2013-07-30
一橋総研・戦略会議シンポジウム「新しい憲法を考える！」講演資料
筑波大学　岩浅研究室

本日のキーフレーズ：「憲法をゼロからつくろうと試みた明治の先人に学ぶ」

①真の憲法論議を目指して
　現代の憲法論議の最大の弱点・・・　日本国憲法という“たたき台”があること。

　わが国の人々が「憲法」を考えるにおいては、現「日本国憲法」に基づいた見方に限られがちである。憲法論議といえば「改憲」あるいは「護憲」（加えて近年は「加憲」・「論憲」など）とされるのはその表れである。現憲法が是か非かという見方は、憲法を論じることのほんの一端に過ぎない。視野の狭い俗説に縛られず、大局観をもった憲法論議を、われわれから起こしていこうではないか。

②歴史に学ぶ
　明治初期に憲法をゼロからつくろうとした草莽の人々

　明治維新を機に近代国家への道を歩みだしたわが国は、富国強兵とともに主権確立、統治体制確立の課題に直面した。岩倉使節団に代表される政府高官が列強諸国に学んだことは周知の事実だが、在野の学者・思想家・百姓の有志も、各地で寄り合いを開き、書物を回覧し、国家・憲法についての理解を模索していた。

　その動きは、当時薩長藩閥が実権を握る政府に対し国会（民撰議会）の開設や憲法制定を求める「自由民権運動」として歴史年表に載ることになる。年表上では“反政府暴動”の事件が取り上げられるが、しかしその実、無位無官の者もが天下国家の行く先を案じてひたすらに諸外国の歴史に学び議論を繰り返し、数々の完成度の高い憲法草案（私擬憲法）を生み出すにいたった。
　われわれは今、彼らのあくなき熱意と姿勢、そして大局観に大いに学ばなければならない。

“私擬憲法の中で特筆すべきは当事神奈川県西多摩郡五日市村（現、東京都あきる野市）の青年たちがつくった五日市憲法草案である。これは小学校の教師だった千葉卓三郎を中心に農家の青年たちが集っていた五日市学芸講談会で作成したもので、文字通り草の根憲法である。
　国会期成同盟の憲法作成の呼びかけに応じて、五日市の農家の青年たちは五日市学術講談会をつくった。講談会では東京から学者や新聞記者を呼んだり、欧米の法律書をテキストに勉強会を行った。その貴重な記録も残っている。一年あまりの議論ののち、五日市の青年たちは憲法をつくった。かれらの「日本帝国憲法」は、国民の自由権利を詳細に規定している。逮捕から裁判にいたる司法制度の規定が詳細で、弾圧のひどかったこの時代を反映している。国の制度は君主制であるが、議会の権限が強く、皇帝の権力も制限され、また大幅な地方自治の規定もあった。”
田村貞雄『新編 日本史をみなおす 2』、Pp.22-23。

③血と涙の産物たる私擬憲法
　薩長藩閥政府に対する筆の抵抗

明治新政府は、薩摩・長州出身者が実権を握る藩閥体制となり、戊辰戦争で幕府側についた東北諸藩や、国会(民撰議院)開設と憲法制定を求める自由民権運動(中心地は土佐・福島)に苛烈な圧政・弾圧を加えた。

“明治 6 年 10 月の政変(1873)から明治 14 年の政変(1881)にいたる過程で，藩閥色は中央，地方ともに濃くなったが，この間，いわゆる征韓論の分裂や自由民権運動の展開と対応して，この藩閥色は薩長を中心に強められた。すなわち，木戸(1877)，大久保(1878)の没後は，岩倉と結んだ伊藤および井上馨，山県有朋(ともに長州)，西郷従道，黒田清隆，松方正義(以上，薩摩)らの薩長出身者によって政府は牛耳られ，自由民権運動はこれを〈有司専制〉と称して攻撃し，また，初期議会における民党も，この藩閥政府と対決しようとした。”
「藩閥」、平凡社『世界大百科事典 第 2 版』。
http://kotobank.jp/word/%E6%9C%89%E5%8F%B8%E5%B0%82%E5%88%B6

