

民國二十二年十二月廿八日出版

日本研究會小叢書

第三十九種

日本制憲史

日本評論社通信部



A541 212 0006 88428

# 本叢書已出版卅九種

- 第一種 日本的軍費膨脹與財政危機
- 第二種 日本國際貿易之分析
- 第三種 日本財政制度
- 第四種 日本共產黨之發展
- 第五種 日本法西斯運動之展望
- 第六種 最近日本之軍備概況
- 第七種 中日關稅協定問題
- 第八種 日俄中東路衝突之真相
- 第九種 從國際經濟觀察中日關係
- 第十種 日本之合作運動
- 第十一種 日本陸軍的統帥與編制
- 第十二種 日本財政史要
- 第十三種 日本蠶絲業之統制
- 第十四種 日本之工業
- 第十五種 九一八以後我國之損失
- 第十六種 日本之國際貸借關係
- 第十七種 日本金融恐慌的新局面
- 第十八種 日本之農業
- 第十九種 日本銀行制度
- 第二十種 日本之勞工運動
- 第二十一種 日本之地方財政
- 第二十二種 日本之農民運動
- 第二十三種 日本軍事經濟統制
- 第二十四種 日本戰爭總動員之準備
- 第二十五種 日本之化學工業
- 第二十六種 留日華僑概況
- 第二十七種 日本政治之今昔
- 第二十八種 日本之米穀統制
- 第二十九種 日本之水產業
- 第三十種 日本之國有產業
- 第三十一種 日本對世界戰爭之準備
- 第三十二種 抵制日貨之考察
- 第三十三種 英文現代日本名人索引
- 第三十四種 日本殖民地之政治制度
- 第三十五種 日本之東亞門羅主義
- 第三十六種 日本之關稅政策
- 第三十七種 日本軍事公債論
- 第三十八種 日本國民性
- 第三十九種 日本制憲史

JAPANESE NEWS PAMPHLET SERVICE

NO. 39.

December 28, 1933

The Enactment

Constitutionalism of Japan



日本制憲史

日本研究會小叢書

第三十九種

日本評論社印行

~~1933~~

本叢書自出版以來，深荷各方讚許，博得不少好評；今後當益自奮勵，力求革新，以副讀者雅望！

茲值新年，因手民停工，是以本叢書亦祇得停刊一週，自一月十一日起照常繼續刊行，諸希鑒諒！

# 目次

一、緒論·····	一
二、憲法頒佈·····	二
三、政權奉還·····	四
四、國是傾於民政·····	七
五、憲法制度的端緒·····	二
六、憲法制定的準備時代·····	一四
七、民間的運動·····	二一

# 新青海第十一期

## 要目

### 時事述評

勗勉新青海社西蘭分社成立……………景

軍人宜有誠心……………慶

### 論著

如何安定邊疆……………嵐汀

民兵犯墾殖邊疆之商榷……………楊生霖

中美棉麥借款與發展中國畜產

事業……………張元彬

青海廣惠寺小學的回顧與前瞻……………李自發

如何培養青海鄉村小學教師……………宋積璉

國難期中青海小學教師應負的

責任……………子玉

### 調查

最近青海社會調查彙集……………

### 文藝

血與淚……………友墨

傷心痕……………連三

三個小傀儡的自述……………袁應麟

### 專載

完成西北公路與開發甘肅石油……………郭維屏

總發行所 新青海社

社址 南京和平門外曉莊

定價 大洋一角五分

代售處 南京現代書局

正中書局

# 日本制憲史

南柔

## 一、緒論

一、日人對憲政的態度 日本自從頒佈憲法，設立議會以來，雖然已經過了四十餘年，可是議會中心主義和皇室中心主義，依然爭持着；到了最近，日本國內有一部分人民，更根本否定議會，認政黨爲無用的長物。其原因，不用說，不是憲政制度根本有缺點，便是運用不得其當。爲了闡明這點，我們除了研究日本憲法本身外，更得對於日本常制定憲法，頒佈憲政那時的社會的情勢是怎麼樣，以及其制定與頒佈的經過是怎麼樣，均得有作一番研究的必要。在這種目的之下，我們來作日本憲法制定的史的檢討。

二、制憲在日本史上的意義 綜觀日本二千幾百年的歷史，國體是沒有發生過變革，始終以所謂萬世一系的君主總攬全國主權的；可是政體則有時要發生變動，在日本，有過君主親政的時代，有過「院宣」重於「詔勅」的院政時代，更有蘇我氏那樣民族專權的時代，也有藤原氏那樣外戚專權的時代，最後還有源平，北條，足利，織田，豐臣，

德川那樣武人專權的時代。總之不外乎「王朝」和「武家時代」；可是憲法政治，則創自明治天皇，可說是日本史上從未有過的新政體。

三、日本憲法的特質 日本的憲法，雖然是參照了西洋各國的憲法而制定的，但是却有其與西洋各國不同的特質。那就是，『大日本帝國，萬世一系之天皇統治之，』這所謂萬世一系的天皇，很明顯地不容許別的血統的人有做天皇的資格，所以無論怎樣賢德智勇的人都沒有資格做天皇。並且天皇在憲法上具有絕對的權力，代議制祇是天皇的輔弼制度而已，縱使議會是贊成而通過，只要天皇不贊成，還是歸於無效的。所以在某種意味上說來，日本的憲政徒具空名而已。

