

## 清浦内閣と第二次護憲運動

松本, 洋幸  
九州大学大学院比較社会文化学府

<https://doi.org/10.15017/4494435>

---

出版情報 : 比較社会文化研究. 2, pp.1-12, 1997-10. 九州大学大学院比較社会文化研究科  
バージョン :  
権利関係 :

# 清浦内閣と第二次護憲運動

松本洋幸

## 【要約】

第二次護憲運動は、加藤友三郎・第二次山本権兵衛という約二年間続いた非政党内閣（中間内閣）に続いて、貴族院議員を中心とする清浦「特権内閣」の出現に蹶起した政友会・憲政会・革新倶楽部の護憲三派が、「政党内閣」の樹立を目的に結集し、貴族院などの「反デモクラティック」な政治勢力に代わって政権を獲得して行く過程として論じられてきた。このように体制内の「デモクラシー」・「反デモクラシー」両分子の相克として描かれてきた当該期の政治史を再検討することが本稿の課題である。具体的には、①清浦内閣の政策と護憲三派の政策との比較②清浦内閣及び護憲三派が主張した「正当化の論理」に検討を加えることで、上記の二項対立的枠組みが適当でないこと、ひいては「大正デモクラシー」なる概念に多くを頼ってきた大正中後期の政治史研究が抱える方法論的問題を指摘し、清浦内閣から護憲三派内閣の成立に至る政治過程に新たな性格付けを行う。

## はじめに

信夫清三郎氏先鞭によるとされる「大正デモクラシー」なる用語は、その概念としての有効性が疑問視されながらも、約半世紀にわたって日本近現代史のキー・タームとされてきた。吉川弘文館のシリーズ『近代日本の軌跡』第四巻（大正デモクラシー）の編者金原左門氏は、巻末で次の如く述べている。

このブームのなか、日本の知的世界の一部で、昭和の前後における大正デモクラシーの歴史経験を現在から学びなおそうとする空気が流れはじめていた。その歴史認識のやや共通した動機づけをたずねる

清浦内閣と第二次護憲運動（松本 洋幸）

と、デモクラシーと自由を創りだしていったその「英知」を探りだそうとする点にある（中略……筆者註以下同様）大正デモクラシーを検討しなおし、再評価していかうとするのは、デモクラシーと自由を原理とする改革のエートスを現在からとらえなおそうとすることにほかならない。そこには、人類の生存を脅やかす不安材料の山積している世界の現況と現在の日本の政治と社会の「腐敗の構造化」「ゆがみ」「乱れ」への痛憤がはらいたっている<sup>1</sup>

ここには「大正デモクラシー」研究の現代史的視点が極めて明瞭に表現されており、戦後民主主義の源流を探るといって、信夫氏以来の問題関心が依然として継承され

ていることを物語っている。

筆者は、「大正デモクラシー」なるタームが大正期、就中第一次世界大戦後の政治史研究に果たしてきた役割を評価するものであるが、他方でその現代史的視点が持つ政治性の故に当該期の政治史を歪める結果に陥っていないか、という危惧を抱かざるを得ない。

「大正デモクラシー」を基礎に置いた政治史研究では、個々の政治家・政治集団を「デモクラシー」の度合によって識別し、それをもとに政治史を描くというスタイルが依然として主流であると言って差し支えなからう。ここでまず筆者が違和感を覚える点は、先行研究が当該期の政治家・政治集団間の政策的（「デモクラシー」度の）差異を極めて拡張して捉えているのではないか、という

ところにある。一例を挙げてみよう。従来高橋是清総裁下における政友会内の総裁派と非総裁派との対立は、党内の「デモクラティック」な分子と「反デモクラティック」な分子との対抗関係として定式化されてきた<sup>3</sup>。しかし本稿第二章で述べるように、政策の均質化とも呼べる状況の中で、総裁派は非総裁派との政策的差異の明示に苦慮している。筆者は先行研究が提起した両派の像は、むしろ総裁派が非総裁派との僅少な差異を誇示するために創り出したレトリックを、研究者がそのまま乃至は拡張して受容したものであり、両者の政策的差異が従来指摘されているほど決定的なものであったとは考えていない。このように「大正デモクラシー」の政治史においては、個々の政治勢力の「デモクラシー」度の差が重要なファクターとして機能するため、同時代的には僅少なものとしか認識されていない政策的差異が実態以上に増幅されて叙述されてしまう、という問題を抱えている。また「大正デモクラシー」研究においては、戦後民主主義の立場から極めて主観的とも言える——個々の論者が持つ理想的な「デモクラシー」像がア priori に設定されており、それをもとにした——歴史解釈がなされてきた<sup>4</sup>。筆者が第二に疑念を抱くのはこの「デモクラシー」のイメージについてである。第一次大戦後において、政治参加の拡大を意味する普通選挙や政党内閣の必要性が強く叫ばれ、「デモクラシー」という用語が頻出することとは否めないが、彼等が唱えた「デモクラシー」は、「大正デモクラシー」を研究する者の「デモクラシー」と同義であったわけではない。例えば普通選挙は「国家総動員」的意味あいから唱えられることもあり、政党内閣は「挙国一致」的状况の創出を可能にする「強力な内閣」として捉えられていた（後述）。「大正デモクラシー」なる用語を当該期の政治史研究に使用するために起こる問題例を一つ挙げてみよう。衆議院内で最も「大正デモク

ラシー」を体現していたと評価される革新倶楽部<sup>5</sup>の議員の中には、「軍閥内閣」樹立論者と評されていた西原龜三らと提携し、原敬内閣崩壊後に現れた「挙国一致内閣」樹立を目指す運動<sup>6</sup>に加担して行く者もあつた。「大正デモクラシー」の枠組みでは把握できないこうした提携関係は、当該期の「デモクラシー」の意味を再検討することで初めて論理的な説明が可能となる。すなわち我々は、第一次世界大戦後に唱えられた普通選挙、政党内閣、「デモクラシー」などの言葉を、当時の文脈に沿って解釈することに努めなければならない。

筆者は以上の問題を克服しながら第一次世界大戦後の政治史を再構成して行きたいと考えるが、本稿はその初発として、清浦奎吾内閣の成立から護憲三派内閣に至る政治過程を取りあげることにした。大正デモクラシーの一定の成果として評価されてきた当該期の政治過程は、前述の「大正デモクラシー」の政治史の研究方法が最も典型的な形で現れており、それ故上記の問題点も極めてクリアーに指摘できると思うからである。

清浦内閣と第二次護憲運動については、次のような支配的なイメージが存在している。

清浦内閣の成立から第二次護憲運動を経て、その倒閣に至る過程で、貴族院など旧来の官僚系勢力が政局の主導能力を失い、政党が政治の中心となったこと（旧来の官僚系勢力は拒否権集団として限られた影響力を及ぼす程度）、およびとりわけ総選挙直後の時点で貴族院など旧来の官僚系勢力はきわめて弱気になっていたことが重要である<sup>7</sup>。

こうした理解は、慣例的政党内閣制の確立・普通選挙法の制定を「大正デモクラシー」の一定の成果として捉える見解、と換言しても差し支えなからう。

また護憲三派内閣の成立を「大正デモクラシー」運動の側からやや否定的に見る立場からは、第二次護憲運動は次のように定義されてきた。

三派と、清浦内閣や政友本党との対立は、政党内閣制と普選によるねば帝国主義体制の安定を図りえないとする体制内部の急進的改良派と、政友会と専制官僚との妥協による、政友会・中間内閣政権交代形式を維持しつつ、徐々に普選に接近しようとする漸進的改良派との対立であつた<sup>8</sup>。

護憲三派内閣に対する評価如何に関わらず、両者は次のような論理構造を共有している。（やや単純化し過ぎる嫌いはあるが）すなわち第二次護憲運動は、一般に「大正デモクラシー」と呼ばれる状況下における、体制内の比較的「デモクラティック」な勢力と「反デモクラティック」な勢力との相克であり、護憲三派内閣の成立は前者の勝利を意味するものである、と。

本稿は右に述べたような伝統的なシエーマに対して修正を迫ろうとするものである。約言すれば、非政党内閣から政党内閣への移行を「反デモクラシー」から「デモクラシー」へと非常にドラスティックなイメージで捉えることへの疑義であるが、差し当たり清浦内閣と第二次護憲運動について、三つの疑問を提示しておきたい。

