

加藤高明内閣成立の底流と幣原外交

——国際的自立と内外融和への挑戦

はじめに

本稿は、一九二四年六月の加藤高明内閣の成立を、昭和期に二大政党政治の実現をもたらした第一次世界大戦後の政治的理念の変化の中で理解し、かつ、それをワシントン会議以降の日本の国際的地位の変化を受けて成立した幣原外交の理念とも関連づけることで、大正末期以降の政党政治と外交政策が不可分の関係にあったことを明らかにしようとするものである。イギリスのロイド・ジョージ内閣に関するK・O・モーガンの研究^①のように、同時代のイギリス史の研究にあつては、社会政策など国内政策と帝国政策や外交政策との内在的関連性を詳細に検討する議論が多く現れており、本稿はそれに対応する日本政治外交史の議論の枠組みを提起することを目的とした。そのため、以下においてはまず、加藤高明の内外政策の理

宮田昌明

念を、副題に掲げた「国際的自立と内外融和」という視点から議論している。本来、加藤高明内閣の成立をきっかけとする二大政党政治の成立史を理解するには、憲政会の性格を政友会と比較し、あるいは地方動向をも踏まえて分析しなければならないが、紙幅の都合でそれは大幅に割愛せざるを得なかった。しかしそれでも、以上の議論によって、加藤高明内閣成立後に政党内閣の流れが定着していく土台となった理念、すなわち、政府と国民が支配と服従によってではなく、階層的ながら相互に自立して役割を分担し合うことで国家的統合を実現すべきであるという理念を、加藤高明・憲政会が先駆的に形成していたことを明らかにできるはずである。

とはいえ、当該期の日本政治においては、むしろ元老やその周辺および政友会が中心的な役割を果たしていた。そこで第二に、加藤友三郎内閣に始まる中間内閣期の元老・西園寺公望と政友会、薩派

の間の政権選択をめぐる思惑や動向、中間内閣が内外の課題に応えていく中で生じた政治的理念の変化、そして護憲三派内閣として加藤高明内閣が成立する過程の中に、後の二大政党政治の実現をもたらしていく諸要因を読み解こうとした。とりわけ西園寺については、西園寺の発言をそのまま受け取るのではなく、政治的な文脈や実際の行動との関連の中で、その意図を推定していく必要がある。本稿は、この主題に関わる、升味準之輔、松尾尊兌、伊藤之雄、永井和らの先行研究を基礎に、基本史料を再確認しながら、より発展的な議論を提起することを目指した。特にここでは、様々な政治主体の間で様々な駆け引きが展開される中、上述のような政府と国民の新たな統合理念が、国内融和の観点から、政権選択の枠組みにまで反映されていく過程の説明に重点を置いている。

そして最後に、幣原外交が始動するにあたって目指した理念を、それ以前の外交との対比において理解し、それが上記のような政党政治実現に向けた国内政治の変化に対応し、かつ、それを定着させる上で極めて重要な意味を持っていたことを議論している。細谷千博は、ワシントン会議後の東アジア国際政治の在り方を、日米英が協調しながら東アジアの安定を図り、中国の漸進的な政治的統一を促進しつつ、各国の既得権益の擁護を図ろうとした体制として捉え、そうした中での幣原外交は、非軍事的な多国間的協調外交を志向した点で、イギリスよりはアメリカ型の性格を持った外交として評価

している⁽²⁾。ただし、細谷の議論は、続く田中外交との比較対照によって幣原外交を性格づけたものであり、なぜ幣原外交がそのような政策志向を持ち得たのか、という問題に対する課題を残した。他方、幣原外交についてはその後、対中内政不干涉政策という点で原敬内閣にその起源を求める川田稔の研究や、あるいは幣原外交の背景に出淵勝次ら後進の中堅外務官僚の果たした役割を重視する波多野勝らの研究が登場している⁽³⁾。これに対して本稿は、幣原外交が、先に記した「国際的自立と内外融和」という、第一次世界大戦後の日本の国際的地位の上昇に対応して生まれた内外理念に対応し、それと一体化した外交として始動したことを議論している。従来、幣原外交は、中国に対する内政不干涉政策や経済関係の安定化を目指したという点で対中協調外交と評価されたり、あるいは緊縮財政や金本位制への復帰と一体化し、ロンドン海軍軍縮条約を成立させていったという点で対英米協調外交と評価されたりしてきた。それだけに、満蒙問題に対する幣原外交の限界が指摘されたり、あるいは中国外交をめぐる英米との摩擦が強調されたりもしてきた。つまり幣原外交は、様々な文脈で様々な側面が強調されており、その限りで内政との相關関係も指摘されてきたわけである。しかし、幣原外交を理解するには、その理念とその背景とを一貫した論理に基づいて説明していくことが必要である。そうした作業を進めることで、幣原外交がその発足の当初より、東アジアにおける一等国としての責任意

識と東アジアにおける国際的融和実現の新たな方法的展望を持ちながら、従来と異なる政策体系を形成し、それが当該期の内政の動向とも理念的に一体化していたことを、明確に説明できるはずである。

本稿は、上述のK・O・モーガンや、J・ラムズデンのイギリス保守党の研究⁴⁾、その他のイギリス外交・帝国政策に関わる研究をふまえ、本来はワシントン条約後の東アジア秩序をめぐる日本と列強、とりわけイギリスとの外交関係を、それぞれの内政をふまえてつづつ包括的に理解しようとする過程でまとめられたものである。そのため、以下の議論にはイギリスの内外政策との部分的な比較史的検討が含まれている。また、本稿は幣原外交に関しては、紙幅の制約でその始動期のみの記述にとどまっているが、本稿をふまえた具体的な幣原外交の展開過程は、イギリスの東アジア外交との関連で別に詳細に議論する予定である。

一 加藤高明の内外秩序観と憲政会

加藤高明は、「東京」帝国大学法科卒業後三菱に入社、その後イギリス留学を経て官界に転じ、駐英公使や大使を歴任した生粋の親英派外交官であった。しかも加藤は、衆議院議員時代、藩閥による専制的な政治の在り方を克服すべく政友会と憲政本党の提携を画策したり、あるいは後に、藩閥の枠組みを超えた国家の合理的経営と大陸政策とを軸に一等国としての地位を目指した桂太郎と提携した

り、さらに後の野党時代には、憲政を支える野党の重要性を意識したりするなど、自立的でかつ進取の気概や改革の信念を持った政治行動の在り方を追求し続けた。加藤にとってイギリスは、自由党を一つの典型とする、自立した主体によって責任政治が行われる貴族主義的な政治文化を体現する存在であり、その点で単なる同盟国という以上の政治観や価値観にも関わる重要な意味を持つ国であった。しかしそうした加藤にとって、第二次大隈重信内閣の外相時代、中国に対して行ったいわゆる二十一か条要求は、その後大きな試練をもたらすことになった。それは、加藤の以上のような政治観に基づいてなされ、その意味で第一次世界大戦後、とりわけワシントン条約締結後の日本の外交政策に継承されていくべき新たな志向性を持つていながらも、短期的にはその後一九二四年に至るまで、加藤が政権から排除され続ける大きな要因となったからである。

第一次世界大戦が勃発した時、元老・井上馨はそれを「大正新時代の天祐」と評した⁵⁾。背景には、日露戦後の日本財政が慢性的膨張傾向を示しているながら、対外貿易は大幅な入超状態で、深刻な正価危機を招来していたことがあった。そうした中、日本の対外貿易において中国は、ヨーロッパ向けの貿易赤字を補填する輸出市場として大きな期待が懸けられていた。二十一か条要求の背景には、こうした日本の政財界における、中国に対する経済的進出欲求が存在していた。しかしそれにもかかわらず、二十一か条要求の内容および

中国に対する加藤の外交手法には、単なる中国への政治的経済的影響力の拡大という目的以上の積極性があり、それが逆に当時の状況にあつては加藤に対する批判を引き起こす原因ともなつていた。

二十一か条要求に関しては、島田洋一の詳細な研究が存在する。⁶⁾

要求に際し最重視された条項は、第二号の旅順・大連の租借権および満鉄経営権の期限延長を中心とする、南満州および東部内蒙古における日本の地位に関する問題であり、ついで第一号の山東半島における旧・ドイツ租借地の継承問題であつた。前者は長期的懸案、後者は日本の対独開戦に伴つて新たに発生した問題であつた。これに対して第三号は、漢冶萍公司の日中共同経営問題で、これは日本が投資していた漢冶萍公司の国営化を防ぎながら関係をさらに密接にしようとする意図の下に挿入された。第四号は中国の領土保全問題。そして第五号が外交的に最も紛糾した軍事・警察顧問などの希望条項であつた。島田が推定するように、第五号は加藤が最も重視する項目から、さほど重視しない項目まであまり統一のとれない内容を含んでおり、要求案作成の過程で提起された雑多な項目を一括したものなのであろう。一般的には第五号が、その内容の露骨さと、希望条項として欧米に通知されず、さらに様々な不手際が重なつて英米との間に摩擦を生んだことから注目されがちであるが、もともと第五号は希望条項とされたように、本来はそこに重点があつたわけではなかつた。

二十一か条要求の日本側が最も重視した第一号および第二号に関しては、東部内蒙古に関する条項以外の実務的な部分について、中国側はほとんど争うことはしなかつた。やや複雑なのは、こうした具体的懸案に関わらない第四号およびそれに連なる条項の存在であつた。第四号は「日本国政府及支那国政府ハ支那国領土保全ノ目的ヲ確保センカ為」に、「支那国政府ハ支那国沿岸ノ港湾及島嶼ヲ他国ニ譲与シ若クハ貸与セサルヘキコトヲ約ス」と規定し、同趣旨の内容は一、二、三号の条項にも含まれていたが、中国側はこれらを全て拒否した。最終的には中国側が自主的に領土不割譲宣言を行うということとで合意に至つており、日本側も原案にそれほど固執することはなかつた。とはいえ、中国がこれを拒否したのは、島田が指摘するように、領土の不割譲を条約で日本に保障することは、中国に対する日本の保護国的立場を承認することにもなりかねなかつたからである。その意味で、二十一か条要求における加藤の関心は、単に中国における個別的利権を拡大していこうという以上に、中国に対する日本の優越的地位を示すことにも向けられていた。そして交渉は、加藤と元老の間を大浦兼武が調整した結果、希望条項とされたためにかえつて交渉が紛糾した第五号の大部分を撤回し、合意に至つていた条項を含む全ての要求を最後通告によつて受け入れさせるという形になった。こうした結末は、長期的には中国側が二十一か条要求の正当性を否認する対外宣伝の口実を与えることになつ

