無差等之待遇。至日本之採用普通選舉主義，則始於大正十四年新修正之選舉法，所謂普通選舉，既無積極的資格要件之規定，除有特別之缺格原因者外，在原則上使所有國民均有選舉權之謂。其目的在於使無產階級，亦與有產者有同等之選舉權，故不以財產教育獨立生計等積極的條件，以爲選舉權之要件，尤其注重撤廢財產限制，以使無產者有參政之機會。日本雖在此

（註）中選舉區之名稱，尙未爲一般學者所承認，在學術上之普通名稱，凡由一區選舉二人以上議員時，均稱之爲大選舉區，故日本之現行法，若從學術上之一般用語，仍爲大選舉區制。

主義下，採用普通選舉制，然祇限於男子而女子尙未承認有選舉權，故稱之爲男性普通選舉制。(註一)

日本之普通選舉，除選舉人限於男性外，較其他各國尙比較的爲有限制的普通選舉，其限制即在於年齡，住所，及缺格原因之三點。

在年齡上須滿二十五歲以上，今日之多數國家，民法上之成年及選舉法上之成年相同，故普通在民法上達於成年者，當然取得選舉權。日本則選舉法上之成年規定特高，且爲選舉法施行以來所未改。(註二)

關於住所法律之表面上，雖不以之爲選舉權之要件，然迄於選舉人名簿調製之日期，非繼續在其市町村

(註一) 日本婦人參政運動，始於明治三十年，今井朝子等對於治安警察法禁止婦人政談演說傍聽之解禁請願。歐戰後，爲澎湃之一主

義思想所刺激，有所謂新婦人協會之成立，並於大正九年，由此會向議會提出改正衆議院議員選舉法之請願。此次請願，雖未爲議會所採擇，但對於婦人傍聽政談演說會，或主辦政治演說會之權利，予以承認。大正十三年，成立全國統一的婦選獲得同盟，以婦人參政權爲鬥爭之目標，並於昭和二年參加最初之普通選舉運動。後復與無產婦人團體相合，成立婦選獲得共同委員會。迄於最近，婦選獲得團體之主張者，有日本基督教婦人參政權協會，婦選獲得同盟，婦人參政同盟，婦人同志會等。而其主要共同目的有三：即(一)改正治安警察法，承認婦人加入政治結社。(二)在地方公共團體承認婦人之公民權。(三)承認婦人之衆議院選舉權及被選舉權。

(註二) 在實質上，迄於選舉人名簿確定之日，即每年十二月二十日，若不達規定之年齡者，亦無列入該年人名簿之資，而人名簿無其記載者，即不得有選舉權，故非謂達二十五歲者，即時有選舉權。其在十二月二十日以前達滿二十五歲者，於該年十二月二十日始有選舉權。至於十二月二十日以後達滿二十五歲者，須至次年之十二月二十日始得有選舉權。

居住六個月以上，不得登錄於人名簿，而無登錄人名簿之資格者，即不得有選舉權，故無論法律之表面規定爲如何，則迄於調製人名簿之九月十五日，繼續在市町村居住六個月以上，應認爲選舉權發生之要件。結果則居住移轉，當然有失去一時選舉權者，此實對普通選舉制予以重大之限制。(註)

此外法律上尙設有種種之缺格原因，大別可分爲三種：

(一)基於刑罰之缺格原因 此更可分爲四種，即(1)處六年以上之懲役或禁錮以上之刑者，剝奪其終身選舉權。(2)處六年未滿之懲役刑者，在原則上雖止於刑之執行中或執行猶豫期間中停止其選舉權，然犯法律列記之破廉恥罪而處刑者，在刑之執行終了或未受執行之後，尙以相當於刑期二倍之期間停止其選舉權。(3)其他以外之犯罪，處六年未滿之懲役，或不問犯罪之種類，處六年未滿之禁錮者，祇在刑之執行中或刑之執行猶豫期間停止選舉權。(4)由於選舉犯罪而處刑者，因依其犯罪顯然不適於爲選舉人，法律特付以罰金刑，於裁判確定後五年間，其處禁錮以上之刑，在其刑之執行終了或自受執行免除後之五年間，停止其選舉權。但裁判所因其情狀，於刑之判決同時，得免除此項適用或宣告縮短其期間之旨。

(二)基於無能力之缺格原因 即以其無參加公務之適當能力，而免除其選舉權者，此又可分爲四種，(1)禁治產者及準禁治產者。(2)破產者之尙未得復權者。(3)因貧困爲謀生活而受公私之救助或扶助者。(4)無

(註)按舊法規定，須繼續居住一年以上，然現在之各國立法例，均無以一年爲要件者，至多爲六個月，若德國、瑞士、奧大利則無一定居住期間之限制，故日本於昭和九年改爲六個月。

一定之住所者。

(三)基於身分或職業之缺格原因 華族之戶主，自選舉法實行以來，即無選舉權，此為受英國之影響，現在為軍隊所屬之軍人亦同，蓋由於維持軍紀之必要。(註)

選舉法不施行於殖民地，故在殖民地有住所之人民，雖為日本內地人，亦不得有選舉權。而殖民地之人民，以其亦為日本臣民故，限於在內地有住所者，均得為選舉人。

選舉權之享有，與選舉權之行使須有區別，即享有選舉權者，為行使其選舉權，尚須登錄於選舉人名簿。選舉人名簿於每年九月十五日在市町村由市町村長，在東京京都大阪三市由區長調製之，以十月二十日為確定之日期，其效力繼續至於次年十二月十九日，即所謂採一個年固定之制是。人名簿之調製，不待選舉人之申請，由市町村及區長依職權以行之。人名簿之確定前，有一定之縱覽期間，即由十一月五日起以十五日為期限，在其期限內，選舉人有請求修正之權利，修正之請求，第一審由市町長決定之，第二審於地方裁判所，第三審於大審院判決之。在人名簿之確定前或確定後，須依修正決定或判決以修正之，其修正決定或判決確定之時，市町村長須即時加以修正。登錄後失去選舉權，或原無選舉之權利者，不得參加投票。但登錄後住所之移轉，不影響於選舉權，仍得

(註)前陸相林銑十郎謂：「如使現役軍人行使選舉權時，則在軍隊之內部，有聯隊長為政友會，大隊長為民政黨等分派之虞。此若在重規律服從命令之軍隊，實為可厭之現象，故相信不與現役軍人選舉權，較為適當。然在軍人有軍部大臣與次官為政務官，故軍人之政治意見，可由大臣或次官合法的行之。」(馬場恆吾政界人物評論頁一五八——一五九。)

於舊居住地即至有人名簿登錄之投票區之投票所，行其投票。

二、被選舉權 被選舉權，依明治二十二年之選舉法，雖與選舉權須有同一之納稅資格，然依明治三十三年修正法，則與選舉權異，即全無財產及住所等資格之限制。今則除年齡須滿三十歲以上，較選舉權爲高之限制外，一般之有選舉權者，均有被選舉權資格。惟對此一般原則另有加於被選舉權之特別限制，而此限制尤其對在職之官吏與公吏爲特嚴。

官吏得否當選爲議員，各國頗不一致，日本在大正十四年選舉法改正以前，原則上官吏於不妨礙職務之限度內，得以兼任議員。但改正後之現行法，則除政務官外，所有官吏均不得兼任議員。茲將官吏及公吏與議員之關係，分爲四種述之於左：

(一) 絕對無被選舉權者 在職中之宮內官，司法官，檢查官，行政裁判所長及評定官，會計檢查官，收稅官吏，及警察官吏是。因認此等官吏在職務之性質上，有絕對的立於政治運動以外之必要。

(二) 祇於特定區域內無被選舉權者 與選舉事務有關係之官吏，如府縣知事，支廳長，及此等之補助官吏是；及與選舉事務有關係之吏員，如市町村長，三大都市之區長，及此等之補助吏員是。即此等人，祇在關係區域內不得爲被選人，蓋與選舉事務有關係之官公吏，自爲選舉候補者以從事於選舉運動，對於選舉事務之管理，恐有失公平之虞。

(三) 完全有被選舉權者 即所謂政務官是。因政務官在原則上由議會中之議員任命，並例須與內閣共進

退，無如一般官吏之有身份保障，亦無任用資格之限制。至屬於此種官吏者，爲國務大臣，內閣書記官長，各省政務次官，各省參與官，內閣及各省之祕書官等是。

(四)不得兼職者 上述以外之一般官吏，在職中不得兼任衆議院議員。此種不得兼職者，非無被選舉權之謂，卽得爲議員候補人，與當選爲議員，唯因其現職不許兼任議員，不過於當選爲議員時，或辭現職而承諾當選，或辭當選而保持現職，須加以選擇。至公吏之除與選舉事務有關係者外，對於兼任議員，尙無任何法律上之限制。

至在官吏以外所設之特別限制，又有左列三點：

(一)依國籍法，歸化人及其他生來非日本^{日本}人者，不得爲帝國議會之議員，卽全無被選舉權。

(二)依憲法，貴族院議員不得兼爲衆議院議員，卽貴族院議員中之有爵者，全無被選舉權。其無爵之勅任議員，帝國學士院會員議員，及多額納稅者議員，雖有被選舉權而得當選爲議員，但於當選承諾時，須辭去現職。

(三)北海道會議員，及府縣會議員，亦不得兼任衆議院議員，如果當選時，須於承諾之同時，辭去現職。若不辭職而承諾當選時，當然失去道會議員或府縣會議員之資格。兩者之不許兼職，蓋一以地方的利益爲主眼，一以國家的利益爲主眼，在職務上難於求其兩立之故。

三、選舉區制度 關於選舉最主要問題之一，爲規定以如何之單位選出議員，全國共通的執行選舉，在稍大之國家事實上不可能，勢必區分國內爲若干之選舉單位，以行各別之選舉不可，然依其單位之如何規定，在選舉結果上常不免有極大之差異，故選舉結果之是否公正，可謂其主要繫於此點。如美國所有之吉利賣得靈 (Gallagher)

rymandering)舞弊手段。(註一)即其一顯著之例也。按關於選舉權之普通選舉制，殆亦成爲世界之共通制度，反之，關於選舉單位之如何規定問題，即在今日，各國之制度尙均顯有區別。

日本關於選舉之單位，自初卽採地域代表主義，區分全國（選舉法不施行之地域除外）爲若干選舉區，以使各區獨立選出定數之議員。關於選舉區制度之變遷，前已略述，現行之制，則通全國劃分爲由一區選出三人四人與五人之選舉區，並採單純的單記投票法，即在大選舉區之下，選舉人祇能對一人投票，且無投票移讓之制，被選人在必要之當選票數以上，無論得如何多數之票，其過剩票數亦無任何效力，故或有稱之爲無移讓單記投票者。按大選舉區單記投票之制，在明治三十三年改正之選舉法始行採用，其目的在於求得少數代表，就少數代表法言之，雖比較可得實際之效果，(註二)然因選舉區廣大，舉行選舉運動需要甚大之費用，且屬於同一黨派之候補者，亦不免有相互競爭之弊。在現行制比之於明治三十三年之舊制選舉區域爲狹小，卽由一區選出之議員，最多不得超過五人。祇在地域狹小一點，比之舊制雖多少減去弊病，然尙不能盡免同樣之弊。尤以其與比例代表法有異，選舉競爭非黨派之競爭，而以候補者個人之運動爲主，故難於除去對於選舉運動採用不正之手段。

選舉區之劃分方法，以行政區劃之郡、市（東京、京都、大阪爲區）及島廳之所管爲其標準，郡及島廳於大正

（註一）參看商務印書館出版之「美國政府與政治」頁一三四。

（註二）實質上亦非眞與小數黨有利，卽小數黨於推測在每區選舉出之代表爲一人或二人，若有錯誤時，亦不能以其擁有之勢力爲比例，得有相當之代表。

十五年（民國十五年，西曆一九二六年）雖已廢止爲行政區劃，然選舉區之規定，尙維持舊制。選舉區之區劃，及由各區應選出之議員定數，在選舉法上另有規定，其定數不依人口之異動而爲當然之更改，卽其變更須有新的立法，且在法律上已規定於發佈後十年間不加更正。

選舉區與議員之間無代表之關係，議員不問其由何選舉區選出，均視爲全國民之代表，而非選舉區之代表，因之由於行政區劃之變更而使選舉區異動時，亦不影響現任議員之地位。

東京府之小笠原島，北海道廳之根室支廳管內古守郡，新知郡，得撫郡，及色丹郡，現在尙未施行選舉法，故此等地方尙不能選出議員。殖民地亦被認爲特別之統治組織，全無議員。

依現行制，全國之選舉區數爲一百二十二，（註一）議員之定額爲四百六十六人，（註二）其任期爲四年。四、選舉之執行 選舉之執行，於指定之日期行之。選舉分總選舉，再選舉，補缺選舉之三種。總選舉卽議員全

（註一）計東京府七區，京都府三區，大阪府六區，神奈川縣三區，兵庫縣五區，長崎縣二區，新潟縣四區，埼玉縣三區，羣馬縣二區，千葉縣三區，茨城縣三區，栃木縣二區，奈良縣一區，三重縣二區，愛知縣五區，靜岡縣三區，山梨縣一區，滋賀縣一區，岐阜縣三區，長野縣四區，宮城縣二區，福島縣三區，岩手縣二區，青森縣二區，山形縣二區，秋田縣二區，福井縣一區，石川縣二區，富山縣二區，鳥取縣一區，島根縣二區，岡山縣二區，廣島縣三區，山口縣二區，和歌山縣二區，德島縣二區，香川縣二區，愛媛縣三區，高知縣二區，福岡縣四區，大分縣二區，佐賀縣二區，熊本縣二區，宮崎縣一區，鹿兒島縣三區。

（註二）現據昭和九年之調查，衆議院之議席，計政友會二百六十七名，民政黨一八八名，國民同盟會三二名，第一控室十名，無所屬一五名，缺員二四名。

部改選所行之選舉，通全國於一日期舉行之，其日期以勅令定之，至少於二十五日以前公佈之。總選舉之舉行，基於任期滿了之時，則自任期終了之日起五日以內定之。（註一）若基於解散之時，則自解散之日起三十日以內定之。再選舉爲選舉之全部或一部無效時，又選舉結果不足定數之當選人，或當選人死亡，辭去當選，及當選無效時舉行之。補缺選舉，則於議員生有缺員時舉行之。再選舉及補缺選舉之日期，由地方長官定之，且至少於十四日前告示之。

欲爲議員之候補者，須爲候補之聲請，並交付委託金。（註二）候補者及委託金之制，係大正十四年（民國十四年，西曆一九二五年）所新設，乃所以防止濫立候補者爲目的。候補之聲請，或由候補者自行爲之，或由其他選舉人推薦，均須於選舉日期公示之日起，至選舉日期前七日行之。若不爲候補聲請者，其所得之投票，認爲無效。候補之請求者，每一人須交二千圓之委託金，委託金於選舉終了後，委託者有請求付還之權力。然若（1）候補者之得票數，不足以其選舉區內之議員定數除有效投票之總數所得數十分之一時，（2）候補者於選舉日期前十日以內，辭去候補之時，則將委託金沒收歸之國庫。

選舉時採取祕密主義，即投票爲無記名式，除記載被選舉人之氏名外，不得記入其他事務。如記載選舉人自身之氏名，或附以無意味之記號，均使投票無效。在投票之檢索時，投票管理者、警察官、裁判官等，均不得向選舉人

（註一）若任期終了，在議會開會期中或閉會後二十五日以內之時，則在自閉會以後二十五日至三十日以內定之。

（註二）按委託金制度，雖爲防止候補者之濫行提出，但其本質爲極不合理之制度，而反普選制度之精神。

詢問投票何人，此外關於投票尚有左列之規定：

(一) 無投票選舉 即在一選舉區內爲候補之聲請者，若不超過其區應選出之議員定數時則不舉行投票，即決定候補者爲當選者。

(二) 官給投票用紙 投票用紙，依法定之式樣由地方官印製之，選舉之日於投票所交付選舉人，選舉人不得自行準備，其不用成規之投票用紙者，投票認爲無效。

(三) 投票之當場自書 投票除不在者投票之情形外，均須自到投票所，自書投票用紙，然後投之於票函。不許代理投票或代書，因之不能自書者，即不得投票。而非自書之投票，亦爲無效。

(四) 禁止二重投票 投票限於一人一票，假令誤登於二個地方之選舉人名簿，其有效投票限於在人名簿編製之日之居住地，至在其他地方之投票爲無效。

(五) 點字投票 此爲尊重盲人選舉權之目的而設之制度。

(六) 不在者投票 不在者投票，爲對投票之現場自書主義之例外，限於船舶上船員，汽車上事務員，及演習或教育召集中之預備軍人。此等人在選舉日期前，即預受投票用紙之交付，於自書後緘封寄託於投票管理者，或交由船長送付於投票管理者。依昭和九年（民國二十三年，西曆一九三四年）之改正，對不在者投票予以擴張，即從事於選舉關係事務者，在其投票區域外正在從事於職務中者；繼續十日以上在其所屬投票區所在之郡市外，從事於職務及業務者，正在職務或業務之從事中者；以及在選舉人名簿調製日期後，移轉住所於其所屬之投

票區所在之郡市外，而正在職務或業務之從事中者，亦可依特定之法律行不在者投票。

(七) 疑義投票 爲在選舉權有否不明之情形時，假爲之投票，雖記載於選舉人名簿者，若無選舉權亦不得投票，又如自稱爲選舉人而希望投票者，若非本人時亦不得投票，故在此種情形下，雖須聽從投票管理者及投票見證人之意見，拒絕其投票，然若被拒絕者不服時，或投票見證人有異議時，則爲假投票，以待開票時決定其有效無效。

(八) 投票之場所 除不在者投票外，投票須於投票所行之。投票所在原則上，每一市町村（東京京都大阪三市爲每區）設一所，稱其區域爲投票區。於例外之情形下，地方長官可分市町村之區域爲數投票區，或合數町村之區域爲一投票區。投票所設於市役所（即市政廳）町村役場（即町村公所）及投票管理者所指定之場所，投票所至少須於選舉日期前五日，由投票管理者告示之。

(九) 投票之時期 投票以在選舉之日舉行爲原則，投票所於午前七時開始至午後六時止，但亦有於選舉期前或期後舉行投票之例外，提前舉行，限於島嶼及其他交通不便之地，將投票函送於開票所有須二日以上之情形者，並由地方長官規定適宜之投票時期。至遲後舉行，則限於因天災或其他事故，而不能於選舉期舉行投票之時，以及雖已舉行投票，因投票函之燒失等理由，而有更行舉行投票必要之時，至其舉行投票日期，亦由地方長官定之。

關於管理選舉事務之職員，有選舉長，選舉見證人，開票管理者，開票見證人，投票管關者，及投票見證人。（一）

選舉長爲管理選舉會之事務者，由地方長官就各選舉區內之支廳長、官吏，或市長中任命之。但一縣爲一選舉區時，由地方長官任之。一支廳或一市爲一選舉區時，則由支廳長或市長任之。選舉會爲審查選舉之結果，以決定當選人，故須會同選舉見證人以行之。(一)開票管理者，由支廳長、市長或地方長官所指定之官吏任之，會同開票見證人，以管理開票之事務，決定投票之效力。開票所限於支廳、市公所或開票管理者指定之場所，在郡之區域內，則集各町村之投票函於一處，由開票管理者以當開票之事務。(二)投票管理者，爲管理關於投票之事務，由市町村長任之，其分市町村爲數投票區，或合數町村爲一投票區者，由地方長官就官吏或吏員中指定投票管理者。在投票所之投票事務管理，須會同投票公證人三人以上行之。(四)投票見證人、開票見證人、及選舉見證人，由議員候補者各推薦一人。

由投票終了以至當選人決定之順序，大略如次：(一)投票終了時，除投票區與開票區相一致者外，各投票區之投票函，在市則即日；在町村則迄於次日，由投票管理者送交開票管理者。(二)開票於所有投票送到之次日行之，開票管理者，徵見證人之意見，並決定是否受理疑義投票，確定各投票之有效無效，檢點每投票區之投票，計算各候補者之有效得票數，以及開票之結果，然後報告於選舉長。(三)選舉會於各開票管理者之報告集來之日，或翌日，開會以決定當選人，當選人之決定，依據有效投票之比較多數，且其得票至少須達法定之最少限度。當選之法定數，最少限度爲其選舉區內之議員定數除有效投票總數所得數之四分之一。在生無投票選舉之情形時，則自選舉期起五日以內，開選舉會以定議員候補者爲當選人。(四)選舉會亦有時爲選舉人之更正決定而開，當

選之更正，在決定爲當選人者不承諾其當選時，或於承諾前死亡時，或於承諾前失去被選舉權時始有其必要，在此種情形下不再舉行選舉，而以得票次多者爲當選人。因當選訴訟之結果，當選人無被選舉權，或因票數計算之錯誤而當選無效時亦同。反之，當選人或選舉事務長因違反選舉法之行爲而當選無效時，在原則上雖無舉行再選舉之必要，惟當選無效在其承認期限前之時，則以得票次多者爲當選人。即在其期限後與其得同票數之人，若有因年少或抽籤而落選之時，則以之爲當選人。(五)當選之效力，依當選人之承諾而生，選舉與任命，歸化，同爲依於合意之行爲，非當選人之同意不發生效力，選舉長於選舉人之決定後，即時通知當選人，當選人對之承諾與否，須向選舉長提出聲明書，若在其接受通知二十日以內不爲承諾之聲明者，即認爲辭去當選，當選人承諾之時，地方長官即付與以當選證書。

關於選舉運動及選舉運動之費用，定有綿密之警察限制，對於違反者，設有刑罰規定。(註)投票之收買，及其不正之誘惑，選舉運動之不法妨礙，官憲之選舉干涉，選舉秘密主義之侵害等，均以刑罰之制裁禁止之。大正十四年及昭和九年之新改正法，比之舊制，對於選舉運動之警察限制更加嚴重，其限制之主要者爲：(一)關於選舉事務所數目及位置之限制，(二)關於從事選舉運動者之限制，(三)戶別訪問之禁止，(四)連續面接或由電話爲選

(註)選舉警察及選舉罰則之規定，不僅適用於衆議院議員之選舉，即貴族多額納稅者議員，府縣會議員，市町村會議員等之選舉，亦均適用之。唯其規定，祇在衆議院之選舉法中，其他選舉爲準用其規定。

舉運動之禁止。(五)關於選舉運動費用支出及其金額之限制等是。(註)就中選舉運動費用超過法定額數時，則其議員候補者之當選爲無效，當選人因選舉犯罪而處刑時亦同，選舉事務長被處刑時，亦依情形之不同而有當選無效者。

一方國家對於選舉運動，亦予以特別保護，其保護(一)爲選舉運動之通常郵便物，限於一回予以免費，(二)公立學校，公會堂，議事堂等設備，亦可作爲演說之使用。

關於選舉之爭訟，有選舉訴訟及當選訴訟二種。選舉訴訟者，爲選舉手續之發生違法，有異動當選效果之虞，隨主張選舉之全部或一部無效之訴訟是。非爲單爭各個投票之有效無效，而須主張手續之違法，得以提起此種訴訟者，爲選舉人或議員候補者。當選訴訟者，爲主張當選無效之訴訟，或爲失去當選者，認當選人之決定爲違法，而主張自爲當選人者；或因當選人之選舉運動費用超過定額，與因選舉事務長處刑而主張其當選無效者。在前之情形，主張自己當選者；在後之情形，選舉人或議員候補者有提起訴訟之權利。選舉訴訟及當選訴訟，自其性質上言，雖非屬於民事事件，然在日本國法特使屬於司法裁判所之管轄，以大審院爲第一審，且亦爲終審以裁判之。衆議院之組織，即略如上述，然關於組織此衆議院所設之選舉制度，是否行之適當，與其選舉制度之根本原

(註)依舊制計算，每一議員之選舉運動費用，大體不得超過一萬二千圓。依昭和九年之改正，則大體不得超過九千圓，即選舉費用爲「以選舉區內之議員定數，除選舉人名簿確定日記載者總數之所得數，乘以三十錢。

則有何缺點，實關係於日本政府之整個組織，於此亦有一爲詳述之必要。

日本雖已施行普通選舉制度，但一般國民對於選舉之興味尙極薄弱，蓋日本之施行憲政，付與一般國民以參政權，僅爲明治二十二年憲法頒佈以來四十餘年之事，在習慣於支配階級壓迫之一般國民，對於選舉權之行使，多持漠不關心之態度，故在選舉運動時，易爲他人所利用收買，或甘於受某種勢力之壓迫，如當選舉之時，尙有若干選民，不給與以當日之津貼，卽不往投票者，可見一般。加以伴政黨政治而生之新弊害，年益顯著，以致日本國民於對政黨不滿之餘，對議會政治殆有完全絕望之感。

日本政府自施行衆議院之選舉以來，亦常採取干涉之態度，尤其對於政黨異常敵視，如憲法頒佈後之當時政府，均在可能之範圍內抑壓政黨之勢力，或設法阻止其發達，甚至若屬可能之時，卽予以根絕亦所不惜，此亦爲日本議會政治不能完全發育之一大原因。至由選舉在議會佔有大多數之政黨自當政權，並使爲政府組織主腦者，更爲當時政府所反對。如憲法頒佈後不久之當時總理大臣及樞密院議長，均曾明言政府必須超然於政黨之外，在第二回議會解散後，明治二十五年有名之選舉大干涉，政府實舉全力公然蔑視法律以壓迫政黨，然當局者固猶自信其行爲爲忠於國家。此種思想觀念，至今尙受其影響，而在選舉制度中尙隱然含有排斥政黨之規定亦以此。

其後政黨政治，雖被承認爲與立憲政治難於分離，元老政治家漸漸捨去敵視政黨態度，且如伊藤博文，桂太郎等官僚元勳，復相繼自爲政黨首領，以樹立後日政黨政治之基礎，並經原敬內閣時代之努力加強政黨勢力，殆

使政黨政治成爲近年日本牢不可破之勢，又如清浦內閣之失敗，（註一）又證明非政黨內閣之難於持久，然因政黨自身之漸趨腐敗，公然爲選舉之舞弊，又使日本之選舉制度發生重大之動搖。尤以政府黨之爲繼續掌握政權，常假選舉管理之名而爲實際的干涉，已爲公然行之不諱者，例如田中內閣時代之選舉干涉，乃其著者，（註二）而日本歷來之總選舉，除清浦之內閣敗北外，殆完全屬於政府黨之勝利，尤不能不謂爲施行議會政治國家所罕見之現象。

日本議會政治之演至如此結果，一般學者均認大部分爲現行之選舉制度所造成，即對於大選區單記投票法認爲有其根本之缺點。如美濃部達吉博士謂：「政黨政治發生弊害最大原因之一，在於選舉制度不得其宜，選舉爲議會制度之中心，其當否關係於議會能否達到其本來之目的。祇依選舉界之廓清，固不能望其除去所有政黨政治之弊害，然若足以除去選舉之腐敗，減少選舉費用，並使選舉得有公正之結果，至少對於政界可予以甚大之力，更無容疑。反之，若繼續實行今日之選舉制度，則每有總選舉，各政黨即須耗去巨萬之資金，繼此以往，恐永

（註一）清浦奎吾以貴族院研究會之幹事出而組閣，因有所謂議憲三派之結成，以反對政府，總選舉之結果，政府黨敗北，清浦內閣遂以瓦解。

（註二）政府標榜選舉第一主義，類類更迭地方官，政府曾露骨的努力於期選舉必勝之方法，並規定極繁密之選舉管理規則，以使官憲之任意運用。田川大吉郎謂：「如爲選舉之目的，組織與政黨無關係之臨時內閣，以舉行選舉，政友會果否能得有今日之結果，甚屬疑問。」此外復有不法之暴力團，於反對黨之到會途上，予以毆打，以防礙其出席。

時則唯有與政府妥協以求資金之補助，或暗與資本家約定於他日握政權時，予以利益，以交換資金之補助。

二、選舉人難於明瞭選舉之標準。選舉人對於候補人之選擇，既須完全憑諸自身之判斷，則因一般民衆智識能力異常薄弱，難於期其有適當之選擇能力。加以候補者人數甚多，愈使選擇復雜，而不易明瞭。故結果選舉人之選擇標準，常爲個人之情誼，收買及其他不正勢力所左右。

三、投票之價值不能確實。現行之單記投票法，不准移讓，故投票結果每有大部之死票。按選舉制度之最大要件，在使所有投票發生其可能的效果。若投票與不投票有時不影響於選舉時，則易使選舉人對投票生不關心之念。

四、選舉結果不能反映正確的國民意向。國民的選舉制度之目的，在於依此以反映國民之意向於議會，而在現在之政黨政治時代，選舉制度之主眼，又須國民示以對於某一政黨有如何程度之信賴。故議會之政爭，爲所有政黨之爭，各個議員祇在爲政黨之一員，始有其存在之意義。然現在日本之選舉制度，無視政黨之存在，選舉競爭之主體，祇認爲各個候補者而非政黨，故選舉人非對政黨投票，而爲對各個候補者之投票，結果投票之多數，較之對政黨之信賴如何，實傾向於依個人的友誼，尊敬，情感等以決定之。因之，選舉結果決不能表現國民對於政黨信賴之程度，故以各候補者在選舉當時所標榜之政黨爲標準，以計算某政黨所得之投票數，不能認爲確實。蓋其投票之甚多部分並無對政黨表示信賴之意，不過單對特定之候補者以投票而已。尤以各議員中之當選爲議員者後，有脫離其選舉當時所標榜之政黨，而改入他黨，或組織新黨或居於中立者，甚至有若千屢屢轉變政黨之所

屬，而仍能在同一選舉區當選者，可知其所得之投票，益足以證明爲對個人之投票，而非對政黨示以信賴。故美濃部達吉博士謂：「如在現在選舉制度之下，政黨無論行若何之惡政，與若何失去國民之信賴，祇若有豐富之資金，則依其金力可於選舉期其有相當程度之成效。在選舉上政黨之勝敗，非依國民信賴之程度而分，乃主要的依資金之多少而分，實爲現在不可否定之事實。」（註一）

最近日本政府，有所謂選舉肅正委員會之組織，（註二）其所標榜之目的，爲肅正衆議員議員選舉及其他公之選舉，並防止關於選舉之弊害，普及公正之選舉觀念，及調查審議其他關於選舉之事項，就中尤其注意嚴罰選舉之違反者。惟政府對於選舉運動之嚴密管理，嘗有使政府依官權用爲選舉干涉之手段之虞。美濃部達吉博士謂：「在從來日本之選舉場裏，其被認爲最大之弊害者，爲投票之收買與官權之干涉，就中利用最多之干涉手段，爲對反對黨之候補者及其運動員行嚴厲之管理，至少若有不正手段之疑者，即毫不寬假。反之，對於政府黨之候補者及運動員，則寬大其管理，縱有多少不正行爲，亦漠然不顧。此項弊病，關於選舉之管理規則愈煩瑣，愈易發生，故爲期廓清選舉而設之管理規則，反有愈形增長其弊害之危險。」（註三）

（註一）美濃部達吉現代憲政評論頁一五——一六。

（註二）中央選舉肅正委員會，以前首相齋藤實爲會長，此外在各府縣亦設有地方選舉肅正委員會，而以地方長官爲委員長。

（註三）美濃部達吉現代憲政評論頁二八——二九。

議院之內部組織 議長副議長爲兩議院之最要職員，(註一)議長爲議院之議事主宰者及爲議院之行政擔任者，並對外代表議員，副議長於議長有障故時，代理其職務。議長及副議長之選任方法，貴族院與衆議院不同，貴族院之議長副議長，就議員中勅任之，議員不參與其選任，任期爲七年，但若有任期之被選議員被任爲議長副議長時，則僅以其議員之任期爲在任期間。貴族院之關於議長副議長之選任，不使貴族院自身參與者，一爲受英國法之影響，一爲政府期待在貴族院伸張或種程度之勢力。衆議院之議長副議長，由議員選舉議長副議長候補人各三人，然後就其中勅任各一人，其任期與議員同。至三人中就何人勅任，法律上雖屬自由，然實際上勅任當選爲第一候補者。議長之歲費七千五百圓，副議長四千五百圓。

議院內置有議院事務局，承議長之指揮以爲擔任議院行政事務之機關。事務局置有書記官長，書記官，速記士，及守衛長等職員，此等之職員均爲天皇之官吏，由天皇任免，而隸屬於內閣總理大臣，惟在職務上則受議長之指揮。(註二)

各議院之委員會，其分四種，卽全院委員會，常任委員會，特別委員會及繼續委員會是。茲分述之：

一、全院委員會 由議院全體議員爲委員以組織之，全院委員會與正式會議所異者卽：(一)開會時另有全

(註一)議長之地位，在日本並不甚高，如在宮中席次居第十二位，而在親任官之下。

(註二)議院事務局之組織，在他國多由議院選舉，在英國亦不過書記官長由君主任命，其他書記官次長及書記官，在上議院由議長任命，在下議院則由議長推薦君主任命之。

院委員長，(二)不適用正式會議之議事規則，(三)對於一議題之發言，非如正式會議不得在二回以上，而可任意行之。全院委員會之開會，由議長或議員十人以上之發議，於其議院議決之。全院委員長，每於會期之初，由議員選舉之。開會時須有議員三分之一以上之出席，並爲公開會議。全院委員會之制，雖爲模倣英制，但非若英之不絕開會，今祇有其制度，而尙無開會之例。

二、常任委員會 常任委員會之委員，於每會期之初選任之，在一會期中繼續其職務。貴族院有資格審查委員，(九人)預算委員，(四五人)懲罰委員，(九人)請願委員，(三六人)決算委員，(三六人)五種。衆議院有預算委員，(六三人)決算委員，(四五人)懲罰委員，(二七人)請願委員，(四五人)之四種，而無資格審查委員。其資格審查，於每有事件時，設特別委員以審查之。各委員會之審查終了時，作成報告書由委員長向議長提出。

三、特別委員會 特別委員會，爲使審查某一特定事件而設者，其委員通常爲九人，但得就事件由議院之議決而增加。委員雖以在議院選舉爲正則，然亦可由議長或各部委任之，而實際多由議長指名以委任之。除預算、決算、請願、及懲罰(貴族院資格審查亦在內)之外，凡法律案、建議案及其他所有議案，均不設常任委員以當審查，而於每個議案設特別委員以審查之。所有政府提出之議案，除政府特別要求緊急議決者外，不經委員之審查者不得議決。

四、繼續委員會 於議會之閉會中，爲繼續議案之審查而設者，得依政府之要求或其同意而設置之。繼續委

員之選舉，依特別委員會之例，繼續委員之制，亦唯有制度之存在，而未嘗有設置之實例。

除全院委員會之外，所有之委員會，非半數以上委員之出席，不得開始議事及舉行議決，及禁止議員以外之旁聽，且依委員會之議決，亦可禁止議員之旁聽。(註)議長得出席常任委員會或特別委員會發言，但不加表決。委員會之經過及結果，由委員長報告於議場。

議員之權利義務 議員之第一特權，為發言表決之自由，憲法上規定：「兩議院之議員，在議院發表之意見及其表決，於院外不負責任，但議員自行將其言論以演說、刊行、筆記及其他方法公佈時，須受一般法律之處分。」按議員就其議員身分而為之發言，在法律上不負責任之原則，先發達於英國，且亦為其他各國所公認之共同原則，故通常或稱之為免責特權。所謂在院外不負責任者，係指不負刑法上民法上責任之意，即其言論雖相當於刑法上之犯罪，而不受刑事之訴追，毀損他人之名譽，亦無損害賠償之責。

議員之第二種特權，為不受逮捕，憲法上規定：「兩議院之議員，除現行犯罪及關於內亂外患之罪外，於會期中不經其院之許可，不受逮捕。」按議員之此種特權，最先發達於法國，而後普及於歐洲大陸各國，其用意依不同之國家及時代而異，或基於議會之獨立性，而認對議員之刑事訴追，應屬於議院之權能，或為防止政府濫用權限，以妨礙議員之職務。日本憲法則為採取後之主義，即為防止政府假借權力加議員以犯罪嫌疑之名，而違法逮捕

(註)實際上衆議院之委員會，有允許新聞記者傍聽之例。

議員。

議員之第三種特權，爲有受歲費及旅費之權利，其現在歲費定額爲年三千圓，於受歲費之外，復受有爲應召集而需之往復旅費。又在國有鐵道，有受免費乘車券之權利。

議員之義務，卽爲就其爲議員之地位，負有公平無私行使其權能之義務。就中尙有應召集以集會並出席會議之義務，參加表決之義務，當選爲委員時，若無正當之理由，不得推辭之義務。此外若有事故而不能出席會議時，須得請假之許可，在會議之時，須守關於議事之法令規則，議場秩序，服從院之議決，及關於議事整理有服從議長命令之義務是。

議員於違背其爲議員之義務時，得由院議加以懲罰。關於懲罰，須先交付懲罰委員之審查，對於議員之懲罰，有（一）在議場公開之譴責，（二）使在議場公開表示適當之謝詞，（三）在二週以內停止一定期間之出席，及（四）除名之四種。

議會之會期 議會全無自律的集會權，亦無自行伸縮會期之權，終始其活動者，乃在憲法限制之下，一依天皇之大權。

一、召集 天皇召集帝國議會，議會在任何情形之下，不待勅令之召集，無自行集會之權或請求召集之權。召集之形式，以詔書公佈之，而不向各議員發召集狀。議會之召集分五種情形：（一）常會，每年召集一回，其每年召集一回之原因，爲使其議決每年之總預算，通常於每年十二月下旬召集之。（二）臨時緊急之必要時，在常會之外召

集臨時會，召集臨時會，無須預行告知應行付議之事件，且其付議之事件，亦不專限於臨時緊急者，議會既經召集之後，其權能與通常會同。(三)衆議院被解散時，須於解散後五個月以內召集新議會，常會解散後之新議會，與普通之臨時會有異，新議會乃爲代常會議決未經議了之議案。(四)亦有時即以常會解散後所召集之新議會爲常會，即議會若於七八月間解散時，則其以後五月以內所召集之議會，恰相當於召集常會之時期，遂即以之爲常會。(註一)(五)在議會解散後五月以內，因臨時緊急之必要，亦有召集臨時會議之時。(註二)

召集之場所，通常在東京。(註三)召集之詔書，至少於集會時期四十日以前公佈之，但此規定不適於臨時會。二、開會 天皇於召集議會之後，更以詔書定開會之期。若衆議院之議長副議長尙未確定時，則須先選候補者各三人，以待勅任，並在各議院決定議員之席次。又依抽籤法分總議員爲九部，於各部由部員互選部長一人。議長、副議長、議員之席次及部屬確定後，始爲各議院達於開始議事之狀態，在法律上謂之爲兩議院之成立。兩議院成立時，則以詔書規定日期，命議會開會。

開會所舉行之儀式，謂之開院式，於開會之日舉行之。其時天皇行幸，議會會合兩院議員於貴族院以舉行並賜以勅語。

(註一)例如明治三十一年六月解散第十二議會後，於十一月召集第十三議會，即同時以之爲常會而召集者。

(註二)例如第七第二十兩回之議會是。

(註三)中日戰爭之際，因天皇之大本營移置於廣島，故該時之臨時會，係於廣島召集開會者。

三、會期 常會之會期爲三個月，於必要時得以勅令延長之。議會無自行議決延長會期之權。臨時會之會期，則依情形之不同，以勅令定之，通常於召集臨時會之詔書同時，即規定其會期。解散後之新議會，除以之爲常會者外，亦與臨時會之例同。於必要時，均可以勅令延長之。在一會期與次會之間，不繼續議事，凡會期終了時，尙未議可之案，均行消滅之。議會各會期之名稱，通所有常會與臨時會，而以最初之會期稱爲第一回帝國議會，其後則順序以何回帝國議會稱之。

四、停會及休會 天皇命帝國議會之停會。停會爲在十五日以內，定一定之期間，以詔書命令之。停會之期間終了時，不待議會之召集，卽再行開會，繼續前之議事。停會多爲議會與政府之意見衝突時，使議會停止一時議事，以促其反省或爲從中謀意見之疏通。

於衆議院解散後，同時對貴族院所命令之停會，與此所謂停會之性質異，蓋此爲會期之中斷，祇在名稱上憲法稱之爲停會。

停會與休會有別，休會爲各議院自行休止其會議，各院在會期中可任意爲之。停會中各議院在法律上不能開其會議，而休會祇爲不能任意開會之意。停會須兩院同時，休會可由各院單獨決之。停會中正式議會及委員會均被停止，而休會雖休止正式議會，尙不妨開委員會。

五、閉會 閉會卽爲會期之終了，並會合兩議院之議員於貴族院，舉行閉院式，其時天皇不行幸，祇由內閣總理大臣捧讀勅語。

六、解散 解散唯對衆議院行之。解散之政治上目的，乃於衆議院是否真能代表國民輿論有疑問時，用爲訴於輿論之判斷，故每於衆議院對內閣有不信任之表示時，政府爲求國民之真意以行之。然亦有時貴族院與政府之意見反對，因對貴族院無解散之途，而解散衆議院以確定輿論，用促貴族院之反省。解散以詔書公佈之，議會在開會中，政府即須傳達於兩院，閉止其議事，因之衆議院全然失其存在，貴族院亦被停會。

兩院之比較 貴族院與衆議院在表面上雖處同等之地位，然因組織之不同，亦有一爲比較之必要。第一，貴族院之組織規定，爲屬於勅令形式之貴族院令，而不爲法律形式之貴族院法，是顯與衆議院之組織以法律規定者有其區別。因此種區別而有之結果，即對衆議院組織法之變更，除衆議院自身之外，貴族院亦有同等之議決權。反之，對貴族院組織令之變更，則獨貴族院自身有其議決權，而衆議院全然不許容喙，是實爲今日貴族院改革異常困難之最大原因。按此種他國全無類例之規定，乃爲憲法草案之起草者，對於衆議院懷有危懼之念，因若貴族院組織亦以法律規定時，則衆議院既可提出改正案，當然可以衆議院之議決壓迫貴族院，故貴族院之優越地位，在此點上已爲憲法所保障。

第二，爲貴族院有不被解散之特權。日本貴族院之不解散，一爲模倣英國之貴族院制度，一爲貴族院有世襲之貴族議員及終身勅選議員，而事實不能解散。惟此種不解散之特權，實使貴族院之地位與衆議院發生甚大之差異，即政府對於衆議院有解散之武器，若衆議院反對政府時，可以解散以訴於國民之是否信賴，反之，政府對貴族院則無任何之武器。然憲法探兩院同權主義，即貴族院與衆議院對於立法及預算均有其絕對之議決權，是則

不得貴族院之同意，法律與預算全無成立之可能，因之政府假令得衆議院之信賴，若貴族院與之反對時，政府既無制其反對之手段，雖在輿論支持之下，亦不得不爲貴族院之反對，而被迫辭職。反之，若政府勉強維持其政權時，即不得不反自己之意思，以盲從貴族院之意見。故貴族院如不守本分，不自行抑損，濫行反對政府與衆議院之一致意見，則貴族院在政治上確有得最優越勢力之可能。

通常對貴族院多主張不應有不信任政府之表示，如現貴族院議長近衛文麿謂：「貴族院非由一般國民所選舉者，故無充分代表國民之資格，反之，衆議院因爲一般國民所選舉，若爲衆議院多數所支持之政府，貴族院應助政府政策之圓滑行使，而不能任意反抗。若無此自覺，貴族院實陷於反對國民之立場。」（註一）美濃部達吉博士亦謂：「貴族院無解散且因其非爲國民之公選，實缺國民代表之實質，通常不能不對國民信賴之內閣，避免其不信任之議決者，乃就貴族院本分言所當然有之態度。而國民之信賴，因主要依衆議院之代表，故得衆議院多數信賴之政府，即因推測爲國民所信賴。若不問在衆議院之信任，在貴族院爲不信任之意思表明，即爲反貴族院之本分。」（註二）

第三，日本貴族院足以在政治上有強大勢力之主要原因，又爲貴族院議員之有最大團體，即所謂有左右全院大勢實權之「研究會」之組織是。若貴族院議員守一人一黨主義，忠實的從各人之所信，以行使職務，縱令貴

（註一）馬場恆吾政界人物評論頁三一七。

（註二）美濃部達吉現代憲政評論頁三三八。

族院在法律上與衆議院有對等之地位與權限，其在政治上之勢力亦決不至於過大，今貴族院之研究會，不僅糾合有足制全院之多數議員爲一團體，且其幹部之命令，能束縛全體會員，故議員不從自己之意見，服從會之命令以投票，殆使研究會養成有致政府死命之勢力，而歷代內閣努力求得貴族院尤其研究會之歡心，亦爲不得已之事實。故貴族院之勢力益益增長，遂致昔之清浦內閣，竟以研究會爲背景，出而自爲內閣組織之首腦者。

此外如貴族院議員大多數爲世襲或保有終身之地位，卽由選舉而任議員者亦有七年之長任期，若比之於由民衆選舉而以四年爲任期之衆議院議員，其地位鞏固，自有天壤之別。故穗積八束博士謂：「我國貴族院之地位甚重，憲法對之實有甚大之信賴，蓋貴族院之設，乃集貴紳選練達之士，以爲王室國家之屏障，並以其老練着實之氣象，用備衆議院流於過激之虞，貴族院若忘其如此之重大責任，濫用其特殊之地位，或涉於專恣，或流於懶庸，以致招來淹滯障礙國勢進展，實不能免於有反憲法貴重信賴之罪。」（註）

（註）穗積八束憲法提要頁一五四。

第七章 「帝國議會」之職權及其工作之進行

概說 議會爲國家之立法機關，自以立法爲其最主要之職權，惟在日本所謂議會爲立法機關者，不能解作議會自行立法之意，蓋憲法規定：「天皇以帝國議會之協贊行使立法權」，是即指立法權屬於天皇大權，議會僅爲協贊立法之機關，而非行使立法權之機關。且「協贊」與「承認」有異（註一）金子堅太郎謂：「歐美先進國家之憲法，多用『承認』二字，然其與我國國體極難相容，後經種種研究之結果，乃由伊藤博文以『協贊』一語代替『承認』二字，亦即『協力贊同之意』，而不包含拒絕之權。議會爲從者，絕對主權依然在於天皇。」（註二）同時所謂議會爲協贊立法之機關，亦非謂議會對於所有立法均有其協贊權，因憲法上對於立法權必須議會協贊之原則，復設有種種之例外規定，如包含有皇位繼承，攝政設置等重大規定之皇室典範及皇室令之制定，又如緊急命令，獨立命令，執行命令，委任命令，國際條約，以及殖民地之立法，雖其性質屬於立法，而憲法則多規定由天

（註一）清水澄博士謂：「所謂協贊者，乃爲在內以當協議參贊之任之意，而非對外部命令或強制，是與其他立法機關或司法機關對外行使命令權所異之點……議會非與天皇共同制定法律及預算，法律及預算之制定，由天皇行使，議會不過對其內容議決可否之意。」（清水澄國法學憲法篇頁一〇〇八。）

（註二）見伊藤博文秘錄頁二二七。

皇之大權獨立行使，或實際上不使經由議會之協贊。故謂日本之帝國議會爲立法機關，不僅不能解作行使立法權之機關，且亦不能謂其爲毫無例外的協贊所有立法之機關，不過在原則上議會被稱爲協贊立法之機關，有其贊協立法之職權而已。

議會之第二種重要職權，爲監督財政之權。所謂監督財政，係指對政府每年度之預算案決算案之議決，以及對超過預算支出，預算外支出，緊急財政處分等之事後承諾而言，就中尤以預算案之議決權，爲議會監督財政權之最要者。且因預算案於政府提出議會後，若經兩院通過之時，卽爲預算之成立，而與法律案之經過兩院議決後，尙須天皇之裁可始能成爲法律者不同，故亦有謂議會之預算議決權，可等於其對立法所有職權之重要者。惟日本議會對於預算之議決權，與其他各國議會相較，亦有甚大之限制，例如皇室經費，其每年由國庫支出之定額，除將來有增加之情形外，憲法上規定無須議會之協贊，而基於天皇大權之既定歲出，憲法上亦規定非經政府之同意，議會不能廢除或削減。且政府在預算案經議會否決之後，可以施行前年度之預算，若有緊急需要之時，更可爲緊急之財政處分，以致政府對於預算之編製，常不能重視議會之主張，且濫用責任支出，以爲臨時彌補之策，而議會對於政府之財政監督權，實際上難於發揮甚大之效力，自亦甚明。

議會之第三種重要職權，爲監督行政之權。伊藤博文憲法義解謂：「議會不僅參與立法，且間接負擔監視行政之任，故我憲法及議院法承認議會有左列之權利，一曰受理請願之權，二曰上奏及建議之權，三曰議員質問政府要求辦明之權，四曰監督財政之權，若議會果能基於忠實老練之氣象，用和平穩當之手段適當使用此四條之

權限而無愆誤時則可以制權力之偏重，調和立法行政間之平衡，而無負於善良臣民之代議。」（註一）故在日本之國務大臣及內閣全體，制度上對議會雖不負其責任，但議會可以利用其監督行政之職權，對於國務大臣責任所屬範圍之限度內，參與所有之國務，美濃部達吉博士謂：「議會在爲立法機關之同時，又爲監督機關，乃議會最主要之任務，尤以立法在實際上大部分係政府之提案，議會僅爲形式的通過，故議會在政治上之主要價值，則形成其對政府批評之任務，較其立法之任務爲重之狀態。」（註二）惟日本議會與英法之議會有異，國務大臣及內閣全體，對議會無政治的責任，既如前述，而關於立法及監督財政亦有甚大之限制。加以議會無自行開會閉會之權，通常議會之會期祇有三個月，且事實上不過兩月，而在閉會期中又無足以監視政府之常設委員會制，故議會尤其衆議院尙未足以成爲政權之獨占的中心，對於監督行政之實力，極其薄弱。證以過去之實例，縱在衆議院據有多數與黨之內閣，亦必仰具有獨立權限之元老，樞密院，以及貴族院等鼻息者，其原因亦在於此。

日本議會，係由憲法施行始行設置之機關，故其所有之協贊立法，監督財政與監督行政等職權，均在憲法上有其明文之規定，而在原則上議會之職權，亦以憲法有明文規定者爲限。伊藤博文憲法義解謂：「蓋議會爲參與立法者，而非分有主權者，有議法人之權而無定法之權。而議會之參贊，亦止於憲法正條所付與之範圍以內，並非有

（註一）伊藤博文憲法義解對於帝國議會之解釋。

（註二）美濃部達吉憲法撮要頁三五四。

無限之權限。」(註一)惟因憲法對於議會職權之範圍，未明白設一般的規定，祇散在於各章之各條項，(註二)即止於片斷的規定議會之職權，故亦有反對議會權限限於憲法所明記之事項者，如美濃部達吉博士謂：「以我國憲法上屬於議會之權限，嚴格的限於憲法所明記之事項，而不得有其他任何權限之解釋，並非正當。蓋我之議會制度，為使其代表國民，翼贊立法，監督行政而設者，在此大含義之範圍內，除憲法規定者外，非僅由普通法律付與議會其他權限，不得謂為違反憲法；即憲法與法律均無規定者，尚有當然認為屬於議會之權能。在憲法規定以外，由法律規定議會之權限者，例如依貴族院令，貴族院對其議員之選舉訴訟，當選訴訟，有裁判權，並規定關於華族特權之條規，有應天皇諮詢之權，又如依議院法之規定，各議員有質問政府之權是。」(註三)至憲法法律均無規定，而實際亦被認為屬於議會之正當權限者，例如不信任內閣之決議是。」(註四)

貴族院與衆議院，在原則上有同等之職權，不僅關於立法，即其他所有之監督財政與監督行政等職權亦同。在英國最初上院優於下院，其後因民主主義思想之發達，上院之職權漸減，上院遂一變為第二院，例如二年之間，