## 二、憲法頒佈

一、憲法頒佈 在神武天皇即位後即紀元二千五百四十九年的皇祖祭日，明治天皇頒佈了憲法。於是，從那天起，日本的政體就成了君主憲國了。不過其他君主立憲國，往往是由憲法產生君主的，可是日本則由君主制定了憲法給人民的。

那天宮內省的官吏齊集於賢所，明治天皇行奉告歷代皇祖的儀式。其奉告文中說：



「朕循天壤無窮之宏謨，繼承惟神之寶祚，保持舊圖，無稍失墜；惟鑑於世局之進運，隨人文之發達，明徵皇祖皇宗之遺訓，成立典憲，明示章條，內以作子孫之所率由，外以廣臣民翊贊之道，永使遵行，益鞏固國家之基礎，而增八州民生之福慶；是以制定皇室典範及憲法。此皆紹述遺於皇祖皇宗後商之統治洪範耳。」又說：「朕誓現在及將來，率先臣民，履外此憲章不愆。」其後，明治天皇又到大典頒佈的儀場，說：「確信頒佈此不滅之大典後，相與和衷共濟，益將我帝國光榮宣揚於中外，而使祖宗遺業益趨於鞏固。」說畢，樞密院議長捧呈憲法，而內閣總理大臣黑田氏即進至御前，皇帝親取帝國憲法授與總理大臣。同時，更派遣勅使到伊勢神宮，神武天皇，孝明天皇的陵墓奉告。儀式的隆重，可說是日本有史以來所未有的。當日，明治天皇更以金帛賜給全國八十歲以上的國民。

二、憲法頒佈時的環境 這裏，我們必須注意的是，在憲法頒佈以前的二十年時，日本正是武人專政的時代，其政治的要諦，在於使人民服從，不使人民知道。所以人民參政等等，還在那個時候，根本談也談不到。並且那樣的政治，在政府的當局者，在人民方面，都並不覺得怎樣可怪；這原因，一半是由於人民習慣上對政治的不關心，一

半則由於東洋的政治思想所謂王者替天行道這種觀念所致。到了明治十年那時，民權論才開始抬頭，於是大家都說起參政來了。到了明治二十二年頒佈憲法時，則全國人民都已意識着憲法的頒佈了。所以從明治維新到頒佈憲法，對於全國國民，是經過了二十二年的長時期的政治訓練的。

### 三、政權奉還

一、德川慶喜的政權奉還 承襲了十五代的將軍的顯職的德川慶喜，在慶應三年十月十四日，上書皇帝，奉還其祖先以來所執行着的大政，這事從日本的國體論上說來，自然是很正當的事，可是從慶喜氏自身着想，這不能不說是需要一個大大的決心的。試想，德川氏已承襲了十五代的將軍，在將軍麾下的騎士已有八萬人之多；慶喜氏的政權奉還的上奏，不但德川一家三百年的將軍的顯史立即歸於斷絕，並且將危及八萬騎士的生命。所以，當時的慶喜氏的政權奉還，其所引起的波紋，一定較之現在的內閣總辭職更甚。並且，德川幕府的政治，從日本的國體上說來，當然是一種反常的現象，但是我們不去說這點，我們祇拿德川幕府政治的運用來說，則德川的政治，不是以法律支配

常識，却是以常識支配法律，換句話說，自有其一種幹練的不可言喻的妙味在着。所以德川幕府三百年的歷史，社會上總算沒有發生大的反動，而是平安地過去的。可是這種將近三百年的平安的社會，一朝大政奉還後，社會上一定要發生一個大的騷動，那是很容易想像的。所以，德川慶喜氏的政權奉還，在事前一定是考慮周詳，而下了個極大的決心的。

德川慶喜是德川齊昭的兒子，他幼時所受的教育，是所謂水戶學，並且他是目覩了水戶藩士上下的行動的人，所以對於日本的國體，已充分明白，認為政權是應當還給朝廷的。但是德川慶喜氏是個相當肯負責任的人，所以即使將政權歸還朝廷，必須事前先有適當的安排。那就是，他有着對於「公議政體」的憧憬；等到土佐前藩主山內容堂倡說建立議事院時，他就認為這樣即使交還了政權也不致於發生變亂，所以他就決心把政權還給朝廷了。

德川慶喜的政權奉還，給了當時的日本全國一個極大的刺激，那倒是事實。政權奉還以後的善後策，大家都摸不着頭腦，沒有一定的主張。

有許多人說，『朝廷仍將政權委之德川幕府的好。』這種主張，其倡導者，不用說是

幕府方面的人。他們認爲幕府存續着，勤王和王政也還同樣可以做得到的。

其次，便是王政復古論，這是當時大多數人的主張。這王政復古四字，當然沒有人反對的，可是在這個名目之下，到底應當組織怎樣的政治機構，這才是問題。可是當主張王政復古論的人們，對於這個問題，都給不出適當的回答。

