

# 陸羯南における国民主義の制度構想(七)

山 本 隆 基\*

## 目次

- (1) はじめに－国民主義・適中主義と制度構想
- (2) 前史－明治維新の課題と現実
  - ① 明治維新と国民主義
  - ② 官僚制発展の光と陰
  - ③ 国民勢力の台頭（以上、本誌第48巻第3・4号）
- (3) 第二維新と国民主義の制度構想
  - ① 中間考察－国民主義の国家観
    - (i) 積極国家      (ii) 積極政策      (iii) 行政国家
    - (iv) 権力分立
  - ② 官僚制と議会
    - (i) 官僚制と議会の分立      (ii) 予算案修正問題に関して
    - (iii) 政府・自由党接近問題に関して
    - (iv) 初期議会観（以上、本誌第49巻第1号）
  - ③ 議会と政党
    - (i) 議会と政党      (ii) 大同団結運動
    - (iii) 初期議会前の自由党と立憲改進黨
    - (iv) 初期議会期の自由党と立憲改進黨
    - (v) 政党構想－政策政党の政策連合（以上、本誌第49巻第2号）
  - ④ 議会と選挙
    - (i) 国民主義と選挙
    - (ii) 直接・制限選挙と自由選挙

---

\* 福岡大学法学部教授

- (iii) 衆議院議員選挙評
- (iv) 議会・政党・選挙 (以上, 本誌第49巻3・4号)
- ⑤ 中間団体 (その1) - 地方団体
  - (i) 国民主義と地方団体
  - (ii) 市制町村制・府県制郡制・行政裁判所
  - (iii) 官民軋轢・大同団結・実業者
  - (iv) 構想と現実 - 政府・官僚制・政党に対する批判  
(以上, 本誌第50巻第2号)
- ⑥ 中間団体 (その2) - 社会団体
  - (i) 国民主義と社会団体
  - (ii) 実業団体と農商務省
  - (iii) 実業団体と政党
  - (iv) 中間団体と国民主義 (以上, 本誌第50巻第3号)
- ⑦ 内閣政治
  - (i) 国民主義と内閣政治 - 統治権論と内閣責任論
  - (ii) 政党・官僚内閣積勢論
  - (iii) 大同団結運動と政党内閣論
  - (iv) 初期議会と官僚内閣論
  - (v) 制度の構想と制度の現実 (以上, 本号)
- (4) 第二維新と国民的天皇政 (以下, 仮題)
  - (i) 天皇観の諸相
  - (ii) 国民的天皇政
  - (iii) 制度構想と国民的天皇政
- (5) 結び - 制度構想と国民主義・適中主義

### (3) 第二維新と国民主義の制度構想

#### ⑦ 内閣政治

##### (i) 国民主義と内閣政治 - 統治権論と内閣責任論

既述の如く、羯南の政治制度構想は、帝国主義開幕期の世界・アジア情勢の認識を踏まえて、19世紀前半期の西欧国民主義思想に学びつつ、国民の統

一と独立を確保していく為に提起されていった。彼は日本に国民主義を実現するためには、「国家威力の統一」と「各人能力の啓発」の両面が並行裏に発展することが肝要あると考え、明治維新以降の官僚制の発達を評価すると同時に、国民勢力の未成熟故に、その過大な突出を許していると指摘した。しかし、羯南は、明治20年代初頭の朝野両領域における諸政治動向の中に、官僚制中心政治を是正し、国民主義を実現していくという第二維新成就の可能性を見出して行ったのである。私は、これまで、その具体的次第を、官僚制、議会、政党、選挙、地方団体、社会团体などの政治制度ならびに政治勢力に関して、それら相互の連関に留意しつつ考察してきた。

それでは、羯南の政治制度構想において、官僚勢力と議会・政党から社会团体に至る国民勢力の並行裏の発達を確保していく方策はどのように考えられたのか。彼は官僚勢力と国民勢力の分立・調和の体制を作り出すための制度主体を内閣制度に求めているのである。内閣制度が国民主義の制度構想の総元締めとして位置づけられているわけである。彼は内閣が「政務の淵源」である次第を、次のように述べている。

「苟くも内閣の組織鞏固ならざれば政務の改革得て望むべからず。…政府は一国船体の機関なり。内閣員は機関師なり。内閣の組織鞏固ならずして其方針定まらざれば、一国をして俚諺に所謂船人群議して船山に登るの境遇に遭はしむるにいたるべし。……内閣は一国政治の頭脳なり。…」(『陸羯南全集』第2巻, 321～2頁, 以下, 2-321～2と略記する。)

内閣制度は、これまで考察し来たった諸制度・諸勢力の多元的分立と調和的統一を担う機関として設定され、国民主義の制度構想の要の位置を占めるものと理解されている。羯南はその意味で、明治18年の太政官制度の廃止と内閣制度の設立を高く評価した。彼は21年と26年の論説の中で次のように指摘している。

「回想すれば明治18年の末に方り、内閣改制の詔勅ありて、従来太政官の制を廃せられ、『其組織を新定し、諸大臣をして各其重責に当らしめ、統るに内閣総理大臣を以てし、・・・』と仰出されたるは、我が内閣制度の一大進歩にして、吾輩の永く記憶して忘れざる所の国政史蹟なり。」(1-421~2)「過去26年間に視るに、行政の整理、宿弊の改革につき其形の美に其声の大なるものは、明治18年太政官を廃し内閣を置き、今の総理大臣伊藤伯が始めて内閣を組織せし時に発表宣言したりしものに如くものはあらじ。」(4-67)

羯南は内閣制度の創設を、第二維新の制度改革の眼目として捉えているわけである。内閣制度創設は、第二維新の先駆けであるとともに、第二維新の要となるべきものであった<sup>(1)</sup>。

羯南は内閣制度を、国民の政治的統一を実現していく為の基幹的制度和位置づけた。従って内閣に対して、それ相応の権限を付与する必要がある。彼はその点に関して次のように言っている。

「国の進歩は国の統一より起る。国の統一とは社会百般の力をして一定の方向を執らしむるを云ふ。此の任務を負ふものは国の権力に外ならず。国の権力も亦た数派を分つことを得。所謂る立法の権は筋骨を統一するものにして、所謂る行政の権は国の血肉を統一するものと云ふべし。此の二者を調和して国の本体を保つものは、其れ所謂統治権ならんか。統治の権は憲法に所謂る天皇の大権にして内閣は其の機関なり。」(1-96)

羯南は国民統一の為の国家権限として、議会の立法権と官僚制の行政権を挙げ、両者を調和して国民の独立を確保する為の権力が統治権であると理解する。その上で明治憲法第4条に依拠して、統治権は「天皇の大権にして内閣はその機関なり」と指摘している。また、明治憲法発布以前の21年5月の論説、「政権の分割、枢密院と内閣及元老院」の中でも、「我が今日の内閣は即ち統治権の機関にして、凡そ全般に関渉する政務は、皆な其司掌する所たり。」(1-343)と言っている。さらに別の所では、「大権の作用」(3-494)を遂行するのが内閣であると言っている<sup>(2)</sup>。言うなれば、内閣は天皇の統治権・

大権の実際上の執行者であるとされているのである<sup>(3)(4)</sup>。

それでは、内閣統治権とは具体的にはどのような権能を意味するのか。羯南は上段の引用文において、立法権と行政権の「二者を調和して国の本体を保つ」ための権限、または「全般に関渉する政務」と言っている。つまり、議会と官僚制の競合・対立を調裁して、国家政策の立案・決定・執行過程を円滑に遂行せしめ、以て、国民の統一と独立を達成することを任務とする権限である。だから内閣は、単に行政権の担当者に止まるものではない。羯南は、論説、「大臣論」の中で、『憲法義解』の第55条解釈を参照して、「大臣なる者は入りては台閣の員となり、出でては諸省の長と為る。君主を輔けて国務に参じ、百官を率ひて庶政を統ぶる所以なり。」(2-571~2)と述べている<sup>(5)</sup>。各大臣は、官僚制を構成する諸官庁の長として、行政権の執行を分担するだけでなく、「台閣の員」として、第55条に規定されている「君主を輔けて国務に参」ずる任務、国政の大綱を作成して議会と官僚制の双方の権限に関与していく権限・任務を帯びているというわけである。内閣は「統治の府」であり、「行政の府」である官僚制とは区別されなければならない(1-100)。羯南は、例えば予算編成作業における内閣と大蔵省の役割分担の関して次のように言っている。

「行政の大方針は統治部の指定に属すと雖ども、国財政の局に当る者は其の内閣員たるの資格の於て必ず此の大方針を識認し、以て歳計予算の統一に之を応用せざるべからず。(1-109)

内閣の統治権は、議会と官僚制の双方の動向に意を用いつつ、諸分野の諸政策の調整を図り、今日流に言うところの総合政策を策定し、その円滑な執行を任務とするものである。その意味で羯南の制度構想は官僚中心政治を排して、内閣中心政治を唱道するものであった。従って、同様に、後述する如く、彼は政党内閣の成立を期待する立場を取るが、その際、内閣の施策が政党・議

会の意向に左右される議院内閣制を排することになるのである。羯南は内閣中心政治を唱えているのであって、議会・政党中心政治を唱えているのではない。政党内閣においても、内閣は政党・議会から独立した行動が求められるのである。

ところで、以上の統治権と立法権、統治権と行政権の区分けと関連付けの立論は、内閣の議会や官僚制に対する絶対的支配を意味するものではない点に留意する必要がある。これまで繰り返し述べたように、羯南において、諸政治制度間の関係を律する原則は、国民主義の権力分立論であった。諸政治制度の間には、国民主義の実現と言う目的の為に、分立・分任と協議・協調の関係が築かれなければならない。内閣と議会・官僚制の関係においても然りである。だから羯南は、例えば、明治25年の松方内閣の総選挙に対する干渉について内閣の越権を厳しく糾弾するのである。

「国安に関わる行政、特に国家の治安に関して活動する所の行政は、往々にして政略の奴隷となり、屢々偏頗の処分を現ずることあり。この弊は最も行政的活動の本道を誤らしめ、立憲政体の今日に在りても、猶ほ世人をして警保は在朝党派の干戈なりと誤認せしむ。是れ実に国の行政に於ける大患なりと云ふべし。統治と行政との区別判然ならずして、内閣と行政庁とを混同する今日の世に於ては、独り在朝の政事家のみ此の誤謬を抱くにあらず。議会の議員と雖も亦た此の誤謬を抱き、政府は警察と云へる利器を有し以て与論の攻撃に当ると明言する者あるに至れり。其の原因は主として警保の任に当る者常に政略の鼻息を窺ふに在り。夫れ警保は国家の治安即ち公衆全般の安寧を保つが為に存し、決して党派又は政府の爪牙と為るべきものに非ず。」(1-105)

松方内閣の選挙干渉が、内閣と警察、統治権と行政権の分立・協調の原則を侵している次第が糾弾されると共に、併せて、議会・政党陣営、さらには行政官庁たる警察当局もまた、この原則に無自覚である次第が指摘されている<sup>(6)</sup>。羯南の国民主義の権力分立論に基づく内閣統治権論は、明治政府と議会・民陣営の双方の見地とは隔たっていたのである。また、内閣は地方団

(6)

体との間にも分立と調和の関係を築かなくてはならない。羯南は、政党内閣が成立した場合、政党の盛衰によって地方官が交替する時、地方政治が混乱する事態を危惧している（参照、1-595）。

繰り返すと、羯南にとって、政治諸制度の中で、内閣は最高の機関ではあるが、至高の機関ではない。彼は内閣中心政治を提唱しているのであり、内閣専制政治を主張しているわけではない。内閣は官僚制と議会の分立性・自立性を認め、それらと協調裏に政策体系の総合調整を果たす役割を担うのである。既述のように、羯南の制度構想においては、官僚制は政治政策の立案・執行を、議会はそれらに関わる審議・監督・評価を分任する<sup>(7)</sup>。これら双方の政策過程の全体指針を発案・提示し、その実施過程における全体的調整を施すのが内閣の任務である。その為には、当然、官僚制と議会の立法・政策活動からのフィード・バックの働きが必要となって来る。更には、地方団体や社会団体からの地方政治や社会活動に関するフィードバックの作用が要請される。従って、羯南にとって、内閣は天皇統治権の代表的機関であるが、唯一の機関ではない。統治権の執行は制度的には内閣に専属しているが、政治的に見ると政治大系全体の諸制度と諸勢力の協働に依拠するのである。ここに羯南の内閣論の特色が見られる。彼は国民主義を実現する為に、政策過程の多元化を前提とした統一化を実現しようとしているのである。羯南の内閣中心政治は、内閣超然主義の立場を取るものではなかった。

以上、羯南が国民主義の立場から主張した内閣統治権論を見てきた。彼は国民の統一と独立を確保するために、内閣が官僚制や議会に対する適切な指導性を発揮し、政策過程の要として活動することを期待したのである。この内閣論は民権陣営や明治政府のそれと一線を画するものであった。民権陣営は議会中心主義の議院内閣制を主張し、議会が内閣を統制するシステムの構築を目指した。このシステムにおいては、政党が議会に優越し、議会が内閣に優越するのである。他方、明治政府陣営は帝室内閣・超然内閣を標榜し、

(7)

一見、内閣中心政治を主張したかに見える。しかし、正にそれ故にこそ、明治政府は、内閣中心主義が実際には、政党内閣を生み出すことを危惧し、寧ろ、内閣の存在を軽視・曖昧化にする方策を採った<sup>(8)</sup>。枢密院、元老などの設置もその一環であった<sup>(9)</sup>。羯南にとって明治政府と民権陣営の主張は、国民の軋轢・分裂を促進する可能性があるとして理解された。彼の内閣統治権論は、明治維新以降の官僚中心政治の是正を図ると共に、政党中心政治の弊害を未然に防ぎ、官僚勢力と諸国民勢力の分立・協調を作り出し、国民統一の創出を目指す内閣中心政治を主張するものであった<sup>(10)</sup>。

