

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	戦前・戦中期の帝国議会会議録に見る「憲法改正」—帝国議会会議録検索システムの検索結果から—
他言語論題 Title in other language	Statements on Constitutional Amendments in the Minutes of the Imperial Diet in 1890-1945
著者 / 所属 Author(s)	越田 崇夫 (KOSHIDA Takao) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 行政法務課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	898
刊行日 Issue Date	2025-10-20
ページ Pages	29-47
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	新たに公開された帝国議会会議録の本文テキストの検索結果を用いて、戦前・戦中期の帝国議会において憲法改正に関する発言がどのように行われていたかを紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

戦前・戦中期の帝国議会会議録に見る「憲法改正」 —帝国議会会議録検索システムの検索結果から—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課長 越田 崇夫

目 次

はじめに

I 明治憲法の改正手続

- 1 天皇による発議
- 2 議会の議決
- 3 天皇による裁可及び公布

II 憲法改正に関する発言の検索

- 1 検索方法
- 2 憲法改正に関する発言の時間的分布

III 特徴的な発言事例

- 1 議会開設から政党内閣期に入るまで
- 2 政党内閣期
- 3 政党内閣の終焉から終戦まで

おわりに

キーワード：大日本帝国憲法、明治憲法、憲法改正、帝国議会、帝国議会会議録検索システム

要 旨

- ① 令和 6（2024）年 8 月、国立国会図書館は「帝国議会会議録検索システム」において、戦前・戦中期分の帝国議会会議録（速記録）の本文テキストを新たに公開した。本稿では、この本文テキストの検索結果を用いて、戦前・戦中期の帝国議会において憲法改正に関する発言がどのように行われていたかを紹介する。
- ② 帝国議会会議録検索システムにおいて、戦前・戦中期の会議録を対象にして「憲法改正」、「憲法の改正」、「憲法を改正」のいずれかの語句を含む発言（以下「「憲法改正」等の発言」という。）を検索すると 236 件がヒットし、そのうち 190 件が明治憲法に関する発言であった。
- ③ 議会が開設された明治 23（1890）年から政党内閣期に入る大正 7（1918）年頃までは、「憲法改正」等の発言の少ない状態が続いたが、新領土への憲法の適用や剰余金支出に関する審議において、憲法改正の要否に言及する発言が見られる。
- ④ 政党内閣期に入る大正 7（1918）年頃から、「憲法改正」等の発言が増加し、内容的には憲法改正を積極的に主張するものが見られるようになる。その背景には大正デモクラシー運動の高まりがあり、同運動が実現を目指した政策のうち、憲法との関係が議論となった陪審法や貴族院改革に関する審議等において「憲法改正」等の発言が行われている。この時期の議会において、政府が憲法改正に取り組むことを肯定的に論じる発言を、議員は自由に行うことができたが、政府が自らそれに類する趣旨の発言を行うことは問題となった。
- ⑤ 昭和 7（1932）年に政党内閣が終焉した後は、「憲法改正」等の発言の中に憲法改正をタブー視する趣旨のものが次第に目立つようになる。いわゆる天皇機関説問題に関する審議においても、そのような趣旨の発言が行われた。更に時期が下ると、大政翼賛会に対する批判のように、憲法改正をタブー視する趣旨の発言には、議会政治を擁護することを目的とするものが見られるようになった。

はじめに

令和 6（2024）年 8 月、国立国会図書館は、「帝国議会会議録検索システム」⁽¹⁾において、戦前・戦中期分の帝国議会会議録（速記録）の本文テキストを新たに公開した。これにより、既に本文テキストを提供していた戦後期分と合わせて、帝国議会の全期間にわたって会議録に掲載された質疑などの全文検索とテキスト表示を行えるようになった⁽²⁾。また、令和 7（2025）年 5 月には、帝国議会会議録検索システムに収録されたテキストデータを活用した実験サービスとして、入力された検索条件に当てはまる帝国議会会議録の発言数を年単位又は回次単位でグラフにして表示することができる「帝国議会会議録発言数ビューア」⁽³⁾を公開した⁽⁴⁾。

本稿では、この新たに公開された本文テキストの検索結果を用いて、戦前・戦中期の帝国議会において憲法改正に関する発言がどのように行われていたかを紹介する。まず、大日本帝国憲法（明治 22（1889）年公布。以下「明治憲法」という。）の改正手続を簡単に説明する（第 I 章）。次に、戦前・戦中期の帝国議会会議録における憲法改正に関する発言の時間的分布を示し（第 II 章）、その分布を基に、戦前・戦中期を三つの時期に分け、各時期における特徴的な発言事例を紹介する（第 III 章）。

なお、本稿では明治憲法を単に「憲法」と、帝国議会を単に「議会」と言うことがある。

I 明治憲法の改正手続

明治憲法は、第 73 条において改正手続を次のように定めていた。

第 73 条 将来此ノ憲法ノ条項ヲ改正スルノ必要アルトキハ勅命ヲ以テ議案ヲ帝国議会ノ議ニ付スヘシ
 ② 此ノ場合ニ於テ両議院ハ各々其ノ総員三分ノ二以上出席スルニ非サレハ議事ヲ開クコトヲ得ス出席議員三分ノ二以上ノ多数ヲ得ルニ非サレハ改正ノ議決ヲ為スコトヲ得ス

1 天皇による発議

明治憲法において、憲法改正の発議権は天皇に専属した（憲法第 73 条第 1 項）。その趣旨について、明治憲法の逐条解説書である『憲法義解』は、「憲法は天皇の独り親ら定むる所たり。故に改正の権はまた天皇に属すべければなり」と説明している⁽⁵⁾。

なお、枢密院官制（明治 21 年勅令第 22 号）第 6 条に基づき、憲法改正の発議は、その草案

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 7（2025）年 9 月 20 日である。引用した文章では、原則として新字体、新仮名遣いを用いた。引用した帝国議会会議録では、省略を「…」で示し、「憲法改正」等の語句に下線を付した。会議録のページ番号と帝国議会会議録検索システムで表示する当該会議録の PDF ファイルのページ番号が一致しない場合は、前者のページ番号に後者のページ番号を [] で付記した。

(1) 「帝国議会会議録検索システム」 <<https://teikokugikai.ndl.go.jp>>

(2) 「テキストで 読める！ さがせる！ 帝国議会会議録検索システム、全期間の本文テキストを公開」『国立国会図書館月報』764 号、2024.12、pp.7-17。 <<https://doi.org/10.11501/13834998>>

(3) 「帝国議会会議録発言数ビューア」 <<https://lab.ndl.go.jp/teikoku/>>

(4) 「帝国議会会議録発言数ビューアの公開について」2025.5.29. 国立国会図書館ウェブサイト <<https://lab.ndl.go.jp/news/2025/2025-05-29/>>

(5) 伊藤博文、宮沢俊義校註『憲法義解』岩波書店、2019、p.146。同書は、憲法草案の起草者らが執筆したことから、明治憲法の半官的な逐条説明書と言われる。宮沢俊義「解題」同、pp.242-243。

を枢密院⁽⁶⁾に諮詢（しじゅん）した後に行うこととされていた。

議会在憲法改正を発議することはできなかった。ただし、上奏権（憲法第 49 条）に基づき、各議院が憲法改正に関して天皇に上奏⁽⁷⁾を行うことは可能であった。一方、国民一般に関しては、明治憲法は臣民の権利として請願権を認めていたが（同第 30 条）、憲法改正に関しては法令の規定により請願を行えないこととなっていた⁽⁸⁾。

2 議会の議決

発議された憲法改正案は、議会の議に付される（憲法第 73 条第 1 項）。その趣旨について『憲法義解』は、「一たび定まるの大典は臣民と俱にこれを守り、王室の専意を以てこれを変更することを欲せざるなり」と説明している⁽⁹⁾。

