



政党内閣制の慣行, その形成と西園寺公望 : 元老以後の国家像を求めて:一九二四-二七

村井, 良太

(Citation)

神戸法學雑誌, 49(2):55-118

(Issue Date)

1999-09

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81004920>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81004920>



政党内閣制の慣行、その形成と西園寺公望

——元老以後の国家像を求めて——一九二四—二七——

村井良太

はじめに

一 西園寺公望と、一九二四年の政治危機——前史——

二 危機の克服と慣行化への原点——再び憲政会加藤という選択——

三 慣行化への政治指導——政友会田中という選択——

(一) 第一次若槻内閣下の政治争点

(二) 西園寺の選択と、政界再編

四 元老以後の国家像を求めて——近代日本における政党内閣制の慣行——
おわりに

はじめに

一九二四年六月、第一次加藤内閣の成立を嚆矢とし、以後、一九三三年五月の犬養内閣崩壊まで、約八年間、七

代にわたって、政党内閣が連続した。この時期は、全期間を通じて、政党内閣が交互に成立したという意味で、「政党内閣期」と呼ばれる。¹⁾ また、当時であつて、このように政党内閣で政権交代がおこなわれることは、「憲政の常道」であると広範に受け容れられ、政治慣行化しているとみなされていた。では、この時期は、単に政党内閣が連続したという意味での「政党内閣期」にとどまるのか、それとも何らかの政治システムとしての「政党内閣制」が存在していたのだろうか。この点について、評価は未だ定まらない。

この問いへの答えを難しくしているものとして、次の二点を指摘することができる。一つは、それがいかに長く見積もっても八年間の現象でしかないということである。一つの制度として議論するにはあまりにも短いのではないか、ケースとなる政党内閣自体が少なすぎるのではないかとの疑問がある。そして、それ以上に政党内閣期像を曖昧にしているのが、この時期に重要な役割を果たした政治家、西園寺公望への懐疑である。²⁾

西園寺公望の政治指導に関し、政党内閣期にあつて、その重要性は衆目の一致するところである。しかし他方で、その政治的意図についての評価は、現在にあつても大きく分かれている。つまり、西園寺が政党内閣を奏薦し続けたのは「憲政の常道」を支持していたからではなく、政党政治優勢下での消極的対応にとどまり、したがって、状況が必要とすればいつでも非政党内閣を奏薦するつもりであつたとする通説的理解が一方にあり、³⁾ 他方では、西園寺は政党内閣期にあつては、積極的に政党内閣を志向していたとの理解がある。⁴⁾ 前者の解釈では、政党内閣期とその前後の非政党内閣期との連続性は明らかであるが、政党内閣期に政党内閣を奏薦し続けた理由が十分自律的に説明できない。他方、後者の解釈では、政党内閣期には政党内閣への志向性があつたとして、そのことがその前後の政局とどの様に連動しているのか、やはり十分に説明されていない。

本稿の目的は、一九二四年から二七年を慣行による政党内閣制の形成期と位置づけ、その間の首相選定を軸とした西園寺公望の政治指導を検討することを通じて、政党内閣期の政治慣行がいかにして形成され、また、形成され

たものが何であったのかを明らかにすることにある。

そのために、次の三点に留意して分析を進めていく。まず第一に、一九二四年から二七年を、慣行の形成期、つまり政党内閣制の制度化過程として位置づけることである。より具体的には、一九二四年に、第二次憲政擁護運動の衝撃によって第一次加藤高明内閣が成立してから、二七年に田中義一内閣が成立し、民政党の結党によって二大政党化するまでを分析の対象とする。ここでは、首相選定者内において、政党内閣での政権交代が、将来的な政権交代のあり方として受け入れられることをもって、慣行の形成と位置づける。

政党内閣制の慣行について、一般的には、「護憲三派内閣」と呼ばれる第一次加藤内閣の成立を以てはじまると理解されることが多い^⑤。しかし、「政党内閣制の確立」を掲げる第二次憲政擁護運動の一つの帰結として「護憲三派内閣」が成立したとはいえず、首相選定者にとつては、あくまでも短期的な政局安定を求める選定であり、将来的な政党内閣制への志向性はなかった^⑥。したがって、政党内閣制成立の起点を一九二四年におくことはできない^⑦。

そこで、ある政治慣行なり、政治のあり方というものが成立していく上で、次の四つの過程を想定することが有意義である。まず第一に、その背景となる思想が成熟していく過程である。政党内閣制を求める思想的潮流は、明治期のイギリス型議院内閣制を求める議論に国内的起源を持ち、第一次世界大戦とアメリカン・デモクラシーの伝播という国際的契機を経て、「大正デモクラシー」と呼ばれる思想潮流に結実した^⑧。そして、第二の過程として、このような背景としての思想が政治上に表出する過程がある。「大正デモクラシー」と呼ばれた思想潮流を、最も強く体現していたのは、国民党のちの革新倶楽部や、憲政会であるが、政治的には少数者にとどまった。その点で、この思想潮流を実際政治上に着実に吹き込んでいったのが、政友会の原敬であった。彼は多数党である政友会を育てていくとともに、たぐいまれな政治技術によって、政党内閣制の前提となる政党政治の発展を促した^⑨。

しかし、それはまだ一つの政治のあり方が承認されたというよりは、あくまでも原という傑出した個人の力量に

負うものであった。このことは、第二次憲政擁護運動がこの時期の最大規模の政治的表出でありながら、その結果成立した加藤内閣の選定が、将来的な政党内閣制に必ずしも結びついていなかったことに明らかである。そこで第三の過程として、数ある政治路線のなかで、政党内閣制という一つの政治路線が選択され、制度化されていく過程が重要となってくる。狭義には、この過程こそ、慣行化、制度化の過程と呼ぶことができる。このような制度化の過程を経て、第四の過程は、成立した慣行なり、政治のあり方が、諸々の事件、諸々の政治的対抗を通じて、強化されたり、脆弱化されていく過程である。これら四過程は、相互に重なり合いつつ展開していく広義の制度化過程である。本稿では、慣行の形成期として、ここでいう第三の過程、つまり狭義の制度化過程を検討していく。このような作業を通じ、わずか八年とはいえ、政党内閣期の政治慣行に内在する長期的意義を明らかにすることができる。

次に、分析に際する第二の留意点として、このような制度化の過程にあつて、首相選定者、なかでも西園寺公望の政治指導を分析の中心にすえる。この間、西園寺は、唯一残された元老として、政治的影響力行使した。彼は、数ある政治的選択肢のなかで、いかなる意図から、何を選択していったのか。本稿では、西園寺の政治指導を、二つの観点から分析する。一つは、西園寺自身の政治指導のなかで、この時期の政治指導がどの様に位置づけられるかという観点である。西園寺の政治指導は、政党内閣をめぐり、一九二四年を境に大きく転換されている。彼の中でこのような変化はどのような意味を持つのだろうか。もう一つは、この時期の彼の政治指導が、他の政治家との間でどの様に位置づけられるかという観点である。ともに首相選定を担う宮中官僚と、実際に政党内閣制を担うべき政党勢力との間で何を共有し、何を共有していなかったのか。西園寺、宮中、そして政党という三者の行動の相互作用のなかで、どのような政治的選択が積み重ねられていったのかを検討する。

そして、第三に、このように三者の相互作用を軸に制度化の過程を論じる上で、短期的な政権をめぐる競合と、

長期的な政治システムをめぐる競合とを区別して議論していく。西園寺の個々の局面における政治指導において、どちらの側面が強く意識されていたのか。二重の競合下にあつて、政権をめぐる短期的利益と、政治システムをめぐる長期的利益は時に違背し、短期的観点からの判断と、長期的観点からの判断は、時に浸食しあう。両者をめぐる競合が同時並行的に展開されるなかで、各主体は何を重要であると考え、その相互作用のなかで、長期的なシステムはいかにして形成されたのであろうか。

西園寺は、同時代にあつて、政党政治の擁護者として高く評価されていた。吉野作造は、彼のことを「まがう方なき政党内閣論者」と評し、また、「ニューヨーク・タイムズ」は、一九四〇年の彼の死去に際し、古い「議會主義的日本」を代表する人物がこの世を去ったことを悼んだ。リベラルな政治家としての彼に対する評価は高いが、晩年、軍部の政治関与がいや増すなかでその抵抗は挫折し、その悲劇性は、「近代日本そのものの悲劇」と重ね合わされた。彼は、政党内閣期に何を見、何を考えていたのだろうか。

本稿の結論を先に述べるならば、第一に、政党内閣期の政治慣行は、政党内閣制と呼ぶうるシステムを志向するものであり、一九二四年から二七年にかけて形成された。第二に、このような政治のあり方は、西園寺公望の積極的な政治指導によって、複数の政治路線が競合する中で選択されたものである。そして第三に、それは、政治参加の拡大という時代背景を基調に、明治立憲制に内在する問題にちなみ、元老以後の国家像を求める政治改革であつた。つまり、政党内閣制の慣行は、大衆社会の到来を受け、選出勢力と非選出勢力との間の力関係を再編し、多くを個人の力量に依存する政治から、システムの機能に依存する政治へと転換すべくおこなわれた、政治改革の所産であつたと結論づけることができるのである。

以下、まず第一節において、制度化過程の前史として、西園寺の政治的人格と、制度化の契機となる一九二四年の政治危機について検討する。この検討は、西園寺にとって、政党内閣期への移行が何を意味するのかを理解する

基礎となるだろう。次に、第二節と第三節で、一九二四年から二七年にかけて、政党、宮中官僚、そして西園寺の取り組みの中で、どのように政党内閣期の政治慣行が形成され、制度化されていくのか、その過程を明らかにする。ここでは本稿の視角から、首相選定者内での動きを分析の中心とし、政党側の動きと、宮中側の動きの結節点として、西園寺の政治指導を位置づけていく。そして、第四節では、その様な過程を経て制度化されたものが何であったのか、つまり、「憲政の常道」と呼ばれる政党内閣期の政治慣行とは何であったのかを提示する。以上の行論をふまえ、最後に、西園寺の政治指導について一つの像を示すこととする。

一 西園寺公望と、一九二四年の政治危機—前史—

政党内閣期の政治慣行及びその制度化過程を検討する上で、まず、前史として、西園寺自身の政治的人格の形成と、中党内閣期の政治指導、そしてそれを突き崩していった一九二四年の政治危機について論じておく。政党内閣期の彼の政治指導を理解する上で、不可欠の意味を持つからである。

政治家としての形成期は、その政治的人格を育んでいく。それは、生涯を貫いてその行動を動機づけ、特徴づけるものであり、何より、彼と他の政治家とを分かちものである。西園寺の政治的人格は、政治家としての彼の三つの出自に求めることができる。それは、第一に、生まれからくる天皇・宮中との密接な関係、第二に、長い在外経験、そして第三に、伊藤博文の知遇を得、その政治的系譜のなかで政治家としての階梯を上ってきたというものである。これら出自は、それぞれ彼に影響を残した。まず、九清華としての生まれは、宮中問題への関心を深めさせ、同時に宮中への高い指導力を担保すると共に、天皇制への柔軟な姿勢を基礎づけることとなった。次に、長い在外経験を通して幅広い友人を得、思想に触れるなかで、国際協調のなかでしか日本の生存ははかれないという対外認識と自由主義的な政治観を得た。そして、伊藤との知遇は、政党改良への志向性と、二大政党制への理想を共有し、

政友会系の人脈を形成することとなった。⁽¹⁸⁾

これら三つの政治的出自は、国家本位の政治姿勢として統合される。日比谷焼打ち事件など世上の混乱に迎えられたポーツマス講和条約に対し、西園寺はこれをやむを得ないものと支持し、むしろ戦後経営に留意するべきであると主張したが、政友会幹部の中には、この様な不人気な演説を公表すればたちまち政友会は民衆のために破壊されてしまうと議論する者があつた。西園寺はこの様な議論に大いに怒り、「国家のためには政友会の一つや二つ破壊せらるゝも、省みるべきでない」と断言し、民心を覚醒させ、沈静化させる役割を政友会に求めた。⁽¹⁹⁾西園寺にとつて、政友会はあくまでも国家統治のための有用な手段であるにとどまり、価値判断の根本には常に国家が位置していた。

このような彼の政治的人格は、西園寺が、政治家として明治憲法制定後の第二世代に属していたことで、新しい国家像への志向性としてあらわれることとなった。明治憲法の定める天皇大権と天皇無答責原則の狭間で、分立的で制衡的な諸国家机关は憲法上の統合主体を持ち得ず、元老が集團としてその役割を果たしていた。当初、実践的部分として実際政治を担っていた元老も、第一次桂内閣成立以後、首相の選定と分立的な諸国家机关の統合へと次第にその役割を変化、限定させていった。⁽²⁰⁾この様な間接的な元老政治の時期に実際の國務を担当していたのが、伊藤博文や山縣有朋といった第一世代に対する西園寺公望、桂太郎、山本権兵衛ら第二世代の政治家達である。彼らは、元老に対し、次第に自律性を高めていくとともに、政治に対する元老の介入を削減し、さらには元老制度の変容を求める意志を共有していた。⁽²¹⁾首相選定と諸国家机关の統合という元老に残された二つの役割に対し、首相選定については、桂園時代にあつて、元老會議によつて選定するのではなく退任する首相が後継首相を奏薦する様式を続け、また、諸国家机关の統合主体としては、内閣なかでも首相の権能強化を進めていった。このような新しい元老像は、新しい国家像に結びつく。西園寺は、第一次護憲運動後、初めて元老として参加した首相選定の席上で、「将来

は英國流に多数党政権を取る事となさるや、日本の国情にては此事如何」と他の元老に問いかけている。⁽²⁰⁾ 将来的な国家像として、イギリス型の政党内閣制を提起したのである。

しかし、このような彼の志向性が、すぐさま現実の政党内閣制へと結びつくわけではない。西園寺のこのような内的環境は、外的環境との対話のなかで、形を与えられていく。中間内閣期の彼の政治指導は、そのことを強く印象づけるものである。

西園寺が原内閣期から中間内閣期にかけて、当時、「憲政の常道」と呼ばれた政党内閣間での政権交代を支持していなかったことはよく指摘されたとおりである。一九二二年三月の時点で、彼は、「憲政純理論とか常道とか云うて、政友会内閣が仆るれば憲政会に、又憲政会が可けなければ国民党と云ふ順に総理大臣を出さなければならぬと云ふが、私は政友会内閣と云ふも政友会の内閣に非ず、陛下の内閣と思ふ」と述べ、「憲政の常道又は純理論等は分らぬ議論」と断じていた。⁽²¹⁾ また、実際の選定においても、中間内閣期にあつて、政党内閣の成立を否定し、第二次山本権兵衛内閣、清浦奎吾内閣の成立に大きな役割を果たした。彼が、政党内閣での政権交代を否定し、非政党内閣の成立に指導力を発揮したのは、野党憲政会への不信による。一つには、対華二十一ヶ条問題に見られた憲政会党首加藤高明の外交姿勢への批判があり、もう一つには、憲政会の党としての統制の問題が影を落としていた。⁽²²⁾ 西園寺は、政党の政治的役割に肯定的であり、政友会を支持しつつも、現実的に政権交代の相手となる第二党を持たなかったのである。

将来的な政党内閣制を理想としつつ、衆議院に複数の統治政党を持たないなかで、彼が支持したのは、衆議院の多数党であり、唯一の「国家的政党」と認めた政友会と、貴族院の多数会派である研究会との間での政権交代路線であった。⁽²³⁾ 原も同様の考えを持っており、貴族院研究会との協力関係をより密にするとともに、後継内閣には貴族院主体の内閣を考え、政党内閣は予定していなかった。

しかし、第一次大戦後、世上に「政党内閣主義」が高揚しつつあるなかでは、このような指導方針に政治的動搖が生じることは避けがたい。これに、原の突然の死が追い打ちをかけた。原没後、唯一の「国家的政党」として陰に陽に支持してきた政友会は、急速に求心力を失っていく。政友会を軸とした政局の打開もまた計り難くなり、その中で、西園寺は、総選挙の公平な実施と、政友会の統制の回復を目指して、非政党内閣を邁出していくことになる。