(註一)伊藤博文憲法義解對於帝國議會之解釋。

(註二)即憲法第一章之第五第八兩條，第三章之三十七條乃至四〇條，四八條及五一條，第六章之六二條乃至七二條，補則之七三、七四兩

條詳細參照本書附錄之日本憲法全文。

(註三)主張議會職權不能超過憲法明文之規定者，謂此屬於憲法規定之權限以內。

(註四)美濃部達吉憲法學要頁二九四。

在下院三權並進之法，律案上院雖平反對權，主亦必恭可故。上院對於下院之議決，僅有極弱之權限。在美國則上院優於下院，上院有條約之批准權，且在行政上，上院亦有甚大之權限，故各州選出之上議院議員，多為優於下院之份子，而上院遂成為議會之中心。但在日本議會，關於其職權，至少在法律上，不能有如英美上下兩院之差別。惟有兩點可認為兩院職權上之差異，其一為承認貴族院之優越權者。即如前章所述，貴族院之組織，由貴族院令規定，而貴族院令修改，祇經貴族院之議決，同時關於華族特權之議決，亦不許衆議院之容喙。其二為承認衆議院有優越權者。即對於預算，衆議院有其先議權，實則此亦不過為議決順序之差異，而非修改權有何差異也。當第三次議會之時，因貴族院修正衆議院議決之預算，貴衆兩院之意見發生衝突，衆議院會主張貴族院無修正預算權，然其後經樞密院之解釋，衆議院雖有預算先議權，而修正權，貴衆兩院相同，故自該時起，貴衆兩院亦無再發生權限差異與否之爭執者。

議會之立法權 議會之立法權，更可分為協贊權與承諾權，所謂協贊立法，即為經其同意而成立有效之立法。是所謂承諾立法，即本來須經議會協贊之立法，因為臨時緊急而無使經過議會協贊之暇，於事後再取議會同意之立法是。

一、立法之協贊權 關於議會之立法協贊權，在憲法上設有兩個條之規定，其一謂「天皇以帝國議會之協贊行使立法權」，其一謂「凡法律須經帝國議會之協贊」，故除憲法特定之例外，在原則上所有法律須議會之協贊，且不經議會協贊之立法，亦不得稱之為法律。

議會之立法協贊權，不止於同意政府提出之法律案，且亦包含議會自己之發案權，憲法上規定「兩議院議決政府提出之法律案，並得各各提出法律案。」立法之協贊權，亦包含完全之修正權及否決權，立法之協贊爲參與新的國家意思之作成，故除不得違反憲法，皇室法，及國際法外，不受既成國家意思之拘束，議院得依自己所認爲之適當，以自由之判斷爲修正或否決，不過其協贊權之成立，須依兩院之一致議決。

法律之制定手續，可自法律案之提出，議決，裁可，及公佈四點論之，茲略述如左：

(一)法律案之提出 提出法律案之權，屬於政府及議會兩院，自政府提出時，則須於內閣議定法律案後，得有勅裁，由內閣總理大臣及主任大臣連署奉勅旨提出於兩院，至向某院提出，則政府任意行之。但實際上有關於財政之法律案，如租稅法，以及需要經費之法律，因衆議院有預算先議權之關係，在慣例上均先提出於衆議院。反之，與預算無關係之法律，例如民刑商等法，因先提出於某一院均無關係，且在議會開會之初，貴族院因不討議預算案，較爲閑暇，故慣例上均以之先提出於貴族院。法律案之須諮詢樞密院者，於其諮詢後提出於議會。若自議會各院提出時，則於得各該院議員二十人以上之贊成後，以其爲議案提出於該院，在本院可決之後，卽作爲該院提出之法律案而迴送於他院。但在實際之慣例上，貴族院單獨提出法律案之例甚少。

關於法律案提出之限制，爲在兩議院中之一院否決時，不得以同一事項之法律案，再於同會期提出。其未成爲法律案之議案亦同。

政府提出之議案，比之議員提出之議案有三點受法律上之特別處理，(一)在議事日程上，政府之提出案在

先，若非經政府之同意，不得變更議事日程而將政府案列於其他議案之後。(註) 政府案之次，記載由他一院提出之議案。(二) 政府之提出案，除政府要求緊急議決者外，非經委員之審查不得交付議決。至議員提出之議案，是否交付委員審查，則由該院任意行之，但由他院提出之案，則與政府之提出案同。(三) 政府提出案，政府在何時均得修正或撤回之。

(二) 法律案之議決 法律案之議決，以在各議院經過三讀會後議決爲正則。在第一讀會，政府或提案者先辯明其旨趣，於質疑應答之後，將政府案或他院之提出案交付於委員，於委員審查終了後，再續開第一讀會，聽其報告，此時對大體加以討論，並決定是否開第二讀會。而由該院議員提出之議案，則由議院付託委員，或不付託而即時決定是否開第二讀會，其決定不開第二讀會時，即視爲議案已被廢棄。第二讀會以於第一讀會終了後，至少隔二日開會爲正則，但依議院之議決，得縮短時日或即日開會。第二讀會爲逐條審議，允許修正動議。修正案之係委員報告者，不待贊成而爲當然議題，其議員動議者，須二十人以上之贊成。第三讀會，亦以在第二讀會後至少隔二日開會爲正則，並亦不妨由議院議決縮短或即日舉行。在第三讀會，爲對議案之全體作可否之議決，除文字之更正，修正議案中之互相抵觸事項，及修正與現行法抵觸之事項外，不許爲修正之動議。三讀會之順序，若由政府或議員十人以上之要求，並在議院經出席議員三分之二以上可決時，亦得省略之。

(註) 但政府提出案，列於何日之議事日程，一依議長之規定，通常除政府要求緊急議決者外，於議案配付後，至少隔二日再揭載於議事日程。

議會之議決，依兩院一致之議決而成立，在甲院可決之法律案，移於乙院，乙院亦同加以可決時，爲議會之議決確定。若在乙院加以修正時，則更將其迴送於甲院，甲院同意其修正時，卽爲議決確定。反之，若不同意時，則開兩院協議會。關於兩院協議會，容於另節詳述之。

日本議會之開會期間，僅爲三月，前已述及，且實際開會初之一個月，亦完全呈休會之狀態，故今日立憲國家中，殆無有如日本議會會期之短促者。因之議會開會後異常忙碌，其議了之案常不免有粗製濫造之譏。例如衆議院對於預算案之討議，僅有二十一日之期間，且在此期間內必須決定之法律案，亦不下二三十種，在預算案議了之後，會期既已甚迫，同時更須在相當期間之內，送交貴族院以使其有通過之可能，故日本議會尤以衆議院，在實際上對於法律案難望爲慎重之審議。

衆議院提出之法律案，雖經衆議院通過送交於貴族院，但若政府反對之時，在慣例上貴族院多不予通過。故歷來由衆議院通過之法律案，縱係由政府與黨多數所通過者，政府若反對之時，政府爲避免與議會與黨之正面衝突，亦常不在衆議院阻止通過，俟送交貴族院之時表示其反對態度，以爲推翻法律案之手段。卽此一點，亦足以窺知日本政黨政治之發達，尙屬幼稚，蓋純然之政黨內閣，乃以政黨爲其源泉，政黨所決定之政策，卽爲內閣所應實行之政策。

議會之議決確定時，卽爲最後之議決，由議院經內閣總理大臣將其奏上之，其文曰：「某院經兩院之議以奉請某案之裁可。」若政府提出案否決時，亦由該院經總理大臣將其旨奏上之，其文曰：「某院對於某案奉請再查

廟議，」至否決他院提出之法律案時，亦通知該院。

(三)法律之裁可 經過兩院議決之法律案，須得天皇之裁可始確定成爲法律。裁可爲嘉納議會之議決，而使其爲確定之國家意思之行爲，議會之議決，祇爲表示議會之意思，或止於機關意思，而尙未成爲國家之意思，依天皇之加以裁可，始成立爲法律的國家意思。

內閣總理大臣，將經過議會兩院議決之法律案上奏，並奏請裁可或不裁可，天皇據此奏請，須交樞密院諮詢者，於諮詢後裁可之，對不交諮詢者，不經諮詢卽爲裁可或不裁可之決定。

裁可之時期，限定至遲須於下次會期前決定公佈之。

法律案之裁可與否，固屬於天皇大權之自由，惟自憲法實施以來，凡經議會議決之法律案，尙未有一次不裁可之實例。

(四)法律之公佈 法律之公佈，亦屬於天皇之大權，依天皇之命以當公佈之任者，爲內閣總理大臣，並由內閣書記官承總理大臣及書記官長之命，擔任其事務。議會雖參與法律之成立，而不參與其公佈，對外部法律由天皇以詔勅表示之，而非天皇與議會之共同表示。公佈用官報，卽在官報之法律欄內掲載印刷以發行之。法律附有上諭，其上諭之文例爲：「朕經議會之協贊以裁可某法律，茲使公佈之。」其經諮詢樞密院之法律，亦在上諭記載其旨。

法律之制定手續，既如上述，至其法律應行規定之內容，則日本學者尙有廣狹兩種不同之解釋，茲舉此二代

表之學說於下：穗積八束博士謂：「憲法將特種事項，明條列記而必須以法律規定者，謂之爲憲法上之立法事項。」

(註一) 憲法上之立法事項必須議會之協贊者，乃爲當然。……其非大權專屬事項，非司法事項，及非憲法上立法事項之政務，將以何種公式——法律或命令制定，憲法之通則，全任其自由。故在此法令之共同範圍內，以之依議會協贊而爲法律，或專依大權，隨其便宜。……或有解釋「凡法律須經議會之協贊」之條文，爲所有有法則之實質者，必須議會之協贊者，如參照我國憲法明劃法律與命令之全體結構，其爲不通之議，則甚明白。……我國憲法，對於必須以法律規定之事項，與不許以法律規定之事項，特加明文列記。而其以外之事項，或專依大權，或俟議會之協贊，則任於政策之自由，是爲法令之共同田地。故在我國憲法上，可視分政務爲不許交付議會議決之事項，與必須依其議決之事項，及得依其議決之事項三種。」(註二) 然美濃部達吉博士之主張，則與之完全相反，其言曰：「憲法列記之所謂大權事項，祇爲憲法不使經議會協贊之事項，而非完全置於議會權限之外。我國憲法之使法律依天皇勅裁始行成立者，亦即法律爲天皇所規定，而非議會所規定，所謂大權事項以法律規定，自亦等於天皇所規定，其非與憲法之規定相反，自不待言。以法律規定乃立法之正道，以命令規定乃立法之變道，若取正道，對任

(註一) 所謂憲法上之立法事項，如憲法第二章關於臣民權利義務之規定，有「非依法律」、「在法律範圍內」及「依法律之所規定」等用語，又如其他章關於會計檢查院及行政院裁判所之組織權限，則謂「以法律定之」等均是。

(註二) 穗積八束憲法提要頁二七九——二八〇。

何事項均可規定，所謂大權事項，亦不能例外，若取變道則反，即限於特定之例外情形，二者並非對等之關係以及相並立而不得相侵。」（註一）即在實際上，政府與議會之解釋亦極相左，其立於政府之側者，務使得以命令規定之事項推廣，始感覺便利，立於議會方面者，極力主張狹小命令權，以發揮其監督政府之實力。今日本議會實際之勢力既弱，故政府之命令權異常廣汎，即由法律規定委任政府以勅令或命令辦理之事項，亦屬甚多，且在不得已之情形下，關於國民權利義務之事項，就從來之例查之，亦有使政府由命令規定之者。

關於立法之議會協贊權中，佔有特殊之地位者，爲憲法修正之協贊是。按憲法之修改，雖亦爲立法行爲之一種，而議會有其協贊權，然因憲法修改與一般之立法有異，即議會無其發案權，唯有對勅令交付審議之議案，加以可否而已。

至貴族院令，祇貴族院有其協贊權，（註二）對於皇室立法，因採皇室自律主義完全不許議會干與各點，在前章已屢述之矣。

二、緊急勅令之承諾權 在議會閉會中，發生有新立法必要之緊急狀態時，憲法承認政府可以代法律而發

（註一）美濃部達吉憲法撮要頁四九二。

（註二）衆議院如果對貴族院欲加改革，可以提出建議案，或爲促進改革之主張，故衆議院縱不能直接參預貴族院改革之內容，但用政治上的壓力，亦有充分效果。

佈命令，普通稱之爲緊急勅令。緊急勅令須於次之會期提出議會，以求其承諾。(註)

立法之協贊，乃議會對將來之立法爲事前之同意，而承諾則爲對於過去既爲行爲，爲事後之同意。協贊權包含發案權及修正權，而承諾權以其爲追認過去之行爲，既無所謂發案權，亦不含有修正權，祇有對政府所有之行爲，全部決定其承諾與否，而不得有一部承諾或修正。

議會對於緊急勅令之承諾，發生二種效果，一爲是認過去之政府行爲，以解除國務大臣之責任。因緊急勅令爲對本來須經議會協贊之事項，未經協贊而發佈者，難免濫行制定以蹂躪議會之權限，議會之承諾權，即所以使議會得於事後監督，故得其承諾時，始爲議會承認政府發佈緊急勅令有其不得已之正當事由，因之國務大臣之責任隨以解除。反之，若拒絕其承諾時，則爲認定其緊急勅令之發佈爲不正當，亦卽爲非難政府，表示當局大臣須負其責任之意。惟因國務大臣在制度上對議會不負責任，既如前述，故國務大臣對緊急勅令是否向議會負責，祇爲政治的問題而非法律上之問題。一爲承認在將來緊急勅令爲確定之法律，而繼續有其效力。緊急勅令爲應急的暫定的立法手段，爲迄於次之會期有假效力而發佈之法律，若爲使其在次之會期以後繼續有其效力，須

(註)日本因議會之會期甚短，發佈緊急命令之時機比較爲多，而從來之實例，政府亦有以緊急勅令廢止法律，再以勅令廢止以前緊急勅令之處置，而不要求會議之承諾者，例如由緊急勅令廢止之治安警察法，以及金輸出禁止之緊急勅令，均於次期議會開會之前，發佈勅令廢止其緊急勅令，而未行要求議會之承諾，提出於議會。

得議會之承諾，故得議會之承諾時，則在將來爲確定有效之法律，反之，若不得其承諾時，則政府須公佈在將來失去其效力。

承諾緊急勅令，在將來爲確定有效之法律，須得兩院一致之議決，與法律之協贊同。反之，若審查政府之行爲正當與否，以爲質問國務大臣責任之手段時，則兩議院各有其獨立之權限，故在此意義上之承諾，各議院可單獨成立議決，卽一院承諾，一院不承諾，兩院之議決，仍各獨立以發生效果。

因承諾有以上兩種效果，理論上在同一議院對同一之緊急勅令，則不妨一面就其爲過去行爲而承諾其爲正當，一方則認爲在將來無繼續有效之必要，而拒絕其承諾，惟在實際上議院之承諾議決，祇爲決定承諾與否，而非議決其理由，故不問其以過去行爲之不當或以將來不當繼續有效爲理由，在表面上之議決，止於拒絕其承諾，以致外形上嘗不知其基於何種理由。

議會之監督財政權 關於財政立法，其須經過議會協贊，與一般之立法同，而議會對於財政立法所有之權限，亦包含其對一般立法所有之權限中，尤以關於租稅之法律，在憲法上復特別規定須經議會之協贊，故本節所述，非議會對於財政立法之權限，乃其對於財務行政所有之監督職權。大別之有（一）預算之協贊權，（二）國債之協贊權，（三）對訂立預算外國庫負擔契約之協贊權，（四）對超過預算支出及預算外支出之承諾權，（五）對緊急財政處分之承諾權，（六）決算審查權。茲分述之：

一、預算協贊權 在歐美各國之憲法，視預算爲法律案之一種，故對預算之議決，亦以法律之形式規定。獨日

本憲法，以預算之性質非爲法律，故在形式上亦將其與法律相分別，特稱之爲預算，而不附以法律之名稱。且一般法律經議會議決後，須得天皇之裁可始成爲法律，而預算則祇以經過議會之議決，即爲預算之成立。至預算成立後，在形式上由天皇裁可與公佈者，乃爲使預算對於行政官廳有拘束之效力而已。故論者亦有謂日本議會對於預算之協贊權，較強於其對立法之協贊權。

日本之預算之基本原則，有（一）一年預算制。即每一會計年度，編制預算一次，交由議會通過。其會計年度，自每年四月一日起，至翌年三月三十一日止。不認承如英國之有永久支出，但有繼續費之制，繼續費爲須繼續數年支出之經費，預定其年限合併由議會通過，繼續費一經議會通過後，除將來有變更計劃之時外，不再要求議會通過。（二）總計預算主義。即將租稅及其他一切收入爲歲入，將一切經費爲歲出，然後將此歲入歲出編入總預算。過。（三）預算之統一主義。即將總歲入總歲出，在原則上編制爲單一之總預算。惟對此原則所有之重要例外，爲有特別會計之制，如各殖民地之特別會計，各種官業之特別會計，營造物特別會計，基金特別會計等，均自一般會計分離獨立計算收入支出。（四）區分預算之款項。即對一定目的所需要支出之經費，務爲詳細之規定，於預算上分爲款，更於款之下分項，因項爲議會通過之單位，故各項之金額不得彼此流用，縱在一項之下生有剩餘，亦不得移充他項之不足。（五）分經常預算與臨時預算。惟經常臨時之分，無一定法律之限制，且不若法國預算限定經常支出，須與經常收入相抵。（六）追加預算之制。即在預算編制後，生有預算金額不足，或有預算外支出之必要時，則由政府編制追加預算，要求議會之協贊。惟因追加預算之提出，常有濫用之弊，故法律上特限制「除必要不可避之經

費，及基於法律或契約而生有經費不足之情形者外，不得提出追加預算。」（七）預算之事前議決原則。即預算須在會計年度開始以前確定成立，在其他國家，如英法當會計年度開始以前，若預算尚未通過議會時，則承認迄於預算成立之時止，實行暫定預算。但日本則法律上不承認有暫定預算之制，並為貫徹其預算之事前議決原則，若在前年度會計年度終了時，預算尚未為議會所通過，即為預算之不成立。

預算案之編制，由大藏大臣任之，大藏大臣基於各省提出之預定經費要求書，並調查一般之財政狀況，以編制總預算案，然後提出於閣議。其他特別會計，預算亦由主任大臣作成歲入歲出預定計算書，送交大藏大臣查定，並由大藏大臣與主任大臣協議編制預算案，提出於閣議。閣議決定後，乃請勅裁提出於議會。

總預算及特別會計預算提出於議會之時期，依法律之規定，須於前年之議會集會之始提出之。追加預算，則應其需要隨時提出，而無一定時期之限制。總預算之提出議會，須附歲入預算明細書，與各省之預定經費要求書，以備參考，而後者並須於款項之下，分別細目，詳細指示其所基之計算，以明各省經費之需要。至特別會計預算所應添附之參考書類亦同。

議會對於預算協贊權有若干之限制，其一，對皇室之經費，除有增額之情形外，不許議會之容喙。憲法上規定：「皇室經費，依現在之定額，每年由國庫支出。」即皇室經費雖年列於預算之第一款，祇為求預算之收支符合，而非為要求議會之協贊，國庫對皇室經費有當然支出之義務，且一度增加之後，亦不能如其他國家可由議會任意削減。其二，憲法上規定：「基於憲法上大權之既定歲出，及由法律之結果或法律上屬於政府義務之歲出，非經政

府同意，帝國議會不得廢除或削減。」所謂基於憲法上大權之既定歲出，或稱之「既定費」係專指由官制，俸給，軍制令等勅令所生之既定支出而言，亦即此等經費若在前年度預算上記入之時，議會非經政府之同意，不能廢除或削減。至由條約結果而生之歲出，亦為基於大權之既定歲出，因在日本對於條約締結權，無條件的屬於天皇大權，雖條約上有經費之負擔，事前亦不要求議會之協贊，故由條約所生之歲出，即不待其成爲「既定歲出」，亦當然有由國庫支出之義務。所謂基於法律結果而生之歲出，或稱爲「法律費」，乃爲執行法律所需要之支出，因法律爲議會自身所通過，則由法律所生之支出，議會當然受其束縛。屬於此類之支出，例如議會之經費，議員之歲費，官吏之恩給，以及由法律設立之裁判所，會計檢查院等官廳經費是。所謂法律上屬於政府義務之歲出，或稱爲「義務費」，即爲國家在私法上負擔債務所需之歲出，例如國債之本利償還，雇外國人之俸給，基於補助契約之補助金，損害賠償金等類是。

其三，議會對於預算除上項之限制外，亦不得於政府提出之原案增加新款項，或增加各款項之定額，故議會對預算之修正權，實限於對原案之廢除或削減。此雖非法律明文所規定，但在習慣上亦承認其爲當然，按英國議會，對預算案實際上因政府爲議會所信任，亦無增減之情形，法國議會，不僅常有削減政府預算案之例，且亦常提出增加之修正案。日本議會，在此點上稍近於英國，不過對政府預算原案，因政府不盡爲議會大多數黨之政黨內閣，尚時有廢除削減之事。惟於此所應注意者，即因日本承認法律與預算有別，議會對預算雖無發案權而不能爲

增額之修正，但對法律有發案權，可提出通過使政府不得增加預算之法律案，(註一) 此在嚴守議會無增加預算議決權之國家，多不允許有如此之情形。

預算須先提出於衆議院，是爲衆議院之預算先議權。預算及其他財政法案，使衆議院有先議權者，除極少之例外，殆爲所有立憲國家之共通原則，是乃因其關係於國民之負擔，出於尊重衆議院議決之意。惟對衆議院之議決，貴族院是否有修正權之一點，各國之制度尙不一致，或有規定貴族院全無修正權者，或有祇付與衆議院以先議權者，日本之制度，係屬於後者。

日本學者，亦有主張由衆議院之預算先議權而生之效果，爲使衆議院之議決案，在貴族院爲原案，且因議會對預算不能爲增額之發案，而解釋在衆議院廢除削減之款項，不得由貴族院復活者。關於此問題，在第三次議會時，曾發生爭執，事實即係衆議院削減之預算，在貴族院更予復活，而衆議院認爲其削減之案，有拘束貴族院之力，今貴族院之復活政府所提原案，即等於增額議決，實爲超越貴族院對預算所有之權限云云。惟無論此項主張是正當，當時經貴族院上奏請天皇勅裁後，經諮詢樞密院之解釋，「貴族院之修正權，不受衆議院議決之拘束，因之貴族院復活衆議院消除之款項，應屬其修正權之範圍以內，」(註二) 嗣後衆議院雖服從該項樞密院之解釋，而未嘗發生貴衆兩院對於預算修正權之爭執，然衆議院所有之預算先議權，實已失去效果。且預算之先議權，本

(註一) 例如往年政府提出之恩給法案，衆議院既爲增額之修正，其後政府爲支出此項增加之經費，乃提出追加預算。

(註二) 參照第四章樞密院一節一一七頁註。

伴有時間上之優越性，但因法律規定預算委員會審查預算之期間，兩院皆限於二十一日以內，故結果兩院在時間上之餘裕，亦無差異，以致今日日本衆議院之預算先議權，實質上對衆議院毫無何等優越性之可言。

預算提出於衆議院之後，直接交付常設之預算委員會審查，（註一）預算委員會分總會與分科會，預算委員會於接受預算案後，先開總會以從事質疑應答，然後移交於分科會，待分科會審查完了，再開總會將其全體交付議決，預算委員會有一定之審查期間，依議院法之規定，自承受預算案之日起，須於二十一日以內審查完了，報告於議院，但有不得已之事由時，可以院之議決延長五日以內之審查期間。當預算案交付正式會議之後，無須經過三讀會之順序，如此時對預算案有修正之動議時，非經三十人以上之贊成，不能成爲議題。至預算在衆議院通過後，送交貴族院時，其手續亦與在衆議院者同。在預算委員會之內，因預算關係國家之所有設施，其質疑應答，習慣上則不問其直接與議題有關係與否，而可涉及所有國政之各部，故此時實爲議員評論政府設施最有力之機會。

預算案經議會否決，或兩議院之意見不一致，縱開兩院協議會亦不成立通過協議案，或在兩院議決確定成立前，衆議院即被解散與會期終了以及會計年度開始時，均爲預算之不成立。（但追加預算不在此限）預算可分別總預算，各特別會計預算，及追加預算爲個別之議案，而個別議決成立之，其中任何一預算案不成立時，亦不妨礙其他預算之成立。預算不成立之時，施行前年度之預算，（註二）即總預算不成立時，施行前年度之總預算；各

（註一）但追加預算，亦可應政府之要求，不交付委員會審查。

（註二）施行前年度預算，因其有與今年度之實際情形不合之處，故多由政府命令以該預算爲基礎，編製實行預算。

特別會計預算不成立時，施行前年度之該當特別會計預算。在追加預算係合本預算而爲其一部者，若前年度預算亦有追加預算之成立時，則合其追加預算施行之。若祇爲追加預算不成立之時，當然無施行前年度預算之必要。

預算雖以經過議會議決即行成立，但須更由天皇裁可公佈之，預算公佈時附以上諭，記載經帝國協會協贊之旨，並掲載於官報之預算欄內。預算不成立而施行前年度預算之時，亦例由天皇裁可公佈之。

日本之特別會計數目，較其他各國爲多，約有三十餘種，（註）因之在通覽預算上以及議會審查政府之預算時，相當複雜。尤以一般會計與特別會計，在計算時有種種重複之處，實行財政監督權之議會，有異常不便之感。加以特別會計在性質上與一般會計之由國民直接負擔辦理之事項異，例如官業會計，有其營業上之收入以爲支出之財源，又如殖民地會計，亦以殖民地之收入充當歲出之財源，故國民感有直接負擔者究屬一般會計，於是議會對於特別會計之審查，既甚寬大，大藏省自身於查定經費時，亦以特別會計有種種之特殊財源，而不若其對關

（註）據昭和九年預算，特別會計有三十四種，其屬於內務所者，爲健康保險、勞働者災害扶助責任保險。屬於大藏省所管者，爲造幣局、印刷局、專賣局、大藏省預金部、教育基金。屬於陸省所管者，爲陸軍造兵廠、千住製絨所。屬於海軍省所管者，爲海軍工廠資金、火藥廠、海軍燃料廠。屬於文部省所管者，爲帝國大學、官立大學校、及圖書館。屬於農林省所管者，爲米穀需給調節、家畜再保險。屬於遞信省所管者，爲通信事業、簡易生命保險、郵便年金。屬於鐵道省所管者，爲帝國鐵道。屬於拓務省所管者，爲朝鮮總督府、朝鮮鐵道用品資金、朝鮮簡易生命保險、臺灣總督府、臺灣官設鐵道用品資金、關東廳、樺太廳、南洋廳。

係國民直接負擔之一般會計，作嚴格的慎密的審查。如一般會計所屬之官廳，與特別會計所屬之官廳，僅就俸給言，亦有相當之差異，即其顯著之一例。故若鐵道省專賣局等機關之有特別事業經營者，議會對其所有之財政監督權，極其輕微。

追加預算，在日本憲法上無明文之規定，祇在會計法上承認於不得已之時，可以提出追加預算，且有防止濫發之規定。在其他國家，多於憲法上承認追加預算之制，並限定可以提出之事項，日本在實際則政府常濫用追加預算，譬如在昭和十年末開會之議會提出昭和十一年度預算之時，則每於提出昭和十年度之追加預算外，更提出昭和十一年度之追加預算，且此項追加預算，又不止於一回，甚至有連提二回三回之例，因之議會對於該年度或翌年度之全體國家會計，究達於如何之程度，常有難於判別之感。就議會言，本應審查全體會計為幾何後，再為預算之議決，然因繼續提出幾次之追加預算，議會在議決總預算之時，常不能明瞭觀測其年度總預算之為幾何，故學者亦有主張完全廢止追加預算之制者。

二、國債之協贊權 國家起債時，須經議會之協贊，所謂國債，指國家一切財政上之債務而言，於固定國債之外，為補充國庫出納上一時不足，以其年度歲入為償還約定之起債，亦包含在內。其屬於後者，如大藏省證券之發行，及一時借入金是。(註)議會對於國債之協贊方法，並不一致，其對大藏省證券及借入金，於每年規定其最高額，

(註)大藏省證券，係短期無記名之債券，借入金為臨時由田賦銀行所借入者。

度預算案所定者爲準則。至其他一般之起債，則於臨時限有一定之目的及一定之金額，由議會協贊之。

國債除任意國債之外，尚有所謂含有強制性質之強制國債，強制國債，非依任意之契約而由法律之力予以設定者。或對人民強制的賦課金錢，而國家負其本利償還之義務，即所謂直接強制國債；或國家對所負之金錢付給義務，不給付現金而交付國債證券，即所謂間接強制國債。因其爲毀損人民之權利，須以法律爲之，即依立法之協贊權，由議會協贊之。

國債之協贊，議會亦無發案權，而止於對政府之發案決其承認與否，議會對政府無要求起債之權，政府在經其協贊之範圍內，現實應爲幾何之起債，亦由政府應實際之需要，而自由決定之。

三、對訂立預算外國庫負擔契約之協贊權 除預算所規定者外，訂立由國庫負擔之契約，須經議會之協贊。此項契約，即爲國家負擔超過一年度期間之繼續債務之私法上的契約，若其債務之效力，限於該會計年度內，可以將債務付還完了時，是爲在預算範圍以內，政府當然可以訂立，而無於預算案外另經議會協贊之必要，惟其債務繼續至翌年度以後之時，因預算之效力止爲一年度，則訂立如此負擔債務之契約，須於預算案以外另求議會之協贊。屬於此類之契約，如外國備入契約，航海補助契約，土地賃借契約，及保證債務之保證契約等是。

然其所謂契約，祇限私法上之契約，而不包含國際條約，因在日本關於條約締結，無條件屬於天皇大權，雖爲發生國庫負擔之條約，亦不在議會協贊之限度以內，前已屢述之矣。

四、超過預算支出及預算外之支出承諾權。政府於不得已之必要時，得超過預算款項或在預算規定之日的以外支出，此項支出須於事後要求議會之承諾。

此項承諾，在法律上之性質與緊急命令之承諾同，即其本來爲須經議會之協贊事項，因其未經議會協贊，而由政府之專斷處理者，在事後要求議會之追認是。惟議會承諾，祇爲決定政府支出適當與否，而非確定其將來是否繼續有效，故其承諾亦不須經兩院之一致議決，各院可獨立議決承諾或不承諾，各院之議決，亦獨立發生影響。惟因在法律上政府對議會不負責任，議會之承諾，自法律上言非爲解除政府之責任亦與緊急命令同，故議會縱有不承諾之時，政府亦不絕對對議會發生責任關係。至在政治上所發生之影響如何，自當別論。政府之要求承諾，係對兩院各別提出，而非先提出於一院，經其議決後再由該院送交於他院。若在一院或兩院均未決定諾否之時，而衆議院解散或會期終了，更須於次之會期提出承諾之要求。至關於提出承諾之日期，不限於在次之會期以前，惟超過預算支出，於年度經過後提出於議會，（註一）預算外支出則於次之通常會提出於議會。（註二）

日本爲應超過預算支出及預算外支出，設有預備費制度，即每年以一定之金額爲預備費，揭載於預算之中。預備費雖列於預算中，但與預算之其他款項性質全異，議會祇承認其揭載之金額爲預備金，而未承認其支出，故

（註一）即在次之會計年度，調製決算之後。

（註二）或有須於決算調製前提出者，在此情形下則以現實支出幾何金額，帳簿尙未明白，其得勅裁之支出金額，不問現在支出與否，亦須

政府支用預備費之時，必須有不得已之情形，且須於事後要求議會之承諾。預備費分第一預備金，與第二預備金二項，第一預備金爲充超過預算支出之財源，第二預備金爲充預算外支出之財源。得以第一預備金補充之用途，每年預由勅令規定，即限於預算款項內所掲載之費目，且由勅令指令者，若有超過預算定額時，得以第一預備金補充之。至支用第二預備金之時，須請由天皇之勅裁。

預備金之定額，若有不敷應用之時，依從來之慣例，多由歲計剩餘金充之。(註)惟日本政府對於剩餘金之支出，向多濫用，即除因緊急需用，以緊急財政處分支用剩餘金不計外，政府亦每多以緊急需用之名，而爲責任支出，故學者亦有謂，政府對剩餘金之爲責任支出爲違反憲法者。惟憲法上既承認有預備金制度，以充政府緊急需用之財源，且於預備金不敷應用時，亦不禁另尋求其他財源，故謂政府以責任支出剩餘金爲違反憲法一節，已不成立。惟實際政府濫用責任支出，足以蹂躪議會之財政監督權，則爲不可否認之事實。

預算外支出之由第二預備金補充，在原則上限於必要不得已之需用，惟在以往之實例上，政府有以第二預備金作爲官廳之經常費用者，例如昔日轄於內閣之拓殖局國勢院等，即其一例。惟此項機關，並非件於突發事件而設置之官廳，不過政府因該項官廳之設置，若向議會要求預算，預計難免發生糾紛，始採用如此之變通辦法。茲無論其政府之該項處置是否正當，但政府之蹂躪議會預算協贊權，逃避議會之財政監督，自極顯明。

(註)歲計剩餘金爲前年度歲入歲出決算上，由歲入除去歲出所餘之剩餘金，此項殘金，雖每年算爲翌年之歲入，但亦有一部分爲用途不定之剩餘金。

五、財政上緊急處分之承諾權 財政上之緊急處分，爲普通緊急勅令之一種，乃在超過預算支出及預算外支出之外之財政上，有經議會協贊必要之事項，因政府之緊急需用，政府未經議會協贊而爲之專斷的處分。憲法上規定：「爲保持公共之安全而有緊急需用之情形，因內外之情勢，政府不能召集議會之時，得由勅令以爲財政上之必要處分。」又謂：「前項之情形，須於次之會期，提出於帝國議會，要求其承諾。」

惟普通勅令之發佈，限於議會未開會之時，財政上之緊急處分，限於議會未開會期間，且因內外情勢亦不能由政府召集臨時會議之時，是爲在形式上對於財政之緊急處分與一般緊急勅令不同之點，亦即憲法對於財政上之緊急處分，較爲重視議會之監督權。至議會對政府之財政上緊急處分承諾與否，其所生之影響，則與預算外支出同。

六、決算審查權 政府對於歲出歲入之決算，每年須與會計檢查院之檢查報告，同時提交議會審查之，是爲議會之決算審查權。

決算由大藏大臣負責編製，即於每年七月三十一日起，截止前年度之出納事務，然後由大藏大臣基於各省大臣之報告編製決算，決算編製完了後，即交由會計檢查院審查。會計檢查院直隸於天皇，爲與國務大臣對立之獨立機關，置院長一人，部長三人，檢查官十二人，以爲會計檢查官。其對決算檢查之內容，可分三點，即：（一）決算之正確與否，（二）適合法規與否，（三）遵守預算與否。檢查終了，即決定其檢查報告書，並上奏其檢查之成績。

政府將其決算及會計檢查院之檢查報告書，於翌年開會之通常議會提出，（即預算施行年度之翌年度通

常議會）而不提出於臨時議會，若翌年度通常議會解散之時，則於其以後所開之特別議會提出之。依慣例決算同時提出於兩院，且於總決算會計檢查院之檢查報告外，添附歲入決算明細書，各省決算報告書，國債計算書，以及政府對會計檢查院檢查報告所作之辯明書。貴衆兩院共設有常任之決算委員，以當審查之任，且於會期終了之後，可於次之會期繼續審查之。

議會對決算之審查，非如其對緊急勅令及預算外支出等之須議決與承諾，因決算之審查，祇爲使議會於事後有監督財政之機會，以完成其對預算之協贊任務，並以爲審議將來預算之參考資料。惟因議會審議決算，有常任之委員，且在預算委員會亦有分科會，以當審議各省之決算，故實際亦與審議預算之情形時同，對於決算內容爲正當或不正當之議決。至審議結果，若發見政府有重大之錯誤時，亦交付院議，以爲抨擊政府之手段。貴衆兩院對於決算之審議，不受會計檢查院檢查報告之拘束，並各院獨立議決，而不受他院之掣肘。議會之議決，止於發表兩院各自之意思，對於已經收入或支出之金額，事實上不能發生法律的效果，即其在政治上所生之影響，亦極微弱，蓋內閣壽命既極短促，（註）決算提出之時期又遲，議會縱於審查決算時發見政府之錯誤，欲追問政府之責任，但當時之內閣，大概已非實行該項預算之內閣，故實際甚少假決算問題以爲抨擊政府之手段。

（註）日本自明治十八年實行內閣制度以來，迄今五十年間，共有內閣三十一次，平均內閣之壽命爲一年半乃至二年，其中最長者，爲第一次桂內閣，共四年七個月，最短爲第三次桂內閣，祇爲二個月。

議會之監督行政權 議會除上述立法協贊權與監督財政權外，對於國務大臣責任範圍以內所有之國務，亦可用其他方法如上奏、建議、決議、受理請願、質問等，從而參與，以行使其監督權。惟此所謂一般國務，政府在執行時既可專斷，而無須經過議會之同意，故貴衆兩院祇能在形式上發表自己之意見，間接予以影響，因之亦有稱此項監督權爲議會之形式的權限者。（註一）日本內閣對議會不負政治上責任，既如前述，故議會行使此項職權所生之政治上影響，亦常隨內閣之爲官僚內閣或爲政黨內閣而異。英國內閣，凡下院所反對之事，決不能堅持執行，下院可以充分利用建議、質問、決議等方法，以監督政府之一切政務。但在日本則除政黨內閣時代，因政府基礎置於衆議院之大多數黨，實際不能不尊重議會之行使監督行政權外，所謂官僚內閣時代，以及最近之中間內閣時代，議會對於政府之行政監督，甚少有效的結果。關於此點，參照以前所述，自可明瞭。（註二）

一、上奏權 貴衆兩院，各得對天皇上奏以陳述各議院之意見，是爲議會之上奏權。上奏爲議會監督政治最強之權限，上奏案不經由國務大臣，而直接奉呈於天皇。上奏須作成文書，或經由宮內大臣或由議長直接拜謁奉呈之上奏之動議，非三十人以上之贊成不得成爲議題。上奏之內容，大別亦分爲屬於儀禮之上奏及政治上之上奏兩種，前者最爲普通，各院於每會期有必須奉呈之例者，爲對開院式勅語之奉答文，其他對宮廷慶事之賀表等亦同。政治上之上奏，可以包含屬於天皇大權之外交軍治等問題，並可附以追問政府責任，以及促內閣更迭之意。

（註一）清水澄博士稱議會之此項權限，爲議會的補助權能。

（註二）參照第五章，閣務大臣之責任一節。

味。近年關於此類之上奏，實例甚少，然因憲法上未付與議會以彈劾國務大臣之權，在施行憲政初期，頗多實行或擬實行彈劾國務大臣之上奏。馬場鑌一博士謂：「議會與政府發生衝突，政府不屈伏之時，議會必須發揮其最後之權限，上奏之時，多為政府宣傳解散議會，而議會依大勢所趨，有使內閣總辭職之可能……故此項權能，恰如政府以解散議會為政府對議會之重大權能。」（註）議會上奏後，通常賜以勅答。

二、建議權 貴衆兩院，關於法律或其他事件，得向政府建議其各自之意見，但未被採納者，不得於同會期中再行建議。建議為議院表白其自己之意思與希望，以促政府之注意，其可得建議之事項，亦無一定之限制，故凡屬於政府之事務，上自憲法之修改及天皇大權，下至軍事、外交、教育等所有關於國政之行政事項，無一而不可建議者。議會雖自有法律之發案權，但議會自行起草法律案，亦有時因其繁雜而有不便之感，故將其意見通知政府，以使政府起草法律案，是亦為對議會於自己有法律之發案權外，尙付與建議權之原因。建議與上奏有異，建議為對政府開陳意見，而非直接奉呈於天皇，且祇可陳述將來施政之希望，而不得彈劾既往之失政。建議案之動議，須有議員三十人以上之同意始得成為議題，建議案經院議後，以文書之形式由議長提交內閣總理大臣。政府對於建議採擇與否，亦有絕對的自由，而政府依議院建議起草之法律案，在議會亦無必須同意之必要。

日本在實際上政府容納議會之建議者，其例甚少，而議會提案之成為建議者又異常之多，當議會會期過半，

即預算案與重要法律案議了之時，並將其送交貴族院之後，衆議院即埋頭於建議案之議事，而提出之建議案，亦不下三四百件，(註)其忙迫情形，以至於發議建議案之議員，亦無在議場說明建議案內容之機會。建議案經委員會審議之時，徵求政府之意見，就中雖亦有在衆議院即行推翻之建議案，但大多數係被可決。建議案亦有稱之爲「議員土產案」者，因議員之提出建議案，大抵爲應付其選區之選舉人，故其中雖亦不無可採之案，但大多數政府對之不能實行。而衆議院之建議案，除政府與黨或全院一致議決者外，多不爲政府所注意，殆爲事理之當然。他方，貴族院之建議，在實際上與衆議院稍有不同，即當建議之時，每預先探究政府所持之態度，政府亦示以同意之程度，故建議案多確實性，且因政府預先內定採擇與否，凡成立之建議案，即能採擇實行，因之貴族院亦被稱爲有建議之權威者。

三、請願受理之權 貴衆兩院，得受理由臣民呈出之請願書，請願書之受理，爲議院得與人民直接交涉之唯一權能，請願書由議員之介紹，於各議院受理，然後交付請願委員會審查之，限於經請願委員會決定交付正式議會，或議員三十人以上之請求者，始能交付正式議會。各議院議決採擇其請願時，得附意見書，送交於政府。因兩議

(註) 最近年間衆議院之建議案，平均在三百五十至四百件之間，可決者最多亦有三百件以上，通常亦有百五十件左右。例如第五〇回議會通過二三五件，第五二回議會通過二七四件，第五六回議會通過三一八件，第五九回議會通過三〇六件，最近之六四與六五兩回議會，一通過一五四件，一通過一五五件。

院自己非爲行政之當局者，雖在議院決定採擇請願之旨趣，但議院自己不得處置，唯有將其送交於政府，是對議院所爲之請願，其實無異於經由議院而向政府提出之請願，唯假議院之力，以加重其請願之重要性而已。衆議院亦可專爲作政府之參考，將請願書送交政府。在請願委員會，亦可依其請願之旨趣起草法律案，以請願委員長之名提出爲議院之議案。請願之內容，有不得涉及憲法之修正，或關於裁判等限制。請願由各議院分別受理，分別處理，無互相接洽之必要。

四、決議權 決議非爲各議院對政府所表示之意思，而專爲對國務在議院決定自己之意見。決議既非憲法及議院所規定，故止於決定自己之意見，而不能認爲向外之表示。如對內閣或特定之國務大臣之不信任決議，決定關於憲法解釋之意見之決議，承認政府行爲違法之決議，乃其主要者。決議對院外不發生法律之效果，其效果專爲政治的，且自政治上言，如不信任決議，頗有左右內閣進退之力，故實際上反爲議會監督政府最主要權能之一。

五、審查權 在貴衆兩院設委員，使其審查國務，亦在憲法上無明文之規定，故爲各院之隨意權能。且在法律上，不承認各院爲審查之目的而召喚人民，派出議員，或於國務大臣及政府委員之外，與其他官廳地方議會，有文書之往還，故其審查之權能頗受限制。實際上除對每年度決算交付決算委員會審查外，對於無關議事之事件，設調查委員會，以使從事審查者，其例甚少。惟對議員之言論行爲，或其他有關於議院職務行使之特種事件，有使特別委員會審查之實例。

六、質問權 兩議院之議員，得三十人以上之贊成，可對國務大臣責任所屬之事項，向國務大臣質問。（註）質問爲要求國務大臣之答辯，須作成簡明之質問書，向議長提出，然後由議長轉送政府。國務大臣對於質問，不負必就其實質以爲答辯之義務，必須祕密或有其他之正當理由時，得拒絕答辯，然在此情形下，國務大臣須明示其理由。向例國務大臣有即時通告答辯及規定答辯日期之義務，答辯或口頭或書面，可任意行之。

與上述之質問有區別之必要者，爲關於現在成爲議題之事項，作口頭上質問之所謂質疑是。質疑爲在所有議事機關議員之當然權能，無須三十人以上之贊成，各議員可單獨爲之。在法律上政府對於質疑雖無答辯之義務，然在實際上國務大臣有不得不即時爲口頭之答辯者，尤以議會開會之初，對國務大臣施政方針演說之質疑，及在預算委員會之質疑等，得通所有國政以爲質疑，既爲習慣所承認，故實際上就評議國務大臣責任之手段言，較之正式質問尤爲有力之手段。

議會之監督政府，除上項之種種方法外，於此尙有一述之必要者，卽爲議會於議決法律案及預算案之時，常附一種「希望條件」，以促政府之注意。就中尤以貴族院，對法律案預算案附有希望條件之例甚多，蓋貴族院於得到衆議院送來之法律案及預算案後，限於大體上無不適當者，不加以否決或修正，以示尊重衆議院之議決，惟貴族院對法律案及預算案在實行上，若認爲有不能不充分注意之點時，則附以希望條件，以促政府對於某特定

（註）日本憲法學者，亦有謂此項權限爲議員個人之權限，而非議會之權限，因議會若質問政府，須以院議之議決爲之。

之點，於實行時應加注意。自法律上言，法律案與預算案祇要經過議會之議決，即行成立有效，故無論貴族院甚至衆議院附以如何之希望條件，政府亦無必須遵守之必要。惟實際議會之希望條件，既爲議會意思之表示，自亦不能謂其毫無拘束政府之效力，且若政府不實行其希望條件時，即等於反議會之意思，議會自可於次之會期，用其他方法詰問政府，甚至影響政府之進退。故希望條件，亦可認爲日本議會監督政府之一種方法。

議會之自律權 議會於其召集開會及閉會，全無其自律權，前章業已詳述，且關於議會之組織，貴族院則由半數之勅任議員所組成，衆議院議員之選舉，亦係政府所管理，加以兩院事務局，亦爲政府官吏所組成，故議會並無完全之自律權。唯貴衆兩院在執行議會職權之時，除服從憲法及法律之限制外，尙有其完全自律之權，而不受任何人之監督，且不僅不受政府之監督，即裁判所之監督亦所不受，是即所謂議院之自律權，故亦應視爲議會職權之一種。茲將其重要者，略述如左：

一、規定議院規則之權 兩議院在憲法及議院法所揭示者外，得規定內部整理之必要諸規則，此即所謂議院規則。(註)議院規則不止關於議事之細則，且亦得爲關於院內秩序之規定，惟日本與其他各國異者，於憲法之下更定有議院法，故議院規則祇能規定議院法所未規定之事項，而議院規則所能規定之範圍，較之其他各國爲狹小。

(註)議院規則，包含貴族院規則，衆議院規則，兩院協議會規程，貴族院預算案議定細則及決算議定細則，衆議請願處理規則，及投票規則等。

議院規則祇依議院之議決而成立，無須天皇之裁可，雖非如一般法律予以公佈，但亦非如議院之單純議決之祇限於一會期內有效，即迄於變更廢止之時止，有永久的效力。其不受會期不繼續原則之拘束，既不待論，且亦不能因議員之改選而中斷其效力。在性質上須認為國家法規，而非止於為一議院之機關意思，其效力不僅及於議員，凡前來議院之傍聽人，事務局之官吏，及國務大臣，政府委員，在議院時均受其拘束。

二、關於議事之自律權 兩議院之議事，除受憲法議院法及議院規則之拘束外，由議院自行規律，而毫不受其他機關之監督。其議事手續適合於法律及規則否，亦依議院之自決，若在議院認定有法定足數之出席，有過半數之贊成之議決，則其議決即為完全有效，雖裁判所亦無審查其果否有法定足數之出席，或果否有過半數之贊成之權。議事之整理，一般屬於議長之權限，有爭執或疑義時，由議院決定之。

三、院內警察權及議院家宅權 議院為維持秩序，得命令議員，傍聽人及其他在院者。院內警察權，屬於議長之權限，設守衛長及守衛，在議長之指揮監督下以當實力施行之任。若議院認為有派遣警察官吏之必要時，得向政府要求之，但政府派出之警察官，在院內亦受議長之命令。議院家宅權，亦屬於議長之權限，議院得拒絕警察官吏及其他官吏之侵入，議院亦得許可或拒絕傍聽人之入院，及臨時使傍聽人退席。

四、關於內部組織及議員身分之權 關於議院內部之組織，各議院完全無自律權，尤其兩院之事務局，由天皇之官吏所組成，議院無自行任免其職員之權。兩院之議長副議長，亦為勅任，惟在衆議院有選舉議長副議長之勅任候補者之權。其他如議員之席次，議員之部屬，委員之設置選舉等，亦均依各院之自行規定。

對於議員之身分，兩議院各有其允許議員請假及懲罰議員之權，議員因犯罪嫌疑而被逮捕之時，議院有許諾之權。此外在貴族院，對其議員之選舉訴訟，當選訴訟，有自行裁判之權；反之，在衆議院則其議員之裁判權，屬於司法裁判所，（註一）而衆議院祇有審查議員資格之權。一方衆議院有對其議員除名及辭職許可之權；反之，貴族院議員之除名，則依於勅命，其辭職亦須受有勅許。

議事法 議會之工作進行，有其一定之議事法，茲舉其要者於左：

一、法定足數之原則 兩議院非各有其總議員三分之一以上出席，（註二）不得開始議事及議決。即在日本之議會，不僅議決之能力即開始議事之能力，亦須總議員三分之一之出席。在理論上，無法定足數之出席開始議事或爲議決時，雖屬無效，然果有法定足數之出席與否，以其由議院之自行認定，即假定其有法定足數之出席而開始議事，或爲議決時，在院外無有主張其爲無效之權能者。憲法修改之議事及議決，特規定以總議員三分之二以上之出席，爲法定足數。

（註一）衆議院之無關於選舉裁判權者，爲避免政黨之操縱，致有失去裁判公平之虞，清水澄博士謂：「選舉訴訟，爲對行政官之處分，以之屬於司法裁判所管轄，有背於三權分立之立憲本義，而與憲法之精神抵觸。」

（註二）總議員非議員之定額，乃現在在職之議員總數。歐洲大陸各國，多將議決能力以過半數之出席爲要件，而對議事能力不特別規定法定數，英國雖與之相反，而對二者不加區別，但其法定數甚低，即卜院四十人，貴族院三人之出席爲已足。日本係採英國法主義，然其法定足數則較之特高。

二、議決之方法 兩議院之議事，以過半數決定之，可否同數時，依議長之決定。議長就其所有議員之地位，在理論上雖與一般議員有同樣之投票權，然在實際上則祇有於可否同數時行使之裁決權，而不參加表決。其行使裁決權時，亦例為消極的投票，即維持現狀。表決在原則為起立，依不同之情形，亦用氏名點呼，記名投票，無記名投票等方法。（註一）表決之結果，由議長宣告之。

因議決須依過半數之結果，所有採決須提示以「可」或「否」之何種形式答之，若對原案有二個以上之修正案提出時，由對原案最遠者順次採決之。

議決依過半數之原則，並非絕對不許有例外，如憲法修改案之議決，須出席議員三分之二之多數，讀會省略之議決，及衆議院議員除名之議決，亦須出席議員三分之二之多數，而常任委員之選舉，又於各部舉行之。

所有議員之議決，經一度決定時，即為議院關於其問題意思之確定，不得以同一問題於同會期中再審議之，普通稱此為一事不再議之原則。

三、議事公開之原則 兩議院之會議，以公開為原則，其得為秘密會者，（一）基於政府之要求，此時議會無拒絕之自由，而當然舉行秘密會。（註二）（二）依議院之議決，即議長或議員十人以上之發議時，議長即時使傍聽人

（註一）氏名點呼表決，於表決結果有異議時行之。記名投票及無記名投票表決，在議長認為必要或議員二十人以上之要求時行之。
（註二）認承政府有要求秘密會之權，當做革命前德意志各邦之例。

退去，用討論以決定是否舉行秘密會，(三)懲罰事犯之議事，依兩議院規則之規定，當然爲秘密會。

議會之議事速記錄，由政府作爲官報之附錄公刊之，其記事對政府不負刑事或民事上之責任，至秘密會之議事，則不許公刊。(註)

四、會議 兩議院在會期中，並非連日開會，開議日由議長規定，普通之慣例，每年常會十二月下旬召集，於舉行開院式及選舉常任委員後，至翌年一月二十日止休會，一月二十一日以後，再按議事之繁簡，規定開議日，通常除日曜日及重要紀念日外，正式會議之開會日，與委員會之開會日，互相間隔。然在必要時，或會期之將終時，亦有連日開正式會議者。

開議之時間，貴族院以午前十時，衆議院以午後一時爲常則。每開議日之議事順序，議長均以議事日程規定，且將其報告議員，掲載於官報，分配於議員。議事日程中，政府提出之議案，必須在先，若有緊急事件時，雖可以院議變更議事日程，然若使政府案移後，須得政府之同意。議事日程之議事終了時，議長即宣告散會。基於必要，得以院議追加議事日程。議事未終了時，貴族院亦以至午後四時，衆議院亦以至午後六時散會爲定則，但議長得延長會議。

