

日本におけるデモクラシーの受容

— 歴史的概観 —

北 岡 伸 一

I. はじめに

1860年、福澤諭吉が初めてアメリカを訪れた時、ふと思いついて、あるアメリカ人にジョージ・ワシントンの子孫は今どうしているかと尋ねたことがある。ところが彼はよく知らず、あまり關心もない様子であった。福澤はアメリカが共和國であることも、大統領が任期四年であることもよく知っていた。しかしワシントンの子孫と言えば大變な名士であろうと思っていたので、このような無關心は非常に意外であった。自然科学方面のことでは、あらかじめ本から學んだ知識が役に立ち、福澤はたいいていのことを容易に理解することが出来た。難しいのは社會・經濟・政治關係の事柄であった。中でも福澤を最も驚かせたの一つが、このワシントンの子孫に関するアメリカ人の無關心であった(『福翁自傳』[岩波文庫版]117頁)。

次いで福澤は1862年、初めてヨーロッパを訪問した。ここでも、理解困難だったのは、やはり政治關係の事柄であった。選舉法とは何か、議會とは何か、福澤は容易に理解することが出来ず、これを周圍に尋ねても、何を分かり切ったことを聞くのかといった反應が返って来るだけ、ほとんど相手にしてもらえない有様であった。中でも福澤を驚かせたのは、イギリスにおける政黨政治、とりわけ黨派對立が平和裡に行なわれているという事實であった。福澤はその驚きを次のように述べている。「また、黨派には保守黨と自由黨

と徒黨のようなものがあって、雙方負けず劣らず鎬を削って争うているという。何のことだ、太平無事の天下に政治上の喧嘩をしているという。サアわからない。コリャ大變なことだ、何をしているのか知らん。少しも考えの付こう筈がない。あの人とこの人とは敵だなんというて、同じテーブルで酒を飲んで飯を食っている。少しも分からない。」(同前、132～33頁)。

幕末から明治前期にかけて、西洋文明の導入において、福澤は疑いもなく日本の第一人者であった。その福澤が、西洋のあらゆる文物の中で最も理解しにくいと感じたのが、以上のような英米の政治、つまりデモクラシーであった。ところがこのような福澤の驚きから僅か30年で、日本は憲法を發布し(1889年)、議會を開設するに至った(1890年)。最初の政黨内閣の成立は、それから僅か8年のことであった。1920年代半ばには、政黨内閣が慣行化し、男子普通選舉も實現された。幕末期にはあれほど遠い存在であった英米のデモクラシーの諸制度が、次々と受容されていったのである。しかしそれらの制度は、よく知られているように、1930年代には急速に機能不全に陥っていった。このように急速なデモクラシーの諸制度の受容と形骸化は、一體何故に生じたのであろうか。これが本稿が考察しようとする基本的な問題にほかならない。

ところで、大きく分けて、デモクラシーの受容の考察には、思想面の受容に注目する方法と、制度面の受容に注目する方法とがあるであろう。前者はいわば思想史的アプローチであり、後者は政治史的アプローチということになる。すでに明らかなように、本稿はこのうちの後者をとる。それは、デモクラシーの思想を觀念の上で理解することよりも、制度を現實に移植し、定着させることの方が難しく、また重要だと思われるからである。實際、福澤がイギリスの政治を容易に理解できなかったのは、それがほとんど意識されないまでに定着してしまっていたからであった。

さて、日本におけるデモクラシーの受容を、このように制度の面に限って考察することとしても、やはりデモクラシーの發展段階や程度に関する何ら

かの尺度があることが望ましい。こうした尺度として現在のところ最も広く受け入れられているのは、ロバート・ダールが『ポリアーキー』において提示したものであろう(Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971)。すなわちダールは、デモクラシーの概念をポリアーキーの概念によって再定義しようとしたのであるが、その際、参加 participation ないし包括 inclusiveness と、自由化 liberalization ないし公的異議申し立て public contestation を二つの尺度として、異なる政治体制を比較すること提唱したのである。

興味深いことに、この二つの尺度は、冒頭に示した福澤のエピソードと無関係ではない。つまり、アメリカにおいて福澤を驚かせたのは、門閥の欠如、すなわち政治的平等であったが、これにはダールの参加ないし包括と対応している。またイギリスにおいて福澤を驚かせたのは、政治的反対ないし党派対立の制度化であって、これはダールの自由化ないし公的意義申し立てと対応している。このように、福澤の疑問は、たしかにデモクラシーの核心に觸れていたのである。

本稿では、やや福澤以上に、いくらか漠然とした定義をして、政治参加の拡大、および政治的反対の制度化をデモクラシーの二つの主要な側面と見なすこととする。そして、近代日本を5つの時期に分け、各時期における最も基本的な政治的対立関係を取り上げ、そのなかで参加の拡大と反対の制度化が如何に進行したかを検討するという形で、日本におけるデモクラシーの受容を概観することとする。

Ⅲ. 幕末における政治参加の拡大(1853～71年)

最初に幕末期をとりあげる。この時期の最も基本的な政治的対立関係としては、西歐の衝撃への対応をめぐる幕府一雄藩関係を擧げるべきであろう。ただし、その前提として、江戸時代における政治参加について、簡単に要約

しておこう。

あらためて指摘するまでもなく、江戸時代における政治参加は著しく限定されたものであった。まず身分的に、政治参加は武士(家族を含め、人口の10%)に限られており、人口の大多數を占める農民も、實力で武士を壓倒しつつあった商人も、政治に関心を持つこと自體が罪だとされ、政治から閉め出されていたのである。

