

論 説

明治憲法の理念と主権論争

田 村 安 興

目 次

はじめに

1. 明治憲法と国体
2. 主権概念と天皇制
3. 憲法草案にみる統治権
4. 各国憲法の統治権の主体と明治憲法
5. 私擬憲法にみる統治権と主権論
6. 新聞誌紙にみる主権論

むすび

はじめに

本稿の課題は日本の主権に関する争点を明らかにすることである。世界経済と接触して以降、世界の強国として一旦は破滅し、国内外の多くの人々に苦難を与えた日本という国の実在は一体何なのか、このことを問いかけることが本稿の背後にある。戦後一部の歴史学に見られた傾向、則ち天皇制のあり方を責め、そのことにすべての根元的問題を求めることは容易い。しかし、それでは何ら日本とは何かを明らかにした事にはならない。近代日本が脱亜入欧・文明化し、産業革命を達成すると同時に軍事大国化して孤立した帝国主義に至らしめたものは何か、その国内的政治的要因を求める事が課題である。そのための切り口の一つは天皇の統治権、主権の所在に関する争点である。

一般には明治憲法は主権天皇制であるとする認識がある。しかし、明治憲法

をめぐる日本という国の「主権」なる概念はそんなに単純ではない。日本の憲法制定過程の主権概念の論議には、この国固有の持つ曖昧さが反映しており、昭和憲法の評価とも関連して、改めて明治初期の議論を再検討する今日的意義がある。明治体制の当初の設計図を描いた政府主流派は、万世一系かのようなこの国の体制のもつ特異さと、そのことを如何に定義づけるかが自らの政治的立場にとっても重要であることを深く認識していた。

戦前期における憲法論議は国体に悖るものであり、戦後においてはその反動として、明治憲法の歴史的意義と国体に関する議論がタブー視されてきた。本稿は明治期における主権概念の検討を通じて、明治憲法制定期における主権論争の歴史的意義を明らかにしようとするものである。

1. 明治憲法と国体

明治政府が制定した日本の憲法は、万世一系の天皇が「祖宗ニ承クルノ大権」を以て制定した欽定憲法であり、法律であるとともに^{みことのり}詔でもあった。明治憲法の性格は皇祖の遺訓、皇宗の神靈に告げた統治の規範を示すものであり、欽定の目的は、君臣の規範を明らかにしたものであって、議会と王室の妥協の元に成立した西洋憲法と日本では成立時から根本的な差異を意識して策定された。

皇祖の遺訓中、最も重要な点は、この憲法第一條の「大日本帝國ハ萬世一系ノ天皇之ヲ統治ス」にある。これが意味するものは、万世一系の天皇制が八百萬ノ神と一切の臣民による命法、将来への規範であるとともに日本開闢以來の真理であるとの宣言を明確にするものであった。これは“憲法に表れた民族精神の伝統である”とは戦前の学会の常識であったが、戦後においてその言葉は一部右翼や政治家を除けば死語となった。しかし、戦後全面否定された明治憲法は西洋の憲法をそのまま日本に移入したのではなく、独創的な側面を持った憲法であった。明治憲法は民族精神の伝統を引き継ぐ側面を持っている、と云うことは戦後においては禁句となっているが、少なくとも明治以前からの日本の精神風土に適合した性格を持つものであったからこそ、以後の日本におい

て継続され維持されたのである。天皇は統治権の主体であるが故に、統治権の主体は国家であり、天皇はその機関に過ぎないという説は、西洋国家論の無批判的の踏襲として批判された。天皇は、元首・君主・主権者・統治権者たるに止まらず、現御神として開闢以来の神であることを宣言したものであった。

明治憲法は、大臣、枢密院、元老など天皇の廻りを取りまく組織を作り、天皇は統治権を行使するが責任はとらない、政の意味は、天皇の徳が取り巻きの官僚に反映して政治を行う。天皇親裁の実態は直接政治を行わない徳によって政治を行う徳治主義である。政治を天皇の名において直接行うのは輔弼である上級官僚である。官僚のトップの国務各大臣は「天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」（第55条第1項）と定められていた。行政権は、国務大臣の輔弼によって天皇が直接行うという原則に立ち、内閣は国務大臣が天皇を輔弼し協議する場であり、内閣に関する特段の規定はなかった。立法・行政・司法の三権は天皇に集中し、司法権も天皇の名において行使された。さらに軍の統帥権や緊急勅令など、天皇大権も認められた。

天皇は「議会の協賛」をもって立法を行い、国務大臣や官僚は、天皇の徳によって政治を行う。天皇は政という祭事を行うが、直接政治を行うのは国務大臣と官僚であって、天皇も官僚も非政治的存在で政治の外に置くことが明治以降の日本の大原則であった。

私擬憲法も徳治主義を強調したものが多かった。また、天皇は神聖にして侵すべからず、万世一系天皇制、陸海軍、常備兵の統帥などの、天皇の権限に関する中心事項は、政府案、元老院、参議案、代表的私擬憲法ともに大差が無かった。大きな相違は議会、立法権に関する権限が天皇か議会かあるいは両者の権限分担かの相違だけであった。天皇は実際の政治を行わないのであるから、大臣、枢密院、元老、高級官僚、軍部などの位置づけが重要であった。その際、憲法策定までに実権をもっていた政府主流派層がいかにも議会・政党を押さえ、いかなる事態の中でも安定的な国体を堅持する体制をつくるかが争点であった。一方の反主流派の目的は、自らが天皇の名において政治を行う天皇の取り巻きの諸機関への影響力阻止であった。ただし、彼等の主張も天皇親政による徳治主義を否定するものではなかった。

明治憲法には日本人が持つ天皇を中心とするシステムの強さが反映されている。もともと日本人には集团的秩序や共同体社会への依存が強い事は従来から指摘されてきたが、その要因については議論される事が少なかった。しかし、近年の生命科学の発見によって、日本人の集团的意識の強さは、強ち全体主義者による非科学的な妄言とばかりいえなくなった。¹

日本民族の継続性としての天皇制は、日本民族だけにとどならず、大アジア主義、狂信的民族主義、排外主義と一体化したとき、帝国主義の強固なイデオロギーとなった。新渡戸稲造は、西洋の地上を爪でひっかくと東洋の顔が見られるという表現によって、西洋文化を遡れば遡るほど東洋文化との融合が見られる文化的同一性を、国際協調路線・国際連盟堅持と民族主義の排除の根拠にしたが、戦前の日本ではこの思想は受け入れられなかった。またかつてマックス・ウェーバは歴史的出来事を先天的な人種の資質に求める傾向について厳しく批判したことがある。民族性を無批判に自然科学的基礎の上に説明する事はウェーバの時代にも存在した。しかし、21世紀の遺伝子レベルの議論には説得力がある。²

日本の天皇制や韓国の壇君神話、中国黄帝伝説など、儒教・道教的世界観が優勢な東アジア諸国においては、神話と国家権力が一体化した。これに対して、西洋では古代から祖先崇拜に端を発した権力が止揚され、唯一絶対の神が優先

- 1 生命科学の発展は人間社会の根源にも新しい光を投影している。最近の脳医学の研究によると心の問題は脳内におけるある種の神経物質の作用に依ることが解ってきた。人間の心理には、新たな事に関する挑戦的・新規性性格と不安を感じやすく慎重な性格とがある。この様な性格の差異は神経物質の作用によるものであり、それは多くが遺伝によるところが大きい。日本人には後者の性格の人が多く、それは遺伝によるというものである。しからば、個人の自立性は欠如しているが、集団性、組織性、協調性が強いことは日本人の遺伝的特性である事になる。さらに、批判的精神は欠如しており、互いの気持ちを理解して情緒的に支え合う性格や官僚・お上への依存と従属、さらには劇的な革命は好まず、日本民族の継続性の証としての天皇制を、万世一系の血統かのように温存してきた皇国神話も日本人の遺伝的特質との関連が強い事になる。

- 2 マックス・ウェーバ『社会科学と社会政策にかかわる認識の「客観性」』岩波書店 富永祐治 立野保男訳 67頁

“Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis” Max Webers 1904

された。祖先崇拜と古代神話が集合的無意識の神話となった西洋世界では、宗教改革とルネサンス、近代の優れた詩人や啓蒙主義的哲学者が、彼岸的な世界へ向かう形而上学の終わりを実現し、中世的社会の中に埋没した個人の自我を発見した。³ インドの輪廻に相当する哲学の省察が中国を経て日本に達した時、精神世界の哲学は偶像崇拜と現世利益に変質し、祖先崇拜の儒教、道教に包摂された。記紀の説話、神道によって宗教は包含され、深い自己実現、自我の発見に至る近代精神は生まれなかった。

明治憲法下において天皇制の位置づけは律令制以前の強い古代権力への復活を目指したものであったが、その結果は強力な官僚国家の頂点にたつ存在となった。中世以降の天皇は精神的・宗教的な権威によって、そのときどきに権力をにぎる幕府などに権限を与える立場にあったが、明治維新は天皇の持つ宗教的権威に西洋から移入した立憲君主の権力を併せもった存在となった。伊藤博文、井上毅らの起草者は、歴史、伝統の上に成り立つ憲法という視点を重視した。明治憲法には天皇の位置づけとその補弼に関しては周到に用意されたが、天皇以下の政治制度は、内閣制度に関しても何ら憲法に規定されないという不明確さ曖昧さを残し、これがその後の日本の政治システムに微妙な影響を与えた。当初政党内閣制を否定した明治政府も、政党の内閣を実現させたことによって初期の体制は変容した。しかし、明治憲法の欠陥であった内閣と首相の位置づけの不明確さが国家の危機管理体制には災いし、昭和初期において実質的な統治の中心として内閣、首相がその役割を果たし得ず、軍部の政治介入を招いた。また強大な位置が与えられた天皇の大権の実現装置に関して天皇の意思実現者

3 ニーチェはツァラトゥストラにこう語らせた。「ああ、兄弟達よ、私が創作した神は、やはり人間の作り物、人間の妄想に過ぎなかったのだ。すべての神々と同様に。この神は人間だった。しかも一個のみすばらしい人間とその自我に過ぎなかったのだ。」ニーチェ『ニーチェ全集第1巻』47頁1982年 蘭田宗人訳 白水社

ゲーテのファウストやニーチェのツァラトゥストラの言葉はユングの集合的無意識への導入であった。西洋的精神のなかにゾロアスター教やギリシア神話の神を発見するには、西洋に於いては文化的な大革命が必要であったが、むき出しの集合的無意識が現実世界を支配する東洋世界、特に日本ではそれがなかった。それ故に日本では個人の自我の確立が後回しにされ、市民革命、産業革命が西洋に対して遅れた。

としての輔弼が重要な役割を果たしたが、天皇には何重にも輔弼者がおり、その解釈と輔弼間の力関係によって政治の方向が左右された。明治憲法体制下、最も国家を支配したものは天皇の周辺の輔弼だけではなかった。明治憲法体制の最大の遺産は、今日までの日本の政治に一貫して支配している官僚統制、官僚支配が天皇の名において強固な装置になったことである。これこそいかなる政変や混乱、政争の中においても変わらぬ安定した行政機構となったものである。それ故に自由党など政党は「軍閥官僚派」として政府を批判した。しかし明治憲法そのものが強固な官僚統制を制度化したのではなく、憲法では規範を示すに過ぎない。むしろ官僚統制の強固さは日本人の持つ固有の特徴、則ち集団的秩序、統制的全体主義的性格、勤勉性などの特質によるものであり、それが行政機構に反映したものである。⁴

2. 主権概念と天皇制

戦後の俗説では明治憲法体制は天皇主権であるという事が半ば常識となっており、憲法第3条 天皇は「神聖にして侵すべからず」とは専制君主であることの証拠とされた。近年の研究者も明治憲法は天皇主権説をとるものが多いが、明治憲法は主権という概念を使わず統治権の総攬とした。これは国家主権という概念は西洋の概念であり、日本にはなじまないとする論争が決着したものであり、これこそ明治憲法の精神を示すものである。井上毅は主権という言葉は国民主権に対立する言葉としてこれを否定した。

井上は後に伊藤のプレーンとなるが、明治10年以前は岩倉の側近であった。井上はすでに明治9年の時点において、憲法は日本的な皇国思想に根差したものでなければならず、いたずらに西洋の憲法を模倣するものではないと述べ、暗に枢密院の憲法草案を批判した次のような書簡を伊藤に送った。「昨日

