

明治期における議会政治論

— 「討議」「競争」「対決」 —

Thoughts on Parliament in the Meiji Era
: Discussion, Competition, and Confrontation

田頭 慎一郎*

DENDO Shinichiro

1. 「議会」概念の導入

日本において欧米の議会政治を紹介した早いものは、1789年（寛政元年）に福知山藩主・朽木昌綱がオランダの書物から翻訳した地理書『泰西輿地図説』、1827年（文政8年）に吉雄忠次郎訳『諸厄利亜人性情志』、さらにドイツ人 J. Hubnerの『一般地理書』の蘭語訳を青地林宗が翻訳した『輿地誌略』（1827年〔文政10年〕）の「暗厄利亜の部」がある⁽¹⁾。

『泰西輿地図説』では、「〔ウエストミンスター〕ノ殿閣ハ、古ハコレモ王ノ居処ナリシガ、今ハ会儀堂トナリテ、國中ノ諸役人集リテ政事ヲ儀スルノ役所トナセリ」とあり、議会を「会儀堂」または「役所」と呼び、その構成員を「國中ノ諸役人」と述べている。また『諸厄利亜人性情志』では、議会を「大会」と訳し、その注として「大事ある時國中の人集りて評決する会を云」とされている。次に『輿地誌略』では、「政府を把爾列孟多（パルレメント）と謂、政臣会集の庁なり上下二庁に分つ云々 此輩を昆蒙斯（コモンズ）と称す云々」と説明されている。青地の叙述では、議会を「政臣」の集まる「庁」とされるのみであるが、朽木と吉雄は、議会を「役人」が集まり「儀〔議〕」する、または「評決」する場として理解されている。しかしながら、その議会がどのような選出過程に置かれているか、また政府との関係、「評決」の基準についての記述はなく、まずは議論する場というのが、翻訳文献として紹介された議会の姿であった。

徳川時代末期の思想家たちに多大な影響をあたえた『海国図志』中の米国に関する箇所を訳出した正木篤『美理哥国総記和解』（1854年〔嘉永7年〕）になると、より詳しい説明となっている。

各省に一の公堂^{ヤクシヨ}を設けをき、首領、副領、をよび士人〔士人カ〕事を議する所となす、事、大小によらず必らず各官の合議^{ヒヨウギノシアフ}を須て、然る後に准し行なふ、若し咸^{ミナ}シヨウチ^{シヨウチ}せざれば、また十人の中、六人の合意^{ココロノアフ}あるを須て然る後に許し行なふ。本省の官は本省の民の選み挙る所に由り、都城の内は一の統領ありて主となり、一の副領ありて佐となる、その正副統領もまた各人の撰挙に由り毎省二人を撰み、都城に至り合て議事閣官舎名のやくとなす、又幾人を撰み合て選議処官舎名のやくとなす⁽²⁾

この部分は、米国の州議会と連邦議会についての説明であるが、議会に関して、評議する場（「合議」）、多数決（「六人の合意」）、代表（「各人の撰挙」）の諸機能が語られている。

こうした欧米の議会の説明を在来の「学校」として論じたものに、橋本左内『西洋事情

* 学習院大学教職課程非常勤講師

書』(1855～1856年〔安政2～3年頃〕)がある。

政体の趣意は一に天帝之意を奉行すると申ことにて、上下共衆情に戻、公議に背候義は不為事、第一の律令に有之候よし。依之役人の選挙杯、先第一に国内之衆論に基き、賢明才学之者を挙用致し候由。国王一族は貴族と唱、推尊致置候へ共、此も不賢なる人は政事等には必不預しめ候由。

殊に国家之大事、法令を改、兵革を動、工作を起し候様の義は、学校へ下し、熟議之上にて覺論相定、政府へ申達、政府にても夫々の官、反覆訂論して、衆議一同之上にて行候よし。因て国王とて、一人にて吾意に任せ、恣に大事を作すこと不能由。学校之政殊更行届、政官之者も多此より選挙に相成候故、実用の学を至し、天文・地理・測量・算術・究理・分析・医科・交易の学等、諸州県に有之、其外邦制・軍争・礼儀之学校も有之、右之内より又数科之学科を分け、幼年より就て習はしめ、其材能成就を待て採用致由⁽³⁾。

左内は、主に「衆論」に基づいた人材登用について論じているが、議論(「熟議」)によって「公議」を確立する機能を「学校」に求めていた。左内同様に「学校」での議論の重視(「学校問答書」、1852年〔嘉永5年〕)をさらに推し進め、議会制度へとつなげていったのが横井小楠(「立花壱岐宛書翰」、1855年〔安政2年〕)である。

今日之大急務之御処置、天下人才之悉名顕候者総て江戸に被召寄、天下之政事・当今之急務、御誠心を御打明し、老公を初諸閣老・三奉行に至り候迄、貴を忘れて御講習被成候へば、天下の人言を求め天下之人心を通じ天下之利病得失を得候事は、此一挙に有之候。勿論其人々相互之講習討論は尤も盛に行れ、面々所見殊候共、遂には一本之大道に帰し可申候。是則舜之開四門達四聰之道にして、天下之人才と天下之政事を共に致し、公平正大、此道を天下に明にするは此外に道は無之候⁽⁴⁾。

全国の人材を江戸に集めて「講習討論」を行えば、「一本之大道」を得ることができる。これが「公平正大」である、と。小楠は、制度的な議会の構想はもたなかったようだが、議論を通して「公平正大」また「公明正大」な「公議」を抽出するという思想そのものは、土佐派を中心とする幕末議会論に影響をあたえたのは、よく知られている。

