

Title	準抛国ドイツの選択と脱却：明治一四年の政変から伊藤博文の憲法調査まで
Author(s)	瀧井，一博
Citation	聖学院大学総合研究所紀要, No. 47
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/refs/modules/xoonips/detail.php?item_id=2180
Rights	

聖学院学術情報発信システム：SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

準抛国ドイツの選択と脱却

——明治一四年の政変から伊藤博文の憲法調査まで——

瀧井 一 博

序 明治憲法はドイツ的か

大日本帝国憲法（以下、明治憲法）はドイツ、とりわけプロイセンの立憲君主制をモデルとして制定されたとされる。このことは、憲法の成立当初から言われてきたことであり、国際的にもそのように認知されていた。後のアメリカ大統領ウッドロー・ウィルソン（Thomas Woodrow Wilson）は、発布間もなく明治憲法の英訳を一読して、次のように感想を述べた。

日本の現在の発達段階を考慮に入れると、プロイセン憲法は模写するのに非のうちどころのない法であるといえましょう。日本がそれをモデルとして選択したことは、まれにみる賢明さまれにみる学習能力の証明に他ならないのです。そして、それこそが日本の最良の憲法でありその成功を約束するものです。^①

明治憲法がプロイセン憲法をモデルとした、さらにいえばその引き写しである、とは現在にいたるまでこの憲法の性格づけとしてしばしば言及される。だが、そのような定式化された通念とは裏腹に、最近の重要な政治史の研究は、その非ドイツ的側面を強調している。⁽²⁾すなわち、それらによれば、憲法施行後の明治国家の運営は議会主義の進展によって特徴づけられ、むしろイギリス的な立憲君主制の道を歩んでいったことが指摘される。

このような憲法史上の通念と政治史上の認識との乖離は、憲法をひとつの体系立った作品と見なすか、あるいは成立後の実際の運用や機能 (Verfassungswirklichkeit) を重視するかという学問分野に根差す方法的な差異に由来するものとも考えられる。だが他方で、明治憲法の成立過程を精査した時、起草者のなかにドイツを相対化する構想がはらまれていたことも事実なのである。本稿では、伊藤博文や井上毅という憲法制定のキーパーソンがドイツ型立憲主義に立ち至り、そしてそこから脱却しようとする経緯を瞥見したい。そのうえで、明治憲法の性格づけについて再検討を試みる。

第一章 明治一四年の政変と準抛国ドイツの選択

本稿のタイトルにも掲げられている「準抛国」とは、比較法政思想史を専攻されている山室信一氏の提起された概念である。同氏の著作『法制官僚の時代』（木鐸社、一九八四年）は、模範国／準抛国という枠組みを通じて明治期の国家設計の知的遍歴を掘り起こした名著である。同書では、明治初期の留学や翻訳を通じての白紙状態からの西洋文明の体験から出発し、やがて日本が国家の制度設計のうえで準抛すべき国としてイギリスやフランスが主として自由民権派によって盛んに研究されるが、明治一四年の政変をきっかけに、当代の法制官僚井上毅の働きかけによって、英仏学か

ら独逸学へと知の覇権が転位し、藩閥政府の模範国／準抛国としてプロイセンならびにドイツ帝国が選択されるプロセスが、重厚な思想のドラマとして描出されている。

ここで山室氏も指摘するように、ドイツを準抛国とする契機となつたのが、一八八一年に勃発した明治一四年の政変である。まずは、この事件の主要な事柄を列記してたどつてみることにしたい。

一八八一（明治一四）年

三月 末 大隈重信、イギリス流議院内閣制を主張する憲法意見書を左大臣有栖川宮熾仁親王に提出。

六月一四日 岩倉具視宛井上毅書簡。「先日秘書〔大隈意見書〕内見被賜候後、潜心熟考致候に、欧州各国殊に独乙国の如きは、決て英国の如き十分之權力を議院に与へ、立法之権而已ならず、併て行政之実権をも付与するに至らず」⁽³⁾。

二七日 伊藤、大隈意見書を筆写。

七月 二日 岩倉宛伊藤書簡。「実ニ意外之急進論にて、とても魯鈍の博文輩驥尾に随従候事は出来不申」⁽⁴⁾。

五日 岩倉、憲法起草に関する意見書（大綱領一八項目、綱領一二項目、その他、「第一」から「第三」までの「意見」）を太政大臣・左大臣に提出。プロイセン流欽定憲法主義を説く。

三〇日 天皇、開拓使官有物払下を聴許。

八月 新聞、雑誌、演説会を通じての民権派による払下糾弾の反政府キャンペーン⁽⁵⁾。大隈がこれらの運動とつるんで、政府転覆を企てているとの噂が流布。

九月一二日 独逸学協会設立。

一〇月一二日 大隈の政府追放、開拓使官有物払下中止が決定。明治一四年の政変。

事の発端は、一八八一（明治一四）年三月に参議大隈重信がイギリス流議院内閣制を主張する憲法意見書を提出したことにある。当時参議職に就いていた者はみな、自らの憲法制定に関する考えを文書にまとめて提出することを求められていた。大隈もそれにならったのだが、それは提出方法および内容の二点において物議をかもした。

まず提出方法についてである。大隈は意見書の提出に際して秘密主義を貫き、そのことがこの問題の担当大臣有栖川宮熾仁親王を通じて天皇に密奏しようとしたのではないかとの嫌疑をかけられることになる。この点で特に憤激したのが、伊藤であった。大隈と伊藤は井上馨も交えて、この年の一月に熱海において来るべき日本の憲法のあり方をめぐって熟議の機会をもっていた。伊藤にしてみれば、ここで彼は大隈との連帯を確認したはずであった。にもかかわらず、大隈が伊藤に内密に天皇に憲法意見を上奏しようとしたということに、伊藤は大きな失望を覚えたのである。⁽⁶⁾

他方で、憲法史的にみてより重要なのは、大隈意見書の内容である。六月に入つて有栖川宮からそれを内示された右大臣岩倉具視は、その内容に衝撃を受けた。大隈がそこで主張していたのは、明年一八八二年には国政選挙を行い、二年後に国会を開設するという急進論で、しかもイギリスに範を取り、選挙で多数を獲得した政党が内閣を組織するという政党政治に立脚した議院内閣制が掲げられていた。

