慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	近代中国憲政と清水澄
Sub Title	Shimizu Toru with constitutionalism in modern China
Author	呉, 迪(Wu, Di)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2017
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.112, (2017. 3) ,p.339- 373
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20170315-0339

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

近代中国憲政と清水澄

呉　迪

一　はじめに
二　「熱海ニ身ヲ投ゲ屈原ヲ倣フ」――清水澄その人と彼の憲法思想
三　清水澄と清国の憲法成立運動
(一)　清水澄の清国観察の背景と関連史料の考証
(二)　清水澄の法政速成科の講義録
(三)　清水澄の清国立憲制度論
四　清水澄と中華民国の憲法成立運動
(一)　清水澄の中華民国立憲に対する考察
(二)　清水澄の中華民国袁世凱政権の憲政問題論
五　清水澄と満洲帝国の『政府組織法』
(一)　清水澄の満洲帝国の考察と溥儀に対する進講
(二)　清水澄の満洲国の国務大臣輔弼論
六　清水澄の近代中国憲政論の特徴
(一)　明治憲法の不足を直視
(二)　外国の憲法・政治との比較考察
(三)　地方分権とした憲法制定の提案
七　おわりに

一　はじめに

近代中国の立憲政治は清国末期（一九〇六～一九一一年）の予備立憲運動から始まった。この憲法成立運動を発端とし、一九四九年中華民国政権の中国大陸統治の終わりに至るまで、若干の憲政視察団や留学生が発遣され、若干の憲法大綱・信条・草案が制定された。さらに、憲政の潮流に応じて行われた学制改革運動などの行動も多くあった。

学術界では、幾つかの近代中国政権（清国政権・中華民国政権・旧満洲国政権）[1]の一連の憲法成立への試みには、少なからず日本の影響が存在したとの共通認識がある。特に、当時進歩的な明治憲法学がどのように中国の憲法成立運動に影響を与えたかについて、多大な関心が注がれている。崔学森氏の博士学位論文「清廷制憲と明治日本」[2]、韓大元氏の『中国憲法学説史研究』[3]、熊達雲氏の『近代中国官民の日本視察』[4]、曽田三郎氏の『明治憲政と近代中国』[5]と『中華民国の誕生と大正初期の日本人』[6]などは、その代表的な成果である。

中国に影響を与えた明治憲法学者の中で、明治政府筋の穂積八束派の活躍はより際立っていた。穂積八束本人の中国制憲に与えた影響に関する研究は数多くある。しかし、穂積の弟子である清水澄が近代中国に与えた影響に関する考察は充分に為されていない。筆者の所見によると、清水の清国立憲論を論述したのは崔学森氏の前掲「清廷制憲と明治日本」のみである。清水の中華民国さらに満洲国の考察を論説したものはいまだに存在しない。それだけでなく、日本の憲法学界においても、「その歿後五十年間、学界でも論壇でもほとんど無視され、いまや忘れ去れつつある」[7]。

清水澄は大正・昭和二代天皇の御用係として、明治・大正・昭和三つの時代に亘る憲法学者と行政法学者としてだけではなく、「枢密院顧問の重職にあ」[8]るゆえに、彼の明治憲法学説史における役割は看過できない。それのみならず、筆者の考証によって、清水は二度満洲帝国に訪問し、当時の満洲国皇帝溥儀氏に憲法に相当する『満洲国政府組

織法』を二日間に亘って進講したことが分かった。清水と類似する清国・中華民国・満洲国三つの政権の憲法成立運動を考察した研究は、あまり多くはない。ゆえに、日中両国の憲法学説史を背景として、近代中国の憲法成立運動と清水澄との関係を考察することには大きな価値があるといえる。

筆者は崔学森の論文に提起された清水の清国立憲論を礎として、日中両国の図書館・档案館さらに防衛省資料室に関連する一次資料を収集・発掘した（本論中に詳述する）。日中両国の憲法学説史を背景とし、筆者が収集した資料を根拠として、文献比較の研究方法を通じて、清水澄の近代中国憲政論を体系的に整理し、彼の憲政論の幾つかの特徴を取り出すことが可能であることが分かる。

二「熱海ニ身ヲ投ゲ屈原ヲ倣フ」[9]——清水澄その人と彼の憲法思想

本論に入る前に、清水澄が日中両国の憲法学説史に果たした役割を把握するために、清水に関する情報を若干紹介することが必要であると、筆者は考えた。

清水澄（一八六八～一九四八）は、明治元年に石川県金沢市に生まれた。明治二七年東京帝国大学法科を卒業後、同三一年に学習院教授となる。同年からヨーロッパに国法学と行政学を学び、三年滞在して帰国した。明治三八年に法学博士号を取得し、宮内省及び東宮御学問所御用掛となり、大正天皇、昭和天皇に憲法学を進講した。その後行政裁判所長官、枢密院顧問官・副議長を経て、敗戦後、昭和二一年に最後の枢密院議長に任ぜられた。

鈴木安蔵は、清水は「わが憲法学の形成期において取り扱われてよい学者」[10]かつ「穂積八束博士らと同じ思想的立場の憲法学者とすべき」[11]であると述べた。清水澄の憲法学説については、紙幅の制限があり、かつ近来の日本学界に体系化的な研究（菅谷幸浩の「清水澄の憲法学と昭和戦前期の宮中」[12]、所功の「法制帝国憲法解説」[13]など）があるため、本論文

では詳述しない。しかし注意しなければならないのは、天皇機関説事件において、清水澄は彼の『逐条帝国憲法講義』を再版し、「天皇が統制権の主体であるとするものであり、天皇即国家を論じ、しかもわが国体に対する衷心の信念を述べ、美濃部学説にたいする批判も試みておる」[14]と、明言にした。清水のこの考え方は後ほどの満州国に対する考察にも相当程度に体現された。しかしまさにこのことによって、終戦後清水澄は自殺の途を選び明治憲法に殉死した。

清水の墓碑文[15]には、以下の記載がある。昭和二二年九月二五日、清水は「伊豆熱海ノ波濤ニ身ヲ投ン、遺スニ自決ノ辞ヲ以テス。其趣旨トスル所ハ、日本国及天皇制ノ将来ニツキ憂慮スベキモノアルモ、徹力匡救ノ道ナキヲ以テ、楚ノ名臣屈原ニ倣ヒテ、水死シ、幽界ヨリ我国體ヲ護持シ、天皇制ノ永續ト今上天皇ノ在位トヲ、祈願セントイフニ在リ」。

まさに徳富蘇峰が評したように、彼は「臣道ノ実践、学徒ノ志趣、残ル所ナク、剰ス所ナク。御遂ゲ成リ、是ニ々々見事ナル」[16]人物であり、また碑文に記されているように「其ノ生涯ハ君国ニ対スル忠誠ノ念ヲ以テ終始シ」ていた。清水澄はその博学と慎重な学問姿勢により、日中両国の憲法学説史および憲政運動史に大きな影響を与えた。

三　清水澄と清国の憲法成立運動

㈠　清水澄の清国観察の背景と関連史料の考証

一八九四年の甲午戦争（日清戦争）以降、洋務運動時代の「中体西用」の思想は猛烈な批判を招いた。清国朝野の関心は制度面の変革に転向し、西洋の憲法憲政に関する理解は深く掘り下げられた。当時、三つの種類の憲法成立モ

デルが中国に入った。それはドイツ・日本モデルを代表とする欽定主義、イギリスモデルを代表とする君民共定主義、アメリカモデルを代表とする民定主義であった。[17] この三つのモデルの流布とともに、清国知識界の西洋政治制度に関する検討は日々激しくなった。後に一九〇五年の日露戦争は日本の勝利を以て終わった。清国朝野はこの日本の勝利は「立憲国対専制国の勝利」と認識した。在日・露の清国大使もその間の日本国内の熱狂とロシアの国内の混乱した情勢を記した上奏書を清国政府に提出した。彼らの上奏書によると、「ロシアこの巨大な車の覆るは清王朝の車の戒めになるように、革新を実行しなければならない」とある。

清国政府は一九〇五年七月一六日（光緒三一年六月一四日）と一九〇七年九月九日（光緒三一年一一月三日）に、二度相次いで憲政視察団と指向考察団を「東西洋ニ赴キテ各国ノ政治ヲ考察シテ其ノ良イモノヲ従フ」との目的で派遣した。この二度の視察団の成員構成、考察内容および対清国の影響を総合的に判断すると、視察の中心は日本、模倣の傾向は明治憲法の欽定主義であることは疑いはない。

この背景のもとで、清水澄は一九〇八年一月に『慶應義塾学報』に署名論文「支那ノ立憲制度」[18]を発表した。主権・内閣・司法・費用などの方面で清国の憲法成立運動に関心を寄せた。

一九〇八年八月二七日、清国朝廷は「君上大権」と「臣民権利義務」二つの部分に分けられた『欽定憲法大綱』を公表すると同時に、九年後に国会開設が予定された『逐年籌備事宜清単』を発布した。

