

「明治憲法とは ～歴史と公民の両面から見た真実」

黒田裕樹（ブログ「黒田裕樹の歴史講座」）

1. 明治憲法における「ねじ曲げられた評価」

国の最高法規と一般にいわれているのが憲法であり、我が国においても、第二次世界大戦後に日本国憲法が制定されているのは皆さんご存知のとおりですね。では、日本国憲法以前に、近代において存在した我が国の憲法は何でしょうか。

答えは大日本帝国憲法です。この憲法は明治時代に定められたことから別名を明治憲法といますが、皆さんがこれまでに学習した過程において、明治憲法はどのような評価がなされているのでしょうか。また、その評価は本当に正しいのでしょうか。

一般的に憲法のような重要な法律を評価する場合は、その条文の意味を詳細に解釈して立法趣旨(=その法律がつくられた目的やねらい)を明らかにするという公民的な考察だけでなく、憲法が国内、あるいは国外のどのような情勢においてつくられたのかという歴史的な経緯も重要となります。

公民的な考察に歴史的な経緯という二つの作業を必要とする今回の講座ですが、公民と歴史の二つの教員免許を有する私こと黒田裕樹が、明治憲法に秘められた真実を探ってみたいと思います。

これからはまず皆さんが良く知っておられる一般論を述べます。

「明治政府は自由民権運動への対応や近代国家としての体裁を早く整える必要から、大日本帝国憲法(=明治憲法)を1889(明治22)年に制定しました。明治憲法は天皇が臣民に授けるといふ欽定憲法の形式で発布され、臣民たる国民は、天皇から憲法を『押し付けられる』というかたちで受け入れざるを得ませんでした。

大日本帝国憲法は天皇を絶対的な主権者とする、いわゆる絶対主義的な色彩の濃いものであり、帝国議会(=国会)や内閣あるいは裁判所も天皇を助ける機関に過ぎませんでした。また、天皇は軍隊を統率・指揮し、条約の締結権を持つなど、天皇大権と呼ばれる大きな権限を有していました。

大日本帝国憲法において国民の権利は『臣民の権利』として保障されましたが、それは人が生まれながらに持っている基本的人権としてではなく、天皇が臣下の民に与えた権利として『法律の範囲内』で保障されるに過ぎず、法律によって国民の権利を大幅に制限することができました。

第一次世界大戦後には大日本帝国憲法の立憲主義的な側面が重視され、大正デモクラシーと呼ばれ

た民主的な時期があったものの、経済危機や社会不安の高まりによって次第に軍部が政治の主導権を握るようになり、やがて日本は 15 年間（1931～45 年）にも及ぶ侵略戦争（＝15 年戦争）への道を突き進んでいったのです」。

多少の差異はあったとしても、上記の内容がこれまでの一般的な公民教科書（あるいは歴史教科書）における明治憲法の姿と違って差し支えないでしょう。憲法の条文の内容についても、大筋で同じような見方であるといえます。

こうした見方における明治憲法のポイントは、第一に、天皇は「最高の権力者」とされていること、第二に、議会・内閣・裁判所のいわゆる三権は存在こそするものの、国家的な位置づけとしては天皇による政治を「助ける」機関でしかないこと、第三に、国民のあらゆる権利が「制限付き」であり、不十分なものであったこと、といえるでしょう。

しかし、これらは事実に照らして本当に正しいことなのでしょうか。明治憲法は国民にとって満足のいく内容ではなかったのでしょうか。

この謎を解き明かすためにも、まずは明治憲法が定められた歴史的経緯について考察してみます。

2. 明治憲法の歴史的経緯について

明治維新を経て、それまでの徳川幕府に代わって政治の実権を新たに握った明治新政府には、為さねばならない課題が山積していましたが、なかでも最大の問題は「いかにして我が国の独立を守り、他国からの植民地化を防ぐか」ということでした。

