

天皇制支配機構の確立

——天皇制絶対主義の成立と再編（4）——

那 須 宏

1 三大事件建白と大同団結

前稿でのべたような寄生地主制の生成・発展は、ただちに、全地主階級が天皇制の体制的支持者となったことを意味するものではない。そこにいたるまでには、なお多くの曲折をへなければならなかった。

明治17年(1884)、政府は、いわゆる第二次地租改正をおこなった。すなわち、一方で自由民権運動を抑圧・敗退させ、他方で朝鮮の壬午軍乱を契機に対外軍備強化の方針を決定した政府は、2度目の地価改訂期を前にした17年3月15日、地租条例を制定して、地価100分の2.5の税率を固定するとともに、デフレで低下した米価をもって法定地価を修正することを拒否した。そして、翌18年から、大蔵省訓令によって地押調査をおこない、開墾による逋租地をとらえて地租を増徴した。かくて地租軽減を要求する運動があらたな契機のもとにあらたな形態をとって現われるが、それが条約改正問題に触発されて表面化したのが、三大事件建白運動ならびに大同団結運動である。

これより先、民権運動の攻撃にたいして、「之を挽回するの道理と手段とを得候⁽¹⁾」との確信をえて帰朝した伊藤博文は、17年7月7日、「皇室の藩屏⁽²⁾」を構築するべく華族令を制定し、18年12月22日、国家の集中的権力機構を形成するべく内閣制度を創設した。身分的構成を特徴とする太政官制にかわって、合議的・能率的な近代的形態をとる内閣制が制定されたことは、集権体制形成途上における大きな前進であった。しかし、すでに伝統化されていた各省間の閥

2 天皇制支配機構の確立

の構成は、支配機構内の割拠性克服の障害となり、さらに統帥権の独立もからんで、内閣の統一性は大幅な限定をうけていた。内閣総理大臣は、内閣職権第1条により、「各大臣ノ首班」として、「大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統督ス」る強大な権限をあたえられていたが、それに必要な直属行政機関をもたず、また議院内閣制ないし政党内閣制を恐れて単独輔弼責任制を採用したため、閣内の統一は実現できなかった。これは統一化をめざした内閣制度の致命的な欠陥であり、その欠陥は、当面、条約改正問題をめぐる閣内対立となって表面化した。

内閣制度の創設とともに発足した第一次伊藤内閣にとって、条約改正はその運命をかけた事業のひとつであった。19年4月20日、条約改正の全権を委任され、5月1日から正式に改正交渉にのりだした外務大臣井上馨は、輸入関税率の引上げに急なあまり、関税自主権の回復を犠牲にし、領事裁判権の3年間存続と外人判事の採用を代償として、条約改正をかちとろうとしていた。この事実が世上に洩れると、輿論は国権を損傷するものであると激昂し、政府部内からも猛烈な反対論が起った。再興の機会をねらっていた旧民権派は、この問題をとらえて政府を攻撃し、地租軽減・言論集会の自由・外交失政の挽回の三大綱領をかかげ、建白・示威・陳情などの手段によって政府に迫った。

この三大事件建白は、政府への要望からすすんで、やがて反政府運動の中心スローガンとなった。また、運動の基盤は、明治17年の地租条例を不満とする地主＝豪農層にあった。かくて三大事件建白運動は、再興自由民権運動としての性格をもっていたが、「出京総代は大抵地位閑歴を有せる地方の名望にして、復た浮浪事を好むの類にあらず」といわれたように、みずから勤労人民との連繫を断ち切っていた。そこでは、政府による条約改正実現のための欧化政策にたいする反対が、下からの近代化と独立としてではなく、反「開化」という形で屈折して押し出され、都市上流社会の享楽・腐敗にたいする反対が、農村の質実・未開への称辞として表現されていた。そのために、この反政府運動は、いちじるしく国権主義・国粹主義に傾いていた。かかる特徴は、建白運動の指

導層の言動のなかに、はっきりと認めることができる。

自由党解党以来、土佐に帰臥していた板垣退助は、明治20年5月、同志とともに郷里を出て亜細亞貿易商会の創立を計画し、7月になってその趣意書を頒布した。ここでは、民権伸張の要求は完全に姿を消し、「万国相対立するに於て其国権を重ずる所の者は、貿易利戦の場に立て能く其勝を制すると否とに由るあり⁽⁵⁾」として、国権発揚のための商権拡張の要求を前面に押し出していた。すなわち、「今試に清国の要港を目撃するに英、米、独、仏の如き諸国は各々地を画して租界を定め割拠の勢を成し、異日其勢大に盛ならんを致さば支那帝國全土に割拠せんとするが如きの状を想ひ見るに足れり。独り我日本に至りては清国各港の中一定の租界なく、居留人は外国の租界に散在し、二三の会社商店なきに非ざるも、主として政府の特典に頼る者たり。純全独立の一大会社あるを見ず、独り自ら其業を営む者多くは資力に乏しくして大業を成す能はず、……我と相距る遠からざるの清国要港にして尚ほ然り、況んや其他に於てをや。噫我商権の外に振はざる斯の如く、然して独り国権の重からんことを望む抑も亦難ひ哉⁽⁶⁾」と、趣意書は書いている。

板垣らは、この亜細亞貿易商会をもって再興自由民権運動の経済的基盤とし、「大に実業を勤め、結合の鞏固なるを致し、以て合同の風を長じ、愛国の情を厚くし⁽⁷⁾」、国権発揚に役立てようとしていた。三大事件建白運動を指導した旧自由党首脳者の独立・近代化の主張は、もはや絶対主義官僚のそれと本質的に異ならないほどまでに変質していたのである。同様の傾向は、19年10月24日の全国有司大懇親会以来、「大同団結」の首唱者となっていた後藤象二郎の場合にも指摘できる。

後藤は、20年10月3日、在野の政客有志を芝公園の三縁亭に招待して、つぎのような演説をおこなった。

「諸君よ、諸君は固より有為の人物であられます。又愛国の志士であられます。然るに諸君は我日本近時の有様を如何に見らるゝぞ。外には独立の国権振はず、内には蒼生の膏血将さに枯れんとし、最早国の基礎たる忠君愛国の大義

4 天皇制支配機構の確立

名分を駆尽して、悉く地平線にまで沈没せしめました。……諸君よ、今や我々の目は蔽はれ、我々の耳は塞がれ、我々の舌は縛られてあるとは云へ、諸君と我々は此の恐るべく悲むべく、此の浅間しき現在<の事実>を、全く放任したならば、我が日本帝国の運命は、此末如何に成り行きますか。……我々老て益々壮なる精神は、矢ふて諸君と共に起つて、此眼前腐敗し切つて居る空気を新鮮ならしめ、我三千余万の同胞が天皇陛下の玉座を仰ぎ奉つること、恰も芙蓉峯の雲表に皎然たるが如く、絶えて一点の汚塵でも蒙らしめ奉つらず、此の同胞をして進んで独立不羈の国旗を海外に翻へすことは、我々平生自ら信じて疑はざる所であります。又敢て他人に譲らざる覚悟であります。⁽⁸⁾