こうした議論重視の議会観とは異なり、制度的な感心を示したのは、「我が国に於いて立憲政体を説いた最初の著書⁽⁵⁾」とされる加藤弘之の「鄰艸⁽⁶⁾」(1861年〔文久元年〕)である。「鄰艸」で述べられていることは、「暴君」や「暗君」の下の「姦臣」たちの「己の利欲」、つまり恣意を防ぐ「政体」が「公明正大」というものである。具体的には、「確乎たる大律を設け又公会と云へる者を置て王権を殺ぐ者」であるが、その「公会」の構成員は「万民に代りて国政を謀議する者」である。しかし、横井らとは異なり、加藤は「公会」の構成員による議論にはほとんど注意を払っていない。彼は、「公会」の「議決」が「専ら公明正大を貴ふか故に必多人数の善しとせる説を取りて之に決定する」と述べている。つまり、議会政治は、「王」による恣意的な権力行使の抑制機能についての期待と「多人数」が決定するため「公明正大」である、とされている。

このように維新前の時点で、日本における議会政治観は、議論を通して「公平正大」な「一本之大道」に至るといふ議論を重視する立場と、権力の抑制および議会の多数を制したものが「公明正大」である、という理解がなされていた。明治期における議会政治論も、

この理解を出発点として展開されており、本稿では「討議」型、「競争」型と表わし、あまり論じられることのない加藤弘之の議会論を「競争」型として中心に論じる。また、まとめにかえて議会開設後の現実から「討議」型が衰退し、代わって現われた「対決」型の議会政治論にもふれたい。

2. 「討議」と「政党内閣」の間

異なる考え方の相互の討論を通して「一本之大道」、すなわち「真理」に到達するという考え方を政治の場面において、強調した論者に、中江兆民と陸羯南がいたことはよく知られている⁽⁷⁾。

中江兆民は、J. S. Millを引いて「真理ヲ求ムル者ハ猶ホ燧ヲ鑽リ火ヲ得ルガ如シ兩論相抵シテ然後真理其間ニ発ス」と異なる意見を闘わせることで「真理」が発見できるとし、「所謂会議ハ亦唯夫ノ真理ヲ求メント欲スル者」というように討議を公的に保証するものとして議会制度を位置づけていた⁽⁸⁾。また、「政党ノ論」(1882年〔明治15年〕7月11日)でも同様に、「我レノ真理トスル所他人或ハ之ヲ非トシ他人ノ真理トスル所我レ或ハ之ヲ非トス。是ニ於テ乎相互ニ之ヲ言論ニ騰ゲ之ヲ実事ニ試テ然後真理ノ存スル所得テ知ル可キナリ」と多様な意見を前提として、討論を通して「真理」を発見する営みとして考えられている⁽⁹⁾。

一方、陸羯南は、「武断党派」(1891年〔明治24年〕1月21日)という論説で、「数百人の議員其の各々信ずる所を以て相ひ結合し、又た各々其の信ずる所を以て相ひ分離す。独立自由の思想を以て国民全体の利害を講究し、一離一合の間に所謂輿論の真相は発顕す、之を議院政治の妙味の在る所と為るのみ」と議員一人ひとりが独立した考えを持ち、そこでの討論によって「輿論の真相」が「発顕」されると考えた⁽¹⁰⁾。

両者は、討論を通じて「真理」を発見し、それを実現する営みとして相似た議論を展開している。しかし、この二人の議論は前提が異なっている。

兆民において特徴的なのは、議会での討論の主体が議員個人ではなく政党にあるという点である。まず「真理」を発見する場合は、政党の結成や党の方針を決定するまでの期間と、「真理」を確定した政党が他の「真理」を掲げる政党との間で言論や選挙で争う時であり、議会における政党⁽¹¹⁾間での討論が議員個人の意見を変容させるのではない。政党内で討議され決定された「真理」を掲げて選出された議員⁽¹²⁾は、党の方針に従って行動し発言する者であって、個人の自由な行為は制限される。これは、議員の「有限責任の論」にあらわれており⁽¹³⁾、また「唯党議の精神もて己れの精神と為し、党策の方針もて己れの方針⁽¹⁴⁾」とする党議拘束の考え方にかかわる。このように議会の政党员が、統一した方針において行動することを前提として、兆民は政党内閣の確立を訴えつづけた⁽¹⁵⁾。また「政治的細大の旨義既に明にして、これに加ふるに意気の投合を以てし道德の信用を以てするにおいては、他日我日本国において歴然たる一大日本党なる者を擁立するに至るもいまだ知るべからず」と「真理」が一つならば、政党は複数である必要はなく、一党支配も視野に入れた発言もしている⁽¹⁶⁾。

以上のような考えの下、彼は、党員が勝手な振る舞いをして党の体を成していない状態を「無血虫」と呼び⁽¹⁷⁾、議会に失望して議員辞職したのも、党議拘束に従わない議員の政党という「無血虫の陳列場⁽¹⁸⁾」に対する異議申立てであったと考えられる。

兆民のこうした個人間の討議という議会以前と議会における政党間の討議の重みの相違に対して、羯南は、議会における討議による議員個人の意見を変容させることに「議会政治の妙味」をみている。そのため、「去る者は追はず、来る者は拒まず、我に同する者は

相合し、我に異なる者は相離る、唯だ其の人の自由に任して敢て拘束せず」というように、議員が議論を通して意見を変えることによる政党間の自由な移動を認める。そのため、現実の政党が「党派の門は堅きこと軍門の如く、党派の令は厳なること軍令の如し。立憲政体の下、自由主義の名義を以て敢て軍制を政事運動に採用せんとす」ることを批判している⁽¹⁹⁾。羯南において重要なのは、議会に選出された議員が自由な討論によって意見を変容させることで離合集散し、議会内の政党の分布が「輿論の真相」をあらわすことである。そのため、統一した意志を有した政党が議会内で多数を有するか否かは、その時々の「輿論」の動向に従うため、政党内閣は時勢に応じて成立する。

