

## 第7回：憲法と帝国議会

### はじめに

#### I、立憲政体への模索～「オールジャパン」実現のために

- 1, 公議政体論の発生
  - 1) 橋本左内…危機へ対する「国民的合意」の必要性を主張
  - 2) さまざまな公議政体論の出現…諸侯会議から二院制に  
天皇を中心にオールジャパンをめざす。  
諸侯会議→藩代表会議→一般武士・草莽・庶民参加も
- 2, 公議政体論の「実現」
  - 1) 大政奉還…「将軍」家主導の公議政体をめざす
  - 2) 王政復古⇒戊辰戦争＝旧幕府を排除した「公議政体」が実現
    - ①「五か条の誓文」＝「公議世論」の尊重と「(列侯)会議」の開催を表明
    - ②有力な諸侯らを議定に任命、諸藩代表会議(公議所⇒集議院)設置
- 3, 公議政体論の排除＝少数の「維新官僚」に権力が集中⇒諸侯公家の排除、「合議」要素の軽視  
⇒廃藩置県による「藩」の消滅＝「公議政体」の基盤消滅、
- 4, 立憲制をめぐる二つの路線
  - A.岩倉遣欧使節団…憲法・国会は国家目標。時期尚早⇒漸進的導入をめざす
  - B.征韓派参議ら「民選議院設立建白書」提出＝民選議会の「下から」の即時導入を請願  
⇒自由民権(「士族の民権」)運動の開始＝士族反乱との共通性をもつ  
⇒新聞紙上での論争＝言論活動の活発化、ジャーナリズムの形成・活発化
- 5, 「漸次立憲政体樹立の詔」を發布(1874)＝立憲政体実現を公約、時期を明示せず  
・元老院(立法)、大審院(司法)、地方官会議の設置

#### II、明治10年代「建設の時代」(大久保)の日本へ

- 1, 西南戦争(＝最後で最大の士族反乱)、大久保利通暗殺⇒明治維新は第二段階へ
- 2, 明治10年代の日本＝「三層構造の社会」
  - A.政府…改革に意欲的・好意的 / 藩閥支配の枠組を重視 / 天皇親政の実現
  - B.自由民権派…士族の民権 / 在地の民権(「豪農の民権」) / 都市知識人の民権(←福沢ら啓蒙主義)
  - C.民衆＝身分制的意識の残存＝政治に対する客体(「客分」)意識と他方での「世直し」願望  
⇒一部は民権運動と結合(「農民の民権」へ)＝秩父事件の発生
- 3, エリート知識人たちの共通理解(政府側・民権派などを問わず)※華士族・村落指導者・商工業者たち
  - 1) 日本の独立(万国対峙)…屈辱を晴らし(破約攘夷⇒条約改正)近代化(富国強兵・文明開化)をめざす。
  - 2) 日本の中心に天皇を位置づける
  - 3) 国民の政治参加＝憲法制定・国会開設(立憲政体)の実現する
  - 4) 「国民」化をすすめる⇒民衆の「客分」意識からの脱却を求める(「愚民観」)
- 4, 明治10年代の政治＝西南戦争・大久保後の日本政治
  - 1) 西南戦争(1877)・士族反乱の鎮圧＝政府の軍事的優越性が確立⇒民権運動の本格化
  - 2) インフレの激化…大量の不換紙幣(「西郷札」)の発行  
⇒農村の好景気⇒農業への投資活発化、富農の自由民権運動参加・「大学習時代」＝「豪農の民権」  
⇒政府の財政危機⇒財政・租税・産業育成策・外資導入などをめぐり政権内外の対立激化
  - 3) 自由民権の活発化・国会開設要求の高まり、私擬憲法の作成ブームに
  - 4) 竹橋事件(1878)、壬午事変(1882)・甲申事変(1884)⇒軍隊のあり方をめぐる対立
  - 5) 大久保の死(1878)⇒政府内の求心力の低下、薩摩閥の弱体化、天皇親政論

### Ⅲ、「国会開設の詔」

- 1, 1881、参議大隈重信、急進的な国会開設意見を建議＝年内の憲法大綱、議員召集⇒翌年の議会開設「交詢社憲法案」(福沢系)に準拠…政党政治にもとづく責任内閣制、天皇の軍事・外交大権など
- 2, 岩倉・伊藤・井上毅ブロックの反発＝岩倉「大綱領」の提出(実際の執筆は井上毅)

