

立憲君主制の始動

——初期議會期における天皇・内閣・議會——

原 科 颯

- 一 はじめに
- 二 第一次山県有朋内閣期
 - (一) 天皇と内閣
 - (二) 天皇と議會
- 三 第一次松方正義内閣期
 - (一) 天皇と内閣
 - (二) 天皇と議會
- 四 おわりに

一 はじめに

近代日本の立憲君主制（本稿では「君主の政治的権能が憲法によって制限される君主制」と定義する¹⁾）は、大日本帝国憲法施行・帝国議會開設から日本国憲法施行までの間に展開した。この立憲君主制（近代天皇制）の展開について、政治史の立場からする先行研究は主として大正・昭和戦前期や占

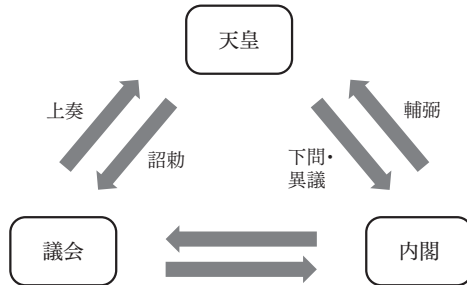
1) 「立憲君主制」という用語に関して、それを19世紀のプロイセンに代表される、君主の権限が議會のそれに優越する君主制を指すものと限定的に捉え、近現代イギリスに代表される君主制（「議會主義的君主制」）と区別する立場もあるが（カール・レーヴェンシュタイン（秋元律郎・佐藤慶幸訳）『君主制』みすず書房、1957年）、それらを区別せず、広く君主の権限が憲法で制約される君主制を「立憲君主制」とみなす立場も有力であり（君塚直隆『立憲君主制の現在』（新潮社、2018年）9・26頁、水島治郎「君主制とデモクラシー」（中山洋平・水島治郎『ヨーロッパ政治史』放送大学教育振興会、2020年）282頁など）、本稿も後者の理解に従う。

領初期を対象としてきた²⁾。それらは多くの場合、摂政／天皇や宮中側近による政治関与が頻発したことの重大性に鑑み、当該期の分析を通じて君主制（天皇制）の動態を明らかにしようとする正当な問題関心に基づく。しかしながら、かかる研究は近代日本の立憲君主制（近代天皇制）がいかにして終焉を迎え、象徴天皇制への変容を遂げたのかを説明するものである一方、かくして半世紀以上も存続した立憲君主制は、元来西欧由来の政治制度であるにもかかわらず、そもそもいかにして非西欧圏で初めて定着することに成功したのかという問いに答えるものではない。明治期（議会開設以降）の展開は、そうしたすぐれて比較政治学上の問題関心からする立憲君主制研究の好個の対象である。

では、明治期における立憲君主制の展開について、これまで何が明らかにされてきたのか。従来、明治中～後期の政治過程を扱った研究で（立憲）君主制が明示的に主題化されることは稀であったが、かかる視角に立つ貴重な業績は明治天皇の行動、ないしは天皇と藩閥指導者（元勳／元老）との間の協調と対抗の過程を明らかにしており³⁾、本稿も多くを負っている。ただしそれらにおいては、（立憲）君主制という主題が扱われながら、憲法とともに立憲君主制を実質化する新たな政治主体として登場した議会は天皇や藩閥指導者に比していささか後景化しているといわざるを得ない。立憲君主制の展開を考察するのであれば、議会制が始動したということの

-
- 2) 関連研究は膨大だが、主な研究として増田知子『天皇制と国家』（青木書店、1999年）、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、2003年）、伊藤之雄『昭和天皇と立憲君主制の崩壊』（名古屋大学出版会、2005年）第2～7章、茶谷誠一『昭和戦前期の宮中勢力と政治』（吉川弘文館、2009年）、松田好史『内大臣の研究』（吉川弘文館、2014年）、茶谷誠一『象徴天皇制の成立』（NHK出版、2017年）、加藤祐介『皇室財政の研究』（名古屋大学出版会、2023年）、小宮京『昭和天皇の敗北』（中央公論新社、2025年）など。
- 3) 伊藤之雄「元老の形成と変遷に関する若干の考察」（『史林』第60巻第2号、1977年）、同「元老制度再考」（『史林』第77巻第1号、1994年）、同「山県系官僚閣と天皇・元老・宮中」（『法学論叢』第140巻第1・2号、1996年）、安田浩『天皇の政治史』（吉川弘文館、2019年（初出1998年））、前掲・伊藤『昭和天皇と立憲君主制の崩壊』第1章、同『明治天皇』（ミネルヴァ書房、2006年）、同『元老』（中央公論新社、2016年）など。

図1 初期議會期における立憲君主制の展開



画期性はより積極的に位置づけられる必要があるのではないだろうか⁴⁾。

こうした研究状況を踏まえ、本稿では立憲君主制の展開を、君主（天皇）・内閣・議會という三つの政治主体間の相互作用の過程から把握することを目指す（図1）。即ち、既存研究が専ら注目してきた天皇—内閣関係に加え、天皇—議會関係、（天皇大権をめぐる）議會—内閣関係の動態を俎上にのせることで、明治日本の君主制が議會制を包摂し、立憲君主制へと移行していく過程は一層明瞭に理解しうるだろう。以上より、本稿では初期議會期、なかでも議會開設（明治23年11月）から第一次松方正義内閣総辞職（明治25年8月）までの2年弱にわたる立憲君主制の展開を、天皇—内閣関係、天皇—議會関係という二つの位相から考察することを目的とする（議會—内閣関係の展開については別稿を期す）。なお、分析の終点を第一次松方内閣総辞職としたのは、第二次伊藤博文内閣の組閣時、伊藤首相が天皇に対し原則として自らへ政務を一任するよう求め、天皇も概ねそれを了承したという事実⁵⁾に鑑みたことによる。これ以降天皇の政治関与

4) ただし、例えば伊藤之雄氏の研究においても、（立憲君主制ではなく）「立憲国家」の確立という主題のもとでは議會や政党勢力の動向が精細に分析されていること（『立憲国家の確立と伊藤博文』吉川弘文館、1999年、第1部）、また立憲君主制と議會制の関連について概説的な検討はなされていること（『近代日本の議會制の発展と立憲君主制の形成』（『比較法史研究』第11号、2003年））は銘記しておきたい。

5) 津田茂麿『明治聖上と臣高行』（原書房、1970年）758～759頁。

は、先行研究が指摘する通り確かに減少しており⁶⁾、第二次伊藤内閣の成立は立憲君主制の展開における一つの画期といってよい。

さて、第一に天皇―内閣関係について、議会開設以降の明治天皇は単なる受動的な裁可者としてしばしば捉えられていたが⁷⁾、近年、ときに内閣の方針に異議を唱える能動的な政治主体として立ちあらわれる様相が明らかとなっている⁸⁾。かかる研究潮流を踏まえ、本稿では、議会の参入によって国政が格段に流動性を高めていくなかで、名実ともに執政部の一翼を担うに至った天皇が内閣との間でいかなる協調・対抗を試みたのかを検討したい。その際、学界既知の史料に加え、従来全くないし限定的にしか利用されてこなかった「徳大寺家文書」(宮内庁書陵部図書課図書寮文庫所蔵)所収の徳大寺実則侍従長宛書簡、「土方久元関係文書」(東京都立大学図書館所蔵)所収の土方久元宮相の日記などを精査する。

第二に、天皇―議会関係について、初期議会期の政治史は藩閥(政府)と政党勢力の熾烈な対立を基調としている。この間、貴衆両院は政府を追及すべく通常の立法過程によらない政治的回路として天皇に上奏を行う一方、明治天皇の側も、内閣と連携しつつ特別な政治的含意をもつ詔勅を発することで議会の鎮撫に努めた(ここでいう「上奏」とは、広く天皇へ政情や意見などを述べることを意味するのではなく、大日本帝国憲法(以下、憲法)第49条で保障された上奏権⁹⁾に基づく議会の上奏(以下、議院上奏)を指す)。

このうち、議会から天皇への働きかけは当然ながら立法や予算の協賛と

6) 飛鳥井雅道「第五議会における天皇の影」(『日本近代精神史の研究』京都大学学術出版会、2002年(初出1990年))443頁。それは伊藤の政治手腕を強く信頼していたからだとされる。

7) 佐々木隆「明治天皇と立憲政治」(福地惇・佐々木隆編『明治日本の政治家群像』吉川弘文館、1993年)307頁。

8) 主な研究として佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』(吉川弘文館、1991年)、同・前掲「明治天皇と立憲政治」、前掲・安田『天皇の政治史』、御厨貴『明治国家の完成』(中央公論新社、2012年(初出2001年))、前掲・伊藤『明治天皇』、西川誠『明治天皇の大日本帝国』(講談社、2018年(初出2011年))、末木孝典『選挙干渉と立憲政治』(慶應義塾大学出版会、2018年)。

9) 大石眞『日本憲法史』(講談社、2020年(初出2005年))309頁。

いった側面からも把握しうるが、議院上奏によって「宸断を請ふこと憲法の許す所、立憲君主制の常態なり」とも当時喝破されたように（島田三郎）¹⁰⁾、上奏権とは君主制のもとでしか許されない議会政治の特権であり（上奏権がなければ政府に対する建議権に限られる）、議院上奏の展開は立憲君主制下の天皇—議会関係を最も直截に示すものである。一方、天皇から議会への働きかけとして、第三議会期まで天皇自身は概ね議会審議の注視にとどまっていたが¹¹⁾、天皇の意思とは別に、議員の行動変容を促すための詔勅の発布が第二議会から第三議会にかけて政府関係者によって度々検討されたことは逸し得ない。それらは、第四議会でいわゆる和協の詔勅が発布されたことの重要な前提をなすものであった¹²⁾。こうした初期議会期における議院上奏や議会への政治的効果を見込んだ詔勅（案）の展開について先行研究は一定程度明らかにしているが¹³⁾、それらをめぐる議会政治・政党政治や藩閥の動向はなお検討の余地を残しており、本稿では分析に当たって議会議録や各種新聞、探聞書などを悉皆的に調査する。

以下、第一章では第一次山県有朋内閣期を、第二章では第一次松方正義内閣期を取り上げ、それぞれにおいて節ごとに天皇—内閣関係、天皇—議会関係の展開を明らかにする。

10) 「〔社説〕吏権党と選挙干渉上奏案」『毎日新聞』明治25年5月13日付。以下、史料引用において原則として漢字の旧字体は新字体に、片仮名・変体仮名・合字は平仮名に統一し、適宜句読点や中点、濁点を施した。また、引用文中の筆者による注記は〔 〕で括り、省略部分は……で示した。

11) 天皇はときに議会・政党対策にかかわる指示を下すことがあったが、それらは主に首相以下の大臣へ披歴されたことから天皇—内閣関係を分析するなかで扱う。

12) 坂野潤治『明治憲法体制の確立』（東京大学出版会、1971年）93頁。

13) 坂井雄吉『井上毅と明治国家』（東京大学出版会、1983年）、前掲・飛鳥井「第五議会における天皇の影」、前掲・佐々木『藩閥政府と立憲政治』、鈴木正幸『国民国家と天皇制』（校倉書房、2000年）第4・7章など。

二 第一次山県有朋内閣期

(一) 天皇と内閣

議会開設後の第一次山県内閣期についてまず特記すべきは、明治天皇がインフルエンザに罹り、明治24年の年始から2月中旬まで病床にあったことである¹⁴⁾。それ故、第一議會期天皇はさしたる役割を果たせなかったと指摘されるのだが¹⁵⁾、この間しばしば山県首相以下の各大臣や伊藤貴族院議長などが拝謁し、「用談」を遂げていたことは注目されてよい¹⁶⁾。当時インフルエンザは猖獗を極め（元田永孚・三条実美は落命に至る）、天皇自身も長く高熱に冒されたため、それらが拝謁者から強いて要請されたとは考えづらく、憲政史上初となる議會審議について天皇が病をおして報告を求めた結果とみるべきだろう。

3月8日、第一議會が閉幕すると、天皇は、皇女ら（常宮昌子・周宮房子）の養育主任でありながら従来政治上の下問にも与っていた佐佐木高行を度々呼び寄せ、山県内閣や伊藤について率直な意見を示す。閉会翌日、天皇はいう。山県と伊藤との間には益々不和が生じ、松方も「山県とは共に出来ざる」様子である。伊藤は、かねての約束通り第一議會閉会をもって貴族院議長を辞すというが、「どこどこ迄踏詰候事は出来ず直に飽き安」い、「才力に任せ随分我尽」である。「今、伊藤位の人物」があれば「互に相制し都合」が良いが、そのような者はおらず何分人材が払底している。また4月7日には、山県の進退について佐佐木が尋ねると、天皇は未だ辞表は出されていないと答えた上で内閣の現状を次のように憂慮した。

