

大久保利通の国制改革構想

— 明治六年一〇月政変直後における —

奥田晴樹

はじめに

明治六年一〇月政変前後における政府内部の立憲政体導入構想の一つに大久保利通のそれがあり(1)、これについては既に別途検討を試みている(2)。ところで、右の大久保意見書は、三つの部分からなっており、第一の部分は、既論の「国憲」制定の提議である。それに続いて、将来の「国憲」制定をにらんだ現行の太政官職制の改正案と、将来制定されるべき「国憲」の大綱とがある。(3)では、その第二、第三の部分に検討を加え、立憲政体導入による大久保の国制改革構想に関する考察を仕上げていきたい。

一 太政官職制の改正案

太政官職制の改正案ではまず、意見書の第一部分のそれよりもやや詳しく「政府ノ体裁」について概論している(3)。

治国ノ道タル其政府ノ体裁ニ於テハ各其国古来ノ風習人情ニ從ヒ或ハ立君独裁或ハ君民共治或ハ共和政治等ノ異ナルアリト雖國中百端ノ事務ヲ議定施行スルニ至テハ必ス獨立不羈ノ權ヲ有スル処有テ以テ断然之ヲ行フニ非レハ衆論百出異説紛々終ニ定基ナク人々一己ノ私論ヲ主張シ着手方向ヲ裁リ施行順次ヲ失ヒ進マント欲シテ退キ急ナラント欲シテ緩ナルノ弊ヲ生シ国政不振基礎不立ノ憂ヲ致ス

「政府ノ体裁」は、「風習」と「人情」によって、「立君独裁」・「君民共治」・「共和政治」に分かれるが、国政事務の審議や実施についての基準を設けておかないと、議論の収拾がつかず、施策を

適切に実施できない弊害を生み、国政の不振、そして動搖をまねく。そもそも、この「三種の政体」とは如何なるものか、それぞれ以下の如く説明する(4)。

①立君独裁——立君独裁トハ則国ニ從來ノ定法ナク只国君ノ意以テ之レカ国法ト為リ其君權限定限ナキ者ヲ云

②君民共治——君民共治トハ從來ノ定規ニ從ヒ君民ノ間各其權限ヲ定メ以テ法ヲ立ツ君主之レニ因リテ自ラ国政ヲ理ムルモノヲ(5)云

③共和政治——共和政治方人民共治ト云ヘルニ至ツテハ人民相共ニ力ヲ尽シ以テ法憲ヲ定メ定ムル所ノ法憲ニ從テ国政ヲ理ムルノ人ヲ撰ヒ之レヲシテ国務ヲ奉行セシムル是レ也

用語的には、福沢諭吉の「立君独裁」や「共和政治」を用いているが(5)、後者は、加藤弘之の「万民共治」(6)に近い「人民共治」の方が適切な表現だと指摘している。

これら「三種の政体」は、いずれも、国政の決定・施行の基準——権原と手続きが確定している(7)。

雖然各其不羈獨立ノ權勢ヲ有スル所在テ百端ノ国政ヲ裁決施行スルノ意ニ至テハ則ハチ一ナリ故ニ立君独裁ノ国ハ君意ヲ以テ確然不可犯者トシ君民共治人民共治ノ国ニ於テハ定憲定法ヲ以テ確乎不拔ノ者トス

その点、わが政体の現状は、右の三政体を混合したようなものになつており、「国風」と「時勢」に一応適っているかにみえるが、弊害がないわけではない(8)。

今我カ政体ヲ察スルニ自ラ此三者ヲ斟酌折衷スルモノニシテ能ク国風ニ応シ時勢ニ適スルニ似タリト雖モ然レトモ實際ニ臨テ

尚ホ適切ニシテ以テ弊ナシトセサル者アリ

その弊害は、命令を出すところ（正院内閣）に実権がなく、しかも（各省などの諸官庁が競って施策を打ち出すため）実質的な命令の出所が一つでなく、手足が頭の言うことを聞かず、バラバラに動いていることを一因とする（9）。

其故何ソヤ命令ノ出ル処実権ナク又随テ一ナラサルニ因ルナリ之ヲ人身ニ喩フルニ手足動モスレハ恣ニ其好ム所ヲ行ヒ其欲スル所ニ趨ルカ如ク既ニ其主宰ヲ失テ氣脈相通セス首尾相応セサルカ如シ

ここでも大久保の念頭にある危惧は、前述した明治六年五月——一〇月政変の一因——諸官庁の競争・対立と「有司擅断」である。そこで、彼が改正案に盛り込んだその対策は、従来、各省などの政策調整機能を期待して設置されながら、有効に機能していなかった右院の再編成を軸とすることとなる。すなわち、右院（10）の長を太政大臣とし、参議も一部省卿を兼ねてこれに加わり、ここでの議定をみたもののみを正院での決裁にまわすこととし、太政大臣といえども評議での議定を経ざるものを独断で上奏することは認められないようにしようというものである（11）。

右院ハ 天皇陛下太政大臣左右大臣参議及諸省ノ卿ニシテ参議タル者ニ特任シテ諸法案及事務ノ当否ヲ商議シ定論ヲ立テシメ太政大臣ヨリ之ヲ奏上セシムル所ナリ若シ最重要ナル事件ヲ商議スルニ当リテハ時機ニ依テ 天皇陛下親臨スルコトアルヘシ諸奏事及諸般ノ布令等皆ナ已ニ右院ノ判決ヲ経ルニ非サレハ太政大臣ト雖モ決シテ直チニ奏上允裁ヲ受ケ奉行スルコト能ハスしかも、この右院での評議結果については、参加者の連帯責任制をとる（12）。