両者の間には、議会外での討議による「真理」発見の契機と議会内でのそれという差があったものの、議論を重視し、そこに「真理」が発見されるはずだという考えは共通している。また、両者ともに意見の多様性、また政党は一部の代表であって全体の代表ではないことは認めていたものの、現実の私的利害関心の代表という理解はほとんどみられない。しかし、現実の議会は、討論によって「真理」を発見する場ではなく、私的利害の調整の場であった。政党は、選出母体の利害関心を政策的に実現するために機能した。このような現実の議会に対応して現われたのが、「真理」はすでにあり議会はそれを実現する場であるとする志向であり、また議会を私的利害の代表が多数をめぐって争う場であると同時に多数の専制から私的利害を守る場としての志向であった。前者を「対決」型、後者を「競争」型と定義し、まず後者の考えを整理したあと、前者の特徴を論じる。

3. 「競争」の議会観

「競争」的議会観とは、多党制を前提に各政治主体が議会の多数の獲得を目指す場としての議会観であり、「競争」を行うことにより各政治主体の権力の抑制をも視野に入れたものである。

「競争」といえば、この言葉自体をつくったとされる福澤諭吉がふさわしいとも考えられるであろう。たしかに福澤は、『民情一新』、『国会論』で政権交代可能な二大政党制による議院内閣制確立を訴えたように、「守旧」と「改進黨」の二党派の政権獲得をめぐる「競争」的議会観を提示した。しかし、福澤の二大政党制論は、政権の安定と国民の「不平」をコントロールするために数年ごとの政権交代が必要であるという「国安」の観点から主張されたものである⁽²⁰⁾。「文明」に達するための知識や経済活動の「競争」について福澤が「競争」を重視したことは論をまたないが、議会に関しては「競争」の側面よりも「官民調和」を重視した議論を展開しており、諸権力間の「競争」を特に重視したものではない。福澤の議会論は、「国安」の議会政治論として別個の研究を行ないたい。

本稿では、当初において多数決が「公明正大」と定義した加藤弘之を中心に分析する。加藤といえば、民撰議院論争や天賦人權論争に見られるように、議会に否定的な態度を示し、藩閥政府の擁護者と考えられがちである。しかし、「転向」後の著作である『人権新説』でも、今後の政治は「上等平民」と呼ばれる中間層を中心に行われるべきことを主張しており、藩閥官僚の統治ではなく、議会開設後をみこした議論を行なっている。また帝国憲法制定後の加藤の議会論についてはほとんど研究が行われていない。本稿では、加藤の議会論を「競争」の議会観として、その特徴を明らかにしたい⁽²¹⁾。

議会で多数が議決したものが「公明正大」と「鄰艸」で論じた加藤は、『真政大意』(1870年〔明治3年])でも「代議士」を選出し「公議輿論」を採用する政体が「公明正大」であると述べ⁽²²⁾、『国体新論』(1874年〔明治7年])では君主への無条件の「恭順」を求めず、君臣間の「権利義務」が確定している政治体制が「公明正大ノ国体」と論じた⁽²³⁾。

しかし、「転向」の書とされる『人権新説』（1882年〔明治15年〕）になると「公明正大」という言葉はなくなり、「優勝劣敗」という「競争」が「天理」であると述べるにいたる⁽²⁴⁾。こうした変化は、もちろん「天賦人権」を前提とする初期の思想と社会ダーウィニズムによって基礎づけられた『人権新説』以降の思想変化があらわれているが、それだけではない。

加藤の政治論の特徴は、一貫して権力の抑制にあった。初期における抑制の対象は君主やその下の官僚たちであり、これらの恣意的な権力行使を抑制するためには法制度と民衆の政治参加が必要という考えであった。さらに『国体新論』では、「国家ハ人間界ニ存スル者ナレハ、苟クモ人間界ノ道理ニ合ハヌコトハ断然取ラサルヲ可トスベシ⁽²⁵⁾」と述べられている。すなわち、人と人の中で運営される政治（「人事」）に「人知ヲ以テ思議ス可ラサル」原理（「天神」）に基づいた議論を持ち込むべきではないと主張しているのである。これは彼の目的が、天皇の神権性を背景に官僚たちが権力を行使することを抑制することにあつたからである。それに対して、『人権新説』では、当時の民権派の思想的な根拠の一つとなっていた「天賦人権」論を批判するにいたつた。1881年（明治14年）10月12日に国会開設の詔が出されたことで、議会政治が行われることが既定路線となったことを受け、加藤には次なる権力主体が君主や官僚ではなく民権派に移つたとみえた。そのような観点から民権派に対して、『国体新論』と同様に「人事」たる政治の中に「天賦人権」のような「実理」ではないものを持ち込むべきではない、と主張し、彼らに富と知識を蓄えて「着実敦厚」な「社会ノ優者」となることを望んだ⁽²⁶⁾。

議会政治を多数決主義と理解する加藤は、その多数党の権力を抑制するものとして「競争」を主張した。加藤は、『人権新説』において理念としての人権を否定したため、権利はあくまで実力で獲得しなければならない。多数党の「圧制」を防ぐには、「権利ノ競争」でしか実現できないというのが加藤の考えである。

『人権新説』以後の加藤の理論は、「優勝劣敗」の社会ダーウィニズムであり、この「優」を現在の統治者と考え、その支配権を擁護するものと考えられる傾向があつた。しかし、加藤の歴史観は、一種の「階級競争⁽²⁷⁾」史観であり、「治者」と「被治者」、「上等族」と「下等族」、「自由民」と「不自由民」、「男子」と「女子」、また各国家間のようにあらゆる人間関係において、「自由」の獲得のための競争が行われているというものであつた。そこでの「自由」とは現実の束縛から解放させることによって人間の本来のあり方に信頼して社会秩序をつくる理念ではない。加藤によれば、各人の利己的な本性に従つて各人に有利な法や道徳をめぐって競争し、そこで獲得された自己利益の最大化が「自由」である。