4 戦後憲法草案の中で日本自由党案では「天皇は統治権の総攬者なり」（46年1月21日）。日本進歩党案「天皇は…統治権を行う」（46年2月14日）という案がだされ、明治憲法におけると同様の統治権総攬者としての天皇制が戦後も維持されていた可能性があった。

御密示を蒙り候憲法の件は国の大事と存し、愚考の廉々御参考の一端とも可相成哉、左に条陳仕候。一 憲法の性質 我国并に漢土にて従前憲法と称へ来りしは一応政府の(欠)様のものにて、律令、格式の類を云ふに過ぎず。即ち聖徳太子の憲法十七条と云へる如き是れなり。然るに近比世人の喧伝する所の国憲又は憲法と唱ふる者は一種政体の名称にして、古人の所謂憲法とは其の名同一なれども其实異種異様の物たり。…世人の論する所の国憲なるものは即ち歐洲の所謂『コンスチュション』を和訳したるなり。『コンスチュション』とは即ち『アブソリュート』(訳専制)に対するの名にして、君権制限の政を云ふなり。一、憲法を定むるの目的 此に一説あり、曰く、今所謂憲法撰定とは我か古人の憲法を本として傍ら歐洲の法を斟酌するに過ぎざるのみ。此の説即ち目的明瞭ならざる者也。他の事は彼此斟酌すべし。独り憲法は彼此を斟酌すべからず。憲法の小節目は彼此を斟酌すべし。憲法の大主義は彼此を斟酌すべからず。歐洲の所謂憲法とは民撰議院と必ず相因りて成立するものなり。民撰議院なく是れ憲法なき也。憲法の節目多し。而して其の大主義は、曰君権を限る、曰立法の権を人民に分つ、曰行政宰相の責任を定む。』⁵

井上毅は憲法の原案策定が自らに任された最終段階においても天皇の権限に関して異議を唱えた。憲法逐條意見(明治20年)の中で、憲法第四条の原案を否定し、「天皇ハ国ノ元首ニシテ統治権ヲ総攬シ此ノ憲法ノ条規ニ依リ之ヲ行フ」とした。原案には主権なる言葉が入っていた。原案は 第四條 天皇ハ国ノ元首ニシテ主権ニ属スル諸般ノ権理ヲ総攬シ云々 について井上は以下のように述べている。「主権ニ属スル諸般ノ権理ト云ヘル成語ハ洋語ニハ熟シテ訳語ニハ熟セズ 且近來ノ学者ニ主権ナル字ハ交際法ノ語ニシテ之ヲ憲法学ニ用ヒタルハ仏国ニ於テ主権在人民ト謂ヘル謬見ニ起因シ 終ニ又主権在君主ト謂ヘル何等ノ意義モナキ学説上ノ熟字ヲ慣成シタルナリト謂ヘル者アリ 仏ノモーリスブロック氏 独乙ニ於テハ主権ト謂ヘル羅馬語ニ対シ的當ナル訳字ナシ ブロンテューリ氏 今改メテ『国ノ大権』トカ『万擧ノ大権』トカ『諸般

5 井上毅より伊藤博文宛書簡 明治9年 『伊藤博文関係文書一』塙書房 昭和48年1月306頁

ノ大権』トカ我力国民ノ普通ノ感覺ニ容易ニ了解セシムヘキ熟字ヲ用ヒ、而シテ洋訳ニハ複称ニテ『スターツ、レプト』トカ『ゼ子ラルパウヲワ』トカ『シユプレム、パウヲワ、オフ、ステト』ト云様ノ字ヲ用ヒテハ如何」⁶

井上は君主の大権は二つの種類あると述べた。「憲法ニ君主ノ大権ヲ掲クルニ、甲乙二様アリ。西洋憲法 甲ハ、君主ハ、国ノ元首トシ、一切ノ国権ヲ総攬ス 諸般ノ王権例ヘハ宣戦講和ノ権、官吏任命ノ権等ヲ各別ニ記載セザル 乙ハ、仏国ノ王政、又ハ帝政ノ時ノ憲法、及白国・普国ノ憲法ノ如ク、君主権ノ個條ヲ各別ニ記載シ、…以テ議院又ハ司法権トノ権限ノ區別ヲ判明ニスル 第一ノ方法ハ、積極ノ記載法ニシテ 君主ノ大権ハ、憲法ノ正條ヲ以テ之ヲ制限スルノ事件ヨリ外ハ、一切ノ分派ニ於テ之ヲ総攬セザル事ナシトノ意義ヲ示ス者ナリ 第二ノ方法ハ、是ニ反対シテ消極ノ記載法ニシテ限局ノ意義ヲ示シタリ 則チ国権ノ君主ニ属スルハ憲法ノ正條ヲ以テ、之ヲ君主ニ帰スルノ事件ノ外ハ君主之ヲ執行ヘ、其正條ナキ者ハ、君主ノ権ニ属セズトノ意義ヲ示ス者ナリ。」⁷

井上は乙は日本に適さない。その理由は日本の憲法は「天皇の聖意、恩旨」「親裁」の憲法であり君民契約の憲法ではない。歴史的にも王権は憲法によって定まったものではない。また個々の王権を規定する事は3権分立主義に起因するものである。ロエスレルは井上の意見は真理であり意味深長は疑いないと同意した。

モッセは王権についての井上からの質問に以下のように答えた。「憲法ニ於テ国王ノ権利ヲ如何ニ定ムヘキヤノ問題ニ関スル意見」「何レノ憲法ニ於テモ、国王ハ侵スヘカラストノ明文ヲ掲クルハ皆同シ。或ル憲法ニ於テハ、之ニ加フルニ神聖ナルノ語ヲ以テス。然レトモ、此語ハ法律上ノ効力ヲ有セズ、又、皇帝ノ至尊ナルコトハ、宗教ノ主義ト共ニ、日本国民ノ思想ニ銘刻シアルカ故ニ皇帝ト国民トノ間ニ於ケル、此純然タル徳義上ノ関係ヲ憲法ニ掲クヘキ政事上

6 『井上毅伝史料編第一』「井上毅憲法逐條意見」同編纂委員会 昭和41年11月569-570頁

7 『近代日本法制史料集第四 ロエスレル答議四』明治20年1月 ロエスレル井上の問答 國學院大學 昭和56年7月

ノ必要ナキノミナラズ、予ハ之ヲ掲クルハ却テ弊害ヲ生スヘシト信ズ。何トナレハ、此レカ為、国民古来ノ主義ヲ破リ、又、国王ノ至尊ハ憲法ニ依テ始テ生スルヤノ思想ヲ起サシムルノ恐レアレハナリ。之ニ反シテ、皇帝ノ身軀ハ侵スヘカラズトノ語（文）ヲ憲法ニ掲クルハ可ナリ。』⁸「本来ノ行政権トハ、国王國務ヲ尽クス為ニ有スル所ノ諸權利ヲ指スモノナルコトハ、世人ノ知ル所ナリ。予ハ、貴問ノ関スル所ハ、主トシテ此行政権ニ在ルコトト信ス。予ノ所見ニ依レハ、憲法ノ構制ハ全ク此問ニ関スル答如何ニ依テ定マルヘシ。此事ニ関シテ、二箇ノ注意スヘキ点アリ。第一、既ニ陳ヘタルカ如ク、憲法ヲ以テ一切ノ公権ヲ新定スヘキヤ、第二、或ハ現行ノ法律ハ、大体ニ於テ之ヲ維持シ、新設ノ必要アルモノノミヲ制定スヘキヤ、是レナリ。予ハ、第二ノ方法ヲ正当ナリト信ス。予ノ見ル所ニ依レハ、日本今日ノ状況ニ於テ、国会ヲ設クルカ為ニ騒乱ヲ惹起セズ、且、国王ノ權利ヲ十分ニ維持スルニハ、此方法ニ依ルニ非サレハ能ハズ。今ヤ皇帝ハ一切ノ國権ヲ掌握スルハ、疑フヘカラサルコトニシテ、一切ノ國務ヲ尽スニ必要ナル諸權利ヲ一身ニ総攬スルモノナリ。皇帝ノ此權利ヲ有スルハ、憲法アルニ依テ然ルニ非ズ。従来ノ國法ニ依テ既ニ然ルナリ。』⁹

モッセはローマ憲法に倣い国王の諸権利を憲法に列挙する事は日本の沿革にそぐわない、プロシア憲法がローマ憲法に倣ったのは痛嘆すべき事であると述べた。これは沿革に矛盾するのみならず危険である。憲法に掲げない権利以外はこれを有しないという思想と国権分離論を生む。「日本憲法に於テ明文ヲ掲クヘキハ、皇帝ハ国家ノ主権首長ニシテ、一切ノ國権ヲ一身ニ総攬スルト云フコト、是レナリ。此事ハ独逸諸國ノ憲法ニ掲ケサルモノナシ。然シ普國憲法ニ此レヲ掲ケズ、白耳義國ノ模範ニ依テ、各權利ヲ列挙シタルハ、當時、勢力ヲ占メタル國法論旨ノ曖昧ニ基クモノニシテ、普國憲法ハ、國権分離ヲ採用シタルノ誤謬ヲ掲ケタリ。』¹⁰

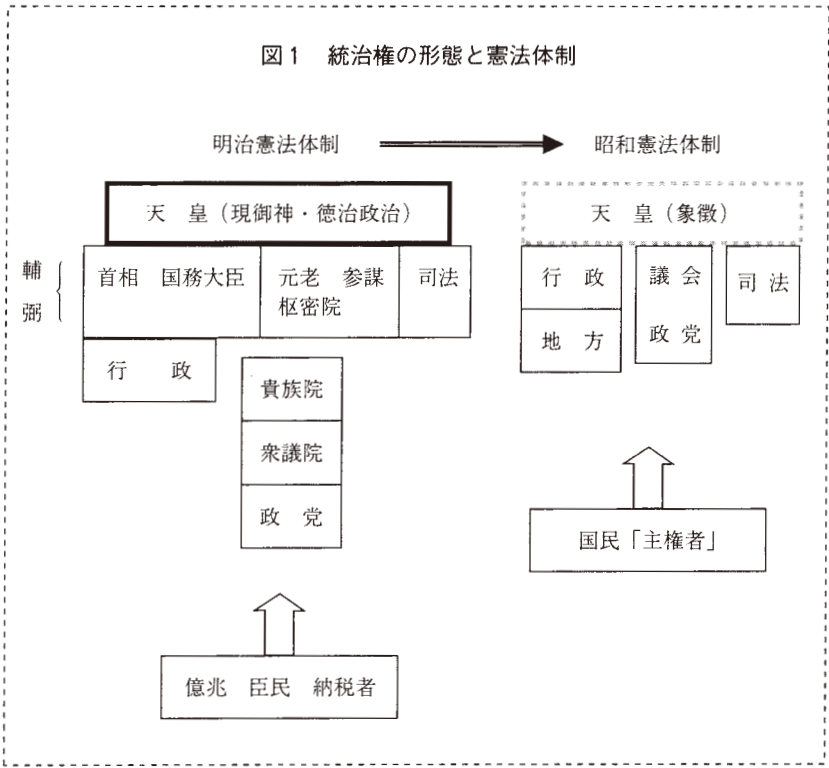
明治期の代表的な憲法学者穂積八束は統治権の主体について以下のように述

8 『近代日本法制史史料集 第一』昭和54年3月44頁「モッセ氏答議 王権部」明治20年2月22日

9 同上書46頁

10 同上書47頁

べた。「統治権ノ主体トハ統治権ノ帰属スル所ヲ云フ…我カ国ニ於テハ統治権ハ国家ニ帰属スルト同時ニ天皇ニ帰属シ国家ト天皇トハ此点ニ於テ相同化シ一アリテナキモノニシテ統治権ノ主体ハ国家則チ天皇ナリトス」¹¹ 天皇機関説では天皇は国家という団体に帰属する一機関ではなく、国家と天皇はともに統治権の主体である、とした。穂積によれば、統治権の本質とは、意思の力、命令を強制できる力、一般の事物に直接には及ばないが国家の一切の不可分な支配権、地方自治権とは異なる国家の固有の権力である。また、主権はフランスの固有の事情によって発達した概念であって、日本における主権概念はこれと異なる、という認識となる。日本の主権概念は、立法、司法、行政の国家統治



11 穂積八束『憲法提要上』有斐閣 明治42年11月264頁

権、国家権力の最高独立した性質を表すものに過ぎず、一定の内容を有するものではなく、国家の要素でもない曖昧な概念となる、従って統治権の総攬としたのである。¹²

現行憲法下でもこれと同様である。昭和憲法では主権在民ではあるが天皇の統治権を否定するものではないという曖昧な政体である。政府見解では、天皇は国の元首にして政体は立憲君主制であり、穂純も明治憲法体制と大きな相違はない。天皇の統治権と主権の所在を図1に示した。

