

313.8
M513g



0005828-000

313.8-M513g

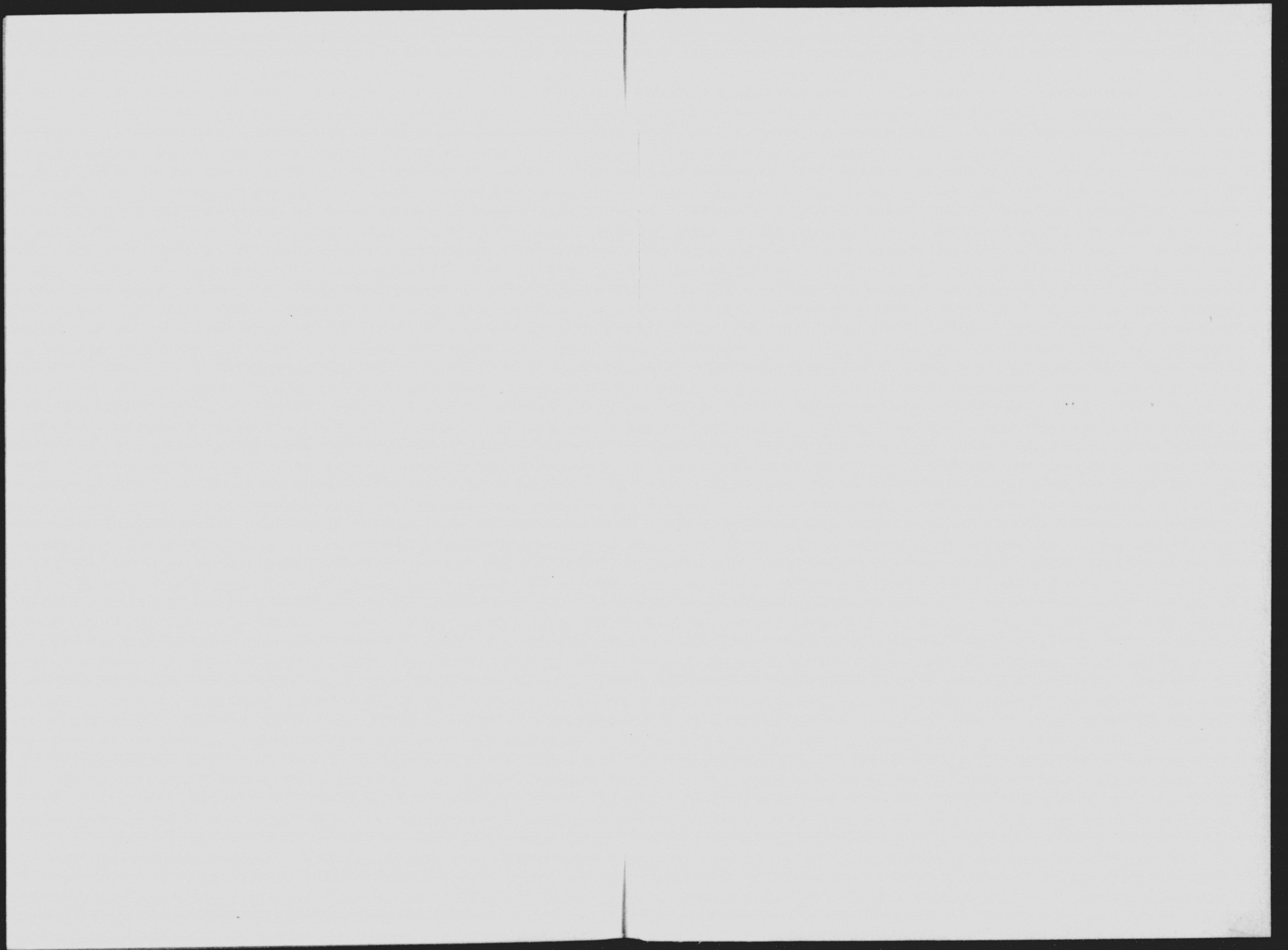
議会政治の検討

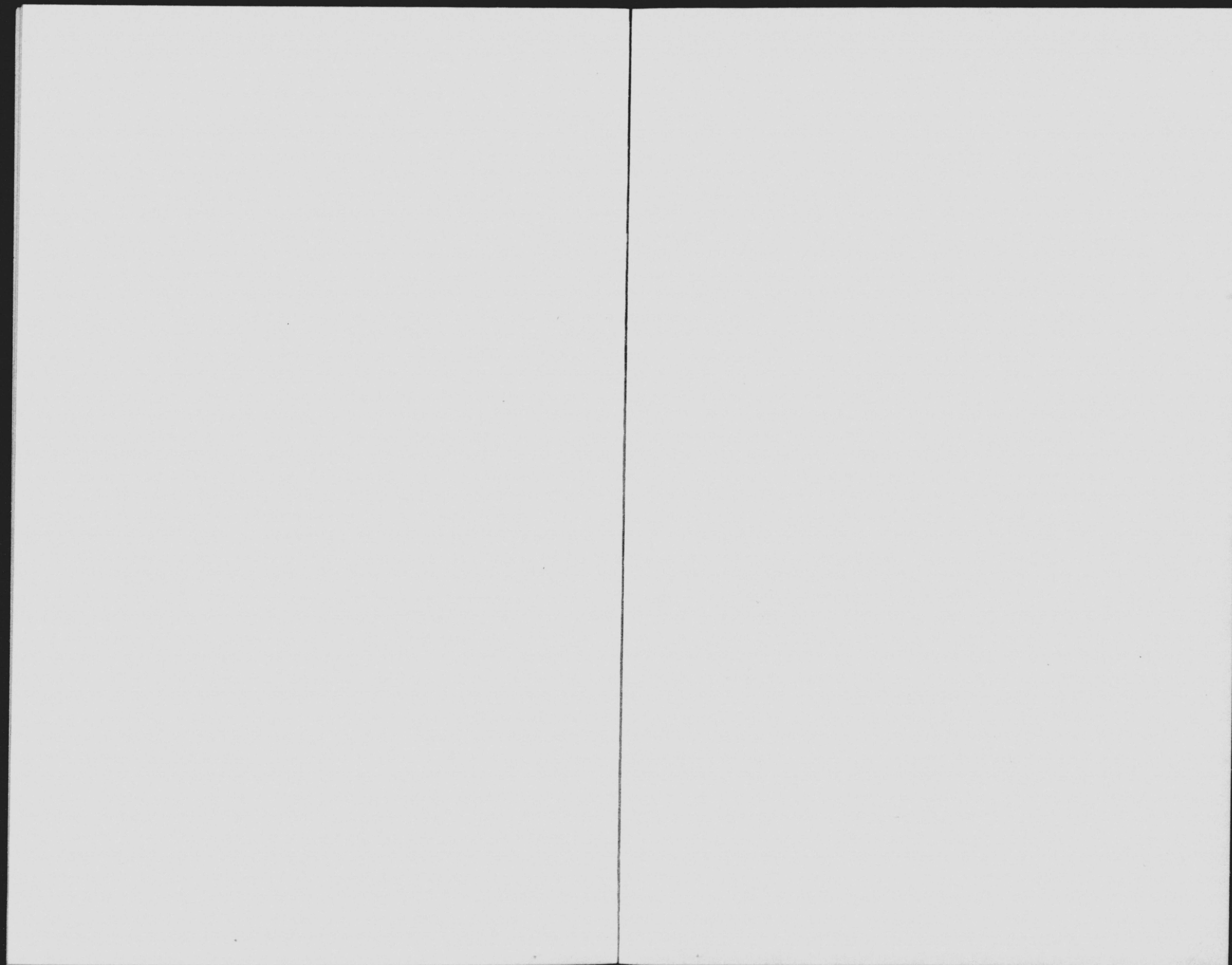
美濃部達吉・著

日本評論社

1934

ABD





エ 2T-67

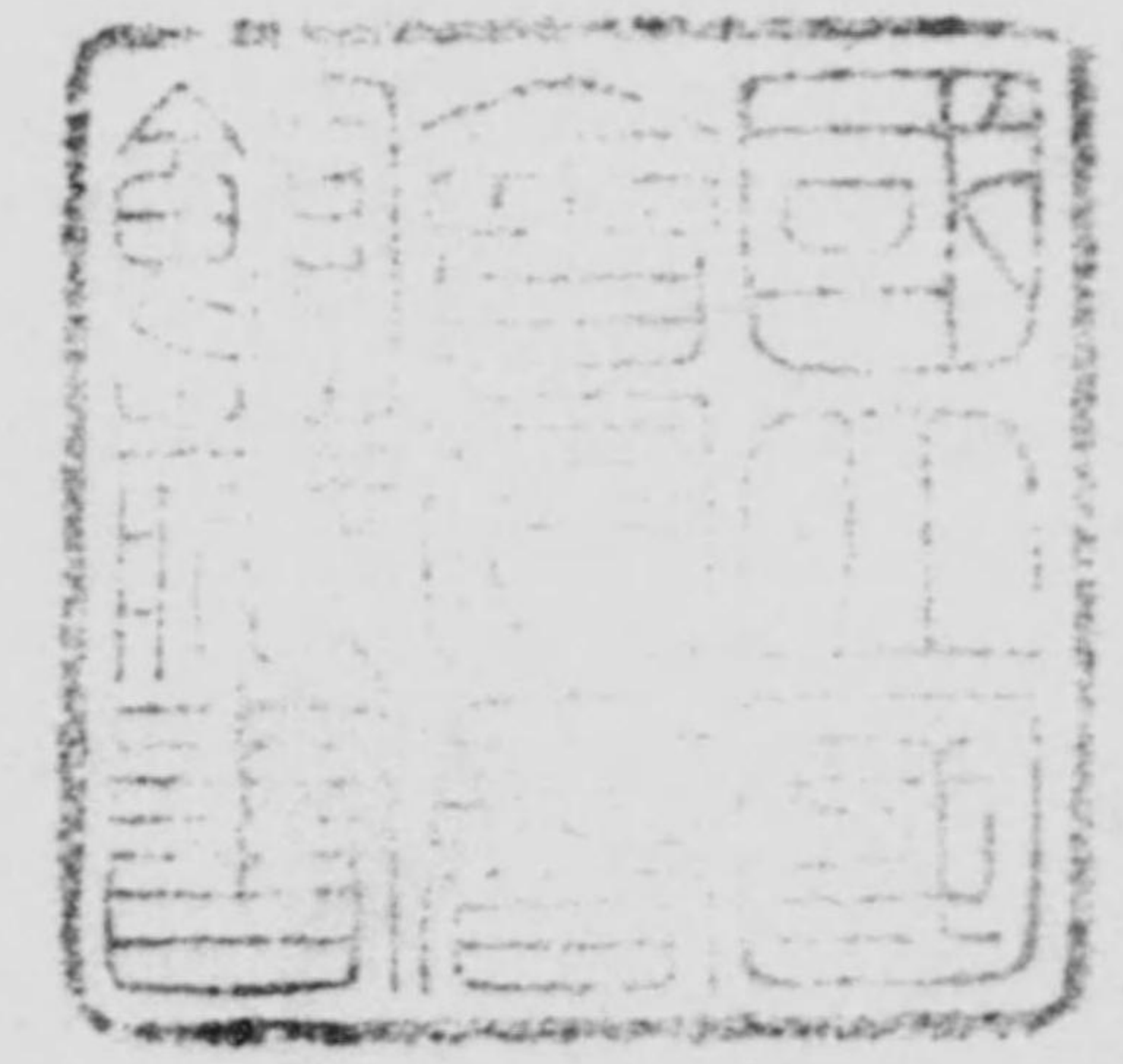
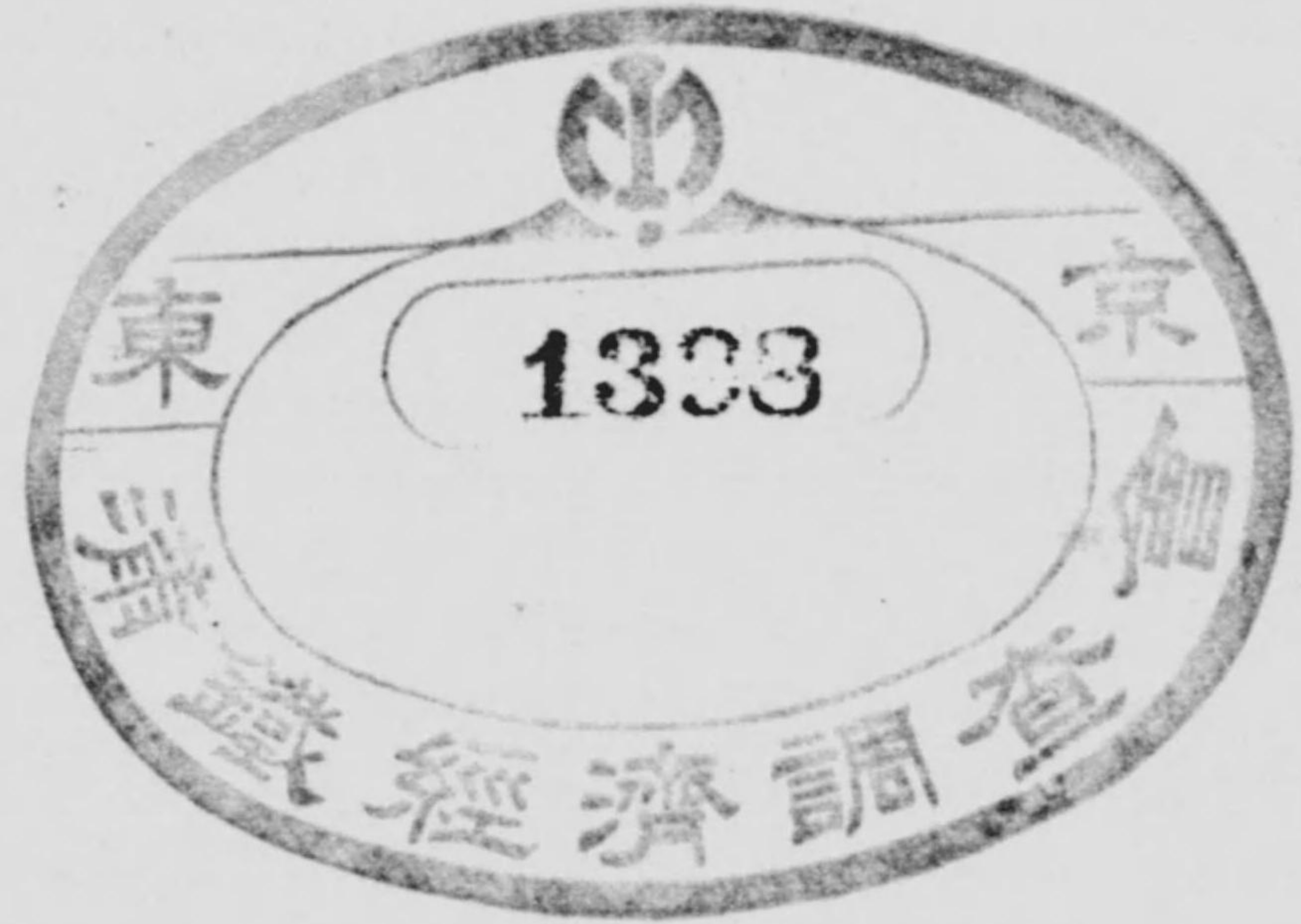
Q
3

法學博士 美濃部達吉著

議會政治の檢討

日本評論社版

313.8
M513g



115657

序

本書は、著者が前に公にした「現代憲政評論」の續編とも見るべき雜文集で、同書の發行は昭和五年一月であつたから、本書には、其の以後昭和九年三月までの間に、著者が新聞紙や雜誌で發表した雜文を収録した。但し二三はその以前の發表に係る分も、混つてゐる。學問上の研究に屬するものは、凡て之を除き、専ら時事其の他の雜件に關する其の時々の隨想的の短編を集めたもので、多くは編輯者の求めに應じて、匆卒の間に書き流したに過ぎないものであるが、これを一冊に纏めることにしたのは、これにより、一面には、或る時代の著者の思想の記録として、自ら紀念とすると共に、一面には、其の時々の政局につき一學究の見た觀察や感想を集めたものとして、讀者に多少の興味と參考とを供し得べしと考へた爲に外ならぬ。

序

一

本書に収めた雑文は、合せて六十餘編に上つてゐるが、其の種類に應じて、これを五編に分ち、第一編には、議會政治又は政黨政治に對する評論を、第二編には、ロンドン條約を初め其の他時事に關係する憲法問題についての論文を、第三編には、其の折々の政治上の時局についての感想文を、第四編には、選舉法の改正其の他選舉革正についての諸編を載せ、而して最後に、第五編として、此等の何れにも屬しない雑件についての論文又は隨筆の類を集めた。書名を「議會政治の檢討」と題したのは、第一編の表題を取つたのであるが、其の他の諸編も、第五編を除くの外は、主として議會政治に關係するものであるからである。

本書に集めた諸編を執筆した時期は、主として昭和五年から同九年に亘つてゐるが、此の時代は國內的及國際的の政局に大なる波瀾の有つた時代で、昭和五年はまだ濱口内閣の時であつたが、ロンドン條約の締結は、國內的に大なる紛争の源となり、續いて濱口首相の遭難、首相代理の設置、若槻内閣の成立となり、昭和六年九月に、滿洲

事變の勃發してからは、政局に一大激變を來し、更に昭和七年五月の凶變に因り、政界は極度の不安に襲はるるに至つた。此等の政治事情の變遷に伴ひ、議會政治の評價に關する著者の思想の上にも、多少の變化を免れなかつた。本書に掲げた諸編の中、往々前後多少意見を異にするものが有るのは、これが爲で、それ等は凡て補正を加ふることなく、原文のまま存置することとした。

本書に集めた諸編は、著者自身は毫も安寧秩序を紊る虞の無いものと信ずることは勿論であるが、唯初めそれが新聞紙又は雜誌に掲載せられた際、編輯者の意向に因り、如何なる理由が有つてか、稀に伏字とせられたものが有る。今之を補はんと欲しても、手許に原稿の無い爲に、原文の文字が既に記憶を去り、補ひ難いものが多い。因つて不體裁ではあるが、已むを得ず、本書にも伏字のまま載録したものが無いではない。又、同一の問題につき二以上の新聞紙又は雜誌から寄稿を求められた爲に、同じ意見を別の論文として重複して述べたものも少くない。其の全然相重複するものは固より

之を除いたけれども、多少の重複は有つても、所述の體裁を異にして居るものは、概ね之を併録した。其の他、所載の諸編何れも、ただ誤字を訂正し、及び稀に題名を改めたものの有る外は、總て原文のままと爲し、修補刪正は故らに之を爲さなかつた。

本書には、最初は別に第六編として、「翻譯及資料」と題する一編を加へる豫定で、既に植字をも終へたのであつたが、紙數が意外に増加して、之を一冊に纏めることに不便を來すこととなつたので、急に之を除くことにした。それは追つて別の一冊として發刊したいといふ書肆の希望が有るから、成るべく其の希望に副ひたいと思つて居る。併せて瀏覽を得ば幸である。

昭和九年四月

美濃部達吉

目次

第一編 議會政治の檢討	一
議會制度の危機	三
内閣制度の種々相	一九
非常時日本の政治機構	三〇
我が議會制度の前途	四〇
政黨政治の將來	五八
政黨政治に於ける官僚	七
第二編 時事憲法觀	九七
ロンドン海軍條約と憲法問題	九八
海軍條約の成立と帷幄上奏	九八

二 海軍條約の成立と統帥権の限界……………一〇六

○ 三 ロンドン條約を繞る論争……………一二六

四 我が國法に於ける軍部と政府との關係……………一三三

○ 五 所謂統帥權干犯……………一五九

首相代理と憲法問題……………一四三

一 政黨内閣に於ける首相代理……………一四三

二 首相代理と内閣の責任……………一四八

陸相代理の設置と無任所大臣の新例……………一五五

憲法上より觀たる第六十一議會……………一六一

一序 說……………一六一

二 臨時會と特別會……………一六三

三 豫算不成立の確定する時期……………一六七

四 事後承諾案としての五個の緊急勅令……………一七三

判事減俸問題……………一八一

一 勅令に依る判事減俸の違法……………一八一

二 再び判事の減俸に付いて……………一八四

三 判事減俸問題に付き磯崎辰五郎君に答ふ……………一九三

大阪府第四區の再選舉に付いて……………二三三

神社制度の制定と信教の自由……………二三〇

第三編 政局 雜觀……………三三五

樞密院の政治的態度……………三三七

實行豫算の編成と議會の權限……………三三一

第五十七議會の解散……………三三九

第五十八議會の印象……………三五九

衆議院の紛擾——幣原首相代理の失言問題……………三六五

安達内相の協力内閣說……………三六九

犬養内閣の成立……………三七三

第六十議會の解散……………二七九

昭和七年總選舉の結果……………二八三

井上準之助君の遭難……………二八九

テロリズム横行と政局の前途……………二九六

齋藤内閣の成立と政黨政治の行衛……………三〇一

舉國一致内閣の成立……………三一

第六十三議會の成績……………三七

第六十五議會雜觀……………三四

一 第六十五議會の開幕……………三四

二 軍民離間と軍人の政治關與……………三九

三 協和外交の宣言……………三三

四 憲法學說辨妄——菊池武夫氏の演説に付いて……………三七

五 文部大臣の辭職……………三八

第四編 選舉革正問題……………三五

選舉革正の根本義と其の方策……………三五

選舉公營是非……………三七四

選舉革正と政治教育……………三八一

選舉法改正要綱概説……………三九三

選舉制度と官吏制度……………四一〇

比例代表法採用の困難……………四一八

比例代表法の諸案……………四四一

投票買收の防止——選舉革正案の結末……………四五九

第五編 雜纂……………四五

學制改革私見……………四六七

文部省の學制改革案……………四七六

國語のローマ字綴り方私見……………四八〇

ローマ字問題再論——田中館博士に答ふ……………四九二

文部省の國語假名遣改革案を難ず……………五六

學生の思想生活……………五三九

瀧川教授の問題……………五三四

再び京都大學の問題に付きて……………五三九

京大法學部壞滅の危機……………五四五

學位疑獄……………五五三

常人の犯罪と軍人の犯罪……………五六〇

試驗地獄……………五七五

退官雜筆……………五七九

大學を去るに臨みて……………五九五

第一編 議會政治の檢討

議會制度の危機

内閣制度の種々相

非常時日本の政治機構

我が議會制度の前途

政黨政治の將來

政黨政治に於ける官僚



議會制度の危機

昭和六年三月號「中央公論」所載

日本の近年の議會政治の實際を観察する者は、何人といへどもそれが満足すべき状態に在ると斷言し得るものは無いであらう。何れの方面を見ても、悲觀すべき材料のみ多く、その前途に光明を望むべき材料は、不幸にして甚だ乏しい。

議員の選舉には、投票の買収が到るところ盛に行はるることは、公然の祕密であり、議員の多くは、買収に依らずして當選することは、殆ど望み難いことを公言して居る。選舉運動の費用は法律を以て其の最高限度を一定せられたけれども、それは殆ど空文に終り、極めて少數の例外を除いて、總ての議員が法定制限額を遙に超過した運動費用を以て、始めて當選し得た有様に在る。選舉に勝利を得る爲には、政府の権力は殆ど手段を擇ばずに濫用せられ、内閣の更迭毎に、地方長官を初め、内務部長、警察部長、甚しきは警察署長までも更迭せしめらるる。而して人はそれが主としては選舉干渉に便する爲であることを疑はない。

選舉運動に巨額の費用を要することは、政黨の其の他の經費と相待つて、政黨政治家をして金錢を集むる爲にあらゆる苦心を爲すことを餘儀なくせしむる。而して其の結果は、屢々政治上の大疑獄事件を生じ、政府の大官や政黨の領袖の如くに囹圄に呻吟するものが、相次いで現はれ、政府の威信も、政黨の信用も、それが爲に傷けらるること甚しい。

政治上に於ける議會の權威は更に重きを爲さず、政府は唯議會を厄介視するのみで、毫もこれを尊重しようとはしない。政友會内閣では、死刑を以て國民に臨むことをすらも、議會の協賛を求めず、緊急勅令を以て斷行することを肯てし、民政黨内閣では、國民經濟の根底を動かすべき金輸出の解禁をも、毫も議會に謀らうとはせず、政府の一存を以て斷行したのみならず、實行豫算の編成にも、海軍條約の締結にも、更に臨時議會を召集して、これを報告しようともしない。内閣の更迭すらも、議會の信任不信任は其の決定的原因を爲すに足らず、若槻内閣も、田中内閣も、共に衆議院には與黨の絶對多數を擁しながら、或は樞密院の反對に因り、或は不明の原因に因つて、辭職を餘儀なくせしめられた。

更に議會に於ける議事の状態に至つては、人をして殆ど絶望の感を抱かしむるものが有る。聊か極端な言ひ方ではあるが、議會の審議の結果が、少しでも國民幸福に寄與するところが有らうとは思はれないと言つても、さまで過言でないであらう。其の主たる論争の題目となるも

のは、多くは國民生活の實際には何の關係も無い形式的名目的の事柄で、條約の前文に「人民の名に於いて」とあるのは國體に反するか、海軍條約の締結に軍部の同意を得なかつたのは怪しからぬとか、黨外大臣を首相代理に推薦したのは、政黨内閣の趣旨を没却するとかいふやうなことが、さも國家の重大事件の如くに、繰り返し／＼論議せられる。

殊に最近に於ける幣原首相代理の所謂失言問題に至つては、それが大なる失言であつたに相違ないにもせよ、要するに唯一時の言ひ誤りであつて、首相代理が故意に自家の責任を回避し、責を至尊に嫁し奉らんとしたものでないことは、疑を容れないところである。それをさながら不忠不臣、國體を危うするものの如くに言ひ做すのは、他の過失に乗せんとする言ひ掛りに過ぎぬ。況んやそれが爲に數日に亘り暴力を以て議事の進行を阻止し、遂に議院内に於いて毆打亂闘、流血をも見るに至つたのは、沙汰の限りと評するの外は無い。

議會の斯かる状態に對して、連日の新聞紙がこれを侮蔑し罵倒し嘲笑して居るのも、不思議ではない。衆議院ではなくして醜戲院であるといひ、二大政黨は二大暴力團であるといひ、言論の府は變じて暴行亂闘の巷となつたといひ、議會が自ら議會を否認し墓穴を掘るものであるといひ、此等および類似の言は、殆ど總ての新聞紙を通じて、異口同音に叫ばれて居る。左翼派の諸氏に至つては、これを以て資本主義末期に於ける必然の現象と爲し、既に不用と爲つた

ブルジョア議會が急速に其の没落の運命を辿つて居るものと爲して居る。

二

しかし、議會制度が斯く不信用の状態に陥つて居ることは、決して日本に於いてのみ見らるる特有の現象ではない。種類と程度との相違は有るけれども、世界の殆ど總ての立憲國を通じて、議會が漸次國民の信用を失ひつつあることは、近時に於ける疑ふべからざる現象である。十九世紀の七十年代の頃までは、ミルやバジョットに依つて主唱せられたやうに、代議政治が理想的の政治組織の如くに考へられ、人間の考へ得べき最も完全なる政治形體は、これより外には望むべからざるものとせられて居たのであつたが、十九世紀の末から二十世紀に入つては、議會は多くの諸國に於いて、漸次其の政治的機能を鈍らすと共に、其の品位と信用とを失墜する傾向が有り、殊に世界大戦後に至つては、一方には、ロシアに於いてソヴィエツト政府が樹立せらるると共に、一方には、イタリアに於いてファシストの獨裁政治の樹立が有り、スペイン、ポーランド、ポルトガル、リトアニア、ギリシアなど、それ／＼程度に相違は有つても、相次いで同じ傾向を逐ひ、イギリス、アメリカ、フランス、ドイツ等の諸大國を初め、其の外尙議會制度を固持して居る諸國に於いても、立憲政治の危機、代議政治の衰運が、聲高く叫ば

れて居る。

たゞに左右の兩極端派が全然議會政治を否認するばかりではなく、穩健中正を以て目せられて居る學者政治家の間にも、立憲政治の前途を悲觀する説を爲す者が甚だ多し。

世界の五十ヶ國以上の議會の議員から成り立つて居る「列國議員同盟」(l'Union interparlementaire)では、一九二四年以來引續き「議會制度の危機」を議題として審議して居るが、其の審議の様様に付いてブラーグの元老院議員メヂンガー (Medinger, Die internationale Diskussion über die Krise des Parlamentarismus, 1929) の報告するところによれば、各國の議員の中で、その國の議會制度に満足して居る旨を言明したのは、唯スウイスとスウェーデンと二ヶ國の議員だけで、其の他の諸國の議員は、何れも一樣に議會の墮落と不信用とを訴へないものは無かつたといふことである。(「國家學會雜誌」昭和五年九月號及十月號に此の問題に付いて「列國議員同盟」に於いて爲された論議の外に尙「獨逸社會學會」及「公法國際協會」に於ける諸學者の所説に付き東大助教矢部貞治君の有益なる紹介が有る)。彼は、今日の議會政治は單に病的であるといふばかりではなく、若しこのまゝの推移に任かせて新なる活力を注入するのでなければ、將に死滅に瀕して居り、共產黨かファシストか左右何れかの獨裁政に依つて、其の生命を脅威せられて居ると斷じて居る。

三

何故に議會制度が斯く諸國に於いて不信用の状態に陥つたのであらうか。

其の原因は固より國に依つて異なつて居り、必ずしも一樣にこれを論ずることを得ないけれども、或る限度に於いては、各國の共通の原因を擧げることが出来る。其の重なるものとしては、私は左の諸點を擧げ得ると思ふ。

一、議會の能力の缺乏 第一の最も主要なる原因は、議會が其の審議すべき事柄に付いて適當の能力を缺くに至つたことである。ロンドンのラスキ教授が前に擧げた「列國議員同盟」に提出した報告書の中に述べて居るやうに、十九世紀に於いては、議會の主要な問題は、政治問題であつたが、二十世紀に於いては、議會は主として經濟問題を論議せねばならぬものとなつた。政治問題（例へば、普通選舉、信教の自由、集會の自由の如き問題）は、細綱に互る技術的な問題を含まない爲に、一般的な討論に適當するけれども、經濟問題は詳細に實質に付いての審査を必要とし、一般的の討論には適當しない。しかのみならず、二十世紀に於いては、嘗ては自明の眞理の如くに認められて居た經濟上の契約自由の原則は殆ど破棄せられて、國家が國民の經濟生活に關與することの範圍は、益々擴大せられ、それが爲に、立法機關の爲すべき仕

事は、益々複雑となり、議會に於いて其の細目にまで立ち入つて、一々これを審議することは、全く不可能となつた。

其の結果は、議會が立法院であるといふことは單に名目だけに止まり、實際には總ての立法が殆ど政府の手に依つてのみ行はれ、議會は唯形式的に政府の提案に係る法律案を通過するだけに止まるに至つた。年々議會の議決する法律は殆ど全部が政府の提出にかゝるもので、議會に於ける討論は、これに何等の實質上の變更を加ふるの力も無い。たゞに法律ばかりではなく豫算に付いても、議會は政府の提出した原案のまゝ、殆ど一錢の削減もなく、これを通過するのが通常である。即ち國の財政計畫は一に政府に依つて決せらるるのであつて、議會が財政に付いての有效なる監督を行ふことは不可能となつた。

