

# 上院像の相克と近代日本

## ——「為政」と「抑制」のあいだ——

吉田 武弘

はじめに

二〇一七年一〇月に行われた衆議院総選挙は、政界再編をいらんだ様々な動きをもたらした。その是非はおくとして、注目すべきはこうした現象が「反自民」とは恐らく本質的に区分される「反安倍」（ないし「非安倍」）を軸として起こされた動きだったということである。明治以来、日本の政党は、しばしば「非政友」・「非自民」というように、特定の勢力との距離を核とした「大同団結」により政界再編を試みてきた。その意味で今回の動きもその一形態としてみることもできよう。しかし一方で、より大きな構造や勢力に対してではなく、特定の政権（あるいは首相個人？）との関係をもって再編の核としたことは、あまり例をみない現象であったように思われる。

いうまでもなく、こうした現象をもたらした直接的要因は、「安倍一強」などと呼ばれる政治状況だが、その根本が先年来続く「立憲主義」をめぐる相克にあることは、衆目の一致するところではなだろうか。「立憲主義」は政権批判の最大公約数として持ち出され、野党共闘や彼らと「市民グループ」との連携に大きな役割を果たした。その一つの象徴が「立憲」の語を冠する政党が、野党第一党の地位を占めるに至った事実に求められることはいうまでもない。

では、「立憲主義」をめぐるいかなる点が政界を揺るがすほどのエネルギーをもたらしたのか。それは戦後日本が暗黙のうちに前提としてきた「民主主義」と「立憲主義」という二つの価値体系の一致が必ずしも常に成り立つものではないことが、誰にもわかりやすい形で可視化された点に求められる。もちろん「民主主義」とは、単純な多数政治の意ではない。しかし、デモクラシーが究極的に「形式的手続き」を通じたものでしかありえないことを考えれば、相對

[Article]  
YOSHIDA, Takehiro  
Conflict of *upper house visions* in  
modern Japan:  
relation of "administer" and "check"  
(Received 19 November 2017)

A Noon of Liberal Arts, No. 8, 2018

的に多数を擁する現政権が、少なくとも野党以上に「民意」を受けていると強弁できる要素を有していることは、まず重く受け止める必要がある。<sup>★1</sup>かかる状況下において「反安倍」を掲げる政党や「市民グループ」が旗印にしたのが「立憲主義」の尊重であった。こうした対抗のあり方は、もちろん近年の政治運営をめぐる政権の態度に由来するが、一方でそれは先に述べた「民主主義」と「立憲主義」の分離を、あらためて我々に示したことを見逃すべきではない。近年さかんに「立憲デモクラシー」が高唱されているのも、両者が分離の危機にあることを逆面から示すものといえる。<sup>★2</sup>考えてみれば、「民主主義」を含めた政治体制の眼目が政治を通じ何かを「行う」こと（「為政」）にあるのに対し、「立憲主義」は政治形態やそれを正当化する要素の如何を問わず、政治作用を一定の幅のなかに止めること、いいかえれば「させない」こと（「抑制」）を主眼とする。<sup>★3</sup>ならば、両者が自然には一体でないことは明らかであろう。そしていま、われわれは両者の相克がもたらす大きな動きを自ら体験しつつある。

こうした状況にあつて、まず求められるのは、両者の関係がもたらす力学とその影響を歴史的視点から問い直し、改めて目前にある現象を深いレベルで理解し、対処するための補助線とすることではないか。よつて、本稿の目的は、近代日本政治史のなかにその一例を見出し、これを分析することで、今日、眼前にある政治状況をより深くとらえ、将来を考えるための糧とする点におかれる。

それではいかなる視点からこうした問題を考えればよいのか。近

代日本政治史のなかに両者の関係をみようとするとき、すぐに思いつくのは、行政府と立法院との対抗関係であろう。しかし、議院内閣制を明確化した戦後はもちろん、戦前においても、早くから議院（とくに下院多数党）と政府の一体化に向けた動きが強かったことを考えれば、<sup>★4</sup>日本に関する限り本稿の課題は別の視点からなめる必要があるように思われる。そこで、本稿が注目するのは、日本が戦前・戦後と一貫して採用した二院制度のあり方、とくに上院（貴族院・参議院）の「職分論」をめぐる相克である。いうまでもなく日本には、歴史的に二つの「上院」が存在する。明治憲法下の貴族院と現行憲法下の参議院である。貴族院が皇族や世襲および互選による華族議員、勅選議員、多額納税者間で互選された議員、のちには植民地在住者からの勅選議員や学識経験者から互選された議員といった人々で構成された「貴族」の院であり、法規上の権限も参議院とほぼ同等であつたのに対し、敗戦による改憲を経て新たに設置された参議院は、衆議院と同じく民選の議院として「民主的」構成を採り、権限的には衆議院の優越下に「第二院」として規定されるなど、両者の間には、もちろん越えがたい本質的な差違が存在する。しかし一方で、両者の間に権限や制度的違い、それを支える体制間の差違をも超えた奇妙な共通点があることも見逃すべきではない。それが見出されるのが、二つの上院が期待された特殊な職分をめぐる議論である。

明治憲法も現行憲法も、憲法の条文をみる限り、貴族院や参議院に衆議院と異なる特別な職分を求める規定は見当たらない。しかし、

たとえば明治憲法「公式」の注釈書ともいうべき『帝国憲法義解』は、貴族院の特殊な職分について以下のように述べている。<sup>★5</sup>

政權ノ平衡ヲ保チ政党ノ偏張ヲ制シ横議ノ傾勢ヲ捉ヘ憲法ヲ扶ケ上下調和ノ機関トナリ国福民慶ヲ永久ニ維持スルニ於テ其ノ効果ヲ收ムルコト多キニ居ラムトス蓋貴族院ハ以テ立法ノ議ニ參預セシムルノミニ非ス又以テ国ノ勲勞學論及富豪ノ士ヲ集メテ国民慎重熟練耐久ノ氣風ヲ代表セシメ抱合親和シテ俱ニ上流ノ一団ヲ成シ其ノ効用ヲ全クセシムル所以ナリ

ここでは、「政權ノ平衡ヲ保チ政党ノ偏張ヲ制シ横議ノ傾勢ヲ捉ヘ憲法ヲ扶ケ上下調和ノ機関トナリ国福民慶ヲ永久ニ維持スル」こと、さらにこれを担う「上流ノ一団」を構成することが貴族院の意義であるとされる。これを本稿の視点にあてはめれば、同院が「抑制」を担う機関として期待されていたものと位置づけることができよう。

一方、参議院をさしてしばしば使われる「良識の府」なる語からは、参議院が潜在的に衆議院とは異なる意味での「良識」、「理性」を發揮することが期待されてきたことを読み取ることができる。<sup>★6</sup>このため断続的に繰り返される参議院改革論においては、衆議院の「カー

ボンコピー」ともいわれる現状を憂い、参議院の独自性を發揮することが課題として掲げられてきた。これに対し、近年の改革論は参議院の存在意義自体を問うものへ変容したとの指摘もあるが、これもまた「良識の府」的職分論が参議院のあり方をめぐる議論を大きく規定したことで、それ以外の上院像を容易に想定しにくかったことに根本的要因があったとみることもできよう。<sup>★7</sup>

このように、二つの上院の間には、多くの差違をも超え、職分論をめぐる共通性を指摘することができる。たしかに、二院制を採用する理由として、両院相互の抑制・均衡機能が挙げられ、これによる慎重さの担保が重視されることはごく一般的ではある。しかし、特定の議院が別の議院に対し一方的に「良識」を發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よう。すなわち、本質的に民意を政治に反映させるという職分がある程度明快な衆議院に対し、ふたつの上院には、より複雑な理念をめぐる葛藤が時代を超えて付きまとったのである。とすればやはり歴史的経緯、より具体的には、貴族院と参議院との間にみられる理念的連続性の上に、そうした上院像の意味を見据える必要がある。

こうした点を本稿の視点から整理すれば、上院をめぐる職分論のなかに「抑制」の系譜を読み取ることが容易であろう。しかし同時に重要なのは、かかる上院の職分論に基づく「抑制」機能は、「為政」の効率化（強い政治）を求める勢力にとって極めて厄介な存在でもあったということである。<sup>★8</sup>こうした両者の対抗関係は、上院の「抑制」機能を弱めるための日論見を、時に上院廃止論もふくめて不断に再生産することになるだろう。また一方で、上院に所属する者からすれば、常に自らを「抑制」の立場におくことに飽き足らず、むしろ「為政」の側へとまわることを求める動きが生じやすいことも容易に想像される。しかも、先に述べたように「期待」や「理念」はともかく、少なくとも制度レベルにおいて「抑制機関」としての上院は、なんら保証されていなかったことを考えれば、前記の現象

