

第一次西園寺内閣と政友会―「与党システム」の誕生と 議会審議の政治資源化

坂本一登

はじめに

一九〇六（明治三九）年一月七日、第一次西園寺公望内閣が成立した。西園寺内閣は、政友会総裁を首班とする内閣であり、諸新聞はこぞって政党内閣の成立と言祝いだ。だがこの内閣は、政友会からの入閣が、首相の西園寺、内務大臣の原敬、法務大臣の松田正久の三人にすぎず、衆議院の議席も過半数に遠く及ばないなど、「政党内閣」と称するには多くの点で不相応な内閣であった。そもそも政権移譲自体、主導権は当時の首相だった桂太郎にあった。一九〇五（明治三八）年八月一日桂は、政権交代を訝る原に対して、改めて政権移譲を確約するが、その際いくつかの注意事項を与えている。その中には、政党嫌いの元老山県有朋への配慮から「政党内閣と称する事の不可¹」という項目も含まれていた。さらに桂は、増税を含む次年度予算案を編成して西園寺内閣に引き継がせる一方、大蔵大臣に阪谷芳郎を推薦し、貴族院との関係から松岡康毅の入閣を斡旋するなど遠慮なく

閣僚人事にも介入した。西園寺内閣の実態は、世評をよそに、桂を産婆役として成立した、政権基盤の弱い連立内閣だったのである。

それから五年後、第二次桂内閣を扶んで、一九二一（明治四四）年八月三〇日第二次西園寺内閣が成立した。今回の組閣は、様々な点で前回とは様変わりしていた。今回の閣僚人事では、桂の介入をかわしながら、意識的に政友会員と政友会に好意をもつ準政友会員というべき人材で固めた。次年度の予算編成も自前で編成する態勢を整え、衆議院の議席数も過半数を占めていた。軍部大臣との関係で完全なる「政党内閣」とはいえないにしても、第一次内閣に比べれば、はるかに自律した準「政党内閣」と称するにふさわしい内閣であった。

それでは、一体何がこの間の政友会に起こり、何がこのような変化を引き起こす原動力になったのだろうか。従来、この時期の政友会の台頭については、何がこのような変化を引き起こす原動力になったのだろうか。主義に基づいて鉄道など地方利益政策を積極的に推進し、これを通じて社会の支持基盤を広げていったがゆえである、と。こうした議論はかつて通説的地位を占めていた。しかし現在では、日露戦後の厳しい国家財政期には、積極的に地方利益政策を展開できる財政的余地がないことが論証され、否定されている。現時点における有力な説明は、政友会の組織改革論や日露戦争後の予算政治の観点からの検討である。²⁾

本稿は、こうした現在の研究状況を前提にしながら、少し見方を変え、「与党システム」の誕生と議会審議の政治資源化という視角から、この時期の政友会の台頭を説明しようとするものである。同時に、そのことを通じて「桂園時代」像の再検討と、帝国議会の変容をも考察していきたい。

ここで、「与党」について、少し触れておきたい。「与党」という言葉は、政権を担当している単一ないしは複数の政党といった意味で、一般的に広く使用されている。日本政治史においても、たとえば日清戦争後、自由党

が第二次伊藤博文内閣の与党となった、というふうに、特段の限定を付けないままごく一般的に使われている。

しかし、近年の政治学では、「与党」は、欧州諸国などにみられる「政権党」や「政府党」とは区別された、現代日本政治を特色づける独特の存在として注目されている。同じ議院内閣制を制度上は採用していても、日本の「与党」は、欧州の「政権党」とは異なり、政府から自立した独自の意思をもつ存在として政権を支えており、「政府・与党二元体制」と呼ぶ方がふさわしい仕組みが成立しているからである。³ また、議会議学でも、現代日本の議会システムの際立った特徴である、質疑中心の審議方式や事前審査制の成立には、「与党」の存在が深く関わっており、しかもその政治的慣行のルーツは戦前の帝国議会にまで遡ると指摘されている。⁴

本稿は、現代日本政治における「与党」の起源を、直接考察の対象とするものではないが、「与党」というものが、日本の政治や議会を理解する上で、重要な鍵であるという視角を受け継ぎ、こうした「与党」が戦前の帝国議会において、いつ、どのような政治的背景の下に形成されたのかという問題を検討するものである。

こうした検討においては、まず「与党」とは何かが問題になるが、「与党」研究が本格的に始まったばかりという研究状況に鑑み、本稿では、さしあたり先行業績を踏まえて、「与党」を「他の政党とともに議会内で議会制度の諸装置に依拠して活動するよりも」「政権の内部で権力の享受と政策実現をめざす」⁶多数政党と定義して出発したい。

以上のように、本稿は、「与党」という視角を切り口として、第一次西園寺内閣を考察するものである。ただその際、政友会という政党それ自体のあり方を分析の対象とはせず、「内閣」と「党」と「議会」という三つの制度の連関に着目する。結論めいた見通しを先回りして述べれば、第一次西園寺内閣期の「与党」とは、政友会による、「内閣運営」と「党組織運営」と「議会審議運営」とを、密接かつ組織的に連結して権力を生み出す、

一種の政治システムであり、「与党」というより「与党システム」と呼ぶ方がふさわしい。換言すれば、従来バラバラだった、「内閣」と「党」と「議会」という、この三つの制度を新たな形で関連させ、「政治的リエゾン」とでもいうべき、その有機的な結びつきを政治資源化することを通して、「内閣」と一体となった「政党」が政権運営を支え、また「政党」が政権担当能力をもつ統治主体として社会的認知を獲得していく仕組みである。第一次西園寺内閣とは、この「与党システム」が、原敬によって考案され、さまざまな困難を乗り越えて、定着し完成していく過程である。そして、この「与党システム」の誕生によって、これ以降、政党抜きで政権運営は不可能となり、遠からず「政党内閣」の成立は不可避のものとなった。しかしそれは同時に議会審議の形骸化という代償をも伴っていた、というものである。

第一章 第一次西園寺内閣以前の政治状況

まず第一次西園寺内閣で何が起きたのかを考察する前に、それ以前の「内閣」と「党」と「議会」との関係は、いかなるものであったかを概観するところから検討を始めた。

まず制度的枠組みについて、ごく簡単に触れよう。周知のように、明治憲法は権力分立的な憲法といわれる。一八世紀後半から一九世紀前半、欧米各国で勃発した自由主義的革命の影響を受けて、一九世紀型の憲法は、王権の専制と民衆の専制という二つの専制から自由を確保するため、政府と議会すなわち行政権と立法権を相互に独立させ、相互に牽制する権力均衡的な立場をとることが多かった。明治憲法も、こうした一九世紀型の自由主義的憲法の延長線上にある憲法であり、行政権と立法権はそれぞれ自立し、相互の関係については、予算審議

に關するものを除けばあまり多くの規定をもっていない。⁽⁷⁾

この分立的な行政権と立法権という制度的構造ゆえに、初期議會期の藩閥政府は、予算の大幅な削減や不成立などしばしば議會の抵抗によって苦境に陥り、その苦境から脱出するため、買収や解散総選挙など様々な方策を試みた。しかしそれらの方策は必ずしも期待通りの効用を生まず、日清戦争後には、新たな方策として、政党との提携が本格的に始まる。さらに日露戦争期には挙国一致の実現をめざして事前に予算原案を政府が各政党指導者に内示して合意を調達する予算交渉会も開かれるようになった。それでも藩閥と政党との対立は残り、第二次伊藤内閣、第二次松方内閣、第二次山県内閣といった政党と提携した内閣のいずれもが、相互信頼には遠く、互いに自らの政治的利益の充足をめざす限りの不安定な提携にすぎなかった。隈板内閣や第四次伊藤政友会内閣といった政党を基礎した内閣においてさえ、内閣と政党が一体となつて政権運営を行うことはなかったのである。

こうした一般的な行政権と立法権の分立的な構造に加えて、ここでは予算案や法律案を審議する議會のあり方にも留意しておきたい。一般に、日本の帝國議會は、欧米に比して、議會の自律性が弱いと評価される。確かに議會を軸として近代國家を形成した英國や仏國と比較すれば、異例を指摘されることも多い。⁽⁸⁾ 例えば、帝國議會は議院法という憲法付属法によって議會運営の大枠が事前に決定され、議會運営に関する議會の自己決定権が制約されている点、議會の選挙を前提とすといえ天皇によって議長が任命される点、さらに議院の書記官長が議會の任命ではなく官吏であつた点などが挙げられよう。

しかし、それは政府が、議會の審議を自由に操縦できたことを意味するわけではない。憲法上の停会規定（第七條）を除けば、議院法の規定をみても、政府が議會審議に實質的に関与できたのは、第二六條の「議事日程ハ政府ヨリ提出シタル議案ヲ先ニスヘシ」という政府提出法案の先議権くらいであり、一旦議會が召集されて審議

が始まると予算案であれ重要法案であれ、政府は議事運営には関与できなかつた。法案審議の三読会方式など議院法が規定する具体的な審議のあり方も、全面的に議会側の解釈と運用に委ねられており、この点においても、帝国議會は高い自律性をもっていた。つまり政府側は、議会審議において予算案や重要法案を望ましい方向に誘導したくとも、その手段を制度上ほとんどもっていなかつたのである。

次に政党組織についても、少し触れておきたい。こうした分立的な政治構造を連結させる政党の可能性については、議院内閣制の構想とともに、早くから潜在的には意識されていた。しかし、この時期までの政党には、そうした可能性を具現化するだけの党組織の凝集性と規律が存在しなかつた。政友会の前身でもある自由党は、慢性的な政治資金の不足に悩み、党中央が地方支部を統制することは困難だつた。中央政界における藩閥政府との華々しい対決にもかかわらず、党組織の実態は、政治資金を自己負担できる、その意味で自律的な地方名望家たちの集合体である東北、関東、九州など八つの地方団体から構成される緩やかな寄り合い所帯にすぎなかつた。