議案之內，有(一)政府提出案，(二)其他院之提出案，(三)議員提出案，(四)兩院協議會成案各種。(一)政府

(註)由議事公開原則所生之結果，許多國家承認新聞紙之議事掲載自由，日本在此點上無明文之規定。

出之議案，爲法律案、預算案、訂立預算外國庫負擔之契約案、及事後承諾案等。(註)其他決算及國有財產增減總計算書，亦由政府提出，雖不作爲議題記於議事日程，然因性質止於爲政府之報告，而非就其爲議案以提出者。(二)他院之提出案，爲其他議院由議員提出之法律案，經過本院之可決後，移送而來者。(三)議員提出案，有法律案、上奏案、建議案、決議案各種。由人民呈出之請願，亦經過請願委員會之審查後，由請願委員長提出，或依議員三十人以上之要求，以之供爲議題而等於議員之提出案。(四)兩院協議會成案，爲在兩院協議會可決之案。在此等議案之外，議員之質問，對國務大臣演說之質疑，委員之選舉，議員之懲罰，議員之資格審查等，亦有不上議事日程者。

凡由議員爲議案之發議及修正之動議，祇有得各法定數之贊成者，可成爲議題。贊成者之必要數，上奏案、建議案之發議，及對預算案之修正動議，各爲三十八人以上。其他議案之發議及對議案之修正動議，均爲二十人以上。限於由請願委員長採擇請願之旨趣而提出之法律案，既可視爲有成規之贊成者，故爲當然議題。

議案之審議，則法律案限以經過三讀會之順序爲正則，讀會爲法律案所特有之規定，前已詳述，茲不贅。其他議案，則無讀會之區別。凡議案在議決之先，以付託委員會之審查爲原則，惟決議案多不交付委員會即行議決。委員會之交付，對政府案及他院之提出案，當然行之；對議員之提出案，則基於議員之動議，以院議決之。交付委員會

(註)政府提出之法律案，包含憲法修改案及貴族院令修改案、預算案，包含總預算案、特別會計預算案、及追加預算案、事後承諾案，包含警
代法律之勅令、預算外支出、預算超過支出、緊急財政處分等。

審查，亦有附以審查之期限者，在預算委員會，自在其院接受其案之日起，須於二十一日以內審查終了，報告於議院，但可有五日以內之延長審查期間。所有議案，雖均以先付院議然後交付委員會爲例，然預算案以有常任委員之設，則例不先付院議，卽行交付委員會。

在正式會議討論各議案時，對於議員發言自由所加之限制，其重要者有五：（一）發言均須受議長之許可。發言之許可，以祇對於議事日程之議題所爲之發言爲原則，唯限關於議事進行，議事及議場之整理，議員身分上之發言，則不變更議事日程，卽允許其發言。（二）欲對議事日程之議題發言者，須預經書記官通告於議長，其未通告之議員，非於所有通告者發言終了後，不得要求發言。（三）對同一議題，不得爲兩次以上之發言，但提出者補足其旨趣之辯明，及以委員長資格作報告之後，而以議員之資格發言時，不在此限。至演說之時間，在議院規則及議會慣習，均無限制。（四）議員之發言，溢出議題或許可之範圍外時，議長得加以制止之，卽對不穩當之發言，議長亦得制止或取消之。發言之取消，亦可以院議決之。（五）制止妨礙議事進行之最有力手段，爲討論終局之決議，有討論終局之動議時，任何之發言亦所不許，以其爲先決問題，須即時採決，若其動議被可決時，卽爲關於其議題之討論完全終結，對於議員之發言自由，實有最大之限制。日本之議院規則，對於討論終局動議，無特別之限制，若得議員二十人以上之贊成，何時均可動議，惟實際上由各派交涉會討論終局之時期。對於議員之質疑，亦可得爲質疑終局之動議及議決。

議員提出之議案，在未經院之議決期間，得依提出者全員之同意而撤回之，其已經院之議決送交於他院後，

固已成爲該院之提出案，卽不得再行撤回。反之，政府提出案，何時政府均可對其修正或撤回之，卽經一院之議決後，亦不妨將其撤回。若有此種情形時，則其院之議決爲無效，至政府對原案加以修正而再提出時，則更須爲新的議決。

五、國務大臣及政府委員之出席及發言權(註) 國務大臣及政府委員，何時均可出席議院並發言。政府委員受國務大臣之命，以當陳述政府意見之任，於每會期自政府之官吏中任命之。國務大臣及政府委員之發言，須受議長之許可與議員之發言同，惟無須預行通告，且不受對同一議題不許二次以上發言之限制，卽在討論終局之後，尙得要求對其議題發言，議長應其要求，在何時均須允許其要求，然不得以之中止議員之演說。國務大臣及政府委員，除同時兼爲議員者外，不得參加表決，自不待論。

在議會將議案交付委員會時，國務大臣及政府委員，何時均可出席委員會，以陳述其意見，同時委員會，亦可經由議長要求政府委員之說明。因有此項規定，常任委員會或特別委員會開會時，必須由委員長通知主任之國務大臣及政府委員，而議事日程及關於議事之報告，於分配議員之同時，亦送交國務大臣及政府委員。

六、兩院協議會 須經兩院一致議決之議案，在甲院可決，在乙院爲修正之可決時，則須再移送於甲院，要求其同意，若甲院同意其修正時，議案卽確定成立，若甲院不同意時，須開兩院協議會。兩院協議會，由兩院各選舉十

(註)因國務大臣不限於由議員中任命，故有允許國務大臣及政府委員出席議會之規定，清水澄博士謂：「此項制度，卽免於如英國之內閣完全爲議會所操縱，且不若英國之政府與議會毫無交涉，至有礙於憲政之實施。」

人以下之同數委員相繼之。委員之協議案成立時，先於甲院議之，然後移於乙院，其議決無須三讀會之順序。對於協議案不得更爲修正之動議，兩院協議會亦不得傍聽。

兩院議長，國務大臣及政府委員，均可出席兩院協議會以陳述其意見，兩院協議會之議長，由兩院協議委員各選一名，於每次會更代臨席，其議案之可決，用無記名投票，可否同數時，由議長決之。

七、議員之部屬 兩議院之議員，除議長副議長之外，於每會期之初，分爲九部，但在臨時會則繼續前期會議之部屬。部屬之區別，主要爲選舉委員而設，尤以常任委員，於各部由總議員中選舉之，委員之額數，通常以九爲倍數者，亦以此之故。

八、議員與政黨之關係 議會尤以衆議院之議事，大抵爲政黨之勢力所支配，所有議員殆均屬於某一政黨，在法律上議員於其發言及表決有完全之意思自由，而毫不受他人之拘束，然在實際殆對所有問題均爲其所屬政黨之黨意所束縛，議事之進行及議決，實處於無一而不爲政黨所左右之狀態。然在議院法與議院規則，對議員與政黨之關係，毫無規定，故謂政黨在議會之存在，完全爲法律所不顧，亦無不可。惟在今日議會之慣例上，且在法律上，祇有兩點關於衆議院議員與政黨之關係，已爲一般所公認。其一，爲規定議員之席次，自明治三十七年（清光緒三十年，西曆一九〇四年）以後，由議長專依據政黨之分別而定。（註）其一，爲各派交涉之組織，卽以有所屬

（註）貴族院之議員席次，無黨派之關係，而以爵位之順序爲準。

議員二十五人以上之各黨派爲各交涉團體，議長集各交涉團體之代表者，以協議議事之進行，規定議事日程之方法，發言之順序，討論終局之時期等事項。各交涉會，雖非法律上之機關而無法律上之職權，然在實際所有屬於議長職權之事項，以院議決定之事項，均從各派交涉會之協定以行之，因之各派交涉會，在實際上亦有成爲議院重要組織之狀態。至關於政黨在議會活動之實況，容於後之政黨一章詳述之。

貴族院議員，雖大部分不屬於政黨，然議員中除少數之無所屬之外，亦組成團體，且在實際之習慣上之從事組織各派交涉會，亦與衆議院同。（註）

（註）現在貴族院之各派，除無所屬議員外，有研究會，交友俱樂部，火曜會，公共會，同成會，同和會等，詳細參照第十一章之貴族院各派一節。

第八章 司法制度

概說 日本在明治維新之初年，尙無統一之司法制度，即行政與司法相混，行政官廳亦兼辦司法事務。明治五年（清同治十一年，西曆一八七二年）設司法部，於其下置臨時裁判所，以審判重要案件，並在各府縣置裁判所，以使司法機關自行行政機關分離而獨立，然以司法省之司法卿，一方爲司法行政之長官，一方復兼有相當之裁判權，而府縣以下裁判所之裁判官，又多由地方行政官吏所兼任，故行政與司法之界限，尙未能釐然確定。明治八年設大審院以爲中央最高裁判所，並使與司法省相分離，旋於明治九年，更改稱府縣裁判所爲地方裁判所，並禁止行政官兼任判事，於是司法制度之統一性與其獨立性，始略俱雛形。及至憲法之制定，遂將此項既成之司法制度，一變而爲憲法上之確定原則。

考行政、立法、司法三權分立，爲立憲政治之必然要件，而司法權之獨立，尤爲一般立憲國家所特別尊重之一原則。日本於創立立憲政治制度之時，亦極注意及於此點，憲法上雖規定：「司法權以天皇之名義依法律由裁判所行之。」即憲法明言司法權本來屬於天皇大權，裁判所無有其獨立之司法權，然與行政權之由天皇親裁，或由天皇命令其所屬行政官廳代爲行使者有異，蓋裁判所在實際上有其脫離政府而獨立之地位，天皇既不親自行使司法權，裁判所於行使司法權之時，雖天皇之勅旨亦所不服。

裁判所須依據法律行使司法權之憲法規定。(註一)亦爲明示司法權獨立之原則，即裁判所祇有依據法規之所規定，而不服從其他任何之權力支配。伊藤博文憲法義解謂：「裁判必須依據法律，法律乃裁判之單純準繩，」故裁判官除於擔任職務之分配，處理事務之方法等，須服從長官之監督外，於行使裁判權時，爲不羈的，獨立的，而不受任何人之指揮命令，裁判官有其祇以法律爲唯一標準，依自己獨立之見解以爲裁判之權能與責務。此外如國民有受法定裁判官審判之權，裁判所構成之須以法律規定，裁判官非因刑法之宣告及懲戒處分不能免職等憲法條款，要亦不外爲保障司法權獨立而設定者。

日本之司法制度，自大體上言之，爲模倣德法等大陸國家之司法制度，而與英美之司法制度迥異。其普通裁判所，係採四級三審制，即自下而上，有區裁判所，地方裁判所，控訴院及大審院，並依民刑訴訟事件之輕重，以區裁判所爲第一審，地方裁判所爲第二審，大審院爲第三審；或以地方裁判所爲第一審，控訴院爲第二審，大審院爲第三審。各級裁判所均爲固定的，而無英美巡行裁判之制。(註二)且除區裁判所以外之裁判，均採合議制，亦與英美之由一人裁判官實行裁判者不同。

日本之分別普通裁判所與行政裁判所，亦係模倣德法之制度，即承認在司法權獨立之同時，亦應保持行政

(註一)所謂裁判所依據法律行使司法權，非謂裁判所祇適用法律而不適用命令，即以命令規定之法規，裁判所亦須適用之。

(註二)昭和九年，司法省擬改革司法制度，其省內各局提出之改革意見，大體主張將一部分訴訟改爲二審制，並設立夜間裁判所，巡迴裁判所等，以謀審判之迅速與便利國民。

權之免爲司法權所干與，並承認普通裁判所對於行政訴訟，不能爲適當之裁判。按行政訴訟是否應與普通訴訟分離，以及是否應另行設立裁判機關，本爲英美法學家與大陸法學家互相爭論之問題，姑置勿論，惟日本之行政裁判制度，亦有與德法相異之點，不可不加以注意。即法國在中央有參政院（*Conseil d'Etat*）以爲最高之行政法院，在州有參事院（*Conseil de Préfecture*）以爲普通行政法院，德國在中央雖尙無統一行政法院，而在各邦已設有二級或三級之行政法院。今日本則祇在中央設一個最高行政裁判所，且依行政裁判所之組織性質，亦與普通裁判所同立於政府之外，有其獨立之地位，行政裁判所長官及評定官之身分保障，亦略同於普通裁判所之裁判官，故不若法國之中央參政院州參事會等，祇爲一種行政官廳；亦不若德國各邦行政法院之尙未完全脫離行政而爲獨立裁判機關。

陪審制度，乃與議會制度，地方自治制度，共被認爲立憲政治之三大要務；蓋陪審制度爲藉國民參與司法之機會，以使國民親近司法，且以在考查批評日常生活之事實與行動時，用通常人陪審之方法，較之專依據法律專門家尤爲妥當，故論者多謂陪審制度，爲保障司法權完全脫離行政權獨立之最善方法。歐美諸國行之既久，雖實際之證明，尙不能認爲成功之司法制度，甚至反有若干之弊害發生，然就使國民參與司法權之一點言，要不失爲立憲政治之要務。因之，日本亦於大正十二年（民國十二年，西曆一九二三年）制定陪審法，採用陪審制度，並於昭和三年（民國十七年，西曆一九二八年）起始實施。惟日本採用陪審制度之特點，爲限於刑事事件內之極小範圍，而陪審之批評，對於裁判亦無絕對之拘束力，裁判所認爲陪審之申答有不當時，更可交付其他陪審之評議。

姑無論此種陪審制度之是否正當，但就其採用陪審制度言，亦足象徵日本司法制度之漸趨於民衆化。

日本司法制度，除通常之裁判所外，亦承認因特殊情形設立特別裁判所，如軍法會議，特許局審判官，領事官等是。最近更爲重視訴訟事件之具體的個性，與謀審判手續之迅速單簡，已有增加特別審理機關之傾向，如對於刑事事件設有少年審判所，對於民事事件設有借家調停委員會，小作調停委員會，商事調停委員會等制度，是其著者。至在將來尤有促成設立勞働裁判所，商事裁判所，小額裁判所，家事裁判所之可能。

普通裁判所 普通裁判所，卽一般所謂之裁判所，因其與特別裁判所有別，故又稱之曰普通裁判所。其組織係依據明治二十三年（清光緒十六年，西曆一八九〇年）裁判所構成法之所規定。（註一）計分區裁判所，地方裁判所，控訴院，及大審院四級。茲分述於下：

一、區裁判所 區裁判所，爲單獨判事之裁判。（註二）關於民事刑事之輕易事件，行使其第一審之裁判權，並掌管關於非訟事件之事務。其對民事訴訟有裁判權者，限於未超過千圓金額或未超過千圓價格之物之訴訟，及其不限定價格之輕易事件。其對於刑事之有裁判權者，限於未經預審之拘留，及其該當之科料罪，與除短期一年以上之懲役或禁錮罪外之有期懲役或禁錮，及其該當之罰金罪。區裁判所，全國現有二八三所，司法大臣於必要時，亦可令區裁判所設出張所，以處理區裁判所所管事務之一部。現計有區裁判所出張所八處。

（註一）按此項裁判所構成法，除施行於日本內地外，並施行於樺太殖民地，卽關於樺太之司法，亦爲內地之一部。

（註二）區裁判所設有判事二人以上之時，由司法大臣分配裁判事務，並指定一人爲監督判事，以監督區裁判所之行政。

二、地方裁判所 地方裁判所置有一或二以上之民事部及刑事部，各部由判事三人組織，以行合議之裁判。地方裁判所之權限，關於民事訴訟者，在第一審，受理除屬於區裁判所及對於皇族民事訴訟之屬於控訴院以外之訴訟事件，在第二審，受理對區裁判所判決之控訴，及對區裁判所所爲決定與命令之抗告。至關於刑事訴訟，則在第一審，受理不屬於區裁判所及大審院特別權限之訴訟，在第二審，受理對區裁判所判決之抗告，及除屬於大審院權限以外對區裁判所所爲決定與命令之抗告。並別置預審判事，以行刑事之預審。地方裁判所，關於非訟事件，對區裁判所所爲決定與命令之抗告，亦有其裁判權。此外尙有所謂特別之權限，即不服市町村長關於衆議院議員選舉人名簿決定之訴訟，有第一審之裁判權。地方裁判所，於每一府或一縣置一所，惟東京分地方裁判所爲二，（註）故全國共有五二所。司法大臣認爲必要時，亦可使地方裁判所設支部，以處理地方裁判所所管事務之一部，現計有地方裁判所支部八十七處。

三、控訴院 控訴院全國共有七所，分置於東京、大阪、名古屋、廣島、長崎、宮城、札幌等地。控訴院置一或二以上之民事部及刑事部，每部由判事三人組織，以行合議之裁判。其普通權限，爲民事刑事之第二審，受理對於地方裁判所第一審判決之控訴，及對地方裁判所所爲第一審決定及命令之抗告。其特別權限，爲在東京控訴院，對皇族之民事訴訟，有第一審及第二審之裁判權，惟在第二審則採五人之合議裁判制。

（註）東京地方裁判所，因事務之繁雜，自昭和十年起，分離爲二，一爲東京民事地方裁判所，一爲東京刑事地方裁判所。

四、大審院 大審院設於東京，爲全國唯一之最高裁判所，置一或二以上之民事部及刑事部，每部由判事五人組織，以行合議之裁判。其普通權限，爲民事刑事之終審，受理對地方裁判所及控訴院第二審判決之上告，並受理對地方裁判所所爲第二審決定及命令之抗告，與對控訴院所爲決定及命令之抗告。至其特別權限爲：（一）對大逆罪，內亂罪，及皇族犯罪爲第一審，亦即終審之預審及裁判。（二）裁判關於衆議院選舉人名簿對地方裁判所所爲判決之上告，及衆議院議員之選舉訴訟當選訴訟。（三）裁判對特許局抗告審判判決之上告。

組織普通裁判所之裁判官，稱之曰判事，判事之身分與一般之官吏異，即在憲法上定有三點特別之原則，因其身分受有不能爲行政權之勢力所左右之保障。（一）裁判官以具有依法律所規定之資格者任之，不若一般官吏之任用資格由勅令規定之有伸縮性，或易於變更。依法律凡被任爲判事者，除任帝國大學法科教授及爲辯護士三年以上者外，均須經過一定之考試，（註）其考試合格者，須先以「司法官試補」之資格，在裁判所爲一年六個月以上之實務練習，然後再考試合格者，始取得被任爲判事之資格。判事爲終身官，分親任判事，勅任判事，及奏任判事三等，大審院長須以親任判事親補之，控訴院長及大審院之部長，由司法大臣就勅任判事之中奏請補任之，至其他判事之職，則由司法大臣就勅任或奏任判事中補任之。非任判事或檢事五年以上，與非由帝國大學法科教授及辯護士任爲判事者，不得補任控訴院之判事，非任判事或檢事十年以上，與非由帝國大學法科教授

（註）即依高等試驗令之司法科試驗合格者。

及辯護士任爲判事者，不得補任大審院之判事。(註) (二)裁判官除因刑法之宣告或懲戒處分外不能免職，因之對裁判官之爲終身官一點，予以保障。此項規定，不僅保障不失終身裁判官之身分，且亦保障其職務不能任被剝奪，故裁判所構成法，更有不得違反其意思以轉官、轉所、停職、或減俸等規定。惟對此項原則之例外，即判事之身體，若因精神衰弱而不能執行職務時，司法大臣可依控訴院或大審總會之議決，命其退職。此外如大審院長年滿六十五歲，判事年滿六十三歲時，則除在大審院或控訴院之總會，議決在三年以內仍爲定期之在職者外，亦當然退職。惟退職祇爲不擔任職務，尙仍有官吏之身分。(三)懲戒之條規，以法律定之，因之對於判事之懲戒，非若對一般官吏可由天皇大權之獨裁，其懲戒機關，不得由行政機關行之，而必須依於裁判官之自身，其懲戒手續，亦須用正式之訴訟手續。

對於判事身分獨立之保障，雖如上述，然判事亦均爲天皇之官吏，故其任命包括於天皇任命大權之內，而判事之身分，又不能完全離政府而獨立。尤以關於判事之官等、俸給、敘位、敘勳、地位之昇進等，均與一般之官吏等，專屬於天皇之大權，裁判官雖有消極的不失官職之權利，然其積極的昇進地位，則非由司法大臣之奏請不可，故在此點上，裁判官於或種程度內，不免爲政府之勢力所支配。

(註) 其有判事或檢察資格之司法省各局長、司法書記官、朝鮮總督府判事及檢察、臺灣總督府法院判官及檢察官、關東廳法院判官及檢察官等職，亦與判事之在職同。

各裁判所內附設檢事局，（註一）檢事之主要任務，爲關於刑事指揮司法警察官，搜查犯罪，提起公訴，從事於公訴實行之必要手續，以及指揮刑之執行。即關於民事，認爲必要時，亦可要求裁判所通知而陳述其意見。檢事非裁判官，與一般之官吏同，負有服從上官命令之義務，其有最高指揮監督權者，爲司法大臣。（註二）惟檢事任用資格之要件，則與判事同，除因刑罰或懲戒之外，有不得違反其意思免官之權利，亦與判事同。而其退職亦同。

各裁判所，尙有裁判所書記官，通譯官，廷丁，執達吏，辯護士，公證人，司法警察官，戶籍吏，（市町村長）監獄官吏等，以擔任關於司法事務之職務。

此外在東京，大阪各設有少年審判所一處，以管理未滿十八歲青少年少女之觸犯刑罰法令者。並爲收容由少年審判所送來，及依據民法第八八二條規定（註三）之附有懲戒者，復設有矯正院三所，即東京之多摩少年院，大阪之浪速少年院，及愛知之瀨戶少年院是。

陪審制度 日本自昭和三年（民國十七年，西曆一九二八年）以來，對於刑事裁判，在有限制之範圍內施行陪審裁判之制。陪審裁判制者，即不單依專任裁判官之裁判，而使由一般國民中出任參與裁判之人，並由其參

（註一）東京地方裁判所檢事局，因民刑裁判所之分離獨立，檢事局附設於東京刑事地方裁判所內。

（註二）地方裁判所附設之檢事局，設檢事正以指揮監督檢事局之事務。控訴院附設之檢事局，設檢事長一人，以指揮監督檢事局之事務。大審院附設之檢事局，設檢事總長一人，以指揮監督檢事局之事務。

（註三）日本民法第八八二條之規定爲：「行親權之父或母，於必要之範圍內，自懲戒其子，或得裁判所之許可，而送入懲戒場。」

加決定裁判之謂。考陪審之制，最初行之於英國，後更傳之於其他各國，其制度之詳細規定，雖各國不同，然大體上使不以裁判官爲常職之普通人民關與裁判，乃爲大多數立憲國家之共通制度。其旨趣之所在，爲使於專門家之智識經驗上，再加常識之判斷，用以免除由官權專恣所斷之不平，而使國民信仰裁判及心服判決。日本之欲實施陪審制度，在許久以前卽成爲問題，(註)直至原敬內閣時代，始設臨時法制審議會，起草陪審法案，案成後，於大正十一年（民國十一年，西曆一九二二年）提出於議會，然議未決而會期終，至大正十二年加藤內閣，再將同一議案提出於議會，始得兩院之通過。其後復經數年之準備設施，遂自昭和三年（民國十七年，西曆一九二八年）十月一日起始施行。

日本之陪審制度，比之於其他各國有顯著之差異。(一)陪審之制，祇承認在地方裁判所對刑事裁判行之，無民事裁判之陪審，及起訴陪審之制，區裁判所之刑事裁判，及屬於大審院特別權限之刑事裁判，亦不付之陪審。卽地方裁判所之刑事裁判，亦非全部付之陪審，其付之陪審者，祇限於兩種情形，其一，爲在法律上原則必須付之陪審者，死刑與無期之懲役或禁錮事件屬之，是稱之曰法定陪審。但在此種情形下，亦可依據被告人之自行辭去陪

(註)在日本亦有認陪審制度爲違反憲法者，卽謂司法權之獨立，在裁判所不受其他任何機關及任何個人之意思所束縛，而爲獨立自主之裁判，若採陪審制度，是爲裁判官受陪審員之拘束，有害於司法權之獨立，故在提倡採用陪審制度之初，反對者甚力，而今日日本陪審制度顯然異於歐美之制度者，亦爲牽就反對論者所造成。

審，以及被告人之自白時，而不付之陪審。其一，爲祇於被告人之請求時付之陪審者，超過三年長期之有期之懲役或禁錮事件屬之，是稱之曰依於請求之陪審。但被告人得撤回其請求，被告人之自白，亦失去其請求權。且在以上二種任何之情形下，均有例外，如對皇室之犯罪，內亂罪，外患罪，國交罪，騷擾罪，軍機保護法，陸軍刑法，海軍刑法之罪，治安維持法之罪，選舉犯罪等，均不付之陪審。(一)承受陪審制度爲被告人之權利而非義務，被告人可任意拋棄其權利，即不依據陪審而受普通之裁判，是實爲日本陪審制度與他國制相異之最著一點。(二)陪審員之權能，祇有事實之判斷，而不得及於決定法規適用之問題。裁判官於陪審員之前訊問被告人證人及調查證據之後，裁判長對陪審員說明審理之要領，最後對於犯罪事實構成之有無，以能答「可」或「否」之形式作成問題，對陪審員請求申答。陪審員係由十二人組成，由其中互選陪審長，陪審員於退廷後，入評議室舉行評議，依多數決對裁判之問題用「可」或「否」之語申答之，對於犯罪事實之肯定，須依據陪審員過半數之意見。(四)陪審員之申答，無絕對的拘束裁判官之效力，裁判官若認爲不當時，更可交付他之陪審，是亦爲日本陪審制度之一重要特色。但因交付陪審之事件，裁判所必須以任何之陪審員判斷爲其裁判之基礎，故在此限度內，陪審員之申答，尙不失其拘束力。(五)得任陪審員之資格，須爲三十歲以上日本臣民之男子，在同一市町村內繼續居住二年以上，並繼續二年以上納直接國稅三圓以上，且能讀寫者。對於各事件之陪審員選定，依抽籤法行之，爲陪審員而參與裁判，乃臣民參政權之一種，在其爲一種權利之同時，更有義務之性質，而與前述之選舉權同。但法律對陪審員認定其較選舉權之義務性爲強，即無正當理由，不得不應允任爲陪審員之傳喚，對於拒絕行使其職務者，且定有罰則。

註(一)(二)對於陪審裁判不得控訴，祇得向大審院以行上告。

裁判所之法令審查權 裁判所既爲依法規以行使司法權，故當其行使司法權之時，須審查何種法規爲有效之存立與否，通常稱此爲裁判所之法令審查權。(註二)按法令審查權，須區分爲形式的審查權與實質的審查權，所謂形式的審查權，卽爲審查法令是否具備形式的有效要件之權。其法律之形式要件，須經議會之議決，天皇之裁可，與國務大臣之副署始能成立，命令乃由有發佈命令權限者制定，且法律命令須以法定之形式正式公佈，達於施行日期，與未被廢止者。故在以上各點，裁判所對於所有之法律命令，均有其審查權，其未具備形式上要件之法令，就法令言既不能爲有效的成立，故裁判所當然不適用之。

關於法律之形式的審查權，所成爲問題者，卽經天皇裁可之法律，因其法律前所附之上諭，已明記經過議會之協贊，裁判所對之是否尙有審查權一點，學者之主張尙不一致。上杉慎吉博士謂：「天皇之裁可，以經過議會之協贊爲前提，因上諭記載經過帝國議會之協贊，且有親署，故裁可在使法律成立之同時，更有確認法律成立之手續已經完備之效力……裁判所無審查之權利。」(註三)惟對上項主張持反對之論者，如清水澄博士謂：「不得

(註一)依陪審法之規定，陪審員不應允傳喚之時，處以五百圓以下之罰金。

(註二)佐佐木惣一謂：「裁判所之審查法令，乃其應有之職責，通常稱爲法令審查權，並非正當之用語。」

(註三)上杉慎吉帝國憲法逐條講義頁一六三——一六四。

單引用法律之明文，以否認裁判官審查協贊有無之權。」（註一）

所謂法令之實質的審查權，即爲裁判所審查法令規定之內容，是否由有效的國家意思而成立者之權。單自表面之理論上言，一切法令均有效力輕重之區別，效力弱之法令內容，若與效力強之法令相抵觸時，則效力弱之法令，在與其抵觸之限度內，不能有效，故裁判所亦當然認爲無效而不適用之。惟在此點亦須有注意之必要者，即裁判所對於法令內容果否與上級法令相抵觸，是否均有其審查之權，從來學者之主張顯有區別。

先就法律言，則第一法律不得與憲法相抵觸，故法律在實質上若與憲法相抵觸時，當然應屬無效。惟裁判所對於法律是否有審查其違反憲法之權，在日本現尙未有一確定之原則，上杉愼吉博士謂：「憲法上特別規定憲法修改之手續，不能以一般法律制定之手續變更憲法，故以法律隨意設有抵觸憲法之規定時，其爲無效，毫不容疑，否則即完全失去規定憲法修改之鄭重手續，以及其所以爲根本大法。裁判所既必須適用現行之有效法律，故其審查法律之是否違反憲法，乃其當然職責，而爲憲法所應付與之權能。」（註二）反之，否認裁判所有審查法律違反憲法與否之權者，如美濃部達吉博士謂：「法令之與上級法令抵觸與否之問題，若對其解釋之法令制定者自身有最高之權威時，假令以客觀的標準而不能不解爲與其相抵觸，亦須從制定者之解釋，而裁判所無審查權。

（註一）清水澄國法學憲法篇頁一一一九。

（註二）上杉愼吉憲法逐條釋義頁一六四——一六五。

……法律固在憲法之下，而不得違反憲法，其違反憲法之法律，必須無效，然法律之內容果否與憲法相抵觸，立法權者自身有最高之解釋權，裁判所不能以自己之見解，以與立法者之解釋相對抗，故裁判所在此點上無審查之權能。按美國憲法，裁判所不僅對於法律有其實質的審查權，且於法律之內容有違反憲法之時，可以宣告其無效，一般均承認此為美國憲法特有之原則，對於憲法解釋，以司法權為優於立法權之國家最高權力。日本憲法與美國憲法異，以立法權之所為為國家之最高意思表示，司法權與行政權均在立法權之下相並立，法律為在憲法以下之國家最高意思表示，裁判所與行政機關，均處於必須服從之地位。若法律經議會之議決，與天皇之裁可而確定成立時，是即為議會與政府均已確認其為不違反憲法，而由議會與政府之一致意見，承認其為不違反憲法時，即為最終之解釋，裁判所必須服從，而無以自己獨立之見解以為審查之權能。〔註一〕又謂：「我國憲法，對於防止違反憲法之法律成立，用意極為周到，不僅使議會兩院互相牽制，更使樞密院以當擁護憲法之任，而此等機關意見一致之後，最後更由天皇之裁可，始成為法律，然如此而成立之法律，若單由裁判所之見解可以判決無效，是為忽視議會兩院之議決，樞密院之意見，與天皇之裁可，究非我國憲法所採之主義。」〔註二〕

惟就實際上查之，日本常制定有抵觸憲法之法律，且能有效的行使，因之不得以普通法律變更憲法之原則，

〔註一〕美濃部達吉憲法撮要頁五六八——五六九。

〔註二〕美濃部達吉逐條憲法精義頁九九二。

在日本實際情形，常難期其貫徹，亦即有等於變更憲法之法律存在，故對裁判所縱承認其有審查法律違反憲法與否之權，而裁判所在實際之慣行上，並未行使如此之權限。例如陪審法，當制定之初，多有主張其為違反憲法者，然其後經制定成爲法律，即爲完全有效之法律，而陪審裁判亦未嘗由大審院判決其爲無效。

法律與皇室典範，皇室令之關係，有異於其與憲法之關係，在事之關於皇室者限度內，皇室法有勝於法律之效力，而事之關於皇室與否，爲客觀的事實問題，而非依立法權者之解釋可得決定者，故裁判所在事之關於皇室之限度內，先適用皇室法，祇在不與皇室法矛盾之限度適用法律。

法律與條約之關係，亦因條約爲與外國所爲之約束，而不能依立法者之解釋有所變動，故不得因制定有違反條約之法律，致使條約失去效力。惟立法者若明示有破棄條約之意思，以制定違反條約之法律時，則裁判所須服從立法者之權威，不問條約之規定如何，亦適用法律。反之，則裁判所須推定立法者無破棄條約之意思，於法律之規定與條約相抵觸時，裁判所對於條約有規定之事項，須先從條約之規定，祇有在不與條約矛盾之限度內適用法律。

裁判所對於命令之審查權，與其對法律異，即裁判所不僅有形式的審查權，且有一般實質的審查權，因命令爲行政權之意思表示，而裁判所又與行政權處於同等之地位，故不服從其解釋，其爲有效的命令固有拘束裁判所之效力，裁判所認作法規而適用之，然其果否有效，則裁判所不受行政權解釋之拘束，而須以完全獨立之見解，予以判斷。故命令之內容，與法律或上級命令抵觸時，或有在憲法上不得以命令規定之事項時，均可視爲無效。惟

憲法或法律任於行政之解釋與其認定，而不得爭執者，裁判所無審查之權能，例如緊急命令果爲保持公安而有緊急必要否，警察命令果爲公共安寧之秩序而有必要否，均爲依於行政權之認定而決定之問題，裁判所無審查權能。

特別裁判所 特別裁判所，爲對於特殊之民事刑事事件有裁判權之官廳，乃憲法上承認「對司法權由普通裁判所行使原則」所設之特例。特別裁判所，祇管民事刑事事件，而不包含其他之裁判，若行政裁判所，海員審判所，捕獲審判所等，均爲屬於行政系統之機關，而非日本憲法上所謂之特別裁判所。特別裁判所，又爲憲法上所承認之例外的司法機關，而不包含殖民法院。（註）特別裁判所之裁判官，無對行政權處有獨立地位之保障，其任
用資格及懲戒規定，亦並非定由法律規定，故有時以普通之行政官任之。特別裁判所之設，限於不得已之必要情形，且須以法律之形式設置之。

依現制可認爲特別裁判所者有三，卽軍法會議，特許局裁判官，與領事官是。茲分述如左：

一、軍法會議 對於陸海軍人之刑事裁判，不屬於通常裁判所之管轄，而於軍法會議行之。何謂軍人，在陸軍

（註）殖民法院，非依憲法以行使司法權，乃另依天皇大權之委任以行使司法權。日本憲法第五章，關於司法之規定，不施行於一般之殖民地，但樺太爲例外，前已述之矣。

刑法與海軍刑法有所規定，(註一)軍人以外，如俘虜之犯罪，以及其他有規定之特別例外，如陸軍用船之船員，其他從屬於陸海軍部隊者之犯罪，亦由軍法會議管轄之。在戒嚴地域以內(註二)或戰時事變之際，有爲保持軍事安寧之必要時，對於非軍人之犯罪，亦行其裁判權。軍法會議有常設與戰時事變之際臨時特設者二種，常設軍法會議，在陸軍有高等軍法會議，師團軍法會議二種；在海軍有高等軍法會議，東京軍法會議，鎮守府軍法會議，要港部軍法會議四種。軍法會議之裁判官，爲判士及法務官，判士以陸海軍將校充之，法務官爲文官，且兩者均爲終身官。軍法會議之審判，不受其他之干涉。軍法會議之長官，在陸海軍之高等軍法會議及海軍之東京軍法會議，以陸海軍大臣充之，在師團鎮守府要港部之軍法會議，以師團長鎮守府司令長官充之，特設之軍法會議，亦均以軍隊之司令官或指揮官充之。各長官祇爲統轄事務而不關與裁判，軍法會議非軍統率之機關，而爲行使國家司法權之國家機關，然以對軍人犯罪特設之軍法會議，主要目的在嚴肅軍之規律，故除裁判官之過

(註一)依陸軍刑法之規定，陸軍軍人，爲(一)陸軍之現役者，(二)召集中之在鄉軍人，(三)非由召集而在部隊服務之在鄉軍人，(四)前二項以外陸軍制服着用中，或服役上義務履行中之在鄉軍人，(五)依志願編入國民軍隊而服務中者。此外陸軍所屬之學生徒，陸軍軍屬，服陸軍勤務之海軍軍人，亦準於陸軍軍人。

依海軍刑法之規定，海軍軍人，爲(一)海軍之現役者，(二)預備役後備役之在召集中者，(三)前二項以外着用海軍制服中者。至其準海軍軍人與陸軍之性質同。

(註二)參照第九章戰時編制及非常大權一節。

半數以陸海軍將校充任之外，尚以軍之長官爲其長官，因之軍法會議，非如通常裁判所之爲完全獨立機關，乃隸屬於軍隊，以維持軍之規律爲其存在之旨趣。其裁判手續，大體上與一般刑事訴訟手續相似，採用裁判公開主義，但在特設軍法會議，被告人不得附隨辯護人，且亦不得上訴。

二、特許局審判官 特許局審判官，爲對關於工業所有權之爭訟，行使裁判權之機關，在法律上雖稱其裁判爲「審判」或「抗告審判」，稱其判決爲「審決」。然工業所有權純屬私權，其權利之爭，含有民事事件之性質，故特許局審判官，實卽爲關於民事之一種特別裁判。惟特許局審判官，與軍法會議之完全立於普通裁判所之外，而另成系統者相反，卽對其抗告審決之不服者，在以其審決爲違反法令爲理由之限度內，得以上告於大審院。

三、領事官 居留外國之日本臣民，依條約或習慣有不服其駐在國裁判權之特權者，則由駐在其國之日本領事官，行使民事刑事之裁判權，並執行關於非訴事件之事務。此項領事官之裁判權，限於在外國之日本人爲被告之民事刑事事件，領事官祇有第一審之判決權，對其判決可依事件種類之不同，得向長崎控訴院，或長崎地方裁判所控訴，卽第二審及第三審，屬於通常裁判所之管轄。惟對於在「滿洲」之領事裁判，則規定向關東廳高等法院上訴，在間島者規定向朝鮮總督府覆審法院上訴，在中國南部者，規定向臺灣總督府高等法院覆審部上訴。關於司法權領事官所有之職務，在原則上相當於第一審之地方裁判所及區裁判所之職務，但關於死刑無期或該當短期一年以上之懲役及禁錮之罪，領事官祇爲預審，而不得公判，至其公判，則因地方之不同，或於日本本土之裁判所行之，或於殖民地之裁判所行之。至領事裁判所應用之訴訟手續，無一定之成文法規，在事理所許之限

度內，以準於日本內地之訴訟法處理爲原則。

行政裁判所 行政裁判所，爲處理行政訴訟而設之機關，因其設置之目的，在使行政裁判與司法裁判相分離，故行政裁判所之本質，雖爲司法機關之一種，但置於行政系統之下，而爲行政組織之一部。惟其與其他行政官廳所異者，恰如司法裁判所之對於內閣有其獨立之地位，其行使權限，不承受任何人之指揮，其裁判官亦略與司法裁判所之司法官，享有同等之身分保障。

日本行政裁判所之設置，始於明治二十三年（清光緒十六年，西曆一八九〇年）在此以前，地方官廳發佈違法之規則或行違法之處分時，人民可使地方官爲被告，向通常裁判所出訴，其中郡長戶長爲被告時，向初審裁判所提出，府縣知事以上爲被告時，向控訴院提出之，而裁判所更須呈請太政官之指揮。（註一）及至憲法頒佈之次年，即明治二十三年六月，行政裁判法制定後，始於東京設行政裁判所，並於同年十月一日施行之。

日本之行政裁判所，全國祇有東京所設之一所，若以此與民事裁判比較，則相當於大審院，惟其與民事裁判有異者，即行政裁判所之前審，在形式上並不以之爲行政訴訟之形式予以處理，乃以訴願（註二）或其他之形式審理，故在形式上之行政訴，爲一審制。

（註一）府縣知事與府會發生法律上之爭執時，特規定得請求法制局之裁定。

（註二）行政訴訟之提起，除對各省大臣，內閣直轄官廳，及地方上級行政廳之處分外，原則上先對行政處分官廳之上級官廳訴願，若對其裁決不服時，始得提出行政訴訟。

行政裁判所，由行政裁判所長官及評定官十四人組織之，長官爲親任，評定官爲勅任或奏任，就三十歲以上而任高等行政官之職五年以上者，或任裁判官之職者任命之。長官及評定官之地位獨立保障，略同於通常裁判所之裁判官，卽除因身體或精神之衰弱而不能執行職務者，經行政裁判所總會議決，由勅裁命其退官者外，非因刑法之宣告或懲戒處分，有不能違反其意思，命其退官，轉官，休職之權利。惟以現行行政裁判所長官及評定官，得由其他官職兼任之故，兼任者限於本官在職中享有此種地位之保障。對行政裁判所長官評定官之懲戒處分，須依懲戒裁判之手續，亦與普通裁判所裁判官同，但行政裁判所長官及評定官，非如普通裁判所裁判官之爲終身官，在失其職之同時，卽失去其官，故退職之後，並不保有其終身之官。又普通裁判所裁判官，有定年退職之制，而行政裁判所長官及評定官，則無此規定。

行政裁判所長官及評定官之行使裁判權，與普通裁判所裁判官同，有完全職務上之獨立性。對於法律是否絕對服從，與否有審查其內容之權，亦與普通裁判所同。然對於命令之適法與否，自有其審查之權，違反法律之命令，須視爲無效而拒絕適用。對於上官之指揮命令，全無服從之義務，乃完全依自己之獨立見解，以解釋適用法規。

行政裁判所，分置三部，各部均獨立以行裁判。各部置部長，就中一部長由長官任之，其他則就勅任評定官任命之。部長及評定官之部屬，以及應屬於各部之事務分配，由長官定之。其裁判，於各部合裁判長及評定官五人以上之列席合議以行之，裁判長由部長任之，部長有障故時，依官等之順序，由其部之評定官代理之。判決須依出席

者過半數之決議，故參與合議者必爲奇數，若因缺席而生有偶數之情形，則除去官等之最低者以行議決。

在原則上，所有關於行政事件之訴訟，均屬於行政裁判所之裁判，（註）憲法上規定：「凡由於行政官廳之違法處分，而權利被傷害之訴訟，特以法律規定屬於行政裁判所之裁判者，不在司法裁判所受理之權限以內。」惟依現行之裁判法規定：「行政裁判所，不受理要求損害賠償之訴訟。」故涉及損害賠償之問題，雖其損害係由於行政處分，亦須向司法裁判所出訴。

行政裁判與司法裁判相分離之理由有二，其一，爲使行政權置於裁判所之干涉以外，因行政權與司法權之分離，既爲司法權獨立之要求，同時行政權亦要求必須由司法權而獨立，若在司法裁判所審查行政處分，而有對

（註）依明治三十三年之法律規定，其由於行政官廳違法處分而毀損人民權利者，限於左列事項，可以出訴於行政裁判所：

一、除關稅以外關於租稅及手数料賦課之事件。

二、關於租稅滯納處分之事件。

三、關於營業許可之許否或取消之事件。

四、關於水利及土木事件。

五、關於查定土地之官有民有區分之事件。

此外，在其他法律及勅令上，亦有規定某某事項得向行政裁判所出訴之規定。

行政處分取消或變更之權時，則行政之作用，即爲司法權所牽制，實等於行政權隸屬於司法權。(註)其一，爲求得對行政訴訟有適當之裁判人。因行政事件，與司法實件性質顯然有異，爲處理此類事件，必須得有對於行政事務練達之人，若使司法官以當之，實非適當之途。惟對於行政裁判所與司法裁判之分離，亦有其例外，即在性質上爲行政事件，而以之屬於司法裁判所者，有下列數種：(一)關於衆議院選舉人名簿之異議，選舉訴訟及當選訴訟等，自始選舉法在形式上即以之爲民事訴訟處理，而使之屬於司法裁判所之管轄，蓋以之屬於衆議院自身之權限內時，既難期其公平，若以之屬於行政裁判所，則又爲行政部關與立法府之構成，故爲避免以上之弊端，唯有使之屬於司法裁判方爲適當。(二)北海道會議員，府縣會議員，及以勅令指定之市會議員等選舉運動費用超過法定額之事件，以及以選舉委員長違反選舉法被處刑爲理由之當選無效訴訟，亦屬於司法裁判所之管轄。(三)對於公法上損失賠償決定不服之訴訟，若自其性質上言，爲關於公法上權利之爭，而係對行政處分之抗議，應屬於行政訴訟，然以其事關財產之問題，故在形式上多就民事訴訟處理之。(四)在特許局審判官所行之抗告審判中，若以主張查定處分違法爲訴訟之目的者，雖其性質上屬於行政事件，但對其審決均須向大審院上告。(五)新聞紙之發行禁止，在性質上雖爲警察處分，但依新聞紙法，則須依刑事裁判所之宣告。

司法權與行政權相分離之結果，司法權與行政權之間，則常有權限衝突之情形，爲決定此種權限究應誰屬，

(註)美濃部達吉謂：「此項理由，並不充足，因行政裁判所雖置於行政系統之內，然有獨立之地位，故政府行爲之受其他獨立機關批判，等於行政訴訟屬於司法裁判所權限之內。」

如在法國設有權限法院，以行權限爭議之裁判，在日本依其行政裁判法之規定：「行政裁判所與普通裁判所或特別裁判所之間，起有權限爭議，於權限裁判所裁決之。」又謂此權限爭議，「迄於權限裁判所設置之時，由樞密院裁定，至其裁判手續，依勅令之所規定。」然在其後不僅無權限裁判所之設置，且亦未規定樞密院之裁定之手續，故今日關於權限爭議，毫無提起之方法，而上項行政裁判法之規定，實等於空文而已。故在現時之日本國法，司法裁判所及行政裁判所，均各自有其決定權限之權，某一事件是否屬於自己之權限，則依自己之裁判而自行決定，其判決亦發生確定力，而完全有拘束其他一方之能力。司法裁判所，雖受理行政事件，且予以裁判，亦不得由行政官廳提起權限爭議，行政裁判所，受理民事事件之情形亦同。故今日日本尚無立於司法裁判所與行政裁判所兩者之上，以決定權限爭執之特別制度。

第九章 軍事制度

概說 日本政府之組織，係採兵政分離主義之原則，其憲法之習慣上，視軍之行動與一般國家之行動有別，

即天皇在爲國家元首之同時，對於陸海軍則以大元帥之資格統率之。若就陸海軍自身之性質上言，雖與其他國家之設施如鐵路，如大學等無異，但鐵路大學等國家之設施，均屬於國務大臣或其以下之機關所管理，反之，陸海軍則由天皇親自爲大元帥以統率之，是爲陸海軍與其他所有國家設施相異之特點。故在研究日本政府之時，僅就行政，立法，司法三方面言之，不足以概括日本政府組織之全部，蓋日本於所謂政權組織之外，尚有儼然獨立另成系統之軍權組織是也。

日本採取兵政分離主義之主要目的有二，其一，爲避免武家政治之再現，因鑑於鎌倉幕府以來七百餘年間，兵權旁落於大將軍之手，(註)致使皇室失權，政綱紊亂，故爲根本矯正此弊端，則承認陸海軍爲天皇之軍隊，祇天

(註) 伊藤博文憲法義解，對於統率權之解釋有言：「歷代天子，每於內外有事之時，均自率元戎，以親征討之，或使皇子皇孫代而行之，及文武天皇，大修軍令，置大將軍一人以總三軍，然大將出征，必授節刀，故兵馬之權，仍在朝廷。其後兵柄一度歸於武門，政綱從之以衰，今上中興之初，發親征之詔，總攬大權，其後釐革兵制，滌除積弊，並設帷幕之本部，以親自總攬陸海軍，祖宗之光烈，於是乎再復其舊矣。」

皇有統率陸海軍之大權，在天皇之軍隊以外，既不許有任何軍隊之存在，天皇之陸海軍統率權，亦不得由另設之機關例如幕府時代所設之征夷大將軍代爲行使；或使其他官府參與，如使依國務大臣之輔弼與依議會之協贊以行使之類是。其二，爲避免外力對軍事行動之掣肘，以期盡量發揮戰時軍隊之戰鬥力，因軍隊在戰時需要活動之自由敏捷，與戰策之嚴重祕密，縱身爲國務大臣，若使關與統率大權，亦難免影響於戰鬥力之薄弱，故僅於大元帥帷幄之下，另設有軍令機關，專當輔弼天皇統率大權之任。

軍令機關之主要者，在陸軍爲參謀總長，在海軍爲海軍軍令部長，惟因軍令與軍政有密切之關係，故使處於國務大臣地位負責軍政之陸海軍大臣，亦有參與軍令之權。如依官制之規定，陸海軍大臣限由陸海軍大中將充任，與當然兼任軍令顧問機關之軍事參議院參議官等，其目的卽在於此。且卽在內閣官制上，亦有陸海軍大臣對事關軍機軍令者得單獨上奏之規定。惟陸海軍大臣之有兩重地位，在實際上因統率權之獨立，嘗不免使其就爲軍令機關之地位，操縱一切軍令事項與軍政事項，而關於軍政事項，縱在形式上不就軍令事項加以處理，殆亦視其無異軍令事項，使之與一般國務相分離。學者因稱日本內閣爲二重內閣，亦卽指內閣之中更有軍事內閣之存在是。

日本在統一軍權於天皇之同時，更基於明治維新以來開國進取的國是，着着從事於整備充實陸海軍之軍備。及中日日俄兩戰役之後，遂一躍而爲世界之強國。其後更慎重研究歐洲大戰之經驗，迄於東北事變之時，陸軍軍備已達於戰後歐陸諸國陸軍之水準，海軍軍備亦僅次於英美而爲世界三大海軍國之一。卽僅就其軍費言，每

年支出亦常佔國家歲出總額三分之一以上甚至最高有超過二分之一以上之時(註)尤以在東北事變之後陸軍積極於內容之充實，海軍以達於英美海軍勢力為擴充之標準，軍費之支出逐年超十億圓以上矣。

惟其有如上述之畸形內閣制度，以及有如此之龐大軍備，遂使軍權——統率大權之獨立基礎益固。而實際上又不僅軍權脫離政權而獨立也，且因統率大權之過被重視，軍令機關之特殊的組織，以及軍令軍政之不易明確分離等故，以致軍權常能優於政權，縱屬於軍政範圍以內之事項，亦幾全部被納於軍權之內，甚至此軍權更進而而左右全體政務之實力。

識者近年鑑於統率事務範圍之廣汎，有使國家流為軍國主義之弊，乃多主張對統率權加以適當之界限，如

(註)日本陸海軍經費最近之趨勢如下表：

年 度	陸 海 軍 費	與預算總額之百分比
昭和六年(一九三一年)	四五四 百萬圓	三一%
昭和七年	六八六	三五
昭和八年	八七二	三九
昭和九年	九三七	四四
昭和十年	一,〇三三	四七

中野登美雄博士謂：「兵權之獨立，已妨礙輿論對最高國策之自然的合理的統一，且招致國民對國策之不安與疑惑，國民之視軍部，均抱有恰如政府之內尚有政府，國家之內尚有國家之感……然此究由於制度上之運用未得其妙，故使獨立之實際守適當之界限，實爲制度上之將來計，所必不可缺之條件。」（註一）又如美濃部達吉博士謂：「統率大權作用之置於國務大臣責任之外，乃爲對國務大臣關於一切國務須負責任原則所有之重要例外，故其範圍須有適當之限定，若其範圍不當的擴張時，則法令出於二途，即形成二重政府之狀態，甚至以軍隊之力左右國政，所謂軍國主義之弊，必將不知伊於胡底。」（註二）惟查軍令與軍政，本難於爲釐然之劃分，且軍令與軍政又有密切不可強分之關係，是則問題之要點，不在限制軍權之侵入一般軍政，而在於軍權果否有獨立之必要，蓋有軍權脫離政權之獨立，然後發生軍政被納入軍令範圍之要求，今日本即在內閣之外，別置有軍令機關，且對內閣之軍部大臣，亦限之以特殊資格，保障之以特殊權限，可知其如何重視軍權之獨立，以及側重用如何方法避免內閣對軍權之容喙。故軍權之優於政權，馴致有今日軍部左右政府之實力者，自亦爲事理之所必至。然則在承認與尊重軍權獨立之政府組織下，徒事主張限制統率事務之範圍，恐其終將無濟於實際，自可不言而喻。

軍之統率大權 軍之統率大權，即爲天皇，以大元帥之名義，親自統率全國陸海軍之權。憲法上規定：「天皇

（註一）中野登美雄統率權の獨立頁七二八。

（註二）美濃部達吉憲法概要頁三二四——三二五。

統率海陸軍。」（註一）明治天皇對軍人之勅語謂：「兵馬大權，爲朕所統有，但就所司任之臣下，至其大綱，則由朕所親攬，而非能委之於臣下者……朕爲汝等軍人之大元帥也。」（註二）是即謂所有軍隊均屬於天皇至尊之統率以下，在此以外即不許有其他軍隊之存在，而軍隊平時戰時之一切行動，亦必直接間接依據天皇之指揮命令。至此種天皇就爲軍之大元帥而有之統率大權，亦有時稱爲軍令大權或帷幄大權。

