

【別紙 2】

審査の結果の要旨

氏名 伏見 岳人

本論文は、明治 33 年（1900 年）の政友会の創設から大正 3 年（1914 年）の山本権兵衛内閣の終焉までの政治統合のあり方を、予算問題を通して考察したものである。

本論文が扱った時代には、19 世紀末までの元老、あるいは 1920 年代の政党といった統合主体が存在せず、明治憲法体制の分立的な性格が顕在化していた。それにもかかわらず、桂太郎と政友会総裁西園寺公望が政権を授受していた時期は、憲法体制の運用が最も安定していたという評価を受けることが多い。このような安定はいかにして可能になったのか。

この時期の政治については、政党指導（三谷太一郎）、陸軍・大陸政策（北岡伸一）、鉄道政策（松下孝昭）などの観点から優れた研究が蓄積されている。本論文は、これらの業績を謙虚に摂取しつつ、政治的な相克と協調の中心的な舞台たる予算交渉について、その中核となった桂と政友会領袖の原敬を中心に、どのような力学が働き、いかなる技法が駆使されたかを明らかにしようとしている。予算交渉そのものについても、既にインパクトのある先行研究はあるが（坂野潤治）、それがもたらした安定の崩壊を説明しようとしているのに対し、本論文はそもそもいかに安定が可能になったかを深く探求し、崩壊の原因についても新たな知見を導きだしている。

本論文はこうした課題を達成すべく、政府内の予算編成と議会での予算審議、そして何よりも両者の結節点として桂らと政友会首脳が行った予算交渉会による調整（桂方式と呼ぶ）を詳細に分析している。桂、政府内各省、井上馨ら元老、衆議院・貴族院、政友会、憲政本党、そして折に触れ地方の鉄道敷設運動など、多元的なアクターの動向を、一次史料の綿密な渉猟に基づいて、バランス良く描いた力作である。

以下、内容の要旨を紹介する。

「第一章 桂方式の形成」は、桂の交渉相手として政友会が成熟していく過程を描いている。

まず、創立直後の政友会を与党とする第四次伊藤博文内閣（明治 33～34 年）の混迷が描かれている。衆議院の意向を背景とした各省の大蔵省に対する挑戦と、政党内閣への反発を背景とした貴族院の自己主張から、以後の予算交渉が多元的かつ困難なものとなることを予告するためである。

続く第一次桂内閣（明治 34～39 年）は、財政整理を強力に推進し、予算交渉会を通じて政友会との調整を進める。ただし、その調整が緊張をはらんだものであることに筆者は自覚的である。

すなわち、明治 35 年度予算においては、政友会内部の不統一、特に執行部に敵対的な鉄道敷設要求の存在に桂が便乗する形で交渉が妥結した。地租増徴の継続が争点となった 36 年度予算では、予算全体の対立軸を明確にし、有利に解散を行うための布石として桂は予算交渉会を招集した。このように、筆者は予算交渉におけるいわば権力闘争の側面にも目

配りすることで、叙述の緊張感を保っている。

とはいえ、筆者はこうした洞察にも拘泥せず、最も重要と考える因果関係を、抑制された筆致で辿っていく。すなわち、桂が最も期待したのは、政友会が財政的制約を直視し、交渉の良きパートナーとなることであり、この期待は次第にかなえられていくとする。

36年度予算をめぐる交渉は決裂し、第17議会は解散された。その後、伊藤・桂間の調整により第18議会で地租増徴継続の否決と一部公債支弁による海軍軍拡が可決されたこと、これが政友会からの多数の脱党を招いたこと、はよく知られている。本論文はこのプロセスも丁寧に再現し、伊藤のリーダーシップの限界に加えて、原ら政友会執行部が伊藤側近（伊東巳代治）による調整を排除し、かつ党内の鉄道敷設要求を一元化して政府に突き付けるスタイルを形成するという、党組織の構築の側面があったことを指摘している。

