

川口暁弘著

『ふたつの憲法と日本人
戦前・戦後の憲法観』

菊池 信太朗

二〇一七年は、憲法記念日に首相自らがその意向を表明するなど、憲法改正がかつてないほど現実味を帯びた年であった。立憲主義という言葉がもてはやされ、憲法への関心はアカデミズムの内外で高まった。こうした情勢のなか世に問われた本書は、大日本帝国憲法（以下、明治憲法と略）及び日本国憲法という二つの憲法下での日本の政治史を、「憲法擁護（護憲）」・「憲法改正（改憲）」・「解釈改憲」からなる三つの憲法観の相克として描いたものである。書評にあたり、目次を掲げておく。

日本人にとって憲法とはなにか——プロローグ

不磨ノ大典

大日本帝国憲法

近代日本の護憲論

欽定憲法史観

明治大帝論

国体憲法学

不磨ノ大典と日本主義者

高度国防国家

近代日本の改憲論

革新官僚

国家総動員法と電力国家管理法

近衛新体制

戦時体制

経済の崩壊

行政の崩壊

社会の崩壊

国政の崩壊

戦時体制と不磨ノ大典

大日本帝国憲法の破綻

戦後日本の憲法観

日本国憲法

革新護憲

保守改憲

解釈改憲

近代日本の憲法観——エピローグ

続いて、各章の要点を述べる。

「プロローグ」で、著者は「日本人にとって憲法とはなにか」という問いに答えることを本書の課題に設定する。そして二つの憲法が一度も改正されなかったことを前提とした上で、三つの憲法観を次のように定義する。①憲法を国家の価値観を表現したものと捉え、改正してはならないと主張する強い護憲論、②硬性憲

法である二つの憲法が改憲のために課した条件をのりこえることができない弱い改憲論、③憲法を国政運営のための道具とみなし、現実に合わせて運用すべきと考える「解釈改憲」である。近代日本の政治文化の特徴は、護憲論が改憲論を圧倒する一方、両者から批判を受ける「解釈改憲」が現実の政治を担う点にあるという。次章「不磨ノ大典」では、近代日本の政治史は、明治国家の支配の正統性たる「天皇超政」と、実際には政治を代行する者を必要とする「天皇親政」の平衡を保ちながら、「天皇超政」の方法を模索する試みであったとし、その上で、昭和初期に近代日本の護憲論として機能することになる「不磨ノ大典」論について、明治期に遡ってその形成と役割の変遷を描く。

明治期に、明治憲法を明治天皇がみずからつくったと考える「欽定憲法史観」が生まれ、「不磨ノ大典」論の基礎となった。大正期には、明治天皇を偉大な君主として神格化する「明治大帝論」が形成され、明治憲法の権威を高める役割を果たした。昭和期に入ると国体と憲法を同一視する国体憲法学が登場し、やがて明治憲法は改正どころか解釈すら許されない「不磨ノ大典」であると考えられるようになる。

「不磨ノ大典」論は明治・大正期には政党政治家によって政党政治を正当化する「解釈改憲」の論理として用いられたが、憲政常道期を経て政党政治の弊害が明らかになると、日本主義者たちによって政党政治批判の論理として用いられるようになった。彼らが美濃部達吉の憲法学説を激しく攻撃した結果、政府が発した二度の国体明徴声明をもって、「不磨ノ大典」は公定されるに至ったという。

続いて「高度国防国家」の章では、「不磨ノ大典」論が護憲論としてどのように機能したかが述べられる。具体的には、戦前における改憲論を担った革新派による、高度国防国家建設の構想から近衛新体制運動へと至る政治過程を追う。

第一次世界大戦後に登場した革新官僚、社会大衆党、陸軍中堅層などの革新派は、戦争形態の変化を受けて、総力戦を可能とする体制、つまり国民動員、統制経済、国務統帥一元化を柱とする高度国防国家の建設を目指した。これに対して政党政治家から、議会の翼賛権や臣民の所有権を定めた明治憲法に反するという違憲論が噴出した。政府は憲法遵守を約束することで法案を押し通したという。