しかし、結局、このような中間内閣期の政治指導は、当初の意図とは裏腹に、さらに政治的混乱を助長する結果となった。期待された非政党内閣も短命のまま倒れ、ついには政友会總裁派をもまきこんだ第二次憲政擁護運動を招来することとなった。西園寺はその渦中にあつて危機感をつのらせ、一九二四年初めには、「徒ら二痛心罷在候」と書き記す危機的状況となったのである。

一九二四年の政治危機は、三つの点からの危機であつた。第一に、参加危機という側面である。第一次大戦後、大衆社会化の進展とともに、国民の政治参加拡大を求める政治思潮は一層の高まりを見せ、重要な政治課題となつてゐた。具体的には、明治立憲制の分立的国家諸機関における議會、なかでも衆議院を中心とする政党政治のさらなる進展と、男子普通選挙実現による議會政治の裾野拡大が求められてゐた。この課題への対応の遅れは、次第に切迫した状況を醸成し、清浦内閣成立をもつて危機的状況を招来した。第二に、それは単に参加危機というにとどまらず、第一次大戦後という時代状況の中で、明治国家の制度疲労が次第に深刻化し、直面する政治課題に対応しきれなくなつてゐたということである。国民統合と諸政への対応を果たすべく、政治的機能性が求められ、強力な内閣の出現が期待された。そして第三に、その様な参加要求の高まりに応え、制度疲労を克服しつつ、直面する政治課題の解決をはかるべくいくつかの試みがなされたが、必ずしも十分な成果をあげ得なかつたことである。原敬政友会内閣は、政党内閣として望みうる最も強力な内閣であり、外交内政両面に手腕を発揮したが、末期にあつて

批判は強く、遂には首相の暗殺死という突然の悲劇のもと幕を閉じた。次に、政党内閣として後を継いだ高橋内閣は、与党の混乱と閣内の不一致によって倒れた。さらに、ワシントン会議で高い信頼を得た加藤友三郎を首相とし、貴族院の第一会派である研究会と、衆議院の第一会派である政友会の協力で成立した次期内閣も、首相の病死もあって、十分安定した政権とはならなかった。さらに、このような政局を打開すべく、首相の個人的な力量を期待された第二次山本内閣も、十分期待に比べられぬまま、短命に終わった。そして、枢密院議長として以前より期待もされ、貴族院の一致した支持を受けた清浦内閣に至っては、成立と同時に反対運動が盛り上がったのである。解決を求められる課題がありながら、解決が与えられないまま、次第に危機は深刻化していった。一九二四年の政治危機は、参加危機を基調としつつも、それにとどまらない複合的危機だったのである。

このような状況を政党内閣制の実現によって打開し、ひとつの解決を与えようとしたのが、第二次憲政擁護運動であった。第二次護憲運動を、単に、政治上の民主化という視点から見るのであれば、このような対立軸は、第二次山本内閣に、憲政会、革新倶楽部が協力し、吉野作造らが在野の知識人までもが同内閣を支持した時点で、明らかに停滞している。政策的にも、中内閣下にあつて、既に男子普通選挙の実現は時間の問題となっていた。他方、清浦内閣と、いわゆる「護憲三派」との政策上の差異がさほど大きくないこと、「護憲三派」内での政策一致が希薄であつたこと、そして、政友会が加藤友三郎内閣を支持し、憲政会、革新倶楽部が第二次山本内閣を支持したというそれまでの経緯から、この運動の特徴を「護憲三派」側のレトリックに求める見解がある。しかし、三党が、「政党内閣制の確立」という一致した将来的政治像を提起していること、その背景となる国民的な思想状況の変化が認められること、そして何より、清浦首相自身が、政策の行き詰まりによってではなく、まさに政党内閣制を念頭においた政治的考慮から自発的に引退したことを考えるならば、やはりレトリックのみに還元することはできない。第二次憲政擁護運動は、「憲政擁護」といい、「護憲」運動と称するが、何も清浦内閣の存在が明治憲法に違

背していたわけではない。それは憲法政治の新しいあり方を求める政治改革運動であり、複合的な改革圧力に対し、様々な思惑のなか複合的效果を期待しつつ、政党内閣制という一つの政治改革像を提起するものだったのである。

他方、このような政治改革像の提起が、必ずしも政党内閣制の確立を意味するものではなく、克服されるべき危機の頂点として受け止められたことも忘れてはならない。運動によって指し示された方向性は、一定の不可逆性を以て制度化されなければならない。危機の克服が、その後の慣行化にいかにつながっていったのか。ここに一九二四年から一九二七年という時期の持つ重要性がある。

西園寺公望は、国家本意の姿勢と、彼なりの現状認識に立つて、中間内閣期の政治指導を強力に推し進めた。しかし、このような政治指導は、完全な失敗に終わった。それは、危機を一層深刻化させただけでなく、最終的に、政友会の分裂を含め、政党側からも、辞職を思いとどまらせようとした清浦内閣からも、二つながらに否定され、乗り換えられていく。そして遂に、政治的混乱を引き起こしてまで首相としたくなかった憲政会総裁加藤高明を、自ら次期首相に奏薦せざるを得なくなるのである。その過程にあつて、彼の政党への評価は低下していく。一九二四年の夏、西園寺は「結局小党分立の時が来る、矢張り政党は十五年前の政党も今日の政党も同じ事である」と語り、政党政治の前途を悲観するとともに、原敬と共にここ十五年の年月を傾注した政党改良への努力が、遂に水泡に帰したことを感じていた。

二 危機の克服と慣行化への原点―再び憲政会加藤という選択―

引き起こされた危機は、克服されなければならない。元老西園寺と官中官僚の間では、何よりも一九二四年の政治危機への対応とその沈黙化が当面の関心事であった。

危機克服への第一の取り組みは、次期首相の選定と内閣の組織であった。次期首相に關し、西園寺は、加藤奏薦

に難色を示し、総選挙の結果が明らかになる前はもちろんのこと、選挙結果が明らかになって後も、清浦首相がそのまま議會まで施政に取り組むことを少なからず期待していた。しかし、宮中官僚のなかで、「危機に迫りたる人心の安定、秩序の保持」のためには、「政党的政綱若しくは首相候補者の得失優劣」を論じる時ではないとの意見が有力であったこと、そして、清浦首相自身もまた「時局安定のため」と選挙後に退陣する意向を示すなかで、事實上、加藤以外の選沢肢はなく、第十五回衆議院議員総選挙の結果に従い、彼が選定された。他方、内閣の組織に關し、憲政会、政友会、革新倶楽部のいわゆる「護憲三派」の協調関係は、総選挙後、急速に冷却化し始めており、将来の政局安定には不安が残されていた。平田内大臣は、「三派の協調が破れて再び政局が収拾すべからざる紛糾に陥る事を深く憂慮したものとみえて、大命降下後に加藤と会見し、「時局収拾のため三派協調の必要なること」を忠告したという。加藤は大命降下後、直ちに政友会の高橋、革新倶楽部の大養のもとを訪れて入閣を求め、両者もまた、政局の安定を重視する立場から、問題をはらみつつも求めに応じて入閣した。三派の連立として、選挙結果に基づく内閣が組織されたことは世上に高く評価され、牧野宮内大臣も、これを「近來の快事なり」と評価し、「政界の墮落せる積弊を幾分一洗したる感あり」と日記に書き記している。これで、危機克服に向けて、ひとまずの体制は整った。

次に、危機克服への第二の取り組みは、西園寺と平田内大臣との間で取り交わされた将来の首相選定方式に関する申し合わせである。長らく問題となっていた首相選定方式について、一方で、元老の再生産を拒否するとともに、桂園時代に自ら行っていた退任する首相による奏薦という方式をも拒絶し、将来的には内大臣が奏薦の任を補佐することとした。西園寺と平田内大臣の間で元老の再生産が否定されたのは、直接には、人材不足が理由としてあげられたが、それ以上に従来の元老像への否定的評価があった。西園寺は、元老や重臣といった個人の威信に立脚した政治の弊害を強く意識していた。後に大養内閣選定に際し、西園寺は、重臣の弊害について、彼等は、今日的な

問題の本質を十分理解しておらず、したがって、実効性が期待できないことを指摘し、さらに、元老なり重臣なりの役割を慣行化するようなことがあれば、「将来の政治を汚し、立憲政治の精神に反するやうな空気をつくる」ことになるとして、強く反対している。一方、退任する首相による奏薦を拒否し、内大臣を選定に加えたことについては、彼等の政党観が背景となつてゐる。退任する首相が、政党政治に立脚して後継首相を奏薦するならば、この点で、イギリスの立憲制に限りなく近づいていくこととなる。これに対し、西園寺は、平田内大臣の「英国流を真似ても日本は駄目だ、独逸でさへ失敗したではないか」との意見に同意を示し、将来的な非政党内閣の可能性を口にしてゐた。政権交代を可能とする複数の政党はおろか、唯一の「国家的政党」すらも求心力を失い、西園寺が政党への評価を非常に低下させていたなかでの申し合わせであつた。内大臣を選定に加えるという「元老・内大臣協議」方式の導入は、一方で、元老の補充を拒否し、他方で、退任する首相による奏薦を拒否し、当面、最後の元老を宮中官僚によつて首相選定を担つていくことを申し合わせるものであつた。このような申し合わせは、天皇にも上奏されたが、公に知られることはなかつた。

そして、第三の取り組みは、内閣への協力、なかでも重要法案への積極的支持である。第一次加藤内閣において、これまでの内閣が十分に対応できずにきた政治課題が、次々と解決の緒に付いていく。それは、男子普通選挙法の制定であり、貴族院改革である。西園寺公望は、このような政治課題の解決に積極的であり、普通選挙法案と貴族院改革法案の議会通過がかなわなければ「又政局は大紛糾を起し人心の安定を期することが出来ぬ」との危機感から、全面的に内閣に協力する姿勢をとつた。第五十議会において、元老西園寺の全面的な支持、そして、三派の協調を維持し、積年の政治課題の解決に向けた政治家達の努力によつて、普通選挙法は成立し、貴族院改革についても一応の決着を見た。西園寺は、これを「国家の爲め御同慶の至り」と喜んだ。また、同内閣では、政党の官僚制という観点から、主として、立憲同志会、憲政会において主張されていた政務次官制度が新たに設けられ、「政

党内閣制への一步」と位置づけられている。

このような危機への対応は、次第に、新しい政治環境を醸成していく。政治課題に一応の決着がつき、危機的状況にも落ち着きが見られたことは、二つの意味を持った。第一に、与党三派にとって、連立内閣を維持し続ける当面の必要性がなくなるということである。政党勢力内では、単独過半数を占める政党が一つもなかったことから、次期内閣を目指して、また議会の運営および主要法案の通過のために、他政党との連携や合同を通じた多数派工作が積極化した。このような連携、合同構想は、単に当面の政局への対応にとどまるものではなく、政党政治の将来像が意識されていた。有利な連立関係にある憲政会が、あくまでも協調関係の継続を求めたのに対して、政友会は、革新俱樂部と合同を果たすなど、憲政会に対して次第に独自色を強めていった。

第二の意味は、当面の危機が克服されたことを受けて、後継首相を選定するものにとって比較的自由的な立場で選定しうることになる予想されたことである。第一次加藤内閣の選定が、一九二四年の政治危機に対する緊急避難的な意味からの不本意な選定であった以上、次にいかなる内閣が成立するかということは重要な意味を持つていた。政友会の小泉策太郎は、西園寺の政治秘書である松本剛吉に対し、来るべき次の内閣が再び政党内閣であるのか、それとも非政党内閣であるのか、西園寺の意向を確かめようとしている。また、政友本党の床次竹二郎は、「政党純理論より行けば政党内閣の仆る、時は当然反対党たる我党に大命降下すること勿論」であり、一方、「若し元老等に於て政友の首領を除き中間内閣を奏請する場合は必ず政友内閣の内閣の反対者たる我党に提携又は連立の相談あるべきことは火を踏るよりも明か」であると、第一次加藤内閣に対して政友本党が唯一の反対党である点を強調する。一方で、「中間内閣」下で与党になるという構想も抱いていた。これに対して政友会では、分裂の方法によつては、憲政会とともにその責任を分かちあうこととなり、「或は床次内閣又は政友本党との提携若しくは之を与党とする中間内閣」が成立するかも知れず、その時には、政友会と政友本党の合同どころか、政友会に脱党者が続

出し、政友本党が第一党となるかも知れないと危惧し、田中総裁はその処置に煩悶していると伝えられていた。

一九二五年七月三十一日、第一次加藤内閣は、経済政策をめぐる与党内での政友会側と憲政会側との閣内不統一によって総辞職した。政友会と政友本党は、急遽、両党の提携を発表し、双方から西園寺に向かつて「政、本提携成立」の電報をしきりに打って、下問の勅使が到着する前に「西園寺公の耳に入れ置かん」と努力した。それは、政友会の小川平吉でさえ、「政権獲得臨時組合」と自嘲するものであった。この行動は、政友会・政友本党提携を進めたグループが、首相が何らかの基準に則って選ばれ、その上で、衆議院での多数が重視されると考えていたことを示している。この連合によって、衆議院内での与野党議席数は、与憲政会が一六五議席であるのに対して、政友会と政友本党が合わせて二四八議席となっていた。与野党関係を重視する憲政会の政権交代構想に対して、衆議院での多数を重視する姿勢は、政友会に伝統的なものである。加えて、政友会分裂の際に、西園寺がこれを残念がり、いずれ合同するであろうとの見込みを示していたこと、さらに総選挙後すぐに合同をおこなおうとした床次に他日を待つように指示したことなど、他ならぬ西園寺へのアピールであった。

しかし、西園寺が選んだのは、再び、憲政会の加藤高明であった。首相選定を分析するに際しては、誰が選ばれたのかという選定結果に加え、いかなる観点から選ばれたのかという選定の論理、そして、いかなる方法によって選ばれたのかという選定方式の、三点に注目しなければならない。これらは相互に深く結びついているからである。今回の選定では、第一次加藤内閣成立の際に平田内大臣にも下問がおこなわれ、その後、将来的な選定方式として奏上された「元老・内大臣協議」方式が、西園寺と牧野伸顯内大臣との間で踏襲された。牧野にとつて、今回は、内大臣就任後初めて参加した首相選定過程であった。西園寺と牧野内大臣との間で会談がもたれているが、それは実質的な協議というよりも、一応の意見交換という側面が強かった。両者の考える後継首相が、加藤高明で一致していたからである。

西園寺が加藤を逼り、牧野がそれを支持したのは、憲政会の政策が未だ世論の支持を失っていないという政策上の正当性、依然憲政会が政党内最多数党であるという単一政党としての議席数、そして、憲政会の行動様式が、政友会、政友本党に比して「立憲的」と受け止められ、世論の支持を得ていると見られていたためであった。政友会と政友本党の提携に関しては、将来的な合同の見込みは薄く、「提携ノ動機公明ヲ欠キ〔中略〕政機移動ニ何等ノ影響ヲ来タスベキニ非ズ」と厳しく評価され、加藤が選ばれたことについて、「与論ニ合致シタル措置」と捉えられていた。政党内閣が否かという点については、牧野内大臣が、選定に際し、「政党の世の中ゆゑ」と発言したように、政党側が懸念していた以上に、首相選定者内での政党内閣への圧力は強かった。しかし、牧野が、そのように「政党の世の中ゆゑ反対党の床次が順かも知れませぬが」とわざわざ前置きしながら、憲政会の加藤を選んでいるように、政権交代のルールとしての与野党間での政権交代という様式はとらず、個別具体的に判断している。西園寺は、政友会、政友本党、憲政会いずれに大命降下しても得失があり、憲政会への大命降下が比較的に害が少ないと判断した。牧野は、西園寺の意見に「全然同意」と書き記し、憲政会への大命降下について、「大勢は憲政に同情せる傾向」との判断から、「一般に御尤もの御聖断と拝するを疑はず」と、これが世論に受け入れられる選定結果であることを確信していた。つまり、今回の選定において、次の政権を政党内閣とするか非政党内閣とするかという点も、そして、どの政党を選ぶかという点でも、ともに当面の政権をめぐる個別具体的な判断に委ねられ、その判断の際には、世論が納得する選定であるということが重視されたのである。