憲法改正案の議決には、各議院において、総議員の 3 分の 2 以上の出席の下で 3 分の 2 以上の賛成を必要とした（憲法第 73 条第 2 項）⁽¹⁰⁾。議会による改正案の修正の可否については、否定説と肯定説があった⁽¹¹⁾。

3 天皇による裁可及び公布

議会の議決を経た憲法改正案は、天皇が裁可し、公布する。憲法改正に付す上諭には、国务大臣が副署することとなっていた（公式令（明治 40 年勅令第 6 号）第 3 条）。

II 憲法改正に関する発言の検索

1 検索方法

帝国議会会議録検索システムにおいて、戦前・戦中期の会議録⁽¹²⁾を対象にして「憲法」と「改正」の語を共に含む発言を検索すると、3,178 件がヒットする。しかし、それらの発言には、法律等の改正に関して憲法に言及するなど、憲法改正に言及しないものが多く含まれており、その全ての内容を確認することは分量的にも難しい。

そこで、憲法改正に言及していることが確実な発言として、「憲法改正」、「憲法を改正」、「憲

(6) 天皇の諮詢に応じて重要な国务を審議する機関（憲法第 56 条）。天皇の最高諮問機関であり、構成員（議長・副議長・顧問官）には元勳及び練達の人が任命された（枢密院官制上諭）。

(7) 天皇に対して口頭又は文書で上申すること。明治憲法下においては、天皇は統治権の総攬（そうらん）者であったから政治的に重い意味を持った。佐藤幸治ほか編修代表『コンサイス法律学用語辞典』三省堂、2003、p.822。

(8) 議院法（明治 22 年法律第 2 号）第 67 条、請願令（大正 6 年勅令第 37 号）第 11 条

(9) 伊藤、宮沢校註 前掲注(5)、p.146。

(10) 憲法改正案の議決を特別多数決としている理由について、『憲法義解』は「将来に向て憲法に対する慎守の方嚮を扶持するなり」と説明しており（同上）、安定性の確保というより、改正後も憲法が遵守されることへの配慮を重視していたことがうかがえる。竹花光範「帝国憲法の改正手続」『法学論集』62 号、2001.1、p.16。<<https://doi.org/10.69200/0002009551>>

(11) 竹花 同上、pp.14-15; 石村修「明治憲法における憲法改正限界論」『専修法学論集』34 号、1981.10、p.102。

(12) 第 1 回帝国議会（会期：明治 23（1890）年 11 月 29 日～明治 24（1891）年 3 月 7 日）から第 87 回帝国議会（会期：昭和 20（1945）年 6 月 9 日～12 日）までの会議録。なお、帝国議会においては、本会議では原則的に会議録（速記録）が作成されたのに対し、委員会では会議録（速記録）が作成されない場合があり、速記を付す範囲は院や委員会、回次によって相当の差があった。「テキストで読める！さがせる！帝国議会会議録検索システム、全期間の本文テキストを公開」前掲注(2)、p.9。帝国議会会議録の来歴や展開については、葦名ふみ「『国会会議録』前史—帝国議会 議事録・委員会の会議録・速記録・決議録の成立と展開—（資料）」『レファレンス』744 号、2013.1、pp.53-83。<<https://doi.org/10.11501/6019127>> を参照。

法の改正」のいずれかの語句を含む発言（以下「「憲法改正」等の発言」という。）を検索すると、236 件がヒットする（図 1）。本稿では、これらの「憲法改正」等の発言を紹介の対象とすることとする。

2 憲法改正に関する発言の時間的分布

図 2 は、帝国議会会議録発言数ビューアにより、全期間の帝国議会会議録における「憲法改正」等の発言数を年単位でグラフにして表示したものである。このグラフを見ると、「憲法改正」等の発言は、明治憲法の改正（日本国憲法の制定）が審議された戦後期にその多くが行われたことが明らかであるが⁽¹³⁾、戦前・戦中期にも発言数に若干の変動があったことを確認できる。

図 3 は、戦前・戦中期に絞って「憲法改正」等の発言数を年単位でグラフにして示したものであり、本稿で紹介の対象とする 236 件の発言の時間的分布を示している。このグラフでは、各発言の内容を確認した結果に基づき、明治憲法に関する「憲法改正」等の発言（190 件）に当たる部分を黒色のグラフで示し、外国の憲法に関する「憲法改正」等の発言（46 件）⁽¹⁴⁾に当たる部分を白色のグラフで示している。

図 3 のグラフを見ると、戦前・戦中期の議会における「憲法改正」等の発言数は、おおむね次のように推移したとすることができる。

- ① 議会が開設された明治 23（1890）年から政党内閣期に入る大正 7（1918）年頃までは、発言数の少ない状態が続いた。
- ② 政党内閣期に入る大正 7（1918）年頃から発言数が増加し、大正 14（1925）年頃にピークを迎えた後、減少に向かった。
- ③ 政党内閣が終焉（しゅうえん）した昭和 7（1932）年から終戦を迎える昭和 20（1945）年までの間では、昭和 10（1935）年頃と昭和 16（1941）年頃に発言数の一時的な増加があった。

次章では、上記①～③の各時期における特徴的な「憲法改正」等の発言事例を紹介する。

(13) 帝国議会会議録検索システムにおいて、戦後期の会議録（第 88 回帝国議会（会期：昭和 20（1945）年 9 月 4 日～5 日）から第 92 回帝国議会（会期：昭和 21（1946）年 12 月 28 日～昭和 22（1947）年 3 月 31 日）までの会議録）を対象にして「憲法改正」等の発言を検索すると、1,017 件がヒットする。

(14) 外国の憲法に関する「憲法改正」等の発言（46 件）のうち、約 3 分の 2 に当たる 31 件は、日本人移民の制限や禁止に関係する外国の憲法改正の動きに関するものであった。一例として、第 48 回帝国議会貴族院議事速記録第 3 号 大正 13 年 1 月 23 日 pp.47[13]-49[15].（阪谷芳郎議員）を参照。

図 1 帝国議会議録検索システムによる戦前・戦中期の「憲法改正」等の発言の検索結果

帝国議会議録検索システム シンプル表示トップ ヘルプ (使い方がガイド)

キーワード AND 閉じる

検索語・発言者指定 検索履歴

検索語 憲法改正 憲法ヲ改正 憲法ノ改正 OR ☐ 厳密な検索?

対象箇所 ☒ 会議録情報? ☒ 本文 (発言単位)?

