

伊藤之雄著

## 『立憲国家の確立と伊藤博文』

櫻井良樹

一

一九九九年は、伊藤博文に光が当てられた年であった。『伊藤博文関係文書』（塙書房）に収められていない最近発見された新文書群が国会図書館憲政資料室で公開されたし、ちょうど同時期に佐々木隆氏による『伊藤博文の情報戦略』（中公新書）も発行された。伊藤が近代日本を代表する政治家であり、彼の経歴や業績が重要なことは誰もが知っている。しかし案外これまで、しっかり研究されて来なかったというのが、本書の読後感であった。特に明治憲法公布後の伊藤の行動については、状況主義的なところが多いように感じていたし、そう捉えられていたように思う。しかし本書には、明確な政治理念を持ち、それを実現するために一歩ずつ歩み続けた力強い伊藤の姿が描かれている。

ところで本書は伊藤そのものを対象にしたものではない。本書の副題に「内政と外交一八八九—一八九八」とあるように、初期議会期から日清戦後の政治史である。しかし前著『大正デモクラシーと政党政治』（山川出版社）がそうであったように、伊藤氏

の著作は、政治の大きな流れを実証しつつも、ある特定の人物への思い入れの強さに特色がある。前著においては原敬や山県有朋などの主役級以上に、横田千之助に対する熱い眼差しがあった。本書の表題には伊藤博文の名が使われているが、これに劣らず重要なのが星亨であり、ある面では、伊藤より星が主役と感じられさえする。それは自由党における彼の位置が、本書においては決定的に重要な意味を有するからである。なお横田は星の子分であり、伊藤氏が両者を重視するのは、決して偶然ではないと思われる。

二

本書は旧稿をもとにしている。しかし大幅に練り直され、ほとんど書き下ろしというくらいに加除がなされた箇所がある。この修正により、以前の論文より格段に読みやすくなっているが、読者の関心によつては、省略されてしまった部分について旧稿を参照しなければならぬ。これは不便だが、仕方がないと言えよう。さて慣例によつて目次を紹介し、評者なりに内容をまとめておく。第一部は、中央の政治過程を扱い、第二部は同時期の和歌山県・市を対象にした地方の政治過程を扱っている。

### 序 論

#### 第一部 立憲国家確立への道

##### 第一章 第一議会と立憲国家の模索

##### 第二章 日清戦争への道と立憲国家の危機

##### 第三章 日清戦争以降の立憲国家の再編成

##### 第四章 立憲国家の定着と伊藤博文・星亨

## 第二部 立憲国家と地域社会の変革

### 第一章 和歌山県の政治状況

#### 第二章 和歌山市の政治状況

##### 結 論

序論では、課題と結論が示される。本書が対象とする一八九九一八九八年は、日本における立憲国家が定着・完成して行く時期であるとともに、大陸政策が軍拡と日清戦争の勝利という形で進められていく時期であった。本書は、この国家形成期における諸政治勢力（藩閥官僚と政党）の内外政策の理念と、現実の政治過程を、特に伊藤博文の理念と行動、自由党の理念や組織・構造の変化に注目して描くことを課題としている。そして結論は、初期議会以来、伊藤らの藩閥官僚改革派と自由党主流派の星らが、イギリスと類似した立憲国家の形成と帝国主義国家の実現という目標の大枠を共有し、漸進的立憲国家の完成と宥和的な協調外交路線にしたがって内外政を主導したということである。

第一章では、第一議会における自由党の動向が分析される。議会に臨んだ自由党では、これまで言われて来た以上に議員の自由な行動を望む潮流が強かったこと、したがって藩閥政府との対立を重視し議員中心の政党を志向しない大井憲太郎派の勢力は弱かったこと、その中で藩閥政府との提携を辞さない星や板垣退助らが代議士中心の党組織改革を行い、主導権を握って行く過程が描かれる。このように議会開設直後から自由党内には藩閥官僚との妥協・提携路線があったことが明らかにされる。いっぽう藩閥内には、山県のように伊藤ほど立憲国家の建設を重視しない姿勢を取るものがあり、これが後の両者の内政上における対立の基礎と