凡ソ諸般ノ事務ニ於テ列坐相共モニ商議判決シ鈴印シテ同意ヲ表スル上ヘ其事務ノ主任誰レタルヲ論セス連印ノ員ハ皆ナ均トシク其責ニ任スヘシ

もしこの改正案どおりになれば、正院内閣と各省の間に齟齬を生

ずるような事態は回避できる一方、参議が省卿を兼ねることが一般かつ常態化した明治六年一〇月政変後の状況の下では、右院が機能と人的構成の両面で正院内閣と同質化し、正院内閣として独自の機能をはたす場面は、専ら左院との関係のみということのなつたであろう。実際には、この改正案は陽の目を見なかったが、大久保が右院に期待した機能は、参議ニ省卿兼任体制の下で、正院内閣によつて担われていくことになる。

もつとも、大久保がそうなることに、この意見書の時点で気づいていなかったとも思われない。にもかかわらず、正院内閣との二重化を承知の上で、右院に内閣機能を付与しようとしたのは、権力分立の発想に立ち、右院に行政機関の統合機能を求めたためではなからうか。さすれば、左院との関係が問われてこよう。改正案では左院は以下のように規定されている（13）。

左院ハ諸立法ノ事ヲ議スル所ナリ

たしかに、左院は立法機関として位置づけられている。問題は、立法の単独権限の有無と、議員の性格である。

法令の新設・改定や、法令に未規定の事項の判断はすべて左院の評議に付される。また左院は立法発議権ももつが、右院に回付されねばならない（14）。

新ニ制度条例ヲ創立シ或ハ従来ノ成規定則ヲ増損改革シ及例規ナキ事件ヲ新ニ考定スル等惣テ局中ノ衆論ヲ尽シ自カラ建議シ或ハ左院ノ下議ニ依テ草案ヲ起シ之ヲ議定シ鈴印ノ上之ヲ議長ニ呈シテ右院ニ出スヘシ

右院に回付された法令案は、右院で議定されねば、正院に回付されず、陽の目を見ることはないのである。

つまり、左院には、立法に関する評議権はあるが、裁決権はないのである（15）。

左院ハ立法ノ主務ニ付充分擬議スルノ権アリト雖モ裁決ノ権ハ固ヨリ有スル能ハス

ただ、右院で議定された法令案は、左院で議定をみない限り、た

とえ太政大臣の裁可を得たものでも、公布・施行することはできない(16)。

本院ノ議論ヲ經本院ノ鈐印有ル者ニ非サレハ直チニ右院ニ於テ談判シ太政大臣ニ呈シ仮令之カ允裁ヲ受クルト雖モ決シテ奉行スルコト能ハサル者トス

問題は、右院から回付された議案のうち、正院がどの範囲のものを該当するとして左院に回付するかである。改正案の文面からは、かなり広範囲のものを想定しているようにもみえるが、いかがであらうか。

これを要するに、立法の単独権限はないものの、左院は行政機関である右院に対する一応のチェック機能を付与されることになってきたと言つてよからう。

次に、議員についてはこう規定されている(17)。

左右大臣或ハ參議ノ中チヨリ之レカ議長トナルヘシ
一 等二等云々ハ諸立法ノ議事ヲ掌トル

太政大臣を除く正院内閣のメンバーの中から議長を出すことになっている。議員は、立法の議事を職掌とする官員であり、等級で区分されることが規定されている。さらに、議員は、「平常」と「格外」に分けられ、後者は議案に係する当該省の輔・丞の中から選任される(18)。

議員ハ平常ト格外トノ両員アルヘシ平常ノ員ハ常ニ此局ニ奉事スル者ヲ云格外ノ員ハ諸省輔丞ノ内ヨリ撰択シ其省ノ任務ニ関スル事件ニ付法案ヲ起スコト有ルトキハ常ニ出仕參與スヘシ

「格外」は、機能的にはいわゆる政府委員と同様のものとみてよいだろうが、評議権について「平常」ととくに区別する規定は設けられておらず、同等の権限をもつものと考えられていたのである。

かように見てくると、左院と右院の関係は、たしかに権力分立の発想に従つて、一応のチェック・アンド・バランスの機能をもつ立法機関と行政機関のそれだとは言えるものの、官僚という共通土俵の上に成立したそれであることを見落とすわけにはいくまい。

従前の研究視角では、民撰議院を到達点としてそこにいたる途上にこれを位置づけるところであるが、ここでは大久保の企図が那辺にあつたかを確認することにとどめておきたい。明治六年政変は、統治集団の中核をなす官僚の間に生じた深刻な政治的亀裂の所産であつた。この意見書での大久保の主要な関心事が、立憲政体の導入へと踏み出すことで、政変で分裂が決定的となつた官僚をはじめとする統治集団の再統合をはかつて行こうとするところにあつたことは、この太政官職制の改正案からも読み取れるのではあるまいか。

