

博士論文全文に代わる論文内容の要約

立命館大学大学院文学研究科
人文学専攻博士課程後期課程
ソゴウ カズタカ
十河 和貴

①【題名】：明治憲法体制下の権力統合と政党内閣制—責任内閣政治の隘路—

②【全体要旨】

本論文は、近代日本における政党内閣制（1924—32）がどの段階で、いかにして行き詰まったのかを、政党内閣の権力統合という視点から分析し、明治憲法体制の抱えた構造的矛盾のなかから、戦前日本における政党政治の特質およびその崩壊を紐解くものである。

それに際して、本論文は戦前日本の政党内閣に課された役割とは何であったのか、本来求められた統合形態とはどのようなものだったのかという前提を重視する。戦前日本の政党内閣には、①国民の意思を反映した政治の遂行、②明治憲法体制が抱えた分権的統治システムの統合、という二つの重要な使命が課されていた。これを矛盾なく達成することこそが、政党内閣制が永続するための要件だったのであり、そのためには、美濃部達吉の憲法学説によって支えられた「責任内閣制」に基づく統合体制を構築することが不可欠であった。すなわち、戦前日本の政党内閣制は、国民的背景を有する議会に基盤を置く政党を基礎とすることで、「責任内閣」およびそれを担保する「連帯責任」の論理を内閣制度に注入し、これによって閣内および分権的諸機関を統合するという役割を、政党内閣が果たし得ているかを基準とする必要があるのである。

この前提を踏まえたときに注目すべきは、第4章および終章で明らかにしたように、政党内閣期の末期において、二大政党（政友会・民政党）がいずれも国務大臣を中心とした統合体制を維持できなくなっていたことである。その最も重要な要因となったのは、国務大臣を中心とする統合形態を支える有力な手段となるべきはずであった、政党内閣による各官僚機構の重要ポストへの党派的任用——「政党化」が、「党弊」として批判され、むしろ政党が統合主体であることの正当性を損なうという構造的矛盾であった。そこで第I部では、政党内閣期において「政党化」を抑制する強制力を発揮し得た、天皇・宮中の政治的台頭という視点を中心として、政党内閣制の成立過程を再検討した。

そして第II部では、「政党化」という統合手段が抑制を迫られるなかで、二大政党がこの構造的矛盾をどのように克服しようとしたのかを明らかにした。田中義一政友会内閣・浜口雄幸民政党内閣は、それぞれ異なる統合構想を抱きつつも、国務大臣を中心とした責任内閣制の論理の枠内で統合を模索していた。だが、「政党化」を抑制せざるを得ない状況下において、しだいにその統合力は限界を迎えていく。その結果、第二次若槻礼次郎内閣では、抜

本的な行政制度改革構想が打ち出された。それは、議会に対して責任を負う国務大臣の集合体——（政党）内閣とは異なる統合主体を求める、非党派的・制度的統合形態であった。ここを分水嶺として、犬養毅内閣、さらには政党内閣期の終焉以降において、制度的統合構想が優位化していくこととなる。以上の検証から、政党が責任内閣制の原理に立脚した統合ができなくなっていく過程そのものを、政党内閣期の終焉やその可能性が途絶した地点以上に、近代日本の重要な政治的転換点として位置づけた。

③【目的と章構成】

本論文では、政党内閣期の政治構造を紐解くという上記の目的を達成するために、政党の発展過程と軌を一にして台頭した天皇・宮中、政党内閣制の出発点において確たる統合体制が確立されていなかった植民地統治問題、という二つの視点を組み込んでいる。また、二大政党にとって「政党化」がどれほどの有効性を持ちえたのか、そして政党内閣制と植民地統治の抱えた矛盾的性質を具体的に再現するべく、植民地台湾を題材とした重要な補論を設定した。本論文全体の章構成は以下のとおりである。