最後，有許多人主張公議政體；這個公議政體論，才是最有力，而且是合乎時代潮流的。

## 二、幕末的公議政體論

在德川幕府的末期，日本的政治，大家都感到已走入末

路了，兼之美國水師提督攜國書到日本來要求開港，更給了日本一個大的刺激。於是國內有一部分有識之士，就起來唱着公議政體論。不過唱這公議政體論的人，自然是少數具有新智識的人。例如文久二年，橫井小楠氏主張『應與天下行公共之政』；元治元年幕臣大島圭介氏主張『應設上下兩級之評議館』；慶應年間幕臣大久保一翁主張設立大小的公議會，以大公議會討論關係全國之事，小公議會討論關於地方之事，同時，信州上田藩的洋學者赤松小三郎氏建議設上下兩局，謂「上局則由公卿大名旗本中選出三十人，下局則依照地方之大小，由各地選出明理之士一百三十人」。這些政治論的主旨，都與

現代的代議制度的旨趣相吻合的。

#### 四、國是傾於民政

一、國是一定 慶應三年十月十四日德川慶喜奉還政權後，政局到底應當歸趨於那一方面，一時誰都不能斷定。在慶喜氏的奏章中，則說政權奉還以後，政治請以天下之公議行之。但是皇帝下勅命召集各諸侯的時候，有的稱病不去，有的祇肯派代表去，其結果，沒有能召集成功。後來在十二月九日，突然頒下了主政復古的號令。這個斷然的處置，事實上是岩倉具視等少數人所策劃的，所以當時就有一部分人表示不滿。不過，不滿儘管不滿，可是一經皇帝說出了口，畢竟大家都不敢明言反對，惟有服從，於是就決定了王政復古。而王政復古的精神，則如其勅詔中所說，在於取法神武天皇的創業行創業及維新。這種主張，出之於岩倉具視的謀臣玉松操的擘劃，而當時津和野的國學者大國隆正氏，也有同樣的主張，說這次王政復古後，必須以神武創業為準繩。

二、憲法基礎之五條御誓 自從王政復古的號令頒下以後，岩倉具視就叫有司的一部分，提出國是的意見來。這個意見書中，越前的由利公正，和土佐的福岡孝弟的意

見，有人以爲這對於以後五條御誓給了原動力的；但是，他們底意見和五條御誓，在根本思想上就有着相異之點，而這種相異點，對於憲法制定時的思想界，可說是給了很大的影響。由利和福岡的國是案的根本思想，在於以舊有勢力的藩閥爲基礎的盟會式。換句話說，就是各諸侯盟會後，立盟約以定政治方針。而當時木戶孝允氏的意見，則謂「以人臣諸侯會盟而議政綱，乃中國霸者之所爲，我神州之地，不宜行此」。其次「廣集會議，萬機決諸公論」這條御誓，其原案在於「召集諸侯會議」這條。把列侯二字改成「廣字」，就是說，並不限定某種階級才可以參政，而是一切人民都可以參政的意思。總之御誓的文句，在在表示政治的公正，採納民意，及人民參政的意趣。這個御誓，不是人民自己出來主張，却是皇帝作爲施政的方針而在天地神明前發誓的。不多幾時，又發表了三權分立，卽立法機關獨立的政體書。

### 三、議會的軛始

明治元年二月設貢士制，大藩選三人，中藩二人，小藩一人，所謂貢士，就與現代的國會議員差不多。祇是，議員是代表選民的意思而討論的，而貢士則不是如此，他所代表的各個藩主的政見，并且各藩主派貢士到朝廷，這就等於貢租稅，獻采女給朝廷而已。不過其在討論國家的一切重大事件的這點上，却和現在的國會

議員的性質一樣，所謂『貢士卽議事官，執掌輿論公議者也』。至五月二十七日，改稱貢士爲公務人，至八月間，又改爲公議人。

貢士齊集於貢士對策所，討議國家的重大問題；不過與其說討議，毋甯說祇是各陳其意見罷了。貢士的大多數的意見，政府就這種意見爲定論。這各藩所選出的貢士，雖是祇陳述意見以供政府採納，但是形式上頗與議院相似，其所議的事是租稅的章程，驛遞的章程，貨幣的鑄造，權量的制定，與外國間的條約的訂結，以及內外通商章程，拓疆，宣戰，媾和，水陸緝捕，招兵聚糧，兵賦的制定，築城砦或武庫於藩地，藩與藩之間的爭訟等等，所以大體上可以說和現在的議院的職務同樣。或者可以說，貢士對策所就是日本議院政治的鼻祖。但是後來因爲這貢士對策所裏貢士所議的對策，大都失之空談，無補實際，所以沒有多少時候也就像曇花一現似地被廢止了。