羯南の制度構想に於いて、内閣は天皇統治権の執行機関であり、全政治制度の中核であると位置づけられた。そこで、内閣は国民主義を実現する為の中心機関として大きな権限を持つが故に、重大な責任を背負うことになる。内閣は国民の統一と独立を確保する為に、統治権を適切かつ有効に行使する責務を負うのである。内閣統治権論は責任内閣論を随伴する。周知のように、責任内閣という言葉は、明治10年代から20年代にかけて、政党・議院内閣制の下において、内閣の議会・政党に対する責任を表す言葉として使用された。羯南はこの言葉を国民主義の内閣論の脈絡の中に取り込み、独自の脚色を施すことによって、民権・民権陣営の内閣責任論と一線を画すと共に、明治政府陣営のそれを批判していくことになるのである。

羯南は責任内閣と言う言葉を、政治制度ではなくて政治道徳を示す言葉として用いている。内閣が議会や政党に対して責任を負う政治制度を指す言葉としてではなく、内閣制度が遵守すべき政治規範を指す言葉として用いているのである。

「世既に立憲の世となる。時の政府たる者は固より武断を以て政を行ふべからず、必ずや輿論の在る所を察し以て責任の義を明かにせざるべからずと雖も、此時を以て直に政党内閣行はるべしと期すべからず。縦令固是れ藩閥出身の人なりと雖ども、苟くも輿論に従ひ、責任の義を尽くす間は、則ち之を立憲的の責任内



閣と認めざるべからず。」(2-710)「今日の政界に謂ふ所の責任内閣とは『忠実内閣』といふの義なり。…是れ固より制度の問題にはあらずして徳義の問題なり。」(4-412~3)

責任内閣とは、人民の輿論に対する責務を果たす政治的道義性を持つ内閣を意味し、内閣を組織する勢力が官僚であるか政党であるかという問題とは異なる範疇である。

そして、内閣の道義性如何を問う羯南の内閣責任論には、二つの問題が随伴している。一つ目は、内閣の責任が天皇に対するものか人民に対するものか言う点であり、二つ目は、内閣の責任が単独責任か連帯責任かと言う点である。

先ず、第一の点について見る。羯南は論説、「大臣責任論」(4-397)において、『憲法義解』の第55条に関する解説を引いて次のように述べている。

「伊藤伯の憲法義解に曰く、大臣は君主に対し直接に責任を負ひ、又人民に対し間接に責任を負ふ。此の説や一説ならざるにあらず、吾輩亦た是認を吝まず。然りと雖ども大臣が君主に対して責任を負ふことは、憲法を俟ちて始て定るにあらず。凡そ己れを任命する者に対して責任を負ふと言ふは、世間普通の道理のみ。立憲政治と共に生出する大臣責任論は、恐らくは重もに人民に対する責任を指称するなり。而して此の新責任論は敢て夫の対君主責任を無視するにあらず。寧ろ対君主責任を一層完備せしむるに在り。」(4-398)

羯南は『憲法義解』が大臣責任の対象として天皇と共に、たとえ間接的なものであれ、人民も含めている点を評価する。しかし羯南の強調点はその先にある。彼によれば、大臣・内閣責任論は明治憲法の一大眼目である議会・選挙制度の創設と絡めて、「立憲全体の精神」(4-398)を踏まえて捉えられるべきである。この観点に立つと、憲法第55条の趣旨は、天皇に対する責任を再確認すると共に、新たに議会・選挙制度の担い手たる人民に対する責任を打ち出す所にある。羯南の対人民責任論は、伊藤博文に比べて一段と積極

的な性格を帯びているのである<sup>(11)</sup>。そして、彼においては、「国民即ち元首を含む所の国民」(4-407)と云う表現に見られるように、天皇と人民は一体化したものとして理解されている。従って、大臣・内閣の対人民責任の強調は、同時に、対天皇責任を更に「完備」することになると理解されることになるのである。また、羯南は、『近時憲法考』の中で、明治18年の太政官制から内閣制への転換を、「発布せられんとする政憲の予備」(1-18)と捉えているが、ここにも同様の主旨が表れている。かくして、羯南は、内閣責任の対象は「天皇と人民とを以て成立する国民」であり、「君主及人民に忠実なる内閣、即ち国家に忠実なる内閣、斯る内閣を希望すといふのみ」(4-413)と主張することになる。そして、明治政府陣営と民権・民党陣営の内閣責任論を次のように批判する。

「立憲制の内閣は 天皇と人民とを以て成立する所の国民に属す。故に吾輩は内閣をして名実共に国民的たらしめんと欲す。此の要義を貫かんには内閣をして上は天皇に対し下は間接に人民に対し、上下に対して責任を負はしめざる可らず。然らざれば内閣なる者は天皇の大権を仮りて人民に臨み濫りに威福を弄するに非ざれば、則ち人民の輿望を利用して天皇の大権を侮り以て僭越の所為あるに至らん。而して国民の統一之が為に分崩瓦解するの患を生ずべし。」(2-325)

明治政府陣営の内閣責任論の中にも、『憲法義解』の第55条解説の様に、内閣の対人民責任を認める理解も見られた<sup>(12)</sup>。しかし、内務官僚、都築馨六の論説、「超然主義」の様に、対人民責任を絶対的に排除する見解も打ち出された<sup>(13)</sup>。他方、民権・民党陣営の内閣責任論は対人民責任を強調する点において、羯南と共通するかに見える。しかし対人民責任の態様如何について、彼は次のように批判している。

「今や世に責任論を言ひ責任内閣を主張する者は、稍々夫の議院内閣を主張するが如きも、其の精神を察するに亦た吾輩と同じく大臣の徳義を言ふに在り。…

只管ら輿論衆議のみに因て政を為し、只管ら議会の投票に職を退くとせば、政府の威厳固より損するのみならず、或は政体の移動を促す恐なしとせず。然れども責任論者は決して斯る注文を為すに非ず。唯だ憲法制定の精神に因り議会開設の旨意に基き、輿論衆議の参酌（傍点は筆者）を要求するに過ぎず。若し輿論衆議の参酌を以て政府の威厳に損すとせば、憲法を建て議を開きたる其事既に政府の威厳を損したるや多し。」（4-400）

民権・民権陣営の内閣責任論は、内閣の存立や内閣の施策が、専ら人民の輿論と議会・政党の意思に依存することを要求する<sup>(14)</sup>。しかし、内閣統治権論と内閣中心政治を主張する羯南は、内閣は人民や議会に対してかかる絶対的責任を負うものではない。内閣の責任は、「輿論衆議の参酌」、つまり、人民・議会の意向を汲んで統治権を行使する道義的責務である。彼の内閣責任論は、議院内閣制の英国流の厳格な適用を拒んでいるのである。羯南の内閣・大臣責任論は明治政府陣営の対人民無責任論を批判すると共に、民権・民権陣営の人民に対する絶対的責任論をも拒むものであった。

「…吾輩は内閣の責任上下に対して存在せしめ、国民の輿論に従ひ天皇の大権を敬し国民的内閣たるの実を挙げんことを切望するものなり。」（2-325）

羯南の内閣責任の対象に関する所見は、内閣統治権論と内閣中心政治論の見地と関係して、明治政府陣営と民権・民権陣営の双方とは異なる特性が見られた。内閣責任論のもう一つの論点、内閣の全体責任か大臣の個別責任かという問題に関しても然りである。この問題に関する明治政府の立場は、明治憲法第55条の規定からも分かるように、内閣の連帯責任を認めず、各大臣の天皇に対する単独責任を主張するものであった<sup>(15)</sup>。それに対して羯南は、各大臣の行政官庁の長としての職務に関する責任は、単独責任であるが、一般的政務に関する統治権の行使に関する責任は内閣組織の連帯責任であると主張している。

「…我憲法の精神は局部の事各自の責任とし、国の全局に関する政事に至りては連帯の責任なり。」(2-266)「…事若し一部に閑せんか、宜く一個の責任を負ふべし。彼の中外の大局に係る大事に関し、当局独り其責に任じて他は与り知らざるが如き、一部の措置を誤り他の信任に依りて其位地を保つが如きは、立憲大臣の道に非ず。」(2-649)「吾輩は連帯責任の内閣を希望する者なり。苟も内閣員に席を列する者は其の知ると知らざるとに拘らず、理に於て責任を連帯せざるべからず。故に平生国の大事に関することは各大臣各々之を審にせんことに注意し、又た当局者も之と熟議することに注意せざるべからず。」(2-195)

羯南は内閣責任の単独性か連帯性かという問題に関しても、憲法条規の字義通りの理解を避けて、憲法の制度的精神たる内閣統治権論の観点から、明治政府に対抗する独自の見方を提起しているのである。因みに、上の三番目の引用文は、大隈条約改正問題の渦中で書かれた論説の一節である。そしてこの見地は、民権・民権陣営の内閣連帯責任論と軌を一にしているかに見える。しかし、連帯責任の具体的態様如何ということになると、先に、責任対象の問題に関する三つ前の引用文で述べられていたように、内閣の存立や施策に関して直接的責任を問うものではなかった。羯南は明治政府陣営の無条件の個別責任と民権・民権陣営の無条件の連帯責任の立場を二つとも、避けているのである。

## (ii) 政党・官僚内閣積勢論

羯南の政治制度構想において、内閣制度は、国民の統一と独立の達成を目的とする制度体系の要に位置づけられた。内閣制度は天皇統治権の機関として、官僚制と議会の双方に対する指導と調整に当たる国政の統括的権限を持つと同時に、統治権の適正な遂行に努める連帯責任を天皇・人民に対して負うものとされたのである。そこで次に、斯かる重大な権限と責任を担う内閣制度を、実際に如何なる政治勢力によって創出・運営するかという重大な問題

が起こってくる。正に此処にこそ、羯南の内閣論の、引いては、羯南の制度構想の最重要な問題があると言うことが出来る。しかも、内閣制度を実際に担い得る政治勢力は、官僚勢力と政党勢力の二つを除いては存在しない。この二つの勢力の指導と調整に当たる内閣を、両勢力を母体として組織しなければならない。内閣編成勢力如何の問題は最重要な課題であると同時に、内にダイレンマを持った困難を極める課題であるのである。ところで、政党勢力によって組織される内閣は、政党内閣と呼ばれる。それに対して、官僚勢力が組織する内閣は、帝室内閣、超然内閣、藩閥内閣、功臣内閣、情実内閣、元勳内閣など様々の呼称が行われている。本稿ではこれらの全体に通ずる呼称として官僚内閣という言葉を用い、特に文脈上、特定が必要な場合に限って個別の呼称を用いることにする。

それでは羯南は、官僚内閣と政党内閣の内、何れが、統治権の職責を遂行し得る責任内閣としての資質を備えていると考えたのか。本稿は彼が新聞界にデビューした明治21年から日清戦争が勃発した27年までの新聞論説を素材として用いているが、この期間、この点に関する彼の見解は必ずしも一律ではない。大づかみに言うと、彼の見方は初期議会開幕を境目として二つに分岐している。第一議会以前は政党内閣の樹立を期待したが、第一議会の議員・政党の活動を見て、官僚内閣擁護論へと変わっていくのである。しかし、このような内閣構成勢力に関する時局的判断の推移に関しては、次項で検討することにして、ここでは、かかる時局的判断の根拠を成している内閣構成勢力に関する原則的立場について言及してみたい。私はこの点についての羯南の見地は議会開幕の前後を通して、一貫していると考える。

周知のように明治10年代から20年代前半にかけて、内閣編成勢力の問題に関して、民権・民党陣営の方から政党内閣制樹立の要求が提起され、これに対して明治政府陣営は政党内閣論を拒否して帝室内閣論を主張した。両陣営の間で、政党内閣の是非が争われたわけである。そこで、羯南が政党内閣を

めぐる両陣営の論争に関して、どのような対応を示したかについて考察して見たい。彼は内閣構成勢力の決定基準の問題に関して、初期議会開幕の前後に、二編の論説、「政党及内閣（１）・（２）・（３）」（2-289～294）と「弊政或問」（3-247～251）を書いている。そして、前者の論説の中で政党内閣の存在根拠を説明して次のように言っている。

「夫れ政党なるは人民政治の発達より生じる歴史的の勢力にして、其政治上に影響を及ぼすの大なる言ふまでもなきことなれども、一方より見れば其国法上の制規と相関せざる事明かなり。即ち政党の一起一仆盛衰消長するは国民政治生活の活気にして法以て之を規すべからず、律以て之を定べからず。…政党既に国法上の設置に非ず。然らば則ち政党と内閣との関係は憲法上に非ずして政治上自然の慣習に在ること明かなり。彼の『政党内閣』を以て憲法上の一制度となさんと欲する論者の如きは、猶ほ他の政党勢力の発達を見て共和政治を杞憂する論者と同く、一の迷謬に陥る者なり。」（2-292）

羯南は先ず、政党内閣の存在根拠を弁ずる前提として、政党そのものの存在根拠について言及している。政党の存在と活動は、憲法典などの法規によって決定されるべきものではなくて、人民の社会的・政治的力量の発達の歴史に依拠するものである。政党は法典の産物ではなくて、歴史の産物であると言うわけである。彼はその点についてドイツの国民主義思想家、ブルンチュリーから示唆を得たことを、上掲の引用文の省略部分において名指して示している<sup>(16)(17)</sup>。そして、政党の存在と活動が歴史的産物であるとすれば、政党内閣も又、法規定に馴染まない性格を持つということになる。同趣旨の立言を、上記の二番目の論説から引いてみる。

「余れ政党内閣を無効視するにあらず。但だ政党内閣なるものは制度にあらずして、一の慣習たるに過ぎざるを奈何せん。制度は立法者の手を以て之を創始するに難からずと雖ども、慣習に至りては年数世故を経るにあらざれば之を養成するを得ず。子若し立法者の地位に在らば、『信任欠乏の議題が多数を以て議院を

通過せば、内閣は直に辞表を呈すべき者とす』と箇条を憲法に記入することを得る乎。…『政黨員にあらざれば内閣員たるを得ず。首相と同一の党派に属せざれば其内閣に入るを得ず。』此の如き箇条を法律と為すことを得るや。」(3-250)

政党内閣制や議院内閣制は人為的に法制度によって定められるものではなくて、歴史的に積み上げられた慣習の力によって運営されるものである。「政党内閣は勢なり、制度に非ざるなり。」(2-710) 以下、このようなブルンチュリーや羯南の政党内閣観を、「政党内閣積勢論」<sup>(18)</sup>と呼ぶことにする。