3. 憲法草案にみる統治権

(1) 遣欧使節団の視察

明治初年の遣欧使節団は、明治政権による対西洋諸国への最初の外交施策であった。彼等の目的は不平等条約解消をさぐるためであり、そのために日本の第一級の政治家を派遣した。彼等は第一義的な外交目的は果たせなかったが、西洋の文化、文明、政治、経済など総合的な文化視察団としての役割は十分に果たした。使節団の報告書を見ると、西洋諸国における政治、憲法に関するもすでにこの時期において政府がその概要を把握していた事がわかる。

同書では西洋の立法権について以下の様に述べている。「抑人民ノ公選ニテ、議員ヲ出シ、立法ノ権ヲ執ルハ、欧州一般ノ通法ニシテ、政治ノ最モ支那日本ニ異ナル所ナリ」¹³

西洋諸国の議会に関して以下のように述べた。「立法議院ニハ、必ス上下ノ両院ヲ分ツヘシ、一ケノ議会ノミニテ、立法局ヲナシタル国ハナキナリ、但シ上下両院ヲ立ルニハ、国ニテ異ナリ、米ノ国会ハ州州ノ代人ト、人民ノ代人トニテ、上下院ヲナス、日耳曼連邦政府モ亦然リ、墺国連邦政府ハ、貴族ト州州ノ代人トニテ、上下院ヲ分ツ、英国連邦政府ハ、貴族ト州民ノ代人ニテ、上下院ヲ分テリ、其他ノ立君政治ニ於テハ、上院ノ議員ハ、貴族或ハ元老ニテ

12 同上書259頁

13 『米欧回覧実記』第二十四卷 岩波書店版第二巻 1978年10月81頁

ナルト、民代人ノ内ヨリ公選シテナルトノニアリ」¹⁴

英国と米国の相違について「英国ノ立君政治ハ、米國ノ共和政治ト異ナリテ、立法行法ノ兩權ヲ平衡セル妙ハ、一等宰相カ、公党ヨリ推サレ、皇帝ノ特旨ニテ、其輔翼ノ任ヲ命シ、毎事巴力門ニ出席シテ、衆議ヲ協スル弁証ニ従事スルニアリ、…一等宰相ヲ任スルハ、皇帝ノ特權ナリ、皇帝ノ權ハ、立法行法ヲ兼ネタリトモ謂フヘシ、唯共權ニ自ラ定限アリテ、重ナルハ任免決行ニアリ、一等宰相ヲ挙用スルハ、其權内ニ於テ甚タ重要ノ典ニテ、英国ノ政府ハ、此挙ニテ体面改マル、之ヲ挙用スルニハ如何ナル法ニテ、國中ノ多士ヨリ、鑑拔スルヤトイヘハ、国人ノ最モ希望スル人物ヲ挙ル所ニテ、皇帝ノ私意ニ選ムニモアラス、又議員ノ選挙ニ出ルニモアラス、其大略ハ、巴力門ノ議員中、種種ノ論党アル内ニ、其論ノ最モ多数ナル党中ヨリ、撰拔ス、今ノ宰相「グラツストン」氏ハ、改進黨ナリ、当時巴力門ニ於テ、此党派ハ、保守党ヨリ人員多キコト、百人許ナリト謂フ」¹⁵

彼等は議會の議論を奇異な目で見したが、これは恣意的なものでなく愛國の議論であると述べた。「ウォート ヒヤヒヤ チヤース ト掛声 ドット笑フコトモアリ、…抑國論ニ党派ヲ分ツハ、其主義ノ方向ニ、目的ヲ異ニスル所ニテ、之ヲ公然ト衆人ノ前ニ唱フル論ナレハ、固リ媚嫉偏私ノ僻見ヲ言張ルニアラス、故ニ毎事毎議ニ、必ス異様ノ論ヲ捏造シ、議事ヲ攪乱スルニアラス、要其主義ニ於テ、向背ヲ陳シ、畢竟ハ愛國ノ誠意ニ出ルコトナレハ、時ニハ政府党ヨリモ、此主意ニ至テハ、政府ノ所為ニ服セスト、抗政党ニ与スルコトアリ、…宰相カ、一度皇帝ヨリ任ヲ受ケタル後ハ、議院ハ之ヲ廢黜スルノ權ナシ、是黄帝カ政府ヲ改ムルニ大權アル所ニテ、宰相辞表ヲ上レハ、皇帝ノ意ニテ、其取捨ヲ決ス」¹⁶

14 同上書87頁

15 同上書88頁

16 同上書

(2) 政府憲法草案の論点と元老院案

憲法制定過程の政府内部における憲法論議は紆余曲折した権力闘争を孕んでいた。少なくとも2回の政権内部の分裂といくつかの憲法草案が出され、政権中枢を掌握した勢力が提出した原案が最終案となった。最終案は明治22年に提出されたがその8年前には大筋では固まっており、従って権力闘争は決着していた。

憲法論議の主要争点は以下の4つの論点であった。1. 国会開設時期は漸進主義か急進か。2. 日本の国体に基づくか西洋憲法の移入か。3. 欽定憲法か国約憲法か。4. 大権内閣か議院政党内閣か。また、憲法が策定されるまでのいくつかの政争と政府分裂を経た。それらは本質的には権力闘争であったが、憲政確立過程の争点と関連していた。画期は以下の通りである。1. 明治初年から元勳参議体制。2. 明治7年征韓論争により漸進派が主流となる。3. 大坂会議で木戸が板垣を参議に復帰させる。4. 明治10年木戸、大久保の死去。5. 明治14年政変により大隈追放され伊藤体制確立する

明治政府内の政争と政府内における憲法作成過程は関連している。政府部内の憲法論議は、征韓論争後民間の憲法論議をにらみながら本格化した。以下に政府部内の憲法作成過程を示そう。

1874年（明治7）5月	地方長官会議開催の詔書
1875年（明治8）4月	元老院、大審院の設置、地方官会議の開設 立憲政体詔勅
1876年（明治9）9月	元老院に勅語、国憲起草
10月	元老院、「日本国憲按」第一次草案
1878年（明治11）6月	元老院国憲取調委員、「日本国憲按」第二次 草案提出
1879年（明治12）12月	参議に立憲政体意見書提出命
1880年（明治13）	7参議が提出
12月	元老院「日本国憲按」第三次確定案を提出 国憲取調局解散

1881年（明治14）	3月	大隈重信，国会開設意見書提出
	6月	大隈参議の罷免
	10月	国会開設の勅諭
1882年（明治15）	3月	伊藤博文憲法調査ヨーロッパ出張
1887年（明治20）	5月	井上毅，憲法草案甲案提出
	6月	伊藤博文，伊東巳代治，金子堅太郎，井上毅 修正草案作成
1888年（明治21）	7月	憲法修正案確定
1889年（明治22）	2月11日	大日本帝国憲法発布

憲法制定に係わった金子堅太郎は後年、明治10年前後の事情について、明治10年前後には日本で憲法研究は英仏両国語で研究するものばかりで英国、仏国の憲法研究は盛んであったがドイツ研究はほとんどなかったとして、以下のように語っている。「明治九年の頃は日本に於て未だ独逸の新なる憲法論を学んだ人は無く、又当時日本には医者を除く外独逸の学問をした人は少なく、従て憲法論を世間に説いた者は一人も無い、そこで国会開設のことを言えば皆な英吉利流の憲法に付き説いた計でありました」¹⁷

元老院によって明治9年から13年まで、公式に政府案として憲法が策定された。元老院の草案は合計で三案が提出された。元老院の憲法について、伊藤、井上らは英、仏両国の憲法の影響があるとしてこれを却下した。元老院案は明治9年段階の最初は4人によって起草されたが、2人が異動によって策定官を辞し、実質的に細川潤次郎、福羽美静の二人によって起草された。¹⁸

元老院案の天皇と議会に関する項を比較しよう。

日本国憲按第一次案 元老院 明治9年10月

第一編 皇帝

第一条 日本帝国ハ万世一系ノ皇統ヲ以テ之ヲ治ム

第二条 皇帝ノ身体ハ神聖ニシテ侵ス可ラザル者又何レノ責ニモ任スル事

17 金子堅太郎「日本憲法制定の由来」『史学雑誌』第22巻第10号 明治44年10月
大会講演 『明治文化全集第一巻』所収 吉野作造編 昭和3年7月

18 金子堅太郎 同上書

ナカル可シ

第三条 皇帝ハ行政ノ権ヲ統フ

第四条 皇帝ハ諸官吏ヲ命シ及之ヲ免ス

第五条 皇帝ハ法律ヲ確定シ及之ヲ布告ス

第六条 皇帝ハ海陸軍ノ大元帥ニシテ便宜之ヲ派遣スル事ヲ得

第四編

第一条 立法ノ権ハ皇帝ト帝国議會トニ分ツ故ニ皇帝ハ其議案ヲ下付シ議會ハ其議案ヲ上奏スル事ヲ得

第二条 帝国議會ハ元老院及ヒ其他ノ議會ヨリ成ル

第五編 行政権

第一条 皇帝ハ諸大臣ヲ任シ及ホ之ヲ免ス

第二次案 明治11年7月

第一次案と中心部分は同様

第三次案 明治13年7月

第一編 皇帝

第一条 万世一系ノ皇統ハ日本国ニ君臨ス

第二条 皇帝ノ身体ハ神聖ニシテ犯ス可ラザル縦ヒ何事ヲ為スモ其ノ責ニ任セス

第三条 皇帝ハ行政ノ権ヲ統フ

第四条 皇帝ハ百官ヲ置キ其黜陟ヲ主ル

第五条 皇帝ハ兩院議スル所ノ法按ヲ斷シ而シテ之ヲ国内ニ布ク

第六条 皇帝ハ海陸軍ヲ管シ便宜ニ從テ之ヲ派遣ス其武官ノ黜陟退老ノ如キハ法律中掲グル所ノ常規ニ遵ヒ而シテ皇帝其奏ヲ可ス

第四編

第一条 皇帝元老院及代議士院合同シテ立法ノ権ヲ行フ

第二条 皇帝ハ法按ヲ兩院ニ下付ス兩院モ亦意見書ヲ上奏スルコトヲ得而シテ其批准ヲ得者ヲ法按トス

第三条 各法按ハ兩院協同ノ後皇帝ノ批准ヲ得ルニ非レハ法律ト為スコトヲ得ス

第五編 行政権

第一条 皇帝ハ諸省ヲ置キ大臣參議諸省卿及長官ヲ命シ又之ヲ免ス

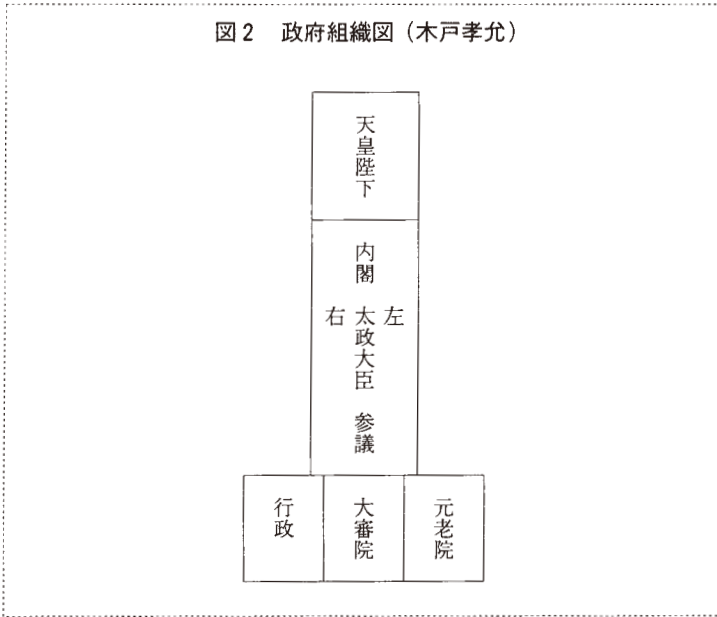
伊藤は井上毅の意見をいれ、元老院案拒否し、さらなる漸進主義を明確にした。明治13年12月伊藤は「臣窃カニ国会ノ未ダ遽カニ起スベカラズト謂フ…苟モ国体ノ変更ニ係ル実ニ曠古ノ大事決シテ急躁ヲ以テ為スベキモノニアラズ、今先ズ基址ヲ固クシ次ニ柱礎ヲ構ヘ終ニ屋茨ニ及ブ举行ノ次序固ヨリ緩急アリ」と述べた。