同年、日本の清韓問題研究会は『大家論叢清国立憲問題』[19]を出版した。中には有賀長雄・中村進午・大隈重信・青柳篤恒など一八人の明治時代の法学者や政治家の清国立憲に対する考察が収録された。注目に値するのは、その中に「青水生」と署名された論説があったことである。しかし、目次のところに印刷された署名は「澄水生」であった。当時の日本憲法学界と結び付けて考えると、清水の信望に鑑みれば、彼の清国立憲に関する観察が収録されるのは当然である。さらに、この論説の文体は他の清水の署名文章の外国法との比較研究の風格と極めて類似している。これ

らの事情から、目次に「澄水生」と署名され、論説には「青水生」と署名された作者は同一人物であり、それは清水澄であると、筆者は推断する。

一九〇九年に、留日学生張伯烈氏が『仮定中国憲法草案』[20]を著した。同書の末尾にも一八人の明治時代の日本人法学者や政治家の清国立憲問題評論の漢訳が添附された。前述『大家論叢清国立憲問題』と対照して、張氏の書の末尾に掲載された漢訳論評は有賀などの論評であった。もちろん清水澄の文章の訳文も収録された。

漢訳された清水の著作はこれ以外に、まず一九〇三年に、彼の『行政法汎論』が上海の商務印書館より発行された[21]。一九〇六年には、清水が著した『憲法』の中国語訳が東京にある政治経済社より出版された[22]。このほか、一九〇八年に清水澄の『憲法汎論』が漢訳され、『湖北自治研究社地方自治講義第三種』に載せられた。清国の光緒皇帝の他界する前に最後の読書記録（すなわち内務府進呈書籍档案[23]により考証した一九〇八年一月二九日光緒皇帝が要求された書籍購読記録）によると、そこには商務印書館が一九〇七年に出版した清水澄の『行政法汎論』が見られた[24]。清政府憲政編纂大臣汪荣宝の日記には「宣統三年憲法草案を起草する際、清水澄らの憲法学と行政法学に関する著作から様々啓発を受けた」とはっきり記載されている。

また、清国留学生の人数が年々に増加していたことに対応し、和仏法律学校（現法政大学）の学長梅謙次郎博士の指揮により、一九〇四年に法政大学に清国留学生法政速成科が設置され、一九〇五年に法律部の授業が開講された。『法政大学史料集第十一集』[25]の記載によれば、清水澄は筧克彦・美濃部達吉らと共に速成科の国法学又は憲法学の講師として招聘され、清水本人も行政法学の担任であることが分かる。清水澄の講義は漢訳され、『法政大学法政速成科講義録』に収録された。

他に、注目に値することが二点ある。一つは清国の董康氏が日本の監獄法を考察した時に、清水澄は大隈重信の依頼を受けて、董康らに監獄法の講義をした[26]。もう一つは考察憲政大臣李家駒の帰朝後の上奏書に、清水澄の影響を受

けたことを述べた。[27] しかしこの影響の点について、直接的な証拠はまだ発見されていない。

(二) 清水澄の法政速成科の講義録

甲午戦争（日清戦争）から清国予備立憲運動前期に至るまで、清国国内の法政人材を育成する学校は未だ多くなかった。留学生を派遣するのは一番現実的な選択であった。李華興氏の『民国教育史』[28]に従って、一八九八年から一九一一年までの間に、日本に滞在した中国人留学生は五万人に達した。この人数は世界中においても珍しいものである。

当時日本の多くの学校は「法政科」を開設していた。中でも最も影響力が大きかったのは法政大学の法政速成科である。法政速成科について、翟海濤氏は彼の博士論文「法政人と清末法制変革研究――日本法政速成科を中心に」[29]に詳しく論述している。また、王健氏の論文「留学教育と20世紀初期中国知識分子の憲政体制構想――日本法政大学速成科を中心に」[30]は、法政大学の法政速成科の全体像を詳述している。

清水澄が法政大学の法政速成科に学ぶ清国留学生に講述した憲法学講義は、清国留学生に大きな影響を与えたことは疑いない。穂積八束のもう一人の弟子である筧克彦も法政大学法政速成科に教職を得るも、「筧博士は公務繁重ゆえに講義を校閲する暇なし、よって清水博士の憲法講義を出版する」[31]との記録が残っている。このことによれば、筧克彦に比べ、清水澄の講義録は清国留学生により重要な影響を与えたことがすいそくされよう。筆者は一九〇七年（明治四〇年）清水澄の法政速成科の講義録を中心に、一九〇六年（明治三八年）に出版された清水の『国法学第一篇憲法編』[32]と一九〇五年に出版された清水が日本大学に講授した『憲法』[33]講義録を以下の表1に対比した。

前記の対比から見ると、清水澄の法政速成科の講義は、日本人学生に対する講義とほぼ同じであった。調整されたのは章節の順序に過ぎない。崔学森は「清水澄の講義録は憲法というタイトルとは裏腹に明治憲法に関する講述で

表 1

国法学第一篇憲法編		法政速成科憲法講義録		日本大学憲法講義録	
第一編 総論		第一編 総論	一章 国家	第一編 緒論	一章 国家
	一章 公法ニ於ケル憲法ノ地位		二章 憲法		二章 憲法
第二編 統治権ノ主体	一章 統治権ノ性質	第二編 統治権ノ主体	一章 統治権ノ性質	第二編 統治権ノ主体	一章 統治権ノ性質
			二章 統治権主体ノ意義		二章 君主国
	二章 統治権ノ主体トシテノ天皇ノ地位		三章 天皇ノ性質		三章 統治権ノ主体トシテノ天皇ノ性質
	三章 自然人トシテノ天皇ノ特権		四章 自然人トシテノ天皇ノ特権		四章 自然人トシテノ天皇ノ特権
	四章 皇位継承		五章 皇位継承		五章 皇位継承
第三編 統治権ノ客体		第三編 統治権ノ客体	一章 総論	第三編 統治権ノ客体	一章 総論
	一章 領土		二章 領土		二章 領土
	二章 臣民		三章 臣民		三章 臣民
第四編 憲法上ノ機関	一章 総論	第四編 憲法上ノ機関	一章 総論	第四編 憲法上ノ機関	一章 総則
	二章 摂政		二章 摂政		二章 摂政
	三章 国務大臣		三章 国務大臣		三章 国務大臣
	四章 帝国議会		四章 帝国議会		四章 帝国議会
	五章 政府 六章 枢密顧問 七章 司法裁判所 八章 行政裁判所 九章 会計検察院 十章 権限争議				
第五編 統治権ノ作用	一章 統治権作用ノ区別	第五編 統治権ノ作用		第五編 統治権ノ作用	
	二章 立法		一章 立法		一章 立法
	三章 予算		二章 予算		二章 予算
	四章 起債及ヒ予算外ノ国庫ノ負担		三章 狭義ノ憲法上ノ大権		三章 狭義ノ憲法上ノ大権
	五章 議会ノ協賛ヲ許サルル大権作用				
	六章 司法		四章 司法		四章 司法
	七章 行政		五章 財務行政		五章 財務行政

あった。清水の講義録は、明治憲法の特色を明かにし、天皇（君主）の大権に注目し、天皇の議会、行政機関、軍隊にたいする絶対的な権利を主張した。清水の講義は憲法学講義というより、明治憲法の解説に近いとの判断は少しの誇張もないものである。[34]」と判断した。

(三) 清水澄の清国立憲制度論

前に述べた通り、清水の講義は本質的に明治憲法の解説と同じものであるとはいえ、彼は、他の多数の憲法学者とは異なり、明治憲法学に盲目ではなかった。清水澄は「支那の立憲制度」の中で、清国は大国であり、日本と大に趣を異にしているから、その立憲制度はドイツやアメリカのような国の例に倣い、連邦国家的な憲法を作るべきであると考えた。また、清水は、清帝国はもとより統一された大国であるから、連邦制度に無理して変更する必要はない、ただし、中央の権力を日本と比較して、地方に比較的多く分かつゆえ、いわゆる地方分権的な立憲制度を立てることが望ましいとも主張した。

清国の立憲制度に関して、清水は中央と地方に二つの議会の設立、つまり「議会を中心とした」制度を提唱した。中央議会は両院制を採用し、上院は皇族・貴族と欽選議員（勅選議員は、長く官僚を務めて、政治的な事務に明るい人、或は人望のある人から選定する）から成る。一方で、下院は、地方代表より組織される。地方代表の選挙は、清水の提案によると、中央と同じ二院から成立する議会を設け、その議員らが一堂に会し、中央議会に出席する代表議員を互選する。清水は清国とドイツの国情が大きく異なることを強調し、ドイツのような選挙方法（上院は各邦代表から組織し、下院は人民が直接議員を選出する）を採用すべきでないと考えた。また、清国地方議員の選挙について、上院では制限選挙を行い、一定の租税を納めた者のみが投票権を持つとし、被選挙者も、相当の資産を持っている者に限られる。一方、下院においては普選選挙を行い、選挙人と被選挙者に関する資格の制限はないとした。

また、中央に内閣を設置し、地方には総督を設置することを提唱した。皇帝は中央政府に対し権力を行使し、内閣を組織する各大臣の任命権は全て皇帝の手に握られる。一方で、其の閣員の半分は地方で総督を務めた者が担うと規定した。内閣の地位については、おおよそ日本の内閣のごとき地位にして措くべしと考えた。更に清水は、前述の地方議会の他、地方合議体機関の設置を提唱した。合議体は、高い地位の官僚から構成され、地方総督の行政を補佐する役割がある。地方合議体の議員の選定は、その地方に数年以上の官僚を務めて、或は他の仕事に従事し、長期間にわたってその地方に住んでいる人に限られるとした。