理論上は、議會は立法院であると共に、國の行政を監督する機關であり、憲法上には明に其の權能が認められて居るのであるけれども、實際には、此等の總てに付いて、其の政治的機能は殆ど失はれ、立法に付いても、行政に付いても、其の總ての實權は政府に移つてしまつたと言つてよい有様に在る。議會が其の國民的信用を失墜したことは、茲に其の第一の原因を有する。

二、議員の獨立性の喪失 議會に於ける討論が、其の總ての權威を失ふに至つた他の一の原因

因は、議員が其の發言および投票に付いての獨立性を失ひ、自分の自由なる意見に依つて發言し投票するのではなく、院外に於いて政黨幹部に依つて決せられたところに従つて、行動せねばならぬ拘束を受くるに至つたことである。

議會政治の主たる長所の一は、討論に依る政治たることに在ると曰はれて居たのであつたが、黨議に依つて議員を束縛し、議員は其の議員としての總ての職務に付いて、毫も自分の獨立の意見を働かす餘地なく、一に黨議の指圖に従つて、發言し投票せねばならぬものとなつては、討論に依る政治は全然其の本來の意義を失つたものとならねばならぬ。討論に依る政治の取るべきところは、一に自由なる意見を聞はし、衆議に聽いて、然る後に決することに在る。若し初より意見が決して居り、討論に依つてこれを動かすべき餘地が全く無いとすれば、討論は無意義となるの外は無い。しかも今日の議會政治の實際に於いては、如何なる雄辯を以ても、一人の議員の意見をも翻へし得る見込は無い。總ての討論は唯辯説の爲の辯説であつて、畢竟お芝居たるに過ぎぬ。總ては秘密の黨議に依つて決せられ、議員はたゞ黨議に操らるる傀儡たるに止まる。議會の討論が權威を失墜したのも敢て怪むに足らぬ。

三、**政黨の資金難**。政黨は選舉運動に要する費用を初めとして、其の日常の事務費、遊説費に至るまで、常に巨額の資金を必要とする。加ふるに、有力なる政黨政治家は概ね職業的政治

家となつた爲に、其の生活費の爲にも、別に其の資源を求めねばならぬ。

此の巨額の政黨資金は何處に其の財源を求むべきであらうか。これを黨員の醸出に待つことは、實際に於いて到底望み得ない。一般の民衆が政黨に資金を醸出することを甘んずるのは、唯政黨が直接に自分の經濟上の利益を約束し得る場合に限られて居る。政黨に依つて自分の利益を得る見込の無い者が、黨員として資金を醸出することは、一般には期待し得られないところである。假令これを求め得たとしても、生活上多くの餘裕を有たない一般の民衆の醸出し得るところは、極めて限られたもので、それに依つて充分の資金を得ることは不可能である。

それであるから、政黨の資金は、主としては資本家の寄附に依つて供給せらるるの外は無い。しかし其の寄附を求むる爲には、これに應ずるだけの利益を資本家に與ふることが必要であり、これが爲に、政黨と資本家との不正の結託を生じ、政黨が一たび政權を得れば、其の權力を不正に資本家の爲に濫用する傾向を生ずる。それが刑事犯罪として外面に暴露せらるるや否やは、むしろ偶然の事柄で、内部に匿されて居る秘密の罪惡に至つては、或は外に現はれたものよりも一層甚しいものが有るやも知れぬ。

しかも政黨の會計は、全く秘密の内に蔽はれ、決算の報告もなければ、會計検査院の検査もなく、外部からはこれを監視すべき途が全然無いのである。政黨は常に疑惑の眼を以て眺めら

れ、それが政黨政治の不信用を來す重要な一原因を爲して居る。

四、**黨争の極端化殊に暴力に依る議事妨害** 議會政治は多數決政治であるが、多數決政治が圓滑に行はれ得る爲には、少數者が多數の權威を尊重して、甘んじてこれに服従するだけの寛大さの有ることを要件とする。

しかし、少數派が此の寛大さを有する爲には、其の多數派に對する反對が、餘りに極端に走らず、多數の權威に服従することが、尙忍ばれ得べき程度に在ることを必要とする。其の反對が極端であつて、少數者が多數に服従することを忍び得ない場合には、多數決政治が圓滑に行はれることは不可能である。就中、例へば國民が二以上の民族に分れ、民族間の相互の憎惡の激しい場合は、議會政治は破綻を免れない。戦争前のオーストリアの議會が屢々暴力闘争の巷となり議事の進行が不可能となつたことが稀でなかつたのは、主として此の原因に基づいて居り、アイルランドの分離以前のイギリスの議會に於けるアイルランド黨の議事妨害も亦同じ原因に基づくものである。

しかるに、近來に於いて、殊に世界大戰の後に於いては、斯ういふ民族の争の無い諸國に於いても、政黨間の争が益々極端化し、少數者が多數の權威に服従する寛大さを失ひ、往々暴力を以ても、議事の進行を阻止せんとする騒ぎを生ずるに至つた。就中日本は不幸にして此の點

に於いて他の何れの國にも譲らない。

民族的の憎惡が有るのでもなく、宗教熱の反對に依るのでもなく、又敢て經濟上の利害の融和すべからざる反對が有るのでもないのに、何故に政黨間の争が斯く益々劇烈となり、往々にして暴力化するに至つたかと謂へば、私は其の原因が主として、世界戦争や階級闘争の影響に因つて、一般の民心が甚しく殺伐となり、舊來の傳統や儀禮や其の他總ての權威を尊重するの念が薄らいだことに求むべきではなからうかと思ふ。議長の權威が此の上もなく尊重せられ、その一令能く滿場を威壓し得ることを誇として居たイギリスに於いてすらも、昨年は庶民院に於ける亂闘の結果、議長の節杖メイスを議場外に持ち出したものが有つたといふことである。議會制度の秩序は、多數黨も少數派も、互に自制し、寛容し、權威を尊重することに依つてのみ保たれ得る。此の自制と寛容とを失へば、政黨の争は遂に暴力の争となるの外は無い。

五、**内閣の不安定** これは必ずしも總ての立憲國に通ずる現象ではない。アメリカでは政府の地位は四ヶ年間は憲法に依り其の安全を保障せられて居り、スイスでは政府の地位は議會の議決に依つて影響せらるることなく、自ら辭職しない限りは永久的である。

しかし、内閣の進退が議會の議決に依つて左右せらるる諸國に於いては、内閣の地位は頗る不安定で、殊にそれはフランス、ドイツの如き小黨分立の國に於いて甚しい。

而して内閣の地位の不安定であることは、随つて又政府の無能を來さざるを得ない。經濟生活に於ける自由放任主義が廢棄せられて、國家が國民の經濟生活に關與することが益々廣く、國家の爲すべき仕事が増々複雑となる今日の時代に於いては、政府が強力であることを要求することは、益々痛切となつて來たに拘らず、内閣の地位が不安定で、政府が力強い施設を爲すことが出來ないとすれば、それが國民の不滿を招くことは勿論であつて、議會政治に對する國民の不信用は、又此の點に一の大なる原因を有する。

四

以上擧げたやうな各種の現象は、多少の程度の相違は有つても、殆ど總ての立憲國に於いて見られ得べきところであつて、それ等が相待つて、政黨及び議會に對する國民の不信用を來すの原因を爲して居る。

果して然らば、議會制度は遂に亡滅の運命を免れぬであらうか。

われ／＼は、絶対に其の危険なしと斷定するだけの勇氣を有たない。イタリアの事例はそれが可能であることをわれ／＼に示して居る。前に擧げたメチンガーの語るところに依れば、彼は、ムツソリニのローマ進軍の二週間前、偶然ローマに在りて、二三の反ファシスト黨の首領

と四ヶ國の外交官と會談したが、座中一人も現在の制度が既に危機に迫つて居ることを承認したものは無く、當時の政黨間の紛争が結局何う收まるべきかに付いては、誰も確實な見込を立て得なかつたけれども、尙總てが一致して、ファシストの運動が全然見込の無いものであると斷言して居たといふことである。しかも、政治家が斯く議會政治の安全を確信して居る間に、忽にしてファシストの天下となり、議會政治は脚下に蹂躪せらるるに至つたのである。若し議會に對する國民の不信用が増々甚しきに至つたならば、今日尙議會制度を維持して居る諸國に於いても、何人かイタリアに於けるが如き事例を見ることなしと斷言し得ようか。

しかし、議會政治を打破して、イタリアの如き獨裁政治を樹立することが、國家及び國民の爲に、果して歓迎すべきや否やと言へば、私は強くこれを否定したいと思ふ。

議會政治は、假令如何なる弱點が有るにもせよ。尙他に見ることを得ない大なる長所を有つて居るもので、われ／＼は極力これを擁護することに努めたいと思ふ。獨裁政治は、國家非常の變に處する一時の權道としては、時として絶対に必要であることも有り、これに依つて議會政治に於けるよりは遙に多く實際の効果を擧げ得ることが有るけれども、それは要するに、一時の過渡的手段として認め得べきに止まり、正常なる制度としては、われ／＼はこれを忍び得ない。

議會政治に於いてのみ見ることを得べき長所としては、私は殊に三點を挙げたいと思ふ。其の第一の長所は、反對黨に對する寛容の態度である。これが議會政治の獨裁政治と異なる最も主要の點で、われ／＼が獨裁政治を排して議會政治を謳歌する所以は、主としては此の點に在る。

獨裁政治は、ファシストの政治にせよ、コムニニストの政治にせよ、何れも一國一黨の政治である。唯政府に追隨し服従する者のみが認容せられて、これに反對する者の存在を許さない。人民は自己の自由なる信念に依つて行動することを得ないで、一に政府者に盲従することを餘儀なくせらるる。政府に反對する者は、即ち國賊であり、常に自由の行動を許されないのみならず、其の生命をすらも脅さるる。スパイの暗中飛躍と正義を無視した暴力の壓迫とは、其の必然の結果である。

議會政治は恰もこれと正反對の地位に在る。現に政權を掌握する者は多數黨であつても、それは決して絶對不動の地位を有するものではなく、反對黨も亦正當に其の存在の權利を主張し得べく、他日若し多數を得る機會が有れば、代つて政權を掌握し得べき希望を有つて居る。暴力に依らず、合法的手段に依つて政權の移動を見ることを得べきは、唯議會政治に於いてのみ可能である。

それであるから、私は我が治安維持法の如き法律の作られたことを議會政治の爲に甚だ悲むもので、此の如きは立憲政治の根本精神を無視するものではないかと疑つて居る。私は今日の階級闘争も、暴力に依らず、議會政治に依つてのみ解決せらるべきものであり、又解決すべき望あるものと信じて居る。

其の第二の長所は、國の政治を公開して國民の批判の下に立たしむることに在る。

議會に於ける討論が如何に其の權威を失つたにしても、尙議會の開かれて居る間は、天下の耳目は議會に集注し、其の重なる言論は全國の新聞紙に依つて普く國民に報道せられ、國民の政治思想がそれに依つて刺戟せらるることが著しい。立法府として及び豫算の議定者としての議會の權能は、殆ど有名無實となり、其の總ての實權は政府の手に歸屬するに至つたとしても、尙議會は國民環視の前に公に政府の施政を批判し辯難する權能を有するもので、茲に議會制度の一の大なる政治的價値が有る。

獨裁政治は批判を許さない政治である。總ての政治は秘密の間に斷行せられて、國民は唯これに従ふべく餘儀なくせらるるのみであり、これに對する不滿を訴ふべきところが無い。

其の第三の長所は、政治の局に當るべき首腦者が、間接に、國民の輿望に依つて決せらるることに在る。

國民は直接には唯議員を選挙するのみであるが、其の選挙の結果に依つて多數を占め得た者が、内閣を組織すべき大命を受くることとなるのであるから、議員の選挙は間接には内閣の運命を定むるの原因となり、結局は内閣が國民の輿望に基づいて組織せらるることとなる。議會制度の他の一の政治的價値は、此の點にこれを求めることが出来る。

五

われ／＼が議會政治を支持せんとする所以は、主として以上三點に在る。

しかし議會制度に此等の疑ふべからざる長所が有るにもせよ、若し議會にして今日の如き状態を維持し、國民のこれに對する信用が益々失はるるに至つたならば、議會制度は或は遂に没落の運命に陥ることが無いとは必し難い。

議會制度を維持しようとする爲には、今日の如き不信用の状態を救治すべき有力なる方策を講ずる必要が有る。唯其の方策は極めて困難であつて容易に其の實現を期し難い。それに付いても多少考案する所が無いではないが、もはや筆を續くべき時間が無いので、それは他日の機會に譲りたいと思ふ。(昭和六年二月九日稿)

内閣制度の種々相

昭和七年十月號「經濟往來」所載

立憲政治は普通に議會政治とも謂はれて居つて、表面は議會が其の中心勢力を爲すものやうに考へられて居るけれども、實際には議會自身は一國の政策を決定する上に於いて、それ程大なる勢力の有るものではなく、外交でも、内治でも、財政でも、軍備でも、之を決定する上に於いて主たる實權を有つて居るものは、議會ではなく内閣であるのが、各國とも普通の状態である。憲法上に議會の有つて居る主たる權能と謂へば、立法と豫算とであるが、立法の九十分パーセント以上は、内閣から提出した政府案が、そのまゝ多くの修正もなく、議會を通過するのであつて、議會の方から法律案を提出しても、それが兩院を通過して確定することは、寧ろ稀な例に過ぎない。豫算に付いても、豫算案を編制するのは、無論内閣の職務であつて、議會は殆ど一錢一厘の削減もなく、それを通過せしむるのが普通の例である。議會に依つて一國の財政及び經濟政策の方針が指導せられ決定せられるといふやうなことは、殆ど全く想像し得ら

れないと謂つてもよい有様である。議會が政治上に勢力を有つて居る所以は、主として唯議會の不信任に依つて内閣を倒し得ることに在るのであつて、即ち内閣を通じてのみ其の勢力を現はし得るのである。議會自身が直接に國の政治を動かすのではなく、或は内閣を支持し、或は之を破壊することに依つて、間接に政治に影響を與へ得るに過ぎない。それであるから、立憲政治に於いて眞に政治上の中心勢力を爲すものは、何であるかと謂へば、それは議會ではなくして、内閣であると謂はねばならぬ。随つて又立憲政治が、善く行はれるかどうかといふ問題は、結局は内閣の組織が健全に行つて居るかどうかの問題に歸すると謂つても、大なる不可は無い。立憲政治に對する信用が動搖したといふことは、結局は歴代の内閣に對する國民の信用が失はれて來たことを意味するのであつて、從來のやうな組織に依つては、困難な時局を擔當して、國家及び國民の福利を全うし得る有力な内閣を得る見込が乏しいといふことが、立憲政治に對する疑惑を惹き起したものに外ならない。それであるから、將來立憲政治の運用を如何にするが適當であるかといふ問題は、主としては内閣制度を如何にすべきかといふ問題に歸着する。是が問題の中心であつて、議會の淨化とか、選舉制の改善とか、官吏の身分の保障とかいふやうな問題も、内閣制度を如何にすべきかといふ根本問題に比らべると、寧ろ從たる意義を有するに過ぎないものと謂はねばならぬ。

日本に於いて明治維新以後今日まで政府の組織が如何に變遷して來たかを通覽すると、立憲政治の實施に至るまでの間は、言ふまでもなく、純粹の薩長藩閥を主腦とする獨裁政治であつた。薩長政府は單に政權を掌握したばかりではなく、同時に兵權をも握つて居つたのであつて、陸軍の首腦者と政府の首腦部とは、同一の人であるか、又は少なくとも固く相提携してゐた。即ち兵力を基礎とする獨裁政治が行はれて居たのである。近頃に至つて、急にファツシヨ政治といふことが、さも新らしい事のやうに唱へられて居るけれども、ファツシヨ政治とは結局武力を基礎とした獨裁政治であつて、日本に取つては決して新しいものではなく、既に多年試験済みの制度である。日本にファツシヨ政治を行はうといふことは、結局憲法實施前の狀況に逆轉しようとすることに外ならぬ。

斯ういふ政治が過去の日本に於いて如何なる成績を挙げ得たかと謂ふと、其の偉大な功績は固より否定し得べからざる所で、内治、外交、軍備、財政、經濟の總てに亘つて、舊制度を覆へし、近代日本の基礎を築いたのは、少くとも薩長政府の指導に大なる原因を有することは、争ふべき餘地もない。實際にも維新以後に於けるやうな急激な大改革を斷行するには、斯うい

ふ獨裁政治でなければ、不可能であつたらうと思はれる。

併し一方に於いては、それは可なり罪惡に満ちた政治であつたことも、亦争を容れない所である。少くともそれは反對者に對する極端な壓迫の政治であり、同時に、権力者自身の罪惡に對しては、之を批判し攻撃すべき何等の手段をも許されなかつた政治である。斯ういふ政治に對して、其の壓迫を受ける者の側から、強い不平の起ることは、固より當然であつて、佐賀の亂や、西南の役のやうな大動亂は暫く別にしても、武器を取つて政治に反抗せんとする企ては、始終絶えなかつた。言論集會の自由は極端に抑壓せられ、政黨は國賊視せられ、政府に反對する者は居住の自由をも奪はるる有様に在つた。

明治十四年に愈々來る二十三年を期して國會を開設することの詔勅が渙發せられたのは、斯ういふ獨裁政治を以ては、維新の大業を大成する所以でないことを洞察せられた結果であつて、今日に至つて、再び議會開設前のやうな獨裁政治に復歸しようとすることは、此の過去の貴重な經驗を無視するものと謂はねばならぬ。

憲法が實施されて、議會制度が開かれてから以後は、固より舊來のやうな意義の獨裁政治を行ふことは不可能となつたけれども、初の間は政權は尙ほ從來の通りに、薩長内閣の手に掌握せられて居た。其の結果は何うであつたかと謂ふと、第一回の議會の時から、既に衆議院の大

多數は極力政府に反對したのであつて、第一回議會だけは、僅に政府の讓歩に依つて、解散に至らないで濟んだけれども、第二回の議會に至つては、既に解散の餘儀なきに至り、次いで起つたのが、有名な明治二十五年の選舉大干渉であつた。しかもそれにも拘らず、政府の敗北に終つて、反對黨が壓倒的の勝利を占め得たのであつて、之れを以ても維新以來の薩長政府の獨裁政治が、如何に國民一般の間に不評判となつて居たかを知ることが出来る。

明治二十三年から二十七年に日清戦役の勃發するまでは、日本の立憲政治の第一期とも謂ふべき時代で、その間内閣は屢々更迭したけれども、それは唯同じ薩長の各頭目の間に政權が移り變つただけであつて、等しく維新以來の情勢に依る薩長の藩閥政治であり、而して政府と衆議院とが絶えず激しい抗争を續けた時代である。

明治二十七八年の日清戦役に依つて一時政争は全く熄み、舉國一致の實を擧げたのであつたが、戦後の經營に際して、始めて政府と政黨との提携妥協が行はれて、茲に日本の立憲政治の第二期が始まる。政權は尙依然として薩長内閣の手に在つたけれども、裏面に於いて、何等かの手段に依つて、反對黨を懐柔することが出来たのであつて、政府と議會との抗争は之に依つて避けることが出来たけれども、併しそれは公明正大の手段に依つたのではなく、必ずしも喜ぶべき現象ではなかつた。

唯議會制度が設けられて、議會が豫算の議定權を有つて居る以上は、議會の贊助を得ないで政治を行ふことは、全く不可能であり、しかも薩長政府の政權を維持しようとするには、何等かの手段を以て議會を懐柔することは、已むを得ない必要である爲に、茲に此の妥協政治を生ずるに至つたのである。

此の妥協政治が更に一變して政黨政治となるに至つたのは、伊藤公が舊自由黨の勢力を基礎として自ら首領となつて政友會を組織した以來の事であつて、之を我が立憲政治の第三期と爲すことが出来る。次いで桂公は憲政會を組織して舊改進黨の勢力を合せ、茲に二大政黨の對立の姿を爲すこととなつた。それは維新以來の動功に依る舊勢力と其の反對者であつた舊來の政黨の勢力とが相結合したもので、茲に始めてこれまで殆ど薩長の手に獨占せられて居た政權が、政黨の手に移るの端緒を開くこととなつた。もちろんその以後にも、加藤（友）内閣や、山本内閣や、寺内内閣、清浦内閣のやうに、政黨以外の政治家を首班とした内閣が作られた異例は有るが、大體に於いては政黨政治の時代に移つたと謂つてよく、殊に原内閣は政黨政治の基礎を固くする上に最も大なる力の有つたものである。

然も政黨内閣が果して能く一般國民の信頼を博し得たかと謂ふと、之れには又新なる弊害が伴うて、其の弊害は段々に甚しくなり、國民は殆ど其の弊に堪へないやうになつた。其の結果

は政黨政治否認の叫となり、遂に五月十五日の兇變となつて、今日の所謂學國一致内閣の現出を見ることとなり、政黨政治は少くとも一時其の軌道を脱し、我が立憲政治の運用に於いて、今將に第四期に移らんとする變轉期に在るかに見える。

三

以上今日までの内閣制度の變遷を見ても明瞭である通り、苟も憲法が布かれて、議會が法律に協賛し、豫算を議決する權能を有つて居る以上は、議會を無視した獨裁政治は、稍長い期間に亘つては絶對に行はれ得ない。薩長政府のやうな維新以來の赫々たる動功を重ね、政治の上には言ふまでもなく、軍部にも、財界にも大なる勢力を有し、皇室の厚き御信用をも受けて居た内閣ですらも、議會の支持を受けないでは、其の地位を保つことは不可能であつた。而して衆議院が政黨から成り立つて居る以上は、議會の支持を受けることは即ち政黨の支持を受けることを意味する。唯日清戦争及び日露戦争の際だけは、特に政黨と相提携することなくして、内閣を保持することが出来たけれども、それは戦争の爲めに政黨が自ら進んで内閣を支持した爲であつて、若し衆議院の多數を占めて居る政黨が、政府に反對するならば、假令一時は衆議院の解散に依つて之を抑へることが出来るにしても、一年以上二年三年に亘つて、豫算不成立

のまゝ國政を運行して行くことは、到底望み得ない所で、結局は倒壊するの外は無い。

随つて獨裁政治を布くといふことは、即ち憲法を中止することを意味する。立憲政治と獨裁政治とは絶対に相兩立し得ない思想である。或は國家の存亡危急に際して憲法の中止も已むを得ないといふやうな極端な説が有るかも知れぬが、獨裁政治に依つて果して國家の危急を救ふことが出来るか何うかは、極めて不確實な問題で、獨裁政治が成功し得る爲には、第一には其の主腦者たるべき威望ある大政治家を得ることが必要であり、第二には時の國情が獨裁政治に適して居ることが必要である。斯ういふ特別な事情の有る場合でなくして、強ひて獨裁政治を行はうとすれば、其處には唯混亂あるのみで、それは國家を救ふ所以ではなく、却つて國家を破壊に導く所以である。假りに獨裁政治を行ふだけの適當な有力者が有り、又時の國情がそれを許すだけの事情が有るとしても、獨裁政治と謂へば常に腕力の政治であり、彈壓の政治であることを必然の性質として居るもので、一時の非常手段としては已むを得ずそれを是認しなればならぬ場合が有り得るとしても、長きに亘つては決して國民を幸福ならしむる所以ではな

30

四

憲法中止といふやうな過激思想は到底是認し得られないとしても、然らば立憲政治の下に於いて如何なる内閣制度が最も適當であるかと謂ふと、それは時の事情に依つて異なるべき相對的問題で、如何なる制度でも絶対善といふべきものはなく、又絶対惡と見るべきものも無い。何れも一長一短、絶対の意義に於ては必ずしも何れを是とし何れを非とすることも出来ない。一般に謂つて、立憲政治の下に存立し得べき内閣制度の種類を通觀すると、大體に於ては、先づ政黨内閣と非政黨内閣とに大別することが出来る。時としては現内閣の如く其の折衷と見るべきものも有り得る。

政黨内閣と謂へば、政黨の首領を首班とする内閣であるが、しかしそれにも單一の政黨内閣であることもあり、二以上の政黨の聯立内閣であることもある。普通は衆議院の多數を占むる政黨に依つて組織せらるるのが通例であるが、若し何れの政黨も多數を制するものなく、且つ多數を制し得るだけの聯合をも得られない場合には、少數黨を以て内閣を組織することも起り得る。即ち同じく政黨内閣といふ中にも、單一内閣、聯立内閣、少數黨内閣などの差別が有り、而してそれ等は何れもそれ／＼に長所も有れば短所も有る。

何れにしても、政黨内閣と謂へば、常に議會、殊に衆議院の政黨を基礎とするもので、議會の政黨政治家が同時に内閣の首班となり、他の大臣も概ね議會の議員中から出ることを特色と

して居る。それは議會と政府との間に密接の關係を保たしめ、内閣は恰も議會の委員會の如き姿を爲すものである。

之に對して唯一の異例を爲すものは、アメリカの内閣で、アメリカは議會と政府とを全く分立せしめ、議會の議員は全く政府の官吏となることを許さない爲に、内閣は全然議會と關係なく、専ら大統領の個人的の信任に依つて任命せられるのである。しかし大統領自身政黨から選出せられるもので、通常は議會の多數派と同じ政黨に屬して居るのであるから、大統領の任命する内閣の諸員も、やはり同じ政黨に屬して居り、隨つて等しく政黨内閣なることを失はない。唯閣員が同時に議員たるもので無いことに於いて、他の諸國と異なるのである。

非政黨内閣は或はこれを事務内閣と謂ふことも出来る。議會に多數を占めて居る政黨とは關係なく、政黨以外から事務に練達し國政を擔任するだけの技能ある者と認めらるるものを以て内閣を組織するのを謂ふのである。政黨内閣が單一内閣にせよ聯立内閣にせよ弊害が目餘るものが有るとすれば、我々は唯事務内閣の出現を求むるの外には途が無い。

併し事務内閣の最も大なる弱點は、唯事務に練達して居るといふだけで、政治上の勢力の背景が無く、殊に議會の支持を得ることの困難な點に在る。しかも議會の支持が無ければ長く其の地位を保つことが不可能であるとする、事務内閣を維持しようとする爲には、已むを得ず

不正の手段を以ても裏面に於いて政黨と妥協し、其の援助を求むるの外ないことになる。それが即ち前に述べた我が日清戦争以後の妥協政治の行はるるに至つた所以で、之れは政界を汚濁すること決して政黨政治に譲るものではない。

其の弊を救ふ唯一の途は、政黨が自ら政權を握ることを斷念し、心を空しうして、公正に内閣の施政を監視し批判するの地位に立ち、内閣が大局を誤まらない限りは之を支持し援助することに在る。

政黨の斯ういふ態度は、戦争とか大震災とかいふやうな眞に國難の起つて居るときには、期せずして得られることは、日清日露の兩戦役又は關東大震災に際しても、現に實驗せられ得た所である。政黨が政權の争奪を念として居るのは、假令口には國難を唱へて居るとしても、眞に國難に面して居ることを自覺しない證據である。

若し今日の時局が眞に國難に面して居るとすれば、政黨は須く政權争奪の念を斷ち、内閣を助け勵まし、協力して國難を救ふの途を講じなければならぬ。斯くして始めて政治の安定が有り、政治の安定が有つて始めて國策を確立し得るであらう。

非常時日本の政治機構

昭和八年一月號「中央公論」所載

一

今日の日本が種々の方面に於いて、非常な困難な時代に遭遇して居ることは、争を容れない事實である。「非常時」といふことが一般に意識せられ喧傳せらるるに至つたのは、主としては五月十五日の兇變が一般人心に與へた恐怖と激動とに基づいて居るやうであるが、併し今日の日本が非常時である所以は、勿論斯ういふ一時的の出來事に基づいてゐるのではなく、其の因つて來る所は、遠く且つ深いものがあると思はれる。

其の原因としては、第一には、世界的不安の影響が擧げられねばならぬ。世界大戰は一時は日本に非常な好景氣を齎らしたけれども、大戰の結果として起つた世界的の不況は、大正七八年の頃から早くも日本の經濟界に、著しい悪影響を及ぼし、其の結果として、人心險惡に傾き、年を逐うて益々險惡さを加ふる情勢に赴いた。明治十年代以後比較的安定を得て居た社會民心は、此の時代から急激に動搖し始めて、權威に對する信頼が失はれ、支配的な權力に對する

反抗が到る處に盛になつた。社會主義の運動は、勿論此の時代に始まつたものではなく、明治二十年代に既に其の萌芽を現はしたものであるが、併しそれが過激な實踐運動となつて、社會上に大なる危険を感じしむるに至つたのは、實に此の時代からである。小説や映畫や大衆劇に、著しく幕末物が多くなつたのも、社會の全體の空氣が何となく不穩で、幕末時代を聯想せしむることの反映とも見らるべきものである。大正十四年に治安維持法が制定せられ、同十五年には暴力行爲等處罰に關する法律の發布が有り、昭和三年には緊急勅令を以て治安維持法を改正し、昭和五年には更に盜犯等の防止處分に關する法律を發するに至つたのも、此の險惡なる世相の結果であることは言ふまでもない。斯ういふ社會情勢は明治の時代には殆ど夢想だもせられなかつた事柄で、若し社會民心の安定を失つた状態を以て、非常時の状態と謂ふならば、非常時は敢て五月十五日の兇變に依つて起つた事ではなく、大正の中頃から既に其の状態に在つたものと謂ふことが出来る。

併し是は敢て日本に限られた現象ではなく、世界大戰の結果として、世界の殆ど總ての國に共通に起つた現象で、日本は比較的にはまだ其の影響を受くることの少い部類に屬する。若し是だけの原因に止まつて居るならば、非常時といふ意識は、それほど強くは起らなかつたであらう。

然るに、昭和六年九月には、突如として滿洲事變の勃發が有り、日支の紛争から惹いては日本と國際聯盟との對立の姿を爲すに至り、外交上の危機を來すと共に、財政上にも未曾有の大膨脹を惹き起すこととなり、一方に、國內に於いては濱口、井上、團の三氏が相次いで刺客の手に斃れ、遂に五月十五日の兇變を見るに至り、民心の不安は其の頂點に達し、茲に「非常時日本」の叫を高くせざるを得なくなつたのである。

それであるから、今日の日本が非常時に在ると謂はれる所以は、必ずしも一時の事件に基づいたものではなく、十數年來の社會情勢が遂に茲に至らしめたのであつて、滿洲事變と故犬養首相の兇變とは、唯急に之を激化せしめたに止まる。

其の原因が遠く且つ深いだけに、之に處すべき途も亦極めて困難であつて、容易に社會の安定を得べき見込も立ち難い。

第一に、目前の焦眉の問題としては、滿洲問題が有る。國際聯盟との正面衝突の危機は、全權諸氏の努力に依つて略免れ得る見込が付いたやうであるが、日本としては尙容易に樂觀を許されない。幸に差當つての外交上の危機は免れ得たとしても、前途尙頗る多難であり、殊に今後數年に亘つて、財政上に多大の負擔を加ふることを免れない。而も日本として既に一たび滿洲國の獨立を承認し之を擁護することを決して、公に之を誓約した以上は、如何なる困難を冒

