

「良識の府」参議院の歴史的 position—職分論の転回から

吉田武弘*
takehiro@mbj.nifty.com

<目次>

- | | |
|------------------|--------------------|
| 1. はじめに | 4. 貴族院改革問題と上院観の転回 |
| 2. 貴族院の職分論とその展開 | 5. 再度の転回と「良識の府」の誕生 |
| 3. 「両院縦断」と「憲政常道」 | 6. おわりに |

主題語: 良識の府(the House of Common Sense)、貴族院(the House of Lords)、参議院(the House of Councilors)、衆議院(House of Representatives)、両院関係(Both Houses relation)、貴族院改革(Reform of the House of Peers)

1. はじめに

参議院はしばしば「良識の府」とよばれる。参議院の職分として、衆議院とは異なる独自の「良識」、「理性」を期待するこうした概念は、参議院制度、ひいては日本の議会制度に大きな影響を与えてきた。たとえば断続的に繰り返される参議院改革論においては、参議院が衆議院のカーボンコピーと化していることが批判され、いかに「良識の府」を取り戻すかが課題とされる。興味深いことにこうした職分論は、参議院を廃止し一院制を採るべきとする立場からも、しばしば引用されてきた。参議院を廃止すべき主な理由の一つとして同院が「良識の府」としての機能を果たしていない(また今度も果たす見込みがない)ことがあげられるのである。こうした論説は、「良識の府」たりえない参議院を批判しつつ、しかし上院の在り方が「良識の府」的職分論以外には想定されていないという点で、裏面から「良識の府」的職分論の枠内にとらわれているともいえよう。

しかし、ごく常識的に考えてみても、衆議院と参議院は双方とも選出代表による構成を採っており、一方だけが、もう一方より「良識」を備えた議会となることは期待しにくい。「『数』に対抗的な『理』というものを国会の内部に期待することは非現実的」と端的に指摘され

* 立命館大学 文学研究科 博士後期課程

る所以である¹⁾。だが、実際には、こうした専門家の見解よりもむしろ「良識の府」を求める職分論の方がより大きな影響力をもってきたことも、否定できないであろう。二院制度を採用する理由として、しばしば両院相互の抑制・均衡機能が挙げられるが、特定の議院が別の議院に対し一方的に「良識」を発揮することを期待する議会観はやはり特徴的なものといえる。とすれば、それはやはり歴史的にその由来と意味を分析してみる必要があるだろう。

そこで本稿では、戦前、帝国憲法下の二院制度の展開から参議院制度の成立までを、上院の職分論に着目して俯瞰することによってこの問いに答えてみたい。近年、日本における上院研究は飛躍的に進み、戦前の貴族院、戦後の参議院のそれぞれに優れた成果が提出されている²⁾。しかし、両者はそれぞれに「別の研究」として行われており、貴族院研究者が参議院を扱うことは少なく、また参議院研究者が貴族院研究を本格的に視野に入れることも、ほとんどないように思われる。無論、ふたつの上院は、それぞれ制度的には全く異なるものであり、単純に連続の視点を持ち込むことが慎まれてきたことには、それなりの理由があるだろう。しかしながら、本文中で述べるように、参議院制度はやはり戦前における貴族院制度の歴史的経験の上にこそ成立し得たものであり、両者を連続的にとらえる事には大きな意味があるように思われる。したがって本稿は、職分論という視点から、戦前、戦後における二つの上院制度を連鎖的に検討する試みでもある。

2. 貴族院の職分論とその展開

帝国憲法下の帝国議会は、ほぼ同じ権限を有し、しかしまったく構成方法の異なる衆議院と貴族院から成立していた。従来貴族院は、藩閥政府や元老の附属物のように扱われ、独立した勢力として評価されることは少なかったが、近年の研究は、高い独立性をもち、ときに衆議院以上の影響を政局に及ぼす存在としての貴族院の姿を明らかにしている³⁾。

1) 樋口陽一(1998)『現代法律学全集2 憲法I』青林書院, p.228

2) 貴族院および参議院を扱う最近の研究として、貴族院に関するものに、小林和幸(2002)『明治立憲政治と貴族院』吉川弘文館、内藤一成(2005)『貴族院と立憲政治』思文閣出版、内藤一成(2007)『貴族院』同成社、西尾林太郎(2005)『大正デモクラシーの時代と貴族院』成文社、参議院を扱ったものとして、第5期蒲島郁夫ゼミ編(2004-2005)『参議院の研究』1、2、木鐸社、竹中治堅(2010)『参議院とは何かー1947-2010』中央公論新社、などが挙げられる。

3) 小林、前掲書

こうした成果のなかでも、本稿の視座からとくに興味深いのは、華族や官僚経験者などからなる貴族院議員に、貴族院は「皇室の藩屏」として私利に走りがちな衆議院(政党)や政府を抑え、「是々非々主義」を採ることで「国利民福」をはかることを職分とする、という意識が広く浸透していたことである。こうした職分意識は、華族であれば貴族院開設前から活動を開始した華族同方会などを通じて培われたが、そこでは例えば以下のように貴族院が立憲政治に果たすべき役割が論じられた。

貴族院ハ国家合同(State Unity)ヲ代表スルモノナリ、衆議院議員ハ民撰ニヨリテ其選挙区ノ代表者トナルモノナレハ其人民ノ意思ヲ代表セサルヘカラス、而シテ之ニ反シテ貴族院議員ハ、公侯爵ノ如キ選挙ヲ要セス、当然議員為ルコトヲ得、伯子男爵ノ如キハ互撰ニヨリ議員ト為ルモノナレトモ民撰ニ非サルヲ以テ、独立シテ其意思ヲ行ヒ、充分ニ国家合同ヲ代表スルヲ得ルナリ⁴⁾

こうした意識の下に、「今日以後華族ハ宜シク政治家トナルヘシ」とする。彼らは「皇室の藩屏」たる自分たちが組織する貴族院であればこそ、衆議院とは異なり国家全体の利益を代表し、特別な職分を果たせるとものと自負していたのである。くわえて、貴族院の職分につき、当時のメディアが以下のように論じていることも注目される。