(3) 君権と民権に関する論議

明治初年憲法論議をまずリードしたのは木戸であった。そして木戸に遅れて対立する大久保がこれに加わった。木戸は立憲政体 憲政を天皇の大権の元におく改革案を出した。木戸は欧州訪問の際各国に共通している特徴は、憲法制定に差訓辞而、地方体制が整備されていることであるとし、欧米を範にした地方体制の構築を急ぎ地方官会議を主催した。

木戸は君民共治を主張し、大久保も次のように君民共治の制を論じている。「定律国法ハ則チ君民共治ノ制ニシテ、上ミ君権ヲ定メ、下モ民権ヲ限り…立君独裁トハ則国ニ従来ノ定法ナク、只国君ノ意以テ之レカ国法ト為リ、其君権定限ナキ者ヲ云、君民共治トハ従来ノ定規ニ従ヒ君民ノ間各其権限ヲ定メ、以テ法ヲ立ツ、君主之レニ因リテ自ラ国政ヲ理ムルモノヲ云、共和政治（人民共治ト云ヘル方至当ナルヘシ）ニ至ツテハ人民相共ニカヲ尽シ、以テ法憲ヲ定メ、定ムル所ノ法憲ニ従テ国政ヲ理ムルノ人ヲ撰ヒ、之レヲシテ國務ヲ奉行セシムル是レ也」「今我カ政体ヲ察スルニ、自ラ此ノ三者ヲ斟酌折衷スルモノニシテ、能ク国ニ応シ、時勢ニ適スルニ似タリ…」¹⁰

木戸の憲法構想を示す文書として以下の意見書がある。「政府も亦諸県に照らし其規模経費を斟酌し 減すへきを減し省くへきを省き 漸次政府と諸県と頭肢其平均を得て偏枯の憂無からしめは 則以て人民の為に一大幸福を保つに足らん 然らすんは封建の治を変して郡県とし人民圧政の苦を紓めん 事を欲



保積八束「憲法制定之由来」『法学協会雑誌第三十卷第九号』より
 『明治文化全集第一巻』所収 吉野作造編 昭和3年7月

する所のもの徒に人民の禍を致すに過ぎず而天下後世の責皆當に政府に帰すへきなり。民選議院は欧米各国皆其設あらざる無きを以て比年以来論者皆之を冀望せり 臣も亦之を欲せざるに非ず 然れども民選議院の設たる素より人民の共同に出る所にして政府の自ら設くる所に非ず 今若し原始を開はす一時の妄説に出ては 唯其害を致すを見るのみにして決して其利を見ず 近衆論者の或は朝或は野一身の関係するところに従ひ朝暮其議論の性質を變するか如きに至ては 國家の爲め深く以て歎す可きなり 獨町村会の如きは然らず 道路堤防橋梁等凡各県の以て其民に課すへき所のものは 町に在るは町に議し 村に在れば村に議し 衆心共同して而後之を出さしむ 是今日最民に益ある者にして他年其整備に従ひ漸く進めて以て 区会県会に及び終に国会に至らしむ」²⁰

木戸は「内政を修むるための大綱」において。1. 中央政府の地租取り分を削減し、地租を軽減する。2. 政府と地方の会計を分割する。3. 町村会を開

く。4. 華族・士族の生活保障。5. 人民主体の法律に改正。6. 県別に公平な政策。²¹ 以上を提言した。また、「前年民選議院の論起しより政府に急進漸進の二党あり 今の政府は所謂漸進党にして政府亦漸進を以て自ら命せり 然れとも孝允を以て之を視るに唯民選議院を説かざるのみ 其急進たるは一なり何そや 政府民選議院は未だ以て不開の人民に施すに至ては 其開不開を問はず 適不適を論せず 直ちに我の是とする所を以て之に加え而 又其成を急にす 是急進に非ずして何そ其漸を以て自ら命し 人亦漸を以て之を目すと雖とも未其漸たるを見ざるなり所謂 漸進なるものは如何 必や内政を修め能く其實情を得て以て漸く進むものなり」²² と述べた。

大久保は帰朝して木戸とともに内政に関わり、内務省 地方官会議 府県会規則など三新法制定に関わり元老院を開設した。そして、木戸、大久保の意向をうけて、明治9年9月6日元老院議長あてに憲法起草の勅旨がだされ、その後草案が出されたが、岩倉はまず密かに草案を見たのち公表するかどうか判断するとしたが、伊藤の意向が強く働き、没とされた。大久保は木戸と異なり君権を定めて民権を限ると見ていたようである。その点では伊藤と共通するものがあつた。英国、仏国、魯国は互いに国情が違い、政体はそれぞれ国情に適合して成立している。「英国ノ政体ヲ亜国ニ用ユヘカラズ…亜や英や魯や其政体以テ我国ニ行フヘカラス、故ニ我国ノ土地風俗人情時勢ニ随テ、亦我カ政体ヲ立テサレヘカラサルナリ」²³

木戸、大久保、伊藤の間には漸進派では一致したが憲政のあり方、君主の権限と民権に関して微妙な温度差があつた。伊藤は木戸との議論について明治6年に談話を残した。伊藤は君権について軽々しく論じるなど以下のように木戸に忠告したと伝えられている。「我国人民久シク封建ノ圧政ニ慣レ習性トナル

20 『木戸孝允文書八』昭和6年 昭和46年復刻 東京大学出版会 174頁

21 『木戸孝允文書卷十九』明治9年5月 「町村会の速攻並に国会開設に関する意見書」

22 同上書 明治9年12月 「内政充実・地租軽減に関する建言書」三条実美, 岩倉具視宛 185頁

23 同上書107頁

コト殆ド千年、此風俗人情ヲ以テ俄カニ民主政治ヲ用ヒルベカラズ、君主政治モ亦固守スベキニアラズ」²⁴ そして、各国の国情（人情風俗）に適した憲法を制定すべきといて、「大久公ノ意見モ詰り、君権ヲ定メテ民権ヲ限ルト云フニ在ツタ、私モ此ノ事ハ軽々シク遣ッテハイカヌト云フコトヲ木戸公ト論ジタ、ソノ後ニナッテ、明治七年、前ニ話シタ民選議院ノ建白モ出ルシ、十四年ニハ大隈伯ノ建白モ出来タ、ケレドモ、イヅレニシテモ、マダドウモ研究ガ足ラス、政体ヲ定メルト云フコトハ国体ニ関係ヲ持ツノデアルカラ、十分ニ過去ヲ明カニシ、将来モ慮ツテ、コレナラバ慥カニ日本ニ適シ国家ヲ利スルト云フ安心ノ出来ルマデハ、私モ容易ニ左袒シ得ラレナカツタ」

青木周蔵は次のような談話により大久保と木戸の憲法への関わりを述懐した。「明治五年岩倉大使欧米巡回ノ時ニ、大久保サンモ木戸サント共ニ副使トシテ行カレタ、予ハ昔時独ニ留学シテ居ツタガ…独逸ノ有名ナル政治家「スタイン」ハ、十九世紀ノ始メニ先ヅ市町村制ノ改革ヲ断行シタガ自治制ガ充分確立セラレテカラ数十年ヲ経テ始メテ憲法発布トナリ立憲政治ガ出来タ コレラノ沿革ヤ英国立憲政治ノ円滑ハソノ自治制度ノ完備セルニ基ヅク等ノ所以ヲ詳細ニ研究サレタノデアル、当時我邦ニテモ民撰議院ノ論ガポツポツ起リカケテ居ツタカラ立憲政政体ノコトハ早晚政府ニ於テモ実施スル積リデ、欧米諸国ノ政体政治ヲ研究サレタノニ外ナラナイ、サレバ大久保サンハ、自治制度ニ関スル取調べ諸員ニ命ゼラレタガ、ソノ考ハ我国ノ立憲政治モ、亦外国ノ実例ト同ジク、先ヅ地方自治制ノ確立ヨリ始メナケレバナラナイ、ソノ方法ハ漸進主義ニ依ルヲ可トスルト定メテ居ラレタ様デアル」²⁵

(4) 明治13年各参議案

大久保、木戸が世を去った明治10年以降における政権の実権を握ったのは伊藤であった。伊藤は木戸、大久保が影響力を持っていた元老院作成憲法草案をことごとく否定した後、参議案を作成させた。そして参議案作成の意図は唯一

24 同上書107頁

25 同上書125頁

急進派として参議職にあった大隈追い落としにあった。

明治12年12月、参議案作成について岩倉は「明治8年立憲政体創定ノ議 によって起草された憲法案は「我カ国体ト相符ハサル所アルヲ以テ未タ進奏スルニ至ラス」²⁶ であり、各地方の政談演説、私擬憲法が出回り配布されている、これへの対応であると述べた。「我カ国体ヲ本ト為シ旁ラ欧米諸国ノ良政ヲ酌衷シ」²⁷ 参議、山縣有朋、黒田清隆、山田顕義、井上馨、伊藤博文、大木喬任に建議させた、としている。各参議は命が下った直後大要以下のように建議した。

山縣有朋は、当時陸軍中將であり、その立場から西南戦争、朝鮮半島情勢から民心を政府に向けさせる事「民心を収攬シ政略ノ順序ヲ得」ることを強調した。(明治12年12月)

黒田清隆は西洋の訳本によって民権、立憲を論ずる勢力を批判し、憲法制定より学校制度と産業発展が急務、プロシア、アメリカでは学校で教練を行っている。プロシア、フランスの産業政策を見習うべきだと述べた。(明治13年2月)

山田顕義は「国体ヲ議定」するには「古来ノ慣習ト今時ノ勢トヲ参酌シ」人民に君主の尊権の一部を割譲するとした。その一部とは人民の権利に関する部分のみ法律を議定する、歳入と歳出である。(明治13年6月)

井上馨は以上の参議の中では最も長文の建議書を提出した。井上は、元老院を廃止し民撰議院に対抗する上院を設立する、憲法は「皇国古来ノ風習慣行ヲ採リ其足ラサル部分ノミ他国ノ良法ヲ酌取」する、など5項目の要綱を提出した。(明治13年7月)

伊藤博文自身は、憲法制定は重要だが国体の変更に係わる重要事であり、官僚統制を厳格に行うための具体的な方策を建議した。そのためには「元老院ヲ拡張シ」華士族だけでなく元老院の官僚を入れること、府県に官選検査員をおき会計検査を行うこと、「聖裁ヨリ断シ天下ノ方向ヲ定ムル」ことなどを建議

26 『岩倉公実記』下「具視憲法制定ニ関シ両大臣ト協議ノ事」明治39年9月652頁

27 同上書655頁 同上書655頁

した。(明治13年12月)

参議議長、大木喬任は全文が皇国の国体維持だけを訴えた文書であり、国体を定める局の設立を建議した。(明治14年5月)

参議案のなかで以下のように大隈は際だって内容がある建議をだしたが、これが大久保にとって政権中枢から追われる要因となった。

(5) 大隈重信案

伊藤は大隈と意見を異にするので参議を辞してまで大隈と政治闘争する用意があると岩倉に告げた。大隈の建議は、政党の政策が一年半以内に現れるから、議会開設を明治16年とするなどの急進論であるに加えて、欧洲憲法就中英国憲法に影響されたものである、ということがその理由であった。大隈の憲法草案はそれほどまでに伊藤にとって驚くべき内容のもであった。

「博文之ニ答フル書中ニ於テ重信ト意見ヲ異ニスルヲ以テ本職ヲ解カンコトヲ請フ 其文ニ日ク大隈此節之建白熟読仕候処実ニ意外之急進論ニテ トテモ魯鈍之博文輩驥尾ニ随従候事ハ出来不申 且亦現今将来之大勢ヲ觀察仕候主眼モ甚相違仕候 請歴史欧洲之沿革変故之迹ヲ想像スルモ博文カ管見ニテハ彼建白ニ載スル所ノ如ク成蹟ヲ容易ニ被得候モノトハ不存」明治14年7月2日²⁸

岩倉は伊藤に次のように説諭したと『岩倉公実記』にある。「大隈ノ建言モ亦忠愛ノ心ニ出ツルハ知ル可キナリ惟意見ニ急漸二進ノ差アルノミ」²⁹ 岩倉は伊藤と大隈に大異はなく小異のみであるという見方をした。政治情勢に疎い岩倉は、小異の背景に政権内部の深刻な政治闘争があることを認識しておらず、すでに自らが政権中枢を担う立場にいないことを暴露した。