二 「国憲」の大綱

右の事情は、将来の「国憲」についての大綱的提言の中にも投影していると言えよう。

「国憲」の大綱は、三権分立の重要性から説き起こされる(19)。
立法行政司法ノ三件ハ各一種ノ事務ニシテ自ラ區別アリ其所任ニ至リテモ亦區別ナキコト能ハス若シ之ヲ一手ニ司リ法ヲ立テ政ヲ行ヒ司法ノ權ヲ有スル時ハ其事務大ニ煩乱シテ之ヲ反覆討論深思熟慮スルコト能ハス良法ヲ立テ克ク之ヲ処分シ又諸件ノ定法ニ合スルヤ否ヲ決スルニ暇ナク自然処事倉卒ニ出テ百弊並ヒ生スルヲ免レシ加之此三大權ヲ一処ニ任スル時ハ或ハ其威權ヲ逞フシ私意ニ任セテ法制ヲ妄立シテ其權理ヲ意トセス恣マ、ニ衆人ヲ奴視シテ敢テ其疾苦ヲ顧ス全国ノ利害ニ関セスシテ特ニ一己ノ情欲ヲ專ニセンコト有ラントス於是乎欧州各国多年ノ実験ヲ經テ久シク政学ニ力ヲ尽セシ所ノ国ニ於テハ此三大權ヲ區別シテ各其職掌ヲ制限シ法規ヲ立テ、以テ各自ノ權限ヲ定メ互ニ相守リ毫モ干犯セシムルコトナキヲ要ス是レ政務ノ本原ニ基キ其機軸ヲ定立セル者ニシテ蓋政体上ニ於テ其法ヲ得タリト謂フ可シ

大久保は、権力集中の弊害を縷説した上で、三権分立が政体の機軸をなすと指摘している。その上で、わが国でも、この三権分立を

機軸とした「国憲」を制定する必要を説く(20)。

是故ニ我国現今ノ形情ヲ見将来ノ事勢ヲ察スルニ早ク此体裁ニ注目シテ政憲ヲ定ムルニ非レハ果シテ政体ノ善美ヲ得タリト云フヘカラス

しかし、この三権分立を導入して政体を改革したとしても、それがうまく機能して行くかどうかわからない。そこで、以下の大綱を論議の素材として提供しようというわけである(21)。

雖然今此体裁ニ倣ヒ治國ノ三大權ヲ区分シ互ニ相干犯スヘカラストスルトモ未タ實際ニ於テ果シテ行ハル、ヤ否ヤニ至リテハ実ニ予メ言ヘカラス故ニ日度ヲ茲二期シ将来ヲ慮ツテ左ノ擬議ヲ建ツ

以下の大綱によつて、この意見書の時点で大久保が抱懐する立憲政体像が如何なるものであつたかをうかがうことができよう。ここでは、立法機関である「議政院」を中心にして、彼の構想が開陳されている。

まず、大久保は、立法ではなく「議政」と題して、その国制上の位置づけを明らかにする(22)。

議政

議院之レヲ掌トル一切議事ノ綱領ニ掲クル所ノ者ヲ議スルニ止マリ直チニ之ヲ施行スルヲ得ス

国憲ニ基キ議則ニ拠リ重大ノ事件ヲ議シ議決スルモノヲ太政大臣ニ付シ奏聞シテ親裁ヲ乞フモノトス

前引の太政官職制の改正案における左院と同様、この「議政院」には立法の単独権限がないが、右の改正案のように右院、つまり行政機関の承諾がなくとも、太政大臣を経て奏聞し天皇の親裁を得れば、施行できることになっている。もつとも、太政大臣が奏聞を拒否できるかどうかは明文規定を欠いている。この点は、明治六年一月政変で関係者の明暗を決したところだから、大久保が重要視していなかったとは到底考えられない。あえて明文規定を与えないことで、言外に奏聞拒否の可能性を残しているともみられるが、いか

がであろうか。

審議権の対象となる「議事ノ綱領」は次のとおりである(23)。

議事ノ綱領

- 1 歳入出ノ額ヲ議定スル事
但概算ハ大蔵省ニ於テ担当調査シ其法案ヲ正院ニ於テ通議審定シ然ル後議政院ニ出スヘシ
- 2 既定ノ税額ヲ増減変更スル事
但非常ノ天災及不得巳ノ事故等ニテ一歳ノ収入予算ノ額ニ

- 3 満タサルトキハ更ニ之ヲ償フ方法ヲ議定スル事
- 4 新タニ諸租税ヲ賦スル規則ヲ議定スル事
- 5 諸法律ノ草案正院ニ成ル者ヲ議定スル事
- 6 諸会社一般ノ条例定規ヲ議定スル事
- 7 貨幣鑄造ノ方法及ヒ其品量ヲ議定スル事
- 8 金券ノ発行償却ノ方法及ヒ其規則ヲ議定スル事
- 9 内外ノ国債ヲ募リ及ヒ之レヲ償却スルノ方法ヲ議定スル事
- 10 兵員ヲ増減スル事