羯南の政党内閣積勢論は、まずは、政党内閣の規定を憲法条文の中に明記すべきとする民権・民権陣営の立場、言うなれば政党内閣法典論に抗して提起された。植木枝盛、中江兆民、徳富蘇峰などの民権・民権陣営の面々は憲法典の中に政党・議院内閣制の規定を設置することを主張した<sup>(19)</sup>。既述のように、羯南にとって責任内閣という範疇は、政党内閣と同義ではなかった。政党の資質は歴史的積勢の所産であるから、政党内閣が必然的に責任内閣となり得る保障は有り得ない。それに対して彼は、責任内閣という観念は規範的・普遍的意義を持つが故に、法規定に馴染む者であると考えた。責任内閣という範疇は普遍的法規範として、現実の政党或いは政党内閣の積勢如何を観察・評価する基準となるのである。羯南は、「責任内閣は、(政党内閣と異なり－筆者) 固より憲法上の一大制規なり」(2-710) と述べるのである。

羯南は、民権・民権陣営の面々が、西洋産の政党内閣制を世界的普遍性を持つ法制度と捉える西洋主義に陥っていると見たのである。彼は政党内閣の是非如何は、政党勢力が国民主義という政治目的の実現責任を負うるか否かによると主張するのである。

「吾輩の真正なる目的は立憲政体の設立にあらず、又た政党内閣の建成にもあらず。是れ只だ其の方法たるに過ぎず。吾輩の目的は国民の統一及特立を鞏固にして以て世界の文明を計ることに力を致さんと欲するに在り。」(2-328) 「責任内

閣も亦た一方法たるに過ぎず。而るに所謂る政事家は此の方法を以て其の目的と爲し、一党派をして議会に多数を占め、一党員を以て内閣の組織を作すときは其の政治上の能事畢れりと思ふもの往々皆な然り。」(2-333)

羯南は民権・民党陣營の政党内閣法典論は、政党内閣を自己目的化していると批判するのである。国民主義の手段たる政党内閣は、政党がその目的を達成し得る力量を蓄積した時点で、始めて可能となる。逆に、政党勢力が統治権の遂行に適う力量を欠いている時、政党内閣は内閣制度の目的そのものを損なうことになる。

羯南は以上のような政党内閣積勢論を補強するために、19世紀前半期におけるフランスとドイツの政党内閣経験を引き合いに出している。彼は21年6月の論説、「英国に倣はん乎、独国に模せん乎」において、「仏国再興の王政」が発布した「王政憲法」はイギリスの諸政治制度をそのまま模倣したがために、議院内閣制（「大臣の議院に対する責任」(1-384)）も含めて、「全敗を來した」と観察している(1-384)。ナポレオン3世が支配した第二帝政(1852-1870年)の末期、1870年に制定された憲法は、イギリス流の議院内閣制度を導入した。その結果、フランスの政治は動揺と混乱を來たして、翌年の普仏戦争の敗北の一つの原因となったと言うわけである<sup>(20)</sup>。羯南によれば、ブルンチュリーの母国、ドイツにおけるイギリス内閣制度の導入方法は、フランスのそれとは異なるものであった。

「独逸人は英国政体の仏国に於て既に無効なりしを経験し、而して立憲政体の根原を其本家なる英国の実況に就て深く之を探求し、其の直に独逸に行ふべからざるものあるを発見したり。国土の位置、国人の氣風、歴史の狀態、政党の組織等は、英独自ら甚しき差違あるに因り、之に係る制度も固より直にすべからず。要するに独逸人は、單純の模倣毫も国に補益なくして却て害あるを発見し、以て充分の取捨を加へたるが故に、其の採用したる英国主義は終に能く相応の効を呈したり。」(1-384~5)



ドイツの場合は、イギリスの政党内閣を存続させているイギリス独特の積勢－「国人の気風、歴史の状態、政党の組織等」－を分析し、自国にそれが欠如している次第を認識して、政党内閣制の全面的且つ直接的な輸入を控えたというわけである<sup>(21)</sup>。羯南がフランスとドイツにおけるイギリス政党内閣導入の方法の違いに言及するとき、フランスと民権・民党陣営を重ね合わせ、ドイツと彼の見地を重ね合わせているのである。

以上、羯南の政党内閣積勢論を民権・民党陣営の政党内閣法典論に対する批判と絡ませて考察した。しかしながら、羯南の政党内閣積勢論は、明治政府陣営の政党内閣論とも一線を画するものであった。彼は、上掲の四つ前の引用文に於いて、「政党勢力の発達を見て共和政治を杞憂する論者」、つまり明治政府陣営の政党内閣論も批判の俎上に乗せている。政府陣営の面々は、政党内閣それ自体が本来、日本の政治秩序を破壊するシステムであると糾弾する。羯南は彼等のかかる政党内閣拒絶論、つまり官僚内閣必然論も批判して、三つ前の引用文の中で、「余れ政党内閣を無効視するにあらず」と断じている。羯南は政党勢力の現状を一面的・固定的に捉えて、政党内閣が必然的に、国家秩序を攪乱すると見る明治政府陣営の思考法を次のように批判する。

「吾輩は唯だ勢力問題のみ（傍点は筆者）に執着するものにはあらず。別言すれば、吾輩は勢力其物の奴隷にはあらざるなり。苟も理想を執りて世に周旋するの果して公衆に利益あるを信ぜば、千万人の敵ありと雖ども吾輩は進まんのみ。」  
(3-495)

羯南の政党内閣積勢論は、現実の政党勢力の力量の改善・発達の可能性、つまり、政党内閣創設の可能性を原理的に拒絶する立場を採るものではない。彼の積勢論が拠って立つ思考法は、「勢力其物の奴隷」に陥る呈のものではなく、既存の勢いの中に既存の勢いを乗り越え、不断に理想態へ接近する因

子を追求するものであった。羯南はその立場に立って、明治政府陣営の政党内閣拒絶論の前提にある「現実主義の陥穽」(丸山真男)を批判しているのである。彼は、先に政党論の項で言及したように、議会の開設と発展が、政党勢力の力量増大に貢献する可能性に期待を寄せた。議会開設が諸政党の政策錬磨と政策連合形成の「坩堝」=舞台を提供する可能性に期待を寄せていたのである<sup>(22)</sup>。彼は議会という法制度の創設が、政党の積勢を改善していく可能性を持っている点を認めているのである<sup>(23)</sup>。以上のように、彼の政党内閣積勢論は、明治政府陣営の政党内閣拒絶論、つまり、官僚内閣必然論とも一線を画すものであった。

そして、その上で羯南は、将来的かつ大局的な展望としては、「政党内閣は、責任内閣の実を挙げるに尤も適せり」(2-710)と述べ、政党内閣が官僚内閣よりも内閣責任の実を挙げるに適していると判断している。

「吾輩は固より政党内閣を以て完全無瑕の政道なりと信ずるのみに非ざれども、第19世紀の時代に於ては暫く之を以て尤も時勢に適せるものとなさざるを得ず。蓋し第19世紀の政治に注目すべきは国民が有機的の結合をなして政治の原動力となるの一事なり。而して此原動力を巧みに運用して政治の活動をなさしむるは、政事家をして政党を基礎とするの習慣を養成せざるべからず。…今や我が国は此第19世紀の大勢に伴ふて進行するの時に当り、内国の情勢は未だ政党内閣の習慣を養成するを許さざるが如きは、豈遺憾ならずや。」(2-29)

19世紀における西洋政治の特色は、国民勢力の有機的統合が進展し、それが国民国家の駆動力となり得るまでに成長したことである。この政治的潜在力を国家建設に活用する為には、「人民思想の一大有機体」(2-291)たるべき政党が政治の中心機関である内閣を組織し、国政の主導権を行使することが望ましい。羯南は責任内閣の実を挙げるためには、官僚内閣ではなくて国民勢力に支えられた政党内閣が適切であると見ているわけである。羯南は将来的・大局的には政党の勢いが改善され、政党内閣が十全な形で展開されて

いくことを期待した。あるいは、国民主義の観点からかかる期待を抱いたのである。ここで念のために繰り返しておく、羯南の政党内閣論は内閣統治権論を前提にしているから、民権・民権陣営の議院内閣制論と異なり、政党を母胎として内閣が組織されたとしても、その内閣は官僚制だけでなく、正に政党・議会からも独立し、両勢力の協調を図るものでなくてはならない。内閣、政党、官僚制はそれぞれ独自の機能を持って分立し、同時に協調関係に立つことが期待されたのである。

以上、羯南の民権・民権陣営と明治政府陣営の政党内閣観についての批判を通して彼の政党内閣観を見てきた。その結果、彼は前者の政党内閣法典論・政党内閣必然論を批判すると同時に、後者の政党内閣拒絶論・官僚内閣必然論も批判した。彼は政党内閣であれ官僚内閣であれ、その一方を法制度として固定化することに反対したわけである。彼は政党内閣必然論と官僚内閣必然論の双方の原理主義的見地を批判して、中間的な内閣編成主体積勢論を打ち出すのである。積勢論の立場からする政党内閣と官僚内閣の選択は、絶対主義的なものではなくて、相対主義的なものとなり、何れが現実、責任・国民内閣の理想により接近しているかという問題になる。言うなれば、両者の選択は「悪さ加減」（福沢諭吉・丸山真男）の選択となるのである。羯南の適中主義的思考法は、内閣論の中においても貫徹しているのである。以上の立論を踏まえた上で、羯南は政党の政策立案力、政治的道義性、政治的指導性などの力量が蓄積され、政党内閣が樹立しうる事態になることが、国民主義政治にとって好都合であると見たのであった<sup>(24)</sup>。

以上、羯南の内閣制度論の原理的領分について、民権・民権陣営と明治政府陣営との比較を交えて考察してきた。羯南は内閣制度を国民の統一を実現するための要の制度と位置づけた。内閣は天皇統治権の機関として、官僚勢力と議会勢力、行政権と立法権の分立・協議・調和の体制を作り出す権限を付与された。強大な権限には重大な責任が伴う。羯南は内閣制度が担うその

側面を民権・民権陣営の責任内閣という用語で以て表現した。そこで責任内閣を現実に如何に実現していくかという問題が生まれる。羯南は明治政府陣営の官僚内閣必然論と民権・民権陣営の政党内閣必然論の双方を排して、内閣積勢論を打ち出した。その上で、国民主義実現の為には、政党内閣がより適切であるとの見地を表明するのである。そして、これらの原理的領分の主張は、羯南の論説活動を一貫しているものである。その証拠に、統治権論と連帯責任論から出てくる内閣積勢論の事例としてあげた二つの論説（本稿14頁を参照）は、最初のものが政党内閣実現の期待を持った大同団結運動期のものであり、二番目のものはそれに懐疑的となった第一議会以後のものであった。それでは次に、本稿が考察対象としている日清戦争前までの内閣状況の展開に対して、羯南がどのような時局的対応を行ったのかという問題を考察してみたい。つまり、内閣積勢論の観点から、内閣制度の担い手として官僚勢力と政党勢力の何れが適切であると判断したかについて考察してみたい。

### (iii) 大同団結運動と政党内閣論

羯南の政党内閣の是非に関する時局的見解は、第一議会を境目にして、変化している。つまり、第一議会の時期までは、政党内閣実現への期待を表明していたが、それ以降は、政党や議会議員の議会活動を観察して、官僚内閣支持の立場を採ることになる。なお、この問題の考察に際しては、明治20年代の政治過程における政府と政党の動向如何が背景説明として必要となるが、その点に関しては、既述の「官僚制と議会」並びに「議会と政党」の二項で触れているので、ここでは簡潔に扱うに留める<sup>(25)</sup>。

ところで、官僚内閣と政党内閣を巡る論争は、内閣制度が創設される前、明治10年代前半期に、自由民権運動の高揚を背景として、同陣営と明治政府

との間で始まっていた。羯南は明治維新以降の政論変遷を扱った『近時政論考』の一節、「帝政論派」の項において、明治10年代後半の自由党、立憲改進黨、立憲帝政党の三派間の内閣論争に簡潔に触れている。政府陣営の立憲帝政党は、「政権は口舌を以て争ふべからず。実効を以て争ふべし。死力を出して幕府を仆したる者が其の効によりて政権を握れり。之を尊敬するは人民の礼徳なり。」(1-56)と主張し、政党内閣論を拒絶して帝室内閣論を強調した。羯南はこの主張に関して、「強者の権利又は戦勝者の権利若くは軍人政治」を唱え、「藩閥内閣」を擁護するものであり、立憲・議会政治と責任内閣の原則に悖るものと批判している(1-56)<sup>(26)</sup>。次に羯南は、「他の二論派(自由論派と改進黨派-筆者)が主張する所の議院内閣即ち一名政党内閣」(1-56)に関しては、立憲帝政党による次のような批判的言辞を支持している。「世の政党内閣を主張する者は輿論を代表する党派を以て政幣を濟ふの謂にあらず、寧ろ党派の勢を仮りて政権を奪はんと欲するのみ…。」(1-56)羯南はこの批判を認めて、「果して此の言の如くならば、政党内閣論は即ち朋党争権論なり。帝政派の之を攻撃するは至当なり。」(1-56)と述べているのである<sup>(27)</sup><sup>(28)</sup>。羯南は10年代の内閣論争に関して、立憲帝政党が帝室内閣の名義によって藩閥内閣に固執し、自由党・立憲改進黨は政党内閣の名義によって私党権力の奪取を目論んだとして、両陣営の内閣論を批判している。前者においては内閣制度が藩閥勢力に従属し、後者においては内閣制度が私党勢力に従属する結果となり、両者共々、責任内閣を編成することは不可能であったと見られた。両陣営の内閣論は国民主義政治を実現する上で障害になるとされたのである<sup>(29)</sup>。

さて、羯南が明治政府（制度取調局）に籍を置いていた明治18年12月、内閣制度が創設された。第一次伊藤内閣が成立し、外務大臣井上馨は不平等条約改正の為に「鹿鳴館政策」を進めた。井上の改正作業は、西洋に対する屈辱外交であるとの批判を浴びて、頓挫する。羯南も井上外交に反対し、明治