大隈の建議の概要を以下に示す。

大隈重信 国議院設立ノ事 意見書 明治14年3月

第一 国議院開立ノ年月ヲ公布セラルヘキ事

「国議院ノ設立ヲ請願スル者少カラス其人品素行ニ至テハ種々ノ品評アリト

28『岩倉公実記下』明治39年9月700頁

29 同上書701頁

雖要スルニ是等ノ人民ヲシテ斯ノ如キ請願ヲ為スニ至ラシムル者ハ則チ是レ人心稍ク將ニ進マントスルノ兆候ニシテ自余一般ノ人心ヲ察スルニ其後ル、者亦甚タ稀少ナラントス 然ラハ則チ法制ヲ改進シテ以テ国議院ヲ開立セラル、ノ時機稍ク方ニ熟スト云フモ可ナリ」³⁰

大隈の評価は、誓願があいつぐ事により民意の機が熟したとみていた。ところが伊藤らとは民意に対する評価が異なっていた。

第二 国人ノ輿望ヲ察シテ政府ノ顯官ヲ任用セラルヘキ事

「君主ノ人物ヲ任用拔擢セラル、ハ固ヨリ 国人ノ輿望ヲ察セラルヘキコトナレトモ独裁ノ治体ニ於テハ国人ノ輿望ヲ表示セシムルノ地所ナキカ故ニ 或ハ功績ニ察シ或ハ履行ニ求メ其最国人ノ為ニ展望セラルヘシト叡鑒アルノ人物ヲ延用シテ政務ノ顧問ニ備ヘラル、モ是レ己ムヲ得サルニ出ル者ナリ…立憲ノ政治ニ於テ輿望ヲ表示スルノ地所ハ何ソ国議院是ナリ 何人ヲカ輿望ノ帰スル人ト謂フ 過半数形ル政党ノ首領是ナリ 抑国議院員ハ国人ノ推撰スル者ニシテ其ノ思想ヲ表示スル所ナルカ故ニ 其推撰ヲ被ムリタル議員ノ望ハ則チ国民ノ望ナリ 国民過半数ノ保持崇敬スル政党ニシテ其領袖ト仰慕スルノ人物ハ

是豈輿望ノ帰スル所ニアラスヤ 然則チ立憲ノ治体ハ是レ聖主力恰當ノ人物ヲ容易ニ叡鑒アラセ玉フヘキ好地所ヲ生スル者ニシテ 独り鑒識拔撰ノ勞ヲ免レ玉フノミナラス 国家ヲシテ常ニ康寧ノ慶福ヲ享有セシムルヲ得ヘキナリ…立法部ニ於テ輿望ノ帰シタル政党ノ首領ト行政顯官トノ間ニ軋轢ヲ生スルニ困ラサル者ナシ 夫ノ有名ノ立憲国ナル英国ノ如キモ 千七百八十二年以前ハ則是ノ如キ狀勢ナリシナリ 然レトモ積年累歳ノ經驗ヨリ 同年以降ハ君主モ輿望ヲ察シテ顯官ヲ撰用シ国議院中多数政党ノ首領タル諸人ニ重職ヲ授與スルニ至レリ 然リシヨリ以来ハ政府議院ノ間ニ於テ復タ軋轢ノ迹ヲ見ルコト能ハス

同国政党ノ争ハ常ニ議院ニ於テスルモ復タ政府ニ於テセサルニ至レリ 立憲政体ノ妙用ハ其実ニ在テ其形ニ存セス 立法行政司法ノ三権ヲ分離シ人民ニ参政ノ権理ヲ附與スルハ是其形ナリ 議院最盛政党ノ領袖タル人物ヲ延用シテ之ヲ顯要ノ地位ニ置キ庶政ヲ一源ニ帰セシムル者ハ是其實ナリ 若シ其形ヲ取テ

而テ其实ヲ捨テハ立憲ノ治体ハ徒ニ国家紛乱ノ端緒ヲ啓クニ足ルノミ 然則チ前述セル君主カ人材登庸ノ責任ヨリ論スルモ一國康寧ノ政理ヨリ論スルモ列國治乱ノ实例ニ鑑照スルモ政府ノ新官ニハ議院中ナル多数最盛政党ノ領袖タル人物ヲ任用アラセラレサル可ラス³¹

大隈は過半数を獲得した政党から首相を出すべきであるという政党色が強い草案を提出した。これは、伊藤らには到底受け入れがたい説であった。ところが、英国では議院内閣制が成立した1782年以前には政党のリーダーたる首相と行政官の間に軋轢が生じたのであり、これをさけるために大隈は官僚について、伊藤らにすれば驚くべき提案をする。

上級官僚は、政党が失勢する兆候があれば退職する。「政党更迭ノ順序ハ大抵英国ノ例ニ依ル者ナリ」と英国の例を引く。

第三 政党官ト永久官ヲ分別スル事

「政党官ノ種類ヲ略記スレハ、参議、各省輔及諸局長、侍講、侍従長等是レナリ。以上ノ政党官ハ大概ネ議員トシテ上下院ニ列席スルヲ得ル者トス（大抵英国ノ例ニ依ル）」

政党官と永久官を分ける事は官僚主義者にとって脅威であった。大隈の官僚案は非政党员であり政治的中立を貫く永年勤続の下級官吏と政党官としての上級官吏を分けるというものであった。政党官は各省局長以上としたことも官僚派にとって、政党の官僚支配を意味するものであった。政党官は議員として上下院に列席しこれは英国の例に倣ったものであった。以上は官僚派にとっても容認できないものであった。

第四 宸裁ヲ以テ憲法ヲ制定セラルヘキ事

大隈は1年後の15年末に選挙を行って、翌年国会を開設するという次のような提案を行った。

第五 明治十五年末ニ議員ヲ撰挙セシメ十六年首ヲ以テ国議院ヲ開カルヘキ事
立憲政党ノ真体ハ政党ノ政タル 立憲ノ治体ヲ定メラル、ヲ公示セハ政党ノ萌芽ヲ發生スルコト応ニ速ナルヘシ

第六 施政ノ主義ヲ定メラルヘキ事

議会設立直後に施政方針を明らかにスベシ 立憲ノ政ハ政党ノ政ナリ 政党ノ争ハ主義ノ争ナリ

(6) 岩倉具視・井上毅意見書

岩倉も意見書を提出したが、実際はブレーンの井上毅が執筆したものであり、大隈案に対する岩倉の対応から推察して、岩倉が深くこれに関与していたかどうかは疑わしい。表向きは、病気治療のため、明治14年7月6日「摂津有馬ノ温湯ニ浴セントス 其途ニ上ルニ臨ミ憲法ノ制定ニ関シテ意見ヲ書シ」³² ということになっている。この建議は憲法制定までの方向と綱領、意見書からなる。これが政府の後の憲法草案のベースになったことは疑いない。以下にそれを示そう。

(一). 憲法制定のためには憲法調査委員の設置が必要である。そのために宮中に事務局ヲ置き、参議3.4人が内密に勅旨によって憲法を起草すること。

(二). 憲法の大綱領

- 一 欽定憲法之体裁可被用事
- 一 帝位継承法ハ祖宗以来ノ遺範アリ別ニ皇室ノ憲則ニ載セラレ帝国ノ憲法ニ記載ハ要セサル事
- 一 天皇ハ陸海軍ヲ統率スルノ権ヲ有スル事
- 一 天皇ハ宣戦講和及外国締約ノ権ヲ有スル事
- 一 天皇ハ貨幣ヲ鑄造スルノ権ヲ有スル事
- 一 天皇ハ大臣以下文武重官任免ノ権ヲ有スル事
- 一 天皇ハ位階勲章及貴号等授与ノ権ヲ有スル事
- 一 天皇ハ恩赦ノ権ヲ有スル事
- 一 天皇ハ議院開閉及解散ノ権ヲ有スル事

- 一 大臣ハ天皇ニ対シ重キ責任アル事
- 一 法律命令ニ大臣署名ノ事
- 一 立法ノ権ヲ分ツ為ニ元老院民選院ヲ設クル事
- 一 元老院ハ特撰議員ト華士族中ノ公撰議員トヲ以テ組織スル事
- 一 民撰議院ノ議員撰挙法ハ財産ノ制限ヲ用ウル事
- 一 歳計ノ予算政府ト議院ト協同ヲ得サルトキハ総テ前年度ノ予算ニ依リ施行スル事
- 一 臣民一般ノ権利及義務ヲ定ムル事
- 一 裁判所ノ権限ニ関スル事

岩倉は以上の大綱領に加えて綱領とし「重大之條々先以聖衷ヨリ断セラレ起草委員ニ下附」すべきものとした。³³

(三). 綱領

- 一 欽定憲法之体裁ヲ被用事 欽定国約之差別ハ別紙ヲ以テ具陳スヘシ
- 一 漸進之主義ヲ失ハサル事

附歐洲各国之成法ヲ取捨スルニ付テハ孛国之憲法尤漸進之主義ニ適スル事 孛国之最初ニ憲法ヲ発スルニ当テ紛紜ヲ生セシ事跡ハ別ニ具陳スヘシ
- 一 帝室之継嗣法ハ祖宗以來ノ模範ニ依リ新タニ憲法ニ記載スルヲ要セサル事
- 一 聖上親ラ陸海軍ヲ統率シ外国ニ対シ宣戰講和シ外国ト條約ヲ結ヒ貨幣ヲ鑄造シ勲位ヲ授與シ恩赦ノ典ヲ行ハセラル、等ノ事
- 一 聖上親ラ大臣以下文武ノ重官ヲ採択シ及進退ヤラル、事

附内閣宰臣タル者ハ議員ノ内外ニ拘ハラサル事 内閣ノ組織ハ議院ノ左右スル所ニ任セサルヘシ
- 一 大臣執政ノ責任ハ根本ノ大政ニ係ル者（政体ノ改革，疆土ノ分割讓与，議院ノ開閉，和戰ノ公布，外国条約ノ重大事ノ類ヲ根本ノ大政トスヘキ歟）ヲ除ク外主管ノ事務ニ付き各自ノ責ニ帰シ連帶責任ノ法ニ依ラサル事 附法律命令ニ主管ノ執政署名ノ事

- 一 立法之権ヲ分タル、為ニ元老院民撰議院ヲ設ケラル、事
- 一 元老院ハ特撰議員ト華士族中之公撰議員トヲ以テ組織スル事
- 一 民撰議院ハ撰挙法ハ財産限制ヲ用ウヘシ 華士族ハ財産ニ拘ハラサルノ
特許ヲ與フヘキ事
- 一 凡ソ議案ハ政府ヨリ發スル事
- 一 得スシテ徵稅期限節ニ議決ヲ鯁サル
- 一 歳計之予算ニ付議院ト協同ヲ得スシテチョウゼ徵稅期限ニ議決ヲ終ラサル
歟 或ハ議院解散ノ場合ニ當ル歟 又ハ議院自ラ退散スル歟 又ハ人議
院之集会定メタル員數ニ滿タスシテ決議ヲ得サルトキハ政府ハ前年ノ予算
ニ依リ施行スルコトヲ得ル事
- 一 一般人民之權利各件 各国ノ憲法ヲ參酌ス

(四). 憲法意見書

井上毅はまた以下のような意見書を提出した。ここには日本がめざすべき議會、国王、行政の關係が明確に述べられており、英国型の政体は強く否定された。

「意見第一」において、立憲政体について「立憲ノ政ヲ行ヒ民会ヲ開クニハ先ツ其時期ノ適度ト及其立憲政体中何等ノ制度カ尤モ我国体民俗ニ適スヘキヤヲ講究スルハ不可闕ノ要用ナルヘシ 今其時期ハ既ニ熟セリト仮定セハ次に制度ノ事宜ヲ問フノ場合ニ到著セリ 歐洲各国ニ行ハル、立憲政体其標的ハ大抵同一ナリト雖其方法順序ハ各々其國ノ開化ノ度ト国体民俗トニ從テ多少ノ異同アリ」と述べた。

また、井上は英国の政体について「英国ノ習慣法ニ從ヘハ英国王ハ自ラ政治ヲ行ハスシテ専ラ内閣宰相ニ責任セシメ 内閣宰相ハ則チ議院多数ノ進退スル所タリ 内閣ハ多数政黨ノ首領ノ組織スル所タリ 議院政黨多数ノ変更アル毎ニ從テ 内閣宰相ノ変更ヲ致シ 輾轉相代リ 一輪動テ二輪之ニ応スルニ異ナラス 而シテ国王ハ一ニ議院多数ノ為ニ制セラレ 政黨ノ贏輸ニ任シ式ニ依リ成說ヲ宣下スルニ過キスシテ 一左一右宛モ風中ノ旗ノ如キノミ 故ニ名ハ行政權専ラ国王ニ屬スト雖 其實ハ行政長官必ス議院中政黨ノ首領ニ取ルヲ以テ 行政ノ實權ハ實ニ議院ノ政黨ノ把握中ニ在リ 名ハ国王ト議院ト主權ヲ分ツ

