

【論 説】

第二次若槻内閣期における議会政治の擁護

原 田 伸 一

目 次

序

I. “浜口政治”の継承

A. “浜口政治”の特色

B. 「協力内閣」における“浜口政治”

II. 信頼回復と自己改良

A. 議会政治改革

B. 選挙制度改革

III. 「協力内閣」による政党指導の強化

A. 政党勢力の結集

B. 政党内閣の強化

結

序

第二次若槻内閣は政友会、民政党による二大政党体制のさなか、1931年に民政党単独内閣として発足した。浜口政権との連続性をもち、平和外交と行政改革および財政健全化策を標榜し、元老・重臣をはじめ官僚勢力との協調的関係の維持に努め、政権の命脈を保つことを目指していた。内閣の時期は普通選挙の実現が決定的となった1924年以降、政友会と民政党の二大政党による政党内閣期の末期、すなわち5.15事件（1932年）勃発の前年にあたる。首相の若槻礼次郎は、民政党前総裁の浜口雄幸が東京駅で暴漢に襲われた傷がもとで国会に登院できなくなったことを受けて、党幹部からの要請を受ける形でその後を襲った。1927年、この年に発生した金融恐慌により経営危機へと陥った台湾銀行を救済するために枢密院へ緊急勅令の發布を諮

第二次若槻内閣期における議会政治の擁護（原田）

詢したが受け入れられず、退陣してから4年、若槻礼次郎にとって二度目の組閣となる。内閣の陣容は前政権である浜口内閣を踏襲する形となり、ほとんどが留任となった。その基幹政策も同じく前任内閣を継承し、井上準之助の金本位政策・緊縮財政の堅持、そして幣原喜重郎の対中国融和外交・国際連盟協調主義の二枚看板を擁し政権をスタートさせた。第二次若槻内閣は内に金融資本家の意を汲んだ金融政策と、政友会政権が残した放漫財政の是正をはかる財政再建論を主張し、外に政友会田中義一政権による対中国“サーベル外交”を転換して、日本軍部の大陸進出に疑念を抱く米英ソとの交渉を通じ、国際的な対日批判の集中を回避するための外交的配慮に努めていた。田中内閣での不戦条約締結、つづいて浜口内閣における軍縮条約締結の中で、中国を舞台にした軍事的衝突は極力抑止し、国際平和の実現に協力することは、いわば、政党内閣が国際社会に向けて世界公約を結んだことに等しかったのである。

そのような国際協調への理解の上に、民政党内閣は金融政策の国際化とも言うべき金本位制を導入し、その準備のため行政における全面的な支出の見直し、殊に軍事予算の削減を断行した。財政再建路線は、国民生活にも「痛みを伴う」のであるが、国民は「十大政綱」という民政党の政権公約に満足し、軍縮と国際協調、金融改革、財政再建という政府方針に支持を与えた。それらの政府方針に対する国民的支持の確立という形態の完成は、さながら民意と議会、そして政府が縦一本の線に結ばれた議会政治の様態をみせるようだった。また、明治憲法制定以後（1889年）、政党の政治進出を阻んできた非選出勢力（軍部、枢密院をはじめ、官僚機構や貴族院、また元老も含め）を、主に選挙結果に基づく民意によって抑え、政党を中心とする統治機構の擬似的再編が進んだことも大きな変化であった。浜口内閣及び第二次若槻内閣発足当時において、戦前における政党内閣のある理想的像が存在していたと言えよう。議会政治の深化、政党内閣の発展、国際協調への努力から、第二次若槻内閣誕生の1931年には政党内閣はほぼ頂点にまで到達していたと考えられる。

その頂点を極めつつあった政党内閣は、それから1年余りのごく短期間で政権の座から退くこととなる。以降、挙国一致内閣、軍部や革新官僚の統制が強化される内閣に推移するにつれ、政党は政治の主役から交替し、議会共々、行政の補助的機関へと転落し、ここに国家権力の暴走を食い止め国民の権利を護るべき立憲体制の一角は崩れ、終局大戦に到ったことは周知のことである。ただ、政党は自己の転落を傍観していた訳では無い。以下に述べる30年代の危機に対応し、議会政治を擁護し、政党内閣の進展に努めるべく、党人政治家たちが中心となり、政友会・民政党による二大政党の大連合が第二次若槻内閣の折、発案され運動の実体化をみるに到った。その目的は政策協議を一旦棚上げした大連合の形成であり、政党勢力の結集により非選出勢力との対抗を図り、議会政治改革および選挙制度改革を通して政党政治の体質を変え、延いては政党内閣の継続を実現させることにあった。この大連合構想は、政党内部に深刻な亀裂を招き、「明治憲法体制下」のキャリアを有する官僚勢力・財界に近いグループと、官僚経験を持たないいわゆる「根っからの政治家」のグループとの間の分裂を引き起こした。ここに党を純化して「改良した」政党政治を推し進めようとする流れと、急速な変化を嫌い、財閥や国家機構と密接に関わる既成政党部分との分化が明瞭となり、結局は後者が主流となって構想は頓挫する。

「根っからの政治家」である党人政治家は30年代の危機に対し、いかに政党内閣を継続し、議会政治を擁護しようとしたのか。第二次若槻内閣期(1931.4-12)は政党内閣の頂点であるとともに、転落への一步でもあった。この転換点にあって、では彼らが大連合の形成を考えた背景とは何か。そして政党大連合の意義をどのように捉えていたのだろうか。

1930年代に入り、それまで国家の内外に鬱勃として起こりつつある危機に対しての認識は、時として一度にそれらを顕在化させることがある。1928年満州某重大事件の発生は、満蒙における関東軍の実効支配を確立する謀略であったが、これは31年9月の満州事変へと連なる“前兆”となり、29年10月24日の「暗黒の木曜日」は、世界恐慌として翌年には昭和恐慌を引き

第二次若槻内閣期における議会政治の擁護（原田）

起こす遠因に、そして31年3月に決行予定とされた軍事クーデターは同年10月にも同様の政府転覆を計画させるに到る。このような連綿とした、潜在的な危機が“一体化した危機”のように発現したのが、31年9月以降であった。9月18日の満州事変の勃発は国際連盟外交を困難にし、9月21日の英国金本位制離脱は昭和恐慌下の日本経済に打撃を与え、10月17日発覚の十月事件はクーデターによる政変の到来を予期させた。如上の外交の危機、経済の危機、クーデターの危機が政党政治への拒否を意味するのであれば、政党内閣はもとより議会政治の根幹をも揺るがしかねない。順調に発展を遂げた政党内閣にとってこの時期、一つの正念場が訪れていた。政党政治は日露戦争（1905年～）後格段の発展を遂げた。そして官僚を政党化することにより政権担当能力を身につけ、1920年代半ばより二大政党制を慣行上生み出すことに成功していた。加藤高明内閣の結成（1924年）から第二次若槻礼次郎内閣組閣（1931年）までの約7年は慣行的に衆議院が貴族院に優位し、選出第一党が政権を担当する「憲政の常道」が確立する¹⁾。さらに二度の普通選挙を執行するに至り、二大政党による政党内閣制が緒に就き始めていた。その成熟しつつある政党政治が、3つの危機を“一度”に被る。危機の連鎖が勃発する1931年9月以降は、政党政治にとって重大な局面を迎えていたと言えよう。

このような政党政治にとっての重大危機、言い換えれば議会政治の帰趨を決する時期において、二大政党制下の政党政治の枠組みを超えた連立内閣論が提起されるのは不自然なことではない。国内外の政治的危機が昂進するに及び、一党単独政権では任に堪えないとされる中では、二大政党制を暫時棚上げし、立憲的独裁の道を選ぶのを良しとするのは本邦に限らず、それに先んじること数ヶ月、英国「国民協力内閣」の結成が31年8月に成ったことでも明らかである。マクドナルド挙国内閣成立より遅れてその年の11月、現職の内務大臣で党人系議員の代表者であった民政党幹部安達謙蔵は、それに倣いつつ、二大政党による巨大連立、すなわち「協力内閣」の提唱を突如声明する。「協力内閣」運動は、当初、干天の慈雨のように歓迎する者が多

数を占めたが、政権政党民政党内の意見対立が激化し、両党連立の受け皿が失われて以降、連立協議は頓挫し、頼みとした元老・重臣からも慎重論が出て、結句「協力内閣」論は実体を見ず、挫折した。

十分な熟議もなく、また有権者の理解と納得が定着するより前に進められようとした安達の「協力内閣」論は、失敗のための拙速な意見として等閑にされがちである。また、「協力内閣」の目的を、安達の政治的野心を満たすためとした、議会政治や政党政治の進展と無関係である点を指摘する声もある。

