

『森有礼の国家構想（続）』

長谷川 精 一

〈はじめに〉

1. 森有礼の国家構想についての従来の評価
2. 『代議政体論』のテキストについて （以上、前号）
3. 枢密院憲法制定会議における森有礼
4. 森有礼にとっての「国民国家」 （以上、本号）

3. 枢密院憲法制定会議における森有礼

「大日本帝国憲法」制定のため、枢密院で行なわれた会議は、1883（明治21）年6月18日に始まり、翌年1月31日に終了した。この会議において、内閣最年少の大臣だった森は鳥尾子弥太、寺島宗則、山田顕義らと並んで、最も多く発言した論客であり、憲法の基本理念をめぐる、原案起草者であり議長であった伊藤博文と幾度も鋭く対立した。森と伊藤はパリでの親密な会談によって来るべき憲法体制下の教育の在り方に関して意気投合し、伊藤は明治天皇の懸念や元田永孚ら宮中派の強い反対を押し切って森を文部大臣に推挙したが、憲法制定会議においては、森と伊藤の見解の相異は、憲法の基本的原則にまで及ぶものだった。会議の中での数多い森の発言の中で、特に重要な論点は2つあった。第1に議会の権限に関するもの、第2に、臣民の権利義務に関するもの、がそれである。

初日の会議は6月18日午前10時40分から天皇臨席のもとに開かれ、第1章第1条から第1審会議の第1読会が開始され、第5条「天皇ハ帝国議會ノ承認ヲ經テ立法権ヲ執行ス」が上程されると、森は立って、「承認」という語は下より上に向かって用いることがありまた同等の間に用いることもある、英語では何の字にあたるか、と発言した。これに対して伊藤議長は、「承認」は「コンセント」にあたる、意見があれば第2読会で述べられたい、と返答した。18日午後第2読会が開始され、森は、承認を賛襄と修正したい、と発言し、これには賛否両論があって論議が展開されたが、未決として次回に持ち越された。20日午前の会議で、この点について森は以下のように意見を述べた。どうして自分が「承認」の字に対して異見があるかを今日はやや詳しく弁明したい。憲法の組織並びに精神はこの承認の文字のためにあるいは白となりあるいは黒となり、全体のことがらはみなこれに倣わざるを得ないの

で、この文字があるかないかは「至重至大」と言わざるを得ない。そもそも帝国議会とはいかなるものか。かつて皇室典範会議の時か質問会の時かにおいて議会の議員は決して官吏の部内にあるものではないとの議長の説明があった。そうであれば議会の議員は果たしていかなるものか。その性質がどのようなものかはまだ明らかではない。ところが第5条によれば、堂々たる大権力を掌握するものようであり、あたかも天皇陛下の大権と平等の権力を有するものように見える。もしこの承認の文字を以て、政府より提出した議案について政府に対して承認を与えるというのならいざ知らず、ここはそうではなく、天皇陛下の立法権を施行されるにあたり、その大権は帝国議会が同意を表明申し上げなければ立法権を施行されることできないと言うのである。また政府のことはここに含まれないとはいえ、仮に内閣に対しての承認であるとしても帝国議会の権力は至大であり、実にこの憲法において議会は至大の権力を掌握することとなるだろう。このような大変革を行なうのは維新以降はもちろん、我が国の古代からの歴史から論じても果たして妨げがないのか。本官は未だそれが可だとは考えない。もしこの至大の権力を与えるときは日本古来の国体に大きな変更を生じ、いわゆる「君民同治」の姿になるだろう。ある外国においてのこのような制度が行なわれているが、これはその国の沿革に由来するものである。今その沿革について是非を論じる暇はないが、これを我が国に取することは不可であることを論じないわけにはいかない。思うにこの憲法を起草した委員は知らず知らずのうちにこの文字をとったのではないか。議長は周到綿密精神一徹であるから意があってこの文字を用いられたのではないだろう。もしこの文字によって前途に言うべからざる難事を招くときは重大事であることに配慮し、今日どうしてそうであるかの理由を述べ、かつ憲法上、国会の地位はいかなるものであるかを論じ、あくまでこの文字が不穏当であることを主張しようとする。元来、憲法を設ける要点はどのような点にあるか。政治を筋道により行なうということである。即ち天皇陛下の叡慮のままに事を行なわないで、すべて規律に従って措置するという思召しこそ憲法の精神であると思ふ。即ち、帝国議会の用はいかなるものか。特に憲法に対して観察しなければならないのはどのような点であるか。まずその簡条を列挙すれば、税法が公平であること、税金の遣い方が公平であること、税額が国力に相当していること、法律が公平であること、裁判法が公平であること、行政官の任免が公平であること、並びに行政の施行が公平であること。およそこれらのことについて国会は意見の所在を吐露すべきである。このような重要事は不公平であるべきではない。ゆえにこれを公平にするためには少数の政府部内の官吏だけに委ねるの不可である。そこで国会を起こしてその公平を得ることを期するに他ならない。これは即ち我が国の昔からの歴史に照らしても少しもその精神に相もとることがない。古来聖主が行なわれたのもまたこの他にはない。これを要するに権力は不可与権力である。そして、この不可与の重要な理由は、すでに述べたように公平を守ることをもって一大眼目とする。その他はみな第二第三の枝節に属するべきである。我が帝国臣民たるものはこのように有事について

