

## 明治憲法体制成立の意義

—— 予算論をめぐる立憲主義 ——

青 山 文 久

大日本帝国憲法（明治憲法）の制定は、制定前の国家の形態・性格をいかに変えたであろうか。これを明らかにするのが私の報告のねらいである。このテーマに接近するためには、何に焦点をあわせればよいであろうか。与えられた時間の中で明治憲法体制の多くの側面にふれることは不可能である。そこで私は議会の開設の意義というところに論点を絞りこんだうえで、さらに議会の予算議定権の問題に焦点をあわせることにした。なぜなら、初期議会の状況を想起してもらえればわかるように、予算こそが政府——執行権力と議会（衆議院）の間の一大争点であるからだ。そして、予算をめぐって政府は議会対策に苦慮し続けることになる。さればこそ、予算議定権を有する議会の有無に憲法制定前と後の国家形態の根本的差異を見出すことは至当であると思える。

憲法制定の意義を追及するためには、当然ながら憲法制定前の維新政権の性格が明らかにならなければならない。維新政権の出現は、「有司」専制体制の成立にはかならなかつた。薩長両藩の中樞の掌握者は、天皇を幕藩体制に対する大義名分として奉戴することによって倒幕に成功し、新政権を樹立した。ここに近代天皇制の核心がある。つまり、天皇自らは何ら新政権（権力）確立の主体ではないということ、あくまでそれは倒幕勢力が大義名分として利用するための「玉」にすぎないのである。だからこそ、理念上は天皇親政のデスポティズムである維新政権の現実（実態）は、「有司」（薩長藩閥が中樞をしめる統治階級）の専制であり、天皇親政は全く名目的なものにすぎない。それゆえ、この体制を名目的デスポティズムと規定することができる。またこのデスポティズムが単純な古代デスポティズム（古代天皇制）の復古ではなく、新たに形成さ

れたつつある近代社会に適合させられたものであるという意味で近代的な名目的デスポティズムということもできよう。

維新政権の特質を以上のように規定したうえで、 $\wedge$ 民主主義 $\vee$ と $\wedge$ 専制 $\vee$ という政治理論上の概念について解説をここでやっておくことが以下展開する憲法体制論理解のために必要であると思われる。なぜなら、結論を先取りすることになるが、憲法体制とは「有司」専制体制という極度に専制的国家形態の修正——いくらかでも民主的方向への——に他ならないと考えるからである。そしてこの論断の是非を判断してもらうためには、私の理論上の立脚点を明らかにしておかなくてはならない。

$\wedge$ 民主主義 $\vee$ や $\wedge$ 専制 $\vee$ は国家形態にかかわる概念であるから、まず国家形態とは何かを規定しておかなければならない。それは、国家意志の最高の裁可・決定権をめぐる国家権力の一般的な組織的制度的構成と形態を意味する。そして $\wedge$ 民主主義 $\vee$ とは、一般的法律形態での国家意志の決定権が形式制度上 $\wedge$ 議会 $\vee$ によって掌握されている、つまり一般的諸法が国民的諸階級・階層の直接・間接の関与によって成立する国家形態をいう。この、立法権が独立化していること（議会の存在）が、 $\wedge$ 政府——執行的諸機関 $\vee$ （これは専制的に集権化された官僚制である）の専制的統治権力としての独立化を制御し防止しているのだ。これに対して $\wedge$ 専制 $\vee$ とは、執行権力が議会から立法権を実質的剥奪・吸収してしまい（議会の存在が前提となつている場合）、あるいは三権を一身に兼ねる（近代以前の国家）ことによって、あらゆる国家意志の最高の裁可・決定権を独占的に掌握している形態である。

「有司」専制体制への批判は二つの方向からあらわれた。士族反

乱と自由民権運動である。士族反乱は単に封建社会へ時代を逆行させようという反動的なものではない。それは、藩閥による「有司」の独占を打破して自ら統治階級に割り込み(参入)させようとする動きであると考えられる。この士族反乱の挫折・失敗の後に大きな発展をむかえる自由民権運動は、専制的国家形態そのものの変革によってより多くの諸階級・階層を統治(政治)に関与させることをはかったものとみなしてよいであろう。

自由民権運動は、今日の我々の想像を絶する危機感を既成の統治階級(藩閥を中心とする「有司」)に与えた。彼ら統治階級は、倒幕と維新政権の樹立をなしとげた自分たちこそが、△統治▽を専制的かつ排他的に担う資格を有する特権的集団であると深く確信していた。この確信にもかかわらず、「有司」たちは、憲法制定・議会開設を内実とする西欧的立憲制度の導入が、国際的文明社会に参入しようとする日本にとって将来的に不可避であることもまた明瞭に認識していた(認識の度合いにはもちろん精粗があった)。