たが、短期的にはむしろ、中国への譲歩の痕跡を消し、中国に対する日本の優越的な立場を確認させる効果があったのである。

加藤の外交は、何より元老の介入を排したことで、欧米の反発を買った中国に対する要求内容とその外交手法とによって、元老との深刻な対立を生じさせた。注目されるのは、加藤と元老の対立の焦点が、日本と欧米列強の関係の在り方をめぐる両者の感性の違いと密接に関連し合っていたことである。明治期の日本を主導してきた元老は、欧米列強の国際的な優越を前提に、内政・外交政策を決定してきた。第一次世界大戦の勃発に際しても、たとえば山県有朋は加藤に対し、日本が日英同盟を外交の中心とするのは当然であるが、ドイツとの友好関係にも配慮しなければならないと述べる一方で、世界が人種間競争の時代に入りつつあることを指摘し、その観点から日中間の連帯が必要であることを強調していた⁹⁾。また井上馨も、中国に後藤新平を派遣し、袁世凱を「我が掌中に納め」ようとする構想を持っていた¹⁰⁾。対して加藤の外交は、袁世凱との親密な関係を形成するよりも、日本と中国の国力の格差を明確にすることに向けられており、その意味で欧米に対する日本の独自の立場を、より挑戦的な形で追求し始めた点にその特徴があった。逆に元老にとっては、そうした加藤の外交は、自らが政策決定過程から排除されることに対する反発に加え、性急な指導によって日中関係を悪化させ、欧米の反発をも招く、極めて危険な外交として危惧されたのである。

以上のような加藤の国際的な自立志向は、ワシントン会議後に日本が国際的義務を受け入れ、それを遂行していく中で東アジアにおける日本の新たな地位と役割を見出していった、後述の幣原外交の源流となるものであった。確かに二十一条要求は日本と英米との摩擦をもたらした。しかし、戦後のワシントン会議においては、中国代表が二十一条要求の不当性を訴えたのに対し、英米は日本による自主的な山東半島の返還に対応し、同問題については日本の立場を支持した。幣原は駐米大使として、英米との協調関係の形成を進める中で、一等国としての自覚と東アジア国際秩序に対する責任意識とを形成していった。それが軍縮条約の受け入れや山東半島の返還の実現にもつながったのであり、その意味で幣原外交は、第一次世界大戦中の日本の緊張をはらんだ国際的地位の上昇を土台として、成立していくはずである。と同時に、以上のような加藤の国際的自立志向は、単に元老への反発というだけでなく、加藤の積極的な社会政策の実施や普通選挙への積極姿勢という、国内的な改革志向とも一体化していた。加藤は寺内正毅内閣の成立後に創設された憲政会の総裁として、原敬内閣下の第四十二議会に普通選挙と労働組合法の制定を求めた。普通選挙制導入を決意した理由について、加藤は大正七年末から翌年にかけての演説で、第一次世界大戦を連合国の勝利に導いた要因として「文明政治の極致」たる「善良なるデモクラシー」¹¹⁾に注目し、さらに次のように論じていた。

我国は人心動揺の中心と相距る遠きを以て、表面未だ大に影響を受けざるが如きも、世界思潮の趨勢は早晚滔々として我国に浸潤し来るべく、国民も亦決して長夜の眠を貪るべきにあらず。吾人は我国体の精華と皇室の尊嚴を擁護し、ます／＼その美を濟さむが為め協心戮力、国民の思想を善導し、人心をして健全なる発達を遂げしめんことに努めざる可らず。之を為すの途他なし、国民をして成るべく多くの權利と自由とを享有せしめ、同時に其の義務觀念と共同心とを喚起するに在り。為政者たる者、此間に細心の注意を払ひ、兩者をして常に均衡を保たしめ、思想善導上、満足なる効果を奏せざる可らず〔傍点は原文〕。

ヨーロッパにおけるデモクラシーの潮流は、社会の分裂をもたらすどころか、むしろ大戦を連合国側の勝利に導いた世界的潮流であった。したがって、日本においても、元老ないしその周辺の閉じられた権威主義的支配状況から脱し、政府と国民の一致・協力を実現すべき措置をとっていかなければならなかった。とはいえ、一九二一年後半までの加藤は、普通選挙の導入とはいっても、選挙資格としての独立生計の維持を重要視していた。というのも加藤は、欧米列強に対する日本の自立と対等の立場を確立していく上で、日本社

会が盲目的な支配服従関係から脱するとともに、国民それぞれが社会の中で自立し、階層的な社会秩序の中でそれぞれの義務を自覚しながら国政に参加していくこと、そしてそれにより国民の主體的な一致協力を実現していくことが必要であると考えていたからである。独立の生計とは、そうした理念に基づき、国民が参政権を得る上で当然備えるべき資格であると考えられた。その上で加藤は、普選について「迫られて之に応ぜんよりは寧ろ自ら進んで与ふる」と考えた。つまり、国民の權利を積極的に認めていくことに、国民の義務を喚起する啓蒙的意義を認めたのである。

他方、加藤が総裁を務めた立憲同志会―憲政会については、しばしば組織的未成熟、寄り合い所帯的な性格が指摘されるが、それは誤りではないにしても、事実の半面でしかない。母体となった改進黨系は、進歩党から憲政本党、立憲国民党、立憲同志会、そして憲政会へと合同を繰り返す中で、政友会に対する二大政党の一翼を担う意識を確実に高めていた。しかも、もともと大隈重信や福沢諭吉を中心に、政官界や新聞界に形成された人脈を基盤としていた改進黨は、長期の野党・反対政党としての経歴を積み重ねる中で、次第に理念を中心とした同志的結合としての性格を強め、その過程で河野広中のような自由党からの脱党組や、国権主義者とも連帯することとなった。理念を重視するが故に、気運の高まりに応じて連帯を実現しながらも、かえって内紛の種を残すという傾向は、立憲同志

会―憲政会にも引き継がれた。そのため憲政会は、組織的優位を誇る政友会に比べ、個人主義的性格の強い、それだけ緩やかな連合体としての党の在り方を特徴としていた。季武嘉也が整理するように、こうした憲政会の性格は、大衆組織化を進め総裁専制という形をとった政友会とは対照的な、代議士中心でかつ党員の推挙に基づく総裁選出という形をとる組織傾向を生み出した。そしてそれはまた、しばしば各議員が自己責任に基づいて進取の気概を持ち、かつそれを共有する支持者にその主張を訴えかけるという政治手法をとらせることにもなった。それが、憲政会が普選を掲げる上で極めて積極的に作用したことは明らかである。松尾尊允が指摘するように、原敬死後の大正十年十二月初め、憲政会は独立生計条件を撤回するが、その理由は、補選などで憲政会の掲げる理念が支持を受けるなど、制限選挙制の下で地盤を固めている政友会に対抗する上で、積極的な理念を提起していくことが有効であると考えられたこと⁽¹⁵⁾にあった。しかし、以上のような立憲同志会―憲政会の性格と戦略は、選挙を通じて議会の単独過半数を確保するという点では、厳しい限界があった。第二次大隈内閣の下での第十二回総選挙の場合、勝利とはいっても、選挙干渉の力を借りた三派合同の寄り合い所帯的な勝利であり、憲政会はその与党三派が合同することで成立した。しかし、続く寺内正毅内閣の下で野党として臨んだ第十三回総選挙、そしてとりわけ原敬内閣の下で執行された、政府の権威と組織とを相手と

する、しかも定員増の小選挙区制に基づく総選挙に対しては、政友会への反発を糾合する、憲政会の理念的で反対政党としての立場は決定的に不利であった。護憲三派内閣を成立させた清浦内閣下で執行された第十五回総選挙の場合も、憲政会は百五十一議席の相対的勝利にとどまった。これは定員増加前の大隈内閣下での第十二回総選挙で立憲同志会が単独で獲得した百五十三議席と同等の水準ではない。政友会の分裂が憲政会の勝利をもたらした決定的要因であったことは、否定できない事実である。

以上のように、加藤高明と憲政会は、日本の一等国化を目指し、かつそれに相応しい国民それぞれの自立意識に基づいた新たな国家統合の在り方を模索していた。こうした理念は、藩閥を中心とする既存の権威にとってはあまりに急進的で、内外の秩序を脅かしかねない危険な傾向として捉えられていた。しかもそうした理念中心の党の在り方は、議会で過半数を占める政友会に対抗する中で形成されており、その点で逆に選挙で過半数を確保する確固たる組織的裏付けがあつたわけではなかった。とすれば問題は、こうした加藤高明・憲政会に、政権参画の機会がどのような背景の下で訪れてくるかであろう。

二 加藤友三郎内閣と元老・西園寺公望

第二次大隈内閣総辞職後、護憲三派内閣が成立するまでの間、加

藤高明が首相候補として挙げられたのは、大隈内閣総辞職時と、加藤友三郎内閣成立前の一九二二年六月のわずか二度に過ぎなかった。加藤高明にとって、原や山県の排斥に加え、その死後にあっても西園寺が加藤の外交手腕に疑念を抱いていたことが、厳しく影響したのである。しかし、加藤友三郎内閣の成立経緯とその政策は、続く山本権兵衛内閣、清浦奎吾内閣を成立させる伏線を生み出すとともに、続く加藤高明内閣が実現した時に、昭和初期の二大政党政治への流れを生み出していく長期的条件をも形成した。中心的な役割を果たしたのは、政友会の再建を目指す西園寺の誤算に満ちた政権選択であった。

昭和初期の二大政党間の政権交代について升味準之輔は、元老・西園寺公望の存在によってはじめてそれが実現しながらも、西園寺自身は決して政党政治そのものを絶対視してはいなかったことを指摘している⁽¹⁶⁾。そもそも原敬の暗殺後、内部分裂を深める政友会に対して西園寺が構想したのは、政友会と政友会外の有力者との協力による政権運営であった。原死後の大正十年十一月十日夜、西園寺は山本達雄、床次竹二郎、元田肇、野田卯太郎、横田千之助ら政友会幹部に対し、次の諸点について意見を求めた。

- 一、政友会は会以外より首相を迎ふる意は無きや。
- 一、此際官僚即ち中間内閣に譲つて之と妥協して行く気はない

か。

一、党外より来る新首相が政友会に入党せば之を迎へるか。

一、政友会に適當なる首相候補者が居るか、又、其適任者あるとして会内の統一が付くや否や⁽¹⁷⁾。

結局、西園寺は高橋是清を後継首相に選んだ。凶変による政変を認めないという原則に基づき、政友会内閣は継続されたが、西園寺はそれとは別に、原死後の政友会を党外有力者との協力によって政権に参画させ、内部の統一とその再建を図ろうとする考えも持っていたわけである。平田東助によれば、高橋是清内閣の組閣時に西園寺は、原の後継として田健治郎を想定していることを告げたという。平田は田の擁立に前向きで、さらに政友会の横田千之助も田との協力を決して否定的な反応は示していなかった。しかしこの時点では、田は政友会との提携には消極的で、平田も具体的な西園寺への働きかけには慎重であった。田が有力な候補となったのは、田が山県の強い信任を得、山県閥の最後の切り札的な存在であったからである。この後、加藤友三郎首相が重態に陥っていた大正十二年八月六日、西園寺は松本剛吉に田と政友会の協力に前向きな見解を述べ、松本を驚かせたが、それを聞かされた平田は、やはり松本に「田のことを余り御殿場に言はぬが宜いと注意」し、西園寺もそれ以上には動かなかった⁽¹⁸⁾。しかしその一方で、田以外にも、薩派が活発な擁立運