しかし「協力内閣」論では、当時巷間に流布された「ファシズム」や、「安達総裁の親軍政治」を目指した訳でもなく、純粋に政党政治の擁護、言い換えれば議会政治の擁護を目的とした、政党政治再生運動とも言うべき性質を持っていた。例えば「協力内閣」の結成は、衆議院の地位と力を高めたであろうし、非選出勢力の容喙を抑えて明治立憲体制下の分権体制をも克服したであろう。そして議院内閣制的慣行を確立させながら、国内外の危機に対処することが出来た筈である。つまり政党内閣の危機にあって「協力内閣」論はそれを処するほとんど最後の機会であった。

その理由の第一として、「協力内閣」が“浜口政治”を継承する可能性を有していた点が挙げられる。“浜口政治”とは29年から31年にかけて民政党内閣を率いた浜口雄幸首相の政治方針、態度を指す。浜口首相は「議会政治中心」を標榜し、「十大政綱」に見られるような国民の政治的判断に信頼した姿勢を打ち出していた。また、浜口は他の国家機関に対し、政党が強力な指導力を発揮できるよう尽力した。その代表的な例が、ロンドン海軍軍縮会議における浜口民政党の枢密院と軍部に対する“圧勝”である。浜口は政権公約で軍縮の実行を国民と約束し、国民世論を背景に枢密院、軍部の反対を押し切って条約締結に漕ぎ着けた。このことは分権体制下において、議会を根柢とする政党が他の国家機関を抑えて中心的指導を為した実例であると言える。浜口政権時は戦前政党政治の頂点とされることが多いけれども、その正当な後継者として「協力内閣」は期待されたのである。第二は、政党自らが自己改良出来るか否かの点にあった。1927年に最初の普通選挙が執

第二次若槻内閣期における議会政治の擁護（原田）

行われて以来、汚職や疑獄事件が相次ぎ、議院内では党派的对立が先鋭を極め、暴行事件を頻発させる事態を生んでいた。言わば失った信頼を取り戻し制度強化を図らなければ、政党は国民世論からたちまち見限られることになる。つまり、国民からの信頼回復のため、議会政治を制度面から見直す必要に迫られていたのである。また、中選挙区制の是非や比例代表制の導入を始め、普通選挙の結果を受けた選挙制度是正にも対策が急がれていた。「協力内閣」で議会政治の自己改良が適切に図られるか否かが、政党内閣存続の鍵となったことは言うまでもない。第三は政党勢力の結集である。満州事変以降、非選出勢力が政党批判を強め、機に応じて干渉的態度を示すことが顕著になった。二大政党は政党連合を形成しそのような干渉から政党政治を護る必要があった。第四は政党の執政能力の問題である。外交の危機、経済の危機そしてクーデターの危機を前に第二次若槻内閣は十分な指導力を発揮できなかった。危機に対処する態度として、政策の転換が訴えられたが柔軟にそれは行使されず、遂には単独政権の不可を政権内から運動されるに到る。「協力内閣」は、政党内閣のリーダーシップを回復させながら、政策の一本化を図り、連立効果の実を上げる目論見を持っていた。

以上のように、「協力内閣」は議会政治の擁護と結びついた、政党政治の復権運動であり、またその実現性が期待される政党政治の具体的救済案であった。本稿では「協力内閣」の可能性を整理し、その後の議会政治存続についての意義をまとめたい。

I. “浜口政治”の継承

A. “浜口政治”の特色

「協力内閣」が浜口内閣の政治的姿勢と方針を継承する意義は何か。それは「協力内閣」によって、“浜口政治”の再興が期待された点である。“浜口政治”には政党政治の発展に加え、議院内閣制的慣行を政治制度として確立させるねらいがあった。「協力内閣」はその後継者として政党内閣の復活を

希求したのである。では浜口内閣の政治姿勢とは何であったか。

その政治姿勢の特色として第一に、国民世論の重視が挙げられる。浜口は政党内閣の基本姿勢として、「憲政の運用は最も公明で、輿論の大勢に従うべき」²⁾であり、「政治は最高の道德」で「政治を行う者が道德を規準とする責任を明示」³⁾されるべき点を強調する。これは前任の政友会田中義一内閣の諸政姿勢に対する裏返しとも見受けられるが、その後の浜口の言論から一貫した姿勢であることが分かる。例えば、総理大臣就任に際し、「言論機関の後援」を訴え⁴⁾、国民に対し「将来発展のために一時の苦痛を忍べ」と呼びかける一方⁵⁾、「綱紀肅正を図り、（田中内閣で傷つけられた）政党政治の信用回復」を進めるべきと唱え⁶⁾、その為の世論との関係をたびたび重視している。国民世論と向き合う姿勢で代表的なのは、「十大政綱」の提示である⁷⁾。「十大政綱」とは民政党が「累次発表したる綱領、政策等を綜合した」ものであり、「最も緊急を要すと認むる諸点を明にし、之が実現を期す」とされた⁸⁾。浜口民政党内閣ではこの「十大政綱」を第17回総選挙の執行の前にして、政権公約との形から国民に広く宣伝、流布せしめた。浜口の著書、『強く正しく明るき政治』で「立憲政治下に於ける政戦は極めて簡単である。即ち政策を掲げ、言論文章を武器として国民に訴ふる外に手段はないのである」と浜口自身が喝破するように⁹⁾、「国民の総意によつて政界の浄化を計る可き」との¹⁰⁾、政策提示と言論戦による政権所在の決定を国民の審査に委ねる意図が持たれていた。すなわち、政党の政策の争いを常態化させ政治の公明性を高めるとともに、国民の意志が正確に議会政治に反映されることが期待されたのである。従って“浜口政治”の特色は、民意の説得を第一義とした真に国民から支持を受ける政党勢力の地位向上と、議会政治に民意を積極活用するための試みでもあった。

“浜口政治”の特色の第二は「議会政治中心」の態度を示したことである。明治憲法体制下では、各国家機関は分権的、水平状態に置かれ、立法府も天皇の立法権に付属する協賛機関としての地位に留められていた。従って立法機関が他の国家機関に優越するには、それなりの根拠が必要とされたのであ

る。また政党内閣の時代には、時としてその他の国家機関が議会勢力を掣肘する場面も珍しくはなかった。第一次若槻内閣が枢密院の抵抗にあって総辞職に追い込まれたことを始め、続く田中内閣でも貴族院から内閣弾劾決議案を可決され、政権運営に打撃を与えられていた¹¹⁾。このような国家機関の政治化の進行は、批判の対象とされ、美濃部達吉は枢密院の政治的態度を「国家の前途ためにわれわれをして深憂に堪へざらしむる」として¹²⁾、内閣の進退にまで積極関与しようとする国家機関の行き過ぎた態度を戒めている。その政党内閣の命数は、政変が発生するたびに嘴を入れようとする議会外勢力への対策次第とも言えた。このような非選出勢力からの容喙を防ぎつつ、議会が他の国家機関に対し相対的優位を確立することが、政党政治の将来性を計る上で重要な課題となっていたのである。浜口はこの問題に対し、国民との約束である「十大政綱」の実行を貫徹することで、その目的を達しようとしていた。政党内閣と他の国家機関との関係上、最も激烈な対立を生んだのが、ロンドン海軍軍縮条約の締結に関してであった。浜口民政党はかねてからの軍宿条約調印の方針を明らかにして、1930年2月20日投票の第17回総選挙を戦い、大勝を収めた。この勝利の下、浜口内閣は海軍、枢密院などの抵抗を押し切って4月22日、ロンドン海軍軍縮条約を締結する¹³⁾。浜口は軍縮条約調印の目的を「国民負担の軽減と平和親交の関係を増進する」ことを明言し¹⁴⁾、なおかつ次のように言い切った。

「犬養君の御質問に御答致します。第一には軍縮の問題に付て此度我が全権が調印を致した、あの条約に記載してある帝国の兵力量で、果して国防の安全が出来るか、其責任が取れるかと云ふ御質問であります。御言葉の中には海軍々令部長の声明云々と云ふことを申されました。併ながら議会に対する国防上の責任は飽迄も政府が之を負ひます。私責任を以て申します。此度の帝国議会に対する国防上の責任は政府が之を負ひます（注：下線引用者）。此度協定を致しました条約案に記載を致してあります帝国の保有勢力に依って、帝国の国防は極めて安固であると云ふことを責任を以て申します」¹⁵⁾