武士の中でも、身分格差は著しかった。福澤諭吉は「舊藩情」(1878年)の中で、舊中津藩について述べている。それによれば、藩士の數は約1,500名で、その中に身分役名は、詳しく見れば100を越えたという。このうちのごく一握りの身分だけに、藩政に参畫することが許されてゐた。このような身分差別こそが、政治の組織原理であったのである。

全國大の政治になると、政治参加の限定はさらに嚴格であつた。國政を擔當したのは言うまでもなく幕府であつたが、徳川幕閣を構成したのは譜代大名、すなわち小藩藩主層であつた。親藩や外様の雄藩は、格式や實力において譜代大名の遙か上位にあつたが、幕政からは排除されていたのである。つまり全國大の政治では、幕府を脅かしうる實力の排除と、力の分散とがさらに付け加わって、政治参加の道はいよいよ閉ざされていたのである。

以上のような政治参加の限定は、しかし、幕末には崩れて始めた。まず藩内部においては、とくに19世紀に入ると、財政危機その他の難問に對處するため、身分を越えた人材の登用が進められるようになった。とくに強力な藩主が藩政の改革に乗り出した時、人材の登用は強力に押し進められた。

この點で重要であつたのは、日本においては血縁關係が絶對的なものではなかつたことである。家は經營體としての性格を持っており、經營體として存續し、競争に勝ち残るためには、有能な人材を養子として採用することはかなり一般化していた(村上泰亮・公文俊平・佐藤誠三郎『文明としてのイエ社會』[1979年、中央公論社]第7章)。また、賄賂によって身分を買うことも不可能ではなかつた。これらの形で身分の差異を乗り越え、身分制度とメリ

ット・システムを兩立させることが傳統的に可能となっており、これを背景として、危機においてかなり大膽な人材登用をすることが可能となったのである。

以上を前提として、黒船への對應を見てみよう。何よりも興味深いのは、それまで幕府のみに限られていた全國政治への關心が一舉に全國に廣がったことである。幕府は廣く全國各藩の意見を求めようとし、有力諸藩や全國の識者たちは積極的にこれに反應して、危機はたちどころに全國のものとなった。

まず幕府は、黒船が、幕府だけでは對處出来ない危機であることをただちに理解した。彼らは西歐の衝擊に對處する能力においては不十分ではあったけれども、これを正確に理解する能力においては決して劣ってはいなかったのである(三谷博「開國前夜—弘化・嘉永年間の對外政策」、近代日本研究會編『日本外交の危機認識』[1980年、山川出版社]所収)。そして彼らは、こうした非常の危機に對處するためには、非常の手續きによる廣いコンセンサスが必要だと判斷したのであった。こうした行動様式は、明治以後にもしばしば繰り返されることとなる。

より重要であったのは、全國各地で危機意識が盛り上がった事實である。傳統社會において、中央政府の危機が同時に全國的な危機と受け止められることは必ずしも通例ではない。江戸時代においても、全國各藩の間の競争・嫉妬・猜疑は激しく、日頃非友好的な關係にある他の藩の危機は、むしろ歡迎されることが少なくなかった。時期は少し下るが、1864年四國連合艦隊が下關を砲撃したとき、下關海峽の南岸に豊前藩の人々が多数集まってこれを見物し、長州藩の敗北に拍手喝采したといわれている(岡『近代日本政治史 I』、1962年、創文社、56頁)。それゆえ、幕府と微妙な關係にあった西南雄藩が、幕府の困惑に對して冷淡な態度を取っても不思議はなかった。實際、長州藩の中には、ペリー來航は幕府と旗本の問題で、我々の知るところではないという意見もあった。しかし吉田松陰は、こうした意見を「憎ム可キノ

俗論」として退けた。その他全国の政治的アクティヴたちも、同様にこれを國家的危機として、自らの問題として受け止めたのである(佐藤誠三郎「幕末における政治的対立の特質」, 佐藤誠三郎・吉田常吉編『幕末政治論集』[1976年, 岩波書店], 563頁)。

このような政治的一體感がただちに形成されたのは、經濟および文化におけるナショナルな統合がすでに相當進んでいたからである。たとえば、全国の物資は沿岸航路などを利用して大阪に集積され、取引され、江戸をはじめ全国各地に賣り捌かれた。また參觀交代を一つの契機として道路交通網は著しく發達し、庶民でさえも長距離の旅行をなしうようになっていた。教育の普及もまた重要であった。江戸初期の武士の間では、読み書きはほとんど特殊技能であったけれども、幕末には読み書きの出来ない武士はほとんどいなかった。その他全階層を通じて、識字率は男で40%, 女で10%強と推測されており、これは當時おそらく世界最高の數値の一つであった(ロナルド・ドーア, 松居弘道譯『江戸時代の教育』[1870年, 岩波書店], 300頁)。このような教育の普及を背景に、日本化された儒學, 日本の歴史に関する基礎知識などが相當多數の日本人の共通の知識となっていたのである。

このように、江戸時代の政治は身分差別と力の擴散を原理としていたけれども、經濟と文化においては平等化と全國統合とが進行しつつあり、そこには大きなギャップが生じつつあった。そのギャップが、對外危機の到來を契機として、ついに極限に到達して爆發し、猛烈なナショナリズムの沸騰となったわけである。このエネルギーは、もはや幕府の腐朽した體制では處理できなかった。幕府+朝廷, すなわち公武合體でも駄目であった。幕府雄藩連合體制でも、大政奉還による列藩會議でも不十分であった。ナショナリズムのエネルギーの主たる擔い手であった中下級武士が、政治の全面に出るような政治システムが必要であった。當時の尊皇イデオロギーの意味も、こうした點から理解することができる。すなわち、天皇シンボルの強調は、天皇の前の平等を推進し、天皇以外の身分差別を打ち砕く機能を果たしたのである。