司法裁判に関しては、清水は分権的な配慮をしている。地方において、区裁判所・地方裁判所と控訴院という三段階の司法組織を設立し、特別の場合のみ、中央の高級裁判所（中央帝国裁判所）に上訴することができるとした。しかし、地方の裁判所の組織と裁判官の任命に関することは、全て総督に委託された。同時に、地方裁判所の組織は総督の任免によるので、その独立性も配慮された。つまり中央への上訴への道を設置し、更に地方には裁判官の終身制を置いた。加えて、中央裁判所には、地方の総督の間の権限の争いを裁く権限がある。

最後に、財政に関して、清水は地方の全ての財政の支出は地方税務に委任されるべしと考えた。清水によると、中央政府の役割は、地方の人口・資源等基準によって各総督に予算を割り当てることに限られるとした。

四　清水澄と中華民国の憲法成立運動

㈠　清水澄の中華民国立憲に対する考察

一九一一年五月八日、清国朝廷の『内閣官製』および『内閣弁事暫行章程』の公表を通じて、元の軍機処・内閣・

会議政務処が撤廃され、責任内閣が成立した。一三名の閣僚の中に清国皇族は七人を占めたために、この内閣は「皇族内閣」と言われた。皇族内閣の成立は、清国朝野の怒りを引き起こし、同年一〇月の辛亥革命の勃発を促進したとされる。

同年一一月一日、清国朝廷は皇族内閣を解散し、袁世凱を内閣総理大臣に任命した。二日後、『憲法重大信条十九条』が公布された。『十九条』によると、憲法の起草と議決は資政院に任せ、総理大臣は国会の推挙によって、各部大臣は総理大臣の推挙により任命されるべきであった。同時に、満洲皇族は総理大臣や国務大臣や各省の行政長官に就任できないことも規定された。

『憲法重大信条十九条』は『欽定憲法大綱』よりも進歩したが、監国摂政王載灃が言うように、「人事の任命と行政の決議は、世論に反したことが多く、また立憲は空論にすぎず、ようやく人心が衰え、国勢も崩れた」。辛亥革命後、一貫して立憲君主制を擁護した資産階級革命派と官僚立憲派は急速に革命陣営に傾倒し、立憲君主制の思潮はしばらく停滞した。内閣総理大臣に就任した際に「余は出世してより君主立憲を終始擁護す」[35]と宣言した袁世凱も、中華民国大統領の権力という誘惑の前に、君主制擁護を翻し、革命の支持者に転向した。

一九一二年一月一日、中華民国臨時政府が発足し、二月一二日、清国の宣統皇帝溥儀氏の退位を以て、大清王朝は滅亡した。

中華民国期に入っても、立憲問題は相変わらず直面しなければならない問題であった。張玉法氏の述べる通り[36]、民国初期の憲法成立をめぐった論争は「憲法の起草権は政府に帰属するか国家に帰属するか、国権を重視すべきか民権を重視すべきか、中央集権を実行するか地方分権することか、大統領制を採用するか内閣制を採用するか、まずは大統領を選出するか憲法を制定するか」であった。当時選択できる体制は二種類あり、それは「アメリカ式の大統領制とフランス式の責任内閣制」[37]であった。一九一一年末独立した各省の代表が制定した『中華民国臨時政府組織大綱』

は、アメリカに倣って大統領制の採用を決定した。すべての軍務政務は大統領に一任された。その前に、辛亥革命後に清国皇帝の退位を実現するため、革命党は中華民国大統領の職務を報酬として袁世凱を説得した。まもなく大統領に就任する袁世凱の権力を制限するために、南京臨時政府参議院は一九一二年三月一一日に国家基本法として『中華民国臨時約法』を制定した。この『約法』は、大統領専制の代わりに、責任内閣制を規定したものである。しかし、袁世凱はこの「因人設法（人が変われば法の制限も変わることに指す―筆者注）」というやり方に非常に不満を感じ、一九一四年に国会を解散し、大統領集権専制を規定した『中華民国約法（袁氏約法）』を制定した。

筆者が収集した史料に拠ると、清水澄の中華民国制憲に対する考察は一九一四年（大正三年）までであった。清水澄は一九一四年に「中華民国ノ憲法制定ニ就テ」[38]と「支那憲法如何」[39]の二つの論文を発表した。後日、袁世凱の制憲実践は、一定程度に清水のこの二つの論文に述べられた予測の通りになったことが証明された。

清水澄の中国問題に寄せた強い関心に照らし、彼の中国立憲考察はこれにとどまらないはずであると、筆者は考える。もちろん一九三二年満洲国の発足後、清水澄の関心の重点は中華民国から満洲国そして満洲帝国に転向していた。

㈡　清水澄の中華民国袁世凱政権の憲政問題論

前述「中華民国ノ憲法制定ニ就テ」[40]の冒頭、清水は当時の中華民国の大統領「袁世凱ニシテワシントンタラント欲スルカ北米合衆国ノ憲法及ヒ之ニ倣ヒテ制定シタル南米諸国ノ憲法ヲ参照セサルベカラス。之ニ反シ彼ニシテナポレオン・ボナパルト若シクハルイ・ナポレオンタラシト欲スルカ、千七百九十九年及ヒ千八百五十二年ノ仏国憲法ヲ参考編制スルコトヲ要ス」と述べた。

フランス一七九九年憲法即ち共和暦八年憲法は、ナポレオン憲法と言われた。この憲法は封建制を廃棄し共和制を実行することを宣言したものである。この一七九九年憲法の下で、国家の最高行政権力は三つの執政に属し、ナポレ

オン・ボナパルトに強大な権力を与えた。これは後日ナポレオン・ボナパルトの帝位に就く際の礎となった。その後、一八四八年一二月二〇日に、ルイ・ナポレオンは大統領に就任した。ルイ・ナポレオンは一八四八年二月革命以降に確立された憲法体制により生じた大統領と議会との紛争から、一八五一年一二月に議会を解散した。一八五二年一月一四日、ルイ・ナポレオンは一七九九年憲法を模倣して新しい憲法すなわち既述した一八五二年憲法を公布した。この憲法は表面的には普選制度を目的とするが、実質的には大統領専制を目的とする。同一八五二年一一月七日、参議院はルイ・ナポレオンを皇帝にすることを議決して、一二月二日にフランス第二帝政が始まった。

清水の分析に戻る。彼は続けて、「世人ハ袁世凱ヲ以テ奸雄ト目シ、甚シキハ董卓ト之ヲ比スルカ。故ニワシントンノ業ヲナス者ナルコトヲ予想セスト雖モ、支那国民ノ民主的理想ニシテ米国人ト共通トナルハ、袁世凱ニシテ両ナポレオンタラント欲スルモ不可能ナリ。之ニ反シ支那国民ノ性格仏国人ト同様ナレハ、袁世凱ニシテワシントンタラント欲スルモ、其目的ヲ達スルコト能ハサルヘシ」と分析した。ここで、清水は中国人の国民性を詳しく分析し、「支那人ハ民主主義ニシテ又英雄崇拝ノ人種ナリト考フ、従テ此點ニ於テ欧州ノ仏国人ト甚タ相似タルモノナルコトヲ信スルナリ」と主張した。

清水はナポレオン・ボナパルトを袁世凱と比較して、ナポレオン・ボナパルトは不世出の英雄であり、政治・法律・経済をはじめ諸々の方面の知識を身につけていた。清水は、袁世凱にナポレオン・ボナパルトほどの政治的実力はないと判断した。故に、袁世凱はナポレオン・ボナパルトよりその甥、ルイ・ナポレオンと似ていると判断した。この判断から、「袁世凱ノ制定スル憲法ハ其精神及規定ニ於テ、千八百五十二年ノ仏国憲法ニ類スルコトナキヲ疑フ」という結論を出した。またこの結論を裏付けるために、清水はフランスの憲法を日本語に訳出して、前述論文の末尾に添付した。

この一八五二年憲法の翻訳に続いて、清水は「一二月二日（フランス第二帝政開始の一八五二年一二月二日のことと思わ

れる―筆者注）から今日に至るまで、フランス大統領より発布された法令はすでに法律上の地位を備えている。しかし中華民国は、単一制国家になるか連邦制国家になるか、いまだ解決しておらずの問題であった」と述べた。中華民国の歴史に見ると、東周王朝末年の時にはじめて地方分立の状況が生じた。ゆえに、一九一四年当時の中華民国にとって、連邦制を採用する可能性があったといえる。もし連邦制を採択すれば、中国の領土面積の広さ、人口の多さなどの条件を配慮して、アメリカ憲法が最も参考になろうと、清水は考えた。また、清水はアメリカ憲法を模範として制定されたブラジル憲法を日本語に翻訳し、添付し比較した。

「支那憲法如何[41]」という論文において、前記「中華民国ノ憲法制定ニ就テ」の論述に続いて、清水は大統領の地位・任期・資格・選挙方法・権限・権力などの方面をめぐり、米・英・仏・中の対比をし、中華民国袁世凱政権の憲法制定に関する考察を行っている。