ト称スト雖 其實ハ主権ハ専ラ議院ニ在リテ国王ハ徒ニ虚器ヲ擁スルノミ 英語ノ語ニ 国王ハ国民ヲ統率スト雖 自ラ国政ヲ理セスト云フ是ナリ 其實形宛モ我カ国中古以来政治ノ実権ハ武門ニ帰シクルト異ナルコト無シ」と述べた。

井上は次のようにプロシア型政体を支持した。「是ニ反シ普魯西ノ如キハ国王ハ国民ヲ統フルノミナラス且実ニ国政ヲ理シ立法ノ権ハ議院ト之ヲ分ツト雖 行政ノ権ハ専ラ国王ノ手中ニ在リテ 敢テ他ニ譲予セス 国王ハ議院政党ノ多小ニ拘ハラスシテ其宰相執政ヲ撰任スルモノトス 但實際ノ事情ニ徒ヒ多クハ議院輿望ノ人ヲ採用スト雖 其権域ヲ論スルトキハ決シテ議院政党ノ左右ニ任スルコト無シ」

井上は「意見第二」において、内閣が天皇が選任し国会に内閣を左右されないようにするためには「左ノ三項ニ依ルヘシ」と述べた。第一 憲法ニ於テ「天子ハ大臣以下勅任諸官ヲ選任シ及之ヲ進退ス」トノ明文ヲ掲クヘシ 第二 憲法ニ於テ宰相ノ責任ヲ定メ其連帯ノ場合ト各個分担ノ場合ヲ分ツヘシ 第三 憲法ニ於テ普国ノ左ノ一條アルニ傲ハサルヘカラス 普国憲法第百九條ニ云「旧税ハ其カヲ保ツ」以上三項ハ漸進ノ主義ヲ維持シ永遠ニ国ノ洪福ヲ保ツ為ニ必要ナルモノト信ス

4. 各国憲法における統治権の主体

大隈の憲法建議書中に示された、英国の1782年以降の事項とは、イギリスにおける議院内閣制の成立を意味し、それはアメリカ独立革命の影響が波及したものであった。アメリカ革命における革命は、そのこと自体世界史的な出来事であった。その影響がイギリスに波及して立法権の独立が承認されたのが1782年の議院内閣制であり、以後20年間議院内閣制が継続した。また、アメリカ独立戦争はフランス革命の原因ともなり、アイルランドで活発な自立運動が展開したことも、アメリカ革命に端を発した財政的破綻と地域的独立運動の高揚によるものであった。大隈が引用したイギリスの事例の背景には国際情勢と、国内の国王と議会の激烈な闘争の過程があった。しかし、これは議会の介入を排除しようとする伊藤ら政府主流派にとって、到底容認できない主張であった。

伊藤ら政府主流派がプロイセン型憲法を主張するようになったのは明治14年以降である。憲法論議の論点は多岐にわたるが、対立の中心点は天皇の権限と立法権、議会との関係である。イギリス型は立法への天皇の権限は名目であり、中間型は天皇と議会の権限を分割するものである。天皇が総てを総攬するとした1850年プロシア型憲法を政府は採用したが、それに政府が固執した背景は、一に官僚による議会統制である。議会、政党との力関係において、後に軍閥官僚派とよばれる維新政府官僚が天皇の元の高官として政党の政争から軍と国体を護持し、安定的な中央集権的官僚国家を作るためにはプロシア型が最も適していた。この時期において、ドイツにはプロイセン憲法に代わってビスマルク憲法1850年に成立していた。議会、議院の独立性が保証されていたビスマルク憲法を日本政府は学ばず、議会に対してより皇帝の権限が強いプロシア憲法を模範とした。

伊藤が門をたたいたのはウィーン大学のローレンツ・フォン・シュタイン教授であった。伊藤はすでに自身のプレーンとなっていた井上毅宛の書簡で次のように述べた。「(前略)博文来欧以来取調の廉々は、片紙に尽兼候故、不申上候処、独逸にて有名なるグナイスト、スタインの両師に就き、国家組織の大体を了解する事を得て、皇室の基礎を固定し、大権を不墜の大眼目は充分相立候間、追て御報道可申上候、実に英米仏の自由過激論者の著述而已を金科玉条の如く誤信し、殆んど国家を傾けんとするの勢は、今日我国の現状に御坐候へ共、之を挽回するの道理と手段とを得候、報国の赤心を貫徹するの時機に於て、其功驗を現はすの大切なる要具と奉存候て、心私に死処を得るの心地仕候」³⁴

ドイツ諸公国に於いては、フランス革命とナポレオン戦争後における神聖ローマ帝国崩壊の後欽定憲法、議会制的憲法が制定された。ドイツ諸邦の中で最も強力な国力と絶対主義権力が強かったプロイセンでは、議会と王室の権力闘争の中で、プロイセン国民議会は憲法制定権力を国王と国民に分割し、国王と議会が共同で憲法を制定する草案を出した。しかし、国王は欽定憲法を制定した。

34 『伊藤博文関係文書一』伊藤博文書簡、明治15年8月11日塙書房 昭和48年1月306頁

1850年に制定されたプロイセン憲法は「朕は公布する」形式をとった欽定憲法であり、第43条 国王の一身は不可侵である。第45条 国王にのみ執行権は帰属する。国王は大臣を任免する。国王は法律の公布を命じその執行のために必要な命令を発する。第46条 国王は軍の最高指揮をとる。など国王に権限が集中していた。その他、官職の任命、恩赦権、勲章の授与、機会招集解散権、王室法、皇室、摂政に関する規定があった。ただし、立法権については国王と議院の両方に権限があった。第62条には、立法権は国王と二つの議院によって共同して行使され、すべての法律は国王と両議院の一致を必要とする、なる規定があった。

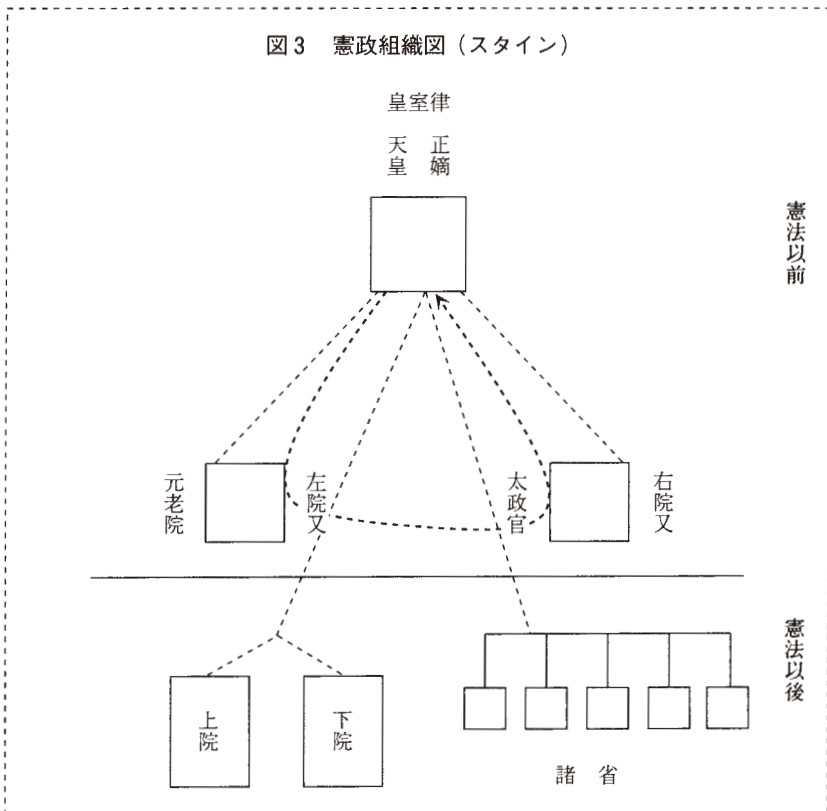
1871年に制定されたビスマルク憲法は、1850年の憲法に比べて、以下のような特徴があった。第11条 プロイセン国王はドイツ皇帝の名を称する。第15条 帝国宰相 皇帝によって任命される。第18条 帝国官吏の任命は皇帝であり、帝国議会、議員は独自性をもつ。ドイツ軍軍隊はプロイセン軍事立法が適用され、指揮官は皇帝によって任命される。

元老院憲法草案が参考にしたベルギー王国憲法は1831年に制定された。立法権に関して、第26条 立法権は国王、代議員、及び元老院が共同してこれを行使する。第27条 発議権は立法権の3部門のそれぞれに属する（1921年改正）とあり、行政権に関して、第29条 行政権は国王に属し憲法でこれを規律する、とある。その他国王に関する規定は、第68条 国王は陸海軍を統帥し宣戦を布告し、講和・同盟・通商の条約を締結する、議会の解散、開会、勲章、王室規定も国王に存する。

英国の憲法は何世紀にもわたって発展してきた。英国の憲法は成分化されておらず、憲法にあたるいくつかの基本的文書があるのみである。その中にはマグナカルタ（1215年）、国会の権限を拡大した権利章典（1689年）、選挙法改革法（1832年）などがある。最高の権威は、議会であり議会在が立法権を、司法権は裁判所が、行政権は政府に委ねられている。憲法は議会在が王権に対抗して国民の権限を拡張したために、成文法となっていない。元首は外交、爵位、立法、行政の主であり、「日本ノ皇統連綿ハ他国ノ最モ羨ム可キ所」⁸⁵「国家ノ国家タ

ル所以ノ大理ハ、憲法ノ前後ニ於テ敢テ異ナル事無ク」すべきと述べた。憲法そのものは国家たる大原理より出るものであり、憲法制定前後であるから、国家の原理原則は憲法制定前後で変わってはいけない、とした。

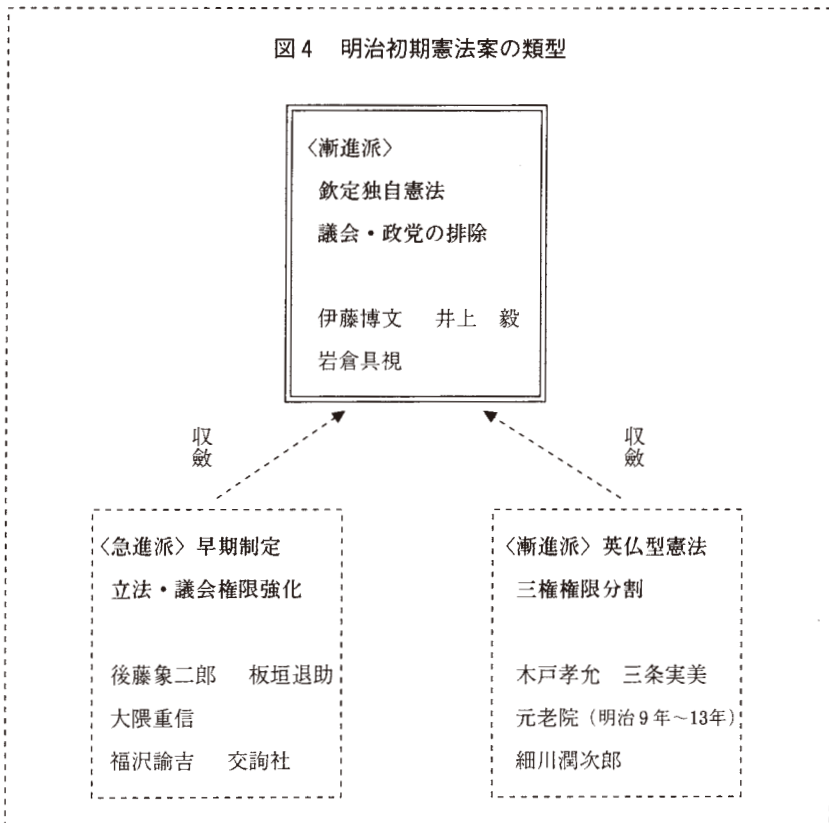
スタインは以下の説明の中で、憲法制定前後の各権力関係を図示した。参議の官職は憲法制定後には上院と下院に属し、下院は人民の意見を代表して上院は国家全体の意見を代表するとした。スタインによる天皇、上下院、諸省による三権相関図を以下に示す。



