

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| 論題<br>Title                      | アメリカが見た明治憲法制定と立憲政治の展開  |
| 他言語論題<br>Title in other language | How Americans Viewed the Establishment of the Meiji Constitution and Political Developments under It |
| 著者 / 所属<br>Author(s)             | 山田 邦夫 (Yamada, Kunio) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 憲法調査室主任  |
| 雑誌名<br>Journal                   | レファレンス (The Reference)   |
| 編集<br>Editor                     | 国立国会図書館 調査及び立法考査局  |
| 発行<br>Publisher                  | 国立国会図書館  |
| 通号<br>Number                     | 811  |
| 刊行日<br>Issue Date                | 2018-08-20   |
| ページ<br>Pages                     | 01-30  |
| ISSN                             | 0034-2912  |
| 本文の言語<br>Language                | 日本語 (Japanese)   |
| 摘要<br>Abstract                   | 明治憲法制定以降、アメリカは、日本の立憲政治について、民主化と自由主義化、確固とした統治能力に期待し注目したが、軍事寡頭制には立憲政治を浸食するものとして懸念を示すようになった。            |

\* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# アメリカが見た明治憲法制定と立憲政治の展開

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 憲法調査室主任 山田 邦夫

## 目 次

はじめに

I 明治憲法の制定と帝国議会の開設

1 明治憲法発布後の評価

2 初期議会から立憲政友会創設まで

II 立憲政治の展開と政党内閣実現への動き

1 桂園時代

2 大正政変から原内閣の登場まで

おわりに

## 要 旨

- ① アメリカにおいては、1889（明治22）年発布の大日本帝国憲法（明治憲法）は、かつての「啓蒙以前の専制国家」が、市民革命を経ることなく制定した奇跡的な近代憲法として、概ね好意的に受け止められた。ジョンズ・ホプキンス大学では、駐米日本公使や日本人留学生などを迎えて祝賀会が催された。
- ② アメリカにおける明治憲法の捉え方には、国民の政治参加と自由権を保障するという近代憲法の定式に則っていると理解し、憲法に基づいて統治権力が安定的に運用されることに対する期待の2種類の要素が見られる。同時に、東洋の国に、欧米先進国を模倣した憲法制度が根付くのか否かといった点からも注視された。
- ③ 1890（明治23）年に開設された帝国議会では、超然主義を掲げる薩長藩閥政府と政党内閣制の実現を目指す民党との激しい攻防が繰り返され、衆議院解散が相次ぎ短命な内閣が続いた。アメリカのメディアは繰り返し藩閥政府の統治能力が問われる危機を伝えたが、他方では、やがて立憲政治が民主的な方向へ進む可能性を見いだそうとしていた。
- ④ アメリカからの、日本の民主化や自由主義化に対する期待と、確固とした統治能力に対する期待は不可分のものであった。例えば、日露戦争後の日比谷焼打事件のような直接的で激しい民衆運動については、統治能力の問われる問題として、正しい情報の提供と自由な世論形成を妨げる日本政府が批判された。
- ⑤ 日本は大正政変を経て、原敬内閣において本格的政党内閣を実現させ、アメリカはこうした民主化への動きを評価していたが、同時に、必ずしも理念で行動しない政党の在り方についてはしばしば批判した。それは、日本の政党が本当に民意を集約し統治を担う能力を備えているのかといった疑問を投げかけるものであった。
- ⑥ アメリカはまた、日本の軍事寡頭制にも次第に懐疑的になった。東アジアや太平洋で日本との利害が相対するようになったためばかりでなく、立憲政治の観点からは、軍事寡頭制が日本の民主化や自由主義化を侵食し、軍部大臣武官制などを通じて政府の統治能力を弱体化させてしまうことを懸念したからであると見られる。

## はじめに

日本国憲法制定については、日本占領管理を実施していた連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）の民政局がその原案を作成したことはよく知られている<sup>(1)</sup>。いわゆる GHQ 草案である。敗戦後、日本政府が大日本帝国憲法（明治憲法）の部分改正に留めようとしていたのに対して、GHQ 草案は根本的な憲法改革を求め、手続上は明治憲法の改正規定に従いながらも実質的には全面的な改正となり、新憲法が誕生することになった。

こうした経緯から、事実上アメリカ軍を主体とした GHQ が、明治憲法を極めて否定的に評価していたのであろうと容易に推測されることになる。例えば、彼らは、「明治憲法下の日本はまるで鬼ガ島のような」と見ており、こうした見方がその後の日本人一般の明治憲法観にも深く影響したという捉え方がある<sup>(2)</sup>。

GHQ が占領改革に当たり、明治憲法体制をどのように評価していたかは、当時の民政局のラウエル（Milo E. Rowell）少佐によるレポート「日本の憲法についての準備的研究と提案」（Report of preliminary studies and recommendations of Japanese constitution）<sup>(3)</sup>に示されている。ラウエルの分析によれば、問題は、憲法の運用に当たり「数多くの権限の濫用」があったことにある。ここでは内容の詳細に立ち入らないが、憲法規定における欠陥は、そうした濫用に歯止めがかけられなかった点や、国民の意思に責任を持たない憲法外の機関を抑制できなかった点にあることが示唆されている。結論として、ラウエルは、憲法、特に統治機構規定を全面改正する必要性を認めるに至った<sup>(4)</sup>。

日本の憲法は、その運用に問題があったのではないか——こうした疑問は、ラウエルが初めて抱いたのではない。歴史を遡れば、本稿で扱うように、明治憲法＝「自由憲法」の制定はアメリカの多くの有識者から祝福と賛辞をもって迎えられていた。その後も長い間、アメリカの有識者やメディアの多くは、日本が憲法の下で民主化や自由主義化を進め、健全な政党政治を発展させていくことを期待し予想していた。しかし、大正政変などを経て日本が本格的に政党政治の時代を迎えるようになったころ、アメリカから聞こえてきたのは、立憲政治の進歩に対する祝福というよりは、むしろ民主化・自由主義化の内実に対する疑問であり、軍事寡頭制への懸念の声であった。

本稿では、明治憲法制定時から、本格的政党内閣が実現したとされる原敬内閣の時代まで約 30 年間にわたり、アメリカが日本の立憲政治の進展をどのように観察していたかを、同時代の文献に基づいて追うこととする。欧米諸国において、新興国日本の制度や社会、文化、歴史などを紹介する文献は、幕末・明治初期から少なからず出版されていた。しかし、憲法・政治制度

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2018（平成 30）年 7 月 24 日である。

(1) 日本国憲法制定過程については、国立国会図書館『日本国憲法の誕生』（電子展示会）〈<http://www.ndl.go.jp/constitution/index.html>〉を参照。

(2) 小林昭三『明治憲法史論・序説—明治憲法への模索と決着—』成文堂、1982、pp.1-2。

(3) 高柳賢三ほか編著『日本国憲法制定の過程—連合国総司令部側の記録による— I 原文と翻訳』有斐閣、1972、pp.2-25。ラウエルは、弁護士経験を有する法律家で、この時は民政局法規課長を務めていた。当該文書の日付は 1945（昭和 20）年 12 月 6 日であり、GHQ 側が日本政府による自主的な憲法改正の動きを見守っていたころである。ラウエルは、文書の目的について、「憲法の権威や政府の代表者と会談する際の基礎になるような一応のチェック・リストを示すこと」としている。

(4) 同上、pp.16-17。

について専門的な見地から書かれたものは、明治憲法の下で帝国議会が開設された 1890 年代に至ってもあまり見られない。そこで本稿では、アメリカの代表的な新聞である『ワシントン・ポスト』や『ニューヨーク・タイムズ』における、その時々日本の政治の動きを報ずる記事を多く活用する。これらは、必ずしも時事報道の枠を超えるものではないが、時にはアメリカをはじめとする西洋諸国の政治制度を所与の引照基準とする視点から日本を評価することもあったので、当時の欧米人が日本の政治をどのように捉えていたかを知る手がかりが得られるであろう。

## I 明治憲法の制定と帝国議会の開設

### 1 明治憲法発布後の評価

#### (1) 発布時におけるアメリカの報道

1889 (明治 22) 年 2 月 11 日、大日本帝国憲法の発布は在米日本公使館にも電信で伝えられ、陸奥宗光公使は、その日のうちに、ベイヤード (Thomas F. Bayard) 国務長官にこのことを通知した。翌 2 月 12 日付『ワシントン・ポスト』によれば、ベイヤード長官はこのとき、陸奥公使に対し、「立憲的自由による日本の発展」を祝し、合衆国ほど「日本の活力と繁栄」を喜んでいる国はないと断言したという<sup>(5)</sup>。また、翌日の同紙の記事は、日本が「政治的自由と自由な制度」に向けて大きな一歩を踏み出したとし、「絶対君主制から立憲的制限君主制へ—1 人の権力から国民議会を通じた人民による統治 (popular rule) へ—移行したことは、まことに見事である」と評した。さらにこの記事は、憲法は国民が君主と対決して獲得したのではなく君主から国民に下賜されたものだが、それでも、かつての「啓蒙以前の専制国家」において近代思想が驚くべき成長を遂げ、今世紀中に政治的転換が行われたことを「奇跡」として伝えた<sup>(6)</sup>。

『ニューヨーク・タイムズ』でも、他の国のように支配権力と進歩的陣営とが流血の争いを起こすことなく、むしろ絶対的統治者とその側近による提案と助力で変革がなされたと報じられた。ただし、「国民がこの改革にあまり深い関心を持っているようには見られない。」と指摘し、「この進歩的な動き」は、「国内やヨーロッパで教育を受けた」有識の人士が、海外の事例を徹底的かつ丹念に研究・観察して得た知識に基づくものであろうと推測した。そして、これを行ったのは日本の指導者たち自身であって、「彼らの精神が近代思想にかくも開かれていたことは注目に値する。」と称賛の態度を示した<sup>(7)</sup>。

両紙共に、日本の新憲法が、自由主義を基軸とした近代思想に基づくものであると理解していたようである。ただし、この 19 世紀末までに市民革命を経て近代憲法を生成発展させてきた欧米諸国と異なり、統治者から憲法が与えられたという事実からは、日本では憲法を国民が自ら闘い取ったのではなく、国の指導者らが先進諸国をモデルとして作り上げたことが了解されたのである。そして、両紙とも、そのモデルが主としてドイツであることを指摘していた<sup>(8)</sup>。

#### (2) ジョーンズ・ホプキンス大学での祝賀会

1889 (明治 22) 年 4 月 17 日、メリーランド州ボルティモアのジョーンズ・ホプキンス大学ホブ

(5) “Government news: The new constitution of Japan,” *Washington Post*, Feb 12 1889.

(6) “The new Japan,” *Washington Post*, Feb 13 1889.

(7) “Progress in Japan,” *New York Times*, Feb 12 1889.

(8) I-2-(3)でも触れるが、明治憲法が範としたのは、主にドイツの憲法、中でもドイツ帝国 (1871 年成立) の盟主となったプロイセン国の 1850 年憲法であった。

キンズ・ホールで、ギルマン (Daniel C. Gilman) 総長主催の下、2 か月前に発布されたばかりの大日本帝国憲法の祝賀会が催された<sup>(9)</sup>。ギルマン総長は、陸奥駐米公使や同大学に学ぶ日本人<sup>(10)</sup>のほか、政治学の研究者などを招待していた。

祝賀会では、憲法学者のクーリー (Thomas M. Cooley) が「大日本帝国憲法の発布について」と題する講演を行った<sup>(11)</sup>。日本政府は憲法発布時にその英訳版を在外公館に送達しており、在米日本公使館はこれをアメリカの政府機関や大学などに送付したと考えられ<sup>(12)</sup>、クーリーも既にこれを読んでいた。クーリーの演説は、日本初の憲法の制定、そしてこれによる国民の政治参加の実現に対するいわば祝辞である。殊に、参政権が「既存の政府に対する国民の反乱の成功により勝ち取られた」他の多くの例と異なり、「自由憲法」が内戦を経ることなく発布されたことが称賛された。クーリーは、具体的な部分として、「立法権に与の特権が、自由に選ばれた国民の代表に与えられたこと」と、「個人の自由の保障として盛り込まれた入念な権利章典」に注目し、後者については、所有権の不可侵 (第 27 条) や言論・出版・集会結社の自由 (第 29 条)、信教の自由 (第 28 条)、法に依ることなく逮捕・監禁・審問・処罰を受けないこと (第 23 条) などに言及した。そして、憲法の条項が、「今やこの国民が、自由主義的諸制度を享受する諸国家の中に占める名誉ある位置を、顕著に示す」ものであると賛辞を送ったのである。

続いて、後に第 28 代合衆国大統領となる政治学者ウィルソン (Woodrow Wilson) からの書簡の一部が朗読された。ウィルソンは、同大学で博士号を取得した縁で祝賀会に招待されていたが、出席が叶わないために、ギルマン総長宛の書簡<sup>(13)</sup>の形で新憲法へのコメントを寄せたのである。ウィルソンは、書簡の中で、この憲法が主としてプロイセン憲法の模写であることは疑いないと述べ、特に、欽定憲法であることや君主の地位と権限に係る諸規定、緊急勅令 (第 8 条)、議会における一事不再議 (第 39 条)、行政裁判所 (第 61 条) に係る諸規定の類似性を指摘した。中でも、大臣が議会でなく天皇に対して責任を負うことが最大の類似点である<sup>(14)</sup>と論じ、イギリスやフランス、イタリアにおける責任内閣制がモデルではないとした。その上で、「日本が現在置かれた発達段階を考慮すれば、プロイセン憲法は模写するには卓越した文書であったと考える。」と述べた<sup>(15)</sup>。

(9) ジョーンズ・ホプキンス大学は、祝賀会の記録を小冊子にまとめ、Johns Hopkins University (JHU), ed., *The Constitution of the Empire of Japan: With the speeches addressed to students of political science in the Johns Hopkins University, Baltimore, April 17, 1889*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University, 1889 として出版した。全訳が太田雅夫編著・監訳『家永豊吉と明治憲政史論』新泉社, 1996, pp.207-244 に掲載されている。本稿における以下の記述は、主にこれらの文献に拠る。

(10) その中には、後に国際連盟事務次長となる新渡戸稲造 (当時の名は太田稲造) や後に京都市長などを務める西郷菊次郎 (隆盛の長男) の名も見える。ただし、新渡戸は祝賀会は欠席している。

(11) Thomas M. Cooley, "On the promulgation of the Constitution of Japan," JHU, ed., *op.cit.*(9), pp.25-29. 和訳は、太田編著・監訳 前掲注(9), pp.228-231 に掲載。

(12) 同上, p.278.

(13) Arthur S. Link, ed., *The papers of Woodrow Wilson, v.6 1888-1890*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1969, pp.169-172. 邦訳は、同上, pp.245-248 に掲載。

(14) 明治憲法第 55 条第 1 項「国務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」、同第 2 項「凡テ法律勅令其ノ他国務ニ関ル詔勅ハ国務大臣ノ副署ヲ要ス」; プロイセン憲法第 44 条「国王の大臣は責任を負う。国王のすべての統治行為は、それが有効になるためには、一の大臣の副署を必要とし、大臣はそれによって責任を負う。」(高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集 第 7 版』信山社出版, 2016, p.65.)