“板垣退助がはじめた「自由民権運動」は士族だけではなく、農民や商人のあいだにも広がり、しだいにはげしさを増していきました。「国民の代表である議会が中心になった国づくり」を主張していた板垣に対して、伊藤博文たち政府は「政府中心の国づくり」を進めようとしていました。政府は、高まりを見せる自由民権運動に対して弾圧を加えていきました。この絵では、演説会を止めに入った警官に対して、民衆がはげしく抗議しています。しかし、自由民権運動の火は消えることなく、全国へと広がっていきました。”
自由民権運動の弾圧 | NHK for School
http://cgi2.nhk.or.jp/school/movie/clipbox.cgi?das_id=D0005310127_00000&keepThis=true&TB_iframe=true&width=920&height=480

“三島通庸
1882 年(明治 15 年)、自由民権運動を推進する自由党勢力が盛んな中通り(福島県中部)と会津地方(福島県西部)に、福島県令として着任して弾圧を開始した。越後街道、会津街道、山形街道の 3 つの街道(会津三方道路)の建設を推進し、建設のための重税や労役を義務付け、また道路用地を収用するなど、中通り住民と会津地方民への負担を強いた。”
三島通庸 - Wikipedia
http://ja.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%89%E5%B3%B6%E9%80%9A%E5%BA%B8#.E7.A6.8F.E5.B3.B6.E7.9C.8C.E4.BB.A4

私擬憲法は、このような「有司専制」の政府を正し、国民に安寧・尊厳・自主自立を取り戻すための訴えであった。

④代表的な私擬憲法の特徴

五日市憲法草案
http://archives.library.akiruno.tokyo.jp/about/hyouka.html（あきる野市デジタルアーカイブ）

“五日市草案は、従来紹介されてきた民権派の草案には見られない要素をもっている。従来の民権派の草案のイデオロギーや理論が、多くの場合、いわば西欧からの借り物であったのに対し、五日市草案は土着の思想と結びついている。色川の表現によれば、そこでは「近代」西欧の理論と「前近代」東洋の理論とが、まっ

たく対等かつ同一の原理として扱われ、法文化されているのである。”
“五日市草案の人権規定の第一の特徴は、その詳細さであるといえよう。たとえば、「日本国民ハ各自ノ権利自由ヲ達ス可シ他ヨリ妨害ス可カラス但国法之ヲ保護ス可シ」と一般的原理を述べているほか、国政参加権、法の前の平等、教授の自由、学問の自由をはじめ、明治憲法に比べて多種多様である。”
平野武『明治憲法制定とその周辺』、Pp.52-53。

【参考記事】

①2005 年 02 月 17 日　日本経済新聞　夕刊 5 ページ
憲法草案、百花繚乱――自衛軍・環境権・首相権限、論点が明確に（永田町インサイド）

体制の変革期、相次ぎ草案
明治期、自由民権派は英国流を提唱、無名の人々も私案
戦後、各政党が改正要綱、民間の案をGHQが参考に

憲法草案が相次いで公表されるのは、なにもこんどが初めてではない。明治、戦後と憲法制定が問題になり、体制が変わるとき、さまざまな案が出てきた。三度目の現在。やはり今が歴史の転換点ということでもある。
最初は一八八九年の大日本帝国憲法制定に先立ち、自由民権運動の中で「私擬憲法」と呼ばれた草案が続々と創（つく）られた。
民権派を代表するものとしては、福沢諭吉の交詢社がまとめた「私擬憲法案」がある。英国流の立憲君主制の考え方を取り入れたもので、政府も一目置かざるを得ない案だった。
土佐藩出身の植木枝盛による「日本国国憲案」も有名だ。交詢社案の議会優位に比べ、三権分立に近く、人民は政府に対し不服従の権利を持ち、革命権も保有するとしたのが特徴だ。
東京の五日市の学習結社に集まった無名の人々が作った「日本帝国憲法」もある。当時の地方名望家のレベルの高さを示すものだが、私擬憲法は確認されただけでも六十八というから相当な数に上る。
戦後、政党の対応は結構、早かった。共産党が草案作成の基本方針を打ち出したのをはじめ、自由党、進歩党、社会党が一九四六年二月までにはそれぞれ改正の要綱を示している。
民間草案は少ないが、忘れてはならないのが、日本の労働組合運動の創始者である高野房太郎の弟で統計学者だった岩三郎や、市井の憲法史研究家の鈴木安蔵らによる憲法研究会の案だ。四五年十二月二十六日に憲法草案要綱を公表、GHQ（連合国軍総司令部）にも届けられた。
象徴天皇制や直接民主制、内閣の連帯責任、現憲法の二五条に結実する「国民ハ健康ニシテ文化的水準ノ生活ヲ営ム権利ヲ有ス」との生存権も盛り込むなど、当時からすると進歩的な内容だった。
四六年二月にGHQが作成する憲法草案に近い内容が、こうした専門家らによる案に明記され、GHQが参考にしていたことは現憲法を考えるうえでちょっと頭に入れておいた方がいい。
交詢社や植木ら自由民権運動の考え方が半世紀以上たって日の目を見たともいえるわけで、歴史の巡り合わせを感じさせるものがある。（政治部長　芹川洋一）

