

立憲国家の多型性一日・中の国制比較による「立憲制」概念の再検討

2011/03/05

京都府立大学 小林啓治

1 はじめに

課題は次の三点である。第一に、憲政とは何か、もっと正確にいうと憲政がどのように解釈されていたのか、その解釈の幅を明らかにしつつ、辛亥革命期の憲政の議論の特徴を考察する。憲政ということばはさまざまな解釈が可能で、それこそ論者によってどのような意味を付与するかは千差万別である。ここでは、曾田氏の著書でも使われていた『大家論叢清国立憲問題』をもとに、日本の論者による中国の憲政についての提言を検証したい。

第二に、日中間で国制の類似と差違がどのように考えられていたのか、という問題である。そして、第三に、中国で立憲君主の導入に失敗し、憲政導入が遅滞したことが、日本の憲政論議にどのような影響を与えたか、という点である。これは、裏返して、憲政導入が日本の憲政論議にとってどのような意味をもっていたかを明らかにすることにもなる。

方法的問題で一言。比較国制論的観点は不可欠であるが、それにとどまってはならない。両者の関係性をふまえて、中国における憲政導入の意味を考えていく必要がある。つまり、中国憲政問題は、日本の憲政問題でもある、ということ。①日本の立憲君主制→中国の憲政とともに、②中国の立憲共和制→日本の立憲思想・憲政（影響と反発）という相互作用を考えなくてはならない。日本の憲政（論議）も動いている。

1. 憲政の含意とその多様性—『大家論叢 清国立憲問題』（清韓問題研究会、1908年）をもとに

日本の論者の「憲政」理解の内容を分析し、その特徴を考えてみたい。中国の憲政導入を論じているのだが、彼らの参照項は日本の憲政の歴史と現状である。

（1）憲政の機能—何のための憲政導入なのか？

憲政導入の意図は、憲政の含意に大きく影響する。国際法学者であり、日露戦争の際、開戦を主張した7博士の1人である中村進午は、清国の憲政導入の意図について次のような6点をあてている。

（第一）坤輿地球上国を立つるもの、其数甚だ多しと雖も、而も憲政を採用するの国は、概ね財富み兵強きを看取し、彼れも亦た一たび之に倣はゞ、則ち百年の積衰を挽回し、富強立地になるべしと思惟せる、是れ第一の動機である。

（第二）同文同種と称へらるゝ隣国の日本が、勢力隆々、年と共に加はり、今や欧米列強に伍伴し、世界の舞台に活躍するを見て、是皆憲政の賜なりと推断し、己れ亦能く憲政を施き、巧に運用の実を挙げなば、則ち東洋の天地に雄視し、近くは以て歩を日本と競ひ、遠くは以て威を欧米に振ひ、一躍して覇を称するに足ると思惟せる、是れ亦た一種の動機である。

（第三）上下離して調和せず、政府は万民の怨府となり、行く末頗る安からざるもの有り、乃ち這般の憂を除くは、先づ立憲の好餌を以て、民心を収攬するに若かずと思惟せる、是亦た一種の動機である。

(第四) 内は則ち満漢両種の党争あり、外は則ち欧米列強の誅求あり、其弊遂に堪ゆべからず、若し能く局面を展開し、一来以て内訌を防ぎ一来以て外患を枉がんと欲せば、宜しく先ず挙国一氣、官民齋力、以て社稷に尽さゞべからずと思惟せる、是れ亦一種の動機である。

(第五) 漢人專横の大弊を感知し、乃ち庶民の意を容れて、以て官権の濫溢を制し、民の枉屈を伸べ、民の痛苦を救はんとする、立憲政治より善きはなしと思惟せる、是亦一種の動機である。

(第六) 之を内にしては自国の分裂を防ぎ、之を外にしては、外邦の分割に対せんとする、先づ以て立憲の新制を採り、挙国一致、官民同志、以て自ら強ふするの要ありと思惟せる、是れ亦一種の動機である。(中村進午 93~94)……