大統領の権限を考える前に、その法律的な地位に関することを考慮しなければならない。当時各共和国における大統領の法律上の地位には、大きく分けて二通りあった。それは仏国主義と米国主義である。仏国主義はあたかも英国における君主のごとく、大統領は実際には政治上のことに関する責任をほとんど負わず、ただ総理大臣を選定するのみである。総理大臣は大統領の任命によって内閣を組織し、閣僚を任意に選出する。これに対して、米国の大統領は政治上の全責任を負い、かつ自分が所属する党派の意思を基準として閣員を選出し、政治政策を立案する。

当時の中華民国はどちらを選択するのかに関して、清水は仏国主義を採用することをよしとした。なぜなら、当時の中国は君主政治を倒したばかりであり、もし歴史も国情も全く異なる米国主義、すなわち大統領が直接的に際限ない政治的権限を持つ政治形態を採用すれば、再び君主政治に戻るかもしれないと懸念したからである。もし国民の激しい反対を招けば、さらに厳しい事態に直面すると清水は考えた。

ゆえに、国家の正常な秩序を保つために、大統領が最高の権威を持たなければならず、大統領は実際の責任を負わ

ない地位におくべきである。よって、フランスの制度は中華民国の実情により適合していると、清水は考えた。

大統領の任期はどう定むべきかについて、清水はナポレオン三世が初めに一〇年次の任期では終身まで皇帝となったことをすでに例として挙げた。残る任期が長ければ弊害が生ずる可能性が高い。さりとてもし短過ぎるなら、頻繁に行う選挙も民衆に迷惑をかける虞がある。当時の各共和国を比較して、任期は四年・五年・六年・七年種々あるので、中華民国はまず六年制を採用し、加えて二期以上の再選を許可しないとの制限を設けるべきである。もし六年任期の下で二期以上再選されれば、必ず弊害が生じ、それは避けるべきものであると、清水は考えた。

選挙方法について、フランス・ハイチなどの上下両院相合する方法を選択することもできるし、一般人民の選挙より採択することもできる。選択の基準は、大統領は政治上における責任いかんによって決めた。フランスのルイ・ナポレオンのように大統領は政治事務上直接人民に責任を負う場合は、民衆による選出をすべきである。逆に現在のフランス（一九一四年当時のフランスは一八七五年憲法が確立した政体を適用していた。この政体は第二次世界大戦まで適用された。—筆者注）のように、大統領は責任を負わず、内閣が全責任を負う場合、大統領は民衆による選出かどうかはあまり重要ではなかった。一九一四年当時のフランスとハイチは上下両院による大統領を選出したが、完全に弊害がないとはいえない。上下両院の議院は政党所属関係があるゆえに、多くの事情は政党の意思に従って決定した。こうすれば、無党派所属の優秀な人物の当選は難しいことになる。したがって、優秀な人物の当選のために、清水澄は、民衆の投票による選出は適当であると考えた。次は、直接選挙と間接選挙の、どちらを採用すべきなのかという選挙手段の問題である。間接選挙より、直接選挙は多くの手続きを省略し、かつ民衆が期待した人物の当選の可能性がより高くなるがゆえに、清水澄は直接選挙を推奨した。

大統領の権限に関して検討したとき、清水は「大統領は党派の一員として、党派の方針に従って政事を行うべき」と述べた。しかし、「もし議院において有力者がいれば、大統領は単に内閣を組織することをその有力者に任せるだ

けで十分である」とも考えた。当時の中華民国においては、内閣閣員の任命は議会の許可を受けなければならなかった。清水澄から見ると、こうした仕組みは、袁世凱の独裁政治を防ぐことができるものであった。

このほか、清水澄は大統領の条約締結権、宣戦権、法律の再要求権、緊急命令権と議会の解散の問題を論じた。特に注目すべきは、法律の再要求権と緊急命令権であった。清水は、共和政体において法律が公布されるために、大統領の許可が必要であると考えた。また、大統領はその法律を不適切であると判断すれば、議会にそれを再び裁決することを要求する権力が与えられるべきと考えた。しかし、中華民国において、仮に大統領が法律の再要求権とともに、裁決権も同時に与えられれば、それが議会に対する弾圧となる可能性も高くなる。清水澄はこの点に関して、より深く検討すべきであると考えた。

五　清水澄と満洲帝国の『政府組織法』

㈠　清水澄の満洲帝国の考察と溥儀に対する進講

近年、中国の学界においては、満洲国問題が重要視されてきている。日本では満洲国に関する研究成果が多く出されたてきが、その関心は主に歴史的な問題であった。満洲国の日本法学の継受に対する関心は高くない。

一九三一年九・一八事変（満洲事変）後、日本を後ろ盾として、一九三二年に前清国皇帝溥儀氏を元首として擁立して満洲国の建国を宣言し、年号は大同と制定された。一九三二年の建国最高会議において、満洲国最初の立法院長、東京帝国大学博士趙欣伯氏は臧式毅・張景惠らと共に立憲共和制を堅持し、帝政派の日本の学習院大学出身の張燕卿氏らと厳しく対立し、関東軍は溥儀の帝位に就くの時期は尚早であると判断して、様々な考慮の上で、溥儀は満洲国

表2

満洲国政府組織法	明治憲法	満洲帝国政府組織法
第一章　執政	第一章　天皇	第一章　皇帝
「満洲国人権保障法」	第二章　臣民権利と義務	「満洲帝国人権保障法」
第二章　参議府 第三章　立法院 第四章　国務院	第三章　帝国議会 第四章　国務大臣及枢密顧問	第二章　参議府 第三章　立法院 第四章　国務院
第五章　法院	第五章　司法	第五章　法院
	第六章　会計	
附則	第七章　補則	附則

の元首である「執政」に推挙され、「満洲国国体」は立憲共和制[42]と決定された。準憲法たる『満洲国政府組織法』と基本法である『人権保障法』、そして経過措置法として『暫ク従前ノ法令ヲ援引スル件』を頒布し、立法行政司法監察の四権分立政体[43]を確立した。一九三四年に帝政が施行された後、年号は康徳と改正され、先の『満洲国政府組織法』も『満洲帝国政府組織法』に変更された。政体は立憲共和制から立憲君主制に移行した。

満洲国の『政府組織法[44]』と満洲帝国の『政府組織法[45]』は、基本的に明治憲法の精神を継受したものである。その対比は表2を参照されたい。

注意すべきは、三谷太一郎が指摘するように、『満洲国組織法（ないし帝制以後の組織法）』が規定する権力分立制は、その重要な部分において明治憲法のそれを修正している。そのことは、天皇の立法権行使における帝国議会の協賛と執政ないし皇帝の立法権行使における立法院の翼賛との違いに現れている[46]」。三谷はこの点について、『満洲国組織法（ないし帝制以後の組織法）』では、明治憲法から排除された翼賛案が取り入れられた。すなわち前者の第五条「執政（皇帝）ハ立法院ノ翼賛ニ依リ立法権ヲ行フ」と明記した。「天皇からの独立機関であり、国民の代表機関であるとされていた帝国議会とは明確に異なる立法院の翼賛機関的性格が明文化された[47]」と、三谷氏は分析した。

一九三四年（昭和九年）、満洲帝国の帝政実行後に、明治一五年伊藤博文

の欧州視察を倣い、満洲国立法院長趙欣伯氏は、憲法調査特使として日本に派遣された。横溝光輝によると、[48]当時の日本行政裁判所長官の憲法学権威清水澄と法制局局長金森徳次郎が趙欣伯氏一行を接待し指導した。

清水の公式の満洲国観察は一九三五年（昭和一〇年）に行われた。当年の五月二一日から六月一六日まで、日本陸軍大臣兼対満事務局総裁林銑十郎は厖大な訪問団を率いて満洲に出張し考察した。筆者は防衛省図書室戦史資料センターで昭和一〇年六月に作成した機密文書[49]を整理した。文書は清水澄が林陸軍大臣に対する満洲国の現況に関する御進講講義についてのものである。講義の内容より推測すると、清水澄もこの林陸軍大臣の満洲国出張に随行したことが分かる。この講義録は訪問の路線（線路―筆者注）、満洲国の治安状況、関東軍の軍状（軍事状況―筆者注）、満洲国軍の軍状、満洲国の指導、対満事務局関係事項と結語の計七つの部分に分かれている。なお、満洲国の指導の部分の後に、参考として、満洲国皇帝の補導（指導―筆者注）についての専門の論述が添付された。

この機密の講義録において、清水澄は満洲国の指導に関する問題について、三つの意見を提出した。[50]中の国家制度に関する点は「満人ノ有スル旧来ノ弊習ヲ矯メ健全ナル国家社会ヲ創建スル為理想ヲ確立シ歩一歩之ニ接近向上スルハ固ヨリ切要ナルモ大多数住民タル漢族三千年ノ傳統ト制約トヲ一朝ニシテ覆ヘスコトナク民度民情ニ即シテ施設ヲ進メ苟クモ日人ノ尺度ヲ以テ調製シタル衣服ノ着用ヲ彼等ニ強制スルカ如キ誤リニ陥ラサルコト」である。