しても、最後まで其の目的を貫徹しなければならぬことは、言を待たない所で、其の目的に到達する爲には、國民は非常な困難を覺悟しなければならぬ。

第二に、それと相關聯して、一層困難な問題には、國家財政の基礎確立の問題が有る。濱口、若槻兩内閣の下に、ひたすら緊縮節約を旨として居た時代に於いてすらも、財政は常に不足を告げ、赤字公債の發行を免れなかつたのであるが、犬養内閣に依る金輸出の再禁止以後は財政の基調は、急激の歩調を以て、甚しく悪化し、公債は増發に増發を加へ、二年前には六十億を限度として堰き止めようと努力せられて居た公債總額は、近く將に百億を突破せんとするに至り、何時になれば收支相蔽ふことが出来るのか、豫想も付き難い有様に在る。大正六年から昭和四年まで行はれて居た金輸出の最初の禁止の間には、圓爲替が最低三十八ドル臺を下ることが無かつたのに、昭和六年の再禁止の際には忽にして三十ドル臺を割り、一年ならずして將に二十ドルをも割らんとするに至つたのは、主としては國の財政の悪化が其の原因を爲して居ることと思ふ。而も爲替相場の下落は一時的には輸出を盛ならしむる効果が有るにしても、結局は一般國民の經濟生活に甚しい悪影響を與ふることは當然であり、殊に爲替相場が絶えず動搖して安定を缺いて居ることは、事業家に取つても、極めて危険であり、經濟の復興の爲にも爲替相場を相當の所に安定せしむることが、重要な要件であり、而してそれには財政の基礎を確

立し安固ならしむることが、絶対に必要である。此の點から謂ふと日本が滿洲問題の爲に、今後尙巨大な財政上の負擔を負はねばならず、又外交上の危機に備ふる爲に兵力を充實しなければならぬことは、日本に取つて大なる苦痛で、此の點に二重の大困難が有る。

第三には、國民の經濟生活の安定といふ更に困難な問題がある。經濟の事に付いては、私は全く論ずる資格の無い者であるが、併し最近十數年來民心の險惡を來した最も根本的な原因が、經濟事情の惡化に在ることは、疑を容れない所で、之に對する政策が、國政の根本を爲すものでなければならぬ。衣食足つて後禮節を知るといふことは、千古不易の眞理とも謂ふべく、不健全な思想の流行を來すのは、主としては、衣食の足らざることに基づいて居る。經濟生活の安定を計ることは、危険思想の傳播を防ぐべき最も肝要な對策であつて、之を措いては他に有效な思想善導の方策を求むることを得ないと謂つても、恐くは過言ではないであらう。

此等は凡て非常時日本の直面する困難な問題で、明治維新以後日本は屢々重大な國難に遭遇して來たとは言ひながら、今日吾々の顔前に横はつて居る國難は、恐くはそれ等の何れにも超えた重大なものと謂ふべきであらう。

二

併し如何に困難が大なるにしても、吾々は之を打破しなければならず、又私は我が國民が遂には之を打破し得るだけの能力と忍耐とを有することを信じて疑はないものである。

之を打破するのは、固より國民の力に依らねばならぬことは勿論であるが、併し國民を指導し統率して、國民の力を其の目的に集注せしむるのは、主として政治の力に待たねばならぬのであるから、此の困難なる時局に際しては、殊に政治機構を如何にすべきかが、重要な問題となる。

就中、從來の如き政黨政治を以て、果して此の困難なる時局を擔當するの任に堪へべきやに付き、多く疑惑を抱く者を生じたことは怪むに足りない所で、ファツシヨ的運動の傾向が一時盛に現はれたのも其の結果に外ならない。

私は必ずしも絶対に獨裁政治を非なりとするものではない。若し國民の信頼を博するに足るだけの信望を有し、且つ將來を洞察して國家百年の大計を定め得べきだけの聰明さを有する大政治家が出現し、議會が之を支持するならば、獨裁政治は、恐くは國難に處すべき最も適當な方策であるかも知れぬ。獨裁政治の必要が最も明白に現はれるのは、戰爭の際で、若し戰爭に當つて平時の如くに國內の各政黨が徒に政争に耽り、群議紛々として決する所を知らないやうな有様であれば、戰爭は遂行し得らるべきではない。併し戰爭の際となれば、民心は自然に一

致し、政黨の争は止んで、學國一致政府を支持することとなるのは、自然の勢であり、特別な手段を用ゐるまでもなく、自らなる獨裁政治を爲すに至ることは日清戦役及日露戦役に際して、吾々の實驗した所である。戦争の際に於いて獨裁政治が必要である如くに、平時に於いても若し戦争にも譲らない程の國難に遭遇して、國家及社會の各方面に互り、根本的な大改革を行ふ必要が起つたとすれば、衆議に依つて事を決することは、必ずしも適切な方法ではなく、それでは大改革は斷行し難い。明治維新の如き大改革も、少數者の獨裁政治なればこそ、斷行し得られたのであつて、若し廣く衆議に諮つて後決するといふことであつたならば、あれ程の大改革は恐くは決行し得られなかつたであらう。今日一部の人の間に、頗る獨裁政治、哲人政治、英雄政治を要望する聲の叫ばれて居るのは、此の點に其の原因を有するのであつて、それは必ずしも全く理由の無い主張とは謂はれ得ないであらう。

併し、獨裁政治が成效し得る爲には、第一には首領其の人を得ることが必要であり、第二には國民の信頼が其の人に歸することが必要である。國民の信頼が其の人に歸する爲には時の勢が熟しなければならぬ。

時の勢も熟せず、國民の信頼をも得て居らぬのに、無理に暴力を以て、獨裁政治を行はんとしても、それは成效し得べき望が無いのみならず、單純な暴力政治であつて、國家の爲に甚だ

危険であり、國民に取つても此の上も無い不幸である。

而して我が今日の情勢に於いて、果して此の如き大政治家を求め得べきか、果して時の勢が獨裁政治を作り出だすに熟して居るかと謂へば、少くとも吾々の豫想し得る將來に於いては、さういふ人を求むることも困難であり、又時の勢が之に熟するであらうとも思はれない。

三

吾々は、今日の困難な時局に際しても、獨裁政治のやうな危道を擇ばず、假令急激な大改革を斷行するには適切を缺くにしても、立憲政治の常道を踏んで、遅くとも尙健實に國難打開の途に向はんことを希望せざるを得ない。

それには内閣が議會に基礎を有することを必要とする。今の齋藤内閣の最も大なる弱點は議會に確實な基礎を有しないことに在る。齋藤内閣が五月十五日の兇變に依つて惹き起された人心の激動を緩和し一時急激に盛となつたファツシヨ熱の傾向を抑へた大なる功績は、何人も認めねばならぬ所で、當時の情勢に於いては、恐らくは最も穩健な内閣が組織せられたものと思はれるけれども、統一性を缺いた寄合ひ内閣であり、議會の確實な支持を得て居らぬことに於いて、強い實行力を缺いて居ることは否認し難い所で、早晚議會に基礎を有する内閣と更迭す

るに至るべきは、已むを得ないことと思はれる。

議會に基礎を有する内閣と謂へば、今の議會に於いては、言ふまでもなく政友會内閣でなければならぬ。

併し政友會内閣が果して國難打開の重任に堪ふるものとして國民の信頼を博し得るやと謂へば、それは極めて疑はしい。吾々は餘りに多く政黨政治の弊害を見せられて居る。政黨に對する國民の信用は殆ど地に墮ちて居ると謂つても甚しき過言ではないであらう。今俄に政黨を信用せよと謂はれても、それは無理な要求と謂はねばならぬ。

それであるから、議會に基礎を有する内閣と謂つても、若し是れまでのやうな政黨政治を繰り返へすことであれば、それは却つて益々國難を加ふるに止まるであらう。

随つて單純に立憲政治の常道に復するといふことだけでは吾々は到底満足し得ない。吾々の希望し度いことは、此の際各政黨の首領、軍部の首腦者、實業界の代表者、勤勞階級の代表者等を集めた圓卓巨頭會議を開き、其の總てが黨派心や階級心や私心を去り、虚心坦懷に眞に國家及國民を念として財政及經濟の確立に付き根本的の方針を議定し、此の大方針の遂行に關しては、恰も戰爭に際した時の如く、暫く政争を絶つて、舉國一致内閣を支持することである。若し各黨派にして、眞に今日の日本が未曾有の國難に遭遇して居り、若し一步を誤れば國家の

前途甚だ憂慮すべきものの有ることを自覺するならば、斯ういふ巨頭會議を望むことも、敢て無理な要求ではないであらう。

(附言) 此の稿を草しつゝあつた際、恰も夕刊新聞で森恪君が遂に逝去せられたことを知つた。私は同君とは僅に一二回面談の機會を得ただけで、平生親交の有つたものではないが、一二回の面談だけでも、稀に見る強い信念を有つた力ある政治家であることの印象を深くし、將來必ず國家の重責を雙肩に荷ふの機あるべき人と思つて居た。此の數日來新聞で兼ての病氣が重態に陥つたことを傳聞して、國家の爲に切に其の快癒を祈つたのであつたが、遂に訃報に接したのは千載の遺恨である。此の困難な時局に際し、此の人こそ國難打開の衝に當るべき中心人物と思はれて居たのに、今は其の人をすらも失つたのは、何といふ不幸であらう。茲に本誌を借りて一言哀悼の意を述ぶることを許されたい(十二月十一日夜)。

得ない問題である。いろ／＼の方面から、政黨連合論や、一國一黨論や、さまざまの國家改造説や、政黨そのものの解消を促す主張や、甚しきは議會政治否認の議論すらも、唱へられて、諸説紛々歸一するところを知らないのも、斯かる狀勢から生じた自然の現象であつて、我が將來の政治機構が何處に赴かんとするのであるかに付き、何人も確實な判斷を下し難い状態に在る。筆者は單純な一介の法律家として、國法學の攻究を専門として居るもので、政治の實際に付いての知識も經驗もなく、政治學に付いての造詣も乏しく、斯かる問題を論ずるに適當の資格を有する者ではないが、本誌から此の問題に付き強ひて一文を徵せられ遂に辭することが出来なかつたので、已むを得ず此の一文を草するに至つた。勿論未熟の管見であるが、何かの參考ともなることを得ば本懐である。

一、非常時の認識

議會制度の將來は、主として現在の所謂非常時局如何に繋つて居る。今日の時局が文字通りの意味においての非常時に遭遇して居ることは、争を容れないところで、議會の勢力が著しく失墜するに至つたのも、それが爲に外ならないのであるから、議會制度の將來を卜するにも、第一には、現在の時局が何故に非常時であるか、それが將來如何に推移せんとするかについて、

明白に之を認識し得ることが必要である。

現在の時局が非常時である所以は、果して如何なる點に存するのであるかと謂ふと、それには種々の事柄を思考することが出来る。

第一に最も著しいのは、滿洲事變を主たる契機として惹き起された國際的の危機である。滿洲事變はわが國運の發展に重大な回轉期を作つたもので、國際上におけるわが國の地位は、これが原因となつて急激な變化を來した。それが結局において國家の運命に如何なる影響を及ぼすかは、後世の歴史家に依つて始めて正當に評價し得らるべきところであるが、併し差當つて明瞭なことは、日本の國際上の地位が、その爲に著しく險惡となつたことで、殊に國際聯盟脱退が法律上の效力を生ずる時期は近く明年に迫り、第三次海軍軍縮會議も明後年には開かるべき筈である爲に、一九三五年及三六年の危機が頻に絶叫せられて居るのも、當然の事と謂はねばならぬ。

是は言ふまでもなく、國家の重大な危難であり、見ように依つては、歴史上未だ曾て遭遇したことも無い程の國難とも謂ひ得べきものである。現在の時局が非常時と叫ばれて居るのも、主としては此の點に其の原因が有るものと思はれる。

併しながら、若し所謂非常時の非常時たる所以が、専ら此の點に存するものとすれば、それ

は議會政治の没落を招致すべきものではなく、却つて反對に、一日も速に議會政治の常態を回復する必要を痛感せしむるものである。

それは勿論戦争の危険に對する認識の如何に依つて解答を異にすべき問題で、若し戦争が避くべからざるものであるとすれば、國家は他の總てを抛擲しても、一意戦争に備へねばならぬもので、議會制度の正常の機能の如きも、之が爲には犠牲とせらるることも、已むを得ない所であるが、併しわが今日の時局を以て、戦争の危険が目前に迫つて居り、絶対に之を避くることの出来ないものと見ることは、認識の當を得たものとは信じ難い。少くとも國家の根本政策として、戦争を目標として進むことは、今日の國內的及び國際的の社會情勢から見ても、國家の爲に危険此の上も無いことと謂はねばならぬ。國際的には完全な孤立に陥つて、遂には世界を敵として戦はねばならぬことに赴くべき危険が有り、國內的にも、日清戦役や日露戦役の當時とは、甚しく情勢を異にして居つて、民心の一致を得ることが頗る難く、………
…が甚だ濃厚である。若し國家が自ら戦争を目指して進むとすれば、それは殆ど薪を抱いて身を火中に投ずるものとも謂ふべきである。今日の時局に處すべき國家の根本政策としては、忍び得べき限りを忍んで、飽くまでも平和の維持を念とし、戦争の危険を避くることを努めねばならぬ。而して平和を以て根本政策と爲す限りは、一日も早く議會政治の通常の状態に回復す

ることが、得策と思はれる。何となれば、我が國際關係の險惡に赴いたのは、我が國が外國から侵略主義の國家の如くに誤解せられて居ることに、重なる原因が有り、而して斯かる誤解は滿洲事變以來我が政治上の主たる原動力が軍部の手に歸したものと、多くの諸國から認められて居ることが、其の大なる原因を爲して居るのであるから、斯かる誤解を除くことが、國際關係の險惡を緩和し、戦争の危険を避くる爲の直接の必要であり、それには我が政治機構を従前の状態に復し、以て我が國策の専ら平和政策に在ることを世界に表明することが、最も有效な手段であるからである。

要するに、我が現在の情勢における國際上の危機は、如何にそれが國家に取つて重大事であるとは謂ひながら、それだけでは、議會制度の通常の機能を否定する理由となるものではなく、却つて反對に、其の危機を克服する爲には、議會の勢力を強くし、議會政治の普通の状態を回復することを、促進すべき理由あるものである。

第二に、現在の時局をして非常時たらしめて居る他の最も著しい原因としては、國民の思想の動搖を擧げねばならぬ。思想の險惡は固より今日に始まつたことではなく、大正七・八年頃を界として、著しく社會の表面に現はれて來た所であるが、併し初には其の危険さは専ら左傾的方向に存して居たのであつて、それが爲に大正十四年には治安維持法の發布となり、昭和

三年には緊急勅令に依る同法の改正となり、官權を以て極力其の彈壓に努めた結果は、少くとも現在においては、其の運動は全く衰へて、深く憂ふるに足らない有様を爲して居る。勿論、或る機會に乗じて將來再び勢を逞しうする時の來る危險が無いとは謂はれないが、併し現在の時局をして非常時ならしめて居る所以は、決して此の點に在るのではない。それとは反對に、今日の非常時時局を惹き起す原因を爲して居るものは、言ふまでもなく、極端な右傾的思想と之に伴ふ暴力の横行とである。總て社會的思想が單に思想たるに止まり、社會にそれを受け入れるだけの現實の背景が備はつて居ない限りは、如何に其の思想がそれ自身には危險極まるものであるとしても、其の社會を動かす力は薄弱であつて、實害を生ずる危險は少いのであるが、現實の社會状態において、其の思想を受け入れるだけの背景が備はつて居れば居る程、其の社會を動かす力は強大であり、それが直に實行に移され、隨つて國家及社會に實害を生ずる危險が甚しい。極端な右傾思想の危險さは、實に此の點に在るのであつて、數年來引續いて起つた血盟團事件、五・一五事件、神兵隊事件を初として、世に現はれないで終つた某々事件や、最近の若槻男襲撃事件に至るまで、皆其の危險さの現はれに外ならない。其の標榜する所は主として政黨及財閥に對する非難であつて、しかも過去における政黨と資本家との結合から生じた弊害は、社會の普ねく痛感して居る所であるから、其の主張は、容易に社會の受け入れる所

となり、隨つて其の危險は極めて重大である。五・一五事件の被告に對する社會の同情の現はれを見ても其の思想が如何に社會を動かす力の大きなるかを推測することが出来る。

議會政治が今日の如き頓挫を來した最も主要な原因は、實に此の點に在る。少くとも今日の情勢においては、暴力を以ても政黨内閣の出現を阻止せんとする傾向が尙顯著であり、官憲の力を以ても確實には之を防護し得ることを期し難い。政黨が萎靡不振の状態に在るのも、主として是が其の原因を爲して居るものと思はれる。

是は果して一時的の現象に止まるであらうか。若し其の思想が強い社會的の根柢を備へて居らぬものであれば、それは遂に一時的の現象たるに止まり、遠からずして從來の政治秩序を回復することが出来るであらうが、若し其の思想にして、深い社會的の根柢が有り、時勢の自然の潮流の現はれであるとすれば、官憲の力を以てしても、時の勢を阻止することは困難であつて、容易に從來の秩序を回復し難いであらう。果して然りとすれば、われ／＼は何故に國民の間に此の如き危險思想を醸成するに至つたのであるか、其の社會的の根柢の何に在るかを、的確に知ることが必要である。

私はそれが結局において今日の時代が正に社會轉換期に遭遇して居ることに其の原因を求めねばならぬものと信ずる。若し五・一五事件を初め其の他の多くの事件について、其の直接の

動機を求めるならば、ロンドン條約の締結や、政黨の罪惡や、各種の疑獄事件や、財閥の横暴や、政黨と財閥との結託や、その他尙種々の事柄を擧げることが出来るであらうが、併しそれ等は唯直接の誘因となつたに止り、結局は社會が從來の秩序のまゝでは立ち行かなくなり、其の秩序に根本的な大改革を必要とするに至つたことが、其の原因を爲して居るものと思ふ。

而して此の點においては、極端な左傾思想も、極端な右傾思想も、表面正反對の思想のやうであるが、結局は同じ原因に基づいて居るものであり、又獨りわが國におけるのみの現象ではなく、世界的の現象であると謂ふことが出来る。所謂非常時は單に日本のみの非常時ではなく、國によつて多少の事情を異にして居るとは言ひながら、世界的の非常時であり、それが結局においては何れも等しく社會の轉換期に臨んで居ることの時勢の結果に外ならない。

斯かる時勢は二十世紀の初より既に徐々に其の徵候を現はして來たもので、歐洲大戰も實に其の結果に外ならないものであり、而して大戰後は急激に其の勢が顯著となつて、各國が等しく其の悩みを一にして居るものである。各國の將來の運命は如何に此の轉換期に善處するかに繋つて居るものと謂つて不可ないであらう。

我が國民に取つても、今日の時勢に處すべき最も重要な事柄は、所謂非常時が單に一時的な現象ではなく、深い社會的の根柢を有つて居るものであることを、正確に認識し、暴力的の手

段に依らず、平和な合法的の手段に依つて、必要な社會改革を實行し、以て新なる社會秩序を確定することに、一致して努力することに在らねばならぬ。

我が議會制度の將來の問題に付いても、亦此の事を前提としてのみ、正しい判断を求めることが出来るであらう。

二、社會轉換期に於ける議會制度

今日までの政治秩序において、議會制度が如何なる役目を演じて來たかと謂ふと、それには主として四の事柄を擧げることが出来る。其の一は立法及豫算に協賛することであり、其の二は國政に對する公の批判の機關として、質疑若くは質問の手段に依り、又は政府の報告を求むることに依り、國民の環視の前に政府の施設について公に之を論議批判し、以て政治の秘密主義を排し、政府の反省を促すと共に、輿論を刺戟することであり、其の三は、内閣を組織し及び之を倒壊する原動力として、其の信任を拒否することに依つて、内閣の辭職を餘儀なくせしめ、又其の多數を制することに依つて、内閣組織の天命を拜することを期待し得たことであり、其の四は、政治家養成の機關として、其の議員として頭角を現はした者の中から、國務大臣を初として、政務次官、參與官等重要な官職に就く者を出だし、結局議會において議員としての

經歷を積んだ者でなければ、政權の衝に當ることを得ない状態であつたことである。

議會制度の將來の問題は、即ち議會が今日の社會轉換期に際し、尙能く此等の諸點において從來の如き機能を働かすことが出来るであらうか、それが我が國家及び社會の必要に對して、果して適切であり得るであらうかの問題に外ならない。

總ての政治機構は永久不變のものではあり得ない。それは社會の基礎の上に成り立つもので、社會が變化すれば、政治組織も自から變化することを免れない。一の時代に適切であつた政治機構も、他の時代には最早社會事情に適しないものとなつて、自然に其の機能を失ひ、形だけは存しても、全く働きの無いものとなつてしまふことの有ることは、歴史上其の例に乏しくない所である。それは一々例證を擧ぐるまでもなく、單に封建制度の崩壞の一事を擧げるだけでも明瞭である。

議會制度も亦、それが過去において偉大な働きを爲したものであり、當時の時勢においてはそれが社會事情に適切なものであつたことは、疑を容れないとしても、それが爲に、今日以後の時勢において、それが同じやうな働きを爲し、又同じやうに社會事情に適切なものであるとは、斷定し難い。

端的に言へば、私は現代の社會轉換期においては、社會情勢が最早議會をして過去における

やうな働きを爲すことを不可能ならしめ、それに或る程度の修正を加ふることを必要ならしむる時期に到達して居るのではないかを疑ふものである。

それは何故であるかと謂へば、今日の所謂社會轉換期は、多くの人に依つて主唱せられて居る如くに、經濟生活における自由競争を基調とした所謂資本主義經濟の行詰りに基因して居るもので、資本主義を是正して、或る程度にまで、金融、産業及勞働を強力な國家的統制の下に置く必要が迫つて居る爲に外ならない。

過去において、議會制度が能く偉大な働きを爲し、能く社會の事情に適合し得た所以は、自由競争主義が國民の經濟生活の基調を爲して居たが爲である。議會の問題とせらるるものは、主としては、言論集會の自由とか、普通選挙の實施とかいふやうな政治問題であつて、經濟生活は原則としては國民の自由活動に放任せられて、國家は唯之を保護し獎勵するに止まり、別段の統制を加ふる必要を見なかつた爲に、隨つて又議會の問題となることも稀であつた。一口に言へば、政治と經濟とが分離せられて、經濟生活は國家の干渉を受けず、隨つて又多く政治家の關心を必要としなかつたのである。斯かる時代においては、政治家の資格としては、人心を收攬し得ることの外には、唯健全な常識を備ふるを以て足れりとして居た。議會の問題となる事柄も、多くは常識を以て判斷し得らるべき事柄であり、議會において養成せられた常識政

治家が、政務の衝に當つても、能く其の任に堪ふことが出来、又議會の多數黨が變はる毎に内閣の更迭を來すことが有つても、政治の軌道に大なる變化を致すことなくして行くことを得たのである。議會制度が能く其の機能を働かすことが出来たのは、之が爲に外ならない。

併し時勢は變化した。經濟上における自由放任主義は最早之を維持することを得なくなつた。政治と經濟とは密接に相結合して、政治問題は即ち經濟問題であり、經濟を離れて政治を論ずることは全く不可能となつた。金融、産業及勞働に對する國家的統制の問題が、國政の最も主要な題目を爲すに至り、隨つて又經濟に關する智識は、政治家の必須の資格を爲すこととなつた。

しかも經濟問題殊に經濟生活の國家的統制の問題に至つては、正確な材料の上に築かれた専門的の智識に依つてのみ、的確に判断し得らるべき事柄で、單純な常識を以ては判断せらるべくもない。それは數百人から成る素人政治家の集まりたる議會の自由討論を以て決するに適する問題ではなく、又議會において養成せられた常識政治家の處理するに適する問題でもない。

議會の最も重要な機能たる立法及豫算に對する協賛權が、殆ど唯形式に止まつて、事實においては、立法も豫算も、殆ど總て政府の立案した所がそのまま議會を通過する有様に在るのも、之が爲に外ならない。名義上は尙立法院と稱せられながら、立法に付いての實權が既に久しく政府の手に移り、議院法の改正とか、選舉法の改正とかいふやうな、經濟と關係の無い純然た

る政治問題に關するものを除いては、議會は殆ど唯政府の提案に係る法律案を機械的に通過するに止まり、大げさに言へば、議會は既に立法院たるの實を失つたと謂つても大なる不可は無い状態に在ることは何人も否定し得ない事實である。而してそれは立法の内容が常識に基づく議員の自由討論に依つては決し難い問題となつたことに其の主なる原因を有するものである。

併し、政治と經濟とが益々密接に結合して、國民の經濟生活が嚴密な國家的統制の下に服することを要する時代に至ると、政治の主腦者として、國政の局に當る者自身も、此等の經濟問題について、少くとも之を理解し得るだけの能力ある者でなければならぬことを要求する。議會の議員としての經歷に基づく政黨政治家が、果して能く此の任に堪ふるや否やの疑はるる所以は、主として此の點に在る。それは又繼續的な一定の方針に依つて處理せらるることを要し内閣の更迭毎に變轉することを許さない。

而して此等の要求は、從來の如き政黨内閣制を以ては、之を満たすことは甚だ困難であり、茲に從來の如き議會制度の機能を妨ぐべき大なる理由が有る。

果して然りとすれば、議會制度は遂に否認しなければならぬであらうか。

私は議會が眞正の意味においての立法院であることの働きを爲すことは、多くを期待することは、不可能であると思ふ。それは從來においても既に殆ど其の實を失つて居たものであつて、

況んや將來において其の機能を回復することは、一層望み難いことと思ふ。議會が内閣組織の原動力となり、議會殊に衆議院の多數を占むることに依つて、當然内閣組織の天命を拜することを期待することも、將來においては望み難いことであり、又それが將來における社會情勢に適する所いとも信じ難い。議員としての経歴に依つてのみ、政權の衝に當るの資格を得たことも、恐らくはもはや過去の事であつて、將來における政治家は、單純な政治常識や、議員としての経歴よりも、一層専門的な智識や經驗を必要とするに至るであらう。

若し此等の點における議會制度の機能を以て、議會制度の總てと爲し、議會が此等の機能を失へば、それはもはや議會が全く無くなつたと等しいとするならば、私は議會制度の將來は、殆ど望みの無いものと謂はねばならぬであらうことを恐れるものである。

併し議會制度の機能は、必ずしも此等の點にのみ止まるものではない。最も重要な事は、それが國政に對する公の批判の機關であり、國民に代つて民心を表白する機關であり、又間接には言ひながら、國民の權利及自由を擁護する機關であることに在る。而して此等の點における議會制度の機能は、將來においても、決して失はれないであらう。

就中、私は全然議會制度を否認する獨裁政治を以て、國家の爲に甚だ危険なりと爲すもので、其の危険を防ぐ爲にも、議會制度を存置し、之をして公の批判機關としての機能を、十分に働

かしむることが缺くべからざる必要であると思ふ。

三、議會政治の修正

議會制度は決して否認せらるべきものではないが、併し一方においては、其の從來保有して居たやうな政治的機能はもはや今日の社會變轉期に適しないとすれば、我が將來の政治機構は果して何所に赴かんとするのであるか、又それを如何にするのが最も能く國家及社會の利益に適する所以であらうか。

第一に疑の無いことは、それには強力な政府の存立を必要とすることである。國民の經濟上の利益は、國內においても資本と勞働、都市と農村、産業資本と金融資本、生産者と消費者、大企業と中小商工業といふやうに、さまざまの關係において利害相衝突することの甚しいものが有るのに、それ等の利害を調和して、其の全體を國家的統制の下に置き、以て國際的の經濟戰に當らうとするのであるから、それ等の全體を統制し得るだけの實力ある政府でなければ成功を期し得ないことは當然である。

強力な政府と謂へば、先づ想像せられるのは武力を基礎とする政府であるが、併しそれは兵力に依る獨裁政治であつて、國家の爲に甚だ危険であり、又我が國體を冒瀆するものと謂はねば

ならぬ。第一に、今日の如き國際的の危機に際して、武力を基礎とする政府を作ること、戦争を誘發する危険が有る。今日の我が國情において、戦争の危険を冒すことは、國を破滅に導く虞あるもので、それは極力避けねばならぬ所であり、而してそれには武力を以て政治の中心と爲すことは、堅く之を防がねばならぬ。第二に、今日の政治の中樞を爲すものは、經濟問題であり、而して軍人に取つては、經濟問題は全く未知の問題である。政黨政治家ですらも、經濟問題を處理するには必要な専門的の智識と能力とを缺く非難を免れないのに、況んや軍人に之を期待することは全く不可能である。否、政治に經驗の無い専門の軍人に至つては、政黨政治家に見るだけの政治的常識すらも、之を期待し難いのであるから、之をして政治の衝に當らしむることは、其の不可なること言ふを待たない。第三に、政治の中心を武力に置くことは、實質においては畢竟武家政治の復活であつて、明治維新の大業の精神を滅却するものである。武力を基礎とするのでなくして、而も強力な政府を得るが爲には、何等かの形においての舉國一致の政府を構成するの外は無い。

それには政權争奪の爲の政争を廢止することが何よりも必要である。今日の政黨は政權の争奪を以て其の存立の主眼點と爲して居るものであるが、斯かる意義においての政黨は、今日の時代においては、もはや其の存立の目的を失つたものと謂はねばならぬ。政黨連合論や、一國

一黨論や、政黨解消論の起るのも、斯かる見地から見て、自然の現象とも謂ふべく、それが結局何處に落付くかは尙將來の問題で、今之を豫見する途は無いが、兎に角今日の時期は、各政黨に取つて其の精神を一新せねばならぬ時期に遭遇して居るものと思ふ。それは敢て政黨を解消すべしといふのではなく、又敢て一國一黨たるべしといふでもない。唯政黨を以て政權争奪の機關たらしむることは之を斷念し、政黨は専ら議會を通じて民意を表白し、國政を批判するの機關たるに止めしめようとするのである。政黨にして若し誠心を以て之を承認するならば、強力な舉國一致の内閣も必ずしも之を構成するに難くないであらう。

政府をして強力ならしむる爲には、之を擁護し支持する爲に、議會の外に尙強力な委員會を作ることが望ましい。それは法律上は内閣直屬の諮問機關たるに止まつても善いが、事實においては經濟問題に關する重要な國家の政策を審議立案する機關たらしむべきで、之を構成する分子としては、重要産業、金融、勞働等國民經濟の各部門に亘る重なる代表者を集めることが適當であらう。

附記 言はんと欲することは、まだ盡きないが、最早時間が盡きた爲に、是だけに止める。時の不足の爲に意を盡し得なかつたことも多い。若し誤解を招かずんば幸である。

昭和八年十二月十一日記。

政黨政治の將來

昭和九年一月十八日乃至一月二十二日發行「東京朝日新聞」所載

我國における政黨政治の成立

政黨政治に對する非難が、強く叫ばれるやうになつたのは、必ずしも近年に始まつた現象ではない。否、帝國憲法の始めて制定せられた當時には、時の政府の首腦者であり、かつ憲法の制定につき輔弼の任に當つた人々は、固く政黨政治を否定してゐたのであつて、内閣は不偏不黨、全く政黨の外に超然たらざるべからざるものと主張したのであつた。少くとも、憲法草案の起草について主任者の地位にあつた故伊藤公は、當初は明白な政黨政治の否定者であつて、ビスマルク流の官僚政治を理想となし、しかもそれが時の政治思想の主たる潮流をなしてゐたのである。政黨が自ら政權の衝に當る時が、近く實現するであらうとは、憲法制定の當時にはほとんど何人も豫想しないところであつた。