プロイセン憲法では、国王の責任が問われない趣旨である国王の不可侵性が定められたほか、大臣任命権、軍隊統帥権、議会の召集・解散権が定められた形をとっている。議会主義は、下院の予算審議権・会計審査権が憲法上定められていることが重要である。このため、上院・下院・国王の三者の一致が必要である点が特徴的である。基本的自由権については、一通り憲法上定められており所有権の不可侵性も定められているものの、すべてに法律の留保が存在するというきわめて実定的なものにとどまっている。

1850年憲法体制の背景には、保守派と自由派との対立が存在した。また、民主派勢力も存在したが、他の2派との大きな溝があった。1850年憲法体制は外見的立憲主義であり、自由権制限立法の成立など、反自由主義的・反民主主義

図4 明治初期憲法案の類型



的であった。この時期が反動期といわれるゆえんもこの点にある。上院・下院・国王の三者一致の構造は、ブルジョワを中心としたさまざまな勢力の下院への進出により、後に非常に大きな問題を抱えることになるのである。

以下に本稿で述べた、明治初期憲法案の類型を示した。政権内部の対立の中で漸進派は征韓論争によって急進派を切った後、明治14年の政変によって最後の急進派である大隈を切った。漸進派は早期議会開設に反対するだけでなく、いずれも欽定独自憲法、議会・政党の排除を明確にしていた。

5. 私擬憲法にみる統治権と主権論

この時期に策定された多くの私擬憲法草案の中で、伊藤ら政府首脳が最も強い関心を示したものは交詢社の私擬憲法であった。それは伊藤らが本格的な憲法案策定を開始した時期と重なった事ばかりではない。それはこの案が議院内閣制であり英国型憲政をモデルとしていたことに依っている。

交詢社の私擬憲法、第九条には「内閣宰相ハ協同一致シ内外ノ政務ヲ行ヒ連帯シテ其責ニ任スヘシ」第一三條「内閣宰相タル者ハ元老院議員若クハ国会議員ニ限ルヘシ」とあり、政党内閣交代説である。ただし、それ以外の条項は政府案と大差がない。以下に同法案の主権に関する大要を示そう。

交詢社 明治14年4月25日

私擬憲法草案

- 第1条 天皇ハ宰相並ニ元老院国会院ノ立法両院ニ依テ国ヲ統治ス
- 第2条 天皇ハ聖神ニシテ犯ス可ラザルモノトス政務ノ責ハ宰相之ニ当ル
- 第4条 行政ノ権ハ天皇ニ属シ行政官吏ヲシテ法律ニ遵ヒ総テ其事務ヲ執行セシム
- 第5条 司法ノ権ハ天皇ニ属シ裁判官ヲシテ法律ニ遵ヒ凡テ民事刑事ノ裁判ヲ司ラシム
- 第6条 天皇ハ法律ヲ布告シ海陸軍ヲ統率シ外国ニ対シ宣戦講和ヲ為シ条約ヲ結ビ官職爵位ヲ授ケ勲功ヲ賞シ貨幣ヲ鑄造シ罪犯ヲ宥恕シ元老院国会院ヲ開閉シ中止シ元老院議員ヲ命シ国会院ヲ解散スルノ特権

ヲ有ス

第7条 天皇ハ内閣宰相ヲ置キ万機ノ政ヲ信任スヘシ

植木憲法の憲法草案「東洋大日本国国憲案」も政府首脳は熟読し、強い関心を示したはずである。井上は植木の憲法草案を所持していたからである。

植木枝盛「東洋大日本国国憲案」の主権に関する項を示そう。

第21条 宣戦講和ノ権ハ連邦ニアリ

第34条 日本各州ハ常備兵ヲ設置スルコトヲ得

第75条 皇帝ハ国政ノ為メニ責ニ任ゼズ

第78条 皇帝ハ兵馬ノ大権ヲ握ル 宣戦講和ノ機ニ統ブ…

第114条 日本連邦ニ関スル立法ノ権ハ日本連邦人民全体ニ属ス

第115条 日本連邦人民ハ皆連邦ノ立法議政ノ権ニ与カルコトヲ得

第116条 日本皇帝ハ日本連邦立法権ニ与カルコトヲ得

第165条 日本連邦行政権ハ日本皇帝ニ属ス

第166条 日本連邦行政府ハ日本皇帝ニ於テ統括ス

第206条 国家の兵権ハ皇帝ニ在リ

第208条 国軍ノ将校ハ皇帝之ヲ撰任ス

植木の案は国家が連邦制という前提があり、皇帝は国政の責任をとらず政を行うという王権神授説的な天皇制を目指した。これは政府首脳と同じ認識である。行政権が皇帝に属することや行政府は日本皇帝が統括する点も政府と同様の認識であるが際だった相違は立法権の位置づけである。植木は立法権について日本皇帝が「与カルコトヲ得」としつつも、立法権が人民全体に属すとしたことにある。

もともと土佐派や西郷は維新前からイギリス型憲政を目指していた。それは彼等が英語とフランス語を中心に憲法を勉強し、プロシア型憲法を勉強していなかった事にも依っている。征韓論争以降誕生した土佐自由民権派も英仏型憲法の導入を主張したが、明治10年代においては、政府・官僚派との対決から、立法権の独立と政党の権限強化という意図があった。

土佐派が早くから英国型憲政を目指したことについて、後藤象二郎と親交のあったアーネスト・サトウは次のように述べている。「晩飯のあとで、後藤が

政治問題を論じに艦へやってきた。彼は、イギリスを模範にして国会と憲法を作ろうという考えを述べ、西郷もこれに似た見解をもっていると言った。そのことは、私たちがすでに大坂で承知していた。それから、後藤は大君の政府をひどく攻撃した。特に、大坂と兵庫の外国貿易を統制するため組合の結成を計画したことについて、大君の政府をさんざんに罵倒した。私たちは後藤に、前に大君の政府に迫ってむりやり出させた組合結成の声明の取消声明書を見せた。彼は、そんなものは欺瞞だと答えたが、実を言うと、私もまたそう思っていたのだ。後藤は、それまでに会った日本人の中で最も物わがりのよい人物の一人であったので、大いにハリ－脚の気に入った。そして、私の見るところでは、ただ西郷だけが人物の点で一枚後藤にまさっていたと思う。ハリ－脚と後藤は、互いに、水久の親善を誓い合ったのである。』³⁶

後藤による、イギリスを模範にして国会と憲法を作ろうという考えは、後の自由党土佐派全体のものとなった。後に自由党が分裂した時期に於いても民権派は以下の社説を掲げた。「今や世界各国ノ中ニ在テ民主政治ノ能ク其公正ヲ得タル邦国ハ恐クハ北亜連邦ニ如クハ無ク。而シテ君主政治ノ能ク上下ノ平安ヲ得タルハ英国ニ如ク者ナシ。英国ノ如キハ我邦ニ取テ最モ参考ニ供スベキ者アレバ、吾儕ハ今特ニ英国王政ノ能ク国民ノ気風ニ適シ能ク政事上ノ平均ヲ得テ以テ公正ヲ誤ラザル所以」英国の政治は君主政治、貴族合議、民主政治の3つがそれぞれ境界を守る立憲政治であり君主制と民主主義がバランスのとれた体制である。フランス革命の際にも英国が影響を受けなかった要因である。君主、貴族、人民のバランスが秩序を保つ。これがイギリスが世界の冠たる所以である』³⁷

立社社は議会、政党が立法権をにぎるイギリス型憲法を主張したが、彼等がそれを主張した要因は、天皇の官僚、行政からはずされた批判勢力としての彼等の立場からでた主張であった。彼等にとって政略的な憲法草案であったが、

36 アーネストサトー 坂田精一訳『一外交官の見た明治維新』岩波文庫 昭和35年10月66頁

37 『土佐新聞』「泰西ノ語ニ云ク自由ハ富国ノ大元素ニシテ英国ノ富ハ特ニ之ニ由ル」明治16年4月24.26日 第74.75号

その端緒は征韓論争以降ではなく、幕末期開成館からの流れがあったことも事実である。また明治初期の憲法草案はいずれも万世一系の天皇の皇国史観を基礎とした国体を護持する事を共通のベースにしており、西洋型憲法の形式のみを移入した、日本型憲法を目指した点においてはいずれも大差は無かった。

維新の政治家は民権派といえども、天皇の前においても人民は平等であるという理念に基づいている。日本においては王権神授説を唱えずも、その国体は不動であるということは維新のリーダーの前提であり、民権派、反民権派といえども相違点はなかった。

板垣退助は「自由党の尊王論」において「世ニ尊王家多シト雖モ自由党ノ如キハアラザルヘシ…我党ハ我皇帝陛下ヲシテ英帝ノ尊榮ヲ保タシメント欲スル者也」と述べた。

英国の帝政が議会とのバランスの中で裁判にかけられ死刑にあった事は板垣も当然知ってははずであるが、彼らは、英国の例を模範としながら、万世一系の日本の天皇制、国体論を論じた。これが政府系マスコミにつけ入れられる要因であり、イデオロギー闘争で民権派が敗北した要因である。

6. 新聞誌紙にみる主権論

明治14年の政変で、政府が10年後の憲法制定と議会開設を約束して以降マスコミによる憲政論が盛んとなった。帝政党が民権派政党を攻撃することを目的として結成され、政府系新聞を通じて民権派の主張を掲載した新聞を批判する一方で民権派系新聞も反論した。

東京日々新聞と大阪日報は³⁸政府の意を受けて帝政党の発言を掲げ、民権派を最も精力的に攻撃した新聞は『東京日々新聞』であった。

東京日々新聞の明治15年3月18日における「続主権論」を見よう。同紙は主権が国家を統治する大権であり、君主は国の統治権を総攬する、として政府と

38 明治9年(1876)2月～明治15年(1882)1月以後『日本立憲政党新聞』後に『大阪毎日新聞』となる。大阪裁判所の判事グループが発起、推進した政論中心の新聞。

共通する認識を示した。しかし、同紙は君主が統治権を総攬するが故に主権は君主にあると述べた。「主権ハ国家ヲ統治スルノ大権ナリ君主ハ国ノ首長トシテ独り此権ヲ総攬シ給フナリ 故ニ主権ハ君主ニ在リ而シテ之ヲ用ルニ当リテハ必ラズ憲法ノ制ニ由ル 是レ吾曹ガ主権ヲ論ズルノ主趣ニシテ明治二十三年国会開設ノ時ニ臨ミテモ固ク此ノ主趣ヲ持チテ以テ我立憲帝政ノ基礎ヲ鞏クセン事ヲ熱望スル所ナリ 然ルニ吾曹ガ一たび此ノ主権ヲ論ジテヨリ自由主義ト自称スルノ論者ハ之ニ反対スルノ論説ヲ作為シ先ヅ立憲帝政ノ主権ハ君主ニ在ラズト云フヲ根拠ト定メント試ミタリ 其主唱ハ東京横浜毎日新聞ニシテ之ヲ援クルモノハ郵便報知新聞 朝野新聞ナリトス…立憲帝政論者ハ吾曹ト同見ニテ主権ハ君主ニ在リト云ヒ急進自由論者ハ主権ハ君主ニ在ラズ云フノ両岐ニ分レタル事ヲ詳知セラレシナラン」³⁹

また『東京日々新聞』明治15年3月2日は以下のように『朝野新聞』論説を批判した。「朝野新聞の論説ヲ駁ス」「日報記者ト説ヲ同クスルモノナリ今ヤ局外ニ立テ熟々諸論客ガ喋々論弁スルトコロヲ視テ実ニ抱腹絶倒ニ堪ヘザルモノアリト云ザルベカラズ日報記者ガ一たび主権在君ノ説ヲ唱エテヨリ毎日記者ハ能クモ其理ヲ究メズ、プラクトントカ云ヘル古キ学者ノ腐敗説ヲ信仰シテ大言シテ云ヘラク主権ハ立法権ナリ国会ハ立法権ヲ有ス故ニ主権ハ国会ニ在リト堂々ノ陣ヲ構ヘ整々ノ隊ヲ組テ出タル有様」⁴⁰

