

戦間期における議会改革(二)

前田英昭

第一節 普選後の議会状況

第二節 政党政治批判

(以上駒澤大学『政治学論集』第五三三号)

第三節 議会制度改革論

一 立法機関から政治批判機関へ

― 美濃部達吉 西本稔 船口萬壽―

二 議会内部機構の改善

― 蠟山政道 佐々木惣一 馬場恒吾 山田

武吉 松岡洋右―

三 議会における委員会制度の改革論(常設

委員会制度論)

― 蠟山政道 佐々木惣一 島田久吉 五十

嵐豊作―

四 国策審議機関に関する論調

― 美濃部達吉 河合榮次郎 山本鉄太郎―

第四節 議会制度改革要綱及び改革案

一 議会制度改革要綱

― 河合良成 中野正剛 北一輝―

二 議会制度改革案

終わりに

昭和一期の議会政治は、大正デモクラシー高潮のあとを受けて、第一回普選実施(昭和三年)を経て順調に民主化の道を歩むかに見えたが、世界恐慌、満州事変、国際連盟脱退、軍部クーデター、五・一五事件、松島遊廊、東京市会、私鉄、売勲の各疑獄事件など、内外の政治状況の影響を受けて「危機の時代」へと大きく屈折を余儀なくされた。「危機」乗り切りのため、有識者の中から議会改革論が唱えられたが、時勢にかき消され、議会政治は、政党の解体、翼賛議会を経て破滅への道を転落していった。往時の改革論は、議会政治に対する批判が絶えない現在においても、示唆に富むものがある。

第三節 議会制度改革論

一 立法機関から政治批判機関へ

議会の主たる機能を立法作用に置くのは、経済的、社会的情勢の推移によって不適當になったから、むしろ議会の主な機能を政治批判にすべきであるという主張があらわれた。

第一は美濃部達吉教授である。(「中央公論」昭和九年一月)

美濃部は、最近において政治と経済とが密接に結合し、政治問題はすなわち経済問題となり、政治家は経済に関する知識を必要とするに至ったがゆえに、常識政治家の議会における役割が非常に異なってきたとして、次のように論ずる。

「議会の最も重要な機能たる立法及び予算に対する協賛権が、ほとんどただ形式にとどまって、事実においては、立法も予算も、ほとんどすべて政府の立案したところそのまま議会を通過する有り様にあるのも、これがために

ほかならない。名義上はなお立法院と称せられながら、立法についての実権がすでに久しく政府の手に移り、議院法の改正とか、選挙法の改正とかいうような、経済と関係のない純然たる政治問題に関するものを除いては、議会はほとんどただ政府の提案にかかる法律案を機械的に通過させるにとどまり、大げさにいえば、議会はすでに立法者たるの実を失ったと言つても大なる不可はない状態にあることは、何人も否定し得ない事実である。しかしてそれは、立法の内容が常識に基づく議員の自由討論によつては決しがたい問題となつたことに、その主なる原因を有するものである。(中略)

果たして然りとすれば、議会制度はついに否認しなければならぬのであろうか。

私は、議会が真正の意味においての立法院であることの働きをなすことの多くを期待することは、不可能であると思う。それは従来においてもほとんどその実を失つていたものであつて、いわんや将来においてその機能を回復することは、一層望みがたいことと思う。議会が内閣組織の原動力となり、議会、殊に衆議院の多数を占むることによつて、当然、内閣組織の天命を拝することを期待することも、将来においては望みがたいことであり、またそれが将来における社会情勢に適するゆえんとも信じがたい。議員としての経歴によつてのみ、政権の衝に当たるの資格を得たことも、恐らくはもはや過去のことであつて、将来における政治家は、単純な政治常識や、議員としての経歴よりも、一層専門的な知識や経験を必要とするに至るであらう。

もしこれらの点における議会制度の機能をもつて議会制度のすべてとなし、議会がこれらの機能を失えば、それはもはや議会で全くなつたと等しいとするならば、私は、議会制度の将来は、ほとんど望みのないものと言わねばならぬであらうと恐れるものである。

しかし議会制度の機能は、必ずしもこれらの点にのみとどまるものではない。最も重要なことは、それが国政に対する公の批判機関であり、国民に代わって民心を表白する機関であり、また間接には言いながら、国民の権利及び自由を擁護する機関であることにある。しかして、これらの点における議会制度の役割は、将来においても、決して失われまいであろう。

なканずく、私は議会制度を全然否認する独裁政治をもって、国家のために甚だ危険なりとなすもので、その危険を防ぐためにも、議会制度を存置し、これをして公の批判機関としての機能を、十分に働かしむることが欠くべからざる必要であると思う。」

すなわち、教授は、立法機関としての議會を、今日の事態において不適當であると主張するのであるが、国政に対する公の批判機関ないし国民に代わって民心を表白する機関としての必要は、これを認め、その面での活躍を期待するというのである。

その第二は評論家西本稔氏である。西本も美濃部と同様の論調である。

そもそも議会制度なるものは、その發生の淵源にさかのぼってこれを探ぬるに、国家の主要なる任務がなおいまだ数においても少なく、かつ性質においても消極的なりし時代において、すでにこれを見るのである。けだし、議會は、ともすれば少数者の専制が多数の利益を蹂躪するを妨げ、政局にある者をして反省せしめるの機会を与えんがために生まれたのである。この見地よりするならば、代議政体なるものも、今日なお存在の価値があり、また、かくのごとき職能を果たすものとしては、これ以外に適當なる機関を考え得ない。さらにこれを詳言すれば、現下の複雑なる社会問題について、具体的なる立法を行うにはほとんど無能力ではあつても、多数の不平を表白する機

関として、また専門家の立案したる具体案について大まかなる賛否の討論を行う限りにおいては、議会は恐らく最も適當なる道具と言わねばならぬのである。

されば吾人の今日考え得べき問題は、もっぱら議会在が複雑なる立法を創造する職能を遂行する上において全然無能力という点である。上來縷言せるごとく、議会はその本来の成立の態様に見て、専門家より成る実行委員会でもあり得ないし、またさようなものであつては、かえつてますます事態を紛糾せしめるのである。要するに、議会は、専門家である行政機関が慎重審議の上決定した案の配布を受け、これに對して、賛否を表白する以外の何ものでもないのである。換言すれば、議会は立法機関と言わんよりは、むしろ諮問機関としてその真面目を發揮すべきではなからうか。

論より証拠、行政機関たる内閣が、立法についての実権を掌握し、議会においては、単に大原則を決定せしむるにとどめ、時に従つて、よろしきを制すべき個々の具体策は、挙げてこれを命令(閣令、省令)に委ぬるといふのが、今や非常時局に処する世界各国の一般的傾向となりつつある。これ畢竟、議会在が立法創意の能力なく、單なる批判の機関としてのみ存在し得べき所以を示すにほかならない。例えば数百の代議士より成る議会在は、土地所有權の国有化が望ましきや否やの問題を討論することはできても、その具体的手續を決定するに不適當である」。

また、經濟国策研究会の船口萬寿氏も、議会在をして輔弼機関に対する批判、是正の機関たらしめんとするものごとくである。

①美濃部達吉「我が議會制度の前途」(「中央公論」昭和九年一月)

②西本稔「デモクラシーの危機」(「社会運動往来」昭和九年四月)

③ 船口萬壽「議会改革論」(「社会往来」昭和十年)

二 議会内部機構の改善

蠟山政道

蠟山は、議会改造の三大目標と題して、議員不規律の改良方策、議会不能率の改良方策、及び内閣無責任対策について次のように論ずる。(「日本政治動向論」昭和八年)

「議会制度の含蓄する根本主義・原理を否認せず、ただその主義・原理の未発達や歪曲や欠陥や、さらに進歩したる社会事情に適應する政治形態として不足せる個所を改造することが、自ら社会進歩主義の目標となる。この目標は、現在の議会がいかなる個所において、右に述べたような症状を呈しているかを考察せしめることになる。換言すれば、過去半世紀にも近き歴史を有する政治制度の改廃は、その現状に対する省察を離れては不可能なのである。

多くの論者によつて既に指摘せられ、それぞれの立場から批判されている議会の症状に対する改良方策は、これを論述の便宜上、箇条書きにするならば、次の三大問題に分かつを得るであらう。

