

明治憲法の成立と展開

03.5.8
於 憲法調査会小委員会
坂野潤治

〔 1 〕 普通の憲法成立史

a) 民権派の憲法史

参考文献：家永三郎ほか編『明治前期の憲法構想』（福村出版、1969年）

- 1) 1874.1.7 民撰議院設立建白
- 2) 1875.4.4 漸次立憲制移行の詔勅
- 3) 1880.3 国会期成同盟（～11月）
- 4) 1881 民権派の憲法構想

b) 体制派の憲法史

参考文献：稲田正次『明治憲法成立史』下巻（有斐閣、1962年）

- 1) 1881.7 井上毅の憲法意見
- 2) 1882.4～83.6 伊藤博文ほかの憲法調査のための訪欧
- 3) 1887.4～88.4 伊藤、井上ら憲法草案を審議
- 4) 1888.6.18～7.13 枢密院憲法草案審議
- 5) 1889.2.11 大日本帝国憲法発布

c) 問題点

- 1) 反体制派憲法史と体制派憲法史の分離
- 2) 実際の明治憲法の問題点と憲法制定史の分離

〔 2 〕 明治憲法の諸特徴

1) 天皇主権

第1条と第4条の矛盾

第1条 大日本帝國八萬世一系ノ天皇之ヲ統治ス

第4条 天皇八國ノ元首ニシテ統治權ヲ総攬シ此ノ憲法ノ條規ニ依リ之ヲ行フ

第4条の前段と後段の矛盾

史料1 伊藤博文『憲法義解』（明治22）の解釈

「統治權を総攬するは主権の体なり。憲法の条規に依り之を行ふは主権の用なり。体有りて用無ければ之ヲ専制に失ふ。用ありて体無ければ之を散漫に失ふ」

史料2 美濃部達吉『憲法講話』（明治45）の解釈

「憲法実施の後には統治權の行使は憲法に依つて一定の制限を設けられて居つて、憲法の条規に従つてのみ統治權を行はせらるるのであります。是が立憲政治の専制政治と異つて居る所以であります。天皇の統治權に斯の如き制限が有るがために、我国は立憲政体の国たるのであります」

史料3 穂積八束『憲法提要』（明治43）の解釈

「憲法ノ条規ニ依」とは「統治主体＝天皇」が「憲法上ノ統治機關」に依存するという意味で、「統治ノ主体ト其機關トハ、本末主従ノ分界」（P.391）

2) 立法権 第5条と第37条

第5条 天皇八帝國議會ノ協賛ヲ以テ立法權ヲ行フ

第37条 凡テ法律ハ帝國議會ノ協賛ヲ經ルヲ要ス

・ **史料4** 伊藤『憲法義解』

「一院の可とする所にして他の一院の否とする所は、亦之を法律とすることを得ざるなり」

・ 旧大名、官僚勅撰議員らによる貴族院（藩閥政府の藩屏）の存在

・ 政府も議會も、守りに強く攻めに弱い

- ・第8条緊急勅令についての『義解』の慎重さ（非常特別の時以外の乱用を禁じる）

3)天皇の4大権について（行政・統帥・編制・外交）

第10条 行政大権：天皇八行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス。

- ・文武官の任免には首相以下の大臣を含む。

- ・制度と運用 政党员を首相や文官大臣に選んでも良い。政党内閣は合憲。

- ・運用の限界 非政党员だけの超然内閣も合憲。

第11条 統帥大権：天皇八陸海軍ヲ統帥ス

・史料5 美濃部『講話』（1912年）

「軍令権といふのは軍隊の統帥権を謂ふのであつて、是は天皇が大元帥として親しく総括し給ふ所であります。…是に付ては全く自由で、何等の制限もなく、帝国議会の協賛を要しないばかりではなく、国务大臣の輔弼をも必要としないのであります。…軍令権に付ての輔弼機関は別に元帥府及び軍事参議院といふものがあるし、天皇の下に於ける中央軍令機関としては、陸軍には参謀本部、海軍には海軍軍令部があります。」