公平を得れば他に大いに望む所はあるはずがない。ところがこれに満足せずには是非とも承認の権力を取らなければならないと言うのなら、それは実に臣民たるの分義を知らない者であると言わざるを得ない。およそ新たに国会を設立するときにあたっては、慎重に慎重を重ね、経験を旨として措置しなければならない。これに反して何の経験もなく何とかなるだろうと妄信して、このような大事を施行すべきではないので、古来の制度を考慮し、これに抵触するような法案承認の権力を付与することは不可である。また、しばらくその計画を縮小して開始しても人民が異議を唱えるはずはないので、単に「帝国議会の議を経て」と改訂して差し支えないと信じる。国会は憲法上、天皇陛下と均等な権力を有することはできない。全く陛下の諮詢の府としての国会としなければならない。その衆議を採るのは参考のためにすぎないので、即ち諮問会である。枢密院の意見はしばらくおき、政治上より観察するときは、会議を開くことの要点はこの精神の他に出るべきではない。たとえその設立は諮問会にせよ、この憲法の精神たる規律をもって政治を施すものなので、必ず憲法の字義を正すべきである。公平を保つことが出来ればすでにその大眼目に達したのである。この森の意見には佐野常民が賛成し、寺島宗則は「承諾」案を提出し、さらに、佐野が「翼賛」案を出し、続いて森が「議を経て」とすべきだと発言したが、寺島の建議により原案保留とされ、7月13日午前の会議で、「承認の文字穏当ならず、依て承認の二字を翼賛と経の字」に修正するとの報告があり、全会一致で可決された¹⁴。

議会の法案「承認」権をめぐる第5条に続いて、森は貴族院、衆議院の組織及び選挙法に關しても発言した。6月29日の会議で、まず森は貴族院の組織は勅令によって定めるべきであるとし、その勅令は天皇から枢密院に諮問しその後制定するという鄭重な手続きが必要だと述べ、さらに、衆議院の選挙法について次のような発言を行なった。本官は選挙法もまた勅令をもって制定すべきものとする。貴族院と衆議院とは同一の寸法をもってその組織を制定すべきである。ひとつはこれを検束しひとつはこれを自由にするという差異があるのは不可である。下院の議員が法律を議するのは自己のことを議するものである。しかし下院の職掌を推究すると、ただ諮問を受けてことを議するものであって、その議することがらもまた自身のことではなく他の事件であるべきものとする。すでに上院は勅令をもって定めたのは即ち天皇陛下が専ら統治されるという意味であろう。ゆえに下院の選挙法もまた勅令とし天皇陛下の専ら統治される場所となすべきものである。そもそも憲法の要点は政治を規律によって行なうことにある。規律政治はその名が帝国、王国、共和国などであることにかかわらず、ことごとく憲法政治である。ゆえに成文不成文を問わず、規律の実行の寛嚴の度合いによってその効力の強弱の差がある。それが強い場合は憲法が強固であり、それが弱い場合は憲法は強固ではないが、どちらもすべて憲法政治の国と称すべきである。憲法政治は必ずしも国会の有無に拘わらない。しかし国会を設けるときはそれが憲法の実行を助けるところが頗る大きい。ゆえに国会は設けることを可とする。すでに国会開設を可とするときは、