1 第一は、議員不規律の改良方策である。議員の不規律不節制ということは、最も皮相的な、外形的な、末節的な症状であるが、今日の衆議院議員の行動の不規律、不節制の程度は、それがいかなる根本原因に由来していよ

うとも、まず一個の問題として考究するに値する。すなわち、その行動が常軌を逸し、会議全体の迷惑となる場合においては、いかにその原因に諒とすべきものがあつても、一定の制裁に服すべきものであり、院内には秩序が確立されていなければならない。

議会制度の本質は、もと暴力と陰謀とをもつて行われてきた政治形式を、一定の条規の下に、言論と公明とをもつて行うところに存する。故に、会議秩序の議事手続は、議会政治の生命なのである。政治自体は何時なりとも暴力と陰謀とに走り得る傾向を有しているのであるから、それを一定の軌道の上に走らしめるための技術は、議会制度にとつて極めて重要なのである。しかるにわが国の政治の実態はかなり変化しつつあるにかかわらず、その議院法、議院規則及び議事先例は、大正十四年の改正以来、不断の改正を経ることなく、議院自律の名目を楯にとつて、外部からの批評を無視し、ほとんど旧態を保存しているのである。議員の行動が不規律を極むるのは他の重大な原因に関係があるが、これの法規先例の時代遅れな点に胚胎していることも見逃せない事実なのである。この点について考慮すべきは次の三点であらう。

i 議場統制に関する議長の権威

大正十四年の第五十議会における普選案討議に関して起これる紛擾に鑑み、議場統制に関する議長の地位権威を重くするため、議長副議長の党籍離脱を行うことになったが、これが極めて名目的な結果に終わったことは、今日全く明白である。議長在職中、党籍を離脱したとしても、その後の保障が与えられない以上は、決してその効果は期し得られないのである。故に、その保障を与えるためには、大阪毎日の高石真五郎氏の提唱しているごとく、議長の個人的社会的地位について考慮し、改革を実施することが急務である。もちろん、これは法律上の定めによる

のみでは足りないのである。一般に会議組織における議長の地位を尊重し、その職責の重大なことを認識していないことは、単に議会の場合ばかりでなく、一般にわれわれ日本人の欠陥であるから、この衆議院議長の権威を高めることは、一般社会の改良に重大な影響があると思う。

議長の社会的個人的地位を高め、これを保障するとともに、その院内における権能にも改正を施す必要がある。今日、議会の不秩序の原因は、議長の権能が足りないからでなく、その裁量に党派的偏差があるためであるというのが、一般の定評である。しかし、議長職権の改正というのは、必ずしもその権限の拡大をのみ意味するものではない。それは議長の職責の性質を変更するものでなければならぬ。前に述べた議長の社会的個人的地位を向上及び確保するということは、この議長の職責の性質の変更を伴わねば無意義なのである。(中略)

これを要するに、議長の地位が今日のごとく権威低きものであり、その職責の運用が正当でない限り、党争の激化はますます大になり、議会の秩序と議事の整理は不可能であるというのである。

ii 懲罰事犯の裁定機関

今日の議会の紛擾が容易に拡大する原因の一つに、懲罰事犯の裁定機関の不備なることが多くの人々によって挙げられている。懲罰委員なるものは、議院法第九十五条、議院規則第四十四条の規定によって設置される常任委員であるが、その基本的権利たる議院の懲罰権なるものは、もとより議院の自律のために与えられたる特権である。法規の建前は、この特権を妥当に行使するとき、議院の秩序は別の国法の制裁を待たずして維持せられるであろうという前提の上に立っているのである。しかるに近時わが国の議院の状態は、この懲罰委員に付せられる場合が非常に多く、むしろ乱用に近いと思われるほどである。しかもその結果は何ら効果なく、議場はそのためにかえつ

て紛擾をかもすに至っている。

これは明らかに党争の組織的激化の今日においては、現在のごとき懲罰審査及び裁定の機関が、いわゆる議院の自治に委せられるという建前では、十分なる機能を發揮し得ないことを示すものである。(中略)これに対しては、懲罰規定を特別に設けるとともに、その規定の適用に当たるべき第一審たるべき懲罰委員の数を少なくし、特定数の互選委員をもってこれに充て、その委員長には議長もしくは副議長をもって充てる必要がある。かくのごとく、懲罰委員の組織と手続とが司法裁判化するときは、その審査及び裁定は議院の尊重するところとなるとともに、それによって議院の自律をも保持し得るであろう。

iii 議員の個人的活動

わが国における議會は最初より内閣の統制力が強大であったため、個人たる議員の立法的職能はほとんど認められなかった。最近のごとく政党内閣に至っては、ますます個人たる議員は単に頭数を表現する単位にとどまり、その上、党議に拘束されることが加わってきた。かくて首領連以外の陣笠議員の院内における活動は正当なる軌道の上において行われる余地がますます限局せられ、彼らの行動はますます無節制となり、不規律となることを余儀なくせしめられているのである。(中略)

したがって、かような事態を矯正するためには、その根本にさかのぼって、議會の職能について考察を加えるとともに、院内の党争をしてその首領もしくは代表者たちによって行われる政策上の争いたらしめ、一般ランク・アンド・ファイルに対しては、委員会その他の制度を改正して、各自その役目を果たさしむるとともに、その精力のはけ場を与えなくてはならぬのである。それはあたかも子供に玩具を与えず、遊場を与えないで、家の内部でおと

なしくしろといつても無理なのと一緒であろう。

2 第二は議会不能率の改良方策である。前項に述べた議員不規律が世論に非難せられる最大の理由は、それは議会の能率を妨げ、議会の機能を阻害するためである。したがって議会改造の第二の目標は、議会不能率の一切の原因を挙げて究明することとでなければならぬ。今多くの人々によって一致した見解となっている議会不能率の主要なる原因は、会期の短少なることと、委員会の組織及び手続の不完全なることである。しかし、そのいかに改良すべきかの案策に至つては、意見必ずしも一致せざるのみならず、いかなる方策にしても、その実行は決して容易でない。

i 会期延長の具体的方法

わが国憲法はその第四十二条において「帝国議会ハ三カ月ヲ以テ会期トス必要アル場合ニ於テハ勅令ヲ以テ之ヲ延長スルコトアルヘシ」と規定している。この三カ月も、事实上、休会期間を考慮すれば、正味二カ月と少しばかりにしかならぬ。(中略)

この短き会期が議会の不成績をも来たす原因なることを、最も熱心に主張されている清瀬代議士の論述するところによれば、次の六個の憂うべき事情がこの会期短少に胚胎しているという。いわく議会の糾弾的態度、議場の混乱、審議粗漏、責任支出、緊急勅令の乱用、枢密院の跋扈、これである(「法律時報」第三卷第三号)。いずれも議会の不能率を来たしている症状たるばかりでなく、根本的に議会の権能を弱める原因と言わねばならぬ。

しからばこの会期延長を妨げている事情如何。もちろんその最大なるものは、それが憲法の改正を要するということである(中略)。そこで会期延長問題は、憲法の改正を行う場合のほかは、今日の委員会制度の改革と同時に考

えねばならぬこととなる。」

ii 委員会制度の改革（後述）

さらに蠟山政道教授は、これに続いて「議會外における組織されたる経済的勢力の統制」を目的とするいわゆる「経済會議」の新設を提唱し、また貴族院の根本的改革をも主張するのである。しかしながら彼の所論は、大観すれば、政党政治擁護論の傾向が多分にあり、議會制度修正論の域を出ていないものである。

佐々木惣一

佐々木もまた、蠟山と同じく議會政治擁護論者である。すなわち佐々木は、かかる立場に立つて、現存議會制度の不備、欠陥を補修改善しようとするのである。

佐々木の所論は、大体において選挙制度の改革、議會内部の肅正及び会期の延長、継続委員会の制度等の提唱である。

まず、選挙制度の改革について佐々木は次のように言う。

「選挙の方法は議會に正しく国民の意思を伝達する代表者を送ることのできるように定められなければならない。これについては種々のことが考えられるのであるが、選挙権者の範囲の拡大、比例代表制の新設、選挙運動の肅正などのことが最も重要である。」

i 選挙権者の範囲の拡大及び比例代表制の新設

「選挙権者の年齢を現行の二十五歳から低下するということは、一般にわが国に施行すべき選挙制度としての適

当のことであるが、ここに問題としているところの今日の政治の改善という展開でも、それは適当である。今日わが国において純真な気持ちで社会のことを考えるものは、むしろ二十四、五歳までの青年の間に多く存すると思う。それに選挙権を与えて政治に参与せしめることは、政治を改善する一つの方法であろう。」