「三大事件建白書」は、一応、国権維持のための軍備拡張を認めながらも、「夫れ苟くも政府の保護を受るの人民にして、租税を納むべきの責あるは固より論を待たず。然れども其費す所、保護の要あるに非ずんば、之を納むべきの責なし」との立場から、「彼の国税歳入の内、其歳出の最も多きは海陸の軍費是れなり。而して其軍は以て能く敵国を攻め、外患を防ぐに足れりとする耶。……唯だ夫れ内乱を鎮圧し以て専制の権を張るの用あるのみ」と、軍備にたいする批判を展開していた。⁽⁹⁾しかし、後藤が12月2日に奉呈した、中江篤介起草の「封事」には、もはやそのような絶対主義批判を見ることはできなかった。そこでは、「蓋し今日宇内の大勢を察する時は、海陸軍備を拡張するは、固より已む可らざる所にして、一国の資力を挙げて之に充つるも亦不可なきなり」として、積極的に軍備拡張に賛成していた。⁽¹⁰⁾租税軽減の要求は軍備拡張の要請に道をゆずり、ただ、「夫官宅を営み、宴会を盛んにする等、無用不急の用度に在ては、租税を増加し、公然給を国庫に取りて憚る所無くして、国の独立を固むる所の正当なる軍防費用は、反て此の非計に循ふが如きは、措置の際、其顛倒錯乱せし事、実に言ふに忍びざる者と謂ふ可きなり」と批判し、内閣大臣は「素より大臣の器に非ず」として、みずからこれにとってかわろうとしていた。⁽¹¹⁾このような立場からすれば、1年半後に後藤が大同団結運動を踏み台にして入閣するにいたるのは、むしろ当然であった。

三大事件建白運動はいちじるしく国権主義に傾いていたにもかかわらず、それが外交を攻撃し憲法を私議していたことは、専制政府にとって一大脅威であった。9月28日、伊藤首相は、各地方長官を招集して、「今の時に当り、憲法発布の前或は後に於て敢て憲法の親裁を異議する者あらば、断じて言論集会及請願の自由の範囲の外に出る者とし、若し或は此を以て名として暴動を謀り、又教唆する者あらば、治安を維持するが為に臨機必要なる処分を施すべし」、「方に今国運進歩の時に当り、内外の事百端併せ興る。殊に陸海軍務に至ては、立国自衛の道に於て、無事の時を以て之を一日の緩慢に付すべからず。顧みて之を宇内の大局と国家の長計に問ふときは、我國民は重荷を負担し重苦を忍耐して、以て現在及未来の為に国光を維持することを務めざるを得ず」、「若し乃外交の事を以て之を人民の公議に付せんとするの説あるに至ては、凡そ立憲王国に於て断じて取らざる所なり。蓋し兵馬及交際の大権は、皆帝王の躬親ら総攬する所にして、或る場合を除く外肯て之を臣民の公議に謀るものにあらず。若し宣戦講和盟約の権を挙て之を公衆に委ぬるが如きことあらば、帝王主権の存する所果して何くにか在る乎。此れ即ち我が国立憲の主義に於て断じて之を拒否せざることを得ず⁽¹²⁾」と訓示し、建白運動への敵対を明確にした。このころ、憲法の「夏島草案」はすでに完成しており、政府は外交論争が憲法論争に発展するのをおそれていたのである。

政府は、旧民権派の反政府運動にたいし、弾圧と分裂のふたつの政策をもって立ち向った。すなわち、12月25日、この日は日曜日であるにもかかわらず、官報号外をもって保安条例を公布、即日施行して、在京の政客を拘留し、570名に皇城3里以外の地への退去を命令した。この日、2府18県の総代90余名は、元老院に建白書を提出し、翌26日には、片岡健吉・星亨を委員にあげて、伊藤首相に面談を迫ることを決定していた。

ついで、政府は、反政府運動の指導部にたいする分裂政策にのりだした。すなわち、21年2月1日、条約改正交渉失敗の責を負って外相を辞任した井上馨の後任として、大隈重信を入閣させた。そのさい、大隈と伊藤のあいだを媒介

6 天皇制支配機構の確立

したのは、三菱の当主岩崎弥之助であった。こうして、反政府連合戦線を混乱させたのち、その構成分子にたいする分裂政策がとられた。井上馨は、7月25日、農商務相として再入閣するにあたり、黒田清隆首相の同意をもとめた廉書のなかで、「中等以上財産家ヲ結合シテ、地方自治ノ基本ヲ鞏固ニシ、遂ニ保守的団結準備ノ用トナス事」の一条をあげ、「中等以上財産家ヲ結合シテ、町村ニ在テハ町村自治ノ制ヲ承当セシメ、以テ独立自治ノ基礎ヲ固クセシメ、中央ニ集テハ一体ノ保守党トナリ、以テ将来政治上ノ狂瀾ヲ支フルノ砥柱トナラシムルコトヲ要ス」と説き、自治制を基礎として国会開設の準備をしようとした。⁽¹³⁾そして、10月5日、野村靖・青木周蔵・渋沢栄一・益田孝・小松原英太郎らと自治制研究会を創立した。いうところの「中等以上財産家」とは「各地方アリストクラシー」⁽¹⁴⁾であり、その目的は、「内外より漸次ニ石垣之石一箇づムニ而も抜取る手段」⁽¹⁵⁾を講じて、「今日ノ改進黨ノ如キモ、漸ヲ以テ之ヲ一変シテ保守的団結ノ一体ニ融合セシムルコト」⁽¹⁶⁾により、「君主之権力を憲法に因テ民権之不_レ可越制限を敢然ナラシムル之主意とピースフル、⁽¹⁷⁾プロGRESS」を実現することにあつた。

かくて反政府運動はますます後退し、憲法制定過程の主導権は完全に藩閥政府に帰するにいたつた。21年3月、伊藤らの憲法起草作業は完了し、上表とともに憲法草案が奉呈された。そして、4月30日、枢密院が設置され、草案が諮詢された。伊藤は、内閣総理大臣を辞して枢密院議長に就任し、5月から翌年2月にかけて、みづから「御諮詢案」の審議にあつた。

その間、反政府運動のひずみは、黒田内閣の大隈外相によりすすめられた条約改正に反対する旧民権派と国権派の連合戦線、すなわち大同団結運動に、より拡大された形で現われた。後藤象二郎が「後藤不出奈蒼生」⁽¹⁸⁾といて大同団結を提唱したのは、けつして下からの独立をかちとるためではなかつた。

後藤は、7月24日の山形における演説で、大同団結の主旨を説明した。⁽¹⁹⁾それによると、「嗚呼今日我が日本は、条約改正談判の失敗よりして益々其信任を外国に失ひたるのみならず、……西伯里〔亜〕の鉄道と云ひ、巴拿馬地峽の開

鑿と云ひ、世界の局面一変して且欧州大陸の戦気は今にも東洋に影響を来さんとする危急存亡の時に当れり」というように、対外的危機感に強く刺激されて、「日本国民の地位を高め、自ら進んで内治外交の大難に当るの覚悟ならしめ、其の愛国の精神を鞏固にし、其責任内閣即ち議院政治を以て目下日本の<安危>〔危急〕存亡を救ふ」ため、「小異を捨て、大同を取る」ことを提唱したのであった。その具体的方法について、彼はつぎのようにいう。「先づ一人の精神を集合して一国の精神と為さざる可からず。而して其着手の順序は各地方有志者の団結を成さざる可からず。……其団結より来る二十三年の国会に出る議員の候補者を撰挙す可きなり。」そして、「各地方の団結を聯合して我日本帝国の一大団結を作り、……以て大運動を試むるに於ては、今日の危急存亡を救ふに於て何の難きこと之ある可き。又た此精神を有する全国人民を挙げて外国に当らば、何ぞ其独立不羈の国権を維持する能はざるの理あらんや。」