按關於軍事之大權事項，須區別爲軍令權與軍政權，軍令權即爲軍統率之大權，屬於帷幄大權而非爲國務大臣之職務，反之，軍政權如編制軍隊，整備軍事之各種設備，以及在軍事之必要上對國民爲擔負之命令等，則屬於國務大臣職務之範圍以內，與一般之國務同，憲法第十一條：「天皇統率陸海軍」之規定，即爲軍令權之意，而第十二條：「天皇定陸海軍之編制及常備兵額」之規定，縱非包含軍政權之全部，但亦包含軍政之大部，且明示其與統率大權有別。伊藤博文憲法義解對此條之注釋亦謂：「所謂編制大權，若詳細言之，自軍隊艦隊之編制，管區方面，以至兵器之備用給與，軍人之教育、檢閱、紀律、體式、衛戍、城塞、海防、守港、出師準備之類，皆在其中。所謂

（註一）上杉愼吉博士謂：「本條所規定屬於天皇大權之事項，其憲法之要件，以必須天皇親裁爲要件，不得依憲法上其他官府之參與行使，亦不得另設官府以行使之。例如將統率作用使依帝國議會之協贊，或特置征夷大將軍以行使之等，均非所許，是爲規定憲法大權之意義。」（上杉愼吉帝國憲法逐條講義頁五八）

（註二）對軍人勅諭，係明治十五年一月四日所發佈，其內容之要點，除此以外尚有五點，即軍人須一盡忠節，二正禮儀，三尙勇武，四重信義，五尙實績。

規定常備兵額，即規定每年之徵員亦在其內。」且謂：「此固依於責任大臣之輔弼，然亦與帷幄之軍令均屬於至尊大權，而不許議會之干涉。」（註一）其所謂依於責任大臣之輔弼者，蓋即爲明示軍政權屬於政府職務範圍以內之意，故日本所謂兵權之獨立，在法律上祇爲國家設施編制之軍隊，當其活動時不立於政府指揮命令以下之意，至若陸海軍之編制，以及規定其常備兵額等軍政事項，因其自身須考察所有外交、財政、內治各點始能決定，純然屬於政務，而非陸海軍自身所能規定者。美濃部達吉博士謂：「憲法將編制大權與統率大權予以區別之規定，即爲使兩者異其性質而予分別之作用，統率大權在政府之掌管以外，而編制大權則非專依國務大臣之輔弼不可。此其關係，例如憲法之保障司法權獨立，唯止於行使司法權之獨立之意，至規定裁判所之構成，固在其獨立保障範圍以外。關於此點，即自保持國政統一之必要上觀之，政府亦非得統制軍之編制，不能完成其對外交、財政、內治之責任。」（註二）

軍之統率大權置於國務大臣責任之外，雖爲對國務大臣關於一切國務必須負責原則所立之重要例外，但其範圍並無一定之法規規定，故實際上軍部當局，常任意擴張其範圍，馴致以軍隊之力左右國政。故何者應屬於統率大權，何者應屬於軍政大權，實爲歷年以來軍方與政府所爭論之焦點。

就一般學者之解釋，應認爲屬於統率大權之本來範圍者，即爲指揮統率陸海軍軍事行動之權，而在法令上

（註一）伊藤博文憲法義解對於憲法第十一條之解釋。

（註二）美濃部達吉憲法講義頁三三三。

所謂之「作戰」「用兵」亦即爲指此項作用之意，至宣戰及命令出兵，固屬於國務而非屬於軍之權力，然既經開戰命令出兵以後，則樹立作戰計劃，從事戰鬪，以及對之指揮統率等事，當然專屬於帷幄大權，而在平時之檢閱演習亦同。但在此本來之統率大權範圍外，尙可認爲統率大權之事項以行使者有三，即軍之內部組織權，軍事教育權，紀律及懲罰權等是。（一）所謂軍之內部組織權，即指在不影響國家預算之限度內，規定軍隊內部組織而言，蓋規定軍之組織大綱，雖屬於軍編制之大權，並由國務大臣負責行使之，但在其範圍內，無關係於預算，單純規定軍隊內部之組織，則可任軍之自身定之。（二）所謂軍事教育權者，即指訓練軍人及軍人志望者之教育而言，蓋軍事教育爲準備軍事行動，與國務無直接之關係，故不妨任之於軍之自身。（三）所謂紀律及懲罰權者，即指維持軍隊內部之紀律，並對違反紀律之軍人在軍隊內予以懲罰而言者，因其與外部不發生關係，故亦可以軍自身之權利以行使之。

然在實際上關於上項應屬統率大權範圍之事項，陸軍與海軍既有顯著不同之習慣，例如軍事教育，在陸軍則於陸軍省之外，別置教育總監部以統轄陸軍之教育，及監督陸軍部內之諸學校，且使之直隸於天皇，而在政府掌管之外，他方在海軍則海軍教育屬於海軍省之主管，即不置獨立機關，而使之屬於國務大臣責任以下。且即在陸軍或海軍之部內，對於性質相同之事項，亦無一定標準。（註）

（註）例如軍旗，旗章，陸軍屬於軍令事項，海軍則屬於勅令事項。檢閱，海軍爲軍令事項，陸軍則爲勅令事項。儀禮，禮式，服裝，軍區，常備隊之配置，兵之等級職階，學校官制，教範，操典，演習令，賞罰，進級，休假等，在陸軍均屬於軍令事項，在海軍則屬於勅令事項，或由省令規定之。

反之，(一)影響於國家預算之軍隊編制，及規定常備兵額，(二)宣戰媾和，(三)締結軍備或關於戰爭之條約，(四)命令出兵，(五)宣告戒嚴，(六)任免陸海軍武官，(七)關於軍事對人民命令強制等，則純然屬於國務，據法令之規定，祇有依國務大臣之責任以行之。至在其決定上，縱於內部有與參謀本部或海軍軍令部交涉之必要，然在法律上並非以必須要求其同意為條件。

軍之統率大權，雖以上項所述之範圍為正當，然以日本從來制度上對於軍令權與軍政權之界限，無正確成文法之規定，故其限界大抵依實際之習慣而定，且在實際上軍令權侵入軍政權，雖純然為軍政事務，而以之屬於軍令權從事辦理者甚多。故國政之統一，往往為統率大權所妨礙，就中從來以統率大權之名，侵入軍政範圍之變例之主要者，有左列四點：

一、國防計劃，原為關於軍編制之事務，而屬於國政，然以國防計劃為軍戰關力之根源，而其計劃之立案，又為軍令機關之參謀本部及海軍軍令部之主要任務，故例不經過閣議而上奏之。

二、關於所有國務之須經天皇勅裁者，均由內閣總理大臣上奏，用以保持施政之統一，獨關於軍務不僅純然軍令事務，即關於軍之編制或其他軍政事項，在習慣上亦不提出閣議，與經由總理大臣，而由陸海軍大臣直接帷幄上奏以仰勅裁。因之，陸海軍大臣，殆呈由內閣獨立之勢，而於內閣之內更關於軍事另成別個之內閣，故實際上恰如形成二重內閣之組織。

三、向外國派遣軍隊等事，本屬於外交之機微，而不能不依於閣議之決定，即內閣官制亦有重要國際事件必

須經過閣議之規定，然從來之實例，出師外國亦依帷幄上奏以奉勅裁之例甚多，於是二重內閣之弊，至是益甚。至武官之任命，依天皇之任官大權亦純然屬於國務，但依帷幄上奏以決定武官之任免，亦為從來之習慣所承認。

四、基於帷幄上奏之由天皇勅定而成之規程，一般被公示者，稱之為軍令，軍令與一般國務之依勅裁而公佈之勅令已經過閣議之通過者不同，軍令祇由陸軍大臣或海軍大臣副署（註）為天皇以大元帥之名義對軍隊所為之告示，而非對一般國民公佈之國家命令，故其效力祇及於軍隊之內部，而對一般國民無使其遵由之效力，軍令所得規定之事項，亦限定屬於統率大權之範圍以內者。然在實際上，用軍令之名所發佈之事項內容，決不單止基於統率大權而發之命令，實包含軍之編制及其他若干關於國務之規定，甚至有以軍令廢止變更國務之命令者。就中尤以陸軍為最甚，即不僅參謀本部，教育總監部，軍司令部，陸軍之各種學校等國家重要機關以軍令設立之，且若聯隊區司令部等，竟以徵兵及召集之事務為其職務，遂致迄於直接與行政官廳及國民生有交涉之機關，亦由軍令規定其組織權限及管轄區域。

綜觀以上之事實情形，可知軍政權尤其軍之編制大權，殆完全被視為與統率大權相同辦理，此其原因，一則

（註）陸海軍大臣副署於軍令，非以國務大臣之資格副署，乃恰如宮內大臣之副署於關於皇室事務之詔勅，止於表明其為當奉行詔勅之任者。

由於軍令事項與軍政事項二者間界限之不易劃分（註一）一則由於軍令權之獨立，在事理上亦當然要求干涉軍政權。故平田晉策謂：「統率權必須伴有編制權……如編制、整備、動員計劃、團體配置、軍隊教育、武官補職等，均爲與統率權相交錯之編制事項，若將此不使與帷幄機關發生關係以充實之，是爲無視統率大權，而離去作戰計劃以行使軍政矣。若對編制大權，依國務大臣之輔翼行使編制之決定，是爲使軍隊不與用兵作戰部發生關係，而參謀本部與海軍軍令部，在事實上亦不過成爲陸海軍省附屬之一局。故使統率大權有其真正之力量，則非將編制大權之一部準於統率權辦理不可。」（註二）又如高橋清吾博士謂：「就事實問題言，軍令事項與軍政事項之界限，難於明瞭，蓋用兵作戰與國防計劃，祇有與常備兵額相關聯始可完成，而陸海軍之編制與常備兵額，已唯有用兵作戰國防計劃爲基準，始可以規定，故如參謀本部海軍軍令部等統帥機關——軍令機關——之與陸海

（註一）有賀長雄謂：「憲法上將軍令與軍政予以判然之分別，然此究爲一種思想之分別而已，因事實上決非可以絕對分離者，即純然屬軍令之事務，與純然屬於軍政之事務，爲極少，而大半之事務，則跨有此二種性質，即在一方屬於無責任之統帥事務，一方又屬於有責任之軍政事務」（鈴木安藏憲法の歷史的研究四六六）又如高橋清吾謂：「所謂統帥權獨立問題，雖因軍務在抽象上可以分爲軍令事項與軍政事項而得解決，但在實際上不能單依法理論可得解決者……軍政事項與軍令事項有互相依存之關係，究有難於分離之點在。」（高橋清吾現代政治の進むべき道頁九五）

軍省相協働，同時以軍政機關爲主之陸海軍大臣，亦參酌統率權並副署軍令者，恐亦基於上述事實的理由也。」（註一）上杉慎吉博士亦謂：「我國憲法，不僅陸海軍之統率，即其編制及規定常備兵額，亦屬於天皇親裁專行之事項。此所謂陸海軍之編制……實際上不僅難於與統帥之作用區別，且若非將其屬之大權，則統率之權能，恐難於得有充分之效果。」（註二）故日本所謂統率大權，實際上所有之範圍，實較理論上之意義尤爲廣汎，因其內容決不限於所謂統率權基本的軍隊之指揮命令。中野登美雄博士謂：「在我國國法之實際上統率權，自其內容言之，予其稱爲統率權，勿寧稱爲兵權較爲妥當，故所有統率權之獨立，實以稱之爲兵權獨立爲近於事實。」（註三）帷幄之機關，陸海軍統率之天皇大權，其輔弼及應諮詢之機關，與關於國務之機關分立，通常稱此爲帷幄之機關，或軍令機關。

關於統率大權輔弼天皇之機關，主要者爲參謀總長，海軍軍令部長。此外陸軍大臣，海軍大臣，及侍從武官長亦屬之。茲分述如左：

一、參謀總長及海軍軍令部長 對統率大權當主要輔弼之任者，在陸軍爲參謀總長，在海軍爲海軍軍令部長，依參謀本部條令參謀本部之重要規定如左

（註一）高橋清吾政治科學原論頁四一七——四一八。

（註二）上杉慎吉帝國憲法逐條講義頁六〇——六一。

（註三）中野登美雄統率權の獨立頁七二四。

第一條 參謀本部掌管國防及用兵之事。

第二條 參謀總長以陸軍大將或陸軍中將親補之。

直隸於天皇，參劃帷幄之軍務，掌關於國防及用兵之計劃，及統轄參謀本部。

第三條 參謀總長統督居於參謀職務之陸軍將校，並擔任其教育，管理大學校及陸地測量部。

又海軍軍令部條令對海軍軍令部之重要規定，爲：

第一條 海軍軍令部掌管關於國防用兵之事。

第二條 海軍軍令部長直隸於天皇，參與帷幄之機務，並統理海軍軍令部之部務，海軍軍令部長親補之。

第三條 海軍軍令部長參劃關於國防用兵之事，於得親裁之後移交於海軍大臣，但在戰時不置大本營之時，則

關於作戰由海軍軍令部長傳達之。

第六條 海軍軍令部置參謀，分掌左列事項。

一、出師及作戰之計劃，艦船之配備及其進退役務等關係事項。

二、艦隊、軍隊之編制，運動法，運輸通信，演習，檢閱等關係事項。

三、軍港、要港、防禦及其他軍事上必要地點之選擇，及其防禦計劃等關係事項。

四、軍事牒報，翻譯，編纂等事項。

第八條 於駐外帝國大使館及公使館，置大使館附武官，公使館附武官，及其輔佐官等海軍將校，使由海軍軍令

部長管轄之。

其所謂帷幄者，即爲處於大元帥地位之天皇之意，而其所謂參與帷幄軍務或機務者，亦即爲處於天皇統率大權輔弼之任之意。

依以上參謀本部及海軍軍令部條例之規定，則知統率權之內容，通常以用兵作戰爲主，更嚴密言之，則以「用兵作戰及國防計劃」爲其主要內容。

所謂國防計劃，當然以軍之編制爲其基礎條件，因之參謀本部及海軍軍令部，對於陸軍或海軍之編制，常堅持有決定權，而從來所謂軍令權侵入軍政權者，其關鍵即在於此點。按自理論上言之，用兵作戰與國防計劃之性質迥然不同，即用兵作戰爲統率事項，而國防計劃爲編制事項，前者屬於兵權獨立之範圍，非政府所能掌管；後者純然爲國務，祇有在國務大臣責任之內，始得規定之。故通常在政府側之主張，祇認國防計劃與用兵作戰有密切之關係，規定軍編制之軍方意思，可作一最有力之參考資料，故在參謀本部及海軍軍令部所作成之國防計劃，自國法上解釋之，不過爲軍之內部對國防所決定之軍方意思，且其計劃縱依帷幄上奏經過親裁許可，亦祇爲天皇就軍之大元帥所予之勅裁，其效果止於決定軍之意思，而非決定國家之意思，至國家對之是否實行，則須自國政之見地上另予決定，且此專爲政府之職責，須經過閣議更請天皇之裁可，而政府之決定案，亦無必須遵從其計劃之必要，若在外交財政及內治上認爲有不適當之時，即可得予以變更之，且其變更亦不以取得參謀本部及海軍軍令部之同意爲絕對的必要條件也。然在軍方之主張，則常與以上相反，即主張兵力量之最高決定權，應屬於

帷幄機關，因兵力量乃爲國防用兵上之絕對必要要素，故應使由統率幕僚長之參謀總長及軍令部長創案，且其決定亦由帷幄機關行之，不過因其與外交財政有密切之關係，故僅承認於大權發動最後的決定之前，在手續上應與政府保持充分之協調，從事於慎重之審議。然以上正相反對之主張，究以何者爲正當，迄於今日並無一確定之解釋，而實際上歷來之政府與軍方，亦常依時勢與自身勢力之消長，以求貫徹個自之主張，且軍方之主張常足以屈服政府之主張。惟濱口內閣時代倫敦海軍軍縮條約之締結，則爲例外，即海軍方面雖持反對之論，且謂其違反統率大權之獨立，但在政府方面則以其純屬於國務而由政府以全責予以批准簽字。(註)

二、陸海軍大臣 陸軍大臣及海軍大臣，本與參謀總長及海軍軍令部長之地位相反，即其身分爲國務大臣之一員，以輔弼國務大權之任，爲其本來之主要職務。陸軍省官制與海軍省官制，亦有陸軍大臣管理陸軍軍政，海軍大臣管理海軍軍政之規定，用以明示其本來爲政務機關。然以軍政與軍令相關聯之事項甚多，既如前述，故在日本從來之實際制度上，陸軍大臣及海軍大臣不止於單爲軍政機關，且亦關與軍令，即在爲政府一員之同時，有參與帷幄之二重地位，以保持政府與帷幄機關之調和。故若陸軍大臣及海軍大臣之同於參謀總長海軍軍令部長而有帷幄上奏之權能，陸軍大臣及海軍大臣之在職務上當然爲軍事參議官而列於軍事參議院，大臣輔佐官

(註)濱口首相在當時答辨貴族院花井氏之質問有言：「……此次倫敦海軍條約之調印，相信能得了解者，即事屬條約締結上之問題，而關於條約締結之問題，對於成爲條約內容之海軍兵力量，自有聽取軍部意見之必要，且於聽取其意見加以十分之斟酌後，政府須以責任予以決定之者，乃爲具體的問題，已屢述之矣。」

之政務次官及參與官之職務，在陸海軍省依官制規定，特使其不關與軍機軍令事項；陸海軍大臣對公示之軍令須行副署等事，均爲明示陸軍大臣及海軍大臣不止爲軍政機關，且更爲關與軍令之機關。此外如任陸軍大臣及海軍大臣者，限於陸海軍大中將，亦爲基於此種理由。

就中尤以陸海軍大臣關於軍務有單獨上奏權之規定，爲使陸海軍大臣在內閣處有特殊地位之重要原因，此項規定，卽內閣官制第七條之所謂：「事關軍機軍令之奏上者，除依天皇之特旨下付內閣者外，得由陸軍大臣及海軍大臣報告於內閣總理大臣」之規定是。陸海軍大臣基於此規定以行使權限時，其對內閣所生之影響，爲使內閣之內更形成一軍事內閣，茲舉此軍事內閣之特點如左：

其一，依前所述，總理大臣有領導內閣，統一行政，宣奏機務之特權，故在原則上各國務大臣之中唯總理大臣有單獨上奏之權，並對各省主管事項有會同各主務大臣上奏之權。今陸海軍大臣對事關軍機軍令卽有單獨上奏權，是就內閣根本原則言之，總理大臣對陸海軍大臣雖處於領袖之地位，若就軍事內閣之精神言之，則總理大臣與陸海軍大臣純處於對等地位，質言之，卽謂總理大臣對於軍事內閣純處於傍觀地位，亦無不可。

其二，凡關於純粹軍令事項之與法律預算無關者，如動員之準備，作戰之計劃，艦隊之編制等，概由陸海軍大臣與軍令主管機關分別辦理，內閣無負責之必要，總理大臣無干預之權能。

其三，凡陸海軍事項，卽有涉於法律預算，苟陸海軍大臣認爲應屬軍令軍機範圍者，仍可以直接奉旨辦理爲原則，以經由內閣爲例外。

其四、凡軍機軍令事項由陸海軍大臣直接奉旨辦理者，依規定則陸海軍大臣僅得於適當時機報告總理大臣，但何時爲適當時機，則又委諸陸海軍大臣之自由裁量，苟陸海軍大臣認爲非適當時機，縱有其他國務大臣或總理大臣之提議要求，陸海軍大臣亦可始終拒絕報告。故內閣雖負有連帶責任，總理大臣雖有統一行政之職務，則凡軍政之涉及軍機軍令者，陸海軍大臣皆可以其特殊地位，橫施把持，總理大臣不僅於事前不能爲贊否之發言，即於事後所受之循例報告，亦不能不聽之於陸海軍大臣之自由裁量。

其五、凡關涉軍令軍機之軍政事項，其應交付閣議與否，陸海軍大臣又絕對有自由斟酌之權，是故當局者如認爲有保持祕密之必要，雖屬關係重大之軍政案件，仍可單獨奉旨辦理，如認爲有減輕責任之必要，雖以無甚關係之軍事案件，亦可請天皇勅裁特交閣議。

依上所述，可知軍令事項與軍政事項之難於分明，不僅爲事實上軍政事項易混於軍令事項以內之故，其陸海軍大臣之有兩重地位，尤爲制度上促成軍政事項混同於軍令事項之重要原因。今試再觀從來屬於軍部大臣帷幄上奏事項之廣汎，當益明瞭。即依陸軍當局非正式所公佈者，其內容如左。(註)

一、關於作戰計劃之事項。

二、關於向外派遣軍隊之事項。

三、關於爲維持地方之安寧秩序，而使用兵力之事項。

四、關於特別大演習等事項。

五、關於動員事項。

六、平時戰時編制。

七、戰時諸規則。

八、關於軍隊配置事項。

九、關於軍令事項。

十、關於特別檢閱事項。

十一、將校及其相當官之平戰時職務之任免及轉役。

十二、其他關於軍機軍令之臨時須呈請允裁之事項。

即單就處理軍政事項言之，雖涉及預算之部分須經議會審查，牽涉官制之部分亦須經定例之程序，然因議會對於預算凡屬大權作用之既定歲出，議會無審查核減之權，（註）官制案僅須經過閣議，無庸交付國會，而陸海軍大臣既有上項之特殊地位，其在閣議席上之發言權，亦有凌駕其他國務大臣之勢力，故縱事實上爲軍政而就

（註）參照第七章議會之財政監督權一節。

國務予以辦理，亦難期其與一般之國務相同，（註一）其關於軍事編制及官制案，實無不照例通過者。因之學者稱陸海軍大臣，爲在內閣中享有治外法權之機關，高橋清吾博士謂：「在內閣中之陸海軍大臣，乃爲軍部之代表者。」是以予其謂陸海軍大臣爲參與軍令之機關，勿寧謂其卽爲軍令機關，並代表軍令機關以參與內閣之軍政事項，實較爲切當而近事實。

三、侍從武官長 侍從武官長，恰如在國務上內大臣所處之地位，因其常侍於天皇之側，以當傳達關於軍事之上奏奉答及命令。所謂帷幄上奏，通常均經由侍從武官長將其奏上之，而經天皇之裁可者，亦由侍從武官長傳達之。

關於統率大權爲天皇之顧問機關，以應天皇之諮詢者，有元帥府及軍事參議院。

一、元帥府 元帥府爲天皇關於軍事之最高顧問機關，由陸海軍大將中簡選功勳卓越者組織之，並特賜以元帥之稱號。（註二）元帥府雖爲最高之顧問府，然恰如關於國務之元老地位，無一定國法上之職務，亦不定期召開議會。

（註一）中野登美雄謂：「所謂國務大臣負責軍政，亦不過陸海軍大臣之負責，在事實上其他國務大臣，則難於分其責任。」

（註二）元帥府創制以來之元帥，計有彰仁親王，山縣有朋，大山巖，西鄉從道，野津道實，伊東佑亨，奧保鞏，井上良馨，東鄉平八郎，威仁親王，長谷川好道，貞愛親王，川村景明，寺內正毅，伊集院五郎，載仁親王，上原勇作，島村速雄，加藤友三郎，邦彥王，博恭王，守正王，武藤信義，現在生者，祇有載仁親王，博恭王，守正王三陸軍大將。

二、軍事參議院 軍事參議院，爲應天皇重要軍務之諮詢以上奏其意見之機關，恰如關於國務之樞密院之地位，由元帥、陸軍大臣、海軍大臣、參謀總長、海軍軍令部長，及特被親補爲軍事參議官之陸海軍將官組織之，於必要時，得臨時使其他居於重要職務之將官列席會議。軍事參議院須待諮詢後召開會議以上奏意見，至可得諮詢之事項，一依勅旨而無國法上之限制。其對陸軍海軍雙方關聯事項，則召開全體會議，而以調和陸海軍之主張，謀相互間之連絡爲主眼。對於不相關聯之事項，亦可得祇由陸軍或海軍之參議官召開會議。

陸軍之編制 日本陸軍，創設於明治四年，（清道光十年，西曆一八七一年）當時由鹿兒島、高知、山口三藩，各徵數大隊之兵以爲「親兵」，（註）並另設東京、大阪、熊本、仙臺之四鎮臺。及明治十七年，改親兵爲近衛師團，各鎮臺亦改編爲普通師團。中日日俄兩戰役之後，迄於大正十四年（民國十四年，西曆一九二五年）全國陸軍增加至二十一個師團，常備兵力達二十九萬。但歐戰以後，次第縮減師團內部之兵力，並廢止四個師團，合計兵力之縮減約達六萬。及至昭和六年（民國二十年，西曆一九三一年）滿洲事變以後，始再努力於擴大軍備，茲將其陸軍之編制，分下列各點說明之。

一、兵役制度 日本探國民皆兵之制，凡滿十七歲以至四十歲日本臣民之男子，均有服兵役之義務。在滿二十歲徵兵檢查合格之後，均各依其規定之年限以服兵役。同時又採志願制度。即滿十五歲者，均可自願服現役之

（註）在明治維新之初，天皇無直轄之軍隊，其後西鄉、木戶等感於統一中央政府，必須使各藩奉還版籍並改置縣治不可，但爲達到此目的，又須使中央政府有相當之實力，因由薩、長、土佐三藩，各調兵若干以組織天皇直轄之軍隊，是謂「親兵」。

兵役，但被處六年之懲役及禁錮以上之刑者，不在此限。

陸軍兵役，分常備兵役（現役及預備役）後備兵役，補充兵役（第一及第二）國民兵役（第一及第二）四種。現役兵通常入軍隊兩個年，授以相當訓練，而為戰時部隊之根幹。現役二年期滿者，即入五年四個月之預備役，在預備役中祇受一度三週間之召集，預備役與現役同在戰時形成第一線戰鬪部隊。預備役終了者，編入十年期間之後備兵役，通常受一度三週間之召集，亦為戰時之要員。第一及第二補充兵，有十二年四個月服役年限，於現役兵生有缺員時，由其補充之，且在必要之際，亦召集施以必要之教育訓練，以充戰時之要員。至後備兵役之滿了者，編入於第一國民兵役，補充兵役之終了者，編入第二國民兵役，以上直至四十歲止，為國民兵以充當戰時之要員。

二、平時兵力 陸軍之現有兵力，於一年內在營人員之最多時計之，為十七個師團二十三萬人（幹部候補生及短期現役兵不在此限）其兵科之編成及部隊數如左：

（一）步兵隊 七〇個聯隊，六個獨立大隊，若合為中隊時，計七三〇個中隊。每一聯隊係由三大隊（九中隊）一機關銃隊所編成。

（二）騎兵隊 二五個聯隊，若合為中隊，共有七〇個中隊。其編為聯隊之中隊數，為二中隊乃至四中隊。

（三）野戰兵隊 一五個聯隊，若合為中隊數，共有九〇個中隊。每聯隊由六中隊編成。

（四）山嶽兵隊 四個聯隊，一獨立大隊，若合為中隊，共有二二個中隊。

(五) 騎礮兵隊 一個大隊，由二個中隊編成。

(六) 野戰重礮兵隊 八個聯隊，若合爲中隊，共爲四四個中隊。

(七) 重礮兵隊 三個聯隊，八個獨立大隊，若合中隊，共爲三四個中隊。

(八) 高射礮兵隊 一個聯隊，一獨立隊，合計爲五個中隊。(註)

(九) 工兵隊 一七個大隊，計四八個中隊。

(十) 鐵道隊 二個聯隊，計十六個中隊。

(十一) 電信隊 二個聯隊，計十六個中隊。

(十二) 航空兵隊 八個飛行聯隊，計二六個中隊。(內偵察中隊十一，戰鬥中隊十一，爆擊中隊四) 其他氣球隊，計二個中隊。

(十三) 輜重兵隊 一五個大隊，計三〇個中隊。

(十四) 戰車隊 二個聯隊。

(十五) 化學戰部隊 尙未編成，目下僅設有研究機關。

三、軍隊配置 師團爲戰略之單位，在平時戰時均爲陸軍編制之中心，師團長由陸軍中將親補之，直隸於天

(註) 另據昭和十年朝日新聞所載，高射礮隊計有五個聯隊，就中朝鮮高射礮聯隊，及臺灣高射礮聯隊，係最新增設者。

皇，並承受中央之命令，以統率部下諸部隊，即關於軍政及人事，從陸軍大臣之處理；關於動員計劃及作戰計劃，從參謀總長之處理；關於教育，從教育總監之處理。是師團之平時編制，普通在師團司令部之下，由步兵二旅團，騎兵一聯隊，野礮或山礮一聯隊，工兵一大隊，輜重兵一大隊（亦有無輜重兵之師團）編成之。此外在特殊之師團內，亦有編入戰車隊，騎兵旅團，（有此旅團之師團，則師團之騎兵聯隊屬於此旅團）獨立山礮兵聯隊，騎礮兵大隊，野戰重礮兵旅團，（有此旅團之師團，則野山礮聯隊，獨立山礮兵聯隊，及騎礮兵大隊屬於此旅團）重礮兵聯隊，（或大隊）高射礮聯隊，鐵道聯隊，電信聯隊，飛行聯隊，氣球隊，陸軍教化隊（第十師團）者。

平時駐劄於日本內地者有十四個師團，即近衛師團及第一師團駐劄於東京，第二師團駐劄於仙臺，第三師團駐劄於名古屋，第四師團駐劄於大阪，第五師團駐劄於廣島，第六師團駐劄於熊本，第七師團駐劄於旭川，第八師團駐劄於弘前，第九師團駐劄於金澤，第十師團駐劄於姬路，第十一師團駐劄於通善寺，第十二師團駐劄於久留米，第十四師團駐劄於宇都宮，第十六師團駐劄於京都，其中有一師團在平時以二年為期駐於「滿洲」，故實際平時駐劄內地者為十四個師團，每一師團有其各自之師管區，每一師管區更分為四個聯隊區。

四、遣外軍 平時有兩個師團駐屯於朝鮮，所謂遣外軍，除朝鮮軍之外，有臺灣軍，關東軍，及中國駐屯軍。

朝鮮軍有防衛朝鮮之任務，朝鮮軍司令官以陸軍大中將親補之，直隸於天皇，統率在朝鮮之陸軍諸部隊，以當防衛朝鮮之任。在朝鮮之陸軍實力，除羅南之十九師團，龍山之二十師團外，有鎮海灣要塞司令部，及永興灣要塞司令部。

臺灣軍有防備臺灣之任務，臺灣軍司令官之資格準於朝鮮軍司令官，以統率駐劄於臺灣之陸軍諸部隊（並包含澎湖島）現在之臺灣守備隊，在司令部之下由步兵二聯隊，山砲兵一大隊所組成，最近更增加工兵一大隊，此外尚有基隆重砲兵大隊，馬公重砲兵大隊，及飛行第八聯隊。

關東軍即爲駐劄「滿洲」之軍隊，關東軍司令官之資格準於朝鮮軍司令官，現有兵力，爲與內地二年一交代之一個師團外，有獨立守備隊六大隊，及其他臨時駐劄之特別部隊。（註一）

中國駐屯軍軍司令部置於天津，現在天津及北平有駐屯之步兵隊。

五、憲兵隊 憲兵隊屬於陸軍大臣之管轄，而由憲兵司令統轄之。（朝鮮憲兵隊除外）其主要任務，爲司軍事警察，且其職權更及於行政警察與司法警察，憲兵隊以師團所管爲一憲兵隊管區，據昭和八年調查，憲兵隊兵員，計將校三〇三名，下士官九三〇名，兵八二五名。

六、陸軍航空（註二） 日本現尙無獨立之空軍，乃分屬於陸海兩軍，現在陸軍之航空力，計有飛行八個聯隊，內有偵察十一中隊，戰鬥十一中隊，爆擊四中隊，外有氣球隊二個中隊。據昭和八年陸軍省發表，約有飛機八百臺。陸軍飛行場，計有所澤，立川，下志津，濱松，各務原，明野，八日市，太刀洗，朝鮮平壤，臺灣屏東等十一處。

（註一）滿洲事變後，關東軍司令管下駐劄部隊確數不明，最近更廢止駐劄師團與內地之交代制，而以第十四師團爲常駐師團。

（註二）最近設有飛行團，置於岐阜，朝鮮，臺灣三所，團長爲少將級，隸於軍司令官及師團長之下。岐阜飛行團，以第一，二，七聯隊爲中心而編成者，此外擬設防衛司令部三所，東京防衛司令部，已於昭和十年創設。

海軍之編制 德川幕府時代三百年以來，因固守鎖國政策，海上勢力毫無可言，及嘉永六年（清咸豐三年，西曆一八五三年）受美國艦隊來航浦賀之刺激後，始有建造海軍之計劃，迄於安政五年（清咸豐八年，西曆一八五八年）遂漸呈有歐美近代的海軍建設之曙光。德川幕府大政奉還後之明治維新政府，更銳意於海軍之擴張與充實，並經中日俄兩戰役，遂一躍而為世界之主要海軍國。及歐洲大戰勃發後，日本海軍更謀積極之擴充，因有大正七年（民國七年，西曆一九一八年）議會通過以戰艦八隻巡洋艦六隻為基本之所謂「八六艦隊」編成案，旋於大正九年，更將前案改為「八八艦隊」建設案。惟依一九二二年之華盛頓條約，限定英美日之主力艦比率為五、五、三之結果，乃放棄上項之計劃，而止於編成爲「六四艦隊」。而一九三〇年之倫敦條約，更將華盛頓條約之比例主義，適用而至於補助艦之上。惟「滿洲」事變以後，因力倡國防之充實，遂有昭和九年（民國二十三年，西曆一九三四年）廢棄華盛頓條約之聲明。茲將日本海軍之編制，就左列各點說明之：

一、現有勢力 日本海軍之現有勢力，較近於華盛頓條約及倫敦條約所承認之兵力量，因美國之海軍，去條約所承認之兵力量尙遠，故可謂日本海軍較之美國海軍尙佔優勢。茲將日本現有海軍勢力，並與美國之比較表列如左（註）

（註）本表係據昭和九年九月一日日本海軍省調查發表，其艦齡主力艦爲二六年，航空母艦二〇年，甲級巡洋艦二〇年，乙級巡洋艦二〇年，驅逐艦一六年，潛水艦一二年。

二、艦隊編制 日本海軍之艦隊，係在聯合艦隊司令長官之下，由第一艦隊，第二艦隊，第三艦隊所編成。第一艦隊，以主力艦爲中心，而附之以輕巡洋艦，驅逐艦，潛水艦，及航空母艦等，是即日本海軍之主力。第二艦隊，以八吋礮一等巡洋艦爲中心，而附以快速輕巡洋艦，及其以下各艦，有協同第一艦隊以當偵查並遊擊之任務。至第三艦

補助艦	約條		敦倫		約條頓盛華		條約兵力量	條約兵力量	條約兵力量
	潛水艦	驅逐艦	乙級巡洋艦	甲級巡洋艦	航空母艦	主力艦			
	五二・七〇〇噸	一〇五・五〇〇噸	一〇〇・四五〇噸	一二隻一〇八・四〇〇噸	八一・〇〇〇噸	九隻三一五・〇〇〇噸	日	條約兵力量	現有兵力量
一九一隻四一九・四〇八噸	六二隻 七六・一二八噸	九六隻一二〇・〇九七噸	二一隻一五・四五五噸	一二隻一〇七・八〇〇噸	四隻 六八・三七〇噸	九隻二七二・〇七〇噸	本	條約兵力量	現有兵力量
	五二・七〇〇噸	一五〇・〇〇〇噸	一四三・五〇〇噸	一八隻一八〇・〇〇〇噸	一三五・〇〇〇噸	一五隻五二五・〇〇〇噸	美	條約兵力量	現有兵力量
三〇七隻六〇五・六四五噸	五三隻 五八・六二〇噸	二三三隻二七四・〇七五噸	一四隻一一〇・五〇〇噸	一七隻一六二・四〇〇噸	五隻一二〇・五〇〇噸	一五隻四五五・四〇〇噸	國	條約兵力量	現有兵力量

隊，則多由立於第二線之舊式軍艦所編成，其主要任務爲沿岸防備，掃搜及其他特別任務等。以上各艦隊，更分爲數個戰隊，水雷戰隊，潛水戰隊。且在必要時，亦得有編制負特別任務之第四艦隊之規定。現在以第一、二兩艦隊編成聯合艦隊，並有第一外遣艦隊及第二外遣艦隊之設。此外尚有練習艦隊之編制。聯合艦隊司令長官，各艦隊之司令長官，以及獨立艦隊之司令官，均直隸於天皇，其屬於聯合艦隊之艦隊司令官，則在服從聯合艦隊司令長官指揮之下。

三、海軍區 陸軍在陸上卽分有若干師管區，海軍在海上則分爲五個海軍區。在日本本土之各區，定有軍港，各軍港置鎮守府，以掌出師之準備，防禦之計劃，海軍區內之警備，並監督所屬諸部。卽第一海軍區，屬於橫須賀軍港之管轄；第二海軍區，屬於吳軍港之管轄；第三海軍區，屬於佐世保軍港之管轄。此外尚有關東州海軍區，屬於佐世保鎮守府，及南洋海軍區，屬於橫須賀鎮守府。司令長官直隸於天皇，以統率麾下之艦船部隊。此外更於特別須要警備之海岸，設定要港，各要港置有要港部，以掌要港之防禦及其附近海岸面之警備。現有之要港，計大湊，舞鶴，鎮海，馬公四處，其要港部司令官亦直隸於天皇，以統率麾下之艦船部隊。

四、海軍航空 海軍航空，可分爲艦隊航空隊及陸上航空隊，艦隊航空隊，係由搭載於航空母艦及航空巡洋艦之艦上機所編成，航空母艦之勢力，依華府條約，對英美保有六成之噸數，航空巡洋艦依倫敦條約，得於巡洋艦保有噸數四分之一爲飛行機發着之設備。(註)至陸上航空隊，除既設之一七隊外，第一補充計劃爲一四隊，第二

(註)現在航空母艦數爲六八・三七〇噸，計加賀二六・九〇〇噸，赤城二六・九〇〇噸，鳳翔七・四七〇噸，龍驤七・一〇〇噸。

補充計劃爲八隊，預定於昭和十二年度可以完成。現在已經完成者，全部約有二一隊，機數合計約有八百臺以上。海軍之飛行場，計有大湊、霞浦、橫須賀、館山、吳、佐伯、大村、佐世保八所，將來因飛行機之增加，尙預定增設飛行場若干所。

戰時之編制及非常大權 對外宣戰之決定，雖亦屬於天皇之大權，但因其純爲國務上之行爲，須依國務大臣之輔弼以行之。惟宣戰既經決定而開始戰爭後，則一切用兵作戰，完全屬於軍自身之權能，此時政府，唯有供給必要之物資及經費，從事於徵募及召集事務，並與中立國交涉以與軍隊協力，用期達成戰事之目的。至戰事之如何進行，一依天皇之統率大權。

戰時之軍隊編制，不依常時之制，戰時之最高軍令機關，爲合陸海軍而置之大本營。大本營置幕僚及各機關之高等部，參謀總長及海軍軍令部長，均入大本營以爲其各自幕僚之幕僚長，其任務爲奉職帷幄之機務，參劃作戰，稽考終局之目的，以圖海陸兩軍之互相策應。陸海軍之幕僚，各承其幕僚長之指揮，以掌關於計劃及軍令事務，各機關之高等部，亦承其幕僚長之指揮，以統理該當事務。對出征軍之命令，均直接由大本營頒佈。

軍令權在平時雖止於對軍隊之指揮統率，而無直接對國民命令強制之權力，惟在戰時或準於戰爭之事變時，則限於在軍事上之必要範圍以內，可不依政府之權力，而以軍令權直接統率國民。如憲法第三十一條規定：「本章所揭條規，在戰時或國家事變之時，不得妨礙天皇大權之施行，」卽爲承認在國家事變之時，雖以兵力侵害臣民之權利，仍不失爲適法之行動，故通常稱此爲天皇之非常大權。

依此非常大權，即以軍隊之權力被認為得以統治人民者，有左列數種之重要情形。

一 戒嚴之宣告 在戰時事變之際，若需要兵力警備全國或一地方之時，則對必要之地方宣告戒嚴，停止所有保障人民權利之法律效力，而將國家統治作用之一部移於軍隊權力之下，（註一）故戒嚴之宣告，實即為一時的兵力專制政治之設定。戒嚴之地域，依戒嚴令之規定，（註二）分為臨戰地境與合圍地境兩種，合圍地境，乃因有受敵之合圍及攻擊，或其他之事變時，所需要警備之地域。臨戰地境，乃其他所有戰時或事變之際，需要警備之地域。戒嚴之效力，合圍地境與臨戰地境不同，在臨戰地境之內，限於關係軍事之事件，將其地域內之地方行政事務及司法事務，歸於軍司令官所掌管，在合圍地境，則地方行政事務及司法事務之全部，移交為軍司令官之權限。所謂司法事務，係指司法警察，刑之追訴，刑之執行，及關於民事非訴事件等事務而言，而從來掌管此等事務之地方行政機關及司法機關，亦均服從戒嚴司令官之指揮，在合圍地境內關係於軍事之民事刑事裁判權，歸軍法會議管轄，若合圍地境內無裁判所，或與其管轄之裁判所通路斷決時，一切民事刑事之裁判權，均屬於軍法會議。在戒嚴地域內，關於集會結社之自由，出版之自由，居住移轉之自由，住所之不可侵，所有權之不可侵，書信之祕密等通常法律之效力，全被停止，司令官有不依法律以發佈可以拘束此等自由之命令或強制之權。戒嚴之宣告，雖限於

（註一）亦有時為維持安寧秩序而宣告行政戒嚴，例如明治三十八年日俄媾和條約締結之際，東京市發生大騷擾，又如大正十二年東京

大震災之際，東京府及其近縣秩序陷於紊亂，均曾宣告戒嚴，且準於為軍事目的之宣告戒嚴辦理。

（註二）戒嚴令係明治十五年所制定，因在憲法實施以後，尚未制定關於戒嚴之法律，故該戒嚴令至今尚有法律之效力。

戰爭或準於戰爭之內亂之際，須以兵力警備之時，且其形式須以詔書行之，但在戰時兵營要塞海軍軍港鎮守府等，若遭受合圍或攻擊之時，其地之司令長官亦得宣告臨時戒嚴，或於戰略上臨機處分之需要時，出征司令官亦得宣告之，惟軍司令官於宣告戒嚴之後，須即呈報主務大臣，並通知其地方之行政官廳與裁判所。戒嚴宣告後，必須宣告解止始失其效力，故自戰亂平定之後，至其解止之時，不能終止軍隊統治以恢復行政司法之常態。

二、軍事佔領地 在戰時事變之際，外國領土事實上歸日本軍隊所占領時，則在其佔領之期間，軍司令官有統治其地域內人民之權力。至其佔領地是否劃為日本領土，雖依於媾和條約，然在承認為其領土之後，直至不需要以兵力警備之時止，仍繼續一時軍事佔領地之狀態，以軍隊之權力統治之。至在軍隊統治期間，則可一切不依法律而依兵力以實行專制政治。

三、大本營之命令 戰時大本營組織之時，除戒嚴地域以外，政府對一般人民行使統治權，雖以無異於平時為原則，但限於軍事行動之直接必要時，亦可由大本營發佈直接拘束一般國民之命令。例如為敷設水雷，禁止船舶之出入，為保軍機之祕密，拘束通信之自由是。在平時祇可以法律或勅令規定之事項，在戰時為軍事行動之必要，亦可不經議會之議決，與不依政府之權力，而依統率大權直接對國民命令之。

四、國內出兵 在平時國內如起有緊急事變，須用兵力，除為鎮靜大規模之內亂，須與宣戰同基於天皇大權之發動者外，地方官廳及殖民地官廳有請求使用兵力之權，即在內地警視總監，北海道廳長官，及府縣知事，臨於非常急變需要兵力，或為警護而需要兵備之時，得移牒師團長（警視總監可向東京警備司令官及師團長）請

求出兵。在殖民地如有同樣之情形，則朝鮮總督及臺灣總督，可向駐在其地之陸海軍司令官；關東長官，可向關東軍司令官；樺太廳長官，可向師團長；南洋廳長官，可向鎮守司令長官及其附近海軍主席指揮官請求使用兵力。且所有受請求之司令官，若無正當理由，不得拒絕其請求。而事屬急要之時，軍隊亦可依其自決以使用兵力。在依以上所有情形出兵以後，則在軍隊鎮定事變之必要限度內，可對人民行使其強制力，縱有不依法律侵害人民權利之舉，仍認為適法之行爲。

第十章 地方政府與殖民地政府

地方制度之沿革 日本現行之地方制度，於明治維新後即明治四年（清同治十年，西曆一八七一年）七月實行「廢藩置縣」後，始樹立其基礎。當明治維新政府成立之初，雖由於德川幕府「大政奉還」而將中央政權復歸於天皇，然在地方則尚繼續維持舊來幕府時代封建制度之狀態。明治元年，德川氏被視爲叛敵後，乃先後沒收德川氏及其黨與諸侯之領地，以之直轄於朝廷，不過其他各藩，因尚如舊，其土地概由舊之諸侯所領有。同年發佈之政體書，亦分地方區劃爲府、縣、藩三種，府縣爲朝廷直轄之地，置知府事及知縣事等官吏，掌地方之一般行政，而各藩因尚爲舊來諸侯之領地，其領內之行政，兵備，裁判等，尚均任藩主之統轄，世稱此爲「三治制度」。明治二年六月，朝廷令各藩主返還領地，並改任諸藩主爲知藩事，是爲「版籍奉還」。自此以後，全國土地始盡歸於朝廷所直轄，而封建制度於以消滅。此時舊有之藩主，雖尚任爲知藩事，然其權力所基，亦不在其爲土地之領主，而係天皇所任命之官吏，即無異於知府事與知縣事。及至明治四年之實行「廢藩置縣」，復免知藩事之職，而於同年十一月制定府縣官制，合全國府縣與各藩，改分爲三府七十二縣，於是始略完成今日實行之府縣行政區域。其後縣雖屢有廢置分合與增減，但在大體之形式上則無所變更。

在府縣以下之下級地方行政區域，維新後亦暫依幕府時代之舊慣。自明治四年廢藩置縣後，爲劃一全國之

地方制度，乃於府縣之下分爲大小區，每區置戶長及副戶長。及至明治十一年（清光緒四年，西曆一八七八年）七月，發佈郡區町村編制法後，府縣以下之地方區域，始益顯明。即據該法之規定，將府縣以下之中級地方行政區域，分爲「郡」「區」兩種，而以町村爲郡與區下之最下級地方區域。區則限於三府五港及其他重要之都會，而立於郡之區域以外。郡則於一郡或數郡置長一人，區則置區長。在特大之都會，更分爲數區，而於其每區置區長一名。町村則於每町村或數町村置戶長一名，但在區內之町村，則不置戶長而由區長執行其事務。

琉球自明治五年（清同治十一年，西曆一八七二年）改稱爲藩，並封國王尙泰爲藩主後，即隸屬於外務省。明治八年（清光緒元年，西曆一八七五年）移其管轄於內務省，明治十二年（清光緒五年，西曆一八七九年）廢琉球藩改設沖繩縣，與其他各縣同置縣知事以統治之。至是琉球始爲日本內地之一部，與內地立於同一統治組織之下。

北海道舊稱蝦夷，維新前直屬於幕府，由「箱館奉行」(註)所管，其時對於土地之開拓事務，殆未舉辦，全島仍舊爲未開之地。維新後，政府力謀開拓，乃於明治二年（清同治八年，西曆一八六九年）置開拓使，以使總理開拓之事，並改稱蝦夷爲北海道。明治八年（清光緒元年，西曆一八七五年）募屯田兵，使隸屬於開拓使，兼從事於開墾之事。此時樺太之南部，雖爲蝦夷之一部而屬於開拓使之下，然明治八年五月日俄所訂之條約，由日本將樺太

(註)德川時代武家之官或一局部之事務長官，均稱爲「某某奉行」，「箱館奉行」類於今日之府縣知事。

全州讓之於俄國，用以交換千島羣島。明治十五年（清光緒八年，西曆一八八二年）廢開拓使置札幌函館根室三縣。然至十九年，更改設北海道廳以管理全島，並於其下設若干支廳。此後官制屢有變更，惟在大體上尚屬相同。

明治二十一年（清光緒十四年，西曆一八八八年）四月，制定市制與町村制。二十三年五月復制定府縣制及郡制。依市制及町村制，則從來之區及町村，或據其原有之區域，或經分合廢置之手續，均成爲最低級地方公共團體之市或町村。且在市町村不設國之行政官廳，而由中央委任市町村長以當處理國之行政任務。依府縣制及郡制，則府縣在爲國之地方行政區域同時，兼爲上級地方公共團體，郡亦在爲國之地方行政區域同時，兼爲中級地方公共團體。故在此時之地方公共團體，分爲「府縣」「郡」「町村」之三級制，與「府縣」「市」之二級制兩種，並使其對各自所轄地域內之地方行政有自治權。惟自大正十年（民國十年，西曆一九二一年）起，廢止郡制。（註一）郡遂失去地方公共團體之性質，而祇爲國之行政區域，並置郡長以管理郡內之國之行政，及至大正十五年（民國十五年，西曆一九二六年）六月之地方官制改革，復廢郡長之制，於是郡又失去國之行政區域之性質，而一變爲單純的地理上名稱。（註二）故今日日本本土之地方公共團體，在原則上均爲「府縣」「市町村」。

（註一）郡制自施行後，就郡之事業經營者甚少，故以之爲自治體而維持地方公共團體之三級制度，果否正當，常有爭論。政府曾屢向議會提出廢止郡制之議，且經衆議院通過，惟因貴族院反對而未決者數年。及至大正十年，始得議會兩院通過，並自大正十二年四月日起始實行之。惟最近因府縣對於市町村監督之失當，又有倡恢復郡制者。

（註二）不由勅令指定之島嶼，從來置有島司，而島司有略等於郡長之權限，郡長之制廢止後，島司之制亦同時廢止之。

之二級制度。

市制町村制初不施行於北海道、沖繩縣、及特別指定之島嶼，而別由勅令定有特別之制度，如依特別規定施行之北海道區制、北海道一級町村制、北海道二級町村制、沖繩縣區制、沖繩縣及島嶼町村制是。惟沖繩縣自大正十年（民國十年，西曆一九二一年）五月亦改施行普通之市町村制，因之沖繩縣區制既失其效力，沖繩縣及島嶼町村制之名稱，亦改稱爲單純的島嶼町村制。至北海道區制亦於大正十二年廢止，改從來各區爲市，以施行普通之市制。而島嶼之不施行町村制者，亦漸漸減少，現在則祇有東京府所屬小笠原島、伊豆七島、及千島羣島之一部而已。

東京、京都、大阪三市，於明治二十二年（清光緒十五年，西曆一八八九年）制有特別市制，以別於普通市制，其特點爲不置公選之市長及市助理，以府知事及書記官執行市之職務。然其後因市民之反對，至明治三十一年（清光緒二十四年，西曆一八九八年）遂廢止特別市制，而使此三市亦施行普通市制，以至於今日。惟在上述之三大都市外，合名古屋橫濱神戶三市，已爲今日日本所稱之六大都市，且因其地位之重要特殊，在施行普通市制之同時，亦有其特別之規定。

日本之地方自治制度，在明治維新以前之町村，亦多少有其實跡，即就地方自治機關言，有自中古傳來之

「五人組」制度，(註一)而「庄屋」「名主」(註二)等町村之吏員，亦概由町村之人民任之，以處理町村之行政事務。明治維新以後，尙暫時維持此狀態，及廢藩置縣後，亦祇廢「庄屋」「名主」等制，改置正副戶長，即町村尙存有自治之實，町村依舊被認為財產權之主體，並承認其有以自己之費用處理其公共事務之權利。然地方自治制度之稍得有近世的形體者，實始於明治十一年（清光緒四年，西曆一八七六年）七月發佈之府縣規則及地方稅規則，依此規則之所規定，於各府縣組織府縣會，而此府縣會之創設，實又爲日本最初實行之民選議會。因當時爲準備創設國會，故先創地方議會，以期國民漸漸慣於立憲政治。及郡區町村編制法發佈後，復使地方官斟酌地方之狀況，於區及町村設置區町村會，付與議決區村稅費之權。旋於明治十三年四月，制定區村會法，乃確定區町村會之組織及權限。至現行地方自治制度之基礎規定，（或稱舊府縣制，市町村制）則爲以上所述明治二十一年及二十三年制定之市制、町村制與府縣制，就中市町村制，因係由德人牟賽氏（註三）（Morse 1864—1925）所起草，大體則模倣普魯士之自治制。其時雖曾企圖兼採日本固有之町村自治制度，但終以根本不能相

