

- (6) 悪法ならば輿論に反対してもこれを否決するだけの勇氣と誠實とが有ること
 (7) 立法に付いて有効に責任を負ふ者あるを要すること
 の諸點に付いて、イギリスとアメリカとの立法慣習を比較しようと思ふ。

『(1) イギリスでは、稍重要な法律案は、政府案であるから、其の政策が慎重に考慮せらるることは必然である。内閣がそれに付いて最善の注意を拂ふことは言ふまでもない。何となれば、第一流の法律案の運命は、即ち内閣の運命であり、それが否決せらるれば、内閣は倒れねばならぬからである。特に困難な法律案であれば、通常内閣の中に更に委員会を設けて起草せしめ、それが議會に提出せらるる前には全内閣に於いて討議せられる。比較的小さな法律案は、主務省に於いて、事務官の助を得て起草せられる。』

『(2) イギリスでは、政府案は、政府の専門の官吏に依つて起草せられるので、その爲には、二人の有力なる法律家と若干の補助官とが、其の任に備はつて居る。私の議員から提出する場合は、或は自分でそれを起草することもあり、若し議員が法律家でなければ、通常法律家に依頼して起草せしむる。政府案の起草は、近年は進歩した。今も尙イギリスの法律の中に見られる形式上の過誤は、多くは、全院委員会で急速に爲された修正に基づくものである。』

『(3) 一の政府案が、同じ會期に於ける他の政府案と調和を得ることは、専門の起草官吏の注意と、總てが同一の内閣より出づることの事實とに依つて保たれる。私の議員の提出案の場合には、此の如き保障は全く存しないけれども、政府は勿論、此等の法律案に付いても絶えず注意を拂ひ、若し同會期中に通過し又は通過せんとする他の法律案と調和し得ないものがあらば、議會をしてそれを削り去らしむることに努めねばならぬ。』

『(4) 困難且複雑な法律案で、政治上の争を惹き起さないものは、時として特別委員会に付せられ、其の修正を経て、議院に報告せられる。それから後更に先づ全院委員会に於いて討議せられ、次いで全院委員会から議院に報告せらるる際に、再び討論せられる。今日では、此の種の法律案は、全院委員会の代りに大委員会 (Grand Committee) 即ち每會期に特殊の事件を審査する爲に選ばるる少くとも六十人の委員会の審査に附せらるることが有る。しかし多くの法律案の中には、全然特別委員会にも、大委員会にも付せられないものも有る。特に政治感情を刺激し、又は重大な利害に關係する法律案は、綿密に討議せられるけれども、然らざるものは、屢々大なる注意を惹き起さずして通過することも有る。或る事件に付いて餘りに多くの時間を要する結果、他の事件が輕々に取扱はるる危険が有る。』

『(5) 議會の議事は、深夜に行はれたか何かでなければ、重なる新聞紙に依つて報道せられ、論評せられる、随つて法律案は、私の議員の提出案ですらも、それに利害關係あるものには、一般に周知せられる。法律案の第二議會には、通常討論が行はれ、而して此の討論が通常世間の注意を惹く。』

『(6) 政府案は、其の政府案であるが故に、當然反對黨の反對的批判に服する。反對黨は政府の信用を傷

ける爲に、努めて其の缺點を見出さんとするのである。私の議員提出案に付いては、國務大臣の中の誰かは、其の當然の義務として、之を監視し、若し不當のものであれば、修正し又は否決せしむるやうに努めねばならぬ。此の義務は必ずしも完全には満たされないが、しかしそれも自分の味方や或る利害の爲には、止めさせねばならぬものをも、通過せしめようとする、已むを得ざる人情として恕すべきであらう。

『(7) 議院で起る總ての事柄に付いての責任は、時の内閣に歸する。何となれば、内閣が其の多數派の指揮者であるからである。若し内閣が私議員をして悪法案を通過することを得せしめ、又は私議員の良法案を通過せしめんとするを阻止するならば、理論上は内閣自身が悪法案を通過せしめたのと同様の責任を負はねばならぬのである。それであるから、稍重要な法律案の第二讀會が開かると、國務大臣中の誰かが、出来るだけ躊躇なく起立して、内閣がその法案に賛成するか、反対するか、又は中立であるかを陳述する義務を負ふ。中立であるといふことは、國に對する責任の上から言へば、實際には賛成するのと同様である。反対黨は、組織體としては、特に重要な政治上の關係あるものを除いては、何れの法律案に對しても、贊否を明言することを期待せられない。各個の私の議員に至つては、其の與ふところの投票に對し、充分の責任を負ふことは、言ふまでもない、その投票は翌朝には記録して公表せられるのである。勿論、何れの黨派も、重要な法律案に對して取つた態度に付いて、國民から或は賞讃せられ、或は非難を受くる、若し一會期中法律として通過したものが、僅少であり、又は薄弱であつたならば、反対黨は内閣の無力又は怠慢を責めるであらう。』

『以上述べた法則と慣習とは、立法に對し重要な助を爲すもので、イギリスの立法を、若し全體として批評するならば、優良なりといふことが出来る。即ち其の法律は輿論(正しきにせよ正しからざるにせよ)の要求するものであり、其の目的とするところに向つて、善く編成せられて居る。』

『次に、同じ觀察點から、アメリカの合衆國議會の立法を吟味しよう。以下述ぶるところは、主として代議院に關するものであるが、元老院に付いても、略同様の事が言はれ得る、何となれば、元老院でも、委員會が重要な地位を占むるからである。』

『兩議院の何れに於いても、政府案なるものは全く存しない。總ての法律案は私の議員に依つて提出せられる。何となれば、總ての議員は皆私の議員であるからである。イギリスで謂ふ政府案に最も近いものは、多數黨の重立つた議員が、其の院に於ける多數黨の黨議(Congressional caucus)に基づいて、提出する法律案であるが、しかし、これは稀にしか起らぬ。それであるから、アメリカの議會の普通の法律案は、イギリスに比らべると、政府案よりも、私の議員案に相當するもので、隨つて私の議員案に伴ふ缺點が豫期せられる。』

『イギリスとアメリカとの他の一の差異は、イギリスでは、法律案の批評及び修正が、全院委員會に於いて行はれるのに反して、アメリカの代議院では、十六人又はそれよりも少い、通常は十一人の小委員會で行はれることである。元老院でも、仕事の大部分は、委員會で行はれるのであるが、時としては全院委員會で、』

相當長く議論せらるることも有る。

『以上の差異を前提として、進んで前の七點に付いて、觀察しよう。

『(1) アメリカの議會に提出せらるる法律案の實質が優良であるや否やは、一に、其の提出者の能力と態度とに繋つて居る。若し本人に自信が無ければ、自分の政友と相談するであらう。けれども、その法律案は、自分の一己の意見と知識との外、何者をも代表することの保證あるものではない。それは或る主務省の事務に關するものであるとしても、其の提出者は、其の省の事務に付いての充分の知識を有たないものであり、又その法律案が通過したとしても、提出者は、其の規定を執行する上には、全く關係しないのである。一方に於いて、政府の官吏は法律案を提出する途を有たない。假令議員の一人に依頼して提出せしむることが出来るとしても、其の法案を説明し辯護し、其の進行を計ることは、一に議員の手に委ぬるの外は無い。

『(2) 法案の起草の良否は一に起草者の努力と技能とに繋つて居る。元老院の法律案は、通常能く整つて居る。それは元老院議員の多くが經驗ある法律家であることに基つて居る。代議院の法律案は、屢々粗雑であり、曖昧である。政府の各省に於いても、又は議會の事務局に於いても、法律案を起草する爲、又は法律案の通過せんとする形式が、技術上に満足であるや否やを審査する爲の専門的の官吏は全く存在しない。

『(3) 同じ會期中に於ける種々の法律案の間に調和を得ることの唯一の保障は、同種の事項に關する法律案が、總て同じ委員會に付託せらるることのみに在る。しかし二以上の委員會の所管事項が、相重複するこ

とは屢々有り、随つて、類似の事件に關する二の法律案が、一は甲の委員會に、一は乙の委員會に行くことが尠くない。此の場合に若し二の委員會に於いて、異なつた意見が行はるるならば、雙方の委員會は互に兩立することを得ない規定の含まれて居る法律案を共に議院に報告するであらう。之に對しては、關係議員中に或る異常に注意深い人が有つてこれを指摘するのでなければ、雙方の法律案が共に通過することを防ぐべき途は無い。斯かる原因から来る弊害が實際上餘りに重大でないのは、提出せられる幾千の法律案の中で、報告せらるるものは、甚だ僅少であり、其の通過するものは、更に一層僅少であること的事实に基づくものである。

『(4) 兩議院の委員會の仕事は、單に付託せられた法律案を審査し修正するのみに止まらず、若し委員會が立法を望むとすれば、殆ど新に法律案を起草することであり、若し又その事件に付いて立法の必要なしとするならば、會期の終近くまで其の報告を爲さずに棄てて置くことである。それであるから、委員會は、實際上には、その主管事項に付いての小さな立法事務局であると謂ふことが出来る。此の目的の爲に有する長所としては、時間の充分であること、證人を喚び出だす権利が有ること、委員の或るものはその種類の事件に付いて知識又は利害關係を有する爲に選任せられたことを擧げることが出来るが、一方には、其の短所として、其の討論が公に發表せられないこと、及び斯かる小さな秘密會の自然の傾向として、陰謀と妥協とが行はれ易く、その妥協の結果は、個人的の感情や一個の利害の爲に、政策上の主義を犠牲とする傾が有るこ

とを擧げねばならぬ。初は黒色又は白色であつた法律案が、灰色になつて報告せられる。法律案の最初の色は全く失はれ、又は殆ど兩立し難いやうな條項の混合物となつてしまふ。法律案を提出した議員は、委員に加はつて居らぬことが多く、隨つてこれを保護することが出来ない、他の議員で、その事件に通じて居るものでも、委員でないものは、唯證人として尋問せられ得るのみである。それであるから、委員會では、法律案を討論する充分の機會が有るけれども、議院全體の意見又は一般の世論に依る刺激が無い爲に、結局其の結果は、不満足の形を以て現はれるか、又は全然握り潰に終つてしまふ。法律案が議院に報告せられると、委員長は通常先決問題の動議を起し、而して其の以後は、もはや修正の發議を許さない、討論は終り、法律案は直に通過するか又は否決せられる。元老院の方は、時間も裕であり、發言者も少いので、比較的討論が有效に行はれる傾がある。

『(5) 法律案の提出の際、又は第二讀會に於いて、討論が行はれないから、議會に現はれた法律案でも、世間に知られないで終るものが尠くない。勿論、重要な議案であれば、新聞紙の注意を惹き、世間にも知られるけれども、小事件は不知の内に決してしまふ。

『(6) アメリカ人の一般的の入のよさと、議會の議員が互に好意を示し合はうとする傾向とに基づいて、一黨派又は一個人の利益を侵害しない法律案ならば、どんなものでも成るべく通過させようとする。勿論、委員會では、委員が自分の意見を有つて居るから、斯ういふ傾向は無いが、本會議では、意見は少くして、

徒に時を急ぐばかりである。議院は委員會から報告せられた法律案の善惡に付いて考へるだけの時を有たない。議員は嘗て其の討論を聞いたことが無く、報告せられた以外には、委員會の経過をも知ることが得ない。若しそれが明白に政黨の主義に反するものであれば、多數黨はこれを否決するであらうが、黨派問題が起らなければ、通常は委員會の意見をそのまま採用する。

『(7) 以上述べたところに依つても、特に重要な法律案か、又は直接に政黨の政策に關するものを除いては、立法に關して有効に責任を負ふ者が殆ど無いことを知る事が出来る。法律案の提出者は、委員會が通常その法律案を改訂するのであるから、固より責任を負ひ得ない。委員會自身は世間の注意を惹かず、其の密室内に起つた詳細の事は世間に發表せられない。議院内の二大政黨も、其の首領が意見を述べたことを要しないのであり、又非黨派的な法律案に付いての投票は、稀にしか黨議に拘束せらるることではないのであるから、責任を負ふことは極めて薄い。各個の議員は勿論其の投票に付き責を負はねばならぬもので、殊に人氣の有る法律案、例へば勞働者に有利な法律案などに反對する者は、その結果を受けねばならぬけれども、一個人の責任は多くは著しいものではなく、其の半は、川に浮ぶ雪の如くに、次の選舉までには消え去つて、人民の爲の保障とはなり得ない。』

以上引抄したところに依つても、アメリカの立法手續の缺陷が、如何に、其の立法の實成績に悪影響を及ぼして居るかを充分であらう。ブライスは、『驚くべきことは、立法の缺陷の多きことではなくして、

アメリカ人の如き頗る實際的な人民が、斯かる缺點多き組織を容認して居ることである』といふことを以て、其の結語として居る。

(二) アメリカ流の権力分立主義の立憲政治を取つて居るものの外、他の諸國に於いては、イギリス流の議院内閣主義の諸國は勿論、スイスのやうな理事會制度の國に於いても、凡て政府及び議會の雙方が、共に法律の發案權を有することを認めて居る。

唯、イギリスに於いては、法律の發案權が其の初に於いては議會の請願權から發達したことの歴史的影響に基づいて、今日まで尙、法律上の形式に於いては、發案權は議會の側にのみ存し、議員の名を以てのみ、法律案を提出し得るものとせられて居り、政府が政府として發案權を有するのではない。

しかし、アメリカに於けるとは異なり、イギリスでは、内閣大臣が必ず同時に兩議院の何れかの議員であり、隨つて議員たる大臣が、其の所屬する議院に提出する議案は、公に政府案 (government bill) とし取扱はれ、常に政治上の重要性を有するのみならず、議事規則に依り、私の議員提出案 (private member's bill) よりは、時間の上に遙に大なる優越權を與へられて居るのである。私の議員案の討議に費やし得べき時間は、議事規則上に極めて制限せられて居る。毎年議會を通過する法律案の大部分は政府案であり、議會に於いて、政府の意思に反してこれを修正することすらも、其の通過することは、極めて稀である。

ローウェル (The Government of England, vol. I, p. 316) に依ると、『國務大臣が立法に付いての責任を

負擔するやうになつたのは、イギリスでも、比較的近代の事である。一八三二年の選舉法改正以前には、大臣の仕事は、主としては行政の範圍に止まつて居た。しかし、立法上の大改革を必要とする事情が急速に増大したこと、後になつては、各省の管理及び監督に屬する範圍の擴張に伴ひ、立法が甚しく複雑になつたこと、及び議院政治の發達に伴ひ内閣に權力が集中せらるるに至つたことの結果は、此の點に著しい變化を來さしめた。第十九世紀の中頃に至つては、此の變化は一般に認められ、而して今日では、大臣は、其の提出に係る重要な法律案の一でも否決せらるれば、不信任の議決と同様に考へるに至つた。しかのみならず、政府は法律案の提出に付いて責を負ふと共に、その不提出に付いても責を負はねばならぬ。秋の閣議で内閣は其の提出せんとする法律案を決定し、開會に際し、國王の勅語の中で、之を宣言する。此の勅語に對する奉答文の討議に於いて、陛下が立法の望ましき特定の事項に付いて述べられて居らぬことを遺憾とする旨の修正が發議せられ、若しそれが通過すれば、それは殆ど確實に内閣の倒壊を來す原因となる』と曰つて居る。

立法の發案に關して、政府が政治上に如何なる程度に重きを爲すかは、國に依り一樣ではないが、しかし、發案權が議會の外に政府にも屬することは、其の他の諸國にも共通である。しかも、イギリスのやうに、政府の大臣が議員たる資格に於いて提出するのではなく、政府自身が提出權を有することが、憲法上に承認せられて居るのを通常とする。

フランスに於いては、法律案を提出するの權は、大統領と兩院の議員とに屬する。大統領の提出に係るも

のは、特に *Projet de loi* と稱し、議員の提出案は *Proposition de loi* と稱して、之を區別して居る。前者は即ち政府案であるが、大臣の名を以て提出せらるるのではなく、大統領の署名と一人又は數人の國務大臣の副署ある令書 (*décret présidentiel*) を以て提出せらるるのである。議員の提出案は、直に本會議の議に付せらるるのではなく、先づ發案委員會 (*Commission d'initiative*) の審査に付せられ、其の報告に基づき、本會議に於いて、之を審議に付すべきや否や (*prise en considération*) を決するのである。

ドイツに於いても、聯邦憲法第六十八條第一項には、『法律案ハ國ノ政府又ハ議會中ヨリ (*aus der Mitte des Reichstags*) 之ヲ提出ス』と曰ひ、政府と議會の議員との雙方に其の發案權を認めて居る。此の外、聯邦會議 (*Reichsrat*) は、直接に法律案を提出し得るのではないが、尙政府を通じて之を提出し得ることは、前章第三節に述べた通りである。

此等の外に、ドイツ憲法には、法律の發案に關して、二の新しい制度を設けて居る。その一は國民發案であつて、それに付いては、別にこれを述べる。他の一は國經濟會議 (*Reichswirtschaftsrat*) の發案である。國經濟會議は、ドイツの新憲法に依つて始めて設置せられた機關で、『總テノ重要ナル職業集團 (*alle wichtigen Berufsgruppen*) ガ其ノ經濟上及社會上ノ地位に相當シテ代表セラルル』ことを目的とするものである。國民議會が全國民の代表機關たるに對して、それは職業代表の性質を有つて居る。それは勿論立法議會の一院たるものではないが、尙國の立法に關して二の權限を與へられて居る (憲法一六五條)。

其の一は、國の政府から議會に提出せんとする法律案で、社會政策及び經濟政策に關するものは、其の提出前に經濟會議の意見を聞かねばならぬことである。勿論其の同意を得ることが必要なのではなく、政府も議會も必ずしも經濟會議の意見に拘束せらるるものではないが、少くとも、此の種類の法律案に付いては、經濟會議は必ず諮問せらるべき權能を有するのである。

其の二は、同じく社會政策及び經濟政策に關する限度に於いて、政府を通じて、法律の發案權を有することである。憲法には「政府に建議する權利が有る」と曰つて居るけれども、その建議は、法律の條文の形を以て爲すを要するものであり、而して政府は假令これに同意しない場合でも、そのままこれを議會に提出せねばならぬのであるから、それは單純な「建議」ではなくして、發案權に外ならぬのである。

即ち、經濟會議は、此等の點に於いて、略聯邦會議 (*Reichsrat*) と同様の權限を行ひ得るものとせられて居るのである。

(三) 國民發案 (*Popular Initiative, Initiative populaire, Volksbegehren*) とは、國民の中の若干數の連署を以て、立法に關する發案を爲すの權あることを認むる制度である。國民發案には、二種の形態を分たねばならぬ。

其の一は、條文の形を以て法律案を作らず、唯一定の主義を指定して、發案する場合で、スイスで *die blosse Anregung* と謂はれて居るものである。此の場合には、政府又は議會に於いて、其の趣意に基づい

て法律案を起草せねばならぬのであつて、嚴格な意味に於いて、法律の發案と謂ふよりは、寧ろ建議若くは請願に類するものであるが、唯普通の建議や請願と異なるところは、法律上の拘束力を有するもので、若し議會が之を否決するならば、必ず國民投票に附せねばならぬ拘束を受くるのである。

他の一は、法律案として條文を具して發案する場合で、これが眞の意味に於いての國民的の立法の發案と謂ふことが出来る。普通に formulated initiative と謂はれて居る。國に依つては、或は兩方の形體の國民發案を認めて居るものがあり、或は條文を具した發案のみを認めて居るものも有る。

國民發案に對して、如何にして其の採否を決するかに付いても、二種の異なつた制度が有る。一は、其の發案を直に國民投票に付し、國民投票の結果に依つて、これを確定するものである。此の場合は、議會は全然立法の手續に加はらず、議會を餘所に、國民が直接に立法を行ふのである。一は、其の發案を、普通の法律案と同様に、議會に於いて審議し、若し議會に於いて、何等の修正をも加へず、國民の發案をそのまま可決したならば、法律として確定し、若しこれに修正を加へ、又はこれを否決したならば、前の場合には、國民發案の原案と修正案との雙方を對案として、共に國民投票に付し、後の場合には、その原案だけを國民投票に付することを要するものである。

國民發案の制は、初はスウィスの諸邦に起り、第十九世紀の末頃から、漸次アメリカの諸邦に普及し、世界大戰後は、ドイツその他新興諸國の憲法にも採用せらるるに至つたものである。それに付いては、河村教

授の「比較憲政論」に詳述せらるるであらうから、それに譲りて、茲にはこれを省略する。

三 法律案の審議

議會兩院に於いて、法律案を審議する順序及び手續は、議會制度の實際的效果の上に、頗る重大の關係あるもので、議會制度を論ずる上に於いて、決して等閑に附することの出来ない問題であるが、しかし、それは各國それ／＼議事規則と議事慣習とに従つて行はれるもので、各國に亘つて詳細に取調べることは、材料を得ることの困難なわれ／＼の手に依りては、到底不可能であり、又本書の紙幅に於いては許されないところであるから、茲には唯、イギリス、アメリカ、フランス、ドイツの四ヶ國に付いてのみ、重要な二三の點を簡単に述べるに止める。

(一) 讀會

法律案は、イギリス、アメリカ、ドイツに於いては、三讀會の順序を経べきものとせられて居り、フランスでは一讀會若くは二讀會を以て決すべきものとせられて居る。

讀會はイギリス、アメリカでは reading フランスでは lecture ドイツでは Lesung と、皆同じ意味の語を用ゐて居る。其の起源は、イギリスの議會慣習に發して居り、法律案を朗讀することの意味である。

先づ、イギリスに於いて法律案の審議せらるる順序を、成るべくわかり易く説明すると、

(イ) 最初に、議員(政府案でも議員としての大臣が提出者となることは前に述べた)が法律案を提出するには、庶民院では、二の方法が認められて居る。

一は、古くから行はれて居た方法で、議員が豫め動議の通告(Notice of Motion)をして置き、通告順に依つて、その動議を爲すべき順序が来たときに、法律案の提出が許さるべきことの動議(Motion for Leave to introduce)を出さるのである。提案者は其の目的を説明し、而してこれに對して、討論が有り、投票を以て其の提出を許すべきや否やを決する。それは普通には唯形式だけに止まるのであるが、稀には其の討論が數日も續くこともある。提出を許すことが決すると、提出者又は其の指定する議員は、議長の命に依り、直に進み出で、法律案を卓上に置き、書記官に手渡しする。書記官は法律案の表題を読み上げる。是に於いて、議長は、「今より法律案の第一回の朗讀を爲し及び之を印刷すべきや」(That the bill be now read a first time and that the bill be printed)の間を發し、修正又は討論を許さずしてこれを決する而してそれは當然の事として常に可決せられる。それと同時に第二讀會を開くべき時も決せられる。其の間に、議案が印刷に付せられ、議員に配付せられるのである。

以前には、これが法律的提出の唯一の方法であつたが、今では、唯特に重要な政府案が、此の方法に依り提出せられるだけである。

一は、一九〇二年の議事規則改正に依り、特に採用せられたもので、法律案提出の許を受くる動議を提起するを要せず、豫め通告を爲した後、議員が直に法律案を書記官の卓上に置き、書記官が其の表題を朗讀するだけで、當然第一讀會を終へたものとし、直に印刷に付せられる。今日では、これが寧ろ法律案提出の普通の方法である。

(ロ) 斯くて法律案が議事日程に上され、第二讀會を開くべき日が定められる。其の日になりて、其の時刻が來ると、「今より法律案の第二回の朗讀を爲すべきこと」(That the bill be now read a second time)の動議が起される。是が法律案の大體の主義に付いての、最も詳細な討論が行はれ、其の運命の決せらるる時期である。法律案を否決せんとする者の側からは、此の動議に對する修正として、「第二回の朗讀は六ヶ月後に之を爲すべし」(That the bill be read six months hence)といふ動議が、起される例である。若し此の修正の動議が可決せられるならば、それは法律案の否決を意味し、假令六ヶ月の後偶、議會が尙開會中であつたとしても、其の會期中にはもはや議題とはせられないのである。之に反して此の如き修正なく、單純に第二讀會の動議が否決せられたのであれば、それは其の日に之を開かないことを意味するだけで、更に別の日に、同じ法律案の第二讀會を開く動議を起すことを妨げないのである。

(ハ) 第二讀會の動議が通過すると、法律案は、全院委員會若くは常任委員會に付せられる。これをCommittee Stage と稱する。

一九〇七年までは、法律案は總て全院委員會に付せらるる例であつたが、同年から、金錢法案を除くの外、

法律案は原則としては常任委員會に付せられ、議院の特別の議決（修正又は討論なくして決せらるる）の有つた場合にのみ、全院委員會に付せられることに改められた。時としては、特別の議決に依り、特別委員會に付せられることが有る。

全院委員會 (Committee of the Whole House) はイギリスの議院制度の著しい特色を爲す一で、それは全議員を以て組織するものであるから、名は委員會と謂つても、實質は本會議と異なるところはなく、唯議長と議事規則とを異にするのみである。日本の議院法にも、制度としては、全院委員會を認めて居るけれども、それは空文に止まり、實際には殆ど開かれたことは無く、總て法律案は九人か十八人かの小さな委員會で審査し、本會議で長い時間を審議に費やすことは、特に政争の激しい問題の外は、殆ど絶無であるが、イギリスでは、最近までは、總ての法律案に付いて、必ず全院委員會を開き、そこで幾日も引續き討論を重ねて居たのである。全院委員會を開くべき時が來ると、議長は其の席を退き、委員長がこれに代り、議場は委員會に入る。委員會では、逐條に付いての審議を行ひ、議員は修正の動議を爲すことが出来るし、又何回でも發言することが出来る。

一九〇七年からは、四個の常任委員會 (Standing Committee) が設けらるることとなり、議院に於いて別段の議決を爲さない限りは、全院委員會を開かず、法律案の事項に應じて、常任委員會の一に當然付託せらるるものとなつた。常任委員會は六十人乃至八十人の委員から成立し、原則として公開である。

時としては、法律案は特別委員會 (Select Committee) に付せらるることが有るが、此の場合でも、特別委員會の報告の有つた後、更に常任委員會か又は全院委員會の審議に付せらるる例であつて、一層審議を鄭重ならしむるに止まるのである。

(二) 常任委員會又は全院委員會が終ると、委員長から、其の結果を議院に報告し、定められた日に於いて、其の報告せられた案を基礎として、討論が行はれる。これを Report Stage と稱する。此の場合にも、更に新なる修正の發議を爲すことが出来る。但し、全院委員會で、無修正のまま可決した場合には、其の報告に對し、更に討論を行はない。常任委員會に付せられた場合には、之に反し、修正を加へた場合でも、無修正の場合でも、當然其の報告に對し、討論が行はれる。

(*) 最後に、第三讀會が開かれる。「今より第三回の朗讀を爲すべきこと」 (That the bill now be read a third time) の動議が起されるので、それが否決せらるる形式は、第二讀會の場合と同様である。第三讀會に於いては、庶民院では、字句の修正の外、修正の發議を許されないが、貴族院では其の制限が無さう。

第三讀會が通過すれば、其の院の議決は確定したもので、法律案に Soit baillié aux seigneurs (「貴族院に送付すべし」) の裏書を附し、書記官より貴族院に送付せられる。

以上、第一讀會 (First Reading)、第二讀會 (Second Reading)、委員審議 (Committee Stage)、報

告審議 (Report Stage)、第三讀會 (Third Reading) の順序を経て、院議が確定するのである。此等の各段階は、通常それ／＼別の日に行はれるのであるが、唯第三讀會は、屢々 Report Stage が終ると直に開かれる。法律案が急を要するものであれば、其の他の段階も、同日直に行はるるを妨げない。

右に述べたところは、庶民院の審議手續であるが、貴族院も、大體はこれと同様である。

アメリカに於ける法律案審議の手續も、表面はイギリスに類似して居る。殊にアメリカの議事規則には、議事規則に特別の明文の無い事柄には、ジェファソンの便覧 (Jefferson's Manual) が有効に適用せらるる旨規定せられて居り、而して該便覧はジェファソンがイギリスの議院慣例に基づいて起草したものであるから、雙方の類似は一層著しかるべきことが期待せられる。

しかし、事實に於いては、兩者甚しく相異なつて居る。

其の差異の最も著しい點は、イギリスに於いては、總ての法律案が、古くは、全院委員會に於いて審議せられ、今日でも六十人乃至八十人といふ大きな公開の委員會で審議せらるるのみならず、本會議に於いても、相當に鄭重な討論が行はるるに反して、アメリカに於いては、法律案は主として委員會に於いて審議せられ、本會議は唯機械的にこれを通過するだけに止まり、委員會の經過が、殆ど法律案の運命を決定するものであるのみならず、その委員會は、少數の人から成る祕密會であることに在る。兩國の立法が如何に異なつて居るかは、前項に引抄したブライスの説に依つて知られ得るであらう。

しかし、形式上は、法律案が三讀會の順序を経て決せらるることは、アメリカもイギリスと同様である。

第一讀會は、唯法律案の表題を朗讀するだけで、討論を行はず、直に事項の種類に應じその事項を主管する常任委員會に付託せられる。

委員會から報告が有ると、第二讀會が開かれ、若し討論が有るとすれば、此の場合に討論が行はれるのであるが、それもまるで行はれないことが多い。第二讀會には法律案の全文を朗讀する。討論終結の動議が成立すると、議長は第三讀會を開くべきや否やを議場に問うて決する。

第三讀會に於いても、議員の中から特に全文の朗讀を要求するものが無い限りは、法律案の表題だけを朗讀し、法律案を通過せしむべきや否やを決する。第三讀會には修正の發議を許さない。

フランスでも、一八七五年までは、イギリスの制に倣つて、傳統的に、三讀會の順序を経るを要するものとせられて居た。第三共和政治になつてから、それが二讀會に減ぜられ、第一讀會と第二讀會との間には、少くとも五日を隔つるを要するものとせられて居たが、それも、緊急決議の要求に依り、讀會の順序を省略することが、屢々行はれて居た。一九一五年の代議院規則 (八二條) に至つては、遂に、法律案は一讀會を以て議了することを原則とし、唯議院が特に議決した場合に限り、第二讀會を開くこととなつた。

しかし、第一讀會と言つても、イギリスのやうに、單に形式に止まるのではなく、逐條審議をも行ふのである。

先づ法律案の提出が有ると、政府の提出案であると、議長は當然に其の理由書と共に印刷して議員に配布し、同時に之を其の事項を主管する常任委員に回付する。但し議院の特別の議決が有れば、特別委員を設けることも出来る。議員の提出案であれば、議長は先づ之を議院に報告し、議院の承認を得て後之を主管の常任委員に回付し、理由書と共に印刷配付する。若し議院に於いて審議に付すべからざるものと決するならば、全く審議せられないで終るのである。

委員會は、其の回付せられてから、六ヶ月以内に、審査の結果を議院に報告せねばならぬ。若し其の期間内に報告が無かつたならば、提出者は直にこれを議事日程に上すことを請求することが出来る。

委員會の報告が有つて、それが議員に印刷配付せられてから後、法律案は議事日程に上げられ、初には先づ法律案の全體に付いての討論を行ひ、討論が終ると、議長は逐條の討論に入るべきや否やを院議に諮る。若し議院が逐條の討論に入るべからずと決したならば、議長は法律案は否決せられたことを宣告する。若しそれが可決すると、引續いて逐條審議を爲し、各條の審議が終つてから、更に全體に付いての決を採るのである。即ち法律案の審議が一讀會だけで終ると言つても、それが確定する爲には、三たび採決が行はれることが必要で、即ち初めには全體に付いて、次に逐條に付いて、最後に再び全體に付いて採決せられるのである。若し逐條審議が終つて、全體に付き最後の採決を爲す前に、議員の一人から、第二讀會を開くことの要求が有り、議院に於いて、これを可決すると、第一讀會で議決した條文を、再び委員會に回付し、特に報告を

爲さしむる。その報告の有つた後再び之を審議するのである。

以上が法律案審議の普通の手続であるが、此の外フランスの代議院規則には、法律案提出者から、緊急議決の要求を爲し得ることを認めて居る。

緊急議決の要求は、政府案のみならず、私の議員の提出案でも、これを爲し得るもので、若しその要求が有ると、委員會は回付後直に、又は法律案が印刷配付せられてから、遅くも三日以内に、即時の討論を爲すべきや、又これを延期すべきやを決した略式報告を爲さねばならぬ。委員會がその期間内に略式報告を提出しないならば、提出者は即時の討論を請求することが出来る。委員會の略式報告が有り、又は提出者からの請求に依り、即時の討論を行ふ場合には、其の討論には、提出者、委員長、政府員の外は、發言することを得ない。

ドイツの議會に於ける法律案審議の順序は、最も能く、日本の規則に類して居る。

それは三讀會の順序を経ることを要するので、第一讀會に於いては、大體の原則に付いてのみ討論を行ひ、其の終局に際して委員會に付託することが出来る。第二讀會は、第一讀會が終つて第二日目以後でなければ、開くことを得ない。委員會に付託せられた場合であれば、委員會の報告が配布せられ、又は口頭の報告が有つた後第二日目以後でなければならぬ。

第二讀會は逐條審議を行ふもので、修正の發議が許される。

第三讀會は第二讀會の議決を基礎として行ふもので、其の議決が印刷配付せられた後、又は何等の修正が行はれなかつたならば、第二讀會終了後第二日目以後に行はれる。第三讀會に於いては、先づ議案の大體の原則に付き、一般的の討論を爲し、次いで逐條審議を行ふ。第三讀會では十五人以上の賛成が無ければ、修正の發議を爲すことを得ない。第三讀會の終りに於いて議案の採否に付いて、終局の表決が行はれる。

第一讀會と第二讀會との間の期間は、議事日程の定に依り、これを短縮することが出来る。第二讀會と第三讀會との間は、十五人の反對が有れば、期間を短縮することを得ない。同じ法律案の三回の讀會を同一日に行ふことは、一人でも反對が有れば、これを爲すことを得ない。

(二) 委員會

議會のやうな數百人の多數から成り立つ大きな合議體で、しかも繁劇な多くの仕事を有つて居るものは、その總ての仕事を行ふことは、全く不可能である。斯ういふ大きな合議體で、小さな問題をまで、一々論議することは、時間も足りなければ、穩當な結論を得ることも、望み難い。議會の能率を高からしむる爲には、本會議の論議に上す前に、少數で精細に調査して、豫め問題を整理準備し、本會議に於いては、誰にでも了解し易い大綱の問題だけを決するやうにするの外は無い。議會制度に於いて、委員會の重要な所以は、こゝに在る。

委員會の中で、先づ區別せねばならぬのは、イギリスの全院委員會である。是は名は委員會と言つても、

實は本會議に外ならぬ。前にも一言した如く、其の普通の本會議と異なるところは、主としては唯議長の異なることと、議事規則の異なること、殊に同じ問題に付いて一回より多く發言することを得ないことの原則が適用せられないことに在る。其の第二の點、即ち議員が同じ問題に付いて數回發言し得ることは、法律案の各個の條文や、豫算の各款項に付いての審議に大なる便宜を與ふるものである。全院委員會は普通の法律案を審議する場合には、單に Committee of the Whole House と稱するが、歳出豫算を議する場合は、特に Committee of Supply (歳出委員會)と稱し、歳入豫算を議する場合は Committee of Ways and Means (歳入委員會)と稱する例であるが、何れも全議員から成り立つ會議であることに於いて、全く同様である。

本來の意義に於いての委員會は、之に反して、議員の中から選ばれた少數の者から成り立つて居り、本會議の論議の目的物たるべき議案を、豫め準備整理することを任務とするものである。

委員會は何れの國に於いても設けられないものはないけれども、其の實際の重要さは、國に依つて甚だ異なつて居る。

委員會が最も重要な働きを爲して居るのは、アメリカが第一で、そこでは議會の權能は殆ど總て委員會に移り、本會議は唯機械的に委員會で決した結果を通過せしむるに止まるものと謂はれて居る。

これと丁度反對の地位に在るものは、イギリスで、イギリスでは、本會議の討論が最も重きを置かれて、

委員會は比較的に重要さを有つことが少い。稍重要な政府案殊に黨派の争のある問題を含んで居る法律案は、通常全く委員會に付託せられず、本會議と全院委員會とのみで審議せられるのである。

他の諸國は、概ね其の中間に在るもので、アメリカ程ではなくとも、委員會の審査の結果が、法律案の運命に對して、相當の重要さを有つて居る。

委員會には、常任委員會と特別委員會との別が有る。特別委員會は、或る一事件を審査する爲に、特に選ばるるもので、その事件の審理が終れば、其の任務も終了するのであるが、常任委員會は、一會期中任務を繼續するものである。

日本の議會は、貴族院も、衆議院も、法律案の審理は、全く常任委員會に依らず、常に特定の議案に付いて、特別委員會を設くるものであるのに反して、各國の議會は、概ね法律案の審査の爲にも、常任委員會を設けて居り、各委員會はそれ／＼其の主管事項を有し、その種の事項に關する法律案は原則として、その委員會に付託せらるるのである。

常任委員會の數の最も多く、其の勢力の最も大なる國は、アメリカであつて、其の代議院の如きは常任委員會の種類が今日では五十有餘に及んで居る。總ての議員は、必ず何れかの委員會に屬して居ると同時に、一人で同時に二以上の委員會に屬するものは少い。總ての法律案は、其の内容に應じて、其の事項を主管する委員會に付託せられるのであつて、若し何れの委員會に屬すべきかに付いて争が起ると院議を以てこれを

決する。立法の實際の仕事は委員會で爲されるのであつて、そこには證人を召喚して意見を聞くことが出来るし、修正も自由であつて、提出者の原案とは、全く反對の趣意のものとなつて報告せらるることも稀ではない。イギリスの立法が、主としては内閣に依つて行はれるのに對して、アメリカの立法は、委員會立法であると言つても、大なる過は無い。