序章 明治憲法体制下の政党内閣制による権力統合を問う意味

第一節 問題の所在

第二節 研究史整理と分析視角

第三節 本論の構成

第I部 宮中の政治的台頭と「憲政常道」の確立

第一章 元老再生産と大正後期の政界—松方正義・牧野伸顕・平田東助を中心として— はじめに

第一節 元老松方正義と「宮中要職の元老化」構想

第二節 元老再生産問題の終着と護憲三派内閣の成立

第三節 平田東助内大臣による「元老制度」再編への模索

第四節 牧野伸顕内大臣の宮中人事からみる「宮中要職の元老化」の展開

おわりに

第二章 「憲政常道」の確立と政党内閣期初期の政局—「護憲三派体制」の成立—

はじめに

第一節 政友会における統合構想の形成と展開

第二節 憲政会の「政務・事務の区別」による統合構想

第三節 第二次加藤内閣選定過程からみる牧野伸顕内大臣の「憲政常道」

第四節 元老西園寺公望と「憲政常道」

第五節 田中内閣期における天皇・宮中の人事介入と「護憲三派体制」の拡張

おわりに

補論 植民地統治をめぐる相剋—「転換期」の台湾を中心として—

はじめに

第一節 二大政党の植民地統治設計—原敬の「内地延長主義」と江木翼の批判—

第二節 田健治郎総督の台湾統治設計—台湾総督府評議会を中心として—

第三節 「憲政常道」と「政党化」の結合—伊沢多喜男台湾総督就任経緯—

第四節 「南進」をめぐる相剋—二大政党の政策方針と台湾実業界—

おわりに

第Ⅱ部 二大政党内閣の権力統合構想と明治憲法体制—「政党化」の抑制と責任内閣政治の限界—

第三章 田中内閣の産業立国主義と政友会内閣の権力統合構想—拓務省成立過程—

はじめに

第一節 田中内閣初期の拓殖省構想と産業立国主義

第二節 拓殖局からみる田中内閣の「助長行政」構想

第三節 田中内閣の権力統合構想とその挫折—「責任政治」の隘路—

第四節 拓務省の成立

おわりに

第四章 浜口内閣の統合構想と第二次若槻内閣の行政制度改革構想—拓務省を中心に—

はじめに

第一節 憲政会—民政党内閣の植民地統治方針と拓務省—「政務」輔弼機関構想—

第二節 浜口内閣の統合原理と政策体系

第三節 世界恐慌の深刻化と植民地政策の再定位—江木翼の政策構想—

第四節 行政整理問題からみる第二次若槻内閣の統治権力再編構想

第五節 拓務省廃止・拓務院設置構想と行政整理問題の帰結

おわりに

終章 政党内閣制の「臨界」

第一節 明治憲法体制下の権力統合と責任内閣政治の隘路—本論の総括—

第二節 犬養内閣による非党派的統合の模索—展望を込めて—

④【各章要約】

第1章では、大正後期における元老再生産問題を、先行研究では等閑視されてきた、松方正義・牧野伸顕・平田東助の視点から検討した。ここで留意すべきは、松方・牧野が必ずしも元老の再生産には固執していなかったことである。松方の構想は、牧野・平田ら当時「準元老」と目されていた人物を宮中要職（宮内大臣・内大臣）に登用することで「資格」を付与し、さらには彼らを首相選定過程に加えることによって、実質的に「元老化」させるもの

であった（「宮中要職の元老化」）。これによって、「宮中」の政治的能動化が図られていく。

そして、この松方の構想が最も機能したのが、第一次加藤高明護憲三派内閣の成立過程であった。牧野や平田は、護憲三派内閣を「政党による挙国一致内閣」として評価し、清浦奎吾内閣の継続を目論む元老西園寺公望の意図を封じ込めることに成功した。宮内大臣・内大臣は、ここにおいて実質的に「元老化」していたのである。以上から、最終的な「元老・内大臣協議方式」の成立は、西園寺と松方・牧野・平田路線の妥協の産物として評価できる。これこそが、政党内閣期においてもなお天皇・宮中が政治的に能動化していく背景であった。

ただし、平田と牧野のあいだにも重要な差がみられる。平田の内大臣府廃止構想は、天皇個人の意思の発動を抑制するために、内大臣に代行する複数の有力者を「内輔」という官職を設置することで取り入れる、元老再生産に近い「宮中要職の元老化」構想を有していた。それに対し牧野は、天皇個人の能動性を喚起させる志向性を有しており、平田死後の宮中において主導権を掌握していく。その結果、平田の考えるような天皇の代行者としての宮中ではなく、「天皇の意思」の発動を喚起させる側近者として宮中の能動化が図られていくこととなったのである。