吾人ハ自己ノ権勢、自己ノ自由、自己ノ榮譽、自己ノ権利、自己ノ業務、自己ノ財産、自己ノ知識、自己ノ信仰、自己ノ主義等、即チ之ヲ簡説スレハ自己ノ利益ノ為メニノミ四六時中知ラス識ラス互ニ競争ヲナシツアルナリ⁽²⁸⁾

加藤においては「自由」は「ゼロ・サムゲーム」の様相を呈し、権力がすなわち「自由」を意味するように見える。しかし、加藤の権力論における「自由」は、「認許ヲ得タル所ノ権力ニ外ナラスト知ルヘキナリ⁽²⁹⁾」と相互の関係において成立する権利であつて、一方的な押し付けではない。

甲カ乙ノ自然的ノ権力即チ強者ノ権利ヲ防拒セント欲シテ防拒スルコト能ハサルヨリ已ムヲ得ス、之ヲ認許スルトキハ茲ニ始メテ公然タル法制的ノ権利即チ真誠ノ権

君主と人民、貴族と平民、男子と女子の間の権力が「相平均」ことによって互いに妥協して、法として互いに確認できる規範ができることによって「権利」および「自由」は生じる。

「天賦人權」論時代の加藤において「自由」とは、封建的隷属状態から解放されて自由な経済活動を行なう主体の確立を意味し、その「自由」を保障する法や制度によって国家権力を制限することが、新たな「国体」であると論じていた。しかし、明治8年（1875年）5月1日の「明六社会談筆記」にみられるように、強力な権力をもつ政府による「自由」の付与は、政府の都合によって剥奪が可能であり、何ら裏付けを持つものではなく、民が自分の実力で獲得しなければ、「自由」たりえないと加藤は考えていた⁽³¹⁾。そのため、帝国憲法の制定について、加藤は次のように述べている。

余は従前の実験に由て立憲政体なるものは必ず君民軋轢争闘の結果に外ならざるものなりと思惟せしに豈図らんや日本立憲政体の起立に遭遇して立憲政体の必ずしも君民軋轢争闘の結果にあらず、又時として其親善和楽の結果たるを發見し殆と驚愕に堪えざるものあり⁽³²⁾

加藤の従来の考えでは、立憲政体の確立は国民が自ら「奮発」して自由を獲得して、その自由の精神によって政府に働きかけ、専制政治から「自由ノ政」に変えさせることにあった。しかし、現実の日本においては政府が自ら「権勢威力を限制」して国民に参政権を与えるかたちをとった。加藤は、「天賦人權論」に基礎づけられた自由民権運動には反対したものの、彼らが「争闘」によって、「立憲政体」を勝ち取ることを否定していたわけではなかったことがこの叙述によって明らかであろう。これは加藤にとって一面では敗北宣言とも受け取れる。そのため、帝国憲法制定後に公開された『強者の権利の競争』においても「天賦人權」論時代と同様に「唯政府ノ恵与ニヨリテ得有セル権利ノ如キハ全ク有名無実ノ物タルニ過キス⁽³³⁾」という認識を示している。憲法制定と議会開設が政府主導で行われた以上、その中身において「自由ノ政」を獲得しなければならない。すなわち、法を機能させるためには、法による「自由」を享受する者自身の実力によって裏付けられなければならない、と加藤は主張しているのである。それは単に「天賦人權」という「法外」の理論によって基礎づけるのではなく、「法外」の実力によって維持しなければならない。すなわち、両者の関係によって、権力の相互抑制が可能になることを期待したのであった。

では、現実の日本の政治において、議会を構成する政党はどのようにあるべきか。議会開会を翌年に控えた1889年（明治22年）の「日本政党論」では、「我帝室を以て自己の私物となさん」とするような綱領を外し、政治の世界に皇室への忠誠競争が生じる危険性の排除を希望した。次に「国事か宗教の爲めに左右せらるゝの弊害ハ西洋歴史上に明々瞭々たることなり⁽³⁴⁾」と宗教団体による政界進出への危惧をあらわした。さらに政党は、政府党・反政府党との先見的な色分けや、地域代表また身分代表の政党は否定されるべきであり、同時代のフランスの混乱を見ればわかるように君主制か共和制かの「主義」の争いも避けるべきだとする。

加藤は、以上のように皇室をめぐる忠誠の競争、宗教の政治介入、政党や構成員の出自による組織、「主義」による対立を否定した。これらは合意や妥協を不可能にする世界観の対立を排除したものである。

ではあるべき姿の政党とはどのようなものか。「余ハ諸政党カ単ニ政略ノ方向ノみを大眼目として互いに樹立競争せんことを切望せざるを得ざるなり⁽³⁵⁾」というように政策をめぐる競争を行なうのが、政党の姿だと加藤はいう。具体的には、英米等の政党はもはや政府権力と人民権利との競争は必要がなく、例えば自由貿易と保護主義、外交政策の干渉主義と不干渉主義の競争のように政略を争点としている。英国の保守党と改進黨は名称を異にするものの、「主義」の対立ではなく、政略のみで争っており、これを目指すべきである、という。もちろん、加藤は日本の政治状況は英米とはかけ離れたものであり、政府権力と人民権利の伸縮消長の競争は必要である。しかし、これが体制の対立に導くことは避けなければならない。こうした政策中心の政党間競争が行われて初めて「国家の幸福を進め利益を増す⁽³⁶⁾」ことが可能になる、と加藤は主張している。