(15) 祝賀会では、ウィルソン書簡の朗読に続いて、留学生の家永豊吉により「大日本帝国憲法への道程」と題する基調講演が行われた (Toyokichi Iyenaga, "Japan's preparation for her present constitution," JHU, ed., *op.cit.*(9), pp.31-47. 和訳は、太田編著・監訳 前掲注(9), pp.232-244 に掲載)。家永は、翌 1890 年 6 月に同大学で博士号を取得し、後に東京専門学校や慶応大学、シカゴ大学などで教鞭をとり、一時は外務省や台湾総督府でも勤務した。

### (3) 金子堅太郎による意見聴取

憲法発布から5か月余り経た1889（明治22）年7月、憲法起草者の1人であった金子堅太郎は欧米に旅立ち、翌年6月に帰国するまで、諸国における議会制度の実際的運用と「憲法政治の実況」の調査に従事した。1890（明治23）年11月に予定される憲法施行・議会開設の準備の一環である。金子は同時に、新憲法について各国の有識者に対し主に『憲法義解』<sup>(16)</sup>の英訳版を使って説明し、その評価を求めた<sup>(17)</sup>。ここでは以下、金子がアメリカにおいて聴取した評価や意見を取り上げることにする。

首都ワシントンで金子は、共和党保守派のブレイン（James G. Blaine）国務長官に面談した。ブレイン長官は、まだ憲法の内容は読んでいないとしつつ、金子に向かって概略次のような意見を述べた。すなわち、①憲法はできるだけ原則のみを規定し、細目は「悉くこれを省略して、普通の法律に譲るべき」である。②君主の主権については「独逸流に倣うのがよい。イギリスでは「主権は全く下院一院に存在」するが、これは「彼国の歴史上数百年来因襲したる慣例」なのであって、真似るべきではない。③大臣の責任は「天皇に対してのみ」のものであり、「議院に対して有せざる」ように規定すべきである。④大臣弾劾について憲法に規定すべきではない<sup>(18)</sup>。大臣の「非行または不正の行為」があれば、「宜しく議院より君主に上奏して、その退職を請求」すれば十分である。金子がこれに対し「悉く同氏の意見の如く制定したりと説明」したところ、彼は「手を拍ちて賞歎」したという。<sup>(19)</sup>

金子はボストンでは、ホームズ（Oliver W. Holmes, Jr.）元ハーバード大学教授に意見を求めた。ホームズはまず、日本が憲法制定に当たり性急な措置を取らず、徐々に「その基礎を固め、漸次立憲の制度を施行するの目的を定めしは、予のもっとも称賛する所」とし、「保守主義を以て」制定するという精神が「[憲法の] 全篇に充満するを祝賀するなり。」（〔 〕内は筆者補記。以下同じ）と述べた。他方、この憲法は「人民の腕力に訴へて創定」したものでなく、「全く天皇の恩賜」として制定されたものではあるが、「憲法政治を施行」する以上は、「国民を数多の党派に分割する」ことを「十分自認」すべきこと、また、「立憲の虚式」でなく「立憲の実権」を与えた以上、「憲法政治」は天皇が行うのではなく「全く内閣大臣と国民との決心如何にある」のだから、憲法運用の成否は「人民政治上の教育と能力」とにかかっていることを強調した。ホームズはさらに、「憲法政治」とは、統治機構の構成・配置や権限行使の在り方を明確にした政体をいい、かつ「人民もまた政治上に参与するの権限」を得た政体をいうとした上で、この憲法も「天皇の大権のある部分を検束して…日本人民に政治上の生命を与」えたものだが、この古来存在しなかった「[人民の] 政治上の生命」があれば、その政府は「立憲政府」といわざるを得な

(16) 『憲法義解』とは、大日本帝国憲法の逐条解説書である。草稿は井上毅の手になるとされ、いくつかの段階を経て伊藤博文の名で1889（明治22）年に出版され（伊藤博文『帝国憲法義解』国家学会、1889）、その英訳 Hirobumi Ito (Miyoji Ito trans.), *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan*, Igrisu-Horitsu Gakko, 1889 は、伊東巳代治訳として出版された。稲田正次『明治憲法成立史 下巻』有斐閣、1962, pp.859-888 を参照。

(17) 大淵和憲「解説・あとがき」金子堅太郎、大淵和憲校注『欧米議院制度取調巡回記』（日本憲法史叢書 6）信山社出版、2001, pp.195-196。金子は帰国後にこの報告書を作成して天皇に奉呈し、その謄本を山県有朋首相と伊藤博文に贈呈した。金子の欧米巡回については、瀧井一博『文明史のなかの明治憲法—この国のかたちと西洋体験—』講談社、2003, pp.189-196 も参照。

(18) プロイセン憲法には大臣弾劾に係る規定があった。第61条第1項「大臣は、一の議院の議決により、憲法違反、買収及び反逆罪の罪を理由として、これを訴追することができる。その訴追については、君主国の最高裁判所が合同部で決定する。〔以下略〕」（高田・初宿編訳 前掲注(14), p.69.)

(19) 金子、大淵校注 前掲注(17), pp.8-12.

い。日本政府がこの論理を採用したのは、「予がもっとも感服する所」であるという。そして、この憲法の根本が「日本古来の歴史、制度、習慣に基」づいていると同時に、「これを修飾するに、欧米の憲法学の論理を適用」していることを絶賛し、議会開設後も「国家の歴史慣例を標準として、漸次欧米の立憲政治の論理を適用」することを要望した。<sup>(20)</sup>

ボストン近郊のケンブリッジでは、金子は「旧師」でもあるセイヤー（James B. Thayer）ハーバード大学教授に面会した。セイヤーは、憲法第10条<sup>(21)</sup>は「文武官ノ俸給」に係る天皇大権を規定するが、では、憲法第67条<sup>(22)</sup>における天皇大権に基づく既定歳出とは、「文武官ノ俸給」に限定されるのかを問題にした。狭義に解釈すれば、この既定歳出は「文武官ノ俸給」に限定され、「庁費およびその他の費用は、無論…包含」されない。しかし、「天皇の恩賜」として制定された経緯に鑑みれば、「内外の政務の要点については政府は」、従来と同様に「専ら国家の存続を謀るを以て第一の目的」とするのは明らかである。したがって、政務の処理執行のために、庁費その他必要な費用をも「併せて給与し、以て国家の存続を図られたる」ことは疑い得ず、狭義に解釈することはできないと結論付けた。セイヤーはまた、「急躁過激の言論」を抑制し、「保守漸進の精神を以て」憲法を運用するべきであると説いた。<sup>(23)</sup>

#### (4) アメリカからの視線

以上のように、アメリカでは、日本で初めて制定された憲法は、少なくともその内容に関しては概ね違和感なく受け止められたと考えてよいであろうが、その捉え方には大きく2種類の要素が認められよう。

その第1は、この憲法が、国民の政治参加と自由権を保障するという近代憲法の定式に則しているとする評価である。ただし、このように民主政治や自由主義の観点から捉えた場合には、上に見たとおり、人民が憲法の獲得のために闘争すべき統治権力の側から憲法が与えられたことに対する驚きが生ずることになる。

第2には、この憲法に基づいて統治権力が安定的に運用されることに対する期待である。統治能力の在り方を重視するこうした見方は、主に、政府の側に身を置く金子堅太郎が有識者から得たとしたものであることに一定の留保は必要であろう。ブレインのように君主主権に基づく統治権力の強化に重きを置くか、ホームズのようにこれに対する憲法的抑制を踏まえて議論するかによって、ニュアンスが全く異なるのは興味深い。

これらは、もとより共に憲法の立憲的解釈に基づくものであって、互いに矛盾するものでなく相補うべきものである。次節以下で掲げるアメリカの種々の文献においても、民主化と自由

<sup>(20)</sup> 同上, pp.173-178. ホームズはこの時、マサチューセッツ州最高裁判所裁判官であった。後に同裁判所首席裁判官、連邦最高裁判所裁判官を歴任した。金子はハーバード大学に留学した経験があり、ホームズとは「師弟の関係」であったという（同, p.173）。

<sup>(21)</sup> 第10条「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例ヲ掲ケタルモノハ各々其ノ条項ニ依ル」

<sup>(22)</sup> 第67条「憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ法律上政府ノ義務ニ属スル歳出ハ政府ノ同意ナクシテ帝国議會之ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス」議会の予算査定権の制限を規定した第67条は目立つものであったらしく、金子が意見聴取したフランスのルボン（Andre Lebon）元パリ政治学院教授（後に下院議員となり、商工大臣などを務めた）、イギリスのダイシー（Albert V. Dicey）オックスフォード大学教授（憲法学の大家）やシジウィック（Henry Sidgwick）ケンブリッジ大学教授なども同条に言及した（金子, 大淵校注 前掲注①7, pp.68-69, 128-129, 137-138, 140, 143-144, 152-153）。

<sup>(23)</sup> 同上, pp.178-181.

主義化が統治能力の確保にとり不可欠であると観念されていることが読み取られる。

この時点では、発布された憲法は1年半後の施行（1890（明治23）年11月29日）を待つ段階であり、日本が憲法施行後にいかにそれを運用していくかが注視されることになる。実際、欧米先進国を模倣した憲法制度が、歴史も風土も異なる東洋の国に根付くものかどうか、祝福の裏にはそうした冷徹な視線も覗く。憲法発布1年後の『ニューヨーク・タイムズ』は、来たるべき日本の新しい政治体制について比較的大きな記事を掲載し、その中で「憲法は、天皇と帝国議会に権限を分有せしめた。」と立憲的解釈に基づく見解を示す一方、憲法第2章「臣民権利義務」の規定は、「我々には殊のほか非アジア的な規定であると感じられる。」と記した。この記事はまた、日本の憲法は、「アジア諸国に関する我々のあらゆる知識からすれば、破綻という結末になるに相違ないというのが自然の想定だろう」としながらも、「アジアの土壤に自由の樹が繁茂することなどあり得ないように思われようが、日本は、一度ならず批評家をして顔色なからしめてきたのであって、今回もそうなる可能性はある。」と指摘した<sup>(24)</sup>。この記事は明示していないが、記者の念頭には、その10余年前のトルコにおける憲法の失敗があったことと推測される。すなわち、1876年12月、オスマン帝国でいわゆるミドハト憲法がアジアで最初の憲法として制定され、これに基づき帝国議会も開かれたが、1878年2月には憲法が停止されてスルタンの専制支配に戻っていたのである<sup>(25)</sup>。

## 2 初期議会から立憲政友会創設まで

### (1) 第1回総選挙と帝国議会の開設

帝国議会の開幕に先立ち、1890（明治23）年7月1日、第1回衆議院議員総選挙が実施された。この時の選挙は、基本的に小選挙区制（一部では2人区・連記制<sup>(26)</sup>）で定数300、選挙人資格は直接国税15円以上納税の満25歳以上の男子に限られ、有権者は約45万人であった。

この間の経過を伝える米国紙の記事は比較的平穏な内容である。総選挙後の『ワシントン・ポスト』は、「日本の政治体制—上下両院を伴う自由主義的君主制—」と題し、初の総選挙の終了と議会制度の概要を報じ、「日本は、制限的・自由主義的な立憲君主国となるのである。」などと伝えた<sup>(27)</sup>。同じころの『ニューヨーク・タイムズ』は、急進派＝自由党<sup>(28)</sup>、穏健派＝立憲改進黨（以下「改進黨」）<sup>(29)</sup>など各政党とその動きについて報じ、「日本の政党はどれも自由主義的であり、どれも改革に賛成しているが、考え方の進み具合には差がある。」などと伝えた<sup>(30)</sup>。

もっとも、総選挙に先立つ4月の『ワシントン・ポスト』では、地方選挙における混乱ぶりが報道されていた。広島県における地方選挙で負傷者が出る乱闘騒ぎがあり、同県内の別の地方選挙では、「よりアメリカ的」なことに、「80人が贈収賄の疑いで逮捕」されたという。地方選

<sup>(24)</sup> “Old and modern Japan: The birth of constitutional government: After centuries of exclusiveness the Japanese adopt western forms of law,” *New York Times*, Feb 13 1890.

<sup>(25)</sup> 新井政美『トルコ近現代史』みすず書房、2001、pp.84-90.

<sup>(26)</sup> 選挙人は、定数である2人分の候補者を選んで投票する。

<sup>(27)</sup> “The government of Japan: A liberal monarchy, with an upper and lower house (Tokio correspondence N. Y. Tribune),” *Washington Post*, July 28 1890.

<sup>(28)</sup> 自由党は、1881（明治14）年10月に結成され、自由民権運動の中核を担った。その後紆余曲折を経たが、第1議会開会時には「立憲自由党」として臨み、1891（明治24）年3月に「自由党」と改称した。板垣退助や中島信行、大井憲太郎などが指導的人物であった。

<sup>(29)</sup> 立憲改進黨は、「明治14年の政変」で下野した大隈重信を中心として1882（明治15）年4月に結成された。

<sup>(30)</sup> “The first Japanese election,” *New York Times*, July 31 1890.

挙がこのような状況では、「7月の〔総〕選挙はおそらく、欧米から見てもさぞ激しいものになるだろう。」などと予想していた<sup>(31)</sup>。しかし、実際には、第1回総選挙は、若干の不正や不法があったものの、概ね整然と実施された<sup>(32)</sup>。

同年11月25日に第1回帝国議会（以下「第1議会」という。）が召集され、11月29日すなわち憲法施行日に開院式が行われた。英国紙『デイリー・テレグラフ』記者のアーノルド（Edwin Arnold）による開院式視察記が『ニューヨーク・タイムズ』にも掲載された。アーノルドは、「日本は、公選政府の統治する諸国の一覧に加わったのである！」などと感動を込めた筆致でこれを報じ、その感慨を次のように記した。

政府と国民は、四半世紀前の明治の始め以来、この進歩のクライマックスに至るまで、ずっと自ら学んできたのだ。

…新しい日本が確実に誕生した—立憲的、進歩的、精力的で才覚に溢れ、偉大なる前途を確固とし、また、蓋し往古の幸福の回復に向かわんとする。欧米諸国は、憲法的な自由と諸制度の泉で若返るこの遙か古からの帝国を、それに相応しいものとして受け入れ、歓迎することとしよう。<sup>(33)</sup>

## (2) 初めての衆議院解散

帝国議会開設から日清戦争期（1894（明治27）年開戦）にかけての初期議会においては、超然主義を唱える薩長藩閥政府と、衆議院の多数を占める民党（自由党・改進黨など）とが激しく対立したことが知られている<sup>(34)</sup>。超然主義とは、「政党の動向に制約されることなく、超然として独自に政策をおしすすめる」政治姿勢とされる<sup>(35)</sup>。自由民権運動の系譜を引き、政党内閣制の実現を目指す民党と相容れるものではなかった。

第1議会で最大の争点となったのは予算問題である。民党は「民力休養」を唱えて政府に大幅な歳出削減を迫り、既定経費の削減は先に触れた憲法第67条に関わるため憲法論争<sup>(36)</sup>も行われた。開設されたばかりの議会では、早くも「殺気だって制御不能の状態」とされるほど政

(31) “Progress in Japan: A popular election for the “Shingun” to be held in July,” *Washington Post*, Apr 27 1890. タイトル中の「Shingun」については、記事中に「“Shingun,” or national assembly」とあるので、「衆議院」の語を聞き違えたものと考えられる。

(32) 御厨貴『明治国家の完成—1890～1905—』（日本の近代 3）中央公論新社、2012、pp.203-207。

(33) Edwin Arnold, “Asia’s first parliament: Sir Edwin Arnold describes the step in Japan (Sir Edwin Arnold, under date of Nov 29),” *New York Times*, Jan 26 1891. 内容は、アーノルドが開院式当日付でロンドンの『デイリー・テレグラフ』に掲載したものである。