- ・現地軍の暴走については美濃部憲法学は無力。逆にお墨付きを与えている。

第12条 編制大権：天皇八陸海軍ノ編制及常備兵額ヲ定ム

・事例としてのロンドン海軍軍縮協定（1930.4.22調印）

- ・伊藤『義解』の解釈

史料6

「此れ固より責任大臣の輔翼に依ると雖、亦帷幄の軍令と均く、至尊の大権に属すべくして、而して議会の干渉を須たざるべきなり。」

- ・美濃部『逐条憲法精義』（1927年）の解釈

史料7

「本条の大権は統帥権とは異なり、帷幄の大権に属するものではなく、政務上の大権に属することは勿論であり、随つて内閣がその輔弼の責に任すべきものである」

- ・海軍軍令部条例（1914年軍令）、軍令部長 > 海軍大臣

史料8

「軍令部長八国防用兵ニ関スルコトヲ参画シ親裁ノ後之ヲ海軍大臣ニ移ス」

- ・「用兵」は第11条、「国防」は第12条。これによれば第12条にも「統帥権の独立」が成立する。
- ・第55条の国务大臣単独責任制との関係（海軍大臣と内閣）

第13条 外交大権：天皇八戦ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ条約ヲ締結ス

『義解』「本条の掲ぐる所は専ら議会の関渉に由らずして天皇其の大臣の輔翼に依り外交事務を行ふを謂ふなり。」

第55条 国务大臣単独責任制：国务各大臣八天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス 凡テ法律勅令其ノ他国务ニ関ル詔勅八国务大臣ノ副署ヲ要ス

・辻清明『日本官僚制の研究』（1952年）

史料9-a

「単独責任制の実施が逆に内閣自体の統一性と強化性を阻害する有力な原因」（P.123）

史料9-b 『義解』の辻氏引用部分

「各省大臣に至ては、其主任の事務に就き各別に其の責に任ずる者にして連帯の責任あるに非ず。…内閣を以て団結の一体となし、大臣は各個の資格を以て参政するに非ざる者とし連帯の一点に偏傾するが如きは、其の弊は或は党援連結の遂に天皇の大権を左右するに至らむとす。

此我が憲法の取る所に非ざるなり...。」

・『憲法義解』の「全体責任」論

史料10 (辻氏が引用しなかった部分)

「若夫れ国の内外の大事に至ては、政府の全局に関係し、各部の専任する所に非ず。而して謀猷措画必各大臣の協同に依り、互相推委することを得ず。此の時に当て各大臣を挙げて全体責任の位置を取らざるべからざるは固より其の本分なり。」

史料 11 内閣官制第 5 条(1889.12.24)

「左ノ各件ハ閣議ヲ經ヘシ。(閣議を経る = 全体責任)

- 一、法律案及予算決算案。
- 二、外国条約及重要ナル国際案件。
- 三、官制又ハ規則法律施行ニ係ル勅令。
- 四、諸省ノ間主管権限ノ爭議。
- 五、六(略)
- 七、勅任官及地方長官ノ任命及進退、其他各省主任ノ事務ニ就キ高等行政ニ関係シ事態稍重キ者ハ総テ閣議ヲ經ヘシ。」(日本国政事典刊行会編『日本国政事典』第一巻、510～511頁、1953年、丸善KK)

○「重要ナル国際案件」に「軍縮」は入るが、「統帥権」は入らない。

「第 7 条、事ノ軍機軍令ニ係リ奏上スル者は、天皇ノ旨ニ依リ之ヲ内閣ニ下付セラルルノ件ヲ除ク外、陸軍大臣海軍大臣ヨリ内閣総理大臣ニ報告スベシ」

・美濃部達吉『憲法講話』(1912)の「連帯責任」論

史料12 (史料 2 の美濃部解釈)