(註一)「五人組」爲德川時代地方自治機關，由農、工、商三階級之中，比隣之五戶組織之，而公家武家及「穢多」「非人」之類，不參加「五人組」制度。

(註二)「庄屋」與「名主」均爲德川時代之町村吏員之職名，「庄屋」等於今日之村長，「名主」等於今日之町長或村長。

(註三)牟賽氏曾任日本駐柏林公使館顧問，並於柏林授伊藤博文法律學，明治十九年被聘爲日本內閣及內務省顧問，兼任地方制度編纂委員。

容之點甚多，未克實現。

惟日本所謂地方之自治制度，實際上僅付與地方公共團體以極小範圍之自治權，且有甚大之限制。溯自明治、町村制、府縣制發佈以來，雖應地方之實際發展狀況，而有數次之改正，(註)且因民智發達，於每次改革之時，均多少擴張地方公共團體之自治權，然距離實質的地方自治之程度尚遠。蓋日本爲中央集權之國家，地方團體並未保有其固有的權利與固有的領域，中央政府可以普通法律存廢地方團體，或在便宜上隨時增減地方團體之權限，亦即內閣尤其內務大臣，對於地方公共團體之一般監督，有其廣泛的權能，就中且包含有解散府縣市町村之權。故中央政府在其權限所許之限度內，可以干涉地方公共團體，例如內務大臣對於既定之地方預算，訓令削減一成五分，並非違反憲法之舉，可見一般。高橋清吾博士謂：「我國之地方自治一語，祇爲政治的用語，而非法律上用語，……若自中央官廳將其直接行使事務之一部使由地方團體行之一點查之，雖可對「官治」一語而言地方自治，但此不過爲沿革上之用語。若自法制上之觀點言，則我國並不存在法律上之地方自治，……中央團體對地方團體握有生殺予奪之權，且可決定何者爲地方事務，……我國之地方團體，非普通之所謂法人，乃「中央官」之監督在法令之範圍內，處理其公共事務，以及處理依以往法令慣例或將來法律勅令之屬於市——或町村——之事務」之公法人，故在何時均爲從屬於中央團體者，而非與中央團體有對立之性質。……不過自政治權

(註) 市町村制，以明治四十四年，大正十年，大正五年及昭和四年之四回改正爲最重要。府縣制，亦於明治三十二年行全部之改正，其後正三年，十一年，十五年，及昭和四年，復各有一部之改正。

行上言，日本亦有或種程度之地方自治，例如中央政府在法律上監督甚至命令地方團體，然中央政府在實際上對地方團體並不能行使足以招致反感之監督，或發佈足以招致反感之命令。又如中央政府雖可依於變更法律以增減地方團體之權限，但在實際上並不能為侵害地方團體利益或有傷地方團體自尊心之法律變更。」（註一）

府縣 日本本土，除北海道之外，劃分為三府四十三縣。（註二）府縣之長官，稱為府縣知事。（註三）府縣知事在為國之官吏同時，更別依法律而就公共團體之府縣自治機關有其任務。惟以府縣知事為中央任命之官吏，在內務大臣監督之下執行地方行政，故府縣雖設有由普通選舉而組織之府縣會以為議決機關，並對府縣預算案有審議權，然因府縣知事有不顧府縣會之否決以執行其原案之廣大權限，致使現行之府縣制度，就地方公共團體言，極有限制，反之，就其為國之地方行政區域言，則佔有重要之地位。

一、府縣知事 就府縣之為地方行政區域言，府縣知事為上級之普通地方長官，直轄於各省大臣。府縣知事在府縣之區域內，掌理除特設地方官廳所轄特定事務以外之國之一般行政。在中央雖將行政事務分配於各省，

（註一）節錄高橋清『現代政治の進むべき道』頁二三三——二四四。

（註二）三府即：東京、京都、大阪三府，四十三縣即：神奈川、兵庫、長崎、新潟、埼玉、羣馬、千葉、茨城、栃木、奈良、三重、愛知、靜岡、山梨、滋賀、岐阜、長野、富山、石川、福井、青森、山形、秋田、福井、石川、富山、鳥取、島根、岡山、廣島、山口、和歌山、德島、香川、愛媛、高知、福岡、大分、佐賀、熊本、宮崎、鹿兒島、沖繩等縣。

（註三）府縣知事最初稱為知府事及知縣事，在知府事改稱為府知事時，知縣事則改稱為縣令，後又將縣令改稱為縣知事。

在府縣則將所有行政事務原則上統一於府縣知事，而知事對於所有內閣及各省主管事務，在府縣區域內承內閣總理大臣及各省大臣之指揮監督以管理執行之，故屬於府縣知事職權之事務範圍，頗為廣泛。具體言之，則除徵收國稅由大藏省以下所設之稅務監督署、稅務署、稅關及稅關支署管理；國有林野由農林省以下所設之營林局管理；礦業行政由商工省以下所設之礦山監督局執行；遞信省所管之事務由遞信局及通信官署執行；鐵道省所管事務由鐵道局辦理者外，所有其他一般行政，如議員選舉之執行，教育、社寺及宗教、土木、賑恤救濟、警察、衛生、工場法施行、工業勞働者最低年齡法施行、農工商水產等產業之保護，小作爭議及勞働爭議之調停，徵兵徵發及其他軍政事務等，均為屬於府縣知事職權之重要事項。且不僅關於行政事務，即關於司法事務，如對於刑事、府縣知事之爲司法警察官搜查犯罪，與地方裁判所檢事有同一之權。又如對於民事，則有許可氏名之變更，及監督公益法人之權是。此外由特別法令規定屬於府縣知事之權限者，亦有甚多，於此不能一一屢述，就中如府縣知事爲收用審查會，地方森林會等合議機關之一員，裁決對下級官廳處分所爲之訴願等是。府縣知事在執行以上職權所屬之事務時，雖服從內閣總理大臣及各省大臣之指揮監督，(註)但關於府縣知事一般職務上之監督，及其進退賞罰，則祇有內務大臣處於本屬長官之地位。

府縣知事於執行上項職權所屬之事務時，更有左之權限。

(註)因皇室事務亦有委任府縣知事辦理者，故宮內大臣關於其主管事務，亦有命令府縣知事之權。

1. 發佈府縣令之權 府縣知事基於職權或特別之委任對管內一般或一部所發佈之府縣令爲在閣令省令以下發生效力之命令，故於不抵觸閣令省令之限度內，府縣知事可依其職權，與閣令省令同關於主任事務規定執行命令、警察命令、及行政規則，又基於法律或勅令、閣令、省令之特別委任，得規定委任其執行之事項，至附於府縣令可得規定之罰則，限於五十圓以內之罰金，拘留及科料。

2. 行政監督之權 關於國之行政，由府縣知事指揮監督其所屬之地方下級廳及部下官吏，此外依法律之所規定，亦有監督其管內公共團體之權。(一)關於國之行政屬於府縣知事所管之下級廳，以支廳長、警察署長、消防署長、(註一)市町村長爲最重要，其他尚有爲執行特殊事務而設之公立學校校長等。市町村長以其爲市町村之吏員，而非國家之官吏，故在此所謂市町村長爲府縣知事之下級廳者，係指府縣知事對委任於市町村長之國之事務，有其指揮監督權。(註二)(二)對於部下之官吏，府縣知事除指揮監督其職務外，並就其身分上有向內務大臣呈報奏任官之功過，及自己專行判任官以下進退之權。(三)府縣知事對於管內公共團體所行使之特別監督，則一依法律之所規定，即除直接服從主務大臣監督者外，如市町村水利組合及其他公共組合等，均受府縣知

(註一)支廳長祇於島嶼及其交通不便之地設之，對於國之行政有監督其所屬地域內之町村長權，但對町村之自治事務無監督權。

警察署長於各府縣共通設之，掌其所管之警察、衛生、徵發諸事，且關係其職務範圍之事項，有指揮監督町村長之權。

消防署僅於東京、大阪、京都三府、神奈川、兵庫、愛知各縣設之，此外各縣則多設有消防組。

(註二)但不屬於知事權限之事務，例如戶籍事務之類則除外。

事之監督。

3. 維持管內治安之權 在管轄地內直接對於人民用實力以維持公共之安寧秩序，不屬於各省大臣之權限，而為專屬於府縣知事之權限，各省大臣關於此點，唯有發佈省令以及指揮監督下級官廳，至現實維持治安之責任，則屬於府縣知事。且為達到此目的，在府縣知事下有警察隊之設，使以實力警戒管內。

惟有時因府縣知事下所屬警察隊實力之不足，恐發生不能維持治安之虞，則為補其不足，承認府縣知事有二種特別之權限。其一，為請求警察應援之權，其一為請求出兵之權是。（註）即（一）為警備或管理災害，若以部下之警察官吏實力不足時，府縣知事得與他之廳（即警視廳）府縣長官協議，要求派遣警察官吏以為應援。（二）府縣知事當非常急變須用兵力之時，或為警護而須用兵備之時，得移牒於師團長，請求出兵，師團長對於此種請求，無正當之理由，不得拒決。惟在出兵之情形下，軍隊乃於必要之範圍內，立於自己司令官之下獨立行動，而非立於縣知事命令之下。即其軍事行動，為統率權之作用，而非行政權之作用。

4. 依法令而為之各種行政事務 即依法令之所規定，對於人民行各種行政事務，監督私人之業務。又如經營國之事業，管理國之公物等權，亦屬之。

就府縣之為地方公共團體言，府縣知事為府縣自治行政之理事機關。按在府縣，必須府縣會及府縣參事會

（註）東京府知事不在此限。

議決之事項限於法律之所列舉者故府縣知事對其他一般事項亦有專決之權府縣知事對於府縣會府縣參事會之違法議決與違法選舉，有取消之權。府縣會府縣參事會對府縣知事之此項處分，祇得以行政訴訟爭之。此外依舊制，府縣會及府縣參事會對府縣知事提出之預算案或其他議案，若予以否決或加以不適當之修正時，則府縣知事可呈請內務大臣之指揮，而執行原案。惟依於昭和四年（民國十八年，西曆一九二九年）所改訂之府縣制，對於府縣知事之此項權限，稍予以限制之規定，即府縣會府縣參事會之議決，限於明害公益之時；及收支執行之不可能時；以及削減必要不可避之費用時；府縣知事得以行使此權限。除上述以外，關於府縣自治行政上府縣知事所有之權限，自大體上言，為府縣知事統轄府縣，對外代表府縣，向府縣會及府縣參事會提出議案，執行府縣會及府縣參事會之議決，管理府縣財產及營造物，任免府縣之吏員並指揮監督之，以及對其行使懲戒處分。且即對於府縣會及府縣參事會權限所屬事項，若需要臨時急施而參事會亦無暇招集之時，亦有專決處分之權。至在府縣會不能開會時，府縣知事可將其必須交付議決之事件，交付府縣參事會議決，及參事會亦有不能開會之時，則府縣知事可呈請內務大臣之指揮以處分其必須議決之事件。而府縣會及府縣參事會不使其應有之權限時，府縣知事亦可呈請內務大臣之指揮以處分之。

府縣知事有障故時，從官等之順序，由書記官代理其職務。府縣知事及書記官均有障故時，則由內務大臣指定其他高等官一人代理府縣知事之職務。凡此均為法定代理，故代理府縣知事職務之全部，亦即其代理不單止於代理就府縣知事之為國家官廳而有之職務，且及於就公共團體之府縣機關而有之職務。府縣知事，亦可使其

府縣之官吏臨時代理其職務之一部。

府縣知事之地位，自明治初年以來，頗呈鞏固，即所謂官僚之牙城，然至明治三十九年（清光緒三十二年，西曆一九〇六年）第一次西園寺內閣，原敬任內相之時，忽行地方官之大撤換，而代之以政友會系之政治家。其後桂內閣之內相平田東助氏，雖曾一度將政友會系之府縣知事全部撤職，而又代之以官僚，但終因政黨內閣之出現，府縣知事關係於選舉甚大，每有政變，即全部更換。惟至最近齋藤內閣之時，又對於地方長官（即府縣知事）之身分予以相當保障之規定，已於前章詳述之矣。（註）

二、府縣廳之組織 屬於府縣知事以下之職員，依不同之府縣而異，其各府縣所共有者，爲書記官、地方事務官、地方視學官、地方警視、地方技師、屬警部、技手等職員，其他依府縣之不同，而置有地方小作官、小作官補、視學、通譯等。

府縣廳內之部屬，屢有變更，依現制係於知事官房之外，置總務部、學務部、經濟部、警察部四部，但東京府因有警視廳之設，不置警察部。此外內務大臣更可應實際之需要，指定府縣置土木部及衛生部。各部之部長，在總務、學務、經濟、警察四部，由書記官充之，其他臨時指定設置之部，則由書記官或地方技師充之。知事官房及各部，得依知事之所規定，分設若干課。

就府縣自治機關言，輔佐府縣知事職務之職員與關於國之行政職務同，卽在原則上以其輔佐官之官吏當之。若有必要時，在官吏之外亦可置有俸之府縣吏員。吏員由府縣知事任免，其俸額由府縣條例定之。吏員之外，亦可以府縣條例置臨時或常設之名譽職員。爲掌府縣自治行政之出納事務，置府縣出納吏，出納吏由府縣知事就官吏或吏員任命之，出納吏對於知事有服從之義務，而無獨立之權限。

日本指行使府縣知事職權之機關全體名稱，在慣例上不稱府縣廳，而單稱府或縣，故府縣一語，有時爲地方公共團體之府縣意義，亦有時爲國之行政官廳之府縣知事意義，蓋一用語被用爲含有二種不同之意義者。

三、府縣會 府縣會爲府縣住民之代議會，其選舉略準於衆議院之選舉，採男性平等普通選舉制，依大選舉區單記無記名之投票方法行之。有選舉權者，爲府縣內之市町村公民，選舉時不特製選舉人名簿，而依據市町村之選舉人名簿。其選舉區域，依郡市之選舉區域，（註一）在東京、京都、大阪三市，則依其原有區之區域。議員之定額，以法律定之，（註二）但由各選舉區應選出之議員數，則以府縣條例規定之。府縣會議員爲名譽職，（註三）其任期四年。

（註一）郡就地方行政區域言，雖已廢止，但就選舉區域言，尙保持法律上之地位，而從前島司所管轄之區域亦準之。

（註二）府縣會議員之數，人口七十萬未滿者，爲三十人，七十萬以上，百萬未滿者，每人口增加五萬卽增議員一人，人口百萬以上者，每人口增加七萬卽增議員一人。

（註三）府縣會議員之名譽職與市町村之名譽職有異，而無就任之義務。

府縣會之權限如下：(一)府縣會之有議決權者，以府縣條例、預算、決算、租稅及其他公課、財產處分、財產與營造物之管理規則等有關於府縣財務之事項爲最重要，惟上項府縣會有議決權之事項，均爲法律所列舉者，亦即府縣會之議決權，非爲概括的，乃在原則上限于法律所列舉者。關於必須府縣會議決之事項，除預算外，得由議員三人以上自發的提出議案。(註一)(二)由府縣會選舉者，除議長副議長外，止於名譽職參事會員。至府縣吏員，皆由府縣知事任免，府縣會不參與之，但於府縣設置委員之時，其選任方法，則依府縣條例之所規定。(三)府縣會關於府縣之公益事件，得向關係行政廳上意見書，府縣會於官廳有諮詢之時，亦須答復其意見。(四)府縣會關於國之事務，亦有由法令委任爲其特別之權限者，例如都市計劃地方委員之選舉是。

府縣會由府縣知事招集及開閉之，但議員定額三分之一以上，示以必須交付會議之事件，而請求召集臨時會時，府縣知事亦須招集之。府縣會分通常會與臨時會，通常會每年一次，於定期召集之，其會期以三十日以內爲限，府縣知事認爲必要時，雖可延長會期，但其延長亦以三日以內爲限。臨時會乃因臨時之需要，或基於府縣知事之職權或基於議員之請求而招集之者，其會期限於七日以內，但可延長三日。至得以交付會議之事件，亦以召集目的所預告之事件爲限。(註二)其招集除須急施之情形者外，在開會之日前十四日，由告示行之。

(註一)依舊制關於必須交付議決之事項，府縣會可否自己發案，無明文之規定，判例及行政先例則予以否認之，現制係昭和四年所改正者。

(註二)但需要急施之事件發生時，得即時交付會議。

四府縣參事會 府縣參事會爲副議決機關而兼審查機關。其由法令委任爲其特別之權限者亦不甚少。

府縣參事會以府縣知事爲議長，而以議長及名譽參事會會員十人組織之。名譽參事會會員，與同數之補充員，其在縣府會由議員中每隔年以選舉之，遇有缺員時，則府縣知事依法定之順序，由補充員以補充之。議長除於可否同數時有裁決權外，不參加議決。府縣參事會除由府縣知事爲議長外，(註)以其僅由名譽參事會會員所組織，故在實際上殆形成爲府縣會之常置委員會。府縣參事會應事之需要，隨時由府縣知事定其會期以召集及開閉之，但由名譽參事會員定額之半數以上，示以必須交付會議之事件，而請求召集時，府縣知事亦須召集之。參事會之會議，不許傍聽。

就府縣之自治機關言，府縣參事會之權限可分爲四種：(一)爲議決之權。按關於府縣行政政府縣參事會所有之議決權，更可分爲三種，一爲受府縣會委任事件之議決權，二爲屬於府縣會權限之事件，因障故而府縣會議決爲不可能或必須急施無暇招集府縣會之時，代其爲議決之權，三爲法律上根本不使屬於府縣會之權限，而使府縣參事會必須議決之事項。就中如關於工事執行之規定，關係府縣訴訟願訴訟之和解事項，乃屬於此類者。(二)爲決定之權。府縣參事會關於府縣行政之異議，就第一審有其決定之權，其可爲決定之事件，限於法律所列記之事件，如關於府縣會議員當選及選舉效力之異議，關於府縣會議員被選舉權有無之異議，關於府縣吏員送穩料、退

(註)在大正十五年以前，府縣參事會除名譽職之參事會員，尚有府縣高等官二人參加，但依該年之改正，將其削除之。

職給與金、死亡給與金、遺族扶助料、府縣會議員名譽職參事會員及其他名譽職員之費用賠償給與之異議，關於府縣稅之賦課、對於市町村之府縣費分賦、使用料手數料之徵收、夫役現品賦課等異議，關於府縣出納吏及其吏員賠償責任之異議是。異議之申請，由申請人對府縣知事爲之，府縣知事在原則上以之付於參事會之決定。惟關於府縣會議員之選舉及當選效力之異議，則不待有申請者，於府縣知事有異議時，亦得交付其決定。對於府縣會議員被選舉權之有無，則基於府縣會之通知，或由府縣知事依其職權交付參事會決定之。對於府縣參事會之決定不服者，得向行政裁判所提起訴訟，即府縣知事亦可提起訴訟。此外府縣參事會對於徵收府縣稅之市町村於税金亡失作納入義務免除之申請時，亦有其決定之權。(三)申述意見之權。府縣參事會對關係府縣公益事件，得向關係行政廳上意見書，以及應官廳之諮詢而有答申意見之義務，則與府縣會同。(註)(四)爲出納檢查之權。府縣參事會由名譽職會員中選舉委員，得使其檢查關係府縣之出納。

基於特別法令之委任，就國家機關言屬於府縣參事會之權限甚多。就中之主要者，爲對屬於市町村會及市參事會權限之事項，可基於市町村長之申請，代其議決或裁決之。對於市町村會市參事會或市町村組合之決定，又對市町村長之處分不服者，可裁決其提起之訴願。對於市町村之廢置分合、境界變更及伴此而起之財政處分，關於市町村境界之爭論，在市町村之財產區設置區會，對於市町村組合之強制設立、變更、解散及伴此而生之財產處分等事項之議決或裁決。市町村吏員懲戒委員會、地方森林會議員、收用審查委員會等之由名譽職參

(註) 依舊制由知事向府縣會提出之議案，須先提出於參事會以徵求其意見，但依大正十五年之改正，將此項刪除之。

事會員選任者，由府縣參事會互選之。

五、府縣自治之權能及負擔 府縣就公法人而有之權能如左：

1. 府縣固有之事務 可分爲組織、財政、及保育行政三種：(一)關於組織之權異常狹小，其組織法概以國之法律確定之，不承認府縣基於自治權另設特例。關於機關之選任，府縣基於自治權而行者，亦限於議決機關之選舉。理事機關，以其由國之官吏充之，府縣無關與其選任之權，故僅可得置有俸吏員以爲補助機關。(二)關於財政，府縣除有財產收入、事業收入、國庫交付金、及補助金、使用料、手數料、過料等收入外，對所屬人民有課稅權，及課以負擔金之權，有課夫役現品之權及財政強制之權，又對管內之公共團體，有使其分賦費用及課以負擔金夫役現品之權，且有起債之權。(三)關於保育行政，則在府縣之全地域內，有爲公共事務之權。

2. 府縣之委任事務 由各種法律勅令而定，難於一一列舉，如精神病院、癩療養所、感化院、中學校、師範學校、實業學校、專門學校、地方測候所、地方農事試驗場、地方農業講習所、府縣蠶業試驗場、府縣生絲檢查所、府縣工業試驗所及工業講習所、府縣水產試驗場及水產講習所、府縣種畜場之類，均爲國之營造而命府縣有設置之義務，並付與以對此可得設置之權。

3. 府縣條例及府縣規則 府縣在其權限之範圍內，得制定可以拘束管內人民之條例。(註)府縣關於府縣

(註)在昭和四年以前，府縣會是否有制定條例之權，無明文規定，故實際上多由府縣知事以府縣令之形式規定，而其制定手續亦於經府縣會議決後，再由府縣知事決定。反之，府縣條例，則在原則上府縣會議決決定，府縣知事對之除要求再議或取消者外，須公佈之。

營造物之以條例規定者外，得設府縣規則。府縣條例與府縣規則，均依一定之公告式以告示之。

4. 府縣之課稅權及費用分賦權 於府縣對於人民得以賦課之租稅，有國稅附加稅及限於府縣而有之特別稅兩種。國稅附加稅，乃對依法律所指定之國稅（註一）在法律規定之限制內，附加以稅率是。限於府縣而有之特別稅，在現行制有特別地稅、家屋稅、營業稅及雜種稅四種。對於府縣稅賦徵收所有之特別事項，計有（一）關係賦課細目事項，得依府縣會之議決，交付關係市町村會議決之。（二）在行賦課之時，基於府縣知事對市町村所發之徵稅令書，市町村長負有調製徵稅傳令書並將其交付納稅人之義務。（三）市町村負有徵收市町村內之府縣稅並將其納於府縣之義務諸點。但在其不交納之情形下，依國稅滯納處分之例以行強制徵收時，則專屬於府縣知事之權限。

府縣除對人民課稅之外，且有將其費用使市町村分賦之權。費用之分賦，在一般唯有臨時少額之費用。（註二）而有特行賦課徵收必要時允許之。惟在設有市部會及郡部會之府縣，經府縣會之議決，其屬於市部部分必須賦課之額，得使其市分賦之。

5. 府縣之經費擔負 關於國之事務，府縣負擔其經費者，其種類甚多，依法律上所規定：「府縣依法律勅令及從來之習慣，負有支辦屬於府縣負擔費用之義務。」現在命由府擔之經費，如警察費、警察廳舍建築修繕費、河

（註一）計有地租稅、營業收益稅、所得稅、礦業稅、砂礫區稅、取引所營業稅。

（註二）限在當年度府縣稅既定之預算額十分之一以內。

川及其他土木費、衛生費、家畜傳染病預防費、教育費、府縣廳舍建築修繕費、地方產業試驗所費、地方測候所費等，乃其主要者。

六、府縣自治之監督 府縣之自治行政，由內務大臣監督之。因府縣自治理事機關之府縣知事爲國之官吏，故在其官吏之身分上，關於府縣之自治行政及國之行政，均同等負有服從長官指揮命令之義務，亦即關於府縣自治行政，在所有屬於府縣知事職務之限度內，內務大臣均有其指揮命令之權。內務大臣復有監視府縣自治行政，徵求關於行政事務之報告書類帳簿，實地視察事務，檢閱出納，以及在府縣行政之監督上發佈必要之命令，行使必要之處分權。內務大臣亦得命令府縣會之解散。

七、府縣組合 兩個以上之府縣，爲共同處理特定之事務，得設立「府縣組合」。府縣組合爲法人，在原則上乃依府縣之協議，並得內務大臣之許可而後設立，但亦有強制設立之例外。就其機關言，組合長及組合會爲最重要，組合長由內務大臣指定之。府縣知事任之，組合會之組織以組合規約規定之。其權限準於府縣會府縣參事會所有之權限，而由任組合長之府縣知事行使之。

八、府縣自治行政之特例 於二三府縣，定有與其他府縣相異之特例，而其特例有左列二點：

1. 分別市部經濟與郡部經濟者 在府縣制施行以前，異其郡、市經濟之府縣，內務大臣得依其區域分別郡部及市部之經濟，而設市部會市部參事會，郡部會郡部參事會。從來適用此種特例者，有東京、京都、大阪三府，及神奈川、兵庫、愛知、廣島四縣，然自大阪府始，神奈川縣、廣島縣、京都府及東京府，迄於昭和七年（民國二十一年，西曆

一九三二年）均相次廢止，現在唯有兵庫縣及愛知縣存有此種特例。在此等縣內關於市部郡部之府縣費分擔、收入比例，以及須經市部會郡部會議決之事件，均由府縣條例規定之。

2. 分別本地經濟與島嶼經濟者 府縣經府縣會之議決及得內務大臣之許可，得分別島嶼之經濟與所屬本地之經濟，但在此情形下，不因此等經濟之分立而設置特別之議決機關。

北海道 北海道不分府或縣之區域，而以全道爲一行政區域，由北海道廳長官管轄之。長官承內務大臣之指揮監督，對於內閣及各省之主務事項，亦承內閣總理大臣及其他各省大臣之指揮監督，以執行法律命令，管理北海道之拓地殖民事務，與部內之行政事務。長官基於其所有之權限以及特別之委任，得對管內一般或其一部發北海道廳令，並可於北海道廳令上附隨與府縣知事同等程度之罰則。此外長官所有之權限，在原則上皆與府縣知事同，一般所謂「地方長官」，亦指北海道廳長官及府縣知事而言。北海道廳長官之職務權限與府縣知事所異者，有下列主要之三點：（一）北海道因尚有未開闢之土地甚多，而有特定之北海道國有未開地處分法，長官基於該項法律行其處分權，如在官制上特舉拓地殖民之事務爲長官之職務，又在道廳內設置拓置部以爲所屬之部局，亦以此故。（二）森林法（註）及國有林野法不施行於北海道，北海道之森林行政，由長官自行規定之。即農林省在各府縣，爲管理國有林野，置有直屬之營林局及營林署以掌之，在北海道則將所有森林行政，交由道廳

（註）關於保安林之規定不在此限。

掌管之。至在長官之下，則又於管內必要之地，置營林區署以掌之。(三)對居住於北海道之舊土人保護法，由長官當其執行之任。

道以下之部局，於長官官房之外，設有內務部、學務部、土木部、拓殖部、警察部五部，此外內務大臣可應其需要，命置產業部。在各府縣之部長以書記官充任，而北海道則不置書記官，即以部長爲官名。至其事務官以下之補助官，則略同於各府縣。

於道廳之下，劃分北海道爲六市十四支廳，支廳之下更劃分爲町村。市町村爲地方公共團體，不另置國之官廳。屬於道廳長官以下之下級地方官廳，爲支廳長、警察署長及營林區署長。

北海道之支廳長，以事務官充之，雖與各府縣之支廳長同，但非如各府縣僅於交通不便之地爲例外之設置，乃在全道內普通設置之，且其差異亦不止此，即在權限上有二點與各府縣之支廳長有重要之差異。(一)府縣支廳長無發佈法規的命令之權，道廳支廳長基於法律命令或對由長官委任之事件，有發支廳令之權。(二)府縣支廳長無監督町村自治事務之權，而道廳支廳長因其爲町村之第一次監督官廳，對町村自治事務亦有其監督權。

北海道於明治三十四年（光緒二十七年，西曆一九〇一年）之北海道會法及北海道地方費法制定施行後，始得有地方公共團體之性質，其制度初雖顯著與府縣制有異，然至大正十一年（民國十一年，西曆一九二二年）北海道會法及北海道地方費法大加改正之結果，府縣制之規定，亦大部爲北海道所準用，故北海道與府縣在實際上殆已達於相同之自治制度。唯在法律上之名稱，府縣以府縣之名稱爲公法人，反之北海道因無相當於

府縣制之自治法規，則以「北海道地方費」之名稱爲公法人，亦即承認北海道自身爲公法人。然此亦止於名稱之差異，至其在法律上之性質則同。

北海道之置有北海道（註一）會及北海道參事會，與在府縣之置有府縣會及府縣參事會同，其組織及權限亦均準之。唯名譽職參事會員之定額爲十二人。北海道自治行政之由北海道廳長官統轄，亦與府縣知事之統轄府縣同。長官與北海道會北海道參事會之關係，以及其他關於北海道自治行政所有之權限，亦準於府縣知事。北海道自治之權能及負擔，以及對北海道自治監督等，亦在大體上與關於府縣所述者同。

警視廳 東京府與其他府縣稍異其組織，即警察事務不屬於府知事之權，而別置警視廳以掌之。（註二）警視廳係明治七年（清同治十三年，西曆一八七四年）所創置，明治十年（清光緒三年，西曆一八七七年）曾一度廢止，至十四年一月復設之以行之。至於今日，警視廳以警視總監爲其長官，與東京府知事處有對等之地位，警視總監之權限，爲管理東京府（包含東京市在內）之警察、消防、及由內務大臣指定之衛生事務。此外關於施行工場法、工業勞働者最低年齡法以及其他勞働問題等事務，亦屬之。故東京府衆議員選舉之警察事務，亦由警視總監管理之。警視總監對此等事務，得就其職權或特別之委任發佈警視廳令，並可於警視廳令附以五十圓以內之罰金、及拘留、科料等罰則。警視總監亦有向東京警備司令官及師團長請求出兵之權，以及向其他府縣知事請

（註一）北海道會議員之定數爲六十一人。

（註二）最近亦有主張於大阪設警視廳者。

求警察官吏應援之權。警視總監得指揮監督警察署長、消防署長等部下官吏。關於其主任事務亦有指揮監督管內支廳長、市長、區長及町村長之權。

警視廳之制度，初係做法國賽因州 (Seine) 警監 (Préfet de Police) 之制而設者，其本來之目的，乃因國都所在，警察事務特形複雜，且有從嚴警備之必要。然自創設以來，除行使應有之警察事務外，則傾向於為時之政府利用，以達政治上之目的。明治二十六年（清光緒十九年，西曆一八九三年）制定之警視廳官制，既有警視總監對於高等警察事務（註一）承內閣總理大臣指揮監督之規定，故警視總監之職務，亦不止於單屬內務省主管之普通警察事務。惟依明治三十九年（清光緒三十二年，西曆一九〇六年）之官制改正，已將該項明文削除，故現在之警視總監，至少在制度上除關於勞働者之事務外，唯止於掌管內務省主管之警察事務。然實際上警視總監恰如政務官，有與時之內閣共進退之慣例（註二）即在法律上亦與內務省警保局長共不適用文官分限令及文官任用令，而準於政務官。不過此項準於政務官之規定，亦經最近之齋藤內閣時改為資格任用，例如齋藤內閣辭職，岡田內閣繼之成立時，警視總監仍被留任，即為新官制改正之結果。

在警視總監以下所屬補助其執行職務之機關，為書記官、事務官、警視、消防司令、技師等。警視廳所分之部局，

（註一）高等警察事務，以調查管理政黨、總選舉地方選舉政策、政治家之活動等，有關於政界之一般事項，故高等警察亦稱政治警察。在政黨政治時代，高等警察異常活動，並多為政府與黨之御用警察。

（註二）當內閣更迭之際，如貴族院有勅選議員之缺額時，例由內閣奏薦警視總監補充之。

依現制係於總監官房之外，有警務部、特別高等警察部（註一）刑事部、保安部、衛生部、消防部等六部。總監官房置官房主事，各部置部長，均以書記官任之。總監官房及各部，依總監之所規定，得設分課。

警視總監有障故時，由任警務部長之書記官代理其職務。警視總監及爲警務部長之書記官共有障故時，則由內務大臣指定其他高等官一人代理之。警視總監亦可使其廳內之官吏，臨時代理其事務之一部。

東京府之警察事務，因屬於警視廳所管之結果，東京府知事比較其他府縣知事，顯然受有限制，即東京府知事，無請求出兵之權，亦無監督工場調停勞働爭議之權。然關於一般產業之保護，小作爭議之調停，教育，學藝，宗教事務，則尙屬於府縣知事之職務。而執行此等事務時，因亦有行使警察權之必要，在制度上亦使東京府知事對於其主管事務，有指揮監督東京府各警察署長之權。

市町村 日本全國現有市町村之總數，爲一一七七四，就中市一一二，町一七一六，村九九四六。（註二）市町村爲最下級之普通地方公共團體，惟市町村間所施行之自治制度，與法國之以「集市」（Communes）爲基本的自治團體，而不分大小行同一之自治制者有異，即倣模德國之制度，區分爲大都市、小都市、農漁山村三種。大會之「市」，施行市制，小都會之「町」，農、漁、山村之「村」，施行町村制，町村之欲改爲市者，須有三萬以上之人口，而有足以行市制之資力時，呈請內務大臣許可之。至町與村之間，在制度上並無差異。市制通行於全國各市，唯

（註一）特別高等警察與高等警察異，既以治安維持法爲基礎，管理思想方面之事，故又稱思想警察。

（註二）日本全國市町村數，係據昭和七年四月底之調查。

市制、町村制顯與府縣制有異，市町村之理事機關，爲由市町村會選出之市町村長而非若府縣之理事機關，係官選之府縣知事，市町村議決機關之市町村會及市參事會，亦較府縣會議決機關之府縣會及府縣參事會有更爲廣汎之議決權。故學者稱市町村爲有完全自治組織之地方公共團體，府縣爲半自治之地方公共團體。市制與町村制之間，亦有差異，其重要者，爲（一）市於市會之外有市參事會，而町村祇有町村會。（二）市長及市助理，在原則上爲有俸吏員，町村長及町村助理，在原則上爲名譽職。市長可由特殊之規定改爲名譽職，町村長及町村助理可由特殊之規定改爲有俸職。（三）市有市參與，而町村無之。（四）市會由議員選出議長，町村會由町村長任議長。（五）町村於特殊之情形下，可不置町村會而代之以町村公民總會，而市則無之。（六）市組合祇可設處理市共同事務一部之一部組合，町村組合則於一部組合之外，更可設辦理町村共同事務全部之全部組合。

一、市町村會 市町村會爲市町村住民之代議會，其選舉依最近即大正十五年（民國十五年，西曆一九二六年）之改正制度，完全廢除等級選舉制，（註一）而施行平等普通選舉制，凡市町村之公民，（註二）在原則上均

（註一）明治二十一年發佈之市町村制，其市町村會議員之選舉，係採等級選舉制，即市會議員爲三級選舉，町村會議員爲二級選舉。市依納直接市稅之多寡分選舉人爲三等，各選議員定數三分之一，町村依納直接町村稅之多寡分選舉人爲二等，各選議員定數二分之一。

（註二）市町村公民，即有市町村會議員選舉權及被選舉權者，限於二十五歲以上帝國臣民之男子，且二年以來爲市町村之住民者。

有選舉權及被選舉權。選舉時除東京、京都、大阪三市以市之區爲單位外，原則上不分選舉區。議員之額數，依人口之比例而定，但市會以三十人，町村會以十二人爲最小限度。(註)

市町村會之主要權限，爲就市町村議決機關而有之議決權。蓋市町村會爲市町村之最高意思機關，有議決關於市町村事件之權。就市町村之自治機關言，市町村之地位與關係國政之帝國議會之地位顯異，帝國議會非爲有自己決定國家意思之權者，乃止於參與國家意思之作成，帝國議會之議決，除關於議院內部之事項外，在任何之情形下亦不能謂其卽有國家意思之效力，唯有依天皇之裁可，始成立國家之意思。市町村會則與之相反，乃爲自行作成市町村意思之機關，其議決除特須監督官廳之同意者外，卽成爲市町村之意思，發生效力，而無須市町村長之同意，市町村長唯有交付再議之權。至須經其議決事件之範圍，亦較帝國議會遙爲廣泛，關於市町村之一切事件，除特使屬於市町村長之權限者外，原則上皆須基於市町村會之議決以行之。

市町村會之議決，雖生有市町村之意思效力，但對外表示其意思之權，屬於市町村長，市町村會除特定之例

(註)市會議員之數，人口五萬未滿之市爲三十人，人口五萬以上十五萬未滿之市爲三十六人，人口十五萬以上二十萬未滿之市爲四十

人，人口二十萬以上三十萬未滿之市爲四十四人，人口三十萬以上之市爲四十八人，人口三十萬以上之市，每人口超過十萬，人口五十萬以上之市，每人口超過二十萬，卽增加議員四人。現以東京市市會議員人數最多，計有一百四十四人。

町村會議員之數，人口五千未滿之町村爲十二人，五千以上一萬未滿之町村爲十八人，人口一萬以上二萬未滿之町村爲二十四人，

人口二萬以上之町村爲三十人。

議決之事件，是否自有發案權一點，從來在法律上無特別之規定，一般雖解爲無發案權，但依昭和四年（民國十八年，西曆一九二九年）之改正制度，則以明文規定：除歲入出之預算外，關於必須市町村議決之事件，可由議員三人以上以文書提出議案，但對預算之發案權，以其專屬於市町村長，不能基於議員之發案以及議會之議決而有拘束市町村長預算發案權之力。因之，需要費用之事業，縱係由議員發案而議決者，其議決在關於費用之限度內，亦祇以市町村長之同意爲條件始生效力，故市町村長在預算案之編製上，實際並不一定受市町村會之拘束。此外凡在法律上規定市町村長於經市町村會議決後而決定之事項，則僅市町村長有其發案權，市町村會關於其議事方法，在法律之範圍內，得自定其會議規則。

此外，市町村會對特殊事件，亦爲行政裁判之機關，對市町村之行政亦爲選舉機關、監查機關、建議機關及諮詢機關，至在特別委任之限度內，亦有其行使國或府縣事務之權。（一）市町村會，就爲行政裁判機關而有決定權之事件，爲關於市町村會議員選舉及當選效力之異議，市町村會議員被選舉權之有無，關於市町村中一部之區會議議員選舉及當選效力之異議，以及被選舉權之有無。此外町村會尚有決定對町村職員及其遺族給料給與之異議，至町村稅之賦課、使用料、手數料、加入金之徵收、夫役現品之賦課，以及關於財產使用營造物之權利等有異議時，亦由町村會決定之。（二）市町村會就其爲選舉機關而有選舉行政機關之權者，爲市町村長之選舉，市名譽職參事會員，都市計劃地方委員會之市委員，以及在組織市町村組合時，由其選舉組合會議員。至市町村助理、

收入員、副收入員等，係由市町村長推薦後，再由市町村會就其推薦者選定之。而市町村長若無在職者時，關於該項職員亦直接由市町村會選舉之。(三)市町村會就其爲監查機關而有之監查權，爲檢閱關於市町村事務之書類及計算書，請求市町村長之報告，以檢查其事務之管理情形，議決之執行與否，及其出納事務。市町村會亦可設置委員，實地行其檢查，市町村會有審查市町村決算以承認正當與否之權。至在町村當町村長對出納行臨時檢查時，亦可由町村會選舉二人以上，會同檢查。(四)市町村會就其爲建議機關及諮詢機關而有之權限，爲對有關市町村公益之事件，得向關係行政官廳提出意見書，且有應行政官廳之諮詢，以答復其意見之義務。市町村會對關係市町村事件，亦可議決由市町村提起訴訟，交由市町村長代表市町村行之。(五)市町村會基於特別法令之委任，而有之參與國政及府縣事務權限，除由市會選舉都市計劃地方委員及由市町村會答復關於國政之意見，既如上述外，關於府縣稅賦課之細目議決，亦可由府縣會委任於市町村會。

市町村之會議，由市町村長召集並開閉之，市町村會與帝國議會及府縣會有異，無通常會與臨時會之區別，即遇有必要時，可隨時召集之。此外若議員定額三分之一以上請求開會時，市町村長亦須召集之。

市町村會議員，爲名譽職，任期四年。

二、市參事會 市於市會之外，置市參事會以爲副議決機關，市參事會以市長爲議長，外加由市會議員中隔年選舉之名譽職參事會員十人至十五人組織之。(註)從來市助理及市參與雖亦加入組織，然依昭和四年(民

(註)原則爲十人，在以勅令指定之市，得以市條例增加至十五人。現在東京、京都、大阪、名古屋、橫濱、神戶六大都市，即屬於此類者。

國十八年西曆一九二九年）之改正制度將此項規定刪除。市參事會、附屬市參事會、附屬市長、附屬市議會、議員中選、附屬名譽職會員所組織者，而形成市會之常置委員會。市參事會每於必要時由市長召集並開閉之，但有名譽職會員半數以上請求時，市長亦須召集之。市參事會迄於明治四十四年（清宣統三年，西曆一九一一年）止，乃為市之理事機關，而擔任市之行政，然因合議體執行行政事務，在事實上多有不適之處，遂改為現制。故市參事會之組織，雖依舊存在，而其權限則完全變更，即僅為市之議決機關矣。（註）市町村會在原則上公開之，而市參事會則不許傍聽。

市參事會以任市會之代理機關為其主要職務，即本來屬於市會權限之事項由其代行之，此項權限又可分為基於授權之代理與法定代理二種。（一）基於授權之代理權，乃對於須經市會議決之事件，由市會將其議決權委任於市參事會而生之權，即在法律上雖規定須經市會議決之事件，市會可將輕微者自己不為議決，而以其一部委任於市參事會。（二）法定代理權，係於市會未成立或不能開議，以及需要臨時急施而無暇召集市會之時，由市長將須經市會議決或決定之事件，交付市參事會而生之權。

依法令自始即屬於市參事會權限之事件，其種類甚多，亦即在町村屬町村會權限之事項，在市則特使屬於市參事會權限之事項是。就中屬於議決之事項，如允許超過年度之市稅延納，及允許在預算內支出所為之一時

（註）市參事會因失去原來創設之職務，故市長亦有時因事之需要緊急，而省略交由參事會議決之手續。例如東京市曾為整理市電從業員，起債二千萬元，因無暇召集市會且亦未交參事會議決，而由市長專斷行之者，故最近亦有倡撤消市參事會之說。

借入金是。屬於決定之事項，如決定關於給料給與之異議，市稅、使用料、手數料、加入金、夫役現品之賦課徵收，及關於財產營造物使用權之異議等是。屬於監查之事項，爲選舉參事會員二人以上，使之會同市之出納檢查是。此外對於市行政有陳述意見及應諮詢之義務，亦與市會同。

三、市町村長 市町村長爲市町村之理事機關，於市町村選舉之，其任期爲四年。在舊制市長由市會選舉候補者三人，然後就其中之一人勅裁之，町村長之選舉，亦須府縣知事之認可，然依大正十五年（民國十五年，西曆一九二六年）之改正制度，凡此等限制，均撤消之。

市町村長，雖以市町村之理事機關爲其本來之職務，然在此外市町村長基於特別之委任，有處理國府縣及其他團體事務之義務，尤其在市町村區域內施行之國之行政，以其不置國之官廳，而完全委任於市町村長，其屬於市町村長職務之國之行政事務，頗爲繁雜，故與市町村長本來職務之市町村事務相較，勿寧以國之事務爲其主要之職務。據此，則市町村長之職務可分爲三種：（一）就市町村機關而有之職務，（二）就國之機關而有之職務，（三）基於其他公共團體委任而有之事務。

就市町村機關而有之職務言，市町村長擔任市町村之一切行政，對外代表市町村，執行市町村會之議決。市町村長對市町村會及市參事會有招集及開閉之權，有提出議案之權，尤以關於歲出入預算，祇市町村長有其提案權，市町村長對市町村會及市參事會之議決不同意時，可停止其一時之效力，要求再議，或請監督官廳之裁斷。市町村長基於市町村會及市參事會之委任，或在市參事會町村會有障故時，有其專決之權。此外市町村事務之

特由法律規定市町村長專決者，如關於市町村吏員之指揮、監督、懲戒處分之權，則除由監督官廳行使者外，均屬於市町村長。又如市町村有俸吏員，亦除有特別規定者外，由市町村長行其任免權。至其他市町村財產營造物等，亦在市町村會之議決範圍內，市町村長有其管理權。市町村長得市町村會之同意，可將其事務之一部，使助理及區長分掌之。

就國家機關而有之職務言，市町村長不僅依法令之所委任，擔任國之行政事務，而與中央行政各部發生關係，且亦委任其執行若干司法事務，茲舉其重要者如下：即關於民事者，有戶籍及留宿之事務，並附此而有印鑑證明、身分證明、埋葬許可等事務；關於憲法所附屬之行政者，有衆議院議員選舉人名簿之編製，及投票管理等事務；關於行政上之統計者，有國事調查、農業調查、工場調查、勞働統計調查等事務；關於土木行政者，有道路之管理，都市計劃事業之執行，土地收入等事務；關於衛生行政者，有種痘施行及傳染病預防等事務；關於社會行政者，有職業介紹，行路病人死亡人之處理，救護法之施行，水難救護等事務；關於經濟行政之事務者，有馬籍之事務；關於教育行政者，有市町村立學校之管理，就學義務之督勵等事務；關於軍事行政者，有徵兵、徵發、陸海軍召集等事務。此外種類尚多，難於詳述。凡此等事務，均以其委任於市町村長，而非委任於市町村公共團體。市町村會及市參事會對之無議決權，而對上項職務之監督，亦與市町村事務之監督異，即關於各種事務從其法令所規定，由其主務官廳指揮監督之。惟對其事務所需要之經費，法律上規定由市町村擔負之，因之關於費用則須市町村會之議決。至任市町村長輔助機關之吏員，對國之事務亦同當輔助之任，市町村長可將其事務之一部，使由助理及區長分掌

之。

市町村長以下所屬之吏員，有市町村助理（註）事參與、市町村收入員及副收入員、區長及區收入員、以及市町村委員等。

四、市町村之權能及負擔 市町村之權能及負擔，可自左列各點說明之：

1. 市町村固有之事務 市町村之固有事務與府縣同，即分爲組織、財政、及保育行政三種。惟就地方公共團體言之，有較府縣極其廣泛之自治權，就事務施行之範圍言之，則與府縣有地域廣狹之分。

2. 市町村之委任事務 委任事務中之必須辦理事務，例如尋常小學校之設立、傳染病院、隔離病舍、隔離所及消毒所之設立、關於鼠族昆蟲等驅除之施設、市町村內清潔方法消毒方法之施行、種痘之施行、徵發物件之輸送、國稅府縣稅之徵收、職業介紹所之設置、史蹟、名勝、天然紀念物之管理、結核療養所之設置等是。至其中之隨意辦理事務，例如高等小學校、中學校、高等女學校、實業學校等之設置、圖書館之設置、地方鐵路之敷設等是。

3. 市町村條例及市町村規則 市町村關於市町村住民之權利義務及市町村事務，得設市町村條例。市町村對其營造物，除以市町村條例規定者外，得設市町村規則。市町村條例及市町村規則，均依一定之公告式告示之。

（註）市町村助理，原則上爲一人，但可以市町村條例增加，例如東京市卽有市助理三人。

4. 預算及決算 預算於每年度由市町村長編製之，在本年度開始之一月前，須經市町村會之議決。經過其議決後，報告於府縣知事，以其謄本交付收入員，且公告其要領。但依市町村會之議決，不必發生確定之效力，對於歲入預算中起債等若干事項，須得監督官廳之許可，市町村長得依情形行使拒絕權，而請府縣知事之指揮。至決算則作成歲入歲出之現計表，於每會計年度出納閉鎖後一月內，由收入員編製向市町村長提出之，市町村長加以審查，付以意見，迄於次之通常預算會議交付市町村會之認可，並將關於其認可之市町村會議決，共由市町村長報告於府縣知事，且公告其要領。

5. 金錢上之命令行為 市町村非如國之對於人民得以廣行其命令強制之權，其對人民得用權力手段者，唯限於法律特認之例外，而其中之最主要者，為對於一般人民命令其交付租稅負擔金、夫役現品、使用料、手數料、加入金等，且須基於市町村會之議決，由市町村長賦課徵收之。

6. 市町村之自治負擔 自治負擔者，乃指公共團體於其存在之目的外，為國或其他公共團體之目的所課之負擔而言，市町村之自治負擔，由種種之特別法規定之，其實例雖屬甚多，然就中之重要者，可舉為學校負擔、道路負擔、河川負擔、都市計劃負擔、傳染病預防負擔、職業介紹負擔、史蹟名勝天然紀念物負擔等是。此外，市町村受有府縣之分賦、府縣之夫役現品賦課、消防組費用以及由地方長官施行之害蟲驅除費用等之負擔。

五、市町村之監督 市町村對其所有事務之全部，依法律之規定，服從國之特別監督。國家對於市町村之監督，須與其對市町村長就國家機關而有職務之監督有別，國家對市町村長就其為國之機關而有職務之監督，因

基於保持國政之統一，法律及勅令，通常均使主務官廳對市町村長之職務有指揮命令之權，例如在戶籍法對於市町村掌管之戶籍事務，則規定區裁判所判事依關於司法行政監督之規定以監督之；在地方官官制規定，府縣知事對於國之行政指揮監督市町村長。此外府縣支廳長，對於國之行政事務亦有指揮監督市町村長之權，而關於徵發及召集事務，則由警察署長監督町村長。

就市町村爲公共團體而有事務之監督言，則與以上相反，即大體上國家不行使指揮命令之權。在原則上，市町村對其自己事務有其自治之權，國家對之得以命令者，唯限於法律之有特別規定。而此項監督機關，通常第一次爲府縣知事，第二次爲內務大臣，但關於教育事項，內務文部兩大臣；關於財政事項，內務大藏兩大臣爲最高之監督官廳。對於法律指定之特別事項，由府縣參事會及行政裁判所行其監督權。至府縣之支廳長及警察署長，對市町村無監督權。

監督官廳在監督上認爲有其需要時，得使市町村爲事務之報告，並徵求書類、帳簿，或就實地視察其事務，檢閱其出納。監督官廳可以取消其違法或不當之行爲，或於取消之同時，進而代行其處置。監督官廳可以命令其不爲某種行爲，監督官廳於市町村長、助理、收入員、副收入員有障故時，可以選任臨時代理者，或派遣官吏使其掌管職務。府縣知事對市町村吏員有懲戒之權，內務大臣有命令市町村會解散之權，監督官廳對於市町村之特別重要事項，尙保留有若干許可權及決定權。

六、市町村組合 二個以上之市町村，爲共同處理事務，可互相結合組織複合的地方團體。此又可分爲二種，

其一、爲一部事務之市町村組合，其一、爲全部事務之町村組合。前者之性質與府縣組合相似，所有關於市町村之規定，在原則上對一部事務之市町村組合均適用之，後者唯適用於町村，以其爲共同處全部之町村事務，實際上始同於一町村而無異於町村之合併，故全部事務町村組合，在原則上皆準用關於一町村之所有規定。

七、島嶼町村制 此外有島嶼町村制，施行於不行一般町村制之島嶼町村，(註)其組織比之一般町村遙爲簡單，其承認人民所有之權利亦比較的受有制限。其與一般町村在制度上最顯著之異點，爲町村長及收入員基於支廳長之呈請，由府縣知事任免，與市町村書記由支廳長任免。町村會之議員定額爲四名以上，十二名以下，其選舉權與被選舉權尙以納稅資格爲條件。町村會對於輕易事件可以不開會議議決，而由書面詢問議員之意見。異議之決定，非町村會所有之權，而屬於町村長。町村會對於議員之選舉及當選之效力議決之取消、過料、處分等，在一般町村之得以向行政裁判所提出訴願者，島嶼町村亦以向府縣知事訴願爲終局。第一次之監督權屬於支廳長。