- 11 但非常ノ事アルニ臨ンテハ 陛下ノ特權タル事

- 12 一帝王ノ許可ナクシテハ本院ノ議定ハ一般ノ法トセサル事

但一旦議決スル者上奏シテ不可ノ令アル者ハ本年ノ会集ニ於テ再ヒ之レヲ議定スヘカラサル事

本院ニ於テ議スヘキ事件ヲ本院ニ出サスシテ大臣直ニ陛下ニ奏聞シ一般ニ公布スルトキハ之レヲ拒ムノ權アルヘシ

ここでは、①予算審議権(第一条)、②課税審議権(第二・三条)、③立法審議権(第四・五条)、④通貨・国債審議権(第六・七・八条)、⑤兵力量審議権(第九条)、⑥天皇の立法裁可権(第一〇条)、⑦行政機関の単独立法に対する拒否権(第一条)の一一ヶ条が規定されている。

核心は予算と立法の審議権である。課税、通貨、国債、兵力量は、すべて予算と連動してくるものだが、後年の大日本帝国憲法と比較してみると、大久保の構想の方がより広範な権限を議会側に認めて

いる。すなわち、予算不成立時における政府の前年度予算執行権(24)のような、議会の予算審議権に対する制限規定はみられない。また、国債審議権は帝国憲法にも規定されているが(25)、通貨審議権は帝国憲法では与えられていない(26)。さらに、兵力量の決定は、帝国憲法では天皇大権の一つとされており(27)、議会は予算審議権を用いて間接的に掣肘するほかなかった。もともと、課税審議権が既成税法の継続を前提としている点は帝国憲法と同様である(28)。

立法審議権については、それが天皇の立法裁可権に従属させられている点では帝国憲法と同様だが(29)、行政機関の単独立法に対する拒否権が付与されていることは注意しておきたい。帝国憲法では、議会閉会中の緊急勅令(30)のほか、法律施行のためや、天皇がその必要を認めた場合の命令(勅令)(31)が、議会の立法審議権の埒外にある単独立法として認められていた。そして、これに対する議会の掣肘権は、緊急勅令については事後審査権、勅令についてはそれによる法律の変更を認めないという程度にとどめられ、大久保構想のように立法時点での対抗権はなかった。

これを要するに、大久保の構想は、後年の帝国憲法と比較した場合、議会により広範な権限を付与していると言つてよからう。

問題は議会がどう構成されるかである。「議政院」は、①華族、②勅撰、③省卿の三者をその議員として構成される(32)。

議政院

華族及ヒ特命選挙ノ議員並ニ行政諸省ノ卿ヲ集会シ国憲ニ基テ重大ノ事務ヲ議セシムル所ナリ

議員の選挙については別に規定を設けてある(33)。

議員ヲ選挙スル概規

一 華族ノ戸主二十一歳以上ノ者議員ヲ選挙スルヲ得ル

一 議政院議員ハ華族選挙スル所口ノ華族議員二十名其他 天皇

陛下ノ特命ヲ以テ選挙スル所口ノ議員ハ定限ナシ及ヒ行政諸

省ノ卿ヲ以テ議員トス此レ亦 陛下ノ特権ナリ

一 華族選挙ノ議員ハ罪アルニ非ザレハ 陛下ノ特権ト雖モ其職

ヲ免セス

一 初メ満二ケ年ニ至レハ華族選挙スル議員並ニ特命選挙ノ議員其半数更ニ新選ヲ以テ之レヲ変ヘ置ク残り半数ハ満三ケ年ノ後又之レヲ変ヘ置ク

一 特命ヲ以テ選挙スル議員華族ノ外奉職中ハ官給ヲ賜フ

華族議員は、二一歳以上の戸主に選挙権を与えて、二〇名を選出する。これに対して勅撰議員には定数がなく、省卿も議員に列せられており、官僚議員のウェイトが高くなるのが想定される。いずれにせよ、この「議政院」は、民撰議院である下院を欠いた純然たる上院であつて、太政官職制の改正案にあつた左院に華族議員を加えたにとどまる。なるほど、この種の議会ならば、まがりなりにも民撰議院(衆議院)をかかえる帝国憲法よりも、広範な権限を付与しても差し支えないであろう。ここにも、この意見書での大久保の主要関心事——立憲政体の導入による官僚をはじめとする統治集団の統合——が投影していると言つてよからう。

このほか、大綱では行政と天皇大権について規定されているが、三権分立を強調しているにもかかわらず、司法については何らの規定も与えられていない。

もつとも、行政も簡潔な三カ条のみが規定されているにとどまる(34)。

行政

各省使府県之レヲ掌トリ直チニ一般ニ施行ス

特権ヲ以テ太政大臣ノ奏スル所ヲ親裁シ直チニ之レヲ施行ス

国憲ニ基キ議院ノ議ヲ経テ已ニ制可スルモノヲ施行ス

これらの規定はいずれも「議政」権の規定と照応関係にあるもので、その説明のために掲記されているとみられる。あるいは、太政官職制の改正案でかなり詳細な提言がなされており、それが実現されれば、行政機関についてはそれ以上の改革が必要だとは考えていなかったのかもしれない。