夫れ選挙法ハ必ずしも公民の多数を代表せざるものなるのみならず選挙権なき者を代表すること能はざるべし彼の選挙権なきの民及び敗北せし政党の為に救護の力を盡すものハ勅選議員及び貴族の責任にあらずや独逸の学者中にハ往々天皇を以て貧民及び敗北政党を代表すと論ずるものありと雖も此説を我国に輸入するハ畏れ多し吾人ハ之れを貴族院に責めんとす⁵⁾

ここでは選挙権をもたない弱者や選挙で敗北した政党にとっては、かえって貴族院の方が代表たりえるとし、民選でないからこそ貴族院が国家のある部分を代表でき得る(その責任がある)と論じられる。すなわち、貴族院の職分論は、必ずしも貴族院議員だけの「独りよがり」な自意識というだけではなく、一定の社会的要請を受けてもいたのである。

貴族院は、こうした職分意識から、必ずしも藩閥政府の言いなりになる存在ではなく、とくにその初期においては、必要があれば政府との衝突をも辞さない硬派が一定の勢力を握っていた⁶⁾。しかし、貴族院に一般化していた理念が「是々非々主義」となれば「非政党主義」であったことに象徴されるように、貴族院議員の多数が最も警戒し、抑制すべき対象と

4) 杉溪言長(1890)「華族ハ何ヲ為スヘキヤ」『華族同方会報告』第6号, 7号, p.25, p.30

5) 「貴族院」『東京朝日新聞』1891年3月4日付

6) 小林, 前掲書

考えていたのは、衆議院を支配する政党勢力であった。たとえば、1898年、はじめての政党内閣である第1次大隈重信内閣が成立した際における貴族院官僚派の行動は、それを象徴する。このとき、貴族院における官僚出身者の中心人物、平田東助は、「貴族院をして政党輩の跋扈を制し其本分を尽さしめむと欲し⁷⁾」て貴族院議員の結束を図り、同じく同院の有力者都筑馨六は、「問題ハ実ニ人ニアラズ、又僅ニ百日内外ニ於ケル施政ノ事跡ニアラズ、民主的多数政治(この場合政党内閣主義-括弧内報告者)ヲ可トスルヤ否ノ大主義ニアリトス」とし「現政府ノ基礎トナスノ主義ヲ全然否認セヨ」との激烈な文言で大隈内閣への敵対を呼びかけた⁸⁾。結局大隈内閣は、議会開催を待たずして内部対立から崩壊したが、同内閣の下に議会が開催されていたとすれば、貴族院との全面衝突に発展したであろう。こうした危機が現実化したのが、1900年に成立した第4次伊藤博文内閣下における貴族院の増税反対問題であった。伊藤内閣は、伊藤があらたに結成した政友会を基礎とする政党内閣であったが、同内閣が提出し、衆議院では圧倒的多数で可決された増税案を貴族院が否決し、両院の主張が真っ向から衝突したのである(以下これを両院衝突問題とする)。衝突は容易には解決せず、最終的に大臣の副署がない異例の「勅語」を貴族院に下すにいたる。かくまで貴族院の抵抗は強硬なものだったが、その原動力はやはり政党内閣に対する貴族院の反発であった⁹⁾。

以上みてきたように、貴族院における職分意識は、主に国家より私利を優先しがちとみられた政党勢力に対する(ときに過剰な)反発、抑制として発現した。いわば、日本における上院の職分意識は、政党勢力をいかに抑えこむかという課題とともに発展したのである。

3. 「両院縦断」と「憲政常道」

ところで両院衝突問題は、貴族院の独立性とともに帝国議会が恒常的な「ねじれ」状態にあることを改めて明るみに出した¹⁰⁾。それは、従来、政党勢力が支配する衆議院さえ押さえれば、政局の安定化がはかれると考えてきた人々にとって、議会観の大きな転回を求め

7) 平田東助「山県内閣」国立国会図書館憲政資料室所蔵『平田東助文書』所収

8) 都筑馨六「貴族院ノ諸公ニ告ク」国立国会図書館憲政資料室所蔵『都筑馨六関係文書』所収

9) 小林 前掲書

10) 吉田武弘(2010) 「『第二院』の誕生」『立命館史学』31

られる事件であったといえる。こうした認識の変化は、まず伊藤内閣退陣後の、後継内閣問題においてあらわれた。たとえば、『時事新報』は、社説で以下のように述べる。「目下の難局の根源は如何なる内閣にても同時に貴衆両院の支持を得るを難きに在り」と¹¹⁾。すなわち衆議院のみ、あるいは貴族院のみではなく両院の支持を同時に獲得する必要が認識されるようになっていったのである。こうした認識は政界の当局者においても同様であり、たとえば原敬は井上馨に「目下上院に宜しければ下院措に宜しからず」と端的に現下の政界における問題点を指摘している¹²⁾。すなわち、両院衝突問題をひとつの契機として両院と政府、あるいは両院相互の関係の調整が、政界の中心的課題として広く認識されるにいたったのである。実際、その後の議会史は、両院関係史として展開していく¹³⁾。

では、両院関係を安定させる手段としていかなる方法が構想されたのだろうか。論理的に考えるならば、その方法は両院の調和を重視した政権運営を行うか、なんらかの方法で衆議院が貴族院を抑制する(あるいはその逆)かに大別されるであろう。そして、これら二つの方向性は、様々な模索を経つつ1918年に成立した原敬内閣の頃までには、「両院縦断論」と「憲政常道論」という二つの理念型へと収斂されていった。

まず「両院縦断論」は、両院の有力会派同士(具体的には政友会と貴族院の最大会派研究会)が提携する事で、本来制度的には異質な両院を実際上統一的に運営するシステムの構築を目指すものであり、政友会の原敬らがこの考えに属していた。ここで本報告との関係上重要なのは、原が貴族院の職分論を否定していた点である。原は研究会幹部に対し、従来の貴族院の在り方を「是々非々の曖昧なる態度」と批判し、彼らに「政友会系」といわれることをも辞さない態度を要求した¹⁴⁾。これは貴族院の伝統的行動様式であり、貴族院の職分意識の核をなしていた「是々非々主義」と「非政党主義」の否定であった。原は、貴族院を「非政党」の存在とはせず、貴族院議員も「政党人として国家に奉仕すること」を求めたのである¹⁵⁾。このように原は、究極的には、政友会と研究会の協調を、「両院縦断政党」にまで発展させることを視野に入れていた。一方で彼は、研究会が政友会に近くなれば、同時に貴族院の他会派は「憲政会に寄るべく是れ当然の勢」と予想しており、将来的には両院に勢力