このように、黒船の到来を契機とするナショナリズムの沸騰は、尊皇シンボルと結び付いて、一舉に政治参加を擴大することとなったのである。

政治的反対についても一言しておきたい。参加の擴大に比べ、政治的反対の制度化は、まだ到底望みえなかった。幕府の態度が若干變化したとは言っても、幕府にたいして反論することは非常に難しいことであった。たとえば黒船來航以後には、國內の力を分散させないで結集するために、参覲交代の緩和を必要と考える者が増えていたけれども、島津齊彬のような強力な大名でさえ、これを幕府にたいして申し出るのは容易ではなかった(佐藤前掲論文、569頁)。参覲交代は幕府の大名統制の象徴であったからである。このような状況では、大きな政策轉換に流血が伴うことは、かなりの程度必然であった。明治維新は、その意味で、やはり革命でなければならなかったのである。

Ⅲ. 明治國家の形成(1871~89年)

前節に述べた幕末における政治参加の擴大は、天皇を頂點とする中央集權國家の形をとり1871年の廢藩置縣まで續いたと考えられる。一部の保守派を除き、ここまでは異論は少なかった。問題はその先に、どのような國家を建設するかであった。この節では、廢藩置縣から憲法制定に至る時期について、憲法體制構築を中心とする政府と民權派との關係をとりあげる。

明治政府に對する最初の公然たる反対の意思表示は、1874年1月の民撰議院設立建白書としてあらわれた。それは、政府の實權が天皇の手にも人民の手にもなく、少數の官僚(有司)の手に握られていることを批判し、公論を立てる場として民撰議院を設立し、有司の權力を限定することを主張したものであった。つい3か月前まで参議であった板垣退助、後藤象二郎、江藤新平、副島種臣らに加わったこの建白書の提出は、確かに大事件であった。

しかしこの建白書は、政府の路線と原理的に真に向から對決するようなも

ではなかった。第一に、すでに1872年には、左院の内部に民選議院設立論が高まり、具體案が作成され始めていた。當時正院にあった板垣は熱心な賛成者であったという。ともかく、民撰議院設立の検討において、政府は民間に遅れてはおらず、むしろこれをリードするほどの進歩性を持っていたのである。

第二に、1873年には、大久保利通、木戸孝允も民撰議院論を原則論としては受け入れるようになっていた。1年半近い歐米旅行から歸った彼らは、ともにその年のうちに憲法に関する意見書を著わしているが、そこには、歐米の富強に壓迫された経験が色濃く反映されている。歐米列強が持つ憲法や議會は、およそ國家的發展に不可欠のものようである、日本もいずれ民選の議會を伴う立憲君主制に向かわねばならない、ただし今すぐというわけにはいかない、それまでは官選の議院を設け、経験を積んで民選議院へ進むべきだ、このように考える點で、両者は一致していた。明治政府中で開明的と言われていた木戸はもちろん、保守的と言われ、大久保獨裁とまで言われた大久保も、この程度の開明性を持っていたのである(永井秀夫『自由民権』[1976年、小學館]32~38頁)。要するに、政府はかなり開明的な面を持っており、また民權派にも保守的な面が残っていて、兩者の距離はそれほど遠いものではなかったのである。

それでは、政府の側に議會の設置、つまり一層の参加の擴大についてこれほど前向きの姿勢が見られたのは一體何故だったのであろうか。木戸孝允は1873年の建白書の中で、「我邦四民中、猶能く廉恥を知り愛國の念を存し、國の爲に其義務を盡さんと欲する者、…僅かに二三百萬人に過ぎずといふべきなり」(岡、158頁)と述べ、日本の人口は三千萬というが、その實は二三百萬に過ぎないとしている。250年續いてきた幕府が倒れた時の意外な脆さを、彼ら倒幕派府ほど痛切に感じて居たものはなかったであろう。日本の運命を自己の運命と考える多數の自覺した人民、つまり近代的な意味の國民が多數存在しなければ日本の將來は危ういと、木戸は憂慮にたえなかったのである。

そのような國民をどこに発見できるだろうか。土族一般が當てにならないことについては、すでに結論が出ていた。幕末期に最も多くの戦闘を経験したのは長州藩であったが、その間の戦闘で、大村益次郎や山縣有朋は、武士とくに上士が戦闘の役に立たず、かえって庶民が活躍することを目撃していた。彼らはこうした経験から、武士を基礎とする軍事力という構想を退け、徴兵制度を實現していったのであった。1872年の全國徴兵の詔の中に、「雙刀を帶び武士と稱し、抗顔座食し、甚だしきに至ては人を殺し、官其罪を問はざる者」という武士に對する激しい非難の言葉があったのは、この點に關する明治政府の明確な決意を示したものであった。

要するに、近代的な意味の「國民」の名に價する存在は、どこにも見當たらなかった。「國民」は作り出さなければならなかった。そのためには、多少の不便はあっても、政治参加の道を閉ざすよりは開くほうが賢明であることを、大久保ら明治政府首脳は理解していたのである(佐藤誠三郎「大久保利通」, 神島二郎編『権力の思想』[1965年, 筑摩書房]38頁)。