憲法において、これを諮問もしくは評議のためのものとするか、または、これを立法官衙あるいは政治を監督させるに足る大権を施行する官衙もしくは半官半私の衙門とするか、この問題を明釈することが最も緊要である。もし国会を諮問もしくは評議の用に供するためだけと定めるときは、その議決の効力はいかなるものかを憲法に明載することを便利かつ要用とする。例えば議員総数3分の2以上で否決された議案は、内閣よりその効力を消滅させるべきであると奏上することができない、総数の2分の1以上で否決された議案は、内閣よりその効力を消滅させることの可否を枢密院に御諮詢されるべきであると奏上することができる、出席議員2分の1以上で否決された議案は、内閣よりその効力を消滅させることの可否を直接に奏上することができる、といったことがこれである。もし立法官衙あるいは監督衙門とするときは、必ず天皇の主権に抵触するに違いない。抵触しないという明釈を聞いた後でなければこれを可とすることはできない。以上に陳述した精神により衆議院の選挙法は勅令とすべきである。以上のように森は主張したが、多数の賛成を得ることはなく、採決の結果、原案どおり衆議院の選挙法は勅令ではなく法律で定めることとなった²⁾。

7月2日午前の会議において、森は議会の権限に関する自説をさらに展開した。森は、第37条「凡テ法律ハ帝国議會ノ承認ヲ経ルヲ要ス」と、議会の議決は過半数によるとする第47条との関連を主張し、以下のように発言した。第37条を今日議決されるにおいては、本官は第47条の過半数について意見を述べざるを得ない。そもそも承認と言っても承諾と言ってもその実質はひとつである。即ち帝国議會をひとつの立法府として、これに行政府に対等する権力あるいは、場合によっては、その上に出る権力を付与することである。この議会というものは、天皇陛下の諮詢の府として千古より未だなかったものを創設され、新たにこのような大権を託されたものである。そもそも議会の議員は、あるいは英国の制度のように官吏ではないとするものもある。また官吏とするものもある。米国のように議員をもって官吏とする国においては、議員は官吏の俸給を受け官吏の待遇を受け、そして議院は厳然たる立法官衙である。その他各国の制度はひとつではないとはいえ、要するにその相異なるところは、議員を官吏とするかしないかにある。これを官吏とするところにおいては議員は即ち立法官である。今この草案の主意によれば議院は官衙ではないが立法の権力を握るのである。今我が国の立法府をもってこれを英国の制度のようにしようとするのであろうか。英国の議院はその権力が行政官の進退にまでも及び、単に立法のことに止まらない。このようになるならば前回しばしば各位の耳を煩わしたように、天皇陛下固有の大権を殺いでこれを議会に附するものであって議会の権力は甚だ大であると言うべきであり最も考慮を要する。議会の権力があるいはこのようにならないとしても、その承認あるいは承諾を経て、と言えは立法の権力はなおその掌中にある。第47条に両議院の議事は過半数をもって決定するとある。議決の方法について第47条を採用されるならば最も危険であり、なおさらである。外国の例はあるいは適当ではないかもしれないが、試みに米国の例を述べよう。米国の憲法においては元老

院代議院の議決で3分の2の多数をもって決定したものは必ず法律としなければならないが、3分の2以下の多数の時は認可不認可の決定権は全く大統領の自由であるとする。これは誠によく実際に通じた制度である。適当な法案は実際の事情に明らかな者でなければこれを立てることはできない。かつ議院は立案の際、党派の軋轢などにより互いに権謀詐術をたくましくして国家の利益を後にすることなどはしばしばあることである。米国の制度などはよくこれを防ぐものと言うことができる。米国の制度によれば、下院議員は2年の在職期間であり上院議員は6年の在職期間とする。下院の議員は在職年限が短いので議事に精密を欠くことがあり得る。しかし上院は在職年限が6年でやや長いので議事は自ずから精練し、かつ政党の術数のために左右されることも少ない。ゆえに議案は下院を経て上院にいたり上院の手を経て初めて完備する。ところが上院の議員は各州より二人を選出し、州議会がこれを選挙する。みな経験学識に富む人物である。この上院があり下院を経過した議案を審査するので、その出るところの法律もまた多くは事情に適する。このような綿密な制度の上に大統領の権力がある。米国憲法が制定されてからすでに百年を経過し、少しの動揺もないのはまさにこれに由来するのである。これに反して米国の憲法が初めに過半数決議の方法を採っていたなら、それはすでに廃滅してしまっていることは疑いがない。大統領が議員の決議を否決しかえって人望にそったことはその実例が少なくない。このような場合には議会は公論を代表せず、党派またはある営業の勢力その他種々の事情のために動かされて決議をなしたのである。私が知るところによっても、下院において毎年可決し、上院において毎年否決し、数年にわたって上下両院の議決が相合わないために未だ結了しない案件が今日2、3件ある。その他下院において大多数をもって可決した議案がついに上院を経過することができなかつたものもその例が多々ある。要するに英米両国の制度はともに立法が軽率に流れるのを防ぐものであり、自ずからその方法、慣例がある。今我が憲法はこの点においてどのような措置を設けているのか。あるいは我が貴族院はあたかも英国の貴族院と同一の効用をなすというのだろうか。そもそも我が国と英国とは国情に自ずから異同がある。英国の政府は実際権力を有せず、その権力を有するものは下院である。ある者の評では、英国の女帝は無用の長物であると言う。もって政府の無力を知るべきである。もっとも、ある者の説では、英国国王は決して長物ではなく、陰々の中に頗る勢力があると言うが、要するに英国と我が国との異同は明らかである。米国においては統御の大権は大統領にある。大統領は握り得るだけの権力をことごとく握っている。米国の憲法の強固な理由は実はここにある。しかし、今我が憲法において第47条をもって議員の決議は過半数によるものとすれば、政治の大権は議会に移り最後には英国のようにならざるを得ない。