当時（19 世紀後半）のアジアは帝国主義（＝政治や経済、軍事などの面で他国の犠牲において自国の利益や領土を拡大しようとする思想や政策のこと）を標榜（ひょうぼう、主義や主張などをはっきりと示すこと）する欧米列強による植民地化が進んだ、いわゆる「草刈り場」と化しており、超大国と思われていた清国ですら、香港などの主要都市が列強の支配下に置かれてしまっていたのです。

このままでは我が国も他国の植民地とされてしまうのではないかという危機感をもった明治政府は、欧米列強と肩を並べるためにも一刻も早い近代国家の確立を目指さなければなりませんでしたが、廃藩置県など維新の功労者たる士族にとって不利となる政策には反発も多く、全国各地で不平士族の反乱が相次ぎましたが、その最たるものが明治 10（1877）年に起きた、西郷隆盛（さいごうたかもり）を中心とする西南戦争でした。

西南戦争には急進的な近代化にこだわるあまり、日本の伝統を粗末に扱おうとした当時の明治政府への日本精神からの異議申し立てという一面もありましたが、戦争が最終的に政府側の勝利で終わると、その後は「士族の反乱そのものは治まったが、代わって議会の開設などを求める自由民権運動が活発化し、その圧力によって政府はしぶしぶ憲法制定に取りかかった」と従来の歴史教育では教えられていることが多いようですが、これは事実ではありません。

明治政府はその成立の段階から将来の憲法制定に向けての布石を着実に打っており、例えば大政奉還の翌年となる明治元（1868）年3月には明治天皇によって五箇条の御誓文が發布されましたが、その第一条には「広く会議ヲ興(おこ)シ万機公論ニ決スベシ」と書かれていました。

「政治をなすには広く会議を行い、公(おおやけ)の議論によって決めるべきである」という意味のこの御誓文は、新政府による強権的な政治ではなく、公の議論、つまり議会政治によって何事も決めるべきであるという強い決意を、天皇が神前にて誓われるという形式で示されたものであり、明治政府は当初から議会政治を前提にした政策を目指していたのです。

さて、一般的に自由民権運動のスタートとされているのは明治7（1874）年に板垣退助らによって提出された民撰(みんせん)議院設立の建白書ですが、建白書が出された頃は不平士族の反乱への対策などの解決すべき問題が山積しており、直ちに憲法制定や議会開設に着手する余裕はとてなかつたのです。

しかし、それでも政府は、建白書が出された翌年である明治8（1875）年には漸次(ぜんじ)立憲政体樹立の詔(みことり、天皇の命令による文書のこと)を出して憲法制定に向けての意欲を示すと、西南戦争が終わった後の明治14（1881）年には国会開設の勅諭(ちよくゆ、天皇による訓示に相当)が出され、明治23（1890）年に国会を開設することを公約するなど、憲法制定に向けて着実に前進していきました。

つまり、政府は自由民権運動に押されて仕方なく憲法制定や議会政治を目指したわけではなかつたのです。また、両者の最終目的にも大きな差はなく、政府主導による「上からの改革」と、自由民権運動が目指す「下からの改革」との違いがあっただけでした。

政府の立場で考えてみれば、列強による植民地化を防ぎながらあらゆる分野において近代化を進めなければならないという厳しい情勢のなかでは、政府による強い権限で何事も実行しなければならないという信念がありました。それゆえに、急進的に近代化を進めようとする自由民権運動とはしばしば対立関係となり、反体制運動に対する政府の厳しい取り締まりもあつたのです。

来るべき憲法制定に向けて、政府は明治15（1882）年に伊藤博文(いとうひろぶみ)をヨーロッパへ派遣して憲法調査を自発的に行いました。自国の憲法制定に関して他国の憲法を、それも自発的に調査するなど他国に例がありません。政府の憲法制定に対する強い意欲が感じられるエピソードです。

約1年半の時間をかけて、ベルリン大学教授のグナイストや、ウィーン大学のシュタインなどから憲法の教えを受けた伊藤は、最終的に当時のドイツ帝国の母体となつた旧プロイセン王国の憲法が我が国の国情に照らして一番相応(ふさわ)しいとの結論を得て帰国しました。