①欽定憲法 ②プロシア憲法の漸進主義 ③皇位継承は憲法外で ④軍隊の統率・宣戦講和・貨幣鑄造・条約締結などは天皇大権 ⑤天皇の官僚任免権、内閣は議会に左右されない ⑥大臣の単独責任、連帯責任としない ⑦二院制議会(元老院と民選議院) ⑧議案提出権は政府のみ ⑨前年度予算執行のケースを認める ⑩各国の憲法を参酌し一般人民の権利を規定

- 3, 1881、明治14年政変の発生

- 1) 開拓使官有物払下げ問題発生⇒民権運動最高潮に(開拓使批判⇒藩閥批判⇒国会開設要求へ)
- 2) 明治14年政変 ①官有物払下げの中止 ②大隈参議の罷免 ③「国会開設の詔」

- 4, 「国会開設の詔」＝十年後の国会開設を開設

民権運動に押されて出された側面もあるが、民権派の要望を先取りして具体的な形で示し、民権陣営の構想する憲法や議会にはまけないものをつくるという政府の自信の表明でもある。(佐々木克)

⇒民権派とくに自由党系…国会開設の旗印を失い守勢側に、戦術面での混乱、停滞と過激化

### Ⅳ、明治憲法・憲法体制の構築

- 1, 憲法・国会制定に向けての課題

①限られた期間での実現 ②明治初年からの課題の実現 ③「天皇の中心の日本」とのあり方の厳守。  
④薩長中心の政治体制の温存 ⑤国会における民権派をおさえこむシステム作り。  
⑥「文明国」として納得しうる世界水準の「質」をもったものであること⇒条約改正実現の前提

- 2, シュタイン博士(オーストリア)の助言

「憲法の運用」の仕方を重視＝国会や君主と対抗できるだけの行政機関の自立性と力が重要  
⇒「執行権力の独立」、ドイツ憲法のみでなくイギリスの立憲君主制にも学ぶ。

- 3, 伊藤の**宮中改革**＝「天皇」をつくる

天皇制の「危険さ」＝個人的資質に依存、「政治的発言」・個人的感情のもつ危険性  
⇒天皇制の権威を傷つけ・その存在感を弱め、天皇制自体への批判を招く可能性

<ねらい>①天皇の責任が問われない体制づくり②天皇に必要以上に政治に口出しさせない体制  
<政策>①皇室の規則は別立て(「皇室典範」) ②「宮中」と「府中」の分離 ③皇室財産制度の独立  
④天皇を補佐する諸機関(枢密院・内大臣・宮中顧問官)の整備

- 4, **内閣制度の導入**＝太政官の廃止、初代総理大臣に伊藤が就任

①各省長官である國務大臣が責任を持って国政にあたる。②総理大臣が行政全体を統括(大宰相制)  
③公文令＝法令など種別・立法ルール・形式統一 ④官僚登用システム整備(帝国大学令・官吏採用試験)

- 5, **地方行政制度の整備**

- 1) 地方三新法(1878)＝農民の政治参加を地方レベルで承認。

税の額と使途の協議、府県会の設置(住民の選挙による)、地方税の種類と限度額決定。  
・地方の問題の自主的な解決を望む⇒実際は地方議会へ民権派の進出⇒福島事件(1884)発生

- 2) 市制・町村制(1888)、府県制・郡制(1890)

徴兵や教育などの業務の委託、地域社会の課題を自分たちで解決させる。  
⇒地主らに選挙権・被選挙権を与え、政権に取り込もうとする  
⇒実際には、民権運動の影響を受けたものも多く、議会などに進出していく

- 6, 貴族院と華族制度

- 1) イギリスの二院制をモデルに「上院」としての貴族院を置く。衆議院の独走をおさえる。

- 2) 華族令制定

①公家・藩主に維新等の功績者を加える。②公侯伯子男の世襲の爵位 ③特権の付与。

- 3) 貴族院の構成

①皇・公侯＝全員 ②伯子男＝互選・7年任期 ③勅撰議員＝終身 ④高額納税者＝互選・7年任期

## 7、憲法案の検討

- 1) 井上毅・ロエスレルの草案をもとに、伊藤・井上・金子堅太郎・伊東巳代治の四人で原案作成
- 2) 新たに設けた枢密院(伊藤議長)で審議(17日間)