明治憲法体制の特質は、統治階級としての自らの地位・既得権を死守しつつも、立憲制を導入しなければならないという矛盾から生まれる。明治十四年政変は、統治階級が自らの地位を独占的・排他的に維持しようとする意志のあらわれであった。薩長藩閥層は、大隈の憲法構想のなかに大隈一派と民権陣営による国家の指導権掌握という事態の現実を想像して恐怖したのである。大隈の演じた役割は近年の中国民主化における趙紫陽の存在に似ていなくもない。中国においても、革命を担った元老たちは、趙紫陽の民主化運動への対応のなかに、共産党体制をつきかず動きを想像し、趙を国家統治の中核から追放したのである。

統治階級の抱えこんだ矛盾を、あくまでも存続させつつ新しい体制をつくりあげること。この課題にとりくみ、一つの憲法体制のデザインに成功したのが井上毅である。明治二十二年に制定された明治憲法は、井上が岩倉具視のために起草した「大綱領」のワクをはずしていないのである。井上はイギリス流の立憲主義が議院制内閣

をもたらずことを認識したうえで、それを排撃するためにドイツ・プロイセン流の憲法の起草を提言するが、この国王大権を大きく確保したドイツ・プロイセン流憲法のもとでこそ統治階級の地位の維持・保全が可能となると判断したからである。

ここで井上が範にしようとしたプロイセン憲法体制の構造と、この体制下大きな政治上の事件となった憲法紛争(争議・闘争)をとりあげて少し考察をくわえる。なぜなら、プロイセン憲法紛争こそドイツ・プロイセンを模倣せんとする将来の日本において起こりうるものであり、予想されるこの種の事態に対する予防措置がいかに明治憲法において講じられているか、あるいはいはいないかを把握することをとおして、明治憲法体制の特質を抽出しようと考えられるからである。

プロイセン憲法は、国王の大権として大臣・文武官のすべての官職任命権(四十五・四十七条)、軍隊の統帥権(四十六条)、宣戦・講和・条約締結権(四十八条)等を規定しているが、他方、立法権については「国王と両議院によって共同に行使され」、「国王と両議院の一致がすべての法律について必要である」(六十二条)と規定されている。最も大きな問題は「国王と両議院の一致がすべての法律について必要である」という規定にあった。憲法において予算は法律であるとされている(九十八条)「国家予算は毎年法律によって確定される」。それゆえ、衆議院が予算案を否決するとき、予算は確定されない。しかも、憲法によれば予算不成立の場合の前年度予算執行の規定がないのである。これではたしかに二進も三進もいかなくなる。以上のことを念頭においたうえで憲法紛争について以下簡単にスケッチしておく。

そもそも、衆議院が政府提出の軍制改革費を否定したことに端を発する。ときのビスマルク内閣は、軍制改革は国家の存立のために必要であるとして、四年間予算なしの統治を断行することになる。これに対して衆議院に結集する自由主義派は、ビスマルクの非立憲主義的統治を厳しく批判する。これが単純化した憲法紛争の経緯で

ある。ここで付言すべき大事なことは、このどう考えても非民主的なビスマルクの統治を正当化する憲法理論が、紛争終結後に出現し、しかもその理論そのものではないにしても、同種の議論がロエスレルやモッセを通じて明治憲法にも影響を与えていることである。パウ・ラーバントの『予算論』（一八七一年）がそれである。ラーバントは以下のように論じる。予算の確定は形式的意味の法律（国王と両議院との合意によって制定されているという点で法定立の条件を決定的に満たしているもの）にすぎず、実質の意味における法定立行為（ある「法命題」の拘束力ある定立）の性質をもたないそれは、立法の形式で行われる行政行為である。行政行為は法律に従ってなされるから、法律が規定する収入・支出を尊重することは政府ならびに憲法上の義務である。

