

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—

田 中 嘉 彦

- ① 我が国の議会政治の樹立期においては、二院制的な構想があり、二院制の萌芽が見られた。日本の近代議会制度は、帝国憲法によって創設された。帝国議会については、英国とプロイセンの上院制度を折衷するのが良いとするロエスレルの意見が反映され、皇族、華族及び勅任議員をもって組織される「貴族院」と、公選議員をもって組織される「衆議院」から成る二院制が採用された。
- ② 貴族院は、民選議院である衆議院に反政府的な勢力が伸張することを警戒して、衆議院を抑制する役割を営ませようとしたものである。貴族院議員には、皇族議員、公侯爵議員、伯子男爵議員、国家に勲労ある者又は学識ある者の中から勅任される勅選議員、多額納税者の中から互選された者について勅任される多額納税者議員、帝国学士院会員議員、朝鮮及び台湾在住者議員という類型があった。貴族院の初代議長は、伊藤博文であり、歴代議長にはおおむね公爵議員又は侯爵議員が就任した。議院法は、政党又は会派が議院の運営を左右することを警戒し、それを防止しようとする意図をもって部属の制度を設けたが、政党・会派の存在は無視し得なかった。貴族院においては、子爵団体を母体とする研究会が最大会派として活動し、各派交渉会が、協議機関として重要な役割を果たした。委員会制度としては、全院委員会、資格審査・予算・請願・懲罰・決算の各常任委員会、議案ごとに設置される特別委員会、継続委員会があった。
- ③ 帝国議会は、両院平等原則が採られていたが、貴族院令の議決権、予算の先議権、華族の特権に関する条規に関する議決権、議長・副議長の選任手続、議員辞職・除名手続、議員資格審査・選挙訴訟などにおいて貴衆両院の違いが見られた。両院が修正点について相違しているときは、両院協議会が開かれて、両院の交渉・妥協を図るものとされていた。貴族院は、衆議院に対して対等な権限を有するとともに、政府からも強い独立性を有し、特に政党内閣となった場合は、政府は貴族院をどう抑えるかに腐心を強いられた。
- ④ 貴族院改革は、貴族院令の改正により、帝国憲法期を通じて6次にわたって行われたが、その改正内容は、すべて定数の増員等に関する枝葉の改訂に過ぎなかった。比較的大規模な改正であった第四次改正もその例外ではなく、憲法改正を行わない限り、権限の面での貴族院改革は望み難かった。ただし、各方面で貴族院改革論議はなされ、諸外国の二院制研究に大きな努力が払われていた。
- ⑤ 帝国議会は、身分制議会に淵源を有する貴族院を擁し、古典的な両院対等型の二院制を採用していた。日本国憲法の制定により、これは抜本的に改められたが、我が国の二院制には、戦前・戦後の断絶性ととともに、戦前・戦後の連続性もあることを看取することができよう。

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—

政治議会調査室 田中 嘉彦

目 次

はじめに

I 帝国議会の原理

- 1 議会政治の樹立期における二院制の萌芽
- 2 帝国議会の議会制度の特徴
- 3 華族制度の整備
- 4 帝国議会の二院制の特徴

II 貴族院の構成

- 1 貴族院の構成の根拠規範
- 2 貴族院を構成する議員の諸類型
- 3 貴族院の議長・副議長等
- 4 貴族院の部属・会派・各派交渉会
- 5 委員会制度

III 貴族院の権限と両院関係

- 1 貴族院及び衆議院の権限関係
- 2 貴族院の審議
- 3 両院協議会
- 4 貴族院と政党内閣との関係

IV 貴族院改革

- 1 貴族院改革の概観
- 2 護憲三派内閣と貴族院改革—第四次貴族院令改正—
- 3 貴族院改革の評価
- 4 貴族院改革論議

V 補論 憲法学者と貴族院

- 1 美濃部達吉と貴族院—天皇機関説事件—
- 2 佐々木惣一と貴族院—帝国憲法改正案の審議—

おわりに

はじめに

日本で立憲政治が確立される過程では、二院制が採用された。大日本帝国憲法下の帝国議会は、明治 23 (1890) 年から昭和 22 (1947) 年まで約 57 年間にわたり、貴族院及び衆議院から構成される二院制議会であった。日本国憲法下の国会も、衆議院及び参議院から成る二院制を採用している。そして、特に平成元 (1989) 年以降、衆参両院の会派構成が異なることがしばしば生ずるようになるに至って、二院制の在り方が大きな関心を集めている。

本稿は、帝国議会の貴族院がいかなる構成と機能を原理とし、両院関係が構築されていたかを概説するとともに、帝国議会の二院制が、いかなる文脈に立っていたかについて、憲法、そして議会制度に焦点を当てて整理することを試みるものである⁽¹⁾。

I 帝国議会の原理

1 議会政治の樹立期における二院制の萌芽

慶應 3 年 6 月 (1867 年 7 月)、土佐藩士後藤象二郎が前藩主山内容堂 (豊信) に対し、公議政体論に基づく大政奉還の進言を行った。これに際し、坂本龍馬が後藤と相談の上で作成した時局救済策が『船中八策』であり、この著名な覚書を基に坂本が起草して土佐藩重役に示した政体案『新政府綱領八策』には、「第五義 上下議政所」との記述がある⁽²⁾。そして、土佐・薩摩両藩の薩土盟約では、「議事院上下二分チ、議事官ハ上公卿ヨリ下陪臣・庶民ニ至マテ正義純粹ノ者ヲ選挙シ、尚且諸侯モ自ラ其職掌ニ因

テ上院ノ任ニ充ツ」というように、二院制が構想されている⁽³⁾。

慶應 3 年 12 月 9 日 (1868 年 1 月 3 日) の『王政復古ノ大号令』により、総裁・議定・参与の三職から成る新政府が樹立された。この後、新政府は、三職分課を定め、神祇事務掛、内国事務掛、外国事務掛、海陸軍務掛、会計事務掛、刑法事務掛、制度寮掛を置く行政七科 (後に三職八局 (総裁局を追加) に整備) とともに、藩と新政府とをつなぐものとして、徴士・貢士の制度を設けた。徴士とは政府側が選挙抜擢して中央の職につけた藩士であり、貢士とは大藩 3 人・中藩 2 人・小藩 1 人の割合で中央に差し出された藩士であった。そして、貢士は「輿論公議ヲ執ルヲ旨」として「下ノ議事所」の議事官になると規定された。「下ノ議事所」に対応する「上ノ議事所」については何ら規定されていないが、政府首脳や藩主たちの会議の場所と想定されていたとの見方がある⁽⁴⁾。

慶應 4 年 3 月 14 日 (1868 年 4 月 6 日) に『御誓文』 (五箇条ノ御誓文) が、同年閏 4 月 21 日 (6 月 11 日) には御誓文の施行法ともいべき『政体書』が發布され、中央政府の機構が改正されたが、そこにも一応は二院制的なるものが残されていた。新たな機構を規定した『政体書』は、まず政治の目的として『御誓文』を掲げ、次いで政府機構全体には「太政官」という古代律令制の用語を復活させると同時に、「太政官ノ権力ヲ分ツテ立法行政司法ノ三権トス、則偏重ノ患無カラシムルナリ」として、欧米の三権分立の思想を取り入れようとするものだった。そして『政体書』の官制によれば、太政官は、議政官・行政官・神祇官・会計官・軍務官・外国官・司法官の 7 官に分かれ、議政官が立法権、司法官

(1) 本稿においては、旧法令の引用に際しては、適宜、旧字を新字に改めた。また、史料からの引用に際しては、同様に新字を用いるとともに、適宜、句読点を加えた。

(2) 石田英吉関係文書 1「亡友帖」所収、慶應 3 (1867).11. (国立国会図書館憲政資料室所蔵)

(3) 古屋哲夫「序説 帝国議会の成立—成立過程と制度の概要—」内田健三ほか編『日本議会史録 1』第一法規出版、1991、p.3.

(4) 同上、p.4.

が司法権、他の5官が行政権を担当するというものであった。議政官は上局と下局とから成り、上局は議定・参与を、下局は各藩から選出する貢士を議員とした。明治2年3月7日(1869年4月18日)、下局の会議に当たる「公議所」が開局され、我が国における近代的議院の体裁を備えるものとなった。

その後、明治2年7月8日(1869年8月15日)、『職員令』が公布され、祭政一致主義により神祇官を太政官の上位に位置付け、太政官には天皇を補佐し大政を総理する左大臣・右大臣各1名と大納言・参議各3名を置き、その下に民部・大蔵・兵部・刑部・宮内・外務の6省を設けた。また、公議所は、集議院に改められ、その権限も縮小された。明治4年7月29日(1871年9月13日)、太政官制の抜本的改正が行われ、太政官には正院・左院・右院の三院が設けられた。正院は、国政全般にわたる最高意思決定機関で、天皇が親臨し、太政大臣・納言・参議が置かれた。納言は、同年8月10日(9月24日)の太政官達により、再び左大臣・右大臣に改められた。明治4年の官制は、天皇を輔翼する太政大臣以下の三職を置き、その官署を正院とし、その下に行政各部の各省長官を置き、その全体をもって右院を組織し、さらに別に立法に関する諮問的機関として左院を置いたものであった。明治6(1873)年5月2日、太政官職制の改正が行われ、参議が「内閣ノ議官ニシテ諸機務議判ノ事ヲ掌ル」ものとされ、右院は勅令によって臨時に開くものとされ、左院は「国憲」を編纂する職務を有することとされた。

明治8(1875)年4月14日、『立憲政体樹立ノ詔』(太政官第58号布告)が発せられ、御誓文の意を拡充して、元老院、大審院を創設し、地方官会議を開くことが宣言された。この詔と同時に、太政官職制の改正(太政官第59号布告)により、左右両院は廃止され、「立法ノ源ヲ広メ」

るため元老院が設置された。左院が行ってきた国憲編纂作業は、元老院に引き継がれることとなり、元老院は議官の中から国憲取調委員を任命し、起草に従事させた。委員は、明治9(1876)年に「日本国憲按」と題する第一次案、明治11(1878)年に第二次案を得て、元老院の再議を経た上で、明治13(1880)年12月、「国憲」と題する最終案を上奏した。「国憲」は、我が国初の政府によって作成された近代憲法典の体裁を備え、民選議院の設置を内容とした憲法草案であった。元老院及び代議士院の両院制を採り、元老院の議官は、皇族・華族・「嘗テ勅任官ノ位置ニ在ル者」・「功労アル者」・「学識アル者」から「皇帝」が選任し、代議士院の代議士は、「法律ノ定ムル所ノ選挙規程ニ由テ之ヲ選ブ」と定めていたが、採択されることなく、元老院の国憲編纂は終了した。地方長官を招集して開催される地方官会議は、民選議院(下院)に代わるものとして構想されたものであったが、明治8(1875)年2月に第1回、同11(1878)年4月に第2回、同13(1880)年2月に第3回が開かれたにとどまった⁽⁵⁾。

なお、『御誓文』及び『政体書』は、封建的な公議思想を背景としたものだったが、明治7(1874)年1月18日、板垣退助・後藤象二郎らによる『民撰議院設立建白書』が左院に提出され、立憲主義的な民選議会設置論、多くの私擬憲法の草案が発表され、成典憲法制定論が発達し、世論を制するに至る⁽⁶⁾。

2 帝国議会の議会制度の特徴

日本の近代議会制度は、大日本帝国憲法(以下「帝国憲法」という。)によって創設された。帝国憲法は、伊藤博文の下で井上毅が起草し、明治21(1888)年4月に草案が成り、直ちに天皇に奉呈された。この草案は、その直後、新設の枢密院に諮問され、ここで慎重審議の上、幾

(5) 浅古弘ほか編『日本法制史』青林書院, 2010, p.256.

(6) 清宮四郎『憲法 I (第3版)』(法律学全集3)有斐閣, 1979, p.39.

