

講演

帝國憲法の特質

清水澄

本日私が御話申上げるのは、我國憲法の特質に就てであります。御承知の如く我國の憲法は明治廿二年に發布せられました。が、他國に於て憲法が作られたときの様に、血を流して成立したものではありません。憲法が作られた當時、國會若くは民選議院の設立に關しての建白或は前參議或は國民の多數より提出されましたが、外國の様に血を流して發布されたものではありません。此の點はわが國として大に賀すべきで、又同時に他國に對して誇りとすべきであります。憲法が斯の如く平和の間に發布せられたのみならず、尙特色とも云ふべきは、我帝國憲法の純然たる欽定憲法たることであります。即憲法發布は外國では大抵議會の協賛を経ることになつてをります。歐洲で君主權の強いプロシアに於ても、千八百四十八年の第三革命に促されて憲法を作る様になりまして議會を召集して其會議に憲法草案を附しましたが政府と議會との間に意見の衝突があり、政府の案は屢變更せられ、其間に議會の解散もあつて千八百五

十年やうやく發布せられたのであります。結局政府の案を議會が改正して發布した事になつたのであります。而るに日本では憲法は天皇の親裁の下に發布されたので議會の協賛を経たのでなく、明治廿二年二月十一日の發布以前に樞密會議に附せられたのみであります。而も其の案の内容如何は此の會議に與つた人の外何人も知りません。又發布後に於ても改正すると云ふ事はなく、今日に至るまで憲法改正必要の聲すら聞きません。斯の如き憲法の發布は他に例のないところであります。又國に依つては、憲法は議會に廻されたのみならず、國民の投票に附し、其の大多數の賛成を経て發布せられたものもありません。例へば佛國は千七百九十一年に議會の議決の大多數の國民の賛成の下に第一回の憲法を發布し、之に次で數回同一の手續を以て發布してをります。此等に比して我國の憲法發布が全く狀況を異にしてゐることは、之我國體の然らしむる所と考へます。日本國家の特色は歴史が之を證明する如く、建國以來皇室を中心として來たもので、今後と雖ども永久に變ることはないと思ひます。從來は君主專制政治を行はれたものが、時代の變遷につれて茲に立憲政體とせられたまでのことで、憲法制定も無理に國民から強要されたものではありません。憲法制定は明治初年頃既に豫期せられたことで、其の後憲法の調査があり、明治五六年頃にも憲法草案が作られました。其の後明治十三年頃には直ちに憲法を發布せんとする説と、立憲政治の準備を整へてから發布した方がよいと云ふ二説がありました。これも結局時の問題であつて誰一人憲法發布に反對したものはありません。又外國の様に血を流して國民から政府に要求

したものでもありません。明治天皇も明治初年頃より憲法制定の御心があらせられ、廿二年に愈之を發布せられたのであります。既に憲法發布に至る道行きが外國と大なる徑庭ある以上、其の内容解釋に於ても大なる特色のあることは、極めて明かな事實であります。

先づ其の第一の特色は憲法に規定のない事はどうかと云ふに、憲法第四條に

天皇は國の元首にして統治權を總攬し、此の憲法の條規に依り之を行ふ

とあります。白耳義や希臘の憲法は、明文を以て君主主權者は憲法所定の範圍の事項を行ふ事が出来るが、之れ以外に於ては何事も行ふを得ずと規定されてあります。これは白耳義、希臘の國家の成立から考へると最當然なことで、白耳義はヴイン會議の結果として和蘭に合一せられてをりましたが、和蘭とは風俗習慣の異なる點よりして、遂に獨立戰を開始して和蘭から獨立したのであります、かくして之を共和國にすべきか、王國にすべきかに就ては議論がりましたが、王國の方が統一上都合がよからうと云ふことで、王國となすことにし、獨逸よりレオポルド親王を迎へて國王としました。其の迎へたときの條件は、レオポルドが若しも白耳義憲法の條件に従ふ氣であるならば王になつて呉れと云ふので、云はば彼は白耳義に雇はれて國王になつたに過ぎないのであります。白耳義國の獨立は其の國民全體の努力で、國王の力ではないのであります。故に之を共和國にせんか王國にせんかは國民の自由に依るのであります。故に國王は全く國民に頭があらぬので、單に憲法を遵奉するに過ぎない事になります。希臘に於