動を展開していた山本権兵衛という首相候補が存在した。しかし西園寺は、自制を欠いた権力欲や政権欲を嫌悪する傾向が強く、さらに政党や内閣、議会相互の調整を図る手腕を政治指導者に強く求めていた。そのため薩派の活動は、かえって西園寺の警戒を招くことになった。その点で平田は、意中の候補を持ちながらそれを表面に出さず、あくまで自己を抑えた行動をしていた。そこで西園寺は、おそらく薩派に対する牽制的な役割を期待したこともあって、次第に平田との連絡を重視するようになっていった。

政友会外の有力者と政友会との共同政権運営によって政友会の再建を図ろうとする配慮は、高橋首相の選択にもある程度反映していたが、高橋内閣は予想以上に早い崩壊を迎えてしまう。さらに、その後継内閣の選択においても、西園寺はその意向を反映させることはできなかった。というのも、元老・内大臣松方正義が加藤友三郎を後継として指名したからである。高橋内閣の総辞職に際し、西園寺は病床にあったことから、後継内閣の指名は松方に一任された。しかしその時、松方は加藤友三郎を指名するとともに、加藤が大命を拝辞した場合の加藤高明の指名を伝えたのである。その上、問題をさらに複雑にしたのは、加藤友三郎と加藤高明という候補浮上の背後に、薩派の策動が見え隠れしたことであった。それは西園寺にとって憂慮すべき展開であった。そもそも西園寺は、高橋内閣総辞職の直前に体調不調を起す以前より、後継の指名について「今回

は是非松方侯をして口を切らす事に致し度し」と考えていた。その上で西園寺は、平田東助に松方の相談相手になるよう依頼していた。¹⁹問題は、西園寺が「背水の陣」と呼んだ薩派の政治手法であった。すなわち、情実的に内部で意思を固め、外部にそれを押しつけるやり方である。それに対し西園寺が強く反対すれば、それを抑えることはできただろう。しかし、そうした直接的な行動は、西園寺の性格には合わなかった。それよりは、松方に一任という形で元老としての自覚を促し、同時に平田に相談相手を依頼すれば、薩派の策動も本来なら抑えられるはずであった。しかしそれがうまくいかなかったわけである。

西園寺にとってまず予想外であったのは、松方が清浦奎吾枢密院議長と山本権兵衛に相談を依頼したことであった。しかも平田の関与は排除された。これに対して山本は分限外という理由で相談への関わりを拒否したが、清浦は直ちに応じた。清浦は熊本出身で山県閥のはずであったが、西園寺の周辺は「例の病氣」²⁰「世間及び新聞記者に対し元老の仲間入りをせし如く見せたるもの」などと観測した。『牧野伸顕日記』六月六日の条には「午後八時松方侯訪問、後継者に付相談。加藤海相を適任とするに付一致す。然し纏らざる時は憲政会へ移つるの外なしと粗々同意見也」とあり、断定はできないが、加藤友三郎のみならず、第二候補として加藤高明の名を挙げたのも松方自身であったようである。²¹しかし、西園寺およびその周

辺はそうは見なかった。それどころか、「清浦子は憲政の常道に依り加藤高明子を推さるゝを以て最も適当なりと思ふ旨答へられたる由」⁽²²⁾とまで推測した。おそらく、清浦が松方に対し加藤高明を第二候補として推薦したというよりは、松方の意向を受けて清浦が積極的に行動し、情報を漏らしたり正当化するような言動をとったためにそうした観測が流れたのかもしれない。しかし実際のところ、薩派なるものに、西園寺およびその周辺が警戒したほどの影響力が存在したかどうかは疑わしい。「松方邸に壮士も行けば又書面扨送りとるもの」⁽²³⁾ぐらいはあったろう。しかし、それは決してそれ以上のものではなく、まして松方や山本、清浦、牧野の間に意思の統一などあり得なかった。少なくとも運動の中心たる山本権兵衛の再擁立に関しては、準元老化であったり、首相候補であったりと、目標の定まらない闇雲的なところがあり、何より当人の意思が無視されていた。

永井和は、加藤友三郎内閣の成立経緯を、それまで元老のみで行われていた後継首相選定に重臣が参加し始めた、新たな兆候として注目している。ただし、続く第二次山本内閣の選定において西園寺がその形式を踏襲しなかったために、その新方式は一過性のものに終わった⁽²⁴⁾。しかしその一方で、後述のように、後に西園寺は薩派の策動を統制しながら逆にそれを利用しようとし、再び予想外の結果を招来する。薩派の行動には、以下のように情実や情性的慣習、形

式論など様々な思惑、論理が混在したが、いずれも西園寺の政友会再建構想とだけは相容れず、それを挫折させる上で大きな意味を持った。永井の研究は、首相選定の手続きや形式・方法に注目し、西園寺という、唯一残された元老の下で昭和期の二大政党政治が実現していく過程を緻密に解明したものであるが、当面の問題はやはり首相選定の方法論よりも、当面の政権を担当できる政治家をどこに求めるかであったはずである。

そもそも薩派には、気概や情動を重視し、人格的結合と地縁的結合とが一体化した強力な連帯感を重んじる気質が存在していた。もちろん、そうした気質が、松方正義、山本権兵衛、牧野伸顕ら全てに引き継がれていたわけではない。しかし、逆にそうであればこそ、情実的雰囲気や情性的中で、様々な邪推を呼ぶ条件が存在した。まず山本は、比較的薩摩気質を強く引き継いでいた。ただしそれは、山本の決断力や責任感、潔癖さや無私の気質といったむしろ好ましい方向に表れていた。しかしそれだけに、山本が薩派の威望を集め、薩派の政権工作を喚起する呼び水的存在となっていることは、問題であった。しかも山本が、自らの関与不関与にかかわらず、自己の立場を一切言明しなかったことは、問題を複雑化した。個人的に接すれば、山本は極めて信頼の置ける、私心のない人物ではあったろう。しかし、そうした威望を資質とするだけに、人間関係を調整し、あるいは組織的な統制を図っていくという点では、逆に不安を感じ

させる側面を持っていた。

それに比べれば、松方は財政専門家として壮士気質とは程遠く、本来はそのように行動すべきはずでもあった。しかし実際は、元老としての地位と地縁的必然からしばしば薩摩気質の人間に囲まれ、それに飲み込まれ、良くいえば鷹揚で包容的、悪くいえば恫喝や突き上げに弱いという、結果的に周囲の壮士の行動を助勢してしまうようなところがあった。もちろん、松方にも松方なりに薩摩気質を感じさせる部分はあった。ただしそれは、政策通に名を借りた融通の利かない頑固さや政治的不器用さといった、明らかに好ましくない方向にばかり表れていた。その一方で松方は、大隈重信と政治的に不思議な親和性があった。松方が最も自負する財政政策という点では、両者の主義・原則は全く逆で、性格的にも対照的な側面のほうが多かったろう。共通するのは、強い信頼感で結ばれた配下を持つてず、おそらくそのために人材の起用に無造作なところがあり、さらに共に政治的傍流に位置したことから成り行き上、相互に主義信条を超えて助け合わねばならない経験を有したことであった。松方の人的結びつきはあまりに状況論理的で、それだけ周囲の誤解を招きやすい状況にあった。松方が山本や清浦に高橋内閣後継の相談を持ちかけ、さらに加藤友三郎や加藤高明を首班候補に擬した時も、それは壮士や薩摩の策動に乗せられた結果であるという観測を招いていた。とはいえ、少なくとも後継相談に関しては、松方はおそら

く地縁的つながりのある山本の起用を優先しようとしたが、現実には松方の相談相手になったのは清浦や牧野であり、特に清浦については第二次松方内閣で法相を務めた職歴の縁故から大きく依存することになったというのが実際であろう。その点で平田との接点は薄かった。といって、あまり情実的なのも問題であったから、首相経験者という理由、ただし清浦の場合は、組閣に失敗した大命降下のみの経験であったので、枢密院議長という役職がそれぞれ強調されたのであろう。というのも、松方に元老制度の将来を考える余裕なり、発想なりがあったとは考えられないからである。また、松方自身の経歴や経験に照らし、政友会内閣の後継に大隈の改進黨を引き継ぐ憲政会を想定したことも、慣習的には自然な判断であった。

清浦は、気質的にも人脈的にも、本来薩派とは対極的であった。清浦は熊本の出身ながら、法曹知識や行政能力などを活かして山県派に所属したが、それだけに役職志向が強く、同じ山県閥の中でも、剛胆で献身的、実行力に富む大浦兼武や、慎重ではあるがそれだけ人間関係の機微に通じ、職務に忠実で野心を抑えた平田東助ともまた対照的であった。清浦はこの時点で薩派の人脈に沿って行動しているようでありながら、実際には、清浦が加藤高明を第二候補に挙げたことは薩派にとっても予想外の事態で、薩派に混乱を引き起こしているという噂も、存在していた。⁽²⁸⁾この時点の清浦の行動もまた状況論理的で、ある意味で牧野伸顯と相互に役割を分担し合うよう

な関係にあった。牧野の場合は、薩摩の血縁ながら幼少時からの在外経験により、むしろ国際派の若手官僚として期待されていた。しかしその分、政治的・情実的な人間関係には鈍感で、とかく制度的ないし形式的な思考傾向が強かった。高橋内閣の後継に関する松方の上奏に際し、山本や清浦に助言を求めることまで上奏内容に含めるよう斡旋したことなどは、直接には松方への配慮であったとしても、それが極度に悪い方向に発揮された事例であった。⁽²⁶⁾ 永井和が指摘するように、上奏となると単なる非公式の相談とは大きく性格が変わる。⁽²⁷⁾ そのため周辺には、牧野が「平田氏は貴族院議員、外交調査会委員、宮内省御用掛であるから政局問題には関係せしめざるがよろしと殿下へ申上げ」⁽²⁸⁾ たという、真偽不明の観測まで生まれてしまう。つまり牧野は、松方の意を真に受け、山本や清浦の性格と西園寺の配慮を理解できず、専ら法制度的な思考様式に則って行動し、この問題を山本、清浦の準元老化という問題にまで発展させてしまったのである。まさに「牧野が何をするか分らず」といった状況であった。結果的に松方の無造作な行動は、それに積極的に応じた清浦の存在と、それに法制度的手続きで正当性を与えた牧野の存在とによって、問題を薩派の「陰謀」にまで拡大してしまうことになった。