多の修正が施され、その議決が親裁を経て、帝国憲法となった⁽⁷⁾。帝国憲法は、明治 22 (1889) 年 2 月 11 日に発布され、帝国憲法の上諭において、明治 23 年に召集される帝国議会の開会の時〔明治 23 (1890) 年 11 月 29 日〕をもって施行することとされた。

(1) 帝国憲法下の議会制度

近代の各国に影響を与えた英国の議会制度は、蘭書、漢書、英書を始め、各種見聞録によっても広く日本に紹介されていた⁽⁸⁾。明治 14 (1881) 年 3 月、参議大隈重信は、英国型の政党政治に立脚した議院内閣制を建議した。これは、伊藤博文の株を奪う形で知識人の糾合と制度化を着々と進めたもので、立憲体制を布くに先立って新しい国制に見合った新たな知の制度化が不可欠であると考えていた「制度の政治家」・「知の政治家」伊藤の根底を揺るがし、大きな危機を意味するものであった⁽⁹⁾。そして、プロイセンの制度に依拠する伊藤博文・井上毅らの長州系及び岩倉具視と大隈との政治理論上の衝突を間接の原因とし、北海道開拓使官有物払下問題を直接の原因として、明治 14 年の政変が起こった。大隈は、官にあった時から優秀な知識人を配下に集めていたが、そのほとんどが福澤諭吉の慶應義塾で学び、大隈の斡旋で政府に奉職するに至ったという経歴を有していた。そして、英国流政党政治の導入を考えていた大隈は、慶應義塾出身の青年書生を、自分の構想を実現するためのスタッフとして活用しようとしていた⁽¹⁰⁾。しかし、シュタイン、ロエスレル、グナイストといったドイツ人学者も、英国型の議会政治制度を排撃し、伊藤博文が欧

州から帰朝して編制した憲法草案には、これらのドイツ人学者の説が多大な影響を与えた⁽¹¹⁾。大隈重信の建議にある英国流の要素は、当時の政府部内においてもむしろ主流であり、しかも、大隈の建議は、英国流一色というわけでもなく日本の国体にも配慮があるものであったが、政変が英国流かドイツ流かの二者択一の様相を呈するようになったのは、政変そのものによって仕組まれたものにほかならなかった⁽¹²⁾。そして、明治 14 年の政変は、大隈一派を下野させるとともに、英国型の議会制度論をも下野させるものとなった⁽¹³⁾。

帝国憲法下の内閣は、議会の信任の上に存立し、議会に対して責任を負うという議院内閣制を採用せず、国務各大臣は天皇の信任によって任命され、天皇を輔弼し、天皇に対して責任を負うものとされた。英国流の議院内閣制は、国政の実権を議会に与えることとなり、天皇統治の大原則を害するおそれがあるとして排除され、プロイセン流の帝室内閣制、すなわち大臣は君主に対して責任を負う制度が採用されたのである⁽¹⁴⁾。

天皇は帝国議会の協賛をもって立法権を行うこととされ、議会は主権者たる天皇の協賛機関に過ぎなかった。帝国議会の立法及び予算に対する協賛権限の範囲は制限されたものであり、一方で国務各大臣の輔弼によって行われる広範な天皇の大権事項があったことから、政府が議会に対して優越的な地位に置かれた。また、帝国憲法は、天皇の諮詢に答え、重要な国務を審議する機関として、枢密院官制により、枢密院を設けた。枢密院は、法律の制定、条約の締結などについても、天皇の諮詢機関としての役割

(7) 清水伸『帝国憲法制定会議』岩波書店、昭和 15 (1940)、p.1.

(8) 浅井清『明治立憲思想史に於ける英国議会制度の影響』巖松堂書店、昭和 10 (1935)。を参照。

(9) 瀧井一博『伊藤博文—知の政治家—』中央公論新社、2010、pp.71-72.

(10) 同上、p.72.

(11) 浅井 前掲書、p.423.

(12) 片岡寛光『国民リーダー大隈重信』富山房インターナショナル、2009、pp.311-312.

(13) 浅井 前掲書、p.328.

(14) 衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1990、p.25.

を有し、この点でも帝国議会の立法権は大きな制約を受けた。

(2) 貴族院の名称

帝国憲法の制定過程においては、貴族院と衆議院の名称が、議会の本質との関係性を持ちつつ、議論となった。上院の名称について、貴族院関係法令の起草を担当した金子堅太郎は、当初「元老院」の名称を充てていた。しかし、伊藤博文は、「元老院」では現存する機関名と変わるところがなく、また、外国の元老院は長老会議であり、議員選出も選挙によるなど今回の議院と異なると否定し、華族を中心とする以上、その名称は「華族院」、「貴族院」などでなければ名実が一致しないとも述べた⁽¹⁵⁾。その後、金子は改めて調査を行い、華族は日本独自の名称であることから、最終的に貴族院と決定した。

貴族院は、その名称にかかわらず、英国の貴族院のように貴族のみによって構成されるものではなく、また、必ずしも貴族が議員の多数を占めるものともされておらず、華族議員と勅任議員との議員数の配分は貴族院令の定めるところに委ねられた。

3 華族制度の整備

帝国議会の設置に先立ち、明治17(1884)年7月7日に将来の上院の基礎を作るべく華族令(宮内省達)が制定された。また、明治18(1885)年12月22日、太政官達第69号により、太政官制を廃止し、内閣制度が創設された⁽¹⁶⁾。

華族の称は、明治2年6月17日(1869年7月25日)の行政官達をもって、旧諸藩の藩籍奉還とともに、公卿諸侯の称を廃し、これを華族と改める旨を令せられたことに始まるが、これ以前にも旧公卿に属する諸家のうち、五摂家に次ぎ、家格の高かった清華家を、別名華族と称する例であったため、その号をとって旧公卿及び諸侯一般に通じる称号とされた⁽¹⁷⁾。当時は、従前の歴史において公卿又は諸侯であったことの家系を示す称号であったにとどまり、別段の法律上の特権を伴うものではなかった。しかし、華族令によって、華族は公法上の榮譽権としての爵を称する権利を有する者とされ、必ずしも歴史的な家系にかかわることなく、また、公侯伯子男の5等級に分けられるものとなった。公侯伯子男という名称は、当時の中国から由来したもののだが、制度そのものは、伊藤博文が明治15(1882)年に欧州諸国の立憲政治の調査のために西洋に派遣され、その帰朝後、制度取調局において調査立案したものであり、将来の憲政の施行を予想し、貴族院の構成を考慮して、英国及びドイツの制度を参酌して、五爵の制度を設けるに至ったと推測されている⁽¹⁸⁾。

4 帝国議会の二院制の特徴

我が国の貴族院制度は、英国とプロイセンの上院制度を折衷するのが良いとするロエスレルの意見が反映されたものである⁽¹⁹⁾。帝国憲法下の議会制度は、皇族、華族及び勅任議員をもって組織される「貴族院」と、公選議員をもって

(15) 内藤一成『貴族院』同成社, 2008, p.9.

(16) 明治18(1885)年12月22日、内閣制度の創設とともに、その運営基準として「内閣職権」が制定された。これは、主として内閣総理大臣の職責を定めたものであるが、明治22(1889)年12月24日に内閣制度の運用基準として公布された「内閣官制」(明治22年勅令第135号)と比べて、内閣総理大臣の各省大臣に対する統制権はかなり強いものであった。なお、帝国憲法には、内閣及び内閣総理大臣について特段規定されなかった。天皇を輔弼するという関係においては、内閣総理大臣も國務各大臣の一人として、他の國務大臣と同格であり、「内閣官制」により、内閣総理大臣は「各大臣ノ首班」とされ、同輩中の首席と位置づけられた。(内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史 上巻』内閣官房, 1985, pp.35-36, 47-50, 73-79.を参照。)

(17) 高見勝利編『美濃部達吉著作集』慈学社出版, 2007, p.78. なお、五摂家とは、摂政・関白に就任する五家、すなわち近衛・鷹司・九条・二条・一条の諸家をいい、清華家とは、五摂家に次ぐ家格の公家の称をいう。

(18) 同上, pp.79-80.

(19) 稲田正次『明治憲法成立史 下巻』有斐閣, 1962, p.1133.を参照。

組織される「衆議院」から成る二院制が採用された。帝国憲法は、その第三章において「帝国議会」について規定した。帝国議会の二院制は、次の帝国憲法の条項を根拠とする。

第三十三条 帝国議会ハ貴族院衆議院ノ両院ヲ以テ成立ス

二院制を採用した趣旨については、井上毅の筆になると一般に伝えられており、伊藤博文による私著として公刊された『帝国憲法義解』によれば、「貴族院ハ貴紳ヲ集メ衆議院ハ庶民ニ選フ。両院合同シテ一ノ帝国議会ヲ成立シ、以テ全国ノ公議ヲ代表ス。故ニ両院ハ或ル特例ヲ除ク外平等ノ権力ヲ有チ、一因独立法ノ事ヲ参賛スルコト能ハス。以テ謀議周匝ニシテ世論ノ公平ヲ得ルヲ期セムトス」⁽²⁰⁾とされている。そして、一院制については、「勢力ヲ一院ニ集メ、一時感情ノ反射ト一方ノ偏向トニ任シテ互相牽制其ノ平衡ヲ持スル者ナカラシメハ、孰レカ其ノ傾流奔注ノ勢容易ニ範防ヲ踰越シ、一変シテ多数圧政トナリ、再変シテ横議乱政トナラサルコトヲ保証スル者アラム乎」⁽²¹⁾と斥け、「二院ナラサレハ必偏重ヲ招クコトヲ免レス」⁽²²⁾と、一院制の弊害を防止するためには二院制によるしかないとした。また、「二院ノ制ハ欧洲各国ノ既ニ久シク因襲スル所ニシテ、其ノ効績ヲ史乘ニ徴驗シ、而シテ此ニ反スルノ一院制ヲ取レル者ハ皆其ノ流禍ヲ免レサルコトヲ証明シタリ」⁽²³⁾とし、フランスの1791年憲法及び1848年憲法、スペインの1812年憲法が、それぞれ一院制を採用していたことを例に挙げている。

明治期、世界の議会の大多数は二院制を採っており、下院が公選議員をもって組織されてい

た一方で、上院は、アメリカ合衆国、ドイツ帝国などの連邦の各州・各邦から代表者を出して組織する連邦国の上院、英国、プロイセンその他のドイツ諸国、オーストリアなどの世襲の貴族又は君主の任命に係る議員をもって全部又は一部を組織する貴族院式の上院、上下両院ともに国民から選挙するフランスなどの元老院式の上院の3種類に大別されていた⁽²⁴⁾。美濃部達吉によれば、日本の帝国議会の貴族院は、英国及び英国の例に倣って作られたドイツ諸国の上院を模範として、これに日本の固有の国情を参酌して定められたものとされる⁽²⁵⁾。

II 貴族院の構成

1 貴族院の構成の根拠規範

帝国議会の貴族院及び衆議院の構成は、次に掲げる帝国憲法の条項を根拠とする。

第三十四条 貴族院ハ貴族院令ノ定ムル所ニ依リ皇族華族及勅任セラレタル議員ヲ以テ組織ス

第三十五条 衆議院ハ選挙法ノ定ムル所ニ依リ公選セラレタル議員ヲ以テ組織ス

このように、貴族院については貴族院令により、皇族、華族及び勅任議員から成ることとされた。一方、衆議院は法律（衆議院議員選挙法）の定めるところにより公選議員から成ることとされた⁽²⁶⁾。また、帝国議会は二院制を採用することから、両議院の議員を兼ねることはできないものとされた（帝国憲法第36条）。

第34条の趣旨については、枢密院における帝国憲法制定の審議において、「貴族院ハ以テ

⁽²⁰⁾ 伊藤博文『帝国憲法義解』国家学会、明治22(1889)、p.48.

⁽²¹⁾ 同上、p.49.

⁽²²⁾ 同上、pp.49-50.

⁽²³⁾ 同上、p.48.

⁽²⁴⁾ 美濃部達吉『憲法講話』有斐閣、明治45(1912)、pp.184-189.

⁽²⁵⁾ 同上、p.190.

貴紳ヲシテ政治ノ謀議ニ参預セシムルノミニアラス、又以テ国ノ老成ヲ集メテ、国民慎重、練熟、保守、耐久ノ氣風ヲ代表セシム。」⁽²⁷⁾と説かれている。帝国憲法第34条の委任規定に対応して制定されたのが貴族院令（明治22年勅令第11号）である。制定当初の貴族院令においては、貴族院の構成について、次のように規定された。

第一条 貴族院ハ左ノ議員ヲ以テ組織ス

- 一 皇族
- 二 公侯爵
- 三 伯子男爵各其ノ同爵中ヨリ選挙セラレタル者
- 四 国家ニ勲勞アリ又ハ学識アル者ヨリ特ニ勅任セラレタル者
- 五 各府県ニ於テ土地或ハ工業商業ニ付キ多額ノ直接国税ヲ納ムル者ノ中ヨリ一人ヲ互選シテ勅任セラレタル者

そして、第2条から第6条までに、第1条各号に掲げる皇族議員・公侯爵議員・伯子男爵議員・勅選議員・多額納税者議員について詳細な規定を置いた。さらに、第7条に、勅選議員及び多額納税者議員の数が有爵議員の数を超過す

ることができないことを規定した。

貴族院令の起草は、伊藤博文の下で金子堅太郎が主として担当したと言われているが、井上毅の意向がかなり大きな力をもったとされる⁽²⁸⁾。貴族院が、皇族、華族、勅選議員及び多額納税者議員から構成されるという構想は、まとまった案として最初のもつとされる「元老院組織権限法」以来、草案の起草から公布に至るまで、一貫して採られてきたもので、皇族議員については、草案起草の過程から枢密院の審議においても何ら議論はなく、修正も加えられなかった⁽²⁹⁾。また、貴族院は「皇室ノ藩屏」⁽³⁰⁾との性格付けがなされるが、これは、華族制度の目的に由来し、華族を主要な構成者とする貴族院も「皇室ノ藩屏」であることが前提とされたのである⁽³¹⁾。

貴族院は、純然たる「貴族」のみから構成されていたわけではないが、貴族院議員は、「世襲タリ或ハ選挙又ハ勅任タルニ拘ラズ、均シク上流ノ社会ヲ代表スル者」⁽³²⁾とされた。このような二院制を採用したのは、民選議院である衆議院に、将来、反政府的な勢力が伸張することを警戒し、貴族院に衆議院を抑制する役割を営ませようとしたためであり、これは帝国憲法の制定過程における当初からの一貫した方針に基

(26) 衆議院議員選挙法（明治22年法律第3号）は、帝国憲法発布と同時に公布され、当初、選挙権は満25歳以上の男子で直接国税を15円以上納めていた者に付与され、被選挙権は満30歳以上の男子で選挙権と同じ納税資格を要し、定数は300人であった（小選挙区制）。明治33年改正で、選挙権の納税資格を10円以上に引き下げるとともに、被選挙権の納税要件を撤廃し、定数を369人とした（大選挙区制）。さらに、大正8年改正で、選挙権の納税資格を3円以上に引き下げるとともに、定数を464人とした（小選挙区制）。その後、大正14年改正では、選挙権の納税要件を撤廃して男子普通選挙を導入するとともに、定数を466人とした（中選挙区制）。昭和9年改正を経て、ポツダム宣言受諾後、昭和20年の選挙法改正では、男女普通選挙が導入され（大選挙区制）、昭和22年改正で再び中選挙区制が採用された。一方、貴族院においては、昭和21（1946）年の貴族院令改正以前の時点における定数は、皇族議員及び公侯爵議員は定数なし、伯子男爵150人、終身の勅選議員125人、帝国学士院会員議員4人、多額納税者議員67人、朝鮮及び台湾在住者議員10人であった。

(27) 清水 前掲書, p.581.