(34) 大日方純夫『「主権国家」成立の内と外』（日本近代の歴史 2）吉川弘文館、2016、p.207。

(35) 同上、p.195。「超然主義」の語は、憲法発布翌日の黒田清隆首相による「政府ハ常ニ一定ノ方向ヲ取り超然トシテ政党ノ外ニ立チ至公至正ノ道ニ居ラサル可カラス」との演説に由来する。伊藤博文も類似の演説を行っているが、佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』吉川弘文館、1992、pp.19-22によれば、両者の演説は特定党派への依拠は退けるものの政党そのものを排除しているのではなく、また、特に伊藤は、独立の確立と近代化の達成をもって超然主義の時限とすることを示唆しているとされる。坂野潤治『明治憲法体制の確立—富国強兵と民力休養—』東京大学出版会、1971、pp.7-10は、黒田内閣自体が、改進黨の指導者・大隈重信外相や自治党結成を構想していた井上馨農商相、大同団結運動の首唱者・後藤象二郎通相を擁しており、「行政府のみに依拠して立法府と対決する」超然主義を表明しながらも、「政府支持党の拡大により穏健な議会をつくる」道を「放棄しきっていないことを示すものであった。」と指摘している。

(36) 第67条（前掲注22を参照）の規定する議会の予算査定権により官吏の増減などの官制改革まで求めることができるか、また、同条における「政府ノ同意」を要求する手続はいかにあるべきかといったことであった（伊藤之雄『立憲国家の確立と伊藤博文—内政と外交 1889～1898—』吉川弘文館、1999、pp.38-60）。

府と民党との激しい攻防が繰り広げられ<sup>(37)</sup>、一時は山県有朋首相が衆議院解散の非常手段を考慮せざるを得なくなった。しかし、政府による自由党土佐派への工作が功を奏し、最終的には削減幅を若干縮小することで政府と民党との妥協が成立したため、解散することなく3か月余の会期が終了した。この時期に日本に滞在していたアメリカ人教師クレメント (Ernest W. Clement) の論文「日本の立憲政治」によれば、「政府・議会間の対立が激化し重大な決裂に至ることが大方の懸念であったが、かかる不首尾な結末は双方の賢慮により回避された。」という<sup>(38)</sup>。

最初の議会から解散という幕切れにすることを回避した本質的な動機は、「外国の目を意識したことにある。」とされる。解散あるいは予算不成立ということになれば、「欧米からトルコ同様、立憲政治落第国の烙印を捺される」ので、政府と民党は「最後は理性的に自制した」と指摘されている<sup>(39)</sup>。立憲主義の確立は、明治期外交の最優先課題の1つであった条約改正を目指す上でも不可欠であった。

しかし、第1次松方正義内閣の下で1891(明治24)年11月26日に開会した第2議会(通常会)では、再び民党が予算の大幅削減を主張した。これに対して樺山資紀海相が「薩長政府」の力を誇示した(いわゆる「蛮勇演説」)ため、「本会議が大混乱に陥る事態が生じ」<sup>(40)</sup>たこともあり、政府は12月25日、ついに初の衆議院解散に踏み切った。

この解散は、早速『ワシントン・ポスト』に「日本の政治危機」として事実関係が報じられた<sup>(41)</sup>。同紙はその翌日に「日本と憲法」と題して、より分析的な続報を掲載したが、そこでは「日本の状況は、全く、革命的でも憂慮すべきものでもなく、現在に至るまで常に、憲法を厳正に遵守しつつ歩みを進めている。」と、立憲政治落第国の烙印ではなく、むしろ楽観的な評価がなされた。日本は今や立憲政治が花開いており、「天皇による一定の条件下の衆議院解散は、[憲法に] 正当に規定<sup>(42)</sup>されている」ので、それ自体は問題ではないという見方である。また、「天皇自身の自発的行為を経て、日本は絶対君主制から立憲君主制に移行した」のであって、今回のことは、「この国が議会政治の教訓を学びつつあるということ以上の何物をも意味しない。」とした。その上で、民党側の「真の目的が内閣退陣に追い込むことであったのは疑いない」が、「日本の政治構造はイギリスのそれよりもドイツのそれに類似する」、すなわち現実には議院内閣制でないために、「今回の出来事はただ院の解散で決着」せざるを得なかったと解説した<sup>(43)</sup>。

この記事は続けて、民党の態度に対する懐疑的な見方も示している。すなわち、「内閣が議会に対し特に強く要請した」地震被災者救援<sup>(44)</sup>に係る議案を衆議院が審議拒否したことは、「記

(37) 御厨 前掲注(32), p.228.

(38) Ernest W. Clement, "Constitutional Government in Japan," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.21, Mar 1903, p.61. クレメントは、明治中期から大正にかけて日本で英語教師を務め、東京中学院(現在の関東学院の前身の1つ)設立にも携わった。後に第一高等学校の教授なども務めた。「関東学院第2の源流 東京中学院」関東学院ウェブサイト <<http://www.kanto-gakuin.ac.jp/?rinen=p545>> を参照。

(39) 佐々木隆『明治人の力量』(日本の歴史 21) 講談社, 2010, p.69.

(40) 衆議院・参議院編『議会制度百年史 帝国議会史 上巻』衆議院・参議院, 1990, p.32.

(41) "Government crisis in Japan: House of Representatives dissolved and new election ordered," *Washington Post*, Dec 30 1891.

(42) 第7条「天皇ハ帝国議会ヲ召集シ其ノ開会閉会停会及衆議院ノ解散ヲ命ス」、第44条第2項「衆議院解散ヲ命セラレタルトキハ貴族院ハ同時ニ停会セラルヘシ」、第45条「衆議院解散ヲ命セラレタルトキハ勅令ヲ以テ新ニ議員ヲ選挙セシメ解散ノ日ヨリ五箇月以内ニ之ヲ召集スヘシ」

(43) "Japan and her Constitution," *Washington Post*, Dec 31 1891.

(44) 同年10月28日、岐阜県と愛知県で大地震が発生し(濃尾地震)、死傷者約2万5千人など甚大な被害を被った。

憶に留めるべきである」。そして、「危機を惹起した政党は、かかる重大な訴えを足蹴にした責めを抱えて国民の前に出頭する一方、政府には、被災者の緊急救援のため、また、広大な集住地域への河川氾濫を防ぐ堤防を修復するため、勅令で百万ドルを支出したという功績があることになる。」として、国民の福祉政策を軽視した民党側が選挙で不利になる可能性を示唆した。とはいえ、「この問題は選挙により決着される」のであって、仮に政府が敗北すれば、内閣は退陣し、「勝利した政党を代表する新内閣があとを襲う」ことになる」と記者は予想した<sup>(45)</sup>。この予想が議院内閣制を前提とし、その下では総選挙に勝利した政党が政権を担うという政党内閣の発想に基づくことはいうまでもないであろう。

実際に、翌1892（明治25）年2月15日に実施された第2回総選挙では、松方内閣が「与党候補者を多く当選させるよう大規模かつ組織的な選挙干渉を行った」にもかかわらず、「僅少の差で民党が勝利し、政府・吏党の敗北に終わった」<sup>(46)</sup>。しかし、松方内閣は動揺しつつも存続し、同年5月6日の第3議会（特別会）開会を迎えることとなる。『ワシントン・ポスト』の記者が予想したほどに、日本の政治が一足飛びに政党内閣実現に進むことはなかったのである。

なお、第2回総選挙が実施されたこの時期、『ワシントン・ポスト』は、「日本の報道検閲」と題して、日本政府が多くの新聞記事を禁止したことを報じている。この記事は、「日本のジャーナリズムが劣悪で墮落した状態にあるのか、さもなくば政府自体が救い難い難局にあるのか」と推測しても無理はないが、実際にはどちらでもなく、日本人は、言論の自由について、他の国では許容されているような「十分な水準の自由にまで進化を遂げていない。」と評している。また、反政府的言論を恐れ、それを弾圧してしまう政府は、自ら「弱さを告白」しているようなものであると批判した。言論の自由に対する抑圧政策は、それが保障するのは架空のものであり、長い目で見れば、「それを行使する権力に対してはね返ってくるものだという教訓を学ぶことになるであろう。」と説いた。<sup>(47)</sup>

### (3) 政党内閣への胎動

明治憲法は、今日の日本国憲法と異なり、内閣が議会の信任により存立する議院内閣制を規定せず、首相や内閣に関する規定すらなかった<sup>(48)</sup>。憲法上、大臣は天皇に対して責任を負うが<sup>(49)</sup>、議会に対する責任規定は置かれなかった。

憲法制定以前の議論に遡れば、福沢諭吉らがイギリス流の2大政党制をモデルとした議院内閣制の導入を訴え、自由民権運動にも影響を与えていたことがよく知られている<sup>(50)</sup>。19世紀後半のイギリスでは保守党と自由党が政権を競う2大政党制が確立していた<sup>(51)</sup>。その後、1881

(45) *Washington Post, op.cit.*(43)

(46) 衆議院・参議院編 前掲注(40), p.38.

(47) “Press censorship in Japan,” *Washington Post*, Mar 15 1892.

(48) この点は当時のプロイセン憲法と同様であった。ただし、カナダが連邦を結成した際の「1867年英領北アメリカ法」（現在のカナダ憲法の一部）や1901年施行のオーストラリア憲法といったイギリス系の憲法においても、そうした規定がない点では同様である。後者の両国は、各々当初から慣行としての議院内閣制・責任政治をイギリスから継承して現在に至っている。

(49) 前掲注(14)を参照。

(50) 福沢が1879（明治12）年8月に刊行した『民情一新』で、イギリス・モデルの2大政党制が論じられ（坂野潤治『近代日本の国家構想—1871-1936—』岩波書店, 2009, pp.116-134を参照）、1881（明治14）年4月には、福沢が設立した交詢社が、議院内閣制を主眼とした「私擬憲法案」を発表した。

(51) 議院内閣制でなく大統領制のアメリカでも、既に共和党と民主党の2大政党による政治が行われていた。

(明治14)年3月、参議であった大隈重信がイギリス的議院内閣制の採用を提起する憲法意見書<sup>(52)</sup>を提出したが、急進的であるとして参議伊藤博文らの批判を招き、同年10月に罷免された(明治14年の政変)。政府は同時に「立憲政体に関する方針」を定め、1890(明治23)年に国会を開設することを約した(国会開設の勅諭)。こうして憲法制定に向けての主導権を握った政府においては、議院内閣制(内閣と議会を連結する)を排し、議会や政党から独立した行政権(内閣と議会を切り離す)を規定するプロイセン流憲法を制定する方針が定まり、伊藤らは1882(明治15)年から翌年にかけてドイツなどにおいて憲法調査に従事した<sup>(53)</sup>。

初期議会においては、政党内閣制の実現を目指す民党と、これを阻み超然主義を貫こうとする藩閥政府とが激しく争ったわけであるが、もとより成文憲法も議会制度も誕生したばかりである。第2回総選挙後の第3議会のころ、『ニューヨーク・タイムズ』には次のように書かれた。

土着でない制度を慌てて取り上げても、幾世紀にわたり漸進的な成長と発展を経験してきた国のようにうまく機能しないものである。日本人は議会手続の外形には容易に適応したが、これを完全に理解し、実践し、かつ身に付けられるか否かは、時が経ってみなければわからない。<sup>(54)</sup>

記事は、「今のところこの国では、明確に定義された〔政治〕理念を有する政党に分化していない。」と続く。しかし、先般の第2回総選挙では「明らかな変化が見られ、…国民の大多数が2大政党に分化し始めた」という。すなわち、「政府党」と「自由主義系」—当時の日本語では「吏党」と「民党」であろう—とに分化し、後者が「勝利を取めた」。したがって、この選挙が「いかなる影響を政府に対して及ぼすことになるのか、極めて興味深く待たれるところ」であるとした。そして、「日本が日浅き議会政治においていかなる困難な経験を経ようとも、いずれは、恐らくより難解だった他の近代文明諸制度を導入したときに示したのと同様の成功をもって、この帝国の民政が運営されるようになることは、疑問の余地がない。」と結んだ。<sup>(55)</sup>

確かに、混沌とした政情の中で当選者の所属党派も明確でなかった第1回総選挙<sup>(56)</sup>に比べれば、第2回総選挙の党派別議席数は明確なものになっており、前項に見たとおり民党が勝利した。それをもって「2大政党に分化し始めた」とするのは早計にすぎようでもあるが、この年には伊藤博文が政府党を結成する動きを見せたり、非民党系の議員らが国民協会を結成したりする事実があった<sup>(57)</sup>。また、少し長い目で見れば、板垣退助らの自由党と大隈重信らの改進黨は、6年後にはごく短期間ではあるが合同することになる(次項参照)。

<sup>(52)</sup> 起草者は、交詢社「私擬憲法案」(前掲注50を参照)の作成に当たった矢野文雄であった。

<sup>(53)</sup> それでも、その際にイギリスの2大政党制を見て、同行の西園寺公望と共に「ああ云う風に行くと好いなあ」と語り合ったといわれ、その後もイギリス流の政治制度導入に関心と好意を有したとされる(奈良岡聰智「戦前にデモクラシーは存在したか—明治憲法下の「憲政」—」『Ratio(ラチオ)』4号, 2007.11, p.208)。

<sup>(54)</sup> “The status of Japan: Progress of the Japanese in the arts of the West (Yokohama, Japan, May 23),” *New York Times*, June 20 1892.

<sup>(55)</sup> *ibid.*

<sup>(56)</sup> 鳥海靖「藩閥対民党」内田健三ほか編『日本議会史録 1』第一法規出版, 1991, p.69.

<sup>(57)</sup> 1892(明治25)年1月、伊藤は、第2回総選挙を前に旧大成会(第1回総選挙後に結成され、衆議院解散に伴い解散した中立派の院内会派)を中心とした新党結成を考えたが、井上馨などの反対で頓挫した(佐々木 前掲注35, pp.220-232)。6月に、第1次松方内閣を支持する立場で、西郷従道を会頭とし品川弥二郎を副会頭とする国民協会が組織され、旧大成会(当時は中央交渉会と称していた)の議員らがこれに合流した(同, pp.262-278)。

予算問題をめぐる藩閥政府と民党との争いはその後の議会でも続き、第2次伊藤内閣<sup>(58)</sup>の下の第5議会（通常会：1893（明治26）年11月28日開会）では、2回目の衆議院解散に至った（同年12月30日）。『ワシントン・ポスト』は、これを「日本における深刻な政治危機」であるとして、「内閣と議会とのこの最終的な決裂は、この2年間繰り広げられてきた闘争の続きである。」と伝えた。対立の大義名分がなんであれ、その背景には、「内閣は議会に直接の責任を負うべし」と多くの議員が態度を固めていたことがあったという。こうした議院内閣制につながる原則は、「憲法には明文化されていない」ものであり、その法的効力は「繰り返し厳に否定されてきた」。したがって、民党側は、「内閣の存続は議会の支持に依拠すべしとの主張によってではなく、ある時はこの争点、またある時は別の争点と…内閣を攻撃することによって」、次から次へと倒閣に追い込もうとしてきたと指摘した。<sup>(59)</sup>

この記事は、議院内閣制が憲法には明文規定されていないことを前提として、民党は慣行としての議院内閣制ないし政党内閣制を追求するに当たり<sup>(60)</sup>、それを議場で主張するのではなく、現実には藩閥政府を機能不全に追い込むことによってその実現を図ろうとしていると見ている。その過程で「非妥協的な衝突」が繰り返されたが、それでも「双方とも憲法上の権限の枠内で行動してきた」のであって、今後も憲法や法律に「従っていくと予測しても差し支えない」であろうと指摘した。そして、これは「日本の立憲政治の実験」であり、「一時的に遭遇する障害がいかに厳しくとも、正しい方向に向かおうとする真摯な努力」であると評したのである。<sup>(61)</sup>

#### (4) 初の政党内閣

1898（明治31）年6月、第3次伊藤内閣が倒れ、大隈重信が第8代首相に就任した。これは、第3次伊藤内閣が第12議会（特別会：同年5月19日開会）に提出した地租増徴案が、自由党・進歩党<sup>(62)</sup>の民党連合の反対で否決され、衆議院が解散された（同年6月10日）ことが引金となった。両党が合同して憲政党を結成したのを受けて伊藤内閣が退陣し、ここに大隈を首相とし板垣を内相とするいわゆる「隈板内閣」が登場した（同年6月30日成立）。この内閣は、陸海相以外の大臣を憲政黨員が占める初の政党内閣とされる<sup>(63)</sup>。

『ワシントン・ポスト』も、「日本は1889年以来立憲形態の政府を有してきた」にもかかわらずこれまで政党内閣がなかったので、この内閣は「紛れもなく、議会下院で連合した過半数により明示される一般世論に遍く導かれる内閣である。」としてその意義を強調した。その上で、

<sup>(58)</sup> 第2次伊藤内閣（1892（明治25）年8月成立）は、伊藤首相のほか井上馨内相、大山巖陸相、山県有朋法相、黒田清隆通相と元勳を揃え、「元勳内閣」と称された。このころの衆議院第1党の自由党は、民力休養一辺倒でなく富国強兵にも同調すると方針を転換し、政府も自由党に接近したが、改進黨など対外硬派が条約改正問題などで伊藤内閣を弾劾し、1893（明治26）年12月、翌1894（明治27）年5月と立て続けに衆議院解散が行われた。しかし、同年夏に日清戦争が開始されたため、政府と民党の衝突は解消した。1896（明治29）年9月、伊藤首相は自由党との連携による内閣強化の試みが暗礁に乗り上げ、第2次松方正義内閣に交代した。

<sup>(59)</sup> “The political crisis in Japan,” *Washington Post*, Jan 29 1894.