「国務各大臣は以上申す通り相共同して内閣を組織して内閣に於て国務を相談し、共同に其の責に任ずるものでありますから、内閣の各大臣は成るべく同じ政治上の意見を有つて居る者から組織せらるることが自然の必要であります。...全内閣員が同一の政見を有すといふことは、政党の勢力の発達して居る国では、随て議会の勢力も強く、政府は議会の後援を得なければ到底国政を行ふことが出来ないのでありますから、其の自然の結果として内閣は議会の多数を占めて居る政党から組織せらるることに成るのは、免るべからざる自然の勢であります。」

[3] 明治憲法の 3 構想 明治 14 (1881) 年の政変前後

○岩倉綱領 (1881.7) と明治憲法(1889.2)

史料 13 岩倉具視「大綱領」(1881年7月)

一、欽定憲法之体裁可被用事。

...

一、天皇ハ陸海軍ヲ統率スルノ權ヲ有スル事。(明治憲法第 11 条)

一、天皇ハ宣戰講和及外国締約ノ權ヲ有スル事。(第 13 条)

...

一、天皇ハ大臣以下文武重官任免ノ權ヲ有スル事。(第 10 条)

...

一、大臣ハ天皇ニ対シ重キ責任アル事。(小綱領、「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、和戦ノ公布、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、主管ノ事務ニ付各自ノ責ニ歸シ、連帯責任ノ法ニ依ラサル事(第 55 条)

...

一、歳計ノ予算、政府ト議員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コト(第 71 条。但し小綱領には「旧税ハ其力ヲ保ツ」と歳入確保が強調されている点で、歳出に限った 71 条とは異なる。)

○行政大権、統帥大権、外交大権、国務大臣単独責任制、前年度予算施行権はすでに明記

○交詢社私擬憲法（1881.4）の保守的手直し。

（初めに交詢社案ありき）

史料 14 岩倉小綱領。81.7。（岩倉公実記 3 巻 728 頁）

「第一項第二項ニ於テ執政ノ進退ヲ専ラ天子ニ帰シ、及連帯責任ヲ免レシメントスルカ如キモ、亦現今国憲ヲ主唱スル論者ノ説ト相反対スル者ナリ。交詢社ニ於テ起草セル私擬憲法案第九条ニ「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云々」、第一二条ニ「首相ハ天皇衆庶ノ望ニ依テ親シク之ヲ選任シ、其他ノ宰相ハ首相ノ推薦ニ依テ之ヲ命スヘシ」...

第一七条ニ、「内閣ノ意見立法両院ノ衆議ト相符合セサルトキハ、或ハ内閣宰相其職ヲ辞シ、或ハ天皇ノ特権ヲ以テ国会院ヲ解散スルモノトス」

以上各条ノ主意ハ内閣執政ヲシテ連帯責任セシメ、而シテ議院ト合ハサルトキハ輒チ其職ヲ辞シ、議員中衆望アルモノ之ニ代ル所謂政党内閣新陳交替ノ説ニシテ、正ニ英国ノ模範ニ倣フモノナリ。」

○交詢社案のもう一つの手直し

史料 15 交詢社案第二条

「天皇ハ聖神ニシテ犯ス可ラサルモノトス。政務ノ責ハ宰相之ニ当ル」(第3条。天皇ハ神聖ニシテ侵スヘカラス)

○岩倉綱領の国務大臣単独責任制

史料 16 岩倉小綱領 81年7月。

「大臣執政ノ責任ハ根本ノ大政ニ係ル者（政体ノ改革、疆土ノ分割譲与、議院の開閉、和戦ノ公布、外国条約ノ類ヲ根本ノ大政トスヘキ歟）ヲ除ク外、主管ノ事務ニ付各自ノ責ニ帰シ連帯責任ノ法ニ依ラサル事。」