岩倉はこの意見書を井上毅に見せ、意見を請うた。井上は明治を代表する法制官僚であり、明治憲法の実質的起草者である。早速調査に当たった井上は、前掲年表にあるように、六月一四日に書面で回答を寄せ、欧州諸国のなかでもドイツでは、決してイギリスのように議会に立法権のみならず行政権まで付与するような措置は講じていないと報告した。

これを受けて、岩倉は井上に対し、大隈に對抗する憲法意見書の作成を命じた。その結果成立したのが、七月五日に

岩倉によつて政府に提出された「大綱領」、「綱領」などからなる一連の憲法意見書（岩倉憲法意見書）である。それは大隈のものと好対照をなしており、ドイツのプロイセンをモデルとする欽定憲法体制の採用が提唱されているほか、広範な天皇大権や議会で予算案が議決されなかつた際の前年度予算執行制度など後の明治憲法に規定される事項が先取りされている。

井上はさらに、ドイツ人のお雇い法律顧問ヘルマン・ロessler（Hermann Roesler）の協力を得て、独逸学協会の設立に尽力した（九月）。これは、ドイツの法学や政治学を普及させるために設けられた半官立の組織で、政府の主だった人物が軒並み加入していた。ブルンチュリ（Johann Caspar Bluntschli）、グナイス（Rudolf Gneist）、シュタイン（Lorenz von Stein）といったドイツの著名な政治学者の著作が、ここから翻訳出版された。さらに、同協会を母体として、一八八三年には独逸学協会学校が創設され、官僚の教育機関となることが期待された。⁽⁷⁾このような一連の施策の目指すところは、井上毅の次の言葉に明らかである。

今天下人心ヲシテ、稍ヤ保守ノ氣風ヲ存セシメントセハ、専ラ學國ノ學ヲ勸奨ス、數年ノ後、勝ヲ文壇ニ制スルニ至ラシメ、以テ英學ノ直往無前ノ勢ヲ暗消セシムベシ。⁽⁸⁾

以上のような政府内部のドイツ化は、明治一四年政変の第一幕といえる。その第二幕をなすのが、開拓使官有物払下の事件である。これは、開拓使（北海道開拓のために設置された政府機関）が政府の資金で建立した諸々の官有物を破格の値段で民間の一会社に払い下げようとしたことに起因する。その民間会社が、政府の一有力者（黒田清隆）と密接なつながりがあったため、この政府の措置をきつかけにして、大がかりな反政府運動が惹起された。

政府としては、秘密裏に事が運ばれていたにもかかわらず、なぜ払下の処分が社会に漏洩したのかということが問題

とされ、その「犯人」探しに鵜の目鷹の目となった。最も疑いをかけられたのが、大隈である。政権交代を念頭に置いたイギリス流政党政治の採用を促していた大隈が重要な容疑者として浮かび上がってきたのは、不思議でない。大隈の説く政党政治論は、そもそも政府批判を展開する自由民権派が主張していたものであった。伊藤は岩倉より大隈意見書を示された直後、「大隈之建言ハ恐ラク其出処同氏一己之考案ニハ有之間布様狐疑仕候⁽⁹⁾」と推察しているが、実際大隈は小野梓、矢野文雄、犬養毅といった民権派の青年知識人たちを自分の部下として政府にリクルートし、政策研究集団を形成していた⁽¹⁰⁾。そのような人脈を通じて、大隈が在野の自由民権運動とつるんで、政府転覆を企てているとの噂がまことしやかにささやかれていたのである。

大隈意見書が導火線となり、開拓使事件によってそれに火が点じられ、明治一四年の政変がもたらされる。一〇月一日、政府は高まる政府弾劾の声に屈して開拓使官有物払下の中止を決定した。だが、それと同時に大隈重信の閣僚罷免と政府からの追放も発表された。これが明治一四年の政変と呼ばれるものであるが、重要なのはその翌日に出された国会開設の勅諭である。政変の副産物として、一八九〇年を期して国会を開くことが、天皇の名によって公とされたのである。

このように、明治一四年の政変は、憲法制定と国会開設に明確なタイムリミットを政府が自ら設定したこと、そして来るべき憲法の内容はドイツ（プロイセン）に倣うという方針が採られたことにおいて、憲法史上画期的な事件であった⁽¹¹⁾。だが果たして、プロイセンは本当に明治憲法のモデルだったのだろうか。少なくとも、唯一のモデルだったのだろうか。この問題設定の有効性を説明するために、政変の翌年に敢行された伊藤博文のヨーロッパでの憲法調査について検討してみよう。

第二章 伊藤の滞欧憲法調査

一八八二年三月一四日、伊藤博文は勅命を帯びて渡欧するため、日本を発った。この時の伊藤の出張の名目は、「憲法取調」というものである。前年に出された国会開設の勅諭を受けて、伊藤は日本に施行されるべき憲法を模索するために、ヨーロッパ諸国で調査に従事したのである。

今日のわれわれは、明治憲法の生みの親としての名をほしいままにする伊藤が自ら渡欧し、一年以上も調査を行ったという英雄譚に、何ら不思議を感じない。しかし、同時代の声を拾えば、この時の伊藤の派遣は、官民を問わず疑惑や戸惑いをもつて受け止められていた。政府の第一人者たる伊藤が、この多事多端の折になぜ長期にわたって日本を留守にし、憲法の条文の調査ごときでヨーロッパにまで行くのか理解に苦しむというのが、大方の反応だった。そのようなことは担当の官僚を派遣したり、現地にいる外交官に任せればよいはずだという意見が、政府のなかからも新聞紙上でも挙がっていた。⁽¹²⁾

確かに、伊藤の渡欧の目的は、単に憲法の条文の調査に尽きるものではなかった。そのことは、出発に先立ち、彼が天皇から「欧州立憲ノ各国ニ至リ……其組織及ヒ實際ノ情形ニ至ルマテ觀察」せよとの勅命を受けていたことに端的にあらわれている。⁽¹³⁾ 憲法という国家の骨組みにとどまらず、その具体的肉付けまで調査してることが究極の目的だったと考えられるが、実際の調査はどのようなものだったのだろうか。伊藤のヨーロッパでの足取りを簡単にたどってみたい。