<sup>(60)</sup> 明治憲法は、議院内閣制を規定しなかったが、「明文をもって」これを否定したのでもない。「憲法の実際の運用を通じて政党内閣樹立の可能性を見出すことができた」のは、民権派が明治憲法を好意的に受け止めた理由の一つであった（鳥海靖『日本近代史講義—明治立憲制の形成とその理念—』東京大学出版会、1988、pp.264-269）。

<sup>(61)</sup> *Washington Post*, op.cit.<sup>(59)</sup>

<sup>(62)</sup> 進歩党は、改進黨と他の小会派が1896（明治29）年3月に合同して結成した政党。大隈重信が事実上の党首であった。

<sup>(63)</sup> ただし、大隈や板垣をはじめ、全員が衆議院議員であったわけではない。

憲法上の解釈については、「憲法起草者らは、内閣の責任という問題を未解決のまま残していた。」として、「憲法の規定は、ドイツ風の流儀で、内閣が天皇に直接責任を負うものと解釈され得るとしても、この点を定める条項の文言は、イギリスにおけるように、内閣が議会に責任を負うとの主張を正当化すると捉えることをも可能にしている。」と解説した。<sup>(64)</sup>

すなわち、憲法上は明記されていないものの、前項でも触れたとおり、議院内閣制による運用の余地は残されているということである。この記事はさらに、やがて大隈内閣が倒れて「対極の原則を奉ずる内閣がこれに代わるかもしれない。」と予想しつつ、今回の内閣は「明確に1歩前進した」ものであって、「次第に、少しずつ、政党は強力になり、政党の責務や政策に関する方向性がくっきりと確定され」、政党政治が確立されていくであろうと期待を寄せた。<sup>(65)</sup>

事実として、憲政党は内紛が絶えず、1898（明治31）年8月10日の第6回総選挙で圧倒的に勝利したにもかかわらず、政党内閣に反発する藩閥官僚派の抵抗もあって<sup>(66)</sup>、隈板内閣は1度も議会を運営することなく4か月で崩壊し、再び藩閥・官僚勢力を中心とする<sup>(67)</sup>第2次山県内閣が成立した（同年11月8日）。元来山県は超然主義者であり、結成された憲政党に対抗して伊藤が政府党を組織しようとしたときも、政党内閣は「帝国憲法の精神にもとる」と反対して断念させた<sup>(68)</sup>経緯がある。しかし、現実には既に政党の力を過小評価できる状況ではなく、山県内閣は議会对策上は憲政党<sup>(69)</sup>と提携せざるを得なくなっていた。さらに、山県内閣末期の1900（明治33）年9月、伊藤は憲政党を解体させ、主として旧憲政黨員と伊藤系官僚出身者から成る立憲政友会（以下「政友会」）を結成した<sup>(70)</sup>。

ところで、上述の『ワシントン・ポスト』の記事によれば、伊藤内閣の退陣は伊藤の失敗ではなく、あくまで先導者の役割に徹したのだと、次のように述べる。

…むしろ、優れた水先人のように、先導する船の容量を見越し、最初に浅瀬や急流を安全に航行したことを見届けた上で、快く、恐れずに、操作を他の者に任せてしまったのだという方が事実在即しているであろう。伊藤は大方、保守主義にはほどほどの限界があると見なしており、そう見なすからこそ、法に適った進歩を阻むことを良しとしないのである。<sup>(71)</sup>

(64) “Political changes in Japan,” *Washington Post*, July 3 1898.

(65) *ibid.*

(66) 中村尚美「第8代第1次大隈内閣—わが国最初の政党内閣—」林茂・辻清明編『日本内閣史録 1』第一法規出版、1981、pp.302-303。これによれば、内閣における藩閥官僚派の中心となったのは、山県の後継者的地位にあった桂太郎陸相であったとされる。

(67) 日清戦争後、「政党勢力の進出に抵抗していく過程」において、「官僚層と貴族院の大半及び衆議院の少数「吏党」（国民協会〔など〕…）を合せて三位一体とする山県閥」が明確に形成され、その勢力が固定化したとされる（坂野 前掲注<sup>(35)</sup>、pp.121-122）。

(68) 御厨 前掲注<sup>(32)</sup>、pp.371-372。

(69) この段階では、大隈らの旧進歩党系が離党して憲政本党を結成しており、憲政党は板垣らの旧自由党系に占められていた。

(70) 政友会創設時の綱領には、「国家に対する政党の責任を重じ専ら公益を目的として行動」することが掲げられた（伊藤博文・井山惟誠〔編〕「立憲政友会趣旨書」立憲政友会創立事務所、1900.8.30、p.3（国立国会図書館憲政資料室所蔵伊藤博文関係文書））。すなわち、「みだりに政党内閣制を主張」せず、「民党的な責任内閣論を否定し、国家公党であることを謳った」ものであるとされる（季武嘉也・武田知己編『日本政党史』吉川弘文館、2011、pp.94-95（季武執筆部分））。

(71) *Washington Post*, *op.cit.*<sup>(64)</sup>

この記事を書いた記者は、伊藤が、政党内閣をあくまで拒否する山県などと異なり、いずれは政党が政治を主導する時代が来ると見通していたと捉えていたようである。もっとも、「他の者に任せて」済むことはなく、伊藤自身はその後も、自ら結成した政友会を基盤に第4次内閣（1900（明治33）年10月成立）を率いることになる。

### (5) 帝国議会 10年の経験

帝国議会開設以後の10年を経た状況を論じたクレメントは、欧米諸国の基準に照らして日本の政治が「遅れている」というのは正当でなく、その10年間に日本の政治がいかに変化し何を達成したかを論ずるべきであると説いた<sup>(72)</sup>。

クレメントは、この間における日本の立憲政治の発展は「相当なもの」であったと評価した。その理由の第1は、人権の拡張であり、「現在の国民の政治教育の程度を10年前と比較した者は、間違いなく、この間に達せられた計り知れない進歩に感嘆する」といってよいとする。第2に、「帝国議会両院の性格が大きく進歩した」ことを挙げる。「未熟な者が老練な者に、無知無学の者が聡明な者にとって代われ、6回の選挙を経て衆議院議員の質ははるかに向上」という。第3に、理論上は天皇に責任を負う内閣が、「実際には帝国議会に責任を負い、その多数の支持を得なければ」ならなくなったとする。<sup>(73)</sup>

他方、クレメントは、「日本には真の政党がない」ので、政党内閣の理念はあっても現実にはその「実現が困難」なことが「1つの弱点」とであると指摘した。「いわゆる「政党」は数多いが、「実際には人的、階級的、郷党的あるいは商売上の縁でつながり合う単なる徒党（factions）にすぎず、明確な理念は欠如している。」というのである。それでも、「日本は、ようやく「政治家」個人の時代が過ぎ去り、「政治」理念の時代に入ろうとしている。」と評価した。<sup>(74)</sup>

彼は続けて、「日本の封建制度撤廃後わずかに18年、武断政治廃止後わずかに21年」<sup>(75)</sup>で憲法が公布され、「政治的には「成年」に達したばかり」であったことに留意すべきであるとして、その上で「日本は、立憲政治の初期10年間に達成したことをもって、最大限の称賛に値するようと思われる。」と理解を示した。<sup>(76)</sup>

明治の日本を訪れ、初期議会を視察したアメリカ人で心理学者のラッド（George T. Ladd）は、後に著した本の中で、「これまで日本が獲得してきたような成功の多く」が、天皇や少数の「元老」（elder statesmen）<sup>(77)</sup>その他の顧問官らに帰せられることは、日本政治の内側を知る者の間で

(72) Clement, *op.cit.*(38), p.57.

(73) *ibid.*, p.67.

(74) *ibid.*

(75) 各々、1871年8月（明治4年7月）の廃藩置県、1868年1月（慶応3年12月）の王政復古を指すであろう。

(76) Clement, *op.cit.*(38), p.68.

(77) 元来、明治維新で顕著な功績のあった政治指導者は「元勳」と称されたが、日清戦争後には次第に「元老」の語が使われるようになった。これには伊藤博文（長州）、山県有朋（長州）、黒田清隆（薩摩）、井上馨（長州）、松方正義（薩摩）、西郷従道（薩摩）、大山巖（薩摩）が該当し、後に公家出身の西園寺公望が加えられた。彼らの役割は、後継首相の推挙その他の重要問題で天皇を補佐することにあつた（伊藤之雄『元老』中央公論新社、2016、pp.94-103）。ただし、憲法上も法令上も何ら規定のない「超実定法的存在」であったため、「非立憲的政治運営の総本山」として非難されることもあった。しかし、そもそも明治立憲制においては、統治権の総攬者である天皇の下で、内閣・帝国議会（貴族院・衆議院）・枢密院・陸軍・海軍・内大臣府などの諸国家機関が「横のつながりを余り持たずに分立的割拠的に存在」していたので、元老らは、こうした「自立性の強い諸国家機関」などを「調和的に統合して国政の円滑な運営をはかり、国家意思を一元化する役割を果たした」とされる（鳥海 前掲注(60), pp.269-273）。

は自明のことであると述べた。しかし、彼らのみで成し遂げられたわけではなく、「…大きな功績は、数百人数千人の小英雄たちのものであり、実際、この民族の才能が—長い年月の鎖国を経ただけになおのこと—主たる要素であることを認めなければ、この歴史の事象は説明がつかない。」とも指摘した。ただし、ラッドは、「極端な党派性もたらす害悪を回避」する能力に欠けることが、「議会政治・立憲政治の理念に対する大変な脅威」になると苦言を呈した。「アングロサクソン民族がこれまで立憲政治・人民政治において成功させてきた現実的な妥協の技術を会得する能力に欠ける」と評している。<sup>(78)</sup>

以上のように、1890年代においては、アメリカのメディアや論者の多くは、日本の憲法では大臣が君主にのみ責任を負う規定となっていることを踏まえつつ、イギリスに倣って事実上の政党内閣制に移行することを期待し予想していた。そして、繰り返される衆議院解散のたびに、藩閥政府の統治能力が問われる「危機」を伝えながらも、他方では、立憲政治が民主的な方向へ進み民意に基づき政党を基盤とした政治が行われる可能性を見いだそうとしていた。そこには、幕末・維新以来の急速な進歩に照らせば可能であろうという楽観が交じっていたことも否めないであろう。

他方、個々の政党が独自の政治理念というより人的結合によって存立していると見ており、それらの非妥協的な態度に対して批判的な目を向ける論者もいた。それは、そのような政党が政権を担った場合の統治能力が疑問視されたからであろう。また、言論弾圧に対しても、自由権の問題であると同時に、政府の統治能力が問われることとして問題視していた。

## II 立憲政治の展開と政党内閣実現への動き

### 1 桂園時代

#### (1) 新世代内閣の登場

政友会を基盤とした第4次伊藤博文内閣(I-2-(4)を参照)は約7か月で瓦解し、1901(明治34)年6月、第1次桂太郎内閣が成立した。桂自身は長州閥の陸軍軍人であったとはいえ、維新の元勳・功臣以外の首相は初めてのことであり、新世代中心の内閣であった。それだけにまた、軽量級の短命内閣ではないかとの不安をもたらし、発足当初の桂内閣は「二流内閣」、「次官内閣」などと揶揄された<sup>(79)</sup>。

しかし、桂内閣が登場したときの『ニューヨーク・タイムズ』は、「日本の政治の進路は、統治の技術において非常に興味深い進化の段階を示している。」と報じた<sup>(80)</sup>。記者は、桂が従来の伊藤や山県といったいわゆる「元老」と異なる新しい世代に属することも記しているが<sup>(81)</sup>、

(78) George Trumbull Ladd, *Rare Days in Japan*, New York: Dodd, Mead and Co., 1910, pp.23-24. ラッドが実際に見聞したのは第2議会である。いわゆる「壮士」の乱暴な行為を見聞したことも記述している。 *ibid*, pp.6-7.

(79) 宇野俊一「第11代第1次桂内閣—「第二流」内閣の登場—」林・辻編 前掲注(66), p.373; 佐々木 前掲注(39), p.251. 薩摩閥の山本権兵衛海相を除き、閣僚のほとんどが山県系官僚出身者であったことから、「小山県内閣」とも呼ばれた。

(80) “Japan’s internal tumult: Irrepressible conflict marks progress toward government by party (from the Boston transcript),” *New York Times*, July 6 1901.