さて次に、明治14年政變(1881年)以後に着手され、1889年に發布された明治憲法について簡単に見ておきたい。

まず重要なのは、明治憲法が民権派の豫想を上回って進歩的な——つまり衆議院の権限が強く、行政府の権限が非獨裁的なものであったことである。ドイツのヴィルヘルム1世は、憲法調査のために渡歐した伊藤に對し、「若し己むを得ずして國會を開くに至るとも、國費を徴收するに國會の承認を必要とすとの規定を設けざるを可とす」と助言したといわれる(平塚篤『伊藤博文傳』中巻, 307頁)。しかるに現實の明治憲法は、衆議院に對し、ほぼ拒否權に近い大きな権限を與えていたのである。もちろん、豫算が不成立になった場合には、前年度豫算執行權が與えられていたが、當時の國策であった富國強兵のためには年々豫算を増加することが必要であり、前年度と同額ではあまり意味がなかった。衆議院の権限は相當に強かったのである。一體何故、このようなことが生じたのであろうか。

一つは、伊藤博文をはじめ憲法制定の中樞に關與した人々が、およそ憲法は君主の權限を制約し、人民の權利を保護するものでなくてはならないと確信していたからであつた。憲法制定の最終局面で森有禮が、「臣民ノ權利義務」を改めて「臣民の分際」とせよと提案したとき、伊藤は、「森氏ノ説ハ憲法學及國法學ニ退去ヲ命シタルノ説ト云フヘシ。抑憲法ヲ創設スルノ精神ハ、第一君權ヲ制限シ、第二臣民ノ權利ヲ保護スルニアリ。故ニ若シ憲法ニ於テ臣民ノ權理[ママ]ヲ列記セス其責任ノミヲ記載セハ、憲法ヲ設クルノ必要ナシ」と答えて、固くこれを拒んだ(清水伸『帝國憲法制定會議』[1940年、岩波書店]216頁以下)。

このような近代的な思想と對照的に、保守的な思想の影響もあった。政府提出の豫算を衆議院が否決した場合、どのような制度を用意しておくべきかについて、政府内部では意見が分かれていた。これを行政府と立法府との對立と見て、最終的には君主が決濟すべきだとするのが、伊藤博文と多くの外國人顧問の意見であり、君主は介入せず、豫算不成立の場合には前年度豫算執行權だけにとどめるべきだ主張したのが井上毅であつた。結局井上の意見が通つたのは、政府内部に井上の思想に共感するものが多かつたからに違いない。井上の思想とは、極めて單純に要約すれば、天皇は道德的存在であつて、政治の舞臺であまり積極的に、また黨派的に活動すべきでないといふものであつた。このようないわば傳統的な思想が、より進歩的な憲法を可能にしたのである(坂井雄吉『井上毅と明治國家』第2章)。

行政部に獨裁的なまでの力が集中されなかつたことについては、もう一つ、政府内部が一枚岩ではなく、多くの對立を抱えた存在であつたことが理由として指摘される(永井秀夫「憲法の成立」、『岩波講座日本歴史16』[1962年、岩波書店]所收)。つまり相互に必ずしも強い信賴關係になかつた彼らは、ある特定の政府機關が特別に強大になることを好まなかつた。つまり憲法は政府内部の諸集團の對立抗爭を整理する手段として期待されたのであり、その結果分立的な——つまり非獨裁的な憲法を要請することとなつたのである。

以上要するに憲法制定にあたっても、全體として見るかぎり、政府は維新當初以來の開明性を備えていたと言ってよいであろう。少なくとも、自らの政權保持を最優先して下からの参加を拓む所は無かった。その背景には、議會を持つことが近代國家として不可欠であるという考えがあった。また、天皇についての傳統的な考え方や、政府内部の不統一性も、憲法を非獨裁的なものとした。その意味は次の節で觸れることとする。

Ⅳ. 議會政治の開始

さて、次に議會開會(1890年)から約10年間の議會政治を検討しよう。この時期の政治の焦點は、超然主義・富國強兵を唱える藩閥政府と、政費節減・民力休養を唱え、責任内閣論を唱える政黨との争いであった。成立したばかりの憲法が、このような激しい對立をよく處理することができるかどうか、これが問題であった。憲法はしばしば作るよりも機能させるほうが難しいものであるが、明治國家はどうだったのか、これがこの節の課題である(以下、初期議會の對立狀況については、主として坂野潤治『明治憲法體制の確立』[1971年、東京大學出版會]による)。

帝國議會が開設されると、たちまち衆議院の豫算審議が大問題となった。最初の議會(1890~91年)に臨んだ民黨は、はたして歳出總額の約10%を削減しようとした。これに對し山縣有朋内閣は、内紛を抱える自由黨の一部を買収によって切り崩し、何とか切り抜けて豫算を成立させた。

しかしこの方法は多用するわけにはいかなかった。切り崩された民黨は激怒して、政府との関係は一層惡化するし、また民黨側の警戒が強まるため買収のコストも著しく上昇する事が豫想されたからである。また、切り抜けたといっても、政府は7%の歳出削減を強いられ、そのための行政整理を約束せざるをえなかった。とても日常的に使う方策ではありえなかったのである。

第二議會においても民黨は、軍官建造費・製鋼所建造費を含め、歳出總額の約10%を削減するよう主張した。これに對し松方正義内閣は、議會を解散して猛烈な選舉干渉を行なった。彼らの認識では、國家の政策として必要不可欠な政策を認めない政治家は國賊に等しく、いかなる手段に訴えてでも議會から追放すべきものであった。こうしてこの選舉では、政府側の發表で死者25名、負傷者388名であったが、實數はこれを上回るであろう。

しかし、この程度の選舉干渉は、議會政治導入當初の國々ではしばしば見られることであり、さほど驚くべきことではない。むしろ驚くべきは、このような干渉によっても民黨が敗北しなかったことであり、政府内部から強い批判が起こって、内閣は辭職を餘儀なくされたということである。