① 清浦内閣（及び先行する加藤友三郎・第二次山本権兵衛内閣）の政策志向は、当該期の政党に比べて、同時代的に観ていかなるものであつたのか。普選問題を例にとれば、加藤内閣下で衆議院議員選挙法調査会が設置され、山本内閣では臨時法制審議会答申が提出され、清浦内閣は条件付普選案を枢密院に諮詢する（第一章後述）など、原内閣に比べてはるかに積極的な取り組みをみせている。護憲三派と清浦内閣との政策志向が極めて近似

したものであれば、両者を政策面から「デモクラシー」と「反デモクラシー」という対抗軸で表象するのは果たして適当か。

②先の伝統的イメージは、護憲三派が掲げた「政党内閣」対「貴族院（特権）内閣」というスローガンによって強固に支えられていると思われる。しかしそもそも護憲三派の主張の中に「政党内閣」≡「デモクラシー」、貴族院内閣≡「反デモクラシー」という論理が存在したのか。もしそうだとすれば、貴族院議員を多数含む加藤友三郎内閣の準与党となつた政友会、政党员をほとんど含まない第二次山本内閣に対して与党的立場を取つた憲政会・革新倶楽部は、いかなる説得力のある説明を行つたのか。また清浦内閣を弾劾して護憲三派に共鳴する貴族院議員なども少なくなかつたし、先に述べた西原龜三からも護憲三派とは距離を置きながら、植原悦二郎・永井柳太郎らと提携して第二次護憲運動に参加している。この現象は従来の枠組みでは捉えられないのではないか。

③第十五回総選挙の結果は、「デモクラシー」の側の圧勝と認識されたのか。第二次護憲運動の停滞ぶりは、従来の研究史でも度々論じられてきたところである。また改選後の議席数を見ても、護憲三派はわずかに九議席増（二七五→二八四）に過ぎない。選挙結果が清浦内閣に退陣を迫る重要な契機となつたことは確かであるが、果たして「デモクラシー」の勝利、「反デモクラシー」の敗北と認識されたが故にそうなつたのであろうか。

以下これらの疑問に答える形で、第一章では清浦内閣の政策とその特徴を分析し、第二章では護憲三派と清浦内閣の双方が掲げた「正当化の論理」に注目して、従来とは異なつた角度から第二次護憲運動を捉え直し、最後に清浦内閣はなぜ退陣せざるを得なかつたのかという問題を考えて行くことにしたい。

## 第一章 清浦内閣の政策とその特徴

従来の研究史において、清浦内閣は「貴族院内閣」「特権内閣」として護憲三派と対照的に論じられ、その具体的な政策などについては全く等閑視されてきたと言つてよい。本章では清浦内閣の施策のうち特徴的と思われるものについて検討を加えることにしたい。

清浦首相は、内閣成立後三度（一月九日・十二日・十四日）にわたり政綱政策に関する閣議を重ねた後、十四日貴族院各派代表者に対して次のような声明を行つている。

内政に於ては第一国民精神の振興、第二経済力の復興をその核心とするものである、国民精神の振興に就ては一、教育の振興、一、思想の善導に依らんとするものであるが、経済力の復興に就ては一、帝都の復興、一、地方の復興であり、帝都の復興に就ては既に明らかとなつてゐるが、地方の復興に就ては一、農村の振興、一、産業の発展、一、貿易の伸張等に依らんとするものであつて、其と同時に中央地方を通じて行政及び財政の整理緊縮を企画して居る、又更に官紀の振肅と綱紀の肅正を実現しなければならぬが、是は首に声のみに止めず真面目にその実効を期してゐるのである、次に選挙法改正は朝野多年の懸案であるが此問題は現内閣の如き性質の内閣に於て初めてその解決を適当なりと信じ此に之を改正せんとするものである（中略）現内閣は予算に就て幾多の抱負と計画とを有して居るが今日の場合には前内閣の予算をその俣踏襲するの外は無い。

この声明文の内容は、第四十八議會貴族院本会議における施政方針演説や衆議院解散理由書などにも踏襲されており、清浦内閣の政綱政策の内容を最初に具体化したも

のと考へてよい。順序が前後するが、以下声明文に即して①選挙法改正②「経済力の復興」③行政財政整理④「国民精神の振興」について検討を加える。

### (一) 衆議院議員選挙法改正

成立当初の清浦内閣は、「普選問題に対し前山本内閣ほどの熱心を有せざるべきは想像に難からぬ」といった具合に、普選法案の議会提出には消極的と観測されていた。しかし清浦首相が普選案を第四十八議會に提出することを言明した（一月十一日）のを受けて、翌十二日の閣議で①普選案を第四十八議會に提出する②案の内容は法制審議会の答申を基礎とする③欠格者規定については起草者に一任する④水野鍊太郎内相を起草者とする、の四件が確定された。更に十七日の閣議で普選案要項が決定し、翌日枢密院へ諮詢された。

清浦内閣の普選案の内容は七十項目以上にわたるが、主要な改正点は以下の六点に集約できる。

- ①選挙権の拡張（「独立ノ生計ヲ営ム者」・「学生生徒」）
- ②被選挙権の拡張（「学生生徒・宗教師・小学校教員など」）
- ③立候補者及び推薦人届出制
- ④供託金制度
- ⑤選挙訴訟第一審を控訴院から大審院へ
- ⑥候補者・選挙運動者・選挙事務所に対する取締規定及び罰則の強化

選挙権・被選挙権の拡張に加えて、選挙運動の制度化を目指したのと言えよう。これらは臨時法制審議会答申書の内容をほぼ忠実に具体化したものであるが、ただ選挙権に関しては、答申書の「浮浪人、乞丐及公費ノ救助ヲ受クル者」という欠格者条件を読み換えて「独立ノ生計ヲ営ム者」という条件付納税資格撤廃論をとつている。

なお実施時期は次々回（第十六回）総選挙とされた。枢密院では二十四日に審査委員会が開かれたが、第四

十八議會解散により普選案は一時撤回された（二月六日）。しかし政府は総選挙後の特別議会に提案することを企図して、実施時期を次回総選挙と字句修正し、選挙運動取締条項について若干の変更を行い、二月二十日再諮詢に及んだ。これを受けて再び審査委員会が四度開催された（三月三十一日・四月十一日・十二日・十七日）が、第十五回総選挙で護憲三派側の勝利が決定的となった五月十八日、審査委員会は審議中止を決定し、普選案は棚上げとなった。

憲政会・革新倶楽部は、政府案の内容が判明する以前から「普選の眼目無条件納税資格撤廃で且つ即時断行でなければならぬ、此の眼目を忘れる選挙権の拡張は普選の名を潜称するもので断じて排斥しなければならぬ」と非難していた。党議決定機関の不在を理由に普選問題を候補者一任としていた政友会は、「普選の条件は略ぼ各階級の意見が一致して、清浦内閣でさへ納税資格撤廃の世帯主限定と相場を極めて来たのであるから、現実の問題としては、年齢二十五歳以上、浮浪者だけを除いた無条件とするか、世帯主に制限するかの、極めて狭い範囲の考察に過ぎない（中略）されば我々は一向此問題の取扱かひに困らない、政友会は更に苦境を感じない」と述べている。政府の普選案をめぐって両者は全く正反対の主張を展開しているように見えるが、実は僅少な政策的差異が極大化、極小化された結果に過ぎない。すなわち第四十八議會解散により実施時期をめぐる対立点は解消された（第十六回総選挙で一致）ため、枢密院再諮詢段階における普選案をめぐる争点は、若干の欠格者条件を具備した納税資格撤廃か、世帯主や独立生計条項などの条件付納税資格撤廃かの一点にしばられたと見てよい。憲・革両派は政府との政策的差異を誇張すべく普選問題の争点化を図るが、政府と明確に対峙できない政友会はこの争点を本質的なものではないとしている。

こうした状況を指して安部磯雄は、日本の政党は普選問題に関して「独立の生計等と云ふ僅かの差を以て別れて居るに過ぎぬ、更に驚くべきは官僚内閣が普選を實行しやう等と極めて微温的な変な事さへ起てゐる状態である、之が政党の振はぬ原因であらう」と述べている。当時朝日新聞社専務取締役を務めていた下村宏も、

普選問題は党派に依て勿論異なる処があつた、然し所謂中間内閣、非立憲内閣、変態内閣の山本内閣から普選問題が提出され、次で清浦内閣が之を継承して以来、政友会と云ひ、或は政友本党と雖も最早や普選を阻止する事は出来ない様な状態で、日本の政党と云ふものは大体に於て左程変りのないものである