加藤は、中江兆民が主張するあらゆる価値観をもつ政党間の「討議」は回避し、君主制か共和制か、また宗教的信念など世界観をめぐるものではなく、英米のような政策本位の「競争」を求めた。

加藤の以上のような政策論争を重視する政治状況は、いかなる状況の下に可能であったか。それを述べたのが、1891年（明治24年）3月14日の講演を元に『史学会雑誌』第17号に掲載された「民権進歩ノ状況東西相異レリ」である。

加藤はこの講演において、西洋と東洋とりわけ日本の民権＝参政権獲得の歴史を述べている。西洋の特徴は、海外進出による商業及び工業の発達により「平民」が固定的な土地収入に縛られた貴族の「富」を凌駕して「人民ノ権力ハ益々盛ニナツテ」、参政権を得たことにある。つまり「富」に裏打ちされた権力をもつことで、政治に参加するようになった。そして、こうした政治参加者は、租税の対象となる「富」を守るという私利理由によって政治に臨む。

西洋デハ人民ガ国家ノ公利公益ト云フコトヲ盛ニ称道スルト云フコトハナイ、人民ノ利益ヲ守ル為メニ、自分カ政事ニ口ヲ出サネバナラン、自分ハ金ヲ沢山持ツテ居ルカラ、ソレカ為メニ税ヲ取ラレル、税ヲ取ラレルニハ、政府ノ言フガ儘ニ税ヲ取ラレテハ堪ランカラ、ソレテ政事ニ喙ヲ容レンケレハナラント云フ⁽³⁷⁾

西欧では、国家という「公利公益」をはかる領域より以前に「私利私益」の領域が存在し、国家からの防衛の手段として「民権」が発達した、と加藤は説いた。

一方で日本は、「尊王」論の浸透による武家批判と西洋の「人民ノ公論」をとり入れる「公明正大」な政治を知ることによって民権論が発展した。つまり、武家政治を特徴づける分権的領有を批判して中央集権を目指す志向と外来思想という「理屈」が先行したのである。加藤によれば、西洋は経済的基盤と歴史的沿革の「自然ノ勢」で民権が形成されたために議会が「私利私益」を調整して「公利公益」をはかるのに対し、日本は経済的な主体の必要から生じたのではないために「私利私益」よりも「公利公益」が強調される「書生流」の「議論」にかたよりがちだという。また「支那ノ教ヘカ、私利私益ヲ言ハン主義デアルカラ」、「本統ハ心中ニアツテモ」、「公利公益」を「私利私益」に先行させる「書生流」が横行している。

日本ハ一歩進ンデ、是カラ商業工業ト云フモノカ盛ニナツテ、其モノガ充分ニ選挙権ノ上ニモ権力ヲ得、被選挙権ノ上ニモ権力ヲ得ルト云フコトニナラネバ、本統ニ国家ノ實際ノ幸福ヲ得ルコトハ未タ覚東ナイコトデアロウト思フ、何ウシテモ書

生流ニハ實際ノコトハ迂闊デ、其議論ノ方ガ盛ナル様ニ思ハレルノdeal、ソレデハ代議政体カアリテモ、是ゾト云フ国ノ幸福ヲ求ムルコトハ六ヶ敷イノデアリマス⁽³⁸⁾

日本においても「商業工業」の発達により、国家＝「公利公益」とは異なる社会＝「私利私益」の形成が行われこそ、代議政体において「実際ノ幸福」が実現される。

結論として加藤は、代議政体の機能でもっとも重視されなければならないことを次のように述べる。

第一ハ私利私益ヲ保護シテ仕事ヲスルト云フノガ、代議政体ノ真面目デアロウト思フ⁽³⁹⁾

「代議政体ノ真面目」とは「私利私益」を追求する市民社会を基盤にそれらを調整する制度であり、「公利公益」＝正義を主張したり実現したりするものではない。加藤においては、議会における討議は真理を求める営みではなく、さまざまな意見を調整するものとして理解されたのである。

このように社会における私的利害の代表としての政党が政策論争を行ない、議会で多数を制した政党が政策を実現するのが、「立憲政体」であると加藤は理解する⁽⁴⁰⁾。加藤にとって議会は、単に政府に対抗する機関ではなく、必然的に統治に関わる機関である。そのため加藤は、超然内閣を「其主義の迷謬に属して、全く立憲政治の本意に背戻するもの」と批判し、「内閣は必ず其主義を変じて、或は自ら勢力を占有するに堪ゆべき新政党を造りて、己れが為めに尽さしむる歟、若くは現に多数を占め得べき政党に依頼して、其援助を求むる歟、二者必ず其一を択て、以て勝を制するの策を施さゝるべからず」と「内閣諸公の猛省」を促した⁽⁴¹⁾。加藤は、ここで必ずしも政党内閣の必要を訴えているわけではない。多数政治である立憲政治を運用している例として、政党内閣と同様にビスマルクの政党操縦も挙げており、ここでの提案は後者に比重を置いているようにも思える。しかし、立憲政治は多数決主義であるとの前提から、必然的に生じる政党内閣という選択肢には否定的ではないのである。では、現実の政党内閣に関して加藤はどのような感想を抱いたのか。

加藤は、「政党内閣」と題する随筆で、1898年（明治31年）の大隈重信内閣の成立を一応は「政党政治の端緒を開くに至りしは頗る歡ぶべき」と歓迎した。しかし、かつて「多数」の議決を「公明正大」と呼んだ加藤も、現実に多数党の後援をうけた政党内閣の登場には警戒した。「輿論を待て少数人民を圧制」という藩閥政府以上の専制政治が可能な側面を指摘し、「余は今日の内閣を信ずること甚だ厚ければ此の如きは固より杞憂に過ぎざるを知ると雖世人が漫に政党政治の善美なる一点をのみ視て更に醜惡の他面あるを忘れざらんことを希望する」と述べた⁽⁴²⁾。この随筆に併載された文で輿論の政党内閣歓迎の雰囲気や「附和雷同⁽⁴³⁾」の傾向であると水をさした加藤であったが、彼が大隈内閣に期待したところは別にあった。

