

衆憲資第 27 号

**明治憲法と日本国憲法に関する基礎的資料**  
**(明治憲法の制定過程について)**

**最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会**  
**(平成 15 年 5 月 8 日の参考資料)**

平成 15 年 5 月  
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 15 年 5 月 8 日（木）の衆議院憲法調査会最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会において、「明治憲法と日本国憲法」をテーマとする参考人質疑及び委員間の自由討議を行うに当たっての便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち問題関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関する主要学説等を整理したつもりですが、必ずしも網羅的なものとはなっていない点にご留意ください。

## 【目 次】

・大日本帝国憲法の制定過程	
1．帝国憲法制定作業の開始以前における政府内の動き	1
（1）前 史	1
（2）明治維新	1
（3）明治初期の政治体制	5
（4）民選議院設置論	7
（5）立憲政体の樹立へ	9
（6）元老院による國憲編纂	12
（7）明治14年の政変と国会開設の勅諭	13
2．自由民権運動など在野における動き	17
（1）「不平士族」の叛乱	17
（2）自由民権運動	17
ア 概 要	17
イ 展 開	18
（3）私擬憲法	23
3．大日本帝国憲法の制定	30
（1）伊藤博文による欧州各国の憲法調査	30
（2）制度取調局の設置から内閣制度の創設まで	33
ア 制度取調局の設置	33
イ 内閣制度の創設等	35
（3）憲法草案の起草	36
ア 各省官制・公文式等の制定	36
イ 憲法起草の方針	36
ウ 条約改正交渉の失敗と三大事件建白運動	37
エ 憲法草案の作成 - その1「夏島草案」の作成まで	38
オ 憲法草案の作成	
- その2「十月草案」の作成から確定案の捧呈まで	41
（4）枢密院における憲法草案の審議	43
ア 枢密院の設置	43
イ 枢密院における憲法草案の審議 - その1 第一審会議	45
ウ 枢密院における憲法草案の審議	
- その2 憲法草案をめぐる論争	47
エ 枢密院における憲法草案の審議 - その3 憲法草案の修正	50
オ 枢密院における憲法草案の審議	
- その4 第二審会議及び第三審会議	51
（5）大日本帝国憲法の成立	52
4．大日本帝国憲法の制定過程についての評価	56
・大日本帝国憲法の運用	
はじめに	60
（1）君権学派	61

ア 国体論 .....	61
イ 二元的憲法解釈 .....	63
(2) 立憲学派 .....	63
ア 比較法的解釈 .....	64
イ 弾力的解釈 .....	67
(3) 天皇機関説 .....	68
(4) 立憲主義的解釈の限界 .....	72

# 大日本帝国憲法の制定過程

## 1. 帝国憲法制定作業の開始以前における政府内の動き

ここでは、明治政府が大日本帝国憲法の制定に取り組む以前の状況について、概略を記述する。

### (1) 前史

我が国が成文の憲法を持つこととなった遠因は、幕末期に欧米諸国との間に締結した「**不平等条約**」にあるとされている。これら一連の条約が「不平等条約」と呼ばれる所以は、関税率の改定を談判によつたこと(関税自主権の否認)及び領事裁判制度を認めたこと(治外法権)にある。この結果、我が国の主権は著しく制限されることとなった。

このような状況を脱却し、国際社会の中で、既に主権国家として存在していた欧米諸国に伍していく必要性から、憲法を制定して立憲政体を確立する必要性が生じたとの指摘がなされている。

なお、開国以後、一時的に尊皇攘夷運動が激化したものの、欧米諸国の反攻に加え、国内においても尊皇攘夷派が政局の主導権争いに破れたことで終息に向かった。しかし、この過程の中で、朝廷の発言力の強化、幕府の弱体化、薩長を初めとした外様の雄藩の台頭などが進むこととなった。

年	事項
嘉永6(1853)	ペリー来航(翌年、日米和親条約調印)
安政5(1858)	日米修好通商条約調印(不平等条約その後、欧米諸国と同趣旨の条約に調印 幕府が条約締結の勅許を仰いだことから朝廷の発言力が強まる) 安政の大獄始まる(橋本左内、頼三樹三郎、吉田松陰ら死罪)
安政7(1860)	咸臨丸が米国へ出港(勝海舟、福澤諭吉ら) 大老井伊直弼殺害される(桜田門外の変)
万延元(1860)	和宮降嫁(公武合体)
文久2(1862)	生麦事件起きる(翌年、薩英戦争)
文久3(1863)	下関事件起きる(翌年、馬関戦争) 薩摩藩など公武合体派による宮中クーデタ(8.18政変 尊皇攘夷派一掃 三條實美ら、長州藩へ逃れる)
元治元(1864)	長州藩など尊皇攘夷派、京都に攻め込むも敗退(蛤御門の変)
慶應2(1866)	桂小五郎・西郷隆盛、坂本龍馬の斡旋により討幕の密約(薩長連合成立) 徳川慶喜、第15代将軍となる
慶應3(1867)	睦仁親王踐祚(翌年即位 明治天皇)

### (2) 明治維新

明治維新については、既に多くの研究があり、取り上げるべき事件は枚挙にいとまがないが、ここでは、憲法史の観点から重要と思われる事件のみを取り上げる。

我が国の憲法史について、多くの解説書は、その起源を明治維新に求めている。大石眞・京都大学教授によれば、その理由は、以下の四点である。

1. 明治維新を機に、不文法から成文法へという、法源に関する転換があったこと。
2. 明治維新が、我が国における近代的統一国家の形成期に当たること。
3. 我が国における自由主義的政治理念の支配は、明治維新以後のことであること。
4. 我が国が国際法を含めた国家の基本構造に属する法制を視野に入れることとなったのは、明治維新からのことであること。

明治維新前の国家の形態は、美濃部達吉が『憲法撮要』の中で分析しているが（85～88 ページ）これを概略すれば、以下のようなものであった。

### 代表的君主政

天皇は統治権の最高の源泉たる地位にあったが、親政（直接君主政）を敷かず、実際の統治は、幕府が行っていた。

### 複合的国家

国政の実権は征夷大將軍に帰属していたが、將軍が全国を直接支配していたわけではなく、全国はいくつもの藩に分けられ、各藩は藩主によって治められていた。

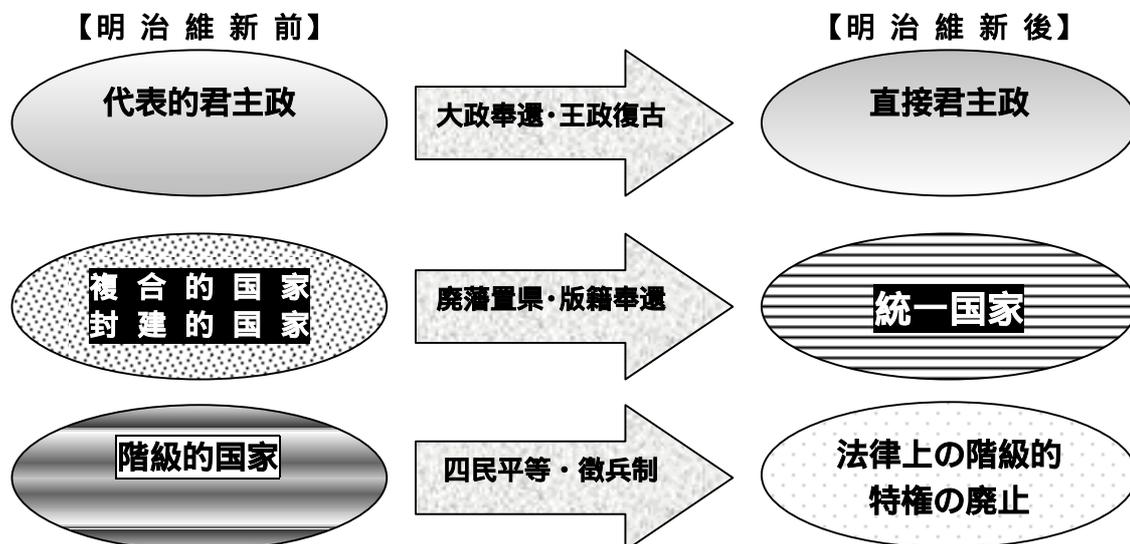
### 封建的国家

幕府及び各藩の統治組織並びに幕府と各藩との関係は、主従関係及び土地の領有に基礎付けられていた。

### 階級的国家

公卿、諸侯、武士、町人百姓（農・工・商＝良民）穢多非人（賤民）等の身分階級が存在し、それぞれの身分に応じて職業等が決まっていた。

美濃部によれば、「明治維新ノ大業八以上ノ如キ状態ヲ覆ヘシテ再ビ官僚の君主政体ヲ復シ、以テ立憲政体ニ至ルノ途ヲ啓ケルモノ」であった。



明治維新は、実質的には、幕府の実力の衰弱及び外国勢力による圧迫とに乗じた薩長土肥の雄藩が実力をもって幕府に反抗し（戊辰戦争：1868～69）これを倒したものであるが、形式的には、法律的行为によって行われた。

### 代表的君主政から直接君主政へ

慶應3年（1867）第15代將軍・徳川慶喜は、土佐藩主・山内豊信（容堂）

の名で出された「大政奉還の建白書」を容れ、朝廷に大政を奉還したため、統治の実権は朝廷に復することとなった。

年月日	事	項
<b>慶應3年(1867)</b>		
10月14日	將軍徳川慶喜から <b>大政奉還</b> の上表(翌日勅許)	
12月9日	<b>王政復古</b> の号令( <b>幕府廃止</b> )	
12月22日	<b>万機親裁</b> を布告	
<b>慶應4年・明治元年(1868)</b>		
3月14日	天皇、公卿諸侯を召し <b>五箇条の御誓文</b> を發する。	
閏4月27日	<b>政体書</b> を發布	

明治元年3月、新政府は、今後の政治の目標を定めるため、新政体の綱領として五箇条の国是を公にした。いわゆる「**五箇条の御誓文**」である。

この冒頭の一文「**廣ク會議ヲ興シ万機公論ニ決スヘシ**」は、後年、政府からも自由民権派からも、立憲政治・議会制度の実現を主張する際の原点として強調された。<sup>1</sup>

#### 複合的国家・封建的国家から統一国家へ

維新の改革は、王政復古に次いで封建制度の覆滅へと及んだ。徳川慶喜による大政奉還により、幕府の直轄地(天領)は朝廷の支配の下に移ることとなったが、それ以外は、なお各藩の領地であり、その統治権は各藩の下にあった。

**五箇条ノ御誓文**

一、廣ク會議ヲ興シ萬機公論ニ決スヘシ  
 一、上下心ヲ一ニシテ盛ニ經綸ヲ行フヘシ  
 一、官武一途庶民ニ至ルニテ各其志ヲ遂ケ人心ヲシテ倦マサラシメンコトヲ要ス  
 一、舊來ノ陋習ヲ破リ天地ノ公道ニ慕クヘシ  
 一、知識ヲ世界ニ求メ大ニ皇基ヲ振起スヘシ  
 我國未曾有ノ變革ヲ爲サントシ朕躬ヲ以テ衆ニ先シ天地神明ニ誓ヒ大ニ斯ノ國是ヲ定メ萬民保全ノ道ヲ立テントス衆亦此旨趣ニ慕キ協心努力セヨ

年月日	事	項
<b>慶應3年(1867)</b>		
10月14日	將軍徳川慶喜から <b>大政奉還</b> の上表(翌日勅許)	
<b>明治元年(1868)</b>		
10月28日	新政府、藩治職制を定め、各藩に執政・参政・公議人・家知事を置く	
<b>明治2年(1869)</b>		
1月23日	薩長土肥4藩主、 <b>版籍奉還</b> を奏請(以後、諸藩主からの奏請相次ぐ)	
6月17日	諸藩の版籍奉還を聴許、各藩主を知藩事に任命(6.25までに274名)	
<b>明治4年(1871)</b>		
7月14日	<b>廃藩置県</b> (旧藩主は東京在住となり、新たに県知事を中央から任命)	
<b>明治5年(1872)</b>		
2月15日	土地(田畑)永代売買の禁を解く(M6.7.28 地租改正 地価の3%を金納)	

<sup>1</sup> 御誓文の原形である「會盟」では、諸藩の結束を図るため「列侯會議ヲ興シ万機公論ニ決スヘシ」であり、元来の意味は「公議輿論」の尊重ということであった。

明治2年(1869)薩長土肥4藩の藩主は、連名で「**版籍奉還**」<sup>2</sup>を奏請し、以後、諸藩がこれに続いた。これが聴許されたことにより、全国土・国民は等しく国家の支配の下に置かれることとなった。

版籍奉還によって、封建制の特色である個人的主従関係及び土地の領有は、法的には排除されたことになったが、旧藩主が知藩事として藩内を支配していることに変わりはない。明治4年(1871)の「**廢藩置縣**」は、この状態を改めるためのものであった。これにより、旧藩主は知藩事を解かれて東京府貫属となり、各県は、新たに天皇の任命する地方官が管轄することとなった。

### 階級的國家の解消

封建制の廃止は、当然にして階級制の廃止を伴うこととなった。

年月日	事項
<b>明治2年(1869)</b>	
1月23日	薩長土肥4藩主、 <b>版籍奉還</b> を奏請(以後、諸藩主からの奏請相次ぎ、6.17諸藩の版籍奉還を聴許)
6月17日	<b>公卿・諸侯の称を廃止し、華族と称する</b>
6月25日	<b>藩士を士族・卒とし、農・工・商を平民とする</b> (M3.9.19 平民に名字の使用を許可)
<b>明治4年(1871)</b>	
4月4日	戸籍則を定める(いわゆる「 <b>壬申戸籍</b> 」 M5.2.1 実施)
7月22日	各府県に居留・旅行する者に鑑札を渡す制度廃止(居住移転旅行の自由)
8月9日	散髪・剃刀の自由を認める
8月28日	<b>穢多・非人の称を廃止し、身分・職業とも平民と同様とする旨を布告</b>
12月18日	在官者以外の華族・士族・卒に、農・工・商業を営むことを認める( <b>職業の自由</b> )
<b>明治5年(1872)</b>	
1月29日	卒の身分を廃止して士族に合し、皇族・華族・士族・平民とする
2月15日	土地(田畑)永代売買の禁を解く(M6.7.28 地租改正 地価の3%を金納)
11月28日	<b>徴兵の詔書</b> (同日、徴兵告諭の太政官布告 <b>国民皆兵</b> の制度化)

まず、維新の初期において、各藩の藩士中から有為の人材を抜擢して朝官に列する途が開かれた。その後、明治2年の版籍奉還以降、徐々に封建制度下の身分制が廃止されるに至った。さらに、明治4年の廢藩置縣に合わせて士族の常職が解かれて農工商業に従事し得るようになった。また、平民にも、士族と同じく文武の官職に就く途が開かれ、国民が等しく公務に就く能力を有することとなった。明治5年には、徴兵制が施行され、士族のみが軍役に従事することがなくなった。

この結果、「華族」「士族」「平民」という区別は、単に家系の歴史的差異を示す名称に止まり、法律上の特権は、一切排されることとなった。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 「版籍奉還」の「版」は「封土」を「籍」は「領民」を意味する。

<sup>3</sup> 華族に世襲等の特権が再び付与されるのは、明治17年(1884)の「華族令」によってである。

### (3) 明治初期の政治体制

明治元年（1868）に発せられた「五箇條の御誓文」に「万機公論二決スヘシ」とあるように、明治政府は、当初より公議輿論を徴することに務めた。「公議」の思想は、幕末期に福澤諭吉らによって紹介されており<sup>4</sup>、慶應3年（1867）の大政奉還の際にも、以下のような文言が用いられている。

**山内容堂による徳川慶喜宛の「大政奉還の建白書」から**  
 議政所上下ヲ分チ議事官八上公卿ヨリ下陪臣庶民ニ至ルマデ正明純良ノ士ヲ選舉スベシ

**徳川慶喜による「大政奉還の上書」から**  
 従来ノ舊習ヲ改メ政權ヲ朝廷ニ奉還シ廣ク天下ノ公議ヲ盡シ聖斷ヲ仰ギ...

明治政府は、「王政復古の大號令」と同時に、大寶律令の古制に倣いつつ、西洋の政治組織を取り入れるかたちで、国家行政組織の整備に着手した。

年月日	事項
<b>慶應3年（1867）</b>	
12月9日	<b>三職制を定める（総裁・議定・参与を置く 総裁：有栖川宮熾仁親王、議定：親王・公卿・諸侯、参与：公卿・諸藩士）</b>
<b>明治元年（1868）</b>	
1月17日	<b>三職七科を定める（議定の下に、内国事務・外国事務・海陸軍務・会計事務・刑法事務・制度寮の各総督を置く） 諸藩から貢士を出させ、下ノ議事所において公議輿論を徴する（議事所は上・下に分かたれ、上ノ議事所には議定・参与が就いた）</b>
2月3日	<b>三職八局に改める（総裁職・議定職・参与職及び総裁局・神祇事務局・内国事務局・外国事務局・軍防事務局・会計事務局・刑法事務局・制度事務局）</b>
閏4月21日	<b>七官兩局に改める（議政官・行政官・神祇官・会計官・軍務官・外国官・刑法官の七官を置く、議政官は議事所を改組したもので上局・下局に分かつ） 4.27「政体書」発せられる（米國憲法の三権分立の思想を取り入れる）</b>
9月19日	<b>議政官を中止し、議事体裁取調局を設ける（議政官下局における議論が所期の効果を収めなかったため）</b>
<b>明治2年（1869）</b>	
2月25日	<b>公議親裁の詔書発布(3.7 議政官下局に代えて公議所を開く 3.12 初の会議を開く 公議所には、公議人と称する者を各藩より1人ずつ出させた)</b>
3月12日	<b>待詔局を設置する（広く一般からの意見を開陳せしむることとする）</b>
7月8日	<b>官制を改革し太政官職制を定める（神祇官・太政官を設け、太政官に左右大臣・大納言・参議を置く。また、太政官の下に民部・大蔵・兵部・刑事・宮内・外務の六省及び集議院・待詔院を置く） 集議院は公議所を、また、待詔院は待詔局を改組したもの（8.15 待詔院を集議院に合し、一般からの建白は集議院に提出されることとなった）</b>

<sup>4</sup> 福澤諭吉『西洋事情』『聯邦志略』、加藤弘之『鄰艸』、西周『萬國公法』などにより、権力分立等の西洋立憲思想が紹介された。

明治元年（1868）閏4月に発せられた「政體書」には、権力分立思想など

【政体書中に見られる西洋政治思想の影響】

政體書抄  
 一 天下ノ權力總テコレヲ太政官ニ  
 歸ス則チ政令ニ途ニ出ルノ患無カ  
 ラシム太政官ノ權力ヲ分ツテ立法  
 行法司法ノ三權トス則偏重ノ患  
 無ラシムルナリ  
 一 立法官ハ行法官ヲ兼ヌルヲ得ス  
 行法官ハ立法官ヲ兼ヌルヲ得ス但  
 シ臨時都府巡察ト外國應接トノ  
 如キ猶立法官得管之  
 一 各府各藩各縣皆貢士ヲ出シ議  
 員トス議事ノ制ヲ立ツルハ輿論公  
 議ヲ執ル所以ナリ  
 一 諸官四年ヲ以テ交代ス公選入札  
 ノ法ヲ用フシ但今後初度交代ノ  
 時其一部ノ半ヲ殘シ二年ヲ延シテ  
 交代ス斷續官シキヲ得セシムルナ  
 リ若其人衆望ノ所屬アツテ難去  
 者ハ猶數年ヲ延サ、ルヲ得ス

西洋流の政治思想の影響が指摘されている。<sup>5</sup>

また、公議輿論を徴するための機関は、「下ノ議事所」に始まり「議政官下局」「公議所」「集議院」と名称等については変遷が見られるものの、各藩より選出させた貢士<sup>こうし</sup>によって組織されていた点では、変わるところはない。し

かしながら、「貢士ノ所論徒ニ空疎ナルモノ多ク所期ノ効果ヲ収ムルコト能ハザリシ」ことから（美濃部『憲法撮要』）、結局、集議院は太政官の下に置かれ、その諮問に答え又は意見を上申する機関とされることとなった。

明治4年（1871）に廢藩置縣が行われたことにより貢士の選出の根拠が失われると、集議院は名目上の存在となり、会議は開かれることなく、単に一般からの建白を受理するのみとなり、明治6年（1873）に廃止された。

年月日	事項
明治4年（1871）	
7月14日	廢藩置縣
7月29日	太政官制を改める（正院・左院・右院を置く） 正院：最高の行政府 天皇を輔弼し、庶政を総裁する 左院：議事機関 官選の議員をもって組織し、法制のことを議決する 右院：各省の長官及び次官をもって組織し、行政上の利害を評議する
8月20日	集議院を左院の下に置く（M6.6.25 集議院を廃止し事務を左院が引き継ぐ）

廢藩置縣により、従来の藩制が廃止され中央集権体制が確立すると、政府は太政官制を改め、太政官中に正院・左院・右院を設置した。この太政官制は、その後数回の改正を経るものの、明治18年（1885）の内閣制度創設まで続けられることとなる。

廢藩置縣以前において公議輿論を徴する場であった集議院は、太政官の議事機関である左院に吸収された。左院は、それまでの集議院と異なり、官選の議員によって組織された純然たる政府の機関であった。このため、左院は「政府ヲ牽制シ得ベキ何等ノ實力ヲ有セズ、單ニ政府ノ命ヲ受ケテ法案ノ起草審議ノ任ニ當リシノミ」の機関（美濃部『憲法撮要』）となったが、一方で、我が国の近代化を推進するにふさわしい新知識を持った有能な人材を登用する側面も

<sup>5</sup> この「政体」とは“Constitution”の訳語であり、「憲法」の意味であった。

持っていた。なお、集議院の一般からの建白を受理する機能は、左院にも受け継がれた。

#### (4) 民選議院設置論

太政官制の改正後、明治4年(1871)に外務卿・岩倉具視を全権特命大使とする使節団(岩倉使節団)が、幕末期からこの間にかけて友好関係を締結した欧米諸国に対する「聘問の礼」と条約改正の予備交渉等を目的として派遣された。この岩倉使節団の派遣中、国内では、民選議院の設置が左院で取り上げられることとなった。

年月日	事 項
明治4年(1871)	
10月8日	外務卿岩倉具視を全権特命大使、参議木戸孝允・大蔵卿大久保利通・工部大輔伊藤博文・外務少輔山口尚芳を副使として欧米各国に派遣することを決定(岩倉使節団 11.12 横浜出航 M6.9.13 岩倉具視帰朝)
明治5年(1872)	
4月	左院少議官・宮嶋誠一郎「立國憲議(憲法制定の建議)」を左院議長・後藤象二郎に提出(5.19 左院、「下議院ヲ設クルノ議」を正院に提出)
8月	左院、「国会議院手続取調」を正院に提出(この年、左院において「民選議院仮規則」「国会議員規則」を起草)
明治6年(1873)	
この年	政府内に「征韓論」起こり、政府内部の対立深刻化(10月、征韓派が敗北し、西郷隆盛、板垣退助、後藤象二郎ら下野)
明治7年(1874)	
1月17日	板垣退助、後藤象二郎、江藤新平ら8名、「民撰議院設立建白書」を左院に提出

明治5年(1872)4月、左院少議官・宮嶋誠一郎は、議長・後藤象二郎宛に「立國憲議」を提出し、憲法制定の急務を建議した。この中で、宮嶋は公議主義についても触れているが、それは以下のような理由から、即時に民選議院を設置すべきではなく、漸進主義をとるべしとするものであった。

**立國憲議(抄)**  
 ...文明ノ化未タ下民ニ及ハス教育ノ道未タ成ラス今假令ヒ民選議院ヲ設クルトモ國是ノ論ヲ取ルヘキモノ萬人中ニ恐ラクハ一人ヲ得ルコト難ク却テ紛擾ヲ招クニ至ルヘシ...  
 左院ハ國議院ノ如ク正院ハ元老院ノ如ク右院諸省長次官ノ會議所府縣ノ官員ヲ以テ姑ク民選議院ト看做スヘカ然シテ此國憲ニ準據シテ政務ヲ施行シ漸々開化ノ進度ヲ待テ眞ノ民選議院ヲ設クルナリ...