と、安部とほぼ同様の観測を行っている。二人の時局評は、清浦内閣の条件付普選案を、無条件納税資格撤廃論をとつた臨時法制審議会答申よりも「後退」したものと捉える先行研究<sup>25)</sup>に対して、一つの反証を提示している。すなわち清浦内閣が条件付であれ、普選案を提示したことは、同内閣の「反デモクラティック」な性格を示すものではなく、むしろ既成政党との政策的差異を不明確にするもの、政策的均質化を意味するもの、と当該期において認識されていた可能性を示唆しているのである。

## (二) 「経済力の復興」

勝田主計蔵相は一月十九日、「経済組織の改善、資金の生産化、原料の共同購入、生産能力の増進、生産経済並に消費経済の確立を期し衰退し切つた我国の経済復興を計る」ための経済復興調査機関の設立を大蔵省で考案中であると発表した。この構想は帝国経済会議として具体化し、四月二日官制が公布され、十一日に第一回総会が開かれた。帝国経済会議は議員一四〇名と政府関係官

四十名で構成され、それぞれ金融・貿易・農業・工業・社会・拓殖・交通の七部会に分属することとなつていた。

帝国経済会議の特徴については次の三点を指摘することが出来る。

第一点目は、この会議が「金融、貿易、工業、農業、社会政策、拓殖問題及交通通信等、経済上の各方面二重リマシテ慎重審議ヲ尽シ、国家ノ大計ヲ樹立スル」、いわゆる総合国策調査機関としての性格を帯びていた点である。第一次世界大戦の勃発とそれへの日本の参戦は、大戦中・大戦後の政策担当者に「経済戦」の重要性を再認識させ、大隈内閣の経済調査会に見られるような、経済政策を中心とした国策調査・樹立機関が多数生まれたが、帝国経済会議はこうした動向の延長上にあり、かつ既存の調査会（臨時財政経済調査会、臨時産業調査会、小作制度調査会、社会事業調査会）を複数統合していた点で最も包括的なものであると言える。

第二点目は、総合国策調査機関としての性格を反映して、各部会が中長期的課題への取り組みを見せており、会議自体は内閣更迭により約二ヶ月でその実質的な活動を終える（一九二四年十一月廃止）が、そこでは内閣の如何を問わない恒久的な政策の立案が目指されていた点である。各部会などでは、「今ノ内閣ガ迭ツテモ吾々ノ機関トシテ、之ヲ廢スルト云フ内閣デモ来タラ反対スル位ニヤラナケレバイカヌ」、「内閣ガドウナツテモサウ云フ事ニ構ハズヤルベキ事ハヤラナケレバナラヌト思ヒマス、大橋（新太郎）サンノ言ハレルヤウナ政府ノ鼻息ヲ伺フヤウナ事ハイカヌト思ヒマスカラ、内閣ナドハ放ツテ置イテ勉強シナケレバナラヌ」という声もあり、会議に参加した議員の間では、帝国経済会議が特定の内閣、政治集団に偏向しない、国策樹立という任務を帯びた永続機関であると、認識・確認されていたことが分かる。

こうした特定の政治色を排する会議の性格は、多くの民間人を含む大規模な機関を組織・運営するための必要案件であり、また後で述べる清浦内閣の「正当性」を確保する上でも重要な要素であった。

第三点目は、構成メンバーに多数の実業家・有識者を含んでいる点である。議長に就任した清浦首相が、「従来ス様ノ會議ニ於キマシテハ、動モスレバ關係官庁ノ官吏ガ主トシテ調査ノ任ニ当ルヤウナ嫌ナキヲ得ナカッタノデアリマス〔中略〕此ノ度ノ帝國經濟會議ニ於キマシテハ此ノ点ヲ改メマシテ、主トシテ造詣ノ最モ深キ議員諸君ノ調査ニ基キ、適切ナル我が經濟上ノ國策ヲ樹立スルコトヲ得タイト考ヘテ居ルノデアリマス」と述べているように、構成メンバーの半数以上を民間からの議員が占めている点など、前身の臨時財政經濟調査会とは著しく趣を異にしている。

ところで帝國經濟會議が經濟調査会以来の流れを組んでいることは前述の通りであるが、後藤新平の大調査機関案、西原亀三ら國策研究会の手による「帝國經濟會議設置ニ関スル建議」など、当該期においてこれに類する國策調査・樹立機関構想は多数存在しており、その必要性は広範に認識されていたと考えられる。臨時財政經濟調査会には政党の領袖も多数参加していたし、帝國經濟會議議員にも党派の如何を問わず政黨員が少数ながら含まれており、護憲三派もこうした構想を全面的に拒絶することは困難だったと思われる。すなわち「今回の經濟會議は從來の其れとは聊か異つて所有階級の人士を網羅した点は、吾人も又贊する所なれども、余りに多数の人材を挙げて所謂人形屋の如き観あるは、蓋し此の會議が所謂政府對民衆の間に於ける一の障壁となつて、政府に對する攻撃を避くるが爲に作られてるものであることが明白となつた」と、帝國經濟會議の内容ではなく、それが政府の手により政治的に利用されている、という点を

攻撃するにとどまっている。

### (三) 行政財政整理

清浦内閣は一九二四年度予算に關しては第二次山本内閣の作成案を踏襲したが、勝田蔵相は次年度予算編成前に行政財政整理を断行する旨の談話を発表した。行政財政整理案は、行政整理準備委員会<sup>⑤</sup>で基礎案を練つた後に、内相・蔵相・法相が加わつた「三大臣會議」で検討が重ねられる、という経過を辿つた。閣僚の準備委員会への参加は、「調査立案を促進すると共に委員会をして行政整理断行上の決断力を与へる」ことをねらつたもので、以前の高橋是清・加藤友三郎内閣に比較して、清浦内閣の行政財政整理への積極的な姿勢を窺うことができる。

行政整理準備委員会が作成した基礎案の内容は、「甲 行政整理ニ関スル一般事項」と「乙 各庁ニ関スル行政整理要目」に分かれていた。前者には文官任用制度の改善、予算編成方法の合理化、地方官庁に対する委任権限の拡張、中央官庁の共同建築、官業の整理など十六項目が挙げられている。後者には、移民事務の社会局への統一、軍部大臣現役武官制の廃止、農商務省の分離など六十九項目が列挙されている。

行政整理準備委員会で整理案が討議されていることから分かるように、案の内容は高橋・加藤両内閣期の整理案を参考にした形で作成されている。整理案の根本方針が「能率主義」<sup>⑥</sup>にあり、農務省・商工省の設置を基本に据えた各省庁の統廃合を含んでいる点など、当時の政友会の行政整理構想<sup>⑦</sup>と近似する部分が多い。また案文中には現れていないが、「経費の節減もその大眼目をなすものであるから天引主義も併用して約四千万円程度の削減を断行する決心である」という報道もなされており、憲政会の財政緊縮を眼目とした行政整理構想にも通ずるものがあつたと考えられる。すなわち清浦内閣下で立案が

進められていた行政財政整理案は、当該期の政憲兩党の構想と部分的に合致する要素を持つていたと考えられる。

三大臣會議は五月八日・十六日・二十一日と三度開催され、若干の字句修正を行つて基礎案のうちの十数件を可決したが、これらは内閣総辞職のためほとんど実行に移されず、懸案は護憲三派内閣へ持ち越されることとなつた。

### (四) 「國民精神の振興」

帝國經濟會議（物質的方面の整備）と並行して、文部省を中心に計画が進められていた文政審議會（「精神的方面の作興に關し權威ある諮問機關」）は、四月十五日に官制が公布され、五月三日第一回總會が開催された。

文政審議會設置の主たる理由は、「従来我が國の教育の根本方針が政府当局の変る毎に変更され絶えず同様の弊を矯め朝野の人材を網羅して〔中略〕有力にしてもかも權威ある教育に關する諮問機關を設置し我が國の教育の根本方針を樹立し、時の政府の如何に拘らず不動たらしめんとする」、すなわち精神的方面に關する永続的な國策樹立にあつた。総裁に首相、副総裁に文相の江木千之と枢密院副議長の一木喜徳郎が座り、委員には閣僚・次官クラスの政策担当者、貴衆兩院議員に加えて有識者なども参加している。