総理大臣と申しても各大臣と権力も格別違ひ無之、只今の向にては誰れが総理

14) 宮内庁編『明治天皇紀 第七』（吉川弘文館、1972年）明治24年1月4日条。

15) 前掲・伊藤『明治天皇』300～301頁。

16) 前掲『明治天皇紀 第七』明治24年1月13・16・20・29日、2月5・10日条など。

にても六ヶ敷。何歟議事席の如く多数決とか、何歟権力の帰する方法有之度も相考候へ共、何分同力同才の向に候へば何事も被行不申。三条・岩倉の時に候へば、自然と他より尊信する有様なれば事々決定も致し候得共、今日は何事も彼所此所へ問合、殊に外国に関する儀は六ヶ敷事に有之候。

首相権限が他の大臣のそれと格別相違ないことから、内閣の意思決定は常に難航するが、たとえ閣議における（全会一致に代わる）多数決原理の導入など権力の帰一に向けた内閣制度改革を試みたとしても、そもそも現職大臣の政治的力量が同等である以上奏功しない、というのである。ここでは、各省大臣分任主義を盾とした山田顕義法相の抵抗が当然念頭にあったろうし¹⁷⁾、「三条〔太政大臣〕・岩倉〔右大臣〕」の政治指導と対比されていることから分かるように、本来首相として他の大臣と「同力同才」であってはならない山県のリーダーシップへの疑義も芽生えていた。以上に加えて天皇はいう。世上では伊藤を首相とすべきとの声もあるようだが、貴族院議長への留任や枢密院議長への転任を求める者もあり伊藤は「愈大天狗」となっている。自分としても「追々能き人物を見立、役立」つようにしたいが「今に考も附き不申」¹⁸⁾。

天皇は閣内外の不和や首相の不十分なリーダーシップ、伊藤の独善的な政治姿勢を懸念したのだった。これらの多くは藩閥自らも危機感を共有するところではあったが（伊藤周辺では内閣制度改革も検討される¹⁹⁾）、こうした内閣や藩閥全体の窮状に鑑み、天皇は、ときに内閣の意思決定過程に介入することの必要性に想到しただろう。遡れば憲法制定以前、天皇はその政治関与を極小化させることで伊藤首相と合意したもの²⁰⁾、以後も時折内閣への干渉を試みており、とりわけ黒田清隆内閣期には条約改正問題を

17) 村瀬信一『明治立憲制と内閣』（吉川弘文館、2011年）74～75頁。

18) 以上、「佐々木高行日記抜書」（宮内庁書陵部宮内公文書館所蔵、識別番号35113）明治24年3月9日、4月7日条。

19) 前掲・村瀬『明治立憲制と内閣』76～78頁。

20) 坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』（講談社、2012年（初出1991年））、拙稿「明治前期における宮中・府中関係の形成」（『年報政治学』第73巻第1号、2022年）。

めぐって閣内の調停に乗り出す²¹⁾。その試みは結局不首尾に終わったが、それだけにより早期かつ積極的な介入に動けばとの悔いが残ったとも考えられるし(「外国に関する儀は六ヶ敷」というとき念頭にあったのは条約改正だろう)、こうした前史を持ちながら第一議会の紛擾を病床から見守るしかなかったのはなおのことフラストレーションを高めたに違いない。

さらに、伊藤との関係でいえば、絶大な信頼を寄せると同時にその政治指導を相対化する視点を備え、伊藤を牽制しうる指導者(無論それは在野ではなく藩閥内部に求められただろう)さえ欲していたことも看過できない。そして、現時点ではそのような人材を見出し得ない以上、必要とあらば自ら伊藤を制止し、鞭撻するほかないと天皇が考えたとしても不思議ではない。第一次松方内閣期の天皇の顕著な政治行動は、かかる藩閥認識の一つの重大な素地とするものであったといつてよい。

(二) 天皇と議会

第一議会の開院式では、天皇から下された勅語に貴衆両院が奉答し、それが議院上奏の初例となったが、それはあくまで儀礼的な意味合いをもつものに過ぎなかった。帝国議会が初めて実質的な議院上奏に踏み切ることを検討したのは、開会から一週間ほどが経過した衆議院本会議でのことである。それは、憲法第53条で保障された議員の不逮捕特権をめぐる衆議院と司法省との間の争議に端を発する²²⁾。開会以前、代議士・森時之助(無所属)は委託金私用罪に問われ、開会後も拘留が続いていたところ、12月4日、末松(光妙寺)三郎(無所属)が緊急動議を提出する。憲法の定める不逮捕特権に鑑み、会期前に逮捕された衆議院議員を開会後も拘留することは同院の許諾がない限り不可というのだ。これが可決され山田法

21) 前掲・御厨『明治国家の完成』159～167頁、塚目孝紀「初期内閣制度の運用と改正」(『国家学会雑誌』第135巻第7・8号、2022年)。

22) 事件の概要については、末木孝典「第一回衆議院議員選挙の当選者をめぐる訴訟・逮捕事件と議院の自律性」(『近代日本研究』第34巻、2017年)170～173頁も参照。なお、議員の所属会派は衆議院・参議院編『議会制度百年史 院内会派編 衆議院の部』(衆議院、1990年)による(以下同様)。

相へ示されると、その後法相は、既に着手した刑事訴追を停止する権限は自らに無く、また議会の議決は司法権に基づく必要な処分を何ら左右し得ないとする覆牒を衆議院議長に宛てた。これを受けて9日、立憲改進黨（以下、改進黨）の島田三郎は、覆牒への対応などを協議する特別委員を設置すべきとの動議を呈したが、ここで帝国議会史上初めて、議院上奏という手段が複数の議員によって提起される。即ち、楠本正隆（無所属）が島田動議に反対して曰く、衆議院は既に末松動議を可決したのだから委員の設置は不要で、「前会に決したる議決を重んじ、……恐縮の至ながら勅裁を仰いで其の所置を待つより外に仕方がない」（西尾伝蔵（大成会）も同旨の発言を行っている）。委員を設けて改めて対応を協議するか、もしくは直ちに上奏に及ぶかという二択が示されたのである。一方、開会早々こうした問題について「叡慮を煩はすと云ふことは最も恐多い」という理由などから、（上奏の可否も含め）まずは委員を設けて慎重に議論すべきとの説も有力だった。宮城浩蔵（無所属）は往年の司法官らしく、もし上奏に及べば「天下〔ママ〕陛下に大に責任を帰す」、つまり「立法権・司法権の双方の間に争が起ったときには必ず勅裁を仰いで、即最う一つ此の上に裁判権を置くと云ふことになりはせぬか」との疑問さえ呈した²³⁾。

結局この日は委員設置に決するも、翌24年1月10日、委員会は上奏を行うほかない旨議決したことが報告される。ただ、その後本会議で本件は審議されず、ついに上奏もなされなかった²⁴⁾。予算審議が紛糾するなかで自然消滅に至った訳だが、直ちに上奏に及ぶという選択肢が一旦は本会議で斥けられたように、議院上奏に踏み切ることへの逡巡もまた議員間では根強かったのだろう。

だが、司法省との争議の解消ではなく、ある特定の政策を実現するための手段としてであるならば議院上奏は一層の確信をもって主張された。即ち、予算委員会による査定案への批判として、官制・俸給改革は予算査定

23) 以上、『帝国議会衆議院議事速記録』（東京大学出版会、1979～1985年。以下、『衆・本』）1、67～76頁。明治23年12月9日。

24) 『衆・本』1、311頁。明治24年1月10日。

によらず議院上奏によるべきとの意見が立憲自由党を除名された末広重恭・井上角五郎などによって唱えられたのである。

1月13日、末広は、予算査定案を廃棄すべきとした西穀一（大成会）の動議を支持して次のようにいう。予算審議権については法律に反しない範囲で行すべきで、政費節減がさらに必要ならば、「官制なり俸給なり適當の順序を以て天皇陛下に上奏して是が改正を求め」、あるいは法律案を準備・議定するのが「適當の手段」である²⁵⁾。予算委員会が議会の予算審議権と上奏権ないし立法協賛権とを混同し、前者を濫用していることを批判したのだが、翌14日、果たして「已に決定したる予算査定案に服従せずして他の意見に賛成したる事」などを理由に井上角五郎とともに党から除名される²⁶⁾。だが、勢いづいた末広は2月6日、予算審議について「其の方法順序を一定」すべきとした緊急動議を提出、長広舌をふるった。曰く、帝国議會には予算審議権（「予算賛翼権」）、立法協賛権（「法律提出並に議定権」）、上奏権という三つの権限が保障されており、これらを適切に用いて「秩序ある改革」をなすべきところ、この三権を混同し、予算審議権のみを政費節減の手段と考えるのは「大層なる誤」である。「現内閣を攻撃」することには自らもやぶさかでないが、もし予算案のみから政費節減を目指すならば、政府はむしろ予算不成立となる方が好都合だと考えて解散を決定するとも限らず、貴族院も査定案を一蹴するだけだろう²⁷⁾。

結局、末広動議は緊急問題とすること自体否決されたが、以上の議論に民党議員は何ら有効な反駁をなし得ておらず²⁸⁾、その後の予算審議でも、官制・俸給改革は上奏を通じて実現すべきだとする主張が井上角五郎（無

25) 『衆・本』1、351頁。明治24年1月13日。同趣旨の議論として、「(社説) 予算案に関する議事の順序」『国会』明治24年1月13日付。

26) 「立憲自由党臨時常議員会」『東京朝日新聞』明治24年1月15日付。

27) 『衆・本』2、586～589頁。明治24年2月6日。同趣旨の議論として、「(社説) 内閣諸公の注意を望む」『国会』明治24年2月10日付。当時の末広の動向については、真辺美佐『末広鉄腸研究』（梓出版社、2006年）第4章第4節も参照。

28) 水林彪「第一議會における憲法第六七条問題と第三議會における民法典論争」（『法学協會雑誌』第89巻第12号、1972年）127頁。

所属・旧大同倶楽部員（以下、大同派）、綾井武夫（国民自由党・旧大同派）、箕浦勝人（改進黨）、大岡育造（無所属）から連日繰り出された²⁹⁾。当時、旧大同派や旧愛国公党系の代議士は、現行官制・法律に立ち入ることなく予算の削減額を圧縮するという方向で政府との妥協を模索していたが³⁰⁾、明敏な憲法感覚をもつ末広・井上らは一歩進んで官制・俸給改革を訴える議院上奏にまで及ぶべきことを主張したのだ（ちなみに旧大同派のうち、当時予算委員長であった大江卓は建議または請願による官制改革を志向していた³¹⁾）。これらとの関連は明らかでないが、2月10日、やはり旧大同派の鈴木重遠（自由党）が大成会員の賛同を得つつ超党派で官制改正上奏案を提出している（ただしそれは具体的な改正案を伴うものでなく、審議にも至っていない³²⁾）。

三 第一次松方正義内閣期

(一) 天皇と内閣

第一次松方正義内閣期は、産声をあげて間もない日本の立憲君主制にとって試練の時期となった。元田や三条といった往年の輔弼者が相次いで世を去り、政治手腕で劣後する松方が政府首班となったことで明治天皇は立憲君主としての力量を厳然と試されることとなる。以下、松方正義内閣崩壊までの天皇―内閣関係の展開をみていく。

29) 『衆・本』 2、600・617～621・631～632頁。明治24年2月6・7・9日。

30) 前掲・佐々木『藩閥政府と立憲政治』88頁。

31) 張翀「帝国議會開設前後における大同派」（『国家学会雑誌』第138巻第1・2号、2025年）120頁。

32) 「官制改正上奏緊急動議」『東京日日新聞』明治24年2月13日付、村瀬信一「『史党』大成会の動向」（『日本歴史』第454号、1986年）57頁。なお、第一議會にはそのほか会期延長上奏案、国事犯特赦の上奏案、非職条例廃止の上奏案が上程された（衆議院・参議院編『議會制度七十年史 第2』大蔵省印刷局、1961年、831頁。以下、各会期に上程された上奏案の種類や提出日は同書による）。

1 大津事件

首相就任からわずか5日で生じた大津事件は、内閣の陣容も整わないなかで前代未聞の事案への対応を迫られ、内閣の軽量化すら招いたという点で松方にとっては余りに非情であったが、明治天皇はこれにより君主としての威信を劇的に高めることとなる。同事件については、発生翌日にも慰問のため京都へ急行したこと、謝罪使として有栖川宮威仁親王の派遣を検討したこと、周囲の懸念を顧みずロシア軍艦での午餐に応じたことなど、天皇の一連の対応がこれまで多くの研究の注目するところとなってきた。一方、事件の最も重要な焦点となった犯人津田三蔵の処決に関して、天皇が死刑論者であったことには異論がないものの、天皇がいかなる形で裁判干渉を試みたのかという点では必ずしも学説の一致をみない。当時、天皇は京都御所において大臣らと日々対応を協議しており、その裁判干渉の実態は天皇―内閣関係を考える上で重要な論点となるため、本稿も以下で検討を加える。

