

『帝国日本の政党政治構造： 二大政党の統合構想と〈護憲三派体制〉』

十河和貴*著、吉田書店、2024 年

小 関 素 明†

はじめに

本書は気鋭の若手研究者である十河和貴氏が2021年に立命館大学に提出した博士論文「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」をもとに、補正と新稿を加えて上梓したものである。構成は序章の他に第Ⅰ部「『挙国一致』の変相としての『護憲三派体制』」（第一章・第二章・補論）、第Ⅱ部「『護憲三派体制』における二大政党制の統合構想とその限界」（第三章・第四章・第五章・終章）よりなる。すでに博士論文以前に、国内の有力学会誌に発表され、一定の評価を得ている論稿を含んでいる。

最初に観想的なことを述べれば、本論中に引照されている史料、註に挙げられている史資料をみれば、デジタルアーカイブの充実とも相まって、評者が研究のまねごとを始めた1985～90年頃と比べて想像もつかないほど豊富な資料が活用され、実証の精度は隔世の感を禁じ得ない。評者などはいくつこの恵まれた情報を享受できることを羨ましく思う一方、横溢する情報を有効な視座のもとに統括する別種の苦勞に思いをはせざるを得ない。

本書全体に貫通する重要な問題意識は、帝国憲法の機制のもとでの政党政治の統治構造とその変容に焦点を当て、政党内閣の成立から崩壊までを見通せる統一的な視座を打ち立てることである。いわば、政党内閣の崩壊を、国際情勢の変容の影響といった外的要因ではなく、政党内閣制の権力構造の内部矛盾から究明することと言い換えてもいいであろう。

この点を確認したうえで、以下、章ごとに要約するという方法はとらず、本書の注目すべき特質と論点を摘記してみたい。

本書の特色と重要論点

まず第1に、著者があるべき帝国憲法下の権力秩序は「挙国一致」体制にあったという見地を打ち立てていることである。日本近代政治史の研究者は、「挙国一致」体制というと政党内閣崩壊後の危機管理体制を想定しがちであるが、著者はむしろ危機管理も含めた「挙国一致」こそが帝国憲法下での権力統合に求められた体制であるとしている。注目すべきは、著者がこの概念を、これま

* 北海学園大学法学部准教授（刊行時は立命館大学立命館アジア・日本研究機構専門研究員）

† 立命館大学文学部教授
mot07201@lt.ritsumei.ac.jp

で政党内閣制の理想として想定されてきた二大政党制と一体化した「憲政常道」をその延長上に包含する一方で、「帝国日本全体の経済・産業政策における実行力を示す」ために「植民地高官や各省高等官の『政党化』を断行することによって、国务大臣の導入する政策体系に官僚機構を従属させ」（418頁）ることを企図した政友会型（田中義一内閣）の政党内閣制と背馳する体制であったとしていることである。換言すれば、この「挙国一致」体制という体制概念は、政党による閣内統合、選挙結果と結びついた責任内閣制の原理、官僚機構の適度な自立性の保全と政党による適度なリーダーシップが調和した体制を含意している。この是非の検討は後にして、まずこの筆者の視座を確認しておく必要がある。

第2に、この点と関連して、この「挙国一致」体制という概念を、著者は松方正義、牧野伸顕、平田東助という宮中要職者の権力秩序構想と照応するものであり、憲政会の「憲政常道（両党迭立）という政治体制原理につながるもの」としていることに注目しておく必要がある。著者が「挙国一致体制」を「護憲三派体制」と定義する所以でもある。この観点から著者は、自らの視座を西園寺中心史観からの離脱として、これまでの日本近代政治史の主潮流からの差異化を試みている。

第3の特色として、1920年代における拓務（拓殖）政策と政治権力統合とを明確に関連づけたことである。すなわち、拓殖政策をその一環に組み込んだ田中義一内閣期の産業立国主義の推進こそが、政党による権力統合がもっとも要請される局面であり、同時に政党内閣の矛盾が極大化したという評価がこれに当たる。これを境に政党内閣制の矛盾は、政権を蝕みはじめる。以後、周知のように、浜口内閣、第2次若槻内閣、犬養内閣というように、政民二大政党による比較的純度の高い政党内閣が続くが、潜在的には政党内閣制は崩壊に向かって坂道を転げ落ちはじめていたというのが著者の評価である。「満州事変や五・一五事件などの危機がおとずれる以前から、政党内閣制はすでに構造上機能不全に陥っていた」（418頁）という明言は、それを示す。