でも同様で、昔は文明の中心であつたが後に至つて種々なる國に隸屬し十九世紀に土耳其より獨立した
ので、希臘國王も亦憲法を奉じ其所定職務の外何事も行ふ事は出来ません。次に日本はどうかと云ふに
二千五百年以來皇室中心で、御承知の如く南北朝の對立があつて、正統なる南朝が北朝の爲壓迫された
事もあります。かゝる時に於てすら足利尊氏は自ら天子たらむとしたのではなく、皇室を戴いて之に
従つたので、この事實は如何なる時に於ても、日本は皇室が其の中心たる事を證明してをります。若し
支那であつたならば北條や足利は直ちに天子となつたかも知れません。斯の如き特色ある以上憲法發布
も時世の進運に應ずる君主の自由意志に基くものであつて、憲法が君主を作つたのではなく、君主が憲
法を作られたのであります。故に憲法に制定せられざる事は、憲法制定前と同じと解釋すべきであつて
憲法が成立したが爲君主の位置に移動が生ずと考ふべきではありません。かの佛國が千七百八十九年の
革命により千七百九十一年に憲法が發布せられ、從來の國家の中心たる君主の位置は國民に移り共和政
治と一變したので、希臘白耳義と大差ありません。而るに日本に於ては天皇は萬世一系にて萬機を總攬
すと云ひ、其の位置は永久に變ずるものでない。故に憲法に規定ある事は之に従はれるけれど、規定な
き事は君主自ら之を自由に處理せられてよいのであります。例へば領土變更の問題の如きであります。
外國では憲法中に制定せられ、議會の議決、憲法の變更、法律發布等によつて成立するので中々容易では
ありません。領土を自分の方へ取るときは誰一人異存のある筈はないが、領土を減少するときには國民の

最も痛切に感ずる所でありますから、かゝる場合之に對する明文が憲法中になければなりません。然るに日本の憲法にはかゝる明文がないのを見ると、憲法制定者の失念粗漏に歸すべきやと云ふに、あながちそうも云へないのであります。憲法を制定するときには、他國の憲法を參考したのであつて、他國の憲法中に規定のある事項を我憲法に規定することを忘れる道理がありません。これは領土の問題の如きは天皇の任意に屬すとの意味を表はせるもので、何等議會等の議決を要せないのであります。憲法にない事は天皇が任意に行はれて差支無いのであります。然るに或る反對論者は、日本の天皇も國家の機關であるから、憲法の範圍外に出づる事は出來ないと云ひますが、天皇が國家の機關であるや否やは單に言葉上の争ひに過ぎないのであります。天皇を普通一般の意義に於て機關と定むれば、會社等の取締役及其他の社員が會社の規則、法律以外に行ふ事が出來ないのと同じ意味となるのであります。これは上述の我國の建國に對する歴史から見て謬説たる事は明かであります。要するに憲法に制定せられざる事は、憲法發布以前と同じと云はねばなりません。

次に憲法の内容に就て二三の特色を述べませう。先づ之を述ぶる前に宣誓といふ事に就て一言しておきます。外國では君主が即位する時は、大抵宣誓をされるのが例になつて居ります。法律論として考ふる時、君主が即位に際し必ず宣誓を條件とすべきか、或は宣誓は單に即位の形式であるかは議論となる點で、白耳義の如きは宣誓せざれば國王たらずと云ふから、明かにその條件であります。如此き明文な

き國にては例へばプロシアの如きに於ては宣誓を行ふ前に於ても繼承の順序に依り君主となるものと認めて居るのであります。此宣誓は一體誰に向つてなすかと云ふに、國民の代表者たる議會の議員の前で、憲法、法律を遵奉する事を宣誓するのであります。云はば國民との契約であります。日本では勿論宣誓はありません。國民との契約に於て君主となるのならば、自分は規則を遵奉するから安心せよとの意味の宣誓も必要であらうが、日本の君主は斯の如き性質のものではない。元來歐洲憲法の歴史を見るに、國民との約束の如きものである事は英國のマグナ、カルタ(大憲章)成立の沿革を見ても明かであります。大憲章も國民の代表者たる貴族と國王との約束であります。然るに日本憲法は人民に迫られて成立したものでないから、其の實質から見ても約束と見ることは出来ません。

次に憲法の内容に就て述べませう。先づ大權と立法權との關係即君主と議會との關係は如何と云ふに、日本の憲法上君主親ら行はるゝ事は所謂大權作用であつて、(憲法第十七條、第卅一條、第六十七條に大權なる文字があります)。立法權とは君主が議會の議決を経て行はるゝ作用であります。外國では主要な國務は大抵議會の議に付することになつて居り條約の如きも大抵議會の議決を経る事となつてをります。但し上下兩院の設けある國は兩院の議決を経ることゝなり居れるも米國にては上院だけの議決を要するのであります。英國にては議會の議決を要しません。けれどもこれは人民に實施するとき法律として議會の議決を経るから、條約として議決を不要としてゐるのであります。然しかゝる例は稀であります。

す。日本では憲法第十三條に

天皇は戰を宣し和を講じ及諸般の條約を締結す。

と云ひ、議會の議決を要せない事になつてをります、又我憲法第十二條には

天皇は陸海軍の編制及常備兵額を定む

とありまして、他國では常備兵額を定むるに經費の關係上議會の議決を要する例が多いのでありますけれども日本では、大權作用の範圍の中に入れ天皇が親裁さるゝ事になつて居ります。

又下院を解散するに就ても上院の同意を要する例があります。こは解散の濫用を防がむ爲でありますけれども、日本では全然大權作用の範圍に屬する爲に、貴族院の意向を見るの必要はありません又外國では細大洩さず法律上の規則は法律の形式によるもので、即議會の議決を要するのですが、日本では第九條に、