其後，卽着手攷察議院制度，到了明治二年三月，公議所開會了。這公議所，也有所謂議事規則，幹事制度，分科會的組織等等，內容已很完備，極像現在的議院制度。不過這個公議有一點值得我們注意，那就是，不問藩之大小，都只設公議人一人，所以其結果，不管選舉區的大小，其利害總是一個公議人去代表了。在這公議所中所議論的

國策，約有七八十條，其中有的是關於國家全體的，有的是關於一地方的問題。再從提案者的身分上觀之，則除了公議人以外，有官吏，有百姓，差不多全沒有階級的制限。不過當時雖然頒佈了這種議院制度，議案都以多數表決的方法議決，可是其議決通過了的議案，政府也未見得一一都去實施，所以所謂公議，也往往是一種空名義而已。

這個公議所，到了明治二年七月改稱為集議院。其內容及議事規程等等，却是換湯不換藥，仍和公議所一個樣子。議案也有三十件左右。倘使攷察一下公議所和集議院的議案的提案人，那末，公議所時代的議案，大都係政府及官吏所提，而集議院時代的議案，則很多民衆方面提出的。

這裏附加說一句，這個集議院，明治天皇曾經在明治二年九月二十七日行幸過的。這天，正是各議員在集議院裏，討論着明治天皇所詢的振興海陸軍的方策的日子。這次的行幸，對於制度憲法的歷史，及日本的近世史上，不能不說是有相當關係的事。

四、國是會議 在藩制尙未廢除的時代，日本的議會，也並非只有貴士對策所，公議所，集議院。此外，各諸侯及各級官吏，也開會的，前者等於現在的衆議院，後者等於現在的貴族院。倘使稱前者爲下局會議，那末後者就可稱爲上局會議。這個上局會



議，自從明治二年三月明治天皇東遷以後，就在東京召集各諸侯會議；其原因，則在於二月間薩長土肥四藩歸奉版籍以後，各藩都上奏歸奉版籍，明治皇帝對於此事，當時就言明在東京召開國會是會議以處置。於是，在四月末，發出詔書，召集國會是會議，這會議的性質，主要是在於回答皇帝的詢問，所以關於民間的建議等等是一概不允許的。在這個會議裡明治皇帝所垂詢的事，在五月二十一日則有祭政一體，知藩事任命，蝦夷地開拓這三件，在二十四日則有外國交際及理財，六月二十二日則有關於官制上的垂詢。各諸侯對於這許多事，都是各本其所見，而陳述的。

五、藩議院 新制度在中央政府着着構成，其勢力更延及地方，各藩設立藩議院，其規程和集議院差不多；有的稱爲藩議院，有的稱爲會議堂，有的稱爲集議所，有的稱爲議事局，有的稱爲衆議院，有的稱爲衆議所，有的稱爲會議所，有的稱爲衆議局，其名稱雖不一致，可是其性質却大體相同。

六、選舉 從理論上說來，選舉是憲法政治的一個重大的要素。在明治二年五月，當時的輔相（等於現在日本的總理大臣）知事（等於現在的各部部长），及副知事（等於現在的次官），都是由三等官以上的官吏投票決定的。規定輔相及知事的出身，必須爲

公卿諸侯，副知事則不拘貴賤。這事可以說是日本的選舉制度的肇始。其後，其影響又及到各地方，而各藩的大參事和小參事；也以投票決定了。

此外。在明治二年二月設立待詔局，以接受人民的訴願。要而言之，在日本沒有廢藩的時候，雖然沒有憲法，可是已有着由選舉而產生的議員，和類似議院的機關了。在這點上看來，日本的憲政的由來，可以說有相當悠久的歷史了。

## 五、憲法制度的端緒

### 一、左院的國憲調查

明治四年七月十四日，突然頒佈了廢藩置縣的命令，這對

於當時的社會機構上給了一個重大的影響。因為地方的中心基柱的藩，被破壞了的原故，當時的中堅者「侍」(武士)，頓時覺得除了歸向皇室以外，差不多就沒有別的路可走。總之因為這是一種迅雷不及掩耳的舉動之故，政局將怎樣推移，這在當時的確很難預卜的。不過，向立憲政體的推進，却依然是進行着。其顯著的，便是左院的國憲調查。所謂左院，是在太政官之下起草各種法律的機關；院長江藤新平氏，很早就有起草國憲的素志，并且左院對於調查『國會議院創設的手續』，也就是院的事業之一。這左院的調查

工作達到了怎樣的程度，雖然不甚明確；不過，例如國會議院設於東京，議員須爲有農工商之財產，通文字，能議論事務者，或雖貧於財產而文字能通達者，議員數每府縣選出一人，選舉人由百人或二百人中選舉之，諸如此類的案件，那曾經左院承認，明治七年五月，更任命松岡明敏，尾崎三郎，橫山由清爲國憲編纂者，所以由此看來，左院的調查工作，不能不說是有了相當的成績的。