このような理解に立った先行研究は皆無であったわけではないが、この局面変化にかなりの紙幅を割いて、近代日本の重要な政策課題である植民地政策と政党内閣の存否と関連づけ、その矛盾が内在的に潜行しはじめるメカニズムを解いたことは本書の一大特色であり、第Ⅰ部と第Ⅱ部の締結点ともなる論点である。ここには、著者が長年業務として取り組んできた中川小十郎（立命館大学創始者）関連史資料整理の過程で得た知見が随所に活かされていることも付記しておきたい。ただし、第三章の叙述は、興味深くはあるがやや細に入りすぎて冗長な感じがしなくもない。もう少し整理して叙述した方が、全体の印象が明晰化するように思われる。

第4に、通常政党内閣崩壊期として捉えられる斉藤実・岡田啓介内閣期の権力統合を統一的な視座のもとに捉えることを意識している点である。著者の設定した「挙国一致体制」という概念によるかぎり、挙国一致内閣とも称される斉藤・岡田内閣は、「憲政常道」からの離脱ではあっても、「憲政」からの逸脱ではない。周知のように、政党内閣の理論的守護神ともいべき美濃部達吉は、満州事変以降ほどなくして、内外情勢の緊迫化に対応するために斉藤・岡田内閣を支援した。著者も基本的にはこれと同等の視座に立つといえるが、美濃部が^{ひっばく}逼迫する内外情勢への効果的対応という見地から状況主義的に斉藤・岡田両内閣を支持したのにたいして、筆者は当初より斉藤・岡田内閣的な権力統合を憲政の常態の範囲に収まるものという視座に立っている点で、美濃部のスタンスとは異なっていると評価できる。

本書の視座の有効性と分析の妥当性

では、本書で提示された視座は、はたして近代日本の権力統合を捉えるうえで有効なものといえるであろうか。これは本書で提起された鍵概念ともいえるべき「挙国一致」体制の有効性を検証することが要となる。上述したように、著者が提示した「挙国一致」体制の含意とは、政党による閣内統合、選挙結果と結びついた責任内閣制の原理、官僚機構の適度な自立性の保全と政党による適度なリーダーシップ浸透という条件すべての充足である。ここでの問題は「憲政常道（両党迭立）」との距離である。著者は、その距離を「一見すると政党内閣制とは対極にある松方—牧野—平田の『挙国一致路線』は、憲政会が主張していた『憲政常道（両党迭立）』という責任内閣制に立脚した政治体制に積極的に接合することができた」（420頁）と巧みに表現しているが、この両者の間には「積極的に接合することができた」と簡単に概括しにくい問題が含まれている。

「憲政常道（両党迭立）」を排斥したくないという著者の思いは理解できなくはないが、「護憲三派体制」と別称する「挙国一致」体制が含意しているのは、やはり連立政権的な内閣の構成であろう。これと「憲政常道（両党迭立）」との間には、無視できない政党の主導力の相違が存在する。1924年5月の第15回総選挙の結果は、憲政会にとって相対的多数の確保という危うい勝利であった（憲政会 151・政友会 105・革新倶楽部 30・政友本党 109・無所属 69）。大勝したのは護憲三派であって憲政会ではない。第1次加藤内閣は、普選法、日ソ国交樹立、陸軍4個師団廃止などそれなりの治績を挙げたが、ほどなく閣内分裂で総辞職を強いられた。吉野作造が、この辛勝のうえに立った第1次加藤内閣の脆弱性を危惧したのは、けだし当を得た観測であった。護憲三派内閣の協調の最大の柱は反清浦内閣の一点であった。こうした求心力に限界のある連立政権（Coalition Government）が、閣内統合を恒常的に維持し、行政官僚に対する主導性を安定的に行使できる条件を備えていたとは考えにくい。内閣がやがて憲政会単独政権へと再編された後も、政友本党と提携して第51議会に臨まざるを得なかったのは、権力基盤の脆弱性を補填するための措置であった。

その後も憲政会（→民政党）内閣の苦難はつづく。加藤高明の死去（1926年1月28日）の後を受けて成立した第1次若槻内閣が、台湾銀行救済のための窮余の策であった緊急勅令が枢密院によって否決され、総辞職を強いられたことがこれである。直後に成立した田中義一内閣が、政党の主導力を強化するために「産業立国主義」の理念のもと、その要ともいえるべき拓殖政策の場でその布石を打つことを画策したのは、この弱点を克服するためであった。しかし、第三章で詳述されているごとく、それこそが政党内閣制の矛盾を極大化したというのが著者の評価であった。その後、民政党内閣（浜口・第2次若槻）が一旦政党内閣の主導性を再興したようにも見えるが、「満州事変や五・一五事件などの危機がおとずれる以前から、政党内閣制はすでに構造上機能不全に陥っていた」という前述の評価に立つかぎり、この時点ではすでに政党内閣は「機能不全に陥っていた」ということになる。