変化のきっかけは、一九〇〇（明治三三）年の大選挙区制の導入と政友会の創設によつてもたらされた。新選挙制度の導入は、候補者選定や地盤割に党中央が積極的に関与をはじめめる契機となり、政友会総裁伊藤の「模範政党」をめざした「総裁専制」は党内統制の必要を強く意識したものであつた。しかし政友会の創設は、政治資金の問題を一拳に解消するものではなく、総裁伊藤の消極的な姿勢もあつて、選挙を通じた地方支部に対する統制は手探りとならざるを得なかつた。また、伊藤の性急な「総裁専制」は自由民権以来の党古参の党人派や地方組織の反発を招き、政友会はしばしば動揺を繰り返すことになつた。とりわけ一九〇三（明治三六）年四月総裁伊藤が独断で桂内閣と妥協をしたことをきっかけに、政友会では脱党者が相次ぎ、発足当初過半数を占めていた衆議院の議席は大きく減じることになつたのである。

結局、組織としての政友会が軌道に乗るのは、一九〇三年七月伊藤が辞任にして、西園寺公望が総裁となり、その西園寺を原敬と松田正久が支える新指導体部が発足してからだ。一九〇三（明治三六）年一〇月、政友会は、再建に着手して、最高幹部として総務委員を設置し、重要事項の協議機関として協議員会を設立するなど党組織改革を行った。とりわけ協議員会は定員を三〇名とし、その内の一〇名は総裁指名としたが、残る二〇名は代議士数に按分して各地方団体から選出する方式を採用して、地方の意向に配慮する仕組みとした。このように政友会は、党組織改革を通して次第に党内結束を高めていった。だがそれでも、急速に台頭した原や松田に対する古参の党人派や院外団に残る不満もあり、組織としての政友会はなお緊張を潜在させていたのである。¹⁰

第二章 「与党」システムの始動

第一節 政権交代と「与党システム」の誕生

第一次西園寺内閣は、一九〇六（明治三九）年一月七日に発足した。満州善後条約の締結に尽力した、外相小村寿太郎の帰国を待つという天皇の意向から、議会開会中の異例の政権交代となり、西園寺内閣は組閣後すぐに第二二議会に対応しなければならなかった。

西園寺内閣は、建前としては政友会総裁の西園寺ではなく、準元老である西園寺個人に大命が降下されたものであった。前述のように、政友会からの入閣も原と松田を加えた三人にすぎず、桂の推薦をうけた閣僚も存在するなど政友会と官僚派の連合政権として組織された。衆議院の議席数も、総議席三七九議席のうち、政友会は一四九議席で過半数に満たず、ライバルの憲政本党は九八議席、桂系の大同倶楽部が七六議席、独立系の猶興会

が三六議席、無所属が二〇議席という配置であった。⁽¹⁾ また政友会は、この時点では貴族院に支持勢力をもたず、陸海軍とは桂を介さなければ交渉できなかった。加えて、西園寺内閣は、前桂内閣で策定された、増税継続案を含む明治三九年度予算案を通過させるという重荷を背負っていた。

こうした厳しい政治的条件下で、しかし原ら政友会幹部は、主観的には「政党内閣」とみなす西園寺内閣の存続と、政友会の統治政党化をめざしていた。「与党システム」と呼びうるような、「内閣」と「党」と「議会」とを密接に連結した新たな政権運営の仕組みは、こうした目標を実現しようとする格闘の中から誕生するのである。

「与党システム」とは、より具体的に述べれば、西園寺内閣首脳部と政友会党幹部が事前に議会の外で協議して政権運営の基本方針を決定し、その基本方針に基づいて政友会が党内手続き通して党議を確定し、さらにその党議を基礎として政友会が議会の審議過程をコントロールして、予算と法案を効率的に決定していく政治的仕組みである。この「与党システム」が、原を中心とした政友会幹部の政治指導を通して、この議会で始動していくことになるのである。

さて、それでは原ら一体いつ頃から、こうした「内閣」と「党」と「議会」との新たな政治的連結を考え始めたのだろうか。この点に関連して興味深いのは、原が議会開設前の政権交代を強く望んだことである。

一九〇五（明治三八）年八月二二日、桂と原は政権交代の時期について内密に協議していた。桂は、当初、通常議会終了後の時期を示唆した。すると原は、通常議会中は思わぬ事態が出来て意図せざる結果が生じる危険があり、むしろ通常議会前の方が好ましいと応じた。⁽²⁾ 原は、一〇月六日にも桂に対して、「通常議会にて政府を援けんとして如何に焦慮するも到底其算用立たず、故に通常議会前の更迭は已むを得ざるなり」と述べ、さら

に一月七日にも改めて「余の最初の考は諸君をして無事に議會を終らしめ、其上にて内閣更迭に至るにありしも、先般既に云う通り此事は危険極り互に意外の結果に陥る虞あれば議會前に更迭する方お互に安全なり」と通常議會前の政權交代を要請したのであった。

当然のことではあるが、通常議會終了後の政權交代となると、明治三九年度の予算審議は桂内閣の担当となり、表面的には政友会の負担は軽減される。しかし原は、議會運営の不確実性とリスクを訴えてそれを退け、あえてリスクの伴う議會審議を自らの責任で引き受けようとした。おそらくその背景には党内統制への不安があった。例えば、一〇月初旬、党執行部の桂内閣に対する妥協的な姿勢を批判して、九州の代議士三人が強硬な姿勢への転換を求めて上京していた。¹⁵ その際は原らの冷静な対応もあつて事なきを得たが、このように一枚岩とはいえない党内事情が現実存在し、そうした不確実性に対処するには政權を担当しておいた方がよいという判断が存在したのだろう。果たして党運営や議會運営のリスクと不確実性をいかに管理していくべきか、従来の様々な経験と思索の中から、原の脳裏に次第に「与党システム」の原型が浮かび上がってきたのではなかるうか。

さて、原の政治指導は、常任委員会の委員配分方式の変更から始まる。一九〇六（明治三九）年一月一七日、西園寺内閣は、午前中に貴族院の各派に、午後衆議院の各派に、桂内閣に做つて、予算案の内示と説明を行った。その席上、原は憲政本党の大石正己や犬養毅に対して常任委員会の委員選出方法を按分比例方式に変更することを提案した。¹⁶ すでに特別委員会では、第一二議會から議席数に応じた按分比例方式となつていたが、¹⁷ 常任委員会では従来各会派の交渉に委ねられ、直前の第二二議會では、政友会と憲政本党が提携した結果、議席数が六割程度にもかかわらず予算委員会をほぼ独占する状態が生じていた。憲政本党はこの提案を翌日渋々受け容れるが、按分比例方式の採用は、反論しにくい公平さの回復であるとともに、政治的には憲政本党との提携断絶を意味し

ていた。¹⁸⁾

第二二議会の予算委員は、按分比例方式の導入の結果、次のように選出された。政友会三二五、憲政本党二六、大同倶楽部一三、猶興会（政交倶楽部）六、無所属三、合計六三。¹⁹⁾このようにこの時点では、政友会は単独では過半数に足りず、この変更の政治的意味は一般には判然としなかった。だが、比例配分方式の導入は、議席数が増えれば増えるほど、予算審議の支配可能性が高まるという、議席数を政治資源に変換する仕組みが新たに導入されたことを意味した。そして実際、第二二議会では、後述のように、政友会と大同倶楽部が提携して過半数を制し、予算委員会をコントロールしていくことになるのである。原は、当初からその政治的含意に十分自覚的だったと思われる。

第二節 政友会と減債基金特別委員会

次に、議会審議の具体的プロセスに目を移そう。その過程で「与党システム」はどのように形成され、どのように運用されていくのだろうか。注目に値するのは、西園寺内閣が命運を賭した減債基金法案と非常特別税継続法案の審議過程である。²⁰⁾

減債基金法案とは、外債を含む膨大な公債整理のため、毎年度一億一〇〇〇万円以上の資金を国債償還にあてる国債整理基金特別会計法案をさし、非常特別税法継続法案とは、約一億六〇〇〇万円の歳入を確保するために、日露戦時に導入された諸特別税を恒久化する法案である。これらは日露戦後経営の安定的な財政運営の基軸であり、両者は密接な関係にあった。とりわけ非常特別税継続法が否決されれば、多額の歳入欠陥が生じ戦後経営に重大な支障が生じることは明らかだった。

ところで政友会は、非常特別税の恒久化について公然とは賛同しにくい事情を抱えていた。選挙の洗礼を受ける政党が増税を嫌うのは自然であるが、この時の政友会には、こうした一般的な理由に加えて、特殊な事情があった。というのも、日露戦時の第二〇議会において、政友会は憲政本党とともに、非常特別税は戦争が終われば「其翌年末日限り本法を廃止す」という第二七条を加えた経緯があり、政権を担当した途端に、手のひらを返したように継続に賛意を示すことは、公約違反という厳しい批判を党の内外から浴びることは必然であったからである。それでは政友会指導部は、この問題にどのように取り組んだのだろうか。まず西園寺ら幹部は、党员説得のため、政権を担当する責任の重さと、内閣と党との一体性を精力的に訴えた。たとえば西園寺は、一月二〇日に開催された政友会の党大会において、日露戦後の国家経営を担う自覚を喚起しつつ、党员に対して「余と共に力を戮せ一致協同して其結合を堅くし、共同一致此精神を發揮するに努められむことは、余の切望に堪へざる所なり」と、内閣の存続は政友会員の「共同一致」にかかっていると切言したのである。

つづいて内閣と党との本格的な折衝が始まる。一月二二日予算委員会が開会し、二六日減債基金特別委員会が設置された。その特別委員会で一月二九日阪谷芳郎蔵相が「大体の説明」²⁰を行い、それに対する憲政本党の大石正己や猶興会の島田三郎らの質問が始まった。同日、内閣は閣議を開き、予算の基本方針として非常特別税の継続を改めて決定した。しかし同時に政友会内の異論を踏まえて、宥和策として減税を含め総合的に税制整理を行う租税調査会を併せて設置する方針を打ち出した。