以上のような様々な薩派の思惑の中で決定的に欠けていたのは、政友会との関係に対する配慮であった。というより、ここで重要な

のは、政党内閣を理想とする見解は依然として存在しないながら、政友会以外への政権譲渡が様々な思惑が交錯する中で漠然と慣習として意識されていた点であろう。しかし、そうした慣習が権力追求の手段として利用されている限り、西園寺としてはそれに警戒し、対抗せざるを得なかったのである。そうした薩派の策動に比べれば、国民に対する元老の責任という点でも、政友会の再建を目指すほうがはるかに合理的であったろう。しかし他方で、西園寺にとって、誤算は決して悪いものばかりでもなかった。首班に指名された加藤友三郎は、政友会が憲政会に政権が移るのを阻止するため無条件支持の態度を示したことで、安定的に内閣を発足させることができたからである。ただし、それが政友会の再建に資するかどうかは別問題であった。加藤友三郎内閣は、ワシントン条約によって定められた海軍軍縮の実行、シベリア撤兵の実現、その延長としての陸軍軍縮を実行し、国際協調を重視する西園寺の政策志向に応えた。注目されるのは、加藤友三郎内閣がそうした国際的義務を遂行する政策的流れの中で、緊縮財政方針を進め、さらに十月二十日に普通選挙制導入に向けた衆議院議員選挙法調査会を設置したことである。それによって加藤友三郎内閣は、政友会を与党としながらもその政策指針にとらわれず、世論に配慮した独自の姿勢を打ち出すことで、政権担当者としての責任を果たそうとしたのである。

松尾尊允は、原敬内閣下の一九一九年末から一九二〇年初めにか

けての第四十二議會を、普通選挙運動が普選期成同盟会を中心とする在野の運動から憲政会の方針転換に伴う議會運動に転換した、一つの画期として位置づけている。⁽²⁹⁾この時期、労働組合においても関西を中心に普通選挙法の制定を求める運動が広まり、社会主義者の間でも、議會主義を否認する潮流の中で依然として普選要求運動に期待をかける向きが存在していた。こうした流れの中で原内閣は、普選を時期尚早とする立場から解散・総選挙を行った。原は閣議で解散の了承を得るに際し、「漸次に選挙権を拡張する事は何等異議なき処にして、又他年国情こゝに至れば所謂普通選挙も左まで憂ふべきにも非らざれども、階級制度打破と云ふが如き現在の社会組織に向て打撃を試んとする趣旨より納税資格を撤廃すと云ふが如きは実に危険極まる次第にて、此の民衆の強要に因り現代組織を破壊する様の勢を作らば実に国家の基礎を危ふするものなれば、寧ろ此際議會を解散して政界の一新を計るの外なきかと思ふ」⁽³⁰⁾と説明していた。原は必ずしも、普通選挙そのものに反対していたわけではなかった。重要なのは、普通選挙制度を運用できる民度の成熟状況と、とりわけ「民衆の強要」によってそれが成立するといった事態を避けることであつた。その意味で原と加藤高明の違いはそれほど大きくはなかった。しかしそれでも、原と加藤の消極、積極の違いは、政権側と在野側という政治的立場の違いに加え、何より原における伝統的秩序観に基づく安定志向と、加藤における反元老・國際的進

取という氣質の違いから生じていた。

政友会の圧勝に終わった第十四回総選挙の後、普選運動は沈滞期に向かうが、それは単に、政友会に対する憲政会の劣勢を反映した結果ではなかった。松尾が明らかにしているように、当該期の労働組合はアナルコ・サンディカリズムからさらに共産党の影響を受ける中で反議會主義的な運動傾向を強めており、普通選挙に対する関心そのものを失いつつあつたからである。⁽³¹⁾しかしそうであればこそ、原の暗殺と、続く高橋内閣の総辞職を受けて登場した加藤友三郎内閣は、選挙調査会を設置し、普選の導入に積極的な姿勢を示した。

加藤友三郎がそのような姿勢をとることができたのは、まずは加藤自身が右のような原の議論に接し、大いに得るところがあつたからであろう。と同時に加藤友三郎内閣にあつては、内閣と政友会との間の緊張関係が有効に機能していた。というのも、加藤友三郎内閣が政権としての正当性を示すためには、与党・政友会の言いなりになるのではなく、政友会の支持を背景に、政友会以上に国民の支持を得られる政策を提示、実行する必要があつたからである。そしてそれは、国民に対する権利の委譲を通じ、社会の安定を回復するという政策意図の下で行われた点で、原よりはむしろ加藤高明・憲政会の政策に通ずる傾向を示していた。

伊藤之雄が指摘するように、こうした加藤友三郎内閣に対して憲政会は、緊縮財政や普選について、対立点をほとんど見出すことが

できなかった。そこで憲政会は、山東半島の返還や日中郵便約定問題を中心とする外交問題で政府を批判したが、最終的には加藤友三郎内閣の外交方針を受け入れざるを得なかった。³² 加藤高明・憲政会にすれば、加藤友三郎内閣の外交方針は、第一次世界大戦中の加藤高明外相の外交成果を否定する側面があり、その限りでそれを直ちに承認することはできなかった。しかしその一方で、日本がワシントン条約に則ってその義務を遂行することは、第一次世界大戦後における日本の国際的地位の上昇に対応した必然的な選択でもあった。その意味で加藤友三郎内閣の外交方針は、加藤高明・憲政会の外交理念とも親和性を持っていた。加藤友三郎内閣期の加藤高明・憲政会の政府批判が戦術的に流れ、しばしば政権獲得が目的の倒閣運動として評価されるような傾向を強めたのは、何より日本の国際的自立化の中で国民への権利の委譲を進めることで国内の融和・安定化を促進するという加藤友三郎内閣の政策志向が、憲政会の政策志向に共通しており、それに対する対立軸や自らの存在意義を打ち出すことができなかったからである。その意味で、加藤友三郎内閣と憲政会の政策的共通性は、短期的には憲政会の政権獲得に不利に作用した。しかも国際的義務を履行しつつ、国民への権利の委譲を通じて国内の融和を進めるという政策は動き始めたが、西園寺にとって、それを国民の支持を獲得できる政権の選択という、政権選択の方法にまで応用するには、政界はあまりに旧態依然で、情実や権力欲に

対する警戒を欠かせない状況にあった。そこで西園寺は、政友会の再建を依然として優先していた。その結果、加藤友三郎の後継は、本来政策的に通底するはずの憲政会ではなく、引き続き政友会と緊張を保ちながら協力関係を維持できそうな中間内閣が選択された。とはいえ、政友会との緊張関係の中で中間内閣が憲政会に通ずる政策志向を取り始めたことは、中長期的には、西園寺の政権選択の方法や、加藤高明内閣成立後の憲政会に対する評価の転換を促す、重要な背景をも生み出していたのである。

三 「憲政常道」の規範的機能

一九二三年八月、加藤友三郎首相の死去により内閣が総辞職した時、西園寺は従来にない積極さで後継首相の指名に動いた。しかもそこで指名されたのは、松方や平田が意外に感じた山本権兵衛であった。西園寺が説明したその理由は、「政友会の如き意義ある政党なれども原逝いて後統一を欠き、〔…〕憲政会も同様たり、此際挙国一致内閣を組織せしめ、内治外交は固より、来るべき衆議院議員の総選挙を公平に行はしめ、財政行政の整理を断行せしむるは伯を措いて他に人なし³³」というものであった。政友会と憲政会の内紛という理由はともかく、総選挙の準備という理由は、おそらく異例の積極さを示した西園寺の政治色を薄め、中間内閣の選択を公正な判断として正当化するために強調された側面が強かったであろう。と

いうのも、西園寺の本心は別にあり、田健治郎かあるいは他の有力者を首班とする政友会と党内閣を長期的な理想としていたからである。といって、それを直接西園寺主導の下で実現することは西園寺の気質に合わなかったし、何よりそれは政友会のためによくなかった。その上、薩派の動向も依然として警戒を要する状況にあった。というより、今回は牧野が直接、薩派の意向を受けて西園寺に山本を後継首相に推すまでになっていた。⁽³⁴⁾そこで西園寺としては、あくまでも慎重にそれらを総合的にふまえた判断をしなければならなかったのである。

永井和は、西園寺が山本を首相に任命することで、山本の元老化を阻止しようとしたのではないか、という可能性を指摘しているが、そもそも山本を首相に推したのは牧野であったから、経緯的にはやや複雑である。西園寺にとっての問題はおそらく、山本が個人としては信頼できる人間でありながら、しばしば薩派の政治的な擁立運動の対象となり、かつ山本がそういう周辺の行動を統制し、さらに諸政治勢力間の合意や妥協をまとめ上げていく資質に欠けると目されたことにあった。その意味で山本の元老化は、西園寺にとって山本の個人的な評価以前に、元老の地位を極度に政治化してしまう危険があったのであろう。しかしその一方で、加藤友三郎内閣が西園寺の予期に反して好成績を挙げたことは、山本を加藤友三郎の後継に選択する上で、有利な材料となったはずである。

牧野が西園寺に山本を推した時、山本に首相就任の意思があることを聞かされた西園寺の反応について牧野は、「西公大に悦ばる」と記した。しかし西園寺は、本来そのような自薦的行為を嫌悪していたはずで、西園寺が牧野に対して喜んで見せたのにはおそらく別の理由があった。すなわち西園寺には、加藤友三郎に匹敵し、かつ自らが主導権を発揮して推薦できる当面の候補が払底していたのである。そこで西園寺は、薩派の卑屈さを見透かして山本を後継首相とし、元老の権威をむしろ積極的に示すことにした。そのため山本は、逆に加藤の後任であることに不快感を示したともいう。⁽³⁵⁾西園寺の判断は、いわば松方による加藤友三郎指名の経緯を踏まえながら、それを自己の構想に取り入れ、応用したようなものであった。つまり、薩派の推す山本を首相に任命することで、山本本来の決断力、無私の資質を発揮させるとともに、薩派に対して元老の権威を示すことができた。と同時に、西園寺が山本を推挙した積極さは、薩派に元老の権威を示すためばかりでなく、西園寺が本来希望する政友会と田など党外有力者との協力内閣を実現しようとする直接的な行動を自制し、あくまでそれを長期的、間接的に実現しようとした「淡泊さ」の裏返しとしても発揮された。西園寺が指名した山本を、閣内からは田が、衆議院では政友会がそれぞれ支えることで、行財政整理などの政策課題に取り組みつつ、将来的な田―政友会協力内閣ないしそれに類似する内閣の実現を展望するとともに、政友会が

政権参与の中で緊張感を保ち、党内秩序を回復することを期待したのである。

しかし、山本内閣は西園寺の期待に応えられなかった。政友会の内紛が激化する一方で、山本内閣の指導力に問題があったからである。本来、横田千之助ら「非改革派」は、西園寺ら元老によって原の後継に指名された高橋是清を支え、田健治郎との協力にも積極的な態度を示すなど、予想される西園寺の意向に積極的に応えようとしてきた。しかし、加藤友三郎内閣に続く山本内閣の成立により、高橋総裁の下では政権獲得ができないのではないかという観測が生まれ、横田らと高橋総裁の退任を主張する「改革派」との対立が深まっていた。そしてさらに問題を複雑にしたのは、山本内閣の後藤新平内相が、政友会の絶対多数打破のねらいと憲政会の内紛とを絡めた憲政会・革新倶楽部の合同計画を進め、政友会としては反山本内閣色を鮮明にせざるを得なくなったことである。山本内閣の独自性は、後藤新平の帝都復興計画と、普選即行の方針にあった。特に普選については犬養毅や後藤らが積極的で、かつ治安立法との抱き合わせという条件で平沼騏一郎法相もこれに同意するに至っていた。しかし新党計画は加藤高明の拒絶によって失敗し、これに代わる政友会への接近策の中で後藤の都市計画は大幅縮小、普選即行も軌道修正を余儀なくされるという醜態をさらした。本来、政友会改革派は山本内閣に対し、与党的立場をとることに消極的ではなかったは