伊藤の健全な「立憲主義」…「立憲政体を採用する以上は、議会の承認を得ないで法律なり、予算なりを決定して国政運営をすべきでない。」＝天皇の大権が制限されても仕方がないことを認める。

- 3) 天皇の承認

## 8、1889(明治22)年2月11日、大日本帝国憲法(いわゆる明治憲法)発布

- 1) 欽定憲法＝国民は一切関与せず、天皇から与えられる形を取る

東京全市は十一日の憲法発布をひかえてその準備のため言語に絶した騒ぎを演じている。到るところ、奉祝門、照明、行列の計画。だが、こっけいなことには誰も憲法の内容をご存じないのだ。(ベルツの日記)

- 2) 植木枝盛「ああ憲法よ、汝すでに生まれたり、われこれを祝す…成長するを祈らざるべからず」

## V、明治憲法の特徴

### 1、基本的スタンス

「国民代表」が入り込んでくる衆議院に、これまでの政府のやり方に口出しをさせない。

⇒国民・議会の権利を厳しく制限する

最低限度の立憲主義の原則＝国会の予算審議権・立法権、「法律の範囲内」での人権は認める。

### 2、天皇の「三つの顔」

①神聖な存在としての天皇。「万世一系」神話で天皇の統治を正統化する。

②絶対君主としての天皇…「天皇の不可侵性」「天皇は責任を問われることはない」何をしてもいい？

③立憲君主としての天皇…「元首」「統治権」という世界通用の用語で天皇の地位を説明。

⇒天皇は憲法によって政治を行う。「天皇も何をやってもいいわけではない」

### 3、「天皇大権」＝議会に口出しをさせない分野をもうける。

原則として、所管大臣⇒内閣が責任を持って対応する

①編制大権(陸海軍の編成・常備軍額)…内閣の一員である陸海軍大臣の所管

②外交大権(「宣戦・講和権」「条約締結権」)…外務大臣が閣議の同意を得て実施

③行政大権(官制と文武官の任免・俸給)…議会の予算審議の対象となることを防ぐ

④緊急勅令権(緊急時に天皇が命令をだす権限)…国会閉会中に限定、内閣と枢密院の審議が必要

⑤統帥大権(軍隊を率いる指揮官としての権限)＝内閣の権限が及ばない！

### 4、公務員の位置づけ＝国民でなく天皇に責任を負う

①国務大臣の単独責任制＝個々の大臣は天皇に直接責任を持つ。(憲法に「内閣」の規定はない)

⇒内閣は国会に法的責任を負わない(責任内閣制でない)

⇒各大臣が首相の命令を聞く義務は？ 重要な国務は「かならず閣議の決定をへる」(内閣官制)

②裁判所は天皇の名によって「臣民」を裁く

③官僚(公務員)は天皇のために働く。

④軍隊は「天皇の軍隊」で、天皇中心の国家を守るためにおり、国民を守るためでない。

### 5、統帥権の独立＝国会だけでなく内閣や枢密院などの制御も困難

①編制大権(陸・海軍大臣⇒内閣所管)、統帥大権(＝指揮命令権、参謀本部等⇒天皇)の二系統

②統帥権…1878年参謀本部設立(陸軍省から独立・天皇に直属)⇒師団指揮権・軍事教育も掌握

③1878年竹橋事件⇒1882年「軍人勅諭」＝「朕は汝ら軍人の大元帥なるぞ」と天皇の指揮権を強調

④明治憲法での統帥大権の記述「天皇は陸海軍を統帥す」(11条)⇒内閣などの制御困難に

### 6、統制の利かないシステム＝「元老」の権力を行使しやすい形だが…

①すべての機関は天皇に直結する絶対主義的な仕組み。

②府中と宮中の分離＝天皇を取り囲む諸機関は国会や内閣の手の届かない場所に置かれる。

③「天皇の威」をふりかざす官僚とくに軍隊の独走を許す構造。

④枢密院(一部が規定される)＝天皇の大権の多くも実際はこの機関で審査される

⑤元老(「元勳」)…システム全体を統御する「天皇」とともに、全体を把握。

= 政権の中枢にいた薩長出身の藩閥政治家が元老として権力を維持し続ける。⇒高齢化と死

## VI、国会開設と初期議会

1, 衆議院選挙 (1890/7/1) = 投票率93.9%2, 超然演説 = 政府側の牽制

- 選挙権 = 地租 + 所得税を15円以上納める25歳以上男子、計約45万人・人口比1.14%  
= 大部分は地主 (票の重み…東京: 613票/人、富山2300票/人)、
- 被選挙権 = 同じ納税資格の30歳以上の男子
- 当選者 109人/300人が士族、64%が府県会議員経験者、実業関係者98人/300人  
立憲自由党130人、立憲改進黨41人 = 民党が過半数、他は独立派(74)・国権派(21)