②2000 年 08 月 18 日　朝日新聞　朝刊　　鹿児島2　　022
竹下弥平、民間で最初の憲法草案を作成（南北600キロ）／鹿児島

議院内閣制や国会による予算の決定などを定めた民主的な憲法草案（私擬憲法）が、自由民権運動が始まったばかりの一八七五年（明治八年）、鹿児島の民間人の手で作られていた。同年三月四日付の「朝野新聞」に、竹下弥平とい

う人物の投書として掲載されている。これまでに確認された民間人による憲法草案としては、全国でもっとも古いものだ。竹下とは、どんな人物だったのだろうか。（野崎健太）

草案は、人権尊重などをうたった長い前文のあとに、八カ条が列記されており、最後に国会の開設を求める意見書が付いている。国家の骨組みを示しただけのシンプルな案だが、議会を中心にした国家構想は当時としては民主的なものだ。

前文は「天が君主を置いているのは、国民のためだ。君主のために人民を置いているのではない」「個人の自由は国家に優先し、国家がこれを奪うことはできない」といった昔の天皇の言葉やヨーロッパの古語を引用し、主権在民や人権尊重の思想を主張している。

さらに、明治維新の際に出された五カ条の誓文にある「万機公論に決すべし」という精神は「道理」にかなったものだが、現在の政治にはこれが反映されていないと批判。「道理」を取り戻すには「民会」（国会）を開くしかない、と訴えている。

条文をみると、政治の過ちを一新して帝国の福祉を発展させるために、憲法を定めるべきだ（一条）として、「憲法」という言葉が初めて使われる。二条では、新たに設ける左院と右院からなる議院（国会）に立法権をゆだね、三条以降で議院の機能や構成が述べられる。

竹下は、議院の開閉の特権こそ天皇に認めているが（六条）、憲法の制定を含む立法権は行政、司法、軍部が決して侵すことができない（八条）ものと規定。さらに、議院は首相にあたる太政大臣を選び（五条）、予算の決定権を持つ（七条）など、現在の議院内閣制に近い制度を構想している。

衆議院に当たる左院は政府の官僚、福沢諭吉らの知識人、地方の実情に詳しい人などからなり（三条）、貴族院に当たる右院は裁判官と軍人を除く政府高官、皇族、華族からなる（四条）。いずれも「選挙法を定める」としており、国民の選挙権も想定している。

◆　◆

草案はこれまで、作者不明の私擬憲法として、八カ条の部分だけが知られていた。ところが、国立歴史民俗博物館（千葉県佐倉市）の新井勝紘助教授が二十年ほど前に、「朝野新聞」の復刻版を読み進めていた際、投書欄に原文を偶然発見した。

投書が掲載されたのは、板垣退助らが「民撰議院設立建白書」を政府に出し自由民権運動の口火を切った翌年。自由民権運動はその後、一八八〇年前後にピークを迎え、在野での憲法草案が多数作られた。高知出身の思想家植木枝盛が作った「日本国憲案」や、東京・多摩地区の平民らが作った「五日市憲法」などが有名だ。