天皇大権の方は次の二三ヶ条が列挙されている(35)。

- 1 国政ヲ執行スルニ無上ノ特權ヲ有ス
 - 2 皇統ヲ禪ル
 - 3 親ヲ勅任官ヲ黜陟ス
 - 4 全權公使ヲ派出ス
 - 5 特典機密ノ使ヲ海外ニ派遣ス
 - 6 議會ヲ聚散ス
 - 7 議院ノ議全國ニ障碍アルトキハ其議ヲ廢ス
 - 8 法律ノ撰定ヲ議院ニ下ス
 - 9 師ヲ興シ師ヲ罷ム
 - 10 政事上ノ過失ニ関セス
 - 11 一般法律ノ羈束ヲ受ケス
 - 12 訴訟ノ被告トナラスト雖モ裁判官ニ特命シテ之レヲ聽カシムルコト有ルヘシ
 - 13 謀叛不軌ノ徒ヲ除クノ外裁判擬決ノ後特典ヲ以テ死罪ヲ宥タム
 - 14 賞罰
 - 15 爵位ヲ与奪ス
 - 16 新タニ華族ヲ置ク
 - 17 諸族ノ名称ヲ与奪ス
 - 18 海陸軍及ヒ城砦軍艦兵器ノ類ハ一切之レヲ管ス
 - 19 但卿兵ヲ親管ス
 - 20 尺度量衡ヲ定ム
 - 21 皇族ヲ管理ス
 - 22 我臣民ノ派出ヲ禁シ外国在留ノ我臣民ヲ召シ又タ我臣民ヲ海外ニ放逐ス
 - 23 外国人人民ヲ我生民ト同視シ之レヲ使用ス
 - 24 外国人人民ニ免状ヲ与フ
- ここに列挙された天皇大権は、一部を除き、その大半が帝国憲法に規定されているのと同様のものである。①統治権（第一条）³⁶、②皇位継承権（第二条）³⁷、③官吏任免権（第三条）³⁸、④外交権

（第四・五・九条）³⁹、⑤議會召集・解散権（第六条）⁴⁰、⑥立法権（第七・八条）⁴¹、⑦君主無答責（第一〇・一一・一二条）⁴²、⑧恩赦権（第二三条）⁴³、⑨采爵授与権（第一四・一五条）⁴⁴、⑩刑罰権（第一五条）⁴⁵、⑪統帥権（第一八条）⁴⁶ については、いずれも帝国憲法に同様の規定を見出すことができる。

もつとも、行政の規定が空疎であることも関連するが、政府の輔弼責任制⁴⁷が規定されていないために、二つの問題が浮かび上がってきている。一つは、官吏任免権を勅任官に限定したり（第二条）、外交使節の派遣について規定したりしている（第三・四）条）⁴⁸、ことにみられるように、天皇と政府が行政権を分配する形になってしまっていることである。もう一つは、天皇の統治行為の結果として生起する行政訴訟に直面せざるを得なくなり、君主無答責に実質的な空隙を生ずるような規定（第一二条）⁴⁹を設けざるを得なくなっていることである。これらは、この意見書の時点での大久保が輔弼責任制についての理解を欠いていた⁴⁸のではないかとの想定を成り立たせる徴証かとも考えられよう。

天皇大権については、そのほかに三点ほど注意しておきたいことがある。

一つは、皇族管理権（第二〇条）⁵⁰が設けられていることである。この時点では憲法とは別に皇室典範を制定するという発想が生じていない⁴⁹ことが、こうした規定の登場の背景にはあろう。それとともに、前述した輔弼責任制の規定を欠いているために、皇族の管理を天皇の大権事項として明記して、政府と一線を画しておく必要があったともみられる。

もう一つは、度量衡制定権（第一九条）⁵¹である。この実質的な権限は律令制の解体にもなつて天皇の手から離れ、近世では検地とも関連し、幕府の統轄下におかれていた⁵⁰。これを維新政権が継承したわけだが、一般行政権から分離して天皇大権として位置づけようというわけである。こうした王政復古色の濃い発想が「国憲」の大綱の中に登場してくるあたりは、この意見書の時点での大久保

政体分類の比較

大久保意見書		『西洋事情』 初編		『立憲政体略』	
第一部分	第二部分				
君主政治 (君主)	立君独裁	立	立君独裁	君	君主擅制
					君主專治
君民共治	君民共治	君	立君定律	政	上下同治 (君民)
		貴族合議		民	貴顯專治
民主政治	共和政治 (共和)	共和政治		政	萬民共治

大久保は、既論の如く、この意見書の第一部分で簡潔に(53)、ついで第二部分でやや詳しく(54)、彼なりの政体分類論を開陳している。それを、福沢諭吉の刊本『西洋事情』初編および加藤弘之の『立憲政体略』でのものと比較して(55)表示してみよう。

全体を見渡すと、大久保の用語は、福沢と加藤の用語を混淆しているかの観がある。例えば、第一部分の「君主擅制」は加藤と同一だが、第二部分の「立君

まとめにかえて

の思考の構造と内容を考える上で、なかなか興味深い点である。

三つ目は、族籍の決定(第一七条)、「臣民」の海外渡航規制(第二一条)、外国人の雇傭(第二二条)とそれに対する免許付与(第二三条)など、いずれも身分法の領域に関わる権限を天皇大権として規定しているところである。この「国憲」の大綱には、国民の権利と義務に関する規定(51)が欠けているが、これらの規定はネガティブな形で大久保の人権観を示しているとも言えよう。とりわけ、国外追放権は、この意見書の時点以後によく着手されて行く地租改正事業の中で、官僚が改租作業を阻害すると看做した民衆に対してしばしば用いた「皇国の法に不服な者は外国に去れ」という究極の脅し文句として、施政現場で実存していくものであった(52)。この領域における大久保の思考のこのような状態は、民撰議院の開設を想定していないこと、さらに言えば、この意見書での彼の主要関心事から民衆が外されていることと密接に関連すると見てよからう。