翌一月三〇日首相の西園寺、原内相、松田法相の内閣首脳は、政友会の幹部である院内総務の長谷場純孝と元田肇、幹事の改野耕三、政務調査会長の大岡育造らを官邸に招いて、昨日決定した内閣の基本方針を伝え、非常特別税の継続について協力を要請した。政友会の幹部らは党にもちかえり、翌三十一日江原素六協議員長始め二六

名が出席した協議員会を開いて、非常特別税継続法案および減債基金法について対応を協議した。もつとも協議員会では異論が出され、午前中の決定に至らなかった。しかしその日の夕方再び開かれた協議委員会において、議論の末、一定の期間内に税法整理を行う税制調査会の設置を条件に二法案に賛成することが合意された。二月一日今度は、大岡委員長はじめ委員五四名が出席した政務調査委員会が開かれ、最終的に二法案に賛成することが決議された。翌二日には議員総会が開かれ、長谷場院内総務がこの二法案について幹部の方針を説明し、ついで江原協議員長が協議員会の経過につき報告し、さらに大岡政務調査会長が政務調査委員会の議論の要旨を報告した。一二の反対ないしは質問があったが、結局大多数をもって当初の方針通りと決定した。二月五日には代議士会が開催され、二案について憲政本党および大同倶楽部との交渉経緯が報告され、法案の字句の修正は院内総務に一任することが決定された。減債基金特別委員会の採決が行われる前日の二月六日にも再び代議士会が開かれて、元田院内総務より二案について大同倶楽部より協議の申し込みがあった顛末が報告され、共同歩調をとることが異議なく承認されたのである。⁽²³⁾

以上のように、内閣と党幹部との協議から始まって、協議員会―政務調査委員会―議員総会―代議士会という一連の政友会内の意思決定手続きを丁寧に踏むことを通して、党内に異論もあつた「国債整理基金特別会計法案」と「非常特別税法中改正法律案」に対する合意形成が図られた。そして最終的には、内閣の基本方針に沿った、税務調査会の設置を条件に、二法案を是認することが党議となつたのである。

それでは、こうした内閣と党の連携と協調は、衆議院の法案審議にどのように反映されていたのだろうか。

減債基金法案特別委員会、正式名称「国債整理基金特別会計法案外一件委員会」は、一月二五日議長の指名により三六名の委員で成立した。「議長の指名」という名目の下に、実際には院内各派の議席数に応じて委員が比

例配分されたのである。委員は、政友会一四名、憲政本党九名、大同倶楽部七名、猶興会四名、無所属二名であった。「外一件」とは、「非常特別税法中改正法律案」である。二六日委員長が互選で決まり、政友会の院内総務でもある長谷場純孝が委員長に就任した。一月二九日の第二回から本格的な審議が開始され、一月三十一日、二月五日、七日の四回、全体で計五回審議された。二回と三回は減債基金法案について、四回と五回は非常特別税継続法案について討議された。

この減債基金特別委員会の審議過程には、いくつか興味深い点がある。まず、審議の形式として、減債基金法案と非常特別税継続法案が一つにまとめられて、特別委員会が設置されたことである。もちろんこの二法案は密接な関連があるが、二つに分けて独立させることも可能である。しかし、そうではなく、一体のものとして特別委員会が設立され、しかもより反対のしにくい減債基金法案が、先に議論される仕組みとなっている。また、委員長には、原の議会運営の腹心とでもいえるべき長谷場が選任されている。⁽²⁾

一層興味深いのは、審議過程である。委員会審議は、「質疑」と「討議」という二つのプロセスをへて採決に至るが、「質疑」で質問に立つのは専ら憲政本党や猶興会および大同倶楽部の委員たちで、政友会の委員はほとんど質問を行わなかった。阪谷蔵相や若槻礼次郎大蔵次官および寺内正毅陸相や斉藤実海相ら政府関係者に対して、長広舌をふるって質問を行うのは大石正己や望月長夫、波多野伝三郎ら憲政本党員、島田三郎や浅野陽吉ら猶興会員、荒川五郎や横田虎彦ら大同倶楽部員などに限られ、一人の例外を除いて、政友会の委員は沈黙を守った。

政友会の委員が積極的に参加するようになるのは、最後の第五回、それも「質疑」が終わって、「討議」に移ってからである。委員長の長谷場が「委員会も四回重ねまして諸君の御質問も殆ど盡きたりと思ひます」と発言し、「異議なし」という声を受けて、まず減債基金法案について「討議」が開始された。ここでも最初の発言は、猶

興会の浅野の滔々たる反対だったが、これに対して初めて政友会の菅原伝が口を開いた。すなわち菅原は、公債償還を確実にし、公債価格を維持するには減債基金の制度化が不可欠であるという観点から「大体の目的に於ては、何人も是に向て反対することは出来ぬと思ふ」と、賛成論を唱えたのである。

これに対して、憲政本党の波多野が減債基金を制度化する必要はないと反対すると、今度は大同倶楽部の横田が逆に償還資金を確実にする仕組みの必要性を強調して賛成した。最後に猶興会の島田が、これまでの討議はみな「空論」であると批判し、この法案の目的には賛同するがその実現方法については疑問があると反対した。このとき議場から「採決々々」の声が起こり、それを受けて政友会の改野耕三から「最早討論も盡きたと思ひますから採決あらんことを望みます」という討議終結の動議が出された。承認の結果、採決に移行し、採決は、口頭で賛否を表明する氏名点呼方式で行われた。結果は、委員長を除いて出席総数三一名中、賛成が一八名、反対が一三名となり、原案が可決承認されたのである。

次に、非常特別税継続法案の討議に移った。冒頭、猶興会の浅野が、この問題についてはまた質問が残っていると「討議」を後日に延期する動議を提出した。だが、賛成者は少数で否決された。つづいて猶興会の島田がこの増税案に全面的な反対論を述べ、憲政本党の角田眞平が増税継続の期間を限定する修正案を提出した。すると政友会の改野が立つて「私は本案に対して、今日の国情に照して已むを得ず賛成するものであります、決して此案を喜んで賛成するものではないのである、已むを得ないのである」と是認論を披瀝し、その代わりに「此特別増税の中には世の中で悪税と称せるものもありませう、又不完全なるものもありませうが、先刻大蔵大臣の述べらるる如く、此案に付きましては即ち財政の調査員を設けて、そうして完全に調査した末に廃止すべきものは廃止し、低減すべきものは低減する」という対応策を支持した。浅野はなお食い下がって島田説への賛成論を

展開したが、議場から「討論終結々々」と呼ぶ者があり、採決の末、討論終結が宣言された。最初に島田の廃棄説が採決されて否決され、つぎに角田修正説も否決され、結局、原案が過半数を得て可決された。つづいて第二読会、第三読会を開催するかどうか諮られたが、省略を主張する動議が多数を占め、特別委員会は第二読会、第三読会を省略してこのまま原案どおりの可決を確定したのである。

こうして、減債基金法案と非常特別税継続法案は、原案通り可決された。特別委員会における発言時間だけをみれば、在野党の反対論に立つ委員たちの質問と討議が圧倒的に長かった。しかし大同倶楽部と提携して数の上で優位にたった政友会は、最後の場面で発言して討議終結にもちこむと、採決においては過半数を制して原案を押し切ったのである。

二月七日特別委員会を通過した両法案は、二月八日長谷場委員長によつて本会議に報告された。衆議院議長は、政友会の杉田定一だった。本会議の審議は、特別委員会の議論をなぞるように進んだ。まず国債整理基金法案について審査報告が行われ、これに対し猶興会の淺野陽吉、憲政本党の大石正己、猶興会の島田三郎らが長広舌をふるって反対し、これらに対し猶興会の望月小太郎、政友会の大岡育造、大同倶楽部の井上角五郎が賛成論を述べた。ここで討論終結の動議が長谷場から提出され、実質的に採決の意味をもつ第二読会開会の可否が投票にかげられた。出席総員三四七名の中、可とする者二三〇、否とする者一一七という結果で、第三読会を省略の上、原案が確定したのである。

つづいて非常特別税法継続案の議事に移った。この審議も、同様に、委員会の経過が報告された後、反対論が猶興会の島田、憲政本党の波多野伝三郎によつて主張され、これに対して賛成論の立場から政友会の元田肇が増税のやむを得ざることを語り、さらに大同倶楽部の横田虎彦が、大蔵大臣から改めて税制調査会設置の確約をとつ

た上で賛成した。最後に憲政本党の鳩山和夫が、税制調査会設置の意義に疑問を呈し反対した。ここで政友会の長谷場から討論終結の動議が提出されて承認され、最終的に出席議員三四七名中、二二二の賛成、一二五の反対をもって第二読会の開催が決定し、形式的な第三読会をへて原案が可決されたのである。

以上のような経緯の末、難題であった減債基金法案と非常特別税継続法案は、衆議院を通過した。西園寺内閣は、政友会と密接に連携して、特別委員会および本会議の審議を乗り切り、命運を賭した二法案の原案通過を実現したのである。

第三節 政友会と予算委員会

こうした内閣と党が密接に連携しながら、委員会および本会議を主導していく議事運営は、本予算案の審議過程でも、同様に見られた。本予算案についても、まず内閣と政友会幹部との間で基本方針のすり合わせが行われ、つぎに政友会の予算委員で協議され、そして政務調査委員会と代議士会を開いて意見の調整が行われ、最終的に党議として合意が図られた。もちろん本予算は、内容が多岐にわたり、過半数をもたない政友会が、減債基金特別委員会ほど、予算委員会や本会議全体をコントロールできなかったわけではないが、「内閣」と「党」と「議会」との密接な結びつきは、予算委員会の審議でも観察可能である。ここでは、減債整理基金法案に関係する限りで、触れておきたい。

予算委員会は、一月二日今回から導入された新ルールに基づき、会派の議席数に比例して委員が配分され、六三名によって成立した。政友会二五名、憲政本党一六名、大同倶楽部一三名、猶興会六名、無所属二名である。委員長には、政友会の栗原亮一が選出された。

