

Title	各國憲法上に於ける上院の地位
Sub Title	
Author	山崎, 又次郎(Yamazaki, Matajirō)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1924
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.3, No.1 (1924. 3) ,p.1- 27
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19240320-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

法學研究 第三卷 第一號

各國憲法上に於ける上院の地位

山崎 又次郎

今日、我國の政治的狀態に於て、議會政治即ち内閣制度を確立せんとする以上は、其前提として、是非共、選舉權を擴張して、比例代表に依る普通選舉法を採用すると共に、貴族院の權限及び組織を改革して、之に順應せしめなければならぬ。勿論、之を斷行するには、現在の事情をも十分、考慮せなければならぬのであるが、窮極する所は此點である。

處が、最近、清浦内閣の組織せられて以來、或は之を以て「貴族院内閣」であると云ひ、或は之を以て「特權内閣」であると云つて、殆ど包圍攻撃のやうである。一般の氣勢

各國憲法上に於ける上院の地位

は、斯の如き内閣を即時に倒潰せしめなければ已まないと云ふ有様である。私其は、それよりも、もつと問題の根柢に觸れたい。要するに、清浦内閣なるものは、大なる珊瑚礁の、僅に水面上に顯れたる一部分に過ぎない。議會政治をして頓挫せしめるものは、寧ろ、其水面下に隠れたる大部分である。それは、即ち我國の憲法上に於ける貴族院の地位である。此問題が解決せられない限り、「貴族院内閣」は特權者階級の内閣であるからと云つて、兼度之を倒潰せしめても、結局、それは無駄であらう。否、「貴族院内閣」のみではない、假令、それが「衆議院内閣」であつても、貴族院にして今日の如き地位を有して居る以上、決して、議會政治なるものは圓滑に運用せらるべきものではない。今日、偶々、斯の如き問題が起つて居るのであるからして、私は先づ、憲法上に於ける上院の地位なるものを、各國の事情に照して、考察して見やう。

一 議會の組織

元來、議會、即ち立法部 (Legislature) の組織には、一院制度 (Unicameral System) と二院制度 (Bicameral System) とがある。而して、此等の制度の利害得失に就いては、政治學者の間、に於ても亦、非常に議論のある所である。それは兎も角として、今日、殆ど

總ての立憲國、殊に主要なる諸國が二院制度を採用して居ると云ふことは事實である。唯、勃爾牙利、諾威、及び中央亞米利加の諸國、新興國に於ては芬蘭、エストニア及びユーゴスラヴィアの諸國、並に獨逸の十六邦、瑞西の十六州、及び加奈陀の六州のみは一院制度を採用して居るのである。此事實に徴しても、如何に二院制度が一般に認められて居るかを證明することが出来るのである。私に於ても亦、此問題に就いて、多少の意見がないが、それは後日に譲る。

(1) 一院制度は概ね小國、或は聯邦を構成して居る所の聯邦に於て採用せられて居るやうである。最近、意大利聯邦のクイーンズランド州も亦従来の二院制度を廢止して、一院制度を採用した。

更に、最近數年間に於て、米國の各都市に於ても亦、斯の如き傾向を生じた (Munro, W. B., *The Government of American Cities*, Rev. ed., 1920)。

尙ほ、歐洲大戰前に於て、一院制度を採用して居つた諸國の經驗に就いては、テムパリの「元老院及び上院」(Templeley, H. W. V., *Senates and Upper Chambers*, London, 1910)を参照して貰いたい。

二 二院制度

そこで、二院制度であるが、これは普通、平民的——若しかう云ふことが出来る程

らば——なる合議體と、比較的、平民的でない、或は全く貴族的なる合議體より成立して居る所の議會の組織である。我國も亦、憲法、第三十三條に依つて、此制度を採用して居る。

何故に、近世に於ける、主要なる諸國が斯の如き二院制度を採用するに至つたかと云ふに、それは各國、其政治的事情を異にして居るに従つて、之を採用したる原因をも亦、自ら異にして居るのである。即ち、英國、及び多數の歐洲大陸諸國に於ては、貴族對平民の軋轢を緩和せんが爲に、此制度が採用せられた。但し、英國に於ける二院制度は、寧ろ、偶然に發達したるものであつて、十三世紀の頃、あのチーントン民族の草創時代からアルフレッド王の時代、更にノーマン征服の時代を経て、連綿として傳つた所の大會議 (Magnum Concilium) の後身たる貴族院 (House of Lords) に、庶民院 (House of Commons) なるものが附加へられたのである。乍併、其後、英國獨特の内閣制度が發達するに従つて、貴族院の權限は漸次、縮小せられて、終に、千九百十一年の議會法 (Parliament Act) に依つて一段落を告げた。之は英國の議會政治に於ける顯著なる事實である。而も、英國の貴族院は、今日に於ても、猶ほ世界中、最も貴族