清浦内閣下の文政審議會では、「義務教育年限延長に關する件」（第一号）と「中等学校の標準教科書編纂に關する件」（第二号）の二件が諮問された。第一号諮問案は、小学校令を改正して一九二五年四月より義務教育修業年限を八年に延長し、そのための必要経費として臨時費一五〇〇万円（一九二四・二五年度）及び經常費四〇〇万円（一九二五年度以降）を國庫より各府県に配当しようとする案であつた。義務教育年限延長は、加藤友

三郎内閣の鎌田栄吉文相が教育評議会に諮問案を提出するなど、臨時教育会議以来その必要性が繰り返され、清浦内閣に叫ばれていた問題であった。また第一号諮問案は、修身・国語及漢文・歴史の三科目については主務省で教科書を編纂し、一般の中等教科書編集者に標準を示し、地方の教科書選択上の指針とする、というものであった。両案については二度の総会、六度の特別委員会が開催されたが、内閣更迭により江木が辞任したため、ともに撤回され一切の審議が打ち切られた。

文政審議会が帝国経済会議と趣を異にする点は、内閣倒壊後も組織が解体しなかったことに加えて、委員に各政党の領袖を網羅しているところにある。各党幹部の参加を得られなかった帝国経済会議と違い、文政審議会は江木文相の個別交渉などにより床次竹二郎（政友本党・鶴沢聡明（政友会）・安達謙蔵（憲政会）・犬養毅（革新倶楽部）の参加が実現し、「現内閣は、これ以上に有力な委員会を揃へることはなし得ない」と江木が自負するほどであった。彼は、文政審議会の機能を調査審議よりも各界の有力者に教育政策を周知せしめ、その施行上の協力体制をつくることに比重をおいてとらえていた。この種の機関設置については、貴族院では第四十六議会において大学昇格案の付帯決議として可決されており、「両院議員の中には、個人としての希望を述べて、当局者を促がされた向も少なくないし、政党では、党議を以て一大調査機関を設くべきことを決定したものもある」と江木が述べているように、政党はじめ当時の政策担当者の間でその必要性が広範に認識されていたことが分かる。

以上四項目を取りあげて検討してきたが、そこから窺える清浦内閣の姿は、過度に「反デモクラティック」なものでも、また消極的なものでもない。むしろ第一次世界大戦後、必要性が広範に認識されながらも、政変・財

政規模その他の理由から未解決のままの継続的な諸問題に積極的に対応しようとする内閣の姿勢を見ることができよう。また当該期における政党の政策を幾分か反映しつつ、彼等を政策決定過程の中に取り込もうとする内閣の姿がそこにある。いわば清浦内閣は当該期における重要な政治課題を政党に先んじて、また場合によっては政党の後援を得ることで解決しようとして試みているのである。こうした清浦内閣の態度は、護憲三派との対抗上極めて政治性を帯びているのだが、普選の所で述べたように、既成政党と清浦内閣との政策的均質化を意味するものと観る観測もあり、護憲三派には政府弾劾を「正当化」し得る強力な論理を必要としていた。

## 第二章 第二次護憲運動の性格

本章では、第二次護憲運動をめぐって、護憲三派と清浦内閣の双方が掲げた「正当化の論理」に注目し、専ら「デモクラシー」対「反デモクラシー」として描かれてきた第二次護憲運動の性格を再検討してみたい。方法上の問題として次の二点に留意しておきたい。

①三派・内閣双方とも様々な場で「正当化の論理」を展開しているが、ここでは彼らが自己の政治的位置の「正当性」を公式に発表して広範な支持を獲得するために発せられる言論（例えば党機関誌や政府公式発表など）を中心に取り上げる

②「正当化の論理」は、（三派の場合）各党派間、あるいは党内の幹部と一般党员の間などで、多少のニュアンスの違いを見せることもあるが、ここではそれらに共通して見られる論理構造を抽出することに努める。

### （一）護憲三派の「正当化の論理」

清浦内閣の施策は当該期における重要な政策課題を網

羅しており、他の政治集団との政策的距離も極めて僅少なものであった。護憲三派は倒閣を目指す限り、清浦内閣との差異を強調して自己の「正当化」を図らねばならない。他者との些少な政策的差異を増幅して自己の存在意義をアピールするという戦略はその一つの方法である。第一章で見た政府の普選案に対する憲・革両派の批判はその典型である。

しかしこの方法にはある困難が伏在していた。普選問題を例にとれば、憲政会・革新倶楽部は無条件撤廃論で政府案との差異を明示することができるが、態度の曖昧な政友会はそれが不可能であり、憲・革両派が政府案との相違に固執し過ぎると、三派間の協調を崩すことにもなりかねない。すなわち各党が政府の政策との差異を明示すればするほど、三派間の政策的差異が露呈する結果を招くこととなり、結局第二次護憲運動において三派間で十分な政策協定はなされなかった。次に引用する政友会が政策発表の際に行った宣伝は、その攻撃の対象は清浦内閣ではなく、政友本党であるが、政策問題を争点化することが護憲三派にとっていかに困難であったかを示している。

今回発表したる政綱政策は我党が多年主張し來つたものなるか、当時農務省の独立問題に就ては山本、元田雄氏は極力反対し、又地租移譲に就ては山本、元田（肇）、中橋（徳五郎）の三氏が強硬に不同意を唱へたことは世間周知の事実にある、又行政の根本的整理に就ては山本、元田、床次（竹二郎）、中橋氏を初め新政党（政友本党）に走つた人々の中殊に官僚出身者は吾党の主張に驚愕の目を張りて右の如き根本的整理は実行出来ぬのみならず、それに依つて多額の整理節約は到底不可能であると極力反対してゐたのに、新政党を樹立するや農務省の独立及財政行

政の根本的整理を提唱するが如きは沙汰の限りと言はねばならぬ<sup>54)</sup>

つまり政策志向の近接という状況の中で、政友会は過去に遡及して政友本党との差異を強調することに腐心しているのである。

護憲三派が政策の均質化という状況を克服するためにとつた戦略は、あえて政策問題に立ち入らないことであつた。憲政会総務の安達謙蔵は、『憲政』に掲載された「総選挙に臨む我党の旗幟」と題する論説の中で、憲政会の政策を列挙した後、「清浦内閣の如きも或は其の政策を挙示して天下の衆目を集むる事に努むる所あれども、斯の如き内閣の政見政策の如きは単なる文字的規制に過ぎず、実現の可能性なきは変態内閣の必然的過程であり帰結である」と、清浦内閣の政策内容如何ではなく、その実現可能性を問題視している。同様に政友会も、「即ち先決問題として内閣成立の根本義に反対するのであるから、政綱政策は敢て問はない〔中略〕政綱政策の実行を目的としてこそ組閣の意義が有なれ、政権壟断を目的として製造した政府が、俄か普請のバラック市場に陳列した粗製濫造の政綱政策を誰が買ひませう」と、清浦首相の議会解散理由書に反駁を加えている。つまり清浦内閣の政策内容を攻撃するのではなく、政策の実行を期し得ない内閣の組織・構成に対して批判の矢を向けたのである。

清浦内閣がその政策の実行可能性を疑問視されたのは、組閣経緯及び閣員の構成が貴族院の一部に掌握され、国民の世論を代表している衆議院がほとんど等閑に付されているため、内閣の基礎が極めて薄弱であると判断されたからであつた。内閣成立直後に加藤高明は、清浦が一旦組閣辞の決意をしながら優誕により組閣を再開したこと、ならびに閣僚の選考を研究会幹部に全く一任し

たことを批判し、「斯くの如くして世間称して貴族院内閣と謂ふものが出来上つた次第である、云ふ迄も無く国民の代表たる衆議院には何等の基礎を有して居ないのである〔中略〕斯くの如く新内閣は元来国民と全然没交渉なる一部階級の内閣であるが故に、固より平生其の主張を国民に訴へ、其公約を今日に遂行すると云ふが如き、立憲的の性質を之れに認むることを得ない」と、政府弾劾の姿勢を表明している。衆議院に提出された「清浦内閣ノ存立ハ内治外交上君国ニ対シ一大罪惡ト信スルコトニ関スル質問主意書」における政府批判は更に辛辣で、「国民ト利害関係ノ遠距離ナル一種ノ特権階級タル貴族院議員ヲ中心トシ内閣ヲ組織スルハ是レ実ニ国民間ニ階級闘争ノ反抗心ヲ激成シ益民心ノ悪化ヲ助長シ上下ノ乖離ヲ招徠スルコト〔中略〕明白テアル」とさえ言い切っている。