加藤は、1898年（明治31年）「八月下旬艸す」とある「政党内閣交迭の良習慣を造るべし⁽⁴⁴⁾」という随筆で、従来「犬猿も畜ならぬ」自由・進歩両党が合同して建てた憲政党内閣が長続きしないと指摘した。両党の合同は「主義」の合同ではなく藩閥政府打倒という「感情」によって合同したために、外部の敵がいなくなれば内部分裂は避けられない、と数カ月後の現実を正確に予測した（大隈は10月31日辞表を提出）。この予想される分裂劇に加藤が期待することは次のものであった。少数党になった党派は「最も公明正大最も

快活磊落に其位を退て他党に譲り速に民間に下りて政府党の敵手」とならなければならない。もしこれが行われれば「今後政党内閣交迭の好模範を示し良習慣」をつくり、後に政党政治が安定するであろう。しかし、逆に「見苦しき争闘」があれば「内閣交迭にも悪習慣を遺すは必然」である。政党内閣の習慣の確立は、この「大政党分裂の挙動如何」にある。加藤が大隈内閣に期待したことは、今後の政党政治を安定させるきっかけをつくることにあった。

以上の言説から加藤は、大隈内閣成立は政党内閣時代の到来と認識していたようである。そのために政党内閣は「至善至美」と賞賛する輿論に対して「政事の本色は压制」であり、大多数の後援のある政党内閣は専制政治も可能であると警戒をゆるめないよう警告したともいえる。しかし、現実には加藤が戒めた「見苦しき争闘」によって内閣は崩壊し、藩閥政府へと回帰した。加藤の失望は大きく、1903年（明治36年）には「今日の日本の様に徳義の廢頹した国では、自治も立憲政治も到底期待し難い⁽⁴⁵⁾」とまで述べて政党政治を悲観した。しかし、加藤は政党政治を見放したわけではなく、重要な役割がある、とした。それは天皇との関わりである。

加藤の立憲君主制理解では、君主国である以上、憲法において君主無答責、法案の議決権、大赦・特赦・減刑のように強大な権力を保持している。運用によっては専制君主と変わらない「無限」の権力を有する。しかし、君主といえども「自然」を自由にコントロールできないのと同様に、「国民の知識才能」の「進歩」により生じる「人世的「自然」力」によって、その権力は制限される。そのため、憲法上いかに君主が強大な権力をもとうとも、それに制限されて「国民の公議輿論」を採用しなければならない。

開明国にあつては政党なるものが甚だ必要となる訳で、政党相互の競争に依て自ら公議輿論が判明になる。それゆへ、憲法上の規定を楯として其許す限りを行はんとする君主も敢て其志を遂げることが出来ず、余儀なく公議輿論を採用せねばならぬやうになる。是れが即ち君権が人世的「自然」力に制せられるといふもので、国家生存のために甚だ幸福なることである⁽⁴⁶⁾。

「開明国」において、政党は重要な役割を果たし、「公議輿論」は政党間の競争により判明する。憲法上において君主は強大な権力をもつものの、「人世的「自然」力」たる現実の政治過程において、その権力は抑制される。君主といえども、強者の権利の競争の場である「自然」からは自由ではないのである。この「自然」界において、政治は法を優越する。「法律ノ範囲内ニ於テ」と権利条項に法律の留保を定める、ある意味で立法至上主義の帝国憲法下において政治の優越を想定する加藤の論理は適合的であった⁽⁴⁷⁾。

強者の競争により政治が行われる際に、権力の源泉たる主権は一つでなければならない。複数の主権、もしくは主権が抽象化されて各人が主権を主張できる状況は熾烈な闘争を生じさせる可能性を生む。そのため、主権は具体的な人格である天皇に統一されなければならない。しかし、加藤の権力観において、その主権は政治過程において決定された事項を「指揮命令」する唯一の権威としての意味に限定される。加藤によれば、

君主は全く国家を表現するもの（代表にあらず）であるから、君主には私人たる資格は殆どなく、公人たる資格のみ存するのが国法の当然であれば、君主が統治権利の主体となつて図る所の利益は、決して君主の私利益にはあらずして、必ず国家の公益であるべき筈である。是れは独り君主が一般の私人と全く異なる所以である。

私人は仮令公人となつても猶私人たる資格も並存すれども、君主が其位に登りたる以上は決して私人たる資格のなきは国法上の当然である⁽⁴⁸⁾。

国法上の君主は、「公人」としての資格のみがあつて「私人」として利益をはかることがあつてはならない。しかし、これは国法上の理解であつて、現実の問題として、加藤が君主の恣意的な支配が行われぬということを必ずしも主張しているのではない。このような「指揮命令」者である君主の下、「公議輿論」をめぐつて競争を行なう政治の主体は政党である。その政党には「無限」の権力をもつ君主を抑制する機能も期待されている。

現実の政党には失望した加藤ではあつたが、諸権力間の競争を通じて安定した政治秩序を志向する彼の理論において政党は大きな役割を果たす。加藤は「私的利益」を基盤にした「民権」が理想のかたちであると考え、それを代表するものが政党である、と論じた。加藤は、明確に政党内閣制を主張したわけではない。政党内閣制の確立は、「歴史的発達進歩⁽⁴⁹⁾」によるものであつて、社会状態に依存する。しかし、立憲政治は多数政治であり、選挙を通じた「公議輿論」に基づいて政治を行なうと論じる以上、政党内閣の可能性は開かれていたのである。