(28) 林茂「貴族院の組織とその性格—貴族院令起草者の意図したもの—」『社会科学研究』3巻2号, 1951.12, p.45.

(29) 同上, pp.46-47.

(30) 藩屏とは、垣根のことで、ここでは皇室の守護者ということの意味する。

(31) 小林和幸『明治立憲政治と貴族院』吉川弘文館, 2002, p.24. また、伊藤 前掲書, p.49. によれば、「貴族院ノ設ハ以テ王室ノ屏翰ヲ為シ、保守ノ分子ヲ貯存スルニ止マルニ非ス。蓋立国ノ機関ニ於テ固ヨリ其ノ必要ヲ見ル者ナリ」とされている。

(32) 伊藤 同上, p.50.

づくものであった⁽³³⁾。

美濃部達吉によれば、帝国議会の貴族院の組織は、単に外国の例をそのまま模倣したというわけではないが、外国の例を参酌した形跡は顕著であるという⁽³⁴⁾。日本の貴族院は、華族議員だけをとり、英国の制度をそのまま採用したのではない⁽³⁵⁾。すなわち、英国の貴族は、スコットランドの貴族を除き選挙によらず当然に貴族院議員となっていたのに対し、日本の華族は公侯爵を除きすべて同爵者による互選により貴族院議員になっていた。その結果として、政府は、英国のように、新たな貴族を創出すること又はこれを創出すると威嚇することをもって、貴族院に対抗するということができなかった。また、英国の貴族院議員が歳費を受けていなかったのに対し、日本の貴族院議員は、公侯爵を除き歳費を受けた。さらに、伯子男爵の選挙が連記制であったため、同爵者の全数を一つの団体が独占するところとなり、貴族院における研究会の勢力を築き上げる基礎となった。終身の勅選議員がすべて内閣の奏請によるというのは、イタリアの制度に倣ったものと推測されているが、イタリアでは勅任される者の資格を限定しているのに対し、日本は事実上無限定であるという違いがあった。なお、多額納税者議員もおそらくはドイツ諸国において、大地主から上院議員を出すことになっている例に倣ったものとされる⁽³⁶⁾。

2 貴族院を構成する議員の諸類型

制定当初の貴族院令では、皇族議員、有爵議員（公侯爵議員・伯子男爵議員）のほか、勅任議員としては、国家に勲勞ある者又は学識ある者の中から勅任される議員（勅選議員）及び多額納税者の中から互選された者について勅任される

議員（多額納税者議員）の二種が設けられていた。6次にわたる貴族院令の改正によって貴族院議員の構成・定数に変更が加えられたが、貴族院を構成する議員の類型が最多となったのは、昭和20（1945）年4月1日の第五次貴族院令改正による。昭和21（1946）年7月4日の第六次貴族院令改正により朝鮮・台湾及び樺太から勅任される議員に関する規定が削除されるまで、貴族院は次に掲げる議員から構成されていた。

(1) 皇族議員

皇族議員は、成年（皇太子・皇太孫は18年、その他の皇族は20年）に達した皇族男子から成る。実際には、皇族男子の多くは政治不関与を原則とする軍人であり、また、議会では可否を表明することを避けたほうが望ましい問題も少なくないことから、出席しないのを例とし⁽³⁷⁾、貴族院時代を通じて、皇族議員が議席に着いた例はなかった。身分上、当然に議員となるものであり、定数はなかった。

(2) 公侯爵議員

公侯爵議員は、30歳に達したときは当然に議員となった。終身議員であったが、勅許を得て辞任することができ、辞任した者が再び議員となるには勅命を要した。身分上、当然に議員となるので、定数はなかった。当初、満25歳に達した公侯爵から構成されるものとされたが、大正14（1925）年の第四次貴族院令改正で年齢が30歳に引き上げられ、また、勅許を得て議員を辞することができるようになった。皇族議員及び公侯爵議員ともに、世襲制で、議員歳費はなかった。旧大名、高格公家を中心とする公侯爵議員は人数も少なく、出席率も総じて低かったが、近衛篤磨・文磨父子、徳川家達、二

33) 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 議会制度編』p.25.

34) 美濃部 前掲『憲法講話』p.193.

35) 美濃部達吉「貴族院論—選挙革正論其の他—」『現代憲政評論』岩波書店, 昭和5（1930）, pp.150-153.

36) 美濃部 前掲『憲法講話』p.193.

37) 内藤 前掲『貴族院』p.15.

条基弘、佐佐木行忠、細川護立など貴族院政治家として活躍した人物も少なくない⁽³⁸⁾。

(3) 伯子男爵議員

伯子男爵議員は、成年以上の同爵者による互選によって選出され、任期は7年であった。定数は数次の変更があったが、第四次貴族院令改正で、伯爵18人、子爵66人、男爵66人とされた。選挙に関しては、貴族院伯子男爵議員選挙規則（明治22年勅令第78号）によって定められており、選挙管理は同爵者の自治に委ねられていた。投票方法は、記名・連記投票とされ、同爵者中の選挙人に投票の委託をすることも認められていた。この結果として、実際には、当選者は各同爵者の多数をもって組織する団体の幹部の指名によって定めることが多いという状況にあり、また、そのためにこれらの団体の間の抗争が生ずることともなった⁽³⁹⁾。

当初、被選挙資格は満25歳以上であったが、公侯爵議員と同様、第四次貴族院令改正で満30歳に引き上げられた。発足当初の貴族院が華族中心主義を採る中で、人数が多い伯子男爵議員の動向は貴族院全体の流れに強い影響を与えた⁽⁴⁰⁾。

(4) 勅選議員

勅選議員とは、国家に勲労がある者又は学識ある者の中から勅任された議員である。30歳以上の男子を要件とし、任期は終身であったが、第四次貴族院令改正により、精神又は身体の衰弱により職務に堪えないときは、貴族院はその

旨を議決して、上奏して勅裁を請うことができることとされた。制定当初の貴族院令では、勅選議員と多額納税者議員を合わせた数が有爵議員を超過してはならないと規定されていたが、勅選議員の定数は、明治38（1905）年の第一次貴族院令改正で125人を超過してはならないとされた。

なお、第1回帝国議会の勅選議員は61名で、元老院議官から任命された者が半数近い27名を占めた⁽⁴¹⁾。衆議院の運営が当初何かと紛糾したのに対し、貴族院は比較的順調に滑り出すことができたが、その背景には、議事に通じる元老院議官の多くが勅選議員に任命されたということがあった。このため、元老院は、貴族院を形成する水脈の一つとされる⁽⁴²⁾。また、勅選議員は官僚出身者が多く、予算・法律案など官庁事項に精通していたことから、院内での議論では中心的な役割を担うことが多かった⁽⁴³⁾。

(5) 多額納税者議員

多額納税者議員とは、北海道、各都府県及び樺太において、30歳以上の男子で土地又は工業・商業について多額の直接国税（地租・所得税・営業収益税）を納める者100人の中から1人又は200人の中から2人を互選し、当選者を勅任したものである。任期は7年で、総数は67人以内とされ、北海道・各都府県における定数は、選挙ごとに人口に応じて勅令で定められた⁽⁴⁴⁾。

貴族院令制定当初は、各府県から15人中1人の互選であったが、大正7（1918）年の第三

(38) 同上

(39) 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 議会制度編』p.30. なお、明治23（1890）年の帝国議会の成立に先立って、同年7月10日、第1回貴族院伯子男爵議員選挙が、当時上野公園内にあった華族会館を会場として実施されている（尚友倶楽部『貴族院子爵議員選挙の内争一付・尚友会幹事日記一』尚友倶楽部、1986、p.3.）。以後、7年ごとに選挙が行われた。また、議員に欠員が生じたときは、勅命により補欠選挙を行うものとされた。

(40) 内藤 前掲『貴族院』p.16.

(41) 同上

(42) 同上、p.6.

(43) 同上、p.16.

(44) 明治23（1890）年の第1回貴族院多額納税者議員選挙以降、7年ごとに選挙が実施された。また、議員に欠員が生じたときは、勅命により補欠選挙を行うものとされた。

次貴族院令改正で北海道及び沖縄県からも選出されることとなり、第四次貴族院令改正で100人から1人又は200人から2人の互選となり、総数66人以内となった。さらに、昭和20(1945)年4月の第五次貴族院令改正で樺太も加えられ、総数67人以内となったが、樺太の統治権の喪失に伴い、昭和21(1946)年7月の第六次貴族院令改正でこれは廃止され、総数も66人以内とされた。選挙に関しては、貴族院多額納税者議員互選規則(明治22年勅令第79号)によって定められた。

多額納税者議員は、いずれも各地の有力者であったが、院内では微弱であり、「特別席を有する少数の傍聴人」などと無用視されることも珍しくなかった⁽⁴⁵⁾。

(6) 帝国学士院会員議員

帝国学士院会員議員は、第四次貴族院令改正で設けられたものである。日本学士院の前身である帝国学士院の会員で30歳以上の男子から4人を互選し、当選者を勅任した。任期は7年であった。選挙に関しては、貴族院帝国学士院会員議員互選規則(大正14年勅令第233号)によって定められ、帝国学士院規程(明治39年勅令第149号)に定める第一部及び第二部において、無記名・連記投票により各2人を選出した⁽⁴⁶⁾。

延べ9名の帝国学士院会員議員が在職したが、いずれも東京帝国大学教授の経歴を有する者であった⁽⁴⁷⁾。帝国学士院会員議員は、人数としては僅かであったが、いずれも高名な学者であり、貴族院の声望や議論の質を高める上で

貢献した⁽⁴⁸⁾。

(7) 朝鮮及び台湾在住者議員

朝鮮及び台湾在住者議員は、朝鮮及び台湾在住者の政治的処遇のため、昭和20(1945)年4月の第五次貴族院令改正により設けられたものである。朝鮮及び台湾に在住する30歳以上の名望ある者の中から勅任された。勅選議員が終身であったのと異なり、任期は7年であり、定数は10人以内とされた⁽⁴⁹⁾。朝鮮から7名、台湾から3名の朝鮮及び台湾在住者議員が勅任されたが、ポツダム宣言受諾に伴う領土の喪失により、昭和21(1946)年7月の第六次貴族院令改正で朝鮮及び台湾在住者議員は廃止された。

3 貴族院の議長・副議長等

議長・副議長の選任方法は、各議院で異なっていた。貴族院においては、貴族院令第11条により、議員の中から任期7年で勅任された。また、任期のある被選議員が議長・副議長に勅任された場合は、その議員としての任期の間のみ在任することとされた。一方、衆議院においては、議院法(明治22年法律第2号)第3条第1項により、議員の中から議長・副議長各3人の候補者を選挙し、その中から各1人を勅任することとされた⁽⁵⁰⁾。

貴衆両議院の議長の職務は、①議院の秩序保持、②議事の整理、③院外に対する議院の代表(議院法第10条)のほか、書記官長を指揮し、議院事務局の事務を総括すること(議院法第17条)とされた。副議長の職務は、議長に故障が

(45) 内藤 前掲『貴族院』p.16.

(46) 大正14(1925)年の第1回貴族院帝国学士院会員選挙以降、7年ごとに選挙が行われた。また、議員に欠員が生じたときは、勅命により補欠選挙を行うものとされた。なお、ポツダム宣言受諾後、貴族院が廃止されることとなったため、伯子男爵議員、多額納税者議員及び帝国学士院会員議員の任期は、昭和21年勅令第351号及び第612号による貴族院令改正で延長され、これらの議員の任期満了による選挙は行われなかった。

(47) 歴代の帝国学士院会員議員は、姉崎正治、井上哲次郎、上田萬年、小野塚喜平次、田中館愛橋、長岡半太郎、藤澤利喜太郎、三上参次、山田三良である。

(48) 内藤 前掲『貴族院』p.17.