森の発言がここまで来たとき、議長の伊藤はこれをさえぎり、「十四番（森）の弁論を禁止す」と発言を封じた。同日午後の会議において森は伊藤に対して、自分は無用の論弁をなして議場を煩わせたいと思っていない、発言中の無用な部分を指摘してもらいたい、無用

なのは論の全体なのか、一部分なのか、指示を受けて今後の警戒としたい、と抗議した。伊藤は、森の発言は審議の問題外にわたったので議事規則に従って禁止した、問題外にわたるか否かを決定するのは議長の権限である、と答えた。森はさらに、この議場には天皇陛下も臨席されており、自分は発言に際しては十分注意を加え、問題外にわたらないよう慎重を期したつもりだが、不幸にも議長から発言を禁止された、軽率に意見を述べたとは考えない、その旨を議事録に記してもらいたい、と主張した。これに対して鳥尾小弥太は立って、森の抗議は重要であり、原案に反対する各自の意見を議長が問題外にわたると判断してすぐに禁止してしまうことは議長の専断である、議長は問題外にわたるか否かについて多数決をとるべきだ、と論じたが、伊藤は、この議論も問題外にわたるとして禁止し採決を取り、第37条は原案どおり可決された⁴³⁾。

以上にみてきたように、伊藤らが起草した原案が議会に法案の承認権を与えようとしたのに対して、森はあくまでも議会は諮問機関とすべきであり、議会に法案の承認権を与えることに反対の立場を取った。このような森の主張は、本稿第1節、第2節で検討してきたような森の政治思想に基づくものであり、森の国家構想を体系化した著作である『代議政体論』の論旨に一致する。『代議政体論』は、第3章で、「国民の代表者たち」は「いかなる立法上の問題についても、自由に討論し、さらには自己の意見を表明することが許される」とするが、立法権は認められておらず、第4章で、「代議機関」として設定される「国民議会」の任務は「税の割り当て」「政府に対する集团的助言」「天皇への請願」であり、立法を担当するのは「元老院」と「参議院」であり、これら二つの機関の構成員である「議員」は国民の選挙によって選ばれるのではなく、天皇が内閣の顧問により「勅選」とされている⁴⁴⁾。

森と伊藤が激しく対立したもう一つの論点は、「第二章 臣民権利義務」の審議の際に示された。6月22日午後の会議で、書記官長の井上毅が「第二章 臣民権利義務 第十八条 日本臣民タルノ要件ハ法律ノ定ムル所ニ依ル」と読み上げると、森は以下のように意見を述べた。本章の臣民権利義務を改めて「臣民の分際」と修正したい。今その理由を略述すれば、権利義務という文字は法律においては記載すべきものであるが、憲法にはこれを記載することは頗る穏当ではないからである。なぜかというとな臣民とは英語で「サブゼクト」というものであり、天皇に対する語である。臣民は天皇に対してはただ分限だけを有し責任を有するものであって、権利を有するものではない。憲法のように重大な法典にはただ人民の天皇に対する分際を書くだけで足るものであり、その他のことを記載する必要はない。

この森の意見に対して、井上は、「分際」とは英語でどのような文字であるか、と質問し、森は、「分際」は「レスポンシビリティー」即ち、責任であり、「分際」の字が不適當であれば「分」のみでよい、と答えた。そこで伊藤はつぎのように反論した。十四番（森）の説は憲法学及び国法学に退去を命じた説と言うべきである。そもそも憲法を創設する精神は、第1に君権を制限し、第2に臣民の権利を保護することにある。ゆえに、もし憲法において臣