ずである。しかし一部には、田健治郎法相兼農商務相の火災保険貸付法案に対する後藤新平の妨害に与し、同法案の「握り潰し」に積極的に動いたというような情報も流れた。³⁷ 真偽は判然としないが、いずれにせよ、政友会の側に西園寺が期待したような、山本内閣の与党となることで政権担当能力と責任意識、そして党内統制を回復していこうとする契機は存在しなかった。また、山本内閣の側にも、内閣・議会運営の不手際ばかりが目立った。とりわけ関東大震災の直後に組閣し、非常事態に対処しなければならぬ内閣であっただけに、こうした不手際は致命的であった。

したがって、虎ノ門事件をきっかけに第二次山本内閣が総辞職を決定した時、西園寺にとって、政友会への直接の政権委譲は依然として考えられない状況にあった。そうした中で西園寺が清浦奎吾を首班として選択したことは、加藤友三郎内閣成立以来の首相選定経緯を、情性とも、やむなくともいえるような形で引き継いだ配慮の下で行われており、それだけ西園寺の反憲政会と、薩派に対する過剩反応という、対人評価における種の執念深さを示すものとなった。といって、清浦の政治的力量にほとんど期待できなかったことから、山本内閣以上に選挙管理内閣という理由づけが強調されることになった。おそらく西園寺は、それで自らをも納得させたのであろう。清浦内閣はその後、升味準之輔が詳細に明らかにしているように、組閣に困難をきたしつつも摂政の意向を受け、かつ政友会

改革派の支持を取り付けることで発足に至った。と同時に、政友会改革派は高橋是清の総裁辞任をほぼ確実にしたことで、逆に横田らに政友会の分裂を決意させることとなった。⁽³⁸⁾全体としてみれば、政友会に有力者を入れ、あるいは政権そのものは与えないながら政権参加の機会を提供することでその再建を図ろうとした西園寺の意向が、全て裏目に出た形となった。

清浦内閣の下で執行された第十五回総選挙は、護憲三派の勝利と憲政会の第一党の地位獲得という結果に終わった。とはいえ、既述のように憲政会に単独過半数を制する力はなく、あくまで相対的多数にとどまった。憲政会の勝利という結果そのものは、西園寺にとって決して好ましいものではなかったはずである。しかしそれでも、全く希望がないわけではなかった。第一に、憲政擁護運動なるものが極めて雑多な思惑の寄せ集めとして展開され、それほど専制的とも思えない清浦内閣を相手に護憲を掲げる必然性などほとんど存在しなかったにもかかわらず、特に原の暗殺後、専ら内紛と分裂を繰り返すだけであった政党が、まがりなりにも一致協力する姿勢を示したことである。そして第二に、政党が内紛と分裂に苦しむ過程で、結果的に政権選択を一身に担った元老・西園寺公望の権威がむしろ高まったことである。こうした中で西園寺は加藤高明・憲政会に政権を渡す決断をした。松本剛吉は、総選挙後の後継内閣に関する西園寺の意向について、次のように記している。⁽³⁹⁾

五月十一日 余は興津に西園寺公を訪ふ。〔…〕会談二時間余なりしが、此日は未だ憲政会、政友本党何れが第一党たるや判明せざるも、〔…〕若し憲政会が第一党たるときは、政局及び人心の安定の爲め加藤高明子の後継首相に推さるゝこと当然ならんと言ひしに、公は黙して答へられず、余談に托して予の言を遮られたり。

五月十五日 余は六時の汽車にて興津に西公を訪ふ。公曰く、清浦はどうするんだと問はれ、君の言ひし如く憲政会が第一党になつたなあと笑はれ、〔…〕清浦は仮りに罷めるものとし、後だが、何うかいと言はる。〔…〕政局安定人心の安定を図るには万難を排して第一党たる憲政会総裁加藤高明子に大命の降るのが途なりと思ひますと言ひしに、公は過日も君がそんな事を言うたが、私もさう思ふ、平田は如何と言はれしに依り〔…〕。

西園寺が加藤高明への首班指名に消極的であったことは確かである。しかし、西園寺が総選挙終了の時点で、憲政会が勝利した場合、加藤への大命降下が不可避であることを理解していたことも、五月十一日の会話から明らかである。既に清浦内閣が成立した直後の時点で西園寺は、「加藤は内政は別とし外交が可かぬ」⁽⁴⁰⁾と述べ、それ

まで加藤高明が掲げてきた、欧米を模範とする国民への権利の付与を通じた社会の安定化という内政方針について、それを受け入れる姿勢を見せていた。その上で、西園寺が総選挙の結果をふまえ、「政局安定人心の安定」という視点から、加藤への大命降下を決意したことは、西園寺自身が国民の意思に一定程度配慮して行動すること、既存の政治秩序の安定化を図ろうとしたことを意味していた。そうした政治的配慮は、政策の次元では普通選挙の導入を目指し始めた加藤友三郎内閣以降、既に具体化しつつあり、右の判断もまたその延長線上に生まれていた。その点で西園寺にとって、「憲政の常道」は、政党が政権を要求するために掲げる自己正当化の論理としては、依然として意味を持たなかった。しかしその一方で、野党として選挙に臨み、第一党の地位を勝ち取った憲政会・加藤高明に政権担当の機会を与えることは、既存の政治秩序に対する国民の理解を再確立し、また政友会に対する対抗政党としてそれまで情性的に藩閥の提携候補に挙がっていた憲政会を元老の権威の下で統制し、さらに政党そのものに政権担当者としての自覚を促す重要な効果が期待できた。つまり、西園寺にとって「憲政の常道」は、元老の権威の下でそれを運用することで、国内融和を図りながら、責任ある政党政治の育成を図る、新たな規範としての意味を持ち始めたのである。しかしそれだけに、西園寺自らが「憲政の常道」に則って加藤高明に政権を委ねるということを、公式に認めることはで

きなかった。それも加藤高明の外交手腕に不安が残る状況にあったは特にそうであった。規範が規範として政党に対し拘束的に機能するためには、それを適用する元老とそれを担う政党との間に、一定の緊張関係が必要であった。

村井良太の整理によれば、政党内閣期の西園寺の政権選択の方針について、政党選択の原則性を重視しない岡義武や升味準之輔らの伝統的見解と、一定の規範性や原則性の存在を重視する伊藤之雄や永井和の間で、評価の違いが存在するという⁽⁴⁾。しかしここでより重要なのは、「憲政の常道」という原則が、決して硬直的なものではなく、国内融和と政党政治の育成を図る規範として、むしろ柔軟かつ経験主義的に受け入れられたという点であろう。それによって西園寺は、政友会の再建による政党政治の復活というそれまでの考え方を、政党間の政権交代による政党政治の運営という考え方に発展させる土台を形成した。そしてそれはまた、いわゆる護憲運動や総選挙の結果をふまえてなされたという点で、加藤友三郎内閣に始まる中間内閣が、政党政治の時代にあつて政党以上に国民に支持される政策を提起すべく、普通選挙に前向きになっていった思考過程、そのものでもあった。

他方、加藤高明・憲政会は、選挙において過半数を制することはできず、あくまで相対的第一党の地位に留まっていた。しかしそれはむしろ、加藤の貴族主義的な政治秩序観を背景に、憲政会の責任

ある指導者としての意識を高め、組閣に際し政友会や革新倶楽部に
 対し強い主導権を発揮させることになった。それだけに加藤高明内
 閣にとって、国民に対する権利の委譲による政治秩序の安定化とい
 う政策の中心をなす普通選挙法の成立は、最優先の課題となった。
 しかしその一方で政友会の中には、加藤高明内閣の成立後、政友本
 党との合同および倒閣を策する動きがあり、それを背景とする諸策
 動によって、普通法案は貴族院および枢密院で予想外の抵抗を受け
 た。しかし、それにもかかわらず、普通選挙法が成立したのは、何
 より、これで普選が実現しなければ政府の信頼が失墜し、さらには
 社会問題をも惹起しかねないという危機意識が、政官界に広く共有
 されていたためであった。その意味で普通選挙法は、普選実現への
 期待が最も高揚した原内閣の時期にはなく、労働組合運動を中心
 とする社会運動が議会制度や政党政治の有効性に疑問を呈し始めた
 時にはじめて実現した。山本内閣下での犬養毅と平沼騏一郎の合意
 に象徴されるように、一方で民衆の政治的成熟度が依然として不十
 分と見なされ、他方で社会運動が議会制度や政党政治の枠組みを否
 定しつつある状況にあって、日本社会の分裂・過激化を阻止・善導
 するために、諸政治勢力間の合意形成が優先され、政治争点化した
 民衆の政治参加への要求に応えつつ、他方で治安維持法という強権
 的な立法措置が講じられたのである。⁴²それは単なる法案通過のため
 の取引的便宜にとどまらない、一九二〇年代の社会情勢の変化に対

応する統治意識の変化によって引き起こされたものであった。

日本の普通選挙法は、一八八九年の選挙法の制定より三十六年を
 経て成立したが、それは一八三二年の選挙法改革から一九一八年の
 普通選挙実現まで八十六年を要したイギリスに比べ、期間はおおよそ
 半分にも満たない。それだけに、日本における普通選挙法の制定を
 社会運動対策としての文脈で捉えるならば、同じ一九二四年に成立
 した加藤高明内閣とイギリスの第二次ボールドウィン内閣は、社会
 運動に対する政策的譲歩を通じ、社会秩序の安定化を図るという点
 で共通した政策意識を持ちながらも、その政治的手法とそれを選択
 させた政治的背景は大きく異なっていた。第二次ボールドウィン内
 閣は、一九二六年のゼネストに向けて労働運動が激化する中、ボー
 ルドウィンやネヴィル・チェンバレンらの主導の下、保守党内の強
 硬派を押し切る形で政策的譲歩を重ね、組合急進派と保守党強硬派
 の双方が最後の衝突に向けて態度を硬化させている中にある⁴³、
 労働組合会議 (TUC: Trades Union Congress) 幹部との接触を通じ
 て破局を避けようとしていた。つまりイギリスの場合は、統治階層
 と社会運動の側との分裂が長期的かつ組織化され、統治階層内のそ
 うした状況への対処法をめぐる対立も小さくなかったために、政府
 内の穏健派や社会政策担当者の主導権の下で急進派を抑える強力な
 有和政策が発動される形となった。そしてそれを主導した保守党の
 政治家は、J・ラムズデンが指摘するように、後に対独宥和政策を