其の他の諸國の議會も、アメリカ程に種類が多くは無いが、尙法律案審理の爲に、幾何かの常任委員會を置いて居る。ドイツの一九二二年の議院規則に依れば十五種の常任委員會、フランスの一九一五年の代議院規則に依れば、十九種の常任大委員會を置くこととして居り、イギリスは前に述べた通り、四の常任委員會を置いて居る。

委員會の本會議と異なるところは、主としては、人數が少い結果として、發言が比較的自由であり、又他の委員から能く聴聞せられる利益が有ること、一般に本會議の如く公開でない爲に、討論が比較的懇談的になり得る傾が有ることにある。唯イギリスの常任委員會は、前に述べた通り、全院委員會に代る仕事を爲さしむる爲に作られたものであるから、原則としては公開である。

(三) 討論終結

議會政治は討論に依る政治 (Government by discussion) で、意見ある者が互に意見を述べ、充分の討論を圖はして後決することが、議會制度の本旨の存するところであるけれども、若し無制限に何時までも討

論を繼續することを許すとすれば、故意に議事妨害の手段としてこれを悪用する者が生ずる虞が有り、然らずとも、議事の進行が後れて、必要なる法律案の通過が甚だ困難となる患が有る。議事の進行を成るべく早くすること、討論を出来るだけ充分ならしむること、此の二の相矛盾した要求を調和することは、甚だ困難な問題であるが、しかし、今日の諸國の議會制度に於いては、殆ど何れの國でも、討論の無制限なる繼續を妨ぐる爲に、院議に依る「討論終結」の制度を認めないものはない。

イギリスは、討論の自由を尊重することに於いては、他の何れの國よりも優れて居り、それがイギリスの議會の一の著しい特色を爲すものといふことが出来る。随つてイギリスに於いては、第十九世紀の八十年代までは、全く討論終結の制度を認めて居なかつた。それが始めて現はれたのは、一八八一年であつた。ローウェルの *The Government of England* (I. p. 293) に依ると、

「イギリスの代議院で、討論終結が始めて行はれたのは、計畫的な議事妨害の結果である。議事妨害の弊は、既に十數年來認められて来たところであつたが、アイルランドの議員が一八八一年の強壓法の提出に反對する爲にした議事妨害に至つて、遂に忍ぶべからざるものとなつた。數夜にわたつて討論が続いた後、更に四十一時間打ち通しの開議が有つたが、一時代理者に代つてもらつて居た議長は其の席に復すると共に、討論を差止め、議院の威厳と信用と權威とが今や脅威を受けて居る、これを維持する爲には、議長は直に採決を行ひ、議院の意思を行ふことを必要と認むる旨を宣告した。此の議長の行爲は、議院規則にも、先例に

も根據の無いものであつたが、しかしそれはイギリスの議會歴史に一のエポックを作るものであつた」と。

イギリスに於いて、討論終結の制が始めて議院規則 (Standing order) として、採用せられたのは、一八八二年で、後一八八七年に改正があり、それが多少の修正を経て、今日まで行はれて居る。

討論終結 (closure) は、最初の規則では、議長の職權に依つてのみこれを院議に諮ることが出来るものとせられて居たが、一八八七年の改正以後は、議員から其の動議を提出し得べきものとせられた。其の動議は「問題を採決に付すべし」(That the question be now put) といふ形を以て提起せらるるのである。討論終結の動議に對し、議長は、其の動議が、議院規則を濫用 (abuse) するものであり、又は少數者の權利を侵害するものであると認められたらば、動議を採用しない職權を有つて居る。即ち議長の公平に信頼して、以て少數者の權利を防護して居るのであつて、而して實際にも議長が此の職權を行ふことは甚だ屢々である。議長が斯く認定しない場合には、直にその動議を院議に諮り、修正又は討論なくして決せられる。討論終結を可決するには、單純の過半数を以て足れりとするが、唯少くとも百人の賛成が無ければならぬものとせられて居る。

イギリスには、此の外に、尙普通にギロチン (guillotine) と呼ばれて居る討論打切りの方法が行はれて居る。それは或る法律案に付いて何月何日何時を以て總ての討論を終結せしむることを豫め議決して置く方法である。それは、普通の討論終結の動議は、或る單個の問題に付いての討論を打ち切るには、充分役立ち

得るけれども、大きな法律案で、各條文毎に幾多の修正案が提出せらるるやうな場合には、それでは議事進行の目的を達することが出来ないからである。それが始めて用ゐられたのは、やはりアイルランド議員の議事妨害の結果で、一八八七年のアイルランド刑罰法 (Irish Crimes Act) の審議に當り、第一讀會に五日、第二讀會に七日を費やし、全院委員會に入つてから、全體で二十條の法律案の中で、最初の四條に既に十五日を費やし、何時審議が終るかの見込も立たぬので、政府は次の週の終り六月十七日の午後十時限りに議長は全院委員會の審議 (Committee Stage) を終了せしむるに必要なる總ての採決を爲すべきことの動議を提出し、それが可決せられて、爾來斯かる方法をギロチンと呼ぶ慣習をなしたのである。

しかし斯かる打切りの方法は、最切の數箇條だけに長い討論を行ひ、殘餘の箇條には全く討論を爲さないで終る缺點が有るので、一八九三年のアイルランド自治法案の審議の時から、法律案の中の數箇條づゝを區分して、第何條までを何日の何時限り終了するといふやうに、區切つてギロチンを行ふ慣習が作られた。斯かる方法を、時として closure by compartments と稱して居る。

アメリカでは、討論終結の動議は Previous question と稱せられて居る。それは Shall the main question be now put? と云ふ形を以て提起せらるるので、それが可決せられると、その問題に付いての總ての討論を打ち切り、それに付いての採決が行はれるのである。討論終結の動議が始めてアメリカの代議院 (元老院では其の制度を認めない) に於いて認めらるるに至つたのは、一八一一年で、其の以後、始終實行せら

れて居る。

討論終結の制度は、勿論、フランスでも、ドイツでも認められて居る。唯フランスの代議院規則に依ると、討論終結の動議を提起し得るのは、反対意見を有する少くとも二人の演説者が討論に加はつた後でなければならぬものとする制限が有り、ドイツでは討論終結の動議は、少くとも出席議員三十人の賛成が無ければ、採決に付せられないものとせられて居る。

四 立法の裁可權又は拒否權附國民抗議

君主政の諸國は勿論、民主政の國であつても、議會の議決のみを以て、法律が絶対に確定し、之を妨ぐべき他の如何なる權力も存在しないものと爲すものは、殆ど其の例を見ない。議會それ自身の組織に於いて、既に二院制度に依り、立法權の專横を抑制する組織が設けられて居るのみならず、議會の外部に於いても、議會の議決に依つて、直に法律として確定することを妨ぐべき權力を有するものが、認められて居る。

此の如き議會外に於いて立法を抑制すべき權力を有するものとしては、(1)君主、(2)大統領、(3)國民の三を思考することが出来る。

(一) 君主の裁可權

君主政の國に於いては、理論上は、法律は議會の議決だけでは未だ確定せず、君主の裁可あるに依つて始

めて法律として成立するもので、若し君主の裁可が拒否せらるれば、法律は全然不成立に終るのである。故に或は之を絶對的拒否權 (Absolute Veto Power) とも稱して居る。

イギリスでは、法律は「國會の行爲」(Act of Parliament) と稱せられて居るけれども、イギリスで、「國會」と稱するのは、國王、貴族院、庶民院の三の要素から成り立つものとせられて居るのであつて、國王は國會の主宰者として、其の一部を爲すものであり、國王の裁可が有つて、始めて「國會の行爲」が成り立つのである。それであるから、國王の裁可を求むる爲には、他の諸國のやうに、議會から法律案を政府に移送して裁可を奏請するのではなく、國王が親ら議會に行幸して裁可を與へ、若くは勅書を以て貴族院議長に委任し、貴族院に於いて裁可が與へられるのである。

普通の法律案に對する裁可の形式としては、第十四世紀に立法の請願に對する勅答の形式として用ゐられて居た文句が、今もそのまま慣用せられて居り *le roy le veult* (王は之を嘉納す) と書せられる。裁可が拒否せらるる場合には、*le roy s'aviserà* (王は考慮すべし) といふ婉曲な辭が用ゐられるのである。

しかし、裁可の拒否は、最近二百年餘り嘗て行はれたことは無し。アンソン (Anson, Law and Custom of the Constitution p. 299) に依ると、裁可の拒否は、ウィリアム三世王の時には可なり屢々行はれたが、それは *Bill of Rights* に依りて國王の法律停止及び法律免除の大權 (suspending and dispensing power) が、制限せられたことに、主たる原因を有するものである。スチュアルトの諸王は、假令法律が成立しても、

國王の大權に依つて、自由に之を停止し又は其の適用を免除し得べきものとして居たから、敢て其の裁可を拒否すべき理由が無かつた。ウィリアム三世は、もはや法律を停止する權能もなく、しかも今日のやうな責任内閣をも有たなかつたので、内閣を通じて法律の成立を妨ぐる手段もなく、隨つて其の裁可を與ふることに、頗る用心深かつたのである。而して當時に於いては、これは敢て憲法的慣習に違反するものとは考へられなかつた。ウィリアム三世に次いで、アン女王は一回だけ裁可を拒否したことが有る。それは、一七〇七年に於ける *Scotch Militia Bill* の不裁可であつた。これを最後として、爾來今日まで法律の不裁可は一回も行はれたことなく、今日では、議會を通過した法律案は、必ず裁可せらるるものとして、確實に期待せられて居る。

其の他の君主政の國に於いても、國王が法律の裁可を拒むことは、極めて稀である。

ベルギーに於いては、一八三一年の憲法制定以來、今日までに、不裁可が行はれたのは、一八四五年と一八八四年との二回あつただけである。けれども エラ (Errera, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien* S. 53) に依ると、二回とも、國會の意思に反して裁可が拒まれたのではなく、法律案の通過が錯誤に依つたものであることが明白であり、若し國王がこれを裁可したならば、國會は必ず更にこれを廢止すべき法律案を提出して可決したであらうと信ぜられる場合であつたといふことである。

革命前の舊ドイツ諸國でも、イエリネック (Jellinek, *Verfassungsänderung und Verfassungswand-*

Prussia)に依れば、プロイセンでは、憲法制定以來、嘗て一たびも不裁可の有つたことは無く、オーストリアでは、一八七六年に、僧侶の事に關する法律に付いて、一度裁可が拒否せられたことが有るだけであるといふことである。

日本に於いても、憲法實施以來今日まで四十年の間、未だ一たびも不裁可の有つた例は無い。

何故に、君主國に於いて、君主の不裁可權の行はるることが、斯く殆ど絶無に近い有様に在るかと言へば、其の主たる理由は、議院内閣制度の行はれて居る國では、議會の多數と政府とが同じ政黨に屬して居るのであるから、政府は自分の反對する法律案が議會を通過することを妨ぐる事が出来、随つて不裁可を必要とするやうな法律案が通過する場合が起らないことに在る。舊ドイツ諸國やオーストリアのやうな議院内閣制の行はれて居らぬところでは、此の理由は當て餘らぬが、尙政府は貴族院に依つて法律の通過を妨ぐる上に或る勢力を行ふことが出来るし、それでも尙法律が通過した場合には、其の裁可を拒否することは、君主が國民の怨府となる虞が有るとすることが、其の不裁可を絶無ならしめた所以であらう。

君主政に於いて、君主が法律の裁可權を有することの原則に對して稍異例を爲して居るのは、ノルウェーである。ノルウェーの憲法は、第十九世紀の初期、まだモンテスキュー流の權力分立の思想が盛であつた時代に出来たもので、最も多く一七九一年のフランス憲法の影響を受けて居り、立法は國王と議會との共同の行爲たることの主義を取らず、原則としては立法は議會の議決のみを以て成立し、國王は唯停止的拒否權

(Suspensive Veto Power)を有するに止まるものとして居る。即ち國王は議會の議決した法律に對して、二回までは其の裁可を拒否することが出来るが、若し三回の異なるた選舉に依つて組織せられた議會に於いて、引き続き三回同じ法律案を可決するならば、國王の裁可なくして法律となる事が出来るものとして居る(七九條)。しかし、ノルウェーに於いても、議院内閣が行はれるやうになつてからは、裁可の拒否は殆ど起つたことは無く、隨つて此の憲法の規定の上の差異は實際には殆ど意義の無いものとなつて居る。

舊ドイツ帝國に於いては、之に反して、皇帝は全く法律の裁可權を有しなかつた。それはドイツ帝國の特別の構成に基づいて居るもので、それはもと獨立國であつた多くの諸國の結合から成り立つたのであるから、帝國の最高の權力は、聯合各邦の合同意思に存するものと爲し、隨つて法律の裁可權は聯邦會議(Bundesversammlung)に屬し、皇帝に屬するものとせられなかつた爲である。皇帝は唯既に成立した法律に署名することに依つて、法律の確定を公に證明し、及び其の公布を命ずるの權を有するに止まつたのである。

(二) 大統領の拒否權

民主政の國に於いても、大統領は議會を通過した法律に對し、或る程度の拒否權を有することを通常とする。但し其の拒否權は、君主國に於ける君主の不裁可權のやうに、絶對的の效力を有するものではなく、或る期間法律の成立を停止することが出来るだけで、若し議會の側に於いて、強く其の主張を固守するならば、大統領は絶對には其の成立を妨ぐる事が出来ないものであるから、普通にこれを停止的拒否權(Suspensive

Veto Power)と謂つて居る。

アメリカ合衆國の憲法に依れば、

『代議院及元老院ヲ通過シタル法律案ハ、其ノ法律ト爲ルニ先チ、之ヲ合衆國大統領ニ送付ス、大統領之ヲ可トスルトキハ之ニ署名ス、之ヲ否トスルトキハ之ニ異議書ヲ添ヘ之ヲ發議シタル議院ニ還付スベシ。還付ヲ受ケタル議院ハ、異議書ノ全文ヲ議事録ニ記載シ、之ヲ再議スベシ。再議ノ結果議員三分ノ二以上該法案ヲ可トスルトキハ、異議書ト共ニ之ヲ他ノ議院ニ送付ス、他ノ議院ニ於テモ等シク之ヲ再議シ、可トスル者議員三分ノ二以上ニ及ブトキハ、該法律案ハ法律トシテ確定ス。總テ此等ノ場合ニ於テ兩議院ノ表決ニハ、各議員ヲシテ贊否ヲ明示セシメ、贊成者及反對者ノ名ハ之ヲ各議院ノ議事録ニ記載ス。法律案ヲ大統領ニ送付シタル後十日以内(日曜日ヲ除ク)ニ大統領之ヲ還付セザルトキハ、其ノ署名アリタルキト同ジク法律ト爲ル。但シ議會ノ閉會ニ依リ法律案ヲ還付スルコト能ハザルトキハ法律ト爲ルコトナシ』(第一條第七節第二項)。

即ち、大統領の拒否権の効果は、兩議院に於いて再議の結果兩院共に三分の二の多數を得た場合の外は、法律として成立することを得ざらしむるものであつて、絶對的の拒否権ではないが、尙頗る大なる効果を有するものである。

しかもアメリカに於いては、大統領の拒否権の行はるることは、決して君主國に於ける不裁可權のやうに、稀な出來事ではない。ブライス(Bryce, American Commonwealth I. p. 58 以下)に依ると、『歴代の大統領は、概ね此の權利の行使に慎重であつた。ワシントンには唯二回だけ法律を還付し、その以後の大統領も、一八三〇年までに此の權利を行つたのは、唯七回だけであつた。ジャクソンに至つて、稍大膽に拒否権を行つたので、其の反對者は之を以て憲法の精神に反するものとして非難した。しかし、一八八五年にクリーヴランドの就任するまでは、九十六年の間に拒否権の行はれたのは、合計僅に百三十二回であつた。クリーヴランドに至つて、一代の間に拒否を爲すこと、三百一回に達したが、其の大部分は、南北戰爭に於いて北方軍に仕へた各個人に恩給を支給する法律案であつた。此等の法律案の多くは、大なる反對なく通過したものであつたが、しかも大統領の拒否に拘らず、再び通過し得たのは、僅に二に止まつた。拒否権を不謹慎に行つた唯一の大統領は、アンドリュー・ジョンソンで、其の議會との鬭争の三年の間に、議會が其の改造政策を實行せんとする爲に通過した重なる法律案を、盡く拒否したけれども、兩院共に反對黨が大多數であつた爲に、此等の法律案は、何れも其の拒否に拘らず、再議に依り確定することを得た。

『大統領が大膽に拒否権を行ふことは、決して人民の怒を招く所以ではなく、却つて反對に人望を得る所以であるのを通常とする。それは強いといふ感じを與へ、又彼が確かな意見を有し、これを實現することに卑怯でないことを示す。國民は議會が屢々不正の勢力に動かされ易いのを實驗して、これに對する信頼を失ふ強い理由を有つて居り、隨つて大統領が議會を抑制して、拒否権を其の本來の目的以上に擴張して實行す

ることをも是認して居る。拒否權は、憲法制定當時の趣意に於いては、法律が憲法に違反し、殊に行政權の範圍を侵すことを防ぐことを目的としたものであつたが、今は一般政策上から、政府が主義に於いて若くは結果に於いて不適當であると信する總ての法律案に對して、行はれ得べきものとせらるるに至つたのである。

『拒否權に付いての憲法の規定が斯く成功することを得た原因は、主として二點に在る。一は大統領自身が國民の選舉に係るものであり、其の背後に國民の信頼を有し、國民に對し責に任ずる者であることであり、一は、拒否權が實效を生じ得る爲には、兩院の何れか一に於いて、少くとも三分の一以上の少數者が、大統領と意見を同じうする場合でなければならぬことである。一七九一年のフランス憲法は、國王の拒否權が、三年引續き同じ法律案を可決することに依つて、打ち勝たれ得べきものとして居たが、それは法律の成立すべき時期を後らせるのみで、しかも、急迫を要する法律若くは大多數の要望する法律でも尙これを延期せしむる力があるのであつて、それに比すれば、アメリカの制度の方が優つて居る』と曰つて居る。

フランスの憲法に於いて認めて居る大統領の拒否權は、アメリカに於けるよりは、薄弱である。其の規定の全文は左の通りである。

『大統領ハ確定可決セラレタル法律ガ政府ニ送付セラレタル月ノ翌月中ニ之ヲ公布ス、但シ兩議院ノ何レカーニ於テ特ニ緊急公布ノ必要アリト議決シタル法律ハ三日以内ニ之ヲ公布スルコトヲ要ス。

大統領ハ前項ノ公布期限内ニ理由ヲ附シタル敎書ヲ以テ兩議院ニ再議ヲ求ムルコトヲ得、兩議院ハ其ノ再

議ヲ拒ムコトヲ得ズ』(一八七五年七月十六日公權力ノ相互ノ關係ニ關スル憲法第七條)。

即ち大統領が法律の再議を要求し得ることは、フランスに於いても、アメリカと同様であるが、アメリカに於いては、再議の結果法律を通過する爲には、兩院共に三分の二の多數を必要とするに反して、フランスに於いては、再議の場合に於いても、第一回の議決の時と同様に、單純の過半数を以て足れりとするのであつて、若し議會が再び之を可決するならば、大統領の拒否に拘らず、法律として確定するのである。随つて其の効果はアメリカに比して甚だ薄弱である。

しかし、フランスに於いては、アメリカに於けるとは異なり、議院内閣制の行はれて居る結果、大統領の拒否權は全く空文に止まり、一八七五年の憲法制定以來、嘗て一たびも實行せられたことなく、又實行せらるる機會が有らうと思はれない。何となれば、内閣が議會の議決せんとする法律案に反對であれば、内閣は極力其の通過を妨げる爲に努力するであらうし、若しそれにも拘らず議會が其の法律を可決するならば、内閣は辭職するの外なく、而して之に代る者は、その法律案を可決した議會の多數の支持するところの内閣でなければならぬからである。

ドイツ共和國の憲法は、大統領の拒否權に付いて、左の如き規定を設けて居る。

『議會ノ議決シタル法律ハ一箇月以内ニ大統領ノ命令アルトキハ其ノ公布ニ先チ國民投票ニ付スルコトヲ要ス』(七三條一項)。

『國民投票ニ依リ議會ノ議決ヲ無効ナラシムルニハ有権者ノ過半数ガ投票ニ参加セル場合ナルコトヲ要ス』(七五條)。

即ち、ドイツに於いては、アメリカ又はフランスと異なり、議會の再議に付するのではなく、直接に國民に訴へて、其の採否を決すべきものとして居るのである。

しかし、大統領の此の命令には、内閣の同意が必要であり、而して内閣は常に議會の信任を在職の要件として居るのであるから、此の大統領の拒否權も、實行を見る機會が有らうとは思はれない。少くとも今日までは嘗て實行せられたことは無い。

ドイツに於いては、此の外に、聯邦會議が拒否權を有つて居るが、それに付いては、前章第三節に於いて既に述べた。

(三) 國民投票

國民投票の制度を採用して居る諸國に於いては、議會の議決した立法に對し、國民投票を以て、更に其の可否を決し得べきことを認めて居る。

それには、強制的の國民投票(Compulsory Referendum)と、條件的の國民投票(Optional Referendum)とを分たねばならぬ。前者は、總ての立法に付いて、議會の議決のみを以ては、未だ法律として確定せず、必ず國民投票に付するを要するものとして居る制度である。恰も君主國に於いて、總ての法律が君主の

裁可を経て始めて確定すると同様に、國民投票に依る裁可有つて、法律が始めて成立するのである。後者は、之に反して、原則としては、法律は議會の議決だけで確定し、唯別に之に對し抗議を爲すの權を有する機關が認められて居り、其の抗議の有つた場合にのみ、國民投票に付すべきものとせられて居る制度である。

強制的の國民投票の制度は、スイスの數個のカントン(Zürich, Bern, Schwyz, Solothurn, Graubünden, Aargau, Thurgau, Basel-Land)に於いて認められて居る。そこでは、毎年議會の議決する總ての立法に付いて、必ず國民投票に付することを要するのである。法律が議會を通過すると、議會は之を政府に送り、其の説明書の起草を委任する。政府は法律案に對する賛成及び反對の理由を擧げた説明書を作り、之を印刷して、投票の少くとも三十日前に、總ての有権者に配付する。投票は法律案の全部に付いて、「可」又は「否」と答へ得るのみである。或るカントン(Zürich, Aargau, Solothurn, Thurgau, Basel-Land)では、投票を爲すことを國民の義務と爲し、棄権者に對しては罰則を設けて居る。

スイス聯邦に於いては、之に反して、唯憲法に付いて強制的の國民投票の制を採つて居るのみで、普通の立法には、唯條件的の國民投票を認めて居るのみである。

スイスの其の他のカントン、アメリカの多くの諸邦(アメリカ合衆國は全く國民投票を認めない)ドイツ聯邦及び其の諸邦、チェコ・スロヴァキア、オーストリア等の諸國に於いても、何れも普通の立法に付いては、唯條件的の國民投票を認めて居るのみで、即ち何人かの要求が有つた場合にのみ、法律が國民投票に付せら

るのである。

國民投票を要求し得る機關は、國に依り一様ではないが、(1)議會自身、(2)政府、(3)國民の一部が其通常の機關である。

スイス聯邦では、有権者三万人以上、又は八以上のカントンからの要求があれば、總ての法律及び議會が特に「緊急」と議決したものの以外の各種の決議に付いて、國民投票に付すべきものとして居る。スイスの或るカントンに於いても、或る數の有権者に其の要求權を與へて居る。その要求に必要な署名者の數は、カントンに依つて異なつて居つて、例へば Basai-Stadt では千人 Luzern では五千人と定められて居る。

アメリカの多くの諸邦でも、選舉有権者若干人からの要求に依つて、法律を國民投票に付すべきものとして居る。但し何れの邦でも議會に於いて「緊急」の法律として議決したものは、國民の抗議を許さないものとして居る。「緊急」なることの議決が無かつたならば、法律の施行期日を八十日又は九十日の後とし、其の期間内に若干人の有権者の署名を以て、法律に抗議の申立を爲せば、次の選舉期日まで、其の施行を延期し、選舉期日に於いて國民の投票に付し、因つて法律が始めて確定せられるのである。署名者の數は邦に依つて異なつて居り、通常は有権者總數の百分の五乃至百分の十として居るが、或る邦では、其の人數を一定して居る所も有る。

ドイツ聯邦では、普通の立法に關して、議會の議決した法律を國民投票に付するのは、三の場合が認めら

れて居る。

- (1) 大統領は議會の議決の後一ヶ月以内にこれを國民投票に付することが出来る。
- (2) 議會の議員三分の一からの請求が有ると、二ヶ月間法律の公布を延期し、其の間に選舉有権者總數の二十分の一からの要求が有ると、これを國民投票に付せねばならぬ。但し議員三分の二の請求が有つても、若し議會及び聯邦會議に於いて共に緊急を要するものと議決したならば、大統領はその請求に拘らず法律を公布することが出来る。

- (3) 議會の議決に對し、聯邦會議からの抗議の有つた爲に、議會の再議に附し、而して再議の結果單純の過半數を以て再び之を可決した場合には、大統領は三ヶ月以内に之を國民投票に付することが出来る。若し大統領が此の權利を行はなかつたならば、法律は不成立に終る。若し再議の結果、更に三分の二の多數を以て之を可決した場合には、大統領は三ヶ月以内に之を公布するか、又は之を國民投票に付せねばならぬ。

五 憲法の制定又は改正

立法に關する議會の権限の中で、特に區別せねばならぬものには、憲法の制定又は改正が有る。

イギリスでは、憲法と一般の法律との間に、何等の形式上の區別が無く、若し「憲法」といふ語を、一般の法律と區別せられた形式的憲法の意に解するならば、トットヴィルの有名な句である『イギリスには憲

法は存在しない」といふ語は、眞實である。如何に重要な國家の根本組織に關する規定であつても、普通の立法と同様に、議會兩院の單純な過半数を以て、確定することが出来るのであつて例へば、一九一一年の國會法の如き、二院制度の根底を動かしたやうな法律ですらも、普通の立法と毫も制定の手續を異にするものではない。

これに反して、其の他の諸國は、概ね憲法を一般の法律と區別し、憲法の制定又は改正に付いては、普通の立法とは異つた特別の手續を要するものとして居る。

憲法の改正手續に付いて、諸國の取つて居る制度には、二の異なつた思想の流れを區別する必要がある。

其の一は、憲法を以て一般の法律とは全く性質を異にしたもので、其の制定又は改正の權力は、普通の立法機關に屬すべきものではないとする思想である。それは、所謂國家契約說即ち國家は國民の契約に基づいて成立して居るものであるとする思想を根底とするもので、憲法は此の國民契約の約款であり、立法權は此の契約に依つて始めて作られるものに過ぎないのであるから、立法權に依つて其の根據たる憲法自身を改正することは不可能である。憲法の改正は、唯國民自身又は國民が特にその目的の爲に選んだ特別の代表者に依つてのみ議定することが出来るのである。

其の二は、憲法も普通の立法も、等しく國の立法であつて、此の點に於いて毫も性質を異にするものではなく、隨つて等しく普通の立法機關の權限に屬すべきものであるとする思想である。唯憲法の内容は國の根本組織に關するもので、事重大であるから、普通の立法よりも、其の手續を鄭重にする必要が有るだけであるとするのである。

第一の思想は、アメリカ革命及びフランス革命を支配した思想であつて、此の思想に基づいた憲法は、憲法の制定又は改正を普通の立法機關の權限に屬せしめず、之を議決する爲には國民から特別の委任を受けた憲法會議を開くことを要するものとして居り、又多くは國民投票に依つて最後の決定を爲すべきものとして居る。斯かる思想に基づいて、一般の立法に付いての國民投票の制度が行はるるやうになつたよりも遙に以前に、憲法に付いての國民投票の制は、アメリカ及びフランスに於いては、革命後早くから行はれて居た。アメリカに於いては、又今日まで常に、普通の立法議會とは區別せられた特別の憲法議會 (Convention) の制が認められて居り、フランスに於いても、革命後幾たびかの民主的憲法は、特別な憲法議會に於いて議決せられたものであり、今日まで尙其の區別の跡を残して居る。

しかし、一般に言つて、今日の諸國の憲法は、概ね第二の思想に基づいて居るもので、憲法的立法も普通の立法も、共に國の立法權の作用であつて、同じ機關に依つて行はれ得べきことを認めて居り、此の點に於いて、イギリスと制度を同じうして居る。唯イギリスが兩者の間に全然區別を認めないのに反して、多數の諸國は、憲法に付いては、普通の立法よりも、多少其の手續を鄭重ならしめて居る點に於いて、之と異なつて居る。

以下、簡単に、重なる諸國に付いて、憲法の改正手續を略述しようと思ふ。

(一) アメリカ合衆國は、憲法改正手續の最も困難な國で、所謂硬性憲法 (Rigid Constitution) の最も典型的なものである。其の憲法の改正には、提案權即ち法案の内容を議決するの權と、批准權即ち其の議決せられた内容に付いて採否を確定するの權と、二の權力を分離し、而して其の二に付いて、各々二種の方法の何れか一を取り得るものとして居る。

提案權に付いては、

『合衆國議會ハ兩議院議員三分ノ二以上ノ贊成アルトキハ此ノ憲法ノ改正ヲ發議スルコトヲ得、又諸邦中三分ノ二以上ノ立法部ノ請求アルトキハ改正ヲ發議スル爲ニ憲法議會ヲ招集スベシ』(五條前文)。

とあつて、議會自身にも其の議決權が有り(但し三分の二の多數を要す)、又特別の憲法議會を開いて議決することも出来るものとして居る。但し實例としては、憲法議會は嘗て招集せられたことは無く、これまで合衆國で、憲法改正の行はれた場合は、常に議會の議決に依つたのである。

批准權に付いても、二の方法が定められて居る。即ち前に擧げた規定に引き續いて

『何レノ場合ニ於テモ其ノ改正案ガ諸邦中四分ノ三ノ立法部ノ批准ヲ受ケ、又ハ四分ノ三ノ憲法會議ノ批准ヲ受ケタルトキハ、一切ノ目的ニ關シテ將來此ノ憲法ノ一部タル效力ヲ有ス、批准ニ付此ノ二種ノ方法ノ何レヲ取ルカハ合衆國議會之ヲ定ム』

と規定して居る。即ち憲法の改正の確定する爲には、合衆國の聯邦的性質に基づき、其の構成員たる各邦の審議を要し、其の中の四分の三の同意を受くる必要あるものとして居るのであるが、其の審議の機關として、特別の憲法議會を開くか、又は普通の立法議會の議決に依るかは、合衆國議會の選擇に任かせて居る。而して實際には、これまでの先例に於いては、常に立法議會の議決に依つたのであつて、批准に付いても、特別の憲法議會は嘗て開かれたことは無い。

憲法の改正に付いての國民投票又は國民的發案の制は、合衆國に於いては、全く認めて居らぬ。

アメリカの各邦は、合衆國とは異なり、特別の憲法議會の招集を要件として居り、又國民投票の制を認めて居る。近頃に至つては、國民的發案の制を採つて居るものが多くなつた。

各邦に於ける憲法改正の手續は、憲法の全部改正 (Revision) と、其の一部改正 (Amendment) とに依つて、異なつて居る。

全部改正は、各邦何れも、特別の憲法議會 (Convention) に於いてのみ議決し得るものとして居る。憲法議會を招集することは、或は立法部の決議に依るものとして居る所もあり、或は國民投票に依つて決するものとして居る所もある。後者が普通である。或る邦では一定の年限(七年、十年、十六年、二十年など所に依つて異なる)を隔てて、必ず憲法議會を開くべきや否やを國民投票に問ふことを要するものとして居るところもある。其の他の邦では、何れも立法部の議決に依つて立法議會を招集すべきや否やを國民投票に付

するのであつて、それが可決せらるれば、憲法議會が開かるることとなるのである。憲法議會は殆ど總ての邦に於いて一回又は數回招集せられなかつたものは無いと言つてよい。

憲法議會で議決した改正憲法案は、更に國民投票に付して、確定するものとせられて居るのが普通である。或は憲法の中にそれを明言して居るところも有り、其の規定の無いところでも、或は憲法會議を招集する法律の中にその事を定め、或は規定無くとも當然の事として、憲法會議が終つて後國民投票に付するのを通例とする。

一部改正は、全部改正と異なり、特別の憲法議會を開くことを要せず、普通の立法議會で議決し、國民投票に依つて確定するものとして居るのが、普通である。立法議會で之を議決するには、或は三分の二若くは四分の三の多數を要するものとして居るところが有り、又は二會期引續き同一の議決を爲すを要するものとして居るところも有る。

憲法の改正に付いての國民的發案 (Constitutional Initiative) の制は、一九〇二年にオレゴンに於いて採用したのを最初として、漸次多くの諸邦に擴がつたものである。直接發案 (Direct Initiative) と間接發案 (Indirect Initiative) とに分たれて居る。直接發案の場合は、國民の或る數から提出した憲法改正案を、直接に國民投票に付して決定するのであつて、此の場合は、議會は全くこれに與らない、立法議會とは無關係に人民の投票のみに依つて憲法が改正せられるものである。間接發案の場合は、國民の或る數から立法議

會に改正案を提出するのであつて、議會が先づそれに付いて議決し、議會の意見を添へて國民の投票に付するのである。若し議會に於いて對案が議決せらるれば、國民の發案と議會の對案とを、共に國民投票に付する。直接發案は間接發案よりも多數の署名者を要するものとせられて居り、例へばオレゴンに於いては、間接發案は選舉有權者總數の百分の五、直接發案は百分の八を要するものとせられて居る。

(二) アメリカと共に最も純粹な民主政の國であるスイスに於いては、合衆國に於けると異なり、各邦のみならず、聯邦自身に於いても、憲法改正に付いての國民投票及び國民發案の制を認めて居る。但し、アメリカに於けるやうな特別な憲法議會の制は、聯邦に於いては、全く認められない。

スイス聯邦に於ける憲法の改正は、全部改正と一部改正とに依り、多少其の手續を異にして居る。全部改正の場合に付いては三の方法が定められて居る。

(イ) 普通の立法に於けると同じ方法を以て議會兩院に於いて議決し、然る後國民投票に付し、總投票の過半数並に各邦の投票の過半数の同意を得るに依つて確定する。

(ロ) 議會の一院が全部改正の必要を議決し他の一院がこれに同意しない場合には、憲法の全部改正の必要ありや否やを國民投票に付する。若し有效投票の過半数が其の必要ありとするならば、議會兩院は當然解散し、新議會に於いて憲法の改正を議決せねばならぬ。其の議決を國民投票に付することは、前の場合と同様である。

(ハ) 國民中五百人の有權者の署名で、全部改正を要求すると、(ロ)の場合と同様に、改正の必要ありや否やを、國民投票に付する。それが可決せられると、その以後の手續は(ロ)の場合と全く同様である。一部改正にも議會の議決に依つて國民投票に付する場合と、國民の發案に基づいて國民投票に付する場合との二の方法が認められて居る。

議會の議決に依る場合は、普通の立法と全く同じ方法に依るのであつて、特別な多數をも要しない。唯普通の立法に於いて國民投票は唯國民の特別の要求に基づいてのみ行はれるのに反して、憲法の改正に於いての國民投票は強制的であり、必ず國民投票に付せねばならぬ。又それが有効に成立する爲には、全部改正の場合と同様に、總有權者の過半数と、各邦の過半数との賛成が無ければならぬ。

議院兩院の議が一致しない場合は、全部改正の場合とは異なつて、國民投票に依つて之を解決することは、認められない。兩院の一致の議決に依つてのみ、國民投票が行はれるのである。

憲法の一部改正は、又國民發案に依つても行はれ得る。國民發案は或は一般の主義のみに付いての發案であることも有り、或は條文を具へた發案であることも有る。何れも五萬人の署名を必要として居る。

國民發案が一般の主義に付いての發案に止まつて居る場合には、若し議會が其の主義に同意するときは、直に改正案を起草し議決して、之を國民投票に付する。若し其の主義に不同意であれば、その主義を可とするや否やに付き、先づ國民投票に問はねばならぬ。國民投票の結果之を可と決するならば、議會は其の決定

に拘束せられ、前に不同意と決したにも拘らず、其の主義に基づいて、改正案を起草し議決せねばならぬのである。

條文を具した國民發案の場合には、若し議會が之に同意であれば、其の發案をそのまま直に國民投票に付し、若し議會が之を修正し又は否決するならば、原案と議會の對案とを併せて國民投票に付し、又は否決の意見を添へて國民投票に付する。

要するに、全部改正にせよ、一部改正にせよ、それを確定する者は、常に國民投票であつて、しかも其の聯邦的性質に基づいて、單に總有效投票の過半数を得ただけでは足れりとせず、二十二のカントンの中の過半数に於いて、各々有效投票の過半数を得なければならぬのである。

スイスの各邦に於いても、憲法の改正に付き國民投票及び國民發案の制を認めねばならぬことは、聯邦憲法に於いて、保障して居るところである。それは聯邦憲法第六條の定むるところで、その規定は左の通りである。

『各邦ハ聯邦ヨリ其ノ憲法ノ保障ヲ受クルコトヲ要ス。此ノ保障ハ各邦ノ憲法ガ邦ノ人民ニ依リ承認セラレタルモノナルトキ及ビ人民ノ過半数ノ要求アルトキハ改正セラルベキモノナルトキニ限り與ヘラル』。