かくして、「国の独立権を恢復維持」⁽²⁰⁾することが「国民の権利を伸張」⁽²¹⁾することに優位し、後者は前者の手段に転落してしまった。これにくらべれば、「若し政府内に民権を抑圧するも、外に国権を失墜すること無くば、姑らく之を忍ぶ可からざるに非らずと雖ども、内にして之を抑圧し、外にして之を失墜するに至らば、豈之を黙止するに忍ん哉」⁽²²⁾というように、国権主義に偏しながらも、国権の回復と民権の伸張を一応並行して主張していた「三大事件建白書」は、まだましなほうであった。後藤が「各地方の団結を聯合して我日本帝国の一大団結を作り、以て国民権を伸張するの实效を収む可く」⁽²³⁾というとき、その意図は、これによって国民の自発性（＝「愛国の精神」）を喚起し、国民の全力量を国権拡張の一点に集約して、これを上からの独立と統一のコースに流し込み、かくして有司専制の政体を改革することにより、かえって権力の統一・強化を実現することにあつた。大同団結運動のなかで、旧民権派は、国権主義に傾くのに比例して、右翼保守主義者との連繫を深めていった。そして、しだいに運動の指導権を谷干城・鳥尾小弥太らの国権派に奪われ、首領後藤の運動を踏み台にした入閣によって、もろくも潰え去ってしまった。

8 天皇制支配機構の確立

自由民権運動は、本来、その底流に、ブルジョア民主主義革命運動としての性格を胚胎していた。しかし、自由党首脳者は、みずから『自由党史』のなかで、「自由党は単り民権の暢達の為めに政府と戦へるのみならずして、亦実に皇権の安固の為に之と戦へるものなることを」と誇っているように、自由民権運動を換骨奪胎し、国民の政治意識を国家主義・国権主義の方向にひきつけ、天皇制（有可専制）を改革することによって、かえってこれを強化する役割をはたした。一般に、あらゆる改革は二重の性格をもっている。すなわち、改革は、「革命的階級闘争の副産物」であると同時に、「革命的闘争を引きとめ、よわめ、あるいは消しとめるために、革命的階級の力と精力を細分し、その意識をくもらせなどするために支配階級が行う譲歩である。」自由民権運動における自由主義的ブルジョアジーの客観的任務は、「『合理的』な譲歩を代償として君主制と地主階級を保存すること」にあった。それは、自由民権運動の敗北にほかならなかつた。そして、大日本帝国憲法は、まさに自由民権運動の死屍のうえに、その生をうけたのである。

- (1) 春敵公追頌会『伊藤博文伝』中巻、296ページ。
- (2) 同上、381ページ。
- (3) 総理大臣の内閣全体にたいする強力な統制権は、薩長藩閥を一元化する目的から定められたのであるが、現実には、それがかえって藩閥間の対立を激化する要因となった。かくて明治22年12月24日公布の内閣官制では、総理大臣の権限は「行政各部ノ統一ヲ保持ス」と改正され、いわゆる「同輩中の首席」(primus inter pares)の地位におかれることになった。
- (4) 板垣退助監修『自由党史』（岩波文庫版）下、318ページ。
- (5) 同上、164ページ。
- (6) 同上、165ページ。
- (7) 同上、166ページ。
- (8) 『めざまし新聞』明治20年10月9日（同上、287～8ページ）傍点引用者。< >は、『めざまし新聞』にあり、『自由党史』にない字句である。
- (9) 同上、300～1ページ。
- (10)(11) 同上、322～3ページ。

- (12) 『伊藤博文伝』中巻, 560~4 ページ。
 (13) 井上馨侯伝記編纂会『世外井上公伝』第4巻, 11~2 ページ。
 (14) 明治22年1月2日付, 都筑馨六宛井上馨の手紙(同上, 59ページ)。
 (15) 明治21年9月19日付, 陸奥宗光宛青木周蔵の手紙(同上, 55ページ)。
 (16) (13)に同じ。
 (17) (14)に同じ。
 (18) 『自由党史』下, 351ページ。
 (19) 同上, 358~61ページ。〈 〉は『東北漫遊大同団結』にある字句であり, [] は『自由党史』にある字句である。
 (20)(21) 同上, 354ページ。
 (22) 同上, 300ページ。
 (23) 同上, 360ページ。
 (24) 同上, 390ページ。
 (25) レーニン「決議案をどう書いてはならないか」『レーニン全集』(大月書店版) 第12巻, 232ページ, 傍点原文。
 (26) レーニン「革命的社会主義派の政綱」同上, 208ページ。

2 大日本帝国憲法の発布

自由民権運動は、明治初年の藩閥専制政府の憲法論(=「独裁の憲法」)を、外見的立憲主義の憲法へと方向づけ、絶対主義の自己修正(=統治形態の変化)に一定の影響を及ぼしえたにすぎず、憲法そのものは、その派のいかなる代表者の発言・綱領の採用もまったくなしに、藩閥官僚の手によりまったく一方的に起草・審議・発布された。明治憲法の制定は、マクラレンが指摘するように、「最初から最後まで政府の事件であった。」⁽¹⁾ 鈴木安蔵教授は、明治憲法の制定過程を特徴づけて、「近代立憲主義的法制形態をとり入れつつ、絶えずその人民的民主主義的性格・機能を去勢し、形態において近代国家化をよそおいながら、絶対主義的支配権力を、より強固に、合法的に確立しようとする努力と、その成功とである」⁽²⁾と書いている。

藩閥専制政府による憲法制定の要因についてはすでに触れてきたが、⁽³⁾ いま一度これを要約するならば、その第1は対外的要因、すなわち条約改正準備とし

ての法典編纂、および開化・富強の現実態としての立憲制導入の要請である。第2は国内的要因であり、そのひとつは上からの要因、すなわち支配層内部の対立緩和と施政の基本方針確立の要請であり、立憲制は、在野勢力の攻撃的となっていた、有司専制・臆断専行・朝令暮改・開化虚行の対立物として意識されていた。もうひとつは下からの要因であり、国会開設運動の革命闘争化に先んじて立憲制を導入し、これを民意の収攬と権力基盤の拡大に利用しようと意図していた⁽⁴⁾。このように複雑な憲法制定の要因が、憲法それ自体の矛盾を規定していたのである。

明治22年(1889)2月11日に発布された大日本帝国憲法の基本原理は、強大な君主権の法的確立にあった。枢密院における憲法草案審議の開始にあたり、伊藤博文議長は、「此草案に於ては君権を機軸とし、偏に之を毀損せざらんことを期し、敢て彼の欧州の主権分割の精神に拠らず、固より欧州数国の制度に於て君権民権共同すると其揆を異にせり。是を起案の大綱とす⁽⁵⁾」と演説したが、これは、明治憲法の本質と起草者の意図を明確かつ率直に語っている。

絶対君主制の基本原理は、唯一の主権者たる君主の無制限の支配にあり、君主の意志のみが国家意志たりうところにある。明治憲法はまさにかかる原理を根軸とし、立法・行政・司法の三権もすべて天皇の統治権(=主権)に淵源し、その発動・作用であるとしていた。そして、天皇制の根拠をもっぱら伝統的神話的性格にもとめていた。伊藤博文の「大日本帝国憲法義解」は、第4条の説明で、⁽⁶⁾「統治権を総攬するは主権の体なり。憲法の条規に依り之を行ふは主権の用なり」として、天皇主権の国体を明確にしたうえで、政体は「三権各々其の機関の輔翼に依り之を行ふ」としていた。そして、「憲法は即ち国家の各部機関に向て適当なる定分を与へ、其の経絡機能を有たしむる者にして、君主は憲法の条規に依りて其の天職を行ふ者なり」ということで、無制限君主制ではなく「立憲の主義」によるものとしていた。そして、「西暦第十八世紀の末に行はれたる三権分立して君主は特に行政権を執るの説の如きは、又国家の正当なる解義を謬る者なり」として、立憲主義の中心概念である権力分立の原

