

平成14年7月4日(木)

テーマ「明治憲法体制下の統治構造」

参考人 高崎経済大学助教授 八木秀次

1 明治憲法に学ぶもの

〔拙著『明治憲法の思想』および拙稿「あくまで日本の匂いのする憲法を」『産経新聞』平成12年5月1日付「正論」欄(別紙)参照のこと〕

- 憲法とはconstitutionであり、constitutionとは国柄の意であるならば、憲法論議はまず国柄に関する論議でなければならない。

○五箇条の御誓文…近代国民国家の理念(公議衆論の尊重・人民の福祉の増進)
近代的な国民国家の理念を掲げるに当たって、何よりそれを我が国の伝統的な天皇統治の理念の文脈の中に位置づけようとした。

○明治9年9月の国憲起草の勅語…憲法起草の指針

「朕爰ニ我建国ノ体ニ基キ広ク海外各国ノ成法ヲ斟酌シ以テ国憲ヲ定メントス」

「建国ノ体」(我が国の政治伝統)と「海外各国ノ成法」(近代憲法…立憲主義・議会政治・権力分立・国民の権利保障)との融合

※参考 元老院国憲草案に対する伊藤博文の評(明治13年12月21日)

「各国の憲法を取り集め焼き直し候うまでにて、我が国体人情等にはいささかも注意いたし候うものとは察せられず、必竟欧州の制度を模倣するに熱中し、将来の治安利害如何と顧み候うものにこれなきよう存じ奉り候う」

○明治14年の政変…イギリス流の議院内閣制・政党内閣制の排除、ドイツ君権主義への傾斜…しかし…

- 明治憲法制定の姿勢・心構え

○伊藤博文の憲法調査 グナイスト、シュタインとの出会い

伊藤は帰国後、彼らの考えに全面的に依拠して憲法を制定したのではない。彼らに学んだのは憲法構想の内容というよりは、憲法起草に際しての姿勢であった。彼らは「法は民族精神の発露である」と考える歴史法学に連なる学者であり、彼らは伊藤に「憲法はその国の歴史や伝統に上に成り立つものでなければならない」と教えた。伊藤は憲法が出来上がった後、シュタインに「いかなる点においても、他国のあれこれの憲法の単なる模倣ではなく、徹頭徹尾日本的なものである」との書簡を送った。

○井上毅の国典研究 ドイツ法学一辺倒からの変化 日本版歴史法学

「我が国の憲法はヨーロッパの憲法の写しにあらずして、すなわち遠つ御祖(みおや)の不文の憲法の今日に発達したるものなり」

「シラス」と「ウシハク」の二つの統治理念

「大日本帝国ハ万世一系ノ天皇ノ治(しら)ス所ナリ」(明治20年4・5月の甲案・乙案)

天皇統治の公共性

「けだし祖宗、その天職を重んじ、君主の徳は八洲臣民を統治するにありて、

一人一家に享奉するの私事にあらざることを示されたり。これすなわち憲法のよってのもってその基礎となすところなり」（『憲法義解』）

「ヨーロッパ人が二百年前に辛うじて発明したる公私の差別は御国には太古より明らかに定まりて皇道の本となり居れり。これは何故ぞといえ、すなわち御国をシラスという大御業は国土を占領することとおのづから公私の差別ありしに由るなり」（「言霊」）

○金子堅太郎の保守主義思想研究・歴史法学研究

「古来より人心のもっとも愛慕するところのものは祖先より継承せし遺法にしてその精神に適せざる他国の法律をもってこれを増加修飾することは殆んど木に竹を接ぐの思想を生じせしめて決して人心を安んずることあらず」（エドモンド・バークの本邦初訳『政治論略』）

「そもそも国家の法令を研究せんと欲せば須く先ずその国の古来の法令慣習に端緒を啓かざるべからず。何となれば泰西学者のいえる如く法律は国家および国民の経歴せし足痕なればなり」（明治20年4月、国家学会における講演）

○伝統と近代との両立・融合

○起草者たちによる“歴史の発見”の所産

2 今日における明治憲法評価

●ショッカー（仮面ライダーの悪の軍団）の憲章か

「1989年、天皇が臣民にさずけるという形をとって、大日本帝国憲法を發布した。こうして日本は近代国家としての形をととのえた。しかし、この憲法は、天皇が最高の権力者であると定め、帝国議会（国会）・内閣・裁判所も天皇を助けるものと位置づけた。また天皇が軍隊を統率し、指揮するとした。このように憲法は、天皇をすべての中心とし、国民の自由や権利は制限つきでしか認めなかった。／憲法ができた結果、政府は予算や法律を定める際、普通は国会の賛成をえなければならなくなった。さまざまな制約はあったが、国民は国会をつうじて国の政治に参加する道を手に入れたのである」（平成9～12年度N社中学校歴史教科書）

