

博士論文要旨

論文題名：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—

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

本論文は、近代日本における政党内閣制（1924-32）が抱えた構造的矛盾のなかから、それが崩壊に至るまでの過程および要因を再検討するものである。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。そして、この二つを矛盾なく達成するために必要だったのが、美濃部達吉の憲法学説に支えられた、責任内閣制に基づく統合体制の構築であった。これは、天皇とともに議会に唯一責任を有する国务大臣（および、その合議体としての内閣）が、統合の中心主体になるという原則である。連帯責任に基づき内閣を統一的に掌握することの重要性を高めるこの原則は、（同一の政見を有する政党员が構成する）政党内閣を要請する根拠となった。この前提を踏まえたときに注目すべきは、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、国务大臣を中心とした統合体制を維持できなくなったことである。この、政党が責任内閣制の原理に基づく統合を保てなくなる過程こそが、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られるのである。これを解明することで、政党内閣制の終焉を内在的に紐解くことが本論文の主眼である。

以上を解明するためには、政党内閣が責任内閣の原則を維持するうえで不可欠であった、「政党化」（上級官僚に対する党派の任用）という統合手段がとれなくなった要因を探らなければならない。なぜならば、第一次大戦後に顕著となった官僚の専門化現象に対して、国务大臣のみをもってこれを統制することには限界があったからである。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・宮中の政治的台頭を中心に論じた。

第1章では、大正後期における元老再生産問題を、松方正義・牧野伸顕・平田東助の視点から再検討した。この路線の構想は、「準元老」とみなされる人物を宮中要職に登用し、さらには首相選定に加えることによって、宮中の政治的能動化を図るものであった（「宮中要職の元老化」）。「挙国一致」の志向を有する彼らの路線は、最終的に「元老・内大臣協議方式」に帰結する。それは、政党内閣期において天皇・宮中の政治的能動性が高まることを意味した。

続く第2章では、まず政友会・憲政会の権力統合構想の形成過程を検討した。ここで重要なのは、両党の統合構想が、政党政治に対抗的な後藤新平の大調査機関構想を否定したうえで、責任内閣制を前提に組み立てられたものだったことである。さらに、その統合手段として「政党化」を用いる点においても両党はある程度共通していた。そしてこの両路線が合流し、既成

政党の大半による合意事項として提示されたのが、第一次加藤高明内閣による「政務・事務の区別」という理念であった。本章における要点は、この責任内閣制に立脚した政治体制に対して、「挙国一致」志向をもつ「宮中要職の元老化」路線の産物である牧野内大臣が、積極的に接合し得たことを立証することである。そしてこの路線が最終的に求めた政治像は、国务大臣の連帯責任制を原則としてその統合力に期待しながらも、その重要な手段となるべき「政党化」は抑制させるというものであった。その結果、二大政党が想定する以上に「政務・事務の区別」の原則は拡大解釈され、牧野内大臣や天皇が求める政治体制が政党内閣期における統合のあり方を規定するものとなったのである（「護憲三派体制」）。

こうして、最高権力の求める枠組みの中でしか統合が取れなくなった結果、二大政党の政治運営が動揺していく過程を明らかにすることが、第Ⅱ部の主題である。その際に、天皇・宮中の効力が最も強くあらわれた植民地統治問題に着目し、拓務省を分析軸に据えて三代にわたる政党内閣の統合構想における揺らぎを導出することを試みた。

第3章では、田中義一内閣による統合構想が挫折する過程を明らかにした。田中内閣の最大の特徴は、植民地行政系統の再編成を企図した拓殖省の設置を契機として、内閣全体の行政組織構造の変革をめざした点にあった。これは、拓殖省に移民拓殖事務を所掌させることによって、行政官を海外「枢要の地」に扶植し朝鮮・満州の一元的管理体制を構築するとともに、内閣の事務を地方に移管することで、実質的に内閣を「政務」機関として機能させ、各省割拠を抑制するという大規模な構想であった。そして、これを実現するために不可欠だったのが、文官任用令の改正と植民地高官の「政党化」により官僚機構に対する内閣の影響力を高めることであった。だが、この構想は「護憲三派体制」から逸脱するがために、天皇・宮中により抑制を余儀なくされたのである。その結果、官僚からの反発を抑制できず本構想は挫折した。

第4章では、第3章の結果設置された拓務省をめぐる浜口雄幸～第二次若槻礼次郎内閣の統合構想の変容を明らかにした。浜口内閣は、植民地官庁の自立化を容認するとともに、拓務省を実質的に「政務」機関として機能させようとした。ただしこれは、植民地という特殊な関係性のなかで発想されたものであり、議会に対する責任所在を曖昧にするものであった。

一方、浜口内閣の全体的統合構想は、「政党化」を前提としないがために、行政整理による抜本的組織改変よりも、財政整理を優先させるものとなった。だがこれは、世界経済との連結によって初めて機能するものであったため、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たのである。その結果、国务大臣が官僚機構に取り込まれ、各省の代表者と化す「政党の官僚化」現象が顕在化することとなった。これを克服するために第二次若槻内閣は、抜本的行政組織改変による制度的統合へとシフトせざるを得なかったのである。だがこの構想は、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おり、責任内閣制の原理から乖離する志向性が内在していた。そして最終的に第二次若槻内閣の構想は、その克服を企図した「政党の官僚化」という構造を前に挫折することとなったのである。

こうして戦前日本の二大政党は、いずれも責任内閣制の原理に立脚した統合を断念し、制度的な統合強化へと方針を転換せざるを得なくなった。それは、政党内閣制の限界点を示すとともに、挙国一致内閣期以降の権力構造へと接続する重要な転換点ともなったのである。