展開していく中心的な政治家たちでもあった。対して日本の場合は、伝統的統治意識が支配的であったことから、政官界における分裂状況はイギリスほどに深刻でなく、議会制度や政党政治に対する不信が高まる状況に対しても、対処法をめぐる認識の距離は、それほど遠いものではなかった。先に述べた原敬と加藤高明の関係も、概ねこうした理解の中で捉えることができる。

それだけに、日本における労働運動や小作争議への対処法は、イギリスのような、政策的譲歩の一方で組合の穏健派幹部との接触を通じ、運動全体の統制を図るといった間接的影響力行使する形にはならなかった。社会の分裂傾向に対する過剰な警戒感が存在する中、全体として世界的潮流に対応する普通選挙法を導入しながらも、同時に治安維持法を制定するなど、伝統的社会秩序を破壊しかねない動きに対し直接的かつ抑圧的な態度を示さざるを得なかったからである。しかしそれが、直ちに実際の労働争議、小作争議に対する政府の介入をもたらしたというわけではない。森武麿によれば、農業生産性の高い先進地域として、小作争議の多かった近畿地方では、地主・小作間の契約関係を認めることで小作権の保障を図ろうとする試みがなされる一方、他の小作争議地帯では、地域単位の農事組合などを結成することで争議の防止ないし調停を図ろうとする動きが多く生じていた。⁽⁴⁾つまり普通選挙法の導入に対応する小作人の権利意識の高揚が見られる一方で、労働争議や小作争議を、伝統的な

地域秩序や道德規範に基づく慈善活動や労資協調によって解決していくとする傾向がやはり強かったわけである。そして政府もまた、そうした労資協調を支援する姿勢をとっていた。伝統的道德意識を基礎に、一定の権利を認めることで法規範意識を育成しようとする政策意図は、逆に社会主義、共産主義に対する規制意識を伴いつつも、それは他方で一九二〇年代後半における、ヨーロッパを模範とした社会政策の充実を図る倫理的な原動力ともなった。そしてそうした感覚は、国際関係の一定の法規範化を目指した、後述の幣原外交の理念にも反映されるとともに、中国の特定勢力との接触を通じて中国ナショナリズムの全体の穏健化を図ろうとしたイギリスの間接統治的ないし分離分割主義的な外交戦略に対する無理解・反感を生む背景ともなるのである。

元老・西園寺公望が加藤高明内閣以後、政党を中心に政権選択を行っていくのは、憲政会が欧米の政治動向を意識しながら、社会的改革意識の高揚した第一次世界大戦後の状況に対応する進取の気質を明確にする一方で、西園寺自身が誤算を積み重ねながらも、加藤友三郎内閣以降の国内政策の変化の流れを受け継ぐ形で、国内的な融和を図り、政党政治を育成していく方法として「憲政の常道」という規範を受け入れたからであった。以上のように、日本における政党内閣の成立は、直接には国内政治の展開の中で形成された。しかし、加藤高明に代表されるように、こうした政策・政治の変化に

は、欧米、特にイギリスの政党政治が理想として意識される一方で、西園寺は加藤の外交に強い不信任感を持っていた。また、加藤高明内閣以後の憲政会—民政党は、一貫して幣原喜重郎を外相に起用し、幣原外交と一体化した内外政策像を提起する一方で、その間の政友会は田中義一を総裁に擁し、对中国外交の刷新を掲げていく。このように、日本の对外政策や欧米における政治動向も、政党内閣の成立に際して間接的ないし背景的に重要な役割を果たしており、かつ政党内閣の成立後、外交政策は政党の独自性を示すための重要な主題の一つとなった。加藤高明内閣成立の時点で、西園寺はその外交手腕に懸念を抱いていたが、おそらく西園寺自身、この時点で政党内閣時代の外交の在り方について必ずしも明確な展望を持っていたわけではなかったはずである。しかしそうであればこそ、幣原外交が以下のように政党の利害に従属せず、しかし政党内閣を生み出した国内的な理念を独自に反映した外交を展開したことは、新時代の外交を広く印象づけ、上述のような政党と外交の対応関係を形成する上でも重要な意味を持ったはずである。

四 幣原外交の始動

一九二二年二月四日、ワシントン会議第六回総会において幣原喜重郎全権は、山東問題の解決を受けて次のような演説を行った。

日本は条理と公正と名誉とに抵触せざる限り、出来得るだけの譲歩を支那に与えた。日本はそれを残念だとは思はない。日本はその提供した犠牲が国際的友情及好意の大義に照して、無益になるまいといふ考への下に欣んでゐるのである。日本は支那に急速なる和平統一が行はれ、且その広大なる天然資源の経済的開発に対し、緊切なる利益を持つものである。日本が主として原料を求め又製造品に対する市場を求めねばならないのは実に亜細亜である。其の原料も市場も支那に善良安定の政府が樹立され、秩序と幸福と繁栄とが光被するに非らざれば得られない。日本は支那に数十万の在留民を有ち巨額の資本を投下し、然も日本の国民的生存は支那の国民的生存に依存すること大なる関係上、他の遠隔の地に在る諸国よりも遥かに大なる利害関係を支那に有つことは当然である。

日本が支那に特殊利益を有つといふことは単に明なる現実の事実を陳ぶるに過ぎない。それは支那若くはその他の如何なる国に対しても有害な要求若くは主張を仄かすものではない。日本は又支那に於いて優先的若くは排他的権利を獲得せんとする意図にも動かされてゐない。どうして日本はそんなものを必要とするのか。どうして日本は公正且正直に行はるゝ限り、支那市場に於いて外国の競争を恐れるのか。日本の貿易業者及実業家は地理上の位置に恵まれ、又支那人の實際要求に付ては相当

の知識を有つて居る。従つて彼等は別に優先的若くは排他的權利を有たずとも、支那に於ける商工業及金融的活動に於いて十分やつて行けるのである⁽⁴⁵⁾。

かつての二十一か条要求に見られた中国への高圧的な外交姿勢に比べ、理解と好意を示す姿勢が際立っていることは確かである。しかしそうした違いは、中国に統一が失われ、日本を含む列強が中国の経済開発に主導権を発揮していくべきであるという認識の下で、生じていた。こうした状況の変化を前提とすれば、右の幣原の演説は、中国に対して優位にある日本の国際的地位を前提に、欧米と対等に競い合つていこうとする姿勢を明確にした点で、既に述べた加藤高明外相の国際意識を明確に引き継いでいた。そしてこうした一等国としての意識の登場によって、「条理」や「公正」に則った中国への譲歩という政策が日中関係の安定化のための方法として掲げられることになった。これは国内において政党内閣を成立させた一九二〇年代の新たな理念、すなわち国民への権利の委譲を通じた政治秩序の安定化という理念に外交政策上対応する理念であり、それはさらに幣原外交発足後の中国に対する内政不干渉政策という、張作霖との関係を重視しない普遍的な外交政策を目指す動きへと継承されていくことになる。

川田稔が指摘するように、幣原外交を特徴づける中国への内政不

干渉政策は、起源的には幣原自身、外務次官を務めた原敬内閣にさかのぼる⁽⁴⁶⁾。ただし、原敬内閣にあっては、大隈内閣時代の反袁世凱政策や寺内内閣時代の段祺瑞支援策の失敗を受けた、事態静観策という意味合いが強かった。時の中国政權に対する干渉的政策が、對抗的なものであれ協調的なものであれ、しかもその政權が中国民衆の支持を受けているかどうかにかかわらず、中国ナショナリズムの反発を招く状況にあっては、それを控えざるを得なかったからである。しかし、原の考え方はそれだけ経験主義的、実利主義的なものであったから、中国に対する内政不干渉政策と、張作霖との非公式の接触の中で対滿蒙政策を進めていくことは、何ら矛盾しなかった。

しかし他方、第一次世界大戦後の外務省には、パリ講和會議に出席した日本の全権代表が世界的潮流に対応できなかったことに危機感を強め、制度・人事の改革・刷新を求める動きが高まっていた⁽⁴⁷⁾。有田八郎や重光葵、斎藤博といった、後に幣原外交を支え、あるいは引き継いでいくさらに若い世代の外交官がその中心であった。また、中国外交についても、波多野勝や西田敏宏が指摘するように、ワシントン會議に随員として参加し、一九二三年五月より亜細亜局長に就任した出淵勝次や、さらにその後任の木村銳市といった中堅外務官僚により、張作霖との提携を中心とする対中国外交を轉換していくこうとする動きが生まれていた。そしてそれは、清浦内閣の下

で策定された「対支政策綱領」に一定程度反映されていた。⁽⁴⁸⁾このように、ワシントン会議の経験の中で幣原が形成していた、東アジアにおける一等国としての自覚を持ち、中国外交を転換していこうとする動きは、幣原以外にも外務省の改革気運と連動しながら広がっていた。

加藤高明内閣の組閣に際し、加藤が外相候補として考えたのは、石井菊次郎、松井慶四郎、そして幣原喜重郎であったという。⁽⁴⁹⁾石井は、第二次大隈内閣における加藤外相の後任、松井は加藤外相の外務次官で清浦内閣の外相を務めていた。対して幣原は、第二次大隈内閣の、石井外相の下で外務次官に就任し、寺内、原兩内閣の下で同職を務めた後に駐米大使に転出、ワシントン会議において重要な役割を果たしていた。経歴としては石井や松井に決して遜色はなかったが、石井や松井に比べ、「明治二十八年組」と呼ばれる東大卒の新しい官僚世代に属していた。加藤高明内閣の蔵相に就任した浜口雄幸も幣原と同期であった。幣原はワシントン会議での実績が示すように実務能力に長けており、加藤はそうした新世代に権限を委ねることで、伝統的外交課題に新たな意識で取り組み、外交の刷新を図っていく機会を与えたのであろう。その意味で、加藤高明内閣と幣原外交の関係は、憲政会および加藤が理念とした、組織や情実を離れた相互信頼に基づく自立的な協力関係として成立した。加藤と幣原は三菱を通じた血縁関係にあったが、それは情実的というより

は、むしろ相互の信頼関係を強化する方向に作用したはずである。幣原は政党内閣の成立に対応しつつ、外交の独立を掲げていくが、それはこうした、幣原が自らの経験と信念に基づく対欧米・对中国外交の刷新を行いながら、内閣に対する責任感を強く自覚した結果でもあったろう。