発言者名 肩書き 所属党派 選出

発言者欄を追加 (OR検索) +

検索語・発言者欄を追加 (AND検索) +

会議指定

院名 ☒ 貴族院 ☒ 衆議院 ☒ 両院協議会

開催日付 西暦 年 月 日 から 西暦 年 月 日

帝国議会回次 第 回 から 第 回

会議名 ☐ 目次・索引のみ

号数 号 から 号 ☐ 追録・附録のみ

会議欄を追加 (OR検索) +

検索

検索結果 該当会議録: 166件 / 該当箇所: 236 該当会議録一覧印刷用画面

該当会議録のうち1-20件を表示

< 1 2 3 4 ... 9 > 20件ずつ表示 日付: 古い順 表示

会議の開催年: すべて 院の指定: すべて 絞込 該当箇所をすべて閉じる

1 第1回帝国議会 衆議院 本会議 第37号 明治24年2月5日 テキスト表示 PDF 総ページ数: 24

▲ 該当箇所の一覧を閉じる

光妙寺三郎 発言番号087 テキスト表示 PDF: 13ページ目

類う草シテ自分ノミカ發言ノ權ヲ持つて居ル ソト明言シテ居ル、然ル以上ハ我々ハ憲法改正ノ發案ノ權ヲ持つて居ラナイ 以上ハ、之ヲ勝手次第ニ持タウト云フコトハ出來ナイ

2 第1回帝国議会 貴族院 本会議 第37号 明治24年2月26日 テキスト表示 PDF 総ページ数: 24

▲ 該当箇所の一覧を閉じる

岡内重俊 発言番号126 テキスト表示 PDF: 22ページ目

三條ノ特別ナル場合即チ憲法ノ改正ヲ必要トスル場合……是レハ上ヨリ降ル譯デアリマス ル之ヲ哀訴致シテ憲法ノ改正ヲ請願スルトカ哀訴スルトカス

3 第4回帝国議会 衆議院 本会議 第23号 明治26年1月10日 テキスト表示 PDF 総ページ数: 40

▲ 該当箇所の一覧を閉じる

折田兼至 発言番号137 テキスト表示 PDF: 13ページ目

ナイト云フ思召デ アッタデアラウト考ヘル、然ルニ其後布哇國ノ政府ガ布哇國ノ憲法ヲ改正シマシテ、我日本人ハ亞細亞人種ノ一種ト致シマシテ、將來布哇國ニ於テ參政

4 第4回帝国議会 衆議院 本会議 第25号 明治26年1月12日 テキスト表示 PDF 総ページ数: 28

▲ 該当箇所の一覧を閉じる

高梨哲四郎 発言番号194 テキスト表示 PDF: 19ページ目

橋、善クテモ恐 クテモ其事情ガドウ云フ一體効力ガアルカト云フコトヲ例ヒタイ憲法ノ改正ナラバ即チ憲法ノ附則ニモアル通りノ次第デアル、而シテ事變力起ツテ内閣ノ攻

5 第4回帝国議会 衆議院 本会議 第37号 明治26年2月17日 テキスト表示 PDF 総ページ数: 20

▲ 該当箇所の一覧を閉じる

星亨 発言番号001 テキスト表示 PDF: 1ページ目

ソ同國民ニ移スアラハ明ニ參政ノ權利ヲ得可シナリ然ルニ同國政府 ハ條約締結ノ後突然憲法ヲ改正シ布哇亞米利加若クハ歐羅巴人種ニアラザレハ此權利ヲ與ヘサル事トナシ終ニ我移

折田兼至 発言番号005 テキスト表示 PDF: 2ページ目

マシテ、憲法ヲ改正シ布哇人種亞米利加人種 歐羅巴人種ニアラザレバ、布哇國ニ於テハ參政權ヲ與ヘナイト云フコトニ改 正致シマシタノデアリマス、此憲法ヲ改正スルノハ

6 第4回帝国議会 衆議院 本会議 第46号 明治26年2月28日 テキスト表示 PDF 総ページ数: 28

▲ 該当箇所の一覧を閉じる

星亨 発言番号001 テキスト表示 PDF: 1ページ目

論布哇國憲法及法律ニモ我移住民ニ參政權ヲ許シタルモノナシ故ニ其後布哇國憲法ヲ改正アリテ亞細亞人種ニ參政ノ權ヲ許サスト雖トモ是レ固ヨリ同國ノ主權ニ屬シ他國ノ干渉スヘキ

折田兼至 発言番号007 テキスト表示 PDF: 11ページ目

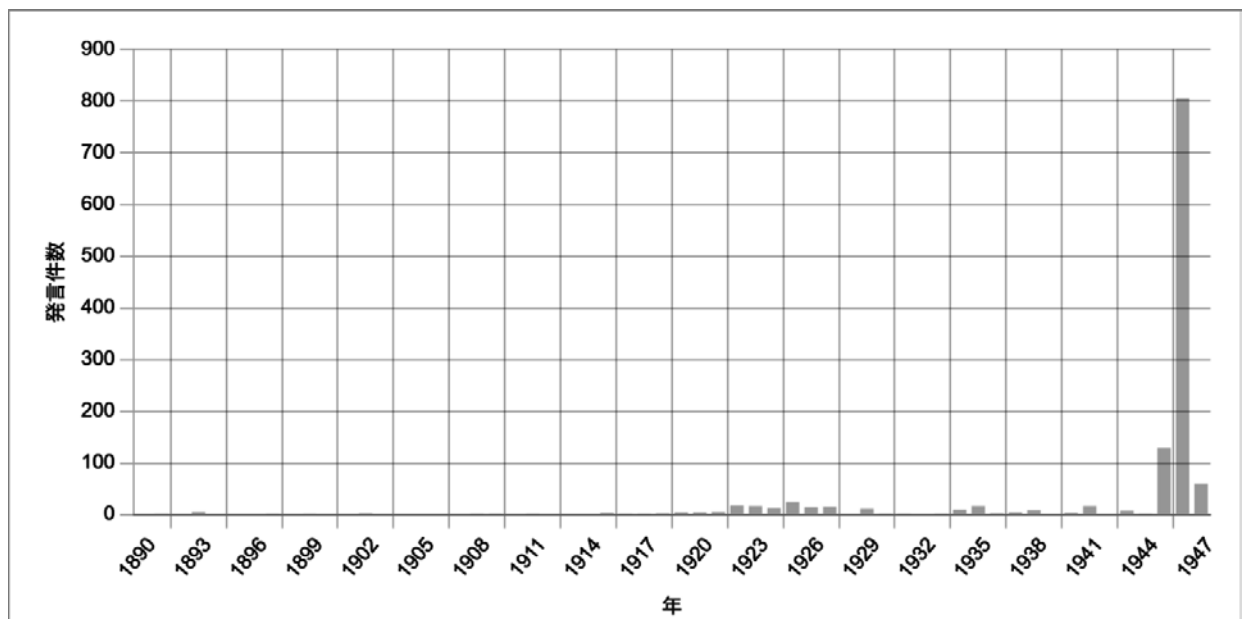
二十年七月ノ布哇國ノ憲法ノ改正タルヲ果シテ此憲法ニ規定セラレタ手續ヲ致サレマシタモノデアルカ如何デ アルカト云フニ、決シテ此布哇國憲法ノ改正ハ此憲法ニ書イテアル手續ヲ以

