

現代史

312.1

Yu

1

由井正臣編

枢密院の研究

吉川弘文館

京都大学

02086692

図書

目次

序

由井正臣……一

枢密院と政治

望月雅士……二

文官任用令改正問題と枢密院

由井正臣……三

枢密院と思想問題

松井慎一郎……九

——平沼騏一郎を中心に——

枢密院と植民地問題

岡本真希子……一四

——朝鮮・台湾支配体制との関係から——

枢密院と外交

加藤聖文……一五

——「大政諮詢ノ府」の限界——



# 戦時下の枢密院

池田 順……三〇

あとがき……………二九

## 序

由井 正臣

### 一 政治問題としての「枢密院問題」

一八八八年四月に創設された枢密院は、帝国憲法草案を審議するために設けられ、明治憲法には、その第五六条に、「天皇ノ諮詢ニ応ヘ重要ノ國務ヲ審議」する機関と規定された。枢密院の役割は、『憲法義解』によれば、内閣と並ぶ「憲法上至高の輔翼」をなし、「為政の慎重を加ふる」こと<sup>(1)</sup>にあった。枢密院は、名称から言えば、イギリスの Privy Council に倣ったものであるが、その機能は全く異なり、権限である諮詢事項は、憲法とその附属法、皇室典範に関する事項、緊急勅令、条約など国政の重要事項に及んだ。このように広範な権限を有し、国民の意思と隔絶した、密室性の強い枢密院に、大正初年頃から、世論の強い関心が集まり始めていく。いわゆる「枢密院問題」である。

「枢密院問題」が世論の批判を集めることになった背景に、デモクラシー状況の広がりがあるのは、言うまでもない。政治的、社会的民主化の動きが、「枢密院問題」をクローズアップさせたのである。その口火を切ったのが、第一次山本権兵衛内閣時の、文官任用令改正問題をきっかけに組まれた、雑誌『太陽』一九一三年八月号の特集「枢密院論」である。この特集には、江木衷、尾崎行雄、織田万、花井卓蔵、加藤高明、竹越與三郎ら、当時を代表する学

者、法律家、政治家らが「枢密院問題」についてさまざまに論じ、枢密院の改革案や廃止論まで提起するに及んでいる。たとえば枢密院改革案には、織田万が諮詢事項の制限を求め、鶴沢総明は枢密顧問官の選任方法改善を提案している。また竹越與三郎は、首相と枢密院議長の兼任を提唱し、尾崎行雄や林毅陸は、枢密院改革の前提として、内閣による責任政治の貫徹が必要だと論じている。このように文官任用令改正問題をきっかけに、枢密院は世論の批判対象となっていた。

大正末から昭和初期にかけ、加藤友三郎内閣時の日華郵便約定問題を皮切りに、枢密院と内閣の対立が頻発し、台湾銀行救済緊急勅令問題では、第一次若槻礼次郎内閣を枢密院が総辞職させる事態まで引き起こしている。こうした事態が生じるごとに、「枢密院問題」は政治問題のひとつの焦点として、論議を呼んでいた。代表的な論説を挙げれば、吉野作造「枢府と内閣」(『東京朝日新聞』一九二四年四月一日〜四月六日)、美濃部達吉「枢密院論」(『国家学会雑誌』一九二七年八月号)、森口繁治「憲政の原理と其運用」(改造社、一九二九年)、朝日新聞政治経済部編「枢密院問題」(一九三〇年)などである。

枢密院と内閣との対立が頻発化する中で、「枢密院問題」の共通認識は、吉野作造が言うように、「近來枢密院の決定が意外に重大な影響を政府の地位に及ぼし、まかり間違へば所謂政変をさへ来す様になつたのはどう云ふ訳か」という点にあった。そしてその前提として、政府に対する「牽制機関」と化す枢密院の、制度及び権限の由来が論議の対象となった。なぜ明治憲法の中に、枢密院が導入されたのか、また枢密院の権限はどこまでを範囲とするのか、という問題が問われたのである。枢密院への諮詢範囲のひとつを規定する「御沙汰書」自体、美濃部達吉が「如何なるものであるかは秘密に附せられて居り、吾々は之を知ることが出来ない」と憤ったように、公表されてはいなかったのである。

では、デモクラシー状況の進んだ時代に、枢密院の存在理由はどこにあるのか。論者の批判は、国民の意思と無関係に、国政に重大な影響を及ぼし得る枢密院の存在に向けられる。たとえば吉野作造は、枢密院制度の存立要件として「君主大権の直接親裁」を挙げ、すでにこの機能が失われている今日では、枢密院は「無用有害の制度」になっていると論じた。この「君主不親裁」の指摘が筆禍事件を招き、吉野が朝日新聞社の退社を余儀なくされたことは、よく知られている。美濃部も、枢密院制度は「屋上屋を架するもの」であり、「わが憲政の将来の発達は恐くはその廃止に向ふべきもの」と、その将来的見通しを述べた。

だが、枢密院が「無用有害の制度」であるとしても、政府に対する「牽制機関」と化していたのは確かである。では、政府が枢密院を掣肘し得るとするならば、それは、どのような条件によって可能であるのか。朝日新聞政治経済部編『枢密院問題』は、枢密院が内閣に対する牽制機関化しているのは、「歴代の政府が十分の実力を有」しているからであり、「政党政治の健全なる発達によつて多数国民の後援を有する有力強固なる政府を樹立することが根本問題」だと論じた。このように世論の力をバックにした、「有力強固なる」政党内閣こそが枢密院を掣肘し、さらに改革できるとする見方は、論者のほぼ共通する認識であった。美濃部が言う、枢密院の奉答には「法律上に於いては何等の拘束力を有するものではな<sup>(9)</sup>く、事実上無視してもよいとの論理は、「多数国民の後援を有する有力強固なる」政党内閣においてこそ、可能であった。ここに、明治憲法が内包する分権体制克服への、ひとつの解決の道筋が示されていたと言つてよいだろう。

だが分権体制克服の課題は、皮肉にも、政党内閣時代終焉の後、戦時体制下に至るまで、引き摺ることとなった。吉富重夫『国防国家体制論』(一九四二年)は、「現在の戦争目的達成のための有効・強力なる体制」を、いかに築くかという視点から、克服すべき機関として枢密院を取り上げている。吉富は次のように言う。「枢密院が実質的に牽制的機

能を営むにいたることは、内閣が政治的勢力において劣弱であることに起因する。内閣さへ強力であるならば、少数たる枢密院に支配せられることはありえない筈である。(略)したがって枢密院改革問題の大前提は、内閣の強化である<sup>(11)</sup>。この時期枢密院が、政党内閣期のような政治的比重を占めていたわけではなかったが、総力戦体制推進のための「有効・強力なる体制」構築を阻む象徴として、枢密院の存在は、依然問われていたのである。

## 二 歴史研究の対象としての枢密院

天皇の諮詢機関である枢密院は、その審査結果が国政に重大な影響を及ぼすものであったが、貴衆両院のように、その議事録が公表されることはなかった。枢密院に関する情報は、新聞社が枢密院会議の模様をリークし、それを報道する以外、ほとんど外部に流れることはなかったのである。したがって枢密院が歴史研究の対象となるためには、関係資料の公開が必要条件であり、それが可能となるには、明治憲法廃止に伴う枢密院廃止まで、時を待たなければならなかった。

枢密院に関する資料は、公的記録とも言うべき、枢密院旧蔵資料と、枢密院に関わる政治家・官僚の個人資料に分けることができる。前者の枢密院旧蔵資料は、枢密院本会議の議事録をはじめ、委員会録や履歴などの公的記録類であり、一九七〇年代に至って公開された。これらの資料のうち、現在、枢密院本会議録が『枢密院会議事録』全九六卷<sup>(12)</sup>、枢密顧問官の履歴が『枢密院高等官履歴』全八巻として翻刻されている。後者の個人資料は、伊藤博文、伊東巳代治、井上毅、原敬、山県有朋、倉富勇三郎、平沼騏一郎、田健治郎、深井英五らの、日記、書翰、書類などの資料である。これらの個人資料が、前述の公的記録には記されない、内部の詳細な情報を提供している点は改めて述

べるまでもなからう。こうした資料公開により、枢密院はじめて歴史研究の対象となったのである。

資料公開に伴い進展した枢密院研究に関しては、相関連したふたつの問題関心を指摘することができるであろう。ひとつは、明治憲法体制の変遷と枢密院の機能との関連である<sup>(14)</sup>。政治的、社会的、さらに国際的变化に伴う諸制度の改編に、その可否を審査する枢密院は、いかに対応したのか。具体的に言えば、文官任用制度や教育制度などの変遷過程に、枢密院がいかなる機能を果たしたのかという問題である。これは、時代的变化に伴う憲法秩序改編の要請に枢密院が果たした役割を問うことにある。

問題関心のふたつ目は、かつて政治問題として問われた「枢密院問題」への歴史的追究である。この関心は、第一に、明治憲法の中に、なぜ枢密院制度が採用されたのかという点にある。昭和初期以降の明治憲法成立史への関心の高まりは、戦時下において、鈴木安蔵「枢密院制度の創設と史的意義」<sup>(17)</sup>〔国家学会雑誌〕五六―九、一九四三年八月号〕という枢密院研究の先駆的な業績を生み出した。鈴木の研究は、昭和期に入って翻刻や資料公開が進んだ伊藤博文や伊東巳代治の資料をベースに成立した業績である。

「枢密院問題」への第二の関心は、主に政党内閣期における内閣と枢密院との対立が政治問題として、世論の注目を集めた諸事件に集中している<sup>(19)</sup>。そうした傾向を促したのが、前述の枢密院関係者の資料公開である。中でも政党内閣期の枢密院議長であった倉富勇三郎の日記には、枢密院と歴代内閣との、公的記録類では窺い知れない、細部にわたる交渉経緯が逐一記されており、これらの情報を事実経緯と絡ませて描くことが、研究のひとつの基調となっている。そしてそれを踏まえ、分権体制下での各機関の政治的意思の葛藤とその克服、ないしは挫折の過程を探ることが、この時期の枢密院研究の焦点になっていると言つてよいだろう。それはまた、政党内閣制の定着へと向いつつあった明治憲法体制の限界、また近代日本の立憲君主制の内実を問うことに他ならない。

### 三 本書の構成

本書は、以上に述べた、政治問題として問われた「枢密院問題」、また戦後の枢密院研究を踏まえつつ、枢密院が近代日本に持つ政治的意味を考察した論文集である。本書の成り立ちについては「あとがき」に詳しいが、一九九四年から数年間にわたり、早稲田大学大学院の由井正臣ゼミで「倉富勇三郎日記」の検討を始め、その後一九九八年に「倉富勇三郎日記」研究会を発足させて、改めて「倉富日記」を読み直し、そこで出された枢密院に関する問題を、各々の問題意識に基づいてまとめたものが、本書の各論文である。

まず、研究会のテキストとして、その日記を用いた倉富勇三郎について、若干の紹介をしたい。倉富勇三郎は、一八五三年久留米藩領徳童村（現福岡県浮羽郡田主丸町）に生まれ、七七年司法省に出仕し、以後、判事、司法省参事官、司法省民刑局長、検事、朝鮮総督府司法部長官など、長い司法官僚としての経験を積んだ。その後、一九一三年第一次山本権兵衛内閣の法制局長官に就任、翌一四年貴族院議員となり、二〇年一〇月枢密顧問官に就任した。政治欲の強い顧問官の目立つ枢密院の中で、逆にその政治的野心のない点が、元老西園寺公望や時の加藤高明首相に評価され、二五年に枢密院副議長、翌二六年には枢密院議長に就任し、歴代政党内閣との折衝にあたった。三四年五月まで、倉富は枢密院議長の職にあり、敗戦後の四八年、九五年の長い生涯を全うした。倉富の日記は、一九一九年から一九四四年に至るまでが、国立国会図書館憲政資料室に所蔵されており、他に類を見ない詳細な記載が、日々書き記されている点に特徴がある。

以下に、本書の各論文の概略を紹介し、序を締めくくりたい。

望月雅士論文は、枢密院の運用をめぐる伊藤博文と山県有朋の路線の相違を明らかにすると共に、明治末年から顕著となった、枢密院内の伊藤系官僚と山県閥の対抗が、他の政治機関や集団を巻き込みつつ、枢密院の政治機関化を促していった過程を考察する。

由井正臣論文は、文官任用令改正をめぐり、官僚機構の保身たらんとする枢密院と、自由任用の拡張をはかり、「官僚の政党化」を推し進めようとする政党勢力の対抗を主題とする。また戦時体制の強化に伴い、従来の官僚制がさまざまな矛盾を抱える中で、第一次近衛文麿内閣以後、文官制度改革の試みが繰り返られていく過程を検証する。松井慎一郎論文は、平沼騏一郎が、思想問題・治安対策にいかに取り組んだかを主題とする。欧州体験などを通して国体思想を強めた平沼が、司法部内での政治力を高め、一九二四年に枢密院入りした後は、思想問題・治安対策に深く関与し、国体思想の具現化と自らの政治的地位の向上を狙っていたことを描出する。

岡本真希子論文は、枢密院と植民地支配との関係を、朝鮮と台湾を中心に検討することを主題とする。行政・司法・立法の三権を掌握する総督政治が展開され、植民地本國である「内地」とは異なる政治空間を形成していた朝鮮・台湾への支配政策と枢密院の対応を検討する。

加藤聖文論文は、政党内閣期から満洲事変期までの枢密院が、外交問題にいかに関わったかを、倉富勇三郎や平沼騏一郎ら枢密院首脳部の動きを通して検討する。そしてその動きの中で「大政諮詢の府」としての枢密院が、自らの存在理由を否定していく過程を明らかにする。

池田順論文は、日中全面戦争下における枢密院の様態を、一九三八年制定の勅令「枢密院官制中改正ノ件」に焦点をあて、この改正案立案の経緯及びその意義を検討すると共に、この時期、枢密院の政治的地位の低下がいかなる要因によって齎されたかを検討する。

「倉富日記」の解説を進めていくなかで、研究会で問題となった論点は、以上の他にも数多くあった。しかし、研究会参加メンバーがかかえている主要研究テーマに引きつけて設定したものが、以上のような論文になった。その意味では、本論集も決して枢密院のトータルな研究とは言えないが、枢密院という存在が、日本近代政治史のなかでも問題のいくつかの断面は明らかにし得たと思う。残された課題は今後さらに明らかにされていくだろう。

## 注

- (1) 伊藤博文『憲法義解』岩波文庫、一九四〇年、九一頁。
- (2) 以下に、論者とそのタイトルを挙げておこう。織田万「枢密院の実際上の価値」、江木衷「廃止の途あるのみ」、秋元興朝「枢密院自身をして改革せしめよ」、鶴沢総明「顧問官が土台成つて居らぬ」、竹越與三郎「首相をして枢相を兼ねしめよ」、尾崎行雄「頑冥顧問を罷免せよ」、花井卓蔵「枢密院を増長せしめたるは政府の責也」、林毅陸「枢府強きに非ず弱き也」、加藤高明「枢密院廃止は不可」。
- (3) 吉野作造「枢府と内閣」、『東京朝日新聞』一九二四年四月一日付。
- (4) 「同右」、『東京朝日新聞』一九二四年四月五日付。
- (5) 美濃部達吉「枢密院論」、『現代憲政評論』岩波書店、一九三〇年、所収、一〇六頁。
- (6) 前掲「枢府と内閣」一九二四年四月五日付。
- (7) 前掲「枢密院論」二二八頁。
- (8) 朝日新聞政治経済部編「枢密院問題」朝日新聞社、一九三〇年、一六二―三頁。
- (9) 前掲「枢密院論」一一四頁。
- (10) 吉富重夫「国防国家体制論」立命館出版部、一九四二年、一頁。
- (11) 同右、一七四頁。
- (12) 国立公文書館所蔵「枢密院会議事録」全九六巻、東京大学出版会、一九八四―九六年。

- (13) 国立公文書館所蔵「枢密院高等官履歴」全八巻、東京大学出版会、一九九六―七年。
- (14) この観点からの枢密院のトータルな研究として、最後の枢密院書記官長であった諸橋襄「明治憲法と枢密院制」(芦書房、一九六四年)や、「枢密院会議事録」の解説として書かれた、三谷太一郎「明治期の枢密院」(『枢密院会議事録』一五、一九八五年)、「大正期の枢密院」(『枢密院会議事録』大正篇別冊、一九九〇年)などがある。
- (15) 由井正臣「文官任用令改正問題と枢密院」(『早稲田大学大学院文学研究科紀要』一九八三年・一九九九年)など。
- (16) 久保義三「天皇制国家の教育政策」勁草書房、一九七九年など。
- (17) 『太政官制と内閣制』昭和刊行会、一九四四年。
- (18) 伊藤博文の資料は、昭和初期から、『伊藤博文伝』、『秘書類纂』、『伊藤公全集』などが、相次いで公開された。また伊東巳代治の資料は、一九三四年の伊東没後まもなく、遺族により、一部研究者に閲覧が許可された。枢密院創設をめぐる研究は、戦後、稲田正次「明治憲法成立史」下(有斐閣、一九六二年)により、詳細な過程が明らかにされた。
- (19) 台湾銀行救済緊急勅令案に関しては、望月雅士「金融恐慌をめぐる枢密院と政党」(『社会科学討究』一二四号、一九九七年)、川上寿代「台湾銀行救済緊急勅令問題と枢密院」(『日本歴史』六四一号、二〇〇一年一〇月号)。田中義一内閣時の枢密院をめぐる問題については、伊藤之雄「田中義一内閣と立憲君主制の混乱」(『法学論叢』一四八巻三・四号、二〇〇一年一月)。不戦条約問題については、川上寿代「不戦条約批准問題と枢密院」(『日本歴史』五六五号、一九九五年六月号)。ロンドン海軍軍縮条約に立いては、増田知子「政党内閣と枢密院」(『政党内閣の成立と崩壊』山川出版社、一九八四年所収)、伊藤之雄「浜口雄幸内閣と立憲君主制の動揺」一〇五(『法学論叢』一四九巻六号、一五〇巻一、二、四、六号、二〇〇一年九月号―二〇〇二年三月号)などがある。増田には、「政党内閣と枢密院」を組み入れて、立憲君主制の変化と枢密院の政治機能化を関連付けた『天皇制と国家』(青木書店、一九九九年)もある。また政党内閣が挫折した後の斎藤内閣期における平沼騏一郎らの動向については、佐々木隆「挙国一致内閣期の枢密院」(『日本歴史』三三二号、一九七七年九月号)がある。

# 枢密院と政治

望 月 雅 士

## はじめに

明治憲法発布から間もない頃、高田早苗は、枢密院の将来的見通しとして、「責任内閣の実挙がり、政党内閣の世とならば枢密院は遂に鶏肋となるを免れざるなり。枢密院を必要とする理由の如きは要するに表面上の理由にして実際に於て必要大に減ずるに至らん」と論じた。<sup>(1)</sup>立憲制の進展に伴い、政党内閣の時代が到来すれば、枢密院は形骸化、無力化していくだろうと言うわけである。枢密院 (Privy Council) は存在しつつも、既に有名無実化しているイギリスの立憲制が、高田の認識の前提になっていることは言うまでもないが、将来的な政党内閣成立への期待は、高田に、枢密院の「鶏肋」化を確信させていたのである。