浜口内閣が軍縮条約を調印した後の帝国議会において、政友会犬養毅総裁の質問と懸念に対し、浜口は軍縮条約締結に関する政府の責任を議会に対して取ると明言しているのである。つまり浜口内閣では、軍縮成立の恩恵を国民に与え、平和外交による国際秩序の安定を保障するとともに、それと対立する軍部や枢密院に対し、国民世論を背景にして責任政治の所在を明らかにしつつ、議会優位の姿勢を明示しようとしていた。この姿勢は、坂野潤治氏によれば「分権的な明治憲法にそれぞれ法的根拠を持つ海軍軍令部と枢密院とを総選挙の結果を背景に内閣が圧倒しようとする姿には、明治憲法下における政治的民主化の極限を見出すことが出来る」のであり、この当時においてデモクラティックな一面を伺うことが出来る¹⁶⁾。“浜口政治”の第二の特色である「議会政治中心」の姿勢とは、政府が議会に責任を負い、他の国家機関に対する優越を慣行的に生み出す姿にあった。「十大政綱」にみられる民政党および政友会による政策の競合は、やがて議院内閣制の誕生をリードする筈であったのである。

「協力内閣」は、以上のような浜口内閣の政治姿勢を継承しようとしていた。「協力内閣」が実現すれば、国民世論を味方に引き入れながら政党主導による指導体制を構築する可能性があった。「協力内閣」の流産によって、戦前政党政治におけるデモクラティックな様相が再現されることはほとんど困難となったのである。

B. 「協力内閣」における“浜口政治”

何故、“浜口政治”の継承が「協力内閣」に期待されたのだろうか。それは「協力内閣」が民政党党人系議員によって進められたからである。党人系は党務に明るく議会に根拠を持つ議員集団であったので、「国民世論の重視」「議会政治中心」と言う浜口内閣の政治姿勢面の継承が容易であった。一方、民政党官僚系は浜口内閣の政策面の継続を強調し、いわゆる井上財政と幣原外交の固定化を深めていた¹⁷⁾。党人系は経済不況、外交不安による国民世論の反発を受け、浜口政権以来の政策の転換を考えるが、官僚系はそれに激しく

第二次若槻内閣期における議会政治の擁護（原田）

抵抗した¹⁸⁾。結果、党人系は議会政治の危機を前提に、議会政治の復権を打ち出し、「協力内閣」運動で、党内の官僚派の切り離しと、政友会との連携を図る道を探るのである。

次に「浜口政治」の特色である「国民世論の重視」「議会政治中心」の態度が、「協力内閣」のどこから見出すことが出来るのかをみてみたい。そのうち「議会政治中心」については第Ⅲ章に譲るとし、こちらでは「国民世論の重視」のみ触れる。浜口の世論政治は、例えば政策・政綱、演説などを掲載した書籍の頒布、政策説明を記したリーフレットの戸口配布から¹⁹⁾、マス・メディアを意識した点が明らかである²⁰⁾。それは、誕生して間もない新メディアであったラジオを活用したことに現れており、浜口が国民との直接対話を望んだ姿を伺うことが出来る。「国民世論の重視」は、普通選挙制と二大政党制への移行と深い関係がある。多数の有権者を前に、世論との直接対話は自党支持を訴える重要な機会であった。そしてその政治の双方向性にいち早く気づき、それを実行に移したのが浜口であった。「協力内閣」運動では、マス・メディアの利用について、安達がそれを効果的に用いようとしていた。1931年11月15日付け『東京朝日新聞』夕刊（「連立内閣へもがく両党」）には、かねてよりの連立内閣の噂が紹介されたが、安達はその噂について、段階的に、直接記者に向けて真実を語ったのである。それはまず11月9日の「協力内閣説に敢て反対しない」との声明であり、そして21日の「協力内閣声明」であった。安達が一度に「協力内閣」を言明しなかったのは、運動の基盤醸成を待ちたかったのが本意であるが、国民世論に対し関心を次第に惹起せしめ、運動の有効性を説得できるタイミングを計っていたのが実のところであろう。また、安達の同士の存在であった民政党富田幸次郎総務と、政友会久原房之助幹事長は12月10日、政民の「協力内閣」協定書を報道向けに提出するが、これは運動がマス・メディアの影響力を待みにして「協力内閣」に対する国民の賛意を得ようとするものであった²¹⁾。要するに「協力内閣」は、運動の沈静化と反対勢力の囲みにあって、状況不利にある局面の好転をメディアに賭けたと言っても良い。運動を終始有利に導くべく、「協力内閣」

論者はマス・メディアを通じ世論を味方に付けようとしていた。また一つ付け加えるとすれば、世論を意識した政治の透明性重視の点である。浜口は「立憲政治」を公明正大な政治になぞらえたが、安達謙蔵も、「公平性」「公然性」を無視したりはしなかった。既述の安達のメディア戦略が奏功してか、11月24日付け『東京朝日新聞』に次のような論評が載った。

「普通ならばいはゆるせ踏み駆け引きの予め盛んに行はるるを一切省略して、最初から率直にその所信を世間に問うたのは、この運動を公明ならしむる上において、はなはだよい」

また同様な評を、蠟山政道や大山郁夫も寄せている²²⁾。新聞紙上に現れる「協力内閣」評は大体において好評であった。とくに『読売新聞』は運動の経過を好意的に報道し、「協力内閣」に対しての賛意を包含する様にも見受けられた。「協力内閣」はこのような政治的公平性の獲得に成功していたのである。

Ⅱ．信頼回復と自己改良

A. 議会政治改革

1930年代はじめの政党は、議会政治不信を前にして、政党自らが議会政治改革を進める必要があった。ことに「協力内閣」は、内外の危機の高まりと非選出勢力の台頭を目前にして、軍部を中心とする非政党内閣の形成に警戒し、議会政治改革に本腰を入れていく。この政党の危機感を代表する「協力内閣」の議会改革は、総じて議会政治の擁護へ進む筈であった。

1920年代より議場における政党の争いが激しくなって、それはしばしば議員や院外団が入り乱れての乱闘に発展した²³⁾。この院内暴力の傾向はエスカレートしていき、反対党の攻撃演説をなした議員が議場で殴打される事件が相次ぐ。この議会騒擾の様子を美濃部達吉は次のように評する。

「議會に於ける議事の狀態に至つては、人をして殆ど絶望の感を抱かしむるものが有る（略）殊に最近に於ける幣原首相代理の所謂失言問題に

第二次若槻内閣期における議会政治の擁護（原田）

至つては（略）他の過失に乗ぜんとする言ひ掛りに過ぎぬ。況んやそれが為に数日に亘り暴力を以て議事の進行を阻止し、終に議院内に於て殴打乱闘、流血を見るに至つたのは、沙汰の限りと評するの外は無い（略）議会の斯かる状態に対して、連日の新聞紙がこれを侮蔑し罵倒し嘲笑して居るのも、不思議ではない」²⁴⁾

31年2月3日、浜口首相の代理を務めた幣原喜重郎の“失言”による院内乱闘を辛辣に評したのだが、「新聞紙の侮辱、罵倒」は議会政治へのマイナスとなり得た。かつて議会勢力の伸張に期待をした美濃部からすれば、慚愧に堪えなかったであろう。議会は誰が見ても醜惡な闘争場に墮していた。次に院内から、院外に目を向けると、政党政治にとっての危機感が直近に迫りつつある様子が分かる。今度は政友会党人系の重鎮、岡崎邦輔の評をみてみたい。

「政党に飛び込む勇氣のある官僚はよろしいが、初めから構えて政党を否認しつつ蟠居している官僚がある（略）それから一方には片山君のような人（引用者注：社会民衆党の片山哲を指す）が勢力を張ってきて、その無産党が既成政党を否認して鋭氣（ママ）を養っている（略）一方にはそういう力と、一方には官僚の蟠居している力とある。この両端の勢力をみのがしてしかもこの行詰まりたる時節に際し既成政党は何をしているのかということになると、大なる問題となるのである」²⁵⁾

つまり、選出勢力においても無産党の発展となれば議会勢力の結束は難しく、また官僚勢力の抵抗が予想される中では既成政党の立場はますます危うくなるであろう。そして、外交政策如何によっては軍部の発言力が強化され、その危機感是否応なしに高まることが予想された。以上のような議会不信の昂進、議会勢力の分化、そして官僚勢力の蟠踞が現実化する前に、政党勢力は議会政治の復活に努めなければならなかったのである。