(49) もっとも、これより前に、昭和9(1934)年には齋藤實内閣の下で台湾の経済人辜顕榮が、昭和14(1939)年には阿部信行内閣の下で、朝鮮中枢院副議長尹徳榮が議員に勅選されていた(同上)。

ある場合に、議長の職務を代理する（議院法第13条）こととされた。

議長・副議長ともに故障があるときは、仮議長を選挙し、議長の職務を行わせる（議院法第14条）こととされ、選挙の結果、当選すれば直ちに仮議長となり、勅任を要しないものとされた。仮議長は、議長・副議長ともに故障があるときに選挙されるが、議院はあらかじめ議長に仮議長の選任を委任しておくことができるものとされた。

初代貴族院議長は、伊藤博文である。西欧以外の諸国では、トルコがいち早く1876年に立憲制を導入したが、わずか1年足らずで憲法が停止され、議会も解散されるという事態に陥っており、アジアで立憲制を確立するためにも、第1回帝国議会は失敗が許されない状況となっていた。山縣有朋首相は、貴族院議長を宮中顧問官であった伊藤博文に託すことを意図したが、伊藤は容易にこれを引き受けず、約5か月にわたって説得が続けられ、最終的に明治天皇まで煩わせた結果、一会期を限りとして議長就任を受諾した⁽⁵¹⁾。

第二代貴族院議長には、侯爵蜂須賀茂韶が就任し、以後、第71回帝国議会から第85回帝国

議会まで（昭和12（1937）年～昭和19（1944）年）議長を務めた松平頼寿が伯爵であったのを除き、歴代貴族院議長には公爵議員又は侯爵議員が就任した⁽⁵²⁾。このため、實際上、貴族院議長には任期はないものとなった。特に、第四代～第八代貴族院議長の徳川家達は、第19回帝国議会から第64回帝国議会まで（明治36（1903）年～昭和8（1933）年）、実に30年間にわたり議長を務めた⁽⁵³⁾。

4 貴族院の部属・会派・各派交渉会

(1) 部属

議院法は、部属の制度を設け、議員はいずれかの部に属するものとし、両議院の規則において、常任委員会の委員は、各部において選挙するものと定めていた。すなわち、議院法第4条には「各議院ハ抽籤法ニ依リ総議員ヲ数部ニ分割シ每部部長一名ヲ部員中ニ於テ互選スヘシ」と規定され、貴族院にあっては貴族院成立規則第5条第1項の「議長ハ書記官ヲシテ抽籤セシメ総議員ヲ九部ニ配分シ各部ニ号数ヲ附ス」との規定に基づき、議員の部属が決められた⁽⁵⁴⁾。さらに、同規則により、部長・理事が選出された。部の存在理由は、主として委員の選挙母体た

(50) 衆議院における議長・副議長の選挙は、無記名・連記投票によるものとされ、3人の候補者のいずれが勅任されるかは、天皇の大権に属するが、実際には常に最多数の投票を得て当選した第一順位の候補者が勅任される例であった（衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 議会制度編』p.74.）。なお、現在の国会では、衆議院議員総選挙や参議院議員通常選挙後、最初に召集される国会で、議長、副議長等の議院の役員選挙が行われるが、内閣総理大臣及び最高裁判所長官とは異なり、両院議長の就任には天皇による任命行為を介在しないこととなっている点は、帝国議会との大きな違いである。

(51) 内藤 前掲『貴族院』p.40. なお、現在の国会議事堂中央広間には、大隈重信、板垣退助とともに伊藤博文の像が建っているが、参議院前庭にも高さ11メートルの堂々たる伊藤の銅像が建てられている。この像は、昭和8（1933）年に伊藤を顕彰するために結成され、伊藤の雅号を名称に戴く春畝公追頌会が、昭和11（1936）年に造ったもので、当初は、議会外苑に建立され、その一帯は伊藤公記念公園とされていたが、その後当時の貴族院に寄贈され、構内に移築されたものである（瀧井 前掲書, p.i.）。

(52) 内藤 前掲『貴族院』p.42.

(53) 貴族院書記官を務めた河野義克の談によれば、「やっぱり家達公に対しては、面と向ってどうこうと云う人はいないし、家達公もその気位でおられるんだし、これは、まあ大変なもの」と、徳川家達は、絶大な力を示した（霞会館貴族院関係調査委員会『貴族院職員懐旧談集』霞会館, 1987, p.11.）。

(54) 帝国憲法第51条の規定により、各議院は、内部の整理に必要な諸規則を定めることができることとされていたが、第1回帝国議会の召集に際しては、各議院が定めることが困難であったため、明治23年勅令第220号により、貴族院成立規則、衆議院成立規則が公布された。なお、貴族院規則の第二次改正（明治24（1891）年2月27日議決）により、貴族院成立規則の規定を貴族院規則の第1章とし、第2章以下順次条の数を変更することが議決されている。

ることになった。部属制とは、議員を抽籤によって部に割り振り、部を主体に予算委員などを選出させることによって、多数党による委員会支配を阻もうとしたもので、政府が帝国議会に施した細工の一つであった⁽⁵⁵⁾。このように、部属の制度は、議院法の制定に当たり、政党が議院の運営、特に委員の選出を左右することを防止しようという意図をもって設けられたものである。これは、明治21(1888)年9月、議院法原案を審査した枢密院会議において、伊東巳代治説明員が、部の制度は少数代表の趣旨であること、すなわち全議員を数部に分け、各部において委員を選挙するものとすることによって多数党が委員を独占することを防ぐことができるとの趣旨を述べたところに示されていた⁽⁵⁶⁾。

しかし、部属制は実施してみたものの、政党中心の衆議院ではまったく機能せず、特に衆議院では、同一政党に属する議員が院内において同一の会派を結成して活動することが慣行となるに伴って、議院の運営も会派を媒介として行われることとなり、その結果、部の制度は当初期待されていた存在理由を失うこととなった⁽⁵⁷⁾。また、政党によらないはずの貴族院でもいやがられ、議員たちはむしろ院外で選出母体や研修団体ごとに集まり、そこを活動の拠点とし、部属制は当初の意図とは逆に、貴族院の会派化を促進させた⁽⁵⁸⁾。実際には、慣行として会派の結成が認められ、議員はその属する会派の一員として活動し、委員の選出も各会派によってなされることとなった。この結果、部属の制度は依然として存続してはいたが、当初の意味を失う

こととなり、また、広くその他の議院の運営や各議員の活動も實際上、会派間の協議に基づいて行われることが慣行となった⁽⁵⁹⁾。

(2) 貴族院の会派

議院法は、政党又は会派の存在については規定せず、むしろ政党又は会派が議院の運営を左右することを警戒し、それを防止しようとする意図をもって部属の制度を設けたが、政党・会派の存在は無視し得ないものであった⁽⁶⁰⁾。

一院制の持つ弊害を防ぎ、衆議院を牽制することを目的として設置された貴族院の基本的性格は、個々の議員や会派の性質にも強く作用した。例えば、貴族院の諸会派が、自らを実態の如何にかかわらず、あくまで社交団体であって政治団体ではないと主張したのは、自身と政党との差別化を図り、貴族院の使命に忠実たらんとしたからにほかならない⁽⁶¹⁾。

貴族院においては、第1回帝国議会から第42回帝国議会までは各会派はその所属議員を公表しなかった⁽⁶²⁾が、貴族院開設当初から研究会、三曜会、茶話会その他の会派が結成されていた⁽⁶³⁾。

特に、子爵団体を母体とする研究会(選挙母体は尚友会)は、子爵議員の有志の集まりを始まりとし、後に男爵議員や勅選議員の参加を認め、明治25(1892)年には、会員数70人に上る決議拘束の会則を持つ統制された大会派となった。さらに、大正8(1919)年には、伯爵議員団との合併があり、大正13(1924)年の174人を最高に、常時150人前後の会員を擁す

55) 内藤 前掲『貴族院』pp.45-46. なお、氏名が書かれた球を全部投入してガラガラとかきまわすと、部ごとに区切られた箱に分けることのできる部属抽籤機があった(同, p.46.)。

56) 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 議会制度編』p.85.

57) 内藤 前掲『貴族院』p.46; 衆議院・参議院編 同上, p.85.

58) 内藤 同上, p.46.

59) 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 議会制度編』p.84.

60) 同上, p.85.

61) 内藤一成『貴族院と立憲政治』思文閣出版, 2005, p.50.

62) 衆議院・参議院編『議会制度百年史 院内会派編 貴族院・参議院の部』大蔵省印刷局, 1990, p.1.

63) 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 議会制度編』p.87.

る貴族院最大会派として活動した⁽⁶⁴⁾。

なお、貴族院を代表するイデオロギーとしては、「非政党主義」と「是々非々主義」が有名であり、前者は貴族院全体に行き渡る基本理念として、後者は研究会の派是として知られるが、是々非々主義的な理念は、研究会にとどまるものではなく、院内に広く共有されていた⁽⁶⁵⁾。ただし、激しい政争の中で会派が形成され、貴族院の政党化は問題となった⁽⁶⁶⁾。

(3) 貴族院の各派交渉会

帝国議会開設の当初から両院のいずれにも会派は結成されており、議院の諸般の運営も会派間の協議に基づいて行われるという慣行が漸次成立することとなった。貴族院は、衆議院と異なり、非政党主義の下で、議員は政党に所属しないのが原則であったが、院内会派は存在し、少数の無所属議員を除き、議員はいずれかの会派に属していたため、各派交渉会も設けられていた。

明治 31 (1898) 年の第 12 回帝国議会当時、研究会が他の会派に呼びかけ、議事の運営と議事事項の調査について協議するための会合が開かれることとなった。会議は当初、非公式のものであったが、明治 33 (1900) 年以降、貴族院六派による「各派交渉会」として公式に会議を開く慣例となった。各会派の代表者から成る協議会は、衆議院では当初「各派協議会」、後に「各派交渉会」と称され、貴族院においては「各派交渉会」と称され、いずれも、随時に会合する

ほか、議長が必要と認めたときはこれを招集し、議長の職権に属する議院運営の諸般の事項についての協議機関として重要な役割を果たすこととなった⁽⁶⁷⁾。

各派交渉会の行う重要な実際上の職務は、委員の選出であり、委員数は、各会派にその所属議員数に比例して割り当てられ、かつ、各会派が推薦する者が委員となることが慣行となった⁽⁶⁸⁾。各派交渉会は、法令上の根拠を有するものではなかったが、以後次第に広く議院運営上にも益するものとして公認され、議長が招集し、議長応接室で会合し、議長・副議長・書記官長が出席し、その事務は書記官長が処理することが慣例となった⁽⁶⁹⁾。

5 委員会制度

(1) 全院委員会

全院委員会は、英国の制度に倣って設置されたもので、貴衆各議院のすべての議員を委員とし、本会議場において開かれた。議長が必要と認める場合又は議員 10 人以上が必要と認めた場合において、本会議に諮って可決されたときは、直ちに開会するものとされた。

審査に際しては、各会期の開会の始めにおいて選挙される全院委員長が委員長となり、全院委員会開会中は、議長は議場を退き、全院委員長が委員会を閉じることを述べて議長の出席を請うものとされた。全院委員会の存在理由は、「是其ノ自由ナル質問及審査ヲ行ヒ以テ会議ノ予備ヲ為ス所以ナリ」⁽⁷⁰⁾とされる。

(64) 水野勝邦編『貴族院の政治団体と会派』尚友倶楽部, 1984, pp.146-154.

(65) 内藤 前掲『貴族院と立憲政治』p.50.

(66) 岸本弘一「貴族院・組織と会派の変遷—政党化の流れ(大正期)を中心に—」『レファレンス』428号, 1986.9, pp.9-42. を参照。

(67) 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 議会制度編』p.85.

(68) 同上, p.86.

(69) 同上, p.87.