○美濃部達吉の連帯責任制（『憲法講話』1912年）との比較（再述）

史料 17 美濃部達吉『憲法講話』（1912年、有斐閣）の55条解釈改憲。

「内閣は総ての国務大臣が相集つて国政のことを議する合議機関であります。法律、勅令、条約、主なる官吏の任免、其の外、国務に関する主なる事柄は総て内閣の議を経て、総理大臣から之を陛下に奏請して御裁可を仰ぐのであります。...先づ内閣で相談をして、其の協議の結果に依つて御裁可があるのであります。...要するに国家の政務に関して少しく重要な事は、総て閣議を経なければならぬので、閣議を経ないで直に奏上して裁可を仰ぐのは、唯或る一省の主管にのみ属して居つて、他の政務には影響を及ぼさない軽微な事柄にのみ限るのであります。」(130~132頁)

○交詢社案（1881.4）の連帯責任制との比較

史料 18 交詢社私擬憲法案第九条（81.4.25、交詢雑誌）

「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。但シ其事一宰相ノ処置ニ出テ他ノ宰相ニ関セサルモノハ此ノ限ニアラス。」

○明治末年まで井上毅と福沢諭吉が生きていたら？

井上「何でこうなっちゃうの？」 福沢「まだこんなこと言ってるの？」

○交詢社案（原案） 井上毅案（修正） 美濃部（再修正して元に戻る）

○井上馨らは一旦は福沢構想に同意していた。

史料19 福沢諭吉 伊藤博文・井上馨 81.10.16（『福沢全集』17巻、473-頁）

「本年一月、日を忘れて、一夜井上君の宅へ推参したり。...その夜君に面会して...、何分にも政府の主義を決するに非ざれば、折角の御談しなれども御断り申すの外無之云々と述べたれば、井上君容を改めて云く。然ば則ち打明け申さん、政府は国会を開くの意なりと。老生は之を聞て実は驚駭したる程の事にて、先づ以て其英断美挙を賛成し、次第に其趣意を叩

けば、君の言に云く、国会は断然開かざる可らず。…此度我輩に於て国会開設と意を決したる上は、毫も一身の地位を愛惜するの念あるなし。仮令ひ如何なる政党が進出るも、民心の多数を得たる者へは最も尋常に政府を譲渡さんと覚悟を定めたり。何卒この主義を以て此度の新聞紙も論を立て、公明正大に筆を振ひたきものなり。…都て此度の事は伊藤大隈の二氏と謀りて固く契約したるものなれば、万々動く可きに非ず。斯く大事を打明けて申すからには、三参議は決して福沢を売らず、福沢も亦三氏を欺く可らず、…余は生来斯る大事に就て違約など致したることなし、云々と。」

○枢密院審査（1888.7.4）における伊藤の折衷案。

史料 20 枢密院審議（1888.7.4）における伊藤博文首相の答弁（稲田正次『明治憲法成立史』P.709）

「責任ニ連帯タルヘキモノト各個タルヘキモノノ別アリ。一国ノ政略廟議ハ連帯責任ナラサルヘカラス。行政ノ事務ハ各個責任タルヘキモノナリ。其政略廟議ノ連帯ナラサルヘカラスルハ、独り法律上ノミナラス徳義上既ニ然ラサルヲ得ス。…純粹ノ連帯責任ハ政党内閣ニアラサレハ行ハルヘカラスシテ、議會政府ト關係ヲ有ス。我國ニ在テハ望ムモ亦得ヘカラスナリ」

