

東洋初の近代的議会の誕生

解説 久保田 哲

民撰議院設立の建白

臣等伏シテ方今^①政權ノ帰スル所ヲ察スルニ、上帝室ニ在ラズ、下人民ニ在ラズ、而シテ独有司^②ニ帰ス……政令百端、朝出暮改、政情実ニ成り、賞罰愛憎ニ出ツ、言路壅蔽^③、困苦告ルナシ。……臣等愛国ノ情自ラ已ム能ハズ。乃チ之ヲ振救スルノ道ヲ講求スルニ、唯天下ノ公議ヲ張ルニ在ル而已、天下ノ公議ヲ張ルハ、民撰議院ヲ立ルニ在ル而已。則有司ノ権限ル所アツテ、而シテ上下其安全幸福ヲ受ル者アラン。請フ遂ニ之ヲ陳ゼン。夫レ人民政府ニ対シテ租税ヲ払フノ義務アル者ハ、乃チ其政府ノ事ヲ与知可否スルノ権理ヲ有ス。……今民撰議院ヲ立ルハ則政府人民ノ間ニ情実融通、而相共ニ合テ一体トナリ、国始メテ以テ強カルベシ、政府始メテ以テ強カルベキナリ。

(『日新真事誌』)

① 現在。② 上級の役人。③ 言論発表の道がふさがれている。

1874(明治7)年1月17日、1つの建白書が左院に提出された。教科書『歴史総合 近代から現代へ』(歴総707、p.74)に、その一部が掲載されている。

たかだか建白書と思うなかれ。この建白書は、翌18日に新聞『日新真事誌』に掲載されると、人々に民撰議院の設立を希求させた。そして、日本に東洋初の近代的議会の誕生させるのである。この建白書を「民撰議院設立の建白書」(以下、建白書)という。

本年2024年は、建白書の提出から150年の節目である。建白書の作成背景から近代的議会の誕生までの流れを、西洋諸国との接点をふまえながら振り返ってみよう。

民撰議院設立の建白書のインパクト

1873年10月、いわゆる征韓論をめぐる政府内の対立が激化し、西郷隆盛や板垣退助、後藤象二郎らが下野した(明治六年の政変)。その板垣らが、西郷の朝鮮使節派遣をくつがえした大久保利通らの政治手法への反発から新たな政治のあり方を提言したものがこの建白書である。建白書自体は、

イギリス帰りの官僚・古沢滋(迂郎)が執筆した。古沢は、建白書の執筆にあたり、J・S・ミルの『代議制統治論』の影響を強く受けたといわれている。

建白書はいう。現在の政府は有司専制であり、「天下ノ公議」に反している。多数意見や議論・熟議を尊重し、これを政策に反映させるためには民撰議院の設立が必要である。そして、納税者には「政府ノ事ヲ与知可否スルノ権理」、すなわち参政権が与えられるべきだ、と。

明治政府の面々も、日本が西洋諸国から「文明国」と認められるためには、立憲制の確立が不可欠であるとわかっていた。また、政治参加がきわめて限定的であったことへの反発が明治維新の原動力の1つであったこともあり、人材登用や公議・公論の尊重に結びつく民撰議院=近代的議会の開設は、明治政府もめざすべきものであった。

そのため政府としては、建白書からどれほど痛烈な批判を受けても、議会開設を求める声を真に向から否定するわけにはいかない。そこで、のちに帝国大学総長をつとめる少壮官僚の加藤弘之に民撰議院設立が時期尚早であるとの反論を展開させた。これに対して、再び筆を執った古沢は、ミ

ルの『自由論』の議論もふまえ、実際に議会を経験させることで人々が成熟していくと反論した。

これらの主張は、いずれも『日新真事誌』に掲載され、いわゆる「民撰議院論争」をまねく。以後、福沢諭吉、森有礼、中村正直など、多くの知識人たちが民撰議院設立をめぐる論考を発表し、一大論争が展開された。たとえば西周^{あまね}は、地方官会議や左院、地方民会を運営し、その実践の先に民撰議院の設立があると論じ、森有礼は、民撰議院の設立方法に疑問を呈した。

一連の議論からは、たんに議会開設が時期尚早か否か、ということのみが争点でなく、より深い思索があったことがみえてくる。この建白書の提出前から、知識人たちは西洋の議会に関心を寄せており、日本がいかに、いかなる議会を導入するかを思案し続けてきた。先に紹介した加藤弘之は、早くも1861(文久元)年に、西洋の議会政治は公明正大である、として高い評価を与えていた。建白書とその後の論争が広く公開されたことによって、幕末から一部で醸成されてきた近代的議会への関心が、一気に拡散したのである。

なお、福沢諭吉も、古沢と同じくミルの『代議制統治論』などを参照し、『文明論之概略』を刊行した。建白書の翌年、1875年のことである。同書のなかでも、議会は肯定的に評価されている。