加藤高明内閣成立から三か月後、一九二四年九月に勃発した第二次奉直戦争は、幣原による外交刷新の最初の機会となった。幣原外相は事件に対する不干渉方針を定め、十二日にそれは閣議決定となった。⁽⁵⁰⁾しかし、幣原と現地、特に芳沢謙吉公使との間には考え方の決定的な違いがあった。芳沢は、一般に張作霖が不利と見なされた形勢の中で、「若シ張ニシテ敗北スルカ如キコトアラムカ東三省ハ一大紛乱ヲ来スコト火ヲ賭ルヨリ明ナルカ故ニ内密彼ニ便宜ヲ与ヘ少トモ現在ノ勢力及地位ヲ失ハシメサルコト我利益ノ保存及進展上肝要」⁽⁵¹⁾「表面上不偏不党ヲ標榜スルコト適當ナランモ此ノ表面上ノ政策ノミヲ金科玉条トナシ兩派争鬭ノ帰結ヲ考ヘ之ニ応スル対策ヲ講スルニアラサレバ悔ヲ後日ニ残スヘシ」「直隸反直兩派ニ対シ變通自在ノ立場ヲ維持シテ張吳兩者ヲ操縦スルコト最モ必要」⁽⁵²⁾などと要請したのである。しかし幣原はこれには応じなかった。というのも、幣原は何より、列強間の一致・協力関係に基づき、中国民衆やナショナリズムに対する好意と、中国の再建に向けた協力姿勢を提示すること、中国の内政状況に左右されない日本の国際的評価と

中国に対する影響力とを確保することを重視していたからである。

上述のように、張作霖との関係を重視しない外交の在り方への方針転換は、既に出淵らによって着手されていた。その上で幣原が目指したのは、外交責任者としてその方針を中国出先に徹底し、さらにそれを欧米にも通用する普遍的な外交として確立することで、東アジアにおける日本の責任ある地位を明確にすることであった。幣原は、十一月二十四日、在日英大使より「英国政府は支那問題に関しては常に日本と協議協力する方針にして日本の協力無き限り支那に對し何等の *constructive policy* をも行ふこと能はず」と伝えられたことに対し、イギリス政府への回答として林樵助駐英大使に以下のように訓令した。⁽⁵⁾

中国の国内問題に対するいかなる干渉によっても有益な目的を達し得ないということは、一般に認められていると信じられる。長期的な歴史的背景と同国の特殊な環境にあつては、中国の国民生活の在り方は、彼らの様式に則り、彼ら自身の自由に任せなければならない。非公式にしばしば検討されてきたような、中国行政機構の特定部門を國際管理下に置くような計画は、日本政府の見解では、中国の独立に危険を及ぼし、あるいは國際的紛糾をもたらすことになるであらう。

[…]

日本政府は、だれが中国の統治を担い、どのような政治的機構が目下提案されている國民議會で採択されるか、という問題に直接の関心は持っていない。主たる関心は、中国が速やかに国内の法と秩序を維持し、國際的義務を履行する強固な政府を備えるかどうか、という点にある。

幣原は、右の方針に基づき、中国の財政再建に向けた列強間の協調に基づく經濟支援が重要であることを強調した上で、次のように述べた。

いかなる場合にあつても、中国國民に對して現實に即した行政機構を機能させ、同國における平和と統一を回復させる十分な機会を与えるべきである。今まさに北京で臨時政府が発足したことが伝えられており、これを支持する人々は真剣にこれらの課題を達成しようとしている。列強は、彼らの努力を同情と忍耐そして希望をもって注視すべきである。

これに対する芳沢公使の考え方は、伝統的な対中国政策の思考様式に則ったものであった。ワシントン會議ないし第一次世界大戰以前にあつては、元老による政治・外交指導の影響力が強く残っており、それは既に述べたように、欧米の國際的優位を前提とした日本

の外交政策という形に具体化していた。その場合、国際的威信において欧米に及ばない以上、中国に対し何らかの影響力を行使するためには、法制的ないし間接的手段では限界があり、時として威圧や紐付き援助、顧問の派遣による私的な指導・従属関係の形成といった直接的手段によって日中間の差異化を図り、積極的に日本の優越的地位を示す必要があった。こうした外交方式の必然的帰結として、日露戦後から第一次世界大戦までの日本の中国政策、とりわけ辛亥革命以後の日本の中国政策は、革命家や壮士、投機的事業家などの介在を招く、多分に情実的、情動的な性格を帯びざるを得なかった。こうした中で登場した原内閣による内政不干涉政策は、以上のような日本外交の傾向に一定の統制を加えようとしたものであった。ただし、その方法は実利と人間関係に配慮した調整的なものであったために、多方面の評価を得ながらも、張作霖との関係を一定程度重視するなど、対中国外交における情実的、情動的性格は残ったのである。

しかしその後、ワシントン条約が締結されることで状況は大きく変化した。坂野潤治は、幣原外交をかつての第二次大隈内閣の加藤外相による対中国外交と対極的に捉えた上で、加藤高明内閣が外交を転換させたのは、政権をそれも連立内閣として維持する必要があり、かつ当該期の日中関係が比較的良好であったからであると論じている。⁵⁵ おそらく議論の前提に、政党政治とは民主主義の一定の反

映であり、民主主義への志向は国際協調外交への志向と一体化しているという、理想主義的な政治観があったのであろう。しかし実際のところ、幣原外交が成立する上で決定的であったのは、第一に、かつてパリ講和会議に参加した日本代表団の困惑とは対照的に、ワシントン会議への参加を通じ、外務省の新しい世代に一等国としての自覚が生まれたこと、第二に、ワシントン条約が中国の政治的経済的安定化ないし再建を理念として掲げていたことから、一等国としての意識を持った彼らもまた、それを自らの義務として自覚せざるを得なかったこと、そして第三に、そうした日本の状況とは対照的に、中国がワシントン会議でその主張が認められなかった上に、

一九二二年には奉直戦争、二三年には臨城事件を引き起こすなど、国際的信用を落としていたことであった。そうした中で幣原外交が目指したのは、日中間の国際的評価の格差を背景に、日中関係の基盤を情実的、情動的なものから、以下のように法理的なものへと転換し、安定化させることであった。その意味で幣原外交を特徴づける協調外交は、一定の国際的地位の確立を前提とし、さらにそれによって生じた新たな国際秩序観において、一九二〇年代に政党内閣を生み出した国内理念に対応するものとなった。外交政策を理解するには、対外情勢への認識や反応を規定する政治的社会的秩序観までもをふまえておく必要があり、その点でこの時期の国内の政治状況と外交政策も、内在的に一体化していた。

第二次奉直戦争に際して幣原は、内政不干渉の原則を中国の現地において厳格に適用することで、日本に対する欧米諸国の信頼を確立し、ひいては中国の政情に左右されない日本の確固たる地位を確立することを目指した。幣原が内政不干渉を掲げたのは、中国を対等の国家と見なしていたからではなかった。政治・経済・軍事・国際的評価、いずれにおいても格差の存在する相手に対等に扱うことは、政治や外交の論理において原理的にあり得なかった。しかしそれでも、そうした中国に対して本来対等な国家間に適用されるべき原則を積極的に適用し、かつ日中関係を条約上の権利・義務関係において再確立することは、それを担うべき中国政府の法治国家としての自覚を促すという意味を持ち得たのであり、それを進めることこそが日本の義務であるとも意識された。したがって、在満権益の維持について何ら矛盾は意識されなかった。むしろ内戦と混乱の渦中にある中国に対し、列強がそれぞれ条約上の根拠に基づいて治安を維持し、経済的發展を促すことは、当然の権利であり義務であると考えられた。それは、いわゆる二十一か条要求の正当性についても同様であった。その意味で幣原は、国際的義務の負担能力に応じた階層的かつ協調的な国際秩序の在り方を構想していた。

こうした幣原外交の論理は、これまで述べてきた加藤高明・憲政会の理念と、加藤高明内閣を成立させ、普通選挙法を成立させた日本の政治・社会の底流に流れた理念、すなわち、盲目的な支配服従

関係から、法規範の共有と主体的合意に基づく階層的かつ役割分担的な社会秩序への変化を目指した理念、そのものであった。幣原外交は張作霖個人の消長よりも中国ナショナリズム全体の動向を重視し、かつ中国における国家的な責任意識の形成に対応した和解の可能性を探ろうとした。また、ワシントン条約の締結とそれに伴う日本の国際的地位の向上に対応し、日本が国際的責任を果たす中で中国の理解を得、ひいては日中間の全体的関係の安定化を図ろうとした。その意味で幣原にとって日中間の諸条約は、単に日本の権利を規定するものという以上に、日中相互の義務を規定するものとして位置づけられた。そのため幣原は、中国の条約上の義務に対してはかえって厳しい態度で臨み、かつ中国の再建に向けた自主的な努力に期待し、それを評価する中で日中関係の全体的融和・安定化を実現していくこうとする展望を持ったのである。

しかしその点で幣原外交は、中国に対するイギリス外交の在り方、すなわち、ワシントン条約の精神に則って中国再建のために列強の持つ条約上の権利や影響力を積極的に行使しながら、同時に自国の権益、影響力を維持するために特定勢力との妥協をも進めていく政策手法とは、原理的に対立する側面を持っていた。イギリスの東アジア政策は、イギリスの内外政策を特徴づけた間接統治による急進派の緩和という政治手法を中国に応用するものであったが、それは幣原にとっては、中国における分離傾向を助長するものとして、理

解・同調できなかった。この主題は、一九二五年十月に開催される北京関税特別会議とその後の展開において、大きな問題となるはずである。とはいえこれらは、日英双方が中国再建のために協調し合う必要を認めた中で生じた対立であり、重要なのは、英米日間で国際秩序を担う責任意識を共有し、いかに個別的な問題での調整を図っていくかであった。幣原外交は、こうした国際協調の枠組みの中で対中国政策の転換を成し遂げることによって、対英米関係の一層の安定化を図り、同時に国内における政党政治を確立する上でも重要な役割を果たしていくのである。

おわりに

加藤高明・憲政会は、国際的自立志向と進取の気質、貴族主義的ないし個人主義的な性格、緩やかな連帶的結合といった特徴を有していたが、それらは第一次世界大戦ないしワシントン条約以前にあったのは、独善的な突出した行動を生む一方で合意形成能力を欠いた危険な傾向として、元老からは政権より排除される要因となっていた。しかしそうした加藤高明・憲政会の特徴は、ワシントン条約成立後の日本の国際的地位の向上と国内的な社会運動の発生に対応し、対外的には一等国として国際的義務を履行し、国内的には権利の委譲によって社会の調和・融和を回復していこうとする責任意識の基盤となるものであった。