天皇の裁判干渉をめぐっては、5月20日に口頭で与えられた大審院判事らに対する勅語（「今般露国皇太子に関する事件は国家の大事なり。注意して速かに処分すべし」³³⁾）をいかに解釈するかという点で対立があるが³⁴⁾、この勅語自体はごく抽象的で、これのみをもって死刑に処することを天皇が指示したと結論づけることは難しい。しかしながら、20日の勅語から一旦離れ、それ以前の動向に目を転じれば、天皇が少なくとも間接的な干渉、即ち首相や検事総長に対し死刑判決が下される方向で判事らを教唆・説得するよう求めたということは動かない。5月15日、京都御所にて西郷従道内相・青木外相・土方宮相・三好退蔵検事総長のほか伊藤・黒田清隆・井上馨などが協議し、犯人津田を死刑に処することを決定、その旨を奏聞すると天皇も同意した³⁵⁾。これを伝えた同日午後7時30分発の松方（在東

33) 前掲『明治天皇紀 第七』843頁。

34) 田岡良一『大津事件の再評価』（有斐閣、1983年）169頁、新井勉『大津事件の再構成』（御茶の水書房、1994年）76頁、同『大津事件』（批評社、2014年）156頁。

35) 明治24年5月15日午後7時20分発松方首相宛西郷内相電報（我部政男ほか

京)宛西郷内相電報には、末尾に「司法大臣と御商議の上、陛下の思召を徹底せしめられよ」とあり、さらにその35分後に発出された松方宛野村靖(在京都)電報は、「津田を死刑に処することは陛下より直ちに三好へ御命令あり。依て大審院判事へも亦、其思召を貫徹せしむ様御尽力ありたし」というもので³⁶⁾、三好検事総長には天皇から、死刑に処すべき旨明瞭に指示されたことが分かる。

これら2通の電報は、それぞれ西郷内相や野村が、死刑を望む天皇の意向を忖度するよう首相へ働きかけたことを示すのみで、天皇が首相へ直接的な指示を下したことを示す史料ではない。だが、2日後の17日午後1時15分、次のような西郷内相の電報が松方へ発せられる。

貴官御出張の儀伺候処、其儀に不及、三好今日其地〔東京〕着に付、御聞取りの上、其事に充分力を御尽し相成る様にとの御沙汰あり³⁷⁾。

「其事」とはいささか茫漠としているが、天皇の検事総長に対する指示を野村からの電報で把握していた松方にとって、その指し示す内容は明白だったろう。ここに至って天皇は、松方への直接のメッセージとして、(東京にとどまったまま、京都から帰着予定の三好からの報告を踏まえ)死刑判決に至るよう尽力することを求めたのだ。松方の対応は素早く、翌18日午前には児島惟謙大審院長を内閣に呼び寄せ、津田への大逆罪(死刑)適用が叶わなければ「陛下の御思召」に反すとまで喝破した³⁸⁾。同日午前11時55分には、さらに念押しの電報が西郷内相から松方首相・山田法相に発

編『大津事件関係史料集 下巻』山梨学院大学社会科学研究所、1999年、145～146頁)、「土方久元関係文書」(東京都立大学図書館所蔵)C-10(以下、「土方日記」)明治24年5月15日条(「九時参内、種々御用多。滋賀県知事、同県之郡長及巡查津田三蔵御処分之事に付御評議有り。免官及死罪に御決定相成たり。七時退出……」)。

36) 明治24年5月15日午後7時55分発松方首相宛野村靖電報(前掲『大津事件関係史料集 下巻』147頁)。

37) 明治24年5月17日午後1時15分発松方首相宛西郷内相電報(同前、152頁)。

38) 尾佐竹猛(三谷太一郎校注)『大津事件』(岩波書店、1991年)170～175頁。

せられ（「被告人津田三蔵速に処分すべき旨御沙汰あり。至急御取計ひあるべし」）、これに両名は承諾した旨返電している（「津田三蔵処分の義、御沙汰の趣拝承仕る。今朝来夫々手続に取掛り居候間、左様御承知ありたし」）³⁹⁾。

このように天皇は大臣らと協議した上で、紛れもなく裁判干渉を行うよう首相や検事総長に求めた。また首相以下的大臣も、津田への大逆罪適用を主張した際、それが天皇の意思であるという事実を何ら躊躇することなく援用したのである。閣外にある井上馨に至っては、大逆罪適用が実現できなければ国家的危機を招くから、天皇が「断乎として〔大逆罪適用に〕御確執」するほかになく⁴⁰⁾、「陛下之確乎として国家之為には法律も多少違背被成候而も不得止」と考え、この旨を（天皇に達することを期待して）土方宮相へ伝えてもらうよう旧知の杉孫七郎内蔵頭へ依頼するほどだった⁴¹⁾。

しかしながら、天皇が死刑（大逆罪適用）を要求したということがいかに事実であったにせよ、井上毅のいうように、ひとたびそれが巷間流布すれば天皇による罪刑法定主義の放棄（「法律外の特旨」）が衆目の知るところとなる。それは『治罪法備考』執筆以来の井上の信念⁴²⁾と相容れないだけでなく、「自由党改進黨」など政党勢力から、大逆罪適用についてむしろ天皇にその発案者としての責めを負わせることで「政府が直接之責を逃るべき方略」ではないかとの非難を招くものともなる⁴³⁾。天皇が裁判干渉

39) 明治24年5月18日午前11時55分発松方首相・山田法相宛西郷内相電報、同日午後1時15分発西郷内相宛松方首相・山田法相電報（いずれも前掲『大津事件関係史料集 下巻』155・61頁）。

40) 明治24年5月25日付伊藤博文宛井上馨書簡（伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』（塙書房、1973～1981年。以下、『伊藤文書』）1、242～243頁）。

41) 明治24年5月26日付杉孫七郎宛井上馨書簡（尚友倶楽部・西川誠編『杉孫七郎関係文書』同成社、2023年、42頁）。同書の翻刻は「七月」付書簡とするが、原資料（「杉孫七郎関係文書」（国立国会図書館憲政資料室所蔵）書簡の部7-40）を確認する限り「五月」の誤りである。

42) 坂本一登「井上毅小伝」（大学院六十周年記念國學院大學影印叢書編集委員会編『井上毅宛明治顯官書翰集』朝倉書店、2015年）、同「大日本帝国憲法」（山口輝臣・福家崇洋編『思想史講義 明治篇Ⅱ』筑摩書房、2023年）。

43) 明治24年5月24日付伊藤博文宛井上毅書簡（松方峰雄ほか編『松方正義関

をなすこと自体の是非はともかくとして（井上は敢えて言及を避けたかにみえる）、かかる天皇の意向が次々に中継され、政策遂行の正当化・迅速化に資するよう積極的に動員される過程において隠密性を失った場合、君主無答責という立憲君主制の根本原理が危殆に瀕し、そのような点からする政党勢力の新たな政府批判を導くおそれがあったのだ。

結局、5月27日、津田は無期徒刑に処せられることとなったが、藩閥首脳と同様、天皇もこの判決には驚きを禁じ得なかった⁴⁴⁾。文字通り東奔西走し津田を死刑に処するよう明確に指示したにもかかわらず、それが外圧でも在野勢力でもなく堂々たる国家の一機関によって阻止されたことへの失望たるや想像に難くない。議会開設後の立憲君主として初めて迎えた深刻な挫折である。

だが興味深いことに、この判決とほぼ時を同じくして、閣僚人事をめぐって天皇の意思が首相のそれを抑えるに至ったことも看過できない。引責辞職が不可避となった青木外相の後任については、榎本武揚枢密顧問官ではなく陸奥宗光農商務相とすべきとの意見が大勢を占め、松方も陸奥を据えようとしたところ、天皇が難色（「御不気分」）を示したため、松方は、後任は「榎本歟又は田中之外には有之間敷」と考え伊藤・山県の見解を問うこととした⁴⁵⁾。結果、天皇のたつての希望で榎本が後任外相となる⁴⁶⁾。松方のみならず伊藤・山県も天皇の意向を尊重したようだ。天皇にとって大津事件とは両義的で、主に司法府との関係において立憲君主としての限界を痛感しつつ、閣僚人事では多数意見を制止しうほどの発言権が確保されていることを再認識する契機ともなったのである。

係文書』大東文化大学東洋研究所、1979～2001年。以下、『松方文書』11、314頁）。

44) 明治24年5月30日付井上馨宛杉孫七郎書簡（「井上馨関係文書」（国立国会図書館憲政資料室所蔵）書翰の部532-3）。

45) 明治24年5月25日付井上馨宛品川弥二郎書簡（「井上馨関係文書」書翰の部510-4）、明治24年5月26日付伊藤博文宛松方正義書簡（『伊藤文書』7、136頁）。

46) 明治24年5月29日付黒田清隆宛榎本武揚書簡（「黒田清隆関係文書」（鹿児島県歴史資料センター黎明館所蔵）書翰の部13-4）。

2 官制・俸給改革と議会对策

大津事件収束ののち、松方内閣は官制や俸給令の改革に着手し、また8月中旬には、新たに議会对策を所管する政務部を内閣の一組織として設けることとなった。これらの過程で天皇は無視できない存在感を発揮する。7月13日、首相は閣議決定をみた俸給改革の内容を上奏したところ、天皇は国務大臣の俸給については従来額に据え置くよう指示した。国務大臣は国家の「標表」だから減俸は不可と考えたためだが、それでは、政費節減の大目標のもとに減俸となる次官以下の官吏に面目が立たず、「内閣の弱点を示す」ものともなりうると、尾崎三良法制局長官を困惑させている。尾崎とともに改革にあたった陸奥農商務相も、「初めに勸諭を伺ひ定め置かなかつたのは内閣の手落ち」だと認めつつ、政費節減の方針は以前から天皇へも伝えていたし、成案を内閣で準備し裁可を仰げば「無論其ま御裁可に為ることと信じ」ていたが「斯の如き恩召の出づると云ふことは実に意外」だと漏らす⁴⁷⁾。結局天皇の意向が通り、大臣の俸給は据え置きに決した。また8月14日には、松方が政務部設置について裁可を求めたところ天皇は「二、三日待て」と答え、直ちに裁可しなかったが、これには松方や品川弥二郎内相、陸奥農商務相らが少なからず動揺している⁴⁸⁾（このとき天皇が猶予を求めたのは伊藤のもとへ岩倉具定侍従職幹事を派して下問するためで、その後無事裁可に至る⁴⁹⁾）。

大津事件を乗り越えて間もない天皇には明らかに執政部の一翼を担う者としての強い責任感が萌していた。それは内閣にとってはときに政策決定の遅滞ないし頓挫をもたらす脅威と映ったが、かたや大津事件時の天皇の一連の対応は伊藤・井上馨・黒田といったいわゆる黒幕の激賞を呼んでお

47) 以上、伊藤隆・尾崎春盛編『尾崎三良日記 中巻』（中央公論社、1991年）明治24年7月13・23・24日条、「侍従長徳大寺實則日記」（宮内庁書陵部宮内公文書館所蔵、識別番号35981～35990。以下、「徳大寺日記」）明治24年7月27日条、尾崎三良『尾崎三良自叙略伝 中巻』（中央公論社、1980年）275～278頁。

48) 明治24年8月14日付陸奥宗光宛品川弥二郎書簡（「陸奥宗光関係文書」（国立国会図書館憲政資料室所蔵）書簡の部30-7）。

49) 明治24年8月17日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡（『伊藤文書』2、132頁）。

り、彼らは天皇の果敢ぶりに言及するとき決まって政府の不体裁を嘆くか、松方のさらなる奮起を求めている⁵⁰⁾。外野からすれば松方の指導力は相対的に見劣りせざるを得なかったのだろう。さらに井上毅も当時、伊藤に宛てた書簡のなかで、今日の政局がそれほど悲観に値しない理由として人民が「順良」なこと、政党勢力に「多数を籠絡」しうる指導者がいないこと、臣民の護憲意識が高いことを挙げつつ、その筆頭に「第一 君主聡明」と掲げていた⁵¹⁾。

さて、9月26日、天皇は佐佐木高行としばし懇談したが、その際、内閣の政策決定が全般的に滞っていると指摘した上で、松方を「迎も総理は六ヶ敷敷」「只々因循」と評し、また「各大臣も冷淡にて反対を以て議論致候。人も無之、去迎松方の指図は不変何とも不相分候。松方も自分〔天皇〕の前にては御尤と受致候ても、内閣にては又々押返され、板挟みにて大困却の様子なり」と語った⁵²⁾。ここから浮かび上がるのは、松方からではなく、むしろ天皇から示された案を松方が「御尤」と応じ、それを閣内で提起するもあえなく「押返され」という首相の受動性である。一方、その談話から5日ほど経った頃、松方は天皇に対し、今後火・金曜日に開催される定例閣議に臨御するよう求めたようだ⁵³⁾。この要請は管見の限り徳大寺の日記にしかみえず、その真意は正確には測りかねるものの、直前、天皇の証言に鑑みるに、閣内統制に難渋する余り（自らとの事前協議は経つつ）閣議で天皇から直接口頭で指示が下されるほかないとの苦渋の判断に至ったかに察せられる。だが、その後天皇が定期的に内閣へ臨御したという形跡はない⁵⁴⁾。いくら首相にリーダーシップが欠如し、それを十分知悉していたとはいえ、定期的な内閣臨御は君主として望ましい政治関与の