然るに、憲法が實施せられて、議會が愈々開かれて見ると、間もなく、此の如き思想がそのままに維持し得られないことが、明白となつた。

それは何故かといへば、いやしくも立憲政治が施行せられて、立法及び豫算について、議會の協賛を得ることが必要とせらるる以上は、政府は議會の支援なくして長く政治の運用に當ることは、不可能であるからである。半年か一年の短い期間であれば、假令議會の協賛を得られなくとも、前年度の豫算を施行し、及び緊急勅令によつて必要な應急の處置をなす等により、兎も角も政務を運轉することが出来ないではないが、それはやむを得ざる一時の變例であるに止まり、長い期間にわたつては、議會の反對に拘らず、政權を維持することは、全く不可能といはねばならぬ。しかも議會が政黨によつて構成せられ、少くとも政黨が議會の多數を制するだけの勢力を有つて居るとすれば、政權の衝に當り得るためには、その勢力の根據を政黨に置かねばならぬことが、必然の勢ひでなければならぬ。

これは憲法實施後僅に數年ならずして、既に明瞭となつた事柄で、明治十三、四年以來の多年の運動によつて、各地方に堅い地盤を作つて居た自由黨及び改進黨の勢力は、明治二十五年の選舉大干渉によつても、これを覆へすことが出來ずして政府の大敗に終り、議會殊に衆議院が政黨の勢力の下にあることは動かすべからざるものであることが明瞭となつたために、明治二十七八年の戦役が終つて後、戦後の經營に當り、早くも政府と政黨との提携が始まり、政府は政黨の支援を得て始めて政權を維持し得ることが、政府自身の承認するところとなつた。更

に進んで故伊藤公および故桂公は、相次いで自ら政黨の首領となり、こゝに舊來の官僚的勢力と政黨的勢力とが相結合して、政黨政治の確立の途が開かれた。

これより以後、五・一五事件の結果犬養内閣が倒れて現内閣の組織せらるるに至るまでは、時に多少の異例が無いではなかつたとしても、内閣の基礎はほとんど常に政黨に置かれて、衆議院の多數を制し得る政黨の首領が、内閣組織の天命を拜することが、「憲政の常道」として、一般に承認せらるるに至つた。

政黨政治に對する非難

然し、斯くして成立した政黨政治が、果して能く國民の満足するところとなつたかといふと事實はほとんどその正反對であつた。

薩長藩閥の手に政權が獨占せられてゐたことが、國民の激しい憤りを招いたと同様に、政黨政治から生ずる新たな弊害も、又ほとんど國民の堪へがたいところであつた。

政黨政治に對する國民の非難はすこぶる多岐にわたつて居るが、そのもつとも著しいものだけを擧げて、第一には、政黨の勢力を維持し、殊に選舉に勝を制するためには巨額の資金が必要であり、然してその資金を得るためには資本家と結託して、資本家の利益のために政權

を濫用するの弊が著しく、その他尙公明ならざる手段を以て、資金を求めるところを餘儀なくせらるること、第二に、選舉が公正の手段によつて行はれず、投票の買収と官憲の干渉とが盛んに行はれて、選舉の結果は決して公平に國民の意見を代表するものとはいひ得ないこと、第三に、政黨が政權を掌握する結果は政治が動もすれば黨利のために悪用せられて、眞に國家及び國民の利益のために行はれない弊が有ること、第四に、職務上もつとも公平無私なることを要する一般官僚、殊に警察官吏までも、政黨の勢力に支配せられて、職務の公正を期し難いこと、及び最後にそのもつとも大なる弱點としては、政黨は選舉の地盤を維持する必要から、各方面に顧慮せねばならぬ必要が有り、それがために力強い政治を行ふことが困難であつて、殊に政治上又は社會上に大改革を必要とする時代には、政黨政治はこれ等の改革を行ふには餘りに無力であることの非難を免れないことを擧げねばならぬ。

政黨政治の否認と肯定

政黨政治に對する前記のやうな非難は、いづれもそれ〴〵に根據を備へた非難であつて、これを辯護することはむづかしい。殊に藩閥政府時代の秘密政治とは異なつて、政黨政治においては、これ等の弊害の多くは、露骨に外部に現れるために、その弊害が國民の感情を刺激する

ことは一層著しい。

最近二三年來、殊に犬養内閣の倒壊以來、政黨政治否認の思想が著しく世人の視聽をそばだつるに至つたのも、主として政黨政治に伴ふこれ等の弊害が、年を追うて益々甚だしく、容易にこれを改め得べき見込の立たないことに基いて居る。松岡洋右君の政黨解消論は、實に斯かる思想を代表するものに外ならない。

然るに一方においては、一兩日前の新聞紙の報道によると、齋藤首相と鈴木政友會總裁との會見談において、鈴木總裁は立憲政治は必然に政黨政治でなければならぬことの意見を述べ、齋藤首相もこれを當然の事として賛成し、この點において、兩者の意見は完全に一致したといふことである。これは明白な政黨政治肯定の思想であり、前に擧げた思想とは對蹠的な正反對の地位にあることは、いふまでもない。

要するに、我が今日の政界において、一方には政黨否認の思想が可なり盛んに行はれて居ると共に、一方には政黨政治を肯定するばかりではなく、進んで憲法政治は必然に政黨政治でなければならぬことを主張し、一日も速かに今日の變態内閣を清算して、政黨政治の常態に復せねばならぬとする思想が、今も尙有力な政治家を支配して居ることも、疑ひを容れない事實である。

この二の正反對な思想の内で、果してそのいづれが當を得たものであらうか。

憲法政治における政黨の必然性

それを論ずるに當つて、まづ注意せねばならぬことは、政黨の存立を認めることと、政黨政治を認めることは、全く別の事柄であるといふことである。私はいやしくも憲法政治を認める以上は、政黨の存立は必然であつて、政黨そのものを否定することは結局憲法政治の否定に歸するの外は無いことを信ずるものであるが、然し政黨の存立を是認することは、必ずしも政黨政治でなければならぬことを主張することではない。政黨政治とは、政黨が自ら政權の衝に當ることの意であつて、いひ換へれば總理大臣を始め、内閣の主なる要素が政黨の領袖から成り立つことを意味する。それは政黨の存立を是認することとは、別の事柄であつて、憲法政治において政黨の存立が必然の要素であるとしても、それだけでは、いまだ直に政黨が自ら政權の衝に當らねばならぬことを意味するものではない。

私は政黨の存立は憲法政治の必然の要素であり、政黨なくして憲政は行はれ得ないことを信ずる。それは何故かといへば、議會殊に衆議院は、國民的の選舉によつて構成せらるるものであり、又多數決によつて事を決するものであり、而して國民的の選舉制度及び多數決制度が認

められて居る限り、多数同志の團結によるの外、勢力を得ることは不可能であるからである。議會制度は多数決制度であり、多数決においては専ら數が支配する。數の支配においては、孤立した一個人の勢力は、その人が如何に優れた人であらうとも、甚だ微弱であつて、その政見を貫徹することは不可能である。自分の意見を有力ならしむるためには、團結の力を借ることが、多数決制度における絶對の必要である。松岡君はその「政黨解消論」において、政黨が議會制度の必然の存在であることを否定し、その例證として、貴族院に政黨が存在しないことを挙げ、もし貴族院が政黨なくしてその職務を盡し得るならば、衆議院にのみ政黨が必要であるべき理由は無いといつてをられるけれども、貴族院にも決して政黨が無いわけではない。少數の無所屬議員を除くの外、貴族院議員は總て若干の會派に分たれ、それ等の會派はいづれも政治に關して意見を交換し、協定をなすために存するもので、中にもその最大の會派たる研究會は、會の議決を以て會員たる總ての議員を拘束することを規約として居り、明白な一種の政黨に外ならない。唯貴族院議員は民衆的の選舉によるものではないから、民衆に基礎を置いて居る政黨に所屬する必要は無く、隨つてそのいはゆる會派は、議員のみの團結たるに止まるのであるが、衆議院議員に至ると、民衆の選舉によるのであるから、その選舉自身において、既に團結の力を借ることの必要があり、隨つて衆議院議員は、單に議員のみの集まりたる會派を

作るだけでは足らず、一般民衆の間に地盤を有する政黨に分かれることが必要となるのである。松岡君のいはゆる「政黨解消論」が、もし單に政友會及び民政黨の二大政黨の解消を主張せらるるのであれば、その趣意だけは諒解することが出来るけれども、もし一切の政黨を否定するといふことであれば、それは議會制度とは到底兩立し得ない主張といはねばならぬ。

天皇政治の主張とその批判

政黨の存立が憲法政治に伴ふ必然の結果であるとしても、それは必ずしも政黨政治即ち政黨自身が政治の局に當ることを必然の要件となすものでないことは、前に一言した通りである。政黨の存立を肯定するとしても、尙政黨政治はこれを否認するの餘地が有り得る。

併しながら憲法政治において、若し政黨政治を否定するとすれば、他に如何なる政治機構を思考することが出来るであらうか。

政黨政治を否認する論者の多くは、「天皇政治」の確立が、我が將來の國是たるべきことを主張して居る。或は一君萬民の政治といひ、或は皇室中心政治といひ、いづれも略同じ意味に用ゐられて居るやうである。

併し、これ等の論者のいはゆる「天皇政治」とは、如何なる事を意味するのであるか、甚だ

漠然として捕捉し難い。

もしそれが、アメリカの政治が普通に「大統領政治」といはれて居ると同じやうな意味において唱へられるものとすれば、それは我が國體を破壊し、憲法を無視する妄説であることは明瞭である。アメリカの大統領は、自ら國政の衝に立ち、自ら政治についての責に任ずる者で、政治上の功罪に基く毀譽褒貶は、總て自己の一身にこれを負擔するのである。アメリカにも「内閣」と稱するものは有るが、併しそれは大統領の命を承けてその職務を補佐するに止まるもので、自ら責任の衝に當るものではない。アメリカの大統領は、他の諸國に比較すると國の元首であると共に内閣總理大臣に比較すべき職務をも兼ねて居るもので、それであるからこそ、アメリカの政治が「大統領政治」と稱せられるのである。

もしこれと同様の意義において「天皇政治」をわが國に實現しようとするのであれば、それは我が國體および憲法の容れ得る所ではない。「天皇ハ神聖ニシテ侵スヘカラス」といふことは單に我が憲法の明言して居る所であるばかりではなく、實に我が國體の存する所である。然して神聖にして侵すべからずとは、天皇が御親から責任の衝に立たせたまはず、伊藤公の憲法義解にいつて居るやうに「指斥言議の外に在ます」ことを意味するのである。國政について一切の責任は、大權輔弼の任に當る國務大臣がこれを負擔するものでなければならぬ。これは我

が憲法上の根本原則であつて、我が國體の尊嚴も亦これによつて維持せらるるのである。これを破壊するやうな思想は、固より斷乎として排斥しなければならぬ。

もし又そのいはゆる「天皇政治」が、天皇の親政を意味し、政治の大本が勅裁によつて行はるることを指すものとすれば、それは明治維新によつて確立し、憲法の實施以後益々固く維持せられつつある原則であつて、何人も異論の有り得ない當然の事柄である。或は「議會政治」といひ、或は「政黨政治」といつても、毫もそれと相矛盾するものではない。單に文字の上からいふと天皇政治と議會政治又は政黨政治とは、相反對した觀念のやうであるが、いはゆる議會政治といひ政黨政治といふのは、決して議會又は政黨が自ら政治を行ふことを意味する趣意ではない。政治は常に天皇の親裁により又は勅命によつて行はるるもので、これは我が憲法上の動かすべからざる原則である。議會政治又は政黨政治を主張する者であつても、もちろんこれを否定するものではあり得ない。それは天皇政治をもつて、いふを待たない當然の前提として居るもので、唯天皇政治の下において、大權輔弼の任に當る内閣の組織につき、議會の多數を制する政黨に重きを置くことを要望する趣旨に外ならない。政黨政治とは決して政黨が自ら政治を行ふことの意味ではなく、天皇の行はせたまふ政治につき、政黨がその輔弼の任に當るべきことを主張するに止まる。

それであるから、いはゆる「天皇政治」の主張を以て、政黨政治又は正確にいへば政黨内閣主義を排斥し得たりとなすのは、決して非難の當を得たものではない。

勿論、内閣の組織についても、我が憲法上は一に天皇の御信任によつて定まるべきもので、内閣組織の大命を拜する者が、必ず政黨の首領でなければならぬといふが如き、憲法上の原則の存在しないことは、いふまでもない。御信任の存する所に内閣組織の大命が下され、御信任の失はると共に、その職を去らねばならぬことは、我が憲法上の當然の原則である。

併しながら、天皇の御信任が如何なる人物に對して與へらるべきかについては、政治上必ず一定の標準が無ければならぬもので、然してその標準の何に置かるべきかについては、國民は當然これを論議し得る自由を有する。政黨政治を否認する説は、即ち天皇の御信任が政黨首領に下されることを否なりとする説であつて、それ自身御信任の下さるべき標準を論議するものに外ならない。政黨内閣主義の主張は、あたかもこれと正反對に、御信任が衆議院の多數を制する政黨の首領に下されることを正當なりとする説であつて、等しく内閣組織の標準を論議するものである。自ら政黨政治を否定しながら、内閣の組織が一に陛下の御信任によるべきものであるといふ理由を以て、政黨政治の主張を排斥するのは、明白な自家撞着であつて、これも非難の當を得たものとはいひ難い。

フアツシヨ政治排撃

若し假りに政黨内閣主義が排斥せらるべきものとすれば、如何なる内閣制度が可能であるかといふと、それには二の場合が思考し得られる。一は、内閣が議會とは無關係に、殊に議會の多數を制する政黨の援助なくして、組織せらるる場合であり、一は非政黨内閣ではあるが、尙議會の多數を制し得る政黨の支援を受けて組織せらるる場合である。

その第一の場合、即ち内閣が議會と無關係に、全く政黨の支援を受けずして組織せらるる場合を思考すると、さういふ内閣が、憲法政治の下において、合法的の手段をもつては、長き期間にわたつて存立することの出来ないことは、明治二十三年に始めて議會が開かれて後、明治二十七八年の戦役に至るまでの経験によつて、既に十分に證明せられたところで、それは前にも一言した如く、議會が立法及び豫算につき協賛権を有つて居る以上、議會の信任を得ずして内閣を維持することは不可能であるからである。

それであるから、内閣が議會と無關係に組織せられて、しかも長くその政權を維持し得るためには合法的の手段を抛棄し、武力をもつて反對派の勢力を彈壓撃破し、議會をして強ひて政府に盲従せしむるの外は無き。

それが即ちいはゆるファツシヨの政治であつて、それは兵力獨裁政治ともいふべきものである。其の兵力は或は政黨が私に養成した私兵であることも有り、或は國家の公の軍隊であることも有り得る。いづれにしても、政權を掌握しおよびこれを維持するために、合法的の手段によらず、兵力を以て總ての反對勢力を抑壓し、議會をして全く無力ならしめ、以て強ひて國論統一の外形を呈せしむることにファツシヨ政治の特色が有る。ソヴェート聯邦の共產黨政治も、その主義政策においては全く異つた立場にあるとはいひながら、兵力を以て反對勢力を驅逐することに、政權を維持して居ることにおいては、全く共通の性質を有つて居る。二者共に全國一黨の政治であつて、全然反對黨の存立を許さないのであるが、その全國一黨である所以は唯武力の壓迫によつてのみ維持せられて居るのである。

かくの如き政治が果して忍容せられ得べきものであらうか。

第一に、それは憲法を破壊するもので、いやしくも憲法政治を支持する以上、忍容し得べきものでないことは、極めて明瞭である。我が憲法の下において、天皇の軍隊の外に、政黨が私兵を擁することの許され得ないことはもちろんであるのみならず、天皇の軍隊が、勅命にもよらずして、政治上の目的のために行動し、政治上の反對勢力を彈壓するために武力を用ゐるが如きは、天皇の統帥大權を私に僭用するものであつて、それこそ統帥權干犯の甚だしきものといはねばならぬ。

かつ憲法が議會制度を設けて、議會をして立法及び豫算に協賛することを得せしめて居るのは、議會が外部からの如何なる拘束をも受けず、自由の意見を以てこれに協賛せしめようとする趣意であることは、いふまでもない。もし武力を以て議會を彈壓することにより、反對者をして沈黙の餘儀なきに至らしむるならば、假令外形上憲法政治を維持して居るが如き姿をして居るとしても、それは實質において憲法を破壊するものに外ならない。

要するに、ファツシヨ政治は憲法中止の政治であつて、全然憲法を否認するのではない限りは、到底容認せらるべきものではない。

第二に、兵力を以てする彈壓は國民から總ての自由を剝奪することを意味する。そこには、學問の自由もなければ、言論の自由もなく、結社の自由もない。自由なき生活は牢獄生活に比すべきもので、ファツシヨ政治は、或る意味においては、國民を擧げて牢獄に陥いるるものといひ得る。それは自由を愛する國民の堪へ得るところではない。

第三に、兵力によつて維持せらるる政權は、又他の兵力によつて破壊せられ得る。それは政治上の争ひを兵力の争ひに轉化せしむるもので、國內を兵亂の巷たらしむるおそれあるものである。「孟子」に「力を以て人を服するは心服するに非ず力足らざるなり」とある如く、兵力を

以て彈壓したとしても、心から服せしむることの出来るものではなく、唯實力の不足のためにやむを得ず服従するのであつて、その不満の窮まる所、他日もし實力を備ふることが出来たならば、必ずこれを顛覆せんことを企つる者を生ずるのは當然である。

以上いづれの點から見ても、兵力を以てする獨裁政治は、決して我が國に容れらるべきものではない。それは明白に憲法に牴觸するものであるから、有力な政治家で公然これを提唱して居るものは、未だこれを聞かないのであるが、然し暗黙にこれを賞賛し是認するやうな言論が、しばしば世に現れることも否定し得ない事實であつて、いやしくも憲法の擁護に忠實なる者は、強くかくの如き思想を排撃しなければならぬ。

政黨内閣是非

一般にいつて私は、政黨内閣制は原則として否定せらるべきものでないと信じて居る。もし國の政治が通常の軌道を歩んで居る時代であれば、政黨内閣制は比較的にはもつとも穩當な政治機構と見るべきものであらうと思ふ。

政黨政治に多くの弱點の有ることは、覆ふべからざる所で、それに對する種々の非難が、決して理由の無い非難ではないことは、前にも述べた所である。然し、如何なる政治機構でも、

必ず或る弊害を伴はないものではなく、要は比較的に弊害の少く、比較的にもつとも能く時勢に適する制度を取るの外はない。

政黨内閣に如何に多くの弱點が有るにしても、それは第一に、國民の選舉により多數の投票を得たもので、その點において少くとも一應は國民の多數の信頼を得て居るものと推定せらるべきものであり、隨つて他の勢力を基礎とした内閣に比べては、比較的には國民の信頼を基礎とした内閣であるといふことが出来るものであり、第二に、全然反對黨の存立を許さない彈壓政治とは異つて、國の政治に對する國民の批判の自由を容忍し、國民がもしその政治に不満であれば、合法的な總選舉の手段により、その不信任を表明し、以てその辭職を促すことが出来、隨つて第三には、政權の移動が兵力の争ひといふやうな實力手段によらず、平和の間に圓滿に行はれ得るといふ長所が有る。

これ等の長所は、政黨内閣制をして、通常の社會事情の下においては、比較的には健全な政治機構たらしむるもので、故伊藤公や故桂公が當初の超然内閣の主義を捨てて、自ら政黨を組織して、その首領となるに至つたのも、恐らくは斯かる認識に基いたのであらう。

併しながら、政黨内閣が適當であるのは、社會事情が一般に平靜を保ち、隨つて國の政治が通常の軌道を歩む場合であることを前提とする。社會の轉換期に際し、社會組織および政治組

織に根本的な大改革を必要とする時代においては、政黨内閣は餘りに無力であつて、時勢の要求に適するものとは思はれない。

私は今日の時局を以て、あたかも戦争の危機が目前に迫つて居るものの如くに論じ、その意味において今日を非常時であるとする思想には反對するものであるが、しかし今日の時勢が決して平靜無事ではなく、政治の軌道においても舊套を追うて満足し得る時代ではないことを信ずるものである。あたかも封建制度が崩れて、明治の維新が必要となつた如くに、資本主義經濟の行き詰まりに基いて、今日は正に社會の轉換期に遭遇して居るもので、もし語を強くしていへば、明治の維新にも匹敵すべき程の重大な社會改革を要する時期でなからうかと思ふ。

かういふ時代に際しては、これまでのやうな政黨内閣を以ては、その目的を達することは困難であり、それには強力な舉國一致の内閣を必要とする。政黨内閣制に對する主たる難點は實にこの點にある。

政黨の支援に因る人材内閣

しかしながら、政黨内閣も不適當であり、兵力による獨裁政治も否定せねばならぬとすれば、残るところは、唯議會の多數を制する政黨の支援を得て組織せらるる人材内閣あるのみである。

ある。

それは必ずしも政黨人を排斥するものではないが、唯政黨それ自身が内閣組織の原動力たることを否定し、國民の信頼を博するに足るだけの有力な人材であることを主眼となし、而して政黨は己を空しうしてこれを支援するの地位に立つことを要求するものである。

かういふ舉國一致内閣は、戦時においては、比較的容易にこれを實現し得る。それは戦争に臨んでは、國力の全部を擧げてこれに當らねばならぬのであるから、民心が自然に一致し、總ての政争が一時自から終息せざるを得ないからである。

平時においては、これに反して、これを望むことの甚だ困難であることは疑ひを容れぬ。それには、第一に、政黨以外に國民の信頼を値すべきだけの人を得ることの困難があり、第二に、政黨をして政權争奪を中止せしめ、虚心坦懷に内閣を支持せしむることの困難がある。

しかしながら、憲法政治を維持しながら、しかも今日の困難な時局に當るがためには、これをおいて他に適當な方法が有るとは思はれない。

もし政黨にしてこの認識を缺き、これまでのやうに、ひたすらに政權の争奪を事とするならば、勢の赴くところ、或は憲法政治の破壊にまで導くおそれがないとはいはれない。政黨が自ら政權の衝に當るの欲望を去り、國政の監督者であり批判者であることを以て満足し、適當な

人材内閣に對してはこれを支持し援助する立場に立つこそ、もつとも能く憲法を擁護する所以であらう。

政黨政治に於ける官僚

昭和六年七月號「中央公論」所載

一、官吏の變質と其の諸原因

官吏減俸問題に關して、判事を初め鐵道省、逓信省其の他の諸官廳の官吏が取つた集團的な反抗運動は、今日の官僚が明治の三十年代以前の官僚に比較して、如何に大なる本質的の變化を爲したかを、最も露骨に表示したものである。官吏の本分は専ら忠誠従順に在りとして思惟せられ、上命下從、殆ど軍隊的とも謂ひ得べき程の規律と秩序とが保たれて居た舊時代の官僚に比して、今日の官吏生活は主としては經濟生活として思惟せられ、官吏關係も其の本質に於いて一定の報酬を受けて一定の勤勞を給付する關係であることに於いて普通の雇傭關係と異なることなく、其の經濟上の權利が侵害せられんとするに當つては、團結の力を以て上官に反抗することを辭せず、國務大臣の權威を以ても之を抑制することが不可能となつたことが、之に依つて證明せられたものと謂ふことが出来る。舊時代のやうな軍隊的の規律は今日の官僚に對しては、最早望むべからざるに至つた。

何故に斯の如き變化が起つたかと言へば、それには種々の原因を擧げることが出来る。

第一には、官吏の經濟的地位の降下といふことが、其の有力なる一原因である。明治三十年代頃までは、官吏生活は一般に謂つて經濟上にも頗る恵まれた生活であつた。嘗に衣食の費に苦しまないばかりではなく、當時の生活標準から言つて、相當に高い程度の生活を營むことを得て、而も尙多少の資産を残し得るだけの餘裕あるものであつた。今日の官吏生活は經濟上に決して此の如き餘裕ある生活ではなく、其の俸給は僅に衣食の資に充てて尙足らざるを憂ふる有様であり、殊に一般の生活標準の向上に伴うて、其の地位の降下が一層顯著となるに至つた。斯ういふ状態に於いては、官吏の減俸は直に其の生活に對する脅威であり、それが一般の反抗を招くに至つたのも已むを得ない結果と謂はねばならぬ。

經濟的地位の降下に伴ふ官吏の自尊心の減退も亦其の大なる一原因として擧げ得べきものである。封建時代に於ける武士階級は、經濟上には甚だ恵まれなかつたとしても、尙社會上、政治上及び法律上に大なる特權を享有し、而して特權の享有は隨つて又其の自尊心を養成し支持する原因となつた。「武士は喰はねど高楊枝」の俚諺は、能く此の武士の自尊心を表明するものである。今日の官僚は昔の武士の如き何等の特權をも享有するものではなく、社會上の地位に於いて一般の人民と殆ど異なる所は無い。明治の末葉頃までは、官吏は恰も封建時代に於け

る武士階級の後繼者の如くに思惟せられて、武士の誇が尙官吏の間に遺存し、一般社會に於いても官尊民卑の氣風が尙盛であつたが、それ等の氣風は追々に減退して、今日では、官吏は少數の高等の地位に在る者を除いて一般社會からも特に尊崇せらるることも無ければ、自分でも殆ど自尊心を失つてしまつた状態に在る。官吏の規律が能く嚴肅に維持せられるのは、官吏が一面に於いて一般の人民と違つた特別な優越な階級であることの自覺を必要とする。此の自覺が有るからこそ、又一般の人民とは違つて、特に秩序を重んじ規律に服することを甘んずるのである。其の自尊心が失はるるに至つては、自分の生活の擁護の爲には、普通の雇傭者と同様の態度を取るに至るのも、自然の結果と謂ふべきであらう。

一般社會思潮の影響も、亦此の變化を來たすに預つて大なる力が有つたことは言ふまでもない。官吏も亦所詮は時代の子であつて、時代思潮の支配を免るることを得ない。而して今の時代は經濟的鬭争の極めて激しい時代であり、又支配力に對する反抗精神の甚だ旺盛な時代である。それが官吏社會にも影響することは當然でなければならぬ。

併しながら、此等の原因の外に、尙官吏の本質に重大な變化を來たさしむるに至つた最も大なる原因の一として、私は官僚政治から政黨政治に移つたことを擧げねばならぬと思ふ。之を明にすることが此の小篇を起草するに至つた主たる理由である。

二、官僚政治と政黨政治

官僚政治の時代に於ける下級官僚の地位と、政黨政治に移つてから以後の官僚の地位との間には、其の實質に大なる差異が有る。

官僚政治の時代に於いては、政府を組織する内閣大臣自身が官僚の出身であり、内閣が更迭しても之に代るものは同じ薩長系統に屬する官僚出身者であつた。政府自身が官僚の親分であり、下級の官僚は其の恩顧を受け其の引立に依つて其の地位を得、立身出世を爲すことが出来たのであるから、政府と官僚との關係は殆ど親分子分の關係の如く、上下主従の如き有様を爲した。それに加ふるに、政權は一に薩長藩閥に專屬して、之と對立するだけの勢力あるものなく、謂はゞ一國一黨で、反對黨は有つても政權を握り得べき望は全く存しないのであるから、政府の官僚に對する權威は確固不動で、官僚は絶対に其の權威の下に服従するの外は無かつた。官吏社會の規律が嚴肅に保持せられ、上命下従、如何に無理な命令でも能く行はるることを得たのは、茲に其の主たる原因を有する。

政黨政治に移るに至つては、此の状態は全く一變した。政府を組織する者は政黨政治家であつて、官僚の親分ではなく、而も現在の政府は永久に政權を把握し得る望あるものではなくし

て、何時政權を反對黨に譲らねばならぬかも知れぬ状態に在る。政府の本質が全く一變したのであるから、政府と官僚との關係も亦全く一變するに至るのは當然の結果でなければならぬ。

政黨政治に於ける官僚の地位は、之を官僚政治の時代に比して、二の點に於いて著しい變化を認むることが出来ると思ふ。其の一は官僚の政黨化の傾向であり、他の一は官僚の獨立化の傾向である。但し、此の二は言ふまでもなく全く相反するもので、總ての官僚が全體として同時に此の二様の相反對する傾向を有すると謂ふのではなく、官僚の一部分は政黨化する傾向を帯び、他の一部分は獨立化する傾向を有すと謂ふのである。

官僚の政黨化の傾向は、官僚の中政治的職務に關係するものに付いて之を認むることが出来る。官制の表面に於いては政務官と事務官との區別が設けられて、政治的の職務は唯政務官のみがこれに當り、事務官は政治に關係なく専ら事務にのみ當ることを主義として居るのであるが、實際には此の主義は完全に貫徹せられないで、事務官であるべきものをして、政治的職務に關係せしむることが、其の跡を絶たず、殊にそれは地方長官を初めとして警保局長、警視總監の如き内務省系統の事務官に於いて著しい。斯ういふ地位に在る官僚は、恰も政務官の如くに、自然に政黨的色彩を帯ぶるに至り、内閣の更迭と進退を共にし、正式には政黨員たらずとも、事實に於いては政友系又は民政系として、他からも見られ、自らも任ずるに至つて居る。

併し斯かる傾向は、唯少數の一部の官僚に付いて見られ得るのみで、官僚の大部分に付いて謂へば、政黨政治の下に於いては、官僚政府の時代に比して、著しく獨立化して居ることは争ふべからざる現象である。

一般官僚の政府に對する關係は、最早舊時代のやうな親分子分の關係ではない。官僚は恒久性を有つて居るに反して、内閣は一時的である。多くの場合に於いて、官僚は現在の政府、現在の大臣の恩顧に依つて其の地位を得たのではなく、假令然りであるとしても、何年かの後には更に反對黨政府の下に立たねばならぬ運命に在るもので、現在の政府に一身を捧げて奉仕するを得ない地位に在る。各省の官僚に取つては、大臣は寧ろ異分子の闖入であり、之に對し上下主従の如き感情を有することは到底望み得ない。

斯ういふ状態に於いて、官僚の政府に對する服従意識が衰へるのは當然であり、其の結果は官僚の獨立化傾向として現はれるに至る。

三、政黨政治に於ける官僚の獨立性

政黨政治の下に於いて、官僚が政府に對し或る程度に獨立化するに至つたことは、單に官規の維持といふ側から見れば、憂ふべき現象であることは疑を容れぬ。若し官吏關係を以て封建

時代の君臣主従の關係と同様な關係であるとすれば、減俸問題に關して諸官廳の官吏の取つた集團的な反抗運動の如きは、官規紊亂の甚しきもので、官吏として許すべからざる行動と謂はねばならぬ。

併し、一方に於いて、政黨政治の本質に付いて觀察すると、官僚が政府に對し或る程度に於いて獨立なる勢力を有することは、嘗に自然の結果であるばかりではなく、政黨政治の缺陷を補ふ上に於いて寧ろ歓迎すべき所と見るべきであらう。政黨政治に於いては、政府は議會（殊に衆議院）の多數を支配する政黨から成り立つことを常態とするのであるから、議會の多數は即ち政府の與黨であり、隨つて議會が政府を監督して其の非政を抑制する機能を充たすことは完全には望み難い、而も今日の政府は官僚政治時代の政府に比して、其の國民生活を支配する力は寧ろ強大さを加へて居る。其の運轉する國の財政の金額に於いて、其の經營する事業の範圍に於いて、其の人民に供與し得べき利權の程度に於いて、今日の政府は遙に舊時代の政府を凌駕して居る。若し議會の多數を與黨と爲し、隨つて議會から排撃せらるべき懸念なき政府にして、此の偉大なる權力を恣にすることを得て、他に之を制すべき何等の力も無いとすれば、それは寧ろ國民の禍でなければならぬ。