では当時どのような議会改革案が提示されていたのであろう。学界の見解と、政党人の改革案をみてみたい。

まず蠟山政道の議会改革案である。蠟山は初めに議会の行き詰まりと政党

政治の破綻とを前提に置き、その原因を議会政治の精神に乏しい政治家の責任と、議会の権能と機能の弱さを指摘する²⁶⁾。また、外交、財政そして社会問題が議会によって十分な議論を得ず「民衆化」していないことにも苦言を呈する。そこでまず「議会制度の補強」として、1) 議会権能、機能の拡大強化、2) 政党政治の権能と機能に一定の制限を与えること、3) 選挙区制の大改革の3点を挙げる²⁷⁾。1) は法律上認められていない外交条約の審議権などを議会に付与することを訴え、それとまた議員の素養の低さや会期が短い点を問題にしている。2) はこの強化とは逆に、政党政治に制限を加えようとの提言である。政党内閣の政務官制度の濫用や、公営企業に対する行政権の発効、ことに鉄道などの公益事業への許認可事項に政党腐敗の根拠を認め、その是正を訴えた。そして具体的な議会改造方針として、(1) 議場統制に関する議長の権威強化、(2) 懲罰事犯の裁定機関の設置、(3) 議員の個人的活動を認めること、(4) 会期延長の具体的方法を検討すること、(5) 委員会制度の改革、(6) 議会外に於ける組織されたる経済的勢力の統制、(7) 貴族院の根本的改革を提案した²⁸⁾。(1)、(2) は先に見た乱闘国会、党争の場としての議会統制の方途であろう。「他の過失に乗ぜんとする言ひ掛け」と美濃部が論評したように、議会は本質的に本来の職務である予算案・法律案の審議から離れて他党攻撃の場所となりつつあった。蠟山は、先に見た議会政治の精神に乏しい、責任感の希薄な政治家との見解から、これらを提起したのであろう。(3) は政治家の資質向上に、(4)、(5) は議会の権能、機能の拡大強化に対応する。そして(6)、(7) は、議会を掣肘する勢力への牽制である。すなわち(6) では、反議会的勢力の活動を抑え、それらを議会の下に置くことが要諦とされた。枢密院や軍閥などに加え、産業資本家連盟や金融家団体など経済的利益追求の組織的運動が形成される中で、それらは次第に内閣牽制の勢力に変じつつあった。蠟山は経済的勢力の台頭を前に、調査会などの類を一掃し、経済会議の設置と言った大規模機関に再編することを提案している。それは「今日の経済的行動を立憲化する」との言葉が表す通り、議会対抗勢力を議会政治の下で統制することを意味していた。(7)

第二次若槻内閣期における議会政治の擁護（原田）

は貴族院を衆議院の下に置くことの提起である。貴族院はたびたび衆議院通過の法案を審議未了として廃案に追い込み、たびたび政党と対決した。政党政治の確立を期すのであれば、貴族院の政党化、言い換えるならば衆議院の優越を定めなければならない。蠟山は貴族院を「第二院」と位置づけ、「衆議院の優越の下に立たしむると共に、その欠陥を補正する役目を帯はしむること」として明らかにするとともに、貴族院議員の選出を衆議院議員による間接選挙と若干の職能代表制を採り入れることを主張していた。これとはまた、美濃部達吉は議会改革について議員立法の少なさを問題視した。第五十八議会後、政府提案のすべての法律案が議会通过したことに對して議員立法が一つも成立しなかったことを評し、議会在「本来の職務である立法および予算に関する議決の権能」が失われている点を強調し、議会の権能と機能強化を訴えた²⁹⁾。

次に政治家の議会改革意見である。議会政治改革に積極的かつ具体的な提言を行った議員として、清瀬一郎と山道襄一の二人を挙げてみたい。1931年当時、清瀬は革新党所属の議員であり、法律家出身者として制度改革に意欲的な提言を行っていた。また山道は民政党所属で、「協力内閣」運動当時、幹事長職の重職にあった。この二人は32年、安達謙蔵を総裁とする「准革新的」政党、国民同盟に参加をし、二大政党制の在り方等、政党政治の根幹を組み替えていく立場を代表していくこととなる。清瀬は議会改革案を次の8点にまとめた。1) 議国会期延長、2) 臨時議会召集請求権を認めること、3) 自己提案の法案説明および質問を他院でも出来るようにすること、4) 言論封鎖動議を廃すべきこと、5) 全院委員会を活用すること、6) 交渉団体体制を改革すべきこと、7) 党議拘束を緩めること、8) 議場では党首が第一線に立つこと、である³⁰⁾。要するに清瀬は議会の現状を、3ヶ月と短い会期に問題を見出し、1), 2) でその指摘を行いつつ、3), 5), 7) のように政治家の議会での行動を拡大することを求め、「党弊」や「政党腐敗」とされる慣行を4), 6) で改め、英国議会のフロントベンチに範を取って党首自らが議論を率先する態度を8) で奨励している。山道の場合も、議国会期延長を「議

会革正」の重要項目に挙げていた。山道は「会期を延長して議案審査に十分な時間を与へ、与党が無理押しをして議事の進行を計つたり、反対党が議事の妨害によって、会期中議案審議を未了に終らしむるの策に出ると云ふが如きことのないやうにしたい」と意見を開陳しつつ³¹⁾、全院委員会や常設委員会を活用し、大臣や事務官を除いた議員自治の場とすることを提唱する。また、議場の統制と秩序を維持するため、英国式のフロントシートを設けて、質疑応答や討論を行い、議案と無関係な「非効率」な政府委員の排除を求めている³²⁾。両者の意見の共通点は、議会会期の延長であり、全院委員会の活用や議員立法の成案化を通した議員個人の役割向上と、議場の秩序維持の為の党首をはじめとする幹部によるフロントシート着座で議会の統制を回復させることであった。上述のように、山道と清瀬は「協力内閣」運動後、国民同盟に所属を移す。彼らは党籍変更後も上記の議会改革案を持ち、主に議員立法成案化に力を尽くしていく。それは政党内閣の瓦解の後、非選出勢力の政治進出が目立つ中での議会の孤塁を護ろうとする試みであり、彼らの議会改革意志は「協力内閣」によって実現される筈であった。以上、1930年代前後における議会改革論をまとめると、会期延長、議員活動の拡大、政党腐敗の慣行の中止、議会外勢力の統制、貴族院改革などが提起されるに到る。このような改革機運とともに、議会勢力は体制を立て直し、非選出勢力による干渉を斥け、立憲体制下において議会が優位な立場を占める改革実行の好機を得た。そして議会改革に「革新的」な清瀬や山道ら「協力内閣」に近い議員の存在がそれらを牽引すると期待されたのである。

B. 選挙制度改革

1930年前後、選挙制度についても議会政治同様、改革案が示されるに到った。普通選挙が二回執行されるに及び、選挙の在り方が広く議論されると共に、その問題点にも焦点が当てられた。とくに二大政党下における選挙実態に対し、批判の声が次第に高まるようになっていた。「選挙は買収に依らなければ当選は難しく、選挙に勝利するためには政府の権力は濫用され、内閣

の交代の度に、地方長官をはじめ多くが更迭される」³³⁾との現状は政党不信、ひいては議会への信頼性を失わせる失望を招き始めていた。政党はその不信を拭い、信頼回復を図るため率先して選挙制度改革に努めなければならなかった。何度と繰り返すことになるが、改革が不十分な結果に終われば、政党政治は他の政治勢力によって引導を渡されるであろう。政党政治の信頼回復を目指して、政党側からは民政党所属の斎藤隆夫のように「立憲政治」を高めることが求められた。斎藤によれば「立憲政治」とは「陰謀や暴力ではなく、国民を背景とする政権競争」であり³⁴⁾、選挙を純然たる政策の争いと規定することを意味した。それは同時に「政党及び議会に対する信任は日一日と失墜して国民の大勢」となり、「不満の声と革新の要望は社会の上下を通じて鬱勃として動きつつある」状況への対処を含んでいた³⁵⁾。また斎藤と同じく民政党所属の江木翼は、選挙制度の実態に目を向け、比例代表制の導入を提案する。ここでその目的を、1) 選挙人の意思を正比例に議院に反射複製すること、2) 選挙人に選択の自由を与えること、3) 金銭権力の圧迫から離脱させること、4) 各党派の有能な党員を確実に当選させることとし³⁶⁾、選挙制度改革が政党の信頼回復に寄与することを主張している。では、江木の描く比例代表制とは何か。

江木の主張は、単記移譲式比例代表制を採り入れることである。単記移譲式比例代表制とは、予め候補者全ての名前が印刷された投票用紙に投票者自らが自由に順番を選考出来る方式であり、選挙区における得票数と当選数とを比例させる効果があった。江木が比例代表制を主張した背景には、1924年までつづけられ、その後も復活が検討された小選挙区制への批判がある。江木によれば小選挙区制の難点は、1) 無代表投票の多いこと、2) その結果、選挙が不公正になること、3) 政府の選挙干渉が行われやすいこと、4) 金力による不法活動が形成されること、5) 知名人が落選しやすいことであり³⁷⁾、多額の選挙資金を必要とし、選挙干渉を招きやすく、しかも死票を多く生み出す点に問題があった。すなわち小選挙区制は国民を代表する議会選挙に相応しくないと判断をする。それは「(注：引用者、もともと選挙制