(70) 憲政史編纂会収集文書 260「議院法草案 第 11 議院法義解」第 20 条。(国立国会図書館憲政資料室所蔵) この文書は、旧伊東巳代治文書の「議院法説明(義解)」であり、枢密院への諮詢原案を対象として、第一審会議第一読会終了後に作成されたものである(大石眞『議院法制定史の研究—日本議会法伝統の形成—』成文堂, 1990, pp.228-235, 316. を参照)。

全院委員会が開かれたのは、帝国議会初期の時期である。貴族院においては第1回及び第13回、衆議院においては第1回・第3回・第4回及び第13回の各帝国議会において、いずれも予算について開かれた例があるのみで、有名無実の制度であるとも評されていた⁽⁷¹⁾。

(2) 常任委員会

常任委員会としては、貴族院には資格審査、予算、懲罰、請願、決算の各委員会が、衆議院には予算、懲罰、請願、決算の各委員会が各院の議院規則に基づき設置されていた。なお、決算については、帝国議会開設当初は委員会が設置されておらず、貴族院では明治27(1894)年の第6回帝国議会から、衆議院では明治28(1895)年の第8回帝国議会から設置された。

貴衆両院で異なっていた常任委員会は、貴族院資格審査委員会と衆議院建議委員会である。衆議院では、常任委員会としての資格審査委員は置かれず、議員の資格に異議が生じたときは、特に委員を設けて審査を行うものとされており(議院法78条)、その委員は特別委員とされていた。また、衆議院建議委員会は、昭和7(1932)年、第63回帝国議会において、建議案の審査のために、常任委員として建議委員を設置するに決し、以後毎会期置かれたものである。

(3) 特別委員会

帝国議会は、本会議中心主義を採用していたが、常任委員会に付託される予算・懲罰・請願・決算及び貴族院における資格審査を除くほか、法律案・建議案その他の議案は各議案ごとに設置される特別委員会で審査するものとされていた。ただし、政府提出の議案については、特に政府から緊急議決の要求があった場合は、委員

会審査を経ることなく議決することができるものとされていた(議院法第28条)。

議案は、各議院の規則上、議院は連係する数個の議案をあわせて同一の委員会に付託することができるものとされた。法案審査に際しては、複数の法案を一括して一つの委員会に付託し、あるいは関連した委員会に追加して付託することも行われた⁽⁷²⁾。委員会は、会期ごとに設置され、法案の題名を委員会名に冠し、貴族院では「…特別委員会」、衆議院では「…委員会」と称された⁽⁷³⁾。

(4) 継続委員会

継続委員会は、閉会中に議案審査を継続させるために設けられるものであった(議院法第25条)。これは、議院法第35条に定める会期不継続の原則に対する例外であった。しかし、これには、政府の要求又は同意が必要であり、また、貴族院規則にも衆議院規則にも継続委員会に関する規定は設けられず、貴衆両院とも、閉会中に議案の継続審査が行われた例は一度もなかった⁽⁷⁴⁾。ただし、貴族院においては、継続審査の必要が生ずる場合に備え、昭和2(1927)年1月25日、第52回帝国議会において、貴族院の附属規則として「閉会中議案審査ノ継続ニ関スル規則」が定められた。

III 貴族院の権限と両院関係

1 貴族院及び衆議院の権限関係

二院制議会の両院の権限関係は、古典的な同権型(完全両院制)と現代的な一院制型又は非同権型(不完全両院制)に分けることができる⁽⁷⁵⁾。一般に、各国の議会制度史においては、19世紀

(71) 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 議会制度編』p.65。

(72) 大山英久「帝国議会の運営と会議録をめぐって」『レファレンス』652号, 2005.5, pp.38-39。

(73) 同上, p.39。

(74) 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 議会制度編』p.67。

(75) 大石眞『議会議法』有斐閣, 2001, p.45。

後半から下院が有力となり、上院に比べて下院が強い権限を持つ例が多くなってきたが、貴族が相当の権力を保持していた間は両院の権限が対等であるのが通例であった。

帝国議会は、古典的な同権型の二院制であり、両院は「原則トシテ両院対等ノ権能ヲ有スルモノ」⁽⁷⁶⁾として、両院平等原則が採られていた。ただし、次の諸点に権限上の違いが見られた⁽⁷⁷⁾。

(1) 貴族院令の議決権

貴族院の組織は貴族院令をもって定め得ることから、これについては貴族院のみの議決を要し、衆議院が関与する余地はなかった。貴族院令は、勅令として制定されたもので、勅令は、議会の協賛を必要とせず、天皇の国务大権による命令として発せられる法令であるが、貴族院令第13条は、将来において改正又は増補を行う場合には、貴族院の議決を経るものと定めた。このような変則的な勅令とされたのは、法律とすると衆議院が貴族院の組織や権限を改変することが可能となり、通常の勅令では、内閣の判断で上奏裁可を得れば改正できることから、これらの外部機関から院の独立を守るためであった⁽⁷⁸⁾。

(2) 予算の先議権

予算については、衆議院が先議権を有していた。『憲法義解』によれば、その趣旨を「予算ヲ議スルハ政府ノ財務ト国民ノ生計トヲ対照シ、兩々顧慮シ豊儉ノ程度ヲ得セシムルヲ要ス。此レ乃衆民ノ公選ニ依リ成立スル代議士ノ職任ニ於テ尤緊切ナリトスル所ナリ」⁽⁷⁹⁾とする。議会の前身である等族会議が租税承諾権を任務として成立したこともあり、英国の金銭法案のよ

うな国民に直接負担を課するものは納税者を代表する下院に先議権が要求されることとなっており、この英国に由来する原則は各国で広く行われている⁽⁸⁰⁾。そして、帝国憲法もこの考え方を採用している。

(3) 華族の特権に関する条規に関する議決権

貴族院令第8条により、貴族院は、華族の特権に関する条規について、天皇の諮詢に応じて議決する権能を有していた。ただし、この決議は、法律上の拘束力はなく、参考に資するにとどまるものであった⁽⁸¹⁾。

(4) 議長・副議長の選任手続

衆議院は、自らその議員の中から議長・副議長の候補者各3人を選挙する権能を有し、その中から1人が勅任されたのに対して、貴族院はその推薦権を有さず、議長・副議長は、貴族院議員の中から勅任された。

(5) 議員辞職・除名手続

衆議院は、議員辞職を許可し、これを除名する権能を有していたのに対して、貴族院議員の辞職の許可及び除名は勅裁によっていた。

(6) 議員資格審査・選挙訴訟

衆議院は、議員の資格審査の権能を有するとどまり、選挙訴訟又は当選訴訟を裁判する権能はなかったのに対し、貴族院は、資格審査のほか、貴族院議員の選挙又は当選の効力に関する訴訟について自ら裁判権を有していた。

(7) その他

議会在國王の統治に協賛するという役割から

(76) 美濃部達吉『憲法撮要（訂正三版）』有斐閣，大正15（1926），pp.320-321.

(77) 同上，pp.321-322.

(78) 内藤 前掲『貴族院』pp.14-15.

(79) 伊藤 前掲書，p.96.

(80) 水木惣太郎『議會制度論』（憲法学研究2）有信堂，1963，pp.569, 572.

(81) 美濃部 前掲『憲法撮要』p.363.

逸脱し、行政権の活動に干渉したり妨害したりするならば、内閣はそれへの対抗上議会を解散するというのが、古典的な権力分立図式における解散の意義であり、こうした図式は、戦前の日本における帝国議会にも当てはまるものであった⁽⁸²⁾。もっとも、天皇は、衆議院の解散を命ずることができたものの、貴族院には解散を命ずることはできなかった点は、貴衆両院の大きな違いとなっていた。

なお、帝国議会には、議会の活動を一時停止させる停会という制度が、帝国憲法第44条により設けられていた。停会は、解散とは異なり、衆議院のみならず貴族院にもあり、これは両院同時に行われるものであった。また、衆議院が解散されると、解散のない貴族院は停会を命ぜられた。これは、二院制議会の同時活動の原則を示すものである。

2 貴族院の審議

(1) 法案審議

帝国議会は本会議中心主義を採用し、法案審議は、三読会制を採用していた。ただし、議院法第27条ただし書の規定により、政府の要求又は議員10人以上の要求により、議院において出席議員の3分の2以上の多数をもって議決したときは三読会の順序を省略することができることとされていた。三読会の手続は、貴衆各院の議院規則に定められていた。しかし、帝国議会の場合、委員会が実質的な審査をすることが常態化するとともに、次第に本会議における実際の運営では、特に第二読会・第三読会を動議により省略すること等により、第二読会・第三読会で実質的審議を行わないことが常態化し、三読会の実態は失われていく⁽⁸³⁾。

第一読会では政府又は法案提出者が趣旨弁明を行い、質疑応答の後、法案審査のために設置された特別委員会に付託された。特別委員会で

の審査が終了すると、第一読会が再開され、その際に委員長から報告があり、審議の上、廃案でなければ、第二読会に移された。第二読会では、逐条審議をすることになっていたが、実際には形骸化しており、大抵はすぐに第三読会に移され、採決が行われた。法律案が両院一致の議決を得た場合、天皇の裁可によって確定し、公布された。法律案を裁可するか否かは、内閣の輔弼による天皇の大権に属したが、帝国憲法下において、両議院の議決を経た法律案が裁可されなかった事例は一度もなかった⁽⁸⁴⁾。

議員が法律案の発議又は修正動議を行うには、各院とも20人以上の賛成者があることが必要であった(議院法第29条)。

先議の院が可決し、送付された法律案を後議の院が否決し、両院の議決が一致しなかった場合には、法律案は不成立となった。先議の院が可決した法律案を後議の院が修正して議決した場合には、先議の院に回付され、ここで同意が得られない場合について、両院協議会を開くこととされていた(議院法第55条)。

(2) 予算審議

予算審議については、三読会制を採らず、政府から予算が提出されると、直ちに予算委員会に付託された。予算委員会は分科会に分かれて審査を行った。予算審査の期間は、議院法第40条により、当初衆議院は15日以内とされていたが、明治39(1906)年の第二次議院法改正で21日以内に改められた。貴族院にはこのような制限はなかったが、昭和2(1927)年の第六次議院法改正で、貴族院も予算審査の期間は21日以内とされるとともに、各議院ともに、やむを得ない事由があるときは審査期間を5日を超えない範囲で延長することが可能とされた。

予算委員会の審査を終了すると、本会議で報告され、議決された。その際に、修正動議には、

⁽⁸²⁾ 山口二郎『内閣制度』(行政学叢書6) 東京大学出版会, 2007, p.112.

⁽⁸³⁾ 岡本修『帝国議会の読会制』『議会政治研究』59号, 2001.9, p.15.

⁽⁸⁴⁾ 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 議会制度編』p.71.

各院とも30人以上の賛成者を要することとされ(議院法第41条)。両院での議決を経た予算は、法律案と同じく天皇の裁可を受けて公布された。ただし、帝国憲法第71条により、「帝国議會ニ於テ予算ヲ議定セス又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ予算ヲ施行スヘシ」と定められていた。

3 両院協議会

帝国議会時代は、日本国憲法下の国会のように、衆議院の優越が憲法上定められているというようなことはなく、前述のとおり、貴族院と衆議院の権限は基本的に対等であった。したがって、議決が相違した場合、すなわち一院が可決し、他院が否決した場合には、基本的に議案は廃案となったが、両院が修正点について相違している場合に、両院協議会が開かれて、両院の交渉・妥協を図るものとされていた⁽⁸⁵⁾。

帝国議会時代の両院協議会の制度は、議院法に根拠があった⁽⁸⁶⁾。議院法は、「第十二章 両議院関係」において、帝国憲法第65条に衆議院先議とすることが規定されている予算を除き、政府提出の議案は両議院のうちいずれに先に提出するのも便宜によつた上で、議案についての両院間の交渉及び両院協議会の制度を定めた。両院間の調整について、「議院法草案第十一(議院法義解)」によれば、「各国ヲ考フルニ両院ノ議相合ハサルトキハ或ハ両院合会ヲ以テ多数ノ決ヲ取ルアリ(甲荷蘭ノ如キ)或ハ両院各使員ヲ派シテ協議ヲ為シ各院ニ復命シ各員ハ更ニ会議ヲ開キテ使員ノ復命スル所ヲ討議スルアリ(乙英国)或ハ両院協議会ヲ開キ協議委員ニ依リ一ノ成案ヲ作ラシムルアリ(丙奥国)本条ハ丙ノ方法ノ最モ便宜ニシテ且成局多クシテ

廢議少キモノヲ採レルナリ」⁽⁸⁷⁾とされており、オランダ、英国の制度をも比較した上で、オーストリアの制度を範としたことが示されている⁽⁸⁸⁾。

帝国議会時代、議院法第55条に基づき、甲議院先議の議案が乙議院で修正されて回付され、この回付案に甲議院が不同意のときは、必ず両院協議会を開くことが義務付けられていた。すなわち、議案について貴衆両院の部分的意見の違いを調整するために開かれることとなっていたのである⁽⁸⁹⁾。帝国議会では貴族院と衆議院との間で両院平等が原則とされていたので、どちらかの議院が否決した議案はそのまま廃案となり、双方が成立させる必要を認めながら議決が一致しなかった議案についてのみ、両院協議会が設けられ、その協議が不調に終わった場合は、やはりその段階で議案は廃棄された⁽⁹⁰⁾。

両院協議会については、議院法第55条から第61条までにおいて、次のように定められていた。

第五十五条 乙議院ニ於テ甲議院ヨリ移シタル議案ニ対シ之ヲ修正シタルトキハ之ヲ甲議院ニ回付スヘシ甲議院ニ於テ乙議院ノ修正ニ同意シタルトキハ之ヲ奏上スルト同時ニ乙議院ニ通知スヘシ若之ニ同意セサルトキハ両院協議会ヲ開クコトヲ求ムヘシ
甲議院ヨリ協議会ヲ開クコトヲ求ムルトキハ乙議院ハ之ヲ拒ムコトヲ得ス

第五十六条 両院協議会ハ両議院ヨリ各々十人以下同数ノ委員ヲ選挙シ会同セシム委員ノ協議案成立スルトキハ議案ヲ政府ヨリ受取り又ハ提出シタル甲議院ニ於テ先ツ之ヲ議シ次ニ乙議院ニ移スヘシ

⁽⁸⁵⁾ 霞会館貴族院関係調査委員会 前掲書, pp.433-442. を参照。

⁽⁸⁶⁾ 前田英昭「帝国議会における両院協議会」『政治学論集』33号, 1991.3, pp.95-121. を参照。

⁽⁸⁷⁾ 前掲「議院法草案 第11 議院法義解」第54条。

⁽⁸⁸⁾ 両院協議会について、オーストリア議院法を参考とした経緯について、大石 前掲『議院法制定史の研究』p.85. を参照。

⁽⁸⁹⁾ 浅野一郎・河野久編著『新・国会事典(第2版)』有斐閣, 2008, p.176.

