

決して憲法違反を以て目すべきものではないと主張するものである。

凡そ法律學に於て最も忌むべきは、單に成文法規の文字のみを以て法を解釋する根據となし、事柄の正しきや否や、公益に適するや否やを問はないことに在る。凡て法は社會的正義を維持し、社會の公益を全うする爲に存するものであつて、其の第一の要件は正義と公益とに適することにあらねばならぬ。法の解釋適用に付ても亦正義と公益とを第一の標準となすべきものであつて、成文法規の文字は之と相並んで唯其の標準の一たるものに過ぎぬ、決して其の唯一の標準たるべきものではない。單に成文法規の文字のみに依つて法を見出ださんとする者は、自分の條文法學又は文字法學と稱せんと欲するもので、最も排斥すべき法律學の外道ともいふべきものである。殊に憲法の如き簡潔なる文字を以て國家統治の基礎原則を定めたものに在つては、他の總ての法律にも倍して文字に拘泥すべからざることに最も著しいものである。陪審制違憲論の如きも亦實に憲法の文字のみを以て憲法解釋の標準と爲さんとするこゝとより生じた議論

であつて、正しく條文法學の弊に墮したものと云はねばならぬ。

若し憲法の文字のみを標準として、其文字通りの意義に解し之に牴觸するものは凡て違憲であるとするならば、現に行はれて居る事柄で憲法違反と看做さねばならぬものは殆ど數ふるに暇なき程である。就中若し陪審制が憲法違反であるとすれば同じ理由で、地方自治制度の如きも亦憲法違反と言はねばならぬ。憲法には何れの條にも地方自治團體の權利を認めたまものはなく、而も一方に於ては統治權は天皇之を總攬することを規定して居るのであつて、若し憲法の條文に拘泥して解するならば、天皇の大權に基かないで、地方自治團體が獨立に統治權を行ふことは憲法に牴觸するものでなければならぬ。警察署長が警察犯の即決處分を行ふが如きも正しく裁判所に非ざる者が司法權を行つて居るのであつて、等しく憲法違反でなければならぬ。それよりも一層明瞭に憲法に牴觸するものには憲法第四十七條が有る。同條には「兩議院ノ議事ハ過半數ヲ以テ決ス」とあつて、それには何等の例外をも認めて居らぬ。然るに憲法と同時

に制定せられた議院法には衆議院に於ける議員除名の決議及び各院に於ける讀會省略の決議には出席議員三分の二以上の多數を要するものとして居る、是は明白に同條の規定に牴觸するものである。其他憲法五十五條には「國務ニ關ル詔勅ハ國務大臣ノ副署ヲ要ス」とあるにも拘はらず公式令には爵記、位記、勳記には國務大臣の副署を要しないものとして居り、同條には又「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ云々」とあつて、内閣制度を認めて居ないにも拘らず、實際には内閣制度を採用して居る。凡そ此等の事柄が憲法の文字には牴觸するにも拘らず、尙適法のものとして何人も之を怪まないのは、憲法は決して文字に拘泥して解釋すべきものではなく、正義と公益とに適する限度に於て必要なる例外を設けることは、憲法の始より許容する所であるからである。

我が憲法は固より陪審制度を設けることに付いて何等の規定を設けて居らぬ。それは恰も地方自治制度に付いても、内閣制度に付いても何等の規定を設けて居らぬと同様である。併ながら之を以て憲法が陪審制度を禁止して居るものと解するのは、不當

に憲法を窮窟ならしむるものである。我が憲法は萬世一系の天皇國を統治するの主義を經とし、十九世紀以來諸文明國に共通の制度となつて居る立憲主義を緯として編成せられたものであつて、此の大主義に背かない限度に於ては、憲法は努めて自由に之を解釋し以て其の健全なる發達を希圖することが爲政者の任務でなければならぬ。陪審制度の如きは、君主主義の國たると民主主義の國たるとを問はず、世界の諸立憲國に於て殆ど普ねく行はれて居る制度であつて、是が我が憲法の精神に反するものでないことは、恰も地方自治制度が違憲なりと言ふべからざると同様である。

陪審制度は固より大なる長所が有ると共に、見逃すべからざる弱點をも含んで居るもので、之を採用するに付いては慎重なる考慮を要することは當然であるけれども、其考慮は専ら陪審制度の實質上の可否に在るべきであつて、憲法違反であるや否やの如き問題は宜しく考慮の外に置いて然るべきである。

## 二 司法官定年制

司法官定年法に付いても、或は之を違憲なりとする者が有つたけれども、是も等しく文字解釋の弊に墮したもので、徒に憲法の文字に拘泥するの誤である。

憲法に「裁判官ハ刑法ノ宣告又ハ懲戒ノ處分ニ由ルノ外其ノ職ヲ免セラル、コトナシ」とある「職」といふ文字は官の意であつて、官名だけを終身保有せしむるならば、職は免じてても憲法違反でないといふやうな説を爲すのは、等しく文字論の弊を受けて居るもので、取るに足るべき議論ではない。憲法の規定は司法権の獨立の爲に裁判官としての官職の安全を保障してゐるのであつて、單に官のみならず職に付いても猥に免ぜられないことを要求して居るものであることは言ふ迄もない。若し任意に休職退職を命ずることが出来るものとすれば、司法権の獨立は全く破られて、その憲法に違反するものであることは勿論である。併ながら憲法は決して何等の例外もなく無制限に

終身裁判官の職を保有すべきことを要求して居るものではない。此の點に於ても正義と公益とに適する限度に於て法律を以て之に多少の例外を設けることは憲法の許容する所と認むべきである。此意味に於て司法官定年法は決して憲法違反と看做すべきものではない。

## 三 一事不再議説

今期の議會に於て、選舉法改正案が憲政會と國民黨との雙方から提出せられ、先づ國民黨案が否決せられ次いで憲政會案が審議に上つた時、突如として田川君からは一事不再議の原則に反するもので憲法違反であるとの説が提起せられ、尾崎君も亦之に賛成し、一時大に議場を騒したが、是は田川、尾崎兩君の誤解であると信ずる。田川君の發議に對して、議長は兩案の内容が異なつて居るから別々に審議するのが當然であるといふことを以て答へたけれども、此答辯も亦正當とは認め難い。

誤解の原因は一事不再議といふ語に在る。憲法は決して一事不再議の原則を定めて居るのではない。唯「兩議院ノ一ニ於テ否決シタル法律案ハ同會期中ニ於テ再ビ提出スルコトヲ得ズ」と曰つて居るだけで、即ち否決せられたのと同じ内容の法律案の提出を禁止して居るのである。それであるから若し今度の例に付いて言へば、憲政會案が未だ提出せられない前に國民黨案が否決せられたとすれば、其の後に於て憲政會案を提出しようとしても、それは許さるべきではない。假令兩案の内容が多少異つて居つて、例へば國民黨案は年齢二十一歳以上の普通選舉案であり、憲政會案は年齢二十五歳以上で且つ獨立の生計を要件とする案であるとしても、尙等しく選舉權の擴張を目的とする法案である以上は、憲法の意義に於ては同一法律案と認むべきもので、其提出を許すべきではない。それは何故かと言へば等しく選舉權擴張に關する法律案である以上は、前の法律案の審議中に其修正案として提議を爲し得べきものであつて、其修正の提議も無くして否決せられたならば、修正意見も無かつたものと見るべきであるからである。それであるから一議員の質問に對して議長が選舉法改正案が否決せられた後、更に内容を異にする別個の選舉法改正案が提出せらるれば之を受理すべきものであると答へたのは、正當ではない。

併ながら今回の場合は之とは異つて、二個の法案が同時に提出せられたのであつて、即ち國民黨案の未だ否決せられない以前に、憲政會案も既に議案として成立して居つたのである。二の法律案が共に議案として成立して居る場合には、其の全く内容を同じうするものでない限りは、一の法律案が否決せられたが爲めに他の法律案も當然消滅するものではない。それは恰も或る法律案に對し二個の修正案が提出せられた場合に、其何れか一が否決せられたとしても、他の修正案が消滅する者でないと同様である。憲政會案及び國民黨案は共に現行の選舉法に對する修正意見の如きもので、而も其修正が互に異つて居るのであるから、雙方とも既に議案として成立して居る以上は、一方が否決せられたとしても、他の一方は尙ほ存在して居るもので、別に之を

審議し其可否を決しなければならぬことは當然である。

#### 四 豫算返附説

豫算返附説は是迄も少數黨に依つて主張せられたことが有り、今度の議會にも見られた所であるが、是は憲法上許さるべき所ではない。豫算の返附は豫算協賛權の拋棄か又は豫算の否決かの何れかに歸するものであるが、何れにしても不法の行動と認むべきものである。

豫算に對する議會の協賛權は立法に對する協賛權とは著しく性質を異にして居る。立法に對しては議會は全く自由であつて、之を否決するに付ても何等拘束せらるゝ所はない。それは何故かと言へば立法は議會の議決に依つて始めて成立するものであるからである。豫算に對する協賛は之に反して國の歳入歳出に對する同意であつて、而して國の歳入歳出は決して議會の議決に依つて始めて成立するものではない。國家は

法律命令の定むる所に依り必ず一定の歳入を有し又或る程度の歳出は是非共必要とするものであつて、此の限度に於ては議會は必ず之に協賛すべき義務を有つて居るのである。それであるからこそ、憲法第六十七條には所謂既定費目の制限を設けて、議會は之を廢除刪減することの出來ないものとして居るのである。議會の豫算返附論は實に此の協賛義務を無視するものである。況んや豫算表中には皇室經費の如き議會の協賛を要しないものをも包含して居るに於てをやである。(大正十年五月「改造」所載)

# 責任支出問題

## 其一 剩餘金支出論

一  
豫算は歳出歳入の豫測に過ぎざるを以て其の性質上必ずしも正確に實際の收入支出に適合することを期すべからず。歳入が或は豫算定額に超過し若くは之に不足することあり得べきと共に、歳出に付ても亦或は豫算定額に剩餘を生ずることあるべく或は豫算以上に支出の必要を生ずることあるべし。歳入歳出を以て嚴格に豫算に準據せしむることは事實に於て望むべからざる所なり。而して豫算以上に支出の必要を生ずる

場合に於て一々議會を召集して其の議決を得ることは固より不可能なるを以て、英佛獨其の他諸立憲國に於ても概ね已を得ざる必要ある場合に於ては議會の議決に依らず政府の責任を以て豫算外に支出を爲すことを許さざるものなし。是れ豫算制度に對する一の例外にして、豫め議會の議決を経るを要する事項なるに拘らず、已むを得ざる緊急の必要に因り其の議決を経ずして行ふものなるを以て、事後に於て議會の承諾を求むることを必要ならしめ以て事前の協賛に代はらしむるなり。我が憲法第六十四條が國家の歳入歳入は毎年豫算を以て議會の協賛を経べきことを定むると共に又『豫算ノ款項ニ超過シ又ハ豫算ノ外ニ生ジタル支出アルトキハ後日帝國議會ノ承諾ヲ求ムルコトヲ要ス』と規定せるは亦之と其の例を同じうするものに外ならず。唯我憲法第六十九條は他の多くの諸國の例と異なりて特に『避クベカラザル豫算ノ不足ヲ補フ爲ニ又ハ豫算ノ外ニ生ジタル必要ノ費用ニ充ツル爲ニ豫備費ヲ設クベシ』と規定せるを以て、憲法の趣旨とする所は豫算の款項に超過し又は豫算の外に生じたる支出は唯此の

豫め定められたる豫備費中よりのみ支出することを許し、若し此の豫備金の定額にして尙足らざるときは、假令國庫に費途定まらざる剩餘金ありとするも、之を支出することを許さざるに在りや否やの疑問を生ず。

此の問題は憲法實施の初期に於て既に争を生じたる所にして、今に至る迄其の争を絶たず。殊に昨年度に於ては剩餘金支出の高五千餘萬圓の巨額に達し、其の支出の費途亦政策上議すべきもの少からざるを以て、憲法上の論議は政策上の非難と合して、一時世論の焦點となり、今に於て其の歸一する所を知らざるが如し。剩餘金支出を非難する論者は、概ね之を以て絶対に憲法の許さざる所なりと爲し、其の費途の如何を問はず剩餘金支出は常に憲法違反なりと爲せり。政府の處置を辯護せんとする論者も、亦概ね明白には剩餘金支出を以て憲法の認容する所なることを斷言するの勇なく、或は言を先例に假り、是れ先例の是認する所にして、政府は唯先例に倣へるのみなりと曰ひ、或は事實上の必要を以て之を辯護せんとし、豫備費の金額は少額にして必

要を充たすに足らざるを以て剩餘金の支出は事實上已むべからざる必要なりと曰ひ、甚しきは、剩餘金支出の憲法違反なることを認めながら、政府は避くべからざる必要の爲に自己の責任を以て憲法の許さざる處置を敢てせるものにして、議會の承諾を求むるは其の責任の解除を求むる所以なりと曰へり。

余は此等の説の何れを以ても正鵠を得たるものと信ずること能はず。若し剩餘金の支出にして絶対に憲法の許さざる所なりとせば、單に先例あるが故を以て之を是認することを得ざると共に、事實上の必要の故を以ても必しも之を辯護するに足らず。況んや其の憲法違反なることを承認して而も政府の責任を以て之を遂行せりと爲すが如きに至りては、是れ憲法破壊を正當視するものにして、斷じて排斥すべきの思想なり。

余は世間多數の論者に反して國庫剩餘金支出の必ずしも憲法の禁止する所に非ざること主張せんと欲す。昨年度に於ける剩餘金支出中最も世論の非難を受けたるものは米價調節及蠶絲會社の補助の爲にせる支出なり。此等の支出に付ては余は其の憲法

の許さざる所たることを信ずるに於て多數の論者と説を同じうすと雖も、是れ其の剩餘金支出たるが故に非ずして、事項の性質が避くべからざる緊急の必要なりと謂ふを得ざるに因る。其の憲法違反なることは假令豫備費中より之を支出したりとするも、尙國庫剩餘金より支出したると異なることなし、何となれば豫備費と雖も唯避くべからざる必要に基てのみ支出し得べく、憲法は決して其の任意の支出を許せるものに非ざればなり。若し之に反して其の支出にして眞に避くべからざる緊急の必要に基きたりとせば、豫備費の不足なる場合に於て國庫剩餘金より之を支出するも敢て憲法の禁止する所に非ざるを信ず。

## 二

國庫剩餘金の支出が憲法實施以來既に數多の先例あることは普く人の知る所の如し。其の最初の實例は憲法實施の翌年明治二十四年に於て既に之を生ぜり。此の年十



月岐阜愛知二縣に大震災あり、其の救済の爲に國庫補助金の支出を要したるも、豫備費既に存せざりしを以て、政府(内松方)は同年十一月勅令第二百五號を以て國庫剩餘金二百二十五萬圓を支出することを定め、次で同年同月開會の第二議會に提出して其の事後承諾を求めたりしが、衆議院は未だ諾否を決するに至らずして解散せられたり。解散の後同年十二月、政府は更に勅令第二百四十七號を以て岐阜、愛知、富山、福岡四縣の土木費補助として約四百萬圓を剩餘金中より支出し、前の勅令と共に翌二十五年五月の第三議會に提出して其の承諾を求めたりしが、衆議院の特別委員會に於ては豫備費以外の財源を以て豫算外支出を爲すは憲法の規定に違反するものとし二件共に承諾を與ふべからずと決し之を議院に報告せり。其の報告に對して、松方首相は「憲法は非常臨時の必要に際しては後日議會の承諾を求むるの條件を以て豫算外支出を爲すことを許し、其の財源を豫備費に取ると豫備費以外に取るとに關して何等の制限する所なし」と辯明し、激烈なる論戰の後、院議は遂に僅少の多數(勅令第二百五號に對しては百三十六對百四十八)を以て委員會の議を糺し、二件共に之が承諾を與ふるに決せり。

六勅令第二四七號に對しては百三十五對百四十八)を以て委員會の議を糺し、二件共に之が承諾を與ふるに決せり。  
貴族院に於ても亦同じく之が承諾を與へたり。

剩餘金支出の最初の事例は此の如く兩院の承諾を得たりと雖も、之より以後明治二十八、九年の第九議會に至る迄は衆議院は常に剩餘金の支出を以て憲法の許さざる所なりとし、其の數回の事例に對して常に之が承諾を拒みたり。就中二十七年の第六議會に於ては政府(内松方)が和歌山外數縣の災害補助費其の他の經費の爲に豫備費以外に六百萬餘圓を支出したるに對して、嘗に其の承諾を拒みたるのみならず、特に其の違法且つ不當なることを決議して政府の處決を促せり。當時貴族院議員の質問に對して爲せる政府の答辯は以て此の問題に對する當時の政府の見解を窺ふに足るべし、曰く「國庫剩餘金を以て豫算外又は豫算超過の支出を爲すに付ては憲法上何等の規定を設けず、故に政府は國家の急務に對して之を支出し憲法第六十四條第二項に依り議會の承諾を求むるなり」と。即ち前に松方内閣の爲したる答辯と全く其の趣意を同じ

うするものなり。第六議會の外、二十五、六年の第四議會に於ても亦承諾を拒絶したり。

然れども剩餘金支出を以て違憲なりとするの見解は永く衆議院の支持する所とならず、明治二十七年度に於て伊藤内閣の爲したる剩餘金支出に對しては第九議會に於て既に兩院共に異議なく之が承諾を與へ、爾來毎年度の會計に於て歴代の内閣皆剩餘金の支出を敢てせざるものなしと雖も、議會に於ては唯時に論争を生じたることあるのみ、兩院共に概ね之が承諾を與ふるを常とせり。

剩餘金支出が憲法の何れの條項に基けるかの問題に付ては、政府は初には憲法第六十四條第二項に依り議會の承諾を求むるものなりとするの見解を採りたることに述べぶるが如しと雖も、其の後第十議會に於ては政府(内閣)は同條に依り承諾を求むることを言明せずして、新に責任支出の名を附して之を議會に提出せり。蓋し剩餘金支出は憲法の明に許容する所に非ずと雖も避くべからざる必要に依り内閣の責任を以て之を

決行するものにして議會の承諾を求むるは其の責任解除を求むるものなりと爲せるに因るなり。剩餘金支出を以て責任支出と稱するの例は此の時に始まる。最近第三十一議會に於て高橋藏相が之と同一の趣旨を以て剩餘金支出を辯明したることは人の知るが如し。

剩餘金支出に關する從來の先例は大要以上の如し。之を違憲なりとするの説は議會に於ても全く消滅したるに非ず、在野黨の側に於ては屢々其の違憲を主張せる者ありしと雖も、其の論争の盛なりしは寧ろ憲政實施の初期に止まり、明治二十八、九年以後今日に至る迄約二十年の久しきに亘りて僅少の例外の外は議會は兩院共に概ね其の承諾を拒みたることなく、在野の當時に於て之に反對せる黨派と雖も其の朝に立つに及びては即ち之を承認するを常とす。されば若し政府と議會との一致の意見を以て憲法の解釋を定むべき先例たるの力あるものとなさば、先例は剩餘金支出の違憲ならざることを承認せるものと謂ふを妨げざるなり。

余は必ずしも此の如き先例が憲法の解釋を確定するの效力あることを信ずるものに非ず。先例の尊重すべきは唯其の先例が其れ自身正當なる場合に限り、誤れる先例は單に其の先例たるが故のみを以ては、其の行爲の適法なることを證明するに足らず。されば、政府を辯護せんとする者が往々此等先例を引用して問題は既に解決せられたりと爲す者あるは余の同意する能はざる所なり。然れども此の如く久しきに亘りて歴代の政府及議會が等しく之を承認したることは、少くとも其の適法なることを推測すべき有力なる理由たるを失はざるは疑を容れず。若し此の數多の先例を排して、其の違憲なることを主張せんと欲せば、之を論證するの責は之を主張する者の側に在らざるべからず。

## 三

翻て之を我が憲法學者の所説に付て見るに、其の多數は剩餘金支出が如何なる場合

にも絶對に違憲なることを主張するもの如しと雖も、其の適法なることを認むるの論者亦稀なりとせず。之を違憲なりとする者には一木、清水、副島、市村、上杉、佐々木等の諸氏あり。一木博士は其の壯時の名著『日本法令豫算論』(明治三十五年出版 三一—三三頁)に於て此の問題を論じて曰く「憲法が豫算外又は豫算超過の支出に供ふるが爲特別の財源を設くるときは是等の支出は必ず此の特別の財源より之を供給せざるべからざること知るべし……憲法第六十九條は常に議會に對して豫備費を議決するの義務を負はしむるのみならず併せて豫算外又は豫算超過の支出は政府必ず之を豫備費より支出すべしとの命令を包含するものなり故に豫備費の定額既に盡きたるときは政府は復豫算に依らざる支出を爲すに由なきなり」と。清水博士も亦(一)憲法第六十九條が特に豫備費を設くることを命じたるより見るも豫算超過又は豫算外支出は此豫備費中より支出せざるべからず、(二)會計法第二十條は各年度の歲計剩餘は翌年度の歲入に繰入るべきことを規定せるにより剩餘金は必ず翌年度の歲入に繰入るべく豫算超過又は豫算外支出の

爲に費消すべきものにあらざ、(三)緊急の支出を要する場合に於ては憲法は特に第七十條に於て必要處分を許したるを以て豫備費不足の場合に於て緊急の必要あるときは同條に依り處分すべきものなり、(四)我國に於ては政府の責任を以て臨時豫算超過又は豫算外の支出を爲すことを認めたる規定なし」といふ四の理由を擧げて、國庫剩餘金を以て豫備費を補給することが憲法の許さざる所たることを論定せり(改定憲法第一四二八頁)

之に反して故穂積博士は剩餘金支出の必ずしも憲法の禁ずる所に非ざることを論じて曰く「憲法(第六十九條)の意は避くべからざる豫算の不足を補ひ又は豫算の外に生じたる必要の費用の爲に支出を爲すことは之を豫備費の定額に超ゆることを得ずと爲すには非ざるなり。豫備費は本、豫見すべからざる費用の爲に設く、其の性質に於て支出を限定し能ふべき趣旨の者に非ず。凡そ已むを得ざるの必要あるときは豫算の款項に超過し又は豫算の外に出づるの支出を爲すべきことあるは理に於て免れざる所に於て憲法の明文亦之を認む、豫算の爲に國家を犠牲に供することを許さざればなり。今

之を豫想して豫備費を設くと雖、豫備費を以て之を限定することを得ざるは其の性質に視て明なり、此の義多言を要せず、唯所謂剩餘金の支出に關し世上疑議あり故に之に及ぶ(憲法講義八八三頁)と。即ち剩餘金支出の許されべきは豫備費の性質上當然の事理なりと爲せるなり。穂積氏の外、小林博士、工藤博士等財政學者の多數も亦大體に於て之と同説なるが如し。

## 四

剩餘金支出の違憲を主張する論者の主たる論據とする所は専ら憲法及會計法の文字解釋に在り。就中憲法第六十九條の明文は其最も重きを置く所にして、第六十九條は第六十四條第二項と相照應して以て豫算外支出は唯豫備費の定額中よりのみ支出し得べきことを定めたるものと爲すなり。然れども凡て法律の解釋に於て單に文義に依りてのみ其の意義を定めんとするは極めて危険なる解釋の方法にして、文義明白更に疑

を容るるの餘地なき場合にすらも尙ほ法律學者の避くべき所に屬す。況んや憲法の如き簡潔の文字を以て統治の大綱を定めたるものに於てをや、又況んや本問題の如き憲法は決して豫備費以外の豫算外支出を禁止することを明言せるものに非ざるに於てをや。憲法を正當に解釋するが爲には單に其の文義のみに依ることなく、第一には其の果して能く國家の目的に適合するや否やを觀察することを要し、第二には其の能く憲法の背後に存する基礎精神殊に立憲政治の本旨に適合するや否やを明にすることを要す、就中其の第二の點に付ては比較憲法學は其の最も重要な資料を供するものなり。反對論者が此等の諸點に付て多くの考慮を費やすことなく、單に憲法の文義に依りて問題を決せんとせるは、二十年來政府と議會との等しく適法と認むる所の先例を覆へすべき議論としては、其の論據餘りに薄弱なるに似たり。

然れども單に之を憲法の文義に付てのみ見るも、第六十九條の規定を以て絶対に剩餘金支出を禁止せるものと解するは、重要な解釋の錯誤に陥れるものなり。憲法

には唯「豫算ノ不足又ハ豫算外費用ニ充ツル爲ニ豫備費ヲ設クベシ」と曰へるのみ。

此の規定を解して豫算の不足又は豫算外費用は唯豫備費の定額中よりのみ支出するを得べきことを定めたるものと爲すが爲には、(一)豫備費は豫算中に之を設けることを要し、隨て豫算の他の款項と等しく一定の金額を定めて議會の協賛を経べきものなること、(二)議會が豫備費に付て協賛するは其の定額内に於ける支出を承認するものなることと共に、其の定額以外の支出は絶対に之を許さざるの趣旨を表明するものなること、(三)豫備費を其の前提となさざるべからず。論者は實に之を以て自明の前提と爲せるものの如く、例へば一木博士<sup>(註)</sup>が「該條は實に議會に對して豫備費を議決するの義務を負はしむるのみならず」云々と曰ひ、清水博士も亦「第六十九條が特に國家豫算に豫備費を設けることを命じたるより見れば」云々と曰へるは、何れも豫備費が豫算中の一部を爲し議會の議決を要するものなることを争なき前提と爲せるものに似たり。

然れども此の如き前提は憲法の文義解釋の容るる所に非ず。第一に豫備費は國家豫算中の一部を爲すものに非ず。是れ憲法の文義に照して毫も疑を容れざる所なり。憲法第六十九條は極めて明白に、豫備費が「豫算ノ不足ヲ補フ爲ニ又ハ豫算ノ外ニ生ジタル必要ノ費用ニ充ツル爲ニ」設けらるべきことを定む。即ち豫備費は憲法の文字の示すが如く、豫算の不足又は豫算外費用を充たすが爲にするものにして全く豫算の外に在るものなり。豫算の不足を補ひ豫算外費用を充たすものが如何にして其れ自身豫算の一部たることを得べきか。専ら憲法の文義に重きを置くの論者にして此の看易き文義を度外視し、豫備費を以て當然豫算中の一部を爲すものとして前提せるは寧ろ怪しむべきなり。思ふに論者が此の誤解を來せる所以は、豫備費が實際には常に豫算表中に掲載せられて議會の議決を経るのみならず會計法第七條にも「豫算中ニ設クベキ豫備費ハ左ノ二項ニ分ツ」云々と規定せるに由るなるべし。然れども憲法に所謂豫算と會計法に所謂豫算とは必ずしも其の意義を同じうせず。議會に提出せらるる豫