松方内閣のやり方に最も批判的であったのが伊藤博文であった。伊藤は自己の能力に絶大の自信を持ち、自ら誠心誠意説得にあたれば、必ず民黨も理解してくれると信じていた。こうして伊藤は藩閥の有力者を網羅した強力内閣を作り、議會に臨んだ。ところが民黨は、この強力な内閣にかえて闘志を燃やし、反對を強めた。こうして第4議會(1892~3年)における豫算もデッドロックにおちいった。

窮地に立った伊藤はついに天皇の詔勅によって事態を切り抜けた。すなわち、天皇は伊藤の要請に應じて、政府と政黨に對し、相互に讓歩・妥協するよう勸告し、天皇自らも宮廷費の一部を割いて協力することを明らかにした。この詔勅政策によって、伊藤は辛うじて議會を切り抜けたのであった。ただし、これも容易に採用すべき政策ではなかった。天皇が政治的に積極的に行動することは、その結果責任が天皇に及ぶこととなり、天皇の神聖不可侵性を脅かすからであった。

結局残る方策は政黨との妥協しかなかった。他方で、政黨側もまた妥協を求めていた。選舉干渉は政黨にとってはやはり厳しいものであった。また、政費削減は出來ても、これを減税に向けるには法律改正は貴族院によって常に遮られ、得るところがなかったからである。彼らもまた何らかの轉換を求

めていた。

妥協の方法は積極政策であった。すなわち、政費削減によって生じた歳入剰餘を、減税に回すのではなく、鐵道の買上げ、産業基盤の整備など、政黨の歡迎するような民力育成の方向に使うことであった。

もう一つ、政府と政黨の妥協を促したのは、對外的な緊張であった。そもそも明治維新を觸發したのは對外的な危機の意識であった。それゆえ、對外危機には過敏に反應する傾向が、維新以來顯著であり、しばしば政府の「軟弱」外交批判となって現われていた。それは、現實に對外危機が生じたときには、一舉に舉國一致を實現する條件となった。日清戰爭(1894～5年)の際に、それは實證されたのである。

こうして、日清戰爭勃發から數年間は藩閥政府と民黨の妥協提携が行なわれた。政黨の部分的政權参加と積極政策とを條件として、民黨は藩閥政府を支持し、政府の巨大な日清戰後經營に協力した。しかし日清戰後經營に、さらに巨大な費用が必要となると、ついに地租増徴が計劃されることとなった。ここに政黨は一層の政權参加を要求し、藩閥一政黨關係はいったん斷絶することとなった(1898年)。

この段階で藩閥側の取りうる手段は限られていた。これ以上政權参加問題で民黨側に讓歩することは極めて困難であった。官僚の中で最も重要な地位である内務大臣に板垣退助が就任したことは、官僚の激しい反發を招いた。これ以上民黨に讓歩したとすれば、官僚ならびに貴族院の協力が得られない恐れがあった。もう一つ考えられた手段は、伊藤が自ら政黨を結成して民黨と勢力を争うことであった。しかしこれも問題であった。元老による政黨結成自體、政黨への屈服を意味しかねなかったし、もし敗北すればその打撃はほとんど致命的であったからである。最後の手段として取られたのが、いったん政黨に政權を渡してみろというものであった(同年6月)。

初めての政權の好機を前に、自由黨と進歩黨とは合併して憲政黨を作っていたが、歴史的な兩黨の對立が容易に克服されるとは思えなかった。それに、

もし憲政黨が藩閥の意向に著しく反した政策を取るとすれば、軍部大臣を辭職させるなどの手段によってこれを崩壊させることが可能であつた。はたして憲政黨は内紛を克服できず、半年も立たないうちに分裂し、内閣も瓦解することとなつた。そして元自由黨系の憲政黨は山縣内閣支持に回り、地租増徴はこの内閣のもとで成立を見たのであつた。

以上のように、明治憲法は初期議會の激しい政争のルールとして、機能を果たしたのである。それにしても、何故憲法停止という措置がとられなかつたのだろうか。1898年6月の隈板内閣成立直前の時期を始めとして、憲法の一時停止も止むを得ないという意見が藩閥内部から出たことは、何度かあつたのである。

憲法停止論が結局大勢を占めなかつたのは、一つは對外的な惡影響が考えられたからであつた。まず條約改正に悪い影響が出る可能性があつた。それ以上に、アジアの後進國にはやはり憲法政治は無理だと思われることに、當時の爲政者たちは耐えられなかつた。もう一つ無視できない要因は、藩閥政府内部の不統一性であつた。松方の選舉干涉には伊藤の反對があり、伊藤の政黨結成には超然主義者の立場から反對があつた、硬軟いづれにせよ、極端な政策には少なからぬ反對があつた。藩閥は全體としては政黨を壓する力を持っていたが、分裂してはその優位を失う恐れがあつた。そのことを藩閥の有力者はいずれも自覺していた。全體として長州が薩摩よりも優位にあつたにもかかわらず、最初の7代の首相が、すべて薩長の交代で占められたのは、薩長の間のバランスが如何に重視されていたかを示すものである。

ともあれ、藩閥政府は強引な政黨撲滅を排し、また政黨はたんなる反對勢力から脱皮して、兩者は妥協していった。議會は妥協の場として機能し、政治的反對はある程度制度化されていった。憲法は最初の試練に耐えたのである。