大久保は、既論の如く、この意見書の第一部分で簡潔に(53)、ついで第二部分でやや詳しく(54)、彼なりの政体分類論を開陳している。それを、福沢諭吉の刊本『西洋事情』初編および加藤弘之の『立憲政体略』でのものと比較して(55)表示してみよう。

全体を見渡すと、大久保の用語は、福沢と加藤の用語を混淆しているかの観がある。例えば、第一部分の「君主擅制」は加藤と同一だが、第二部分の「立君

独裁」の方は福沢と同一である。また、「君民共治」は加藤の「君民同治」と近似する一方、大久保は憲法のことを「定律国法」と呼んでいるが、これは福沢の「定律」ときわめて近い。さらに第二部分の「共和政治」は福沢と同じだが、加藤の「万民共治」に近い「人民共治」の方が用語としては「至当」だと指摘している。

とは言え、第二部分の用語は三つのうち二つまでが福沢と同一である一方、加藤と完全に同一の用語は皆無である。このことは、大久保の用語は、福沢のものを基本としつつも、加藤のものによってそれを修正することで成り立っている、と見ることもできよう。

この表から気づくもう一つの事柄は、福沢の「貴族合議」や加藤の「貴顯專治」に対応する政体が、大久保意見書の政体分類には登場していないということである。これはかなり意味深長だと思われる。

前述したように、大久保は、将来の「国憲」の大綱では、立法機関としては純然たる上院のみを想定しており、民撰議院については全く言及していない(56)。これは、つまり、彼が「君民共治」と考える政体にあつては、君主(天皇)と「共治」の関係に立つ「民」の実体は、華族と官僚という統治集団にとどまり、被治者である民衆を、国家機構上は含まない、ということになるのである。このような政体のあり方は、福沢の「立君定律」や加藤の「君民同治」と同一視できるだろうか。福沢や加藤の場合、被治者民衆の国政参加、そしてその国家機構上の具現化たる民撰議院の存在こそが、他の政体と用語を区別されるその概念内容の核心部分である。もし、大久保の「君民共治」を、その概念内容に即して比較するならば、福沢の場合は「立君独裁」と「貴族合議」の混合形態、加藤の場合は「君主專治」と「貴顯專治」のそれということになる(57)。

つまり、この種の混合形態(シムラクス)でも「君民共治」の概念によって包摂させるためには、その比較対象から「貴族合議」ないし「貴顯專治」を脱落させておくことで、そうした概念の拡張を可能にする余地を生じさせているのである。もちろん、大久保がさような意図を

もつて右の如く政体分類をなしたと断ずるわけではないが、結果としてそうした論理上の効果をもつてくるということである。

さらに言えば、天皇親政を標榜しつつも政治的実権を藩閥官僚が掌握している「天皇」藩閥官僚「政治の閉鎖的状况は、かぎりなく「貴族合議」ないし「貴顕専治」のそれに近いものであろう。大久保が当時のわが政体の現状を特徴づけるにあたって、「立君独裁」と「君民共治」および「共和政治」を「斟酌折衷」したものだ⁽⁵⁸⁾とした際の、「民」の中身は藩閥官僚であり、その「民」を主体とする「共和政治」の中身は彼らの政治的談合を意味していたのであるまいか。さすれば、「貴族合議」ないし「貴顕専治」を政体分類から脱落させた大久保の心事も自ずと想像されてこようが、これはいささか深読みにすぎたかもしれない。

これをもつて、大久保の、そしてひいては「民撰議院設立建白書」提出以前における政府内部での立憲政体構想の「限界」⁽⁵⁹⁾を語るのには、なるほど『自由党史』⁽⁶⁰⁾が描く歴史像を適及的に補足することにはなるうが、いかがなものであろうか。その前に、この大久保意見書の射程が、右のような次元にとどまるものであったかどうか、検討しておく必要があるのではなからうか。それはまた、明治六(一八七三)年一月一九日に始まる、政府首脳部での政体取調の行方を確かめる作業でもある⁽⁶¹⁾。

(1) 日本史籍協会編『大久保利通文書』五、東京大学出版会、一九八三年九月(初版は一九二八年七月)、一八二～二〇三頁。

(2) 拙稿「大久保利通の憲法構想」(『北陸学院短期大学紀要』第三〇号、一九九八年二月)を参照。なお、小稿は上記拙稿の続篇として成稿されていたが、掲載予定誌の編集事情の変化により独立した別篇に改稿したものである。

(3) 『大久保利通文書』五、一八八～一八九頁。
(4) 同右一八九頁。

(5) 拙稿「幕末政治と福沢諭吉」(『京浜歴科研年報』第一号、一九九七年一月)を参照。

(6) 拙稿「加藤弘之の立憲政体提議」(『京浜歴科研年報』第一〇号、一九九六年一月)を参照。

(7) 『大久保利通文書』五、一八九頁。

(8) 同右一八九～一九〇頁。

(9) 同右一九〇頁。

(10) 右院は、明治六年政変の一因となる明治六(一八七三)年五月の太政官制潤飾により、常設機関ではなくなっていた(藤田正「留守政府における太政官三院制の変質過程」、『中央史学』第七号、一九八四年三月)および中川壽之「太政官内閣創設に関する一考察」(『明治維新史学会編「幕藩権力と明治維新」吉川弘文館、一九九二年四月)を参照)。