的にして、且つ最も重大なる上院である。之に反して、多數の歐洲大陸諸國に於ける二院制度は全く、此等諸國の王朝が、佛蘭西革命以來、專制主義に對する民主々義の義舉と共に、已むを得ず設置せなければならなかつた所の、民主的なる代表機關に對して、保守的にして、殊に特權者階級より成る機關を以て、之を牽制せんが爲に採用したるものである。だから、此等の諸國に於ては、歐洲大戰後の今日に於てこそ、殆ど總て共和政府を樹立して居るのであるけれども、戰前王朝の下に存在した所の上院なるものは、何れも實、其起原及び傾向に於て、又、其實際的活動に於て民主主義的ではなかつたのである。斯の如き經驗——殊に英國の經驗——に依つて、上院の存在が民主々義と相容れないものであると看做して、一院制度を主張する者も無いではないが、それは聊か當らないであらう。二院制度であるからと云つて必ずしも社會的階級の存在を意味せない。兩院は夫々任期を異にし、選舉の方法をこそ異にするけれども、孰れも之を平民的にすることが出来るのである。例へば、米國及び佛蘭西の元老院 (Senate: Sénat) の如きものである。又、現に、新奧國中、芬蘭、エストニア及びユーゴスラヴィア以外の諸國が、總て二院制度を採用した

と云ふ動機は勿論、民主主義的でないとは謂へない⁽⁹⁾。次に、二院制度は、米國及び舊獨逸帝國⁽¹⁰⁾の如き聯邦制度の諸國に於て、各邦の利益と一般國民の利益とを調和せしめんが爲に、歴史的に採用せられた。即ち、此等の諸國に於ける上院は、聯邦を構成して居る所の各邦其者を代表して居るものであつて、比較的、重要な地位を占めて居るのである。それは普通、下院に於て、何等の關係をも有して居ない所の、或種の行政的及び司法的權能を賦與せられて居る。殊に、舊獨逸帝國の聯邦評議會 (Bundesrat) がさうであつて、或學者の如きは之を以て、元來、立法的機關ではないと言つた程である⁽¹¹⁾。最後に、日本の、墨西哥及び南米諸共和國に於ては、二院制度は慎重なる研究の結果、採用せられた。而して、大體に於て、我國は舊普魯西議會 (Landtag) の貴族院 (Herrnhaus) 及び衆議院 (Abgeordnetenhaus) を以て典型とし、又、墨西哥及び南米諸共和國は米國聯邦議會 (Congress) の元老院 (Senate) 及び代議院 (House of Representatives) を以て模範としたやうである。

(9) Cottell, R. G., Introduction to Political Science, p. 238; Willoughby, W. W., and Rogers, L., An Introduction to the Problem of Government, p. 234.

(6) Wiloughby, W. W., and Rogers, L., op. cit., pp. 235, 236.

(7) Leacock, S., Elements of Political Science (1921), pp. 153, 154.

(8) McBain, H. L., and Rogers, L., The New Constitutions of Europe, p. 39.

(6) 歐洲大戦後の漸進論が立法上及び行政上に於て、中央集権主義を執りたる結果、聯邦制度は強度なる地方分権主義の統一國(Einheitsstaat)と云つた程度のもゝと爲つた。聯邦を構成して居る所の各邦が、舊憲法に於ては Staaten とあるけれども、新憲法に於ては Länder とあることに依つても亦、其地位の變化したることは視はれるのである。

(7) 實地利も亦、歐洲大戦後、聯邦制度を採用したのであるが、立法上及び行政上に於て、漸進論の聯邦制度よりも中央集権的であるからして、殆ど有名無實である。

(8) 獨逸新憲法に於ける國評議會 (Reichsrat) の権能は、如何なる意味に於ても、到底、舊聯邦評議會 (Bundesrat) に及ばない。

(9) 「要スルニ二院ノ制ノ代議法ニ於ケルハ之ヲ學理ニ照シ之ヲ事實ニ徴シテ、其ノ不易ノ機關タルコトヲ結論スルコトヲ得ヘキナリ……」伊藤博文、帝國憲法皇室典範義解、六十三頁。