V. 政黨政治の發展

1900年9月、元老伊藤博文を總裁として、立憲政友會が結成された。その主力は前の憲政黨、つまり元の自由黨の政治家たちであった。幸徳秋水が「自由黨を祭るの文」を書いて政友會の成立を嘆いたのは、ここに反體制政黨としての自由黨の死を見たからであった。しかし自由黨ががらんぽ反體制政黨であったかどうかは、大いに疑問である。むしろ政友會の成立は、元老の第一人者を黨内に迎えることにより、政黨が權力機構の中に確固たる位置を確保したことを意味していた。幕末に始まった政治参加の擴大が、ついにここに至ったと考えるべきであろう。

政友會成立の以前から、藩閥官僚の中には伊藤の政黨への接近を不快に感じる者が少なくなかった。彼らは、より超然主義的な元老山縣有朋の周圍に結集し、山縣閥を構成していた。伊藤が藩閥をいわば離脱したことにより、山縣閥は藩閥ないし官僚閥を代表する政治勢力となっていく。山縣閥は、陸軍、貴族院、樞密院、現役の官僚などの間に巨大な勢力を持っていたのみならず、衆議院でも小さな政黨（吏黨）を支配下に置き、二大政黨を操縦して、政黨に政權を渡さぬよう試みた。こうして、政黨政治をめぐる山縣閥と政友會との抗争が、1900年から1921年ないし1924年までの政治の中心テーマとなったのである。

政友會を率いた原敬は、政黨政治に向けて次のような戦略を持っていた。それは、(1)山縣閥と提携して政權を握るか、山縣閥の政權を支援するかして、常に與黨ないし準與黨の地位に立ち、(2)豫算や法律において政友會に有利な資源配分を確保し、(3)それによって黨の地方基盤を強化し、衆議院の安定過半数を確保して、山縣閥が政友會と提携するほかにないようにする、というものであった。

これにたいし山縣は三黨鼎立論を持論としていた。それは、衆議院にA・

B2黨がほぼ均衡の勢力で對峙し、さらに山縣閥の統制化にあるC黨があることを想定し、まずA+Cによって衆議院の多數を確保し、もしA黨が政府に對し反抗するときは提携を解消し、B+Cによって衆議院を制する。こうして政府は政黨A・Bの何れにも左右されることなくその政策を行なうというものである(北岡伸一「立憲同志會・初期憲政會研究」、『立教法學』21, 25號[1983年, 85年[所收])。

以上のような政友會と山縣閥の局面で、事實として主導權を握ったのは政友會の方であった。そのことは、1900年から1921年に至る5つの政友會ないし政友會系の内閣の構成によく現われている。すなわち、第4次伊藤内閣(1900~01年)、第1次西園寺内閣(1906~08年)、第2次西園寺内閣(1911~12年)、第1次山本内閣(1913~14年)、原内閣(1918~21年)と時代を下るほどに、政友會色が明らかに濃くなっていったのである。

このような政友會の長期的な發展の背景にあったのは、日露戰爭を契機とする國民の政治參加の着實な擴大であつた。次の表に示したように、日露戰後の有權者數は、戦前に比べて2倍、第1議會の時と比べて3倍に増加していた。このような有權者の擴大の結果、從來に比べて選舉に金がかかるようになり、政黨員の政黨幹部に對する依存度は高まるようになった。また有權者の擴大は當然に政黨の威信を高めるものであつたから、原敬のような有能な政黨指導者は、高まつた政治的威信と、強固となつたリーダーシップを背景に、官僚閥と巧みに渡りあつたとができたのである。

有權者數に大きな變動のあつた衆議院總選舉一覽(戦前期)

(『日本近現代史辭典』[東洋經濟新報社, 1978年]による)

總選舉(年)	有權者數(對總人口比)	變動の主な理由
第1回(1890年)	45萬人(1.1%)	
第7回(1902年)	98萬人(2.2%)	地租増徴
第9回(1904年)	75萬人(1.7%)	地租増徴終了
第10回(1908年)	160萬人(3.3%)	戦時増税
第14回(1920年)	306萬人(5.5%)	選舉法改正

第16回(1928年)

1241萬人(20.0%)

普通選挙法

政治参加における日露戦争の意義は決してそれだけではなかった。すなわち、日露戦争において巨大な犠牲を拂った國民は、政治に對して一層強い關心と期待を持つようになった。日露戦争における日本の勝利を信じていた國民が、講和條約の内容を知って激昂し、日比谷焼き打ち事件を起こしたのはその例である。以後、このような都市騒擾は1912, 1913, 1918年と、頻發することとなる。

このような運動には様々なスローガンが使われたが、それらを一貫していたのは、特權政治階級打破と對外硬であった(宮地正人『日露戦後政治史の研究』[1973年, 東京大學出版會])。つまり、尊皇攘夷運動以來、また自由民權運動以來のナショナリズムの二つの構成要素が、ついに都市民衆層にまで及んでこうした運動となったのであった。これまで、慎重な對外政策によって明治國家を率いてきた藩閥勢力にとって、これは初めての経験ではなかった。しかし運動が底邊にまで及んでいるだけに、かつてのように妥協と彈壓で處理することは困難だった。

このような状況で、政黨の動向は決定的な比重を持つこととなった。運動と一體化して藩閥を打破するか、こうした運動とは一線を畫しつつ、大衆運動を背景とすることによって藩閥から徐々に譲歩を引き出して行くか、二つに一つであった。このうちの後者をとったのが基本的に政友會であり、前者をとったのがもう一つの大政黨、すなわち憲政本黨—國民黨—同志會—憲政會であった。