(81) 当時のイギリス外交官のレイも、第1次桂内閣は、「従来は内閣において不可欠と考えられてきた元老が率いてもいなければ、1人も入っていないという意味で、新たな出発である」と肯定的に捉えている (Arthur Hyde Lay, “A brief sketch of the history of political parties in Japan,” *Transactions of the Asiatic Society of Japan*, vol.30, 1902, p.454). レイは、在日本や在朝鮮の領事館に長く務め、朝鮮が日本の統治下にあったころには在ソウル総領事となった。

伝えようとしているのはやはり本格的な政党政治への期待である。

すなわち、この記事によれば、日本は議会開設以来ずっと、「政治的動揺と…内閣の頻繁な交代という見世物を世界に晒して」きており、欧米人から見れば「この現象は理解しがたい」。しかし、こうした不安定さの根本にあるのは、「内閣は天皇にのみ責任を負うと規定する欽定憲法の条文と、内閣は議会におけるその時々多数党の意思に従うべきとする、公選議会を構成する政党の要求との間で不可避的に生ずる争い」である。したがって、いつも問題になるのは、「天皇の大臣らが責任を負うのは、天皇に対してか、それとも権力の座にある人民の政党か」ということであると解説した。<sup>(82)</sup>

記事はさらに、「いかなる内閣も議会多数の支持がなければ存立し得ないことを確信するようになった」伊藤が、政友会を結成したことを挙げ、首相の世代交代と併せて、「日本政治の進路は、明らかに時代と画期が終わりとなり始まりを迎えるところに入りつつある。」として、次のように述べた。

結局、現在のこの帝国における「手に負えない争い」の終わりが近いことは、ほとんど疑い得ない。帝国憲法は、天皇が自らの大臣を選任し、大臣は天皇にのみ責任を負うと規定する。しかし、この規定が単なる形式に留まるようになり、本物の「政党政治」が大英帝国におけると同様の事実となる時代は、おそらくそう遠くないであろう。かかる人民の自由と権力に向かって、日本国民は、自身の力で動き実現しようと決意したのである。<sup>(83)</sup>

これ以降 10 年余にわたり、山県系官僚を中心とする桂内閣と政友会を基盤とする西園寺公望<sup>(84)</sup>内閣とが交互に政権を担うことになる<sup>(85)</sup>。特に 1904 (明治 37) 年 3 月の第 9 回衆議院総選挙以降、1908 (明治 41) 年 5 月の第 10 回、1912 (明治 45) 年 5 月の第 11 回と 2 回連続して解散のない任期満了による総選挙が実施されたことでも窺われるように、比較的安定した政局が続いたこともあり、「桂園時代」<sup>(86)</sup>と呼ばれるようになる。

## (2) 日露戦争と日比谷焼打事件

1904 (明治 37) 年 2 月、日本は、第 1 次桂内閣の下で日露戦争を戦った。戦争開始後に、「戦時日本はいかに国際法を遵守するか」と題する長文の記事が『ニューヨーク・タイムズ』に掲載され、「外国の目を意識」する日本が、戦時国際法を遵守するための態勢を取っていたことを窺わせるものとなっている。この記事を書いたグリフィス (William E. Griffis) は、明治初期にいわゆるお雇い外国人として大学南校 (東京大学の前身) で教えた経験を有するアメリカ人である<sup>(87)</sup>。彼は、「日本は、命がけでロシアと戦いつつも、人道上の最も高い理念と国際法に従っ

<sup>(82)</sup> *New York Times*, *op.cit.*<sup>(80)</sup>

<sup>(83)</sup> *ibid.*

<sup>(84)</sup> 政友会総裁は、1903 (明治 36) 年 7 月に伊藤博文から西園寺公望に交代した。

<sup>(85)</sup> 日露戦争終結後、桂首相は政友会の西園寺総裁に政権を禅譲した。佐々木 前掲注<sup>(39)</sup>, p.311 は、日露戦争の勝利を経て、「超然主義の正当性が色褪せ、政党の政権参加への敷居が低く」なり (「超然主義の時限」については、前掲注<sup>(35)</sup>を参照)、「これまでの元勳・功臣に加えて政党・党首が首班の資格として認知され」るようになってきたと指摘する。

<sup>(86)</sup> 当時、既に「桂園二侯」(「桂園二侯の会見 両侯の軽井沢同時滞在は偶然、政治上の深い意味は無し」『読売新聞』1909.8.5)、「桂園公侯間」(「政機進転の順序」『東京朝日新聞』1911.8.18) といった言い方はなされていた。

<sup>(87)</sup> グリフィスは、1876 (明治 9) 年には早くも『ミカドの帝国』(William Elliot Griffis, *Mikado's Empire*, New York: Harper & Brothers, 1876) を著すなど、日本を紹介する執筆活動を行った。

て、戦争を遂行する決意である。」と述べ、日本政府が、戦争に向けて状況が切迫した時期に、5人の戦時国際法の専門家に法律顧問を委嘱していたことを紹介した。<sup>(88)</sup>

グリフィスは、日清戦争の際にも日本政府は同様の措置を取り、その時の法律顧問は陸軍の遠征に従軍し、あるいは艦隊と行を共にしたという事例を挙げている。例えば、陸軍の大山巖大将は、遼東半島を占領した際に、従軍した法学者の有賀長雄の助言により占領地における逸脱行為を防止するための規則を作った<sup>(89)</sup>。この規則は、戦争終結まで厳格に遵守され、「同じ規則は、第1軍司令官山県有朋大将も満州において適用した。」という。そして、「我々は、東京の政府が派遣した法律家らの助言に従わなかった例を1つとして知らない。反対に、文民法律家の助言を遵守した事例は無数にあり、その記録は、最も文明化された近代的理念に従って戦争を遂行するという日本の意思を示すものである。」と称賛した。<sup>(90)</sup>

条約改正問題を抱えていた当時の日本が、国内での立憲主義の実績を示す一方で、外においてこのように戦時にも国際法を厳格に遵守する姿勢を見せる必要があったことを、グリフィスの記述は物語っている。領事裁判権は1899(明治32)年に撤廃されていたが<sup>(91)</sup>、関税自主権の完全回復が実現したのはさらに後(1911(明治44)年)のことである。

しかし、外国の目から見て、日本政府の統治能力、あるいは統治の在り方が問われかねない事態が戦争終了後に生じた。

日本はロシアに辛くも勝利し、ローズヴェルト(Theodore Roosevelt)合衆国大統領の斡旋により、ニューハンプシャー州ポーツマスで日露講和会議が行われた。ところが、1905(明治38)年9月に講和条約調印にこぎ着けたものの、ロシアから賠償金が得られないことなどに対して、日本の戦争継続能力が既に限界であったことを眼中に置かない世論は激高した。東京の不穏な空気はアメリカにも伝えられ、『ニューヨーク・タイムズ』は、「過去25年間を顧みると、岩倉[具視]や大久保[利通]、森[有礼]、大隈[重信]、板垣[退助]その他の命を狙った多くの悲惨な事件があり、最高の称賛に値する行為でアメリカ人の記憶にも馴染のある名前がこれに連なるとしても、想像を超えることではない。」と書いた。日本は「政治的暴力にあまりに寛容」であり、「ポーツマス全権団と、これを派遣した側の行く手に、いかなる波乱が待っているやもしれぬ」ことを憂慮したのである<sup>(92)</sup>。

実際に要人テロこそ生じなかったが、9月5日、東京では、日比谷公園での講和条約反対国民大会に参集した3万ともいわれる群衆が暴徒と化し、政府系と目された新聞社や各所の警察署、

(88) William Elliot Griffis, "How Japan in war time observes international law: Humane tactics not new with her - The university man with the army," *New York Times*, June 19 1904.

(89) 大山麾下の第2軍が遼東半島の旅順を占領した際に虐殺事件が生じたと海外に報じられ、有賀がメディア対策に苦慮した様子が英国紙『タイムズ』に報じられている(「11 Jan. 1895, *The Times*, *The Massacre at Port Arthur*」国際ニュース事典出版委員会・毎日コミュニケーションズ編『外国新聞に見る日本—国際ニュース事典— 第2巻(1874~1895) 本編』毎日コミュニケーションズ, 1990, p.579)。

(90) Griffis, *op.cit.*(88)

(91) 領事裁判権については、1894~1895(明治27~28)年にかけて各国と行った条約改訂により1899(明治32)年7月に廃止された。それでも、日本が法治国家であることについて、外国からの厳しい視線に晒され続けていたことは、次の『ワシントン・ポスト』の記事でもわかる——「…日本の新民法・刑法は、…近年編纂されたばかりの「単なる書物」なのである。かかる書物を読み、理解し、かつ解釈する能力のある裁判官や判事は一階級としての話だが一、1世代で生み出されはしない。「…日本の新しい法典類は、主として、欧米諸国に対し、日本人の自尊心をいたく逆撫でしてきた治外法権を撤廃する誘因となることを目的としたものであった」。(“The jurisdiction of Japan: From to-morrow all foreigners must bow to it,” *Washington Post*, July 16 1899. 寄稿者の署名はなく、「元公使館員」とのみ記載されている。)

(92) “Japan’s present crisis and her constitution: The Mikado’s ministers will be held responsible by the people for the peace treaty - Marquis Ito may be able to save Baron Komura,” *New York Times*, Sept 3 1905.

路面電車などが破壊され、キリスト教の教会なども襲撃の対象となった（日比谷焼打事件）。翌9月6日、政府は緊急勅令により戒厳令を発し、東京は近衛師団・第1師団の支配下に入って暴動が収束したが、騒擾は横浜や神戸にも波及した。

この「深刻な暴動」について、『ニューヨーク・タイムズ』は次のように伝えた。日本全権団の1人は「国にとって何が最善かについて、国民が常に最善の判断を下すとは限らない」と語った。それ自体は「完全に正しい」が、これに加えるに、「国民にとって何が最善かについて、政府が常に最善の判断を下すとは限らない」。日本政府が結んだ講和は、その条件も時期も「賢明、最善かつ正当なもの」であったが、そのことを国民が理解も賛成もしていないのは「政府の落ち度」である。日本政府は、この講和条件は、戦争遂行に当たり「血を流させられ金を費消させられた何百万の日本人には無関係」であるような態度を取った。そして、日本の国民は、巨額の戦時国債のことも借入れ能力が限界であることも知らないのではないか、ローズヴェルト大統領が斡旋の労をとったことの意味合いを誤解しているのではないか——こうしたことについて、同紙は、暴動を起こした日本人に対してというより、開明的で情報を持つ人々によって世論が成長することを等閑視し阻害してきた結果であるとして、むしろ日本政府に対して批判を向けたのである。<sup>(93)</sup>

### (3) 民主化への期待と諸問題

上に述べたように発足当初は「軽量短命の二流政権と目され」た第1次桂内閣は、「下馬評を覆す底力を発揮」し<sup>(94)</sup>、対外的には日英同盟を実現し、また日露戦争に勝利して日本を列強の1つに押し上げた。結果的に、1代の内閣としては4年半という最長の在任期間を記録した。

『ニューヨーク・タイムズ』も、衆議院第1党の政友会を野党に回していた発足当初の桂内閣を、その第1党が政権に就くまで「国家の通常事務を遂行すべく選任された」暫定的なものであったとする点では同様の見方であった。しかし、長期政権になったことについては、戦争勃発により政党間競争が収束し政府の指導下に挙国一致となったため、「通常の政権交代を行う機会も可能性もなくなっていた。」と指摘し、かかる状況下で、桂内閣は「世論に対する責任が曖昧で、これに対し重きを置いていない。」と批判した。そして、日比谷焼打事件の騒擾を通じて、「より大きくより直接的な政治的役割を担いたいという国民の願望が目覚めた」ことが、今後の政治に確実に影響するであろうと予想した<sup>(95)</sup>。実際、7年余り後の第1次憲政擁護運動においては、再び現れた国民の直接行動が政治の転換をもたらすことになる（II-2-(2)を参照）。

とはいえ、桂園時代はまだ本格的な政党政治が待たれる時代であった。米国紙は、日本の議会開設以来ずっと変わらず、憲法上は天皇の内閣だが事実上議会に責任を負う政党政治の時代が到来するという議論を繰り返すことになる。1906（明治39）年1月、第1次桂内閣は第1次西園寺内閣に交代した。西園寺内閣は政友会を与党とするものの、日露の戦後処理に目途をつけた桂が政権を禅譲したものであった<sup>(96)</sup>。日露戦争終結直後の日本を訪問したアメリカの政

<sup>(93)</sup> “The grave news from Tokio,” *New York Times*, Sept 8 1905.

<sup>(94)</sup> 佐々木 前掲注(39), p.252.

<sup>(95)</sup> “The political situation in Japan,” *New York Times*, Sept 9 1905.

<sup>(96)</sup> 桂園時代において、桂（山県閥）と西園寺（政友会）は必ずしも常に対立関係にあったのではなく、両者の間にはむしろ、「政友会が政権につけば桂が軍部や官僚層や貴族院を率いて閣外から協力する。反対に桂が政権を担当した時には、西園寺公望総裁や原敬が政友会を率いて衆議院で内閣を支持する」（坂野潤治『日本近代史』筑摩書房、2012、pp.276-278）といった一定の提携関係も見られた。この提携関係は後の第1次憲政擁護運動において破れ、政友会は第3次桂内閣を支持せず、桂は新党（立憲同志会）を立ち上げることになる（II-2-(2)を参照）。

治家ブライアン (William J. Bryan)<sup>(97)</sup>は、『ワシントン・ポスト』に寄稿し、「今日、日本の国内事情に係る主要な政治課題は、内閣が、衆議院を支配する意向に関係なく天皇により選任されるのか、それとも、国民の代表を通じて表明されたその意思に従って作られるのかということである。」と述べた。現在のところは、「薩摩と長州」の藩閥が首相と大臣の選択に「支配的な影響を有して」いるが、日本の民主的な世論は、首相はイギリスの場合と同様に、多数党の党首が選ばれるべきという考えを支持するようになってきている。そして、「かかる改革は、状況によりいかに遅くならうとも、日本が、自治が国民の権利であると認識するようになれば、必ずや実現することであろう。」と論じたのである。<sup>(98)</sup>

しかし、日本の民主政治の発展に対する期待と予想の傍ら、その阻害要素になり得るものについても論じられている。

例えば、メディアの状況についてである。『ワシントン・ポスト』は、日本の検閲について報ずる中で、「現地の報道機関には、最大限の自由裁量が与えられているように見えるが、実際のところ、厳しい監視と過酷な抑制が、新聞が存在を許されるための条件となっている。」と述べた。また、確かに議会に対しては「欧米流の白熱した攻撃」が加えられ、内閣の行動が世論の批判を受けることもあり、社説が「礼節を弁えない調子で高官らの行為を非難する」こともある。ところが、元老の指示や発言が受け入れられる様子は、「盲目的な服従」というほかなく、「いかに声高な報道関係者 (journalistic dog) も吠えようとしない。」と観察している。<sup>(99)</sup>

また、『ニューヨーク・タイムズ』は、第1次西園寺内閣下における第10回総選挙直前の1908 (明治41) 年4月、極東問題専門のジャーナリストであるミラード (Thomas F. Millard) の論評「分岐点に差し掛かる日本の政治的進路」を掲載した。ミラードによれば、日本の政治制度は外見上は立憲君主制だが、欧米人の多くが考える自由主義原則とは異なる。憲法や責任内閣、2院制議会、司法といった「馴染み深い制度」が実際の政治でいかに運営されているかを見ると、「自由主義的制度の実体が大きく欠如していることが明白になる。」と評した。<sup>(100)</sup>

その理由の1つとしてミラードが挙げるのは、過少な有権者数である。「日本では選挙人の総数が80万人を下回り、総人口比ではフランスが25%、合衆国が21%であるのに対して2%以下である。」という<sup>(101)</sup>。したがって、衆議院は、「個々の議員が民主的精神を発揮する以外は、

<sup>(97)</sup> ブライアンは、1890年代には下院議員 (民主党・ネブラスカ州) を務めた。また、1896、1900、1908年の大統領選挙において民主党候補者となったが、いずれも共和党候補者 (1896、1900年はマッキンリー (William McKinley)、1908年はタフト (William H. Taft)) に敗れた。日露戦争後の1905年10月に訪日した際、駐日米公使主催の歓迎晩餐会で演説する中で、来賓の伊藤博文と大隈重信について特に言及し、各々「保守党」と「急進黨」の指導者として讃えている (William Jennings Bryan, "Radical and conservative," William Jennings Bryan, *Speeches of William Jennings Bryan, rev. and arranged by himself*, vol.2, New York: Funk & Wagnalls, 1909, pp.205-211)。当時の政友会と憲政本党を指すのであろうが、15年前の『ニューヨーク・タイムズ』の記事における「穏健派=改進黨」、「急進黨=自由党」(I-2-(1)を参照) と入れ替わっているのが興味深い。なお、ブライアンは、1913年にはウィルソン大統領 (I-1-(2)を参照) の下で国務長官に就任した。

<sup>(98)</sup> William Jennings Bryan, "Japan's system of government, politics, and national problems (Tokyo, Jan 21)," *Washington Post*, Feb 25 1906.