憲法の改正に付いて最後の決定をなす者は、常に國民であるが、その法案を議決する權限は、邦に依り、或は立法議會に屬せしめて居るものがあり、或は特別の憲法議會(全部改正の場合に限る)を開くを要するも

のとして居るものがある。所に依つては立法議會に任かすか憲法議會を開くかを國民投票に依つて決するものとして居るものもある(例へばベルン)。

(三) フランスは一七九二年の憲法議會(La Convention)に於いて、憲法が國民契約の條項であること
の思想に基づいて、憲法が有効に成立する爲には、國民の承認を得ることを要する旨を議決してから後、其
の思想は長くフランスの憲法歴史に影響を及ぼし、一七九三年の憲法、共和曆三年の憲法共和曆八年の憲法
が、何れも國民投票に依つて決定せられた外、終身コンシュルの設置及び世襲皇帝の設置も共に國民投票に
依り決せられたのであつた。之に反して、君主主權主義に基づく一八一四年の王政憲法が、國民投票に付せ
られなかつたのは勿論、一八四八年の革命の時にも、新憲法起草の爲に特に選ばれた憲法議會(Assemblée
Constituante)に於いて、憲法を議決した後、之を國民投票に付することを爲さなかつた。當時國民投票に
付すべしとする議を提出した者が有つたけれども、大多數を以て否決せられたのである。ナポレオン三世が
帝位に上つたのは、國民投票の結果に依つたのであつて、其の制定に係る一八五二年一月十四日の憲法には、
憲法の改正に於いての國民投票の制度を認めて居た。

今日の一八七五年のフランス憲法は、それ自身國民議會(Assemblée Nationale)の議決したところで、
これを國民投票に付することは、當時何人も思考しなかつたところであり、將來憲法を改正する場合に付い
ても、全然國民投票の制を認めて居らぬ。

憲法の改正に於いての現在のフランス憲法の規定は、左の通りである。

『兩議院ハ任意ニ又ハ大統領ノ要求ニ依リ各議院獨立ニ審議シ各過半数ノ投票ヲ以テ憲法改正ノ必要アル
コトヲ議決スルノ權ヲ有ス。

各議院ニ於テ前項ノ決議ヲナシタルトキハ兩議院ハ相會同シテ國民議會(Assemblée Nationale)ヲ組織
シ憲法ノ改正ヲ議スベシ。

憲法ノ全部又ハ一部ニ關スル改正ノ議決ハ國民議會ヲ組織スル議員全數ノ過半数ヲ得ルニ非ザレバ之ヲ爲
スコトヲ得ズ。

共和政體ハ憲法改正ノ發議ノ目的ト爲スコトヲ得ズ。』(一八七五年二月二十五日ノ公權力ノ組織ニ關スル
憲法第八條)。

即ち憲法の改正に於いては、二回の議決を必要として居るので、第一回に於いては兩議院各獨立に單純の
過半数を以て議決する。それは、或は政府からの發議に依ることも有り、此の場合には、政府から同時に兩
院に議案を提出し、兩院各改正の必要ありや否やを議決する、或は何れか一院の發議に依ることも有る。何
れにしても、兩院共に改正の必要ありと決した場合でなければ、憲法の改正に着手することを得ないのであ
る。兩院の一致が有ると、第二回の議決の爲に、兩院の合同會議が開かれる。特別な憲法議會を作ること
を避けて、兩院の合同會議に於いて議決するものとして居るのは、既に兩院共に其の必要を認めた上は、成る

べく其の手續を迅速容易ならしむるを適當とした爲である。合同會議に於いても、單純の過半數を以て決するるのであるが、普通の立法の場合とは異なつて、單に出席議員若くは有效投票の過半數を得るだけで足れりとするのではなく、議員總數の過半數を得なければならぬのである。

(四) ドイツ聯邦の一九一九年八月十一日の憲法には、憲法の改正に付いて、左の如き規定を設けて居る。

『憲法ハ立法ニ依リ之ヲ改正スルコトヲ得、但シ議會 (Reichstag) ニ於テ憲法改正ノ議決ヲ爲スニハ法律ノ定ムル議員定數ノ三分ノ二以上ノ出席及ビ出席議員三分ノ二以上ノ同意アルコトヲ要ス、國民ハ發案ニ基キ國民投票ヲ以テ憲法ノ改正ヲ決スル場合ニ於テハ有權者ノ過半數ノ同意アルコトヲ要ス。

議會ガ參議院 (Reichsrat) ノ抗議ニ拘ラズ憲法ノ改正ヲ議決シタル場合ニ於テ參議院ガ二週間以内ニ國民投票ニ付スベキコトヲ要求スルトキハ大統領ハ此ノ法律ヲ公布スルコトヲ得ズ』(第七十六條)。

即ちドイツの憲法の改正には、議會の議決を以て確定する場合と、國民投票に依り確定する場合との二が有る。前者が通常で、それには普通の立法よりも特に多數の出席者と多數の贊成者が必要とせらるることに於いてのみ、普通の立法手續と異なつて居るのみである。國民投票に依る場合は、普通の立法と同様に、(イ) 大統領の命令に依る場合、(ロ) 國民抗議に基づく場合、(ハ) 國民發案に基づく場合、(ニ) 參議院(聯邦會議)の抗議に基づく場合の四が有る。國民發案に基づく場合には、單に有效投票の多數を得るだけでは足らず、有權者の過半數を得ることが必要とせられて居る。

此の手續は、直接に憲法の條文に修正を加へる場合のみならず、憲法の規定に牴觸する法律を作るにも、同じ手續を要するのである。

ドイツの諸邦に於いても、多數は聯邦に於けると同様に、立法議會の議決を以て確定することを原則とし、唯出席及贊成する者が特に多數(通常三分の二以上の出席と、出席者三分の二以上の贊成)なることを要するものとして居るのが、通常である。

憲法の改正に付いての強制的國民投票の制は、唯二の邦に於いてのみ認められて居る。一はバーデンで、其の一九一九年の憲法の制定の時にも、國民投票に依つて決せられ、將來之を改正するにも、國民投票に付し、それに参加した有權者中の三分の二の同意を要するものとして居る。一はヘッセンで、新憲法の制定には國民投票を行はなかつたけれども、將來の改正の場合には、議會で十分の八以上の多數を以て可決した場合の外は、國民投票にかけねばならぬものとして居る。

之に反して、憲法改正の國民發案は普通の立法に於けると同様に、殆ど總ての各邦に於いて認められて居り、又その或るものに於いては、國民抗議の制を認めて居るものも有る。

(五) 其の他のヨーロッパ諸國に於いても、大多數は、普通の立法議會に於いて、憲法の改正を議決し得ることを認めて居り、アメリカの諸邦に於けるやうな特別な憲法議會の制度は、現在のヨーロッパに於いては、殆ど行はれない。唯議會が之を議決するには、多くは、普通の立法に於けるよりも、鄭重を要するもの

として居る。

最も普通なのは、出席者及び賛成者の特別の多數を要するもので、ドイツ聯邦及び其の諸邦の外、ベルギーは三分の二以上の出席と三分の二以上の賛成を必要として居り、ノルウェーも同様である。チェコ・スロヴァキアは兩院とも議員總數の五分の三の賛成を要するものとして居る。

時としては、憲法改正の必要ありと決したならば、議會は當然解散し、新議會に於いて之を議決すべきものとして居るものがある。オランダ、ベルギー、ノルウェーなど其の例である。此の制度は、憲法改正の必要を國民の輿論に訴へることの實際的效果を有つて居るが、多くの時間を要することの缺點を免れない。

六 條約に關する權限

外國に向つて國家を代表し、外國と相交渉し、條約に付いて商議を爲し、之を締結することは、事の性質上必然に政府の權限に屬すべきもので、議會の如き多數の人から成る公開の合議體は、固よりこれに適當な機關ではない、しかしながら、條約は一面に於いて、或は國內的の立法に關係を有するものがあり、又國庫に財政上の負擔を負はしむるものが多い。而して立法及び財政上の事を決するのは、議會の當然の權能に屬するものであるから、その點から云ふと、條約の締結に付いても、議會をしてこれに参加せしむることが當然でなければならぬ。

此の二の相矛盾した要求を如何にして調和するかについては、各國の制度は必ずしも一樣ではない。

或は條約の締結を以て政府の專權に屬せしめ、全然議會の同意を要しないものとして居るものがある。これを「政府專權主義」と謂ふことが出来る。勿論此の主義の下に於いても、議會は他の一般の政務に於けると同じく、條約に付いても、政府に質問し、政府の責任を問ふことの出来るのは、當然であるが、唯條約に付いて議會の同意を得ることは必要ではなく、政府の專權に依つて、之に調印し批准することに依つて、如何なる條約でも、完全に有効に成立するものと爲す制度である。

フランスの一八一四年の王政憲法は、此の主義を取つて居た。其の第十四條には「王ハ……平和、同盟及通商ノ條約ヲ締結ス」とあつて、議會がそれに付いて何等の權限を有することも認めて居らぬ。フランスは一八三〇年のオルレアン王朝の憲法にも亦同じ主義を取り、一八四八年の第二共和政府の憲法は、反對に總ての條約に付いて議會の同意を要するものとしたけれども、ナポレオン三世の帝政政府となつては、一八五二年の憲法に依り、再び政府專權主義に復し、以て一八七五年の憲法に至つた。

之と正反對の主義を爲すものは、總ての種類條約に付いて、議會の同意を必要とするものである。條約の締結に付いて外國と交渉し、その内容を定め、之に調印することは、固より政府の爲すところであらねばならぬが、唯それが有効に成立する爲には、議會の同意が無ければならぬとするのである。フランスの第一共和政府及び第二共和政府の憲法は、此の主義を取つたもので、一七九一年の憲法に始めて之を明言してよ

り以來、一七九三年の憲法は勿論、共和曆三年の憲法及び共和曆八年の憲法に至るまで、同じ主義を認めて居り、殊に、一八四八年の憲法には、最も明瞭に『大統領ハ條約ヲ交渉シ批准ス、如何ナル條約モ議會ノ承諾ヲ得ルニ非ザレバ有效ナルコトヲ得ズ』(第五十三條)と言つて居る。

今日の多數の諸國の制度は、此の兩極端の中間に在る。

(一) アメリカの憲法は、總ての條約に付いて、元老院の批准を要するものとして居る。其の憲法第二條第二節第二項には『大統領ハ元老院ノ輔翼ニ依リ其ノ同意ヲ得テ (by and with the advice and consent) 條約ヲ締結スルノ權ヲ有ス、但シ出席ノ元老院議員三分ノ二以上ノ同意アルコトヲ要ス』と曰つて居る。これは、敢て條約の締結が性質上立法權の範圍に屬することを認めただけではなく、却つて反對に、性質から言へば、條約の締結が行政行為であるとして居るのであつて、唯條約は國家を拘束する力あり、國家に或る負擔を負はしむるものであるから、それを政府の專權に任かすのは、不適當であるから、元老院が之に参加すべきものとして居るのである。元老院は立法機關としてではなく、大統領の輔佐機關として、之に参加するので、それは恰も官吏の任命に付いて、大統領の推薦に對し元老院が之に同意を與ふるの權あるものとして居ると同様の關係に於いてである。總ての條約に付いて、元老院が同意を與ふるの權能を有し、殊に三分の二の多數を要するものとして居るのであるから、元老院は外交の上に大なる勢力を有し、殊に元老院の外交委員會は、殆ど外務當局の一部の如く、政府は絶えず之と聯絡を保つ必要が有る。若し其の意向を顧慮せ

ずして條約に調印するやうな事が有ると、例へば、國際聯盟規約のやうに、アメリカの大統領が主として之を主唱し他の諸國を勧誘したものであるにも拘らず、アメリカ自身は、其の批准を拒否するやうな例を生じ得るのである。

(二) イギリスでは、從來宣戰講和及び條約の締結は、總て國王の大權に屬するものとせられて居た。しかし、それは必ずしも如何なる條約でも、議會と關係なく、無條件に政府の專權を以て締結し得るといふのではない。アンソン (Anson, Law and Custom of the Constitution II p. 297) は『條約の内容が人民に負擔を課し、又は國の法律を變更するやうな規定を包含する場合には、議會の同意が無ければ、之を執行することが出来ないことは明瞭である。それであるから、斯かる種類の條約は、議會の承諾を経なければならぬもので、或は其の批准の前に、承諾を得る爲に提出し、或は承諾を條件として批准せられる。例へば、關稅の稅目又は稅率を變更する通商條約、犯罪人引渡條約の如きは此の種に屬する』と曰つて居る。しかし、如何なる條約が議會の同意を得なければならぬかに付いては、成文法の規定が有るのではなく、明白な判例も缺けて居り、不明瞭なるを免れない。ブラックストーンは『國王の締結する總ての條約は、國を拘束する力を有し、如何なる條約が結ばれても、國の他の權力が法律上之を延期し、反對し又は無効ならしめ得るものは無』(Blackstone, Commentaries, ed. Kerr, I. p. 227) と曰ひ、メーランドは、之に反して、條約は國內法として何等の效力をも生ずるものではないと爲し、『例へば、國王がフランスと條約を結んで、イギリ

スの鐵又は石炭をフランスに輸出しないことを約束したとしても、その輸出を禁止する法律が成立するまでは、何人でも條約を無視して自由に之を輸出することが出来る』(Maitland, Constitutional History, p. 25)と曰つて居る。領土割讓の條約に付いても、一八九〇年にイギリスがドイツにヘリゴランドを割讓したときには、グラッドストーン内閣は、之を議會に提出して兩院の同意を得たが、當時に於いても、それは議會の議を経べきものではないといふ非難が甚だ高かつたし、アンソン(p. 300)も、それは政府の責任を議會に轉嫁するもので、甚だ面白からざる先例であるといつて居る。

しかし、二十世紀に入つて後は、稍重要な條約は、總て議會兩院の同意を得て批准せらるる慣習が開かれた。少くとも國內法に影響を與へ、又は國庫の負擔を生ずべき條約は、當然議會の同意を要するものであることが、イギリスに於いても、もはや確定の原則となつたものと謂ふことが出来る。領土の變更の條約の如きも、亦當然其の同意を要するものと解すべきであらう。

(三) ヨーロッパ大陸諸國の現在の憲法は、概ね明文を以て、條約の種類に依り、議會の同意を得なければ、有効に成立することを得ないことを規定して居る。それは、主として、國內法的條約、國庫に負擔を生ずる條約、領土變更の條約であつて、此等の條約に付いては、通常は其の批准の前に議會の同意を得、若し同意前に批准するならば、その批准は唯條件附にのみ條約を成立せしむるに止まり、其の後に議會の同意を得るに依つて、始めて完全に有効に成立することが出来るのである。

例へば、フランスの一八七五年七月十六日の公權力の相互の關係に關する憲法第八條には、

『大統領ハ條約ヲ商議シ及之ヲ批准ス。大統領ハ國ノ利益及安寧ノ許ス限リ速ニ之ヲ兩議院ニ報告ス
講和條約、通商條約、國ノ財政ニ負擔ヲ生ゼシムル條約、竝ニ外國ニ在ルフランス人ノ身分及財産ニ關スル條約ハ兩議院ノ議決ヲ經タル後ニ非ザレバ確定スルコトナシ。領土ノ讓與、交換及取得ハ法律ニ依ルニ非ザレバ之ヲ爲スコトヲ得ズ』

ドイツの一九一九年八月十一日の憲法第四十五條には、

『大統領ハ國際法上國ヲ代表シ、國ノ名ニ於テ外國ト同盟ヲ結ビ及ビ其ノ條約ヲ締結シ、使節ヲ信任シ及ビ接受ス。』

宣戰及ビ講和ハ國ノ法律ヲ以テ之ヲ行フ。

外國トノ同盟及條約ニシテ國ノ立法ノ範圍ニ屬スル事項ニ關スルモノハ議會ノ同意ヲ得ルコトヲ要ス』と曰つて居る。此の最後の規定は、條約が同時に立法行爲の性質を有するものであることを承認したものである。ドイツの舊憲法に付いては、恰も前に引用したメートランドの説のやうに、條約はそれ自身には國內法としての效力を有し得ないもので、單に國際的の效力を有するに止まり、而して國際的效力を有するものとしては、敢て議會の同意を要せず、政府のみに依つて締結し得るものであり、唯それをして國內法としての效力を有せしむる爲には、議會の同意を得ねばならぬのであるとする説が、頻に主張せられ、學者の間に

大なる論争の目的物となつて居たが、新憲法は此の點を明白にし、條約は一面に於いて國際的效力を有すると共に、一面に於いて國內法としての效力をも有するもので、此の雙面の效力が共に議會の同意が無ければ發生しないことを明にして居るのである。

其他、ベルギーの一八三一年二月七日の憲法第六十八條には、

『王ハ陸海軍ヲ統帥シ、戰ヲ宣シ、講和條約、同盟條約及ビ通商條約ヲ締結ス。王ハ國ノ利益及ビ安全ノ許ス限リ此等ニ付キ適當ナル説明ヲ附シ、之ヲ議院ニ報告ス。

通商條約、國庫ノ負擔ヲ生ズベキ條約又ハベルギー人タル各個人ヲ拘束スル條約ハ兩議院ノ同意ヲ得ルニ非ザレバ其ノ效力ヲ生ズルコトナシ。

領土ノ割讓、交換又ハ取得ハ法律ニ依ルニ非ザレバ之ヲ爲スコトヲ得ズ。如何ナル場合ニ於テモ條約ノ秘密ノ條項ヲ以テ其ノ公示ノ條項ヲ破毀スルコトヲ得ズ』

と曰つて居る。其他一々は列記しない。

議會に於ける條約の審議は、二の點に於いて、法律の審議と異なつて居る。一は其の提出權が専ら政府にのみ屬すること、是は條約の締結が政府の權限に屬することの當然の結果である。一は、之に對する修正の發議が許されないことである。條約の條文は全權委員の間の商議に依つて決定せらるるので、議會は唯その全體に付いて承認を與ふるや否やを決するにのみ止まるのである。

其の他の點に於いては、條約の審議も、法律の審議も、其の手續に於いて同種の原則が適用せらるるのが通常である。殊に法律に付いて三讀會の順序を経べきものとして居る國では、條約に付いても、同じく其の順序を経て決せらるるのである。

七 イギリスの私法律案の立法

イギリスでは、議會の議決に依つて成立する立法に、公の法律案 (Public Bill) と私法律案 (Private Bill) とを區別して居る。此の二は等しく法律案の形式を取つて居るものであるが、其の性質を異にし、又其の手續を異にして居る。これまで議會の立法權に付いて述べたのは、専ら公の法律案に關するもので、私法律案は、他のヨーロッパ諸國又は日本では、概ね行政爲の形を以て、行政廳に依つて行はるることを通常とし、議會の權限には屬しないものである。それは、一個人、一地方團體又は一商會社其の他の特定の團體に關する定で、イギリスの歴史に特有なものである。例へば、鐵道敷設の特許とか、水道、下水道、瓦斯事業、電氣事業の特許とか、土地收用とか、公有水面の埋立とか、歸化の許可とかいふやうな、個々の具體的事件に付いての行爲が、行政廳の權限に依らず、議會の權限に依つて行はれ、しかもそれが一般の公の立法とは區別して取扱はれ、全く政争の外に置かれて居ることに、イギリスの制度の特色が存するのである。

公の法律案と私の法律案との實質上の區別は必ずしも論理的ではない。地方的利害に關するものでも、例へばロンドンの全體の利害に影響するものは、公の法律案として取扱はるることが有り、同じ區域に關係するものでも、それほど重要でないものは、私の法律案として取扱はるることも有る。兩者の明白なる區別の標準は、其の實質に在るのではなく、其の審理の手續に在る。唯概して言ふと、例外として特に重要な公共的の利害關係あるものと認められたものを除いて、總て一個人一團體又は一地方の利益の爲に提出せらるる法律案は、審理手續に於いて、私法律案として取扱はるるのである。

私法律案の審理の手續は、第一に、當事者たる個人又は團體からの請願書の提出に始まる。請願書は法律案を具して前年の十二月十七日までに、議院内の私法律案課 (Private Bill Office) に提出せられねばならぬ。同時に其の印刷せられた謄本を大藏省、地方行政省、逓信省及び其の他其の事項に付いての主管廳に差出さねばならぬ。

之に對して、反對の利害關係を有する者は、該請願が議院規則の條件に違反するものであることを主張する覺書 (Memorial) を、同じ私法律案課に提出することが出来る。

翌年の一月十八日に、議會の有給官吏である二人の私法律案請願審査官 (Examiners of Petitions for Private Bills) に依つて、該請願が果して議院規則の要件を具備して居るや否やが、審理せられる。それには請願者と共に其の反對の申立を爲した者も、それに立合ひ、意見を聞かれる權利が有る。審査官は或は議

院規則の要件が具備せられて居ることを證明し、或は如何なる點に於いて其の要件が缺けて居るかを報告する。

以上は議會の審理に入るまでの豫備の手續で、訴訟に比較すれば、其の準備手續に相當する。私法律案の審議は一面に於いては立法行爲として、公の法律案に於けると同様な、三讀會の順序を経るのであるが、一面に於いては、訴訟手續に類し、原告の地位に當る請願者と、被告の地位に當る反對の利害關係者との間の争に付いて、議會がその裁斷を行ふのである。隨つて又其の詳細の記録が、私法律案課に備へ付けてあり、公衆の縦覽に供せられる。議會の審理に入る前に此の準備手續が行はれるのも、亦訴訟手續に類似する一の現はれに外ならぬ。

請願審査官が、議院規則の要件は備はつて居ると報告すれば、該法律案は議院の書記官の卓上に置かれる。若し其の要件が缺けて居るといふ報告であれば、其の報告を議院規則委員會に移し、其の欠缺が宥恕すべきものなりや否やを調査せしむる。若し宥恕すべきものと決すれば、該法律案は等しく卓上に置かれるので、それに依つて第一讀會は當然開かれたものとせられるのである。

第二讀會に於いては、其の全體の主義に付いての討論が行はれ得る。時としては法律案は、第二讀會に於いて既に一般の公益に反するものとして否決せらるることも有り得る。

第二讀會を通過すれば、それは主義としては是認せられたもので、次に、委員會に付託せられて、具體的

の當該事件に付いて、これを許すべきや否やが審理せられる。委員會は、鐵道及び運河に關する法律案であれば、鐵道運河法案委員會 (General Committee on Railway and Canal Bills) に、其の他の私法律案は、選擇委員會 (Committee of Selection) に付託せられる。

此の委員會の審理手續が、私法律案審理の最も著しい特色で、又イギリスの制度に特有なるものである。委員には、當該事件に關係の無い公平な人を選び、而して委員會に於いては、恰も訴訟手續に於ける如くに、相對立する雙方の當事者の申立を聞いて、これに對する判斷を與へるのである。

しかし、總ての私法律案に對し、必ずしも常に利害關係者からの反對の申立が有るのではない。若し私法律案に對し、反對の申立を爲す者が無い場合には、これを「無反對」(unopposed) の私法律案と謂ひ、反對ある場合は全く手續を異にする。

反對の申立を爲し得る者は、當該私法律案に係り、自己の財産又は營業に損害を受くべきものでなければならぬ。例へば市が市街鐵道を敷設することに付いて私法律案を請願したとすれば、乗合自動車會社は反對の申立を爲すことが出来るが、一般の市民は其の權利を有するものでない類である。反對の申立を爲さんとする者は、二月十二日まで、反對の理由を述べた意見書を私法律案課に提出せねばならぬ。斯かる反對の申立の有つた私法律案は、これを「反對ある」(opposed) 私法律案と謂ふ。

反對ある私法律案に付いての委員會の審理手續は、全く訴訟手續に類似するもので、雙方の當事者の利害

は、辯護士に依つて代表せられる。主管行政廳よりも、これに關する意見書を提出することが出来る。其の他證人鑑定人を招喚尋問し得ることも、法廷と同様である。委員會は此等の總ての意見を聞き、私法律案の全體の採否を決し、又は其の逐條に付き修正を加へる。

無反對の私法律案の場合は、これと異なり、訴訟手續を取らず、單に公益の見地からこれを審理するのみであるから、それは別の委員會に付託せられるのである。

反對ある私法律案にせよ、又は無反對のものにもせよ、委員會の報告が有ると、第三讀會が開かれ(そこでは字句の修正の外修正を許さない)、それが通過すると、更に他の議院に移されるのである。一九一一年の國會法は、一般立法に付いての貴族院の權限を制限したけれども、それは専ら公の法律案 (Public Bills) のみに關する規定であつて、私の法律案に付いては、兩院とも、完全に同等の權限を有し、一議院に於いて採納せられたものが、更に他の議院に於いて、再び同様の審理の手續を経ねばならぬのである。

私法律案が兩議院を通過すれば、國王の裁可得ねばならぬことは、公の法律案と同様であるが、裁可の文句は、これとは區別せられて、「願ふ通り聽許スベシ」(Soit fait comme il est desire) と云ふ語を用ゐらるる例である。

イギリスの私法律案立法は、大要右のやうな手續を以て行はるるもので、イギリスに特有な制度であるが、其の利害得失如何に付いて、ローウェル (Lowell, The Government of England vol I 387 以下) の説く

居るところは、参考と爲すに足るべきものであるから、左に大意を抄譯する。

『私法律案立法の制度は、人間の作つた他の總ての制度と同様に、缺點が無いではない。其の缺點の一は、其の手續に巨額の費用を要することである。庶民院では、私法律案の請願者の爲すべき殆ど總ての行爲に對して、一々手數料を徴せられる。議院自身に於ける審理手續に對しては、全體では、最少限度の手數料が三十五ポンド（三百五十圓）を下ることは決して無く、時としては其の四倍に達することも尠くない。其の上に向委員會に於いては、請願者が出頭するときは一日十ポンドづゝ、出頭しないときは一日五ポンドづゝの手數料を出さねばならぬ。反對の申立を爲す者にも、稍少額ではあるが等しく手數料を課せられる。毎年庶民院で私法律案の立法に付いて徴收する手數料の總收入は、平均四萬ポンドにも達し、其中實際にそれが爲に消費するのは、一萬二千ポンド以下である。貴族院では、手數料の定め方は多少異なつて居るが、大體には略同額に達する。それであるから、無反對の最小の私法律案すらも、議會の費用が、百九十ポンド（千九百圓）以上になり、其の外に代理人の報酬、印刷及び廣告の費用が有り、反對あるものであれば、其の上に辯護士、證人及び鑑定人の費用がかかる。此等の費用を合計すると、時としては非常な巨額に上ることが有り、例へば、一八九二年にパーミンガム市は、一個の私法律案を通過せしむる爲に、四萬四千七百五十ポンドを費やした。』其の第二の缺點は、公益に對する周到なる注意の缺けて居ることである。私法律案の委員會は、主として私の利害關係を有するに過ぎない雙方の當事者の意見を聞くことに時の大半を費やすものであるのみならず、異動する裁判所であつて、其の決定は不確實であり、其の性質から言つても、一貫した政策を行ふことが甚だ困難である。勿論、成るべく統一の方針を保たしむる爲に、多少の保障手段が無いではない。其の一は、議院規則であつて、委員會の取扱方に付いて、或る法則を一定して居る。他の一は、私法律案の定型モデルが備へられて居て、委員會は出来るだけ其の標準に従つて、法律案を修正し、又は定まつた條文を挿入すべきものとして居ることである。しかしそれ等は唯頻繁に起つて來る通常の事件に適用せられ得べきだけで、新しい異常の事件に付いては殆ど効果を有たない。私法律案に對する公益の見地からした批判に至つては、唯行政廳及び議院の役員側から來るだけである。議院の役員では、殊に全院委員長が、それに付いて注意を爲すべき地位に當つて居り、就中、貴族院の全院委員長は、それに付いて最も重要な役目を爲すものである。

『しかし、イギリスの私法律案の立法制度は、假令此等の缺點が有るにしても、其の長所は遙にこれに優るものがある。今日の大多數の國に於いて、議院制度に對する最も大なる非難の有るところは、議員が自分の地方又は自分の選舉區の利益をのみ圖らんとする傾向にあることである。立法府をして不信用に陥らしめたのは、是れが何よりも大なる原因を爲して居る。アメリカのボッサが私法律案のプローカーを職とすることを以て、収入の源として居るのも、是れに基づいて居る。然るにイギリスの制度の要點とするところは、實に私法律案を一般の政治的討論の問題からは引き離し、斯くして議會の注意を公共の事件に集注せしむる

ことに在る。内閣は一般の立法及び行政上の問題に依つて進退を決するけれども、有力な會社の要求に反対したり、地方團體の希望を容れなかつたりした爲に、議員の感情を害したからと言つて、進退を左右せらるることは起り得ない。

『イギリスに於いて斯かる状態の可能であるのは、議會が私法律案を主として少數の公平な委員會に委ね、自らは其の判断に服従することの雅量あることに基づいて居る。若し此の雅量が無かつたならば（而して外國に於いては多くはそれを求め難い）私法律案の提出者と反對者とは、それ／＼縁故を辿つて議員を動かす、それに依つて本會議に於いて委員會の結果を維持し若くは變更せんと努むるであらう。勿論それはイギリスに於いても絶無ではなく、近來に於いては多少それが増加する傾すらも見られる。しかしそれは幸にして未だ危険な程度には達して居らぬ。』

第二節 財政に關する權限

一 概 説

立法に關する權限と相並んで、憲法上に、議會の最も重要な權限を爲すものは、何れの國に於いても、

財政に關する權限である。

『憲法上に』と謂つたのは、政治上の實際から言へば、立法に關すると同様に、財政に關しても、議院内閣制の國では、實權はむしろ政府に歸屬するに至つたからである。政府の提出した豫算は、殆ど何等の削減も無くそのまま議會を通過することが、通常の状態となり、議會が政府の財政を監督して、國庫金の濫費を抑制し、國民の金錢上の負擔を出来るだけ少くするといふやうな任務は、殆ど有名無實となるに至つた。議會はむしろ政府に向つて經費の膨脹を促す原因を爲すことは有つても、その節約を來たすの原動力と爲ることは、殆ど全く望み得ざるの状態に在る。

隨つて、政治上の實際から言へば、少くとも議院内閣制の行はれて居る國では、財政に關する權限も、立法に關して述べたのと同様に、議會の權限としては、國の財政それ自身に對しては、さまで重要な働きを爲すものではない。

しかしながら、憲法上から言へば、議會の豫算議定權は、立法權と並んで、その最も重要な權限の一つであり、或る意味に於いては、それよりも一層重要視せらるるもので、議會の權能の中心を爲すものとも、謂ふことが出来る。何となれば豫算は國政の全般に通じてこれを運轉すべき指針となるもので、一般内政は勿論、軍備でも、外交でも、司法でも、總ての國の施設は、豫算に依つて動かされないのでなく、其の決定は、一般の法律にも超えて、最も強く國民生活に影響するものであるからである。

大多數の諸國に於いて、議會の通常會を、毎年一回開會すべきものと定めて居るのも、主としては、豫算の一年制度の結果であつて、豫算が毎年編成せられなければならないものであるから、議會がそれを決するが爲に、毎年開會せねばならぬものとせられて居るのである。

これを議會制度の發達の歴史から言つても、イギリスの議會歴史に於いて、議會の權限として先づ確定したのは、租税承諾權であつて、人民の金錢上の負擔は、人民自身の代表者の承諾を得なければ、これを課することを得ないとする思想が、議會制度發達の起源を爲したものである。マグナ・カルタに於いて既に此の思想を言明して居り、第十三世紀の終りに於いてエドワード一世の *confirmatio cartarum* にも亦此の原則を承認して居る、所謂不承諾課税の禁止の原則 *statutum de tallagio non concedendo* はこれである。其の後も、第十七世紀に於ける *Petition of Rights* 及び *Bill of Rights* には、共に同じ原則を言明して居り、第十八世紀に於いて、アメリカの植民地がイギリスに向つて叛旗を翻へしたのも、其の表面の理由としたところは、承諾に基づかずして課税せられたことに在つた。即ちイギリスの議會歴史に於いては、租税承諾權が議會制度の發達の起源を爲し、又常に其の重點を爲して居たものと謂ふことが出来る。

本節に於いて、財政に關する議會の權限につき、イギリス、フランス、ドイツ、アメリカの四國を中心として、諸國の制度の概要を比較記述せんとするのであるが、それに先ちて、注意すべきことは、立法に關する權限と財政に關する權限とを區別して述べるとしても、此の二つは、決して全然相分離した別々のものでは

はなく、若し立法といふ語を形式の意義に用ゐ、形式上法律案として議決せらるるものを總て立法と稱するならば、財政に關して議會の議決を経るものも、大多數の國に於いて、等しく法律案の形を以てするもので、殊に豫算も形式上は法律に外ならぬのであるから、財政に關する議會の權限も、形式上は立法權の中に包含せらるるものといふことが出来るのであり、若し又立法といふ語を實質の意義に用ゐ、國民の權利義務の法則を定むることをのみ、立法と稱するにしても、財政に關する事項の中、其の一部分、殊に國民に賦課すべき租税に付いての法則を定むることは、此の意味に於いても、立法の性質を有するものである。

それであるから、茲に『財政に關する權限』として述べるところは、敢て議會が財政に關しては、立法に關する權限以外に於いて、それとは異なつた別個の權限を有するものとするの趣意ではない。財政に關する權限も、少くとも一部分は立法權の中に含まるるもので、即ち財政立法の權限に外ならぬのである。唯財政に關する事項は、直接に國民の金錢上の負擔に關係することに於いて、普通の立法とは異なつた特別の性質を有し、多くの國に於いて、特別の原則に支配せらるるものとせられて居るのであるから、別に一節を設けてこれを述べんとするに外ならぬのである。

財政に關して議會の有する權限は、國によつて固より多少の相違は有るが、しかし大多數の諸國に共通なる議會の權限としては、凡そ左の數種を擧げることが出来る。

(一) 豫算議定權

- (一) 豫算超過又は豫算外支出に對する事後承諾の權
- (二) 租稅其の他公の課徴を議決するの權
- (三) 國債を起すことに同意するの權
- (四) 豫算外國庫の負擔となるべき契約を爲すことに同意するの權
- (五) 決算審査の權

右の外日本の憲法には、緊急命令を以て國債を起し、基金を流用し、又は其の他財政上必要の處分を爲し得ることを認め、而してこれに對し議會が事後承諾の權を有することを定めて居る。これは革命前の舊バイエルンの憲法から傳はつたものであるが、今日の諸國は概ね政府の此の如き權能を認めて居らぬ。

以上の中、豫算議定權が今日の立憲政治に於いて、財政に關する議會の最も重要な權限を爲すものであることは、言ふまでもない。勿論、議會制度の歴史から言へば、豫算議定權は、租稅承諾權よりも寧ろ後れて發達したもので、近世の議會制度の前身である中世の等族會議に於いては、租稅の承諾が會議の主たる權限であつて、その課稅に依つて得た收入を何に消費するかは、國王の自由であり、議會は別にこれに關與することは無かつたのである。しかし租稅に付いて既に議會の承諾を経ることを要することの原則が確立する以上は、如何なる目的の爲に、この租稅の賦課を必要とするかの用途に付いても、議會がこれを知ることとを求むるのは、當然の結果であり、隨つて議會が租稅に付いて議決するに當りて、用途を限定して、これを承

諾するに至ることも、自然の勢である。イギリスに於いては、第十四世紀以降、時として臨時の費用の爲、殊に戰爭の場合等に於ける軍事の費用の爲に、用途を指定して租稅を承諾した例を見ることが出来る。しかしながら國の總ての費用に付いて、議會がこれを議決するの權あることが認めらるに至つたのは、イギリスに於いても、極めて近世の事で、一六八八年の革命後と雖も、尙總ての經費に付いて議會の議決を経たのではなく、初には軍事費だけがその議決を要するものとせられ、一般の行政費は、王室經費と混同せられて、國王の自由の處置に任かされて居たのである。一八三〇年に至り、始めて王室經費と一般行政費とが分離せられ、その時以後始めて國の總ての經費が、議會の監督の下に置かれ、議會の豫算議定權が確立するに至つたのである。

フランス革命以後、立憲制度が各國に普及するに至つて、各國の憲法は、概ね國の歲計に付いて豫算制度を採用し、而して議會が豫算を議決する權能あることを認めた。フランス一七九一年の憲法第三編第三章第一節の第一條には『憲法ハ立法議會ニ左ノ權限ヲ委任ス：一、公ノ經費ヲ限定スルコト (De fixer des dépenses publiques) 三、租稅ノ種類、稅率、期間、及課稅ノ方法ヲ定ムルコト』と曰つて居り、而して此の主義は、後の憲法に依つても、常に繼受せられて居る。フランスの影響の下に、十九世紀中に立憲制度を採用するに至つた諸國も、多少の完全さと不完全さは有るにしても、何れも歲出歲入に付いての議會の議決權を認めないものは無く、今日に於いては、議會の豫算議定權は、總ての立憲國に通ずる普遍的の原則で

あるといふことが出来る。

しかしながら、豫算制度の内容に至つては、各國甚だ區々である。

豫算の一年制度、即ち豫算は一年毎にこれを編成し、殊に國の支出に付いては、議會は一年間に對してのみ同意を與ふることを原則とするは、少くとも大國に於いては、共通の原則となつて居るけれども、國に依つては繼續費の制度を認め、例外として數年間に對して同意を與へ得ることを認めて居るものがある。

就中、國の收入殊に租税に關しては、一年毎にこれを承諾するの制は、必ずしも多數の國に共通な制度ではない。此の點に於いては、或はドイツや日本に於けるやうに、租税は凡て法律を以てこれを定め、豫算は單にその收入金額を見積るに過ぎないものと爲すものがあり、或はイギリスやフランスのやうに、租税の少くとも一部分は、議會が豫算に依つて毎年改めてこれを議決するものと爲すものがある。前の場合には、豫算は假令形式に於いては法律であつても、實質上は立法行爲たる性質を有しないのに反して、後の場合には、實に形式に於いてのみならず、實質に於いても法律である。