(出典)「帝国議会議録検索システム」<<https://teikokugikai.ndl.go.jp>>

図2 帝国議会議録発言数ビューアによる「憲法改正」等の発言数の表示結果

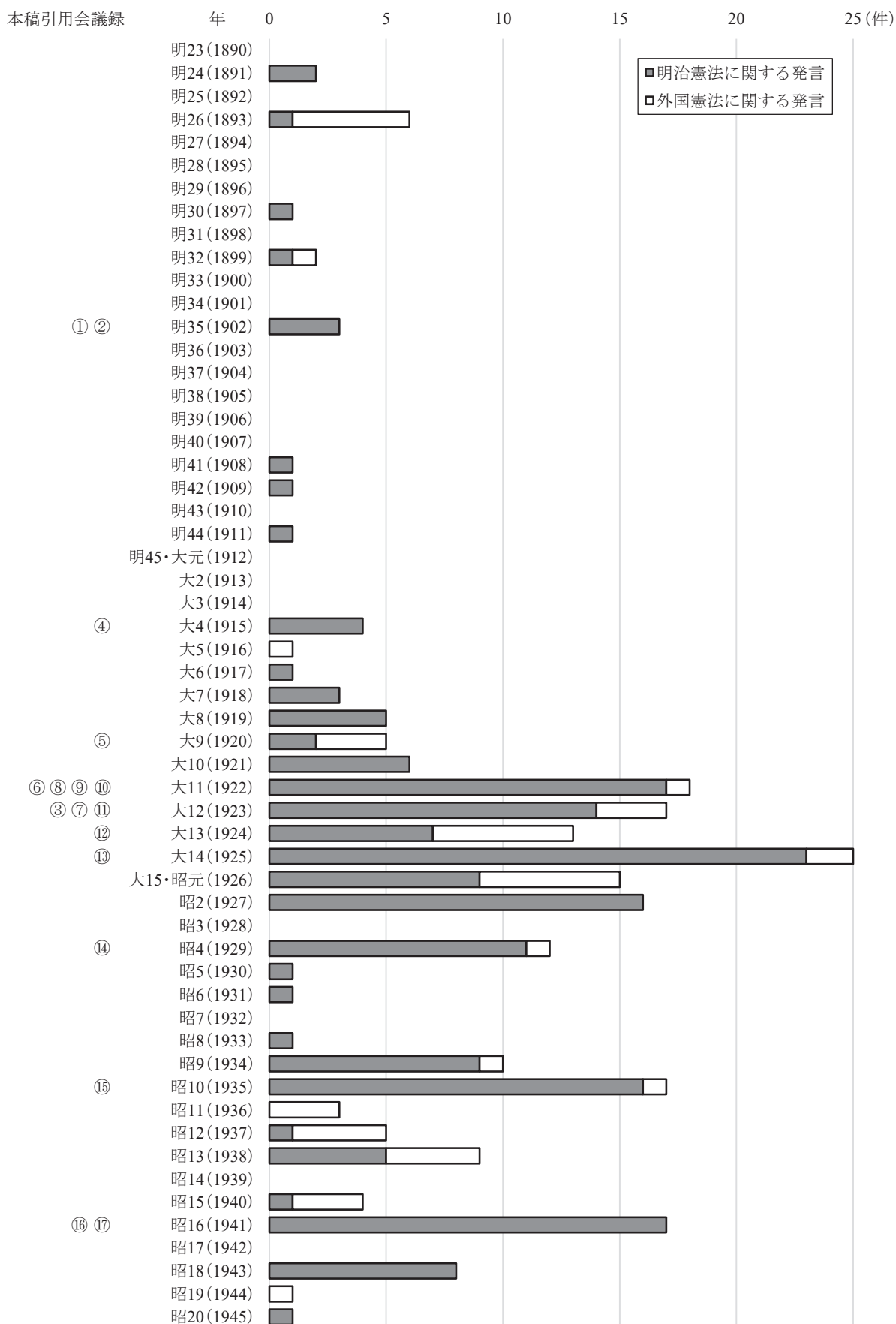


(上図の太枠内の拡大図)



(出典)「帝国議会議録発言数ビューア」<<https://lab.ndl.go.jp/teikoku/>>

図3 戦前・戦中期の帝国議会議録における「憲法改正」等の発言数



(注)「本稿引用会議録」の欄の丸数字は、第三章で引用する会議録に付した丸数字に対応する。

(出典)「帝国議会議録検索システム」<<https://teikokugikai.ndl.go.jp>> の検索結果を基に筆者作成。

Ⅲ 特徴的な発言事例

1 議会開設から政党内閣期に入るまで

議会が開設され、明治憲法が施行された明治 23 (1890) 年から政党内閣期に入る大正 7 (1918) 年頃までは、「憲法改正」等の発言の少ない状態が続いた。

本節では、この時期において憲法改正の要否に言及する発言が行われた事例として、新領土への憲法の適用と剰余金支出に関する審議における発言事例を紹介する。それらの発言は憲法改正を積極的に主張するものではなかったが、当時の議会において憲法改正の要否について発言することがタブーでなかったことを示すものと言えるであろう。

(1) 新領土への憲法の適用

明治 28 (1895) 年、日清戦争に勝利した日本は新たに台湾を領有することとなった。翌年、政府は、台湾総督に法律の効力を有する命令を発する権限を認める法案を提出したが、衆議院では台湾総督に立法権を委ねることは違憲であるとして反対する意見が強かった⁽¹⁵⁾。結局、同法案は有効期限を 3 年とする修正を加えられて成立し⁽¹⁶⁾、以後、有効期限が近づくたびにこれを延長する法改正等が行われることとなった。

同法の制定や改正に関する審議では、立法権を台湾総督に委ねることの是非に関連して、そもそも台湾に憲法が適用されるのかどうかも議論となった。この点に関する政府の説明は曖昧であり⁽¹⁷⁾、議会で政府の見解をただす発言の中には、次のように憲法改正の要否に言及するものもあった。

○平岡万次郎議員 …甚だ乱暴な話で、台湾に憲法を実施せぬと云ふやうな話である、…憲法を改正しなければ、憲法は台湾に実施せぬと云ふやうな事柄は、出来ないことであらうと思ふ…

[明治 35 (1902) 年 2 月 24 日 衆議院明治二十九年法律第六十三号中改正法律案委員会]⁽¹⁸⁾(①)⁽¹⁹⁾

○野間五造議員 …憲法の半分は台湾に行れて、半分は行れないと云ふことは、到底成立しない、若し之をやるとすれば、憲法を改正して堂々とやる外に分別が附かない…

[明治 35 (1902) 年 2 月 26 日 衆議院本会議]⁽²⁰⁾(②)

(15) 立法権は天皇が議会の協賛をもって行うことを定めた憲法第 5 条等との関係が問題とされた。

(16) 「台湾ニ施行スヘキ法令ニ関スル法律」(明治 29 年法律第 63 号)

(17) 佐藤功「我が憲法史上に於ける憲法争議—憲法保障制度研究のための資料として— (2)」『国家学会雑誌』56 巻 8 号, 1942.8, pp.90-94. 新領土への憲法の適用に関する政府の見解は、後年に至っても、明確でなく捕捉することが困難であると言われた。清宮四郎「帝国憲法の外地通用」『憲法の理論』有斐閣, 1969, p.151. この問題に関しては学説も分かれていた。佐藤 同, pp.94-95; 清宮 同, pp.142-150; 江橋崇「植民地における憲法の適用—明治立憲体制の一側面—」『法学志林』82 巻 3・4 号, 1985.3, pp.21-36.

(18) 第 16 回帝国議会衆議院明治二十九年法律第六十三号中改正法律案委員会会議録(速記)第 3 号 明治 35 年 2 月 24 日 p.14[2].

(19) 本章で引用する会議録に付した丸数字は、図 3 の「本稿引用会議録」の欄の丸数字に対応する。

(20) 第 16 回帝国議会衆議院議事速記録第 20 号 明治 35 年 2 月 26 日 p.429[11].

もっとも、この問題に関する議会の議論の要点は、台湾に議会の立法協賛権限が及ぶかどうか⁽²¹⁾、憲法改正の要否に関する議論は深まらなかった。また、もし憲法施行後わずかな期間で帝国主義への転換のための憲法改正を行えば、我が国の立法への信頼は傷つけられ、不平等条約の改正への悪影響が懸念されることから、憲法改正の困難さは明らかであったという指摘もある⁽²²⁾。

台湾総督に立法権を委ねる法律は、大正 10（1921）年に恒久化された⁽²³⁾。また、朝鮮については、明治 44 年（1911）年に朝鮮総督に立法権を委ねる法律が有効期限を定めずに制定された⁽²⁴⁾。とは言え、こうした法整備によって立法権の委任と憲法に関する議論が消滅した訳ではなく、例えば政党内閣期に入った大正 12（1923）年には、次のような発言が議会で行われている。

○阪谷芳郎議員 …帝国憲法制定當時に於て、朝鮮台湾のことは、予想されて居ると云ふことは、是は決してない訳であります、…従って諸般の制度を定める上に付て、憲法の改正と云ふことが、必要であるとするならば、是も亦已むを得ぬことであって、此事に付きましては決して、帝国憲法を妄りに改正をすると云ふことはない…

[大正 12（1923）年 3 月 7 日 貴族院予算委員会]⁽²⁵⁾ ③

(2) 剰余金支出

憲法施行から間もなく、政府は国庫の剰余金を財源とする予算外支出（剰余金支出）を行うようになった⁽²⁶⁾。剰余金支出を行うと、政府は議会に事後承諾を求めた。当初、民党（民権派の政党）が多数を占める衆議院では、剰余金支出は違憲であるとして承諾を拒むことがあった。しかし、藩閥政府と民党の連携が成立した日清戦争前後からは、衆議院も常に承諾を与えるようになり、剰余金支出は慣例として認められるようになった⁽²⁷⁾。

議会の姿勢の変化は、政府の見解の変化とも関係していた。当初、政府は剰余金支出を憲法第 64 条第 2 項⁽²⁸⁾に基づく予算外支出であると説明していたが、日清戦争前後からは、同項によらずに、不可避の必要に基づき政府の責任により支出したものであって、議会に事後承諾を求めるのはその責任の解除を求めるものであると説明するようになった⁽²⁹⁾。

このような剰余金支出の解釈は、憲法上の根拠を棚上げすることで国政の円滑な運営に不可欠な処置として支出を認めつつも、支出への疑義を残すことで議会の予算審議の完全な形骸化

(21) 江橋 前掲注(17), p.32.