民の権利を列記せず、ただ責任のみを記載するならば憲法を設ける必要はない。またいかなる国といえども臣民の権利を保護せず君権を制限しないときは、臣民には無限の責任があり、君主には無限の権力があり、これを称して君主専制国という。ゆえに君主権を制限し、また臣民はいかなる義務を有し、いかなる権利を有すると憲法に列記して初めて憲法の骨子が備わるのである。また「分」の文字は中国や日本においてしきりに唱えるものであるが、本章にある憲法上の事件に相当する文字ではない。なぜならば、臣民の分として兵役につき租税を納めるということはできるが、臣民の分として財産を有し言論集会の自由を有するということは難しい。一方は義務であり一方は権利である。これは即ち権利と義務とを分別する理由である。かつ維新以来今日に至るまで我が国の法律はみな臣民の権利義務に関係を有し、現に政府は法律によって政治を行ってきたのではないか。ところが今全くこれに反した政治を行なうとはどういう意図なのか。十四番の修正説は憲法に反対する説と言うべきである。憲法より権利義務を除くときには、憲法は人民の保護者となることはできない。

この伊藤の意見に対して、森はさらに反論した。臣民の財産及び言論の自由などは人民の天然に所持するものであり、法律の範囲内においてこれを保護し、また制限するものである。ゆえに憲法においてこれらの権利が初めて生じたもののように唱えることは不当であろう。よって権利義務の文字の代わりに分際の子を用いたい。また臣民が天然に受けるべき権利を無法に取り扱い、いたずらに王権を主唱して民権を保護しないものを称して専制という。かつ内閣は臣民の権利を保護するために働くべきものであるから、たとえ仮にここに権利義務の文字を除いたとしても、臣民は依然として財産の権利及び言論の自由は所持するものである。またこの権利義務は何者に対する権利義務であるか。天皇に対するものか、それとも国家に対するものかという疑いを我が国の人々の脳裏に生じさせることをどうするのか。西洋各国においては、その歴史上の沿革により国家と帝王との思想及び分別は明らかであるので、臣民は帝王に対して若干の権利を有し、また国家に対して若干の権利を有することは明瞭である。しかし我が国と西洋とは大いに異なるところがあり、日本の臣民は天皇に対し権利義務を有するという語は語をなさないのみならず、またこれを有するべきものではない。ゆえに憲法にはただ、第一章天皇、第二章臣民とのみ書いて権利義務という文字を用いないことが必要である。

この森の発言に対して、伊藤は、ドイツやオーストリアの憲法にはドイツ人、オーストリア人の権利のみを記して責任を記していない、この憲法に権利と記すときには臣民は天皇に対して権利を有するという説があるが、これはそうではない。ただ臣民はこの憲法の効力により法律に対し法律の範囲内において権利を有するものである、また天然の権利論があるが、これはルソーなどの唱えた、人民は天然の自由権を預けて政府を立てたのであるという説より生じるものであって、ここに弁論する必要はない、ただこの章の要件は臣民に民権と政権とを与えることを示すことにある、と主張し、さらに森は、第1章には天皇とのみ記し、第

2章には臣民とのみ記さずに臣民権利義務と記すのは頗る目立つが、その理由は何であるかと、と質問した。臣民とのみ記して権利義務を掲げなければ本章を設ける必要はない。権利義務と記して初めて本章の効力がある、と返答する伊藤に対して、森は、今議長が述べられた理由に由れば、帝国議会の章も国務大臣の章もただそれだけで十分ではない。帝国議会の権限とか、国務大臣の権利義務とか記さざるを得ない。しかしこれを記さないのだから、本章にも権利義務と書くに及ばない、と食い下がったが、伊藤はこれには答えず、表決を取り、賛成多数で原案は可決された⁶⁾。このように「臣民権利義務」をめぐる森と伊藤は激しい論戦を行なったが、この会議での発言と一致して、森は『代議政体論』においても国民の権利に関して、ひとつの章、否、ひとつの節さえも設けてはいない⁶⁾。

上にみてきたように、憲法制定会議における森の意見は、確かに議場で異彩を放っていたが、しばしば伊藤との間に対立を引き起こし、伊藤から「憲法に反対するの説」、「憲法学及び国法学に退法を命じたるの説」と痛論され、議場で多数派を形成することはできなかった。しかし、これらの森の発言は、英国公使時代にロンドンで書いた『代議政体論』で展開したような、森一流の年来の持論に基づいたものであり、彼はこれを主張してひるむところがなかったのである。そして1889（明治22）年1月31日に行なわれた枢密院における最後の会議に出席した11日後、森は暗殺者の凶刃にたおれたのである。