はほとんど不可避ともいえよう。すなわち、近代日本の二院制、くに上院のあり方をめぐる議論のなかには、「為政」と「抑制」の関係をめぐる諸相が複雑に刻印されざるを得なかったのである。本稿が上院像めぐる問題に視座を置く所以もここに求められる。

そこで、以上の点を前提に、本稿が直接的に扱うのは、近代日本の上院制度をめぐる「職分論」の政治史的展開である。しかもこの作業を、貴族院と参議院の差違には最大限配慮しつつも、戦前・戦後を通じるやや長期的視野から行ってみたい。なぜなら、議院をめぐる職分論のように、長い時間をかけて形成、変質していく対象を分析する際には、長期的視点を導入することが有効だと思われるからである。具体的には、明治憲法下における二院制議会の開幕から、帝国議会の経験からの影響を多分に受けて、参議院制度が成立するまでが本稿が直接取り扱う範囲となる。

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。<sup>9</sup>しかし先に述べた二つの上院間にある性質の差違から、両者をめぐる検討はそれぞれ「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、ほとんどなかったように思われる。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。

## 第一章 貴族院の職分意識と「両院関係問題」

### 第一節 初期議会における貴族院と職分論

明治憲法下の帝国議会は、ほぼ同じ権限と全く異なる構成を採る衆議院と貴族院から成っていた点に大きな特徴がある。しかし、かつての研究においては、衆議院と政府との関係が大きな焦点となってきたのに比して、恒常的な「ねじれ状態」にある両院の関係を主眼においた研究は必ずしも充実していたとはいえない。その理由は、貴族院が事実上藩閥や元老の附属物として扱われ、必ずしも独立した勢力とみなされてこなかった点に求められる。これに対し、一九九〇年代頃から急速に進化した貴族院研究の分野は、高い独立性をもち、ときに藩閥政府に対しても独自行動を厭わない存在としての貴族院像を明らかにしてきた。<sup>10</sup>本稿の関心からこうした成果がとくに興味深いのは、独立的貴族院を導いた根底が、その特殊な職分意識にあったという指摘である。初期の貴族院を構成した人々には、「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。

しかし、一方で見逃すべきではないのは、貴族院にのみ特殊な職分を求める議論には、当初から批判もみられたということである。たとえば、明治憲法制定時その審議にあたった枢密院において、鳥

尾小弥太は以下のように発言している。<sup>★11</sup>

抑上下両院ハ天皇陛下ノ立法院ナリ。然ルヲ上院ハ軽躁ヲ鎮  
庄シ下院ハ粗暴過激ノ言論ヲナシ、上院ハ君権ヲ保護シ、下  
院ハ君権ヲ傷クル等ノモノト認ムルハ偏頗ノ説ニシテ却テ上  
下両院ノ軋轢ヲ生スルノ恐アリ。軽躁ヲ鎮庄シ君権ヲ保護ス  
ルコトハ独リ貴族院ノ職分ノミナス国民一般ノ警戒スヘキ  
モノトス。此等ノ論理ヲ熟知スルコト憲法制定ノ今日ニ於テ  
尤モ必要ナリトス。

鳥尾の発言中、とくに注目すべきは、貴衆両院に特別な差違を認めず、逆に職分意識の過度な発揮が「上下両院ノ軋轢ヲ生スルノ恐アリ」として警戒されていることだろう。なぜなら鳥尾の懸念は、のちの両院関係の展開を予期するものだったと思われるからである。

しかし、初期議会の貴族院において前面化したのは、やはり特殊な職分論の方であった。初期の貴族院において、谷干城ら「硬派」が一定の存在感を発揮できたのも、上記の職分意識が強かったことに由来する。たとえば、第三議会において政府の選挙干渉を非難する「選挙干渉ニ関スル上奏案」が、選挙の当事者たる衆議院では否決されたのに対し（ただし、ほとんど同内容となる「選挙干渉ニ関スル決議案」は採決されている）、<sup>★12</sup>むしろ貴族院において「選挙干渉ニ関スル建議案」が硬派の主導で可決されている事実は、当該期における貴族院の性質を端的に示すものといえよう。<sup>★13</sup>すなわち、初期議会における貴族院は、必ずしも藩閥政府の言いなりになる存在ではなかった。

しかし、貴族院に一般化していた職分意識が「是々非々主義」とならんで「非政党主義」であったことは注意しなければならない。それは、貴族院議員の多数が最も警戒し、「抑制」すべき対象と考えていたのが、藩閥政府以上に衆議院を支配する民党勢力であったことを象徴するからである。とくに最初の政党内閣たる第一次大隈重信内閣の成立に前後して、貴族院における官僚系の糾合が進んだことは、こうした「非政党主義」の広がりや背景の一つとしていた。<sup>★14</sup>結局、大隈内閣は議会開会を待たず、閣内対立によって退陣に追い込まれたのだが、仮に大隈内閣が無事議会を迎えられたとしても、より大きな困難が立ちふさがったであろうことは容易に予想できる。すなわち、大隈内閣が最大の基盤とする衆議院と同等の権限を有する貴族院との全面衝突がそれである。そして、この様な両院の対立状況は、ひとつの内閣が退陣したからといって解消されるものではない。こうした状況は、将来にわたって政党政治を目指す立場からすれば、貴族院の存在が大きいのしかかかってくることを意味し、当然これに対応する解決策が必要とされることとなった。いわば、貴族院が特殊な職分を果たそうとすることが、両院衝突の危機を招きかねないとした鳥尾の予言が、ここに現実性をもった課題として立ち現われてきたのである。それはいいかえれば、同等の権限をもち、決定的に衝突した際には解決困難な状況に陥りかねない貴衆両院の関係をいかに調整するかという問題、いわば「両院関係問題」の発生であった。

より具体的にいえば、まずこの問題に対応することを迫られたの

は、憲政党と、自らの新党による政党政治を目指す伊藤博文の両者であった。両者の貴族院認識および両院関係問題への対処案についてここに詳述する紙数はないが、旧稿により、本稿の関心にとって重要な点だけを取り出すとすれば、両者が貴族院を実質的に「弱体化」ないし同院の特殊な職分論を抑えこむことで、問題の解決をはかるうとしたということが指摘できる。すなわち、憲政党側が伊藤との連合を考えた主因の一つは、彼をして貴族院の「非政党」的行動を抑えこみ、あわよくば自らの側に取り込もうと考えたためであったし、伊藤に至ってはより実質的に貴族院改革を含む同院の権限縮小すら構想していた。<sup>★15</sup> いかえれば、伊藤らが立法（ここでは主として衆議院をさす）と行政の一体化による強力な政治体制、すなわち「為政」の強化を目して、新党結成へと踏み出したとき、「抑制」の論理に立つ貴族院の職分論をまず何らかの形で「無効化」する必要があるということである。

しかし、これらの解決策は、必ずしも十分な効果をもたらさないまま、伊藤は新党・立憲政友会を背景とした四度目の組閣へと進む。そして、この内閣の下における展開は、両院の關係に大きな影響を与えることとなるのである。

## 第二節 「両院関係問題」と職分論の相対化

一九〇〇年一〇月における第四次伊藤内閣の登場は、衆議院の多数党を背景に同院の平穩を予想させる反面、だからこそ一方で貴族院の職分意識を刺激するものであった。その結果、議會開会前か

ら様々な形で貴族院、とくに硬派勢力による内閣攻撃がみられたが、北清事変に伴う増税案をめぐって両者の対立は最高潮に達する。<sup>★16</sup>

一九〇一年二月十九日、増税案は衆議院で憲政本党の主流派を含む圧倒的多数で可決され貴族院に送付された。これに対し貴族院は、二月二五日、委員会におけるわずか一回の審議のみでこれを否決。第一五議會は帝國議会上はじめて貴族院を原因とした停会に追い込まれることとなる。

この問題の解決法をめぐりいくつかの手段が検討されたが、その過程は両院衝突問題の厄介さをあらためて認識させるに足るものであった。<sup>★17</sup> 最終的にこの問題は、大臣副署のない「勅語」が貴族院議長近衛篤磨に下されることによって一応の解決をみたが、天皇権威の利用でしか事態を打開できなかった事実は、問題の深刻さを逆照射するものだったともいえる。このことは、両院関係問題が政界の重大問題として本格的に台頭したことを示すこととなった。

それでは、この問題に関しいかなる対策があり得たのか。単純に考えてこの問題については、大きく分けて以下二つの対応を想定することができであろう。

- (一) 両院が何らかの形で妥協、あるいは協力することで「両院協調」を実現する

- (二) 一方の議院にもう一方の議院の優位性を認めさせる

旧稿ですでに指摘したことだが、前者は柱國体制的妥協およびこれを更に進めた両院縦断論へと、後者は衆議院の優位化による両院関係問題打開をはかる憲政常道論へと、それぞれ結実していくこと