一八八二（明治一五）年

三月一四日 伊藤、憲法取調のため欧州へ向けて出航。

五月 五日 ナポリ着。

五月一六日 ベルリン着。

一九日 ルドルフ・フォン・グナリストと面会。

二五日 モッセの講義始まる（～七月二九日）。

七月 一日 井上毅宛書簡。「文字言語の不通」を嘆息。⁽¹⁴⁾

五日 井上馨宛書簡・議会におけるビスマルクの苦境、八月初旬よりオーストリアにローレンツ・フォン・シュタインを訪ねる意思を伝える。⁽¹⁵⁾

八月 八日 ウイーン着。即日シュタインに会う。

二八日 ベルリンにてドイツ皇帝ヴィルヘルム一世より陪食を給わる。皇帝、「国会開設を祝する能わず」と述べ、「国会を開くに至るとも、国費を徴収するに国会の承認を必要とすとの規定を設けざるを可とす」と語る。⁽¹⁶⁾

三〇日 パリへ行き、有栖川宮熾仁親王や森有礼と会う。親王、その後ウイーンへ行き、シュタインと面会（「シュタイン詣で」の嚆矢）。⁽¹⁷⁾

九月一八日 ウイーンにてシュタインの講義始まる。

十一月 一日 シュタイン招聘の交渉。

十一月 五日 ウイーンを去る。

十一月一四日 ベルリンにてモッセの講義再開。

一月二五日 シュタイン、招聘を結局辞退。ウィーンにて日本人を指導する代案提示。「余は自ら日本書生の欧州の学科を修むるものゝ為に、一個の中点となりて他日貴国に大学を作興するの元資を生ずるの媒介者たらんとす。夫れ智識の発達を謀るは、大学を興すに若くはなし。若し貴国にして大学校の教育を振作せば、則ち其洪益は自ら東洋諸国に波及するに至らん事必せり」⁽¹⁸⁾。

一二月二七日 ベルリンからドイツ南部遊歴。途中パリで後藤象二郎と会う。後藤、伊藤の勧めでシュタインに会いにウィーンへ行く。

一八八三（明治一六）年

一月 五日 ベルリン帰着。

一月三〇日 ビスマルクと面談。条約改正、ドイツ人行政学者招聘につき話し合う。モツセ講義継続。

二月一九日 ベルリンを後にし、ベルギーへ。ベルギーで板垣退助と会う。

三月 三日 ロンドン着。

四月二七日 井上馨宛書簡「英国滞在殆ント二箇月間毎日取調ニ従事徹頭徹尾要領ヲ尽シ候心得ニ御座候。乍去憲法政治之事ハ学得ルニ随テ其難事タルヲ感覺仕候」⁽¹⁹⁾。

五月 九日 ロシア皇帝即位式に特派全權大使として派遣。モスクワ着。

六月二六日 ナポリより帰途につく。

八月 三日 横浜港帰着。六日、参内して憲法調査の経過を奏上。

右の年表から分かるように、伊藤はまずドイツを目指した。前年の政変の結果政府のドイツ化路線が定まっていたことを受けて、彼はとりもなおさずドイツ帝国の首都ベルリンを訪れ、そこでベルリン大学の公法学教授ルドルフ・フオ

ン・グナイスト (Rudolf von Gneist) に教示を乞うた。

しかし、頼みのグナイストは当初調査に対して必ずしも協力的ではなかったようである。ベルリンで伊藤が日本に発した書簡は、憂鬱に満ちたものである。ドイツ語の難解さを嘆き、調査の進行に大きな不安の念を表明して滞在期間の延長を願ひ出ている。⁽²⁰⁾ 何よりも伊藤は、グナイストの口吻のなかに日本に対する軽視の念を嗅ぎ取っていた。伊藤はグナイストとの初対面の印象を「頗る専制論」と伝えていた。伊藤によれば、グナイストは「たとえ国会を設立したとしても、軍事や会計についてはくちばしを入れられないように極めて弱い権限のものを作るのがよい」と述べたらしい。続けて彼は、一面談しただけではその真意は判然としないので、これから数回面会し、我が国情をも十分に説明して改めてその意見を聴取するつもりだと記している。⁽²¹⁾

ここから分かるように、調査団に対するグナイストの第一印象は芳しいものではなかった。ある団員の証言によれば、グナイストは最初の会見で、次のように述べたという。

それは遠方から独逸を目標にお出でくださったのは感謝の至りだが、憲法は法文ではない。精神である、国家の能力である。余は独逸人であり、且欧州人である。欧州各国の事は一通り知っている。独逸の事は最も能く知っている。が遺憾ながら日本国の事は知っていない。それも研究したら解るだらうが、先ず余から日本国のお尋ね致さう、日本国の今日迄の君民の実体且は風俗人情、其他過去の歴史を明瞭に説明して貰いたい。それに就て考へて、御参考になる事は申述べても宜い。それを申上げるけれども、それが確実に貴君の御参考になるか如何か、憲法編纂の根拠になるか如何かは余に於て自信はない。⁽²²⁾

憲法は民族精神の発露であり、民族の歴史に立脚している。日本の歴史に無知な自分が、お役に立てるか甚だ自信

がない。そのように調査団を前にグナイストは語った。これは当時ドイツで支配的だった歴史法学 (die geschichtliche Rechtswissenschaft) のテーゼである。⁽²³⁾グナイストはフリードリヒ・カール・フォン・サヴィニー (Friedrich Carl von Savigny) によって築かれ、ドイツ法学に革新をもたらした歴史法学派 (Historische Rechtsschule) に属していた。それどころか、彼はサヴィニーのベルリン大学における講義を継承した人物だったのである。⁽²⁴⁾そのような学問的背景をもった者として、グナイストはドイツの法学界のパラダイムを形作っている歴史法学のエッセンスをまずは調査団に説いたのである。

なお、先の回想によれば、グナイスト続けて次のようにも語ったという。

茲に一つのお話がある、四五年前に露土戦争が終つて会議が開催せられ、諸国が、独立若くは自由政治を行ふことが出来るやうになつたときに、が憲法を制定したいと云つて、独逸に依頼して来たことがある。其時独逸の学者達は、誰も進んで勃牙利の憲法に補助を与へる自信がなかつた。何故かと云へば、勃牙利は貴国より近い所であるから、歴史の一斑は承知して居るけれども、諸種の民族が混合して今日の勃牙利を形成して居るので、それに就て詳しく誰も取調をして居ない。それが為めに皆が躊躇したのである。所で余の友人の或る法学者が進んで行かうと云ひ、期限六箇月で以て作つて見せると云つたので、皆が笑つたが、果して六箇月にして勃牙利の憲法を作成した。彼は還つてから、また皆に向つて銅器に鍍金をしたのだから、大した手間はかゝらないと云つたので皆も哄笑した。⁽²⁵⁾