こうした事実から「明治憲法は外国の憲法の引き写しだ」という印象が歴史教育などにおいて強くなっているようですが、実際に伊藤がベルリン大学教授のグナイストやウィーン大学のシュタインなどから受けた教えは「日本の憲法は自国の歴史や伝統に立脚したものでなければならない」というものでした。

また、当時の我が国の外交上における最大の懸案は諸外国に押し付けられた不平等条約の改正でしたが、その実現のためには国の基本法となる憲法を制定するのが当然であるとともに、憲法制定後も政府主体による強い意志で引き続き政治を行う必要がありました。

このため、政府は我が国の元首であり長い歴史を誇る天皇の意味について深く考え、至高の権威をお持ちの天皇の名の下で政治を行う以外に、国民をまとめると同時に彼らの支持を得る方法は無いという結論に至りました。

だからこそ、明治憲法において「天皇が臣民に授ける」という欽定憲法の形式が採用されたのです。

明治20（1887）年、帰国した伊藤は井上毅（いのうえこわし）が作成した憲法の草案（＝下書きや原案のこと）をもとに伊東巳代治（いとうみよじ）や金子堅太郎（かねこけんたろう）らとともに検討作業を行い、翌明治21（1888）年4月に草案を完成させました。

完成した憲法草案は、同明治21年に創設された天皇の最高諮問機関（しもんきかん、諮問は「意見を求める」という意味）である枢密院（すうみつゐん）で、明治天皇ご臨席のもとでさらに審議されました。

こうした着実な段階を踏んだうえで、明治22（1889）年2月11日の紀元節の日に明治憲法はついに発布されました。この瞬間、我が国はアジア初の立憲国家となったのです。

憲法発布の当日は祝賀行事が各地で行われ、国民がこぞって憲法の発布を祝いました。普段は反政府的な立場をとっていた新聞各紙でさえ、「聞きしに優る良憲法」「大体においては実に称賛すべきの憲法」と評価しました。

さらに、有色人種のアジアの国家が憲法を、それも明治維新からわずか20年余りでつくったことに対して、欧米列強からは感嘆の声が上がるとともに、憲法を高く評価しました。明治憲法の発布は、世界史上においても燦然（さんぜん）と輝く画期的な出来事だったのです。

3. 明治憲法の条文に書かれた真実

さて、明治憲法の歴史的経緯についてはこれまで述べたとおりですが、明治憲法の条文にはどのようなことが書かれているのでしょうか。その謎を探るためにも、憲法の代表的な条文を詳しく解釈してみることにしましょう。まずは天皇に関する条文からです。

第1条 大日本帝国ハ万世一系（ばんせいいつけい）ノ天皇之（これ）ヲ統治ス

「天皇が統治する」という字面だけを見ると天皇絶対主義と理解できそうですが、実は「統治」の意味が現代とは異なっています。

「統治ス」は、憲法の前案では「治（シラ）ス」と書かれていました。「治ス」とは「お知りになる＝公平に治める」という意味の大和言葉であり、それを漢語化したのが「統治ス」です。公平に世の

中を治めるということは「権力を私有せず、公共のために世の中を治める」という意味であり、従来の天皇のお立場を成文化したものであると解釈できます。

つまり、明治憲法は初めの第1条から「天皇主権」を明確に否定しているのです。

第4条 天皇ハ国ノ元首ニシテ統治権ヲ総攬(そうらん)シ此(こ)ノ憲法ノ条規ニ依(よ)リテ之ヲ行フ

ここで問題になるのは「統治権の総攬」の解釈でしょう。総攬とはただ単に「とりまとめて持つ」という意味であり、これを「わが手に握って実権を持つ」と解釈するのは強引過ぎます。しかも「此ノ憲法ノ条規ニ依リテ」と書かれているように、仮に実権を握っていると解釈できたとしても、天皇ご自身も憲法の規定に従わなければならないと明記されているのです。