- 富国強兵・国家の統合（満漢の対立、欧米列強の侵略）
- 民意への配慮と民心収攬
- 革命の防止（有賀・竹見生・板垣）—革命党の体制内化

その中でも、有賀と板垣との間には大きな懸隔あり

(2) 憲政の内実

①中央集権（法制・税制）

- 冒頭の達壽は、憲政導入の先決問題として「法制の画一」「財政の統一」「教育の普及」をあげている。中央集権については、もっとも多くの論者が論及している。しかし、具体的に政治制度（具体的には責任内閣制）として論じているのは有賀だけである。多くの論者は下記引用のように、一般的に憲政導入の前提として中央集権を論じるとどまる。

立憲政治を実施するには、之が先決問題として、行政の組織を造らねばならぬ、ソレには国家の権力を、中央政府に纏めねばならぬ、……次に必要なるは、裁判権の統一、則ち司法の統一である、……立法、司法、行政の三権鼎立が、どうしても憲法政治の根本組織でなければならぬ。(大隈重信 146)

- この引用で一点注意しなければならないのは、三権鼎立にふれている論者が大隈以外にいないということである。中央集権→三権鼎立という順序で、清国の現状の問題として中央集権を強調しているともとれるが、そもそも論者の憲政についての概念には、三権分立が原則的に位置づけられていないのではないと思われる。議会開設については明示されなくてもそれを想定した議論が展開されているが、三権分立についてはそれもうかがえない。とはいえ、三権分立の含意もこれまた多様であることにも注意しなくてはならない。前掲の大隈のいう「三権鼎立」の意味はかならずしも明らかではないが、曾田氏の著書によると、有賀も三権分立についてふれている（曾田、298頁）。立法権による行政権の抑制を批判するために三権部立が言及されているのである。

②民意を容れた政治と国民教育

- 憲政を民意を容れた政治と解する点では、多くの論者が共有する。たとえば、犬養毅の次の文。

之を要するに、之を史的事実に徴し、之を聖賢の教に考ふるに、支那国には既に業に立憲政治の要素即ち精神が備つて居る、而して歴朝の採りたる政治の精神も、民意に余儀なくせられ

つ、形式こそは異なれども、實質に於ては終始一貫、毫も渝ること有る無く、以て今日に沿革し来つたのである、結局今日立憲政体を実現するのは、在来政治の實質的なりしものを、更に形式的に変化せしむるに過ぎぬ（犬養毅、307）

- 民意を容れた政治とは、権利としての参政（参政権）を意味するものではない。参政の権利と明確に関係づけて述べたのは、浮田和民と島田三郎など数人の論者だけである。犬養の上記の引用は、ややレトリックのきらいがあるとはいえ、立憲政治の精神は、過去との断絶ではなく、接続するものとして言及されている。以下も参照。他の論者にもこうした議論はみられる。

立憲政治は儒教主義の謂ゆる王道である、君主専制、則ち君主の専断に依つて、天下の政治を行ふと云ふことは、儒教の主義に反して居る、民と俱に親み、民の心に副ふと云ふのが、儒教主義の政治上に於ける大理想である。（大隈重信 142）

- 国民教育の必要性については、達壽自身も述べているほか、ニュアンスの相違はあるが、多くの論者が強調している。招聘された有賀に同行した青柳篤恒のものを例としてあげておく。

〔清国では〕上流の下級は直ぐ下流であつて中流社会なるものは存在しない、これで立憲政治が出来やう乎、苟も立憲政治を以て国是と定めた以上、先づ中流社会を創建し更に其健全を図らねばならぬ、而して其之を遂ぐる（）所以の道は国民教育普及を以て唯一の方法としなければならぬことは勿論である。（178～179）

③議会・代議制

- 民意を容れた政治を実現するために、何らかの形で議会制が想定されていた。多くの論者が国民教育の必要性を指摘したのも、国民の政治への関与が不可避であることを前提にしていたからである。これについても、青柳篤恒が次のように明確に述べている。

立憲政治は多数政治である、国民政治である、中流政治である、多数国民の智識の程度如何、中流社会の思想健全不健全は立憲政治成敗の岐るべき關鍵である（177）

しかし、立憲政治を多数政治・国民政治に置き換えて説明する例は少ない。民意を容れる政治という場合と、多数政治・国民政治で互換する場合とは、認識に開きがある。後者は普通選挙にそのままつながるわけではないが、より親近性があるとはいえよう。