では明治憲法は、議会の予算議定権を完全に骨抜きにして無意味にしているであろうか。もし無意味にしているのであれば、憲法制定・国会開設の意義があらためて問われざるをえないであろう。稲田政次『明治憲法成立史』、坂井雄吉『井上毅と明治国家』が明らかにしたことは、明治憲法は予算議定権を完全に否定してはいないこと、そこには立憲主義の最低線は守ろうという思想・意志があらわれているということである。そのことを憲法起草過程における予算議定権規定の変遷をあとづけることによって明示することにしてしよう。一八八六年末の井上毅の諮問に答えてロエスレルは「法律ニ基ツク支出」と「皇帝ノ憲法上ノ権利ニ拠ル所ノ支出」を議会の議定権から除外すべきことを説く。しかも彼は予算不成立の場合の措置として「内閣ノ責任ヲ以テ皇帝の最上裁決ヲ仰グ」べきことを言っている。すなわち天皇の最終裁決権を主張しているのである。これらが、憲法紛争の経験をふまえてラーバント流の理論を採用したものであることはみやすいであろう。どうみてもロエスレルの主張は、議会の予算議定権を実質上否定するものといわざるをえないであろう。議会が実質上予算議定権を有さない体制を果たして立憲制といえるであろうか。誰しも疑問に思うであろう。ロエスレルの

答議を閲読した後に井上が起草した「甲案」「乙案」ではロエスレルの勧告は退けられる。井上は「法律ニ基ツク支出」に関する規定で「帝室費及特別ノ法律ヲ以テ定メタル歳出歳入又ハ法律ニ拠リ政府ノ義務ニ於テ必要ナル歳出ハ之ヲ予算ニ掲グルモ毎年決議スルノ限リニアラス」（甲案五十九条）として「法律」の範囲をきわめて限定的なものにしたうえで、「皇帝ノ憲法上の権利」による支出とは甲・乙案ともに一切ふれていない。ロエスレルのいう「皇帝ノ憲法上ノ権利」による支出には君主の官制大権、軍編制大権等にもとづく積極的な支出の自由を保証せんとするものであったが、それを井上は非立憲的とみただのである。さらに、予算不成立の場合における皇帝の最終裁決の案も不採用である。これも同様にその非立憲的な内容のゆえであろう。実際井上は、明治二十年春に起草された、ロエスレルの憲法草案の八十五条に予算不成立の場合、政府に勅裁による原案執行を許すことが謳われていることに対して次のような厳しい批判を投げつけている。

「本条ノ主義ヲ略言スルトキハ政府ト議院ト予算ノ叶議整ハザルトキハ政府之ヲ断行スト云ニ過ギス果シテ然ラハ始メヨリ予算ヲ議ニ付セザルニ若カズ始メヨリ議院ヲ設ケザルニ若カズ又始メヨリ憲法ヲ定メザルニ若カズ」

最終的に制定された明治憲法は、予算不成立の場合の天皇裁決権を採用していない。これは井上の主張がいれられている。ただし六七条で「憲法ノ大権ニ基ツケル」歳出に関してはロエスレル案がとりいれられているが、この場合も「既定ノ歳出」という枠をはめ、さらに「政府ノ同意」という条件で議会の議定権が与えられている。ここに井上の主張の反映がみられるのである。

いうまでもなく、明治憲法体制そのものを「民主主義的」/「国家形態」ということはできない。そこでは議会の権限が大きく剥奪されているからだ。しかし、議会の開設が開設前の「専制的」/「国家形態」に一定の修正を加えたものであることはたしかである。だからこそ、明治憲法体制は二方面への大きな振幅をその解体・消滅の前にみせ

ることになる。すなわち、昭和初期の「政党内閣制」といわゆる「天皇制ファシズム」である。この両極端の体制が憲法改正によらず可能であったことを論理的に解明しうるならば、明治憲法体制の本質的認識はより完全なものになるであろう。本報告はこの問題に直接答えるものではないが、この問題解決の一つの足がかりになるのではないかと考えている。

#### 参考文献

- 家永三郎『日本近代憲法思想史研究』 岩波書店 一九六七年  
稲田政次『明治憲法成立史』 上下 有斐閣 一九六〇～六二年  
大久保利謙編『日本歴史体系四 近代一』 山川出版社 一九八七年  
上山安敏『憲法社会史』 日本評論社 一九七七年  
坂井雄吉『井上毅と明治国家』 東京大学出版会 一九八三年  
滝村隆一『唯物史観と国家理論』 三一書房 一九八〇年  
坂野潤治『明治憲法体制の確立』 東京大学出版会 一九七一年  
前田光夫『ブライセン憲法争議研究』 風間書房 一九七九年  
升味準之輔『日本政党史論』 第一卷・第二卷 東京大学出版会  
一九六五年、一九六六年  
宮沢俊義『憲法の原理』 岩波書店 一九六八年  
望田幸男『ドイツ統一戦争』 教育社 一九七九年  
山室信一『法制官僚の時代』 木鐸社 一九八八年