これが事実だとすれば、グナイストは、日本が憲法を作るなどまだ百年早い、「銅器に鍍金」をするようなものだと見なしていたらしい。このような冷笑まじりの言葉を聞いて、一行は啞然とし、そして憤慨した。伊藤の調査は早くも

前途の多難さを予測させるものとなってしまうた。

伊藤の様子が変化するのは、八月にウィーンを訪れてからである。ウィーン大学の国家学教授ローレンツ・フォン・シュタイン (Lorenz von Stein) と面会した伊藤は、国家の行動原理としての行政の意義を説くシュタインの国家学 (Staatswissenschaft) から大きな啓示を得た。それは、ベルリンでグナイストや彼の弟子アルバート・モッセ (Albert Mosse) から受けていた憲法の逐条的な講義からは期待できないものだった。伊藤は、日本に宛てて、「良師」に会うことができ、「心私かに死処を得るの心地」だと書き送っている⁽²⁶⁾。

ウィーンとベルリンでの調査を分かつものは何だったのだろうか。ひとつには、既述のように、シュタインとグナイスト (およびモッセ) の講義内容の違いがある。伊藤が求めていたのは、憲法に書かれるべき具体的条文の理解ではなく、立憲国家の全体像と憲法施行後の国家運営の指針だったのである。その問題意識にとっては、シュタインの国家学のほうが親和的だった⁽²⁷⁾。

もうひとつは、ベルリンで伊藤がしばしば聞かされた議会制度に対する敵対的な発言である。伊藤はグナイストと初めて面談した後、日本へ向けての手紙で、グナイストの説は「頗る専制論」だと書いていたことは前述した。

同じような見解は、ドイツ皇帝によっても伝えられていた。伊藤は一八八二年八月二八日にヴィルヘルム一世から陪食を給わっているが、その際に、「日本天子の爲めに、国会の開かるゝを賀せず」と「意外の言」を聞いている。伊藤によれば、皇帝はさらに語を継いで、「たとえやむなく国会開設に至つたとしても、国費を徴収するに国会の許諾を必要とするような下策に出ることのないようにするべき」と論じたという⁽²⁸⁾。

ドイツ側のこのような反応は、日本の文明度に対する疑念というよりも、議会政治に対する自国の苦い経験に起因すると推測される。議会による軍事費の承認の効果をめぐって、一八六二年に有名なブロイセン憲法紛争 (Verfassungs-konflikt) が引き起こされ、四年間の憲法停止を経験している。また、伊藤が訪独していたときも、帝国議会において煙

草專売法案の審議がなされていたが、議会内でそれは「甚だ不評判」で「中々折合つかず」という状態だった。ピスマルクは「つむじを曲げて、自宅に引き籠もっている」と伊藤は報じている。⁽²⁹⁾

このようなドイツにおける議会政治の現実が、ドイツ皇帝やグナイストの伊藤に対する助言となって現れたという側面もあつたわけである。ドイツ側に見れば、自分たちですらこれほどに難渋している議会制度が、日本人に使いこなせるわけがないという気持ちも当然強かつたであろう。

しかし、このような助言にもかかわらず、伊藤のなかに議会制導入へのためらいが兆した気配は認められない。伊藤自らが、煙草専売化問題でのピスマルクの苦境を正確に観察しているにもかかわらず、である。議会と共同で政治を運営していくとの構想において、伊藤は一貫していたとみなすことができる。だとすれば、伊藤の関心は、議会制度の移植をどのようにすれば免疫不全を起こさずに施術することができると、という点に向けられていたと推察できよう。この点、シュタインの講義は伊藤の意向に適合していた。「憲政 (Verfassung ≡ 議会制) はその最も本来的な概念によれば、行政の行為無くしては無内容であり、行政はその概念上、憲政無くしては無力である」⁽³⁰⁾と説く彼の国家学は、議会政治と行政の調和を図るものだったといえるからである。シュタインによれば、Verfassung (議会制度) は国民の政治参加の原理とシステムとして不可欠だが、それは利害関心によつて左右される安定性を欠いた政治しか行えない。これに対して議会制度を補完して国家の公共的利益を実現するシステムとして Verwaltung (行政) が必要とされる。そのように説くシュタインの国家理論に、伊藤は感服した。帰国後、伊藤はシュタインの存在を吹聴し、以後ウィーンのシュタインのところへ日本の政治家や官僚、学者、留学生などが引つ切り無しに押し寄せてその教えを請うという「シュタイン詣で」なる現象が生じることになる。⁽³¹⁾

伊藤は前述のように一八八二年八月にウィーンでシュタインに会つた後、同月末ベルリンに戻り、九月にウィーンを再訪し、十一月五日までシュタインの講義を受けた。その結果、「憲法丈けの事は最早充分」と喝破し、「一片の憲法の

み取調ても何の用にも立たない」としたうえで、「たとえどんなに立派な憲法や議會を作っても、施政がうまくいかなければ何にもならない。……施政を良くするためには、政府と行政の組織を確立することが最も大切である」との認識を示している。⁽³²⁾

その後伊藤は、再びベルリンでモッセの講義を受け、翌年の二月一九日まで同地に滞在した。ベルリンを離れてからは、三月三日にロンドンに赴き、約二ヶ月そこでさらなる調査にたずさわった。ちなみにこの時、訪英した伊藤をタイムズ紙は、「日本のビスマルクと呼ばれている」(一八八三年三月三日)と報じている。伊藤は生前からしばしば「ビスマルク」になぞらえられたが、タイムズのこの記事はその最も早い例かもしれない。⁽³³⁾