では、天皇といえども従わなければならない「憲法の規定」にはどのようなものがあるのでしょうか。

第5条 天皇ハ帝国議会ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ

従来は「議会は天皇を助ける機関に過ぎない」と教えられてきました。しかし、協賛とは「賛成して協力する」という意味ですから、条文を素直に読めば「天皇が立法権を行うには議会の賛成や協力が必要である」という解釈となり、天皇が勝手に立法権を行使することは憲法上許されていないという意味になります。

その後の歴史を見ても、憲法制定後に立法権を実際に行使したのは議会であり、天皇は議会が決めた法律や予算に署名(=サイン)するのが主な職務でした。これは、天皇の国事行為について定めた日本国憲法の第7条と同様の意味を持ちます。

第55条 第1項 国務各大臣ハ天皇ヲ輔弼(ほひつ)シ其(そ)ノ責(せめ)ニ任ズ

第2項 凡(すべ)テ法律勅令(ちよくれい)其ノ他国務ニ関(かか)ル詔勅(しょうちよく)ハ国務大臣ノ副署(ふくしょ)ヲ要ス

まず第1項ですが、輔弼とは補佐して助言することを意味しており、ここでは第5条と同じく「天皇の行政権は国務大臣(=内閣)の補佐や助言が必要である」と解釈すべきです。第2項において、天皇は勅令(=天皇からの命令)や詔勅(=天皇のお言葉を文章化したもの)を出すことが可能でしたが、これも大臣の副署(=署名のこと)が必要されており、実際に天皇が直接命令を出しても、後に大臣が署名しなければ効果がありませんでした。

つまり、行政権の責任は内閣にあり、天皇は内閣が決めた政治の進め方に署名(=サイン)するのが主な職務でした。これも議会と同様、天皇の国事行為を定めた日本国憲法の第7条と同様の意味を持っています。

ところで、明治憲法の条文には「国務大臣」という用語が見られる一方で、実は「内閣総理大臣」

や「内閣」の文字はありません。これには憲法に内閣の文字を入れることで、総理大臣すなわち首相がかつての徳川幕府の将軍のように力を持ち、天皇を軽んじる可能性があることを、幕府と命がけて戦った経験を持つ伊藤博文が恐れたからだという説があります。

ただ、いずれにせよ憲法の条文上は「内閣」は存在しないという事実が変わりはなく、これが後々になって深刻な影響をもたらすことになるのです。

第 57 条 司法権ハ天皇ノ名ニ於(おい)テ法律ニ依(よ)リ裁判所之ヲ行フ

この条文は「天皇の名において」の解釈が問題になると思いますが、常識的に考えて、法律の知識をお持ちでなければ、いくら天皇といえども人を裁くことが出来るはずがありません。

従って、ここでの「天皇の名において」とは「天皇の権威をもって」裁判所が法に基づいて、天皇の代わりに審理するというように解釈すべきなのです。つまり、天皇は司法権もお持ちでないことが明文化されていることとなります。

ここまで立法権や行政権、司法権に関する条文を検討しましたが、結果的に天皇は三権のいずれもお持ちでなく、議会や内閣、裁判所が決めたことに従われるのみということが良く分かりますね。しかし、大きな問題となる条文がまだ残っています。それは第 3 条です。

第 3 条 天皇ハ神聖ニシテ侵スベカラズ

第 3 条でのいわゆる「神聖不可侵(しんせいふかしん)」を字面どおりに解釈して「天皇は憲法によって神の扱いを受けていた」と主張する人が多いですが、これはとんでもない誤解です。

そもそも「神聖」とは「尊くしておかしがたいこと、清浄でけがれがないこと」であり、それに「不可侵」が加われば「尊厳や名誉を汚してはならない」という意味になります。

つまり、天皇の尊厳や名誉を汚さないために「天皇に政治的責任を負わせない」というのが正しい意味なのです。これは「国王は君臨すれども統治せず」とする立憲君主制の考え方そのものでもあります。