且つ政黨政治は舉國一致の政治ではない。それは國民の一致して支持する政府ではなくして

唯多數黨に依つて支持せられて居る政府である。少數黨は極力之に反對するものであり、他日選挙に於いて多數を占むる機會が來れば、取つて之に代はらんことを期待して居るものである。現在の多數黨は必ずしも次期の多數黨ではなく、隨つて政府は必然に恒久性を缺いて居り、長いか短いかの差別は有つても、要するに唯一時的に政權を握つて居るに過ぎぬ。斯かる一時的の政府が其の偉大なる權力を恣にし、而して内閣の更迭と共に其の總ての施設が根底より覆へざるやうなことが、行はれ得るものとすれば、それは益々國民の禍たることは言ふを待たぬ。政黨政治の下に於いて官僚が政府に對し或る程度の獨立を保つことは、政府の餘りに專恣的な行動を阻止し、行政事務の恒久性を維持し得る所以である。勿論、獨立を保つと言つても、官吏は法律上に上官の命令に従ふべき義務が有るのであるから、其の程度は自ら限られたものでなければならぬことは當然であるが、併し下僚が一致して反對する場合には、上官と雖も之を無理押しに通すことは、事實上には甚だ困難であつて、此の限度に於いて官僚は政府の下に立ちながら尙政府に對し輕視することを得ない獨立な勢力分子たることを得る。而してそれは政黨政治の短所に對し或る程度の矯正策たり得べきものと思はれる。

政黨政治の弊を矯むる爲には、私は更に進んで、多くの利權問題、例へば私設鐵道の買收、公有水面埋立の免許、取引所、保險業、瓦斯業、電氣事業、鐵道業其他總て獨占的性質を有する營業の免許、水利權の許可、土地收用を爲すべき事業の認定などに付いては、それごとく恰も海員審判所や保險審査會などのやうな獨立な合議機關を設け、訴訟手續に類する公の審理手續を経て、公平、獨立、且つ迅速に之を決するやうにすることが必要でなからうかと思つて居る。

若し此の如き獨立の機關が設けられたならば、此等の點に於ける政黨政府の專恣の行動は之に依つて之を防ぐことが出来るけれども、斯かる機關の設置は尙容易に之を望み得ないし、假令それが設けられたとしても、それは唯限られた事件だけに付いての權能を有するに止まる。其の他の一般の行政に付いては、官僚の獨立性の必要は尙失はるるものではない。

此の意味に於いて、私は政黨政治の下に於いて、官僚が其の所屬の長官に對し、唯命是れ奉じ、如何に無理な命令でも絶對服従の地位に立つことを以て、望ましい状態であるとは信じない。寧ろ反對に、官僚が官僚として獨立の地位を有せねばならぬことを自覺し、政黨の勢力から超越して、法律と正義とを保持し、政黨政府が其の政黨の見地から妄に之を蹂躪せんとする場合には、敢然として之に反對するだけの勇氣あらんことを望むものである。

此の意味に於いて、私は又事務官の身分を保障し、政府の恣意を以て之に休職を命ずることを得ざらしむることを必要と信じて居るもので、曩に選挙革正審議會に於いて議決せられた保

障規定案を以ては、十分の効果を擧げ得るものと信じないが、其の方向にせめてもの一步を進むるものとして、速に其の實行あらんことを希望する。

四、減俸に對する官吏の反對運動

減俸問題に關して多くの官吏の取つた反對運動も、疑もなく、官僚の獨立性の自覺の一の現はれであり、此の意味に於いて必ずしも憂ふべき現象とのみ論斷すべきものとは信じない。唯今回の場合に於いては、其の反對の起つた動機が國民に對する正義感からではなく、官吏自身の身上の權利に關するものであることに於いて、必ずしも其の動機の純潔さを誇ることは出來ないが、併し他の總ての手段に先ちて獨り官吏にのみ國庫の收入不足の犠牲を負はしむるのは、官吏の義憤を招くに十分であつて、其の反對運動を起すに至つたのも、事情の諒すべきものが有る。

單に法律上の理論としては、官吏の俸給は勅令に依つて定まつて居るのであるから、勅令の改正に依つて其の金額を減することも亦當然爲し得る所であると謂ひ得べきは勿論である。それは恰も恩給や公債の利子は法律に依つて定まつて居るのであるから、法律の改正に依つて恩給金額を減じ公債の利率を減することも亦當然爲し得る所であると謂ふのと、同じ論理に依る

ものである。否、法律に依つてはモラトリウムを斷行することも出來れば、所有權を沒收することも出來る（現に河川法には河川の區域に編入せられた土地の所有權が消滅する旨の規定が有る）。併し法律上の理論としてはそれが爲し得られるとしても、財産權不可侵の原則の承認せられて居る今日の國法の下に於いて、假令法律を以てしても、此の如き法律を作ることが容易に斷行せられ得べきものでないことは、言ふを待たない所で、それは政府も亦承認して居る所のやうである。而してそれは何故であるかと言へば、それは専ら此等の權利が人民の財産上の既得權であり、而して既得權は立法を以てしても容易に之を侵害すべきものでないといふ信念に基いて居るのである。

併し、若し既得權は侵すことを得ないとすれば、官吏の俸給權も既得權たることに於いて恩給權と何等の性質上の差異は無い。俸給も決して恩惠的の給與ではなく、權利として與へられて居るもので、一たび一定の俸給を給与することが定められた上は、官吏は其の官職に在る限りは、少くともそれだけの俸給金額を請求し得る權利を有することが保障せられたのである。之を恩給に比較すれば、恩給は過去の勤務者に對する給與であつて、現在に於いては何等の勤務にも服せず、居ながらにして其の給與を受くるもので、其の意味に於いては寧ろ恩惠的給與に近く、「恩給」の名稱も既に其の思想を現はして居るものであるが、俸給は現在の勤務に對する

給與であり、國家は現に其の者の勤務を要求し、而して之に對する反對給付として其の義務を負担して居るのであるから、若し俸給と恩給との何れを重しとすべきかと言へば、恩給よりも寧ろ俸給を重しとしなければならぬ。恩給と俸給との異なる所は、唯一は法律に依つて定まり、一は勅令に依つて定まつて居ることに在るが、是れは一に俸給は現に國家に對し奉公勤務の關係に在る使用人の權利であり、恩給は既に其の關係を離れた外部の者の權利であるが爲であつて、それが爲に恩給を重しと爲し俸給を輕しと爲すべきではない。恩給權者には恩給證書が交付せられて居るに反して、俸給には此の如き證書は渡されて居らぬけれども、是も同じ理由に基くもので、現に勤務に服して居る者に對しては特に證書を交付するだけの必要が無いからに過ぎぬ。證書が渡してあるから、變更することは出来ないが、證書が無いから自由に變更することが出来るといふやうな理窟は成り立ち得べきものではない。二者等しく財産上の既得權であることに於いて全く同様であつて、唯一は法律に依つて與へられた既得權であり、一は勅令に依つて與へられた既得權であることの結果として、其の變更にも一は法律を必要とし、一は勅令を以て足れりとする差異が有るばかりである。

それであるから、若し官吏の減俸をも斷行せねばならぬ財政上の窮境に迫つて居るとすれば、それと同時に又恩給をも減額することが、公平を保つ上に於いて當然の必要であり、同時に議會の議員の歳費をも減額することも亦必然に考慮せられねばならぬ。而も恩給や歳費を減ずるには當然法律の改正を必要とし、同じく官吏の俸給を減ずるにも判事に付いては法律でなければ爲し得ないのであるから、若し一般官吏の減俸を斷行せんとするならば、臨時議會を召集して恩給法、議院法、裁判所構成法の改正を提議し、其の通過を待つて、始めて同時に之を斷行することが、政府の當然執るべき態度でなければならなかつたのである。

不幸にして政府は事茲に出でず、他の一切の事柄には觸れずして、單に官吏のみに對して減俸を行はんとしたのであつて、それは實質に於いては官吏のみに其の減額高に相當するだけの特別所得税を課するのと同様である。頗る不公平な偏頗な負擔を官吏に課するものと謂はねばならぬ。

之に對して、官吏が反對したのも無理ならぬ所で、それは其の減俸令自身が大なる無理を包含して居ることに其の主たる原因を有するものである。若し政府にして他の總ての手段を講じた後、最後の已むを得ざる手段として茲に出でたならば、此の如き反對運動は恐らくは起らなかつたであらう。責任は寧ろ其の處置の輕卒さに在るのであつて、之を咎めずしてひたすら官吏の官規紊亂を責むるのは私の賛成し得ない所である。

五、判事減俸の法律的觀察

最後に尙餘論として、判事の減俸に關する法律問題に付き一言して置きたい。

今回の減俸令は判事に付いては特に其の意に反して現在の俸給金額を減じないことを定めて居る。是は言ふまでもなく裁判所構成法第七十三條の解釋上、判事の減俸は勅令を以ては行ひ得ないことを認めたと爲であつて、此の點に於いては其の解釋の正當なることは疑を容れない所であるが、唯それが爲に、判事と一般官吏殊に從來判事と同様に待遇せられて來た檢事との間に大なる不公平を生じたのみならず、同じ判事の中には減俸を承諾するや否やに依つて減俸令の適用せらるる者と然らざる者との差別を生ずるに至つたのは遺憾である。私は判事の減俸が唯法律に依つてのみ行はれ得べきことを信ずると共に、一般の官吏に付いても判事減俸法の通過を待つて始めて減俸を行はんことを切望したものであつたが、此の希望は遂に充さるるを得なかつた。

併し政府が其の最初の意向として傳へられた所を翻して、判事の減俸が法律に依らねば行はれ得ないことを認むるに至つたことは甚だ多とすべきである。

然るに學者の間には往々此の見解を非とし、判事に付いても一般官吏と同じく勅令を以て減

俸を爲し得べきもので、政府が反對の見解を取つたのは大なる失態であると爲して居るものがある。殊に畏友佐々木教授は「法律時報」七月號に於いて詳細に此の説を論述せられて居る。

教授の論説は頗る長文に互つて居るが、其の要點とする所は要するに左の二點に歸する。

(イ)判事の俸給は勅令を以て定むるものであり、而して俸給額を減することも亦俸給を定むることに外ならぬ。

(ロ)裁判所構成法第七十三條に所謂減俸は、俸給として支給すべきものと定めてある額を支給しないことの意である。勅令に依る俸給額の變更は假令從來より減ずる場合でも、同條に所謂減俸ではない。

此の問題に付いての私の意見は既に帝國大學新聞(五月二十五日號)で述べた所であるから、今之を繰り返へすことを避けるが、佐々木教授の駁論に接して、之に答ふる爲に簡単に茲に前稿を補足して置きたいと思ふ。

判事に對して勅令を以て減俸を爲し得るや否やの問題は、單に法律の文字解釋からは之を明白にし難い。法律は一面に於いて判事の俸給は勅令を以て之を定むることを明言して居る。若し此の規定のみ重きを置くならば、俸給金額を減ずることも等しく俸給を定むる所以であつて、佐々木教授の解釋の如くに、勅令を以て之を爲し得るといふ説も成り立ち得る餘地が有

る。併し一方に於いて法律は判事が其の意に反して減俸せられ得ないことを保障して居るのであつて、従つて勅令を以て判事の俸給額を減じ得るや否やを明にするには、其の所謂「減俸」が何を意味するかを決せねばならぬ。而してそれは單に「減俸」といふ文字の解釋に依つては決し得ない問題で、俸給権の性質、裁判官の法律上の地位等法律の背後に存する條理を考察する必要がある。佐々木教授が法律の所謂「減俸」を以て單に「俸給として支給すべきものと定めである額を支給しない」ことであるとせられて居るのは、此の點に付いての正當なる理解を缺いで居られるのでなからうかと思ふ。

第一に、俸給権は決して一ヶ月毎に新に發生する權利ではなくして、一定の官職に對して其の官職に在る間常に定額の給付を請求し得る權利である。一たび俸給額が定めらるれば、それは其の官職に伴ふ恒久的の權利として定められたもので、苟も其の官職に在る間は官吏は當然之を請求し得る既得權を有するものである。判事が其の意に反して減俸せられないことが保障せられて居るのは、即ち判事が其の意に反して此の既得權を侵害せられないことが保障せられて居るものでなければならぬ。勅令を以て俸給額を改定して之を減額することも既得權の侵害であることは言ふまでもないことで、之を「減俸」に非すと解すべき理由は無い。

佐々木教授は俸給を定めることは「社會の事情に照して官吏の生活の資料として相當と認め

る額を幾許であると定めることである」と曰ひ、一旦其の額を定めた後、時の事情に照して官吏の生活の資料として不適當なるに至れば更に適當の額に改めることは等しく俸給を定むる行爲であるとせられて居るけれども、それは俸給権の性質を正解せられないもので、俸給権は決してさういふ浮動性の權利ではない。恰も公債の發行に付いても、法律を以て一たび一定の利息を定めて發行した上は、其の後に至り時の事情に照して其の利率が不適當となつたとしても、前に定められた利息を變更することは、最早自由ではなく、假令法律を以ては之を爲し得るとしても、尙新なる公債の利息を定むるとは全く別個の性質の行爲と看なければならぬと同様に、官吏の俸給も亦一たび一定の俸給額を支給することが定められた以上は、それは官吏に對する公約であつて、その後に至り事情の變更に因つて之を減額することは、決して新に俸給を定めることと同一の性質の行爲ではない。俸給金額の定めは、決して時の事情に應じ生活の資料として適當なりと認むる所に従つて隨時變更すべきことを豫想せられた定めではない。物價指數に應じて毎月高下するが如きは全然俸給の性質に反する。それは事情の變更に拘らずこれだけの金額は常に必ず支給すべきことの定である。之を減額することは恰も一たび發行した公債の利息を事後に於いて法律を以て減率するのと同様の性質の行爲であつて、債權の剝奪であり、國家自身の利益の爲にする一種の「徳政」である。減俸の重大な所以は一に此の點に在る。勿論、

一般行政官に付いては、其の意に反して減俸せらるることなしといふやうな法律の保障が無いから、俸給令の改正に依つて減俸せらるることも、法律上は已むを得ない所で、それは恰も公債の利息も法律を以てすれば之を減率し得るのと同様であるが、判事は之に反して其の意に反して減俸せられないことの法律上の保障を有して居るもので、勅令を以ては其の減俸を爲し得べきものではない。

要するに判事の俸給を定むることが勅令の権内に在るのであるから、其の俸給額を減ずることも勅令の権内に在るといふやうな説は、全然既得権の觀念に付いての理解を有しない説であると思ふ。若し斯ういふ説に従へば官吏の減俸の重大さは全く理解せられず、それを以て政府の何時でも爲し得べき當然の措置であるといふことに歸著せねばならぬ。

第二に、之を判事の法律上の地位に付いて見ても、判事は其の一身上の權利に付いて行政權に依つて左右せられないことの極めて周到なる保護を受けて居る。嘗に判事たる身分に付いて終身之を保有する權利を有するばかりではなく、其の職務に付いても、其の意に反して轉所せられない權利を認められて居る。俸給權は判事の一身上の權利の中でも、最も重要な權利の一である。それは判事及其の家族の生活を支持する所以であり、而して生活の安定が無くして、如何にして職務に忠實なることを期待し得られようか。俸給權こそ判事の一身上の權利の中で、

も殊に保護を要することの痛切なるものである。

さればこそ、法律は判事の俸給權を保護して居ることも甚だ周到であつて、判事は停職中全く職務を取らないにも拘らず尙俸給の全額を給するものとして居り(裁構七八條)、廢廳の場合にすらも、若し闕位が無ければ尙俸給の半額を給して闕位を待たしむるものとして居る(七七條)。此等は俸給權に付いて判事が如何に一般行政官より遙に厚い保護を受けて居るかを明證するもので、一般行政官であれば、前の場合には俸給の三分の一を給せらるるのみであり、後の場合には當然退官者となつて、全く俸給權を失ふのである。

判事が其の意に反して減俸せらるることなしといふ規定も亦此等と其の趣意を同じうするもので、判事の俸給權を保護する爲に設けられて居るものであることは言ふまでもない。それは一たび定められた俸給金額は之を既得權として保護し、其の意に反して之を減額することの無いことを保障して居るのである。若し佐々木教授の言はるる如く法律の所謂「減俸」は定められた金額を支拂はないといふだけの意味であるとすれば、さういふ意味の減俸は懲戒處分の外には實際に殆ど起り得ないことで、それは其の規定をして殆ど無意味ならしむるものである。「減俸」とは決して其の時々に現に定められて居る金額を支拂はないといふだけの意味ではなく、一たび支給すべきものとして定めた金額を支給しないことを意味する。斯く解するに依つ

てのみ判事が其の意に反して減俸せられないことの保障が意義ある規定となり得るのである。

佐々木教授はドイツの例を擧げて居られるが、ドイツに於いて官吏の減俸が法律上に如何に重大な問題とせられて居るかは、昨年ドイツで行はれた減俸の例を見ても知ることが出来る。ドイツの財政の窮乏は固より日本の比ではなく、昨年七月には議會の解散中大統領の緊急命令を以て官公吏の俸給税を新設し、俸給の百分の二・五を俸給税として徴收することを定めた（後には法律を以て正式の減俸を行つた）。何故に減俸の形を以てせずして俸給税として定められたかと言へば、減俸は財産権の剝奪であつて唯法律に依つてのみ爲し得べく、緊急命令と雖も爲し得ない所であるとせられた爲である。（ヴイン発行本年三月公法雜誌リヒャルド、トマの論文参照）。即ち官吏の減俸を以て新なる課税よりも一層重大な権利の侵害と爲して居るのであつて、新税の設定は緊急命令を以ても爲し得るに反して、官吏の減俸は緊急命令でも爲し得ないものと認められて居るのである。若しドイツの法律學者が日本には減俸は俸給額の改定であり政府の何時でも當然に爲し得る所であるといふ見解を支持して居る有力な學説が有つて、而もそれがドイツ法を例證として居ると聞いたならば、如何に吃驚することであらうか。

第二編 時事憲法觀

ロンドン海軍條約と憲法問題

- 一 海軍條約の成立と帷幄上奏
- 二 海軍條約の成立と統帥權の限界
- 三 ロンドン條約を繞る論争
- 四 我が國法に於ける軍部と政府との關係
- 五 所謂統帥權干犯

首相代理と憲法問題

- 一 政黨内閣に於ける首相代理
- 二 首相代理と内閣の責任

陸相代理の設置と無任所大臣の新例

憲法上より觀たる第六十一議會

一 序 説

- 二 臨時會と特別會
- 三 豫算不成立の確定する時期
- 四 事後承諾案としての五個の緊急勅令

判事減俸問題

- 一 勅令に依る判事減俸の違法
- 二 再び判事の減俸に付いて
- 三 判事減俸問題に付き磯崎辰五郎君に答ふ

大阪府第四區の再選舉に付いて

神社制度の制定と信教の自由

ロンドン海軍條約と憲法問題

一、海軍條約の成立と帷幄上奏

昭和五年四月二十一日「帝國大學新聞」所載

海軍縮小に關するロンドン會議は、さまざまの迂餘曲折を経て、兎も角も五ヶ國間の協定を見るに至つた。日本の最初からの主張がそのまま貫徹せらるることを得なかつたとはいへ、總ての國際協定は相互の讓歩と妥協とによつてのみ成立し得べきものであるから、それもまことにやむを得ないところといはねばならぬ。もし協定が不成立に終り、再び無制限な製艦競争が行はるるものとすれば、それはわれ／＼國民の忍び得ないところで、協定の内容が十分の満足に價するものではないにしても、尙われ／＼はその成立を喜ばねばならぬ。

しかるにこのロンドン條約の成立に關して、頻りに軍部と内閣との間の意見の不一致が傳へられ、それが國內における重要な政争の問題たらしむとする勢ひが示されて居る。

新聞紙の傳ふところによると、日本全權の最初からの主張であつた我が海軍勢力の對米七

割およびその他の要求は、海軍軍令部の上奏により軍事參議院に諮詢せられて、親裁せられたところで、海軍軍令部はあくまでその要求を固持し、その絶対に動かすべからざることを主張したに拘らず、内閣は全權の申請に係る妥協案を容認することを決し、御裁可を得て、その旨全權に回訓し、その結果條約案の成立を見るに至つたのであつて、軍令部の意見としては、絶對にこの條約に同意することを得ず、隨つて條約の批准に先だち、軍令部は軍事參議院の諮詢を奏請し、それによつて條約の批准を阻止すべく、それは結局内閣の倒壊に導くであらうといふのである。事の眞偽は固より私の知らないところであるが、ここには唯假りに内閣と軍部との間にかかる意見の不一致が有るものと想像して、この假定の下にそれが法律上に如何なる意義を有するかを考察しようとするのである。第一に、我が現在の國法において、國防に關し内閣が海軍軍令部および軍事參議院の意見に反した決定をなし、これを上奏して勅裁を仰ぐことが許さるるや否や、第二に國防に關する國際條約が既に調印せられた後に至つて、海軍軍令部および軍事參議院は我が國法上その條約に反對する上奏をなし得べき權能を有するや否や、私は冷靜な法律上の見地に立ち、この二つの問題についての卑見を、成るべく簡単に述べて見ようと思ふ。



海軍軍令部條例（大正三年軍令七號）によれば軍令部長は「帷幄ノ機務ニ參シ」國防用兵ニ關スルコトヲ參畫シ親裁ノ後之ヲ海軍大臣ニ移ス」の權を有するものとせられて居り、軍事參議院條例（明治三十六年勅令二九四號）によれば、軍事參議院は「帷幄ノ下ニ在リテ重要軍務ノ諮詢ニ應スル所トス」と定められて居る。

二者共に帷幄の機關であり、専ら帷幄の大權について、輔弼をなしおよび諮詢に應ふるの任を有するものであることは、更に疑ひを容れないところである。しかして「帷幄」とは、軍の大元帥としての至尊を意味する語であり、「帷幄ノ機務ニ參シ」とは、軍大元帥の大權即ち軍統帥の大權に參與することを意味する。海軍軍令部條例が勅令ではなく軍令をもつて定められて居ることから見ても、軍令部が國家の機關ではなく、大元帥の機關であり、専ら軍隊の内部において輔弼の任に當るものであることが明瞭である。もし國家の機關であれば必ず國法としての效力を具ふる法令によつて定められねばならぬ。軍令は軍の統帥についての命令であつて、唯軍隊の内部にのみ效力を有し、國法としての效力を有し得るものではない。軍事參議院はこれに反し形式上は勅令の形をもつて定められて居るけれども、それは軍令が未だ形式上に勅令と區別せられなかつた時代の制定に係るものであるからであつて、それが等しく軍統帥の大權についてののみ諮詢に應ふる機關であることは「軍事參議院ハ帷幄ノ下ニ在リ」と明言せられて居

ることによつても争ふべからざるところである。故に海軍軍令部又は軍事参議院の権限が如何なる限度におよび得るかの問題は、結局帷幄の大権の限界如何の問題に歸する。就中こゝに論ずる問題に關しては、海軍の勢力を如何にするかについて、帷幄の大権をもつて如何なる限度にこれを決定し得るかが、問題の分かるるところである。

◆ 前にも述べた如く、帷幄の大権とは、軍統帥の大権である。軍統帥の大権は明かにこれを軍編制の大権と區別せねばならぬ。陸海軍の編制を定むること、殊にその大體の勢力を如何なる程度に定むべきかは、國の外交および財政に密接の關係を有する事柄であつて、それは固より國の政務に屬し、内閣のみがその輔弼の任に當るべきものであり、帷幄の大権によつて決せらるべき事柄ではない。軍統帥權は軍の活動を指揮統率するの權であり、軍編制權は軍を施設する權である。軍は國家の施設する所であつて、軍が自らこれを施設するのではない。國家によつて設けられた軍隊は、自己の活動については國家の關與を受けず自己内部の組織によつてこれを統率し得べきことが認められて居るけれども、軍を設けることそれ自身は固より國家の行爲であつて、軍自身の行爲ではない。しかしてこの國家の行爲については、内閣が専ら輔弼の任に當るのである。伊藤公の憲法義解に、軍の統帥に關しては「専ら帷幄ノ大令ニ屬ス」とい

つて居るのに反して、軍の編制に關しては「責任大臣ノ輔翼ニ依ル」といつて居るのは、能くこの區別を明かにして居るものである。それであるから、ロンドン條約に關しても、内閣が軍部の意見に反して、妥協案に同意することの御裁可を仰いだとしても、それは固より憲法に違反するものでないことはもちろん、官制の規定にも牴觸するものではない。

◆ 唯海軍軍令部條例には軍令部長は國防用兵について参畫して親裁を仰ぐべきものとせられて居り、軍事参議院條例にも、軍事参議院が、國防用兵について諮詢に應ふべきものとせられて居る。ロンドン會議における我が對米七割の要求も、この規定に基き軍令部の上奏並に参議院の諮詢を経て決せられたものであるといふのである。ここにおいてかくして決せられた意見が内閣と如何なる關係を有するか、如何なる限度にそれが内閣を拘束する力を有するかの問題を生ずる。

この問題に關しては前にも一言した通り、海軍軍令部および軍事参議院が純然たる帷幄の機關であつて、國家の機關ではないことを注意する必要がある。帷幄の機關は唯帷幄の大権に参畫することが出来るだけで、毫も國家の意思の決定に参加する權能を有するものではない。

その結果として、假令條例の明文上は「國防用兵」と並べて規定せられてあるとしても、海

軍司令部又は軍事參議院の國防に關する權能と、用兵に關する權能との間には、明白なる區別を認めねばならぬ。

用兵は純然たる統帥權の作用であつて帷幄において專決し得べく、直接には政府の關する所ではないのに反して、國防を定むることは編制權の作用であつて、事國の政務に屬し、固より帷幄において決し得べきところではない。國防に關して海軍軍司令部又は軍事參議院の有する權能は、唯國防計畫に關し軍部限りの立案をなすことに存する。これは國家の意思に關するものではなくして、専ら軍事の専門の見地から、軍部の意見を決定することのみに關する。それは言はば技師の立てた設計に類するもので、國家に對しては唯一の參考案たるに止まる。假令それが帷幄上奏によつて御裁可を得たとしても、尙單に軍部限りの設計として、計畫案として決定せられたに止まり、決して國家の意思として決定せられたのではない。

これを國家の意思として如何なる限度にまで採用すべきかは尙外交、財政、その他の一般の國政上の見地から檢察せられねばならぬものであり、しかしてそれは一に内閣の職責に屬する。内閣は固より出來るだけ専門家の意見を尊重すべきもので、その意味において帷幄上奏の結果を重要視すべきことは、いふを待たぬけれども、決して無條件にそれに拘束せらるるものではない。帷幄上奏によつて決せられたところは、唯軍部の意見たるに止まり、法律上においては

何等の拘束力を有たないもので、内閣はそれに拘らず一般國政上の見地から反對の上奏をなし得ることはもちろんでなければならぬ。

要するに軍の編制(國防)を定むることについての輔弼の權能は、専ら内閣に屬するもので、軍司令部に屬するものでないことは勿論、又内閣と軍司令部との共同の任務に屬するものでもない。軍司令部の參畫は唯専門の見地よりする立案に參與するに止まるもので、決して國の政務としての軍の編制を定むることに參與するのではない。内閣が一般國政上の見地から軍部の立案に一部の變更を加へて上奏するとしても、政治上にそれが穩當であるや否やは暫く別問題とし、法律上から見ても内閣の權能を踰ゆるものではなく、又軍部の權能を侵すものでもない。

◇
かつ既に條約が調印せられた上は、それはもはや帷幄の大權を離れたもので、これを批准せらるべきや否やについては、唯樞密院のみが諮詢に答ふるの任を有し、軍司令部が輔弼の任務を有しないのは勿論、軍事參議院も諮詢に答ふるの權あるものではない。

條約の調印は、批准を留保することの條件の下に、國家意思を決定する行爲であり、その批准は、既に決定せられる條件附の國家意思について、その條件を満たし、これを確定的ならしむる行爲である。故に條約の批准は假令それが軍事に關するものであつても、純然たる國務上

の行爲であつて、もはや帷幄の機關のこれに關與し得べきものではない。

帷幄の機關が國防に參畫し得るのは、唯國家の意思が決めらるるに至るまでの參考としての計畫を立つることのみ關する。既に國家意思の決められた後において、その決定を覆へすことは、もはやその權能には屬しないのである。

それであるから、ロンドン條約の批准に關し、海軍軍令部が軍事參議院に諮詢せられんことを奏請するが如きは、軍令部および參議院の權限を越ゆるもので、それは官制上許すべからざるところである。

二、海軍條約の成立と統帥權の限界

昭和五年五月二日乃至五月四日「東京朝日新聞」所載

一
統帥大權の獨立といふことは、日本の憲法の明文の上には、何等の直接の根據の無いことで、單に憲法の規定からいへば、第十一條に定められて居る陸海軍統帥の大權も、第十二條に定められて居る陸海軍編制の大權も、同じやうに天皇の大權として規定せられてをり、しかして第五十五條によれば天皇の一切の大權について國務大臣が輔弼の責に任すべきものとせられて

居るのであるから、これだけの規定を見ると、統帥大權も編制大權も、等しく國務大臣の責任に屬するものと解すべきやうである。しかし、憲法の正しい解釋は、單に規定の文字のみからは得られないもので、歴史と條理によつて文字の足りないところを補はねばならぬ。然して日本の軍制の歴史からいへば、憲法制定の以前から、陸海軍は明治十五年の詔勅に示されて居る通り、大元帥としての天皇の親しく統率したまふところとせられてをり、それは政府の職掌の外に置かれて居たのであつて、この歴史的に確定せられた日本の軍制は憲法の制定によつても覆へされたと見るべき根據は無い。これを條理からいつても、軍の行動は完全な自由と策戰の秘密とを必要とするもので、局外者がこれを掣肘することは戰鬪力を弱むる恐れあるものであるから、軍の統帥については、これを政府の職責の外に置き、専ら軍部當局者の自由活動に一任することは、相當の理由あることといはねばならぬ。伊藤公の憲法義解に、第十一條の陸海軍統帥の大權について「専ら帷幄の大令に屬す」といつて居るのは、即ちこの事を意味するのである。

即ちわが國法の立場としては、統帥大權は一般の國務に關する大權とは區別せられ、一般の國務については、國務大臣が輔弼の責に任ずるに反して、統帥大權については、國務大臣はその責に任ぜず、いはゆる「帷幄の大令」に屬するものとせられて居るのであつて、憲法第五十

五條の規定は統帥大權には適用せられないのである。これが憲法以前から傳はつて、憲法制定後今日までそのまゝ傳統的に實行せられ、又略一般に承認せられて居る原則である。

言換ふれば、天皇の帷幄と天皇の政府とが、法律上に相分離せられ、等しく天皇の大權ではあるが、統帥大權は帷幄によつて行はれ、一般の國務大權は政府によつて行はるものとせられて居るのが、我が現在の國法である。唯陸軍大臣および海軍大臣は、一面には内閣の一員として、他の國務大臣と同じく國務大權を輔弼すると共に、一面には帷幄にも參加するといふ二重の地位を與へられて居り、隨つて政府と帷幄との聯絡は、主として陸海軍大臣によつて保たれて居る。これが又陸海軍大臣が必ず武官大臣でなければならぬものとせられて居る主たる理由である。

以上は大體の原則であつて、これだけは多く異論の無い點であるが、唯統帥大權の限界如何といふ問題になると、それは必らずしも明瞭ではなく、陸海軍の側においては成るべくこれを廣く解しようとする傾きが有り、陸軍と海軍との間においても、その意見および慣行に可なり大なる隔たりが有る。唯一例だけを擧げて、例へば海軍では軍人の教育を軍政の範圍に屬するものとして、海軍大臣の職務として居るのに反して、陸軍では同じ教育を統帥權の範圍に屬するものとなし、陸軍大臣の職務外に置き、別に教育總監部を置いてこれを掌らしめて居る。