二、木戶及大久保的意見 除了以江藤新平爲首的左院進行國憲的研究外，木戶孝允，大久保利通等等，也是感到編纂國憲的必要，而切意地在研究着。他們雖然不是團體，可是因爲是廟堂的大官的原故，他們底意見對於政局上也是很有影響的，在木戶孝允的『政規典則』中，說着必須增加五條御誓的條項，以便當局者不致惑於處置；再在他的日記裏，也記着『今日雖爲獨裁之憲法，他日亦將因而發生人民之協議，成爲同治憲法之根源，而成爲人民幸福之基礎，是以宜迅行制定憲法』。大久保利通也說，民主與君主，都是隨其國土風俗人情時勢而自然成立的，所以今日的問題，在於應當怎樣確立國體。他還說：『上定君權，下限民權，君民公正而不私，使人君安於萬世不朽之天位，生民保其自然固有之天爵』；並且他作成了天皇的權限的草案，說執政有無上的

特權，可以解散議會，不受一般法律的拘束，在明治六七年的時候，使憲法制定的機運更行急進的，是征韓論的分裂。在日本憲法制定史上，足以決定大勢的動向的那種偶然的事件，是特別應當留意的。這裏，我們是沒有餘暇去詳述征韓論的真相，不過總之這是有司者之間已大體上決定了的事，却被岩倉具視等許多人提出反對，這事在政局的前途，頓感不安。因此，更使人痛切地感到有頒佈立憲政治，行公平的政治的必要。這種意思的具體表現，便是明治七年正月高知縣貫屬士族板垣退助，古澤滋，岡本建三郎，名東縣貫屬士族小室信夫，佐賀縣貫屬士族江藤新平，副島種臣，敦賀縣貫屬士族由利公正，東京府貫屬士族後藤象二郎等上奏的建立民選議院的建白書的初稿中所說的「伏察當今政權之所歸，上非在於帝室，下非在於人民，獨歸於有司」。

## 六、憲法制定的準備時代

一、中央和地方的議會 自從廢藩置縣之後，憲政的機運已漸見抬頭，明治政府對於憲政也不怠地研究。明治六年四月，大藏省（財政部）頒佈包含二十三節一百四十七章的「議事章程」，這個議事章程，正面看來，好像不過是關於大藏省所轄事務的地方

官的會議，可是從當時的實際情形看來，這是由官選議員所成的議會，又是以後所開的地方官會議的前提。明治七年五月頒佈了稱做「議院憲法」的規程。這規程可說是地方官會議的指針，後來在明治八年開第一次地方官會議，不過在當時，有的縣也已有存在着縣會的。例如愛知縣，宇都宮縣，滋賀縣，奈良縣，千葉縣等，都是在當時已有縣會存在着的。明治七年十二月，千葉的縣令，新建議事場，以備會議之用；即使就其所議的事項看來，也是和現在日本的縣會同樣認真地議着關於縣的地方施設問題。上至地方官會議，下至府縣會，這種的所謂議院制度，其堅實地存在於行政上，已自明治六七年時就起始的了。那末，這種說來，這種所謂議院制度的存在，立即就造成了頒佈憲法和舉行國會的機運了嗎？實際上並不如此之快，其距離頒佈憲法和舉行國會的期間還是很長的。不過在當時，必須施行以民意為基礎的政治的事，和要施行這種政治，必須設置議會的事，都認為已沒有再議論的餘地了；明治八年二月，朝野的巨頭大久保利通，木戶孝允，板垣退助，以及伊藤博文，井上馨等，在大阪的集會，一般所謂「大阪會議」，其決議中明載着三權分立，尤其作為立法府的「上為元老院，下為地方官」的項目。這種決議，到了明治八年四月，就成為事實，設立了元老院和大審院，這大審院是司法

的最高機關，而元老院則等於現在日本的貴族院，並且地方會議也開成功了。於是明治皇帝就下了設置議院的大詔。政府內部在這樣一步一步地向着確立立憲政體邁進着的時候，一方面在外部，輿論也漸漸在熱烈地傾向於憲政。

二、起草憲法的詔書 明治九年九月七日，天皇召喚元老院議長有栖川宮熾仁親王到宮中，天皇給他要起草憲法的詔書。並且賜給他託脫氏所著『英國議院政治』一冊，叫他去作爲參攷。這事，便是日本頒行憲法政治的根源。元老院拜領了這個詔書以後，立即設置委員會，着手調查。這便是他日『元老院案』成立的端緒。

三、元老院案 關於這元老院案的內容，外間向來是沒有人能明白的。後來在昭和五年二月開議會展覽會時，有高松宮家裡和宮內省圖書寮裏借出來的資料，從這種資料中，才得發見了元老案。這個所謂元老案，主要是議官柳原前光，福羽美靜，中島信行，細川潤次郎等，在明治十三年十二月，參酌了各國的憲法而起草，提出給議長的。試舉其中的五六種章條，如『日本帝國以萬世一系之皇統治理之』，『皇帝之身神聖不可侵犯』，『皇帝總握行政權』，『行即位禮時，在兩院集會前。宣誓堅遵國憲』，『凡帝國土地，在現在區域之內者，形成日本帝國』，『皇帝，元老，及代議士院，合同