(22) 同上, p.12.

(23) 「台湾ニ施行スヘキ法令ニ関スル法律」（大正 10 年法律第 3 号）。一連の法整備の経緯については、佐藤 前掲注(17), pp.90-98 を参照。

(24) 「朝鮮ニ施行スヘキ法令ニ関スル法律」（明治 44 年法律第 30 号）

(25) 第 46 回帝国議会貴族院予算委員会議事速記録第 16 号 大正 12 年 3 月 7 日 p.14.

(26) 明治 24（1891）年に濃尾地震の被災地の救済・復興のために行われた支出が、剰余金支出の最初の事例とされる。須賀博志「剰余金責任支出慣行の誕生」 梧陰文庫研究会編『井上毅とその周辺』木鐸社, 2000, pp.431-438.

(27) 須賀博志「日本近代憲法学説史における剰余金支出違憲論争」 曾我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開—大石眞先生還暦記念— 下巻』信山社, 2012, p.781; 稲田正次『憲法提要 新版』有斐閣, 1964, p.294.

(28) 「予算ノ款項ニ超過シ又ハ予算ノ外ニ生シタル支出アルトキハ後日帝国議会ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」

(29) 佐藤 前掲注(17), p.99; 小柳春一郎「明治憲法下における会計制度の形成—剰余金支出の問題を中心に—」 近代日本研究会編『官僚制の形成と展開』（年報・近代日本研究 8）山川出版社, 1986, pp.80-81. こうした説明から、剰余金支出は「責任支出」とも呼ばれるようになった。

を抑制するものであった⁽³⁰⁾。次の発言は、大正4（1915）年に政府が議会で巨額の剰余金支出の事後承諾⁽³¹⁾を求めた際の審議において行われたものであるが、剰余金支出自体を憲法違反とは言わないとしながら憲法改正に言及しているところに、この解釈の両面的な性格が表れている。

○古屋慶隆議員 …私は剰余金支出それ自身は決して憲法違反であると云ふことは言はない、憲法違反を以て目するに付ては其支出が緊急止むを得ざるものであったか否やと云ふことに帰するのである…併ながら斯う云ふ金を沢山拵へると云ふことは政治家の大に慎むべきことであらうと考へますから、将来は政府は大に此点に付て注意をせられ或は予備金を増加すると云ふことであるか、其他の法令を改廃すると云ふことが必要であるか、若くは憲法の改正は天皇の大権であるけれども、輔弼の責にある国务大臣に於て、四囲の事情を考察して是が必要であると若し御考へがある場合に於ては、相当の処置を講ぜられんことを私は希望するのである…

[大正4（1915）年6月5日 衆議院本会議]⁽³²⁾ (④)

2 政党内閣期

原敬内閣が成立し、政党内閣期が始まる大正7（1918）年頃から、「憲法改正」等の発言が増加し、内容的には憲法改正を積極的に主張するものが見られるようになる。

その背景には大正デモクラシー運動の高まりがあった。例えば植原悦二郎衆議院議員⁽³³⁾は、大正8（1919）年に刊行した著書『デモクラシイと日本の改造』において、憲法も国家の進運に応じるために修正を要するのは当然であり、憲政を時勢に適応させるには、議会の会期、貴族院の組織・権能、議会の条約締結への関与等について憲法を改正する必要があると論じた⁽³⁴⁾。そして議会の場でも、憲法を改正し、議会に条約締結に関する権能を持たせる必要があると主張した。

○植原悦二郎議員 …何所の議会で於ても、外交の問題は必ず議会の決定を待つことが現代の傾向であります、之に就て我国の議会は何等の権能も無い、勿論是は憲法の改正を要することでありませう、併ながら我国の帝国議会が国民の代表者であり、而して此帝国議会が我国の軍事、外交、内政を悉く議会の掌中に収めやうとするならば、此問題を解決せずして、どうして解決することが出来ませう…

[大正9（1920）年2月14日 衆議院本会議]⁽³⁵⁾ (⑤)

(30) 国分航士「大正初期の「剰余金支出」問題—第二次大隈内閣期を中心として—」『史林』98巻3号、2015.5、p.101. <https://doi.org/10.14989/shirin_98_501>

(31) 大正4（1915）年の剰余金支出の事後承諾をめぐる経緯については、同上、pp.86-98を参照。また、同時期に憲法学界で行われた剰余金支出の合憲性をめぐる論争について、須賀 前掲注27, pp.805-844を参照。

(32) 第36回帝国議会衆議院議事速記録第12号 大正4年6月5日 p.222[16].

(33) 植原は、アメリカとイギリスの大学で政治学などを学び、明治大学教授等を経て、大正6（1917）年に衆議院議員となった。後に衆議院副議長、国务大臣・内務大臣（第1次吉田茂内閣）、自由民主党顧問等を務めた。衆議院・参議院編『議会制度百年史 衆議院議員名鑑』1990、p.90; 長尾龍一「植原悦二郎伝点描」高坂邦彦・長尾龍一編『植原悦二郎集』（日本憲法史叢書 9）信山社出版、2005、pp.296-336.

(34) 植原悦二郎『デモクラシイと日本の改造』中外印刷工業、1919、pp.120-137. <<https://doi.org/10.11501/955690>>

(35) 第42回帝国議会衆議院議事速記録第13号 大正9年2月14日 p.234[20].

以下、本節では、大正デモクラシー運動が実現を目指した政策のうち、憲法との関係が議論となった陪審法と貴族院改革に関する審議における「憲法改正」等の発言事例を紹介する。そのほか、憲法改正に関する政治活動の自由の確保が焦点となった治安維持法に関する審議における発言事例も紹介する。

(1) 陪審法

大正デモクラシー運動では、男子普通選挙の実現と並び、司法におけるデモクラシーを実現する制度として陪審制度の採用が運動目標となった⁽³⁶⁾。原内閣以降の3代の内閣の取組によって成立した陪審法（大正12年法律第50号）は、政党が政治統合の主体となった大正デモクラシーの時代の歴史的所産であった⁽³⁷⁾。

陪審法の定める陪審制度では、陪審はその評議に付された事件について事実認定を行うが、最終的な事実認定権は裁判官に留保され、裁判官は、陪審の答申を不当と認める場合、事件を更に他の陪審の評議に付すことができた（同法第1条・第95条）。このような制度とされたのは、陪審に裁判官を拘束する事実認定権を持たせることは、憲法の司法権の規定（第57条第1項⁽³⁸⁾等）に抵触すると考えられたためであった⁽³⁹⁾。これに関して、議会の法案審議では、事実認定権を持たないのでは陪審の名に値しないとして、政府に対し、憲法を改正して陪審に事実認定権を持たせることを企てるべきでなかったかと問う発言が見られた。

○横山金太郎議員 …陪審をして事実の認可を為さしむると云ふことが、憲法違反となると云ふ御考でございますれば、何が故に憲法の改正をも御企てにならなかったのであるかと云ふことを疑ふのであります、…陪審制度を確立一致して、さうして一大新紀元を形造ると云ふ機会に於て、憲法を改正せらるゝと云ふ事柄は、洵に相応しき事業にあらずやと私は思ふのであります…

[大正11（1922）年3月13日 衆議院本会議]⁽⁴⁰⁾ (6)

また、陪審制度の導入に反対する議員からは、陪審法の定める陪審制度も憲法に違反するという考えの下、政府に対し、陪審制度を実施しなければならないと考えるのであれば、なぜ憲法改正を行わないのかと問う発言が見られた。

○若槻礼次郎議員 …私は陪審制度は正しく憲法違反であると思ふのであります、…私は陪審制度に賛成しない者であります、併ながら陪審制度なるものを、どうしても実行しなければならぬと云ふ御考を政府が起されたならば、何故憲法の改正をせられぬのであるか、憲法の改正は重大事項であります、容易にすべからざると云ふことも、私は能く承知して

⁽³⁶⁾ 三谷太一郎『政治制度としての陪審制—近代日本の司法権と政治— 増補』東京大学出版会、2013、p.137. 植原 前掲注34、p.169 も、陪審制度は「人民の意志に基いて司法権を運用すると云ふ原則を実現せんとする一種の方法」であるとして、その採用を主張していた。

⁽³⁷⁾ 三谷 同上、p.251. 原内閣と次の高橋是清内閣は政友会を与党とする政党内閣であり、その次の加藤友三郎内閣も政友会を事実上の与党とする内閣であった。同、p.241.