算表も亦必ずしも憲法の所謂豫算と同一に非ず。憲法に所謂豫算は唯議會の協賛を経べき毎年の歳出歳入を意味す(第六十四條第二項)其の協賛を要せざるものは憲法の所謂豫算に非ず。故に例へば皇室經費は此の意義に於ての豫算に屬することなし(第六十四條)會計法に所謂豫算は之に反して一切の收納を歳入とし一切の經費を歳出とするものにして、其の議會の協賛を経べき事項なると否とを問はず(會計法第三條)。苟くも國家の歳出歳入に屬するものは總て此の意義に於ての豫算に屬す。而して豫備費は唯會計法の意義に於ての豫算の一部たるに止まり憲法の意義に於ての豫算の一部を爲すものに非ざるなり。蓋し立憲國に於ける豫算には三種の性質を區別することを要す。國家の歳出歳入の見積表たることは其の第一の性質なり、議會が政府の爲し得べき収入支出に對して豫め之を承認するの意思表示たることは其の第二の性質なり、收入支出を實行する一般官廳に對して政府の與ふる所の職務上の訓令たることは其の第三の性質なり。此の三種の性質に於ての豫算は必ずしも同一に非ず。歳出歳入の見積表としての豫算は國家の一切

の歳出歳入を包含することを要し、又歳出と歳入とが互に均衡を得ることを要す、其の歳入歳出が議會の協賛を要すると否とを問はざるなり。議會が收入支出を承認する意思表示としての豫算は之に反して専ら議會が協賛権を有する歳出歳入のみを意味し、隨て第一の性質に於ての豫算より其の範圍狹し。官廳に對する訓令としての豫算も亦必ずしも議會の協賛を得たる豫算と全然同一なることを要せず、所謂實行豫算の適法なる所以は此の理由に因る。此等三種の性質中憲法の意義に於ての豫算は専ら其の第二の性質に於ての豫算を意味するものにして、即ち議會が歳出歳入に協賛するの手段たるものなり。會計法の意義に於ての豫算は之に反して主として第一の性質に於ての豫算を意味す、即ち議會が協賛権を有すると否とを問はず總歳出歳入の見積表を謂ふなり。議會に提出せらるる所の豫算表も亦此の意義に於ての豫算に外ならず、議會は其の提出せられたる豫算表の全部に於て協賛権を有するに非ざるなり。形式上議會に提出せらるる豫算表中に全く議會の協賛を要せざる皇室經費をも包含するは此の

理由に因るものにして、其の掲載は單に以て歳入歳出の均衡を得しめ、國家の總收支を明にするの趣旨に過ぎず。豫備費が豫算表中に掲載せらるるも亦全く之と其の意義を同じうするものにして、豫備費が憲法の意義に於ける豫算の一部をなすものには非ざるなり。總歳出歳入の見積表としての豫算は固より豫備費をも包含すること疑なく、唯此の意義に於てのみ豫備費は豫算の一部を爲すものと謂ふことを得べし。會計法に『豫算中に設くべき豫備費』と曰へるは此の理由に外ならず。之に反して議會の協賛を経るの手段としての豫算は豫備費を包含せず、恰も皇室經費が形式上豫算表中に掲載せらるるに拘らず、議會の協賛を経るものに非ざると同じく、豫備費も亦形式上には豫算表中に掲載せらると雖も議會が之に協賛するものには非ざるなり。

議會が豫備費に協賛するものに非ざることとは豫備費の支出が議會の事後承諾を要することに依りても明瞭なり。議會が豫算に協賛するは歳出に於て曰へば一定の金額及一定の目的に於て豫め其の支出を承認するものにして、豫算に準據したる支出に於て

は事後に於て議會の承諾を要せざるは言を待たず。豫備費に付ても若し議會が豫め之に協賛したりとせば、其支出が事後に於て承諾を要すべき理由なし、豫備費が豫算中の一部を爲すものに非ざることには依りても知るを得べし。且つ論者は憲法第六十四條第二項に所謂『豫算ノ款項ニ超過シ又ハ豫算ノ外ニ生ジタル支出』が即ち豫備費の支出を意味することを主張す。豫備費の支出が豫算外支出なることを認めながら、而も豫備費は豫算中の一部なりと爲すは餘りに明白なる矛盾に非ずして何ぞや。

豫備費にして既に豫算中の一部を爲すことなく、隨て議會が之に協賛するものに非ずとせば、豫備費の定額が決して一年度間に許され得べき豫算外支出の最高限度を定むるものに非ざることには明瞭なり。總歳出總歳入の見積表としての豫算表中には固より一定の金額を限りて豫備費を掲載すと雖も、是れ唯豫定の總歳入中より支出の目的既に定まれる總歳出を差引きたる殘額を示すものたるに過ぎず、其の定額は豫算款項の定額とは全く其の意義を異にするものなり。豫算款項の定額は議會が其の定額内の

支出を承認するの意思を表示するものなりと雖も、豫備費の定額に付ては議會は初より之に協賛するものに非ず、隨て其の定額内の支出と承認するものに非ざると共に、又其の定額以上の支出を禁止するの意思を表示するものにも非ず。豫備費の支出は實に豫算に依らざる支出なり、議會は之に關して全く何等の意思をも表示することなく又之を表示するの權能をも有せざるものなり。

抑立憲國に於て豫算が政府を拘束するの效力ある所以は唯其の議會の議決を経たるが爲に在り。豫備費にして既に議會の協賛を経たるものに非ずとせば豫備費の定額が政府を拘束するの效力を有すべき理由あるを得ず、假令其の定額内と雖も政府は任意に之を支出するの自由を有するものに非ざると共に、其の定額を越ゆるものと雖も、憲法は敢て之を禁止するものに非ざらなり。國費の支出に關して憲法の要求する所は、豫め議會の承認を得たる目的及金額に非ざれば原則として其の支出を許さざることには在り、豫算は即ち此の目的の爲に存するものなり。唯憲法は此の原則の絶對には



貫徹するを得ざるを認め、避くべからざる緊急の必要あるに於ては、事後の承諾を條件として、豫算に依らざる支出を爲し得べきことを認容す。豫算に依らざる支出に關して、憲法の命ずる所は唯二あるのみ、避くべからざる必要あることは其の一なり、議會の承諾を求むべきことは其の二なり。此の二の要件にして備はらば豫備費の定額内に在りや否やは憲法の關する所に非ず、豫備費の定額は全然豫算としての法律上の效力を有するものに非ざればなり。

思ふに憲法第六十九條が豫備費を設くべきことを命ぜるは、唯豫測せられたる總歳入の全部を以て盡く豫定の支出に充當することなく、必ず相當の餘裕を見積るべきことを命ぜるに止まる。敢て一定の金額を定めて其の以上には如何なる必要あるも其の支出を禁止するの趣意には非ざるなり。若し幸にして其の豫測せられたる餘裕の外に、或は歳入が豫定に超過せるに因り或は其他の原因に因り、其の以上の餘裕を生ぜりとせば、避くべからざる必要に際して之を支出することあるも敢て憲法違反を以て

目すべきに非ざるなり。

## 五

以上述べたるが如く單に憲法の文義より論ずるも、所謂剩餘金支出が絶対に憲法の禁止する所に非ざるを知るべし。剩餘金支出が憲法の認容する所なりや否やは唯(一)其の果して避くべからざる必要に出でたりや否や及(二)議會が之を承諾するや否やに依りて定まる。而して議會の承諾は恰も豫算に對する協賛の如く其の自由の権限には非ずして、眞に必要な支出に對しては之を承諾すべき憲法上の義務あるものなるを以て、結局、剩餘金支出が憲法違反なりや否やを定むるの標準は唯其の支出が避くべからざる必要なりしや否やに在りと謂ふを得べし。此の點に於て剩餘金支出は豫備費の支出と全く選ぶ所なし。二者等しく豫算に依らざる支出にして、避くべからざる必要に依りてのみ支出することを得べく、共に憲法第六十四條第二項に依り後日議會の

承諾を求むることを要するものなり。

此の故に余は近時政府並世論が剩餘金支出を以て豫備費の支出と區別し、唯前者をのみ責任支出と稱せる慣例の穩當ならざるを信ず。此の名稱は二種の誤解を來すの虞あり。其の一は已を得ざる必要の爲には政府は自己の責任を以て憲法違反を敢てすることを得べく、議會の承諾に依りて其の責任を解除することを得とするの思想是なり。此の思想の斷じて排斥すべきことは前にも一言せるが如し、憲法は如何なる場合に於ても之を蹂躪することを許さず、假令議會が之を承諾とするも、是れ唯政府と議會とが相率ゐて憲法を破壊すといふに止まり、憲法にして改正せられざる限りは固より許すべからざる所なり。他の一は豫備費の支出を以て政府の任意に爲し得べき支出なりとするの思想是なり。此思想の誤れることも亦前に述べたる如し。豫備費の支出は豫算に依らざる支出にして、議會の協賛を得ざりしものなり。其の支出が唯避くべからざる必要にのみ限らるべきことは、剩餘金支出と異なることなし。若し剩餘金

支出を以て責任支出と稱すべしとせば、豫備費の支出も等しく責任支出に外ならず。其の一を以て責任支出とし、他を然らずとするは、憲法の解釋を誤れるの非難を免れず、

## 六

剩餘金支出の違憲を主張する論者は又會計法並會計規則の規定を以て其の論據となす者あり、其の論點種々あり。

或は曰く豫備費の支出に付ては會計法に其の議會の承諾を要することを定め會計規則にも其の支出の手續を規定せるに拘らず、剩餘金の支出に付て何等の規定する所なきは、全く剩餘金の支出を許さざることを證するものなりと(一)本報上法令豫算論三二二頁  
清水博士(青年)五月號一〇頁然れども豫算に依らざる支出が議會の承諾を要することは憲法の既に明に規定せる所にして別に會計法の規定あるを待たず。豫備費の支出に付て會計法が特に之を規定せるは唯

會計法は豫備費を以て豫算中に設くべきものとなせるが爲に、其の果して豫算に依らざる支出と謂ひ得べきや否やの疑を生ずるの虞あるに由る。剰餘金に付ては此の疑を生ずるの餘地なく、隨て更に之を規定することを要せざるなり。會計規則中に剰餘金支出の手續を定めざることも亦其の支出を禁止するの趣意を窺ふに足らず、何となれば豫算の款項に超過する支出は第一豫備金に準じ、豫算外の支出は第二豫備金に準すべきことは言を待たざる所なればなり。

或は曰く會計法第二十條は各年度の歳計の剰餘は翌年度の歳入に繰入るべきことを定むるが故に之を豫算の不足又は豫算外費用に充つるを許さずと(簿本博士憲法第一四三頁)。然れども歳入に繰入るべしといふは毫も支出を禁止するの意を包含せず。毎年度の歳入を以て其の年度の歳出に充つることは會計法上の當然の原則なり(會計法第二十條)而して前年度の歳計の剰餘は今年度の歳入に繰入れらるるものなるが故に、前年度の國庫剰餘金を以て今年度の支出に充つることは固より會計法第二十條に違反するものに非ざることは

言を待たず。之に反して今年度に於て生じたる歳計剰餘を直に今年度に於て支出することは、或は同條に違反するものに非ざるやの疑を生ずべしと雖も、是も理由ある疑と謂ふを得ず。會計法第二十條の所謂歳計の剰餘とは總歳入より總歳出を除きたる決算上の剰餘を意味す。此の剰餘は必ず翌年度の歳入に繰入れらるることを要すと雖も、其の所謂剰餘とは豫算外の支出をも差引きたる上の剰餘にして、若し豫算外に之を支出し終れりとせば、最早剰餘を存せず、隨て翌年度の歳入に繰入れらるべき何者をも餘さざるなり。されば會計法第二十條の規定は前年度の國庫剰餘金は勿論、今年度の剰餘金に對しても毫も其の支出を違法なりとするの理由となすに足らざるなり。

或は曰く會計法第十二條は豫算に定めたる目的の外に定額を使用し又は各項の金額を彼此流用することを禁止す、若し今年度の剰餘金を豫算外に支出すとせば是れ明に此の條に違反するものなりと。一般に剰餘金支出の適法なることを認むる論者と雖も

今年度の剩餘金に付ては此の理由に依り絶對に其の支出を否定すること例へば工藤法學士(豫算論)の如きあり。然れども豫算款項の流用の禁止は唯豫算制度の原則を定むるのみ。豫算制度の目的とする所は、國費の支出に付て其の目的及金額を制限して、政府の任意に其の目的を變更し又は金額を流用するを許さざることに在り。豫算の憲法上の效力亦實に此に存す。然れども剩餘金の支出は豫算に依らざる支出なり。豫算に依らざる支出は固より豫算に依りて拘束せらるることを得ず。會計法第十二條は唯豫算の效力を定めたるに止まる。豫算の拘束を受けざる剩餘金支出は此の規定を以て之を律することを得べからざるなり。

## 七

憲法及會計法の規定が何れも所謂剩餘金支出の絶對に違憲なることを證明するに足らざることは以上述ぶるが如し。然れども之を國家の目的より論じ又之を歐洲諸國の

憲法に比較するときは、其の必ずしも違憲なるものに非ざることは一層明瞭なるべし。

第一に、之を國家の目的より論ずるときは、絶對に剩餘金の支出を許さざるは穂積博士の曰へるが如く『豫算の爲に國家を犠牲に供する』ものにして、其國家の目的に適合する所以に非ざることは多言を待たざるべし。豫算は唯豫測のみ、人智の豫測が絶對の正確を期すべからざる以上は、豫算外に不慮の變災を生じ若くは不時の事件起るありて、國費の支出を止むべからざらしむることあるべきは避くべからざる所なり。豫備費は即ち之に備ふる所以なりと雖も、豫備費は其れ自身豫測すべからざる費用にして、其の性質上一定の金額を限りて以て其の以上の支出の必要なことを斷定し得べきものに非ず。豫備費其れ自身に不足を生ずることあるも亦免るべからざる所にして、憲法實施以來歴代の内閣が殆ど毎年度に於て豫備費に不足を生じたるが爲め剩餘金支出を敢てし、議會も亦第四議會及第六議會の外殆ど常に之を承諾せるは、最

も能く其の事實上缺くべからざる必要なることを證明するものなり。昨年度の剩餘金支出に對する世論の非難も概ね唯米價調節蠶絲救済の費用に對するに止まり、臨時事件費其の他に及ばざるは、亦蓋し後者が事實上必要なりしことを認むるに因るなり。

論者は或は曰く豫備費の不足なる場合に付ては或は臨時議會を召集して追加豫算を提出するを得べく、若し議會を召集するを得ざれば、憲法第七十條に依り緊急勅令を以て臨時の處分を爲すことを得べし、敢て臨時の必要に應ずべき手段なきに苦しまざるなりと。然れども臨時議會の召集は事頗る重大にして、時と經費とを要し、又議員を勞すること大なり、重大の事件の爲にするに非ざれば固より之を敢てすべきに非ず。若し其の支出にして巨額に上り、若くは其の避くべからざる必要なりや否やの疑しき場合に於ては、議會を召集して豫め其の協賛を得るを適當となすべしと雖も、其の支出すべき金額もさまでに巨額ならず、其の支出の必要亦疑ふべからざるものにして、而も其の財源に充つべき剩餘金の存するに於ては、之が爲に臨時議會を召集する

は徒に時間と經費とを浪費し、不必要なる煩勞を重ねしむるものと謂ふべし。若し夫れ憲法第七十條に依る緊急勅令に至りては唯内外の情形に因り議會を召集すること能はざる場合にのみ限らるるものにして、其實際に適用せられ得べき場合は極めて稀なり。之を以て普通の場合に於ける應急の必要を充たし得べきに非ざるなり。

論者は又曰く若し無制限に剩餘金支出を許すとせば豫算は全く無意味となるべしと。然れども余輩の主張する所も亦敢て無制限に剩餘金支出を許すべしといふに非ず。其の許されべきは唯避くべからざる緊急の必要にのみ限らるべきことは繰返し述べたるが如し。其の必要は又政府の自由の認定に一任すべきに非ず。剩餘金の支出は議會の承諾を要件とすることは前に述べたる如く、議會の意思に反して之を爲すことを得ず。隨て豫算の議定に際して議會の否決したる支出に付ては、政府は如何に其の必要を認むとするも、剩餘金を以て之を支出し得べきに非ず。剩餘金支出の許さるるは唯豫算議定の當時に於ては豫測せられざりし、新なる不慮の原因の生ずるあり

て、其の支出を止むべからざる必要たらしめたる場合に限る。豫算外支出の濫用は最も慎むべし。是れ常に剩餘金に付てのみならず、豫備費に付ても亦同様にして、從來の政府の爲せる所が往々濫用の傾向あることは余の最も遺憾とする所なり。然れども其の濫用の慎しむべきが故を以て絶対に之を禁止すべきに非ず。其の支出をして單に避くべからざる緊急の必要を充たすにのみ止らしめば、敢て豫算の無意味となるを憂ひざるなり。

第二に、之を歐洲諸國の憲法の例に付て觀るも、我が憲法の如く明文を以て豫備費を設くべきことを命ぜるものは少くとも重なる先進立憲國中に其の例あるを知らず、隨て又豫備費の定額を超ゆる豫算外支出の許され得べきや否やの問題を生じたることあるを知らず。諸國の憲法は或は明文を以て豫算外支出を認容し、事後に於て議會の承諾を求むべきことを規定せるものあり（例へば普魯西憲法第四百四條、佛國一七八九年十二月十四日法律）。或は此の點に付て何等の明文を設けざるものあり（例へば獨

逸帝國憲法）。其明文を設けざるものに於ても、已むを得ざる必要の爲に議會の事後承諾を條件として豫算に依らざる支出を爲し得べきことは普ねく承認せらるる所なり。而して其の何れに於ても豫め豫算外に支出し得べき金額の最高限度を定め、其の以上には如何なる必要あるも議會の協賛を経ずして支出するを得ざるものと爲すの例は全く之を見ることを得ず。「ラトバント」は曰く『豫算は絶対に之が違反を許さざるの意義に於ては決して之を確定し得べきに非ず。豫算は將來に關するものなるを以て唯吾人が將來を豫見し得べき程度に於て之を豫定し得べきに止まる。歳入及歳出共に豫算に適合せざることあるは免るべからざる所なり。…豫算外支出に付ては憲法は何等の規定を設けずと雖も其の議會の承諾を要することは豫算の性質より生ずる當然の結果にして何人も之を疑はず。但し豫算外支出を以て違法の行爲なりとし議會の承諾は政府の責任を免除する行爲なりとするの見解は強く排斥することを要す。支出が豫算中に記入せられざりしは決して其の支出を禁止するの意に非ずして、唯之を豫見するを

得ざりしに止まればなり」と。豫算外支出に付て何等の規定を設けざる國に於てすらも、尙一般に之を容認し、而も其金額に付て最高限を豫定せざることを此の如し。況んや、我が憲法は特に豫算外支出の許されべきことを明記し、而も之が財源を備ふべきことを命ず。之を以て却て何等の規定を設けざる國よりも一層嚴重なる制限を爲すものとなすは豈に憲法の精神を得たるものならんや。

八

惟ふに毎年の歳出が豫算を以て議會の協賛を経るを要することは憲法の重要な原則の一なり。豫算に依らざる支出は剩餘金にもせよ、豫備金にもせよ唯已むを得ざるに處するの權道たるのみ、固より之を濫にするを許さず。若し之を濫にするあらば、是れ豫算制度を無意義ならしめ、憲法の最も重要な原則を破壊するものなり。米價調節、蠶絲救濟等の爲にする支出が果して此の非難を免れ得べきやは、余は甚だ之を疑

ふ。然れども是れ其の支出の目的が非なるに因る。目的の如何を問はずして絶対に剩餘金支出を違憲なりと爲すに至りては余は其の可なるを知らず。

(大正四年六月「法學協會雜誌」所載)

其二 再び剩餘金支出問題を論じて清水、市村、  
佐々木諸博士に答ふ

緒言

本誌六月號に掲載した拙稿「剩餘金支出論」に對して、清水澄博士は七月號の法學新報に於て、市村光惠博士は同月の本誌に於て、佐々木惣一博士は同月の京都法學會雜誌に於て各々駁論を公にせられた。吾輩の小論文が斯く諸博士の注意を惹いて、諸博士から懇篤なる示教を辱うしたことは、吾輩の望外の幸とする所である。三君の駁

論の趣意とする所は大體に於て何れも同様で、要するに我が憲法第六十四條第二項に「豫算ノ款項ニ超過シ又ハ豫算ノ外ニ生シタル支出アルトキハ後日帝國議會ノ承諾ヲ求ムルコトヲ要ス」とあるのは、唯豫備費の支出のみを意味するもので、豫備費以外に「豫算ノ款項ニ超過シ又ハ豫算ノ外ニ生シタル支出」あることを認むる趣意ではないといふに歸着する。之に反して吾輩の主張する所は同條の規定は、若し已むを得ざる必要があれば豫算の款項に超過し又は豫算の外に於て支出を爲し得べきことを認めたるもので、之が財源として別に第六十九條に於て豫備費の設けらるべきことを命じて居るけれども、是は敢へて豫備費の定額を以て其の唯一の財源とし其の以外には絶対に其の支出を許さない趣意とは認むることは出来ぬ、隨て若し豫備費の定額が不足なれば、剩餘金からも支出し得るものと解するのが正當であるといふに在る。此の吾輩の主張に對して三博士は各々詳細の反駁を加へられたけれども、不幸にして吾輩は三君の示教に服することが出来ぬのみならず、却て益々其の所信を堅くするに至つた。實

を言へば吾輩も最初は略ぼ三博士と同様の考を有つて居たので、拙著「憲法講話」には其の意見を記るして置いたのである。けれども當時から既に此問題に付いては多少の疑を抱いて居たので、唯憲法の表面の解釋からは所謂剩餘金支出が適法であるとする論據を見出すことが出来なかつたが爲め、暫く多數の學者の意見に従つたに過ぎぬ。佐々木博士は吾輩が「憲法講話」に於ては「確信的態度」を以て剩餘金支出の違憲なることを斷言したと言つて居る<sup>(四七)</sup>けれども、是は事實に反するもので、吾輩が此點に於て疑問の餘地を遺したことは、同書と同じ場所に剩餘金支出に關する從來の先例の事を説いて、それは「已むを得ざるに出でたる權道であることは疑の無い所で決して之を濫にすべきものではない」<sup>(初版二七一頁)</sup>と言つて居るに依つても明である。若し絶対に憲法違反であるとすれば、固より絶対に許すべからざるもので、敢て濫にすべからざるのみに止まるものではない。吾輩が當時疑を抱きながら此意見を公表したことは、自ら顧みて慚愧に堪へぬ所であるが、研究未だ熟せず自己の意見の未だ確定しな



い問題に付ては暫く先輩多数の意見に「従ふを最も安全と思考したに過ぎぬ。吾輩が『憲法の規定から申すと……豫備費を外にしては……支出の道が無いものと認めなければならぬことと信ぜられます』と言つたのも、亦憲法の規定から言へば、是が已むを得ざる解釋であると考へる旨を述べたに過ぎぬ、其實は此の解釋が果して國家の實際の必要と調和し得べきや否やは當時から既に甚だ疑ふ所であつた。然るに其後研究を重ねるに従つて益々其の疑が理由ある疑であることを確かむると共に、憲法の表面の解釋から云つても、充分に剩餘金支出の適法なることを論證し得べきことを信ずるに至つたので、一昨年大學に於ける行政法の講義に於て始めて豫算法にまで論及する機會を得たに際して此の事を述べ、次いで今年世間に所謂責任支出問題の盛に論争せらるるに際して、本誌に此新意見を公表するに至つた次第である。それであるから三博士の示教せられた意見の如きは、吾輩が新意見を定むるに付いては既に充分考慮した所で、三君の示教に依つて新に啓發せらるる所は遺憾ながら少しもなかつたことを告白する。

前稿に於て吾輩の論據とした所は凡そ四點である。(一)憲法の規定の解釋(二)國家の臨時の急に應ずべき實際の必要(三)列國憲法との比較(四)我が多年の先例是である。此の四の論點に付いて、以下成るべく簡単に三博士の反駁に答へようと思ふ。

### 第一 憲法の規定

憲法の規定の上に於て、吾輩の論據とする所は三點である。(一)憲法第六十四條第二項の解釋(二)豫算の憲法上の性質(三)豫備費の憲法上の性質是である。

#### 一 第六十四條第二項の解釋

我が憲法第六十四條は其の第一項に於て、歳入歳出が毎年豫算を以て議會の協賛を経べきことを定むると共に、其の第二項に於て豫算の款項に超過し又は豫算の外に生じたる支出あるときは後日議會の承諾を求むるを要することを規定して居る。此の規

定は恰も普漏西憲法第九十九條に「國家ノ總テノ收入及支出ハ毎年之ヲ豫測シテ豫算表ニ掲載スルコトヲ要ス、豫算ハ毎年法律ヲ以テ之ヲ定ム」と曰ひ、更に第四百四條第一項に於て「豫算外支出ハ後日議會ヲ承諾ヲ經ルコトヲ要ス」と曰へるに相當すべき規定で、即ち憲法は原則としては國家の歳出が凡て豫算に準據するを要することを認むると共に、此の原則が絶対には貫徹し得べからざることを認めて、避くべからざる緊急の必要の有る場合には議會の事後承諾を條件として豫算に依らざる支出を爲し得べきことを認容したものであることは明瞭である。故伊藤公の「憲法義解」には此の條に註して左の如く曰つて居る。

蓋精確ナル豫算ハ過剩アルヨリモ尙不足アルハ往々避クベカラザルノ事實ナリ各大臣ハ豫算ニ拘束セラレテ既ニ不要トナリタル豫定ノ政費ヲ支出スルノ責ヲ有セザルガ如ク曰ムヲ得ザルハ必要ニ由リ生ジタル豫算超過及豫算外ハ支出ヲ施行スルモ亦憲法ノ禁スル所ニ非ズ何トナレバ大臣ノ職務ハ獨豫算ニ關スル國會ノ協賛ニ由リ指定セラルルノミニ非ズシテ寧至高ノ模範タル憲法及法律ニ依リ指定セラルル者ナレバナリ故ニ憲法上ノ權利又ハ法律上ノ義務ヲ履踐スル爲ニ必要ナル供需アルニ際シ大臣ハ豫算ニ不足ヲ生ジ又ハ豫算中ニ正條ナキ