一月二六日第三回予算委員会が開かれ、予算委員会総会において、総理大臣および蔵相が「大体の説明」を行い、それをうけて各委員が「大体の質問」を始めるところから本格的な審議が開始された。予算委員会での発言をみると、ここでもやはり憲政本党の大石正己、東尾平太郎、竹村良貞などが多いが、減債基金特別委員会に比べれば、根本正ら政友会委員もそれなりに質問を行っている。一月二九日の第五回予算委員会で総会の質問が終了し、審議は各分科会に移行した。

二月八日第六回予算委員会において各分科会の審査報告が行われることになった。興味深いのは、減債基金特別委員会と関係の深い、大蔵省所管の第三分科会報告である。主査は政友会の野田卯太郎で、野田は反論があることを予定して次のように報告した。「経常部に於ては、減債整理基金繰入と云うことに付いて、議論がありました」「此問題に付きましては、大變議論がございまして、之を削ると云ふ論者は、四名の少数で倒しました、原案に決した次第であります」。するとすぐさま、憲政本党の木村半兵衛が立つて「ちよつと意見があります」と、報告案を否定して、繰入を削除する動議を提出した。しかし結局、採決の結果は、分科会同様、賛成者少数で否決され、政友会の主導により審査報告どおり決定したのである。

そして、本予算案は、二月一〇日の本会議にかけられた。政友会の杉田議長の下、政友会の栗原亮一委員長から委員会報告が行われた後、討議が開始された。予算案の審議においては、警視庁新築費に関連して、憲政本党の角田眞平が突如警視庁廃止論を主張したことをきっかけに意外なほど賛否の議論が盛り上がった。しかし原内相の強硬な反論もあり、結局原案通り可決された。豪州航路補助費の年限は、最も意見が対立した問題で、委員会審議の時から一年説、二年説、三年説と各党の主張が分かれ結論がでなかった。だが最終的には、内閣と調整した政友会が、予算の成立を優先して自説の三年説を撤回したため、憲政本党が主張する二年で決着した。

議事がここまで進んだとき、政友会の元田は「本院に於て問題となるべき件は、大抵既に議了致したやうであります」「予算委員長の報告した通原案の通過すべきものは通過し、修正すべきものは、修正するとして、あのところは総て一括に決を採られて然るべきものと思ひます」と発言した。「賛成々々」の声のなかで、杉田議長が「御異議はございませぬか」と問いかけ、「異議なし」という賛同を得て、予算案が修正を含めて一括して可決通過したのである。

以上のように、減債整理基金法案と非常特別税継続法案および本予算案を、西園寺内閣は「内閣」と「党」と「議会」という三つの制度を密接に連動させながら、無事に通過させることに成功した。採決の票差を考慮すれば、特別委員会の行方こそが、勝敗を決したと言えよう。この意味で「与党システム」という新たな政治的結びつきは、予断を許さない特別委員会を乗り切る模索の中から姿を現したといえるかもしれない。現代の目からみれば、さして新鮮さを感じられないかもしれないが、しかし、明治期にあつては「内閣」と「党」と「議会」とを密接に連携させる、こうした統治行為が組織的に試みられたことは未だなかつたのである。

また、「与党システム」が作動した根底には、政友会の統制のとれた行動が存在した。従来、必ずしも一枚岩ではなかつた政友会が結束を強め一体感をもって行動した背景には、総裁主催の慰労会など各種の会合の頻繁な開催に加えて、内閣の脆弱さへの危機感や日露戦後経営を担うという使命感、あるいは統治政党と認知されることへの強い願望や、政権運営に従事している充足感など、いくつかの要因を挙げることができよう。

就中、そうした要因を結びつけて、統制と結束を強化したものに、人事配置の妙もあつた。政友会は、第二二次議会に臨むにあつて、衆議院議長に杉田定一、院内総務に長谷場純孝と元田肇、院内幹事に栗原亮一、改野耕三、村野常右衛門、野田卯太郎、菅原伝、協議委員長に江原素六、政務調査委員会長に大岡育造、減債基金特別

委員長に長谷場純孝、予算委員長に栗原亮一、大蔵分科会に野田卯太郎を配置した⁽²⁵⁾。彼らは古参の党人派も多く、党内に潜在的な緊張をもたらす一言ある人物も少なくなかった。その彼らが政策決定や審議運営の責任を担う、要のポストに就任し、議会審議や党組織を円滑に稼働させていったのである。換言すれば、不満分子に転じる可能性もあつた、彼らに「所」を得せしめ、意気に感じて「汗」をかける布陣にしたことが、政友会における統制と結末の好循環を生み出す最大の要因だったのである。

もつとも、この「与党システム」は、まだ不安定だった。増税法案を乗り切れたのも、客観的にみれば大同俱樂部との緩やかな提携の結果であり、過半数をもたない内閣と政友会は、たとえば、鉄道国有化法案や豪州航路補助法案あるいは郡制廃止法案といった他の重要法案では、他の政党の意向や貴族院の動向に譲歩や断念を余儀なくされ、妥協をしいられる場面も少なくなかった。

だがそれでも政友会は、第二二議會を総括した議會報告書に「我党は本期議會に於て特に其責任の重きを加へたるを感じ軍國議會に対すると同一の精神を以て終始拳國一致の遂行に努め其効果を収むるを得た⁽²⁶⁾」と誇らしげに書くことができた。また原は、議會終了後の三月二十七日の日記に「第二十二議會は真に重大なる議案を悉く議了し、従來の内閣に未だ嘗て見ざるの成績を挙げたり⁽²⁷⁾」と手応えを記すことが出来た。逆に憲政本党の議會報告書は「主張の一貫を計りたるも党派の勢力半数を占めざる結果、遂に目的を達し得ざりしは実に遺憾とする⁽²⁸⁾」と無念さを繰り返し記すことになった。すなわち議會審議の主体が雄弁の個人から統制された政党へと変貌し、政黨員の数と規律が力を生む時代が到来したのである。

第三章 西園寺内閣の試練と「与党」システムの定着

第一節 第二三議会と「与党システム」の試練

それでは、こうした「与党システム」の誕生は、その後の政治情勢にどのような波紋を投げかけ、議会審議をどのように変容させていったのだろうか。ここでは第二三議会と第二四議会の動向を、こうした観点からごく簡単に概観しておきたい。

前首相の桂は、自らが産婆役を努めた内閣と予算案を見守る立場から、第二二議会においては、西園寺内閣に比較的好意的だった。減債基金特別委員会において、政友会と大同倶楽部との提携が成立した背景にも、桂の指示が推測されよう。そして明治四〇年度予算編成過程においても、桂のそうした姿勢は続いていた。明治四〇年度予算は、西園寺内閣が実質的に初めて編成する予算案で、内閣側は指導性の発揮を望んだ。だが、陸海軍の軍拡要求に直面し、閣内では調整できず、結局、桂や元老井上の助力を仰がざるを得なくなった。こうした情勢の中で、桂は事実上の予算編成の主役として周旋に乗り出し、西園寺内閣を援助する立場から、寺内陸相を説得して陸軍の軍拡要求を抑え込み、明治四〇年度予算案の編成に漕ぎ着けたのである。

だが、第二三議会が始まり、政友会の「与党システム」が本格的に稼働しはじめると、桂の心中は穏やかではなくなっていく。第二三議会は一九〇六（明治三九）年二月二八日に開会する。開会時の各政党の議席数は、政友会一五九議席（土〇前議会比、以下同じ）、憲政本党九八議席（ト）、大同倶楽部七七（一〇）、猶興会三六議席（〇）無所属二三（〆）⁽²⁹⁾だった。政友会の増加は、大同倶楽部の脱党者および無所属の入党である。

明治四〇年度予算案は、鉄道の国有化によって六億円以上の巨額なものとなった。にもかかわらず、衆議院では、

前年同様、政友会の「与党」システムが作動し、政友会の主導の下、審議は概ね平穩のうちに進化した。³⁰⁾ そして、議会上はじめて政府の提出した予算原案が全く削減されることなく、衆議院を通過するという事態が生じたのである。衆議院本会議で予算案が可決される二月一二日、栗原予算委員長は次のように語って、議場の笑いを誘った。「昔は政府の方から一銭一厘も負からぬと云ったのでありますけれども、今日は時勢の変化に依りまして、吾々の方から一銭一厘も引きませぬと、斯う云ふやうな形勢となりましたのであります」。

こうした情勢のなかで、桂は、政友会と大同倶楽部との提携強化を望んでいた。なぜなら両者が提携して議院運営を主導する枠組みは、桂にとつては、桂の支配下にある大同倶楽部を操作して、相対多数ではあつても衆議院の過半数に満たない政友会を牽制し、操縦する手段を確保することを意味したからである。

しかし、原は、そうした桂の目論見とは裏腹に、むしろ大同倶楽部との間に一定の距離を置き、他方で大同倶楽部の内紛に乗じて、脱党者を積極的に政友会に勧誘しようとした。第二二議会后、大同倶楽部では幹部と非幹部との間に対立が生じ、第二三議会直前には所属議員八一名中一四名が脱党する騒ぎが起きた。そのうち一一名は説得によつて復党するが、河上英、宮部襄、関根柳介の三名は政友会に入党した。³¹⁾ さらに二月下旬以降、復党組への切り崩しが図られ、三月二日には小山田信蔵ら八名が政友会に入ったのである。

こうした政友会の姿勢に憤慨した桂は、政友会への威嚇を試みる。山県系への打撃を狙つて、原が提出していた郡制廃止法案の審議において、桂は、従来政友会と協調関係にあつた大同倶楽部を突如として寝返らせ、憲政本党と連携して法案を否定する挙に出たのである。政友会を牽制する、こうした桂の策謀は、衆議院および貴族院を巻き込んで、議会を揺るがす大騒動となつた。また桂は、衆議院では全く削減されなかつた予算案について、貴族院予算委員会が北海道関連予算を一部修正すると、自ら調停に乗り出し、その見返りとして、大同倶楽部へ