豫算の統一制度、即ち國の總歳入、總歳出を單一の豫算に編成することは、國の財政状態を明瞭ならしめ、又歳入と歳出との均衡を保たしむる上に、必要な制度として、多數の國の採用するところであるが、しかしこれも總ての國に共通な制度ではない。イギリスの如く、歳入法と歳出豫算とを分離して別の法律を以て規定し、又歳出の中、法定費目と議決費目とを區別し、法定費目は全然豫算中に掲げないものも有る。原則と

して、豫算の統一主義を採用する國に於いても、例外として、特別會計を設けて、別に豫算を作ること認めて居るものがある。殊に戰時に於ける臨時軍事費の如きは、豫算の統一主義の中には包含せられ難いものである。唯日本の如く特別會計の種類が多い國は、他に多くその例を見ない。

豫算の事前決議、即ち會計年度の始まる以前に、豫算が議決せらるることを要するの原則も、亦多數の國の採用するところであるが、イギリスは此の原則を採らず、豫算が會計年度の開始前に成立することは、嘗て無い。原則として事前決議の主義を採つて居る國であつても、議會の議事遷延の爲に、その議決が會計年度開始前に成立し得ないことは、決して稀ではない。此の場合に、如何にこれに處すべきかに付いては、各國の制度は一様ではない。しかし日本の如く、前年度の豫算を一ケ年間に互つて施行するものとして居る制度は、極めて稀であつて、多數は、其の成立に至るまでの暫定の制として、假豫算を以て議會の議決を経べきものとして居る。議會の議決に依らず、政府の専斷を以て、支出を爲すことは、此の場合に於いても、許さないものである。

議會の豫算議定權は、政府に經費の節約を強ひ、國民に代つて國庫金の濫費を抑制するの手段としては、殆ど其の政治上の意義を失ふに至つたことは、前に一言した通りである。しかしながら、それが爲に、豫算議定權が、政治上に全くその重要さを失つたものと解してはならぬ。却つて反對に、今日に於いても、豫算の議定權は、議會の總ての權限の中でも、政治上に最も重要な働きを爲すものと言ふことが出来る。

其の重要さは何に在るかと言へば、主としては、これに依つて、政府の總ての施政に對して、國民の環視の前に、公にこれを批判し、論評するの機會が與へられることに在る。今日の實際に於いて、豫算會議の重要さは、國の收入又は經費を議決することに在るのではなくして、豫算に關聯して施政を批判し、これを輿論に訴ふることに在る。言ひ換ふれば、豫算會議は、其の實は質問會議たるに至つたものと謂ふことが出来る。豫算の審議が、國に依り、頗る多くの日月を費やすものが有るのも、これが爲に外ならぬ。

豫算以外に於ける財政事項に付いての議會の權限は一々これを説明することを省く、以下、主として豫算に關し、イギリス、フランス、ドイツ、アメリカの四國の制度に付き、簡單にその大要を述べようと思ふ。

二 イギリスに於ける金錢法案

イギリスの豫算制度の詳細を述べるとは、本書に於いては、不可能であるが、日本の豫算制度と比較して、イギリスの豫算制度は種々の點に大なる差異が有るから、財政に關する議會の權能を理解するに必要な限度に於いて、其の制度の大要を述べて置かうと思ふ。

イギリスの豫算制度が、日本の制度と異なる主要の點は、凡そ左の諸點に在る。

(一) 日本の豫算制度は、國の總歳入總歳出を單一の總豫算に編成することを原則とし、而してその豫算は形式上に法律と區別せられて居るのであるが、イギリスに於いては、豫算は形式上は法律として定めらるるものであり、而して歳入豫算と歳出豫算とは、別個の法律を以て制定せられる。

(二) 日本に於いては、總ての租税は永久税であつて、常に法律に從つて賦課せらるるものであり、歳入豫算は唯毎年の收入見込高を計上するだけに過ぎず、それに依つて始めて租税が定められるものではないが、イギリスに於いては、租税は永久税として、永久的の法律を以て定められ、毎年議會の議決を経るを要しないものと、一年税として、毎年の豫算に依つて定めらるるものとに區別せられる。原則としては、租税は毎年議決せられるものであり、これを毎年の「收入法」(Finance Act)と稱する。唯此の所謂收入法は、日本や其の他の諸國の歳入豫算とは異なつて、總ての歳入を残らず規定するものではなく、其の外に尙永續的の收入、即ち將來長く繼續して賦課せらるべき租税其の他の公課として、議決せられるものが有り、それは毎年の收入法には掲げられない。これを定むるところの法律は、即ち種々の關稅及び内國稅法(Customs and Inland Revenue Acts)である。今日では國稅の重なる部分は永久税であるが、唯最も重要な所得税は、一年税であり、議會は毎年の收入法に依つてこれを議決するの權を保留して居り、これが、其の他の多くの一年税と相俟つて、議會の財政監督の重要な働きを爲して居る。

毎年の收入法は、一年限りの租税其の他の公課に付いてのみ規定するのを本則とするのであるが、時としては、收入法に依つて永久税が定められることも、無いではない。例へば、一八八四年には、相続税がハ

コートに依り、一九一〇年には、土地増價税がロイド・ジョージに依り、収入法を以て永続的に定められた如き、其の例である。

その外、以前には、収入法案に付いて、貴族院が修正権を有しないことの慣習法に基づき、貴族院の同意を餘儀なくする爲に、政府が収入法案の中に、それとは全く性質を異にした別種の條文を挿入することが、屢々行はれた。貴族院は、収入法案の全部を否決するのでない限りは、之を修正することは許されないものであるから、性質の全く異なつた條項が収入法案の中に挿入せられて居たとしても、その修正又は削除を爲すことが出来ず、已むを得ず、そのまゝこれを通過させねばならぬのであつた。これを普通に *taking* と謂つて居る。それは本來から言へば、収入法に付いて貴族院が修正権を有しないことの原則を悪用したもので、憲法違反の行爲と言はねばならぬのであるが、實際の慣習として屢々行はれ、又慣習に依つて自ら容認せられ來つたものであつたが、一九一一年の國會法に依り、此の所謂タッキング即ち異種條項の組み入れを禁止することとなつたので、今日ではもはや此の問題を生じない。

(三) 歳出豫算は、歳入とは別に、歳出豫算法 (*Appropriation Act*) を以て定められるのであるが、それも、日本の如くに、法律と形式上に區別せられて居るものではなく、形式から言へば、等しく法律であることの外に、尙二の點に於いて日本や其の他の諸國の歳出豫算とは異なつて居る。

第一に、日本に於いては、豫算は會計年度の開始前に成立することが必要であつて、それまでに議會に於

いてこれを議了しなかつた場合には、常に豫算不成立となり、假豫算の制度は全く認められないのに反して、イギリスでは、本豫算 (*Appropriation Act*) の成立するのは、いつでも會期の終り、即ち會計年度が始まつてから數ヶ月経つた後、八月頃で、その時までに必要な經費を支辨する爲に、一回又は二回以上假豫算法が議決せられる。それを *Ways and Means Act* 又は *Consolidated Fund Act* と稱して居る。それは暫定的に一定の金額を限りて、政府の支出を承認する法律で、本豫算の成立に至るまでその效力を有し、而して本豫算は、假豫算で承認せられた金額をも合せて編成せられるのである。

第二に、日本などに於ける歳出豫算は、國の總ての歳出を漏らさず規定することを主義とするものであるが、イギリスでは、國の歳出に、恒久的の歳出として法律に依つて定まり、毎年議會の議決を要しないものと、毎年の豫算に依つて議會の承認を経るを要するものとを區別し、豫算法には、唯後の種類に屬する經費のみが定められるのである。恒久的の歳出 (*Permanent payments*) は「法定費目」とも稱すべきもので、例へば、王室經費、國債の利子、恩給、裁判官其他法律に依つて定まれる官吏の俸給の類である。それは永続的法律に依つて既に議會の議決を経て居るもので、隨つて毎年の豫算に依つて、更に其の議決を経ることを要しないのである。これを *Consolidated Fund Services* と稱して居る。毎年の豫算に依り議會の議決を経るものは、其の以外の經費だけで、それを「議決費目」と謂ふことが出来る。イギリスでは *Supply Services* と稱して居る。

以上の三點が、殊に著しい差異で、これを前提として、以下イギリスの議會の財政に關する権限に付いて、その大要を述べる。

(一) 歳出豫算法案の編成

歳出豫算は専ら Supply Services 即ち毎年の議決を必要とする費目に付いてのみ編成せられるのであるが、それは(1)陸軍費 (Army) (2)海軍費 (Navy) (3)行政費 (Civil Service) (4)徴稅費 (Revenue Departments) の四部に大別せられる。各部毎に、更に款 (Classes) に分ち、款は更に項 (Votes) に分つ。項の下に尙ほ目 (Subheads) 及び節 (Items) に分つて居る。但し陸海軍費は款を分たない。

一九二一年二月十九日の下院の議決に依り、歳出豫算は毎年の議會の會期の開かれた後十日以内に、若し會期が前年のクリスマス以前に開かれた場合には、遅くも翌年一月十五日までに、下院に提出せらるべきものと定められた。イギリスの議會の開かれるのは、普通は毎年二月十日前後で、随つて四月一日から始まる會計年度の豫算が、通常は二月の中頃に始めて議會に提出せらるるのであり、それだけでも、會計年度の開始前に、豫算の成立することが、困難であることが知られる。

豫算案の調製は、大藏省 (Treasury) の任務に屬する。大藏省は各官廳から提出する經費要求書に基づいて、これを調製するので、毎年十月一日に、大藏省から、各官廳の會計官 (Accounting officers) と、其の廳に屬する次年度の經費要求書を、十二月一日までに、大藏省に提出すべき旨の通牒 (Treasury Estimate

circular) を發する。若し已むを得ざる事情が有れば、一月一日まで、其の提出が猶豫せられる。各官廳に於いては、正式に經費要求書を提出する前に、大藏省と内交渉を遂げ、大藏省の承認を得て後に、正式の要求書を提出するのを通例とする。若し豫定の期日までにこれを提出することが出来ない事情が有るとしても、少くとも概算高だけは、遅くも十二月十五日までに大藏省に申出でねばならぬ。

各官廳から送付せられた經費要求書に依り、大藏省に於いて豫算案を調製するのであるが、その細目の決定に先ち、概算高に付いて、大藏大臣 (Chancellor of the Exchequer) から、閣議に提出して、その承認を求める。各廳からの申出も、或は大藏大臣に依つて削減修正を餘儀なくせらるることが有り、若し意見の一致を得ることが出来ない場合には、閣議に於いて決せらるのである。

陸軍費及び海軍費は、此の點に於いても、一般の經費とは異なつた取扱を受けて居る。即ち陸軍費及び海軍費に付いての豫算だけは、大藏省で調製するのではなく、陸軍省及び海軍省に於いて、それぞれ自らこれを調製するのである。随つて大藏省に經費要求書を提出することもなければ、大藏省から其の提出に付いての通牒 (circular) を發することも無い。通牒は軍部を除いた他の各廳に對してのみ發せらるのである。唯陸海軍に付いても、其の經費總額に付いては、閣議に提出してその承認を求めねばならぬものであり、閣議に於いて節減せらるることが有る。概算高が閣議で決せられた後、それ／＼の省に於いて、細目に付いての豫算表を調製し、これを大藏省に送付し、大藏省を経て議會に提出せられる。大藏省では、一應はその豫

算を審査するのであるが、陸海軍費に付いては、他の一般の経費に於けるやうには、綿密の審査を爲すのではなく、大抵はそのまゝこれを承認する例である。

(二) 歳出豫算法の議決

豫算は庶民院に提出せられて、庶民院に於いてこれを議決するのであるが、豫算及び其の他の金錢法案に付いての議會の議決権は、他の一般の立法に比し、種々の點に付いて、異なつた原則に支配せられて居る。就中、その主要の點としては、三の原則を擧げることが出来る。

第一原則 豫算(其の他の金錢法案)の議決権は庶民院に專屬するもので、貴族院は其の修正又は否決の権を有しない。

豫算に付いて庶民院が優越の権能を有することが、確認せられるに至つたのは、イギリスでは、頗る古いことで、スタップスに依れば、リチャルド二世王の時に於いて、既に、國の支出は庶民院がこれを許容(Grant)するの権利を有し、貴族院は唯これに同意するに止まるものであることが、確認せられて居たといふことである。一四〇七年にヘンリー四世王が經費の要求に付いて先づ貴族院に附議したのに対して、庶民院は自分の特權を侵害せられたものとして、國王に抗議し、國王は直にこれに讓歩したのに依つても、當時既に豫算に關して庶民院が先議權を有することの原則が、確認せられて居たことを知ることが出来る。

しかし、貴族院が豫算に關する庶民院の議決に對し、全く修正變更の権を有しないことの原則が、承認せ

らるるに至つたのは、第十七世紀以後のことである。アンソン(Anson, Law and Custom of the Constitution I. p. 266)の記すところに依ると、一六七一年には、庶民院は、庶民院の議決した租税の種目又は税率は、貴族院に於いて變更せらるべからざることを議決し、一六七八年には更に、租税其の他の貢金は總て庶民院が許與するものであること、庶民院が其の先議權を有すること、税率其の他の條件及び其の用途を定むることとは庶民院の專權に屬すること、貴族院はこれを變更するを得なすこと(That all aids and supplies, and aids to his Majesty in Parliament, are the sole gift of the Commons: and all bills for the granting of any such aids and supplies ought to begin with the Commons: and that it is the undoubted and sole right of the Commons to direct limit and appoint in such bills the ends, purposes, considerations, conditions, limitations, and qualifications of such grants: which ought not to be changed or altered by the House of Lords)の趣旨を重ねて議決した。

貴族院が豫算につき修正權を有しないことは、斯く承認せられて居たけれども、法案の全部を否決するの權は、貴族院は尙これを保有するものとせられて居た。

此の權能も、極めて稀にしか行はれなかつたが、一八六〇年に、庶民院に於いて可決せられた紙税廢止法案が、貴族院に於いて否決せられた例が有り、それが原因となつて、それから以後は、各個の租税を別々の法案として議決するの制を改めて、總ての租税を單一の收入法(Finance Act)として、總て編成するの

例を開き、其の全部を否決することは總ての租税を否定することとなり、実際上に行ひ難きものたらしむるに至つたことは、前にも述べたところである。

遂に一九一一年の國會法 (Parliament Act) に依り、貴族院は一切の金錢法案に付いて、修正権も無ければ、否決権も無いことが、成文の法律として、明に規定せらるるに至つたことは、これも前に述べた通りである (第三章第三節参照)。

一 第二原則 豫算 (其の他の金錢法案) に付いては、政府のみが發案権を有し、庶民院はこれに追加し増額する権能を有しない。

總て國の歳出又は歳入の何れにせよ、政府からの要求に基づいてのみ、庶民院はこれを許與し承認するのであつて、庶民院自身の側から進んでこれを許與することを得ない。此の原則は、國の經費の膨脹を避くる上に於いて、極めて大切な原則で、イギリスの自治領の中には、例へば、カナダ、オーストラリアの如き、憲法の明文を以てこれを定めて居るものも有る程であるが、イギリス本國では、法律に依つてではなく、唯庶民院の議院規則に依つて定められて居るだけである。

それが始めて採用せられたのは、一七〇六年の庶民院の決議で、一七一三年には、議院規則の中に組み入れられた。それは一八六六年に多少の修正を経て、今日まで有効に繼續して居る規定であるが、其の趣旨は、國庫の一切の收入又は支出は、政府からの發案に基づくのでなければ、これを議決しないといふに在る

(This house will not receive no petition for any sum relating to public service, or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the consolidated fund, or out of moneys to be provided by Parliament, unless recommended from the Crown.)。議院規則の條文の上では、唯新なる收入又は支出を私の議員から發議することを禁止して居るのみであるが、支出の金額を増加する發議や、租税の税率を高くするやうな發議も、全然許されないものと解せられて居る。

但し政府の提案に對して、これを削除し、減額することの發議は、固より妨げない。隨つて若し議員が或る事項に付いての豫算金額が、その目的に對し不充分であると爲す場合に於いて、増額の發議を爲すことは許されないから、却つてその減額を發議し、以て政府案の缺陷に付いて注意を促がす外には途が無い。實際にも、斯かる目的の爲に、百ポンド (千圓) 減額の發議を爲し、或る事項に付いての豫算の不完全なることを論議する機會を作り出すことは、普通に行はるる例である。

第三原則 豫算 (其の他の金錢法案) の審議は必ず全院委員會に於いてすることを要する。

此の原則は一七〇七年に議決せられた議院規則に故つて、今日まで繼續して認められて居るもので、(This house will not proceed upon any petition, motion, or bill, for granting any money, or for releasing or compounding any sum of money owing to the Crown, but in a Committee of the whole

(House) 一九〇七年以來一般の法律案に付いては、原則としては、全院委員會を開かず、常任委員會の何れか一に付議せらるることとなつたのに反して、豫算に関しては、尙常に全院委員會に於いてのみ審議すべきものとせられて居るのである。

歳出豫算を審議する全院委員會は、これを Committee of Supply と謂ひ、歳入法案を審議する全院委員會は、特にこれを Committee of Ways and Means と謂つて居る。これを歳出委員會及び歳入委員會と譯することが出来るけれども、何れも普通の意義に於いての委員會ではなく、議員全體を以て組織する全院委員會に外ならぬのである。

豫算に付いて、特に全院委員會に於いてのみ審議すべきものとして居るのは、言ふまでもなく、豫算を一般の法律案よりも、特に重要視するが爲である。

毎年二月頃に議會が開會せられると、國王の國會の勅語に於いて、必ず豫算の承認を求むる旨の語が含まれて居る。庶民院は勅語に對する奉答文を議決すると共に、直に一定の期日に於いて歳出委員會及び歳入委員會を開くべきことを議決する。即ち豫算を審議すべき全院委員會の期日を決することは、會期の最初の仕事とせられて居るのである。その期日が決せられ、且つ政府から豫算案の提出が有つた後は、毎週木曜日は専ら歳出委員會に當てらるることに、議院規則に依つて定められて居る。

歳出豫算は、款と項とに分ち、項の下に更に目節を分つことは、前に述べたが、議會の議決は各項に付い

て爲されるのであつて、これを Votes 又は Grants と謂つて居る。各項毎に別々に議決が行はれるのである。項の下に更に目 (subheads) 及び節 (items) の分ちが有り、議員は或る節を削除し又は其の金額を減せんとする修正の發議を爲すことが出来るのであるが、議決の効力は専ら項に付いて存するのである。

各項に付いての議決の全體を一纏めにしたものが、即ち毎年の歳出豫算法 (Appropriation Act) である。

各項が議決の目的となるのであるから、一の項に剩餘を生じ、他の項に不足を告ぐる事が有つても、其の流用は許されない。

但し陸軍費と海軍費とは、此の原則に對する例外を爲して居り、項の流用が許されて居る。陸軍費と海軍費とは、前に述べた如く、款を分たず、項にのみ分たれて居り (陸軍は十五項、海軍は十六項) 而し若し或る項に不足を生じ、これを満たすことが已むを得ざる必要である場合には、大藏省の承認を得て、陸軍費又は海軍費の全額の中から、これを補ふことが出来る。此の場合には後に庶民院に報告し、追加豫算を以て之を補正することを要する。

項の下に於ける目、節は、必要があれば、一般に之を流用することが許されて居るけれども、それは政府の責任を以て爲されるので、大藏省の承認が必要であり、又決算に於いて其の明細を説明せねばならぬ。

歳出豫算法は形式上は一の法律であるが、其の體裁及び前文は、一般の法律とは、甚だ異なつて居る。

其の本文は數箇條の毎年繰り返へざる定文句の條文から成り立つて居り、それに別表 (Schedules) が附加せられて居る。豫算の本體は此の別表に在るのであつて、それに議會の承認を得た各費目に付いての金額が列記せられるのである。

其の前文も、他の法律とは異なり、『陛下ノ忠良ナル臣民タル吾等庶民ハ議會ニ集會シテ……陛下ノ爲ニ以下ニ記載スル金額ノ支出ヲ承認スルコトヲ議決シタリ』(We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Commons……in Parliament assembled……have resolved to grant unto Your Majesty the sum hereinafter mentioned;) の文句を以て始まり居る。

國王の之に對する裁可の文言も、普通の法律ならば『王之ヲ裁可ス』(Le roy le veut) といふに止まつて居るが、金錢法案に付いての裁可の文言は『王ハ善良ナル臣民ニ謝シ、其ノ好意ヲ嘉納シ、因リテ之ヲ裁可ス』(Le roy remercie ses bon sujets, accepte leur benevolence, et ainsi le veut) とある例である。金錢法案に付いて、特に臣民の好意を謝する旨の文言が加へられるのは、國の經費と國王自身の經費とが區別せられず、國會が國の經費を議決するのが、恰も人民から國王に金を貢獻する如くに思考せられて居た時代の思想が、そのまゝ傳へられて居るのである。

(三) 假豫算

イギリスで歳出豫算の成立するのは、日本とは異なつて、毎年會計年度の既に始まつてから數ヶ月の後で

あることは、前に述べた。議會の會期の始まるのは、通常二月の中頃であり、而して會計年度は四月一日から開始せられるのであるから、會期の初から豫算の審議に掛かつたとしても、三月の終りまでに、其の全部を議了するに至らないのは、當然である。

しかも、前年度の豫算は、會計年度の終了と共に其の效力を失ひ、假令剩餘金を生じたとしても、政府はもはやこれを支出する權能を有しないのであるから、本豫算の成立に至るまでの間、必要なる經費を支出し得る爲には、政府は別に議會の議決を得ねばならぬ。

假豫算 (Votes on Account) の制度は、即ち此の必要を充たす所以であつて、政府は本豫算の成立に至るまでに必要なるべき經費を見積り、概算額を以て暫定的に議會の承認を求めるのである。

前に述べた如く、陸軍費と海軍費とは項の流用を許すのであるから、假豫算に於いては、此の兩者に付いては、項を分たず、全體の額に付いて議決を求める。陸軍又は海軍の如何なる目的の爲にも、其の金額の中から支出することが許されるのである。

一般の行政費に付いては、之に反して、項の流用が許されないのであるから、これには假豫算に於いても、各項に付いて、凡そ四ヶ月又は五ヶ月分の金額を見積り、議會の議決を経ねばならぬ。

假豫算は三月の終までに議決せられねばならぬもので、その議決が成立すると、假豫算法 (Consolidated Fund (No.1) Act) として發布せられる。

若し此の假豫算に依つて承認せられた金額で不足を生じ、しかも本豫算は未だ成立しない場合には更に第二回の假豫算の議決を求める必要を生ずることが有る。

本豫算の議決に際しては、假豫算で定められた金額は、總て本豫算の中に組み入れられるのである。

(四) 追加豫算、豫算外支出、信任豫算

イギリスの豫算制度の一の特色は、出來得る限りの正確さを期して居ることに在る。豫算案が會計年度開始の間際になつて始めて提出せられるのもそれが爲であり、議會に於ける豫算の審議に數ヶ月を費やし、會計年度の開始せられてから、四ヶ月又は五ヶ月を過ぎて後に、始めて豫算の成立を見るのも、それが爲である。

しかし、如何に豫算の見積りの正確さを期するにしても、時として、或る項の金額に不足を生じ、又は臨時に豫想せられなかつた支出の必要を生ずることは、固より避け難いところである。

是に於いて追加豫算 (Supplementary Grants) の必要を生ずる。議會の會期の初に、政府は本豫算案を提出すると共に、將に終らんとする會計年度に對する追加豫算案を提出して、庶民院の議決を求めねばならぬ。これは三月の終りまでに議決せられねばならぬものである。

時としては、本豫算案の提出の後に、その年度の支出に付いて、更に追加の要求を爲さねばならぬ必要を生ずることが有る。

これは會期の繼續中に必要に應じて提出せられるのである。

前の場合の追加豫算は、通常二月の開會の初に提出せられるのであるから、普通に春期追加 (Spring Supplementary) 又は二月追加 (February Supplementary) と謂はれて居り、後の場合の追加豫算は六月頃になつてから提出せられるのであるから、夏期追加 (Summer Supplementary) と謂はれて居る。

追加豫算は本豫算に追加せらるるもので、それが成立すれば當該年度の Appropriation Act の修正として、その一部に加へらるるのである。

右の外に、尙豫算外に於いて已むを得ざる支出の必要を生じた場合には、豫備基金から支出することが許される。豫備基金 (Civil Services Contingencies Fund) は唯一般行政費の爲にすもので、陸軍費、海軍費には充てられない。陸軍費、海軍費は項の流用が許されるのであるから、それに依つてその必要を充たすことが出来るが、一般行政費に付いては、流用が許されない爲に、豫備基金の設けが有るのである。日本のやうに、毎年議會の議決を経て豫算中に豫備費の定額を設くるのではなく、永續的に一定の基金を設け、その中から支出しただけの金額は、後に追加豫算に依り議會の承認を得て、これを補充することを要するのである。豫備基金の額は甚だ少額で、僅に十萬ポンドに限られて居る。

豫算定額に超過し、若くは豫算外に於いて、豫備基金から支出を爲した場合には、政府は會計年度終了後、次の通常會に於いて、決算委員會に報告した後、更に歳出委員會に提出して其の事後承諾 (Excess Grants)

を得、更に追加豫算に依つて豫備基金の補充を爲さねばならぬ。

戦争の場合に於ける臨時軍事費に付いては、普通の豫算の如くに、款項を分つて、正確にこれを豫測して議決を経ることは、性質上望むべからざるころであるので、例外として、唯總額だけに付いて議決せらるることが有る。これを信任豫算 (Votes of Credit) と稱ししむる。

(五) 収入法

歳出豫算法 (Appropriation Act) が、一年度間に許さるべき支出の限度を定むるものであるのに對して、収入法 (Finance Act) はこれに對應すべき一年度の収入の財源を定むるものである。唯恒久的の収入として、法律に依り定められて居るものは、含まないが、其の他毎年議會の議決を要するものは、總ての租税は勿論、國債をも規定せらるるものである。従來から徴收せらるる租税の稅率に變更を加へ、新なる租税を賦課し、國債を起す等總て収入法に依つて定められるのである。

イギリスに於いても、日本に於ける現在の制度と同様に、國の總ての収入は、其の全部を中央銀行 (Bank of England) の預金と爲し、必要に應じて小切手を振出すことに依り、その中から支拂を爲すのであつて、此の統一的の國庫金を Consolidated Fund と稱して居る。収入法は歳出豫算に依つて定められた金額を此の國庫金の中から支出することを許すと共に、これに適應すべく、國庫金に收納せらるべき財源を定むる法律である。

収入法案は、毎年四月の初に提出せらるる例であつて、歳出豫算と同様に、全院委員會に於いて審議せられる。此の全院委員會を Committee of Ways and Means と謂つて居る。収入法案の提出と共に、大藏大臣は全院委員會に於いて、前年度の財政の狀況、豫算と現實の收支との比較、國債の狀況、新年度に於ける財政計畫等に付いての詳細の演説を爲すのであつて、イギリスで Budget と謂ふ語は此の大藏大臣の財政演説を指す意味に用ゐられて居る。

大藏大臣の演説の有つた後、全院委員會に於いて、その提案に付いて討議し議決するのであつて、全院委員會に於いて議了した後、更に本會議に報告して其の議決を経、更に貴族院に送付せられる。貴族院は之を修正し否決する權能は有たないのであるが、それにも拘らず總ての金錢法案は等しく貴族院の審議に付せらるるのであつて、それが國王の裁可に依り法律として公布せらるるものは、歳出豫算と共に、常に會期の終りである。

しかし租税は、その年度の財源として成るべく早く賦課する必要が有り、殊に關稅の稅率を高くするやうな場合には、見越輸入の多くなることを防ぐ爲に、特に速にこれを實施する必要が有るので、全院委員會はこれを議決すると共に、その施行時期を議決の日の直ぐの間近に定め、政府は法律の成立前に於いて、其の定められた時期から既にこれを徴收し、其の後に至つて法律が始めて公布せられ、過去に溯つて其の徴收を正當ならしむるの例が行はれて居る。

(六) 決算の審査

會計年度の終了後政府は成るべく早い時期に於いて決算 (Finance Accounts) を調製して、それを議會に提出せねばならぬ。決算はその年度内に國庫に歸屬した總ての收入と國庫から引き出された總ての支出とを、各科目を分ちて、表記するもので、各官廳に於ける計算を基礎として調製せらるるのではなく、中央銀行に於ける國庫の預金勘定を基礎として調製せらるるのであるから、比較的迅速に調製し得らるるもので、通常六月の終り頃、即ち會計年度が終つてから三ヶ月くらゐで、既に議會に提出せられる例である。

別に、會計検査長官 (Comptroller and Auditor General) からの決算の検査報告 (Appropriation Accounts) も、議會に提出せられる。

會計検査長官は、獨立の地位を有する終身官で、その俸給は法律に依つて定められ、法定費の中から支辨せらるるものであり、又議會兩院の議決に基づかなければ、政府はこれを退職せしむることを得ない。勿論、議會の所屬の官吏ではないけれども、其の職務は、政府が會計の處理に於いて議會の議決に違反せざらんとを監視するに在るのであつて、議會に代つて議會の議決の遵奉を保障することを任とするのであるから、普通には議會の機關の如くに思考せられて居る。何れの政黨にも屬せず、不偏不黨なることを要するものであり、隨つて同時に議員を兼ねることは許されない。

會計検査長官の任務は、單に事後監督として決算の検査を爲すばかりではなく、更に事前監督として、國

の支出に付いて承認を與ふるの權あるもので、大藏省が各廳の爲に國庫金を支出せんとする場合には、會計検査長官の署名を得ねばならぬ。長官は其の支出が其の金額及び目的に於いて法律上許されたる範圍に屬することを認めて、これに署名するので、その署名が無ければ、中央銀行は國庫金の拂出を爲すことを得ないのである。

更に事後監督として、會計検査長官は、各官廳から提出する計算書に付いて、その違法の廉なきや否やを検査する。是は頗る時を要する仕事で、翌年一月三十一日までに、検査報告書 (Appropriation Accounts) を調製すべきものとせられて居る。即ち會計年度の終つた次の年の通常會の初に議會に提出せらるる例である。それは、總ての議決費目に付いて、詳細に現實の支出額を掲げ、而してこれに對する批評と報告とを記すものである。

庶民院には、常任委員として、決算委員會 (Committee of Public Accounts) が設置せられて居る。決算委員會は十一人の委員から成り立つて居つて、毎會期の初に院に於いてこれを選擧する。現内閣に屬する大藏次官 (Financial Secretary of the Treasury) は職務上當然委員の任に當るものであり、反對黨の議員で、前に大藏次官又は類似の職に在つた者も、委員に加はる。其の他財政事務について學識經驗ある者が多くその委員に選ばれる例である。決算委員會の任務は、議院規則 (七五條) に『國費ヲ支辨スル爲ニ議會ノ協賛シタル金額ノ使途ヲ示セル決算ヲ審査スルノ目的ヲ以テ決算委員會ヲ置ク』と曰つて居るのに依つて、

明瞭である通り、政府の提出に係る決算に付き、主として會計検査長官から提出した検査報告を参考として、支出の適法なりや否やの點のみならず、尙不穩當なるものなきや否やをも、審査するのである。此の目的の爲には各官廳の會計官其の他の職員を尋問することが出来る。

決算委員會に於いて審査して結果は、逐次これを本會議に報告することを要する。

三 フランスの豫算制度と議會の權限

(一) フランスに於いて、豫算法 (La loi du budget) と稱せらるるのは、他の大陸諸國に於けると同様に、イギリスの如くに、歳出と歳入とを分離して別々の法律を以て定むるものではなく、單一の豫算法の中に、兩者を對立せしめて定むるものであり、又イギリスの如くに、永久的の収入や、法定の歳出を除いて居るものではなく、總歳出、總歳入を總めて規定するものである。

勿論、總歳出及び總歳入が毎年の豫算に依つて議決せられると謂つても、永久的の収入や法定の歳出が、全く存在しないと謂ふのではない。先づ収入に付いて謂へば、フランスでも租税の大部分は永續的法律に依つて一定せられて居つて、毎年變更せられるのではない。しかし此等の所謂永久税であつても、日本に於けるとは異なつて、フランスでは、法律だけに依つては、未だこれを現實に賦課徴收することは出来ないであつて、毎年の豫算に依つて、始めてこれを賦課徴收することが出来る。即ち永久税に付いては、豫算は

法律の效力を補充し完成する效力あるもので、法律と豫算とが相俟つて、課税權を生ぜしむるのである。租税の一部分は一年税で、これに付いては、専ら豫算に依つてのみ課税權が成立するのである。

歳出に付いて謂つても、國が法律に依り當然に支出の義務を負擔して居るものと、政府の行爲に依り始めて債務を生ずるものとに依り、豫算は其の効果を異にする。前の種類のものは、イギリスで謂ふ法定費目に相當するものであるが、イギリスでは、法定費目に付いては全く毎年の豫算の外に置かれて居るのに反して、フランスでは、此等の費目も豫算に依り毎年議會の議決を経ることを要するもので、支拂義務それ自身は、豫算に拘らず、法律に依つて當然に發生するものであるが、政府がその義務を履行し、現にその支拂を爲すことは、豫算に依つて始めてそれを爲し得るのである。即ち此の種の費目に付いては、豫算は政府に支出の權能を與ふるに止まるものである。之に反して、後の種類の費目に付いては、豫算は單に政府に支出の權能を與ふるばかりではなく、その支出の原因となるべき行爲を爲す權能を與ふるもので、例へば工事を起し、契約を爲し、官吏を任命するが如き、總て國の支出を必要ならしむる行爲は、豫算の範圍内に於いてのみこれを爲し得るのである。

豫算は毎年議決せられ、唯一會計年度だけその效力を有するに止まるのであるから、特別の法律の授權の有る場合を除いては、政府は二年以上に亙りて補助金を與ふることを約束したり、其の他總て次の年度以後に債務を繼續するやうな契約を爲すことを得ない結果を生ずる。若し此の如き契約を爲す必要が有れば、そ

れには特別の立法を必要とするのである。

會計年度は、フランスに於いては、曆年に依つて居る。即ち毎年一月一日に始まり十二月三十一日に終るのである。

(二) 豫算の發案權が専ら政府にのみ屬し、私の議員から其の増額又は新設を發案し得ないことの原則は、フランスに於いては、行はれない。

フランスの傳來的の見解に於いては、豫算と一般法律との間に、性質上の區別あることを認めず、豫算も法律の形を以て議會に於いて議決せられることの事實に基づいて、豫算も普通の立法と同一視せられ、普通の立法に付いて、議員に發案權があると同様に、豫算に付いても、議員に發案權が有るものと解せられて來て居るのである。

勿論、豫算案編成の任に當る者は政府であつて、大藏大臣がその當局者たるのであるが、豫算案が議會に提出せられた後、或は財政委員會に於いて、これに修正を加へ、或は本會議の審議中に於いて、各議員から收入又は支出に付いての新なる提案を爲す權利を有するものとせられて居るのである。一八七五年二月二十四日の憲法第八條には『元老院ハ代議院ト同ジク法律ノ發案權及修正權ヲ有ス、但シ財政ニ關スル法律ハ先ヅ代議院ニ提出シ其ノ議決を経ルコトヲ要ス』とあるのみで、總ての法律に付き議會の發案權及び修正權を認め、財政に關する法律殊に豫算法に付いても、何等の例外を認めて居らぬのであるから、豫算に付いても

議會兩院に發案權及び修正權が有ることは、憲法の當然の解釋とせられて居るのである。

それは、フランスに於いて、頗る弊害の源となつたもので、多年非難的と爲つて居る。それは、多くの議員が、自分の選舉區の利益の爲に、いろ／＼の支出を要求し、それが爲に國費増加の重大な原因となるからである。

しかし、それから生ずる弊害の甚だ大なることは、フランスに於いても、一般に承認せられて居るところで、之を改める必要は、早くから唱へられて居り、憲法自身の規定を改正して、豫算に關する議院の發案權を廢止し又は制限せんとする企は、今日までも成功することを得ないけれども、二十世紀に入つて後、代議院は議事規則の改正に依り、自ら財政法律に關する議員の發案權を、或る程度に制限するに至つた。

現在議院規則(一九二〇年五月二十七日議決)に依れば、此の點に付き左の二ヶ條の規定が設けられて居る。

第一百一條 豫算法、直接税ニ關スル法律、歳出ノ承認ニ關スル法律ニ付キ、經費ノ増加又ハ收入ノ減少ヲ來スベキ修正案又ハ追加條項ハ、當該款項ニ關スル報告書ノ配付セラレタル時ヨリ十日ヲ經タル後ニ於テハ、之ヲ提出スルコトヲ得ズ。單純ナル指示ノ目的ヲ以テ (à titre d'indication pure et simple) 歳出ヲ増加シ又ハ減少スル發案ヲ爲スコトハ之ヲ許サズ

第二百一條第一項 俸給、賠償若クハ恩給ヲ増額シ、官職及恩給ヲ新設シ、又ハ此等ヲ現行ノ法律ニ依リ定マレル範圍ヨリ以上ニ擴張スル議案ハ、豫算法、直接税ニ關スル法律又ハ歳出ノ承認ニ關スル法律ノ修