新体制運動は、全国民を党員とする政党をつくることで、内閣にかわる新しい権力を創出しようとする試みであった。しかしこれも、「不磨ノ大典」に依拠した幕府論など、様々な批判を呼んだ。昭和天皇から政党政治家、日本主義者らまでの幅広い批判を受けた近衛は遁走し、成立した大政翼賛会の目的は臣道実践にまで縮退、翼賛会は当初期待されたような役割を果たすことはなかった。新体制運動の失敗は、「不磨ノ大典」の構造上の問題と見ることができるといえる。

「戦時体制」の章では、改憲派が「不磨ノ大典」論の前に退却を余儀なくされた結果生み出された戦時体制と、明治憲法体制の破綻について述べられる。当初の意図とは異なり、戦時体制は、明治憲法の枠内で、国民の自発的な協力という建前のもと、国民の愛国心に依拠して成立していた。戦時体制を革新し国務統帥一元化を達成しようとした、第一次近衛内閣による大本営政府連絡

会議の設置、東条内閣下における東条自身の首相陸相參謀総長兼任といった試みは、幕府論や統帥権独立の観点から憲法違反であるとの批判に晒され、十分な成果を挙げることができなかった。戦時体制のなか、経済、行政、社会、国政は次第に崩壊した。ポツダム宣言の受諾に際して昭和天皇による聖断を必要としたこと、その結果、戦後に昭和天皇の戦争責任論を惹起したことは、「天皇超政」を支えるシステムの機能不全、すなわち明治憲法の破綻を意味するといふ。

次章では、日本国憲法のもと、「革新護憲」、「保守改憲」、「解釈改憲」の三つからなる「戦後日本の憲法観」について述べられる。

「革新護憲」は、ポツダム宣言の受諾によって天皇主権から国民主権への革命が起こったとする「八月革命国民主権論」、日本国憲法は日本国民がみずからの意思で制定したと考える「民定憲法史観」、人権の観点から平和を捉える「平和と人権の憲法学」の三つの要素からなり、日本社会党と日本共産党を主たる担い手とする。彼らは六〇年安保の時期に絶頂期を迎えるが、七〇年代以降政治的敗北を重ね、その主張は「平和と人権の憲法学」に基づく非武装中立論へと純化していく。それは憲法を統治の道具として見る姿勢を失い、日本国憲法を「不磨ノ大典」に昇華する主張であるといふ。

「保守改憲」は、「押付憲法論」、「天皇元首化」、「再軍備」という三つの要素からなり、自由民主党保守派の鳩山一郎、岸信介、中曾根康弘を主な担い手とする。彼らは、日本国憲法が占領下にマッカーサー草案に基づいて制定されたことを強調し、自主憲法

制定を主張する。

現実の国政運営で実現した唯一の憲法観が、吉田茂の路線を引き継いだ池田勇人、大平正芳ら保守本流と呼ばれる人々によって担われた「解釈改憲」であった。彼らは憲法制定の経緯にはとらわれず、「解釈改憲」と事実の蓄積によって、象徴天皇制の枠組みを守りつつも事実上天皇を元首化し、日米安保体制下で防衛力を漸増するといふ、「保守改憲」が目指したものと同一結果を達成したといふ。

「エビローグ」では、「プロローグ」で示した問いに答えて以下のように述べる。すなわち、近代日本では、強い護憲論のもとで憲法を改正しない硬直した表の政治文化と、「解釈改憲」で状況変化に柔軟に対応する裏の政治文化とが同時に形成され、その結果として、日本人にとって憲法は、信じながら背き、尊びながら蔑ろにするものとなったといふ。

以上のように、本書は二つの憲法体制下で展開した日本の政治史を通時的に描いたものである。本書の意義として、以下の三つを挙げることができるだろう。

第一は、「不磨ノ大典」という枠組みを用いて戦前の護憲論を分析することによって、政党政治の終焉以後、一元的な政治指導を担う仕組みが構築されなかった理由を説明した点である。著者によれば、近衛新体制などの強力な権力の創出を目指した運動が、個々の違憲論の前に敗北を余儀なくされたのは、そうした違憲論が、明治憲法を「不磨ノ大典」とみなす強固な護憲精神に支えられていたからである。しかしその護憲精神は、結果として明治憲