⁽³⁸⁾ 「司法権ハ天皇ノ名ニ於テ法律ニ依リ裁判所之ヲ行フ」

⁽³⁹⁾ 中原精一「明治憲法下の陪審制と憲法論」『法律論叢』61巻4・5号、1989.3、pp.380-382. <<https://meiji.repo.nii.ac.jp/records/643>>; 三谷 前掲注36、pp.161-163.

⁽⁴⁰⁾ 第45回帝国議会衆議院議事速記録第28号 大正11年3月13日 p.683[25].

居る、併ながら大切な事柄であるが、国家の為に之を為さむければならぬと云ふ、もっとより以上の重大な事があるならば、憲法を改正することは何も差支へることはない、それが為に憲法の中に改正する場合には斯う斯うすると云ふ規定さへあるのであります…

[大正 12 (1923) 年 3 月 5 日 貴族院本会議]⁽⁴¹⁾(⑦)

上に掲げた二つの発言は、陪審制度に対する賛否は異なるが、政府が憲法改正に取り組むことを肯定的に論じている点は共通しており、この時期の議会において議員がそのような発言を自由に行うことができたことが分かる。他方で、政府が自らそれに類する趣旨の発言を行うことは問題となった。貴族院の法案審議において、ある議員が、いずれは陪審が事実認定権を持つことを社会が求め、憲法改正が必要になるのでないかと質問したのに対し、法制局長官がその可能性を認めるような答弁を行った事例がある。

○矢吹省三議員 …他日は又一步を進めて事実の認定迄も陪審がせざれば社会事情と合致しないと云ふ場合が、恐らく来ると私は思ふのであります、…其の事情の起った場合に於ては憲法違反を如何にする、即ち憲法を改正する気運を醸成するも亦已を得ずと云ふ状勢が、今日から覚悟せられて居る必要があると私は思ふのである…

○横田千之助⁽⁴²⁾法制局長官 …此法案が穩健に成長し、直ちに国民の求むる所と合致し、詰り陪審の制度に依る裁判の結果が上下の信頼を受け、さう云ふ実践を重ねた後に於て、さう云ふ事情が起りましたならば、其当時の当局は何人になるか知れませぬが、そこに考慮を払ふことが当然であらうと思ふ、さう云ふ時期が来て差支ないと思ふ、それは一に懸つて此陪審法等の運用の実績如何にあるものと政府は考へて居るのであります…

[大正 11 (1922) 年 3 月 14 日 貴族院本会議]⁽⁴³⁾(⑧)

法制局長官は、その直後の答弁で、先の発言は質問に応じて仮定的答弁をしたものであり、憲法改正を予期してはいない、と弁明したが、当該発言は後日の審議で取り上げられ、首相が、憲法を改正する考えは少しもない、と弁明することとなった。

○横田千之助法制局長官 …私共は此現在の事実判断を裁判官の全権に移さず、又陪審員の手に奪取らない、此の中間制を行く所に日本陪審制度の特性があるのでありまして、此儘で日本の陪審制度は健全に発達するかと思つて居るのでありますからして、将来此憲法の改正を予期しては居らぬのであります、唯其仮定的に…国民的要求が出て来たらどうなる、斯う云ふ御説でありますから、此法律の運用の成果が国民に認識されて、信頼されてさう云ふ結果になれば、憲法の改正は已むを得まい、それは当然である、斯う云ふ仮定的答弁を致した訳であります

[大正 11 (1922) 年 3 月 14 日 貴族院本会議]⁽⁴⁴⁾(⑨)

(41) 第 46 回帝国議会議事録第 18 号 大正 12 年 3 月 5 日 pp.381[15]-382[16].

(42) 横田は、当時、現職の衆議院議員でもあった。

(43) 第 45 回帝国議会議事録第 25 号 大正 11 年 3 月 14 日 pp.645[41], 647[43].

(44) 同上, pp.650[46]-651[47].

○目賀田種太郎議員 …聖勅に於ては、…此憲法の改正は朕が自から提議の道を執り容易く紛更を見ることなからしむべしとあります、…憲法行はれてまだ僅に三十幾年、然に今政府にして此場合に於ては進んで必要を見れば憲法の改正を見ることがあるかも知れぬと云ふことを言はるるのは、是は頗る重大なることと思ふ、…総理大臣は矢張等しく左様に考へられるか…

○高橋是清内閣総理大臣 …私に於ては憲法の改正をすると云ふ考は、今日少しも持って居りませぬ

[大正 11 (1922) 年 3 月 25 日 貴族院本会議]⁽⁴⁵⁾ (10)

なお、陪審制度は昭和 3 (1928) 年から実施されたが、陪審を辞退する被告人が多く、利用が低迷した⁽⁴⁶⁾。これに関して、憲法違反となることを避けるために陪審員の権限を徹底できなかったことが国民の陪審制度への不信を生んだとして、陪審制度を貫徹するためには憲法改正が必要であったとする見方もある⁽⁴⁷⁾。

(2) 貴族院改革

大正デモクラシー運動では、貴族院改革も運動目標の一つとなった。貴族院の組織や権限は憲法で規定されていたため、その改革を主張する者の中には憲法改正に言及する者もあった⁽⁴⁸⁾。例えば、弁護士法（明治 26 年法律第 7 号）に関する審議の中であるが、次のような発言を行った議員もいた。

○横山勝太郎議員 …是迄弁護士会と云ふものが出来て居って、会員を統轄して居るものを分割して、二つ以上の会を造ると云ふことは、…弁護士会の内に、貴族院的の弁護士会が一つと、平民的の弁護士会が一つ出来ることになる、吾々は憲法を改正して貴衆両院の差別を撤廃して、一院制度にまで致したいと考へて居る、…然るに平民的であり最も民本主義でなければならぬ弁護士会を、貴族院的の弁護士会と平民的の弁護士会とに分けると云ふが如き極端なる立法的手段に出づると云ふ事柄は、…此時代の思潮に逆行し、時代の要求を無視するものである…

[大正 12 (1923) 年 3 月 7 日 衆議院陪審法案委員会]⁽⁴⁹⁾ (11)

大正 13 (1924) 年に貴族院の勢力を基礎として清浦奎吾内閣が成立すると、憲政会・立憲政友会・革新倶楽部のいわゆる護憲三派は「時代錯誤の特権階級による内閣」として激しく攻撃し、新聞などでも貴族院改革問題が普通選挙問題に準ずる重要課題として取り扱われるよう

(45) 第 45 回帝国議会貴族院議事速記録第 32 号 大正 11 年 3 月 25 日 pp.964[64]-965[65].

(46) 昭和 18 (1943) 年には、「陪審法ノ停止ニ関スル法律」(昭和 18 年法律第 88 号)により、陪審法の施行が停止された。

(47) 佐藤功「我が憲法史上に於ける憲法争議—憲法保障制度研究のための資料として— (3)」『国家学会雑誌』56 巻 9 号, 1942.9, p.91.

