

論文の内容の要旨

論文題目 政党内閣確立過程における予算と政治—桂太郎の政治指導を中心に

氏 名 伏見 岳人

本論文は、明治33年（1900年）の立憲政友会の創設から大正3年（1914年）の第1次山本権兵衛内閣の終焉までの期間を主たる対象とし、内閣での予算編成過程と議会での予算審議過程にそれぞれ焦点を当てて、政党内閣確立過程における予算と政治の関係について考察した研究である。特にこの時期に内閣総理大臣を長く務めた桂太郎の政治指導に注目し、議会開会中に衆議院多数党の政友会幹部との間で実施された予算交渉会の展開を詳しく分析している。これにより桂を中心とする安定政権の下で予算が円滑に成立する慣行が徐々に形成された過程を明らかにすると同時に、政友会を中心とする政党勢力の台頭過程を再検討する新たな視角を提供できたと考えている。

大日本帝国憲法によって分立的に規定された行政府と立法府を統合して毎年度の予算を成立させていくためには、統治機構内部の多元的な政治主体が互いに協調していく慣行を漸進的に積み重ねる必要があった。議会開設からの約10年間はこの慣行の欠如もあって不安定な政権運営が行われたが、その後の約10年間は維新の元勳より若い藩閥指導者の桂を中心に安定的な政権が続いた。首相在任時の桂は、予算の成立に向けて政友会幹部と協議する予算交渉会を開催し、それを「立憲的動作」と位置づけて緩やかな制度化を図っていった。この政治指導を桂方式と名付け、その形成・展開・終焉の各過程を分析することが、本論文の第一の課題である。

この予算交渉会の慣行は、政友会側にも一定の変化をもたらした。桂が政府内での権力を集中させていくのに対応して、在野時の政友会を代表して予算交渉会に参加した原敬と松田正久の二人は、桂との交渉を巧みに利用して党内の議員団を指導する態勢を次第に確立していった。この予算交渉会を通して桂から政友会総裁の西園寺公望への二度の政権移譲が実施され、さらに政友会は政権担当の経験を重ねることで自律的に予算の成立を図れるように成長した。本論文の第二の課題は、この間の予算編成過程や予算審議過程に注目して、政友会の台頭過程を再検討することにある。

本論は概ね内閣の変遷に従って全4章に区分されている。第1章は第4次伊藤博文内閣と第1次桂内閣の時代を、続く第2章は第1次西園寺内閣の成立から崩壊までをそれぞれ扱う。また第3章は第2次桂内閣期の3度の議会が主な対象となり、最後の第4章には、第2次西園寺内閣、第3次桂内閣、第1次山本権兵衛内閣の3つの内閣の期間が含まれている。以下では各章の概要を述べていく。

第1章「桂方式の形成」は、第1次桂内閣期の各議会において予算交渉会が実施され、桂と政友会幹部が提携する方式が次第に形成されたことを明らかにした。

本章では、創立直後の政友会を構成主体とする第4次伊藤内閣の迷走過程を導入としてまず論じた。前任者の編成した予算案を引き継いだ伊藤内閣は、初めて臨んだ第15議会で貴族院の激しい反発に接し、さらに議会後には次年度予算編成方針をめぐる大蔵大臣と政友会閣僚の対立が激化して、7ヶ月程度の短命政権に終わる。伊藤内閣からこの財政問題を受け継いだ桂は、鉄道敷設などの公債支弁事業を普通歳入支弁化した明治35年度予算案を編成し、第16議会で政友会幹部と予算交渉会を開いて無事に成立させた。

続いて桂は、翌明治36年度予算案において第3期海軍拡張計画などの新事業に着手し、その財源として5年間の時限措置だった地租増徴を継続する方針を決める。これに反対する政友会と政府は第17議会で激しく対立し、予算交渉会でも合意に至らず、衆議院は解散された。解散後から桂は鉄道事業の一部を公債支弁に戻す妥協案を伊藤等と作成し、それを選挙後の第18議会で成立させる。この過程において桂方式は確立し、また予算交渉時に原等が鉄道要求を桂に提示する方法も原初的に現れた。これが後に政友会が党勢を回復する足がかりとなる。

日露戦争の勃発に伴い挙国一致体制が形成される中、桂は二度の戦時議会に増税案を提出し、原たちとの交渉を通してそれを成立させる。そして第21議会での予算交渉会の前日に、桂は次期政権を西園寺に譲る意向を明らかにして政友会との連携を強化した。

第2章「挙国一致的内閣による国家財政統合」は、桂の支援を受けて第1次西園寺内閣が成立させた3年間の予算の編成過程と審議過程を主たる分析対象とした。

政友会総裁を首班とするこの内閣は、日露戦後経営を安定的に進めるための挙国一致的内閣として発足した。そして前内閣の大蔵次官であった阪谷芳郎が大蔵大臣に昇進し、予算編成に

は閣外の桂たちが強い影響力を行使した。日露戦後の財政方針を規定する明治 39 年度予算は前任の第 1 次桂内閣が編成したものであり、翌明治 40 年度予算案の編成時には桂等の調停によって閣内での合意に達することができた。さらに明治 41 年度予算編成過程でも桂が深く介入し、鉄道予算に関する騒動によって全閣僚が辞表を提出する混乱が生じた。この内閣の予算編成は桂の監視下で行われており、政友会の意向を予算に直接反映させることはまだ難しかった。