となる。<sup>★18</sup>このうち、まず顕在化したのは、(一)の路線であった。

協調を達成するための方法は、これも大きく二つにわけることができる。一つ目は、両院を通じる共通勢力を立ち上げることで両院の一体的運営を目指す「両院縦断」路線である。<sup>★19</sup>桂園時代の二大勢力たる政友会と官僚閣は、政友会であれば貴族院に、官僚閣であれば衆議院に、それぞれの勢力を扶植することを試みている。<sup>★20</sup>なかでも重要なのは、貴族院内部からあらわれた動きであった。その代表的例として、両院の非官僚派につき触れてみたい。

貴族院の非官僚派は、官僚系による貴族院支配に反発し、一時は幸倶楽部や研究会と同院を二分する勢力を誇った。<sup>★21</sup>非官僚派を主に構成したのは、日露戦後頃から台頭してきた若手の華族層である。東京朝日新聞の主筆などを務めたジャーナリスト池邊吉太郎は、彼らを華胄界の「ニュー・ゼネレーション」と評し、「此社会より政治界に奔馳するものが年々歳々其の数を増し」てきたと論じている。<sup>★22</sup>なかでも、池邊がこうした新世代の「標本」と名指ししたのが、非官僚派の中心的勢力の一つ、伯爵同志会である。

同会の領袖・大木遠吉は、「立憲政治」下の政治主体たりえるものとして、国民とつながりをもつ議会、より具体的にはその運営を担う政党に注目した。「立憲政治は到底輿論政治」であり「輿論を無視するものは仮令名は立憲政治なるも、実は立憲政治と云ふを得ない」からである。<sup>★23</sup>こうした議論は特段珍しいものではないが、しかし大木の議論を特徴づけたのは、その政党政治の担い手を衆議院のみではなく、貴族院を含めて考えた点である。周知の通り、貴族

院にも多数の会派が存在したが、これらはあくまで社交団体であり、政党ではないという建前をとった。大木はこうした会派のあり方を「私党」として退ける。そして「今一步進んで正々堂々と政党の下に団結することを期さねばならぬ」としたのである。<sup>★24</sup>そのうえで大木は、貴族院の職分論に一定の配慮を示しつつも、「立憲政治」の担い手たるべき両院における政党、そのなかでも同主義の「政党」同士が結合することにより両院間に横たわる「殆ど超ゆべからず鴻溝」の克服を目指した。<sup>★25</sup>こうした認識に立ち、大木自身は政友会へと接近していく。<sup>★26</sup>この様な大木の政治姿勢は、しかし官僚系および貴族院多数派の反発を招き、非官僚派自体も一九一一年七月の互選選挙を境に壊滅状態に追い込まれた。当初、大木らの動きと連携をはかるうとした政友会側も、貴族院全体との協調を重視する立場から、この時点では彼らを切り捨てざるを得なかったのである。<sup>★27</sup>

これに対し、現実化したのは、もう一つの両院協調策、すなわち両院の多数派同士が互いに「棲み分け」を行いつつ妥協することであった。桂園体制を特徴づける「情意投合」的妥協は、両院関係の視点からすれば、こうした内容を意味したといえる。両院関係問題は、これによりまず小康状態を得た。本稿との関係から重要なことは、両院縦断にせよ、桂園体制的妥協にせよ、ともに貴族院の職分論を相対化する効果を伴ったことである。たとえば、先の大木遠吉は、「国家の利害休戚を念とするは、政府者に限らず、貴族院に限らぬ」と述べ貴族院の職分論を相対化していた。<sup>★28</sup>また桂太郎が「貴族院は我物なり、衆議院は西園寺がもの」と端的に妥協の本質を表

現するとき、両院間の性質的差違については、ほとんど考慮されていないことに注意すべきであろう。

ところで、両院関係問題に小康状態をもたらした桂園体制的妥協は、しかしその性質を考えれば妥協主体たる両者にとって、決して完全に満足すべきものではなかった。妥協とはどこまでも互いの諦念を伴わざるを得ないからである。とすればもし、より強力な政治運営を望むときには、どうしても「両院ともわがものなり」という状況創出へと向けた願望を封印することはできないであろう。ゆえに桂園時代は、桂が自ら新党結成を目論み、「棲み分け」を踏み越えたときに終焉をむかえることとなった。桂の本願が「両院縦断政党」の立ち上げにあったことは、改めて桂園体制的妥協の本質がいずれにあったのかを示すものといえよう。<sup>★30</sup>しかし、桂であっても、両院縦断の実現は困難であった。彼が「立憲統一党」構想に失敗したとき、政界に残されたのは桂園体制的妥協崩壊後にふたたび発生するであろう両院関係問題に、いかに対処するかという大きな課題だったのである。

## 第二章 両院縦断と憲政常道

### 第一節 憲政常道論の台頭

第三次桂内閣崩壊後、そのあとを受けたのは薩派の中心人物にして海軍の有力者山本権兵衛と政友会の連立内閣であった。しかし、こうした形態の内閣は一方で、かつて伊藤内閣が経験した、衆議院

にどれだけ根拠を有しても、それだけでは貴族院をおさえられないというジレンマをなんら解決できていなかったことに注目しなければならぬ。<sup>★31</sup>シューメンズ事件を直接の原因とする山本内閣批判は、与党政友会が多数を占める衆議院においてではなく、貴族院で予算案が不成立となることよって最大の効果を生むこととなったのである。結果、山本内閣は予算不成立の責任をとって退陣を余儀なくされる。<sup>★32</sup>いわば山本は、桂園体制的妥協の崩壊からくる両院関係問題の波にのみこまれたのである。

こうした状況を受け、山本の後任選定は困難を極めたが、一九一四年四月、大隈重信が一六年ぶり二度目の組閣を行うこととなった。第二次大隈内閣の性格を考えると、政権が大きく二つの要素を内包していたことに注意する必要がある。まず、大隈内閣が、立憲同志会をはじめとする衆議院の与党と共に、貴族院官僚系の幸倶楽部からも後援を受けた、いわば「両院協調内閣」であったという側面である。同志会総理で、大隈内閣で外相をつとめた加藤高明も、内閣の成立に中心的役割を果たした元老・井上馨との会談のなかで、「自分ノ考ヘハ貴族院ヘモ交渉シテト思ヒマス」と率直に表明している。<sup>★33</sup>井上は度々同志会単独内閣の不可を説いたが、ここに引いた加藤の発言はそれに対する答えであった。とすれば井上の含意も「貴族院へモ交渉」することを求めたものとみてよいだろう。そもそも大隈内閣の出現は、両院衝突により崩壊した山本内閣の後を受けたものであった以上、こうした要求は当然であったといえる。内閣が、幸倶楽部から一木喜徳郎の入閣を得るとともに、



官僚系と関係の深い大浦兼武を迎えることで、単なる「政党内閣」ではなく、「両院協調内閣」として成立したことは、こうした経緯からみて当然の帰結であった。いわば、「両院協調体制」が衆議院側の担い手を政友会から同志会を中心とする非政友三派へと入れ替える形で再編されたのである。幸倶楽部の幹部であった田健治郎は、大隈内閣はほとんど桂内閣の「再生」であると評しているが、本質をついた指摘であろう。<sup>★34</sup> 桂内閣体制が崩壊して以来の混乱は、大正政変やシーメンス事件といった諸事件を経つつも、しかし再び別の形での「桂内閣体制」を再建することによってようやく解決されたのである。<sup>★35</sup>

しかし、この政権にはもう一つ別の側面をみることもできる。それは国民的人気を誇った大隈を戴くことで、護憲運動以来とくに顕著な大衆のエネルギーを変則的な形であれ取り入れた内閣だったということである。その意味で、大隈内閣は一方で両院関係問題に対処するものであると同時に、大衆化時代の足音が聞こえくるなかで、政界がこれにいかに対処するかという課題とも対応していた。このあたりに、大隈内閣の画期性を認めることができる。大隈内閣が背負った、一方で桂内閣時代的妥協の再現者でありつつ、もう一方で進展しつつある大衆化時代の産物でもあるという複雑な性格は、政権の後半にいたり相互に矛盾を示しつつ、政権の命運に、さらにはのちの両院関係をめぐる展開にもきわめて重大な意味をもつこととなる。<sup>★36</sup>