そして何より、このような論理と方式から、他ならぬ加藤高明、憲政会が選ばれたということが重要である。先に述べたように、これまで憲政会は、首相選定者から政友会としての信頼を得ず、政権交代の相手としては不適格であるとなされていた。その憲政党内閣が、政策や議席数、そして行動様式といった普遍的観点から再び選ばれたということは、元老はじめ首相選定者から、政友会として認知されたことを証明するものである。先の選定で加

藤が首相となることに最後まで反対していたのは西園寺であり、宮中官僚の中では已むなしという雰囲気が強かった。このような西園寺にとって、外交と、党の統制という憲政会への二つの懸念材料は、それぞれ幣原外交と加藤首相の指導性によって再考を促されることとなった。

外交については、憲政会の外交方針の転換、なかならず幣原外交への高い評価が重要である。当初、西園寺の幣原評は、「今日の場合難がやりても皆同じ事で、此以上には何も出来ぬ」というものであった。消極的な物言いながら、幣原の外交指導を肯定的に見ていることが分かる。幣原外相へのこのような評価は、次第に熱を帯び、遂には、「先づ近頃になき出来の良い外務大臣なり」と称揚するに至る。憲政会の外交方針の転換は、すでに中間内閣下において進展している。しかし、それが西園寺に承認されたのは、実際に政権を担当してからであった。

次に党の統制を含め、加藤首相の指導性に関しては、第五十議會への加藤の対応を受け、西園寺は彼を高く評価することとなった。加藤は、連立内閣を組むにあつても、自らに大命が降下されたことを理由に基本的には加藤の内閣であるとの姿勢を崩さず、政友会、革新倶楽部に対し、優位に政権を運営した。また、党と内閣との関係においても、内閣優位の姿勢で臨み、憲政会内から不満がでるほどであった。西園寺は、後に自伝のなかで、「今では加藤ほどの押えの力を持ったものもない、黨員などをもよく押えたようだった」と述べている。加藤の党に対する統制ぶりを高く評価していたのである。このような加藤高明認識、憲政会認識の転換を受け、西園寺は、「改造にせよ其他の方法にせよ、兎に角此の内閣を持続せしむることが最も必要であると思ふ」と内閣支持を強く述べるに至るのである。

今回、西園寺は比較的自由な立場から後継首相の選定をおこなうことができる状況にあった。普通選挙法と貴族院改革には決着がつき、また、政友会を選ぶこともできれば、「中間内閣」を政友本党に支持させるという選択肢もあった。言葉を換えれば、憲政会を選ぶ必要性はなかったのである。その様な中で、憲政会が政策的観点など普

遍的な理由から選ばれたことはまさに固期的なことであつた。つまり、再び憲政会加藤という選択は、西園寺の承認する複数の統治政党が誕生したことを意味している。第一次加藤内閣における幣原外交と加藤首相の政治指導への評価は、西園寺に従来持ち得なかつた他の選択肢を与え、首相選定上に統治能力のある複数の政党を誕生させた。それは、政権に対する競争的複数政党制への道を開くものであり、西園寺の政治指導を、一九二四年危機への対応から、新しい政治体制の模索へと変化させていく契機となる。ここに、政党内閣制を慣行化していく一つの原点があるのである。

三 慣行化への政治指導——政友会田中という選択——

西園寺は、信頼しうる複数の統治政党を得て、以後、単なる一九二四年の政治危機への対処という短期的意味合いを越えて、個々の政治指導の中に長期的観点を折り込んでいく。他方、第一次加藤内閣、第二次加藤内閣、そして第一次若槻内閣と三たび政党内閣が成立し、ようやく定着してきたかに見えた政党内閣路線は、この内閣のもと岐路に立たされる。政党政治の混乱を背景として、再び、非政党内閣運動が活発化したのである。政策的争点と政治的争点、そして、政権をめぐる競合と政治システムをめぐる競合が入り乱れるこのような混乱のなかで、西園寺は、どの様に政治指導をおこない、どの様な帰結を得たのか。まず、第一次若槻内閣下での政治指導を論じ、次に政友会田中義一を首相とする選択がどの様な意味を持ったのかを明らかにすることで、政党内閣制の慣行が次第に制度化されていく過程を明らかにする。

(一) 第一次若槻内閣下の政治争点

吉野作造は、一九二六年九月号の『中央公論』誌上に「西園寺公の元老無用論」と題する論考をものし、西園寺

公望が「政黨内閣主義」の立場に立つて、元老を自ら無用化しようとしていると論じ、時代の変化を大きく意識づけた。

彼は、その冒頭で、新聞記事からの要約として、宮中とのやりとりを示された西園寺の意向を紹介している。西園寺の意向とは、将来的な首相選定方式に関し、これまでは元老が下問に答えていたが、本来、内大臣が答えるべきものであり、現在では、それが可能な状況にあるということである。それは、「政黨の発達も段々健全になり、超然内閣の出現を必要とする理由も薄らいだ今日、内閣組織の推移は今後自ら帰着する所ありて、所謂御下問の奉答も形式にとまり、恐らく其の實質に触れることはなくなるだらう」との判断に基づき、「今日は最早元老が内閣組織の實質に干渉すべき時節ではない。内大臣が自ら理の帰着する所を考へて決定するに面倒はなく、又さうすることに格別の故障もない筈である」と結論づけている。

この年の一月二八日、加藤首相は第五一回通常議會の最中に死去し、三〇日、同じく憲政會の後継總裁である若槻礼次郎を首班とする内閣が成立した。この選定について、吉野は、「憲政常道の当然の成行として喜ぶべきものである」と高く評価した。また、貴族院議員大木遠吉も、「政状之推移も先々適當之解決と申す之外有之間敷候」と好意的に評価している。牧野内大臣は、今回の選定に関し、「政変の場合には何つも種々の運動行はれ、極はめて騷擾敷、煩に堪へざる程なるが、今回は比較的靜穩にて、訪問客杯甚だ少く、昨年来の経過等に顧み、無益の面策を断念し、又一方政情の簡單明瞭なるが為めなるべく、大に安心せり」との感想を記している。新聞の論調においても、若槻が首相となったことに、「反対の声更に無かりき」という状況であった。平穩かつ評価の高い政変であつたことが分かる。

加藤首相の死を受け、憲政會では、翌二九日、首相代理として議會対策を引き継いでいた若槻内務大臣を後継總裁に選び、大命降下を待った。政友本党は、この議會において、憲政會と政策面での協力關係にあり、事態を靜観

した。他方、純然たる野党の位置にあった政友会では、田中総裁が「次の内閣は当然自党に來るものと思ひ居る」ようすではあったが、加藤の急死に鼻をくじかれるかたちで、おおむね自重に努めていた。

このような中、第一次若槻内閣の選定は、先の選定と同じく、「元老・内大臣協議」方式によっておこなわれた。西園寺も牧野内大臣も、ともに後継首相としては若槻がふさわしいと考えており、直接会談することもなく、間接的な意見交換によって決定されている。選定論理という点では、吉野が述べたように、若槻は、大命降下の時点では、憲政会の新総裁であつたが、しかし、西園寺への下問の段階では、未だ総裁には選出されていない。今回の若槻への大命降下について、理由として経済政策など加藤内閣が未だ政策的に行き詰まっていなかったことが語られ、また、原内閣の先例が言及されている。しかし、何より選定者の念頭にあつたのは、議院開会中の首相の急死であるという点であり、まさに開会中であるこの議會をどうするかということであつた。原首相の急死後の首相選定においては、当然の如く高橋是清が後を追つたわけではなく、平田東助内閣成立の可能性も高かつた。また、加藤友三郎首相の急死後の首相選定では、延長内閣論が否定される結果となつた。そして、両者とも、今回の例とは異なり、議會閉会中の死去であつた。選定後、西園寺は、「兎に角若槻で行けるものやら何うかは分からぬが、議會丈は高橋より勝しならん」と、議會を意識した発言をし、このような議會閉会中を理由とする考えは、牧野内大臣など官中官僚にも共有されていた。

このような選定過程を見れば明らかなように、第一次若槻内閣の選定は、必ずしも「憲政の常道」といつた長期的な政権交代のあり方を意識して選定されたものではない。それは、議會閉会中の首相の急死を受けて、世論に配慮しつつ、当面の政局を打開することを目指した短期的な選定であつた。吉野が述べたような政治システムとの関係での選定ではなく、政権をめぐる判断結果だったのである。しかし、牧野が「安心せり」と述べ、また、吉野が高く評価したように、世論の高い支持を受けるとともに、政治家の間でも、比較的安定的な政権移行となつた。第

一次若槻内閣の選定に際しては、政権をめぐる判断と、政治システムをめぐる判断の間で、二者択一的な選択を迫られることはなかった。同床異夢のなかで、非常にスムーズに政権が移行したのである。

ところが、この第一次若槻内閣下において、次期内閣をめぐり、政権をめぐる判断と政治システムをめぐる判断が必ずしも一致しない状況となる。一九二六年は、第一党憲政会内の贈収賄事件で若槻首相も巻き込まれていた松島遊郭事件、第二党政友会の党首田中義一にまつわる陸軍機密費事件、そして、「国体」問題とも関係していた朴烈怪写真事件など、疑獄事件が相次いだ。その最中にあって、憲政会、政友会、政友本党の三党は、いずれも衆議院に過半数を占められないなかで、めまぐるしく分裂と連携をくり返し、政党間の対立の激化は政局をますます不安定にしていた。このような状況は、早くも、政党政治の閉塞感を醸し出していく。

このような政党政治の閉塞感を受け、非政党内閣運動が再び活発化する。この第一次若槻内閣期の非政党内閣論は次の四つの特徴を持っており、非常に力強く、現実的な問題となっていた。

第一の特徴は、逆説的ではあるが、それが政党政治の進展を受けての非政党内閣論であるということである。政党間での政権交代という確立されつつあると見られた政治慣行によれば、次期首相には、第二党である政友会の田中義一が選ばれるはずであった。しかし、彼は自ら陸軍機密費事件という疑獄の渦中にあり、彼への批判は強かった。非政党内閣論の一端は、田中、床次という次期政党内閣候補が、首相として不適格であるという認識の上に立っていた。この様な人物を、政党の党首であるという理由で、天皇の信任を受けた次期首相として選定して良いのであろうか。このような個別具体的な不都合を懸視し、あえて、政党間での政権交代という観点から選定を行わなければならないのであろうか。その問いが、この時の非政党内閣論に単なる非政党勢力の割り込みという側面を越えた根本的な問題を提起していた。

次に、第二の特徴は、それが政党政治の進展を受け入れた上で、なお政党政治の欠陥を誰が補っていくべきなの

かという観点をはらんでいた点である。ここで問題となるのは、当面の政治的混乱を誰が收拾すべきかということであり、なかでも間近に迫った第一回の普通選挙をどの勢力が主催するかということであった。あくまでも政党内で問題が解決されるべきなのか、それとも、それ以外の勢力が何らかの役割を果たすべきなのか。「普選をやるには中間内閣に限る」という議論が行われ、また、政党内閣が不可能である場合の貴族院の役割についても言及されることとなる。さらには、後述するように、政党内閣制を前提とした上での、天皇および宮中の役割が議論され、摸索されるようになるのである。

第三の特徴は、「政党の不振は久しいものであるが、今年の政治季節ほど醜怪をきはめたものはなかった」と、一九二六年暮れの『東京朝日新聞』社説において論じられたように、世論の中に政党政治に対する倦怠感が広がっていたことである。世論は、非政党内閣を支持しないまでも、政党内閣に対し、批判的であった。したがって、第一次加藤内閣の選定以降、世論への配慮によって、選定結果が「御尤もの御聖断」と受け止められることが重視されたが、非政党内閣という選択肢が必ずしも世論から遊離していないと考えられる状況にあったのである。

このような問題の所在と、客観情勢の変化を受け、第四の特徴として、首相選定者をも巻き込んだ非政党内閣論であった。西園寺とともに首相選定を担うべき、牧野内大臣もまた、次期政権について非政党内閣を望ましいと考えていた。牧野は、「普選をやらしむるには中間内閣最も可なり」という意見に、「其通りなり」と答えたという。また、牧野は、政党内閣での政権をめぐる競争が、お互いの醜聞の暴露合いとなつてしまつてゐる現状について、「内外人心に与ふる影響少なからず。憂慮限りなし」と考えていた。この様な牧野の動向について、西園寺は、一九二六年一月一日の段階で「若し内閣更迭でもある時は或は田中の反対を云ふかも知れぬ」と考えていた。

若槻首相は、このような政権の動搖に対し、政友本党と政策協調を行い、議会での政治基盤を強化しようとした。若槻は、解散に積極的ではなく、あくまでも議院内での解決を優先していた。しかし、このような提議も、解散総

選挙と次期首相奏鷹を念頭においた、政友本党側の付かず離れずの姿勢によって、さして強固なものとは成り得なかった。また、政友本党の岩切重雄が、松本に対し、「床次氏は頗る迷ひ居れり」として、中間内閣に床次が入閣する見込みを語っているように、少数第三党である政友本党にとって、非政党内閣論は必ずしも否定しえない選択肢であった。他方、第二党である政友会では、田中内閣成立を目指し、政党内閣論を強く支持していた。政友会の中橋徳五郎は、松本に対し、政友会としては、もし非政党内閣が成立するならば、「金も使ひ護憲運動を盛に起す考へ」であるとして、西園寺への伝言を依頼している。しかしその一方で、岡崎邦輔が「中間内閣は到底駄目と思ふも、或は之が実現を見るも計り難し」と述べ、その後、野田卯太郎が、「中間内閣は西園寺さんの命令なれば夫れでよろしい」と語っているように、客観情勢の困難さ、そして何より、首相選定それ自体が元老の判断に委ねられている状況にあつて、先行きはなお不透明であつた。

このような非政党内閣論の盛り上がりのおかげで、西園寺の意向についても様々な思惑が乱れ飛び、また、様々な情報が入ってきていた。例えば、西園寺の政治秘書である中川小十郎は、「假令八ヶ間敷とも老公は中間内閣をやる考あるらしい」と述べている。しかし、この時、西園寺が支持していたのは政党内閣であつた。「憲政擁護会杯を恐れる訳ではないが、何うも政友の方が受けが良い様だ、田中としては甚だ危い感じがするが、何うも自分一人の考としては田中が良いではないかと思ふ」と述べ、田中には何かと注意を与えている。彼は、一〇月七日、非政党内閣論が各方面から聞こえてくるのに対して、「政友の首領に非ざる所謂中間内閣の首相なるものは其経歴が日本より外国の聞えが大切にて、例へば二三度大臣をやりたる人とか、又は陸海軍大臣とか外務大臣とか殖民地總督とか云つたやうな人でないと困ることもある、夫れ故中間内閣と云うても余程六ヶ敷ものである」と述べている。「政友の首領」であることを選定の第一条件として掲げ、さらに非政党内閣を組織できるような人物がないことを理由にこれを否定しているのである。

つまり、吉野の「西園寺公の元老無用論」の中で、西園寺が「政党の発達も段々健全になり、超然内閣の出現を必要とする理由も薄らいだ今日」と論じていたまさにその時、政界は、憲政会、政友会、政友本党、これら三党鼎立のもと大変な混乱期にあり、非政党内閣の成立を求める運動が活発化していたのである。そしてさらに、西園寺と宮中官僚の中で、次期首相の選定をめぐり、初めて深刻な意見の相違を見ていた時期なのである。したがって、吉野が伝えた西園寺と宮中官僚とのやりとりは、政党政治の漸次的発展を受けて将来的な国家像が提示されたのではない。逆に、政党政治への批判が、国民はおろか、首相選定をも担う宮中官僚においても強く提起される中で、西園寺の強い意志表示であり、政治指導なのである。彼は、政党政治の漸次的発展を受けて、これを首相選定上に制度化しようとしたのではない。首相選定上に制度化することで、これを促進強化しようとしたのである。このような西園寺の意志がより明確に示されるのが、一九二六年一月一日、河井弥八侍従次長との会見である。