度とは）国民を写真する写真機であり地図を精確に示す測定器であるが従前行はれた幾種もの器械は精確でないばかりでなく大なる誤謬を現はすことが発見せられたのである」³⁸⁾との言葉に現れる通りである。また江木は、政党政治が持続していく上で国民の意思が正しく代議政治に反映されるべき点を強調する。田中義一政友会政権における鈴木喜三郎内務大臣の選挙干渉および「議会中心主義批判発言」への批判の声に対し、江木は「政府の圧迫が国民の自由意思を妨げた事が大きな動機となつてゐるやうである」と評す³⁹⁾。つづけて、議会政治が政治の中心となるべく「国民の総意が有りのままに反映し、全写真が何等の不平等、何等の不整形なしに出来てこそ始めて真に国民の写真たる議会政治が実現するものと云へるのである」⁴⁰⁾として、「国民の意思を有りのままに数字的に議会に反映するには何としても比例代表でなければならぬと思ふ」⁴¹⁾と比例代表制の正当性を強調している。つまり江木は、議会中心主義を前提に、代議政治の徹底には正しい選挙が必要であると国民の意思を尊重、反映出来る方法として比例代表制を位置づけているのである。いずれにせよ、浜口民政党の政策面における中心的人物が、議会政治と選挙制度の関係性に国民の意思の重視を置いていたことは特記すべきである。単記移譲式比例代表制の採用により、有権者の選択の範囲が広がり、選挙費用が抑えられ、死票が減じ、それによって選挙でみられた個人の争いが主義の争いへと変わり、その為買収が減り、小選挙区制のような政党の代表独占は起こらず小政党も議席を得、「国民の真個の意思真個の発言が議会に反射さるること」が実現することこそ、江木の「立憲政治」の理想像であった⁴²⁾。

ただ、このような江木の選挙制改正案にも問題はある。森口繁治は比例代表制案自体の問題点として、有権者が理解しづらく、制度として複雑すぎる点を指摘する。「其最も熱心なる賛成者が多くは理論家乃至学者」であつて、制度導入が進まないのは「一般大衆の無関心が其最大の原因」としている⁴³⁾。このような批判を前に、江木の選挙制度案を改良発展させようと努めたのが斎藤隆夫であつた。斎藤は、大選挙区制（いわゆる中選挙区制もこ

れに含む）における単記投票制にある程度満足を示しつつ、「其欠点を補はんとする」比例代表制の採用を江木と同様に取る⁴⁴⁾。しかしながら、江木の主張する単記移譲式をはじめ、その他に名簿式、独逸式と呼ばれる方式を総じて「是等の方法は何れを見ても欠点多くして、之を其儘我国に行ふことは望まれない」⁴⁵⁾として、いずれの導入にも反対した。その中で、単記移譲式の問題点をまず政党主義、政見主義を無視すると指摘した。その理由は「互に矛盾する二種以上の政見を裏書きする様な機会を与える」⁴⁶⁾からであり、政見主義の不統一感、不自然性を助長する点を疑問視したことによる。また、単記移譲式の計算方法の難解複雑性にも論難をする。斎藤は1924年の米国クリーブランド市会議員選挙を例に、立候補者25名に対し1000人が6日余りを費やして集計したことを挙げて、日本の中選挙区制では10万人から30万にもの動員が必要となること、更に選挙結果にも時間が掛かりすぎることを論評しながら、「選挙に当たりては投票の計算は成るべく簡単にして其結果は一日も早く発表して国民に知らしむることが必要である」⁴⁷⁾と重ねて単記移譲式の論駁を行った。そして投票名簿の作製が投票日に間に合わないこと（選挙期日の前日まで立候補可能、しかしそれであると各選挙区に10万人近い有権者分の投票用紙を作成するのは大変困難とされる）、投票名簿に候補者の姓名を列記する順番が問題となること、投票用紙が長くなって投票者が不便を感じることを列挙して、単記移譲式の非合理性を突いた。斎藤はこのような批判を展開しながら、その修正とも言うべき「比例代表の三原則」を示す。それは「一、合理的なるべし 二、投票及び計算方法は簡単なるべし 三、政党主義と人格主義とを調和すべし」⁴⁸⁾で、「選挙に当りては先づ第一に国民は各政党の政見に着眼し、続いて自己の賛成する政見を抱いて議会に臨むに最も適当なる人物を選挙すべし」⁴⁹⁾と、政策・主義による政権の決定を図る「立憲政治」の深化を主張した。そして斎藤は、単記移譲式比例代表制に対する自己の選挙制度改革案として「比例代表の方法五原則」を示し、「単記総合移譲式」と称する比例代表制の導入を訴えた。その内容は中選挙区制を維持しつつ、「開票に当りては各候補者の得票を各政党政派毎に

総合し、之を所謂ドント式計算法に依りて算出し、最高点より数へて選出議員定数までを当選者」⁵⁰⁾とする彼の「政党主義・政見主義」を裏書きしたものであった。

これらの主張に加え、一方で浜口内閣では1930年に選挙革正審議會を設置し、「選挙革正」の各論的部分の検討を始めていた。約8ヶ月に及ぶ審議過程で、おおよそ「投票買収防止、選挙費用減少、選挙干渉防止、選挙公営制の導入、国民への政治教育の実施」を定めるに到った⁵¹⁾。ここでは浜口自らが会長に就任し、内閣と党を挙げて、選挙制度改革に取り組む姿勢を明らかにした。審議會という形を取ったが、それは政党自身が自己改革に臨む意気込みを示したとも言える。諸政治改革は、人々の耳目を集め始めていた。その情勢下で朝日新聞社は国民向けに識者懇談会を開き、その様子を一冊にまとめている⁵²⁾。懇談会には審議會のメンバーであった美濃部らも含まれており、審議會での審議内容を一部紹介する形を取っていた。また内閣からは内務大臣安達謙蔵が懇談会に出席し、審議會の討議内容とは別に、所管大臣としてその発言が注目をひいた。安達の発言は大体審議會の革正案に敷衍するもので、その大略を示すと、選挙権の執行強制、選挙手続きの簡略化、選挙費用の抑制、政見発表の場の拡大、言論自由の促進、選挙違反の厳罰化であった⁵³⁾。しかし「選挙革正」論の目玉でもあった、比例代表制の実施については慎重な態度を示していた。それは彼が中選挙区制導入の策定者であったからに他ならない⁵⁴⁾。安達は、かつて自身が選挙制度の研究に勤しんだ英国を例に、近年の英国の選挙制度が比例代表制から離れている点に触れ、比例代表制を「選挙を単純にしたい、簡単にしたいといふのとむじゅんがあります。非常に難しくなり煩雑になる」⁵⁵⁾とその欠点を強調し、現行の中選挙区制維持の主張を忘れてはいなかった。おそらく安達の反対の理由はそれらもさることながら、選挙における既成政党優位を保持したい目論見があったのではないだろうか。比例代表となれば、小党にも議席が増える。その結果、二大政党同士の争いが崩れ、小政党を巻き込んだ政権図式の変容を来すことになる。数の優位を誇る「憲政常道」論の立場からすれば、衆議院

第一党による安定多数の単独政権がもっとも望ましい筈である。選挙制度改革として、建前としての比例代表を掲げたいところ、本音としての現行維持が、安達から見え隠れする。民政党における選挙の総責任者でもある安達は、既成政党優位の現体制を著しく変革させるのではなく、言うなれば選挙で自党が有利になるための改革を示していた。安達は同懇談会の席上、選挙年齢の20歳引き下げ論を提起している⁵⁶⁾。かねてより安達は婦人参政権論を主張しており、普通選挙制の大幅な改造を目途としていた。ここでは有権者資格の大規模の緩和を通して、自党優位を確定したかったとも考えられる。しかしある一面、それを通して国民の殆どを網羅する、真の国民議会が発足するチャンスでもあった。安達の主張は、むしろ「規制」と言うより、「拡張」を企図した選挙制度改革私案であった。その安達の中選挙区制維持の援護射撃を、同じ民政党の一宮房次郎と内務次官の潮恵之輔が行い、美濃部らの比例代表制論との温度差を明らかにしていた⁵⁷⁾。民政党の「選挙革正」論には、官僚出身で学者でもあった江木翼や弁護士資格を持つ斎藤隆夫をはじめ、民政党の改革姿勢に賛意援助を示す美濃部らの、いわゆる学者・専門家と、安達ら選挙を指揮し党務を掌握する者との間に埋めがたい溝が生じていた。つまりは選挙制度の「革正」とは、比例代表制の導入にいきなり着手はせず、「金権政治批判」「選挙干渉の防止」などの選挙の実態に即した規制から始められ、既成政党優位の大勢を固める選挙権拡張に主眼が置かれる可能性があった。とは言え、選挙権拡張も「選挙革正」には違いはなく、それは比例代表制よりもかなり分かりやすい提示であり、その部分から議会政治復権を目的とする浜口の指導方針には適っていた。両者の違いは理論か実態かの政治姿勢そのものを指す相違であった。