ハ故チ以テ其ハ政務ヲ廢スルコトヲ得ズ而シテ曰ムヲ得ザルハ超過及豫算外ハ支出ハ仍舊法ハ事タルコトヲ失ハザルナリ」云々（批點ハ余輩ノ附スル所ナリ）

憲法義解の所説は必ずしも吾輩の全部賛成する所ではないが、少くとも第六十四條第二項が已むを得ざる豫算超過及豫算外支出を許容して居るものであることは、同書に言へる如く少しも疑を容れぬ所で、此の點に於ける同書の見解は固より當を得たものである。佐々木博士は吾輩が前稿に於て憲法義解の所説を引用しなかつたのを見て『我憲法自身ニ關スル有力ナル參考資料ヲ願ミラレザルハ余輩到底其ノ可ナルヲ知ラザルナリ』と言つて居るけれども、之を引用しないのは敢て之を參考しないことを意味するものではなく（豫備費に關する憲法義解の見解は後に述べる）、同書の見解は吾輩の常に重要なる參考資料とする所である、而してその見解は寧ろ吾輩の所説を助くるもので、決して之を反證するものではない。

吾輩が剩餘金支出を以て必ずしも憲法の禁止する所でない」と主張する成文上の根據

は言ふ迄もなく此の第六十四條第二項の規定に在るので、前稿所論の大部分は此の條の規定が決して單に豫備費の支出をのみ意味するものでないことを論證することを目的としたものである。然るに佐々木博士の説に據ると、吾輩が前稿に於て此の條の規定を引用した外に、或は列國の憲法を參照したり、或は國家の目的より云々したり、或は穂積博士の説を引用したりして居る爲めに、吾輩の説は第六十四條第二項を根據とするものであるか又は『一般ノ憲法上ノ法理』に根據を置くものであるか不明であつて、再三讀んでも『尙ホ解ケザルノ疑問』であるさうである(五六頁)。けれども一の事項を證明する爲に二以上の論據を擧げることが不當であるとは吾輩の始めて聞く所の論法で、佐々木博士の如き學問を専攻せらるる人から此の如き議論を聞くとは吾輩の甚だ意外とする所である。吾輩は平常憲法を初め其他總ての國法を闡明するに當つて單に成文法の文字のみを根據とすることを極めて危険にして且つ幼稚なる方法であると信じて居るもので、本問題に付いても決して憲法第六十四條第二項の規定のみを以て唯

一の根據となすものではない。若し世間に佐々木博士の如き疑問を抱かるる人があるとなれば、吾輩は茲に重ねて吾輩の根據とする所は、此條の規定と共に、豫算及豫備費の憲法上の性質、國政の實際上の必要、列國憲法との比較及び我が從來の先例の總ての點に存することを言明する。

更に憲法第六十四條第二項の規定に返つて論ずると、此條が已むを得ざる場合に於ける豫算超過及豫算外支出を許容するの規定であることは、前に述ぶる如く更に疑を容れない所と思ふが、此點に於ても既に市村博士の反對が有る。同君は吾輩が『憲法ハ此ノ原則(歳出ノ豫算ニ準ハ此ノ原則ニ據スベキコト)ノ絶對ニハ貫徹スルヲ得ザルヲ認め、避クベカラザル緊急ノ必要アルニ於テハ事後ノ承諾ヲ條件トシテ豫算ニ依ラザル支出ヲ爲シ得ベキコトヲ認容ス』と曰つたのに對して『果シテ憲法第何條ニ此ノ如キ規定アリヤ』と問ひ、吾輩の説明は『憲法ノ正條ニ何等ノ根據ヲ有スルモノニアラズ』と斷言して居る(三三)。吾輩は憲法に成文上の根據が無ければ少しも憲法上の議論の出來ないものの如くに論ずる説

に首服するものではないが、乍併、此の場合には幸にして明に成文上の根據が有るので、前に述ぶる通り第六十四條第二項の規定は即ち其れである。

市村博士も固より此條の規定の在ることを知られないではないが、唯同君は此條が決して責任支出を許す趣意でないことを主張せらるるので、之を證明する爲に四つの論點を擧げてある。(一)その第一の理由としては、若し此條が『責任支出ヲ許ス條文ナリトセバ憲法第六十九條及第七十條ハ全ク無用ノ條文ナリ』と曰つて居る。けれども、第一に第六十九條は豫備費を設くることを命じて居る規定で、假令第六十四條に依つて責任支出を許したとしても、剰餘金は必ずしも常に國庫に現存して居るものと定まつたものでなく、若し剰餘金も無く、而して豫備費の設けも無いとすれば、責任支出を實行すべき道は全く無いのであるから、責任支出の財源として特に豫備費を設くべきことを命じて居るのは決して無用の條文と認むべきものではない。第二に憲法第七十條に至つては、單に剰餘金の支出のみならず、國債の募集とか、特別會計資金の

流用とか、豫算の變更とか、特別會計の廢止若くは新設とか、租税の増率又は新税の賦課とかいふやうな總ての財政上の必要の處置をなし得べきことを認めて居るもので、假令一方に於て剰餘金の支出を認めたと云つて、其の規定の必要は少しも減ずるものではない。(二)第二の理由としては博士は若し責任支出を許すとすれば『豫算制度其モノハ必要ナカラン』と曰つて居る。是に至つては、其議論の餘りに唐突なるに驚かざるを得ぬ。所謂責任支出は歐洲列國の概ね認容する所であるが、それが爲に豫算制度それ自身が無用であるといふやうな議論は嘗て聞いたことが無い。責任支出は已むを得ざるに處する例外的の權道であつて、之が爲に原則自身を否定すべき理由は無い。それとも市村博士は一方に緊急勅令を許す規定が有れば、立法に議會の協賛を要する制度そのものが無用であるとせらるるのであらうか。(三)第三の理由としては若し第六十四條を以て責任支出を許す趣意であるとするれば『憲法第七十條ト對照上甚タ不條理ノ結果ヲ生ズ』と曰ひ、第七十條の處分は已むを得ざる支出たることは責

任支出よりも遙かに明白であるに拘はらず、次の會期に於て承諾を求むるを要するに反して、第六十四條のそれ程緊急なざる支出は、後日承諾を得るを以て足れりとするのは、權衡を失したものであると曰つて居る。此議論に據ると、博士は第七十條の財政處分を以つて單に國庫金を支出するのみの意に解して居らるるやうであるが、若しさうであるとすれば、それは甚しい誤解であらうと思ふ。同條の處分は決して單に國庫金の支出のみを意味するものではなく、前にも述べた如く、國債募集、一時借入金、豫算の變更、資金の流用等を包含するもので、之を國庫に現在して居る剩餘金を支出することと比らべて、其重要な程度の何れが大なるかは論ずる迄も無く明瞭である。憲法が第七十條の處分に付いて特に次の會期に承諾を求むべきものとして居るとは固より怪しむに足らぬ。(四)最後に市村博士は第六十四條を以て責任支出を許せるものとするのは同條の文意に反するものとせられて居る。博士の説に據ると、同條の趣意が若し責任支出を許すといふに在らば、「豫算ノ款項ニ超過シ又ハ豫算ノ外ニ費

用ヲ要スルトキハ之ヲ支出スルコトヲ得但後日帝國議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」とあるべき筈であるのに、法文には單に「云々ノ支出アルトキハ」と曰つて居るだけであるから、同條に依つて豫算外支出を許したものと解することは出来ぬといふに在る。けれども若し此論法に従へば、憲法第八條第二項に「若議會ニ於テ承諾セサルトキハ」云々とあつて、「承諾セサルコトヲ得」といふ規定もなく又「承諾ヲ求ムヘシ」といふ規定もないのは、如何に解釋せらるるのであらうか。議會が緊急勅令に對して承諾權を有することは、唯「若議會ニ於テ承諾セサルトキハ」とあるの外何等の成文上の根據は無い。即ち此規定に依つて始めて議會の承諾權を認められたものであることは疑を容れぬ所である。第六十四條第二項も亦之と同様に解すべきことは勿論であらう。殊に同條は前にも述ぶる通り普漏西憲法第四百四條(憲法第六十四條註)に倣つて置かれた規定で、而して同條も我憲法と殆ど同様の言を用ひて居り(„Zu Etatsüberschreitungen ist die

nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich“) 而して別に「豫算外支

出ヲ爲スコトヲ得」といふやうな規定を爲して居る條文は全く無い。而かも同條に依つて、所謂責任支出の許容せられて居るものであることは、何人も疑はない所である。

市村博士の理由とせらるる四の點は、何れも第六十四條第二項が所謂責任支出を許す規定でないことを證明する力の無いものであることは右述ぶる所に依つて明瞭であらうと思ふ。博士は之に依つて反對論者の最後の暫壘を破壊し了つたものと言はれて居るけれども、吾輩は之に依つて其論據に少しの動搖をも加へられたものでないことを信ずる。

更に清水博士は、吾輩が憲法に剩餘金支出を禁止する明文の無いことを論據の一として居るものとして、單に禁止の明文が無いからと言つて之を許容するものと解するのは極めて危険なる解釋であると曰つて居る(頁五三)。けれども吾輩は嘗て單に禁止の明文なきことを以て、剩餘金支出を許すべしとする論據となしたことは無い。否、却て政府の常局者が禁止規定なきが故に許さるべしと説明して居る論法を以て甚だ條理に

反した説明であるとするものである(本稿七三頁所)。吾輩の論據とする所は禁止の明文の無いことに存するのでなく、之を許容する規定の有ることに存するのである。

之を要するに、第六十四條第二項が憲法義解に言へる如く「已ムヲ得サルノ超過及豫算外ノ支出」の適法なることを認めたるものであることは疑を容れぬ所であるが、此條に所謂豫算超過又は豫算外支出は唯豫備費の支出のみを意味するのであるか、又は豫備費以外の支出をも認容するものであるかは、此條のみに依つては直に斷定するとは出来ぬ。之を論ずるには豫算及豫備費の憲法上の性質を明にする必要があるのである。

## 二 豫算の憲法上の性質

豫算の憲法上の性質に付いては吾輩は前稿に論じた如く憲法の意義に於ての豫算は議會が政府に向て豫め歳入歳出の適當なることを承認する意思表示であると信ずる。一木博士が豫算の性質を説明して「豫算は單に議會が由て以て國家の歳入歳出を承認す

るものに外ならざるなり』(法令體論)と曰ひ、又「豫算の國法上の效用は主として事後の承諾と同じく政府が議會に對する責任の標準を定むるにあり」(註)と曰はれて居るのは吾輩の全然同意する所である。或は豫算の性質を以て君主が一般官廳に對して發せらるる訓令であるとする説(清水の説)が有るけれども、是は豫算の憲法上の意義を説明するものとしては全く誤であることは容易に證明することが出来る。若し官廳に對する訓令であるとすれば唯官廳を拘束する效力あるに止まるものでなければならぬが、憲法上に於ける豫算の効力は専ら政府自身を拘束することに存するもので、官廳を拘束することに存するものではない。若し豫算に違反すれば國務大臣の議會に對する政治上の責任問題を生ずるのである。それであるから議會が豫算に協賛するのは其の法律に協賛するのとは全く性質の異つたものである。法律は國家の國民に對する意思表示で議會が之に協賛するのは國家の意思の作成に參與するのであるが、豫算は國家の國民に對する意思表示ではなく、唯議會から政府に對して爲す所の一方的の意思表示で

ある。それは恰も豫算外支出に對する議會の承諾が議會の政府に對する一方的の意思表示であるのと異なる所はない。承諾は事後に於て其支出を承認するもので、協賛は事前に於て之を承認するものである。

豫算の憲法上の性質が若し此の如きものであるとすれば、此の意義に於ての豫算が總歳入總歳出の見積表としての豫算と同一物でないことは明瞭であらう。議會は決して總歳入總歳出の見積の全部に對して協賛権を有するものではない。歳入の見積に於いて議會が何れだけの限度に協賛権が有るかは暫く別問題として、單に歳出に於いてのみ見ても、皇室經費及繼續費に於いては議會が其の増額及新定の場合の外は全く協賛権を有たないことは憲法の明文上争を容れない所である。形の上に於ては皇室經費も毎年必ず豫算表中に掲載せられて議會に提出せられ、議會は毎年之を議決するけれども、其の議決は唯豫算表の中に含まれて居る結果として必然にそれに迄及ぶばかりで決して憲法に所謂協賛ではなく、議會は之に對して何等の意思を表示するものではない。

ない。それであるから、豫算を以て一方には總歳出歳入の見積表であるとし、一方には議會が歳出歳入に協賛する手段であるとすれば、此の二つが同一の物でないことは更に疑を容れぬ所であらう。

然るに佐々木博士は吾輩の此の主張に對して『豫算ハ歳出歳入ノ見積ニシテ且帝國議會ノ協賛ヲ經ルノ形式ナリ、豫算ハ唯此ノ一アルノミ。此ノ點ニ於テ憲法ニ所謂豫算ト會計法ニ所謂豫算ト何等ノ差アルナシ』(一〇)と曰つて居る。けれども歳出歳入の見積と議會の協賛を經る範圍とが同一でないことは博士の自ら認むる所で、『會計法ニ所謂豫算ガ總テノ歳出歳入ヲ包含スベク、從ツテ其ノ中ニ帝國議會ノ協賛ヲ經ベキモノト之ヲ要セザルモノトノ二種アルベキハ余輩又之ヲ疑ハズ』(一一)と曰つて居る。若し果して然らば「豫算ハ歳出歳入ノ見積ニシテ且帝國議會ノ協賛ヲ經ルノ形式ナリ」と曰ふのは二種の範圍の異つたものを合せて單一のものたらしめんとして居るもので、明白なる自家撞着といふの外は無し。

豫算の性質を詳論することは本稿の目的とする所ではない。吾輩の主として論ぜんと欲する所は豫備費に付いては議會が協賛權を有たないことに在るので、豫算の性質を論ずるのは唯此事を論證せんが爲めの前提たるに過ぎぬ。本稿所論の目的としては唯歳入歳出の見積表としての豫算表中には議會の協賛を經るものと然らざるものとの二種あることを證明し、且つ形式上議會に提出せらるる所の豫算表は、即ち歳入歳出の見積表としての豫算表であつて、議會は外形上は其の全部に付いて議決するものにはあるけれども、憲法上の意義に於ては其の全部に協賛するものではなく、唯豫算表中の或る種の歳出歳入にのみ協賛するものであることを證明するを以て足れりとする。此の點に於て異論の無い以上は豫算性質論に付いての吾輩の目的は既に達せられたものである。

### 三 豫備費の憲法上の性質

吾輩は更に進んで、豫備費は憲法の意義に於ての豫算の一部を爲すものではなく、



隨て議會は之に對する協賛權を有するものではないことを主張する。是れ吾輩が前稿に於て論じた主要の論據の一で、而して三博士の等しく反對せらるる所である。因つて之に付いては少しく詳論する必要が有る。

1 第一の反對論は豫備費に付て議會の協賛權を否定するのは實際の慣例に反すといふことに在る。三博士は何れも此點を指摘して、佐々木博士は吾輩が剩餘金支出に付て先例の重すべきことを主張しながら「豫備費協賛ノ先例ヲ重ゼラレザルハ何ノ故ゾ」と問ひ(八〇)市村博士は「現ニ豫備費ハ毎回豫算表中ニ掲載セラレ其額ノ査定ハ又議會ノ權能ニ屬ス」と曰ひ(九)、清水博士も亦是れ「今日實行ノ豫算ノ形式ニ牴觸スルモノナリ」と曰つて居る(五四)、固より豫算費が毎年定額を定めて豫算表中に掲載せられ議會の審議に附せらるることは明瞭なる事實で、三君は之を以て豫備費に對する議會の協賛權を認めた先例であるとせらるるのであらうが。前稿にも述べた通り議會に提出せらるる所の豫算表は總歲出總歲入の見積であつて、その内には議會の

協賛を経るものと然らざるものとを包含して居る。議會は形式的には豫算表の全部に付いて議決するけれども、それは敢て其の全部に付いて協賛權を有つて居るのではない。豫算表は財政の全設計を示すものであるから、收入支出の總計を擧げ且つ收入の合計と支出の合計とが相適合することを要し、隨て皇室經費も繼續費も豫備費も等しく豫算表中に掲載せられるのである。再び「憲法義解」を引用すれば第六十六條の註に「皇室費額ヲ豫算及決算ニ記載スルハ支出總額ノ成分ヲ示ス者ニ過キズシテ之ヲ議會ノ議ニ付スルノ一款トナスニ非サルナリ」と曰つて居る。豫備費に付ても或は之と同様の事を言ひ得るかも知れぬ。市村博士は皇室經費に付いては憲法の明文に依り協賛を要しないのに反して、豫備費に付ては此の如き明文が無いから之を皇室經費に比較することは出来ぬと曰つて居る(九)けれども、協賛を要せざることの明文の無いのは敢て協賛權あることを證明するものではない、殊に歲入豫算に付いては憲法には更に協賛を要せざることの明文なきにも拘はらず、其の財源の永久的の法令に依つて定

まつて居るものに付いては議會に協賛権の無いことは市村博士も亦自ら認めて居る所である。それであるから豫備費が豫算表中に記載せられて居るからといふことのみを以ては、決して豫備費に付て協賛権を認め先例の有るものといふことは出来ぬ。

勿論、豫備費は總豫定歳入から總豫定歳出を差引いた残額を示すものであつて、而して歳入歳出に對しては原則として議會が協賛権を有つて居るのであるから、豫備費の定額も間接には議會の議決に依つて影響せらるることは當然である。歳入が元の通り歳出が増加すれば豫備費はそれだけ減額すべく、歳入が増加して歳出が元の通なれば、豫備費はそれだけ増加せられる。併ながら是は議會が豫備費そのものに協賛するのではなく歳入歳出に對して協賛する結果として豫備費の金額が其の影響を受けるのである。是を以ても決して豫備費に對して議會に協賛権の有ることを證明するに足らぬ。

2 豫備費に付いて議會に協賛権の無いことを證明すべき第一の積極的根據は憲

法第六十四條及第六十九條の規定に在る。第六十四條には第一項に「國家ノ歳入歳入ハ毎年豫算ヲ以テ帝國議會ノ協賛ヲ經ヘシ」とあり、第二項には「豫算ノ款項ニ超過シ又ハ豫算ノ外ニ生シタル支出アルトキハ後日帝國議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」とある。此兩項を對照すると、第二項が第一項に對する例外規定を めたもので、第一項に於ては國家の歳入歳出が豫め議會の協賛を経べきことを定むると共に、第二項に於ては豫め協賛を経なかつたものでも若し已むを得ざる必要が有れば之を支出することが出来ることを定めたのであることは疑を容れざる所である、即ち第二項の支出は第一項との對照上議會の協賛を経ざる支出を意味するものたることは明瞭であらう。「憲法義解」同條の註にも「豫算ノ議決款項ヲ細密ニ履行スルハ此ヲ以テ政府ノ重要義務トセサルコトヲ得テ而シテ已ムヲ得ザルノ超過支出及豫算外支出アルハ異例ノ事トシ若議會ニ於ズ濫費違法ノ情弊ヲ發見シ其必要ナルコトヲ認メザルトキハ以テ法律上ノ爭議ヲ提起スルコトヲ得ザルモ以テ政事上ノ問題ヲ媒介スルコトヲ得ベシ」と有るに依つ

ても、『已ムラ得ザルノ超過支出及豫算外支出』が『議決款項』の外に在るものであることは疑を容れぬであらう。而して一方に於ては、第六十九條に依る豫備費は同條の示す如く豫算の不足及豫算外費用を充たすが爲に設けらるるもので、豫備費の支出が第六十四條第二項の支出に該當するものであることは三博士を初め何人も争のない所であるから、此の二箇條を對照すれば、豫備費に付いては議會が協賛權を有たぬことは明瞭となるであらう。吾輩が豫備費を以て憲法の意義に於ては豫算の外に在るものであると主張するのは、換言すれば、豫備費に付いては議會の協賛あるものにあらずといふのと全く其意義を同じうするものである。

然るに吾輩の此の主張に對して三博士は等しく之に反對して、清水博士は『之ハ文字ニ拘泥スルノ甚シキモノニシテ憲法中同一ノ文字ガ廣狹ノ二義ヲ有スルノ例他ニモ無キニアラス』と曰ひ<sup>(四五)</sup>、佐々木博士も亦略同様の意義に於て第六十九條に所謂『豫算ノ外』とは『豫算ニ依テ指定セラレタル目的以外ノ義ニ過キス』と曰つて居る

<sup>(四七)</sup>吾輩は決して徒に憲法の文字に拘泥して豫備費が豫算外のものなることを證明せんとするのではないが、虚心平氣に憲法第六十四條及第六十九條の規定を通讀すれば、豫備費が憲法の意義に於ての豫算に屬しないものであることは疑を容れぬであらうと思ふ。第六十四條第一項に『毎年豫算ヲ以テ』議會の協賛を經べしとあつて、第二項に『豫算ノ款項ニ超過シ又ハ豫算ノ外ニ生シタル支出』云々とあるのを見れば、第二項の規定は前項の規定を受けて、議會の協賛を得た所の其の豫算の款項に超過し又は其の以外に生じた支出といふ意味であることは明瞭である。固より憲法中同じ文字が所に依つて異つた意味に用ゐらるることは例の有ることではあるけれども、同じ第六十四條の中に用ゐて居る『豫算』といふ文字が第一項と第二項とに依つて意義を異にするといふことは、特別の理由なき限りは容易に首肯し難い所で、三博士と雖も若し先入の豫斷を去つて公平に此條の規定を讀まらるるならば、第一項の豫算と第二項の豫算とが別の意義であると主張せらるるに躊躇せらるるであらう。而して豫備費は

即ち、第六十四條第二項に依る支出の財源として設けらるるものたることは三博士の等しく認めらるる所であるとするれば、豫備費が同條第一項の意義に於ての豫算に屬しないものと認むべきことは當然である。佐々木博士は憲法第六十九條に「豫算ノ不足」と「豫算ノ外」とを區別して規定して居ることから見れば、「豫備費が豫算ノ一部ニ非ズト云フヲ得ズト信ズ」<sup>八九</sup>と曰つて居るけれども、是は何の意味であるか甚だ了解し難い。豫算の款項に超過する支出も豫算外支出も若し廣い意味にて言へば共に豫算外の支出であるけれども、一は豫算款項の定額を超えた支出で、一は豫算款項以外の目的の爲にする支出であるから、憲法は唯區別して之を掲げて居るに止まる。是が如何にして豫備費の豫算内なることを證明する理由となるのであるか、更に解することが出来ぬ。

市村博士は吾輩が豫備費は憲法の意義に於ての豫算の一部に非ず、隨て議會の協賛を経るものに非ずと曰へるに對して其説明に「重大ナル錯誤」あるものとし、若し此

説を貫かんとせば「豫備費以外ノ豫算ハ凡テ議會ノ協賛ヲ求ムル爲ニ提出スルモノナリト云フコトカ眞實ナラサルヘカラス」然るに豫備費以外に於ても皇室經費の如き議會の協賛を要せざるものが有るから、豫備費が協賛を要しないものといふとが出来ぬ<sup>九〇</sup>と曰つて居るけれども、是も何故に「重大ナル錯誤」を證明する理由となるのであるか、更に了解することが出来ぬ。吾輩は屢々説明する如く、豫算の憲法上の意義は議會が歳出歳入に協賛する意思表示たることに存すると信ずる。隨て議會が協賛権を有しないものは、此意義に於ての豫算には屬しないものとするのである。豫備費に付ては議會が協賛権が無いのであるから、豫備費は豫算外に在るものと解するのであるけれども、豫備費が豫算外なることは、決して其の他の總ての歳出歳入が悉く豫算内に屬することを意味するものではない。皇室經費に付ては議會は協賛権を有たぬから、隨て皇室經費も亦此の意義に於ての豫算には屬しないのである。市村博士は或は豫備費に付て協賛権なしといふことは當然豫備費以外の歳出に付ては總て協賛権あ

りといふ意味を包含するものとせらるるのであらうか。若し然らばそれこそ論理上の『重大ナル錯誤』である。

皇室經費が憲法の意義に於ての豫算に屬しないといふことに對しては更に清水博士の反對が有る。同君は『皇室經費ハ豫算ノ一部ヲ爲スカ故ニ憲法第六十六條ニ特ニ議會カ年々之レヲ變更シ得サルコトヲ定メタル』ものであると曰つて居る(頁五五)。同君は理由を示さずして唯之を斷定せられて居るのであるから、別に辯駁の必要も無いけれども、吾輩は豫算を以て議會の協賛の意思表示であると解する者で、若し此前提を認むるならば、議會が協賛権を有たないものは此意義に於ての豫算に屬しないことは當然である。協賛しないものが如何にして協賛の意思表示たることが出来ようか。

假に三博士の主張の如く第六十四條第一項の「豫算」中には豫備費をも包含するもので、豫備費は豫算の一款項を爲すものとすれば、同條の第二項の「豫算」も亦之と同意義に解して「豫算ノ款項ニ超過」する支出といふ中には豫算費超過の支出をも包

含するものと解せねばならぬことは當然である。果して然らば三博士が全く豫備費の定額を超ゆる支出を許さないものとする説は此の解釋とも相容れないものである。

3 豫備費に付て議會の協賛権の無いことを證明すべき第二の積極的根據は豫備費の支出が議會の事後承諾を要することに在る。事後の承諾は以て事前の協賛に代はるべきもので、既に協賛を経た支出に付ては承諾を要すべき理由は無い。されば豫備費に付て承諾を要することは即ち之に對する協賛の無かつたことを證明するものである。是れ吾輩の前稿に於て論じた所であるが、此論點に對しても三博士は等しく之に反對して、佐々木博士は「豫備費ノ場合ニハ其ノ支出額ノミニ對シテ豫メ議會ノ承諾アルモノナルガ故ニ事後更ニ其ノ支出ノ目的ニ對シテ承諾ヲ求メシムルヲ適當トス」と曰ひ(頁五七)、市村博士は「議會カ豫メ豫備費ニ協賛スルモ尙ホ其ノ支途ニ付キ事後ニ議會ヲシテ監督セシム」と曰ひ(頁五九)、清水博士も亦「其事後承諾ヲ要スルハ豫備費ニテ支辨スル支出ノ直接目的カ豫定シ得サルモノナルカ爲」なりと曰つて居る(頁五四)何れ