このように考えれば、護憲三派内閣は閣内の統括力という点からみても、行政官僚に対する主導力の行使という点から評価しても、きわめて脆弱な連立政権であったという他はないが、筆者はむしろこの統合力の脆弱性を明治憲法の常態ともいえるべき「挙国一致」を遵守した（せざるを得なかった）ことの結果であるとみる。

しかし、この点を含んだ著者の総括的説明（終章）は、かなり分かりにくい。これは本書の論理構成上のネックともなりかねないので、少し立ち入って検討しておきたい。

「満州事変や五・一五などの危機がおとずれる以前から、政党内閣制を構造上の機能不全」に陥

れた真因を尋ねて著者は、「その最大の要因は、『政党化』による統合方針の挫折に求められる」（418頁）という解を導き出している。しかし結果として「挫折」した統合方針に「田中義一内閣下の政友会」が執着したのは、それ以外に政党内閣の主導力を確保する術がなかったためであり、それが政党内閣の矛盾を深化させた点に政党内閣制の構造的矛盾をみとめるのが著者の認識だったはずである。そうであるかぎり、「責任内閣制という正当性に最大限立脚して『政党化』を当然視し、批判を押し切ることができていれば、政党内閣のもとに官僚を統合することが可能であったように思われる」（418～419頁）という観測は、はたして意味をなすであろうか。

次いで、「ではこうした姿勢を貫けなかった要因はどこにあったのか」（419頁）と問いを掘り下げる著者は、「明治憲法体制が本質的に要請する『挙国一致』の延長上に『憲政常道』が位置していた」（419頁）という解を提示している。「延長上に～位置していた」という表現が微妙であるが、要するに、明治憲法の要請である「挙国一致」の理念（?）が「憲政常道」の徹底を抑止する力として働いた結果、行政官僚にたいする政党の主導力が不徹底なものにとどまったことを政党内閣制の崩壊要因と著者が見なしていることは間違いがない。いわば、「挙国一致」という復元力が、つねに「憲政常道」にたいして抑制的に働くことに原因を求めていると言い換えることができる。

しかし、これは理解に苦しむ議論とならざるを得ない。そもそも政党内閣を崩壊させた真因とは政友会的な権力統合それ自身の内在的矛盾の深化なのか、それとも政友会的な権力統合に対して「挙国一致」への帰服を強いるモーメントが作用したことによるのか判然としないからである。これは、憲法の条文通りの国務大臣単独輔弼制^{ほひつ}を実質的に克服することを企図しながら（政党の力による閣内統一の確立を試みながら）、他方で行政官僚の自立性を保全するという、きわめて微妙な均衡状態を明治憲法の本質的要請として設定することの当否とも関連する問題である。そもそも政策的実行力というそれ自身無視できないモーメントを導入すれば、必然的に田中内閣的な権力統合が不可避となるというのは、現実問題であるとともに、著者の権力統合論的見地からの理論的想定でもあったはずである。著者が「挙国一致」体制を保全しようとする主体を牧野伸顕ら宮中勢力、そして時に天皇に求めていることには、自らが描いた図式を現実のアクターの意向と関連づけて補強しようという著者の意図が看取できる。

現実に戻ってみれば、政友会のように行政官僚にたいする主導力を行使しようとすれば、たちどころに行政官僚の反発を買うのは著者が検証している通りである。一方、「挙国一致」の要請に準じて政党の主導力を閣内統一だけにとどめて行政官僚の自立性を放置すれば、政党内閣の効能は限定的なものにとどまる。要するに、いずれに転んでも行政官僚を効果的に統御することは困難といわざるを得ないのである。そうであるかぎり、「憲政常道」の趣意が「挙国一致」の理念に阻まれていなければという理論的想定は意味をなさないのではないか。そもそも、行政官僚の自立性を承認したうえで、文字通りの「挙国一致」が成り立ちうるのは、例えば対外的危機が極度に急迫して強力な危機管理が求められるような特異な事態であろう。

本書を読むかぎり、著者が相当苦慮して政党内閣の成立から崩壊までを見通す論理的枠組みの構築に挑み、「挙国一致」という概念を柱にその明晰化を試みたことは了解できるが、やはり上記の^{かんせい}陥穽は意識しておいた方がいいように思われる。

やや酷に失するコメントになった感もあるが、著者ならば、この難題に対する高次の解答を提示してくれるであろうことを期待して筆を置きたい。