4. 森有礼にとっての国民国家

以上、森の政治思想と国家構想について、その形成、『代議政体論』、枢密院憲法制定会議での発言にわたって検討してきたが、森の国家論において最も独自の点は、次の二つに集約されると考えられる。第1に、「代議制度」として一般に考えられる、選挙を通じた国民代表の選出、その国民代表によって構成される議会在立法権を持つという制度の否定、第2に、各国に固有の政治的伝統、特に、天皇を中心とする日本の伝統的国体の強調、である。これら2点をふまえて、森は独自の国家構想を立て、『代議政体論』に表現し、憲法制定会議において発言を重ねた。もとより、国民代表による国政の監視、それを通じての国民の権利・自由の保護、討論を通じてコンセンサスをつくり出すという公論形式のルートとしての役割、といった議会制度の本来的な意義を森は知らなかったわけではない。しかし、森は議会制度の持つそうしたメリットよりも、単なる私的利害の対立抗争の場に墮するという議会制度の持つ危険性を重視し、国家の存立を確固たるものとする政治的安定性を求めて、きわめてソリッドな国家制度を構想したのである。そこには国家官僚としての彼自身の立場と能力主義的な人間観が色濃く現れている。『代議政体論』において、「知的、道徳的、身体的な能力に関して、人間は平等ではないことは疑いが無い」ので、より優れた資質をもっている人々が立法者の選抜に携わるべきだ⁷⁾と主張したのは、その表明に他ならない。また、文部大臣時代に書かれたとされる「小話筆記」において、森は、人はそれぞれ資性賢愚、学識優劣の差

異があり、一般公共のためにする政治は無徳無力の人では任に堪えず、有徳有力の人が担当しなければならない、特に全国の大政務は大いに俊秀な人があたるべきだ、としている⁸⁾。若き日に「廃刀論」提出の結果味わった森の実感——知徳に優れない人物たち（つまり、烏合の衆）が国事を議すればどのようなことになるかという懸念——は、終生、森の脳裏を離れなかつたろう。森の紹介により自由民権運動のリーダーであった板垣退助はハーバード・スペンサーと面会することができたが、板垣は日本で自由主義の「本尊」と考えられていたスペンサーを前にして長舌をふるい、最後にはスペンサーは no, no, no, の声とともに立ち去ってしまった⁹⁾。これを眼前にして、森はさらにこのような確信を強めたであろう。第2節でふれたように、日本が採用すべき憲法に関して、森はスペンサーから「保守的な助言」（新制度を導入する際には、それまでの状況との適合性を熟考し長期にわたって段階的に行うべきだという助言）を受けていた。しかし、ここで、注意すべきなのは、スペンサーの漸進主義とは異なり、上記の第2点、即ち、西洋の議会主義の伝統とは異なる日本固有の「国体」の伝統——万世一系の皇室、「一君万民」的な天皇と臣民の関係——を森が終始、強調していたことである。第1節でふれたように、園田英弘は、「西洋世界で通用している『普遍』を信じず、西洋も日本もともに『特殊』なのだとした森の思想の枠組みは高く評価されなければならない」、（森は）『『普遍』に立脚し、日本や西洋の従来国家構造を相対化し、自らの合理的思惟により『機能主義的国家観』に到達していた』¹⁰⁾と指摘しているが、憲法制定会議での発言から明らかなように、森は議会に立法権を与えることを認めない論拠を、日本に固有の（つまり、日本に「特殊な」）天皇と臣民との関係に求めているのであって、その関係は古代から続く「歴史的事実」であり、明治維新後の現在も変わらない、かつ、変えるべきでないものだ、と森は主張しているのである。森が「普遍」を指向していたという園田の論は、森が「納税代表」という制度を西洋に「特殊」なものとして日本への導入を否定していたことを根拠としているが、森が目指していたのは、「普遍」的見地からの立論ではなく、むしろ、独自の「国体」という日本の「特殊」性に依拠して議会の立法権を否定し、政治的安定を確保することだった。上述のように、憲法制定会議において、森は伊藤と激しく対立したが、君主の行政権を制限し、議会の承認なくして法律制定はできないとすることが立憲政治の本質だとする伊藤に対して、森は「国体」の伝統を論拠として、議会による君主権の制限を認めなかった。『代議政体論』においても、天皇は、首相にあたる太政大臣、及び、立法機関である元老院、及び参議院の議官の選任権、そして、法令の裁可の権力を持ち、その権力をコントロールする権限を代議機関である国民議会は全く持たないこと、とされているのである¹¹⁾。

前述のように、丸山真男は憲法制定会議での森の発言を手がかりとし、「君権の法的絶対性、他方において市民権の事實的絶対性」という二元論を森はとった、と指摘し、さらに、「森にも多くの民権論者にも、いわんや伊藤にも等しく欠けていたのは、私的＝日常的な自