11) 「難局の責任」『時事新報』1901年5月30日付

なお『時事新報』は、両院衝突問題の際、貴族院の行動を強く批判し、衆議院の優位を主張していた。その『時事新報』をしても、こうした情勢の変化は認めざるを得なかったのである。

12) 原奎一郎編(1965)『原敬日記』1, 1901年5月19日

13) 吉田, 前掲論文

14) 前掲『原日記』5, 1921年5月3日条

15) 前田蓮山(1943)『原敬伝』下, 高山書院, p.373

をもつ政党同士による二大政党的体制を見通していたと思われる¹⁶⁾。原の「両院縦断論」は、その意味で一種の「政党内閣」構想であった。しかし、こうした体制下では、一般的な政党内閣のイメージとは異なり、貴族院は衆議院と並ぶ政権主体として(政党の内部で)重要な位置を与えられることとなるだろう。実際原は、「両院縦断政党」がすぐに実現するものとは考えておらず、おそらくその過渡として、櫻内幸雄が証言するように「貴衆両院の多数党が交互に政権の授受」も視野にいれていた¹⁷⁾。改めて認識しておくべきは、「両院縦断論」は、貴族院を抑え込むものではなく、あくまで協調することに主眼があった点である。実際、原、高橋と続いた政友会内閣の後には、研究会を基礎とし、「貴族院内閣」と呼ばれた加藤友三郎内閣が成立し、原、高橋内閣の時とは逆に政友会がこれを助ける側に回っていること¹⁸⁾は、「両院縦断」の実態を示すものであった。

これに対し、もうひとつの大政党憲政会や在野の知識人たちの多くが依ったのが「憲政常道論」である。「憲政常道論」の内容は、必ずしも一元的に語れるものではなく、時代や論者によって複雑にその意味を異にしているが¹⁹⁾、両院関係の視点からみた場合における特徴は、貴族院に対する衆議院の優越を明確に主張したことに求められる。「両院縦断論」と異なりここでは、政権主体となりえるのは国民の直接代表たる衆議院のみとされ、貴族院は補助的な役割に甘んじるべきとされた。憲政会は、二大政党同士の政権授受を「憲政の常道」と呼んでこれを慣習化しようとしたが、ここでいう政党とはあくまで衆議院の政党であって、貴族院の政党化はすくなくとも政友会ほど積極的には企図されていなかったことが重要であろう。まさに両院関係をいかに処置するかという点において、ふたつの政権構想は分かたれていたのである。

この両者がついに決定的に対立したのが、1924年の第二次護憲運動であった。第二次護憲運動は、直接的には1924年1月に研究会を基礎に組閣した清浦奎吾内閣に対する反対運動としてはじまったが、より根本的には、貴族院が政権を掌握すること自体に対する反対運動であり、両院の協調を基礎とする従来の政権運営に対する否定であった。第二次護憲運動は、結局「憲政常道論」を唱える護憲三派が総選挙で大勝をおさめることによって決着する。「憲政常道論」の優位化である。しかし、そこには未だ貴族院をいかに抑制するかという課題が残されていた。

16) 前掲『原日記』5, 1919年11月28日条。ただし、原における「二大政党制」はあくまで「現実」の問題であり、「理想」の問題はなかったことには注意する必要がある。

17) 櫻内幸雄(1952)『櫻内幸雄自伝-蒼天一夕談』蒼天会, p.100

18) 西尾 前掲書

19) 小山俊樹(2012)『憲政常道と政党政治-近代日本の二大政党制の構想と挫折』思文閣出版

4. 貴族院改革問題と上院観の転回

この課題に対応して巻き起こったのが、貴族院改革問題の高揚であった。第二次護憲運動の目的が、貴族院に対する衆議院の優位の確立にあった以上、普通選挙とならんで貴族院改革が問題となったのは当然ともいえる。護憲三派がその中心に掲げた政綱は、普通選挙、綱紀粛清そして貴革断行である。貴族院に対する衆議院の正当性を高める男子普通選挙と貴族院の政治活動の抑制を目指した貴族院改革は、やはり一体のものであった。しかも、それはときに「其の重要なものは如上貴族院の改革問題²⁰⁾」とされ、「貴族院制度の改革は普選の実施より或はヨリ急務²¹⁾」ともいわれたように政綱中でも特に要になるものとみられていたのである。この貴族院改革問題は、従来あまり重視されてこなかったが、近年になって、政権が研究会側との交渉のなかで、普通選挙への妨害を除去していった過程やこれを通じて貴族院の「政党化」がはかられたことなどが指摘され、再評価がなされている²²⁾。ここではこうした成果を踏まえつつ、貴族院の職分論との関係から当事者のみにとどまらない社会的広がりの中で貴族院改革問題の意味を検討してみよう。

「貴族院改造の問題が一般世間に論ぜられ一般民衆に理解されて来たのは此の一兩年²³⁾」と論じられたように、貴族院改革論は単に政界の当事者たちのみではなく、メディアなどを通じて広範に、しかもかなりの共通点をもって論じられた。興味深いことは、この際多くの改革論が「是々非々主義」や「非政党主義」に代表される貴族院の職分について肯定的に言及していたことである。そして、結論からいうならば、こうした貴族院の職分を積極的に認める議論の広まりは、貴族院の抑制に大きな役割を果たし、その意味で政党内閣期の確立に大きく寄与した。すでにみたとおり、貴族院の職分論は、本来政党に敵対する論理として機能してきた。原敬らが、公然と貴族院に特別な職分を認めることを否定したのはこのためである。これに対し、貴族院の政治的抑制を目的とする貴族院改革論は、逆にこの職分論に親和的であったとすれば、それはいかなる転回によるのであろうか。