正案又ハ追加條項ノ形ヲ以テ之ヲ提出スルコトヲ得ズ

しかしこれに依つても未だ完全には議員の増額發案の弊害を除くには至らないやうである。

(三) 豫算は歳入と歳出とに分たれ、その各款が更にそれ／＼數科目に分たれる。

就中、歳出に付いての科目の分ち方は、政府が國庫金を支出し得べき目的を限定するもので、豫算の效力の上に重要な關係あるものである。フランスでは此の點に付き種々の變遷が有つたが、現在の制は一八七一年九月十六日の法律に依るもので『豫算ハ項 (Chapitre) ヲ以テ議決科目トス、各項ノ間ノ流用ヲ許サズ』と定められて居る。豫算の實際の編成から謂ふと、歳出の全體を先づ省 (Ministères) に分ち、各省を更に款 (Sections) に、款は之を項 (Chapitres) に、項の下に更に目 (Articles) を分つて居るのであるが、目は唯細分たるに止まり、法律上の效力あるものではなく、法律上の效力は専ら項に付いて存するのである。項の分ち方に付いては、唯一八六二年五月三十一日の命令に『歳出ノ各項ニハ互ニ關係アル同性質ノ經費ノミヲ計上スベシ』とあるだけで、各省の間に一定の標準なく頗る亂雜であるといふ非難が有る。

(四) 豫算編成の時期に付いては、毎年一月議會の開會の後成るべく速に豫算を提出することの必要上、平時に於いて、即ち世界戰爭の前までは、豫算は會計年度の始から言へば凡そ一年半も前に編成に着手せらるる例であつた。即ち今年度の豫算はその前々年の夏には既に編成せられねばならぬわけである。尤も、議會開會の初に豫算を提出することは、別に法律上の義務として定められて居るのではないので、戰爭前にも

屢々其の例外が有つたが、しかし會計年度の始まる時より遅くも半年前には、豫算が議會に提出せらるるのが通例であつた。戰爭が始まつてからは、豫算制度の他の多くの原則と共に、此の原則も全く破壊せられて居たが、一九二二年度の豫算からは、略平時の制に復することを得るに至つた。

豫算が一年以上も前に編成せらるることの結果は、豫算金額の見積りを甚だ不正確ならしむることを免れない。豫算と實際の收支との間の懸隔が頗る著しく、豫算の正確を缺いて居ることが、殊にフランスの豫算制度の大なる弱點の一として非難せられて居る。

これに對する救濟方法として、會計年度の始期を改めて、七月一日から始まることとすれば、それに依つて豫算編成の時期と會計年度の始期との間隔を短縮し、以て豫算の正確さを増すことが出来るといふことが、一部の人は頻りに主張せられて居るけれども、會計年度の始期を改めることは、實際上頗る困難が多く、理論上にも、それに依つて、果して豫算の不正確を救ひ得るやも甚だ疑はしいものであり、今日まで、尙そのまゝとなつて居る。

(五) 豫算に付いて、代議院が先議權を有することは、フランスに於いては、議會の二院制を採つて居た總ての憲法に於いて、等しく採つて居た共通の原則である。一八一四年以後の王政復古時代の世襲制の貴族院でも、一八三〇年以後のオルレアン王朝時代の勅任制の貴族院でも、又は現在の第三共和政府の選舉制の元老院でも、何れも豫算に關しては代議院と對等の地位を有するものとはせられなかつた。但しイギリスと

は異なつて、豫算の修正權は、上院も等しくこれを有することが、常に認められて居たけれども、下院の側に於いては、政治上には常にこれを争ひ來つた。

現行の一八七五年二月十四日の憲法第八條には『元老院ハ代議院ト同ジク法律ノ發案權及修正權ヲ有ス、但シ財政ニ關スル法律ハ先ヅ代議院ニ提出シ其ノ議決ヲ經ルコトヲ要ス』と明言して居る。

『財政に關する法律』(Les lois de finances)とは、單に豫算のみならず、總ての租税法、國債法、決算法等皆それに屬することは、争のないところで、此等は總て代議院に先に提出することを要するのである。但し國の經費を必要とする事業を起すことに付いての法律が、總て財政法の性質を有するものではなく、これ等は先づ貴族院に提出せらるることを妨げないものと解せられて居る。

代議院の先議權の法律上の效果如何、殊に元老院の修正權がこれに依つて制限せらるるや否やは、甚だ争ある問題である。代議院の議決に對して、元老院が更にこれを削減し廢除する議決を爲し得ることは、更に争はれないところであるけれども、代議院の議決に對して、それよりも金額を増加し、又は新なる追加を爲すことが許され得るや否やは、激しい争の問題となつたところである。

實例から謂ふと、財政に關する法律の中でも、豫算を除いた他の法律、殊に租税法に付いては、元老院が關稅又は内國稅の稅率を代議院の議決したよりも一層高くする修正を加へた例は決して稀ではなく、而して代議院はこれに對して別段の抗議を爲さなかつた。就中此の點に於いて、著しい先例を爲せるものは、一九

二六年の財政法で、政府の提出した法律案の中には増稅の事が含まれて居たが、代議院はこれを否定した、時の内閣はこれを以て内閣の信任問題と爲すことを否み、これを元老院に送付したが、元老院は政府の豫想の如く、代議院の議決に反對して、政府の最初の原案の如く、増稅を復活した、代議院は敢てこれを以て元老院の權限を越えたものとは爲さず、再議の結果、元老院の修正に同意した。此の先例は、租税法に付いては、元老院が増補的の修正を加ふる權能の有ることを確定したものと謂ひ得る (Gaston Jéze, Allgemeine Theorie des Budgets, S. 319)。

これに反して、豫算に關しては、先例は動搖して居る。一八七八年以前には、元老院が自由の修正權を有することが認められて居たが、同年以後代議院は強くその増補的の修正權を否定し、一時はそれが略承認せられて居た。しかし一八八八年以後の先例に於いては、多少これを緩和して、政府提出の原案に對し、代議院が其の一部を廢除削減した場合に、元老院は政府の最初の原案にまで復活せしむるだけの修正を加ふることとは出来るけれども、政府の原案を超えて、それよりも一層増額し追補する修正は加ふるを得ないものとするの解釋を以て、代議院も満足するに至つて居る。

最近に至つては、元老院が豫算金額を増加せんとする場合には、却つてこれを減額する議決を爲しそれに依つて代議院をして再びこれを審議せしめようとする例が開かれ、それが屢々行はれるといふことである (Jéze, *op. cit.* S. 320)。

代議院の先議權の結果は、尙審議の時間の上に於いて、代議院に優越の地位を與へる。フランスに於ける代議院の豫算の審議は、頗る長く續く例であつて、會期の終りか、又は會期を過ぎて翌年に至つてからでなければ、元老院に回付せられない。随つて元老院は、豫算の成立を急ぐ必要上、代議院ほどには、長い時間をその審議に費やす餘裕が無いことを免れない。殊に王政時代の世襲又は勅選の貴族院時代には、貴族院は審議の時間の不足の爲に、代議院の議決をそのまま、鵜呑みにすることを餘儀なくせらるる有様であつた。しかし第三共和政に至つてからは、元老院も、選舉に依つて組織せらるるものとなつた爲に、豫算に關し代議院と對等の權限を主張し、代議院から豫算を回付せらるる時期が、如何に後れたとしても、尙豫算の各項に互つて審議し、相當の時間をこれに費やすことを敢てするに至つた。

(六) 豫算は、兩院とも本會議にかゝる前に、委員會に於いて審議せられる。此の委員會は一九二〇年までは、代議院では豫算委員會 (Commission du budget) 元老院では財政委員會 (Commission des finances) と稱して居たが、同年以後は、兩院とも財政委員會 (Commission des finances) の名を稱して居る。但し關稅及び決算に付いては、別に關稅委員會及び決算委員會が置かれて居る。

財政委員會は、毎會期の初に、本會議に於いて比例代表法に依り選舉せらるるもので、現在では、代議院は四十四人、元老院は三十六人から成つて居る。

財政委員會の報告が有つてから後、本會議の審議に移るのであるが、一九一一年までは、その討議に付き、

審議の繼續期間にも、各議員の演説の時間にも、何等の制限が無く、討論終結は規則の上には認められて居ても、それが實行せらるるのは、極めて例外の場合に限られて居るので、豫算の審議には、いつも非常な長期間を費やした。年の初に提出せられた豫算が、其の年の終になつても、尙議了に至らず、翌年の次の通常會にまで繼續して審議せらるることが、稀ではなかつた。フランスでは會期不繼續の原則が行はれないから、會期終了までに議了するに至らなくとも、次の會期に於いて引續き審議することが出来るのである。

一九一一年十一月に至り、代議院は議院規則の改正に依り豫算の審議を早くすることを試みたけれども、それも何等の効果なく、一九一三年度の豫算は、年度開始後七ヶ月を経て、始めて成立することを得た。

一九一五年二月四日の議院規則の改正に依り、其の第三百三條に、左の規定を設くるに至つた。

「豫算ノ各項ニ付テハ、政府、豫算委員會又ハ正式ニ提出セラレタル修正ノ發議ニ依リ變更ノ要求アリタルモノヲ除クノ外、略式討論ノミヲ行フ。略式討論ノ場合ニ於テハ各演説者ハ十五分間以上演説スルコトヲ得ズ、又國務大臣又ハ報告者ニ對シ應答ノ權利ヲ行フ場合ヲ除クノ外一回ヨリ多ク發言スルコトヲ得ズ」

此の改正に於いては、尙國務大臣又は報告者に對し應答を爲す場合の演説時間には制限が無かつたが、一九二六年には更に同條の規定に「此ノ應答ノ場合ニ於テモ其ノ演説時間ハ十五分間ヲ超ユルコトヲ得ズ」といふ制限を追加することと爲つた。即ち正式の修正の發議の有つた場合を除いては、豫算各項に付いて凡て

十五分間以上の演説を許さないこととなつたのである。

此の外一九二六年の財政恐慌に際しては、二の重要な緊急議決の手段が定められた。其の一は、財政ばかりではなく總ての法律に關するもので、それは議院規則の中に加へられた一九二六年七月二十日の緊急議決の手續 (la procédure d'extrême urgence) に關する議決である。それは極めて急速に法律案を成立せしめようとする方法で、委員會の審査期間、演説者の員數、演説の時間等に、甚しき制限を加へ、而して政府からの要求に依り、議員三分の二の賛成が有れば、此の手續を取り得るものとして居る。他の一は、財政法のみに關して、一九二六年七月三十日の法律を以て定められたもので、臨時の特別手段として、財政法案に關して財政委員會の外、各議員からは全然修正の發議を爲すことを得ざらしめたのである。これは固より恐慌の際に於ける非常手段として定められたもので、殆ど獨裁政治に近い状態が、非常の時に際して、一時現出したに過ぎぬ。而もこれに依つて兎も角も財界の安定を圖ることが出來たのである。

(七) 豫算は原則としては會計年度の開始前即ち前年の十二月三十一日までに成立するを要するのであるが、しかしフランスに於いては、此の原則は必ずしも守られず、會計年度が始まつて後、數ヶ月を過ぎて、豫算が始めて成立する例が頗る多い。ゼースに依れば、第三共和政になつてから戦争まで、即ち一八七一年乃至一八一四年の四十四年間に、會計年度の開始前に豫算が成立するを得なかつたことは、二十二回に及んだといふことである、戦争後も同様であつて、例へば、一九二五年度の豫算は同年七月に、一九二六年度の

豫算は同年四月に、始めて成立することを得た。

イギリスで、會計年度の開始前に、豫算が成立することを得ないのは、豫算案の提出が遅い爲の已むを得ない結果であるが、フランスでは半年も前に提出せらるるのであるに拘らず、尙其の成立が斯く遅延するのは、主として政争の弊に基づくもので、議事規則の改正に依つて此の弊を矯めようとする企が行はれたことは、前に述べた通りであるが、多年の弊習は尙依然として改められない。

豫算が年度開始前に成立することを得ない結果としては、當然其の成立に至るまでの間の政府の收入及び支出を可能ならしむるべき何等かの手段を必要とする。

フランスでは、之に應ずべき手段として、「月額假豫算」(douzième provisoire) の制度が行はれて居り、それは、イタリア、ベルギー、革命前のドイツなど多くの大陸諸國に繼受せられた。

月額假豫算は、本豫算が年度の開始までに成立しない場合に、一ヶ月又は二ヶ月又は數ヶ月の金額を概算して、總括的に議會の議決を経るものである。

それは、第一には、一ヶ月又は數ヶ月分の總支出金額を定めて其の支出を承認するもので、(crédits en bloc)、款項の區別は設けない。其の承認せられた總金高の中、各省及び各款項に如何に分配するかは、内閣の責任の下に、大統領の命令を以て定められるのである。

第二に、それは租税の賦課徴收を承認する效力を有する。但し此の點に付いては、直接税と間接税との間

に差別が有つて、直接税は一年間の全部に付いてこれを承認し、間接税は時を限りてこれを承認するものとせられて居る。イギリスでは、庶民院の歳入委員会の議決が有つた後は、其の翌日から直に、法律の成立前に既に、將來成立すべき新法律に依つて租税を課徴し得べきものとせらるる例であるが、フランスの假豫算は唯從來の法律に依つて租税を課徴することを承認するだけで、現に審議中である改革案に依つて徴收することは許されない。

(八) 世界大戦の繼續中は、フランスに於いては、豫算制度の通常原則は全く破られて、正式の豫算は初より編成せられず、三ヶ月毎に、軍事費と一般行政費との區別なく、總金額に付いて議會の承認を求むるに止まつた。これを「假豫算」(lois de crédits provisoires)と稱して居たけれども、眞の假豫算ではなく、款項を區別せずして承認を與へたものに外ならぬのである。

戦争の終了後は、一般行政費に付いては、通常豫算制度が回復せられたけれども、戦後の臨時費は尙これを一般の豫算の外に置き、特別會計とせられて居たが、一九二五年度の豫算以降に至つて、始めて豫算統一主義が回復せられて、正常の場合の如く、再び國の總歳入總歳出が單一の豫算に編成せらるるに至つた。

(九) 豫算外支出は、現在では一八七九年の法律に依つて制限せられて居る。それに依れば、原則としては、豫算外に支出の必要が生じた場合には、追加豫算を以て議會の議決を経ねばならぬ。即ち豫算の各項の金額を超過した支出(Crédits supplémentaires)も、又は豫算の各項に定められて居る以外の目的の爲に

する支出(Crédits extraordinaires)も、共に法律に依つてのみ、許され得ることを原則とするのである。

唯、已むを得ざる例外の場合にのみ、議會の議決を経ず、政府の命令を以て豫算超過支出又は豫算外支出を爲すことが許される。

議會が現に開會中である場合には、此の例外は殆ど認められないが、唯國防の爲にする秘密の費用の爲めには二百萬フランを限度として、議會開會中でも、豫算外支出が許されて居る、その他尙一二の例外が定められて居る。

議會の開かれて居らぬ場合には、解散及び停會の場合と、通常閉會の場合とが區別せられる。

解散及び停會の場合には、如何なる目的の爲にも、絶対に政府だけの命令で豫算超過支出又は豫算外支出を爲すことを許さない。

通常閉會の場合には、法律に限定せられて居る目的の爲に、命令を以て豫算超過支出及び豫算外支出を爲すことが許されて居る。但しこれを爲すに付いては、内閣の議を経て尙参事院(Conseil d'Etat)に諮問せられねばならぬのみならず、次の議會が開かれて後十四日以内に、議會に提出してその承諾を求めねばならぬ。

(一〇) 豫算の外、議會は尙決算に付いての審査権を有することは、他の諸國と同様である。決算は會計検査院(Cour des Comptes)の検査を経て、議會に提出し、法律の形式を以て議會の承認を得ねばならぬ

もので、此の法律を決算法 (Loi des Comptes) と謂つて居る。

四 ドイツの豫算制度の特色

(一) ドイツの豫算制度をフランスの制度と比較すると、その最も著しき特色とも爲すべきものは、收入に關しては、豫算は單に金額の見積りたるに止まり、新に租税を課し、税率を變更し、又は其の他政府に新なる財政上の權能を與ふるの效力を有するものではないことである。

フランスに於いては、豫算は形式上のみならず、實質上にも法律と同一視せられ、隨つて豫算に依つて新なる國民の義務を定め得ることが認められて居るのに反して、ドイツに於いては、舊帝政時代から、豫算は形式に於いてのみ法律であるに止まり、實質上は全く法律と異なるもので、それに依つて人民の權利義務を定め得べきものではないとする見解が行はれて居た。總ての租税は法律に依つて定まり、法律に従つて賦課徴收せらるべきもので、豫算に依つて租税を定め得べきものではない、豫算は唯その一年度間の收入金額を豫測して、歳出との間の均衡を圖るに止まるものと爲すのである。此の見解は革命後の新憲法に於いても、維持せられて居るところで、租税は總て所謂永久税として法律に依つて定めらるることを要し、豫算に依つて定まる一年税を認めない。新憲法に於いて、豫算に關する規定(八五條)を「立法」の章に置かず、「行政」の章に置いて居るのも、亦此の見解に基づいて居る。此等の點に於いて、ドイツの豫算制度は、日本と其の

主義を同じうするものである。

(二) 形式上は、ドイツに於いても、豫算は法律を以て定められる。これを Reichshaushaltsgesetz と稱して居る。憲法第八十五條第一項及び第二項には「國ノ總收入及總支出ハ各會計年度毎ニ之ヲ豫測シ豫算ニ編成スルコトヲ要ス。豫算ハ會計年度ノ開始前ニ於テ法律ヲ以テ之ヲ定ム」と曰つて居る。

豫算は形式上は一の法律であるから、其の成立は一般の法律に於けると同じく、國民議會 (Reichstag) の議決を以て足れりと爲し、聯邦會議 (Reichsrat) の同意は、絶對の要件ではない。政府が豫算を議會に提出するには、先づ聯邦會議の意見を聞くことを要するのであるが、其の不同意の場合であっても、尙其の提出を妨げない、唯此の場合には、聯邦會議の意見をも、併せて提示しなければならぬに止まる。言ひ換ふれば、聯邦會議の議決は豫算成立の要件ではなく、唯議會の参考に供せられるのである。普通は、下院が豫算の先議權を有するのであるが、ドイツに於いては、先づ聯邦會議の議に付し、然る後に議會の議に付せらるるので、此の點は他の諸國と反對である。

(三) 議會の側に於ける豫算發議權の制限に付いては、憲法第八十五條第三項に「議會ハ豫算案ニ於テ聯邦會議ノ同意ナクシテ支出ヲ増額シ又ハ新費目ヲ設クルコトヲ得ズ」とある。

即ち、議會は原則としては、歳出豫算の増額又は新費目の追加を發議することを得るのであるが、その場合には、特に聯邦會議の同意を要するものとせられて居るのである。

これは一般の立法の場合とは、例を異にして居るもので、一般の立法に付いては、聯邦會議は唯法定の期間内に於ける抗議の權を有するに止まり、これに同意を與ふるの權あるものではないのに反して、獨り豫算の發議に付いては、特に積極的に聯邦會議の同意を得ねばならぬのである。若し聯邦會議に於いてこれを否決するか、又は可否を決するに至らずして終つたならば、議會の増額發議は效力を發することを得ないもので、大統領は議會の議決に拘らず、その増額を爲さないまゝの豫算法を公布せねばならぬ。

即ち、ドイツの現在の制度は、イギリス主義とフランス主義との中間に在るものと謂ふことが出来る。イギリスの如く、絶対に議會の發案權を認めないものでないと共に、フランスの如く、無條件にその發案權を認むるものでもなく、議會と聯邦會議との雙方の一致に依つてのみ、其の發案が有效となり得ることを認むるのである。

但し前に擧げた憲法第八十五條の第五項には『聯邦會議ノ同意ナキ場合ニ於テモ第七十四條ノ規定ニ依リ其ノ同意ニ代フルコトヲ得』といふ規定が有り、而して第七十四條に依れば、議會が再議の結果三分の二以上の多數を以て、同じ法律案を議決するならば、大統領はその議決に係る法律を公布し又は國民投票に付せねばならぬ。再議の結果單純の過半数で同じ法律案を可決した場合は、原則としては、法律案は消滅するのであるが、此の場合でも大統領は或は國民投票に付することが出来るものとせられる。此の規定に依り、聯邦會議が議會の豫算發案に同意しない場合であつても、或は議會に於ける三分の二以上の多數を以てする再

度の議決に依り、或は國民投票の結果に依り、議會の發案が法律として有効に成立し得るのである。而してこれを國民投票に付するや否やは、専ら大統領の命令に依る。

(四) 豫算の編成の仕方及び其の内容に付いては、フランスその他の諸國に比し、別段の著しい特色は無し。

豫算案編成の任に當る者は大藏大臣 (Reichsfinanzminister) で、毎年八月頃までに各省からの經費要求書の提示を求めて、これを査定し、閣議に於いて決定する。唯ドイツの閣議は、憲法(五八條)に依り過半数を以て決することに定められて居り、隨つて一般には大藏大臣の不同意の場合でも、閣議決定が行はれ得るのであるが、豫算案に關しては、特に會計法に依つて、大藏大臣の反對が有れば、國務大臣總數の過半数及び總理大臣 (Reichskanzler) の同意が無ければ、これを決することを得ないものとせられて居り、隨つて實際には、總理大臣と大藏大臣との一致に依つて、閣議を制することが出来るのである。

豫算は款 (Kapitel) 及び項 (Titel) に分たれ、議會は各項に付き、承認を與へるのである。項の流用は原則として許されないが、唯その例外として、特に「流用費目」(gegenseitig deckungsfähigen Ausgabenbewilligungen) として、議決せらるるものがあり、此の種の費目の範圍内に於いては、一の項に不足を生ずるときは、他の項の剩餘金から支出することが許される。此の場合には豫算の各項に定められた金額を超過する支出であつても、豫算超過支出とはならない。その以外に於いては、豫算外支出及び豫算超過支出は、

原則として許されないものであるが、已むを得ざる必要ある場合に限り、大蔵大臣の承認を経て、これを爲すことが出来る。總て豫算外支出 (ausserplanmäßige Ausgaben) 及び豫算超過支出 (Haushaltüberschreitungen) は、決算に附する別表に於いてこれを明示し、決算と共に、これを議會並に聯邦會議に提出して、その事後承諾を受けねばならぬ。

(五) ドイツの會計年度は、一八七六年までは、曆年に依つて居たが、一八七七年以來四月一日を其の始期とすることになつた。

豫算が、會計年度の開始までに成立しなかつた場合に、如何に處置すべきかに付いては、新憲法及び會計法に於いても、革命前の舊憲法時代と同様に、何等の別段の規定が無い。しかし、實際には假豫算 (Notebudget) の制が行はれて居て、斯かる場合には、暫定的に概算高を以て議會の議決を経ることとなつて居る。今日では、此の假豫算法を Gesetz über die vorläufige Regelung des Reichshaushalts für das Rechnungsjahr……と稱して居る。假豫算は、戦争前には、フランスと同様に、一ヶ月分を標準として定められて居たが、現在では、一定の時期を限り、又は正式に豫算の成立するまでを標準とし、その時まで必要なるべき収入支出の額に付いて、議會の議決を求めらるのである。その金額は、それまでに議會の議決の終つた部分に付いては、その議決に従ひ、然らざれば、豫算委員會の議決又は政府案を標準とする。

ドイツに於いても、近年は豫算成立の時期が遅延することが多く、一九二五年度の如きは、四回までも、

假豫算法の制定を見るに至つた。一九二六年度に至り、一九一五年以來始めて豫算が年度開始の前に成立することを得た。

ドイツの憲法とは異なつて、プロイセン憲法には、豫算が會計年度開始前に成立しなかつた場合に付いての規定を設けて居る。それは同憲法第六十四條の規定で、左の通りである。

『會計年度ノ終迄ニ翌年度ノ豫算ガ法律ヲ以テ決定セラルルニ至ラザルトキハ内閣ハ其ノ成立ニ至ル迄ノ間左ニ掲グル權利ヲ有ス。

- 一 左ノ各項ニ付必要ナル一切ノ支出ヲ爲スコト
 - a 法律ニ依リ成立セル設備ヲ維持シ及法律ニ依リ定マレル行爲ヲ實行スル爲
 - b 法律上邦ニ屬スル義務ヲ履行スル爲
 - c 過去ノ年度ノ豫算ニ依リ既ニ經費ノ承認ヲ得タル建築、裝置及其ノ他ノ事業ヲ繼續シ及ビ同一ノ條件ノ下ニ於テ建築、裝置及ビ其ノ他ノ事業ニ對シ補助ヲ繼續スル爲
- 二 特別ノ法律ニ基ク租税、公課及ビ其ノ他ノ收入ニ依リ第一號ノ支出ヲ充タス能ハザル場合ニ於テハ最終年度ノ豫算總額ノ三ヶ月分ノ四分ノ一ノ高ニ至ル迄大藏省證券ヲ發行スルコト

五 アメリカの豫算制度の特色

(1) アメリカの豫算制度は、一九二一年までは、一の點に於いて、ヨーロッパ諸國の豫算制度とは、根本的に異なつて居た。それは、豫算に付いての發案權が、政府に存せずして、専ら議會に屬して居たことである。

アメリカの憲法は、嚴格なる三權分立主義に依り、立法權が議會に專屬し、政府は法律案を提出する權能を有しないものとして居ることは、前に述べた。豫算も亦法律であるから、一般の立法に於けると同様に、收入法案 (Revenue bills) に付しても、歳出豫算法案 (Appropriation bills) に付しても、これを立案し提出するの權能は、専ら議會に屬するものとせられて居たのである。豫算案調製に付いての實權は、兩議院の委員會に屬して居り、而して委員會は、收入法案に付いては、單一の收入委員會 (Committee of Ways and Means) が有るだけであるが、歳出豫算に關しては、一八八三年までは、等しく單一の歳出委員會 (Committee on Appropriations) に纏められて居たが、其の以後に至り、漸次特殊の目的の爲にする支出に付いて、特別の委員會が設立せられ、その數が次第に増加して、一九一一年には、歳出委員會が代議院では八に分れて居た。しかもそれ等の委員會相互の間には何等の聯絡もなく、各自獨立に自分の所管事項に付いての歳出を見積るのである。勿論、政府は全然豫算案の調製に無關係であるのではなく、大藏省から年々議會に財政の報告書を送り、又豫定經費の見積書 (Annual Letter) を送付するのであり、又委員會から呼ばれるれば、これに出席して證言を爲すことが有るけれども、それ等は法律上に何等の效力の無いものである。

のみならず、實際にも敢て重きを置かれない。それ等の政府の政策や方針には顧慮するところなく、租稅其の他の收入法案は、收入委員會で歳出の金額がどれだけ必要であるかには、頓著なく立案し、歳出豫算は、又それ／＼の事項に應じてそれ／＼の委員會で、獨立に立案する。而して委員會の議決に對しては本會議 (又は全院委員會) に於いて、他の議員からも、自由に經費の増額又は新費目の發議を爲すことが出来る。政府はこれに對し、如何に無用の國費が濫出せられようとも、如何に歳入と歳出との均衡が失はれようとも、これを抑制すべき何等の權能をも有しなかつたのである。

如何にして此の如き制度が行はれ得たかと言へば、それは主として、アメリカの國庫の收入が甚だ豊富であつたことに基づいて居る。如何なる濫費豫算を以ても、尙歳入は遙に歳出を超過し、敢て經費の節約や、歳出と歳入との均衡を顧慮すべき、痛切な實際的需要を見なかつたのである。ブライス (Bryce, American Commonwealth I, p. 181) は、當時のアメリカの豫算制度の狀態を批評して『アメリカの歳入が巨額であり、それに加へて關稅が收入の目的よりは保護の目的の爲に課せられて居ることは、現在の制度の缺陷を救ふ所以であると共に、又その制度を生じた原因でもある。若し關稅が單に收入の目的を以て課せらるるものとせられるならば、國費支辨に必要な以上には課稅せられなくなるであらうし、又歳出歳入の均衡を計る適當な豫算制度が行はるるに至るであらう。現在の狀態は明に異例である。世界の中で、如何にして收入を得るか に苦心せずして、如何にしてその收入を消費するかに苦心するものは、アメリカが其の唯一の國である。』

かしそれが爲に、アメリカの議會が常に濫費の習慣を有し、それが改められねばならぬことも、亦疑を容れぬ」と曰つて居る。

しかし、アメリカに於いても、かゝる状態は長く繼續することを得なかつた。二十世紀に入つてから、軍費の膨脹や其の他の原因によつて、追々に収入の不足を生ずる傾向を生じ、殊に世界大戦以來は、此の傾向が著しくなつた。従來の豫算制度に對して、適當なる改革を加へねばならぬ必要は、斯の如くして、痛切に感ぜらるるに至つた。

遂に一九二一年六月十日の「豫算及會計法」(Budget and Accounting Act)の制定に依り、従來の制度に對して、根本的の改革が加へられた。

新法律に依れば、豫算案を調製して、これを議會に提出することは、専ら大統領の責任に屬する。大統領は毎年通常議會開會の第一日(十二月の第二月曜日)に於いて、豫算案即ち必要なるべき經費の見積額と、これに對する収入の豫測とを、代議院に提出することを要する。これと同時に、若し歳出と歳入との均衡を得る爲に、新に租税を起し、税率を高め、國債を起し、又は其の他財政上の措置を必要とすべき場合に、議會に其の勧告を爲さねばならぬ。又必要が有れば、追加豫算を提出することが出来る。

大統領の豫算案調製の任を全うする爲に、大統領の下に新に「豫算局」(Bureau of the Budget)が設けられた。豫算局長官は、大統領の指揮の下に、豫算案及び追加豫算案を立案準備するの任に當るもので、

各省其の他各官廳からの經費要求書を取り集め、これを審査し、其の金額を査定するの權を有する。各官廳は豫算局の要求する各種の書類を提出する義務が有り、豫算局の官吏は自ら實地に付いて各官廳の書類帳簿等を調査することが出来る。又兩議院に於ける歳出及び歳入に付いての各委員會は、豫算の審議に付き、豫算局の助力を求めることが出来る。

新法律の制定に伴ひ、又代議院に於いては、歳出委員會が従來數個に分れて居たのを、三十五人から成る單一の歳出委員會に統一し、而してこれを十二の分科會に分つことに改めた。即ち従來の歳出委員會はこれを分科會と爲し、委員總會に依つてこれを統一することの出来るものとしたのである。

歳出委員總會に於いては、尙二の重要な原則を決議した。一は、委員會は如何なる理由によつても、大統領から提出せられた歳出金額を増額し得ないことの原則であり、一は、如何なる官吏も、豫算に依つて歳出金額の減ぜられたことに對し、委員會に於いて、非難することを得ないことの原則である。

此の如くして、アメリカに於いても、遂に其の多年の陋習を棄て、ヨーロッパの諸國と同じく、豫算の發案權が政府に屬することの原則を採用するに至つたのである。

(二) 一九二一年までは、アメリカには、収入豫算は全く存在しなかつた。歳出と歳入との均衡は要求せられなかつたので、毎年の収入金額を豫測して、これを歳出豫算に對應せしむべき必要を認めなかつたのである。國の財政政策は、政府の責任に屬せず、大藏大臣は他の諸國に於けるやうに、歳出歳入の均衡に付き

責に任ずるものではないので、歳出に對應すべき歳入豫算を作る必要は、全く認められず、唯議會に於いて、種々の目的の爲に、數個の歳出豫算法を議決するに止まつたのである。

一九二一年の豫算制度の大改革に依り、大統領は毎年歳出及び歳入豫算案を議會に提出すべきものと定められ、即ち將來に於いては、毎年の豫算法には、歳出と共に歳入金額の見積りをも、對照掲載せらるべきものとせられた。

即ち此の點に於いても、大體に於いて、ヨーロッパ大陸の豫算制度に類するものとなつたのである。

歳出豫算も、一九二一年までは、單一の豫算に統一することの原則は全く行はれず、支出の目的に従つて、數個の豫算 (Appropriation Bills) に分割して定められた。一九二一年前には、十三個の歳出豫算が有つた。

一九二一年の會計法は、始めて豫算の統一主義を採用し、大統領に依つて、單一の總豫算案が編成せらるることとなつた。

(三) アメリカの憲法も、豫算に付いての代議院の先議權を認めて居る。憲法第一條第七節第一項には「歳入ノ徴收ニ關スル總テノ法律案ハ代議院ニ於テ先ヅ之ヲ提議スルノ權ヲ有ス、但シ元老院ガ之ニ對シ修正案ヲ發議シ及ビ議決スルノ權アルコトハ他ノ法律案に於ケルト同ジ」とあるのみであるが、實際には、租税其の他の歳入を徴收する法律案 (bills raising money) のみならず、歳入を軽減し又は廢止する法律案

及び歳出豫算法案に付いても、代議院が先議權を有することが認められて居る。

しかし、元老院はこれに對し、完全な修正權を有するもので、而して實際にもその修正權を行ふことは、非常に多い。世界の諸國の中でも、元老院の勢力の強大なのは、アメリカが恐くは第一であり、それが爲に、代議院の先議權の効果は、頗る薄弱なものとなつて居る。

そのみならず、兩院の意見が一致しない場合には、兩院協議會が開かれるのであるが、此の場合にも、普通は元老院の意見が勝利を得るのを例として居る。

(四) 歳出豫算が會計年度開始前に (アメリカの會計年度は七月一日に始まる) 成立しないことは、アメリカに於いては、甚だ稀である。

しかし、若しその場合を生ずるならば、議會の議決を以て、豫算の成立に至るまで、一時前年度の豫算に依らしむることを定むる例である。

第三節 政府の監督に關する権限

緒言

政府と議會との關係に付いては、アメリカの制度とイギリスを元祖とするヨーロッパ諸國の制度とは、全く相異なつて居る。

ヨーロッパ諸國に於いては、普通に所謂議院内閣制度が行はれ、内閣と議會とは密接の交渉を有ち、内閣は議會殊に下院に對して責任を負ふものであるのに反して、アメリカに於いては、立法權と行政權とを分離せしめ、政府と議會とは、互に没交渉の地位に在ることを主義として居る。

アメリカ主義に於いては、行政權の衝に當る者は、大統領であつて、内閣ではない。アメリカに於いても、大統領の下に、各省の長官が合議體を爲し、これを内閣 (cabinet) と稱して居るけれども、それは大統領の補佐官たるに止まり、専ら大統領自身の信任に基づいて任命せられるもので、議會の信任とは全く無關係である。各省長官が同時に議會の議員たることは、憲法上許されないところであるのみならず、議會に出席することをすらも許されない。

此の如き制度の下に於いては、議會は全然政府を監督する權能を有するものでないことは言ふまでもない。これに反して、一般ヨーロッパ諸國及びイギリスの自治植民地に於いては、議會は立法機關であると同時に、内閣監督の機關である。内閣は議會の信任を基礎として作らるるものであり、謂はゞ議會 (下院) の常設委員會とも見るべき地位に在る。勿論、法律上から言へば、内閣は議會から其の權限を委任せられたものではなく、議會とは獨立にその權限を有するものであり、又議會から選任せらるるものではなく、元首に依

つて任命せらるるのであるから、法律上には、議會の委員會ではなく、元首の機關たるものであることは、言ふまでもないが、實際には内閣大臣は議會の信任を基礎として任命せられ、又原則としては、同時に議會の議員であり、議會の内から、其の多數者の最も信頼する者を以て組織せらるるのであるから、政治上から見れば、内閣が議會の委員會であると謂つても、必ずしも不可ないのである。内閣と議會とは、此の如き關係に在るのであるから、議會が内閣の施設に對して監督の權能を有することは、當然であつて、此等の一般の諸國に於いては、議會は立法及び財政に關する權限の外に、尙政府を監督する爲にする諸種の權限を認められて居る。

本節に述べんとするところは、議會の此等の權能であつて、アメリカ主義の憲法は初より除外し、イギリス流の内閣制度を取つて居る諸國に付いてのみ觀察せんとするものである。

此等の諸國に於いて、立法及び財政に關する權限の外に、専ら政府の一般施設を監督する手段として、言ひ換ふれば、内閣の全體又は特定の國務大臣の責任を明にする手段として、普通に議會に認められて居る重要な手段は、(1)質問權、(2)査問權、(3)不信任決議の權、及び(4)大臣訴追權の四を擧げることが出来る。

一 質 問 權

質問權とは、議會に於いて、議員が内閣の責任に屬する事務に關して、その責任を明にする爲に、内閣大

臣に對してその辯明を求むる權能を謂ふ。それは現に議事に登されて居る議案に付いての説明を求め、以て其の責任を明にすることを目的とするものである。

それは、大多數の諸國の議會制度に於いて等しく認められて居るところであるが、その方法とその重要さの程度は、主として各國の歴史と慣習とに依つて定まり、隨つて國に依り甚だ相異なつて居る。

(一) イギリス

イギリスに於いては、國務大臣に對する議員の質問は、毎議會に驚くべき程の多數に達するが、しかし、その政治上の意義は、フランスに於けるやうな重要な効果を有つものではなく、それに依つて内閣の進退問題を生ずることは無い。

質問 (Questions to Ministers) の制度は、イギリスでも其の歴史は比較的新しい。稀に議員から大臣に質問したことは、十八世紀中にも其の例がある(其の最初の先例は一七六一年といふことである)けれども、それが普通に行はれるやうになつたのは、十九世紀の中頃以後の事で、議院内閣制の完成と共に、その數は益々増加する一方であり、近年に至りては、毎會期に於ける質問數は、七八千の多きに達する。それに對し二十世紀の初までは、常に口頭の答辯が要求せられて居たので、國務大臣の多くが、それに費やす時間と疲勞とは、頗る多大であつた。一九〇二年に此の困難を救ふ爲に、代議院規則の改正が行はれたが、その改正