<sup>(99)</sup> "Censorship in Japan: Editorial voice of protest still at premier's wish: He has absolute authority," *Washington Post*, Nov 11 1906.

<sup>(100)</sup> Thomas F. Millard, "Japan nearing a parting of political ways: A new political party at present vies with the existing military oligarchy for the control of the nation's affairs (Tokyo, Mar 9)," *New York Times*, Apr 12 1908.

<sup>(101)</sup> 1900 (明治33) 年3月、第2次山県内閣の下で、選挙人資格における納税要件が15円から10円に引き下げられた。1904 (明治37) 年3月に実施された第9回総選挙では、選挙人の数は76万人余であり、総人口の1.6%強であった。ミラードの記事の直後、すなわち1908 (明治41) 年5月の第10回総選挙では159万人余 (総人口の3.3%強) と倍増した。この急激な増加は、日露戦争の戦費調達を目的とした非常特別税により、10円以上の納税者が増えたためである。

民主政治の本質に欠けて」といると批判した。また、政党の問題も取り上げ、日本の「いわゆる政党は、正確には、イギリスやヨーロッパや合衆国における政党に相当するものではない。」とした。なぜなら日本の政党は、「個々人の強みを利用し合うために結成されたもの」であるため、「一旦ことあればいつでも他の会派と票の取引をする」のであって、「断固とした理念や綱領」に基づいて行動するのではないからであるとした。さらに、日本の政治体制は、軍人や財閥なども含む寡頭制支配の下にあるが、衆議院には政治腐敗と汚職が及んでおり、「国民の利益を政治に代表させる」役割を果たしていないと批判した。<sup>(102)</sup>

他方でミラードは、近年は国民の間でも自覚が生じ、寡頭制 (oligarchy) の「存続そのものが問われる」ようになったと指摘した。1908 (明治 41) 年 1 月、西園寺内閣は増税・新税に係る諸法案を議会に提出したが、これに対して全国商業会議所連合会などが増税反対運動を起し、議員を通じて「衆議院における予算案攻撃に参加した」。そして来る総選挙においては、こうした運動の具体化として、「日本において初めて、政党の路線と、特定の政治改革を主張する断固たる綱領とに沿って衆議院議員候補者を指名することが提案されている。」という。もしこれが実現されれば、「選挙民の目の前で闘いが行われることとなり、諸争点に関する国民的議論を促すことになるだろう。」と期待を寄せた。「寡頭制とこれに付随する軍部 (military party)」は、「極めて根深いものなので容易には排除」できないが、「日本の進路が分岐点に差し掛かっている」のは疑い得ない。改革に対する下からの圧力は明白に感じられるであろうし、「寡頭制の外殻を破る戦いは、間違いなく欧米世界の注目と共感を呼ぶであろう。」と論じた。<sup>(103)</sup>

しかし、現実には、その後の第 10 回総選挙 (1908 (明治 41) 年 5 月) で与党の政友会が過半数を制したにもかかわらず、2 か月も経たずに西園寺内閣は総辞職し、第 2 次桂内閣が成立した (同年 7 月)。ミラードなどから見れば、いわば有権者の信任を得たばかりの政権の下野とは、おそらく不可解なものであただろう。その実相は、前年末からの日露戦後恐慌が西園寺 = 政友会内閣の推進する積極政策を困難にし、「元老と財界とが「健全財政」への復帰をもとめて、西園寺内閣の退陣を迫ったから」とされる。元老に、財政の行き詰まりを理由に倒閣の必要を説いて回ったのは桂であった<sup>(104)</sup>。図式的には、従来の藩閥・官僚勢力が政党内閣制の前に立ちはだかったということもできよう。

## 2 大正政変から原内閣の登場まで

### (1) 大正政変前夜

1911 (明治 44) 年 8 月、第 2 次桂内閣は、政友会を与党とする第 2 次西園寺内閣に交代した。政友会からは西園寺総裁をはじめ、原敬内相など計 4 人が入閣した。先に挙げたクレメントは、論文「日本の政党」の中で、早くも、立憲政治開幕から 21 年を経て政党内閣が「樹立」されたとして、立憲主義が立憲政治の成年を祝賀したと表現した<sup>(105)</sup>。そして、「「莊重にして時代錯誤」な元老や藩閥政府の時代は終わった。」と評したのである<sup>(106)</sup>。

<sup>(102)</sup> Millard, *op.cit.*<sup>(100)</sup>

<sup>(103)</sup> *ibid.*

<sup>(104)</sup> 坂野潤治『明治国家の終焉—1900年体制の崩壊—』筑摩書房、2010、pp.60-69。なお、山本四郎「第1次西園寺内閣試論」山本四郎編『日本近代国家の形成と展開』吉川弘文館、1996、pp.331-333も同旨。これとは別に、「西園寺内閣は社会党に対して取締りが緩慢にすぎる」とした山県の内奏に帰する説もある (石川一三夫「日露戦後経営と鉄道国有一第22回帝国議会～第24回帝国議会—」内田ほか編 前掲注<sup>(56)</sup>、p.396)。

<sup>(105)</sup> Ernest W. Clement, "Political Parties in Japan," *Political Science Quarterly*, 27(4), Dec. 1912, p.669.

<sup>(106)</sup> *ibid.* p.678.

他方で、クレメントは、日本の政党の問題として、政治理念や結束といった点では「極めて散漫」であり、政党や派閥が政策や政治理念よりも、板垣や大隈、伊藤、後藤象二郎といった個人の下に結集する「封建制度の遺制」という側面を持つことを挙げた。また、「特異な点」として、「経済的階級による編成がほぼ完全に欠如している」ことがあり、例えば地租問題をめぐって、これが重い負担となる農民階級が政党の形で編成されるということがないと指摘した。しかし、こうした種々の欠陥があるとしても、日本の政党は全体として「士気が高まりつつ」あり、次第に特定の個人でなく複数の指導者が運営するものとなりつつあるなど、「確実に大きく進歩している。」とする<sup>(107)</sup>。また、政党と内閣の関係については、「内閣が下院を支配する政党に責任を負う義務があるとする原則は確立」しているとして、「男子参政権が次第に拡張することで、政党の支配力と世論の力が」さらに高まることを期待した。そして、政党が「いかに不満足なものであれ、帝国の人民を後ろ盾に」している以上、「超然内閣」(transcendental cabinets)はもはや存在し得ないと論じたのである。<sup>(108)</sup>

もっとも、近代史の上では、本格的な政党内閣の出現は、7年後の原内閣まで待たなければならぬのは周知のことである。それまでにはいくつかの紆余曲折を経ることになる。クレメントも、1~2年後には西園寺内閣が倒れ、寺内正毅陸軍大将による「より保守的な」内閣に交代するという予想があることを紹介している<sup>(109)</sup>。実際に、西園寺内閣は長続きせず、その後に寺内の後継首班も取り沙汰されたので、それは決して的外れな予想ではなかったが、現実にはもっと劇的な事態が待ち受けていた。クレメントのこの論文がアメリカの学会誌に掲載された1912(大正元)年12月、おそらく彼が予期しなかったような波乱—大正政変—が日本の政治を揺るがすことになった。

## (2) 大正政変

大正政変とは、憲政擁護運動により第3次桂内閣が倒された政変である。これは、1912(大正元)年12月2日、上原勇作陸相が単独辞任したことが発端となった。第2次西園寺内閣が、陸軍の要求する2個師団増設(増師)を財政難を理由に拒否したことを不服としたのが、上原辞任の理由である。陸軍側が後任の陸相を出さないという強硬手段に訴えたので<sup>(110)</sup>、12月5日に西園寺内閣が総辞職し、後継首相決定は難航したが、12月21日、結局は長州閥で陸軍実力者の桂が第3次内閣を組織した。増師要求以来の一連の経緯は世論の猛烈な陸軍・藩閥批判を呼び、政友会の尾崎行雄や立憲国民党(以下「国民党」)<sup>(111)</sup>の犬養毅などが憲政擁護会を結成し、「憲政擁護」、「閥族打破」をスローガンとする憲政擁護運動が全国に拡大した<sup>(112)</sup>。桂の首相就任や斎

<sup>(107)</sup> クレメントの評価には、当時の日本の政党に見られた変化が一定程度反映しているといつてよいであろう。季武・武田編 前掲注(70), pp.92-107(季武執筆部分)は、当時の政党は、初期議会期の「横断的名望家政党」から、地方名望家を介在して「中央から地域への系列化を進め、社会の中に浸透して」いく「縦断的名望家政党」へと脱皮しつつあったことを指摘している。特に政友会については、地方利益の「欲求を吸い上げ調整し実現する機能は、政友会ならではのもの」であったとし、こうした機能は、地方における「施設建設など近代化を進めることこそが人類の幸福につながる」という「一定の政治イデオロギーに基づく政党の政策立案行為としての利益表出機能や利益集約機能…として捉えることも可能であろう」としている。

<sup>(108)</sup> Clement, *op.cit.*(106), pp.678-681.

<sup>(109)</sup> *ibid.* p.681.

<sup>(110)</sup> 軍部大臣の補任資格を現役武官の大將・中將に限る制度(軍部大臣現役武官制)は、1900(明治33)年5月に第2次山県内閣の下で確立されていた(陸軍省官制(明治33年勅令第193号)別表、海軍省官制(明治33年勅令第194号)別表)。

<sup>(111)</sup> 立憲国民党は、1910(明治43)年3月に憲政本党などが合同して結成された政党。

藤実海相留任のために天皇の詔勅が利用されたことも、「非立憲」として非難された。第30議会（通常会：同年12月27日開会）では、翌1913（大正2）年2月5日に政友・国民両党議員が内閣不信任決議案を提出したが、桂首相がこれをも詔勅で抑え込もうとして<sup>(113)</sup>却って世論の批判を招いた。他方で桂首相は2月7日に、かねてからの新党構想実現のため立憲同志会（以下「同志会」）<sup>(114)</sup>の結党宣言を行い、これにより政権基盤を固めようとした。しかし、2月10日には議会を包囲した多数の群衆が暴徒化して東京市中の政府系新聞社や警察署・交番を襲撃し、この騒乱は大阪や神戸、京都、広島などに波及した。結局、2月11日に桂内閣は総辞職した。

アメリカの両紙も、西園寺内閣総辞職以降の緊迫した政局の動きを逐一伝えたが、その報道内容には興味深いものがある。12月19日に東京の歌舞伎座で憲政擁護大会が催され、尾崎や犬養らが演壇に立ったが、このときの模様を『ニューヨーク・タイムズ』は、「日本では今にも政治革命が起こりそうだ。…全ては官僚政治家に対する不満から来るものである。…山県公と桂首相は、民主的政治家から公然と非難され、憲政擁護の叫びが起きている」と報じた。元来日本人は非常に我慢強く政府の命令に従順で、「日本の政府ほど国民から尊敬を獲得している政府はない」であろう。ところが、その日本人が「欧米世界の諸国民と同じくらいに、顕わな態度を示し」と驚きをもって伝えている。「合衆国でもこれほど激した示威行動や熱狂した聴衆は見たことがない。」という<sup>(115)</sup>。ただし同紙は、民衆運動そのものに対して距離を置いて見ており、その後の第3次桂内閣の退陣については、後続の記事で、民衆の示威行動の直接的な影響というよりは<sup>(116)</sup>、むしろ尾崎に与する政友会などの議員が、内閣不信任案を撤回しようとした西園寺総裁に従わず固い決意で臨んだ結果であることを強調した<sup>(117)</sup>。

『ワシントン・ポスト』は、桂の再々登板が決まったときには、「桂公の政策には国の平和的発展への願いと侵略を許さないという決意が込められている。彼は中国への支援を望んでいると考えられており、また、合衆国に対する友好を表明している」として、むしろこれを歓迎する論調であった<sup>(118)</sup>。もとより、陸軍の軍備拡張案に対しては、困窮する日本の国民が「巨額の

<sup>(112)</sup> 1924（大正13）年1月の第2次憲政擁護運動と区別して、第1次憲政擁護運動・第1次護憲運動と呼ばれる。

<sup>(113)</sup> 内閣不信任案撤回を拒絶した西園寺政友会総裁に対して、桂首相の奏請により、2月9日に政争・紛糾の收拾を求める詔勅が発せられ、西園寺総裁はこれに従おうとしたが、尾崎行雄など他の党員は却って態度を硬化させた。なお、西園寺は、詔勅を受けたにもかかわらず党を説得できなかったという「違勅」問題を理由に、山本内閣成立後に事実上総裁職を退いた。正式には1914（大正3）年6月に原敬が後継総裁に就任した。

<sup>(114)</sup> 立憲同志会には、河野広中・大石正巳・島田三郎など国民党の一部や後藤新平・加藤高明・若槻礼次郎・浜口雄幸など官僚出身者その他が参加した。同志会が加藤を総理として正式に発足するのは1913（大正2）年12月だが、その2か月余り前に桂前首相は死去した。当時の『ワシントン・ポスト』は、「多くの人々は、桂の政党が本質的に個人的な運動だっただけに、彼の死は、その2大政党制の意図とその政党の挫折を意味するのではないかと考えている」と述べている（“Japan faces a crisis: Bitter struggle is expected when the Diet meets (Tokyo, Nov 29),” *Washington Post*, Nov 30 1913）。しかし、同志会はやがて憲政会、さらに立憲民政党へと発展し、政友会との2大政党の時代を築くことになる。

<sup>(115)</sup> “Political upheaval impending in Japan: The people wildly demonstrative, accusing Katsura of deceiving the Emperor (Tokyo, Dec 20),” *New York Times*, Jan 19 1913.

<sup>(116)</sup> 2月10日に議事堂が群衆に囲まれる中で、桂首相は衆議院解散に傾いていたが、大岡育造衆議院議長に、解散すれば「この民衆は決して血を見ざれば止むものでなく「これが端緒になって内乱になるかも判らん」と説得され、総辞職を決意したとされる（宇野俊一「第15代第3次桂内閣—大正政変の中の「閥族」内閣」林茂・辻清明編『日本内閣史録 2』第一法規出版、1981、pp.153-154）。

<sup>(117)</sup> “Riots alarm Tokio: Mobs stone premier, fire newspaper offices, and burn cars,” *New York Times*, Feb 11 1913.