「選挙に当たっては、意見を同じくする多数の人の派が数個できるのであるが、その各派がその勢力に比例して代表されることが、比例代表制である。結局、それは政党の勢力に比例した数の議員を選出せしめることであるが、かかる趣旨をもって設けられた選挙制度を比例代表制という。比例代表制については賛否両説があるが、私の考えによれば、疑いもなく合理的のものであるから、わが国においても将来、これを採用すべきである。」

ii 選挙の粛正

「選挙運動の粛正が議会政治の改善をなすがために必要なる最も根本的の目標であることは、改めて言うまでもない。何が選挙運動を腐敗せしめる事実であるかというに、政府の干渉及び運動費の増大がその主たるものである。選挙干渉の行われなくなるがためには、根本的には政府が反省してこれを抑制するという道徳的態度に待つべきであるが、これと同時に、制度上、政府が有効に干渉を実行することを困難ならしめておくべきである。それには、政府の命令下にある事務官の身分を保障するの制度をつくることを必要とする。」

「選挙費の減少のためには、買収が行われなくなるようにするの必要がある。現行法は買収行為を行った者及びその相手方を罰している。これはもちろん適當のことであるが、しかし単に罰するだけでは十分でない。買収については買収せられる者をなくするというよりも、買収する者をなくするということを、まずもって実現する方針を立てるがよい。それには買収の行われた選挙の結果を無駄に帰せしめること、すなわち当選を無効とすること

が、買収を抑制するために最も有効な方法である。」

「しかし右のごとく買収をなくすることのみでは、選挙費の減少を来たすに十分でない。正当な選挙運動のために支出する費用をもつと減少するの必要がある。それがためには、今日、議員候補者側が選挙運動として行っている事中、大部分を、公の選挙事務としての仕事に移すがよい。そもそも選挙の際、これに関する仕事として行われる行為は、議員候補者側の行為と国家の行為との二種に大別されるのであって、前者はいわゆる選挙運動であり、後者は選挙事務である。選挙運動は議員候補者が自らなすのであって、これに要するところの費用は議員候補者自ら負担するのであるが、選挙事務は国家の公の事務たる行為であって、これに要するところの費用は国家及び公共団体が負担するのである」。すなわち佐々木は選挙制度の改善として、選挙権者の範囲拡大、比例代表制の設立及び選挙の肅正として、買収行為取締まり、選挙の一部公営を主張するのである。

次いで佐々木は、議会内部の肅正として「言論の尊重」及び「議場秩序の保持」を論じている。しかし「議場秩序の保持」に関しては、議長を有力ならしめる制度を立てることが必要であるとし、そのために議長補助の機関を提唱するのである。これらの議論は蠟山氏の所論と大体同じなので省略する。

最後に、佐々木は会期の延長及び常任委員会の設置を主張して次のように言う。

「制度上の方面からも、今日、議会の討究の能力が不十分であって、したがって議会の活動に限界が付せられていることを忘れてはならない。その一つは会期の制限である。

人の知る通り、わが憲法上、議会の会期は三カ月である。必要ある場合には勅令をもって延長することを得るのであるが、かかる特別の処置はなかなか容易にとりがたいから、実際上は、三カ月であるとして問題を考えなければ

ばならない。この三カ月の中にも休会の期間が多いのであるから、正味はざつと二カ月にすぎない。議会創設のときなら別であるが、今日のような複雑な社会生活を営んでいる時代において、かかる短期間において国民生活に關して必要な事項を慎重に論議し、決定するということは、もとより不可能である。その時々々に支配しているところの多数党及び政府は、なるべく会期中にある事項を決定したいと思う場合には、勢い圧迫するのである。勅令をもって会期延長することができるのであるが、これも議会に慎重の討議の機会を与えるというよりも、結局、政府がその方針によつて議案の取り扱いを左右するということに悪用される恐れがある。ゆえに、勅令をもつて容易に会期を延長するという例を作ることは、むしろ不適當である。それゆえに、会期の延長を実現するには、やはり制度上適當に長い期間を定めておくか、または一つの議院において一定数以上の議員の請求があるときは会期は延長せられるとするか、しなくてははいけない。しかし、これはいづれも帝国憲法の改正を要することである。しかれば帝国憲法の改正を行わないという建前にあつては、会期の延長をなさずして、議会の活動を長からしめる方法を講ずるのほかはない。そこで、かの継統委員制を運用して、継統委員会を置くという方法が考えられるのである。」

議会の活動を不十分ならしむる制度の第二番目として、現行の委員会制度を挙げなければならないが、後述の「常設委員会」の項に譲り、佐々木の改革趣旨の要点を挙げれば次の通りである。「改造」昭和七年一月「我が議会政治の再吟味」

- 一 選挙制度の改革 選挙権者の範囲の拡大及び比例代表制の新設、選挙の肅正
- 二 議会内部の肅正 言論の尊重、議場秩序の維持
- 三 議会制度の修正 会期の延長(継統委員会の問題)、常設委員会の設置

佐々木の所論は、政党政治家の多くが抱いている議会制の改革論とほとんど大同小異である。また、佐々木は、議会政治の改善のために、国民の政治教育をも重視するのである。

馬場恒吾

個人の自由主義の信奉者であり、政党政治擁護論者である馬場は、その著書「議会制度改革論」において次のように言う。

「議会をいかに改革すべきか。制度としては衆議院はすでに普通選挙にまで到達した。この上になお選挙有権者の年齢低下、婦人参政権の問題が残るけれども、衆議院を改革する中心の問題は、むしろその運用の方法にある。選挙の腐敗、議員の買収、政党の政権欲、それらを制肘することは国民の政治的訓練を待つて初めて可能である。民主主義的制度はこの訓練を国民に与える。われわれはあえてこの制度に失望する必要はない。」

すなわち馬場は、議会制度の運用、国民の政治的訓練に重点を置いているのであって、制度の改革にはあまり言及していない。また河合榮次郎も「選挙制度の改革」、「言論の自由」、「国民の政治教育」等を強調する。

以上は、大体において自由主義的政治学者の所論であるが、次に右翼陣営に属する一派に、代議士の質を向上させることによって議会の「更建」を主張する者がいる。その代表的なものは山田武吉、田辺宗英、松岡洋右である。

山田武吉

山田は、既成政党の存在によって、本来の議会制度が歪曲されていることを述べ、新興勢力の議会進出によるそ

の「建て更へ」を主張するのである。山田は次のように言う。

「ここにおいてか、議会制度の再建は既成政党の排撃または解消ということに帰着するも、既成政党には派閥または官僚の残存分子が加わったおり、その勢力は全国各地にわたっており、これを支持する自由主義者も多いという事実を鑑み、その排撃ないし解消は容易な業ではない。しからば、すなわち、これをいかにすべきかと言えば、昭和維新の雄叫びとともに起こった政党政治の克服を旨とする種々の新興政治団体を連結して、合法的大国民運動を行い、総選挙の場合、その代表者を当選せしめて衆議院に送り出すことである。衰えたる今日でも、既成政党の全国各地における地盤は保たれており、地方自治機関には党人が参加しており、政友系、民政系とも別かれているから、総選挙に新興政治団体の全勝は期し難からんも、政治的に目覚めた青年を中心力として、全国各地に選挙母体を作らしめ、これを通じて新興政治団体の代表者を自力的に選挙せしむることとすれば、相当の議員数を得るであらうと思う。選挙法による他力的選挙のみではだめである。選挙母体のことはすでに再三説いたところであるが、自由主義者にして議会政治即政党政治の論者たりし憲法学者の美濃部博士も、最近ある新聞紙上で選挙母体のことを述べた。国民の権利にして同時に義務たる衆議院議員の選挙を適切に行うには、政府と議会とでつくった選挙法の上に依頼せず、国民自ら選挙母体を作つて、真個の国民代表者を選挙することにせねばならぬ。

従来選挙は、政党に脅かされ、金力と権力と干渉に左右され、運動員や選挙ブローカーに支配され、そして国民個々の自意識を曲げた全くの他力的なものであった。府県会や市町村の議員選挙も同様であった。これは選挙権を有する国民の政治的無自覚によることで、国民自らその罪を負うべきものだが、既成政党と対蹠的關係にある種々の新興政治団体が国民の政治的自覚を促し、その指導に努め、已に政治的に目覚めたる地方の青年を中心として、