こうした矛盾の顕在化は、政権と貴族院との関係変化からはじ

まった。両者の関係は、内閣の外交姿勢などをめぐり、徐々に悪化していったのである。<sup>★37</sup> 一九一五年三月の総選挙で同志会ら与党が大勝をおさめたことで、内閣の衆議院における地盤は安定したが、貴族院が再び鬼門となりつつあったのである。こうした情勢は、同年における大浦事件の発覚により一挙に加速していく。事件を受けた大隈は、内閣改造による延命をはかった。これは事件の当事者であった大浦兼武や対中外交で評判の悪かった加藤高明を降板させるとともに、大隈と関係の深い武富時敏、高田早苗、箕浦勝人等を留任また新任するものであった。重要なのはこうした人事が大隈内閣の性格を一転させたことであろう。たとえば先の田は改造後の内閣を「早稲田内閣」と評した。<sup>★38</sup> 田が指摘した変化は、大隈内閣が有した二つの性格のうち、両院協調的側面が大きく後退したことを意味する。もちろん、単純に割り切れるものではないが（たとえば一木は内相に転任しつつ留任している）、こうした経緯を受けた内閣また与党は相対的に、そのもう一つの性格、すなわち大衆化に対応した要素を表面化させることになるであろう。そしてそれは、再び激化する両院関係問題への対応として示されることとなった。

注目すべきは、政権末期の大隈が貴族院批判論を展開していることである。たとえば彼は山縣有朋に対し「貴族院は貴族院令に依りて組成せられたるものにて、本来衆議院の憲法違反あるを矯正するを目的とするものにして、衆議院の如く憲法に依りて組成せられたる国民の代表機関にあらず」と語ったという。<sup>★39</sup> これは現職の総理大臣が、貴族院の代表性を否定し、同院がもつ「議会」としての価値

を衆議院より低いと公言した点で画期的な意味を秘めていた。大隈の貴族院批判が衆議院の貴族院に対する実質的優位を、その意味で憲政常道論的な議会運営を主張したものであることは、一見して明らかであろう。もちろん、こうした路線が直ちに有力化したわけではない。しかし、それでも、大隈が示した「可能性」は、着実に引き継がれていった。政権崩壊後、大隈内閣の与党が結集した憲政会は、大隈のあとをうけて組閣した寺内正毅内閣との間に妥協を再編する路線に誘惑されつつも、最終的に憲政常道論を選び取っていくこととなる。<sup>★40</sup>ここに憲政常道論が中央政界の舞台に台頭することとなったのである。

ところで、大隈が示した「可能性」として、見逃すべきでないのは、彼の貴族院批判が貴族院の職分論をひとつの根拠としておこなわれていることであろう。それは、「監督機関」、いいかえれば政局から一步下がった立場より「抑制」を担う機関としてのとしての貴族院像の提起でもあった。しかし、それは初期議会における硬派のように、積極的に「抑制」の必要を認めてなされた議論ではない。むしろ逆に監督機関たるべき職分を盾に、現実的には貴族院の存在を相対化するためのロジックとして、それが用いられているのである。こうした論法は、のちの第二次護憲運動と連動した貴族院改革論において、その声をさらに大きくしつりフレインされることになる。

## 第二節 両院縦断の進展と陥穽

さて、大隈の後を受けた寺内正毅内閣に対しては、憲政会が憲政

常道論的な傾向を強める一方、政友会は同政権に事実上の与党の位置を占めることとなった。いわば、桂園体制的妥協は、再び衆議院側の主体を政友会に入れ替えることで維持されたのである。<sup>★41</sup>しかし、大隈内閣が複雑な性格を持った政権とならざるをえなかったように、最早単なる妥協体制では、「為政」における力を十分に確保できないことは明らかであった。臨時外交調査会の設置にみられるように、寺内内閣下で、憲政会らをも巻き込んだより広範な「挙国一致」への模索がなされたのもこうしたことと深くかわるものであろう。しかし、外交調査会が結果的に憲政会を巻き込むことができなかつたように、不特定勢力の連合に状況の打開を期待することは容易ではなかつた。<sup>★42</sup>とすれば、考え得るのは、妥協体制を両院縦断に基づく強固な関係へと改造することである。

こうした構想に現実性を与える動きは、貴族院からはじまった。寺内内閣期より顕在化する同院における官僚閥支配の動揺がそれである。こうした動きをもたらした要因の一つが、先の「ニュー・ゼネレーション」に属する華族の有力化であった。この世代を構成する少壮華族の性格を最も極端なところで示したのは、非官僚派を構成した人々であったが、彼らならずともある程度共通した特徴を有していた。<sup>★43</sup>それは、その政治的野心の高さにくわえ、官僚系や前世代の華族と比して、政党に対するアレルギーが薄い点である。こうした人々が貴族院において新たな支配的勢力として台頭してきたことは、政界に大きな変化をもたらしていく。とくに、この動きの中心にあったのが、最大党派研究会であった。なかでも注目すべきは、

一九一九年、同会が甲寅倶楽部と合併していることである。甲寅倶楽部は、伯爵系の会派であったが、その結成初期から大木遠吉が幹事をつとめるなど非官僚派の流れを強く受けていた。こうした勢力が研究会に合流していくことは、この時期における変化の性格を象徴するものといえよう。<sup>★44</sup>

こうした変動の影響は、まず直接的には寺内内閣の基盤をゆるがし、さらに官僚閥が占めた「両院の時代」における主役の一方としての位置を相対化するものであった。逆に、政友会からみれば、この様な勢力の台頭は、明治期にはあきらめざるを得なかった両院縦断の可能性が今度は一定の現実性をもって再浮上してきたことを意味する。両院関係という視点からいえば、こうした流れの結節点となつたのが、原敬内閣であった。

一九一八年九月、原内閣が成立すると研究会はこれに接近していく。すなわち、同内閣の「両院縦断政策」は、先述の条件を背景としていた。「両院縦断政策」は、短期的にいえば官僚系にかわり、政友会と研究会との間に妥協体制を再編しようとしたものといえるが、しかし単にこれにとどまることなくさらにこの提携をより深い形、すなわち将来的な「両院縦断政党」へと進める展望を有していた点に大きな特徴が認められる。重要なのは、原が貴族院の職分論を明確に否定していたことである。原は研究会幹部に対し、従来の貴族院のあり方を「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。<sup>★45</sup>「為政」の効率をつきつめようとした原にとって、貴族院にまだまだ根強い特殊

な職分意識は是非とも排除せざるをえないものであったといえよう。もちろん、こうした原の構想が、そのまま易々と実現したわけではない。研究会は、会内に根強く残る「是々非々主義」・「非政党主義」もあり、学校昇格問題などで内閣を苦しめることもあった。<sup>★46</sup>しかし、徐々に提携の深度が深まっていったことも間違いない。たとえば、一九二一年五月三十一日には、研究会の「幹部中の幹部」を招いての会食が行われている。それまで研究会幹部は、「是々非々の沿革」に配慮して公然とした会合を避けてきたが、それにも関わらず彼らが正式の招待に応じたことは、研究会幹部が「準政友」といわれる覚悟を固めつつあるものと原はみなし、「貴族院の一進歩」と表現している。<sup>★47</sup>

しかし、そこには大きな陥穽も潜んでいたことを見逃すべきではない。すなわち、貴族院が有爵議員中心へと再編されたことがもたらすもう一つの影響がそれである。たとえば、原内閣期の政治情勢は、ときに「我が政界近來の新現象は貴族院の勢力が著るしく増大したる事なり」と批判されてもいた。<sup>★48</sup>すでにみてきたように、貴族院が政局に影響を及ぼすことは決して「新現象」ではない。それにも関わらず、なぜこのような見方が生じたのか。かつて貴族院に支配的影響力を及ぼした官僚系を構成する勅選議員は、多くが専門知識をもつ官僚出身者であり、これが貴族院の権威を支える要素ともなっていた。これに対し、有爵議員は、その能力よりも「特権階級」としての出自に注目を集めやすい。まさに「貴族院の行動を支配するものは研究会なるが故に彼に我國の政界は或意味において支配せ

らると云ふべき実況」とされたように、有爵議員の前面化こそ、貴族院がこれまでになく強力化しているとの印象を与えたのではなかったか。すなわち、貴族院における有爵議員の優位化は、一方で両院縦断構想を大きく進めたが、もう一方で貴族院自体の正当性を大きく傷つけかねない現象でもあったのである。かくして、両院縦断構想は、原内閣下で大きく進展しつつも、重大な陥穽をも抱えこみ、新たな段階へと進むこととなる。<sup>★50</sup>

### 第三節 職分論の転回

一九二一年一月に原が暗殺されると、両院縦断の「系譜」は辛うじて床次竹二郎らに引き継がれた。<sup>★51</sup>しかし、前節の最後に述べた陥穽は、確実に両院縦断の政界における位置を引き下げ、逆に憲政常道論の正当性を高めるものであった。しかも、それは政友会——研究会による両院縦断構想への対抗原理としてであり、そのことが憲政常道論の性質を大きく規定したことも重要である。両院縦断構想はまた内部からも軋みつつあった。原という重しを失った政友会は、原政権下からすてにみられた内部分裂を激化させ、統一した意思を示せないようになっていく。<sup>★52</sup>一方で研究会の有力者たちは、政友会をしり目に、「縦断」ではなく単独での「政党化」を進め、一部幹部は政権獲得運動まで繰り広げた。<sup>★53</sup>そのことが逆に政友会を含む彼らへの批判を高める。こうした悪循環の発生は、両院協調に基づく政治運営が限界に近づきつつあることをも示唆していた。