の切り崩しの中止を文書で誓約させて、政友会を掣肘しようとしたのである。

しかし原は、桂への譲歩を拒否した。桂の助力による、郡制廃止の実現や予算案の貴族院での再修正よりも、政友会単独で過半数をめざす方針を優先したのである。三月八日政友会の代議士会において、原は予算の成立を優先して貴族院の修正は受け入れるべきことを演説し、その方針が党議として承認された。大同倶楽部もそれに同調したため、翌三月九日貴族院の修正を受け入れる形で、明治四〇年度予算案が両院を通過した。この間も大同倶楽部への工作は継続され、八日までにさらに五名の議員が政友会に加わった。原は、三月二十七日、次のように第二三議會を論評している。「第二三議會は本日をも以て終了せり、六億以上の大予算を決定したる外極めて平凡の議會なりしが、郡制廃止案に因りて前内閣中、山県系に属する一派がやつきに運動によりて両院に大騒動を起こしたるまでなり」。

第二節 第二四議會と「与党システム」の完成

政友会のこうした自立化への志向は、桂に危惧の念を抱かせた。そのため桂は、予算案の編成時期が近づくと、元老の井上馨や松方に接近し、予算編成を梃子として政友会に対する巻き返しを図っていく。議會に基盤をもたない桂にとって、予算編成は最大の権力の源泉の一つだったからである。

明治四〇年秋、西園寺内閣は明治四一年度の予算案編成に着手していた。政権担当後、三度目となる予算について、今回は各省の復活折衝を閣議で行うなど、予算編成においても独自色を出すことに腐心していた。しかし内閣は、同時に舵取りの難しい問題にも直面していた。というのも、内閣は二年前の第二二議會において非常特別税継続の見返りとして税制整理を公約していた。そのためその実行を求める、全国商工会議所連合会を中心と

する三悪税廃止運動など、強い減税圧力に晒されていたからである。減税の実現は、社会的には望ましいものであっても、政治的にはその減税額を補填する増税を検討する必要がある、議会后に任期満了の総選挙を控える政友会にとって、必ずしも好ましい選択肢とはいえなかった。それゆえ内閣は、可能な限り減税額を抑制するとともに、事業繰り延べの実施や公債発行によつて増税を回避する方向を検討したのである。

しかし元老らは、財政基盤を安定させるために増税を求めていた。財政担当の元老である井上と松方および軍部予算の削減を警戒する山県はそろつて、一月増税要求を内閣に突きつけた。この元老と内閣との対立を好機到来とみた桂は、進んでこれに介入し、繰り延べの実施と増税案を組み合わせた妥協案を自ら作成して、元老と内閣の間を精力的に周旋した。こうして一二月五日閣外の桂・井上と閣内の原・寺内の四名が一堂に会し、内閣側の躊躇を押し切つて、増税と繰り延べ実施について新たな合意が形成された。そして一二月一六日には元老たちと内閣との合同会議が開かれ、酒税・砂糖消費税・石油消費税の増税による約一〇〇万円の歳入増加と陸海軍の繰り延べが確認され、桂・井上・松方の三人は明治四一年度予算案の保証人の如く合意書に署名することになったのである。

しかしこの合意は、その後漂流を始める。内務省の治水費における些細な修正と桂が当初認知していなかった逓信省の鉄道建設費及改良費が発覚すると、桂は急速に態度を硬化させていく。桂はいつになく頑な姿勢で、これらの変更を一二月一六日の合意に対する違約として厳しく詰問し、内閣側の修正を拒絶したのである。鉄道会議の議長でもある副総理格の寺内陸相が、その後内閣側と桂との齟齬をすりあわせる妥協案をとりまゝとめて提示するが、桂はそれをも拒否し、あくまで一二月一六日の合意の完全な遵守を求めて止まなかった。苦慮した西園寺内閣は、結局、桂の要求を丸呑みするが、大蔵大臣と逓信大臣が辞表を提出する騒ぎとなり、最終的に明治

四一年一月一四日首相西園寺が全閣僚の辞表をまとめて上奏する事態にまでエスカレートした。明治天皇は、議會開会後の唐突な辞表提出に不審の念を覚えた。結局、政友会の最高顧問を自認する元老伊藤のとりなしもあって、西園寺内閣は、この総辞職騒動を蔵相と通相の二閣僚の辞任のみで切り抜け、蔵相を松田が通相を原が兼任することで漸く内閣の存続に漕ぎ着けたのであった。⁽³⁴⁾

ちなみに一月一五日、桂は、山県に対して、この騒動の原因を大蔵大臣の財政計画の不備に求め、次のように自己の行為を正当化した。「財政と云ひ、外交と云ひ、内務と云ひ、一つとして内閣全体之統一とは見るもの無之、此俾押し移り候ときは、国家丸は何之港に到着可任か、甚だ掛念之至に御座候⁽³⁵⁾」。しかし内閣瓦解を回避すべく調停の労をとつて袖にされた寺内には、別の景色に映つた。「今日茲に至候迄之桂侯之考慮は何辺に有之候乎は更に合点不致申候得共、熟ら其経過を鑑み候得共、如何にも奇妙不思議之行路と奉存候⁽³⁶⁾」。寺内は、同じく山県に、桂の行為が、説得的な根拠に欠ける、ためにするものであつたことを伝えたのである。

ところで、第二四議會は、年末の一月二八日に招集され、総辞職騒ぎを挟んで、休会明けの明治四一年一月二三日から実質的な審議が始まつた。開会時の各政党の議員数は、総数三七九名中、政友会一八二名⁽³⁷⁾、憲政本党八九名⁽³⁸⁾、大同俱樂部六〇名⁽³⁹⁾、猶興会三七名⁽⁴⁰⁾、無所属一一⁽⁴¹⁾で、政友会は大幅に増加し、大同俱樂部は激減した。⁽⁴²⁾一月一八日には鳩山和夫が憲政本党を脱して政友会に入党するという人目を惹く出来事も起きている。

このように政友会は単独過半数に近づきつつあつたが、西園寺内閣は休会明け早々、再び試練に晒されることになつた。一月半ばに開かれた憲政本党と大同俱樂部の党大会において増税を含む政府の財政政策が厳しい批判の対象となり、憲政本党・猶興会の共同案および大同俱樂部の単独案という二つの内閣不信任決議案が提出され

ることになったからである。前者は在野の減税論を踏まえて増税批判に重点があり、後者は増税のみならず政府の財政方針のぶれを批判していた。

興味深いのは、大同倶楽部の不信任案提出をめぐる原と桂のやりとりである。もとより桂の政友会に対する揺さぶりの一環と看破していた原は、選挙対策であると弁明する桂の言に信を措かなかつたが、案の定一月二三日猶興会が不信任決議案を提出すると、共同案には賛同しないはずの大同倶楽部が突如として賛成に転じた。実際、この時は、政友会議員のうち一〇名程度の欠席が見込まれ、政府系と非政府系の勢力は拮抗しており、勝敗の行方は予断を許さなかつた。原は、可決されることも十分あり得ると考えて、解散総選挙の手はずも整えた。果たして、この不信任決議案は、一七七名対一六八名というわずか九票差の僅差で否決された。こうして西園寺内閣は、再び辛うじて危機を乗り切つたのである。³⁸

さてこの後、衆議院本会議では、予算案の審議が始まる。一月二三日酒税法など二九件の税制整理および増税案が上程され、税制整理案として一括して四五名の委員に付託された。今回は、特別委員会が設置されることなく、本会議に委員会が設けられた。しかも、予算案本体の議事に先立って、増税法案を処理する議事日程が組まれ、諸税のうち緊急を要する酒税ら六つの増税法案について二月四日に審査報告がなされることになった。

政友会では、審査報告の前日にあたる二月三日午前、政務調査会を開き、酒税、砂糖消費税、石油消費税の三増税法案について協議した。午後には代議士会が開かれた。今回は選挙前の増税ということもあって、さすがに政友会内でも、最初から全会一致というわけにはいかなかった。³⁹ 大岡政務調査委員長より、造石高制限に関する酒税第五条を削除する外は、原案を支持する政務調査会の査定案が報告されると、日向輝武が三増税法に対する全面的な反対論を唱えたのである。だが反対論は思ひのほか広がりを見せず、増税容認が基本方針として決定され

た。その後細目の討議に移り、ここでも酒税の造石高制限、納税時期、免許取消などについて異論が提出された。しかしそれらの修正意見も結局は多数を占めるに至らず、査定案が賛成多数で可決された。次の砂糖消費税については異議がなく、石油消費税について多田作兵衛が廃案説を主張したものの、結局三案ともすべて党議として可決された。出席して議論を見守っていた原は、党内手続きを経て増税案がすべて可決されたことに満足した。原は、減税を求める社会的圧力の下、増税賛成に党議をまとめることは、選挙対策上は不利だと承知していた。しかし内閣の存続を優先するとともに、政友会が一丸となって増税を引き受ける覚悟をもつ統治政党であることを示めそうとしたのである。

翌二月四日、本会議に上程された増税案の審議は、激しい論戦の場となった。冒頭、猶興会の鈴置倉次郎から増税案の審議を予算案の議決後に延期する緊急動議が提出された。鈴置は予算案から増税相当額を削減すれば増税など必要なくなるのに、なにゆえ予算案に先立って審議するのか、「御味方党の諸君は政府の提出に係るところの予算は神聖にして一厘も削減することが出来ぬ」と「盲従」しているのかもしれないが、我々はそうは考えないと批判した。すぐさま政友会院内総務の長谷場が、増税案を先議した先例を挙げて反対したが、さらに猶興会の加瀬禮逸が鈴置に賛成して動議は採決にかけられた。だがこの動議は賛成少数で否決された。