従来、看過されてきたことだが、伊藤はロンドンでも精力的に調査を行っていた。⁽³⁴⁾そのことは、日本への手紙で、「英国滞在殆んど二ヶ月になるが、毎日取調に従事し、徹頭徹尾調べ尽くす心得でいます。しかし、憲法政治のことは学べば学ぶほど難事であることを痛感しています」と記していることから明らかである。⁽³⁵⁾だが、イギリスでの調査の実態は、資料が存在せず、不明である。そのため、この時の憲法調査の意義は、これまでは報告者も含めて専らドイツとオーストリアでのグナイストやシュタインの影響ばかりに則して論じられてきたが、本稿ではイギリスでの調査の成果について試論を後述したい。

五月九日、イギリスを後にした伊藤は、ロシア皇帝アレクサンドル三世の即位式に日本の全権大使として出席し、その後六月二六日にナポリより帰国の途に就いた。そして八月三日、日本に帰着したのである。約一年半に及ぶ出張であつた。出発前にその派遣に大きな異議が政府の内外から起つていたことは前述したが、伊藤は憲法制定に大きな自信をもつて帰つてきたのである。

第三章 明治憲法の目指したもの（1）——憲法から国制へ——

一八八九年二月一日に發布された明治憲法は、明らかに一八六八年を起点とする明治維新という国家的大変革の帰結であり、重要な画期をなすものである。これによって日本は近代国家としての形式を整え、欧米中心の国際秩序に本格的に参入する意思を示したのである。

憲法発布時の様子を伝えるものとしては、ドイツ人医師エルヴィン・ベルツの日記の一節が有名である。ベルツは発布式直前の二月九日に次のように記している。

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、イルミネーション照明、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。⁽³⁶⁾

「誰も憲法の内容をご存じない」。そう述べてベルツは一驚している。自分たちにどのような権利が認められたのかなどおかまいなしに、ただ憲法が欽定されて天から降ってきたというだけではしゃいである国民の姿は、これからの憲法と議会の行く末を案じさせたに違いない。非西洋圏で初めて憲法を制定して議會を開設したものの、一年も経たずに憲法停止に追い込まれた一八七六年のトルコのケースが、ベルツの脳裏をよぎったのではあるまいか。少なくとも、この国民がやがてこの憲法のもつで、一九二〇年代には議會に基盤をもつ政党内閣を形作り、イギリス的な二大政党制を実現させるとは想像もできなかったであろう。

祝祭ムードの盛り上がりのなか、二月一日、日本にとって初めての憲法典の公布の日を迎えた。ここは別のお雇いドイツ人による描写を紹介したい。憲法の発布式典は、新装なった皇居で駐日の外交官など多くの外国人も招いて執り行われた。その模様を当時お雇い外国人として宮中に勤めていたオットマール・フォン・モール (Ottmar von Mohl—三月前期 *Vormärz* の有名な国法学者 *Staatsrechtler* ロベルト・フォン・モール *Robert von Mohl* の子息) は次のように伝えている。

〔天皇は〕洋式の軍服を召され、宮中の人々とともにいかめしい行列をつくり、今回の目的のためにつけられたきらびやかな玉座の間に入られた。広間にはすでに玉座の右側に皇后と内親王、そして左側に親王と外国外交団の面々が整列していた。

天皇は玉座から高いはつきりしたお声で、日本国民に憲法を与える宣言を朗読された。広間は荘重な様子を示した。天皇と向かいあつて日本の高位高官と有名人、それに来るべき衆議院、貴族院両院の議員たちが幾列も並んでいた〔華族や府県会議長たちを指しているのであろうか—瀧井〕。天皇の右側には皇后が内親王の方々やお供の女官らとともにいくぶん高い壇上にお立ちになっていた。皇后は洋式のダイヤをちりばめたりヴィエラ風のアクセサリーをつけておられた。皇后と傍の内親王の方々はいずれも日本の勲章をおつけになっていた。皇室のご婦人たちの一団、それに優雅な女性たちの群れは非常に好ましい印象を与えた。宮中につとめる男性は天皇ご夫妻の後方、広間の壁際に整列した。外交団の面々は、めつたにないことだが、すっかり顔をそろえており、彼らの色とりどりの軍服や衣裳は祝典をいやが上にも活気づけた。⁽³⁷⁾

憲法の発布は、国家的な祭典だった。それは日本が、憲法を有した文明国になったことを国の内外に宣揚する式典

だったのである。そのために外国の外交団の面前でそれは挙行される必要があったのであり、当時の日本国民は世界の一等国の仲間入りをしたという陶醉を味わっていたのである。

そのような国家的威信をかけて制定された明治憲法は、どのような歴史的意義をもつものなのか。従来、この憲法は、見せかけの立憲主義 (Scheinkonstitutionalismus) の産物であり、強大な君主大権 (Prärogativ) を定めて議会の権限を弱体化させた、反動的藩閥政府の産物と捉えられてきた。⁽³⁸⁾ だが、本稿冒頭でも触れたように、近時の幾多の重要な研究業績によれば、この憲法のもとで君主権力が抑制され、議会政治が定着していった歴史に注意が促されている。⁽³⁹⁾ 果たしてそれは、憲法の起草者たちにとって、予想外の事態の進展だったのだろうか。以下、この点について試論を述べたい。その際に重要なのは、Verfassung を単に法典としてのみならず、国家の構造という側面 (国制)、政治のあり方という側面 (憲政＝議会政治) から考察することである。

まず法典としての Verfassung を考えてみたい。条文だけから見ただけの場合、それは第一条で天皇の位は万世一系で神聖かつ不可侵な存在と規定していることによくあらわれているように、神権的な天皇絶対主義の憲法と性格づけられること、前述の通りである。神権的な側面はともかくとして (憲法の起草に絶大な影響を与えたドイツ人法律顧問ヘルマン・ロessler (Hermann Roessler) は、「大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス」との第一条の文言に批判的だった⁽⁴⁰⁾)、一連の君主大権をはじめ憲法の諸規定のモデルを提供したのは、プロイセン憲法だった。その背景には、明治一四年の政変があった。ここで大隈が提唱するイギリス・モデルの憲法案は排斥され、岩倉と井上毅が推し進めるドイツ・モデルが選択される。憲法起草方針はここに確定したのであり、それは明治憲法の事実上の成立といってもよい。だが、この翌年の伊藤博文によるヨーロッパでの憲法調査によって、明治の Verfassung に新たな側面が付与される。日本語の「憲法」は、constitution や Verfassung の訳語として、この伊藤の派遣の際に公定された。日本語の憲法とは、専ら Verfassungsrecht とはうまい Verfassungsurkunde を想起させる言葉である。それが含意しているのは、せい