次は憲政の運用に関して、政党の必要なることが第一義である、則ち従来の私党をして、公党に進化せしむるに在る、蓋し人々天賦の自由有れば、随つて政治上の意見無きを得ず、斯の如くして多数の意見を闘はし、其大に合する所のものを採りて之を行ふ、是れ則ち憲政の本義である（板垣退助 193）

- 議会との関係で、政党の問題にふれているのは、板垣退助のみである。ただし、板垣の代議制論は次のようなものである。

少数智者有りて、常に社会の多数人を指導し、之が投票選挙に依りて、其の信任を得て政治を行ふの要有る、是れ則ち一般多数の愚者をして、智者の働きをなさしむる所以で、代議政体の価値である（同上 195）

- 議会制の設置期限については、板垣と青柳以外は時期尚早とする

④連邦制・自治制度

- 国土の広大さにもなう統一的制度の困難さ配慮して、連邦制ないしはそれに近い法式をとるべきだとする意見がある。たとえば、「清国の為に連邦組織の断行を翹望して止まぬ」とする「竹見生」は、「連邦国をして、内部における民情を斟酌し、夫れ／＼憲法を制定せしめ、其上に全部を統括すべき、最高憲法を制定すれば、憲政実施の目的を達し得る」(117)とする。浮田もほぼ同様に、「各省には各省の憲法を認めて、其の憲法の範囲内に於て、立法権も、行政権も、司法権も、凡て其省に関することは、其省に於て独断専行し得る丈の権力を、省の総督と議会に付与するのである、斯くて中央政府は、之に対して最高権一法律の裁可不裁可権を有するに止まる」(237)としている。

以上、全体としてみれば、上からの憲政導入論の大枠の中の議論なのだが、その中でもさまざまな認識の分岐があることに注目しておきたい。

(3) 憲政＝議会制論への懐疑

寺尾一保守的憲政と進歩的憲政／(進歩的) 憲政そのものへの懐疑

江東生一専制・憲政の是非は断定できない(運用による)

竹越・島田一現状では憲政導入が禍乱のもとになる

上杉慎吉の議会否定論

2. 日清両国の国制の類似と相違

以上の議論を別の角度から整理しなおしてみる。

(1) 君主制と「主権」

- 当然のことながら、日清両国の国制が君主制において共通することは前提とされている。しかし、その性格の差違を強調するものが多い。たとえば、加藤の次の比較。

日本が万世一系の君主を戴けるに反して、清国は過去の事実にて、寧ろ広き意味に於ける一種の選挙に依つて、君主が定められて居る、然れば国民の君主に対する觀念が、全然日本と異つて居る、(加藤弘之 214)

- 興味深いのは、天皇と国民との関係について日清両国を比較した次の議論である。

我国に於ては、天皇先づ在り、而して後に国民が有るので、天皇の位たるや、先天的確定的であつて、庶民の窺するを許さぬのである、然るに支那に於て云ふと、天子の位なるものは、天に代つた一の職分である、国民先づ在つて、而して後に天子が有るのである、(犬養毅 289)

つまり、中国の国制は国民主権あるいは共和制に親和的である、ということになる。後に辛亥革命が起り、1913年の中華民国臨時約法で主権在民が規定されたことを想起すれば、的確な観察であつたといえる。また、このような認識が、天皇制の特殊性の称揚と一体となつていくことにも留意しておきたい。煩雑になるので、引用はひかえるが、このような認識は有賀も共有している。

(2) 自治と民主主義

- 記述のとおり、憲政のための中央集権が強調されるのは、清国の政治体制において地方の独立性が強いというという認識と一体のものである。加藤弘之は清国は、外観は専制君主国であるが、その実、「デモクラド主義の政治」が行われているとした。