論戦は、栗原委員長長の審査報告が終わって、法案の一括討論に移行してから開始された。まず憲政本党の大津淳一郎が増税反対派の急先鋒として登場し、皮肉交じりに、戦後経営の無能さと失敗をなじり、つぎに政府の自在な余剰金の使い方を議会の予算審議権を侵す憲法違反であると詰問し、さらに財政計画を立案する能力もない内閣がなにゆえ増税案を提出する資格があるのかと断罪した。すると大津に名指しで皮肉られた政友会の大岡がすぐさま立って、国家財政の現状は樂觀を許さず財政の基礎を固めるため増税のやむを得ない事情を挙げて反論

した。だが、猶興会の早速整爾がこの程度の増税で国家財政を鞏固にできるはずがないと反対し、今度は無所属の三井忠蔵が酒造税及砂糖消費税の増税には賛成するが、石油税には反対する旨を主張し、その後反対側からは憲政本党の合田福太郎、賛成の立場からは政友会の征矢野半彌の発言があり、最後に松田蔵相が原案支持を求める演説をして、討論が打ち切られた。

記名投票による採決の結果、出席総数三五〇名、賛成二二二、反対一二八で酒税および砂糖の両増税案は第一読会を通過した。すぐさま第二読会に移り、政友会の大岡から提出された酒税第五条を削除する修正説が可決され、直ちに第三読会へて、増税案は確定した。つづいて砂糖消費税法案も異議なく確定した。最後に石油消費税法案の採決に移り、出席総数三四〇名中、賛成一八二、反対一五八で第一読会を通過し、ただちに第二読会、第三読会を形式的に開いて原案どおり確定した。

注目すべきは、投票の内訳である。酒税および砂糖消費税の賛否について、政友会は出席議員一七五名中一七五名全員が賛成、憲政本党は八〇名中、賛成二、反対七八、大同倶楽部は五四名中、賛成三九、反対一五、猶興会は三四名中、賛成三、反対三一、無所属は七名中、賛成三、反対四であった。石油消費税は、政友会一七五名中全員賛成、憲政会七七名中、賛成二、反対七五、大同倶楽部五三名中、賛成〇、反対五三、猶興会二八名中、賛成二、反対二六、無所属七名中、賛成三、反対四であった。政友会の統制と規律が際立っている。

こうして第二四議会の最初の山場であった増税案は、政友会の主導の下に可決された。次の審議は予算案本体に移った。二月八日午前、政友会は政務調査会を開き予算案について協議し、午後代議士会を開いた。席上、大岡政務調査委員長から、次のような報告があつた。ほぼ原案通りであるが、陸軍省所管の建築費増額については、物価高騰を理由として三割強の増額見積となつているが、この割合を二割七分に減じ、総額一六〇万円を削減す

る、と。そして、この方針が一旦は党議として可決された。この削減の背景には、憲政本党や猶興会の、軍事偏重の予算案という批判が念頭にあったのだろう。しかし原は内閣の立場からこの修正を好まず、政友会の予算委員を集めて「些少の削減は何等の利益なきに因り寧ろ全部を賛成すべき」と説得し、二月一〇日午前の代議士会で改めて党議を政府原案通りに変更させたのである。

二月一〇日第七回予算委員会総会が開かれ、各分科会より審査の報告があった。審議は、意外なほど平穩のうちに進行了。各分科会からは、政友会の主導の下、原案通りという報告が相次ぎ、大岡予算委員長は「唯今各主査の御報告に依りまして何等修正を加へたる点はありません、斯の如き状態であります」からと、一括採決を提案した。この時、憲政本党の大石正己も、猶興会の島田三郎も、予算案全体に反対ではあるが、予算委員会では争わないと言明したため、一括で採決がとられることになり、政府原案が無修正で予算委員会を通過することになった。

原は、この間の経緯について次のような感想を書き付けている。「現内閣となりて以来厘毛の削減なくして予算全部を可決せしは是れにて既に三回に及べり。世間政党を厭忌する者今日も猶ほ絶えざれども、政党の力によるに非ざれば此結果を見ること能はざるべく、憲法政治の上には具眼者は多少の認識あるべき苦なり」。

しかし二月一三日に開会した本会議は、当初から波乱含みとなった。予算案の審議は、予算委員長大岡の次のような挑発的な審査報告から始まった。「予算の各部は悉く原案の如くに可決致しました、而して特に一言を加ふべきは、是だけの予算を議しましたる間に質問若くは詰問或は希望を表明せられたことはありまするけれども、各分科に於ても総予算委員会に於きましても、嘗て修正案の一も出たことはいないのであります」。

予算案の「大体」に討議が移ると、すぐさま憲政本党の大石正己が反対論の先鋒を切った。大石は、まず予算

案全体に反対することを明言した上で、その理由として、正貨の流出、軍事費の膨張と偏重、外交の失策、財源の不確定性、無理な鉄道国有化、税制整理の公約違反などに長広舌をふるい、根本的に予算計画に実現可能性がないことを指摘し、政府はこれらをよく反省して「慎重に之を組直して再び提出」する、予算返上論を提起したのである。

これに対して、大同倶楽部の小河源一が、当初計画から考えれば軍事予算も削減されている点を挙げ、「無謀なる反対」には賛成しかねると応答すると、今度は猶興会の浅野陽吉が一月前には不信任案を提出した大同倶楽部がにわかに予算案に賛成するとは驚嘆に値すると皮肉り、軍事費に比較して生産的方面の予算が少ないことを批判して反対した。これに対して政友会に移籍した鳩山和夫が、今年度の予算案も、基本的は議会で承認された前年度予算と同方針であり、内閣の施政方針の継続という観点から賛成すべきであると応酬した。

ここで登場したのが猶興会の島田三郎で、島田は大石の予算返上論に賛同して「根本を改めなければ到底同意を表することが出来ぬ」と断言し、その理由として予算実行の見込みが立たないこと、軍事費と政治費との均衡が失われていること、国力に超過した計画で国民経済を破壊することを指摘し、大石に優る長広舌をふるい、予算案の再編成を主張した。たまらず予算委員長の大岡が、賛成論の立場から、大石と島田に対して、議会には予算修正権があるのに「此二十日間に渉る予算会議に於て其君方の政策とするところの削減なり修正なりを出されなかつたのは、吾々は甚だ遺憾千万に思ふ」と反論して、島田の「煽動的な議論」を牽制した。

議場から討論終結の声があがる中で、憲政本党の西村丹治郎が、反対論の立場から、議会には法律案提出権があつても予算編成権はない以上、この「虚偽の予算案」は返上する外はなく、「慎重なる審議を致さずして、一銭一厘も削減せず是に盲従すると云うが如きは、決して国家民人に忠なる所以でない」と主張すると、議場は政

友会側からのヤジと怒号で騒然とし、西村の発言も聞こえなくなった。最後に松田蔵相が予算返上論への反論のため登壇すると、今度は反対党からの議事妨害が激しくなり、松田は発言することすらできなくなった。

議長は杉田は懸命に静粛要請を繰り返すが、今度は議長の議事進行の「不公平」に非難が高まった。それでも杉田議長は、長谷場の討論終結の動議提出をうけて、強引に賛成者の起立多数で採決に移ろうとした。するとすぐさま異議が申し立てられ、採決をめぐってさらに混乱に拍車がかかり、政友会以外の会派が採決をホイコットするに至った。事態は収拾不能に陥り、一旦休憩を挟むことを余儀なくされた。三十分後に再開された本会議は、議事進行の不手際に対する杉田議長の謝罪から始められねばならなかった。改めて討論終結の動議が諮られ、今度は賛成多数で採決が承認された。そして大石と島田から主張された予算案返上論の動議がまず採決にかけられた。結果は、賛成一一七、反対二一九となり、漸く激しい論戦に決着がつけられた。こうして、長い波乱の一日を終えて、予算案は衆議院を無修正で通過することになったのである。

次の焦点は、貴族院に移った。しかし第二四議会の貴族院審議は、政友会に接近する木曜会や研究会などの協力および寺内や桂の働きかけもあり、衆議院通過の予算案を無修正で承認した。その結果、議会上、はじめて衆議院でも貴族院でも政府提出原案が無修正で通過することになったのである。なお、議會終了後、政友会に接近した貴族院の研究会からは領袖の子爵堀田正養が通信大臣に、木曜会の実力者男爵千家尊福が司法大臣として入閣している。

以上のように、原が率いる西園寺内閣と政友会は、第二四議會を乗り切った。しかしここまでの道のりは決して平坦ではなかった。政権を担当して以来、過半数に満たない議席の中で、不安定な内閣の存続と、政友会の統治政党化は、決して予定調和的なものではなかった。桂との権力をめぐる緊迫した駆け引き、政友会内部の規律

と統制の確立、予断を許さない議會審議と在野政党との論争、独立的な貴族院への対応と「縦断化」への模索、加えて元老の懐柔や軍への配慮および減税をもとめる社会的圧力への目配りなど、原は問題が発生するたびに複雑な連立方程式に取り組み、内閣と政友会のために最適解を探しつづけた。「与党システム」は、決して自動的に作動したわけではなかったのである。

原の政治指導をより具体的に述べれば、第二三議會では、非常特別税継続の有和策として急遽税制調査会の設置を決め、貴族院が予算案や鉄道国有法案を修正すると即座に妥協して修正を呑み込み、第二三議會では郡制廃止法案の提出と撤退に腐心し、他方で北海道関連予算の貴族院修正は甘んじて受け入れた。さらに、第二四議會では心ならずも増税法案を引き受け、総辞職騒動や不信任決議案への対応にも忙殺された。原は、政治情勢を睨みつつ、「内閣」と「党」と「議會」とを密接に連結させた、「与党システム」の指令官として、そのシムテムを有効に作動させるべく、硬軟織り交ぜた政治指導に全身全霊を傾注したのである。