竹下の草案は、一八七三ー四年に青木周蔵（のちの外相）が作った政府草案に比べ、立法府中心主義が色濃く、西欧の民主主義思想が反映されたものだ。

◆　◆

姶良郡加治木町の元中学教諭、川嵜兼孝さん（六七）は、新井助教授の発見を知ってから、竹下の人物像を追い続けている。

投書には、竹下の住所は「下大隅国噌唹郡襲山（そのやま）郷」とある。川嵜さんによると、襲山郷は現在の隼人町北部から国分市西北部、霧島町にあたるとい う。川嵜さんは、古い墓地を訪ねたり、電話帳で竹下姓の人に問い合わせたりして「竹下弥平」の名前を探しているが、見つかっていない。

「投書が掲載されたのは西南戦争の二年前で、当時の鹿児島は、明治政府から下野した西郷に率いられた私学校派が県政を押さえていた。征韓論や富国強兵を唱える国権派が幅をきかせていた鹿児島で、竹下のような民主主義思想の持ち主がいたことは、驚くべきことだ」と川嵜さんはいう。

草案が掲載された「朝野新聞」は、一八七二年に「公文通誌」として東京で発刊された日刊紙。七四年に「朝野新聞」と改称し、九三年まで発行された。主筆の成島柳北らが自由民権の立場から政府批判を展開した政論新聞で、竹下の私案が掲載された当時の発行部数は、約二千部とみられる。

川嵜さんは「まだ希少だった新聞を購読し、西洋の民主主義思想にも触れていた竹下は、先進的な思想を持った士族だったのではないか。思想的には西南戦争に参加するタイプには思えないが、ひょっとしたら西郷派にも民権思想が影響していたのかもしれない」と推測する。

竹下の人物像を探る研究は、まだ緒についたばかりだ。

◇明治憲法制定と自由民権運動をめぐる動き

1868年　新政府が発足。五カ条の誓文発布
74年　板垣退助らが民撰議院設立建白書を提出。自由民権運動始まる
75年　竹下弥平、憲法草案を朝野新聞に投稿
77年　西南戦争
80年　国会期成同盟が結成。自由民権運動がピークに
81年　植木枝盛の「日本国憲案」、「五日市憲法」など私擬憲法が相次いで起草される
政府が国会開設の勅諭を出す
85年　内閣制度発足。伊藤博文が初代総理大臣に
89年　大日本帝国憲法（明治憲法）公布
90年　帝国議会が開会

◇竹下弥平の憲法草案の要旨（条文のみ）

一条　戊辰戦争による国内統一から七年がたつが、政府が政治上の過ちを認め面目を一新するのは今である。帝国の福祉を一層発展させるためには、憲法をしっかりと定めるべきだ。

二条　憲法を定めるのは聖誓（五カ条の誓文）を拡充させるためであり、立法権をすべて新たに設立する左院、右院の両院からなる議院に委任する。

三条　左院の議員定員は百人。定数の三分の一は政府各省の官僚で職務に通じ才能のある者、三分の一は著名な人望家や福沢諭吉、福地源一郎らのジャーナリスト、三分の一は地方の事情に明るい者で、いずれも選挙で選ぶ。

四条　右院の議員は、政府高官と皇族、華族の中から選挙で選ぶ。定員は百人。ただし、司法官、武官は議員になることはできない。

五条　行政の最高責任者である太政大臣および左右大臣は、左右両院の選挙で決める。

六条　左右院を開閉する特権は天皇にある。

七条　国の歳入歳出を定める特権は左右院にある。

八条　憲法の制定、改正の特権はすべて左右両院にある。行政官、司法官、武官は、決して立法権を侵すことはできない。これは立国の本旨であり、もっとも尊重すべきことである。

③1990 年 01 月 03 日　　朝刊　　新年特設面　　014
期待と挫折の歩み　議会100年ドラマ（帝国議会開設から100年）

議会開設100年。自由民権運動の高まりのなかで生まれ、藩閥政府と対決し、大正デモクラシーとともに政党政治の花が開いた。が、軍部の台頭で議会は力を失い、そして敗戦。民主主義のいぶきのなかで国会は再出発、いつしか自民党一党支配のなかで形骸（けいがい）化も。その歩みは大きなジグザグを描いた。100年のエピソードをつづる。