けれどもその後、枢密院が現実に進んだ軌跡は、高田の予想を大きく裏切ることになった。政党勢力の政治的比重が高まっていても、高田が予想したように、枢密院は「鶏肋」化していかなかった。しかも周知のように、いわゆる政党内閣期には、台湾銀行救済緊急勅令案やロンドン海軍軍縮条約をめぐる、歴代内閣と枢密院はしばしば対立し、第一次若槻礼次郎内閣は、総辞職に追い込まれるまでに至る。これまでの枢密院に関する研究は、主として、こ

の政党内閣期の政府と枢密院との対立に焦点が当てられてきた。だが、枢密院のそうした性格は、政党内閣期に突如現れたわけではない。では枢密院が、高田の予想を裏切ることになった歴史的要因は、どこにあるのだろうか。私はこの問いを、枢密院創設期以来の、他の政治機関や集団との政治的葛藤、さらには枢密院内部における対立を通して、歴史的に形成されていったものと考える。本稿ではこうした観点から、枢密院創設期から第二次大隈重信内閣までを基本的な対象時期として、枢密院の歴史的軌跡を考察していく。

## 一 枢密院の運用をめぐる伊藤博文と山県有朋

### 1 創設時の枢密院

枢密院は、その発案者である伊藤博文が「全く小子ノ新発明<sup>(2)</sup>」と自ら述べているように、明治憲法の起草過程で考案されたものである。伊藤の考案理由は、将来内閣と議会が対立し、天皇が裁断を下さねばならない事態を想定し、「善良ナル勸告」を呈する顧問官を必要とした点にある。枢密院創設に批判的な井上毅とのやりとりを経て、枢密院は、「内閣と俱に憲法上至高の輔翼<sup>(3)</sup>」を担う機関として出発した。だが、発足時の枢密顧問官の顔触れを見る時、そうした創設にあつたの制度的な理念とは、また別の設立意図を看取せざるを得ない。

一八八八年四月三〇日、伊藤は枢密院創設と同時に首相を辞任し、枢密院議長に就任するが、第一次内閣の末期には、「明治二〇年の危機<sup>(4)</sup>」と呼ばれる事態を招き、政権運営は困難に陥っていた。まず鳥尾小弥太、曾我祐準、三浦梧楼らの四將軍派や、土方久元、東久世通禧、清岡公張ら宮中関係者の中の三条グループが、所得税導入などをめぐ

り政府批判を強めたため、伊藤首相は、一八八七年五月二九日、辞表を提出するまでに追い込まれた。<sup>(5)</sup> 明治天皇は伊藤の辞表を却下し、事態は一旦収まったが、その直後、井上馨外相の、欧化主義を基軸とする条約改正交渉に、民間のみならず、藩閥内部からも批判が高まり、伊藤内閣は一層の窮地に陥った。藩閥内からは、前述の四將軍派や三条グループ、天皇に近い元田永孚、佐佐木高行、吉井友実、寺島宗則ら宮中関係者、さらには黒田清隆も加わって条約改正反対運動を推し進め、谷干城は農商相を辞任した。この条約改正反対運動の高揚は、井上外相を辞任に追い込み、伊藤内閣に大きなダメージを与えた。「明治二〇年の危機」は、伊藤に藩閥の不統一状態を自覚させると共に、その克服を喫緊の課題として痛感させたのである。そして伊藤は、井上外相の辞任で弱体化した政権を安定化させるため、政府批判者の中から、土方、黒田、また立憲改進黨の大隈重信を閣僚に登用し、政権基盤の強化をはかった。この「明治二〇年の危機」の克服過程で、伊藤は枢密院の創設を決意したと思われる。

枢密院の導入は、一八八七年五月の井上毅による「甲案乙案」で、内閣の諮詢に応え、法律勅令を起案するなどの機能をもつ参事院が取り入れられたことに端を発する。<sup>(6)</sup> だが、その後の八月及び十月草案で、諮問機関の規定が一切省かれている点からすると、この後に伊藤の中で、諮詢機関の構想が醸成されたものと考えられる。そして枢密院の規定が明治憲法の起草過程に初めて明確に現れるのは、まさに「明治二〇年の危機」を乗り越えた直後の、一八八八年の二月草案においてであった。

こうして一八八八年四月三〇日、枢密院は創設されたが、発足時の枢密顧問官の顔触れは、元田永孚、佐佐木高行、土方久元、吉井友実、寺島宗則、東久世通禧、鳥尾小弥太ら、主として「明治二〇年の危機」の際、伊藤内閣と対立した藩閥内の官僚達であった。また在野からも、明治一四年政変で大隈重信とともに下野した、元立憲改進黨副総理の河野敏鎌や、伊藤内閣の条約改正交渉に強い不満を持ち、政府批判の意見書を提出していた勝安房も、枢密顧問官

に任命された。つまり伊藤は、こうした対立者を枢密顧問官に登用し、開始される憲法制定会議に参加させることで、体制内に「積極的に取り込<sup>(7)</sup>」もうとはかったのである。

だが彼らが、枢密顧問官に就任することで、政権との距離が一挙に解消されたわけではなかった。条約改正問題が、「今外人ト内国人ト雜居交接ス、其財産ノ力素ヨリ万々相及ハスシテ、其ノ智識ノ度、商業ノ才、亦相敵スルコト能ハス、日二月ニ不識不知土地財産諸ノ所有物總テ外国人ノ占領スル所トナルハ論ヲ待タルナリ」との課題を解決しない限り、彼らが政権への対立を再び顕わにすることは、自明の理であった。つまり、大隈重信外相の条約改正交渉が、前外相井上馨の条約改正案を修正したとはいえ、内地開放、土地所有権附与、外国人判事の大審院任用により、依然として「数年ヲ出スシテ土地田畑鉅山等彼レニ占奪セラレ、小民貧人ノ被害、其幾万々状<sup>(9)</sup>」の危険性を内包している以上、彼らが内閣への批判を強めるのは、必然だったのである。<sup>(10)</sup>

周知のように、大隈外相による条約改正交渉への反対運動は、『ロンドン・タイムス』の論評を、『日本』が五月三一日から記載したのをきっかけに、朝野を問わず、一挙に高まっていった。<sup>(11)</sup> 枢密院内でも、七月一日に、元田、寺島、副島、東久世、鳥尾、福岡らの顧問官が、佐野常民の仲介により大隈外相を訪問して説明を求めるなど、<sup>(12)</sup> 反発を強めていた。このような中で、元田ら枢密顧問官は、枢密院本会議によって、改正案の是非を決することを狙っていた。当時、閣僚のポストは首相も含めて一であり、これに対して顧問官の定数は最低二人だったため、制度面から言えば、枢密顧問官が閣僚よりも上回る計算となる。実際黒田内閣時の閣僚は九人であり、一方枢密顧問官は、議長・副議長を含めて、一八人であった。したがって、枢密顧問官が意思統一した場合は、枢密院本会議で内閣の諮詢案を否決することも、充分可能であった。

枢密院本会議の開催は、条約改正問題に憂慮する明治天皇から提案された。九月二日、元田永孚が参内した際、



天皇は、内閣だけでは事態打開が困難だとして、内閣と枢密院との合同会議を開催し、条約改正の是非、及び善後処置を審議させる考えを伝えた。<sup>(14)</sup> 天皇から提案された合同会議を、条約改正を阻止する絶好の機会と見た元田は、伊藤枢密院議長に以下の書翰を送って、その決意を促した。

内閣枢密院一同之意見御聴之儀黒田御受如何に候哉。若又茲に相決し候得は多数之議決如何哉。十に七分は中止論に多数を占め候愚見に候得共、未だ確とは見認め付兼心配仕候。(中略) 近日閣院一同之御開議に相成候節は関ヶ原之一戦に勝負を決し候が第一策と見込候故、閣下にも必御出席に而一鋒之下に敵陣を御摧き被成候方可然と奉存候。<sup>(15)</sup>

「内閣枢密院一同」の会議は、中止論が多数を占めると予想された。それゆえこの会議は、枢密顧問官にとつては、まさに「関ヶ原之一戦」だったのである。この事態を避けるため、伊藤はすぐに元田へ書翰を送り、「顧問官同席に而討論相開候時は、分裂之虞なきにあらず。先内閣而已にて被為開候方、穩当ならん歟と愚考仕候」<sup>(16)</sup>と、内閣と枢密院の分裂を恐れ、双方合同の御前会議開催を止めようとした。伊藤は天皇にも、この旨を奉答し、「内閣枢密院一同」の会議開催を回避させたのである。

その後も、条約改正反対運動は一層の高まりを見せ、一〇月一五日に開かれた御前会議では、後藤象二郎通相らが反対意見を出すなど、閣内は分裂状況に陥った。だが、黒田首相は大隈外相と共に、条約改正断行を決意していた。こうした状況の中、枢密院内では、「顧問官中衆議を以て一致の運動を為し、時艱を匡救せざるべからず」との唱導の下に、一〇月一五日、寺島、福岡、佐野、副島、鳥尾、佐佐木、大木、吉井、土方、河野、川村純義、吉田清成らの枢密顧問官が集まり、速やかに内閣会議を開いて条約改正の可否を決し、枢密院への諮詢奏請を決めた。<sup>(17)</sup> これには、大隈に近い大木と河野が反対したが、「最早一日一刻も早く上奏して御裁断を仰ぐの外なし」<sup>(18)</sup>と決断し、翌一六日に、

寺島、佐佐木、副島の三人が枢密院を代表して上奏した。<sup>(19)</sup> 条約改正案を阻止するため、枢密院本会議の開催を、枢密院から天皇に直接求めたのである。このように見てくると、まさに「枢密院は、条約改正反対の焦点」<sup>(20)</sup>だったわけである。

大隈外相による条約改正交渉は、一〇月一八日に起きた大隈遭難により中断し、以後条約改正問題は新たな段階を迎えるが、この一連の過程における枢密院の反対行動は、枢密院創設時、顧問官を任命するにあつての、伊藤の政治的意図の必然的な結果であつた。つまり、起こるべくして起きた反対行動だったわけである。しかも枢密顧問官の中には、元々天皇との個人的な結びつきの強い者が多かったため、前述した枢密院からの諮詢奏請の行動も、容易だったのである。だが枢密院とのこうした関係は、政府にとって、それが施政上の不安定要素のひとつであることを印象付けた。そして、このような状態を解消させなければ、間近に迫った議會制の運営は困難であることを、藩閥執行部に自覚させる結果となつた。後述するように、枢密院官制が第一次山県有朋内閣によって、制定後わずか二年で改正されるのは、こうした背景に基づくのである。

## 2 初期議會期の枢密院

### (1) 第一次山県有朋内閣と枢密院

一八八九年一二月に成立した第一次山県有朋内閣の課題のひとつは、翌九〇年の議會開設後も、藩閥としての基本理念である超然主義を、貫徹していく点にあつた。黒田内閣の内相として、ヨーロッパ諸国の地方制度調査を目的に渡欧した際、ベルリンから山田顯義司法相に宛てた、以下の山県の書翰には、その決意を伺うことができる。

我国今日之情勢を以之ヲ推考するニ、議院設立之後ハ種々之困難予想外ニ相生シ可申候、今日ニ於て速ニ施政之



主義方針を一定シ、百折不撓其目的を達スル之覚悟無之而ハ、帝国を将来安寧ニ維持スル事ハ万々無覺束察申候、第一内閣一致協和にして政府之基礎堅牢鞏固ナラサレハ、如何なる名案良法も之を行ニ道なき情況ニ到ルハ必然之勢（中略）万一政治ノ方針多岐ニ分レ多門ニ出、遂ニ総攬スる所を失ふニ至ラハ、忽チ外ハ急謀過激之徒東西狂奔シ、政党論争頗ル喧然之形情を惹起シ、猶今日よりも民間之熱度ヲ数層蒸騰セシメ、内外相応シ不可言慘状を顕出シ、収捨<sup>マツ</sup>すべからざるニ到も不可知、此時ニ当リ臍を嚙も不及也<sup>(24)</sup>。

議會制の開始にあたり、藩閥政府が政党勢力に対抗し得るには、「内閣一致協和にして政府之基礎堅牢鞏固」でなければならぬと、山県は考えていた。だが、条約改正問題で見られたように、枢密院内が施政上の不安定要因となり、藩閥として統一性を脅かす可能性は、充分に想定された。この危機感、山県のみならず、たとえば中井弘が、「拙者之愚見ニ而者、両院（枢密院と貴族院）引用者ハ専ら政府部内之尤勢力アル威望アル処として、又内閣ノ弁護者として之を待遇セザル可カラザルハ勿論（中略）之に反して冷遇旧ニ依ル時者、彼輩者必ス議會と密着し、暗ニ内閣を孤立せしめ、自己之に代ル之紛擾を生スルコトナシト保スベカラス<sup>(25)</sup>」と、危惧する所以でもあった。

このような議會制の開始の前に、藩閥が抱える課題を、山県は、国務大臣と枢密顧問官の議員兼任により強力な貴族院を作り上げ、衆議院に対抗させることで解決しようとした。枢密院と貴族院双方の持つ課題を、一挙に解決しようという案である。つまり、閑職の傾向の強い枢密顧問官に、貴族院をその政治活動の場とさせ、衆議院との対抗を自覚させると共に、藩閥中の「有爵有勲及有識者ノ精粹<sup>(23)</sup>」が集まる国務大臣及び枢密顧問官を除いては、衆議院の勢力に対抗できないという、貴族院議員の人材問題を、同時に解決しようと図ったわけである。この兼任案を山県首相は、一八九〇年六月二〇日、天皇に上奏した。だが天皇は、不裁可の処分を下した。<sup>(24)</sup> 天皇がどのような理由で兼任案を不裁可としたのか、その理由はわからないが、おそらく、次の徳大寺実則侍従長の認識が、天皇の意思に近いものと推測される。

と推測される。

枢密顧問ヨリ貴族院議員ヲ兼任スルコト、総理大臣奏上アリ。是貴族ノ勢微弱ナリト予想スルニ由ルカ。然リト雖、枢密ハ国家重要ノ件ヲ陛下ノ諮詢ニ奉答スル職掌ニシテ、貴族院ニ出テ衆議院ニ対シ喋々弁ヲ演ヘ心情ヲ吐露シ而、他日同法案諮詢セラル、トキハ、前説ヲ奉答スルノ分ナシ。枢密ノ任ニ不適ノ感アリ。<sup>(25)</sup>

天皇側近の徳大寺は、枢密顧問官の貴族院議員兼任が、あまりにも政治性を帯び、「枢密の任に不適」だとした。おそらく、天皇が不裁可を下した理由も、この徳大寺の認識に近いものと推測される。結局、枢密顧問官の議員兼任構想は、枢密院の基本的性格である、天皇の諮詢府としての機能を逸脱する恐れを多分に孕んでいたため、挫折に終わった。明治憲法体制の基本的な構造を変えるような構想には、天皇は慎重だったのである。

国務大臣と枢密顧問官の貴族院議員兼任構想が失敗すると、直ちに山県は、枢密院官制の改正に取り組み始めた。この改正の直接的動機は、明治憲法の発布に伴い、憲法と枢密院官制との整合性をはかる点にあった。現行官制第二條は、二人という顧問官数の最下限を示したに過ぎず、予算上の不確定要因となっていたため、顧問官定員を二五人に制限した。また第六條の諮詢事項のうち、「新法ノ草案又ハ現行法律ノ廃止改正ニ関スル草案」が、憲法三七條の、立法に関する議會の協賛権と抵触する恐れがあったため、その権限を削減した。これら憲法との整合性をはかる<sup>(26)</sup>ことが、枢密院官制改正のひとつの眼目であったが、より注目すべきは、枢密院官制第六條冒頭の、諮詢事項に関する規定、すなわち「會議ヲ開キ意見ヲ上奏シ勅裁ヲ請フヘシ」を、「諮詢ヲ待テ會議ヲ開キ意見ヲ上奏ス」と改正した点である。この枢密院官制改正の意図は、以下の山県内閣の上奏文によく表れている。

院ハ素ト顧問ノ府ナリ、故ニ自動ノ機能アルヘカラス、乃チ第六條ニ列記スル事項タリト雖トモ、他動即チ陛下ノ諮詢ヲ俟タサレハ其職權ヲ行フコト能ハサル（中略）機ヲ察シ変ニ応シ、緩急宜キニ処スルハ専ラ内閣大臣ノ

責ニ帰スルカ故ニ、内閣大臣ハ時宜ニ応シ諮詢ノ適否ニ関スル意見ヲ陳奏シテ、陛下ノ採択ヲ請フニ非スンハ何ヲ以テ其實ヲ全フスルヲ得ンヤ（中略）伏シテ願クハ、垂諮ノ可否ニ関シテハ内閣大臣ノ奏議ヲ容ル、ノ余地ヲ存セラレ、其採択ハ一ニ陛下ノ聖慮ニ任セラレンコトヲ。<sup>(27)</sup>

この上奏文に見えるように、枢密院官制改正の狙いは、枢密院の「他動即チ陛下ノ諮詢ヲ俟タサレハ其職權ヲ行フコト能ハサル」性格を、法令に明記させる点にあった。それはつまり、天皇の枢密院への諮詢が、内閣の奏請に基づいて行なわれることを、枢密院官制の制度的原理として明確にさせることを意味した。ここには、前述した条約改正問題で見られた、枢密院からの積極的な諮詢奏請の動きを抑え込む狙いが意図されていた。伊東巳代治枢密院書記官長が、大木喬任枢密院議長に提出した「枢密院官制及事務規定中改正案審査報告」に、「今回ノ改正案ハ惟フニ立憲政ノ原則ニ基キ枢府ノ實際ニ酌ミ、一ハ内閣ヲシテ責任ヲ重クシ以テ政治ノ統一ヲ籌ラシメ、一ハ枢府ヲシテ至高詢謀ノ府トシテ聡明ヲ裨補セシムルノ大任ヲ全クセシムル」<sup>(28)</sup>とあるように、内閣の責任範疇を広くし、枢密院の「他動」性を制度化して、「政治ノ統一」をはかることを、山県は枢密院官制改正の狙いとしていたのである。この改正には、河野敏鎌のように、「今回の改正之為余程職權を殺れたる」<sup>(29)</sup>と反発する枢密顧問官もいたが、第一帝国議会が開会する直前の、一八九〇年一〇月七日、枢密院官制改正は内閣の上奏通り公布された。

## (2) 官紀振肅上奏問題

初期議会期、枢密顧問官の顔触れは大きく変化する。その要因の第一は、吉井友実（九一年没）、元田永孚（九一年没）、吉田清成（九一年没）、寺島宗則（九三年没）、鳥尾小弥太（九〇年辞任）といった枢密顧問官が亡くなったたり、辞任したことによる。第二に、黒田内閣の閣僚経験者が、枢密顧問官へ転出したのを嚆矢として、閣僚と枢密顧問官との往復人事が繰り返されるようになったためである。枢密院創設以来の顧問官である、河野敏鎌、佐野常民、副島種臣、大木喬任、東久世通禧らが、枢密院議長・副議長、さらには閣僚へと、言わば榮転し、また大山巖、西郷従道、山田顕義、陸奥宗光、樺山資紀らが、閣僚辞任後に枢密顧問官に就任した。枢密院は、このような人事によって、藩閥内での執行部との人的共有化を可能とし、政府との対立要素を解消させていった。こうして初期議会期には、政府と枢密院との間が政治的に安定した状態となっていくが、それは同時に、枢密顧問官の非職官僚に用意されたポストとしての性格を著しくさせた。枢密院制度の発案者である伊藤自身、枢密顧問官をすでに「閑職」<sup>(30)</sup>と呼んでいた程である。だが一方で、初期議会期を特徴付ける藩閥政府と衆議院との度重なる対立は、伊藤が枢密院を創設するにあたって予測した事態を、必然的に招くことになった。