「憲法は、天皇が国の元首として統治すると定めていた。天皇の権限は強く、議会の召集・解散、軍隊を指揮すること、条約の締結や戦争を始めることなどは、天皇の権限（天皇大権）とされた。三権分立制がとられたが、行政権がきわめて強く、内閣の議会に対する責任は不明確であった。しかし、ともかくも議会を通して国民が国政に参加する道が開かれ、法律の範囲内であったが、信教・言論・結社の自由が保障されるなど、日本は憲法と議会をそなえたアジア最初の立憲国家として新しい歩みを始めた」（同T社）

○天皇制絶対主義論による明治憲法評価

明治憲法は立憲君主制の形態をとっていても、その本質は絶対主義天皇制を定めたものであり、外見的立憲君主制にすぎない。

憲法第1条などで立法・司法・行政・軍事などすべての国家権力を天皇が保持し

ていると規定しており、天皇が絶対的な権力を持っていると言える。

明治憲法は、大臣責任を定めていても、大臣の責任は議会に対するものではなく、天皇に対するものでしかなく、政党内閣制を論理的に認めないものである。大正期の政党内閣制にしても、きわめて不十分で短期間のものであり、きちんと確立していたとは言えない。

日本国憲法と異なり、明治憲法は、法律の下においてしか権利を認めず、明治憲法下においては国民の自由や権利はきわめて制限されていた、あるいはなきに等しいものとも言える。

○講座派の明治憲法観の影響

明治維新は絶対主義的改革であり、明治憲法体制は絶対主義天皇制または外見的立憲制である。

○明治憲法悪玉論 日本国憲法善玉論

3 明治憲法下の統治構造——特に内閣制度と天皇との関係——

●伊藤と井上の天皇観の相違

◎伊藤…受動的君主 天皇を非政治化して政治争点化させないこと、すなわち天皇の不可侵性・政治的法無責任性を如何にして確保するか、あくまで総理大臣が政治主体となる政治システムを構想。

○憲法第55条「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス 凡テ法律勅令其ノ他國務ニ関ル詔勅ハ國務大臣ノ副署ヲ要ス」…伊藤独自の見識の反映

大臣の副署の効果…「法律勅令およびその他国事に係わる詔勅は大臣の副署に依りて初めて実施の力を得る。大臣の副署なき者は従って詔命の効なく、外に付して宣下するも所司の官吏これを奉行することを得ざるなり」（『憲法義解』）

天皇の大権行使は國務大臣の副署がない場合は無効とされ、天皇の恣意的・個人的意思行使が排除される趣旨。國務大臣の輔弼責任を明らかにすることで天皇の不可侵性・政治的法無責任性を確保。

○憲法第3条「天皇ハ神聖ニシテ侵スヘカラス」…立憲君主としての天皇の無答責条項…神格性とは無関係

参考「斯く国家の政務について君主は全く無責任で國務大臣がその責任者であるということは、その当然の結果としてまたすべての国政について君主が自分のご随意に専行し給うことは出来ないで、必ず國務大臣の輔弼を待たねばならぬということを意味しているのであります。（中略）君主の無責任ということと國務大臣の責任ということとは相関連した原則であって、すべて國務について、君主は國務大臣の輔弼に依らなければ大権を行わせらるることがないために君主は無責任であるのであります。もしこれに反して君主がお一人のご随意にすべての政治をおこなわせらるるということであれば、君主の無責任ということとは実際に望むべからざるところであって皇室の尊嚴を傷くるの結果は避け難いところであります。我が皇室が世界無比の尊嚴を保たれ、国民の尊王忠君心は政治上の如何なる変動にも拘らず寸毫の動きもなかったということは、実に我が

古来の政体に於いて天皇が自ら国政の衝に当たられなかったことがその原因の一をなしていることと思われるのであります」（美濃部達吉『憲法講話』明治45年、大正7年）

○枢密院（内閣および議会の外に独立する天皇の最高顧問機関）の創設…天皇親裁の回避

「憲法および憲法に付属する法令の改正、およびその解釈に関する疑義、緊急勅令、罰則のある勅令、国際条約というような事柄であります。緊急勅令、罰則の規定ある勅令または国際条約などは何れも議会の議を経ずして定めらるるものでありますが、事態甚だ重大でありますから、議会に掛けない代わりに、枢密院に諮詢しらるるのであります」（美濃部前掲書）