⁽⁹⁰⁾ 今野彥男「両院協議会」『法学教室』217号, 1998.10, p.2.

協議会ニ於テ成立シタル成案ニ対シテハ更ニ修正ノ動議ヲ為スコトヲ許サス

第五十七条 国务大臣政府委員及各議院ノ議長ハ何時タリトモ兩院協議会ニ出席シテ意見ヲ述フルコトヲ得

第五十八条 兩院協議会ハ傍聴ヲ許サス

第五十九条 兩院協議会ニ於テ可否ノ決ヲ取ルハ無名投票ヲ用キ可否同数ナルトキハ議長ノ決スル所ニ依ル

第六十条 兩院協議会ノ議長ハ兩議院協議委員ニ於テ各々一員ヲ互選シ毎会更代シテ席ニ當ラシムヘシ其ノ初会ニ於ケル議長ハ抽籤法ヲ以テ之ヲ定ム

第六十一条 本章ニ定ムル所ノ外兩議院交渉事務ノ規程ハ其ノ協議ニ依リ之ヲ定ムヘシ

議院法第 61 条に規定する規程として定められた兩院協議会規程(明治 24 年 2 月 28 日貴族院議決・同年 3 月 2 日衆議院議決)第 11 条により、議決要件については「協議会ノ議事ハ出席委員ノ過半数ヲ以テ決ス」と規定された。また、同規程第 4 条は、「協議会ハ協議室ニ於テ之ヲ開ク」と規定した。そして、現在の国会議事堂中央玄関真上の 3 階が協議会室と定められ、貴族院が管理していた⁽⁹¹⁾。帝国議会時代、兩院協議会は、度々設置されてその機能を果たし⁽⁹²⁾、法律案・予算について協議の実績を残している⁽⁹³⁾。

前述のように、帝国議会時代、貴族院と衆議院の関係は基本的に平等であり、社会的には貴族院議員の方が上のようなようだったが、政治の中心は衆議院にあり、特に、国家的なことで貴族院が内閣の死命を制するのは、一種の特権階級の立場からしてよくないとの自制があったため、兩院協議会も全く平等な関係であったという⁽⁹⁴⁾。

4 貴族院と政党内閣との関係

貴族院は、衆議院に対して対等な権限を有するとともに、政府からも強い独立性を有し、特に政府が政党内閣となった場合は、次に見るように、政府は貴族院をどう抑えるかに腐心を強いられた。

(1) 第一次大隈内閣(隈板内閣)

政党の力が次第に大きくなり、明治 31 (1898) 年、第三次伊藤内閣が軍備増強などの財源に充てるため地租増徴案を帝国議会に提出すると、自由党と進歩党はこれに反対して同案を否決した。同年、両党が合同して憲政党を結成すると、伊藤博文は、内閣総辞職に際して、山縣有朋ら他の元老たちの反対を押し切り、憲政党の最高指導者であった大隈重信と板垣退助に後継内閣の組織に当たらせるよう主張し、これを実現した。同年 6 月 30 日、大隈重信を首相兼外相、板垣退助を内相とし、陸相・海相を除く全閣僚が憲政黨員で、日本最初の政党内閣である第一次大隈内閣(隈板内閣)が成立すると、貴族院は、直接政党と対峙することとなった。

しかし、貴族院は初期議会においては直接政党と対峙するような機会はなく、貴族院の力を薄弱であると考えていた茶話会領袖の平田東助は、第 13 回帝国議会(同年 11 月 7 日召集)の冒頭に貴族院各派共同による内閣弾劾決議案を提出することを画策した⁽⁹⁵⁾。貴族院は、もともと非政党主義が強かった上、隈板内閣の施政の混乱、政黨員の獵官などに対して批判が高まっており、平田は、多数の賛同を得ることに成功し、無所属議員の組織化にも着手した。これらの勢力をもって政党内閣を攻撃する予定であったが、隈板内閣そのものが、誕生以来、旧自由党・

(91) 河野義克「兩院協議会の実際と政治」『議会政治研究』13号, 1990.3, p.13. 貴族院及び衆議院の大物議員が協議会室にずらり並び、壮観だったという(同)。

(92) 今野或男『国会運営の法理—衆議院事務局の視点から—』信山社出版, 2010, p.75.

(93) 帝国議会時代の兩院協議会の事例については、議会政治研究会「兩院協議会—国会の事例—」『議会政治研究』13号, 1990.3, pp.7-8; 前田 前掲論文, pp.115-121. を参照。

(94) 河野 前掲論文, p.14.

(95) 内藤 前掲『貴族院』pp.80, 84.

旧進歩党の両派の間で安定したものとならず、尾崎行雄文相の共和演説事件による辞任とその後任人事をめぐって党内に内紛が生じた結果、党が分裂した。議会開会前の10月31日、大隈首相は閣内不統一の責めを負い辞表を提出し、わずか4か月で退陣した。

(2) 第四次伊藤内閣

明治33(1900)年10月に発足した第四次伊藤博文内閣は、外務大臣、陸軍大臣及び海軍大臣以外の閣僚は、すべて立憲政友会員をもって組織された政党内閣であった⁽⁹⁶⁾。この政党内閣に対し、第15回帝国議会において、貴族院では緊張が高まっていた。

伊藤内閣に対し、当初貴族院は静観の構えであったが、徐々に関係が悪化した。本会議は、同年12月25日に開会したが、貴族院の内閣に対する空気はすこぶる険悪で、衆議院の憲政本党等もこれに呼応する状況であった⁽⁹⁷⁾。貴族院の六派(研究会、茶話会、木曜会、旭倶楽部、庚子会、無所属)は、政友会内閣が閣僚の選考を誤り、官紀を乱し、失政を行ったと非難し、議会召集前や星亨通信相辞職後にも伊藤首相に忠告書を送り、反省を促した⁽⁹⁸⁾。議会が始まって特に問題となったのが、北清事変(義和団事件)に伴う軍事費補填のために提出された増税法案であった。貴族院の反発は、軍事費補填の目的が済んだ後は、税収が鉄道、通信などの公債事業費にも使用されることとなっていたため、そこに党利党略の臭いを嗅ぎ取ったことによるものであった⁽⁹⁹⁾。増税諸法案は、衆議院では修正議決されたが、それまでには賛否両論激しく対立し、憲政本党の場合は、増税反対者34名が脱退して

三四倶楽部を結成するという大きい犠牲すら払わねばならなかった⁽¹⁰⁰⁾。貴族院の六派は、星通信相排斥に歩調を一にして以来、政府に対する反感が依然として衰えず、北清事変費については基金残額及び事業繰り延べ金その他で支弁すべきで、増税案によるべきではないとして、各派が反対の態度を決した。伊藤首相を始めとする政府側の弁明懇願にもかかわらず⁽¹⁰¹⁾、明治34(1901)年2月25日に行われた増税法諸案の特別委員会は、多数をもってこれを否決した。2月27日の本会議でも大勢は増税案否決必至と見られたが、同日の本会議の討論中詔勅の伝達があり、同日から3月8日まで10日間の停会を命ぜられ、3月9日に、更に同日から3月13日まで5日間の停会の詔勅が伝達された。

この間、伊藤首相は、近衛篤磨貴族院議長に依頼して交渉委員に会合を求めたが、政府が別の提案をするのでなければ無益であると断られ、元老を煩わすこととなり、山縣有朋、松方正義、井上馨、西郷従道の諸元老が調停に当たったが成功せず、再度交渉を重ね、元老の調停案に対し、各派の修正対案が出された。しかし、政府がこれに同意しなかったため、調停は不成功に終わった。そこで、伊藤首相が勅語を起草し、3月12日、天皇は、近衛貴族院議長に、速やかに意のあるところを翼賛することを望むとの勅語を下し、事態は急展開をみせた⁽¹⁰²⁾。貴族院は、3月14日の本会議で「叡旨ヲ奉体シ敢テ協賛ノ任ヲ尽クサムコトヲ期ス」との奉答文を議決し、増税関係法案を特別委員会に更に付託して、特別委員会はこれを全会一致で議決し、3月16日の本会議で賛成多数により可決した。

⁽⁹⁶⁾ 同上, p.92.

⁽⁹⁷⁾ 衆議院・参議院編『議会制度百年史 帝国議会史 上巻』大蔵省印刷局, 1990, p.246.

⁽⁹⁸⁾ 同上

⁽⁹⁹⁾ 内藤 前掲『貴族院』p.92.

⁽¹⁰⁰⁾ 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 帝国議会史 上巻』p.247.

⁽¹⁰¹⁾ 同上

⁽¹⁰²⁾ 同上; 内藤 前掲『貴族院』pp.94-95.

これにより、最大の懸案であった増税問題も解決を見るに至ったが⁽¹⁰³⁾、解散の無い貴族院がひとたび牙を剥いたとき、勅語以外に誰も止められなかったという事実は、政府のその後の貴族院対策に重い教訓を残した⁽¹⁰⁴⁾。

(3) 原内閣以降

大正7(1918)年9月29日、我が国初の本格的な政党内閣といわれる原敬内閣が成立した。原敬は、歴代首相中初めて爵位を有しない者であり、政党(立憲政友会)の総裁として衆議院に議席を持ちながら首相となった最初の者であった。原内閣は、外務・陸軍・海軍以外の大政を政党员とする構成を採り、これは第一次大隈内閣(隈板内閣)及び第四次伊藤内閣と基本的に異なるものではなかったが、原内閣の画期性は、衆議院において政友会を与党とするのみならず、貴族院においても研究会と提携し、貴衆両院にまたがる安定的かつ強力な議会の支持体制を確立した点にあった⁽¹⁰⁵⁾。

原首相は、貴族院多数派の研究会を「親政友会化」⁽¹⁰⁶⁾していったが、原内閣と研究会との提携は、原敬の卓越した政治力の勝利と言われ、以後、貴族院は研究会を中心とした親政友会系の主流派と反政友会系に分断されるとともに、勅選議員の政党色が著しく強まり、貴族院の政党化が一気に進行したとされる⁽¹⁰⁷⁾。このように両院横断的に与党化を図ろうとする動きは、既に帝国議会時代にも見られたのである。

その後大正13(1924)年、貴族院の勢力を基

礎に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が「時代錯誤の特権階級による内閣」と激しく攻撃し、清浦内閣の打倒と政党内閣の樹立を目指して第二次護憲運動を展開した。清浦内閣は、衆議院を解散してこれに対抗したが、同年の衆議院議員総選挙で護憲三派が衆議院の絶対多数を占め、退陣するに至った。この選挙で第一党となった憲政会の加藤高明総裁は、護憲三派の連立内閣を組織した。

また、第56回帝国議会において、水野錬太郎文相の辞任をめぐる優詔問題を機に、昭和4(1929)年2月22日、貴族院は、田中義一首相の採った措置は「軽率不謹慎ノ甚タシキモノ」として、「内閣総理大臣ノ措置ニ関スル決議案」を可決した。このことは、首相問責決議と新聞で報じられた⁽¹⁰⁸⁾。田中内閣は、可決後に緊急閣議を開き、決議案は、提案理由によれば倒閣とか弾劾とかいう目的はなく、単に政府に対して将来を警告する程度のものであるとして辞職しなかったが、昭和3(1928)年6月に発生した張作霖爆殺事件の処理をめぐる天皇の不信を招き、7月2日、総辞職するに至った。

なお、加藤高明内閣から昭和6(1931)年12月に発足した犬養毅内閣までの間は、大正デモクラシーの名残で、衆議院の主張は傾聴しようという雰囲気は貴族院にあり、その後は、衆議院を尊重する風潮が貴族院から薄らいだが、平等の関係は維持されていたという⁽¹⁰⁹⁾。

⁽¹⁰³⁾ 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 帝国議会史 上巻』p.247。ただし、勅語には国務大臣の副署がなかったことが問題となり、伊藤首相は他の閣僚及び西園寺公望枢密院議長とともに待罪書を奉呈したが、3月15日に却下され、その職にとどまった。しかし、衆議院の野党及び無所属議員の非難的となり、政府弾劾の議案が提出・否決された(同、pp.247-248.)。

⁽¹⁰⁴⁾ 内藤 前掲『貴族院』p.96。

⁽¹⁰⁵⁾ 同上、p.124。

⁽¹⁰⁶⁾ 御厨貴「世紀末日本の政界再編成へむけて一政党政治の歴史的先例から一」『アステイオン』28号、1993.4、p.36。

⁽¹⁰⁷⁾ 内藤 前掲『貴族院』p.124。貴族院の研究会の転換を主導した中心人物は、水野直である(同、p.125.)。

⁽¹⁰⁸⁾ 明治大正昭和新聞研究会編集製作『新聞集成昭和編年史 昭和4年度 第1巻』新聞資料出版、1989、p.664;『読売新聞』昭和4(1929).2.22.などを参照。

⁽¹⁰⁹⁾ 河野 前掲論文、p.15。

IV 貴族院改革

1 貴族院改革の概観

貴族院は、帝国議会開設以来、勅選議員グループによる官僚陣営の牙城となっており、第四次伊藤内閣における増税問題のように貴族院の強い抵抗にあって、政府が苦汁を飲まされることがしばしばであった⁽¹¹⁰⁾。大正期に至って政党政治の確立を目指した立憲政友会の原敬首相が貴族院の研究会を味方にすることによって、貴衆両院を横断する多数派勢力の糾合にかなりの程度まで成功したが、それも原敬個人の政治的力量によるところが大であって、貴族院と衆議院との関係が制度的に改善されたことを意味するものではなかった⁽¹¹¹⁾。