以上のように、加藤の議会政治論は、体制変革への志向を政治から排除しつつ、政策論争を通して政党間が「競争」し、「無限」の権力をもつ天皇と「競争」して政党内閣の可能性を開くものであつた。さらに政党内閣という多数を背景にした政権に対して各階級が「競争」を通して権力を抑制しあう関係を求めることで、恣意性を排した「公明正大」な政治が可能であると考えていた。

4. まとめにかえて 「対決」型と二大政党制

中江兆民と陸羯南は「討議」による「真理」の発見という横井小楠以来の議会観を有していたものの、諸利害の調整という現実の議会の中で、そうした議会観は影を潜めるようになった。また、議会による「討議」の重視は、「議会に於ては成るべく勝敗を争ふを眼目とせずして、所謂深思熟慮して国家の爲めに如何なる方法を取れば宜しいかと云ふ討議を尽すのが必要である」といった伊藤博文のような藩閥政治家と共有する認識であつた⁽⁵⁰⁾。初期議会の抵抗を通して法案と予算案の議決権を獲得した議会政党にとって⁽⁵¹⁾、次なる課題は政権の獲得であつた。議会は「真理」発見の「討議」の場であるというより、政権獲得によって「真理」を実現する基盤としての議会観が明治後期にあらわれはじめた。その一つのあらわれが、幸徳秋水ら社会主義のグループであつた。

幸徳秋水において、「社会主義大革命」は「進化的理法の必然の帰趣」であり、「吾人の避けんと欲して避く可らざる所」であり、その実現こそ「真理、正義、人道に合すること」である⁽⁵²⁾。彼において社会主義は「必然」であり、「真理」である。もはや兆民たちのように「討議」による「真理」の発見を期待するのではなく、「真理」は既にあると幸徳は主張する。この考えにおける議会の存在意義は、普通選挙を実現し、社会党代議士が議会多数を占め、「自在に社会組織の改善」に着手することにある⁽⁵³⁾。議会は、既にある「真理」を実現し、現在の支配層と「対決」する足場に過ぎなかつた。そのため、普通選挙が実現している欧米での議会で社会主義政党の多数派実現が困難であるとすれば、「議会政策」を放棄することも必然であつた⁽⁵⁴⁾。幸徳らの「対決」の舞台は、議会政治論から退場したのである。

一方で、大正期の議会論をリードした吉野作造は、「政府を議会が監督する事によつて、初めて政治は公明正大なることを得る⁽⁵⁵⁾」と述べた。これは、議会の主な役割は監督機

能であると論じた吉野の師、小野塚喜平次を引き継いだものと思われる⁽⁵⁶⁾。吉野は、議会による政府への「監督」を実のあるものにするには政府の議会に対する責任が明確な「責任内閣の制度」が必要となり、「責任糾弾」を確実なものとするには二大政党制による政党内閣がもっともふさわしい、と論じた⁽⁵⁷⁾。また、大山郁夫も政党が「政治上の意見と信条を同じくする人々が、相結合して其主張の貫徹を計るために行動するものの如く見せ掛ける」が、「政権争奪に従事する団体」である、と同様の認識を示している⁽⁵⁸⁾。議会は、責任政治を確立するための機能として二大政党が政権を争う場となった。こうした認識は、議会人も同様で、「政党の目的は政権の競争に在り」と述べた斎藤隆夫は、「二党が善政を競争する」二大政党制の政党内閣確立のために大正政変において立憲同志会に参加したと述べている⁽⁵⁹⁾。

このように大正期の議会政治観は、審議機能という点にはあまり関心を向けず、国民に代わって「議」するものではなく、彼らに代わって国政を行なう政党が多数を競う二大政党制の政治観へと収斂していった。そこでは、徳川末期以来、加藤が主張していたような天皇、政府に対する権力の抑制機能としての議会という視点は、「監督」機能として論じられたが、政党の権力奪取が最大の課題となった。しかし、政党内閣を容認しつつ、その与党の「多数の専制」に対抗して私的権利および利益を保護する「強者の権利の競争」の視点は顧みられることはなかった。

【注記】

- (1) 浅井清『明治立憲思想史に於ける英国議会制度の影響』巖松堂書店、1935年、80頁以下参照。
- (2) 同書、21頁。
- (3) 『日本思想大系55 渡辺華山・高野長英・佐久間象山・横井小楠・橋本左内』（岩波書店、1971年、所収）590～591頁。
- (4) 同書、476頁。
- (5) 下出隼吉『「鄰艸」解題』、『明治文化全集第三巻 政治篇』（日本評論新社、1955年〔改版〕、所収）3頁。
- (6) 以下、「鄰艸」（『加藤弘之文書』第1巻〔同朋舎出版、1990年、所収〕24～26頁）。
- (7) 山田央子『明治政党史論』創文社、1999年、参照。
- (8) 「再告府県会議員諸君」（『中江兆民全集』14〔岩波書店、1985年、所収〕52～54頁）。
- (9) 『中江兆民全集』14、96～97頁。
- (10) 『陸羯南全集』第3巻、みすず書房、1969年、29頁。
- (11) 兆民において、政府も「政党」とみなされる（「政党論」、『中江兆民全集』11、岩波書店、1984年、所収、169～183頁）。
- (12) 晩年に近づいた時期の論説であるが、「凡そ一国の経綸に必要な問題は、専門家の来りて、攻究して、討論して、議決して、然後追次大書特書して、此党の政綱を作為するに任ず」る政党が掲げる「信用箇条」という「輿論」を実現するのが、政党である、と述べている（「国民党生ぜざる可からず」、『百零一』1号、1898年1月15日〔『中江兆民全集』13、岩波書店、1985年〕152～157頁）。
- (13) 『選挙人目ごまし』1890年4月（『中江兆民全集』10、岩波書店、1983年、所収）88頁。
- (14) 「立憲自由党の急務」1891年1月1・5・6・8日（『中江兆民全集』12、岩波書店、1984年、所収）165頁。
- (15) 藩閥と「提携」する現実の政党を「空瓶」と酷評しつつも、兆民は「吾等は政党内