明治憲法において天皇は政治的な権力は何もお持ちでなかったのですが、権力とは全く別の概念として、天皇は我が国の長い歴史における権威をお持ちであった一方で、近代国家として歩むために絶対に必要だった憲法を制定した政府でしたが、明治維新から 20 年余りしか経っていない現状では後ろ盾となる権威がどうしても不足していました。

そこで、歴史的な権威をお持ちの天皇が憲法における様々な手続きに署名されるという重い現実によって、憲法自体や憲法によって規定された議会や国务大臣(＝内閣)、裁判所などの決定に「正当性」を加えようとしたのです。

これこそが「天皇によって国がまとまる」という我が国古来の理想的な政治体制であり、現代の日本国憲法における「象徴天皇」とも大きな差はありません。私たちは明治憲法における「天皇大権」によって定められたのは天皇の「権威」であって、決して「権力」ではないことを深く理解する必要があるのではないのでしょうか。

さて、明治憲法における「天皇大権」の真意は理解できましたが、条文で「臣民」と書かれた国民の自由や権利は制限付きでしか認められず、不十分なものであったというのは本当でしょうか。その正否を確認するためにも、再び明治憲法の条文を見てみましょう。

明治憲法における「臣民の権利と義務」は、第19条から第35条まで規定されており、それらを簡潔にまとめると以下のとおりとなります。

第19条 誰でも平等に公務員になれる権利 第20条 兵役の義務 第21条 納税の義務
第22条 居住や移転の自由 第23条 不当な逮捕の禁止
第24条 裁判を受ける権利 第25条 住居不法侵入の禁止
第26条 手紙の秘密を守る権利 第27条 財産権 第28条 信教の自由
第29条 言論、出版、集会、結社の自由 第30条 政治に意見を言う権利（＝請願権）
第35条 選挙権

19世紀末に制定されたという事情を考えれば、かなり多くの権利が認められているといえるのではないのでしょうか。ちなみに生存権（＝社会権）がないのは、それ自体が20世紀に考え出された権利だからであり、明治憲法に含めるのは無理がある話です。

実は、明治憲法は多くの権利や自由を国民に認めた「進んだ憲法」と世界中の当時の学者から評価されており、逆に近代化を始めたばかりの我が国が「これだけ国民の権利を認めて国としてやっていけるのか？」と心配されたというエピソードが残っています。

次に「法律による制限」についてですが、法律で制限されているということは、逆に言えば「法律で禁じられていること以外は自由である」と同時に「政府は法律で決められてもいないのに国民の自由や権利を奪ってはならない」ということも意味しています。

また、これもよく考えれば理解できることですが、この世に「無制限の権利や自由」というものが存在するのであれば、平安時代や戦国時代のように「力あるものが勝つ」という、実に住みにくい社会になってしまいますから、近代法治主義の原則から考えれば、権利や自由が「法律により制限されている」のはむしろ当然であるといえるのです。

さらに、この原則は日本国憲法においても例外ではなく、第12条のように「公共の福祉」の名のもとに権利や自由が制限されているのは有名な事実ですね。

これまで述べてきたように、明治憲法には「天皇大権」など存在せず、むしろ日本国憲法の「象徴天皇制」に近い制度であったことや、国民の権利や義務も現在とさほど変わらず、法律による制限

も当然のことであると理解できるようになりましたが、どんな法律にも欠点があるものです。明治憲法も、制定の際には考えもつかなかった欠陥によって、我が国が戦争へと進むきっかけをつくってしまったのでした。

いわゆる「統帥権干犯(とうすいけんかんぱん)問題」のことです。

4. 明治憲法の重大な欠陥

第11条 天皇ハ陸海軍ヲ統帥(とうすい)ス

条文を素直に読めば、統帥権(=軍隊を指揮する権利)は天皇のみが有するという規定ですが、実際にはもちろん天皇ご自身が指揮を取られることはなく、議会や国務大臣(=内閣)、裁判所と同様に、陸軍や海軍の責任者が握っていました。