強固なる選挙母体を作らしめることとせば、従来の不純なる他力的選挙の弊は漸次改善され、この選挙母体を通じて真個の国民代表者を選挙する自力的選挙が行われると思う。衆議院議員の選挙が他力的より自力的へと改まれば、政権病者や功利主義者たる党人にあらざる有為の質的人材が選挙されて衆議院に送り出され、既成政党の量的勢力はそれだけ減殺され、既成政党のために歪曲された議会制度を再建し得られるであろう。」

また、田邊宗英（「明德論壇」昭和十年二月号）の所論も、山田武吉のそれと大体同じである。彼は議事に忠誠達識の新人を送って、議会の更新を図らんとし、議会更新会を設立し、一大運動を起さんことを提唱したのである。」

松岡洋右

松岡は、昭和八年十二月に、突如、政友会を脱会して「政党解消」運動を提唱して、全国講演行脚の途に就き、各地に政党解消連盟を設立して活躍したのであるが、松岡の議会制度改革論は実に政党解消の一語に尽きるのである。

すなわち、松岡の説くところによれば、政党政治は、世界を通じてすでに老廃機構と化しているから、議会制度の改善を政党の連携とか、政党の革正とかによって求めることは不可能であると言ひ、端的に、既成政党の解消を叫ぶのである。しかして彼の目指すところの政党なき議会とは具体的にいかなるものかという点、松岡は次のように言うのである。

「帝国議会は、わが国情とわが国民性に基礎を置き、徒に外国を模倣することをやめて、かなり大きな改造を要するが、それは帝国憲法の範囲内で行うことができることと思う。」

しかし、すでに述べた通りの理由で、私は今はその改造案を示さない。仮に今のままの議会を継続することにしても、何も政党がないからといって、やっていけぬことはない。現に帝国議会の半分は貴族院であるが、明治二十三年以来、貴族院は政党によらずして結構やってきているではないか。一口に議会と言われるが、衆議院が議会の全部ではない。貴族院は政党なしに審議協賛の実が挙げられるが、衆議院は政党なしでそれができないという論拠がどこにあるか。近年貴族院に、ますます政党分子が入り込んで大分悪くなつたと、むしろ慨嘆されているではないか。それでも貴族院ではまだ全然政党政派の采配の下に審議討論が行われていない。そしてそこに国民は、むしろ衆議院よりか、貴族院の論議の方に傾聴すべきゆえんを見出しつつあるではないか。

また今でも、政党別を審議論争の基調としていない市町村会は、わが国にいくらでもある。その取り扱う問題は、帝国議会の一部たる衆議院の取り扱う問題に比して、大小、軽重、繁簡、難易の差こそあれ、多人数寄つて議論し、採決で定めるという点に至つては、少しも差はない。現に政党の深く食い込んでいる地方自治体はいずれも困っているではないか。

かくして彼は「党議」「党心」によらざる議会を要望しているものようである。しかし彼の政党解消運動の重点は、「昭和維新突進のための掛声」ないし「昭和維新への捷径」としてであつて、単なる議会制度改革のための運動ではないのであるが、それにしても、政党を解消しただけで、議会が非常に改善されるもののように解釈される。

以上の所論は、佐々木惣一、蠟山政道等を始め、山田武吉、松岡洋右等にしても、議会制度の機構の根本的改革を主張するのではなくして、その機構内部における議員の質の向上とか、選挙制度の改正、あるいはまた国民教育ないし若干の議会制度の軽微な改革等を提唱するのである。

三 議会における委員会制度の改革論（常設委員会制度論）

議会の危機が叫ばれるや、これに対応する改革案として、あるいは職能代表制が唱えられ、あるいは議会外における国策審議機関の設置が提案されたが、これらのもろもろの提案と並んで、相当有力に提唱されていたものに委員会制度の改革論がある。当時、わが国において、議会内部に各種の委員会があった。資格審査委員会、予算委員会、決算委員会等が存在し、また法案ごとに特別委員会を設置していたのであるが、これらはほとんど活発な活動をしていなかったものようである。そこで議会の能率化と専門化の問題について、委員会制度の改革が論ぜられたのである。この種の論者の代表的なものとしては蠟山政道、島田久吉、佐々木惣一各教授がいた。

蠟山政道

蠟山は委員会制度の改革について二つの方策を提案して次のように論ずる。

「委員会の制度が議会の不能率に至大な関係あるは容易に想像せられたるところである。しからば現在の委員会制度をどう改革すべきか。ここに考えられる二つの方策がある。

第一は、委員会に責任ある地位を与えることである。すなわち委員会の組織を今日の内閣及び行政官庁の組織と対応せしめ、各政党より按分比例に選出せられたる委員をもって組織し、各委員会の議長（委員長より強化するの意）か引用者は各省大臣がこれに当たり、内閣は院内にあつてはそのまま一般総務委員会となるの仕組みである。これは英国地方議会の委員会制度に例を見出す仕組みであるが、今日のあらゆる国々の議会における委員会制度とそその本質を異にする。もし議会の能率という点からのみこれを見るならば、これくらいビジネスライクの仕組みは考

えられないが、国会と地方議会との本質的相違はこの案をして実行を不可能ならしめる。それゆえ、この案はしばしば提唱せられるにかかわらず、英国においてすら、これを国会に应用することには反対が多くて実現に至らなかった。なぜであるかというに、国会は地方議会と異なり、主権的機関であり、その権限は地方議会のごとく制限されたものでないだけ、一方において内閣または政府はかくのごとき委員会に責任を移すことを拒むであろうし、他方において、院内の政党も常に多数党内閣の強力な指導を夢みて他党と委員会において責任を分かつことを好まないに違いない。この傾向は政党党内閣主義の確立が行われるれば一層強大となるのであって、委員会制度の趣旨とは根本的に合致しないのである。

そこで第二に考えられる委員会改革の方策は、右に述べた委員会の組織は大体同様として、ただその権能においてこれを責任的・権限的機関たらしめず、単に諮問的機関たるにとどまらしめ、またその開会の時期を通常議会の開会前、例えば毎年十月下旬または十一月に会合せしめ、いわゆる重要法案と称する内閣の政綱に触るるものを除き(これは通常議会で譲る)単に各省法案と予算案のみを審議せしめ、委員会の報告を作成せしめ、これを通常議会に提出せしめるのである。かくて会期の短き通常議会において無数の各省法案の審議に貴重な時間を費やすの愚をやめるとともに、時に全然審議も経ずに可決するがごとき危険が避けられるのである。すなわち、これは通常議会をして専ら重要法案、またそれに関連する予算案の審議に精力を集中せしめ、内閣をしてその政綱の実現に十分の機会を与えしめるとともに、その不通過の責任回避の余地なからしむるの妙案なのである。

また、この委員会ならば、いかに内閣責任主義を振りかざしてきても、その権能は内閣大臣の信任を問ひ得るものでないから、全く仕事は事務的に運び得るし、また議員の個人的活動として各自の知識経験技術を發揮し得る機

会にもなるし、議員をして同時に行政官庁の内部の事情に通曉せしめ得るのである。今日の状態の下において、委員会制度の改革によって、議会の不能率を匡正するの道は、これを措いて他に求められないのである。また、会期延長の具体策もこれをもってするのほかに実行可能な案策はあるまいと思う。」

その上、蠟山の主張する委員会制度は、各政党より按分比例で委員を選出し、各省大臣が議長となつて委員会を組織せんとするものであつて、この委員会においては各省法案と予算案のみを審議せしめ、これを政府の諮問機関となさんとするのである。

このような委員会の改革を前提にして、蠟山は、第三の問題「内閣無責任の方策」を取り上げる。

「内閣は一方の脚を議会の多数党に、他方の脚を巨大なる行政官庁に置く国政の中心機関である。政党内閣主義が確立すればするほど、内閣の地位は国政の中心となる。一切の政策上のイニシアチブはここに発し、重要問題の処理はこの機関によって行われる。故に、この政党内閣は一に総選挙による政変によつてのみ動き、他の反デモクラチックな勢力によつて動かされてはならない理由が理解される。そして多数党の支持ある限り、ほとんど独裁に近き権能を有するのである。