様々な貴族院改革論がかかげた目標の公約数を求めるならば、「貴族院内閣を組織することを止めて欲しい」ということに他ならない²⁴⁾。たとえば、直接の槍玉にあげられた清浦

20) 『読売新聞』1924年6月15日付

21) 『東京朝日新聞』1924年6月11日付

22) 今津敏明(2004)「1925年の貴族院改革に関する一考察—貴族院政党化の視点から—」『史学雑誌』679

23) 「議会制度の改正調査会」『東京朝日新聞』1924年6月21日付

24) 守口繁治「貴族院改造問題改造よりも節制」下、『東京朝日新聞』1925年1月6日付

奎吾内閣への批判は以下のような論理で展開される。

我国の憲法は予算審議権を除くの外貴衆両院を全然同等の地位に置いて居る。故に純然たる貴族院内閣が憲法上何等妨げ差支えない筈である。併しながら今日の議会主義は国民によつて選挙せられず、従つて国民と何等直接交渉なき内閣の出現を許さない。貴族院にも元より多少の政治家はいるであらう。其政治家が入つて内閣の椅子を占める事は元より何等咎むべきではない。問題は其の純然たる貴族院内閣たることである²⁵⁾

ここで問題とされるのは、貴族院が政権の主体となることそのものである。政権主体となり得るのは、あくまで国民と直接の関係をもつ衆議院のみであり、貴族院(のみ)を基礎とする「貴族院内閣」の否定こそ第二次護憲運動と連動した貴族院改革問題の本願であった。しかし、重要なことは、「貴族院改革論は決して貴族院廃止論では無」かったことである²⁶⁾。多くの場合批判されたのは、「清浦内閣の製造人たる貴族院研究会の首領連中²⁷⁾」に代表される政権志向的な貴族院議員の行動様式であり、貴族院そのものではなかつた。むしろ、多くの議論は、政府や政党を監視、抑制するという貴族院の伝統的な職分論を認め、強調する。たとえば次のようにである。

要するに貴族院は政府及政党の上に超立し、大中至誠の高所より、政治上及道德上の意見を發表して、政治当局者を指導するの使命を有することを忘却せざることを其の第一要義とすべし²⁸⁾。

しかも、貴族院の役割としてとくに強調されるのは、やはり政党への抑止機能であつた。

今日の議会主義に於いて貴族院の使命は、衆議院の動もすれば陥らんとする情動的行動と欠陥ある立法とを抑制し慎重にする点にある。この意を見れば貴族院は努めて構成の党派的たらざるこそ、即ち其使命を全うする所以で、この貴族院の構成あつて初めて憲政の精美を増し得るのである²⁹⁾。

時代は有爵有閑階級の優越性を否認すると同時に現代の党派根性を極端に蛇蝎視している。若し研究会に智者なくば時勢の潮流にのまれることであろう。二院制は衆議院の党派的偏見を匡正する為の機関だ。此根本主義は未だ決して一般国民から排斥されて居らな

25) 「貴族院内閣の出現」『東京朝日新聞』1924年1月5日付

26) 「展望台」、『読売新聞』1924年7月14日付

27) 「階級闘争化するを避けず衆議院遂に解散」『東京日日新聞』1924年2月1日付

28) 副島義一(1924)「貴族院制改革論」『日本及日本人』54

29) 「貴族院内閣の出現」『東京朝日新聞』1924年1月5日付

い30)

しかし、ここで転回が生じる。こうした論説は、貴族院の特殊な職分を認めるからこそ、貴族院はその職分を果たすため、政権に直接関与することなく、「政府及政党の上に超立」することが強く求められるのである。すなわち、貴族院の職分を積極的に認めるこれらの議論は、同時に貴族院が衆議院のように政権の主体となることに対する明確な否定の論理でもあった。かつて、貴族院の職分論は、政党内閣の出現自体を阻止し、これに敵対するためのロジックとしての役割を果たした。しかし、ここではあくまで政党内閣(の連続)を大前提としつつ、それに対する監視機関として貴族院が再定位される。従来と同様に政党への抑止機能を期待されつつ、しかしこの点において貴族院の職分論は大きくその意味内容を転回したものとさえいえる。すなわち貴族院改革論は、政党内閣そのものに敵対的であった貴族院の職分論を、同院を実際の政権運営から遠ざけるための論理へと転回せしめたのである。

さらにいまひとつ見逃せないことは、貴族院改革論が新しい上院像を提示していたことである。すなわち、貴族院がその職分を果たすためには、従来のように「貴族」院である必要はないとの議論が広く行われ、「華族の特権擁護機関から国政審議機関たらしむ」こと、すなわち「新しい上院」の必要が叫ばれた³¹⁾。たとえば、それは次のように論じられる。

新時代の上院組織は専門的知識の府たらしむるに在る。多数政治の下院に対し理智の鑑別を下すに在る。即ち数と質の対立だ。無論特権階級の保護機関では無い、古手官吏の墓場でも無い、各階級、各職業の代表的知能を選び出すことである³²⁾

ここで示されるのは、上院の「良識」への期待であり、そのために必要であれば、貴族院の構成を大幅に変える必要も論じられた。新たな上院の担い手として職能代表に着目する議論がみえはじめていることも注目される。しかも、これらの議論は単に論じられたのみならず、実際の成文的改正にも反映された。男子普通選挙とともに1925年に可決された貴族院令の改正中とくに注目されるのは、学士院互選議員の導入および「華族中心主義」の根拠となっていた貴族院令第7条の撤廃である。これらはそれぞれ、「専門的知識」の拡充と、「華族の特権擁護機関」としての貴族の否定を意味した。無論、このときに実現した貴族院改革は、同時代的にも「微温的」と批判されたように決して全面的なものではなく、専門知識の拡充や「華族中心主義」の否定も徹底されることはなかった。しかしながら、これらの