この報告の結論の部分において、清水は満洲国の建設問題をめぐり四点目の意見[51]を出した。意見の中の第二点目は満洲国の法継受・法文化に関する論述である。すなわち、「満洲国ハ其ノ文化ノ程度民情ニ於テ我ト著シキ径庭アルノミナラス地方ニ依リ又満漢蒙鮮諸民族ノ間習俗性状自ラ異ルモノアリ是等ニ対シ動モスレハ日本ニ於ケル進化セル法治政治ヲ直ニ移シテ一律ニ之カ即行ヲ強ヒントスルカ如キ傾向ナシトセス若シ斯ノ如クハ民衆ノ怨嗟ヲ招クコト必然ニシテ当局特ニ日系官吏ニ於テ細心ノ注意ヲ要ス」ことである。

注目に値するのは、満洲国皇帝陛下のご補導に就ての専門の論述[52]で、清水澄は、皇帝は天資聡明であるが、元首を

担う経験が不足するゆえに、側近の補導は重要であると指摘したことである。しかし、皇帝の側近はかつての清国の君主専制の遺風がはびこっていて、自分の保存栄達に専念するばかりで、皇帝に率直に過ちを指摘する人が少ないのが現実であった。清水澄はこの現状は将来弊害を生む可能性が高いので、逐次改善の必要があると思慮した。

同一九三五年、日本国政府と陸軍側の手筈により、清水澄は九月二五日および二六日に満洲国の首都新京（今吉林省長春市）を訪問して、満洲国皇帝溥儀氏に二日間に憲法に相当する『満洲帝国政府組織法』を御進講した。当時講義の記録は添付文書として前述機密档案の一部として保存された。しかし後半は紛失している。この講義録は満洲帝国政府組織法において最も重要な国務大臣の輔弼をめぐり詳細に講述したものである。これについて、菅谷幸浩は「皇帝を天皇に置き換えれば、この御進講内容こそ、かつて東宮御学問所で皇太子時代の昭和天皇に御進講したそれと重複していることがわかる[53]」と分析したことは興味深い。

このほか、筆者は慶應義塾大学図書館旧館で当時満洲国政府国務院総務庁より寄贈された『満洲帝国国務院蔵書総目録[54]』を発見した。それは康徳五年末（一九三八年末）当時満洲国国務院蔵書の状況を概説したものである。憲法の欄目からは、日本松華堂から発刊された清水澄著『逐条帝国憲法講義』が上杉慎吉、美濃部達吉、宮沢俊義、穂積八束、伊藤博文など明治時代の法学者や政治家の著作と共に収録されていることが分かる。

一九四五年の満洲国滅亡まで、旧日本南方軍法務部長日高巳雄[55]、新京法政大学教授高橋眞三[56]などの学者も満洲国の法継受問題について論述した。しかし彼らの論究の深さは清水を超えるものであるとは言い難い。

(二) 清水澄の満洲国の国務大臣輔弼論

筆者の知る限り、清水は満州国皇帝に憲法学を御進講した唯一の日本人法学者である。彼の一九三五年の講義は、清水の対満州帝国政府組織法の考察を集中的に表現されたものだった。当該講義の後半は残っていないが[57]、残った部

分から清水の考察を多少窺うことができる。

清水の講義のタイトルは「国務大臣の輔弼に就いて」であるが、その内容は憲法の基本定義から始めた。講義録の冒頭に憲法は国家統治の根本的法則であることが明示された。ゆえに、「凡ソ国家アレバ必ズ憲法アリ」。たとえ憲法と称せず、実質上に国家統治の根本的原則に関する法則を規定したものも憲法の一種であるとする。これを満州国に見れば、一九三二年建国当初に公表した『政府組織大綱教令大同元年第一号』には、『政府組織法』を憲法とは名乗らなかったが、教令の前文「茲ニ政府組織法ヲ発布シ以テ満州国国政治理ノ根本法トナス。本法ハ将来人民ノ知識大意ヲ採取シテ満州国憲法ヲ制定スルノ時ヲ俟ツテ直チニ廃止ス」の如く、『政府組織法』は憲法に等しいものであった。一九三四年に満州国が帝政を行うときに従来の『満州国政府組織法』を廃止し『満州帝国政府組織法』が公表された。新組織法の公布の上諭に「茲ニ組織法ヲ創定シ統治組織ノ根本ヲ示ス」と記され、厳然に憲法としての根本的な性質を宣告することであると、清水は考えた。

憲法に関しては、成文法と不文法に分けられる。成文法の法令条章は簡単なるゆえに、施行過程において「条理ニ考ヘ、以テ其ノ不足ヲ補塡セザルベカラザルコト鮮カラザルアリ」。満州帝国組織法を実地に運用するときも、成文の法令の辞句にこだわらず、真の精神を把握して、公正の政治統治を期することであると述べる。

続いて、清水は自国の憲法と他国の憲法との関係について議論した。一国の憲法を討究するとき、完全に他国の憲法と比較すること、または他国の憲法を援引して自国の憲法と対照することは回避すべきである。他国の憲法に対して、「要ハ善ク彼ヲ識リ我ヲ知ルニアリ」ることが重要であると述べる。清水はまた、一般憲法論と特別憲法論の二つの論を立てた。前者は諸国憲法に対する比較研究であり、後者は単に一国の憲法に対する個別の考察である。そして、一般憲法論の研究は特別憲法論の研究の一助になる。

憲法総論の問題を解明した後、清水の講義は政府組織法に入る。当時満州帝国の最も重大な問題は立法院開設の問

題ゆえに、国務大臣が担った地位はより重要になると、清水は指摘した。よって、清水の講義は「主トシテ満州帝国ノ組織法ノ条規ニ拠リ、国務大臣ノ輔弼ノ事ヲ謹デ進行セント」欲するものであった。

国務大臣は「国ノ元首ノ国務ニ関スル大権ノ施行ヲ輔弼スルモノナリ」と定義された。国務大臣の種類について、清水の講義だけでなく、新京法政大学の高橋眞三教授も「輔弼機関は皇帝の大権について輔弼する事務の範囲から、国務上の輔弼機関・帝室上の輔弼機関及び軍事上の輔弼機関が存する」[58]と指摘した。

清水のこの国務大臣の輔弼をめぐる講義は、国務大臣の地位、国務大臣の組織、国務大臣の職務と国務大臣の責任などの部分から成る。国務大臣以下の講義録は残存しない。

国務大臣の地位の節において、国務大臣は元首の輔弼機関として、元首自ら大権を執行することが当然に輔弼の前提条件となり、また政府組織法第四条「国務総理大臣ハ皇帝ヲ輔弼シ」の規定により、国務大臣の輔弼は元首の大権行使の必要条件になる。もし皇帝は国務大臣の輔弼を頼らず、大権を行使する場合があれば、清水は「組織法ノ条規ニ牴觸スルモノナリ」と説明した。また、国務大臣は実際の政治過程中に重要な役割を果たすゆえに、「君主ニ最モ親近ナルモノニシテ、君臣融会其ノ間ニ一膜ノ罅隙ヲ存在スルコト」がない優秀な人を選任すべきである。民主国家では、国務大臣の選任は議会または世論に任せるものの、君権中心の国家において、君主は「素ヨリ民心ノ帰趨ヲ察セザルベカラザル」ゆえに、自ら信頼する者を選任するのは当然である。さらに、清水は、別に制限を加えることが必要であることを説明した。満洲においては、「君愛国ノ意気盛ニシテ、公平誠実ノ念慮ニ富ミ、深ク建国ノ精神ヲ体シ、能ク皇帝ノ新任ニ対ヘテ輔弼ノ重責ヲ全ウスベキ者」を選抜すべきである。最後に、国務大臣は「君主ノ信任ニ依ル」ゆえに、普通の官吏と同じように身位の保障を加える必要はない。職務に反する行為が発生すれば、君主は直ちに国務大臣を罷免すればよいと、清水は指摘した。

国務大臣の組織の節において、清水は冒頭に「一人ニ止ムルコトアリ、数人又ハ十数人トスルコトアリ」と説明し

た。数人または十数人の国務大臣を置く場合には、その中の一人を総理大臣となし、ほかの国務大臣は「通例各部大臣ト為シテ一部ノ行政長官ヲ兼ネシメ」であり、「一人又ハ数人ヲ以テ行政ノ担任ナキ」、すなわち無所任大臣（職務なし大臣―筆者注）の場合もある。

次に、国務大臣の皇帝に対する職責により、内閣制と宰相制に分けられる。

内閣制の場合には、各大臣は議決したことをもって元首に責任を負うゆえに、内閣の決議は全員一致を得なければ議決することができない。また、閣議は直接に元首に進達するゆえに、元首は自ら会議に臨み閣員の意見を聞くこともできる。ここに清水は明治一八年太政官制度の廃止と内閣制の採用を例として内閣制の情況を説明した。清水によると、内閣の統一を保持するため、「内閣総理大臣以外ノ大臣ノ任免ハ内閣総理大臣ヲシテ之ヲ奏薦セシメ、他大臣ヨリスル上奏ハ軍ノ統帥ニ関スルモノヲ除ク、内閣総理大臣ヲ経由セシメ、成ルベク頻繁ニ各大臣集合シテ内閣ノ会議ヲ催サシム」。また、極めて重要な事項がある場合に、天皇の御前において御前会議を開くこともできる。