<sup>(118)</sup> “Katsura forming cabinet: Return to political activity regarded as clever stroke of policy (Tokyo, Dec 17),” *Washington Post*, Dec 18 1912. 第2次桂内閣時の1908（明治41）年9月25日の閣議で、日英同盟の厳守のほか、重要な貿易相手国であるアメリカとの親善関係の維持などを盛り込む外交方針が決定されていた（宇野俊一『桂太郎』吉川弘文館、2006、pp.178-179）。

軍事費を払うことに異を唱えて」いるのに、「軍部は一顧だに与えず朝鮮駐留の2個師団増設さえ提議した。」と批判的であった<sup>(119)</sup>。それだけに、第3次桂内閣の政綱に陸海軍の拡張延期が盛り込まれた<sup>(120)</sup>ことについて、「日本がこの20年間、その威光や領土的足場を飛躍的に高めてきた攻撃的な態度からの別離を示して」いると積極的に評価したのである<sup>(121)</sup>。当時、パナマ運河が開通目前であり(1914年8月に開通)、桂首相による「平和的発展」の表明と「侵略」の否定は、「運河航路で太平洋域に進み入ろう」とするアメリカにとって「最大の関心事であり重要なこと」でもあった<sup>(122)</sup>。このことを別にしても、こうした同紙の桂への評価は、憲政擁護運動が増師要求と西園寺内閣打倒の背後に山県や桂の存在を見ていたのとは異なるであろう。第3次桂内閣の陸海軍拡張延期の表明を額面どおり受け取った上での評価であろうが、桂首相が政綱には掲げなかったものの軍部大臣「文官制」の採用までも考慮していた<sup>(123)</sup>ことにも鑑みれば、同紙の評価はあながち大きく外れてはいなかったであろう。ただし、桂は、第1次内閣時に日露戦争、第2次内閣時に韓国併合を実施したように、対外的には積極的な大陸政策を推進したことで知られており、そのことは同紙の見方には必ずしも反映されていない。

### (3) 本格的政党内閣への移行期

第3次桂内閣はこうして50余日で倒れ、西園寺の推挙により海軍長老の山本権兵衛がこれに代わった(第1次山本内閣)。「閥族打破」を掲げ政党内閣の実現を志向する憲政擁護運動の後に「薩摩海軍閥の巨頭」とされる山本を首相にするには、原敬を内相に据えるなど、衆議院の過半数を制する政友会との提携を必要とした<sup>(124)</sup>。

この第1次山本内閣期の日本の立憲政治について、『ワシントン・ポスト』は、「元老が支配する寡頭政治体制から、政党政治を伴った真の立憲君主制への移行」期にあると論じた。新しい秩序は「まだ胚の中に」あり、「そこで政治勢力は確固たる形に成形されようとしている。」とした。他方で、「保守主義的な勢力」は徐々に衰えつつあるが、元来日本人は「慎重で保守的」であり、いかなる決断に際しても「常に熟考し、助言を求め、比較検討する」ので、仮に比較的自由主義的な政権が成立したとしても、「危険な急進主義への突進を抑えようとする」であろうと分析した。政党に対する評価は従来と大差なく、日本の諸政党を欧米のように「保守」、「自由」、「急進」などと区別しようにも、「これらの綱領に本質的な差異がない」ので困難であると評した。<sup>(125)</sup>

<sup>(119)</sup> “Peace policy in Japan,” *Washington Post*, Dec 19 1912.

<sup>(120)</sup> 小林道彦『桂太郎一予が生命は政治である一』ミネルヴァ書房, 2006, p.285; 千葉功『桂太郎一外に帝国主義、内に立憲主義一』中央公論新社, 2012, pp.199-200.

<sup>(121)</sup> “Impeaching a cabinet,” *Washington Post*, Jan 22 1913. こうした評価は、それと裏腹に、日本に対する強い警戒心がアメリカ側に広がっていたことを示唆するものである。例えば、アメリカ史研究者のラタネー(ジョンズ・ホプキンス大学)は、1914年の論文で、両国が「太平洋の制海権を競う2大国」となっており、「対抗意識と敵意が日露戦争以降高まってきていることは誰も否定できない。」と書いている(John Holladay Latané, “Our relations with Japan,” *American Political Science Review*, 8(4), Nov 1914, p.584)。

<sup>(122)</sup> *Washington Post*, op.cit.<sup>(119)</sup> 既にアメリカは1898年にハワイを併合し、同年には米西戦争の勝利によりグアムとフィリピンを領有して、東アジア進出への足掛かりを得ていた。1899年には、列強諸国が中国分割を進める中で、ヘイ(John Hay) 国務長官が、中国との通商の機会均等を主張する門戸開放政策を提唱した。

<sup>(123)</sup> 小林 前掲注<sup>(120)</sup>, pp.285-286; 千葉 前掲注<sup>(120)</sup>, p.200.

<sup>(124)</sup> 山本四郎「第16代第1次山本内閣一政治改革をめざして一」林・辻編 前掲注<sup>(116)</sup>, pp.161-164. 第1次山本内閣を構成したのは薩派と政友会であり、山県系の陸軍や貴族院などが反対勢力となった(季武嘉也『大正期の政治構造』吉川弘文館, 1998, pp.114-115)。

<sup>(125)</sup> *Washington Post*, op.cit.<sup>(114)</sup>

第1次山本内閣においては、1913（大正2）年12月に開会した第31議会（通常会）が進行する中、ドイツのシーメンス社による日本海軍高官への贈賄疑惑が発覚し、政府と海軍が激しい批判を浴びた。1914（大正3）年2月10日、野党が提出した内閣弾劾決議案は政友会側の多数をもって否決されたが、議事堂を取り囲む民衆が憤激して警官隊と衝突する事態となり、このことはアメリカにも報じられた<sup>(126)</sup>。政府提出大正3年度予算案継続費中の海軍軍備補充費既定総額に対する1億5600万円余の追加額について、政府は海軍取賄事件への批判を受けて、これに対し3000万円の減額修正を行うこととした。衆議院ではこの案が通過したが、貴族院では削減幅をさらに4000万円上積みする修正案が通ったため<sup>(127)</sup>、両院が対立した。両院協議会の議を経ても妥協が成立せず、大正3年度予算は不成立に終わり<sup>(128)</sup>、同年3月24日に山本内閣は退陣に追い込まれた。

『ワシントン・ポスト』は、この両院の対立について、「限定的な形における日本の立憲政治」が危殆に瀕していると、日本の政府高官が考えていると伝えた。そして、近年のイギリス議会における「立法過程における拒否権者としての貴族院の排除」と同様の措置を日本が取ることになるかもしれないと述べた<sup>(129)</sup>。これは、イギリスの1911年議会法（Parliament Act 1911 c.13）を指すものであろう。同法により、貴族院（上院）は庶民院（下院）の可決した財政法案に対する拒否権を剥奪され、一般の法案については、庶民院が2年で3会期連続して可決すれば、貴族院の同意がなくても成立することとなった<sup>(130)</sup>。しかし、イギリス議会におけるこの改革が日本の貴衆両院関係に具体的な影響を与えることはなかった<sup>(131)</sup>。

第1次山本内閣に代わり、1914（大正3）年4月、同志会など非政友会勢力を与党とする第2次大隈内閣が発足した。同年12月に開会した第35議会（通常会）では、衆議院の多数を擁する政友会などにより2個師団増設案が否決されたため、大隈首相は衆議院を解散した。翌1915（大正4）年3月に第12回総選挙が実施され、同志会など与党が圧勝し、政友会は大敗北を喫した。

この選挙は、「首相・大臣の選挙遊説、候補者推薦状の送付、車窓演説、蓄音器演説」などの「選挙運動の新現象」<sup>(132)</sup>で名高い。『ワシントン・ポスト』も、この現象について、「選挙人の理性」（reason of the voters）に訴えるようになったと捉え、「民主政治の成長」を示すものだと評した。増師問題をめぐって、これは他の列強諸国との関係を害するものでないと加藤高明外相が主張し、他方で増師の強行は立憲主義への打撃になると政友会が反論したといった論戦も紹介した。また、女性が初めて選挙運動に参加したことが「一大事件となった」と報じ、「幾人もの

<sup>(126)</sup> “Riots in Tokio; Many are injured: Mob outside House of Parliament comes into conflict with the police (Tokio, Feb 10),” *New York Times*, Feb 11 1914.

<sup>(127)</sup> 貴族院では、「海軍拡張よりも陸軍拡張のほうが急務とみる陸軍支持派・山県系官僚が大きな勢力を有して」いたとされる（古屋哲夫「護憲運動とシーメンス事件—第28回帝国議会～第31回帝国議会—」内田健三ほか編『日本議会史録 2』第一法規出版、1991、p.55）。

<sup>(128)</sup> 衆議院・参議院編 前掲注(40)、pp.572-575。明治憲法下では、原則として貴衆両院の権限は対等であった。衆議院は予算案の先議権（憲法第65条）を有していたが、「殆ど実質上ノ効果ナキモノ」であったとされる（美濃部達吉『憲法撮要 改訂第5版』有斐閣、1932、pp.614-615）。不成立となった大正3年度予算については、憲法第71条の規定により、「前年度ノ予算ヲ施行」することになった。

<sup>(129)</sup> “Japanese Diet crisis: Parliament prorogued owing to deadlock over navy: May result in curb of Peers (Tokyo, Mar 23),” *Washington Post*, Mar 24 1914.

<sup>(130)</sup> 1949年の議会法改正（Parliament Act 1949 c.103）により、1年で2会期と短縮された。

<sup>(131)</sup> 吉野作造は、『中央公論』1916（大正5）年1月号掲載の「憲政の本義を説いてその有終の美を済すの途を論ず」において、1911年議会法を詳しく紹介し、「憲政運用上西洋の諸先進国がいかに民選議院を重んずるかを知ることが出来る」と述べている（吉野作造『憲政の本義—吉野作造デモクラシー論集—』中央公論新社、2016、pp.143-149）。

<sup>(132)</sup> 安田浩「第1次大戦下の議会—第32回帝国議会～第37回帝国議会—」内田ほか編 前掲注(40)、pp.98-99.

候補者の夫人たちが夫に代わり戸別訪問を行い<sup>(133)</sup>、ために新聞は「新婦人」の発展を大いに書き立て」たと伝えた<sup>(134)</sup>。

第2次大隈内閣の後に登場した寺内正毅内閣（1916（大正5）年10月成立）は、政党からの入閣はなく閣僚の多くを山県系官僚で固める超然内閣として出発した。寺内首相自身が長州閥の陸軍軍人であり、当時の日本のメディアからは、衆議院多数党の党首が首相にならないことに批判があった<sup>(135)</sup>。対決の構えを示す衆議院第1党の憲政会<sup>(136)</sup>に対して、寺内内閣は、中立の姿勢を見せる政友会に接近するようになった<sup>(137)</sup>。

1917（大正6）年1月、憲政会と国民党が提携して寺内内閣不信任決議案を衆議院に提出した。この時、『ニューヨーク・タイムズ』は両党が「非政党内閣（nonpartisan cabinet）は憲法違反である」と主張したことについて、「ドイツの制度による議会政治」が始まったころに比して隔世の感があるといった報道をした<sup>(138)</sup>。寺内内閣は、この決議案が採択される前に衆議院解散に踏み切り、『ワシントン・ポスト』は、これを「ワシントンでは、日本における責任内閣政治のための戦いが頂点に達したものと見られている。」と伝えた<sup>(139)</sup>。同年4月の第13回総選挙では政友会が勝利した。

翌1918（大正7）年9月、寺内内閣は全国に広がった米騒動が引金となって退陣し、政友会の原敬総裁による内閣が成立した。原首相は、自身が衆議院に議席を有する、すなわち、国民から選挙で選ばれた議員として初めての首相であり、その内閣は、外相・陸相・海相を除く全ての閣僚を政友会員が占め、日本最初の本格的政党内閣と称される<sup>(140)</sup>。本年（2018（平成30）年）から数えてちょうど100年前のことである。

1919（大正8）年3月、衆議院で、選挙人資格の納税要件を10円から3円に引き下げるなどとする衆議院議員選挙法改正案が審議されていたころ、上述したラッド（I-2-(5)を参照）は、「民主化日本への歩み ミカドの地で官僚政治の命運尽く一立憲政治下で高まる国民の活動」と題する記事を『ニューヨーク・タイムズ』に寄稿した。その中で、原内閣が、より民主的な形態の政治を開始するとした姿勢や、大臣の職を全ての者に開放し、秘密主義・密室主義を廃するとし、加えて、連合国への固い忠誠を示し、殊に合衆国との友好関係発展に尽くすとした姿勢

<sup>(133)</sup> 女性は参政権を有しなかったのみならず、政党加入や政治演説会参加についても、集会及政社法（明治23年法律第53号）以来、またこれを引き継いだ治安警察法（明治33年法律第36号）第5条により排除されていた。1912（明治45）年3月（第28議会）に衆議院で、当該規制の撤廃が議論された模様が『ニューヨーク・タイムズ』にも報じられた（“Japan woman suffrage: Bill making it possible rejected by parliament (Tokyo, Mar 23),” *New York Times*, Apr 28 1912）。女性の政治演説会参加禁止の撤廃については、1922（大正11）年3月（第45議会）、治安警察法第5条第2項の改正が成立した。

<sup>(134)</sup> “Japan holds election: New House of Representatives chosen by voters: Wives assist candidates (Tokyo, Mar 25 (Thursday)),” *Washington Post*, Mar 25 1915.

<sup>(135)</sup> 伊藤之雄『政党政治と天皇』（日本の歴史 22）講談社、2010、pp.85-86.

<sup>(136)</sup> 憲政会は、寺内内閣成立時に、第2次大隈内閣の与党であった同志会などが合同して結成された。総裁には加藤高明が就任した。

<sup>(137)</sup> 政友会側からすれば、「寺内内閣の事実上の与党的立場」に立つことは、「内閣の政友会への依存度を強めることによって内閣の生殺与奪の権を得るとともに、山県をはじめとする官僚系政治家の信頼を勝ち得て次に政友会内閣を樹立しようとする原の戦略に基づいていた」のである（季武 前掲注<sup>(124)</sup>, p.254）。

<sup>(138)</sup> “Parliamentary government in Japan,” *New York Times*, Jan 25 1917.

<sup>(139)</sup> “New crisis in Japan: Parliament dissolved following attempted assassination (Tokyo, Jan 25),” *Washington Post*, Jan 26 1917.

<sup>(140)</sup> 季武 前掲注<sup>(124)</sup>, p.297 は、原内閣は形式的には政党内閣であったが、原が「自分の意志に従う議会や内閣よりも、官僚系政治家の意向に配慮していた」こともあり、「本質的には「指導者集団挙国一致」志向の内閣で」と評している。

を評価した<sup>(141)</sup>。

#### (4) 立憲政治の実態と諸問題

本節で見てきたように、アメリカのメディアや論者は、日本の立憲政治について、殊に大正政変以降は民主化の進展と政党内閣制への方向性を積極的に評価していたことがわかる。

他方で、初期議会のころのように超然内閣か政党内閣かといった文脈で捉えるだけでなく、日本政治の在り方に関して、多様な分析に基づく様々な評価ないし批判が現れるようになった。帝国議会開設から四半世紀が経ち、その間に蓄積された知見がそうしたことを可能にしたのであろう。

例えば、前項では第2次大隈内閣時の第12回総選挙における選挙運動が「民主政治の成長」と評されたことを挙げたが、他方で、前出のクレメントは、翌年の論文「日本の立憲帝政」の中で、この選挙をもっと批判的に見ていた。すなわち、衆議院解散の契機となった増師問題が選挙の争点であったのに、「選挙運動ではほとんど言及され」ず、しかも、おそらく増師問題よりさらに重要なはずの「対支交渉」の問題が「少しも目立たなかった」と指摘したのである<sup>(142)</sup>。対支交渉とは、衆議院解散直後の1915(大正4)年1月に加藤高明外相が中国の袁世凱政権に対して提出した21か条要求<sup>(143)</sup>をめぐる問題である。選挙とは有権者が政治的争点について意思を示す重要な機会であって、目新しいキャンペーンのやり方に目を奪われている場合ではない、とクレメントは考えたのであろう<sup>(144)</sup>。

選挙については、買収などの腐敗も問題になっていたが、大正政変前後の時期に慶応義塾大学教授を務めていたマクラレン(Walter W. McLaren)<sup>(145)</sup>は、著書『明治期日本の政治史』の中で、選挙時に選挙人を買収することが常態化し、しかも選挙人が「法外な要求」をするため買収額

(141) George Trumbull Ladd, "Footsteps toward democratizing Japan: Bureaucracy doomed in land of the Mikado - Increasing activity of the people under the constitutional government," *New York Times*, Mar 9 1919.