一八九三年一二月、後藤象二郎農商相と斎藤修一郎農商務次官の取引所設置問題をめぐる収賄事件に対し、第五議會で官紀振肅上奏案が上程され、衆議院はこれを可決した。官紀振肅上奏案は、後藤ら政府高官の瀆職行為が、内閣制度創設にあたって発せられた、天皇の官紀振肅の勅諭に違背するとしたもので、実質的な内閣不信任上奏であった。議會からの上奏に、後藤農商相のみならず、伊藤首相も、「同僚ノ事ニ付テハ本官其責ヲ負テ共ニ退クノ外ナシ」<sup>(31)</sup>として辞表を上呈した。衆議院と内閣双方からの上奏という事態への解決が、天皇の裁断に委ねられたのである。内閣不信任の意味合いを持つ、衆議院の官紀振肅上奏によって国務大臣が辞職する事態となれば、以後議會がこの手段を常套化することは必然である。そうなれば、藩閥による政權維持は、極めて困難となる。一方、議會の上奏を否決したとなれば、天皇が国民からの代表を否認したことになり、国民と敵対した立場に立つことになる。いずれにしてもこの問題は、天皇を政治の渦中へと引き込む可能性を多分に孕んでいたのである。こうした中で天皇は、裁断を下すにあたり、枢密院に諮詢すべく、伊藤の下へ徳大寺実則侍從長を派遣し、その是非を尋ねさせた。伊藤は「枢密院御

諮詢のことは聖意のままにて可ならん<sup>(32)</sup>」と、その所見を奉答した。天皇も伊藤も共に、樞密院を官制に規定された諮詢事項のみならず、天皇からの広範な諮問に対応し得る最高顧問府としての役割を期待していたのである。

ところが山県有朋樞密院議長は、天皇及び伊藤の方針に強く反発した。二月一七日、天皇は山県に衆議院の官紀振粛上奏と、伊藤・後藤の引責上奏に関し、樞密院での議論を尽し復奏すべきことを命じたが、山県は「憲法の疑義若しくは法律の解釈につきて政府と議會互に意見を異にすることありて、若し院議を問はせたまふとせば、臣固より謹みて命を拝せん、然れども此の衆議院上奏の如き、漠然たる内容に対しては、樞密院として之れを議すべきの道を知らず<sup>(33)</sup>」と述べ、諮詢の猶予を願ひ出た。むろん山県には、伊藤内閣への牽制の意図が、多分に見て取れるが、樞密院議長として、その審議対象を樞密院官制の諮詢事項を準拠に、「憲法の疑義若しくは法律の解釈」に限定し、樞密院の制度的機能に則った対応を求めたのである。山県からすれば、天皇からの「漠然たる内容」の諮詢は、あまりにも政治性を帯び、また樞密院官制に規定された施政不関与の原則に逸脱すると判断したのである。

こうして官紀振粛上奏問題に対し、内閣の処決を促す河島醇の決議案が衆議院で可決されるなど、伊藤内閣と衆議院との対立が深まるなか、山県議長は「此度ノ御諮詢ハ通常法度制令ノ条ヲ議スルト異ニシテ感情的及ヒ政略的ニ在ル」ため、内閣側からは首相のみの出席とする「変則ノ會議<sup>(35)</sup>」で、諮詢案を審議することとした。二月二三日、「変則ノ會議」として開かれた樞密院本會議の焦点は、衆議院からの事実上の内閣不信任案と、首相及び農商相の辞職上奏とを、いかに調整し、事態の解決を図るかにあつた。樞密院内には、「本官ハ農商務大臣ニ引退ヲ忠告シ度ト思フ<sup>(36)</sup>」という副島種臣顧問官をはじめ、瀆職事件に対する後藤らへの政治責任を求める意見も強かったが、最終的に、後藤農商相のみの辞職と、衆議院の上奏には何も勅答しないことを、決議案の方針とした。この樞密院の決議案に、伊藤は不満を持ったが、樞密院は最終的に全会一致で可決し、翌二四日、天皇から内閣へ、勅語とともに決議が下さ

れたのであつた。<sup>(37)</sup>

### 3 樞密院をめぐるふたつの路線

官紀振粛上奏問題に表れた、伊藤と山県の樞密院をめぐる対応には、対極的とも言える違いがあつた。樞密院にいかなる役割を担わせるか、両者の相違は、これ以降、さらに隔たっていく。まず伊藤については、第四次内閣の時、増税案問題で貴族院との対立を深めた際、原敬に語った、以下の構想に着目する必要がある。

一昨日（一九〇一年三月一日―引用者）伊藤が貴族院改造ノ腹案ナリトテ語ル所ニヨレハ、樞密顧問官ヲ増員シテ五十名位トナシ貴族院中ヨリ之ヲ採用シ、而シテ同院ハ内閣更迭ト云フカ如キ大問題ノ時丈ケニ諮問セラル、コトトナシ、他ハ院議ニ付セサルコトニ改正シ、貴族院ニハ有爵議員ニハ立入ラズシテ勅選ヲ百名位トナシ、相当ノ年限ヲ附スルコトニ改メ終身ノ制ヲ廃シタシト云フノ趣旨ナリキ。<sup>(38)</sup>

ここに見られる伊藤の樞密院構想は、「内閣更迭ト云フカ如キ大問題」だけを諮詢する機関への改革である。この構想は、従来元老のもつ、後継首班奏薦の機能を樞密院に委譲させると共に、樞密院の諮詢範疇を大幅に整理縮小させるものであつた。さらに樞密顧問官を五〇名に増員し、<sup>(39)</sup>貴族院をその選出母体にあてること、政党内閣と貴族院との対立関係の解消をはかうとする狙いも込められていた。この伊藤の構想は、樞密院制度の大幅な軌道修正であると同時に、政友会内閣に抵抗を試みる貴族院への、言わば懐柔策でもあつた。このように伊藤は、樞密院に、ポスト元老の機能を委譲させていくことを考えていたわけであるが、伊藤の構想は、歴史的にみれば挫折に終わる。元老のもつ機能を、樞密院は吸収し得なかつたのである。ではなぜ、樞密院は、ポスト元老の受け皿となり得なかつたのだろうか。

日清戦後の政治情勢は、藩閥と政党勢力との提携を不可避なものとした。最初の政党内閣である第一次大隈重信内閣に対し、山県に連なる軍人・官僚層が内閣を牽制し、陸相の桂太郎も閣内から、倒閣への揺さぶりを露骨に行な<sup>(40)</sup>ったことは、よく知られている。さらにそうした大隈内閣への牽制をバックアップしていたのが、明治天皇であつたことに、ここでは注目したい。天皇が大隈内閣に著しく危惧を抱いていた点は、以下の平田東助の覚書が、如実に物語っている。

大隈板垣ノ内閣ハ初ヨリ内訌止マス、遂ニ其年十月末ニ至テ共ニ辞表ヲ奉呈シタリシカ、此ノ間ニ於ケル先帝ノ勅慮ヲ脳マサセラレタルコト、実ニ一再ナラス。臣（平田東助―引用者）ハ当時枢密院書記官長ノ職ヲ奉シタリシカ、黒田議長ハ其老齡ニシテ多病ナルノ故ヲ以テ、若シ御下問ノ事アレハ代テ奏答スヘキ旨ヲ囑セラレ、屢々徳大寺侍従長ヲ経テ窃ニ御下問ノ事アリタリ。<sup>(41)</sup>

この平田の覚書は、大隈内閣に「勅慮ヲ脳マ」した結果、天皇が平田枢密院書記官長に、たびたび下問していたことを明らかにする。平田の背後に、山県が控えていることは言うまでもない。天皇が「勅慮ヲ脳マ」せていた問題が何であつたかは、次の野村靖の日記から判明する。大隈内閣が成立して一週間後の七月七日、呼び出しを受けた徳大寺侍従長との会談の模様を、野村靖は以下のように日記に記している。

文官任用例改正ヲ自然奏上セハ、陛下ハ容易ニ御裁可不被為在御内意ノ趣等ヲ承ル。任用令ニ付テハ過日都筑二頼ミ其主義ヲ述ヘタル書付ヲ以テ予ハ蜂須賀ヲシテ内奏セシメタリ。徳大寺ノ咄ニハ直チニ御手元エ差出シタリ。且陛下ハ場合ニ寄り枢府ヘ諮問シテモ宜カラント迄被仰タル趣ナリ。<sup>(42)</sup>

大隈内閣は、成立当初から勅任官への政党員の登用を推し進めた。野村と徳大寺との会話の時点までに、大隈内閣は七つの省庁のうち、外務省を除く<sup>(43)</sup>各省の次官に、政党員（内務次官の前衆議院議員鈴木充美以外は、全て衆議院議員）を登

用させていた。さらに憲政党内では、文官任用令を全廃して、全官吏の自由任用を求める動きが高まってきた<sup>(44)</sup>。

こうした中で天皇は、大隈内閣の政策に強い危惧を抱いていた。前引の野村の日記には、天皇が、「文官任用例改正」を裁可しない内意であることを伝えている。大隈内閣が企図する文官任用令改正は、全官吏の自由任用を可能とするものであり、もし内閣が改正案を上奏してきた際、天皇は不裁可にする意思だったのである。だが、このような政治的意味合いの強い政策を不裁可とした場合には、天皇が政治の争点に巻き込まれる可能性がある。したがって、もし内閣が文官任用令改正を上奏してきた場合には、天皇は、枢密院による否決で不裁可を実現させようと考えていたのである。この時点では、文官任用令等官僚制度は枢密院の諮詢事項ではなかったが、天皇は枢密院への諮詢を通して、憲政党内閣による官僚制度の改革を阻止しようとしていたのである。天皇の狙いは、続く第二次山県内閣の時に、形を変えて実を結ぶことになる。

第一次大隈内閣の総辞職に伴って成立した、第二次山県有朋内閣は、一八九九年三月二八日、文官任用令を改正し、文官分限令と文官懲戒令をもあわせて制定した。これら諸令の改正、及び制定が、政党の弾官を防止する狙い<sup>(45)</sup>を持っており、大隈内閣の施政への反動であつたことは、言うまでもない。そもそも、これら文官制度は、枢密院官制で定められた諮詢事項に該当しなかったため、枢密院官制第六條六項の「其ノ他臨時ニ諮詢セラレタル事項」として諮詢に付され、<sup>(46)</sup>いづれも三月二五日の枢密院本会議を経て制定された。注目すべきは、同日、山県首相が天皇に拝謁して行なつた上奏である。山県は、「臣素と一武弁のみ、敢へて為政の才あるにあらず、夫の侯爵伊藤博文の如き政治家に在りては、敢へて陛下を煩はしたてまつらずして、或は能く一国の大政を變理するを得んか、臣の如きは、一に陛下の裁制に頼るにあざれば、則ち政務を処理すること能は」ずと述べ、今後枢密院会議には必ず臨御し、また時々枢密顧問官に謁を賜うよう上奏した<sup>(47)</sup>。天皇と枢密顧問官との関係を強めようとする、山県の上奏が、文官任用令改正

に關する樞密院本會議と同日であつたのは、決して偶然ではないだろう。山県は、政治的に伸張しつつある政党勢力に対し、樞密院をその防波堤として位置付け、天皇もそれに同意したのである。

翌一九〇〇年四月九日に発せられた御沙汰書は、山県の反政行行動の政治的結実と言つてよい。この御沙汰書は、文官制度の諮詢を先例に、樞密院官制第六條六項の明文化として、山県首相が天皇から拝したものである。天皇からの御沙汰書により、文官制度に關する勅令の他、教育制度の基礎に關する勅令、内閣官制に關する勅令、台灣總督府官制に關する勅令等が、新たに諮詢事項に加えられた。

この御沙汰書は、第一次近衛文麿内閣の時に、樞密院官制改正に伴つて廃されるまで、樞密院官制の諮詢事項と、同一の権限をもつものとされた。だがそれが、憲法上、極めて問題のある点は、後年美濃部達吉が厳しく批判した通りである。美濃部は、「官制をそのまゝにして置いて、秘密の中に實際上官制改正と同一の効果を収めようとするのは、秘密の蔭に匿かれて輿論の攻撃を避けんとするものと批評せられても弁解の途は無い」と論じ、樞密院官制に明記されている事項以外は、その第六條六項に明記されている通り、「臨時」に諮詢されなければならず、「恒例として常に諮詢せらるべきことを奏請するならば、却つて官制違反の責を免れない」と喝破した。<sup>(48)</sup>

原敬も、御沙汰書の違法性を、鋭く見抜いていた一人である。原は、第一次山本内閣の内相として、文官任用令改正を企てた際、文官任用令がなぜ、樞密院に諮詢されることになったのか、その沿革を調査して、はじめて御沙汰書の存在を知った。御沙汰書に基づく諮詢事項について、原はその日記に「勅令違反」と書き記し憤慨したが、一方で「御沙汰書ヲ改ムヘシトハ容易ニ発言スヘキ問題ニアラス」と、御沙汰書改正の困難さも痛感していた。明治天皇の発した御沙汰書の改正は、極めて困難な政治課題だったのである。山県が天皇から御沙汰書を拝した狙いは、まさにそこにあつたわけである。

だがその一方で、任用令自体が末節に過ぎない場合も多く、この後樞密院の抱えるひとつの課題となつていった。

一九〇八年四月、西園寺内閣は間島の韓国人保護のため、従来機密費で支弁してきた統監府臨時間島派出所を新たに勅令で定めるのに従い、その職員の特別任用に關する勅令を樞密院の諮詢に付した。この諮詢案は、清浦奎吾顧問官が提起したように、清と韓国との間で所屬係争問題が続いている間島に、官制を布くことの是非が問題の焦点であつたが、官制の審議は樞密院の権限の外の事項であつた。したがつて金子顧問官の、「樞密院ニ於テハ官制其ノ物ヲ議スルコトヲ得スシテ、却テ其ノ末タル職員任用等ノ事ノミヲ議シ得ルニ過キサルハ、固ヨリ已ムヲ得サルコトハ曰ヒ乍ラ遺憾ナリ」<sup>(50)</sup>との不満が表明されることになる。金子の不満は、官制の制定が外交上の得失を問う重要な問題であるにもかかわらず、樞密院では御沙汰書の存在ゆえに、その論議ができないという矛盾を突いたものであつた。

後年、こうした問題を顕在化させた御沙汰書を、伊藤がいつ知つたのかはわからない。少なくとも、黒田清隆没後の樞密院議長に就任した西園寺公望が、第四次内閣の伊藤首相に送つた書翰に、「朝來樞密院職制など相調候処、別紙記載の事は必ず御諮詢に可相成由に四月來被定候趣甚窮屈なる義と愚考仕候。御参考迄に呈覽置候」<sup>(51)</sup>とあるから、伊藤が第四次内閣の首相時、すでに知つていたことは確かである。西園寺は、御沙汰書によつて諮詢の範疇が限定され、天皇の「臨時」の諮詢をでき難くしていると見て、伊藤に「甚窮屈」と伝えたのである。このように見てくると、前述した一九〇一年三月の、伊藤の樞密院改革構想が、実は山県らへの対抗であつたことが明らかとなる。だが御沙汰書による諮詢事項第六條六項の明文化、すなわち限定化は、伊藤の改革案を、結果的に構想のままに止めさせる機能を果たすことになる。明治天皇と山県により、樞密院は新たな政治的役割を負託されたわけである。

さらに天皇と山県による樞密院の政治的利用は、政友会總裁、かつ元老として桂太郎内閣批判を強める伊藤へと向けられた。ロシアとの緊張關係が高まる中、政友会対策に苦慮した桂太郎内閣は、一九〇三年七月一日に辞表を奉呈

するが、天皇は、桂の辞表を却下すると共に山県と謀り、伊藤に枢密院議長就任を命じたのである。これにより伊藤は、政友会からの離脱を余儀なくされることになる。天皇と山県は、伊藤を枢密院に祭り込めることにより、桂内閣を政治的にバックアップしたのである。

## 二 日露戦後の枢密院

### 1 不裁可権への着目

日露戦争を境に、枢密院はひとつの転機を迎える。それを促したのは、いわゆる第二世代からの枢密顧問官の登用が目立ち始め、次第に彼らが、枢密院の実質的な牽引役となり始めた点にある。伊東巳代治（一八九九年就任）、金子堅太郎（一九〇六年就任）、末松謙澄（一九〇六年就任）、清浦奎吾（一九〇六年就任）、都筑馨六（一九〇九年就任）、牧野伸顯（一九〇九年就任）らである。彼らは政策立案能力を持つ官僚であり、その点で維新の功労者が多かった、従来の枢密顧問官と異なっていた。しかも彼らの多くは、枢密顧問官就任時点で、まだ五〇歳前後の若さであり、枢密院に安住する意思はなく、将来的に政治的上昇の機会を狙っていた。実際清浦は、第一次山本権兵衛内閣後の後継首相に選出され、伊東は、後述するように宮相への転任などが噂されていた。また牧野は、二年間枢密顧問官を務めた後、閣僚へと転出している。

これら第二世代の顧問官のうち、伊東、金子、末松の三人は、伊藤博文側近の官僚として憲法秩序の維持に強い関心を持ち、また関わりの差はあれ、一九〇〇年の立憲政友会の結成に関与した経験をもっていた。憲法起草をはじめ、憲法体制の一連の創出を、言わば専売特許としていた伊藤の死は、伊藤とともにその創出に関わった伊東や金子、また末松に、憲法秩序の維持という使命を自覚的に担わせていった。伊東らの使命感は、彼らにとつての政治的資源ともなり、いわゆる「憲法の番人」として行動させていく。そうした彼らの自覚の表れは、伊藤没直後に、不裁可権の問題を顕在化させることになる。

一九一〇年四月第二次桂太郎内閣は、衆議院議員選挙法中改正法律案を枢密院に諮詢した。この法律案は、従来の衆議院議員選挙法が、禁固以上の刑の宣告を受けた時から判決が確定するまで、選挙権および被選挙権を与えないとしていた条項を削除するもので、判決確定前は有罪か否か判明しないため、選挙権および被選挙権を失う理由はないという点に、改正の眼目があった。三月一九日の貴族院特別委員会で本荘寿巨委員は、「刑ノ未確定ノ者ヲ以ッテ犯罪者ト同一視スルハ其ノ当ヲ得サルモノニシテ、現今人権ヲ重スル点ヨリ見ルモ之ヲ削除セサレハ到底不穩当タルヲ免レス」と、法案の正当性を説明した。

桂内閣としては、「議員ノ公職ヲ重ムスル点ヨリ現行法ノ方宜シカラントノ意見」であったが、二月五日に衆議院、三月二三日には貴族院が可決しており、「本案ハ両院ノ議決ヲモ経タル次第ナレハ、政府ハ已ムヲ得ス茲ニ本案ヲ認メテ法律ト為サムトスルモノナリ」と、貴衆両院を通過した以上、法案成立が妥当と判断していた。枢密院でも、本会議を前に審査委員会が開かれた形跡はなく、また四月二七日の枢密院本会議でも、審査報告を担当した河村金五郎枢密院書記官長は、「市町村制府県制及郡制等ノ規定ト権衡ハ取レ」ないものの、「政府モ議會ニ於テ強反対ヲ表セサリシ次第」なるため、内閣の諮詢案のまま可決することを求めた。貴衆両院が議決している以上、その法案に枢密院が修正を加えるのは、事実上不可能であった。なぜならば、議会の権能である、立法権の協賛を侵害する恐れがあるからであった。