案の提出に當つて、パルフォアアの爲した演説の中には、

『一九〇一年中に提出せられた質問の數は、追加質問をも合算すると、七千八十に達した。これが爲に費やした時間は、百十九時間で、一日の會議時間を八時間として、約八日間の會議の全部を質問に費やしたことになり、而して政府がその答辯の準備に費やした時間は、三週間にも達するであらう。』と曰つて居る。

現在の代議院規則に依ると、議員から質問を爲すには、豫め書面を以て、書記官席に提出することを要し、而して特に口頭の答辯を望む場合には、其の旨の符號を記さねばならぬ。その要求を爲さない質問に對しては、文書を以て答辯せらるるので、その答辯は議院公報に印刷して發表せられる。口頭の答辯は毎週、月曜、火曜、水曜、木曜の午後三時から三時四十五分までと限られて居り、質問の番號に依り、主任の國務大臣又はその代理としての政務次官から、順々に答辯する。質問者が議場で質問の趣意を演説することは、許されない。質問書も、特に豫め議長の許可を受けた場合の外は、議場で朗讀することを爲さず、順番に應じて質問者が起つて質問の番號を読み上げるだけである。質問書の内容は、各質問に番號を附して、日程表の中に印刷せられてあるのである。質問者が番號を読み上げると、それに對し順々に簡単な答辯が有り、その答辯に對し更に本人又は他の議員から追加質問を爲すことが出来る。若し時間内に、日程に掲げられた質問の全部を終ることが出来なかつたならば、残りの答辯は、質問者が延期を申出でた場合の外は、議院公報に印刷

して發表せられる。

斯ういふ手續で、現在では、議員の質問と之に對する答辯とは、比較的簡單迅速に行はれる。それには日本のやうに賛成者を要するのではなく、各議員が單獨で爲すことが出来るのである。

質問は、唯説明を求むるだけに止まつて、質問者自身の意見の陳述を加へることは許されない。それに対して國務大臣は必ずしも實質上に答辯を爲さねばならぬ義務が有るのではなく、外交上の機密に屬するやうな事柄に付いては、答辯を拒絶することもあるが、しかし通常は迅速に答辯が與へられる。

質問の制度は、國政に關して政府又は其の監督の下に在る各種の機關の爲し又は爲さんとする總ての行爲又は怠慢に對し、これを國民の前に發表して其の注意を喚起することに、多大の効果を有するものであるが、しかし、イギリスに於いては、フランスに於けるとは異なつて、それを全議院の議題として討論の目的とすることは、全く許されない。勿論、質問者は政府の答辯に満足せずして、更に追加質問を爲すことは有るが、追加質問と雖も決して討論に互ることを得ない。随つて質問に依つては、議院全體の議決が行はれることは決して無い。それは單に質問者たる議員と當局大臣との關係にのみ止まり、全議院の問題とはせられないのである。随つて又質問に依つて、直接に内閣の進退に影響することは起らない。

質問それ自身は、此の如く全議院の議題とせらるるものではないが、しかしこれに關聯して、時として全議院の議題として、討論を要求する動議が提出せられることが有る。それは「緊急議事の爲にする延會 (議

事日程の中止)の動議」(Motion to adjourn for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance) である。

此の所謂「延會の動議」は、必ずしも質問に對する政府の答辯に起因するものとは限らないが、それが最も普通の原因である。延會の動議は、表面は唯其の日の議事日程を中止して散會しようとする動議であるが、しかしその目的とするところは、それに在るのではなく、それを機會として、政府の行爲に付いての討論を開始しようとするに在る。イギリスの議會慣習に於いては、或る動議に付いての討論の内容が、その動議の目的たる問題の範圍に限られねばならぬといふ原則は、認められて居らぬ。それが爲に、普通の順序に依つては、討論の機會の得られない問題を討論せんが爲に、延會の動議を提出し、その動議の討論を名として、政府の行爲に付いて批評する爲の討論を爲さんとするのである。それであるから、その討論が行はるれば、それだけでも動議の目的は半ば達せられたもので、議決に至らずして發議者は自ら其の動議を撤回することが屢々有る。若し其の動議が可決せられて、延會に決したならば、それは政府の行爲を非難する決議が有つたものと解せられるのである。

それであるから、イギリスの「延會の動議」は、略フランスの質問 (Interpellation) に相當するものである。唯フランスの質問は、政府の答辯に對して正式に討論を爲し、其の結果或はこれを非難する議決を爲し得るのであつて、其の決議の文面に於いて、或る行爲を非とする旨を明示するのであるから、事の性質に

依つては、政府與黨の議員でも、或はこれに賛成せざるを得ないことが有り得るけれども、イギリスの「延會の動議」は表面上は唯延會の可否を決するに止まるのであるから、與黨議員は、假令政府の行爲の非なることは、認めざるを得ないとしても、尙良心を以てその議決に反對することが出来るといふ重要な差異が有る。

それであるから、イギリスに於いて「延會の動議」が可決せられることは、甚だ稀であり、近年に於いては殆ど起らない。それが通過したのは、僅に一八八一年に Dillon の逮捕に付き、一八八七年に Miss Cass の逮捕に付き、二回の例が有るのみである。二回とも大臣は一人も辭職したものは無かつた。

「延會の動議」は普通に反對黨の議員から提出せられることは、言ふまでもない、一議員が起立して或る特定の緊急を要する重要な事件を討議する爲に延會せんことの動議を提出する。此の動議が議題とせらるる爲には、四十人以上の賛成が有るか、又は十人以上四十人未満の賛成が有つて議長がこれを議場に問ひ、院議を以て其の動議の提出を許すべきことを決した場合であることを要する（代議院規則一〇條）。しかし假令四十人以上の賛成が有り、又は院議を以てこれを議題とすることを許したとしても、直に其の討論を行ふのではなく、その日の午後八時十五分まで討論を延期することに、議院規則で定められて居る。是は政府が不意討を受くること防ぐ爲に、一九〇二年に改正せられたもので、「延會の動議」は午後三時四十五分に總ての質問が終了した時のみ提出せられ得るものであり、それから五時間足らずの餘裕を置いて、討議に移る

のであるから、政府は其の間に與黨議員を驅り集めたり、應答の準備をしたりすることが出来るのである。

以上の外に、尙正式に質問の形を以てするのではなくして、實際には質問と等しく、議員が政府の行爲を批評し、政府の責任を明にする爲の發言を爲し得べき機會は、種々の場合に於いて與へられて居るが、其の重なるものとしては、左の二を擧げることが出来る。

(1) 勅語奉答文の討議 通常會の會期の初凡そ二三週間は、開院式の勅語に對する奉答文の討議に費やされる。此の討議に當り、奉答文案に對する修正の動議が發せられ、それに依つて、政府の一般の政策又は特定の行爲に付いての批評的論議が行はれるのである。嘗て一八八六年に、勅語の中に農業労働者の救済に關する措置に付いての豫告の無いことを遺憾とする旨の修正の動議が通過し、時のサルズベリー内閣がこれをして政府の不信任を意味するものとして辭職した例が有つた。勿論これは極めて異例であつて、普通は内閣の進退に影響することは無いけれども、これに依つて、政府の行爲が全議院の問題として論議せられ、これに付いての議決の行はるる機會が與へらるるのである。

(2) 豫算委員會の討議 全院委員會に於ける歳出豫算の審議は、政府の行爲に付いて批評し論議すべき機會を議員に與へる。豫算會議の實際の目的は、歳出の金額を討論することに在るのではなくして、これに關聯して政府の一般政策及び各行政廳の行爲を批判し、討議することに在る。

(二) フランス

フランスに於ける議會慣習は、質問に、單純の質問 (Question) と正式の質問 (Interpellation) とを區別して居る。

單純の質問 (Question) は、イギリスや日本などの質問と同様に、單に質問者と當局大臣との間の問答であつて、全議院の議題として論議せられるものではない。それには、書面に依る質問と口頭質問との二種がある。書面質問は、簡單なる趣意書を作つて、質問者たる議員 (賛成者を要しない) から、議長に提出し、議長から政府に送付する。政府は八日以内に質問と共に答辯を印刷して發表する。特別の事情があれば猶豫期間を求めることが出来る。口頭質問は、豫め國務大臣の同意を得た場合に限りこれを爲すことが出来るもので、その承認を得た日の會議の初め又は終りに於いて、質問者たる議員から簡單にその趣意を説明し、これに對して、國務大臣の口頭の答辯が與へられるのである。

正式の質問 (Interpellation) は、全くこれと趣を異にして居る。それは、質問といふよりは、實際は、政府の一般政策又は特定の大臣の行爲に付いての討論を行はんとする動議であり、フランスに於いては、議會が政府の責任を質す爲の最も普通の手段たるものである。それは、單に質問者と政府との關係に止まるものではなく、議院全體の議題とせらるるもので、その討論の結果、院の決議が行はれて、それが屢々内閣の辭職の原因となることが有る。

正式の質問に付いて、議院規則に定められて居る手續は、凡そ次の通りである。質問を爲さんとする議員

(他に賛成者の署名あることを要しない) は、簡單に質問の事項を記した要求書を作つて、これを議長に提出する。議長は議場に於いて、要求書を朗讀し、これを院議に諮り、議院は政府の意見を聞いて、その質問に付いての討論の行はるべき日を決定する。此の質問の日は、外交問題に付いては任意の日に定めることが出来るけれども、内政問題に付いては、一ヶ月以内の日を選定せねばならぬものと定められて居る。それは少數派の保護の爲で、多數派が餘りに長くこれを延期し、以てその効果を失はしめようとするのを防ぐのである。

正式の質問に對しては、當局大臣の口頭の答辯及びこれに對する全議院の討論の有つた後、議員からの動議に依り、普通にこれに對する院の議決が行はれる。フランスでは此の議決を「議事日程の決議」(Le vote d'un ordre du jour) と稱して居る。それは質問に付いての討論を終結して、議事日程に掲げられた普通の議事に入ることの議決であるからである。

「議事日程の決議」には「單純の議事日程の決議」(ordre du jour pure et simple) と「理由を附した議事日程の決議」(ordre du jour motivé) とがある。前者は、單に議事日程に入るべしといふ決議であり、後者は政府の行爲に對する批判を言明する文句を加へて議事日程に入るべしとする議決である。後の場合、其の議決の文言に依つて、議院が政府の行爲を非難するか又は是認するかが明瞭であり、前の場合にも、政府がこれに反對するや否やに従つて、その意を知ることが出来る。

それであるから、議事日程の動議が全く提出せられない稀な場合を除いては、正式の質問の結果としては、必ず政府又は特定の大臣の行爲を非とするや否やに付いての議決が行はれるのである。而して其の結果は屢々内閣の交迭を來すことが有るのである。

斯かる意義に於いての正式の質問の制度は、フランスの議會に特有な歴史的發達に基づくもので、憲法には規定せられて居らぬけれども、議會の最も重要な権限の一として、兩院等しくこれを有することが認められて居る。

しかし、一方にはこれから生ずる弊害も甚だ多く、嘗にそれが爲に甚だ多くの時間を費やすばかりではなく、フランスに於いて内閣の交迭の甚だ頻繁なもの、一つには、此の制度の結果であると言はれて居る。

(三) ドイツ

ドイツの議會も、憲法には質問權に付いて規定するところはないが、議院規則に於いてこれを認めて居る。それは、フランスの影響の下に、それと同様に、小質問 (Kleine Anfragen) と正式の質問 (Interpellationen) とを區別して居る。

正式の質問は、全議院の議題として、其の討論に附せらるるもので、唯フランスでは、質問は議員一人でも爲し得るのに反して、ドイツでは、議員三十人の署名あることを要するものとせられて居る。議院規則に依れば、質問は簡單明白に事項を記載し、書面を以て議長に提出することを要する。議長は質問書を政府に

送付し、政府が答辯するや否や、及び何日答辯するかにつき、書面を以て回答を求める。政府が特定の會議日に於いて答辯すべき旨を回答すれば、その質問を其の會議日の議事日程に記載する。質問者の中一人は答辯の前に發言することが出来る。

答辯が有つた後、若し出席議員五十人以上の要求が有れば、これに付いて直に討論が行はれる。此の點はフランスの制度に於いて、常に討論が行はれるのとは大に異なつて居る。五十人にも足らない少數派が、議事の進行を妨害する爲、盛に討論を要求するのを防ぐ爲である。

討論に際して動議を提出するにも、出席議員三十人以上の賛成が無ければならぬ。時としてその動議を審査する爲に、出席議員三十人以上の要求に基づき、質問を委員會に付託し又は採決を次の會議日まで延期することが出来る。その動議が可決せられたならば、政府の行爲を非難し又は是認する議會の意思が表示せられるのである。

政府が質問に對して答辯を拒み又は二週間以内に答辯を爲さない場合には、議會は該質問につき討論を爲す爲に、これを議事日程に記載することが出来る。

小質問 (Kleine Anfrage) はフランスの Question に該當するもので、討論を行はず、又答辯に對して動議を提出するを得ない單純な質問である。しかしそれも議員單獨には許されないので、議員十五人の賛成あることを要するものとせられて居る。小質問も書面を以て議長に提出し、議長から政府に送付する。政府は

書面又は口頭を以て答辯する。毎週の一會議日の最初の一時間は、小質問に對する口頭の答辯に充てられる。質問提出の順序に従つて呼び上げ、これに對する答辯が行はれる。

二 査問權

査問權 (Right of Inquiry, *l'enquête parlementaire*, *Parlamentarisches Enqueterecht*) とは、議會の一院に於いて、特別の査問委員會を設けて、特定の事件を審理せしむる權能を謂ふ。査問委員會が普通の委員會と異なる所は、事實の認定の爲に、恰も裁判所に於ける如くに、證人を喚問する權能を有することに在る。審理せらるべき事件の種類は一定して居らぬが、しかし査問委員會は、議會の權能を行ふが爲の手段として設けらるるものであるから、審理の目的も亦憲法上議會の權能に屬する事件に限られねばならぬことは當然である。或は選舉に干渉其の他の不正手段の行はれた事實ありや否やを審理し、或は立法の準備として、一般又は特定の事項に付いての政治經濟又は社會狀態を審理し、或は政府部内の腐敗其の他官規紊亂等施政の監督の爲に或る特定の事實を審理するなどさまざまである。學者は普通に、これを選擧査問、立法査問、政治査問の三種に分けて居る。

議會の査問權は其の源をイギリスに發して居る。アンソン (Anson, *Law and Custom of the Constitution* I. p. 365) に依ると、其の最初の例は一六八九年に起つたといふことである。當時アイルランドで行はれて

居た戰爭の經過が、審理の原因となつたので、委員會は *Londonderry* の知事であつた *Colonel Lundy* の非行を認め、その報告に基づいて、庶民院は彼を叛逆罪として糾問すべきことを國王に上奏した。其の後も査問の爲の委員會は屢々設けられたが、一七七〇年からは證人に宣誓を爲さしむる權能をも與へらるるに至つた。審理すべき事件の範圍は議院の命令に依つて定まる。其の種類はさまざまであつて、それに応じて又委員會の重要さの程度も、甚ださまざまである。査問委員會 (*Committee of inquiry*) の設置は、議員からの動議に基づき、院議を以て決せらるるもので、議院規則には、これを特別委員會 (*Select Committee*) の一種として認めて居るだけで、特別の名稱を認めて居らぬが、唯特に證人喚問の權能を付與することに於いて、普通の委員會と區別せられる。證人がその召喚に應ぜず又は偽證を爲した場合には、訴訟法に於けると同様の制裁を受ける。委員の數は十五人以内と定められて居る。

フランスに於いては、イギリスの例に倣ひ、七月王政時代に於いて、特別の憲法の明文に基づいたのではなく、議會の性質から來る當然の權能として査問委員會 (*Commission d'enquête parlementaire*) を設置し得ることが認められ、第二共和政治の時代にも維持せられたが、第二帝政政府に於いては全く否定せられ、更に現在の第三共和政府の時代に至つて、當然の權能として認められて居る。

唯フランスでは、査問委員會が證人に宣誓せしむる權能が有るや否や、證人の喚問に應ぜず又は偽證した場合に、これに制裁を課し得るや否やに付いては、從來法律の別段の規定なく、甚だ争ある問題であつたが、

一九一四年三月二十三日の法律に依り新に、査問委員會が證人に宣誓を爲さしめ得ること、及び證人の召喚不應及び偽證に付いての罰則を明定し、以て此の問題に最終の解決を與へた。

フランスの外、ヨーロッパの多くの諸國も亦議會の査問權を認めて居る。殊にベルギーの一八三〇年の憲法は、憲法の明文(四〇條)を以て、各議院が査問權を有することを明言して居り、別に一八八〇年五月三日の「議院ノ査問ニ關スル法律」に依つて、其の手續の詳細を定めて居る。

ドイツに於いては、革命前の舊帝國憲法には全く査問權を認めて居なかつた。舊プロイセン憲法(八二條)は、ベルギー憲法の例に倣つて査問委員を設け得ることを認めて居たけれども、政治上の問題に關して査問委員會の設けられたのは、僅に一八六三年に選舉干渉の事實を審理する爲の委員會が設けられた一例が有るのみであつた。

革命後の新憲法は、ドイツ憲法も、プロイセン憲法も、共に議會の査問權の事を明言して居り、其の規定は略同様である。ドイツ憲法第三十四條には

『議會ハ査問委員會(Untersuchungsausschüsse)ヲ設クルコトヲ得、議員五分ノ一ノ要求アルトキハ之ヲ設クルコトヲ要ス、査問委員會ハ其ノ議事ヲ公開シ委員會又ハ其ノ設置ヲ要求シタル者ガ必要ト認ムル證據ヲ審理ス。査問委員會ハ委員三分ノ二ノ同意アルトキハ公開ヲ停ムルコトヲ得。委員會ノ審理手續及ビ委員數ハ議事規則ニ依リ之ヲ定ム。』

裁判所及行政官廳ハ査問委員會ノ請求ニ依リ證據ノ取調ニ付助力スル義務ヲ負フ。官廳ハ請求ニ依リ委員會ニ公文書ヲ提示スベシ。

委員會及ビ其ノ請求ヲ受ケタル官廳ノ證據審理ニ付テハ刑事訴訟法ノ規定ヲ準用ス、但シ信書、郵便、電信及電話ノ祕密ハ侵サルルコトナシ。』

即ち、ドイツに於いては、査問委員會を設けることは、單に議會の權能たるに止まらず、同時にその義務として居るのであつて、議員全體の五分の一からの要求が有れば、院議を以て其の設置を拒むことを得ないものとして居るのである。是は言ふまでもなく、少數派の權利を擁護する爲にして居るのであるが、しかしそれが爲に、少數派が政府を苦しむる爲の手段として、屢々査問手續の開始を要求し、施政の進行を阻害するの弊を生ずる危険あることは、容易に推測し得るところである。實際にも新憲法の實施以來ドイツに於いて、査問委員會の設置は頗る頻繁である。

三 不信任決議の權

不信任決議(Vote of Want of Confidence, Vote de blâme, Mistransvotum)は内閣の存立を否定し、その總辭職を勸告する意思表示である。それは、單に政府の或る政策又は或る特定の行爲を非難するに止まるものではなく、内閣の存立を自ら自身を否定するものであつて、若しその決議が通過すれば、内閣と

議會とが相兩立することは不可能となり、其の結果は、議會を解散して、國民の判断に訴ふるか、然らざれば内閣の總辭職を來たすの外は無い。憲法上には、解散權の認められて居る國でも、例へば、フランスの如く實際上解散の絶えて行はれない國では、不信任決議の通過は必然に内閣の總辭職を來たすものであり、ドイツに於いても、憲法(五四條)自身の明文を以て、議會が明示の決議を以て不信任を表した場合には國務大臣は辭職せねばならぬことを明言して居るのであるから、不信任決議が通過した後はもはや解散に訴ふるの餘地なく、内閣は必ず辭職せねばならぬのである。

不信任決議の權は、斯く解散か然らざれば内閣顛覆の効果を有つものであるから、質問權や査問權が議會兩院に等しく認められて居るに反して、議會の二院制の國に於いては、諸國の實際の政治慣習に於いて、唯第一院即ち國民的の代議院にのみ屬する權能として認められて居る。それは政府黨と反對派との争を決すべき最後の手段たるものである。

勿論、議會が政府に對し不信任の意を表する手段は、不信任決議にのみ止まるものではない。政府の提出した重要な法律を否決し、又はこれに政府の同意せざる修正を加へ、政府の反對する法律案を可決し、豫算を削減し又は否決し、政府の或る行爲を非難する決議を爲すが如き、皆直接又は間接に政府に對する信任の缺乏を示すものであつて、屢々其の辭職の原因となることが有る。時としては、政府は或る特定の問題を以て、政府の信任問題と爲すことを明言することが有る。それは若し其の問題が否決せらるれば、政府はそれ

を以て信任の缺乏と看做し、解散又は辭職を爲すべきことを警告するものに外ならぬ。時としては又、政府が議會に明白なる過半数の支持者を有しない場合には、政府より進んで議會の信任投票を求めることが有る。此の場合に若し信任投票が得られなければ、等しく不信任を意味するものであることは言ふまでもない。

此等は何れも不信任決議と殆ど同様の効果を有するものであるが、不信任決議は其の最も明白露骨なるもので、議會(代議院)が此の權能を有することが、即ち議院内閣制度の本質の存する所以である。

随つて、苟も議院内閣制を容認する國に於いては、憲法に明文あると否とを問はず、何れの國に於いても、議會が此の權能を有することを認めないものは無い。それは議院内閣制の歴史と共に發生し共に發達したものである。

唯アメリカ流の大統領政治及びスウイス流の理事會政治に於いてのみは、此の權能は認められない。

四 大臣訴追の權

議會(二院制の議會に於いては多數は代議院に限る)が國務大臣其の他國の高官の違法の行爲に對し、それを公に訴追するの權能を有するものとするの制(Impeachment, mise en accusation, Ministeranklage)は、其の初はイギリスに發達し、立憲制度の普及と共に他の多くの諸國にも傳播するに至つたものである。

(一) イギリスに於ける「インピーチメント」の發達は遠く十四世紀に溯ることが出来る。それは刑事の

公訴の一種であつて、イギリス法は總て刑事の公訴權を各州に於ける大陪審員 (Grand Jury) の權能たらしめて居り、而して庶民院は主として全國の各州の代表者から成つて居たものであるから、國の高官に付いては、庶民院が全國的な大陪審員として公訴權を有するのが當然であると思惟せられたのである。其の始めて記録に見えて居るのは、エドワード三世王の一三七六年で、其の後も幾度か其の例が起つた。テューダー王朝時代には久しく其の例が絶えて居たが、スチュアルト王朝時代に至つて、庶民院はそれを以て國王に抗争する有力なる武器とした。アンソン (Anson I. p. 352) に依ると、一六二一年以後五十四回のインピーチメントの事例が起つたが、その中十九回はロング・パラメントの初の三年の間に起つたといふことである。

しかし、議院内閣主義が發達して、庶民院が能く政府の行爲を統制し得るやうになつてからは、大臣訴追の制度は殆ど其の實用を失ひ、十八世紀になつてからは、其の例は極めて稀で、一七八八年に印度總督 Warren Hastings 一八〇五年に Lord Merville が訴追せられたのを最後に、イギリスに於いては、大臣訴追は全く其の跡を絶つに至つた。

イギリスに於けるインピーチメントの制は、純然たる刑事裁判であつて、その裁判の任に當るものは、國の最高裁判所としての貴族院である。貴族院議員が裁判官として、刑事訴訟の手續に依つて裁判を行ふのであり、隨つて有罪と決した場合に於いて、課するところの制裁も、死刑其の他の刑罰である。これに對し國

王が赦免又は減刑を命じ得ることは、普通の刑罰に於けると同様である。唯刑の宣告の前に於いて、勅旨に依り、訴を免除することは、王嗣決定法 (Act of Settlement) 中の規定に依つて禁止せられた。尙インピーチメントに基づく審理手續は、議會の閉會又は解散に依つて中斷せらるることの無いものとせられて居る。

(II) 此のイギリスのインピーチメントの制は、多少の變化を以て、他の多くの立憲國に移入せられた。而して、それは議院内閣制を取るものであると否とを問はない。内閣が議會兩院に對して政治上に責任を負ひ、殊に議會の信任を失ふことに依つて其の職を辭することは、唯議院内閣主義の國に於いてのみ認めらるものであるが、大臣訴追の制は、内閣の政治上の責任を問ふのではなく、各個の特定の大臣が其の職務に關して法律を蹂躪する行爲が有つた場合に、これを訴追して、法律上の制裁を課せんとするのであるから、それは議院内閣制とは關係なく、政府と議會とを交渉せしむることを主義とするアメリカの憲法に於いても、等しくこれを採用して居る。

其の名稱に於いても、アメリカの憲法は、等しく Impeachment の名を採つて居り、代議院が公訴を起すの權を有し、元老院が裁判所として、これを審理し判決することも、イギリスに於けると同様である。しかし其の他の點に於いては、イギリスとは頗る異なつて居る。

合衆國憲法第一條第二節の末項には

『代議院ハ……彈劾(インピーチメント)ノ專權ヲ有ス』

と曰ひ、同第三節第五項第六項には、

『元老院ハ總テノ彈劾ニ付之ヲ審判スル專權ヲ有ス。審判ヲ行フ場合ニ於テハ議員ハ總テ宣誓又ハ保證ノ式ヲ履ムベシ。大統領ヲ審判スル場合ニ於テハ大審院長議長ノ職務ヲ行フ。何人ト雖モ出席議員三分ノ二以上ノ同意アルニ非ザレバ有罪ノ判決ヲ受クルコトナシ。』

彈劾事件ノ判決ハ職務ヲ罷免シ竝ニ合衆國ニ於テ名譽、信任又ハ報酬アル公務ニ就キ及ビ在職スルノ資格ヲ剝奪スルノ外ニ及ブベカラズ、但シ被罰者ガ別ニ法律ノ定ムル所ニ依リ起訴、審理、裁判及ビ處罰ヲ受クルコトアルヲ妨ゲズ。』

とある。即ちアメリカに於けるインピーチメントに依る裁判は、刑事裁判の性質を有するものではなく、その課するところの制裁は、唯免職及び公務に就き得る能力の剝奪たるに止まる。刑事裁判は同じ所爲に對し普通の刑事裁判所に依つて別に行はれ得るもので、インピーチメントの結果としての制裁と刑罰との間には、一事不再理の原則は行はれず、二者これを併課することが出来るのである。

アメリカのインピーチメントは、大臣にのみ對するものではなく、總ての文官に對して行はれ得る。合衆國憲法第二條第四節には

『大統領、副統領其ノ他合衆國ノ總テノ文官ハ叛逆罪、收賄罪、其ノ他ノ重罪輕罪 (high crimes and misdemeanours) ニ付キ彈劾ヲ受ケ且ツ有罪ノ判決ヲ受クルニ依リ其ノ職ヲ失フ。』

とある。しかし一般の官吏の犯罪に付いては、普通の刑事訴訟手續に依る訴追を以て足れりとし、敢て議會に於いて特にこれを訴追する必要を見ないから、實際に代議院の彈劾の行はるるものは、普通の手續を以てこれを訴追することの困難な大統領か、大臣か、又は裁判官に限られて居る。今日までに、彈劾の實例の行はれたのは、僅に九回で、其中六回は裁判官に對して行はれたのであり、その他の三件の中、一件は一七九七年の元老院議員 *Bionet* に對するもので、これは官吏ではないから彈劾するを得ないものとして、免訴となり、その他の二回の中、一は一八六八年の大統領 *Johnson* に對する彈劾であり、一は一八七六年の陸軍大臣 *Belknap* に對する彈劾であるが、二件ともに、元老院に於いて三分の二に満たない爲に無罪となつた。

(III) フランスに於いても、一七九一年の革命憲法以來、内閣の議會に對する政治上の責任を認めて居た憲法であるかと否とを問はず、絶えず、此の制度を認めて居る。

現在の一八七五年七月十六日の憲法第十二條には、左の規定が有る。

『大統領ハ代議院ニ限り之ヲ公訴スルコトヲ得、其ノ裁判ハ元老院ニ限り之ヲ爲スコトヲ得。』

國務大臣ガ其ノ職務ノ行使ニ付キ爲シタル犯罪ニ付テハ代議院之ヲ公訴スルコトヲ得、此ノ場合ニ於テハ元老院之ヲ裁判ス。』

即ち代議院が起訴權を有し、元老院が裁判所としてこれを裁判することに於いて、イギリス及びアメリカ

の制度と同様である。それはアメリカの如く單に免官及び就官能力の剝奪に止まるものではなく、イギリスと同様に、純然たる刑事裁判であつて、元老院が此の場合には特別刑事裁判所の職務を行ふのである。

代議院の起訴權は、大統領に對すると國務大臣に對するとに依つて異なつて居る。

大統領は原則としては刑事上全く無責任の地位に在り、唯大逆罪 (Haute trahison) に付いてのみ刑事の責に任ずるものである (一八七五年二月二十五日の憲法第六條第二項)。故に代議院は唯大統領が大逆罪に該當する行爲の有つた場合にのみ、これを訴追する權能有り、而して代議院のみがその權能を有する。これを裁判する者も、亦元老院にのみ限られて居る。普通の刑事訴訟手續は、全然大統領には適用せられないのである。

國務大臣は全くこれと異なる。國務大臣は普通人と同じく刑事の責に任ずるもので、普通の刑事訴訟手續に服する義務あるものである。これを起訴するの權は代議院のみに專屬するものではない。唯國務大臣が其の職務の行使に付いて爲した犯罪 (crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions) に付いては、普通の刑事訴追の外に、代議院も起訴權を有し、而して代議院が起訴の議決を爲した場合には、元老院が裁判所としてこれを裁判するのである。其の起訴は必ずしも國務大臣の在職中であることを要しない。若し在職中に職務上の犯罪が有つたならば、其の辭職の後に於いても、代議院は尙これを訴追することが出来るのである。

(四) ベルギーの一八三一年二月七日の憲法にも左の規定が有る。

第十九條 代議院ハ國務大臣ヲ公訴シ之ヲ大審院ノ裁判ニ付スルノ權ヲ有ス。國務大臣ハ大審院ノ各部聯合會議ニ於テノミ之ヲ裁判スルノ權ヲ有ス、但シ被害者ヨリ提起スル民事訴訟及ビ國務大臣ガ職務外ニ於テ犯シタル重罪輕罪ニ付キ法律ニ別段ノ定アルモノハ此ノ限ニ在ラズ。

國務大臣ノ責任ヲ生ズベキ場合、國務大臣ニ科スベキ罰及ビ代議院ノ公訴又ハ被害者ノ出訴ノ場合ニ於ケル訴訟手續ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム。

第九十一條 王ハ兩議院ノ一ヨリ請求アリタル場合ヲ除クノ外大審院ノ宣告シタル國務大臣ノ罪ニ付キ恩赦ヲ爲スコトヲ得ズ。

即ちベルギーは、イギリスやアメリカ又はフランスが、貴族院又は元老院を以て、大臣の責任を裁判するものと爲せる例に倣はず、最高の司法裁判所たる大審院 (Cour de Cassation) を以て其の裁判所となしたことに於いて、新なる例を開いたものである。起訴の原因、處罰の種類、訴訟手續に付いては、別に法律を以て定むることとせられて居るが、その法律の制定せらるるまでの經過規程としては別に第三十四條に法律ヲ以テ別ニ規定ヲ設クルマデハ代議院ハ國務大臣ノ公訴ニ付キ任意裁量ノ權ヲ有シ大審院ハ國務大臣ノ犯罪及處罰ヲ定ムルニ付キ任意裁量ノ權ヲ有ス

但シ其ノ處罰ハ刑法ニ依リ明ニ定メラレタル場合ヲ除クノ外禁錮 (réclusion) ノ刑ヲ超ユルコトヲ得ズ

とあり、而して爾來未だその法律は制定せられないのであるから、現在でも、此の經過規定が適用せられるのである。

(五) ドイツに於いても、各支分邦に於いては、革命前から、概ね皆主義としては、大臣訴追の制を認め居た。しかしその手續を定むる法律の發布せられて居なかつたものが有り、殊にプロイセンは其の憲法第六十一條に

『兩議院ハ國務大臣ニ憲法違反、收賄及叛逆 (Verrat) ノ罪アリトスル場合ニ於テ其ノ議決ニ依リ之ニ對シ公訴ヲ提起スルコトヲ得。此ノ公訴ハ王國最高裁判所ノ聯合部ニ於テ之ヲ裁判ス。最高裁判所ガニアル間ハ其ノ合同裁判ニ依ル。』

其ノ責任ヲ生ズベキ場合、訴訟手續及處罰ニ付テノ詳細ノ規定ハ特別ノ法律ヲ以テ之ヲ定ム。』とあるに拘らず、その法律は遂に制定せられず、しかもベルギーに於けるやうな經過規定も無かつたので、憲法の規定は全く空文に終り、何等の實效の無いものであつた。ドイツ帝國の憲法は之に反して大臣訴追の制度は全くこれを認めて居なかつた。

革命後のドイツに於いては、共和國憲法に於いても、新に大臣訴追の制を採用した。それは第五十九條の規定で、曰く

『議會 (Reichstag) ハ大統領、宰相 (Reichskanzler) 及國務大臣ガ國ノ憲法又ハ法律ニ違背シタル罪

ニ付キ國事裁判所 (Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich) ニ公訴ヲ提起スルコトヲ得、

公訴提起ノ發議ハ議員百人以上ノ連署アルコトヲ要シ其ノ議決ハ憲法ノ改正ニ要スルト同一ノ多數 (即ち議員定數の三分の二以上の出席と出席議員三分の二以上の同意を要する) ノ同意アルコトヲ要ス、詳細ハ國事裁判所法ニ依リ之ヲ定ム』

國事裁判所法 (Gesetz über den Staatsgerichtshof) は一九二一年七月九日の法律を以て制定せられた。それに依れば、ドイツに於ける大臣責任裁判は、刑事裁判ではなく、普通の刑事又は民事裁判とは全く獨立した特別の裁判であつて、此の點に於いてイギリス流の制度とは異なり、アメリカ流の主義を取つて居る。その課し得るところの罰は、唯免官に止まる。但し訴追を受くるものは必ずしも現任者に限らず、大統領又は大臣の退官後に於いても、その在任中の行爲に付き訴追することが出来るのであるが、此の場合に於いては、唯憲法又は法律に違反する行爲の有つた事實を確認し、及び恩給權を喪失せしむることが出来るだけである。議會に於ける公訴の發議及び議決には特に嚴重な條件が必要とせられて居る。

各支分邦の新憲法も亦概ね同様の大臣訴追の制を認めて居る。就中、プロイセン憲法第五十八條の規定は、ドイツ憲法の規定と全く同様である。

(六) 大臣訴追の制度は、以上述べた如く、各國の概ね採用して居るところであるが、しかし議院内閣制の下に於いては、議院の多數派は内閣を支持するものであるから、議院が自己の支持する内閣の大臣を彈劾

してこれを處罰せんとするが如きは、實際上容易に起り得ないところであり、随つて此等の何れの國に於いても、大臣訴追の制は、制度上には認められて居ても、實際には殆ど全く行はれない。それは現在では唯議會が政府の監督者であるといふ理論上の要求から來た制度であるに止まつて、議院内閣制の下に於いては、殆ど其の實際的價値を失つたものといふことが出来る。

第五章 議院法

第一節 議會の會期

議會は各國とも法律上には常設の機關ではない。

實際には、議會の任務は益々繁多を加へ、殊に議會は單に立法の機關であるのみならず、政府の施政を批判し監督するの任務を有し、近年に於いては、後者の方が寧ろ其の主要の職務たるに至つたのであるから、政府の施政が繼續的であると共に、議會も亦絶えず開かれて居ることが、必要となり、随つて國に依つては、議會は殆ど一年中、夏期の休會や冬期の休會を除いては、常に開會して居るものが多くなり、實際には殆ど常設機關たる有様を爲して來たものが少くないけれども、法律上には、議會は常に活動状態に在るのではなく、定期又は臨時に會合して、一定の時期の間だけ活動状態に入るのである。議會が活動状態に在る期間を稱して「會期」(英語佛語では Session ドイツでは從來 Sitzungsperiode と謂つて居たが、新憲法では Tagung と稱し居る)と謂ふ。

「會期」といふ語が、議會の現に活動状態に在る期間を意味するものであるのに對し、議會が同じ議員から成り立つて居る期間を稱して、「議會期」(Parliament, Législature, Legislaturperiode)と謂ふ。即ち、總選舉が終つてから、議員の任期の滿了又は解散に至るまでの期間を、一議會期と稱するのである。

一 召集及び開會

議會が如何にして活動状態に入るかに付いては、自律的の集會と他律的の集會とを分たねばならぬ。自律的の集會とは、憲法上に定まつて居る一定の時期に於いて、他からの命令を待たず、議會が自發的に會合して會議を開くものを謂ひ、他律的の集會とは、議會自身に於いては自ら集會を開く能力なく、他の命令に依つて召集せられて、始めて活動を開始し得るものを謂ふ。

民主政體の諸國に於いては、概ね、議會は他の命令を待たずして自ら集會し得ることを認めて居る。例へばアメリカ合衆國の憲法(第一條第四節)には、議會は、法律で別段の期日を定めた場合の外、毎年十二月の第一月曜日に集會すべきことを定めて居り、フランスの現行の一八七五年七月十六日の憲法第一條は、議會は毎年一月の第二火曜日に集會すべきものとして居り、ドイツの一九一九年八月十一日の憲法第二十四條にも、議會は毎年十一月第一水曜日に集會すべきものと定めて居る。