○交詢社私擬憲法は統帥権の独立を認めていなかった点で美濃部より自由主義的だった。

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ナシ…」

第7条 「天皇ハ内閣宰相ヲ置キ万機ノ政ヲ信任スヘシ」

○自由民権運動の主流派（愛国社グループ）の「官・民分離論」

史料 21 植木枝盛「人民ノ国家ニ対スル精神ヲ論ス」、80.11.12-12.5（『愛国新誌』13号～16号）

「今夫レ学者ニシテ全ク學術上ノ研究ヲ為シ、學術上ノ道理ヲ述ブルハ、是レ純乎タル学者ノ事ノミ。…而シテ学者ナル者、…時勢ニ関スル国家政治上ノ事ニ就キ、官ニモアラズ民ニモアラズ恰モソノ中間ニ立テ双方ニ向ヒ、…一種ノ働キヲ為スコトアリ。…例ヘバ某ノ学者ノ如キハ民権論、国権論ト云フノ二書ヲ著ハシ之ニ書シテ曰ク、民権ヲ張ルハ国権ヲ張ランカ為メナリト。…元来国ハ民権ノ為メニ立テタルモノナリ。故ニ国コソ民ノ為メニスルモノナレ。…何ゾ国権ノ為メニ民権ヲ張ランヤ。民権ヲ張ラントスルハ民権ヲ張ルカ為メノミ。…民権ハ政府ノ嫌フ所ナリト雖モ、嫌ヒナレバ嫌ヒニテ仕方ハナシ。人民ハ政府ノ奴隸ニハアラザルガ故ニ、政府ノ為ニ用捨ハ出来難シ。…吾ハ人民ニテ之ヲ張り、政府ハ治者ニテ之ヲ扱ヒ与フベシト思フコトハ之ヲ与ヘ、開クベシト思フコトハ之ヲ開クベク、与エベカラズト思ヘバ与ヘズ、開クベカラズト思ハバ開カザルベシ。然カモ人民ニシテ猶ホモ不承知ナレバ人民ハ人民ニテ何時迄モ己レガ権ヲ貫クベシ。…」

畢竟何ノ道理カ官民ノ調和ト云フコトアラシヤ、官ト民トハ利害ヲ異ニスルモノナリ、利害ヲ異ニスルモノハ調和スベキニアラザルナリ。而シテ政府ト人民ト利害ヲ異ニスルコトハ国家ノ為メニ甚ダ善キコトニシテ…。

治者気取ニシテ之ヲ云ハバ、其人国家ト云フモノガ土台トナツテ、己レ人民ト云フモノガ首位ニ据リ居ラヌ故、始終為ルコトハ国家ノ形勢如何ニヨツテセザル可ラズ、…是レ治者気取ニシテ云ハバ尤モナルノミ、被治者ノ了簡ニハ決シテ当ルベキナク、…」

史料 22 植木枝盛「日本国憲集」（家永三郎他『明治前期の憲法構想』、1969年、福村出版、247頁）

「第七十四条、連邦行政官ハ連邦立法議員ヲ兼ヌルヲ得ス」

○「官民調和論」への転換後にも残る「官民分離論」

史料 23 板垣退助の「官民調和論」と「行政・立法分離論」、『自由党党報』1898.3.10）

「今茲に政治家として誰を撰むであるかと云へば、先づ伊藤侯を援けてやるより外にいたし方ないと思ふのであります。…何となれば同氏は先づ第一に陛下の御信用厚くいたしまして、又官吏社会に於て信用があるのであります。又同氏は行政に熟達をいたして居るのであります」

す。…私は大政党を率いて居る。然らば此二大勢力を以て、茲三、四年鞏固なる政府を維持して、此国を救はなければならぬと思ふのであります。(36~37頁)」

○官民軋轢 官民調和、しかし議院内閣制はとらない。(伊藤を板垣が助ける)

〔4〕議院内閣論の遅すぎた再興(1912~1931)

○美濃部『憲法講話』(1912.3)と第一次憲政擁護運動(1912.12)

○第2次大隈重信内閣の成立(1914.4)と吉野作造の二大政党論の登場

○交詢社私擬憲法から31~33年遅れ

史料24 吉野作造の「官民調和体制」批判(1914.5、『太陽』)