政府を辞して21年4月、新聞「東京電報」の刊行に乗り出した。同月、伊藤内閣は条約改正作業の責任を取って退陣し、黒田内閣が発足した。彼は伊藤・黒田両内閣に対して、新聞発刊直後の論説で、「内閣も亦た薩州、長州、土州杯云へる二三藩閥の専有を容すべからず。」(1-565)という言辞を以て批判した。羯南は両内閣が名義上、帝室内閣の形を取りながら、内容的には藩閥内閣であり、責任・国民内閣の実を具えていないと批判したのである<sup>(30)</sup>。責任内閣に実を挙げるためには、内閣が藩閥の一部有力者によってではなく、広範囲の国民勢力を基礎として組織される必要がある。

「吾輩は常に政治法律の進歩を以て一二政治家又は一二立法家の力に帰せずして、寧ろ之れを国民勢力に帰す。否な常に国民勢力によりて見はるるの進歩を望むものなり。人或は之を誤解して頻に二三の握権者を賞賛すれども、二三の握権者豈に能く為すあらんや。君主と人民と相協同せる勢力、即ち国民勢力(ナショナルフォールス)にあらざれば決して国政の改良を望むべからず。」(1-17)

羯南は21年5月の論説、「黒田伯内閣に望む所あり」において、日本における国民勢力の運動の嚆矢を10年代の自由民権運動に求め、その勢いが20年の条約改正反対運動や三大事件建白運動において、一段の発達を見た。そして、これらの国民勢力の運動が伊藤内閣更迭と黒田内閣成立という、内閣編成上の変化を惹起した根因であると捉えるのである。

「日本人民は、10年前より、国民的勢力の必要を感じ…終に昨年に至りて、三大事件の建白と為り、外務大臣をして其職を去らしめ、政府をして保安条例を發布せしめ、在野の有力者をして内閣に入らしめ、内閣首相をして更迭せしめたり。是れ豈国民勢力の発達せる一徴効にあらずや。」(1-564~5)「…昨年以来天下の大勢は実に我が内閣諸公をして一進一退せしむるの勢力ありと謂はざるべからず。…今日に於て伊藤伯をして枢密院議長たらしめ、黒田伯を推して今日の地位に登したるものは天下の大勢なり。而して此大勢なるものは、藩閥の力に非らず。実に純粹新鮮なる皇室の威稜と国民の智覚より成りたるものなり。」(1-336)

羯南は、国民勢力の運動の高揚が、内閣の更迭と成立を招来した点を評価し、そこに藩閥内閣に代わる政党内閣成立の端緒的可能性を見ているのである。彼は国民勢力の政治的活用の必要性について次のように述べている。「然らば是より一進して、今は將に如何にして国民的勢力の効用を全ふせしむべき乎の問題を、講究せんとするの時期なるべし」（1-565）ここで言われる「国民的勢力の効用を全ふせしむ」とは、藩閥内閣に代わる政党内閣の編成である。彼は21年5月の論説の中で、「…議院既に開け国民の輿論は政治の原動力となり、内閣の地位は政党の勝負を以て一進一退せざるべからざるの時に至りて…」（1-347）と書いている。議会の開設に伴って政党内閣を実際に、編成するためには、政党積勢の成長が必要であった。「人民思想の一大有機体」（2-291）たるべき政党とそれを指導し得る政治家が存在することが必要であった。

明治21年、時恰も、後藤象二郎を頭領とする大同団結運動が勃興していた。前稿で見たように、羯南は大同団結運動の中に、10年代民権政党の陥穽を克服する国民・政策政党の生誕の鼓動を認め、政治家、後藤象二郎の政治的指導力と道義性を高く評価した<sup>(31)</sup>。彼は、大同団結運動の最高潮期、21年10月、論説「国民の勢力、功利家と愛国家」の中で、近年來の「国民的勢力」の顕現として、「輿論、刊行、結党、集会、遊説」などを列挙した後、次のように述べている。

「国民的勢力の一要素、即ち政府以外の一勢力として、吾輩の觀察すべきは、此他尚ほ一個あるを見る。何ぞや。在野の政治家（傍点は筆者）即ち是なり。吾輩は此一勢力の今日に在りて最も注意すべき者あるを知る。」（1-565）「吾輩は今日正に国民勢力の發達を必要と認む。又此勢力を發達せしむるの方法如何を講究す。而して此勢力の一要素たる政事家（傍点は筆者）は、吾輩今日の於て之が眞贋を弁別すること、最も必要なりと思ふ。今や大同団結の説殆んど全国を振動せり。大同団結とは即ち国民的勢力の結合と云ふに均しく、即ち国民勢力の發達を図る一方法なるべし。」（1-566）

そして羯南は、政治家の二類型として、「功利家」と「愛国家」を峻別し、在野の「愛国家」の典型例としてアイルランドのオコンネル、プロシアのシュタイン、イタリアのガルバルデイなど、西欧の国民主義的政治家の名前を挙げる(1-565)。そして、後藤象二郎が彼等に匹敵する政治的資質を持つ有為の政治家として評価されるのである。

「…伯は維新強藩の士にして且つ維新功勞の人たるに拘らず、其胸中に毫末の藩閥意識あらず。又伯は夙に豪奢の聞あれども、胸中には毫も貴族的分子を挟まずして、細民の疾苦を救済するの誠心を抱き、伯は進取の氣象に富めりと雖も、外人の欲心を買はん為に国力の衰耗を顧みざるが如き奇策を厭ふと云ふ。」(1-433)

羯南は後藤が、オコンネル、シュタイン、ガルバルデイに匹敵する愛国・国民性と政治的指導性を有する政治家であると見た。そして、彼は21年段階では、後藤が指導する大同団結運動が、国民・政策政党の結成を帰結し、彼を首班とする政党内閣が樹立されることを期待していたのである。大同団結運動の愛国・国民性と後藤の政治的資質は、責任内閣の成立可能性を担保する積勢を具えているものと考えられたのである。それを踏まえて、彼は同年11月の論説で「我が国の如きは、二年を出でずして議院の開設あり。議院一度開くれば今日の藩閥内閣は変じて政党の内閣となるは、勢の免れざる所なるべし」(1-595)と述べた。大同団結運動の展開から展望しうる政党の積勢は責任内閣の成立条件を具えているものと見られたのであった<sup>(32)(33)</sup>。

ところが、22年2月、当の後藤象二郎が突如、逋信大臣として黒田内閣に入閣した。羯南は論説、「後藤伯内閣に入る」(2-49)を書き、後藤の入閣は、大同団結運動の目的である藩閥内閣批判と政党内閣樹立を妨げるものであると批判した(2-50)<sup>(34)</sup>。同時に、その直後、「大同団結派の人士に望む」を書いて、後藤が「聯立の内閣」(2-50)の一翼を担うことによって、「政党内



閣の実を挙ぐるに近づかしむる」(2-49) ことに努めることを期待した。そして大同団結運動の成員に対しては、後藤入閣問題で動揺することを避けて、「政党組織の大業」を引き続き追求すると共に、閣外から後藤の閣内活動を支援すべきであると主張した(2-50~52)。羯南の政党内閣構想にとって、突然の後藤入閣は、最初の躓きであった。しかしながら、同時に彼は後藤の閣内行動と一般運動員の閣外行動が、連携し合って、政党内閣樹立の趨勢が促進されていくことを期待したのであった<sup>(35)</sup>。

22年2月、羯南の政党内閣構想に不都合なもう一つに事態が生じた。明治憲法発布の直後、後藤象二郎の入閣直前に、憲法特赦によって20年末の保安条例拘束組の面々が政界復帰し、自由党系の面々が、大同団結運動の系譜を引く大同倶楽部と10年代自由党の系譜に立つ大同協和会の二つに分裂したのである。しかし、22年5月、羯南の新聞『日本』のスピーク記事を契機として発生・高揚した大隈外務大臣の条約改正事業反対運動に際して、この両組織は共同戦線を組んで活動した。羯南は国民主義の見地から大隈批判の論陣を精力的に展開した。そして、自由党系両組織を中心とする広範囲の「屈辱外交」批判の運動が高揚し、10月、結局、大隈の作業は挫折するに至る。

羯南は大隈条約改正反対運動が沸いていた、8月、論説、「連帯責任は行ひ難し」を書き、大隈・後藤入閣による「聯合内閣」では、政治方針が定まらず連帯責任は不可能と説いた。同時に、議会開設と共に内閣連帯責任制の傾向が生じ、それが政党内閣生誕に繋がると診断している。

「議院を開きて立憲の制度を行ふに於ては、内閣は勢連合の責任を負はざるべからざるの傾向を生ず。若し議院に於て各大臣の方針各々異にして統一することなければ、忽ち反対党の攻撃を受け之れに対して失ふに至るべし。是れ議院の設けある邦国に於て政党内閣の因て生ずる所以にして、我国に於て将来は必ず之を目撃するの日あるべし。」(2-194)

そして、条約改正作業が挫折した翌月の論説、「九州改進黨の委員会」では、条約改正問題に関わった諸政党の行動を高く評価した。

「今我國の政党を觀るに其年齒は尚ほ幼弱なりといふと雖も、議會開設の期早く近づき、政党必要の秋既に到るを以て、漸く發育長成し來り、亦吳下の阿蒙に非ざるもの有り。試に見よ。今日在る所の大同團結派の如き、立憲改進黨の如き、保守中正派の如き、九州団体派の如き、各々略ぼ一定の意見を把りて運動し、殊に条約改正問題の起るに会しては各党各派皆其党論の所在を明示し、就中大同團結派の如き、平素往々其結合の主義稍や空漠に過ぐる等の<sup>しきぎ</sup>皆議を受けたること有るも、能く其国民主義を持し、政社非政社共に熱心に改正案に反対し、又彼の立憲改進黨の如き、其断行意見は吾輩の許さざる所なるも、其人物崇拜は吾輩の斥くる所なるも、其無名にして友実なる首領と与に起仆を共にしたる者は、尚ほ一政党の行為たるを失はず。」(2-312)

ここで羯南は条約改正問題という基幹的政策課題に対して、反対した諸政党のみならず、賛成運動を展開した立憲改進黨も、それぞれの「党論」を掲げて組織的な取り組みを展開したことを高く評価した。羯南はその趨勢を「政党の發達し來りたる時代」(2-312)と言う表現で把握した。藩閥内閣の時代から政党内閣の時代への移行の可能性が切り開かれたと見たのである。黒田清隆の首相辞任を受けて書かれた12月の論説、「新内閣の資質」では、「藩閥内閣にして存在する限りは、誠心之に望むに内外の重任を尽さんことを以てする者なり」と当面の処置に言及しつつ、藩閥内閣から政党内閣への轉換を期待して次のように述べているのである。

「天下藩閥の構成を以て明治政府に病み、明治政府を非難し、且つ完全的組織を以て此構成に代へんことを希図する者多し。…吾輩は藩閥政府の永続を希望する者に非ず、否な、藩閥内閣に不同意なる者なり。」(2-345~6)

翌23年1月、羯南は前年の大隈条約改正反対運動の成果を踏まえると共に、同年12月の議會開設を展望して、政党内閣を唱道する論説を矢継ぎ早に発表

していった。「当局者の覚悟如何」(2-266),「伊藤伯の辞表」(2-267),「内閣分合論」(2-269),「輿論の解, 条約問題」(2-271),「内閣の変動」(2-273),「新内閣は如何なる原素を以て組織すべきか」(2-275),「内閣機制と外交問題」(2-277),「日本政況の一大変遷」(2-280),「輿論の責任」(2-285)等である。そしてそれらの総集編として,長編論説,「政党及内閣(1)・(2)・(3)」を發表した。そしてこの論説の中で,条約改正反対運動が,「著しく民間政党の勢力を増長」(2-289)させたという認識に基づいて,黒田首相の唱えた超然内閣論が時勢に適するものではないことを指摘し,政党勢力の興隆について次のように述べた。

「吾輩は此条約問題の結果として起れる政治社会の形勢を以て,我政治社会に於ける一大変遷と見做さんとす。一大変遷とは何ぞ。藩閥的政治衰へて政党的政治起らんとするの形状是れなり。」(2-290)

羯南は明治政府の面々が,かような藩閥政治から政党政治への移行という時勢の変遷を弁えて,官僚内閣から政党内閣への移行の条件を整える作業に着手することを期待する。

「藩閥政治家諸公が馬上に天下を取りてより既に廿余年,文明の進歩は宛がら馴馬の走るが如く維新創業の勢力(即藩閥勢力)は光陰と共に消磨し去らんとす。而して藩閥勢力の消磨と共に漸くに發生し来るは人民勢力(一変せば)即ち政党勢力なり。諸公…若維新の勲業を永く後世に垂れんと欲せば,時と推移して以て第二の維新に尽力するに若くはなし。…然らば則ち諸公が此の変遷に処する道如何。…吾輩が諸公に望む所は,吾輩が所謂政党内閣に進むべき慣習を養成せられんこと是れなり。」(2-293)

しかしながら,ここで留意すべきは,既述のように羯南は,民権陣営の政党内閣法典論あるいは政党内閣必然論と一線を画し,政党内閣積勢論の立場を採っていたことである。だから,羯南の政党内閣施行の期待が尤も高まっ

たこの段階においても、それを実際に担当する政党の積勢が、十全の段階に達しているとは見ていないのである。彼は、論説、「内閣分合論」において、次のように指摘している。

「日本の内閣は分合ありて更迭なし。何となれば日本の内閣は帝室制にして政党制にあらざればなり。…然らば今後と雖も内閣更迭は日本に望むべからざる歟。此の疑問猶ほ『独力を以て内閣を組織し得べき党派は日本に望むべからざる歟』の疑問に同じ。何となれば政党内閣は制度にあらずして寧ろ事実なればなり。吾輩は政党の発達に望を属せざるものにはあらず。然りと雖も今日に在りては何れの政党か能く其の独力を以て内閣を組織し得べき。」(2-269)

政党内閣は「制度」としてではなく「事実」として存立するという政党内閣積勢論の見地に立って、統治権を十全の形で担い得る責任内閣を組織する政党は、未だ、現存しているとは言えないと指摘されているのである。このように政党勢力の技術的・道義的力量に対して留保を付しつつも、やはり、この時期に政党内閣実現への期待が尤も高まっていたことは否み得ないところである。