ここに問題が生ずる。内閣にかくのごとき権能と責任とを与える政治上、道徳上の理由はわかるとして、その内閣が総選挙によつて、信を国民より得たる政綱政策が実現されず、議會を通過したるものはいかなる内閣においても通過予想され得るいわゆる各省法案 departmental measures たるに過ぎざるがごとき場合において、徒に多数党の支持によつて議會を切り抜けたとして、それで責任が果たされたと言ひ得るであらうか。われわれ現代行政の学徒はいわゆる内閣法案と各省法案とを区別する理由の重要なことを力説しなければならぬ。各省の属僚的専門的

行政官吏の立案せる法案のごときは、前述せる如き諮問委員会の審査決定によって事務的に処理すべき性質のものであつて、あえて内閣と議会とが多大の労力を注ぐべきものではない。内閣は今日の階級的利害と国際的關係に至大の關係ある重要な政策の立案・討議・通過に努力すべきものでなければならぬ。今度の議会を通過せる六十余件の法案中、一として、この重要政策に触れたるものありや。各省法案のごときは、ますますその数を増加するであろうが、それがいくら通過したとしても、内閣の成績にはならない。〔日本政治動向論〕昭和八年 三五―三五七頁。

もう一つの「内閣無責任の方策」は「議会外における組織された経済的勢力の統制」である。

「国政の中心たるべき内閣が、従来は古き反議会的勢力、例えば枢密院、軍閥等に牽制されてきたことは周知の事実であるが、今日は新たな組織された勢力が議会を通さずして直接に内閣に運動し、これを圧迫するようになった。産業資本家連盟や金融資本家団体の結成はそれであり、やがては労働組合の結成も見られるであろう。また各種の職業的、技術的協会の名における経済的利益の組織的運動が、大小となく見られるようになった。これらは確かに議会外における内閣牽制の勢力であつて、その発生はやむを得ざる必然性を有している。これらの諸勢力に対して、内閣が一定の軌道に基づく統制を行い得ざる限り、内閣の権能は根底において覆えり、その責任は名目的ものとならざるを得ない。ここに現代政党内閣制の当面せる最も重大にして困難なる問題がある。

これに対する根本的対策は、もとより単に技術的に取り扱い得ざる政治の流動的な本質領域に属するが、立憲制度の要諦が、元來、暴力と陰謀とを条理と公明の軌道の上にもたらずにあるにかんがみ、現代の議会制度はこの新たな勢力を統制してその軌道の上に立たしむる努力をしなければならない。その困難なるは言うをまたないが、そ

の前例と方向とは決して少なくないのである。つまり、これらの諸勢力の運動をして内閣への直接行動たらしむることなく、一定の憲法的機関を通過せしむるのほかはない。すなわち欧州戦後世界各国において試みられたる経済會議の新設がこれである。この機関の組織や権限をここに説く必要はないが、今日歴代の内閣によって設けられる調査会の類を一掃して、この種の大規模の機関を設け、その内容を内閣と各省との二方面に適当に配列し、その委員選出、議事方法等を考案し、今日の経済的行動を立憲化する必要がある。これは一方において、あくまで諮問的・陳情的機関にすぎざらしめ、もって内閣の責任と権威とを回復するに資し得るものたらしめねばならない。」

佐々木惣一

佐々木は委員会制度の改革について次のように言う。

「委員会は議院全体の議事に対する準備機関であつて、その必要なものであることは言うまでもない。それは議院法において定められ、また議院法に基づいて貴族院及び衆議院の両院が各會議規則をもつて定めている。その常任委員は、貴族院においては、資格審査委員、予算委員、懲罰委員、請願委員、決算委員その他必要のものに分かれ、衆議院においては予算委員、決算委員、請願委員、懲罰委員その他必要のものに分かれる。法律については、個々の法律ごとにそれぞれ委員を設けることになっており、これは常任委員とは別のものである。この制度について考究の余地がありはしないかと思われる。予算、決算、請願、懲罰及び貴族院においては資格審査、こういうものについて常任委員を置くということは適當である。しかし、法律について、各個の法律ごとに委員をその時々つくるといふことは、おそらくは適當であるまい。これについても常任委員を設けるがよい。しかしながら抽象的に

法律一般というものについて常任委員を設けることは実益がない。ゆえに、外国の法律にもあるとおり、具体的に、関係事項によって委員を設ける。例えば税制委員、経済政策委員、交通委員、教育制度委員、社会政策委員などの類である。法律とは関係ないけれども、外交委員のごときものを設けてもよい。その委員に所属する者を常任的に定めておく。しかしてその事項に関しては、当然これらの委員が審査するのであって、個々の場合に特定の人を選定されるというようなことがないのである。」

「これらの審議はあらかじめ一定の期間を制限すべきものではない。その事項によって自然に期間が定まるのである。もつとも議会全体の意思をもつて期間を定めることは、もとよりやむを得ない。そこで、かの継続委員の制を实行するのである。法律案中には、必ずその年度内に成立また不成立の決定を必要とするところのものもあろうが、しかし必ずしも常にそうとは限らない。かかるものについては、その年度を越えて審議の効力を認めることが適当である。すなわち、会期の終了による議事不継続の原則に従わないで継続委員を置くのである。これはもちろん現行制度上できることである。」

こうして佐々木は、具体的な関係事項について、例えば税制委員、経済政策委員、交通委員、教育制度委員、社会政策委員などのように常設委員会制度を提唱するのである。(「我が議会展の再吟味」「改造」昭和七年一月)

島田久吉

島田久吉は、委員会制度に関する詳細な研究を「法学研究」(十四卷二号昭和十年 慶応義塾大学)に発表し、次のように言う。

議会政治に対する非難攻撃は、各方面から加えられ、その観点も種々あり、その論拠にもいろいろあるが、実際政治の技術的側面から見て妥当だと思われるものは、議会政治の非能率的事であることと専門的能力を欠いている点から起こる非難であると結論し、これへの対応策として常設委員会を提唱される。

島田はまず常設委員会制度が現在要請されるゆえんを論じて次のように言う。

「民主政治の一要請と久しくみなされていた古風の権力分立あるいは相互牽制の原則は、今日、理論においても実際においても支持し得られないところとして排斥せられ、議会政治はこれによって利するよりも失うところの多きに悩んでいると言われる。今日の議会政治において最も緊急必要なことは、立法及び政策樹立におけるスピード化であり、しかもこのスピード化を議会政治の機構内において行わんとすれば、ぜひとも立法執行両権の協力を強化しなければならぬ。また、現代の社会状態、経済問題の複雑化は到底、専門知識を持たない従来のものであるゆる「……百頭顧（とうろ）」の政治を許さない。もし議会政治が時世から置き去りにせられるのを免れんとするならば、どうしても自ら能率化し専門化して、時代の要求を解決するに足るの力量を示し、もってデモクラシーに対する幻滅感を解消せしめなくてはならない。

立法部、執行部の協力による政治の能率化と、立法部が自ら専門化することによって行政部内に対する監督の権威を増進すれば、あるいはデモクラシーの原則を堅持して、しかも時勢の要求する政治を行い得るかもしれないのである。少なくとも議会政治の救済もしくは独裁政治の進出に対する議会の自己防衛としては、こんな方向に進むほかあるまいと考える。

しかしして議会の能率化と専門化の問題について最も重大な示唆を与えるものは、各国に行われている議会の常設

委員会制度である。もちろん今日、各国に行われている議会委員会の価値は完全なものではない。またその得失について判断に苦しむ点も往々あるのである。しかしながら、もしこの制度の運用よろしきを得れば、政治の能率化に寄与するところ少なしとしない」。