○国務大臣や枢密顧問を含むところの何重もの意味での、「天皇」という名の集団指導体制。個人としての天皇は政治主体ではなく、いわば政治運営の精神的拠り所、さらに言えば政治理念の具現者。

○憲法第4条「天皇ハ国家ノ元首トシテ統治権ヲ総攬シ此ノ憲法ノ条規ニ依リ之ヲ行フ」

「けだし統治権を総攬するは主権の体なり。憲法の条規に依りこれを行なうは主権の用なり。体ありて用なければこれ専制に失う。用ありて体なければこれ散漫に失う」（『憲法義解』）

皇室・天皇を国家の「機軸」とするということは統治権を総攬するということと同義であり、これは「主権の体」に相当する。対して天皇が統治権を総攬しつつ憲法の条規に従うということは「主権の用」に相当する。我が国は君主制の国家として「主権の体」は天皇が握るが、その政治の在り方はあくまで立憲政治であり、憲法の条規に従うという「主権の用」は不可欠である。主権の「体」と「用」とを区別し、「体」においては我が国が共和制ではなく君主制の国家であること、また「用」すなわちその政治の在り方は専制政治ではなく立憲政治であること、つまり明治憲法下の体制は立憲君主制である。

○第1条の基になったヘルマン・シュルツェの憲法理論

国家権力の「保持」と「行使」とを区別し、国家権力の主体ないし担い手はただ一つでなければならないが、このただ一つの主体ないし担い手も国家権力の個々の作用の行使に当たってはそれぞれの憲法の定める特定の機関を用いなければならない。立憲君主制においては国家権力の諸作用がいきなり各機関に配分されるのではなく、一旦、君主によって集中的に保持された上で、君主による各作用の行使にそれぞれ異なった機関が参与せしめられるという方法によって作用の区別と組織化が行なわれている。つまり国家権力の保持の面では君主が単独で全国家権力を保持しており、行使の面では君主による国家権力の行使が独立した機関の参与を受けるべく拘束され、また憲法・法律に従うべく拘束されている。

○天皇による統治権の総攬の下で、

行政権は国務各大臣（すなわち内閣）に（憲法第55条）、

立法権は帝国議会に（憲法第5条）、

司法権は裁判所に（憲法第57条）、

軍の統帥権は輔弼機関に（憲法上の規定はないが憲法慣習として確立）、
それぞれ委任。

○伊藤の内閣構想

内閣中心、内閣総理大臣主体の政治運営…大宰相主義

「内閣総理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承テ大政ノ方向ヲ指示シ
行政各部ヲ統督ス」（「内閣職権」明治18年12月）

◎井上…能動的君主

天皇を実質的な政治主体であると想定し、その上での公平な徳治的君主としての統治理念が「シラス」。君主の親政主義、その統治目的が公共的なものであること、これが井上のいう「シラス」。天皇が「シラス」という徳治主義の理念によって内閣と一体となって政治を行なう。内閣は政治の中心ではなく、あくまで天皇大権の下で天皇を輔佐する役割を担うのみの存在である。

憲法第1条および第4条の「天皇」とは文字通りの天皇個人である。

「内閣ハ天皇臨御シテ万機ヲ親裁スルノ所トス。大臣参議各省卿ハ内閣ニ参預シ、
一人ヲ輔弼ス」（井上「憲法試草」明治15年4～5月）

議院内閣制の排除、天皇親裁、各省大臣の個別責任制

- 実際の明治憲法第55条および「内閣官制」（明治22年12月）は伊藤と井上の異なる内閣構想、その妥協の産物であった。

- 天皇を政治の主体とするかどうかをめぐる両者の見解の相違は、憲法第55条第1項「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」の解釈において、規定のどの部分に重点を置くかに表れた。伊藤においては、その重点は「輔弼」つまり内閣が全体として政治運営の主体となることということに置かれたが、井上においては「國務各大臣」つまりあくまで天皇が政治主体であって國務大臣が個別に天皇を輔弼（補佐）するという点に置かれた。

- 「内閣官制」では井上の意見により内閣総理大臣の統制権が弱められ、「内閣職権利」における総理大臣の「大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統督」する権限が削られ、「内閣総理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務を奏宣シ旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス」（第2条）と改められた。