理を否定していた。そこでは、ただ憲法が欽定され、君権が自制されて、各国家機関の定分が確定するという一方で、その実質的内容のいかにかわからず、立憲主義と考えられていたにすぎない。

かくて明治憲法には広範な天皇大権が規定された。憲法外の皇室大権・祭祀大権のほか、憲法上の大権として、法律の裁可・公布・執行、議会の召集・開会・停会、衆議院の解散、緊急勅令・行政命令の発布、官制の制定と文武官の任免、陸海軍の統帥、軍編成および常備兵額の決定、宣戦・講和・条約締結、戒厳宣告、栄典授与、大赦・特赦・減刑・復権などがある。とくに統帥権は、國務大臣の輔弼にもよらぬものとされていた。強大な天皇大権と表裏をなすものは、行政権の優位、議会権限の微弱、国民の権利保障の狭小・不安定であり、それは、憲法制定が「政府の事件」に終始したことの必然的な結果であった。

憲法審議の枢密院会議における主要な対立は、伊藤・井上のコースと自由民権のコースとの基本的な対立ではなく、政府官僚内部における開明派と保守派ならびに宮廷派との副次的な対立であった。それは、枢密院が、当時の政治情勢にたいする政略的配慮のため、保守派・宮廷派を多く包含しなければならなかったという理由によるだけでなく、自由民権思想の全般的退潮の反映でもあった。保守派・宮廷派は、藩閥官僚にたいする反発から、一面では「有司専制」を抑制する役割をはたしたが、本質的には専制的・反立憲的であった。

議会の権限については、まず、草案第5条「天皇ハ帝国議会ノ承認ヲ経テ立法権ヲ施行ス」の「承認」という語が、保守派・宮廷派の反対によって、「翼賛」ついで「協賛」と改められた。伊藤・井上のコースの保守派にたいする妥協的性格を現わすものである。結局、帝国議会は、「天皇立法の輔官」「詢謀の府衆思の代表」として、「法を議するの権ありて法を定むるの権なし。而して議会の参賛は憲法の正条に於て附与する所の範囲に止ま⁽⁷⁾るものであった。また、議会には内閣不信任・弾劾の権限はなく、「議院は君主に奏上して意見⁽⁸⁾を陳疏することを得べく、……間接に大臣の責を問ふ者」

12 天皇制支配機構の確立

の任を間接に負担する者⁽⁹⁾にすぎなかった。そのうえ、外交権は議会の容喙を許さず、憲法改正の発議権は天皇に属していた。さらに、議会の租税承諾権および予算審議権は、皇室経費には及びえず、行政権による徴税、緊急財政処分権、大権にもとづく既定歳出および義務費の廃除・削減にかんする政府の同意権、予算不成立のさいの前年度予算の施行など、重大な制約がくわえられていた。

議会の構成は二院制をとり、「民議ノ府」たる衆議院に、「急変激進ノ弊ヲ防キ永遠憲法ノ保障王室ノ輔翼タラントスル」貴族院⁽¹⁰⁾が対立していた。両院の権限は衆議院の予算先議をのぞいてまったく対等であり、解散がない点で貴族院の地位はより独立的であった。貴族院の構成は法律によらず勅令で定められるが、それは「下院ヲシテ貴族院制度ニ容喙スルコトヲ許サ⁽¹¹⁾」ぬためであった。また、参政権は「天皇陛下ノ附与セラルルモノナリ。此ノ憲法ニ依テ始メテ確定スルモノナリ。決シテ貴族人民ノ固有ノ権ニ非ルナリ⁽¹²⁾」とされ、国民代表の原理は厳に否定された。

衆議院は公選議員をもって組織されるが、選挙人は満25歳以上の男子、被選挙人は満30歳以上の男子で、ともに満1年以上（所得税は満3年以上）直接国税15円以上を納める者とされていた。納税資格のうち地租15円以上は、地価600円（全国平均で田畑1町8反・山林原野2町9反6畝・宅地1反3畝、合計4町8反9畝）以上の土地所有者にあたり、自作農家1戸あたり平均耕地は1町5畝7歩であるから、自作農上層以上の地主でなければ選挙権・被選挙権をもちえなかったことになる。また、所得税15円以上の納付者は、年間1,000円以上の所得を有する者にあたり、少なくとも資本金2万円以上の資本家か、奏任官4等以上の高級官吏である。かくて有権者は45万人、全人口のわずか1.12%であった。

絶対君主制はなによりも君主による専制支配の政治原理であり、そのための物的条件は国家強力機構の専有にある。憲法が「兵馬の大権」を天皇の専決事項とした理由もここにあった。制度上これを裏づけるものは統帥権の独立であ

り、統帥権の独立は憲法に先だって実現された。すなわち、11年12月に、軍令統轄機関としての参謀本部を、陸軍省から独立させて天皇の直属機関として設置し、天皇の軍令大権の発動を太政大臣の管掌外とした。ついで、海軍についても、19年4月の海軍条例により統帥権の独立が緒についた。また、15年1月の軍人勅諭は、天皇による兵馬大権の専行、天皇の股肱としての軍隊、軍人の天皇にたいする忠誠の原理を、不動のものとして確立した。

絶対君主制は君主の意志を唯一・最高とする政治原理であり、内閣への親臨・親裁はかかる原理の当然の要請である。しかし、井上毅は、夏島草案で内閣にかんする詳細な規定を設けたのは、「内閣ヲシテ憲法上ノ議事体タラシメタルノミナラス併セテ君主ノ内閣ニ対スル関係ニ於テモ亦制限的ノ範囲ノ内ニ運動スルノ要用ヲ示明シタ⁽¹³⁾」のものであると反省するにいたり、「君主ノ完全ナル施行権ヲ認メ君主ト内閣トハ実ニ一家一族ノ専道徳上ノ関係ニ属シ法律上ノ規約ヲ假ラザル如ク其善ハ君主ニ帰シ其悪ハ宰臣之ニ任スルノ円活ナル範囲ノ中ニ保⁽¹⁴⁾」つべきであると強調した。かくて夏島草案に見られた天皇の内閣親臨規定、および内閣の構成規定は姿を消し、最終草案では、「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」の一条に集約された。これは、政党・議会の内閣にたいする攻撃が天皇に及ぶのを避けるとともに、政党内閣への傾斜を防止する効果をもった。國務大臣は憲法上内閣としての連帯性を認められず、内閣は憲法上の機関ではなく、天皇の私的な執行機関であるという、無責任の自由を確保した。

伊藤博文は、枢密院会議において、「立憲政体ヲ創定シテ責任宰相ヲ置クトキハ、宰相ハ一方ニ向テハ君主ニ対シ政治ノ責任ヲ有シ、他ノ一方ニ向テハ議會ニ対シテ同ジク責任ヲ有ス⁽¹⁵⁾」としていたが、『憲法義解』にいたると、「憲法既に大臣の任免を以て君主の大権に属したり。其の大臣責任の裁制を以て之を議院に属せざるは固より当然の結果とす⁽¹⁶⁾」として、「第一。大臣は其の固有職務なる輔弼の責に任ず。而して君主に代り責に任ずるに非ざるなり。第二。大臣は君主に対し直接に責任を負ひ、又人民に対し間接に責任を負ふ者なり。第