三 二院制度と議會政治

二院制度を辯護する學者は往々、心理的見地の上に立つて、兩院が互に制抑するからして、決議を慎重ならしめ決して、一時的の感情に支配せられ、或は個人の雄辯

各國憲法上に於ける上院の地位

は魅惑せられて放縱無責任に流れるが如きことはないと言ひ、又實際的見地のの上に立つて、兩院が夫々其任期及び組織を異にして居るからして、總く立法をして時勢に順應せしめることが出来ると言つて居る。乍併、これだけは事實である。それは、米國のやうに、聯邦制度を採用し、而も議會政治を行つて居ない諸國は兎も角として、苟しくも、議會政治を行つて、内閣をして議會に對して責任を有せしめて居る所の諸國に於ては、兩院が憲法上、對等なる地位を有して居ることが、其内閣制度に取つて、非常なる障礙であると云ふことである。之は佛蘭西、伊太利、及び其他の諸國に於て經驗したる所である。殊に、佛蘭西の如きは、英國の内閣制度を模倣して、最も之に接近して居るものであるが、而も、未だ猶ほ英國に及ばないのである。と云ふのは、佛蘭西の上下兩院、即ち元老院 (Sénat) 及び代議院 (Chambre des Députés) は、財政上の法案を除くの外、立法上、對等の地位を有して居るからである。否、財政上の法案に就いても亦、實際上に於ては、上院は下院に讓つて居るのであるけれども、憲法上に於ては、寧ろ、對等なる地位を主張することが出来るのである⁽¹⁰⁾。兎に角、佛蘭西の内閣は上下兩院に對して責任を有して居る⁽¹¹⁾のみならず、佛蘭西の内閣に

は、絶對的に、下院を支配することが出来ない。と云ふのは、それは、下院を解散せしめる所の權能が大統領に在つて、而も大統領が上院の承認を経なければ、之を爲すことが出来ないのであるからして、結局、其權能が上院に在ることゝ爲るからである。だから、下院の解散は實際上、殆ど不可能なることである⁽¹⁾。斯の如く、内閣が上下兩院に對して責任を有し、而も下院をさへ絶對的に支配することが出来ないこと云ふことは、確に、佛蘭西の内閣制度が、英國のそのやうに、圖滑に運用せられない所以である。讀つて、我國の狀態を見るに、我國に於ては、憲法上、果して、英國の如き議會政治即ち内閣制度を確立することが出来るや否やは頗る疑問である——寧ろ、出来ないと謂ふべきである。我國の憲法に於ては、内閣が議會に對して責任を有すと云ふ規定はない。否、内閣と云ふ言葉、或は、さう云ふ意味の言葉さへない。唯、帝國憲法、第五十五條に於て、國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任スとあるのみである。それは我國の憲法が全く、反動的雰圍氣内に於て、制定せられたるものであるからして、四巴むを得ないことであるが、乍併、時代の要求は益々、議會政治即ち内閣制度の確立に向ひつゝあるのである。此根本的問題——之に就いては他日、

復、動議する事にせう——が假令、解決せられるにしても、上下兩院にして、今日のやうに、憲法上、對等の地位を以て原則として居る以上、内閣制度は決して、圓滑に運用せらるべきものではない。それは、「貴族院内閣」は勿論のこと、假令「衆議院内閣」であつても、之を維持することは非常に困難である。例へば財政上の法案に就いて見ても、さうである。今日、我國の豫算は、其先議權こそ衆議院に在るけれども、其他の點に於ては、貴衆兩院共に殆ど同等である。否、貴族院は、政府の最も重要な豫算に就いて、從來、往々にして、内閣を窮地に陥れ、或は又、之をして瓦解せしめたることさへある。要するに、二院制度に於ては、上下兩院が憲法上、對等なる地位を有して居ると云ふことは、決して、議會政治即ち内閣制度をして圓滑に運用せしめる所以ではない。丁度、人が二君に仕へることが出来ないやうに、内閣も亦、上下兩院に對して責任を有することが出来ないのである。そこで、歐洲大戰後に於て、二院制度を採用したる新興國に於ては、何れも皆、憲法上、明白に、上院をして下院に從屬せしめて居るのである。即ち、「上院」(upper house)なる言葉は歴史的に、傳統的に用ゐられて居る言葉であつて、今日、普通、之を「第二院」(second chamber)と謂つて居るが、それ