法の柔軟な解釈に基づく運用を困難にし、同体制を破綻へと至らしめたという。

第二は、憲法学説に占める国体論の内容と位置を検討することによって、憲法思想史上における美濃部憲法学の位置付けを修正したことである。穂積八束、上杉慎吉の憲法学における国体とは、主権者の数に応じた国家体制の分類概念であった。一方美濃部は、国体とは天皇統治の歴史と国民の倫理を指す非法学的観念であるとして、国家体制の分類概念としては政体を用いた。このことをもって、従来、美濃部は憲法学から国体論を排除したとされてきた。これに対し、著者は憲法解釈に不文憲法を援用する美濃部憲法学の方法論において最も重視されたのが、この歴史と倫理からなる国体であったことを明らかにした。この点で、むしろ美濃部は憲法と国体を結びつける端緒を開いたとされる。そして、従来穂積・上杉憲法学の復権と捉えられてきた国体憲法学の台頭は、美濃部の国体論と憲法解釈の方法を継承しつつも、美濃部が憲法と国体を区別した点を批判し、それらの一致を目指したものであったという。

第三は、国体論の変遷を明らかにし、戦後の国民主権と象徴天皇制を国体論の延長上に位置付けた点である。明治初期に天皇主権を意味した国体は、明治後期には天皇主権と国民の忠君愛国を、昭和初期には天皇と国民が一心同体であるという「君民一体」を意味した。さらに昭和戦中期に至って、国体は天皇を中心とする国民共同体を指すようになった。そして、象徴天皇制と国民主権を用意したのが、実はこの昭和戦中期の国体論であったという。金森徳次郎が国体は護持されたというとき、彼が依拠した国体の

定義は、昭和戦中期の国体論に基づくものだったからである。

以上は、著者が一九九〇年代末以降に発表した研究成果を基にしたものであり、本書はこれらを通史に落とし込んで述べたものである。憲法をめぐる議論が高まりを見せる昨今、本書は一般の読書人のみならず日本近代史の研究者にとっても、一読の価値のあるものと思う。評者も多くの示唆を受けた。

しかしながら評者は、著者の定義による「解釈改憲」が、本書全体の議論のなかで有効に機能していないのではないかと、という疑問を抱かざるを得ない。

その理由は以下の三点である。

第一の理由は、著者の「解釈改憲」を軸にした叙述では、政党政治がなぜ成立したのかを十分に説明できない点である。

著者は、徳川幕府を倒して成立した明治国家が「天皇親政」を支配の正統性としたことと、明治憲法を含む近代憲法が政党の存在を前提としないことをもって、明治憲法体制は政党政治の実現を阻むものであったとする（二二一―二二六、二二〇―二二二頁）。

他方、明治憲法体制は「分立する行政官庁をたばね、国策を総合する」天皇の役割を代行する「まとめ役」を必要とし、藩閥政治家、元老、政党政治がその役を担ったと述べる（二四〇・二四二頁）。ここから当然、なぜ政党政治の実現を阻む明治憲法体制下において政党政治が「まとめ役」となり得たのか、という疑問が生じる。しかし、著者は政党政治の成立史に関しては、「政党政治家は不磨ノ大典を解釈改憲に利用しました。その成果が憲政常道です」（七六頁）と述べるに留まる。これでは、上述の疑問へ

の回答としては不十分といわざるを得ない。このような叙述からは、あたかも政党政治家が「解釈改憲」を行ったがために政党政治が成立したかのような印象を受けるが、実態がそうでないことをわれわれは知っているからである。