西園寺は、この日、河井侍従次長を通じて、当面の政局に如何に対処するべきかという問題に關し、自らの考えを内大臣や宮内大臣ら宮中官僚に伝えている。西園寺は、まず、朴烈怪写真事件について、「皇室をかさに着て政府の倒壊を策するものすらあり。而かも彼等は時局を收拾するの實力を有せず。決して彼等に誤らるる勿れ」と、宮中が政治運動に巻き込まれることに注意を促している。政局が混乱する中で、西園寺が「最憂慮すべき事態」とは、「摂政殿下に対して英断を下させ給ふことを仰ぐの一事」であった。「若万一御一断を下し給はば、是れ実に殿下を政争の渦中に入らしめ奉ることなり。怖るべし。摂政殿下は親ら政務を御指揮あらせらるべからず」と考えていた。したがって、当面の政局については、「此儘解散迄推進むべし。解散に依りて万事を解決するの外なし。但し松島事件が意外の点まで進展し、議會招集前、政府倒壊に至らば、一大英断を以て政党の集散離合を行う者の出づるの外なかるべし。政党に立脚せざる中間内閣、若は総選挙の爲のみにする超然内閣組織の如きは断然不可なり。後者は違憲なり」と答えている。

西園寺は、「若槻内閣は政策に未失敗せりと云ふべからず」との認識に立っていた。その上でなお、混迷を深めていく政局に対して、「陰謀的行為」を嫌い、あくまでも政界内での問題解決を求めていた。ここでの力点は、現在の政局に対して、天皇、そして宮中はどこまでも他力本願の姿勢を崩さず、何らの政治介入をもするべきではないという点におかれている。このようなやりとりは、当時、政党政治の混乱を宮中の行動で解決しようという意見が、他ならぬ宮中に根強く存在していたことをうかがわせるものである。西園寺は、問題の解決を解散総選挙に任せ、また、議会前に政権が倒れたとしてもあくまでも政党勢力内で解決が図られるべきであると考え、したがって、宮中が政治上の判断に立ち入ることや、「中間内閣」および「選挙管理内閣」といった構想は、強く否定されるのである。かつて西園寺は、高橋内閣において改造問題が紛糾し、場合によっては憲政会政権が誕生するかも知れないという局面において、「今日の如き時局紛糾の場合を摂政官様に御聞かせ申し聖断を仰ぐがよいではないか」と、摂政の英断で事態が好転するならばそれでよいとの考えを示している^⑤。また、「選挙管理内閣」という構想は、まさに、清浦内閣の成立に際し、西園寺によって行われたことである。西園寺のこの変化は、先の第二次加藤内閣の成立によって憲政会の統治能力を認め、複数の統治政党を得たことにより、政党間での政局の展開が可能となったからであると考えられる。以前は、憲政会への不信感から、政党間での政局の展開が期待できなかったのである。したがって、西園寺は、第五十二議會を前に、一貫して、解散総選挙による政局の打開を支持していた。一九二六年一月二二日に大正天皇が崩御し、諒闇中の総選挙の実施が危ぶまれたおりにも、内務大臣代理として総選挙の準備にあたったいた憲政会の安達謙蔵に対して、「議會解散差し支えなし」と明言し、「御諒闇は宮中に関することにて、國家の政治運用には何等關係なし、此の際人心を一新し國論を一定するには解散の断行当然なり」と答え、若槻首相への伝言を依頼している^⑥。

このような西園寺の政治指導は、単に、第一次若槻内閣下の政局收拾を目的とするものではなかった。それは単

なる政權をめぐる問題を越え、政治システムをめぐる問題として意識されていたのである。政友会の小川平吉は、「蓋し公は政變の遠からざるを慮り中間内閣運動の起るを恐るゝと共に、国家将来の爲め強固なる政党の出現して彼の仏國の轍を踏むが如きことなからんことを望まるゝに非ざる乎。小党分裂の弊は予が常に公と談義して公の首肯せらるゝ所」であつたと述べている。また、近衛文麿が小川に伝えたところによると、西園寺は「政權の授受に面倒なきやう予の眼の黒き中に定めたきものなり」と語っていたという。西園寺はかつて憲法調査のためにイギリスを訪れた際、二大政党制を目の当たりにして、それを憲法政治の理想とした。他方、フランスが第三共和制のもと、議會が小党分立状況にあるなかで、内閣の更迭をくり返していたことを反面教師としていた。したがって、強力な二大政党制に立脚した政党内閣制が追求されることとなる。西園寺は、「今度もし解散になつたとすれば、政友会も支離滅裂になつて、或は再び立つ能はざるに至るかも知れないが、少くとも實に於いては改善されるだらうし、政友本党は二分して、与党が多数を占めるに違ひない。政權は必ず多数党に行くにきまつてゐるから、怪しげな中間内閣の、累を皇室に及ぼすが如き憂ひも一掃されるわけだ」とその効果のほどを期待していた。

また、このような政治的将来像を定めようという彼の意志は、この時期、首相選定方式への取り組みにも相通じるものがあつた。一〇月一四日、西園寺は摂政に拝謁し、自分個人の意見として将来の首相選定方式について申し述べた。それは「西園寺も老衰致、且つ将来の事も心配仕る次第に付」という理由からの、将来を見すえた奏上であつた。彼が将来的な首相選定方式として奏上したのは、「今後政變等の場合には内大臣にも御下問、又西園寺なき後は内大臣へ主として御下問、若し同人に於て参考の爲め相談、意見を求め度場合には勅許を願ひ目的の人へ協議致す事と仕度」というものであつた。これは一九二四年に平田内大臣との間で決めた方式を将来に敷衍するものであり、先の吉野作造の「西園寺公の元老無用論」に示された西園寺の意向と合致している。彼は、この奏上に關して、個人的意見であるからと、事前に牧野内大臣ら官中官僚と相談することなく、事後的に伝えている。牧野

は、「実に重大なる事を承はるなり、然し已に言上済みとの事なれば此際は唯謹んで拝承するの外なき次第なり」と答えている。宮中においても、将来的な首相選定のあり方については、様々研究が続けられてきていたが、この様な動きは、西園寺の奏薦によって一時水をさされた形となった。

しかし、このような西園寺の積極的な政治指導にも関わらず、彼が問題の解決を託した解散総選挙は、遂に行われることはなかった。一九二七年一月二〇日、内閣不信任案の提出に対し、若槻首相が政友会の田中、政友本党の床次らとの三党首会談によって妥協をはかり、閣内中の政争中止を取り決めたからである。若槻首相は、総選挙に不安を抱いており、田中と床次は、総選挙の回避を願っていた。このような政党側の事情に対し、憲政会による解散選挙を望まない松本剛吉の動きを背景に、貴族院の最大党派研究会の青木信光、水野直らが仲介にたった。他方、宮中官僚と三党首会談を直接結ぶ資料はないが、彼等の中では、昨年三月という早い段階から、首相の提議する三党首申し合わせによって、現在の政争を解決すべきであるという考えがあったこと、内閣不信任案提出にたいし、天皇が、「現下の政情に付き、深く御軫念あらせらるるものと拝察」される状況にあったこと、そして、三党首の会談自体が、貴族院の内大臣室で行われていることなどから、その関係がうかがわれる。

今回、若槻首相が解散総選挙を回避したことは、二つの点から決定的な意味を持っていた。ひとつは、政権をめぐる競合という点においてである。この妥協によって、一時的に問題は解決され、内閣不信任案は取り下げられた。しかし、それはあくまでも一時的な解決としかならなかった。その後、憲政会と政友本党との提携が進められるに従い、政友会の内閣への対決姿勢は強まっていた。このような議会内での対立は、震災手形、金融恐慌問題での紛糾を引き起こし、議会終了後、枢密院に提出された台湾銀行救済勅令案は、臨時議会の開会を求めるべきであるとの理由から否決されるに至った。総選挙は、当然のことながら、必ずしも与党が勝利するとは限らない。したがって、与党にとっては、院内において野党の協力を得、自らの政策を実行できるのであれば、必ずしも総選挙にこ

だわる必要がないのも事実である。しかし、総選挙によって、国民の支持の帰趨を明らかにしておくことが、議会運営を明快なものとする。妥協によって一時的に議会での問題を解決したことが、結局、さらなる混乱と早期退陣を招くこととなった。

そして、それ以上に決定的な意味を持っていたのは、もう一つの、システムをめぐる競合という観点からである。西園寺や牧野内大臣など、首相選定の責を負うものの動向を考えると、今回の解散回避が持つ決定的意味合いは明らかである。西園寺は、政局の混乱が総選挙によって解決されることを望み、官中官僚に対してもその意志を徹底していた。この時、解散総選挙がおこなわれ、仮に憲政会が敗北するということになれば、首相は選挙結果によって交代したことは疑いない。そうすれば先の第十五回総選挙後の加藤内閣成立以上に、選挙と政権交代との関係が明瞭になっていたのであろう。普通選挙に基づく政党内閣制が疑いもない形で示され、選挙によって政権の帰趨が明らかとなるということが政権交代の原則となっていたはずである。それは、政党間での政権をめぐる競合に確固たる原則を与えるとともに、政党外の勢力にとって、あがない得ない原則となっていたことが予想される。また、一方、憲政会が勝利を取めたとすれば、政権は安定し、なおかつ三党鼎立状況にも何らかの解決がもたらされていたはずである。いずれにせよ、政治的混乱を解決するものとして、選挙の持つ意味が確立されていた可能性は高いであろう。後継首相の選定が元老を中心に自律的におこなわれていたなかで、首相選定者内に、総選挙による問題解決が強く唱えられていたという決定的瞬間は、こうして過ぎ去っていった。三党首会談のため議会が停会されたことを聞いた西園寺は、「それではもうとても解散は出来ない。真に解散の決意があるのなら、即時断行するよりほかないのに」〔中略〕あ、これでまた当分低級下劣な政争を繰り返して行くのか」と深く嘆息したという。

(二) 西園寺の選択と、政界再編

一九二七年四月一七日に第一次若槻内閣が突然に総辞職した後、次期首相には、田中義一、政友会総裁が選ばれた。選定は、予想されたとおり、西園寺と牧野内大臣による「元老・内大臣協議」方式に則っておこなわれた。しかし、もはや、牧野が田中内閣の成立に反対することはなかった。牧野は、京都に滞在していた西園寺に対し、河井弥八侍従次長を勅使に立て、下問を伝えるとともに自らの意見を託した。伝えられたのは、「憲政の常道に依り田中男に大命の降下あるを以て至当とする」との意見であった。首相選定に際し、「憲政の常道」という言葉が選定理由として用いられたのは、これが初めてのことである。伝言を聞いた西園寺は、「豫て自己の抱懐する所と符節を合するが如き」と、牧野内大臣の意見にすぐに同意し、勅使を送り出した。

ところが、西園寺は、田中奏鷹を伝える勅使を送り出した後、急ぎ書簡をしたため、その後を追わせている。その書簡には、「過刻奉答仕候第三は、陸軍大将田中義一え仰付られたりとの意味に有之候。政友会総裁え仰付られたしとの意味を申上候義には無之候。此辺御含被下度。為念持遣候」と記されていた。この書簡は、西園寺が、必ずしも政党内閣を支持していたのではなく、政党内閣期にあつてもなお、一貫して非政党内閣組織の可能性を念頭においていたという議論の有力な論拠となっている。西園寺が政党内閣を奏薦し続けたのは、やはり、状況への短期的で消極的な対応の積み重ねであり、田中内閣の選定も、その様に位置づけられるべきなのであろうか。

まず、何より指摘しておかなければならないことは、田中義一が選ばれたというその事実を軽視するべきではないということである。書簡において、西園寺は、政友会総裁の田中ではなく、陸軍大将の田中を選んだとわざわざ但し書きをつけた。しかし、陸軍機密費事件という疑惑のまっただ中にあった田中が、第二党の総裁という立場を離れ、わざわざ陸軍大将であるという理由で選ばれるとは考えられない。政友会総裁であるということに選定の原

因を求めなければ、次期首相に田中を選ぶ必然性はおろか可能性すら無くなってしまうのである。西園寺は、第一

次若槻内閣下の政治状況において、一貫して政党内閣を支持し、非政党内閣を否定してきた。そして、事実、第二党の党首である田中が選ばれたのである。

このような消極的な説明に加え、次に、なぜ西園寺がこの書簡を急ぎしたため、河井侍従次長を追わせなければならなかったのかという積極的な説明をしなければならない。それは、外交に目を向けることで理解しうる。この時、政党内閣論としては、田中の政友会と、床次の政友本党があったが、西園寺は、田中を支持していた。西園寺は、かつて第二次加藤内閣下において、「政友会退で、支那の事杯の分らぬ武蔵金吉や外の連中が八釜しく云ひ居るも、自分は現政府の執り居る処置を以て可なりと認め居り、田中は比較的支那の事も承知し居る筈にて、先づ自分と同一意見ならん、床次に至つては更に分らずと思ふ」と述べていた。その田中に関して、政党内閣を首相としつつ、要職には政友外の人物をあてるという組閣構想があった。それは、原内閣の様に純然たる政党内閣として組閣するのではなく、第一次西園寺内閣の様な組閣形態となるということである。一九二六年八月一二日の時点で、西園寺は、「田中は政友会の者共には言へぬことだが、田中の考を付度すれば、若し田中に大命の来りたる時は大臣を政友会員のみを取らず広く人材を他より求め、又其人材が田中の傘下に集るもの、如く思ひ居る様だ」と捉えていた。また、田中自身、「党外の人と雖も人材は之を迎ふるに躊躇せず」と述べていた。このような構想は、西園寺にとって、二重に望ましいものであったと考えられる。第一に、外交面で、西園寺が望ましいと考える田中の外交姿勢が、政友会の中国情勢に詳しくない勢力に引きずられる様な可能性が少なくなる。そして第二に、田中自身にスキャンダルを抱え、政党政治の弊害、なかでも党弊が叫ばれ、中間内閣論が喧しいなかで、内閣の安定に寄与しうると考えられることである。

この書簡に関し、結論的に言うならば、西園寺の目的は二つある。まず第一に、西園寺は、政友会の田中ではなく、個人としての田中を奏薦することによって、党内での彼のリーダーシップを支持し、党首主導の閣僚選考、さ

らには党内での統制の確保を願った。政友会の内閣ではなく、田中の内閣であるという説明は、政友会への入会後まだ日が浅く党内基盤に不安のある田中にとって、特に大きな意味を持つだろう。かつて、加藤高明は、彼自身に大命が降下されたということを理由に、政友会、革新倶楽部に対して、優位に組閣交渉を進めた前例がある。このような解釈は、西園寺の外交への志向性とも一致し、さらに彼の政党観とも一致する。そして第二に、西園寺は、政友会の田中ではなく、個人としての田中、さらには陸軍大将としての田中を奏薦することによって、内閣が、現在の政治状況において他の国家諸機関に対し、指導力を発揮しうることを願った。当時、田中への支持は、政友会内のみであり、実業界においても反対の者があると予想されていた。政党政治家以外においては、政党内閣制を強く支持する者もあれば、強い反発を覚えている者もあった。なかでも陸軍内での田中への反発は強く、「若し田中に内閣の来るやうのことあれば軍人中非常なる反対の出ること必然」、また、「田中男に大命降下せば田中反対の軍人が飛出す」との情報まで伝わっていた。このようななかで、田中内閣の選定はおこなわれた。したがって、事実としての政友会内閣を、田中陸軍大将の内閣として説明することは、同床異夢の平和の中に、政党内閣制への一歩を確かに進めるものだったといえる。西園寺の政治指導は、過渡期にあつて、事実を積み重ねることによって、国家の統合を確保しつつ望ましい政治体制への移行に努力していた後がうかがえる。つまり、西園寺は、政党内閣論者であるが故に、そして非政党内閣の可能性を認めていなかったが故に、急速晉陞をしたため、河井を追わせなければならなかったのである。