なることも指摘している。改進黨系については、島田三郎派と尾崎行雄派の対立による不安定状態の中で明確な理念を提示し行動できなかったことを指摘している。

これに対して第二章では、第二議会から第六議会に至る時期の伊藤を中心とする藩閥内閣側の議会運営が描かれ、同時期における自由党内の構造変化とあいまって、伊藤と自由党との提携関係への道程が単純ではなかったことが示される。第一次松方正義内閣時に、藩閥官僚改革派と保守派の対立が鮮明になってくることが、政務部問題や議会停会・品川弥二郎内相の選挙干渉への対応などを通して描かれる。中でも伊藤が、憲法機能停止を避けるため、政党勢力との宥和に努めていたことや、条約改正問題で自由党と大枠が一致していたことが明らかにされる。それにもかかわらず第二次伊藤内閣期に衆議院と政府が激しく対立し立憲国家の危機に至った原因として、伊藤が自由党の支持を過信していたこと、自由党内に民党連合による藩閥との対決路線が現われたこと、さらに改進黨・国民協会の攻撃により星が一時的に失脚した影響があったことなどが指摘される。また朝鮮問題の緊迫化は伊藤の対清協調路線を修正させ、対清開戦によって憲法停止の危機を回避できたとしている。論述の中では、鉄道建設のような積極政策が、まだ自由党内では機能していないこと、それは党内における実業家的要素の浸透が進んでいないことと関係があること、星は関税自主権の確保を重視して条約改正を成功させようとしていたことなどの新しい指摘がある。なお改進黨系は、一貫して自由党よりも少数であったことが、その藩閥政府に対する対応を硬直的にさせたこと、しかし第五議会における硬六派の形成に見られる

ように、対外問題が非自由系を結集させる誘因となったことも指摘している。

第三章では、日清戦争直後の伊藤内閣をめぐる諸政党の動向および藩閥内部の政治状況が分析され、ともに再編成が行われていくことが明らかにされる。まず三国干渉の責任追及を通じて、国民協会を除く部分が進歩党として結集され、健全財政の主張によって第二次松方内閣時の提携に発展していくこと、これに対して列強との協調を重視する伊藤内閣は、対外硬派から自由党を切り離す方向で提携を図り議会を切り抜けていくこと、さらに以上のような政党と藩閥首領の提携路線に反発して山県の下に藩閥官僚保守派が結集しはじめることを克明に描き出している。またこの時期の土佐派が主導する自由党では、伊藤内閣との提携の成果が得られなかったことにより不満が高まっていくことが語られている。なおロシアとの協調により朝鮮での日露の対等をめざす対外政策は、この時期にはまだ伊藤と山県とに共通していたという指摘がある。これは、一八九八年以後を論じた『立憲国家と日露戦争』（木鐸社、二〇〇〇年）の前提である。さらに日本が独力で中国を保全するという中国保全論が、保護国化論であるという指摘は面白い（旧稿はより詳細である）。

第四章では、第二次松方内閣から隈板内閣が倒れるまでの時期を扱っているが、伊藤と自由党の関係が中心である。第三次伊藤内閣が政党と提携できなかった要因として、一八九八年の中国分割の危機に対して伊藤が藩閥内結束を重んじるいっぽうで、自由党の主導権を握っていた土佐派が、産業革命の展開に適応出来ず指掌力を弱めていたこと、また陸奥宗光の入党もならず党内

が不安定となっていたことなどを挙げる。さらに隈板内閣が成立した要因として、対外情勢の一時的緩和や、憲法危機を避ける伊藤の意志を重視している。なお本書は隈板内閣の崩壊をもって突然閉じられている。それは内閣の崩壊にあたって星が帰国して憲政党（旧自由党）を再び掌握することになったからであり、また民党連合の幻想が消え、星をリーダーに党改革が進みはじめたことによる。それによって、産業革命の進展という新たな社会状況に対応した商工業者への選挙権付与と、市部独立選挙区設置による商工業国家への転換という、伊藤と星に共通する政策が可能となり、後の立憲政友会の原型が党内にできあがったという見通しが簡単に触れられている。

第一部では、以上のほかに天皇・元老関係に注目し、立憲君主制と元老制度が確立していくことを跡づけている。隈板内閣組織時における天皇の思い違いなどの経緯も面白い。

第二部第一章では、第一部と同じ時期の和歌山県政を論じている。和歌山県は、藩閥・政党提携の鍵となった陸奥の影響力が大きく、中央における自由党と伊藤内閣の関係を反映しやすかった。しかし陸奥派とは別の自由党系党派が存在し、これは民党合同をめぐすグループとの中間的性格を有していたという。陸奥は、中央政界で独自の政党組織をめざしていたが、やがて自由党入党を策すようになる。これにともなって陸奥派支配が揺るぎ（陸奥も死亡）、両派は合同して行く。市部では、地方利益の実現を求める商工業者の独自の動きも表われはじめるが、産業革命が未成熟な段階ではまだその影響は小さく、一八九七年以後にそれが重要になってくることが指摘されている。