も同趣意で、豫備費の金額に付いては豫め協賛があり其の支途に付いて事後に承諾を求むるのであるとして居るのである。けれども此の如き説明は豫備費に付いても協賛権の有ることを豫断した結果として強いて作られた説明で、其誤謬は容易に之を指摘することが出来る。第一に、議會が豫備費に協賛するといふのは果して如何なる意味であるか。三博士の説に據れば議會は豫備費の支途に付いて協賛するのではないが、其の金額に付いて協賛するのであるといふことである。けれども支途を定めないので、金額だけに協賛するとは若し普通の意味に解すれば、これだけの金額は任意の目的に使用してよろしいといふことを承認するものでなければならぬ。然るに豫備費の協賛が此の如き意味でないことは固より言ふ迄もないことで、三博士の自ら認むる所に依るも豫備費の金額は決して任意の支出を許すものではない。果して然りとすれば三君の所謂豫備費の協賛なるものは其實はこれだけの金額は支出してよろしいといふのではなくして、却て是より以上の金額は支出してはならぬといふのである。換言す

れば議會は常に支途に付いて豫め承認を與へたものでないのみならず、金額に付いても決して承認を與へたものではなく、却て唯其以上の支出を禁止したに過ぎぬものとするのである。併ながら禁止と協賛とは全く性質の異つたもので、禁止の意思を表示したに過ぎぬものを以て、協賛を與へた者とするのは全く不當である。歳出に對する協賛は常に歳出の承認を意味する。全く支出を承認しないものを協賛の有つたものとするのは理由なき獨断である。第二に、若し右述ぶる如く三博士の所謂豫備費の協賛が見るのは理由なき獨断である。第二に、若し右述ぶる如く三博士の所謂豫備費の協賛が其の實は協賛ではなくして單にそれ以上の支出を禁止したものであるとすれば、是れ議會に與ふるに憲法の認めざる権限を以てせんとするものである。憲法は議會に豫算の協賛権を與へて居るけれども禁止権を與へて居らぬ。議會は歳出に對して豫め之を承認する権能を有つて居るだけで、歳出を禁止する権能を有するものではない。議會が豫算款項の定額を査定するのは、唯是れより以上の金額は豫め承認を與へないといふだけで、決して其以上の支出を禁止するのではない。第三に、豫備費の金額に付い

て議會が或る金額以上の支出を禁止することは又豫備費そのもの、性質に反する。豫備費は元來豫見すべからざる費用で、豫め一定の金額を限定し得らるべきものではない。豫算の普通の款項すらも憲法は豫算款項に超過する支出の有り得べきことを認めて居る。獨り最も豫見の出來難い豫備費に付いて一定の金額を限定して全く超過支出を許さないものとするのは豫備費の性質と相容れないものである。第四に、三博士は豫備費の支出に對する事後承諾を以て單に其支途のみに付いての承諾であるとせらるゝのであるが、是も到底維持することの出來ない説である。豫備費の支出に付いて承諾を求めるのは、決して支出の目的のみに付てではなく、其目的と共に其金額をも併せて議會に提出して承諾を求めねばならぬことは憲法第六十四條第二項の明文に依りて疑ないのみならず從來の先例も亦普ねく承認して居る所である。殊に豫算款項に超過する支出の如きに至つては、支出の目的は既に豫算に依つて豫め協賛を経たもので、其承諾を求むる所以は専ら其の金額が果して必要であつたか否かの點のみに在る。

第五に三博士は或は更に説を立て、豫備費の協賛は敢て禁止、意味に止まるものではなく、若し已むを得ざる必要が有ればといふ條件附を以て是だけの金額は支出してよろしいといふことを承認するもので、即ち條件附の協賛であり、其の事後承諾は此條件が果して満たされたか否かを更に承認するものであると言はるゝかも知れぬ。是が三博士の説を徹す爲には三博士の自ら説明せらるゝよりは遙に穩當な説明であらうが、是も維持し難い説である。已むを得ざる必要の爲に豫算外又は超過支出を爲し得べきことは憲法第六十四條の既に明に承認して居る所である。憲法の既に承認して居るものを更に議會の二重の承認を必要とすることは全く理由が無い。若し議會の協賛にして此の如き條件附承認に止まるものならば、それは憲法の自ら承認して居る所より以上に何等の加ふる所の無いもので、全く無意義といふの外はない。何れの點より言ふも豫備費の支出に付いて議會の事後承諾を要することは、豫備費に付いて豫め協賛の有つたものと見ることとは到底兩立し得ない所で、その事後承諾

を要することは、その事前の協賛の無いことを證明する所以であると解するのは當然の論斷である。

4 何故に豫備費に對しても協賛権ありと認むるかの積極的の根據に至つては三博士共に挙げらるゝ所甚だ乏しい。清水博士は單に「豫備費ニシテ豫算表中ニ掲記セラレ且其定額モ明定セラルル以上ハ其定額ニツキ議會ノ協賛ナカリシモノト云フヲ得ザレバナリ」(五五頁)と曰つて居るだけで、其他には少しも理由を舉げて居ない。市村博士も亦「現ニ豫備費ハ毎回豫算表中ニ掲載セラレ其額ノ査定ハ又議會ノ權能ニ屬ス去レバ豫備費ナルモノハ同ジク議會ノ協賛ヲ得ル爲メニ提出スルモノナリ」(五九頁)と曰つて居るだけである。けれども此の如き事實は必ずしも豫備費に對する協賛権を證明する理由にならぬことは前の(一)に説いた通りで、兩博士が此の簡單なる事實のみに依つて協賛とは如何なる意味であるかをも深く考察せられずして、直に其協賛権を斷定せられたのは、早計の論斷であらうと思ふ。獨り佐々木博士は豫備費に對する協賛

権を認むる積極的理由として別に「立憲政治ノ精神」なるものを挙げ、豫備費に付て協賛を要しないものとするのは「甚シク立憲政治ノ精神ニ反スルモノ」で「若シ此ノ説ノ如クンバ政府ハ豫備費ノ名ノ下ニ任意ニ多額ノ費用ヲ見積リ必要避クベカラズトスルノ理由ニ依テ任意ニ之ヲ支出スルヲ得ルニ至ラン。是レ根本的ニ豫算制度ノ精神ヲ破壊スルモノナリ」と曰つて居る<sup>(五〇頁)</sup>。併ながら是は豫備費の性質を誤解したもので、豫備費が議會の協賛を要しないものとしても、決して政府が豫備費の名目を以て任意に多額の費用を見積ることの出来るものではない。豫備費は屢々述ぶる通り、歳入と歳出との差額で、歳入及歳出に付いて議會が協賛権を有つて居る限りは、政府の任意に其の差額を多額ならしめ得べきものでないことは勿論である。假令議會が豫備費そのものに付いては協賛権が無いとしても、其の一般歳入に對する協賛権及び立法に對する協賛権に依り、並に事後承諾権に依つて、憲法の要求するが如き財政監督権は充分之を行ふことが出来る。敢て「根本的ニ豫算制度ノ精神ヲ破壊スルモノ」とい



ふやうな心配をする必要は無い。

5 豫備費に付いて議會の協賛権の無いことは以上述ぶる所に依つて充分に論證し得られたものと思ふ。而して若し豫備費が議會の協賛を経ないものであるとすれば、豫備費の定額は豫算としての法律上の拘束力を有するものでないことは其の當然の論結である。然るに此點に付いても三博士は等しく之に反對して、佐々木博士は假に議會が豫備費に協賛するものでないとしても「政府ニ對スル法上ノ制限トシテハ豫備費ニ依ルベキコトハ依然トシテ存スルナリ」(七四)と曰ひ、協賛の無いことを理由として豫備費の拘束力を否定するのは「論理上ノ間隙」あるものとして居る。市村博士も亦吾輩の所説は「豫算ガ事實ノ見積ニ過ギザル點ヲ主張スルニ急ニシテ豫算ガ憲法會計法ニ依リテ、拘束力ヲ有スル事實ヲ觀過セルノ觀アリ」(七六)と曰ひ、清水博士は若し吾輩の説の如くならば、「豫備費ノ定額ハ無意義ナルノミナラズ今日實行ノ豫算ノ形式ニ牴觸スルモノナリ」(七四)と曰つて居る。是等の駁論に對しては先づ少しく豫算の効

力が何に依つて生ずるかを説明する必要が有る。

前稿にも説明した通り豫算に三種の性質の區別が有るに應じて、豫算の効力にも亦此の三種を區別せねばならぬ。第一には豫算は歳出歳入の見積である。此の性質に於ての豫算は唯事實上の計算表たるに止まつて、何等の法律上の効力を有するものではない。第二には豫算は議會が歳出歳入を協賛する意思表示である。此の性質に於ての豫算は政府を拘束する効力の有るもので、政府は之に準據すべき義務が有る。若し之に違反すれば國務大臣の議會に對する責任を生ずるのである。之を豫算の憲法上の効力といふことが出来る。第三には豫算は政府が官廳に對して發する訓令である。此の性質に於ての豫算は官廳を拘束する効力の有るもので官廳が之に違反すれば職務上の義務違反となり、懲戒又は賠償責任の問題を生ずる。之を豫算の行政上の効力と稱することが出来る。此中茲に論ずる所の問題に關係のあるのは、唯豫算の憲法上の効力で、而して此の豫算の効力は専ら豫算が議會の協賛を経たことに基いて生ずるもの

である。豫算にして若し單に歳出歳入の見積たるに止まらば、それは唯事實上の計算表で、それ自身に法律上の效力の有るべき理由は無い。豫算が議會の協賛を経るに依つて、始めて議會の意思が加はり、議會の意思を尊重すべき政府の義務を發生するのである。それであるから假令豫算表中に掲載せられた事項であつても若し議會の協賛の無いものであれば、豫算として法律上の拘束力を生ずべき理由は無い、佐々木博士が假令豫備費に付て協賛の無いものとしても、尙豫備費の定額が政府を拘束する效力の有るものとして居るのは此點に於て第一に失當である。市村博士が吾輩の所説を以て豫算の拘束力を觀過するものとせられて居るに至つては何の理由たるかを解するところが出來ぬが、吾輩は決して豫算の拘束力を無視するものでないことは勿論で、唯豫備費は豫算中に屬するものではないから、豫算としての拘束力が無いといふのである。博士は或は吾輩を以て「豫算ニ何等ノ拘束力ナキコトヲ主張スル」ものと誤解せられたのであらうか。若しさうならば餘りに甚しい誤解である。清水博士に至つて

は、若し吾輩の説の如くなれば「豫備費ノ定額ハ無意義トナル」といふことに依つて吾輩を反駁し得たるものとせられて居るけれども、吾輩の主張する所は唯豫備費の定額は敢て其以上の支出を禁止する效力の有るものでないといふに止まつて、之をして全く無意義ならしむるものではない。少くともそれだけの定額が豫算超過又は豫算外支出の財源として存することは、豫備費の意義の存する所で、是が又實に憲法第六十九條の精神である。清水博士は若し吾輩の説の如くなれば「豫算中ニ豫備費ノ定額ヲ定ムルコト誤ニシテ寧ロ差引残ト記スヘキモノナリ」(五十四頁)と、二ヶ所に迄同一の趣旨を繰返して居られるけれども、差引残と記載せられようとも、豫備費若干と記されようとも、それが豫備費の法律上の性質を判斷する材料とならうとは吾輩の考へ得られない所である。且つ豫算表は總歳出歳入の計算表たる性質上、収入の合計と支出の合計とが相適合することを必要とするもので、差引残額若干といふやうな記入方をし、収入と支出との適合しないものとするは、此種の計算表の常例に反するものであ

る。

佐々木博士は更に「憲法義解」を引用して其の第六十九條の註に「本條ハ豫備費ノ設ヲ以テ豫算ノ不足及豫算外ノ必要ナル費用ヲ補給スルコトヲ定ム」云々とあるに依つて豫備費の定額に禁止的效力あることを證明せんとして居られる(四八)けれども、「憲法義解」の所説は博士の引用して居る通り

蓋第六十四條ハ豫算超過及豫算外支出ニ付議會ノ事後承諾ヲ求ムベキコトヲ掲ゲテリ而シテ其ノ超過及額外支出ハ何等ノ財源ニ資リテ以テ之ヲ供給スル乎ヲ指示セズ是レ本條ニ豫備費ノ設ヲ定ムルヲ必要トスル所以ナリ

とあるばかりで、是に依つて推斷することの出来るのは唯豫備費は第六十四條第二項の超過及額外支出の財源として設けらるゝものであることのみ在る。而して此點は固より吾輩の更に異論の無い所である。吾輩の反對する所は唯豫備費を以て其の唯一の財源とし、其定額を超過しては全く支出を許さないものとする説に在る。而して豫備費の定額以外に於て剩餘金に其の財源を求むべからずといふことは「憲法義解」の所

説にも更に見はれて居ない所である。若し豫備費の設が無いとすれば、國庫剩餘金は必ずしも常に現存するものではないから、假令一方に於て豫算外支出を許したとしても、如何なる財源に依つて其支出を實行し得べきか不明であつて、或は全く其實行の道が無いかも知れぬ。豫備費の設は此の理由に依るもので、「憲法義解」の所説も亦之を説明したものに過ぎぬ。豫備費の定額に禁止的效力ありや否やは「憲法義解」は全く説明して居らぬ。佐々木博士は果して何を根據として豫備費の定額が其の唯一の財源たることを主張するものと推斷せらるゝのであらうか。

假に三博士の主張の如く、豫備費は豫算の一部であつて、他の豫算款項と同一の效力を有するものであるとしても、尙豫備費の定額は禁止的效力の有るものとするのは正當の論斷ではない。凡て豫算の款項は其定額以上の支出を絶対に禁止する效力の有るものではなく、唯已むを得ざる必要の無い限り其定額以上の支出を爲し得べからざらしむる效力を有するに過ぎぬ。若し已むを得ざる必要が有れば憲法は款項に超過し

た支出を爲すことを許して居ることは前に述べた通りである。即ち豫算款項の禁止的効力は絶對ではなくして、已むを得ざる必要がある場合には其例外を許すものである。果して然らば豫備費が豫算の一部として他の豫算款項と同一の効力を有することを認めながら、獨り豫備費に對してのみ他の款項の有せざる絶對の禁止的効力を認めんとするのは自家撞着である。三博士は如何に之を説明せんとせらるゝか。

#### 四 餘論

豫備費の定額が既に豫算としての法律上の拘束力の無いものとするれば、已むを得ざる豫算外又は超過支出に付いては政府は豫備費の定額に拘束せらるゝことなく、若し其の定額が足りないときには剰餘金から支出し得べきことは當然の論結である。一步を進めて言へば豫備費は即ち豫定の總収入より豫定の總支出を差引いた剰餘金で、而して所謂剰餘金とは豫備費以外に於て或は収入に豫算外の収入あるにより、或は支出に豫算中不用の支出あるによりて國庫に現在する所の用途不定の金額を謂ふのであ

る。二者其性質を等しうするもので、豫備費は即ち豫想せられたる剰餘金であり、剰餘金は即ち豫想せられざる豫備費である。隨て剰餘金の支出に付いては當然豫備費の支出に付いての規定を適用せらるべきもので、會計法に剰餘金の支出に付いての規定が無いからと言ふやうな理由を以ては、剰餘金の支出を否定することは出来ぬ。是れ吾輩が前稿に於て主張した所であるが、此點に付ても、市村博士は先づ「剰餘金」の文字が不當であるとして居る。吾輩は敢て文字に拘泥するものでなく、若し「剰餘金」の文字が誤解を招く虞が有るとすれば或は他の語を用ゐても差支は無いが、市村博士の言へる如く「國庫現在金」と稱することには賛成し難い。此語は毫も用途不定の意味を包含するものでないからである。吾輩の所謂剰餘金は唯用途不定の國庫金を意味するものと了解せられたい。清水博士も亦同様の意義に於て「歳計ノ剰餘トハ決算上ノ剰餘ヲ意味スルモノナレハ決算以前ニ於テ剰餘金ノ生ズルコトヲ豫想シテ之ヲ支出スルハ所謂剰餘金支出ト目スベキモノニアラズ故ニ剰餘金支出ハ決算後ナラザルベカ

ラズ而シテ決算後ナレバ會計法第二十條ノ適用ヲ以テ翌年度ノ一般歳入ニ繰入ルベキモノ<sup>〔五七〕</sup>なりと曰つて居る。けれども、是は所謂剰餘金を以て會計法第二十條の所謂歳計の剰餘を意味するものと誤解したのと、同條に「翌年度」とあるのを翌々年度の意と誤解したのと二重の誤解に陥つて居るものと思ふ。會計法第二十條に所謂歳計の剰餘は固より決算上の剰餘金を意味するものであらうが、普通に剰餘金支出と稱する所謂剰餘金は必ずしも決算上の剰餘を意味するものでなく、用途不定の國庫金を意味することは前に説いた通りである。又會計法に所謂翌年度とあるのは其の文字の示す如く歳計剰餘の有つた年度の翌年度であつて、決算済となつた時から見ての翌年度ではない。清水博士は又「抑モ立憲政治ノ下ニ於テ議會ノ議決ヲ以テ豫算ヲ制定スルハ固ヨリ支出ノ濫用ヲ防グニアルコトナレバ議會ノ議決シタル目的ニ違反シテ豫算ノ金額ヲ支消シ或は豫算ノ款項ヲ紊シテ其所定金額ヲ自由ニ他ノ費用ニ充當スルコトハ議會ノ豫算議定權ヲ無視スルモノニシテ當ニ會計法ニ違反スルノミナラズ憲法ニ違反スル

モノナリ<sup>〔五八〕</sup>と曰つて居るけれども、是は憲法第六十四條第二項を無視した議論で、議會の議決を尊重するを要することは固より豫算制度の根本原則であるけれども、屢々述ぶる通り憲法は此の原則の絶対には貫徹することが出来ないことを認めて、已を得ざる必要が有れば、豫算外又は超過支出を爲すことを許して居るのである。

以上を以て憲法の規定より觀たる三博士の駁論に對しては略辨駁し盡くしたものと思ふ。吾輩は強いて辯を弄して自説を固持せんとするものではないが、三博士の所説に對しては未だ之に服すべき理由あるを認めない。若し三博士にして先入に制せらるることなく、新なる問題として、冷靜に此問題を熟慮せらるるならば、恐くは吾輩の主張に首肯せらるる所があるであらうと思ふ。

## 第二 其の他の論點

憲法の規定に付ての議論が圖らず長文となつたから、其他の論點に付ては唯一言

するに止める。

一 國家の實際上の必要 法律學は實際生活の學問で人類の實際生活の必要を充たすことが法律學の任務である。法律學を以て單に論理の學問とすることは法律學の目的を根本的に誤つて居るものである。「必要ハ最高ノ法ナリ」といふ格言は此理由に基いて居るもので、憲法の解釋に於ても亦國家の實際の必要如何は其の最も重なる標準となさねばならぬ。而して此に論ずる問題に付て、豫備費の定額以上には如何なる必要が有つても政府の意見のみに依つては少額の剩餘金をも支出することを許さず、必ず臨時議會を召集して其協賛を得ねばならぬとすることが國家の實際の必要と調和する所以でないことは、常識ある者の疑はぬ所であらうと思ふ。市村博士は「憲法ノ規定ハ時ト經費ヲ費ヤスノ故ヲ以テ又ハ議員ヲ勞スルノ故ヲ以テ之ヲ蹂躪シテ可ナリヤ何人モ斯カル不條理ヲ首肯セザルヘシ」<sup>(五三)</sup>と云ひ、清水博士も亦「一時的煩勞ヲ避クル爲ニ憲法ノ許サザル支出ヲ寛容セントスルハ事ノ輕重ヲ誤ルモノト云フベシ」

<sup>(五九)</sup>と曰つて居らるるけれども、吾輩は決して憲法を蹂躪して可なりとなすものではなく、また憲法の許さざる支出を寛容せんとするものでもない。清水博士自身は「國家ノ存立ハ根本ナルガ故ニ其存立ヲ保ツガ爲ニハ憲法違反ノ行爲ヲ爲スモ已ムヲ得ザルコトナリ」<sup>(五六)</sup>と曰はれて居るが、是は吾輩の強く反對する所である。憲法は決して任意法ではなく、最も嚴正なる意味に於ての強要法であつて、如何なる場合にも決して其違反を許すべきものではない。吾輩の主張する所は、我が憲法の解釋上剩餘金支出を禁止して居らぬといふのであつて、國家の實際上の必要は唯此の解釋の正當なることを證明するの助たるに過ぎぬ。

清水博士は又「剩餘金ノアラン限り之ヲ緊急必要ノ名義ノ下ニ支出シ得ルモノトセバ支出ノ濫費ヲ防ク豫算制度ノ根本原則ニ牴觸スルモノト云フベシ」<sup>(六〇)</sup>と曰つて居て、之と同様の意見は他の二君の所說中にも見えて居る。固より豫算制度の目的が支出の濫費を防ぐに在るとは異論は無い。單に此の點のみから言へば剩餘金支出を禁止

して、若し其支出を要する場合には一々議會を召集する方が豫算制度の精神に適する  
とにも異論は無い。けれども一方に於ては國家生活の實際の必要を充たすとは又憲法  
の最も重要な目的であつて、此の必要を満たすが爲には必ずしも豫算のみに拘泥す  
ることを許さぬ。前に引用した憲法義解に『大臣ノ職務ハ獨豫算ニ關ル國會ノ協賛ニ  
因リ指定セラルルノミニ非ズシテ寧至高ノ模範タル憲法及法律ニ依リ指定セラルル者  
ナレバナリ故ニ憲法上ノ權利又ハ法律上ノ義務ヲ履踐スル爲ニ必要ナル供需アルニ際  
シ大臣ハ豫算ニ不足ヲ生ジ又ハ豫算中ニ正條ナキノ故ヲ以テ其ノ政務ヲ廢スルコトヲ  
得ズ』と曰つて居るのも、言葉は正確とは言ひ難いが、略同様の意味を言ひ表はして  
居るものである。剩餘金支出の許容せらるべきや否やは一方には此の豫算制度の精神  
と一方には國務上の實際の必要との雙方を如何なる程度に調和すべきかの問題であ  
る、吾輩は豫算制度の精神から考へて、剩餘金の支出が巨額に上る場合（豫備費の全額以  
上にも及ぶ場合  
は勿論なり）又は其支出が果して避くべからざる緊急の必要であるや否やの疑はしき場合に

は必ず臨時議會を召集して豫め其協賛を経ることが正當であると信ずる。況んや全く  
剩餘金なく、借入金爲すか、基金を流用するか等の外に財源の無いやうな場合であ  
れば、議會の協賛を待たねばならぬことは勿論である。けれども現に國庫に剩餘金が  
存在して居つて、而も何人が見ても必要避くべからざることに疑ないと思はるる支出  
の必要を生じ、且つ其の金額もさまでに巨額でないといふやうな場合に、尙議會を召  
集して其協賛を得ねばならぬとするのは、豫算制度の精神にのみ固執して他を顧みな  
いもので、『徒ニ時間ト經費トヲ浪費シ不必要ナル煩勞ヲ重ネシムルモノ』で、實に『豫  
算ノ爲ニ國家ヲ犠牲ニ供スル』ものとも謂ふべく、此の如きは決して憲法の要求する  
所ではない。

清水博士は剩餘金の支出を許すのは國庫金を濫費せしむるものであつて、議會の承  
諾權に依つても之を監督することが出来ぬ（五）と曰ひ他の二博士も略同様の意見を述  
べて居られる。此懸念は或る程度迄は道理あるもので、殊に近時の我が財政に於て國

庫剩餘金が非常の多額に上り、其支出が甚しい濫費と認むべきものの有ることは、此の懸念を強むるものである。けれども憲法上の總ての制度は政府と議會との雙方とも政治道徳を守ることに依つてのみ始めて圓滿に實行せられ得べきもので、政府も議會も恣に其權力を濫用するものと想像すれば、憲法上の如何なる制度と雖も到底良好の結果を得らるべくもない。濫用の虞が有るからと言つて政府に必要な權力をも與へないものとするのは、決して憲法の本質を得たものでないであらう。且つ清水博士は「一旦支出ヲ了シタルモノハ後ニ議會ニ於テ承諾ヲ拒ムモ何等救正ノ途ナキコトヲ考ヘザルベカラザルナリ」(註六)と曰つて居られるけれども、是も國務大臣が自己の責任を無視することを前提としたもので、國務大臣に相當の責任心の有るものであるならば、議會の不承諾は決して無效果に終るべきものではない。

二 列國憲法との比較 列國憲法が概ね已むを得ざる場合に責任支出を認容して居るとは我が憲法の解釋としても責任支出を認容するものと解すべき有力なる參考資料となるべきものである。然るに此點に付いても、佐々木博士及清水博士は共に我が憲法第六十九條及第七十條を根據として、我が憲法は特に列國憲法と異なつた規定を爲したものと解して居られる。けれども第六十九條及第七十條の規定が此の如き解釋を生ずべき理由の無いことは、前に既に説明した所に依つて明である。清水博士は其論文の冒頭に於て我が憲法が他國の憲法に比し「其規定ハ周到ニシテ不備ト認ムベキ點極メテ少シ」と曰ひ、第六十九條第七十條に依り豫算不足の總ての場合に應ずべき充分の用意を爲して居るのであるから、剩餘金支出を許容すべき理由は無いと曰つて居るけれども、我が憲法が果して用意周到不備を認むべき點が極めて少いか否かは吾輩の容易に斷言し能はぬ所である。吾輩は寧ろ我が憲法の文字は立法技術 (Gesetzgebungs-kunst) に於ては必ずしも上乘のものとは言ひ難いであらうと疑つて居る。殊に第九條の如き又は清水博士の擧げられた第三十一條の如き、他の憲法と異つた新たな規定を設けて居る箇條に付ては、其規定の不明瞭なるが爲に多くの疑問を遺して居るの