田中内閣の選定は、慣行による政党内閣制の制度化という観点から、二つの意義を持っていた。一つは、首相選定者内において、「憲政常道」という理念が一定の意味を持ったことである。田中選定に際し、初めて、西園寺はもちろんのこと、牧野内大臣など宮中官僚を含め、首相選定を担う者の中で、首相選定の論理としての「憲政の常道」が実態を持ち得た。それは短期的な政権をめぐる選定ではない。将来的な政治システムを念頭においた選

定であつた。第一次加藤内閣選定においては、あくまでも当面の危機回避が目的であつた。それが、田中選定にいたつて、首相選定者内でも「政党内閣主義」がそれ自体としての影響力を持ち得たのである。

そして、もう一つは、第三党の意義を減却し、二大政党化を促したという意義である。田中義一が選定されたことは、三つの意味で、第三党の意義を減却するものであつた。第一に、政党への批判が強いなかでも、もはや「中間内閣」があり得ないことが示された。かつては、政党内閣で劣位にあつても、非政党内閣下で与党的立場に立つことで、政党内閣を自党に優位に展開するという手段があり得た。しかし、「中間内閣」下で与党となつたという政権構想は、この選定によつて、現実味の薄いものとなつたのである。西園寺は、非政党内閣と政党内閣間で議論が著しいなかで、政党内閣を選挙し、官中官僚にも彼の政治指導に従わせた。政党内閣は、あくまでも政党勢力内での競争を基礎としなければならなかつたのである。第二に、憲政会との間で政策による提携関係を持ち、衆議院内での多数を主張した政友本党が選ばれなかつたことは、あくまでも単独で第二党とならなければならぬことを意味した。三党首合意後、憲政会と政友本党は連携し、政策に関し、議院内の多数派を形成してゐた。単に議会議場が問題であれば、連携によつて多数を形成しても意義は同じである。今回の選定は、政友本党と憲政会の政策面での比較多数と、政友会の一党での比較多数の間での選択であつた。ここに、政策多数は、首相選定上、意味を持たないことが示された。したがつて、諸政党は、あくまでも一党で多数を獲得しなければならないのである。ここに第三党が政権を主体的に担当する機会はない。政権党を目指す限り、第三党に存在意義はないのである。そして第三に、疑獄事件で非難されてゐた田中自身が選ばれたということである。第二党の党首に個人的な問題があり、次期首相としてふさわしくないと考えられる状況にあつても、なお、彼が選ばれるのである。それは第三党にとつて、「中間内閣」下で与党となることも、他の政党と連合を組むことで少数ながら政権につくこともできず、そして第二党の党首に問題があるとされる場合においても第三党が選ばれることはないということを意味する。こ

ここに第三党の存在意義は失われたのである。

田中内閣成立後、憲政会と政友本党が合同し、民政党が結党される。床次は、政友本党の解党に際し、「時論は小党の分立に満足せず、又新選挙法の実施に直面して」と、その理由を説明している。ここに、一九二四年から約三年間続いた三党鼎立状態は終わりを告げる。二大政党化したことについて、西園寺は、小党分立を嫌い、これを支持していた。初めての普通選挙である第十六回総選挙の結果、政友会と民政党の二大政党が伯仲したことにより、逆に、少数党がキャスティングボードを握る事態となつても、なお、フランスとドイツの例を引きつつ、小党分立より二大政党が良いという見解を示している。「小党分立に依つて漁夫の利を狙ふやうな、そんな奸智、専横に屈するよりは、遙かに上々なるもの」との判断からである。

政権をめぐる競合と、システムをめぐる競合は、ここに一つの解決を見た。システムとしての政党内閣制が支持されるとともに、二大政党化したことで、政権をめぐる競合がシステムにビルトインされたのである。次の政変に際しては、田中内閣総辞職の即日中に、反対党である民政党の浜口内閣が組閣を完了している。台閣を去り、野党となつた政友会でも、この選定について積極的評価を下していた。政友会幹事長森恪は、民政党内閣の成立を、「政党政治運用上喜ぶべき現象」と捉え、その理由として、「政党の分野と政権の移動が従来より一層明らかとなり、従つて今後政党政治に対する国民の理解と立憲政治運用上の原則が確立されたと言ふべき」ことをあげた。また、牧野内大臣は、この政変を前に、「世論も其帰着点に付ては大勢上已に期待するところあるが如し」と書き記している。西園寺は、当初、一九二四年の政治危機への対応に心を砕いたが、憲政会への評価の逆転を背景に、将来的な政権交代路線の構築へと傾倒していった。その政治指導は、独自の観点から離合集散をくり返す政党勢力においても、また、異なる政治構想を抱いていた宮中官僚においても最早あがない得ないものとなつた。

四 元老以後の國家像を求めて——近代日本における政党内閣制の慣行——

これまで首相選定をめぐる、西園寺公望の選任を軸に、政党内閣期の政治慣行がいかに形成されてきたのかを分析してきた。では、このような制度化の過程を経て、いったい何が慣行化されたのであろうか。

一般に、「憲政の常道」が踏られる場合、首相選定上の原則という側面が強く、民意を反映する政党間で政権交代がおこなわれることを意味している。しかし、それは単に首相選定上の慣行というにとどまらない。首相選定における政党勢力の独占的地位、首相を中心とした政党内閣による国家諸機関の統合、そして政治的役割を否定されるべき権威としての天皇像という三つの側面から、政党内閣制という一つの政治のあり方を形作っていたのである。これらを、それぞれ首相選定上の「憲政常道」、政治統合上の「憲政常道」、官中・府中関係上の「憲政常道」と呼び、個々に検討すると共に、全体としての意義を明らかにしていく。

首相選定上の「憲政常道」は、政党内閣期の政治慣行において、その中心的位置を占めている。従来、「憲政常道」という際には、政党内閣であるべきという首相選定上の論理面に注意が向けられてきたが、しかし、論理のみを採り上げるのではなく、当時採用された選定方式とあわせて検討することが有意義である。首相選定上の「憲政常道」を理解するためには、一九二〇年代中葉からの首相選定をめぐる変遷とその意義を、方式と論理両面にわたって追っていく必要がある。

一九二〇年代中葉には、首相選定に関する改革の必要性は誰の目にも明らかとなっていた。それは論理と方式の双方に関わるものであった。明治憲法上、首相の任命権は天皇にある。しかし、天皇の選定機能は形式的なものであり、元老による奏薦が実質的選定機能を果たしていた。元老が相次ぎ死去していく中で従来の首相選定方式を単純に続けることは困難であり、また、機械的に首相を選定することで将来の予測可能性を高め、政権交代を安定化させることが求められていた。論理面においても、「政党内閣主義」の高揚の中、従来のように元老の判断に依

存し、その中で政治的安定と政策的合理性を確保するということは困難となってきた。このような二重の行き詰まりが意識されるなかで、改革上の選択肢として、元老の補充などによる「元老協議」方式の再編、退任する首相による奏薦、枢密院への諮問、重臣会議構想、そして、内大臣への諮問など五つの代案が模索されていた。

一九二四年の夏、元老として唯一残された西園寺と、平田東助内大臣との間で申し合わされたのは、元老を補充することなく、新たに内大臣を選定に加えるというものであった。それが当時の政党への不信感を背景としていたことは既に述べた。ここで選択された「元老・内大臣協議」方式は、必ずしも元老以後の首相選定方式としての機能を備えてはいない。それは、内大臣が政治的機能を果たすことに疑義があり、結局、元老の政治的判断に頼らざるを得ないからである。内大臣が首相選定に加えられても、元老と相談し、元老の意見によつて首相が選定されていたことはこのことを示している。したがって、この方式を選択した当初は、他の選択肢、なかでも退任する首相による奏薦という選択肢を否定する意味が強かった。そうであればこそ、それ以後も、政治的判断をおこないえない内大臣が、誰と相談するべきか、いかなる機関に諮問するべきかという問題が、引き続き議論されることとなるのである。

したがって、一九二六年一〇月に西園寺が奏上した将来の首相選定方式案は、選定方式の制度的安定という点を考えた場合、その異常性は否めない。実際の政治判断を誰がおこなうのかという点についてなら答えを提供していないからである。牧野内大臣がその後も諮問機関について幾度も西園寺に意見を求め、さらに、一九三〇年、西園寺が一時危篤状態に陥る程の大病をした際に、天皇から彼に、再度、将来の選定方式に関する下問がおこなわれたのは至極当然のことである。しかし、西園寺は決して将来的な諮問先を確定することはなかった。一九三〇年の下問では、自らの死を目前のものとして強く意識していたにもかかわらず、将来、内大臣が単独で奏薦することを望み、内大臣が欠員の場合には、宮内大臣が奏薦にあたるべきことを奏上した。それは一九二六年の奏上を踏襲す

るものであり、内大臣の替わりに宮内大臣を推しているということは、依然、内大臣に政治的役割を求めていることを意味している。先に見たように、西園寺は、国家の将来を思い、「政權の授受に面倒なきやう予の眼の黒き中に定めたきもの」との考えを持っていた。西園寺が将来の首相選定方式として選んだのは、政治的判断を下すことのできない内大臣による単独奏薦である。このような選定方式を前提とする以上、政治判断をどこに求めるかという重大な問題が残されることとなる。

ここに、選定論理として、「憲政常道」の持つ必然性がある。政權交代が与野党間で機械的におこなわれるとするならば、そこに政治的判断の介入する余地はない。先に「西園寺公の元老無用論」のなかで吉野が紹介していた「内閣組織の推移は今後自ら帰着する所ありて、所謂御下問の奉答も形式にとまり、恐らく其の實質に触れることはなくなるだろう」との西園寺の言葉は、以後、選定をめぐる政治的判断を、選定に関わる個人に求めるのではなく、原則に委ねる意思を示すものである。そして、原則を横目に、元老、内大臣の政治判断によって後継首相を選挙していく「元老・内大臣協議」方式は、あくまでも過渡的なものであり、将来的には、原則に基づく内大臣単独による機械的な選定に移行していくことが想定されていたのである。ここに、天皇の任命権とともに、天皇への奏薦権もまた、実質性を失い、形式化することとなる。その中で、「憲政常道」と呼ばれる政權交代のルールが、実質的選定機能を果たしていくのである。

したがって、選定論理としての「憲政常道」は、明瞭で、誰もが納得しうる選定基準を提供しなければならない。それは、特別な事情のない限り、野党第一党の党首を首相に指名する、というものであったと考えられる。その上で二点指摘するならば、まず第一に、「特別な事情」というものは極力限定的に解釈されなければならないということである。このような「特別な事情」の範囲それ自体が慣行によって決められていくのであるが、既に確立されたものとしては、現役首相の死去や病気があげられるだろう。その時には、同一政党の後継総裁が首相に

指名される。問題となるのは、政治的陰謀を認めないという姿勢をとるかどうかである。第二次若槻内閣が安達謙蔵内相によって倒閣に追い込まれた際に、これを陰謀として大命再降下に踏み切るかどうかが思案されたが、結局、野党第一党に政権は移った。選定基準は、あくまでも明快でなければならぬのである。そして第二は、政党連合は政権の受け皿として認められず、多数派は、単一政党を基準に判断されるということである。その背景には西園寺の連立内閣観がある。西園寺は、連立政権の統治能力に懐疑的であり、第二次若槻内閣末期の「協力内閣」構想に対しては、「薩長の内閣」の例まで引いて、「組合せといふことは難しい」、「協力といふことは面白くない」と強く反対している。そうであればこそ、二大政党化を望み、選定を通して誘導したのである。このような明快な基準によって首相が選定されることによって、政権の移動が滞りなくおこなわれ、さらには政治の安定につながる事が期待された。

以上を総括すると、「憲政常道」と呼ばれる政治慣行は、単なる結果論としての慣行ではなく、首相選定の上での目的と機能と方式を持っていた。つまり、「憲政常道」論は、内大臣による単独奏薦という方式面からの必要性に裏付けられ、首相選定に際しての政治的判断を回避するという目的から、後継首相の機械的選定という政治的機能を担っていたのである。そしてそれは、西園寺にとって、将来を見すえた意図された慣行であったと結論づけることができる。

「憲政常道」と呼ばれた政党内閣期の政治慣行は、このような単なる首相選定上の慣行にとどまるものではない。首相選定上の慣行を軸に、より大きな国家像としての意義を有していた。明治立憲制の分権的性格により、首相選定上の「憲政常道」それ自体では、政党内閣制による国政運営を機能させることにはならないからである。政党内閣が政治上の中心的位置を占め、その責任において国務を遂行するためには、他の国家諸機関、そして天皇との関係が重要な意味を持つてくる。首相選定上の「憲政常道」は、他の二側面、政治統合上の「憲政常道」と、官中・

府中關係上の「憲政常道」に補われることで、一つの政治システムとしての政治慣行となるのである。

まず、政党政首を首相とする内閣によって、他の国家諸機関が統合されなければならない。これを、政治統合上の「憲政常道」と呼ぶ。従来、明治立憲制のもとで、分立的な国家諸機関を統合していたのは集團としての元老であった。しかし、その権威の低下と政治的役割の変化から、次第に元老以後の國家統合という問題が重要となってきた。元老に代わり、統合を果たすべく期待されたのは、首相を中心とする内閣であり、したがって、強力内閣の組織が関心の中心となってきた。内閣機能強化は、元老以後の政治体制を求めて、桂園時代、さらにはその後の第一次山本内閣の時期から次第に進められてきていた。その後も、一回ごとの選出勢力と非選出勢力との妥協や提携、協力關係の制度化を求める「清意投合」の進展、首相個人の力量を背景に關係諸政治集團を網羅する挙国一致内閣、そして立法と行政の融合を期待する政党内閣など、政治的安定と政策的合理性を確保すべく、強力な内閣の組織が模索されてきた。既に見たように、一九二四年の政治危機は、このような模索が失敗続きとなっていたことと關係していた。

政党内閣期にあつて、西園寺は、その時々々の政府を可能な限り支持し、内閣の他機關への統制を助ける政治姿勢を貫いている。西園寺は、貴族院に対して、内閣を支持するように積極的に働きかけるとともに、枢密院や軍部に對しても内閣の統制を側面から支援した。首相選定上の「憲政常道」によって、内閣は政党内閣であることが予定されている。したがって、内閣の機能強化への政治指導は、政党内閣による國家諸機関の統合を進め、さらには國民統合をはかるものである。

そして次に、責任内閣の裏がえしとして、天皇が政治的判断をおこない、政治に介入することが否定され、宮中と府中の区別が確立されていなければならない。これを、宮中・府中關係上の「憲政常道」と呼ぶ。その背景には、政治的役割を否定されるべき權威としての天皇像がある。元老以後の國家統合という際に、天皇の存在は微妙な位

置を占めてゐる。非憲法的存在であつた元老以後の統合主体として、憲法上の存在、なかでも諸大臣を束ねる内閣、衆議院に基礎をおく政黨、そして、幅広い大権を有する天皇が脚光を浴びることとなる。枢密院は、諮問機関として、次第に消極的な影響力を行使することにとどまるようになり、貴族院は、下院優位の風潮のなかで自ら二院化していった。軍部は、当面、内閣のなかで自己利益をはかりつつある。このような中で、政黨政治を原則的には容認しつつも、その弊害をのぞきバランスをとる存在として、天皇の役割が官中をはじめ一部に期待され始める。それが端的に現れてゐる例が、先に挙げた田中内閣成立をめぐる選舉管理内閣論と、後の田中内閣の辭職過程である。

これに対して、西園寺は、天皇の政治的役割には否定的であり、政府と官中が明確に分かれ、天皇不親政の原則を墨守すべきであると考へてゐた。天皇に判断を求めるようなことは、天皇を政争の渦中に巻き込むこととなることから、強く否定された。その背景に、西園寺は比較的柔軟な天皇像をもつてゐた。以前、パリ講和会議において、ドイツの前皇帝の処分が問題となつたことがある。後藤新平や伊東巳代治、大養毅等の間では、「講和談判の席上に於て民主論が世界の風潮なりとして帝政排斥の議が提出せらるる」ならば、その対応によつては「我國体に甚大の影響を及ぼす」として、その後の臨時外交調査委員会でも問題となつた。これに対して、西園寺は、「独帝と我皇室とは比較すべき問題にあらざれば何等憂慮すべき事なく、英國すらロイドジョージは我英國の皇室は如此事に因り何等の影響を受くるものに非らずとて賛成したる位なり」として、この問題に全く拘泥することなく、各国との協調を重視し、議案に賛成してゐる。明治立憲制の諸制度を構築する上で、日本は、プロシア王国、あるいはドイツ帝国をモデルとした。西園寺の中で、近代日本は、ドイツと決別し、イギリスが引証標準となるのである。