宰相制の場合に、国務大臣は一人しかいない。各部大臣は数人または十数人を置くことが可能である。宰相制の下の各部大臣は国務大臣ではなく、行政長官にすぎないのである。ゆえに、元首を輔弼する職責を担うのは国務大臣一人である。よって、全員一致を得なくても可決することができる。元首も会議に臨む必要はない。満洲帝国組織法第四条「国務総理大臣ハ皇帝ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ズ」と第二九条一項「各部大臣ハ主管事務ニ付其ノ責ニ任ズ」にてらして、満州国皇帝を輔弼する職責は国務総理大臣にあることが分かる。ゆえに、満洲帝国は宰相制であると、清水は認識した。

この部分の最後で、清水は宰相制と内閣制を対比した。この二つの制度は「利害相反シ長短相補フ」と論評された。清水は四つの具体的な理由を挙げた。一つ目は、「宰相制ニ在リテハ、全責任ヲ一身ニ負担スル一人ノ国務大臣ニ適任者ヲ得ルコト頗ル容易」ではなく、「内閣制ニ在リテハ、各大臣倶ニ責任ヲ負担スルガ故ニ、其ノ人ヲ獲ルコト

稍々難」しくないという点であり、二つ目は、「宰相制ニ在リテハ、其ノ一人ガ適者ナルト否トハ直ニ国政ノ消長ニ影響スル甚大」であること、三つ目は、「宰相制ニハ敏活ノ利アリ内閣制ニハ慎重ノ長アリ」ること、四つ目は、「宰相制ニ於テハ元首ト国務大臣トガ真ニ君臣水魚ノ実ヲ全クシテ能ク元首ノ威権ヲ発揚スルニ便ナルモ、内閣制ニ於テハ、動モスレバ多数大臣ノ合体タル内閣ガ濫リニ重キヲ成シテ、元首ノ実権ガ之ニ移行スルガ如キ事態ヲ生ズルノ虞アリ」ることである。清水の考えによれば、国家の実際の状況に照らして組織制度を採択すべきである。満洲帝国においては、皇帝は「親近シテ敏活政ヲ理シ努メテ国礎ヲ鞏固ナラシムル」ゆえに、宰相制を選択すべきである。

国務大臣の職務の節において、二つの肝心な点が指摘される。一つは輔弼の職務、もう一つは副署である。輔弼は、「皇帝ノ聖明ヲ啓沃シ其ノ進止ヲ補導シ、以テ苟クモ皇帝ノ所為ニ過誤ナカラン」の目的に達すべきである。ゆえに、国務大臣は皇帝の質問に応答することにとどまらず、主として「自ラ進ンデ上聞シテ啓沃補導ノ実ヲ全クセザルベカラ」ざることである。帝室内部の問題は宮内府大臣、軍事上のことは軍部に委任することを除く、他の事項は全て国務大臣により「皇帝ニ堯舜ノ高徳アラシメンコトヲ念ヒ、丹心以テ信ズル所ハ顔ヲ犯シテ直言シ、偏ニ其ノ採納ヲ希フベキモノニシテ、徒ラニ自己ノ所信ヲ曲ゲテ皇帝ノ欲スル所ヲ奉ズルガ如キハ、輔弼ノ任ヲ辱シムル」ことである。副署については、国務に関する文書において、皇帝の親署の後に国務大臣が自ら署名することである。その目的は「真ニ皇帝ノ親裁ニ出ヅルモノナルコト竝ニ国務総理大臣ノ輔弼ヲ経タルモノナルコトヲ表明スル為メ、之ニ副署ヲ付スル」ことにある。ゆえに、皇帝の親署がなければ、国務大臣の副署も無意味である。

国務大臣の責任の節において、清水は「凡ソ職務ノ存スル所ニハ必ズ責任ヲ生ズ」と考えた。国務大臣は皇帝の輔弼を職務としているがゆえに、その責任は当然に「皇帝ヲ輔弼シ其ノ責任」に任せる。この責任は憲法により規定されたので、国務大臣の憲法上の責任と称している。国務大臣のもう一つの責任は職務上の責任である。『満洲帝国組織法』第二条は「皇帝ノ尊厳ハ侵サルルコトナシ」と規定し、皇帝は絶対的に無責任の地位にある。けれども、国務

大臣は皇帝の代わりに皇帝の責任を負うことはできないと、清水は述べた。この場合において国務大臣が引き受けたのは職務上の責任にすぎない。

前記の議論は残存している清水の講義録により整理した。ここで指摘すべきは、満州国は、「太平洋中心とする最後の世界的制覇戦に備ふること」[59]を目的とした高度国防国家であったということである。ゆえに、満洲国は「独立国家を名乗る以上、対外的に権利分制と人権保障の規定とを含む最低限度の立憲制の外見」[60]は必要であった。確かに、満州国ないし満州帝国の政体の実際は、清水の講義と違い、大権一任さるるべき国務大臣の地位は日本人が担任していた総務庁長官により取って代わられた。輔弼責任を備える国務大臣は結局は飾り物になった[61]。しかしながら、清水が憲法学者の視座から行った満洲国に関する考察、さらに国務大臣の輔弼についての論述は、それでも啓発的な意義があったといえよう。

六　清水澄の近代中国憲政論の特徴

㈠　明治憲法の不足を直視

多くの明治時代の法学者や政治家は明治憲法の進歩性に対して確固たる自信を示していた。たとえ説明や解釈の過程において矛盾が生じても、その矛盾は無視された。

例えば、清国憲政考察大臣載沢氏と伊藤博文との問答を見てみよう[62]。載沢は、最も重要な点は「立憲政治を実行した後、君主国政体に対する妨害があるかどうか」であると主張し、それに対して伊藤は日本明治憲法第三、四条により「天皇ハ神聖ニシテ侵スベカラズ」「天皇ハ国ノ元首ニシテ統治権ヲ総覧シコノ憲法ノ条規ニ依リ之ヲ行フ」と解

答した。さらに伊藤は第五、六条を引用し「天皇ハ帝国議会ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ」「天皇ハ帝国議会ヲ裁可シ其ノ公布及施行ヲ命ス」と載沢に君主立憲と専制の区別を説明した。しかし、この答えは伊藤の議会と君主の関係に対する矛盾した態度を示すものである。伊藤は、議会が法を制定し廃止する権限があることを肯定した。ただし、その権限は協賛権に限定され、最終的な決定権は皇帝の手に握られているとした。

伊藤博文らの盲目的な自信と違い、清水は明治憲法は重大な欠陥があると考えていた。前述『大家論叢清国立憲問題』に、清水は規定を絶対に必要とする事項が規定されなかったと明治憲法を批判した。その四つの事項は下記の通りである。[63]

第一、第一章天皇の大権事項に於いて、領土の変更または割譲に関する規定が缺けて居る。

第二、監国に関する規定が缺けて居る。

第三、条約事項及び法律事項の関係に就ての規定が缺けて居る。

第四、性質上是非とも憲法において、特に一条を立て明定せねばならぬもので、却って他の法律に規定せられ居るがある。是れ即ち議会停会に関する事項である。

清水の論述の通りに、明治憲法の最も大きい欠陥は条約事項および法律事項の関係が規定されなかった点にある。しかし日本天皇の権力は絶対無制限なので、特別に弊害が生ずることはなかった。

さらに、明治憲法は多く曖昧不明確な部分が存在していると、清水は考えた。[64]それは、以下の通りである。

第一、法律と命令の範囲である。

第二、「法律の定る所に従ひ」とか、「法律に依るに非されば」とか、或は又た「法律に定たる場合を除く外」等の文句である、是等は一見明瞭なるに似たるも、其實深く吟味すると、頗る明瞭を欠いて居る。抑々憲法なるものは、臣民の権利を尊重するを以て、第一要義とするに於て、凡り斯る事柄は、極めて明瞭に規定せねばならぬ。就中列挙主義を採用する以上は、決して曖昧をゆるさぬのである。

第三、衆議院解散の場合に於ける、貴族院停会の性質である。是は勿論普通の停会と意義を異にして明文を以て規定するの要ある。

第四、其の第六十九条に於て「避くべからざる予算の不足を補ふ為に又は予算の外に生じたる必要の費用に充つるために予備費を設くべし」とあるが其の謂ゆる予備費なるものに、尚も不足を生じた場合、果たして如何にすべきかは、国費に関する大問題で、為政者の手加減に委すべきもので無い。然れば此点に関しては、厳格に憲法の明文を以て、規定を設くるの必要がある。

第五、憲法の改正が単に議会の議に附するを以て足り、議会が之を可決すると、将た又た之を否決するとは、敢て問ふ所に非ざるが、是れ憲法の生命に関する大問題で、而も明文に規定を欠けるは、一大闕典と謂はねばならぬ。此等は必ず明定するの要ある。

第六、皇室典範を以て憲法を変更するをえざるも、法律を変更するを得るてふ疑問が、日本憲法の解釈としては、当然起こらざるも、斯くの如きは、決して当を得たもので無い。是れ又た明文の規定を要するは、明々白々の事理である。