2, 超然主義演説 黒田首相⇒山県首相

黒田首相の超然主義演説…「政府は常に一定の方向を取り、超然として政党の外に立ち、至公至正の道に居らざる可らず」⇒山県内閣も継承

3, 1890年11月29日 第一回帝国議会開催 アジアで2例目 (ただしトルコは1年弱で挫折)

- 民党…民力休養 (⇒地租軽減)、政費節減 (⇒官制改革・行政費の削減) を主張
- 政府…行政費は「『行政大権』に属し、国会は関与できない」と主張 = 予算審議権を制限
- ⇒民党: 予算不成立 (= 前年度予算執行) ないし議会解散か、妥協か、の選択を迫られる
- 「土佐派 (= 自由党右派) の裏切り」で妥協成立 = 予算の成立に

4, 大選挙干渉と初期議会

1) 第二議会 (1891~92)

政府 = 積極予算 (国防・国土開発の増額) vs 民党 (民力休養・政費節減) ⇒さらなる削減を要求  
⇒衆議院解散・総選挙へ

2) 大選挙干渉 = 地方官と警察を動員し、民党派の選挙を妨害⇒乱闘に (死者25人負傷者388人)

(背景には、天皇の意向「良民の議員 (= 政府支持の議員) となることを望まされ候」)

⇒選挙結果 政府系95 (←79) vs 自由党94 (←109) 改進黨37 (←41) = 民党の過半数割れ

3) 第三特別議会 (1892)

民党、選挙干渉を糾弾、伊藤ら元勲も批判的⇒予算案の大幅削減に

鉄道敷設法の圧倒的多数での成立…利権をめぐる政府と地方有力者としての議員の利害一致

4) 元勲内閣と「和協詔書」

①第二次伊藤内閣 (元老の山県・黒田・井上・大山が入閣) 成立

②第四議会 (1892~93) …民党、軍艦建築費の全額削除予算を修正可決・内閣不信任案を提出

③天皇の詔書 (「和協の詔書」により妥協…、宮廷費からの支出・官吏の献納・行政改革なども

⇒予算修正案の可決に、「伊藤内閣と自由党の妥協のための儀式」(坂野)

④自由党の変化…民力休養から民力養成 (鉄道などの開発) へ (←好景気による米価上昇・産業発展)

減税よりも「国民の生活、国民の教育、外交、国防」の四者を重視、地方開発予算増額を期待

5) 第五議会 (1893) …伊藤内閣 + 自由党 vs 改進黨 + 対外硬派

①伊藤内閣と事実上の提携関係に

②条約改正交渉 = 領事裁判権回復と引き換えに国内旅行権開放 (内地雑居) 承認での合意をめざす

③大日本協会「内地雑居尚早論」を主張、改進黨も協力 (「条約励行」論を主張)

⇒議会多数派を形成、「現行条約励行建議」(条約の厳格な運用、居住通商を居留地限定) 採択

⇒言論機関の支持、政府批判キャンペーンの実施⇒しだいに「政府の弱腰」批判・対象の変化

④94/1衆議院解散 ⇒3月総選挙で対外硬派120議席 (自由党と同議席) ⇒混乱つづく 6/2解散

6) 日清開戦外交と軍国国会

①1894/2朝鮮における東学農民戦争発生⇒5/31清に派兵要請、6/2日本軍の派遣を決定

②対外緊張を背景に、6/2衆議院を解散、7/16イギリスとの新条約調印 (条約改正)。

③国内でのナショナリズムの高まり (義勇兵運動⇒献金・軍役夫としての従軍運動)

④日清戦争の発生 (94/7)

⑤第7臨時議会 (広島) = 軍事予算・法令、「軍隊への感謝決議」を全員一致で可決 = 挙国一致体制

⑥第8国会 (1894~95) 政府原案をわずかな減額で承認可決

⇒日清戦争をきっかけに、政府と国会・政党との結合が進む

おわりに