50) 明治24年5月17日付松方正義宛伊藤博文書簡（『松方文書』11、309頁）、前掲・明治24年5月26日付杉孫七郎宛井上馨書簡、明治24年6月4日付松方正義宛黒田清隆書簡（『松方文書』7、386頁）など。

51) 明治24年7月5日付伊藤博文宛井上毅書簡（「徳大寺家文書」（宮内庁書陵部図書課図書寮文庫所蔵）坤・4）。

52) 以上、前掲「佐々木高行日記抜書」明治24年9月26日条。

53) 「徳大寺日記」明治24年10月1日条。

54) 前掲・村瀬『明治立憲制と内閣』87頁。

度を逸脱するものとの自制が働いたのではないだろうか。

11月4日、天皇は再び佐佐木を呼び寄せ、松方への苛立ちを吐露した上で次のようにいう。伊藤・井上毅・伊東巳代治いずれも旅行などと称して東京を去ろうとしているが、三者とも憲法には「下た地〔草案〕より関係」し、議会開会中「皆々逃行候ては不都合」だから、松方の諮問に即応できるよう少なくとも井上・伊東には「旅行致さぬ様」指示した⁵⁵⁾。こののち、天皇は伊藤に対しても、山口への帰郷は認めるが（側近を通じた）下間には応じること、また議会の状況によっては枢密院会議の開催を要することも考えられ、議長不在であれば議事の整理に支障をきたすから、前もって伊藤の方から東久世通禧副議長へ「篤と注意」しておくよう申し付けている⁵⁶⁾。天皇は、やむなく伊藤の山口行きを認めつつ、第二議会を前にして伊藤の能力（憲法運用・議会对策上の助言）、職務（枢密院議長）を極力代替する人材の配置に意を用いたのだった。

3 第二議会と明治25年伊藤新党問題

11月末、第二議会が始まると、天皇は、解散をみることのないよう「内閣協和一致、根本を鞏固」にして議会に臨むよう松方へ忠告し、併せて伊藤にも所見を求めた⁵⁷⁾。だが、ほどなくして天皇は自らイニシアティブをふるい事態収拾に努めることとなる。いわゆる勤儉尚武の建議案（谷干城提出）が貴族院で審議された際、賛成演説を行った小沢武雄（陸軍中將、勅選）に軍機漏洩の疑いがかけられ軍人間で処分論が高まったところ、高島鞆之助陸相らは軍法会議で処分すべきとしたのに対し、天皇は行政処分（論旨による陸軍中將免官）とするよう陸相に指示したのである⁵⁸⁾。谷はその不当を訴えて16日高島陸相を問い詰めたが、高島からは天皇に帰責する

55) 前掲「佐々木高行日記抜書」明治24年11月4日条。

56) 明治24年11月9日付伊藤博文宛土方久元書簡（『伊藤文書』6、456頁）。

57) 明治24年12月4日付伊藤博文宛徳大寺実則書簡（同前、216頁）。

58) 小林和幸「明治初年の谷干城」（沼田哲編『明治天皇と政治家群像』吉川弘文館、2002年）183～184頁、前掲・安田『天皇の政治史』115～117頁。

かのような口吻を聞き⁵⁹⁾、ついに「国家の大問題」「憲法の大問題」とみて天皇の諫止を試みる。だが拝謁すら許されず、長文にわたる抗議の書簡を徳大寺へ宛てることで精一杯だった⁶⁰⁾。陸相はおろか信任厚い谷さえ天皇を翻意させることはできなかった。

22日、樺山資紀海相のいわゆる蜚勇演説が民党を激昂させる。閣内では松方を中心に解散論が持ち上がったが、後藤象二郎逓相・陸奥農商務相の反対にあう。このため、ある大臣が御前会議で決すべきと主張したところ、直ちに井上毅が徳大寺に対し「決して御前会議など不仰付、一に首相の意見に任せられ可然」と言上するよう求めた。「政海の波動に衰徳を煩すとは恐れ多き事」だからだ⁶¹⁾。天皇を「聡明」と評した井上も、さすがに解散の可否決定に天皇が（実質的に）与りうるとは考えなかった。井上は、御前会議の開催不可を申し入れたことと併せ、閣僚の反対によって易々と解散論を撤回した松方の「立憲政の首相」としての資質を疑問視し、既に松方へ面と向かって二度も「罵詈」したことを伊藤へ打ち明けているが⁶²⁾、定期的な内閣臨御の要請は、仮に井上が関知していたとすればまさに「立憲政の首相」としての矩をこえるものと思われただろう。

結局25日、衆議院は解散されたが、翌26日、徳大寺は天皇の意を体して伊藤へ次のように書き送る。

扱議員再選挙に就ては、同一の議員を再選致候ては幾度も解散不祥の結果を生ずべくやと深御憂慮被遊、松方大臣へも度々御沙汰相成、各地方官へも注意の儀内示有之候得共、将来良民の議員となる事を被為望候。閣下今後之御意見御内奏可被成旨、御沙汰に候⁶³⁾。

59) 日本史籍協会編『谷干城遺稿 二』（東京大学出版会、1976年）877頁。

60) 明治24年12月17日付徳大寺実則宛谷干城書簡（『徳大寺家文書』乾・264）。

61) 明治24年12月23日付伊藤博文宛井上毅書簡（平塚篤編『伊藤博文秘録 続』原書房、1982年、74頁）。明治24年12月24日付伊藤博文宛伊東已代治書簡（『伊藤文書』2、169～172頁）も参照。

62) 前掲・明治24年12月23日付伊藤博文宛井上毅書簡。

63) 明治24年12月26日付伊藤博文宛徳大寺実則書簡（『伊藤文書』6、216頁）。

この有名な一節は、総選挙に臨む天皇の立場について従来様々な解釈を生んできた。即ち、一方で選挙干渉を実質的に指示したとする見方があり⁶⁴⁾、一方では「投票誘導容認ともとれる意思表示」を行ったが「その具体的方策を指示していたとは考え難い」⁶⁵⁾、また、干渉の必要性を認めていたものの「選挙干渉は明治天皇の発意で生じたのではない」との指摘もある⁶⁶⁾。このうち前二説は必ずしも相反するものではなく、それまで看過されていた史料として末木孝典氏が初めて用いた⁶⁷⁾次の品川宛松方書簡を踏まえれば、(佐々木隆氏のいうように具体的方策こそ指示しなかったが)天皇が何らかの干渉の措置をとるよう首相に求めたということは否定し難い。「本日改選之手續細大奏上仕候処、精々今般之選挙尽力相成、良結果に至り候様再三御沙汰拝承仕候次第、実に恐縮罷在候」⁶⁸⁾。

天皇から、「良結果に至」るよう「尽力」せよとの言葉が再三下されたのである。まさに大津事件時の「其事に充分力を御尽し相成る様にとの御沙汰あり」(松方首相宛西郷内相電報)を彷彿とさせる語気で、天皇の決然たる意思を伝えて余りある。

明けて明治25年1月7日、徳大寺が伊藤のもとを訪れ総選挙について尋ねたところ、「見込無之」との返答だった⁶⁹⁾。伊藤としても定見を持ち難かったのだろう。だが13日、岩倉の来訪を受けると一転、自らの進路について、枢密院議長を辞し「政府を輔る」政党の組織を第一希望とする複数の選択肢(第二に条約改正交渉のための渡欧、第三に朝鮮問題解決のための渡清、第四に宮内次官就任、第五に郷里への退隠)を提示した⁷⁰⁾。明治25年伊藤

64) 坂野潤治『近代日本の出発』(新人物往来社、2010年)230頁、前掲・安田『天皇の政治史』114頁、前掲・末木『選挙干渉と立憲政治』295～296頁。

65) 前掲・佐々木「明治天皇と立憲政治」318・336頁。

66) 前掲・伊藤『立憲国家の確立と伊藤博文』85～86頁。

67) 前掲・末木『選挙干渉と立憲政治』245頁。

68) 明治24年12月28日付品川弥二郎宛松方正義書簡(尚友倶楽部品川弥二郎関係文書編纂委員会編『品川弥二郎関係文書』(山川出版社、1993～2009年)7、75頁)。

69) 「徳大寺日記」明治25年1月7日条。

70) 「徳大寺日記」明治25年1月13・16日条。

新党問題の幕開けである。以下、先行研究⁷¹⁾を踏まえつつ同問題の経過を精査する。

天皇は、この伊藤の意向を16日にも松方首相へ伝えたが⁷²⁾、2日後、続けて松方に以下のような指示を下した（土方経由）。「彼の第一条」を伊藤が申し出た際は「速に返答」し、「引続き第二、第三と彼〔伊藤〕の方より申出」るように仕向けなければ「へんなる工合」になる。伊藤はこのほか「口之輕き性質」だが、「自然他に洩れ、辞表と哉何と哉申流言」が立つことは避けねばならない。「第一は不被行候時は二、三之方に速に決候様被遊度」、「何分貴官〔松方〕と議論」が合わず伊藤が「直に上奏」するようなことがあっては今後伊藤と内閣の「居合」も悪くなるから、「篤と御注意」願う⁷³⁾。

ここで天皇は、「第一条」について伊藤へどのように「速に返答」すべきか明確には述べておらず、また「第一」が行われなときは「二、三之方に速に決候様」とあるように、第一策の実行可能性を全く否定していた訳でもなかったようである。だが、第二策・第三策（それぞれ渡欧・渡清）が伊藤から提示されることを切望したように、天皇は、松方が第一策たる政党組織に即刻反対の意を表明することを期待したのだろう。かつ、伊藤に辞職や新党計画の内意があるという情報が拡散することを問題視したというのも重要な点で、このとき井上馨に対しても天皇は「伊藤に言はさぬ工風はなき乎」と尋ねていた（これに井上は天皇から直接注意するほかないと答えている。いずれも岩倉経由）⁷⁴⁾。

結局、22日、井上馨の進言を受けたものか、天皇は新党計画を初めて対面で披瀝することとなった伊藤にその非を直言した。曰く、これまで松

71) 佐々木隆「明治25年の伊藤新党問題」（『日本歴史』第468号、1987年）、同・前掲「明治天皇と立憲政治」、同・前掲『藩閥政府と立憲政治』第4章第1節、同『伊藤博文の情報戦略』（中央公論新社、1999年）第2章、前掲・伊藤『立憲国家の確立と伊藤博文』第2章第1節など。

72) 「徳大寺日記」明治25年1月16日条。

73) 明治25年1月18日付松方正義宛土方久元書簡（『松方文書』6、130頁）。

74) 明治25年1月19日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡（『伊藤文書』2、178頁）。

方や他の大臣を信用してこなかった（「何分分らぬ」「相手にならぬ」）にもかかわらず、その内閣を自ら立ち上げた政党によって俄然補佐しようというのは無理な話で、仮にそれを目指すとしても、まずは伊藤にとって「咄の出来」る人物を入閣させることが先決である。このまま新党を組織すれば、単に「内閣と意見」を異にする、改進黨・自由兩党に次ぐ第三の党派が生まれるだけで「何も内閣の為には」ならない（その上で条約改正交渉のための渡欧を勧める）⁷⁵⁾。伊藤と松方（内閣）との間に潜む深刻な確執を踏まえ、新党が内閣と到底協調的な関係を結び得ないことを見越した上での反対であって、政府党結成に対する原理的な批判とはなっていないことに注意したい。伊藤が信頼しうる人物が入閣し、かつ新党が内閣と政見を同じくすることが予想されるのであれば、天皇のなかで政府党結成の可能性は排除されないのである。天皇は当時「政党の党派性・私党性に深い疑念を懐いていた」⁷⁶⁾とも指摘されるが、そうした政党一般に対する疑義は少なくとも明治25年の伊藤新党問題においてはそれほど明示的でない。

1月29日、天皇は井上馨を召し、伊藤の新党計画について再び諮問したが、井上は（その伝えるところによれば）特に「定説」もなく「只々其利害を陳述」するのみだった⁷⁷⁾。このことを報告した松方宛書簡で井上は、伊藤と既に3、4回も面会し、毎度強く再考を求めてきたが伊藤も「其度毎に決心強く」成すすべがないことを嘆いているが⁷⁸⁾、井上が新党計画に反対であったにもかかわらず、天皇に拝謁した際にはそれを明言せず、旗幟を鮮明にしていないのはやや奇異に映る。新党計画に反対ではあれ、その不当性を十分確信するには至らなかったため天皇の前では両論併記にとどまったとも思われるが、いずれにせよこの松方宛井上書簡は、その後も強く維持される天皇の新党計画反対論が極めて主体的な判断のもと育まれたものであったことを示唆する。

75) 「徳大寺日記」明治25年1月22日条、前掲「佐々木高行日記抜書」明治25年3月19日条。

76) 前掲・佐々木「明治天皇と立憲政治」319頁。

77) 明治25年1月31日付松方正義宛井上馨書簡（『松方文書』6、226頁）。

78) 同前。

2月4日、松方は天皇に拝謁し、伊藤は依然新党組織を第一希望として
いることを報じたが⁷⁹⁾、さらに6日の拝謁では「伊藤伯え決答いたし候様
懇々御沙汰」を受け、翌日伊藤と直談判することを約している⁸⁰⁾。実は前
日の5日、天皇は既に岩倉を伊藤のもとへ派遣してその翻意を促したもの
の不調に終わったようで（「矢張相変る事も無之」）⁸¹⁾、改めて松方に対し、
伊藤へ新党計画の不可を「決答」するよう求めたのだった（ただし7日に
予定された伊藤・松方会談は新党計画をひそかに賛助していた陸奥によって阻まれ
る⁸²⁾）。