かつて三谷太一郎氏は、明治憲法は反政党政治的志向を持つという著者と同様の理解に立った上で、政党政治が実現するための「現実的諸条件」として、①貴族院に対する衆議院の優位の確立、②大正後半期における美濃部憲法學の通説化、③枢密院の中立化、④官僚の政党化、⑤ワシントン体制下の国際緊張緩和とそれに伴う軍部の政治的影響力の減退の五点を挙げた。著者はこのうちの一点に言及したに過ぎない。他の四条件が政党政治の成立にとつて些かも重要ではなかったと受け取れる叙述を行うのであれば、その根拠を示す必要があるだろう。また、後述するように、政党政治家が「解釈改憲」を行い得たかどうかも疑問である。

第二の理由を述べる前に、ここで著者の「解釈改憲」の定義を再確認しよう。著者によれば、「解釈改憲」とは「現実にあわせて憲法を柔軟に運用すべき」という考え方であり、本書では「解釈改憲を是とする人々を解釈改憲派」と呼ぶ（九頁）。そして「解釈改憲派は、憲法よりも政治を、理念よりも現実を重視し」、「硬性憲法の改正にいとむよりも、条文解釈の変更で所期の目的を達成すればよいと考へ」（同）る、とされる。つまり、裏を返せば、「解釈改憲」とは、本来明文改憲によってしかなし得ないことを解釈の変更によって達成する、ということである。そして、この定義に従ってある事柄を「解釈改憲」と評するためには、ある正統な憲法解釈の存在を前提としなければならない。著者にと

って、戦前においてのそれは「天皇親政と反政党政治」（九五頁）である。

理由の第二は、このような「解釈改憲」の定義は、著者が提示したもう一つの枠組みである「不磨ノ大典」と親和的でない点である。この問題は、護憲論である「不磨ノ大典」が、明治・大正期には政党政治家によって「解釈改憲」のために利用され、昭和期には右翼によって護憲論として唱えられた（一九・二〇頁）と、屈折した説明を余儀なくされているところに表れている。なぜ護憲論が「解釈改憲」を可能にするのか。あるいは、「解釈改憲」の論理が後に護憲論になったとすると、それはなぜか。「不磨ノ大典」とは結局何なのか。著者の説明は難解に感じられる。

ここで、護憲論の自身を見てみよう。著者によれば、戦前の護憲論の担い手とされる日本主義者は、「明治憲法をまもろうとする立憲主義者」であり、「三権分立の議會制度を、明治憲法が想定するただしい立憲政治と考へ、政党政治をいつわりの立憲政治として断罪」（八八頁）するという。

このことと、政党政治家が政党政治を立憲政治の実現として語ったことを合わせると、彼らの対立は「ただしい立憲政治」像をめぐめるものであり、「不磨ノ大典」はそれぞれの「立憲政治」像を広く宣伝するためのいわば「御典」であったといえる。「御典」は、彼ら以外にも憲法学者など様々な昇夫を得て權威を高め、強力な政府批判の論理として機能する。ここにこそ、「不磨ノ大典」の妙味があったはずである。

ところで、著者と同様に戦前と戦後の政治文化の継承と「解釈改憲」に注目した坂野潤治氏は、「戦前日本の立憲政治の限界を

一義的に明治憲法の責任に帰すのではなく、「主な責任は各政治勢力や思想家の立憲政治像の方にあり」という考えから、「戦前日本に一つの特定の、そして正統の憲法解釈があった」という観点には立っていない」とした上で、穂積八束の「大権政治」、美濃部達吉の「内閣政治」をともに「解釈改憲」の一例として扱った。^③

一方、著者のように明治憲法に正統な解釈が存在したとする理解は、坂野氏とは反対に、明治憲法そのものを問う姿勢に直結する。実際、著者は「明治憲法の欠陥」（一二頁）を述べるところから議論を始めるのである。しかし、著者の導入した「不磨ノ大典」の枠組みは、先述のように「各政治勢力や思想家の立憲政治像」を問題にする点で、むしろ坂野氏のような姿勢と親和的であるといえよう。

