

【書評】村瀬信一著『明治立憲制と内閣』

前田亮介

本書は、明治二三（一八九〇）年の議会開設前後から明治三三年の

政友会成立にいたる一〇年の政治史を、個々の内閣の政権交代方式に

即して通時的に分析した研究書である。元来、明治憲法に「内閣」の

規定はなく、また単独輔弼制のため閣僚が連帯責任を負う義務がない

にも拘らず、総辞職慣行は比較的早期に定着した。こうした総辞職慣

行の定着が、実は政党と官僚閥が交互に政権を担当する「桂園体制的

なシステム」の形成と軌を一にしており、明治立憲制の知られざる一

面を照射すると捉えた点に、著者の視点のユニークさがある。本書に

先行する業績¹⁾によって内閣機能強化に関する論点は広く知られている

が、本書のように二つの過程の交錯を考察したものは存在しなかった。

著者は明治期の「吏党」に関する一連の先駆的研究で知られ、その

後伊藤博文のリーダーシップに関心を移して発表した「選挙法改正問

題と伊藤新党」（『史学雑誌』一〇八一―一一、一九九八）、「第一内閣

規約」再考」（『日本歴史』七一四、二〇〇七）の二論文を中心に、過

去の諸論文の成果を組み込んでまとめ直したのが本書である。

構成は以下の通りである。

序章 課題と視角

第一章 内閣制度をめぐる諸潮流

第二章 初期議会と内閣機能強化問題

第三章 画期としての元勳内閣

第四章 日清戦争後における権力状況

第五章 連帯責任的内閣交代の定着

終章 総括と展望

序章では、一八九〇年代の政治史分析にあたって、政策対立の側面

よりも内閣制度それ自体の論理を重視することを宣言し、坂野潤治氏

の「一九〇〇年体制」論をはじめとする先行研究との差異を主張する。

第一章は、太政官制を支えた各参議間の「調整・談合システム」が

機能不全に陥り、新設の内閣制の下で議会開設までに複数の政治構想

が生成する過程を描いている。参議間の調停役を務めた岩倉具視や三条実美の政治的役割が後退する中、顕在化した各省割拠を解消すべく長派主導の全面的な行政機構改革を試みたのは井上馨であった。だが、大規模な人事異動を伴う井上の「内閣長」構想は伊藤に採用されない。結果として誕生した第一次伊藤内閣では、薩長均衡を前提とする既存の権力配置に相応の配慮を見せることになる。実際、特定の省に蟠踞する諸大臣の存在は、「内閣職権」が掲げる大宰相主義の建前と長期的には背反する危険を孕むものの、立憲体制の構築に向け各省の迅速な政策展開が要請される政治状況には、むしろ即応力を有していた。閣内の合意形成の不在を批判する論理は当初、谷干城のような政府内非主流派の自己主張と親和的だったのである。

もともと、明治憲法第五五条に結実する単独輔弼規定は、政党内閣否認の原則を確認したにとどまり、連帯責任の可能性まで排除したものでなかった。大宰相主義と各省分任が曖昧に共存する状況を前に、まさにこの方向から政治システム全体へ問題を投げかけたのが、井上の自治党構想にほかならない。従来の研究と異なり、著者は自治党を内閣論の文脈に位置づけ、伊藤らが重視する、薩長均衡に基づく微調整的政権交代を崩す可能性を秘めた構想だったと解釈する。自治党の眼目は政策方針公示にあり、政権全体の明確な責任を設定した上で世論誘導を通じた閣内の強固な意志統一を志向したものの、その反薩派的性格と「分権の主義」（四〇頁）が伊藤の薩長均衡論と大宰相主義に抵触し、井上と伊藤は再びすれ違う。しかし、自治党が提起した閣内意志統一の論点は、超然主義演説の後黒田内閣に少なからぬ刻印を残した。条約改正問題に際し「内閣職権」の不備を衝く形で閣議の軽視を貫いた黒田の政治手法が批判を呼び、事実上の総辞職の手続き

が取られかけるまで混乱が極大化すると、続く三条内閣では、藩閥内の亀裂修復を含意した内閣制度改革が急速に焦点化する。この「内閣官制」制定の過程で行政機関としての内閣の制度的枠組が明確になるにつれ、内閣機能をめぐる基底的な対立軸が整理されていった。まず、元来首相の地位を「内閣の議長」と捉えて合議を重視していた井上は、大宰相的政治指導を追求する伊藤的論理にここで合流する。だがこれに対しては、首相の優越性と閣議の多数決原理の双方を否定する山田顕義の有力な異論が浮上し、天皇を正当化根拠に利用する「大臣責任の原理」を掲げて単独輔弼制に新たな政治的意味を付与した。山田の論理はやがて松方正義や山県有朋に継承されていく。