勿論、此等の諸國に於いても、此の定期の集會の外に、臨時の必要があれば、大統領は別に臨時會を召集することが出来るし、又必要に依り法定の時期よりも早く召集することが出来るものとして居るものも有るが、少くとも毎年の通常會は、大統領が特に早く召集しない限り、法定の時期に於いて議會が自ら集會するものとせられて居るのである。

それは、言ふまでもなく、民主國に於いては、議會が國民の代表者として、國の最高の地位に在り他の命令に服すべきものにあらずとせらるゝが爲である。

君主政の國であつても、例へば、ベルギー憲法の如く民主主義の思想を基礎として居るものに在つては、等しく議會の自律的の集會權を認めて居るものがある。ベルギー憲法第七十條には『兩議院ハ毎年十一月第二火曜日ニ於テ自ら集會ス、但シ其ノ以前ニ於テ王之ヲ召集シタルトキハ此ノ限ニ在ラズ』と曰つて居る。

これに反して、一般の君主政の國に於いては、議會を召集する權能は君主に專屬し、議會は君主の命令に依つてのみ集會し得べきものとして居るのを普通とする。

就中、イギリスに於いては、新議會の召集 (Summons, Opening of Parliament) 及び新會期の開會 (Opening of Session) を命ずることは、専ら國王の大權に屬する。その時期及び回数に付いては、法律上には、何等の制限も無く、無條件に國王の大權に任かされて居り、毎年一回必ず開會を要することの原則すらも、成文法上の根據は全く存しない。勿論、豫算及び軍制が毎年議會の承諾を要することの結果として、毎年これを開くことは、當然の必要であり、實際にもイギリスの議會は、殆ど一年中開かれて居ると言つて

も可い有様に在るのであるが、法律上の表面の形式としては、議會は唯國王の命令に依つてのみ、その活動能力を得るのであつて、法律上に於ける君主政の形體は、完全に備へられて居るのである。

革命前のドイツに於いても、議會の召集 (Berufung) 及び開會 (Eröffnung) を命ずるの權は、帝國に於いては皇帝に屬し、各邦に於いては、僅少の例外を除いて、専らそれ／＼の君主に屬するものとせられて居た。

二 通常會と臨時會

(一) イギリスの議會慣習は、議會に通常會と臨時會との區別を認めない。勿論、毎年の常例の開會の時期以外に於いて、それよりも早く議會を召集する必要を生ずることは、屢々有り、殊に臨時の解散の場合には、當然其の必要を生ずるのであるが、その場合でも、特にこれを臨時會として、特別の取扱を爲すのではなく、常例の開會の時までも、引續き開會して居り、唯冬休み其他一定の時を限つて一時休會するだけである。實際には、イギリスの議會は、殆ど一年中開會して居ると謂つても、不可ないもので、普通は二月に開會して、十二月に閉會する例であり、其の間には唯夏期その他の休會が有るだけである。臨時の解散に因り、例へば六月頃に新議會が開かれたとしても、夏期に約三ヶ月(七月の末から十月の末まで)、冬期に約一ヶ月(十二月の末から一月の末まで)休會するだけで、引續き翌年の冬まで開かれて居るのである。イギリスの議

會が通常會と臨時會とを區別しないのは、この結果である。

時としては、一年の終に於いても、議會を閉會せず、唯休會するのみで、翌年まで議事を繼續することすらも有る。それは、閉會の場合には、總て未了の議案が消滅するので、それを避ける爲である。

(二) アメリカの議會は、二年を以て一期として居り、此の二年の間に二回の通常會が開かれる。二年を一期とすることは、代議院議員の任期が二年であり、元老院も二年毎に三分の一を改選することに基づいて居るのである。二年の議會期中、第一回の通常會を長期會 (Long Session) と謂ひ、第二回の通常會を短期會 (Short Session) と謂つて居る。長期會は十二月の第一日曜日に開會して、通常翌年の七月又は八月に閉會する。短期會は十二月の第一日曜日に始まつて、翌年三月四日の正午を限りとして、議員の任期が終り、隨つてその期の議會は當然に終了する。三月四日に任期が終了することは、憲法に依つて一定せられて居るのであるから、如何に未了の議事が多くとも、會期を延長することは許されないものである。通常會の外に、尙大統領は臨時の必要に因り臨時會 (extraordinary sessions) を召集するの權が有る。

(三) フランスの憲法も亦議會の通常會 (la session ordinaire) と臨時會 (les sessions extraordinaires) とを區別して居る。通常會は毎年一月の第二日曜日に始まる。憲法には其の會期は毎年少くとも五ヶ月以上なることを要する旨を規定して居るけれども、實際には、通常會は夏の初まで繼續する。その外に憲法には大統領が臨時に兩議院を召集し得べきことを定めて居り、而して實際にも、議會が通常會で豫算を議する

ことは、決して無いので、毎年必ず十月頃に臨時會を召集することが、常例となつて居る。随つて夏の休みを除いては、議會は殆ど一年中繼續して開會して居るのである。

此の外に、憲法には、會期と會期との間に於いて、各議院の議員の過半数から召集を請求した場合には、大統領はこれを召集せねばならぬことを定めて居るけれども、これは全然空文となつて居り、其の必要も無ければ、實例も無い。

(四) ベルギーに於いても、憲法第七十條に

『兩議院ハ毎年十一月第二火曜日ニ於テ自ラ集會ス、但シ其ノ以前ニ於テ王之ヲ召集シタルトキハ此ノ限ニ在ラズ。

兩議院ハ毎年少クトモ四十日間開會スルコトヲ要ス。

王ハ閉會ヲ宣告ス。

王ハ臨時兩議院ヲ召集スルノ權ヲ有ス。』

とあり、憲法上には通常會と臨時會とを區別し、國王に閉會の權と臨時會召集の權とを認め、唯會期の最少数限度を四十日として、其の以前に閉會を命ずることを得ないものとして居るのであるが、實際には、議會は一年中開會して居り、次の議會の開會すべき前日に至つて、閉會を命ぜらるる例である。

(五) ドイツの新憲法は、その第二十四條に

『議會ハ毎年十一月第一水曜日ニ於テ政府所在地ニ集會ス、大統領又ハ議會ノ議員三分ノ一以上ノ請求アルトキハ、議會ノ議長ハ之ヨリ前ニ議會ヲ召集スルコトヲ要ス。

議會ハ閉會及再集會ノ日ヲ定ム。』

とあるのみで、別に臨時會に關する規定は無い。議會の會期の終始は、一にこれを議會自身の決定に任せ、大統領は唯議長にその召集を請求する權能有るだけである。實例に於いては、新憲法に依る第一回の議會以來、議會は嘗て閉會(Schluss der Tagung)を決定したことなく、一の總選舉から次の總選舉に至るまで(即ち若し解散が無ければ任期四年の間)、常に一會期として繼續し、一議會期(Legislaturperiode)と一會期(Sitzungsperiode)とが、事實に於いて相合致する例を爲して居る。勿論、その間議案が無ければ休會するのであるが、それは唯休會たるに止まり、法律上に活動能力を失ふのではない。

以上述ぶる如く、多くの諸國に於いて、議會が事實上に常設會議の姿を爲すに至つたのは、主としては、議會が單に立法機關たるに止まらず、政府の施政を批判し監督するの機關たることの性質に基づいて居る。若し議會にして單に立法機關たるに止まるとすれば、立法は絶えず必要な行爲ではないのであるから、議會は勿論繼續して開會して居ることを必要とするものではない。現にアメリカに於いては、權力分立主義の結果として、今日に於いても、議會の會期は比較的限られて居り、その各邦に至つては、二年に一回開會するに止まつて居るものすらも尠くないけれども、議院内閣制の結果として、議會の主たる任務が、立法に在る

よりは、寧ろ政府の監督に在る有様を爲すに至つては、政府の絶えざる活動に伴うて、議會も亦不斷の開會を要求するに至るのは、自然の勢と謂はねばならぬ。

しかしながら、議會が殆ど絶えず開かれて居ることの結果としては、議會制度の性質に甚だ大なる變化を來たし、それが爲に生ずるところの弊害も、決して尠しとはしない。モンテスキューが其の「法律の精神」(Esprit des lois XI, chap. 6)に於いて、議會が絶えず開會することは、常に必要であるのみならず、有害であると曰つて居るのは、議會を立法機關としてのみ觀察して居るのであつて、そのまゝこれを議院内閣制に於ける議會に適用し得べきものではないが、しかし議會が絶えず開會して、政府の施政に關與することの結果は、政府は徒に議會との交渉に忙殺されて、必要な政策を考慮する時間に乏しく、其の行動が餘りに束縛せられて、自由の活動が甚しく困難となると共に、議會の絶えざる論戰に依つて、政争は一層激成せらるる患が有る等に於いて、これを有害なりとする主張は相當の根據あるものと謂はねばならぬであらう。議會が絶えず開かれて居ることの結果は、又議員をして必然に職業的政治家たるに至らしむることを免れな

三 停會及び休會

停會と休會とは、前者は他律的であり、後者は自律的であることの差異が有るけれども、共に會期を終了

せしむるものではなく、會期中に議會の活動を休止するものなることに於いて、共通の性質を有するものであるから、西洋語では二者共に同じ語を以て、言ひ表はして居る (Adjournment, Ajournement, Vertagung)。それは恰も開會又は閉會に付いて自律的であると他律的であるとを問はず、同じ語を用ゐて居ると同様で、同じ Adjournment 又は Vertagung の中に、自ら休會する場合と、停會を命ぜらるる場合とを合せ含むのである。

議會各院が、自律的に議事を休止し得ることは、言ふまでもないことで、會期中と雖も連日休みなしに會議を開いて居らねばならぬといふのではなく、議事の緩急に依つて、各院自ら休會を議決し得るのである。平生は本會議日と委員會日とに分れて、連日その何れかを開いて居るが、冬のクリスマスの休み、イースターの休み、夏期休みなどは、期間を定めて休會するのが通例である。

停會は、君主又は大統領の命令に依つて、會期中に議會の活動能力を停止するのであるが、或は全然此の如き權能を認めて居らぬものも有り、或は憲法上にはその權能を認めて居る國であつても、近年に於いては、多くは絶えてその權能を行はないやうになつて居る。

アメリカの憲法は、唯議會の閉會の期日に付いて兩議院の意見が一致しない場合にのみ、大統領が適當の時期まで之を停會し得ることを定めて居るだけで (第二條第三節)、一般には全く停會を命ずる權能は無い。イギリスの憲法慣習も亦、議會自身の權能に依つて自ら休會することを認むるだけで、國王の命令を以て、

これに停會を命ずることは嘗て認められたことは無い。唯議會の休會が十四日以上に及ぶときは、國王は休會期間の満了前にその開會（命令の時から六日間以上の餘裕が必要である）を命ずることを得るものとせられて居るだけである。

ドイツの新憲法も、舊憲法とは異なつて、全然大統領に議會の停會を命ずるの權能を認めて居らぬ。プロイセン其の他の各支分邦も同様である。

之に反して、フランス、ベルギー等の諸國は、憲法上には、國王又は大統領の停會權を認めて居る。フランスの一八七五年七月十六日の憲法第二條第二項には、『大統領ハ兩議院ヲ停會セシムルコトヲ得、停會ハ一ヶ月ヲ超ユルコトヲ得ズ、又同一ノ會期中二回ヨリ多ク之ヲ爲スコトヲ得ズ』と曰ひ、ベルギー憲法第七十二條にも、『王ハ兩議院ノ停會ヲ命ズルコトヲ得、停會ノ時期ハ一ヶ月ヲ超ユルコトヲ得ズ、又兩議院ノ同意ヲ得ルニ非ザレバ同一會期中之ヲ再ビスルコトヲ得ズ』と曰つて居る。

しかし、フランスに於いて停會が行はれたのは、唯一回、一八七七年五月にマクマホンが停會を行ひ、次いで解散を命じたことが有るだけで、解散權が其の以後全く不行使となつて居ると同様に、停會權も爾來五十餘年の間嘗て行はれたことは無い。

ベルギーに於いても、國王の停會命令の行はれたことの有るのは、一八五八年以前で、一八五七年十一月に通常會の開會の即日直に停會を命ぜられたことの有つたのを最後として、爾來國王の停會權は全く不行使

に歸してしまつた。

憲法が國王又は大統領に停會を命ずるの權を認めて居るのは、言ふまでもなく、政府と議會との間の衝突に際し、一時議事を休止することに依つて、雙方の感情を靜平ならしめ、其の間にその衝突を緩和することを試むる餘裕あらしむることを目的とするものである。それが今日に於いては全く不行使に歸し、憲法の條文が實際には空文に等しきものとなつて居るのは、主としては、議院内閣制の結果として、内閣は議會の信任を失ふことに依つて當然退職すべきことが、確認せらるるに至つたことに基づいて居る。

四 閉會

閉會 (Proclamation, la clôture de la session, Schluss der Tagung) は、議會の會期の終了を宣言する行爲である。それに依つて議會の活動が終止し、更に次の會期の開始に依つて、再び活動状態に入るのである。

閉會も、開會と同様に自律的の閉會と他律的の閉會との別が有る。アメリカ及びドイツに於いては、議會の閉會は、専ら議會自身の決する所に依るのであるが、唯アメリカは議會が二院制であり、隨つて閉會の時期に付いて兩院の意見が一致しない場合が有り得るので、此の場合には、大統領が適當の時期まで停會せしめ得るものと定められて居る。

これに反して、フランスやベルギーに於いては、初より閉會を宣告するの權を、大統領又は國王の權能に屬せしめて居る。イギリスに於いては、閉會を命ずることが、既に國王の大權に專屬するのであるから、閉會も亦王命に依ることは勿論である。

しかしながら、此の自律的と他律的との差異は、今日の實際に於いては、唯形式上の差異たるに止まつて、全くその重要さを失つて居る。閉會を命ずるの權が國王又は大統領に屬して居るとしても、議會の意思に反して、議事の繼續中に閉會を命ずるといふやうな事例は、全く起らない。日本のやうに、會期の日限を憲法上に一定し、それだけの日限を経過すれば、當然に閉會が宣告せらるるといふやうな制度は、外には殆ど其の例を見ない。

五 兩院同時開會の原則

ドイツの議會は、嚴格な意義に於いては、一院制であつて、他の國の元老院に相當すべき聯邦會議 (Reichsrat) は、議會とは獨立した別個の會議であるから、其の開會又は閉會に付いても、兩者同時にこれを行はねばならぬ理由はなく、互に獨立に、その一の閉會中に於いても、他の一だけで單獨に開會し得ることは勿論である。

これに反して、二院制の議會に於いては、兩院相合して議會を構成するのであるから、一院だけで單獨に

開會することを得ないのを原則とする。

此の原則は、二院制の議會制度を有する總ての國に共通な原則であるが、しかし、國に依つて、或はこれを以て例外の無い絶對の原則として居るものも有り、或は多少の例外を認めて居るものも有る。

イギリスに於いては、此の原則に對する例外は、唯貴族院が裁判所として最高の裁判權を行ふ場合に於いてのみ認められて居る。貴族院が若し前の會期中に於いて訴を受理し、訴訟手續が繫屬中であれば、議會の閉會又は解散に拘らず、尙繼續して開會する。又裁判權を行ふ爲には、庶民院の解散中でも、國王の命令に依つて、貴族院だけの開會を命ずることが出来る。但し此等の場合には、貴族院は、唯裁判權だけを行行使し得るに止まることは勿論である。

フランスの憲法も、亦元老院が裁判所として開會する場合に限り、元老院のみ單獨に開會し得ることを認めて居る。但し此の場合の元老院は、立法部の一院たるよりは、裁判所たるもので、裁判事務の外はこれを行ふことを得ない。

右の外に、フランスでは、尙一の特別な例外が認められて居る。それは、代議院の解散中に大統領が死亡し又は辭職した場合で、若し代議院が解散せられて居なければ、兩議院とも當然直に集會するのであるが、代議院が存立して居らぬ場合であるので、此の場合には、元老院だけで、單獨に自ら集會するものとせられて居る。しかし、此の場合の元老院も立法權を行ふものではなく、唯内閣が臨時大統領の職務を行ふのに對

して、これを監視するの職務を行ふのである。

アメリカの憲法には、これに反して、一般的に、大統領が非常の必要が有る場合には、臨時に兩議院中何れか一院だけを招集し得ることを認めて居る。それは主としては、元老院の特別権限に基づく必要に出でて居るもので、アメリカの元老院は、常に立法機關であり、又インピーチメントの裁判所であるのみならず、同時に行政に關與する機關であり、殊に條約を批准し、官吏の任命に同意する権能があるものであるから、元老院だけを單獨に招集することの必要を見るのである。勿論、憲法には、代議院だけを招集し得ることをも認めて居るけれども、代議院には特別権限が無いから、これはその必要も無く又其の實例も無い。

六 會期不繼續の原則

會期の不繼續 (discontinuity of sessions) とは、會期の終了に依つて、未だ議了に至らない議案は、總て消滅し、次の會期に於いて同じ議案を議する場合には、再び新に議案を提出して、最初の段階から其の議事を繰り返へさねばならぬ原則を謂ふ。

議院が改選によつて前とは異なつた議員から成り立つことになつた場合には、議院が前とは異なつたものとなつたのであるから、其の議事も全く新しく始まる事が、當然であるけれども、同じ議院が繼續して居る間は、假令會期が變つたとしても、必ずしも是非議事を新にしなければならぬといふ理由は無い。

隨つて此の點に付いては、國に依り、其の慣習を異にしてゐる。

アメリカ合衆國に於いては、前にも述べた如く、二年を以て一議會期とし、その間には二回の通常會が開かれるのであるが、此の二回の會期の間は、議事が繼續せられるのであつて、所謂會期の不繼續は行はれない。唯第二回目の通常會即ち所謂「短期會」(Short Session) では、三月四日限り、議員の任期が憲法上に満了するのであつて、此の場合には、會期の終了は即ち議會期の終了であり隨つて總ての未了の議案は消滅することは言ふまでもない。

フランスに於いても、同一の議會期中に於いては、議事を繼續するものとせられ、會期不繼續の原則は行はれない。大統領の閉會の宣告があつても、未了の議案がそれに依つて消滅するものではなく、次の會期に繼續して、審議せられるのである。實際にも、毎年一月に開かれる通常會は、七月頃には閉會するのであるが、それ迄に豫算の議了せらるることは、絶無であるので、十月頃に臨時會を召集して、續いて豫算を審議する。時としては、それでも十二月の閉會の時までに議了せられないので、更に翌年の通常會に引續いて審議せらるることも稀ではない。

會期不繼續の原則は、イギリスに起つた慣習で、イギリスでは、今日も維持せられて居る。それはイギリスの議會が、初は國王の諮問機關から發達したものであることの歴史的影響に基づいて居るもので、國王が諮問の必要ある毎に、これを召集し、必要が終れば、その閉會を命じたのであるから、其の開かるる毎に、

諮問せらるべき議案が新しくなることは、其の自然の結果であつたのである。今日では、イギリスの議會は、殆ど一年中開かれて居るのであるから、會期の不繼續は、充分の理由あるものとは謂ひ得ないものとなつた。イギリスで休會 (Adjournment) と閉會 (Prorogation) との異なるところは、唯休會の場合には議事が繼續するが、閉會の場合には未了の議案が總て消滅することのみ在るのであるが、議院が殆ど一年中開かれて居る現在の状態に於いては、此の兩者を區別する理由は、もはや無くなつたものと謂つて可い。ローウェル (Lowell, The Government of England I. p. 246) は「閉會に依つて未了の議案が消滅することの原則は、無責任の議員がやたらに法律案を提出するやうな議會に於いては、甚だ便利である。それに依つて、多くの無責任な法律案を一時に殺してしまふことが出来る。しかしこの理由は、イギリスの議會には當て依まらない。今日では殆ど總ての重要な法律案は、國務大臣の提出するところであり、しかし毎年政府と議院とが共に多くの時間と思索とを費やした法律案が、閉會に依つて殺されてしまはねばならぬ。會期の終が近づいた或る日に、議院の政府派首領は起立して、何々の法律案は、時の缺乏の爲に、見棄てねばならなくなつたことを宣言する。普通にそれを Slaughter of the innocents (無罪者殺し) と謂つて居る。斯かる必要を生ずるのは、寧ろ不幸と謂ふべきであらう」と曰つて居る。

ドイツでも、従來は、憲法又は法律の別段の規定が有つたのではないが、議事規則に依つて、イギリスの例に倣うた會期不繼續 (Diskontinuität der Sitzungsperioden) の原則を認めて居た。現在の議事規則は、此の點に付き何等の規定がないのみならず、實際に、議會は嘗て閉會することなく、唯休會するだけで、事實上の常設會議となつたのであるから、今日ではもはや會期不繼續の問題は起らない。

七 解散

解散 (Dissolution, dissolution, Auflösung) は、議會 (又は其の一院) の議員の全部が其の資格を失ひ、隨つて議院が一時其の存立を失ふことを謂ふ。自然解散、自律的解散、及び他律的解散の三つを分つことが出来る。

自然解散は、議員の任期の満了に依つて生ずるのを最も普通とし、其の外尙ほ國に依り、特定の事實の發生に因り當然に生ずるものとせられて居るものが有る。それに付いては後に述べる。

自律的解散は、議會自身の議決に依つて解散するもので、唯少數の國に於いてのみ認められて居る。それに付いても、尙ほ後に述ぶるであらう。

普通に「解散」と稱せらるるものは、専ら他律的の解散、即ち他の者の意思行爲に依つて生ずるところの解散である。就中行政權の首長たる君主又は大統領の命令に依つて行はるる解散が其の最も普通なるものである。

権力分立主義を基調とするアメリカ主義の憲法は、行政權と立法權とを互に獨立にして相侵犯することな

からしむることを主義とするものであるから、勿論行政部の権力を以て立法部を解散し得ることを認めない。フランスの第一共和政府及び第二共和政府の憲法も亦同様であつた。

これに反して、議院内閣制を認容する諸國に於いては、概ね行政権の首長が議會を解散する権能あることを認めて居る。議院内閣制に於いては、議會は政府の施政を批判し監督する権能を有するのであるから、若し解散権が無いとすれば、議會が如何に不當の勢力を振ひ、國民の健全な意向に反して政府に反対しても、政府はこれに盲従することを餘儀なくせられ、其の結果は議會の多數派の専制政治となつて、其の多數が如何に不自然な無理に作つた多數であるとしても、これを抑制すべき何等の手段も無いものとならねばならぬ。政府の解散権は、議會の側に於ける不信任決議権と相對應するもので、議會の側に於いて、政府の不信任を議決して、其の退職を促がし得るのに對して、政府の側に於いても、議會の議決が眞に國民の意見を代表するものに非ずと認むる場合には、これを解散して、國民の判断に訴ふることを得なければならぬ。議院内閣制の國に於いて、概ね政府の議會解散権を認めて居るのは、此の理由に基づいて居る。

勿論、解散権は議院内閣制を必然の前提とするものではない。革命前のドイツ帝國及び其の各邦は議院内閣制を採るものではなかつたが、尙解散権を認めて居た。フランスに於いても、帝政時代の共和曆十年及び一八五二年の憲法に於いて、共に解散権を認めて居た。しかし議院内閣制を認めない制度の下に於いては、解散は専ら議會に對する政府の攻撃手段として用ゐらるるに止まり、内閣が果して國民の信頼を得て居るや

否やの判断を求むる爲の手段としては、解せられない。日本に於いても、官僚内閣制の時代には、政府は解散権を以て、恰も懲戒處分の性質を有するものの如くに解して居た。

議院内閣制の下に於いては、解散は、重大な政策上の問題に付き、若くは内閣が果して國民の信頼を得て居るや否やに付いて、國民の判断に訴ふる行爲 (Appeal to the people) である。議會と政府とが意見を異にする場合に、解散に因つて、其の何れを可とするかの國民の裁判を求めるものである。それは一種のレフェレンダムの如き働きを爲すもので、具體的な特定の法律案に付いてではないが、特に重要な問題又は政府の一般の政策に付いて、國民は政府黨又は反對派の何れかに投票することに依つて、可否の判断を與へるのである。

其の結果として、解散は同じ問題に付いては、唯一回行はれ得るだけで、これを再びすることを得ないことの原則を生ずる。一度解散が有れば、解散権は既に用ゐ盡されたもので、若しその結果反對派が勝利を得れば、内閣は當然に退職せねばならぬ。ドイツの新憲法 (二五條) には、明文を以て此の事を定め、

『大統領ハ議會ヲ解散スルコトヲ得、但シ同一原因ニ因ル解散ハ一回ヲ超ユルコトヲ得ズ』

と明言して居る。イギリスの政治慣習も亦明白に此の原則を認めて居り、ダイシイ (Law of the Constitution 五版 p. 350) は、イギリスの憲法的習俗律 (conventions of the constitution) の一例として、『内閣が重要な問題に付いて庶民院で否決せられた場合には、一たびは、解散の手段に依つて、國民に訴ふること

が出来る』、『選舉民に對する訴が内閣の不利に終つたならば、内閣は職を退かねばならぬ、再び議會を解散する権能は無い』といふ二の原則を擧げて居る。國民の裁判が既に確定したのであるから、内閣はそれに服せねばならぬのである。

解散権は普通には代議院に對してのみ認められて居る。二院制の議會に於いては、貴族院式の第二院は勿論、公選に依る元老院であつても、普通は解散せられないものとせられて居る。それは第二院は完全に國民の意向を代表するものとは思考せられないものであるから、これを解散しても、國民の判断を示すものと見るを得ないからである。元老院が多く國に於いて、全部同時に改選するの主義を取らず、一部づゝ改選するに止め、永續的の組織を爲すものとせられて居ることも、元老院に解散が行はれない原因を爲して居る。

第二院に對して解散権の認められないことの結果としては、第二院は政治上に第一院と同等の權力を主張すべきものではなく、殊に内閣の進退を左右するの働きを爲すべきものではないといふ、徳義上の要求を生ずる。何となれば、若し第二院が此の如き權力をも行ひ得べきものとすれば、第二院に對しては解散が行はれ得ない結果、國民の信頼ある内閣も、第二院の反對の爲に、辭職を強要せられ、國民的政治の根本を覆へすに至るの虞が有るからである。

唯、ベルギーの憲法(七一條)は、國王が議會の兩院を同時に解散し、又はその何れか一院のみを解散し得ることを認めて居る。

解散の主たる政治上の目的は、國民の判断に訴ふるに在ることは、前述する如くであるが、しかしそれは唯政治上の問題たるに止まり、法律上に解散の目的が限定せられて居るのではないから、解散が唯此の目的の爲にのみ行はれ、その他の理由を以ては、絶対に解散を行ひ得ないといふのではない。

殊に、例へば選舉法に重大な改正が有つたやうな場合には、從來よりも一層適當なる國民代表を得るの途が開かれ、舊法に依つて選舉せられた現在の議會は、新法の眼から見れば、もはや不適當な代表者たるに至つたのであるから、解散に依つて其の組織を新にし、成るべく速に新法に依る選舉を行ふことが、最も能く新法の精神に適するものでなければならぬ。

此の外、イギリスに於いては、一七一五年の七年法(Septennial Act, 1715)の通過以後、一九一一年の國會法に依り、議員の任期が五年に短縮せられたまでは、議員の任期は七年とせられて居たが、七年間同じ議員が繼續在任することは、餘りに長きに過ぐるので、實際には、議員は嘗てその法律上の任期を全うしたことはなく、五年くらゐ在任すると、解散せらるることを常例として居た。これは普通の解散とは、全く性質を異にし、法律に定むる任期を實際上に短縮する目的を以てしたものである。

政府が議會の解散を命ずるのは、多數の國に於いては、内閣だけの責任で、これを君主又は大統領に奏請し斷行することが出来るものとして居るのが普通であるが、國に依り、これを政府の専權に任かせずして、他の機關の同意を得べきものとして居るものがある。フランスでは大統領は元老院の同意を得るに依つての

み代議院の解散を命ずることが出来る（一八七五年二月二十五日の憲法第五條）。プロイセンの一九二〇年十一月三十日の憲法（一四條）に依れば、政府は單獨には議會解散の權なく、内閣總理大臣、議會（Landtag）の議長、並に參議院（Staatsrat）の議長の三人を以て成る委員會の多數決を以て解散を命じ得るものとして居る。即ち政府は議會又は參議院の何れかの議長の同意を得ねば、解散を命じ得ないのである。

解散權の實行の程度は、國に依つて一様ではない。イギリス及びドイツでは、解散は可なり頻繁に行はれる。殊にイギリスでは、世界大戰中だけは選舉に依つて國內に政戦を起すことを避くる爲に、常に解散を行はなかつたのみならず、五年の任期の満了の後にも、尙法律を以て其の任期を延長し、一九一一年一月から一九一八年十一月まで、約七年十ヶ月の間も同じ議員が在任して居たが、戰爭の終了後は、五年の任期を全うしたことは一回もなく、殊に三黨鼎立の勢を爲すに至つて、政局の不安定を來たし、一九二二年、一九二三年、一九二四年は、引續き毎年解散せられた。ドイツでも、新憲法の實施後、既に數回の解散が有つた。これに反して、フランスでは、一八七五年の憲法の制定後、僅に一回一八七七年にマクマホンに依つて解散が斷行せられたことが有るだけで、解散權の定は全く空文となつて居る。

政府の命令に依る解散の外に、ドイツの諸邦の中には、革命後の新憲法に依り、國民投票に依る解散、及び議會の自律的解散の制を認めて居るものが多い。

自律的解散は、議會自身がいろいろの政治上の事情から、改選に依つて國民の判斷を求むることが望まし

いとするときは、自分の議決を以て自ら解散するもので、プロイセンの憲法は、單純の過半数を以て議決し得るものとし、サクセンの憲法は、三分の二の多數を要するものとして居る。

國民投票に依る解散は、或は國民からの請願に基づき、或は政府の命令に依り、國民の解散投票を行ふのであつて、國民投票の結果若し解散すべしとするものが、多數であれば、議會は解散するのである。

國に依つては、又議會が任期の満了以前に於いて、或る事實の發生に因り、法律上當然に解散することを認めて居るものがある。

イギリスでは、一八六七年までは、國王の崩御に因つて議會は當然解散となるものとせられてゐた。それは議會がもと國王の機關であつた時代の古い思想に基づいて居るもので、同年の選舉法改正に依り、國王の崩御は將來は議會の存立に影響しないものと定められた。

ベルギーの憲法は、二の場合に、議會が兩院とも當然に解散することを認めて居る。其の一は、王位が闕位となつた場合で、此の場合には兩院の合同會で假に攝政を置いた後、兩院は當然解散し、改選後の新議會に於いて合同會を開き闕位に處すべき手段を確定する（八五條）。他の一は、憲法改正の場合で、議會に於いて憲法改正の必要ありと議決した場合には、兩議院は當然解散し、新議會に於いて改正に付いての議決を爲す（一三一條）。

ドイツの新憲法も亦一の場合に議會の自然解散を認めて居る。それは、議會が大統領の解職を國民投票に

付することを議決し、しかも國民投票の結果其の解職が否決せられた場合で、此の場合、大統領は新に選舉せられたものと看做され、議會は當然に解散する(四三條)。

議會解散の場合に於いて、ヨーロッパ大陸諸國の憲法は、概ね一定の期間に、總選舉を行ひ、新議會を開くべきことを命じて居る。それは長く議會なしに置くことの危険を防ぐ爲であることは、言ふまでもない。例へば、フランス(一八八四年八月十四日の憲法第一條)は、解散の日より二ヶ月以内に總選舉を行ひ、選舉終結の後十日以内に新議會を召集すべきものとして居り、ベルギー憲法(七二條)は、四十日以内に選舉を行ひ、二ヶ月以内に議會を召集すべきものとし、ドイツ新憲法(二五條)は解散後六十日以内に選舉を行ふべきものとして居る。

第二節 議院の職員

一 イギリス

(一) 庶民院議長

イギリスの庶民院の最も重要な職員は言ふまでもなく議長(Speaker)である。議長は毎議會期の初めに

院内より選舉せられる。議員中の誰かから推薦し、他の者が賛成する。若し一人だけしか推薦が無ければ、投票を行はずして當選者と決まる。若し二人以上の推薦があれば、順次投票を行ひ、投票の過半数を得た者が當選者となる。但しイギリスでは議長として確定するには、形式上は尙國王の承認を得ることを要するものとせられて居る。イギリスの議會が初は國王の諮問機關から發達したことの名残りであらう。

初めて議長に選ばれるのは、常に多数黨から出るのであるが、既に議長となつた後は、全然黨派關係を超脱し、不偏不黨の地位に立つもので、其の任期は一議會期に限られて居るのであるが、自ら辭職しない限り、次の議會に於いても必ず再選せらるる慣習である。假令議院の多数黨が變つて、反對派が多数となり、隨つて政府を組織するに至つても、多数派たる政府黨は、尙常に反對派から出た從來の議長を推薦するのである。議長が不偏不黨であることの結果として、又議長が候補者たる選舉區に於いては、反對の立候補は全く無く、議長は常に無競争で當選する例であり、此の慣習は固く守られて居る。

議長は、議員としての歳費の外に、一八三二年の法律に依り、年五千ポンドの歳費を受け、且つ庶民院の構内に官舎(Speaker's court)を有する。其の職權の徴證として、節杖(mace)が議長席の前に置かれる。庶民の第一人者(First Commoner)と謂はれ、其の退職の後、貴族に列せらるる例である。

議長の職權は、主として院内の警察權及び議事整理權である。議事整理に付いての權能は頗る廣大で、威令が能く行はれるのを通常とする。唯十九世紀の末以來アイルランドの獨立に至るまでは、アイルランド自

治黨が屢々紛擾を起したことが有り、近頃では労働黨が多くなつたので、往々粗野の行動を爲す者を生じた（一九三〇年には議長の節杖を議場外に持ち出だすといふ未曾有の事件が生じた）といふことであるが、概して言へば、議長は能く一般の尊敬を受け、随つて能く議場の秩序を制する力を有つて居る。

(二) 庶民院の其の他の職員

議長の外庶民院の重なる職員としては、唯副議長、書記官長、守衛長を擧ぐるを以て足れりとする。

副議長 (Deputy-Speaker) は又全院委員長 (Chairman of Ways and Means) とも稱せられる。全院委員會を開くときは、歳入委員會でも、歳出委員會でも、又は其の他の全院委員會でも、議長は常に其の席を退き、副議長が議長席に就くのであつて、随つて Chairman と稱せらるるのである。議長の故障の有る場合にも亦其の代理を爲す。一九〇二年以來は別に委員長の故障ある場合にその代理を爲すべき副委員長 (Deputy-Chairman) が置かるることとなつた。委員長及び副委員長は、毎議會期の初めに、前者は收入委員會に於いて、後者は本會議に於いて選舉する。

書記官長 (The Clerk of the House) は庶民院事務局の主宰者で、事務局は Public-Bills Office, Journal Office, Private-Bills Office, Committee Office の四課に分れて居る。守衛長 (Sergeant-at-Arms) は議長の命を承けて、主として院内の警察を掌るものである。他の諸國では、此等の議院の職員は、總て議院自身の選任するところであるが、獨りイギリスでは、書記官長も、其の補助官吏たる書記官 (Clerks assis-

stant) も、守衛長も、皆國王の任命にかゝる終身官である。それは古い時代の制度の遺物 (ローウェン P. 263 はこれを a curious survival と謂つて居る) であり、而して日本の制度は、これに倣つて居るのである。

(三) 貴族院の職員

貴族院の議長は、普通に「大法官」と譯されて居る Lord Chancellor である。大法官は貴族院自身の職員ではなく、國王の大官であり、玉璽を尙藏し、又必ず内閣の一員たるものである。必ずしも貴族たることを要しないが、其の任命の後には貴族に列せらるる慣例である。大法官の貴族院議長としての権能は、遙に庶民院議長に及ばない。議事の順序は議長の定むる所ではなくして院議に依つて定むるものであり、可否同數の場合にも決裁権を有しない。議長は議場の中部の赤い巾で蔽うた羊毛袋の (Woolsack) 席に著く。

其の外、貴族院の重なる職員としては、(1) 全院委員長 (Lord Chairman of Committees) は、貴族院自身の選舉する所で、一議會期中其の任を有する。全院委員會の議長であり、又私法律案の立法 (Private-bill legislation) に付いて大なる勢力を有する。(2) 書記官長 (Clerk of the Parliaments) は國王の任命に係る終身官で、名稱は國會のクラークであるが、事實は専ら貴族院だけの記録事務に當るのである。其の補助として 11 人の Clerk assistant 及び Reading Clerk は、大法官が任命する。(3) Gentleman Usher of the Black Rod 同じく國王の任命する官吏で、儀式的の場合に、貴族院の使節となる。その下にその代理官として Yeoman Usher of the Black Rod が置かれる。(4) 守衛長 (Sergeant-at-arms) も國王の任命する官

吏である。

二 アメリカ

(1) アメリカの代議院の議長も、イギリスと同じく Speaker と稱して居るが、名稱だけは同じでも、實際の地位は甚だ異なつて居る、イギリスの庶民院議長が、全然政黨を超越し、政治上の意見を發表し得ないものとせられて居るのに反して、アメリカの代議院議長は、偉大なる政治上の勢力を有し、法律案の運命が屢々議長の意向に依つて左右せられる。それは言ふまでもなく、多數黨から選ばれるもので、通常は多數黨の最も有力なる議員が選ばれる。イギリスでは、政府の大臣が同時に議員であり、總理大臣が即ち院内政府黨の首領 (Leader) であつて、自ら院内總務の役目を爲し、反對黨も亦それ／＼その首領を有するのであるが、アメリカでは、議院内の政黨には斯ういふ意味に於いてのリーダーは全く無く、議長が殆どその政黨に屬する院内のリーダーとも見るべき地位に當るのである。