島田はこう述べて、イギリス、フランス、アメリカの議会における委員会制度を詳細に紹介し、次のように各国の特色をまとめる。

「以上英米佛の議会委員会を一瞥したが、英国のごとく内閣が議会を指揮し、立法及び政策の決定について、議会は単に内閣に追隨するにすぎないところでは、委員会が重要な地位を占めないのはむしろ当然である。そもそも英国の議会なるものは、在来の学説によれば、少なくとも立法について最高権を掌握しているわけであるが、実際においては政府の意思の下に働く一個のベンチレーチング・チェンバーたるにすぎない。しからば立法の実力は内閣に帰一し、内閣は名実ともにこれを独裁しているのかというに、事實は内閣は内閣で各省官吏によって動かされているのである。これ米国において事実上の立法をなしているのはシビル・サービスなりと称せられるゆえんである。英国における立法の実状は、議会は単に大綱を決定するにすぎず、いわゆる骨組立法 *skeleton legislation* であり、その大部分は規則命令 *Rules and Orders* によって補填せられるのである。ここにおいて各行政官庁に対する委任立法 *delegated legislation* の流行を見ることになった。」……これに対する理由として、「今日においては議会に対する立法の要求が過重であって、議会は行政立法の詳細に立入ってその任を尽くすを得ないことと、今日の時勢の要求する法律は専門的技術を要するから、議会の立法に適さないという点が挙げられているが、もし今日の議会の立法の量が過去に比してはるかに膨大であるというならば、これは事実を強いるものである。十九世紀中葉にお

ける英国議会の一年の平均立法量は欧州大戦以後における立法量の二倍に上り、しかもそれらの法律は今日の法律のごとく専門的であり包括的である上に、今日のごとくその細則と規則命令に任せてはいないのである。すなわち一八六六年より一八七一年に至る一般公共法律通過の平均数は百十二法律であるのに、一九二〇年より一九二九年に至る十年間の平均数は五十八法律にすぎないという。

ドノモア Donoghmore 氏を委員長とする委員会を組織して委任立法に関する調査を開始したが、同委員会の報告は、正常なる委任立法はやむを得ずとするも、これの精査は議会における常設委員会をしてこれに当たらしむべしという結論に達しているのである。」

「すでに度々述べたとおり、立法院及び政府監督機関としての議会の無能は、実にその負担過重もしくは負担過重と思われているところにあるのであって、自由放任主義旺盛の時代にあつてすら、ジョン・スチュワート・ミルは、委員会の必要を力説しているほどである。しからば今日のごとく国民に対して社会的活動の要求せらるること甚だしく、したがって立法量の逐次増加が避くべからざる時代においては、常設委員会制度によつて議会の能率を増進する必要があるであらう。しからざれば、いよいよ委任立法の旺盛を招来して議会はいわゆる庇を貸して母屋を取られるのは必定である。

次に議会における専門的能力の欠如は、議会に対する信任を喪失せしめ、議会外における各種委員会あるいは審議会の設置によつてこの不足を充たさんとする傾向が各国において見られている。政務の煩雑化と専門化の著しい今日、かかる便法も一概に排斥すべきではないが、およそかかる制度は国民に対する責任の確保という点において欠くるところあるのが普通である。議会は国民の意思を代表し、国民の意図を最も理解し得るものとすれば、議会

の常設委員会をして自らかかる任務に当たしむる方が適當であろう。……

もちろん、このために委員会と各行政部門との間に競争意識を発生し、前者が後者に不当の干渉を加え得ることは、フランスの例に徴しても起こり得ることであるが、要は、程度の問題であり、かつ一方から言えば、むしろかかる競争こそ、かえって政治の能率を高めるゆえんとならないことはない。

また、議会の補助機関たる常設委員会が行政各部に干渉するをもつて、かえって政務の渋滞を来たすものとなし、あるいは権力分立の原則に対する違反としてこれを非難する論者もあるが、元来、行政の専制化を防止するには、ぜひとも議会の監督によらざるを得ず、しかるに行政全般に対する全議会の一般的監督というものは、結局、理論倒れに墮する憾みあり、もしこの監督を有効に行使せんとすれば、行政各般に対する常設各専門委員会の個別的監督に待たなくてはならぬ。さらに常設委員会の行使する監督は、いわゆる予防的監督であつて、権力分立というものは畢竟、権力協力であり、また協力たらしめなければならないとすれば、この協力が最も有効に行われるのはこれら委員会であるから、あえて監督という言葉に拘泥する必要はないのである。

常設委員会制度は、政治家の養成にとつて重要な方法であろう。旧時代の政治家はこれを措き、現今のごとく専門家的政治家を要求する時代にあつては、かかる専門的素養を育成するのは、常設委員会の大きな任務である。けだし今日、議員の素質低下が云々されているのは、一つは議員に対して重要な活動範囲が与えられていないのと、議会における通常議員の無力感より生ずる怠慢とであろう。もし彼らをしてことごとく常設委員会に配属せしめ、十分なる研究題目と活動範囲とを与え、進んでは政治家としての登竜門たらしめば、議会の沈滞を救うこと少なくないと思う。」

最後に、島田は、アメリカの Public Hearing (公聴会) 制度を導入して、委員会の所管とする法案の審議に利害関係者の意見、または院外専門家の意見もしくは国民一般の意見を聴聞斟酌する範囲を拡充すれば、国民の国会議事に関する関心を刺激する上において得るところが多かるうと結んでいる。

その他安達謙蔵一派の国民同盟は常設委員会を提案する。

「今日の議会に対する不満足の一つは、その国策に対する建設的寄与の乏しきことである。これは主として議会会期の短いことから起こっているが、議会会期は憲法で定まっている。わが同盟は、現行憲法に手を触れずして会期短少の欠を補うため、各院に常設委員会を設けるべきことを主張する。

一 常設委員は、議員五分の一ぐらいをもって定員とし、これを内政、外政、軍事、財政の数部門に分かつ。
二 議会閉会より次期開会までを任期とする。

三 政府は常設委員会に次の会期に提出せんとする議案の審査を求むることを得。

四 委員は常時必要なる事項につき政府に質問し、その報告を求むることを得。

なお、その他、民政党も、議会の機能を發揮するため、継続委員会を設けることを主張しているのである。「民政」昭和七年八月号)

以上の諸論によつて知られるように、議会における委員会の制度を改革しようとする主張は、「議会制度の補強工作」ないしは「議会制度の自己防衛」であつて、それは多く議会政治擁護論者から叫ばれているのである。それは執行権の拡大化に反対し、あくまでも立法権の執行権に対する優位を保持しようとするものである。

この常設委員会制に対し、それが議会政治の欠陥を匡正し得るか否かについて深刻な疑問を抱いている者に、五

十嵐豊作教授がいる。

五十嵐豊作 「国家学会雑誌」昭和九年十月号「米國議会の委員会制」

五十嵐は、「国家学会雑誌」において米國議会の委員会制度を考察し、最後に次のように述べている。

「現代の議会は単なる「政策の登録掛」であり、少数の指導者の仕事を喝采するか、あるいは質問するにすぎない。これは一方においては、議会の仕事の量が圧倒的であること、他方においては、政府のもろもろの目的のために要求せられる専門的知識が従来の地域代表では不十分なることに起因する。しかしてこれが対策として主張せらるるのには、委任立法と職能代表である。現今、各国に常任委員会制度の発達を見るのは、それが法律案の審議を議會より委任されること、及び委員が専門化する傾向あることの理由により、まさにかかる対策への議會の無意識的な歩みの表現ではあるまいか。かかる点より見れば、アメリカの委員会が、立法機関としていかに不完全であり、技術的改善を必要とするかは、すでにわれわれの見たとおりである。

われわれが初めに述べたように、連邦議會は右の技術的必要と、さらにデモクラシーの要求により、比類なき委員会制の発達をもたらしたが、その結果は寡頭支配となり、市民的デモクラシーに立つ代議政治の自己否定となった。Reinschも言っている。

「すべての議員ができ得る限り権力の行使を共同にしなければならないというデモクラシーの衝動に従い、議院の仕事はますます増加する委員会に漸次分配せられた。しかし、かくして生ずる無政府状態からの脱出は、高度に集中せる権力の創出による以外は不可能であった。」

いかに議会の、特に代議院の権力が少数者に集中しているかは既に見たところである。その寡頭政への推移は、議会の仕事の重心が委員会に移ったことと照応して、デモクラチックな審議の舞台としての議会の意味を失わしめる。議会は舞台裏に退いた。形式においてはデモクラシー、実質においては寡頭政たることを明白にし、社会組織の化石化と、その腐朽を露呈した。これは Michels の指摘するごとく、「現代社会の過大なる経済的・社会的隷属関係」がデモクラシー実現の基礎を奪っているからである。したがって、かかる関係が止揚せられざる限り、議会の無力を委員会制によって補強せんとする試みは、デモクラシーの犠牲において技術的必要に應ぜんとするものであり、議会展自らの、自己否定の方向への歩みを意味しはせぬであらうか。」