日露戦争が始まると、衆議院第二党の憲政本党も予算交渉会に参加するが、政友会の方が、これまでの経験の蓄積から頼もしい交渉相手を演ずることができ、桂から戦後の政権禅譲を打診されるにいたる。

「第二章 挙国一致的内閣による国家財政統合」は、政友会が、与党としての統治能力にはまだ欠けていたことを明らかにする。

第一次西園寺内閣（明治39～41年）は、閣外の桂・元老の協力を不可欠とする点で、挙国一致的な性格の強い内閣であった。政友会の鉄道敷設要求と地方組織の強化とは、相互促進的に高まっていたが、一定の自制を強いられていた。政友会議員は予算案を受け入れつつも、さらなる敷設を求める建議案を提出・可決することでこの矛盾を緩和しようとした。政友会の党勢拡張は地方利益の充足ではなく、充足への期待をつなぎとめることで実現した、というのが本論文の一貫した主張であり、説得的である。

他方で鉄道敷設要求の党派化は、内閣の挙国一致の性格を弱めることになった。

41年度予算の編成においては、鉄道予算をめぐる阪谷芳郎大蔵大臣と山県伊三郎逓信大臣が激しく対立する。桂は予算編成の責任を分有するからこそ強硬に介入し、両大臣の辞任をもたらすと共に、内閣の統治能力に見切りをつけて倒閣を準備しはじめる。本論文は、政友会側が大蔵省・日銀の人事にすら介入して抵抗した経緯を明らかにし、これが元老を刺激し、倒閣と桂の政権復帰への支持を強めることになったと指摘する。

第一次西園寺内閣は比較的長く安定しており、それを挙国一致と桂・元老への依存という観点で整理することに苦心した跡も本章には見られる、しかし、軍部も含めて諸アクターの動向を簡潔・周到に描く叙述の精度は損なわれていない。

「第三章 桂方式の展開」は第二次桂内閣（明治41～44年）における桂方式の最盛期を描いている。

この時期、予算交渉会は予算審議のための定例的な制度として確立した。政友会はこれに協力しつつ、鉄道敷設要求を地方から積み上げ、衆議院において他党の建議を否決・排除しつつ独占的に表出する仕組みを整えた。

とはいえ、桂方式によって財政整理と公債価格の回復がある程度達成されたことは、軍拡・治水・鉄道など政府内外の予算要求の再度の活発化を帰結した。その結果、桂や後藤新平は鉄道広軌化計画を棚上げせざるを得なくなった。本論文では、政友会も広軌化に原理的に反対していたわけではなく、狭軌鉄道敷設をめぐる予測不可能性が高まることを忌避したにすぎないことが強調されている。この程度の反対を打破できなかったことを通し

て、単年度毎に予算を均衡させなければならなかった桂の苦衷を浮かび上がらせているのである。政友会への依存を強めた桂は、再び西園寺に政権を禅譲する。

「第四章 政友会による国家財政統合」は、第二次西園寺内閣（明治 44～大正元年）において政友会が政権担当能力を高め、桂の相対的地位が低下したことを明らかにしている。

政友会内閣は、軍拡・減税・鉄道要求に直面しつつも、45 年度予算の自立的な編成に成功した。その手法の主たる特徴は、事実上、複数年度での決済を想定した予算編成を行うことで、様々な要求が次年度には充足されるという期待をつなぎとめ、予算成立と行財政整理への協力を確保することにあった。副次的な特徴は、このようにして貴衆両院で予算を通過させることで、他党による予算外の鉄道敷設要求を封殺することにあった。

皮肉にも桂方式の積み重ねは、衆議院を確実に掌握し、次年度以降の予算審議の予測可能性を高くできる政友会の優位を帰結したのである。

これが他勢力に与えた危機感は深刻であった。陸軍の二個師団増設要求は、財政上の自己主張というよりは、政党の権力確立に対する軍部の必死の抵抗であった。桂はこの陸軍の反撃に乗じて政権を奪回し、新党結成によって新たな権力基盤を創設しようとする。