(11) (12) 『大久保利通文書』五、一九五頁。

(13) (14) (15) (16) 同右一九四頁。

(17) 同右一九一頁。

(18) 同右一九四～一九五頁。

(19) 同右一九六～一九七頁。

(20) (21) 同右一九七頁。

(22) 同右一九七～一九八頁。

(23) 同右二〇二～二〇三頁。

(24) 大日本帝国憲法第七一条「帝国議會ニ於テ予算ヲ議定セズ又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ予算ヲ執行スヘシ」(我妻栄編『旧法令集』有斐閣、一九六八年九月、一五頁)。

(25) 同右第六二条③「国債ヲ起シ及予算ニ定メタルモノヲ除ク外国庫ノ負担トナルヘキ契約ヲ為スハ帝国議會ノ協賛ヲ經ヘシ」(同右一四～一五頁)。

(26) この明治六(一八七三)年の時点では、政府が貨幣を鑄造し、太政官札などの不換紙幣を發行していた。とりわけ後者

は財政資金調達の手段ともなっていたので、課税や国債と同様にそれを議会の審議対象に加えたのだろう。このことは、大久保が、議会議限の根幹の一つである広義の課税承諾権を、当時のわが国の実情に即して、政府側に抜け道を残さず、漏れ落ちのない形で、議会に付与しようとしていたことを物語っていると言えよう。

(27) 帝国憲法第二二条「天皇ハ陸海軍ノ編制及常備兵額ヲ定ム」〔旧法令集〕、一三三頁。

(28) 同右第六二条①「新ニ租税ヲ課シ及税率ヲ変更スルハ法律ヲ以テ之ヲ定ムヘシ」(同右一四頁) および第六三条「現行ノ租税ハ更ニ法律ヲ以テ之ヲ改メサル限ハ旧ニ依リ之ヲ徵收ス」(同右一五頁)。

(29) 同右第五條「天皇ハ帝國議會ノ協賛ヲ以テ立法權ヲ行フ」(同右一三頁)、第六條「天皇ハ法律ヲ裁可シ其ノ公布及執行ヲ命ス」(同右一三頁)、第三七條「凡テ法律ハ帝國議會ノ協賛ヲ經ルヲ要ス」(同右一四頁)、第三八條「兩議院ハ政府ノ提出スル法律案ヲ議決シ及各々法律案ヲ提出スルコトヲ得」(同右一四頁)。

(30) 同右第八條①「天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル為緊急ノ必要ニ由リ帝國議會閉會ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ發ス」および同條②「此勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝國議會ニ提出スヘシ若議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ將來ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ」(同右一三頁)。

(31) 同右第九條「天皇ハ法律ヲ執行スル為ニ又ハ公共ノ安寧秩序ヲ保持シ及臣民ノ幸福ヲ増進スル為ニ必要ナル命令ヲ發シ又ハ發セシム 但シ命令ヲ以テ法律ヲ變更スルコトヲ得ス」(同右一三頁)。

(32) 『大久保利通文書』五、二〇〇頁。

(33) 同右二〇一―二〇二頁。

(34) 同右一九八頁。

(35) 同右一九八―二〇〇頁。

(36) 帝國憲法第四條「天皇ハ國ノ元首ニシテ統治權ヲ總攬シ此ノ憲法ノ條規ニ依リテ之ヲ行フ」〔旧法令集〕、一三三頁。

(37) 同右第二條「皇位ハ皇室典範ノ定ムル所ニ依リ皇男子孫之ヲ繼承ス」(同右一三三頁)。

(38) 同右第一〇條「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及ヒ文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例ヲ掲ケタルモノハ各々其ノ條項ニ依ル」(同右一三三頁)。

(39) 同右第一三條「天皇ハ戰ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ條約ヲ締結ス」(同右一三三頁)。

(40) 同右第七條「天皇ハ帝國議會ヲ召集シ其ノ開會閉會停會及ヒ衆議院ノ解散ヲ命ス」(同右一三三頁)。

(41) 同右第五・六・三七・三八條(前引を参照)。

(42) 同右第三條「天皇ハ神聖ニシテ侵スヘカラス」(同右一三三頁)。

(43) 同右第一六條「天皇ハ大赦特赦減刑及復權ヲ命ス」(同右一四頁)。

(44) 同右第一五條「天皇ハ爵位勳章及其ノ他ノ榮典ヲ授与ス」(同右一三三頁)。

(45) 同右第五七條①「司法權ハ天皇ノ名ニ於テ法律ニ依リ裁判所之ヲ行フ」(同右第一四頁)。

(46) 同右第一一條「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」(同右一三三頁) および第一二條(前引を参照)。

(47) 同右第五七條①「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」および同條②「凡テ法律勅令其ノ他國務ニ關スル詔勅ハ國務大臣ノ副署ヲ要ス」(同右一四頁)。

立憲政体における君主無答責と輔弼責任制の相補関係の法理一般および帝國憲法下でのその定在については、美濃部達吉「大臣責任論」(同『憲法及憲法史研究』有斐閣書房、一

九〇八年八月)を参照。

- (48) 加藤弘之は『立憲政体略』の中で君主無答責と輔弼責任制を一对のものとして紹介している(前掲拙稿「加藤弘之の立憲政体提議」を参照)。

- (49) 憲法と皇室典範を別個に制定するにいたった経緯については、鈴木正幸『皇室制度——明治から戦後まで——』岩波新書・一九九三年七月、また拙著『地租改正と地方制度』山川出版社・一九九三年一〇月・第三編第一章「明治一五年の地租改正見直し論議」及び第二章「明治一六年の土地所有権論議」を参照。