こうして「内閣官制」は、相反する志向を折衷し、連帯責任の可否を含む重要な論点を曖昧なまま棚上げした政治的文書として成立した。しかし、伊藤的論理のもとに結集した、①「内閣職権」以来の首相指導力強化と、②連帯責任的観念を胚胎した自治党の系譜を引く内閣機能強化、という二つの課題が、さらなる一体性を獲得するには、議会開設という一大契機が必要であった。初期議会期には、「内閣官制」の原則に沿って、この両課題がそれぞれ異なる局面で具体化していく。最初の試金石となったのは、第二章が取り上げる第一次松方内閣であった。前任の第一次山県内閣は政権交代にあたり薩長均衡に配慮した微調整的方式を踏襲したものの、改造後の松方内閣には松方以外の元勲級指導者が入閣しておらず、既往の閣議の空洞化に鑑みた首相指導力強化の路線と、閣外から非制度的に介入する集団指導体制の路線を、ともに活性化する余地があった。前者は主に松方首相―内務省ラインにより進められ、第一に天皇への頻繁な拝謁と親政府系議員の組織化を通じた内閣の権力基盤拡大を、第二に集団指導体制からの自立

を図った。これに対し、後者を代表するのが、伊藤と井上の出先の立場にあった陸奥宗光農商相が主導した政務部構想である。伊藤―陸奥ラインは政務部を通じて対議会・政党政策の権限を一元化した上で、内閣機能強化から首相指導力強化を切断しようとしたものの、切断の政治性を察知した内務省の反発を惹起し、唐突にすぎた伊藤新党構想に逢着する。双方の路線が行き詰まる中、両者の妥協点を探った最後の内閣機能強化の試みが、伊藤と西郷従道の二頭体制による薩長協力の政党構想であった。だが結局国民協会に収斂し、統一方針を欠いたまま迷走を続けた松方内閣は空中分解に近い倒壊を遂げてしまう。

以上見た松方内閣の経験と学習した成果は、続く第二次伊藤内閣の方針に大幅に盛り込まれることとなった。すでに伊藤周辺では、第一議会前後から「内閣官制」を改正し、「各都府行政」と異なる「大政」の領域において首相の指導力を保障する構想が生じていた。こうした大宰相主義を実質的に担保するため伊藤がいかなる政治的工夫を凝らしたかを、スマートに論じたのが第三章である。伊藤は第一に、閣議での首相主導を容易にするため、特定の省と縁故の深い諸大臣の配置転換を行った。第二に、対議会・政党政策を一元的に管理するため、属僚の伊東巳代治（内閣書記官長）―末松謙澄（法政局長官）のラインを重用した。集会和政社法改正によって政党対策に占める内務省の比重が低下する中、伊東―末松ラインは自由党とパイプを持つ陸奥外相をも凌ぐ影響力を發揮したとされる。第三に、各省の管轄事項にまで広範に踏み込んだ政策大綱を起草し、議会誘導の意図を含んだ積極主義的法案を準備した。微調整的政権交代に明白な限界を感じていた伊藤にとって、内閣にかかる強固な政策的結集軸を築くことは、日清戦後に実現する連帯責任的合意による総辞職の布石となった。この三

点を通じて、日清戦争指導にも耐えた長期政権が現出した理由を、著者は元勳網羅策ではなく首相固有の政治資源に見出す新鮮な視角を提示している。

ただし、こうした伊藤の首相主導方式が盤石でなかったことにも、本書は十分意識的である。第一に、対政党折衝の独占を図る伊東の硬直した姿勢は、星亨と関係の近い陸奥外相や井上内相との緊張を促進した。第二に、首相主導方式の政治基盤は、自由党の支持を期待しうる条約改正向けシフトにあったにも拘らず、伊東―末松ラインの議会操縦は十全に機能せず、政党懐柔のために天皇の物理的動員まで検討された。第三に、山県・井上の内閣離脱、蔵相就任を要請した松方との確執など、元勳網羅策の継続も日清戦争終了前の時点ですでに困難だった。集団指導体制から飛び出した伊藤は、第九議会後に戦後経営遂行のため自由党との提携を決断することになる。

続く第四章では、伊藤が口火を切った政党の政権参入のルートが復線化するに伴い、伊藤が挙国一致内閣構想へ次第に傾斜していく力学を明らかにしている。薩派の復権の可能性を失わせた第二次松方内閣の後半期には、伊藤首班の下で自由・進歩両党からの入閣を目指す挙国一致内閣構想が、元勳網羅構想とも微妙に共振しつつ、相応の求心力を獲得していた。伊藤は自由党のみとの提携にこだわらなくなったのである。こうした伊藤の姿勢の変化を端的に象徴する存在が、土佐派の凋落に伴い影響力を後退させていた伊東に代わり、挙国一致内閣構想の支持者として台頭しつつあった陸軍の桂太郎にほかならない。藩閥内再生産の必要に意識的だった伊藤は、桂を初めて入閣させた第三次内閣で、挙国一致内閣の政策的前提となるべき大選挙区制導入に向けた選挙法改正法案を提出し、既成政党の改造と新党創設の双方を