30) 「展望台」『読売新聞』1924年10月23日付

31) 「貴族院と華族の特権」『東京朝日新聞』1924年10月27日付

32) 「展望台」『読売新聞』1924年7月18日付

改革は従来前提とされてきた「華族中心」の「貴族」院に対し、それとは異なる内容の上院がありえることを示した点でやはり大きな意味が認められる。とくに、第7条の撤廃により理論上有爵議員を越える数の勅選、その他の議員を送り込む余地が生じたことは大きい。加藤高明首相が「今度の改革の骨子は第七条であつて私は成功と確信してをる」と自賛した所以である³³⁾。しかもそこには社会的な貴族院改革論の高まりに象徴されるように、成文以上の意味がこもっており、それは貴族院議員の行動を大きく制約する効果をもっていた³⁴⁾。当時研究会員でもあった近衛文麿の以下の論説に象徴的であろう。

貴族院は自ら節制して、いかなる政党の勢力も利用せず、またこれに利用せられず、常に衆議院に対する批判牽制の位置を保つと同時に一面民衆の輿論を指導し是正する機能に甘んじ、大體において、衆議院における時の多数党と、よし積極的に協調しないまでも、これに頑強に反対してその志を阻むようなことがあつてはならない³⁵⁾

貴族院改革は、1930年代に再び大きな話題となるが³⁶⁾、これも基本的に大正期の課題をそのまま引き継ぐものであった。このときには、改革の主唱者のひとりとなっていた近衛は以下のように述べている。

従来貴族院は華族議員がその中心勢力となつて居たが、貴族院創設当時とは華族の社会的地位並に意義が変わつて時勢にそぐはないものとなつて居り、又政治情勢も複雑多岐となつて居るから、従来の華族中心主義を打破し学識経験者専門家を以てその中心勢力たらしめ衆議院の常識的なるに対し貴族院には専門的知識を以て批判監督する機能を持たしめ両院相俟つて議会政治の効用を發揚する事に貴革の眼目がなければならぬと思ふ³⁷⁾

一見して、大正期との連続性が明らかであろう。公侯爵の世襲廃止や職能議員の導入などが本格的に論じられたのもこの時であった。

以上みてきたとおり、貴族院改革論においては、貴族院の行動を抑制するとともに、「数」(=政党)が支配する衆議院に対し、「質」(=「専門的知識」)の上院が希求されたものと結論できよう。無論、戦前における改革論には、帝国憲法の枠内という制限があり、その意味で限界がつきまとつた。1930年代の貴族院改革論も、結局は実現されることなく終わっており、これが従来貴族院改革論に対する評価が低い所以でもあろう。しかしそれでも、政党の抑制という職分、数に対して質を担う上院といった認識が広範に共有されたことはや

33) 『読売新聞』1925年4月1日付

34) 吉田, 前掲論文

35) 近衛文麿「わが国貴族院のとりべき態度」『東京日日新聞』1925年11月24日付

36) 園部良夫(1985)「昭和十年代の貴族院改革問題をめぐって」『日本歴史』447

37) 『東京朝日新聞』1938年6月20日付

はり注目に値する。実際、職能代表制論をはじめ、貴族院改革問題を通じて提出された議論の多くは、戦後の参議院成立過程における議論へと引き継がれていくこととなるのである。すなわち、貴族院の政権関与を抑制するとともに、華族中心ではない「良識」の上院像を広め、戦後の参議院へと通じる水脈を用意した点に貴族院改革問題の歴史的 position があったものといえよう。

5. 再度の転回と「良識の府」の誕生

では、具体的にはいかなる形で貴族院改革論と戦後の参議院制度が接続するのであろうか。1945年8月、日本がポツダム宣言を受諾し敗戦を迎えると、貴族院の内外で早い段階から貴族院改革の必要が唱えられた。警視庁官房主事名義の「貴族院制度改革問題ヲ繞ル各派ノ動向ニ就テ」と題した文書(9月8日付)には、敗戦直後の貴族院内部における改革論が会派ごとに報告されているが、その冒頭には、「貴族院制度ノ改革ニ就テハ従来論議サレ近衛内閣当寺議會制度審議特別委員会ヲ設置之ガ正式検討ヲ為シ概ネ成案ヲ得タルモ実現ヲ見ズ今日ニ至リタル」が、「八月十四日大東亜戦争終結ノ渙発ヲ見」て以来、「国内体勢ノ一大転換ヲ決意」し、「言論ノ暢達」がはかられたことにより再び貴族院改革論(あるいは衆議院選挙法改正の議論)が論じられているとある³⁸⁾。戦前における貴族院改革論との連続上に敗戦直後における議論の高まりが位置づけられていることが分かるだろう。では実際にはどのような議論がなされていたのか。同文書中に紹介されている改革案のなかで、具体的な内容を含むものとして研究会の勅選議員・宮田光雄のものをみてみよう。宮田は「此際ハ再建日本ノ為メ一切ヲ精算シ根本的立直シヲヤルベキデアル」として根本的な再編の必要を唱える。主な内容として挙げられるのは、貴族院ノ名称を改めること(「上院」とする案を出している)、有爵議員は廃止して、道府県から選挙された議員90名、勅選議員60名の総数150名とすることなどである。くわえて宮田は、議会の権限を拡張する立場から憲法改正にまで言及している。そのうえで宮田は目指すべき上院像について「上院ハ枢密院ト貴族院合併シタ様ナ」議院とした。ここで示されている上院像は、戦前の貴族院改革論が目指していた路線—「華族中心主義」の否定や専門的知識の充実の延長上に、それをより押し進めたものと

38) 「官情報—第677号・貴族院制度改革問題ヲ繞ル各派ノ動向ニ就テ」国立公文書館蔵(01-3A-015-00・返青08001220)。

いえる。

また、こうした上院像は、より社会的な広がりをもっていたことも重要である。たとえば憲法改正に関する世論調査中、議会制度に関しては以下のような結果が出ている³⁹⁾。

1 現行貴衆両院制を支持	64	約3%
2 貴族院を廃止し単一国民議會を支持	420	約17%
3 貴族院を職能代表議院とする	590	約24%
4 公選の知事、職能代表、学識者をもって第二院を構成せしめる	1082	約44%
5 現貴族院の権限を縮小し衆議院第一主義を確立する	275	約11%
6 その他	43	約2%