しかし、羯南が大同団結運動と条約改正反対運動を踏まえて政党内閣の展望に関する論説を発表していた時期と軌を一にして、条約問題で共同戦線を組んだ自由党系諸組織が分裂し、大同倶楽部、再興自由党、愛国公党の三派が鼎立する事態が生まれた。そしてこれら三派と立憲改進黨の確執も現出した。同時に、これら諸党派の間で議会開設を睨んで、「進歩党連合」さらには「進歩等合同」の動きが展開した。結局、連合・合同運動の中から立憲改進黨は離脱し、自由党系三派は内部対立を孕みながらも、立憲自由党を結成するに至った。羯南はかかる諸政党の離合集散の動きに直面して、政党内閣創設に必要な勢力条件の未成熟を懸念するに至るのである<sup>(36)</sup>。

羯南は23年2月、論説、「責任内閣と政党内閣」(2-411)を書いて、政党

勢力が政党内閣と責任内閣を同一意義の用語として使っている点を意識的に批判する。

「曰く責任内閣、曰く政党内閣、此の二つのものは今日殆んど党人の常套語と為れり。而して責任内閣と政党内閣とは其の文字異れども其の意義同じが如し。果して然る歟、内閣既に責任ありとすれば必ず政党を以て之を組織せざるべからず。別言すれば政党内閣にあらざれば責任内閣たるを得べからざるなり。」(2-411)

羯南は本論説の眼目に関して、「吾輩の論旨は正に責任内閣と政党内閣との同一物ならざるを説くに在り」(2-412)と述べて、官僚内閣が責任内閣足りうる可能性を示唆するのである。また、羯南は徳富蘇峰や中江兆民などが推進した政党内閣樹立を目指す進歩党連合・合同運動に対しても、23年8月、「誠なき者は敗る」(2-646)、「周章する勿れ」(2-657)などを書いて、具体的政策の検討・照合抜き of 党派的権略性を指摘して批判的姿勢を採った<sup>(37)</sup>。前者の中で次のように言っている。

「…今日は是れ空論政党より実務政党に遷るの時期なり。議院の運動に於て一回又一回、議論相同く意気相投合するに於ては、人之を離間するも將た何の効かあらん。心に其成らざるを悟るも、其名義に背かんことを恐れて枉て相和し、心に其敗るを知るも、雖ども、権略を施さんが為め強て相唱ふが如きは、議院開くるの後復た行はるべからず。故に吾輩は將に言はんとす、空名空論を以て党派を調査するが如きは、進歩党聯合の計画を以て最後の運動となさざるべからずと。」(2-647)

具体的政策の突き合わせ抜きに、自由主義、進歩主義などの単なる政治理念に拘泥して安易に、諸政党の聯合を目論むことは、羯南にとって、其の實、党派的権略を企む行動であると受け取られ、この聯合運動が政党内閣の樹立にとって積極的意味を持つものとは理解されなかったのである。ここには政

党内閣積勢論を採る羯南と政党内閣必然論を採る蘇峰・兆民の内閣編成問題に関する現実的対応の分岐を見ることが出来る。

しかしながら、同時に羯南はこの時期に於ても、彼が「文明の政道」に合う内閣形態と考える政党内閣の樹立の展望を放棄していたわけではない。彼は23年3月、論説、「新政事家」(2-456)のなかで、民間政党が藩閥勢力や官僚勢力に太刀打ちできる「政党的政治家」つまり、「新政事家」を早急に育成することを期待した(1-456)。6月には、論説、「政務家と事務家」を書いて、藩閥中の政務家的人材が減少し事務家的人材が増加していることに鑑み、政党内閣の展望を指摘している(2-591~2)。また、第一回衆議院選挙後の8月、明治維新の勲功者の政権への固執を批判している。

「久しく政権を掌握したるの人は、往々其地位の如何を忘却することなしとせず。…是れ尚ほ生家の翁其身既に老ひたりと雖ども、尚ほ永く家政を整理せんことを欲して、之を其子弟に譲るの危険なるを恐るに異ならず。」(2-649)

さらに、9月の論説、「野心政事家」(2-694)では、進歩党合同運動を批判しつつ、政略的政党は内閣担当能力を持たないが、今後、政策的政党への脱皮の修練を積むと、政党内閣樹立の可能性が開けると述べている(2-695)。最後に議会開会の直前、論説、「政権授受、政党内閣」(2-709)を書き、「時世は理勢なり」(2-710)と言う大局の見地から、官僚勢力と政党勢力の双方が官僚内閣から政党内閣への漸次的移行を遂行していくべき旨を次のように主張している。

「旧時代を代表する者は藩閥政治家なり。新時代を代表する者は政党政治家なり。旧時代を代表する者は之を来者に授くるの覚悟なかるべからず。新時代を代表する者は之を往者に受くるの用意なかるべからず。国政は公器なり、之を私しすべからず。時世は理勢なり。之に逆ふべからず。授く者、受く者、来る者、往く者、此際に於て決して躊躇すべからず、決して躁急すべからず。之を取るには

堂々の処置を以てすべし。吾輩窃に近日の勢を見るに、在野政事家は、政党の成立尚ほ揺々として定らざるに、既に政権の譲与を熱望し、在朝政事家は政務の整理行はれずして、尚ほ権勢に恋々たるの姿なきに非ず。若し此勢を以て朝野相背馳せば、吾輩窃に立憲の歩頭に於て、一大蹉跌を見んことを恐る。」(2-710)

羯南は23年の諸政党の分裂・聯合騒動の渦中においても尚、政策論争の「坩堝」たる議会において、諸政党が成長し、在朝勢力が政権引き渡しに応ずることを期待したのである。議会という法制度が政党の積勢の進化を促進する媒体となりうる可能性を迄も否定してはいないのである。羯南は21年-23年の時期には、18年以降の官僚内閣を批判して、大同団結運動、大隈条約改正運動、地方自治制、実業者層・実業団体の台頭などの刺激を受けて、議会坩堝論を唱え政党内閣の期待を表明したのである。国民・政党勢力の発展の兆しが、議会開設によって一段と加速すると期待したのである。

#### (iv) 初期議会と官僚内閣論

明治23年12月、第一議会が開幕した。それまで競合・対立関係にあった立憲自由党と立憲改進黨は急遽、所謂、民党戦線を組み政府予算案修正問題を巡って山県有朋内閣と衝突した。上記引用文の末尾における羯南の懸念が、現実のものとなったのである。彼は早速、持論である国民主義の権力分立論の立場から、両陣営の衝突を批判した。「古の国家は諸権力相ひ拮抗して以て之を支持したるものなり。今の国家は諸権力相ひ協和して以て之を組成するものなり。」(2-764) 彼は、両陣営の衝突の主因を、民党陣営の予算修正行動に求め、民党陣営に厳しい裁定を下した<sup>(38)</sup>。そして、羯南は翌年1月、遂に、論説、「内閣諸公」の中で、政党内閣を組織することは当面、不可能であるという見地を表明するに至る。

「…吾輩は曾て新陳交代の我が政治世界にも亦た有益なるを信じ、成るべくは民間有為の政事家をして速に老朽事の耐へざるの人に代らしめんことを切望したり。今日に至りても此の切望は全く消滅したるに非ずと雖ども、政界近時の状況を見るに及びては吾輩甚だ失望する所あり。是れ今日敢て諸公に向ひ反りて其の責任心の挽回を促す所以なりとす。」(3-5)

既述のように、羯南は、政党内閣必然（法典）論ではなくて、政党内閣積勢論を唱えていた。内閣編成勢力如何の問題は、如何なる勢力が統治権を担う責任内閣としての職責・機能を担い得るかによって決まる。第一議会の推移を見て、彼は民党陣営が道義性と政策力の両面において、未だ責任内閣を担う力量を持つに至っていないと言う認識を持ったのである。政党の積勢は責任内閣を組織しうる水準に到達していないと判断したわけである<sup>(39)(40)</sup>。かくして羯南の期待は、現存の官僚内閣に向けられ、その「責任心の挽回」、つまり藩閥性と専制性を改めて政治的道義心を發揮して、責任内閣としての体を持つことに努める旨を要求することになった。これに対して、政党内閣必然論の立場を採る兆民や蘇峰は、この段階においても、官僚内閣の非を唱えて、政党内閣の実現を主張していったのである<sup>(41)</sup>。羯南は、同様の観点から第一議会后の24年4月、山県首相の辞任表明に際して、「憲法政治既に行はる、政党内閣容易に成るべからず、情実政府容易に除くべからず、而して国家の事は一日も緩ふすべからず」(3-100)と述べて、山県辞任に伴う政治の混乱に懸念の意を表し、「山県伯は決して辞任すること勿れ」(3-96)、「吾輩は寧ろ現内閣の永続せんことを欲す」(3-101)と喝破した。さらに、彼は、「吾輩は始より政党内閣を以て唯一の経国策と為すものにあらず」(3-101)と弁明の辞を吐くに至るのである<sup>(42)</sup>。唯、羯南はこの段階においても、上記引用文の中で、政党内閣樹立の「切望は全く消滅したるに非ず」と述べているように、政党内閣を原則的に支持する見地は抛棄されてはいないのである。



24年5月、結局、山県内閣が辞職して松方内閣が成立した。羯南はその直後に、政党内閣困難論を、改めて次のように表明した。

「政治主義は因なり、政事党派は其の果なり。政治主義の明かならざる世に向つて政事党派の完立を望むは難し。政事党派は因なり、政党内閣は其の果なり。政事党派の完からざる世に於て政党内閣の完成を望むは更らに難し。…此の時に當りて政党内閣の樹立を望むは、煉化石なくして西洋形の家を建つるよりも難し。」(3-156)

また、羯南は同年の論説、「議会の用意は今日に在り」の中で、当面、「功臣内閣」と「党派内閣」の何れが可能であるかと言う問題に関して、前者の官僚内閣に軍配を挙げている。彼は政府筋の「党派内閣を組織せば決して国務に堪ゆべからず」と見る見地に対して、「此の説決して一理なきにあらず」と賛意を表明している(3-177)。そして議会陣営に対しては、「功臣内閣を保つ得策を認むる以上は、今日立憲政の時に當り断然明に之を唱導して政府に味方すべきなり。…議員は今の大臣と協議して、議会の取るべき方針を今より一定せざるべからず。」(3-177)と勧告している。

しかしながら、羯南は政党内閣積勢論、引いては官僚内閣積勢論を採っているのであるから、両内閣の優劣如何はあくまでも相対的なものである。だから彼は、官僚内閣に対して注文をつけることを忘れてはいない。例えば、松方内閣の時期に、論説、「有司割拠の弊」を書いて、内閣が統治権の意義を弁えた施策を遂行していないと批判している。

「九官省の行政は九ツの点に向つて各々活動し、内閣の会議は全く此の九省の以外に立ちて縁もゆかりもなき点に統率権を行ふ。是に於てか、内閣も亦一省の姿を具へ、政党政社議会に対する高等政略を専門とし、名けて政務省とも言ふべきものたらんとす。」(3-230)

松方内閣は議会・政党に対する政略・権略活動に主力を注ぎ、諸官省の行政活動の調整・統括という本来の職務を遂行しているとは言えない。内閣統治権が有効に働いていないため、行政各部の施策に不統一が生じ、国民の統一と独立という国是の遂行に支障をきたしていると言うわけである。25年5月の論説でも、「行政の統一なきは今日の大患なり」(3-485)と喝破している。

松方内閣の議会・政党に対する政略活動の最たるものは、第二回衆議院議員選挙に際しての、品川内務大臣の民党陣営に対する選挙干渉であった。羯南は25年3月の論説、「選挙干渉論」において、「政府は超然主義を捨てたり」(3-440, 443)と喝破し、内閣の政党・議会に対する過剰干渉を批判した。既述の如く、彼の内閣統治権論は内閣専制論ではなかった。選挙干渉問題に関する羯南の批判は厳しく、総選挙の結果、「政府党」=吏党が敗北した場合は、官僚内閣は「職の譲与」(3-355)、つまり、民党陣営への政権譲与を行うべきであると主張した。官僚内閣の責任は道義的な局面においてだけでなく、制度的局面においても問われるべきであると主張しているわけである。松方内閣の選挙干渉は、官僚内閣が「輿論の勢力」と「民間人士の勢い」(3-495)を不当に弾圧するものであり、内閣統治権を濫用し、国民主義の権力分立論を侵犯する挙動であると糾弾されたのである。

結局、選挙干渉問題を咎められた松方内閣は、25年8月、辞職した。羯南は同月、論説、「黒幕会」(3-576)を書いて、伊藤博文に対して、「聖意を奉じて内閣を組織し政府を運用すべきなり」(3-577)と要望し、第二次伊藤内閣が成立すると、「伊藤新内閣(1)～(4)」(3-578)、行政渋滞の弊」(3-583)、「井上新内務」(3-584)、「比較的信用」(3-585)等の論説を書いて、国民・責任内閣の任務を果たすことを期待した。当面、政党内閣の生誕が不可能であるとの判断に基づいた立言であった。例えば、品川内相の選挙干渉との対比で、井上馨内相に関して、前者が「政党征伐に全力を傾けた」(3-585)の

に対して、「政党征伐を内政の第一義に置く」（3-585）政治家ではないと述べ、内閣統治権の本旨を実行することに期待をかけた。他方、「世に所謂る民党と称する者が、新内閣に向つて稍々倚託を試みるの色あるは、彼亦た政界の大勢を知りて其の党派心の少しく柔らぎたるのみ」（3-586）と述べて、民党陣営の中に、政党内閣必然論を修正する傾向が生まれた点を歓迎している。かかる朝野の動向を踏まえて、羯南は25年12月、論説、「調和的宣言」を書き、伊藤首相の施政方針演説が「上下協同」を唱っていることに関して、「蓋ぞ大隈伯を入れざる。蓋ぞ板垣伯を入れざる。否らざれば調和は唯だ宣言のみ」（3-682）と述べて、連立内閣の成立を期待している。また羯南は、「大隈伯に望む」（3-661）を書き、大隈が得意とする経済問題に関する見解を公表することを期待した。しかし、他方で羯南は、25年、論説、「不值半文銭」を書き、第一議会から第四議会に至る議会議員の活動実態を踏まえて、当面、政党内閣実現の可能性はあり得ない旨を改めて表明している。