結局元勳らは、一堂に会して伊藤の進退をはじめとする諸懸案を協議す
ることとし、23日に会議が開催されたが（松方のほか黒田・山県・井上・大
山・西郷・伊藤などが列席）⁸³⁾、そこで松方はまずもって新党計画への「不同
意を論究」したらしく⁸⁴⁾、翌日徳大寺は、伊藤の進退については「四月議
員召集に付、天下大勢の趣く処に随ひ」決することとなったと天皇に報じ
ている⁸⁵⁾。何ら具体的な取り決めが交わされなかったことから、この時点
で新党計画は事実上潰えたといってよい。列席者の一人である黒田は24
日、以前から「至尊にも取別け同伯〔伊藤〕歴史放棄する事、万不可然と
御意も」伺っていたと松方へ打ち明けたが⁸⁶⁾、天皇は既に23日の元勳会
議に先んじて、松方や伊藤を除く黒幕らには、（対面での協議や側近の派遣を
通じ）所見を求めると同時に持論として新党計画の不可にも説き及ぶこと
があったとみえる。当初は主として新党計画の拡散防止という微温的な対

79) 「徳大寺日記」明治25年2月4日条。

80) 明治25年2月6日付井上馨宛松方正義書簡（「井上馨関係文書」書翰の部
402-1）。

81) 明治25年2月6日付黒田清隆宛松方正義書簡（「黒田清隆関係文書」書翰の
部63-55）。犬塚孝明・大島明子・広瀬順昭編修『黒田清隆関係文書』（北泉社、
1993年）は6月6日付とするが、2月6日付の誤りと思われる。

82) 前掲・明治25年2月6日付伊藤博文宛陸奥宗光書簡。

83) 「徳大寺日記」明治25年2月24日条。

84) 「徳大寺日記」明治25年2月22日条。

85) 「徳大寺日記」明治25年2月24日条。

86) 明治25年2月24日付松方正義宛黒田清隆書簡（『松方文書』7、413頁）。

応にとどまっていたところ、それが徐々に政界各所へ浸透していくにつれ、天皇はより能動的な対処の必要を認めるに至ったのではないだろうか。

一方、失意の伊藤は24日ついに枢密院議長の辞表を奉呈したが、直ちに天皇によって却下される⁸⁷⁾。ただ、このとき松方は天皇に対し、再び辞表が提出されれば伊藤を貴族院議長か伯爵議員に任じてはどうかと提案、これに天皇は、その場合貴族院議長か（「伯爵議員は互選之事故選挙に多数投票を得るや少数なるも難量」ため）勅選議員に任じる線で尽力するよう指示している（以上徳大寺経由⁸⁸⁾）。伯爵議員では当選の保証がないとは、松方も恐れ入る鋭い指摘である。ともあれ天皇は、（恐らく新党計画を放棄したことへの代償として）再度辞表が提出された場合は受理するという譲歩を示した訳だが、3月1日、松方が伊藤との交渉経過を言上したところ、天皇は改めて伊藤の辞職不可を示唆し⁸⁹⁾、さらに5日には、天皇は品川内相の辞意を聞き入れ後任に伊藤を希望しているとの第三者の観測も流れた⁹⁰⁾。品川をはじめ閣僚の辞意が次々と取り沙汰される流動的な政治状況を前にして、天皇も伊藤の処遇について判断を二転三転させたのかもしれない。結局、3月2日頃には伊藤の方から辞意撤回が検討され出し、ついに11日、（伊藤や井上馨などの根回しを経て）伊藤を慰留する旨の宸翰が下された⁹¹⁾。このとき伊藤は直筆の宸翰を求めたが、徳大寺の代筆で十分だと一蹴されている⁹²⁾。新党計画、また枢密院議長の進退をめぐる政界を翻弄し続けたことに対するささやかな抗議の意思表示だった。松方の憤懣も頂点に達し、伊藤に対しては当分自重するよう求めた（徳大寺へも「当分は伊藤伯は

87) 「徳大寺日記」明治25年2月24・26日条。

88) 明治25年2月27日付松方正義宛徳大寺実則書簡（『松方文書』8、516頁）。

89) 明治25年3月1日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡（『伊藤文書』2、187頁）。

90) 明治25年3月5日付陸奥宗光宛西園寺公望書簡（「陸奥宗光関係文書」書簡の部27-2）。

91) 明治25年3月3日付井上馨宛伊東巳代治書簡（「井上馨関係文書」書翰の部311-1）、明治25年3月9日付伊藤博文宛井上馨書簡（『伊藤文書』1、247頁）、「徳大寺日記」明治25年3月11日条。

92) 前掲「佐々木高行日記抜書」明治25年3月20日条。

可成は静に被為在呉度」と申し入れた旨伝えている)⁹³⁾。

かくて伊藤新党問題は局を結んだが、この間、天皇は首相以下的大臣や黒幕と緊密な連携を図りつつも、それらの進言からはかなりの程度まで独立した形で意思決定を重ねていった。当初は主として新党計画の不拡散を志向するにとどまっていたが、その後計画の徹底的な封殺に邁進し、結果天皇の反対は元勲会議での不支持をもたらしたように計画頓挫の規定的な要因となる⁹⁴⁾。そして、徳大寺・土方・岩倉ら宮中側近は驚くほど忠実なコミュニケーターとして日々「聖意」の出力を担い（例えば新党問題をめぐり彼らの発簡において独自の持論はまず見出されない⁹⁵⁾）、天皇が宮城から一歩も外に出ることなく強力な政治行動を展開することを可能にしたのである。

4 第三議会と松方内閣の崩壊

5月6日、第三議会が始まると、開会中天皇は松方と度々面会したほか⁹⁶⁾、伊藤へは主に枢密院関連の事案を諮問している⁹⁷⁾。一方、伊藤や松方の側も天皇に少なからず期待するところがあった。

5月23日、山県が徳大寺のもとを訪れ、伊藤からの依頼で、本来ならば「意見封事」（意見書）として奉呈すべきところ徳大寺から「口述」で天皇へ奏上してもらおう、次のような意見を託されたことを伝えている。今後再解散は不可避ともなろうが、解散自体に異議はないものの、「将来の方法手段を熟議」することなく漫然と解散を決してはならないため、首相からその奏請があった場合直ちに裁可するのではなく、まず枢密院へ諮詢し「充分審議討論」させ、さらに議長自らを召して「御尋」もあるよう

93) 明治25年3月6日付伊藤博文宛松方正義書簡（『伊藤文書』7、147頁）、同日付徳大寺実則宛松方正義書簡（「徳大寺家文書」乾・324）。

94) 前掲・佐々木「明治天皇と立憲政治」319頁。

95) 岩倉具定書簡には伊藤へ暗に辞表撤回を勧めるものもあるが（明治25年3月3日付伊藤博文宛岩倉具定書簡（『伊藤文書』3、50頁）、ごく例外的である。

96) 宮内庁編『明治天皇紀 第八』（吉川弘文館、1973年）明治25年5月9・11日、6月1・6・7・11・13・14日条。

97) 「徳大寺日記」明治25年5月10・27日、6月3日条など。

願う（これを徳大寺は即日天皇へ口達）⁹⁸⁾。伊藤は解散の可否を枢密院会議、さらには議長個人へも諮るよう天皇に求めることで、首相松方の手から解散権を事実上回収しようとしたのである。

実はこれに先立つ15日、前日の選挙干渉決議案の可決を受けて焦慮を深めた松方は、「政府は今にも進退を決するが如き形勢」であるから善後策を協議したいとして、小田原にある伊藤に対し即刻帰京するよう求め、伊藤もまた「捨置」き難いとみたことで同日夜にも両者は会談した。だが、それは伊藤曰くあたかも「狐狸」にたぶらかされるようで、さしたる「緊要談」でもなく（伊藤からは決議案の可決によって政府の進退を決してはならないとだけ述べたという）⁹⁹⁾、松方には「一定之方嚮も無之、将来之形勢に依り臨機応変之手段に出候位」の気構えがあるに過ぎなかった¹⁰⁰⁾。伊藤としては何のために取えて呼び出されたのか分からず、松方の無定見ぶりにただ失望を深めるほかなかった訳だが、極めつけはその余りの唐突さに伊藤周辺で不審を招いた¹⁰¹⁾、翌16日の停会の発令だった。かくて伊藤は、松方の次なる一手として予想された、しかしながら展望なき恣意的な解散決定を阻止すべく天皇の出動を求めたのである。文書ではなく口頭でもって、かつ山県・徳大寺と二重に仲介者を挟んだことに松方への漏洩を何としてでも防ごうとする意図が読み取れよう。結局、その後、松方は解散の奏請には至らなかった。

一方、松方側の動きとして6月4日、その幕僚であった九鬼隆一は徳大寺へ、6日の「貴族院之議事」（予算査定案をめぐる貴族院本会議か）に「毎々恐入候得共、何卒万障御差繰御出席」あるよう、また6日にも「明日之議事〔予算外支出事後承諾議案をめぐる衆議院本会議か〕には必ず御差繰御

98) 「徳大寺日記」明治25年5月23日条。

99) 明治25年5月16日付山県有朋宛伊藤博文書簡（尚友倶楽部山縣有朋関係文書編纂委員会編『山縣有朋関係文書』1、山川出版社、2004年、118頁）。

100) 明治25年5月16日付徳大寺実則宛伊藤博文書簡（『徳大寺家文書』乾・23。3通目の書簡）。

101) 明治25年5月16日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡（『伊藤文書』2、200頁）、明治25年5月17日付伊藤博文宛末松謙澄書簡（『伊藤文書』5、410頁）、明治25年5月18日付伊藤博文宛山県有朋書簡（『伊藤文書』8、127～128頁）。

出席」あるよう求めていた¹⁰²⁾。重大議案の審議については自ら拝謁しての説明に加え徳大寺からも報告がなされることを松方は望んだようだ。この点や頻繁に拝謁を重ねたことのほか、松方が特段第三議會期に天皇へ働きかけた形跡はないが、天皇の了解や支持獲得に日々努めたということはいえるだろう。

さて、第三議會閉会后、政局は閣内から絶えず湧き上がる辞意を中心に推移し、内閣は崩壊の一途をたどる。7月20日、井上毅は伊藤に対していう。「自〔白〕根の所為にして……預知らず、副島の失策にて他人は預らず忤云ふ如き、少兒を欺く如き顔付にてすます積と見へ候……。今度は又、事聖断に出づ、内閣は主張者にあらず忤云ふ事も弁解の一と相成可申、恐れ多きの限に有之候」¹⁰³⁾。松方らが選挙干渉や議会対策の不首尾を専ら白根や副島に帰責し、ついに内務省から放逐したことを暗に批判しつつ、今後さらに内閣の失態が生じた際、(大津事件時にも案じたように)次なる帰責の対象が天皇となることを井上はおそれたのである。さきに第二議會解散の可否を御前會議で決することを不可とし、松方が(頻繁な拝謁を通じ)天皇との関係強化に余念がないことも正しく把握していただろう井上にとって、天皇と首相の密接な関係は松方内閣下ではときに天皇への責任転嫁に利用されうるとさえ思われたのではないだろうか。

7月27日、松方が辞意を奏上すると、天皇は、それが陸海両相の辞意に触発されたものに過ぎないこと、また地方官人事の刷新の道半ばで首相職を放擲することを問題視して却下する¹⁰⁴⁾。天皇はあくまで筋を通すことを松方に求めたのだった。こうして松方は一旦続投を決めるも、黒幕らの退陣工作が進展したことで辞意を再燃、結局天皇は黒田・山県・伊藤の三者に後継首班について協議するよう求めた¹⁰⁵⁾。元老制度の始まりであ

102) 明治25年6月4・6日付徳大寺実則宛九鬼隆一書簡(「徳大寺家文書」乾・179・178)。

103) 明治25年7月20日付伊藤博文宛井上毅書簡(『伊藤文書』1、439頁)。

104) 「徳大寺日記」明治25年7月28日条。

105) 以上、前掲・佐々木『藩閥政府と立憲政治』281～283頁。

る¹⁰⁶⁾。

(二) 天皇と議会

1 第二議會

(1) 詔 勅

明治24年の12月初頭、早くも第二議会の行く末を悲観した伊藤は、解散やむなしとなった場合、「徒に激変紛争を逞し、国家百年の長計を誤る」ことのないよう臣民に求める詔勅を発することを思い立つ¹⁰⁷⁾。しかしながら、「内閣政略と混淆するの外観」を呈することを懸念した井上毅・伊東巳代治の反対によって¹⁰⁸⁾、それが日の目を見ることはなかった。内閣が実質的な決定権をもつ衆議院解散と同時に、ある特定の政治的含意をもつ詔勅が出されれば、確かにそれは天皇の政治利用であるとの批判を招くおそれがあっただろう。だが、詔勅発布という構想自体は第二議會終了後も井上毅によって引き継がれていく（後述）。