行使立法權」，「財產不可侵犯」，「國民得自由信仰」，「身體自由不可侵犯」，「司法權，以皇帝之名義，由上下級裁判所施行之」等等；由這許多章條，我們大體上已可窺知所謂元老案者，是怎樣的性質了。這元老案，雖然於明治十三年十二月上奏了天皇，可是因爲朝廷裡有一部分人認爲違反國體，所以這案也就此擱置，不曾發生效果。

#### 四、衆參議的意見

從明治十二年冬到十三年春，在這個期間內，關於國憲問題，曾經作過一次衆參議的意見的徵求，所提出的意見書，都是關於編纂國憲上有勢力的官吏的意見，所以由這種意見書，我們就可以知道當時廟堂上的空氣了。綜合當時的意見，說日本的政治，應由天皇獨裁，可是應該制定憲章，決定國體。人民方面是沒有要求參政的理由的。總之，必須參酌古來的習慣和現在的時勢，先試行元老院和地方官會議的制度，然後再以特命頒佈憲法，却不可以聽從了現在的輿論而就開設國會。並且應該明白確定王室，政府，人民的權限。以上這許多意見，不外乎是說：頒佈憲法和開設國會，大概是沒有法子可以避免的事了，不過總得好好地考慮一下國體和時勢，而善爲處置。並且他們覺得這種事業多少是帶些危險性的，可是又覺得欲使民心歸向政府，

唯有確定國憲，所以他們認爲最好先行聲明時期，然後再實行。但是當時也有一部人，認爲「一切不可開設國會，因爲時機尙早，現在人民所高唱着的文明開化，立憲民權等等的话，這是他們讀了坊間的譯本的一知半解的鬼話，那怕他們唱得怎樣起勁，必須絕排斥」。

五、開設國會的詔書 到了明治十四年，發生了北海道開拓使官有物的賣却問題。就是，把明治初年以來投下了莫大金額的北海道開拓使的官有物，僅以三十萬圓三十年賦償，賣給了民間的商會。這事一傳到人民方面，就輿論沸騰，說是這種不法行爲的發生，都因爲沒有國會。當時作國會開設期成運動的人們，大家都拿出這個問題來大吹大擂。而暗地裏幫助這種形勢的，是當時的閣員大隈重信。當明治皇帝徵詢衆參議的意見的時候，大隈不肯輕易回答，後來經皇帝再三催促，才說出他的意見：應於明治十六年底選舉議員，十六年初開設國議院，以國議院中有過半數的議席的政黨的首領，任爲政府的顯官，並且須將政黨官與永久官分離。要而言之，大隈所陳述的，是當時的急進論，是在野的民權運動家最動聽的論調。當時對於大隈氏的這個奏議，最反對的是伊藤博文，伊藤氏認爲與大隈共事於朝廷，是一樁可恥的事，所以當時他就欲憤而去職。在



野的民權運動家。看到了政府內部的意見不洽。益發囂張地進迫政府了。岩倉具視鑑於內外形勢，徵集朝廷官吏的意見，而就向明治天皇進奏。於是在明治十四年十月十二日，明治天皇就頒下這樣的詔書：「將於明治二十三年開設國會」。明治天皇下了這個詔書後，大隈重信，河野敏鎌，矢野文雄，小野梓，中上川彥次郎，島田三郎等，都辭官職而下野了。

六、伊藤博文等的憲法調查 自從明治十四年十月十二日頒出了這樣的詔書以後，政府方面因為鑑於國會在十年後是必須開設的了，於是就得審慎地起草憲法。不過起草憲法之先，必須考察歐洲的先進立憲國家的憲政的實際情形，徵詢憲法的權威學者的意見；並且他們認為國憲必須以國家歷史為基礎，在明確的國體觀念之下，起草憲法。於是政度就着手這種準備。

明治十五年三月，明治皇帝命伊藤博文至歐洲調查憲法。其所調查的範圍，為歐洲立憲君主國的憲法的淵源，觀其現行的狀況而研究其利害得失；關於皇室及皇族財產；皇室的各種特權；內閣的責任及其與上下兩院的關係；貴族的制度及特權；關於議院的開會開會解散及延長等的議事規程；司法官和上下兩院的關係；各省(部)的組織及權限

等項。於是，伊藤博文就帶了西園寺公望，伊東已代治，平田東助等出發了。

政府，一方面在等待着伊藤博文的調查結果，一方面又叫元老院在國內着手研究。當時元老院中有哈佛大學法科畢業的金子堅太郎，作成了『各國憲法異同科目』的草稿。

此外，岩倉具視憂慮着外國人根據了外國法而起草憲法，也許會忽視了國體的相異點，而作成不適於日本國情的憲法，所以他就建議設立國史編纂局，而終於實現了。其修史所得的結果，便是『大政紀要』。

七、伊藤博文等起草憲法 伊藤博文歸國後，着手起草憲法；與伊東已代治，井上毅，金子堅太郎，末松謙澄四人，共同着手進行。更因為欲使宮中與府中的區分明顯，設立制度調查局，在明治十七，十八年之際，制度調查的工作完畢，於是就於明治十八年二月廢止太政官的制度而成立內閣制度，任命伊藤博文為第一次的內閣總理大臣。自從施行內閣制以後，閣員中就沒有以公卿出身的了。