「吾輩も亦曾て世人とともに、藩閥内閣に満足せざるものなり。然れども彼等（議會議員－筆者）が今日の言動に比して、幾許の重量を有するを見る。彼等が今日の言動に比して幾許の威厳を有するを見る。彼等が今日の言動に比して幾許の恭敬を有するを見るなり。」（3-708）

明治26年、政局に大きな変動が起った。伊藤内閣と自由党の接近が顕著となり、後者は前者の与党的立場を占めるに至ったのである。そして立憲改進黨を初めとする議会野党陣営は西洋諸国との間に締結された現行条約の厳格な励行を主張し、対外硬の方針を掲げて伊藤内閣・自由党と対決した。伊藤内閣は野党陣営の攻勢に対して、再三の議会の停会と解散を以て応えた。羯南は国民主義の立場から、対外硬運動へ積極的に加担すると共に、伊藤内閣と自由党の双方を、内閣と議会・政党との権力分立・協調体制を逸脱するものであると批判した。

羯南は先ず、27年2月、論説、「内閣的議院」(4-412)を発表して、伊藤内閣の解散権の頻発が、「専制政体」(4-412)の陥るものであると批判した。その前提には、野党陣営の条約励行運動が、議会の監督・評価権の正当な行使であるとする見地があった。既述のように、彼の内閣統治権論は、内閣の専制的議院支配を意味するものではなかった。かくして、彼は27年に入ると、「今の政府は昔の政府よりも一層其の信用を失へり」(4-405)と断定するに至った<sup>(43)</sup>。羯南の内閣統治権論は、「内閣的議院」と「議院的内閣」の「両者を並せて非とする者」(4-412)であった。彼の内閣統治権論に基づく政党内閣論は、民権諸政党の政党内閣論と異なる面を持っていた。たとえ政党内閣が成立しても、政党・議院がその内閣を統制下におくことは認められない。両者はそれぞれ固有の権限を持ち、お互いの権限を侵さず、協調の体制を築くことが必要である。内閣と議会は分立と協議の関係に立つことが求められていた。

「議院は時に内閣に抗し内閣亦た議院に抗す。内閣が院議に対して唯々諾々するを得ざるは、猶ほ議院が閣政に対して唯々諾々するを得ざるが如し。両者相ひ對抗して而して立憲の政始めて挙がる。是れ憲法制定の当時より既に明らかなり。」(4-413)

羯南は伊藤内閣と自由党の結合を、分立と協調の関係ではなく、分立ぬきの癒着の関係であると見る。内閣と議会との間に保たれるべき本来の関係ではないのである。彼は27年4月の論説、「自由党の末路」において、自由党の嘗ての藩閥内閣打破、責任内閣の主張との大きな落差を厳しく批判している(4-470)。

以上、羯南は26年から27年にかけての論説において、伊藤内閣と自由党の癒着を厳しく批判し、議会野党陣営の条約励行論を支援した。しかし、日本の政党状況が政党内閣の施行を当面、不可能としていると言う認識は変わら

なかった。

「往時民間の諸政党多くは議院的内閣を以て立憲政体の神体と為し、彼等は『責任内閣』の名を以て議院的内閣を主張したるや久し。然りと雖ども、英国の内閣制は元と数百年の慣習に成るもの、之を本邦に移植するの頗る難きを悟るや。世人も漸く其の希望の失当なることを認め、苟も徳望あり威信ある内閣は議院中より生出せざるも之を助けんといふに至る。」(4-412～3)

同様に、羯南は27年3月、論説、「超然政」を書き、第二次伊藤内閣が掲げた諸政党に対する超然主義の立場に対して、松方内閣の国民協会派依存と対比して、支持を表明した。

「何となれば、今日の国情は所謂る西洋風の党派政治を許さずして、寧ろ政府が党外に超然たるの優れるを見ればなり。元勳内閣は超然主義を以て自ら居れり。頗る善し。」(4-432～3)

しかしながら同時に、羯南は「文明の政道」に適う内閣形態としての政党内閣の樹立の巨視的展望を抛棄したわけではない。例えば、彼は25年3月、時局的内閣論をひとまず離れて、論説、「一新政紀来る」(3-432)と題する長期的展望に立った内閣論を発表した。その中で彼は、松方内閣が榎本、田中、後藤、大木、陸奥、副島、河野、九鬼、岩村、吉川など非薩長系の人物を用いたことに関して、「通観すれば維新中興の国政は慥かに第一政紀を経過して茲に第二政紀の中に入込みたるもの如し…即ち薩長政府より一層広大の意味を有する政友政府の時代には推移せり」(3-432)と書き、内閣史の画期と見た。そして、彼は官僚内閣構成員の幅が拡大した原因を「時勢の力」即ち、「国民の政事思想発達」(3-433)に求めたのである。そしてこの趨勢が更に発達して政党内閣の樹立に至ることを期待して、次のように述べるのである。

「社会は既に国政上に一分の勝利を博せり。然れば則ち社会にして逗撓挫折せず、益々国政上の進歩を希望し、啓沃して止らざれば、早晩今の政友政府より一層意味広き国民的政府の第三紀を現出せしむるや疑なかるべし。而して此第三新政紀を呼来すの遅速は、一に国民熱心の度如何に在りて存するのみ。」(3-433)

羯南は、内閣編成の巨視的展開が、薩長政府→政友政府→国民的政府という形で発展する可能性に期待をかけているのである。初期議会の開幕後に、彼の時局的内閣論には一定の変化が見られたが、政党内閣を理想的な内閣形態と考える見地は持続されているのである。

さらに羯南は26年2月にも、「政権他移難」(4-42)を書き、政党内閣の形成を執拗に追求している。彼は「政党内閣の樹立を立憲政の神髄と為す者の眼もて見ば、今日の政体は是れ実に政権争奪を法律的に認むる所の奇政体なり。」(4-42)と書き、明治憲法を口実として、官僚勢力と政党勢力が権力争奪戦を展開し、両者相俟って、「立憲政の神髄」たる政党内閣樹立を阻んでいると指摘する。そして、其の打開策を次のように進言している。

「吾輩は内閣諸侯の身辺を繞囲する事情を察し、其の事情に因りて政権他移の難きをしる。其の難き所以のものを知らば以て匡治の途（政党内閣樹立の途一筆者）をも知らん。吾輩は多言せざるなり。唯だ民党の今少しく穏妥なるを望むのみ。西洋風の内閣更迭は望むべからず。願くは維新の際に徳川慶喜氏を説きたる方法に稽へよ。将来の内閣は決して妄に旧官吏を黜斥せじ。将来の内閣は決して濫に旧政弊を摘発せじ、一言すれば親戚的引継の方法、此の条件を以て諸侯に説くべし。諸侯皆な二項の田を有す。必ず円骨に引継を為し、而後に枕を高くして眠らんのみ。」(4-44)

羯南は、民党陣営の官僚内閣に対する譲歩と官僚内閣の政党内閣への移譲を模索する試み—この試みは、既述の23年1月の論説、「政党及内閣」において提唱されていた—を捨ててはいないのである。羯南はこの引用文において、幕末期に反徳川勢力が徳川慶喜を説いて平和裏に大政奉還を成就せしめ

たやり方に倣って、官僚内閣から政党内閣への交代を実現するべく、両勢力が「調和の途」(4-48)を模索することを提案しているのである<sup>(44)</sup>。

#### （v）制度の構想と制度の現実

これまで、羯南における国民主義の制度構想に関して、官僚制、議会、政党、選挙、地方団体、社会団体などの諸問題を取り上げて考察してきた。ここでごく簡略にその総括を行い、次節の論考の課題を示しておきたい。羯南の国民主義思想は帝国主義開幕期の日本を取り巻く深刻な国際情勢の認識を踏まえ、ドイツなどで勃興していた西欧国民主義思想に学びつつ、西洋諸国のアジア進出に抗して日本国民の統一と独立を志向するものとして構想された。羯南にとって明治維新の変革は国民主義を実現する政治制度を構築し、日本国民の統一を創出するために遂行されたものであった。それは「国家威力の統一」と「各人能力の啓発」の二つの側面の統一を目指すべきものでなくてはならない。前者の側面を充たすものとして、羯南は官僚制度の整備を評価した。しかし、後者の側面が等閑にされてきたために、日本はいまだ独立達成の目的を完遂する条件を作り出しているとは言えないのである。

明治20年代に入って、憲法の制定、議会の開設、衆議院議員選挙の挙行、市町村制・府県制の施行などの制度改革が行われ、それらを担う実業者を中心とする政党や社会団体の活動が、大同団結運動や大隈条約改正運動などの形で活発化していった。羯南は斯かる政治制度や政治勢力の動向を歓迎し、国民主義を実現していく条件（制度と勢力）が成熟して来たと期待したのである。かれは「第二の維新」を遂行すべき条件が出そろったと見たのであった。羯南は明治憲法を国民主義の観点から歓迎し、憲法の本旨に沿って、明治政府と議会・政党が分立・協議・協調の関係を築き、国民主義の方向に適う政治運営を図ることを期待したのである。

しかし、「第二の維新」の遂行を担うものと期待された初期議会の実際の有り様は、羯南の予測を裏切るものであった。彼は政党・議会と明治政府の激突は国民の分裂を招来し、地方・社会团体も政党や政府によって自立的活動を阻まれたと見るに至った。そしてこのために、諸政治制度と諸政治勢力の分立と調整を図る任務を果たすものと期待された政党内閣の構想も当面、頓挫することとなった。20年代初頭期に唱道された羯南の国民主義の制度構想は、24年以降、現実政治の展開の中で大きな困難に直面し、其の実現が危惧されるに至ったのである。かくして彼は、次のような診断を下すのである。

「今の時は何の時ぞ。政体方に一新したるの時なり。之を第二の維新創業と言ふ。何ぞ不可ならん。法律制度は燦然として見るべきが如きも、半ば徒章空文と爲りて毫も其の実効を全ふするものなし。」(3-658)

つまり、20年代初頭の一群の制度改革は、第二維新の遂行に適う法制度上の整備を行ったものではあるが、それを有効裏に運営しうる政治勢力はいまだ成熟しているとは言えないというわけである。

しかしながら、このような事態に直面しても、羯南は、彼の制度構想自体を放棄することはなかった。そして、彼は自らの制度構想を実現していくためには、制度の運用を可能とする内面的・精神的条件を作り上げていくことが大切であると主張するようになるのである。26年、官民激突の第四議会の後に発表された『原政』という漢語の表題を持つ論説は、初期議会の経験を踏まえて改めて、政治なるもの本意を尋ねた作品である。この中で羯南は、本論説の基本課題について次のように述べている。「立憲政体に向つて忌憚なく批評を加へたる吾輩は、敢て政体其物の変更を望むにあらず。唯だ此の政体を運用する思想の誤謬を示して、世人が将来に顧慮する所あらんことを望むのみ。<sup>(45)</sup>」(1-142) もっとも彼は、初期議会開幕以前から、憲法制定、議会開設、市町村制・府県制施行などの法制度の整備が、即、国民主義の実



現をもたらすと見ていたわけではない。明治憲法制定当日の論説の中で、憲法発布に熱狂する日本人を戒めて、「今日百般改良の実を挙げんには政治法律の力よりも寧ろ社会の公德を啓発するに如くものなし」（1-3）と述べている。また、別の折には、国法上の職務権限は「一朝空文」に属するが、各機関の「実力活動」は、「慣習と沿革」によると言っている（1-520）。また、「近時政論考」の中では、明治10年代中盤の民権論と帝政論の争いが、「君民の間に道義の行はるるを忘れたる僻論」（1-6）であり、両者共に、「眼中に道義を見ずして、国政上の事は只だ冷淡なる法律を以て処理すべしと信ずる者」（1-6）であったと批判している。しかしながら、初期議会の経験を総括する中で、第二維新を成功裏に遂行していくために、制度を担う人間の内面的・思想的要因の改革が必須であるという見地が一段と強まったことは否定できない。ここで羯南は国民道徳の涵養を強調することになるのであるが、彼の此の課題に対する応答を、次項で考察してみたい。

（注）

（1）大石 眞は太政官制から内閣制への移行が、明治憲法制定と議会開設の必須の前提作業であった次第を次のように指摘している。「立憲主義というためには、責任政治が行なわれることが不可欠で、責任政治を行なうためには、国政上の意思決定のシステムを統一し、実行力と責任のある憲法的機関を設ける必要がある。君主制の国では、君主に助言を行ない国政を補佐する大臣がこの役割をになうのであるから、君主と大臣との関係は濃密なものでなくてはならず、その間の意思決定の方法は一元化されなくてはならない。ところが、維新以来の太政官制度は、このような立憲的な政府組織をつくる上で大きな障害となる。」（大石 眞『日本憲法史』有斐閣、1995年、96-97頁）なお、上掲の羯南の引用文の中で、「今の総理大臣伊藤伯が始めて内閣を組織せし時に発表宣言したりしもの」と言われている文章は、「官紀五章」を指している。この文章は次の文献に収録されている。指原安三編『明治政史（上編）』『明治文化全集（第3版）』日本評論社、1968年、484-488頁。