(48) 植原 前掲注(34), pp.133-134 も、現行の組織と権能を有する貴族院が存続してはデモクラシーを実現することは不可能であるとして、憲法第 34 条 (貴族院の組織)、第 65 条 (衆議院の予算先議権。この規定は、単に審議の順序を定めたものにすぎず、予算に関する両院の権能は対等であると解されていた。)等の改正を主張していた。

(49) 第 46 回帝国議会衆議院陪審法案委員会議録 (速記) 第 11 号 大正 12 年 3 月 7 日 p.3.

になった⁽⁵⁰⁾。

護憲三派は同年に行われた衆議院選挙で勝利し、加藤高明内閣（いわゆる護憲三派内閣）が成立した。加藤首相は男子普通選挙の実現を最優先し、貴族院改革については、いわゆる普通選挙法案の成立を妨げないよう、貴族院と合意できる内容の改善で良いという考えであった⁽⁵¹⁾。同年、衆議院では与党が提出した貴族院制度改正に関する建議案が可決されたが⁽⁵²⁾、この建議も、次に掲げる賛成討論で述べられているように、憲法に抵触しない範囲での取組を政府に求めるものであった。

○菅原伝議員 …特権階級の横暴を鳴らし、貴族院の権限を縮小すると云ふ議論もありますけれども、是亦憲法の改正を要する次第で、談何ぞ容易ならんや⁽⁵³⁾、容易く賛成は出来ぬ所の問題であります、…今日の民意国論の在る所は、是非貴族院令を改正して、貴族の組織を改善する必要ありと云ふことは、何人も認むる所と信ずるのであります…

[大正 13（1924）年 7 月 18 日 衆議院本会議]⁽⁵⁴⁾ (12)

結局、加藤内閣の下で行われた貴族院改革は、伯子男爵議員の定員を 1 割削減するなどの「最も微温的」なものにとどまった⁽⁵⁵⁾。これをほとんど改革の名に値しないと評した憲法学者の美濃部達吉は、貴族院の権限を制限することは憲法を改正しない限り不可能であるから、憲法改正の機運が熟した時でなければ真の意味での貴族院改革は望みがたいと述べている⁽⁵⁶⁾。

(3) 治安維持法

普通選挙法の制定や貴族院改革が行われた大正 14（1925）年には、治安維持法（大正 14 年法律第 46 号）の制定も行われた。

当初、政府が議会に提出した法案では、国体の変革、政体の変革又は私有財産制度の否認を目的として結社を組織すること等が禁止の対象となっていた。

議会の審議では、政体の変革を図る運動の禁止と、憲法改正に関する議院の上奏権（第 I 章 1 参照）との関係が問題となった。政府は、政体の変革に当たる憲法改正の上奏を議院が行うことは職務行為であり適法であるが、議会の外で政党がその準備を行うことは認められないという解釈を示し、反発を受けた⁽⁵⁷⁾。

○星島二郎議員 …今日の議会政治を肯定する以上は、政党政治を肯定しなければならぬ、政党がある以上は必ず其政綱がなければならぬ、…憲法の改正を促す、或は其結果私有

(50) 田中嘉彦「帝国議会の貴族院—大日本帝国憲法下の二院制の構造と機能—」『レファレンス』718号, 2010.11, p.68. <<https://doi.org/10.11501/3050305>>; 伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』山川出版社, 1987, p.160. もっとも、新聞などで出された貴族院改革論は、憲法改正にまで関係するような貴族院の権限縮小論にはほとんど触れていなかったとされる。伊藤 同, p.173.

(51) 内藤一成『貴族院』同成社, 2008, pp.148-149.

(52) 第 49 回帝国議会衆議院議事速記録第 14 号 大正 13 年 7 月 18 日 pp.296[30]-306[40].

(53) 談論はどうして（何ぞ）容易であらう。談論することが容易でないことを言う。諸橋轍次、鎌田正・米山寅太郎修訂『大漢和辞典 卷十 修訂第 2 版』大修館書店, 1990, p.510.

(54) 第 49 回帝国議会衆議院議事速記録第 14 号 前掲注(52), pp.302[36]-303[37].

(55) 内藤 前掲注(51), pp.151-155; 田中 前掲注(50), pp.68-69.

(56) 美濃部達吉「貴族院論」『現代憲政評論—選挙革正論其の他—』岩波書店, 1930, pp.153-160. <<https://doi.org/10.11501/1464605>>

(57) 中沢俊輔『治安維持法—なぜ政党政治は「悪法」を生んだか—』中央公論新社, 2012, pp.58-59.

財産制度、或は政体の変革…を要求するやうなものを堂々と掲げまして、而も合法的に議会を通してやると云ふやうな院外の運動に対しては、矢張本法に於て罰せられる…ものと承知致して宜しうございますか

○山岡万之助司法省刑事局長 …議院外に於て議員の職権と云ふものは無い…のでありますから、憲法の基礎を変革すると云ふ政綱を掲げると云ふことは、議院外に於ては認める訳に行かぬのであります…

[大正 14 (1925) 年 2 月 27 日 衆議院治安維持法案 (政府提出) 委員会]⁽⁵⁸⁾(13)

また、政府は「政体」の意味を民選議会の制度と説明したが、将来は広義に解釈されて貴族院改革運動等も禁止の対象となることが与党議員の間でも懸念された⁽⁵⁹⁾。結局、法案は衆議院で修正され、政体の変革に関する文言は削除された。政体の変革に係る規制には議会政治を保護し、衆議院を尊重する一面もあったが、当時の政党は、法に縛られず政治活動の自由を確保することを選んだと言える⁽⁶⁰⁾。

憲法改正に関する政治活動の自由を確保する観点からの発言は、昭和 4 (1929) 年に治安維持法を改正する緊急勅令の承諾が議会で審議された際にも見ることができる。次の質疑では、枢密院の廃止等が国体の変革に当たらず、そのような憲法改正を主張することに治安維持法が適用されないことが確認されている。

○比佐昌平議員 …憲法第五十七条の司法権を、一部帝国議会の権限に附属せしめる、又は第五十六条の、枢密顧問官と云ふものを全部廃してしまへ、詰り第五十六条を削除せよ、進んでは憲法第五十五条の国务大臣も廃せ、斯う云ふ風な憲法改正を主張した場合には、如何に之を適用しますか…

○泉二新熊司法省刑事局長 さう云ふことは、「大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス」と云ふ事柄には触れて居ないと思ひます、それは政体の変更と云ふことにならうと思ひます、本法にはさう云ふ場合は触れないものと思ふのであります

[昭和 4 (1929) 年 2 月 20 日 衆議院昭和三年勅令第百二十九号 (治安維持法中改正の件) (承諾を求むる件) 委員会]⁽⁶¹⁾(14)

3 政党内閣の終焉から終戦まで

昭和 7 (1932) 年に犬養毅内閣の崩壊により政党内閣が終焉した後は、「憲法改正」等の発言の中に、憲法改正をタブー視する趣旨のものが次第に目立つようになる。

本節では、そのような趣旨の発言事例として、いわゆる天皇機関説問題と、治安維持法や大政翼賛会に関する審議における「憲法改正」等の発言を紹介する。

(1) 天皇機関説問題

昭和 10 (1935) 年 2 月、貴族院において菊池武夫議員が美濃部達吉の天皇機関説を排撃す

(58) 第 50 回帝国議会衆議院治安維持法案 (政府提出) 委員会議録 (速記) 第 4 号 大正 14 年 2 月 27 日 p.5.

(59) 中沢 前掲注(57), pp.51, 57-59.

(60) 同上, pp.58, 62.

(61) 第 56 回帝国議会衆議院昭和三年勅令第百二十九号 (治安維持法中改正の件) (承諾を求むる件) 委員会議録 (速記) 第 3 号 昭和 4 年 2 月 20 日 p.7.