しかし四月二七日の枢密院本会議は、審議延期という異例事態へと発展した。枢密院本会議での争点は、第一に、各国憲法および選挙法との関係、さらには憲法制定の理念と合致するの点、第二に、地方制度との関係で権衡を得られるのかという点にあった。とくに、第一の点を追及した金子堅太郎顧問官は、「各国ノ例ハ此改正案ノトハ反対ナリ」と論じ、各国の憲法の論理に反した諮詢案が「憲法国ノ慣例ニ違ヒタルカト思フニ付、諸外国カ日本ハ憲法国ノ通則ニ違ヒタル事ヲ行フトキハ、折角ノ我帝国憲法制定ノ趣旨ニモ戻ルコトナラサラムヤ」と、諮詢案に疑問を呈した。安広伴一郎法制局長官が、「本案ハ両院ノ議決ヲモ経タル次第ナレハ、政府ハ已ムヲ得ス茲ニ本案ヲ認メテ法律ト為サムトスルモノナリ」との政府の基本的な方針を述べると、金子は「已ムヲ得ス已ムヲ得ストテ、憲法附属法律ノ改正ヲ枢密院ニテ輕シク賛同スルコトハ如何カト思フ」と反駁した。そして金子は、法案検討のための会議の延期を求め、また伊東も、顧問官からなる委員によって諮詢案審査を行うことを提案し、会議は延期された。

六月一三日に開かれた枢密院審査委員会には、内閣側からは、安広法制局長官、一木喜徳郎内務次官の他に、桂太郎首相が出席した。枢密院審査委員会に首相が出席するのは、当時としては異例である。桂は委員会の冒頭に、諮詢案は両院を通過し、内閣としても「強テ反対スヘキ向ニアラサル」ものであるとして、枢密院側に了解を求めた。しかし審査委員の金子は、「既ニ両院ヲ通過シタル本案ヲ発表スル能ハサル地位ニ政府ヲ立タシムルハ甚タ忍ヒサル所ナレトモ、憲法制定ノ骨子ヲ覆スハ不可」であると、桂に反論した。「憲法制定ノ骨子」に固執する金子は、諮詢案裁可が政治的にも「穩当」とする桂に対して、「枢密院トシテ、憲法及其ノ附属法ヲ一時ノ熱情ノ為メ両院ヲ通過シタルモ、其ノ骨子ヲ動カシ法律ノ統一ヲ欠カカ如キハ不裁可ヲ奏請スルヲ要ス」と論じ、たとえ貴衆両院を通過した諮詢案であっても、枢密院が不裁可を奏請する場合のあることを明言した。この金子の問題提起以降、枢密院にお

ける諮詢不奏請の問題がクローズアップされることになる。

一〇月一〇日の第二回審査委員会にも、内閣側からは桂首相、平田東助内相らが出席したが、事前に内交渉が行なわれていたのか、伊東、末松、蜂須賀、清浦の各顧問官が「円満解決」を主張し、最終的に金子も諮詢案に同意した。だが、この過程で注目すべきは、前述の金子の提起を敷衍して、不裁可権の奏請が顧問官の間で意思統一された点である。まず加藤弘之が「立憲君主国ノ原則ニ基キ、不裁可権ヲ行使セラルハ其ノ権能ノ保全上必要」と論じ、伊東巳代治も「我國ニ於イテ不裁可権ヲ死物ナラシメザル必要アリ。故ニ憲法ニ署名セル大臣在世中ニ一度此ノ権ヲ行ハレタシト考フル<sup>(58)</sup>」と提起した。そして一〇月一九日の枢密院本会議では、芳川顕正が委員会の総意として諮詢案の通過を要請したが、同時に、「世間ニ於テ御不裁可ハ實際上ハ決シテ行ハレサルモノノ如ク曰フモノアルハ誤レリ。両院ノ議決ヲ経タレハトテ、其ノ法律案ニシテ不都合ノモノト御認メニナルトキハ、御裁可無キコトハ無論ナリ。場合ニ依リテハ、御不裁可権ヲ行ハルコトヲ奏請スルノ必要アルコトアルヘシ<sup>(59)</sup>」と発言した。枢密院本会議でのこの芳川の発言は、枢密院が将来、貴衆両院を通過した憲法附属法案であっても、不裁可を奏請する可能性のあることを、宣言したものに他ならなかった。

不裁可権の提起は、枢密院の歴史を考える上で重要である。明治憲法の原理からすれば、貴衆両院が議決した法案であっても、主権者の天皇が不裁可権を行使することは可能である。だが現実には、「御不裁可ハ實際上ハ決シテ行ハレ」ないことが、明治立憲制の慣例となっていた。それはまた、枢密院が諮詢案の不裁可を奏請しないことを意味していた。伊東の「憲法ニ署名セル大臣在世中ニ一度此ノ権ヲ行ハレタシ」との発言には、不裁可権の「死物」化状態を打開させると同時に、不裁可の奏請が、枢密院の現実に取り得る判断であることを示す狙いが込められていた。これは、議会制開始以後の内閣と枢密院との、藩閥を基盤とした、言わば同調の歴史の終焉を告げるものであった。

## 2 公式令の制定理念と伊藤系官僚

伊東ら三人の伊藤系顧問官は、伊藤の死後山県が枢密院議長に就任し、日露戦後の植民地の統治機構が陸軍の主導下で進んでいくことに、強く反発した。第二次桂内閣は、植民地朝鮮における教育の基本方針を定めた朝鮮教育令を枢密院に諮詢せず、桂首相が辞表を提出する前日の一九一一年八月二十四日に公布した。教育制度に関する事項は、前述の御沙汰書以来、枢密院の諮詢を必要とした。諮詢を要する教育制度の基礎に関する勅令とは、小学校令、中学校令、高等女学校令、師範教育令、高等学校令、大学令、実業学校令<sup>(60)</sup>であったが、朝鮮教育令が枢密院の諮詢対象であるのか、必ずしも明確ではなかった。

朝鮮教育令制定後、京城専修学校長等特別任用に関する件などを審議する九月二〇日の枢密院本会議で、伊東、金子、末松に加え、やはり伊藤に近かった九鬼隆一が、朝鮮教育令の諮詢不奏請を問い質した。中でも金子は、諮詢不奏請を「本院ノ権限問題」と捉え、枢密院本会議を中止し、内閣との協議を要請したため、本会議は一〇月四日に延期された。金子らのこの問題に対する憤りは強く、『東京日日新聞』（一九一一年九月二十六日付）は「某枢密顧問官」の談として、「斯の如き非立憲的行為は断じて黙し難し」との記事を掲げているが、この「某枢密顧問官」とは、反発した四人の顧問官のいずれかであろう。ではなぜ彼らは、これ程強硬に反発したのだろうか。桂内閣は、すでに八月三〇日に総辞職しており、西園寺内閣としては、本来関知しない問題の筈である。実は金子らは、それを承知の上で、反発を強めていたように思われる。

一〇月四日の枢密院本会議で、西園寺首相は「我内閣ニ於テハ朝鮮教育令ニ関シテハ将来本院ニ御諮詢アル様奏請スルノ方針」<sup>(62)</sup>を言明すると共に、岡野敬次郎法制局長官に、以下のように前内閣の諮詢回避の経緯を説明させた。

前回会議ニ於テ書記官長ノ報告シタル如ク、前内閣ニ於テハ教育制度ノ基礎ニ関スル勅令トハ朝鮮教育令ヲ含ムヤ否ヤハ疑問ナレトモ、該問題ハ之ヲ他日ニ譲リ緊急ノ事情アリタルヲ以テ、特ニ御諮詢ナキ様奏請シタルトノコトナリ。此コトハ當時当院書記官長ヨリ内閣書記官長ニ交渉セラレタル由ニテ、書類ニ付研究シタル結果ハ右ノ如シ。左様御承知アリタシ。<sup>(63)</sup>

金子らの追及は、この異例とも言うべき調査結果を、新内閣に枢密院本会議の場で明らかにさせることにあったのではないだろうか。岡野の調査は、朝鮮教育令の諮詢不奏請が、河村金五郎枢密院書記官長から柴田家門内閣書記官長への交渉によるものであることを明らかにする。河村に交渉を命じたのが、枢密院議長の山県であることは言うまでもない。その山県へは、寺内正毅朝鮮総督が諮詢不奏請を要請したものと思われる。原敬が九月三〇日に寺内を訪問した際、寺内は次のように原に語っている。

朝鮮教育令ノ改正案<sup>(64)</sup>此間枢密院ニテ前内閣ガ最初ノ案ヲ同院ノ議ニカケサリシトテ非難シタル事ニ関シ、寺内ハ當時朝鮮ノ事ハ内地ト異リ同院ノ議ニ附スルニ及ハズト唱ヘタル結果、法制局ハ別箇ノ理由ヲ附シタル様ナレトモ遂ニ同院ノ議ニ附セサリシト云ヘリ。<sup>(65)</sup>

つまり寺内は、朝鮮統治を内政と切り離して遂行しようとしており、枢密院の諮詢は必要ないと判断していたのである。山県、桂、寺内の陸軍主導で進められた植民地朝鮮の統治体制の形成は、朝鮮教育令も同様に、「内地ト異」なる体制の下で遂行されていた。金子や伊東の批判は、陸軍が主導して、統帥権の下で進められていく植民地体制の形成に向けられていたのである。

さらにその二年後、樺太庁官制中改正の件等が審議された一九一三年二月一七日の枢密院本会議では、末松顧問官の質問に原内相が、樺太守備隊の在留について答弁した。ところが実際には、すでに守備隊は五月に撤兵しており、



原の答弁は事実誤認となつた。樺太庁長官は、内務大臣の指揮監督下にあり、陸軍将官任用の樺太守備隊司令官との兼任も可能であつた。また長官は、警備のための兵備が必要な場合には、樺太守備隊司令官に出兵を要請することも可能だつた。このように樺太の統治機構上、陸相と内相は相互に関係を有するにもかかわらず、陸軍は樺太守備隊を撤退させるにあたり、内務省に通知しなかつたのである。翌一四年一月一四日の枢密院委員会で、原が前の答弁の訂正を求めたところ、末松は、「陸軍ノ専横ヲ攻撃シ、内務ニ知照セスシテ撤回ヲナスカ如キハ不都合ノ至リナルガ、畢竟此弊ハ帷幕上奏ナト、称シテ勝手ニ奏上ヲナスヨリ起ルコトナリト思フ」と、軍部の帷幕上奏を批判し、「陸軍ノ専横」を厳しく糾弾した。

こうした伊藤系官僚達の「陸軍ノ専横」への批判は、伊藤博文が公式令の制定で意図した狙いを、基本的に引き継いでいると見てよい。一九〇七年一月に公布された公式令は、伊藤博文帝室制度調査局総裁の下で、伊東巳代治副総裁が中心となつて起草した勅令で、憲法及び皇室典範に基づいて発せられる公文書の書式、及び公布手続を定めたものである。伊藤が公式令の制定に込めた狙いのひとつは、従来軍部が帷幕上奏に基づいて発していた勅令を、総理大臣の副署を経なければ発せられないように制度改正し、「軍政事項に関する陸海軍大臣の恣意的拡大解釈による帷幕上奏を制限」しようとする点にあつた。この軍部を制肘しようとする伊藤の遺志を、伊東らは受け継いだのである。

公式令の制定理念のもうひとつの柱は、国家と皇室の關係の明確化にあつた。公式令の制定に先立ち、伊東副総裁が伊藤総裁に提出した、公文式改正の議によれば、「皇室ノ内事ヲ以テ全然国家ニ關係スルコト無シタル主義ヲ一転シ(略)皇室ノ例規モ亦国家ニ向テ有効」であることを、公式令制定のひとつの理念とした。そしてこの理念に基づいて、皇室典範は「皇室の家法」から、明治憲法と並ぶ「国家の根本法」へと位置付け直された。こうした公式令の制定理念が、「憲法の番人」を自認する、枢密顧問官としての伊東たちの行動規範を形作っていた。それは、大

正天皇の即位の大典を執行するための、大礼使官制の公布形式をめぐる問題で顕著に表れた。

大礼使官制は、一九一三年一月二二日に勅令で公布されたものの、翌年の昭憲皇太后の死去に伴い、一旦廃止され、再度公布されることになった。その際公布の形式を、従来どおり勅令で発するののか、あるいは皇室令によつて発するかをめぐつて、内閣と宮内省の間で論議が生じた。波多野敬直宮内大臣は、一二月一六日、「大礼使官制ハ登極令ニ依レハ皇室令ヲ以テ制定セラルルヲ至当ト認ム」ものの、「昨年十一月制定ノ際ハ勅令ノ形式ニ拠ラレタルニ付(略)大礼使官制ハ皇室令ヲ以テスヘキヤ否ヤ」につき、枢密院への諮詢を大正天皇に上奏した。天皇からの諮詢に基づき、枢密院では翌一五年一月二一日から三月一八日まで五回に渉る委員会が開かれ、審議が重ねられた。委員会は、勅令派と、皇室令派の二つに分かれた。前者を支持するのは、伊東、金子、末松の三人の他、加藤弘之と三浦梧楼であり、勅令を正当とする論拠は、伊東の意見書に見られるように、「大礼ノ事タル、既ニ其ノ主体カ国家ノ元首トシテ行ハセラルルモノニシテ、其ノ經費ハ国費ヲ以テ支弁シ一切ノ事務ハ国務ニ属シ政府ノ管掌スヘキモノトシタル以上ハ、大礼使官制ヲ定ムルニ勅令ヲ以テスルハ当然ノ結果」であるという点にあつた。この論拠の前提に、「皇室ノ事ト国家ノ事ト其ノ間截然タル畛域ヲ画スルノ難キ二者互ニ相関連スルハ、我国体ノ然ラシムル所」という、前述した公式令の制定理念が踏まえられている点は、言を待たないであろう。

一方後者の皇室令派は、蜂須賀茂韶、清浦奎吾、南部甕男、都筑馨六の四人であり、いずれも山県閥、あるいはそれに近い顧問官であつた。実際『原敬日記』には、「大礼使官制ヲ皇室令ニテ発布セント企テタルハ(略)一本文相ガ山県ニ説キ山県ハ之ヲ可トセシニ起リタルモノ」と記述されており、皇室令派の背後に山県がいたことは明らかである。では、皇室令を正当とする根拠は何か。都筑の意見書によれば、「国務大臣ノ位置タル、将来益々政争ノ焦点タラムトスルノ傾」が予想される以上、「将来万一反对党ノ挙行スル大典ニハ、故サラニ瑕疵ヲ抉摘シテ以テ為政者

攻撃ノ材料ニ供セムトスルカ如キ傾ヲ生セハ、実ニ由々シキ大事ニシテ、決シテ大典ノ神聖ヲ保持スル所以ニ非サルナリ<sup>(73)</sup>」という点にあった。都筑は、政党政治の時代となり、将来皇室が政争の具に利用されるのを防ぐためにも、皇室の事務と国家の事務とを区別すべきことを説き、皇室令での発布を主張したのである。

だが枢密院の審査委員会は、前述したように、九人の審査委員のうち五人が勅令派であったため、裁決の結果、勅令による発布に決し、三月三十一日、その審査報告が山県議長に提出された。そして「本会議モ無論多数ニテ勅令ニ決スル<sup>(74)</sup>」と見られていたため、山県は、四月一日、天皇の沙汰による返上という形式をとって、諮詢案を撤回させた。山県は、枢密院本会議での裁決により皇室令派が敗退し、自身の政治的影響力に翳りの出ることを恐れたのである。結局大礼使官制は、枢密院の諮詢を経ずに、勅令の形式で四月一二日公布されることになる。

### 三 伊藤系官僚と山県閥

#### 1 山県議長時代の枢密顧問官人事

一九〇九年伊藤博文の死に伴い、三度目の枢密院議長に就任した山県有朋は、自派系の官僚を露骨に枢密顧問官へ登用した。言わば、数によって枢密院を支配しようと言うわけである。一九一〇年芳川顕正、松平正直、船越衛、一年浜尾新、一二年周布公平、菊池大麓、北垣国道といったように、山県は次々と枢密顧問官を配下の者で固めていった。これらの露骨な人事は、原敬が、「以前ハ枢密顧問官ハ多ク内閣員タリシ者ノミナリシガ、近年ハ船越衛ノ如キ松平正直ノ如キ知事已上ノ経歴モナキ者ガ任命セラル、様ニナリタレバ、周布ノ任命モ恠ムニ足ラサレトモ、此等

ノ任命ハ悉ク山県ノ意ニ出ツルモノニテ、山県ハ其近親又ハ兎分ニアラサレバ入レズ、枢密院ハ全ク山県系ノモノトナリ居ルモ、国家重要ノ機関ニ対シテ如何ニモ其私ヲ逞フスルモノナリト云フヘシ<sup>(75)</sup>」と喝破したように、それまでの枢密顧問官の履歴に比しても、見劣りのする人事であった。

大正期に入っても、山県系官僚からの顧問官就任は依然として続いたが、特に顕著なのは、法制官僚や法学者からの顧問官登用が目立つようになった点である。一九一六年安広伴一郎、穂積陳重、一九一七年一木喜徳郎、一九一八年富井政章、一九二〇年有松英義、松岡康毅、倉富勇三郎らの就任である。彼らが登用されたのは、デモクラシー状況の進展により、選挙制度を軸とする議会制度や司法制度の改革が内閣の政策となるに伴い、彼らの法律家としての専門性が求められたからである。だがそれのみならず、伊東巳代治や金子堅太郎ら、伊藤系官僚に対抗させる意図があったことにも、注目する必要がある。一九二〇年一〇月に、倉富勇三郎が、枢密顧問官に就任した直後、石原健三宮内次官と交わした以下の会話から、顧問官人事の意図がわかる。

予（倉富―引用者、此節ハ他ニモ任命者アルナラント云フ。石原、珍田捨巳ナリト云フ。予、予ヲ候補者ニ加ヘタルコトカ不思議ナリト云フ。石原、横田国臣ノ話カ効能アリタルナラント云フ。予、富井政章ヨリモ話シ呉レタル模様ナリト云フ。石原、然ルカト云ヘリ。石原又、枢密院ニ、有松英義、富井政章等ヲ入レ、尚君ヲ入ルルコト、ナレハ、伊東巳代治ハ反対者ヲ集ムルトノ感ヲ起シ、面白クハ思ハサルヘシト云フ。予、夫レハ必ス左様ニ思フヘシト云フ。<sup>(76)</sup>

そもそも山県が、顧問官人事を意のままにできたのは、顧問官任用の手続が、実質的に枢密院議長のコントロール下にあったからである。その実態は、一九二六年四月に倉富勇三郎が枢密院議長に就任した際、元枢密院議長の清浦奎吾から受けた、以下の説明に詳しい。

清浦、山県（有朋）カ議長タリシトキハ、顧問官ノ補充ハ議長ヨリ直ニ内奏シ御裁可ヲ得タル上、其旨ヲ内閣ニ通報スル例ナリシカ、原（敬）カ内閣総理大臣タリシトキ、候補者ノ選任ニ付テハ異議ナキモ、奏薦手続ニ付テハ考慮ヲ要スルコトアリト云ヒ、文武官ノ任免ハ内閣ニテ之ヲ為スカ当然ニテ、山県時代ノ如ク全ク内閣ニ関係セシメサルハ穩当ナラス、結局議長ニテ人選シ内閣ニ協議シ、其同意ヲ得タル上ニテ議長ヨリ内奏シ、然ル後内閣ニテ任命ノ手続ヲ為スコト、ナレリ。要スル人選ノ実質ハ議長ニテ之ヲ為ス必要アリ、形式ハ内閣ニ関係セシメスト云フ訳ニハ行カスト云フ。<sup>(78)</sup>