八、北海道町村制 北海道之市町村，除市自大正十二年（民國十二年，西曆一九二三年）以後施行與各府縣相同之市制外，町村則尙未施行一般之町村制，卽有特定之北海道一級町村制及北海道二級町村制，且北海道亦有不施行任何之町村制者。至何者行一級町村制或二級町村制，則由內務大臣指定之。

所謂一級町村制，殆與一般之町村制同，其主要差異唯有各府縣之町村第一次受府縣知事之監督，而北海

(註) 施行島嶼町村制之地方，計有東京府之大島、八丈島、利島、新島、神津島、三宅島、御藏島等地。

道之一級町村則第一次受北海道廳支廳長之監督，第二次受北海道廳長官之監督，故其結果關於町村之監督，屬於府縣知事權限之事務，在北海道則多以之屬於支廳長，而町村對於支廳長之處分，亦唯有向北海道廳長官提起訴願。

二級町村制之特色，除關於監督權與普通町村制有右述同樣之差異外，尚有（一）町村長爲有俸吏員，任期無定限，由北海道廳長官任免之，（二）不置助理，（三）收入員依町村會之推薦，由支廳長任命之，任期爲四年，（四）置有俸吏員之書記等事。此外必須經過町村會議決之事項，亦不如一般町村之廣泛，即限定於法律所列舉之事項。決定異議之權，亦非屬於町村會，而由町村長行使之。

九、六大都市自治制之特例 東京、京都、大阪、名古屋、橫濱、神戶六大都市，在原則上雖施行一般之市制，但因其市區廣大，人口衆多，事務複雜，位置樞要，亦由法律規定有若干之特例。就中尤以東京市爲國都之所在，自昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二年）擴張市域，劃入舊東京市附近之八十二町村爲一大東京市以來，人口已達五百萬以上之多，顯有不適於施行普通市制之情形。近年政府、貴衆兩院以及東京市自身，均感有制定特別都制之必要，曾數次在議會提出關於東京市之特別自治法案，但終以各方意見之未能一致，至今尙未能成立一特別市制之規定。（註）

（註）關於東京特別都制各方之共同主張，爲擴大市域，廢東京府，增加市議會權限，由內務大臣直接監督諸點，惟市長之爲官選或公選一點，政府與市方始終爭執不絕。

現在六大都市自治制所行之特例，舉其要者爲：(一)東京、京都、大阪三市，於市之下更分爲若干區，以爲市之下級地方團體，區之固有事務，祇有關於處理財產及營造物之事務。至由法律委任區處理之事務甚少，例如令其設立小學校，乃其主要者。區置區長，由市長任命之，並置有區議會，以爲區之議決機關。(二)關於市行政之監督，在東京、京都、大阪、名古屋、橫濱、神戶六市，可由勅令將其一般市之事務，及由法律規定屬於市或市長之國之事務，須經府縣知事許可或認可者，規定其不受府縣知事之許可。

殖民地之統治制度 日本對其本土以外之統治區域，如朝鮮、臺灣、樺太等新獲得之領土，以及南洋委任統治地，均就其爲殖民地，(註)實行與本土有別之統治制度。此等殖民地之人民，既不負兵役之義務，不向議會派送代表參加，亦無一般日本國民所享有之「非依法律不得拘束自由」等權利。

就殖民地之立法言，日本本土之法令，原則上不施行於各殖民地，即除由勅令特別指定之法律，或規定事項之性質上當然施行於殖民地之法令外，本土之法令，在殖民地均不適用。殖民地又因行政權與立法權之分立尚未完備，亦可由行政權規定殖民地之一般法規。故天皇之立法權，在日本本土雖以議會之協贊行之爲原則，而由天皇大權發佈緊急命令、執行命令、警察命令爲例外，但在殖民地則不適用上項原則，而另有行使殖民地立法權之規定，且即此項特殊規定，亦因不同之殖民地而各異。

(註)日本稱其本土爲「內地」，稱其殖民地爲「外地」，殖民地之稱爲外地，係於昭和四年設置拓務省時，由拓務次官小村欣一之發議，因殖民地一用語，含有帝國主義之色彩，故避用之，近來之公文書，均稱用外地一語。

就殖民地之行政言，則殖民地之行政組織，顯與其本土之行政組織有異，即中央政府，係於天皇之下，將行政各部分屬於各省大臣，除特屬於天皇親裁之事項外，各省大臣爲主管之最高行政官廳，故地方官廳，乃在其以下，承其指揮監督，以執行地方行政事務。但在殖民地則除外交、軍政、會計、貨幣、曆時之需要全國統一事項外，一切行政均委任於殖民地總督或殖民地長官，各省大臣之權限不能及之。故在其本土由各省大臣所行使之權限，在殖民地均由總督或長官行之，而殖民地總督或長官之權限，實又相當於綜合各省大臣（但外務、陸海、拓務各大臣除外）之權限。

在中央政府任監督殖民地行政之機關，曾變更數次，初於取得臺灣後，曾於明治二十九年（清光緒二十二年，西曆一八九六年）四月，一度設置拓務省，以使監督北海道及臺灣之行政，然至翌年八月即行廢止，而將其事務併於內閣，至明治三十一年，更將其事務移於內務省。及後之將併朝鮮，乃於明治四十三年（清宣統二年，西曆一九一〇年）六月，在內閣總理大臣之下置拓務局，以使擔任關於殖民地之行政事務，然因大正二年（民國二年，西曆一九一三年）實行行政整理，復廢拓殖局，而將其事務併之於內務省。及至大正六年，再復興拓殖局，置於內閣總理大臣主管之下，最後復於昭和四年（民國十八年，西曆一九二九年）六月改設拓務省，以拓務大臣爲監督殖民地行政之主管大臣。

依現行制度，殖民地行政之監督，一般的屬於拓務大臣，且即屬於各省大臣之主管事務，亦除特有例外之規定者，各省大臣非其監督者，而由拓務大臣專當其監督之任。拓務大臣對殖民地官廳之關係，與各省大臣對地方

官廳之關係異，在日本本土地方官廳所主管之行政事務，因其同時爲各省大臣之主管事務，故由各省大臣就其主任事務以統一的方針指揮命令地方長官，而地方長官亦須遵其命令以處理其事務。至殖民地官廳之性質則與此相反，即其在殖民地有自行處理一切行政之權，而此項權限又相當於中央各省大臣之權限，故拓務大臣雖有其監督之任，自己則並非處於主管其事務之地位而以統一的方針指揮之，其監督權，唯限於使其行政不與中央政府對殖民地之根本方針相矛盾，並警惕其行政之紊亂，注意其財政與國庫之關係，以及殖民地官廳有須經勅裁者，以當經由之任。

拓務大臣對各殖民地官廳之關係，亦因各殖民地之官制規定不同而異，如對於樺太廳長官及南洋廳長官規定爲：「承拓務大臣之指揮監督」對於臺灣總督規定爲：「承拓務大臣之監督」對於朝鮮總督，則不言承拓務大臣之監督，而止於規定拓務大臣統理關於朝鮮總督府之事務，且朝鮮總督祇經由內閣總理大臣上奏，而有直隸於天皇之地位，然此種明文之差異，實亦止於表示政治上的差異，即特別重視朝鮮總督地位之意，至在法律上則因拓務大臣負所有殖民地行政上之責任，故對朝鮮總督以及其他所有殖民地官廳均有訓令權。

再就殖民地之司法言，殖民地亦無完全獨立之司法制度，即各殖民地除樺太施行日本本土同一之司法制度外，均各有其特別之司法組織，而不在日本本土裁判所管轄之下。此外如行政裁判制度，亦除樺太不能適用之。

旅大租借地非日本之領土，既如前述，（註）但日本從來視其同於其他一般之殖民地而統治之，並改稱爲「關東州」，置「關東州」廳長官，承所謂「滿洲國」駐劄特命全權大使下所設之關東局監督執行「關東州」之一切政務，因亦於本章之後一併詳述之。

朝鮮 朝鮮於脫離中國藩屬之後，即改稱爲韓國，而一變爲日本之保護國。明治三十九年（清光緒三十二年，西曆一九〇六年）日本設統監府於朝鮮之京城，並訂立保護條約以指揮朝鮮之內治外交，加以朝鮮之司法權、刑罰權、警察權亦先後委任於日本，故實際上日本此時已攫有朝鮮一切之統治權。及至明治四十三年（清宣統二年，西曆一九一〇年）八月日本合併朝鮮後，乃再改其韓國之名稱爲朝鮮，同時廢統監府而置朝鮮總督府，由朝鮮總督管轄朝鮮之一切政務。

一、朝鮮總督 朝鮮總督，因最初採用武官制，不僅管轄朝鮮之一切政務，並被委任以掌管駐朝鮮陸海軍之統率及朝鮮防禦之事，故總督亦均由陸軍或海軍大將任之。大正八年（民國八年，西曆一九一九年）將總督限由陸海軍大將任命之武官制，予以改正，並解消委任於總督之兵權，惟實際至今尙未有以文官資格被任朝鮮總督之例。

依現行制度，朝鮮總督之權限如左：

1. 統理朝鮮一切政務之權。朝鮮之統治，在原則上皆委任於總督，即除官制之制定，官吏之任免，軍隊之編制，榮典之授與，刑之恩赦等，尙保留爲天皇所親裁；貨幣、(註一)曆時、外交、軍政等亦統一於中央政府者外，其他所有政務，若在本土縱須依勅裁而規定之事項，在朝鮮均得以總督之職權規定之。其本土爲各省大臣權限所屬之事項，在朝鮮亦爲總督之權限。至總督對於須經勅裁之事項，則由總督經由內閣總理大臣上奏以請裁可。

2. 立法權。總督在執行行政外，亦有一般之立法權，總督得以命令制定朝鮮之法規，總督所發之命令，在形式上分爲二種，其一爲制令，其一爲總督府令。(一)制令爲相當於本土法律之命令，即在本土須以法律制定之事項，在朝鮮特規定於不抵觸施行於朝鮮之法律勅令限度內，(註二)得以總督之命令制定之。總督發佈制令，須經內閣總理大臣呈請勅裁，制令在其須經勅裁之一點，雖等於勅令，然制令之勅裁，祇於內部行之，對外仍以總督之命令發佈，故與勅令有異。至臨時需要緊急之事項，亦可於未得勅裁之前，即時發佈，但有此種情形時，須於發佈之後，即時呈請勅裁，若不得勅裁時，須即時廢止之。(二)總督府令，爲除在本土須以法律制定之事項外，可得規定之各種事項之總督命令，總督府令，在大體上雖規定相當於本土以勅令、閣令、省令所得規定之事項，(註三)然在本

(註一)但不包含兌換券在內。

(註二)日本本土法律之在朝鮮施行者，除其規定事項性質上當然行之於朝鮮爲目的者外，限於以勅令規定其全部或一部施行於朝鮮者。日本本土之勅令亦除統一於天皇大權之事項者外，須其勅令明(註三)施行於朝鮮者。

(註三)關於官制、官吏令、軍制、榮典令、恩赦令等，因其保留爲天皇大權，則除特別委任者外，不得以總督府令制定之。

土之由府縣令規定者，在朝鮮亦多以總督府令規定之。至總督府令得附隨之罰則程度，則與本土之勅令同，即自由刑以一年；財產刑以二百圓以下爲限度。

3. 出兵請求權 總督爲保持安寧秩序，認有必要時，得向駐在朝鮮之陸海軍司令官請求使用兵力。

4. 監督權 總督指揮監督所屬之官廳，督統部下之官吏，並監督在朝鮮之李王職事務，以及在勤之李王職職員，李王歲費之收入，與住在朝鮮之貴族。此外本來屬於皇室之事務，亦有特委任於總督者。

總督有障故時，則由勅令任命其他親任官臨時代理其職務。

朝鮮總督，是否承拓務大臣之監督，官制上無明文之規定。最初官制雖明記朝鮮總督直隸於天皇，但其原因，乃以總督兼有管理駐在朝鮮陸海軍之權，事實上不能由國務大臣監督，故自大正八年（民國八年，西曆一九一九年）解除總督兵權之委任時，即削除總督直隸於天皇之規定。然在此時，既未更行明定總督須承拓務大臣之監督，且反有總督於上奏請求裁可時，須經由內閣總理大臣之規定，而不以之必須經由拓務大臣，拓務省內亦另置有朝鮮部，由次長兼任部長，專爲處理關於朝鮮之行政。不過拓務省官制，有拓務大臣統理朝鮮總督府之事務，同於其他殖民地之規定，故實際上由總督經內閣總理大臣上奏之時，亦由總理大臣以之移交拓務大臣，得其承認後再行上奏之。

總督之下，有親任官之政務總監，以之輔佐總督統理府務，並監督各部局之事務。總督府所屬之部局，依現制除總督官房之外，有內務局、財務局、殖產局、農林局、法務局、學務局、警務局七局，各局略當於中央政府之各省，惟外

交及陸海軍政以其統一於中央，無相當於外務省及陸海軍省之部局。此外尚有府外部局，直屬於總督之下，如遞信官署、鐵道局、專賣局、稅關等是。

二、中樞院 中樞院爲應總督諮詢之機關，總督亦可使其調查關於朝鮮舊慣制度等事。中樞院以政務總監爲議長，外加副議長一人，顧問五人，參議六十五人組織之。其中大部分由朝鮮人任之，任期爲三年。此外附屬有書記官長、書記官、通譯官等。中樞院之會議，非顧問及參議過半數之出席不能開會，以出席之過半數通過爲議決。

三、司法制度 裁判所直屬於總督，不與日本本土之普通裁判所發生關係，卽自有獨立之組織，採三審制，而有地方法院、覆審法院、高等法院三級。高等法院一，置於京城，覆審法院三，置於京城、平壤、大邱三處，地方法院十一，分置於全土重要各處。地方法院，爲處理其所屬之一部事務，亦可設地方法院支廳或出張所。

裁判所所準據之法律，在朝鮮民事令及朝鮮刑事令有準據日本本土之民法、刑法及其法規之規定，但民法上關於能力、親族、繼承等事項，可從朝鮮之習慣以設例外。

四、地方制度 朝鮮之地方制度，係分全土爲十三道，（註）道置道知事以管轄之。道知事之地位權限，略類於日本本土之縣知事，道知事有發佈道令之權，附道令而得規定之罰則，自由刑以三月，財產刑以百圓爲限度。道知事在原則上無自行請求出兵之權，若有出兵之必要時，則向總督具呈之，但在緊急之時，亦可即時要求出兵。各道

（註）計有京畿道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尙北道、慶尙南道、黃海道、平安南道、平安北道、江原道、咸鏡南道、咸鏡北道等十三道。

於知事官房之外，置內務、財務、警察三部。大正八年（民國八年，西曆一九一九年）以前，朝鮮之警察制度，係採憲兵警察制，以朝鮮駐劄憲兵司令官爲朝鮮之警務總長，各道之警務部長亦以憲兵佐官充之，警務總監部、警務部及警察署，均與一般之行政異其系統。然依大正八年八月之官制改革，於解除總督兵權之同時，警察制度亦廢憲兵警察制而改採文官警察制，於是警察事務亦與一般行政同，在爲總督之權限同時，亦使屬於道知事所管。

各道之下，更劃分爲府、郡、島，現有府十四，郡二百十八，島二。府相當於日本本土之市，以府尹爲其長官。郡以郡司；島以島司爲其長官。府尹、郡守、島司承道知事之指揮監督，以執行法令，管理管內行政事務，及指揮監督部下之官吏。島司依特別之委任，得發島令。各府、郡、島均置警察署，京城府復置有消防署。

郡及島之下，更劃分爲邑與面，現有邑四十九，面二千三百九十七。邑、面相當於日本本土之町、村，邑長、面長在身分上爲國之官吏，由道知事任免之，是與日本本土町村長不同之點，但邑、面長之津貼及其他給與，由邑、面負擔之。

朝鮮之地方自治制度，以道及府、邑、面之區域爲地方公共團體，道之自治相當於日本本土之府縣自治，最初定有朝鮮道地方費令，以使道爲公法人，然昭和五年（民國十九年，西曆一九三〇年）代之以新制定之道制，而各道施行之日期，則由總督定之。依道制之規定，置道會以爲道之議決機關，由議長一人及議員二十人以上五十五人以下組織之。議長由道知事充之，議員有三分之二，於各選舉區由府會議員、邑會議員、面協議會議員選舉之，即非直接選舉而爲間接選舉。被選舉權，凡一年以來在道內有住所，年齡二十五歲以上之日本臣民男子，原則上均

有之。議員之其餘三分之一，由道知事任命有學識名望且有被選舉權者任之。道會關於預算及其他財政事項有議決之權。

府邑面之自治，相當於日本本土市町村之自治。府自大正二年（民國二年，西曆一九一三年）始制定施行府制以爲公法人，然當時祇設有府協議會，尙未設置議決機關。及至昭和五年（民國十九年，西曆一九三〇年）改正府制，旋於次年四月一日起始施行，於是始設置府會以爲議決機關。府會議員爲直接選舉，由府住民選舉其全部，但其選舉權須一年以來爲府住民之二十五歲以上之男子，營獨立之生計，且一年以來納府稅年額五圓以上者。府會之議決權，爲府條例、府預算、以及其他關於府之經濟事件，至擔任其自治行政者，爲國家官吏之府尹。邑與面在以往之制度上，並無區別，即均稱之爲面。大正六年以來，雖已施行面制，然至昭和五年（民國十九年）始自面中劃分相當於日本本土之町者，而稱之爲邑，並制定邑面制以代從前之面制。由昭和六年四月一日施行之。邑置邑會，面置面協議會，其議員由住民中之有選舉權者選舉之，其議長均由邑長與面長任之。邑會之爲議決機關，有與府會略同之議決權，面協議會爲諮詢機關，對於同樣之事項有答面長諮詢之權。邑面自治之理事機關，共爲國家官吏之邑長面長。

於上述之外，朝鮮有屬於一種公共組合性質之學校組合制，學校組合，乃以關於日本本土住民之教育事務爲目的，由在一定區域內有住所之本土住民爲組合員。

臺灣 日本自依中日馬關條約領有臺灣及澎湖列島後，即先發佈臺灣總督府暫時條例（明治二十八年

五月）任命臺灣總督，當時以其尙未脫離戰時狀態，乃將行政事務依戰時編制使軍隊行使。及明治二十九年（清光緒二十二年，西曆一八九六年）三月，發佈新臺灣總府條例，遂撤廢臺灣之軍事政治，而從事於新統治之組織。翌年十月，制定臺灣總督官制以代前之總督條例，並對總督府之組織大加改革，於是臺灣之統治組織，始確立有今日之基礎。

一、臺灣總督 臺灣總督，初以陸海軍大將或中將任之，同時委任以政權與兵權，而與昔日朝鮮總督同。然依大正八年（民國八年，西曆一九一九年）之制度改正，與朝鮮總督同時解除委任於臺灣總督之兵權，唯有總督爲陸軍武官時，得使兼任臺灣軍司令官之規定。

臺灣總督之權限，略似朝鮮總督，其大要如左：

1. 統理臺灣之一切政務 臺灣之政務，在原則上均委任於總督一點，雖與朝鮮同，然在官制上明言臺灣總督承拓務大臣之監督，且於臺灣總督上奏時，亦須由拓務大臣經內閣總理大臣以行之。此外臺灣總督關於貨幣、銀行、附有擔保之社債信託、關稅、及樟腦、樟腦油專賣等事務，承大藏大臣之監督；關於郵便及電報等事務，承遞信大臣之監督等點，與朝鮮總督有異。

2. 發佈律令及總督府令 對於需要法律之事項，得以總督命令制定之點，與在朝鮮者同，並稱之爲「律令」。惟在臺灣「限於因臺灣特殊事情而有必要之情形」爲主義，故顯明的含有務期日本本土之法律，亦施行於臺灣之意。發佈「律令」須經由主務大臣呈請勅裁，其臨時必須緊急而即時發佈者，須於公佈後即時呈請勅裁，其

不得勅裁者，亦須廢止之。總督依其職權或特別之委任，得發總督府令，其在總督府令上得以附隨之罰則，亦與朝鮮總督府令同。

3. 總督爲保持安寧秩序認有必要時，得向管轄區域內之陸海軍司令請求兵力之使用。

4. 指揮監督所轄之官廳，並督統部下之官吏。

臺灣總督之輔佐官爲總務長官，總務長官輔佐總督總理部務，以及監督總督官房及各局之事務。總督府之部局，於總督官房之外，有內務局、文敎局、財務局、殖產局、警務局五局，別於總督之下，設直轄之交通局、專賣局、稅關等。

二、總督府評議會 臺灣總督府評議會，爲應總督諮詢之機關。以總督爲會長，總務長官爲副會長，合其他四十人以内之會員組織之。會員乃由總督就總督府部內高等官及居住於臺灣之有學識經驗者任命之，其任期爲二年。評議會亦可對有關臺灣施政之重要事項，向總督建議之。

三、司法制度 臺灣之司法制度，係採二審制，有高等法院一，設於臺北，有地方法院三，設於臺北、臺中、臺南。臺灣之法院，自大正十二年（民國十二年，西曆一九二三年）起，適用日本本土之民法、商法、民事訴訟法及刑事訴訟法。

四、地方制度 臺灣之地方制度，屢有變更，現制係依據大正九年（民國九年，西曆一九二〇年）之改正制

度。計其行政區域，分全土爲五州三廳，（註）州爲文化較高之地方，廳爲未開化之地方，州置州知事，廳置廳長。知事及廳長，承總督之指揮監督以執行法令，及管理部內之行政事務。知事得發州令，廳長得發廳令，附隨州廳令可得而爲之罰則，州令則自由刑以二月，財產刑以七十圓爲限度；廳令則以拘留科料爲限度。知事及廳長爲維持治安需用兵力時，可具呈於總督，在非常急變之時，亦可卽向當該地方之陸海軍司令請求使用兵力。州於知事官房之外，置內務部及警察部，而臺北州、高雄州更別置港務部。

州更劃分爲郡及市，現有郡四十五，市七。郡之長官稱之爲郡守，郡因不置警察署，郡守亦掌警察事務，而指揮監督地方警察官吏。市置市尹及助理，外有警察署之設。

郡之區域更分爲街及庄，街置街長，庄置庄長，但在臺灣總督指定之蕃地，可不置街及庄。

廳之區域內，廳長經總督之許可，得置支廳，而使支廳長分掌廳之事務。又總督可依地方之情形，於廳之下置街及庄。在廳管轄區域內之不置街庄地方，可置區長以使補助執行區內之行政。

臺灣地方制度之特點有二，其一，爲承認武官行政制之例外，卽在總督認爲必要之地域內，得使該地之守備隊長或駐在武官兼掌民政事務。其一，爲施行保甲制度，保甲之制，係參酌中國領有時之舊慣而制定者，乃以地方住民之共同責任在官之監督下，使其自治保持地方安寧爲目的。甲大凡以十戶；保大凡以十甲編成之，保置保正，

（註）五州計爲臺北、新竹、臺中、臺南、南雄五州，三廳計爲臺東、花蓮港、澎湖島三廳。

甲置甲長，保正於保；甲長於甲選舉之，並由長官認可之。保正甲長有保持保內甲內安寧之任，受市尹街庄長及區長之指揮，以補助其執行職務。保及甲之人民，各有連坐之責任，對連坐者得處以罰金或科料。保及甲為警備防禦盜匪、水火災等，亦得置壯丁團。

臺灣之地方自治制度，係於大正九年（民國九年，西曆一九二〇年）制定臺灣州制、臺灣廳地方費令、臺灣市制及臺灣街庄制後，自同年十月一日起始施行於州、廳、市、街、庄者，及至昭和十年（民國二十四年，西曆一九三五年）十月一日，又施行新地方自治制度。

州置州議會（註）以為州之議決機關，州議會以州知事為議長，外加二十人以上三十五人以下之州議會議員組織之。州議會議員之半數為選舉者，由納直接國稅五圓以上之有選舉資格者選舉之，半數為監督就在州內有住所之學識名望者任命之，其任期為二年。其必須州議會議決之事項，為州之預算、州稅之賦課及其他關於州之財政事項。州長有解散州會之權，對州會之議決亦有取消權、拒絕權、要求再議權。總督有強制執行預算權。州會之外，有州參事會以為副議決機關。

合臺灣之三廳為一地方費之法人，即承認三廳有財產所有，以自己經費處理其事務之權，然無廳會或廳協議會之設，以為議決或諮詢之機關。其事務專由國家官吏即廳長擔任，故純粹為受動的團體。

（註）依舊制州置州協議會，以為州知事之諮詢機關，州協議會議員，亦全部由州知事任命之。依舊制市置市協議會，以為市尹之諮詢機關，其會員之任命，亦由州知事行之。

市置市會（註）爲市之議決機關，市議員半數爲選舉，半數由州知事任命之，任期爲二年，均同於州議會。其必須市會議決之事項，以及市尹總督對市會所有之權限，亦與州議會同。市會議員之定數，爲十五人以上三十人以下，由臺灣總督決定之。市會之外有市參事會，以爲副議決機關。

街庄置有街庄協議會，以爲街庄長之諮詢機關，協議會員之定數，爲七人以上二十人以下，由總督決定之。

樺太 樺太由樺太廳長管轄之，樺太廳長官與朝鮮及臺灣總督異，自初既未委任以兵權，亦未付與代法律而發佈命令之權。然若比之日本本土之地方長官，則其權限尙遙爲廣汎，卽不僅鐵道、郵便、電報、電話、鑛山、國稅、關稅、海事行政等，在日本本土之屬於特別地方官廳權限者，在樺太均爲長官之權限；且在日本本土屬於各省大臣之權限，亦均委任於長官。因之閣令及省令，一般在樺太不生效力，而其相當於此等法令規定之事項，均可以樺太廳令制定之。其得附隨廳令之罰則程度，較內地之地方長官爲高，得及三月以內懲役、禁錮與百圓以下之罰金。長官對於一般職務，承拓務大臣之指揮監督，但關於郵便、電報、電話事務承遞信大臣；關於貨幣、銀行及關稅事務承大藏大臣；關於度量衡及計量事務承工商大臣之監督。其他對於出兵請求權與日本本土之地方長官同。

樺太廳之部局，除長官、官房外，有內務、農林、警務三部，其他所轄之官廳，則置有林務局、郵便局及鐵道事務所等。

（註）依舊制，市置市協議會，爲市尹之諮詢機關，其會員之任命與權限，亦與州協議會同。

樺太廳之管內置七支廳，(註)其位置名稱管轄區域，得拓務大臣之許可後，由長官定之。支廳置支廳長以管轄之，在支廳之下應事之需要，得置廳出張所。管內置有警察署，並於必要時得置警察分署。

樺太之地方制度，係分管內爲郡，於郡之下更分爲町村，現有郡十六，町十一，村二十九。郡祇爲地理的名稱，而不別置行政機關，町村施行樺太町村制，在町村內必須施行之國之行政，委任於爲町村吏員之町村長，而不設置國之行政官廳。

樺太於大正十年(民國十年，西曆一九二一年)發佈關於地方自治制度之法律，以町村爲地方公共團體，其後於昭和四年(民國十八年，西曆一九二九年)復新定樺太町村制及樺太町村施行令，據此則分樺太之町村爲一級町村制及二級町村制二種，一級町村長於町村會選舉之，二級町村長由樺太廳長官任免之，均置有町村會以爲議決機關，並由町村公民直接選舉。町村會之權限，在一級町村準於日本本土之町村，在二級町村則議決法律所列舉之事件。町村長非國之官吏而爲町村吏員，其他關於町村事務，亦大體採用與日本本土町村制之同樣原則，唯其監督第一次受支廳長之監督一點，與北海道之町村同。

南洋羣島委任統治地 南洋委任統治地爲歐戰時，日本以武力所佔領者，當其佔領之後，曾久置於海軍所管之下，至大正十一年(民國十一年，西曆一九二二年)制定南洋廳官制，始撤軍事政治而代之以文官政治。

(註)現有之支廳爲豐原、大泊、本斗、真岡、泊居、元泊、敷香等支廳。

南洋羣島委任統治地置南洋廳，由南洋廳長官主管之，長官承拓務大臣之指揮監督以管理部內之政務，但關於郵便及電報事務承遞信大臣；關於貨幣、銀行及關稅事務承大藏大臣；關於度量衡及計量事務承商工大臣之指揮。長官得依其職權及特別之委任發佈廳令，其得附於廳令而有之罰則，爲一年以下懲役、禁錮、拘留及二百圓以下之罰金及科料。日本本土之法律命令，在原則上不能適用。（註）關於兵力之使用，長官得向鎮守府司令長官及附近之海軍主席官請求之。

在南洋廳管內置有六支廳，在支廳之下更置支廳出張所。

南洋委任統治地之司法制度，係於長官之下設地方法院及高等法院二級，現在地方法院三，高等法院一。

南洋委任統治地自昭和六年（民國二十年，西曆一九三一年）八月一日施行南洋羣島部落規程，部落置名譽職總代及副總代各一人，基於支廳長之呈請，由廳長官任免之，其任期爲三年。另置協議會爲諮詢機關，協議員由八人至十六人以二年爲任期，自部落住民中公選之。協議會爲對於部落之財務應總代之諮詢，部落規程，不適用於島民。

旅大租借地 旅大租借地，日本稱爲「關東州」租借地，自明治三十八年（清光緒三十一年，西曆一九〇五年）依日俄媾和條約，由俄國將其租借權讓之於日本後，即於翌年設關東都督府，由陸軍大將或中將任之，兼

（註）日本本土之法令，若有在南洋委任統治地施行之時，在形式上亦不以勅令規定其在該地施行，而僅謂「某某事項可依某某法律規定之。」

有政權與兵權。大正八年（民國八年，西曆一九一九年）廢都督府，改置關東廳，始廢武官政治而爲純行政官廳。惟陸軍武官任關東長官時，可兼任關東軍司令官。長官除管轄「關東州」外，並掌南滿洲鐵道沿線之警務，監督南滿洲鐵道株式會社之業務。長官爲維持管內之安寧秩序，以及保護鐵路沿線認有必要時，可請求關東軍司令官使用兵力。長官有發佈廳令之權，其在廳令可得附隨之罰則，亦與日本本土之勅令同，且在臨時緊急之情形下，亦可發佈附隨勅令所得規定以上罰則之廳令。惟於事後須請由拓務大臣經內閣總理大臣呈請勅裁之。長官對於一般政務，承拓務之監督，對於外交事項承外務大臣之監督，對於滿鐵會社之鐵道航路事項則承鐵道大臣之監督。惟上項制度，依昭和九年（民國二十三年，西曆一九三四年）十二月之所謂「對滿機構之改革」大爲變動，即在內閣總理大臣之下，設「對滿事務局」，將拓務大臣監督關東長官之權移於「對滿事務局總裁」，而關東廳亦改爲關東州廳，置於駐「滿洲國」全權大使館內之關東局管轄之下。關東局總長，雖略當於以前之關東長官，但因其直接承駐滿全權大使之指揮監督，故其地位亦較以前關東長官之地位爲低。至關東州廳長官，因其尚在關東局總長指揮監督之下，故其地位祇略等於日本本土之府縣知事。

一、駐「滿」大使關東局及關東州廳 依關東局之官制規定，於駐「滿洲國」大使館設關東局、「滿洲國」駐劄特命全權大使，承內閣之監督，統理關東局之事務，但關於涉外事項承外務大臣之監督。至關東局之職務如左：

1. 監督關東州廳及管理其他關東州內之政務。

2. 除特有規定者外，管理南滿洲鐵道「附屬地」之行政。

3. 監督南滿洲鐵道株式會社，及南滿洲電信電話株式會社。

大使爲執行上項之職務，有發佈命令權，其命令得以附隨之罰則程度，爲一年以下之懲役、禁錮、拘留、及二百圓以下之罰金及科料，卽與朝鮮臺灣總督、南洋廳長官同。大使爲保持安寧秩序需要臨時緊急之時，亦可發佈附隨超過以上限制罰則之命令，但須於事後卽時經由內閣總理大臣呈請勅裁，若不得勅裁時，須卽時取消之。大使爲保持關東州及南滿洲鐵道「附屬地」之安寧秩序認有必要時，亦可請求當該地方陸海軍司令官使用兵力。

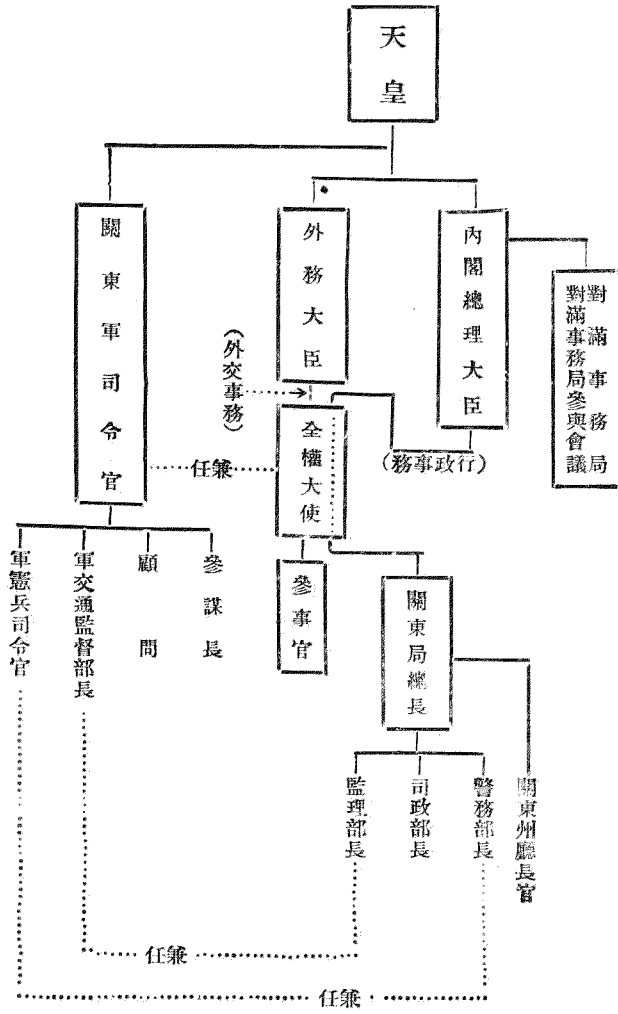
關東局置關東局總長，總長爲佐理大使總理局務，監督所屬各局部之事務。關東局分總長官房及司法部、警務部、監理部三部，部置部長。總長得由關東軍參謀長兼任，警務部長由關東軍司令官以下之憲兵司令兼任，（註）監理部長亦由關東軍司令官以下之軍交通監督部長兼任。

關東州廳以關東州廳長官爲其長官，關東州廳長官承大使之指揮監督，管理關東州內之行政事務。關東州廳長官命令，得以附隨之罰則，限於三月以下之懲役、禁錮及拘留，百圓以下之罰金及科料。關東州廳長官於非常事變之時，得向當該地方之陸海軍司令官請求使用兵力。關東州廳於官房之外，置內務部及警察部。

二、司法制度 「關東州」之司法制度，係採三審制，設有地方法院及高等法院，初雖直屬於關東長官，但自

（註）日本在「滿」全體警察官，鑑於由憲兵司令兼任警察部長，爲將來改採憲兵警察制度之前聲，曾有極猛烈之反對運動，但終以軍部壓勝此制度而實行之。

日本在滿機關組織系統表



關東廳改爲關東州廳後，法院遂亦改置於關東局所屬之下。高等法院分上告部與覆審部，卽通常地方法院行第一審，高等法院覆審部行第二審，高等法院上告部行第三審。此外民政署亦有調停民事爭訟及管理非訟事件之權。

三、地方制度 「關東州」之地方制度，係劃分全州爲五行政區域，（註一）各區置民政署，由民政署長管轄之外，有警察署及消防署。

「關東州」之地方公共團體，爲市及會，現有市二，卽旅順市與大連市，會六十九。市置市會市參事會，市長、市助理，及市會議員之大部分爲市民所選舉，餘者由民政署長任命之。（註二）其議決權可及於所有關於市之事件。市參事會爲副議決機關，由市長、市助理及市會議員選出之名譽職參事會員六人組織之。市長及市助理原則上爲名譽職，但可改有俸職。市長由市會選出候補者三人，再由關東廳州長官就其中選任之，其任期爲四年，市助理由市長推薦於市會決定之。

會於會長會吏員之外，置協議會以爲會長之諮詢機關，協議會員由民政署長就在會內有住所者選任之，其任期爲四年。須經諮詢協議會之事件，以關於會之財務者爲主。

（註一）卽旅順、大連、金州、貔子窩、普蘭店五區。

（註二）大連市會議員之定額爲四十名，其中七名由民政署長選任，旅順市會議員之定額爲十六名，其中二名由民政署長選任。

第十一章 政黨

概說 今日凡實行立憲政治之國家，已無不有政黨組織之存在，其議會選舉，既依政黨之勢力而舉行，則議會之一院甚至於上下兩院，殆亦完全由政黨黨員所構成。就中實行總統制之國家如美國，每當舉行大總統選舉之際，其政黨競爭之烈，既爲有目共觀；而實行內閣制之國家如英國，習慣上由在下院制有多數之政黨以當組閣之任，尤爲今日各國實行政黨政治之所由宗。故事實上政黨之存在，已成爲立憲政治之必然要素，且謂無政黨即不能實行立憲政治，亦非過言。

日本於明治維新之初，一般之立憲思想雖極發達，但對政黨在立憲政治上所處地位之重要，則頗缺乏充分之認識。尤以有功於明治維新之薩長政府（註）諸首領，當制定憲法之時，尙均堅持否認政黨政治，而主張內閣應不偏不黨超然立於政黨之外，例如處於主任起草憲法地位之伊藤博文，即曾明白宣言反對政黨政治，而以俾斯麥流之官僚政治爲其理想主義。及至憲法實施之後，政府爲貫徹其超立政黨以外之主張，更進而假選舉管理之名干涉壓迫政黨，以期一舉根絕所有政黨之勢力。然一方政黨，於反對薩長政府旗幟之下，亦開始其活動甚久，並在全國各地樹有堅固之地盤，故自議會實行選舉以來，均能佔衆議院之絕對優勢，聯合以與薩長政府相對抗。依

（註）薩長政府，係由薩摩藩、長州藩出身人物所組織之政府，因該二藩爲有功於明治維新者，故明治年間之政府，常不出其勢力支配之下。

據憲法規定，立法與預算須經議會之協贊，政府苟欲長期以當政權之運用，勢非求得議會之支持不可，今政黨既能在衆議院維持其支配的勢力，則凡欲當政權之衝者，又必須置其勢力基礎於政黨之上，自亦爲不能再行否認之事實。

政府鑑於上述之事實情形，遂由壓迫政黨一轉而與政黨成立妥協，而伊藤博文、桂太郎等官僚主義者之相繼自爲政黨首領，從事於政黨之組織與活動，更使反對政黨政治之官僚勢力，溶合於政黨之內，以造成他日政黨政治之全盛時期，故自第一次政黨內閣，即聯合自由進步兩黨而組織之「隈板內閣」成立以來，展轉而至於大正七年（民國七年，西曆一九一八年）之原敬政友會內閣，政黨之存在，既爲政府所認識，而自原敬內閣以迄於昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二年）之大養內閣，政黨更進而爲直接支配政權之中心，亦即內閣之組織，皆以在衆議院制有多數之政黨當之，內閣閣員亦除陸海軍大臣因限由陸海軍軍人任命之外，全部由同一政黨黨員充任。故日人稱此時期爲「政黨萬能時代」，而政黨內閣亦被一般公認爲合乎「憲政常軌」之原則。

日本政黨，不若法國政黨之龐雜而難於明其系統，乃同於英美之有兩大政黨交互掌握政權。自板垣退助之組織自由黨，與大隈重信之組織改進黨，以迄於今日之有政友會與民政黨始終維持二大政系之形式。其間雖無多少之變化與離合，以及小黨之產生，然自由黨之蛻化爲政友會，改進黨之蛻化爲民政黨，系統瞭然，可爲覆按。及至大正十二年（民國十二年，西曆一九二三年）政府聲明實行普選之制後，始有無產政黨之組織，而由東北事變所引起之法西斯運動，更造成若干之國家主義的政黨。然無論左翼或右翼勢力之將來發展如何，難爲預測。

但無產政黨與國家主義政黨，在今日日本之政治上尤其其於議會之內，尚不足以與政友民政兩大政黨相對抗，又爲極其彰明較著之事實。

惟於此所應特別注意之點，即日本政黨之發達，根本未能如歐美各國政黨伸張其勢力及於所有國民之各層，以獲得多數國民對政黨之信賴，在政黨之外，如以樞密院或貴族院爲根據地之藩閥、官僚，以及在軍事機關羽翼以下之軍閥、浪人，亦各擁有一部之勢力，乘機時與政黨共作政權之爭奪。及至五·一五事件犬養內閣瓦解後，因有所謂處於非常時期需要舉國一致之內閣，軍部既公然反對政黨政治於前，民間亦倡導「政黨解消論」和之於後，（註一）於是風靡所及，舉國捲起反政黨之運動。加以年來政黨之聲名狼藉，腐敗無能，（註二）縱使同情於政黨政治之國民，在理論上亦不能不對政黨政治之前途抱有懷疑甚或失望之念，在感情上不能不對政黨自身發生蔑視甚至憎惡之感。

政黨政治，在日本不能如歐美諸立憲國家充分發揮效能之原因，由於政治制度上之障礙者半，由於政黨自

（註一）「政黨解消論」倡始於松岡洋右，按氏爲政友會黨員，鑑於既成政黨之腐敗，於昭和八年十二月八日，宣佈脫離政黨，並辭衆院議員之職，以開始其「政黨解消」之運動，現組有「政黨解消聯盟」。

（註二）蠟山政道教授謂：「在過去十年之間，雖大體上由兩大政黨交互掌握政權，但因其實行政策互相反對之結果，所有政黨政治之效能，均行相殺，故政黨政治所予一般人之印象，祇有使國家不安與停頓。例如積極政策之對消極政策，散漫政策之對緊縮政策，金禁政策之對解禁政策，徒爲『動』與『反動』之反覆無常，……直使任何事物，毫無進步之可言。」蠟山政道議會·政黨·選舉頁五〇。

身組織上之障礙者半，而前者又可分爲下列三點言之：

一、軍部大臣之武官制 政黨政治既以在議會制有多數之政黨組閣爲原則，則內閣之全體閣員亦必爲主義政策相同之黨員，始能統一於內閣總理大臣，共同進退以負連帶之責任。然陸海軍大臣之限於陸海大中將充任，且實際上限於現役之陸海大中將，不僅依法律陸海軍大臣不能爲政黨黨員，且因其爲現役軍人，處於特殊規律之下，根本與其他各大臣有相異之立場。陸海軍大臣之立場既異，則其一對內閣之方針可以軍事政策爲基礎，決定贊同與否，(註)其一對內閣之連帶責任可以軍人身分爲護符，保持其超然之地位，故無論現內閣尙爲在議會制有多數之政黨，若一旦與陸海軍之政見不能一致時，亦須負連帶之責任而辭職，且在某種情形之下，陸海軍大臣在繼起之反對黨內閣繼續任職，亦無不可。於是在立憲政治下負有連帶性之政黨內閣，以同一主義、同一政策、同一責任爲謀統一全體閣員之手段，常因陸海軍大臣之有特殊地位，陷於困難。

二、貴族院之專橫 日本之貴族院，自來厭惡帶有政黨的彩色，最近雖因有地方多額納稅議員之設，使貴族院與政黨發生關係，但其爲數甚少，尙無制貴族院多數之勢力，且就歷來之實際情形考之，縱加入政黨之人，一經轉入貴族院爲議員之後，即時避免政黨員式之活動，甚至漸與政黨脫離關係。故由衆議院多數政黨所組織之內閣，常不爲貴族院所歡迎，且每出以攻擊阻止之態度。今貴族院在職權上，既與衆議院無所上下，已如前述，則貴衆

兩院之衝突自極影響於內閣之一切活動。

三、元老之參與政變 元老之最要任務，爲逢內閣更迭之際，推薦繼任總理大臣，惟其推薦之標準，並不以政黨首領爲絕對要件，故當政權移轉之時，政黨常不能順自然之趨勢，以當組閣之任。換言之，在野黨縱有進而組閣之資格，若元老不推薦其政黨首領爲繼任內閣總理大臣，即無掌握政權之可能。至若「非政黨內閣」成立之後，政黨爲謀鞏固自身之地位起見，又不能不屈而追隨政府，甚至爲政府之與黨，以期於將來舉行選舉之時，有利於自黨。而政黨之真能爲政黨政治奮鬥者，反陷於不利之地位。

凡足以妨礙政黨政治自然發達之原因，雖已略如上述，若使政黨自身有健全之組織，確定之政見，（註一）不拔之精神，恐亦未始不可繼續維持其支配政權之中心勢力。不幸日本之既成政黨，既無如英國政黨之有長久的政治訓練，及其傳統的背景，亦不若德國政黨之依據一定社會觀，而有對立的理論與信條之區別；或如法國政黨之對於優秀領袖，有其個人的愛護，與信念的結合，更不若美國政黨之有巨大而健全的組織。故馬場鑓一博士謂：「日本所謂政黨，極可隨意製造，亦極易於變質，或合、或離、或起、或倒，直是浮沈無常……」（註二）就中尤以政黨之財力基礎，異常薄弱，政黨黨員從事選舉運動，通常自籌運動費用，因之政治運動，遂不免時有權利運動之虞。試

（註一）例如最近政友會總裁鈴木喜三郎，爲獲得政權起見，竟不惜放棄政黨單獨組織內閣之主張，而贊同所謂舉國一致之內閣，然結果有舉國一致內閣之出現，反未由鈴木任此種內閣之首班。

（註二）馬場鑓一憲法政治之理論及實施頁二〇〇。

觀日本之歷次選舉，政府與黨必得勝利，反對黨必歸失敗，政府與黨之當選員數必增，反對黨之當選員數必減等事實，可以想像見之。此外，如政府與黨在議會所佔議席，亦每失之過多，例如原敬內閣之擁有二百八十議席，犬養內閣之擁有三百零三議席，實與反對黨有雲泥之差，故不能實現一般兩大政黨之互相勸善與責惡，或以政策爲政爭之手段。多數黨不免流於橫暴，少數黨常被壓迫，多數黨任所欲爲，少數黨毫無制止之力（註）於是政黨政治之自然發達，愈不可期。

日本自齋藤非常時舉國一致內閣成立以來，以迄於現在之岡田內閣，政黨久已失去其支配政權之力，而將來政黨政治之能否復活，要在於政黨能否剷除上述一切之外在的內在的障礙，而政黨自身之健全發達，尤爲一切之先決條件。良以昔日所謂之「政黨萬能時代」，尙不能證明政黨政治已達健全之發展，而今日政黨之被迫處於雌伏狀態，實正爲政黨政治之完成，尙有待於政黨今後之努力者甚多。

政黨之發達史 日本政黨發達之歷史，可分爲下列七個時代說明之：

一、政黨興起時代 日本自明治初年以來，已有若干政治結社之存在，如以促進設立民選議院爲目的之愛國公黨（明治七年一月成立）土佐之立志社（明治七年三月成立）愛國社（八年二月成立）國會期成同

（註）田川大喜郎謂：「英、美、德、法諸國之政府與黨，對於處反對地位之少數黨，取相當的協同關係，非若日本議會由一有勢力之大黨專制，政府與黨明爲多數黨，但不假藉多數之勢力，對反對黨橫施壓迫以通過政府之提案，彼等願將政府之提案，示以讓步或修正之範圍，以期其議案成爲國民的議決，彼等努力避免祇爲黨派的議決。」見該氏政黨及政黨史頁六八。

盟會（十三年三月成立）河野廣中氏等之自由黨（十三年一月成立）以及其他嚶鳴社、交詢社、國友會等團體，均先後於東京及其他各地開始活動。然彼等轉化以奪取政權爲目標，公然組織而爲政黨，則係明治十四年（清光緒七年，西曆一八八一年）十月以後之事，蓋當時之所謂薩長政府，鑑於板垣退助等領導下之「國會期成運動」以及大隈重信領導下之反對北海道開拓使賄賣與建議速設民選議院運動（註）形勢漸與政府不利，曾宣佈以明治二十三年（清光緒十六年，西曆一八九〇年）爲國會創設之期，用以緩和輿論，並免大隈參議之職，以制反動勢力。於是在野各團體，乃一轉其促進設立民選議院之運動，急速從事於政黨之組織，以備將來參加立憲政治之運用。同年十月二十九日，自由黨既成立於前，而屬於自由黨系之大阪立憲政黨與九州改進黨，亦繼起之於後，及至明治十五年三月十六日更有立憲改進黨之結黨宣佈焉。

自由黨以板垣退助爲中心，乃傾向於急進的團體，其主要地盤在地方。改進黨以大隈重信爲中心，乃傾向於漸進的團體，其主要地盤在都市。至在自由改進黨之外，又有擁護薩長政府之帝政黨，亦於明治十五年（清光緒八年，西曆一八八二年）三月十八日組織成立，並在福地源一郎等指導之下，聯合所有保守主義者及實利主義者以政府之機關報紙爲基礎，開始與代表民間之自由進步兩大黨相對抗。

（註）按是時大隈重信任政府之參議，會上奏建議任與望之所歸者，即政黨之首領爲內閣首領，並主張明治十五年選舉議員，十六年開設議會，此時適有北海道開拓使黑田隆清，將官有物以極低廉之價格讓於薩之五代友厚經營事件，各方均攻擊薩長政府之專橫，並認爲有早開議會之必要，政府乃宣佈以明治二十三年爲開設國會之期，並取消北海道官有物之拍賣，罷免大隈之職。

二、政府彈壓政黨時代 自由改進黨兩黨，自其組織成立以來，活動甚力，而自由黨黨首板垣退助於遊說途中，仆於兇刃之時，猶且高呼「板垣雖死，自由不死」不已，(註一)其慷慨激昂之精神，天下爲之震撼。當是時也，政府祇據機關報紙及帝政黨之力，既難爲其對抗，遂不惜假維持治安之名，改用法律及警察力爲應戰之手段，而於明治十五年（清光緒八年，西曆一八八二年）六月，修改集會條例，開始干涉壓迫政黨之集會結社。未幾，自由黨因黨首板垣、後藤二氏外遊問題，內部自起糾紛，若干有力之活動份子，亦相率脫黨而去，黨勢遂以大衰。而改進黨復乘之，謂其與舊閣政府妥協，以爲攻難之資。自由黨更揭發改進黨與三菱財閥之勾結關係，以應戰，於是民間政黨反陷於自相傾軋之狀態。

政府對政黨所施之壓迫，干涉與離間諸政策，既隨處奏效，自由黨之青年急進份子，遂挺而走險，屢行暴動。(註二)明治十七年（清光緒十年，西曆一八八四年）板垣等歸自歐洲，觀狀頗示不滿，而板垣之穩健態度，亦使黨員大失所望，自由黨遂於同年十月二十九日宣告解散。而前年調查憲法歸來之伊藤博文，因根本對政黨持超然主義，亦於明治十六年九月二十四日，將帝政黨宣佈解散。故此時之政黨，祇餘一改進黨，且此改進黨，亦因內部

（註一）板垣退助曾在岐阜被刺，在被刺之時，高呼「板垣雖死，自由不死」，自由黨員乃以此爲口號，到處煽動，全國青年，多被激起，並高唱「自由」以與權力相抗。

（註二）當時由於自由黨急進份子之直接行動所引起之暴動，有所謂「福島事件」、「高田事件」、「加波山事件」、「名古屋事件」、「羈馬事件」等若干起。

之不統一，曾一度引起解黨問題，以及十七年十二月大隈等之宣佈脫黨，是實爲日本政黨之萎縮時期。

自是厥後，政潮頗呈平穩，政府亦以伊藤博文爲中心，專事努力於改革政制，以及創設內閣制度。然至明治二十年（清光緒十三年，西曆一八八七年）五月「條約改正」之問題起，（註一）各方反對政府之運動再熾，就中前自由黨首領後藤象次郎，復乘機糾合民間諸勢力，以與政府相對抗，是卽所謂聯合改進黨，舊自由黨及保守黨三派之「大同團結」運動。政府對此次大同團結運動，仍出以非常壓制之態度，於同年十二月六日發佈保安條例，將民間有志之士林有造、尾崎行雄、星亨等數百名，放逐於東京三里以外之地。（註二）然大同團結之氣勢，並因此而絲毫減殺，且愈益擴大運動及於其他各地，政府不得已，邀大隈入閣任外務大臣，以爲緩和情勢之手段，自是政局始得平復，繼續維持以至於憲法發佈之時。