- (2) また、羯南は内閣が「国家政務の責任者」(1-412)として国政全般の「統率権」(3-230)を行使すべきであるとも言っている。また羯南は、後藤象二郎の大同団結運動を高く評価したが、その機関紙『政論』第10号の論説、「政党内閣ヲ設クルノ必要」の中では内閣総理大臣に関して、「宰相タル者ハ君主ニ代ツテ内外万機ノ政務ヲ実行シ政治機関ノ全体ニ其運動力ヲ与フル者ナレバ…」(2頁)と解説されている。
- (3) 羯南の内閣統治権論を理解するためには、彼の天皇観を知る必要があるが、その問題については次稿で取り扱うことにする。ここでは、彼が天皇を制度や機構ではなく、精神的・内面的な要素として理解していた点だけを指摘するとどめる。
- (4) 明治憲法の制定作業に関わった伊東巳代治は、伊藤博文の命によって、その英訳本を作成した。それによると統治権はthe rights of sovereigntyと翻訳されている。是に因ってみると、憲法原案の作成者にとって天皇統治権の語義は西洋の国王主権のそれと親和性を持って理解されていたと言える。参照、伊藤博文著・宮沢俊義校注『憲法義解』岩波書店、1940年、28頁・185頁。
- (5) 『憲法義解』における第55条の解説文は次の通りである「国務各大臣は入て内閣に参賛し、出て各部の事務に当り、大政の責に任ずる者なり。」伊藤博文著・宮沢俊義校注、上掲書、84頁。
- (6) もう一つ、文部行政と内閣統治権との関係についての羯南の指摘を引いておく。「文部大臣は其の経費、職員の点に於て統治府たる内閣に隷属すと雖も、其の教育行政の方針に付きては一々政略の指揮に従ふべからざるが如し。」(1-113)
- (7) 参照、拙稿「陸羯南における国民主義の制度構想(二)」『福岡大学法学論叢』第49巻第1号、2004年、61-65頁。
- (8) 高橋和之は次のように指摘している。「明治憲法の精神(傍点は筆者)からすれば、内閣は単に行政上の組織にすぎず、重要な政治的役割を果たすべきものとは想定されていなかったとも言えよう」(『現代立憲主義の制度構想』有斐閣、2006年、109頁)
- (9) 羯南は内閣統治権論の立場から、明治政府が設置した枢密院の存在に対しては、批判的な姿勢を採った。「吾輩窃に将来枢密院の地位を推察するに…常に国会の上に在り、内閣の上に在りて、其の職掌を行はん乎。…内閣及び国会は実際の権力甚だ微弱に傾き、国会は一の諮問会の姿となり、内閣は単に行政の機関(統治府にあらずして)たるに至るべし。」(1-411) また羯南は21年11月の論説、「枢密院と内閣との関係」(1-583)において、枢密院が、府県制制定の審議過程に干渉したことを厳しく批判した。参照、拙稿「陸羯南における

国民主義の制度構想（五）』『福岡大学法学論叢』第50巻第2号，2005年，222-3頁。

- (10) 羯南は以上のように明治20年代に、国民主義の立場から、主として明治憲法に依拠して内閣中心政治を唱えたのであるが、ここで、大正・昭和期に同様の見地を取った論者を紹介しておきたい。大正時代に憲法55条に関する『憲法義解』の解説を根拠にして内閣中心政治を唱えたのが、美濃部達吉であった。坂野潤治は美濃部が、著書『憲法講話』（1912年）の中で、政策過程-政策の立案・決定・執行-が、議会ではなくて内閣と官僚制によって担われていることを踏まえ、第55条の「内閣の天皇輔弼権」の規定を根拠として、「内閣中心主義的な憲法解釈」を行った次第を明らかにしている。美濃部は日露戦争後の帝國日本の膨張過程において、政党内閣の樹立を目的として内閣政治論を展開したのである。参照、坂野潤治『近代日本の国家構想』岩波書店，1996年，166-7頁。

次に、太平洋戦争期に山崎丹照は、明治憲法に依拠して、内閣の機能として「補弼の為めの協議体としての機能」と「行政機関としての機能」の二つを挙げ、次のように解説している。「各省大臣は各其所管の事務を有するのであるが、各国务大臣は単に天皇が国务大臣と重疊の關係に在る各省大臣の所管事務と同種の事務に付て国务上の御行為を為したまふ場合にのみ之を輔弼するのではなく、天皇の国务上御行為一切に付て之を輔弼するのである。」（参照、山崎丹照『内閣制度の研究』高山書院，1942年，202-212頁。）なお、戦争勃発の翌年に刊行された本書の「序」において、山崎は刊行の動機について次のように述べている。「…賢明なる読者は、此の無味乾燥なる歴史的事実の羅列及び法文の文字的注釈の中から、明日の内閣の制度機構の如何なるものなるかを、完全に読み取るゝであらう。」

さらに、参考のために、現憲法下における内閣中心政治の主張に触れておきたい。高橋和之は前掲書の中で、戦後日本における議院内閣制の運用実績の反省を踏まえて、それを内閣中心政治の方向へ修正する制度改革の提案を行っている。高橋提案の契機となっているのは、本稿の用語を用いると、今日における日本の諸政党並びに国会の積勢に関する評価である。彼は政党や国会の積勢評価を踏まえて、「国会の役割は、政策を決定することにあるのではなく、政府が行おうとする政策の内容をその長所・短所を含めて国民の前に明らかにし、国民の判断に材料を提供することにある」（46頁）と述べる。そして、国会活動のこの役割は主として野党が担当する。それに対して、「政策の立案・決定・執行（彼はこの三者を一括して『統治』と呼んでいる-筆者）」（45頁）を担当するのが「内閣とそれを支える与党」（46頁）である。そして、内閣は与党に

支えられると同時に、与党のリーダーとして官僚勢力を統制下に置き、統治作用の中心的役割を遂行することが期待されている（46頁）。高橋和之内閣中心政治論に関しては次の文献も参照されたい。『国民内閣制の理念と運用』有斐閣、1994年、ii - iii頁、42 - 43頁。明治18年の内閣制度発足以降、日本政治史の展開に照応して、様々の形の内閣政治論が提唱されてきたと言える。

- (11) 羯南は内閣の人民に対する直接的責任の領域にまで踏み込んでいる。次の文章を見られたい。「内閣をして上、天皇に対し下、臣民全般に対し其の責任を負はしめ、常に輿論を聴容して進退するの慣習を養はしめざるべからず。」(2-325)「人民の代表は議会なりとせば、議会との関係は全く大臣移動の原因たるや、復た空言を以て争ふべきにあらず。」(4-400)
- (12) 23年8月の論説、「大臣の責任」において、伊藤博文の内閣責任論を次のように肯定的に紹介している。「憲法第55条に曰く。『國務各大臣は天皇を補弼し其責に任ず』と。伊藤伯の憲法義解は之を解して曰く。國務各大臣は入て内閣に参賛し、出て各部の事務に当り、大政の責に任ずる者なり。凡そ大政の施行は必ず内閣及各部に依り、其門を二にせず。蓋立憲の目的は主権の使用をして正当の軌道に由らしめんとするに在り。即ち公議の機関と宰相の輔弼に依るを謂うなり。…今後愈議院開設するの日に至らば、所謂議院の監視なるもの始めて行はるるに至り、大臣たる者君命を藉口して以て其責を逃るるが如きは、固よりなし得べからず。」(2-648~9)
- (13) 都築馨六は大臣責任論に関して「帝国憲法ノ精神」は次の通りであるという。「内閣大臣ガ議会ノ多数若クハ与論ノ向背ニ依テ其ノ進退ヲ決スルコトヲ防御シ、単ニ陛下ノ御信任ノ有無ニ依テ大臣ノ任免ヲ決シ、以テ王国ノ実ヲ存セシメムト欲シタルモノノ如シ。」他方、内閣の政党・議会・人民に対する態度は、次の如くであるべきだとされる。「政党ノ希望スル所ヲモ奏請セズ、議会ノ意旨ヲモ奏請セズ、人民ノ与論ヲモ奏請セズ、自ラ国家ノ目的ニ関シテ確乎タル考案ヲ立テ…」[「…自己ノ意見ニ同意スルノ議会ヲ得ルマデハ何回ニテモ其ノ解散ヲ奏請セザルベカラザルナリ。」参照、都築馨六「超然主義」『日本近代思想大系』岩波書店、1990年、172・171頁。三番目の引用文の如き主張に対して、羯南は「無責任内閣を主張するの説」(4-401)であると批判している。
- (14) 中江兆民は、論説、「在野政治家の最大義務」(明治22年)の中で次のように主張している。「…彼の輿論を醸造して而して此輿論の力もて彼の環列したる内閣の椅子の脚を下より揺すぶりて其椅子の主人をして已むを得ず立去る様仕成すこと是れ正に欧州内閣更迭の実歴史なり…」(『中江兆民全集・第11巻』岩波書店、1984年、408頁)兆民は欧州における内閣責任制度の導入が、困難な事業であることを認めつつ、それに取り組むべき旨を主張しているのである。

また、論説、「内閣の責任」（明治22年）にも、同趣旨の主張が展開されている。参照、同書、392頁。

- (15) 例えば、『憲法義解』は大臣連帯責任論を批判して次のように述べている。「彼の或国に於て内閣を以て団結の一体となし、大臣は各個の資格を以て参政するに非ざる者とし、連帯責任の一点に偏傾するが如きは、其の弊は或は党援連結の力遂に以て天皇の大権を左右するに至らむとす。此れ我が憲法の取る所に非ざるなり。」伊藤博文著・宮沢俊義校注、上掲書、88頁。また、明治憲法制定過程における井上 毅の同趣旨の意見について次の文献を参照。「議院内閣制否定につき井上 毅書翰」『日本近代思想大系3－官僚制 警察－』岩波書店、1990年、128頁。
- (16) 羯南は論説の中で、次のようなプルンチュリーの政党論を引用している。「政党は国憲上の設置に非ず。政治上の設置にして国家の機関に属せず。政治上の同志同方向なる者の結合せる出入自在の集会団結にして、国家並に法律の制度内に於て運動せる政治思想の気運を代務するに外ならず。」(1-292) この原文は次の通りである。Die Parteien sind keine statsrechtliche, sondern eine politische Institution. Die politischen Parteien sind keine Glieder in dem Organismus des Statskörpers, sondern sie sind freie, in ihrer Zusammensetzung dem wechselnden Beitritt und Austritt anheim fallende Gesellschaftsgruppen, welche durch eine bestimmte Gesinnung und Richtung zu gemeinsamer politischer Action verbunden sind. (J. K. Bluntschli, Lehre vom Modernen Staat, Band 3, Stuttgart, 1876, Darmstadt, 1965), S. 504. なお、羯南の上掲引用文は、次の翻訳書を参考にするところが多い。山脇 玄校閲・飯山正秀纂訳『独逸法律政治論纂・第二』(明治15年)、15頁。また、プルンチュリーと羯南並びに明治期政治思想との関わりについては、次の文献を参照されたい。鑑山政道『日本における近代政治学の発達』実業之日本社、1949年、64-72頁。松田宏一郎「『近時政論考』考-陸羯南における《政論》の方法-(二・完)」『東京都立大学法学会雑誌』第33巻第2号、1992年、75-85頁。山田央子「プルンチュリーと近代日本政治思想史-『国民』観念の成立とその受容-(上)・(下)-」『東京都立大学法学会雑誌』第32巻第2号・第33巻第1号、1991年・1992年。
- (17) 周知のように、憲法典と政党の関わりの問題、政党の憲法編入問題は「古くて新しい問題」である。最近の議論状況については次の文献を参照。本 秀紀「政党条項-『憲法的編入』の意味と無意味-」『ジュリスト』1289号、2005年。
- (18) この用語は下段の註(20)で引いている井上 毅の論説の中の文言を参照したものである。
- (19) 中江兆民に関しては、幸徳秋水が著書『兆民先生』のなかで、明治憲法が内

閣の議会・政党に対する責任を規定していない点を批判した次第を紹介している。それによると兆民は、「内閣は議会に対して何の責任なきに非ずや…内閣は常に政党以外に超然たるに非ずや…」と述べたのである。参照、松永昌三『中江兆民評伝』岩波書店、1993年、264頁。また、植木枝盛は論説、「議院内閣論」（明治19年）の中で、次のように言っている。「…其制（議院内閣制－筆者）が其国（即ち英国）百年以来の慣例なりと云ふは実事なりとするも、而るに此等の事の如きは屢々経験を累ね練磨の力を積まざれば行ふこと能はざる訳合のものなるかと云ふに然らず、只だ其の之れを行ふには全体の憲法を全備さすことを要する訳は之れあるべし。已でに全体の憲法さへ手を尽くして完備ならしめ置くことなれば、我が日本の如き国なりとて決して行はれざる理由なしとす。」（『植木枝盛集』岩波書店、1990年、286頁）。さらに、徳富蘇峰については、大同団結運動の時期に明治12年段階の福沢諭吉の議院内閣制論を継いで、「明治デモクラシー」の一翼を担った代表者として取り上げられている。参照、坂野潤治『明治デモクラシー』岩波書店、2005年、97-136頁。蘇峰の政党内閣論は「イギリスモデル」（同上、145頁）に拠るとされているから、政党内閣法典論者の一人に数えてよいであろう。

- (20) 井上毅も論説、「非議員制内閣論」（明治25年）の中で、政党内閣否定論の理由の一つとして、羯南と同じくフランスの事例をあげている。「欧州大陸の諸国英国の制度を觀て以て法律の力に因り之を自国に移さんことを試みしが仏国の如き最も其機熟せるにも拘らず尚且失敗を免れざりき蓋仏国の今日に至て昔日急激の変更を政事に試みたるを悔悟するは一の公然の秘密なり。…夫れ民主の仏国尚ほ議院制内閣の弊毒に懲り寧ろ大統領の信任に一委して内閣を組織せしめ以て内外の衝に当らしめんとせり是一場の空論にあらず積年実験の已を得ざるに出でたるの嘆声なり。」井上毅伝記編集委員会『井上毅伝（史料篇第五）』国学院大学図書館、1975年、623-4頁。

ちなみに、1870年の『帝国憲法 la Constitution de l' Empire』の第19条は、「皇帝は大臣を任命する。大臣は、皇帝の主宰する会議において審議する。大臣は責任を負う。」と言う規定を設けていた。参照、中村義孝編訳『フランス憲法史集成』法律文化社、2003年、163頁。この規定についてM. デュヴェルジェは、「…19条によれば、大臣は閣議で審議し、何に対してであるかは明示されていないが、『責任を負う』。しかしこれを明示する必要はなかった。1830年憲章以来、この沈黙は議会に対する責任という意味に解釈されてきたからである。」

(M. Duverger, Les Constitutions de la France, Presses Universitaires de France, 1993, 時本義昭訳『フランス憲法史』みすず書房、1995年、106頁

- (21) ここで言及されているドイツの事例は、1871年、普仏戦争後の統一ドイツの

政治指導者、ビスマルクによって制定された『ドイツ帝国憲法 Die Verfassung des Deutschen Reichs』である。この憲法によると、宰相は皇帝の行為に責任を負うが、連邦参議院やライヒ議会には責任を負わず、これら両議院は宰相の信任・不信任決議権を持たないと規定された。参照、小林孝輔『ドイツ憲法小史（新訂版）』学陽書房、1992年、162頁。なお、この点に関しては次の文献も参照、山田 晟『ドイツ近代憲法史』東京大学出版会、1963年、54頁。上山安敏『憲法社会史』日本評論社、1977年、50-75頁。