この宮嶋の建議は左院の容れるところとなり、5月には左院から正院に対して「下議院ヲ設クルノ議」が提出された。ただし、「下議院ヲ設クルノ議」においては、「立國憲議」にあったような漸進主義を採用せず、下議院を設け全国の代議士を集め人民に代わって事を議せしめる旨をはっきりと建議してお

り、宮嶋のものとは本質的に異なる進歩的提案であった。

**下議院ヲ設クルノ議(抄)**

人民天賦ノ靈智ハ初ヨリ上下ノ別ナケレハ國內ノ政治ハ國內ノ衆知ヲ合セスンハアル可ラス方今廢藩置縣ノ大變革アリテヨリ殆ト一周年ヲ經ルト雖モ各縣ノ治未ター一定セス是蓋シ御誓文ノ意ニ基キ上下同治ノ制立サルニ由ツテナリ上下同治ノ制立テ始テ人民各自己ノ分限ニ應シ其責ニ任スヘシ故ニ上下同治ノ制立サル時ハ全國錢貨出納ノ本ヲ審定スル能ハス全國法律ノ基ヲ立ル能ハス何ヲ以テカ各縣一定ノ治ヲ爲サンヤ...因テ速ニ下議院御取建相成全國ノ代議士ヲ集メ人民ニ代テ事ヲ議セシメ上下同治ノ政ヲ施シ候ハハ全國ノ基礎確立シテ先般御變改ノ實效屹度相顯ハレ可申是今日ノ急務ト奉存候此段奉伺候也

左院の建議は、正院においても容れられ、正院は、左院に対して国会設立の規則取調べを命じることとなった。これにより、左院において「民選議院假規則」「国会議員規則」などが起草された。後者によると中央に国会議院、地方に都会議院・県議院・郡議院を設けるというものであった。

しかしながら、この時期、岩倉使節団の留守を預かる政府部内では、西郷隆盛、板垣退助らの「**征韓論**(鎖国政策を続けていた朝鮮に対し、武力をもって国交を開かせ、我が国の勢力を伸展すべしとする論)」が台頭し、大久保利通、木戸孝允らの「**内治優先論**(国内の政治体制の確立を優先すべしとする論)」と対立した結果、征韓論が破れたことから西郷、板垣らが相次いで下野するという政変(明治六年の政変)が起きたため、左院における作業は、いったん頓挫するが、明治8年(1875)4月に元老院が設置されるまで続けられた。

明けて明治7年(1874)1月17日、先の政変で下野した板垣退助、後藤象二郎、江藤新平、副島種臣を含む士族8名から「**民撰議院設立建白書**」が左院に提出された。

この建白書の中で、板垣らは当時の政権のあり方を「上帝室に在らず下人民に在らず而**独有司**に帰す」状態(有司専制)であるとし、これを改めるには「唯天下の公議を張るに在る」のみであり、そのためには「民撰議院を立るに在る」のみであると主張した。

その理由として「夫れ人民政府に対して租税を払ふの義務ある者は、乃其政府の事を与知可否するの権理を有す。是天下の通論にして、復喋々臣等の之を贅言するを待たざる者なり」と、税を納める者は政治に参画する権利を有する旨を明らかにした。また、民衆の「不学無智、未だ開明の域に進まず」とする時期尚早論に対しては、民撰議院を立てることこそが「人民をして学且智に、開明の域に進ましめんとするものであり、さらに、「今遽かに議院を立るは、是れ天下の愚を集むるに過ぎる」ものではないかという意見に対しては、これを「噫何ぞ**自傲**の**太甚**だしく、而して其人民を視るの**蔑如**たるや」として痛烈に批判している。



板垣退助

## 【民撰議院設立建白書】(抄)

【前略】

明治七年一月十七日

高知県貴属土族 古 沢 迂 郎  
高知県貴属土族 岡 本 健 三 郎  
名東県貴属土族 小 室 信 夫  
敦賀県貴属土族 由 利 公 正  
佐賀県貴属土族 江 藤 新 平  
高知県貴属土族 板 垣 退 助  
東京府貴属土族 後 藤 象 二 郎  
佐賀県貴属土族 副 島 種 臣

左 院 御 中

臣等伏して方今政権の帰する所を察するに、上帝室に在らず、下人民に在らず、而独有司に帰す、夫有司上帝室を尊ぶと曰はざるには非ず而帝室漸く其尊栄を失ふ、下人民を保つと云はざるにはあらず、而政令百端、朝出暮改、政刑情実成り、賞罰愛憎に出づ、言路壅蔽、困苦告るなし。夫如是にして天下の治安ならん事を欲す、三尺の童子も猶其不可なるを知る。困仍改めず、恐くは国家土崩の勢を致さん。臣等愛国の情自ら已む能はず、即ち之を振救するの道を講求するに、唯天下の公議を張るに在る而已。天下の公議を張るは、民撰議院を立てるに在る而已。則有司の権限る所あつて、而して上下其安全幸福を受る者あらん。請遂に之を陳ぜん。

夫れ人民政府に対して租税を払ふの義務ある者は、乃其政府の事を与知可否するの権理を有す。是天下の通論にして、復喋々臣等之を贅言するを待ざる者なり。故に臣等竊に願ふ、有司亦是大理に抗抵せざらん事を。今民撰議院を立てるの議を拒む者曰、我民不学無智、未だ開明の域に進まず、故に今日民撰議院を立てる尚応さに早かる可しと。臣等以為らく、若果して真に其謂ふ所の如き乎、則之をして学且智、而して急に開明の域に進ましむるの道、即民撰議院を立てるに在り。何となれば則、今日我人民をして学且智に、開明の域に進ましめんとす、先其通義権理を保護せしめ、之をして自尊自重、天下と憂楽を共にするの氣象を起さしめんとするは、之をして天下の事に与らしむるに在り。如是して人民其固陋に安じ、不学無智自から甘んずる者未だ之有らざるなり。而して今其自ら学且智にして自其開明の域に入るを待つ、是殆んど百年河清を待つ類なり。甚しきは則今遽かに議院を立てるは、是れ天下の愚を集むるに過ぎる耳と謂ふに至る。噫何自傲るの太甚しく、而して其人民を視るの蔑如たるや。有司中智功固り人に過ぐる者あらん、然れ共安んぞ学問有識の人、世復諸人に過ぐる者あらざるを知らんや。蓋し天下の人如是く蔑視す可らざる也。若し將た蔑視す可き者とせば有司亦其中の一人ならずや。然らば則均しく是れ不学無識なり、僅々有司の専裁と、人民の輿論公議を張ると、其賢愚不肖果して如何ぞや。臣等謂ふ、有司の智亦、之を維新以前に視る、必ず其進し者ならん、何となれば則、人間に智識なる者は、必ず之を用るに従て進む者なればなり。故に曰、民撰議院を立つ、是即人民をして学且智に、而して急に開明の域に進ましむるの道なりと。

【後略】

(原文は縦書、片仮名旧字体)

## (5) 立憲政体の樹立へ

民選議院を設立すべしという議論に対し、政府は漸進主義をもって応じようとし、まず、「地方官會議」を設け、毎年1回地方長官を召集して公議をなさしめることとし、明治7年(1874)5月、「議院憲法及議院規則凡例<sup>6</sup>」を頒

<sup>6</sup> 議院憲法の前文には「朕踐祚ノ初神明ニ誓ヒシ旨ニ基キ漸次ニ之ヲ擴充シ全國人民ノ代議人ヲ召集シ公議輿論ヲ以テ律法ヲ定メ上下協和民情暢達ノ路ヲ開キ全國人民ヲシテ各其業ニ安シ以テ國家ノ重ヲ擔任スヘキノ義務アルコトヲ知ラシメンコトヲ希望ス故ニ先ツ地方ノ長官ヲ召集シ人民ニ代テ協同公議セシム乃チ議院憲法ヲ頒示ス各員夫レ之ヲ遵守セヨ」とあり、地方官會議が「五箇條の御誓文」の趣旨にのっとり公議輿論を徴するためのものであり、かつ、民選議院設置の一階梯と位置付けられていたことが分かる。

布した（ただし、同年8月中に開かれる予定であった第1回の地方官會議は、「台湾事件（台湾住民による琉球島民殺害事件 台湾出兵をめぐる政府内の対立から木戸孝允が参議を辞職）」のため、開議に至らなかった。）また、左院に対し「**國憲編纂**」の事業を正式に命ずることとなった。

年月日	事項
<b>明治7年(1874)</b>	
1月17日	板垣退助、後藤象二郎、江藤新平ら8名、「 <b>民撰議院設立建白書</b> 」を左院に提出
5月2日	政府、地方官會議の召集を決定し、議院憲法及議院規則凡例を頒布（台湾事件のため、召集に至らず）
5月12日	左院に國憲編纂掛を置く
<b>明治8年(1875)</b>	
1月	木戸孝允・大久保利通・板垣退助・伊藤博文・井上馨ら、大阪で会合（2.11木戸・板垣の政府への復帰及び民選議院設立要求の運動に対し漸進的改革を目指し、立憲君主主義の議院制採用の方向で合意 3.8木戸・板垣、参議に復職）（ <b>大阪會議</b> ）
4月14日	「 <b>立憲政體樹立の詔</b> 」が出され、漸次に立憲政體を立てる旨を明らかとする <b>元老院</b> 及び <b>地方官會議</b> を設置（元老院及び地方官會議をもって上下兩院に擬制）また、同時に <b>大審院</b> を設置（太政官の左右兩院を廃止）
6月20日	第1回地方官會議開会
7月5日	第1回元老院會議開会

明治8年(1875)1月、政府の要職にあった参議・大久保利通、同・伊藤博文らと、先に「征韓論」「台湾事件」をめぐる政府内の対立が原因で下野していた板垣退助、木戸孝允らが相会して政見を交換した（**大阪會議**）。この會議では、おおむね木戸の主張が容れられ、太政大臣・左右兩大臣・参議で構成される政府の下に、立法府たる「**元老院**」、司法府たる「**大審院**」を設け、行政府たる各省とともに三権分立の体裁をとり漸次立憲政體を樹立す



大久保利通



木戸孝允

ること、元老院を上院に擬し、下院に当たるものとして「地方官會議」を設け、将来に議會を開設する準備を整えることが合意された。なお、この合意により、木戸孝允及び板垣退助の参議への復帰が決定した。

大阪會議における合意に基づき、同年4月に漸進主義による三権分立の確立を図る旨を明らかにした「**立憲政體樹立の詔**」が発せられた。これに伴い、太政官の左右兩院は廃止され、新たに「元老院」及び「大審院」が設置され、また、既に設置されていた「地方官會議」が実施されることとなった。

その後、元老院は、これまで左院が行っていた「國憲編纂」の作業を引継いでいくこととなった。

【元老院・大審院・地方官會議の組織・権能等】

元老院	<ul style="list-style-type: none"> <li>・華族、官吏、勲功又は学識ある者より勅任された「議官」で組織</li> <li>・法律の審議立案、立法に関する請願の受理を行う</li> <li>・政府に対してある程度の独立性を有する</li> <li>・明治 23 年（1890）の議会開設まで存続</li> </ul>
大審院	<ul style="list-style-type: none"> <li>・従前、司法省の所掌であった司法権を行政権から分離</li> <li>・最高の裁判所として、司法権独立の基礎となった</li> </ul>
地方官會議	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方長官によって組織</li> <li>・民意暢達の機関として設置</li> <li>・元老院を上院に擬したのに対し、下院に擬せられた</li> <li>・明治 13 年（1880）までの間に 3 回開かれた</li> </ul>

【立憲政体樹立の詔】

明治八年四月 御璽

朕即位ノ初首トシテ群臣ヲ會シ五事ヲ以テ  
 神明ニ誓ヒ國是ヲ定メ萬民保全ノ道ヲ求ム  
 幸一祖宗ノ靈ト群臣ノ力ト一頼リ以テ今日ノ  
 小成ヲ得タリ願一中興日淺ク内治ノ事當ニ  
 振作更張スベキ者少ナシトセス朕今誓文ノ意  
 ヲ擴充シ茲ニ元老院ヲ設ケ以テ立法ノ源ヲ  
 廣メ大審院ヲ置キ以テ審判ノ權力ヲ鞏クシ  
 又地方官ヲ召集シ以テ民情ヲ通シ公益ヲ圖  
 リ漸次國家立憲ノ政體ヲ立テ汝衆民ト俱  
 ニ其慶一賴ラント欲ス汝衆庶或ハ舊ニ泥ミ故ニ  
 慣ルニト下莫ク又或ハ進ムニ輕ク爲スニ急ナルコ  
 ト莫ク其レ能ク朕ガ旨ヲ體シテ翼贊スル所ア  
 レ

【公議輿論を徴する機関の変遷】

太政官 上ノ議事所 - 下ノ議事所  
 (明治元年 1 月)

議政官 上 局 - 下 局  
 (明治元年閏 4 月)

公 議 所  
 (明治 2 年 3 月)

集 議 院  
 (明治 2 年 7 月)

左 院 (左院に附属)  
 (明治 4 年 7 月)(明治 6 年 6 月廃止)

元老院 - 地方官會議  
 (明治 8 年 4 月)

(明治 23 年 4 月廃止)

地方官會議は、明治 8 年（1875）6 月 20 日から、東京浅草の東本願寺別院を議場とし、地方からの傍聴人も加えて開会された（議長：木戸孝允）。

地方官會議は、その後、明治 11 年（1878）4 月及び明治 13 年（1880）2 月に太政官分局において開会されたが、その後は開かれることがなかった。

なお、明治 11 年（1878）7 月、政府は「府縣會規則」等いわゆる三新法を發布し、各府県に代議機関として府県会を設けさせた。これが、我が国における民選議会の嚆矢である。また、これに合わせ、地方の実情により区町村に区町村会を設け、区町村費を議決することができることとした。その後、明治 13 年（1880）4 月には、「區町村會法」が公布され、区町村会の組織及び権限が定められた。これらは、いずれも国会開設の準備であり、まず民選議会の制度を地方に施くことで、徐々にこれを国家に及ぼそうとしたものであった。

年 月 日	事 項
明治 11 年（1878）	
7 月 22 日	郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則を公布（地方自治制の端緒）
明治 13 年（1880）	
4 月 8 日	区町村会法公布

## (6) 元老院による國憲編纂

「當時の民選議會設立論は同時に成文憲法制定論でもあつた」(宮沢『憲法略説』)

先に触れたように、明治5年(1872)には民選議院設置論が太政官左院の取り上げるところとなり、明治7年(1874)5月には、政府から「**國憲編纂**」の作業を命じられ、その作業が進められていた。明治8年(1875)4月に「立憲政體樹立の詔」が出され、左院が廃止されたことで、左院の「國憲編纂」事業は終了するが、明治9年(1876)左院に代わって新たに設置された元老院にこの事業は引き継がれることになった。

年 月 日	事 項
<b>明治5年(1872)</b>	
4月	左院少議官・宮嶋誠一郎「 <b>立國憲議</b> (憲法制定の建議)」を左院議長・後藤象二郎に提出(5.19左院、「下議院ヲ設クルノ議」を正院に提出)
<b>明治7年(1874)</b>	
1月17日	板垣退助、後藤象二郎、江藤新平ら8名、「 <b>民撰議院設立建白書</b> 」を左院に提出
5月12日	左院に國憲編纂掛を置く
<b>明治8年(1875)</b>	
4月14日	「 <b>立憲政體樹立の詔</b> 」が出され、漸次に立憲政体を立てる旨を明らかとする <b>元老院及び地方官會議</b> を設置(元老院及び地方官會議をもって上下兩院に擬制)また、同時に <b>大審院</b> を設置(太政官の左右兩院を廃止)
<b>明治9年(1876)</b>	
9月7日	元老院議長・有栖川宮熾仁親王に対し、 <b>國憲起草を命じる勅語</b> (9.8國憲取調局を設置し、柳原前光、福羽美静、中島信行及び細川潤次郎の4議官を國憲取調委員に任命)
10月	元老院國憲取調委員、 <b>日本國憲按(第一次草案)</b> を作成
<b>明治11年(1878)</b>	
7月9日	元老院國憲取調委員、 <b>日本國憲按(第二次草案)</b> を作成(岩倉具視、伊藤博文らの容れるところとならず、修正を命じられる)
<b>明治13年(1880)</b>	
7月	元老院議長・大木喬任、 <b>日本國憲按(第三次草案)</b> を作成(12.28捧呈 岩倉具視、伊藤博文らの反対により不採択 M14.3.23國憲取調局廃止)

元老院における「國憲編纂」の作業は、明治9年(1876)9月、元老院議長・熾仁親王(有栖川宮)に対し、憲法草案の起草を命ずる勅語が発せられたことによって始められた。

### 熾仁親王に対する勅語

朕爰ニ我建國ノ體ニ基キ廣ク海外各國ノ成法ヲ斟酌シ以テ國憲ヲ定メントス汝等ソレ宜シク之ガ草按ヲ起創シ以テ聞セヨ朕將ニ擇ハントス

勅語に基づき、元老院は「國憲取調局」を設置して作業を開始し、同年中の10月に「**日本國憲按**」(第一次案)明治11年(1878)7月に第二次案、

同 13 年( 1880 )7 月に第三次案を作成した。これらの案は、勅語の趣旨にのっとり「我建國ノ體ニ基」いたものであったが、全体的には、むしろ「廣ク海外各國ノ成法ヲ斟酌」することに重きが置かれていたというべきものであった。

元老院草案中の「我建國ノ體」を明らかにしたものとしては、「日本帝國八萬世一系ノ皇統ヲ以テ之ヲ治ム」( 第一次案、第二次案 ) 「萬世一系ノ皇統八日本國ニ君臨ス」( 第三次案 ) という規定が該当する。この規定の趣旨は、大日本帝國憲法にも引き継がれた。

これに対して「廣ク海外各國ノ成法ヲ斟酌」した規定とは、議会を通じて君主の権限や行政権に対して民意による制限を加えるという、近代立憲主義の思想を反映したもので、例えば、以下のようなものであった。

#### 【「日本国憲法」に見られる近代立憲主義を反映した規定の例】

特別の場合に帝位継承の順序を変更する必要があるときは、議会の承認を経なければならないとしたこと( 第一次案、第二次案 )

皇帝即位の礼を行うときは、議員の前で国憲を遵守する誓約を述べる旨の規定を設けたこと( 三案共通 )

皇室経費は、皇帝即位のごとに法律をもって定めるとしたこと( 三案共通 )

皇帝の死去又は辞任に当たっては、元老院が自動的に集会できる権限を持つとされたこと( 第一次案 )

立法権は、皇帝と議会とが分有するものとしたこと( 三案共通 )

議会に、国財を費やし又は国境を変更するような条約の承認権を与えたこと( 三案共通 )

議会に、國務大臣の罪を弾劾する権限を与えたこと( 三案共通 )

議会は、皇族及び勅選による元老院と民選の代議士院によって構成するとしたこと( 第二次案、第三次案 )

議会は、國務大臣の出席を請求する権限を有すること( 第二次案、第三次案 )

地方議会( 府県会及び邑会 ) を設けるとしたこと( 第三次案 )

結局、元老院の草案は、漸次に立憲体制を推し進め、かつ、国家統治の大権を天皇に集中せしめようと考えていた岩倉具視らの容れるところとならず、上奏こそされたものの採択されることなく終わった。

なお、官選の議官で構成されていた元老院にして、このような近代立憲主義の思想を取り入れた草案を起草したことは、この時期がちょうど「自由民権運動」の興隆期と重なっており、むしろ、それこそが一般の大勢であって、元老院の作業は、それを反映したものと理解すべきであるとの指摘がある。

#### ( 7 ) 明治 14 年の政変と国会開設の勅諭

元老院による「國憲編纂」が以上のような経過をたどった時期は、民間からの議会開設の建白が相次ぎ、また、多くのいわゆる「私擬憲法」と呼ばれる

憲法草案が発表された時期でもあった。これらの主張の中には、まず議会を開き、そこで憲法草案を審議すべしとの意見も少なくなかった。

これに対し、政府はあくまでも慎重・漸進主義をとっていたが、この間に、政府の方針を不服として、明治8年(1875)10月には板垣退助が参議を辞任、翌9年(1876)3月には木戸孝允が病を理由に同じく参議を辞任した(M10.5 死去 45歳)。また、明治11年(1878)5月には、大久保利通が紀尾井坂で暗殺された(49歳)。

年月日	事項
<b>明治12年(1879)</b>	
12月	政府、各参議に <b>立憲政体に関する意見書</b> の提出を命じる(M14.5 までに、山縣有朋、黒田清隆、山田顯義、井上馨、伊藤博文、大隈重信、大木喬任の7参議が意見書を提出)
<b>明治13年(1880)</b>	
7月	元老院議長・大木喬任、 <b>日本国憲案(第三次草案)</b> を作成(12.28 捧呈 岩倉具視、伊藤博文らの反対により不採択 M14.3.23 国憲取調局廃止)
<b>明治14年(1881)</b>	
3月	大隈重信、憲法の早急なる制定・2年後の国会開設・英国流の議院内閣制の採用等を建議
7月 5日	右大臣・岩倉具視、憲法制定に関する意見書(大綱領)を提出(欽定憲法の根本方針定まる)
7月 21日	参議兼開拓使長官・黒田清隆、開拓使官有物の払下げを申請(大隈重信らの反対がある中で払下げ決定 新聞各紙の報道により世論沸騰の中、7.30 勅裁 <b>北海道開拓使官有物払下げ事件</b> )
10月 8日	参議・伊藤博文、国会開設の期日決定は、人心収攬の必要上緊急を要すること及びその期日は明治23年を適当とする旨を岩倉具視に進言
10月 11日	御前会議、立憲政体に関する方針、開拓使官有物の払下げ中止、大隈重信の参議罷免を決定(翌日発表)
10月 12日	<b>国会開設の詔書</b> 出される(M23 を期して国会を開設し、それまでに憲法制定の意思を表明)
10月 13日	大隈重信の罷免に反対し、矢野文雄・犬養毅・尾崎行雄・小野梓・中上川彦次郎・牟田口元學・中野武營・島田三郎らの中堅官僚、農商務卿の河野敏謙、郵便総監の前島密らが連袂して辞官(非薩長派、政府内から一掃される <b>明治14年の政変</b> )

明治12年(1879)12月、右大臣・岩倉具視は、勅命を諸参議に下し、各自にその意見を奏上せしめ、聖慮によってこれを取捨し憲法を欽定せられるべきである旨を上奏した。



大隈重信

これを受けて山縣有朋、黒田清隆、山田顯義、井上馨、伊藤博文及び大木喬任の各参議から奏上された建議は、いずれも議会開設及び憲法制定は、「立憲政體樹立の詔」の趣旨にのっとるべしとしたが、その実施は、あくまでも漸進主義をとるべきであり、また、民選議院に過大な権力を賦与すべきではないという点において、おおむね一致したものであった。これに対し、明治14年(1881)3月に大隈重信から提出された意見は、以

下の諸点において、他の参議の意見と大きく異なるものであった。

### 【大隈重信による意見の特徴 - 意見書の記述から - 】

#### 1. 議会の多数党の首領に内閣を組織せしめるべしとする英国流議院内閣制の主張

立憲ノ政治ニ於テ輿望ヲ表示スルノ地所ハ何ソ國議院是ナリ何ヲカ輿望ト謂フ議員過半数ノ屬望是ナリ何人ヲカ輿望ノ歸スル人ト謂フ過半数ヲ形ツクル政黨ノ首領是ナリ立憲ノ政ハ政黨ノ政ナリ政黨ノ争ハ主義ノ争ナリ故ニ其主義國民過半数ノ保持スル所トナレハ其政黨政柄ヲ得ヘクコレニ反スレハ政柄ヲ失フヘシコレ即チ立憲ノ眞政ニシテ又眞利ノ在ル所ナリ

#### 2. 人民の権利章典を憲法に含むべしとする主張

憲法ハ二様ノ性質ヲ具備センコトヲ要ス二様トハ何ソ其第一種ハ治國政權ノ歸スル所ヲ明ニスル者ナリ其第二種ハ人民各自ノ人權ヲ明ニスル者ナリ政黨ノ政行ハレテ而テ人權ヲ堅固ニスルノ憲章アラスンハ其間言フ可ラサルノ弊害アラン是レ則チ人權ヲ詳明スルノ憲章ヲ憲法ニ添附セント欲スル所以ナリ

#### 3. 早急なる議会開設（明治16年初）の主張

明治十五年末ニ議員ヲ撰擧セシメ十六年首ヲ以テ國議院ヲ開カルヘキ事

大隈重信がこのような意見書を提出したことは、政府内に深刻な対立を生むこととなった。岩倉具視は、ちょうどこの時期に問題となった「北海道開拓使官有物払下げ事件」を口実に、諸参議と謀って大隈重信とその一派を政府内から排除した（**明治14年の政変**）。

大隈重信追放に先立つ明治14年（1881）7月5日、岩倉具視は、憲法制定に関する自らの意見書を太政大臣・三條實美と左大臣・熾仁親王に提出した。意見書は、憲法は欽定とすること、漸進主義を失わないこと、英国流の議院内閣制は斥け、大臣は国王に対してのみ責任を負うプロセイン（現在のドイツ）憲法に範を採ること等をその基本としたもので、その後の流れを決定付けるものとなったとの指摘がなされている。

### 【岩倉具視の意見書（抄）】

- 欽定憲法ノ體裁可被用事
- 帝位繼承法ハ祖宗以來ノ遺範アリ別ニ皇室ノ憲則ニ載セラレ帝國ノ憲法ニ記載ハ要セサル事
- 天皇ハ陸海軍ヲ統率スルノ權ヲ有スル事
- 天皇ハ宣戰講和及外國締約ノ權ヲ有スル事
- 天皇ハ大臣以下文武重官任免ノ權ヲ有スル事
- 天皇ハ議院開閉及解散ノ權ヲ有スル事
- 大臣ハ天皇ニ對シ重キ責任アル事
- 法律命令ニ大臣署名ノ事
- 立法ノ權ヲ分ツ爲ニ元老院及民撰議院ヲ設ケル事
- 元老院ハ特撰議員ト華土族中ノ公撰議員トヲ以テ組織スル事
- 民撰議院ノ議員撰擧法ハ財産ノ制限ヲ用ウル事
- 歳計ノ豫算政府ト議院ト協同ヲ得サルトキハ總テ前年度ノ豫算ニ依リ施行スル事
- 臣民一般ノ權利及義務ヲ定ムル事

なお、意見書には憲法起草の手續として、公然と憲法調査委員を設ける、宮中に内局を置いて内密に起草し成案を内閣の議に付す、大臣参議 3・4 名に勅旨により内密に起草させ成案を内閣の議に付す、の三通りのうちのいずれかを採るべしとあり、これが後の憲法起草作業に影響を与えることとなった。



岩倉具視

その後、10月11日に至り、太政大臣・三條實美、左大臣・熾仁親王、右大臣・岩倉具視と寺島宗則、山縣有朋、伊藤博文、黒田清隆、西郷従道、井上馨及び山田顯義の諸参議の列席による御前会議が開かれた。

御前会議では、まず、諸参議の連署による奏議が呈出された。奏議は、前記の岩倉具視の意見を基本としたものであった。この奏議が容れられ、翌日、明治23年をもって国会を開設し、それまでに憲法を欽定するとした、いわゆる「**國會開設の勅諭**」が発せられた。これにより、明治政府が進めてきた立憲政体の樹立は、その実現に当たったの基本方針が確定されたこととなった。

【國會開設の勅諭】

勅諭

朕祖宗二千五百有餘年ノ鴻緒ヲ嗣キ中古紐ヲ解クノ乾綱ヲ振張シ大政ノ統一ヲ總攬シ又夙ニ立憲ノ政體ヲ建テ後世子孫繼クスキノ業ヲ爲サントトテ期又嚮ニ明治八年三元老院ヲ設ケ十一年ニ府縣會ヲ開カシム此レ皆漸次基ヲ創メ序ニ循テ歩ヲ進ムルノ道ニ由ルニ非サルハ無シ爾有衆亦朕力心ヲ諒トセシテ

願ルニ立國ノ體國各宜キヲ殊ニス非常ノ事業實ニ輕學ニ便ナラス我祖我宗照臨シテ上ニ在リ遺烈ヲ揚ケ洪謨ヲ弘メ古今ヲ變通シ斷シテ之ヲ行フ責朕力躬ニ在リ將ニ明治二十三年ヲ期シ議員ヲ召集シ國會ヲ開キ以テ朕力初志ヲ成サントス今在廷臣僚ニ命シ假ス時日ヲ以テシ經畫ノ責ニ當ラシム其組織權限ニ至テハ朕親ラ衷ヲ裁シ時ニ及テ公布スル所アラントス

朕惟フニ人心進ムルニ偏シテ時會速ナルヲ競フ浮言相動カシ竟ニ大計ヲ遺ル是レ宜シク令ニ及テ謨訓ヲ明徴シ以テ朝野臣民ニ公示スシ若シ仍ホ故サラニ躁急ヲ爭ヒ事變ヲ煽シ國安ヲ害スル者アラハ處スルニ國典ヲ以テスシ特ニ茲ニ言明シ爾有衆一諭ス

奉勅 太政大臣 三條實美

明治十四年十月十二日

## 2 . 自由民権運動など在野における動き

明治政府によって徐々に立憲政体の樹立へ向けての体制の整備が進められていた頃、在野にあっては「自由民権運動」が興隆し、その中で、民選議会設置論をはじめとした憲法制定に関係するさまざまな動きがあった。