海軍では海軍大臣の故障の有る場合には、文官大臣が臨時勅命を受けてその職務を代理し得べきことを認めてをり、前には原首相、今は濱口首相が現に海軍大臣の事務を管理して居るのに反して、陸軍では、文官大臣が陸軍大臣の事務を管理し得ることを承認せず、その故障のある場合でも事務管理を置かないのを例として居る。これ等は唯外部に現はれた一二の例に過ぎぬが、それだけをもつても、統帥權の範圍について陸海軍の間に意見の相違の有ることを知るに十分である。

陸海軍の間に既に意見の相違が有るのであるから、陸海軍大臣を包含する政府として、この點につき完全なる一致の意見を得ることの、如何に困難であるかは、容易に推知し得べきところで、それがこれまでもしばしば國の政治に大なる累をおよぼす原因となつて居る。

今回のロンドン海軍條約の問題についての論争もまたこの點に主たる原因を有するもので、政府の一致の意見を得ることが困難であるだけに、政府は一大難關に面してゐるものといはねばならぬ。

二

帷幄と政府との權限の分界を明らかにするには、まづ帷幄の大權は憲法第十一條の陸海軍統帥の大權にのみ限られるもので、決して第十二條の陸海軍編制の大權にはおよばないものであ

ることを明白にせねばならぬ。

帷幄の大權とは大元帥陛下の大權であつて國の元首としての天皇の大權ではない。大元帥としての天皇は陸海軍の首長として親しくこれを統率したまふのであつて、帷幄の大權とは即ち陸海軍の首長としての大權であり、いひ換へれば陸海軍自身の權能に外ならぬ。しかるに陸海軍の編制とは陸海軍を作ることであつて、しかして陸海軍はいふまでもなく國家によつて作らるるものである。國家がすでに陸海軍を作つた上は、その作られた陸海軍の作戰用兵は陸海軍自身の統帥に委され、外部からの掣肘を受けないものであり、それが即ち統帥權の獨立に外ならぬのであるが、陸海軍を作ることそれ自身は決して陸海軍自身の行動ではあり得ない。國家によつて作られて始めて陸海軍が存在するのであるから、陸海軍が自ら自分の編制を定むといふことは、言葉それ自身において既に矛盾である。

統帥權の獨立といふことは、譬へていへばなほ大學の自治といふのと類似してゐる。大學の自治といふことは、今日ではいまだ國法上に公認せられてゐるのではないが、たとひそれが公認せられたとしても、それはたゞ國家から與へられた施設の範圍内において、大學がその内部の組織および活動について外間から干渉を受けないことを意味するに止まり、決して大學を設けることそれ自身が、大學の自由に屬することを意味することではあり得ない。陸海軍の編制

もこれと同様であつて、與へられた兵力の範圍内において内部の組織を定めることは統帥權の範圍に屬し、陸海軍の自治に委されるとしても、少くとも幾何の兵力を備ふべきかを定むることは、必然に國家の行爲でなければならぬもので、決して陸海軍自身の行爲ではあり得ない。それであるから、いはゆる編制大權即ち國家の備ふべき兵力を定むるの權は決して帷幄の大權に屬するものではなく、純然たる國務上の大權であつて、専ら内閣のみがその輔弼の責に任ずべきものであり、帷幄の下にある機關は毫もこれに干與し得べきものではない。

それはまた事柄の性質からいつても當然のことである。軍の活動即ちいはゆる作戰用兵のところで、軍自身の自由に一任する必要があるけれども、國家のために幾何の兵力を備ふべきかは、軍事専門の知識よりもむしろ經濟上、外交上その他一般國政上の見地から決せらるべき事柄で、一般國政につき責任を負擔する内閣のみが、その輔弼の責に任ずべきことは當然のことである。

たゞ參謀本部條例において參謀總長が「國防、用兵ニ關スル計畫ヲ掌ル」ものとせられてをり、海軍軍令部條例にも、軍令部長が「國防用兵ニ關スル事務ヲ參畫ス」とあつて國防計畫を定め、それにつき帷幄上奏をなすことが參謀總長、軍令部長の職務として定められてゐる。

こゝにおいて、これらの帷幄上奏と編制大權との關係如何が問題となるのであるが、帷幄上

奏は大元帥陛下に對する上奏であり、それが御裁可を得たとしても、たゞ軍の意思が決せられたに止まり、國家の意思が決せられたのではない。それは軍事の専門の見地から見た軍自身の國防計畫であつて、これを陸軍大臣または海軍大臣に移牒するのは、たゞ國家に對する軍の希望を表示するものにほかならぬ。これを國家の意思として如何なる限度にまで採用すべきかはなほ内治、外交、財政、經濟その他政治上の觀察點から考慮せられねばならぬもので、しかしこれを考察することは専ら内閣の職責に屬する。これを決するについては、元より軍の意見を尊重すべきことは勿論であるが、しかし内閣は決して無條件にこれによつて拘束せらるるものではない。たとひそれがすでに帷幄上奏によつて御裁可を得たものであるとしても、法律上からいへばそれはたゞ軍の希望であり設計であつて、國家に對しては重要な參考案としての價値を有するだけである。もし外交上、政治上の見地から見ても、その全部を受入ることが出来ない場合には、内閣はこれと異なつた上奏をなし、勅裁を仰ぐことはもとよりなし得るところでなければならぬ。

三

ロンドン海軍條約はいふまでもなく、海軍の兵力の分量を定むることについての條約で、即ち軍の編制に關する決定をその内容とするものである。

凡て國際條約を締結することは、憲法第十三條により、國の元首としての天皇の大權に屬するもので、もとより帷幄の大權に屬するものではない。随つて、條約の内容がたとひ軍の統帥に關するものであるとしても、それがいやしくも國際條約をもつて定められる以上は、それについて輔弼の責に任ずるものは、専ら内閣であつて、帷幄に屬する機關ではない。例へば、陸戰條約、海戰條約の如き、戰爭の遂行即ち作戰用兵の事に關する條約ですらも、參謀本部や海軍軍令部は、唯専門委員として下調への任に當る者を參加せしむるだけで、その締結についての責任の衝に當るものは、専ら政務の機關である。その條約が既に締結せられた上は、陸海軍は當然それによつて拘束せられ、用兵作戰もそれに従つて行はれねばならぬもので、たとひ陸海軍がそれに不満であるとしても、それは少しも條約の效力を妨ぐるものではない。

況んや軍の編制に關する條約に至つては、たゞに條約の締結が國務上の大權に屬するばかりではなく、軍の編制自身が國務上の大權に屬するもので、これを定むることが専ら政府の職責に屬することはいふまでもない。軍部の意見は唯政府の意見を定むるについて、斟酌し參考せらるべき材料たるに止まるものである。

ロンドン會議における各國の全權委員の顔觸れを見ても、會議の目的とする所が、軍事上の専門の見地からではなく、主として政治上の見地から各國の間に軍備の程度を協定せんと欲し

たものであることは、明瞭であり、日本が若槻元首相を推して首席全權たらしめたのも、またこの趣意に出て居ることはいふまでもない。もちろん軍備の程度を決するには、軍部の意見も十分に尊重し斟酌することを要するのであるから、軍部の意見を代表するためには海軍大臣も全權の一員としてこれに加はつて居るのであつて、もし全權の間に意見の不一致があるとすれば、條約の調印はもとより不可能に終らねばならぬけれども、全權の一員たる海軍大臣も既にこれに同意し、全權の間に完全なる意見の一致が行はれたとすれば、軍部の意見は既に十分に尊重せられたのであつて、政府がこれに承認を與へたのも、當然といはねばならぬ。

實際上からいつても、軍の編制殊に一國の兵力の分量を定めるについて、軍部當局の意見に絶対の拘束力を認め、その同意が無ければこれを定めることが出来ないものとするのは、國家のためにすこぶる危険である。軍部の當局は、自ら戦争の任に當るべき當事者であるから、いやが上にも戦闘力を強からしむることに努むるのが當然の傾向であつて、外交、財政、經濟、世界的思想の趨勢等政治上の關係を考慮することの乏しいのは免れ難いところである。これに絶対の價値を置くことは、國家をして軍國主義の弊に陥らしむる恐れがある。その意見は出来るだけ尊重することが適當であるとしても、それは要するに唯参考材料たるに止め、それを如何ほどにまで採用するかは、専ら政府の決するところとなすことが、國家のために是非とも必要である。

要である。

それであるから、編制大權をも統帥大權と同様に、帷幄の大權に屬するものとするのが誤りであることはもちろん、編制大權をもつて帷幄と政府との共同事項となし、雙方の同意が無ければ決することの出来ないものとなすことも、亦憲法上到底維持し得られない思想である。わが憲法は他の總ての立憲國におけると同様に、責任政治の主義をとるもので、國の一切の政治について、責任者あることを要求し、しかしてその責任は國務大臣が専らこれを負擔すべきものとして居る。一國の兵力の分量を定むることは、國の政治のもつとも重要な作用の一であつて、それについての全責任が國務大臣に歸屬することは、わが憲法の主義とするところであることは、いふまでもない。國務大臣が勅裁を仰ぐに當つては、外部の意見を參酌し得ることとはもちろんであり、中にも軍部の意見はもつとも尊重すべきことは、當然であるが、しかしそれは要するに參酌たるに止まり、その同意を得ることが絶対の要件ではあり得ない。

かつ國務大臣の中には、陸海軍大臣も加はつて居り、しかしてわが現在の制度の如くに武官大臣の制を取つて居る以上は、内閣の意見は即ち軍事の専門家も一致して得られた意見である。この點においてわが國の制度は、軍務の大臣にも文官制度を取つて居る他の諸國に比して、軍事専門家の意見を尊重することが遙に強いものといはねばならぬ。その上に更に參謀本部又は

海軍軍令部の同意を得ねばならぬとすることは、一層理由のないところである。

以上論じたところは、事理極めて明白、論争の目的となるべき問題ではなく、他の諸立憲國においては嘗てそれが疑はれたことを聞かぬ。ひとりわが國においてのみ、今日までもそれが明白にせられず、歴代の内閣はこれが解決に苦しみ、現内閣もそれについての明白なる答辯を避けて居るのは甚だ遺憾である。殊に政友會内閣はもつともこの問題に惱まされた歴史に富んで居る。事は單に海軍條約だけについての問題ではなく、將來に涉つて帷幄と政府との關係を律すべき問題である。希くはこの機會においてこの問題を明白にし、わが國をして再び二重政府の非難を受くることなからしめんことを。

三、ロンドン條約を繞る論争

昭和五年九月八日「帝國大學新聞」所載

ロンドン條約が樞密院に諮詢せられてから、既に一ヶ月半にもおよぶけれども、委員會の審査は、更にはかどらず、本會議に上るのは、何時のことともまだ見込もつかぬ有様に有る。

委員會の審議は、嚴重な秘密の申合せが有つたにも拘らず、毎日の新聞紙には、可なり詳しい記事が傳へられて居る。公の發表ではないから、完全に正確なものといひ得ないのは、もち

ろんであるが、各新聞の記事が略一致して居つて、新聞の作り話とも思はれず、大體においては真相に近いものと推測せられる。

それによると、政府の答辯は、すこぶるわれ／＼の期待に背き、われ／＼をして、政府の態度に大なる遺憾を感じしむる。

ロンドン條約についての主なる争ひは、左の二點にある。

第一、條約の調印について、豫め海軍軍令部の同意を得ることが、法律上に必要であるや否や。

第二、條約の兵力量を以て、わが國防上、果して缺陷なきを得るや。

第一の點については、海軍軍令部が終始條約の調印に反對の態度を取つて居たことは、廣く世間に傳へられた事實であつて、當時政府はその反對をも押し切り、國策上條約を成立せしむることが、是非とも必要であるとして、條約に調印すべき訓令を發したものと、世間では一般に信じて居た。

議會における政府の答辯においても、政府は出来るだけ明白な答辯を避けたいけれども、尙政府が海軍軍令部の同意を得たことは、嘗て明言せず、軍令部の意見を斟酌し、尊重し、政府の責任を以て決定した旨を答へたのであつた。

これに對して、世論は一般に満足の意を表し、少數の反對意見は無いではなかつたが、多くは、兵力量の決定は専ら政府の責任に屬するもので、軍令部の意見は必ずしも政府を拘束する絶對の力を有するものでないことを承認した。もしこれに反して、軍部の同意が無ければ絶對に兵力量を動かすことが出来ないこととすれば、軍備の縮少はほとんど望むべからざるものとならねばならぬのであつて、それは國民に取つて堪へ得られないところであるからである。

しかるに、樞密院における答辯においては、政府は回訓の發送に當り、軍令部長の同意を得たものであることを主張して居る。

これはすこぶる意外な事柄で、もし眞に軍令部長の同意を得たものとすれば、議會における答辯においても、これを明言することを憚るべき理由は全く無かつたのである。否、議會における反對派の質問は、専ら政府が軍令部の同意なくして回訓を發送したことを非難するに在つたのであるから、もし同意を得たものであれば、政府は明白にこれを斷言すべきことは當然で單に軍令部の意見を斟酌し尊重したといふに止まるべき理由は、全くこれを見るを得ない。

随つて、今にはかに軍令部の同意を得たと斷言せられたとしても、それが誠實な答辯であるとは信ぜられない。

政府が此の如き答辯をなすに至つた事情は、諒とせられないではない。軍部においては、陸軍でも、海軍でも、その多年の傳統的の解釋として、兵力量の決定は參謀本部、海軍軍令部の同意を要し、政府のみの責任を以てこれを斷行し得るものでないことを主張し、陸軍省も、海軍省も、この解釋を支持して居るのであるから、もし政府がこの解釋を破つて、政府だけの責任を以て、兵力量を動かし得るものとする解釋を取るとすれば、内閣の内部において、意見の破裂を生じ、内閣の瓦解を免れ得ない状態にある。随つて政府として公然兵力量決定の責任が専ら内閣にあることを斷言することは、すこぶる困難な事情にあることは、容易に推測し得るところである。

これが、政府をして、樞密院において、かくの如き答辯をなさしむるに至つた原因であらうと思はれる。

初め、政府が軍令部の反對の態度に拘らず、條約に調印すべき回訓を發したときは、世論は一般にその勇斷を是認し、この時こそ、多年の誤つた解釋を覆へし、兵權と政權との分界を明かにし、兵權を以て國の政務にまで立ちいらんとするの弊を一掃すべき絶好の機會であると爲し、政府がこの多年の困難なる宿題を解決する勇氣あることを期待したのであつた。

しかしこの期待が全く根據なきものであつたことは、今は明白となつた。

かくの如き期待を抱かしむるには、政府は餘りに無力であつた。如何に國民の多數の支持を

背後に有すとしても、國民的支援は軍部と樞府との結合した力に對しては、わが今日の情勢においては、甚だ力なき存在に過ぎなかつた。

今日では、政府自身も、兵力量の決定には、政府の單獨の責任を以てすることを得ず、軍部の同意を得なければならぬことを承認して居るやうである。憲法第五十五條に

「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」

とあるのみならず、憲法の上諭には

「朕カ在廷ノ大臣ハ朕カ爲ニ此ノ憲法ヲ施行スルノ責ニ任スヘク」

と明言せられて居るのをも無視して、國家の兵力量を定むるに當つて、國務大臣の責任を以ては輔弼をなすを得ないことを承認して居るのである。憲法の眞精神を擁護し、その正當なる解釋を確立することが、今は絶望となつた。われ／＼は更に他日の機會を待たねばならぬのである。

政府がかくの如き解釋を取るに至つたのは、内閣の崩壊を避けるためやむを得ないところであつたのであらうが、しかしかゝる解釋を取る結果は、回訓當時における政府の態度は、これと相矛盾するものとなり、その矛盾を隠蔽するためには、回訓の發送に際し、軍令部長の同意を得たのであるといふやうな答辯を爲すのやむを得ざるに至つた。かかる答辯が果して貫徹し

得られるや否やは、すこぶる疑はしいもので、内閣の運命も果してそれによつて救はれ得るや否やも、疑問といはねばならぬ。われ／＼は内閣自身のためにも甚だこれを遺憾とするの情に堪へない。

第二の點についても、陛下の御諮詢に對し、軍事參議院の會議において、條約の兵力量を以ては國防上に缺陷ある旨を決議しこれを奉答したことは、廣く世間に報道せられた事實であつて、天下周知の事と謂つてよい。

しかるに、政府は樞密院からの該奉答文提示の要求に對して、堅くこれを拒絶し、強ひてこれを隠蔽して、國防上缺陷なしと稱して居るやうである。

何故に、政府は、軍部の意見を明白にし、それにも拘らず政府は國策上條約を成立せしむる必要ありと認めたとの理由を述べることをしてしないのであらうか。軍部の意見は軍機の秘密に屬すといふが如きは、今の場合に當てはまり得べきものではない、それは既に世間一般に知られて居るところで、毫も秘密の範圍に屬するものではないのである。

こゝにも、政府の態度の、甚だ勇斷を缺いて居ることを遺憾とせねばならぬ。

思ふに、ロンドン條約をめぐる種々の論争は、その根底においては、平和主義と軍國主義との争ひに外ならぬ。

明治時代のわが國策は、明白なる軍國主義であつた。しかして又それは國民の支援を得て、完全に成功し、日本をして世界的強國の一たらしめたのである。

しかしながら、世界の趨勢は一變した。今日において尙軍國主義を維持することは、國家を危殆に陥るる虞あるものである。この形勢の推移を察せず、今も尙軍國主義を以て國を守る所以であるとし、兵權を以て政權の上に立たしめんと努めるのは、國家のために危きことこの上もない。

今日のわが國勢が、社會上、經濟上、思想上未曾有の困難に遭遇して居ることは、争ふべからざるところである。この國難に際して戰爭を思ふのは痴愚の沙汰である。希はくは國民一致して平和主義の基礎のために、國家の安泰と國民の福利とを圖らしめよ。

四、我が國法に於ける軍部と政府との關係

昭和五年六月號「改造」所載

日本の國法上軍部と政府との關係は、頗る明白を缺いで居る。軍部は多年の傳統に依つて政府に對して殆ど獨立の地位を有し、しかも軍部が屢々政權の範圍にまで立ち入らむとするため

に、やゝもすれば政令二途に出で、二重政府の非難を生じ、時としてはそれがために内閣の運命をまで左右するに至ることが有る。

今回のロンドン海軍條約についての紛争も、亦軍部と政府との關係の不明確なことに、その原因を有するもので、若し政府が率直にその所信を公言すれば、直に軍部と政府との衝突となり、しかして軍部との衝突の結果は當然内閣の運命を危くすることを免れない。衆議院の絶對多數の支持を受けて居ようとも、國民の一般の輿望が内閣に歸して居ようとも、それ等は軍部に對抗するだけの力あるものではなく、陸軍にせよ、海軍にせよ、若し軍部が内閣に對して反對の態度を取り、陸軍又は海軍の大臣が辭職して、誰もその後任となることを承諾するものが無ければ、内閣は如何に議會および國民の絶對の支持を受けて居るとしても、崩壊するの外は無い。現内閣が軍部と政府との關係についての、議員の執拗な質問に對し、出来るだけ答辯を回避して居るのも、恐くはこの理由に基づいて居るもので、われ／＼から見れば、「明るい政治」の主張を裏切るものとして、甚だ不甲斐ない感じが有るけれども、内閣の立場から見れば、萬已むを得ないところと言はねばならぬであらう。

問題の起りは、一般に周知せられて居る通り、内閣が全權からの請訓に對し、海軍軍令部の意見に反して、アメリカとの妥協案に同意すべきことの訓令を與へ、その結果ロンドン條約の

成立を見るに至つたけれども、海軍軍令部は條約の内容に不同意であつて、内閣が全權に對する回訓を發した後、直に海軍軍令部長からこれを以ては國防の安全を確保し得ない旨の帷幄上奏を爲したと傳へられて居ることに在る。軍部の側の主張としては、國防についての責任は軍部がこれを負擔するのであつて、責任者たる軍部の同意を得ず、内閣だけの意向を以て國防の事を決定して御裁可を仰ぐことは、軍部の獨立を侵し、統帥權を干犯するものであるといふに在る。

此の如き議論の生ずるのは、一に我が國法上統帥權の獨立といふことが、憲法の明文に基づかず、單に歴史的の慣行に依つて成立して居る原則であり、隨つて統帥權の範圍如何が甚だ明確を缺いて居ることにその原因を有するものである。

今日の我が國法に於いて、果して統帥權の獨立といふやうな原則が、憲法上正當に認められて居るものであるや否や、若しそれが認められて居るとすれば、その範圍は如何なる點にまで及ぶべきものであるか、陸軍大臣又は海軍大臣は統帥權に對して如何なる關係に立つものであるか、海軍軍令部の同意なくしてロンドン海軍條約に調印したことは、果して統帥權の獨立を侵犯したものであるや、此等の問題に付いての自分の卑見は、既に他の機會に述べた所（五月二日乃至五月五日發行東京朝日新聞）であるが、改造社の強つての需めに依り、成るべく重複を

避けて、簡單に卑見の概要を述べようと思ふ。

二

統帥權の獨立とは、陸海軍の統帥に付いての大權が内閣の責任の外に置かれ、内閣は全然これに關與することを得ず、隨つて又議會もこれを批判し論議し得ないことを謂ふのである。

此の如き原則は、立憲政治の普通の原則としては一般に認めらるるところではない。立憲政治は責任政治であり、國の總ての政治に付いては國民に對し殊に議會に對して責任を執るものあることを要求する。而して議會に對して責任を執る者は一に内閣であるから、國の一切の政治は司法權の如き性質上特に獨立を必要とするものを除くの外は、凡て内閣の主管に屬し、議會は内閣に對して其の責を問ふことが出来るものとするを、立憲政治の當然の原則とする。その結果として陸海軍も亦内閣大臣の統轄の下に立ち、陸海軍の行動に付いても、内閣がその終局の責任を負擔するものとせらるることが、各立憲國の普通の原則である。獨り戰爭に至るまでのドイツ及びオーストリアに於いてのみは、陸海軍の統帥を他の一般の國務と區別し、統帥權の作用だけは、皇帝の自由なる大權に屬し、それに付いての命令には國務大臣の副署を要せず、何人もそれに付いて責を負ふ者なく、議會はこれを批判し論議し得ないものとする原則が認められて居た。即ち所謂統帥權獨立の原則は主としてドイツに於いて發達した制度であ

つて、それがドイツをして軍國主義の國家としての非難を受けしむるに至つた主たる原因を爲せるものである。しかし此のドイツの制度がドイツ自身に於いても如何に國民の不滿を招いて居たかは、ドイツの敗戦の勢やうやく明ならむとするに至つた一九一八年の秋、皇帝の在位中に、その前年四月の勅諭に依る約束に基づき、十月二十八日の帝國法律を以て、統帥權をも國務大臣の責任に屬せしめ、隨つて議會の監督の下に立たしめたことに依つても明瞭である。革命後のドイツの新憲法に於いては、固より統帥權の獨立を認めず、軍の統帥に付いての大統領の命令に付いても、等しく國務大臣の副署を要し、大臣がその責任を負擔するものとして居ることとは言ふまでもない(同憲法第五十條)。オーストリアに於いても同様である。即ち今日に於いては統帥權の獨立といふやうな原則は、日本を除くの外は、世界の何れの立憲國に於いても、認めないところとなつたと謂ふことが出来る。

日本の憲法に於いても、憲法の明文上は此の如き原則を認むる如何なる規定も無い。却つて反對にその第五十五條には國務大臣が天皇を輔弼しその責に任ずることを明言して居るのであるから、憲法の條文上の解釋としては、統帥大權に付いても、等しく國務大臣がこれを輔弼し、その責に任ずるを要するものと解するのが、一應は當然としなければならぬ。

しかし、憲法の條文は唯簡潔の文字を以て國家組織の基礎原則を示して居るだけで、それだ

けを以て日本の現實の國法を知ることとは不可能である。若し憲法の條文の文字だけを根據として言へば、内閣制度も、地方自治制度も、陪審制度も、植民地制度も、憲法には全く規定せられて居らぬもので、それ等は凡て憲法違反であるといふ議論も成り立ち得るのである。日本が現實に如何なる國法を有するかを知るためには、憲法の條文だけを根據と爲さず、憲法以前から傳はつて居る歴史、憲法の下に憲法を補充するために定められて居る各種の法令、多年平穩に行はれた政治慣習、立憲政治の一般的條理等を以て、文字の足らざる所を補足せねばならぬ。形は伊藤公の私著ではあるが實は半ば政府の公定解釋とも見るべき憲法義解の所説も亦重要な參考材料となるものである。

此等の材料の中で、立憲政治の一般的條理から言へば、統帥權の獨立といふやうな原則は、全く認むべきものでないことは、前に述べた通りで、此の點から言へば此の原則は否定せねばならぬやうである。

しかし憲法以前から傳はつて居る歴史的の傳統から言へば、日本の陸軍は主として軍國主義の勢の最も旺盛であつたビスマルク時代のドイツの軍制に倣つて作られたもので、ドイツの制度がそのまゝわが國にも傳はり、隨つて統帥權は早くから一般の政務から分離せられて、政府に對し或る程度に獨立の地位を有つて居た。明治十一年十二月に參謀本部が設置せられたの

は、此の獨立の地位を確定したものであり、明治十五年の軍人に對する詔勅には、兵馬の大權は大元帥としての至尊の親しく統率したまふところなることが宣示せられ、明治十八年十二月に太政官が廢止せられて新に内閣制度が設けられた際にも、内閣の職制を定めた中に參謀部長の帷幄上奏の權を認めて居り、更に明治二十二年十二月に新に内閣官制が發布せられたときには、その第七條に於いて

事ノ軍機軍令ニ係リ奏上スルモノハ天皇ノ旨ニ依リ之ヲ内閣ニ下附セラルルノ件ヲ除ク外陸軍大臣海軍大臣ヨリ内閣總理大臣ニ報告スヘシ

と明言し、以て帷幄上奏の制を公認して居る。此等は何れも憲法實施の以前からわが國法上統帥權獨立の原則が確立せられて居り、天皇の政府と天皇の帷幄とが分離せられて、統帥權の作用は帷幄の掌るところに屬し、政府は之に與らないことの主義が認められて居たことを示すものである。

此の憲法實施前に既に確立して居た原則は、憲法實施の後に於いても覆へされたものと見るべき根據は無い。殊に明治二十二年の内閣官制に於いて帷幄上奏の制を公認したのは、憲法の實施前ではあるが、その制定發布の後であつて、それだけでも、當時の政府が帷幄上奏を以て憲法に違反するものに非ずと認めて居たことを證明するものである。憲法義解に憲法第十一條

の「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」とある規定に註して「本條ハ兵馬ノ統一ハ至尊ノ大權ニシテ専ラ帷幄ノ大令ニ屬スルコトヲ示スナリ」と曰つて居るのも、亦此解釋を是認して居るものである。

そののみならず、軍事參議院、參謀總長、海軍軍令部長、教育總監、師團長、鎮守府司令官、その他陸軍又は海軍の各司令官等統帥の大權に參畫し若くはその一部の御委任を受けて居る多くの機關が、國務大臣の監督を受けず、天皇に直隸するものとせられて居ることも、わが現時の國法上統帥權の作用が一般の政務と區別せられて、國務大臣の職責の外に在ることを證明するものである。何となれば若し統帥權の作用に付いても國務大臣が責に任ずるものとすれば、統帥權の機關も亦總ての行政機關と同様に、必ず國務大臣の監督の下に立たねばならぬもので、國務大臣が自ら監督しないものの行爲に付いて責任を負擔することは性質上不可能であるからである。

それであるから、統帥權獨立の原則は、立憲政治の精神から見てそれが適當であるや否やは、暫く別問題とし、少くとも我が現實の國法としては、多年認められ來つた原則であり、現在まで行はれて居るものであることは、更に疑を容れないところである。

詳しく言へば、憲法第十一條に依る陸海軍統帥の大權は、我が現在の國法としては、憲法義解の所謂「帷幄の大令」に屬するもので、國務大臣はその責に任じないものであり、隨つて議

會の監督の外に置かれて居るものである、統帥大權に付いて天皇を輔佐するものは、國務大臣ではなくして帷幄の下に屬する機關であり、一般の國務に關する樞密院の地位に當るべき機關としては、軍事參議院が有つて統帥權に付いての至尊の諮詢に應ふるの任を有して居る。是が統帥權に付いての我が現在の制度の要領である。

三

統帥權の獨立は、斯く我が現在の國法上の原則として認めねばならぬものであるが、唯統帥權の限界如何、言ひ換ふれば内閣の輔弼に依らず、帷幄上奏に依つて決定することを得べき範圍の限界如何は、可なり疑はしい問題であつて、それが海軍條約に付いての今回の論争に付いての主たる原因を爲して居る。

參謀本部條例に依れば參謀總長は帷幄の軍務に參畫し國防及用兵に關する計畫を掌るとあり、海軍軍令部條例にも、軍令部長は帷幄の機務に參し國防用兵に關することを參畫すとある。更に軍事參議院條例に於いても、軍事參議院は帷幄の下に在り國防用兵に付き諮詢に應ふべきものとせられて居る。

此等の規定に基づき、從來の實例としては、國防計畫殊に國の兵力の分量を如何に定むるかに付いては、參謀總長又は海軍軍令部長からの帷幄上奏に依り親裁を仰ぎ、時としては更に軍事參議院に諮詢せられ、而してその親裁の結果は陸軍大臣又は海軍大臣から、之を内閣總理大臣に報告する例である。

此の慣例に因り、軍部側の主張としては、國防計畫を定むることを帷幄の大權に屬するものと爲し、帷幄の機關は常に統帥權のみならず、憲法第十二條に依る陸海軍編制の大權にも參與するものであるとして居る。勿論、その計畫を實現する爲には經費を要し、而して經費に付いては議會の協賛を経ねばならぬのであるから、その計畫の實行には内閣の同意を要し、閣議を経て、更に御裁可を得ねばならぬことは當然であるが、少くとも内閣は帷幄上奏の結果を無視した決定を爲すことを得ない。若し帷幄上奏に依つて決められた計畫を變更せんとする場合には、必ず軍部の同意を得ねばならぬ。言ひ換へれば軍の編制を定むること殊に兵力量を定むることは、政府と帷幄との交渉事項であつて、雙方の同意に依つてのみ行はれ得るものであるといふのが軍部側の主張である。

實際問題としては、内閣の一員としての陸軍大臣及び海軍大臣は、同時に軍部の一員であり、隨つて陸軍大臣又は海軍大臣が、軍部の意見に反して、内閣の意見に賛成することは、通常は想像し得られないところである。而して、若し陸軍大臣又は海軍大臣が一人でも不賛成であれば、閣議の決定は成立たないのであるから、實際上内閣が軍部の同意を得ずして、軍部の立て

た國防計畫に反對する決定を爲すことは不可能であり、隨つて帷幄上奏に依つて定まつた國防計畫は、事實に於いては殆ど内閣を拘束する力を有し、内閣はこれに従ふことを餘儀なくせらるるのが、從來の實際の状態であつた。

偶々内閣が已むを得ざる政治上の必要から、軍部の立てた計畫に反する決定を爲した場合に、内閣の危機を生ずるを免れない。嘗て西園寺内閣が陸軍の立てた二箇師團増設の計畫を否定した爲に、軍部の反抗を招き衆議院の絶對多數を擁しながら、忽にして倒壊するを免れなかつたことは、尙吾々の記憶に新なるところである。