この世論調査は、1946年2月3日に世論調査研究所が発表したもので、政界、学会、官界、教育界、宗教界、法曹会、勤労者層、学生層、青年層、女性層など13方面の5000名を対象として行われ、約2500名の回答を得た。回答者がやや知識人層に偏っていることから、必ずしも正確とはいえないが、それでも当時の世論の一端を伺うことができる。これをみれば上院を「貴族院を職能代表議院とする」「公選の知事、職能代表、学識者等をもって第二院を構成せしめる」といった意見が6割以上にのぼっていることがわかる。こうした結果からも上院の在り方に関する認識がかなり広く共有されていたことが理解されよう。しかもそれは貴族院改革問題以来の議論に大きな影響を受けていることがうかがわれる。すなわち、日本側の上院制度へのこだわりや参議院制度制定過程での活発な議論は、貴族院改革論を前提にしてこそありえたものであった。一般に参議院制度の制定過程は、GHQの一院制案に対し、日本側が強く反発し、二院制度を受け容れさせた時点からはじまるとされがちであるが、実際にはそれ以前の段階から貴族院改革問題の経験の上に新しい上院への模索がはじまっていたのである。それでは、こうした戦前以来の上院観は、実際の参議院制度にいかなる影響を与えていくのか。

1946年7月3日、帝国憲法改正審議と並行して臨時法制調査会が設置された。これは憲法改正に伴い必要となる法制度の整備の重要事項を審議するための機関である。その組織は第一部(皇室、内閣)、第二部(国会)、第三部(司法)、第四部(財政・地方自治・その他)であり、参議院の問題は主に第二部会およびその小委員会で議論された。

政府は後に調査会の答申をほぼそのまま政府案として議会に提出しているので、具体的

39) 佐藤達夫(1964)『日本国憲法成立史』2, 有斐閣, pp.941-942

な参議院制度の雛形はここで作られたものといつてよい。そこで、ここでは特に小委員会における議論を中心に参議院制度がどのように論じられたのかをみてみよう。なお、第二部会のメンバーは以下のとおりである(○がついているのは小委員)⁴⁰。

○北玲吉(部会長) 寺崎太郎 ○飯沼一省 山田義見 ○小林次郎 大池真 下条康磨 ○田所美治 ○後藤一蔵 平塚広義 ○川村竹治 ○林連 原夫次郎 ○山崎猛 ○水谷長三郎 鈴木義男 ○宮沢俊義 ○浅井清 田岡良一 末延三次 久保白落美 林齋台 周東英雄 入江俊郎 佐藤達夫 ○山田三良 ○佐々木惣一 谷村唯一郎 安部俊吾 世耕弘一 桂作蔵 上塚司 柴田兵一郎 古島義英 中村又一 河崎なつ

まず参議院が目指すべき機能につき、社会党の水谷長三郎は、「一体二院制では衆議院の行き過ぎを参議院が是正するという職分があるのである」という(7月15日第1回小委員会)。また、大池真(衆議院書記官長)も「衆議院の行き過ぎをチェックするというのが、何より本質的に大切である」と述べる(7月17日第2回)。こうした議論は、小委員会に広く共有された認識であったが、一見して戦前以来の上院の職分論を引き継いでいることが分かる。しかし、そこには戦後における新たな課題も影響していた。貴族院書記官から戦後は参議院の事務総長となった小林次郎は、以下のように述べる。

大体今回の改正憲法によると衆議院が国の事は全部極めることになり、その中でも多数党が内閣を取ることになるので、いはば総理大臣の独裁制といふ仕組が建前となつて居る(中略)かう考へて来ると衆議院に二三三名のメンバーを持つて居る者は日本を思ふ通りにできる。コンミニズムでも、ミリタリズムでも思の俣といふことになる。従て若し二院制を作るならば、かういふ傾向はチェックできなければならぬ(同前)

強力な権限を与えられた衆議院に対する強い危機感が明白であろう。こうした危機感を、オールドリベラリストの限界として切り捨てることはたやすいが、ここで注意しておく必要があるのは、小委員会の参加者には、斎藤隆夫の除名決議に抗して社会大衆党を除名された水谷や、自身の学説が天皇機関説的として大学を追われた金森徳次郎(国务大臣として参加)をはじめ、戦前の体制下での苦い経験を持つ人々が多く含まれていたことである。天皇機関説事件に代表されるように、こうした迫害には軍部や右翼団体と並んで、しばしば政党勢力が中心的役割を果たした。こうした記憶が未だ新しい人々にとって、衆議院(=政党)がときに暴走するという想定は、極めて現実的なものだったのである。本稿の関心から見逃せないことは、こうした課題が切実になればなるほど、かつて貴族院を實際

40) 自治大学校研究部監、地方自治研究資料センター編(1977)『戦後自治史』2, p.127

政治から遠ざけるレトリックとして使われた「政党政治を監視、抑制する」という上院の職分論がより実質的な意味を持たざるをえないことであろう。小委員でもあった佐々木惣一が貴族院本会議で「(参議院は)衆議院トハ違ヒマシタ所ノ職責ト云フモノガ其ノ根本ノ基礎」と強調したように、参議院は何よりこの職分によって存在意義を得ると考えられたのである⁴¹⁾。

しかし、そもそも小林の「選挙に依らない参議院ということは成り立ちませんか」(第1回)という質問が政府側から明確に否定されていることから分かるように、当初から小委員たちが取りえる選択肢は大きく制限されていた。水谷が「参議院の勢力は法を超越した道徳のやうなものがいいと思ふ」(第1回)と述べたように、小委員たちが企図した参議院の職分は、究極的には、制度以外の部分にたよらざるを得なかったのである。それでも当初は、職能代表や間接選挙、議員詮衝機関の設置など衆議院と全く異なる構成を採ることを目指した案が多く出されたが、これらはすべてGHQによって退けられていった⁴²⁾。北玲吉第二部会会長は、臨時法制調査会第2回総会(1946年8月21日)において、参議院制度をめぐる議論の問題点を以下のようにまとめている⁴³⁾。

参議院問題の焦点は、改正憲法三九条が、第二院としての参議院の組織について、全国民を代表する選挙せられた議員を以て組織すと規定して、衆議院に対するのと全く同一の原則を立てて、極めて「デモクラチック」な態度をとつたのに対し、實際上この原則の下に於て選挙を如何なる仕組にしたならば、参議院が第二院としての本来の任務を遂行するに、最も適当した、練達堪能の士を参議院議員として、選出することができるかということにあるのであります。練達堪能で、しかも厳正公平な人は、通常の選挙の方法では得難い。どうしても政党色を帯びた人が出て来る。それよりはむしろ、従来の勅選制度の様な制度の方が現在の所では、目的に合致している。この間の矛盾を如何に調和するかが問題の中心であります。