は、吾輩の常に遺憾として居る所である。けれどもそれは別問題として。第六十九條及第七十條の規定を以て所謂剩餘金支出を禁止する趣意であると解するのは全く不當である。第六十九條に屢々述ぶる如く、超過支出及額外支出の財源として國庫に相當の剩餘金を豫見すべきことを命じて居るばかりで、其豫見額以外の支出を禁止して居る趣意ではない。第七十條に至つては臨時議會をも召集することの出來ぬ場合に於ける必要の處置を定めたもので、責任支出の許さるべきや否やの問題とは直接に關係する所は無い。

加之、我が憲法が列國の憲法と異つた規定を設けて居る場合は概ね列國の憲法よりも比較的に大權の範圍を擴大して、議會の權限を制限することに傾いて居るのが通常である。第九條、第三十一條、第六十七條の規定を初め、條約大權の規定、憲法改正の發案を専ら大權にのみ留保せる規定の如き凡てそれである。此の如き立法の方針が果して正當であつたか否かは別問題として、兎に角憲法の方針が此に在ることは疑なき事實である。豫備費を設けることを命ぜる規定の如きも、若し之に依つて何等か他國の憲法と異つた意味を附せんとする精神であるとすれば、其れは寧ろ大權の範圍を擴大せんと欲したものと見ることが、大體に於ける憲法の立法方針に適合するものである。即ち其意味は屢々述ぶる如く必ず相當の剩餘金を豫見すべきことを命じて、以て豫算外及超過支出の財源に充てて居るのである。反對に、此規定を解して他の諸國の憲法よりも一層大權の範圍を制限して、議會の協賛を経た金額の外には如何なる必要に際しても責任支出を許さない趣意であるとするのは、我が憲法の大體の立法方針と相容れないものである。

更に、清水博士は『責任支出』の名稱を排斥して、憲法の許して居る行爲を爲すのは責任行爲と見るべきものでないとし、第八條の緊急勅令も第七十條の緊急勅令も『憲法適應ノ行爲』であつて『所謂責任行爲ト認ムベキモノニアラズ』と曰つて居られる<sup>(三五)</sup>けれども、是は大なる誤解である。剩餘金支出のみを豫備費の支出と區別して責

任支出と稱することは吾輩も亦不穩當と信ずるもので、前稿にも其旨を述べたが、剩餘金支出も豫備費の支出も共に併せて責任支出と稱することは決して不當の名稱ではない。清水博士は責任行爲の名稱を以て憲法違反行爲の別名の如く解せられて居るけれども、所謂責任行爲とは決して此の如き意味ではない。所謂責任行爲とは、通常ならば議會の協賛を経て後行はるべき行爲であるが、已むを得ざる必要に依り其協賛を経ずして、政府のみの責任を以て行ふ行爲をいふので、其責任の解除を求むる爲に後に議會の承諾を要するのである。其行爲を爲し得ることは固より憲法の認容する所であるが、唯本來ならば議會の権限に屬すべき行爲であるから、特に之を責任支出といひ、責任行爲といふのである。

三 我が従前の先例 に付いては最早多言する必要は無い。唯佐々木博士は吾輩が従來の多くの先例を擧げて『少クトモ其ノ適法ナルコトヲ推測スベキ有力ナル理由タルヲ失ハズ』と曰つたのに反對して、滔々數千言先例に依つては毫も適法の推測を

下すべき理由は無いことを主張せられて居る(六九頁)、事直接に本稿の所論を輕重すべき問題ではないから吾輩は今強いて之を争ふ所存は無い。唯政府及議會は恰も大審院が民事法及刑事法の運用に付いて最高の權威たるが如く、憲法の運用に付いては最高の公の權威たるもので、大審院の判決が一應は適法なるものと推測せらるる如く、政府及議會の一致の意見も亦一應は適法と推測せらるべきことは當然であると信ずることを一言するに止める。殊に清水博士の如き憲法の最高解釋權が専ら勅旨に存することを主張せらるる論者にして、勅裁を経て決行せられた剩餘金支出を以て違憲なりと主張せらるるのは、如何にして其平生の持論と調和することが出来るか、吾輩の竊に怪しむで居る所である。けれどもそれは別問題として、兎に角、憲法の研究に於て常に實際の政治上の慣習を參考する必要の有ることは疑の無い所で、教室を離れて實際社會には全く通用することの出来ないやうな空論を弄することは、法律學者の最も避くべき所であると思ふ。學理と實際とは永遠に相調和し相提携すべきものである。

## 其三 第三十六議會の責任支出問題

今期(註)の議會は其の會期の甚だ短かつたに拘はらず、種々の事件が起つて、嘗て見ざる程の騒しき議會であつた。其論議に上つた重要な問題は、對支外交問題を初め、責任支出問題、選舉干渉問題、航路補助問題、豫算問題など數々あるが、中にも憲法問題に關して最も論争の目的となつたのは、言ふ迄もなく責任支出の問題である。

責任支出に就いて事後承諾を求むる爲めに、今期の議會に提出せられたものは、大正元年(明治四十五年)度、同二年度、同三年度、同四年度の四箇年度に亘つて居る。此の中現内閣の責任に屬するものは、三年度以後の分のみで、其以前の分は前内閣又は前々内閣の下に支出せられたものである。併しながら恰も此の三年度及四年度分の責任支出が最も非難の目的となつたので、其金額から言つても是迄とは比較するこ

との出来ぬ程の多額に上つて居るのみならず、其費途に於ても果して避くべからざる必要の費用と言ひ得べきや否やの疑はしいものが少くなかつた。其金額から言ふと、大正三年度分だけで五千三百萬圓の巨額に上り、大正四年度には四月一日より五月十六日に至る僅々一ヶ月半ばかりの間に既に千二百五十餘萬圓に上つて居る。豫備費の定額が一年度僅に三百萬圓であるのに比らべては、豫備費以外の責任支出高が大正三年度には豫備費の約十八倍、四年度の初め一月半で既に四倍以上に上つて居るのである。此の如き巨額の國庫金を豫算に依らずして政府の專斷に依つて支出したことは、議會開設以來嘗て見ざる例で、在野黨の論者が之を以て豫算制度の蹂躪である、憲法を無視したものである、と非難するのは決して怪しむに足らぬ。

併ながら反對黨論者の攻撃が殆んど皆抽象的に責任支出全般に付いて之を憲法違反なりとするに在つたのは、學問上の討論問題としては兎に角、政治上の責任問題としては、論據甚だ薄弱なるの感を免れぬ。何人も知つて居る通り、豫備費以外に國庫剩餘

金を支出することは、明治二十四年以來歴代の政府の實行し來つた所で、議會も亦僅少の例外を除いては常に之を承諾し來つたのである。若し剩餘金支出そのものが憲法違反であるとするれば、歴代の内閣と議會とは等しく憲法違反の罪惡を犯し來つたもので、獨り現内閣のみを責むるとは出來ぬ。現に今回提出せられたものの中には一部分は政友會内閣の下に實行せられた責任支出をも包含して居るのである。されば反對黨論者が責任支出違憲論を以て政府に迫つたのは、議論の單純で俚耳に入り易いといふ長所は有るけれども、實際政治の問題としては有力なる攻撃とは言ひ難い。

けれども之れに對する政府の答辯も亦甚だ事理に適しないものであつた。若槻大藏大臣の説明に依れば、國庫剩餘金の支出は憲法には明に許して居る條文は無いが、又之を禁止する條文も無いから、已むを得ざる必要に際して政府の責任を以て實行するのであると言つて居る。併ながら、是は甚だ苦しい説明であつて、憲法には決して之を禁止して居る條文が無いとは言へぬ。第六十四條第一項に『國家の歳入歳入は毎年

豫算を以て帝國議會の協賛を経べし』と有るのは即ちそれで、此規定に依つて豫算を以て議會の協賛を経た事柄でなければ原則として支出を許さないことが明に定められて居るのである。それであるから、若し剩餘金支出が適法であることを主張せんとするならば、必ず之が例外としてその支出を許す規定の有ることを證明しなければならぬ。若し之を許す規定が無いといふならば、一般の原則に依つて豫算に依らない支出を許さざるものと解釋すべきことは當然である。それであるから政府の説明は其實少しも説明になつて居らぬ。若し政府の解釋の如くならば、政府は責任支出が違憲であることを自認しながら、政府の責任を以て違憲を斷行したものと解せられても已むを得ないであらう。自分の尊敬する恩師一木文部大臣は、一個人の私見としては昔も今も剩餘金の支出が違憲であることを信じて變はらないが、唯多年政府及議會の公の解釋として、其適法を認めて居るのであるから、一個人の解釋を以て公の機關の解釋に對抗することは出來ぬと辯明せられて居るけれども、是も遺憾ながら甚だ苦しい辯明

と言ふの外はない。假令政府及議會が多年之を適法と解釋し來つたとしても、憲法の解釋に於て前内閣の意見は決して後の内閣を拘束すべき效力の有るものでなく、又議會の解釋に依つて政府の意見を定むべき理由は無い。國務大臣にして苟くも自ら憲法違反と信ずるならば、前内閣や前議會が如何なる解釋を取つて居つたにもせよ、それ等の解釋には拘束せらるることなく、専ら自己の所信に依つて處斷しなければならぬことは勿論である。

剩餘金支出に關する自分の意見は六月の法學協會雜誌に掲載したから、茲には詳細を述ぶることを略する。自分は第一には憲法の條文に照し、第二には列國の憲法に比較し、第三には國政の實際上の必要に鑑み、此等の種々の理由から剩餘金支出は必ずしも憲法の禁止する所ではないと信ずるものである。

憲法第六十四條第一項は國家の歳出が豫算を以て議會の協賛を経ねばならぬことを定めて居るけれども、其第二項には之が例外として、豫算の款項に超過し又は豫算の外に於ても、若し避くべからざる必要が有れば後に議會の承諾を求めるところを條件として、豫算に依らざる支出を爲し得べきことを認めて居るのである。剩餘金の支出は即ち此の條項に依る支出で、之を措いて外には剩餘金支出の適法なるとを説明すべき道は無い。反對論者は右の第六十四條第二項の規定を以て第六十九條と相照應して専ら豫備費の支出を意味するものと解するのであるけれども、是は根據ある解釋とは言ひ難い。第六十九條は唯豫算外支出の財源として豫備費を設くべきことを規定して居るのみで、之を以て豫算外支出を制限して豫備費の定額を超ゆるを許さざる趣意とは認むるとは出来ぬ。豫算外支出は其性質上豫め見積ることの出来ない費用で、之を豫め一定の金額を定めてその以上には如何なる必要が有つても絶対に支出を許さないものとするのは、その性質に反するものである。憲法は決して此の如きことを要求して居るものではない。それであるから抽象的に剩餘金支出の全體を以て常に憲法違反であるといふ議論には自分は賛成することは出来ぬ。若し眞に避くべからざる緊急の必要が

有るとすれば、剩餘金を以て其の必要を充たすことは、敢て違憲ではないのみならず、此の如き必要あるにも拘はらず、其必要に應ずべき適當の手段を講じないとするれば、却て政府の職責を空しうするものであると信ずる。

けれども剩餘金支出が必ずしも憲法違反でないといふことは、決して總ての剩餘金支出を以て適法なりとするものではない。國家の歳出が出来得る限り豫算に準據するを要するとは豫算制度の根本原則で、憲法上の最も大切なる原則の一である。豫算に據らざる支出は此原則に對する例外で、已むを得ざる必要がある場合に限つてのみ許さるべきものであることは、言を待たない所である。若槻大藏大臣は一議員の「責任支出には如何なる憲法上の制限が有るか」といふ質問に對して、責任支出は政府の責任を以てするもので、其以上には別段の制限は無いと言つて居るけれども、是は其言葉通りに解しては甚不當である。剩餘金支出の許されべき爲には、第一には避くべからざる緊急の必要ある場合であることを要し、第二には豫備費を以て其必要を充たすこと

能はざる場合たることを要するは言ふ迄もないのみならず、其の外にも憲法の問題から考へて前議會に於て豫算を議決する當時には、豫期せられなかつた不慮の事件に基づく場合の外は其の支出を許さないことも亦當然の制限と言はねばならぬ。此等の制限に反して剩餘金を支出するのは常に違法の支出と認むべきものである。随つて剩餘金支出が適法であるや否やは、各種の支出に付いて果して此等の條件を充たして居るや否やに依つて定まるので、抽象的に定むることの出来る問題ではない。

然らば、大正三年度及四年度に於ける剩餘金支出が果して此等の條件を充たして居るかといふに、先づ三年度の支出に付いて見ると、臨時事件費二千七百萬圓を最も重なるものとし、其外府縣土木費補助、米價調節費、蠶絲會社補助金などが有る。此中臨時事件費は戦争の突發に基いたものであるから、避くべからざる緊急の必要であつたことは疑を容れぬ所で、幸に剩餘金があつた爲に之を以て其の必要を充たすことの出来たことは、國家の爲に大に慶すべきである。けれども是に付いても其支出の手

續には多少の遺憾が無いではない。剰餘金の支出は法律上には別段其金額に制限なく、苟くも實際に剰餘金の存する限りは之を支出し得る譯ではあるけれども、憲法精神から考へて、其支出すべき金額が巨額に達する場合には、臨時議會を召集して其の協賛を求むるか、又は若し之を召集する暇なく若くは召集することの出来ぬ場合ならば、憲法第七十條に依り緊急勅令を以て必要の處分を爲すとを穩當の處置と爲さねばならぬ。第七十條に依らずして剰餘金を支出するのは豫備費の支出に準すべきものであるから、其金額に於ては豫備費に準すべき額に止まるものでなければならぬ。幾千萬圓の巨額の金を議會の協算をも經ず、樞密院にも諮詢せられず、政府の專斷を以て支出したことは、假令戰爭の爲とは言へ、穩當を缺いたものと言はねばならぬ。米價調節費及蠶絲會社補助に至つては、常に其金額が豫備費の全額に超ゆる程の巨額であるのみならず、其事業が果して避くべからざる緊急の必要であると言ひ得べきや否やは頗る疑はしい。其方法に於ても米價調節の事は勅令を以て定められたのであるが、此

の如き事柄が法律に依らず勅令を以て定め得べきや否やは甚だ疑問である。表面の形式から言へば、米價調節令は唯隨意契約に依つて米の買入れを爲し得べきことを定め、たに過ぎぬけれども、其の實質に於ては米の市價を引上げんとするもので、而して國家の權力を以て米價を引上ぐるが如きは生産者の利益の爲に一般消費者に對して課税するものに異ならぬ。自然の需要供給に依つて定まるべき市場價格に對して、國家の權力を以て干涉するが如きは、假令法律を以てするとも、最も慎重の研究を要すべき所であるが、況んや法律に依らず、政府の專斷を以て之を爲すに至つては、頗る亂暴の所置と言はねばならぬ。蠶絲會社の補助に至つては勅令にも依らず單純な行政行爲を以て行はれたのであるが、是も一般國民の租税から成り立つて居る國費を一私立會社及其の會社を通じて少數の蠶絲業者の利益に供するもので、性質上議會の協賛を得て始めて行るべき行爲である。大正三年度に於ける剰餘金支出中少くとも此の二種に付いては違憲の誹を免れぬものであると思ふ。府縣の土木費補助に付ても其の必要の

疑はるべきものは少なくないが、是は専ら事實の問題であるから、茲には論ずることを避ける。

大正四年度の責任支出は主として某外國政府と私立會社との軍需品供給契約に關して、外國政府の爲に一時立替金を爲したことに其原因を有する。何故に此の如き支出を要したかの事情は甚だ不明で、表面に見はれた政府の説明のみを以ては、到底其支出が避くべからざる必要であつたことを認めしむるに足らぬのは甚だ遺憾である。

剩餘金支出の承諾を求むべき時期に就いては、政府は從來の先例を破つて、從來は年度經過後計算の完了を俟つて、豫備金支出と共に議會に提出する慣例であつたのに反して、今回は剩餘金支出を豫備金支出とは區別して、計算の完了を俟たず又年度の經過を待たずして、剩餘金支出だけは支出の御裁可を得たものを直に提出したのである。剩餘金支出に付いては先例を重んじ、自己の一個人としての所信を枉げて迄も先例に従ふことを揚言して居る現内閣の諸公が、獨り其の提出の時期に付いて先例を

破棄して顧みないのは、聊前後矛盾の感がないではない。且つ剩餘金支出が憲法上許され得べき所以は、唯剩餘金が豫備金に準ずべきものであるからといふ理由のみに在る。若し剩餘金を豫備金と區別して、豫備金の支出は年度經過後計算の完了を俟つて提出し、剩餘金の支出はそれに先つて、成るべく早き機會に於て之を提出するとすれば、是れ政府が自ら其の適法を説明すべき唯一の論據を拋棄するものと言ふべきである。政府が時論の要求に顧みて今期の議會に提出したことは諒すべきものがあるけれども、法律論として、責任支出は豫備費の支出と區別せらるべき理由なく、隨つて會計法の規定が改められない限りは、矢張り年度經過後の議會に提出せらるることが正當であつたと思ふ。

(大正四年九月「太陽」所載)



# 國際聯盟と憲法

## 一 國際聯盟の法律上の性質

國際聯盟は其の法律上の性質から言へば、世界の重なる列國が相協力して戦争の發生を防ぎ國際上の正義を維持するが爲に作つた多數國家の國際法上の組織的結合であると曰ふことが出来る。其の國際法上の國家の組織的結合であることに於ては、例へば米國十三州が英國より分離した後現在の如き米合衆國の成立するに至る迄の間に組織して居つた十三州の聯合又は獨逸の諸國が十九世紀の初舊獨逸帝國の瓦解に依り各獨立國となつてから後一八六七年に李滯西の覇主權の下に北獨逸同盟を作るに至る迄の間に一時諸國の聯合に依つて組織して居つた獨逸同盟の如き所謂國家聯合(Confedera-

tion of States, Staatenbund) と其の性質を同じうするものである。其の異なる所は唯國家聯合に加入して居る諸國は各獨立の一國であるとは言ひながら、何れも同民族に屬するもので、歴史上互に密接の關係の有る國々であり、其の聯合に依つて達せんとする目的も亦主として其の共同の力に依つて領土の安全を防護し外敵に對して攻撃防禦を共同にしようとすることに在るのに反して、國際聯盟は出來得る限り世界の總ての列國を糾合して世界的の聯合を作らんとするものであり、其の目的とする所も單に戰爭を共同にしようとするやうなことのみに在るのではなく、之に依りて世界の平和を維持し、世界的の共同の力を以て人類全般の幸福を進めようとすることに在るの點に在る。其の規模の大小、其の目的の廣狹は固より同日の談ではないけれども、其の國際法上の國家の結合たることの根本性質に於ては全く同一であつて、必ずしも歴史上全く類例の無いものではない。

國際聯盟は組織的の結合である。組織的とは共同の機關を備へて居ることを意味するのである。國際聯盟の機關は聯盟總會(Assembly) 聯盟理事會(Council) 及び常設聯盟事務局(permanent Secretariat) の三である。聯盟總會は聯盟各國の代表者の會議で、聯盟に加はつて居る各國は其の大小を問はず何れも三名以内の代表者を出だす權利を有し、又各國等しく一箇の表決權を有つて居る。理事會は五大國(米、英、佛、伊、日)の代表者その他の四箇國(最初は白、伯、西、希)の代表者により成るもので、此等の九箇國は各一人の代表者を出だし、且一箇の表決權を有つて居る。常設聯盟事務局は事務總長(Secretary General) 一人及び必要なる事務官(Secretaries) 並に附屬吏員から成り立つて居る。總會及び理事會は常設のものではなく、理事會は毎年少くとも一回、其の他必要が有れば隨時に之を開き、總會は定期及び必要に應じて臨時に開くべきものと定められて居る。總會及び理事會は共に聯盟の機關ではあるけれども、之を組織する者は各國の代表者であつて、各國政府に依つて任命せられ隨て同時に各國の機關たる地位を有つて居る。事務總長其他事務局の吏員は之に反して常設の者

であつて、専ら聯盟其者に所屬し各國の機關たるものではない。

國際聯盟は多數の國家の國際法上の結合である。國際法上の結合とは獨立國相互の間の國際條約に依り共同に或る目的を達せんとするが爲の結合を謂ふのである。國際法上の結合と國法上の結合との差異は所謂國家聯合 (Confederation, Staatenbund) と聯邦的國家 (Federation, Bundesstaat) とを相對比するに依りて最も明白に之を知ることが出来る。國家聯合に於ては聯合各國は各完全なる獨立の一國で完全に其の主權 (獨立性) を保持し、唯相互の條約に依りて聯合會議を設け、條約中に指定せられた特殊の共同の事件に付ては聯合會議の決議に服すべきことを約束したものに外ならぬのである。聯合會議の決議は聯合各國を拘束するの力を有するけれども、それは各國が自ら條約を以て其の決議に服するべきことを約束した結果であつて、即ち各國自身の自由意思に基く拘束に外ならぬ、固より各國の獨立を妨ぐるものではない。而して聯合會議は直接には唯各國政府を拘束すべき決議を爲し得べきだけで、各國人民に對

して直接に命令を爲し得べき權力を有するものではない。又聯合各國は各獨立國であるから當然其の聯合から脱退するの權利が有り又條約の解釋に付ても獨立の見解を以て之を解釋するの權がある。今日の米合衆國憲法成立前に於ける米國十三州の聯合又は北獨逸同盟成立前に於ける獨逸諸國の聯合は即ち此の状態に在つたのである。聯邦的國家即ち例へば今日の米合衆國又は北獨逸同盟成立以後の獨逸聯邦の如きは之とは全く趣を異にして居る。此等の聯邦も其の成立の初めに於ては多數の獨立國の間の協議に依り共同に或る目的を達するが爲に相結合したものであるけれども、其の協定の成立と共に各國は其の獨立を拋棄して完全なる獨立國たるの資格を失ひ、其の全體を以て一大國家を組織したのであつて、從來の各國は此の新なる集會的國家の下に在る從屬的の統治團體たるに過ぎざるものとなつたのである。之を組織するが爲にした最初の協定は、其の成立する迄は獨立國相互の間の協議に依るのであるから、恰も條約に類するが如き外形を有するけれども、其の協定は新なる國家を組織するが爲の協定で

あつて、其の性質に於ては條約ではなくして其の確定と共に新に成立した國家の憲法として效力を有するものである。聯邦中央政府及び聯邦議會は單に聯邦各國を拘束する決議を爲し得べきだけではなくして、直接に人民に對して命令する權力を有つて居り又憲法の解釋に付ても聯邦の權力に依る解釋が最高の解釋として各國を拘束するの力が有る。聯邦各國は又任意に之を脱退することを得ない。凡て此等の點に於て國家聯合と聯邦國家とは其の性質を異にして居るもので、而して此等の差異は、要するに一は獨立國相互の間の條約上の結合であると、一は其の全體を以て一の國家を組織し聯合各國は之に従屬するものたるとの差異である。

國際聯盟は言ふ迄もなく獨立國相互の間の條約に依りて成立したものであつて、聯盟各國は聯盟の成立に依りて毫も其の獨立を拋棄したものである。此の點に於て聯盟は世界的帝國の成立とは全く其の性質を異にして居るのである。聯盟總會及び聯盟理事會の決議は各國を拘束するの力が有り、各國は場合に依つては自己の意思に反しても其の決議に服従せねばならぬことが有るけれども、是は各國が其の自由意思を以て此の條約を締結した結果であつて、總會理事會の決議に服従することは即ち自己の爲した約束に従ふ所以に外ならぬのである。それは恰も仲裁裁判條約を結んだ結果として仲裁裁判所の判決に服従せねばならぬのと異なる所は無い。

就中、聯盟各國の主權が毫も聯盟の成立に依つて侵害せらるることのないことは、聯盟各國に任意の脱退の權利が保留せられて居ることに依りて、最も明白に之を知ることが出来る。尙此の點に付ては後に之を述べる。

國際聯盟は多數國家の國際法上の結合であるから、其れ自身一の法人たるものではない。獨立國相互の間の條約關係たるに止つて其の全體を以て超國家的の權利主體を爲すものではない。之を民法上の關係に比すれば恰も組合に相當すべきものである。聯盟の機關は列國の共同の機關であり、其の機關の決議は列國の合同意思であり、聯盟の權利の如く見ゆるものは列國共有の權利に外ならぬものである。此の點に付ても

後に委任統治の事を述ぶるに當り更に一言するであらう。

## 二 國際聯盟規約の性質

次に國際聯盟規約の性質に付いて一言しようと思ふ。言ふ迄もなく國際聯盟規約は獨逸國に對する平和條約中に其の第一編として規定せられたのであつて、形式から言へば同盟及聯合國を一方の當事者とし、獨逸國を其の相手方とする雙方の當事者の間に結ばれた條約の如く、即ち聯合諸國が獨逸國に對して課した所の講和條件の一たるが如き外形を爲して居る。けれども是は唯國際聯盟が一般講和條件と共に講和會議に於て列國の間に議定せられたことに基く便宜の形式たるに止まり、此の形式の爲に聯盟規約の本質を誤つてはならぬ。聯盟規約は其の性質から言へば、決して一方に於て同盟及聯合諸國と他方に於て獨逸國との二の當事者の間に結ばれた條約ではなく、聯合諸國が獨逸國に對して課した所の講和條件の一たるものでないことは勿論である。

却て獨逸は國際聯盟の原聯盟國中には未だ加盟を許されないもので、聯合規約附屬書の署名國でないことは勿論、加盟を招請せらるる國の中にも加はつて居らぬものである。即ち現在の状態に於ては獨逸は全く國際聯盟には關係の無いもので、之を獨逸に對する講和條約中に規定したことの效果としては、唯獨逸をして國際聯盟の成立を承認せしめたといふことの外に出でぬ。其の本來の性質に於ては聯盟規約は、平和條約の第十三編を爲して居る勞働規約と共に、平和條約より分離して規定せらるるのが、其の性質に適合するものである。此の二編は講和條件に關する他の諸編の規定とは全く性質を異にするもので、獨逸國を相手方とする條約ではなく、却て聯合諸國相互の間に締結せられた者であつて、獨逸國は無關係なる第三國の地位に在るものである。凡そ條約には雙方の當事者間に於ける契約の性質を有するものと多數の列國間に於ける協定（合同行爲）の性質を有するものとを區別することが出来るが、國際聯盟規約及び勞働規約は疑もなく協定に屬すべきものであつて、契約に屬すべきものではな