一九〇八（明治四一）年三月二六日、この日の原日記は、この間の事情を率直に語って余すところがない。「第二十四議會本日終了せり。今回は予算中厘毛の刪減なく、又法律案中税法整理案に属するものを除くの外、多少の修正を加へたるものもあるも政府案は悉く通過したり、現内閣となりて已来予算は第二十二議會には協議上海陸軍復旧費より五百万円を減じて他の殖産的費用に充てる外一の刪減なく、又第二十三議會には北海道森林費並に築港費を貴族院に於て刪減し余進んで衆議院に於て之に同意したる事の外悉く予算成立し、今回に至りては全く原案の通可決したり、是れ従来の議會中其例を見ざる所にして政党に根柢を有する政府の力なる事明かなり、殊に政府党たる政友会の如きは何時も議場に多数の出席を見て総ての案に通過を計りたり、貴族院も亦従来の態度に異りて漸次政府に接近し殊に木曜会の如き殆ど政府党にして又研究会の如きも大に接近したり、即ち此等の事

実は憲政上の一進歩と認むるに難からざるべし、但し此くの如き結果を得んが為めには随分苦心言ふべからざる事多かりき、而して専ら其任に當りたる者は余にして、殆んど寢食に暇なかりし事も之ありたり⁽⁴³⁾。

こうして、原と政友会は、五月一五日任期満了に伴う第一〇回総選挙を迎える。政友会に対する信任投票という意味合いの強いこの選挙において、政友会は二年四ヶ月の政権担当の実績を前面に押し出して戦った。その結果、待望の過半数にほぼ達する一八七名（憲政本党七〇、大同倶楽部二九、猶興会二九、無所属六四）の議席の獲得に成功した。それは、政友会の統治政党化が社会的に認知されたことも意味していた。貴族院の政友会への接近と合わせて、原の「与党システム」は、こうしてひとまず完成の時を迎えることになったのである。

第三節 桂の反撃と第二次桂内閣

ところで、このような政友会の台頭は、桂の焦慮をかき立てずには措かなかつた。それゆえ第二四議會会終了後の桂は、政友会の脅威を真剣に受け止め、なりふり構わぬ倒閣運動に乗り出していく。五月一二日桂は、まず政友会の顧問的存在である韓国に赴任中の伊藤に書翰を出して、西園寺内閣の指導力の欠如を指摘して暗に政権交代への容認を求めた。「御帰任後政海の表面には何等異情も不相見候得共、政府戦後外交を誤り候結果何となく人心安からず、現下の情況にてはする事なす事万事失策に出て、此儘推移仕候ては今後不容易事件を惹起可仕哉、為邦家心痛に不堪次第に御座候」「是等閣下の御明察被為在候事とは相考候得共、小生近来無言の内にも心中憂慮仕居候⁽⁴⁴⁾」。そして第二四議會会期と同様、井上らの元老を巻き込んで予算編成過程に介入し、外交と財政の刷新を計るという大義名分の下に元老間の支持を集め、政友会が総選挙で勝利したにもかかわらず、遂に七月四日西園寺内閣を総辞職に追い込むことに成功したのである⁽⁴⁵⁾。

七月一四日成立した第二次桂内閣は、政友会に接近した貴族院への逆襲から、政権基盤を固めていく。⁴⁶第二次桂内閣は、貴族院の官僚系党派である幸俱樂部から平田東助、大浦兼武、小松原英太郎を、幸俱樂部と提携関係にある子爵議員中心の研究会から岡部長職を入閣させた。そして桂は、貴族院の流動化と政友会接近の背景となっていた、日清戦争後に始まる男爵の大規模な叙爵と、それに伴って緊迫化した有爵互選議員における子爵・男爵間の定数問題を、子爵の優位が固定化するように強引に貴族院令を再改正して決着をつけ、子爵中心の研究会との関係強化を再構築した。また幸俱樂部領袖で農商務相の大浦によって、政友会に接近した男爵中心の木曜会や他の党派は徹底的に締め上げられ疎外された。さらに研究会では西園寺内閣に入閣した堀田正養が追放され、代わって貴族院令改正の立役者となった三島弥太郎が研究会を支配し、官僚派の幸俱樂部と結んで、桂内閣を全面的に支援する体制が整えられた。第二次桂内閣期の貴族院は、従来の貴族院の「本分」であった「是々非々主義」が霞むほど、桂内閣支持という党派化が進んだが、それは政友会の衆議院支配に対抗する、桂内閣の危機意識のなせる業であったのである。

しかし第二五議會を迎えると、桂は、政友会の力を改めて実感することになる。政友会は下野しても、原が考案した議會審議の政治資源化、すなわち議會審議のプロセスを権力を生み出す装置に変換する、党運営と議會運営を連動させた「政友会システム」は健在だったからである。第二次桂内閣は、当初政権運営の指針として政友会のみ依存しない「一視同仁」を掲げた。だが実際に予算委員会が始まると、在野党となった政友会の攻勢に耐えきれず、桂は早々に「一視同仁」の撤回に追い込まれていく。そして第二六議會になると、議會開会前より原と綿密に予算案の協議を行って妥協と賛同を要請し、第二七議會では、政友会の支持を調達するため、鉄道広軌化という自らの看板政策を下ろしてまでも、「情意投合」を表明して、政友会との一体性を強調せざるを得なかつ

た。⁴⁷ 政友会操縦の手段を失いつつあることを自覚し、政党と議会が密接に連動した「政友会システム」の威力を思い知った桂は、これ以降、真剣に貴族院と衆議院とを縦断した自らの政党結成を構想していくことになるのである。

第四章 議会審議の形骸化

最後に、「与党システム」の形成が議会審議に与えた変容について簡単に触れておきたい。⁴⁸ 議会審議の「政党化」は、日露戦争の戦時議会である第二〇議会以降、本格的に進展した。議会招集前に内閣から政党各派に予算案の内示が行われるようになり、第二一議会からは非公式に各派協議会も開かれるようになった。本会議の議席も、第二二議会から従来の抽選から、議長の名目という名目の下に党派別に配置された。このように、議会審議が個々の議員ではなく、政党単位に移行する議会の「政党化」は、第一次西園寺内閣以降、政友会が「与党システム」を運用し始めるとより加速され、審議の形骸化と予算委員会の「本会議化」とを生じさせていくことになった。

第一次西園寺内閣の最初の議会である、第二二議会において、本会議で首相が施政方針演説を行い、それに政党各派が質問を行う慣習が始まった。それに軌を一にするように、委員会審議にも変化が生じる。ここでは、この時期重要性が高まった予算委員会を例にとりたい。⁴⁹ 予算委員会は、国家予算を審議する重要委員会だけに、委員数も六三名の大所帯であり、審査期間が二〇日に延びた点でも、別格の常設委員会であった。第二二議会の予算委員会では、時折関係閣僚が出席し、議案の説明を行ったが、第二三回議会以降になると、ほぼ毎回関係閣僚

が出席するようになった。質疑への答弁はなお政府委員が行うことが多かったものの、予算委員会と内閣との関係は格段に密接となり、政府委員も関係者が多数出席するようになった。

予算委員会には、「大体」すなわち予算案全体について質問したり討議したりする総会と逐項審議を行う分科会があった。従来は、行政分野ごとに審査される分科会が中心で、総会はその分科会での査定や修正を承認するだけのことが多かった。だが第二議會以降、会派の議席数に応じて予算委員を按分する方式が導入されると、予算委員会の総会でも分科会でも、数の上で優位に立つ政友会が、議事運営を支配する傾向が強まった。政友会は、予算委員長を押さえた上で、限られた時間のなかで予算案や重要法案を円滑に通過させるため、あるときは在野党のガス抜きのため発言を控え⁵⁰、また必要に応じて積極的に反論し、さらに状況を見計らって討論終結の動議を提出するなど、審議プロセスを自由に差配して、最終的には政友会の方針を可決した。それは、確かに実質二ヶ月半しかない議会会期のなかで多数の法案を成立させる効率的な方式ではあった。だが同時に、明治憲法付属法の議院法が想定していた、三読会方式に基づく慎重な審議と自由な討論を浸蝕し、形骸化することを意味していた。その結果、第一次西園寺内閣の最後の議会となる第二四議會では、在野党による修正案が全く提出されず、衆議院でも貴族院でも、政府提出の予算案が無修正でそのまま通過するという議会史上はじめての事例が出来したのである。

こうした予算審議の形骸化は、必然的に在野政党を反発させずには措かなかつた。どんなに批判し否定しても、最終的には政友会が党議に基づいて可決する事態が通例化すれば、他の政党にとって分科会における細部の議論や金額の修正は全く意味のないものになるからである。その結果、予算委員会は次第に荒れ模様となっていく。その一方で、憲政本党や猶興会は、分科会での議論をあえて回避し、予算総会や本会議において予算案全体や政

府の施政方針それ自体を批判する方向に舵を切つていったのである。

第二四議會では、こうした傾向が顕著に現れた。一月二七日に開かれた第三回予算委員会において、冒頭質問に立つた憲政本党の大石正己は、早急に分科会に移行するよりも、予算総会を延長して、予算編成の根本的方針について非難し質問をしたいと切り出した。本来こうした議論は全院委員会で行うべきであるが、全院委員会が有名無実なので、「どうか此予算総会という云ふものは、なるだけ十分に其意を盡すやうに、長く之を引延べてやると云ふことを本員は希望」すると訴えたのである。猶興会の島田三郎も、膝を打つて予算総会延長論に賛同した。「本員は大石正己君の言はれた通り、政治の大体を決めるところの、丁度本会に於て緩やかに議すべきものを、議事規則に拘はらず茲に議すべきものである」「事務官が算盤を取つてやるばかりではないと云ふことは、本委員会の性質と見て居ります」。大石や島田にとつて、こうした予算委員会の「本會議化」は、議會審議が議員個人から、政党本位になつていく趨勢への抵抗でもあつたらう。