第2章では、政党内閣期初期の政局および牧野内大臣の動向から、政党内閣期を規定する枠組みを導出することを試みた。本章の目的である、政党内閣期における天皇・宮中の政治的影響を明らかにするため、まずは二大政党それぞれの権力統合構想が形成される過程を検証した。ここで重要なのは、政党政治に対抗すべく「挙国一致」勢力の影響力を高めようとした、後藤新平の大調査機関構想に対抗する形で、二大政党が統合構想を確立していったことである。

後藤の大調査機関構想は、第一次大戦後の世界的経済戦に対応し、行政各部の統一的指導を担う制度を構築するという、当時の政・財・官界からの要請に応えるものであったために、広範な支持を集めた。これに対抗すべく、高橋是清（のちに政友会総裁）は「内外策私見」において、抜本的な内閣の行政組織改変を断行することにより、各省割拠を克服するという統合方針を提示した。その後の政友会は、一貫してこの方針に基づく統合構想を提示していくこととなる。一方憲政会は、多元的行政組織に属する事務官の調査・立案能力を活用するという前提のもとで、それを大局的見地から国务大臣が判断することを担保する制度として、政務官設置を構想していく。重要なのは、二大政党がいずれも、国务大臣を中心とした統合体制（責任内閣制）を大前提として共有したうえで、それぞれの統合構想を確立していったことである。

この両者が合流した護憲三派内閣では、憲政会主導により「政務・事務の区別」が制度化された。重要なのは、加藤内閣が「政党による挙国一致内閣」であったからこそ、本制度が政党内閣期を通貫する枠組みとなり得たことである（「護憲三派体制」）。ただし、二大政党の合意事項として提示されたこの枠組みは、次官の身分保障を原則とするとはいえ、依然として「政党化」を前提とする統合体制にほかならなかった。

このように、政党内閣制は「挙国一致」路線を否定する責任内閣制の論理のうえに成立し

た、「政党化」を前提とする体制であった。にもかかわらず、ここに合流しえた「挙国一致」路線こそが、「宮中要職の元老化」の産物として台頭してきた牧野内大臣を中心とする宮中勢力であった。そして重要なのは、牧野内大臣が基本的に責任内閣制の原理を支持していたからこそ、政党内閣制下においてもなお天皇を通じて影響力を発揮しえたことである。さらに、この天皇の能動化を担保するものこそが、首相選定機能において原則化された「憲政常道（両党迭立）」であった。

第1章～第2章でみてきた宮中の政治的台頭の結果として、政党内閣期を通貫して発動された「天皇の意思」は、地方長官や植民地高官も含めた、過度な「政党化」に依拠しない統合のあり方を政党内閣に要求するものであった。それがために、「護憲三派体制」は二大政党側が想定する以上の意味を含み込むこととなったのである。こうして二大政党は、天皇・宮中の求める政治体制の枠内でしか統合手段が取れなくなっていく。そしてそれは、第3章・第4章における政党内閣の統合に向けたあり方を規定するものとなった。

補論では、台湾を題材として植民地統治をめぐる二大政党と総督・総督府官僚・実業界における相克を明らかにした。

まず、原敬首相・田健治郎総督・憲政会の有力幹部である江木翼の三者を対象として、内地延長主義政策の問題、総督の権限問題、「政党化」をめぐる問題という三つの視点から比較分析をおこなった。内地延長主義政策をめぐることは、原と田が一致していたのに対し、江木は当初からこれに否定的であった。だが総督の権限問題をめぐることは、将来的に縮小を企図する原に対して、権限維持を前提とする田と江木が一致するという構図であった。それは、政党内閣による一元的支配体制構築を防止する観点から田が設置した台湾総督府評議会をめぐる態度から明らかとなる。ただしその一方で、「憲政常道」を前提とする江木は、総督の「政党化」を当然視しており、それは原や田と根本的に異なるものであった。

こうして、第一次加藤内閣下で江木の主導により台湾総督の人事異動が断行され、「憲政常道」と「政党化」が結合することとなった。その結果、政友会と憲政会の植民地に対する政策基調の差が、政策の継続性を阻害するものと植民地側に受け止められ、「内地延長主義」・「党弊」批判が醸成されることとなる。特に政党内閣期における台湾の最大の政策要求は「工業化南進」であり、その「輿論」を積極的に活用して台湾産業構造の転換を目論んだ川村竹治総督の施政は、台湾実業界に期待を抱かせるものであった。しかしながら、これに一貫して否定的であったのが憲政会一民政党であり、浜口内閣のもとで「工業化南進」が停滞するにつれ、台湾実業界・総督府官僚の不満は高まることとなった。