以上の論理は、国民の意思を代表している衆議院とは異なり、「二部の特権階級に由て構成される貴族院は衆議院をして公正に其機能を行せしむる為の監視機関」であるべきとする貴族院批判・改革論に結びつき、更に「二院制度を是認し、其各自の本分に由りて憲政を運用せんと欲する我々の意見と、両院の権能を差別せず、之を絶対同格として両院を縦断する一大勢力を作り、一院萬能を実行せんと欲する床次〔竹二郎〕君の希望との距離が我党内訌の原因の一つである」とする、政友本党批判の論理にも転じることとなる。

この論理から行けば、三派側が求める理想の内閣像は必然的に、国民を代表している衆議院に基礎を置く内閣ということになる。国民（衆議院）に基礎を置く政治体制の「正当性」は、第一次世界大戦及び大戦後の国際情勢によつて獲得されたものであつた。

五年に亘る世界大戦は我々に幾多の教訓を与へて居

るのであります。殊に各国政治の組織方法等が国運の消長に大なる関係を有して居ること戦後五年を経たる今日愈々顕著になつたと思ふのであります〔中略〕此等の三国（ロシア・ドイツ・オーストリア）は戦前富国強兵を誇つに〔ママ〕国であつたが其政治は概して寡頭政治であつて、国民は政治の中枢に与からなかつた、国民に政治の万般に関与するの権利も与へ又国運の扶持と云ふ重き負担を担はしむるに頗る不満足な所であつた、英仏等は之に反して所謂「デモクラシー」の国であつた、議員が国民を完全に代表すると等しく国務大臣は国民の代理者たる資格に於て元首の大政に参画した、国民は国の政治の総てに涉り細大となく権利が与へられたると同時に国の危急に対する重き負担が担はしめられてあつた、国家の利害休戚は悉く国民の分任する所のものであつた、一言にして約すれば政治は国民其者の政治であつた〔中略〕我々は速かに我政治を危殆に陥れしむるの虞ある貴族的内閣、官僚的内閣、を打破し国民を基礎とし国民思想を基調とせる内閣組織の制を確立し以て皇室及国家の爲めに憲政を安泰ならしむるの途を樹てねばならませぬ<sup>55)</sup>

ここでは「国民を基礎とし国民思想を基調とせる内閣組織の制」が、「挙国一致」的状况の醸成を可能にするものとして論じられている。また国民に基礎を置く内閣は、対外的にも重大な意味を持つ。先の「質問主旨書」中では、「抑々一國ノ外交ハ内先ツ国民ノ輿論ヲ背景トシテコソ茲ニ対手國ニ対シテ權威アル効果力收メラレルノテアル〔中略〕伊太利ノムツソリー首相カ巴里平和會議ノ精神ヲ一抛シ希臘ニ向ツテ命令の最後通牒ヲ送ツテ其ノ要求ヲ徹底セルモ又実ニ伊國国粹党挙国一致ノカテアル〔中略〕此ノ国民的後援ナキ内閣ノ下ニ如何ニシテ



其ノ展開ノ途ヲ図ラレムトハ（ママ）スルノテアルカ<sup>②</sup>と述べている。

こうして国民に基礎を置く政治<sup>①</sup>政党内閣の確立が護憲三派のスローガンに掲げられるのであるが、以上の論理には大きな難点があった。清浦内閣と同様に非政党内閣の形式をとっていた加藤友三郎内閣及び第二次山本権兵衛内閣に対して、政友会、憲政会・革新倶楽部が、かつてそれぞれ一定度の支持を与えていた点である。

これをクリアーするために、護憲三派は、清浦内閣を先の加藤・山本内閣とは異質なものとして、理論武装を図った。政友会は、寺内内閣・加藤内閣が衆議院に支持を求め、山本内閣が「挙国一致」に腐心したという事実を挙げて、「右の三内閣が閣僚の多くを貴族院議員に取ったのは、個々の人材を起用したのであって、或る団体に依頼し或る勢力を偏重したのとは訳が違います<sup>③</sup>」と、清浦内閣と区別している。憲政会も同様に、山本内閣は「挙国一致」を標榜し、かつ政策的に一致するところがあつたが、清浦内閣の場合、その成立経緯が貴族院一部の特権階級に掌握されており、政策の実行力も疑わしい<sup>④</sup>としている。第二次山本内閣に連相として入閣した犬養毅も、「山本内閣の起るに当り我同志の主張を幾分にも実行すべき機会と信じて之に参加したのである（中略）現閣が如何なる政治を行はんとするかは其実行を見る迄もなぐ己に其組成分子を以て其結果を推断することが出来る<sup>⑤</sup>」と、革新倶楽部大会で演説している。護憲三派側が内閣の成立経緯や閣僚の構成に攻撃を集中して、「貴族院内閣」というレッテルを貼つたのは、清浦内閣と以前の非政党内閣との差異を明確にするためだったのである。清浦内閣の「異質性」を過度に強調する護憲三派の戦略は、貴族院議員などの非政党内閣による内閣弾劾の論理にも見られる。第四十八議會貴族院本会議では、中川良長・佐々木行忠らが四日間にわたり、清浦内閣の成立経

緯を中心に、批判的な質問演説を行った。阪谷芳郎は次のように述べる。

私モ現内閣ハ貴族院内閣デアルトカ、或ハ特権内閣デアルト云フ其言葉ノ意味ニ付テモ疑ヲ懐クノデアリマスガ、殊ニ我々、恐ラクハ私一人デナイ、多数ノ貴族院議員ト云フ人達ハ、此現内閣ノ生立ニハ何等ノ關係ナイノデアリマシテ、貴族院内閣トカ特権内閣トカ云フノハ、ドウ云フ意デ用キルノカ疑フノデアリマスガ（中略）斯カル不評ヲ来タシタニ付キマシテハ、清浦首相ガ其内閣組織ノ方法手段ノ上ニ於テ欠点ガアツタト云フコトハ免レヌト思フ（中略）其手続ノ上ニ於テ宜シキヲ得タ場合ニ於テハ、何等其処ニ貴族院内閣トカ或ハ特権内閣ト云フヤウナ非難ヲ蒙ルコトナシニ皆成立イタシ、其成立シタ内閣ト云フモノハ、初メハ大概歓迎ヲ受ケルノデアアル（中略）併ナガラ現内閣ハマダ成リ立タヌ先キカラ甚ダシク評判ガ悪イ<sup>⑥</sup>

前半部は「貴族院内閣」というスローガンが必ずしも正鵠を得ていないことを指摘しているが、そこから彼の批判は護憲三派にはなく清浦内閣へと向かい、三派の論理と同じく清浦内閣の極めて特殊な組閣経緯を非難して内閣弾劾の論理に及んでいる。このような清浦内閣の「異質性」を過度に強調するという護憲三派の論理であればこそ、第二次護憲運動は、冒頭に述べたように、「デモクラシー」とは正反対の存在に見える貴族院議員や西原龜三のような存在をも包含して展開されたのである<sup>⑦</sup>。

さて護憲三派側の「正当化の論理」では、政党内閣は「挙国一致」的状况を創出するための理想的な政治体制として論じられているが、ここで注意したいのは、加藤・

山本内閣への批判をその論理の中にほとんど含んでおらず、非政党内閣の可能性が完全に否定されていない点である。清浦内閣の「正当化の論理」は、この弱点をついたものである。

## （二）清浦内閣の「正当化の論理」

清浦内閣の「正当化の論理」は、護憲三派が強調した以前の非政党内閣との差異を解消することから始まる。清浦首相が発表した第四十八議會解散理由書は次の如く語っている。

固より政党を基礎として内閣を組織することは政策遂行上便宜なるべしと雖、我邦目下の政情は政党に基きて国政の安定を期することの極めて困難なるの事情あるを如何せん。近く之を組閣の例に徴するに、寺内内閣の如き、加藤内閣の如き、山本内閣の如き、何れも政党を基礎として成立せるものにあらず。而かも是等の内閣に対して双手を挙げて之を援助したる政党あり。又憲政の常道論を高調する政党にして主義政策に依りて之を是非せんとしたるものあらずや。然るに今独り現内閣に対し其の基礎を政党に置かざるを理由として反対を表すが如きは其の事由を解する能はず。現内閣々員に貴族院議員たるもの多きも是れ議員個々の問題にして貴族院其の者と何等相関する所あるにあらず（中略）然るに現内閣を以て貴族院内閣なりとし特権階級内閣なりと称するに至りては、其の不当も亦甚しく、斯の如きは却て不健全なる民衆運動を刺激し階級闘争の思想を挑発し国家の為憂慮すべき現象を発生せしむるものにして、其の責決して免かるべきにあらずと信ず<sup>⑧</sup>