- 閣を好む」と「輿論」に基づいた政党内閣樹立を訴えつづけていた（「善忘国民に告ぐ」、『百零一』2号、1898年2月15日〔『中江兆民全集』13〕163～164頁。
- (16) 「政党論」。渡辺浩『日本政治思想史〔十七～十九世紀〕』東京大学出版会、2010年、468～469頁参照。
 - (17) 「立憲自由党の急務」（『中江兆民全集』12、岩波書店、1984年、所収）161～174頁。
 - (18) 「無血虫の陳列場」（同上、所収）259頁。
 - (19) 「武断党派」、28～30頁。
 - (20) 『民情一新』（『福澤諭吉全集』第5巻、岩波書店、1959年、所収）59頁。
 - (21) 加藤弘之の思想と生涯については、拙著『加藤弘之と明治国家』（学習院大学研究叢書、2013年）参照。
 - (22) 『真政大意』（『明治文化全集 第三巻 政治篇』日本評論新社、1957年〔改版〕、所収）96頁。
 - (23) 『国体新論』（同上、所収）124頁。また政治的決定権が民衆にあるとする「共和政治」が最も「公明正大」であるとも述べている（同、125頁）。
 - (24) 『人権新説』（山城屋佐兵衛、1882年）、初版の題字。
 - (25) 『国体新論』（前掲書、所収）114頁。
 - (26) 『人権新説増訂三版』（『明治文化全集 第五巻 自由民権篇』日本評論社、1927年）385頁。
 - (27) 晩年の『自然と倫理』（実業之日本社、1912年〔『加藤弘之文書』第3巻、同朋舎出版、1990年、所収〕）では、「階級間の権力競争」と述べている（581頁）。
 - (28) 『強者の権利の競争』（哲学書院、1893年）9～10頁。
 - (29) 同上、2頁。
 - (30) 同上、51頁。
 - (31) 『朝野新聞』明治8年5月8日。
 - (32) 「日本の社会と日本の憲法」（『天則』第1編第4号、1889年6月17日、所収）77～78頁。
 - (33) 『強者の権利の競争』、122頁。
 - (34) 「日本政党論」（『天則』第1編第1号、1889年3月17日）18頁
 - (35) 同上、15頁。
 - (36) 同上、21頁。
 - (37) 「民権進歩ノ状況東西相異レリ」〔『史学会雑誌』第2編第17号、1891年4月15日〕17～18頁。
 - (38) 同上、17頁。
 - (39) 同上、19頁。
 - (40) 「政事の本色は压制なり、压制を離れて政事なし」（『天則』第1編第8号、1889年10月17日、『加藤弘之文書』第3巻、同朋舎出版、1990年、所収）69頁。
 - (41) 「超然内閣は立憲の主義と相容るゝものに非ず」（『天則』第7編第2号、1894年2月17日、『加藤弘之文書』第3巻、所収）。
 - (42) 「政党内閣」（『太陽』第4巻第16号、1898年8月5日、『天則百話』博文館、1899年、所収）220～223頁。
 - (43) 「政治社会の附和雷同」（『太陽』第4巻第16号、1898年8月5日、『天則百話』、所収）223～224頁。
 - (44) 「政党内閣交迭の良習慣を造るべし」（『太陽』第4巻第19号、1898年9月5日、『天則百話』、所収）231～235頁。

- (45) 「道徳と自治」、『東洋哲学』第10編第6号、1903年6月5日。
- (46) 「国家の統治権」、『加藤弘之文書』第3巻、646頁。
- (47) 石田雄「日本における法的思考の発展と基本的人権」（『日本近代思想史における法と政治』岩波書店、1976年）。加藤の権利論と「自由民権」のそれとを「実力説」として共通の認識にあると指摘している。
- (48) 加藤弘之『国家の統治権』実業之日本社、1913年（『加藤弘之文書』第3巻、所収）640～641頁。
- (49) 前掲「政党内閣交迭の良習慣を造るべし」、232頁。
- (50) 瀧井一博『伊藤博文 「知」の政治家』中公新書、2010年、180頁。
- (51) 稲田雅洋『自由民権運動の系譜 近代日本の言論の力』吉川弘文館、2009年、157～161頁。
- (52) 『社会主義神髓』朝報社、1903年（『幸徳秋水全集』第4巻、明治文献、1968年、所収）518～519頁。
- (53) 同上、514頁。
- (54) 「余が思想の変化」（『幸徳秋水全集』第6巻、明治文献、1968年、所収）136頁。
- (55) 「憲政の本義を説いて其有終の美を済すの途を論ず」（『吉野作造選集』2、岩波書店、1996年、所収）82頁。
- (56) 「議會存在ノ理由ハ之ヲ政治的ニ監察スレハ議會カ立法府タルニアラスシテ寧ロ其官府以外ニ独立シ官府ヲ監督スルノ点ニアリ」（小野塚喜平次『政治学原論』第2冊、博文館、1903年、73頁）。
- (57) 「憲政の本義を説いて其有終の美を済すの途を論ず」、85～88頁。
- (58) 「憲政治下の政党と国民」（『新日本』1915年10月号〔太田雅夫編『資料 大正デモクラシー論争集』上巻、新泉社、1971年〕）232～233頁。
- (59) 斎藤隆夫『憲法及政治論集』溪南書院、1915年、62頁、「付録」、12頁。