かかる矛盾が顕在化したのが、第二次護憲運動である。一九二四

年一月、組閣の本命を受けた清浦奎吾は、研究会に協力を仰ぎ、研究会側は従来からの関係に基づき、政友会に協力を依頼する。清浦内閣を支持するか否かという問題は、貴族院の政権閣与の是非に過ぎず、まさにこの点で両院縦断と憲政常道という二つの政権構想に対応していた。そして、清浦内閣に対する対応を直接の契機として、政友会はついに分裂し、二つの政権構想は正面衝突することとなる。憲政常道論の優位化をもたらした第二次護憲運動の政治史的な位置については、別稿にゆづらざるをえないが、<sup>★54</sup>貴族院の職分論に主眼をおく本稿の視点から、より注目すべきは、この運動と連動した貴族院改革問題の方であろう。このときの貴族院改革は、成文的結果が十分でなかったことから、一般に低い評価が与えられてきた。<sup>★55</sup>しかし、改革論の社会的広がり注目すれば、そこには単純な成文的成果を超えた「上院像」への大きな影響を指摘することができ。そこで以下、特にこの点から改革論の意味を検討してみたい。

貴族院改革論へとつながる議論は、まず清浦内閣への批判として噴出した。たとえば次の論説は、極めて多くみられた清浦内閣批判の最大公約数を示すものである。<sup>★56</sup>

清浦内閣の出現に際し吾人が之を非とし之に反対する所以の理由はその所謂貴族院内閣たることである。我國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使えない筈である。併しながら今日の議會主義は國民によつて選挙せられず、

従つて國民と何等直接交渉なき内閣の出現を許さない

批判されたのは、清浦内閣そのものではない。その焦点は、政権が「貴族院内閣」たる点にこそあった。だからこそ多くのメディアに共通する主張は、「貴族院内閣を組織することを止めて欲しい」ということに集約される。<sup>★57</sup>こうした議論は護憲三派が衆議院選挙を制し、加藤高明内閣が成立するに至って益々高まりをみせていくこととなった。

では「世論」は、貴族院そのものを否定したのだろうか。結論からいえば、そうではなかった。「最近に於ける貴族院に対する悪声は貴族院としての行為に対してではなく、一部野心家貴族の政治的活躍に対するもの」とされたからである。問題は「為政」に積極的に関与する行動様式にあった。だからこそ、貴族院改革論は、これにかわり今後の貴族院が果たすべき役割についてもかなり早い段階から論じている。「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」<sup>★59</sup>と。こうした議論は、貴族院の政権参加を批判、否定するとともに、それに代わる役割を、党派によらない立場から政党政治を監督することとし、その特殊な職分の重要性を高く評価してみせる。これは、かつての「是々非々主義」「非政党主義」への復帰を求めるもののようにみえるが、もちろん単なる「伝統」への回帰要請ではない。あくまで、大前提として今後の政権は衆議院の政党勢力によって独占されることへの承認が課される。すなわち、貴族院の特別な職分≡政党内閣への監督を重視すればこそ、貴族院は政権に関与できない（するべきではない）という論理が導か

れるのである。

貴族院改革論とは、法理的には同等な両院を、政治的な職分論の下に区分し、それによって事実上貴族院を政権から排除せんとする野心的試みであった。こうした論理展開は、大隈重信がその政権末期に展開した議論の延長上に理解することもできよう。ここに、本来政党政治を排撃する論理であった貴族院の職分論は、衆議院優位による政党政治を前提に、これを補完するものへと大きく転回せられたのである。

さらにいまひとつ見逃せないことは、貴族院改革論が構成まで含めた新しい上院像を提示していたことである。たとえば、それは次のように論じられる。<sup>★60</sup>

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。

しかも、こうした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。一九二五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の数的優位の根拠となっていた貴族院令第七条の撤廃である。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」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、これらの改革は従来前提とされてきた「華族中心」の「貴族」院とは異なる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。このように、貴族院の特殊な職分論を評価しつつも、政党内閣期に適合的な形に転回せしめ、これにより実質的に衆議院の優位を保証すること、貴族院改革論の主眼はまさにここにあったといえよう。すなわち、かかる論理の下に両院関係問題はひとつの結末をみたのである。

このような形で両院関係問題の解決がはかられたことは、本稿の視点からも極めて重要な意味を持つ。それは、「為政」と「抑制」という二つの力学が、それぞれ衆議院と貴族院に分有される形で（ただし、抜きがたく「為政」優位に）、「均衡点」を得たという点においてである。日本における二院制論が、少なくとも理念上、今日に至るまでこうした構図を理想のひとつとして展開してきたことを考え合わせれば、貴族院改革問題がもたらした影響は、制度に止まらない大ききをもったものと評価してよいのではないだろうか。そして、ここで展開された論点は、一九三〇年代の議会制度改革論へと引き継がれつつ発展していくことになるのである。

### 第三章 「良識の府」の誕生

#### 第一節 貴族院改革論の深化

大正末期の貴族院改革論を直接的に引き継いだのが、一九三〇年代の議会制度改革問題である。昭和戦前期において議会改革論の高

まりは、幾重にも確認できるが、それが貴族院において重要な問題となったのは、広田弘毅内閣下でのことであった。<sup>★61</sup> 広田内閣は二・二六事件以来の挙国一致・庶政革新の風潮も受け、一九三六年の第六九回議会で貴族院改革の意思を表明する。貴族院でも貴族院改革論の急先鋒でもあった院内会派・火曜会の主導で、五月二日には「貴族院機構ノ改正ニ関スル建議案」が全会一致で可決され、内閣は同年一月に貴族院制度調査会を設置するにいたった。<sup>★62</sup> これはまた衆議院にも飛び火し、同年には議院制度調査会・選挙制度調査会が設置されている。<sup>★63</sup>

とはいえ、こうした動きは必ずしも順調に進展したわけではない。いったんは高まった議会制度改革の機運も、翌一九三七年一月に広田内閣が退陣したため先送りされ、同年六月、貴族院改革の主唱者でもあった近衛文麿が組閣し、休眠状態にあった諸調査会を再起動させたものの、これも日中戦争の勃発のため中断に追い込まれた。近衛内閣は、一九三八年六月に、新たに議会制度審議会官制を發布して仕切り直しをはかり、六月二日から一月二三日までにかけて、総会・部会・小委員会あわせて二九回の審議がなされたものの、たとえば貴族院部会では小委員会で作成された答申案が総会で議決されず、帝国議会に対してはその経過を報告するのみにとどまっている（二月二六日報告）。一九三九年一月、近衛が退陣すると、あとをうけた平沼騏一郎首相は、政治制度・機構の改革に消極的態度をとったことから、改革の動きが進むことはなく、一九四〇年にいたり議会制度審議会も正式に廃止されることとなった。<sup>★64</sup>

以上のように、具体的成果を生みださなかった議会制度改革問題であったが、それでも注目すべきは、このときかわざれた改革論の内容である。なかでも、議論を主導したのが、近衛文麿・佐々木行忠ら公侯爵議員を中心とする火曜会であった。会員によって差違があるのど一概にはいえないが、彼らの改革方針は、おおむね以下のようにまとめられる。<sup>★65</sup>すなわち、一、世襲議員を廃止し各爵互選制をとる、二、有爵議員数の大幅な削減、三、多額納税者の改廃問題の提起、四、職能代表議員の導入、五、学士院会員議員の増員、六、互選規則の見直し、七、憲法に触れない範囲で設の非公式委員会設置の検討、などである。これをみれば、改革の論点のほとんどが貴族院の構成に関する問題に集中していたことがわかる。こうした流れは、議会制度審議会にもひきつがれ、火曜会の中心人物でもあった近衛首相は、貴族院改革問題の主眼につき以下のように論じた。<sup>★66</sup>

貴革に関する自分個人の考へをいへば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、従來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對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兩院相俟つて議會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

問題の核心は、貴族院の「批判監督」機能を高めるため、時代に合わない「華族中心主義」を打破し、「学識経験者専門家」をもつて

その中心とすることにあつた。改革の論点が、貴族院の構成問題に集中したのはそのためである。このうち「華族中心主義」の打破が過去の貴族院を否定するものだったとすれば、将来における貴族院のあり方を示していたのが、新設議員をめぐる議論であつた。なかでも職能議員設置問題は、重要な論点となつたのみならず、参議院制度制定時の議論にも多大な影響を与えていく。ただし職能議員に期待されたのは、いわゆる職能代表としての機能ではなく、「専門的相談者」としての位置であつたことに注意すべきであろう。<sup>★67</sup>あくまで貴族院の特殊な職分を前提としたうえで、利益代表とならない形で専門性が求められていたのである。