### (1)「不平士族」の叛乱

明治維新の過程の中で、それ以前に士族（武家）が有していた特権は次第に廃止されていった。明治政府は、中央集権国家形成のため「版籍奉還」(M2)及び「廢藩置縣」(M4)を行ったが、これにより、旧幕藩体制の下で領主が有していた土地及び人民に対する支配権は失われることとなった。さらに、「徴兵制」(M5)の実施は、士族による武力の独占を廃止し、「秩禄処分」(M6~9)は、士族に対する家禄の支払いを廃止するものであった。

このような明治政府の政策は、多くの士族に不安と不満をもたらし、特に討幕運動に積極的に参加した諸藩で、その不満が爆発した。

明治6年(1873)政府内における「征韓論」をめぐる対立の結果、西郷隆盛、江藤新平、板垣退助ら「征韓派」が破れて下野すると、「征韓論」の断行や士族特権の回復を掲げた大規模な士族の叛乱が続出した。殊に「西南戦争」は、九州各地を中心に「不平士族」が西郷軍に呼応したため、最大規模の叛乱となった。しかしながら、これらの叛乱

#### 【大規模士族叛乱の一覧】

時 期	名 称	中 心 人 物 (叛乱士族の人数)
M7.2-3	佐 賀 の 乱	江藤新平(前参議) (約12000名)
M9.10	神風連の乱	太田黒伴雄(熊本県士族) (約170名)
	秋 月 の 乱	宮崎車之助(福岡県士族) (約200数十名)
	萩 の 乱	前原一誠(前参議) (約500名)
M10.1-9	西 南 戦 争	西郷隆盛(陸軍大将・前参議) 当初約13000名、その後、 一時は数万名に達した)

は、いずれも政府軍によって鎮圧された。なお、明治11年(1878)5月に紀尾井坂において大久保利通を殺害した首謀者・島田一郎も、こうした「不平士族」の一人であった。

### (2)自由民権運動

#### ア 概 要

「自由民権運動」とは、おおよそ、板垣退助らが「民撰議院設立建白書」を提出した明治7年(1874)から実際に帝国議会が召集された明治23年(1890)頃までの間に起きた国民的な運動の総称である。この運動の最大の焦点は、参

政権の獲得を求める「**国会の開設**」の要求であったが、これに加えて「**不平等条約の改正**」及び当時の国民の大多数を占めていた農民による「**地租の軽減**」も重要な目標とされた(いわゆる「**三大事件**」)。

自由民権の潮流には、従来、板垣退助に代表される、反政府士族を中心とした流れ(**愛国社的潮流**)、河野廣中に代表される、豪農民権家を中心とした流れ(**在村的潮流**)の二大潮流があり、これが明治13年(1880)3月の**國會期成同盟**へと合流したことで国民的な民主主義運動になったとされてきたが、最近では、これに**嚶鳴社**などの都市知識人グループ(**都市民権派**)の果たした役割を第三の潮流として位置付けるべきとの指摘がある。

この時期には、**植木枝盛**や**中江篤介(兆民)**、**福澤諭吉**らの天賦人權論や近代立憲主義思想が多数紹介された。また、**立志社**(土佐)、**嚶鳴社**(東京)などに代表されるような「**民権結社**」が全国各地で結成(M7~23年までの間に2055社に上るといふ調査もある。)され、政治活動のみならず教育・学習活動なども盛んに行われた。そして、そのような中から**日本國國憲案**(植木枝盛)、**五日市憲法草案**など「**私擬憲法**」と呼ばれる多数の憲法私案が作成された。

さらに、明治14年(1881)10月に結党された**自由黨**(総理:板垣退助)及び翌年(1882)4月に結党された**立憲改進黨**(総理:大隈重信)をはじめ政党が相次いで結成され、そうした政党から明治23年(1890)に開設された帝国議会に数多くの政治家を輩出することとなった。

## イ 展 開

「自由民権運動」の展開については、『**日本歴史大事典**』(小学館/2000年)の「**自由民権運動**」(第2巻・461頁 **大石嘉一郎氏による記述**)を転載するかたちで紹介する。

転載に当たり、年号等の標記を漢数字から算用数字に改めさせていただいたこと、ルビは割愛させていただいたこと、必要に応じて改行を施させていただいたこと及び便宜年表を挿入させていただいたことを断っておく。

### 以下『日本歴史大事典』からの転載

...自由民権運動の展開過程は、次の四つの時期に分けることができる。

【**生成期**】 運動の開幕となった1874年(明治7)の前参議板垣退助・後藤象二郎や小室信夫など8名による民撰議院設立建白書の提出から、立志社(土佐)・自助社(阿波)等の民権政社の設立、75年愛国社の創立を経て、77年西南戦争での士族反乱の最終的敗北までの時期。

この時期の立志社・愛国社を中心とする運動は、専制政府批判と自由民権思想の普及に啓蒙的役割を演じ、また、75年漸次立憲政体樹立の詔勅の

発布を余儀なくさせて、各地の民権政社の結成を促したが、国民的な運動ではなく、一部の士族および豪農商の参政運動にとどまった。その言論活動には、天賦人權論をはじめとし人民の抵抗権や革命権さえ主張する急進的論調が目立ったが、台湾出兵や士族反乱に参加する動きを示すなど、不平士族的性格をも持っていた。

年月日	事 項
<b>明治7年(1874)</b>	
1月17日	板垣退助、後藤象二郎、江藤新平ら、「 <b>民撰議院設立建白書</b> 」を左院に提出
2月4日	江藤新平ら、佐賀県庁を占拠( <b>佐賀の乱</b> 3.1 政府軍により鎮定される)
4月10日	板垣退助ら、土佐で <b>立志社</b> 設立
9月20日	小野梓ら、 <b>共存同衆</b> 結成(後に、馬場辰猪・田口卯吉・島田三郎らが参加)
<b>明治8年(1875)</b>	
2月11日	木戸孝允・大久保利通・板垣退助・伊藤博文ら、漸進的改革・立憲君主主義の議院制採用の方向で合意 3.8 木戸・板垣、参議に復職)( <b>大阪会議</b> )
2月22日	立志社(土佐)の呼びかけにより、大阪で全国の政社が会合し <b>愛国社</b> 結成
4月14日	<b>立憲政体の詔</b> 発布される
6月28日	反政府運動取締のため、 <b>讒謗律</b> 及び <b>新聞紙条例</b> 制定(9.3 出版条例制定)
10月27日	板垣退助、政府の漸進主義の方針を不満として参議を辞職(M9.3.28 木戸孝允、病を理由に辞職 大阪会議体制崩壊)
<b>明治9年(1876)</b>	
9月6日	元老院に対し、国憲編纂の詔下される(10月、第一次案起草)
10月	「不平士族」の叛乱頻発(10.24 神風連の乱、10.27 秋月の乱、10.28 萩の乱)
11月	地租改正に反対する農民一揆頻発(~12月)
<b>明治10年(1877)</b>	
1月30日	鹿児島私学校生徒、火薬局・海軍造船所など占拠( <b>西南戦争</b> の発端 2.15 陸軍大将・西郷隆盛、兵1万5000を率いて鹿児島を出発 9.24 城山にて西郷自刃(51歳))

【高揚期】 立憲政体の樹立、地租軽減、条約改正の自由民権の三大綱領を初めて統一的に提示した1877年立志社建白から、各地地方政社の発展と78年愛国社再興によるその統一、80年愛国社第4回大会での国会期成同盟の結成と8万7千余人を代表する片岡健吉・河野広中の国会開設上願書の提出を経て、81年10月の政変と自由党結成および82年立憲改進黨結成に至る時期。

この時期の特徴は、在地の豪農民権家による地方民会・府県会での活動と地方政社の発展に支えられ、国会開設請願運動が国民的広がりをもつに至る(80年の国会開設請願書署名者は24万人を超える)とともに、立憲政体樹立=国会開設の要求が公租公課軽減や地方自治権の拡張など人民の日常的要求と結び付けられて、自由民権運動が近代民主主義革命運動の性格を明確にしたことである(民権派の憲法草案、いわゆる私擬憲法の多くは、80年11月国会期成同盟第2回大会の議に基づいて作成された)。

国会開設運動の高揚は、おりからの北海道開拓使官有物払下げ事件に対する都市民権運動家の政府批判と相まって政府を危機に追い込み、政府は

10年後の国会開設を約束する詔勅を發布するとともに大隈重信一派を閣外に排除して薩長藩閥政権の強化を図った。それに対し自由党と立憲改進黨は、国約憲法の制定と国会の早期開設を目指して動き出す。

年月日	事 項
<b>明治 10 年 (1877)</b>	
6月12日	立志社総代・片岡健吉、国会開設の建白（ <b>立志社建白</b> ）を上程（却下される）
<b>明治 11 年 (1878)</b>	
5月14日	参議・大久保利通、紀尾井坂にて刺殺される（49歳）
6月20日	元老院、 <b>日本国憲法</b> （第二次案）を起草（M13.12.28第三次案起草）
7月22日	<b>三新法</b> （郡区町村編成法・府県会規則・地方税規則）制定
9月11日	大阪にて <b>愛国社再興</b> 第1回大会開かれる
<b>明治 12 年 (1879)</b>	
3月20日	東京府会開会（以後、各府県会が相次いで開会）
4月	<b>植木枝盛「自由民権論」</b> を刊行（M13.7「言論自由論」刊）
12月8日	<b>筑前共愛会</b> 設立（箱田六輔・頭山滿ら 12.26条約改正・国会開設の請願をなす旨を決議 M13.1.16元老院に提出）
12月	政府、各参議に立憲政体に関する意見書の提出を命じる
<b>明治 13 年 (1880)</b>	
1月25日	<b>交詢社</b> 結成（福澤諭吉を中心とした慶應義塾出身者による）
3月15日	愛国社第4回大会（3.17 <b>国会期成同盟</b> を結成 片岡健吉・河野廣中を請願提出委員とする）
4月5日	<b>集会条例</b> 公布（政治集会を規制 12.23改正により警視長官・地方長官に政治結社の解散権等を賦与）
4月17日	片岡健吉・河野廣中、「国会ヲ開設スルノ允可ヲ上願スル書」を太政官及び元老院に提出（却下される）
11月10日	東京において国会期成同盟第2回大会（大日本国会期成有志公会と改称、 <b>次期大会を M14.10.1 開会とし憲法見込案を持参すること等を決議</b> ）
12月15日	沼間守一・松田正久・山際七司・河野廣中・植木枝盛ら、自由党結成盟約4カ条を定める
<b>明治 14 年 (1881)</b>	
3月	参議・大隈重信、国会開設の意見書を提出（早期国会開設等を主張）
7月5日	右大臣・岩倉具視、憲法制定に関する意見書を提出
7月	北海道開拓使官有物払下げ事件起きる
10月12日	<b>国会開設の詔書</b> 出される 大隈重信、参議を免官される（ <b>明治 14 年の政変</b> ）
10月29日	<b>自由党結党</b> （総理：板垣退助 副総理：中島信行）
<b>明治 15 年 (1882)</b>	
3月3日	伊藤博文に憲法調査のための渡欧の勅命下る（3.14出発 ~M16.8.3）
4月16日	<b>立憲改進黨結党</b> （総理：大隈重信）

【激化期】 自由民権の最初の激化事件である1882年の福島事件から、83年高田事件、84年の秩父事件をピークとする群馬事件・加波山事件・飯田事件・名古屋事件等の激化諸事件を経て、85年大阪事件、86年静岡事件に至る時期。

県会を無視して道路開発を進める県令三島通庸の横暴に対抗する河野広

中ら自由・改進黨派県議による県会での議案毎号否決事件から、不法な会津地方三方道路開発とその苛酷な負担に反対する権利恢復同盟の農民数千名の蜂起（喜多方事件）に至る福島事件は、自由党派豪農層の民権運動と農民の公課負担反対闘争とが結び付いた民権運動激化の典型的事件であった。しかし、集会条例改正（82年6月）をはじめとする民権運動弾圧の強化を契機として運動内部に分裂が生じてくる。

84年以降の激化事件には、栃木県庁開庁式に際し政府高官の暗殺を企図した加波山事件のように、過激化した少壮自由党員による少数武力蜂起も含まれ、次々と鎮圧されたが、そこには新しい運動の展開があった。とくにそのピークをなす秩父事件は、一部の豪農と中農層の地方自由党員が指導し、政府転覆・財産平均の綱領を掲げて1万人近くの農民が武装蜂起し、一時は地方権力を掌握した事件であり、軍隊の出動によって鎮圧された。その背景には、松方デフレの下で貧窮化した広範な農民が、借金の据置き・長年賦返済、公租公課負担軽減および質地返還を求める困民党運動の広がりがあり、秩父事件は民権運動と困民党運動とが結び付いた農民激化の典型的事件であった。

しかし、運動が農民的性格を帯びてきたとき、すでに板垣退助ら自由党首脳は運動から身を引いていたが、大井憲太郎ら左派首脳も指導力を失っており、秩父事件が起こる2日前、加波山事件の波及を恐れて自由党は解党してしまう。大井らは朝鮮の改革派支援に運動の突破口を開こうと渡鮮を企てて逮捕される（大阪事件）。

年月日	事項
<b>明治15年（1882）</b>	
11月28日	福島県令・三島通庸と自由党・河野廣中の対立に端を發し県下で騒擾（12.1河野廣中ら逮捕される <b>福島事件</b> ）
12月28日	政府、府県会議員の会議事項に関する連合集会・往復通信を禁止
<b>明治16年（1883）</b>	
3月20日	北陸地方の自由党員26名、大臣暗殺・内乱陰謀容疑で逮捕（ <b>高田事件</b> ）
7月20日	岩倉具視死去（59歳）
<b>明治17年（1884）</b>	
3月15日	政府、旧法を廃して新たに地租条例を制定（地価固定・地租低減の公約を破毀）
3月17日	伊藤博文、憲法起草に着手
9月23日	茨城・福島の自由党員、大臣暗殺を謀り革命拳兵の檄を配布して加波山に蜂起（翌日、下山して警官隊と交戦 <b>加波山事件</b> ）
10月29日	自由党、解党を決議
10月31日	埼玉で負債農民約1万人が武装蜂起（ <b>秩父事件</b> ）
<b>明治18年（1885）</b>	
12月22日	太政官制を廃し、 <b>内閣制度を確立</b> （初代内閣総理大臣：伊藤博文）

【退潮期】 激化事件が鎮圧されたのち、1886年に旧自由・改進黨幹部は藩閥政権伊藤博文内閣に反対する大同團結を図り、翌87年には井上

警外相の条約改正交渉の失策を機に「言論集会の自由、地租軽減、外交の挽回」を要求する三大事件建白運動が高揚するが、政府は保安条例を公布してこれを弾圧する。88～89年には後藤象二郎による大同団結運動が展開されるが、それは来るべき国会開設へ向けての士族・豪農層の参政準備運動にとどまった。

年月日	事項
<b>明治19年(1886)</b>	
5月1日	井上馨外務大臣、各国公使との間で条約改正交渉を開始(外国人判事・検事の任用等を内容とする裁判管轄条約案をめくり、政府内からも反対論出る M20.9.17 井上外務大臣辞任)
10月24日	星亨・中江兆民ら、旧自由黨員を中心に有志全国大懇親会を開催して大同団結を図る
<b>明治20年(1887)</b>	
10月	後藤象二郎、大同団結を図る 高知県代表、 <b>三大事件(地租軽減・言論集会の自由・外交失策の挽回)建白</b> を元老院に提出
12月26日	<b>保安条例公布</b> (屋外集会の制限、内乱・治安妨害のおそれありと認定した者を「皇居外三里ノ地」に退去させ3年以内の復帰を禁止等)
<b>明治21年(1888)</b>	
4月30日	<b>枢密院官制公布</b> (議長:伊藤博文 5.8 開院式、憲法・皇室典範草案諮詢される)
<b>明治22年(1889)</b>	
2月11日	<b>大日本帝国憲法公布</b>
12月24日	<b>内閣官制公布</b>
<b>明治23年(1890)</b>	
1月21日	<b>自由党結党式</b> 挙行
5月5日	<b>愛国公党組織大会</b> 挙行(板垣退助の提唱により、自由党・大同倶楽部との三派合同を決議)
7月1日	<b>第1回衆議院議員総選挙</b> (定数300:大同倶楽部54・立憲改進黨43・愛国公党36・九州同志会24・自由党17・自治派12・国権派12・保守中正派6・京都府公民会5・広島政友会4・宮城政会4・群馬公議会3・京都公友会1・無所属79)
7月25日	集会及政社法公布(集会・結社の制限、取締強化)
8月25日	<b>立憲自由党組織</b> を決定(立憲改進黨を除く各党が参加 9.15 結党式)
11月29日	<b>第1回帝国議会開院式、大日本帝国憲法施行</b>

以上のように、民主主義革命運動としての自由民権運動は敗北に終わり、1889年2月、天皇大権の下に国民の権利を制限する大日本帝国憲法が欽定憲法として公布された。しかし、自由民権運動が憲法制定=国会開設に果たした役割は大きく、またその思想はその後地下水のように生き続けた。

### (3) 私擬憲法

私擬憲法とは、大日本帝国憲法の発布以前に、民間団体・個人によって作成された憲法私案の総称である。

幕末維新から大日本帝国憲法発布に至るまでの20年余りの時期には、元老院による國憲編纂、自由民権諸団体・個人による憲法草案や国会開設の請願書など、官民双方から多数の國家構想が表明された。これらのうち「憲法草案」と呼べるものは、政府側の作成したものも含めれば、平成7年(1995)現在までに94種が確認されている(草案自体は未発見のものを含む。)研究者によれば、これら94種の「憲法草案」は、起草の時期によって以下のように区分けされている(区分け及び以下の表は、新井勝雄「自由民権運動と民権派の憲法構想」『自由民権と明治憲法』江村栄一編/吉川弘文館/1995年によった。)

① 慶應3年(1867)～明治11年(1878) = (第一期) 20種

幕末維新时期から民権派諸団体が憲法起草を最初に結実させる前年まで

② 明治12年(1879)～明治14年(1881) = (第二期) 55種

明治13年(1880)11月に、国会期成同盟の第2回大会が次期大会に憲法見込案を持参すること等を決議したことを受け、民権派諸団体が憲法起草に取り組んだ時期

③ 明治15年(1882)～明治22年(1889) = (第三期) 19種

明治14年の政変から大日本帝国憲法の発布の直前まで

#### 【第一期 慶應3年(1867)～明治11年(1878)】

	名 称	起草年代	起草者・団体	備 考
01	船中八策	1867.06	坂本龍馬	土佐藩郷士
02	日本国総制度	1867.09	津田眞道	政府官僚
03	議題草案	1867.11	西周	明六社系知識人
04	政体(政体書)	1868.04	副島種臣・福岡孝弟	
05	国会草案(未発見)	1869	市來四郎・赤松則良	
06	国会会議の議案	1870.10	江藤新平	政治家
07	立憲為政之略儀	1872.05	福嶋昇	
08	大日本政規	1872	青木周蔵	政府官僚
09	国会議院規則	1873.01～06	左院	
10	大日本会議上院創立案	1873	西村茂樹	佐倉藩士
11	帝号大日本国政典	1873	青木周蔵	政府官僚
12	合衆帝国構想	1874.08	窪田次郎ほか	医師
13	建言書〔民選議院構想〕	1874.08	宇加地新八	山形県士族
14	国体議案	1874.09.14	田中正道	福岡県役人
15	国体新論	1874.12	加藤弘之	啓蒙学者
16	矢口某憲法草案(未発見)	1874頃	矢口某(変名)	
17	憲法典則〔憲法意見〕	1875.02	竹下弥平	鹿児島県人
18	通諭書	1875.06	自助社	徳島県民権結社
19	日本国憲按(第一次案)	1876.10	元老院	
20	日本国憲按(第二次案)	1878.07	元老院	

【第二期 明治12年(1879)～明治14年(1881)】

	名 称	起草年代	起草者・団体	備 考
21	私擬憲法意見	1879.03 頃	共存同衆	民権結社
22	嚶鳴社憲法草案	1879 末頃	嚶鳴社	民権結社
23	大日本国会法草案	1879.12	櫻井静	民権家(村議)
24	国会論	1879～80	肥塚龍	都市知識人
25	大日本国国会権限	1880.01 頃	山際七司	民権家
26	大日本国憲法大略見込書	1880.02	筑前共愛会	民権結社
27	大日本帝国憲法概略見込書	1880.02 頃	筑前共愛会	民権結社
28	国憲草案(未発見)	1880.02.27	香川県有志	
29	日本国憲按(第三次案)	1880.07	元老院	
30	憲法草稿評林(評論・下欄)	1880～81(推)	〔五説あり〕	
31	日本国会方法論	1880.08	九岐晰	
32	通俗国会之組立	1880.08	中島勝義	
33	国憲大綱	1880.09 頃	元田永孚	儒学者
34	大日本国憲法草案	1880.10	中立正党政談記者	新聞記者
35	大日本国憲法	1880.11 頃	沢辺正修(推定)	天橋義塾社長
36	擬日本憲法(未発見)	1880 末	秋月種樹	元日向高鍋藩主
37	国憲見込書(未発見)	1881.01	中節社(田中正造)	民権結社
38	国憲草案(未発見)	1881.01	実学社(児玉仲児)	民権結社
39	大隈重信国会開設奏議	1881.03	矢野文雄	都市知識人
40	国憲意見	1881.03	福地源一郎	新聞記者
41	私擬憲法案	1881.04	交詢社	民権結社
42	日本帝国憲法〔五日市憲法〕	1881.04～9	千葉卓三郎ほか	小学校教師
43	私考憲法草案	1881.05	交詢社	民権結社
44	日本政略	1881.05	加藤政之助	新聞記者
45	私擬憲法意見	1881.05	不明	
46	私擬憲法案註解	1881.05～6	伊藤欽亮	新聞記者
47	仙台有志憲法見込案(未発見)	1881.06 以降	国会期成同盟仙台組合	民権派有志
48	憲法見込案(未発見)	1881.07	進取社	民権結社
49	盛岡有志憲法見込案(未発見)	1881.07	盛岡有志(求我社)	民権家
50	岩倉具視憲法綱領	1881.07	井上毅	政府官僚
51	国憲私考	1881.07	兵庫国憲法講習会	慶應義塾関係者
52	私草憲法	1881.07～9	永田一二(推定)	新聞記者
53	憲法草案(佐々文書)	1881.07～10	紫溟会 or 憲法会	民権結社
54	憲法見込案(未発見)	1881.07	出雲国会請願者(栗田幹)	民権家
55	憲法原則	1881.07	川合正道	東京大学学生
56	自由党準備会憲法草案(未発見)	1881.07 以降	在東京自由党準備会員	
57	筑後の憲法見込案(未発見)	1881.07 以降	立花親信ほか	
58	日本憲法見込案	1881.08	内藤魯一	民権家
59	日本国憲法	1881.08	植木枝盛	民権家
60	日本国々憲按	1881.08 以降	植木枝盛	民権家
61	憲法の組立	1881.08	丸山名政	民権家
62	憲法見込案(未発見)	1881.08	東北七州自由党	民権政社
63	憲法案(未発見)	1881.09	三尾自由党	民権政社
64	日本憲法見込案	1881.09 or 03	立志社(北川貞彦〔説〕)	民権家

65	憲法草案	1881.09	村松愛蔵	民権家
66	憲法草案	1881.09	山田顯義	参議(政府首脳)
67	日本国憲法草案	1881.09	内藤魯一	民権家
68	相愛社員私擬憲法案	1881.10	相愛社	民権結社
69	大日本帝国憲法	1881.10	菊地・黒崎・伊藤	反民権士族等
70	各国対照私考国憲案	1881.10	東海暁鐘新報記者	新聞記者
71	各国対照私考国憲案(修正)	1881.10以降	荒川高俊	
72	日本憲法(未発見)	1881.12	茨城県真壁郡関本	民権派有志
73	私拾憲法(未発見)	1881頃	高橋喜惣治	地方民権家
74	憲法草稿評林(朱筆・上欄)	1881.10(推)	小田為綱〔説〕	思想家
75	憲法意見案(未発見)	1881	不明	

### 【第三期 明治15年(1882)～明治22年(1889)】

	名 称	起草年代	起草者・団体	備 考
76	立憲帝政党議綱領	1882.03	福地源一郎	新聞記者
77	憲法草案〔憲法試草〕	1882.04	井上毅	政府官僚
78	私擬憲法案〔交詢社別案〕	1882.08	交詢社	民権結社
79	憲法草案	1882 秋	西周	明六社系知識人
80	国憲汎論	1882～85	小野梓	都市知識人
81	私草憲法(51の修正)	1883.01	永田一二	新聞記者
82	憲法ノ事	1883.03以降	小柳津親雄	長野県士族
83	憲法私案	1883.05	小野梓	都市知識人
84	日本帝国国憲ノ草案	1883.07以前	不明	
85	日本政府代議政体論	1883 末	森有禮	外交官
86	九州改進黨憲法草案(未発見)	1886.10	岡田・多田・立花	民権活動家
87	国会審論	1886.12	浅野義文	
88	国会組織要論	1886.11	星亨	民権家
89	星亨憲法草案	1886	星亨	民権家
90	憲法論	1886以降	陸奥宗光	外交家
91	国会組織論	1887.05	出野誠造	
92	私草大日本帝国憲法案	1887.07	田村寛一郎	県会議員
93	国会論	1887.01	中江兆民	民権思想家
94	国憲草按		不明	奈良県五条

以上94種のうち、民間団体・個人による憲法草案の中から、いくつかを取り上げてそれぞれの特徴を紹介する(項目の並びは各草案の規定に準拠した。)

	名 称	起草年代	起草者・団体
21	私擬憲法意見	1879.03頃	共存同衆
<b>全104カ条</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>皇帝</b>： 帝位は「神武天皇ノ正統」により相続、 男子なき場合には女帝を認める、 継承順位の変更及び摂政の設置は議会の3分の2以上の多数による、 神聖・無答責、 三権を総統、 予算・租税に関する議案の提出権はない、 陸海軍を総督</li> <li>・<b>国会</b>： 天皇・上下両院の三部で構成、 租税の賦課・公債の起債・国財を費やし又は国境を変更する条約の承認・官吏の弾劾権等の権能を有する</li> <li>・<b>下院</b>： 小選挙区、任期3年、 25歳以上の男子で「定格ノ財産ヲ所有」する者に</li> </ul>			

<p>被選挙権を賦与、「財政二関スル方案ヲ起草」する特権・国政調査権を有する</p> <p><b>上院：</b> 皇帝の勅任・定数 50・任期 10 年で 5 年ごとに半数改任、35 歳以上の皇族華族・国家功労者・三等官以上の者・地方長官・下院議員 3 期以上の者から勅任</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>憲法改正：</b> 特別会議を召集、上下各院の 3 分の 2 以上の賛成及び皇帝の許可を要する</li> <li>• <b>国民の権利：</b> 法律上の平等、公務就任権、財産権、結社・集会・演説・出版の自由、請願権、信教の自由、保釈権など（法律の留保なし）</li> <li>• <b>行政官：</b> 内閣を組織、行政官は議員を兼任でき、また、議院に対して責任を負う</li> </ul>
<p>共存同衆は、金子堅太郎、島田三郎、小野梓、馬場辰猪らによる知識人の結社であり、当時在官の人物が多かったが、後に大隈重信の下で立憲改進黨の領袖となった者が主流をなしていたところから、その憲法構想は、イギリス流の立憲主義を基礎としている。</p>