この条文が他と独立して設けられたのには、戦争を決断したり、あるいは終わらせたりするのは政治家の職務ですが、戦争開始後の指揮権は軍人に任せた方がよいであろうという判断からくるものでした。これを「統帥権の独立」といいます。

明治憲法が制定された当時は、維新の元勳(=国家に尽くした大きな功績のある人のこと)であった、いわゆる元老が大きな力を持っているのみならず、西南戦争などの不平士族の反乱から生き残った、経験豊富で精強な軍隊もしっかりした国家観を持っており、統帥権の独立など全く問題になりませんでした。

しかし、時が流れるに従って元老のほとんどが死亡し、また軍隊も経験不足であるうえに頭脳が特に優秀な人々(=いわゆる学校秀才)が多くなったという事情があったほか、第一次世界大戦後の世界各地で軍縮の動きが活発になり、相対的に軍隊の価値が下がったことで軍人の不満が次第に大きくなっていきました。

そんな折の昭和5(1930)年にロンドン海軍軍縮会議が行われ、我が国が各国と海軍の補助艦の数を制限する協定を結んだことが明らかになると、軍部は「海軍軍令部長の同意を得ないで政府が勝手に軍縮条約を調印した行為は、憲法に定められた統帥権の干犯(=干渉して他者の権利を侵すこと)である」として政府を攻撃しましたが、この主張には無理がありました。

なぜなら、一国の軍備について決定を下すことは統治権の一部であり、統治権は天皇の名のもとに国務大臣(=内閣)が行うものだからです。従って、軍部による主張は統帥権の拡大解釈に過ぎず、統帥権干犯問題は社会的地位の低下に危機感を抱いた軍人社会の反撃の一つでしかありませんでした。

ところが、時の野党であった立憲政友会が「与党の攻撃材料になるのであれば何でもよい」とばかりに統帥権干犯問題を政争の具として軍部と一緒に政府を攻撃したことで話が一気に拡大してしまっただけで、憲法の条文上では内閣が「存在しないことになっている」という事実もさらに悪

い影響を与えてしまったのです。ちなみに、この時に政府を激しく非難した政友会の議員の一人である鳩山一郎(はとやまいちろう)は、鳩山由紀夫(はとやまゆきお)元首相の祖父です。

条約そのものは何とか批准(ひじゅん、国家が条約の内容に同意すること)出来たのですが、当時の首相であった立憲民政党の浜口雄幸(はまぐちおさち)が東京駅で狙撃(そげき)されて重傷を負うという事件が発生してしまいました。

その後の我が国は、国家としての統制のとれない二重政府の状態と化してしまったことによって、統帥権を盾にした軍部の暴走を政府が止めることができず、やがては「昭和の悲劇」ともいえる戦争状態へと突き進む原因の一つになってしまったのです。

統帥権の独立は明治憲法の重大な欠陥だったのでしょうか。あるいは解釈や運用の誤りだったのでしょうか。ただはっきりといえることは、統帥権干犯問題が引き金となって我が国は大東亜戦争を戦い、結果として敗れたことで明治憲法はその存在を否定され、GHQ(=連合国軍最高司令官総司令部)の命令によって日本国憲法が新たに制定された、ということです。

では、日本国憲法の制定に関する経緯や、その内容についてはどうなのかという問題が気になると思いますが、これらについては、いずれ機会があれば改めて紹介したいと思っております。(完)

主要参考文献：「日本の歴史 5 明治篇」(著者：渡部昇一 出版：ワック)
「先生、日本のこと教えて」(著者：服部剛 出版：扶桑社)

YouTube 再生リスト「明治憲法とは」

https://www.youtube.com/playlist?list=PLeZrZWY-wML4GYohVGbu3iy5wuQ5pLZ_V

黒田裕樹の歴史講座

<http://rocky96.blog10.fc2.com/>