- (22) 拙稿「陸羯南における国民主義の制度構想（三）」『福岡大学法学論叢』第49巻第2号、2004年、197-8頁。
- (23) 上掲脚注の井上 毅の政党内閣に対する批判的姿勢も、政党内閣積勢論の立場からするものものであった。彼は同論説の中で「所謂議院制内閣なるものは法理にあらずして政治の趨勢なり」と言う見地から、「衆議院をして唯一権力の主体」とすることを主張する「今の党派者流」を批判している。参照、井上 毅「非議員制内閣論」井上 毅伝記編纂委員会編、上掲書、628頁。山田央子は、井上の内閣積勢論は「羯南の議論から示唆をうけたものと考えられる」と述べている。参照、山田央子『明治政党論史』創文社、1999年、253頁。なお、根本純一は、井上 毅の政党内閣否定論は、積勢論によるものであり、日本政治の理想論としては政党内閣を掲げていたと見ている。参照、根本純一「井上 毅における近代国家の追求 - 『うしはく』と『しらす』 - 」富田信男編著『明治国家の苦悩と変容 - 日本政治史の一断面 - 』北樹出版、1979年、170-176頁。この様に見て来ると、井上と羯南の違いは、人民・政党の積勢をどう評価するかに関するものとなる。明治政府陣営の中においても、政党内閣を原理的に拒む都築（前掲の注13を参照）とその可能性までも否定しない井上の見解対立が見られたのである。
- (24) 福沢諭吉と田口卯吉の二人の自由主義者も、明治20年代初頭の論説の中で、政党・官僚内閣積勢論を唱え、それを基にして将来的には政党内閣が樹立されていくことを期待している。福沢は内閣制度の運営は「政治上の慣例」に属するものであるから、「法律制度を以て之を作るべからず」と述べ、政党・官僚内閣必然論について次のような批判を行っている。「国会の名義のみに依頼して知徳習慣の実を忘るる歟、又は知徳習慣の変形す可き変通を知らずして固く旧物を守り、却て国会の名義を蔑視するが如きあらんには、双方の衝突は必然にして、小は一部の政変に止まり、大は国乱も測る可らず。」その上で福沢は、政党内閣が「前途遥かなりと雖も望みなきにあらざるなり」という診断を下している。参照、『福沢諭吉全集（第12巻）』岩波書店、1970年、15頁、76頁。次に、田口卯吉も同様の見地を次のように表明している。「黒田大臣伊藤議長の

演説中、内閣は超然政党以外に独立するの語ありと雖も、其の行ひ得べきや否やは尚ほ未定に属す。然れども（傍点は筆者）政党政治の事たる実に事実の問題にして、理論若くは法律を以て定まるべきことに非ず。…世間政党政治を欲するものは先ず徐ろに實力を養ふべし。國務を担任し能く万機を処理するに堪ふるの力を貯ふべし。」（鼎軒田口卯吉全集刊行会編『鼎軒田口卯吉全集（第5巻）』吉川弘文館、1928年、274頁。）

- (25) 参照、拙稿「陸羯南における国民主義の制度構想（二）・（三）」『福岡大学法学論叢』第49巻第1・2号、2004年。
- (26) 羯南がここで帝政論派の内閣論として取り上げているのは、その内容から見て、明治15年、西欧の社会進化論を輸入して「人権新説」を発表した加藤弘之の主張であると思われる。私は羯南が括弧中に引いた文章を「人権新説」の中に見いだすことは出来なかったのであるが、彼は其中で政党内閣論者に対して、「社会遺伝変化ノ実理ヲ知ラサル妄想論者」と言う厳しい批判を投げかけている。参照、「人権新説」『明治文化全集（第3版第2巻）』日本評論社、1968年、383頁。この時期、明治政府陣営の政党内閣攻撃の拠点となったのは、井上 毅が14年に設立した独逸学協会であるが、加藤弘之はその成員であった。参照、山室信一『法制官僚の時代－国家の設計と知の歴史－』木鐸社、1984年、292-3頁。
- (27) 立憲帝政党は、明治15年3月に結成され、翌年9月に解党している。参照、永原慶二監修『岩波日本史辞典』岩波書店、1999年、1183頁。この時期、民権政党陣営の機関紙と立憲帝政党陣営の機関紙の間で交わされた政党内閣と帝室内閣をめぐる論争については、次の文献を参照。稲田正次『明治憲法成立史（上巻）』有斐閣、1960年、645-657頁。山室信一、前掲書、286-327頁。
- (28) なお羯南の『近時政論考』では紹介されていないが、14年詔勅の前に、政党内閣と帝室内閣の是非をめぐる、福沢諭吉、大隈重信、井上毅、伊藤博文などの間で思想的・政治的軋轢が起り、14年政変を生み出す一因となった。今日、民権陣営、特に大隈重信を党首とする立憲改進黨が唱えた政党・議院内閣制論は、福沢諭吉がイギリスの制度から学んで、著書『民情一新』と『国会論』（共に明治12年）の中で展開したものが原型になっていたことが明らかにされている。参照、坂野潤治『近代日本の国家構想』、104-118頁。山田央子、前掲書、93-113頁。坂野潤治『明治デモクラシー』、62-80頁。福沢と井上の14年政変期の論争・確執については次の書物も参照。渡辺俊一『井上毅と福沢諭吉』日本図書センター、2004年、17-205頁。他方、坂野は、ルソーの『社会契約論』から学んだ自由党の植木枝盛は、自由党は内閣組織を目指すべきではなくて、「私立国会」を創造して明治政府に対する抵抗組織に徹すべき旨を主





て高い評価を与えた。重昂は「実に大同団結は真理なり、至義なり、日本の国家を鞏固ならしむる最大手段なり。…往矣大同団結党よ。」と唱えた。「日本民族独立の方針」『日本人』23号、1889年、志賀富士男編『志賀重昂全集（第一巻）』日本図書センター、1995年（復刻発行）、47頁。他方、三宅雪嶺の後藤に対する評価は厳しい。「後藤が地方の有志者を扇動し政府を脅威せんとするは、事を謀りて宜しきを失へる者にして、若し斯くて内閣に位置を得んとせば、誠に誤れるも甚だし。」三宅雪嶺、前掲書、1950年、350頁。兩人と大同団結運動の関係については次の文献を参照。中野目徹『政教社の研究』思文閣出版、1993年、165-172頁。

- (34) 羯南は22年3月、論説、「政党内閣、改進黨と大隈伯との関係に就て」を書き、前年の大隈重信の黒田内閣入閣について批判的に論評した。「…大隈伯の如き政事家が多年懐抱せし所の政党内閣の意見を放棄するに至りたるを嘆ずるなり」(2-28)「大隈伯をして政党内閣の意見を抛たしむるに至りたるの情勢に至りては、吾輩窃かに嘆ずる所なきに非ず」(2-29)
- (35) 後藤自身は、入閣の意図を、「連合内閣を組織するもので、立憲政治への道を開くものだ」と主張した。参照、松永昌三、前掲書、267頁。また、後藤の側近であった大石正巳は、入閣運動を推進した。鳥海靖は後藤や大石が企図したところについて、次のように解説している。「在野の大政党の勢力をバックとした後藤を閣内に送り込むことによって藩閥政府との交渉ルートを確保するとともに、政府の行動を牽制して藩閥から政党への平和的な政権の移譲の踏み台としようとするところにあったと思われる。」鳥海靖「雑誌『政論』における政党組織の構想」『東京大学教養学部人文科学紀要（歴史学研究報告）』第36号、1965年、88頁。中江兆民は、後藤の入閣に際して、それが（前年の大隈の入閣も含めて）政党内閣実現に寄与するか否かは輿論の勢いに係っていると述べている。「長湯を為せまいと思ひ又はチョコチョコ出たり入りたり為せまいとすれば鬻介共に命じてドシドシ焚立てるに如くは無し輿論を焚立てん哉輿論を焚立てん哉」（『中江兆民全集・第11巻』、371-2頁）福沢諭吉は、後藤が内閣の藩閥性を削いでいくことを期待して次の様に述べた。「此政府をして大胆自由の政府たらしめんことを勉め、藩閥の政府中に居て藩閥を排除し、磊々落落政治の主義を以て争論して、…」『福沢諭吉全集（第12巻）』、84頁。
- (36) 松田宏一郎はこの点に関して、『近時政論考』（明治24年、新聞『日本』上での連載は23年）に於ける「大同論派」の評価が、「21年時点における『国民的』運動としての大同団結という評価と大きく変わっている」と指摘している。松田宏一郎、前掲論文、73頁。
- (37) 明治21年から23年にかけて、23年の帝国議会開設を展望しつつ、非明治政府

陣営の諸政党や諸論客によって、政党内閣の創設が提案された。その代表者の一人が徳富蘇峰である。ところで、蘇峰の政党内閣論の政治的基盤に関して、立憲改進黨の大隈重信や明治政府内部の「道理分子」、伊藤博文や井上馨などが指摘されてきた。参照、梶田明宏「帝国議会開設以前における徳富蘇峰の政治構想」『日本歴史』453号、1986年、米原謙『徳富蘇峰－日本ナショナリズムの軌跡－』中央公論社、2003年、70頁。宮崎晶行「民友社平民主義政治論－叢書『政治一斑』を中心に－」西田 毅他編『民友社とその時代』ミネルヴァ書房、2003年、89頁。それに対して、坂野潤治は蘇峰の政党内閣論の政治的基盤は、後藤象二郎の大同団結運動であったことを強調している。参照、『近代日本の国家構想』、120－134頁。『明治デモクラシー』、101－132頁。

- (38) 第一議会における予算案修正問題に際して、政府陣営と最も先鋭的に対決したのは立憲自由党の大井派であった。大井派は「強硬議決（官民衝突）→倒閣→政党内閣の樹立」を目論んだのである。参照、塩出浩之「帝国議会開設前後の諸政党と大井憲太郎－議会制の運用をめぐる－」『史学雑誌』第107編第9号、1998年、67頁。大井派の『あづま新聞』は、憲法の活用は「輿論の制裁」に係っているという前記の中江兆民の見地を表明していた（同論文、67頁）。羯南は政党勢力が内閣を強力な支配下に置くことを、内閣統治権論の見地から批判した。
- (39) 明治10年前後の司法省法学校在籍時以降、羯南の最大の親友であった（と筆者は思っている）加藤拓川は、明治42年に発表した「僕と新聞記者」と題する文章の中で、初期議会期に彼が外遊から帰国後、身の振り方を羯南に相談したのに対して、羯南は次のように答えたと述べている。「（諸議員の内で、－筆者）眞に取て代る抱負のあるものは陸奥一人であろう。此勢では御互の目の黒い内に議院政治は見へまい…」（重松清行編『拓川集』拓川会、1930年、118頁）
- (40) 羯南と同様に、福沢諭吉も、24年1月、論説、「政府の友」を書いて、第一議会の政党・議会の実情観察を踏まえて、政党内閣を作る条件が未だ未成熟であるという見方を示すに至っている。「未来幾年の後に当り、真正なる大政党を形成して、政党以外に政治家なく又国民なく、内閣の更迭は名実ともに其の政党の勝敗によりて定むるの暁に至らば兎も角も、是れは殆んど空想に属するものにして、政党の実況は、四分五裂、定めなきこと今日の如くにては、責任内閣も決して輿論に適ふ者に非ざるのみか、實際政府の地位に出没する者は当分今の政党以外の政治家たるべきや勿論にして…」（前掲全集、577頁）そして、「官民協和の真相に達せんことは、所詮思ひも寄らざる所なるべし」（同頁）と指摘するのである。
- (41) 中江兆民が自由党大井派の論客として、予算案修正問題において明治政府と

鋭く対立したことは周知のところである。徳富蘇峰は初期議会期における民党連合の明治政府に対する対決的姿勢を官僚内閣を廃して政党内閣を作り出していく手だてと評価し、この観点から第一議会の「土佐派の裏切り」と第四議会以降の自由党の伊藤内閣接近を批判した。参照、坂野潤治『近代日本の国家構想』、135頁。また、蘇峰と共に平民主義を掲げた竹越三叉も同様の論陣を張っていった。参照、高坂盛彦『ある明治リベラリストの記録－孤高の戦闘者 竹越與三郎伝』中央公論新社、2002年、79－80頁。

- (42) 羯南は後年、27年の論説の中で次のように説明している。「吾輩の如きは始より立憲政体の効用に過重の望を属せざりしもの、23年実施の際には唯此の新政体の或は君主政を誤る無きやに懸念を抱きしのみ。詳しく言へば人民の挙動が新政体をして共和に傾かしむる無きやに懸念せり。」(4-503)
- (43) 羯南は26年12月の論説、「大臣の進退」において、事実上、大臣の進退が議員の意向に拘わる場合があることを示唆している(4-363)。また、彼は翌年1月の論説、「解散論」においては、総選挙に於ける輿論の動向を尊重すべきであると主張する(4-382)。
- (44) 福沢諭吉も27年初頭の論説において、上記の脚注(40)の診断にもかかわらず、原則的には政党内閣支持の見地を維持していることを表明している。つまり彼は、「国会の力、以て大臣を動かす可し」の中で、議会在農商務省の官紀振肅問題で、農商務大臣を辞任におい込んだことについて、「国会の力、大臣の地位を動かしたり。政府の超然主義は最早や断絶したりと云ふ可きのみ。亦是れ政界自然の勢なる可し。」(前掲全集第14巻、261頁)と述べている。さらに、27年2月の論説、「目的は好し実行は未だし」の中で、民党陣営は未だ政党内閣を組織し国政を担当する実力を備えていないと見つつも、聯立内閣を媒介として政党内閣へ進むことを進言している(同上、282頁)。上記脚注(24)で言及した20年代初頭の見地は、基本的には堅持されているのである。
- (45) また羯南は本論説の中で、法令は「文面上の死物」であり、「実地に活用するのは人である」という初期議会期の朝野の実情に関する厳しい反省の言葉を吐いている(2-408)。