伊藤博文於明治十九年，才在神奈川縣下島的別墅中正式着手起草憲法。憲法和皇室典範由井上毅，議院法由伊東已代治，議員選舉法和貴族院令由金子堅太郎，分別負

責起草。至明治二十一年春，起草完畢；四月間成立樞密院，所有起草之章條，均由樞密顧問官在樞密院中審議通過。在這個樞密會議的期內，明治皇帝是每天都到會聽他們審議及批評的。審議完畢之後，就在日本第二千五百四十九年的皇祖祭日頒佈了。

## 七、民間的運動

一、設置民選議院的建白 日本在明治二十二年的紀元節頒佈憲法，這事在日本歷史上，不消說是一件值得大書特書的重大事情。可是這憲法的頒佈，決非偶然的事，而是蘊釀了相當長的期間才發生的。在一方面，固然是政府自己感到時勢所趨，不頒佈憲法，不足以挽回民心；但是一方面，政府是受了民間輿論的鞭策和緊迫，才決心頒佈憲法，行立憲政治以順民情的。

在征韓論議紛紜的時候，所謂不能行其所志而下野的許多人中，有板垣退助，江藤新平等，於明治七年一月作開設民選議院的建白。其在建白上署名的人，都是當時社會上最有身份，閱歷和智識的人，所以他們底意見，不消說，是具有相當的權威，并且被民衆所折服的。其立論的最大要旨，在於「人民既繳納租稅，則其應參與政治之一部

，乃天賦之權利也』。不過，這種思想到底是怎樣發生的？而許多人聽了這種意見，認爲真理而起共鳴；那末他們的素養又是從那裡得來的呢？第一是因爲士族階級的崩壞，第二是因爲西洋政治知識的輸入。當時關於一般人都能看得懂的那些政治書籍的出版，逐年增加了。在明治元年出版的有『立憲政體略』（加藤弘之著），『英政如何』（鈴木唯一譯），『荷蘭政典』（神田孝平譯），『萬國新話』（柳河春三譯），明治二年出版的有『英國議事院談』（福澤諭吉著），明治三年出版的有『真政大意』（加藤弘之著），明治四年出版的有『自由之理』（中村敬字譯），『政治源略』（何禮之譯）。雖然板垣退助，江藤新平等在明治七年一月作開設民選議院的建白，而博得民間多數智識份子的同情；可是一方面，對於開設議院這事，認爲時機尙早的人也很多。例如當時的德國派的學者加藤弘之，便是唱時機尙早論的急先鋒。他的意見是，『倘使在現在就設立國會，那末這個國會已不是廣集天下智者的地方，却是變成愚論之府了；所以現在，先應該從提倡教育着手』。可是當時就有很多人反對他的主張，有的說『等到振興了教育，提高了人民知識之後，再開設議會，這是遙遙無期的事』，有的說『英國當初開設議院的時候，他們人民的文明程度，比了現在日本的文明程度，只有較低而決不會超過

』，更有人說『要養成劇員，沒有劇場是做不到的，所以現在先須建立劇場』。這樣在明治七八年之際，民間關於議會論的理論鬥爭，有如野火燎原，延及日本全國各地。

結黨本來是德川時代所風行的。不過，其公然成爲政黨的，却是從明治七八年的時候起的，那就是，在征韓論分裂之後沒多時，板垣，副島，後藤，江藤等，以及新近歸國的小室信夫，古澤滋，設幸福安全社於東京橋銀座三丁目，其後改稱爲愛國公黨，其主張完全是天賦人權論。除了這個結社以外，更有板垣退助在明治七年四月，建設立志社於高知，其重要人物有片岡健吉。林有造，谷重喜等。

二、政黨結社的活動 明治維新後不久，在南海的一角，成立了一個政社，叫做立志社。自是以後，各地都繼起結合政社，如土佐的獄洋社，公民社，福島縣三春的三師社，名言屋的公道協會，靜岡的靜陵社，高崎的有信社，福島石川的石陽社，土佐佐川的南山社，肥後熊本的相愛社，雪洲松江的尙志社，伊豫松山的公共社等等都是。

這裏有一點，我們要注意的，就是，這各地方成立的政社，漸次及其勢力於日本中部，而有合流的趨勢。

明治八年二月，愛國社成立。但是在明治十年的西南戰爭的時候，這愛國社是停頓

了。直到明治十一年時，才在大阪開第一次的復興愛國社的大會，各地都有社員來參加。明治十二年三月，開第三次大會時，有十八縣二十一社的人到會，十一月開第三次大會時，就決議於十三年三月開設國會；岡山縣的同志，於十三年正月上書元老院，建議開設國會。接着，福岡的同志也上書建議。到了十三年三月愛國社開會時，會集了二府二十二縣八萬七千餘的代表，成立了國會期成同盟規約，當時關於開設國會的請願，風靡全國，其由各地方派出去請願的人，更是意氣激昂，說着倘使不達目的，不開設國會，誓不還鄉。這許多人入京之後，不分晝夜地伺候於太政官岩倉的寓邸，三條的寓邸，甚至有的人竟伺候於有栖川宮邸之前，以圖上陳其意。可是在那年的十月裡，明治皇帝頒下開設國會的詔書了。不消說，這詔書的頒下，一部份當然也是鑑於這種民情的激昂。