たとえば日比谷焼き打ち事件の當時、政友會は講和條約賛成の立場をとった。日本にもはや戦争繼續能力がないことを彼らは知っており、如何に民衆が反對しても講和を實現することが必要だと信じていた。このような政友會の態度は、藩閥によって高く評價され、戦後の政權獲得につながった。すなわち、政友會が國家統合に直接責任を負う政黨となったことが、彼らが體制の一角たりえた決定的な理由であった。

このような政友會の發展に對し、藩閥内部には不満が高まった。その不満から生まれたのが大正政變であつた（參照、北岡『日本陸軍と大陸政策——1906～18年』[1978年、東京大學出版會]）。すなわち、藩閥の一角であつた陸軍は、政友會の政策を阻止するため、西園寺内閣を倒し、大隈重信を中心とする議會の中の反政友會勢力と結ぼうとした。これに對して政友會は、藩閥内の少數派である海軍・薩派と結んで對抗した。長州閥+同志會と政友會+薩派・海軍の對抗は1912年から1916年まで續いた。これは、二大政黨を操縦しようとする點で、山縣の三黨鼎立論が作動していた時期と見ることもできる。しかしやがて長州閥も政友會も、對立の愚を悟り、以前の提携關係に復歸したのである。

以上のように、1900年から約20年間、1911～16年を例外として、おおむね安定した政治が行なわれた。政權交代も比較的スムーズであり、政治参加も徐々に擴大し、體制の自由化も少しづつ進展した。それは、政友會が官僚閥と民衆勢力との間に立って、仲介者としての役割を果たしてきたからであつた。この點における原敬のリーダーシップは卓越したものであつた。

しかし原の政治指導の成功により、かえって大きな問題も生じていた。官僚閥の弱體化である。先にも述べたように、政友會は常に與黨ないし準與黨の地位にあり、他の政黨が政權について政友會と同様にスポイルズを追及し、地盤強化に努めることを阻止しなけりなかつた。したがって、政友會内閣の後には他黨を基礎とする内閣ではなく、政友會の支持を受けた官僚閥の内閣が來なければならなかつた。しかし原の成功の結果、官僚閥は徐々に弱體化し、單獨で政權を擔當しうる勢力ではなくなってしまう。1921年に原敬が暗殺されてまもなく、政友會が絶對多數を抱えながら政權を失ひ、5年間その座に復歸できなかった大きな理由はそこにあつた。

もう一つ、官僚閥の弱體化の結果、政友會は官僚閥と民衆勢力の仲介者という役割を果たすことが困難になつてきた。いきおい、民衆勢力の政治参加の主張の前に、自ら立ち塞がることとなつてきた。1920年、普通選舉運動が

盛り上がり始めた時、原は議會を解散し、この運動を抑壓した。それは、政友會が、政治的反對の制度化という點でも、政治參加の擴大という點でも、デモクラタイゼーションの主體ではなくなり始めていたことを意味していた。

その役割をしばらく擔ったのは、もう一つの大政黨、憲政會であった。すなわち憲政會は、普通選舉を主張し、また労働組合法案など社會政策にも積極的に取組み、都市部での支持を増やしていった。このような政策が、憲政會の後の發展の基礎をなしたとすることができるであろう。

Ⅵ. 政黨政治の行き詰まり

1924年6月から31年5月まで、日本では7代の政黨内閣が続いた。もはや政黨内閣以外の内閣は當分考えられないように思われた。しかし1931年に犬養内閣が倒れたのちには、敗戦に至るまで、政黨内閣は一度も成立しなかった。

政黨内閣期の到來が、政治參加の擴大を背景としていたことは明らかであった。1924年の總選舉において、普通選舉を唱える護憲三派が勝利を収めたことが、政黨内閣期の開始をもたらした。そしてこの護憲三派の内閣によって、普通選舉法が1925年成立した。しかし、このような長年の目標が實現された結果、かえって政黨政治は具體的な目標を見失い、低迷することとなった。

次に掲げるのは7代の政黨内閣とその崩壊の基本原因である。最も重要なことは、總選舉の結果にしたがって政權が移動したことは一度もなかったということである。總選舉は與黨の勝利に終ることが、ほぼ確實であった。したがって、政黨は何よりもまず相手黨から政權を奪い取ることに全力を擧げようになった。

政黨内閣期の内閣一覽

内閣名	組閣	辭職	辭職の理由
第1次加藤	1924年6月～25年7月		連立の崩壊
第2次加藤	1925年8月～26年1月		首相の死去
第1次若槻	1926年1月～27年4月		樞密院の反対
田中	1927年4月～29年7月		天皇の不信任
濱口	1929年7月～31年4月		首相の重傷(テロ)
第2次若槻	1931年4月～31年12月		閣内不一致
犬養	1931年12月～32年5月		首相の死去(テロ)

そのたあには、スキャンダルをはじめ、あらゆる非難攻撃が用いられた。とくに目につくのは、政權打倒のために、政黨政治に對して敵對的な集團や理論までも利用したことである。たとえば政友會は、憲政會内閣を倒すために、反政黨的な志向の強い樞密院と結びついた。また浜口民政黨内閣がロンドン海軍軍縮條約を締結したときには、海軍軍令部の反對を押し切って兵力量に制限を加えたのは統帥權干犯であると非難した。政友會に比べれば、民政黨は比較的穩健であったが、それでも、田中政友會内閣が不戰條約を締結すると、條文中に「人民の名において」とあるのは國體に反するものだとしてこれを非難した。