三。大臣の責を裁判する者は君主にして人民に非ざるなり⁽¹⁷⁾』という結論にすりかえてしまった。そして、「各相の進退は一に勅旨に由り、首相既に各相を左右すること能はず⁽¹⁸⁾』として、国务大臣の連帯責任を退け、「其の弊は或は党援聯結の力遂に以て天皇の大権を左右するに至らむとす⁽¹⁹⁾』として、政党内閣・議院内閣の制度を強く排撃した。このように、天皇と内閣とを「一家一族」のごとき道義的關係とし、内閣を憲法上の拘束から解放するならば、天皇親政の実質は、天皇と大臣との現実的關係によって規定されざるをえない。かくて天皇親政をたてまえとしながら、事実上は、官僚制の論理が貫徹されるのである。

このような官僚制への傾斜にたいし、保守中正派・宮廷派は、より原則的な君主制の論理にたち、実体としての天皇親政を志向した。天皇親裁のための諮詢機関として枢密顧問がおかれ、「内閣と俱に憲法上至高の輔翼⁽²⁰⁾』とされるにいたったのは、かかる志向への妥協の結果であった。明治憲法は、「立憲の主義」を採用しながらも、天皇親裁・親率主義を堅持し、天皇に立憲君主と親政君主との中間的性格、あるいは二面性をあたえていた。この二面性のうちでは、親政君主のほうが優位していた。しかし、枢密院は常時すべてを諮詢され裁決する機関でない以上、天皇により近い元老・重臣・内大臣、さらに軍部指導者が、最高の諮詢・輔弼にあたり、天皇の意志がこれら非立憲的機関のなかに埋没し、それによって内閣が制肘されることになるのは必然であった。かくて天皇親政のたてまえは、実体としては官僚・軍部の独裁となり、天皇による支配人格の一元化は、客観的機構支配の多元化とならざるをえない。ここに、明治憲法の最大の矛盾があったのである。

最後に、臣民の権利については、西欧近代の自然法思想・天賦人權説を「妄想の空論たるに過ぎず⁽²¹⁾』として否定した。およそ、憲法起草者の頭脳に、個人としての尊重、生得固有の人としての権利などの観念は生じる余地なく、天皇に臣従する「臣民」はあっても、自由・平等・独立の個人の結合体としての「国民」は存在しえなかった。かくて憲法は、臣民の権利の源流を、「上に在ては愛重の意を致し、待つに邦国の宝を以てし、下に在ては大君に服従し自ラ

視て以て幸福の臣民とす」という「我が国の典故旧俗」にもとめ、君権と民権とは対立するものではなく、君権の伸張により民権が保護されるという論理に立っていた。かかる立場からの臣民の狭隘な権利規定にたいしてさえ、枢密院会議における森有礼文相の根本的反対論が出された。

森の反対論は、「臣民ハ天皇ニ対シテハ独り分限ヲ有シ、責任ヲ有スル者ニシテ、権利ニアラザルナリ」とし、権利を改めて「分際（レスポンシビリテー）」とすべしというにあった。伊藤はさすがに森の人権否定論にたいし、「抑憲法ヲ創設スルノ精神ハ、第一君権ヲ制限シ、第二臣民ノ権利ヲ保護スルニアリ。故ニ若シ憲法ニ於テ臣民ノ権利ヲ列記セズ、只責任ノミヲ記載セバ、憲法ヲ設クルノ必要ナシ」と反駁し、森の修正意見はいれられなかった。しかし、この論争において、両者は本質的に対立していたわけではない。伊藤は、「此ノ権利義務ハ何物ニ対スル権利義務ナルカ」という森の疑問にたいし、「此憲法ニ権利ト記スルトキニハ、臣民ハ天皇ニ対シテ権利ヲ有スト云フ説アレドモ、是レ然ラズ。只臣民ハ此憲法ノ効力ニ依リ法律ニ対シテ法律ノ範囲内ニ於テ権利ヲ有スルモノナリ」と答えている。⁽²³⁾ 結局、臣民の権利とは、本来無制限であるべき君権の自己制限の反射的効果として、憲法によってあたえられる法律上の権利たるにすぎず、誰にたいする権利なのかは依然として不明瞭なままであった。

かかる権利を臣民にあたえる積極的な理由は、「法律上の自由は臣民の権利にして其の生活及智識の発達の本源たり。自由の民は文明の良民として以て国家の昌栄を翼賛することを得る者なり」と説明された。⁽²⁴⁾ すなわち、国民の自発性を喚起し、これを「国家の昌栄」に集約して国権を発揚するためであった。そこでは、「法律は各個人の自由を保護し、又国権の必要より生ずる制限に対して其の範囲を分割し、以て両者の間に適當の調和を為す者なり」、したがって、「国権は危難の時機に際し国家及国民を救済して其の存立を保全する為に唯一の必要方法ありと認むるときは、断じて法律及臣民権利の一部を犠牲にして以て其の最大目的を達せざるべからず」とされ、法による支配および臣民権利の保障は、憲法第31条の非常大権により合憲的に停止しうることとなるのであ

る。

以上のべたところを要約するならば、第1、ひとつの完結的な政治的支配形態の法的表現とみると、明治憲法はいちじるしく自己矛盾をはらんだ体系であった。

明治憲法は、ひとつの基本原則で貫徹されたものではなく、君権の確立と行政権の優位を実現するため官僚制の確立を意図しながら、欧米立憲制の水準と在野の反政府運動および政府部内の反対派の抵抗に牽制されて、これらとの妥協・折衷の結果として生まれたものであった。かくて明治国家の政治体制は、憲法典により全面的に表現されてはいなかった。それは、「天皇、内閣、大臣、枢密院、同顧問のような、憲法的であると同時に憲法によって拘束されない制度と、そのほかに、軍関係、宮中の諸制度のような、まったく憲法のふれていない制度をもっていた。それを動かす国体という観念も、憲法的であると同時に、より以上に超憲法的であった。」⁽²⁶⁾ これら憲法外の観念・諸制度をも考慮にいれるとき、明治憲法体制は、立憲的要素と非立憲的要素、憲法上の制度と憲法外の制度とのバランスによって構成されていたといえる。

憲法起草者は、君主主権の国体を基軸としながら、この国体の枠内で、主権の行使は「憲法の条規に依り」「三権各々其の機関の輔翼に依り之を行ふ」という立憲政体の原理を導入し、両要素のバランスによって天皇制に弥次郎兵衛のごとき「不安定の安定性」⁽²⁷⁾をあたえ、君権の自己抑制によって、かえってこれを安定・強化しようとしたのである。したがって、明治憲法は、議会を完全に無力化してしまうことはできなかつたし、政党内閣への傾向を完全に阻止することもできなかつた。元来、改進黨・交詢社系の政党内閣論がめざしたものは、政党・議会を背景とする官僚制的権力一元化、権力基盤の拡大であったが、藩閥官僚政府も立法・行政の一体化による強力政府の実現をめざす以上、絶えずかかる要請に直面せざるをえなくなるのである。