かくして五十嵐は、「議会展の欠陥は委員会制度によって矯正し得るであらうか。議会展の腐朽が単なる技術にのみ原因するものにあらざることと関連して疑問なきを得ない」と喝破するのである。

蠟山政道「日本政治動向論」昭和八年

佐々木惣一「我が議会展の再吟味」「改造」昭和七年一月

島田久吉「委員会政治論」、「常設委員会の活動に関する一考察」(「政治思想と政治制度」慶応義塾大学所収)

五十嵐豊作「米国議会の委員会制度に就て」(「国家学会雑誌」(昭和九年十月 所収)

四 国策審議機関に関する論調

昭和六年の満州事変の決着、国際連盟対策などの応急措置に忙殺され、また疑獄事件頻発に対する国民の批判を受ける中で、政府に国策樹立の能力なしという声が挙がり、特に政党内閣制が崩れて、挙国一致内閣になると、国

策樹立実現の機関が政府に求められるようになる。学者の中にも、今日のように政治が経済を支配しなければならぬ時代においては、議会制度は、従来のままではとうていその存続を維持することができないと論じて、議会の外に、国策審議機関の設置を提唱する者があらわれる。その代表的な者が美濃部達吉、河合榮次郎、山本徹太郎の諸氏である。

美濃部達吉

美濃部は「議会政治の修正」と題して次のように主張する(「我が議会制度の前途」中央公論昭和九年一月号所収)。

「議会制度は決して否認せらるべきではないが、しかし一方において、その従来保有していたような政治的機能は、もはや今日の社会変転期に適しないとすれば、われわれが将来の政治機構は、果たしてどこに赴かんとするのであるか、また、それをいかにするのが最もよく国家及び社会の利益に適するゆえんであろうか。

第一に、疑いのないことは、それには強力な政府の存立を必要とすることである。国民の経済上の利益は、国内においても資本と労働、都市と農村、産業資本と金融資本、生産者と消費者、大企業と中小商工業というように、さまざまの関係において利害相衝突することの甚だしいものがあるのに、それらの利害を調和して、その全体を国家的統制の下に置き、もって国際的の経済戦に当たろうとするのであるから、それらの全体を統制し得るだけの實力ある政府でなければ、成功を期し得ないことは当然である。(中略)政府をして強力ならしめるためには、これを擁護し支持するために、議会の外におお強力なる委員会をつくることが望ましい。それは法律上は内閣直属の諮問機関たるとどまつてもよいが、事実においては経済問題に関する重要な国家の政策を審議立案する機関たらしむ

べきで、これを構成する分子としては、重要産業、金融、労働等、国民経済の各部門にわたる重なる代表者を集めることが適当であろう。」

すなわち、美濃部は、議会政治の修正論として、「法律上は内閣直属の諮問機関」として「事実上は経済問題に關する重要な国家の政策を審議立案する機関」として、議会の外に、強力な国策審議機関を設置すべきことを主張するのである。

河合榮次郎

河合は、いわゆる「国策調査会」の熱心な提唱者であり、次のように主張する。

「議会制度の欠点は、複雑なる現代の政治内容を処理するに適しないことにある。この点については英国思想家の批判は、さすがに議会制度の長い歴史を持つだけに傾聴の価値がある。これがためには内閣直属の大規模の国策全般にわたる調査研究の機関をつくるべきである。各省に分立した調査では互いに有機的連関が欠けているから、各省から独立した新機関を設け、そこにそれぞれの専門家を集め丹念な研究と立案とをなさしむべきである。そしてそれと付属して、さらに各方面のやや高度の人材を集めた諮問機関を設け、調査機関の成果にして政府の賛成を得たならば、この諮問機関を経て、最後に議会の同意を求めるのである。かかる調査機関を新設することは、議会制度の補強工作をなすことで、毫も議会主義と矛盾することにはならない」。

河合は次の具体的な提案をする。

「この調査会は英国の王立調査委員会の如くに、世界観の異なる各方面の人材を網羅し、官庁の所有する一切の

資料を提供して、自由なる活用に任せ、同一資料の上に立脚して対策を案出せしめるのである。さらに英国の委員会の如くに、調査会が必要な場合には、日本におけるいかなる人をも招致し、いかなる資料をも提供せしめる権限を持ち、招致されたる人は裁判の法廷に立てる証人と同じく、正確に一切を陳述する宣誓をなし、もし虚偽の事実を申し立てた場合には偽証罪をもって起訴し得るものとする。また各調査会は呑気な討論会ではなく、非常時克服の任務を持つが故に徒に甲論乙駁に時日を経過することを許されないから、多くとも六カ月の期限を付して、成案を報告せしめねばならない。報告は機密にわたらない限り、調査会の陳述討論の一切の速記とともに印刷刊行して民衆に公表する。

調査報告は、大体二つまたは三つの種類を予想し得る。従来と異なる調査報告であるだけに、右翼または左翼という範疇をもって分類することは困難ではあろうが、大体保守的なものと進歩的なものと中間的なものがあらわれるに違いない。各政党が報告のいずれを支持するかを明らかにした後、政府は英断をもって議会の解散をしたがよい。」

すなわち、河合は、各方面の専門家を集めた調査研究機関及び政府の諮問機関の両者の設置を提唱し、「調査会」は英国の王立調査委員会のような構成にしようとするものである。河合はこの国策調査会の新設によって、議会議治の補強工作を意図するのである。(河合榮次郎「ファッシズム批判」)

山本鉄太郎

山本は、現在の議会制度の下において地域的に選出せらるる議員は、あまねく経済的社会的各方面にわたる切実

なる利害と意思を代表するわけではなく、また議員自身が当面の経済社会問題について十分な理解を有することを保障されたものでもないから、国策の樹立、殊に建設的な統制方策の樹立には不適當であると主張する。かくして彼は議会の外に国策審議会の設置を提唱して次のように言う。

「国防、経済、社会の国家統制機関としての現存のごとき議會政府共に十分な機能を發揮し得ないとすれば、ここに国民全体の社会生活ないし活動の意思と利害を代表せしめつつも、専門的知識と能力とを有する人士を集めて、国策を調査審議せしむる常置機関をつくり、もって議會なり政府なりの足らざるところを補い、外は雄大なる対外政策を樹立し、内は国防を充実すると同時に、経済上の利害を調和し、国民全体としての経済的、社会的福祉を増進せんとするのは極めて自然の勢いである。

国策審議機関の設置は時代の要求であると言える。英国のブレイン・トラスト、英国の経済諮問委員会、フランスの国家経済審議会等いずれも、世界不況に伴う民衆生活の前途不安に対して、議會政治の不備、政府の弱点を補強して政策樹立に新しい普遍妥当性を発見せんとする努力のあらわれであった。この点、わが国もまたは例外ではない」（内閣審議会の政治的意義）「国策」昭和十年三月所収

また、中野正剛も、その著「国家改造計画綱領」において山本と同じことを提唱している。

以上のように国策審議機関は、議會制度を今日の社会的経済的状态に適應せしむべく、多くの論者から提唱されていたのであるが、昭和十年の春、ついに岡田内閣の手によって、内閣審議会及び内閣調査局が設立された。この「調査機関」が、右に述べた論者の意図する「国策審議機関」と一致するか否かは疑問でもあるが、大同小異のものであることは想像され得るのである。

昭和九年十二月、国策審議会が内閣に設置されることが閣議で決まる。審議会の構成は次の通り。

一 目的 真に権威ある総合的国策の審議に当たることを目的とする。したがって軍事・外交に関する事項を除いた財政・経済・産業・思想・教育等、国民生活に関係ある一切の国策を審議する。

二 組織 ①会長は総理大臣が兼摂し、委員は大体十名―十五名以内とする。②会に直属する専門委員会または付属調査局を設置する。③審議会の委員は何人が見ても首肯し得る第一流の人物をもって当たらしめること。

④委員は常任委員のほかに臨時委員を置くことができるようにする。⑤専門委員にはあまねく人材を網羅する方針の下に、学界、民間の有能の人士の協力を求め、同時に各省有能官吏をそれぞれ兼任せしめ、調査・立案に当たらしめる。⑥専門委員会または調査局は適宜部門を定め、調査の衝突、重複を避ける。