清浦は貴族院でも、「私曾テ此内閣ヲ貴族院議員内閣

ト称ヘタルコトナシ、唯閣臣ノ多クヲ貴族院中ノ適材ニ求メタト云フ事実ハアル〔中略〕立憲政治ノ下ニ於テ内閣總理大臣トシテ立チマス上ニ於テ此政党ニ対シテハ飽クマデ尊敬ヲ払ヒ、又政党トハ成ルルベク意志ヲ疎通シテ、而シテ政機ヲ円滑ニ運轉シタイト云フ希望ヲ飽クマデ持ツテ居ル<sup>20</sup>と答弁している。つまり内閣側は、「貴族院内閣」という護憲三派によって創られた特殊性を解消し、以前の非政党内閣との共通性を説くことで、加藤・山本内閣に対する批判を含んでいない護憲三派の論理の間隙をついたのである。

かくて清浦内閣側は、「内閣の立憲的なりや否やは寧ろ其の実行する政綱政策に依つて之れを判定すべき者であつて、組閣の方法、閣員の如何に依つて決すべきものに非らずと信ずるのであります<sup>21</sup>」と、政党の出処進退は内閣の組織・構成ではなく、政策の是非により決定すべきだと主張する。つまり三派に、以前の「是々非々」主義に立ち返ることを求めたのである。

この論理では護憲三派は厳しい立場に立たされることとなる。なぜなら先述したように、政策協定をなし得ていない護憲三派が、政策問題で清浦内閣と全面的に対峙することは頗る困難だったからである。清浦内閣から「其の執らんと欲する政綱政策の如きも各政党の従来主張し来りし所と多く相一致するものなること信じて疑はず<sup>22</sup>」と言明された場合、切り返すべき有効な術を持っていなかった三派は、前述の通り政治体制論で内閣を攻撃せざるを得なかったのである。

衆議院では政友本党のみが、内閣の「正当化の論理」に従つて「是々非々」の立場を取った。床次竹二郎は政友会からの脱党理由を次のように語っている。

政界の中心勢力たる政党としては、内閣成立前に超然内閣宜しいと云ふ訳には行かぬ。さればとて、原

内閣以来、友好関係を結んで来て居る研究会のことであるから、内閣成立後に於て、我党の政策を採用する事ともならば、之れに対して、政策本位の態度を執つて行くより仕方なからうと、腹の中では思つて居たのである。然るに、清浦内閣成立するや、政友会は、直ちに、組閣の形式を云為し、正面攻撃に、移つたのであります〔中略〕折角、永年苦心し来つた両院縦断の理想を、根柢より、覆へすが如きは、到底、忍ぶ能はざることである。斯の如き横断的、抗争的な形勢を作つては、将来、円満に、国政を遂行することは、到底出来るものではない。貴族院と、此の際、斯やうな経緯で、交渉を断絶すると云ふことは、真に、国を想ふ政治家なら、出来ない筈である。此の点に於て、吾々は、「政友会に」残つた人々と、政治上の理想に於て、大なる相違があります。そこで、決然、袂を分つに至つたのであります<sup>23</sup>

床次は、清浦内閣を加藤・山本両内閣と同一平面上に捉えた上で、これまで通り、内閣に対して「是々非々」主義の態度を取り、貴族院との「両院縦断」関係を存続することを説いているのである。

### (三) 第二次護憲運動の性格をめぐつて

護憲三派は政策問題を回避して、政治体制の観点から清浦内閣を加藤・山本内閣と区別される「貴族院内閣」として攻撃し、その対局に「政党内閣」の看板を掲げた。しかしその論理の中には、先行する非政党内閣である加藤・山本内閣に対する批判を含んでいなかった。加藤内閣は衆議院の多数派である政友会の支持を得ていたし、山本内閣は、その実質はともかく、「挙国一致内閣」としての様相を示しつつ、普選実行により真の「国民内閣」とたろうとした<sup>24</sup>。護憲三派の論理からすれば、清浦内閣と

異なり、両者は衆議院乃至は国民に基礎を置いた、実行力のある強力な内閣たろうとしたが故に、容認されたのである。

清浦内閣はこの点につき、加藤・山本内閣の形態に近づくことで「貴族院内閣」というレッテルを解消し、護憲三派に「是々非々」主義に復帰することを求め、かつ護憲三派の政策を先取りすることで自らの「正当性」を確保しようとしたのである。

両者の「正当化の論理」を縋いて第二次護憲運動の性格付けを行えば、次のように再定義することが可能であろう。第二次護憲運動は「デモクラシー」と「反デモクラシー」という対概念で表象される政治勢力の相克としてではなく、加藤・山本両内閣（護憲三派も容認し得るような「非政党内閣」と清浦内閣との距離の遠近をめぐる対立として描かれるべきである、と。

### おわりに

#### 清浦内閣の総辞職と護憲三派内閣の成立

第二章で述べた清浦内閣の「正当化の論理」が貫徹するためには、清浦内閣が以前に加藤内閣・山本内閣と同質であることが要求される。それにはいくつかの方法があった。

第一は、第二次山本内閣組閣の際のように、閣僚に政党员を含む諸政治勢力を網羅することで「挙国一致内閣」を目指すというものである。当初組閣を依頼された枢密院顧問官有松英吉はこの方策を取り、衆議院では政友会非総裁派と憲政会、貴族院では研究会から閣員を募り、各々を与党化することによって内閣の政治的基盤を形成しようとして企図していた<sup>25</sup>。すなわち両院の多数派に基礎を置いた強力な内閣を目論んだのである。この有松の動向には、政友会非総裁派の床次竹二郎、憲政会の江木翼も

少なからず呼応する態度を見せていた。しかし、清浦が当初から政党员を入閣させない方針であったこと、及び研究会幹部が内閣援助を決定して有松の入閣に難色を示したことから、この可能性は組閣段階で失われた。

第二に、山本内閣下の帝都復興審議会の如く、帝国経済会議や文政審議会などの政府の国策調査・樹立機関に諸政治勢力を網羅的に参加させる、という方法である。帝国経済会議の議員候補者には、各政党・会派の幹部が多数含まれていたし、文政審議会には各党幹部の参加を得ている。しかし発足した両会議の構成・運営からは、政党员を政策決定過程に取り込んだ「挙国一致内閣」の姿を見ることは困難である。帝国経済会議に参加した政党员は数名にとどまり、各部会での議論は主に官僚と財界人とによって進められた。また文政審議会においても政党员からの積極的なコミットはほとんどなく、会議は主に政府の提出した原案に沿った形で、岡田良平らの元文部官僚を中心に議論が展開されている。

そして最後に、政友本党を完全に与党化して貴衆両院の多数党を形成する、つまり加藤内閣当時のような関係を生み出す、という方法があった。しかしこの方法もまた大きな障壁を抱えていた。まず研究会内部からも政府批判が起こっており、また政友本党を完全に与党化することは「可成選挙は公平を旨として執行せしめた」とする元老西園寺公望の意向に矛盾し、内閣の存在意義を失うことになりかねず、たとえ本党を与党化し得ても衆議院の三分の一の勢力では、とても加藤内閣期の政府・貴族院（研究会）——政友会の関係には及ばなかった。こうして第十五回総選挙で政友本党が衆議院の多数を占め得なかつた時点で、清浦内閣存続の第三の可能性も消滅してしまう。

かくて清浦内閣は六月七日総辞職するが、内閣が倒れたのはその存在が「反デモクラティック」だったからで

はなく、むしろ護憲三派によって設定された「貴族院内閣」という「異質性」を最後まで解消しきれず、三派が否定し得なかつたところの加藤・山本両内閣に近づけなかつたからである。

清浦内閣の「異質性」を強調することで倒閣に成功した護憲三派による連合内閣の成立は広範な支持をもって迎えられた。ここで注目したいのは、貴族院からも次のように一般に好評を持って迎えられる点である。