この「倉富日記」に記されているように、原敬内閣以前は、「顧問官ノ補充ハ議長ヨリ直ニ内奏シ御裁可ヲ得タル上、其旨ヲ内閣ニ通報」し、「全内閣ニ関係セシメサル」ことが、顧問官人事の手続として慣例化していたわけである。

明治憲法上、官吏任免大権の輔弼は首相の任である。もちろん、枢密顧問官の人事も、首相の輔弼に基づく。だが現実には、枢密院議長が首相より前に人選について内奏し、首相は任命に関する形式的な手続だけを執り行うことが、慣例化されていたのである。この慣例がいつ頃から始まったのかは判然としない。だが、首相と元老が同一であった時期を経て、いわゆる第二世代が首相となり、また伊藤博文の死後、元老の力が山県枢密院議長に収斂する中で、形成されたのではないかと推測される。この慣例の持つ意味は、もし首相が枢密院議長の内奏した人事に異議があるとしても、すでに内奏した後で、その人選を覆すことが、事実上不可能な点にある。つまり原敬内閣以前、首相の官吏任免大権の輔弼は、枢密顧問官の場合、形骸化されていたわけである。こうして山県は、枢密院内で自派勢力を拡大させ、枢密院を内閣の影響下から切り離そうとしていたわけである。

むろん歴代内閣の中には、この慣例に反発する動きもあった。一九一二年三月の西徳二郎顧問官の死去に際し、西

園寺首相と原内相は、松岡康毅等の推挙を内議した。<sup>(79)</sup>西園寺内閣は、すでに組閣直後に、松岡の顧問官就任を山県に打診したものの実現せず、これが二度目の推選であった。だが内閣側の推選を、「山県ハ体能ク断リテ彼ノ子分ノミヲ採用スルノ方針」を貫き、山県幕下の菊池大麓と北垣国道の顧問官任用を押し切ったのであった。<sup>(80)</sup>また第二次大隈内閣の尾崎行雄法相は、一九一六年三月、中牟田倉之助顧問官の死亡に伴う補充人事に、「民間の分子を加へられたき事。若し官僚分子御任命の場合には横田（国臣）大審院長の如きハ他に先んじて御考慮に預るべき経歴ありと存候」と、大隈首相に要望した。尾崎は、枢密院が山県系で固められつつあることに反発し、「民間」、あるいは官僚系でも、山県閥とは関係の薄い横田国臣の登用をはかったわけである。だが結局は、第二次桂内閣で法相を務めた岡部長職の顧問官就任を押し切られている。

前引の「倉富日記」にあるように、原敬首相は、顧問人事の慣例を是正することを試みた。一九一九年三月、清浦枢密院副議長は、山県との間で決定した、芳川顕正と井上勝之助の顧問官任用について、従来からの慣例に従って内奏も済ませた後で、原首相の了承を求めた。これについて原が、「申談ノコトハ勘考スヘシ」と即答しなかったため、清浦は「既ニ内奏ヲナシタルコトニ付今更左様ノコトアリテハ困ル」と述べた。それゆえ原は、「前例ハ何レニテモ内奏前ニハ余ニ相談アルヘキ筈ノコトト思フ」と迫ったところ、清浦は「其趣旨ハ山県ニ云フヘキモ今回ノコトハ此通取計ハレタシ」と要望した。この件について原は、以下のように日記に記している。

如何ニモ憲法上不穩当ノコトト思惟スルモ既ニ内奏勅裁ヲ得タリト云フニ付、議會ニ於テ臨時閣議ヲ開キ、此事ハ全ク天降リ案ナリト告ケ上奏ノ手続ヲナシタリ、彼等ノ専横ハ毎々如此ナリ何レノ日ニヤ革正ヲ要スヘシ。<sup>(82)</sup>

枢密顧問官の任命に関し、首相に先立つて行なわれる枢密院議長の内奏を、原は「憲法上不穩当ノ事」と、その違憲性を指摘したが、「既ニ内奏勅裁ヲ得」ている以上、その「天降リ案」は認めざるを得なかった。原はこれを機に、

顧問官人事に関する慣例の是正を求めたものと思われる。そして「倉富日記」に、「議長ニテ人選シ内閣ニ協議シ、其同意ヲ得タル上ニテ議長ヨリ内奏シ、然ル後内閣ニテ任命ノ手續ヲ為ス」とあるように、慣例を修正したのである。このように見てくると山県は、御沙汰書といい、また枢密顧問官人事における慣例といい、明治憲法の論理を超越する手段によって、枢密院を政治的に利用、また支配しようとしていたことが明らかとなる。

## 2 伊藤系官僚と政友会

伊東らは、山県閣との対抗の一方で、政友会との結び付きを強めていった。その結び付きは、枢密院内では、政友会と与党とする内閣への強い支援として表れた。一九一二年二月二四日、第二次西園寺内閣は、大選挙区制から小選挙区制への転換をはかる衆議院議員選挙法改正案を第二八議會に提出した。この法案のリーダーシップをとった原敬内相の意図は、顕在化しつつあった社会主義勢力の拡大を防ぎ、地方名望家による議會構成の維持をはかる一方で、すでに絶対多数を得ている政友会の勢力を一層増大、かつ持続<sup>(83)</sup>させる点にあった。

衆議院議員選挙法改正案は、議會提出に先立ち、まず枢密院への諮詢が必要であったが、山県閣の多い枢密院での通過は困難とみられていた。そのため原は、伊東へ改正法案成立の働きかけを行った。原から相談を受けた伊東は、「頗ル同感ニテ、憲法起草ノ際選挙法ハ重ニ金子堅太郎關係セリ、故ニ金子ニ相談スヘキモ、小選挙区制ハ始メヨリ定論ニテ、又選挙法ヲ憲法附屬ノ法律トナシテ憲法中ニ記載セサリシハ時ノ宜ニ從テ時々改正スルノ意思ナリシナリ。此事ニ関シテハ、スタインハ切ニ之ヲ憲法中ニ掲ケサルコトヲ伊藤公ニ勸告セリ<sup>(84)</sup>」と、憲法起草の理念を持ち出しつつ、選挙法の改正に尽力することを約束した。

改正法案を審議する枢密院特別委員会の委員は、細川潤次郎委員長の他、清浦、南部、船越、周布、金子、伊東の各顧問官が委員であったが、伊東と金子を除く委員は、山県閣で占められており、改正法案の否決は確実であった。こうした不利な情勢の中で、伊東と金子は、原と密接に連絡を取りつつ、内閣の改正案成立を目指した。二月一〇日の特別委員会で金子は、「小選挙区制ハ憲法制定當時ヨリノ考ニテ、伊藤公ガ今ノ大選挙区制ニ改メントスルトキモ、大ニ之ニ反対」したと、小選挙区制の正当性を説いた。また伊東は、「当時山県枢密院議長モ大選挙区制ニハ反対ナリ」と、かつて山県が小選挙区制に賛成した経緯を指摘した。すると、「委員等此山県反対ナリシト云フヲ聞キテ一驚ヲ喫シタルモノ、如ク<sup>(85)</sup>」なり、委員会決定を止め、山県の意向を尋ねることになった。こうして一五日に開かれた特別委員会では、定員数を訂正したのみで、選挙法改正案を可決した。伊東と金子の連繋が、政府案の枢密院通過を可能にさせたのである。

伊東らは、第一次山本権兵衛内閣でも、原を通じて政友会との連携を深めた。政友会と与党とする山本内閣が、枢密院との間で最も対立を深めたのは、原内相のリーダーシップの下で進められた文官任用令改正問題であった。官吏任用の自由化を企図する文官任用令の改正は、当時枢密院が最大の防波堤と思われていた。この頃世論を中心に枢密院改革が叫ばれていたのも、山県議長の下での枢密院が文官任用令改正に立ちはだかり、政党勢力に対抗する機関と見られていたからである。<sup>(86)</sup>

一九一三年五月二〇日、山本内閣は文官任用令改正案として、勅任官、内閣書記官長、各省参事官、秘書官を特別任用とする政府原案を閣議決定した。<sup>(87)</sup>原は特別任用の範囲を、各省局長にまで広げ<sup>(88)</sup>ることを主張したが、政府原案は伊東已代治配下の奥田義人文相が、伊東とも協議の上、成立可能な範疇で起草したものであり、また松田正久法相からの要請<sup>(90)</sup>もあって、断念せざるを得なかった。もともと原も、この要件にはそれ程固執していたわけではなかった。

文官任用令改正案を成立させるため、山本内閣は、枢密院内の旧伊藤系官僚の支持を得ることに努めた。旧伊藤系

官僚のなかでも伊東は、山本に宮相ポストを狙っているのではないかと推測させる程、「内閣案二好意」<sup>(91)</sup>を表した。また末松は、山県閣との妥協案として、総務長官の設置を提案した<sup>(92)</sup>。これは、次官を特別任用として政務官的機能をもたせる一方で、普通任用の総務長官を設置し、各省事務の継続性の維持を狙っており、かつて第二次山県内閣が採用したものであった。この末松の案は、結果的に枢密院側の対案となり、枢密院委員会では、内閣原案を承認する代償として、将来「事務ヲ取扱フ次官様ノモノヲ置クヲ以テ適当ナリトストノ条件」<sup>(94)</sup>、つまりかつての総務長官を置くことを条件に、内閣側との妥協をはかることに決した。原はこの妥協案によって、文官任用令改正案を成立させようと考えていたが、山本首相が承諾せず、芳川副議長と山本の会談は「談判破裂」に終わった。山本は閣議においても、枢密院側が対案に固執するならば、「原案ヲ撤回シ、先年枢密院ヘノ御沙汰書ヲ変更セン」<sup>(95)</sup>との強硬な姿勢を崩さなかったのである。この山本の強硬な姿勢が、文官任用令改正を、ほぼ内閣原案のまま成立させることになるが、伊東らが原との結び付きを強め、枢密院内での政友会支持派とも言うべき行動を取っていたことは、以上の経緯からも明らかであろう。この時期の枢密院は、政治的に、まさに二極化していたのである。

### 3 第二次大隈内閣と枢密院

第一次山本内閣がシーメンス事件で倒れた後も、伊東、金子、末松の三顧問官による政友会支持は続いていた。中でも伊東は、原敬をバックアップし、将来的に政界中枢への進出を狙っていた。伊東の行動は、半ば露骨であり、山本内閣が総辞職した際には、伊東は原を後継首相として奏薦するよう、山県有朋、松方正義、井上馨の各元老を説いて廻っている<sup>(96)</sup>。伊東はこの時期、政党内閣を時代の趨勢と見ており、元老制度は凋落していくものと確信していた。かつて政友会結成時、宣言などの起草に携わりながらも、伊藤との関係から入党を拒否した伊東ではあったが、この

頃は原への接近を通じて、政治的飛躍を狙っていたのである。実際伊東は、第二次大隈重信内閣が成立した直後、原に「余（原―引用者）ノ驥尾ニ就キ将来働キタキニ付、何ナリト尽力スヘキコトアラハ申送ラレタシ」<sup>(97)</sup>と、あからさまに原との提携を申し込んでいる。伊東の狙いが宮相なのか、あるいは政友会内閣ができた暁の閣僚なのかはわからないが、原との結び付きを強めることで、政界内での政治的浮上を図ろうとしていたのである。そしてその伊東の目論見は、原との間で「大隈内閣ノ行動、国家ノ為メニ甚タ憂フヘキモノナルコト」<sup>(98)</sup>で意思統一し、大隈内閣打倒に向けた政治的行動を取らせることになる。

第二次大隈内閣は、立憲同志会を与党としていたが、農商相に大浦兼武、陸相に岡市之助、文相に一木喜徳郎といった山県系官僚も入閣していた。さらに山県枢密院議長に書記官長として仕えていた下岡忠治が、山県から「内閣ヲ援クヘキコト」<sup>(99)</sup>の命を受け内務次官に就いたが、行政能力の疑問視されていた大隈首相兼内相の下での内務次官は、「事実上の大臣」<sup>(100)</sup>と目されていた。このように大隈内閣は、山県系勢力の影響を色濃く反映した内閣であった。しかしこの大隈内閣との間で、枢密院は対立を繰り返していく。

大隈内閣と枢密院との対立は、まず戦時海上特別保険料制限に関する緊急勅令案をめぐる起こった。第一次世界大戦の勃発により、戦時海上保険料が高騰し、保険契約が困難となったため、荷為替を組むことができず、貿易に大きな支障が生じ始めた。それゆえ大隈内閣は、憲法第八条に基づいて、戦時海上特別保険料制限に関する緊急勅令を発し、「保険業法の不備を補ひ、將に破壊せられんとする国家経済の現状を維持」<sup>(101)</sup>しようとした。大隈内閣の緊急勅令案に、枢密院では、有松英義書記官長が承認を求める審査報告書を作成した。ところが、一九一四年八月二二日、枢密院本会議に先立ち、伊東は『憲法義解』を援用して、本案が憲法第八条の要件を備えていないとの疑問を呈した。伊東の論拠は、本案が「箇人の利益を保護して幸福の増進を図るものにして、消極的取締の目的を有することなし」<sup>(102)</sup>



という点にあった。しかし内閣からすれば、本案は「国家経済の現状を維持」することが課題であり、決して伊東の言う「個人の利益」を追求したものではなかった。ここに伊東の論理とのギャップがあった。伊東の主張により、これに同調する顧問官が四、五名にも及んだため、芳川副議長と伊東とが大隈首相に交渉して再考を求めた結果、この日の枢密院本会議は、開会直前になって中止となった。翌日大隈首相は、「内閣は枢密院の憲法解釈に同意せず。然れども本日臨時帝國議會召集令を公布せらるべきを以て、緊急勅令は既に時機を逸せり。敢て議事の進行を要求せず」と、枢密院側に伝えた。内閣は、伊東の憲法解釈に疑問を呈した上で、戦時海上特別保険料制限に関して、緊急勅令案の発布を断念し、法律として公布すべく臨時議會の召集に踏み切り、九月一二日に戦時海上保険補償法を公布させた。事実上、枢密院が内閣の諮詢案を撤回させたわけである。

だが、これで事態が解決したわけではなく、枢密院内部では有松書記官長の辞任問題が生じた。有松は「憲法の解釈を定むるは枢密院権限の最大なるものに属す。本官の審査報告書は既に天覧の榮を辱くす。忽ち不当なる反対論に遇ふて理由なく大権を制限せんとするの形勢を作りたるは、国家の為誠に遺憾に勝えず。不敏何の面目ありて現職に留らんや」と、山県議長に辞任を申し出た。有松は、伊東の憲法解釈を「不当なる反対論」とし、「憲法上の重大問題に関し、微力顧問官の横議を匡救すること能はざりしは深く遺憾」として、辞任を申し出た。ところが山県直系の有松の辞任申し出に、山県はじめ、平田東助、都筑馨六、芳川顯正、浜尾新といった山県系官僚が相次いで慰留した。彼ら是有松の審査報告の正当性を認めつつ、有松の辞任が山県議長の責任問題にまで発展することを食い止めようとしたのである。

さらに一九一五年二月、第一次世界大戦の勃発により輸出が激減し、経営難に陥った蚕糸業者を救済するため、大隈内閣は憲法第七〇条に基づき、財政上の緊急処分を行おうとした。これは、政府が日本銀行に対し、生糸を担保に手形割引をしたことで受けた損害を補償しようとするものであった。本来こうした処分に關しては、憲法第六二条に基づき、議會の協賛を経る必要があつたが、当時衆議院が解散されていたため、憲法第七〇条により、勅令での執行を試みたのである。

この件に關し枢密院では、二月二五日と三月三日に審査委員会が開かれた。審査委員長は伊東で、委員には、金子末松、清浦の他、南部甕男、花房義質、菊池大麓の各枢密顧問官が担当し、内閣側からは若槻礼次郎蔵相が出席した。審査委員会では、憲法第七〇条の適用をめぐる、内閣と枢密院で解釈が分かれた。枢密院側は、憲法第七〇条を嚴格に解釈し、本件はその適用に該当しないとした。たとえば末松は、七〇条成立の由来を説きつつ、「此ノ如キ重大ナルコトヲ以テ今回ノ事ニ適用スルハ不可ナリ。枢密院ハ憲法ヲ確護スルノ制度ニテ各国ニ例ナシ」と断じた。金子も、一八九一年の濃尾震災の際の臨時支出をめぐり、伊藤博文の意向で、憲法第七〇条を適用せず、政府による責任支出とした経緯を紹介しつつ、本件は憲法第七〇条の適用には該当しないと論じた。一方内閣側は、若槻蔵相が、「政府ハ憲法ニ反シテ之ヲ行ハントスルニアラス。今日現行法ハ公共安全ヲ保持スル為メニ之ヲ発スルコトヲ得ルナリ。(略)本件ハ全国農民一般ノ安危ニ係ルモノ」であるとし、七〇条適用の正当性を強調した。若槻からすれば、憲法違反との批判は心外であり、蔵相として「全国農民一般ノ安危」を救済するためにも、憲法七〇条による財政処分を必要としたのである。

では枢密院内が、伊東らの憲法解釈で一体化していたかと言えば、決してそうではなかった。枢密院内の山県系顧問官の事実上のリーダーとも言うべき清浦奎吾は、審査委員会で、「憲法第七〇条ノ解釈論ニ付テハ、之ヲ広義ニ解スヘキモノト認ム」と述べ、憲法七〇条を「広義」に解さない限り、行政は行き詰まるとして、末松や金子らの解釈論を牽制した。清浦のスタンスは、三月二〇日に、山県に宛てた以下の書翰に如実に表れている。

枢密院或一派ノ（伊東末松金子ノ三角同盟）言動ニハ、内閣側モ頗ル憂慮憤慨ノ模様アリ。是レハ尤ノ事ニテ、小生等同僚ヨリ見テモ、枢密顧問官トシテハ余リニ法制局参事官ラシク、又或点ハ余リ政党员ラシク認メラレ窃ニ指弾候。何トカ一沫吹カセ此弊ヲ矯メサレハ、枢密院ノ枢密院タル体面ニ於テ如何ト存候。篤御賢考相願度。<sup>(11)</sup>

清浦は、伊東、金子、末松の連繫を「三角同盟」と呼び、彼等の厳密な憲法解釈論を、「余リニ法制局参事官ラシク」と批判した。清浦は、伊東らが、「法制局参事官」の如き憲法解釈によつて行政にダメージを与え、政府を窮地に追い込もうとしていると見ていた。そしてそうした伊東らの行為は、「余リ政党员ラシク」、政変を導き、野党の政友会に政権のチャンスを齎そうとするものだ、と見抜いていたのである。政変の可能性は、枢密院が勅令案を枢密院本会議で否決し、内閣の政治責任が問われる事態を招けば、一挙に高まることになる。このような筋道は、三月三日の審査委員会が諮詢案を否決したことで、急速に実現の度合いを高めることになった。そのため大隈内閣は、枢密院本会議での裁決を避け、「御沙汰ニ依リ御諮詢書返上」<sup>(12)</sup>とし、あくまでも自主的判断の形をとり、諮詢書を撤回させて、政変の招来を回避させたのである。ここに見られる内閣（若槻）と枢密院（伊東）との対立が、一〇年後の第一次若槻内閣の総辞職を導くに至つた政治的対立と同様であることは、もはや言を待たないであらう。