(142) Ernest Wilson Clement, "Constitutional imperialism in Japan," *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, 6(3), Apr 1916, p.49. タイトル中の「imperialism」は、「帝国主義」とも訳され得るが、当該論文の中では対外膨張主義といった意味合いでは用いられていない。本稿では単に「帝政」と訳した。

(143) 前年に勃発した第1次大戦において日本は英仏露側に立って参戦し、山東半島膠州湾のドイツ拠点を攻略して占領した(1914(大正3)年11月)。これを機に大隈内閣は、山東省におけるドイツ権益の継承や南満州・東部内モンゴにおける権益の強化など、5号21か条から成る権益拡大要求を中国に提出した。これらの中で、特に第5号には、中国政府の政治・財政・軍事顧問への日本人の雇用や必要な地方の警察の日中合同化など「中国を日本の保護国とする内容」が含まれ、「中国における列強の利権を大きく侵害する可能性があり、列強間のルールを無視したものである」であった(伊藤 前掲注(13), p.70)。そのため、日本は第5号を秘密条項として他国にはその存在を知らせなかったが、日本の要求に憤った中国側がこれを暴露すると、列強は中国擁護に回り日本への警戒を強めるようになった。21か条要求をめぐる加藤外相の「外交指導は、帝国主義の時代の外交基準に照らしても稚拙なもの」であったと指摘されている(伊藤 同, p.71)。なお、アメリカは、ブライアン國務長官(II-1-(3)を参照)が日本に対して融和的な態度を取ろうとしたが、ウィルソン大統領(I-1-(2)を参照)が日本の態度に懐疑的になり最終的に中国支持の立場を取った経緯について、北岡伸一「二十一カ条再考—日米外交の相互作用—」近代日本研究会編『日本外交の危機認識』(年報・近代日本研究 7)山川出版社, 1985, pp.137-145を参照。北岡によれば、アメリカにおいては21か条問題の後、「邪悪な野心を持つ侵略者日本、無力で無垢な中国、これを守る正義のアメリカというイメージが…できあがってしまった」とされる(北岡 同, p.149)。

(144) クレメントは、こうした苦言を呈しつつも日本に対する好意的な見方は変わらず、日本が「帝政的立憲主義」(Imperial Constitutionalism)に逆戻りすることは決してなく、必ずや「帝政」的特徴が小さく弱くなり、「立憲」的要素が大きく強く育っていくことであろう。それは、革命(revolution)でなく進化(evolution)によってもたらされるであろう。」と結んでいる(Clement, *op.cit.*(142), p.53)。

(145) カナダに生まれ、1908年にハーバード大学で博士号を取得して来日し、1914年まで慶応義塾大学で経済学を講じた。その後マサチューセッツ州のウィリアムズ・カレッジで経済学教授に就任した(「Bibliographical Database of Keio Economists - 人物詳細」<<http://bdke.econ.keio.ac.jp/psninfo.php?sPsnID=4>>)。

が高騰している実態を、当時の複数の議員から直接聴取したと述べる。ただし、こうした政治腐敗の問題を「日本国民の倫理的不正の表れ」と見ることはできず、日本の政治システムに「不可避免的に付随」するものと論じた。内閣は各院で法案や予算案への賛成票を得るために議員を買収し、議員は選挙で政策を訴えるのではなくそのカネで票を買う。こうして「腐敗が政界の最高地点から有権者の元へ降りてくる (filter down) ようになった。」と指摘している。<sup>(146)</sup>

マクラレンはまた、帝国議会の問題についても論じている。すなわち、貴衆両院の権限が同等で両院が衝突した場合に両院協議会以外に解決の手立てがなく、政党政治を志向する衆議院に対して寡頭制を後押しする貴族院が立ちはだかってしまうことを問題とした。議会における審議については、発言時間が限られているので議案に対する討議がほとんど行われなくなった。そもそも、通常会は3か月間しかない上に、年末年始の長い休会があるのでさらに短くなる<sup>(147)</sup>。これらのことから、「責任政治を確立しようという野党の散発的な努力が空しいものに」なってしまうとする。<sup>(148)</sup>

### (5) 軍事寡頭制の問題

マクラレンは、日本の「軍事寡頭制」(military oligarchy)、すなわち軍部ないし軍閥による政治支配が、明治末年の最も重要な事実であると指摘する。軍事寡頭制の強さは、日本人の排外的愛国心(chauvinism)によって説明できるとし、日清戦争以降の各内閣はその排外的愛国心に訴えることができたとする。他方で政党の弱さは、自立する力の欠如と理念の不在によるものであって、政党は政治家と有権者の金銭欲に訴えてきたのだと批判した。<sup>(149)</sup>

原内閣はほぼ政友会員により占められていたが、陸海軍大臣は従前どおり現役将官であった。軍部大臣への補任制度については、大正政変後の第1次山本内閣期に「現役」武官の要件が撤廃され<sup>(150)</sup>、予備役・後備役からの補任が認められるようになっていたものの、武官に限られることは変わりなく、実際の運用も現役からの補任が専らであった。

これに関連して、『ワシントン・ポスト』には、原内閣期に至っても軍事寡頭制が続いているとする批判が掲載された。すなわち、日本の開明的な人びとの間には「民主政治を志向する明白な傾向」があるにもかかわらず、日本は「軍国主義的で専制的なまま」であり、「憲法の根本改正ないし革命」がない限り、「軍事寡頭制」は終わらないと批判した。その理由は、陸海軍大臣が「首相からも、内閣全体からも完全に独立して」おり、彼らの天皇への上奏が「首相や内閣の知らない秘密」にされ、原を含めいづれの首相も軍の「計画に口出し」できず、中国・朝鮮・シベリアにおける軍の「帝国主義的な行動」を支援しなければ軍部大臣が「辞任して内閣が瓦解する」からである。また、「軍国主義者ら」は、国内で「温和しく」している代わりに「外で乱暴を働く」が、彼らに「大衆がついている」ところに「日本の危険が存在」と指摘した。他方で、開明的な自由主義者らは、外国人に対して、日本の民主政治の発展や自由主義化の進展について語るのを好む

<sup>(146)</sup> Walter Wallace McLaren, *A political history of Japan during the Meiji Era 1867-1912*, New York: Charles Scribner's Sons, 1916, pp.366-371.

<sup>(147)</sup> 帝国議会開設当初の年末年始の休会は10日間前後であった。第2次山本内閣時の第14回議会(通常会:1899(明治32)年11月22日開会)以降、3~4週間の休会が常態となっていた。

<sup>(148)</sup> McLaren, *op.cit.*(146), pp.355-365.

<sup>(149)</sup> *ibid.*, pp.352-355.

<sup>(150)</sup> 陸軍省官制(明治41年勅令第314号)別表(改正・大正2年勅令第165号)、海軍省官制(明治33年勅令第194号)別表(改正・大正2年勅令第168号)による。なお、前掲注<sup>(110)</sup>を参照。

が、そのようなものは現行の制度下であるはずがない。かつてのドイツにおけると同様に、プロイセン的な力の支配が日本を益々繁栄させるとすれば、「おそらく日本の民主政治は今後も茶番であり続けるだろう」と述べた<sup>(151)</sup>。同紙がこのように批判する背景には、アメリカの場合は、軍に対する文民統制が確立していたことがあるであろう。陸・海軍長官等には、職業軍人の経歴を有する者の場合もあるものの、建国期以来、文民 (civilian) が就任することが慣行であった<sup>(152)</sup>。

このように、ようやく本格的な政党政治が開いた原内閣の時代に至っても、アメリカ人の目には、日本の民主化や自由主義化は必ずしも十分なものと映っていなかったといえるであろう。日本の知識人がそれを誇ろうとするほど、却って底が浅いように受け取られていたようである。明治末年の日本では、「外に帝国主義、内に立憲主義」という標語<sup>(153)</sup>が流布したが、単に軍事力を背景とした「外」に対する積極的進出がアメリカの警戒を招いたからというには止まらず、軍事的な圧力が「内」の立憲主義の障害となることを危険視したからでもあるだろう。

1920 (大正9) 年2月、選挙人資格の納税要件引下げからさらに進んで普通選挙運動が昂揚していたころ、『ニューヨーク・タイムズ』には、「日本の政治体制 絶対的専制政治」と題するバートン (Theodore E. Burton) 前上院議員<sup>(154)</sup>の記事が掲載された。バートンも、日本では軍事集団の意向が優越するため、「議会も内閣も、他国の民主的統治組織におけるような影響力を有していない。」と指摘した。日清・日露戦争と第1次大戦における成功のため、現在の日本の地位は「陸海軍の武勇のお陰」であり、「この陽の当たる地位を維持発展」するには軍事力に依拠することが不可欠と考えられているとした。また、日本には多くの人が称賛する憲法があるが、それが「西洋世界における〔憲法〕制度に比肩するというのは明白な誤り」であるとして、植原悦二郎の著書を引用し、憲法は「日本の伝統的な政治理念を具現化したものに代表制度の外衣を着せた文書」<sup>(155)</sup>であると説いた。さらに、「政党政治は存在しない」として、政党・内閣・枢密院を超える存在としての「元老」が、公式の官職でないにもかかわらず「君主に対する親密な助言者」であることを挙げるとともに、「軍ないし反動勢力と緊密に結び付く」藩閥の支配力は、「自由な制度の国に生きる者にはおよそ理解し難い」ものであると述べた。ただし、最後には、政党政治と省庁による統制

(151) Joseph Timmons, "Only revolution can break fetters of militarism that bind the Empire of Japan (Tokyo, Nov 15)," *Washington Post*, Dec 28 1919. この時点では、ドイツ帝国は第1次大戦の敗北により既に崩壊していた。

(152) Louis Smith, *American democracy and military power: A study of civil control of the military power in the United States*, Chicago: University of Chicago Press, 1951, pp.102-103. これによれば、「大統領や連邦議会、裁判所が行行使する広範な統制に加えて、アメリカ人は伝統的に、文民を軍担当省の長官にすることによって、省レベルで軍を統制するよう努めた。」という。文民長官の慣行は、1947年国家安全保障法 (National Security Act of 1947) により法制化され、その第202条(a)において、職業軍人は退役後10年間は国防長官に就任できないと規定された。この10年規制は、2008年に7年に短縮された (公法律第110-181号第903条(a); 合衆国法典第10編第113条(a))。なお、第2次大戦以前のアメリカの軍担当省は陸軍省 (Department of War) と海軍省 (Department of the Navy) であった。

(153) 千葉 前掲注(120), p.233によれば、日比谷焼打事件を主導した「国民主義的対外硬派」が、その直後に政治団体「国民倶楽部」を結成した際に打ち出した方針である。酒田正敏『近代日本における対外硬運動の研究』東京大学出版会, 1978, pp.3, 227-228によれば、日露講和問題を契機に登場し「大衆煽動・大衆運動を武器とする新たな対外硬集団」がこの標語を掲げ、野党的立場から、政府が「有司専制、藩閥、非立憲」で、「国民に信頼し、依頼しない政府」であるために「対外軟」になると主張した。上記の『ワシントン・ポスト』記者が、「軍国主義者ら」に「大衆がついている」と観察したのは、この点では的を射っていたのである。

(154) バートンは長年にわたり上院議員・下院議員 (共和党・オハイオ州) を務め、政治や経済に関する著書も出しており、そのうちの1つ、Theodore Elijah Burton, *Financial crises and periods of industrial and commercial depression*, New York: D. Appleton, 1902 は、佐竹三吾訳『財界恐慌論』清水書店, 1926 として邦訳されている。

(155) George Etsujiro Uyehara, *The political development of Japan, 1867-1909*, London: Constable & co, 1910, p.119 を参照。同書は、植原がロンドン大学に提出し博士号を取得した論文である (*ibid*, p.vi)。植原は、明治大学教授などを務めた後に衆議院議員に転身し、衆議院副議長、第1次吉田内閣の国务大臣・内務大臣などを歴任した (衆議院・参議院編『議会制度百年史 衆議院議員名鑑』衆議院・参議院, 1990, p.90)。

(ministerial control) とが「責任政治と一体のものとして確立されるまで」現在の状況は変わらないだろうが、こうした方向に向かって「疑いようもなく、力強い動きがある。」と結んでいる。<sup>(156)</sup>

## おわりに

1889 (明治22) 年4月にジョンズ・ホプキンス大学で催された明治憲法発布祝賀会 (I-1-(2)を参照) で、クーリーは祝辞の最後を、「平和は勝ち取る。戦争に劣らぬ名だたる勝利を」(Peace hath her victories not less renowned than War)<sup>(157)</sup>と述べて締め括った。この憲法が明治政府に対する反乱によって奪い取られたものでなく、平和裏に制定されたことを褒め称えたものであろう。もっとも、立憲主義が統治権力の抑制と分かち難いものであることを考えれば、立憲政治実現への闘いはむしろこれから一ただし新憲法の枠内で一始められなければならない、というメッセージでもあったかもしれない。

その時から約30年後に本格的政党内閣としての原敬・立憲政友会内閣が誕生するまでの間、行きつ戻りつしながら徐々に政党政治の実質を整えていく「民主化」の過程について、本稿では、アメリカのメディアや有識者が期待を込めて論じていたのを見てきた。国民の意思を基礎とした政党が、民意を直接には反映しない元老や藩閥、官僚閥といった政治勢力に取って代わっていく行程は、太平洋の向こう側からも注目され続けてきたのである。

ただし、日本の政党が民意を集約する主体となり得るのか、そのことにより統治を担う能力を本当に備えているのかをめぐって、疑問が呈されていたのも見たとおりである。また、例えば日比谷焼打事件に関連して、正しい情報の提供と自由な世論形成を妨げる日本政府が批判されていたように、言論統制に対する憂慮も何度か示されていた。こうした批判の根底には、民主化・自由主義化の問題は同時に、統治能力の問題でもあるという認識があるのであろう (I-1-(4)を参照)。

これらに加えて、特に桂園時代以降は、日本の「軍事寡頭制」に関わる言及が増えてきたことがわかる。そこには、東アジアや太平洋で日米の利害が相対するようになった事情が反映しているのではないかと、問うことは可能であろう。その一方で、本稿の課題である立憲政治に焦点を合わせれば、アメリカの論者はここでもやはり、軍事寡頭制が民主化や自由主義化を浸食するのみならず、軍部大臣武官制などを通じて政府の統治能力を弱体化させてしまうことを懸念していたように見える。

本稿は、原内閣の時代までを追ったが、その後4代の内閣を経た後に、基本的に2大政党が交互に政権を担う政党内閣制の時代が到来する。ここに、初期議会期以来アメリカのメディアなどが予期していた立憲政治が実現したとあってよいであろう。しかし、その間にアメリカが懸念を表すようになった軍事寡頭制の問題がついに克服されなかったことは、さらにその後の歴史が示すとおりである。「平和は勝ち取る。戦争に劣らぬ名だたる勝利を」——わが国は、立憲政治に向け多大な努力を払いそれを成功させたにもかかわらず、明治憲法は最終的に、クーリーから贈られたこの言葉と異なる運命を辿ったといわざるを得ないであろう。

(やまだ くにお)

<sup>(156)</sup> Theodore E. Burton, "Japan's government an absolute autocracy," *New York Times*, Feb 8 1920.

<sup>(157)</sup> ミルトンの詩の1節 ("Peace hath her victories; No less renowned than War") を引いたものであろう (John Milton, "Sonnet XVI: To the Lord General Cromwell, May 1652," *The poetical works of John Milton*, London: Macmillan, 1909, p.550).