このほか、皇室典範に規定すべきものは逆に明治憲法に規定され、明治憲法に規定すべきものが逆に皇室典範に規定された場合も多くあると、清水は指摘した。例えば国家の公の事項と皇室内部の事項は、厳然に区別すべきであるというのである。

張伯烈氏はこうした清水の客観的で学術的な姿勢に対して、「自国の短所を披露することを忌憚なし、我が国に明治憲法の長所を与えふ、異なる国のことに平等に見る風範は、傾倒さるるべし[85]」と高い評価を与えた。

(二) 外国の憲法・政治との比較考察

近代中国の制憲運動に関心に寄せた憲法学者は多くいる。しかし、まさに崔学森の指摘のように、彼らの大部分は明治憲法を誇ることに夢中になっていた。さらに彼らは明治憲法を完全なる模範として清国・中華民国の制憲に意見を出した。

前述した穂積八束は、一九〇六年に中国側の唐宝鍔と『憲法訪問録』と呼ばれた討論を行った。この問答の中で、穂積は清国の憲法制定について、以下の八つの建議を行った。

第一、欽定憲法を主張する。故に憲法の制定は君主の権力に対する影響は大きくない。もちろん憲法を修正する権力は君主の手に握られている。

第二、政治的・法律的なことを問わず、君主は責任を負わない。責任は国務大臣が負う。

第三、君主は国務大臣を任命する。議会はこれに対して干渉できない。

第四、君主は宣戦と条約を締結する権力がある。

第五、人民の権利について、明確的に憲法に規定する。

第六、中国に二つの議院を開設すべきである。且つこの二つ議院の権力は同じとすべきである。これは連邦議会制と類似したものである。

第七、議院と政府は君主の権力のもとに設立された機関である。議院と政府の関係は従属的なものではない。

第八、司法裁判と行政裁判はお互いに独立すべきである。

前述した八つの意見は、穂積八束ら憲法学者の清国の憲法制定に対する代表的な意見である。もちろん清国制憲に

対して多く参考意義があるが、しかしその中に、彼らの意見はほぼ明治制憲の経験談であることが窺える。

逆に、前に述べたように、清水の中国制憲に関する考察は、欧米国家特に中国とフランス・アメリカ制憲史との対比考察、さらにフランス憲法とアメリカ憲法を模範として制定されたブラジル憲法の前文を翻訳して添付した。これは明治憲法学者において極めて珍しいことであった。袁世凱の性格を分析する際に採用したナポレオン・ボナパルトとルイ・ナポレオンとの対比だけでなく、満洲国宰相（国務大臣）の重要性を論述するときに採用したドイツ皇帝ウイリアム一世期のビスマルクが推選した国運興隆とウイリアム二世期の宰相不在ゆえの国運破局との対比も、ひとつの証左である。

さらに清水は、大統領権限と憲法体制選択問題など重大な問題を論述するとき、抽象的な説明の代わりに、具体的対比で論述することが多くあった。前述した一八五二年フランス憲法を引用する際に、清水の中華民国の憲法制定に対する意見が表れた。このような外国史を例として現実問題を解決する方法は、「以史為鑑」が好きな中国人にとって、受け入れやすいものであった。

清水のこの「歴史をもって今日の鑑みとする」との考え方は中国の客観的現実の明確な把握と相まって、清水が提出した予測は中国の制憲運動によって多少実現された。この清水の中国考察に貫かれる外国の憲法・政治との比較的な視点は、清水の中国制憲を考察する際の重要な特徴の一つであった。

㈢　地方分権とした憲法制定の提案

中国の歴史において、中央と地方との関係をどう処理すべきかは避けられない問題であった。清国末期は国内の不穏な情勢と国外からの侵略の状況により、元来の中央集権は徐々に地方専権に移行し、ついには清王朝の滅亡が招来された。韓大元が指摘したように、民国初期の主要な論争点は、「横断的なのは大統領制を採用すべきか内閣制を採

用すべきか、縦断的なのは中央と地方の関係は分権制を採用すべきか集権制を採用すべきか」[66]にあった。

清水の中国に対する考察は、前述の通り一貫して地方分権主義を主張するものである。さらに、中華民国期に入って地方分権を実現する為に、中国を幾つもの小さい地方に分割するべきであると主張したこともあった。

中国で立憲政治を実行すれば、民度民情の現状により各地に地方自治を行うことについて、清水は何度か論及した。様々な事情が適切に処理されるように、自治地方に議決できることは地方議会に任せ、極めて重大な問題こそ中央議会に提出し検討すべきであるという考え方であった。特に当時中華民国の不便な交通機関の現実を配慮して、このような地方自治はより重要とされた。また、上議院の議員は地方議会の選挙により地方を代表できる人を推挙し、下議院の議員は各地方の民衆の直接選挙により選出すべきだと、清水は主張する。一九一四年当時欧州が採用していた選挙制度に照らして、組織し易いかつ効率的な比例選挙は中華民国制憲の参考になるはずであると[67]述べたのである。

袁世凱は一九一五年末に皇帝になって、わずか八三日を経て失敗した。その間にアメリカ籍顧問コデノ[68]氏と日本人顧問有賀長雄[69]が袁世凱に憲法理論上の助言を与えた。日本側では「中国は君主立憲制を採択すればよい」と判断したものの、「袁政権は大陸政策を実行する障害であるがゆえに、日本は袁政権を取り除かなければならない」[70]と考えた。その後、中華民国は地方軍閥割拠の時代に入った。当時やまない戦争と混乱状態に応じて、連邦制を通じて中国を統一する思潮が盛り上がり、一九二〇年代に「省憲」と「連省自治」を含めての「省憲運動」が勃発した。この運動は先に各省が憲政を実現して、さらに全国の憲政を促進することを目的としていた。湖南省はアジア史上最大規模の民主選挙を通じて中国初の民選省長を選出した。さらに、汪馥炎氏らは『中華民国連省憲法草案』を起草し、中華民国を「民主連省国」と主張した。しかし、一九二六年に北伐戦争が連勝と一九二八年に中華民国政府が形式的に中国を統一したこともあり、連邦制に関する検討はひっそりと静まりかえっていった。中央と地方の組織モデルは、中央集権の時代へと収斂された。

清国と中華民国においては清水が予想した連邦式の地方自治は実現されなかったが、中国の一九二〇年代の省憲運動は中国において連邦制を実行するための確かに偉大なる試みの一つであった。この意味で、地方分権の視座からの清水の中国の憲法成立及び憲法政治に対して行った考察は、まことに遠見に富むものであったのである。

七　おわりに

辛亥革命前後の中国憲法成立をめぐって生じた論争の焦点は、君主立憲を選択すべきか民主革命を選択すべきか、にあった。袁世凱による帝政の実行の前後では、論争の焦点は帝政制を実行すべきか共和制を実行すべきかであった。如何なる国体を選択すべきかの論争、およびその国体を実現する方法についての論争は、袁世凱が皇帝位につくことに失敗したことで終結したわけではなかった。むしろその後に、中国の憲法学説史と憲政運動史の中で繰り返し問われ続けていくのである。

清水はその憲法学者と行政法学者という二つの視点から、清国末期から中華民国初期、さらに満洲国期にかけて、中国の憲法制定活動の歴史を見つめた。明治・大正・昭和の三時代を生きた著名な憲法学者として、清水も彼と同時代の憲法学者と同じく、中国憲法制定運動に対し所見を示したが、彼自身の独自の学問的視点から、清国を日本と、また中華民国をアメリカやフランスと比較して、当時の中国の実情に沿った国制のあり方について意見を提唱した。

清水の中国に対する考察を貫徹しているのは、地方分権思想であろう（満洲国の状況は特殊なこの範囲外に属する）。長い歴史と広い領土面積を有し、資源の分配の不均等性が生じ、紛争が度々起こる多民族国家中国には、どのような政体を立てるべきであろうか。この問題に関する検討は今も続いている。清水は戦後新しい憲法が公布された直後、屈原に倣い、明治憲法に殉じたが、彼が約一世紀前に著した中国の憲法制定運動に関する論評は、歴史の星霜を突き

破り、その光芒を失っていない。[71]