	名 称	起草年代	起草者・団体
27	大日本帝国憲法概略見込書	1880.02 頃	筑前共愛会
<p><b>全 138 カ条</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>国体及び政体：</b> 「皇太神ノ神孫タル」皇統、皇帝の下での永世立憲君主政治、男子なき場合には女帝を認める、皇太子は立太子に当たり国会において憲法遵守を宣誓、結婚・皇位継承順位の変更は国会の承認を要する</li> <li>• <b>国民及び国民の権：</b> 帰化外国人の権利、法における平等、公務就任権、言論・出版の自由、人身の自由、財産権、信書の秘密、請願権、結社・集会の自由、学科教授の自由、教法の自由など（法律の留保なし）、兵役・納税の義務</li> <li>• <b>立法権：</b> 二院制、皇室費の議定・皇太子及び摂政の宣詞を受ける・摂政の選定・国費の議定・決算の検査・公債の起債・国財を費やし又は国境を変更する条約の承認・陸海軍の限定・皇帝の結婚及び皇位継承順位の変更の承認等の権能を有する、憲法・法律及び国民自由の権を監護する、法律について皇帝の裁可なき場合には再議に付することができる</li> <li>• <b>上院：</b> 普通復選法により 30 歳以上の華族・大学校教員・国家功労者等から選出、定数は下院の 10 分の 1 以下・任期 6 年で 2 年ごとに 3 分の 1 を更選、大法院長官の弾劾権等を有する</li> <li>• <b>下院：</b> 普通復選法により 5 万人ごとに一人を選出・25 歳以上の男子で戸主である者に被選挙権を賦与、任期 4 年で 2 年ごとに半数を更選、財政議決権・大臣等の弾劾権を有する、議員は全国民の代理であって府県の総代ではない旨を明示</li> <li>• <b>行政権：</b> 皇帝の不可侵・無答責、皇帝と大臣の意見が異なった場合は大臣は辞職の上で議会に訴える権利を有する、国家の重要事件・宣戦講和等を議するため議員 5 名からなる参議院を置く</li> <li>• <b>司法権：</b> 司法の独立を明記、大法院長官等は国民の選出した 5 名の中から皇帝が特命する、刑事及び国事事犯の裁判は陪審による</li> <li>• <b>その他：</b> 府県会・府県長官・府県憲法について規定</li> </ul>			
<p>筑前共愛会は、福岡の民権結社で、民権派左派に接近した一方で国権主義的色彩も強く、後年、右翼団体「玄洋社(頭山満ら)」へと変貌した。</p> <p>この草案は、自由民権運動の担い手である民間政治結社の発表した憲法草案として年代の明確なものとしては最古の部類に入るもので、強い民権思想が表明されている。</p>			

	名 称	起草年代	起草者・団体
41	私 擬 憲 法 案	1881.04	交 詢 社
<p><b>全 79 カ条</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>皇権</b>： 宰相及び議会によって統治を行う、 神聖不可侵・無答責</li> <li>・ <b>内閣</b>： 責任内閣制、 首相は天皇衆庶の「望二依テ」親任、 内閣と議会の意見が異なった場合には総辞職か下院の解散を選択</li> <li>・ <b>元老院</b>： 議会の上院、 皇族華族等の特選議員（30歳以上・終身）・間接選挙により各府県から2名ずつの公選議員（30歳以上の男子・4年ごとに改選）で構成</li> <li>・ <b>国会院</b>： 議会の下院、 25歳以上の男子に被選挙権を賦与、 任期4年、 21歳以上で一定額以上の資産を有する男子に選挙権を賦与、 内閣等に対する弾劾権を有する、 租税に関する議案の議決について元老院に対する優越を有する</li> <li>・ <b>裁判</b>： 特別裁判所の禁止</li> <li>・ <b>民権</b>： 信教の自由、 言論・出版の自由、 集会の自由、 請願権、 財産権、 保釈権など</li> <li>・ <b>憲法改正</b>： 各院の3分の2以上の賛成及び天皇の上裁による、 皇権に係る条項は勅許を得なければ会議を開くことができない</li> </ul> <p>交詢社は、小幡篤次郎、矢野文雄、中上川彦次郎、箕浦勝人、馬場辰猪ら慶應義塾関係者によって設立された民権結社である。 この草案は、矢野文雄らによって起草されたものとされる。矢野らは大隈重信と政治的に結び付いていたことから、この草案は、後の立憲改進党に結集する自由主義勢力の憲法綱領として理解できるとされる。</p>			

	名 称	起草年代	起草者・団体
42	日本帝国憲法〔五日市憲法〕	1881.04～9	千葉卓三郎ほか
<p><b>全 204 カ条</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>国帝</b>： 「神武帝ノ正統」により継承、 男子なき場合には女帝を認める、 帝位継承順位を変更する場合は国会の議決を要する、 摂政を置くは国会の認定による、 神聖不可侵・無答責、 国政を総轄・陸海軍を総督</li> <li>・ <b>公法</b>： 国民の要件、 公務就任権、 法律上の平等、 人身の自由、 言論・出版の自由、 思想の自由、 集会の自由、 請願権、 信教の自由、 結社の自由、 信書の秘密、 財産権、 適正手続、 国事犯に対する死刑の不可、 教育の自由など（一部に法律の留保）、 兵役・納税の義務、 府県の自治</li> <li>・ <b>立法権</b>： 二院制、 政府が憲法・基本的人権等を傷害するようなことがある場合にその公布を拒絶する権利を有する、 憲法に違背の所業を矯正する権利を有する <ul style="list-style-type: none"> <li><b>民選議院</b>： 直接投票・人口20万人につき一人を選出、 任期3年で2年ごとに半数を改選、 30歳以上で一定額以上の財産を有する男子に選挙権を賦与、 議員は全国民の総代人であることを明記、 財政に関する方案の起草・施政上の検査及び弊害の改正の権利・国帝の起議を改鼠する権利・国政調査権・執政官等に対する弾劾権等を有する</li> <li><b>元老議院</b>： 定数40・終身、 25歳以上の皇族及び35歳以上の民選議員3期以上を務めた者・執政官等・華族・陸海軍の将官等で構成、 租税に関する議案については民選議院の議決を修正できない</li> </ul> </li> <li>・ <b>行政権</b>： 国会に対して責任を負う</li> <li>・ <b>司法権</b>： 国事犯に対する死刑宣告を禁ずる</li> </ul> <p>五日市憲法は、小学校の教師であった千葉卓三郎が中心となって神奈川県西多摩郡五日市町（現東京都）及びその周辺の民権家が政治や法律の勉強会を積み重ねる中で</p>			

作り上げた憲法草案で、地方民権結社によって起草された憲法草案の典型とされる。

条文数の全 204 カ条は、植木枝盛草案(日本国々憲按 220 カ条)に次ぐ多さで、殊に人権規定、立法権及び司法権に多くの条文を割き、弱い立場にある者の権利保障を子細に規定するほか、地方自治権の絶対的な不可侵性を明記している点が特徴である。

	名 称	起草年代	起草者・団体
60	日本国々憲按	1881.08 以降	植木枝盛

**全 220 カ条**

- ・ **国家の大則及び権利**： 法治国家・三権分立を明記、 国家による国民の自由権利を殺滅する規則の制定・国民各自の私事への干渉を禁止
- ・ **連邦の大則及び権限並びに各州と相関する法**： 70 の州による連邦制、 国家は連邦各州の自由独立を保護し各州に対する外国からの侵攻を防御する責務を負う
- ・ **各州の権限並びに連邦と相関する法**： 各州は自主独立し諸外国との条約締結権・常備兵設置の権利等を有する
- ・ **日本国民及び日本人民の自由権利**： 日本の政治社会にある者を日本人とする、 国籍離脱の自由、法律上の平等、生命・身体の自由、死刑の禁止、拷問の禁止、思想・信教・言論・出版・集会・結社・移動・学問・営業の自由、信書の秘密、財産権、請願権、公務就任権、抵抗権・革命権など(法律の留保なし)
- ・ **皇帝及び皇族摂政**： 政治的無答責、 皇帝は対外的に国家を代表する、 男子なき場合には女帝を認める、 即位は議員列席の前において行う、 皇位継承順位の変更及び皇帝の婚姻には議会の議決を要する
- ・ **立法権に関する諸則**： 一院制の連邦立法院、 連邦に関する諸制度を議定、 政府に対する弾劾権・条約の承認権を有する、 一州につき 7 名の議員を選出、 納税者に選挙権を与える、 任期 3 年、 年会期制、 立法院の議決が皇帝の準許を得られなかった場合は立法院の再議決によって確定させることができる
- ・ **行政権に関する諸則**： 行政権は皇帝が統轄し皇帝の下に主相を置く、 連邦行政官の議員との兼任は不可、 政務につき皇帝及び国民に責務を負う
- ・ **司法権に関する諸則**： 連邦法官の任免は議会の議決による、 刑事裁判は陪審制
- ・ **その他**： 土地(国家の土地を全国家の共有とする)、 租税(租税法定主義)、 国金、 財政、 会計、 甲兵(皇帝に統帥権、軍兵に国憲の護衛義務)、 外国人帰化、 特法(戦時の人権制限)、 鉄道電信陸路水利(新設の際は立法議員の特別会議を要する)、 憲法改正は議会の議決のみにより皇帝は関与しないなど

植木枝盛(1857~1893)は、現在の高知市井口町に生まれ、21歳で立志社に入り、以後ほとんど独学自習で自らの自由民権理論を確立したとされる。ジャーナリストとして「海南新誌」「土陽新聞」「高知新聞」「愛国志林」「愛国新誌」などを編集発行、主筆として論陣を張り、自由民権思想の普及に務めた。立志社最初の機関誌「海南新誌」創刊号巻頭の「自由は土佐の山間より出づ」という言葉は、土佐の自由民権運動の代表的な言葉とされる。

日本国々憲按は全 220 カ条で、現在確認されている私擬憲法の中では最も条文数が多い。人権保障に規定の多くを割く。人民の抵抗権・革命権を明記するなど、人民主権の立場に立つ。連邦制の採用は、植木自身が土佐の地方民会の設立から自由民権運動を開始した体験から、民主主義を強固にするためには地方自治の確立が肝要であると考えた結果であるとされる。

	名 称	起草年代	起草者・団体
64	日本憲法見込案	1881.09 or 03	立 志 社
<p><b>全 192 カ条</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>国</b>：日本を構成する府県・諸島、行政区、管轄等を規定</li> <li>・ <b>国民</b>：法律の遵奉・納税・兵役等を国民の義務とする、法律上の平等、身体自由の権利、思想・言論の自由、出版の自由、財産権、住居の不可侵、奉教の自由、請願権、適正手続、結社・集会の自由、公務就任権、個人の名誉の保護、正当防衛権、通信の自由、教育・文学の自由、抵抗権など</li> <li>・ <b>皇室</b>：即位に当たり憲法を保護する旨を宣誓、男系優先、国帝は行政長官であり陸海軍の都督である(一公務員である)、反逆重罪があった場合その地位を失う(絶対的無答責の否定)</li> <li>・ <b>立法府</b>：一院制、国事の議定・帝位の認定・法律の議定・租税の議定及び公債の起債・宣戦講和の実権等を権能とする、法律について帝王の裁可がない場合は再議に付し再び可決すれば法律となる、議員は国民の代理者であって選挙区の代理人でない旨の明記、任期 4 年で 2 年ごとに半数改選</li> <li>・ <b>行政府</b>：摂政官(任期 4 年)及び省卿で構成(他官との兼職禁止)</li> <li>・ <b>司法府</b>：司法庁に勅任判事及び検事を置く、司法長官の任命には議会の同意を要する</li> <li>・ <b>地方政権</b>：公選の府県令を置く、府県会議員は任期 4 年で 2 年ごとに半数改選、郡区町村の自治(吏員はその人民が任免等)</li> </ul> <p>立志社は、明治 7 年(1874)に板垣退助、片岡健吉、林有造らが中心となって土佐に創設した民権結社である。明治 10 年(1877)には、植木枝盛が起草し片岡健吉を総代として「憲法制定」「国会開設」「租税軽減」「不平等条約改正」「地方自治の保障」を要求する建白書(立志社建白)を提出して自由民権運動の目標を明確化し、また、明治 14 年(1881)の自由党結成の中心となるなど、自由民権運動において指導的な役割を果たした。</p> <p>本草案と前掲の植木枝盛による草案との間には相関関係があるとされているが、どちらが先に構想されたものであるかについては、見解が分かれている。</p>			

これら一連の私擬憲法は、大日本帝国憲法の制定に際して政府側の受容するところとはならなかったが、その内容においてもすべての案が「我建國の體」に基づきつつ「廣ク海外各國ノ成法ヲ斟酌」するかたちで立憲政体を構想している点において、明治初期の政府による「政體書」や元老院による「日本國憲按」などと相通じる部分も多く、また、起草者の中には政府関係者も決して少なくない人数が含まれていた。政府による明治 8 年(1875)の「立憲政體樹立の詔」、同 14 年(1881)の「國會開設の詔書」なども、民選議院の設立を求める多数の建白書や自由民権運動の流れを政府が大きく意識した結果であって、両者が決してパラレルな関係であったと見るべきではないとの指摘がなされている。

### 3 . 大日本帝国憲法の制定

「明治 14 年の政変」の際に発せられた「國會開設の詔書」によって、政府は明治 23 年（1890）を期して国会を開設することを公約したことになった。これ以後、明治政府は、自由民権運動など在野の動きを意識しながら「大日本帝国憲法」の制定に向けた作業を開始することとなる。

#### （1）伊藤博文による欧州各国の憲法調査

明治 15 年（1882）3 月、政府は、参議・伊藤博文に対して勅命を発し、伊藤を特派理事に任じて欧州各国に派遣し、諸国の制度の実際を調査させることとなった。

##### 【伊藤博文に対して発せられた勅書（抄）】

朕明治十四年十月十二日ノ詔旨ヲ履ミ立憲ノ政體ヲ大成スルノ規模ハ固ヨリ一定スル所アリト雖モ其經營措畫ニ至テハ各國ノ政治ヲ斟酌シテ以テ采擇ニ備フルノ要用アルカ爲ニ今爾ヲシテ歐洲立憲ノ各國ニ至リ其政府又ハ碩學ノ士ト相接シ其ノ組織及ヒ實際ノ情形ニ至ルマテ觀察シテ餘蘊無カラシメントス…

なお、勅書とともに調査事項を列挙した訓條（31 項目）が与えられた。その冒頭には、

**歐洲各立憲君治國ノ憲法ニ就キ其淵源ヲ尋ネ其沿革ヲ考ヘ其現行ノ實況ヲ視利害得失ノ在ル所ヲ研究スヘキ事**

とあり、伊藤に与えられた任務をよく表わしている。このほか、訓條には、皇室の特権、皇室財産、内閣の組織・職権・責任法、内閣と上下両院との間の関係、上院及び下院の組織・権限、貴族の制度特権、議事規則、議案を発するの所、予算議定及び決算検査の方法、行政裁判、議員の資格及び選挙法、法律及び行政規則の分界、各省の組織権限、司法官の進退黜陟、地方制度などが具体的項目として掲げられていた。

前年の政変に先立つ 7 月 5 日付の岩倉具視による意見書（15 頁を参照）によって、政府内では、イギリス流の立憲主義を排し、プロセイン憲法に範を採ること等の流れが定まっていたことから、伊藤の随行員には、

太政官大書記官・山崎直胤 参事院議官補・伊東巳代治  
大蔵権大書記官・河島醇 外務少書記官・吉田正春  
大蔵少書記官・平田東助 判事・三好退藏

のドイツ学に通じた者 6 名が選定された。なお、憲法調査とは別に皇室制度、貴族制度等を調査するため、参事院議官補の西園寺公望・岩倉具定・廣橋賢光の 3 名も宮内省特派礼式取調員として随行することとなった。

伊藤博文の一行は、3 月 14 日に横浜を出航し、2 ヶ月後の 5 月 2 日にイタ

リアのナポリに到着し、同月 16 日、ベルリンに到着した。

年 月 日	事 項
明治 15 年 (1882)	
3 月 3 日	伊藤博文に対し、 <b>憲法調査のため渡欧の勅命</b> 発せられる
3 月 14 日	伊藤博文一行、横浜を出航
5 月 2 日	イタリアのナポリに到着
5 月 16 日	ドイツのベルリンに到着
5 月 20 日	<b>グナイスト</b> と会談
5 月 25 日	<b>モッセ</b> の講義を受ける ( ~ 7.29 )
8 月 8 日	ウィーンにて <b>スタイン</b> に面会
8 月 28 日	ドイツ皇帝の招きによりポツダム離宮へ
8 月 末	パリに滞在 ( ~ 9 月上旬 )
9 月 18 日	ウィーンにて <b>スタイン</b> の講義を受ける ( ~ 10.31 )
11 月 14 日	ベルリンにて再び <b>モッセ</b> の講義を受ける ( ~ M16.2.9 )
明治 16 年 (1883)	
2 月 19 日	ベルリンを出発
2 月 末	オランダを経由してベルギーのブリュッセルに滞在
3 月 3 日	ロンドンに到着
5 月 2 日	ロンドンを出発
5 月 27 日	パリを経由してモスクワへ行き、ロシア皇帝の戴冠式に参列
6 月 26 日	ナポリを出発
7 月 20 日	岩倉具視死去 ( 59 歳 )
8 月 3 日	帰国

ベルリンに到着した伊藤博文一行は、まず、**グナイスト**<sup>1</sup>と面会した。

伊藤は、この会談でグナイストから「頗ル専制論」を述べられ、殊に議会の権限については「縦令國會ヲ設立スルモ兵權會計權等二喙ヲ容セサル様ニテハ忽チ禍亂ノ媒罔タルニ不過最初ハ甚微弱ノ者ヲ作ルヲ上策トス」と、軍事や財政には口出しできないような弱いものにした方が良いと言われたと、松方正義宛の書翰で報告している。ただし、グナイストは、その後も断片的な会談には応じたものの、体系的な講義についてはそれを断り、弟子の**モッセ**<sup>2</sup>に委ねたようである。このため、グナイストによる講義録の類は残されていない。

モッセによる講義は、5 月から 7 月末まで及び 11 月から翌年 2 月上旬までの 2 期・44 回に分けて行われた。その内容は、プロセイン憲法制定の沿革、



伊藤博文

<sup>1</sup> Rudolf von Gneist (1816 - 95) ドイツの法学者・政治家。ベルリン大学教授・プロセイン上級行政裁判所の裁判官を歴任する一方、プロセイン議会議員・帝国下院議員としても多くの立法に携わった。伊藤博文のほか、貞愛親王(伏見宮)が渡欧し講義を受けている(1885~86)。

<sup>2</sup> Albert Mosse (1846 - 1925) ドイツの法学者。グナイストに師事した。ベルリン市裁判所判事在職中の 1879 年に日本公使館の顧問となった。明治 19 年(1886)内閣及び内務省法律顧問として来日( ~ 1890 )し、我が国の地方制度の樹立に多大の貢献をなした。

国王の地位・特権等、国王の権能、国民の要件・義務及び権利、選挙制度、議員の権利、政府と議会との関係、法律と命令の関係、司法、警察、財政、地方自治など、広汎にわたった。講義の内容は、一部に欠があるものの、伊東巳代治文書の中に『<sup>モッセ</sup>莫設氏講義筆記』として残されている。

モッセによる講義の前半を終えた時点で、伊藤博文はウィーンに赴き、**スタイン**<sup>3</sup>からの講義を受けることとなった。スタインによる講義は、伊藤の憲法調査に大きな自信を持たせしめたようである。スタインの講義は「モッセが平板なドイツ実定法講義に終止したのに対し、むしろ国家学・政治哲学の立場から憲法制度を論じているところに特徴がある」(大石眞『日本憲法史』)と言われている。このスタインによる講義の内容についても、伊東巳代治文書に『<sup>スタイン</sup>大博士斯丁氏講義筆記』としてすべてが現存している。

スタインによる講義の内容の要点は、稲田正次『明治憲法成立史 上巻』に収録されている。

#### 【スタインによる講義のポイント】

- ・ 国家が「社会の人体質 = 良知・意思・動作」を有することを論究すべきである。
- ・ 国家の「良知」は君主に存する。
- ・ 政体は、立法部と施政部の所在を区分するか否かにより、専制君治、立憲君治等に分けられる。
- ・ 選挙制度には、納税金額等により選挙権被選挙権を定める法と国民皆選挙権被選挙権を定める一般選挙制とがあるが、一般選挙制の欠点は、少数者の利益が多数者によって抑圧されることである。
- ・ 大臣は、国会政治の国では多数党から選ぶが、王権政治の国では君主が任意に選定できる。
- ・ 君治国では、法律は国王の批准があって初めて確定するものである。
- ・ 一院制は共和政治であって、立憲政治というべきでない。
- ・ 選挙法は、時に従って変更あるべく、憲法に規定すべきでない。
- ・ 行政権は、いずれの国においても自運自動の活機を有すべき独立の体制をなすものではないが、これが立法部の意思を承行するだけのものであれば、その政体は国会政治であって立憲政治と称するべきでない。
- ・ 立法部及び行政部の権限は、必ず明定して互いに侵越することなきを要する。
- ・ 行政部の意思を表示し、その自動の権を施すべきは、ただ勅令によるのみとする。
- ・ 法律と政令抵触の弊を防ぐには、大臣は務めて立法部の多数を制すべきこと、ただし、必ずしも全く多数のみによるべからず、国王みずから大臣を選任するべし、大臣は法律発議の権を専有すること、大臣は責任をとることが必要である。
- ・ 一国の社会に利益二様の異あるときは、各々別にこれを代表すべき議院を構成し、上院は土地を所有する者、下院は財貨又は労働によって生を営む者によって構成すべきである。
- ・ 政府の体制を整え各大臣の権限を定むるの権は、君主が統攬すべきである。
- ・ 立法部の権は、予算を議するに止めるべきである。
- ・ 軍については、軍政(軍の編制・常備兵額)と軍令(作戦その他軍の活動)とに分ち、軍政は軍務卿・軍令は元帥が行うものとする。なお、元帥は、憲法上の各機関に対して責任を負うものとすべきでない。

<sup>3</sup> Lorenz von Stein (1815 - 90) ドイツの法学者。「シュタイン」とも表記される。キール大学教授・ウィーン大学教授を歴任した。伊藤博文のほか、山縣有朋などが渡欧の際に講義を受けている。後年、日本政府により招聘されたが、高齢を理由に辞退した。

- ・国債の元利払い、官吏の俸給、軍費など国家の義務に属する経費は、国会の予算否決によってこれを除くべきではない等、予算の全部にわたって国会の自由に可否するに委ねるべきではない。
- ・憲法の制定は、草案を天皇から発議して立法部の議に付すべきである。  
これについては、伊藤が「欽定」を主張し、スタインもそれに同意した。
- ・皇位に関する法制・立法部に関する法制・施政部に関する法制は、憲法制定以前に定めるべきである。

この他、スタインによる講義は、自治制、行政裁判、集会及び結社の取締、統計、財政、外交、人口調査、衛生事務、教育事務など、広範多岐にわたったようである。

伊藤博文らによる欧州各国の憲法調査は、グナイスト、モッセ及びスタインからの講義を受けたことでほとんど尽きるものであるが、ベルリン及びウィーン以外にもロンドンに2ヵ月ほど滞在しており、この間に各国の憲法典の蒐集に努めたようである。

なお、欧州滞在中の伊藤博文と日本政府との間では、書簡を通じて絶えず情報の交換が行われている。政府側からは、伊藤滞欧中の国内情勢（自由黨、立憲改進黨など諸党派の動向、集会条例その他の改正作業等）は、ほとんど漏らさず伝えられていたようである。また、伊藤からも岩倉具視らに対し、憲法調査の状況、グナイスト、スタインらから学び得た事柄についての報告がなされている。

明治16年（1883）6月26日、伊藤博文一行は、1年余りの調査を終えてナポリを立ち、8月3日に帰国したが、この間に、漸進主義の堅持を主張し続けていた岩倉具視が病にたおれ、伊藤の帰国を待つことなく、7月20日に死去している（59歳）。

## （2）制度取調局の設置から内閣制度の創設まで

### ア 制度取調局の設置

伊藤博文の帰国後、政府は条約改正へ向けた一方策として、「欧化政策」を打ち出した。11月には鹿鳴館が竣工し、連夜のように舞踏会が催された。

同時に、ドイツ学振興のため、すでに明治11年（1878）に政府の法律顧問として来日していた**ロエスレル**<sup>4</sup>に加え、先に伊藤博文による渡欧調査の際に

<sup>4</sup> Karl Friedrigh Helmann Roesler (1834 - 94) ドイツの法学者。「ロエスラー」或いは「レースラー」などとも表記される。ロストック大学教授として行政学、政治学、経済学を講じた。明治11年（1878）に、政府の法律顧問として来日（～M26）。明治政府がプロセイン憲法に範を採るべきとの方針を決定した背景には、ロエスレルの影響によるところが大きいとされている。大日本帝国憲法・皇室典範の草案起草の過程にも、井上毅の質問に応えるかたちで関与した。

伊藤の講師を務めたモッセをはじめ、プロセインの法律家が招聘された。また、明治14年(1881)に品川彌二郎らによって設立されていた獨逸學協會を母体に、獨逸學協會學校(校長：西周 獨協大学の前身)が開校した。

明治17年(1884)3月17日、宮中に**制度取調局**が設置され、伊藤が長官に就任した。制度取調局が太政官ではなく宮中に置かれたのは、制定される憲法が「欽定憲法」となることが既定の方針となっていたことの現われである。

なお、制度取調局御用掛として、

参事院議官・井上 毅  
 参事院議官補・伊東 巳代治、荒川 邦藏  
 太政官権少書記官・渡邊 廉吉、山縣 伊三郎、牧野 伸顯  
 (以上、3月22日付)

太政官権大書記官・金子 堅太郎  
 (4月15日付)

の7名が兼務を命じられた(その後、寺島宗則、尾崎三良などが任命された。)