(2) 議院上奏

第二議會には（開院式勅語への奉答を除き）直税分署・間税分署廃止の上奏案、陸海軍制改正上奏案、国防會議に関する上奏案、官制改正上奏案が上程された（いずれも審議未了ないし審議にすら至らず）。以下では、このうち民党・吏党それぞれの戦略を明瞭に反映した陸海軍制改正上奏案、官制改正上奏案について検討する。

12月6日、自由党代議士総会は陸海軍制改正上奏案（同党政務調査部の第五部提出）を可決¹⁰⁹⁾、のち第五部（再編以前¹¹⁰⁾）長であった杉田定一に

106) 前掲・伊藤『元老』59～60頁。

107) 明治24年12月2日付井上毅宛伊藤博文書簡（井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇』（國學院大學図書館、1966～1975年。以下、『井上伝』）5、47頁）。詔勅案は春畝公追頌会編『伊藤博文伝 中』（原書房、1970年）803頁参照。

108) 明治24年12月7日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡（『伊藤文書』2、161頁）。

109) 『自由党党報』4（明治24年12月10日）27頁。

110) 第二議會を前にして自由党政務調査部は再編され、第五部は大蔵省管轄となったようだが（末木孝典「明治期自由党系の政務調査」（奥健太郎・清水唯一朗・濱本真輔編著『政務調査会と日本の政党政治』吉田書店、2024年）48頁）、

よって同案が衆議院へ提出される。同案の要点は、①現役の兵数を減らし、その経費を砲台建築費に充てること、②海軍の制度を改め、その冗費を省いて海軍拡張（軍艦製造など）費を補うことにあり（上奏理由）、また本文にも「陸海軍の編制及常備兵額を定むるは我国の憲法に於て陛下の大権に属し臣等の議を挟むを得ずと雖も、軍備は最も財政に関し而して財政を議するは臣等の本分なれば、軍制に就ては之を陛下に上奏し謹んで英断を請ひ奉る所以なり」とあるように¹¹¹⁾、自由党は予算における軍事費削減と併せ、必要な軍制改正については議院上奏によって実現することを目指したのだ。同案についてなお注目すべきは、節減分を民力休養ではなく、査定案では大幅な削除を加えた¹¹²⁾ 砲台建築費や軍艦製造費に充てるべきとした点である。当時民党は、（杉田の議会発言にみられるように）海軍拡張をその基本方針としながら、現在の海軍省の冗費に鑑みれば軍事費削減に踏み切らざるを得ないといういささか苦しい論法を迫られていたとされるが¹¹³⁾、それは上奏という手段を通じて軍制を改正（海軍省を整理）し、もって砲台建築費・軍艦製造費を捻出するという見立てを伴うものだった。その実効性はさておき（当然ながら上奏が嘉納される保証は無い）、軍制改正上奏案によって自由党の政策的一貫性はいくばくながらも補完されていたことができよう。こののち予算案の本会議審議で、末広重恭（無所属）は、査定案が俸給令の変更に若干及んでいることを遺憾としつつ「昨年我々の主張したる所の意見を七八分採用された」と概ね支持を与えている¹¹⁴⁾。予算査定案とともに軍制改正上奏案は、前議会で上奏による官制改正を唱え、それが除名の理由ともなった末広の目には確かに古巣自由党の一定の進歩を示すものと映ただろう。

その後、解散前日の12月24日には、大成会の元田肇・牧朴眞・今井磯

同上奏案は再編前の第五部によって既に代議士総会へ提出されていたのだろう。

111) 以上、「陸海軍制上奏案」（「公文雑纂」（国立公文書館所蔵）明治24年・第39巻）。

112) 前掲・佐々木『藩閥政府と立憲政治』193頁。

113) 前掲・坂野『明治憲法体制の確立』64頁。

114) 『衆・本』3、265頁。明治24年12月18日。

一郎が官制改正上奏案を衆議院へ提出した。それは、各省庁・局課の統廃合や定員削減などによる一層の政費節減を目指したもので¹¹⁵⁾、大成会の一部も賛同した第一議会での官制改正上奏案より格段に具体的であった。当初大成会では、委員会の予算査定案よりも遥かに削減額の大きい査定を試みようとしたものの、結果的に予算査定案を概ね支持しつつ、「巨額の削減」を求める「大成会の精神は上奏案に依りて貫徹すべき由を決議」し、末松謙澄が専ら立案に従事したという¹¹⁶⁾。顧みれば、吏党議員も含む予算委員会は、開会早々に決定した査定方針案のなかで予算による官制改正を志向しない立場を標榜しており（「第七 現官制に定むる省局の如きは廃合をなさず又其官名を廃せざるものとす」）、それは既に指摘される通り憲法第67条解釈の慣例（予算査定において官制には立ち入らない）が一つ定着したことを示すが¹¹⁷⁾、さらに付け加えるならば、官・軍制改正は議院上奏によるべきとの憲法運用が民党・吏党問わず広く代議士間で共有されるに至ったということができよう。

2 第三議会

(1) 詔 勅

前述のように、第二議会期、政治的含意をもつ詔勅発布の試みは井上・伊東両名によって制止された。だが、それは主として解散と同時に実施されるということへの反対によるもので¹¹⁸⁾、内閣の政略とタイミングを異にする限りにおいて詔勅発布はとりわけ井上のなかで有力な政策オプションとしてその後も生き続ける。

明治24年の暮れ、井上は伊藤へ「大勢挽回」のための詔勅発布を立て

115) 同上奏案は管見の限り国立公文書館や衆議院事務局などに所蔵されておらず、差し当たり植木枝盛編『帝国議会要録 第2期』（博文館、1891～1892年）493～496頁から引用する。

116) 「大成会の官制改革上奏案の要領」『国会』明治24年12月20日付。

117) 前掲・佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』191頁。

118) 前掲・坂井『井上毅と明治国家』251頁。

続けに進言したが、伊藤からは何ら反応が得られなかった¹¹⁹⁾。その後新党問題が収束すると、再び井上は詔勅発布を伊藤へ持ちかける。3月8日、井上は、第三議会の「召集勅令」および「勅諭」の案文を示した（以下、それぞれ鍵括弧を省略）。前者の召集勅令は、単に形式的な文言にとどまらず積極政策の必要性について新任議員に理解を求めるもので、後者の勅諭は今後10年間「皇室費」10分の1を国庫に還付し、「国防計画の資」に充てる旨を宣言するものだった。これらによって地租軽減立法のような「因循説」を打破し、また「東方問題」（軍備拡張）について議員の熟慮を促すべきだというのである¹²⁰⁾。

だが、井上の詔勅策が容れられることはなかった。井上はまず伊東へ相談したところ召集勅令には同意、勅諭には不同意との返答があった。これを受けて伊藤に曰く、「宮中費を減じ、海軍を拡張」させるという具体策を示した勅諭を伴うことなく、「空言」ともいうべき召集勅令を発するだけでは何の効果もない。もし召集勅令のみの発布となれば、政府が「詔命を仮りて議員の心を動」かそうとしているとの「悪評」を招き「民党之口実に尤好証左」を与えるものとなる。よって、伊藤も伊東と同意見であるならば今回の愚案はご放念願う¹²¹⁾。召集勅令だけでよいとした伊東への反論は、前年伊藤の詔勅案に反対したときと同様、天皇の政治利用であるとの批判を避けるという観点に基づく。漠然とした注意喚起に終わるのではなく天皇自身が身を切る積極政策に踏み切ることによって初めて、内閣による政治利用（「詔命を仮りて議員の心を動」す）との批判は相当程度回避し得、従って民党議員の行動変容（地租軽減立法の放棄と軍事関連予算への協賛）が望めると井上は考えたのだ。

3月13日、井上は改めて伊東に議会の再解散を避けるためにも勅諭が必要だと訴えたが¹²²⁾、結局、19日に発せられた第三議会召集の詔勅はご

119) 明治24年12月27・28・31日、明治25年1月11日付伊藤博文宛井上毅書簡（『井上伝』4、194～197頁）。

120) 明治25年3月8日付伊藤博文宛井上毅書簡（『井上伝』4、202頁）。

121) 明治25年3月9日付伊藤博文宛井上毅書簡（同前、203頁）。

122) 明治25年3月13日付伊東巳代治宛井上毅書簡（同前、294頁）。

く定型的な文面からなるものとなった。伊藤・伊東の反対理由は史料上明らかでないが、井上の勅諭案は余りにラディカルな詔勅策と映っただろう。召集勅令だけでは天皇の政治利用という批判を招くと井上はいうが、皇室費の削減とその軍拡費への充当をうたう、およそ天皇のイニシアティブのみで発せられるとは考え難い勅諭こそ究極の政治利用ではないか（あるいは少なくともそうした外観を呈してしまうのではないか）との反論も十分成り立つ。その後、第三議会の会期中も井上はほぼ同様の詔勅発布を模索したが、いずれも不首尾に終わった¹²³⁾。

閉会後、井上はついに明治天皇その人に訴え出る。6月24日、井上は、来たる第四議会が再び解散されることのないよう、既に常套句ともなった「大勢を挽回する之大作用」について「叡断」を求めて一編の上奏書を呈した¹²⁴⁾。それは「政治諸般の費」における奢侈の排斥、海軍拡張、北海道開拓といった喫緊の政策課題について天皇の主導的な対応を乞うものだった（皇室費削減をうたう詔勅発布など）¹²⁵⁾。ここでの詔勅は議會を直接の対象としていないが、次議会の解散回避の方策としても示されたことから、その趣旨は議員らへも間接的に浸透することが期待されたのだろう。結局上奏が容れられることはなかったが、第四議会における和協の詔勅発布の重要な伏線となる。

(2) 議院上奏

第三議会には（開院式勅語への奉答を除き）選挙干渉上奏案、条約改正上奏案、神祇官復興上奏案（以上、衆議院）、予算議決権に関する上奏案（貴族院）が上程されたが、このうち同議会で最初にして最大の焦点を形成したのが選挙干渉上奏案である。まずは同案の経過を検討したい¹²⁶⁾。

総選挙から2週間ほどが経った2月28日、警視庁のある探聞書は、伊藤の進退をめぐる「改進黨其他の政党员」の間で次のような議論があっ

123) 前掲・坂井『井上毅と明治国家』258～261頁。

124) 明治25年6月26日付伊藤博文宛井上毅書簡（『井上伝』4、211～212頁）。

125) 『松方文書』11、109～113頁。

126) 基本的な事実経過は前掲・佐々木『藩閥政府と立憲政治』243～245頁、前掲・末木『選挙干渉と立憲政治』193～196頁による。

たことを伝えている。

この頃伊藤は「憲法の護持者は己れ一人ありと云へるが如き」口吻を漏らしているが、「帝国臣民は一人として護持者たらざる」ことはなく、かかる伊藤の放言は黙過できない。また「伊藤伯等」の主張するところとして、明治憲法第1条はイギリスなどで行われる議院内閣制（「議院の多数に従て内閣を更迭せしむるもの」）を採るものではなく、「内閣は至尊の御信用ある以上は決して辞職するに及ばず、而して議院は信任投票をなさんとする如きは以の外なり」という。しかしながら、「陛下の統治し賜ふことに就ては日本臣民たるもの一人として異論」はないものの、「議院は憲法上に与へられたる権利により上奏するを得るなり。而して国务大臣は輔弼たる以上は其責に任ずべきは勿論なり。左れば、輿論が内閣に反対して上奏するに当りては、内閣大臣は當さに其責を負ふを以て覚悟をなすべし」¹²⁷⁾。

新党問題で一敗地にまみれ、ついに枢密院議長の辞表提出に及んだ伊藤は、「憲法の護持者」としてのセルフイメージを打ち出すことで威信回復に努め、また議院内閣制を否定する憲法解釈を改めて強調したのだろう。だが、それは改進黨など政党勢力には分を超えた僭称と映り、その上で、「内閣に反対」すべく「憲法上に与へられた」上奏権を行使し、「其責を負」わせることは十分可能との対抗的な憲法解釈を示した。その議院上奏とは、議院内閣制を斥け内閣不信任決議を不当とする伊藤の解釈と対置されていることから明らかな通り、（官制改正といった）個別の政策的要求ではなく内閣の弾劾を目指すものである。それはまた、選挙干渉が生じたために弾劾上奏に及ぶべきという一回的な議会戦術ではなく（同探聞書が伝える政党員の言に選挙干渉への明確な非難は見出されない）、一般論として「内閣大臣」の辞職を求める弾劾上奏は可能だという主張である。選挙干渉という不祥事が現に生じたことも決して無関係ではあり得ないが、憲法解釈の独占を唱える伊藤の言動や憲法論に抗する形で政党勢力において上奏権の理解が多様化し（第三議会で条約改正上奏案が提出されたように従来型の理解

127) 明治25年2月28日付探聞書「秘第九三号」（宛名・差出人不明）（「秘密探聞報告」（宮内庁書陵部宮内公文書館所蔵、識別番号52319））。探聞書の作成元について史料中に記述はないが、同館が示す簿冊情報は「警視庁報」とする。