- (50) 検地と度量衡の関係については、大石久敬『地方凡例録』上巻・近藤出版社・一九六九年五月・六五〜八五頁を参照。また、幕府の升秤統制については、高柳真三・石井良助編『御触書寛保集成』岩波書店・一九三四年一月・九五九〜九六四頁、また林英夫『秤座』吉川弘文館・一九七三年二月を参照。

- (51) 国民の権利と義務に関する規定が立憲政体における憲法の不可欠の構成契機をなすことについては、福沢諭吉が刊本『西洋事情』初編で先駆的な紹介を行い(前掲拙稿「幕末政治と福沢諭吉」を参照)、加藤弘之が『立憲政体略』で体系的に論じている(前掲拙稿「加藤弘之の立憲政体提議」を参照)。

- (52) 不服者の国外追放を揚言して改租事業を強行した事例は各地にみられるが、明治九(一八七六)年の和歌山県での事例は前掲拙著『地租改正と地方制度』一五七頁を参照。

- (53) 『大久保利通文書』五、一八二〜一八五頁を参照。

- (54) 同右一八八〜一八九頁を参照。

- (55) 福沢諭吉については前掲拙稿「幕末政治と福沢諭吉」、加藤弘之については前掲拙稿「加藤弘之の立憲政体提議」を参照。

- (56) 大久保意見書の「国憲」大綱に民撰議院が含まれていない点については、すでに稲田正次が次のように指摘している(『明治憲法成立史』上巻、有斐閣、一九六〇年五月、二二二頁)。

議政院はその構成からいって上院でありその権限は概して広汎である。しかし法律の発案権などは与えられていない。この意見書では下院に比すべき機関の設置は全く考えられていない。

右のうち、「議政院」が法律の発議権を付与されていなかったかどうかは、一考を要する。たしかに、前引の如く、「議事ノ綱領」の第四条には「諸法律ノ稿正院ニ成ル者ヲ議定スル事」(『大久保利通文書』五、二〇二頁)とあり、この条項だけをみれば、法律案の審議権は正院提出のもののみ限定されるかにみえる。しかし、第三条では「新タニ諸租税ヲ賦スル規則」、第五条では「諸会社一般ノ条約定規」の審議権が規定されているが、そこにはそれらの議案が正院から提出されることは明文化されていないが(同右二〇二〜二〇三頁を参照)、これをどうみるか。また、「天皇陛下ノ権」の第八条には「法律ノ選定ヲ議院ニ下ス」(同右一九九頁)とあり、これを先の第四条の対偶条項とのみ考えてよいかどうか、検討の余地があると思われる。さらに言えば、前述の如く、大久保は太政官職制の改正案で左院の立法発議権を認め、立法機関としてはよりすすんだ形態のものであるはずの「議政院」にそれを認めないというのは、首肯するに躊躇する想定である。もともと、選挙制の華族議員の存在に対する防禦措置として、そうなったとも考えられなくはない。いずれにしても、右のような稲田の断定に、にわかには組み難いのである。

- (57) 鳥海靖は、大久保意見書における立憲政体構想を、木戸のそれと同様視した上で、それらとともに「議會制度の樹立」

を「人民の開化」に応じてはかろうとする「漸進主義」だと評している（『日本近代史講義——明治立憲制の形成とその理念』東京大学出版会、一九八八年六月、五〇～五四頁を参照）。しかし、木戸構想との同様視もさることながら、大久保構想における「議會制度」と「漸進主義」の内容吟味はかならずしも十分ではないように思われる。

(58) 『大久保利通文書』五、一八九〇～一九〇〇頁を参照。

(59) 遠山茂樹は、この大久保意見書をこう評している（『大久保利通』〔遠山茂樹著作集〕第二卷「維新変革の諸相」、岩波書店、一九九二年五月、初出は一九六四年三月三四八頁）。

こうした考えは、要するに絶対主義の創成期に見る、啓蒙専制政治家の信念の論理的表明である。その漸進主義は、急進主義に対抗するための保守主義のごまかしでもなく、一時的妥協でもない。むしろ下からの革命の動きを先取りし、歴史を推進指導する者としての自信の反映である。この意見書が、板垣らの民選議院設立建白に先んじたものであり、これに付載された「天皇陛下の権」の内容が、十数年後の明治憲法の骨格をすでに提示していることは、その証拠である。いいかえれば、自由民権運動がまだ起らず、あるいは本格的な政治勢力とならぬ段階ではじめてこの姿勢は可能であった。

かかる歴史的評価ないし位置づけは、自由民権運動が生起したことを前提にしてのみ可能なものである。歴史的事象に対する、この種の適及的価値判断は、適及起点に対する価値評価の変動によって、判断内容の変化を余儀なくされる論理的必然性をもつことに留意しておきたい。

(60) 『自由党史』岩波文庫、上・一九五七年三月、中・一九五八年六月、下・一九五八年二月（初版は一九一〇年三月）を参照。

(61) 拙稿「明治六年政変後の政体取調」（『京浜歴科研年報』