い。此の點に於ても聯盟規約及び勞働規約は普通の意義に於ての講和條約とは全く其の性質を異にするものである。講和條約は言ふ迄も無く、交戦國の一方と相手方との間に於ける契約であつて、雙方の權利義務を定めることを目的とするものであるに反して、聯盟規約及び勞働規約は多數の列國が共同して一の團結を作り、相協力して其の共同の目的を達しようとするのであつて、決して契約の如く相對立する雙方の當事者の間に、一方は或る權利を得、一方は之に相當する義務を負擔しようとするものではなく。

聯盟規約の性質に關して尙一言を附加して置きたい事は聯盟規約の國內法上の效力に付てである。國際法と國內法との關係に付ては爰に詳述すべき所ではないが、多くの國際法の規定は直接に國內法に影響し、單一の規定が國際法上の效力を有すると共に又國內法としての效力を有するものが有る。國際法は固より國家相互の間の權利義務を定むるものであるけれども、國家が國內に於て如何に其の國の人民を支配するか

は他の諸國の利害に關係する場合が少くない爲に、國內に於ける國家の統治の方法を制限して、國內法上或事を爲し又は爲さざるとを國際法上の義務として定むる場合がある。此の場合に於ては國家が其の國際法上の義務を承認することは即ち同時に國內法上に於て自ら其の統治の方法を制限することを承認するものであつて、國際法の規定が同時に國內法として效力を有することと爲るのである。國際聯盟規約も亦此の如き條項の多くを包含して居る。其の國內法に如何なる影響を及ぼすかは尙後に述ぶべき所であるが、殊に軍備制限に關する規定、委任統治に關する規定の如きは國內法に關係するものであることは最も明瞭である。此等の點に於ては聯盟規約は國內法として法律と同一の效力を有するものである。帝國憲法は如何なる種類の條約に付いても議會の協賛を経ることを必要として居らず、其の締結は無條件に天皇の大權に屬するものとして居るのであるから、今回の平和條約に付いても議會に附議しないで批准せられたとは固より憲法上は適法の行爲たることは勿論であるけれども、併し之と同時に

に又憲法は敢て條約を以て議會の協賛に附することを禁止して居るものではないから今回の平和條約の如き國家の運命にも重大の關係を有し殊に國內法上の效力をも有すべき多くの條項を含んで居るものに付ては、特に臨時議會を召集して其の議に附するの新例を開かれたならば、立憲政治の本旨に適すべき最も穩當の所置であつたらうと思はれる。英國の如き從來條約に付ては原則として議會に附議することを要しないことを憲法上の法則として居たものに在つても、今回の平和條約に付ては、特に其の協賛を求めたのは疑もなく此の思想に基いたものであつて、我が國に於て此の例を取らなかつたのは竊に遺憾とする所である。併ながら其れは兎に角、平和條約が批准に依りて當然國內法上法律と同一の效力を有することは疑を容れざる所である。

### 三 國際聯盟と主權との關係

國際聯盟と憲法との關係に付て第一に生ずる所の問題は、國際聯盟は國家の主權を

制限するものであるや否やの點に在る。世の論者が往々聯盟規約を以て憲法に牴觸するものであるとする者が有るのは、主として國際聯盟を以て國家以上に立つて國家を支配すべき權力ある者と爲し、隨て國家の主權が聯盟に依りて制限せられるといふことを其の理由と爲すのである。

此の問題に答ふるには先づ主權とは何を謂ふかを明にすることが肝要である。從來の主權論者は動もすれば主權を以て絶対無制限の權力であると爲し、國家には必ず此の如き無制限の權力が無ければならぬことを主張して居るけれども、是は甚しい誤解であつて、國家は決して無制限の權力を有すべきものではない。却て其れとは正反對に若し無制限の權力を有する者であるとすれば、それは國家として成立して居るものではなくて、無政府無秩序の状態に在る者でなければならぬ。苟くも國家として成立する以上は必ず其の爲し得べきこと、爲すべきこと、爲すべからざるとに付て一定の規律が備はり、其の規律に従つて行動するものであらねばならぬことは勿論であつ

て、換言すれば國家の權力は必然に制限的の權力である。國家の權力に對する法律上の制限には更に國法上の制限と國際法上の制限との二種が有る。國法上の制限は憲法を始とし法律及び勅令の規定は何れも其れで、此等は固より國家が自ら制定し又自ら改廢するを得るものであるけれども、而も其の現に存在して居る限りは、國家も亦當然之を遵奉しなければならぬ拘束を受くるものである。總ての法律は決して單に國家の國民に對する命令たるに止るものではなく、同時に國家が自ら自己を制限して將來は此の法律に従つて統治を行ふべきことを宣言する所の意思表示である。假令法律は國家自身が之を制定するものであるとしても、既に一たび之を國民に向て發表し、自ら之に従つて行動すべきことを宣言した以上は、國家が其の宣言に拘束せらるることとは當然で、成規の手續を以て之を改廢しない限りは之に違反することを得ないものである。國際法上の制限に至つては國家は其の單獨の意思を以て變更し廢止することを得ないもので、其の國家を法律上に拘束するものであることは一層明瞭である。

總ての國際條約總ての國際法規は皆國家に對し遵由の義務を負はしめないものはない。條約を以て一片の反古紙と爲し、國際法を以て必要に應じて蹂躪して憚りなきものと爲したことは、實に獨逸をして世界共同の敵たらしめた主要の原因である。

それであるから、所謂主權を以て無制限の權力であるとすることは大なる誤である。主權とは單に「獨立」といふことに外ならぬのであつて、即ち國家が他の權力の下に隸屬するものではなく、自主獨立、自己の意思に反して他の者の支配を受けないことを言ひ表はすが爲に、國家は主權を有すと謂ふのである。

國際聯盟規約は固より國家の權力に大なる制限を加ふるものであつて、殊に戰爭の權利に對しては最も重要な制限が加へられて居る。併しながら此等は其の性質に於て毫も普通の國際條約に依る制限と異なるものではない。例へば之を日英同盟條約に就て見ても、戰爭の權利を制限したものであることは明白である。既に一たび或る國と攻守同盟條約を結んだ以上は同盟國に向ては戰爭を爲すことを得ない義務が有り、



又同盟國を援助する爲には進んで戰爭を爲すべき義務を負擔するもので、此の限度に於ては國家は戰爭を爲すと爲さざるとを随意に決定すべき自由を有しないものである。若し攻守同盟條約にして主權を侵害しないものであるとすれば、同一の理由に依り聯盟規約も亦敢て國家の主權を侵害するものではない。何となれば聯盟規約が如何に國家を制限するとしても、其の制限は凡て國家が自ら約束した制限であつて、自ら約束して自ら之を守ることは即ち自主獨立たることの結果に外ならぬからである。

國際聯盟は又決して國家以上に國家を支配すべき權力を設けて國家をして其下に隸屬せしめようとするものではない。國際聯盟は單に世界の重なる文明國が國際上の平和を保ち正義人道を維持することを以て列國共通の利益なりとし共同の機關を組織し相協力して其の共同の目的を達しようとするのであつて、聯盟會議及び聯盟理事會は何れも聯盟各國の共同の機關に外ならぬ。列國は此等の會議の決議に従ふべき義務が有るけれども、是は列國自ら此等の會議に對して特定の事柄に付て決定すべき權限を

委任した結果であつて、其の決議が法律上有效である所以は専ら列國自身の委任に在るのである。換言すれば其の決議は國家自身の意思の見はれであつて、國家が之に服従するのは決して國家以上に立つ所の他の優勝なる權力に服従するのではない。其の服従義務たるや決して無條件のものではなく、唯條約に依つて委任せられた事項の範圍内に限らるるものであり、又聯盟各國は二年の豫告を以て脱退することに依り何時にても其の義務を脱することの出来るものである。

就中國國際聯盟が國家の主權を侵害するものでないことは、左の二點に於て明白に之を知ることが出来る。

1 聯盟の機關たる聯盟總會及び聯盟理事會の權限は唯聯盟規約又は其の他の聯盟各國間の協約に依りて定められた事項に限るものであつて、其の以外に出づることを得ないのは勿論、此等の機關の決議が其の權限内の事項に屬するや否やに付ても聯盟自身に於て其の最終の認定權を有するものではなく、聯盟各國に於て獨立の解釋權を

有するものである。國際聯盟が、國家の上に立ちて國家を支配する超國家的の權力團體でないことは此の點に於て殊に明白に見はれる。若し國家以上に立ちて國家を支配するものであれば、支配權の範圍は假令限られた事項に關するものであるとしても、或る事項が其の權限内に屬するや否やに付ては、支配權者が自ら之を認定するの權を有し、國家は其の認定に服従するを要するものでなければならぬ。國家と臣民との關係は其最も著しい適例を供するもので、國家の臣民に對する權力の範圍は國法上一定の限界を有するものであるけれども、其の限界を超えざるや否やに付ては國家が自ら其の認定權を有し、臣民は假令それが其の限界を超えたる違法の行爲であると信じても其の服従を拒むことを得ないのであつて、國家が臣民に對し支配權者の地位に在るの實は是に依りて得らるるのである。殊に此の點は、米合衆國の歴史に於て著しい論點を爲したもので、南北戰爭の以前に於ては合衆國の性質に付て屢々争が有り、殊に合衆國內の各州が尙完全なる主權を有する國家であるか又は主權を拋棄して合衆國の

下に支配せらるるものたるかは、單に學問上に於てのみならず政治上に於ても激しく争はれた問題であつた。各州を以て完全なる獨立國であるとする者は其の當然の論理的結果として合衆國政府の行爲が其の權限を超えたものであるや否やに付ては各州が獨立の解釋權を有することを主張した、所謂 *Right of nullification* の説は即ち是である。併ながら南北戰爭の結果は遂に此の思想を否定することに確定したのであつて、即ち合衆國は決して多數の獨立國の國際的聯合ではなく、其れ自身に主權を有する國家であり、聯合各州は其の下に支配せらるるものであつて、隨て合衆國政府の行爲が其の權限内に屬するや否やは合衆國自身に於て最終の認定權を有し、各州は之れを否認する權利を有するものではないことが一般に承認せらるるに至つた。國際聯盟は恰も之と正反對なるもので、其の聯盟各國に對する關係は合衆國の各州に對する關係とは全く異なつて居る。聯盟各國は決して其の獨立を棄てて聯盟の權力の下に支配せらるるに至つたものではなく、尙完全に其の主權を保有し、唯限られた特定の事項に付

ての権限を聯盟の機關に委任したのであつて、聯盟機關の権限は専ら聯盟各國の委任に其の源を發して居るものである。隨て又聯盟機關の行爲が其の委任せられた権限内に屬するや否やに付ては聯盟各國が自ら之を判斷する權を保有するものでなければならぬ。

それであるから聯盟總會及び理事會の決議が假令單純の多數決に依りて決せられ之に不同意なる諸國をも拘束すべき力が有る者としても、敢て國家の獨立を妨ぐる者ではないが、而も聯盟規約は各國の主權を尊重する事一層強く、其の決議は條約中に特に指定した特別の例外事項を除くの外は總て全會一致を要するものとして居る(第五)。其の過半數を以て決議し得べき事項は、例へば會議の手續に關する事項、調査委員の任命、理事會に代表者を出だすべき國の追加指定、聯盟事務總長の任命の如き、國內の政治に直接の關係なき事項に止まり、其の他は常に全會一致の決議に依るのである。殊に總會に於ては聯盟各國は盡く代表者を出だすのであるから、若し聯盟國中の一國

でも不同意の者が有れば總會の決議は原則として成立することを得ないのである。理事會は之に反して五大國の外は唯特に指定せられた四ヶ國のみが代表者を出だすのであるから、其の決議は聯盟各國の全部の同意に依るものではなく代表者を出ださない諸國は、或は其の同意せざる決議に依りて拘束せらるる場合を生じ得るけれども、少くとも日本の立場から言へば、日本は常に理事會にも代表者を出だして居るのであるから、理事會の決議も亦原則として日本の同意なくしては成立することを得ないのである。國際聯盟が國家の主權を侵害するものでないことは一層明白である。

國際聯盟が武力に依る強制權を與へられて居らぬことも亦聯盟の實力をして甚微弱ならしむる虞あると共に各國の主權を侵害するの疑を避くる上に於ては有力なる制限といふべきである。

2 國際聯盟が各國の主權を害するものでないことは更に聯盟各國が任意の脱退の權利を保有して居ることに於て明白である。聯盟規約には「聯盟國は二年の豫告を以

て聯盟を脱退することを得但し脱退の時迄に其の一切の國際上及本規約上の義務を完了することを要す』(第二條)と規定せられて居つて、此の條件を以ては何時にても脱退することが出来るのである。即ち聯盟各國が聯盟に加はることに依つて受くる所の總ての拘束は、常に其の成立の根據に於て自己の自由意思に基いて居るのみならず、其の存續に於ても亦其の自由意思に依りて其の拘束を受忍する間のみ繼續することを得るのであつて、若し其の拘束を受くることを欲せざるに至つたならば、二年の豫告を以て何時にても聯盟を脱し其の拘束を免れることが出来るのである。

脱退の權利も亦、米合衆國の歴史に於て、各州が尙獨立の國家であることを主張する者の側に於て、屢々各州の保有する權利として主張せられた所であり、殊に南北戦争の發端を爲したのは、南部の諸州が此の主張に基いて合衆國から脱退することを宣言したことに在つたのである。南北戦争の結果、南部諸州の主張は全く破られて、爾來は各州が主權を保有するものでないことが普く承認せらるるに至つたが爲

に、其の結果として又各州が任意に合衆國から脱退する權利を有するものではないことは最早争なきに至つたのである。此の歴史的の經過に見ても國際聯盟に加はつた諸國が脱退の權利を保留せることは其の尙完全なる主權を保有することの特徴たることを知り得るであらう。

#### 四 國際聯盟規約に基く大權の制限

國際聯盟が國家の獨立性即ち國家の主權を害するものでないことは右述ぶる通であるが、併ながら聯盟に加はることに依りて、國內法上に於ける國家の統治權が種々の點に於て制限せらるるものであることは、疑を容れない所で、殊に日本の憲法に付て曰へば、天皇の憲法上の大權として定められて居る事項に付ても聯盟規約に依りて制限を受くるものが少くない。國際聯盟規約が憲法に牴觸するものにあらずやといふ疑は是に於てか生ずるのである。

國際聯盟規約に依る國家統治權の制限にして天皇の憲法上の大權に關するものは主として左の諸點に在る。

第一には戰爭を爲さざる義務が有る。聯盟國は若し他の聯盟國との間に國交斷絶に至るの虞ある紛争を生じたならば、其の事件を仲裁裁判に付するか又は聯盟理事會の審査に付するの義務が有り、且つ仲裁裁判官の判決又は聯盟理事會の報告後三月を経過する迄は如何なる場合に於ても戰爭に訴へない義務を負うて居る<sup>(第三十條)</sup>。若し其の事件が仲裁裁判に付するに適するものであれば、必ず仲裁裁判に付するを要し、而して仲裁判決は誠實に之を履行し且つ其の判決に服する聯盟國に對しては全く戰爭に訴ふることを得ない<sup>(第三十條)</sup>。若し仲裁裁判に付せられない事件であれば聯盟理事會に付託し、理事會に於て紛争當事國の代表者を除き其餘の全會一致を得た報告書を作成することを得た場合には其の報告書の勸告に應ずる紛争當事國に對しては亦全く戰爭に訴ふることを得ないのである<sup>(第五十條)</sup>。凡て此等の制限は天皇の宣戰大權を制限するものであることは言ふ迄もなす。

第二には國交斷絶の義務が有る。若し他の聯盟國に於て聯盟規約に違反して戰爭に訴へた場合又は非聯盟國が聯盟理事會の勸誘を拒んで戰爭に訴へた場合には、聯盟國は其の國に對して直に一切の通商上又は金錢上の關係を斷絶し、自國民と其の國の人民との一切の交通を禁止すべき義務が有る<sup>(第十六條)</sup>。是も亦天皇の外交大權に著しい制限を加へるものである。

第三には軍備制限の義務が有る。聯盟理事會は各國の事情を參酌して軍備縮少案を作成し之を各國政府の參考に供し、而して各國政府が其の縮少案を採用した場合には聯盟理事會の同意を得ないで右縮少案に定めた限度を超えて軍備を起すことを得ないものとして居る<sup>(第八條)</sup>。理事會の縮少案は其れ自身には各國を拘束する力はないが、國家が一たび之を採用した以上はその以後は之に依りて拘束せられ、最早任意に之を變更するを得ないものとなるのであつて、天皇の陸海軍編制の大權は之に依りて制限を

受くることを免れない。

第四には條約登録の義務が有る。聯盟規約に依れば、聯盟國が將來締結すべき一切の條約又は國際的約定は直に之を聯盟事務局に登録し、聯盟事務局は成るべく速に之を公表すべものであつて、其の登録を了る迄は條約又は國際的約定は其の拘束力を生じないものとせられて居る(八條十)。是は祕密條約の效力を否認し公に登録せられた條約に非ざれば有效なることを得ざらしめたもので、天皇の條約締結の大權に制限を加ふるものである。

以上の外、尙(1)聯盟總會及び理事會に代表者を出だすべき義務は文武官任免の大權に關係するものであり、(2)聯盟事務局の經費は聯盟各國が之を分擔するものである結果は豫算編製の大權に關係するものである。又(3)聯盟規約に違反して戦争に訴へた國に對して聯盟規約を擁護する爲に各國が共同に兵力を用ゐる場合に於ては、共同作戰の必要上日本の軍隊を聯盟軍司令官の指揮統帥の下に置くべき場合を生ずることが有

るべく、而して是れ陸海軍統帥の大權に關係するものである。

總て此等の制限は何れも天皇の大權を拘束するものであることは勿論であるが、併ながら之を以て日本の憲法に牴觸するものとするのは決して正當の見解でない。憲法に天皇の大權として規定して居る事項は敢て無制限であることを憲法上の要件とするものではない。恰も國家の統治權其れ自身が決して無制限の權力でなく、國法及び國際法の制限の下に存するものであると同じく、憲法上の天皇の大權も亦法律勅令又は條約に依りて種々の制限を受くるとを免れぬもので、唯此等の總ての制限は何れも法律上天皇の意思に出づるものであつて、即ち大權の自ら加ふる所の制限に外ならぬのであるから、毫も大權の本質を害するものではないのである。故に例へば憲法には文武官の任免の大權を定めて居るけれども、此の大權は文官任用令を初め多くの勅令により制限せられ、一定の資格ある者でなければ或る官職には任用することが出來ず、又一定の條件に該當しなければ免官することの出來ないものとして居るのみならず、

又法律に依りて、或る程度以上の刑罰を受けたものは官吏となる能力の無いものとし、又歸化人其の他生來の日本人でない者は國務大臣其他の重なる官職に就くを得ないものとし、以て官吏任免の大權を制限して居る。憲法には又議會停會の大權を定めて居るけれども、此の大權は議院法に依りて十五日以内の期間に限るべきものとして制限せられて居る。宣戰の大權に付ても日英同盟條約は既に之を制限して、一方には英國に敵對しては戰爭を爲さざる義務あることを定め、一方には又英國の爲には時として共同に戰爭を爲すべき義務あることを定めて居る。舊韓國時代に於ける日韓兩國間の保護條約の如きも、亦宣戰大權に拘束を加へたものである。總て是等の制限は何れも大權に依りて自ら加へられた制限であつて、他から加へられた制限ではない、勅令を發し、法律を裁可し、條約を締結することは言ふ迄もなく其れ自身何れも大權の行動であつて、大權に依りて自ら之を定め而して自ら之に従ふものに外ならぬのである。聯盟規約に依る制限も亦全く之と性質を同じうするもので、固より憲法に牴觸

するものではない。

或は之に反對して、勅令を以て大權に拘束を加へることは、何時にても更に大權に依りて其の勅令を改廢する事が出来るのであるから、敢て憲法に牴觸するものではないが、法律又は條約に依りて大權を拘束する場合は、最早大權のみに依りて自由に其拘束を除くとの出来ないものであるから、憲法の精神に反するものであるといふ議論が有るかも知れぬ。併ながら此の如き反對論は憲法上の大權が必然に無制限のものでなければならぬことを前提とする議論であつて、此前提の正當なる事が證明せられない限りは成り立ち得ないものである。憲法は或は宣戰講和に付、或は官吏の任免に付、或は議會の召集開閉に付天皇の大權に屬することを示して居るけれども、敢て其れが無制限なるべきことを要求して居るのではなく、又假令制限を加へるとしても何時にても大權の任意に其の制限を除き得べきことを要求して居るでもない。若し此等の大權を全然他の獨立の機關に移すならば、それこそ憲法に牴觸することは明白であ

るけれども、大權に依りて自ら將來に對する大權行動の準則を定めて之を他の者と約束し、其の約束は最早單獨の意思に依りては破ることを得ないものとしても、それは唯大權の行動が如何に行はるかの準則たるに止まり、其の行動が天皇の大權に屬するものであることは毫も失はれないのである。若し之に反して此等の制限が憲法の許さない所であるとすれば、日英同盟條約其の他總ての攻守同盟は明白に宣戰大權を拘束するものであつて、亦憲法違反と言はねばならぬ。我が憲法を以て總ての攻守同盟を禁止して居るものと爲すが如きは、憲法をして餘りに不合理ならしむるものである。

或は又他の聯盟國と共同作戰を爲す場合に於て日本の軍隊を聯合軍司令官の指揮統帥の下に置くのは統帥大權の一部を他の者に移すものであつて、憲法の許さない所であるといふ議論が有るかも知れぬ。併ながら凡て條約に依り外國と共同して或る共同の目的を達しようとする場合に於ては共同の機關を置いて之に適當の權限を委任することは當然の必要であつて、苟も外國と共同事業を爲すことが適法である限りは、其

の事業の爲に共同機關を置くことも亦當然適法でなければならぬ。聯合軍司令官は即ち此の如き共同機關に外ならぬのであつて、之に統帥權の一部を委任するとは共同作戰より生ずる當然の必要である。固より憲法違反を以て論ずべきものでないのみならず、北清事變又は世界戰爭に於ける海軍の共同作戰に於ても、既に其の實例を見た所である。

### 五 委任統治の性質

最後に委任統治の問題に付て一言したいと思ふ、委任統治は國際聯盟規約に依りて新に認められた統治の一形式であつて日本の國內法にも重要な關係あるものである。聯盟規約は獨逸の舊海外殖民地、舊土耳其領の一部等に付て、未だ自立し得ざる人民の居住するものに對しては、後見の任務を或る先進國に委任し、之をして聯盟に代り受任國として後見を行はしむべきことを定めて居る(第三十條)。



第一に問題と爲るべきは此等の地域は本來何れの國の領土と見るべきものであるやの點に在る。對獨平和條約に依れば「獨逸國は其の海外屬地に關する一切の權利及權原を主たる同盟及聯合國の爲に拋棄す」(第九條)と明記して居るのであるから、獨逸の舊海外領地は條約の成立に依り主たる同盟及聯合國即ち米英佛伊日五大國の共同領土と爲るものであることは疑なく見ゆる。然るに一方に於ては、其の委任統治の原則を定むるに當りては、國際聯盟を以て其の委任者と爲し、受任國は國際聯盟に代りて後見の任務を行ふべきものと定めて居り、即ち此等の地域は國際聯盟の領土であつて唯國際聯盟に於て自ら統治する代りに特定國に委任して之を行はしむるものなるが如くに見ゆる。此二の規定は外形上相矛盾するもので、法律上の構成に於て如何に之を説明すべきかは疑ある問題である。思ふに平和條約の趣意とする所は、獨逸の舊海外領地の領土權は一旦之を五大國の權利に歸せしめようとするに在るので、敢て直接に之を國際聯盟に歸屬せしめようとするのではない。是は前掲の第九十九條の規定に依りて明白

である。其の結果として此等の領地に付て何れの國に其の統治を委任するかは五大國の會議のみに依りて決すべきもので、敢て聯盟總會又は理事會の決定を待たないのである。随つて又誰が其の委任者であるかと言へば、最初の委任行爲は五大國が之を爲すのであつて國際聯盟が之を爲すのではない。併ながら既に或る一國に其の統治を委任した上は、聯盟規約(第三條)に於て明示せらるる通り、其の統治は國際聯盟の名に於て之を行ふのであつて、五大國の名に於てするのではない。即ち差當りては五大國の共同領土たるものが、五大國の會議に依り何れの國に其の統治を委任するかが決定せらるると共に、其の領土權は法律上當然に國際聯盟に歸屬するものであると解するのが正當であると信ずる。

若し右述ぶる所が正當であるとするれば、次に國際聯盟は果して法人であるや否や、殊に自ら領土權の主體たり得るや否やの問題を生ずる。單に外形より見れば聯盟は自己の機關を備へ自己の財産を有するものの如く、且つ受任國は聯盟に代りて統治を行

ふのであるから、恰も聯盟其れ自身が一の法人であるが如く見ゆれども、是は法人に非ずと見るのが正しい見解であると思ふ。法人であるが爲には自己の固有の目的を有し、固有の事務を行ふものでなければならぬ。他の者の目的の爲に存し、他の者から委任せられた事務のみを行ふ者は、法人たる性質を有するものではない。國際聯盟は聯盟各國の共同の目的の爲に組織せられたものであつて、聯盟其れ自身に獨立の目的を有するものではなく、其の目的の主體たるものは聯盟に加はれる各國家である、又聯盟の行ふ所の事務は聯盟規約に依りて各國から委任せられた範圍にのみ止まつて、自己の固有の事務として之を行ふのではない、其の總ての權限は各國の委任に依りて生ぜるもので、自己の固有の權力を有するものと見ることは出来ぬ。換言すれば國際聯盟は其の名の示すが如く、多數國家の國際法上の聯合であつて、決して超國家的の世界的帝國たるものではない。聯盟の機關は、其の實は聯盟各國の共同の機關であり、聯盟の權利の如く見ゆるものは其の實は各國の共同の權利である。隨て又聯盟は

領土權の主體たり得るものではなく、聯盟の支配に屬する地域は其の法律上の性質に於ては聯盟各國の共同領土に外ならぬものである。

受任國として此等の共同領土に支配權を行ふ國は、法律上より言へば固より自國の領土として其の地域を保有するものではなく、唯聯盟に代りて聯盟各國の權利を行使するに過ぎないのである。併ながら其の實際上の効果から言へば、聯盟規約には委任統治の三種の場合を區別して、各場合に付委任せらるる所の權力の範圍を異にして居り、其の間に大なる差異が有る。其の第一は實際上殆ど保護國に準すべきもので受任國は唯施政上助言及援助を爲すに止まるものである。其の第二は受任國が施政の責に任すべき地域で、完全なる自治は認められないにしても、尙受任國が自國の領土の如くに支配するものではなく、或る程度に於ての自治を認むべきものである。其の第三は受任國が自國の領土と同じく支配する地域であつて、規約には「受任國領土の構成部分として」(as integral portions of its territory) 其の國法の下に施政を行ふべき