議長の代理としては、議長が自ら議員の一人を指名して、その職務を代行せしむることが出来る。三日以上に亘り故障の有る場合は、議院の許諾を得て、十日以内を限り、その代理を命ずることが出来る。議長が闕席し且つ代理を命じなかつた場合には、議院で假議長を選挙する。

議長の外には、書記、守衛、門衛、郵便長、教誨師などが置かれるが、何れも毎議會に議院に於いて口頭で選任する。

(II) 元老院の議長 (President) は、副統領 (Vice-President) が職務上當然に其の任に當るものとせられて居る。副統領は、大統領が任期中に闕員となつた場合に、その地位に代るものであるが、大統領の在職中は、別に常務はなく、専ら元老院の議長たることを職務とするのである。若し副統領が大統領の地位に代り、又は任期中に闕員となり、若くは故障ある場合には、議院に於いて假議長を選挙する。

議長は投票權なく、唯可否同數の場合に決裁權を有するだけである。

三 フランス

フランスでは、兩議院の總ての職員は、議院自らこれを選挙するもので、その幹部ともいふべき任に當るものを「理事部」(Bureau) と謂ひ、それは、代議院では、議長 (Président) 一人、副議長 (Vice-Présidents) 四人、書記 (Secrétaires) 八人、幹事 (Querens) 三人から成り立つて居る。元老院も大體同様である。幹事は、議事堂の建物の管理や、補助吏員の監督や、院内の秩序などを掌るものである。何れも毎通常會の初に議員の中から選挙するもので、その任期は一年に限られ、同じ議會期の中でも、翌年の通常會には、改選するのである。

フランスの議長は、社會上に大なる尊敬を受け、公の式典には、大統領の直ぐの次席に着く。歳費は從來

七萬二千フランであつたが、一九二〇年の法律に依り十三萬二千フランに改められた。政治上の勢力も、頗る大なるものが有り、殊に大統領が新に内閣の組織を命ずるにも、必ず兩議院の議長の意見を聞く例である。議長は多数派から選ばれることは勿論であるが、しかし政黨關係の外に立ち、不偏不黨でなければならぬものとせられて居る。イギリスのやうに、多数黨が變つても、尙常に再選せられるといふ慣習は無いが、其の職務の行使に付いて、政黨的であるといふ非難は、聞かれない。

四 ド イ ツ

ドイツの議會も、民主主義の當然の結果として、その總ての職員に付いて、自らこれを選任する權能を認められて居ることは、言ふまでもない。

フランスの Bureau に相當するものを、ドイツでは Vorstand と謂つて居る。假に「理事部」と譯すとつて、それは、議長 (Präsident) 一人、副議長 (Vizepräsidenten) 三人、書記 (Schriftstellern) 八人から成り立つて居る。毎議會期の初めに議員中から選舉するので、その任期は、フランスとは異なつて、一議會期中は繼續する。

議長の職務としては、議事規則中に『議長ハ議會ノ議事ヲ統理ス。議長ハ議會ノ尊嚴及權利ヲ防護シ、其ノ議事ノ進捗ヲ努メ、就中嚴正且公平ニ其ノ議事ヲ指導シ及院内ノ秩序ヲ保持スルノ任務ヲ有ス、議長ハ總テノ委員會ニ於テ其ノ議事ニ加ハルコトヲ得。議長又ハ其ノ委任ヲ受ケタル者ハ議會ノ行政ニ必要ナル契約ヲ締結シ、豫算ノ範圍内ニ於テ議會ノ必要ニ充ツル爲ノ支出ニ付支拂命令ヲ國金庫ニ回付ス。議長ハ法律及一般行政規則ニ從ヒ議會ノ正規ノ官吏ヲ任命シ及之ニ休職ヲ命ズ。議長ハ雇員ヲ採用シ及之ヲ罷免ス。議長ハ議會ノ官吏ヲ指揮監督ス』と曰つて居る。

ドイツの議事規則は、各派交渉會 (Akteerrat) を、議會の公の機關として承認して居る。立憲政治が事實に於いては純然たる政黨政治となり、政黨が國の政治を左右する最も主要な勢力となつて居ることは、各國の共通の現象であるにも拘らず、憲法上には、何處の國でも、政黨は公の機關としては全く認められず、憲法外に事實上の存在を有するものに過ぎないのであるが、唯最近には、議院規則に於いては、政黨を公の機關として承認する國が出来て來た。ドイツ諸邦の中では、ウエルテンベルヒが、其の最初の例を開いたのであるが、ドイツ自身の議事規則の中にも、理事部 (Vorstand) の外に、各派交渉會を公の機關として認め、これに議長の職務を輔佐するの任務を與へて居る。各派交渉會に加はることを得べき各派 (Fraktionen) は、十五人以上の議員から成ることを要するけれども、二派以上相聯合して此の條件を満たすことも出来るし、又中立の議員は、何れかの派に附屬することも出来る。各派交渉會は二十一人から成り、其の任務は、主としては議會の議事の順序に付き各派間の諒解を得るに努むることに在る。各委員會の委員長及び其の代理者は、各派交渉會の中から、選ばれる。

第三節 議員特權

一 議員の報酬

議員が其の職務に對し金錢上の報酬を受くる権利を有すべきや否やは、以前には、憲政上の一の重要な問題として、頗る論争せられた古い問題である。多數の諸國は相當の報酬を給すべきものとして居たが、唯イギリスでは、二十世紀に入りて一九一一年の國會法の成立するまでは、議員は全く無報酬であつたし、革命前のドイツ帝國に於いても、帝國議會の議員は全然報酬を受けないものとせられて居た。フランスに於いても、王政時代には、貴族院は勿論代議院に付いても、無報酬主義を取つて居た。

しかし、イギリスの庶民院議員は、初から無報酬であつたのではない。イギリスでも、フランスでも中世の等族會議の時代には、議員は其の選ばれた特定の階級の人々の代理人として、それから委任せられた職務を行ふものであつたから、其の旅費や宿泊料や日當は、當然其の委任者から辨償せらるべきものと思惟せられて居た。即ち議員は國庫から旅費を受くるのではなく、自分の代表する特定の團體から費用の辨償を受けたのである。イギリスでは、州又は市府から選出せらるる代議士は、凡てその選ばれた州及び市府から、其

の往復の旅費及び日當を受くる権利を有して居た。ヘンリー八世王の頃には、尙議員は一般に日當を受けて居たやうで、同王の時の法律には、議員が會期の終了前に、賜暇を得ないで議會を去つたものは、日當を受くる権利を失ふ旨を規定した法律が有る。フランスのエター・ゼネローでも、議員が總て選舉に依つて就任することとなつてからは、その選舉區であるバイヤージ(州)から、當然その失費の辨償を受くる権利あるものとせられ、且つ通常は各州に於ける三の階級(貴族、僧侶、第三階級)の者が、それ／＼自分の代表者の失費を支へる義務を負うて居た。

然るに、イギリスに於いては、第十六世紀より以後、庶民院議員の地位が、政治上の競争の目的となるやうになつてから、議員の方から段々辨償を請求しない慣習が起つて來た。議員の日當を支拂ふことは、州又は市府の人民の負擔として感ぜられて居たので、議員がこれを拋棄することは、その當選を容易ならしむる所以であり、隨つて議員はその當選に際し、豫め辨償を請求しない約束を爲すことが、屢々行はるるやうになつた。十七世紀に至つては、議員は全く日當を受けないことが、略々一般の慣習となるに至つた。法律上にその権利が廢止せられたのではないが、初めには議員の側からこの権利を拋棄することが、事實上の慣習を爲し、而してそれが遂に慣習法となつて、其の権利が全く失はるるに至つたのである。

これに反して、フランスの革命時代の憲法は、選舉に依る議員は辨償を受くる権利を有し、而してこの辨償は國庫の負擔に屬することの新たな主義を確立した。其の第一の原則は、國民主權の結果としての平等主

義から来る當然の原則として認められたもので、若し議員をして無報酬ならしむるならば、実際には富裕者の外議員たることを得ざらしむるもので、各人が平等に公務に就き得ることの原則が全く死文とならねばならぬとすることに在り、而してこれを國庫の負擔たらしめたのは、議員はもはや中世の等族會議のやうに、その選挙民の團體だけを代表するものではなく、全國民の代表者たるものとせられたからである。此の主義は、革命時代からナポレオンの帝政時代を通じて維持せられて居たところで、共和曆三年の憲法には、憲法自身にその主義を言明して居た。

一八一四年の王政回復に至つて、一方には、選挙權を制限して高い納稅資格を必要とすると共に、一方には、議員を以て無報酬と爲し、議員はその職務の爲めに要する一切の費用を自辨せねばならぬものたらしめた。而してこれは一八四八年の第二共和政府樹立の時まで續いたのである。

一八四八年の第二共和政府の憲法は、新に普通選挙制を採用すると共に、王政時代の金權政治の主義を捨て、憲法自身の中に、既に議員の歳費を受くる權利を保障した。ナポレオン三世の帝政時代に至つて、一八五二年の法律を以て、一時議員の歳費を廢したけれども、同じ年に再びこれを復活した。現在の第三共和政府も亦元老院及び代議院の兩院を通じて、議員の歳費を受くる權利を保障して居る。

其の他の諸國は、アメリカでも、ヨーロッパでも、概ね皆歳費若くは日當の何れかの形に於いて、議員が辨償を受くる權利を有することを認めて居た。

勿論、それは唯人民から選ばれた議員にのみ適用せらるる原則で、貴族や、國王の勅任する終身議員に於いては、全然無報酬であることは、何處の國でも當然の原則として認められて居た。唯民選の議員だけが、その職務上の失費に付いて、國庫から辨償を受くるものとせられて居たのである。

唯スペイン及びイタリアが、フランスの王政憲法の例に倣つて、議員を久しく無償たらしめて居た外に、舊ドイツ帝國は、ドイツの各邦に於いては、概ね議員が日當を受くる權利を有するものとせられて居たのに反して、帝國議會(Reichstag)の議員に於いては、全く無報酬主義を取つた。それは北ドイツ同盟時代から傳はつたもので、これを以て普通選挙に對する對策と爲さんとする聯邦政府の意向に基づいたのであつた。ゲオルヒ・マイヤー(Georg Meyer, Das Parlamentarische Wahlrecht S. 516)に依ると、『帝國憲法の審議に際し、此の點は、激しい論戰の目的となつたところで、これに賛成する議員の側からは、或はこれが普通選挙の弊害を救ふ所以であると爲し、或は地方自治制に於ける名譽職制度を採用してこれを國の議會にも採用すべきものと爲し、或は代議士の任務は當然に富者の特權たるべきものと爲す者すらあつた。しかし、一方にはこれに對する激しい反對も有り、反對者は議員を無報酬ならしむることは、普通選挙の効果を全く空に歸せしむるものであると曰ひ、又プロイセンの貴族院議員の無報酬なることの結果は、容易に定足數を得難いことの事實を採用して、其の弊害を痛論する者もあつた。これに對して、ビスマルクは簡單に、聯邦政府は如何なる事情の下に於いても、議員に報酬を與ふることには、同意し得ないことを斷言するに止まつ

た。それにも拘らず、議會は一三〇票に對する一三六票の多數を以て、議員の有償主義を可決したが、聯邦政府がこれに對する同意を拒んだ爲に、最後の會議に於いては、九十票に對する一七八票の多數を以て無償主義の政府の原案を通過せしめた。初に有償主義に賛成した多くの議員も、憲法の不成立に至らんことを恐れて、政府の意見に従ふに至つたのである。』

ドイツ帝國憲法(三二條)は、斯くして、『帝國議會ノ議員ハ議員トシテ何等ノ報酬又ハ補償ヲ受クルコトヲ得ズ』と規定するに至つたのであるが、其の制度の結果は何うであつたかと言へば、失敗に終つたと謂ふの外は無い、マイヤー(前掲の519)は曰く、『議會は殆ど常に定足數を缺いて居り、而してそれは主として無報酬なることに基づいて居る。定足數に足りない爲に、議決が不可能となり、隨つて會期が延長せられる。初め議員の無償主義を取つたのは、それに依つて會期を短縮し得べきことを期待したのであつて、初め數年は能くその目的を達したのであつたが、次第に反對の結果を生ずるに至つた。しかし、會期が長くなれば長くなる程、議員は會期中に歸省せねばならぬ必要を生ずることが多くなる。會期が短くならない限りは、常に定足數を得ることは不可能であり、常に定足數が得られない限りは、會期の短縮は不可能であるといふ救ふべからざる循環に陥いつて居る。……しかのみならず、議員の無償主義は、決して過激な、デマゴグ的な要素を除くことに、成功し得なかつた。反對に此の種の要素は、益々多きを加へて居る。且つ、議員の大部分は、私人又は黨派から給與を受けて居ることは、一般の周知の事實であり、而してそれは法律上にこ

れを禁止すべき途は無い。しかし、黨派の給與は、國庫の給與よりは、遙に弊害あるもので、それは議員をして、全然黨派に、正しく言へば黨派を率ゐる領袖に隷屬せしむるものである』と。

革命後のドイツの新憲法は、これに反して、議員が辨償(Entschädigung)を受くる權利を有することを認めて居り、イギリスでも、一九一一年の國會法に依り、議員が國庫から歳費を受くることを認むるに至つた。

斯くして、今日の世界の諸國は、總て議員の有償主義を取ることについて、一致するに至つたものと謂ふことが出来る。勿論、それは民選の議員のみに付いて謂ひ得ることで、元老院議員でも、直接又は間接に人民から公選する者は、一般に有償であるが、イギリスの貴族院や、イタリアの元老院のやうに、貴族や、終身の勅任議員から成つて居るものは、今日でも、一般に無償である。フランスの王政時代の貴族院や、革命前のプロイセン、バイエルン、又はオーストリアの貴族院が、無償主義であつたことは、言ふまでもない。

日本のやうに、貴族院議員が、衆議院議員と同額の歳費を受けて居るのは、他に其の例を見ないものである。議員の給與は、國に依り、歳費主義を取るものと、日當主義を取るものとの區別が有り、其の金額は、國に依り大なる差等有る。一八三〇年の Statesman's Year-Book に依つて、重なる諸國の例を擧げると、

イギリス 庶民院議員(官吏を除く)は歳費四百ポンド、貴族院議員は無歳費。

アメリカ合衆國 元老院及び代議院議員とも歳費一萬ドル、外に旅費の支給あり。

フランス 元老院及び代議院議員とも歳費六萬二千フラン。

ドイツ 國務大臣の俸給金額の四分の一に相當する歳費を受く。

イタリア 代議院議員は歳費一萬五千リル、元老院議員は無歳費。

ベルギー 代議院議員は歳費二萬五千フラン、元老院議員は八千フラン。

オランダ 第一院(上院)議員はヘーグに居住せざる者に限り日當十ギルダー(約八圓餘)、第二院(代議院)議員は歳費五千フロリン(四千二百圓)及び旅費。

ノルウェー 歳費六千クローネ及び旅費。

スウェーデン 兩議院とも首都居住者は日當二十四クローネ、首都以外の居住者は日當三十二クローネ、外に旅費。

以上の外に、議員に旅費を給與しない所では、概ね議員に國有鐵道の無賃乗車の權利を認めて居る。

二 議員の其他の特権

財産上の權利の外に、尙多くの諸國に於いては、議員の職務上の獨立、即ち議員が其の職務に關して外部の權力に依つて侵犯せられないことを擔保する爲に、議員に或る特権を認めて居るのを普通とする。それは凡そ三種を擧げることが出来る。其の一は、免責特権であり、其の二は、不逮捕特権であり、其の三は、

證言拒否の權利である。

(一) 免責特権

日本の憲法第五十二條には『兩議院ノ議員ハ議院ニ於テ發言シタル意見及表決ニ付院外ニ於テ責ヲ負フコトナシ』とある。これと略々同じ意味の規定は、多少文字の相違は有つても、多數の諸國の憲法に定められて居るところで、或は議員の「發言の自由」(Freedom of Speech, Redefreiheit)と稱せられ、或は「免責特権」(Immunité parlementaire, Parlamentarisches Immunität)とも謂はれて居る。

それはもとイギリスに發達した原則であつて、しかも長い間の争の末に、一六八八年の革命以後に始めて確立することを得たものである。アンソン(三版 p. 151)に依ると、一三九七年に、庶民院は Haxley といふ人の提案に依る王室經費減少の法律案を受理したが、國王は、斯かる法案を審議することに付いて庶民院の不敬を責め、その發案者の名を詰問したので、庶民院は厚くその罪を陳謝し、Haxley の名を擧げて、これに答へた。Haxley は因つて叛逆罪として罰せられ、將に死刑に處せられんとして、僅に罪一等を減ぜられた。二年を経てヘンリー四世王の即位に際し、Haxley は、該判決が議會の特権を侵すものであるとし、その廢棄を國王に請願したが、國王は貴族院の議を経てその請願を容れ、前の判決を破毀したのみならず、庶民院自身の請願に對しても、該判決が全然無効であることを答へた。即ち當時に於いて、既に議員の發言の自由は、國王及び貴族院の承認するところとなつたものと謂ふことが出来る。しかるにテューダー王朝及

びスチュアート王朝の時代には、國王は強く議員の發言の自由を制限せんとし、議員の提出した法律案や、これに關する發言に基づいて、議員が刑事の訴追を受け、處罰せられたことが尠くなかつた。一六二九年に Eliot, Hollis, Valentine の三議員が、議會に於ける發言に基づいて King's Bench に於いて有罪の判決を受けたのは、其の最後の例である。しかしこの判決は、次の王の時に至つて、破毀せられた。それは、議會に於ける發言に付いての責任は、唯議會自身に於いてのみ審判せらるべく、King's Bench に於いて裁判し得べきものではないといふ理由に基づいたのである。

遂に一六八八年の革命の後に至り、Bill of Rights 第九號を以て、『議會ニ於ケル發言ノ自由並ニ討論又ハ議事ハ議會以外ノ如何ナル裁判所又ハ其ノ他ノ場所ニ於テモ訴追シ又ハ審問セラルルコトナシ』(That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parliament)と明言せらるゝに至つた。

これより以後、イギリスに於いては、議員が其の議會に於ける發言に基づいて、裁判上に其の責を問はることは、全く其の跡を絶つたけれども、第十八世紀中には、尙陸海軍の武官等國王の官職を奉ずる者が、議員として政府に反對したが爲に、其の官を免ぜられた例が尠くなかつた。その最後の例は、一七六四年に General Conway が Grenville 内閣の政策に反對した爲に、宮内官及び武官の職を免ぜられたことである。これより以後は斯かる例も、憲法の趣意に反するものとして、廢棄せられ、議院内に於ける議員の職務上の

發言表決は、院外に於いては、全く責任を問はるゝことの無いことの原則が、確認せらるゝに至つた。

これと同様の原則は、他の諸國に於いても、等しく採用せられ、多くは憲法の條文の中にこれを明言して居る。

アメリカ合衆國憲法は、第一條第六節の中に『元老院議員及代議院議員ハ……其ノ各議院ニ於ケル言論ニ對シ院外ニ於テ審問ヲ受クルコトナシ』(For any speech or debate in either house they shall not be questioned in any other place)と曰つて居る。フランスに於いても、一七九一年の最初の憲法以來常に此の原則を認めて居り、唯王政時代の憲法だけは、憲法自身には其の規定を缺いて居たけれども、別に法律を以て其の趣意を規定して居た。現行の一八七五年七月十六日の憲法第十三條には、

『兩議院ノ議員ハ其ノ職務執行ノ爲ニ爲シタル意見ノ陳述及表決ニ付訴追ヲ受ケ又ハ審問セラルルコトナシ』と明言して居る。

ドイツに於いても、舊帝國憲法第十三條に於いて既に此の原則を承認して居たが、新憲法第三十六條にも、同じ趣意を以て『國議會又ハ各邦議會ノ議員ハ其ノ表決又ハ其ノ職務執行ノ爲ニ爲シタル發言ニ基キ如何ナル時期ニ於テモ裁判上又ハ職務上訴追セラレ其ノ他院外ニ於テ責ヲ負ハシメラルルコトナシ』と規定して居る。

發言の自由に付いての議員特權は、決して議員をして、その發言に付いて、何等の節度、何等の規律にも、

服するところなからしめようとするのではない。議員はその職務の行使に付いて、憲法及び法律に従ふことを要することは勿論、又議院自身の定むる規則及び秩序に従はねばならぬ。議員の発言がこれ等に違反することは、許すべからざる違法である。しかしながら、その違法を糺弾し、これに對する制裁を課するのは、唯議院自身のみこれを爲すことが出来るのであつて、議院外に於いては、如何なる權力を以ても、その責任を問ふことを許さないのである。

日本の憲法第五十二條にはその但書に於いて『但シ議員自ラ其ノ言論ヲ演説刊行筆記又ハ其ノ他ノ方法ヲ以テ公布シタルトキハ一般ノ法律ニ依リ處分セラルヘシ』と曰つて居る。斯かる但書の規定は他の諸國の憲法には、見えないものであるが、しかしそれは當然の原則として認められて居るところである。議會の議事公開の原則と議員の發言の自由の原則とに伴ふ結果として、議會の議事をそのまま忠實に報道することは、公の速記録は勿論、新聞紙の私の報道であつても、尙刑事の責任を生じないものとせられて居るけれども、議員が私に自分の議會に於ける言論だけを公刊することは、若しその言論が法律に觸るゝものであれば、勿論それに付いての責任を免るゝを得べきものではない。

議會の議事を外部に報道すること(Publication of Debates)の自由は、イギリスに於いては、十八世紀中には未だ認められなかつたもので、一七三八年には庶民院は、私に議會の議事を報道することは議會の特權に對する重大なる冒瀆であると議決し、十八世紀の末までも、議會が新聞紙に現はるゝ議事の報道に付いて抗爭した例が見えて居た。十九世紀に至つて始めて法律を以て、議院の命令に依つて公刊せらるゝ公の議事録は、假令その議事の中に違法の發言を含んで居る場合でも、民事及び刑事の責任を生じないことが、明に定めらるゝに至つた。私の新聞紙の報道に付いては、法律には別段の規定は無いが、裁判例に依り、議會の議事の忠實なる(honestly and faithfully carried on)報道は、假令偶々個人の名譽を毀損するものがあるが、法律上の責任を生じないことを認めて居る。但しそれは、議會の議事を全體として忠實に報道する目的を以てする場合に限るもので、議員自身が議會に於いて他人の名譽を毀損する發言を爲し、而して同様の目的を以て院外に於いて再びこれを公表する場合は、全くこれと異なり、議員はその責に任ぜねばならぬのである。

ヨーロッパ大陸諸國は、主としてフランスの影響に基づいて、概ね議事報道の自由を公認して居る。殊にドイツは舊帝國憲法第二十二條に於けると同じく、新憲法第三十條に於いて、『國ノ議會、各邦議會、又ハ此等ノ委員會ニ於ケル公開ノ議事ニ關スル忠實ナル報告(Wahrheitsgetreue Berichte)ニ對シテハ如何ナル責任ヲモ負ハシムルコトヲ得ズ』と明言して居る。これは勿論新聞紙の特權ではなくして、議會の特權である。議會の議事が自由であるから、隨つてそのまゝの事實を報道することも、自由なのである。しかし、議員が自ら自分の言論だけを刊行することは、これとは全く別問題で、日本の憲法は、ドイツの憲法とは反對に、議事報道の自由に付いては規定するところなく、却つてこれを院外に公刊することの責任に付いて、

規定して居るのであるが、結果に於いては、別段の相違は無いわけである。

(二) 不逮捕特権

日本の憲法は、發言自由の特権に續いて、第五十三條に『兩議院ノ議員ハ現行犯罪又ハ内亂外患ニ關ル罪ヲ除外會期中其ノ院ノ許諾ヲクシテ逮捕セラルコトナシ』と曰つて居る。これは「不逮捕特権」(Freedom from Arrest, Inviolabilité, Privilège in Bezug auf Verhaftung)と云ふことが出来る。

此の特権は、或る程度にまでは、多數の諸國に於いて等しく認められて居るところであるが、しかし、その程度は國に依つて一様ではなく、殊に英米法とヨーロッパ大陸法とは甚だ異なつて居る。

イギリスでは、古い時代から、議員が會期中及び會期の前後各々四十日間は逮捕せられない特権を認められて居た。しかしこれは刑事犯罪に因つても逮捕せられないといふのではなく、刑事上の犯罪 (treason, felony, or breach of the peace) の有つた場合には、議員は嘗て特別の保護を受くるものとせられて居たことは無い。唯民事上の原因に基づいてのみ、此の特権が認められて居り、しかも古い時代には、議員に對する民事拘留が許されないばかりではなく、債權者は會期中は議員を訴ふることも出来ず、財産の差押も爲すことを得ないし、民事訴訟手續は會期中は停止せられねばならなかつた。そののみならず、議員の雇人も、議員の特権に基づいて、同様の保護を受けて居た。これは債權者に取つて甚しい不利益を來すものであつたので、ジョージ三世王の時の法律に依つて、議員及び其の雇人に對して、如何なる時期でも自由に訴を起し

得べく、又議員の特権に基づいて、其の訴訟手續が中止せらるることの無いことを定め、唯議員の身體のみが、民事上の原因に基づいて、逮捕監禁せらるることの無いことを明示するに至つた。

アメリカ合衆國の憲法も亦大體に於いてイギリスとその主義を同じくして居る。それは民事上の債務不履行の爲に債權者の訴に依つて債務者を拘禁することの制度を前提とし、此の意味に於いての拘禁が、會期中は議員に對して許されないものとして居るのである。而して又その原則は無條件に適用せらるるもので、敢て議會の同意を得て逮捕し得るものとして居るのではない。

ヨーロッパ大陸の諸國は、これに反し、フランスを先例として、概ね刑事犯罪の場合でも、議員は會期中は議院自身の許諾が無ければ、逮捕することの出来ないものとして居る。

それは、フランスに於いて先づ採用せられた原則であるが、しかしそれには種々の變遷が有つた。一七九一年の憲法には『國民ノ代表者ハ現行犯罪ニ依リ若クハ逮捕令狀ニ依リ之ヲ逮捕スルコトヲ得但シ此ノ場合ニ於テハ直ニ之ヲ議會ニ通知スルコトヲ要シ、議會ガ其ノ起訴 (accusation) ヲ議決シタル後ニ非ザレバ之ニ對スル訴追ヲ繼續スルコトヲ得ズ』と規定した。即ち此の最初の原則に依れば、議員は現行犯のみならず如何なる犯罪に因つても議院の許諾なくこれを逮捕し得るのであるが、唯其の訴追を繼續する爲には、議院が起訴を決した場合であることを要するものとせられたのである。一七九三年の憲法に至つて新なる原則が採用した。それに依れば、議員は『刑事犯罪ニ因リ現行犯ノ場合ニハ之ヲ逮捕スルコトヲ得但シ議會ノ許諾

ヲ得ルニ非ザレバ之ニ對シ逮捕狀又ハ拘引狀ヲ發スルコトヲ得ズ』といふのであつて、議會は自ら起訴すべきや否やを決するのではなく、單に拘引に許諾を與ふるに止まるものと爲す。同時に、拘引狀を發するには、最初から議會の同意を得ることが必要とせられたのである。共和曆三年の憲法に至つては、一部分は此の主義を維持すると共に、一部分は最初の原則に復し、二箇條に分つて詳細の規定を設けた。第一百十二條『議會ノ議員ハ刑事事件ニ基キ現行犯ノ場合ニハ之ヲ逮捕スルコトヲ得、但シ此ノ場合ニ於テハ直ニ之ヲ議會ニ通知スルコトヲ要シ、五百院ニ於テ之ヲ裁判ニ付スルコト (mise en jugement) ヲ議決シ、元老院ニ於テ之ヲ命令シタル後ニ非ザレバ、其ノ訴追ヲ繼續スルコトヲ得ズ』。第一百十三條『現行犯ノ場合ノ外議會ノ議員ハ五百院ニ於テ之ヲ裁判ニ付スルコトヲ議決シ、元老院ニ於テ之ヲ命令シタル後ニ非ザレバ、之ヲ警察署ニ引致シ又ハ之ヲ拘留スルコトヲ得ズ』とあるのがそれである。即ち再び議員に對する起訴權を専ら議會に屬するものたらしめたので、此の點に於いて一七九一年の憲法の取つた主義に逆轉したのである。

これに反して、一九一四年の王政憲法第五十二條には『議會ノ議員ハ會期ノ繼續中現行犯ノ場合ヲ除クノ外議會ガ其ノ訴追ヲ許諾シタル後ニ非ザレバ刑事事件ニ基キ之ヲ訴追シ又ハ逮捕スルコトヲ得ズ』と規定し、議會は單に許諾の權を有するものたるに止め、而して此の主義は、それより以後の憲法に於いても、大體に於いて、そのまゝ維持せられた。

現行の一八七五年七月十六日のフランス憲法第十四條には『兩議院ノ議員ハ現行犯罪ヲ除クノ外會期ノ繼

續中其ノ所屬議院ノ許諾アルニ非ザレバ重罪又ハ輕罪ニ付 (en matiere criminelle ou correctionnelle) 訴追ヲ受ケ逮捕セラルルコトナシ。兩議院議員ノ拘留又ハ訴追 (la detention ou la poursuite) ハ其ノ議院ノ要求ニ依リ會期中之ヲ停止スベシ』と曰つて居る。フランスの一般學者の解釋に依ると、(一)『重罪又ハ輕罪』に付いてのみ此の特權が認められて居るのであるから、單純な違警罪 (contravention de simple police) に付いては此の特權は及ばない。それは違警罪は形式的の事實に基づくもので、政治上の目的の爲に悪用せらるる虞の無いものであるからである。(二) 此の特權は會期の繼續中にのみ限らるるもので、閉會中には及ばない。何となれば、閉會中はこれを逮捕しても、毫も立法部の職務を妨ぐるものではないからである。フランスの一七九一年、一七九三年、共和曆三年 及び一八四八年の憲法は、何れも「會期中」といふ制限を設けて居なかつたが、それは此等の憲法の下に於いては、議會が常設の機關とせられて居たからである。議會が絶えず活動能力を有つて居たから、隨つて議員も絶えずその特權を保有して居たのであるが、現行の憲法は、王政憲法と同様に、議會の會期を定むると共に、又會期中にのみこの特權を有せしめて居るのである。(三) 現行犯罪の場合には此の特權は及ばない。現行犯の場合には、目前に行はれた事實に基づくのであるから、その證據が歴然として居り、これを政治上の目的に悪用する虞がないとせられて居るのである。これは從來の多數の憲法とはその主義を異にして居る點で、一七九一年、一七九三年、共和曆三年、共和曆八年、一八四八年等の憲法は、何れも現行犯の場合でも、其の逮捕の後訴追を繼續する爲には、議會の

許諾を得ることを必要として居たのであるが、一八七五年の憲法は、一八一四年及び一八三〇年の王政憲法と同様に、現行犯の場合には、全然議會の許諾なくして訴追し得べきものとして居るのである。(四) 議院の許諾を求むるには、檢事總長 (Procureur général) から司法大臣を通じて、議院の議長に申出でねばならぬ。議院は特別委員會の審査報告に基づいてそれを議決するのであるが、其の起訴が正當の理由ありや否やを決するのではなく、單に其の許諾の要求が善意に出でて居るや又は純然たる政治上の動機に基づいたものであるやを決するに止まるのである。(五) 議院は議員に對して既に開始せられた訴追又は拘留をも會期中一時停止せしむる特權を與へられて居る。憲法の文面から言へば、未決拘留ばかりではなく、既に宣告せられた刑に基づく拘留をも一時停止せしむることが出来るものと解せられて居る。但し刑の宣告に依つて議員が當然失職する場合には、勿論此の規定の適用は無い。

フランスの影響の下に、ヨーロッパ大陸の他の諸國に於いても、概ね刑事事件に基づく議員の不逮捕特權を認めて居る。唯其の特權の限度に付いては、國に依り必ずしも一樣ではない。

ベルギーの憲法第四十五條には

『兩議院ノ何レカ一ノ議員ハ何人モ現行犯罪ノ場合ヲ除クノ外其ノ所屬ノ議院ノ許諾アルニ非ザレバ會期中犯罪ニ因リ訴追又ハ逮捕セララルコトナシ。』

兩議院ノ何レカ一ノ議員ニ對シテハ會期中其ノ所屬ノ議院ノ許諾アルニ非ザレバ身體ノ拘束ヲ加フルコト

ヲ得ズ。

兩議院ノ何レカ一ノ議員ノ拘留又ハ之ニ對スル訴追ハ議院ノ要求アルトキハ會期中之ヲ停止ス。』

とあり、フランスの如く、警察犯の場合をも除外しないのみならず、行政上の檢束をも、許諾なしには爲し得ないものとして居るが、しかし、その特權が會期の繼續中にのみ限られて居ることは、フランスと同様である。ドイツの憲法も略々同様の原則を採用して居る。舊帝國憲法第三十一條には、既に

『帝國議會ノ議員ハ帝國議會ノ許諾ナクシテ會期中處罰ニ該當スル行爲に基キ審問ニ付セラレ又ハ拘留セララルコトナシ、但シ其ノ行爲ノ現場ニ於テ又ハ其ノ翌日中ニ逮捕セララル場合ハ此ノ限ニ在ラズ。』

債務ニ基ク拘留ニモ同一ノ許諾アルコトヲ要ス。

帝國議會ノ議員ニ對スル刑事訴訟手續及ビ審問拘留 (Untersuchungshaft) 又ハ民事拘留 (Zivilhaft) ハ帝國議會ノ要求ニ基キ會期中之ヲ停止ス。』

と規定し、各邦の議會に付いては、プロイセン憲法第八十四條その他それ／＼の邦の憲法に於いて、多くは同様の原則を認めて居た。革命後のドイツ共和國憲法第三十七條は、國の議會と各邦の議會とに通じて、從來よりも多少其の特權を擴張し、左の如き規定を設けて居る。

『國議會及各邦議會ノ議員ハ其ノ屬スル院ノ許諾アルニ非ザレバ會期中處罰ニ該當スル行爲ニ基キ審問ニ付セラレ又ハ拘留セララルコトナシ、但シ其ノ行爲ノ現場ニ於テ又ハ其ノ翌日中ニ逮捕セララル場合ハ此

ノ限ニ在ラズ。

同一ノ許諾ハ議員ノ自由ニ對スル他ノ總テノ拘束ニシテ其ノ職務ノ行使ヲ妨グベキモノニ付テモ亦之ヲ要ス。

國議會又ハ各邦議會ノ議員ニ對スル總テノ刑事訴訟手續、總テノ拘留又ハ其ノ他其ノ自由ニ對スル拘束ハ其ノ議員ノ屬スル院ノ請求ニ依リ會期中之ヲ停止ス。』

即ち此等の諸國に於いて認めて居る議員の不逮捕特權は、日本の憲法の認めて居るところよりは遙に廣く、常に内亂外患に關する罪に基づく刑事訴追を除外しないのみならず、既に宣告せられた刑罰に基づいて身體の自由を拘束する場合でも、會期中ならば議院の許諾を必要とし、又議院の請求が有れば、一時其の拘留を停止しなければならぬのである。

國に依つては、其の特權を單に會期中にのみ止めず、これを永久的のものたらしめて居るものも有る。例へばチェコスロヴァキアの一九二〇年の憲法には左の如き規定を設けて居る。

第二十四條 其ノ他ノ行爲又ハ不行爲(議院内に於いて職務の行使の爲に爲した發言及び投票を除き其の他の行爲不行爲の意)ニ關シテハ議會ノ議員ハ其ノ屬スル院ノ同意アリタル場合ノ外刑事又ハ懲戒ノ訴追ヲ受クルコトナシ、其ノ院ニ於テ其ノ同意ヲ拒ミタルトキハ永久ニ之ヲ訴追スルコトヲ得ズ。

前項ノ規定ハ議會ノ議員ガ新聞紙ノ責任アル編輯者タル場合ニ於ケル刑事責任ニ之ヲ適用セズ。

第二十五條 兩院ノ一ノ議員ガ現行犯罪ニ依リ逮捕セラレタルトキハ裁判所又ハ他ノ權限アル官廳ハ遲滯

ナク其ノ逮捕ヲ其ノ院ノ議長ニ通知スベシ。議院又ハ其ノ閉會中ニ於テハ第五十四條ニ依リ選バレタル

委員會ガ十五日以内ニ此ノ逮捕ニ同意ヲ爲サザルトキハ逮捕ヲ免ズ

委員會ニ於テ之ニ同意ヲ與ヘタル時ハ議會開會後十五日以内ニ其ノ院ニ於テ之ニ同意スルヤ否ヤヲ決ス。と曰つて居り、即ち此の主義の下に於いては、議員が政治上の理由から不法にその職務の行使を妨げられないことを保護するばかりではなく、議員たる地位に基づいて刑事上に或る程度の不可侵權を認めたのであつて、古い時代のフランス憲法と同様に、議員に對する起訴を決するの權を議院の權能に專屬せしめて居るのである。

(三) 證言拒絶の權利

議會の議員が、その職務上知り得た事柄に付いて、裁判上に證言を拒む權利を有することは、最近までは憲法上にこれを保障して居るものは無かつた。唯議員の發言自由の特權から生ずる當然の結果として、議員がその職務上に爲した發言に付いては、裁判所に於いてこれを審理の目的と爲すことを得ず、隨つて又議員はそれに付いて發言を拒絶し得ることが、認められて居るに止まる(Hatschek Deutsches und Preussisches Staatsrecht I, S. 478 以下には、此の問題に付いて、フランス、ベルギー、イギリス、ドイツに起つた實例を掲げて居る)。