今回の海軍條約も亦海軍大臣が海軍軍令部の意向に反して、國防計畫の變更に同意した稀有な事例であつて、是が軍部と政府との間の紛争を生ずるに至つた原因である。若し海軍大臣が同意を拒んだならば、條約は固より成立を見ることを得なかつたのである。然るに海軍大臣は自ら全權の一員として之に同意を與へ、しかも海軍軍令部長は之が同意を拒んだ爲に、茲に問題を生ずるに至つたのである。

問題は、帷幄上奏に依つて決せられた國防計畫は、果して法律上に内閣を拘束する力を有するや否や、内閣は軍令部の同意を得ずしてこれと異つた計畫を定め、その勅裁を仰ぐことを得べきや否や、國防計畫殊に國の兵力の分量を定むることは、専ら政府の權能に屬するや又は政府と帷幄との協定を要する事項であるやに在る。

此の問題は、決して單に從來の實際の慣例に於いて、政府が嘗て帷幄の意向に反對した決定を爲したことの無かつた事實のみに依つて、之を決することを得ない。從來實際に嘗て政府だけの意向を以て、軍部の計畫に反した決定を爲したことが無かつたとしても、それは前にも言ふ通り、内閣の一員たる陸軍大臣海軍大臣が同時に軍部の一員であることから生じた結果であつて、それを以て帷幄の決定が法律上に政府を拘束する力あるものと斷すべき理由と爲すには足らぬ。

參謀本部條例、海軍軍令部條例等に、參謀總長海軍軍令部長等が國防用兵の事を參畫する旨の規定の有るのも、敢て國防に付いての大權輔弼の任を此等の機關に屬せしめたものと解すべき根據と爲すことを得ない。參謀總長や軍令部長は帷幄の下に在る機關であつて、専ら大元帥としての至尊を輔佐するの任に在るに止まり、國務に關して輔弼の責に任ずる機關ではない。且つ參謀本部條例も海軍軍令部條例も共に軍令を以て定められて居る規定である。軍令は明治四十年軍令第一號の自ら明言して居る如く陸海軍の統帥に關する規定である。統帥に關する規定を以て統帥に關する以外の事を定め得べき理由は無い。軍令たる參謀本部條例海軍軍令部條例に於いて、參謀總長海軍軍令部長が、國防の事を參畫する旨を定めたとしても、その國防計

畫は單に統帥權の範圍に於いてのみ效力を有するに止まり、その以外に效力を及ぼし得べきものでないことは言ふまでもない。

帷幄上奏の法律上の效力を決する爲には、帷幄上奏が大元帥としての至尊に對する上奏であることを前提とせねばならぬ。大元帥としての天皇は陸海軍の首長たる地位に在ますのであつて、國の元首としての天皇とは全然その御地位を異にし、權能を異にしたまふのである。わが國法上天皇は國の元首たる地位に在ますと共に、皇室の首長たり又陸海軍の首長たる地位に在ますのであつて、それ／＼その輔弼の機關を異にし、大權の範圍を異にして居る。等しく天皇の御親裁を経た事項であつても、宮内大臣の輔弼に依り皇室の首長としての天皇の御裁可を経た事項と國務大臣の輔弼に依り國の元首としての天皇の御裁可を経た事項とが全くその效力を異にすると同様に、帷幄上奏に依つて親裁を経たとしても、それは唯軍の大元帥としての御意思が決せられたに止まり、國の元首としての御意思が決せられたのではない。それは單純な軍の意思であつて、軍以外に對しては法律上には何等の拘束力を有し得ないものである。

それであるから、國防計畫に付いて、帷幄上奏に依り御親裁を経たとしても、それは法律上から言へば、唯軍の希望であり、設計であるに止まるものであつて、内閣に對しては何等法律上に拘束力あるものではあり得ない。陸軍大臣又は海軍大臣から之を内閣總理大臣に報告する

のは唯政府に對する軍の希望を表示するに止まるものである。内閣は獨立の見地からその採否を決定し得ることは、當然でなければならぬ。

蓋し陸海軍編制の大權は、明に陸海軍統帥の大權と區別せねばならぬもので、統帥權は一般の政務から分離せられて、政府の職掌の外に置かれるにしても、編制權はその性質上必然に政務の一部として國務大臣の責任に屬せねばならぬものである。何となれば、軍の編制とは、軍を施設することであつて、國家が幾ばくの兵力を備ふべきかを決する行爲であるからである。國家に依つて編制せられた軍の活動は、軍自身の統帥に任かされ、外間の關與を受けないものとするのが適當であるにしても、軍を編制することは、軍自身の活動に任かされべき事柄ではない。憲法が軍の統帥と軍の編制とを別個の條文に規定して居るのも、此の二つが別箇の性質を有する作用であるからであつて、憲法義解にも、軍の統帥に付いては「専ラ帷幄ノ大令ニ屬ス」と曰つて居るのに反して、軍の編制に付いては「是レ固ヨリ責任大臣ノ輔翼ニ依ル」と曰つて居る。わが現在の國法上統帥權の獨立が認められて居るといふのは、唯軍の活動を指揮統率することが政府から獨立して居ることを意味するだけであつて、軍の編制を爲すの權は全然その範圍に包含せらるるものではない。軍の編制に關して大權を輔弼するの任は専ら内閣にのみ屬するのである。

統帥權獨立の原則は尙之を司法權獨立の原則に比較することが出来る。司法權の獨立は憲法が自ら明文を以て保障して居るものであつて、統帥權の獨立の如く、單に憲法以外の法令と慣習とに依つて成立して居るものと異なつて居り、憲法上一層尊重せらるべき原則であることは、言ふまでもない。統帥權の獨立は憲法の改正に依らずして之を全廢することが出来るけれども、司法權の獨立は憲法を改正せざる限り、之を侵すことの出来ないものである。しかも司法權の獨立とは唯裁判所の活動殊にその裁判行爲が、政府から獨立であり、政府の支配を受けなるといふに止まり、決して裁判所の構成を定むることが、司法部自身の行動に任かされて居ることを意味するものではない。裁判所の構成を定むることは、決して司法權の行爲ではなく、一般の立法權の作用に屬するものである。軍の編制を定むることは、恰も裁判所の構成を定むる行爲に匹敵すべきもので、それが統帥權の範圍に含まるるものでないことは、恰も裁判所の構成を定むることが、司法權の範圍に含まれないのと同様でなければならぬ。

且つ一國の兵力量を定むべき標準となるものは、軍事の専門の技術ではなくして、主としては、國際關係であり、國民の經濟力であり、國家の財政力である。經濟力、財政力は暫く別問題としても、國の兵力量は戰爭の危険を豫想し、假想敵國を想定して始めて定め得べきものである、しかも宣戰講和の大權は言ふまでもなく國務上の大權であつて、國務大臣のみがその輔

弼の任に當るものである。戰爭を爲すと爲さざるとが、國務大臣の輔弼に依るものであれば、戰爭の爲の手段である兵力量も亦専ら内閣の輔弼する所でなければならぬことは當然である。要するに統帥權の限界を正確に限定することは困難であるにしても、少くとも軍の編制殊に兵力量を定むることは、統帥權の範圍外に在り、内閣のみがその責任を負擔するものであり、議會が之を監督し得べきものであることは、更に疑を容れないところである。

四

以上述ぶる如く、軍の編制が軍の大元帥としてではなく、國の元首としての天皇の大權に屬するもので、内閣が専ら輔弼の責に任ずることが、疑を容れないとしても、それだけでは、未だ軍部と政府との關係に付いての困難を排するには足らぬ。

その外に尙重大なる難關の存するものが有る。それは言ふまでもなく陸海軍大臣が陸海軍の武官たることを必要として居る制度是である。

軍部大臣の武官制が維持せられて居る以上は、假令理論上は政府が軍部の意向に反して軍の編制を定むることが出来るとしても、内閣の議を纏めるためには、軍部大臣の同意を得ることを要し、而して自ら軍部の一員たる陸海軍大臣が軍部の意向に反する決議に賛成することは容易に期待し得ないのであるから、實際上は内閣が軍部の意見に反する決議を纏めることが、殆

ど不可能であることは、今日までの實例に依つても知り得るところで、今回の如き海軍大臣と軍令部長との意見が相背馳するのは、極めて稀にしか起り得ない例と言はねばならぬ。

政府をして眞に獨立の政治上の見地から、軍部の意見に拘らず兵力量を定め得べからしむるには、軍部大臣の武官制を撤廢するより外途は無い。

軍部に付いて文官大臣の制を取ることは、固より一長一短を免れぬところであるが、しかし現在の如き武官制を維持することは、第一には、内閣の最も重要な性質である統一性を妨げ、内閣の中に更に内閣を作るの患あるものであり、第二には、現役將官が長く政黨内閣の一員としてその中に列することは、政黨の勢力を軍隊の内部に波及せしむる弊あるもので、田中義一大將が長く政友會内閣の陸軍大臣たり遂に自ら政友會の總裁たるに至つたが如きは實に此の弊の著しき現はれであり、更に第三には、國家をして軍國主義の弊に陥らしむる虞あるものである。軍國主義は嘗ては國家の重要な政策であつた時代が有つたにしても、今はその時期既に去つたものである。

此等の諸點は軍部大臣の文官制を必要ならしむる主たる理由であつて、而して文官制の採用に依つて、始めて軍部と政府との關係を明白且つ圓滑ならしむることが出来るであらう。

(五月八日夜稿)

五、所謂統帥權干犯

昭和八年十月十六日發行「帝國大學新聞」所載

『統帥權干犯』といふことが、しきりに論議せられて居る。ロンドン條約の締結に際して、海軍軍令部長がそれに同意しなかつたに拘らず、總理大臣からその批准を奏請したのが統帥權の干犯であるといふのである。ロンドン條約は既に完全に成立してゐる過去の事實であるのに、今日に至つてかういふ議論をくりかへすことが、果して國家のために有益であるや否やは、はなはだ疑はしいが、政友會の國防部長とかの名をもつて、尙かくの如き議論が公にせらるゝに至つては黙してやみがないものが有る。

論者等は統帥權を果して何と考へて居るのであらうか。統帥權とは申すまでもなく、天皇陛下が大元帥として陸海軍を統帥したまふ大權である。もし他の何人かが、陛下の御委任を受けず、ほしいままに陛下の陸海軍を指揮し統帥しようと企てたとすれば、それこそ統帥權の干犯であつて、わが國體の尊嚴を冒瀆するものであるが、その以外に統帥權の干犯といふやうな不祥の上もない事柄の有り得るはずはない。ロンドン條約は、陛下の御批准によつて成立した條約である。陛下の御批准によつて條約が締結せられたことが、如何にして陛下の大權を干犯

したことになり得ようか。それはその言葉自身において甚だしい矛盾である。

論者等の主張するところは、要するに、兵力量の問題に關して總理大臣から條約の御批准を奏請するには、豫め海軍軍令部長の同意を得なければならぬのに、その同意を得ないで奏請したのは、統帥權の干犯であるといふのである。兵力量の問題に關して、果して軍令部長の同意が法律上に絶對の要件であるや否やは、既に疑はしい問題で、私はこれを絶對の要件とは考へないものであるが、假りにそれが法律上の必要であるとして、しかも時の總理大臣が軍令部長の同意を得ずして、條約の御批准を奏請したとしても、それはただ總理大臣が海軍軍令部長の權限を侵犯したといふに止まる。軍令部長の權限を侵犯したのを指して、畏くも陛下の大權である統帥權の名を僭稱し、統帥權を干犯したものと論ずるのは、軍令部長の權限と天皇の大權とを混同し、統帥權を以て軍令部長の一己の權限であるとなすもので、それこそ統帥大權の冒瀆であり、恐れ多い不敬の極みといはねばならぬ。

私は世人の多くが、輕々しく、『統帥權の干犯』といふやうな、不せうの言を口にし、甚だしきは天下の大政黨である政友會までが、さういふことを公言するのを見て世運の非なるに慨歎に堪へない。統帥權の干犯などといふことは、國民の容易に口にすべき事柄ではない。もし眞にそんな事が起つたとすれば、それこそ國體の破壊であつて、陛下の陸海軍の外に、別個の陸

海軍がこれと對立することになるのである。軍令部長の同意を要する事項について、その同意を得なかつたのは、決して『統帥權の干犯』ではなく、單に軍令部長の權限の侵犯たるに止まる。軍令部長の權限を侵したものととして、これを攻撃し非難するならば、まだしもその趣意を諒解することが出来るけれども、これを稱して『統帥權の干犯』といふに至つては、統帥權の何であるかを理解しないでこれをいふものとすれば、たゞその無智を憐れむの外なく、もし知つてこれをいふものとすれば、實に許すべからざる不敬である。

それにしても、言論の束縛の甚だしい今日の狀態において、かういふ不敬な言論が、官憲の取締をも受けず、公行せられて居るのは、何といふ不祥な事柄であらう。私は今後かゝる問題を論じようとする者が、其言葉を謹んで、『統帥權の干犯』といふやうな不敬の言を避け、正當に『軍令部長の權限』の侵犯と稱するやうにしたいと思ふ。

更に、ロンドン條約の御批准の奏請が、果して軍令部長の權限を侵犯したものであるや否やの問題に至つては、私は嘗て既にこれを論じたことが有り、今これを繰返へすことを避ける。當時海軍大臣と軍令部長との間に完全な意見の一致を見られなかつたことは、如何にも遺憾な事柄であるが、しかし兩者の間に意見が分かれて絶對に一致が得られないとすれば、國家の國際的政策としての條約の締結については、國家の政策に關して一切の責任を負擔する國務大臣

の輔弼に重きを置かるべきことは當然で、これをもつて軍令部長の権限を侵犯したものはいひ得ない。陸軍大臣海軍大臣は軍部を代表して内閣に列して居るもので、もしこれ等の軍部大臣の同意があればそれは軍部の同意を得たものである。殊にロンドン會議には海軍大臣自身が全權委員の一人として條約に調印したのであつて、決して軍部の意見を無視して締結せられたのでない。これを以て軍令部長の権限を侵犯したものとなすのは、軍の統帥と軍の編制との區別を無視した誤りであると思ふ。たゞ今日においては省部の協定によつて、双方の間に兵力量の問題は兩者の一致の意見によるべきことの内議がまとまつて居るといふことであるから、今後は再びかくの如き問題をひき起すおそれはないであらう。

政府が軍部の権限にまで立いつてこれを侵犯することが避けなければならぬと同様に、軍部が政府の権限に立いつてこれを侵犯することも、又極力これを避けねばならぬ。國際聯盟脱退の詔書の中に特に『文武互ニ其ノ職分ニ恪循シ』と仰せられて居るのも、この御趣意を示させたまうたものと拜察して恐懼に堪へない。もし國の外交も財政も教育も産業も軍部の意見によつて指導せらるるやうになつたならば、それはたゞに聖旨にもとることの甚だしいのみならず國家の運命を危くし國民の生活を不安に陥いるゝものである。

首相代理と憲法問題

一、政黨内閣に於ける首相代理

昭和六年一月十五日發行「東京日日新聞」所載

政黨内閣の首相代理が、黨外の大員から出で、しかもそのまゝ議會に臨むことが穩當であるや否やは、いふまでもなく専ら政治上の問題であつて、法律上の問題ではない。

單に法律上の問題としては、首相に故障があれば、他の大臣が臨時勅命を承けて、その代理をなすべきことは、内閣官制にも明に規定せられてゐるところであり、この規定に基いて、幣原外相が勅命により臨時内閣總理大臣代理に任ぜられてゐるのであるから、それが完全に適法であることは、更に議論の餘地もない。もちろん臨時の代理はその名の示す如く臨時の代理で、一時的のものでなければならぬけれども、一時的のものといつても、必ずしも何日以内と限定せらるべきものではなく、苟もその故障が遠からざる將來において除かるべきことが確實に期待せらるる以上は、相當長い期間にわたつて、代理が繼續したとしても、法律上には毫も差支

あるべき理由はない。

その代理を政黨員に取るか、又は黨外大臣に取るかも、全く法律上の關係ある問題ではない。政黨内閣といふ觀念それ自身すでに法律上に認められてゐるものではなく、法律の眼中にはただ内閣あるのみで政黨はないのであるから、首相代理が政黨員であらうがなからうが、それは法律の關するところではなく、法律上要求せらるるところは、たゞその代理をなす者が他の國務大臣でなければならぬこと、及びそれが勅命に基かねばならぬことのみにある。

首相代理はまたその代理の任にある間は、總理大臣としての一切の權限を行ひ、一切の責任を負擔するもので、議會に對する關係においての職務もまた等しくその代行し得るところであることは、いふまでもない。その眞の總理大臣と異なるところは、一時的であることの外にはたゞ名義上代理官であつて本官でないことのみにある。名義上は代理官であるにしても、實質上の地位權限においては眞の總理大臣と毫も異なることなく、總理大臣として内閣の首班たり、内閣を董督し、内閣の政策に付いての一切の責任を負擔するものである。議會は恰も本官たる總理大臣に對すると同様に、首相代理に對して、その責任を問ひその答辯を求むることが出来るもので、敢て本官たると代理官たるとによつてその態度を異にすべき理由はない。もちろんそれは一時的の代理であつて本官たる總理大臣は依然在官してゐるのであるから、内閣

の更迭を以て目すべきものではなく濱口内閣が依然として繼續してゐることはいふまでもないが、濱口首相は唯だ首相たる官を保有してゐるのみで、その職務からは全く離れてをり、法律上にも職務を行ひ得ない地位に在るもので、代理の置かれてゐる間は、内閣の政策についての一切の責任は濱口首相に屬せずして、専ら首相代理に歸屬するのであり、その點は恰も内閣の更迭の有つたのと同様である。首相が二人あつて責任を分擔するのではなく、法律上からいへば、濱口首相は一時全く責任を離れ、首相の全責任が首相代理に屬するのである。

その内閣の更迭と異なるところは、内閣の更迭であれば、後任の首相は前内閣の施政について全く責任を負はないのに反して、首相代理の場合には代理者は本官たる首相の在職中の施政に對しても責に任ぜねばならぬと共に、本官たる首相の復職の後は首相は代理者の在職中の施政に對しても責を負はねばならぬことにある。それが同一内閣の繼續たる所以で、全體としての内閣には何等の變動なく、従つてその責任も亦繼續してゐるもので、たゞ一時その主宰者が變つたに過ぎないことにおいて、内閣の更迭と異なるのである。

二

以上は専ら法律上から觀たのであるが、政治問題としてこれを觀る場合には、おのづからその論點を異にしなければならぬ。

政治上から觀て、今日政府の取るべき態度としては、凡そ次の三點を思考することが出来る。その一は、辭表を閣下に捧呈することである。もし濱口首相にして近き將來に回復の見込みがないとすれば、これが唯一の正當なる態度であらう。しかし今日においては、遅くも二月の中旬までには、議會に出席し得るまでに回復し得る見込みが略確實であるといふのであるから、この際その辭職を要求するのは、合理的な要求と見るべきではない。況んや、濱口首相は不慮の災禍に因つて一時職務を離るるの餘儀なきに至つたので、かくの如き原因から内閣の更迭を生ずることは、出來得る限りは避けねばならぬことが、國民としての至當の要求であらう。

その二は、幣原首相代理がその代理の任を辭し、改めて政黨員たる大臣を以て首相代理たらしむべく勅裁を仰ぐか、然らざれば幣原首相代理が自ら黨員として、民政黨に加はることである。

もし内閣及び政黨内部の事情にして許すならば、これが比較的望ましい態度であると思はれる。濱口首相は民政黨の總裁たるがゆゑを以て首相に任ぜられたのであることは、いふまでもなく、政黨の總裁たることと、内閣の首相たることは、離るべからざる關係にある。従つて首相代理たる者は、同時に總裁代理でなければならぬことが、政治上の必然の要求といはねばならぬ。これは何人も異論あるべからざるところで、現内閣といへども、もし衆目の認めて、

政黨の副總裁又は總裁代理たるに適すとす人を閣内に求むることが出來たならば、必ずその人を以て首相代理に推薦したであらう。

たゞ、政治上の問題は、法律問題とは異つて、時の政治事情によつて限りなき變化をなすもので、必ずしも一貫した原則をもつて總ての場合に當てはめ得べきではない。政黨内閣の首相代理が同時に政黨の總裁代理であることは、政治上の當然の要求として認められねばならぬことは、争ふべからざるところであるが、若し閣内にかくの如き衆目の認めて總裁代理たらしむるに適すとす者なく、強ひてこれを求むれば、内閣の瓦解を來たすの外ないとすれば、内閣を維持するためには、黨外大臣に首相代理を求めるのも、またやむを得ないことといはねばならぬ。

その三は、幣原首相代理をもつてそのまゝ議會に臨むことで、これが政府の現に取つてゐる態度である。

政治上の普通の原則からいへば、これは頗る不穩當であるといふの外はない。それは一時政黨内閣の色彩を薄弱ならしめたもので、政黨を基礎とする内閣が、一時政黨以外の者によつて統率せらるるといふ變態を生じたのであり、政黨内閣制の確立を生命として來た民政黨の歴史からいつても甚だ遺憾といはねばならぬ。

しかし、私はそれを以てさまざまに重大な事柄であるとは信じない。それは不慮の災厄から生じたやむを得ざる一時の變態であつて、近き將來には再び常態に復して濱口首相が自ら政務に當り得る見込が略確實であり、且幣原首相代理は黨外員ではあるけれども、政黨内閣の一員として政黨の主義に賛成してゐるものであり、又首相代理として内閣の施政に對して一切の責任を負ふのであるから、議會において内閣の責任を問ふにも、敢て大なる不足を感すべき理由はない。それはもとより政黨内閣としては望ましからざる變態であるには相違ないが、私はむしろ事情の諒すべきものあることを思ひ、反對黨もこれを寛容するだけの雅量あらんことを望むものである。

二、首相代理と内閣の責任

昭和六年一月二十六日發行「東京日日新聞」所載

本紙本月十五日の朝刊に掲載せられた拙稿「首相代理問題」中に述べた事柄について、私は三つの點において、二三の方面から質問を受けた。第一の點は、何ゆゑに幣原首相代理は、代理就職前における濱口首相の施政行爲について、責任を負はねばならぬかの問題である。第二の點は、濱口首相の復職後首相が幣原代理の施政行爲について責を負はねばならぬのは、何ゆ

ゑであるかの問題である。第三の點は、代理の在任中に拘らず、濱口首相が首相官邸においてある程度において政務に携はつてゐるのは、代理の在任中首相の一切の権限が首相代理に屬し、首相には屬しないことと相矛盾するものではないかといふ點である。

此等の三點は、他の方面においても、疑問とせられてをるやうであり、議會においても質問の題目とせられたのであるから、茲に此等の點につき卑見を述べて、前稿の足らざる所を補充したいと思ふ。

一、首相代理は何故に代理就任前の首相の施政に付き責に任ぜねばならぬか。

前稿においては、私はこれを同一内閣の繼續たることから生ずる當然の條理として、別にその理由を述べなかつた。しかし法律上の普通の責任原則からいふと、何人でも自分の行爲についてのみ責を負ふべきもので、他人の行爲に付いて責任を負ふのは、この普通の原則に反するものであるから、これに付いて疑ひを抱く者が有るのも、必ずしも無理ではない。

それは内閣制度の特別の性質から來る結果で、内閣は全體として一の統一體をなし、閣僚の全部が一致協力、心を同じうして相共に政治の衝に當るもので、濱口内閣の一切の施政は、内閣全體としての施政であり、閣僚の全部がその責任を負ふのである。所謂内閣の連帶責任とは即ちこの事を意味する。それであるから、濱口首相の在職中における首相の施政上の行爲は、

決して首相のみが單獨にその責を負ふものではなく、閣員の全部が連帯してその責を負ふものであり、幣原首相代理は、たとひ代理に任ぜられずとも、内閣の一員たる地位においてすでに濱口首相の施政について責を負はねばならぬのである。若し幣原男が内閣の施政に反対であり自らこれについての責任を負ふことが出来ないとすれば、幣原男は即刻その職を辭せねばならぬのである。その職を辭せずして内閣の一員として在職する以上は、當然それについての責任を免るることを得ない。それは、決して他人の行爲に付いて責に任ずるのではなく、自分が閣僚の一人として、それに翼賛し、又は少くともそれを默認したことに付いて、責に任ずるのである。

況んや、幣原男はすでに首相代理として就任することを受諾したのである。或内閣における首相代理たることを受諾することは、それ自身において、當然その内閣の主義方針を是認し、本官たる首相の意思を繼續してその主義方針を遂行することを受諾したことを意味する。若し内閣と主義を異にしその從來の施政を否認し、將來これを變更せんとする意圖ある者とすれば、首相代理の地位につくことは不可能であつて、たとひ大命を受けたとしても、必ずこれを拜辭せねばならぬ。たとひ内閣の從來の施政を是認し、自らこれに付いての責任を取ることを肯定する者のみが、首相代理の任を受諾し得るのである。

いひ換ふれば、幣原首相代理は、第一には、濱口内閣の閣僚であること、第二には、首相代理たることの命を拜受したことの、二の根據に基いて、當然代理就任前の首相の施政について責任を負はねばならぬのである。それは一に内閣が統一體であることの結果であつて、普通の職務代理、例へば縣知事が故障あるにより内務部長が臨時その職務を代理するやうな場合は、同一の法理を以て論ずることを得ないものである。

二、濱口首相はその復職後何故に首相代理在任中の施政に付いて責に任ぜねばならぬか。これも第一の點と同じ理由に基くもので、内閣が全體として一の統一體であることから生ずる當然の結果である。

もちろん首相代理の在任中は、濱口首相は一時全くその職務を離れてゐるもので、その間の内閣の一切の施政に付いては、首相は法律上は全く關與しないのであるから、それに付いて責任を負擔することは、一見自分の關與しない他人の行爲について責任を負ふものの如く、普通の責任原則に違反するやうである。

しかし、これも内閣制度の性質を理解しないことから生ずる疑問に外ならない。幣原首相代理は、濱口首相の推薦によつて任命せられた閣僚であり、首相と主義政見を同じうしてゐる。その首相代理として爲すところの施政は、必ず濱口首相の主義政見を踏襲するも

のでなければならぬ。たとひ濱口首相がこれに關與しなかつたとしても、なほそれは自分の主義政策の遂行に外ならぬ。若しこれに反して、假に首相代理の在任中に、濱口首相の意圖に反する施政があつたとしても、なほ首相は自分の推薦した閣僚の行爲として、それについての責を免ることを得ない。それは決して他人の行爲について責に任するのではなく、自分がかくの如き閣僚を推薦したことに付いて責に任するのである。

しかのみならず、萬一にも首相代理の在任中になした行爲が、首相の意圖に反し、首相がそれに付いての責任を取ることが出来ないとするれば、首相はその復職と共に直にその免官を上奏し、内閣の改造を行はねばならぬ。若しその復職後も依然閣僚として在任せしむるならば、これ首相代理としての在任中の行爲を是認し、自らその施政を繼續すべき意圖あることを示すもので、首相はこれを是認したことに付いて責を負はねばならぬのである。

これを要するに、首相の復職後に首相代理の施政に付いて責を負はねばならぬ根據は、第一に、首相代理の施政は首相の主義政見の繼續遂行であること、第二に、首相代理は首相の推薦した閣僚であり、閣僚の職務上の行爲は當然首相にも責任が有ること、第三に、首相が復職後その罷免を奏請せず閣僚として留任せしむることの三點にある。

もちろん首相代理の行爲に付いて幣原男自身に責任が有ることはいふまでもないことで、幣

原男も責任が有り、首相も共に責任を負ふのであつて、それは即ち内閣が連帶責任體たる所以である。

三、濱口首相がその復職前に既に政務に關與するのは、違法ならざるや否や。

私は前稿において、首相代理の置かれてゐる間は、首相は法律上全くその職務から離れ、職務を行ふ權能をも有しないことを述べた。首相が實際に政務に關與し、閣僚を指導することは、一見これと相矛盾するやうである。

しかしながら、私が前稿に述べたのは、たゞ首相が法律上にその職務を行ふべき權能が無いことの點に在る。首相の法律上の權能は一切首相代理に屬するもので、その間は、首相は全くこれを行ふことを得ないのは明瞭である。閣議に列し、機務を奏宣し、詔勅に副署し、閣令を發する等、これ等の權能はすべて首相代理のみがなし得べく、首相はこれをなし得ないものである。

これに反して、首相が實際に政務に關して、首相代理又はその他の閣僚と協議し、これに忠言を與ふるが如きは、法律上の權能を行ふものではなくして、單に事實上の行動たるに過ぎぬ。國務大臣が政務に關して事實上に、元老、政黨幹部又はその他の有力者と協議し、その忠言を聞くことは、決して違法ではなく、實際にも屢々行はるところである。況んや、首相はたと

ひ一時職務を離れてゐるとしても、なほ現に首相の官を保有し、遠からずその職務に復すべき地位にある。それが内閣の政務に關して協議に與り、忠言を與ふことは、たゞに違法でないのみならず、却つて出來得る限りはなされることを適當とするものである。

◇

以上述べた所は、何れも政治常識において極めて明瞭な事柄で、敢て事々しく論議するまでもなく、常識を以ても判断し得るところである。私がこの稿を草したのも、敢てこれを大問題と思つたためではない。たゞ此の如き明瞭な問題も、法律技術家によつて動もすれば重大な政争の問題として作り上げらるる虞があるので、前稿の補遺としてこの一文を草したのである。世の疑惑を解くことを得ば本懐である。

陸相代理の設置と無任所大臣の新例

昭和五年六月二十三日發行「帝國大學新聞」所載

宇垣陸軍大臣が病氣のため過去數ヶ月に亘りて職務を執ることが出来なかつたのみならず、今後も暫くは尙執務し得べき見込が無いといふ理由で、辭意を表明したのに對し、濱口内閣が強ひてその辭意を思ひ留まらしむるために、阿部陸軍次官を依願免官の上、無任所大臣として特に内閣に列せしむると同時に、これをして陸軍大臣臨時代理たらしむるやう奏請することによつて、その留任を承諾せしむることに成功することには内閣の立場から見れば、あるひは成功として考へられ得るかも知れぬが、局外から見れば内閣の弱點を暴露し、その權威を失墜したといふ感じを免れないのみならず、法律上から見ても、形式上明白に法に違反するものとはいへないまでも、法の本來の趣意に反して、法を濫用したものといふ非難を免れないものと思ふ。

一

無任所大臣の制は、もちろん内閣官制の明かに認むるところで、官制第十條には各省大臣ノ外特旨ニ依リ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシメラルコトアルヘシ

陸相代理の設置と無任所大臣の新例

とあつて、各省大臣以外に國務大臣として内閣の一員たり得べきものを命ぜらるるもの有り得べきことを規定してをり、現に先例としても樞密院議長が内閣に列せしめられたことが有ることは、人の知るところである。

今回の例は、樞密院議長の如き親任官ではなく、單に陸軍中將として高等官一等の地位にある者が國務大臣として内閣に列せしめられたのであつて、この點において新例を開いたものであるが、しかし、特旨によつて内閣に列せしめらるるものは、眞に特旨によるのであつて、その人に何等の制限が有るわけではないのであるから、親任官であつても、勅任官であつても、又は何等の官職を有しない者であつても、これを無任所大臣たらしむることに、別段の支障が有るわけではなく、この點からは別にこれを違法となすべき理由は無い。