貴族院は、解散がなく、衆議院以上に政府に対する独立性を強く有し、衆議院の介入を許さない貴族院令により独自に組織を定める特権を有していたため、貴族院の保守的傾向を打破することは極めて困難であった。皮肉なことに、この貴族院の有していた強固な独立性と自律性のために、第四次伊藤内閣の事例でみたように、伊藤博文自身がその政策の実現を阻まれ、貴族院改革問題が登場することとなる⁽¹¹²⁾。

貴族院改革は、貴族院令の改正により、帝国憲法期を通じて6次にわたって行われている⁽¹¹³⁾。

「第一次改正」(明治38(1905)年)は、有爵者の漸増に伴う伯子男爵議員の増加に対処して、これら互選選挙によって選出される三爵議員を通じた議員総数の上限を143人と規定するとともに、これとの均衡上、勅選議員数の上限を125人としたものである。

「第二次改正」(明治42(1909)年)は、伯子男爵の三爵間における不均衡を是正するため、三

爵を通じて議員総数を定めていたものを、各爵ごとにそれぞれ定数の上限を規定し、伯爵17人・子爵70人・男爵63人としたものである。

「第三次改正」(大正7(1918)年)は、伯子男爵の三爵間における不均衡を是正するため、三爵議員の定数の上限にそれぞれ変更を加え、伯爵20人・子爵73人・男爵73人とするとともに、北海道及び沖縄県からも多額納税者議員を選出することとしたものである。

「第四次改正」(大正14(1925)年)は、貴族院の地位を強固にし、時代の進運に順応するため、慎重、熟練、耐久の気風を代表する分子を網羅することを眼目として、①公侯爵及び伯子男爵議員の年齢を満25歳以上から満30歳以上に引き上げたこと、②公侯爵議員は、願出により勅許を得て議員を辞することができることとし、一旦辞任した者は勅命により再び議員となることができることとしたこと、③伯子男爵議員の各定数の上限をそれぞれ1割削減し、伯爵18人・子爵66人・男爵66人としたこと、④勅選議員について、身体又は精神の衰弱により職務不能に陥った場合に、貴族院において議決・上奏し、勅裁を請う規定を加えたこと、⑤満30歳以上の男子で帝国学士院会員の互選により勅任される4人の議員を加えたこと、⑥多額納税者議員について、選出方法を改めるとともに、総数を66人以内とし、北海道及び各府県における定数は通常選挙ごとに人口に応じて勅命で指定することとしたこと、⑦各種の議員の定数がほぼ規定されたため、勅選議員等の数が有爵議員の数を超過してはならないとの規定を削除したこと、を内容とするものであった。

「第五次改正」(昭和20(1945)年)は、朝鮮及び台湾の在住民の政治的処遇のため、これらの地域から勅任される議員を選出する制度を設

(110) 衆議院・参議院編『議会制度百年史 帝国議会史 下巻』大蔵省印刷局, 1990, p.84.

(111) 同上, pp.84-85.

(112) 芦部信喜「議会制百年と今後の課題」『法学教室』116号, 1990.5, p.15.

(113) 衆議院・参議院編『議会制度七十年史 資料編』大蔵省印刷局, 1962, pp.181-186; 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 議会制度編』pp.357-364.

けたものである。また、多額納税者議員について、樺太についても選出の途を開くとともに、東京府が東京都と改名されたことに伴う改正のほか、総数を67人以内としたものである。

「第六次改正」(昭和21(1946)年)は、ポツダム宣言の受諾に伴い、朝鮮、台湾及び樺太に対する日本の統治権が失われたため、朝鮮及び台湾在住者議員、多額納税者議員の樺太選出議員に関する規定を削除し、多額納税者議員の総数を66人以内に改めたものである。

2 護憲三派内閣と貴族院改革—第四次貴族院令改正—

6次にわたる貴族院令の改正のうち、比較的大規模な第四次改正については、次のような背景及び経緯を有するものであった。

政党内閣である原敬内閣の後に成立した立憲政友会の高橋是清内閣は、党内対立から6か月余りで退陣し、その後約2年間、3代の内閣にわたり非政党内閣が続くこととなる。大正13(1924)年1月7日、清浦奎吾内閣が、貴族院の勢力を基礎として成立した。「特権内閣」あるいは「貴族院内閣」といわれた清浦内閣は、Ⅲ4(3)でも述べたように、憲政会・立憲政友会・革新倶楽部のいわゆる護憲三派により、「時代錯誤の特権階級による内閣」として激しく攻撃され、清浦内閣の打倒と政党内閣の樹立を目指して第二次護憲運動が展開された。清浦内閣は、1月31日に衆議院を解散し、衆議院第一勢力の政友本党を支援したが、5月10日に行われた総選挙で同党は、149名から112名へと解散時の議席数を減らしたのに対し、護憲三派は、憲政会146名、立憲政友会101名、革新倶楽部30名と勝利した⁽¹¹⁴⁾。研究会にとって最大の誤算は、有爵議員の結集と歴代政権への積極的な協

力という大研究会路線が、貴族院の野心の増長として世論の反発を招き、これが憲政擁護を求める声と融合することで、かつてないほどの貴族院批判を巻き起こしたことであった⁽¹¹⁵⁾。

大正13(1924)年6月11日、衆議院第一党である憲政会の総裁である加藤高明を首班とする加藤内閣(護憲三派内閣)が成立した。同年12月24日に召集され、翌大正14(1925)年3月31日に終わった通常会では、かねてから懸案の政治課題であった普通選挙法、貴族院の改革、治安維持法等の重要案件が処理された⁽¹¹⁶⁾。

当初、加藤高明首相は、貴族院改革に消極的で、組閣の三大政綱にも入っておらず、特に、普選法案が日程に上ってからは、貴族院をなるべく刺激しないほうがよいとの態度であった。しかし、第49回帝国議会に衆議院で憲政会の箕浦勝人議員らによる「貴族院制度改正ニ関スル建議案」が296対77の圧倒的多数で可決されてからは、貴族院改革問題に取り組まざるを得なくなった。与党三派の貴族院改革有志会がまとめた改革案の内容は、第一に、有爵議員の数を半数以下の100人に減員し世襲制を任期5年とすること、第二に、多額納税者議員を廃止し公選議員に切り替えること、第三に、貴族院の組織・権限等の変更については貴族院の同意を必要とするという貴族院令第13条を廃止することであった。しかし、こうした相当に抜本的な改革案には、当然、枢密院、貴族院の強い反対があり、結局、協議・妥協の結果成立した貴族院改革案の主な内容は、①伯子男爵議員の定員を各1割減じ、伯爵18人、子爵66人、男爵66人の合計150人に改め、同時に年齢を25歳から30歳に引き上げること、②多額納税者議員の定員を66人以内とすること、③帝国学士院会員議員を新設すること、にとどまった⁽¹¹⁷⁾。

(114) 内藤 前掲『貴族院』p.144。清浦は、総選挙後しばらくは去就を明らかにしなかったが、やがて選挙管理内閣としての使命を無事果たしたとして6月7日に総辞職した。(同、p.146)

(115) 同上、p.145。

(116) 衆議院・参議院編 前掲『議会制度百年史 帝国議会史 下巻』p.84。

(117) 同上、p.85。この改革案は、大正14年勅令第174号によって実現された。

今一つ問題であったのは、衆議院の予算委員会における審議期間を21日以内としていた議院法第40条の改正案が否決されたことであった。同条は、貴族院の審議期間には何ら制限を設けていなかったため、政府は、衆議院とのバランスをとるため、貴族院にも同様の規定を設けようとした。これに対して、貴族院は、「但シ已ムコトヲ得サル事由アルトキハ貴族院ハ議決ヲ以テ之ヲ延長スルコトヲ得其期間ハ通シテ七日ヲ超ユルコトヲ得ス」というただし書を修正可決したが、これはあくまで貴族院のみの特権を主張したものであり、結局、衆議院の承認が得られず、議院法改正案そのものが廃案となってしまった⁽¹¹⁸⁾。

なお、研究会・公正会の多くが恐れた連記制の廃止・委託投票を不可とする貴族院伯子男爵互選議員選挙規則の改正は最後まで手がつけられず、貴族院最大の危機は「最も微温湯的」な改革をもって落ち着いた⁽¹¹⁹⁾。護憲三派内閣は、普通選挙・貴族院改革などを成し遂げたが、議会終了後、閣内の不協和音が限界に達し、大正14(1925)年7月31日に総辞職した⁽¹²⁰⁾。

3 貴族院改革の評価

以上の貴族院改革は、いずれも貴族院令の改正であり、憲法典の条項の改正を必要としない範囲に限定したもので、その組織・権限に関する抜本的改革とは程遠いものであった⁽¹²¹⁾。第一次から第六次までの貴族院令の改正内容は、すべて定数の増員等に関する枝葉の改訂に過ぎ

ず、比較的大規模な改正であった第四次改正もその例外ではなく、美濃部達吉とともに公法学界の中心的存在であった佐々木惣一によれば、「稍改革らしいものをもち来したのであるけれども、之とても勿論改革の本質に触れてをるものではない」⁽¹²²⁾とされている。そして、貴衆両院の権限を対等としている帝国憲法を容易に改正することが許されないものであったこと、貴族院令第13条が「将来此ノ勅令ノ条項ヲ改正シ又ハ増補スルトキハ貴族院ノ議決ヲ経ルヘシ」と定めていたことが、貴族院改革の実行を困難ならしめていたと指摘した⁽¹²³⁾。なお、美濃部達吉は、議会の国法上の性質に関して、「国民ノ代表機関タル性質ハ単ニ衆議院ニノミ特有ナルモノニ非ズ、貴族院モ亦同一ノ性質ヲ有ス」⁽¹²⁴⁾と観念した上で、貴族院の構成について、「第二院は第一院と組織を異にすることが必要」であるとし、「第二院は第一院が一般民衆を代表するのに対して、成るべく智識と経験とに富み、且つ社会上の各種の勢力を代表するものたらしむるやうに組織するのが適当である」と指摘していた⁽¹²⁵⁾。

戦前の憲法学説は、貴族院が民意に基礎を持たないにもかかわらず、強い権限を有していたことについては総じて批判的であり、衆議院の優越を確保する必要性が説かれていた⁽¹²⁶⁾。穂積八束は、両院の権限を比較し、貴族院が強い権限を活かして衆議院の横暴を抑制すべきという少数意見を述べていたが、天皇主権説を唱えた上杉慎吉も、憲法が衆議院に対してのみ解散

⁽¹¹⁸⁾ 藤馬龍太郎「貴族院改革問題」『法学教室』116号, 1990.5, p.24. なお、予算審議期間に係る議院法の改正の経緯については、Ⅲ2(2)を参照。

⁽¹¹⁹⁾ 内藤 前掲『貴族院』pp.154-155.

⁽¹²⁰⁾ 同上 ただし、大正14(1925)年8月2日、憲政会単独の加藤高明内閣が発足している。

⁽¹²¹⁾ 藤馬 前掲論文, p.23.

⁽¹²²⁾ 佐々木惣一「貴族院の改革について (1)」『公法雑誌』2巻5号, 昭和11(1936).5, p.29.

⁽¹²³⁾ 佐々木惣一「貴族院の改革について (2)」『公法雑誌』2巻6号, 昭和11(1936).6, pp.29, 35.

⁽¹²⁴⁾ 美濃部 前掲『憲法撮要』p.317.

⁽¹²⁵⁾ 美濃部 前掲「貴族院論」pp.141-142.

⁽¹²⁶⁾ 藤野美都子「貴族院制度をめぐる理論と動態—比較憲法史研究—」『法律時報』69巻2号, 1997.2, p.73.