これらの議論内容は、大正末期の貴族院改革問題で示された論点で、より具体化され、深化しつあつたことを示すものといえ、その点で一定の評価を与えることができる。しかし、議論が高まりをみせつつも、成文的成果をあげなかつたことの意味はやはり別に考えなければならぬ。それは当該期が衆議院を含む議會の力自体が後退し(それこそが議會制度改革論の背景だが)、「為政」と議會(衆議院)が切り離されつあつた時期であつたことと深く関わるだろう。<sup>★68</sup>先述の通り、貴族院改革論は衆議院に対する「抑制」機能強化を主眼としていたが、この時期の衆議院を「抑制」することが喫緊の課題であつたとは思われない。より詳細な検討が必要ではあるが、このあたりに議會制度改革問題が具体的成果をあげられなかつた理由があるように思われる。しかし、それは逆にいえば再び衆議院が「為政」とつながる力を取り戻したときには、現実的課題として上記の

改革論が復活してくるであろうことをも示唆する。まさしく、参議院制度制定時の活発な議論状況こそそれであった。その意味で、この時期の改革論は、参議院制度をめぐる諸議論とあわせて考えてはじめて、その歴史的な位置を評価し得るのである。

## 第二節 貴族院改革から参議院へ

それでは、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。一九四五年八月、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（九月八日付）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時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、敗戦後「言論ノ暢達」がはかられたことで、再び貴族院改革（あるいは衆議院選挙法改正の議論）が高まっているとある。<sup>\*69</sup>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ヨアルベキデアル」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、貴族院の名称を改めること（「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九〇名、勅選議員六〇名の総数一五〇名とすることなどである。くわえて彼は、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、この改革案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、以下の上院のあり方を問う世論調査の結果は興味深い。<sup>\*70</sup>

- 一 現行貴衆両院制を支持、六四名、約三%
- 二 貴族院を廃止し単一国民議會を支持、四二〇名、約一七%
- 三 貴族院を職能代表議院とする、五九〇名、約二四%
- 四 公選の知事、職能代表、学識者をもって第二院を構成する、一〇八二名、約四四%
- 五 現貴族院の権限を縮小し衆議院第一主義を確立する、二七五名、約一一%
- 六 その他、四三名、約二%

この調査は、一九四六年二月三日に世論調査研究所が発表したもので、政界、学界、官界、教育界、宗教界など一三方面の五〇〇〇名を対象として行われ、約二五〇〇名の回答を得た。回答者がやや



知識人層に偏っているが、それでも当時の世論の一端が示されている。ここからは、まず明治憲法の二院制がほとんど支持されていないこと、それにも関わらず一院制論をとるものは、二割にも及ばないことの二点を読み取ることができよう。これに対し、多数を占めたのは、新たな形の上院を求める意見であった。こうした結果からは、上院の意義とそのあるべき姿についての認識がかなり広く共有されていたことがうかがわれ、しかもそれは貴族院改革問題以来の議論と近いものであったことも指摘することができる。GHQが当初示した二院制案に対する日本側の反発は、こうした議論状況を背景としていた。<sup>★71</sup>それでは具体的にどのような形でこれらの議論と参議院制度が関係していくのだろうか。

### 第三節 「良識の府」の歴史的位置

一九四六年七月三日、憲法改正に伴い必要となる法制度整備の重要事項を審議すべく臨時時法制調査会が設置された。具体的な参議院制度の問題は主に第二部会およびその小委員会で議論されている。政府は後に調査会の答申をほぼそのまま政府案としているので、参議院制度の原型はここで作られたものといつてよい。そこで、この小委員会における議論を中心に、参議院制度の成立過程を追ってみることにしたい。<sup>★72</sup>

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（七月一五日第一回小委員会）。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ことが、何より本質的に大切である」と述べる（七月一七日第二回）。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。

（今度の憲法では——筆者）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。コミニズムでも、ミ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）

参議院をめぐる議論を活発化させたのは、やはり議院内閣制により「為政」とのつながりが保証された衆議院に対する危機感であった。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、齋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迫られた金森徳次郎（国務大臣として参加）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。こうした人々にとって、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。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、かつて貴族院を実際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

の職分論がより切実な意味を持たざるをえないことであろう。衆議院の強化と「為政」との連結は、上院の「抑制」機能の発動を刺激するものでもあった。

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（第一回）」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」（第一回）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、議員證衝機関の設置など、貴族院改革論の議論を継いだ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。<sup>★73</sup>北玲吉第二部会会長は、臨時法制調査会第二回総会（一九四六年八月二日）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。<sup>★74</sup>

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立てて、極めて「デモクラチク」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と言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、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たのはこのためであった。「法律でなく、ラジオやなんかで宣伝する」（八月九日第一〇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」（同前、宮内乾の発言）といったようにである。こうした発想は、制度的には保証されなかったが、しかし参議院制度の理想像を大きく規定した点で重要な意味をもつ。まさに参議院を、「良識の府」と表象する今日まで続く議論も、この延長上に位置するといえよう。かくして、明治以来幾度も転回しつつ形成されてきた特殊な職分論をもつ上院像は、戦後日本が直面した状況下で再び転回し、参議院制度へと接続されたのである。

一九四六年四月二〇日、参議院は、最初の選挙を迎えた。選挙結果は、日本社会党四七、日本自由党三八、民主党二八、国民協同党九、日本共産党四、諸派一三、無所属一一、であり、「無所属が多く

政党的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<sup>★75</sup>。こうした無所属議員の多くが集まり同年五月一七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、「普通の政党とちがい、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<sup>★76</sup>。

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（第一回国会召集時に九一名）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<sup>★77</sup>。「そのころの私の日課は、この参議院へ出かけ、緑風会のお歴史にお百度詣りをするにだった」という当時の政府当局者は振り返る<sup>★78</sup>。（「緑風会に対しては——筆者）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、「為政」を担う内閣にとつ

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、五五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。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職分發揮への期待は、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「抑制」の機能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。そしてこうした状況は、断続的に参議院改革論を引き起こしつつも、抜本的改革はなされないうまま今日に及んでいるのである。

### おわりに

以上、きわめて概観的にはあるが、「為政」と「抑制」の相克関係を注目しつつ、上院像をめぐる歴史的展開を追ってきた。こうした作業は、最初に述べたように、われわれが両者の関係がもたらす力学とその影響を深く考えるための補助線である。ゆえに、本稿の議論は、いずれの理念、機能により重きを置くべきかということや、両者を再び結合させようとする「立憲デモクラシー」構想の是

非を直接的に導くものではなくない。ただし、二つの点だけは、主張できそうである。

一つは、本稿が直接の分析対象とした日本における特殊な上院像が、戦前以来の歴史的経験を経て形成されてきたものであるということだ。「為政」と「抑制」の対抗関係が再び可視化されつつある今日の状況において、参議院のあり方も大きな話題となっていくことであろう（先の選挙において一部にみられた一院制論はその兆しであるようにみえる）。その際、いかなる立場から論じるにせよ本稿で考えた程度の歴史的経緯は踏まえておく必要がある。なぜなら、それを踏まえない議論は、逆説的に歴史的に形成されてきた思考の幅に自らを閉じ込め、そのなかでのみ思考することにつながるからである。

いま一つは、「為政」と「抑制」の間に働く力学は、「政治」の存在と共に消えることなく作用し続けるであろうということである。こうした問題にいままきに取り組もうとしているものとして高く評価し得るのが、先に触れた「立憲デモクラシー」論であろう。「立憲デモクラシー」論者が目指す両者の再統合が、今後どのように展開するのかは、いまの筆者にはわからない。しかし、両者をめぐる対抗関係を揚棄しようとするならば、それは両者が集める「期待」とともに果たしうるシステムの提案としてなされなければならないだろう。現下の政治状況もあって、「立憲デモクラシー」の主眼は、実のところ「立憲」に置かれているように見受けられる。しかし、「立憲」の尊重のみをどこまで突き進めたところで、他者がもつ「権

力」に対する防御機能は望めても、自らの理想を積極的に実現していくことは期待できないであろう。現状、政権への反感が様々な形でみられるにもかかわらず、いわゆる「リベラル」が国民の輿望を糾合しきれない理由はおそらくここにある。<sup>★79</sup>

「為政」と「抑制」、二つの止むことなき作用をどのように揚棄し、将来を担いうる政治体制を創出していか。この課題は、「立憲デモクラシー」論者ならずとも考えざるを得ない。「未解決問題」であることを最後に提起して本稿を終えたい。<sup>★80</sup>