は「第二」(second)なるのみならず、實際「第二義」(secondary)と爲つて居るのである。私共は、此等の新興諸國の憲法起草者の心理を今、忖度することが出來ないが、乍併彼等の事業の結果が偶々英國の千九百十一年の議會法 (Parliament Act of 1911)と合致して居ると云ふことに於て、多大の興味を感じて居るものである。だから、私は以下に於て、英國に於ける三院制度の經驗を記述し、而して最後に、千九百十八年四月の所謂「ブライス卿ノ報告書」(Byce Report)なるものを紹介して擲筆せうと思ふ。

(10) 佛蘭西憲法、元老院組織法 (Loi Relative à l'Organisation du Sénat, 24-28 février 1875) 第八條に、「元老院ハ代議院ト相俟テテ法律ノ發案權及制定權ヲ有ス但シ財政上ノ法律案ハ前ニ衆議院ニ之ヲ提出シ及之ニ於テ可決セラレヘシトある。此第八條に就いては、千八百七十六年以來、屬、上下兩院の間に於て、意見の衝突があつた。即ち、上院は財政上の法案でも、之を二院對等の一般的原則の例外と爲すべきものではないと主張し、之に反して、下院は、此種の法案に對する優越權を要求して居るのである。

(11) Loi Relative à l'Organisation des Pouvoirs Publics (25-28 février 1875), Art. 6.

(12) *Ib.*, Art. 5.

(13) 佛蘭西第三共和國が建設せられて以來、下院が解散せられたのは前後、唯々一回

各國憲法上に於ける上院の地位

である。それは千八百七十七年のことであつて、而し、其時でも十分の効果を収めることが出来なかつた。

(14) 我國に於ける立憲政治の運動は明治七年の民選議院設立の述白書に發して居るのであるが、それ以來、明治二十二年の憲法發布に至るまで、實に、自由主義、功利主義、個人主義及び社會主義に基いた所の、半可通なる自由思想の充満したる時代であつた。之に對して、政府部内の反動的思想も亦、非常に盛であつて、明治八年の新聞條例、同十六年の改正條例、及び明治十三年の集會條例、同十五年の改正條例に依つて、言論及び集會の自由を制限し、而して明治二十年十二月の保安條例に於て、其頂上に達した。だから、新藤博文が明治十七年、初めて憲法の起草に着手したる時に當つて、之を蒼蒼魯西憲法に取つたのも亦、已むを得ない所であるが、乍併、我國の憲法が全く、斯の如き反動的思想の産物であると云ふことは疑はれない。

(15) 帝國憲法、第六十五條。

(16) 明治二十五年、第三回帝國議會に於て、貴衆兩院の間に、議算の修正權に關する論争が起つたのであるが、終に、勅諭に依つて、貴族院も亦、之に對する修正權を有することゝ爲つた。

(17) 貴族院は第十五回帝國議會に於て、強強に、政府算に反對して、第四回豫備内閣を組織せしめ、又、第三十一回帝國議會に於て、之に大削減を加へて、終に、第一山本内閣をして瓦解せしめた。而も、孰れの場合に於ても、其動機が感情的であつたと云ふこと

は事實である。

(18) 舊憲新憲法(Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919)第七十條第三(國議會(Reichstag)ノ議決シタル法律ニ對シテ國會議會(Reichsrat)ニテ拒否スルモトヲ得……拒否セラルトキハ該法律ハ再議ノ爲ニテ國議會ニ提出スヘシ此ノ場合ニ於テ若シ國議會及國評議會ニ於テ意見ノ一致ヲ見サルトキハ國大統領(Reichspräsident)ハ三箇月以内ニ該法律問題ヲ以テ國民決議(Volksentscheid)ニ付スルモトヲ得若シ大統領ニシテ此ノ權利ヲ行使セサルトキハ該法律ハ成立セサルモノト看做サルヘシ若シ國議會ニシテ三分ノ二ノ多數ヲ以テ國評議會ノ拒否ヲ否認スルトキハ大統領ハ三箇月以内ニ國議會ノ議決シタル通り該法律ヲ公布シ又ハ國民決議ニ付スヘシとある。