『東京日々新聞』が引用した『日報』とは『大阪日報社』のことであるが、同社は明治15年2月2日『日本立憲政党新聞』に引き継がれた。同紙は同年2月14日付け主張において「主権ノ弁」なる記事を掲載した。「立憲政体ノ国ニ於テハ国家ノ主権ハ専ラ一人若クハ一箇所ノ処ニ帰セズ分テ数箇所ノ処ニ属スルヲ以テ第一義トナス蓋シ主権ハ乃チ其政体ヲ成ス所以ン本ナレバ専ラニ之ヲ一人ニ在リトスレバ君主政治トナリ専ラニ之ヲ豪族ニ属スレバ豪族政治トナリ…吾人ハ之ヲ英国ノ憲法ニ按ズルニ蓋シ其至美ナル所以ンハ国家ノ主権ヲシテ分テ数箇ノ体ニ属セシメ凡ソ立法ノ務ヲ成スニハ必ラス其皆ナ相協同一致

39 『東京日々新聞』明治15年3月18日「続主権論」

40 『東京日々新聞』明治15年3月2日 吹上平三「朝野新聞の論説ヲ駁ス」

スルヲ要スルニ在リトス」⁴¹

同紙は続いて明治15年2月16日「欧米各国ノ制度ヲ述ベテ主権ノ義ヲ明ニス」において「吾人ハ我立憲政体ノ美ヲ成サント欲スル者ナリ吾人ハ深く古今東西ノ君主政治ノ失ニ鑑ミテ其独り主権ヲ有スルノ名アリテ適々却テ豪族権臣ノ仮ル所トナルノ弊ヲ恐ル、者ナリ…欧米各国ノ立憲政体普通ノ原則ニ遵ヒ立法ノ権ヲシテ我皇上ト我国会トニ属セシメ」⁴²と述べた。同紙は主権が君主に集中すれば「豪族権臣」の側近権力が強化されると鋭く指摘し立法権の議会、君主への分離案を出した。

『東京日々新聞』は『日報』（『日本立憲政党新聞』）への批判に続き『毎日新聞』『朝野新聞』『報知新聞』の主権論に関して以下のように整理し、これら新聞の主権論を批判した。

『毎日新聞』は主権は法律制定権であり国会にある。また専制権であると述べた。しかし、君主は無限の権利を持っているとも述べ、主権とは異次元のものであるとの認識に立った。「毎日新聞ハ曰ク 主権ハ法律制定権ナリ（主権ノ本体）此権ハ国会ニ在ルガ故ニ主権ハ国会ニ在リ（主権ノ所在）又曰ク主権ハ専制権ナリ 有限ノ権ハ主権ニ非ザルナリ 立憲帝政ノ君主ハ無限ノ権ナシ故ニ主権ヲ有セザルナリ 国会ハ君主ト貴族院ト平民院ヨリ成立フモノニシテ此ノ国会ノ権力ハ専制無限ナルガ故ニ国会ハ主権ヲ有スル者ナリ」⁴³

『朝野新聞』は主権が最上無限のものであり、何人も制限されず君主と国会とに組織され一体となったものと述べた。「朝野新聞ハ曰ク主権トハ最上無限ニシテ何人ニモ制限セラレズ何事ヲモ為シ能ハザル事ナキ者ナリ（主権ノ本体）此権ハ君主ト国会トヲ以テ組織シタル一体ニ掌握スルヲ以テ当然トス且便利トス（主権ノ所在）又曰ク国王ト人民ノ代議士ト組織シテ一体トナルニ至レハ其権利ハ最上無限ニシテ以テ憲法法制ヲ制定スベク 以テ憲法律ヲ廃スベク以テ百般ノ政治ヲ施行スベク其互ニ相ヒ制限セザル区域内ニ於テ十分ノ主権ヲ施行スベシ

41 『日本立憲政党新聞』明治15年2月14日「主権ノ弁」

42 同上紙 明治15年2月16日「欧米各国ノ制度ヲ述ベテ主権ノ義ヲ明ニス」

43 『東京日々新聞』明治15年3月18日「続主権論」

『報知新聞』は主権が最上権であり、君民の間にあり実際には国民にある、と明確に述べた。「報知新聞ハ曰ク主権ハ為政ノ最上権即チ一國政治主宰スルノ実権ニシテ立法行政ノ最上権ヲ湊合スル最上権ヲ以テ主権トス（主権の本体）此主権ハ典法ニ於テハ君民ノ間ニ存シ實際ニ於テハ国民ニ存ス（主権ノ所在）又曰ク典法上ノ儀則ニ於テハ立法ノ最上権ハ君民ニ属スレドモ實際ノ慣例ニ於テハ立法行政ヲ湊合セル為政ハ皆国会ノ多数ニテ是トスル所ニ従フヲ以テ實際ノ主権ハ国民ニ存スル者ナリ」⁴⁴

高知、大阪を中心にして関西圏に多くの読者を持つ『土陽新聞』は明治15年2月25日の社説「主権果シテ執レニ在ル」を掲げた。「日報記者ガ主権論ヲ草シ主権君主ニ在テ国会ニ非ザルヲ主張スルヤ前後数十編ノ多キニ上ボルト雖トモ其主意タル支離滅裂ニシテ毫モ論理ヲ為サルノミナラズ其証明スル所ノ事実ハ多ク誤謬ニ属シ而シテ泰西諸大家ノ論説ヲ引用スルモ其ノ過半ハ已レニ便宜ナル所ヲ抜粹シテ世人ヲ瞞着セント欲スルニ過ギズ」「我輩ハ英国・主権ハ独人君主ニモ在ラズ將タ独り国会ニモ在ラザル事ヲ詳論シタレバ是レヨリ更ニ一歩ヲ進メ条理ニ就イテ之ヲ論シ実利ニ基イテ之ヲ推スモ制限君主政治ニ於テハ君主ト国会トヲ以テ組織シタル一ニ主権ヲ掌握スルヲ以テ為シ且ツ便利ト為ス事ヲ証明セント欲スルナリ」⁴⁵

論点になっている主権とドイツの憲政について『土陽新聞』は「独逸の国情」なる論説を掲げた。「議院内閣は英国の慣例にして日本の国情に非らずとは吏権党輩の噴々論弁する事所なり。知らず帝室内閣は独逸の国情にして日本の希望に非ざることを。」⁴⁶ 同紙はドイツの国情が、地形が四方強国に囲まれていること、連合国であること、フランスとの外交上の問題を常に抱えていること、以上が皇帝、行政権に権力を集中させる要因がある、ゲルマンであれば帝室内閣は当然である、と述べた。

『土陽新聞』は明治19年6月27日の社説において、国家の権利と君主の権限は異なるとして「主権と君権との別」なる論陣を張った。「主権とは国家の主

44 『東京日々新聞』明治15年3月18日

45 『土陽新聞』明治15年2月25日

46 『土陽新聞』明治19年6月30日

権にして君主の主権と云ふに非ざるなり。即ち国家の本源権利にして或いは国家の最上権などとも称し蓋し国家たるの性分に於いて当さに為す可らざるものを除くの外、凡そ前後左右を上下内外に向かひ其の己れを以つて如何とも為すことを得るの大権なり。故に主権の発する也 或は以つて立法権と為り 或は以つて行政権と為り 或は以つて司法権判の事あり 宣戦講和の事あり。究極する所あらず。而して君権は則ち之れに異なり。君権とは其君人民と相對して君たる者の当に有すべき丈きの権利にして今日世上立憲王国の例を以て云わば宣戦講和条約訂盟、官吏の黜陟、任免、爵位の授与、罪人の放赦、国会議院の招集及び解散、諸法度の批准等は君主其権を握り其他帝王は立法の事に參し且つ其自身には政治に関して責任を負わず（不保任）又刑法の爲めに檢束せらるゝことも無きものとするなり。左れば君権は主権の一部にして全部にはあらず。唯だ古来の専制国に於ては偶ま主権の全部を以つて君主に託するの姿あり。是とても其實を論ずれば主権の全部の作用を託したるには過ぎず。…吏権黨輩に於いては其の議院内閣を拒否するの余りに動もすれば言ふ 若しも議院制を行はんと欲すれば先づ第一に主権を其の君主より奪ひて之を議院に轉移せざるべからずと。…然れども主権は元來君権と同一なるものに非らず…夫れ議院制は適ま君権を鞏固ならしむるに足らんのみ」⁴⁷

『東洋自由新聞』は君民共治を唱えた。「政体ノ名称數種アリ 曰ク立憲曰ク専制曰ク共和ナリ 其事實ニ就テ之ヲ校スルトキハ立憲ニシテ専制ナルアリ 共和ニシテ立君ナルアリ 共和未ダ必ズシモ民政ナラズンバアラズ 今ヤ海内ノ十皆政治ノ学ニ熱心シ政体ノ是非得失ヲ講セサル者ナシ…君民共知治ノ方今ニ行ハル、者ハ嚮キノ所謂英國是レナリ 嗚呼人民タル者能ク政權ヲ共有スル事一二英國ノ如クナル事ヲ得バ此レモ亦以テ憾無キニ非ズ稔」⁴⁸

各紙の主張は主権が君主にある、君主と議会双方にある、主権は国民にある、以上の3つに区分できる。しかし、いずれも君主の無上の権利、権威を前提にした上での主権論であった。後の憲法は明治15年以降展開された、マスコミに

47 『土陽新聞』明治19年6月27日

48 『東洋自由新聞』明治14年3月24日

よる主権論争のいずれにも乗らず、天皇は統治権を総攬するが故に、主権論争になじまず、権力から超然とした大権であるとの立場をとり、現実政治に超然主義を巧みに利用した。この超然主義は官僚派の立場を強固なものとするものであったが、国民の対権力、対天皇、対国家に対する最も受け入りが容易な理念であり、それ自体、日本の憲政の実態を示すのもであった。

む す び

明治初期の憲法論争は政治・議会議論にとどまらず、西洋的自由・民主主義がそのまま我が国の社会的風土に移植できるのか、あるいは日本独特の社会制度をつくるべきなのか、という文化・文明論を含む論争であった。その論争は権力を握る勢力の勝利に終わったが、彼等こそ唯一日本社会のゼネラルプランを持っていた勢力であり、イデオロギー論争においても優位に立っていた。民権派や中間派は西洋型議会主義を日本の風土に適合したものを作る方法論と理念が明確ではなかった。それ故に、皇国史観、天皇の行政・軍支配、統治権の総攬といった天皇親政への批判が出来ず、容易に政府憲法案の路線に包摂されていった。

成文憲法に表れた国民主権の度合いの国家間の差異は、当該国家の民度の差異とともに民族の社会的性格をも表す。当該時期の憲法は妥協の産物であり、日本が移入した、19世紀における西欧の憲法は民主主義の熟度と長期の議論と闘争によって形成されたものである。明治国家がプロイセン憲法を研究し、移入して日本的「国体」に合致させた憲法は、明治国家の官僚制度によって日本型皇国国家を完成させた。憲法制定以降の日本は官僚統制型の中央集権型国家となり、憲法の本質である皇国精神が文部、内務両省によって徹底され、強固な国家となった。日本が範とした19世紀西洋の成文憲法は、既存の統治権者である国王の権力の一部を剥奪し、君主が新興勢力との対立による協約憲法であったが、日本がめざした憲法は天皇が先祖と神に対して宣言する前時代的なものであり、日本の憲法は議会在権力から徹底して排除したものであった。

憲法制定過程において元老院の三つの草案をはじめいくつかの草案が出され

たが伊藤博文周辺によって日本の国体にそぐわないとして排除された。天皇の権限に関する論点は議会との権限分担か、統治権者としての天皇が総ての権力を総攬するものかの対立であり、前者の案は西洋憲法の焼き直しとして否定され、後者の案が伊藤を中心とする政府中枢によって作成された。天皇は権力から超然とする、総覧者としての位置づけであったが、このことは現実政治における政治権力の所在を曖昧にした。内閣や立法権、軍への権限が天皇一身に集中するが、天皇は直接の政治を行わず、宗教的権威を有するが政治は官僚が行うという日本型政治システムの原型がここに形成された。このような天皇の存在と実態権力の曖昧さは、その後における各部局の力関係によって日本の政治が左右される結果となり、内閣や議会、軍が官僚に支配される結果となった。戦後、政党活動が自由になり、議院内閣制が与えられたが政党政治は戦前の安定期における議会政治と比較して格段に進歩し、憲政が憲法に則って施行されていると言いうるであろうか。戦後、議会は立法権を握って、形式的には議会の多数党が行政府の長となり、議会制民主主義が確立したかに見える。GHQは、戦後改革において、英国の王室を念頭にして、権威だけをもつ君主と実質的政治を担う内閣に分けた。しかし、天皇親政の名目は失われ枢密院、元老院こそなくなったが、以前と変わらぬ官僚機構が、議会で絶対的多数を占める勢力を使って行う官僚政治が継続し、日本の政治は政党がリーダーシップを発揮してはならず、憲政はむしろ後退している。