第2、明治憲法が範としたのはプロイセン憲法であったが、プロイセン憲法は近代憲法の特徴を有せず、「国王の権力は憲法によって存在するものではな

く、憲法典が国王の権力によって存在する。⁽²⁹⁾ また、立憲主義は権力分立の原理を中心概念とするが、プロイセン流の立憲主義は、厳密な意味の権力分立を基本原理とするものではない。したがって、プロイセンの君主制は、憲法によって制限されるという意味では無制限君主制ではないが、「その社会史的内容として絶対主義を内包し、立憲的であることが、一つの粉飾⁽³⁰⁾となっている。」かかる立憲主義は外見的立憲主義にはかならないが、それは、絶対君主制が内外の諸条件に強制されて、自己を維持しうる唯一可能な手段として実施せざるをえなかった似而非立憲的な改革であった。

しかし、明治憲法が天皇制支配体制の再編・確立にはたした役割は、プロイセン憲法の場合とはかなり異なっていた。明治憲法は、革命運動にたいする譲歩・妥協の結果というよりも、万国対峙政策推進のための国内体制の整備・確立としての性格が強かった。したがって、政党・議会の力がなお微弱なあいだは、君主の統治権が憲法により制限されていても、議会による実質的制限をうけるものではなく、それは、君主みずからが自己の権力行使を制限するのであって、君主の自己制限ないし自己抑制を意味するにすぎない。そこでは、君主の専制的支配が「合憲的行為」の名のもとにおこなわれ、「憲法そのものが君権の道具とされている⁽³¹⁾」のである。かくて明治憲法に規定された天皇制の支配体制の特質は、「立憲的専制⁽³²⁾」と規定することができる。マクラレンは、明治憲法が法的に表現し確定したものは、「帝王神権説を基礎とし官僚をつうじて機能する組織⁽³³⁾」であり、「立憲的寡頭制⁽³⁴⁾」(constitutional oligarchy)であって、「制限君主制下の議会政治にひとしいものと理解さるべきではない⁽³⁵⁾」と指摘している。それにもかかわらず、継続的・制度的な制限をうけない君主の無制限の支配を絶対君主制の本来のあり方とするならば、わずかでもこれを制度的に制限する明治憲法は、絶対君主制の一定の修正を意味するものといえよう。⁽³⁶⁾

第3、立憲的専制への移行は、無制限の専制にくらべれば、被治者の政治的自覚と闘争によって、また政党勢力の伸張と国民の議会をつうじる国家意志形

成への政治的参加によって、君主の専制的支配をすくなくならず制肘し、専制を実質的に制限する可能性をうみだす。憲法によっていったん議会在開設されるならば、議会の権限がいかに従属的・消極的であろうとも、また「代議政治をもたない代議制度」(representative institutions without representative government)にすぎなくとも、議会を完全に無力化しえない以上は、政党を媒介にして諸階級の利害・要求が議会に反映されてくるのを阻止することはできない。専制の地主・ブルジョアにたいする物質的依存は、立法協賛権のみならず租税承諾権・予算審議権をも議会にあたえざるをえなくする。地主・ブルジョアは、この紐帯をたぐって、専制の政治支配に影響をあたえ、「政治権力の値切り買い」⁽³⁷⁾を意図するようになる。「資本主義諸国では代議制度が不可避免的に、国家権力に資本が影響をおよぼす独特な諸形態を生みだす」⁽³⁸⁾のである。議会に進出したブルジョアが専制の支配体制に組みこまれ、彼らは専制とのあいだで政治権力の分割をはかり、その結果、専制は議会による実質的制限をうけるようになる。すなわち、立憲の専制は「制限された専制」⁽³⁹⁾に移行し、ブルジョアによる専制の上からの立憲君主制化が現実の問題となるのである。

これに関連して、クィーグリーは、天皇が実質的な政治機能をもたないことを理由にして、「日本は絶対君主制ではなくて擬似立憲的寡頭制 (quasi-constitutional oligarchy) である。それは名目的な元首によってではなく、王位によって統治される」⁽⁴⁰⁾と書いている。そして、彼は、統帥権の独立が議会政治の完成を不可能にしている、議会の権限は二義的・従属的であって、「議会は抑制をくわえるには有効であっても、政策を主導することはできない」⁽⁴¹⁾と指摘して、明治憲法体制が民主的秩序形成の障害となっていることを認めながらも、他方では、憲法改正がなくとも憲法変遷によって、議会の権限が拡大し、「寡頭政治」(oligarchy) から「議会政治」(parliamentary government) に移行することが可能になる、としている。

しかし、明治憲法のもとでは、たとえ慣行 (= 「憲政の常道」) として政党

内閣・議院内閣が事実上成立しても、これを制度化し機構的に定着させることはできない。それは、外見的立憲制の枠内における立憲君主制への接近ではあっても、絶対君主制の立憲君主制・議会主義君主制（＝ブルジョア君主制）への移行を意味するものではない。なぜなら、「国会の多数派から大臣を任命するという行為」⁽⁴²⁾には、「改革の一つの、非常に本質的な、特徴が欠けており、憲法上の一定の全般的変更の法的承認がない、それは、ある程度まで個々の行為、いな、個人的な行為でさえある」⁽⁴³⁾からである。したがって、明治憲法が存在する以上、「寡頭政治」から「議会政治」への移行、すなわち政治形態の本質的な変革は不可能である、といえよう。

- (1) McLaren, Walter W., A Political History of Japan during the Meiji Era, 1867~1912, London, 1916, p. 186.
- (2) 鈴木安蔵『日本憲法史』（法律学体系・法学理論篇37）日本評論社，1950年，49ページ。
- (3) 拙稿「自由民権運動」『岐阜経済大学論集』第6巻第3号，1973年3月，81ページ。
- (4) たとえば、木戸孝允は、明治4年、伊藤博文にむかって、「王政復古の功を奏して、廃藩置県までしたが、斯ふ紛擾してはいかぬ。何とか憲法と云ふものを制定して鞏固なる制度を布かぬばならぬ」（大津淳一郎『大日本憲政史』第1巻，832ページ）といったというが、彼の憲法論は、このような意図に出るものであった。大久保利通も、6年11月の「立憲政体に関する意見書」のなかで、立憲制の利点を、「此体一トタヒ確立スル時ハ則チハチ百官有司擅マ、ニ臆断ヲ以テ事務ヲ処セス施行スル所ロー轍ノ準拠アリテ変化換散ノ患ナク民力政権并馳シテ開化虚行セス」（日本史籍協会編『大久保利通文書』第5，187ページ）という点にもとめていた。また、井上馨は、13年11月の岩倉右大臣宛建議で、「爰ニ之ヲ概言スレバ、目下国家ノ困難ヲ救済セント欲セバ、則チ政府ノ組織ヲ一變シ、政策ノ拠ル所ヲ確定セザル可ラズ。而シテ此目的ヲ達スルハ、則チ国会ヲ起スニ若クモノナク、国会ヲ起スハ則チ先ヅ憲法ヲ定ムルニ在リ。……今ヤ幸ニ輿論ノ国会ニ帰向スルアリ。當ニ此機ニ乗ジテ之ヲ開キ、以テ明治政府ノ基礎ヲ鞏固ニシ、以テ益昭代ノ治化ヲ翼賛セント」（『世外井上公伝』第3巻，200~1ページ）と結論していた。大隈の憲法奏議も、これらと異質なものではなく、これらの延長線上にあった。
- (5) 『伊藤博文伝』中巻，616ページ。