天皇は法律を施行する爲に、又は公共の安寧秩序を維持し及臣民の幸福を増進する爲に必要な命令を發し又は發せしむ。

とありまして法律上の規則も必しも法律の形式を以てするの必要なく即議會の議決を経ずして勅令又は其他の命令を以て之を定め得るのであります、此の如く命令を以て國民の權利義務を定むるは立憲政の主旨に叛きはせぬかと云ふに、萬事法律上の規則を法律を以て定むるとは實際之を行ふ事は不可能であ

ります。之が爲外國でも或は委任命令や或は施行規則の名義を以て法律上の規則を行政部から出して、法律以外に命令を以て定めて居る實例もあります。恐らく我憲法第九條は其點を考へて定めたものなるべし其結果明文上立法權の範圍他國に比し狭くなつて居るのであるます。

次に緊急勅令は君主國では大抵認めてゐるもので、日本のみが認めて居るのでありません。尤も英國の如く殆んど常に議會を開いてゐる國は兎も角、一年中の或る一定の時期を限りて議會を開く國にては、第八條の如き規定を大抵有して居るのであります。然るに第七十條は第八條と異り、財政處分をなす爲の緊急勅令の規定であります。例へば國債等を募集するには議會の議決を要するが萬一閉會中にて而かも之を召集する暇なき時は憲法第七十條の緊急勅令を用ふるもので、サクソン國の如き之に類似の規定を有する國もありますが大抵我憲法第七十條の如き規定を有せないのであります。故に第七十條の如きは日本憲法の特色の一であります。其他議會の權限につき外國の例を見るに、議會が大臣を彈劾する權を有する事を定めた例などあるけれど、日本の憲法にはありません。又國によつては上院で國事犯を裁判したり、其他最高裁判所の職務權限を行ふの例もあるけれど、日本では一般にかゝる權限を與へられては居りませぬ。又官吏の任命に上院が關係する例もありますが、日本では之は全く天皇の大權に專屬するものであります。又皇位繼承、攝政就職等に關し議會の協賛を経る例も他國に多々ありますが我國にては攝政の就職其順序變更皇位繼承の順序變更は皇室會議、樞密會議の議に附せらるゝもので、

議會の議には付せしめないであります、蓋し皇室典範の如き皇室の規定は臣民をして容喙せしめない精神に出たるものと考へます、要するに我議會の權限が他國の如く廣汎にあらざることが注意すべき點であります。次に憲法第卅一條には

本章に掲ぐる條規は戰時又は國家事變の場合に於て天皇大權の施行を妨ぐることなし。

とあつて、戰時其他非時の場合に於ては第二章の規定に従つて人民の權利自由を制限するに法律を用ふる事が出来ないから、非常大權の行動を以て臨機の處置を爲す事を認むると云ふ意味であります。プロシア國に於ても之を類似した規定がありまして兎も角我憲法の特色の一であります。要するに我憲法に第三十一條の如き非常大權の行動の規定を設けたるは如何なる非常事變の場合に於ても憲法の規定を以て處置せんとの考である之を以て見ても我日本憲法は、統治作用の總てを包含せしめんとの主旨にして憲法以外に出で、統治權の行動を爲す事は斷じて許さない精神なる事を推知し得るのであります。然れば豫算超過又は豫算外の支出の必要が生じましても憲法第六十九條を以て之が爲に豫備費を設ける事となし豫備費不足するときは議會を召集して追加豫算を提出するの外なきも其召集の暇なきときは第七十條に依つて處置し得る事となし居るのである故に憲法に禁止の條項無き事を理由として豫備費の不足する場合に國庫剩餘金を無制限に使用し得るものと爲すが如きは憲法の解釋として當を得ざるものと信じます、憲法の規定は實に用意周到なるに拘はらず其運用を盡さずして憲法の規定の不備なるが如く論

するものは實に憲法の爲に冤なる事を訴へざるを得るのであります、或は國政の實際的運用に口を藉て憲法の規定に違反し或は憲法の精神に違反したる事を容認するが如き説を爲す人ありと雖も之は眼前のこのみを考へて憲法の權威を毀損するの結果を考へざるものにて將來の爲に憂ふべきことと信ずるのであります尙一言附加すべきは豫算不成立の場合に處する爲憲法第七十一條を設くる事も我憲法の特色の一であります西班牙及「サクゼン、コーブルヒ、ゴーター」國にも同様の規定あるも多數の國にては無きが爲或は前年度の豫算不成立となれば内閣總辭職を爲すべしとか或は内閣は責任を以て支出を爲すべしとか種々の説ありと雖も我國にては明文を以て前年度の豫算を行ふことを定めたる爲此疑義を防ぐことが出来るのであります依て之も我憲法の特色の一たるのであります。

其他第五十四條と第五十五條との關係、貴族院の位置等に關して尙御話し度い點もありますが、夫は他日の機會に譲り今晚はこれで御免蒙ります（完）