このような分裂を含みながらも、一方でより「革新的」な選挙制度改革案が示される素地は出来ていた。清瀬一郎は選挙革正審議会の席上、相当急進的な提案を行ったと言う。それは例えば、市町村もしくはその一部で一定数以上の投票被買収者を出した場合にはその地域の住民すべての選挙権・被選挙権を停止すること、政治運動資金の収支報告立法を成案すること、党勢拡

張の手段とする公共事業を廃止することを含んでいた⁵⁸⁾。清瀬は理論と実態との両方に支点を置き、当時の選挙制度改革案を次のようにまとめている。それを要約すれば、1) 選挙年齢の低下、婦人参政権の導入、欠格条項の見直し、2) 比例代表制と選挙公営制の同時実現、3) 公民権停止を含めた買収犯への厳罰主義、4) 国民に向けた政治教育の実行である⁵⁹⁾。清瀬は加えて選挙公営制の目的を明示して、選挙権拡張を前提にした選挙費用の減少と候補者の選挙運動の機会均等化を掲げ、理論と実態との整合化に努めようとしていた⁶⁰⁾。

浜口内閣において選挙制度改革に本腰が入れたことは以上から明らかである。議会制度改革と並んで、立憲政治に対する危機の認識が高まっていた証左ともなる、改革に向けての緒論の展開は、公的な場での選挙革正審議会のような識者からのアプローチも含めて、政治家自身が政党政治を点検する機会でもあった。ここには江木や斎藤をはじめとする理論家、及び政党政治の実態を知り尽くす安達のような党人の総帥を巻き込み、その意見と主張は種々錬磨を起こして本格的革正の一步を歩み始めていた。そして清瀬のような折衷の否、むしろ「革新的」でもある選挙改革論を生んで、抜本的な制度改革が果たされる予定であった。しかし、議会改革の機運も、選挙制度の改新も浜口の横死で一旦失速してしまったのである。失速したこれらの自己改良を再び推し進め、“浜口政治”の継承者として議会政治の復権を目指そうとしたのが件の「協力内閣」論であったことは論を俟たないであろう。「協力内閣」運動には後の国民同盟へと合流する清瀬や山道などの「左右の革新論」を抱えて、議会制度及び選挙制度改革に積極的な面があった。このことは総じて「協力内閣」に議会政治擁護の性質があったと認めることが出来よう。

Ⅲ. 「協力内閣」による政党指導の強化

A. 政党勢力の結集

「協力内閣」は政党政治の強化を図り、他の国家機関に対しての議会の優

位を確立させる目的を有していた。換言すれば、それは非選出勢力への対抗を成し、政党制をそれらから護ることに主眼が置かれていたのである。前出の坂野潤治氏は、民政党単独内閣がどの道不可能であったことを指摘し、「政友会と「非選出部分」とが癒着した好ましからざる強い内閣が出現するのか、軍部を中心とした「非選出部分」の発言力が増大するのか、いずれにしる民政党単独内閣では「非選出部分」に対抗し切れないことは明らかである」と論じている⁶¹⁾。そうなれば、「選出部分」の強化しか方途は見当たらなくなるだろう。また、加藤高明護憲三派内閣以降、浜口内閣まで政党内閣の慣行は継続したが、それは直ちにその安定を保障するものではなかった。浜口は政党内閣の不安定を「国民が政党政治を信ぜぬことになれば、憲政は再び逆転せざるを得ないのであり（略）我国の憲政は決して、未だ安定の域に達せりと云ふことが出来ないのみならず、憲政の危機今日に在りと云ふも、必ずしも過言にあらずと思ふのであります」⁶²⁾と述べ、政党内閣が未だその建設の途上にあることを認めていた。浜口が危惧したのは、政党の自己改良が進まぬ点ばかりではない。場合によっては国民が政党以外の政治勢力を選択する可能性があったことに危機感を感じているのである。その政党内閣の政権受け皿となり得る国家機関は軍部であり、枢密院や貴族院であった。また官僚勢力、宮中の動向も含め、政党を抜きにした多元的な形成が予期されていた。政党内閣はこのような非選出勢力の台頭と干渉に注意を向けねばならなかったのである。例えば、軍部（ここでは海軍）は、ロンドン海軍軍縮会議やその後の批准を巡っての態度にも現れるように強硬な反対意見を突きつけ、政党内閣への強烈な拒否を示していた。条約締結に関し首脳部の大幅な刷新が行われたのは、政党政府と軍部との激しい角逐があったことを思わせる。また満州某重大事件に見られる現地軍の日本権益拡張の動きは、時に内閣一つを総辞職に追い込む危うさを孕んでいた。政党内閣の時代を通し両者は緊張関係に置かれ——それは例えば幣原外相と軍部との対立に象徴的なように——軍部は軍事行動と政治的関与を強めながら、政党への対抗姿勢を明確にするようになっていった。枢密院も軍部同様、政党内閣への“掣肘機関”

の色合いが強い。既にⅠ章で述べたように、枢府は政党内閣への直接的影響力を行使しようと試み、第一次若槻内閣を台湾銀行救済問題で総辞職に導き、不戦条約問題では田中義一内閣を窮地に追い込んでいた。政党内閣の安定のためには、枢密院「権力」の“無力化”が必要不可欠であった。また貴族院でも、衆議院に対する拒否的な態度が目立った。Ⅰ章でみたように、政党内閣への弾劾決議を通過させて、政権運営に打撃を与えている。加えて衆院通過法案を審査する過程において、政権への影響力の駆使に努めていた。有名なところで、護憲三派内閣における普通選挙法案の重大な修正と政府側提案の拒否や⁶³⁾、浜口内閣の看板政策でもあった労働組合法案、小作法案、婦人公民権法案を葬り去ったことが挙げられる⁶⁴⁾。貴族院は他面、「貴衆縦断」以降政党化を進め、二大政党制の折にもそれに付随して自己権力を保存したが、議会内で政党への掣肘を止めることはなかった。これらの国家機関とは異なり、相対的な距離を保とうとしたのが、元老や重臣、または宮中勢力である。最後の元老、西園寺公望は、「旧い自由主義者」「政党内閣論者」であり、「憲政常道」の慣行を形成した人物として知られる。西園寺は政権との一定の距離を保ちながら、浜口・若槻両内閣を心情的に支援した。民政党の「平和外交」「インフレ対策」、すなわち幣原外交、井上財政を支持していた。ところが、この元老も時には政党にとっての阻害要因となる。元老は憲法上の規定にない存在でありながら、後継首班を奏薦する重要な位置を占め、その決定が政党政治の帰趨を決することもしばしばあった。例えば、「協力内閣」運動において単独政権論に拘泥し、結句「協力内閣」を認めず、政党勢力の政治上の後退を招いたことなどである。重臣も牧野伸顕や平沼騏一郎など、中立性をかなぐり捨てて政治勢力化し、時に政党内閣への牽制を図ることなどからも、元老同様、政党勢力にとって真の後援者とは呼びがたかった。

このように議会政治の優位のためには、それら「非選出部分」を抑える必要があった。政党による「非選出部分」の圧倒は、“浜口政治”の特色でもあった。国民世論の大勢を得て、「非選出部分」の抵抗を排除しつつ、軍縮条約批准へと導いた浜口の政治的態度は、議院内閣制の慣行を憲政の場に敷

第二次若槻内閣期における議会政治の擁護（原田）

設する新たな一步でもある。これより政党勢力の結集は、「非選出部分」との対抗と言う意を取って、正当性を得ていたと言えよう。衆議院に絶対数を誇る政党連合の現出は、形式的には多数国民の世論を背景にしていることになる。この議会勢力の結集イコール多数世論の代表とみたのは何も運動の主人公者であった安達ばかりではない。「協力内閣」実行をめぐり、安達と争うことにもなる若槻礼次郎首相も、当初は「協力内閣」論支持であった。なおかつ、運動の具体化と実行を持ちかけたのは、安達ではなく若槻本人であったことを彼自身が述べている⁶⁵⁾。若槻が「協力内閣」を推したのは、「各政党の連合内閣を作れば、政府の命令は国民全体の意志を代表することとなり、政府の命令が徹底することとなる」からであり、議会と政府の一体化で国内外の難局に対処しようとする若槻の姿勢を伺うことが出来る。いずれにせよ安達と若槻は、議会政治を総力化し、まず「非選出部分」の干渉と掣肘を回避して、政党政治の指導力を回復させる考えを共有するのであった。