又、チエツコスロヅアキア憲法第四十四條第一及び第二項に、「一、代議院ノ可決シタル法律案ハ若シ代議院ニシテ其ノ總議員五〇%ノ多數ヲ以テ其ノ最初ノ決議ヲ圖執スルモトヲ聲明スルトキハ元老院ニ於テ反對ノ決議アルニモ拘ラス法律タルヘシ若シ元老院ニシテ其ノ總議員ノ多數ヲ以テ代議院ノ可決シタル法律案ヲ否決スルトキハ該法律案ハ代議院ニ於テ其ノ總議員五分ノ三ノ多數ヲ以テ其ノ決議ヲ再議スルモトニ依リ法律タルヘシ 二、元老院ノ議案ハ其ノ總議員五〇%ノ多數ヲ以テ代議院ニシテ元老院ノ議案ヲ否決スルモ元老院ハ其ノ總議員五〇%ノ多數ヲ以テ其ノ法律案ヲ再可決スルトキハ該法律案ハ代議院ニ返付セラルヘシ若シ代議院ニシテ其ノ總議員五〇%ノ多數ヲ以テ再可決スルトキハ法律案ヲ否決スルトキハ該法律案

各國憲法上ニ於ける上院の地位

ハ法律ヲラサレヘシトある。

四 英國の經驗

英國に於ける二院制度は、前にも言つたやうに、寧ろ、偶然に發達したるものである。而して、之も亦、偶然ではあるが、今日、見るが如き、英國獨特の議會政治即ち内閣制度の發達と共に、貴族院 (House of Lords) は漸次、庶民院 (House of Commons) に其地位を譲るに至つたのである。斯の如き傾向は十九世紀を通じて、二十世紀に入つて急轉直下した。而して、千九百十一年の議會法 (Parliament Act) は明確に、上下兩院の憲法上に於ける地位を決定したものである。それは選擇の問題ではなくして、必然の問題であつた。

兎に角、英國に於ては、第一回の選舉法改正法案 (Reform Bill) の通過したる千八百三十二年までは、地主が政治の實權を握つて居つたのである。貴族院は成る程、有力であつた。乍併、立法上に於ては、優越なる地位をも、又、對等なる地位をも主張せなかつた。其勢力は勿論、有力であつたけれども、寧ろ間接的であつたのである。國家の重要なる地位は貴族に依つて占められ、而して庶民院議員の大多數は貴族

の地主に依つて推薦せられて居つたのである。處が、千八百三十二年を起點として、千八百六十七年及び八十四年の三回に亘つて、選舉權が擴張せられたる結果⁽²⁰⁾英國は非常に民主々義的と爲つた。乍併、それでも、猶ほ政治の實權の存する所は依然として舊の如しであつた。それは、チャーティズム (Chartism) 及び労働組合運動 (Trade Unionism) が盛頭したることに依つても亦當時、如何に一般の民衆が不満を懷いて居つたかを覗ふことが出来る。而して、地主の舊貴族と、商工業界の新富豪との間に於ける政治的軋轢に於てさへ、貴族院の地位が至極平穩無事であつて、其組織、及び憲法上の地位は殆ど不問に付せられて居つたのである⁽²¹⁾。

(19) 勿論、從來に於ても亦、上下兩院の軋轢はあつた。メスウエッラングミードの説に従へば、其軋轢は千四百七年、ヘンリ四世の時代以後のことであつて、それ以前には殆ど注目すべきものがなかつたと云ふことである。(Tasker-Langmead, *English Constitutional History*, p. 249)。乍併、此等の軋轢と、十九世紀の末葉殊に二十世紀の初葉に於て勃發した所の軋轢とは殆ど比較にならない。

(20) 最近の千九百十八年の選舉法 (The Representation of the People Act of 1918) に於ては、婦人の參政權をも認めて居る。

(12) Muir, R., Peers and Bismarck's, pp. 102-104.

乍併、千八百八十六年、グランドスタンの第一愛耳蘭自治法案 (Irish Home Rule Bill) に對して、上院は輿論の援助を得て、之を否決した。此時の上院の執つた所の態度は實際第二院としての本分を盡したるものとせられて居る。と云ふのは、輿論に背馳したる法案にして、下院に於て、急遽、而も十分の審議もなく可決せられたる場合に於ては、之を否決すると云ふことが、寧ろ、上院の義務であるからである。兎に角、之に依つて、上院の地位は一時、小康を得た。勿論、統一黨 (Unionists) の内閣時代に於ても亦、上院の組織及び權限と云ふやうなる問題は起らう筈がない。乍併、千九百五年から六年に亘つて、自由黨 (Liberals) が大多數を以て政權を握り、而も其主要なる法案が引續き、上院に依つて否決せられるに至つて、初めて此問題は起つたのである。そこで、千九百七年、下院は上院の權限縮小に關する決議を爲した。之が其後、千九百十一年の議會法の基礎と爲つたのである。それにも拘らず、上院が依然として、自由黨内閣の法案を否決し、殊に千九百九年度の豫算を全部、否決するに當つて、斯の如き形勢は其頂點に達した。而も、千九百十年に於ては、總選舉が二