20 天皇制支配機構の確立

- (6) 伊藤博文『憲法義解』（岩波文庫版）27ページ。
- (7) 同上，65ページ。
- (8) 同上，87ページ。
- (9) (7)に同じ。
- (10) 皇后宮職編『岩倉公実記』下巻，777ページ。
- (11) 清水伸『帝国憲法制定会議』1940年，257ページ。
- (12) 同上，252～3ページ。
- (13)(14) 稲田正次『明治憲法成立史』下巻，有斐閣，1962年，217ページ。
- (15) 清水伸，前掲書，159ページ。
- (16)(17) 『憲法義解』87ページ，傍点引用者。
- (18)(19) 同上，88ページ。
- (20) 同上，91ページ。
- (21) 「義解稿本」（同上，53ページ）。
- (22) 同上，46ページ。
- (23) 清水伸，前掲書，217ページ以下，傍点引用者。
- (24) 『憲法義解』52～3ページ。
- (25) 同上，63ページ。
- (26) 長谷川正安「憲法学史（中）」『講座日本近代法発達史』7，勁草書房，1959年，166ページ。
- (27) 同上，167ページ。
- (28) このような『憲法義解』における伊藤博文の註釈と，枢密院会議における彼の発言，すなわち「立憲政体ヲ制定スルトキニハ，天皇ハ行政部ニ於テハ責任宰相ヲ置キテ，君主行政ノ権ヲモ幾分カ制限サレ，立法部ニ於テハ，議會ノ承認ヲ経ザレバ法律ヲ制定スル事能ハズ。」（清水伸，前掲書，160ページ）「如何ナル国ト雖モ，臣民ノ権利ヲ保護セズ，又君主権ヲ制限セザルトキニハ，臣民ニハ無限ノ責任アリ，君主ニハ無限ノ権力アリ。是レ之ヲ称シテ君主専制国ト云フ。」（同前，218ページ）とを比較するならば，伊藤の立憲政体論の後退は明瞭である。そこでは，いかにして，君主専制という非難を避けながら，実質上は君主専制を維持するかということが，慎重に考慮されていたのである。
- (29) 佐藤功『君主制の研究』日本評論新社，1957年，317ページ。
- (30) 中村哲「立憲君主制」『政治学辞典』平凡社，1954年，1367ページ。
- (31) 藤田省三『天皇制国家の支配原理』未来社，1966年，12ページ。
- (32) レーニン「カデットの勝利と労働者党の任務」『レーニン全集』第10巻，219ページ。

- (33) McLaren, op. cit., p. 178.
- (34) Ibid., p. 180.
- (35) Ibid., p. 198.
- (36) この点について、下山三郎教授のつぎのような指摘は重要である。「従来、明治憲法とそれを軸とするいわゆる明治憲法体制の成立をもって天皇制絶対主義の確立とする見解がしばしばみられる。しかし、明治憲法体制の成立により、それ以前より安定した強固な天皇制を軸とする権力が形成された、ということはいえると思うが、明治憲法は絶対主義の本来のあり方に一定の修正を加えたものであり、絶対主義の確立という見方は適切でないと思われる」（下山三郎「自由民権運動」岩波講座『日本歴史』近代3、142ページ）。
- (37) エンゲルス「プロイセンの軍事問題とドイツ労働者党」『マルクス・エンゲルス全集』（大月書店版）第16巻、53ページ。
- (38) レーニン「資本主義と『議会』」『レーニン全集』第18巻、130ページ。
- (39) レーニン「ロシア自由主義者の最新の言葉」『レーニン全集』第16巻、139ページ。
- (40) Quigley, Harold S., Japanese Government and Politics, New York, 1932, p. 72.
- (41) Ibid., p. 199.
- (42)(43) レーニン「決議案をどう書いてはならないか」『レーニン全集』第12巻、230ページ、傍点原文。

3 外見的立憲制の基底

議会開設にそなえた地方制度は、明治21年（1888）4月の市制・町村制、23年5月の府県制・郡制によって整備され、地方自治制が成立した。

明治地方自治制は、その背景となった政治的対抗関係と、これをささえた社会経済的条件からみると、「基本的には、自由民権の初期ブルジョア民主主義的変革運動に対する、絶対主義的対応体系として成立した⁽¹⁾」のであり、たんに自由民権運動にたいする分裂・懐柔策としてばかりでなく、より積極的に国会開設の意義を形骸化するため、政党勢力に左右されない官治の支配体系として創設された、といえるのである。

国会開設に先だって自治制を施行したのは、山県有朋内相がいうように、地

方自治体が「中央ノ政論ニ熱心シ、政党ノ試験場トナリ」「狂瀾頽波ノ勢ヲ生スル」⁽²⁾の弊を防ぎ、「中央政局異動ノ余響ヲシテ地方行政ニ波及セサラシムル」⁽³⁾ためであった。したがって、地方住民の地方行政への参画も、住民の本来的な自治の権能にもとづく自主的な地方自治ではなく、「法律ノ範囲内ト国ノ監督下ニ」⁽⁴⁾公共事務を処理することであり、「法律命令ヲ執行スルヲ以テ自治ノ本務ト為スコト」⁽⁵⁾、つまり中央統治のための地方自治であった。そこにおける自治制の機能は、国民の自発性を喚起するにさいして、その権利要求の政治的エネルギーを中間で阻止し、転換・濾過することにあつた。⁽⁶⁾すなわち、自治制は、有力者＝名望家を頂点として一般住民を階層的に構成し、それによって、反体制的エネルギーを体制支持の方向に転換して体制内に吸い上げる装置であり、逆からいえば、政党をその基盤から切り離すと同時に、官治的支配における権力の浸透を濾過し非政治化する装置であつた。かくて山県は、「町村ハ基礎ニシテ、国家ハ猶家屋ノ如シ」、「自治分権ノ法ヲ施スハ、即チ立憲ノ制ニ於テ、国家基礎ヲ鞏固ニスル所以ノモノナリ」⁽⁷⁾と自治制を位置づけたのである。

地方自治制の基底である市町村は、自治団体としての法人格を認められ、条例・規則の制定権を付与された。また、市町村住民の権利・義務が明示され、議決機関・執行機関の構成と権限が規定されて、市町村自治が公認された。しかし、市町村の自治権が弱く、官治的監督・統制が強かつたので、市町村自治は、国→府県→郡をつうじる官治的支配体制の一環に組みこまれ、「官治の補充」として位置づけられた。財政的には、市町村財政が住民の私経済から完全に分離され、予算・決算の制度が採用されたが、同時に、市町村は国政委任事務を広範に負担させられ、委任事務費のみならず固有事務費にたいしてまでも、必要費用の強制的支出と過度の任意費用の抑制という、厳重な監督・統制がくわえられた。かくて新制実施に先だち、貧弱な財源の制約のもとで、行政事務完遂の負担にたえうるような標準的規模の新町村の建設を目的として、大規模な町村合併が半ば強制的に遂行された。その結果、従来の戸長役場区域は解消されたが、合併新町村の自治体の結合は容易に成熟するにいたらなかつ

た。

市制・町村制は、町村内部の部落的割拠を否定し、官治行政機構の下部として、統一的町村秩序を形成することを基本理念としながらも、他面では、「隣保団結ノ旧慣」（市制町村制上論）、すなわち村落共同体の伝統的秩序を温存し利用しなければならなかったのであり、現実に多くの町村で、旧来の自然村落がそのまま行政区として設定された。しかし、行政区の設定は、旧来の部落をそのまま温存し、市町村内に独立の自治体を認めたものではなく、区長は町村長・市参事会の補助的執行機関として位置づけられた。部落秩序は、新町村の統一的秩序を脅かすものではなく、むしろこれを補強するため、その下部秩序として利用されたのであり、市町村制は、部落有力者を区長として町村有力者支配を補強し、部落に根をおきながら、これをこえた町村の支配体制を形成することを意図したのであった。