## おわりに

一九二四年、筆禍事件を招いた論説「枢府と内閣」の中で、吉野作造は、「万機の撰行を大臣の輔弼に託して君主が大政を親らし給はぬ今日、もはや枢密顧問の政治的輔翼は事実不必要となつた」<sup>(13)</sup>と論じた。天皇不親裁が、すでに政治の前提となっている以上、天皇の諮問機関である枢密院は、国家機関としての必要性を失つたと言うのである。

この議論の前提には、「君主大権の親裁といふ立て前」<sup>(14)</sup>の下で、はじめて枢密院は機能するという理解がある。明治末期、天皇の不裁可権の「死物」化に、伊東や金子らが打開を求めていた点は、本論で述べた通りである。もともと伊東や金子らも、すでに天皇の親裁が現実政治のファクターとなり得ないことは、充分知っている。明治天皇は病状の悪化により、政治への関わりがなくなつており、また皇太子が、将来的に政務不履行を来すであろうことも、容易に予測できた。そうであるとするならば、枢密院による奉答の「採択は亦皆一に至尊の聖裁に由る」といった、『憲法義解』の説明は、架空にならざるを得ない。吉野は、明治末以来のそうした政治的現実を、デモクラシー状況の進展と重ね合わせて、政治の進歩だと見ており、その上で枢密院を「不必要」だと論じたのである。

だが伊東らは、不裁可権の不履行が慣例化しつつある状況であるがゆえに、枢密院の機能が求められていると自覚した。「君主の直接親裁」がすでに形骸化されている状況は、枢密院の不裁可奏請が、実質的な天皇の意思となることを意味した。たとえ議会在議決した法案であっても、枢密院が問題とした場合には、不奏請を上奏することができるとする、伊東や金子らの論理には、明治立憲制の下で、政党勢力が天皇の意思をも拘束していくことに対する危惧が表われている。だが伊東らが山県閥と異なるのは、政党勢力の拡大を時代の趨勢として受容していた点にあった。その上で彼らは、原敬率いる政友会との結び付きを強めていたのである。それは枢密院内の山県閥への対抗と同時に、政治的飛躍への期待のためであった。こうして枢密院内の対立と、外部の政治勢力との対抗状況の下で、枢密院は、政治のひとつの焦点と化していったのである。

## 注

(1) 高田早苗講義『帝国憲法』東京専門学校。出版年は不明だが、国立国会図書館所蔵本には、「明治二八・一〇・四製本」の印が押

されている(稲田正次「高田早苗・帝国憲法について」『富士論叢』二七一、五三頁)ため、明治二〇年代の著作であることは、間違いない。なお、この高田の『帝国憲法』に関し、稲田正次は「明治憲法の諸問題を十分に理解し(略)当時において高度のレベルな立場をとりつづけたのは高田早苗(一八六〇—一九三八)を除いてはこれに比すべき人は他にいない」と評している(前掲「高田早苗・帝国憲法について」五三頁)。

- (2) 井上毅宛伊藤博文書翰、一八八八年四月日付。井上毅伝記編纂委員会『井上毅伝』史料篇五、一九七五年、国学院大学図書館、三七頁。

- (3) 伊藤博文『憲法義解』岩波文庫、一九四〇年、九一頁。

- (4) 坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』吉川弘文館、一九九一年、一九九頁以下。

- (5) 同右、二〇五頁。

- (6) 稲田正次『明治憲法成立史』下、有斐閣、一九六二年、五三四頁。

- (7) 前掲坂本、二五〇頁。

- (8) 元田永孚「謹上」。一八八六年一〇月。「元田永孚関係文書」一一一三、国立国会図書館憲政資料室所蔵。

- (9) 元田永孚「明治廿三年八月条約改正新案ニ対スル意見奏議草稿」。「同右」一一一一—一九。

- (10) 一八八九年の条約改正問題と枢密院については、沼田哲「元田永孚と明治二二年条約改正反対運動」(『日本歴史』四四四号、一九八五年五月号)が詳しい。

- (11) 大隈外相の条約改正交渉をめぐる枢密院の動きと、次項の第一次山県有朋内閣と枢密院(『早稲田大学大学院文学研究科紀要』四一—四、一九九六年)で論じた。

- (12) 伊藤博文宛伊東巳代治書翰、一八八九年七月二六日付。伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』二、塙書房、一九七四年、六九頁。

- (13) 但し松方正義蔵相は、一八八九年一〇月三日に辞職している。

- (14) 伊藤博文宛元田永孚書翰、一八八九年九月二三日付。前掲『伊藤文書』七、三六六頁。

- (15) 『同右』三六六頁。

- (16) 元田永孚宛伊藤博文書翰、一八八九年九月二三日付。沼田哲他編『元田永孚関係文書』山川出版社、一九八五年、二六八頁。

- (17) 宮内省臨時帝室編修局『明治天皇紀』七、吉川弘文館、一九七二年、一八八九年一〇月一五日付、三八五—六頁。

- (18) 津田茂麿『明治聖上と臣高行』原書房、一九七〇年、六七四頁。

- (19) 前掲『明治天皇紀』七、一八八九年一〇月一五日付、三八五頁。

- (20) 大津淳一郎『大日本憲政史』三、宝文館、一九二七年、二九八頁。

- (21) 日本大学編『山田伯爵家文書』一、一九九一年、七七頁。

- (22) 山県有朋宛中井弘書翰、一八九〇年、二六日付(月は不明)。「山県有朋関係文書」国立国会図書館憲政資料室所蔵。

- (23) 「閣議案 国務大臣及枢密顧問ヲシテ議員ヲ兼ネシムルノ利害如何」、前掲『山田伯爵家文書』七、二八七頁。

- (24) 前掲『明治天皇紀』七、一八九〇年七月九日付、五九二—三頁。

- (25) 「徳大寺実則日記」一八九〇年六月二〇日付。「渡辺幾治郎収集謄写明治史料」早稲田大学図書館所蔵。

- (26) 伊東巳代治「枢密院官制及事務規定中改正案審査報告」一八九〇年九月二日付。前掲『山田伯爵家文書』七、二四三—二五七頁。

- (27) 『同右』二二九—四〇頁。

- (28) 前掲「枢密院官制及事務規定中改正案審査報告」、『同右』二五六頁。

- (29) 伊藤博文宛伊東巳代治書翰、一八九〇年一〇月九日付。前掲『伊藤博文関係文書』二、一一八頁。

- (30) 松方正義宛伊藤博文書翰、一八九一年七月二四日付。大久保達正監修『松方正義関係文書』六、大東文化大学東洋研究所、一九八五年、四三〇頁。

- (31) 『枢密院會議事録』五、東京大学出版会、一九八四年、一四四頁。

- (32) 前掲『明治天皇紀』八、一八九三年二月一五日付、三四二—三頁。

- (33) 『同右』八、一八九三年二月一八日付、三四五頁。

- (34) 『同右』八、一八九三年二月一八日付、三四五—六頁。

- (35) 前掲『枢密院會議事録』五、一四〇頁。

- (36) 『同』五、一四二頁。

- (37) 前掲『明治天皇紀』八、一八九三年二月二四日付、三五五—六頁。

- (38) 広瀬順皓他編『影印原敬日記』三、北泉社、一九九八年、二四二頁。



(39) 「伊藤博文関係文書」五〇七(国立国会図書館憲政資料室所蔵)には、以下の伊藤の手記が残されている。「枢密院顧問増ノ事将来ヲ熟考スルニ内閣ノ更迭アル毎ニ至尊ノ宸襟ヲ悩セラル、コト非常ナルヲ竊ニ拝察スレハ、実ニ仰觀スルニ堪ヘサルモノアリ。而シテ僅ニ三四ノ元老輩御下問ヲ蒙リ、其勞ヲ執ルニ過キサルモ、早晚困難限リナク、漸クニシ今日ニ至ルモ、我ハ今後ノ形勢ニ察シ、如此重大事件ハ、枢府ニ御下ニ相成ノ外ナキヲ信ス。若シ之ニ御下問相成事トセハ、現今ノ官制ヲ改、其一項ヲ加ヘ、且其事ヲ慎重ニスルト、成ルヘク広ク涉リテ、御諮詢ニ奉答スル為ニハ、倍シテ五十人トセラル、ヲ可トス。この文書は、本論中に引用した『原敬日記』の記述と同内容であり、第四次伊藤内閣時の文書と推定できる。この伊藤の手記は、平塚篤編『伊藤博文秘録』(春秋社、一九二九年)にも所収されており、阪谷芳郎の談話が付されている。阪谷はこの文書の年代に関し、「伊藤公いつ頃の手録であるかは知らぬが、若し第一次西園寺内閣時代のものだとすれば、当時枢密顧問官増員論のあつたことも想ひ出される」(六二頁)と述べている。阪谷の談話は、伊藤の枢密院改革論が一時的な思いつきではなく、亡くなる直前まで、伊藤が政治課題としていたことを明らかにする。

- (40) 宇野俊一校註『桂太郎自伝』平凡社、一九九三年。
- (41) 平田東助覚書。「平田東助関係文書」一五〇—二、国立国会図書館憲政資料室所蔵。
- (42) 「欲庵隨筆」(『野村靖日記』) 十一—三、一八九八年七月七日付。「野村靖関係文書」国立国会図書館憲政資料室所蔵。
- (43) 外務次官には九月一日、衆議院議員の鳩山和夫が就任している。
- (44) 坂野潤治『明治憲法体制の確立』東京大学出版会、一九七一年、一七五頁以下。
- (45) 山県内閣は、文官任用令に先立って、議員歳費の増額を図るため、議院法の改正を試みている。この改正の目的も、一八九九年三月三日の枢密院本会議で山県首相が「歳費ヲ増加スレハ從テ獵官ヲ防クコトヲ得ルト信ス」(前掲『枢密院會議事録』七、二五一頁)と諮詢案の趣旨を説明しているように、政党員の獵官運動を防ぐことにあつた。
- (46) 諸橋襄『明治憲法と枢密院制』芦書房、一九六四年、一六一頁。
- (47) 前掲『明治天皇紀』九、六一七頁。
- (48) 美濃部達吉『枢密院論』『現代憲政評論』岩波書店、一九三〇年、一〇六—七頁。
- (49) 前掲『影印原敬日記』九、一九一三年六月二〇日付、二六二頁。
- (50) 前掲『枢密院會議事録』一二、八〇—一頁。

- (51) 伊藤博文宛西園寺公望書翰、一九〇〇年一〇月二八日付。前掲『伊藤博文関係文書』五、六九頁。
- (52) 海相の入閣を得られず流産したため、「鰻香内閣」と評された。
- (53) 『帝國議會貴族院委員會會議録』二五、東京大学出版会、一九九六年、七〇六—七頁。
- (54) 安広伴一郎法制局長官の発言。前掲『枢密院會議事録』一二、四四七頁。
- (55) 『同右』一二、四四五頁。
- (56) 『同右』一二、四四六—七頁。
- (57) 「委員會録」一、国立公文書館所蔵。
- (58) 「同右」。
- (59) 前掲『枢密院會議事録』一二、五四〇頁。
- (60) 前掲諸橋、二七頁。
- (61) 前掲『枢密院會議事録』一五、一五頁以下。
- (62) 『同右』一五、二四頁以下。
- (63) 『同右』一五、二四—五頁。
- (64) 前掲『影印原敬日記』八、一九一一年九月三〇日付、一七五頁。
- (65) 『同右』九、一九一四年一月二四日付、五〇一頁。
- (66) 由井正臣「日本帝國主義成立期の軍部」原秀三郎他編『大系日本国家史』五、東京大学出版会、一九七六年、一四九頁。
- (67) 晨亭会編『伯爵伊東巳代治』下、一九三八年、一七頁。
- (68) 美濃部達吉『逐条憲法精義』有斐閣、一九二七年、一二—三頁。
- (69) 前掲『枢密院會議事録』一八、一七三頁以下。
- (70) 『同右』二二八頁。
- (71) 『同右』二二八頁。
- (72) 前掲『影印原敬日記』一一、一九一五年三月一二日付、四七頁。
- (73) 前掲『枢密院會議事録』一八、二五二—三頁。

- (74) 前掲『影印原敬日記』一一、一九一五年三月二日付、四七頁。
- (75) 『同右』八、一九一二年一月九日付、三三二頁。
- (76) 三谷太一郎「大正期の枢密院」前掲『枢密院会議事録』別冊、一九九〇年、一頁。
- (77) 「倉富勇三郎日記」一九二〇年一〇月二〇日付。国立国会図書館憲政資料室所蔵。
- (78) 「同右」一九二六年五月三日付。
- (79) 前掲『影印原敬日記』八、一九一二年三月一六日付、三七九頁。
- (80) 『同右』八、一九一二年五月八日付、四〇六頁。
- (81) 大隈重信宛尾崎行雄書翰、一九一六年四月一日付。尾崎弔堂全集編纂委員会編『尾崎行雄全集』一二、一九六二年、二七二頁。
- (82) 前掲『影印原敬日記』一四、一九一九年三月一日付、一九九―二〇〇頁。
- (83) 古屋哲夫「第二次西園寺内閣」、辻清明他編『日本内閣史録』二、第一法規出版、一九八一年、一一―三頁。
- (84) 前掲『影印原敬日記』八、一九一二年二月二日付、三四八―九頁。なおこの時伊東は、次男の鉄道院技師の就職幹旋を、原に依頼している。
- (85) 『同右』八、一九一二年二月一〇日付、三五三頁。
- (86) 雑誌『太陽』が、一九一三年八月一日号で「枢密院論」を特集し、織田万、江木衷、鵜沢総明、竹越与三郎らが、枢密院改革に関する論説を寄せている。
- (87) 前掲『影印原敬日記』九、一九一三年五月二〇日付、二二三頁。
- (88) 『同右』九、一九一三年五月二八、二九日付、二三九―四一頁。
- (89) 『同右』九、一九一三年五月二九日付、二四一頁。
- (90) 『同右』九、一九一三年五月三〇日付、二四二頁。
- (91) 『同右』九、一九一三年六月六日付、二四七頁。
- (92) 『同右』九、一九一三年六月一六日付、二五七頁。原は六月一二日に、山本首相の意を受けて、末松に枢密院委員会での賛成を求めに行っている。
- (93) 前掲三谷「大正期の枢密院」二五頁。

- (94) 前掲『影印原敬日記』九、一九一三年七月一三日付、二八一頁。
- (95) 『同右』九、一九一三年七月一五日付、二八三頁。
- (96) 『同右』一〇、一九一四年六月一七日付、二二七頁。
- (97) 『同右』一〇、一九一四年六月一七日付、二二八頁。
- (98) 『同右』一〇、一九一四年七月三日付、二四一頁。
- (99) 山県有朋宛下岡忠治書翰、一九一六年一月付（日は不明）。前掲「山県有朋文書」。
- (100) 三峰会編『三峰 下岡忠治伝』、一九三〇年、八六頁。
- (101) 徳富蘇峰編述『公爵山県有朋伝』下、一九三三年、八九九頁。
- (102) 「有松英義略歴」一九一四年八月二二日付、『国家学会雑誌』八六―五・六、一三〇頁。
- (103) 「同右」一九一四年八月二二日付、一三〇頁。
- (104) 「同右」一九一四年八月二三日付、一三一頁。
- (105) 「同右」一九一四年八月二三日付、一三〇頁。
- (106) 「同右」一九一四年八月二四日付、一三一頁。
- (107) 「同右」一九一四年八月二三、二四日付、一三一頁。
- (108) この緊急勅令案の前に、一九一五年一月六日付で、これとはほぼ同じ内容の緊急勅令案が枢密院へ諮詢されたが、二月四日に返上されている。

- (109) 前掲「委員会録」。
- (110) 山県有朋宛清浦奎吾書翰、一九一五年三月二〇日付。前掲「山県有朋文書」。
- (111) 前掲『枢密院会議事録』一八、七二頁。
- (112) 前掲三谷、二〇頁。
- (113) 「東京朝日新聞」一九二四年四月五日付。
- (114) 「同右」一九二四年四月三日付。

## 文官任用令改正問題と枢密院

由井正臣

### はじめに

近代日本の統治構造、支配形態において官僚制がきわめて重要な役割をはたしてきたことは多くの論者の指摘するところである。その根源が、明治憲法体制における天皇大権主義にもとづく行政執行権の議会にたいする圧倒的優位にあったことはいうまでもない。しかし、日清戦後の政党勢力の進出と、政治運営における藩閥政府と政党との妥協提携という新たな形態は、官僚機構への漸次的な政党勢力の浸透をもたらすとともに、官僚制自体においても行政の複雑化にともない従来の薩長藩閥のリーダーとの個人的結びつきによって官吏となるいわゆる藩閥官僚から、しだいに帝国大学などにおいて専門教育を受けた近代的な専門官僚へと変化していく。このような近代官僚制の整備、強化の過程と併行して政党内閣制への動きもしだいに強まり、世論の支持をうけるにいたる。

小論の課題は、以上のような明治憲法体制のもとにおける官僚制と政党との関係の変化をあとづけながら、明治憲法体制下において議会と政党から独立した枢密院が官僚制の独自性をどのように擁護しようとしたかを検討しながら、日本の統治機構の特質の一面をあきらかにしようとするものである。

その場合、とくに問題となるのは官僚制の独自の位置を保障してきた文官任用令である。前半では文官任用令の改正が具体的に問題となる第一次山本権兵衛内閣から原敬内閣にいたる時期の政党の文官任用令改正要求にたいする枢密院の対応をあきらかにする。後半では、一九二四年以降の政党内閣期から、一九三二年の五・一五事件による政党内閣崩壊の結果成立した斎藤実内閣による文官分限令改正・高等文官分限委員会設置問題、および一九四〇年の第二次近衛内閣による文官任用令改正問題をつうじて、官僚制の変容をその背景にある政治動向との関連で考察したい。

### 一 文官任用令の制定と枢密院

一八八五（明治一八）年一二月の内閣制度の発足は、近代官僚制にとって画期的な意味をもっていた。立憲制導入の準備の一環としておこなわれたこの改革は、以後八六年の帝国大学令、翌八七年の文官試験試験補及見習規則、官吏服務規律などの公布によって近代官僚制の制度的体系をととのえるにいたった。文官試験試験補及見習規則は、奏任官、判任官の任用について、高等試験、普通試験の合格を原則としながらも、帝国大学の法科大学・文科大学卒業生は無試験で奏任官になれる特権を与えた。このことは、さきの帝国大学令において「国家ノ須要ニ応スル學術技芸ヲ教授」することを目的として設置された帝国大学の卒業生をもつて官僚の中核たらしめようとしたことと相俟って、日本の官僚制の閉鎖的、特権的性格を形成するにいたるのである。また官吏服務規律は第一条で「凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ法律命令ニ従ヒ各其職務ヲ尽スヘシ」と規定し、天皇の官吏たることを明記し、地位の上下による命令と服従の関係をはっきりと定めた。