さらに、憲法そのものを問う姿勢は、近代日本の政治文化を形成した要因として、憲法観の相克を問題にすることの意味を希薄化する。なぜなら、このような姿勢からは、なぜそのような憲法が生まれたのか、その制定の背景を問題にすることのほうが重要だからである。

第三の理由は、著者のいう「解釈改憲」の性質が、戦前と戦後で異なる点である。著者は「解釈改憲」によって政治が担われてきた点を近代日本に固有の政治文化として強調する（一〇頁）が、戦前と戦後のそれは、以下の二点において大きく異なる。

第一に、担い手である。池田以降の自民党総裁は、改憲論者であつても、就任に際して改憲の棚上げを約束せざるを得なかった。このことをもって、自民党は「解釈改憲政党」（三〇四頁）と形

容される。一方で、戦前にこれと同様のまとまりと強度を備えた「解釈改憲派」と呼びうる勢力は存在しないのではないか。

著者は三〇四頁まで「解釈改憲派」という言葉を一度も使わず、戦前においては政党政治家や美濃部の行いを「解釈改憲というほかない」（七二頁）などと評するばかりである。では、戦前においては政党政治家や美濃部が「解釈改憲派」に位置付けられるのだろうか。ここで問題になるのは、ある憲法解釈を現実の政治上に反映しうる、すなわちいわゆる憲法の有権解釈^④を行いうるのは誰かということである。当然だが、政党政治家や美濃部がいくら政党政治を正当化したところで、彼ら自身が組閣の天命を降すことはできない。加えて、政党政治が実現した期間は、明治憲法が運用された期間のごく一部にすぎなかった。彼らと、戦後の大部分政権の座に在り、憲法の有権解釈を行い得た自民党とを、単純に並べることはできないだろう。ないものねだりになるが、戦前の首相奏薦が元老や宮中側近によって担われていた以上、戦後の自民党と比較するならば、彼らの憲法観をも問うべきだろう。

第二は、「解釈改憲」と他の憲法観との距離である。戦前の「解釈改憲」が、先に見たように「不磨ノ大典」を媒介として護憲論と近かったのに対し、戦後の「解釈改憲」は、著者が指摘するように、「再軍備」と「天皇元首化」を通じて改憲派と目的を一にしていた。

このように、戦前と戦後で三つの憲法観の存在が共通するとしても、それらが描き出す勢力図は全く異なるのである。

ここまで述べたように、本書の大部分を占める戦前の叙述においても、戦前と戦後の憲法観をアナロジーとして捉え、「解釈改

憲」の重要性を訴える主張においても、著者の定義による「解釈改憲」は、十分な説得力を持ち得なかったように思われる。

以上、本書に対する疑問を述べたが、それは本書の学問的な価値を貶めるものではない。われわれ一人ひとり、主権者として明日にでも憲法改正の是非を問われかねない昨今にあって、本書は、「表」の「護憲」と「裏」の「解釈改憲」の歴史を認識し、これからの憲法のあり方を考える好機となるだろう。

末筆ではあるが、不勉強な評者ゆえ、本書の理解において多くの誤読・誤解を含んでいる虞があることにつき、著者のご寛恕を乞いつつ、書評としたい。

- ① 三谷太一郎「政党内閣期の条件」中村隆英・伊藤隆編著『近代日本研究入門「増補版」』（東京大学出版会、一九八三年）
- ② たとえば、著者も引用している尾崎行雄『立憲勤王論』（文芸堂書店、一九一八年）を参照。
- ③ 坂野潤治「第四章 歴史的前提としての欽定憲法体制」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会 1 課題と視角』（東京大学出版会、一九九一年）
- ④ 権限のある機関による法の解釈。公権的解釈ということもある。学理解釈と異なり、拘束力を有する（『法律用語辞典』第四版（有斐閣、二〇一二年））。
- ⑤ 日本国憲法下において、憲法の有権解釈権を有するのは第一義的には最高裁判所であるが、政府もまた憲法の解釈を自ら行い、施政に反映させる立場にあるとされる（阪田雅裕編著『政府の憲法解釈』（有斐閣、二〇一三年）一―五頁）。