「人或は言はん、『政党内閣なるものは数十年以前より既に存在して居るではないか。明治三十四年以来桂公と西園寺侯とは相交代して、十年の間政権を遣り取りして居つたのである。桂公自身は政党を率いて居なかつたが、西園寺侯は常に政友会を掲げて居つた。これ即ち政党内閣ではないか』と。併しながら此の見解は誤つて居る。…超然内閣たる桂公の政府が、常に政友会の援助の下に立つたことは申す迄も無いが、西侯の政友会内閣と雖も、元老乃至官僚の諂からざる援助の下に辛うじて其の政権を掌握して居つたのである。…故に形式は政界の二大勢力が相交代して政権を取つたなれども、之を以て政党内閣と称することが出来ぬのみならず、其の実政党内閣の端緒にすら着いて居たのではない。故に日本に於て政党内閣が出現した、或は出現しかつたといふことを申すならば、明治三十一年六月の憲政党内閣のことは暫く措き、先づ今度の大隈内閣を以て其の端緒を開いたと云はねばならぬ。」(『現代の政治』65~66頁)

○政党指導者としての大隈重信の政治生命の長さ

(1882 改進黨結成、1898 第一次大隈内閣、1914 第二次大隈内閣)

〔5〕「停滞」の代償—統帥権批判の遅れ

史料25 美濃部の統帥権独立の容認に対する吉野作造の批判(1922年2月)

「此の立場は、学界に於ても有力なる学者より裏書きされて居る様だ。この好個の代表者として僕は美濃部達吉博士を挙ぐる事が出来る。同博士の名著『憲法講話』の中からこの点に関する説明を引用して見よう。(「軍令権といふのは軍隊の統帥権を謂ふのであつて、是は天皇が大元帥として親しく総括し給ふ所であります。…是に付ては全く自由で、何等の制限もなく、帝国議会の協賛を要しないばかりではなく、国务大臣の輔弼をも必要としないのであります。…軍令権に付ての輔弼機関は別に元帥府及び軍事参議院といふものがあるし、天皇の下に於ける中央軍令機関としては、陸軍には参謀本部、海軍には海軍軍令部があります。…)…(この)立場を取ると、軍令権に就ては立派に帷幄上奏を認めるのだから、事実上帷幄上奏が軍令権以外に互らざる限り、矢張り憲法違反の問題は起らぬ。…帷幄上奏は憲法違反だと無条件に言つたのでは、この立場に居る者を納得せしむることは出来ないのである。斯う云ふ憲法論が相当通用して居る我国の事だから、僕等は、此種の問題をば憲法論といふ形で取扱ひたくないと常々考へてゐるのである。僕等の確信する憲法論を持出せば、夫れはお前等の一家言だと一喝されるばかりだからである。

併し道理に二つはない。冷静に考へて見て、国防用兵の事は勿論の事、統帥の事だからとて、之を普通の政務から離すと云ふは、国権の統一的運用を著しく妨ぐるものたるやを疑はない。戦時は格別、平時に在つては、凡ての国権は必ず同一の源泉から発動すべきは言を待たない所ではないか。」

史料26 吉野の統帥大権骨抜き案

「一には軍令の廃止である。二には陸海軍大臣の武官制の廃止である。三には参謀本部海軍軍令部の改革である。四には内閣官制第七条(事ノ軍機軍令ニ係リ奏上スルモノハ天皇ノ旨

ニ依リ之ヲ内閣ニ下付セラルルノ件ヲ除ク外、陸軍大臣海軍大臣ヨリ内閣総理大臣ニ報告スヘシ)の改革である。…僕は先づ第一に武官専任制の廃止を緊要とし、参謀本部海軍軍令部の改革を其次とする。此の二つさへ適当に改まれば、他は独り手に解決せられるであらう。」

○美濃部憲法学は昭和に入っても、関東軍司令官の「独断専行」を容認していた。

史料27 美濃部達吉『逐条憲法精義』(1927年、有斐閣)

「天皇の下に兵権の一部を委任せられて居る者は、国务大臣の監督の下に属せずして天皇に直隷するものとせられて居る。…参謀総長・海軍軍令部長等の輔弼機関は勿論、師団長、朝鮮軍・台湾軍・関東軍の各司令官…等皆天皇に直隷する機関である。」

○昭和2年のこの美濃部憲法学では、昭和6年の満州事変を抑えられる筈はなかった。