年月日	事項
明治17年(1884)	
3月17日	宮中に <b>制度取調局</b> 設置(長官：伊藤博文)
5月7日	区町村会法改正(議員の権限縮小、選挙権・被選挙権の制限等)
7月7日	<b>華族令</b> 制定(華族を公・侯・伯・子・男の五爵とし、戸籍・身分を宮内省で管掌 7.8 従来の華族に加え、維新の功労者に爵位を授与)
8月4日	外務卿・井上馨、条約改正に関する覚書を各国公使に送る(内地開放は領事裁判の廃止と同時に進行 M18.4.25 予備交渉開始)
9月23日	加波山事件起きる(10~11月にかけて秩父事件など、自由党员による激化事件頻発 10.29 自由党解党)
10月28日	政府、 <b>会計年度を4月1日~翌年3月31日に改定</b> (M19年度より実施)
12月4日	ソウルで <b>甲申事変</b> 起こる(日本軍、王宮を占拠 12.6 清国軍、日本軍を撃破 12.21 事変処理のため、井上外務卿を特派全権大使に任命 M18.1.9 朝鮮国全権との間で事変処理条約に調印)
明治18年(1885)	
2月7日	政府、甲申事変後の対清国交渉方針を決定(朝鮮駐屯の両国軍隊の撤退等 2.24 伊藤博文を全権大使に任命 4.18 天津条約調印)
5月9日	日本銀行、兌換銀行券(10円)の発券を開始(銀本位制)
5月	伊藤博文、政府強化のため官制改革を主張(三條實美、急激な改革に反対)
12月22日	太政官制を廃止し、内閣職権を定める( <b>内閣制度創設</b> 初代内閣総理大臣に伊藤博文) <b>宮中に内大臣・宮中顧問官を置く</b> (初代内大臣に三條實美)

さらに、伊藤は宮内卿を兼任することとなったが、これは「立憲君主制的な憲法体制の創設者となるべき伊藤の地位が確立したことを意味する」(大石眞『日本憲法史』)ものであった。

しかしながら、制度取調局による体系的な作業がどこまで行われたのかについては、あまり明確になっていない。また、調査項目の中心も、国会開設へ向けての議会制度の調査にあったようである。その理由としては、

メンバーの多くが兼任であったこと

甲申事変・自由党员による激化事件（加波山事件、秩父事件など）等の内外の諸事件の処理に忙殺されたこと

制度取調局自体が政府の各部署からの人材を集めた「寄木細工」のようなものであったこと

明治14年（1881）7月に岩倉具視が提出した意見書（15～16ページ参照）の中で憲法起草の方法については、この時点では「内密に起草すべき」との方針が確定しており、「寄木細工」のような制度取調局では「公然と憲法調査委員を設ける」に等しかったこと

等が挙げられている。

このような事情から、伊藤は、憲法起草の作業を制度取調局から切り離し、井上毅・伊東巳代治・金子堅太郎の4名で「内密」に進める方針を採った。

## イ 内閣制度の創設等

制度取調局が設置されてから翌年にかけての間に進められた憲法体制の整備の一環として大きなものは、**華族令及び内閣職権**の制定であった。

明治17年（1884）7月7日の「華族令」の制定は、明治維新の結果、廃止された**階級・身分に伴う法律上の特権を復活**させるものとなった。これにより、公・侯・伯・子・男の五等制の爵位が定められ、爵位の世襲、戸籍・身分の宮内省による管掌等の特権が付与されることとなった。帝国議会の貴族院（上院）は、この華族を主たる構成員とすることになる。

華族令の公布とともに直ちに爵位授与が行われたが、従来からの華族（公卿・諸侯 501家）に加え、門閥にこだわることなく、維新の功労者（29家）に対しても爵位を授与した点が注目される。これにより、伊藤博文ら諸参議は、すべて伯爵となった。

翌18年（1885）12月22日に制定された「内閣職権」は、従来の太政官制を廃止して新たに**内閣制度を創設**するものであり、また、侍従職などの天皇の側近を政務から遠ざけることで**国家の意思決定を一本化**することにより、**責任政治**を行うための体制を整えるものであった。

これにより、太政大臣・参議・各省卿は廃止され、内閣総理大臣のほか各省大臣（10省）が置かれ、そのうちの宮内大臣を除く各大臣によって内閣が組織されることとなった。

また、内閣職権と併せて「**内大臣及宮中顧問官官制**」が制定され、宮中に別途、皇室の儀式等についての輔弼機関を設けることとなった。さらに、制度取調局及び参事院を整理統合して「**法制局**」が内閣に設けられた。

こうして、我が国初の内閣となった第一次伊藤内閣が発足した。

### 【第一次伊藤内閣 (M18.12.22 ~ M21.4.30) の閣僚】

内閣総理大臣 伯爵 伊藤博文	外務大臣 伯爵 井上馨
内務大臣 伯爵 山縣有朋	大蔵大臣 伯爵 松方正義
陸軍大臣 伯爵 大山巖	海軍大臣 伯爵 西郷従道
司法大臣 伯爵 山田顯義	文部大臣 森有禮
農商務大臣 子爵 谷干城	逓信大臣 榎本武揚

また、宮内大臣は伊藤博文が兼任し、内大臣には太政大臣であった公爵・三條實美が就任した。

### (3) 憲法草案の起草

#### ア 各省官制・公文式等の制定

内閣制度の創設に遅れて明治19年(1886)2月に、**宮内省及び各省の官制**が公布され、国家行政組織が整えられた。**【明治19年中に制定された主な法令】**

また、これと併せて「**公文式**」が制定され、法律・勅令等の法令形式が整備されることとなった。このほか、同年中に、**帝国大学令**、**師範学校令**、**小学校令**、**中学校令**等の教育に関する諸制度、**地方官官制**、**裁判所官制**、**会計検査院官制**、**華族世襲財産法**等が整備された。

日付	法令
2. 5	宮内省官制(宮内省達)
2.26	公文式(勅1号)
2.27	各省官制通則・各省官制(勅2号)
3. 2	帝国大学令(勅3号)
4.10	師範学校令(勅13号)・小学校令(勅14号)・中学校令(勅15号)
4.17	会計検査院官制(勅20号)
4.29	華族世襲財産法(勅34号)
5. 4	裁判所官制(勅40号)
7.20	地方官官制(勅54号)

#### イ 憲法起草の方針

伊藤博文・井上毅・伊東巳代治・金子堅太郎の4名が憲法起草の実際的な作業に入るのは、この年の11月頃からであるとされている。

金子堅太郎によれば、伊藤からは5月頃の時点で、**欽定憲法主義**・**大権内閣制**・**両院制議会**といった原則の確認とともに、起草作業を開始するに当たっての方針が指示されたという。

#### 【憲法起草の方針】

- 第一 皇室典範を制定して、皇室に関する綱領を憲法より分離する事。
- 第二 憲法は日本の国体及歴史に基き起草する事。
- 第三 憲法は帝国の政治に関する大項目のみに止め、其の条文の如きも簡単明瞭にし、且つ将来国運の進展に順応する様伸縮自在たるべき事。
- 第四 議院法、衆議院議員選挙法は法律を以て定むる事。
- 第五 貴族院の組織は勅令を以て定むる事。但し此の勅令の改正は貴族院の同意を求むるを要す。
- 第六 日本帝国の領土区域は憲法に掲げず、法律を以て定むる事。

起草の作業は、以下のように分担して行われることとなった。

**井上 毅：憲法及び皇室典範**

**伊東巳代治：議院法**

**金子堅太郎：衆議院議員選挙法及び貴族院令**

帝国憲法の制定過程において注意しておくべき点は、起草の方針・作業分担を見ても分かるように、単に「帝国憲法」のみに着目してその制定過程を考えるべきではないとの指摘がなされている。大石眞・京都大学教授は、『日本憲法史』の中で以下のように述べている。

### 1 制定過程の重み

…明治典憲体制というのは、…「皇室典範」と「大日本帝国憲法」…とが最高の形式的効力をもち、その両法典と同時に制定された憲法附属法とを中心に組み立てられた憲法秩序の全体を意味する。皇室典範・憲法典と同時に制定されたのは、議院法、衆議院議員選挙法、会計法、貴族院令の四つの法令で、これらは、その形式的効力にかかわらず…実質的な憲法規範を内容とするため、とくに「憲法附属法」と名づけられる。

注目すべきは、こうして成立した明治典憲体制の運命である。…典憲体制の中心をなす二つの最高法典は、ずっと制定当初のままの姿を維持していたわけであるが、憲法附属法のうち第一の地位を占める議院法も…何ら実質的な変更を加えられなかった。憲法制定後の会計検査院法（明二二）、内閣官制（同）、裁判所構成法（明二三）、行政裁判法（同）などの憲法附属法についても、ほぼ同じことがいえる。

…立憲政治の主要舞台である議会制度・財政制度を規定した憲法典の改正はまったく行われず、議院法の改正も実りあるものではなかったということは、やはり成立した明治典憲体制の固さを表わしている。しかも、皇室典範および憲法典はもちろん、同時に制定された議院法以下の…憲法附属法は、もともとすべて政府限りで決定したものであり、ひとしく政府の命令という性格をもつ。したがって、「法律」として公布されたといっても（議院法など）それは決して議会制定法という意味ではなく、たんに憲法施行後その改正には議会の「協賛」が必要だというにすぎない。

こうした事実は、制定当初における政府部内の作業が、明治典憲体制を決定的に支配したことを意味する。そして、ここに、典憲体制の成立過程を詳しく取り扱うことの憲法史的意義がある。

大石眞『日本憲法史』有斐閣 / 1995年（111～112ページ）

## ウ 条約改正交渉の失敗と三大事件建白運動

なお、伊藤らが憲法草案の作成作業にとりかかった同じ時期、条約改正のための会議が井上馨外務大臣と各国公使との間で開かれていたが、その内容について、政府の法律顧問を務めていたフランス人ボアソナードや谷干城農商務大臣から反対意見が提出され、これが一般にも流布したことから条約改正反対の世論が沸騰し、ついには内閣においても条約改正交渉は中止すべしとの方向が固まるに及び、明治20年（1887）9月17日、井上馨は外務大臣を辞任することとなった（伊藤博文、外務大臣を兼任）。

これを機に、地租軽減・言論集会の自由・外交失策の挽回を掲げた「三大

事件建白運動」が、民権諸党派によって展開された。

年月日	事項
明治19年(1886)	
5月1日	第1回条約改正会議(井上馨外務大臣、各国公使に対して条約改正案を提示 6.17 英独合同案提示 M20.4.22 裁判管轄権に関する英独案を修正の上議定:批准後2年以内に内地開放・西洋法に準ずる法典編纂・外国人判事及び検事の任用等 6.1 法律顧問ボアソナード、反対意見提出 7.3 谷干城農商務大臣、反対意見提出し7.26 辞任)
明治20年(1887)	
9月17日	外務大臣井上馨辞任(後任、伊藤博文が兼任)
9月28日	伊藤首相、地方長官を集め、治安の維持等について訓示
10月	この頃より、 <b>三大事件建白運動</b> が高揚する
12月26日	<b>保安条例公布</b> (屋外集会の制限、内乱・治安妨害の恐れありと認定した者を「皇居外三里ノ地」へ退去させ3年以内の復帰を禁止する等)

## エ 憲法草案の作成 - その1「夏島草案」の作成まで

先に触れた通り、憲法草案の作成は、伊藤博文の下、井上毅、伊東巳代治及び金子堅太郎の4名で「内密」に行われた。

年月日	事項
明治20年(1887)	
3月20日	伊藤博文、帝室制度取調局総裁の柳原前光・井上毅・伊東巳代治らと会合し、皇室典範・皇族条例の起草について協議
3月	井上毅、憲法草案の初稿を作成
4月30日	ロエスレル、日本帝国憲法草案(ドイツ語 8章95カ条)を井上毅に提出
5月23日	<b>井上毅、憲法草案(甲乙2案)を作成し、伊藤に提出</b> (甲案は7章72カ条、乙案は8章79カ条)
6月1日	伊藤博文・伊東巳代治・金子堅太郎、相州金沢にて憲法草案の本格的検討に着手(後日、井上毅合流 夏島の伊藤所有の別荘に移る)
8月	憲法草案の修正案(7章89カ条)を作成(八月草案又は <b>夏島草案</b> )
10月15日	伊藤博文・井上毅・伊東巳代治・金子堅太郎、高輪の伊藤私邸にて憲法草案を討議し6章82カ条にまとめる( <b>十月草案</b> )
明治21年(1888)	
2月	伊藤博文・井上毅・伊東巳代治・金子堅太郎、ロエスレルの答議を得て憲法草案を7章78カ条にまとめる( <b>二月草案</b> )
3月	二月草案に修正を加えた「浄写三月案」7章77カ条を作成
4月5日	伊藤首相、内大臣三條實美に憲法・皇室典範草案の脱稿を報告
4月27日	<b>伊藤首相、天皇に大日本帝国憲法草案を捧呈</b>

まず、井上毅により、明治20年(1887)3月に草案の初稿が、次いで5月に最初の体系的な憲法草案(甲乙2案)が作成された。草案の作成に当たっては、井上とロエスレル及びモッセとの間で討議がなされたようである。

このうち、甲案は正式草案と呼ぶべきもので「最初ノ命意ニ依リ君主ノ特權并ニ他ノ綱要ノ部分ヲ「プレアンブル」ニ譲リ務メテ條章ヲ簡省ニスルノ方嚮ヲ取」ったもので、7章72カ条からなるものであった。

これに対し、乙案は「務メテ許多ノ條章ヲ列擧スルヲ以テ目的トシ」また「私

意ヲ以テセス」との方針の下に作成されたもので、8章79カ条からなるものであった。

この井上による草案とは別に、伊藤の命を受けたロエスレルによる草案(8章95カ条)も、ほぼ同じ時期に作成された。

伊藤は、以上の3草案を携え、伊東巳代治と金子堅太郎を随えて、神奈川の夏島にあった別荘において集中的な検討を行った(後日、井上も合流した。)

この夏島における精力的な検討作業の結果、同年の8月中旬には、7章89カ条からなる草案(「夏島草案」又は「八月草案」と称される。)が取りまとめられた。



夏島(現神奈川県横須賀市)と憲法起草に携わった4名  
右から、伊藤博文、金子堅太郎、伊東巳代治、井上馨

まず、井上による甲乙両草案及びロエスレルによる草案について、その構成を比較すれば、以下のとおりである。

【各草案の構成の比較】

井上甲案	井上乙案	ロエスレル草案
上諭		原規
第一 根本條則	第一 皇位及主權	第一章 天皇
第二 國民	第二 國土及び國民	第二章 國會
第三 內閣及參事院	第三 內閣及參事院	第三章 國會ノ權利
第四 元老院及代議院	第四 兩議院	第四章 一般ノ權利義務
第五 司法權	第五 司法權	第五章 司法
第六 租稅及會計	第六 會計及租稅	第六章 行政
第七 軍兵	第七 軍兵	第七章 財政
	第八 總則	第八章 通則
計 72 条	計 79 条	計 95 条

井上による草案では、両草案とも、明治14年(1881)7月の岩倉具視による意見書(15ページ参照)の基本原則(皇位継承法の憲法からの分離、大権内閣制、予算不成立の場合の前年度予算施行制など)は、すべて条文化されている。両草案の大きな相違は、甲案が上諭(プレアンブル)を付していること等、乙案が天皇の大権事項を列挙していること、憲法制定以前の法令の効力について規定していること、憲法改正手続について規定していること等である。

なお、ロエスレルの草案は「主としてバイエルン國の憲法に倣ひて日本の憲法を起草せしがこれ實は模範を獨逸國に取りし」ものであったが、「アジアにおける最初の立憲制の下において、日本の民主主義を確立するため、独自の立案をなしたものも少なくない」というものでもあった。

以上の三つの草案を基に検討された「夏島草案」の構成は、以下のようなものとなった。

#### 【「夏島草案」の構成】

第一章	根本條則	(3カ条)
第二章	天皇	(16カ条)
第三章	帝國議會	(29カ条)
第四章	臣民一般ノ權利義務	(16カ条)
第五章	司法	(5カ条)
第六章	行政	(18カ条)
第七章	附則	(2カ条)

計 7章 89カ条

この「夏島草案」の特徴としては、以下の諸点が挙げられている。

#### 【「夏島草案」の特徴】

国民の権利に関する章を議会に関する章の後に置いた点及び井上草案にあった「軍兵」関係の章を削除した点では、ロエスレル草案に近いこと  
「貴族院」及び「衆議院」で構成される「帝國議會」という名称が確定したこと  
井上草案及びロエスレル草案が独立の章としていた財政関係の規定を行政の章に織り込んだこと  
行政裁判所に関する規定を司法の章に折り込んだ点では、井上草案に倣っていること

「夏島草案」ができ上がると、井上は直ちにこの草案に対する「逐條意見」を取りまとめて伊藤に提出した。井上の意見はほぼ全条に及ぶが、その要点は、以下のとおりである。

#### 【「夏島草案」に対する井上の「逐條意見」の要点】

天皇を「元首」(4条)、その身体を「神聖にして侵すべからず」(5条)とする表現は、ともに削るべきである。これらは「学理上の語」「道徳上の語」であり、「侵すべからず」という文言も妥当でない。  
第4章「臣民一般の權利義務」は、第3章「帝國議會」の前に置くべきである。  
議会については、議院自治権(議員資格審査権・議長等の選任権・内部規則制定権)及び政府統制権(大臣弾劾権・行政審査権・政府質問権・請願権・建議上奏権)に、充分配慮すべきである。  
第6章「行政」のうち、租税以下の財政に属する部分は、各国憲法の例にならって独立した一章とするのが妥当である。  
「行政権は帝国内閣に於て之を統一す」(70条)は、天皇が「国権を総攬」(4条)することと矛盾するので、削るべきである。

井上の「逐條意見」が出された後、ロエスレルからも意見書が出された。ロエスレルは、おおむね「異議なし」とする部分が多かったようであるが、以下の諸点が注目されるとの指摘がある。

**【「夏島草案」に対するロエスレルの意見の要点】**

選挙法・選挙の自由・代議員の手当に関する規定を削除したのは妥当でない。帝国議会の権限として法律起草権・上奏権・請願受理権・政府質問権を考慮すべきである。

「日本帝国は万世一系の天皇之を統治す」(1条)は、今後とも「皇統の連綿たるべきやは何人も予知し能はざる所」であるから「妄りに前途百年を卜断して神人の怒を招くこと」は好ましくない。しかも、こうした「唯だ漠然たる文字を憲法の首条に置く」のは得策ではなく、むしろ「開闢以来一系」とすれば、歴史的事実を踏まえた妥当な表現となる。

**オ 憲法草案の作成 - その2「十月草案」の作成から確定案の捧呈まで**

井上及びロエスレルの意見を踏まえての検討会議は、10月半ば、東京高輪の伊藤の私邸において行われ(高輪会議)、「夏島草案」の修正案が作成された。これが「十月草案」である。

「十月草案」の構成及び「夏島草案」との主な相違点は、以下の諸点である。

**【「十月草案」の構成 「夏島草案」との比較及び「夏島草案」との主な相違点】**

十月草案	夏島草案
第一章 天 皇 (20 カ条)	第一章 根本條則 (3 カ条)
第二章 臣民一般ノ權利義務 (16 カ条)	第二章 天 皇 (16 カ条)
第三章 帝國議會 (23 カ条)	第三章 帝國議會 (29 カ条)
第四章 司 法 (5 カ条)	第四章 臣民一般ノ權利義務 (16 カ条)
第五章 行 政 (14 カ条)	第五章 司 法 (5 カ条)
第六章 附 則 (4 カ条)	第六章 行 政 (18 カ条)
計 6 章 82 カ条	第七章 附 則 (2 カ条)
	計 7 章 89 カ条

「第1章 根本条則」及び「第2章 天皇」の章を一括して「第1章 天皇」としたこと

「第3章 帝国議会」及び「第4章 臣民一般の権利義務」を入れ替えたこと

議会の上奏権・請願受理権・政府質問権を明文化したこと

貴族院の構成について詳しく規定していたものを改め、1カ条に集約したこと

「行政権は帝国内閣に於て之を統一す」(70条)を削除したこと

予算不成立の場合の勅裁施行制を前年度予算施行制に改めたこと

この「十月草案」によって織り込まれた変更点は、最終案まで維持されることとなった。

「十月草案」の作成後しばらくの間は、4人が集まっての憲法草案の起草作業は行われていないが、井上は、ロエスレルやモッセとの間で問答を重ねなが

ら、更なる修正意見と逐条ごとの説明の執筆に当たった。

明治 21 年( 1888 )2 月上旬から 3 月初めにかけて、再検討の会議が行われ「二月草案」が作成され、更に「浄寫三月案」が作成された。後者は「二月草案」に推敲を加えるとともに一条を削除したものである。

このうち「二月草案」の構成及び「十月草案」との主な相違点は、以下の諸点である。

【「二月草案」の構成 「十月草案」との比較及び「十月草案」との主な相違点】

二月草案		十月草案	
第一章	天皇 (17 カ条)	第一章	天皇 (20 カ条)
第二章	臣民一般ノ権利義務 (15 カ条)	第二章	臣民一般ノ権利義務 (16 カ条)
第三章	帝國議會 (24 カ条)	第三章	帝國議會 (23 カ条)
第四章	國務大臣及樞密顧問 (2 カ条)	第四章	司法 (5 カ条)
第五章	司法 (5 カ条)	第五章	行政 (14 カ条)
第六章	會計 (11 カ条)	第六章	附則 (4 カ条)
第七章	總則 (4 カ条)		
計 7 章 78 カ条		計 6 章 82 カ条	

財政関係の規定を「第 6 章 会計」として独立させたこと  
「第 5 章 行政」を削除し「司法」の章の前に「第 4 章 國務大臣及樞密顧問」とした  
こと  
井上による甲乙両草案から存在していた「内閣」に関する規定が削除されたこと  
「夏島草案」から存在していた「地方自治」に関する規定が削除されたこと  
毎年の議決を要しない歳出として、いわゆる既定費・法律費・義務費が明記されたこ  
と

この「二月草案」を基に、若干の修正を加えたものが「浄寫三月案」である。この「浄寫三月案」における修正の中で大きな点は、井上による甲乙両草案から存在していた「通常裁判所と行政裁判所との間の権限争議の裁判に関する規定」が削除されたことである。

「浄寫三月案」の完成の後、4 月に入り、当時ウィーンにあってスタインの講義を受けていた海江田信義(元老院議官)の依頼を受けた、オーストリア下院議会副議長の J.クルメッキから「日本憲法の施行に関する意見書」が届けられた。

クルメッキによる意見書の多くは、議会の組織権限に関するものであったが、その中に、以下のような諸点があった。

【クルメッキによる意見書中、重要な変更を必要とされた諸点】

代議員の議長は、勅令を以て之に任じ、該院の選任を許さざる事 代議員の議長に、甚だ広大なる懲罰権を有せしむる事 議事規則は貴重なるものなれば...皇帝の勅意に基き予め法律として制定し、憲法と同時に 発布せられんこと
---

下院の議長選任権及び議事規則制定権は「議院自治」の重要な要素として井上による甲乙両草案の時点から維持されてきた規定であったことから、憲法草案及び議院法草案は、深刻な変更を余儀なくされることとなった。

#### 【クルメッキによる意見書に基づいて加えられることとなった変更点】

議長の選任方法は、最初は勅任とし、第2回の選挙以降は議員中から公選することとし、その旨を議院法に定めること  
議長の懲罰権については、議院法で詳細に定めること  
議院法を法律とするほか、議院内部の規則についても制定後に勅裁を経ることとする  
こと

この結果「浄寫三月案」には、以下の修正が加えられた。

#### 【「浄寫三月案」に加えられた修正点】

衆議院の議長選任権に関する規定を削除すること  
議院規則の制定には、勅裁を経ることを要すること

こうして憲法草案は確定し、明治21年(1888)4月27日、伊藤博文から天皇に捧呈された。

#### 【捧呈された憲法草案の構成】

第一章 天 皇 (17 カ条)  
第二章 臣民権利義務 (15 カ条)  
第三章 帝國議會 (22 カ条)  
第四章 國務大臣及樞密顧問 (2 カ条)  
第五章 司 法 (5 カ条)  
第六章 會 計 (11 カ条)  
第七章 補 則 (4 カ条)

計 7 章 76 カ条

### (4) 樞密院における憲法草案の審議

#### ア 樞密院の設置

明治21年(1888)4月30日、**樞密院官制及事務規程**が公布され、樞密院が設置された。

樞密院は「天皇親臨シテ重要ノ國務ヲ諮詢スル所」とされ、議長(1名)・副議長(1名)・顧問官(12名以上)・書記官長(1名)・書記官(数名)をもって組織するものとされた。なお、内閣総理大臣以下の各国务大臣は「其職權上ヨリ樞密院ニ於テ顧問官タルノ地位ヲ有シ議席ニ列シ表決ノ權ヲ有ス」るものとされた。

また、枢密院の職掌は、以下に掲げる事項について「會議ヲ開キ意見ヲ上奏シ勅裁ヲ請フ」ものとされた。ただし、その職務に当たっては「行政及立法ノ事ニ關シ天皇ノ至高ノ顧問タリト雖モ施政ニ干與スルコトナシ」とも定められていた。

**【枢密院の職掌】**

- 一 憲法及憲法ニ附屬スル法律ノ解釋ニ關シ及豫算其他會計上ノ疑義ニ關スル爭議
- 二 憲法ノ改正又ハ憲法ニ附屬スル法律ノ改正ニ關スル草案
- 三 重要ナル勅令
- 四 新法ノ草案又ハ現行法律ノ廢止改正ニ關スル草案列國交渉ノ條約及行政組織ノ計畫
- 五 前諸項ニ掲クルモノハ外行政又ハ會計上重要ノ事項付特ニ勅命ヲ以テ諮詢セラレタルトキ又ハ法律命令ニ依テ特ニ枢密院ノ諮詢ヲ經ルヲ要スルトキ

枢密院の設置に伴い、直ちに枢密院議長及び枢密顧問官が任命された。

まず、枢密院議長には、伊藤博文が任命された。これにより、伊藤は内閣総理大臣の職を解かれたが、天皇からは「特ニ命シテ内閣ニ列セシム」との勅書が下された。なお、後任の内閣総理大臣には、黒田清隆が任命され、新たな内閣が組織された。

次いで、枢密顧問官には、5月10日までに大木喬任ら15名が任命された。このほか、勅命により、丁年以上の親王(5名)及び内大臣・三條實美に対して枢密院への班列が決定された。

この結果、以下の31名が枢密院の会議に列席することとなった。

**【枢密院の会議への列席者31名(設置当初)】**

<b>議 長</b> ：伯爵 伊 藤 博 文		
<b>副 議 長</b> ：伯爵 寺 島 宗 則 (枢密顧問官)		
<b>枢密顧問官</b> (宮中顧問官、元老院正副議長、宮内大臣、同次官など)		
伯爵 大 木 喬 任	伯爵 河 村 純 義	子爵 福 岡 孝 弟
伯爵 佐々木 高 行	伯爵 寺 島 宗 則	伯爵 副 島 種 臣
子爵 佐 野 常 民	伯爵 東久世 通 禧	伯爵 吉 井 友 實
子爵 品 川 彌二郎	伯爵 勝 安 房	河 野 敏 謙
子爵 土 方 久 元	子爵 吉 田 清 成	元 田 永 孚
<b>内 閣</b> (農商務大臣は榎本武揚が兼任 伊藤博文は班列)		
(総)伯爵 黒 田 清 隆	(内)伯爵 山 縣 有 朋	(外)伯爵 大 隈 重 信
(海)伯爵 西 郷 從 道	(法)伯爵 山 田 顯 義	(蔵)伯爵 松 方 正 義
(陸)伯爵 大 山 巖	(文) 森 有 禮	(逓)子爵 榎 本 武 揚
<b>班 列</b> (親王及び内大臣)		
(有栖川宮)熾 仁 親 王	(小松宮)彰 仁 親 王	(伏見宮)貞 愛 親 王
(北白川宮)能 久 親 王	(有栖川宮)威 仁 親 王	公爵 三 條 實 美