視野に入れて首相主導方式を洗練させていく。

伊藤の政勢は、隈板内閣崩壊後に本格化する。第五章が詳述するよう、政治システム改革の色彩を強く帯びた選挙法改正案は、第二次山県内閣と憲政党双方にメリットが薄く、それだけに両勢力を架橋する伊藤の活力の源泉となっていた。さらに二大政党対立型の議会が初めて現出したことは、両党の支持調達を目指す挙国一致構想にも適合的であった。これに対し、山県内閣は貴族院先議を重視した新たな議会運営方式を打ちだし、また伊藤の首相主導方式・連帯責任的政権交代に、各省分立主義・微調整的政権交代を対置しようとする。しかし、両者の対抗はいずれも腰砕けに終わった。山県の側は、第四次伊藤内閣に政権を委譲する際、元来忌避していたはずの総辞職のカードを切るほかなかった。また伊藤も、政友会に連なる新党を、導入した大選挙区制下の選挙を通じて改造する機会を逸した。組閣後には、長年の大宰相主義の結語としてかつて否認した議院内閣制に到達するもの、予算をめぐる閣内対立が統御不能に陥った末、辞表提出後の統投を阻止されることで初めて総辞職慣行の定着を見届けるといふ皮肉な結末にいたる。こうして政権交代方式の上でも藩閥の第二世代を象徴する政治指導者として、桂が浮上するのである。

終章では、円滑で効率のよい政権交代方式と議会運営方式が桂園時代に誕生したことが後年の政治にもたらした功罪を俯瞰しつつ、本書の知見をコンパクトにまとめている。

以上見てきたように、本書は、伊藤の大宰相主義を通奏低音として響かせつつ、藩閥の曖昧な集団指導体制として出発した内閣が、連帯責任的観念を前提とする首相主導方式に結実するまでの段階的変化を

丁寧位置づけた労作である。その段階性を、伊藤・井上・山県三者の関係を留意してまとめると、次のようになる。

議会開設を前に、調整と談合のメカニズムに依拠した従来型の合意形成方式の限界を鋭く認識した自治党構想によって連帯責任的政権交代の萌芽が生じ、構想が伊藤的論理に合流したことで、単独輔弼制に立脚した対抗勢力の結集が促される(第一章)。議会が開設されると、対議会・政党政策を一元化するための内閣機能強化と首相指導力強化の間で深刻なジレンマが生じるものの、第二次伊藤内閣が両者を結合し、初の総辞職を敢行する(第二・三章)。伊藤の内閣指導は自由党と親和的な条約改正向けのシフトに担保されていたが、戦後経営遂行の必要に迫られた日清戦後期に連帯責任の基盤をより強固にするには、挙国一致内閣構想への旋回が不可避だった(第四章)。政友会構想もその延長にあり、内閣制度運用を焦点とする山県との対抗関係が再燃するものの、定着していた総辞職慣行に両者とも意図に反して回収されてしまい、ここに既存の対抗関係自体が消滅する(第五章)。

こうした知見は、内閣官制をめぐる対立にせよ、松方内閣の混乱にせよ、日清戦後の集権化構想にせよ、個々についてはさほど新鮮な印象を与えないかもしれない。実際には黒田の内閣職権運用や集会及政社法改正の理解など、細かな点にも著者の独自の創見を見出しうるが、本書の意義は何より長期的なトレンドの把握を可能にした点にある。

本書の行論で最も印象深かったのは、第二次伊藤内閣の政治構想と日清戦後の伊藤の政治構想のあいだに変化を見出す着眼点である。すなわち前者については、その成立時点において大宰相的政治指導のピークを示しており、また後者については、ピークの陰りを察知した伊藤の挙国一致内閣構想への旋回とその挫折を、選挙法改正問題の再

解釈を通じて明らかにしている。こうした段階的変化の析出は、先行研究への鋭い批判を含む。媒介項が経済問題であれ、外交問題であれ、政友会成立に結実する伊藤と自由党の提携の構造的な不可避性は、先行研究でしばしば強調されてきた。しかし、日清戦前と戦後の政治環境の質的差異をふまえ、内閣制の構造変容を内在的に分析するには、提携の不可避性を与件にするのではなく、制度設計者としての伊藤に説明変数を絞った歴史記述が、必要なのではないか。伊藤を、憲法観や政治観から論じる道を選ばず、その曲折を凝視し続ける本書の背後には、そうした問題意識があるようにも思われる。