も残された)、議院上奏によって倒閣を目指す新たな立場が有力となりつつあったといえるだろう。かくして4月19日、自由党は先陣を切って選挙干渉問題について「直ちに上奏を提出する事(弾劾的上奏)」を決議¹²⁸⁾、のち改進黨や独立倶楽部の一部も、憲法上明文規定のない内閣に対する弾劾は上奏権によって可能であるとの立場から選挙干渉上奏案を内閣弾劾を含意するものと位置づけ¹²⁹⁾、提出に向け自由党と共闘する¹³⁰⁾(5月9日衆議院へ提出)。

一方、選挙干渉から直接の影響を被ることのなかった貴族院議員の間でも、同問題を議会で追及する動きが見られた。4月上旬以降、いわゆる硬派に属する三曜会、懇話会、大和倶楽部の三派は交渉会を重ね、質問、建議、上奏のいずれによって政府の責任を問うべきか議論した結果、「成べく穏和の手段を要す」「後來の注意を惹く」ために建議とすることを決した¹³¹⁾(5月11日貴族院へ提出¹³²⁾)。

この頃、改進黨機関紙は干渉問題をめぐる貴族院議員の動静を他紙よりも詳しく報じており、とりわけ『毎日新聞』では同問題について彼らを啓発することの重要性が唱えられたが¹³³⁾、それは上奏案提出という線での

128) 明治25年4月20日付徳大寺実則宛園田安賢探聞書(「警視庁報告」(宮内庁書陵部宮内公文書館所蔵、識別番号52320))。

129) 「(社説) 建議とするか上奏とするか」『毎日新聞』明治25年5月1日付、「(社説) 選挙干渉の上奏案」『読売新聞』明治25年5月8日付、「(社説) 選挙干渉問題」『郵便報知新聞』明治25年5月8日付、「(社説) 松方首相の演説を讀で内閣大臣に忠告す」『寸鉄』明治25年5月15日付。

130) 明治25年5月8日付松方正義宛園田安賢探聞書「秘第一三八号」(「松方家文書」(国立公文書館所蔵) 53-40))、「独立倶楽部の干渉問題」『寸鉄』明治25年5月7日付。

131) 「三曜、懇話、大和三派交渉会」「上院三派交渉会の議決」『郵便報知新聞』明治25年4月6・19日付、「上院議院の大勢力〔ママ〕」『読売新聞』明治25年4月20日付。

132) 『帝国議會貴族院議事速記録』(東京大学出版会、1979~1985年。以下、『貴・本』) 4、24頁。明治25年5月11日。

133) 「(社説) 貴族院議員の責任」「(社説) 宜しく貴族院議員に詳細を知らしむべし」『毎日新聞』明治25年4月13・14・27日付。

硬派議員との連携を模索していたことの表れだろうか¹³⁴⁾。だが、懇話会が早々に建議案とすることを決し¹³⁵⁾、他の硬派も同様の方針を固めるなかで改進黨はなすところがなかった。建議案への支持者には、民党と同じく上奏案とすることでその「提灯持」との批判を招くことを潔しとしなかった議員も多く¹³⁶⁾、まさしくそれは懇話会の領袖谷によって主唱され、会期中今度は貴族院の上奏案を導くものともなる衆議院からの自立志向¹³⁷⁾の発露であった。建議案ですら、衆議院の選挙干渉上奏案に「牽連して相提携する如き処置をなし」、「貴衆一致の運動」を示すことは両院制の趣旨にもとるとの反対意見（岡内重俊）が示されたのだ¹³⁸⁾。

一方、果たして『郵便報知新聞』は貴族院の選挙干渉建議案を建議という形式、また地方官に帰責するのみで内閣の責任を不問としているという内容の両面から微温的と難じた¹³⁹⁾。改進黨毎日派を率いる島田三郎も、選挙干渉上奏案の審議で次のようにいう。ある論者は干渉問題について「建白〔建議〕して内閣に忠告をする」というが、それは「甚だ位地を間違へたもの」である。もし選挙干渉の責任が地方官にのみ存するならば「内閣は裁判官で地方官は被告」だということができるが、「本員の觀察に依ると内閣が被告の中心」だといわざるを得ない。つまり、選挙干渉という暴挙に及んだ内閣はいわば被告の地位に立つのだから「それを矯むることは帝国議會」がなすべきで、「恐れ多くも内閣大臣より一層高き御〔ママ〕下に申し上げるのが相当の順序である」¹⁴⁰⁾。

134) 改進黨と貴族院議員との間では、既に第一議會期から提携の試みが断続的に生じており（前田亮介『全国政治の始動』東京大学出版会、2016年、68～69頁）、第三議會の停会中も、同党が徳川家達や近衛篤磨などに入閣を勧め「上院を牢絡」する動きが観測されている（明治25年5月27日付伊藤博文宛井上毅書簡（『井上伝』4、208～209頁））。

135) 「懇話会の議決」『郵便報知新聞』明治25年4月13日付。

136) 「貴族院に於る選挙干渉問題の成行」『国会』明治25年5月6日付。

137) 小林和幸『明治立憲政治と貴族院』（吉川弘文館、2002年）第2部第1章、前掲・前田『全国政治の始動』第2章第1節。

138) 『貴・本』4、26頁。明治25年5月11日。

139) 「（社説）貴族院の選挙干渉建議案」『郵便報知新聞』明治25年5月12日付。

140) 『衆・本』4、55頁。明治25年5月12日。

かたや政府系新聞、なかでも干渉責任者を擁する内務省によって当時頗使されていた『朝野新聞』はさすがに上奏案に連日激烈な非難を浴びせ、吏党の中央交渉会も同案に断固反対することで一致する¹⁴¹⁾。選挙干渉という証拠不十分の「小問題」で「神聖なる上奏権を汚」してはならないというのだった¹⁴²⁾。すかさず改進黨機関紙は反駁する。世上には上奏権を軽々に用いるなどの声もあるが、干渉問題は「至大至重」で議会は上奏以外に「救済の道を有」しない¹⁴³⁾。また、吏党は干渉問題に上奏権を用いるのは「国体を知らざる挙動」だというのが、選挙干渉で「国内の平和を失ひし時又失はんとする時、之を陛下に上奏し宸断を請ふこと憲法の許す所、立憲君主制の常態なり」¹⁴⁴⁾。

とはいえ、当の内閣側でも、提出された上奏案が弾劾を目指したものであることは率直に認めざるを得なかった。尾崎法制局長官は、上奏案には「国务大臣を弾劾〔ママ〕するの語」があり、従ってそれが可決されれば内閣退陣か解散かの二途しかないとみており、実際12日の上奏案審議を傍聴した各大臣も可決の場合「直に停会を命じ続て解散するの積」だったという¹⁴⁵⁾。だからこそ井上毅は上奏案審議に先立つ10日、伊藤へ以下のように提言していた。仮に上奏案が可決された場合、内閣が解散を決定するのは得策でなく（それはむしろ民党の「術中」に嵌るものである）、かといって上奏案可決を等閑に付して辞職もせず、ただただ人民に対し「鉄面皮」を晒して政府の威信を失墜させるという事態も望ましくないため、干渉をめぐる内閣の責任を否定し、上奏内容を却下する旨の「正大なる勅答」が下されるべきである¹⁴⁶⁾。解散はおろか停会すらもこのとき井上の念頭にはなく、勅答によって事態は一気に収拾されるとのいささか楽観的な展望が

141) 「〔社説〕議會干渉の上奏案」「〔社説〕干渉問題は捕風捉影のみ」「〔社説〕千載の国辱を胎す勿れ」「中央交渉部各団体の決心」『朝野新聞』明治25年5月8・10・12日付。

142) 前掲「〔社説〕干渉問題は捕風捉影のみ」。

143) 「〔社説〕選挙干渉の上奏」『読売新聞』明治25年5月10日付。

144) 前掲「〔社説〕吏権党と選挙干渉上奏案」。

145) 前掲『尾崎三良日記 中巻』明治25年5月12日条。

146) 明治25年5月10日付伊藤博文宛井上毅書簡（『井上伝』4、207～208頁）。

あったのだろう。議会の鎮静化をもたらす手段としてそれだけ井上は詔勅の威力に信を置いていたのである。

結局、選挙干渉上奏案は、上奏の必要を認めつつもその過激な字句に同意できない議員が反対に回ったことで僅差で否決された¹⁴⁷⁾。独立倶楽部では上奏案への賛否が二分し、分裂に至る¹⁴⁸⁾。だが14日には一転、選挙干渉決議案が大差で可決され、政府は停会の奏請に追い込まれる。停会2日目の17日、警視庁の探聞書は次のような「板垣伯の直話」があったことを報じた。

停会中、内閣が干渉の責任を取らず、解散も行わずただ漫然と議会を再開するならば、選挙干渉決議書の趣旨に則り、さらに議会の決議を経て「内閣大臣に辞職勧告の書を送る」か「該決議書を恐れ多くも陛下の天覧に上るか」いずれかに及ばねばならない。無論、停会中に内閣が総辞職すれば「干渉問題は止む」。だが、新たな内閣が発足しても従来の我党の諸議案に対する立場は堅持すべきで、とりわけ「震災臨時支出事後承認事件」は「尚ほ進んで政府に質問し」、その答弁が不明瞭であれば「亦宸聴に達するの議決を為さざるを得ざるの場合に至るまでの覚悟」が必要である¹⁴⁹⁾。選挙干渉決議書の奉呈といい、震災関連支出について「政府を質問」する上奏案の議決といい、選挙干渉上奏案が敗れたあともなお天皇への直訴が模索されたことは特筆すべきだろう。

さらに22日、自由党機関紙の『自由』はいう。議会開設以来、政費節減や民力休養、政治的自由の拡大に向けた法律制定はいずれも不十分だが、そうした議会の「無効用」は、議会自身憲法で与えられた権限を適切に用いていないことにも起因する。「第一、第二の議会迄は行政の不始末、不整理を摘発し、詰問して、監督の責を尽すこと充分ならざりしなり。……議会は上奏・決議の権ありと称す。而かも第一、第二の議会迄は、大臣の不信任を弾劾若くは決議することあらざりしなり。然るに此の第三議会に

147) 前掲・末木『選挙干渉と立憲政治』195・208（注72）頁。

148) 「独立倶楽部の分離」『寸鉄』明治25年5月15日付。

149) 明治25年5月17日付探聞書「秘第一五二号」（宛名・差出人不明）（前掲「警視庁報告」）。

於ては前日の状態殆んど一変し、僅に七日間の議会に於て議会は巧に此等の権利を活用し、以て立憲政治の妙用を現はせり」¹⁵⁰⁾。〔「上奏・決議」と「弾劾若くは決議」を対応させているように〕上奏権をもって内閣弾劾を目指した自由党は、選挙干渉上奏案の結果によらず高揚感に包まれていた。それから日を置かずして同党は、開会以前から討究を重ねていた条約改正上奏案を提出する¹⁵¹⁾。その詳細な経緯は先行研究が明らかにする通りだが¹⁵²⁾、純然たる弾劾上奏案でないとはいえ、提出にイニシアティブを発揮した星亨が同案を内閣攻撃の一手段と位置づけたこと¹⁵³⁾は上記記事にみえる自由党の上奏権理解と平仄を合わせている。一方、改進黨内では、選挙干渉決議案の可決後、やはり弾劾を含意する上奏案が本来は望ましいと指摘されたが¹⁵⁴⁾、同案の審議以前から（吏党議員の反対も強いことを予想して）もとより内閣の責任を議場で公然と問うことに意義があるのだから上奏案の勝敗は二義的との主張もあり¹⁵⁵⁾、その後同党機関紙は、干渉問題をめぐる議事速記録が天覧に供されたとの風聞をつかむや嬉々としてそれを報じている¹⁵⁶⁾。上奏は半ば達せられたも同然と思われたに違いない。

かくて民党は内閣弾劾上奏にあと一步のところまで迫ったことに凱歌をあげたが、今度は自らが上奏権によって一時苦境に立たされることとなったのは皮肉であった。6月1日、衆議院は予算査定案を議決し貴族院に送付したが、6日、貴族院は、衆議院が削除した軍艦製造費・震災予防調査費を復活させた査定案を議決、衆議院に回付する。だが衆議院は貴族院の復活修正を不合法とみて査定案を返送、これに対し貴族院は自らの査定案を合法とし衆議院に再送するも即刻星衆議院議長によってはね付けられる。

150) 「〔社説〕立憲政治の妙用」『自由』明治25年5月22日付。

151) 『衆・本』4、209頁。明治25年5月26日。

152) 酒田正敏『近代日本における対外硬運動の研究』（東京大学出版会、1978年）第1章第2節、小宮一夫『条約改正と国内政治』（吉川弘文館、2001年）第3章。

153) 前掲・小宮『条約改正と国内政治』263頁。

154) 「〔社説〕選挙干渉の決議」『毎日新聞』明治25年5月15日付。

155) 「〔社説〕何ぞ必しも勝敗を問はん」『郵便報知新聞』明治25年5月13日付。

156) 「選挙干渉の速記録聖覧に入る」『郵便報知新聞』明治25年5月18日付。

追加予算案は両院間で彷徨し、ついに11日貴族院は、両院の予算議決権に関する憲法上の疑義について勅裁を求める上奏案を提出・可決した（即日上奏、のち枢密院に諮詢される）¹⁵⁷⁾。