市町村の上級団体である郡・府県も、ある程度の自治体的性格を付与されたが、市町村より以上に官治的性格が強く、中央政府の監督権がきわめて強大であった。公布された郡制・府県制を、元老院に付議された第一次草案と比較すると、法人格の明記・条例規則制定権・住民の権利義務にかんする規定の削除、府県会・郡会の権限の縮小、参事会の議決機関への変更、および上級官庁の監督権の強化など、法律正文は自治体的要素をかなり削減され、行政区画的色彩がいちじるしく濃厚になっている。これは、府県段階で自治をあたえれば、ひいては国政にたいしても自治行政権を要求する勢いを生み、ついには国体を破るにいたると主張する、府県制無用論者にたいする妥協の結果であった。

このような自治権の拡充、地方住民の政治参与の発展は、住民の階層的構築・分断と関連して実現された。まず、市町村会議員の選挙・被選挙資格は、地租もしくは直接国税2円以上を納める市町村公民および不在の多額納税者に限られ、しかも等級選挙制（市会は三級選挙制、町村会は二級選挙制）が採用されて、市町村内の有資産者・地主など地域有力者層の政治的優位が保障された。さら

に、執行機関である町村長・助役および市参事会員は、市町村会において選出されるが、原則として名誉職とされ、地域有力者層の政治的支配の強化がはかられた。ついで、郡会・府県会議員の選挙については段階的な複選制がとられた。すなわち、郡会は、町村会において選挙した議員と、その3分の1の大地主（郡内において町村税の賦課を受ける所有地の地価総計1万円以上を有する者）が互選した議員によって構成され、府県会の選挙権者は市会・市参事会・郡会・郡参事会の構成員、被選挙権者は直接国税10円以上を納める者とされていた。府県・郡の執行機関は官選の知事・郡長であったが、府県参事会および郡参事会には、町村事務にかんする監督行政への参加権があたえられ、町村支配者層よりも大なる規模の地主を中心とする、地方有力者層の町村行政にたいする支配が強化された。

こうして、地方住民の自治権の拡充は、各段階の小宇宙の中心有力者を全住民から切り離して地方行政に参加させ、彼らの利益を保全し名誉をあたえて体制内に吸収し、官僚的支配体制の下部に定着させる、という形式であたえられた。かかる措置によって、有力者支配秩序が重層的に構築されるとともに、有力者支配のルートが国家的統治の導管、支配体制安定化の基盤として位置づけられるのであり、かくしてはじめて、地方自治は、現実に「国家ノ基礎ヲ鞏固ニスル」ものとして機能するようになるのである。

明治地方自治制の特徴は、官治性と自治性が対立的なものではなく相互補充的な関係にあったこと、また、その基底において部落的割拠を否定し、行政村の自然村からの分離を明確にしながらも、他面では、村落共同体の伝統的秩序を維持し、これを昇化・拡大して統一的新秩序を形成していこうとしていたことにある。このような相矛盾するふたつの性格・要求を同時に満たしうる経済的基盤は、旧来の農村共同体の秩序に依拠しつつ、同時に土地所有および商品流通の側面において、村落共同体＝部落をこえる規模で経済的支配圏を形成しつつある、寄生地主制（および商人資本的支配）にほかならなかつた。この寄生地主制の一定程度の進展を前提として、はじめて安定した地方自治制を成立さ

せえたのであるが、それはまた逆に、寄生地主的土地所有を維持・発展させる役割をはたした。したがって、「地方自治制の階級的基礎は、寄生地主＝商人資本（地域有力者）、ないしその上層である大資本家＝大地主（地方有力者）であり、その社会的支柱は、かかる地主＝資本家の支配を可能ならしめていた、半封建的な小農民＝小商品生産者であった。」⁽⁸⁾そして、この地方自治制を農業再生産ないし農政の場で裏打ちし、補強していったのが、政府直接の、あるいは大日本農会や系統農会をとおしての勸業奨励・農事改良の運動であった。

明治憲法体制を軸とする天皇制の官僚的支配体制は、以上のような地方自治制を基底とし、寄生地主＝商人資本家を階級的基礎として、制度的に確立した。また、寄生地主＝商人資本家が、国家的保護のもとで他律的に、工業面における産業資本家に転化していったのであり、それにともなって、天皇制は日本資本主義の権力としての役割をも機能的に代行していった。かくて天皇制は、地主制のみならず資本主義の発展からも、規定的な作用を受けるようになり、資本主義の内在的矛盾が顕在化するとともに、その構造的矛盾をあらたな姿態のもとに露呈するようになるのである。

以上のような変容が進展すると、外見的立憲制は、一般に、「ボナパルティズムへの道」を歩みはじめるのであるが、日本では、当初から、「上からのブルジョア革命」（＝絶対君主制のボナパルト君主制への移行）は、現実的な条件を欠いていた。

伊藤博文が明治国家建設の範としたビスマルクのプロイセン国家は、ユンカー制度を物質的基礎としていたが、ユンカーはブルジョアの発展の方向をもっていた。また、1871年のドイツ帝国は、ブルジョア化しつつあるユンカーとライン地方の産業資本家を階級的基礎としていた。したがって、プロイセンおよびドイツでは、ボナパルト君主制への移行は現実的な基盤をもっていた。しかし、日本の天皇制の固有の物質的基礎である寄生地主制は、ブルジョアの発展の内的契機をもっていなかった。したがって、日本では、外見的立憲制への移

行という統治形態の変化が、ボナパルト君主制への移行という、政治形態の本質的な変化にまで発展する条件は存在していなかった。かくしてまた、ドイツのエセ・ボナパルティズムが、絶対主義国家の本質を有しながらも、絶えず自己否定を客観的使命としていたのにたいして、日本のエセ・ボナパルティズムは、たんなる政策的模倣におわらざるをえなかった。

さらに、天皇制が外見的立憲制への第一歩を踏み出したときは、ドイツではビスマルク体制が崩壊した年であった。資本主義の帝国主義段階への移行という世界史的時点にあって、「上からのブルジョア革命」が完遂されるための国際的条件はすでに消滅していた。かかる世界史的条件のもとで、天皇制権力が帝国主義的世界対立の渦中に身を投じ、帝国主義的世界支配への主体的参加をめざすようになるとき、天皇制は、みずからの国内体制をも帝国主義的現実に適応するように改革し、軍事的・封建的帝国主義の権力として機能せざるをえなくなる。天皇制の軍事的・封建的帝国主義としての発展がすすむにつれて、その支配体制の内部で連繫・結合しようとしていた資本制生産様式と半封建的諸制度とは、やがてその構造的・本質的諸矛盾を顕在化し激化するようになる。天皇制はもはやかかる矛盾を解決する能力も余裕ももたないが、ブルジョア革命の客観的諸任務は、物質的必然性をもって、絶えずその解決を迫ってくるのである。

- (1) 大石嘉一郎「地方自治」岩波講座『日本歴史』近代3, 254ページ。
- (2) 山県有朋「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」国家学会編『明治憲政経済史論』1819年, 427～8ページ。
- (3) 同上, 398ページ。
- (4)(5) 山県有朋内相の演達要旨(自治振興中央会『府県制度資料』行政篇, 387～8ページ)。
- (6) 同上, 243ページ。
- (7) 山県有朋, 前掲論文, 407～8ページ。
- (8) 大石嘉一郎, 前掲論文, 261ページ。