加藤内閣は手際よくスラ／＼と成立した、其の顔触れから言つても総理級の人物に富んで人材内閣の名に恥づかしからぬ誠に結構な顔触れであると言つてよからう（中略）かくてまづ挙国一致的の鞏固なる新内閣が成立したのであるから時局多端の今日国民としては歓迎せねばならない、而も綱紀の肅正、行政財政の整理、普選の断行と云ふ三大政策は一致したと云ふから今後とも互に牽制し合つて中庸の政策が行はれ時局は安定するに違ひない、此の意味に於て私は新内閣の成立を慶賀するものである。

史料中の「挙国一致的」の意味は、閣僚を貴衆両院から求め、かつ衆議院において絶対多数を確保し、貴族院でもほぼ好評を得ている、ということを指していると思われる。つまり第十五回総選挙の結果と護憲三派内閣の成立は、原敬内閣以後の継続的課題である普選・行財政整理などの問題を解消し得る、「挙国一致的の鞏固なる新内閣」の誕生と捉えられているのである。

清浦内閣から護憲三派内閣成立に至る政治過程を、体制内の「デモクラシー」勢力（護憲三派）が「反デモクラシー」勢力（清浦内閣・政友本党）を駆逐する過程と捉える先行研究の問題点は、本稿の分析を通して明瞭に

なつたと考える。すなわち両者の政策的相違は同時代においては極めて僅少なものと捉えられており（それ故護憲三派は清浦内閣と政策的に対立することを避けていた）、両者を政策面から「デモクラシー」対「反デモクラシー」という対抗軸で捉えようとすれば、そうした同時代的認識を無視して両者の政策的差異を実態以上に拡大してしまうことになる。また「政党内閣」対「貴族院内閣」というスローガンは、清浦内閣の「異質性」を過度に強調するために護憲三派が用いたレトリックであり、このスローガンをもとに第二次護憲運動の本質を「デモクラシー」対「反デモクラシー」と見る見解を我々は無批判に受容するわけには行かない。

## 註

- (1) 金原左門編『近代日本の軌跡4 大正デモクラシー』（吉川弘文館 一九九四年）二五七・二五八頁。
- (2) この視角を最初に提示したのも信夫清三郎氏である（『大正デモクラシー史 Ⅲ』日本評論新社 一九五九年）。氏は著書の中で大正期の各政党に対する本質規定を行い、「専制を支持する政党」（帝政党・国民協会・帝国党・大同倶楽部・中央倶楽部など）、「大ブルジョアジー（財閥）の利益を代表するブルジョア政党」（政友会・憲政会、「自由主義ブルジョアジーとブルジョア・インテリゲンツィアの政党」（革新倶楽部）、「ブルジョア議員の過渡的なグループ組織」（庚申倶楽部）、各地に現れた農民党、「プロレタリアートの前衛党」（共産党）の七種に類別化している。
- (3) 石上良平『原敬歿後』（中央公論社 一九六〇年）九十三頁、伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』（山川出版社 一九八七年）七十二・〇七・〇八頁など。
- (4) この問題については、有馬学・伊藤隆（「書評」）松尾尊兌『大正デモクラシー』、鹿野政直『大正デモクラシーの底流』、金原左門『大正期の政党と国民』、三谷太一郎『大正デモクラシー論』（『史学雑誌』八十四―三 一九七五年）が指摘している。
- (5) 三谷太一郎『新版 大正デモクラシー論』（東京大学出版

- 会 一九九五年)三十三頁。
- (6) 木坂順一郎「革新俱樂部論」(井上清編『大正期の政治と社会』 岩波書店 一九六九年)。
- (7) 季武嘉也「大正後期における西原亀二の政治活動」(原朗編『近代日本の経済と政治』 山川出版社 一九八六年)。
- (8) 鳥海靖「原内閣崩壊後における『挙国一致内閣』路線の展開と挫折」(『東京大学教養学部人文科学紀要』第五十四輯 歴史と文化X 一九七三年)。
- (9) この提携関係は前掲季武論文が既に指摘しているが、筆者は両者がなぜ提携するに至ったのかという問題について、更に論理的な説明が必要であると考えている。この論点については稿を改めて詳細に論じることにはしたい。
- (10) 前掲『大正デモクラシーと政党政治』一六四頁。
- (11) 松尾尊允「政党政治の発展」(『岩波講座 日本歴史 十九 現代2』 岩波書店 一九六三年)。
- (12) 前掲季武論文。
- (13) 『東京朝日新聞』一九二四年一月十五日。
- (14) 同右一九二四年一月十二日。
- (15) 同右一九二四年一月十三日。
- (16) 「衆議院議員選挙法改正法律案帝国議会へ提出ノ件(大正十三年一月十八日)」(『枢密院文書』二A一五十一一六一枢A六十八 「大正十三年御下付案 乾」 国立公文書館所蔵)。
- (17) 『東京朝日新聞』一九二四年一月十三日。
- (18) 「衆議院議員選挙法改正法律案帝国議会へ提出ノ件(大正十三年二月二十日)」(『枢密院文書』二A一五十一一六一枢A六十八 「大正十三年御下付案 乾」 国立公文書館所蔵)。
- (19) 「枢密院文書」二A一五十一一七一枢B十(大正十三年委員会録) 国立公文書館所蔵)。
- (20) 『東京朝日新聞』一九二四年五月十八日夕刊。
- (21) 『東京朝日新聞』一九二四年一月十二日。
- (22) 小泉策太郎「高橋政友会総裁声明書の釈明」(『政友』二七九号 一九二四年四月十五日)。
- (23) 安部磯雄「政党政治の行くべき途」(『憲政』七一一一九二四年五月)。
- (24) 下村宏「平易なる現時の政局観」(『憲政』七一一一九二四年五月)。
- (25) 松尾尊允「普通選挙制度成立史の研究」(山岩波書店 一九二九年) 二九七頁。
- (26) 『東京朝日新聞』一九二四年一月十九日夕刊。
- (27) 六月一日現在(山本義彦編『第一次大戦後経済・社会政策資料集 第一巻』 柏書房 一九八七年 三六六〜三六九頁)。
- (28) 総会(四月十一日)における清浦奎吾議長長の挨拶(前掲『第一次大戦後経済・社会政策資料集 第一巻』二八九頁)。
- (29) 第一次世界大戦中・大戦後における一連の国策調査・樹立機関構想については、伊藤隆「国是」と「国策」・「統制」・「計画」(中村隆英・尾高煌之助編『日本経済史 六 二重構造』 岩波書店 一九八九年)、御厨貴「国策統合機関設置問題の史的展開」(同『政策の統合と権力』 東京大学出版会 一九九六年)を参照。
- (30) 会議の具体的内容・答申などの概略については、加瀬和俊「経済政策」(一九二〇年代史研究会編『一九二〇年代の日本資本主義』 東京大学出版会 一九八三年)、山本義彦「第一次大戦後日本の経済政策構想」(同『戦間期日本資本主義と経済政策』 柏書房 一九八九年)を参照。
- (31) 第五回貿易部会(六月六日)における藤山雷太郎長の発言(前掲『第一次大戦後経済・社会政策資料集 第三巻』三五二頁)。
- (32) 第六回社会部特別委員会(六月十日)における賀川豊彦の発言(前掲『第一次大戦後経済・社会政策資料集 第四巻』二六四頁)。
- (33) 農産部総会(六月十一日)において、会議及びその決議が内閣の如何に関わらず引き継がれると考えてよいか、という添田寿一の質問に対して、前田利定副議長(農商務大臣)は同意を与えており(前掲『第一次大戦後経済・社会政策資料集 第四巻』二一九頁)、内閣側も同様の方針であったことを窺わせる。各部会の精力的な活動(わずか二ヶ月弱の間に合計二十七回の部会が開催)は、本文で指摘したような議員の共通認識によるものと思われる。
- (34) 註(28)に同じ。
- (35) 前掲伊藤隆論文。
- (36) 『憲政』七一一(一九二四年四月)。
- (37) 『東京朝日新聞』一九二四年二月二十八日。
- (38) 行政整理準備委員会は高橋内閣末期に設置されたもので、内閣書記官長・法制局長官・大蔵次官・大蔵省主計局長が主たる構成員であった(『東京朝日新聞』一九二二年五月九日夕刊)。
- (39) 『東京朝日新聞』一九二四年四月三十日。
- (40) 『二十八 行政整理要目』(行政整理準備委員会関係書類)
- (41) 『東京朝日新聞』一九二四年四月三十日。
- (42) 政友会の行政整理構想の内容については、前掲「行政整理準備委員会関係書類」中の「十七 行政整理案(行政整理準備委員会第一次案)」(十八 行政整理案(立憲政友会政務調査会行政整理委員会第一回報告)、及び石田秀人「快男児横田千之助」(新氣運社 一九三〇年)一五九〜一六六頁を参照。当時政友会・憲政会ともに行政財政整理を重要政策の一つに位置づけていたが、「厳格に云へば憲政会は緊縮主義で政友会は能率主義である」(『東京朝日新聞』一九二四年六月十四日)と観測されていたように、政友会は行政事務の能率化を目的とした諸官庁の統廃合を念頭に置いていた。
- (43) 『東京朝日新聞』一九二四年四月三十日。
- (44) 憲政会の具体的な構想については判然としないが、一九二一年十一月二十三日の政務調査会で、整理緊縮を旨とした三大整理特別委員会の調査報告がなされている(横山勝太郎監修『憲政会史 上巻』 原書房 一九八五年復刻 三五三〜三五四頁)。
- (45) 『東京朝日新聞』一九二四年四月五日。
- (46) 『東京朝日新聞』一九二四年四月十日「江木文相談」。
- (47) 両案の具体的内容・審議経過等については、『文政審議会議事速記録』・二(二A一三六一委三八二・三八三 国立公文書館所蔵、及び阿部彰「文政審議会の研究」(『風聞書房』一九七五年)一七〜一四〇頁を参照)。
- (48) 当初の帝国経済会議議員人選案と思われる史料(前掲『第一次大戦後経済・社会政策資料集 第一巻』三五八〜三六四頁)中には、加藤高明・浜口雄幸・若槻礼次郎・山本達雄・中橋徳五郎・床次竹二郎・野田卯太郎・横田千之助・犬養毅らの党首・幹部クラスの政友会が挙げられているほか、貴族院からも青木信光・後藤新平らの参加を期待していたようである。
- (49) 『江木千之翁経歴談 下巻』(同刊行会編・発行 一九三三年) 四八九頁。
- (50) 前掲『文政審議会の研究』十一頁。
- (51) 前掲『江木千之翁経歴談 下巻』四八七頁。
- (52) 『東京朝日新聞』一九二四年二月二十七日。
- (53) 三月一日(政友会・憲政会)・同日(政友会・革新俱樂部)に行われた領袖会議では、普選・貴族院改革・地租委譲などが話題に上っているが、いずれも政策協定に