ぜい憲法學上で言う狭義の *Verfassung*、形式的意味の *Verfassung* にしか過ぎない。

けれども、実際の伊藤の憲法調査とは、「憲法」を越えて、国家の全体的構造を対象とするものだった。シュタインの講義を聴いて、伊藤が憲法など一片の紙切れに過ぎない、重要なのは行政だと看破していたことは前述の通りである。この教示そのままに、帰国後の伊藤は行政組織の改革に乗り出す。まず彼が着手したのは宮中改革だった。その際の指導理念は、宮中府中の別の確立である。この頃、明治天皇は三〇代になつて青年君主としての威風を身につけていつていた。それを受けて天皇親政運動というものが起こる。天皇に直接執政を委ねようという運動である。伊藤はそれに反対する。君主という一個人の意思によつて政治が左右されることは望ましくないと考えた伊藤は、まず宮中と府中とを切り離すという改革を行い、天皇親政運動を封じ込めるのである。⁽⁴¹⁾

次に、一八八五年十二月、内閣制度の導入をはじめとする行政機構の改革が行われる。その結果、初代の内閣総理大臣に伊藤が就任した。それまで大臣になるには貴族の家柄が必要であつたが、今後はそれに関係なく、国民であれば誰もが大臣の職に就くことが形式上可能になった。⁽⁴²⁾

さらに伊藤は、大学制度の改革に着手する。すなわち一八八六年に帝国大学という新たな高等教育体制を構築した。今日の東京大学である。そして、彼は帝国大学を国家の行政を担うエリート官僚のリクルートシステムとして位置づけた。これにあわせて、帝国大学法科大学——今日の東京大学法学部——のなかに、国家学会 (*the society for Staatswissenschaft*) という組織が作られる。この国家学会も、このとき伊藤の支援で、わが国初の政策シンクタンクの意味合いを持つて創設された。⁽⁴³⁾

一八八八年には枢密院が創設される。これは当初、憲法典や皇室典範の草案を審議するために設けられたものであったが、伊藤はそれをさらに天皇の政治的行為のための諮問機関として位置づける。既述のように、彼は宮中を政治から区別し、そこに天皇を押し込めようとした。しかし、明治憲法の規定上、天皇は形式のうえでは統治権の総攬者であ

り、主権者である。そのような主権者としての天皇が、政治的な意思決定を行う場合には、枢密院の場に出て、そこでの審議を通じてなすべきであるとされた。枢密院は、天皇の政治活動を制度化し秩序づけようとする伊藤の構想の一環なのである。

以上のような一連の国家の構造改革に画竜点睛を施したものが、一八八九年の明治憲法の発布であった。かくして、立憲国家のいちおうの体裁が整った。逆に言えば、明治憲法はそのような全体的な統治構造改革の一齣に過ぎないということでもある。問われるべき *Verfassung* は、憲法ではなく、国制なのである。

第四章 明治憲法の目指したもの(2)——国制から憲政へ——

前章では明治憲法史を十全に把握するために、憲法から国制へと視座を転換する必要があることを論じた。明治憲法の父を自他ともに認める伊藤博文が、この時真に設計していたのは、「一片の憲法」にとどまらない行政システムの抜本的改革だったのであり、この両者を包含する国制の立ち上げだったのである。

ところで、伊藤の問題関心はこれにとどまるものではなかった。伊藤は同時に、立憲国家という形式にどのような政治の内実を盛り込むかという点にも関心を向けていた。彼が求めた政治の内実とは、標語風に言えば、国民政治というものである。この点を明確に伝えるものとして、憲法発布の約二週間後に伊藤が皇族や華族を集めて行った演説がある(「各親王殿下及び貴族ニ対シテ(一八八九年二月二七日)」(国立国会図書館憲政資料室所蔵『伊東巳代治関係文書』書類の部一〇四)。ここで伊藤は、国家の上層階級の人々を前に、これからの政治は国民を中心として展開していくことを論じている。

いくつかの印象的な文言を抜粋しながら、伊藤の論旨をたどつてみよう。まず、伊藤は次のように述べている。

他國ト競争シテ以テ獨立ノ地位ヲ保チ國威ヲ損セヌ様ニシナケレバナラヌト云フニハ、人民ノ學力ヲ進メ人民ノ智識ヲ進メナケレバナリマセヌ。其結果ハ一國ノ力ノ上ニ於テ大イナル國力ノ發達ヲ顯スト云フコトハ自然ノ結果デ有リマセウ。

國際政治のうえで他國との競争に打ち勝つためには、国民の教育を促進してその知力を高めなければならないと言う。それこそが国力の發展の礎なのだというのである。そのように學問・教育の進んだ国民を政治の前提とした場合、それに合わせて政治の仕組み、あり方も異なつてくるというように伊藤は述べる。それというのも、開化した国民というものは次のようなものだからである。

人民ノ學力智識ヲ進歩サシテ文化ニ誘導サシテ参リマスト人民モ己レノ國家何物デアル、己レノ政治何物デアル、他國の政治何物デアル、他國ノ國力何物デアル、他國ノ兵力何物デアルト云フコトヲ學問ヲスル結果ニ就テ知ツテ来ルノデ、其レガ知ツテ来ル様ニナレバ知ツテ来ルニ就テ支配ヲシナケレバナリマセヌ。若シ其ノ支配ノ仕方ガ善ク無イト云フト、其ノ人民ハ是非善惡ノ見分ケヲ付ケルコトノ出来ル人民デ有ルカラ、黙ツテ居レト言ツテ一國ハ治マルモノデ無イ。

すなわち、教育の進んだ国の人民というものは、自国の政治について批判能力をもった存在なのである。そのようになつた支配の客体に対して、今までのように「黙つていろ」と一喝したところで彼らは従順になるわけではない。

では、どのような政治体制を敷くべきなのか。それは曖昧模糊でない政治体制だという。

普通ノ道理ニ從ツテ開ケタ人民ヲ支配スル方法ハ何デアルト言フト、曖昧模糊ノ間ニ物ヲ置クコトガ出来マセヌ。君主ハ則チ君主ノ位置ニ在ツテ君主ノ權ヲ有ツテ一國ヲ統治シナケレバナラヌ。臣民ハ臣民ノ盡スベキ義務ガ明カニナラナケレバナラヌ。是レガ憲法政治上ニ於テ必要ナルコトデ有リマス。