以上の検討から、台湾側からみれば「政党化」は政策の攪乱要因として認識され、それがかえって「工業化南進」要求を活性化させるという構図がみられたが、二大政党側の視点からみれば、「政党化」は効果的な統合方法であったことが明らかとなった。

第Ⅱ部では、拓務省を中軸として、田中義一・浜口雄幸・若槻礼次郎という三代の政党内閣による各省割拠の統合構想を分析することによって、政党内閣制の統合論理のなかから責任内閣制が後退していく過程およびその必然性を明らかにする。

第3章では、田中内閣による統合構想が挫折する過程を明らかにした。田中内閣の統合構想は、満蒙行政の統一を基軸とする拓殖省設置構想、内閣における行政事務の軽量化を図るための地方分権、文官任用令の改正という三つの構想から成り立っていた。その最大の特徴は、植民地行政システムの再編成を企図した拓殖省の設置を起点として、内閣全体の行政組織構造の変革をめざした点にあった。

この拓殖省構想は、植民地行政の統括とともに、移民拓殖事務を横断的に所掌させることによって、外務省とは異なる拓殖省行政官を海外「枢要の地」に扶植し、朝鮮・満州行政の統制を企図するものである。さらにはこれと交錯して、地方分権を断行することにより内閣の抱える事務を縮小することで、実質的に内閣を「政務」機関として機能させるという大規模な構想であった。ここで重要なのは、田中内閣がこのような徹底的行政システムの再編成を目標に掲げたがために、その前提として官僚機構の統制が不可欠となり、文官任用令の改正や植民地高官の人事異動など、「政党化」に大きく依拠せざるを得なかったことである。そしてこれは、「護憲三派体制」からの明確な逸脱を意味するがために、天皇・宮中により抑制されることとなった。その結果、官僚からの反発を十分に抑制できず、拓殖省構想は挫折することとなったのである。

ただし一方で、田中内閣はきわめて政党内閣としての純度が高い内閣であった。責任内閣制の論理に則り、植民地行政の議会に対する責任所在の明確化の必要性を前面に押し出した拓殖省構想は、政党内閣と植民地統治の矛盾を解決するための有効な手段であったといえる。しかしながらそれがために、田中内閣は多くのリスクを引き受けることとなった。田中構想が挫折した結果、「党弊」批判は激化することとなり、天皇・宮中による政治介入とも絡み合いながら、政党内閣の取れる統合の幅を著しく狭めてしまう結果となったのである。これ以後、二大政党は、「政党化」とは異なる統合手段を模索せざるを得なくなった。それは、(天皇・宮中の求める)「護憲三派体制」を遵守しながら、逼迫した国家財源のなかで国民に公約した政策の実現を図るという難題であった。

第4章では、拓務省をめぐる浜口～第二次若槻内閣の統合構想の変容を明らかにした。第3章の経緯から設置された拓務省は、政党内閣の政策を植民地官庁に注入するよりも、むしろ植民地利害を内閣において代表する機関として機能する可能性が高かった。そこで浜口内閣は、拓務省の権限を重要政策の立案・審議など「政務」に限定させるという発想から、これを機能させようとした。このことによって、植民地高官の党派的人事を抑制し、植民地官庁の自立化を容認する、「護憲三派体制」の枠組みに忠実な統合体系を構築することが可能となる。ただしこうした発想は、植民地という特殊な関係性のなかで生み出されたものであり、かつ議会に対する責任所在を曖昧にするものであった。

それでも全体的にみれば、浜口内閣の統合原理は確かに責任内閣制に立脚していた。ただしそれは、世界経済との連結によりはじめて機能する、緊縮政策に基づく財政整理を中心とした統合方針であった。それがため、世界恐慌の影響がそのまま内閣全体の統合体系をも動揺させることとなったのである。この動揺に、浜口首相の退場が重なったことによって、各省割拠の克服という課題が全面的に浮上することとなった。