以上論じてきたように、首相選定上の「憲政常道」は、政治統合上の「憲政常道」、官中・府中関係上の「憲政常道」によつて補われることで、単なる首相選定上の政治慣行にとどまらず、一つの政治システムを構成している。政黨内閣期の政治慣行は、慣行に基づく政黨内閣制であつた。それは、状況への單なる消極的対応というにとどま

らず、新しい国家像の、積極的な模索なのである。

では、このような一九二〇年代中葉から漸次制度化されていった政党内閣制の慣行は、いかなる意義を有していたのか。まず第一に、それは、第一次世界大戦の影響を受けた国民の政治参加の拡大への対応であった。理念としての「大正デモクラシー」のひとつの帰結としての政党内閣制慣行である。第二に、より長期的な制度疲労に対する対応であり、元老以後の政治システムとしての政党内閣制慣行であった。元老の政治関与への批判は強く、次第にその弊害が目立つようになっていた。このような元老の将来的な廃止は、第一次加藤内閣成立後に、唯一残された元老西園寺と、平田内大臣の間で申し合わされている。しかし、元老を否定しても、それが政治上不可欠の役割を担っている以上、何らかの形でその機能を代替しなければならない。このような残された元老の役割を代替するものとして、政党内閣制が有意義であった。つまり、政党内閣制の政権交代という原則に基づき、政治的判断を下せない内大臣が機械的に選定することで首相選定は自動化され、国家諸機関の統合は、政党内閣によって一元的に果たされることが期待できたのである。これら二つの側面は、一九二四年の政治危機への対応でもあった。

そして第三に、明治立憲制の到達点という意味での政党内閣制慣行であった。それは二つの意味からである。一つは、明治立憲制に内在する調和的統合者の不在という問題に、答えを与えるという意味である。明治立憲制それ自体は、天皇大権と天皇無答責の狭間で、意思決定の上での中空構造となっており、これまでは元老が集団としてその役割を補完してきた。政党内閣制は、分立的国家諸機関を一元的に統合することで、その空間を補完し、明治立憲制を機能させることができるのである。もう一つは、イギリス型の政党内閣制こそ、憲法政治の到達点として捉えられていたという意味においてである。政党政治の発展を促し、政党内閣制の導入を求める際に、「憲政育美」とのスローガンが多用されている。「憲政」を「育美」するものとしての政党内閣制像である。また、明治憲法のモデルをどこに取るかという問題について、イギリスを範とするか、プロシアを範とするかに論争があった。そし

て、最終的にプロシア型が選択されたのは、イギリスを一方の理想としつつも、「立憲ノ大事方ニ草創ニ属シ未ダ實際ノ微驗ヲ経ズ」との現状判断にもとづき、「寧ろ普國ニ倣ヒ歩々漸進シ以テ後日ノ余地ヲ為スニ若カスト信スル」との理由からであった。⁸⁶ イギリスと当時の日本との大きな違いの一つは、「英國ノ慣法ハ政党ノ結成大抵兩党ニ帰ス。故ニ一党少数ヲ得ルトキハ、即チ他ノ一党多数ヲ得」るのに対して、当時の日本では、政党が未だ結成しなくてもおらず、また小党が分立して團結することが出来ないと考えられており、イギリス型を導入するならば、「輾転相攻メ甲蹙キ乙倒レ安定スル所」がないと予想されたことである。西園寺は、若かりし頃、伊藤に随伴して憲法調査のための欧州行に参加している。その西園寺にとって、政党内閣制の慣行が確立されたことは、憲法政治の完成を意味していたのである。⁸⁷

他方で、このような政治過程が必然であったわけではない。一九二四年危機に端的に現れた諸問題を解決し、強力な内閣を組織するためにはいくつかの選肢が存在していた。第二次山本内閣は、力ある首相が、有力な人材を網羅し、国民内閣として自己を位置づけることで、国民統合を果たし、直面する課題に応える強力な内閣となることを目指していた。このような挙国一致内閣論なども当然に選肢のひとつであった。このようないくつかの政治路線、国家構想の競合するなかで、政党内閣制という答えが選択されたのである。

また、政党内閣期の政治慣行は、明治立憲制の可能性のなかで、比較的ラディカルな方向性を選択している。明治憲法において、貴族院と衆議院は基本的に平等である。また、枢密院と内閣の関係についても上下の関係は規定されていない。その様な中で政党内閣制へと指導され、さらには、多党制という可能性もありながら、二大政党間での政権交代、しかも政策的にもはっきりとした対抗関係を持つ二大政党制へと移行していったことは、首相選定の中心に未だ内大臣という官中官僚が位置しているという間接性を除き、比較的ラディカルなシステムが形成されたといわざるをえない。「競合型民主政」の崩壊を論じたリンス (Joan Lin) は、その定義を、政権交代の可

能性^{（せいせい）}においでいる。彼が、政權交代の事実ではなく、可能性を基準としたのは、政權交代が実際にはなかなかむずかしく、それでは基準が高すぎると判断したからである。にもかかわらず、この時期の日本では、男子普通選挙を念頭に、わずか八年の間に政權交代を三たび繰り返した。

つまり、明治立憲制の中での政党政治の進展は、必ずしもこのような形に帰着すべきものではなく、多くの可能性のなかで選択されたもののなのである。原敬政友会によって進められた政勢勢力、つまり選出勢力の非選出勢力に対する優位化の進展が、必然的に、二大政党による政党内閣制の慣行に結びついていたわけではない。そこには、第二の統治政憲政会に至る蓄積と、そして何より、西園寺の政治指導が強く介在しているのである。

政党内閣制の慣行が安定化するには、西園寺のこのような指導方針が制度化され、既定の政治路線として安定化しなければならぬ。その意味で、田中内閣の成立に際し、宮中官僚においても「憲政の常道」という考えが、選定の基準として実質を持ち始め、さらに政党が二大政党化したことは、慣行の制度化と安定化に大きく寄与すると考えられる。

しかし、その一方で、三つの点から慣行の脆弱性を指摘しうる。まず第一に、それがあくまでも慣行に基づくということである。明治憲法上、制度的には、議会はあくまでも国家諸機関の中での一機関にとどまる。だからこそ、運用によって次第に政党内閣制の方向に移行してきた。政党内閣制が安定化するには様々な要素があり、必ずしも憲法制度によって運用が決定づけられるわけではない。しかし、慣行に立脚しているということが、状況の変化に対して脆弱であることは免れない。第二に、その様な慣行化の努力が、もっぱら西園寺という一個人によって担われているという点である。したがって、西園寺が影響力を行使しうる間に、「憲政の常道」なканんずく「政党内閣主義」がどれだけ慣行として定着するかという点に、それが将来にわたる政治のあり方となりうるかどうかがかかっていた。西園寺は、一九三〇年に将来の首相選定像を示し、元老的な個人の役割を否定した上で、自らが「元氣

に致し居る間」は、積極的に下問に答える旨を述べていた。すなわち、元老西園寺は、自らが元氣である間に、元老的个人の役割を無用化しなければならなかったのである。そして第三に、西園寺の政治指導それ自体がさして強力でも安定的でもなかったということである。田中内閣成立に際し、西園寺は強い政治指導を発揮したが、他方で、三党首合意によって、解散総選挙による政局の打開という彼の方針は願っている。西園寺が元老としての自らの影響力を間接的消極的なものとするよう配慮していること、そして政党や官中が政権とシステムをめぐって独自の結合を展開していることがその背景となっている。西園寺が政党勢力とそれ以外の勢力との紐帯であったことが、彼の政治指導を際立たせ、意義づけるものであったが、他方で、彼に強い同盟者をもたらしこともなかったのである。

結局のところ、政党内閣制の慣行が、政治システムとして安定化し得るかどうかは、実際の政党の統治能力に多くを依存している。既に論じたように、慣行への移行は、必ずしも政党政治の全幅の発展を受けたものではなかった。それは、元老以後の国家像を模索することが急務であったことなどを受けて、政党内閣制の慣行に移行する中で、政党政治のさらなる発展を期待するものであった。したがって、政治システムの安定化のためには、今後ますます政党改良に努め、その統治能力を高めていかなければならない。後年、木戸幸一は、西園寺の目指したものに、「西園寺さんは二大政党の更迭でいくと。当時の二大政党と言っても社会党はいれてなくて、つまり、民政党と政友会と言ったような、強いて分けければ農村と都市を代表している政党が交互に変わっていくというような、それをだんだん育成していききたいというお考えだった」と回想している。

おわりに

西園寺公望は、死の直前になって、毎日つけていたという日記を丹念に燃やしていった。したがって、西園寺に

関する記録は多く存在しながらも、そのほとんどが第三者から見た西園寺像である。このことが彼への理解を困難にできた一因となっている。本稿では、一方で、彼の発言など活字史料を重視するのみではなく、彼の行動との間で総合的に判断すること、そして他方で、発言を単に取り出して分析するのではなく、過程論的な文脈のなかに位置づけることで、西園寺の実像に迫ってきた。

その結果、政党内閣期の政治慣行が、西園寺の積極的な政治指導によって、一九二四年から二七年にかけて形成されたものであり、政党内閣制導入によって積年の課題に應える一つの政治改革であったことが明らかとなった。晩年、ともに政局にあたった木戸幸一は、西園寺について、氣質としては恬淡、しかし意志の非常に強い政治家であつたと記憶している。西園寺は、元老以後の国家像を見すえ、政党内閣制の慣行を樹立し、漸次、安定的で強固なものとするべく、政党や宮中官僚を補導し、一貫した政治指導を重ねたのである。

ここで最後に、その西園寺公望の政治指導に関し、政党内閣期の前後で何が変化し、何が変化しなかったのかという、彼個人の変化に関する議論と、他の政治家ら、特に政党勢力や宮中官僚との間でどの様に位置づけられるかという議論をおこない、総括する。

西園寺は、中間内閣期にあつて、非政党内閣の成立に尽力し、政党内閣期にあつては、政党内閣の成立に指導力を発揮した。西園寺は、そもそも伊藤博文の政治系譜を継ぎ、改良された政党による政治を憲政の理想としていた。したがって、政友会において政党改良に努めるとともに、元老として初めて首相選定の場に参加した際、すでに将来的な政党内閣制を提起していた。しかし、その後、第二党である憲政会に対し、外交問題を中心に、その政権担当能力に強い疑義を抱くようになり、現実的に政党内閣での政権交代には否定的となった。したがって、一九二四年の加藤選定は不本意なものであり、逆に政党への評価を著しく低下させていた。ところが、第一次加藤内閣の施政なかでも幣原外交は、西園寺に政権交代可能な第二党を与えることとなった。西園寺にとって、このような政

党観の変化は、当初の構想に回帰しうる契機となった。他方、第二次憲政擁護運動へと至る一九二〇年代初頭の政治変動を通じて、元老など個人政治家の力量による政治の行き詰まりは明らかであり、彼自身、元老を再生産しない意向を示していた。ここに、元来、山県などは異なり、政党的政治的役割や、元老以後の政治体制というものに肯定的であった西園寺は、以後、自らに残された最後の仕事として、明治憲法下における政党内閣制の静かなる進展と確立に、その政治指導の総てを傾けることとなった。西園寺は望まざる跳躍を経て、自ら望ましいと考えていた政治のあり方にむけ、影響力を行使していくこととなったのである。

総じていうならば、西園寺が、中間内閣期から政党内閣期にかけて、終始一貫して追及したのは責任政治の実現であり、政治的安定を維持し、政策的合理性を確保しうる強力な内閣であった。彼は、国家本意の姿勢から、何より外交政策を重視していた。その政治指導は、国内的な政治環境への配慮をも、合理的な外交政策の確保に従属させた観がある。加えて、彼は、政治発展論的思考枠組みを持ち、国家を段階論によって理解していた。西園寺にとって将来的なイギリス型議院内閣制への移行が念頭にあり、それは憲法政治の完成を意味していた。しかし、現時点において、イギリス型議院内閣制を支えるだけの責任ある政党が存在しないのであれば、政党内閣制に理念的共感を持ちつつも、未だ条件が整っていないと判断せざるを得ない。そこには、イギリス・モデルを理想としつつ、国家建設期にあることを念頭にプロシア・モデルを選択した、明治日本の政治指導者達ももっていた漸進主義を見ることが出来る。つまり、西園寺は、終始一貫した志向性を有し、最終的な国家構想を持っていた。そして、その政治指導における変化は、政党観の変化であり、情勢判断の変化であったのである。

このような変化は、彼の政治的資源であった権威、そして政治スタイルについても同様に強い影響を与えた。彼の政治指導を支えたのは、元老としての地位に加え、何より彼の高い権威性であった。彼の権威の源泉は、高い門地、唯一残された元老という以上に、その政治指導が公正で中立的であると一般に受け止められたことにある。彼

の權威や公正さ、中立性は、はじめから備わっていたものではない。事実、一九二四年には、彼の政治指導は全くの行き詰まりを見せ、対抗勢力はおろか政友会内にまで批判が及んだ。そして遂には、加藤高明という望まぬ選肢肢に対して、やむなく、自らの元老としての權威を付与せざるを得なかった。それは彼にとって政治的敗北であった。しかし、その反面、政友会との特殊な關係が清算され、反対党である憲政会との間に公平な關係を築く契機となった。信頼しうる複数の統治政党を得たことで、彼は、当時の時代精神でもあった政治の民衆化に対し、世論に寄り添うかたちで、元老の政治的役割を縮小化し、政党を主体とした政治を押し進めることによって対応することができた。このような方向性は、彼にとって多分に意圖せざる結果であつたが、他方、彼自身、将来的な元老像として、政治への関与を極力限定的なものとする中立的存在を思い描いていたことも事実である。彼は、望まざる公平性の獲得を機に、以後、自ら望んでの公平性の維持に努めたのである。西園寺は、中間内閣期とは大きく異なり、以後、自らの元老としての役割を限定化し、極力、実際の政治決定から距離を置くことに意を注ぐこととなる。

したがって、近代日本における政党内閣制慣行への移行を考えると、それが二段階的であるという事実が重要である。つまり、政党勢力が、改革を求めてルール設定者である西園寺や宮中官僚を乗り越えていった段階がひとつ、そして、もう一つは、ルール設定者である西園寺自身が、政党勢力と宮中官僚の間にあって、積極的に改革を推進する段階である。このどちらの段階を欠いても、異なる政治史が展開されていただろう。政党内閣制への移行は、いわば、「デモクラシー」にはじまり、「政治改革」に終わったといえることができる。

次に、では、西園寺公望と、政党勢力、宮中官僚をそれぞれ分かつものは何か。西園寺と政党、西園寺と宮中官僚、両者はともに多くの面で協力關係にある。西園寺と政党は、ともに政党内閣制が望ましいと考える点で、政治システムに関する理想を共有している。しかし他方で、西園寺が実際の政局にあたる政治家としては既に引退し、助言者として政治に関与しているのに対して、個々の政党は、政權をめぐる競争を激化させていく。政党間におい

ては、政治システムが安定すればするほど、政治システムをめぐるプラス・サムの競合関係は重要性を低下させ、政権をめぐるゼロ・サムの競合が意味を高めていく。しかし、政権をめぐる競合が激化し劣悪化するならば、政治システムそれ自体が揺り崩されていくことは避けられない。西園寺と政党は理想を共有しつつも、基本的な動機を異にしているのである。