なお、書記官長には井上毅(法制局長官)、書記官には伊東巳代治(内閣総理大臣秘書官)・金子堅太郎(同)・津田道太郎(同)がそれぞれ任命された(伊

東と金子は、枢密院議長秘書官を兼務。

## イ 枢密院における憲法草案の審議 - その1 第一審会議 (M21.6.18~7.13)

明治21年(1888)5月8日、天皇臨席の下、枢密院の開院式が挙行された。開院式では、天皇から、以下の勅語が発せられた。

### 【枢密院開院式における勅語】

朕前ニ閣臣ニ命シテ起草セシムル所ノ皇室典範及憲法ノ案ヲ以テ樞密院ニ下シ詢議ニ付ス惟フニ立憲ノ大事ハ朕カ祖宗ニ對スルノ重責ニシテ經營創始 朕自ラ之ヲ斷スルノ任ヲ取ラントス而シテ帷幄ノ中勵精研思卿等ト之ヲ俱ニシ獻替啓沃一ニ卿等ノ忠愍縝密ニ倚籍セスハアラス其他重要ノ法律勅令ニシテ憲法ト關係ヲ有スル者更ニ相續キテ院議ニ下サントス 朕卿等ノ勞劬ヲ勉メ機務ヲ慎ミ日ヲ期シテ功ヲ終工以夙夜ノ憂ヲ分タンコトヲ望ム

勅語に続いて、伊藤議長から「...本邦開國以來、空前絶後ノ偉業ニ係リ、之ヨリシテ政府體裁モ一變シ、國家ノ基礎ヲ鞏固ニスルモノナルヲ以テ、各員宜シク誠衷ヲ啓テ之ヲ議シ、勅旨ヲ恪遵シテ機密ノ漏洩ヲ慎ミ、細心潛考シテ講究ヲ極メ、速ニ上奏ノ手續ヲ踐行シ、以テ國家ノ基本ヲ建立シ、宸襟ヲ安ンシ奉ランコトヲ希望ス...」るとの挨拶があり、先に捧呈された憲法草案(7章76カ条)が各員に配付された。

枢密院は、まず、皇室典範草案から審議を開始し、5月25日から6月15日にかけてその審議を行い、若干の修正を経てこれを成立させた。

次いで、6月18日から憲法草案の審議を開始した。枢密院における審議は、「三読会制」によって行われた。<sup>5</sup>

憲法草案の審議は、6月18日から7月13日まで、計10日間行われたが、これをもって議了せしめるには至らず、翌22年(1889)1月16日に再び、さらに、1月29日から31日までの3日間の会議を経ることとなった。このため、最初の会議(M21.6.18~7.13)を「第一審会議」、二度目の会議(M22.1.16)を「第二審会議」、最後の会議(M22.1.29~31)を「第三審会議」と称する。

6月18日の第一審会議・第一読会に先立ち、議長の伊藤は「此原案ヲ起草シタル大意ヲ陳述セン」として、以下の説明を行った。

### 【伊藤博文による憲法起草の大意についての説明】

...歐洲ニ於テハ當世紀ニ及ンデ憲法政治ヲ行ハザルモノアラズト雖、是レ即チ歴史上ノ沿革ニ成立スルモノニシテ、其萌芽遠ク往昔ニ發カサルハナシ。反之我國ニ在テハ事全ク新面目ニ屬ス。故ニ今憲法ノ制定セラル、ニ方テハ先ツ我國ノ機軸ヲ求め、我國ノ機軸ハ何ナリヤト云フ事ヲ確定セサルヘカラス。機軸ナクシテ政治ヲ人民ノ妄議ニ任ス時

<sup>5</sup> 枢密院の議事細則は、当初「二読会制」であったが、皇室典範草案の審議の過程において、第二読会を終了してなお問題が残るといった事態が生じたため、議事細則を改正して「三読会制」としたものである。

八、政其統紀ヲ失ヒ、國家亦タ隨テ廢亡ス。苟モ國家カ國家トシテ生存シ、人民ヲ統治セントセハ、宜ク深ク慮リテ以テ統治ノ効用ヲ失ハサラン事ヲ期スヘキナリ。抑、歐洲ニ於テハ憲法政治ノ萌セル事千餘年、獨リ人民ノ此制度ニ習熟セルノミナラス、又タ宗教ナル者アリテ之カ機軸ヲ爲シ、深ク人心ニ浸潤シテ、人心此ニ歸一セリ。然ルニ我國ニ在テハ宗教ナル者其力微弱ニシテ、一モ國家ノ機軸タルヘキモノナシ。佛教ハ一タヒ隆盛ノ勢ヲ張り、上下ノ人心ヲ繫キタルモ、今日ニ至テハ已ニ衰替ニ傾キタリ。神道ハ祖宗ノ遺訓ニ基キ之ヲ祖述スト雖、宗教トシテ人心ヲ歸向セシムルノ力ニ乏シ。我國ニ在テ機軸トスヘキハ、獨リ皇室アルノミ。是ヲ以テ此憲法草案ニ於テハ專ラ意ヲ此點ニ用ヒ、君憲ヲ尊重シテ成ルヘク之ヲ束縛セサラン事ヲ勉メリ。或ハ君權甚タ強大ナルトキハ濫用ノ虞ナキニアラスト云フモノアリ。一應其理ナキニアラスト雖モ、若シ果シテ之アルトキハ、宰相其責ニ任スヘシ。或ハ其他其濫用ヲ防クノ道ナキニアラス。徒ニ濫用ヲ恐レテ君權ノ區域ヲ狹縮セントスルカ如キハ、道理ナキノ説ト云ハサルヘカラス。乃チ此草案ニ於テハ、君權ヲ機軸トシ、偏ニ之ヲ毀損セサランコトヲ期シ、敢テ彼ノ歐洲ノ主權分割ノ精神ニ據ラス。固ヨリ歐洲數國ノ制度ニ於テ君權民權共同スルト其揆ヲ異ニセリ。是レ起案ノ大綱トス...

この説明の中で注目されるのは、欧州諸国が道徳的「機軸」として「宗教」を持つのに対し、我が国ではその力が弱いことにかんがみ、「皇室」に「機軸」を求めた点であり、また、これを単に道徳的「機軸」とするのではなく「君權」として統治原理に結び付けている点である。

**【第一審會議の審議経過】**

日	付	第二読会で審議された章							備	考
		1	2	3	4	5	6	7		
M21.6.18	午前								第一読会終了 第二読会に入る	
	午後	■								
6.20	午前	■							第1章 天皇	
	午後	■								
6.22	午前	■							第2章 臣民権利義務	
	午後	■	■							
6.27	午前		■						第3章 帝国議會	
	午後		■	■						
6.29	午後			■						
7. 2	午前			■						
	午後			■						
7. 4	午前			■					第4章 国务大臣及枢密顧問 第5章 司法 第6章 会計	
	午後			■	■	■	■			
7. 6	午前						■			
	午後						■			
7. 9	午前						■	■	第7章 補則	
	午後						■	■		
7.13	午前	■							第二読会を終了し、第三読会に入る 第三読会を終了	
	午後									

審議は、全員出席の下で行われる総会と、委員を選定して審査せしめる委

員会の二方式が採られた。委員会は、 裁判を受ける権利及び裁判所の構成に関する条項の審査のため及び 第三読会に入る前の原案全体の精査のため、それぞれ設けられた。

委員会による審査の結果「第 5 章 司法」に特別裁判所の管轄に関する一条が加えられた。

## ウ 枢密院における憲法草案の審議 - その 2 憲法草案をめぐる論争

第二読会では各条ごとに審議が進められ、それぞれの条文について活発な議論が行われているが、大きな論争となったのは、 天皇の立法権に関する規定（第 5 条）の表現をめぐるものと 「第 2 章 臣民権利義務」の題名をめぐるものであった。

### 天皇の立法権に関する規定の表現をめぐる論争

諮詢原案の第 5 条は、以下のような規定であった。

天皇は帝國議會の承認を経て立法権を施行す

この条文に用いられている「承認」の文言が適当でないとして、出席者からさまざまな改正の意見が出された。これが適当でないとする理由は「承認ノ文字ハ下ヨリ上ニ對シテ認可ヲ求ムルノ意ナリ」(元田永孚 6.18 午後) というものであった。

これに対して伊藤は、この「承認」の二字こそ、立憲政體に於ける生命の存するところであつて、これなくしては、立憲政治の意義を没却するものである」として、以下のように「立憲政體」の意味を説いた。

### 【伊藤による「立憲政體」の意味についての説明】

...抑立憲政體ヲ創定シテ國政ヲ施行セント欲セハ、立憲政體ノ本意ヲ熟知スル事必要ナリ。假令ヒ承認ノ文字ヲ嫌テ議會ニ承認ノ權ヲ與エル事ヲ厭忌スルモ、法律制定ナリ豫算ナリ、議會ニ於テ承認スル丈ケノ一點ハ到底此憲法ノ上ニ欠クコト能ハサラントス。議會ノ承認ヲ經スシテ國政ヲ施行スルハ立憲政體ニアラサルナリ。已ニ議會ニ承認ノ權ヲ與ヘタル以上ハ、其承認セサル事件ハ政府ト雖トモ之ヲ施行スルコト能ハサルモノトス。歐洲立憲國ノ景況ヲ見ルニ、獨逸風ノ立憲政體アリ、英國風ノ立憲政體アリテ、其權限ノ解釋或ハ其組織ノ構成ニ至テハ多少差異アルモ、其大體要領ニ至テハ毫モ異ルコトナシ。又立憲政體ヲ創定シテ責任宰相ヲ置ケトキハ、宰相ハ一方ニ向テハ君主ニ對シ政治ノ責任ヲ有シ、他ノ一方ニ向テハ議會ニ對シテ同シク責任ヲ有ス。此二ツノ責任ヲシテ宰相ニ負ハシムルトキニハ、假令ヒ君主ト雖モ宰相外ノ人ヲシテ政治ニ參與シ、又ハ之ヲ施行セシムルコト能ハサルモノナリ。故ニ立憲政體ニ於テハ、君主ニシテ責任宰相ヲ置ク以上ハ、其人ヲ措テ他ニ謀ルコト能ハス。悉ク其人ノ奏問ヲ聞クヘキモノトス。是ニ由テ之ヲ觀レハ、立憲政體ヲ創定スルトキニハ、天皇ハ行政部ニ於テハ責任宰相ヲ置テ、君主行政ノ權モ幾分カ制限サレ、立法部ニ於テハ、議會ノ承認ヲ經サレハ法律ヲ制定スル事能ハス。此二ツノ制限ヲ設ケルコト、是レ立憲政體ノ本意ナリ。此二點ヲ欠クハ、立憲政體ニアラス。又此二點ヲ憲法ノ上ニ於テ巧ニ假装スルモ、亦均シク立憲政

體ノ本義ニアラサルナリ。

この「承認」の文言の修正をめぐるのは、結論を得るに至らなかったため、井上毅をして再調査をさせた結果、いったんは「翼賛」と改められることとなったが、その後、さらに「協賛」に改められて憲法の成文となった。

この論争は、単なる字句の問題ではなく、立憲君主制の下における君主と議会との関係についての議論であって「僅ニ文字上ノ修正ニ屬スルカ如シト雖モ、其文字ノ如何ニ依リテハ、實際ノ行爲ニ關係ヲ及スコト最モ重大ナル」(伊藤博文 6.20 午前)問題であった。

## 第2章の章名「臣民権利義務」をめぐる論争

この論争では「憲法の本質」にかかわる議論がなされている。

6月22日午後の会議において、書記官長・井上毅から原案の冒頭部分を読み上げるや否や、森有禮が奮然「議長」と呼んで立ち上がり、章名の「臣民権利義務」は「臣民ノ分際」と改めるべしとして以下のように述べた。

### 【森有禮の「臣民ノ分際」論】

本章ノ臣民権利義務ヲ改メテ臣民ノ分際ト修正セン。今其理由ヲ略述スレハ、権利義務ナル字ハ、法律ニ於テハ記載スヘキモノナレトモ、憲法ニハ之ヲ記載スルコト頗ル穩當ナラサルカ如シ。何トナレハ、臣民トハ英語ニテ「サブゼクト」ト云フモノニシテ、天皇ニ對スルノ語ナリ。臣民ハ天皇ニ對シテハ獨リ分限ヲ有シ、責任ヲ有スルモノニシテ、権利ニアラサルナリ。故ニ憲法ノ如キ重大ナル法典ニハ、只人民ノ天皇ニ對スル分際ヲ書クノミニテ足ルモノニシテ、其他ノ事ヲ記載スルノ要用ナシ。

この意外な提唱に、井上は「分際」とは、英語では何であるか確かめるを得なかった。井上の問いに対する森の答えは以下のとおりであった。

### 【森有禮の「臣民ノ分際」論の続き】

分際トハ「レスポンシビリテー」、即チ責任ナリ。分際ノ際ノ字ニ嫌ヒアレハ、分ノミニテ可ナリ。

この森の主張に対し、伊藤は、立憲思想そのものの由来から説き起こすかたちで、以下のように駁論した。

### 【森有禮に対する伊藤博文の駁論】

森氏ノ説ハ憲法及國法學ニ退去ヲ命シタルノ説ト云フヘシ。抑憲法ヲ創設スルノ精神ハ、第一君權ヲ制限シ、第二臣民ノ權利ヲ保護スルニアリ。故ニ若シ憲法ニ於テ臣民ノ權利ヲ列記セス、只責任ノミヲ記載セハ、憲法ヲ設クルノ必要ナシ。又如何ナル國ト雖モ、臣民ノ權利ヲ保護セス、又君主權ヲ制限セサルトキニハ、臣民ニハ無限ノ責任アリ、君主ニハ無限ノ權力アリ。是レ之ヲ稱シテ君主專制國ト云フ。故ニ君主權ヲ制限シ、又臣民ハ如何ナル義務ヲ有シ、如何ナル權利ヲ有ス、ト憲法ニ列記シテ、始テ憲法ノ骨子備ハルモノナリ。

又分ノ字ハ支那、日本ニ於テ頻ニ唱エル所ナレトモ、本章ニアル憲法上ノ事件ニ相當ス

ル文字ニアラサルナリ。何トナレハ、臣民ノ分トシテ兵役ニ就キ租税ヲ納ムルトハ云ヒ得ヘキモ、臣民ノ分トシテ財産ヲ有シ言論集會ノ自由ヲ有スルトハ云ヒ難シ。一ハ義務ニシテハ權理ナリ。是レ即チ權理ト義務トヲ分別スル所以ナリ。且ツ維新以來今日ニ至ルマテ、本邦ノ法律ハ皆ナ臣民ノ權理義務ニ關係ヲ有シ、現ニ政府ハ之ニ依テ以テ政治ヲ施行シタルニアラスヤ。然ルニ今全ク之ニ反シタル政治ヲ施行スル事ハ如何ナル意ナルカ。森氏ノ修正說ハ憲法ニ反對スル說ト云フヘキナリ。蓋シ憲法ヨリ權理義務ヲ除クトキニハ、憲法ハ人民ノ保護者タル事能ハサルナリ。

この伊藤の駁論に対し、森は天賦人權論の立場から、西洋と我が国との差異を述べるかたちで、以下のように主張した。

#### 【伊藤の立憲思想に対する森の天賦人權論】

臣民ノ財産言論ノ自由等ハ人民ノ天然所持スル所ノモノニシテ、法律ノ範圍内ニ於テ之ヲ保護シ、又之ヲ制限スル所ノモノナリ。故ニ憲法ニ於テ此等ノ權理始テ生シタルモノ、如ク唱フルコトハ不可ナルカ如シ。依テ權利義務ノ文字ニ代リ分際ノ字ヲ用ヒント欲ス。又臣民カ天然受クヘキ所ノ權理ヲ無法ニ扱ヒ、徒ニ王權ヲ主唱シテ民權ヲ保護セサルモノヲ稱シテ專制ト云フ。且ツ内閣ハ臣民ノ權理ヲ保護スル爲メ働クヘキモノナレハ、假令ヒ爰ニ權理義務ノ字ヲ除クトモ、臣民ハ依然財産ノ權理及言論ノ自由ハ所持スルモノナリ。又此ノ權理義務ハ何物ニ對スル權理義務ナルカ。天皇ニ對スルモノカ、將タ國家ニ對スルモノカノ疑ヲシテ、本邦人ノ腦裡ニ生セシムルヲ如何セン。西洋各國ニ於テハ、其歷史上ノ沿革ニ依リ、國家ト帝王トノ思想及區別ハ分明ナルカ故ニ、臣民ハ帝王ニ對シ若干ノ權理ヲ有シ、又國家ニ對シ若干ノ權理ヲ有スト云フコト明瞭ナリ。然ルニ本邦ト西洋トハ大ニ異ナル所アリテ、日本ノ臣民ハ天皇ニ對シ權理義務ヲ有スト云フ語ハ、語ヲナサ、ルノミナラス、又之ヲ有スヘキモノニアラサルナリ。故ニ憲法ニハ、只、第一章天皇、第二章臣民トノミ書テ、權利義務ト云フカ如キ文字ヲ用ヒサルコト必要ナリ。

これに対する伊藤の反論は、以下のとおりであった。

#### 【森の天賦人權論に対する伊藤の反論】

獨乙憲法ニハ獨逸人ノ權理ノミヲ記シテ責任ヲ記セス。此憲法ニ權利ト記スルトキニハ、臣民ハ天皇ニ對シ權理ヲ有スト云フ說アレトモ、是レ然ラス。只臣民ハ此憲法ノ効力ニ依リ法律ニ對シ法律ノ範圍内ニ於テ權理ヲ有スルモノナリ。又天然ノ權理論アレトモ、是レハ「ルーソー」等カ天然ノ自由權ヲ預ケテ政府ヲ立ツルモノナリト云フ說ヨリ生スルモノニシテ、爰ニ辨論スルノ必要ナシ。只此章ノ要件ハ臣民ニ民權ト政權トヲ與エル事ヲ示スニアリ。

臣民トノミ記シテ權利義務ヲ掲ケサレハ、本章ヲ設クルノ必要ナシ。權利義務ヲ記シテ始メテ本章ノ効力アリ。

この論争については、研究者から、伊藤が憲法による権利保障を創設的なものと見て、いわば法実証主義の常識に合う正論を説いたのに対し、森が憲法による保障の有無にかかわらず人民の奪うべからざる権利は存在すると説いたところに、権利保障の在り方をめぐる根源的な議論としての価値を指摘されている。

## エ 枢密院における憲法草案の審議 - その3 憲法草案の修正

7月13日、第一審会議は第三読会を終了したが、この間に、憲法草案にはいくつかの修正が加えられた。

### 【憲法草案に加えられた主な修正】

<p><b>第1章 天皇</b> (17カ条中9カ条について修正)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「日本帝国」を「大日本帝国」とした。(第1条)</li> <li>・天皇の立法権行使について、帝国議会の「承認」を「翼賛」に改めた。(第5条)</li> <li>・緊急勅令の議会による事後「承認」を「承諾」に改めた。(第8条)</li> </ul>
<p><b>第2章 臣民権利義務</b> (15カ条中5カ条について修正)</p>
<p><b>第3章 帝国議会</b> (22カ条中7カ条について修正)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・法律の制定に必要な議会の「承認」を「承諾」に改めた。(第37条)</li> <li>・定足数の原則を「開会要件」のみならず「議決要件」にも適用した。(第46条)</li> <li>・議院の規則制定に当たって「勅裁」を要しないこととした。(第52条)</li> </ul>
<p><b>第4章 国务大臣及枢密顧問</b> (2カ条中1カ条について修正)</p>
<p><b>第5章 司法</b> (5カ条すべてについて修正、また、1カ条を追加)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・特別裁判所の管轄について法律をもって定めることとした。(新規)</li> </ul>
<p><b>第6章 会計</b> (11カ条中3カ条について修正)</p>
<p><b>第7章 補則</b> (4カ条中3カ条について修正)</p>

憲法草案のほかにも、枢密院は、憲法と合わせて基本法典を形成することとなる、皇室典範・議院法・会計法・衆議院議員選挙法・貴族院令の各草案についても審議を行った。

### 【枢密院（第一審会議）における基本法典草案の審議経過】

審議開始日 同 終了日	皇室典範	憲 法	議 院 法	会 計 法	衆議院議 員選挙法	貴族院令
M21. 5. 8 6.15	9日間					
6.18 7.13		10日間				
9.17 10.31			13日間			
10. 5 11.26				6日間		
11.26 12.17					5日間	
12.13 12.14						2日間

各基本法典は、憲法の規定と密接に関係を持つものであったため、各基本法典草案に加えられた修正は、相互に影響を及ぼすこととなった。

特に、議院法草案は、憲法草案の修正によって議院規則の制定に勅裁を要しないこととなったため、あらかじめ細部にわたる規定を設けておく必要がなくなったことから、大幅な条文の整理を必要とすることとなった。また、会計法草案についても、議院法草案が予算議定権について増額修正を禁止する旨の

規定を削除する等の修正を行うこととなったこと等から、大幅な再検討がなされることとなった。

## オ 枢密院における憲法草案の審議

### - その4 第二審会議 (M22.1.16) 及び第三審会議 (M22.1.29~31)

第一審会議における審議の結果、各基本法典の草案について、再度の検討が加えられ、改めて枢密院の会議に付することとなった。

#### 【枢密院 (第二審会議) における基本法典草案の審議経過】

審議開始日 同 終了日	皇室典範	憲 法	議 院 法	会 計 法	衆議院議 員選挙法	貴族院令
M22.1.16		1 日間 (午後)				
1.17			1 日間		1 日間 (午前)	1 日間 (午後)
1.18	1 日間 (午後)					

会計法草案は、第二審会議には付されなかった。

第二審会議では、第一審会議で確定した条項についてはこれを付議せず、その後の検討により、新たに修正が必要とされた条項のみを議題とした。また、第一読会は省略され、第二読会から始められた。

第二審会議に付された修正条項には、単に字句修正を施すだけのものも含まれていたが、そのうちの重要なものは、帝国議会に関する修正条項中の、各議院に法律案の起案権を認める第 38 条と、第 49 条の各議院の上奏権についての規定を削除するものであった。

#### 【第二審会議に付された憲法草案の修正条項及び主な修正内容】

<p><b>第一章 天皇 (7 カ条)</b>  <b>第二章 臣民権利義務 (1 カ条)</b>  <b>第三章 帝国議会 (7 カ条)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>各議院に法律案の起案権を認めることした。(第 38 条)</li> <li>各議院の上奏権についての規定を削除することとした。(第 49 条)</li> </ul> <p><b>第四章 国务大臣及枢密顧問 (1 カ条)</b>  <b>第五章 司法 (会議に付された条項はなかった。)</b>  <b>第六章 会計 (6 カ条)</b>  <b>第七章 補則 (2 カ条)</b></p>
---

この両修正条項については、反対意見が多く出され、採決の結果は可否同数となったため、伊藤議長の決裁権行使によって、かろうじて修正原案が維持されることとなった。

第二審会議を終えた後も各基本法典の草案起草者による検討が続けられた結果、更に修正を行う必要が生じたため、とりあえず憲法草案の再修正のみを対象とした第三審会議が開かれることとなった。

### 【第三審會議に付された憲法草案の修正条項及び主な修正内容】

- 第一章 天皇（5カ条）
  - ・天皇の立法権行使について、帝国議会の「翼賛」を「協賛」に改めた。（第5条）
- 第二章 臣民権利義務（2カ条）
- 第三章 帝国議会（4カ条）
  - ・各議院の上奏権についての規定を復活することとした。（第49条）
- 第四章 國務大臣及枢密顧問（會議に付された条項はなかった。）
- 第五章 司法（會議に付された条項はなかった。）
- 第六章 會計（4カ条）
- 第七章 補則（1カ条）

第三審會議に付された修正条項では、先の第二審會議において異論が多く出されながらも削除された、各議院の上奏権に関する規定が復活した。これは、第二審會議における意見を踏まえた結果である。

この第三審會議での大きな草案に対する変更は、両院の文書質問権を規定した第50条について、議院法に明文の規定があることから、これを削除したこと、貴族院の予算修正権を制約する第65条2項について、両院同権とすべしとの理由から、同じく削除したことである。

### （5）大日本帝国憲法の成立

枢密院による3回の審議を経て、各基本法典の草案起草者による最終的な点検が行われた後、明治22年（1889）2月5日、枢密院の最終調整會議が行われ、憲法以下の各基本法典が確定し、天皇に上奏された。

こうして2月11日、**大日本帝国憲法が発布**され、また、議院法、衆議院議員選挙法、會計法及び貴族院令が公布（官報掲載）された。なお、皇室典範は官報掲載を行わず、非公式に発表された。

大日本帝国憲法の発布後は、その施行へ向けての準備が進められた。憲法の施行期日は、憲法発布の勅語により「帝國議會八明治二十三年ヲ以テ之ヲ召集シ議會開會ノ時ヲ以テ此ノ憲法ヲシテ有効ナラシムルノ期トスヘシ」とされたことから、憲法の施行へ向けての準備とは、すなわち、帝国議会開設へ向けての準備であった。

帝国議会の開設へ向けての準備としては、**貴族院議員の勅任等**を行うこと、**衆議院議員の選挙**を行うこと等が必要であった。

貴族院議員は、貴族院令に基づき、当初、皇族議員、公侯爵議員、伯子男爵議員、勅選議員、多額納税者議員の五種が定められていた。

貴族院議員の勅任等に当たっては、まず、明治22年（1889）6月5日に、貴族院伯子男爵議員選挙規則、貴族院多額納税者議員互選規則が制定され、翌23年（1890）6月10日に多額納税者議員（45名）、7月10日に伯子男爵議

員（伯 15 名、子 70 名、男 20 名）が選出された。次いで、9 月 29 日に勅選議員（59 名）が任命された（同日、先に選出された多額納税者議員の勅任も行われた。なお、勅選議員は 10.24 までに 2 名が追加され 61 名となった。）