### 三、政黨的出現

詔書頒下後，板垣退助集同志於大阪，討論結黨的事。在十四九月底，板垣退助出席在東京精養軒開的大會，發揮他自己關於政黨的意見。結果，即舉板垣退助為總理，中島信行為副總理，後藤象二郎，馬場辰豬，末廣重恭，竹內綱等為常議員，於是自由黨遂成立。此外在大阪有立憲政黨，其首腦為草間時福，古澤滋，

土居通豫。九州之改進黨，則爲熊本，柳河，福岡，久留米等地的同志所組織；福岡的箱田六輔，頭山滿，岡田孤鹿，柳河的立花親信，熊本的前田案山子，嘉悅氏房，佐賀的武富陽春，大分的柏田盛文等，爲黨裏的中心人物。其目的在於立憲政體之確立。再有立憲改進黨，這是大隈重信等所組織，得財產家，學者，老成者的同情，而另成一政黨。這許多黨，都是標榜着自由的招牌。此外，有叫做立憲帝政黨的政黨，在明治十五年三月成立，其首領爲福地源一郎、丸山作樂等，其主張爲尊崇天子，不違欽定憲法。這個政黨，可說是這許多黨中最右傾的政黨。

自從詔書頒下後，這許多政黨，雖然像雨後春筍，紛紛地在各地成立了。可是到了明治十五年，十六年，十七年的時候，一來因爲黨內的糾紛，二來因爲缺乏黨費，三來因爲受集會條例，新聞紙法，及讒謗律等的拘束，大都不得不解散了，這種政黨解散之後，許多以提倡自由民權爲職志的人們，就羣龍無首，像失去了歸宿一樣，頓時苦悶起來了。這種苦悶的結果，便是他們不得不另找出路，而終於釀成了全國到處都有的暴動。一時日本全國差不多變成了恐怖的世界；其空氣的緊張，彷彿大革命的前夜。

#### 四、三大事件的建白及保安條例

這樣，人民的自由運動的氣象，日甚一日。到

了明治十八年，關於條約的改訂定問題，更大大地引起了人民的議論，這事，和言論自由的問題，地租減額的問題，併稱爲三大事件，而成爲當時全國輿論的對象。爲了作這三大事件的建白，而從各地鄉間入京的人，風起雲湧，其形勢之緊張，不減於十年前民權運動家蜂起的時候。於是在明治二十年十月，後藤象二郎等，欲糾合全國的作這種建白運動的人，乃組織了亥俱樂部；於十二月二日，後藤象二郎就到宮內省去上書。這三大事件中，關於言論自由的一項，實際上，便是即行開設國會的主張。於是，這年十二月二十六日，突然頒佈了保安條例。在這個條例中，有着這樣的條項；「凡居住或寄宿於距皇居或行幸地三里以內之人，認爲有陰謀內亂及妨礙治安之憂者，則警視總監或地方長官得內務大臣之許可後，可以限期或限時命其退出」。因着發佈了這個保安條例而被命退出的，有星亨，伊藤仁太郎，島本仲道，片岡健吉等多人。

因此，大家都只有靜待明治二十三年春，政府自動地開設國會了。

上海圖書館藏書



AS41 212 0006 8842B



# 日本政治制度

劉莊著

——日本研究會叢書之一——

此書於明治維新前後變法之經過，與近代憲法之創制，及議會內閣元老，樞密院之組織，詳述無遺，言簡意賅，堪稱佳構，而於軍部之權勢，尤三致意，允為今日研究日本政治者之唯一參考書。

——定價六角——

總發行所 南京將軍巷三十三號  
日本研究會  
代售處 各大書坊

民國廿二年十二月廿六日印刷  
民國廿二年十二月廿八日出版

編輯者 趙南 周伊 閱武

發行者 劉百 閱武

發行所 南京將軍巷33號  
日本評論社  
電話三一二六三

總代售處 總局 太平路  
南京正中書局  
分局 黃泥岡

印刷者 仁德印刷所  
南京常府街十八號  
電話二二三一〇

本期零售一角

訂講 辦法	冊數	價目	郵費	
			國內及日本	香港澳門國外
零售	一冊	一角	一分	三分
預年	二十冊	二元五角	二角	四角
半年	十冊	一元五角	一角	二角
全年	二十冊	二元五角	二角	四角
須知	一、歡迎直接向本社訂。			
	二、郵票十足通用。			

1591988

DECEMBER 28. 1933 NO. 39.

JAPANESE NEWS  
PAMPHLET SERVICE

THE ENACTMENT  
OF CONSTITUTIONALISM OF JAPAN

THE  
JAPANESE  
AFFAIRS REVIEW

THE ASSOCIATION FOR THE STUDY  
OF JAPANESE AFFAIRS