このようにして政黨は、反政黨勢力の復活に手を貸すこととなった。議會の權限はこれまで徐々に擴大してきていたのに、この時期から逆轉が始まった。政黨が扱えない「タブー」を、政黨自らが次々と作り出していった。一倒だけを擧げておけば、原内閣の時には、それまで最高の國家機密とされ、軍部以外では首相に事後的に知らされるにすぎなかった帝國國防方針が、議會で議論されていた(1920年。北岡前掲書参照)。その後も1925年頃までは議會で軍備縮小問題が比較的自由に論じられていた。しかし政黨内閣も末期となると、政黨は反對黨と對抗するために軍部との提携を考慮するようになり、自由な論議は困難となった。政黨は自ら手を縛っていったのである。

議會を場とする政治對立の制度化は、失敗に終った。そのことを象徴した

のは浜口首相の死であった。すなわち政友會は、テロで重傷を負っていた浜口に、議會に出席するか辭職するかを迫り、結局浜口をして死に至らしめたのである。浜口を含め、七代五名の首相のうち、テロにも病氣にも倒れなかったのは僅か1名であった。有名な比喻に言うように、デモクラシーは人の頭を割るかわりに頭を数えるようにしたものである。その頭を数えるために相手の頭を割ることを辞さぬようになったとき、ゲームは崩壊する。かつて藩閥と對抗したとき、政黨は政治對立を制度化することに成功した。しかし彼らは政黨間の對立を制度化することにはついに成功しなかったのである。

こらして、世論が議會によって、また政黨によって代表されているという感覺は急激に國民から失われていった。普通選舉も、残念ながら状況を變えなかった。既成政黨の地盤はすでに強固に完成されており、新しい政治勢力の進出する餘地は少なかった。豫想された社會主義政黨の進出も、思ったほど進まなかった。

こうして政黨は、むしろ政治への實効的參加 effective participation を妨げる存在とみなされるようになった。世論の支持を失い、議會の論議を自ら制約し、選舉に民意を反映できない政黨が、1930年代に力を失っていったのは當然であった。

VII. おわりに

幕末以來日本の政治を一貫して流れていたのは平等化——政治參加擴大のモチーフであった。維新政府首脳は、近代國家を支える自覺ある國民を作り出すためには、政治參加の機會を與えることが必要だと考え、他方で政黨はこの機會を積極的に利用し、政權に參加していった。このように、いわば上からも下からも參加の擴大は支持され、推進されていった。

このような參加擴大のドライブは、1920年代で終わってしまったのであろうか。そうではあるまい。特權階級打破の主張は相変わらず強い魅力を持って

いた。しかしながら、1920年代も後半となると、既成政黨はしばしば財閥などとならんで特權勢力とされ、國民の眞の政治參加を阻むものとみなされるようになった。普通選舉が實現されると、政黨が政治參加の擔い手であるということは自明でなくなり、參加の形式より實體が問題とされるようになったのである。

この點で無視できないのはマルクス主義の思想的影響力であつた。右翼と左翼とを問はず、第一次世界大戰後の日本の知識人の間におけるマルクス主義思想の影響力は強烈なものであつた。その第一は、政黨は要するに財閥・ブルジョアジーの利益の代辯者であるという理論であつた。これは右翼にも左翼にも強く支持され、これを明確に否定するようなリベラル・デモクラシーの思想は、知識の間でははなはだ不人氣であつた。その第二は、レーニン主義における前衛理論の影響であつた。自覺した少數のエリートこそが、大衆の長期的な利益を最もよく代辯しようという考えは、左翼にも右翼にも受け入れられ、浸透していった。マルクス主義のほかにも、ファシズムとナチズムの勃興があつた。これに比べ、とくに1929年の大恐慌以後、リベラル・デモクラシーは大きく傷ついていた。明治の指導者が議會政治を受用したとき、それは世界最先進の輝ける理論であつた。しかし昭和初期には光りを放っていたのはファシズム、ナチズム、それにボルシェヴィズムであつた。

議會政治が唯一の國民の政治參加の方法ではない、政黨は特權勢力だ、このような考え方が廣まることによって威信を高めたのは軍とくに陸軍であつた。陸軍はある面で極めて平等主義的に構成されていた。すなわち、陸軍のエリートは、身分階層にかかわらず、優秀な學生を選抜していた。學費は無料であつたから、これらの學校に行くことは、他の學校よりも容易であつた。第二に、陸軍の兵士は地方農村の貧しい子弟を主張な構成要素としていた。産業化の進展に取り残された貧しい地域の聲は、陸軍によってより多く代表される面があつたのである。

その後、戦争のさなかにおいても、平等化への歩みは絶えることがなかつ

た。戦争の全面化とともに労働力不足が生じると、女性が職場に動員され、それは長期的には女性の地位向上に役立った。また、戦争中の秩序維持のために形成された隣組等の組織において、それまで無名であった地域の商店主、職人などが地位を与えられ、これまでの名望家・旦那衆を押し退けていった。こうして彼らは平等化への参加の廣大を代償として、自由を失っていったのである。

以上のように、平等化こそが幕末以来の日本近代史を貫くテーマであった。トックヴィルはかつて『アメリカにおける民主政治』において、平等化の力のすさまじさを指摘したけれども、このことが當てはまる點で日本以上の國は少なかった。

この平等化の進展によって、1920年代前半までは自由化も進展していった。しかしこれに對して自由化は1920年代前半に頂點に達し、そこから逆轉、後退していった。それが何故であったかは、國際關係の問題があり、經濟の問題があり、簡単に説明できるようなものではない。ただ、その根底には政治文化の問題があることは間違いないところである。なぜなら、あらゆる事情が一變したにもかかわらず、今日の日本では再び平等化の進展によって自由が壓迫されつつあるように見えるからである。ではその政治文化上の問題は何か、これは他のセッションに譲って、ひとまず稿を閉じることとした。