君主、政府、議會といった政治上の様々なアクターが憲法によつて与えられた権限とそれによつて認められた権力の行使に従つて政治を行うという公明正大な施政をしなければ、文明的な国民を治めることはできないということを伊藤は皇族・華族の方に訓戒しているのである。

前章で指摘したように、伊藤は形式的な *Verfassung* (憲法) 理解を越え出て、国家の実質的構造の問題としてそれを捉え直していた。だがそれにとどまらず、彼はさらにはその構造のなかに注入する政治理念として、国民政治を考えていたのである。この国民政治の理念から導出されたのが、一九〇〇年に結成された立憲政友会という政党である。それは政権担当能力ある責任政党の誕生であり、戦前の二大政党制の一翼を担うものへと発展していく。この伊藤による政友会の創設は、政党からの超然主義を掲げていた彼の政治理念の変節と通常見なされている。⁽⁴⁴⁾ しかし、先ほどの皇族華族向けの演説にあらわれていたように、国民の政治参加を進めて議會中心の政治体制を確立するという発想は、憲法成立当初から彼の国家構想のなかに抱懷されたものだった。⁽⁴⁵⁾

その傍証として、憲法調査時の伊藤の言動から一例を取り上げてみたい。彼がヴィルヘルム一世やグナイストによる反議會制的言辞に反発していたことは既に触れた。彼のなかで議會制度は来るべき憲法体制のなかで重要な比重を占めていた。そのことは、前述のこの時ロンドンから発せられた書簡からうかがえる。⁽⁴⁶⁾ そこで伊藤は、イギリスにいた

二ヶ月間も毎日精力的に調査に従事していたと日本へ向けて発している。では、イギリスで彼は何を調べていたのか。それは、「憲法政治」だということ。シュタインの説く *Verfassung* である。シュタインの国家学体系において、国民の政治参加の原理としての *Verfassung* は、行政 \parallel *Verwaltung* によって相対化される立場にあったのだが、イギリスにおいて伊藤は、師説を乗り越える手がかりを模索していたことが推察できる。*Verwaltung* を通じて国家の全体的構造という *Verfassung* の第二の意味合いに開眼した伊藤は、イギリスで議会政治を実見して、国民参加の政治という *Verfassung* の第三の含意についても体得するところがあったのではなからうか。その第三の *Verfassung* とは、憲法発布直後に皇族華族に対して闡明され、十年後の立憲政友会の成立を導く国民政治の理念に他ならない。

おわりに——二つの *Verfassung*：憲法、国制、国民政治——

明治一四年の政変と翌年の伊藤による滞欧憲法調査は、明治憲法史を画する重大な出来事である。前者によってドイツ型立憲主義を採用し、ドイツを準拠国とすることが確定したとされ、そして後者によってその路線が政界の第一人者によって追認され、*constitution* や *Verfassung* の訳語として「憲法」が公定されたと見なされている。⁽⁴⁷⁾ 佐藤幸治氏は、*constitution/Verfassung* が「憲法」と訳された結果、原語に孕まれている「微妙な味わい」が失われてしまったと述べているが、⁽⁴⁸⁾ だとすれば一四年政変と憲法調査は *constitution/Verfassung* を「憲法」に矮小化させたきつかけだったということになる。

けれども、この二つの出来事を経た後、「立憲カリスマ」（坂本一登）として以後の制憲作業に君臨した伊藤のなかでは、*Verfassung* は複合的な概念として把握されていた。一四年政変の結果、来るべき明治憲法の大枠は定まった。それ

は書かれるべき「憲法」の発見であつた。その一方で、伊藤はそれを尻目にいち早く欧州へと渡り、ドイツを中心とした諸国で憲法調査に乗り出すが、彼が発見したのは、Verfassung とは国家の全体的な構造であり、憲法はいわばその氷山の一角に過ぎないということだった。海面下に隠されている「国制」に彼は開眼したのである。

これと同時に伊藤は、イギリスにおいて、憲法を備えた国制を動かす憲政の精神にも注目するに至る。それは国民を中心とした政治ということである。憲法発布後の伊藤の皇族華族宛演説に明言されていたように、これこそ憲法の父伊藤が、政治家としての生涯をかけて追求したものだった。憲法施行後のこの面における伊藤の政治的実践については、本稿の続編において詳論したい。

注

- (1) Woodrow Wilson's letter to Daniel Coit Gilman on 13. April 1889, in: Arthur S. Link (ed.), *The papers of Woodrow Wilson*, vol.6, Princeton University Press, 1969, p172. この手紙の訳文は、太田雅夫編著・監訳『家永豊吉と明治憲政史論』新泉社、一九九六年、二四五頁以下に収録されている。なお、発布時のこの憲法に対する欧米識者の反応について、金子堅太郎（大淵和憲校注）『欧米議院制度取調巡回記』信山社、二〇〇一年。瀧井一博『文明史のなかの明治憲法』講談社、二〇〇三年、講談社選書メチエ 286、一八九頁以下。
- (2) 鳥海靖『日本近代史講義』東京大学出版会、一九八八年。伊藤之雄『立憲国家の確立と伊藤博文』吉川弘文館、一九九九年など。
- (3) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇第四』国学院大学図書館、一九七一年、三三八頁。