までは至っていない。

- (54) 『政友』二七九号（一九二四年四月一五日）会報。二月八日最高幹部会議の協議。

- (55) 安達謙蔵「総選挙に臨む我党の旗幟」『憲政』七一三  
一九二四年三月。

(56) 註(22)に同じ。

- (57) 加藤高明「清浦内閣に面して」『憲政』七一二 一九二四年二月。

- (58) 「第四十八回帝国議会議事速記録」二十二、二十四頁  
『帝議院議事速記録 四十四』 東京大学出版会 一九八二年。

(59) 註(22)に同じ。

(60) 同右。

- (61) 加藤高明「総選挙の題目と我党の主張」『憲政』七一四  
一九二四年四月。

- (62) 「第四十八回帝国議会議事速記録」二十四頁  
『帝議院議事速記録 四十四』 東京大学出版会 一九二二年。

(63) 註(22)に同じ。

- (64) 若槻礼次郎「清浦内閣と我党の態度」『憲政』七一  
一九二四年一月。彼は組閣時点で、「清浦子が内閣の基礎を何れに置くかは未だ判らないが〔中略〕貴族院各派並に枢密院の一部を基礎とする方針かも知れない、憲政会は勿論未だ決定した訳ではないが、山本内閣に対しても組閣の基礎に対する批判は暫らく之を留保し政策本位で行つたのであるから、清浦内閣に対しても同様政策本位で所謂是々非々主義で行かねばならぬ」と言明しており（『東京朝日新聞』一九二四年一月二日）、非政党内閣の存在と「是々非々」主義とを引き続き容認していることが分かる。

- (65) 『東京朝日新聞』一九二四年一月二十日夕刊。

- (66) 「第四十八回帝国議会議事速記録」四十五、四十六頁  
『帝議院議事速記録 四十四』 東京大学出版会 一九八二年。

- (67) こうした論調は護憲三派の外にも確認することができる。殊に美濃部達吉のような清浦内閣否認論は注目に値するであろう。

加藤内閣は衆議院の多数党の支持を受けて居るのであるし、山本内閣は政党政派に依らずとは言へ、或場合に於いて人材網羅と言ふ変態が容認さるゝ事もあり、衆議院に基礎なしといふ訳には行かなかつた。然るに

現内閣は単に貴族院に基礎を有する大であつて、前内閣とは全く趣きを異にするのである（『中央新聞』一九二四年一月三十一日）

- (68) 尤も「山本内閣に対して其成立の基礎に就て攻撃しなかつたのは遺憾であるが、清浦内閣成立後相当の日子を経過した今日態度を決せんとするは聊か遅れたと思ふ」（横山勝太郎）という声も挙がつたが、これに対して若槻は、「我党の最も急務なりと信ずる三大政策を実行する誠意熱心実力があれば暫く内閣の性質に就て論議を別にする場合もあつたから早急に態度を決定しなかつた」と回答している（一月十一日於憲政会代議士前代議士聯合会 『東京朝日新聞』一九二四年一月十二日）。

- (69) 『東京朝日新聞』一九二四年二月一日。

- (70) 「第四十八回帝国議会議事速記録」二十八頁  
『帝議院議事速記録 四十四』 東京大学出版会 一九二二年。

- (71) 地方長官会議における清浦首相の演説（『東京朝日新聞』一九二四年二月十二日夕刊）。

(72) 註(69)に同じ。

- (73) 政友本党臨時大会（一九二四年二月一日）席上演説（前田連山編『床次竹二郎伝』同伝刊行会 一九三九年 七四二〜七四五頁）。

(74) 前掲島海論文。

- (75) 同右。組閣に当たつていた山之内一次は政党の首領や幹部を網羅した「挙国一致内閣」の構想を抱いており、山本も当時高橋是清・加藤高明・犬養毅に入閣を求めている。

- (76) 西尾林太郎「清浦内閣の成立と研究会」『社会科学討究』第三十三巻第三号 一九八八年）。

(77) 前掲山本論文。

- (78) 前掲『文政審議会の研究』十一頁

- (79) 岡義武・林茂校訂『大正デモクラシー期の政治 松本剛吉政治日誌』（岩波書店 一九五九年）一九二四年一月六日（二八七頁）。

- (80) 青木信光（研究会）の談話（『東京朝日新聞』一九二四年六月一二日）。こうした護憲三派内閣の捉え方は、青木に限らず、貴族院議員一般に見られるものであつたと考えられる（例えば、同紙掲載の阪谷芳郎談話・鎌田栄吉談話・翌十三日掲載の田健次郎談話など）。また次の柳澤保恵（研究会）の質問演説にもそれを見ることができよう。私ハ此度ノ内閣ハマサカ平均半年ノ内閣デハアルマイ

ト思ッテ居ル、過去二十四回ノ内閣ノ変動毎ニ其平均ヲ見マスト二年ニ足リマセヌ、ソレモ長キハ第一次内閣ノ四年七箇月、短キハ第三次桂内閣ノ二箇月、斯ウ云フ、極端ナモノヲ入レマシテ二年ニナラヌノデアリマス、併ナガラ恐クハ私ハ此内閣ハ内輪喧嘩ヲナサラナケレバ二年モ三年モ続ク、或ハモット続クノデハナイカト云フ信念ヲ持ツテ居ルノデアリマス、故ニ私ハ此内閣ニシテ始メテ財政整理モ出来、行政整理モ完全ニ出来ルト私ハ確信シテ居ル（第四十九回帝国議会議事速記録「三十一頁」『帝議院議事速記録 四十四』 東京大学出版会 一九八二年）

〔付記〕本稿の執筆にあたり、九州大学大学院比較社会文化研究科の有馬學先生をはじめ、多くの方々に御助言を賜つた。また史料閲覧に際しては、国立国会図書館憲政資料室ならびに国立公文書館の方々に御世話になつた。末尾ながら御礼を申し上げたい。