B. 政党内閣の強化

議会勢力を総力化して政党内閣の後援とする安達や若槻の立場は、同時に政党内閣の強化に通じる。安達謙蔵は、内閣の指導力の低下を前に、純粋に政党を中心とする連合政権の樹立を考えていた。それは「非選出部分」を巻き込んだ数々の大がかりな政権構想を前に、従来の政党内閣を護る立場を示していたのである。では、そもそも何故政党内閣の指導力が低下したのか。その理由としては、1) 外交、経済、クーデターの危機が同時に内閣を襲ったこと、2) 民政党内閣の重要政策が挫折したこと、3) 民政党、政友会ともに内部分裂を孕んでいたことが考えられる。若槻は満州事変以降の自身の求心力低下を認めつつ政権存続に向けて協力を要請するため、事変勃発より約1ヶ月が経過した10月12日より、重臣と野党幹部への訪問を始めた（12日は清浦奎吾および山本権兵衛元首相をそれぞれ歴訪し、翌13日には犬養政友会総裁と高橋是清元総裁のもとを訪れている）⁶⁶⁾。そこで若槻は意外にも概ね激励を受けつつ、再び難局に当たる決意を持つ。若槻の弱気が強気に変

じたのは陰に陽に若槻内閣への支援を示した元老西園寺の意向があったことも大きい。若槻は重臣との会談内容を西園寺の秘書、原田熊雄に伝え、信頼関係の確認を行っている。一方で、若槻の重臣歴訪に合わせ、重臣の動きも活発となった。挙国内閣を画策する清浦は平沼騏一郎ら他の重臣たちと図り、民政党単独内閣の変更を視野に入れ、内大臣牧野伸顕を説得し、京都の西園寺に上京を仰ぎ重臣会議を開催するよう要請していた⁶⁷⁾。これは政党内閣にあきたらない重臣達の心情を吐露するものであったが、果たして枢密院方面からは、満州事変を中心とした日支外交とアメリカをはじめとする国際連盟に対する外交政策への憂慮から、外交調査会の設置が提案されるに及んでいた。若槻からすれば、重臣達の挙国内閣論や、従来の政党内閣の枠を外そうとする枢府の外交調査会設置提案は容認しがたいものである。かつ、政友会が幣原外交排撃の声明を発表する準備にあったのも気がかりであった。両日の訪問は、難局乗り切りの協力を要請したばかりではなく自党政権に過剰な攻撃が仕掛けられることを牽制する狙いが含まれていた。このすぐ後、若槻が重臣歴訪を終えて政権維持の決意を固めた矢先、今度は十月事件の陰謀が発覚する。このクーデター未遂事件により、政党政治への直接的打撃は大きく、そのため政友会犬養総裁は与党への攻撃を手控えるほどであった。この時ほど政党内閣の指導と統制を保つのに困難であったことはない。外交そしてクーデターの危機に加え、経済・金融政策では満州事変の報復とも思える英国の金本位制停止が日本経済の混乱に拍車をかけていた。これらの三重の危機は、一度現状維持を決めた若槻を再び悩ませることとなった。10月下旬、自らの辞意と「協力内閣」の賛意を安達に語ったのは、若槻が逼迫困窮下に置かれていたことに他ならない。それは単独政権困難を語ったことに等しいのである。

政党内閣の指導力低下の理由として、次に国民に公約した重大政策の変更を行ったことが挙げられる。それは浜口政権時「十大政綱」を訴え国民多数の支持を獲得し、選挙に大勝しながら、その政権公約の実態が次第に乖離し始めたからによる。例えば、非募債主義、財政健全化政策は、歳入不足や所

管省庁からの反対にあつて十分な効果をあげられず、対支外交の改善、国際連盟外交の重視を掲げた「平和的」外交政策も、満州事変と関東軍の蠢動によって水泡に帰そうとしていた。かつ、政権政党内部の分裂・対立の激化も、指導力の低下を招いていた。政友会も同様に深刻な内部闘争を抱え、政党政治への信頼を損なっていた。言い換えれば、三重の危機＝「外的要因」、党内対立＝「内的要因」、政策の乖離＝「その中間部分」がそれぞれ相俟って、政党内閣の指導力を弱めていたのである。そして、そのような政権の弱体化に呼応する形で様々な政権構想の簇出が起こっていた。原田日記などを総合して整理してみると、この時の後継政権構想は大略次のように区分せられる。1) 民政党内閣強化論、2) 平沼挙国内閣論、3) 民政政友協力による斎藤実内閣論、4) 犬養首班安達副総理案、5) 安達総裁床次副総理案、6) 宇垣一成首班論であり⁶⁸⁾、そのほとんどが重臣や軍部が納得しうる体制であつた。つまりは、政党内閣の強化を図る立場からすれば、1) が最も望ましく、次に4)、5) が妥当であり、政党以外から総理を招く次善の策には、政党政治に理解を持つ宇垣や斎藤を首班に担ぐとして、2) の軍部と政友会鈴木派が合体した平沼挙国内閣論はその中の最悪であつた。政党勢力にとって、平沼や清浦等が提唱する挙国内閣論のような政党を排除した形での政権構想は、絶対に阻まなければならなかった。政権構想の多様化と簇出は、政党内閣の時代の終わりを意味していたとも言える。政党内閣の指導力回復は、軍人、官僚、財界人、重臣総出の挙国内閣にすぎるのではなく、純粋に政党を中心とする連立内閣の実行によるものでなければならなかった。何故ならば、民政政友の二大政党の連立によって議会で絶対安定多数が生まれるからであり、議会の全面的な後援が政党内閣の指導力回復に寄与すると期待されたからである。ただし「協力内閣」自体は、二大政党制とは全く相容れない。安達は「協力内閣」の長期政権を否定し、「あくまでも、協力内閣は非常時だけ」の緊急的措置である点を明言している⁶⁹⁾。そして安達は政党政治のこれからについて、無産政党など第三勢力の進出に否定的な見解を述べつつ、「平生は二大政党でよい」、「二大政党は我々の理想」と言い切っている。これは、

「協力内閣」の性質をよく示している。いずれにせよ「協力内閣」は、政権構想における政党連合を中心として始められた。重要な点は、危機に際し、議会がその他勢力の容喙を阻み、自彊自活の道を探ったことである。政党勢力が官僚勢力や「非選出部分」による行政の強化を支援するのではなく、立法機関とそれに基づく議会勢力の強化を優先させたことは、「選出部分」と「非選出部分」との関係性を決定づける上で意味がある。それは「非選出部分」との結びつきを深めることによってのみ政権の中枢へと躍り寄ることの出来た嘗ての政府－政党の立場から離れ、議会勢力が国民の意思を背景とする政治を創出することで、そこからの自立を図ろうとしたからである。この自信を背景に、「協力内閣」は政党勢力の結集へと動き、延いては議会政治を総力化して危機からそれを擁護しようとしたのであった。

結

「協力内閣」が議会政治擁護に働いたのは、もっぱら「選出部分」の強化と「非選出部分」による干渉を防ぐ性質を有していたからに他ならない。「選出部分」の強化として、浜口内閣における議会中心主義を強めたこと、政党勢力の結集で議会勢力の総力化をめざしたことが主立つところであり、それは他方「非選出部分」の容喙を防ぐ手立てとしての役割が期待された。

なおかつ議会及び政党に向けられる不信感を拭うため、その自己改良が積極的に図られていた。政党自身による議会改革、また選挙制度改革は政党指導体制を増強させ、政党内閣の継続に貢献した筈である。そのような役割を預かり、一貫して政党中心の政権構想を重視し続けたのが、安達らの「協力内閣」論だった。安達の「協力内閣」論は、清瀬や山道に代表される「左右の革新論」を備え、浜口のもとで進められた競合的民主主義を引き継ぎ、安達による“多数派主義”と言った大正期以降の政党発展の核心的性質を包含していた⁷⁰⁾。言わば「協力内閣」は、転換期にあってそのもっとも理想的な政権構想であった。安達をはじめとする「協力内閣」論者はその実践に際