- 第55条は両者の構想の妥協の産物であったがゆえに、その後、解釈および政治運営に明瞭ならざるものを残した。しかし、その後の展開は、伊藤の構想の線に沿ったものであった。明治憲法は当初、イギリス流の議院内閣制・政党内閣制を忌避するものであったが、それを許容するものとなっていく。明治31年6月には伊藤の決断によって初の政党内閣・隈板内閣が組織される。そして明治33年9月には伊藤自ら政党（立憲政友会）を組織し、10月には第4次伊藤内閣を組織している。

※参考 明治22年2月21日の大隈重信（当時外相）の演説

「一体、憲法の妙は運用にあることなれば、法文の規定が不十分なりとて、さのみ不服を唱うるに当らず。特にその政党内閣の制の如きは、憲法中に規定すべき筈のものにあらざれば固より明記しあらざれども、若し政黨員にして皇帝陛下の御

信任を得、併せて輿望（人々の期待）の反する所となりたらんには、政党内閣の実を見ること難きにあらざるべし」

- 大正7年9月、初の本格的政党内閣（原敬・政友会内閣）の成立を迎える。しかし、総理大臣の統制権が弱かったことから軍部に陸海軍大臣「現役武官制」や統帥大権（憲法第11条）などを理由にした政治介入を許す。
- 天皇と内閣との関係について、その「常態」は最大の当事者である昭和天皇が大東亜戦争（太平洋戦争）の開戦の手続きと終戦の手続きとの相違でもって的確な説明をなされている。

「戦争に関して、この頃一般で申すそうだが、その戦争は私が止めさせたので終わった。それが出来たくらいなら、なぜ開戦前に戦争を阻止できなかったのかという議論であるが、なるほどこの疑問には一応の筋は立っているように見える。如何にも尤もと聞こえる。しかし、それはそうは出来なかった。／申すまでもないが、我が国には厳として憲法があって、天皇はこの憲法の条規によって行動しなければならない。またこの憲法によって、国務上ちゃんと権限を委ねられ、責任をおわされた国務大臣がある。／この憲法上明記してある国務各大臣の責任の範囲内には、天皇はその意思によって勝手に容喙し（＝横から口出しする）干渉し、これを制肘する（＝脇から干渉して自由に行動させない）ことは許されない。／だから内治にしろ、外交にしろ、憲法上の責任者が慎重に審議をつくして、ある方策をたて、これを規定に遵って提出して裁可を請われた場合には、私はそれが意に満ちても、意に満たなくても、よろしいと裁可する以外に執るべき道はない。／もしそうせずに、私がその時の心持次第で、ある時は裁可し、ある時は却下したとすれば、その後責任者はいかにベストを尽くしても、天皇の心持によって何となるか分からないことになり、責任者として国政につき責任をとることが出来なくなる。／これは明白に天皇が、憲法を破壊するものである。専制政治国ならばいざ知らず、立憲国の君主として、私にはそんなことは出来ない」（昭和21年2月の回想、藤田尚徳『侍従長の回想』）

※参考 昭和天皇の憲法の師・清水澄の憲法講義

「もし天皇が、国務大臣の輔弼なくして、大権を行使せらるることあらば、帝国憲法の正条に照らして、畏れながら違法の御所為と申し上ぐるの外なし」（清水澄『帝国憲法』）

- 「権力の割拠性」と統括者としての天皇による“不親政”、不裁可しない「憲政の常道」、「元老」の消滅、統治の中心の不在
- 立憲君主としては逸脱しながら“民の父母”としての天皇として終戦を決断された昭和天皇

「だが、戦争をやめた時のことは、開戦と時と事情が異なっている。あの時には終戦か、戦争継続か、両論に分かれて対立し、議論が果てしもないので、鈴木（貫太郎首相）が最高戦争会議で、どちらに決すべきかと私に聞いた。／ここに私は、誰の責任にも触れず、権限をも侵さないで、自由に私の意見を述べる機会を、初めて与えられたのだ。だから、私は予て考えていた所信を述べて、戦争をやめさせたので

ある。／ポツダム宣言の諾否について、両論対立して、いくら議論しても終に一本にまとまる見込みはない。しかも熾烈な爆撃、あまつさえ原子爆弾もうけて、惨禍は急激に増える。／この場合に私が裁決して、事の始末はつかない。それで私は、この上戦争を継続することの無理と、無理な戦争を強行することは皇国の滅亡を招くとの見地から、胸のはりさける思いをしつつも裁断を下した。これで戦争は終わった。／しかし、このことは、私と肝胆相照らした鈴木であったからこそ、このことが出来たのだと思っている」（藤田前掲書）