三、政府操縱政黨時代 日本於明治二十二年（清光緒十五年，西曆一八八九年）頒佈憲法，而其憲法之基本原則，係否認議會中心政治主義，而採所謂大權中心政治主義者，已如前述，故當時政府對於行將召集之議會，亦決定以「超然主義」之態度臨之，而對於民間政黨，則持分化操縱政策，以爲對抗之方針。

在議會開會之前，政府先誘得後藤象次郎之入閣承諾，「大同團結」運動，果首告分裂，政黨亦完全陷於小

（註一）是時外務大臣井上馨，因極端提倡歐化主義，爲一般人士所反對，故其條約改正案，亦未能實行。

（註二）當時被命退出東京三里以外者，有林有造、中島信行、尾崎行雄、星亨、島本仲道，（以上三年）片岡健吉、竹內綱、中江篤介、吉田正春、阪崎斌、橫山又吉、林包明、山際七司等十八名，（以上二年）此外合計被放逐者總數爲五百七十人，後於憲法發佈之時，均行赦免。

黨分立之狀態，試觀明治二十三年七月一日第一次衆議院議員總選舉之結果，可知當時政黨之分野爲如何散漫。即：

大同俱樂部	五五名
愛國公黨	三四名
自由黨	一六名
九州進步黨	二一名
改進黨	四五名
保守黨	一八名
自治黨	一七名
中立及其他	九四名

計

三〇〇名

上列諸政黨中，其屬於民間政黨者，有大同俱樂部、愛國公黨、自由黨、九州進步黨、及改進黨五黨，若此五黨相聯合，足有制議會多數之勢力，惟因當時改進黨之反對，僅由其餘四黨（即皆爲舊自由黨系）相協成立一「立憲自由黨」。而當時之山縣有朋首相，爲謀在新議會牽制操縱二大民間政黨起見，亦於同時網羅其他諸勢力成立「大成會」，以爲政府之與黨，故第一次議會係在立憲自由黨、改進黨、大成會三黨鼎立之下以召集者。惟民間

政黨之自由改進二黨，始終聯合反對政府，山縣內閣，雖勉強通過此第一次之議會，但至第二次議會時之松方內閣，終於演成政府與民間政黨之正面衝突，而由政府將議會宣告解散。

議會解散後，（明治二十五年）舉行之總選舉，政府曾施以極端之干涉，惟選舉結果，勝利仍歸於民間政黨，（即民黨方面獲得一百六十三名，吏黨方面僅獲得一百三十餘名），松方內閣遂行瓦解。其後支持政府之吏黨議員，在品川彌太郎、西鄉從道二氏指導之下，結成「國民協會」，並網羅議員七十餘名之多。

繼松方而成立之第二次伊藤內閣，世稱爲超然主義的元勳內閣，不僅爲自由改進兩黨所反對，且亦未得國民協會之積極的援助。然未幾自由改進兩黨之聯結既疏，伊藤復知與政黨媾釁之非，乘機陰使陸奧宗光、後藤象次郎與板垣退助、星亨等自由黨首領相款通，遂邀得自由黨與政府之妥協。惟在此時向以擁護政府自任之「國民協會」，反脫離政府與改進黨取一致之態度，在議會構成多數反政府之勢力，因有伊藤首相聯續兩次解散議會之舉。後值中日之戰起，國內政爭，始告一時之中止。

明治二十八年（清光緒二十一年，西曆一八九五年）中日締結媾和條約後，因三國干涉付還遼東半島問題，再引起普遍全國的反政府運動。伊藤深知爲緩和此種情勢，非與政黨再謀妥協不可，除一方與自由黨提攜外，更要請大隈重信入閣，以謀操縱在其指導下之改進黨。其時大隈雖拒絕入閣，但國民協會在品川彌次郎指導之下，表示擁護政府，伊藤內閣始得無事通過第九次議會。至自由黨首領板垣，則於次年春入閣爲內務大臣。

在自由黨與伊藤內閣提攜之時，大隈重信領導下之改進黨，亦於明治二十九年（清光緒二十二年，西曆一

八九六年）三月一日，與立憲改進黨、中國進步黨、帝國財政革新會、大手俱樂部等相結合，改稱爲「進步黨」。以與薩派之松方正義相結託，因有明治二十九年九月第二次松方內閣之出現。在此內閣中，大隈任外務大臣，而居於內閣副總理之地位，尾崎行雄、德富蘇峯、宗像政等若干政客，亦於「登用人材」美名之下，被任爲勅選參事官。（卽當時創設之一種政務官）然因當時政府中之薩派，對於政治方針未能容納進步黨之建議，且大隈外相在內閣內，實際上亦無甚實力，於是松方與進步黨之提攜，僅一年卽告破裂。

繼松方內閣之後者，爲第三次伊藤內閣，伊藤在表面上係標榜超然主義，而實與自由黨保持相當之聯絡關係，且曾於組閣之初，一度希望大隈、板垣二氏入閣，而未邀其承諾。其後，自由黨因提倡政黨內閣主義，要求黨員加入內閣爲伊藤所拒絕，自由黨始亦與政府斷絕提攜之關係。

四、政黨主義之承認時代（超然主義政治家之轉換爲政黨主義時代）自由進步兩黨，鑑於與薩長政府採取妥協略之失敗，乃於政府解散議會後，捐棄前嫌，再聯合從事反政府之運動。旋於明治三十一年（清光緒二十四年，西曆一八九八年）六月二十二日，兩黨合而結成「憲政黨」，宣言協力以打倒「藩閥政治」。

積年以來，巧於操縱政黨之薩長政府，觀狀大爲狼狽，連開元老會議，討論對策。惟伊藤博文深悟超然內閣官僚政治之時代已過，乃於六月二十四日宮中舉行之御前會議席上，提出以下兩案要求各元老之同意。卽：

一、伊藤首相自組政黨，以推進國家事務。

二、伊藤下野組織政黨，以援助政府。

以上兩案，不但未爲元老所贊同，且如山縣有朋等，更堅持由伊藤繼續負責，無論至於何時，亦須保持超然主義，甚至謂中止憲法之實行，或繼續解散國會，亦非違反憲法之精神。此時伊藤鑑於大勢益不利於政府，深信將政權暫時委之政黨，最爲得策，遂更提出第三案，——即任命制有衆院多數之憲政黨首領大隈板垣從事組織內閣，同時亦自請辭職。

伊藤之最後意見，山縣自仍堅持反對之態度，然伊藤內閣總辭之後，元老中竟無一人能出而當此難局者，故終於依伊藤之建議，由元老奏薦大隈、板垣組閣。大隈、板垣受命組閣之後，則由大隈任首相，板垣任內相，至其他各大臣，亦除陸海軍大臣外，由自由進步兩派黨員分別任之，世稱此爲「隈板內閣」，亦即日本最初之政黨內閣也。惟不幸此內閣，竟因閣員之分配問題，陷於不統一之狀態，故僅在職四月，即行瓦解。且由於此次政黨內閣之失敗，頗影響一般國民尤其官僚主義者對於政黨政治之信賴，而予後日政黨政治之自然發展以一大打擊。

在隈板內閣瓦解之後，憲政黨自身亦同時發生分裂，即黨中之進步派，聲明脫離別組新黨，名之曰「憲政本黨」，於是政黨之分野，乃再恢復半年以前之狀態，而形成超然派（官僚）憲政黨（自由派）及憲政本黨（進步派）三勢力之對立。加以第二次山縣內閣，用地方利權爲餌，誘得憲政黨之提攜，並改組國民協會爲帝政黨，以爲政府之與黨，其與政府立於反對地位者，遂祇餘大隈一系之憲政本黨。

伊藤博文依其過去之經驗，深知欲求立憲政治之圓滑進行，非自行組織政黨，伸入勢力於民間不可，因於明

治三十一年（清光緒二十四年，西曆一八九八年）親赴各地遊說，宣傳政黨在立憲政治上之重要。（註）時值憲政黨與山縣內閣發生衝突，乃由憲政黨首領星亨等迎伊藤入黨，旋復解散憲政黨，而於明治三十三年（清光緒二十六年，西曆一九〇〇年）九月十五日，由伊藤博文以憲政黨為母體，組織「立憲政友會」，並自任總裁，是為今日日本之政友會之誕生。同年十月，伊藤遂繼山縣組織第一次政友會內閣，亦即日本第二次之政黨內閣。而多年主張超然主義之伊藤博文，亦自是一變而為政黨主義者。

桂太郎自其任陸相之時起，即與山縣共作超然主義之主張，且極力反對伊藤之轉向政黨主義。當其繼伊藤而組閣後，政府遂再恢復為超然主義之組織。惟是時政友會，於衆議院尚擁有多數之勢力，其態度如何，事實上有左右內閣之力，桂太郎終亦不能不與政黨謀妥協。及明治三十七年（清光緒三十年，西曆一九〇四年）日俄之戰起，政爭既告停止，桂內閣竟得以繼續維持政權四年之久。

桂內閣總辭之後，由西園寺繼組內閣，西園寺既繼伊藤任政友會之總裁，而其時政友會在議會亦擁有多數之勢力，故能維持政權甚久。其後因久於不近政權之進步黨，為擴張黨勢起見，暗與官僚派、實業團體相結合，從事

（註）伊藤博文對政黨所持之見解如下：（一）政黨須避免以政權爭奪為目的之無益傾軋。政黨以爭奪政權為事者，乃政黨自身不知何為

政黨之使命，故政黨須將政權爭奪置之度外，專以政見之優劣相爭，而導善政治。（二）須信賴黨首，從其指揮以努力實行其主義政策。（三）立法行政兩部，務須互守權域，不相侵犯。（四）中央之政爭不能及於地方自治，因中央政爭若影響於地方區域以內之時，即有礙於地方自治之發展。伊藤更以上列諸點為原則，期組織一樞統的政黨。

猛烈的反對政府之運動，西園寺內閣遂亦於明治四十一年（清光緒三十四年，西曆一九〇八年）七月宣告瓦解。西園寺內閣之後，則有第二次之桂內閣，第二次桂內閣之後，又有第二次之西園寺內閣，政友會在此期間，因與官僚之相互提攜，黨勢大張，故至第二十六議會之時竟能擁有二百四名之多數議席。惟在他方亦引起非政友系各派之相互結合，如於明治四十三年（清宣統二年，西曆一九一〇年）三月一日，以大同俱樂部爲中心，合戊申俱樂部及其他一部無所屬議員而結成之「中央俱樂部」，既爲擁有議員五十五名之新團體，三月十四日，憲政本黨亦與「無名會」之全部，及「又新會」無所屬議員之一部，結成「立憲國民黨」，其所屬議員且達九十二名之多。

大正元年（民國元年，西曆一九一二年）第三次桂內閣成立之時，因前次西園寺政友會內閣，係受陸軍之壓迫而崩壞者，桂太郎與政友會之提攜，已陷於不可能之狀態，而政友會、國民黨、無屬團體之一部，新聞記者團等，以犬養毅、尾崎行雄爲中心之「憲政擁護運動」，攻擊桂內閣尤烈。桂太郎乃圖自組一新大政黨，以爲打破難局之用，遂先以國民黨之大半，中央俱樂部之全部，及無所屬議員之一部爲基礎，於大正二年（民國二年，西曆一九一三年）二月七日，發佈組織「立憲同志會」之宣言書。未幾桂內閣因憲政擁護運動之騷擾事件，引咎辭職，但桂太郎則決意以組織政黨爲其終身事業，仍於同月二十四日，舉行立憲同志會之結黨式。故此多年之「超然主義政治家」，亦與伊藤博文同，一變而爲「政黨政治家」。

（註）第二次西園寺內閣，係因兩個師團增設問題，與陸軍方面之意見不合而瓦解者，詳細參照第五章國務大臣之責任一節。

五、中間內閣時代 憲政擁護運動告一段落之後，政友會忽再與藩閥相結合，而有山本權兵衛內閣之出現。山本雖爲藩閥之首領，然其內閣組織之內容，已與以前之藩閥政府有所不同，卽以前如桂內閣，實際上受政黨之支援，表面上則仍不失爲超然主義之內閣，今此則除陸、海、外三相外，其餘各大臣之中，有三名爲政友會黨員，有三名以加入政友會爲條件，故山本內閣實爲與政黨聯合之內閣。亦卽所謂中間主義之內閣。及山本內閣瓦解後，繼起之大隈內閣，又係與桂太郎創立之立憲同志會（時因桂太郎已死改由加藤高明任總裁）及中正會等聯合而組織成立者，自亦與山本內閣之性質同。

在此中間內閣時代，政友會及立憲同志會，均積極謀黨內之鞏固，與努力擴張勢力，如政友會總裁原敬氏任山本內閣之內相時，曾使政友會於衆議院佔有壓倒的多數（卽二〇三名）議席，而同志會亦於大隈內閣之時，一度居於政友會之上（卽佔有議席一五〇名其時政友會爲一〇四名）且於大正五年（民國五年，西曆一九一六年）十月合中正會及公友俱樂部（無所屬團之改稱）成立「憲政會」，仍由加藤高明任總裁。

大隈內閣辭職後，曾推薦加藤高明繼任總理大臣，但爲元老會議所否認，因再有寺內正毅純超然內閣之出現。然自大正七年（民國七年，西曆一九一八年）以來，日本思想界受威爾遜之民主主義及俄國革命之影響，發生急激之動搖，加以歐戰時工商業之繁榮，更導民衆趨向於新的方向，卽反對乃至於懷疑現在之制度，而傾向於「民衆之自決」，於是政府乃陷於不能再以「官僚的心理」爲應付之策，所謂殘存之中間勢力，亦漸歸於消滅。

六、政黨政治確立時代 伴於中間勢力之消滅而來者，卽爲政黨勢力之興起，大正七年（民國七年，西曆一

九一八年）九月遂有原敬政友會內閣之成立是實日本最初之純政黨內閣（註一）按原敬氏曾三度被任爲內務大臣（註二）其在中央及地方所扶植之黨勢甚厚故當大正九年（民國九年）西曆一九一〇年）五月之總選舉，政友會竟能獲得二八一名空前多數之議席，以造成政友會之黃金時代。大正十年十一月四日，原敬被刺身死，更由高橋是清任政友會總裁與總理大臣，繼續維持政權。至繼高橋內閣而成立之加藤友三郎內閣，雖係置其勢力基礎於貴族院之研究會及交友俱樂部，且爲衆議院之憲政會等其他反政府團體，目爲反「憲政之原則」肆以攻擊，但政友會則視其爲變形的政友會內閣之延長，而予以支持之。

在此時期，所謂樹立政黨政治之最精彩一幕，爲護憲三派相互結合之護憲運動。先是大正十三年（民國十三年，西曆一九一四年）一月一日，樞密院議長清浦奎吾，忽繼第二次山本（權兵衛）內閣之後，受組閣之命，清浦本以貴族院研究會之勢力爲基礎，在此民主主義彌漫全國之時，不僅爲追逐政權之政黨所反對，且復引起一般民衆之厭惡，故在十一月十一日東京新聞記者及各政黨有志者合開之「時局相談會」席上，議決以左列各項爲着手實行運動之目標。（註三）

（註一）原敬政友會內閣，除陸海軍及外務三大臣外，均由政友會黨員任之，時之外務大臣內田康哉，雖非政友黨員，但從來對政友會表示好意而援助之，至陸海二大臣，因內閣官制之限制，不能由政黨員充任，故原敬內閣，可稱爲政黨內閣。

（註二）原敬在第一、第二兩次西園寺內閣，及山本權兵衛內閣，均任內務大臣。

（註三）見高橋是清現代の政黨頁四三一。

規約

- (一) 吾人認爲使貴族院把持政機，非所以發揮議會政治之本能，對此須謀根本的足以排除之適當方法。
- (二) 吾人須努力使各政黨首領宣言，迄於政黨內閣之組織及完全達成右之目的時止，協力一致，繼續此種運動。

附帶決議

- (一) 在議會再開之時，劈頭即提出對現內閣之不信任案。
- (二) 爲達到規約之目的，雖組織聯立內閣，亦所不辭。

在此集合之後不久，憲政會、革新俱樂部及政友會三黨，意見完全一致，於是成立三派聯盟之護憲運動。此時政友會之一部，如床次竹二郎、山本達雄等重要份子，雖脫離政友會另組政友本黨，以支持政府，然護憲三派在衆議院仍制有壓倒的多數勢力，政府遂解散議會。及舉行再選舉之結果，護憲三派，因與言論機關之一致聯合，仍獲有壓倒的多數勢力，清浦內閣遂終告瓦解，而由衆議院第一黨之憲政會總裁加藤高明繼之。自此以後，「政黨內閣主義」及「衆議院中心主義」始行確立，例如後之若槻禮次郎內閣、田中義一內閣、濱口雄幸內閣，第二次若槻內閣、犬養毅內閣等政權之移動，均未有不置其基礎於衆議院有力政黨之上者。

且自田中內閣之時起，因政友會之合併，犬養毅等屬於革新俱樂部之多數，及中正俱樂部之有志者；（由田中任總裁，田中死後，由犬養毅繼之）憲政會之與政友本黨合同成立「立憲民政黨」；（由濱口雄幸任總裁）

更造成勢力伯仲之二大政黨，是為政黨內閣主義，自加藤高明內閣時起，生有二大政黨交互掌握政權現象之始。在政黨內閣主義確立之同時，吾人所應特別注意者，為無產政黨之出現是，蓋自大正八、九年間，普選運動盛旺之時起，都會之有組織的勞働者（註一）亦乘其潮流，從事於獲得選舉權之運動，及至大正十二年（民國十二年，西曆一九二三年）政府聲明斷行普選之制後，組織的勞働者，更與農民組合相協同（註二）在一部智識階級指導之下，組織無產政黨，大正十四年（民國十四年，西曆一九二五年）十二月一日成立之「農民勞働黨」實即日本最初之無產政黨。旋該黨因日本勞働總同盟、日本勞働評議會之聲明退脫，以及政府之干涉壓迫，乃告解散，但於大正十五年三月五日，又復相合組織「勞働農民黨」。未幾，黨內復起左右兩翼之鬭爭，勞働總同盟宣佈退脫，於十二月五日別組「社會民衆黨」，即所謂右翼的政黨，而所餘之勞働農民黨，亦於十二月十三日奉戴大山郁夫氏為黨首，一變而為左翼的政黨。至勞働總同盟之退脫者，又與日本農民組合之中立派合組「日本勞働黨」以為中間的政黨。

及至昭和三年（民國十七年，西曆一九二八年）三月之共產黨事件發生後（註三）勞働農民黨亦受聯累，

（註一）日本勞働組合，係隨歐洲大戰期間國內之繁榮而逐漸發展者，至大正十一年，全國已有組合數三百八十九，組合員數十三萬七千三百八十一人。

（註二）農民組合之發展，雖較勞働組合為遲，但大正十一年，亦有「日本農民組合」之成立。

（註三）昭和三年二月，衆議院總選舉之際，共產黨之活動甚力，政府乃於三月十五日，行全國的大搜查，被檢舉之共產黨員約有千人。

被禁結社，卽一時不能成爲合法的政黨，於是一部黨員企圖於合法主義下組織新黨，而於七月二十二日成立所謂「無產大衆黨」。至殘餘之勞働農民黨，雖曾在「新黨組織準備會」名義下，以圖勞働農民黨之再起，但未久亦被解散。及至昭和三年十二月二十日，日本勞農黨、日本農民黨、無產大衆黨、民憲黨、中部民衆黨、信州大衆黨、島根自由民衆黨等七團體，更合而結成「日本大衆黨」。

勞働農民黨自「新黨準備會」被解散以後，曾組織「政治的自由獲得勞農同盟全國準備會」，在非法主義之下繼續政治鬭爭，但爲伸張勢力於議會起見，不能不轉換爲合法的組織，因於昭和四年（民國十八年，西曆一九二九年）十一月一日，再組織「勞農黨」。

至社會民衆黨，此時亦起變化，卽自昭和四年十二月十日之大會，大阪方面之「全國同盟」脫退後，復於二十九日將「黨反動化防止協議會派」予以除名之處分。昭和五年一月十五日，此項大阪方面之「全國同盟」及「被除名派」遂相結合組織「全國民衆黨」。故此時無產政黨之派別有四：卽一、日本大衆黨；二、勞農黨；三、社會民衆黨；四、全國民衆黨。此外由屬於舊無產大衆黨系一部而組織之地方無產政黨，卽「東京無產黨」亦有相當之勢力。

七、政黨衰微時代 政黨政治之發達，至濱口內閣時代，可謂已達於頂點，如倫敦海軍條約之訂立，卽爲政黨內閣在舉國一致支持之下而成功者，註。然在此時所不能忽視之事實，卽對「政黨政治不依賴」之聲，漸由軍

（註）濱口首相於倫敦海軍條約批准後，卽昭和五年十月二日，曾發聲明謂：「今日之得仰批准，究爲國民一致之援助支持所致，余深願於此機會表示感謝之意」云云。

部、官界、教育界而擴大，且對既成之兩大政黨，攻擊尤烈，如謂其祇埋頭於政權之爭奪，謂其活動份子拚命追求官職及利權，謂其與財閥相結託以犧牲大衆之利益，並依權力與金力製造多數等等，是其著者。及至東北事變以後，此種對政黨政治非難之聲浪益高，如犬養內閣實行之「金輸出再禁止」，雖爲當時經濟上不得已之措置，然一般人則認爲政黨與財閥結託，以營私利。加以軍部因東北事變之發生需要政爭休止，以實現舉國一致之強力政治，以及第二次若槻內閣之內相安達謙藏又極力主張「協力內閣成立」之必要等，於是所謂「日本法西斯」之勢力，乃應之而生。此項法西斯運動之目標，雖以「一君萬民主義」、「天皇政治」、「打倒金融資本、排擊「共產主義」、「建設無榨取之皇國日本」、「大衆生活之保障」、「農本主義」、「日本主義」等爲口號，然其主要攻擊目標，要不外反對政黨政治，及打倒既成之政黨。

犬養政友會內閣，於昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二年）二月二十日舉行衆議院議員總選舉之結果，本獲得三百四名之絕對多數，然一方反政黨之潛在力，則益愈激烈化，即二月九日前藏相井上準之助爲一青年所暗殺後，更有同系之一青年以「衝破既成政黨背後」爲口號，於三月五日將實業界巨子團琢磨刺殺，風潮所及，終於演成五·一五陸海軍將校刺殺犬養首相之慘劇。

犬養內閣瓦解後，一般政黨政治家，對後繼內閣雖仍希望遵守所謂「憲政常軌之原則」，成立單獨政黨內

閣，(註一)然因軍部之強烈反對，(註二)遂有所謂齋藤舉國一致非常時內閣之出現，而其內閣實合政友、民政二大政黨、貴族院、實業界、及司法界各種份子而組織者。至不滿於此次內閣之政黨政治家雖亦不無其人，然以齋藤內閣違反「憲政常軌之原則」為理由，而如大正十三年為「憲政擁護運動」之號召者，則尙未之有聞。

齋藤內閣成立之初，亦有一部政黨預期其政治生命至多不過三月者，即緣深信由五·一五事件引起之動搖，若歸平靜後，必有政黨內閣再出現之機會故也，然事實上不僅齋藤內閣繼續維持政權至二年有餘，且繼齋藤內閣成立之岡田內閣，亦與前內閣性質相同，故一般觀測謂在此種非常時狀態繼續存在之限度內，政黨內閣之實現，尙不可能。高橋清吾博士謂：「自現在之情勢觀之，即在繼續所謂非常時之限度內，恐中間性質之內閣，亦必隨之繼續出現，政黨縱於選舉時獲得多數，或起任何之分解作用，因在非常時期內，政黨被化為『遊星的立場』，所謂政黨時代之復活，一時尙難預料也。」(註三)

政黨之現勢及其性質 今日日本所有之既成政黨，除立憲政友會與立憲民政黨兩大黨外，則有國民同盟、昭和會、(未正式結黨)以及無產政黨之社會大衆黨、與國家主義之新興各政黨。至日本共產黨因其為非合法

(註一)字垣一成在當時曾謂：「此次事件與內閣以若何之影響，雖不能遽為預斷，然在滾口之時，既有若櫛為後繼內閣之前例，黨內亦有相當於首相級之人物，恐仍為政友會之延長歟。」

(註二)荒木陸相在當時曾謂：「為打開此難局，須不問政友會、民政黨、樞密院、貴族院、實業及民間、網羅人材，舉國一致以當之不可。」

(註三)高橋清吾現代政の進歩(會道頁四四〇)。

的組織，在衆議院既無代表之選出，其一切內容與活動，已均不能明瞭。茲將最近各黨在議會所佔之議席列下：
(據昭和十一年二月衆議院議員總選舉之結果)

政友會

一七四名

民政黨

二〇五名

國民同盟

一五名

昭和會

二〇名

社會大衆黨

一八名

諸派

九名

中立

二五名

合計

四六六名

就政黨之性質言，政友會與民政黨實無顯著的差異之點，縱令兩黨在政策上不無多少之出入，然在兩黨之間必須對立而爭之顯著的差異問題，已無存在。此其原因，一則由於兩黨均失去其昔日鬪爭之目標，一則由於兩黨均漸變爲有產階級的代表者，根本無必須再行對立之意義。野村秀雄謂：「昔日之政黨，有其甚大之鬪爭目標，且均具有足以戰勝此目標之堅強氣魄。即在憲法頒佈之前，係以伸暢自由民權、促進設立國會爲目標而戰，在憲法頒佈之後，係以打倒藩閥官僚、確立政黨政治爲目標而戰，加以自由黨採急進主義，改進黨採漸進主義，實有其

對立之意義。然彼等之努力，伴於時間之經過，既達到其目標之一部，彼等亦因疲於多年激烈之政戰，漸漸消磨氣魄，不能再呈昔日之觀。」（註一）又如今中大曆教授謂：「既成政黨，不過均爲支配階級之代辯者，而非立於特別顯著差異的地方利益或階級關係之上，簡言之，政黨至此，已完成爲布爾喬亞的政黨，而消失爲代表其他階層勢力的政黨。故今日之兩大政黨（政友、民政）早非由於階級的利益而對立，不過爲單純的政綱上之對立，所謂純粹政見的政黨是也。」（註二）按美國某政治學者對於今日美國之民主共和兩黨曾謂：「美國之兩大政黨，正如貼有不同商標之兩個空瓶，瓶中注入何物，均無不可。兩黨之間實無截然區別之主義與主張，兩黨雖均有相異之政綱、組織、與利害，然此所謂利害，祇爲政權乃至官位之爭奪維持，而非關於國家利害所有主義政策之不同。」是正可以移用說明今日日本之政友會與民政黨。

設使政黨尚不失爲反映一國之社會代表國民之輿論者，則今後政黨，必將以經濟的地盤確定其分野，以思想的背景爲對立之要素。換言之，因有不同的階級立場與意識，始生有不同之主義政策與不同之主張態度，故在政友、民政兩黨失去其對立意義之今日，有產政黨與無產政黨之對立關係，則日趨於尖銳化。論者鑑於英國勞工黨產生後自由黨之逐漸衰微，亦有謂日本之政友、民政兩黨中，必將消滅其一，或形式上縱不消滅，亦必衰微而至於分爲左右兩黨者。吾人試觀近年日本無產政黨之突飛猛進，以及國家主義各政黨之勃然而興，可信其言之不

（註一）野村秀雄政黨の語頁二七五。

（註二）今中大曆政黨發生論頁九八。

誣矣。

一、立憲政友會 立憲政友會（或簡稱政友會）自明治三十三年（清光緒二十六年，西曆一九〇〇年）九月十五日以伊藤博文爲中心，糾合舊自由黨系之勢力組織成立以來，就其歷史的背景言，乃爲代表地主勢力之地主黨，並與其他諸封建勢力相妥協，故自明治末期通大正各年間，殆完全居於掌握政權之地位。其後，日本受歐洲大戰之影響，資本主義的發展，日趨急激，政友會遂亦由代表地主之利益，漸漸轉變而爲代表資本家之利益者。大正十三年（民國十三年，西曆一九二四年）一月，黨內忽起分裂，其代表地主勢力之床次一派，既被逐出於黨外，則政友會亦一時完全變爲資本家的政黨，即所謂：「三井財閥」之利益代表者。然未幾前曾分裂而去之地主勢力，再歸於政友會，^{（註一）}並繼續維持以至於今日，故自大體上言之，政友會又爲今日日本政黨中代表最保守的勢力者。惟最近因黨內分有鈴木派、久原派、床次派、舊政友系派，以及其他勢力關係之對立拮抗，似已陷於四分五裂之狀態。至其宣佈之綱領與政策則如左：

（一）綱領（註二）

余等同志，茲相謀創設立憲政友會，願忠誠奉載皇室，對國家盡臣民之分義，其所有趣旨之要領如左：

（註一）床次一派，因加入岡田內閣之組織，爲政友會所反對，近復大多數與政友會脫離關係。又如床次歿後，由望月、內田、山崎諸氏所組織之「昭和會」，即以床次一派爲中堅份子。至「昭和會」現祇爲政治團體，尙未正式宣佈成立政黨。

（註二）若荷房吉「日本政黨之現勢」頁五八——五九。

1. 余等同志，恪守憲法，並遵循其條章，以完成統治權之行使，用期興辦國家之要務，及保全個自之權利自由。
 2. 余等同志，遵奉維新中興之宏謨，並翼贊之以努力，促進國運，扶植文明。
 3. 余等同志，深望完備行政之機能，並保持其公正，須謀精選敍，以省繁縟；明職守，以正紀律；敏活處理事務，以
- 追踪時勢之進步。

4. 余等同志，重外交，敦厚友邦之情誼，須努力以文明之政，倚伏遠人，完成法治國家之名實。
5. 余等同志，認為有順應中外形勢充實國防之必要，願常伴國力之發展，以完成國權國利之防護。
6. 余等同志，振興教育，陶冶國民之品性，促進公私各有耐於國家分配負擔之懿德良能，以求鞏固國家之基礎。
7. 余等同志，獎勵農商百工，盛興航海貿易，增加交通之便利，以使國家有鞏固的經濟的生存基礎。
8. 余等同志，必須使地方自治有隣佑團結之實，並設法完成其在社會上及經濟上之協同。
9. 余等同志，重視政黨對國家之責任，專以公益為行動之目的，須常努力自戒，不襲宿弊。

(二) 政策 政友會之政策，自大體上言之如左：(註)

1. 產業立國 政治之大本，置於振興產業，並以產業立國主義，決定所有政策，外則向世界開拓帝國經濟發展之進路，內則調節生產與消費之關係，以圖安定國民之生活。

(註) 政友會無節單列舉而出之政策條文，此所謂政友會之政策，係參酌其歷年之主張，予以綜合編纂而成。

2. 地方分權 撤廢中央政府之干涉，擴張地方議會之權限，以鞏固地方團體之基礎。

3. 地租委讓 爲使地方有確定獨立之財源，將地租全部委讓於市町村，至其處分則任於地方自治體之裁量。

4. 農漁山村之振興 自低利資金之地方的還元始，講求各種方策，以爲振興農村、漁村、山村之計，尤其努力於創設及維持自作農。

5. 營業收益稅之減輕及其委讓於地方 爲緩和中小商工業者之擔負，減輕暫定的營業收益稅，並將其收入委讓於府縣。

6. 財政整理及新財政計劃 對陷入混亂渦中之財界，施行應急的與根本的整理，以圖民心之安定，且將從來財政計劃之事業本位，改爲財政本位。

7. 運輸交通機關之整備 鐵道之建設改良，在財政所許之限度內，採積極的方針，並努力於促進道路之修改，港灣之修築，水路之連絡等。

8. 保護關稅之設定 爲保護國內產業，防止失業發生，採保護主義之關稅政策。

9. 教育之改善 打破劃一主義，以圖教育之地方實際化，去知識偏重之舊習，而留意於勤勞主義之教育，並努力於公民教育產業教育之普及發達，以及國體觀之涵養等，以圖教育制度之刷新。

10. 社會政策的施設 增加陸海軍兵卒之給與，增加不良住宅區域改良費之補助，增加盲啞教育費之補助，

並補助勞動者教育費等以從事於社會政策的諸種施設，此外努力於勞動者扶助法，兒童扶助法之制定。

11. 工業之振興 設法供給與電力政策有關係之低廉動力，用以促進作品之大量生產，對於工業及貿易資金，特開低利金融之途，並保護獎勵國家經濟上必要之基本工業。

12. 外交政策 尊重國際信義，與列強保持協調，為帝國自衛之任。對華外交，無論至於何時，均努力保護居留民之生命財產，與擁護既得權益，且為達到此目的，縱對華出兵亦所不辭。此外尚謀解決人口與食糧問題。

昭和十一年（民國二十五年，西曆一九三六年）一月，衆議院解散後，政友會所決定之選舉政策又如左：（註）

1. 貫徹積極的自主外交，充實經濟外交。
2. 為矯正輕視身分保障，流於怠慢驕傲之官僚風氣，實行制度之改革。
3. 為救濟地方財政，確立地方財政整補制度。
4. 就產業政策言，則謀消費之合理化，動力運賃之低減，與試驗研究機關之整備，並於澈底從事治水治山之排水設施，同時提倡左列諸政策。

（1）依據前次議會以來所主張之方針，以解決米糶肥料諸問題。（按即A. 助成該項事業之合理化與增加生產，以使其達於輸出工業之域。B. 為相當量之常備貯藏，並於政府補償之下，為相當量之輸入，用期供給之圓滑，與市價之低減。C. 創設統制價格與數量之委員會。）

(2) 農村更生，以地方自治之經濟的強化爲基礎。

(3) 設置相當大規模之商工中央金庫。

(4) 爲適應產業統制之合於其公共利益之增進及業務之健全發展二原則，創設一常置之中央統制委員會。

(5) 財政政策，則採國防產業兩全主義。(即反對國防中心之預算，應注重產業關係，以免跛行財政之激化。反對公債漸減原則，因其足使一部產業金融受益，而農村中小商工業者益陷於苦境。爲實行國策起見，於用應急的公債爲財源之同時，更須急行根本的財政改革。)

二、立憲民政黨 立憲民政黨(或簡稱民政黨)係昭和二年(民國十六年，西曆一九二七年)六月，由「憲政會」與「政友本黨」相合而結成者，其後政友本黨一派之大部份子，既歸復於政友會，而在黨內隱然有一大勢力之安達謙藏，亦於昭和六年(民國二十年，西曆一九三一年)因主張舉國一致內閣論，率同志若干名脫黨，另組一「國民同盟」。民政黨之性質，如其綱領所示，較之政友會爲帶有極其濃厚的民主主義的彩色，且與「三菱財閥」之關係甚深，而主張軍備縮小，財政緊縮諸政策，故可稱之爲金融資本之利益代表者。按民政黨之主要份子，即係大隈重信領導下之憲政黨，或其元身進步黨，實較政友會或其元身自由黨屬於官僚系之人物爲多。然以在野之期間甚長，官僚多數萎微，而政友會自星亨氏出任總裁後，反漸墮入功利主義，且與伊藤一派官僚相結合，故就兩黨之官僚化及資本化各點上觀之，殆無何等分別之可言。惟民政黨與政友會所異者，即依以前所述，政友會因比較的傾向代表地方之利益，及受地方有產階級援助之結果，其所揭之政策，乃在積極名義之下，使小有

產階級歡心，而趨向於建設的擴張的。民政黨因置重勢力於中央之結果，受都會居住者之援助，其政策則採先鞏固中央而後推及地方之主義，故若與地方彩色濃厚，傾向積極政策之政友會相對照，當然民政黨略呈消極之觀。又如對華外交政策，兩黨均以擁護既得權益爲口號，然民政黨避免有干涉中國內政之舉動，政友會則認爲在擁護既得權益之必要上，縱有干涉中國內政之嫌，亦所不顧，是爲兩黨之差異，亦其對立之必然結果。（註一）

民政黨之綱領及其主要政策如左：

（一）政綱（註二）

1. 須使國民之總意，反映於帝國會議，在天皇統治之下，徹底實行議會中心政治。
2. 須依據國家的調整，以使生產盛旺，分配公正，以及芟除社會不安之禍根。
3. 須將國際正義貫徹於國交之上，並擴充人種平等，資源公開之原則。
4. 須陶冶品性，啓迪獨創自發之個性，均等學習之機會，進而期教育之實際化。

（註一）例如民國十七年中國國民黨北伐成功之時，民政黨謂：「吾人所最置重之點，爲確保我國之權利利益，不問東三省內部之政治組織爲如何，須嚴戒輕率不愼之態度，致招妄加妨礙中國統一之疑。」反之，政友會則謂：「對於既得權益之擁護，須特加深重之注意，與堅牢之決心而善處之……帝國政府對於中國南北之妥協問題，雖似有干涉其內政之嫌，然就帝國政府方面而言，不過爲擁護既得權益所行之機宜處置。」

（註二）據立憲民政黨刊行之民政黨之方針一書所載。

5. 須打破浸潤於立法、行政、地方自治等時代的錯誤陋習，以順應新興之氣運，實現改造。

(二) 政策(註) 昭和七年(民國二十一年，西曆一九三二年)舉行總選舉之時，民政黨大會曾議決其標

榜之政策如左：

1. 徹底國民對國體觀念之精神。
2. 改善足以確立議會政治威信之各種制度設施。
3. 根本解決對華之懸案。
4. 樹立經濟的科學的國防計劃。
5. 剷除「劃一教育」之弊害，並使教育之實際生活化。
6. 防止通貨膨脹，與安定匯兌價格。
7. 確立中央及地方財政之基礎。
8. 實行產業統制，以及完成其合理化的計劃，調節生產與消費。
9. 足資改善國際貸借之產業政策如左：
 - A. 擴張「輸出補償制度」。
 - B. 確立國產工業。

(註)據立憲民政黨刊行之「民政黨之方針」一書所載。

C. 獎勵科學及其發明。

10. 改善農漁山村之經濟。

A. 整理農漁山村之負債。

B. 安定米價、繭價、並指導獎勵副業。

C. 獎勵並保護貿易農產物。

D. 確立肥料政策。

E. 創制農業保險法。

11. 維持並振興中小農工商業。

12. 擴張庶民金融、失業救濟、國營保險、並實行其他以安定國民生活、調和階級意識爲目的之各種社會政策。

又據昭和十一年（民國二十五年，西曆一九三六年）一月，民政黨所決定之選舉政策大綱如左（註）

第一、排擊法西斯以確立憲法政治：

1. 滅絕法西斯風潮。 2. 強化政黨之革新。 3. 徹底從事選舉肅正與民意之暢達。

第二、確立以通商自由、資源公開、人口分佈合理、東亞安定等爲基礎之自主的外交政策：

1. 提倡國際的共存共榮。 2. 確保東亞之安定。

（註）據東京朝日新聞昭和十一年一月二十三日所載。

第三、樹立以安定東亞爲目標之經濟的而且自主的國防計劃：

1. 強化科學的兵備。 2. 充實防空與航空之設施。 3. 自主的整備各種艦艇。 4. 防止製艦競爭。

第四、產業、國防、財政之三全與其強化：

1. 預算分配之合理化。 2. 國防之地方工業化。 3. 民間航空事業之獎勵。 4. 公債政策之確立。 5. 通貨政策之確立。 6. 綜合的產業政策之樹立。

第五、確立進取的貿易政策，與設置綜合的科學研究所：

1. 輸出組合之普及其徹底化。 2. 輸出組合之金融圓滑化。 3. 輸出之補償地域與補償條件之擴充強化。 4. 一面貿易之調整。 5. 海外資源之確保。 6. 優秀船之獎勵助成。 7. 貿易產業綜合政策之樹立。 8. 通商行政之強化。 9. 綜合的科學研究所之設置。 10. 關稅之改正。

第六、徹底農村更生之對策：

1. 負債整理之普及與徹底。 2. 負擔之均衡。 3. 收入之安定。 4. 治山治水事業之實行。

第七、確立地方財政調整之交付金制度。

第八、小作制度之改善，與自作農之擴大強化。

第九、中小商工業之組織化，與低金利之徹底：

1. 輸出組合、工業組合、商業組合之組織化。 2. 商工中央金庫之創設。 3. 將市街地信用組合移於商工

中央金庫系統之內。 4. 低金利之徹底。 5. 經營之改善。

第十、調整中小商業與產業組合：

1. 爲打破中小工商業者之窮乏，由將來必須創設之工商中央金庫予以互助金融之便。 2. 農村經濟更生，以產業組合爲中心。 3. 整理各種組合事業之指導監督機關。

三、國民同盟

由於東北事變引起之日本法西斯運動，其直接對當時若槻民政黨內閣所生影響，爲促成內相安達謙藏一派之主張舉國一致內閣，以致內閣自身生有分裂之兆，而終於瓦解。同時以安達氏爲中心之中野正剛、山道襄一等約四十餘人，亦脫離民政黨而於昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二年）十二月二十二日，成立「國民同盟」。按該黨高唱排擊既成政黨，實行強刀政治之說，惟因黨勢不振，其內部之對立抗爭，亦日趨於表面化。他如最近田野文一郎之唱「同盟解消論」，（註二）中野正剛、山道襄一等中堅份子之先後脫黨，府縣議會選舉之慘敗，尤足以證明國民同盟之前途，甚少光明之希望。

國民同盟之綱領及政策如左：

（一）綱領（註二）

（註一）國民同盟總裁安達氏對於一部黨員所得之「同盟解消論」曾爲以下之發言：「吾同盟乃以深固之決心組織成立者。其進路有若干障礙，固爲預期所及之事。余之決心，在排除此障礙，以向所信之途邁進。今同盟員中有一二倡解消論者，雖爲不可否認之事實，然余則決不贊同其說」云云。據昭和十年十一月五日東京朝日新聞所載。

（註二）據國民同盟昭和七年十二月刊行之「國民同盟臨時增刊」。

1. 發揚立國之精神，以期再建國際正義。
2. 確立統制經濟，以期保障大衆生活。

3. 打破政界之積弊，以期國民政治之徹底。

(二) 政策

1. 徹底實行國民政治。

(1) 創設國務院與廢止內閣制 A. 國務院以國務大臣組織之，國務大臣之員數爲七名，其首班稱國務總理大臣。B. 國務院審議國策，並掌內政、外交、軍政之運用。C. 以前之各省，均隸屬國務院，各省大臣代以省長官。D. 國務大臣任憲法上輔弼之責。E. 國務院設統計、情報、調查等局，經濟參謀本部，直隸於國務院。

(2) 於議會置常設委員會 A. 常設委員會以全院定額五分之一爲定額，分內政、外交、軍事、財政等數門。B. 任期由議會閉會起，至次期開會止。C. 政府得向常設委員會要求審查其擬提出於下次會期之議案。D. 委員對通常時之必要事項，得質問政府及要求其報告。

(3) 修改選舉法，須以公營選舉爲基礎。

(4) 司法省之獨立。

2. 確立統制經濟。

(1) 統治經濟以公益統制爲主眼。

(2) 統制經濟之要綱 A. 重要產業之逐次置於法的統治之下。B. 制定匯兌及貿易之管理統治法。C. 制定新土地制度，米穀生絲及肥料之國家管理，制定農業保險法，整理統制並助成產業、信用、販賣、購買等組合。D. 日「滿」經濟之統制。

(3) 實行負債之整理。

(4) 海洋政策之再建。

3. 確立財政方針。

(1) 改革稅制。

(2) 徵收非常時利得稅。

(3) 創設非常時特別會計。

(4) 倡導應募低利公債之愛國運動。

4. 再建國際正義。

(1) 國際平和條約之再檢討 A. 國際聯盟規約之檢討。B. 不戰條約之檢討。C. 九國條約之再檢討。D. 極東

門羅主義之宣揚。

(2) 國際經濟會議之提倡。

(3) 日「滿」經濟結合之提倡。

(4) 極東列國關係之再建。

5. 教育社會及其他。

(1) 自財政上機會均等化、實際化等點，大行改革教育制度。

(2) 振興學術，獎勵發明。

(3) 設立保健省。

又據昭和十一年（民國二十五年，西曆一九三六年）一月國民同盟所發表之選舉政策如左（註）

第一、國防與外交國論之一元化——爲使日本之行動，能成而爲安定東亞之有效勢力，在軍事行動與外交行動之間，須有一致之意見。

第二、對於急激增加之人口，分配之以職業——必須實行市場之確保、原料之獲得、動力費之遞減、工業之農村分佈等政策。

第三、爲保持民族之優秀性，實行衛生國策——主張設置保健省。

第四、排擊茶毒國民精神之腐敗行爲——近來官吏、公吏、政黨之犯罪行爲，顯然日漸增加，爲防止此種現象，對於政治家之出處進退，亦與整備立法監督行政共有重大之關係。

（註）據昭和十一年一月二十三日東京朝日新聞所載。

第五、均衡國民之擔負——明治以來之重商重工主義，已使國家之富集中於都會，而此項事實之最簡單證明，為地方稅負擔在國家稅所佔成數之大，故我國中堅層之地方中產階級，乃日趨於衰亡之象。

四、無產政黨——東北事變以後，日本之無產運動，因在其全國新興的國民運動壓迫之下，曾一時漸趨於沉寂，加以國家社會主義運動之勃興，社會民衆黨及全國勞農大衆黨，更有一部分裂脫出以組織國家社會黨與新日本國民同盟者。惟其後因統一無產運動戰線之傾向漸濃，所有無產政黨之結合運動，遂亦被導而具體化，昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二年）七月二十四日，社會民衆黨與全國勞農大衆黨乃合而結成「社會大衆黨」是即日本今日所有唯一之無產政黨。社會大衆黨之黨內份子，異常複雜，如就其思想上之差異言之，則有社會民主主義，左翼社會民主主義，「勞動組合主義」以及「鬪爭激發主義」，「產業平和論」等，故黨的指導精神，不免時生糾紛。惟一方社會民主主義，尚不失為黨之中心勢力，黨幹部亦被稱為「大衆黨社會主義者」。按社會民主主義之性質，常能應時代之變遷，而傾向於國際主義，或國家主義，故東北事變後之社會大衆黨，亦受時代之影響，而有顯著的國家主義之傾向。社會大衆黨之鬪爭目標，為反對失業，防衛市民生活，與打破農村窮乏，是即所謂無產政黨之三大生活鬪爭。至其鬪爭之方法，則始終採用合法的手段，且復擁護議會政治。惟因無產政黨之自身，一方既感受支配階級之壓迫；一方又為澎湃的法西斯運動所襲擊，故又有所謂對官僚××集中的鬪爭，與純粹獨裁的法西斯之鬪爭。社會大衆黨對外則主張和平論，尤其為謀極東之和平，積極的從事於促進締結日蘇不可侵條約運動，因之對於戰爭問題，亦常示以消極的態度。茲將社會大衆黨在「結合大會」時所議決之綱領、

政策列左(註)

(一) 綱領

1. 我黨爲擁護勞動者、農民、一般勞動大衆之生活而戰。
2. 我黨打倒資本主義，以期無產階級之解放。

(二) 建設大綱

1. 重要產業及金融機關之國有管理，勞動者生產、生產自治、確保生產者生活等勞動制度之建設，社會保險制度之完成。

2. 土地國有、確保耕作權等土地制度之建設，農業經營之自主的協同組合化，農畜生產之機械化，重要農產物之國家統治。

3. 經濟議會之建設，公費勞働教育制之建設，住宅與醫療機關之公營。

4. 工業與農業之融合，都市與農村之均衡化。

5. 世界民族之平等，世界和平之建設。

(三) 政策

1. 一般政策

(註) 據昭和八年日本勞働年鑑頁四六九——四七〇所載。

(1) A. 警察政治之廢止，地方自治之徹底。

B. 徹底普選之獲得，選舉公營。

C. 彈壓無產階級諸法令之撤廢，官吏、公務員濫用職權與收賄之重罰。

(2) A. 高率累進財產稅之設置，繼承稅之高率累進賦課，及獨占資本稅、土地增價稅等之設置。

B. 消費諸稅之廢止，所得未滿二十圓者，一切課稅免除。

C. 鐵道、郵電、紙煙等官業獨占價格之低減。

(3) A. 軍備縮小。

B. 資本主義的帝國主義侵略政策之廢絕。

C. 世界關稅障壁之撤廢。

(4) A. 兵士待遇之改善。

B. 入伍、戰傷、戰死、廢疾之兵士，及其家族生活之國家保證。

C. 一般養老年金制、寡婦、孤兒年金制之確立。

D. 兒童學用品及食費之公給。

(5) A. 封建的賤視觀念之打破。

B. 華族制度之廢止。

2. 勞働政策

- (1) 確立七小時勞働制與生活賃銀制，制定承認有團結權、罷業權之自主的勞働組合法。
- (2) 由國家擔負失業津貼，確立失業保險制度，擴充職業介紹機關，並管理勞働組合，制定廢疾保險法，改正健康保險法。

(3) 禁止少年及婦女之夜間勞働與危險作業，保護勞働婦人之母性。

(4) 制定俸給生活者法，商店從業員法，以及漁民法。

(5) 廢止徒弟制度與飯場制度。

3. 農業政策

(1) 制定強化耕作權之小作法，禁止干涉，禁止土地之沒收，制定開墾、開拓、荒蕪地處理強制法，開放官有之林野、河川、湖沼等。

(2) 肥料、種子、農業器具之國營配給，農業信用銀行之設置。

(3) 國家保證農蠶凶收之農民生活，國家補償由於價格低落而生之農民損失。

(4) 遊食地主之高率課稅，勤勞農民負擔稅之減免。

(5) 建設勤勞農民自主的農民自治制。

昭和十一年（民國二十五年，西曆一九三六年）一月十八日，社會大眾黨全國大會，又以（一）建設勤勞者

議會政治。(二)反對大衆的增稅。(三)即時制定國民年金制。(四)設置民衆工商金庫。(五)重要產業之國營化。

(六)農產損失之國家補償等爲中心政策，決定如左列之選舉政綱。

1. 政治政策

(1) 選舉肅正之徹底。

A. 買收犯之嚴罰。

B. 混同開票制之採用。

(2) 選舉法之即時改正。

A. 採大選舉區(一府縣爲一選舉區)比例代表制。

B. 有權者年齡，低減至滿二十歲者。

C. 選舉公營之徹底。

(3) 依據職能代表以改革貴族院。

(4) 國民經濟會議之設置。(廢內閣審議會，根本改革內閣調查局。)

(5) 內閣制度及行政機構之改革。

2. 財政政策

(1) 軍事費之標準化。

(2) 稅制之根本的改革。

A. 大衆課稅之廢止。

B. 綜合財產稅之創設。

(3) 社會的地方交付金十億圓。

(4) 國債利息之暫緩支付。

3. 產業政策

(1) 重要產業之國營。

(2) 紅利限制法之制定。

(3) 農業損害保險之創設。

(4) 中小商工業者及農民等生產資金之無擔保金融。

A. 民衆商工金庫之創設。

B. 國立農業信用銀行之創設。

C. 農家借金之暫緩支付。

(5) 都市農村之均衡化。

4. 社會政策

(1) 國民年金制。(養老、寡婦、孤兒年金制之確立。)

(2) 勞働者保護法之制定。

A. 勞働組合法之制定。

B. 海員法之改正。

C. 勞働者最低賃銀之制定。

D. 失業保險制之確立。

E. 母子扶助法之制定。

F. 商店員保護法之制定。

(3) 小作法及小作組合法之制定。

(4) 國民健康保險制之確立。

5. 外交政策

(1) 反對自足的孤立的統制經濟主義，主張市場資源之解放，貿易之自由。

(2) 對「滿洲國」之經濟建設。

A. 阻止其逆轉於資本主義的政策。

B. 助成其發展爲一自主的民族獨立國家，且爲達此目的，讓渡所有在「滿」之權益，助成其統一之經濟

工作。

(3) 極東被壓迫民族之提攜 自極東和平，解放亞細亞被壓迫大眾，建設社會主義各點觀察以提倡東洋被壓迫大眾之新國際團結，即由打倒日本資本主義，中國、印度、菲律賓及其他遠東諸國之英、美資本主義，以及土著的資本主義，以實行東洋被壓迫大眾之提攜。