ここで指摘された矛盾の解決のため、いくつかの制度的方法が模索された。たとえば、実際に採用された全国一選挙区制も、地域代表ではなくより広い範囲から「練達堪能の士」を選出するため考案されたものである。しかし、こうした制度が必ずしも「練達堪能の士」の選出を保証するかといえば、無論そうではない。小委員たちが、参議院の理念を強調することで、非制度的ながら参議院に特殊な職分を期待する方向へと議論を収斂させていっ

41) 『帝国議会貴族院本会議議事速記録』(1946年8月29日)。

42) 吉田武弘(2008)「戦後民主主義と「良識の府」『立命館大学人文科学研究紀要』90

43) 「臨時法制調査会第2回総会における北第二部会会長報告」, 前掲(1977)『戦後自治史』2

たのはこのためであった。「法律でなくて、ラジオやなんかで宣伝する」(8月9日第10回小委員会金森徳次郎の発言)、「熟練堪能の士を選ぶのだという心得規定を置いては」(同上、宮内乾の発言)といったようにである。上院を「良識の府」と表象する今日まで続く議論も、まさにこうした発想の延長上に位置する。かくして、明治以来幾度か転回しつつ、広範な理解を得てきた上院の職分論は、戦後日本が直面した状況のなかで再び転回し、戦後の参議院制度へと接続された。こうした歴史的展開なくして参議院制度はありえなかったといつてよかろう。「良識の府」は、まさにこうした歴史上に位置づけられるのである。

6. おわりに

帝国憲法下における貴族院はその当初から、政党勢力に対する抑制をもって自身の職分とみる意識が支配的であり、このため多くの貴族院議員は、政党や政党内閣そのものを敵視し、これに抵抗することをもって、貴族院の本分になかった行動と看做していた。しかし、帝国憲法下の二院制度が同等の権限と異なる構成をその特徴とした以上、安定した政権運営のためには、なんらかの方法で両者の調和を確保することが必要であった。この課題を解決するため、原敬らは貴族院を「政党化」することで、彼らを政党から超然とした存在としてではなく、あくまで政党勢力の一部として国政に参加させること、すなわち「両院縦断政党」の実現を目指した。一方で、憲政会らの勢力は、貴族院の行動を抑制し、衆議院の優越を認めさせることによってその目標を達成しようとした。「憲政常道論」への模索である。

第二次護憲運動は、このうち「憲政常道論」を優位化した。護憲運動に連動して巻き起こった貴族院改革問題は、政党の抑制を貴族院の職分として肯定する。しかしそれは、政党内閣を前提とするものであり、政権運営を衆議院(政党勢力)が担うのに対し、貴族院に異なる職分を与えることで、同院の実際政治への参加を遮断しようとするものであった。すなわち政党に敵対的であった貴族院の職分論を、逆に政党内閣の安定に利する論理へと転回せしめたのである。

しかし、敗戦により登場した新憲法は衆議院に強大な権限を与えており、これは知識人たちに政党の「独裁」を予想させた。ここにおいて、貴族院を抑えるために使われていた衆議院(=政党勢力)の抑制という上院の職分論は、より切迫性をもった課題として捉え直さ

れ、参議院制度の思想的源泉となったのである。

1946年4月20日、こうした歴史的背景をもって成立した参議院は、最初の選挙を迎えた。選挙結果は、日本社会党47、日本自由党38、民主党28、国民協同党9、日本共産党4、諸派13、無所属111、であり、「無所属が多く政党色彩を衆議院程濃厚に有せず、衆議院に対しある程度上院の保守的性格を持った⁴⁴⁾」。こうした無所属議員の多くが集まり同年5月17日に結成されたのが緑風会である。緑風会は、会則に会員の意思を拘束しないことを定めて通常の政党との差を明らかにしており、会の命名者にして幹事の一人でもあった山本有三によれば、「普通の政党とちがひ、参議院独自の会派であり、みずから起って政府を倒そうとしたり、内閣をつくろうとするものではない。ひたすら、第二院たる参議院の使命を達成しようとする」団体であった⁴⁵⁾。いささか大げさであるが、緑風会は、参議院制度の理念が受肉化した存在ともいえよう。くわえて、緑風会には貴族院議員出身者が多く参加していたことも見逃せない。こうした会派が参議院の第一党(第1回国会召集時に91名)となり、後に「緑風会時代」とも呼ばれる位置を築いたことは、参議院制度の「作成者」たちの構想が、ある程度実際の制度運営にも反映されたことを示すものであった。

では、参議院は、「良識の府」として確立しえたのか。無論、そうではなかった。参議院の多数が「良識の府」として衆議院とは異なる職分を強く意識し、それが実際の運営にまで影響を与えたことは皮肉な結果をもたらす。参議院が「内閣の鬼門」と化したのである⁴⁶⁾。「そのころの私の日課は、この参議院へ出かけ、緑風会のお歴々にお百度詣りをする事だった」という当時の政府当局者は振り返る⁴⁷⁾。「(緑風会に対しては)その度ごとに一々挨拶に廻り、「よろしく」とお願いして歩くより他に、方法はなかったのである」。衆議院と異なる職分を奉じる参議院は、内閣にとってやはり厄介な存在であった。いわば、戦前の政党が経験した両院関係をめぐる問題が、形を変えて再現されたのである。問題は解決されねばならない。とられた方法は「両院縦断」であった。参議院は、55年体制成立の前後から徐々に衆議院と共通する政党の進出が進み、逆に緑風会は衰退していく。上下両院が共通する政党によって網羅される現象は、かつて原敬が目指した「両院縦断政党」の実現ともいえた。だが「両院縦断政党」の優位化は、相対的に両院の等質化をもたらさざるを得ない。