一方、西園寺と宮中官僚とは、西園寺が宮中官僚に助言を与え、宮中官僚は重要な問題については、常に西園寺の助言を求めその指導を仰ぐという関係にあった。両者は、国家本位の姿勢から、政治的安定と政策的合理性を求めるといふ動機の点で全く一致している。しかし、その手段の点で意識を異にしていた。西園寺は、改良された統治政党による政治を望ましいと考え、他方、元老による政治や、これに類する個人の役割の大きい政治システムに對して否定的であつた。他方、宮中官僚は、その時その時の判断が「御尤もの御聖断」と受け止められることを重視し、政党内閣であることにこだわりがあるわけではなかった。西園寺が政治システムにより注意を払っていたのに対して、宮中官僚は当面の政権選択が合理的であることにより注意を払っていた。したがって、従来の西園寺像として、「中間内閣」を常に念頭におき、その時その時の政治的安定のために政党内閣を選定し続けたという評価は、宮中官僚の姿勢により適合的である。そして両者の距離は、政治慣行の進展にともない、微妙に広がっていくのである。

このような西園寺と諸政党、宮中官僚との相違は、西園寺の政治的人格が時代状況に一致し、これを動機として、また資源として生まれたものである。それは、国家本位の姿勢に高められた、天皇および宮中との親密な関係、伊藤博文の系譜を受け継ぐ政党政治との深いつながり、そして国際社会のなかで日本を位置づける姿勢であつた。彼が首相を選定する際には、「日本より外国の聞えが大切」という意識があつた。また、西園寺は、政治を語る際、古今東西の例を引いて議論することが多く、なかでもイギリス、フランス、ドイツの例についてよく語っている。

このような西園寺が、日本の政治に關し、「政党内閣の成立せる時代」⁽¹⁾、「既に立派に憲法政治が完成している」⁽²⁾との発言をくり返す時、諸外国の例や諸外国の目を意識していないはずはない。西園寺は、政治的安定と政策的合理性の確保を政治システムに求め、フランスのような小党分立による不安定な政治状況を懸念し、イギリスのような二大政党による政治の安定を希求した。そしてそれは、彼にとって、明治以来の憲法政治の完成を意味したのである。

政党内閣期の政治慣行は、西園寺によって主導された、政党を元老なき後の政治統合主体とする政治改革の試みであり、その所産である。それは、三つの柱からなる元老没後の国家構想であった。第一に、従来、元老の役割であった首相選定を自動化するとともに、内閣を誰が組織するべきかという首相選定上の路線対立に際して、政党の優越性と排他性を確立しようとした。第二に、その政党による内閣が、従来元老が統合の努力を果たしてきた、明治憲法の制度的帰結である分立的国家諸機関を統合すべく、陰に陽に影響力を行使した。第三に、明治憲法下において、統合主体となる可能性のある天皇および宮中について、その政治的役割を否定し、政治との分離をはかるべく、一貫した政治指導をおこなった。

一九二四年から三二年までの政党内閣期は、単に政党内閣が連続したというにとどまらない。それは、慣行による政党内閣制であり、その制度化への取り組みは、長期的展望に立った一九二〇年代中葉の政治改革だったのである。

(1) 三谷太一郎「政党内閣期の条件」中村隆英・伊藤隆編『近代日本研究入門』（東京大学出版会、一九七七年）、六八頁。

(2) 升味準之輔は、この点に關し、「政党内閣時代は、およそ八年にすぎない。積重ねられた慣例は多くない。慣例と

して固まったともいえない。そして、西園寺自身、憲政常道（政党内閣）を固守していたわけではない」と、簡潔に表現している（同『日本政治史』三巻、東京大学出版会、一九八八年、四五頁）。

- (3) 升味準之輔『日本政党史論』五巻（東京大学出版会、一九七九年）、三一—一九頁。岡義武『近代日本の政治家』（岩波書店、一九九〇年）、二六三—二六九頁。山本四郎『元老』（静山社、一九八六年）、二二頁。栗屋憲太郎『昭和の政党』（小学館、一九八八年）、六五—六七頁。安田浩『天皇の政治史』（青木書店、一九九八年）、一九二—一九五頁。Lesley Connors, *The Emperor's adviser: Saionji Kinmochi and pre-war Japanese Politics* (Croom Helm, London, 1987), p.106.

- (4) 伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』（山川出版社、一九八七年）、二二—二三頁。立命館大学西園寺公望伝編纂委員会編『西園寺公望伝』四巻（岩波書店、一九九六年）、八七、一二三頁。永井和『西園寺公望はいかにして最後の元老となったのか』（京都大学文学部研究紀要）三六号（一九九七年）、一四七—一五〇頁。土川信男『政党内閣と元老西園寺公望』近代日本研究会『年報・近代日本研究』二〇（山川出版社、一九九八年）、八二頁。

- (5) 岡義武『大正デモクラシーの基底』『世界』一七二号（一九六〇年）、一九〇頁。岡自身は、政党内閣制の成立そのものに否定的であり、「加藤内閣の誕生をもって閉幕された政党政治の時期」と述べている（同『転換期の大正』、東京大学出版会、一九六九年、一三三頁）。

- (6) 加藤高明が首相に選定されるに至った経緯と意義について、拙稿「転換期における首相選定—加藤高明内閣成立にいたる政治変動—」（一九八—一九二四）『六甲台論集』法学政治学編四五巻一号（一九九八年）を参照のこと。

- (7) 前掲『西園寺公望伝』は、与野党間での政権交代の円滑性という観点から、政党内閣制の慣行が一九二七年の田中内閣成立にかけて形成されたこと（四巻、九四頁）、そして、その際に「元老西園寺の意思がはたらいていたこと」を指摘している（同、一二三頁）。

(8) 思想上の形成について、特に、坂野潤治『近代日本の国家構想』（岩波書店、一九九六年）、三谷太一郎『新版 大正デモクラシー論』（東京大学出版会、一九九五年）等を参照のこと。

(9) 三谷太一郎『増補 日本政党政治の形成』（東京大学出版会、一九九五年）、テツオ・ナジタ（佐藤誠三郎監修、安田志郎訳）『原敬』（読売新聞社、一九七四年）等を参照のこと。

(10) 従来、「宮中グループ」という言葉で、若き昭和天皇、その最大の擁護者である西園寺公望、内大臣、内大臣秘書官長、宮内大臣などが一体的な政治勢力として議論されてきた（岡義武「解題」木戸幸一著・岡義武他校訂『木戸幸一日記』上巻、東京大学出版会、一九六六年、一〇頁。また、加藤陽子「ロンドン海軍軍縮問題の論理」前掲『年報・近代日本研究』二〇、一五四—一五五頁）。他方、「宮中グループ」内における差異を重視する研究として、中岡裕「政党内閣期に於ける昭和天皇及び側近の政治的行動と役割」『日本史研究』三八二号（一九九四年）、栗屋憲太郎「改元前後の政局と天皇・宮中」河井弥八『昭和初期の天皇と宮中』一巻（岩波書店、一九九三年、以下、「河井日記」と略す）などがあげられる。中岡は、その中で、「側近」を「最終的な政治意思決定がなされる過程で影響力を持ち得るグループ」と定義した上で、内大臣、内大臣秘書官長、宮内大臣、宮内次官、侍従長、侍従次長、の六名を「宮中側近」と位置づけ、分析の道具としている（同、三七—三八頁）。「宮中側近」と呼ばれる彼らの一体性は、前掲『河井日記』などに明らかであり、「宮中グループ」という概念では分析し得ない「宮中グループ」内部に光をあてうる点で、大きな理論的貢献である。しかし、「側近」という言葉には、属人的な資格での参加という印象が拭えないこと、さらには、近代日本政治史の文脈を見ると、「既成政党」という言葉と同様、政治的批判をともなう多分に価値的な言葉であることなどから、本稿では、より一般的な名詞としての「宮中官僚」という言葉を使うにとどめる。牧野伸顯や一木喜徳郎、さらには鈴木實太郎らが政治決定に関係を持ち得たのは「宮中官僚」であったためであり、官職を辞してなお影響力を持ちうるのであれば、それは「重臣」という他の分析用語によって分析されるべ

まだからである。

- (11) 吉野作造『吉野作造選集』四巻（岩波書店、一九九六年）、一八〇頁。

- (12) New York Times, Nov. 25, 1940. また西園寺について、同じく以下のように述べている。“No one contributed more than he did to the democratization of his country.”

- (13) 岡前掲書、三〇〇頁。

- (14) 前掲『西園寺公望伝』一巻（一九九〇年）序説。

- (15) 西園寺の国際関係観について、小池聖一『親英米派』の国際関係観、『外交時報』一三三七号（一九九七年）を参照のこと。

- (16) 西園寺は、伊藤博文のヨーロッパでの憲法調査に同行し、イギリスでは、グラッドストーン（William Gladstone）率いる自由党と、ディズレーリ（Benjamin Disraeli）率いる保守党との二大政党政治を見て、ともに「ああ云ふ風に行くと好いなあ」と語り合ったという（原嘉道『西園寺公を偲ぶ』『西園寺公追憶』、中央大学、一九四二年、三二四頁）。また、政友会系人脈については、『木戸幸一政治談話録音速記録』一巻（国立国会図書館憲政資料室蔵）、二二頁でも触れられている。

- (17) 竹越与三郎『西園寺公』（鳳文書林、一九四七年）、二三三頁。この時の演説で、西園寺は、「世論の嚆々として外交の失敗を叫ぶは一理なきにあらず」と理解を示しつつも、「事態の重大なる開戦前に譲らず、是れ実に帝国安危の因て決するの秋と云ふべきなり」との状況認識を示し、「吾党は宜く冷静の心を以て内外の形勢を遠観し積極的に前途の経営を研究せんことを切望す」と述べた（『政友』六四号、一九〇五年、二頁）。なお、他方で、このような演説を行った背景に、桂と原による政権授受の約束があったことも忘れてはならない（原奎一郎編『原敬日記』二巻、福村出版社、一九六五年、一三二—一三三、一四三、一四八頁）。

(18) 元老の果たす政治的役割の変化について、三谷龍溪『増補 日本政党政治の形成』、八五—八八頁。

(19) 季武嘉也『大正期の政治構造』(吉川弘文館、一九九八年)、三八—三九頁、有馬学『「国際化」の中の帝國日本』(中央公論社、一九九九年)、四〇頁、また、伊藤之雄『山県系官僚と天皇・元老・宮中』『法学論叢』一四〇巻一・二号(一九九六年)を参照のこと。

(20) 前掲『原敬日記』三巻(一九六五年)、二七六頁。この時には、「英国流にも参らず」との反対を受け、西園寺自身の発意によって、政友会を与党とする第一次山本内閣が成立している。

(21) 岡義武・林茂校訂『大正デモクラシー期の政治—松本剛吉政治日誌—』(岩波書店、一九五九年)、一四二頁。以下、『松本日誌』と略す。

(22) 同上、一五一頁。

(23) 前掲『原敬日記』五巻(一九六五年)、二五五頁。

(24) 桜内幸雄『桜内幸雄自伝・蒼天一夕談』(蒼天社、一九五二年)、九九—一〇〇頁。また、中間内閣期の西園寺の政治指導と、その帰結について、詳細は前掲拙稿を参照のこと。

(25) 『大正十三年一月二五日付け田中義一宛西園寺公望書簡』前掲『西園寺公望伝』別巻一(一九九六年)、一六四頁。

(26) ポール・クロードル(Paul Claudel)駐日仏大使は、第二次憲政擁護運動の背後に進行する現象について、「今日まで近代日本を支えてきた伝統的かつ官僚的な古い枠組がまったく疲弊している」と指摘している(同著・奈良道子訳『孤獨な帝國日本の一九二〇年代』草思社、一九九九年、一三—一頁)。また、第一次大戦後の行政需要の変化について、御厨貴『政策の総合と権力』(東京大学出版会、一九九六年)序を、「強い内閣」への期待について、坂野潤治『政党政治の崩壊』坂野潤治・宮地正人編『日本近代史における転換期の研究』(山川出版社、一九八五年)、三五〇—三五六頁を、それぞれ参照のこと。

- (27) 政党内閣制を政治改革の一つの選択肢としてみるこのような見方の可能性を示唆したものと、有馬前掲書、一二三頁を参照のこと。また、宮崎隆次は、「開かれた競争的複数政党制を基礎とする政党内閣制の確立こそが、諸機関の一元的把握、参加の増大という二つの課題に同時に答えうる解答であったといえる」と、述べている（同「戦前日本の政治発展と連合政治」篠原一編『連合政治Ⅰ』岩波書店、一九八四年、二〇一頁）。
- (28) 松本洋幸「清浦内閣と第二次護憲運動」『比較社会文化』二二（一九九七年）、一一二頁。有馬前掲書、二四二—二四八頁。季武嘉也「西園寺公望と二つの護憲運動」『日本歴史』六〇〇号（一九九八年）、五七頁。
- (29) 伊藤之雄前掲書、二八三—三二五頁。
- (30) 前掲拙稿、一九—二三頁。
- (31) 第二次護憲運動が、統一的な目的と意図によるものではなく、複合的な側面をもっていたことについて、季武前掲書、三九二頁も参照のこと。なお、第二次護憲運動が「護憲」である意義として、守るべき憲法上の価値として、非憲法的機関である元老の横行を阻止しようという意味はあった。が、しかし、元老への批判は政友会では特に少く、それ以上に、貴族院に対する衆議院の優位や、政党内閣制の導入、責任内閣の確立など、本文中に述べたごとく、新しい憲法的価値の創造に重きがおかれていた。
- (32) この間の経緯について、詳しくは、前掲拙稿を参照のこと。
- (33) 前掲「松本日誌」、二九五頁。また、水野錬太郎に対し、「小党分裂の今日時局は益紛糾すると思ふ」と、同様の見通しを語っている（高友俱樂部・西尾林太郎編『水野錬太郎回想録・関係文書』、山川出版社、一九九九年、二〇二頁）。
- (34) 前掲「水野錬太郎回想録・関係文書」、二〇一—二〇五頁。また、前掲拙稿、一一九—一二三頁。
- (35) 牧野伸顯著、伊藤隆・広瀬順昭編『牧野伸顯日記』（中央公論社、一九九〇年）、二三—三三頁。以下、「牧野

日記」と略す。

(36) 前掲「水野鍊太郎回想録・関係文書」、二〇一—二〇五頁。

(37) 伊藤隆編「大正初期山県有朋談話筆記・政変思出草」(山川出版社、一九八一年)、一八〇頁。当初、「隈板内閣」と呼ばれた第一次大隈内閣成立の例を引き、憲政会の加藤と政友会の高橋両名に大命降下するべきだとの意見があったが、西園寺は、天皇の大臣任命は特定の個人に押しおこなわれるべきであるとしてこれに反対した(同、一七九頁)。当時の内大臣秘書官長入江貢一のメモにも、「連立」、「三派に命ぜらるゝ事可ならん。御研究を要すべきも卅年の時に兩人又は三人を召さるゝの形は採らざるを可とす。統一するを要す。主たる一人を召さるゝを可と信ず。元老より相談する様云ふを可とす。」と記されており、宮中官僚内で、三派の協調が崩れないよう真剣に考慮されていたことが分かる(同、一九六—一九七頁)。平田内大臣は、さらに、加藤に対し、三派協調を崩さないことを条件に大命降下すること考えたが、これにも問題があるとして、大命降下後の忠告となった。

(38) 「政友」二八一号(一九二四年)、二頁。

(39) 前掲「牧野日記」、一三九—一四〇頁。

(40) 一九二〇年代初頭の首相選定上の問題と、その政治的意味について、前掲拙稿を参照のこと。

(41) 前掲「松本日誌」、三二九—三三〇頁。

(42) 原田熊雄述「西園寺公と政局」二巻(岩波書店、一九五〇年)、一六九—一七〇頁。なお、山本権兵衛を元老に擁立しようとする運動とその挫折について、小宮一夫「山本権兵衛(準)元老擁立運動と薩派」前掲「年報・近代日本研究」二〇、三二六—三二七頁。

(43) イギリスの首相選定方式に関し、本稿の観点からも非常に興味深い研究として、君塚直隆「イギリス二大政党制への道——後継首相の決定と「長老政治家」——」(有斐閣、一九九八年)を参照のこと。