★1 なお、近代における「形式的手続き」の必要性を大前提に、「手続き」をより「尊重」する方向性（「形式民主的手続きの尊重」と、あくまで「形式」に止めようとする方向性（「形式民主的手続きを経た独裁」）があり得るとし、両者の相克関係として近代日本政治史を論じたのが小関素明氏である（小関素明『日本近代主権と立憲政体構想』、日本経済評論社、二〇一四）。ここで使用した「形式的手続き」という語は、小関氏に基づく。

★2 たとえば、樋口陽一、山口二郎、故奥平康弘氏が呼びかけ人となって設立された「立憲デモクラシーの会」は、安倍政権存立の基盤を「決められる政治を希求する世論」に求めた上で、これに掉した政治主導のあり方を「多数意思に対するチェックや抑制を担ってきた専門的機関」を軽視したものであると批判し、「たまたま国会で多数を占める勢力が、手を付けてはならないルール、侵入してはならない領域を明確にすること、その意味での立憲政治の回復」、すなわち「立憲デモクラシー」を主張

している（国会「設立趣旨」より）。こうした動きは、分離した「民主主義」と「立憲主義」の再結合をはかるものみなしてよからう。（立憲デモクラシーの会「設立趣旨」（二〇一七）〈[http://constitutiondemocracy.jp/an\\_rumbr.com/](http://constitutiondemocracy.jp/an_rumbr.com/)〉二〇一七年一〇月二七日閲覧）。

★3 ただし、「抑制」が為政者のみに働くのかといえ、ことはさほど単純でもない。この点については、額原善徳「安全保障と憲法——立憲主義の危機」に対する疑問（小路田泰直ほか編『核の世紀——日本原子力開発史』、東京堂出版、二〇一六）を参照。

★4 かかる傾向を論じた古典的かつ代表的研究として、坂野潤治『明治憲法体制の確立——富国強兵と民力休養——』（東京大学出版会、一九七一）。

★5 伊藤博文『帝国憲法義解』（丸善書店、一九三五、原典は一八八九、六二頁）。

★6 以下については、拙稿「良識の府」参議院の歴史的位置」（『日本近代学術研究』三九、二〇一三）も参照。

★7 参議院改革論の変容については、木下健『二院制論——行政監視機能と民主主義』（信山社、二〇一五、三頁。しかし、ごく常識的に考えてみても、「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）である（樋口陽一『現代法律学全集二 憲法I』、青林書院、一九九八、二二八頁）。だが、実際には、こうした「正論」よりもむしろ先の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。

★8 たとえば、木下健氏は、一九九四年以降の選挙制度改革にともなう二大政党化進行以来の議論をさして、参議院が「決められない政治」の要因とみられるようになったことを指摘している（前掲

『二院制論』、九頁）。これも「為政」がその実効性を高めようとするとき、二院制とくに上院をめぐる問題が論点化する現象の一例といえよう。

★9 最近の上院研究として代表的なものに、貴族院研究として、小林和幸『明治立憲政治と貴族院』（吉川弘文館、二〇〇二）、内藤一成『貴族院と立憲政治』（思文閣出版、二〇〇五）、同『貴族院』（同成社、二〇〇七）、西尾林太郎『大正デモクラシーの時代と貴族院』（成文堂、二〇〇五）、同『大正デモクラシーと貴族院改革』（成文堂、二〇一六）などがある。また参議院を扱ったものとして、竹中治堅『参議院とは何か——一九四七〜二〇一〇』（中央公論新社、二〇一〇）、前掲木下『二院制論——行政監視機能と民主主義——』、などが挙げられる。

★10 前掲小林『明治立憲政治と貴族院』、前掲内藤『貴族院と立憲政治』などを参照。

★11 一八八八年六月二九日、憲法第三五条審議時の発言（『枢密院会議事録』、東京大学出版会、一九八四）。なお、枢密院における鳥尾らの議論の位置については、小林和幸『国民主義の時代——明治日本を支えた人々——』（KADOKAWA、二〇一七）、一〇〇〜一〇一頁。

★12 衆議院をめぐる経緯については、佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』（吉川弘文館、一九九二）第四章に詳しい。

★13 前掲内藤『貴族院』、六四頁。

★14 貴族院における官僚系議員の糾合過程については、前掲内藤『貴族院と立憲政治』、第一部第三章を参照。なお、本稿では「官僚閥」という場合、貴族院に限らず官界・軍部・枢密院などに広がるいわゆる「山県系」の勢力を指す。これに対し「官僚系」という場合、

あくまで貴族院内における官僚出身者の勢力の意に限定して使用する。こうした表現をとるのは、後者が官僚閣とときに重なり、また政治指向において共通性をもつつも、必ずしもそれだけで語れない側面を有することに留意するためである。この点については、前掲内藤『貴族院と立憲政治』、第一部第一章を参照。

- ★15 拙稿「『議会の時代』の胎動——一九〇〇年体制成立期における議会観の転回」（『立命館大学人文科学研究所紀要』一〇七、二〇一六）を参照。

- ★16 前掲小林『明治立憲政治と貴族院』、二五九〜二六〇頁。

- ★17 両院衝突問題の詳細については、前掲小林『明治立憲政治と貴族院』第二部第三章、前掲拙稿「『議会の時代』の胎動」を参照。

- ★18 拙稿「『第二院』の誕生——明治憲法下における両院関係の展開」（『立命館史学』三一、二〇一〇）を参照。

- ★19 一般に「両院縦断」というとき、原敬内閣下の政策のみが目ざれ、また純粹に衆議院優位化を意味するものとされてきたが、それは必ずしも正確ではない。この点については、拙稿「両院縦断」の系譜——もうひとつの政党政治構想をめぐって」（『次世代人文学研究』一一、二〇一五）も参照。

- ★20 前掲小林『貴族院と立憲政治』、第二部第三章を参照。

- ★21 非官僚派に関する研究として、前掲西尾『大正デモクラシーの時代と貴族院』第三章、前掲内藤『貴族院と立憲政治』第二部が、主に官僚派との間に繰り広げられた互選議員選挙の攻防に注目して検討している。

- ★22 「池邊吉太郎君談」（『太陽』一六、一九一〇年四月）。

- ★23 大木遠吉「改選前の貴族院観」（『太陽』一七、八、一九一一年六月）。

- ★24 同前。もっとも、この時点での大木は、「非政党主義」にも配慮

してか「両院共通の政党を樹立する云々との説は我国議院政治の現状に於て不賛成」であるとも述べている（大木遠吉「貴族院に於ける政党の将来」（『太陽』一五、一〇、一九〇九年一〇月）。ただし、将来における「両院縦断政党」の可能性は否定していない。たことは重要である（同前）。

- ★25 大木遠吉「伯爵大木遠吉君談」（『太陽』一六、五、一九一〇年一〇月）。

- ★26 前掲拙稿「両院縦断」の系譜。

- ★27 同前。

- ★28 前掲大木「改選前の貴族院観」。

- ★29 原奎一郎編『原敬日記』二（福村出版、二〇〇五）、一九〇九年四月一八日条。

- ★30 桂による「立憲統一党」構想が有した両院縦断的性格については、千葉功「大正政変と桂新党」（坂本一登、五百旗頭薫編『日本政治史の新天地』吉田書店、二〇一三）、前掲拙稿「『第二院』の誕生」を参照。

- ★31 山本内閣の不安定性については、前掲内藤『貴族院と立憲政治』第三部第二章も参照。

- ★32 以上、山本内閣の性質については、前掲拙稿「『第二院』の誕生」を参照。

- ★33 「大隈内閣成立ニ関スル井上馨ト加藤高明ト談話要領」一九一四年四月一日（井上馨関係文書、国立国会図書館憲政資料室所蔵）。

- ★34 尚友倶楽部・櫻井良樹編『田健治郎日記』二（芙蓉書房出版、二〇〇九）、一九一四年四月一六日条。もっとも田は、「新内閣の異色」として政権成立当初における大隈の内務大臣兼任と尾崎行雄の入閣を指摘し、「此の内閣の禍根亦此二事に在るや疑ひ無し」

と加えることも忘れていない（ただし、もたらされる「禍根」の中心に田自身がいたのだが）。

★35 ただし、同じ両院協調路線でも、大隈内閣は閣内において両院の有力者を網羅しようとした点にその特徴が認められる。この点については、前掲内藤『貴族院と立憲政治』第三章第二章を参照。

★36 真辺将之氏は第二次大隈内閣について「元老の支持によってたらされたという意味では『薩長劇』の要素を持ち、他方民意の支持を背景に誕生したという意味では『国民劇』の要素を持っていた」（真辺将之『大隈重信——民意と統治の相克——』、中央公論新社、二〇一七、四〇〇頁）と鋭く指摘されている。