ものと曰つて居る。日本が受任國たるべき南洋諸島は即ち此の第三種に屬するもので法律上の名義に於ては委任統治であるけれども、實際に於ては「領土の構成部分として」支配權を行ふのであつて、完全なる領土權を有するのと殆ど異なる所は無いのである。

唯完全なる領土權を得たのと異なる所は、第一には其の支配權の範圍に於て聯盟理事會の決議に拘束せらるること、及び第二に毎年其地域の施政年報を聯盟理事會に提出する義務あることの二點に在る。其の以外に於ては凡て新領土取得の場合に準じて取扱はるべきものである。

(大正八年十一月大正九年一月「法學新報」所載及大正九年一月「國字學會雜誌」所載)

## 選舉法問題

### 其一 選舉法の改正

選舉法の改正に付いて重要な問題は言ふ迄もなく選舉權擴張の問題と區制改正の問題との二である。

#### 一 選舉權擴張問題

選舉權の擴張が必要であることは今日では最早朝野一致の議論であつて、此の點に就ては更に異論は無い。問題となるは唯如何なる程度にまでその擴張を爲すべきかの點に在る。是れ迄新聞紙などに見はれた意見を見ると、大體に於て説は三通りに分か

れて居る。第一は納税資格の要件を存続しようとする説で、是には更に五圓説、三圓説、二圓説などの種類がある。第二は納税資格者に加ふるに尙所謂知識階級を以てせんとする説で、それは多くは中學校卒業程度を以て標準としようとして居る。第三は納税資格を撤廢して一躍普通選挙又は普通選挙に近い程度に進まんとする説である。此の中普通選挙説は既に一たび明治四十四年の第二十七議會に於て法律案となりて衆議院を通過したことがあるにも拘はらず、又世界戦争の影響を受けて、最近に於て殊に著しくその眞面目なる主張者を増加したにも拘はらず、今日では政府又は政黨の何れにも容るゝ所とならず、近き將來に於ては尙容易にその實現を望み難い状態に在る。

納税資格の要件を維持して、唯其の最低金額を五圓、三圓又は二圓に減せんとするのは最も姑息なる改正であつて到底時勢の要求に適應すべきものではない。選挙権の標準たるべき直接國税の中、所得税及び營業税は、その最少のものとも雖も、所得税は

年額十圓、營業税は年額七圓を下るものは無く、隨て之を五圓、三圓又は二圓に低下することは、選挙権の擴張としては、唯地租に付てのみ實效を有するに止まる。言ひ換ふれば、唯從來選挙権を與へられなかつた小地主に選挙権を附與するものたるに過ぎぬ。之に依つて新に選挙権を得る者は、主としては唯地方の農民のみである。併ながら今日の時勢に於て、主として選挙権を要求する者は、地方の農民ではなくして、近代的思想に接觸することの多い都市の人民殊に知識階級及び工業労働者の階級である。之を度外にして、單に小地主の階級にのみ選挙権を擴張したとしても、それは時勢の要求に應ずるの策としては、殆ど無意味と言はねばならぬ。

元來納税を以て選挙権の要件とすることは、相當の資産ある者でなければ、國政の事に關與するだけの餘裕が無いとする思想に基いて居るものであつて、前世紀の中頃迄は此の思想が歐洲に於ても、一般の人心を支配して居つたのである。併ながら假りに此の思想が正しいとしても、日本の選挙法の如く、其の標準を専ら地租、所得税及

び營業税の三種の直接國税のみに求め、其他の事情は一切之を度外視して顧みないのは、決して公平に其の目的を達し得る所以ではない。營業税は唯商工業者のみの負擔する所であり、地租は唯土地所有者のみ納付するものである。所得税は廣く一般人民に課せらるゝものであるけれども、それすらも法律は種々の例外を設けて、全く所得税を課せられず、又は少くとも選舉權の要件たる第三種の所得税を課せられない所得は尠くないのみならず、個人所得の調査及び申告の極めて不完全である爲に、相當の資産あるもので、而も所得税を納めて居らぬ者が極めて多い有様に在る。隨て、選舉權の要件に付いての標準を此等の三種の直接國税にのみ限るの結果としては、借地又は借家に居住して、自己の精神的若くは身體的の勤勞、又は公債の利子、株式の配當、恩給などに依つて衣食して居る者は、僅少の土地を所有して居る者に比して遙に餘裕ある生活をなして居るにも拘はらず、却て選舉權を有しないことゝなるを免れない。此の不公平は選舉權の要件たる納税金額を低下するに隨て益々増加するのであつ

て、若し選舉權の擴張を是のみに止めるならば、是れ寧ろ或る意味に於て一層の改悪といふべきである。それであるから、歐洲諸國に於て制限選舉主義の廣く行はれて居つた時代に於ても、多くの國に於ては選舉權の要件たる標準を單に直接國税にのみ取らず、或は直接市町村税又は其の他の地方税を加算する者もあり、或は土地所有者の外に土地又は家屋の借主を加ふる者もあり、或は納税を標準とせずして収入を標準とする者もあつたのである。我が國に於ても若し選舉權を擴張せんとするならば、必ず此の點を眼中に置き、單に直接國税のみを標準とすることなく、少くとも借地主及び借家主を加へる必要が有る。

以上は選舉權を所謂ブルジョア即ち中流以上の資産ある階級にのみ限らんとする思想が正當であると假定しての論である。併ながら此の如き思想が果して正當なりや否やと言へば、前世紀の中頃より以後今日に至る迄の世界の諸文明國の歴史は、此の如き思想が到底長きに亙つて維持すべからざるものたる事を證明したのである。千

八百四十八年の佛國の二月革命を回轉期として、今日に至る迄約七十年の間に、それは僅に米合衆國の諸州を除いては、例外なく普ねく制限選舉の主義を採つて居た世界の諸立憲國は、佛國を先導として、相次いで殆ど皆普通選舉主義を採るに至つた。勿論、同じく普通選舉と言つても、年齢の制限、住所の制限、婦人を除外すると否と、及び犯罪其の他の除斥原因に付いての定め異なるに隨て、選舉權者の範圍に異なる相違を生ずることは當然であるけれども、少くとも財産又は納税を以て選舉權の要件と爲さないことに於ては、世界の殆ど總ての諸國が一致するに至つたのである。

普通選舉が此の如く廣く世界に普及するに至つたのは、敢てそれが理論上に正當であるが爲ではなく、又實際上に最善の制度であるが爲でもない。普通選舉は、其の初に於ては、國の主權は必然に國民に屬すとするの思想と、及び之に伴うて各人は天賦の平等の權利を有すとするの思想とに基いて、主張せられたのであつて、佛國の二月革命に依つて始めて普通選舉を實行した際には、疑もなく此の哲學的理論的思想

が其の主たる動機を爲して居たのである。併ながら此の如き思想が其の根柢に於て全く誤であることは、今日に於ては識者の普ねく承認する所である。國の主權は決して必然に國民に屬すべきものではない。國家の最高の權力が何人に依つて行はるべきかは、各國の歴史的及び政治的社會的の事情に依つて定まるべき問題であつて、總ての國家に通ずべき普遍的の理論の問題ではない。各人が天賦の平等の權利を有すすることも、亦人類の天賦の性質に反すること甚しいものである。人間は其の天性に於て其の能力識見に於て極めて不平等である。何故に獨り其の權利に於てのみ平等であらねばならぬ理由が有らうか。凡て此等の哲學的理論は、普通選舉の根據としては、全く採るべからざる所であつて、今日普通選舉が普ねく世界各國に行はるゝに至つたのも、決して此等の空理に基いて居るのではない。實際上に於ても亦普通選舉に多くの弱點があることは争を容れぬ所である。普通選舉は社會の人々が實際上甚だしく不平等であることを無視して、之に平等の選舉權を與へんとするものであるから、其の

結果は唯多數者の支配となり、多數の民衆を煽動し籠絡するの能力ある者のみが、選挙に勝利を得るの結果となるを免れ難い。若し普通選挙を以て理想的の制度となし實際上にも何等弊害なきものとなす者あらば、誤之より甚しきはない。

然るにも拘らず、普通選挙が世界の殆ど普遍的の制度となるに至つたのは、何故であるかと曰へば、それは一に社會事情の變遷に基くのであつて、殊に政治知識の普及に伴ふ國民の自覺と大工業の勃興に伴ふ労働者の向上とに因つて、最早政權を資産階級に獨占することを不可能ならしめたのである。一たび舊時代の専制政治が破れて立憲政治となり、人民が専制時代の壓迫から解放せらるゝに至つた上は、早晩遂に普通選挙にまで進むべきことは、避くべからざる自然の趨勢である。此の自然の趨勢が實に普通選挙をして世界の共通の制度たらしめたのであつて、而して殊に之を促がしたものは前世紀以後に於ける産業の革命である。選挙無資格者の大部分が地方の農民であつた間は、農民は國の政治に對して一般に冷淡であつて、唯舊態を維持するを以て

満足し、敢て政權を要求するに至らなかつたが、産業革命に依つて大企業の勃興となり、工場労働者は都市に集團して、社會の事物に接觸することも多く、政治上及び社會上の知識を得ること亦隨て多きに至つては、之を政權の外に置くことは不可能となつたのである。更に最近に至つては、世界の大戦は益々此の趨勢を助長して、戦争前までは未だ普通選挙を採るに至らなかつた諸國をも、相率ゐて普通選挙の國たらしめた。

併ながら如何に普通選挙が世界の共通の制度たるに至つたとしても、それが如何なる國にも又如何なる社會にも適當な制度であると言ふことを得ないのは勿論である。凡て選挙法は其の國の政治的、社會的、經濟的の事情に基いて定めらるべきであつて、總ての國、總ての時代に適當すべき理想的の選挙法は絶對に存在するものではない。

然らば、我が現時の事情に於て如何なる選挙法を適當とすべきかと言へば、吾輩は

單に納稅資格の金額を減少するのみを以て満足せんとする者に反對すると共に、一方には今又直に純然たる普通選舉を實行することをも早計の嫌ありとなす者である。

其の程度を如何に定むべきかは容易に斷定し難い問題であるが、少くとも普通選舉に近い程度に及ぶことが必要であつて、即ち單に中流以上の資産階級のみならず、労働者階級をも包含し、六千萬の人口中一千万人前後の選舉權を有するものたらしめねばならぬ。大體の標準としては、滿二十五年以上の男子で、尋常小學校程度の教育を終り、獨立の生計を營み、且つ六ヶ月以上其の選舉區に定住する者には凡て選舉權を與ふるのが適當であらうと思ふ。獨立の生計を營むことは、以て社會の一員として確實の地歩を得る所以であつて、之を標準とすることは、金何圓以上の納稅者といふが如き器械的の標準とは異つて、合理的の標準となすに足るべく、之に依つて徒弟家僕の如き他人に寄食する者、親がりの者などを除くことが出来るし、又尋常小學校程度の教育を終れることを要件とするに依つては、國民教育をも受けず全く文字を解しな

い者を除くことが出来る。六ヶ月以上の定住を要件とすることに依つても、一定の住所なく木賃宿の生活を爲して居る者を除くことが出来る。是れだけの制限は我が今日の事情に於ては恐くは合理的の制限といふことが出来るであらうが、其の以上に尙、或は納稅資格に依り、或は教育資格に依つて之を制限せんとするのは、日本の現情に於ても不必要であり且つ有害であると信ずる。

吾輩が此の程度の選舉權擴張を必要とする理由は、主として左の諸點に在る。

第一は金權政治の傾向を矯正するの必要に在る。我が現在及び將來に於ける社會の深憂は經濟上の階級の闘争であつて、資本家と労働者との衝突、資産階級と無資産階級との反目は、今日既に其の徵候を現はし、將來益々著しからんとするの傾向が有る。昨年の米騒動の如きは其の傾向の外部に見はれた一現象に外ならぬ。而も從來の日本の政治は、常に資産階級の利益にのみ偏して、労働者階級無資産階級の利益を顧慮しない傾向が極めて著しい。一々例證を擧ぐる迄もなく、租稅政策、産業政策、行政警



察等一として此の傾向を示さないものはない。是は固より種々の原因に基いて居るもので、殊に資産家が政府の官僚及び政黨の政治家に接近して其の権力を假りて自己の利益を得ようとし、政府及び政黨も亦常に資産家の援助を得て其の政治上の勢力を維持しようとするに其の最も大なる原因を有するものである。而して此の如き傾向は決して官僚政治から政黨政治に移つたが故を以て矯正せらるべきものではなく、否、政黨政治に於て寧ろ其の傾向の一層甚しくなる虞が有る。若し此の傾向にして將來長く繼續するならば、社會の安寧幸福の爲に極めて危険である。之を抑制すべき方策としては、大に選挙権を擴張して、労働者階級無資産階級をも政權に與らしむるに如くはない。是れ吾輩が普通選挙に近い程度迄選挙権を擴張すべしとする第一の理由である。

第二に、我が國體の基礎を強固にし、其の萌芽の動搖を防ぐが爲にも、此の程度に於ての選挙権擴張を必要とする、世間の國體擁護論者は徒に外來思想の危険を叫び、國家の権力を假りても思想の自由を壓迫し、之に依つて國體の安全を保護せんとするけれども、此の如きは百弊ありて一利なきものである。我國體は開闢以來如何なる外來思想に依つても、又如何なる政治上の變動に依つても、寸毫の動搖を來さなかつたので、此の既往の歴史に見ても、外來思想に依つて國體の基礎を危くするの虞なきことは安んじて斷言し得べき所である。若し帝國の安寧に萬一の危険が有りとすれば、それは政權に與かることを得ない無資産階級の不平と反抗とに在らねばならぬ。凡て革命的の動亂は権力者の壓迫を受くる被治者の階級が適法の手段を以ては其の地位の改善を圖るの希望を有たない場合に起るものであることは、古今東西の歴史の證明する所である。其の危険を豫防するには、それ等の階級にも適法に其の地位を改善し得べき希望を抱かしむるの外なく、選挙権を廣く國民の總ての階級に擴張することは其の最善の方策である。我が明治維新以後憲法政治の施行に至る迄の間、西南の亂を初めとして屢々動亂が絶えなかつたのは、自ら政權に與るの希望なき者の不平が如何に危険である

かを證明するものである。我が立憲政治に如何に多くの缺點が有るにしても、少くとも此等の暴動の跡を絶つた事に於ては、其の効果は極めて顯著であつた。唯今日に於ては最早從來の立憲政治を以ては満足することは出来ぬ。更に政權を廣く一般民衆に擴張して、從來の金權政治の傾向に對し、富の分配の不權衡の益々甚しきに對し、無資産階級の生活の困難の益々加はるに對し、動もすれば起らんとする社會上の不平を除く事に努めねばならぬ。選挙權擴張の必要なる第二の理由は此に在る。

第三には世男の大勢に順應する上に於ても亦選挙權の大擴張を必要とする。世界の趨勢は滔々として益々民主的となり、如何なる勢力を以ても此の大勢を阻止し得ない。日本も亦最早孤立の日本に非ずして世界の一強國として世界の舞臺に立つて居る上は、獨り超然として此の大勢の外に立つことは、到底爲し得られない所である。若し日本が獨り此世界の趨勢に反抗せんとするならば、嘗に國內に於ける社會上の不平が國の安寧を紊すの虞あるのみならず、日本の國際上の地位にも累を及ぼすものである。

其の他尙選挙の腐敗を廓清する上に於ても、選挙權の大擴張は多少の實效あることと信ずる。

之を要するに極端の普通選挙を實現することは今日尙其の時期ではないにしても、少くとも普通選挙に近い程度に迄選挙權を擴張することは、時勢の痛切なる要求であつて、此の要求を無視することは國家及社會の爲に大なる危険である。

## 二 選挙區制度

現行の大選挙區單記投票の制度が世界に類例の無い惡法であることは、久しき以前より、吾輩の屢々論じた所である。其の制度は少數代表を唯一の目的として居るものであるけれども、此の目的から言つても最も幼稚な方法であつて、此の方法に依れば、一選挙區内に於て同一政黨から出る候補者の數の多少に依り、及び同一政黨の候

補者間に於ける投票の分配の如何に依つて、多数黨が却て少数の議員を出だし、少数派が却て多数を占むるやうな不公平な結果を生じ得べきことは、實例の證明する所である。此の方法に依つて公平に少数代表の目的を達し得るには、各政黨及び各候補者の取得し得べき投票數が略正確に豫知し得らるべき場合に限る。若し其の計算を誤つて、例へば一政黨から三人は充分に當選し得べき選挙區に於て、二人だけ候補者を出だし、又は三人だけ辛うじて當選し得べき選挙區に於て五人の候補者を出だすやうなことが有れば、前の場合には過多の投票を得、後の場合には過少の投票を得て、何れの場合も其の勢力に相當するだけの當選者を出だすを得ない結果を免れぬ。之に加ふるに尙同政黨の候補者の何れもが若し平均に得票が有れば三人の當選者を得べき場合でも、若し其の中の一人に餘りに多くの投票が集まることになれば、他の二人は當選するを得ない結果となつて、其の不公平は一層甚しきを加へる。

其の外此の方法の缺點としては(一)選挙區の區域が廣い爲に選挙の費用を過大にし候補者の運動を困難ならしむること、(二)選挙區と議員との關係を稀薄ならしめ、利益代表の主意に背くこと、(三)同選挙區内に於て同一政黨の候補者の間に同士打を爲さしめ、政黨政治の本旨に背くの甚しきこと、(四)補闕選挙に大なる困難あること等を擧ぐる事が出来る。

大選挙區單記投票の制度に代るべき方法としては、二種の方法を考へることが出来る。一は小選挙區制度で、一は大選挙區比例代表法である。

小選挙區制度は畢竟一騎打の制度であつて、簡單明瞭、比較的最も實行に適する方法である。其の從來最も廣く世界の諸國に行はれて居たのは、固より理由ある事で、實行上最も適當であるが爲に外ならぬのである。吾輩は日本の制度としても差當り小選挙區制が比較的最も適當であらうと信ずる。

けれども小選挙區制と雖も固より理想的の制度ではないので、それに多少の缺點あることは固より疑を容れぬ。就中小選挙區制が比較的大政黨に有利であつて、小政黨

に不利であることは事實であつて、政友會が多年黨議として此の制度を主張し、他の政黨は擧つて之に反對して居るのは、恐くは此の理由に基くものであらう。

此の如き状態に於ては政友會の側に於て強て小選挙區制を主張するとしても、それが議會兩院の同意を得ることは頗る困難であつて、而して此の如き困難を冒して迄も飽くまで小選挙區制度を固持せねばならぬ程に其の制度は完全無缺の制度であるのではない。之を政友會の爲に圖つても、小選挙區制度が大政黨に有利であるだけに、強て之を固持するのは、黨利の爲に制度を左右せんとするの疑を招くのが不利がある。吾輩は寧ろ政友會が強て自説を固守することなく、之に代るべき他の良法を考慮せんことを希望するものである。

之に代るべき方法としては、唯比例代表法あるのみである。比例代表法と雖も固より理想的の選挙法といふのではないが、現行の方法に比すれば遙に優れた方法であることは疑を容れぬ所で、若し小選挙區制度が容易に成立の見込が無いとすれば、此方

法に依るのが最も適當であつて、而も此方法ならば比較的容易に兩院の同意を得ることが出来ようと思ふ。

比例代表法にも種々の方法があるが、大別すればヘリア式の比例代表法と、名簿競争法との二種に分かれる。ヘリア式の方法は英國人の今も賛成する者が有るばかりで、歐洲の大陸諸國に於て採つて居る方法は、一般に名簿競争法である。此の方法にも細目に付いては國に依り種々の相違があるけれども、其の根本の思想は皆同一であつて、要するに、選挙權者は各候補者に投票するよりも、寧ろ各黨派に投票し、而して各黨派の得た投票數を計算して按分比例を以て各黨派より出だすべき議員數を定め、而して其の黨派より出だした候補者の中何人を當選者とするかは、主として其の黨派自身の指定する所に依らしめようとするのである。之を名簿競争法といふのは、各黨派より豫め候補者名簿を届出でしめ、其の各名簿を一投票用紙に印刷して、選挙人をして其名簿に投票せしむるからである。候補者名簿の届出は各政黨の外無所屬者で

も選挙人若干名の連署を以て之を爲すことが出来る。今假に此の方法を例へば東京市に實行するものとすれば、政友會、憲政會、國民黨、新政會、辯護士團、醫師團などそれ／＼候補者名簿を提出するであらう。それには現行制度の下に於けるように候補者を二人にすべきか三人にすべきかといふやうな心配を爲す必要なく、定員内に於ては適宜に何人でも指定することが出来る。唯其の指定には第一位第二位などの順位を定むることを要する。各選挙人は此等各種の名簿の中の何れか一に投票するので。其の好む所に隨て、或は政友會、或は國民黨、或は醫師團の名簿に投票するのである。現行法の如き制度の下には選挙人は或は政黨よりも寧ろ候補者其人に重きを置き、個人的の親戚知己等の關係から其人が如何なる政黨に屬するかをも問はず其人に投票することが少くないが、是は甚だ無意味で、立憲政治の主意に反するの甚しきものである。名簿競争法は制度の上に於て既に此の如き無意味なる投票を排斥し、各選挙人をして人を選ばしむる代りに黨派を選ばしむるのである。隨て又各黨派は正確に其の勢力に

比例するだけの議員を出すことが出来るので、此の點に於ても現行法の如き不完全なる少數代表法とは同日の論ではない。唯名簿競争法の下に於ては黨派に重きを置くことの結果として、其の黨派より何人を當選者とするかに付いては、選挙人の投票に重きを置かず、各黨派より届出でた候補者名簿の順位に隨て、其の第一位の者より順次に當選者を定むるのであるから、政黨幹部の指定が當選人の決定に大なる關係を有することとなり、政黨幹部に過大の勢力を與ふるものであるとするの非難が有る。併ながら此の非難は實際上にはさまで重きを置くに足らぬもので、現行法の下に於ても政黨幹部から公認せらるゝと否とは當選に重大の關係あることは疑のない事實である。尙比例代表法の一の大なる利益としては、選挙競争の弊害を緩和することを擧げることが出来る。或る場合には全く無競争で投票の手續を経ないで當選者を決し得ることもあり、競争が行はれるとしても、現行法の如き個人的の競争ではなく、黨派間の競争であるから、競争の激しさを減じ、又選挙の費用を少くすることに於て大なる效

果が有る。

要するに比例代表法は現行法の弊害を救ふべき方法として少くとも大に研究に價することは疑を容れぬ所で、選挙区制度の改正に付いて各党派の間に到底意見の一致を得難いとすれば、比例代表法に其の妥協點を求めることが、最も適當であらうと信ずる。

(大正八年二月「太陽」所載)

## 其二 小選挙区制の一缺點

選挙区制度に付いて、小選挙区制と大選挙区制との利害得失は議會の多年の宿題であるが、今年(七<sup>七</sup>年)の議會に於ても、政友會は宿年の黨議を維持して、小選挙区案を提出し、憲政會及國民黨は之に反し大選挙区制度を維持し、議遂に合せずして、政友會案の撤回となり、諸案盡く消滅に歸した。吾輩は從來常に現行制度に於ける大選挙区單名投票の方法を以て、甚だ不合理にして、又實際上の弊害少からざる制度であると思ひ、若し強いて大選挙区制度を維持せんとすれば、比例代表法に依るを適當となすべく、若し比例代表法が我が現時の實際に適合しないものとするれば、小選挙区制度に改むるの最も適當なるを信ずるものである。併ながら小選挙区制度と雖も、固より決して完全なる理想的の制度ではなく、それには種種の缺點の伴ふことは争ふべからざる所である。反對論者の多くは小選挙区制が少數代表の主義に反することを、其の最大の缺點として擧ぐるのを通常とするけれども、是れは必ずしも其の大なる缺點ではない。現行制の如き大選挙区單名投票法であつても、決して各党派をして恰も其の勢力に比例するだけの議員を選出せしめ得べき用意が有るのではなく、唯少數黨にも幾人かの議員を出ださしむるといふに過ぎぬ。其の果して幾人を出だし得べきかは、黨派の驅引と投票の分配とに依つて定まるので、其の結果は極めて不確實である。而して此の如き不確實なる少數代表は小選挙区制に依つても達することが出来る。何となれ

ば全國を通じては少數黨たるものと雖も、若干の選挙區に於ては多數を占め、随て又若干の議員を選出し得べき機會を有し得るからである。少數代表の點から見ても、現行制を以て小選挙區制よりも勝れりとするのは、五十歩を以て百歩を笑ふよりも一層無理なる非難である。若し少數代表といふことにのみ重きを置くならば、現時の如き單名投票法を棄てて、宜しく比例代表法を採るべきである。吾輩は從來小選挙區制を以て比較的にも最も能く實行に適するものと信じて居たけれども、若し小選挙區制が到底兩院を通過すべき見込が無いとすれば、或は試みに比例代表法を東京市、大阪市の如き大都市及び其他比較的政黨の發達して居る諸縣に實施して、其經驗を徵すること、確かに選挙法改善の一策であらうと思ふ。

小選挙區制度に免かれ難い一大缺點は、選挙區の分ち方の如何に依り、各黨派の利害に重大の影響を及ぼすことに在る。選挙區の分ち方に、人爲的の細工を施すならば、可なりの程度まで、一黨派に過大の利益を與へ、他の黨派の不利益に歸するやうな分ち方をする事が出来る。殊に選挙法の改正に主たる勢力を占むるものは、言ふ迄もなく多數黨であるから、多數黨は出來得るだけ少數黨の勢力範圍を少數の選挙區に集めてしまひ、自黨の勢力範圍は之に反して成るべく多數の選挙區に散らばるやうに選挙區の分ち方を工夫することは、諸國共に有り勝ちの弊害である。今年の議會に提出せられた政友會案に對しても、他の黨派に屬する議員は、其の選挙區の分ち方が餘りに政友會の利益に偏するものとなし、是は衆議院の選挙法ではなくして、政友會の選挙法であると評した者が有るといふことである。吾輩は其の批評が果して當れりや否やを知るべき材料を有たぬけれども、或は左も有り得べきことと想像せられるのである。