同行はれたのであるが、孰れも自由黨の勝利と爲つた。勿論、其時の主要なる問題は上院の權限問題であつたのである。千九百十一年の議會法は全く、其當然の歸結であると謂はなければならぬ。

此千九百十一年の議會法 (Parliament Act of 1911) に依つて、貴族院の金錢法案 (money bill) に對する拒否權は全く否認せられ、而して其他の法案に對する拒否權も亦、二箇年間の停止的拒否權と爲つたのである。即ち、金錢法案に就いては、若シ金錢法案ニシテ庶民院ニ於テ編成セラレタル後少クトモ其ノ會期ノ終了前一箇月ニ於テ貴族院ニ廻付セラレタルモノカ其ノ廻付後一箇月以内ニ修正ナク貴族院ニ依リテ否決セラル、トキハ該法案ハ庶民院ニ於テ反對ノ意思アルニ非ザレハ、之ヲ國王ニ提出シ貴族院ノ協賛ヲ經スシテ裁可ヲ受クルコトニ依リ法律タルヘシとある。但し、此場合に於て、金錢法案であるや否やを裁斷するものは下院議長 (Speaker) である。又、金錢法案以外の法案に就ては、若シ金錢法案以外ノ公ノ法案又ハ議會ノ期間ヲ五箇年以上ニ延長セムトスル規定ヲ含ム法案ニシテ同一ノ議會タルト否トヲ問ハス三會期引續キ庶民院ニ於テ可決セラレ及少クトモ各會

期ノ終了前一箇月ニ於テ貴族院ニ提出セラレタルモ其ノ會期毎ニ貴族院ニ依リテ否決セラル、トキハ該法案ハ貴族院ノ第三回ノ否決ト共ニ庶民院ニ於テ反對ノ意思アルニ非サレハ更ニ貴族院ノ協賛ヲ經ルコトナク之ヲ國王ニ提出シテ裁可ヲ受クヘシ但シ右ノ規定ハ第一會期ニ於ケル第二讀會ノ期日ト第三會期ニ於テ其ノ庶民院ヲ通過シタル期日トノ間二箇年經過シタルニ非サレハ効力ヲ有セサルモノトス」とある。斯の如くにして、上下兩院の憲法上に於ける地位は確立せられたのである。乍併、千九百十一年の議會法は、其前文にも、現在ノ貴族院ヲ世襲ニ依ラス公選ニ依リテ組織セラレタル第二院ニ改メムトスルモ此ノ改革ハ直ニ實行スルコトヲ得サルニ因リ」とあるからして、要するに、貴族院改革の前提であつて、決して決定的なるものではなかつた。それは唯、外廓を描いたのみであつて、内容に立入らなかつた。即ち、上院の組織問題は後日に譲られたのである。乍併、其間に於て、歐洲大戰が勃發して、此問題に就いては何等の進捗をも見なかつた。

(23) *I & 2 Geo. V, c. 13.*

五 ブライス卿の報告書

處が千九百十七年、八月二十五日、英國首相は第二院改革審議會 (Conference on the Reform of the Second Chamber) なるものを設置して、ブライス卿を其委員長に任命した。而して、此會議に付せられたる諮問事項は、(一)新なる第二院の立法上に於ける權能の性質及び制限、(二)二院間に於ける紛争を調停すべき方法、及び(三)將來、第二院をして、眞に第二院としての職權を行使すべき組織を有せしめんが爲には、如何に之を改革すべきかの問題であつた。之は、要するに、千九百十一年の議會法の延長とも看做すべきものである。そこで、審議會は同年、十月二日、此等の事項に關する各種の問題の審議に着手し、而して、之が爲に、六箇月以上を費し、會を重ねること四十八回に及んだのである。乍併、此等の問題に就いては、結局、各委員間に於て、非常に意見の相違があつて、其結果、ブライス卿は翌年四月、首相宛の書翰の形式を取つて、報告せなければならなかつた。之が所謂「ブライス卿ノ報告書」(Bryce Report)である⁽³⁾。