- (44) 前掲『松本日誌』、三三〇頁。
- (45) 同上、五一〇頁。
- (46) 同上、三八八頁。
- (47) 同上、三九一頁。
- (48) 『東京朝日新聞』一九二四年六月二八日。
- (49) 例えば、政友会の水野錬太郎は、将来的な二大政党制を念頭において、政友会と政友本党の合同に尽力している（前掲『水野錬太郎回想録・関係文書』、一四八頁）。
- (50) 政友会内では、次期政権にいたる方法として、二つの道筋が考えられていた。一つ目の方法は、加藤首相の協調路線にそって、このまま憲政会との協調関係を続け、政権の禪譲を受けようというものである。これは小泉策太郎が主張していたもので、加藤首相の言質を得ることで、あたかも桂園時代に西園寺と桂太郎との間で政権がやりとりされたごとく、また、政友会と貴族院研究会との間で行うことが考えられていたごとく、政友会と憲政会両党の間で政権をやりとりするという構想であった。しかし、これは、党内においても現実的ではないと考えられ、放棄された（前掲『松本日誌』、四〇五頁）。二つ目の方法は、憲政会との連立を解き、野党として対峙することで、対抗関係のなかでの政権獲得を目指すものである。一九二五年の七月頃には、田中義一新総裁は、この方針のもと野党に立つ決意を固めていた（同上、四〇八頁）。したがって、政友会内での憲政会との協調関係の放棄はもはや時間の問題であり、後はいかなる問題を提えて政権から離脱するかということに絞られていた。
- (51) 同上、三七六頁。
- (52) 松本剛吉の政治情報より。同上、四〇六頁。
- (53) 同じく、一九二五年六月二日、松本剛吉の政治情報。同上、四〇六頁。

(54) 同上、四二八頁。この提携に関し、政友本党内では、反対党としての組閣もしくは「中間内閣」下で中心的な位置

を占めようとしていた床次総裁や、また憲政会との提携を模索していた山本達雄などは、必ずしも望んでいなかったが、「大勢に引摺られて不承不性に同意」したものであった。政友本党内では、政友会との合同を求めるグループ、財政方針から逆に憲政会との提携を模索する山本達雄らのグループ、そして床次竹二郎のように党としての独自性を追求しようとするグループがあった。また、床次によると、この提携は、政友会側から「手切れの晩には合同は困難とすれば提携を約し呉れまじくや」と申し入れられたものである（前掲『牧野日記』、二二五—二二七頁）。

(55) 岡義武他編『小川平吉関係文書』（みすず書房、一九七三年）、六〇一頁。

(56) 前掲拙稿、八八—九五頁。

(57) 牧野は、一九二五年三月三〇日に、平田東助の後を受けて、宮内大臣から内大臣となっていた。そして、牧野の後任の宮内大臣には一木貴徳郎が任官した。なお、平田内大臣の辞職による今回の宮中人事に、西園寺が十分満足していたことについては、永井前掲論文が詳しい。

(58) 「大正一四年八月加藤第二次内閣成立之経過」及び「第二次加藤内閣成立ノ顚末」、ともに、『大塚常三郎文書』国立国会図書館憲政資料室蔵。

(59) 前掲「大正一四年八月加藤第二次内閣成立之経過」。

(60) 西園寺との会談の席での発言（前掲『松本日誌』、四三二頁）。また、今回、大命再降下の形をとるか、内閣改造の形を取るかで議論があったが、総辞職後の大命再降下としたのも、「当節柄政黨論の激しき時ゆゑ」との配慮からであつた（同、四三三頁）。

(61) 同上、四三一—四三三頁。

(62) 前掲『牧野日記』、二二三頁。

- (63) 同上。
- (64) 前掲「松本日誌」、三三二頁。これは、同時期に訪れた後藤新平に対して、「全で気狂いのやうだ」と峻烈な評価を浴びせていることとの対比の側面がある。
- (65) 同上、四四七頁。加藤首相は、首相就任後、たびたび西園寺のもとを訪れるようになったが、「西園寺老公の如きは外務大臣を大切なりと言はるゝが、現外務大臣に対し御不満もなき様察し居れり」と述べている(同、四一三頁)。
- (66) 伊藤之雄前掲書、二二九—二三五頁。また、憲政会の外交政策の転換について、坂野潤治「政党政治と中国政策」『近代日本の外交と政治』(研文出版、一九八五年)、一五一—一八一頁を参照のこと。
- (67) 「憲政」六卷二号(一九二四年)、巻頭言。
- (68) 木村毅編「西園寺公望自伝」(講談社、一九四九年)、一六八頁。
- (69) 前掲「松本日誌」、三九二頁。
- (70) 吉野前掲書、一七四—一七五頁。
- (71) 吉野作造「古い政治の新しい観方」(文化生活研究会、一九二七年)、三六頁。吉野は現時の政局を、「政党内閣論」と題する内閣論との対戦がまだ治らない時代」と規定し、その上でも、若槻内閣の成立を、「政党内閣の慣行をかためる上に非常に有数なもの」と、高く評価した(同、二四—二五頁)。
- (72) 水野錬太郎宛大木達吉書簡(大正一五年一月三〇日付け)前掲「水野錬太郎回想録・関係文書」、三三二頁。
- (73) 前掲「牧野日記」、一三九頁。
- (74) 前掲「松本日誌」、四七八頁。
- (75) 同上、四七六—四七七頁。野田卯太郎副総裁は、「加藤の死に方が二ヶ月早かりし」と述べている。
- (76) 塚田昌夫編「立憲民政党史」下巻(立憲民政党史編纂局、一九三五年)、六九三—六九七頁。

(77) 前掲「松本日誌」、四七八頁。

(78) この時の首相選定については、前掲拙稿、八五—九五頁を参照のこと。

(79) 前掲「松本日誌」、四七八頁。

(80) 牧野もまた、加藤の死に「驚愕の至り」と驚きを隠せず、「議会議場中の政治上容易ならざる出来事」と受け止め（前掲「牧野日記」、一三七頁）、議会議場中ということの理由に、若槻が望ましいという意見を伝えている（前掲「松本日誌」、四七八頁）。

(81) 本稿は西園寺ら首相選定者に分析の中心をおくため、この間の詳細については、升味前掲書、九五—一二九頁、山本四郎「日本政党史」下巻（教育社、一九八〇年）、一七六—二〇三頁、また、Peter Duns, *Party Rivalry and Political Change in Taisho Japan*, (Harvard UP, Cambridge, 1968) pp.214-235などを参照のこと。

(82) 前掲「松本日誌」、五〇三頁。

(83) 同上、五一八頁。井戸川辰三中将が松本に語ったもの。

(84) 同上、四八二頁。西園寺が、松本に、「貴族院も今日の有様では仕方がないが、田中や床次が駄目とせば、貴族院より首相を取ることも已むを得んではないか」と、述べている。前段が後段をうち消しているが、可能性として、政党内閣の混乱を取束する役割を貴族院が担うことが想定されている。また、西園寺の政治秘書であった中川小十郎は、田健次郎に対し、「今回の衆議院の出来事は実に言語道断の始末にして之は貴族院が仲裁するが宜からん」との電報を打っている（同、四八六頁）。

(85) 「東京朝日新聞」一九二六年二月二四日。

(86) 前掲「松本日誌」、五三〇頁。

(87) 前掲「牧野日記」、二四五頁。

- (88) 前掲『松本日誌』、五四二頁。
- (89) 同上、五三九頁。
- (90) 同上、五〇三頁。
- (91) 同上、五〇八—五〇九頁。
- (92) 同上、五一三頁。
- (93) 同上、五五六頁。
- (94) 西園寺の政治秘書である松本剛吉は、この時、中間内閣を強く支持しており、西園寺に意見書を提出するなど、活発に政治家間を活動していた。一方、西園寺は、彼からのより詳細な情報を期待したため、発言の中に彼への配慮が入りこみ、その真意が不明瞭となっている。しかし他方で、松本は、西園寺の発言について、これを忠実に書き留めることに意を注いでおり(例えば、同、五五三頁)、解釈に際し、このような背景を考慮する限り、資料的価値を減じるものではない。なお、伊藤之雄前掲書、二二—二三頁を参照のこと。
- (95) 前掲『松本日誌』、四九二頁。
- (96) 同上、五一〇頁。
- (97) 同上、五三四頁。また、一二月二日には、「総理大臣は兎に角何か外国に名の知れたる人で、矢張り政治の苦勞を積んだ人でなければならぬ」と述べている(同、五四四頁)。さらに、同様の発言として、同、五六二頁。
- (98) 前掲『河井日記』一卷、四七—四八頁。会見の内容については、「西園寺公望談話筆記(大正十五年十一月十五日)」前掲『河井日記』六卷(一九九四年)、一三三—一三四頁に記されており、以下、断りのない限りここから引用する。なお、原文送りがなはカタカナ。
- (99) 前掲『松本日誌』、一六二頁。

(100) 安達謙蔵『安達謙蔵自叙伝』(新樹社、一九五〇年)、二二七—二二八頁。

(101) 前掲『小川平吉関係文書Ⅰ』、六一〇—六一二頁。

(102) 同上、六一三頁。近衛は、当時、西園寺の政治秘書のようなことをしていた。

(103) 原田熊雄『陶庵公清話』(岩波書店、一九四三年)、一〇一—一〇二頁。

(104) 前掲『牧野日記』、二六二頁。永井前掲論文、一三三—一三六頁。日時の推定についても同研究に依った。

(105) 前掲『牧野日記』、二六二頁。

(106) 同上。

(107) 同上、二六一—二六二頁。事後承諾であった点について、永井前掲論文、一三三頁。

(108) 前掲『牧野日記』、二六二頁。

(109) 前掲『河井日記』一巻、二九—三一頁。また、「内閣ノ首班ヲ諮問セラルル機関ニ就キテ」『牧野伸顯文書』九八番、国会図書館憲政資料室所蔵を参照。ここでは、冒頭、元老以後の首相選定方式を模索する目的が明確にされ、イギリスの制度、フランスの制度が比較検討された後で、日本の方式として望ましいものとして、枢密院議長と内大臣に諮問する案、そして組織改革を念頭に置いた枢密院への諮問案が検討されている。この文書の作成日時は不明であるが、内容から、第二次加藤内閣もしくは第一次若槻内閣期のもものと推測される。

(110) 前掲『牧野日記』、二四五—二四六頁。

(111) 前掲『河井日記』一巻、八一頁。

(112) 三党首合意と宮中との関係について、栗屋前掲論文、中國前掲論文を参照のこと。

(113) 原田前掲『陶庵公清話』、一〇一—一〇二頁。

(114) 前掲『松本日誌』、五六七頁。

- (115) 同上。
- (116) 「昭和二年四月一八日付河井弥八宛西園寺公望書簡」前掲『河井日記』六卷、二三二—二三三頁。なお、西園寺の書答は四点あったことであるが、その内容については定かではない（前掲『河井日記』一卷、二二七頁）。
- (117) 安田前掲書、一九三頁。
- (118) 天皇、宮中官僚を中心に、人事問題への関心は高く、特に党派性の高いものや、人物としてふさわしくないとと思われるものへの拒絶反応が強い。前掲『牧野日記』二六八—二六九頁。原田熊雄述『西園寺公と政局』二卷（岩波書店、一九五〇年）、五六—五九頁。
- (119) 前掲『松本日誌』、五一〇頁。
- (120) 同上、四七一頁。
- (121) 同上、五〇五頁。
- (122) 同上、五〇七頁。
- (123) 政友会の岡崎邦輔が、松本に語ったところ。同上、五一三頁。
- (124) 同上、五二七頁。
- (125) 河原彌三郎編『政友本党誌』（政友本党誌編纂所、一九二七年）、二六頁。
- (126) 前掲『西園寺公と政局』別巻（一九五六年）、三四〇頁。原田前掲『陶庵公清話』、一一—一二二頁。
- (127) 原田前掲『陶庵公清話』、一二二頁。
- (128) 「政友」三四五号（一九二九年）、四八頁。
- (129) 前掲『牧野日記』、三七九頁。
- (130) 栗屋前掲書、四五—四七頁。

(131) 首相選定方式面と論理面の相補性を指摘したものとして、永井前掲論文を参照のこと。

(132) 一九二〇年代初頭の首相選定上の変化について、詳しくは、前掲拙稿を参照のこと。

(133) 木戸幸一は、「内大臣にご下問になると、内大臣が元老と相談して、元老の意見で決めるということになっておつた」と、戦後、回想している（前掲「木戸幸一政治談話録音速記録」一巻、一三頁）。

(134) 牧野は、一九三〇年一月二〇日、西園寺に対し、枢密院議長を将来の諮問先として重視する姿勢を見せ、また諮問を念頭においた枢密院改革について意見を求めている（前掲「牧野日記」、三九五頁）。また、西園寺への下問は、病氣回復後の一九三〇年八月に奉答された（同上、四三三頁）。

(135) 前掲「西園寺公と政局」二巻、一五四頁。

(136) 同上、一五九頁。また、「協力内閣」論と「憲政常道」論との対立について、坂野潤治「憲政常道」と「協力内閣」坂野前掲「近代日本の外交と政治」、二二二—二四一頁を参照のこと。

(137) 伊藤之雄前掲論文「原敬内閣と立憲君主制」を参照のこと。

(138) 土川前掲論文、八四頁。

(139) 枢密院、貴族院ともに憲法上の権限に変化はなく、その意味で、内閣や衆議院に対して、依然、大きな影響力を有している。しかし、政党内閣を中心とする時代基調のもとで、枢密院は次第に「憲法の番人」としての消極的牽制機能化し、貴族院は「是々非々主義」の名の下で、その時々内閣を基本的に支持する姿勢をとるようになった。政党内閣期の枢密院について、増田知子「天皇制と國家」（青木書店、一九九九年）、一一五—一三四頁。第一次若槻内閣は枢密院によって辞職に追い込まれたが、若槻にその決定を乗り越える他の政治手段がなかったわけではなく、枢密院自体が驚きをもって受け止めた。

(140) 前掲「西園寺公望自伝」、一二二頁。

- (141) 小林龍夫編『翠雨莊日記』(原書房、一九六六年)、七八五頁。同、四九四―四九五、五〇六―五〇八頁。
- (142) 前掲『原敬日記』五巻、一三五頁。
- (143) 明治立憲制の形成について、島海靖『日本近代史論義』(東京大学出版会、一九八八年)を参照。
- (144) 五百旗頭真『秩序変革期日本の構想』(PHP出版社、一九九一年)、一五〇―一七一頁。
- (145) 岩倉具視『憲法意見』(岩倉公案記)下巻、七二五頁。
- (146) 前掲『西園寺公と政局』二巻、一五三―一五四頁。犬養内閣成立に際し、「既に立派に憲法政治が完成している」との時代観を示している。
- (147) リンス(内山秀夫訳)『民主体制の崩壊』(岩波書店、一九八二年)、七八頁。二九頁、注(一六)。リンスは、戦間期の日本を「競合型民主政」に位置づけている。
- (148) 前掲『牧野日記』、四二三頁。
- (149) 後年、犬養毅政友会新総裁が挨拶に訪れた際、「党弊を打破し刷新を目的として微力を尽し、以て老後の寧公と致度、就ては党員は減ずるも計りがたき」ことに了承を求めたのに対して、西園寺は、「夫れは誠に結構の決心なり」と激励している(同上、三九六頁)。
- (150) 前掲『木戸幸一政治談話録音速記録』一巻、二二頁。
- (151) 前掲『西園寺公望伝』四巻、四三四―四三六頁。嗣子八郎にあてた遺書には、「私書並に報告類総べて焼却し終れり」と記されている。
- (152) 前掲『木戸幸一政治談話録音速記録』一巻、二〇―二二頁。
- (153) 憲政会の政治家が西園寺のもとに出入りするようになったのは、主として、第一次加藤内閣成立以後のことである(若槻礼次郎『明治・大正・昭和政界秘史―古風庵回顧録』、講談社、一九八三年、二二三頁)。

- (154) 前掲『西園寺公と政局』二卷、一六九—一七〇頁。
- (155) 前掲『松本日誌』、五三四頁。
- (156) 例えば、前掲『水野鍊太郎回想録・関係文書』、二〇二—二〇三頁。
- (157) 前掲『木戸幸一日記』上巻、七二頁。
- (158) 前掲『西園寺公と政局』二卷、一三〇頁。