換言すれば、政治上と財政上の機務を、地方総督が独断専行すること能はぬ、然らば何人がソレに容喙するかと云ふに、清国各地方には紳士なるものが有る、ソレに容喙するかと云ふに、清国各地方には紳士なるものが有る、所が、謂ゆる紳士中にも、大紳士と小紳士の別有つて、各々総督や巡撫の行動を掣肘する、此点よりせば清国には、デモクラド主義の政治が行はれつゝあるかの様にも見える、(加藤弘之 215)

- こうした認識は、「霞城山人」なる人物も共有しており、民主主義云々は別にして、地方の独立性の強さ＝不統一性については論者の共通認識となっている。加藤と「霞城山人」は、こうした「民主主義」が政治組織の混乱を招き(加藤)、「進取的憲政」とは「両々発達の根源を異にし、到底一致の望み無い」とする(「霞城山人」167)。

(3) 多民族性

- 憲政と多民族性について次のような指摘があるが、このことに言及している論者はむしろ少ない。

他国に於ける主義の争、則ち保守とか進歩とかの争は、清国の国会議員〔議院カ〕に於ては、満漢兩種の争となるだらう、而も満人なるものが、憲政首唱の効を挟み、億兆拳つて我党に帰依し我党を謳歌すべしと恃まば、其愚や真に及ぶべからずた〔だ〕、今更多言を費すまでも無く、愈々選挙の暁に至らば、少なくとも議員の過半数は、漢人の占め取る所となるべきは、火を賭るよりも明らかである、然らば則ち立憲の結果は、些かも満人に利する所なく、却つて災を及ぼすに過ぎぬ(中村進午 97-8)

3. 日本にとっての中国での憲政確立の意味

(1) 立憲君主制の挫折(辛亥革命)の衝撃

辛亥革命によって立憲君主制への道が挫折し、憲政導入が複雑な過程をとったことは日本にとってどのような意味をもったのだろうか。辛亥革命と大正政変については、近年、伊集院彦吉や宇都宮太郎の日記をもとにした櫻井良樹氏の研究がある^{*1}。同氏は、駐清・駐華公使であった伊集院が、辛亥革命に際して、袁世凱に君主立憲制を維持させることによって、南北分立による中国の分割状態を作り出すという当初の方針を長い間維持していた」と指摘している^{*2}。それをふまえた時に、有賀の活動はどのように位置づけられるのかを考えてみなくてはならない。注目されるのは、次のような青柳の議論である。

日英同盟の根柢の原因たる印度方面の防備に関する英国の心配が英露協約に因つて除かれた以上、此同盟が更に再び継続されやうことは思ひも寄らぬ、此所に諄い説明は略すとして、日英同盟にして一度(175)消滅したならば、日仏日露協約は大なる影響を受くるは必然であつて、其存続さへも亦頗る疑

*1 『辛亥革命と日本政治の変動』岩波書店、2009

*2 「解題」、『伊集院彦吉関係文書』第一巻、芙蓉書房、1996

はざるを得ない、於是乎日本を中心とせる支那保全を目的としての列国間協商は切れ／＼（くり返し記号）になる、支那に於ける列強間の均整は破れる、機会均等主義は一種変態の怪妙なる働きを開始する、如何なる攘奪が支那に於て列強の手に因りて行はれないとは限らない、……日英同盟の終了、今から余す所僅々七年有半、是れ清国国民の静かに思ふべき時機である、昼夜兼行側目も触れず一心に立憲事業国家統一事業に孳々活動すべき重大の期間で (176) ある、向ふ十三年説は之を短縮しなければならぬ、