福沢は、同書の執筆にあたり、「人の思案も漸く熟する時」がきたと述べている(『福沢全集緒言』)。福沢は、時代が明治となり、まもなく10年を迎えようとした時期を、幕末維新の混乱がようやく落ち着き、日本をいかに文明国とするか、具体的に議論すべきときであると考えたのだ。

福沢の見立てをふまえれば、建白書は、提出された時期も絶妙だったといえよう。建白書のインパクトは、なおも続いていく。

政を審議する府県会が開設された。福沢が同年に刊行し、議会開設の機が熟したと主張する『国会論』は、その反響がすさまじく、福沢自身、「秋の枯野に自分が火を付けて自分で当惑するようなものだ」と、少し怖くなるほどであったと回顧している(『福翁自伝』)。

自由民権運動が全国化し、各地で議会開設を求める声が高まると、様々な議会構想が練られた。板垣ら自由党系は、一院制議会こそが真の立憲政体にふさわしいとするフランスのルソー主義の系譜に位置づけられる。1881年に植木枝盛が作成した「日本国々憲案」で構想された議会は、「連邦立法院」という一院制議会であった。性別や納税額にかかわらず、すべての納税者が選挙権、被選挙権をもつという、革新的な内容である。

一方、福沢やその門下生たちが範としたのは、イギリスであった。福沢の『民情一新』(1879年)や交詢社の「私擬憲法案」(1881年)は、イギリス流の議院内閣制を導入し、二大政党間で政権交代がなされる政治体制をとるべきだと訴えた。

明治政府内でも、議会開設は模索された。1879年末より、参議に立憲政体に関する意見書の提出を求めたのである。しかし、いまだ時期尚早論が多数であった。伊藤博文は、議会開設に舵を切らなければ在野の不满を抑えきれないと考えていたが、政府を動かすには至らなかった。

転換点は、疑獄事件の発生であった。1881年7月、政府が開拓使の官有物を破格の安値で薩摩出身者が経営する会社に払い下げを決定した、と報道された。人々は、薩長藩閥からなる政府の構成が不正の要因であると糾弾し、改めて議会開設を求めたのだ(開拓使官有物払下げ事件)。その声は、維新以降でもっとも激しいものであったといわれている。

明治政府は、高まる批判をかわすべく、1881年10月に払下げの中止を決定した。また、「国会開設の勅諭」を発し、1890年の議会開設を約束した

広がる議会開設要求

1879年7月に府県会規則が公布され、府県の財

(明治十四年の政変)。建白書から始まった議会開設要求は、ついに政府を動かしたのである。

議会の模索

かくして明治政府は、議会開設に向けて具体的に動き出す必要にせまられた。その制度設計責任者とされたのが、伊藤博文である。伊藤は、議会や憲法に関する最新の知識を得るべく、1882年3月に欧州に向かった。その行き先は、イギリスでもフランスでもなく、ドイツである。その判断には、伝統国よりも新興国の方が日本の手本としてふさわしいのではないか、との理由があった。

当時のドイツは、議会の議決なしに軍事費を拡大するなどの辣腕^{らっわん}ぶりから、鉄血宰相として知られたビスマルクが指導者である。とはいえビスマルクも、議会を敵視していたわけではなく、政府と民意とのパイプ役として期待していた。1871年のドイツ帝国憲法発布により男子普通選挙が導入されたものの、1873年からの経済不況の影響から階級闘争やイデオロギー対立が生まれ、議会内でのコンセンサス形成が困難になってしまう。ビスマルク自身、議会政治に難渋していた。ビスマルクはみずからのおかれた状況もふまえ、面会した伊藤に、議会開設への懸念を示したのであった。

議会政治を導入して文明国になりたかった日本、議会政治導入後の混迷のなかにあったドイツ——その差は、伊藤が受けた講義にも表れた。伊藤は、当代随一と評されたベルリン大学の憲法学者グナイストに講義を依頼した。ところが、実際の講義は弟子のモッセが担当した。また、全体的な国制を描けるような内容を望んでいたのだが、逐条的なドイツ憲法の解説にとどまった。さらに、講義はドイツ語である。開化主義者を自負する伊藤は、英語こそ堪能であったものの、ドイツ語には詳しくない。通訳を介した点も、伊藤の理解の障壁となった。

伊藤の憲法調査は、ウィーン大学のシュタイン

との出会いにより好転する。シュタインは、かねてより日本公使館と深い親交をもっていた。また、横浜で発行されている英字新聞「Japan Weekly Mail」に掲載された福沢の『時事小言』の紹介記事を読んだシュタインは、きびしい国際社会の現実を示し近代的議会の導入を訴える内容に感銘を受け、日本への関心を高めていた。

こうした背景もあり、シュタインは伊藤の講義要請を快諾した。そして、君主、議会、内閣の3機関が相互に独立しつつ、たがいに規律し合いながら1つの調和をとる政治体制が立憲制であると英語で説いたのである。ただし、君主に政治力が集中すれば専制的な政治となってしまう、議会に集中すれば多数専制におちいってしまう。そこで、行政府の自律性を確保することが大切だと教示した。