(註) The Report of the Conference on the Reform of the Second Chamber (Cl. 1038, 1918)

此「ブライス卿ノ報告書」なるものは、全部六十三項より成る所の、長文の書翰體の

各國憲法上に於ける上院の地位

ものであつて、今、其主要なる諸項を紹介することにする。

(二) 第二院の權限

(イ) 下院より廻付せられたる法案の審議及び修正。

(ロ) 比較的、物議を醸さない性質の問題に關する法案の發案。

(ハ) 法案を可決するに當つて、之に對する國民の意思を適當に表示せしめるに足るだけの猶豫を國民に與へること。

(ニ) 外交政策の如き、重大なる問題に就いて、若し下院が之を討議するに十分の時間を有せない場合に於ては、十分、且つ自由に之を討議すること。

(三) 第二院の議員

(イ) 各種の公共事業、例へば、法律事務、地方行政、文官事務及び議會事務に於て經驗を有する者、國民生活上、重大なる關係を有する所の、農商工業、財政、教育及び陸海軍の各方面、並に外務及び海外領土に關する問題の如き、所謂、帝國問題に就いて特殊の智識を有する者。

(ロ) 第二院に於ては、十分に其職責を盡すことが出來るけれども、下院に於て

は、健康上、到底、其激務に堪えない者。

(六) 極端に黨派的色彩を有せないで、而も冷靜に、比較的、自由なる地位に立つて、政治的問題を批評し得る者。

(三) 第二院の憲法上に於ける地位 第二院たるものは、下院と平等なる權能を有し、又は之に抗爭せんとする目的を懷くべきものではない。それは又、一黨一派の勢力に依つて左右せられないで、而も、廣く、國民全體の意思を確めることを以て目的とし、之に反對せないのみならず、それが適當に表示せられて居る場合に於ては、之を了解し、且つ援助して、人民に對する全責任を負はなければならぬ。第二院の權威は、寧ろ、其議員が國家に對する功績に依り、彼等の貴重なる經驗、卓越せる智識、及び崇高なる人格に依つて選任せられたと云ふことに在るのである。だから、第二院たるものは、之に依つて、國民の信任を厚うし、而して、其討議に依つて、國民を啓發指導すべきものである。

(四) 第二院の組織

各種憲法上に於ける上院の地位

(イ) 地方的區劃に基いて分割せられたる下院議員に依つて、選舉せられる議員 地方的區劃は比較的、其數を少くし、成る可く州 (county) の境界線に従ひ、而して各區の人口を出來るだけ均一にするのみならず、其經濟的事情をも考慮して、大不列顛を十三區とする。而して、斯の如き區劃に依つて分割せられたる下院議員の各部に於ては、比例代表法に従つて、選舉毎に、少くとも五名の第二院議員を選出するのである。處が、次にも述べるやうに、此第二院は三分の一宛の改選であるからして、各部に於て、少くとも十五名を選出することゝ爲るのである。そこで、此種の第二院議員の總數は、大不列顛だけで、二百四十六名とせられて居る。但し、之に於ては、愛耳蘭が考慮せられて居ない。と云ふのは、それは、當時、下院に於ける愛耳蘭代表に關する問題が未だ解決せられて居なかつたからである。

(ロ) 兩院合同常置委員會 (Joint Standing Committee of both Houses of Parliament) に依つて選舉せられる貴族議員 兩院合同常置委員會は、要するに、英國貴族院 (House of Lords) の歴史的意義を尊重して、新なる第二院に對し、

も亦、貴族議員を選出すると云ふ意味に於て、設置せられるものである。此委員會の委員總數は十名であつて、内、五名は、第一回は現在の貴族院議員中から、第二回以後は新なる第二院議員中から、同院の選定委員會(Committee of Selection)之を指名するのである。他の五名は下院議員中から、下院議長に依つて指名せられるのである。而して、此委員會は各議會の開始と共に設置せられ、若し空席を生じたる場合に於ては、第二院選定委員會、或は下院議長に依つて、充當せられるのである。此合同委員會に依つて、選舉せられる第二院議員は、最初、其全部を現在の貴族院議員中から選出せられて、之を八十一名とし、其後、漸次に、其數を減じて三十名とするのである。而して、残りの五十一の議席は貴族でない者に與へられるのである。だから、此種の貴族議員の總數は結局、三十名である。