(4) 日、華國際關係之調整。

(5) 日、蘇不侵略條約之即時締結。

(6) 太平洋安全保證條約之締結。

(7) 對軍縮問題實行徹底的軍備縮小，以及廢絕建艦競爭，減輕軍事費，除去國民之過重擔負。

五、國家主義之政黨 自昭和六年（民國二十年，西曆一九三一年）東北事變起以迄於昭和七年五·一五事件之爆發，爲日本國家主義運動之最盛時期，其時一切社會主義運動與既成政治勢力，均被迫動搖，全國亦整個捲入於國家主義的運動潮流之內，故若新日本國民同盟，大日本生產黨，日本國家社會黨等重要之國家主義的政黨，均爲在此時期次第產生而出者。惟其後因國內國外之情勢稍呈緩和，以及國家主義的政黨自身有其內在的矛盾，國家主義運動之勢力，遂由全盛時期，一轉而趨於混亂衰沈之域，所有上述新成立之國家主義各政黨，亦無不生有分裂之象。就中尤以一般愛國團體之根本反對從事於急進的政治改革運動，而祇傾向於精神運動乃至文化運動爲使國家主義各政黨活動陷於困難之最重原因。故今日日本國家主義各政黨，除銳意以謀伸

張勢力於議會之外，並不能繼續其他任何之積極工作。至現在所有之國家主義政黨，舉其要者，爲愛國政治同盟，新日本國民同盟，大日本國家社會黨，勤勞日本黨，民衆政治同盟，與大日本生產黨等，（註）茲將各該黨之性質內容，略舉如左：

（一）愛國政治同盟 愛國政治同盟，置本部於東京，係昭和九年（民國二十三年，西曆一九三四年）二月組織成立者，亦即舊日本國家社會黨（或稱舊國社黨）之改稱，黨首爲小池四郎，其政策大綱爲：「基於一君萬民之國民精神，以建設無榨取的新日本」即標榜反資本主義的日本主義。彼等一方排擊資本主義無限制的集中財富，致使一般立於被榨取地位之國民經濟生活，極度窮乏化；一方則主張基於天皇政治，實行國民經濟之統制。其對現在既成政黨，以其爲資本主義之擁護者，亦痛加攻擊。其對外則盛稱民族主義與國家主義，並高唱亞細亞民族之道義的統一，謳歌日本之皇道。至其重要之目前工作，則（1）爲促成軍民一致之運動。（2）國內改造與論之組織化，與（3）愛國運動之組織化。

（二）新日本國民同盟 新日本國民同盟，置本部於東京，成立於昭和七年（民國二十一年，西曆一九三二年）五月，黨首爲佐佐井一晁。其政策大綱，（1）我等期望由合法的國民運動，根絕金權之支配，而徹底實行天皇政治。（2）我等期望由打破資本主義之機構，實現國家統制經濟，以確保國民之生活。（3）我等期望立於人種平

（註）此外尙有大阪之關西民衆黨，以其與日本勞動總同盟爲同身一體，且自創立以來無何活動，故從略。

等，資源均衡原則之上，以創造新的世界秩序。故就其在天皇政治之下以實現統治經濟爲目的，標榜國家主義與民族主義，以及排擊資本主義、政黨政治各點查之，並不與愛國政治同盟有若何之差異。至其所特有之點，則爲全國支部，赴神社行祈願運動，以促進斷行「昭和維新」之精神修養。

(三) 大日本國家社會黨 大日本國家社會黨，置本部於東京，創立於昭和九年（民國二十三年，西曆一九三四年）三月，其中堅份子，爲舊日本國家社會黨之脫黨者，由石川準十郎任黨首。其政策大綱，「爲基於光輝的建國本義，以建設君民如一而無榨取的新日本」，彼等贊美德意志之 *Zeitgeist* 與希特勒。一方主張在天皇政治之下，實行社會主義；一方反對共產主義與社會民主主義流之國際主義。彼等深信，在謀世界人類幸福之前，應先謀日本民族之幸福，且爲解放日本國民之經濟的壓迫，縱採用非常手段，亦所不惜。彼等不僅排擊資本主義與既成政黨，且進而反對政黨政治，主張將一切政權奉還於天皇。

(四) 勤勞日本黨 勤勞日本黨之本部，亦置本部於東京，成立於昭和九年（民國二十三年，西曆一九三四年）四月，黨首松谷與二郎。其標榜之政策大綱如次：(1) 我黨基於國體之本義，排除金權政治之介入，以期實現君民如一之理想國家。(2) 我黨期用合理的方法，改革實行困難之資本主義的機構。(3) 我黨期以愛國精神爲基礎，振興國民道德，用以克服社會之惡化。(4) 我黨立於世界和平之基礎上，爲人種平等而爭，以期東洋民族之團結。(5) 我黨深信國家社會主義，爲改造社會之基本原理。

(五) 民衆政治同盟 民衆政治同盟，在長崎縣之佐世保市，創立於昭和八年（民國二十二年，西曆一九三

三年)十月,黨首小笠原勘一其政策大綱如下:(1)我等深信立憲君主制,爲日本國民最高之國家形體,期將一切經綸,在此前提之下實行之。(2)我等期以合法的手段,建設勤勞階級本位之政治經濟制度。(3)我等排斥代表特權階級之既成政黨,與忽視國情之共產主義或反動主義。

(六)大日本生產黨 大日本生產黨,係昭和六年(民國二十年,西曆一九三一年)六月,黑龍會〔註一〕內由良平創設之政黨,初在大阪,近則設本部於東京。其政策大綱爲:(1)遵奉欽定憲法,澈底實行君民一致之善政。(2)實行改革不適於國體與國家進展之法律制度,以使政法機關簡易化。(3)確立自給自足之國家經濟基礎。至大日本生產黨之特點,以其爲急進的改革派,則時有非合法行動之危險,例如「神兵隊事件」〔註二〕該黨被檢舉之第一線活動份子,不下百餘名,又如五·一五事件公判之時,該黨亦東西呼應,活動甚力,至若昭和七年(民國二十一年,西曆一九三二年)與阿久津村之大衆黨,發生械鬥,死者數名,尤爲最近引人特別注意之一大事件。

〔註一〕黑龍會之創設,在明治三十四年一月,乃以內田良平爲中心,集各方豪傑之士而組織者。其目的在害三國干涉遼遠之好,因努力於振興日本各種事業,並研究中、俄、朝鮮等問題,以備一朝有事之時,有所供獻。尤當中國內亂之際,活動甚力。

〔註二〕「神兵隊事件」爲繼五·一五事件後而起之一大推翻政府之陰謀事件,即擬以昭和八年七月十一日爲期,襲擊正在閣議之首相官邸,警視廳,政黨本部,各大銀行,並暗殺各閣僚、重臣、政黨首領,及財界要人,以期於國都紊亂之下,改行神武建國時之天皇政治。惟在起事之前十日,爲政府所發覺,同謀者四十九人,均被逮捕。

政黨之組織 日本政黨之組織，以政友、民政兩大黨較爲完備，兩黨之幹部，均置有總裁、顧問、總務委員、幹事、長、幹事，以及其他各分部部長等職，惟因其職員人數過多，加以偏重中央黨部之組織，而忽視地方支部之組織，以致黨內事務之效率，常不如歐、美之政黨。(註)至無產政黨如社會大眾黨內之組織，則又完全與上述政、民之有產政黨異，舉其要者，如有產政黨之最高議決機關及執行機關均爲總裁，而無產政黨之最高議決機關爲黨大會，最高執行機關爲中央執行委員。他如工作人員之任用，職員之名稱等，自亦均有不同之點甚多。茲將主要各政黨之組織，分別略述之。

一、立憲政友會 立憲政友會，置本部於東京，在全國各地方設支部，或不設支部而代之以俱樂部。政友會置總裁一人，由黨大會選舉，任期七年。總裁之下，置總務委員若干人，以輔佐總裁處理重要事務，常議員五十名，以議決黨之重要事項。總務委員由總裁就常議員中選任，其額數亦由總裁規定之。常議員之中，有三十名於大會選舉，二十名由總裁指定之。會內置幹事長一人，幹事若干人，均由總裁選任，以使掌理會計、庶務等事。以上各職員之任期，均爲一年。政友會每年開大會一次，由總裁召集之，但於必要之時亦可招集臨時大會。大會由黨之基本會員，即

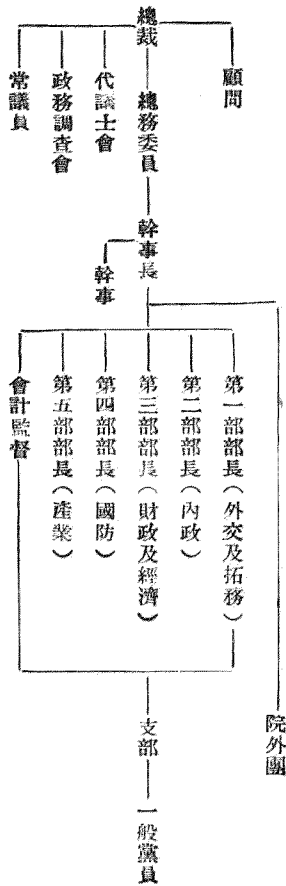
(註)田川大喜郎謂：「歐、美政黨之組織，似單純而實複雜，日本政黨之組織，似複雜而實單純，我爲專制的單純，彼爲立憲的複雜。我國政黨有幾十甚至幾百之職員與評議員，其在組織之表面上，固屬複雜，但祇爲其形式，若自實質上言，彼等不過徒擁空名而已。彼之不置幾十幾百之職員與評議員者，在其組織之表面上，固單純矣，然其基礎與根底，實頗複雜，以其凡有職名者，均能相當盡力，而非若日本人

之甘於受一空名也。」田川大喜郎政黨及政黨史頁六七。

帝國議會之議員，會同由支部選出之委員組織之。但每一支部派遣之委員，以二名為限。在議會之內，有院內總務及院內幹事等職員，以當議會之策略，議事之安排，討論之順序，討論者之選定等事，由代議士會互選之。凡欲加入政友會為黨員者，須有黨員二人以上之介紹，而黨員被認為有不適當之行為時，亦可除名之。

政友會之現任總裁，為鈴木喜三郎，(註) 外有顧問五十六人，總務委員十一人。其幹部之組織系統如左表：

政友會幹部組織系統表



二、立憲民政黨 立憲民政黨，置本部於東京，並於全國各府縣置支部，其黨之組織如左：

(註) 政友會之歷任總裁為伊藤博文、西園寺公望、原敬、高橋是清、田中義一、犬養毅，以及現之鈴木喜三郎。

(一)大會 大會由帝國議會議員及前任議員、評議員、支部長、本部職員、政務調查會會員、及各支部選出之代議員組織之。(各支部限在五人以內，但東京府限在十五人以內)每年召開大會一次，遇有必要時，亦得召集臨時大會。如臨時緊急，不能召集大會或臨時大會時，亦可召集評議員會、議員總會之聯合會，以代行決定須交大會審議之事項。

(二)機關 置總裁一人，由大會選舉之，任期四年，其現任總裁爲町田忠治。(註)總裁之下置顧問若干人，總務十人。相談役(即顧問之一種)若干人。顧問與相談役由總裁指定，總務則由大會選舉之，任期均爲一年。黨內置黨務部、遊說部、黨資部、情報部、青年部、各部置部長、副部長、理事及部員，並由總裁指定之。此外幹事長一人，幹事若干人，亦均由總裁指名，其任期爲一年。總裁並就幹事中，指名七人以內爲常任幹事。

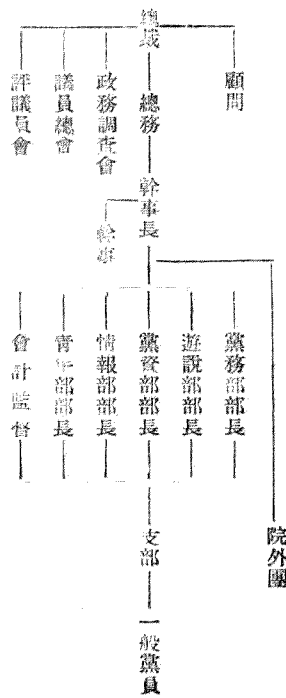
(三)議員總會、評議員會、及政務調查會 議員總會，由本黨在議會之議員組織之，議決有關議會問題之各種事項。議員總會置會長一人，副會長二人，由總會互選之。議員總會更分若干部，部置部長一人，理事二人，而由各部互選之。至院內職員，亦由議員總會選舉。評議員會，由大會選出之評議員組織之，但支部長得出席評議員會，並加入表決。評議員之定額爲六十人，任期一年。評議員會會長，由總裁就評議員中指定一人任之。政務調查會，由總裁指名之調查委員組織之，任期一年。政務調查會置會長一人，副會長二人，及理事若干人，均由總裁就調查委員

(註)民政黨之歷任總裁，爲濱口雄幸、若槻禮次郎、及現之町田忠治。

以指定之。政務調查會更分爲若干部，部置部長，由該會會長指定之。

(四)會計 黨之經費，由黨員負擔，置會計監督二人，由總裁指定之。

民政黨幹部組織系統表



國民同盟之組織，與政友會民政黨之組織大體相同茲從略。

三、社會大眾黨 社會大眾黨，置本部於東京，其組織可自左列各言說明之。

(一)大會 大會爲黨之最高議決機關，由大會代議員及本部職員組織之。大會每年開會一次，由中央執行委員會召集，但中央執行委員會由於支部聯合會二分之一以上之要求或在全國委員會認爲必要時，亦須召集臨時大會。大會之議長副議長，由大會選舉，大會之代議員，由支部聯合會選舉，但經中央執行委員會承認之時亦

可直接由支部選舉之。大會須代議員二分之一以上之出席，始能開會，且以出席代議員過半數之通過，始成爲大會之議決。大會之權限，爲選舉中央執行委員長一名，中央執行委員若干名，書記長一名，會計一名，會計監督若干名，全國委員若干名，以及顧問若干名。

(二)全國委員會 全國委員會，爲自大會閉會起以迄於次期大會開會止所有期間之議決機關，經其議決之事項，向大會負責。全國委員會由大會選出之全國委員及本部職員組織之，而本部職員在全國委員會，亦與全國委員有同等之資格。全國委員會每年開會三回以上，由中央執行委員召集，須有半數以上之出席，始能開議。遇全國委員及中央執行委員發生缺員之時，有補選之權，並基於支部聯合會之要求，有更選該請求地域以內全國委員之權。

(三)中央執行委員會及常任中央執行委員會 中央執行委員會，爲黨之執行機關，代表全黨，對大會及全國委員會負其責任。中央執行委員會，由中央執行委員、書記長、會計、會計監督組織之，並由中央執行委員長召集開會。其所屬之部會如左：

1. 組織部、宣傳部、教育部、機關紙部、青年部、婦人部、事業部、選舉部、議會部、國際部。
2. 財務委員會、政策委員會、勞働委員會、農村委員會、市民委員會。
3. 書記局。

以上各部由部長及部員組織之，各會由會長及委員組織之，部長、部員、會長、委員，均由中央執行委員會任免，

而部長與會長，限以常任中央執行委員充任之。書記局由書記長、會計、常任中央執行委員若干名，及書記等組織之，而書記局書記由常任中央執行委員會選任之。中央執行委員會為執行常務，互選常任執行委員若干名，常任執行委員會，由中央執行委員長、常務中央執行委員長、書記長及會計組織之，並由中央執行委員長召集開會。至其執行黨務，則向中央執行委員會負責。

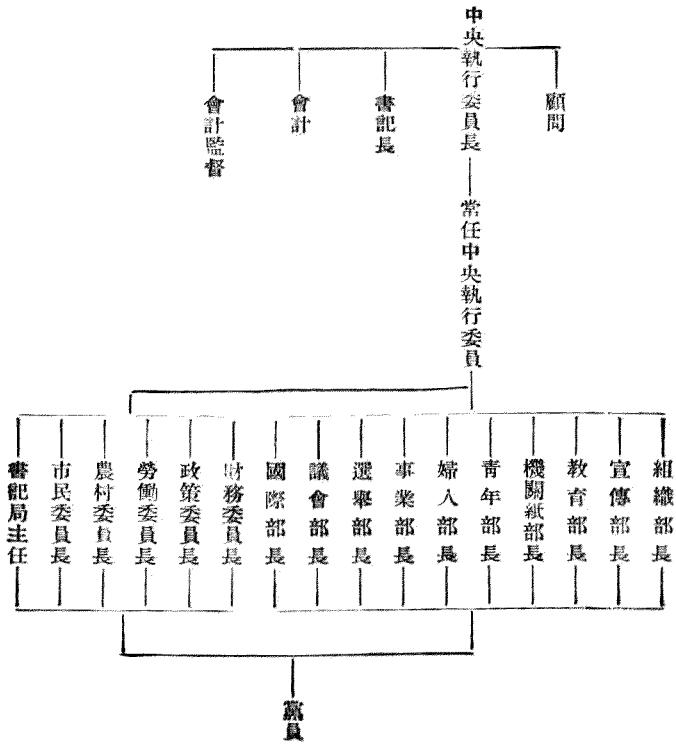
(四)顧問 顧問組織顧問會，以應中央執行委員會之諮詢，或向黨之各種機關提出意見。

(五)本部組織 本部之職員，為中央執行委員長一名，中央執行委員若干名，書記長一名，會計一名，會計監督若干名。中央執行委員長，代表中央執行委員會，統轄所有黨務。各職員之任期，均為一年。

(六)議員 本黨所屬之議員，須遵守另定之「議員行動方針書」。其統制議員之權，對衆議院議員則屬黨本部；道府縣會議員則屬各支部聯合會；市町村區會議員則屬各支部。但東京、大阪、京都、名古屋、神戶、橫濱各省市會議員，則受各支部聯合會之統制。各議員須將其所領歲費及津貼一成以上，交納統制權所在之黨部。同種類之議員，在同一統制地域內，組有議員團，以向黨部提出議員團之意見。

(七)黨員之統制 凡黨員有違反黨規，污損黨之體面，不納黨費，及違反議員行動方針者，即須除名並停止其職員權。大會、全國委員會、中央執行委員會，均有開除黨員之權。

社會大衆黨幹部組織系統表



四、各黨之支部 依政友會則之規定：「本會於全國各地方設置支部，其基於地方情形難於設置支部時，得設俱樂部以代支部」又謂「支部及代支部而設之俱樂部規約，須得本部之承認」依民政黨則之規定：「本黨於各道府縣設置支部」又謂：「支部之規約，須得本會之承認」故政友民政兩黨之支部組織，在原則上無甚相異之點。其各支部之幹部構成，則略與各該本部之性質相似，例如政友會之東京支部，則係於支部長之下，設有「相談役」（即顧問之一種）若干人，幹事長一人，評議員、幹事、事務員各若干人，以分任支部之各種事務，惟支部長、幹事長、評議員，均由支部總會選出，是與本部稍有出入之處。此外代議士則為當然幹事，「相談役」係就前任代議士及有功於支部者，由評議員會推選之。

至社會大眾黨之支部組織，則根本與政友民政兩黨所有支部之性質異，即以都市（大都市為區）為單位，凡有黨員五十名以上者，均可組織支部，而在支部之下，亦得組織工場班、地域班、及部落班。且因其採黨員登記之制，凡在設立支部之時，須添寫黨員名簿，提經支部聯合會或中央執行委員會承認之。在同一府縣內有兩個以上之支部時，則組織支部聯合會，其相臨接之府縣支部聯合會更可為謀相互之聯絡，以組織地方協議會。

五、院外團及支持團體 政友民政兩黨，均於支部之外另組有院外團，院外團之團員，（註）大抵為具有政治興味或欲插足政界之份子，故其主要任務則為從事於打倒反對黨內閣之運動，擁護自黨內閣之運動，以及擴張

（註）政友民政兩黨，僅東京府所有之院外團團員，亦在一千數百名之上，若政黨一旦需用，可隨時召集，從事各種工作。

黨勢之運動等。至社會大衆黨之青年隊，亦與政民兩黨院外圍之性質同。

永井亨博士謂：「日本之既成政黨，實均以地主階級爲地盤，資本階級爲支柱，新官僚階級爲中堅之同種同質的有產政黨。」故無論其爲政友會其爲民政黨，其爲國民同盟，均立於有產階級支持之上，而不能顯明指出其所特有之「支持團體」，然若強欲加以分晰時，則可謂政友會比較的受保守主義份子，或地主階級所支持；民政黨比較的受自由主義份子，或都市之有產者，小市民，以及智識階級所支持。此外樞密院則屬於政友系之樞密顧問官，較佔優勢，貴族院則有屬於政友系之交友俱樂部，與屬於民政黨系之同和會同成會等。至若財閥，則如三井系之與政友會；三菱系之與民政黨，亦各有其傳統的因緣也。至社會大衆黨，以其爲今日日本唯一的無產階級政黨，故其所有之支持團體亦極顯明，舉其要者，計有全國農民組合、日本農民組合總同盟、社會大衆婦人同盟、日本勞働總同盟、官業勞働總同盟、日本海員組合、海員協會、日本港灣從業組合員、全日本自動車從業員組合、全國勞働組合同盟、東電從業組合同盟、大阪市電愛友社、東京瓦斯產業勞働組合、日本製陶勞働組合同盟、關西勞働總同盟、全國借家人組合、日本交通勞働總聯盟等。

六、政黨之財政 政黨之財政，被稱爲政黨活動之物質的原動力，故在研究政黨之時，如能詳其黨之財政來源與額數，卽足以窺知其黨具有如何之性質。按日本各政黨之財政支出，比之歐、美各大國之政黨，固有遜色，然其爲數，亦頗可觀。試就政黨本部之經常費言，則政友會年需二十萬圓左右，民政黨年需十萬圓左右，國民同盟亦不

下五、六萬圓，若在舉行總選舉之時，多則如政友會，更一次用去一千萬圓以上矣。（註一）各政黨對於如此巨額之支出，若祇依少數黨員之儲蓄，既爲勢所不許，亦唯有勾結財閥，以種種條件交換資金之供給。至各黨財政收支之確實情形，因對外向不公開，亦少有知其底蘊者。大平進一謂：「政黨黨費之收支，在世界任何國家，均難判明，而以日本爲尤甚，黨內之人，唯總裁、總務、幹事長諸人得知其詳，此外雖有會計監督之設，但會計監督亦絕難明瞭繼續之情形，而止於知悉其一時者。」（註二）

七、政黨之附屬事業 各政黨爲擴張黨勢、宣傳黨之政策、培養黨之基本工作人員等，多於黨內附設政治學校或發行機關報紙與雜誌。政友會現有定期刊行之政友（每月一回）至若東京每日新聞、東京每夕新聞及中央新聞等，雖非由政友會直接經營，但自其經營者之關係言，則爲帶有政友系彩色之報紙。民政黨現有定期刊物之民政（每月一回）而報知新聞自其經營者之關係言之，（註三）亦爲屬於民政系者。此外則全國各地方之報紙，亦大多數不屬於政友會，即屬於民政黨。社會大衆黨之定期刊物，爲社會大衆新聞（每月一回）以及麻生久

（註一）昭和七年舉行總選舉之時，政友會之議員候補者爲三百五十三名，民政黨之議員候補者爲二百八十四名，政友會之每一候補者，平均用去選舉費二萬五千圓，合計實有八百八十餘萬圓，民政黨之每一候補者，平均用去選舉費二萬二千圓，合計亦有二百五十萬圓。

（註二）大平進一現代政治的常識頁九七。

（註三）報知新聞曾由現民政黨總裁町田忠治任社長。

主編之解放（月刊）等。

政黨之組織，已略如上述，惟於此尚有一必須注意之問題，即日本政黨在法律上至今尚未如英、法、美、意、德諸國之被承認俱有法人之資格是。按治安警察法第一條規定：

「關於政治結社之主幹者，（在支社由支社之主幹者）須於結社之日起三日以內，將社名、社則、事務所、及主幹者之氏名，呈報於其事務所所在地之警察署，其呈報事項有變更時亦同。」

又該法第五條規定，凡左列之人，不能加入政治上之結社。

「一、現役軍人，及召集中之預備後備陸海軍軍人。二、警察官。三、神官、神職、僧侶，其他諸宗教師。四、官公私立學校之教員、學生、及生徒。五、婦人。六、未成年者。七、公權剝奪及停止中者。」

又該法第六條之規定：

「非日本臣民，不得加入政治上之結社。」

故依據選舉法被付予選舉權之「神官、僧侶、小學教員」以及「學生、生徒」等，縱被當選為議員，亦不能加入政黨。且祇有上項限制政黨活動之規定，而無承認政黨為有「法的人格」之法律。最近識者鑑於政黨日趨腐敗，有提倡徵收黨費、公開黨費，以為補救之策者，亦以政黨未被認為法人，不克實現，蓋政黨既非法人，自無財產之所有權，且亦不能為訴訟之當事者，故如政友會本部所有之建築物，在名義上亦非政友會之所有而為屬於財團法人之芝園俱樂部。民政黨亦同於政友會，將其本部之建築物，使屬於財團法人之櫻田會。此外，如衆議院議員選

舉法、及其施行規則、議院法、衆議院規則等，亦均不見有政黨之名。

貴族院各派 貴族院所有之黨派，不與衆議院政黨之性質同，即自大體上言，多以同爵議員爲中心所組成之會派，就中雖亦不無依政黨色彩而分別者，然在同一會派之中，尙有包含政友民政兩黨之關係份子，故祇可稱其爲一種特殊的社交團體，而爲在政黨以外之政治勢力。惟因貴族院在日本政治上所佔之地位，甚爲重要，其議員所組成之會派，在或種程度內有左右大局之力，故於此略述之。

現在貴族院各派之勢力關係，則除皇族之十八名外，有以子爵議員爲中心之研究會，以男爵議員爲中心之公正會，以公侯爵議員爲中心之火曜會，以及近於政友系之交友俱樂部，近於民政系之同和會同成會等。

一、研究會 研究會爲貴族院之最大會派，創立於明治二十三年（清光緒十六年，西曆一八九〇年）因有會員一百五十四名之多，常能左右貴族院之大勢。其中心爲全部子爵議員六十六名，此外有多額納稅議員三十五名，勅選議員三十三名，伯爵議員十八名，及侯爵議員二名。

二、公正會 公正會在貴族院，爲次於研究會而佔有第二勢力之會派，創立於大正八年（民國八年，西曆一九一九年）現在擁有議員六十八名，就中男爵議員六十六名，勅選議員一名，多額納稅議員一名。

三、交友俱樂部 交友俱樂部，創立於明治四十三年（清宣統二年，西曆一九一〇年）係由勅選及多額納稅議員所組成，現有議員三十九名，內勅選議員二十五人，多額納稅議員十四人。

四、火曜會 昭和二年（民國十六年，西曆一九二七年）十月，研究會所屬近衛文麿公爵一派之公侯爵世

襲議員，宣佈脫會後，乃糾合無所屬及同成會之公侯爵議員而組織火曜會，現有公爵議員十二名，侯爵議員二十六名，合計三十八名。

五、同和會 同和會係昭和三年（民國十七年，西曆一九二八年）二月，由茶話會無所屬之勅選，及多額納稅議員所組織之一會派，現有會員三十一名，內勅選議員二十八名，佔該會之大部，多額納稅議員不過三名而已。

六、同成會 同成會係大正八年（民國八年，西曆一九一九年）十一月由舊土曜會及無所屬之勅選，多額納稅議員所組成，現有會員二十三名，內勅選議員十四名，多額納稅議員九名。

中華民國二十五年一月脫稿於東京。

附錄一

日本帝國憲法全文

朕承祖宗之遺烈，踐萬世一系之帝位，軫念朕所親愛之臣民，亦卽朕祖宗惠撫慈養之臣民，因願增進其康福，發達其懿德良能，又望依其翼贊以共扶持國家之進展，乃履踐明治十四年十月十二日之詔命，於茲制定大憲，以示朕之所率由，並使朕之後嗣、臣民及臣民之子孫，永遠循行之。

國家統治之大權，乃朕承之於祖宗，並以之傳之於子孫，朕及朕之子孫，將來亦必遵循此憲法之條章行之而無愆。

朕貴重並保護我臣民權利財產之安全，宣言於此憲法及法律之範圍內，使之完全享有。

帝國議會，於明治二十三年召集之，以議會開會之時爲此憲法之有效時期。

將來若此憲法之某條章有修改之必要時宜，朕及朕繼統之子孫執發議之權，然後將其付之議會，議會除依此憲法所規定之要件，將其議決外，朕之子孫及臣民不得輕試紛更。

朕之在廷大臣，乃爲朕以任施行此憲法之責，朕現在及將來之臣民，對於此憲法負有永遠順從之義務。

御名 御璽

明治二十二年二月十一日。

內閣總理大臣

伯爵

黑內隆清

樞密院議長

伯爵

伊藤博文

外務大臣

伯爵

大隈重信

海軍大臣

伯爵

西鄉從道

農商務大臣

伯爵

井上馨

司法大臣

伯爵

山田顯義

大藏大臣兼

伯爵

松方正義

內務大臣

陸軍大臣

伯爵

大山巖

文部大臣

子爵

森有禮

遞信大臣

子爵

榎本武揚

第一章 天皇

第一條 大日本帝國，由萬世一系之天皇統治之。

第二條 皇位，依皇室典範之所規定，由皇男子孫繼承之。

第三條 天皇神聖不可侵。

第四條 天皇爲國之元首，總攬統治權，並依此憲法之條規以行使之。

第五條 天皇以帝國議會之協贊，行使立法權。

第六條 天皇裁可法律，命公佈與執行。

第七條 天皇召集帝國議會，命其開會、閉會、停會，及衆議院之解散。

第八條 天皇爲保持公共之安全，或避免其災厄，依於緊急之必要，在帝國議會閉會之時，得發佈代替法律之勅令。

此項勅令，須於次之會期提出帝國議會，若議會不承諾時，政府須公佈將來失其效力。

第九條 天皇爲執行法律，或保持公共之安寧秩序，增進臣民之幸福，得發佈或使發佈必要之命令，但不得以命

令變更法律。

第十條 天皇定行政各部之官制，及文武官之俸給，並任免文武官，但此憲法或其他法律定有特例者，各依其各自之條項。

第十一條 天皇統率陸海軍。

第十二條 天皇定陸海軍之編制，及常備兵額。

第十三條 天皇宣戰、講和、及締結各種條約。

第十四條 天皇宣告戒嚴。

戒嚴之要件及效力，以法律定之。

第十五條 天皇授與爵位、勳章及其他之榮典。

第十六條 天皇命大赦、特赦、減刑及復權。

第十七條 設置攝政，依於皇室典範之所規定。

攝政以天皇之名義，行使大權。

第二章 臣民權利義務

第十八條 爲日本臣民之要件，依法律之所規定。

第十九條 日本臣民，適應法律命令所規定之資格，均得被任爲文武官，及就其他之公務。

第二十條 日本臣民，從法律之所規定，有兵役之義務。

第二十一條 日本臣民，經法律之所規定，有納稅之義務。

第二十二條 日本臣民，在法律之範圍內，有居住及移轉之自由。

第二十三條 日本臣民，非依法律，不受逮捕、監禁、審問、處罰。

第二十四條 日本臣民，不能剝奪其受法律所定裁判官裁判之權。

第二十五條 日本臣民，除法律規定者外，非經其許可，不得侵入或搜索其住所。

第二十六條 日本臣民除法律規定者外，不能侵害其書信之祕密。

第二十七條 日本臣民，不能侵害其所有權。

爲公益而行之必要處分時，依法律之所規定。

第二十八條 日本臣民，於不妨礙安寧秩序，及不違背其爲臣民之義務限度內，有信教之自由。

第二十九條 日本臣民，在法律之範圍內，有言論、著作、印行、集會、及結社之自由。

第三十條 日本臣民，守相當之敬禮，從另定之規程，得行請願。

第三十一條 本章所揭之條規，在戰時或國家事變之時，不得妨礙天皇大權之施行。

第三十二條 本章所揭之條規，限於不與陸海軍之法令或紀律相抵觸者，準用於軍人。

第三章 帝國議會

第三十三條 帝國議會，由貴族院衆議院之兩院成立之。

第三十四條 貴族院，依貴族院令之所規定，以皇族、華族、及勅任之議員組織之。

第三十五條 衆議院，依選舉法之所規定，以公選之議員組織之。

第三十六條 無論何人，不得同時爲兩議院之議員。

第三十七條 一切法律，須經帝國議會之協贊。

第三十八條 兩議院議決政府提出之法律案，並各得提出法律案。

第三十九條 於兩議院之一否決之法律案，不得於同會期中再行提出。

第四十條 兩議院對於法律或其他事件，各得將其意見向政府建議，但其未被採納者，不得於同會期中再行建議。

第四十一條 帝國議會，每年召集之。

第四十二條 帝國議會，以三個月為會期，但於必要之時，可以勅令延長之。

第四十三條 在臨時緊急之必要時，可於常會之外，召集臨時會。

規定臨時會之會期，依於勅命。

第四十四條 帝國議會之開會、閉會、會期之延長、及停會，須兩院同時行之。

衆議院被命解散時，貴族院亦須同時停會。

第四十五條 衆議院被命解散時，以勅命使選舉新議員，須自解散之日起，五個月以內召集之。

第四十六條 兩議院均非各自有其總議員三分之一以上之出席，不得開議及議決。

第四十七條 兩議院之議事，以過半數決定之，可否同數時，依議長之所決定。

第四十八條 兩議院之會議公開之，但依政府之要求，或該院之議決，得為秘密會。

第四十九條 兩議院各得向天皇上奏。

第五十條 兩議院得受理由臣民呈出之請願書。

第五十一條 兩議院除此憲法及議院法所揭者外，得規定整理內部之必要諸規則。

第五十二條 兩議院之議員，對在議院發言之意見與表決，在院外不負責任，但議員自將其言論以演說、刊行、筆記或其他方法公佈之時，須依一般法律之處分。

第五十三條 兩議院之議員，除現行犯罪，或有關於內亂外患之罪外，在會期中非經該院之許可，不能逮捕。

第五十四條 國務大臣及政府委員，任何時均可出席各議院及發言。

第四章 國務大臣及樞密顧問

第五十五條 國務各大臣，輔弼天皇以任其責。

凡法律勅令，及其有關國務之詔勅，須國務大臣之副署。

第五十六條 樞密顧問，依樞密院官制之所規定，應天皇之諮詢，審議重要國務。

第五章 司法

第五十七條 司法權，以天皇之名義，依法律由裁判所行之。

裁判所之構成，以法律定之。

第五十八條 裁判官，以具有法律規定之資格者任之。

裁判官，除由刑法之宣告及懲戒之處分外，不能免職。

懲戒之條規，以法律定之。

第五十九條 裁判之審問判決，公開之。但有妨害安寧秩序或風俗之虞者，得依法律或裁判所之決議，停止審問之公開。

第六十條 須屬於特別裁判所之管轄者，另以法律定之。

第六十一條 由於行政官廳之違法處分，而生之傷害權利訴訟，另以法律規定屬於行政裁判所之裁決者，不在司法裁判所受理之限。

第六章 會計

第六十二條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

但屬於報償之行政上手數料，及其他收納金，不在前項之限。

起國債，及在預算規定者外，訂立須由國庫負擔之契約，須經帝國議會之協贊。

第六十三條 現行之租稅，限於不以法律改定者，依舊徵收之。

第六十四條 國家之歲出歲入，須每年依預算經帝國議會之協贊。

超過預算款項，或生有預算外之支出時，須於日後要求帝國議會之承諾。

第六十五條 預算須先提出於衆議院。

第六十六條 皇室經費，依現在之定額，每年由國庫支出，除將來須增額時，無須帝國議會之協贊。

第六十七條 基於憲法上大權之既定歲出，及由於法律之結果或法律上屬於政府義務之歲出，非經政府之同

意，帝國議會不得將其廢除或削減。

第六十八條 基於特別之需要，由政府預定年限之繼續費，得要求帝國議會之協贊。

第六十九條 爲補不可避之預算不足，或爲充生有預算外之必要費用，須設預備費。

第七十條 爲保持公共之安全，有緊急需用，政府因內外情形不能召集帝國議會之時，得依勅令以爲財政上之必要處分。

前項之情形，須於次之會期提出帝國議會，要求其承諾。

第七十一條 帝國議會，未議定預算，或預算不成立時，政府得施行前年度之預算。

第七十二條 國家歲出歲入之決算，由會計檢查院檢查確定之，政府須將其俱同檢查報告，提出帝國議會。會計檢查院之組織及權限，以法律定之。

第七章 補則

第七十三條 將來此憲法之條項，有改正之必要時，須以勅令將議案交付帝國議會。

在此種情形下，兩議院均非各自之總議員三分之二以上出席，不得開始議事，且非得出席議員三分之二以上之多數，不得爲改正之議決。

第七十四條 皇室典範之改正，無須經帝國議會之議決。

不得以皇室典範變更此憲法之條規。

第七十五條 憲法及皇室典範，不得於設置設攝政期間變更之。

第七十六條 無論法律、規則、命令，或用其他名稱，其不與此憲法矛盾之法令，均有遵守之效力。

歲出上屬於政府義務之現在契約或命令，均依六十七條之例。

附錄二

皇室典範全文（明治二十二年二月十一日）

天祐我日本帝國之寶祚，萬世一系，歷代相承，以至於朕，伏惟祖宗肇國之初，一度定有大憲，昭如日星，當今之時，正宜明徵遺訓，制定皇家之成典，以永遠鞏固我不基，茲經諮詢樞密顧問，裁定皇室典範，以使朕之後嗣及子孫遵守之。

第一章 皇位繼承

第一條 大日本國皇位，爲祖宗之皇統，由男系之男子繼承。

第二條 皇位傳於皇長子。

第三條 皇長子不在時，傳於皇長孫，皇長子及其子孫皆不在時，傳於皇次子及其子孫，以下皆例此。

第四條 皇子孫之繼承皇位，先嫡出，皇庶子孫之繼承皇位，限於皇嫡子孫皆不在時。

第五條 皇子孫皆不在時，傳於皇兄弟及其子孫。

第六條 皇兄弟及其子孫皆不在時，傳於皇伯叔父及其子孫。

第七條 皇伯叔父及其子孫皆不在時，傳於以上最親近之皇族。

第八條 皇兄弟以上，於同等之內，先嫡後庶，先長後幼。

第九條 皇嗣之精神及身體有不治之重患，或有重大之事故時，得諮詢皇族會議及樞密顧問，依前數條，更換繼承之順序。

第二章 踐祚即位

第十條 天皇崩時，皇嗣即時踐祚，承受祖宗之神器。

第十一條 即位之禮及大嘗祭，於京都舉行之。

第十二條 踐祚之後，其改建元號，一世之間，不再更改，從明治元年之定制。

第三章 成年立后立太子

第十三條 天皇及皇太子皇太孫，以滿十八歲爲成年。

第十四條 前條以外之皇族，以滿二十歲爲成年。

第十五條 爲儲嗣之皇子，稱爲皇太子，皇太子不在時，爲儲嗣之皇孫，稱皇太孫。

第十六條 立皇后、皇太子、皇太孫時，以詔書公佈之。

第四章 敬稱

第十七條 天皇、太皇太后、皇太后、皇后之敬稱爲陛下。

第十八條 皇太子、皇太子妃、皇太孫、皇太孫妃、親王、親王妃、內親王、王妃、女王之敬稱爲殿下。

第五章 攝政

第十九條 天皇未達成年之時，設置攝政。

由於天皇亘久之故障，不能親執大政之時，經皇族會議及樞密顧問之議決，設置攝政。

第二十條 攝政由達於成年之皇太子，或皇太孫任之。

第二十一條 皇太子、皇太孫不在時，或未達成年時，依左列之順序，以任攝政。

第一 親王，及王。

第二 皇后。

第三 皇太后。

第四 太皇太后。

第五 內親王，及女王。

第二十二條 皇族男子之任攝政者，從皇位繼承之順序，其在女子亦準之。

第二十三條 皇族女子之任攝政者，限其無配偶者。

第二十四條 由於最親近皇族之未達於成年，或其他事故，而由他之皇族任攝政時，以後最親近之皇族，雖達於

成年或其事故除去，亦除對皇太子及皇太孫外，不讓其位。

第二十五條 攝政或須任攝政者，有精神或身體之重患，以及有重大之事故時，得經皇族會議及樞密顧問之議

決，變換其順序。

第六章 太傅

第二十六條 天皇未達成年之時，置太傅以使掌管保育。

第二十七條 非以先帝遺命任太傅時，由攝政諮詢皇族會議及樞密顧問選任之。

第二十八條 太傅，不得由攝政及其子孫任之。

第二十九條 攝政非經諮詢皇族會議及樞密顧問之後，不得使太傅退職。

第七章 皇族

第三十條 稱爲皇族者，即指太皇太后、皇太后、皇后、皇太子、皇太子妃、皇太孫、皇太孫妃、親王、親王妃、內親王、王妃、女王而言。

第三十一條 自皇子至皇玄孫，男爲親王，女爲內親王，五世以下，男爲王，女爲女王。

第三十二條 由天皇支系入而承繼大統時，其爲皇兄弟姊妹者，特宣賜以親王、內親王之號。

第三十三條 皇族之誕生、命名、婚嫁、薨去，由宮內大臣公告之。

第三十四條 皇統譜，及關於前條之記錄，於圖書寮收藏之。

第三十五條 皇族，由天皇監督之。

第三十六條 攝政在任之時，攝政行前條之事。

第三十七條 皇族男女，幼年而無父者，命宮內之官僚以掌保育，基於便宜，天皇須認可其父母選舉之監護人，或代勅選之。

第三十八條 皇族之監護人，限於成年以上之皇族。

第三十九條 皇族之婚嫁，限於同族，或由勅旨特子認可之華族。

第四十條 皇族之婚嫁，由於勅許。

第四十一條 許可皇族婚嫁之勅書，由宮內大臣副署之。

第四十二條 皇族不得收養子。

第四十三條 皇族欲旅行於國疆之外時，須請勅許。

第四十四條 皇族女子之嫁於臣籍者，不在皇族之列，但依特旨，可使其仍稱內親王，與女王。

第八章 世傳財產

第四十五條 土地物件之定爲世傳財產者，不得分割讓與。

第四十六條 編入世傳財產之土地物件，須諮詢樞密顧問，以勅書定之，並由宮內大臣公告之。

第九章 皇室經費

第四十七條 皇室各種經費，特定有常額，使由國庫支出之。

第四十八條 皇室經費之預算決算檢查，及其他規則，依皇室會計法之所規定。

第十章 皇族訴訟及懲戒

第四十九條 皇族互相之民事訴訟，依勅旨於宮內省命裁判員裁判之，並經勅裁以執行之。

第五十條 由人民對皇族而爲之民事訴訟，於東京控訴院裁判之，但皇族使代理人以當訴訟，無須自身出庭。

第五十一條 皇族非經勅許，不得拘引或招喚至裁判所。

第五十二條 皇族有辱其品位之行爲，或對皇室缺乏忠順之時，以勅旨懲戒之，其重者須停止皇族特權之一部，或全部，或剝奪之。

第五十三條 皇族有蕩產之行爲時，須以勅旨宣告禁治產，及任命其管財者。

第五十四條 前二條，於諮詢皇族會議後勅裁之。

第十一章 皇族會議

第五十五條 皇族會議，以成年以上之皇族男子組織之，並使內大臣、樞密院議長、宮內大臣、司法大臣、大審院長參列。

第五十六條 天皇親臨皇族會議，及命皇族之一人爲議長。

第十二章 補則

第五十七條 現在皇族五世以下，宜賜親王之號者，仍依舊之。

第五十八條 皇位繼承之順序，皆依實系，不得以現在爲皇養子、皇猶子及其他繼嗣之故混之。

第五十九條 親王、內親王、王、女王之品位，廢除之。

第六十條 親王之家格，及其他與此典範抵觸之例規，均廢除之。

第六十一條 皇族之財產、歲費、及各種規則，另定之。

第六十二條 將來此典範之條項，有須改正或增補之必要時，須諮詢皇族會議及樞密顧問後，勅定之。

皇室典範增補一（明治四十年二月十二日）

第一條 王，依勅旨及其情願，得賜以家名，列爲華族。

第二條 王，依於勅許，得爲華族之家長繼承人，或以家長繼承之目的，爲華族之養子。

第三條 依前二條入於臣籍者之妻，直系卑屬，及其妻，亦入於其家，但嫁於其他皇族之女子及其直系卑屬，不在

此限。

第四條 被剝奪特權之皇族，可由勅旨降爲臣籍。

依前項降爲臣籍者之妻，亦降入其家。

第五條 第一條、第二條、第四條之情形，須經諮詢皇族會議及樞密顧問。

第六條 皇族之入於臣籍者，不得歸復爲皇族。

第七條 皇族之身位，及關於其他權利義務之規程，在典範規定者外，另定之。

涉及皇族與人民之事項，其各各所應適用之法規有異時，依於前項之規程。

第八條 法律命令中之可以適用於皇族之規定，限於此典範及基於此所發規則之無特別規定時，適用之。

皇室典範增補二（大正七年十一月二十八日）

皇族女子，得嫁於王族或公族。

附錄三

參考書目

書名	著者	出版期
大日本歴史	有賀長雄	大正十三年八月
日本史講話	萩野由之	昭和八年三月
近世日本國民史	德富猪一郎	
近世の日本	内田銀藏	大正八年四月
國史讀本	大川周明	昭和六年九月
日本封建制度成立史	牧健二	昭和十年十月
幕末史林の研究	井野邊茂雄	昭和二年一月
幕末明治時代史	清源貞雄	昭和八年十一月
幕府衰亡論	福地源一郎	明治二十六年一月
日本經濟史	竹越與三郎	昭和四年四月

日本外交史

日本外交史

王政復古の歴史

明治史研究

明治維新史研究

明治維新史講話

維新史叢說

維新史考

明治維新の全貌

維新回天史の一面

明治維新史研究

大日本憲政史

明治憲政經濟史論

改訂明治憲政史

日本憲政成立史

齋藤文藏

滿川龜太郎

萩野由之

渡邊幾治郎

史學會

藤井甚太郎

尾佐竹猛

井野邊茂雄

早稻田大學

徳富猪一郎

服部之總

大津淳一郎

國家學會

工藤武重

鈴木安藏

昭和四年六月

昭和八年十一月

大正七年十一月

昭和九年九月

昭和八年九月

大正十五年三月

昭和十年十月

昭和八年一月

昭和十年四月

昭和四年五月

昭和八年九月

昭和三年五月

大正八年四月

昭和九年六月

昭和八年十二月

勤王思想の發達

日本憲政史

日本民權發達史

維新前に於ける立憲思想

開國大勢史

開國五十年史

明治政治史研究

明治天皇と立憲政治

五箇條御誓文大意

明治大正昭和政界祕史

大政昭和政史の一斷面

文武抗爭史

日本の過去現在及び將來

政治科學原論

日本の政治

本多辰次郎

尾佐竹猛

植原悅二郎

尾佐竹猛

大隈重信

大隈重信

大竹博吉

渡邊幾治郎

瀧本豐之輔

加藤安宏

片岡直温

雄山閣

穗積重遠

高橋清吾

太平洋研究會

昭和六年十二月

昭和五年六月

大正九年八月

大正十四年十二月

大正二年四月

明治四十一年二月

昭和十年四月

昭和十年一月

昭和九年三月

昭和九年六月

昭和九年九月

昭和八年六月

昭和十年九月

昭和七年五月

昭和十年六月

現代政治の常識

政治必攜

現代政治の進むべき道

大日本政治學

政治讀本

日本政治動向論

帝國憲法
皇室典範
義解

國法學
第一編
憲法論

改訂帝國憲法大意

修正
增補
憲法提要

憲政大意

憲法撮要

逐條憲法精義

日本憲法の基本主義

憲法と政黨

大平進一

飯澤章治

高橋清吾

佐藤清勝

尾崎行雄

蠟山政道

伊藤博文

清水澄

清水澄

穗積八束

穗積八束

美濃部達吉

美濃部達吉

美濃部達吉

美濃部達吉

昭和十年二月

昭和十年十二月

昭和十年四月

昭和九年十一月

昭和九年四月

昭和八年二月

大正十二年八月

昭和十年四月

昭和十年七月

昭和十年七月

昭和九年八月

昭和六年四月

昭和九年十月

昭和九年六月

帝國憲法逐條講義

帝國憲法論

日本憲要論

日本帝國憲法論

國體擁護
日本憲政本論

日本比較憲法論

憲法政治の理論と實施

日本憲法制定史

憲法の歴史的研究

帝國憲法制定の精神

現代憲政評論

日本政體史

國體明徴講話資料

日本法制史

明治法制史

上杉慎吉

市村光惠

佐佐木惣一

副島義一

加藤房藏

藤井新一

馬場鏡一

藤井註太郎

鈴木安藏

金子堅太郎

美濃部達吉

稻田周之助

金井眞澄

牧健二

清浦奎吾

昭和十年五月

大正四年十一月

昭和五年十二月

大正十五年五月

大正二年三月

昭和九年九月

大正十五年五月

昭和四年八月

昭和八年九月

昭和十年九月

昭和九年十月

大正三年三月

昭和十年七月

昭和八年十一月

明治三十二年十一月

皇室の制度典禮

日本官職制度沿革史

御詔勅集

行政法撮要

日本行政法

行政法規提要

現行法規制度要覽

五十年間内閣更迭史

歷代内閣物語

國民必攜 帝國議會史

議會政治論

議會政治の檢討

帝國議會の話

比較國會論

帝國議會解散史

植木直一郎

小中村清矩

金子要人

美濃部達吉

清水澄

杉村章太郎

岡田莊作

弘田直衛

安藤總器

山崎富策

馬場恒吾

美濃部達吉

田口弼一

齋藤隆夫

笹原正志

大正六年八月

昭和十年九月

昭和八年九月

昭和九年十月

昭和十年五月

昭和八年二月

昭和十年一月

大正十年十一月

昭和十年七月

昭和八年三月

昭和九年五月

昭和六年十一月

明治三十九年十一月

昭和七年四月

秘書 類纂 帝國議會資料

總選舉讀本

議會・政黨・選舉

選舉讀本

預算の知識

婦人參政權論

統率權の獨立

薩の海軍長の陸軍

軍人と政治

軍部論

陸軍讀本

海軍讀本

航空讀本

地方行政

朝鮮讀本

伊藤博文

藤澤利喜太郎

蠟山政道

關口泰

前田美稻

森口繁治

中野登美雄

鶴崎熊吉

柳沼七郎

永井三郎

平田晉策

小川太一郎

坂千秋

池田秀雄

平井三男

昭和九年十二月

昭和三年十一月

昭和十年九月

昭和十一年一月

昭和五年八月

昭和三年十月

昭和九年四月

明治四十五年三月

昭和十年七月

昭和十年十一月

昭和七年二月

昭和七年四月

昭和七年十一月

昭和十年五月

昭和八年五月

政黨學

日本政黨の現勢

現代の政黨

政黨及び政黨史

政黨の發達

日本政黨史

日本愛國運動總覽

日本政黨罪惡史

社會運動團體カード

民政黨の方針

社會大衆黨大會議案

無產政黨論

立憲政友會史

自由黨史

政界人物評論

藤井新一

茗荷房吉

高橋清吾

田川大吉郎

尾佐竹猛

林田龜太郎

石川龍星

立花宗幸

新光閣

立憲民政黨

社會大衆黨

蟻山政道

山林雄武

板垣退助

馬場恆吾

昭和四年十一月

昭和四年二月

昭和五年八月

昭和四年三月

昭和八年九月

昭和二年九月

昭和七年八月

昭和八年十二月

昭和十年十二月

昭和八年

昭和十一年一月

昭和五年五月

大正十三年五月

明治四十三年三月

昭和十年二月

伊藤博文秘録

伊藤公全集

大隈侯昔日譚

政戰六十年

古い政治の新しい観方

日本國際年鑑

時事年鑑

朝日年鑑

毎日年鑑

大東京年鑑

日本政治經濟年鑑

勞働年鑑

日本勞働年鑑

日本帝國統計年鑑

日本國勢圖繪

平塚篤

小松綠

大隈重信

尾崎行雄

吉野造作

日本國際問題調查會

時事新報社

朝日新聞社

東京日日新聞社

大東京社

日本政治經濟研究所

協調會

大原社會問題研究所

内閣統計局

矢野恆太

白崎享一

昭和四年三月

昭和三年八月

昭和十年三月

昭和二年三月

昭和十年五月

昭和十年

昭和七年——昭和十年

昭和八年——昭和十年

昭和十一年

昭和十年

昭和十年

昭和八年——昭和十年

昭和九年——昭和十年

昭和九年——昭和十年

國史大辭典

八代國治

昭和九年三月

社會科學大辭典

改造社

昭和七年四月

維新後大年表

妻木忠太

大正十四年九月

模範最新世界年表

三省堂

昭和七年十一月

東京朝日新聞（自昭和八年——十一年）

東京日日新聞（自昭和八年——十一年）

改造（以下雜誌）

中央公論

政治評論

歷史公論

帝國教育