- 注目されるのは、日英同盟の継続不能→列国間協商の不安定化→競争激化による侵略の強化の可能性、という情勢認識である。憲政はそれを未然に防ぐために必要だとされている。不平等条約の解消のための法制の整備、政府内部の権力闘争の抑制、自由民権運動の圧力などの要因から憲政導入をすすめた日本の場合よりも、憲政導入における国際的なインパクトは強烈である。
- また、この引用では明示的ではないが、論理的には、列強間競争の激化による日本への影響を懸念していることを読み取ることが許されるだろう。いったん青柳を離れて客観的に考えると、その影響とは、一方で競争における敗退への懸念、他方で日本の膨張政策の歯止めの喪失といったことが考えられる。実際、辛亥革命の勃発とともに、陸軍を中心にさまざまな策動・謀略が行われたことは周知の事実である。青柳の議論は、異なる脈絡ではあるが、発想としては日清・日露戦争の戦間期に形成されてくる「支那保全論」に近いのではないか。
- 清国において立憲君主制への移行が挫折したことが、以後の日本の憲政の展開にとってどのような意味をもったのかについては、次の三点を指摘しておきたい。第一に、統一的な憲政が施行されずに軍閥割拠状態となったことが、それまでからあった中国認識（中国＝非統一国家論）を強化したこと、第二に、その裏腹として、日本の憲政の特殊性＝優越性（万世一系の天皇制）認識がいつそう強化・美化されたこと、第三に、中国での権益の拡大をめざす政治勢力が一定の力を保持する根拠を与えたこと、以上である。

(2) 「人民の権利保障」なき憲政導入論

- 吉野作造によれば、憲法政治とは、憲法そのものが二つの特別の要件を満たしていなければならない。その一つは、憲法は普通の法律に比して一段高い効力を付与されていること、今ひとつは、その内容として①人民権利の保障、②三権分立主義、③民選議員制度の三つを包含していること、これである*3。これまで依拠してきた『大家論叢 清国立憲問題』には、この①に関する議論は、板垣が言論・集会・出版の自由を述べている以外に皆無である。また、三権分立という認識も希薄であることはすでに述べた。曾田氏の著書で対象とされた議論にもそうした観点はほとんど欠如している。
- 上からの憲政導入であることを考えれば当然なのであるが、1908年段階では人民の権利保障が議論だにならない状況は留意しておいてよい。先進・後進という価値判断で処理する

*3 「憲政の本義を説いてその有終の美を済すの途を論ず」（『中央公論』1916.1）

のではなく、憲政の一つの型として考えてみる必要がある。すなわち、憲政導入をめぐる国際的条件、当該国家のなかで歴史的に形成されてきた社会関係の特性など、いくつかの変数で説明しなおしてみなくてはならない。

- この課題は大変大きなものなので、それに接近するための手がかりえるために、日・中両国の憲政（あるいは憲政をめぐる議論）は、どのレベルで同型・異型なのか、を歴史段階をふまえながら考察してみることが必要であろう。たとえば、中華民国臨時約法を日・中の憲政議論の展開過程にどのように位置づけるか、という問題がある。中国史の脈絡ではなく、日本の憲政に関する議論と結びつけて評価していく視点が必要である。これまでに見てきた『大家論叢清国立憲問題』の議論からみると、中華民国臨時約法は大きな飛躍を果たした。主権在民を明示し、明治憲法とまったく異なる原理を導入するものとなったのである。ただし、人民の権利規定の保留については明治憲法と近く、人民の権利保障の点からみて全く異型とはいえない面もある。主権在民は、かならずしも人権の確立に結びつかず、権力の正当性を調達するものとして措定されたと考えることもできる。とすると、孫文が、1924年、代議政体は中国に移植できないとし、人民独裁への評価を口にした^{*4}こととも、結びつかないことはない。また、西村氏のいう党国体制の形成と「大正デモクラシー」も、同時代的なものとして相互連関的に考察してもよいかもしれない。

おわりに

再度強調しておきたいのは、日・中憲政史の展開（相互連関）の中で、それぞれの憲政論の位置づけを行う必要があるということである^{*5}。曾田氏の著書はその意味で、示唆的かつ重要な試みである。日本に即していえば、10年代～20年代のデモクラシーと憲政の議論を、中華民国臨時約法、天壇憲法草案などの中国での憲政の動きと連動させながら位置づけを再考していくことの必要性を痛感する。曾田氏の議論をさらに展開するためには、有賀・青柳とは別に、今井嘉幸の「中華民国憲法（私案）」などを検討する作業が不可欠であろう。今後の課題としたい。

^{*4} 西村成雄・国分良成『叢書中国的問題群 党と国家—政治体制の軌跡』（岩波書店、2009）

^{*5} あえていえば、近年提唱されている、トランス・ナショナルヒストリーということになるだろうか。