44) 全国選挙管理委員会事務局編(1950)『選挙年鑑』

45) 野島貞一郎編著(1971)『緑風会十八年史』、緑風会史編纂委員会、p.27

46) 竹中前掲書、1章

47) 増田甲子七(1984)『増田甲子七回想録—吉田時代と私』毎日新聞社、p.131

増田は第3次吉田茂内閣で官房長官をつとめ、のちには自民党全国国会議員会会長ともなった政治家である。

かつて原が貴族院の職分論を否定したように、である。一方で歴史的由来をもつ参議院に対する「良識の府」の期待は、容易に消滅しないであろう。結果、そこには「両院縦断政党」の支配下にありながら、しかし「良識の府」を期待される参議院という奇妙な議院が残されることとなったのである。

冒頭に述べたように、今日においても参議院は衆議院と異なる特別な職分を期待され、「良識の府」たることが求められている。直接公選の、しかもほとんど衆議院と共通する政党の下にあるにも関わらずこうした職分が期待されるのは、無論、「非論理的」である。しかし、「良識の府」なる言葉に象徴される上院の職分論は、既述のとおり戦前以来の歴史的展開に由来したものであり、だからこそ今日にいたるまで専門家の「正論」以上の影響力を持ち続けているのではあるまいか。「良識の府」へと連なる上院の職分論は、時々におけるアクチュアルな課題とともに転回を繰り返しつつ、今日へと至った。今後、いかなる形で参議院制度を論じるにせよ、その前提としてこうした歴史的経緯を踏まえておくことが重要だといえる。なぜならば、これを踏まえねば、逆説的に歴史的経緯が作った概念や発想にとらわれ、その中で思考することを余儀なくされるのだから。

【参考文献】

- 今津敏明(2004)「1925年の貴族院改革に関する一考察—貴族院政党化の視点から—」『史学雑誌』679
- 小林和幸(2002)『明治立憲政治と貴族院』吉川弘文館
- 小山俊樹(2012)『憲政常道と政党政治—近代日本の二大政党制の構想と挫折』思文閣出版
- 櫻内幸雄(1952)『櫻内幸雄自伝—蒼天一夕談』蒼天会
- 佐藤達夫(1964)『日本国憲法成立史』第2巻、有斐閣
- 自治大学校研究部監、地方自治研究資料センター編(1977)『戦後自治史』2
- 杉溪言長(1890)「華族ハ何ヲ為スヘキヤ」『華族同方会報告』第6号、7号
- 全国選挙管理委員会事務局編(1950)『選挙年鑑』
- 副島義一(1924)「貴族院制改革論」『日本及日本人』54
- 園部良夫(1985)「昭和十年代の貴族院改革問題をめぐって」『日本歴史』447
- 第5期蒲島郁夫ゼミ編(2004-2005)『参議院の研究』1、2、木鐸社
- 竹中治堅(2010)『参議院とは何か—1947-2010』中央公論新社
- 都筑馨六「貴族院ノ諸公ニ告ク」国立国会図書館憲政資料室所蔵、『都筑馨六関係文書』所収
- 内藤一成(2005)『貴族院と立憲政治』思文閣出版
- _____ (2007)『貴族院』同成社
- 西尾林太郎(2005)『大正デモクラシーの時代と貴族院』成文社
- 野島貞一郎編著(1971)『緑風会十八年史』緑風会史編纂委員会
- 原奎一郎編(1965)『原敬日記』1-5、福村出版

樋口陽一(1998) 『現代法律学全集2 憲法 I』青林書院

平田東助 「山県内閣」,国立国会図書館憲政資料室所蔵『平田東助文書』所収

前田蓮山(1943) 『原敬伝』下,高山書院

吉田武弘(2008) 「戦後民主主義と「良識の府」」『立命館大学人文科学研究紀要』90

_____ (2010) 「『第二院』の誕生」『立命館史学』31

논문투고일 : 2012년 12월 10일

심사개시일 : 2012년 12월 20일

1차 수정일 : 2012년 01월 10일

2차 수정일 : 2012년 01월 16일

게재확정일 : 2012년 01월 21일

<要旨>

「良識の府」参議院の歴史的 position—職分論の転回から

明治憲法下の貴族院は、衆議院の政党勢力を抑制することを職分とするという意識が支配的であり、政党内閣に対しては極度に敵対的となる傾向が強かった。しかし、明治憲法下の二院制度が同等の権限と全く異なる構成をその特徴とした以上、安定した政権運営のためには、なんらかの方法で両者の調和を確保することが必要であった。これに対し、貴族院に対する衆議院の優越を確立することで、この課題を解決しようとしたのが大正期における貴族院改革論である。このときの改革論は、政党の抑制を貴族院の職分として肯定する。しかしそれは、政党内閣を前提とするものであり、政権運営を衆議院(政党勢力)が担うのに対し、貴族院に異なる職分を与えることで、同院の実際政治への参加を遮断しようとするものでもあった。すなわち貴族院改革論は、政党に敵対的であった貴族院の職分論を、逆に政党内閣の安定に利する論理へと転回せしめたのである。

しかし、敗戦により登場した新憲法は衆議院に強大な権限を与えており、これは知識人たちに政党の「独裁」を予想させた。ここにおいて、貴族院を実際政治から隔離するために使われていた衆議院(=政党勢力)の抑制という上院の職分論は、より切迫性をもった課題として捉え直され、参議院制度の思想的源泉となったのである。

Historic position of 「the House of Common Sense」—from the viewpoint of the theory of duty

The House of Peers in Meiji Constitution was considered to make control to a political party into a role. For this reason, to the party cabinet, it was very hostile to the degree. However, since different character from equivalent authority was the feature, for the stable political power management, both harmony was required for the bicameral system under Meiji Constitution. The House of Peers reform was going to solve this problem by establishing supremacy of the House of Representatives. The point that give recognition to a role of the House of Peers has the characteristic of the reform theory of this time. However, as for the argument, a party cabinet was a premise. In other words, it was the logic not to let the House of Peers participate in politics. The House of Peers reform theory transferred a role of the House of Peers.

However, the postwar new constitution gave powerful authority to the House of Representatives. Therefore, the role theory of the Upper House to control the reckless driving of the political party was reevaluated as an important problem. This had a big influence on House of Councilors system.