**【貴族院議員の種別（当初）】**

種 別	資 格 要 件	任期	選 出 方 法 等	
皇 族 議 員	皇太子・皇太孫(18 歳以上) 皇族男子(20 歳以上)	終身	当該年齢に達すると就職する。	
公 侯 爵 議 員	それぞれの爵位を有する者 (25 歳以上)	終身	同上	
伯 子 男 爵 議 員	同上(ただし、神官、僧侶、 教師、心身に故障のある者 等は除く。)	7 年	各爵位ごとに選挙を行い、その 当選者を議員とする。(各爵位 ごとの総数の 5 分の 1 を超えな い人数とする)	
勅 選 議 員	国会に功労ある者又は学識 のある者(30 歳以上の男子)	終身	資格要件を満たす 者の中から勅任す る。	勅選議員及 び多額納税 者議員の総 数は、有爵 議員の総数 を超えては ならない。
多額納税者議員	各府県において土地あるい は工業商業につき多額の直 接税を納める者(30 歳以上 の男子 ただし、神官、僧 侶、教師、心身に故障の ある者、現役軍人等は除く。)	7 年	各府県ごとに府県 知事の作成した有 資格者名簿(15 名) の中から 1 名を互 選し、当選者を勅 任する。	

この後、貴族院令の規定に基づき、10 月 24 日、議長に伯爵伊藤博文、副議長に伯爵東久世通禧が勅任された。

衆議院議員の選挙は、衆議院議員選挙法第 37 条の規定によりあらかじめ定められていた期日（M23.7.1）に行われた。その選挙権、被選挙権、選挙区、投票方法及び議員定数は、以下のとおりであった。

**【衆議院議員の選挙資格、選挙区、選挙方法等】**

選 挙 権	被 選 挙 権	選 挙 区	投票方法	議員定数
満 25 歳以上の男子 1 年以上(所得税は 3 年以上) 直接国税 15 円以上を納付 1 年以上当該府県内に本籍を 定め住居する者 有権者総数 450,365 人(全人 口の 1.24%)	満 30 歳以上の男子 納税資格は、選挙 権の場合と同じ 裁判官、会計検査 官、収税官、警察 官等は、被選挙権 を有しない	257 選挙区 小選挙区制 (一部、一 区二人制) 人口約 12 万人ごと に 1 名	単記制(二人 区は、完全連 記制) 被選挙人の氏 名のほか選挙 人の住所氏名 を記し捺印	300

衆議院議員総選挙は、選挙権及び被選挙権について、性別、納税額、職業等についてのさまざまな制限があったため、有権者総数は、全人口の 1.24% に当たる 45 万 365 人に過ぎなかったが、有権者の意識は高く、棄権者数は 2 万 7636 人(棄権率 6.1%) に止まった。選挙結果についての明確な数字は残

されていないが、当選者の所属党派等は、おおよそ以下のとおりであったとされている。

これらの当選者は、議会召集までの間に、吏党(政府与党)と自由党・立憲改進黨(民党=野党)とに収斂され、明治23年(1890)11月25日の議会召集日には、自由党系の弥生倶楽部(131名)、立憲改進黨系の議員集会所(43名)、吏党系の大成会(85名)、無所属(41名)となった。この結果、衆議院においては、野党が170議席超を占めることとなった。

第1回帝国議会の召集当日、衆議院では、議長及び副議長の候補者選挙が行われ、翌26日、議長に中島信行(弥生倶楽部)、副議長に津田眞道(大成会)が勅任された。

このほか、両院において各院の成立に必要な手続が進められた後、11月29日、天皇臨席の下、開院式が挙行された。同日、**大日本帝国憲法が施行された。**

**【第1回衆議院議員総選挙の結果】**

政 党 名	当選者数
大同倶楽部	54
立憲改進黨	43
愛国公党	36
九州連合同志会	24
自由党	17
自治派	12
国権派	12
保守中正派	6
京都府公民会	5
広島政友会	4
宮城政会	4
群馬公議会	3
京都公友会	1
無所属	79
計	300

**【第1回帝国議会開院式当日の両院の構成】**

貴 族 院	衆 議 院
皇 族 議 員 10名	弥生倶楽部(自由党) 131名
公 爵 議 員 10名	大成会 85名
侯 爵 議 員 21名	議員集会所(立憲改進黨) 43名
伯 爵 議 員 14名	無 所 属 41名
子 爵 議 員 70名	
男 爵 議 員 20名	
勅 選 議 員 61名	
多額納税者議員 45名	
計 251名	計 300名
議長：伯爵 伊藤博文	議長：中島信行(弥生倶)
副議長：伯爵 東久世通禧	副議長：津田眞道(大成会)

なお、この間に政府側では、明治22年(1889)12月24日の内閣官制公布に合わせて山縣有朋が内閣総理大臣となり、第1次山縣内閣を組織した。

この第1次山縣内閣によって、議会開設の以前に、民法、商法、民事訴訟法、刑事訴訟法、府県制、訴願法等の諸法律等が制定されている。

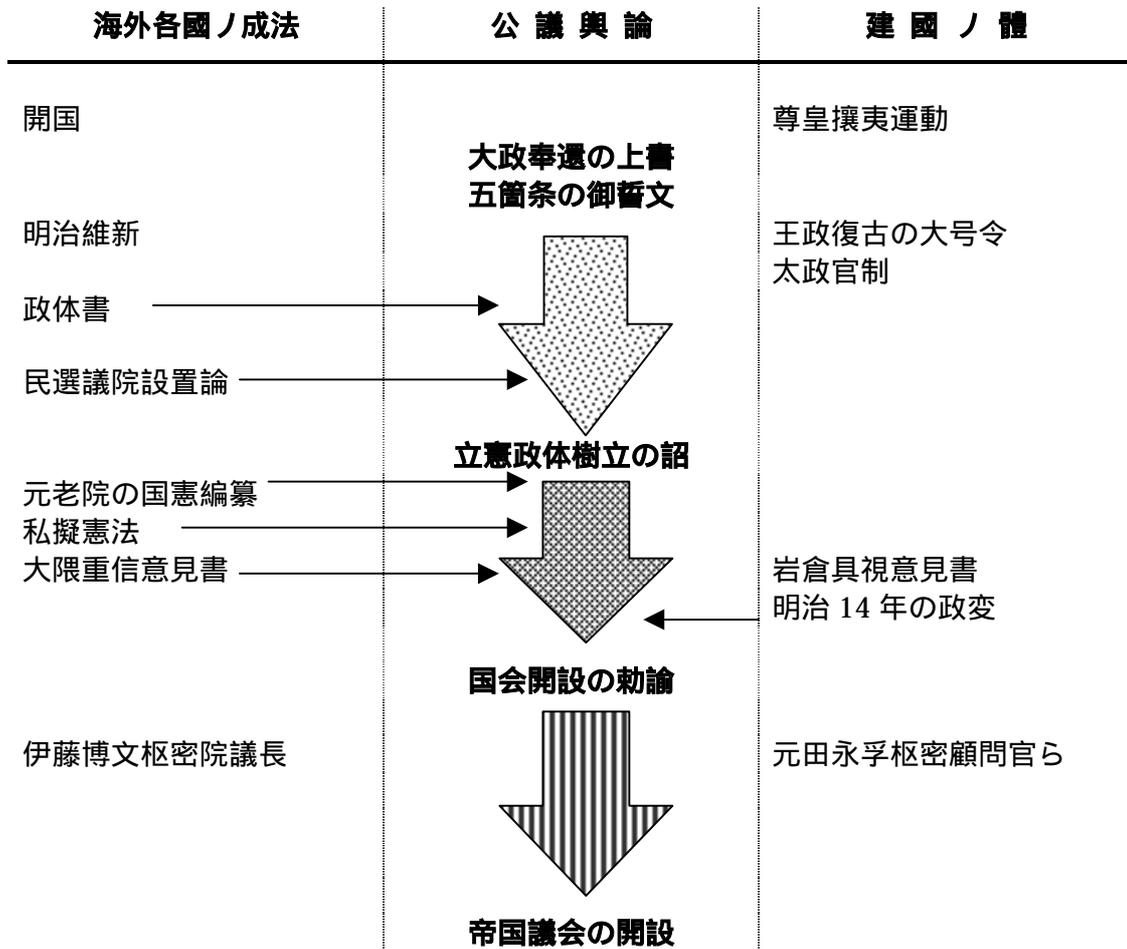
年 月 日	事 項
<b>明治 22 年 (1889)</b>	
2 月 11 日	<b>大日本帝国憲法発布</b> 皇室典範御治定 議院法、衆議院議員選挙法、会計法、貴族院令公布 文部大臣森有禮、国粹主義者に刺される(翌日死去 43 歳)
2 月 12 日	黒田首相、地方長官会議で政府は政党の外に立つべしと訓示(超然主義)
3 月 14 日	国税徴収法公布
3 月 22 日	後藤象二郎、逓信大臣に任命される(これにより、大同団結運動は分断される 5.10 犬養毅・植木枝盛・末廣重恭・河野廣中ら、大同倶楽部を結成、大井憲太郎らは大同協和会を結成)
5 月 10 日	<b>会計検査院法公布</b>
6 月 1 日	伊藤博文「帝国憲法・皇室典範義解」を公開
6 月 5 日	貴族院伯子男爵議員選挙規則・貴族院多額納税者議員互選規則公布
7 月 31 日	土地収用法公布
10 月 11 日	枢密院議長伊藤博文、大隈外相の条約改正方針に反対し辞表提出(10.15 御前会議、条約改正問題につき賛否が分かれ、結論に至らず)
10 月 18 日	外務大臣大隈重信、国粹主義者に襲われ負傷
11 月 8 日	議会並議員保護の件公布
12 月 24 日	<b>内閣官制公布</b> 黒田内閣総辞職(辞表捧呈は 10.24) <b>山縣有朋内閣成立</b>
<b>明治 23 年 (1890)</b>	
2 月 10 日	<b>裁判所構成法公布</b> (区裁判所、地方裁判所、控訴院、大審院により構成)
4 月 21 日	民法(財産編・財産取得編の 12 章まで・債権担保編・証拠編)公布(10.7 財産取得編の 13 章以下・人事編公布 施行に至らず) 民事訴訟法公布
4 月 26 日	商法公布
5 月 17 日	<b>府県制、郡制公布</b>
6 月 10 日	<b>第 1 回貴族院多額納税者議員選挙</b> (45 名 9.29 勅任)
6 月 30 日	<b>行政裁判法公布</b>
7 月 1 日	<b>第 1 回衆議院議員総選挙</b> (定数 300:大同倶楽部 54・立憲改進黨 43・愛国公党 36・九州同志会 24・自由党 17・自治派 12・国権派 12・保守中正派 6・京都府公民会 5・広島政友会 4・宮城政会 4・群馬公議会 3・京都公友会 1・無所属 79)
7 月 10 日	<b>第 1 回貴族院伯子男爵議員選挙</b> (伯 15 名、子 70 名、男 20 名)
7 月 25 日	<b>集會政社法公布</b> (集會結社の制限・取締強化)
8 月	民党各派、合同を協議(9.15 立憲改進黨を除く各派、立憲自由党を結成)
9 月 29 日	<b>貴族院勅選議員任命</b> (59 名 10.24 までに 2 名追加)
10 月 4 日	非訟事件手続法公布
10 月 7 日	刑事訴訟法、法例公布
10 月 10 日	訴願法公布
10 月 24 日	貴族院議長に伊藤博文、同副議長に東久世通禧任命
10 月 30 日	<b>教育二関スル勅語発布</b>
11 月 25 日	<b>第 1 回帝国議会召集</b> 衆議院正副議長候補者選挙(11.26 議長に中島信行、副議長に津田眞道任命)
11 月 29 日	<b>帝国議会開院式</b> <b>大日本帝国憲法施行</b>

## 4 . 大日本帝国憲法の制定過程についての評価

以上、幕末の開国から明治維新、自由民権運動等を経て、大日本帝国憲法の制定・施行に至るまでを概観したが、この間には、一貫した一つの流れと、もう一つの振幅を持った流れとが存在していた。

一貫した一つの流れとは「公議輿論」の徴取（ただし、質的には変化している。）であり、もう一つの振幅を持った流れとは「我建國ノ體ニ基キ」つつ「廣ク海外各國ノ成法ヲ斟酌」することであった。

### 【幕末から大日本帝国憲法制定に至るまでの間の流れ】



「公議輿論」の徴取は、明治の初めに五箇条の御誓文に漠たる表現をもって表わされて以来、徐々にその意味・内容が変化し、また、拡充されていき、ついには、制限選挙という不完全な形ながらも「民選議院」の設置に至ったものである。

一方、「我建國ノ體ニ基キ」つつ「廣ク海外各國ノ成法ヲ斟酌」することとは、明治 9 年（1876）に熾仁親王（有栖川宮）に対して下された國憲編纂の勅語（12 ページ参照）の中の文言である。この「建國ノ體」と「海外各國ノ成

法」をめぐっては、樋口陽一・現早稲田大学教授から、以下のような指摘がなされている。

...この『建国の体』という特殊日本的な要素と、『海外各国の成法』すなわち西洋近代の憲法思想に盛り込まれた普遍的要素との対抗こそが、近代日本の憲法史をめぐり赤い糸としてつらぬかれてゆくのである。

(樋口陽一『憲法(改訂版)』創文社/1998年 49~50ページ)

この指摘の趣旨について、樋口陽一・前掲書(49~58ページ)及び『近代憲法の思想』(NHK 大学講座テキスト、1980年 117~118ページ)を参照・要約すれば、以下のとおりである。

### 〔大日本帝国憲法起草までの両者の相剋〕

大日本帝国憲法の起草に至るまでの間には「建國ノ體」と「海外各國ノ成法」をめぐっての相克があった。例えば、元老院は、明治11年(1878)の復命書に「今魯国ヲ除クノ外君主若クハ民主ノ国ニシテ開明旺盛ヲ以テ聞ユル者ハ皆立憲ノ政ヲ用ユ」とあるように、富国強兵のためにも立憲主義が必要という認識に立っていたが、明治13年(1880)に、まさにそのためにできあがった成案(「日本國憲按」の第三次案)は、「海外各國ノ成法」の側にあまりに傾いているとされ、案のまま流産となった。また、明治14年(1881)をピークとする自由民権の思想と運動を背景とした各種の私擬憲法草案の多くは、植木枝盛の「日本國々憲按」や「五日市憲法草案」などに代表されるように、「海外各國ノ成法」の側面を色濃く反映したものであった。これらに対して、大日本帝国憲法の起草者である伊藤博文は、枢密院における審議の冒頭に述べた「此原案ヲ起草シタル大意」(45~46ページ参照)の中で「抑欧州に於ては憲法政治の崩せる事千余年、独り人民の此制度に習熟せるのみならず、又た宗教なる者ありて之が機軸を為し、深く人心に浸潤して人心此に帰一せり。然るに我国に在ては宗教なる者其力微弱にして国家の機軸たるべきものなし。……乃ち此草案に於ては君権を機軸となし、偏に之を毀損せざらんことを期(す)」として、「建國ノ體」を機軸とすることの必要性を強調していた。

### 〔明治憲法における両者の調和〕

もっとも、そうした伊藤博文自身、けっして「建國ノ體」一本槍ではなかったことにも、留意しなければならない。

伊藤は、「臣民権利」を廃して「臣民ノ分際」だけを規定すべしという森有禮の主張に対しては、「森氏ノ説ハ憲法学及国法学ニ退去を命シタル説ト云フヘシ。抑憲法ヲ創設スルノ精神ハ、第一君権ヲ制限シ、第二臣民ノ権利ヲ保護スルニアリ。故ニ若シ憲法ニ於テ臣民ノ権利ヲ列記セス、只責任ノミヲ記載セハ、憲法ヲ設クル必要ナシ」と述べて、君権制限と権利保護を挙げていた(48

~ 49 ページ参照)。これは、「権利の保障が確保されず、権力の分立が定められていない社会は、憲法をもたない」と規定するフランス人権宣言(1789年) 16条 = 「海外各國ノ成法」を踏まえたものになっていた、というのである。



### 〔明治憲法の解釈運用における相剋〕

以上のような「建國ノ體」と「海外各國ノ成法」の相剋は、明治憲法施行後においても繰り広げられたところであって、例えば、神権学派の代表者である穂積八束などは「一国ノ憲法ハ一国固有ノ国体、政体ノ大法ナルガ故ニ、一国独立ノ解釈アルヘシ……。此ノ見地ヨリシテ一切外国ノ事例及学説ニ拘泥セサルヲ主義トス」(『憲法提要』1923年)と述べ、徹頭徹尾「建國ノ體」を押し出したという。

他方、この穂積やその後継者である上杉慎吉らに対して、可能な最大限まで「海外各國ノ成法」の側にひきつけて明治憲法を解釈・運用しようとしたのが、美濃部達吉を推進者とする立憲学派であった。美濃部は、穂積の「一国独立ノ解釈」という主張と正反対に、「近代立憲制度ノ基礎精神ヲ知ルニハ外国憲法ノ比較ハ其欠クベカラザル資料ナリ」(『憲法撮要』(1923年)とし、明治憲法をも「大体に於て西洋の諸国に共通する立憲主義の原則を採用して居る」ものにとらえ、「憲法の解釈に於いても必ず此の主義を基礎としなければならぬ」(『憲法精義』1927年)と説いたのである。

この二つの考え方は、明治45年(1912)の「天皇機関説論争」<sup>1</sup>となったのであったが、その後、「大正デモクラシー」の中で美濃部学説 = 「海外各國ノ成法」の影響力は大きくなっていった。しかし、昭和6年(1931)の満州事変以降、美濃部学説に対する攻撃が増していき、美濃部の天皇機関説は「漫リニ外国ノ事例ヲ援イテ」「神聖ナル我国体ニ悖」るものとして弾劾され(昭和10年の天皇機関説事件)、明治憲法の運用は、「万邦無比ナル我国体ノ本義ヲ基トシ其髓ヲ顕揚スルヲ要ス」として、「建國ノ體」の側に大きく舵を

<sup>1</sup> 「天皇機関説」とは、統治権は国家という法人にあり、天皇はその最高機関として他の国家機関の参与を得ながら統治権を行使すると説く見解で、天皇そのものに統治権(主権)があるとする「天皇主権説」に対立する見解である。

切ったのである。

**〔日本国憲法の制定と「海外各國ノ成法」〕**

この脈絡の中で理解すれば、第二次世界大戦による敗戦を経て、昭和 21 年（1946）11 月に制定（公布）された日本国憲法は、まさしく「海外各國ノ成法」に依拠した近代立憲主義の嫡流に属する憲法といえることができる。

# 大日本帝国憲法の運用

明治国家（1868 - 1945 年の日本国家）における憲法史・憲法思想史は「国体」と「憲政」という二つの標語の闘争と妥協の歴史であった。雑な性格づけをするならば、前者が「閉じた社会の原理」、後者が「開いた社会」の原理ということになる。  
 （長尾龍一『日本憲法思想史』講談社学術文庫 / 1996 年 10 ページ）

## はじめに

明治 22 年（1889）2 月 11 日に発布され、翌年（1890）11 月 29 日に施行された大日本帝国憲法の解釈運用に当たっては、先にも触れたように、憲法自体の中に「建國ノ體」と「海外各國ノ成法」とが内在していたことから、この両者をどのように調和させていくかという点が問題であった。このため、学説は、「建國ノ體」を重視し、「君権」に力点を置いて憲法学説を構成した学派と、議会制を中心に「海外各國ノ成法」=「立憲主義」に力点を置いて憲法学説を構成した学派の大きく二つに分かれることとなった。

両者は、所説の内容から、「君権学派」（「神権学派」とも言う。）、「立憲学派」と呼ばれ、それぞれ、穂積八束・上杉慎吉、美濃部達吉・佐々木惣一によって代表される。両者の解釈方法の相違を簡単に言えば、「君権学派」が「建國ノ體」の独自性を強調することにより、近代西欧の法理を基本的に排しつつ制定憲法を重視して帝国憲法を解釈したのに対し、「立憲学派」は「立憲主義」の普遍性を強調することにより、近代西欧の法理に範をとりつつ帝国憲法を解釈したということである。

### 【憲法解釈の代表的な二つの立場のおおまかな特徴】

建 國 ノ 體 君 権 学 派	海 外 各 國 ノ 成 法 立 憲 学 派
穂 積 八 束 上 杉 慎 吉	美 濃 部 達 吉 佐 々 木 惣 一
日本の「国体」の独自性を強調することにより、近代西欧の法理を基本的に排しつつ「国体」に力点を置いて帝国憲法を解釈する。	日本古来の「伝統」「歴史」を重視した解釈方法と比較法的解釈の二元的解釈方法をとりつつ、全体として後者に力点おいて帝国憲法を解釈する。
天皇大権を中心とした統治作用については、概して憲法による拘束を排除する一方、議会の権限については、逆に憲法による拘束に力点を置き、概して憲法の条文を重視した厳格な解釈方法をとる。	条文に拘泥しない弾力的流動的な解釈方法をとる。

以下、主に岩間昭道「戦前における憲法解釈の方法」（『憲法破毀の概念』尚学社 / 2002 年 340 ~ 406 ページ）を基にしつつ、君権学派（穂積八束・上杉慎吉）及び立憲学派（美濃部達吉・佐々木惣一）の両学説の要点を紹介する。

## (1) 君権学派

君権学派（神権学派）は、穂積八束（1860 - 1912）及び上杉慎吉（1878 - 1928）によって代表され、その憲法学説は「君権」に力点を置いて帝国憲法を解釈し、それによって絶対主義的な天皇制を機軸とした中央集権的な国家体制を基礎付けようとした点に大きな特色を持っていた。

### 【君権学派の学説の特色】

日本の「国体」の独自性を強調することにより、近代西欧の法理を基本的に排しつつ「国体」に力点を置いて明治憲法を解釈したこと。 **「建国の体」の重視**  
帝国憲法の解釈に際して、議会制度に関しては条文を重視した厳格な解釈方法をとる一方、天皇を中心とした統治作用に関しては条文に拘束されない解釈方法をとるといふ、二元的解釈方法をとったこと。

## ア 国体論

君権学派の第一の特色である「国体論」は、神学的に基礎づけられた超実定法的存在としての「国体」観念を法の世界に呼び込むことによって、天皇絶対主義を法的に基礎づけ、また、日本の「国体」の独自性を強調することによって近代西欧の法理を排除するものである。穂積の「国体論」を例として取り上げれば、以下のような説明となる。

### 【穂積八束の国体論】

#### 1. 「国体」の観念には二義が存する

- ・「国家体制」は「国体」（統治主権の所在）と「政体」（その行動形式）に分けられる。
- ・「国体」には、「統治主権の所在」= 法的意味の国体観念のほかに、家族国家論<sup>1</sup>によって基礎づけられた日本の「国柄」「国家の特性」= 倫理的意味の国体観念が存する。この二つの観念は、一体不可分のものである。  
    について、上杉では、家族国家観ではなく「国家は最高の道徳であって人類の道徳的性質が発展して最高の段階に至ったもの」といった「倫理的国体観」によった点が異なる。
- ・天皇と人民の関係は、権力的な支配服従の関係と、非権力的な「保護」と「崇拜服従」という二重の性格を持つ。このうち、後者により力点を置く。

#### 2. 日本の「国体」は、我が国固有のものである

- ・一国の主権の所在（法的意味の「国体」）は、歴史の成果であって、歴史は民族によって異なるから、一国の「国体」は、もともと独自性を持つ。
- ・欧州の立憲君主国では「立国の基礎」を「民主共和」に置くのに対し、日本では「立国の基礎」は「万世一系ノ皇位」にある。したがって、天皇は「主権者」に外ならず、憲法制定権も天皇に帰属する。

<sup>1</sup> 「家」における「家長」の役割（「天賦の首長」であり「慈愛の保護者」）とのアナロジーで、天皇をもって「国における天賦の首長」とし、その統治権をもって「国土人民の保護を目的とする保護者」と説く理論。

### 3. 「国体」は超実定法的存在として存する

- ・「国体」の基礎を「民族の確信」と「天孫降臨の神話」に求めることにより、「国体」を超実定法的存在とし、かつ、永久不変のものとする。

穂積が「国体」の基礎を「民族の確信」に求めていることは、「国体」の変更の可能性を理論上は認めていることでもある。

この点について、上杉は「国体」の根拠を「天孫降臨の神話」の方に、より強く求めている。

また、君権学派は、日本の「国体」に反する限りでの西欧立憲主義の法理を範とした帝国憲法の比較法的解釈を否定する。これを逆の側からみれば、日本の「国体」に反しない限りでの西欧の法理（より正確には、日本の「国体」に適合するように換骨奪胎された形での西欧の法理）の受容は、むしろ積極的に行われたと言い得る。

こうした解釈方法は、とりわけ「政体論」に明瞭に見られる。穂積による「政体論」を例にとれば、おおよそ、以下のとおりである。

#### 【穂積八束の政体論】

##### 1. 「政体」の改正は可能である

- ・「国体」は統治主権の所在であるから改正不可能であるが、「政体」は憲法の条規の下にある制度であるから、改正が可能である。

##### 2. 議院内閣制は否定すべきものである

- ・「政体」には「権力分立」を主義とする「立憲政体」と、「権力兼併」を主義とする「専制政体」とが存する。
- ・帝国憲法は「我力固有ノ国体ニ相合フノ程度」において「立憲政体」を採用したものである。議会は「君主国ヲ治ムルノ機関」として憲法により新たに設けられたに過ぎない。
- ・イギリス流の議院内閣制は「国会ヲ以テ最高万能ノ権カト為シ政府ヲ之ニ隷屬セシメルノ政体」であるから「専制政体」に属するものであって、帝国憲法の「政体」と矛盾する。また「議院ヲ以テ最高主権ト為スノ制」であるが故に、直接明白に「我君主国体」に反するものである。

上杉は、以上のような穂積の「政体論」（＝天皇中心の政治）を基礎としつつ、新たな天皇中心政治の弁証論として「民本主義論」を展開する。

#### 【上杉の民本主義論】

##### 1. 「民本主義」こそ我が国体の精華である

- ・「人民ノ幸福ヲ増進スル」という「政治の運用」をもって「民主主義」から区別された意味での「民本主義」と称する。
- ・この「民本主義」こそ「我国体ノ精神」であり、この「民本主義」に基づいて「天皇ノ利益」と「人民ノ利益」が「円融合一」することこそ「我力国体ノ精華」である。

## 2. 「天皇親政」こそ「我憲政ノ本義」である

- ・「民本主義」に基づいて統治されてきた日本の歴史は「君民和合の歴史」である。
- ・これまで「我国ニ於テ最モ完全ニ民本主義ノ行ハレタル」は、ひとえに「天皇親政」によるものである。
- ・したがって「大権」は「空名」ではなく「実力」と解すべきであり、天皇自らがこの「大権」を行使する「天皇親政」こそが「我憲政ノ本義」をなすものである。

## イ 二元的憲法解釈

君権学派による学説の第二の特色は、天皇大権を中心とした統治作用については、概して憲法による拘束を排除する解釈方法をとる一方、議会の権限については、逆に憲法による拘束に力点を置き、概して憲法の条文を重視した厳格な解釈方法をとっていることである。