伊藤の望んだ講義が、ウィーンにはあった。その結果、全体的な国家構造の一環として憲法や議会を位置づける、という展望を得たのである。伊藤自身、シュタインとの出会いの直後に、イギリスやアメリカ、フランスの「自由過激論者の著述」を妄信していると自由民権派を批判し、彼らを「挽回する道理と手段」を得たと息巻いた(『伊藤博文伝』中)。

このように、伊藤の欧州における憲法調査は、議会政治の不安定さを認識させる面があった。しかし、伊藤に議会開設をためらう様子はみられない。たしかに伊藤は、議会が破綻した場合にこれを救済する立憲君主や、日々の政治的業務を円滑にこなす行政府の存在を重視していく。逆にいえば、伊藤がこうした視座をもちえたのは、自由民権運動を警戒しながらも、あくまで議会政治の定着をめざしていたゆえである。

伊藤は、ドイツやオーストリアでの学びを終えると、近代的議会を生んだイギリスも訪れた。そこで伊藤が何を学んだのかは、残念ながら定かではない。しかし近年の研究では、伊藤が将来の日

本に国民が参加する議会政治の実現を志向したために訪英した、と理解されている。

1889年8月に帰国した伊藤は、まず宮中改革を進め「宮中・府中の別」を確立し、内閣制度の創設にも尽力した。シュタインから得た知見の具現化であることは、改めて指摘するまでもないだろう。そしていよいよ、議会開設に向かうのである。

民撰議院の誕生

1887年6月以降、伊藤博文らは、夏島の別荘に集まり、憲法草案を作成した。そして1888年6月からの枢密院会議を経て、1889年2月11日、大日本帝国憲法が発布され、貴族院と民選の衆議院からなる帝国議会の開設が盛り込まれた。

帝国憲法は天皇大権を定めていることで知られ、たとえば「天皇ハ帝国議会ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ」(第5条)、「天皇ハ法律ヲ裁可シ其ノ公布及執行ヲ命ス」(第6条)とある。これらの条文をそのまま読めば、帝国議会はあくまで天皇の「協賛」機関にすぎない。また、議会の「協賛」を必要としない緊急勅令も定められた。予算案の決定も議会の「協賛」が求められたが、内閣は議会の「協賛」を得られない場合、前年度予算を施行できた。以上から、かつては帝国憲法体制を「外見的立憲制」とする評価が主流であった。

しかし、近年では評価が見直されている。「凡テ法律ハ帝国議会ノ協賛ヲ経ルヲ要ス」(37条)とあり、議会の協賛がなければ、天皇は裁可権を行使できない。つまり、実質的な立法権は議会にあった。緊急勅令も、議会の事後承認を得られなければ、以後無効とされた。なお、衆議院に予算先議権が認められたことを除き、貴族院と衆議院は同等の権限をもっていた。つまり、立法過程に民撰議院の存在がたしかに組み込まれたのである。

予算についても、時代状況を考える必要がある。内閣としては、富国強兵政策のため毎年予算を増額させる必要があった。議会の「協賛」を得られず

に前年度予算執行となれば、それは内閣の政治的敗北を意味する。帝国議会は、条文以上の強さをもっていたのである。

このような日本の議会開設を、西洋諸国はどうみたのであろうか。1889年7月より、伊藤の側近である金子堅太郎が帝国憲法やその解説の英訳をたずさえ、欧米を巡遊した。天皇大権を定めた点から、ドイツ流であることを指摘する声が多数であった。ただしそこに、否定的なニュアンスは込められていない。むしろ、独自の歴史を経て議会政治を導入したイギリスにならなかつたことを、賢明であると評価するものであった。

一方で、「精神」としてのイギリス流を見出す声もあった。それは、議会が実質的な立法権をもっていたこと、軍事費などの増額に議会の同意が必要であったこと、などを評価したものであった。いずれの評価にせよ、日本の民撰議院誕生は、西洋諸国に好意的に受け止められたのである。

もちろん、衆議院議員の選挙権に納税要件が課せられ、女性にはそもそも選挙権が認められないなど、民撰議院として解決すべき課題はあった。かつて建白書を掲げ民撰議院設立を求めた民権家たちは、議会開設をどのように受け止めたのであろうか。当時の彼らの主張に、一連の「制限」に対する不満はほとんどみられない。むしろ、議会政治導入により国政への道が切り開かれたことをまずは喜び、また称賛したのであった。

ただし、議会政治を導入すること以上に重要なのは、それを定着させることである。その成否は、現在の私たちにも託されている。

主要参考文献

瀧井一博『文明史のなかの明治憲法——この国のかたちと西洋体験』(講談社、2003年)

村瀬信一『帝国議会——「戦前民主主義」の五七年』(講談社、2015年)

久保田哲『帝国議会——西洋の衝撃から誕生までの格闘』(中央公論新社、2018年)

(くぼた・さとし／

武蔵野学院大学国際コミュニケーション学部教授)