その後、一八九三（明治二六）年一〇月には、各省官制通則と文官任用令を制定し、官僚制度をさらに明確にした。

各省官制通則においては、外務、内務、大蔵、陸軍、海軍、司法、文部、農商務、通信各省の職員構成と職務を規定したが、それを表に整理するとつぎようになる。

職名	人数	官位	職	務
次官	一名	勅任	大臣ヲ佐ケ省務ヲ整理シ、各部局ノ事務ヲ監督スル	
局長	各局一名	勅任又ハ奏任	局中各課ノ事務ヲ指揮監督スル	
参事官	各省八名以下	奏任	大臣、次官ノ命ヲ承ケ審議立案ヲ掌ル	
書記官	奏任		大臣官房ノ事務ヲ掌リ各局ノ事務ヲ助ク	
秘書官	一名	奏任	大臣ノ命ヲ承ケ機密事務ヲ掌ル	
属		判任	上官ノ指揮ヲ承ケ庶務ニ従事ス	

\* 外務省は秘書官二人を置くことを得。<sup>(1)</sup>

周知の事柄に属するが、行論の關係上、なお官吏制度の説明を若干つけ加えておく。戦前における官吏制度は、行政事務の複雑化にともない機構は肥大化していくが、その基本は変化していない。すなわち、官吏の階層区分は、親任官、勅任官（以上を総称して勅任官とする）、奏任官、判任官の序列をなし、勅任官、奏任官を高等官と称し、高等官は一等から九等までに区分され、うち勅任官が一、二等、奏任官が三等から九等までとされていた。判任官は一等から四等までに区分される。そして勅任官相当の官職には、たとえば、内閣書記官長、法制局長官、各省次官、各省局長、府県知事などがあり、奏任官には、たとえば内閣書記官、法制局参事官、各省書記官（課長クラス）、各省事務官、各省秘書官、各省参事官などがあり、判任官には各省属があつた。この他に、非官吏として雇員（これは判任官に任用される前段階と考えられていた）、傭人、嘱託等があつた。以上の官職は時期によつて変化しているが、ほぼ以上のように区分してもよいであろう。内閣総理大臣はじめ各省大臣はいうまでもなく親任官である。

さて、以上のような官吏の任用に関して規定したものが、一八九三（明治二六）年一〇月の文官任用令であつた。

文官任用令は、さきの文官試験試験補及見習規則にかわるものとして公布された勅令であるが、そこでは、奏任文官は「文官高等試験ヲ經テ其ノ合格証書ヲ有スル者」を原則とし、判任文官は「文官普通試験ヲ經テ其ノ合格証書ヲ有スル者」その他が規定された。つまり、奏任、判任文官に関しては試験任用を原則とした。ここで注目すべきことは、第一に勅任官の任用についてまったく規定していないこと、第二には、さきの帝国大学の法科大学、文科大学卒業生の無試験任用の特権を廃止したことである。いいかえれば、勅任官については自由任用を原則とし、奏任、判任文官については試験任用を原則としたことであつた。もちろん、法科大学、文科大学の無試験任用の特権が廃されたといつても、文官高等試験は予備試験と本試験の二段階からなり、帝国大学法科大学卒業生は予備試験を免ぜられるという特典を与えられていたがゆえに、現実には、エリート官僚の大部分が帝国大学から供給されるという実態はその後とも変わっていない。

こうして、試験任用は定着し、官僚制は政党に議會にたいして独自性を確保したかにみえた。しかし、その体制を脅かすにいたつたのが、日清戦後の藩閥政府と政党との提携による政治運営方式への転換であつた。日清戦後経営の重要課題をかかえて、藩閥政府が政党との提携を余儀なくされたことについての事情をここに詳説する必要はないであろう。提携にもなつて政党は当然國務大臣のポストを要求するとともに、下部黨員の狎官は激しさを加えた。こうした傾向は、すでに九六（明治二九）年九月成立の第二次松方内閣において顕著に見られる。いうまでもなくこの内閣は外相に大隈重信が就任し、進歩党と与党として成立したものであるが、この内閣において、外務省通商局長に高田早苗が、農商務省の次官に大石正己、山林局長に志賀重昂、商工局長（のち商務局長）に武富時敏、鉱山局長に肥

塚竜が就任するなど、從來藩閥官僚が独占してきた各省次官、局長などの勅任官待遇のポストに政黨員が任用された。また進歩党代議士五名、自由黨員一名、旧国民協会四名が知事に就任した。九八年六月、不完全ながらわが国最初の政党内閣である第一次大隈内閣（憲政党内閣）のもとにおいてこの傾向はいつそう顕著となった。大臣を除く憲政黨員の就官者は、ほとんどの各省に及び、警視總監、府県知事を含めて、三六名に達している。<sup>(2)</sup>こうした事態は、官僚に大きな危機感をいだかせるにいたった。専門官僚都筑馨六は、この点をつぎのように指摘する。「内閣ノ更迭スル毎ニ、前任者の朋党ニ代フルニ自己ノ朋党ヲ以テシ、行政部全体ノ組織ヲ震動セシムルハ朋党政治ノ常僻ナリ。米國々民ハ其弊ニ堪ズシテ、終ニクリーブランド氏ノ時ニ当リ官吏登用法ヲ制定スルニ至リタリ。然ルニ我ガ邦ハ反テ文官任用令ヲ破ルニ汲々タルモノ、如シ。政府ノ更迭頻繁ニシテ官吏ノ任免常ナキニ於テハ、終止一貫セル行政ノ方針ヲ維持スル事能ハザルハ論ヲ待タザル所ニシテ、其極終ニ國家ノ外交行政ニ至ルマデ踰越的歩調ヲ示スニ至ルモ亦止ヲ得ザル所トス」<sup>(3)</sup>として、文官任用令の改正を主張している。

憲政党内閣は、宮中、官僚からのほげしい攻撃と内部の猟官争いの激化によってわずか六か月の短命に終った。そのあと成立した第二次山県内閣は、憲政党内閣の出現によって露呈した官僚制をふくむ藩閥支配の体制をあらゆる面から強化した点で、立憲政治の発展にとって、きわめて反動的な役割をはたした。当面の課題である官僚制度についていえば、さきの都筑が指摘したように、九九年三月、文官任用令を全面的に改正し、同時に文官分限令、文官懲戒令を制定した。その主要点を摘記すると、第一に、勅任官に関する任用資格を新たに定めたことである。それによれば、勅任官に任用しうるものは、奏任文官にして三等の職にあるものおよびあつた者、また満一年以上勅任文官の職にあつた者、但し特別任用（自由任用）の規程によって在職したものはこれを除くとした。つまり、従来の勅任官の自由任用の途をいっさいとぎした。奏任、判任文官に関しても勅任官と同様、自由任用の途をとぎした。また文官分

限令においては、その二条で「官吏ハ刑法ノ宣告、懲戒ノ処分又ハ本令ニ依ルニ非サレハ其ノ官ヲ免セラルルコトナシ」として、官吏の身分保証を鞏固にするとともに、文官懲戒令において懲戒とその手続を厳しく規定した。文官任用令改正の意図は、その理由書に明白である。

（前略）現行任用令ハ奏任及判任ノ官ニ対シテハ学識検定ノ規程ヲ設ケルニ拘ラス勅任ノ官ニ至リテハ一ニ閣臣ノ奏薦ニ委ネ更ニ資格ヲ制限セス、抑モ行政官ハ熟練経歴ヲ要スルヲ以テ年功ニ依リ下級ヨリ順次上級ニ累進スルコト猶武官任用ノ制ノ如クナルヲ当然トス可キニ更ニ三等累進ノ制ニ依ラス奏任官タル資格ナキモノヲ以テ却テ勅任官ニ薦ムルハ独リ現行任用令ノ精神ニ反スルノミナス遂ニ行政ノ秩序ヲ紊乱シテ官紀を荒廃スルニ至ラントス。

つまり、勅任官の自由任用は、行政秩序を紊乱し、官紀を荒廃させるもとであるとす。また、立憲制の導入と行政の複雑化にともない、

行政ハ漸ク一ノ専門技術タラントスルノ期ニ達セリ、是ヲ以テ行政官タル者ハ唯天賦ノ才能ノミニ憑リテ其任務ヲ全クシ得可キニ非ス、必スヤ行政ニ須要ナル専門ノ学識ヲ有セサル可カラス、故ニ行政官ノ任用ハ其ノ忠実ナル資質ヲ要スルノ外又専門ノ学識ヲ具フル者ヲ選マサル可カラス、昔者政務ノ挙否ハ専ラ之ヲ人ニ待チタルモ今ハ専ラ之ヲ学識ニ待タル可カラス。

維新の動乱から三〇年を経て、行政事務の肥大化、官僚制の整備を前提に、ここでは行政の専門性が強調されている。この時期まさに官僚機構の中堅、政策決定における実質的主導層は徐々に帝国大学出身の専門知識をもった官僚に移りつつあつた。<sup>(5)</sup>それはまさに日本資本主義の確立、帝国主義転化への過渡期にあつた。それは枢密院本会議で、文官任用令改正の提案者としての山県首相が強調したように「条約改正実施ノ上内地雑居ヲ許ス時ニ当リテハ学問ヲ

修メ経歴アル者ヲシテ其ノ職ニ在ラシメサレハ政務ノ運用円滑ナル能ハス」という、条約改正ニ内地雑居というかつて経験したことのない世界市場への開放体制への対応の必要から行政の専門性が要求されていたといえよう。しかし、以上のような行政秩序の維持、行政の専門化を理由とする勅任官の自由任用制の廃止の最大の眼目は、官僚機構への政党勢力の浸透を防止し、天皇制官僚の独自性を確保することにあつたことはさきの理由書のつぎのような指摘にあきらかである。

高等行政官以下ニ至ツテハ時局ノ変遷若クハ国務大臣ノ更迭ニ関シテ何等ノ影響ヲ受ク可キ者ニ非ス、政治上ノ主義若クハ党派ニ関ハル可カラサルハ勿論寧ロ政党政派ニ関係アル者ハ行政官タル資格ナキコトヲ法則トセサル可カラス、然ラサレハ将来数々起ル可キ内閣ノ更迭ニ際シ毎ニ行政官吏ヲ進退スルノ弊ヲ生シ行政ハ為ニ公正不羈ノ性格ヲ失ヒ偏私利ノ具ト為ルニ至ル可キナリ……行政官ヲシテ不偏不党政党ノ外ニ立タシムルニ非サレハ行政ノ公正得テ望ム可カラサルナリ

第二次山県内閣の文官任用令改正の意図は以上の説明に尽くされている。

ところで、この文官任用令改正について、われわれが注目しなければならないもう一つの点は、これがはじめて枢密院に諮詢されたことであつた。周知のように、枢密院は「元勳及練達ノ人」からなる天皇の「至高顧問ノ府」(「枢密院官制上論」)として、一八八八(明治二二年)四月に設置され、官制第一条で「枢密院ハ天皇親臨シテ重要ノ国務ヲ諮詢スル所トス」と規定されている。枢密院創設のきっかけは、憲法草案の審議にあつた。しかし、創設者伊藤博文の意図は枢密院により重要な役割を期待していた。それは伊藤のつぎの一文にあきらかである。「抑我憲法ノ主義ヲ討窮スル時ハ着々主権ヲ王室ニ帰シ、極処ニ到テハ至尊之御裁断ヲ以終局之決定ト取極置候ニ付而ハ、万一政府議會之間協議不相調時ハ聖裁ニ依リ大臣之辞職ト相成力又ハ議會之解散ト相成ルカ兩途外ニ不出、此場合ニ於テ国家ノ大

勢国民ノ感情ヲ明察シ抑揚其宜ヲ得ルニハ善良ナル勸告ヲ呈スル顧問官ナカルベカラス、之ヲ枢密院ニ不求シテ他ニ求ムル所ナシト断定候ヨリ如斯為致起案候<sup>6</sup>。つまり、議會開設後に予想される政府ニ藩閥官僚と議會ニ政党勢力との対立、紛議の調停者としての機能をもつて創設されたのが枢密院であつた。しかし、いうまでもなく、それは議會にたいする行政執行機関としての政府官僚制の立場を擁護することにこそその本質がある。このような立場から、枢密院への諮詢事項が官制第六条に規定されたが、それは議會開設直前の一八九〇(明治二三)年一〇月に改正され、左のとおりとなつた。

- 一 皇室典範ニ於テ其権限ニ属シメタル事項
- 二 憲法ノ条項又ハ憲法ニ付属スル法律勅令ニ関スル草案及疑義
- 三 憲法第十四条戒嚴ノ宣告同第八条及第七十条ノ勅令及其他罰則ノ規定アル勅令
- 四 列国交渉ノ条約及約束
- 五 枢密院ノ官制及事務規定ノ改正ニ関スル事項
- 六 前事項ニ掲クルモノノ外臨時ニ諮詢セラレタル事項

これが、文官任用令改正時点での権限規定である。ここには文官任用制度に関する勅令を枢密院に諮詢し、それに応答する規定はみあたらない。それをあえて枢密院に諮詢した山県内閣の態度にはのちに述べるような官僚機構擁護のための堡壘たらしむるべく枢密院の権限を拡大する意図が秘められていたといわねばならない。したがって山県内閣は、文官任用令改正にあたっては、右のうちの第六項「臨時ニ諮詢セラレタル事項」を適用したのであつた。枢密院本會議は文官任用令改正案になんの異議をはさむことなく、全員一致でこれを可決した。そのうえで翌一九〇〇(明治三三)年四月、山県内閣は枢密院の権限に関して、天皇の御沙汰書を仰ぎ、文官制度、教育制度その他重要行政



組織に関する勅令九項をすべて枢密院の諮詢事項とすることとした。教育制度ノ基礎ニ関スル勅令、内閣官制ニ関スル勅令、各省官制通則ニ関スル勅令、台湾總督府官制ニ関スル勅令、官吏服務規律ニ関スル勅令、文官懲戒ニ関スル勅令、文官試験ニ関スル勅令、文官任用ニ関スル勅令、文官分限ニ関スル勅令がそれである。<sup>(7)</sup>

御沙汰書による枢密院権限の拡張は、まったく極秘とされ、國務大臣すらこれを知ることがなかった。しかもその後において御沙汰書の類推解釈がおこなわれ、たとえば植民地官制（朝鮮總督府官制、関東庁官制等）、あるいは、朝鮮教育令、台湾教育令、さらに各省官制へと拡大していった。<sup>(8)</sup> こうして枢密院は、政党勢力の進出と政党内閣の出現によって、官僚制が政党勢力によつて侵蝕されることを防護するための機関へとしだいにその性格をつよめていった。

このことは枢密院の歴史からみると一つの大きな変化であったといえよう。創立期の枢密院は藩閥政府と一体となつて議會＝政党勢力に対抗する非立憲的機関としての役割をはたした。したがつてこの段階では、枢密院がとくに官僚制の擁護者としての役割を担う必要がなかったのである。その後政党勢力が強大化し、政党内閣が出現したり、藩閥官僚内閣が政党に依存せざるをえなくなるにしたがつて、枢密院は、議會＝政党勢力に対抗しながら、天皇制官僚機構の独自性を保持するための防壁の役割を担い、政党内閣＝議會への対立物へと転化するにいたつたのであった。

一九〇〇（明治三三）年九月、元老伊藤博文による立憲政友会の結成は、政党史のうえからは画期的な事件であった。政友会の結成は、官僚勢力と政党（憲政党）との結合を意味したが、伊藤は結党にあつて党首独裁制をその宣言にうたい、黨員の狷官をきびしく戒めた。このことが第二次山県内閣のあとに成立した政友会を基礎とする第四次伊藤内閣において政友会の側から文官任用令改正を提起しなかつた一つの理由である。しかし、日露戦後に成立した政友会を基礎とする西園寺内閣においては、文官任用令改正の動きはなかつたものの、政党地盤の培養、勢力拡大をめざして、政党による地方制度の改正、あるいは人事権の発動による地方官の更迭がしきりにおこなわれるようにな

つた。その典型的な例が、第一次西園寺内閣の原敬内相のおこなつた郡制廃止問題であり、老朽淘汰と新進拔擢を名目とする地方官（とくに府県知事）の異動であつた。前者は貴族院の反対によつて実現しなかつたが、後者の地方官異動は試験任用の知事を実質的には党派の利益に貢献する政党知事へと転換させる効果を發揮した。こうして、地方官の政党化をつうじて、官僚制への政党の勢力浸透がこの時期以降ますます進行することになる。

こうした動きを背景に大正政変・第一次護憲運動のちに成立する第一次山本内閣のもとで文官任用令の改正が問題となるにいたつた。

## 二 第一次山本内閣の文官任用令改正問題

陸軍二箇師団増設問題を発端に第二次西園寺内閣が倒壊し、ついで成立した第三次桂内閣の非立憲に憤激した民衆運動は「閥族打破・憲政擁護」をスローガンに全国的な高まりをみせ、ついには桂内閣を総辞職においこんだ。この民衆運動の力がその後に成立した第一次山本内閣の政策に大きな圧力をもつたことはいままででない。一九一三（大正二年二月一〇日）桂内閣総辞職のあと同月二〇日成立した第一次山本権兵衛内閣は、政友会の支持をうけて、内相原敬、法相松田正久、通相元田肇の三黨員が入閣しただけでなく、高橋是清蔵相、山本達雄農商相、奥田義人文相が政友会に入会した。閥族打破を叫んできた政友会にとつて藩閥の巨頭山本権兵衛の組織する内閣を支持するためには外見的にも政党内閣の姿勢を示すことが必要であつた。政友会内部でも山本支持に不満をもつ尾崎行雄、岡崎邦輔ら二六名が脱党して政友倶楽部を組織したため、政友会は議會でわずかながら過半数を割っていた。こうしたなかで第三〇議會が再開されたのであつた。

議會再開の冒頭、政友倶楽部の林毅陸は内閣の政綱に関する質問書を提出し、憲政運用上政党内閣の必要性、陸海軍大臣現役武官制の改革、文官任用令の改正、二箇師団増設問題、減税案の五項目について政府の方針をただした。

第三項は、「現行文官任用令は憲政の運用上速に之を改正し人材登用の門を開くの必要ありと信す之に関する現内閣の所見如何又現内閣に於て之を改正するの意ありとせば其の範圍如何<sup>(9)</sup>」というものであった。この第三項の文官任用令改正問題以外はすでに桂内閣の時点で、野党各派から質問として提出されていたものであった。これらの一つ一つについて山本内閣の姿勢を説明する必要がある。ここでは文官任用令改正問題についてののみ、その経過をおつてみよう。林毅陸の質問にたいする山本首相の答弁は三月一日の本会議で行なわれたが、それはつぎのようなものであった。「第三は現行文官任用令の改正に関する現内閣の所見及び改正の範圍に付きましての御質問でござります、今改正の範圍を茲に明言することは出来難いこととござりますけれども時勢の進運に伴ひ、相当の改正を施すの必要のあることを認めて居ります<sup>(10)</sup>」と、文官任用令改正の意志のあることを明言した。

この山本内閣の決定には、与党政友会の強い働きかけのあつたことはみのがせない。

林毅陸質問後の三月六日、山本首相は原内相、高橋蔵相立会いのうえ政友会総務および予算委員長等と会見したが、その際、政友会の側から陸海軍官制改正と任用令改正について提案し、山本首相は両三日の猶予を求めた。その夜、野田卯太郎、伊藤大八、元田肇、松田正久ら政友会幹部は原内相を訪ね、「任用令及び陸海軍官制の改正は是非貫徹せん事を希望<sup>(11)</sup>」した。このことは政友会幹部もまた文官任用令改正と陸海軍大臣任用資格の拡大を不可避とする認識をもつていたことを示している。かくて三月一〇日の閣議では、林毅陸らの質問にたいする山本内閣の答弁趣意書を決定し、翌日の本会議において、さきの山本首相の答弁がなされたのであった。山本内閣がこれらの諸改革を議会において約束した背景には、少数与党としての対議会策と民衆運動にたいする世論緩和という狙いがあったことは見逃