しかし現に第三次桂内閣（大正元～2 年）が成立すると、桂は複数年度の予算編成をも承継することになった。次年度の予測可能性を高めるためにも、また単年度での均衡を政友会よりは重視したことからも、桂は衆議院における多数派形成を急いだ。新党結成工作は桂らしからぬ拙速なものとなり、失敗に終わる。

しかも、長年の交渉により桂と政友会の財政政策が接近していたために、一方で政友会の吸収を主目標とすることで政友会の決定的反発を招き、他方で衆議院解散の機を逸することになった。桂は退陣し、やがて病死した。

桂の排除に成功した原は、第一次山本権兵衛内閣（大正 2～3 年）において内務大臣として政府・政友会双方の窓口を一身に兼ね、強大な権力を手中に収めた。しかしそれ故に世間には自作自演の調整に映り、民衆と知識人からの批判を強めることになった。このようにして複数政党政治への展望を示唆することで、本論文は締め括られている。

本論文への評価は以下の通りである。

分立的な憲法体制の下での統治技術を極限まで析出した点に、本論文の最大の功績がある。当該期の歴史研究として優れている上に、同様の手法で予算交渉過程を分析することにより、他の時代についても多くの研究の書き換えをうながす可能性をはらんでいる。さらには、およそ合意形成が困難な仕組みをいかに政治的に運用するか、という普遍的な問題について、参照すべき文献の一つとなりうるであろう。

また、個人文書から議会議事録まで様々な史料を活用し、多元的な諸アクターの動向を正確かつ簡潔に描ききった力量は、高く評価できる。

細部にまで目配りの行き届いている本論文には、個別の論点における長所も少なからず見出せる。

例えば、第一に、桂は第二党の憲政本党との提携（「一視同仁」）よりも、政友会との交渉を重視していたことが、本論文によってほぼ確定したといえよう。

第二に、鉄道を敷設するか、改良（広軌化を含む）するか、という対立が相対的なものであったことを従来以上に明らかにした。これとあわせて、後藤新平の役割について、周

知の広軌化の推進者という側面のみならず、政友会との鉄道敷設の競合者という側面をも析出している。

第三に、衆議院を掌握している政友会が複数年度にわたって地方利益充足への期待をつなぎとめることができたのに対して、桂は単年度毎の決済を達成しなければならないため、地位を低下させていった、という知見は、議会に依拠する権力と官僚制に依拠するそれとの力関係を考える上で、きわめて重要な知見である。これを自覚した桂の焦りが、大正政変とそこでの桂の敗北をもたらした、という説明も鮮やかである。

だが本論文にも短所がないわけではない。

第一に、筆者の立論は堅実な反面、禁欲的に過ぎるため、従来の通説的な理解とどのような点が大きく異なるのか、一見すると分かりにくいところがある。

第二に、政治統合に関心を払うため、例えば政友会が日本の経済発展に関してどのような構想を有していたか、といった政策の内実については明確な判断を示していない場合がある。

第三に、政友会の政権担当能力の向上についての説明には、やや結論を急ぐ印象を与える部分もある。例えば、第二次西園寺内閣の複数年度予算編成を評価しているが、財源の問題を翌年度以降に先送りするともいえる手法であり、過大評価にも見える。

しかし、第一の短所は、本論文の課題設定から避けがたく派生するものであり、またその長所を大きく損なうものではない。第二の短所は、後日の課題として取り組むことが十分に可能である。第三の短所についても、政友会の政権担当能力が向上し、桂の役割が減少した、という全般的傾向については十分に説得的であり、かつ複数年度予算の承継という視角から導き出した大正政変の卓抜した分析の意義を、より高く評価すべきであろう。

以上から、本論文は、その筆者が自立した研究者としての高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、本論文は博士（法学）の学位を授与するにふさわしいと判定する。