実際、歴史の複雑性を引き受ける著者は、議会内閣制的システムに収斂する伊藤構想の実現過程を単線的に記述する方法を取ってはいない。重要なのは、大宰相主義が一貫して追求されたことではなく、複数の代替選択肢がその都度提示される中、大宰相主義を政治的に基礎づける論理がいかに変遷したかであり、本書はその変遷の陰影を浮かび上がらせることに成功している。もっとも、内閣運用方式（大宰相主義か各省大臣分任主義か）と内閣辞職方式（連帯責任的政権交代か微調整的政権交代か）はあくまで相関関係で結ばれており、直接の因果関係にないだけに、論理の変遷の析出は容易でない。政権交代のあり方自体が政治的目標となることは稀であり、よって総辞職慣行定着の政治過程に接近するためには、首相指導力強化の政治過程を描くことを通じて間接的にそれを映し出すしかない。いかなる政治的苦境に陥っても議会・政党対策は首相専管事項という原則を「守り抜いた」（二六一頁）やヒロイックな伊藤像が導かれる反面、伊藤の「個人プレー」（二二三頁）を見つめる著者の視線がどことなく冷ややかなのは、本書の伊藤理解が一枚岩でないことを窺わせるのである。

したがって、本書を政治指導者としての伊藤に即して読むのは、必ずしも著者の意図にはそぐわないのだろう。序章が示すように、本書の独自性は藩閥対政党といった政治集団間の対立と協調を通じてではなく、「政治システム」の合理化過程を通じて「政治史と制度史の境界領域」（三一七頁）を透視しようとする問題設定にあるからである。ここでは「藩閥」とは「制度化の客体」の同義語であり、元老集団が長らく発揮したような調整能力が語法に入り込む余地はない。こうした、いわば「藩閥論なき藩閥論」という立ち位置ゆえに、著者は制度設計者としての伊藤の構想の射程を眺望しえたのかもしれない。

だが、本書の先行研究への異議申し立てを突きつめるならば、伊藤の挙国一致内閣構想（政友会構想）という歴史上の可能性を提示することは、その不可能性をより構造的に理解する前提とならなければならない。最終的には憲政党中央に収斂した政友会が伊藤の「理想通りにはなっていないかった」（二九二頁）にせよ、「理想」を放擲して憲政党との単独提携路線に再帰するにあたっては、伊藤なりの制度理解に基づく政治的計算があったはずである。そのような計算の存在を想定した上で伊藤の限界を説明する必要があるのではないだろうか。そしてその問いは、第二次内閣成立時点での達成が、強固な権力基盤にも拘らずなぜ変化を迫られたのかという問いと重ね合わせることで、より内在的かつ強力な因果関係を抽出できるように思われる。

もっとも最終的に生みの親たる人物さえ疎外していく「システム」の分析を掲げた本書に、人物に関する問いを投げかけるのはあまり生産的ではないのかもしれない。しかし、これまで著者の視線の先にはしばしば、野村靖や青木周蔵といった、持ち合わせた才能や条件の割に不遇だった中堅官僚たちの不器用ながらも魅力的な姿があった。本

書は今後とも広い読者を動員するに違いない書物である。本稿では本書が提供する、明治立憲制に関する豊富な知見に多く依拠しながら、評者なりの思考の整理を試みさせていただいた次第である。

註

- (1) 三谷太一郎「政友会の成立」(『岩波講座 日本歴史16 近代3』岩波書店、一九七六)。佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』(吉川弘文館、一九九三)。西川誠「参事院の創設―明治一四年政変後の太政官における公文書処理―」(『書陵部紀要』四八、一九九六)。坂本一登「明治二二年の内閣官制についての一考察」(犬塚孝明編『明治国家の政策と思想』吉川弘文館、二〇〇五)。また、行政学の立場から、明治二二年六月の井上馨意見書・第一次松方内閣の官制改革・政務部構想の三者を通貫させて分析した近年の論考として、牧原出『行政改革と調整のシステム』(東京大学出版会、二〇〇九)一二〇～一三三頁。
- (2) 著者の人物論として以下のものを参照。「良二千石関口隆吉」(『彷彿月刊』二一一(特集・明治の地方官)、一九八六)。「野村靖内相の憂鬱」(『日本歴史』六三〇、二〇〇〇)。「青木周蔵」(佐道明広・小宮一夫・服部龍二編『人物で読む近代日本外交史』吉川弘文館、二〇〇九)。

(吉川弘文館、二〇一一)