を定めたことは、政治の中心に衆議院を置いていたものと理解していた⁽¹²⁷⁾。また、美濃部達吉は、「国民代表の機関としては必ず直接に一般国民から公選した第一院が中心勢力とならねばならぬ」とした上で、「第二院は唯第一院の欠点を補ひ万一の場合に於ける専制横暴の弊を抑制するが為に存するのであるから、議院に於て必然に従たる地位を占むるものでなければならぬ」と説いた⁽¹²⁸⁾。

美濃部が「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つて、それが私の他日憲法改正の機運が熟した時でなければ、真正の意味に於いての貴族院改革が望み難いと爲す所以である」⁽¹²⁹⁾と説いたように、憲法改正を行わない限り、権限の面での貴族院改革は望み難かった。しかし、帝国憲法は、憲法発布勅語にいう「不磨の大典」として、帝国憲法の改正規定により日本国憲法が制定されるまで、1度も改正を受けることがなく、したがって貴族院の権限に係る改革もなされ得なかった。

4 貴族院改革論議

ただし、各方面で貴族院改革論議はなされている。政党内閣が終わりを告げた翌年の昭和8(1933)年6月から昭和15(1940)年10月まで、8年間にわたり、87号が刊行された貴族院議員有志による月刊誌『青票白票』は、日本における貴族院制度の歴史を振り返り、西欧諸国の上院制度を紹介しながら、貴族院内部の自浄努力によって貴族院を本来あるべき姿に変えようとするものであった⁽¹³⁰⁾。

また、貴族院事務局『貴族院ニ関スル諸論概要録(昭和11年9月調)』には、新聞の部、雑誌の部、書籍の部の三部構成で、各論者による改

革論の概要が掲載されており、貴族院の構成・権限の改造論、さらには貴族院廃止論まで収載されている。

このほか、貴族院において、各国の上院制度を紹介した参考資料がとりまとめられている。その中には、『英国上院改造調査会報告書(ブライス リポート)附 1922年英国上院に提出せられたる改造決議案』も含まれている。これは、貴族院の構成及び権限を検討するために1917年に設置されたブライス卿〔ジェームズ・ブライス〕(Lord Bryce [James Bryce])を座長とする会議(Bryce Conference)による1918年の報告書⁽¹³¹⁾等を翻訳したものである。ブライス・リポートは、英国の貴族院改革の歴史の中で、貴族院の立法権限を縮減し、法案審議の引き延ばしの期限を定めた1911年議会議法が制定された後の改革案として特に重要なものであり、帝国議会時代にその研究が行われていたことは注目に値する。これ以外にも、後藤新平が大正13(1924)年にとりまとめた『普魯西王国貴族院令改正法案』がある。後藤の記した前言によれば、当時の我が国の議会改革では衆議院議員選挙の納税資格撤廃はなされているものの、貴族院改革が十分に検討されていないことを踏まえ、プロイセンの前内務大臣で高等行政裁判所長官を務めていたドレウス博士によるプロイセンの普通選挙制度及び貴族院組織改正に関する情報を紹介したものである。さらに、外務省に依頼して在外公館が調査した『外国上院制度調』では、米国、フランス、イタリア、スウェーデン、スイス、チリ、オランダ、スペイン、ブラジル、メキシコ、アルゼンチン、中国といった多数の国の上院の組織、権限、沿革などについて調査がなされている。

⁽¹²⁷⁾ 同上

⁽¹²⁸⁾ 美濃部 前掲「貴族院論」p.142.

⁽¹²⁹⁾ 同上, p.158.

⁽¹³⁰⁾ 尚友倶楽部編『青票白票一昭和期貴族院制度研究資料一』柏書房, 1991, p.18.

⁽¹³¹⁾ *Conference on the Reform of the Second Chamber. Letter from Viscount Bryce to the Prime Minister*, 1918, [Cd. 9038].

政治制度の発展には、各国における制度の技術移転が伴うが、日本では議会政治の揺籃期のみならず改革期においても、諸外国の二院制研究に大きな努力が払われていたのである。

V 補論 憲法学者と貴族院

貴族院には、本稿でもしばしば言及した美濃部達吉、佐々木惣一といった憲法学の泰斗も議員として在職した。最後に補論として、この二人の憲法学者と貴族院の特筆すべき関わりについて振り返ってみたい。

1 美濃部達吉と貴族院—天皇機関説事件—

明治末期から、憲法学説の上で、天皇主権説が後退し、天皇を議会と同様の国家機関とし、国家意思形成における議会の独自性への途を拓いた美濃部達吉の天皇機関説が支配的地位を確立した⁽¹³²⁾。しかし、軍部が政治に介入するようになると、それまで通説的学説であった美濃部達吉の天皇機関説は、軍部と結託した右翼急進派から激しい攻撃を受けるようになる。

美濃部達吉は、学者として東京帝国大学法科大学教授等を歴任するが、貴族院にも昭和7年5月から昭和10年9月まで勅選議員として在任した。帝国議会では、昭和9(1934)年2月、第65回帝国議会で、男爵議員である菊池武夫(公正会)が、中嶋久万吉商工相がかつて足利尊氏を賛美した評論を発表したことを持ちだして弾劾した際に、併せて天皇機関説批判を初めて取り上げた。天皇機関説事件当時無所属の貴族院議員であった美濃部は、本会議で一身上の弁明を行おうと考え、貴族院事務局に発言通告を

した⁽¹³³⁾。

この時の事情を、当時貴族院書記官であった近藤英明は、次のように述懐している⁽¹³⁴⁾。美濃部は、近藤のところに発言通告を持って来て、これを頼むよと言ったが、美濃部の身を気遣う近藤は、反論は事態の悪化を招くだけだとして、これを止めようとした。近藤が「私はあなたの講義をうけた一人です。その時代の学生ですから、先生がこれ以上不利な苦しいお立場に立たれることは見ておれませんから、この発言書はお取り下げ下さい」と述べたところ、美濃部は「…学者としての私の学説、天皇機関説が悪いという発言に対しては、黙って学者として聞くことは出来ません。たとえ演壇で刺し殺されても、私は発言いたします。だから、君が云うてくれる気持ちは有り難いが、取り下げのわけには行かない」と言ったという。近藤が「先生、そうおっしゃっても、相手は学者じゃございませんよ。…敢えて私は申しますが世間ではあなたの学説を批判する無頼の徒がおったり、暴力者がおったらば、それでも議論なさいますか」と言うと、美濃部は「国会の議場だぞ!」、「国会の議場であるぞ!」、「国会の議場で公開の席上で、その議論がある以上お前が何と申しても駄目だ!」と述べたという⁽¹³⁵⁾。

そして、美濃部達吉は、昭和10(1935)年2月25日、貴族院本会議場で次のように切り出し、弁明を行った。「…今議会ニ於キマシテ再ビ私ノ著書ヲ挙ゲラレマシテ、明白ナ叛逆的思想デアルト言ハレ、謀叛人デアルト言ハレマシタ、又学匪デアルト迄断言セラレタノデアリマス、日本臣民ニ取りマシテ反逆者デアル、謀叛人デアルト言ハレマスルノハ侮辱此上モナイコ

⁽¹³²⁾ 野中俊彦ほか『憲法 I (第4版)』有斐閣, 2006, p.51.

⁽¹³³⁾ 内藤 前掲『貴族院』p.177.

⁽¹³⁴⁾ 霞会館貴族院関係調査委員会 前掲書, pp.79-81. を参照。

⁽¹³⁵⁾ 近藤によれば、「これは如何なる方がおっしゃるとも国を代表して国会で発言がある以上、学者として黙っていることは出来ないと……命をかけて闘うべきである。あの場で殺されることは覚悟の上であると。そこで書記官長にこう申されますのでいったら、書記官長は「何とかならんかね近藤」と云われるので、議長のところに行ったんですが、議長も、「仕方がないな」と云われ、予期した通りの結果になったんです。」という(同上, p.80.)。

トト存ズルノデアリマス、又学問ヲ専攻シテ居
リマス者ニ取ッテ学匪ト言ハレマスコトハ、等
シク堪ヘ難イ侮辱デアルト存ズルノデアリマ
ス、私ハ斯ノ如キ言論ガ貴族院ニ於テ、公ノ議
場ニ於テ公言セラレマシテ、ソレガ議長カラノ
取消ノ御命令モナク看過セラレマスコトガ、果
シテ貴族院ノ品位ノ為ニ許サレ得ルコトデア
ルカドウカラ疑フ者デアリマスル…」⁽¹³⁶⁾

天皇機関説という帝国憲法の立憲主義的解釈
に立つ憲法学説は、この事件によって日本の学
界に存在を許されないこととなり、それを唱え
る自由は昭和20(1945)年の終戦によって初め
て回復されることになる⁽¹³⁷⁾。この事件に際し
て、美濃部は、菊池が美濃部の思想を「謀叛」
であるとか「叛逆」であるとか評し、また、彼
を「学匪」と断言したことをもって、最大の「侮
辱」と感じ、そういう言論が、貴族院の公開の
議場で行われ、議長からの取消しの命令もなく
見過ごされたことに大きな不満を持った⁽¹³⁸⁾。
そして、貴族院本会議場において、美濃部によ
る演説がなされたのである。

2 佐々木惣一と貴族院—帝国憲法改正案の審 議—

日本国憲法の制定過程でも、帝国憲法改正案
の審議に当たって貴族院は、存在感を示した。
本会議では、昭和21(1946)年8月26日から
30日まで5日間にわたり、高柳賢三、沢田牛麿、
板倉卓造、宮澤俊義、南原繁、牧野英一、浅井
清、佐々木惣一、秋田三一、林博太郎、山田三
良、井川忠雄といった錚々たる顔ぶれの議員に
よる質疑が行われ、改正案は45名から成る帝
国憲法改正案特別委員会に付託された。貴族院

の審議の特色としては、いわゆる学者議員の発
言が活発であり、自然、議論の内容も学問的に
レベルの高いものがあり、議場さながら大学の
講堂であるとか、貴族院の最後を飾る偉観であ
るとかの形容で報道もなされた⁽¹³⁹⁾。

特に、京都帝国大学法学部教授等を歴任し、
貴族院にも昭和21(1946)年3月から昭和22(1947)
年5月まで勅選議員として在任した佐々木惣一
から、「帝国憲法改正案」を審議した第90回帝
国議会の貴族院において、「…全国民ヲ代表ス
ルト考ヘラレルモノガ、サウ云フ同ジ任務ヲ持
ツテ居ルモノガニツアルト云フコトハ、果シテ
必要デアルカドウカ、サウ云フモノハ論理的ニ
ハ実ハ考ヘラレナイ…」⁽¹⁴⁰⁾との質疑がなされた
のは、代表制と二院制の本質に迫るものであ
った。また、佐々木は、いずれも全国民を代表す
るものとしながら、衆議院が優越し、衆議院だ
けに解散があるのはおかしい、参議院を認める
限りは、衆議院と違った職責を持たせ、それに
相応しい別の構成方法を考えるべきであるとの
指摘を行った⁽¹⁴¹⁾。

そして、憲法担当大臣の金森徳次郎は、佐々
木の質疑に対して、「…国民ト云フモノハ多角
形ノモノデアリマス、複雑ナモノデアリマス、
ソレヲ違ツタ角度ニ於テ代表セシムルコトガ論
理的ニ不可能デアルト私ハ考ヘテ居リマセヌ
…」⁽¹⁴²⁾との答弁を行っている。

二院制議会において両院公選制を採用する場
合には、上下両院の構成及び権限をいかに制度
設計するかということが極めて重要な課題とな
るが、日本国憲法制定に際し、この問題につい
て貴族院で憲法理論上の議論がなされていたの
である。

⁽¹³⁶⁾ 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 p.101.

⁽¹³⁷⁾ 宮沢俊義『天皇機関説事件—史料は語る— 上巻』有斐閣, 1970, pp.69-70.

⁽¹³⁸⁾ 同上, p.89.

⁽¹³⁹⁾ 佐藤達夫(佐藤功補訂)『日本国憲法成立史 第4巻』有斐閣, 1994, p.885.

⁽¹⁴⁰⁾ 第90回帝国議会貴族院議事速記録第26号 昭和21年8月29日 p.304.

⁽¹⁴¹⁾ 佐藤(佐藤補訂) 前掲書, pp.909-910.

⁽¹⁴²⁾ 第90回帝国議会貴族院議事速記録第26号 昭和21年8月29日 p.318.

おわりに

以上みてきたように、帝国議会は、身分制議院に淵源を有する貴族院を擁し、古典的な両院対等型の二院制を採用していた。日本国憲法の制定により、この構造は抜本的に改められる⁽¹⁴³⁾。

日本国憲法の下では、両院公選型の二院制が採用されるとともに、予算、条約及び内閣総理大臣の指名については、衆議院の優越が認められた。法律案についても、衆参両議院で可決して法律となるのが原則であるが、衆議院で可決し参議院が異なる議決をした法律案については、衆議院で出席議員の3分の2以上の多数で再び可決したときに法律となることとされている。ただし、参議院の構成は、必ずしも固定的なものではなく、構成の変化が憲法上付与される権限行使の在り方にも無視し得ない影響を及ぼし⁽¹⁴⁴⁾、再可決要件を満たせない場合には、

法律案については対等型の二院制となるといわれる。

両院間の調整システムについても、両院協議会の制度は、帝国議会時代から設けられており、日本国憲法下の新たな国会への移行に際しては、旧来の制度を踏襲する形で衆参両院に引き継がれた⁽¹⁴⁵⁾。これに関して、国会では衆議院優越主義を採用したことから、議案の取扱いを中心に両院関係は大きく変化したにもかかわらず、新しい国会における両院協議会については、細部についての討議はほとんどなされなかったとの指摘もある⁽¹⁴⁶⁾。

政治制度は、歴史的な文脈と社会的背景の中で、そこで形成された原理に従って作用している。戦後の我が国の二院制は、両院公選制、非対等型二院制が憲法上定められるなど、戦前・戦後で憲法の規定上の断絶性がある一方で、その実際上の在り方には、戦前・戦後の連続性もあることを看取することができよう。

(たなか よしひこ)

⁽¹⁴³⁾ 拙稿「日本国憲法制定過程における二院制諸案（資料）」『レファレンス』647号、2004.12、pp.25-48.を参照。

⁽¹⁴⁴⁾ 杉原泰雄・只野雅人『憲法と議会制度』（現代憲法大系9）法律文化社、2007、p.363.

⁽¹⁴⁵⁾ 今野 前掲書、p.98.

⁽¹⁴⁶⁾ 同上