唯何等の官職を有しない者を無任所大臣たらしむる場合は、現行の官等俸給令においては、これに國務大臣としての俸給を給すべき途が無いから、もしこれを有給の官たらしめようとするならば、官等俸給令を改正する必要があるけれども、今回の例は、別に陸軍中將の本官を有し、その本官に伴ふ俸給を受くる者をして無任所大臣たらしめたのであるから、この點に於ても別に問題を生じない。

二

問題はこの點にあるのではなくして、無任所大臣をして同時に陸軍大臣代理たらしめたこともしくは、一層明確にいへば、陸軍大臣を代理せしむるがためにのみ、特に内閣に列せしめたことにある。

今回の事例が、明白なる違法ではないまでも、法の濫用であり、無任所大臣の制度を法の本来の目的以外に悪用したものであるといふ疑ひを生ずる所以は、一にこの點にある。

無任所大臣とは、その名の示す如く、省務を擔任しない國務大臣の意である。官制に「各省大臣ノ外特旨ニヨリ國務大臣トシテ」云々といつて居るのを見ても、省務を擔任する大臣の外に省務を擔任せず、單に内閣員として閣議に列するのみを職務とする國務大臣を置き得ることを認めたものであることが出来る。これがいはゆる無任所大臣の本来の趣意であることは、疑ひを容れないところである。

然るに、今回の例においては、省務を擔任せしむることを唯一の目的として、それがためにのみ、國務大臣として内閣に列せしめたのであつて、それは明かにその無任所大臣の本来の趣意に反するものといはねばならぬ。

且つ、内閣官制第九條に

各省大臣故障アルトキハ他ノ大臣臨時攝任シ又ハ命ヲ承ケ其ノ事務ヲ管理スヘシ

とある「他ノ大臣」とあるのも、立法の本来の趣意からいへば、無任所大臣をも包含するものと解することは無理であつて、文理上は内閣總理大臣又は他の各省大臣の中の一人が臨時代理を命ぜらるべき旨を規定したものと解するのが穩當である。

いづれの點から見ても、無任所大臣として内閣に列せしむると同時に、陸軍大臣代理として省務を擔任せしめたことは、法律上穩當の處置とは認め難い。

三

それのみならず、陸軍次官を辭任せしめたことも、甚だしき小細工であつて、その理由を解し難い。陸軍次官は果して何をその辭職の理由としたのであらうか。まさか無任所大臣の特旨を受くることを豫期し、これを理由として辭表を提出したのではないであらう。病氣その他の事故によりその職務に堪へないことを理由として、辭表を提出したものとすれば免官後直に陸相代理となることは明白なる矛盾である。陸軍次官の職をそのままに無任所大臣たらしめるならば兎も角も、陸軍次官の側から自ら辭表を提出し、それが聞き届けられて、然る後直に無任所大臣として陸軍大臣を代理することは辭職の理由が何にあつたとしても餘りに作爲の跡が露骨であつて、無理な細工を施したものだといふ非難を免れない。

四

それよりも一層遺憾に感ぜらるることは、今回の事例によつて陸軍省の兼ねての主張である陸軍大臣の代理は陸軍將官たることを要することが、内閣によつて暗黙の内に是認せられたことである。

陸軍大臣又は海軍大臣の故障ある場合において、文官大臣がこれを代理し得るや否やは實は疑ひある問題である。陸軍省官制及び海軍省官制には、それ／＼その附表において、陸軍大臣海軍大臣が各陸軍大中將海軍大中將であることを要件として居る。それだけを見ると、その代理たるべき者も等しく武官大臣たることを要するものとも解し得る。然るに一方には内閣官制第九條に各省大臣に故障あれば他の大臣が臨時命を承けてこれを代理すべきことを定められて居る。しかし他の大臣の中には陸海軍の將官の無いのが普通であるから、もし代理者も陸海軍將官でなければならぬとすれば、陸海軍大臣が故障の有る場合には、代理者を置くことが不可能となり、内閣官制第九條は適用の無い規定とならねばならぬ。内閣官制第九條を生かして解釋するためには代理の場合は文官大臣でも差支ないものと解する必要が有る。

即ち陸軍省官制及び海軍省官制の規定と内閣官制第九條の規定とは、相兩立し難いもので、その何れに重きを置くべきかは、多少疑はしい問題である。

然るに従來の先例において、原氏、濱口氏が海軍大臣の事務を管理したのは、この問題を解

決したものであつて、即ち少くとも海軍大臣については、文官大臣がその代理者たり得べきことが決定的に承認せらるるに至つたのであつた。

これは、軍部大臣文官制の問題を解決する上において、すこぶる重要な意義を有するもので既に軍部大臣の代理としての文官制を認むる以上は、本官としての軍部大臣についても、文官制を否定すべき理由は甚だ乏しいものといはねばならぬのであるから、軍部大臣文官制の採用に有力なる一步を進めたものであつたのである。

然るに、今回の事例は、文官大臣が陸軍大臣の代理たり得ることを認めず、甚だ無理な法律的技巧を用ひて、強ひて陸軍將官をして陸軍大臣の代理たらしめたのであつて、政府が陸軍の主張に屈服し、原内閣以來の趨勢を逆轉せしめたものであり、この點において我々はもつとも大なる遺憾を禁じ得ない。

憲法上より觀たる第六十一議會

昭和七年三月三十一日、四月十一日、四月十八日發行「帝國大學新聞」所載

三月二十日を以て開院式を擧げさせられた第六十一回帝國議會は會期僅に五日、しかも開院式の翌二十一日は祭日のために休會して實際の開議日は二十二日より二十四日に至る僅に三日間に止まつた短期の議會ではあつたが、憲法上から觀て、種々の興味ある問題を提供した。後日の参考のために簡單にこれ等の問題について記録して置かうと思ふ。

一、序 說

第一に注目せらるべきことは、議會政治に對する政府の態度と、政府に對する樞密院、正確にいへば樞密院委員會の威力とである。

もちろん、樞密院の議事は正式に公表せらるるものではないから確實には我々はこれを知る便宜をもたないのであるが、新聞紙に現れた所によると、政府は最初は全然臨時議會を召集する意向をもたなかつたもので、五月に開かるべき特別議會までの軍事費は、總て緊急勅令によつて處分しようとしたのであつたが、その緊急勅令案が樞密院に御諮詢に成つた際、樞密院の

委員會で、財政上の處分をなす緊急勅令は、憲法第七十條の明文に示されて居る通り、内外の情形に因り帝國議會を召集すること能はざるときに限つてこれを發し得るのであり、然して現在はこの條件に該當する場合ではなく、少くとも三月下旬には臨時議會を召集することは十分に可能であるから、五月までの軍事費を全部緊急勅令によつて處分せんとするのは、憲法上許されないといふ意見が主張せられたために、政府はやむを得ずこの意見に従ひ、原案を撤回して三月二十日までの軍事費に限り緊急勅令を以て處分し、その以後の分については臨時議會を召集してその協賛を求むることに決し、改めてこの趣意による緊急勅令案につき、樞密院に御諮詢あるやう勅裁を仰ぎ、斯くして召集せられたのが、即ちこの第六十一回帝國議會であるといふことである。

これは各新聞紙に報道せられた事實で、恐くは確實なものと信じて差支ないことと思ふ。しかしてもしそれが事實であるとすれば、政府が議會を輕視して、出來得る限りこれを忌避せんとする態度を、われ／＼は甚だ遺憾とせざるを得ない。

いふまでもなく、滿洲事變は日清戰役又は日露戰役にも譲らぬ重大事件で、政府にしても眞面目に議會制度を尊重する念慮が有るならば、一日も速に議會を召集して、その詳細を報告すると共に必要な經費について協賛を求むることが、政府としての當然の態度で無ければならぬ。

前回の第六十回議會において反對黨から不信任案の提出の有るのをも待たず、開會劈頭に直に解散を奏請したことが、既に甚だしき議會無視の態度であつたばかりでなく、總選舉を終つて後にも、故さらに議會の召集を避け、憲法の明文に反してまでも、緊急勅令を以て軍事費を支辨せんとするに至つては、議會を無視することも甚だしいといはねばならぬ。

樞密院がこの緊急勅令案に對し否定の態度を取らんとしたのは、理の當然で、政府がその意見に従つたのも、方に然るべきことと思ふ。唯議會が更に重きを置かれないうで、却て樞密院の意見、それも樞密院の本會議ではなく、唯豫備審査のためにする小委員會の意見が、よく政府の決心を動かさしむるだけの威力を備へて居ることは、今に始めぬことながら、憲法政治の大なる變態といふべきであらう。

二、臨時會と特別會

今回の議會は、解散後をはじめの議會ではあるが、然し憲法第四十五條に『衆議院解散ヲ命セラレタルトキハ勅命ヲ以テ新ニ議員ヲ選舉セシメ解散ノ日ヨリ五箇月以内ニ之ヲ召集スベシ』とある規定によつて召集せられたものではなく、第四十三條の『臨時緊急ノ必要アル場合ニ於テ常會ノ外臨時會ヲ召集スヘシ』とある規定によつて召集せられたものである。第四十五

條による議會は、普通に「特別會」と稱して居り、第四十三條による議會は、「臨時會」と稱して居る。即ち今回の議會は特別會ではなくして、臨時會の性質を有して居るものである。

それについて憲法上問題となるのは、この臨時會の外に、別に第四十五條の規定によつて、解散の日より五ヶ月以内、即ち五月から六月にかけて頃に、再び特別會を召集することが憲法上必要であるや否やの點である。

従來の先例からいふと、解散後に臨時會を召集せられた場合に、別に特別會を召集しないで終つた例が二回まである。その一は明治二十七年の第七回議會で、その年六月に第六回議會が解散となり、九月に總選舉が有つて、十月に會期一週間の臨時會が召集せられたが、特別會は召集せられなかつた。その二は明治三十七年の第二十回議會で、その前年の十二月に解散が有り、三月に會期十日間の臨時會が召集せられたが、特別會は遂に召集せられず、その年の十一月に至つて、通常會が召集せられた。

これ等の二回の先例は、單に憲法の文字上からいふと、必ずしも憲法違反とはいひ難いであらう。憲法第四十五條には唯解散後五ヶ月以内に議會を召集すべしといつて居るのみで、その會期については更に規定せず、又その審議すべき事件をも定めて居らぬのであるから、假令會期の短い臨時會が召集せられたとしても、それによつて兎も角も第四十五條の文字上の要件だ

けは満たされたもので、その上に更に五ヶ月以内に第二回目の議會を召集しなければならぬ必要はないやうに見える。右に擧げた二回の先例も、恐らくはかういふ考へから、これを憲法上適法の處置と認められたのであらう。

しかし單に憲法の文字にのみ拘泥せず、事の實質について觀察すると、これ等の二回の先例は、すこぶる不穩當のもので、恐らくは憲法の精神に反するものと認むべきであらう。何となれば、第四十三條による臨時會と、第四十五條によるいはゆる特別會とは、すこぶるその性質を異にするもので、その一を以て他に代ふることを得べきものではないからである。第四十三條の臨時會は、臨時緊急の必要によつて召集せられるものであるから、その會期も甚だ短期であり、それに付議せらるる案件も緊急の必要ある議案に限られるのを通常とする。その召集の詔書も緊急の必要に基づくものであるといふ理由から、議院法第一條の例によらず、四十日の期間を隔てずして公布せられる例である。第四十五條の特別會は、解散せられた議會の代りなすべき議會で、その會期も比較的長いのを通例となし、それに付議せらるる案件は、解散によつて通過することの出来なかつた各種の議案を含み、敢て緊急の事件にのみ限るものではない。その召集の詔書も、議院法第一條により、四十日前に公布せらるる例である。憲法第四十五條はかういふ意味においての特別會を召集することを必要として居るのであるから、それとは著

るしく性質を異にした臨時會を召集したとしても、それで憲法の要求を満たしたとはいひ難い。

これを單に憲法の明文についていつても、もし解散後に臨時會を召集し、それによつて憲法第四十五條の要件をも満たしたものとするためには、その召集の詔書に帝國憲法第四十三條及び第四十五條により召集する旨の記載が無ければならぬ。あたかも解散後五ヶ月以内に通常議會を召集し、それを以て同時に憲法第四十五條の要件を満たしたものである場合に、その召集の詔書には、第四十三條及び第四十五條により召集する旨の詔書が發布せられねばならぬのと同様である。然るに明治二十七年及び三十七年の二回の先例においては、何れも單に第四十三條のみにより召集する旨の詔書が發布せられたのであつて、今回の第六十一回議會も亦同様である。即ち第四十五條による議會は、未だ召集せられてをらないのであり、隨つて同條の要件は未だ満たされてをらぬと解するのが正當であらうと思ふ。

殊に今回の第六十一議會は會期僅に五日で、實際の開議は三日に止まつてをり、政府も「特ニ緊急ナル國務ニ付キ」てのみ協賛を求め、「一般政策ノ事項ニ關シマシテハ次期議會ニ於イテ諸君ノ協賛ヲ願フ心算デアリマス」(兩院における犬養首相の演説)といつてをるのであるから、政府は始めよりこれを以つて第四十五條によるいはゆる特別會に代ふる意思は無かつたものと認めねばならぬ。特別會を開くに先だち、特に臨時緊急の必要が有つたために、特別會以外に臨時會を召集したのであつて、それによつては、第四十五條による特別會を開く必要は毫も失はれたものではないと解せねばならぬ。

この點につき兩院のいづれにおいても、何等の質問もなく、政府が果して更に特別會を召集する意思ありや否やにつき、何等の言明を得なかつたのは遺憾であるが、兩議院における犬養首相の演説は、政府がこの臨時議會の外通常會以前において別に特別會を開く意圖あることを暗示して居るものと認むべく、われ／＼は政府が前二回の先例に拘らず、五六月の交において更に特別會を召集することの正しい新例を開くであらうことを期待し、かつこれを希望するものである。

三、豫算不成立の確定する時期

今回の臨時議會の主たる目的は滿洲事變に基く追加豫算の協賛を求むるためであつて、政府から提出したもつとも重なる議案は、いふまでもなく、昭和六年度及び昭和七年度の總豫算追加案であつたが、その提出に當り、犬養首相の爲した演説の中には、

さきに衆議院解散せられ、昭和七年度歳入歳出總豫算並に同年度各特別會計豫算不成立とな

りしたために、政府は憲法の條章により前年度の豫算を施行することになりましたが、唯今回の事變に關する經費に付きましては、緊急已むを得ざるものがあるが故に、こゝに臨時議會の召集を申請し、追加豫算案及法律案を提出致しましたのであります。

といつて居る。即ち政府は衆議院の解散のために昭和七年度の總豫算が不成立となり、前年度の豫算を施行することになつたことを當然の前提として居るのであるが、然しそれには多少の疑問が有る。普通に豫算の不成立といふのは、會計年度の開始までに豫算が成立しなかつた場合をいふのであつて、即ち三月三十一日までに、總豫算についての兩院の一致の議決が得られなかつた場合に、四月一日になつて、始めて前年度の豫算を施行することに決定公布せられるのが通例である。然るに今回の臨時議會は三月二十日に開會せられたのであつて、まだ會計年度の終らない内である。昭和七年度の總豫算を審議し様と思へば審議し得られないのではないのであつて豫算が不成立に終つたとはまだ斷定することの出來難い時期にある。前年度の豫算を施行するといつても、まだ昭和六年の會計年度が繼續中であるから、六年度の總豫算はまだ前年度の豫算にはなつて居らぬ、隨つてこれを施行するといふことも、まだ決定せらるべき理由が無いといふ理屈も成り立ち得る。然るに政府は何の疑ひもなく、昭和七年度の總豫算が不成立となつたために、前年度の豫算を施行することになつたと、既に過去の確定の事實の如くに斷言して居る。會計年度の開始前即ち四月一日になる前に、さういふ斷定をなすことが憲法上果して許され得るであらうか。

この疑ひは一應の道理ある疑ひであつて、衆議院において殊に小川郷太郎君のなした質問はこの問題に觸れたのであつた。その質問の要點は、豫算不成立とは三月三十一日までに議會の有效な議決の成立しないことを意味する。三月中に議會が開かれて居る以上は、政府は當然翌年度の總豫算案を提出して審議を求めねばならぬ。政府は何故にいまだ三月三十一日に達しない内に、既に翌年度の豫算が不成立に終つたものと斷定し、總豫算を臨時議會に提出することをなさないかといふにあつた。

これに對する政府の答辯は、單に總豫算は通常議會に提出すべきもので、臨時議會に提出すべきものでないといふに止まり、質問者はそれに對し不満足の意を表明したが、然しそれ以上多く論議を重ねることなくして終つた。

これは議會制度の始つて以來今回始めて現はれた事例であつて、豫算制度の上に相當注目すべき先例であるといひ得る。これまで通常議會が解散となつた場合に、その次に召集せられる議會は、常に四月以後になつてから始めて召集せられたのであつて、三月中に臨時議會が召集せられたのは、今回が始めての例である。四月以後に開かれるのであれば、豫算の不成立はも

はや確定の事實であることは、いふまでもないが、三月中に議會が開かれたために、果して翌年度の豫算が既に確定的に不成立となつたものといひ得るや否やが問題となるのである。

しかして政府は、まだ會計年度の終らない前でも、通常議會において豫算が成立せず解散となつた場合には、豫算は確定的に不成立となつたもので、その後三月中に議會が開かれたとしても、もはや總豫算を提出することを要しないものと解してゐるのである。いひ換ふれば、憲法第七十一條に『豫算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ豫算ヲ施行スヘシ』とあるのは、政府の解釋によれば會計年度の開始までに豫算が成立しなかつた場合にはといふ意味ではなく、通常議會において豫算が成立しなかつた場合にはといふ意味であり、今回の例に付いていへば豫算の不成立は三月三十一日になつて始めて確定するのではなく、一月二十一日に衆議院が解散せられた時に既に確定したものであるとするのである。

斯ういふ解釋が果して正しいかどうかは、憲法の明文だけでは断定し難い。單に憲法の條文からいふと、豫算成立に至らざるときは前年度の豫算を施行すべしといふのであるから、まだ前年度の豫算とならないうちにこれを施行するといふことは有り得ないことで、即ち會計年度の開始までに豫算の成立しないことが確定して、始めてこの規定が適用せらるるのであり、それまでの間は、政府は出來得る限り豫算の成立を圖らねばならぬ義務が有るもので、いやしく

もそれまでに議會が開かれるれば、政府は當然翌年度の總豫算を提出して審議を求めねばならぬといふのが、正當の解釋であると思はれないではない。

然し、日本の會計制度と議院法の全體の精神とからいふと、政府の解釋が正當であると解せねばならぬ。

會計法第七條には、總豫算は前年の帝國議會集會の始めにおいてこれを提出すべしと明言して居り、然してこのいはゆる「前年ノ帝國議會」とは、前年の通常議會を意味するものであることは疑ひを容れぬ。これは日本の會計制度が、假豫算の制度を認めず、豫算は常に會計年度の開始前に成立することを要するものとし、會計年度に入つてから後に、その年の總豫算を審議することを全く認めて居らぬことから言つても、當然の事理である。豫算は會計年度の開始までに成立することを要し、然して豫算の審議には相當の時間を見込まねばならぬから、前年の通常議會開會の始めにこれを提出すべき義務を負はして居るのである。議院法の規定からいつても、衆議院も貴族院も、豫算委員會では少くとも二十一日間はその審議に費し得る權利を有つて居るもので、政府はこの期間を短縮して緊急議決を要求し得る權能は無い。即ち政府が總豫算を議會に提出するためには、三月三十一日までに、少くともそれだけの審議期間の餘裕を置くことが當然の必要と認めねばならぬ。

これ等の點から觀て、少くとも我が現在の議院制度及び會計制度においては、總豫算は唯通常議會においてのみ審議に付せらるべきものとして居ることを斷定して差支ないものと思ふ。

西洋諸國のやうに、議會がほとんど一年中繼續して開かれて居り、かつ會計年度に入つてから後總豫算の成立し得ることを認めて居る制度の下においては、通常會と臨時會との區別はそれ程重要でなく、通常會が解散になつても、臨時會に總豫算を提出して審議を求めるのが當然であるが、日本の制度にあつては、通常會と臨時會とは著るしい相違で、臨時會は唯臨時緊急の必要のためのみに召集せられ、その會期も甚だ短いのであるから、總豫算をこれに付議するものとは、憲法及び法律の豫想して居るものとは認め難い。

即ち日本の制度においては、政府の解釋の如くに、總豫算は唯通常議會においてのみ審議せらるべきもので、臨時議會には、假令それが三月中に召集せられた場合であつても、總豫算を提出すべきものでないとして解するのが、正當の解釋と認めねばならぬであらう。

もしこの解釋が正しいとすれば、憲法第七十一條に『豫算成立ニ至ラサルトキハ』とあるのは、必ずしも三月三十一日までで成立しなかつたならばといふ意味に限定せらるべきものではなく、通常議會が解散となつたならば、その解散の時に既に翌年度の豫算が不成立と確定したもので、即ち翌年度には今年度の豫算が施行せらるべきことが、この時既に憲法上當然に定ま

つたものと解せねばならぬ。もちろん、前年度の豫算を施行する旨が公布せられるのは、四月になつてから後であるけれども、それはその時に始めて決定せられるのではなく、衆議院解散と同時に當然確定するもので、四月になつて公布せられるのは、唯これを公に發表し、命令せられるに止まるのである。随つて又臨時議會には、たゞに總豫算を提出することを要しないばかりではなく、これを提出することは出来ないものと解せねばならぬ。

この意味において、私はこの問題に付いては政府の解釋を正しいものと信ずるものである。

四、事後承諾案としての五個の緊急勅令

滿洲事變のためにする追加豫算案及び公債發行法案の外に、第六十一議會において主たる議題となつたものは、五個の緊急勅令の事後承諾案であつた。このうち三は滿洲事件に關する經費支辨のための公債發行についての緊急勅令で、いづれも憲法第七十條第一項により發せられたものである。第一回は一月三十一日の勅令第六號で二千九十一萬圓、第二回は二月十五日の勅令第十四號で三千四百萬圓、第三回は三月三日の勅令第十九號で千五百萬圓、前議會の解散後ほとんど半月毎に相次いで緊急勅令を以て起債の事を定めたのであつた。他の二のうち、一は兌換銀行券の金貨兌換停止に關する緊急勅令で、始め犬養内閣はその組閣の後、即時に金の

輸出の再禁止をなすと共に、緊急勅令をもつて兌換停止の事を定め、前期の議會にその事後承諾を求めたが、衆議院の解散によりその承諾を得ることが出来なかつたために、その將來に向つて效力を失ふことを公布すると共に、一月二十七日付の勅令第四號を以て、再び前と同一の内容の緊急勅令を發布したのであつた。他の一は國債整理資金繰入停止に關する一月三十一日付勅令第七號であつた。

これ等五個の緊急勅令は、衆議院では絶對多數の威力によつて難なく押切ることが出来たことはいふまでもないのみならず、貴族院でも滿洲事變に伴ふやむを得ざる既成の事實として今更承諾を拒むべき理由も無いので、滿場一致を以て事後承諾を與へることに決し、別段論争の問題ともならなかつた。

しかし憲法上の問題として見ると、これ等の緊急勅令に關して、二の點において多少の疑問がある。

一、減債基金繰入停止の緊急勅令 第一の點は、減債基金の繰入停止に關する緊急勅令が、憲法第八條による勅令として發布せられたのは、果して正當であるや否やの問題である。

この勅令の内容は、昭和六年度において國債整理基金特別會計法第二條の規定により繰入るべき元金償還資金を四千四百萬圓だけ減少するといふことで、それは法律の規定に對して特例

を設くるものであり、しかして法律は法律を以てのみ變更し得るのであるから、緊急勅令を以てこれをなす場合には、その勅令は法律に代る勅令即ち憲法第八條によるものでなければならぬことは當然であるが、唯問題は第八條のみによるものとするのが正當であるか、又は第八條及び第七十條の双方の規定によつて發するものとするのが正當であるかの點にある。政府は第八條のみによるべきものとなし、樞密院も結局これを承認し、議會兩院においてもこの點につき別段の論議を起さなかつたのであるが、しかしこれは相當に疑問の餘地の有る問題である。

事は單純な形式の問題で、政治問題としては何等の實質上の關係は無く、何れにしても少くとも今回の問題としては實際に影響あるものではないが、しかし憲法上の問題としては、私は政府がこの勅令を單に憲法第八條第一項のみによつて發するものとして取扱つたのもつて、形式を誤つたものであると信じ、正しくは第八條第一項及び第七十條第一項の双方の規定によつて發するものでなければならなかつたものと思ふ。

その理由は單純で、それは法律の規定に對する特例を設くるものであると同時に、財政上の緊急處分をなすものであるといふ二重の性質を有するものであるからである。

いふまでもなく、減債基金の繰入は國の財政の基礎を固くするための定めであつて、その繰入を停止することは、繰入るべき金額を他の目的のために流用せんがためである。いひ換ふれ

ば、それは憲法第七十條にいはゆる『緊急の需用』に基いてなす所の『財政上必要の處分』である。憲法第七十條の規定が第八條の規定と異つて特にその制限を嚴重にし、内外の情形に因り議會を召集する能はざる場合に限つてこれをなすことを許してゐるのは、國の財政に關する處置は結局においては國民の金錢的負擔に影響するからといふ理由に基いてゐることはいふを待たぬ。減債基金として繰入るべき金額を他の目的に流用するといふことは、明白にこの條件に該當するもので、政府が何故にこれを財政處分に非ずと解したのであるか、甚だその理由を解するのに苦しむのである。緊急勅令を以て會計法に特例を設くる場合に、憲法第八條及第七十條の双方の規定によるものとして發布せられた例は、明治四十三年の朝鮮併合の際及大正十二年の關東大震災の際の二回迄既に前例がある。政府は何故に其の前例に従はなかつたのであらうか。

今回の場合においてこそ、衆議院の解散中で、議會召集が不可能であつたのであるから、第七十條に該當するものと見るや否やは、實際上に何等の關係の無い問題であるが、もし然らざる場合には、それは單に形式だけの問題ではなく實際にも關係の有る問題である。政府からこの點についての何等の説明をも聞くことの出来なかつたことは遺憾である。

二、金兌換停止の緊急勅令 第二の問題は、兌換停止の緊急勅令が前議會において承諾を得

ずして衆議院の解散となつた爲に、政府がその失效を公布するとともに、更に同一の内容の緊急勅令を發布したことに關して生ずる問題である。

緊急勅令が議會の承諾を得ない内に衆議院の解散となつた場合に、その緊急勅令は依然として效力を繼續するや、又は政府は直にその失效を公布せねばならぬやについては、先例は二様に分れてゐるが、近來の先例は後の解釋を取ることに於いて一致して居り、今回もまたこの新しい例によつてゐるのであつて、それは當然の事といふべきである。

唯問題はその緊急勅令が政府の失效の公布によつて始めて效力を失ふや、又は衆議院の解散と共に直にその效力を失ふやにある。私は從來この問題については、後の見解が當を得てゐるものと信じてゐる。しかしもしこの見解に従ふと、衆議院の解散後更に同一の内容の緊急勅令の公布せらるるまでには、樞密院の諮詢の手續のために多少の時日を要し、隨つてその間一時金貨兌換停止が解除せられて、その間に兌換請求者が一時に殺到しても、日本銀行はこれを拒絶することが出来ないといふ結果を生ずる恐れがある。それは實際上甚だ不都合であることは當然であるから、政府は緊急勅令はその失效の公布によつて始めて效力を失ふものと解する見解を正當と認むる旨が、當時新聞紙によつて傳へられた。

これは實際上の見地から見て至極もつともな見解で、もし今回の事例の如く緊急勅令をその

まま繼續せしむる必要がある場合において、樞密院の諮詢手續のために一時效力の中斷を生ずることが有つては、その目的を阻害することは明瞭である。その目的を全うするためには是非共效力の中斷を避け、前の緊急勅令の失效と共に直に同じ内容の緊急勅令がこれに代つて效力を有するやうな手續を取ることが必要である。

しかしそれがために私は從來の私の見解即ち緊急勅令の諸否未決の場合には衆議院の解散により當然效力を失ふものであるとする解釋を破棄しなければならぬ必要は無いと思ふ。

それは何故であるかといへば、失效した緊急勅令に代るべき第二の緊急勅令に溯及的效力を認むることが可能であるからである。總て法律は原則としては既往に溯つて效力を有するものではないが、しかしこの原則は必ずしも絶対のものではなく條理の許す限り法律に溯及的效力を認めても敢て法律の性質に反するものではない。緊急勅令についても亦同様であつて、假令緊急勅令が衆議院の解散によつて當然效力を失ふものとする見解を取るとしても、これに代るべきものとして發せらるる同一内容の第二の緊急勅令が、既往にさかのぼつて前の緊急勅令の失效の時からその效力を生ずるものと定められるならば、それによつて效力の中斷を防ぐことが出来る。

もちろん、第二の緊急勅令の發布せらるるまでは、前の緊急勅令は既に效力を失ひ、然して

これに代るべきものはいまだ發布せられないのであるから、その間は一時無法規の状態にあるものと解せねばならぬやうであるが、しかし前の緊急勅令が既に效力を失つた後であつても、政府の失效の公布の有るまでは、これに代るべき同一内容の緊急勅令が直に引續き發布せらるべきや否やが未確定の状態にあるのであるから、政府は追つて溯及的效力を有する緊急勅令の發布あるべきことを豫期し、その發布前において既に條件附にその既に發布せられたのと同じの取扱をなさしむることが出来るものと解しなければならぬ。もし事後において溯及的效力を有する緊急勅令が發布せられたならば、その取扱は適法のものとなり、もし發布が無かつたならばそれは違法のものとして政府は違法の取扱をなしたものとしてその責に任ぜねばならぬ。その意味においてはそれは條件附であつて、現在においては正當な法規の根據の無いに拘らず將來における溯及的法規の發布を豫期し、その發布によつて適法となることの條件の下に現在において既に兌換停止の處置をなし得るのである。

實際にも前の緊急勅令に代るべく發布せられた第二の兌換停止の緊急勅令には『本令ハ昭和六年勅令第二百九十一號失効ノ日ヨリ之ヲ施行ス』と明言してあり、假令前の緊急勅令が衆議院の解散により當然效力を失ふといふ見解を取るとしても、尙效力の中斷を生ずることの無い趣旨が明かにせられて居る。

以上の外、初の豫定では、議長副議長の黨籍離脱の問題や、犬養内閣の進退に伴ふ臣節問題に關する犬養首相の答辯などに付いても、論及したいと思つて居たのであるが、餘りに長文となり、かつそれ等は既に新聞紙雜誌において多く論議せられた問題であるから、今は全く省略することとする。

判事減俸問題

一、勅令に依る判事減俸の違法

昭和六年五月十九日發行「東京朝日新聞」所載

一
判事の減俸を勅令でなし得るや否やの問題に付いては私は勅令ではなし得ないものと信じて居る。それは裁判所構成法第七十三條の明文によつて更に疑を容れないところであるのみならず、司法權の獨立の精神からいつても、當然の事理であると思ふ。

もちろん同法の第七十六條には判事の俸給は勅令の定むる所によるとあるけれども、これは俸給金額の定を勅令に委任するだけの趣意であつて、減俸をまで勅令の權限に任かした趣意と解すべきではない。

反對論者は第七十三條にはゆる減俸をもつて各個の判事に對する減俸のみを意味し、判事の全體に通ずる一律的な俸給令の改正を含むものではないと解して居るのであるが、かういふ解釋の甚だ不當であることは、判事が政府に對して完全な獨立の地位を保障せられて居ること