第二章では、和歌山市の政治状況を産業革命との関連で論じている。当初は陸奥派にしたがって来た市部が、初めて独自の政治的立場を主張したのが、一八九二年の鉄道敷設ルート問題であり、公平会という会派が市内名望家を網羅して結成される。しかしこのような市部の利害主張は以後弱まる。それは公平会が、市部公共事業の実現を県会多致派との宥和によって実現を図ったからであった。その後、産業革命の成熟という状況を反映して、一八九八年に新興有力者により公民会が設立され、市部の利害と公共事業の積極的な実現をめざす。そして両派の政争が激化すると、それを調整する組織が求められ、政友会に両派が参加していくことになるというのである。

## 三

この時代の史料を伊藤氏ほど読んでいない評者の力量から、以下の文章が、いささか感想めいたもの、あるいは「ないものねだり」となることを許してもらいたい。

本書のすばらしさは、日露戦後までを視野に取めた長期的視点に立ち、政治主体それぞれの内外政策を統一的に捉え、現実の政治過程を明らかにした点にある。叙述と実証は徹に入り細を極めており、その記述自体が本書の価値であるように見える。しかし本当の価値は、初期議會から一八九八年に至る政治過程の基本的な枠組みを、これまでのような明治憲法の制約から生じるシステムの見方や、利益や票を媒介とする機能的な見方を退け、経済還元主義でもなく、本格的な政治史として、政治家個人や集団の国家構想や政策理念から論じ直した点にある。特定の政治家なり

政治勢力の目標や政策を理念型として措定した上で、それを実現していく過程が、外側から加わる力学的な揺れ、あるいはズレとして描かれているように思える。そのことが、伊藤氏の言う真の実証である。それはたとえば、「特定の時点の断片的な史料の字面に引きずられるのではなく、同時代の史料を幅広く検討すると共に〔中略〕長期的な文脈で史料解釈をする必要」(一五六頁)と表現されている。

しかしこれは同時に本書の限界を示すものでもある。本書は、様々な政治勢力に目配りを効かしているが、主人公は伊藤・星や明治天皇、主題は立憲国家の確立や産業革命の影響である。それ以外の部分は、ともすれば主人公・主題への規制要因としてしか描かれないことになる。これはあらゆる歴史著述が有する宿命である。伊藤氏が、この時期を解く鍵として据えた上記の人物やテーマの妥当性が、やはり問われるわけである。

なるほど、日本の立憲国家確立が、藩閥官僚勢力と政友会との提携によってなされたことは否定しようがない。自由民権運動を引き継いだ筈の自由党と、それらが主張した憲法構想に對抗して明治憲法を創った藩閥官僚とが、実際に議會が開かれると提携するようになる。それを主導した人物・勢力が主人公となるのは当然である。その際に、藩閥官僚側では伊藤が中心とならざるを得ない。自由党については、初めて本格的に政党組織にメスを入れることにより、星の党内における位置変化と党内構造の転換が、提携の際に大きな意味を持っていたことが明らかにされた。

本書において伊藤は、強固な意志を持ち目標に向かってつき進む人物として描かれる。その理念や理想は、次のように説明され

ている。「彼らの理念は、立憲国家の完成をめざし内政改革を行つたり条約改正を重視すること、清国（日清戦争前）やロシア（日清戦争後）列強に対して宥和的な協調外交路線をとることであり〔中略〕、彼らのいう立憲国家の完成とは、衆議院の役割を国家の中に位置づけ、明治憲法の機能を維持することであつた」行政権・君主権・議院権限をどれも必要不可欠と考え、当初は行政権を優位に考えたが、数度の憲法危機のなかでしだいに議院権限の拡張を容認するようになり、イギリスモデルに近い日本モデルを形成していこうということになった、これに対して山県は政党的政治関与を抑制することを理念とし、改進黨系は政党内閣をめざすが対外的には藩閥官僚以上に強硬であつた（一六七頁）。

これは十分な説明ではない。むしろそれは『立憲国家と日露戦争』第一章で詳述されている。伊藤は一八八〇年代後半に改革・整備された行政や官僚制度を、産業革命を経た一九〇〇年前後の新状況に適應した形に修正することを構想していたのである。これならば伊藤の理念自体の変化が理解できる（伊藤はかつて大審院の英国流「日本国憲按」を否定していた）。また星も、鉄道国有のような産業振興要求を党基盤の拡大と関連づけ、就官中心の政党から商工業者の利害を実現する政党への脱皮を図つたという。そして政友会の創設は、伊藤にとつて内政上の変革により国力を充実させる構想の具体化であり、地方名望家を政治に組み込み政治参加を拡大し立憲政治の完成をめざすもので、この内政面の大枠において伊藤と星の構想は共通していたとされる。この部分は、実は本書の結論部分にはかならない。