興味深いのは、政友会のなかにも、別の観点からではあるが、賛成者があつたことである。一月二九日第五回予算委員会の冒頭、政友会の松本君平は、「政府党の諸君が未だ何等の質問を提出されぬと云ふことは甚だ、不審に感じて居る」と前置きした上で、「元来予算委員会と云ふものは、在野党の人と政府の当局者が、互に意見を交換をし、抱負を吐露し、是に於て一国の財政、施政の方針を論議すると云ふことは、立憲政治の国に於ての慣例であります」と理解を示した。もちろん政友会には、大石や島田らの漫然たる長広舌に苛立つて、望月右内のように「此予算会議と云ふものは実に大切なる會議であつて」「唯揚足を取つて、唯抵抗し攻撃すると云ふだけを中心とする場合でないと考えます」と主張するものもいた。しかし、予算委員長の大岡も大石らの要請を無下に否定することもできず、予算委員会全体の「総会」化、あるいは「本會議化」を洪々容認せざるを得なかつた。

そしてこうした趨勢の延長線上に、二月二三日の本会議において、突如として憲政本党や猶興会が予算返上論を唱えて激しく争うという異例の事態が生じたのである。

以上、ここまでたどり着いて、ふり返ってみると、「内閣」と「党」と「議会」の新たな政治的連結である「与党システム」は、議会審議の政治資源化を通して政友会の統治政党化を促し、「政党内閣」の成立を必然化させていく一方、議会審議の政党化と形骸化にも拍車をかけ、日本の議会政治を「政策創造の場」から「権力闘争の場」へと変容させたように思われるのである。⁽¹⁾

註

(1) 『原日記』第二卷（福村出版・一九八一年）、明治三八年八月一八日の条。なお、引用資料は、読みやすさを考え、片仮名は平仮名に直し、適宜読点を加えた。

(2) 伊藤之雄「桂園体制形成期の政友会の組織改革と原敬」（井上満郎ら編『古代・中世の政治と文化』・思文閣出版・一九九四年）、伏見岳人『近代日本の予算政治』（東京大学出版会・二〇一三年）参照。とくに、伏見『近代日本の予算政治』は、この時期の予算審議過程や政治的背景について最も詳細である。なお、近年の研究動向については、伊藤陽平『日清・日露戦後

経営と議会政治』（吉川弘文館・二〇二二年）を参照のこと。

(3) 飯尾潤『日本の統治構造』（中公新書・二〇〇七年）七八―八一頁。

(4) 成田憲彦「帝国議会と日本型議会システムの形成」（佐々木毅編『比較議院内閣制論』・岩波書店・二〇一九年）。成田論文は、「与党」の歴史的分析として、今日の研究水準を示している。日本の議会政治と政党政治については、白井誠『政党政治を考える』（信山社・二〇一九年）、事前協議制については、奥健太郎・河野康子編『自民党政治の源流』（吉田書店・二〇一五年）

を参照のこと。

(5) この点については、野中尚人「戦後日本における国会合理化の起源とその帰結」(『比較議院内閣制論』所収)を参照のこと。

(6) 前掲、成田「帝国議会と日本型議会システムの形成」、二二二頁。

(7) 拙稿『憲法義解』解説(岩波書店・二〇一九年)参照。

(8) 大石眞編著『日本立法資料全集三 議院法』解説(信山社・一九九一年)参照。

(9) 村瀬信一「明治期における政党と選挙」、『日本歴史』五四四号、一九九三年。初期自由党については、松本洵「初期議会自由党の〈党議〉」、『国家学会雑誌』一三二篇(九・一〇号)二〇一九年、伊藤之雄『立憲国家の確立と伊藤博文』(吉川弘文館、一九九九年)参照。

(10) 政友会の組織改革については、以下の論文を参照のこと。伊藤之雄「立憲政友会の政策と中央組織の確立」(『立憲国家と日露戦争』所収・木鐸社・二〇〇〇年)、前掲・伊藤「桂園体制形成期の政友会の組織改革と原敬」。

(11) 『政友』第六八号。

(12) 前掲、『原日記』第二卷、明治三十八年八月二二日の条。

(13) 同上、明治三十八年一〇月六日の条。

(14) 同上、明治三十八年一月七日の条。

(15) 同上、明治三十八年一〇月四日の条。

(16) 同上、明治三十九年一月一七日の条。

(17) 前掲、白井「政党政治を考える」、四五頁。

(18) 前掲、川人「日本の政党政治」一一八―一九頁。

(19) 『政友』六八号。なお、第二二議会開会時の衆議院の党派別勢力は以下のとおりである。政友会一四九(前期議会比 ± 12)、憲政本党九八(+6)、大同倶楽部七五(甲辰倶楽部三四・帝国党一九・自由党一九・無所属二七)、政友倶楽部三六(同政会二五・有志会九)、無所属二一。

(20) 以下の特別委員会、予算委員会、本会議の引用は、すべて「帝国議会議録検索システム」<http://teikokukenkan-i.ndl.go.jp/#/>を利用した。煩瑣を避けるため、審議の引用の脚注を省略する。それぞれの議事録を参照されたい。

(21) 「西園寺総裁の演説」、『政友』第六八号。

(22) 「大体」という言葉が、もつ議会政治上の特殊な意味合いについては、前掲・白井「政党政治を考える」第一章参照のこと。

(23) 『会報』『政友』第六九号。

(24) 『原日記』、明治三十九年一月一四日の条。長谷場は、衆議院議長松田が辞任して法相に転じた際、窃かに議長就任を望んだ。にもかかわらず、原が党と国

家のためと強引に説得して、院内総務に指名した経緯があった。

(25) 『会報』『政友』第六八号。

(26) 『政友』第八一号、第八三号の「帝国議会」「会報」を参照のこと。

(27) 『原日記』、明治四〇年一月一三日、一四日の条。

(28) 『両政党の報告書』『政友』七三号。

(29) 『衆議院に於る各党派の消長』『政友』第八一号。なお、予算委員会の按分比例は次の通りである。

予算委員会

	政友會	憲政本黨	大同俱樂部	猶興會	無所屬	計
第一部	三	一	二	一	〇	七
第二部	三	二	一	一	〇	七
第三部	三	一	二	一	〇	七
第四部	二	二	一	一	〇	七
第五部	四	一	一	一	一	七
第六部	二	三	一	一	〇	七
第七部	三	二	二	一	〇	七
第八部	四	一	一	一	〇	七
第九部	三	二	二	〇	〇	七
	二七	一五	一三	六	二	六三

(30) 『帝国議会』『政友』第八三号。

(31) 『原日記』、明治四〇年一月一三日、一四日の条参照。

(32) 『原日記』、明治四〇年三月二七日の条。

(33) この点に関しては、前掲伏見『近代日本の予算政治』が、強調するところである。

(34) 『原日記』、明治四一年一月一四日の条。一連の政治的動向については、前掲、伏見『近代日本の予算政治』第二章第三節参照。

(35) 明治四一年一月一五日付山県宛桂書簡、(千葉功編『桂太郎発書翰集』、東京大学出版会、二〇一一年)四〇七―八頁。

(36) 明治四一年一月一四日付山県宛寺内書翰、(『山県有朋関係文書』第二卷、山川出版社、二〇〇五年)三八六―七頁。

(37) 『政友』第九三号。なお、予算委員会の按分比例は次のようになる。政友会三〇、憲政本党一五、大同俱樂部一〇、猶興会六、無所屬二、合計六三名。

(38) 『原日記』、明治四〇年一月二二日、二三日、二五日の条。実際、政友会から増税反対を理由に江間俊一人が脱党している。もっとも、憲政本党では、増税をやむを得ずとして北畠具雄と乾奈良吉の二人が脱党している。『政友』九四号

(39) 『原日記』、明治四一年二月八日の条。

(40) 『原日記』、明治四一年二月八日の条。

(41) 同右。

(42) この時期の貴族院の複雑な権力構造と動きは、内藤一成『貴族院と立憲政治』(思文閣出版、二〇〇五年)

を参照のこと。原の期待にもかかわらず、貴族院内における研究会と木曜会の利害は全く相反していた。

- (43) 『原日記』、明治四一年三月二六日の条。日記は、次のように続いている。「西園寺には其大体を協議したるに過ぎず、松田の如き其担当事務の外に全く他に及ぶ事なかりしなり、此等の事實は他日記憶を呼起して記載せば随分興を感ずる事もあらん、今多忙中之を記するに暇なきは遺憾なり」。

- (44) 明治四一年五月一二日付伊藤宛桂書翰、前掲、『桂太郎発書翰集』六〇―一頁。

- (45) 前掲、伏見『近代日本の予算政治』、一三四―七頁。

- (46) 貴族院の動向については、内藤一成『貴族院』（同成社、二〇〇八年）九九―一四頁参照。なお、内藤は、同書一二頁以下で、貴族院における激しい対立に鑑みて、官僚派の桂と原率いる政友会との妥協を「桂園体制」という政治体制にまで引き上げてとらえることに違和感を呈しているが、衆議院について考察した本稿もその指摘に共感するものである。

- (47) 前掲、伏見『近代日本の予算政治』、第三章参照。

- (48) 日本の議会や政党についての長期的動向については、川人貞史『日本の政党政治 一八九〇―一九三七年』（東京大学出版会、一九九二年）が、さまざまな示唆と的確なデータを提示してくれる。また議会審議の

変容の問題については、早くから白井が指摘している。前掲、白井『政党政治を考える』および『政党政治の法構造』（信山社、二〇一七年）参照のこと。

- (49) この時期、予算委員長ポストが争奪の対象となる。

- 前掲、川人『日本の政党政治』二二六―七頁。

- (50) 向大野新治「衆議院の委員会発言順位と時間」参照、『議会政治研究』第三〇号、一九九四年。

- (51) もっとも、自由な討議に基づく「政策創造の場」とは、議院法などに埋め込まれた理念であって、周知のように、従来の議会の実態を必ずしも現しているわけではない。

また、やがて非政友会系の党派が結集され、「政友会システム」を模倣することによって統治政党化すると、近代日本に二大政党制が誕生する。しかし、それは「権力闘争の場」という日本の議会政治の側面を昂進させるものであれ、「政策創造の場」に変えるものではなかったように思われる。

なお、本稿の趣旨は「与党システム」のみが「政党内閣」を成立させたと主張するものでは全くない。