(五) 第二院議員の任期 以上、二種の第二院議員の任期は十二箇年であるが、孰れも、其三分の一は四年毎に改選せられる。斯う如くにして、第二院は全體として、一時的なる民衆運動に左右せられることがないのみならず、常に、輿

論に順應して行くことが出来る。之は終身議員制に於て見られない所である。又、其任期が下院議員のそれよりも長いからして、第二院議員の大多数は下院議員よりも多く、立法上の經驗を得、それよりも能く、政治問題を正當に理解することが出来る譯である。

(六)

第二院の立法上に於ける權限　此問題に就て審議會に於て、主として取扱つた所のものは、唯、財政上の法案に關する問題のみである。而して、之に於ても亦、純然たる財政上の法案は之を下院に委ね、第二院に於て之を拒否し、又は修正すべきものではないと云ふことに一致した。唯、純然たる財政上の法案とは如何なるものであるかと云ふことが問題である。此問題を裁斷するものは、千九百十一年の議會法に於ては、下院議長であるけれども、ブライース卿ノ報告書に於ては、之が爲に、特に、設置せられる所の兩院合同常置委員會である。此財政委員會も亦、各議會の開始と共に、設置せられるものであつて、其委員は兩院議員中から夫々七名宛、兩院の選定委員會、之を指名するのである。但し、其委員長は外部より、之を招致することが出来る。

(七)

二院間に於ける紛争の調停 從來に於ても亦、二院間に於ける紛争を解決せんが爲に、協議會 (Conference) なるものが設置せられたのであるけれども、其規則が餘に融通が利かないからして、最近數年間に於ては、殆ど利用せられない。そこで、ブライヌ卿ノ報告書に於ても亦、此種の協議會を認めて居るが、それは從來のものよりも更に簡單にして、彈力的なるものである。之に依ると、先づ各議會の開始と共に、兩院議員中から夫々二十名宛、兩院の選定委員會に於て、指名したる委員より成る所の常置協議委員會 (Standing Conference Committee) なるものを組織する。而して、此等四十名の委員は常置委員であつて、問題の起る毎に、それに對して、専門的知識を有して居る所の臨時委員を之に附加するのである。此等の臨時委員も亦、常置委員と同様の方法に依つて、兩院議員中から夫々十名宛、指名せられるのである。但し、如何なる場合に於ても、協議委員會の委員總數は六十名を超過してはならない。之は協議を最も有効に進捗せしめんが爲である。此協議委員會は財政上の法案以外の法案に就いて、二院間に起つた所の紛争を調停するもの

であつて、腹藏なき討議を遂げしめんが爲に、會議を秘密にして居る。乍併、斯の如き協議委員會に依つても、猶ほ紛争が解決せない場合に於ては、其係争法案は再び協議委員會に廻付せられる。而して、委員會に於ては、次の會期に於て、再び此問題を取扱ふのである。若し此際、協議委員會が兩院に對して、前回と同様なる形式に於て、其法案を報告するならば、兩院は再び之を審議する。而して、兩院共に之に同意する時は、其法案は通過し、之に反して、兩院共に之に同意せない時、或は又、下院のみが之に同意せない時は、其法案は無効と爲るのである。乍併、若し下院のみが其法案に同意し、而も、それが協議委員會に於て、出席委員の表決、三票以上の多數を以て、報告せられたる時は、之を國王に提出して、裁可を受けるのである。又、若し協議委員會が前回と同様なる形式に於て、其法案を報告することに一致せず、或は又、三票以下の多數を以て、之を報告することに一致するならば、其法案は無効と爲る。勿論、兩院に於て、之を承認したる場合に於ては、此限ではない。

所謂、ブライヌ卿ノ報告書なるものは、大體、以上に於て述べたやうであるが、乍

併之は一般に、英國に於て不評判であつた。と云ふのは、それは千九百十一年の議會法を骨抜きにして居るからである。而して、之に對する批評家は、主として、現在の貴族院其者に對して反對して居る者である。彼等の多くは千九百十一年の議會法の精神を懷抱して居る。當時の聯立内閣が此「ブライス卿ノ報告書」に從つて、上院改革を敢て爲さなかつたのも亦、之が爲であらう。乍併、今日、議會政治即ち内閣制度が、英國程に、發達して居ない諸國に於ては、又、之を以て、他山の石とすることが出来るであらう。