結論部分が二書にわたるのは、本書の終わり方の不自然さを表

わしている。記述が閉じられた一八九八年に立憲国家が確立したのだろうか。第二次山県内閣成立と憲政党との提携によって、憲法停止の可能性がなくなつたわけでもないし、星の党掌握で憲政党の変容が、政友会時代を含めて完成したわけでもない。本書は初期議会以来の立憲国家体制の「ゆれ」と、その幅を示すものであつたと言える。その「ゆれ」は一八九八年に収まつたわけではなく、『立憲国家と日露戦争』に書かれている通り、まだ揺れ続け、藩閥官僚保守派における桂太郎の権力掌握と、政友会における原敬・松田正久指導体制の確立によって桂園時代に安定化する。和歌山でも、まだ政界は流動的であつたという。それを考慮に入れる時には、少なくとも政友会創設までは本書に収めて欲しかった。なお『立憲国家と日露戦争』は、日露戦争への道における対立を中心に政界構造の変化を描いており、本書と主題が少し異なる。しかしもし伊藤氏の関心が政界構造自体を明らかにすることにあるのなら、この二書は本来一つのものとして見なければならぬ。

さらにこの中途半端な終わり方は、「立憲国家の完成」の内容規定に関する疑問を生じさせる。「衆議院の役割を国家の中に位置づけ、明治憲法の機能を維持すること」という規定は、かなり幅が広く、多様な可能性を持つ。この議論は堂々めぐりになるのだが、伊藤氏は、自由党系が立憲国家形成の主導権を握つた過程を描いている。そこで出現した立憲国家の姿は、自由党の提携路線があつて出来たものであり、伊藤は星的であつたと言えよう。もし自由党がそのような方向を取らなかつたら、一時的に憲法停止という状況も生じたかも知れないが、実際とは異なる立憲国家

が成立した可能性もある。もちろん実際に起きた現象を説明することの方が重要であり、したがって伊藤と星の個性こそが、この時期においてより重要であり、それに注目する伊藤氏の選択が誤っているわけではない。

しかし進歩党系や藩閥官僚保守派の構想を軽んじることはできない。第四章で片隅に追いやられてしまっている第二次松方内閣をもっと積極的に評価すれば、別の「立憲国家の確立」の仕方があったことが見えてくる可能性がある。伊藤氏は、対外硬と緊縮財政という矛盾することの多い主張をしていた進歩党系を、政策の整合性という観点、および指導性の欠如という党内事情から、この時期の政治に影響を及ぼせなかったと評価する。しかしせっかく経済還元論からの脱却に成功しているのだから、政治力によって政策的矛盾の克服が出来なかったとしてしまうだけではなく、進歩党系の構想の可能性を見直す余地は残っていない。もちろんそれは民権運動を引き継ぐものでなくともかまわない。

さらに藩閥と政党との提携の場合、藩閥官僚勢力の確立も必要で、それは行政部と立法部との制度的分離を前提にしている。この点で政党員の政府機関への就官を制限した文官任用令改正が重

要であり、山県系も立憲国家の確立に寄与していると言える。伊藤氏は憲法停止という事態を伊藤が避けたことを強調するが、その憲法停止という状態の有した政治力学的影響が不鮮明であるのが残念である。衆議院の相次ぐ解散を、事実上の憲法停止状態と捉えているが、そういう事態のなかでも立憲国家形成の歩みが止まるわけではなからう。事実、何度も伊藤氏の言う憲法停止に近い状態（憲法危機）が存在したが、そういう事態にもかかわらず議会議制が定着したことこそが重要であり、それには藩閥官僚の中で議会に宥和的であった伊藤も、そうではなかった山県も、藩閥との提携により厳しい態度しか取れなかった進歩党系も、同じとは言えないものの相応の重みを持って寄与したと言える。以上を考へることによって、初期議会以来の政治運営のより広い揺れと幅を示すことができるようになるのであるが、それは本書の成果の上になされるべきものであり、本書の価値を減じるものではないことは、改めて言うまでもないことである。

(A5判 三三八頁 一九九九年七月 吉川弘文館 七五〇〇円)

(麗澤大学助教授)