由を権力の侵害から防衛するためにこそ全権力の正当性を判定する根拠を国民が自らの手に確保しなければならぬという発想であった」と批評している⁹²。しかし、森の政治思想、国家構想について今までみてきたことから明らかなように、森にそのような発想が「欠けていた」のではなく、「全権力体系の正当性を判定する根拠を国民自らの手に確保する」ための方法として一般に考えられる「国民の直接選挙による代表の選出」によって議会での民意の繁栄をはかる、という図式そのものが、当時の日本では適正に成立しないことを、森は見抜いていたのである。森はそのような図式そのものの持つ危険性を最も典型的な民主政治の国、アメリカにおける政治の腐敗という現象の中にとらえ、それは代議制民主主義に固有の問題であると把握し、日本にはこのような制度を採用すべきではない、と考えたのである。森は、『アメリカにおける生活と資源』において述べていたように、このような代議制がうまく機能するためには国民が知的かつ誠実であることが不可欠の条件であり、当時の日本においては望むべくもない、と考えていた。東洋の一弱小国の外交官としての経験から痛感した厳しい国際競争に対する認識と、近代国家建設への強烈な使命感とを持っていた森が、現実的に最もすぐれた政治的リーダーシップを確保し得る制度として構想したのが『代議政体論』であった。しかし、国民の直接選挙による代議制が、真に国民全体の意志を代表する保証があるか否かは、国民が「知的でかつ誠実」であるか否かにかかっているのと同様に、森の構想による国家制度が真に国民の権利自由を保護し、その幸福を保証するものとなり得るか否かは、彼の考えた選抜制度により選出される国政担当者が「知的かつ誠実」であるか否かにかかっている。代議制民主主義が衆愚政治に墮する危険性を常に持っているとするれば、森の構想した制度は「有司専制」に墮する危険性を常に持っているわけである。森は選挙によって国民議会に選ばれる議員を、国民の一部の利害を代表するものと考え、高級官僚、法官、地方長官を主な母集団とする元老院、参議院のメンバーを、国家全体の公的利害の代表者と考えていたが、森が強い信頼を置いたこれらの母集団は、国民の意志とは全く無関係に政府によって任命された人々によって構成されており、彼らが必ず国民の権利自由を尊重し国民の幸福だけを考えて尽力するという保障は原理上ないわけであり、選出された国政担当者たちの権力乱用に対抗する制度的保障が明確にされていない以上、森の主観的意図とは異なって、丸山の言う「全権力体系の正当性を判定する根拠」は、結局は存在しないままであったと言わざるを得ない。森の構想においては「市民権の事實的絶対性」は何ら制度的な保障をもってはいなかったのである。

第1節でみたように、園田英弘は、(森の)「国家主義とはアプリアリに国家の絶対性を信じていたためではなく、『公共的目的』を最も合理的に追求しようとした結果生まれたものであった」、「森の国家主義とは本来の目的たる国民の財産と良心の保護や国民福祉の手段であり、これらを侵害するはずもなかった」と述べ、犬塚孝明は、「森の国家主義は国民の安全と幸福を達成する合理的手段として考察されたものであって、本質的に個人の自由を侵害

する性格のものでは決してなく、「むしろ、それは『個の精神』を内に秘めた合理的で健全な国家主義であった」と述べている⁹³。しかし、これらの見解は、森が明らかにした構想自体の持つ問題性、即ち、国政担当者として選抜された人々が、国民の意志に制度上、何ら拘束されずに権力を行使できるということ、その権力が個人の内面を踏みじめるものであっても、それらの人々が決定した「国家意志」に対して国民はただ従順に服従するしかなく、権利の救済を求めて異議申し立てをする制度的な保障はないことを把握した見解ではない。

そこに露呈されてしまっているのは、国家は国民の権利や福祉を守るための手段で「あるべきだ」という当為と、現実の国家がその権力行使において「個の精神」などとも簡単に侵害してしまう存在であるという現実との落差を、これらの論者が十分認識していないということである。園田や犬塚、あるいは森の国家論を「機能主義的国家論」とする論者たちが理解できていないのは、森がその国家論において、日本という国家を抽象的思弁によって構想される当為としてではなくて、固有の歴史的由来と政治的背景を持ち現実に存在してきた、そしてこれからも存在していくべき実体として、とらえていたことである。欧米列強による植民地化の危機という幕末の状況を何とか切り抜け、近代国家の体裁と内実をとにかくも整えて行こうとする明治政府の一員として、また、生き馬の目を抜く帝国主義的競争を目の当たりにしてきた外交官として、森の最大の課題は、日本という国家の確立と発展であり、それを確固たるものとするために「国体」の伝統は尊重されなければならない、それを危うくする可能性を持つものは徹底して排除されなければならなかった。このことが、国論を割り、様々な私的利害によって国家の進むべき方向を誤らせる恐れのある議会主義や、「臣民の分際」を越える恐れのある「臣民の権利」の憲法への表記に森が徹底して反対した所以である。