る発言を行った⁽⁶²⁾。貴族院議員であった美濃部は本会議で弁明を行うが⁽⁶³⁾、排撃運動は激化し、同年 8 月及び 10 月に政府が天皇機関説を否定する国体明徴声明を発表するに至る⁽⁶⁴⁾。その過程で、菊池議員は次の発言を貴族院で行っている。

○菊池武夫議員 …美濃部博士一流の憲法論を通覧いたしますれば、左の結論に到達いたすと思ひます、第一、国体無視、第二、天皇を強いて憲法の条章の範囲に入れ奉り、統帥権の独立を否定し、議會を万能に導き、憲法改正の意を包蔵すること、第三、詔勅を輕視し、敢て御尊嚴を冒瀆し奉ること、斯の如くでございますから、機関説と云ふものが拡まりまして世道人心に及ぼしたる影響は甚大でございます…

[昭和 10 (1935) 年 3 月 8 日 貴族院本会議]⁽⁶⁵⁾ (15)

この発言では、「憲法改正の意を包蔵すること」が「国体無視」等と並んで非難の対象となっている。

(2) 治安維持法

更に時期が下ると、憲法改正をタブー視する趣旨の発言には、議會政治を擁護することを目的とするものが見られるようになる。

治安維持法に関しては、前節で紹介したように、政党内閣期に法案が審議された際、憲法改正に関する政治活動の自由を確保するために、政体の変革に関する文言が削除された経緯がある。しかし、昭和 9 (1934) 年～昭和 10 (1935) 年に同法の改正案が審議された際には、議會政治に対するファシズムの脅威を防ぐため、政体の変革に係る規制を同法に追加することを主張する発言が見られるようになり、昭和 16 (1941) 年に行われた同法の改正案の審議でも、同様の趣旨の発言が相次いだ⁽⁶⁶⁾。次の発言では、政体の変革に係る規制を行うべき理由として、欽定(きんてい)である憲法にその改正の手續が明確に定められていることが挙げられている。

○小畑虎之助議員 …憲法の条章に定められたる我が国の立憲政治の政体に、紛淆を試みようとするが如き者に対しては、当然相当の制裁を設けなければならぬものと考へたから伺つたのであります、…憲法は欽定憲法であつて、さうして憲法改正の手續ははつきり定められて居るのでありますから、吾々国民が之に対して是非の論をなすと云ふが如きことは、何かの法規に依つて取締まれて然るべきものであると思ふのであります…

[昭和 16 (1941) 年 2 月 17 日 衆議院治安維持法改正法律案委員会]⁽⁶⁷⁾ (16)

ここでは、政党内閣期とは逆に、憲法改正に関する政治活動の自由を否定することによって、議會政治を保護することが主張されている。

(62) 第 67 回帝国議会貴族院議事速記録第 10 号 昭和 10 年 2 月 18 日 pp.92[8]-96[12]. (菊池武夫議員)

(63) 第 67 回帝国議会貴族院議事速記録第 11 号 昭和 10 年 2 月 25 日 pp.101[1]-105[5]. (美濃部達吉議員)

(64) 「天皇機関説問題」『史料にみる日本の近代』(電子展示会) 国立国会図書館ウェブサイト <<https://www.ndl.go.jp/modern/cha4/description04.html>>

(65) 第 67 回帝国議会貴族院議事速記録第 14 号 昭和 10 年 3 月 8 日 p.142[10].

(66) 中沢 前掲注57, pp.148-149, 180.

(67) 第 76 回帝国議会衆議院治安維持法改正法律案委員会議録(速記) 第 6 号 昭和 16 年 2 月 17 日 p.57[5].

(3) 大政翼賛会

前項で紹介したような発言が昭和 16（1941）年の治安維持法改正案の審議で行われた背景には、大政翼賛会に対する議員の反発があった。

昭和 15（1940）年 7 月、挙国一致体制の樹立を目指す新体制運動を進めていた近衛文磨が首相となり、同年 10 月、大政翼賛運動の推進組織として大政翼賛会が結成された。大政翼賛会には既成政党も解党して合流したが、議員の中には、大政翼賛会が一国一党の幕府的な存在となり⁽⁶⁸⁾、議会などの存立を脅かすことを懸念する者が少なくなかった。このため、翌年の議会では大政翼賛会に対する批判が随所で噴出することとなったのである⁽⁶⁹⁾。例えば予算審議では次の発言が行われている。

○川崎克議員 …日本の憲法は欽定憲法として、明かに陛下の御言葉に依るにあらざれば改正の出来ないことだけは明確である、それを何すれど憲法改正、何事を言ふか、さう云ふ不逞の輩があつて、憲法は時に改正をすることが出来るかのやうな間違つた考へを持つて居る者がある、…議会と政府と一体となつて、憲政を運用することが十分になし得る、何ぞ外の機関を借らなければならぬか、外の機関を借ることになれば憲法の大義を紊ると云ふことは、どうしても是は避けられませぬ、…翼賛会は…政治力を持たして茲に斯う云ふことをおやりになると云ふことは、是は断じて憲法の精神に反するのみならず、憲法の何処にも拠つて居ないと云ふことだけは明かである…

[昭和 16（1941）年 1 月 25 日 衆議院予算委員会]⁽⁷⁰⁾ (17)

この発言では、憲法に根拠を有する議会政治の正統性と、そうした根拠を有しない大政翼賛会の違憲性を主張するために、憲法改正の発議権が天皇のみにあることが挙げられ、憲法の無謬（むびゅう）性が強調されている⁽⁷¹⁾。このような批判を受けた結果、大政翼賛会は政治性を否定され、人事や改組によって内務省の行政補助機関となっていった⁽⁷²⁾。

おわりに

「不磨ノ大典」⁽⁷³⁾と称された明治憲法は、戦前・戦中期において改正が具体的に政治過程で問題となることはなかったが⁽⁷⁴⁾、その期間においても、議会で憲法改正に関する発言が行われなかった訳ではない。

(68) 憲法学界では、佐々木惣一がこのような観点から大政翼賛会を憲法の精神に反すると批判した。佐々木惣一「大政翼賛会と憲法上の論点」同、大石真編『憲政時論集 II』信山社出版、1998、pp.241-250。

(69) 官田光史「総力戦と立憲制」小川原正道編著『日本近現代政治史—幕末から占領期まで—』ミネルヴァ書房、2023、pp.315-319；伊藤隆『大政翼賛会への道—近衛新体制—』講談社、2015、pp.195-208。

(70) 第 76 回帝国議会衆議院予算委員会議録（速記）第 4 号 昭和 16 年 1 月 25 日 p.44[6]。

(71) 菅谷幸浩『昭和戦前期の政治と国家像—「挙国一致」を目指して—』木鐸社、2019、pp.276-277；米山忠寛『昭和立憲制の再建—1932～1945 年—』千倉書房、2015、pp.266-272。

(72) 官田 前掲注(69)、p.319。

(73) 明治憲法の発布に当たって発せられた勅語に、「朕カ祖宗ニ承クルノ大権ニ依リ現在及将来ノ臣民ニ対シ此ノ不磨ノ大典ヲ宣布ス」とあった。「不磨」は、すりへってなくなること。磨滅しないこと。新村出編『広辞苑 第 7 版』岩波書店、2018、p.2583。

(74) 樋口陽一『憲法 第 5 版』勁草書房、2025、p.59。

本稿では、新たに公開された帝国議会会議録の本文テキストの検索結果を用いて、これまで取り上げられることが少なかったと思われる戦前・戦中期の帝国議会における憲法改正に関する発言に光を当ててみた。

帝国議会会議録検索システムの機能の向上により、今後、帝国議会会議録が調査研究等にますます活用されるようになることを期待したい。

(こしだ たかお)

(本稿は、筆者が憲法調査室在職中に執筆したものである。)