小選挙區制度に伴ふ此の缺點は、各國共夙くより知られて居る所で、米國に於ては、此の如き多數黨に偏頗の利益を與ふる選挙區の分ち方を稱して「ゼリマンダー」(Gerrymander) と言つて居る。是は十八世紀の末から十九世紀の初に亘り「マサチ

ユーセッツ」の有力なる民主黨の政治家であつた「ゼリー」(Elbridge Gerry)と云ふ人の名前から起つた語で、此人が「マサチユーセッツ」の選挙区の區劃の改定に付いて立てた案は、頗る黨派的の細工を施したもので、其の一選区はまるでサラマンダー蜥蜴(Salamander)のやうな形をして居つた爲に「サラマンダー」といふ語と「ゼリー」といふ名とをつなぎ合せて、時の人々が「ゼリマンダー」と呼ぶやうになり、それが今日まで傳はつて居るといふことである。獨逸に於ては同じ事柄を「選挙区幾何術」(Wahlkreisgeometrie)と稱して居る、幾何學的の細工を施すといふ意味であらう。

此の缺點は小選挙区制度に於ては免れ難い所で、全く之を除くことは、政黨自身の徳義に待つの外は(而して之を望むことは百年河清を待つ之類であらう)不可能である。其の缺點を出來得べきだけ少なくする爲には、各選挙区の人口を成るべく均一ならしめ、又選挙区に分ち方を成るべく自然の地勢に依らしむるやうに勉むるの外はなし。

若し大選挙区比例代表法を採るならば、此の如き缺點は、固より生じ得べき餘地はない。此の點に於ても、比例代表法は、少くとも研究に價すべき一方法たることを疑なす。

(大正七年四月「法學新報」所載)

## 其二 普通選挙論

### 一 普通選挙の意義

普通選挙といふ語は一般に用ゐられて居るけれども、之を以て總ての人民に平等に選挙権を有せしむるの制度であると解するならば大なる誤である。如何に極端なる普通選挙と謂つても、決して國內の總ての人民に例外なく選挙権を與へるものではなく、人口の少くとも二分の一以上三分の二ぐらゐ迄は、選挙権を有しないのである。



如何なる範圍に選挙権を與へるか、同じく普通選挙制を採る國の中にも、國に依つて多大の相違が有り、而して其の相違は左の各種の原因から來るのである。

第一には法律上の除斥原因が有る。除斥原因とは或る特別の理由の爲に、一般の原則に依れば選挙権を有すべき筈の者に選挙権を與へないのを謂ふのであつて、如何なる國に於ても必ず一定の除斥原因の定めのないものはない。殊に或る種類の犯罪に依り刑罰を受けた者、破産宣告を受けた者、禁治産者、準禁治産者、精神病者などは、最も普通に選挙権から除斥せられて居る者である。併ながら其の除斥原因の定め方に付いては、各國必ずしも一樣ではなく、之に依つて選挙権者の範圍に少からざる差異を生ずる。

第二には住所の要件が有る。普通選挙を採つて居る國であつても、多數は一定の期間同一の選挙區内に定住して居ることを要件として居り、之に依つて一定の住所もなく全く浮浪的の生活を送つて居る者を除外して居るのを普通とする。併ながら其の要件としての定住期間の定めも亦國に依つて様々であつて、或は一年、或は半年、或は三ヶ月といふやうに異つて居り、稀には全く住所の要件を必要としないものも有る。其の結果として又、同じく普通選挙制の中にも、選挙権者の範圍に多少の相違を生ずることは言ふ迄もない。

選挙権行使の要件として選挙人名簿に登録せられねばなることも亦選挙権を行使し得べき者の範圍に大なる影響を及ぼすものである。人名簿の登録に選挙権者をして自ら届出を爲さしむると、届出を待たず官憲の側に於て職権を以て調査し登録を爲すものとするに依り、其の結果に大なる相違を生ずるは勿論であるのみならず、等しく職権に依る調査を爲すものであつても、其の調査の精疎如何に依つて其の結果が違ふことも亦言ふ迄もない。

此等よりも一層重要な差異は年齢の定めによつて生ずる。選挙権が相當の年齢に達した者のみ與へらるることは言ふ迄もないが、其の年齢の定は各國大なる相違が

有る。最も低いのは瑞西の十八歳より、最も高いのは三十歳に至るまで、或は二十歳。或は二十一歳、或は二十五歳などさまざまである。其の年齢を餘りに高く定めるならば、普通選挙とは唯名ばかりで、實は制限選挙に異ならないに至るものもあり得る。

最後に最も大なる差異は婦人に選挙権を與ふるや否やに依つて生ずる。婦人選挙権の問題は最近の發達で、これ迄は普通選挙と言へば唯男子だけの普通選挙の意味に用ゐられ、男女其の権利を異にすることは、當然の事柄として認められて來たのである。最近に於て婦人の選挙権は先づ「アングロサクソン」の諸國に於て承認せられ、世界大戦の結果は將に世界に普及せんとするの勢を示して居る。婦人選挙権を認めると否とに依つては、正しく人口の半數に付いて其の権利を與ふると否との差異を生ずるものであつて、之を認めないものは、名は等しく普通選挙と稱するにしても、之を認めるものから見れば、唯半分の普通選挙に過ぎないのである。

等しく普通選挙の名を以て稱するものの中にも、以上の如き多くの差異が有るので

あるから、普通選挙は決して選挙権に付ての一定の制度と見ることは出来ぬ。其の意味する所は、唯納税又は財産に付ての一定の資格を選挙権の要件としないといふ消極的の意味のみに止まつて、積極的に何れだけの範圍の人民に選挙権を與ふるかは、單に普通選挙と言ふだけを以ては決して明白ではない。普通選挙運動の目的とする所は、敢て總ての人民に例外なく選挙権を與へんとするに在るのではなく、又敢て選挙権の範圍を人口の一定の割合にまで必ず及ぼさうとするものでもない。其の主眼點たる所は一に選挙権を資産階級にのみ獨占せしむることなく、労働者階級にも及ぼさんとするに在る。是が普通選挙の制限選挙と分るる要點であつて、普通選挙の問題が常に労働問題と關聯して論ぜらるるのは、此の理由によるのである。言ひ換ふれば、名は普通選挙と言つても、其の實は決して普通選挙ではなく、人口の大部分が選挙権を有しないことを是認するのであつて、唯資産の有無、納税の多寡を以て選挙権を與ふると否との標準と爲すことに反對し、無産階級労働階級をも等しく政治に參與するも

のたらしめんとするものである。其の運動は總ての労働問題と同じく近世の経済組織に於ける資本家階級と労働者階級との對立に其の源を發して居るので、而して労働者階級の勢力の昂進と共に漸次世界に普及したのである。

それであるから、所謂普通選挙の運動は専ら男子の間の問題として發達して來たのであつて、名は普通選挙と言つても、女子は初より除外して考へられたのである。近時に於て女子の選挙権の問題が將に世界の一大問題たらんとするに至つたのは、全く別の思想から起つたもので、所謂普通選挙の運動とは全然其の起源を異にし、其の意義を異にして居るものである。

## 二 普通選挙の理論上の根據

普通選挙の主張は其の起源頗る古く、第十七世紀の英國の「ビュリッタン」戦争の際クロムウェルの旗下に於て憲法案を討議する際に、既に之を主張する者が有つた。

それは専ら哲理に基いたもので、爾來今日迄普通選挙の理論上の根據として主張せらるる所には、大なる相違は無い。

其の説は既に幾多の人々に依つて言ひ古されて居る所で、其の主たる論據とする所は結局左の三點に歸すると思ふ。

- 1 國家は國民の團體であつて、全國民は等しく國家の一員として國家を維持すべき任務が有るのであるから、當然又國事に參與すべき權利を有すべきこと。
- 2 總ての人民は生れながら平等の地位を有つて居るもので、隨て又平等の權利を與へられねばならぬこと。
- 3 國會は全國民の代表者たるべきものであるから、全國民が之を選挙するものでなければならぬこと。

選挙権に關する制度が理論上必ず普通選挙でなければならぬことを主張する者は、必ず以上三點の何れかを其の根據とするものである。併ながら此等の三點は何れも普

通選挙の論據としては甚だ薄弱なもので、是のみを以ては決して其の制度の正當なることを説明するに足らぬ。

1 國家が國民の團體であり全國民は等しく國家を維持すべき責務を有つて居ることとは疑の無い所であるとしても、其の故を以て全國民が凡て平等に國の政治に參與する權利を有せねばならぬとする理由は無い。國家を維持する作用は決して政治にのみ止まるものではなく、農工商其他の總ての産業、學問の研究、教育、宗教、軍役など一として國家を維持する上に寄與しないものは無い。國の政治は此等の多くの作用中の一部たるに過ぎないもので、決して其全部ではない、若し産業、學術、教育、宗教、軍役などに付て、それ／＼専門の職業として居る者に任じて置くことが適當であるとすれば、政治に付ても専門の政治家に任じて置くことが、或は一番に安全であるかも知れぬ。世の中は凡て分業が必要である。政治に付てのみ何故に分業を不可とするのであらうか。國家が國民の團體であるとのみを以ては之を説明する理由となすに足らぬ。

2 人民が生れながら平等であるから其の權利も亦平等でなければならぬといふことは、決して正しい議論ではない。人は其の天品に於て既に決して平等でないのみならず、其の境遇に依り其の教育に依り其の練習に依り後天的には更に極めて大なる差異を生ずる。或は一人を以て國家の重きに任じ、其人の生存向背が直に國家の運命に關係を及ぼすやうな人もあれば、或は反對に徒に社會の穀潰したるに止まり、其人の生死存亡更に國家に何等の影響を及ぼさないものもある。此等の總ての差異に拘はらず各人盡く平等に選挙權を與へられねばならぬといふことは、決して單純なる人類の平等といふ如き理論を以て説明するに足らぬ。

3 國會が全國民の代表者でなければならぬといふことも、未だ必ずしも普通選挙の根據とするに足らぬ。國會が全國民の代表者であるといふのは唯思想の上に於て國會の決議を以て國民の意思の發表として認めることをいふのであつて、事實上に全國民の意思を代表することは如何なる制度を以てしても決して實現し得べき所ではな

い。假令普通選挙を採るとしても人口の過半数は選挙に與らないのみならず、選挙に與る者の中でも其の大部分は代表者を出だすことの出来ないもので、國會議員は決して事實上全國民から選ばれたものではない。況んや國會議員は其の選挙人の指圖に隨て議決に加はるものではなく、自己の自由の意見に依つて發言し議決するのであるから、果して事實上に國民の意思を代表するや否やは、決して明白なるを得ないものである。

要するに此等の理論上の根據は其の何れを以ても普通選挙の正當なることを證明するに足らぬ。若し又此等の理論にして正當であるとすれば、其の當然の結論としては、必ず婦人の選挙權をも認めなければならぬ、又住所其の他の要件を必要とすることも否認しなければならぬ。此等の理論を唱へながら、一方に於て男子にのみ選挙權を限らむとするのは明白なる矛盾である。

單純なる理論から言へば、總ての國民に何等の差別もなく平等に選挙權を與へんと

するのは決して適當なる制度とは言ひ難い。選挙は國家の公の職務であつて、而して此の職務を行ふに適當なる能力は、決して總ての國民が平等に之を有するものではない。此の不平等を無視して、各人平等に之を行はしめんとするのは、決して最善の結果を得る所以でないことは明瞭である。

それにも拘らず普通選挙が世界の動かすべからざる大勢となつたのは全く別の理由に基くのであつて、敢て以上の如き理論上の根據に基くのではない。別の理由とは何かと言へば即ち労働者階級の自覺がそれである。言ひ換ふれば普通選挙の眞の根據は理論に在るのではなくして、専ら社會の實際的の事情に在る。

### 三 普通選挙の實際的根據

普通選挙が今や既に世界の趨勢となり、我國に於ても遠からざる將來に於て必ず之を実施しなければならぬ勢となつたのは、決して普通選挙が理論上に正當であるが爲

ではなく、専ら實際上の理由に基いて居るものである。其の實際上の理由はいろいろあるが、就中重要なものは、左の三點を擧げることが出来る。

其の第一の理由は、選挙権に制限を附し又は差等を設けることが假令理論上正當であるとしても、如何なる制限又は差等を設くべきかに付いて、到底一般の承認を得らるべき適當な制度を求むることが出来ないことに在る。單に抽象的の理論から言へば、選挙を爲すことは一の公の職務であつて、其の職務を行ふに適當な能力を有する者にのみ行はしむるのが正當であり、又其の能力に差等が有るならば、之に應じて其の権利にも差等を附するのが適當であるであらう。けれども實際上何を標準として選挙を爲すに適當な能力ある者と認むべきか、何を標準として選挙権の差等を定むべきかの點に至ると、到底其の適切なる標準を求むることは不可能である。從來の實際に於ては、選挙権の制限としては専ら財産又は納税を標準とし、年收何圓以上の土地を所有して居るとか、年額何圓以上の租税を納めて居るとかに依りて、選挙権の有無を

區別するのを通常として居るけれども、是は極めて器械的の區別であつて、決して選挙権を與ふべきや否やに付いての合理的の標準を與ふるものではない。財産の有無を以て其の標準とすることが既に合理的でないのみならず、假りにそれが適當であるとしても、單に土地の所有高又は納税額を以て其の標準とすることは、甚だ不當である。年額三圓の納税者は選挙人として適當な能力が有るが、二圓九十錢の納税者は其の能力が無いとは、如何なる辯解の辭を以てしても到底説明し得られない所である。若し人民が政治に冷淡で選挙の事などは更に心に懸けず、何人が議員にならうとも全く無關心であるならば、此の如き不合理の標準を以て選挙権から除かれて居るとしても或は不平等を得るかも知れぬが、苟も人民が多少の政治思想が有り選挙に付いて全く無關心でない限りは、此の如き器械的の標準に依り、何等の合理的の根據もなく、選挙に與ることを得ない者が有れば、是れ等の者の間に大なる不平の醸成せられることは避け難い結果である。近代の政治の一般の風潮は階級の特權の打破に在る、

然るに器械的に選挙権を制限して一部の者にのみ之を独占しようとするのは、新なる階級的特権を設けんとするもので、制限選挙の制度が存立を容れないのは此の點に先づ其の第一の根據を有する。

選挙権に差等を設けることも、從來諸國に於て屢々試みられ、其或るものは現に實行せられて居る所である。けれども是も唯徒に人為的な階級的特権を設けるだけであつて、到底合理的に選挙に關する能力と權利とを平行せしむるとは不可能である。差等選挙に付て比較的最も穩健な方法とせられて居るのは、白耳義に於けるが如き複數投票法で、即ち種々の資格に應じて、或る者には一票、或る者には二票、或る者には三票の投票権を有せしむる方法であるが、是も畢竟は制限選挙と其の趣意を同うするもので、唯制限選挙では或る資格を備へない者には絶対に選挙権を有せしめないのに反して、此の方法では資格に應じて選挙権の價を遞減するの差異が有るばかりである。即ち此方法では完全なる選挙権を有する者は唯三票の投票権を與へられて居る者のみ

で、二票の權利者は三分の二の選挙権のみを有し、一票の權利者に至つては唯三分の一の選挙権を與へられて居るに止まるものである。其の少い權利しか與へられない者の不平は制限選挙に於ける無權利者と同様であるべきことは言ふ迄もない。戦争前白耳義に於て現行法に對する反對運動が甚だ盛であつたのも怪むに足らぬことで、平和克復後に於ては遠からず必ず改正せらるべき運命に在ることと思はれる。況んや我國の市町村制に於て行はれて居るやうな等級選挙の方法に至つては、其の甚しく不合理なものであることは言ふまでもない。

其の第二の理由は近代に於ける民主的思想の昂進に在る。近代の政治上の民主思想は、其の初は國民主權の思想に源を發して居るけれども、此の根本思想の是認せられると否とを問はず、世界の全部を通じて政治上の最も主要な原動力となり、法律上の政體としては君主政體を採て居る國であつても、實際政治に於ては民主的傾向の益々強く發揮せられない國は無い。是は世界共通の普遍的趨勢で其の發達の遲速、其の程度

の深淺には大なる差異が有るにしても、大體の傾向としては何れの一國と雖も其の影響を受けないものは無い。是は又人智の開發、文化の普及並に世界的交通の發達に伴ふ自然の結果であつて、盲目的に他の支配に服従することに甘じて居た時代は既に過去に屬し、今日の人民は他の支配を排斥して自ら治むるに非ざれば満足しない状態に達して居る。固より實際に政治を行ふのは必ず分業的に或る専門の政治家が之に當ることを要するけれども、此等の政治家が政府當局の地位に立つのは必ず一般國民の輿望に基くものであり、國民は之に對して監視の權を有たなければならぬことが近代思想の要求する所である。此の如き趨勢が果して國家の富強、國運の隆昌の爲に幸であるや否やは別問題であるが、それは何れにしても、兎も角、是が近代の文化に伴ふ必然の勢であつて、如何なる力を以てするも到底阻止すべからざるものである。普通選舉は此の民主的傾向から生じた一の重要な産物であつて、民主的傾向が近代文化の必然の趨勢であると同じく、普通選舉も亦此の傾向に伴ふ必然の結果たるものである。

其の第三の理由で、而も最も強い理由として擧ぐべきものは労働者階級の自覺と其の勢力の勃興とである。政治上の權利は常に社會上及び經濟上の勢力と相伴ふもので、土地が社會經濟の主たる要素であつた間は、大地主たる貴族が専ら政治上の勢力を占め、商工業の發達と共に貴族政治が其の根柢を失つて商工業者が之に加はり、而して現代の産業組織に於ては労働者が資本家階級に對して經濟上の一大勢力を爲すに至つたが爲に、政治上に於ても亦其の勢力を無視することが不可能となつたのである。現代の如き大工業が未だ發達せず人民の大部分が地方農民であつた間は、自ら小地主たる者は勿論然らざる者も大地主の庇護の下に生活の安定を得て、孜孜として土地に親むことを以て満足して居たので、政治に對しては一般に無關心で敢て政治に與ら



うとも望まなかつたのである。大工業の勃興に伴うて起つた労働者の階級は之とは全く其の境遇を異にするもので、社會及び政治に接觸すること多く、且つ一箇所に多數が集團を爲して居ることから思想の傳播も甚速であり、殊に團結の力に依りて資本家に對抗し得べきだけの經濟上の實力を養ひ得たこと等は、労働者階級に對して選挙權を拒否することが到底事情の許さない所たらしむるに至つたのである。佛國大革命の初期に於て普通選挙が國民主權説及び天賦平等説から生ずる必然の論理上の結果として理論上大に主張せられたにも拘らず繼續的の實行を見るを得なかつたのは、當時に於ては未だ近代的の企業組織が發達せず、労働者階級が未だ有力の地位を得るに至らなかつたからであり、二月革命に依つて普通選挙が始めて實行せられ、而して長く其の基礎を固めたのは實に此の經濟上の背景が既に備はつて居たからに外ならぬのである。他の諸國に於て普通選挙が漸次一般に普及するに至つたのも此の點が其の最も大なる原因を爲して居るものである。

之を要するに普通選挙を以て理論上最も完全なる最も理想的であるとすることは自分の到底同意し難い所である。普通選挙の主張は理論に於てよりも常に實際的見地に於てするものでなければならぬ。

#### 四 我國に於ける普通選挙問題

我國の選挙法は今年の議會に於て改正の議が決められ、外形上は一段落を告げたやうであるけれども、其の改正は極めて姑息なもので、到底長く之を以て満足せらるべきものでなく、殊に講和會議の開始以來外國の刺激遽に加はり、國內に於ける一般の思想亦之に伴うて急速の勢を以て轉化しつゝあり、近き將來に於て普通選挙が再び議會の問題となるべきことは疑ふべからざる状態となつた。

今年の議會を通過した選挙法の改正が極めて姑息の改正で到底時代思潮を満足せしむるものでないことは、一見して明瞭である。改正法は選挙權の要件として年額十圓

の直接國税を納むることを必要としたのを改めて、年額三圓を以て足るものとしたのであるけれども、今日の時代思潮の要求する所は決して單に納税額を低減するなどの事に在るのではない。殊に日本の選挙法が選挙権の要件として算入する納税は、唯地租、所得税及び營業税の三種にのみ止まり、而して所得税及び營業税に付いては年額十圓未滿の納税を爲す者は戸主の所得と同居人の所得とを合算して所得税を納めて居る者等極めて少數の者に止まるのであるから、十圓を三圓に低減することに依つて新に選挙権を得る者は主として唯地租の納税者だけである。即ち此の改正に依つて爲された選挙権擴張の大部分は、唯地方の小農、小地主に選挙権を與へたに止まつて居り、工業労働者の階級は殆ど全く之に與らないのである。其の結果は市部と郡部との間に甚しい選挙権の不均衡を來し、市部に於ける選挙人と人口との割合は、郡部に於ける同じ割合に比して半にも滿たぬ有様に在る。是は現代に於ける選挙権擴張の要求とは全く相背馳して居るもので、今回の選挙法改正の最も大なる弱點は此の點に在る。

現代に於て選挙権を要求するものは、地方の農民よりも、寧ろ都市に於ける工業労働者であつて、之を度外視する選挙権の擴張は全く無意味といふの外は無い。

自分は必ずしも普通選挙を以て最善の制度となすものではなく、又之を實施すると必ず良好の結果を來たすべきことを主張するだけの自信も無い。若し事情にして許すべくんば、尋常小學校卒業程度の教育及び獨立の生計を營めることを以て選挙権の要件とすることが現在の社會状態に於ては比較的穩當であらうと信ずる者である。併ながら普通選挙をひたすら危険視して、極力之を阻止せんとするのは、却て大なる危険を醸成するもので、此の如き固陋なる思想は努めて之を排斥せねばならぬ。

少くとも相當の文字を解し、新聞紙を読み得る程度の教育ある労働者階級には、必ず選挙権を有せしめねばならぬ。是は將來益々困難となるべき社會問題を解決する上に於て、資本家の擁護にのみ偏し易い政治の傾向を矯正する上に於て、又世界の舞臺に立つて他の強國と共に世界の政治を支配しなければならぬ我國の立場を維持する上に於

て最も近き將來に必ず斷行しなければならぬ所である。而して社會の實勢も亦最近に於ては著しく其の機運を促がしつゝある。

今日に於ても、我が有識者階級の中に、動もすれば我が國體我が國情が全く歐米諸國と異なつて居ることを理由として、世界的の大勢を顧慮することなく、ひたすら舊時代の制度を固守せんとするものが有るけれども、此の如き思想ほど我國の前途に障礙を與ふるものは無い。各國固より其の歴史を異にし、氣候を異にし、人種を異にし、地理的境遇を異にして居るのであるから、各國にはそれ／＼其國に特別な國體、國情が有ることは言ふ迄も無いが、之と同時に又各國等しく人類の政治團體及び經濟團體として、同じ時代に相並存し、相交通し、相影響して居るのであるから、或程度に迄同一の政治事情同一の經濟事情を生ずることは當然である。異中に同あり、同中に異あり、單に其の異を見て其の同を察しないのは、單に其の同のみを知つて異あるを知らず、百事盡く彼に倣はんとするものと共に等しく世を誤るものである。

婦人選挙権の問題に至つては、普通選挙の問題とは全く其の根據を異にし、其の事情を異にして居るもので、我國に於ては實際問題として前途尙遠く、容易に其の實現を期し難い有様に在る。固より將來に於ては早晚必ず其實行を見るに至るべきことは豫期すべきであるが、選挙権制度の凡ての問題は單純な理論の問題でなく、現實の社會に於て實際に適當するや否やの問題であつて、而して今日の事情に於ては婦人選挙権は未だ其の實際的根據に乏しいものと思はれる。

普通選挙又は之に近い制度を實行するに付いては、之に關聯して論ずべき問題は種々ある。就中比例代表法の問題は普通選挙と關聯して最も考察を要する問題であり、選挙運動の取締方法に付いても考慮すべき所が多い。住所の登録に付いても我が現時の國法は戸籍法及び寄留法の外何等の定なく、而も選挙法上の住所は必ずしも戸籍又は寄留籍に拘らないのであるから、正確に其の住所を知ることが甚だ困難なる場合が多い。若し普通選挙を實行するとなれば此の點に付いても考慮する必要が有る。其

の他普通選挙に關して論ずべき所は尙甚だ多いけれども 最早曉に近くなつたから茲に此の蕪雜なる一篇を終ることとする。

(大正八年十月「國家學會雜誌」所載)

#### 其四 比例代表法問題

日本に普通選挙の運動が實際問題として起つたのは僅に一兩年以來の事で、昨年の議會には提案者の熱心なる運動にも拘らず、普通選挙に關する法律案の提出に必要な賛成者の定數をも得るとが出来ず遂に暗から暗に葬られて衆議院の議場にすらも見られるとが出来なかつた程であるから、僅に一年後の今日假令時勢の變化が有つたとしても、其思想が遍く全國民に普及して輿論を制するの勢となつて居るとは到底想像し難い所で、今回の衆議院の解散の結果各地方の選挙民の間に普通選挙の説は甚だ評判が悪く、前議員の多くは公然自分の政見として之を主張するとを憚る有様であると傳へらるるのは必ずしも怪しむに足りない。若し今日の形勢を以て推測するならば、最近一兩年の間に普通選挙制が日本に實施せられるに至ることは到底期待し得られない所である。

併ながらそれにも拘らず餘りに遠からざる將來に於て、日本にも必ず普通選挙を行はねばならぬ時期が來ることは必然の勢である。それは戦争後國際的關係が頓に密接を加へ、國內の制度に付いても世界の仲間を離れて日本のみが世界的の思想の否定するやうな制度を維持することが不可能となりつゝあること及び労働者の地位が次第に昂進して其の經濟的勢力も益々重きを加へ國の政治に付いても之を度外視するを許さない有様になりつゝあることに依つて之を知ることが出来る。恐くは次回の總選挙又は遅くとも其の次の總選挙の時までには現在の政黨現在の選挙民が之を欲すると否とを問はず、必ず普通選挙若くはそれに近い制度に改められるものと見ても大過なからうと思ふ。現内閣が反對黨の普通選挙運動を以て衆議院解散の唯一の理由となしたに