森が井上毅に語ったとされるエピソードに、自分は人力車に乗るとき、この車夫の頭の中に国家ということがあるのだろうかと思って非常に心配になることがある、というのがある⁹⁴。車夫が自分も国家の一員であり、その命運を担っているという意識を自発的に持つためには、自分も何らかの形で国政へ参与しているという実感と、そこから生じる責任の感覚を持つことが不可欠であろうが、政治制度が本来持つべき、そのような長期的な、いわば政治教育的な効果を期待するには、当時の日本の内外を取り巻く状況はあまりにも緊迫したものだ、と森は認識していたに違いない。個々の国民の政治的主体性は、政治的権利と表裏一体となった政治的責任を不可欠の要素とするが、見識なき政治的主体性を森は最も恐れたのである。第2節で取り上げた『代議政治に関する考察』の中では、ミルは「絶対的な権力という理念そのものの中に、国民の受動性ということが含意されている」「このような方向に彼らの希望の実現を求める人々は、優れた統治という理念から国民自身の改善という主要な要素を取り除いてしまっている」⁹⁵と主張したが、森は「国民自身の改善」を、狭義の「政治的領域」において、即ち、国民に参政権を与え政治的権利と表裏一体となった政治的責任感を高めていくという方向で考えてはいなかった。それは、「小話筆記」に「士人各其材料

に依じて国政に参与するの分限自定」る、と記したように、また『代議政体論』で述べたような、「記録に残っていないようなはるか昔から、すべての成員に知的、道徳的、身体的な諸能力が平等に与えられていた共同体はひとつもなかったことは、ひとつの歴史的事実である」、「知的、道徳的、身体的な諸能力に関して、人間は平等ではないことが疑いない」という認識を森はもっていたからであり、森の国家論は権利としての国民の平等な政治参加ではなく、知徳に優れた資質を持つ者が選抜される制度の構想をめぐって展開されたのである。そして、国民一般の「受動性」を能動性へと転ずるために森が考えた方策は、狭義の政治的領域におけるものではなく、国民教育の領域における日本「臣民」という国民的「主体」を創出することを目的とする「道具責め」だったのである。

[註]

- (1) 「枢密院憲法制定会議議事録抄」（『森有礼全集』第1巻、72頁）、稲田正次『明治憲法成立史』下巻、1962年、有斐閣、589頁～602頁
- (2) 「枢密院憲法制定会議議事録抄」（『森有礼全集』第1巻、52頁）、『森有礼全集』第1巻、「解説」、40頁
- (3) 「枢密院憲法制定会議議事録抄」（『森有礼全集』第1巻、72頁）、（『森有礼全集』第1巻、「解説」、41頁）
- (4) On a Representative System of Government for Japan, p.20, p.24.（『森有礼全集』第3巻、496頁、500頁）、『日本政府代議政体論』（『森有礼全集』第3巻、91頁、92頁）
- (5) 「枢密院憲法制定会議議事録抄」（『森有礼全集』第1巻、63頁）
- (6) 第3章の「第8」には、「裁判を管理し、それによってすべての個人の法的な権利特に財産所有と良心の自由に関する権利を保護することは国家の主要な任務である」と述べられているが、これは国民の「権利」を規定したものではない。
- (7) On a Representative System of Government for Japan, p.16.（『森有礼全集』第3巻、492頁）
- (8) 「小話筆記」（『森有礼全集』第1巻、75頁）
- (9) 伊藤博文宛書簡、1883（明治16）年5月（『森有礼全集』第2巻、114頁）
- (10) 園田英弘『西洋化の構造——黒船・武士・国家』、316頁
- (11) 『日本政府代議政体論』（『森有礼全集』第3巻、91頁、92頁、93頁）
- (12) 丸山真男『日本の思想』、岩波新書、1961年、40頁
- (13) 園田英弘『西洋化の構造——黒船・武士・国家』、315頁、犬塚孝明『森有礼』、244頁
- (14) 井上毅「故森文部大臣の教育主義」（『森有礼全集』第2巻、531頁）
- (15) ジョン・スチュウワート・ミル著、山下重一訳『代議政治論』、386頁、391頁