しかし政権与党の経験を重ねることで政友会は少しずつ勢力を拡大し、議会での円滑な予算審議を主導していった。第 22 議会に出された明治 39 年度予算案は衆議院で僅かな金額が削減されただけで成立し、第 23 議会で扱われた明治 40 年度予算案は一切の削減が加えられずに衆議院を通過した初めての予算案となり、そして第 24 議会は政府の提出した予算案が原案のまま両院を通過した初めての議会となった。

上記の経過に併せて当初の挙国一致の基盤が解体していく中、政友会は貴族院議員を新たに入閣させて政権維持を図り、第 10 回総選挙で過半数を回復する。その後も予算編成を主導すべく大蔵次官の更迭に着手したものの、それにより桂の倒閣運動が強まり、次期議会を待たずに内閣総辞職となった。

第 3 章「桂方式の展開」では、第 2 次桂内閣期の 3 回の議会において、桂方式が本格的に展開される過程を考察した。

第 2 次内閣で桂は総理大臣と大蔵大臣を兼任し、財政整理や税制整理を力強く推進した。そして非募債主義の予算を 3 年連続で編成し、それを政友会幹部との予算交渉会を通して成立させた。また国有化後の鉄道経営を整理しつつ、前任の第 1 次西園寺内閣が着手できなかった大規模な鉄道拡張政策も実施する。第 1 次桂内閣期に形成された桂方式は、この第 2 次桂内閣期でも引き続き展開され、3 年間の安定政権を経て桂は再び西園寺へ円満に政権を譲ることにした。

桂方式の継続を受けて、この間には政友会が議会審議を統制する仕組みも一層整えられた。政友会の査定が事実上の決定となるように予算審議を多数党の力によって支配する一方で、予算支持の交換条件として政友会幹部が束ねた鉄道要求を桂内閣に一元的に突き付ける交渉が行われた。この交渉は桂が税制整理と共に大規模な鉄道拡張計画を提出した第 26 議会で本格化し、政友会はより積極的な鉄道計画を次期議会に提出するように政府に迫った。そして第 27 議会では政府の立案した鉄道広軌化計画を延期させ、政友会のみが積極的な鉄道要求を独占的に提示するように議事運営を導いた。これらが、政権から離れても政友会が過半数の結束を維持し、原や松田の指導の下で次期政権を獲得できた要因となった。

第 4 章「政友会による国家財政統合」は、第 2 次西園寺内閣期において政友会を中心に予算成立が図られる態勢がほぼ確立し、その後の桂方式の終焉を経て、それが第 1 次山本内閣へと引き継がれる過程を論じた。

第 2 次桂内閣期の予算交渉の経験を踏まえ、第 2 次西園寺内閣では原と松田が西園寺と協力

して桂から自律的な予算編成を進めていく。この明治 45 年度予算案はそれまでの桂の予算案と大きな違いは見られなかったが、複数年度の予算編成が可能となる政党内閣の利点を活かすことで、政友会は国家財政を統合する中心勢力として存在感を強めた。また政友会の希望する鉄道拡張計画も一部実施し、鉄道拡張の手綱を政友会のみが独占する方法がさらに強固なものとなった。

こうした政友会内閣の勢力拡大に対して、陸軍は 2 個師団増設問題で強引な倒閣運動に走り、さらに桂も準備不足のまま新党構想を打ち出して大失敗に終わる。第 3 次桂内閣の編成した大正 2 年度予算案は、それを引き継いだ第 1 次山本内閣によって速やかに成立された。これで桂方式は終焉し、政党内閣の存立は不可逆的な趨勢となった。翌大正 3 年度予算編成は原が中心となって平穏に行われ、さらにジーマンス事件の最中の第 31 議会でも従来通りに政友会主導で衆議院の予算審議は進行した。そして議会終盤になると原は後継首相を引き受ける覚悟を固め、会期末に山本首相は原を後継者に推薦して総辞職した。

以上の考察によって、第一に、この間の桂太郎の政治指導によって、行政府と立法府が協力して予算を成立させる慣行が次第に形成されたことが解明された。予算交渉会の制度化や財政整理を推進した桂は、それまでの立憲制度の創設者たちとは異なる方式に基づいて長期政権を実現した新しい藩閥指導者であった。しかし財政整理だけでは消極的との批判を諸方面から浴び、権力基盤を弱体化させて悲劇的な結末を迎えた。

第二に、この間の政友会の台頭を議会審議の態様に引きつけて再考した。多数党の力で予算審議を支配し、かつ独占的に集約した鉄道要求を政府に提示することで、政友会は桂との交渉を次第に有利に展開していき、さらに政権担当の経験を重ねることで徐々に桂を凌駕していった。しかし原が中心になって限られた財政資源を配分する仕組みは、強固ではあるが硬直した政治でもあり、それがジーマンス事件での民衆運動の勃興や第 2 次大隈重信内閣の成立を促した背景となった。