### 【天皇大権に関する憲法による拘束の解除】

- ・「権力分立」とは「統治の作用」を「大権」「立法権」「司法権」の三つに分かつ憲法下の制度に過ぎず、「憲法以上ニ超然タル国家統治ノ主権其ノ者」を制限するものではない。
- ・こうした「権力分立」の下では、天皇は、憲法上列記された「憲法上ノ大権」の担い手として憲法内的存在であると同時に、法的に無制限な「国家統治ノ主権」の担い手として超憲法的な存在でもあるという二重の地位を持つ。
- ・「立憲政体」とは「国会ト政府トヲ分立対峙セシメ最高ノ権力此ノ両機関ノ上ニ在リテ之ヲ統一調和スル政体」である。
- ・憲法上、国家の統治に関するある事項について委任を受ける機関に関する明文の規定が置かれていない場合は、当然に君主の大権に属すると推測することを憲法上の精神とする（天皇大権への権限推定の原則）。
- ・国政の最終決定権は、天皇に存する。

### 【議会の権限に関する憲法の厳格な解釈】

- ・「大権政治」を保障するものこそ、天皇が「國務大臣ヲ任免進退スルノ全権」を持ち「政府大臣八名実共ニ君主ニ対シテノミ其ノ責ニ任スル」ことを本質とする「大権内閣制」である（議院内閣制の否定）。
- ・議会の権限は、憲法が明文で認めた「立法及予算ノ議定」に限定される（議会による「大権事項」に対する干渉の排除）。

## (2) 立憲学派

穂積八束、上杉慎吉らの「君権学派」に対し、美濃部達吉（1873 - 1948）及び佐々木惣一（1878 - 1965）によって代表される「立憲学派」の学説は、近代西欧の法理（美濃部の場合、特に19世紀ドイツ立憲君主制）を活用する

ことによって、帝国憲法の自由主義的・立憲主義的解釈を推進していったことに大きな特色を持っていた。

#### 【立憲学派の学説の特色】

日本古来の「伝統」ないし「歴史」を重視した解釈方法（歴史的解釈）と近代西欧の法理に範をとった解釈方法（比較法的解釈）という二元的解釈をとり、全体としては、後者に力点を置いて帝国憲法を解釈したこと。

「海外各国の成法」の重視

条文に拘泥しない弾力的・流動的解釈方法をとったこと。

## ア 比較法的解釈

立憲学派の重視した比較法的解釈について、まず、美濃部を見れば、その比較法的解釈の前提には、以下の2点が存在した。

#### 【美濃部の比較法的解釈の前提】

国家の「統治組織」ないし「法律的組織」の全体をもって「政体」とし、国家の「法律的組織」の基礎をなす「歴史的倫理的特質」をもって「国体」とする。  
帝国憲法の基本的性格を「日本の古来の国体に基づく君主主義を基礎とし、之に西洋文明から伝はった立憲主義の要素を結合せしめ」たものであり、また、その立憲主義は、基本的にイギリス憲法、1814年フランス憲法、1830年ベルギー憲法及びそれらに倣ったドイツ諸邦の憲法と「同一の系統に属するもの」と見る。

美濃部も「国体」と「政体」とを区別しているが、君権学派が区別した「国体」（統治主権の所在）と「政体」（その行動形式）は、美濃部の場合、いずれも「政体」（法律的組織）に属するものであって、したがって、それは「国法」の領域に属し、「憲法学国法学」の問題であるとした。他方、「国体」については、これを「倫理的観念」とし、したがって、それは「事実」の領域に属し、「倫理学道徳学」の問題であるとして、「国体の観念を法の世界から追放した」。このことによって、美濃部は、各国の「国体」の別に拘わることなく比較法的解釈を可能とする前提を引き出した。

また、美濃部は、帝国憲法の「君主主義」に関する部分については、日本古来の「歴史」を標準として解釈すべきとする一方、「立憲主義」に関する部分については、「立憲主義は西洋から伝はったのであるから、立憲主義の要素に関する限度に於いては、憲法の解釈に付いても、西洋に発達した立憲政治の原則を参酌して、之を解釈の標準と為すことを要する」として、帝国憲法の基本的性格から比較法的解釈方法を基礎づけた。さらに、その「立憲主義」の性格については、帝国憲法がドイツ諸邦（プロセイン、バイエルンなど）の憲法を範として起草されたものであるから、帝国憲法は、イギリス憲法・1814年フランス憲法・1830年ベルギー憲法及びそれに倣ったドイツ諸邦の憲法と「同一の系統に属するもの」と見て、「西洋に発達した立憲政治の原則」のモデル

を19世紀のドイツ国法学説に求めることによって、帝国憲法を可及的に自由主義的・立憲主義的に解釈していった。

次いで、佐々木を見ると、その「国体論」及び「立憲主義」には、以下のような特徴が見られる。

#### 【佐々木の「国体論」及び「立憲主義」】

##### 「国体論」

日本古来の「歴史」を基礎として解釈するが、君権絶対主義をもって帝国憲法の「国体」とする立場を排除する（「国体」を「法上ノ概念」として使用）。  
憲法改正無限界説の立場から「国体」は憲法改正手続によって改正可能とする。

##### 「立憲主義」

「立憲主義」は「現今世界文明国の政治上の大則」であるとの立場をとる。  
「立憲主義」の普遍性を肯定しつつ、解釈論のレベルでは西欧の法理に対して距離を置く。

「国体」が日本古来の「歴史」に基づくとする点において、佐々木の「国体論」は、美濃部と変わるところがない。ただし、佐々木による「国体」と「政体」の区別は、外見上は君権学派による区別（「国体」=統治主権の所在 / 「政体」=その行動形式）と異ならない。

しかし、佐々木は「国体」についても「法上ノ概念」と位置づけることで、天皇が「総攬」する「統治権」をさまざまな形で制限しようとする。「君主の統治権の行使を制限するという思想」こそが「立憲主義の出発点」であるとの西欧立憲主義に対する正当な認識に立って、「国家」に対する法の優位を肯定することで、君権絶対主義を排除するのである。

さらに、佐々木の学説で一層注目されるのは、法実証主義の立場に基づく憲法改正無限界説の立場から、「国体」と言えども「一度憲法制定セラレテ之ヲ其ノ中ニ規定シタル以上」は、それは「憲法上ノ事項」に属するものであるとして、憲法上「別段ノ定」がない限り「国体」も憲法改正の所定の手続によって改正できると主張している点である。

次に、佐々木のとり「立憲主義」は、美濃部のように大胆かつ積極的ではない。

佐々木は、西欧立憲主義が「我が国でも性情に適したものと」言えるかという深刻な問いを提起した上で、その最終的な結論は留保しつつ、「人類の性質」は「根本において同様」であるから、決して「日本の文化と西洋の文化との間には、越え難き一大溝渠」があつて、それ故「我が国民性が立憲政治に一致しない」と考えるべきではないだろうとする。また、憲法の解釈については、「欧州諸国ノ憲法ヲ参考ニスルコト毫モ妨ナキモノノミナラス、又有益ナリ」としつつ「他国憲法ノ参考ハ飽マテ参考ニシテ、他国憲法ノ解釈力直ニ我憲法ノ解釈ニ非サルコト論スルマテモナシ」として、西欧の法理に相対的に距離を

置いている点で美濃部とは異なっている。

このように、両者の間には「国体」及び「立憲主義」のとらえ方等についての相違点は存在したが、近代西欧の法理に範をとって帝国憲法を解釈していった点においては、あまり異なるところはない。

#### 【立憲学派における「立憲主義」についての解釈】

##### 美濃部の場合

- ・「立憲主義」は、イギリスに端を発して世界各国に普及し、今や文明国に共通の制度となったとの前提に立つ。
- ・「立憲主義」の本質は「国民自治の思想」ないし「デモクラシーの思想」及び「自由平等の思想」ないし「リベラリズムの思想」に求められる。
- ・このような思想に基づくものとして「議会制度」「国民的政治」「責任政治」「権力分立主義」「法治主義」を挙げる。

##### 佐々木の場合

- ・「立憲主義」を採用する諸外国の制度の考察から「立憲主義」の「本質的要素」を抽出する。
- ・「立憲主義」の本質を「統治権ノ濫用ニ対シテ国民ノ自由ヲ保全」することを目的とし、かつ「権力分立主義」と「統治権ノ発動ニ付キ国民ヲ参加セシムル」の主義（国民自治主義）を要求する思想とする。
- ・このような思想は、必然的に「責任政治主義」を伴うものとする。

このような「立憲主義」に対する理解から、立憲学派においては「議会制度」を重視した解釈を行う。

#### 【立憲学派による「議会制度」についての解釈】

##### 美濃部の場合

- ・帝国憲法の解釈において「デモクラシーの思想」を国民主権主義とは区別して、単に「国家ノ統治権」が「成ルベク全国民ノ意向ニ基キテ」行使されるべきものとする（国民的政治）。
- ・「国民的政治」とは「天皇が国民の翼賛を得て政治を行はせらるゝことの主義」である。
- ・国民八国民トシテ八意思能力ヲ有セズ、議会制度ノ設アルニ依リテ始メテ国法上ノ意思ノ主体タルコトヲ得（純粹代表としての「議会」）
- ・帝国憲法における「デモクラシーの思想」とは、「議会の翼賛」による「天皇政治」を意味する（議会制への収斂）

##### 佐々木の場合

- ・「立憲主義の出発点」は「独立の国家機関の参与に依って君主の統治権の行使を制限するといふ思想」である。
- ・この「独立の国家機関」の中心をなすものが議会である。
- ・帝国議会は「立憲主義ノ要求タル国民自治主義及び責任政治主義」を根拠とし、「国民ヲ代表シ、一定ノ範囲ニ於テ国家ノ意思ノ成立ニ参与」するほか「行政ヲ監督スル機関」でもある。

このような議会制度に対する理解は、内閣制度を「議院内閣制」としてとらえていくことになる。

#### 【立憲学派による「内閣制度」についての解釈】

##### 美濃部の場合

- ・ 国民自治ノ精神ハ政府ノ組織ニ付テモ亦国民ノ信頼ニ基キテ作ラルベキコトヲ要求ス…大多数ノ国ニ於テハ其ノ要求ハ議院内閣制ニ依リテ充タサル
- ・ 「責任政治」主義とは「国务大臣が国の一切の政治に付き責任を負担することの主義」である。
- ・ 「責任を負担す」とは「第一に帝国議会が其の責任を問ふことの出来ること」であり「第二には国民が之を批判し弁難すること」ができることを意味する。
- ・ 帝国憲法は、英国・ベルギー・ドイツ又は1814年フランス憲法等の議院内閣制を容認するものの範疇に属する。
- ・ 立憲国家においては、大臣の責任は「議会ニ対スル責任」であることが「大臣責任ノ根本ノ思想」をなすものである。
- ・ 「我国ノ憲法モ亦立憲国ニ普通ナル大臣責任ノ原則ヲ採用シタルモノナルコト明瞭」であって「憲法五十五条ハ専ラ議会ニ対スル責任ヲ意味スルモノナリ」とする。
- ・ 議会による内閣に対する不信任権は、明文の規定はないが「立憲政治の一般原理」に基づく議会の「正当の権限」である。

##### 佐々木の場合

- ・ 天皇が議会による信任の有無を標準として国务大臣の進退を決すべきことを制度上要求する「制度上ノ議会内閣主義」は、「君主主義ヲ破壊」し「帝国憲法ニ違反スルモノ」である。
- ・ しかし、天皇が「帝国議会ヲ通ジテ知ラルベキ国民多数ノ意思ヲ尊重」し、その信任の有無を標準として運用上国务大臣の進退を決するような「制度運用上ノ議会内閣主義」は「立憲政治に伴ふ所の自然の結果」であって「君主主義と相容るゝもの」で「帝国憲法に違反しない」ものである。
- ・ 帝国憲法55条の規定する大臣の「責任」とは「国家ニ対スル責任」であって、その問責機関として、天皇のほか「立憲主義ヲ取ルコトヨリ生ズル当然ノ結果」として帝国議会を認め、その問責方法としての議会の「不信任ノ表示」を認める。
- ・ 「内閣ガ議会ノ信任ヲ失ヒタルトキハ辞職スルコト」及び「内閣組織ノ大命ハ之ヲ時ノ議会ニ於ケル多数党ノ首領ニ下サル、コトスルコト」をもって、「憲法運用上ノ規範」たる「憲法的習律」とする。

## イ 弾力的解釈

立憲学派による憲法解釈についての第二の特色は、条文に拘泥しない弾力的・柔軟な解釈方法をとっていることである。こうした解釈方法をとることの必要性について、美濃部は以下のように述べている。

#### 【憲法について弾力的解釈をとることの意義】

(二) 憲法の固定性 憲法は數千載不磨の大典と謂はれて居り、憲法發布の勅語の中にも『此ノ不磨ノ大典ヲ發布ス』と宣たまはせて居る。それは憲法が容易に變更せらるべきものでないことを示す趣意であることは言ふまでもない。固より憲法と雖も絶対に

永久不変を期し得べきものではなく、憲法自身に既にその改正の方法を定めて居るのであるが、その改正は普通の立法の方法よりも特に鄭重を要するものとせられ、殊にその改正の發案を専ら勅命にのみ留保せられて居るのみならず、之に加ふるに尙憲法が國家の根本法であり容易にその改正を企つべきものでないとする一般感情の頗る強いことに依つて、その改正が一層困難となり、その結果憲法が一たび制定せられた上は、他の法律に比してその固定性が非常に強く、時代の變遷に應じて流動することの性質を缺いて居る。わが憲法の制定せられてから既に四十年に近い今日まで、未だ嘗つて一箇條の改正をも行はれないのは勿論、その企てすらも起つたことの無いことは、その固定性の現はれと見ることが出来る。

憲法の固定性から生ずる重要な一の結果として、憲法の解釋の標準に關して餘りに嚴格に文字に拘泥せず、成るべく時勢の變遷に應じ得べき寛かなる解釋を取らねばならぬことの原則を生ずる。若し憲法の規定を文字通りの嚴格の意義に解し、而もそれが固定して長く動かすことが出来ないものであるとすれば、絶えず變遷する社會事情の必要に應ずることは、不可能であつて、それは却て憲法の破壊を促す原因ともなり得る。憲法の規定が最も尊重せらるゝことを要し且つそれが容易に變更することの出来ないものであればある程、その解釋は字義的ではなく合理的なることを要することが、普通の法律よりも遙に痛切である。

(『逐條憲法精義』有斐閣 / 1927年 25~26ページ)

これに加えて、美濃部は、「不文憲法」としての「憲法的慣習法」及び「憲法的理法」が成文憲法と相俟って「実定法としての憲法」を形成しているのであつて、憲法の「解釈」とは、このような「実定法」を明らかにすることにあるとの立場から、また、佐々木は、制定法を重視しつつも、「実定法ノ意味ヲ全体トシテ考フルコトヲ要スル」として体系的解釋を行う必要があり、かつ、「実定法」は「各自の目的」を持ち、その内容はこの「目的を達する手段」であるから、「解釈」に当たっては「合目的的であるか否かを考えなければならぬ」とする目的論的解釋を行う必要があるとの立場から、それぞれ、弾力的・柔軟な解釋を行っている。

### (3) 天皇機關説

國家學說のうち、國家法人説というものがある。これは、國家を法律上ひとつの法人だと見る。國家が法人だとすると、君主や、議會や、裁判所は、國家という法人の機關だということになる。この説明を日本にあてはめると、日本國家は法律上はひとつの法人であり、その結果として、天皇は、法人たる日本國家の機關だということになる。...

これがいわゆる天皇機關説または単に機關説である。

(宮沢俊義『天皇機關説事件(上)』有斐閣 / 1970年 6ページ)

美濃部達吉を中心とする立憲學派によって唱えられ、明治の終わり頃から昭和10年頃までの30年余にわたって憲法學の通説とされ、政治運営の基礎

的理論とされたのが「天皇機関説」である。

「天皇機関説」は、おおよそ、以下のような理論構成をとっていた。

#### 【天皇機関説の理論構成】

国家は、一つの団体で法律上の人格を持つ。  
統治権は、法人たる国家に属する権利である。  
国家は機関によって行動し、日本の場合、その最高機関は天皇である。  
統治権を行う最高権限たる主権は、天皇に属する。  
最高機関の組織の異同によって政体の区別が生れる。

この理論を基に、美濃部が帝国憲法の立憲主義的解釈によって導き出した学説の概要は、いわゆる「天皇機関説事件」の際、当時貴族院議員（勅選）であった美濃部が昭和10年（1935）2月25日に、貴族院本会議で行った一身上の弁明についての速記録（第67回帝国議会：速記録101～105ページ 宮沢俊義「天皇機関説事件（上）」（有斐閣・S45.5.15）88～100ページに全文掲載）によって知ることができる。

以下は、その弁明を箇条書きの形式にして要約したものである。

### 美濃部による一身上の弁明

#### はじめに

- 憲法上、国家統治の大権が天皇に属するという点については、疑いの余地はない。
- 日本の憲法の基本主義のうち、「君主主権主義」は、最も重要な基本原則である。これに西洋の「立憲主義」の要素を加えたものが憲法の主要な原則である。
- 憲法上の法理論として、天皇の統治の大権は、「天皇の一身に属する権利」であるのか又は「天皇が国家元首の地位において総攬する権能」であるのかという問題及び天皇の統治の大権は「絶対に無制限な万能の権力」であるのか又は「憲法の条規によって行われる制限ある権能」であるのか、の2点が存する。
- 私見では、天皇の統治の大権は、法律上の観念としては「権能」とみるべきであり、それは憲法の条規によって行わせられるものである。

#### 1. 統治の大権についての法律上の観念

- 法律学上、「権利」というのは「利益」ということを要素とする観念であり、自己の利益＝目的のために存する法律上の力でなければ「権利」という観念には該当しない。
- したがって、国家統治の大権が天皇の御一身上の権利であると解すると、統

治権が天皇の御一身の利益のために存する力であるということになる。

- このように考えることは、古来よりの我が国体に適するものではない。
- 権利の主体 = 目的の主体であるから、「統治の権利主体」とは、すなわち、「統治の目的の主体」である。天皇が統治するのは天下国家のためであり、その目的の帰属するところは国家に他ならない。
- したがって、我々は、統治の権利主体は団体としての国家であると観念し、天皇は国の元首として、言い換えれば、国の「最高機関」として、この国家の一切の権利を総攬し、国家の一切の活動は、すべて天皇にその最高の源を発すると観念するのである。これがいわゆる「機関説」の生じる所以である。

## 2. 機関説とは（「科学学説」としての機関説）

- 機関説とは、国家それ自身を「一つの生命ある、それ自身が目的を有する恒久的な団体」、すなわち、「一つの法人」と法律学上観念し、天皇は、この法人たる国家の元首たる地位にあって国家を代表して国家の一切の権利を総攬するのであって、天皇が憲法に従って行われる行為が、すなわち、国家の行為たる効力を生じるということを言い表したものである。
- 国家を法人と見ることは、憲法上明記されているわけではないが、条文中にある「国務」「国債」「国庫」「国家の歳出歳入」等の文言は、国家それ自身が法人であると解しなければ、到底説明し得ないところである。こうしたことから、国家それ自身が一つの法人であり、権利主体であることは、我が憲法及び法律の公認するところであると言わなければならない。
- しかし、「法人」といった場合、その権利を行使するためには、必ず「法人を代表する者」=「その者の行為が法律上、法人の行為たる効力を有する者」がなければならないのであって、そのように「法人を代表して法人の権利を行う者」を、法律上の観念として、「法人の機関」と呼ぶのである。
- つまり、機関説とは、天皇は、その御一身の権利として統治権を保有しているのではなく、御一身として国家を体現し、国家のすべての活動は、天皇にその最高の源を発し、天皇の行為が国家の行為として効力を生じることを言い表したものである。
- したがって、「天皇の大権」は、天皇御一身に属する権利ではなく、「天皇が国家の元首として行使される権能」ということになるのである。

## 3. 天皇の権力は無制限か（「科学学説」を基に、「解釈学説」としての機関説）

- 天皇の権力が万能無制限なものであるとするのは、誤りである。憲法4条には「天皇八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」とあり、また、上諭にも「朕及朕カ子孫ハ将来此ノ憲法ノ条章ニ循ヒ之ヲ行フコトヲ愆ラサルヘシ」とあるように、天皇の統治の大権が、憲法の規定に従って行使されなければならないものであることは、疑う余地がないことで

ある。

- 帝国議会との関係について申し上げれば、議会在天皇の大命によって召集され、開会、閉会、停会及び衆議院の解散を命じられることは、憲法7条に明らかに規定しているところであるが、それ以外に、憲法の条規に基づかずに天皇が議会に命令することはない。私が「議会在原則として天皇の命に服するものでない」と言っているのは、そういう意味であって、ここに「原則として」というのは、「特別の定めあるものを除いて」という意味である。

#### 4. 議会の独立性について（「解釈学説」から導き出される一つの帰結）

##### （1）議会の権能について

- 帝国議会が立法又は予算に協賛し、緊急命令その他を承諾し又は上奏及び建議をなし、質問によって政府の弁明を求めるのは、いずれも議会の独自の意見によってなすものであって、勅命を奉じて、勅命に従ってこれをなすものではない。
- 立法を例にとれば、議員提案のものは、もとより君命を奉じて協賛するものでないことは言うまでもない。政府提出案についても、議会在自己の独立の意見によってこれを可決し又は否決するという自由を持っていることは、誰も疑わないところである。もし、議会在天皇の命令を受け、その命令のとおり可決しなければならぬのであるとすれば、それは協賛とは言われ得ないものであり、議会制度の目的は全く失われてしまう外はない。だからこそ、憲法66条は、皇室経費については議会の協賛を要しないとしているのである。
- 「天皇機関説」に異を唱える論者（菊地武夫男爵ら、貴族院議員の一部）は、議会在政府提出の法案を否決し、その協賛を拒んだ場合には、議会在違勅の責を負わなければならないと考えているのであろうか。また、彼等は、天皇の信任によって大政輔弼の任に当たっている国务大臣及び天皇の至高顧問府たる枢密院議長に対して批判の言を述べられているが、議会在勅命に従ってその権能を行使するのであるとすれば、天皇の信任されたこれらの重臣に対し、そのような非難をすることが許されるのであろうか。それは、議会的独立を前提としてのみ説明し得ることである。

##### （2）議会的性格について

- 議会在、国民代表の機関であって天皇の機関ではなく、天皇から権限を与えられたものではない。それが議会在、旧制度の元老院や現行の枢密院と、法律上の地位を異にする所以である。
- 元老院や枢密院は、天皇の官吏から成り立っており、元老院議員及び枢密顧問官と呼ぶのであって、「官」というのは、天皇の機関たることを示す文字である。

- これに対して議会を構成する者は「議員」であって、これは天皇の機関として設けられたものではない証拠である。伊藤博文公の『憲法義解』においても、第 33 条の註には「貴族院八貴紳ヲ集メ衆議院八庶民ニ選フ両院合同シテノ帝国議會ヲ成立シ以テ全国ノ公議ヲ代表ス」とあるように、議会は、全国の公議を代表するために設けられているものであって、元老院や枢密院のような天皇の機関とは区別されなければならない。

#### おわりに

- 以上述べたことは、憲法学においては極めて平凡な真理であって学者の普通に認めているところであり、また、最近になって私の唱え出したものではなく、30 年来既に主張して来たものである。

### (4) 立憲主義的解釈の限界

ここまで見てきたように、美濃部を中心とした立憲学派は、帝国憲法に内在した「建國ノ體」と「海外各國ノ成法」のうち、後者に力点を置き、主として議会制度を中心とした「立憲主義」を唱え、帝国憲法の自由主義的・立憲主義的解釈を推進していったが、それは無制限に推進されていたわけではなく、解釈方法においても、また、内容の点においても限界が存在していた。

解釈方法上の限界は、「君主主義」に関する歴史的解釈方法である。

#### 【美濃部による「君主主義」に関する歴史的解釈方法の例】

- 憲法上の天皇大権は「我が古来ノ歴史ニ基キ憲法以前既ニ久シク認メラレタル所ニシテ、憲法ハ唯成文法ヲ以テ之ヲ明白ニシタ」ものに過ぎない。

また、内容の点における限界は、「国体」の観念とそれに基づく「君主主義」の原則であった。

#### 【美濃部における「国体」の観念と「君主主義」の原則】

- 「国体」が「政体」の根本を決する前かつ超憲法的事実とされた。
- 「国体」が「国家」と不可分に結合されていた。
- 「国体」の核心を形成する「君主主義」の根拠が日本古来の「歴史」に求められていたことに関連して、「君主主義」が憲法制定権力をも拘束する永久不変の原則とされていた。

このような美濃部においても重視された「国体」に関する日本の「伝統」ないし「歴史」に基づいた認識は、西欧立憲主義と根本的に矛盾する要素を孕んでいた以上、歴史的解釈方法に基づく帝国憲法の解釈は、立憲学派の比較法的解釈方法に基づく立憲主義的解釈を基本的に制約することにならざるを得なかった。

《参考書籍一覧》

- 朝尾直弘ほか編『日本歴史大事典』小学館 H12 (2000)  
伊藤満『各国対照 日本憲法年表』新有堂 S55 (1980)  
家永三郎・松永昌三・江村栄一編『明治前期の憲法構想』福村出版 S42 (1967)  
稲田正次『明治憲法成立史(上・下)』有斐閣 S35 (1960)  
色川大吉『自由民権』岩波新書 S56 (1981)  
岩間昭道『憲法破毀の概念』尚学社 H14 (2002)  
江村栄一編『自由民権と明治憲法』吉川弘文館 H7 (1995)  
大石眞『日本憲法史』有斐閣 H7 (1995)  
大須賀明・栗城壽夫・樋口陽一・吉田善明編『憲法辞典』三省堂 H13 (2001)  
清水伸『帝國憲法制定會議』岩波書店 S15 (1940)  
衆議院・参議院編『議會制度七十年史』 S38 (1963)  
『議會制度百年史』 H2 (1990)  
筒井若水・佐藤幸治・坂野潤治・長尾龍一編『法律学教材 日本憲法史』  
東京大学出版会 S51 (1976)  
内閣官房編『内閣制度九十年資料集』 S50 (1975)  
長尾龍一『日本憲法思想史』講談社学術文庫 H8 (1996)  
樋口陽一『近代憲法の思想』NHK 大学講座テキスト S55 (1980)  
『憲法(改訂版)』創文社 H10 (1998)  
『先人たちの「憲法」観』岩波ブレット H12 (2000)  
松本昌悦『原典日本憲法資料集』創成社 S63 (1988)  
美濃部達吉『逐條憲法精義』有斐閣 S2 (1927)  
『憲法撮要〔改訂第五版〕』有斐閣 S7 (1932) 初版 / H11 (1999) 復刻  
宮沢俊義『憲法略説』岩波書店 S17 (1942)  
『天皇機關説事件(上・下)』有斐閣 S45 (1970)  
『憲法〔改訂版〕』有斐閣 S48 (1973)