●青年は国会開設に燃えた 「国民主権」息づく憲法草案

東京都下、JR五日市線の終点武蔵五日市駅から歩いて約1時間。道から少し入った所に崩れかかった土蔵がかろうじて立っている。かつて深沢村と呼ばれたこのあたりの集落は、川に沿ってわずかに畑が広がるだけ。山々が取り囲み、冬至のころは4時には暮れる。

1968年（昭和43年）、この土蔵の2階で、ボロボロのふろしきに包まれた墨書きの憲法草案がみつかった。「当時の何かの草案の写しかな」。これを発見した研究グループは、はじめ、これを五日市の青年らが自らつくった私擬憲法だとは思わなかった。新発見の驚きを、当時の学生、町田市自由民権資料館主査の新井勝紘さん（45）は思い出す。

草案は全部で204条。国民の「権利自由」を国法が保護すべしとし、男子の普通選挙権を定め、国会は2院制をとっている。「国帝ノ起議ヲ改竄（かいざん）スルノ権ヲ有ス」として、天皇の提案を国会が改正する権利を与えるなど、草案のふしぶしには国民主権の考え方が伏在していた。

明治初期、この地区は自由民権運動が盛んだった。五日市の公立小学校（勧能学校）教員だった千葉卓三郎、土蔵の持ち主の深沢権八ら地元の青年たちが「学芸講談会」を作り、この地に市が立つたびに、演説会や学習会を開いた。『朝野新聞』は「山野をこえて来会せし者200余人。手をうち声をあげて賛意を表し、僻地に希なる盛会」と報じている。

1880年（明治13年）、国会期成同盟全国大会が国会開設に向けてそれぞれ憲法草案を作ることを決議したのを受けて、千葉たちも作った。国会は1院がいいか2院がいいか、「1局議院ノ利害」が論じられたり、女性参政権の是非を問う「女戸主ニ政権ヲ与フルノ利害」などが討議された。

国会開設要求の動機はさまざま。士族らは復権を願い、豪農らは政治的権利を持たないことの矛盾を痛感して、そして、農民らは地租改正で幕府のころよりもむしろ苦しくなった生活の不満をぶつけようとして。この時代の青年たちはスペンサーの「社会平権論」やミルの「代議政体論」を競って読み、議論に熱中したのだ。

1881年（明治14年）国会開設の詔書が発表され、9年後の1890年（明治23年）に国会を開設することを決めた。全国各地に政党が誕生し、自由民権運動はピークに。岐阜で刺客に襲われた板垣退助が「板垣死すとも自由は死せず」の名せりふをはいたとされるのもこのころである。そして政府の約束通り、1890年11月29日、帝国議会が開会した。しかし、民権運動家の描いたものとは違って、天皇の絶対権力性が色濃かった。

〇質の低い政治見たら嘆くだろう　色川大吉（東京経済大教授）

植木枝盛や千葉卓三郎が今の国会を見たら、こんなものをつくるために自分たちは命をかけたのではない、と言うだろう。政治家になれば、お金をもうけ、利権にありつく、などということは念頭になかったでしょう。当時の議論は幼稚かもしれないが志は高かった。国会は真剣勝負の場で、事前に質問内容を通告する、やらせや八百長ではなかった。今は、野党は党議が優先され、自民党は派閥が優先されて、政治家個人の思想が第二義的なものになっている。そのことが政治家の質を非常に低くしている。

＜語録＞

「貴ぶべきの民権すでに伸暢するか、重んずべきの国権すでに拡張するか、これを憶えば、月明らかなりといえども以て我輩の心を愉ばしむるに足らず―なんぞ進んで国会の開設を懇願せざる、なんぞ奮って民権の伸暢を欣慕（きんぼ）せざる」

（明治12年12月、岡山の集会で発表された檄文（げきぶん）『同胞兄弟に告ぐ』。当時の青年がみな暗唱した）