●「常態」においては「公議」を尊重するのが「憲政の常道」

法律の裁可（第6条）

緊急勅令（第8条）…「憲政の常道」と言えないので議会で法律を制定すべき事柄については法律を制定するという「正路」を尊重すべき…枢密院の諮詢を必要

独立命令（第9条）…議会の制定する法律に抵触しない範囲内において発することができる。効力は法律に及ばない。

戒厳令（第14条）…法律による要件・効力の限定、国务大臣の輔弼、枢密顧問の諮詢

●明治憲法下の政治体制は立憲君主制であった。

4 日本国憲法における象徴天皇制度の理論

●ジョージ・A・ネルスン陸軍中尉とリチャード・A・プール海軍少尉により起草
プールの証言

「とにかく、日本の皇室が生き残るためには、英国のような王室にすることが不可欠でした」「私たちの小さな委員会の頭にあったのは、天皇に権限ある地位ではなく、意義ある地位(significant position)を与えようというものでした」（西修『日本国憲法の誕生を検証する』）

●ウォルター・バジョット『イギリス憲政論（The English Constitution）』（1867年）を参照との証言

問「天皇の地位に、“象徴”という言葉が出てきますね。あれはどこから出てきたのでしょうか」

答（ネルスン）「それについては、いささか記憶があります。ウォルター・バジョットの『英国憲法史』の中に、国王の地位は“儀礼的”であると記していますね。この本の影響を受けて、私が発言したように記憶しています。とにかく、日本の皇室が生き残るためには、英国のような王室にすることが不可欠でした」

●“象徴”の出典

「国民は党派をつくって対立しているが、君主はそれを超越している。君主は表面上、政務と無関係である。そしてこのために敵意をもたれたり、神聖さをけがされたりすることがなく、神秘性を保つことができるのである。またこのため君主は、相争う党派を融合させることができ、教養が不足しているためにまだ象徴を必要とする者に対しては、目に見える統合の象徴となることができるのである」

(小松卷雄訳、中公『世界の名著』)

- バジォットは君主の役割を、党派をつくって対立している国民を融合させる「目に見える統合の象徴」であることに見出だす。それは君主が「政務」つまり実際政治と無関係で、それを超越しているがゆえに可能なのだという。

- “国民統合の象徴”とは立憲君主の有する機能を言った表現である。

- バジォットの立憲君主制論と日本国憲法第1章

政治 { 尊厳的部分…君主・王室…「国事に関する行為」(第6条・第7条)
実効的部分…内閣その他…「国政に関する権能」

「天皇は、この憲法の定める国事に関する行為のみを行ひ、国政に関する権能を有しない」(第4条第1項)

「天皇の国事に関するすべての行為は、内閣の助言と承認を必要とし、内閣が、その責任を負ふ」(第3条)

- 日本国憲法はバジォット流の立憲君主制憲法

「立憲君主制であると言っても差し支えないであろうと思います」(昭和48年6月28日、参議院内閣委員会における内閣法制局長官答弁)

- 福沢諭吉『帝室論』(明治15年=1882年)

「帝室は政治社外のものなり」

「我帝室は日本人民の精神を収攬するの中心なり。その功德至大なりと云うべし」

「国会の政府は二様の政党相争うて、火の如く、水の如く、盛夏の如く、嚴冬の如くならなんと雖ども、帝室は独り万年の春にして、人民これを仰げば悠然として和氣を催うすべし。国会の政府より頒布する法令はその冷なること水の如し、その情の薄きこと紙の如くなりと雖ども、帝室の恩徳はその甘きこと飴の如くして、人民これを仰げばもってその慍(いかり)を解くべし。何れも皆、政治社外にあるにあらざれば行なわるべからざる事なり。西洋の一学士、帝王の尊嚴威力を論じて、之を一国の緩和力と評したるものあり。意味深遠なるが如し」

- 今上陛下の“帝王教育”

小泉信三(昭和21年4月に東宮職参与)による“帝王学”

ご一緒に輪読した3冊の本

幸田露伴『運命』

ハロルド・ニコルソン『ジョージ5世伝』(英文)

福沢『帝室論』

- 『帝室論』を遥したバジォット流の立憲君主制と象徴天皇制度…不思議な連関

受動的君主 「政務」と無関係・超越 不可侵性の確保 “国民統合の象徴”

儀礼的・精神的的存在 政治の精神的拠り所

政治的伝統の体现者 「公議衆論」の尊重 人民の福祉の増進

- 明治憲法との連続性と非連続性