（1）旧満洲国について、中国では「偽満洲国」、日本では「旧満洲国」と称する。本文は論述と引用の便のため、一律に「満洲国」または「満洲帝国」と称する。

（2）崔学森「清廷制憲と明治日本」（博士学位論文、北京大学、二〇一五年）。

（3）韓大元『中国憲法学説史研究』（中国人民大学出版社、二〇一五年）。

（4）熊達雲『近代中国官民の日本視察』（成文堂、一九九八年）。

（5）曽田三郎『明治憲政と近代中国』（思文閣、二〇〇九年）。

（6）曽田三郎『中華民国の誕生と大正初期の日本人』（思文閣、二〇一三年）。

（7）所功「法制帝国憲法解説」（『清水澄謹撰京都産業大学教授所功解説　法制帝国憲法』原書房、一九九七年）、三頁。

（8）鈴木安蔵『日本憲法学説史研究』（勁草書房、一九七五年）、二六〇頁。

（9）「熱海ニ身ヲ投ゲ屈原ヲ倣フ」は、崔学森博士が清水澄に対する評価である。漢文原文は「熱海投身效屈原」である。

（10）鈴木安蔵『日本憲法学説史研究』（勁草書房、一九七五年）、二六〇頁。

（11）鈴木安蔵『日本憲法学説史研究』（勁草書房、一九七五年）、二六〇頁。

（12）菅谷幸浩「清水澄の憲法学と昭和戦前期の宮中」（『年報政治学』六〇巻一号二〇〇九年）。

（13）所功「法制帝国憲法解説」（『清水澄謹撰京都産業大学教授所功解説　法制帝国憲法』原書房、一九九七年）。

（14）鈴木安蔵『日本憲法学説史研究』（勁草書房、一九七五年）、二六〇頁。

（15）清水澄の逝去後、彼の遺骨は新宿青山霊園に埋葬された。息子の清水虎雄が碑文を執筆した。碑文は清水澄の生涯を陳述した上で、評価された。

（16）老病を熱海に養って居た徳富蘇峰（時に八五歳）は、清水の逝去後に、一書を裁して、清水の霊前へ供へた。本論文に引用した言葉はその中の一言である。

（17）崔学森「清廷制憲と明治日本」（博士学位論文、北京大学、二〇一五年）、二六頁。

（18）清水澄「支那ノ立憲制度」（『慶應義塾学報』、一九〇八年一月）。

(19) 清韓問題研究会『大家論叢清国立憲問題』（清韓問題研究会編、明治四一年）。
(20) 張伯烈纂「仮定中国憲法草案」獨叢別墅、宣統元年。
(21) 譚汝謙實藤惠秀等『中国訳日本書総合目録』（香港中文大學出版社、一九八〇年）、四〇八頁。
(22) 譚汝謙實藤惠秀等『中国訳日本書総合目録』（香港中文大學出版社、一九八〇年）、四一七頁。
(23) 「新整内務府文化教育」（中国第一歴史档案館所蔵、第四六二号）。
(24) 葉曉青「光緒帝最後的閲讀書目」（『讀書文摘』、二〇一三年六期）。
(25) 『法政大学史料集第十一集清国留学生法政速成科特集』（法政大学史料委員会、昭和六三年）。
(26) 「清官の行政法研究に就て」（『東邦協会報』一五〇号（一九〇七年八月））、一〇頁。
(27) 李家駒「考察憲政大臣李家駒奏考察日本官制情形請速釐定内外官制折」（『東方雑誌』、第六年第七期（宣統元年五月初七日））。
(28) 李華興『民国教育史』（上海教育出版社、一九九七年）、三六頁。
(29) 翟海濤「法政人と清末法制変革研究――日本法政速成科を中心に」（博士学位論文、華東師範大学、二〇一二年）。
(30) 王健「留學教育與二十世紀初中國知識分子的憲政體制構想――以日本法政大學為中心」（博士學位論文、南開大學、二〇一三年）。
(31) 『法政速成科講義録第四十一号』（有斐閣出版、明治四一年）、一四九頁。
(32) 清水澄『国法学第一編憲法篇』（日本大学発行、明治三九年）。
(33) 清水澄講述『憲法』（日本大学発行、明治三八年）。
(34) 崔学森「清廷制憲と明治日本」（博士学位論文、北京大学、二〇一五年）、四〇頁。
(35) 丁文江趙豊田編『梁啓超年譜長編』（上海人民出版社、二〇〇九年）、五六七頁。
(36) 張玉法「民初対制憲問題的争論」（中國近現代史論集二〇巻、台灣商務印書館、民國七五年）、五二四頁。
(37) 韓大元『中国憲法学説史研究』（中国人民大学出版社、二〇一五年）、上巻三七五頁。
(38) 清水澄博士論文史料集刊行会編『清水澄博士論文資料集』（原書房、昭和五八年、七七～一三〇頁、元は「法学新報」第二三巻七～一〇号に掲載）。
(39) 清水澄博士論文史料集刊行会編『清水澄博士論文資料集』（原書房、昭和五八年、一三一～一三六頁、元は「国家及国家

学」第一巻第九号に掲載）。

（40）清水澄博士論文史料集刊行会編『清水澄博士論文資料集』（原書房、昭和五八年、七七～一三〇頁、元は「法学新報」第二三巻七～一〇号に掲載）。

（41）清水澄博士論文史料集刊行会編『清水澄博士論文資料集』（原書房、昭和五八年、一三一～一三六頁、元は「国家及国家学」第一巻第九号に掲載）。

（42）趙欣伯『新国家大満洲』（東京書房、昭和七年）、一九頁。

（43）趙欣伯『新国家大満洲』（東京書房、昭和七年）、五八頁。

（44）『満日対訳満洲国六法全書』（帝国地方行政学会編纂発行、昭和八年）。

（45）『満洲国大系日文第十三輯満洲帝国組織法』（国務院総務庁情報処、康徳元年）。

（46）三谷太一郎「満洲国国家体制と日本の国内政治」（『岩波講座　近代日本と植民地第二巻　帝国統制の構造』岩波書店、一九九二年）、八五頁。

（47）三谷太一郎「満洲国国家体制と日本の国内政治」（『岩波講座　近代日本と植民地第二巻　帝国統制の構造』岩波書店、一九九二年）、一八六頁。

（48）横溝光輝『戦前の首相官邸』（経済往来社、一九八四年）、一四六頁。

（49）『満洲国の現況に就て御進講』（防衛省図書室中央・戦争指導・重要国策文書二九三）。

（50）『満洲国の現況に就て御進講』（防衛省図書室中央・戦争指導・重要国策文書二九三）、五七頁。

（51）『満洲国の現況に就て御進講』（防衛省図書室中央・戦争指導・重要国策文書二九三）、八八頁。

（52）『満洲国の現況に就て御進講』（防衛省図書室中央・戦争指導・重要国策文書二九三）、七〇頁。

（53）菅谷幸浩「清水澄の憲法学と昭和戦前期の宮中」（『年報政治学』六〇巻一号二〇〇九年）、一七五頁。

（54）『康徳五年末現在満洲帝国国務院文庫蔵書目録』（国務院総務著官房科、康徳六年）。

（55）日高巳雄『満洲国公法大意第一部分憲法編』（松山房、昭和八年）。

（56）高橋眞三『満洲国基本法』（有斐閣、昭和一八年）。

（57）この史料について、防衛省は「元陸軍少将片倉衷が関東軍参謀・軍務課課員・関東軍第四課高級参謀当時の記録類であって、当時の記録皆無の情況において石原史料と共に貴重なものである」と記録した。

(58) 高橋眞三『満洲国基本法』（有斐閣、昭和一八年）、一二六頁。
(59) 三谷太一郎「満洲国国家体制と日本の国内政治」（『岩波講座　近代日本と植民地第二巻　帝国統制の構造』岩波書店、一九九二年）、一八三頁。
(60) 三谷太一郎「満洲国国家体制と日本の国内政治」（『岩波講座　近代日本と植民地第二巻　帝国統制の構造』岩波書店、一九九二年）、一八四頁。
(61) 姚勝祥（偽満皇宮博物院）「偽満國務總理鄭孝胥的兩次辭職」（『文史天地』、二〇一四年第八期）。
(62) 種叔河編『考察政治日記』（走向世界叢書第九巻、嶽麓書社、二〇〇八年）、五八三頁。
(63) 清韓問題研究会『大家論叢清国立憲問題』（清韓問題研究会編、明治四一年）、八六頁。
(64) 清韓問題研究会『大家論叢清国立憲問題』（清韓問題研究会編、明治四一年）、八七頁。
(65) 張伯烈纂『仮定中国憲法草案』（獨叢別墅、宣統元年）、一二〇頁。
(66) 韓大元『中国憲法学説史研究』（中国人民大学出版社、二〇一五年）、上巻三九一頁。
(67) 清水澄博士論文史料集刊行会編『清水澄博士論文資料集』（原書房、昭和五八年、元は「国家及国家学」第一巻第九号に掲載）、一三六頁。
(68) 郅玉汝「袁世凱的憲法顧問古德諾」（『中國近現代史論集第二〇編』台灣商務印書館、民國七五年）、三五～六二頁。
(69) 李超「民初憲法顧問有賀長雄研究綜述」（『學術探索』二〇一五年一〇月）、一二六～一三二頁。
(70) 林明德「日本與洪憲帝制」（『中國近現代史論集第二〇編』台灣商務印書館、民國七五年）、六四頁。
(71) もちろん、現代中国の憲政へのヒントを得るという関心があれば、地方立法（条例制定権）などについてより展開すべきである。しかし、本稿は紙幅の制限があるゆえに、別稿に論ずる。

呉　迪（ゴ　テキ）
所属・現職　慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程一年
NPO法人中日友好小金橋談心会理事
最終学歴　中華人民共和国遼寧師範大学政治行政学部思想政治教育専攻
専攻領域　比較法制史
主要著作　「立憲民主政治の中国化（中国語：憲政民主的中国化）」『大学教育』（二〇一四年一三期）
「点数中心主義の一つの側面についての反省――教育目的と教育手段に関しての再検討（中国語：対拝分数教的一個側面的反思――関於教育目的和教育手段的再探討）」『「民間外交と文明融合」国際シンポジウム論文集』（二〇一六年、中国・南開大学）