★37 前掲内藤『貴族院と立憲政治』、二九九頁。

★38 前掲『田日記』二、一九一五年八月一〇日条。

★39 一九一六年二月一日の大隈山縣会談においての発言（伊藤隆編『大正初期山縣有朋談話筆記／政変思出草』、山川出版、一九八二）。

★40 前掲拙稿「『第二院』の誕生」を参照。

★41 同前。

★42 とはいえ、こうした路線が「両院縦断」や「憲政常道」とはまた異なる政治構想として影響力を有していたことは指摘しておきたい。こうした流れは、たとえば第二次山本権兵衛内閣の背景となり、また加藤高明内閣を「三派」の連合内閣であることにアクセントにおいて評価する動きともつながる。しかも、これを担ったのは、貴族院での勢力を後退させた官僚閥の流れを汲む人々や、「薩派」と呼ばれる勢力であったことを考えれば、こうした政權構想は本稿で扱った内容と表裏をなすともいえよう。この「大連立」ともいふべき政治構想（しかも多分に「政党政治」構想としての意味を含む）については、別に検討したいが、さしあたりこ

うした流れに注目した重要な成果として、十河和貴「元老再生産と大正後期の政界」（『日本史研究』六五九、二〇一七）を挙げておきたい。

★43 少壮華族については、前掲西尾『大正デモクラシーの時代と貴族院』、第三章も参照。

★44 以上は前掲拙稿「両院縦断」の系譜」も参照。

★45 前掲『原日記』五（福村出版、二〇〇五）、一九二一年五月三日条。

★46 前掲西尾『大正デモクラシーの時代と貴族院』五章を参照。

★47 前掲『原日記』五、一九二一年五月三日条。

★48 「貴族院の勢力激進」（『東京朝日新聞』、一九二〇年八月六日付）。

★49 同前。

★50 以上、原内閣期については、拙稿「二院制の政治史——「両院関係問題」とふたつの政党政治構想——」（『東アジアの思想と文化』七、二〇一五）も参照。

★51 拙稿「大正期における床次竹二郎の政治思想と行動」（『立命館大学人文科学研究紀要』一〇〇、二〇一三）を参照。

★52 この時期における政友会の内部分裂状況については、伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』（山川出版社、一九八八）、第一部第二章を参照。

★53 前掲『大正デモクラシーの時代と貴族院』、第五章、前掲拙稿「両院縦断」の系譜」を参照。

★54 前掲拙稿「『第二院』の誕生」、同「両院縦断」の系譜」、同「二院制の政治史」を参照。

★55 たとえば、内藤一成氏はこれを「最も微温的な改革」と評している（前掲内藤『貴族院』、一五五頁）。このときの貴族院改革問題に関する研究として注目すべきものに、前掲西尾『大正デモ

クラシーと貴族院改革』第六章、今津敏晃「一九二五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』六七九、二〇〇四）がある。とくに今津氏は、改革が貴族院「政党化」の契機となったことを論じ、問題の再評価をはかられた。しかし、今津氏も貴族院改革問題がもった社会的な広がりとその意味については、必ずしも十分な評価をおこなっていない。

★56 「貴族院内閣」の出現」（『東京朝日新聞』一九二四年一月五日付）。

★57 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』一九二五年一月六日付）。

★58 「貴族院改革の実現期」（『大阪毎日新聞』一九二四年六月二日付）。

★59 「貴族院内閣の出現」（『東京日日新聞』一九二四年一月五日付）。

★60 「展望台」（『読売新聞』一九二四年七月一八日付）。

★61 なお、一九三〇年代の議会制度改革問題を貴族院中心に検討した主な成果として、園部良夫「昭和十年代の貴族院改革問題をめぐって」（『日本歴史』四四七 一九八五）、野島義敬「一九三六年における貴族院改革運動」（『日本史研究』六〇八、二〇一三）、またこれを貴族院史全体の流れに位置付けた成果として前掲内藤「貴族院」第五章がある。このうち園部氏は改革論の内容を評価しつつも、参議院を「明治以来の日本の二院制の歴史的背景とは無縁の存在」と述べられている点で本稿と立場が異なる。これに対して、野島氏は政府と貴族院議員の改革構想を峻別しつつ検討し、代表性原理の差違に注意しつつも貴族院議員側に見られた「上下両院に民意調達機能を認めつつ両者の差別化を図るという点」が戦後における課題を先取りしていたとされた。本稿は「民意調達」機能以上に、衆議院に対する「抑制」機能の方により重きをおく

点で視角が異なるが、戦後への連続を含めて貴族院改革問題を考える上で野島氏の指摘も重要であろう。

なお、本稿では直接扱えないため詳しい研究整理は避けるが、衆議院を中心に改革論を検討した成果として、村瀬信一「帝国議会改革論」（吉川弘文館、一九九七）を挙げておきたい。村瀬氏の議論は、ここにいたる議会改革論の流れを知る上で参考になる。

★62 霞会館編『貴族院と華族』（霞会館、一九八八）、四九二頁。

★63 前掲村瀬「帝国議会改革論」、一四二～一四六頁。

★64 以上の経緯については、前掲霞会館『貴族院と華族』、四九二～四九六頁。なお、この時期における平沼の政治的立場については、萩原淳『平沼騏一郎と近代日本―官僚の国家主義と太平洋戦争への道』（京都大学出版会、二〇一六）、第一部第六章を参照。

★65 たとえば、『読売新聞』一九三六年四月一三日付。また火曜会員の改革論を知るための史料として尚友俱樂部『佐々木行忠と貴族院改革』（芙蓉書房、一九九五）がある。

★66 『東京朝日新聞』一九三七年六月二〇日付。

★67 「貴族院改革の問題と所謂職能議員」、「青票白票」五一号、一九三七年九月（尚友俱樂部・広瀬順昭編『青票白票―昭和期貴族院制度研究資料』、柏書房、一九九一、所収）。

なお、「青票白票」は、火曜会会員らが作成していた同人誌であり、ここでの記事はすべて匿名となっている。

★68 仮に一九三〇年代を「立憲制」・「議会政治」の回復過程とみるにしても、議会制度改革論の時期は「再編の時代」と「再建の時代」の中間にあたる（米山忠寛『昭和立憲制の再建―一九三二～一九四五年』、千倉書房、二〇一五）。その意味でそこでの課題



は影響力の回復であって、決して「抑制」ではなかったといえよう。

★69 「官情報第六七七号・貴族院制度改革問題ヲ繞ル各派ノ動向ニ就テ」(01-3A-015-00・返青08001220)・国立公文書館蔵。

★70 佐藤達夫、『日本国憲法成立史』二(有斐閣、一九六四)、九四一〜九四二頁。

★71 拙稿「戦後民主主義と「良識の府」——参議院制度成立過程を中心に」(『立命館大学人文科学研究所紀要』九〇、二〇〇八)を参照。

★72 以下はとくに断らないかぎり、「臨時法制調査会第二部会小委員会議事通要」(入江俊郎関係文書)、国立国会図書館憲政資料室所蔵)による。なお、小委員会以外での議論状況については、前掲拙稿「戦後民主主義と「良識の府」」を参照。

★73 前掲拙稿「戦後民主主義と「良識の府」」を参照。

★74 「臨時法制調査会第二回総会における北第二部会長報告」(自治大学校編『戦後自治史三(参議院議員選挙法の制定)』、自治大学校、一九六〇)。

★75 全国選挙管理委員会事務局編『選挙年鑑』、一九五〇。

★76 野島貞一郎編著『緑風会十八年史』(緑風会史編纂委員会、一九七二)、二七頁。

★77 前掲竹中『参議院とは何か』、第一章を参照。

★78 増田甲子七『増田甲子七回想録——吉田時代と私』(毎日新聞社、一九八四)、一三二頁。

★79 この問題を考えるうえでヒントとなるのは、立憲主義を単なる権力への「抑制」ではなく、「手続きによる恣意的な決定の回避」と捉え、その遵守は「権力の安定要因」でもあればこそ、憲法典は為政者の側から必要とされたという指摘である(前掲額原「安全保障と憲法」)。こうした点を深く考えることは、「立憲」と実

行力を伴った「民主」とを結びつけるうえで、重要な意味をもつのではないだろうか。

★80 なお、この問題に関し、参照し得る知見が多く含まれた著作として、林尚之・住友陽文編『立憲主義の「危機」とは何か』(すずさわ書店、二〇一五)を挙げておきたい。

〔付記〕本稿は科学研究費補助金「近代日本立憲主義と戦後政治に関する総合的研(課題番号一六K〇三〇六二)」(研究代表・林尚之)による成果の一部でもある。

よしだ・たけひろ(立命館大学専門研究員)