第二次若槻内閣期における議会政治の擁護（原田）

して「政党の純化」を掲げ、元老や重臣の排除へと向かっていく。すなわちそれは「改革の促進」であり、安達新党の創設をも視野に入れつつ、決心を鈍る党内官僚系グループに対する強烈なインパクトを発揮する。しかし若槻をはじめ政権の中枢部は「協力内閣」を支持せず、単独内閣論に終始した。転換期において「現状維持」を最終的に判断してしまったことは、その後の政党内閣の行方に影を落とすことになる。その影響は若槻の後継政権の犬養内閣で早速現れた。犬養自身 5.15 事件の兇弾に斃れ、1932 年に満州国が建国されるとともに米英との関係が悪化し、国際連盟外交は座礁して、政党内閣は挙国一致内閣に取って代わられることになる。そして政策の総合化が図られる挙国内閣期において、政党は主導的役割を担う立場を失い、議会政治はこれまで通り政治的中心となる根拠を無くすのである。それを最も強化したであろう「協力内閣」の不成立は、その後 10 年を俯瞰してまさに痛恨事であった。

注

- 1) 三谷太郎「政党内閣期の条件」『明治憲法体制』（東京堂出版、2002 年）275 頁
- 2) 川田 稔編『浜口雄幸集 論述・講演編』（未来社、2000 年）、75 頁
- 3) 同上、88 頁
- 4) 同上、134 頁
- 5) 同上、165-167 頁
- 6) 同上、186-187 頁
- 7) 同上、135-138 頁
- 8) 同上、135 頁
- 9) かつ、同上書、34 頁
- 10) 同上、203 頁
- 11) 筒井清忠『昭和戦前期の政党政治』（ちくま新書、2012 年）、133 頁
- 12) 美濃部達吉『議会政治の検討』（日本評論社、1934 年）、229 頁
- 13) 関 静雄『ロンドン海軍条約成立史』（ミネルヴァ書房、2007 年）、237 頁
- 14) 川田 稔編『浜口雄幸集 議会演説編』（未来社、2004 年）「第五七回帝国議会衆議院本会議」（1930 年 1 月 21 日）、40 頁
- 15) 同上、「第五八回特別帝国議会衆議院本会議」（1930 年 4 月 25 日）、57 頁

- 16) 坂野潤治「分権システム下の民主的リーダーシップ」『日本政治「失敗」の研究』（講談社学術文庫、2010年）、84頁
- 17) 民政党内の官僚系、党人系の対立の様相については、栗屋憲太郎『昭和の政党』（岩波書店、2007年）、185-187頁を参照のこと。また、民政党政策の固定化についての指摘は、坂野潤治『日本近代史』（ちくま新書、2012年）、369頁を同じく参照のこと。
- 18) 増田知子『天皇制と国家』（青木書店、1999年）、181頁
- 19) 例えば、『浜口雄幸集 論述・講演編』「全国民に訴ふ」、165-167頁
- 20) 拙論「『十大政綱』と二大政党対立の起源」『政経論集』第七号（国士館大学政経学会、2004年）、46頁
- 21) 拙論「協力内閣運動と安達謙蔵の政治指導」『政経論叢』平成二十五年第一号、通号一六三号（国士館大学政経学会、2013年）、95-96頁
- 22) 蠟山政道「協力内閣問題」『文藝春秋』（1932. 1）、219頁。及び大山郁夫「ファシズムの流れに浮かぶ協力内閣」『改造』（1932. 1）、133頁
- 23) 村瀬信一『帝国議会改革論』（吉川弘文館、1997年）、87頁
- 24) 「議会制度の危機」『議会政治の検討』、4-5頁
- 25) 「岡崎・安達両氏を囲む 国策座談会 昭和6年8月号再録」『政界往来』（1975. 12）、183頁
- 26) 蠟山政道「議会政治は何処へ行く」『日本政治動向論』（高陽書院、1933年）、335-336頁
- 27) 同上、341-343頁
- 28) 同上、348-358頁
- 29) 『議会政治の検討』、260頁 戦前帝国議会における、貴族院衆議院を併せた議員立法の成案率は10パーセントにも満たなかった。議会強化を図る上で、提出件数もさることながら成案率の低さにも検討を置くべきであろう。
- 30) 清瀬一郎「議会制度批判」『法律春秋』（1931. 3）、164-169頁
- 31) 山道襄一「議会の革正」『民政』（1931. 5）、14頁
- 32) 同上
- 33) 「議会制度の危機」『議会政治の検討』、3頁
- 34) 斎藤隆夫『革新論及革新運動を戒む』（日本評論社、1934年）、73頁
- 35) 斎藤隆夫『選挙法改正及政党政治論』（民政社、1933年）、80-81頁
- 36) 江木 翼『江木翼論集』（同伝記編纂会、1938年）、27-29頁
- 37) 同上、12頁
- 38) 同上、27頁
- 39) 江木 翼『危道を排して常道へ』（春秋社、1930年）、45-46頁
- 40) 同上、2頁

第二次若槻内閣期における議会政治の擁護（原田）

- 41) 同上, 46 頁
- 42) 『江木翼論集』, 75-79 頁
- 43) 森口繁治『選挙制度論—現代政治学全集第8巻』（日本評論社, 1931年）, 315 頁
- 44) 『選挙法改正及政党政治論』, 31 頁
- 45) 同上, 42 頁
- 46) 同上, 43 頁
- 47) 同上, 46 頁
- 48) 同上, 54 頁
- 49) 同上, 55 頁
- 50) 同上, 56 頁
- 51) 『帝国議会改革論』, 115-122 頁
- 52) 『明るき選挙のために—朝日民衆講座第14輯』（朝日新聞社, 1930年）
- 53) 『明るき選挙のために』, 50 頁
- 54) 奈良岡聰智「1925年中選挙区制導入の背景」日本政治学会編『民主政治と政治制度』（木鐸社, 2009年）, 48-49 頁
安達は中選挙区制導入について、並々ならぬ自信を揺るぎなく持ち続けていた。『安達謙蔵自叙伝』をはじめ、その他発言の機会ですれをみることが出来る。一つ挙げるとすれば、32年4月号の『政界往来』で「此の前の田中内閣の時に民政党は在野党として互角に戦ふことが出来たのは、中選挙区制の活用を発揮したものと云つて宜しい（略）彼の選挙こそは全く理想的に行つた」のであり、「元来中選挙区制なるものは、多数党に絶大なる多数を得せしめず、少数党にも極端なる少数に陥らしめずして、所謂多数横暴を予防緩和する所に其妙用が存在するもの」であると、比例代表制の効果が中選挙区制にも存することを示し、自らの正しさを証明しようとしていた。56 頁参照のこと
- 55) 『明るき選挙のために』, 63 頁
- 56) 同上, 14-15 頁　ちなみに、20 歳に選挙年齢を引き下げること、有権者の約 270 万人増が見込まれていた。
- 57) 同上, 128 頁
- 58) 『帝国議会改革論』, 121 頁
- 59) 清瀬一郎「選挙制度論」『社会科学講座』5（誠文堂, 1931年）, 「結論として」参照
- 60) 清瀬一郎「選挙公営の十目的」『法律春秋』（1930. 9）南郊社, 19-20 頁
- 61) 坂野潤治「政党政治の崩壊」坂野・宮地編『日本近代史における転換期の研究』（山川出版社, 1985年）, 353-354 頁
- 62) 『浜口雄幸集 論述・講演編』, 186 頁
- 63) 松尾尊兌『普通選挙制度成立史の研究』（岩波書店, 1989年）, 314-318 頁

- 64) 伊藤 隆『昭和初期政治史研究』（東京大学出版会，1969年），279-280 頁
- 65) 若槻礼次郎『明治・大正・昭和政界秘史』（講談社学術文庫，1983），342 頁
- 66) 『東京朝日新聞』1931 年 10 月 13 日付け
- 67) 『東京日日新聞』1931 年 10 月 14 日付け
- 68) 原田熊雄『西園寺公と政局』第二巻（岩波書店，1950 年），129-130 頁
- 69) 「安達さんに心境を訊く座談会」『文藝春秋』（1932.2），51-52 頁
- 70) 「左右の革新論」とは、「左」の清瀬と「右」の山道が，議会政治及び選挙制度改革に積極的であって革新的立場を代表するものであったからであり，浜口の競合的民主主義とは二大政党制と議院内閣制の慣行を敷設することを指し，政党発展の核心的性質とはここでは単なる数合わせではなく，政権獲得のための合同や連携を模索する性質を包蔵していたこととしたい。すなわち，トレンドとして，政党政治の発展に寄与した大正デモクラシー→政策による政権争奪が生まれた二大政党制→政党勢力の革新運動と，様々な立場からの参加が期待できる「中庸的」な性格が備わっていたと考えられる。