これは、選挙干渉上奏案などと異なり基本的には憲法問題であったが、もし貴族院の予算議決権が認められれば両院協議会で妥協案を探るか、さもなくば追加予算全体の不成立をみるという可能性があった（と少なくとも民党は認識した¹⁵⁸⁾）以上その政治的効果は甚大だった。明治天皇も同問題の重要性に気づき、早くも9日には対応策を井上毅に下問し、伊藤とも協議するよう求めたのち、枢密院への諮詢手続きなどを伊藤と詰めている（徳大寺経由）¹⁵⁹⁾。

一方、自由・改進黨は貴族院が上奏に及んだことを厳しく指弾した。それは、天皇を政治の渦中に引き入れる（「政争の累を帝室に及ばしめ」る、「党派渦中に陥落せしむる」）ものであり、天皇を両院のいずれか一方に加担させ、敗れた側から多少なりとも怨恨を招く結果となるというのである¹⁶⁰⁾。上奏によって勅裁を求めることで天皇が一方の立場に偏頗してしまうというのは、既に第一議会でも懸念が示されたように（前述の議員の不逮捕特権をめぐる問題）、とりわけ権限争議の解消に向けた議院上奏に内在する問題だった。しかしながら今回は、全国の輿論を一身に担って予算を審議しているとの自負に立つ衆議院が「被告」となり、かつ（諮詢を受ける枢密院が多く親政府系分子で占められているという点で貴族院と同列にあるとの

157) 前掲・佐々木『藩閥政府と立憲政治』255～256頁、「徳大寺日記」明治25年6月11日条。

158) 「貴衆両院間の一大衝突」『郵便報知新聞』明治25年6月11日付。

159) 明治25年6月10・11日付伊藤博文宛徳大寺実則書簡（『伊藤文書』6、217～218頁）、明治25年6月9日付伊藤博文宛井上毅書簡（『井上伝』4、210頁）、明治25年6月11・13日付徳大寺実則宛伊藤博文書簡（「徳大寺家文書」乾・24。1・2通目の書簡）。

160) ①「(社説)善後策」②「(社説)勤王家に訴ふ」『郵便報知新聞』明治25年6月11・12日付、③「(社説)両院権限争議の上奏」『読売新聞』明治25年6月12日付、④「(社説)貴族院は国家を過るものに非る乎」『自由』明治25年6月14日付。それぞれ「政争の累を帝室に及ばしめ」とは④、「党派渦中に陥落せしむる」とは②にみえる。

理由から) 衆議院が敗北することも十分ありうると思われたことから¹⁶¹⁾、民党は防戦に必死で、上奏に対する勅答が帯びる党派性への懸念を訴えることは一つの捷徑であった。だからこそ民党は、貴族院の上奏をことさらに政争の端を開くものと喧伝し、本来「皇室の藩屏」であらねばならない貴族院が天皇に累を及ぼそうとしていると断じたのだ。では、先の選挙干渉上奏案はどうかといえば、(機関紙などで明示的に述べられてはいないものの) 干渉問題は内閣に非があることが余りに明白で、上奏への勅答は輿論と軌を一にするという意味で偏頗しようがないというのが民党の言い分だったろう (それは実のところ内閣の責任を否定する勅答案が検討されていたことを思えば説得力を欠く)。このように貴族院上奏への反対論には、民党のやや都合の良い「不偏不党」性解釈が底流をなしていたように思われる。ともあれ彼らの苦悩は深く、自由党を率いる板垣は「今日の如き下院の議を上院にて左右」されるようでは憲法を改正し貴族院を廃止するほかないと周囲に漏らすほどであった¹⁶²⁾。

結局、13日、(枢密院の議決に即して) 貴族院の予算議決権を認める勅答が下されると、自由・改進黨は肅然と両院協議会開催に向かう。14日朝、板垣は自由黨員を前にしていう。「貴族院が我田引水論を以て上奏を為し」、枢密院が「代議政体の本旨に背きたる不徳義千万なる議決を為」したことは甚だ遺憾だが、それを天皇が採納し「貴族院へ勅下せられたる以上は、衆議院は其通牒を受け之れに違反することを得ず。飽迄勅語の旨趣を奉体し、更に相当の手順を尽し、憲法及議院法の命ずる所に随ひ其結末を付けねばならぬことなり」。また同日改進黨では、両院協議会でもなお衆議院は前説を維持すべきとのが話し合われたものの、「貴族院上奏に付、御裁可の事に付て」その是非を論議する者は一人としていなかったという。こののち、震災予防調査費の復活と軍艦製造費の廃除という線で両院が合意、辛くも追加予算が成立したあと閉会する¹⁶³⁾。15日、園田安賢警視総

161) 「(社説) 貴族院は如何に処せんとする乎」「(社説) 両院衝突の結果」『自由』明治25年6月11日付。

162) 明治25年6月15日付徳大寺実則宛園田安賢探聞書 (前掲「警視庁報告」)。

163) 直前に神祇官復興上奏案が衆議院に提出されるも、審議未了となっている

監は、以上のような両党の模様を「可然御執奏」するよう徳大寺に求めている¹⁶⁴⁾。「代議政体の本旨」に反するとしながら、それが勅答であるという理由で無条件に政党勢力の容れるところとなったことに天皇は深く安堵したことだろう。

四 おわりに

議會開設から第一次松方内閣総辞職までの時期、広く「干渉」的行為が様々な次元で争点化した。大津事件時の裁判干渉、衆議院解散後の選挙干渉はいうまでもなく、天皇による政治への干渉、黒幕による内閣への干渉、また立法府と行政府ないし立法府同士の権限争議が頻発した。それは各政治主体・統治機構間の分限が未だ定かでなかったという制度揺籃期の宿命に多くよるものだが、政治的権能が制約されるも全く否定される訳ではない立憲君主を戴く政治体制にあることが問題をさらに難しくした。一般に首相としての指導力が疑問視される第一次松方内閣期の松方はこうした点を考慮することによっていくらか免責されるし、そもそも山県の後継首班を（当初の松方含め）元勳らは皆前途多難を思い、政治力の温存を図って固辞したのだった。「松方も総理出来不申、尤伊藤・黒田・山県三人も実は十分出来不申……今日は誰にても六ヶ敷」¹⁶⁵⁾という明治天皇の観察は実に公平である。

だからこそ当該期の天皇は絶えず国政全般にわたって下問を試み、必要とあらば閣議決定に異議を唱え、とりわけ藩閥が政治的危機を迎えた際には事態收拾に向け主導的な指示を下した。大津事件時や衆議院解散直後、天皇の指示が曖昧な表現をとったのは現在も続く論争の元となったが、指示それ自体の立憲君主としての当否はさておき、表現が具体性を欠いたのは天皇なりの自制を示すもののように思われる。また伊藤新党問題が生じ

（『衆・本』4、627頁。明治25年6月14日）。

164) 前掲・明治25年6月15日付徳大寺実則宛園田安賢探聞書。

165) 前掲「佐々木高行日記抜書」明治24年9月26日条。

れば、(佐佐木との談話が示唆するように) 元勲間のバランスーとしての自己規定を有していた天皇は、政府党結成に対する原理的な批判に根ざすものではなかったが、当時の伊藤による新党組織は藩閥の修復不可能な分裂をもたらすと考え、全力でその阻止に動いた。付言すれば、伊藤新党問題への対応とは当然ながら通常の政務と異なり、国务大臣の輔弼を要する訳ではない。このような一般政務上の輔弼の範疇からこぼれ出た、しかしながら体制の持続可能性にかかわる重大な政治案件が生じたとき、確かに君主の関与には法的にも心理的にも規制が働き難い。

一方、山県首相、松方首相以下の各大臣も明治天皇を執政部の実質的な構成員として認知し、政情報告や意見具申といった輔弼行為を経て、ひとたび内閣(首相)の方針に即した指示が天皇から下されれば政策遂行の正当化・迅速化に向けそれを喧伝し(大津事件、選挙干渉など)、逆に異議が呈されれば説得に努めるか妥協を余儀なくされた(榎本の外相就任、俸給改革など)。このうち、とりわけ松方は首相として頻繁に拝謁に及んだ¹⁶⁶⁾。それは、天皇が呼び寄せたという場合もあったが、定期的な内閣臨御すら求めたように多く松方の要請によるものだったろう。閣内統制に苦しむなかで天皇の了解や支持調達は死活的な重要性を帯びた訳だが、実際には逆に天皇の意を体して松方が奔走したという局面も少なくなく、危機的状況下で天皇のイニシアティブは大概松方のそれを凌駕していた(大津事件、伊藤新党問題など)。第一次松方内閣期の執政部は、天皇のリーダーシップを欠いては到底成立し得なかったといつてよい。それは、明治天皇の果たした役割としてよく指摘される「調整」「調停」といった表現では収まりきらない、明確な政治指導の像を結ぶものである。そして、伊藤・井上馨・黒田といった閣外にある黒幕らは首相松方を鞭撻したが、ときに天皇―内閣関係の攪乱要因ともなった(伊藤による首相の解散権の回収など)。

次に、天皇―議会関係について、まず議院上奏は、第一議會会期、主として政費節減策としての官制・俸給改革を目指して検討されたが、一部を除き上奏案の提出にすら至らなかった。だが、そこでの経験は、予算査定で

166) 前掲・村瀬『明治立憲制と内閣』87～89頁。

はなく上奏を通じた官・軍制改正の実現という路線を政党勢力において一層確実なものとし、第二議會期、自由党と大成会はそれぞれ軍制改正、官制改正を志向した具体的な上奏案を提出する。結局解散をみたため審議に至らなかったが、議院上奏は議會政治・政党政治において確かな地歩を築きつつあった。その後、新党問題で挫折し、威信回復に努めた伊藤の独善的な憲法論に抗する形で民党内部では上奏権によって内閣弾劾を目指す立場が有力となり、また選挙干渉の実態が徐々に明るみに出るなかでついに自由・改進黨は、第三議會で内閣弾劾を意図した選挙干渉上奏案を提出したのだった。だが、その後今度は図らずも民党自らが貴族院による上奏案の「被告」となり、それが可決され一時窮地に立たされる。第三議會は上奏（案）に始まり上奏に終わったといっても過言ではない。

このように議院上奏は当初、主に個別具体的な政策上の要求（官・軍制改正など）をなすものとして位置づけられたが、第三議會に至って政策の実施者自体の更迭を求める内閣弾劾の要求として現出した。それは、上奏に対する勅答案が原則内閣によって起草される以上倒閣の手段としては実効性に乏しいものであったが、選挙干渉上奏案の敗北は僅差でしかなく、同決議案ですらその可決が停会をもたらしたように、政党勢力が弾劾上奏案の提出を政府追及の有効な方途と認識するに至ったことは疑う余地がない。

一方、議會への政治的効果を見込んだ詔勅について、第二議會期では衆議院解散という内閣の施策と同時に発布することの危険性が指摘されたが、その後詔勅発布は井上毅によって度々進言される。井上は、一方で天皇への帰責が生じないよう（君主無答責原理の徹底）当局者に最大限の配慮を求めつつ、政治的隘路に逢着した際は「大勢を挽回」するための詔勅発布の必要性に絶対の確信を有していた。また、天皇の側も、第三議會で貴族院の上奏に与えた勅答が無条件に政党勢力によって容れられたことで、議院上奏に対する勅答がもつ抜群の政治的効果を実感したに違いない。それが第四議會、多分に伊藤によるお膳立てであったとはいえ¹⁶⁷⁾、内閣弾劾上

167) 前田亮介「『皇室の藩屏』は有用か？」（御厨貴編著『天皇の近代』千倉書房、2018年）88頁。

奏を受け解散に代わり詔勅という選択肢が天皇によって択び取られたことの重要な前提をなしたように思われる。

以上のような議院上奏や詔勅政策の展開がいかにして第四議会の弾劾上奏、次いで和協の詔勅を導くに至ったのか、また第二次伊藤内閣成立以降天皇がいかにして政治関与を減少させたのか、稿を改めて論じることしたい。

〔付記〕 本稿は、慶應義塾大学博士課程学生研究支援プログラム（全塾選抜枠）、JSPS 科研費（25KJ0046）による研究成果の一部である。

原科 颯（はらしな はやて）

所属・現職 東京大学大学院法学政治学研究科特任研究員（日本学術振興会特別研究員PD）

慶應義塾大学非常勤講師

最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

所属学会 日本政治学会、史学会

専攻領域 日本政治史

主要著作 「明治憲法の制定とイギリス立憲君主制 法律顧問ピゴットの答議を中心に」『年報政治学』第74巻第1号（2023年）

「明治前期における宮中・府中関係の形成 立憲君主制への階梯」『年報政治学』第73巻第1号（2022年）

「明治皇室典範の制定と元老院議員 皇室の自律性をめぐる制度構想」『史学雑誌』第129編第4号（2020年）