転機となったのは加藤友三郎内閣の成立とその成功である。西園寺にとって加藤友三郎内閣の成立は、薩派の策動が見え隠れする中での成立であり、自己の構想する政友会の再建とあまり関連性がなかったことから、成立の過程には不安が伴った。しかし実際の加藤友三郎内閣は、政友会の支持を背景としながら独自に国際的義務を履行していく一方、普通選挙法の導入を念頭に、国民への権利の委譲を進めることで社会の調和・融和を回復していこうとする政策に着手した。それは、憲政会にとっては自らの存在意義を示す上で大きな障害となったが、中長期的には憲政会の政治理念に対する政界全体の接近を促すことにもなった。加藤友三郎の死後、西園寺は、加藤高明の外交指導力への懸念、加藤友三郎内閣への評価と薩派の策動をふまえ、政友会の再建という自らの構想に基づいて山本内閣、ついで清浦内閣を選択した。しかし、その後の経過は西園寺の期待を裏切るばかりであった。しかし他方、後継首相選定者としての元老・西園寺の権威は確実に上昇していた。西園寺が、自らを以て最後の元老として後継首相の選定の最終的責任を負おうと意識し始めた時、西園寺もまた加藤高明や加藤友三郎と同様、従来の行きがかりを尊重しながらもそればかりにはとらわれず、普通選挙や政党政治といった国民の要求に応えることで政局や社会の安定を図ろうとする考え方に順応するようになった。それによって、第十五回総選挙が憲政会の相対多数の中での護憲三派の勝利に終わった時、西園

寺は、政友会の再建というそれまでの目的意識を、国内融和の実現と責任ある政党政治の育成という目的意識に発展させる形で「憲政の常道」という規範を受け入れ、加藤高明を後継首班に指名した。元老の判断による政党内閣の選択という、昭和初期に引き継がれる政権選択の方式は、まずはこうした新たな政治・政策的理念の登場・共有によって始められることとなった。

他方、加藤高明内閣によって始まる幣原外交は、ワシントン条約後の日本の国際的地位の上昇に対応し、東アジアにおける英米と対等の責任意識を持ちながら、中国との関係を法理的な権利義務関係に再編することを目指した。それにより幣原は、列強と中国が階層的ながらそれぞれ主体的に責任を担うことで形成される国際秩序の在り方を構想したのである。こうした新たな外交理念は、ワシントン会議の成功後、それに参加した幣原や大戦後の日本外交の刷新を目指した新世代の外交官らによって構想され始め、加藤内閣の成立後、政党内閣に対応して確立することになった。そしてそれはまず、第二次奉直戦争の勃発に際して内政不干渉の原則を積極的に中国に適用し、現地の外交官を統制するとともに、英米に対する日本の主導的な立場を明確にすることで英米と対等な責任ある地位の確立と日中関係の融和への道筋を開こうとしたことに、具体化された。

以上のようなワシントン会議後の内外政策の変化は、第一次世界大戦後の日本の国際的地位の上昇と、それに対応する新たな理念の

形成を背景に、並行的に生じた。そのことは、国内の政治・政策と外交政策とがこの時代の政治・社会秩序観の変化を媒介に密接に関連し合っていたことによる。西園寺は当初、加藤高明の外交手腕に不安を感じていたが、それだけに、政党内閣の成立に対応する新たな外交の登場が憲政会への評価を高め、憲政会もまた、幣原外交を自らの外交政策として支持していくこととなった。もちろん、政党内閣としての「憲政の常道」が一定の原則として確立した後、政党がどのように行動し、西園寺がそれにどう対応したのかは、別の問題である。しかしここでより重要なのは、政党政治が一九二〇年代の日本の国際的地位の上昇を背景に、国内的な分裂の象徴という否定的な捉えられ方から、むしろ国民の要望に應えることで社会秩序の安定化を図るという、第一次世界大戦後の政治課題の重要な一部分を担うようになったこと、そしてそれにより、政党内閣が一等国に相応しい政権運営の在り方として評価されていく基礎を作ったことである。昭和初期に西園寺が、政党内閣そのものを絶対視しないながらも、「憲政の常道」を尊重していく理由は、これによりその一端は説明できよう。それだけに、こうした政党内閣の成立と幣原外交の連関性は、後に西園寺が田中外交により政友会への評価を低下させ、さらに満州事変と五・一五事件の勃発を受けて政党内閣の選択そのものを見合わせていく伏線をも、同時に生んでいたのである。

注

- (1) Kenneth O. Morgan, *Consensus and disunity: the Lloyd George Coalition government, 1918-1922* (Oxford: Clarendon Press, 1979).
- (2) 細谷千博『ワシントン体制と日・米・英』細谷千博・斎藤真編『ワシントン体制と日米関係』東京大学出版会、一九七八年(後、細谷千博『両大戦間の日本外交』岩波書店、一九八八年、に所収)。
- (3) 川田稔『原敬 転換期の構想——国際社会と日本——』未来社、一九九五年、波多野勝「憲政会の外から幣原外交へ——憲政会の外の方針と第二次奉直戦争——」慶応義塾大学法学部・法学研究会『法学研究』第七三巻第一号、二〇〇〇年一月。
- (4) John Ramsden, *The age of Balfour and Baldwin, 1902-1940* (London: Longman, 1978).
- (5) 井上馨侯伝記編纂会編『世外井上公伝』第五巻(明治百年史叢書、第五九巻)原書房、一九六八年、三六六—三六七頁。
- (6) 島田洋一「対華二十一ヵ条要求——加藤高明の外交指導——」
I II『政治経済史学』二五九、二六〇、一九八七年一一、一二月。
同「対華二十一ヵ条問題」井上光貞他編『第一次世界大戦と政党内閣』(日本歴史大系・普及版、一六)山川出版社、一九九七年。同「二十一ヵ条要求」と山県有朋——北岡伸一、細谷千博等諸氏に対する批判——」京都大学法学会『法学論叢』第一一七巻第六号、一九八五年九月。
- (7) 『日本外交文書』大正三年第三冊、五六八文書・付属書四、五六六頁。
- (8) 徳富蘇峰編述『公爵山県有朋伝』下(明治百年史叢書・第九十巻)原書房、一九六九年、九三一—九三三頁。
- (9) 伊藤隆編『大正初期山県有朋談話筆記・政変思出草』(近代日本史料選書二)山川出版社、一九八一年、五九—六一頁。『公爵山県有朋伝』下、九二三—九二八頁。
- (10) 『世外井上公伝』第五巻、三六九頁。
- (11) 伊藤正徳『加藤高明』下、加藤伯伝記編纂委員会、一九二九年(復刻版、大空社、一九九五年)二九八—二九九頁。
- (12) 伊藤『加藤高明』下、三〇三頁。
- (13) 伊藤『加藤高明』下、三三五頁。
- (14) 季武嘉也「政党政治を支えたもの」季武編『大正社会と改造の潮流』(日本の時代史・二四)吉川弘文館、二〇〇四年、一八一頁。
- (15) 松尾尊兌「普通選挙制度成立史の研究」岩波書店、一九八九年、二〇九—二一五頁。
- (16) 升味準之輔『日本政党史論』第五巻、東京大学出版会、一九七九年、一〇—一三頁。
- (17) 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、一二七—一二八頁、大正十年十一月十一日の条。『大正初期山県有朋談話筆記・政変思出草』一四九頁。
- (18) 『大正デモクラシー期の政治』一二七—一二八、一三四、一五一—一五二、一八一—一八三、二四五—二四七頁、大正十年十一月十一日、大正十一年一月十日、四月二十二日、六月十一日、大正十二年八月六、十五日の条。

- (19) 『大正デモクラシー期の政治』一七二―一七三頁、大正十一年六月四日の条。
- (20) 『大正デモクラシー期の政治』一七六、一八五頁、大正十一年六月七、十二日の条。
- (21) 伊藤隆・広瀬順昭編『牧野伸顕日記』中央公論社、一九九〇年、五二―五三頁、大正十一年六月六日の条。
- (22) 『大正デモクラシー期の政治』一八五頁、大正十一年六月七、十二日の条。『大正初期山県有朋談話筆記・政変思出草』一五一頁。
- (23) 『大正デモクラシー期の政治』一八一頁、大正十一年六月十日の条。
- (24) 永井和『青年君主昭和天皇と元老西園寺』京都大学学術出版会、二〇〇三年、一八〇―一九三頁。
- (25) 『大正初期山県有朋談話筆記・政変思出草』一五二―一五三頁。
- (26) 『牧野伸顕日記』五二―五三頁、大正十一年六月六日の条。
- (27) 永井『青年君主昭和天皇と元老西園寺』一八一頁。
- (28) 『大正デモクラシー期の政治』一八一頁、大正十一年六月十日の条。
- (29) 松尾『普通選挙制度成立史の研究』一五一頁以下。
- (30) 原奎一郎編『原敬日記』第五卷、福村出版、一九六五年、二一七頁。
- (31) 松尾『普通選挙制度成立史の研究』一八五頁以下。
- (32) 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、一二九―一三二頁。
- (33) 『大正デモクラシー期の政治』二五五頁、大正十二年八月三十一

- 日の条。
- (34) 『牧野伸顕日記』八二―八三頁、大正十二年八月十二、十四、十七日の条。
- (35) 永井『青年君主昭和天皇と元老西園寺』一八八頁。
- (36) 升味『日本政党史論』第五卷、五二―五三頁。
- (37) 『大正デモクラシー期の政治』二七五頁、大正十二年十二月十七日の条。
- (38) 升味『日本政党史論』第五卷、六〇―七八頁。
- (39) 『大正デモクラシー期の政治』二九九、三〇一頁。
- (40) 『大正デモクラシー期の政治』二九五頁、大正十三年一月十九日の条。
- (41) 村井良太『政党内閣制の成立 一九一八―二七年』有斐閣、二〇〇五年、四一―六頁。
- (42) 松尾『普通選挙制度成立史の研究』二六六―二七〇、三三〇―三三二頁。
- (43) J. Ramsden, *The age of Balfour and Baldwin*, pp. 271-285.
- (44) 森武磨『農業構造』一九二〇年代史研究会編『一九二〇年代の日本資本主義』東京大学出版会、一九八三年。
- (45) 幣原平和財団編『幣原喜重郎』(幣原平和財団、一九五五年)二五四頁。
- (46) 川田『原敬 転換期の構想』一三〇―一三九頁。
- (47) 外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年』上、原書房、一九六九年、七三四―七五七頁。
- (48) 波多野『憲政会の外から幣原外交へ』。西田敏宏『第一次幣原

外交における満蒙政策の展開」『日本史研究』五一四号、二〇〇五年六月。

(49) 村井『政党内閣制の成立』二〇六―二〇七頁。

(50) 大正十三年九月十二日閣議決定、『日本外交文書』大正十三年第二冊、一九八一年、二七四文書、三四五―三四六頁。

(51) 幣原外相宛在中国芳沢公使電（大正十三年八月三十日）『日本外交文書』大正十三年第二冊、二六四文書、三四〇頁。

(52) 幣原外相宛在中国芳沢公使電（大正十三年十月四日）『日本外交文書』大正十三年第二冊、三一五文書、三八三―三八五頁。

(53) 在中国芳沢公使宛幣原外相電（大正十三年十一月二十四日）『日本外交文書』大正十三年第二冊、四五二文書、四八六頁。

(54) 在英林大使宛幣原外相電（大正十三年十二月二日）『日本外交文書』大正十三年第二冊、四六四文書、四九六―四九八頁。

(55) 坂野潤治『近代日本の外交と政治』（研文出版、一九八五年）所収「政党政治と中国政策——一九一九―一九二六年——」。