- (4) 春畝公追頒会編『伊藤博文伝(中)』原書房、一九七〇年、二〇七頁。
- (5) 稲田雅洋『自由民権の文化史』筑摩書房、二〇〇〇年、三〇九頁以下。
- (6) 坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』吉川弘文館、一九九一年、四一頁以下。
- (7) 山室信一『法制官僚の時代』木鐸社、一九八四年、二九三頁以下。堅田剛『独逸学協会と明治法制』木鐸社、一九九九年。
- (8) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇第一』国学院大学図書館、一九六六年、二五一頁。
- (9) 七月一日付三条実美宛伊藤博文書簡、『三条家文書』(国立国会図書館憲政資料室所蔵)一八八—12。
- (10) 瀧井一博『ドイツ国家学と明治国制』ミネルヴァ書房、一九九九年、一八六頁以下を参照。
- (11) もうひとつの意義として、新聞、演説会などの各種メディアを通じての政論の国民的浸透という側面がある。この点について、稲田前掲書を参照。
- (12) 瀧井前掲『ドイツ国家学と明治国制』、一七二頁以下。なお、この時期の伊藤の精神状態につき、同書の一七一頁以下を参照。
- (13) 春畝公追頒会編前掲書、二五三頁。
- (14) 平塚篤編『続伊藤博文秘録』原書房、一九八二年、四〇頁。
- (15) 井上馨関係文書講読会「井上馨関係文書」所収伊藤博文書翰翻刻——明治一五年三月から明治二六年四月まで——『参考書誌研究』五六号、国立国会図書館専門資料部、二〇〇二年、三—四頁。
- (16) 春畝公追頒会編前掲書、三二—四頁以下。
- (17) 伊藤のシュタイン訪問後、ウィーンのシュタインのもとへと日本人の「参詣」がひっきりなしに行われることになる。この特異な現象の詳細と意義については、瀧井前掲『ドイツ国家学と明治国制』、第四章、および Kazuhiro Takii (Hrsg.), *Lorenz von Steins Arbeiten für Japan*, Frankfurt am Main u.a., 1998 を参照。
- (18) 春畝公追頒会編前掲書、三二—九頁以下。
- (19) 井上馨関係文書講読会「井上馨関係文書」所収伊藤博文書翰翻刻——明治一五年三月から明治二六年四月まで——、五頁。
- (20) 前注15。
- (21) 一八八二年五月二四日付松方正義宛伊藤書簡、春畝公追頒会編前掲書、二七一頁。

- (22) 吉田正春談、尾佐竹猛『日本憲政史』日本評論社、一九三〇年、三三八頁。
- (23) 歴史法学については、河上倫逸『法の文化社会史』ミネルヴァ書房、一九八九年、耳野健二『サヴィニエーの法思考』未來社、一九九八年を参照。
- (24) グナイストの評伝として、Erich J. Hahn, *Rudolf von Gneist, 1816-1895: ein politischer Jurist in der Bismarckzeit*, Frankfurt am Main, 1995 があつて。
- (25) 尾佐竹前掲書、三三八―三三九頁。
- (26) 一八八二年八月一日付岩倉具視宛伊藤書簡、春畝公追頌会編前掲書、二九七頁。
- (27) シュタイン国家学の構造を成立過程から説きおこしたものと、瀧井前掲『ドイツ国家学と明治国制』を参照。
- (28) 一八八二年九月六日付松方正義宛伊藤書簡、春畝公追頌会編前掲書、三三四頁以下。
- (29) 前注15。
- (30) Lorenz von Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre*, Teil I, Stuttgart, 1887, S.28.
- (31) 前注17。
- (32) 平塚篤編前掲書、四六―四七頁。
- (33) 春畝公追頌会編『伊藤博文伝(下)』原書房、一九七〇年、九一九頁掲載の著名なお雇いドイツ人医師エルヴィン・ベルツの証言をさしあたり参照。同じくドイツからのお雇い外国人として近代的歴史学の継受に功績のあつた帝国大学教授ルートヴィヒ・リースも、伊藤を「日本のビスマルク」と称えられていたことを伝えている。Ludwig Reß, Fürst Ito, Erich Marcks u. Karl Alexander von Müller (Hrsg.), *Meister der Politik*, Bd.3, Stuttgart, 1924, S.407.
- (34) 鳥海靖「伊藤博文の立憲政治調査」鳥海靖ほか編『日本立憲政治の形成と変質』吉川弘文館、二〇〇五年所収。伊藤之雄『伊藤博文』講談社、二〇〇九年、一九二―一九三頁。
- (35) 前注19。
- (36) トク・ベルツ編(菅沼竜太郎訳)『ベルツの日記(上)』岩波書店、一九七九年、一三四頁、岩波文庫。
- (37) O・v・モール(金森誠也訳)『ドイツ貴族の明治宮廷記』新人物往来社、一九八八年、一九一―一九二頁。
- (38) 例えば、家永三郎『日本近代憲法思想史研究』岩波書店、一九六七年、七八―七九頁。

(39) 注2の諸研究のほか、奈良岡聰智「戦前にデモクラシーは存在したか——明治憲法下の「憲政」『ラチオ』四号、講談社、二〇〇七年を参照。

(40) 稲田正次『明治憲法成立史(下)』有斐閣、一九六二年、二四八頁。他方で、第一条に象徴される神権政治的側面は、実は対外的な配慮の所産ではないかとの推定も可能である。シュタインはじめ憲法成立当時に助言を与えた海外の識者は、こぞつて歴史主義的憲法観に立っていた。それによれば、憲法には何らかの国民的歴史性が刻印されていることが必要だったのであり、それなくしてはせっかく憲法を制定しても、欧米人からはただの借り物としか見なされないだろうというのである(参照、金子堅太郎『前掲書』。「万世一系」の規定は、そのような歴史主義的眼差しに対するアピールだったとも考えられる。その意味で、それはまさにオリエンタリズム(エドワード・サイード)の産物ということもできよう。

(41) この問題については、坂本前掲書を参照。

(42) ちなみに伊藤は、このころ伯爵であつたが、生まれは零落した農民の家柄であり、最下級の武士の家に養子に入つて育てられた。伊藤の幼年時代については、伊藤之雄前掲書の第一章を参照。

(43) 瀧井前掲『ドイツ国家学と明治国制』第六章。

(44) 三谷太一郎『増補 日本政党政治の形成』東京大学出版会、一九九五年、三頁以下。

(45) 拙稿「伊藤博文の憲法行脚」『ラチオ』四号、講談社、二〇〇七年。同「文明・立憲制・国民政治——伊藤博文の政治思想——」『明治聖徳記念学会紀要』復刊四六号、明治聖徳記念学会、二〇〇九年。

(46) 前注19。

(47) 小嶋和司『憲法概説』信山社、二〇〇四年三頁。

(48) 佐藤幸治『憲法とその物語』性有斐閣、二〇〇三年、一二八頁。

* 史料の引用にあたっては、旧字体を新字体に改め適宜句読点を付したほかは原文通りとしたが、一部現代語に直して引用した。