その結果、第二次若槻内閣では、前代までの内閣とは異なり、行政整理による抜本的な機構改革の断行を試みることとなった。それは、民政党内閣の統合力減退にともない、国务大臣が官僚機構の代表者と化してしまう、「政党（大臣）の官僚化」という逆転現象を是正する必要に迫られたことに起因していた。そこで具体的に考案されたのは、無任所大臣や省廃合であったが、それは植民地という特殊性から考案された拓務省の運用原理を、内閣全体の統合原理へと拡大するという基調を有していた。だからこそ、それは同時に、責任内閣制の原理から乖離する志向性を内在していたのである。すなわち、ここにおいて近代日本の政党内閣制は、責任内閣制に基づく党派的統合とは異なる新たな統合方針——国务大臣を統合するための、より上位の権力を創出する構想（制度的統合）を模索していくこととなったのである。

⑤【まとめ（結果・考察）】

以上のように、最終的な政党内閣の統合構想は、責任内閣制の論理に基づく統合から逸脱するものであった。その引き金ともなった、田中・浜口内閣が、いずれも所期の統合構想を十分に実行できなかったこと背景には、「政党化」の失敗が深くかかわっていた。ここからわかるように、近代日本の政党内閣制が責任内閣政治を十全に遂行していくうえで、「政党化」は不可欠な統合手段であったのである。

「政党（大臣）の官僚化」現象を前に、抜本的行政制度改革構想が挫折した第二次若槻内閣の過程を経由した政友会は、国务大臣を中心とした統合のあり方の限界性を認識することとなった。そのため、第二次若槻内閣で提示された制度的統合に依拠する新たな方針は、戦前最後の政党内閣となる犬養毅内閣においても引き継がれることとなったのである。犬養内閣は、成立当初から無任所大臣の設置を検討し、さらには国策審議会設置をも構想することとなる。その志向性は、すでに岡田啓介内閣が設置する内閣審議会の統合原理を先取りするものであった。これが何より問題なのは、議会から直接的に責任の追及を受けない権力体が、政治上の重要政策を決定することにある。それはひいては、議会そのものの存在意義を弱めることにつながる。大調査機関構想の否定から出発した政党内閣制（責任内閣政治）は、その最末期において、大調査機関的権力統合のあり方に依拠せざるを得ないというアイロニカルな結末を迎えることとなったといえる。こうした事態が進行した過程こそが、政党内閣期の終焉や、その可能性が実際に途絶した地点以上に、近代日本の政治的転換点として位置づけられるのである。

⑥【主な引用文献・参考文献】

- 伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』（山川出版社、1987年）
- 井上敬介『立憲民政党と政党改良』（北海道大学出版会、2013年）
- 岡本真希子『植民地官僚の政治史』（三元社、2008年）
- 小関素明『日本近代主権と立憲政体構想』（日本評論社、2014年）

加藤聖文「政党内閣期確立期における植民地支配体制の模索」(『東アジア近代史』創刊号、1998年)

黒澤良『内務省の政治史』(藤原書店、2013年)

小林道彦『政党内閣の崩壊と満洲事変』(ミネルヴァ書房、2010年)

小山俊樹『憲政常道と政党政治』(思文閣出版、2012年)

清水唯一朗『政党と官僚の近代』(藤原書店、2007年)

季武嘉也『大正期の政治構造』(吉川弘文館、1998年)

土川信男「政党内閣と産業政策(一)(二)(三・完)」(『国家学会雑誌』107-11・12、108-3・4、11・12号、1994~1995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)

波形昭一・堀越芳昭編『近代日本の経済官僚』(日本経済評論社、2000年)

奈良岡聰智『加藤高明と政党政治』(山川出版社、2006年)

春山明哲『近代日本と台湾』(藤原書店、2008年)

坂野潤治『近代日本の国家構想』(岩波書店、2009年、初版は1996年)

増田知子『天皇制と国家』(青木書店、1999年)

升味準之輔『日本政党史論』第5巻(東京大学出版会、1979年)

松浦正孝『財界の政治経済史』(東京大学出版会、2002年)

松田好史『内大臣の研究』(吉川弘文館、2014年)

御厨貴「国策統合機関設置問題の史的展開」(近代日本研究会編『年報近代日本研究1 昭和期の軍部』(山川出版社、1979年))

三谷太一郎「政党内閣期の条件」(中村隆英・伊藤隆編『近代日本研究入門』(東京大学出版会、1977年))

村井良太『政党内閣制の成立』(有斐閣、2005年)

同『政党内閣制の展開と崩壊』(有斐閣、2014年)

李炯植『朝鮮総督府官僚の統治構想』(吉川弘文館、2013年)

若月剛史『戦前日本の政党内閣と官僚制』(東京大学出版会、2014年)