三 政府との関係 純然たる政府の諮問機関とし、国家的見地から総合国策の審議に当たり、場合によっては政府に建議する。

四 委員会の待遇 特に考慮せざること。

五 内閣の更迭によつて途切れざるよう恒久性を持たしめること。

こういう性格の相当大規模な審議機関とし、これに要する経費は一か年約二十万円の予定で、これは追加予算として審議会に提出することになっている。

なお、国策審議会は内閣審議会と内閣調査局とから成る。

大臣は委員には入らず、会議に出席して意見を述べることが出来る。内閣審議会は内閣に隷属し、重要政策について審議する諮問機関とする。

内閣調査局は、内閣審議会に関する庶務を掌り、審議会に提出すべき資料、議案等の整備をなす。調査局には、長官、参事官等の専門職員を置く。職員は、官吏たる専任職員の外に、特別事項調査のために専門委員または調査委員を任命する。専門委員、調査委員は、官吏、学者、実業家その他朝野の有識者を網羅する。

第四節 議会制度改革要綱及び改革案

一 議会制度改革要綱

河合良成

河合はその著書「国家改造の原理及実行」において議会制度改革の基本を選挙に置いた。

一 衆議院議員選挙法を改正し、職業代表制に重点を置くこと。

(職業代表選出の方法)

職業代表は、農業者、工業者、商業者、労働者、会社員、官吏、軍人、教育家、新聞記者、弁護士、医師、技術者、芸術家等より選出することとし、農業者、工業者、商業者、労働者、会社員等の代表については、さらにこれを種類別又は地方別によることを要する。

(地方代表)

右各方面の職業代表といえども、必ずしも完全に国民を代表するものと言い得ないので、これを補完する意味において地方別による一般民衆代表を認める制度を併用すべきである。一般民衆代表の選挙方法はなるべく大選挙区

制を採用することとし、その議員数を衆議院総数の三分の一ないし五分の一としたい。

二 貴族院議員中、多額納税議員を廃止し、有爵位議員数を減じ、勅選議員を中心勢力となすこと。

勅選議員は、政府の奏請ほか、民間の一定機関より奏請するの途を開くこと。

貴族院制は政治の整調機能に期待して、これを存置する。但し、多額納税議員を廃止する。

中野正剛

彼の著書「国家改造計画綱領」に議会制度改革要綱が見られる。

一 一定年限を限り、議会より、非常時国策遂行に必要な独裁的権限を内閣に委任する。

(説明) 国民内閣の要求は必ずしも議会政治の否定ではない。しかし議会は時局の重大なるに鑑み、政府に対し必要な一定の独裁的権限を委任することが必要である。かかる権限の移譲については、イタリア及びドイツにおいてはもちろん、現に民主国アメリカにおいてさえ広範囲にわたって実施されている。しかして今や大統領はこの方法を用いて画期的統制経済政策を推進しつつある。非常時日本においてもまた、この方法によるほかに、打開の進路を見出すことができない。

二 衆議院選挙法を改正し、職業代表に重心を置き、従来的一般代表議員数を総議員数の一定割合に減ずべし。

(説明) 衆議院の組織上、職業代表に重心を置く理由は、衆議院をもって真に国民の利益を代表し、潑刺たる活動、国家に立体的縮図たらしめることにある。けだし、従来的一般代表制は地域的代表なるが故に、その働きは極めて消極的であつて、そこに活動的的代表作用を發揮することができない。

しかして職業代表は、商業者・工業者・労働者・会社員・官吏・軍人・教育家・新聞記者・弁護士・医師・技術者・芸術家等より選出することとし、商業者・工業者・農業者・労働者・会社員等の代表については、これを種別又は地方別とする。但し、職業代表といえども必ずしも完全に民意代表の実を挙げられないため、その補充的意味において地方別により一般民衆代表を併せて承認する。その選挙方法は、大選挙区制とし、その議員数は衆議院議員総数の五分の一程度に限定する。

北一輝

北は「日本改造法案大綱」において、顧問院の設立、貴族院の廃止、国家改造議会の創設を提出する。

顧問院 天皇を補佐すべき顧問院を設置する。顧問院議員は、天皇に任命され、その人員を五十名とする。

顧問院議員は、内閣会議の決議及び議会の不信任決議に対して天皇に辞表を捧呈すべし。総定数を五十名とす。但し、内閣及び議会に対して責任を負うものにあらず。

審議院 貴族院を廃止して審議院を置き、衆議院の決議を審議せしむ。

審議院は、一回を限りとして衆議院の決議を拒否するを得。審議院議員は各種の勲功者間の互選及び勅選による。国家改造議會 戒厳令施行中、普通選挙による国家改造議會を召集し、改造を協議せしむ。

二 議會制度の改革案

佐々井一晃の議會制度の改革案

戦間期における議會改革(二)(前田)

佐々井は「新日本の政治機構」(「錦旗」昭和七年十二月号所収)において、次のような国会の改革案を掲げている。「日本建国の本義に基づき、大要、左のごとく国会を規定する。

国会ハ、天皇ノ召集ニ依リ、国民ノ総代相会して、重要国務ヲ審議建策する民意奉答ノ最高機関トス。

国会ハ、天皇ノ諮詢ニ遵ヒ、枢密顧問官を奏薦ス。

国会ハ、檢察院ニ於ケル不正ヲ指摘シ、之ヲ弾劾スル権能ヲ有ス。

国会ハ、一院制トスル。ソノ議員資格左ノ如シ。

1 那会総代 一郡一名選出。ソノ総数約三〇〇名。

2 市会総代 一市一名選出。但シ特別都市トシテ、東京一〇名、大阪四名、京都、名古屋、横浜、神戸ハ各市三名選出。ソノ総数約一〇〇名。

3 専門職能総代

教化一〇、国防一〇、學術一〇、医術一〇、産業三〇、法律一〇、財務金融一〇、外交五、交通通信五、社会施設五、合計一〇五名

総計 五〇五名

専門職能総代ハ職能団体ノ推薦ニヨリ、國務總理大臣之ヲ任命ス。

国会において、国防、行政、産業、教育、法律その他万般の国務を審議するとともに、これが予算を審議するは当然であり、形式的に見れば、従来と多く異なるところはないのであるが、将来は、在朝在野の対立的党派は存在せず、それゆえに、議会の審議いかなによつて直ちに倒閣運動とはなり得ないのである。ただ、政府の不正に対し

ては檢察院の權威的法治の存在があり、民意に反する執政に対しては、国会において決議をもって上奏の途が開かれ、さらにこれを枢密院へ御下問あつて慎重審議の後、内閣の更迭となる。しかし、国会本来の立場は、天皇諮詢機関であるべきである。

日本は国家本来の成立上、一国一党の国である。一君萬民党もしくは挙国一家党といふべきもののほかに、黨員はないはずである。徹頭徹尾、全国民一致協力、互いに争わず、互いに助け合うべき国家成立の根本義を奉じている国民なのである。それゆえに二大政党の対立により、相互に政権を獲得するをもつて憲政の常道なりと考えていた人々のごときは、全く日本本来の国風の美を破っていたのである。かくしてここに新国会に与えられたる重要権能は大体三つある。

その一、前述の重要国務を審議し、かつ建策するとともに、予算を裁定すること。

その二、枢密顧問官総数の三分の二、すなわち十名を推挙奏薦すること。

その三、檢察院における不正を指摘し、これを弾劾する権能が国会に与えられていること。」

終わりに

以上において、昭和十年前後の議會制度改革に関する諸論と諸案を取り上げたのであるが、これらの全体を通じて、そこに大きな対立的な潮流が見出されるであらう。一つは、議會政治危機の原因を議會制度内部の技術的欠陥や国民思想の悪化に求め、その改革論においては、議會内部の肅正改革、国民の政治教育、議會会期の延長、その他常設委員会の設置等を提唱するのである。これに反して、他の一つは、議會政治危機の原因を社会的經濟的情勢

のうちに求め、その改革論においては、議会の機能を単なる批判機関としてしようと主張し、または一般投票的独裁政治の形態に改めようとするものである。前者は自由主義者、政党政治家、国粹主義者が多くこれに属し、現行議会制度を擁護しようとする傾向であったのに対し、後者は、一部の少壮政治学者、社会主義者、現行議会制度を根本的に改革しようとする傾向を持つのである。それが政党解体し大政翼賛会を中心にした議会に代わり戦時体制に入る前の状況であった。

(次回において、五・一五事件及び二・二六事件後に眼を向け、軍部による議会改革論を取り上げる。)