せない。

第三〇議會は、一九一三年度予算案が衆議院でわずか五票差で通過し、終了した。しかし、議會終了後の軍部大臣現役武官制の改革も、文官任用令改正もいずれも難行した。前者は陸軍、ことに參謀本部の強硬な反対によつて、後者は樞密院の反対によるものである。ここでは、小論の課題である文官任用令改正問題にしばつてその経過をみることにする。

文官任用令に関する政府案は法制局で立案されたが、その素案が原内相に提示されたのは四月二三日であつた。当日の『原敬日記』にはつぎのように記されている。「法制局の立案を一応閲覧せしに、一案は官房長を置くの案にて、他の一案は従来内閣と共に更迭したる官吏のみを特別任用となすの案にて共に不完全なり、追て協議する事となせり<sup>(12)</sup>」と。当初の法制局案が、従来<sup>(13)</sup>の枠を一步もでるものでなく、政党の立場から原はいちじるしく不満であつたことが察せられる。その後、政府案の骨子は奥田義人文相を中心に作成されたようであるが、五月二〇日にいたつて閣議は大体の方針を承認した。その「主義は勅任官並内閣書記官長、各省参事官、秘書官を特別任用となす事<sup>(14)</sup>」というものであつた。しかし原はその後も特別任用の幅を拡大すべく、各省局長をすべてその範圍内に入れることを主張した。しかし原の提案は閣僚全体の支持をうることはできなかった。すでに奥田文相起案の原案は山本首相の意をうけて奥田が樞密院の実力者伊東巳代治顧問官等と協議のうえ、起案されたものであつたからである。当時、原が述懐することく、「此問題は樞密院の通過に宜しければ世間の同情は得られまじ困つた問題なり<sup>(15)</sup>」であつた。つまり政党はじめ世論は自由任用の範圍を大幅に拡大することで、官僚制の閉鎖性、独善性を改革しようと要求しているのにたいして、樞密院はある程度の自由任用を認めるものの、基本原則はあくまで試験任用制を維持することで、官僚制の議會に政党からの独自性を確保しようとしたのであつた。山本内閣は両者の板ばさみのなかで自由任用の範圍を模索していた



のである。

当時の枢密院は、伊藤博文が暗殺されて以後、官僚、軍部の頂点にたつ山県有朋が議長で、そのもとに主として官僚経験者が顧問官の地位を占め、政党にたいする明瞭な対抗意識をもつて関係法令の審査にあたっていた。

結局、政府原案の骨子は、第一に、自由任用の範囲を拡張して、法制局長官、各省次官、各省参事官、内務省警保局長、警視總監、貴衆両院書記官長におよぼすこと。従来の自由任用は、内閣書記官長、各省秘書官にすぎなかった。第二に、「普通ノ奏任官タル資格アル者ハ一年以上勅任官ノ職ニ在リ又ハ奏任文官トシテ二年以上高等官三等ノ職ニ在リタル以上ハ直ニ之ヲ普通ノ勅任文官ニ任用スルコトヲ得ル<sup>(15)</sup>」とした。これは従来の階統秩序を重んじ順次陞進の道をたどつて勅任官に任ぜられるとした官僚制に能力主義的な人材登用の立場から風穴をあけようとするものにはかならなかった。第三に、高等文官試験に合格しない無資格者でも、「二年以上勅任文官ノ職ニ在リタル者又ハ奏任文官トシテ二年以上高等官三等ノ職ニ在リタル者ハ其官ノ種類ヲ論セス官等階ノ順序ヲ要セズシテ之ヲ普通ノ勅任文官ニ任用スルコトヲ得ル<sup>(16)</sup>」とした。この点はいうまでもなく、自由任用によつて勅任官あるいは奏任官を経験したものは、普通の勅任官に任用することができるとしたもので、さきの第一の自由任用制と連動して閉鎖的な官僚制へ政党人の登用を容易にする道を開くものであった。その他、帝国大学およびそれと同等以上と認められる私立学校卒業生にも無試験で高等文官たりうる資格を認める。これは意図として官僚制における帝大閥打破をめざすものであった。また、外交官、領事官、判事の在職二年以上の者は他の行政文官に任ぜられるとする、官僚機構相互の人事交流を容易ならしむる意図をもつ改正条項であった。

政府案が枢密院に諮詢されると、審査委員が任命され、委員会は六月九日から七月二四日にいたる間、前後一回開会され、政府原案を修正することによつて骨抜きをはかった。審査委員会の修正案は、第一に、法制局長官、各省

次官、各省参事官の自由任用に反対し、その代案として、新たに政務次官を置いてこれを自由任用とすること、各省参事官については勅任参事官に限り自由任用とすることを主張した。第二には、有資格者といえども一般の勅任文官に任用するには、一定の官等階を経なければならぬとした。つまり、従来の階統的な官僚制秩序を維持しようとした。第三に、無資格者で自由任用によつて勅任、奏任文官になった人の一般勅任、奏任文官への任用を否定した。第四に大学、私学卒業の有資格を否定し、あくまで試験任用を維持しようとした。つまり帝国大学法科の卒業者の優位を保障しようとした。また外交官、司法官等の一般行政文官への転任に厳しい枠をはめたこと。全般的にいえば、勅任官の自由任用の枠を若干拡大することを認めたにとどまり、その他の大部分の政府原案を否定し去つたのであった。枢密院は、政府原案は官僚制の階統制を紊り、「我政治組織ノ根本的原則ヲ破壊スルモノ<sup>(17)</sup>」との立場から反対したのであった。しかし、山本内閣も世論をバックに保守的枢密院にたいし、強硬の姿勢をもつて臨んだ。その一つは、当時進めつつあった行財政整理に名をかりて、枢密顧問官の定員二八名を二四名に減員し、なお内閣書記官に命じて、枢密顧問官全員の免官手続について調査させるなどの圧力をかけたことであつた。また、枢密院が文官任用令を諮詢事項とした一九〇〇年の御沙汰書そのものの改革をも考慮した。この点についての『原敬日記』の記述は興味をひく。原は岡野法制局長官に枢密院の沿革を調査せしめて、はじめて御沙汰書<sup>(18)</sup>の存在を知つたのであるが、御沙汰書による枢密院の権限拡張について、「是れ既に勅令違反なりと思ふに付、枢府狭く修正せば其修正通発布すべし、輿論枢府を責むる事とならば、始めて枢府廓清の実を挙ぐるを得べし……（枢密院への御沙汰書なるものに原因して任用令改正の如きものを同院に御諮詢の事となりたれども、其御沙汰書を改むべしとは容易に発言すべき問題にあらず<sup>(19)</sup>」。原の立場は、世論に訴え枢密院を改革することであつて、御沙汰書を改めるべきであるとはしなかった。これにたいして、山本首相は「枢密院に於て任用令の如きを議するに至れる根本の御沙汰書は陸軍制度改正の際に之を改む

べし<sup>(19)</sup>」というもので、御沙汰書に関する限り、原よりも強硬の姿勢を表明していた。

こうした山本内閣の強硬姿勢にもかかわらず、文官任用令改正案は、政府原案にたいする審査委員会修正案、内閣第二案、委員会第二修正案そして内閣第三案と妥協修正を重ね、最終的には、七月二十八日の枢密院本会議においてようやく議決され、七月三十一日公布となった。その内容は、第一に自由任用の勅任文官については政府の主張を認めた。つまり、内閣書記官長、法制局長官、各省次官（陸・海軍次官を除く）、警視總監、貴衆両院書記官長、内務省警保局長、各省勅任参事官、秘書官、秘書を自由任用としたわけである。第二に、高文合格者又は外交官領事官試験や判事検事登用の後二年以上在職した者を通常の昇進コース以外で勅任文官に拔擢する途を開いた。第三に、勅任参事官などに自由任用された者は在職一年で、また秘書官として高等官三等（奏任官最上位）に任用された者は在職二年で一般の高文を合格して一〇年以上歴任しながら達することのできる局長、知事等のポストに就くことができるようになった。その他奏任文官の任用についてもいくつかの改善がなされた。

枢密院が内閣の方針にたいしてこれほど明確な対立姿勢を示したのは文官任用令改正問題が最初であった。以後、枢密院は政党内閣にたいしては、つねに批判的立場をとり、護憲三派内閣成立以降の政党内閣期になるとより露骨な政治的干渉を行なうようになる。

ところで、第一次山本内閣は、一九一四（大正三年）三月シーメンス事件で倒壊した。かわつて登場したのが、元老山県、井上馨らに支持された第二次大隈内閣である。元老が大隈内閣に期待したのは、議会に多数を占める政友会の打破と軍部の懸案であつた二箇師団増設の実現であつた。政友会打破は単に議会における政友会勢力のみでなく、第一次、第二次西園寺内閣から第一次山本内閣をつうじて、内相原敬の指導によって地方行政にまで浸透した政友会色を一掃するとともに、さきの文官任用令改正によって中央官僚機構にまで政党人を登用しうるようにした制度その

ものを変える必要があつた。したがって、大隈首相は内閣成立一か月後の地方長官会議で演説し、地方行政への政党勢力の進出にたいして、「近來動もすれば党弊其の甚しきを加えて、漸く自治を累はし、……専ら其の利益を自派の手に収めんとし、一党派の私を以て決せんとする傾向なきにあらず。今にして之を済ふなくんば、其の弊害恐らくは底止する所無からん<sup>(20)</sup>」と指摘した。これは具体的には、政友会系の地方長官の全面的な更迭を意味した。また中央官制と官吏任用に関しては「憲政の運用尚ほ完からず、政務及恒久官職の区分未だ明確ならず。為に国家の常務をして、動もすれば公正を失はしむ。政府は国務の精確継続を保障し、且つ憲政の運用を円滑ならしむ為適當なる官制の更改を施し、且つ適才任用の途を講ぜんと欲す<sup>(21)</sup>」と。政務官と恒久官（中立官）を区別する考えは大隈重信年来の主張であり、すでに早く一八八一（明治二四）年政変のきっかけとなつた立憲政体に関する奏議の第三項に「政党官ト永久官トヲ分別スル」として主張されている。

この考えにもとづき、一九一四年一〇月、大隈内閣は各省官制通則を改正して、政務官としての参政官、副参政官を新設した。

#### 第十七条 各省参政官ハ一人勅任トス

#### 第十七条ノ二 参政官ハ大臣ヲ佐ケ帝國議會トノ交渉事項ヲ掌理ス

#### 第十七条ノ三 副参政官ハ一人勅任トス大臣ノ命ヲ承ケ帝國議會トノ交渉事項ニ参与ス

そのうえで、参政官、副参政官を自由任用官に加え、山本内閣によって自由任用官とされた各省次官、警現總監、貴衆両院書記官長、内務省警保局長、各省勅任参事官を自由任用の枠からはずした。こうして大隈内閣の官制改正によって、勅任官の自由任用はわずか一年余でほとんど旧態にもどってしまった。枢密院の審査もほぼ全面的にこれを支持し、ほとんど修正することなくこれを可決した。なお、枢密院本会議において、とくに審査委員長が発言をもと

め、つぎのように発言したことも注目される。「内閣ニ於テ本案ノ如キモノヲ提出セラレタルハ各庁ニハ其ノ事務ヲ引続キ統一スル地位安固ノ官ヲ置クヲ必要ト認メラレタルヲ以テナリ、サレハ内閣ニ於テハ此ノ趣旨ノ貫徹スル様ニ勉メラレムコトヲ希望ス、地方長官カ頻繁ニ交送シ甚シキニ至リテハ警察官迄カ屢々交送スル実情ニ付テハ小官等大ニ憂慮シ居ル次第ナリ願クハ右ノ趣旨ヲ貫徹セラムコトヲ」<sup>(22)</sup>。この意見そのものは矯激なものではないが、「施政ニ干与スル」ことを禁じられている枢密院がかかる形で政府の人事を制肘する意見を表明したことは、後の政党内閣期の枢密院の政治干与のはしりとして注目されるのである。

### 三 原内閣の文官任用令改正問題

一九一八（大正七）年九月、米騒動の衝撃で寺内正毅内閣が倒れ、原敬内閣が成立した。陸・海・外相をのぞくすべての閣僚に政友会黨員を起用した本格的な政党内閣である。しかし原内閣は官僚から政權を闘いつたのではなく、米騒動という最大の民衆運動の圧力のなかで官僚勢力の譲歩、妥協の結果として成立した内閣であった。その政策も漸進的なもので、原敬自身述べているように「秩序ある変遷によりて国内の変動を止むる」<sup>(23)</sup>ことが彼の一貫した政治姿勢であった。そのため、政党内閣の基礎を脅かし、その実現をはばみつづけてきた政治体制の改革についてはきわめて消極的であった。

成立当初の原内閣には軍部、貴族院、枢密院など非立憲的政治機構の改革の意図はまったくみられない。そうした問題が日程にのぼるのは、翌一九一九年の三・一運動、五・四運動という朝鮮、中国の民族運動の衝撃をうけてはじめて開始された。同年四月、関東都督府を改革し、従来の都督の現役武官制を廃止して文官とした。さらに朝鮮總督

府、台湾總督府の改革もこの時点で改革の方向がうちだされた。植民地長官の武官専任制が軍部の政治的発言権を強化する基盤になっていただけに、これは一つの前進であった。しかしこれらの改革も朝鮮、中国の民族独立運動に側迫されながら、ようやく改革の方進がうちだされたものであった。この問題と併行して文官任用令改正の件もようやく課題として原内閣はとりあげるにいたった。すなわち、五月二〇日の閣議は「文官任用令改正の件に付協議したるに次官局長と云ふが如き列挙主義にて任用法を定むべく地方官には及ばざる方可ならんとの説」<sup>(24)</sup>で一致した。また同日、原首相と田中義一陸相内談において朝鮮改革については田中陸相が陸軍部内相談のうえ改革案を提出することにした。

これらの改革案を提出するに先だつて原は山県有朋はもちろん枢密院副議長の清浦奎吾らに相談、根まわしを行なった。朝鮮總督府、台湾總督府官制に関しては田中陸相をつうじて軍部内の同意をとりつけるべく、さまざまな工作を行なっている。こうして、これらの官制改革についての案ができあがって、枢密院に諮詢されたのは、ようやく六月二六日になってからである。官制改革案は、植民地總督府官制をはじめ、軍需・統計二局を合した国勢院設置、鐵道院を鐵道省に昇格すること、それに各省官制通則、文官任用令改正など全てで一六件にのぼった。

諮詢をうけた枢密院は、内閣の希望も容れ当面急を要する朝鮮・台湾兩總督府官制改正をさきに審議し、その他の案件をあとまわしにしたが、枢密院は審議引きのぼしをはかって難航し、總督府官制の改正はようやく八月八日に枢密院本会議で決定をみた。原敬が述べているように、「御諮問ありて已来四十余日（六月廿六日同院に御諮詢）、別に反対あるにも非らずして此日数を費せり、驚くべき次第なり、而して任用令を始めとして数多の議案は休暇後に残り<sup>(25)</sup>」という状況であった。その後、枢密院にはベルサイユ講和条約が諮詢され、文官任用令改正等の審議はさらにおくれることになった。

文官任用令の枢密院審議が軌道にのつたのは、十一月一日になつてからであつた。この日審査委員会（委員長伊東巳代治）に出席した原首相は、「今日の時勢は官場の空氣を刷新するの必要あり、適任者を適切に置かんとするも任用の規定に妨げられ而して有為の材は官途を去りて民業に移るの情況なれば去十八年官制改革當時定りたる任用令の原則を破壊せずして自由任用及び特列任用の範圍を擴張せんとするものなり、是れにても世間は満足せざるべしと思はるゝも今日は此位に止むるを以て適當の処置と思ふ<sup>(26)</sup>」との趣旨を説明した。原内閣の原案の大略はつぎのようなものであつた。

第一の各省官制通則の改正案では、さきの大隈内閣が設けた参政官副参政官を廃止し、勅任参事官を復活する。第二の文官任用令改正案では、(1)勅任文官の任用範圍擴張。すなわち、高文合格者でなくても若干期間自由任用の官に在つた者は銓衡を経て勅任文官に任用することができ、また特定の資格、官歴のない者も学識経験ある者は、高等試験委員の銓衡を経て一般の勅任官に任用することができるとした。なお、地方長官はじめ地方行政事務にたずさわるものは、自由任用、銓衡任用はできないものとした。その結果は、中央における枢軸たるべき各省局長（從來最も重要な普通任用の官）を広く学識経験ある者から銓衡によつて任用しうる途を開くことになる。その他、奏任文官の特別任用の幅をひろげ、判任文官の任用条件を緩和するなど、從來の試験任用による階級的な官僚制に、政党、民間人の登用を容易にすることによつて風通しをよくすることが意図されていた。<sup>(27)</sup>

これにたいして枢密院はきわめて強硬な反対意見を展開した。その第一は、各省次官の自由任用、つまり政務官的性格をもつて大臣と進退をとにもすることにたいして、「一般ノ省務ヲ統轄シテ継続的ニ事務ノ中心ト為ルヘキ事務次官ヲ存置セサルヘカラルコト本院年来ノ見解ニシテ実ニ國務遂行ノ要訣ナリ」との立場から、反対した。第二に、勅任文官の範圍拡大にたいしても強く反対した。ことに、銓衡によつて民間人を各省局長その他一般の勅任文官に任

用することには絶対反対を表明し、その理由として、以下のような点を指摘している。(1)一般の勅任文官に銓衡任用の途をひらき、その数がしだいに増加することは、本来試験任用を原則とする文官任用制度の根本を破壊することになる。(2)銓衡任用の条件を単に相當の学識経験あるものと云うのは、あまりにも漠然としており、「名ハ銓衡任用ト云フモ実ハ自由任用ニ異ナラサルノ変態」<sup>(28)</sup>をきたす恐れがある。(3)猟官運動が激しくなり、情実をもつて官吏が登用される弊害を生みだす、等をあげている。要するに枢密院の態度は、一八九九（明治三二）年の文官任用令改正の基本原理たる試験任用による階級的な官僚制秩序を維持することによつて、官僚制機構の独自性、優越性を維持する態度を一貫して堅持しようとしたものであつた。もちろん、資本主義の發展にともなう社会的変化、デモクラシー運動の高揚にたいする一定の譲歩をふくんではいたが、基本的には上記の姿勢で政府原案を修正しようとしたといえよう。こうして、政府と枢密院の見解は対立したまま、両者の交渉がつづけられたが、審議はいたずらに延引し、ついに年内に解決することができないまま翌一九二〇年にまでもちこされた。この間、原首相、横田千之助法制局長官は各枢密顧問官を歴訪して説得を試みたが、審査委員長伊東の態度は強硬で、あくまで政府原案の修正をせまつた。

二〇年一月にはいつて、枢密院は次官の自由任用を認めたものの、中央政府機關の勅任官の銓衡任用にはあくまで反対するとの意見を表明した。そのため政府もついに原案修正を考えざるをえなくなり、横田法制局長官をして伊東委員長と相談せしめ、銓衡による勅任諸官を列挙せしめる修正案を提出するにいたつた。この修正案を伊東委員長に手交するにあつて原首相は「此中一二の修正ありたりとて妥協を破るは欲せざるも大に修正せらるゝに於ては原案に立戻り成敗を争ふの外なし<sup>(29)</sup>」<sup>(29)</sup>と言ひ添えた。しかし、この政府妥協案にたいしても枢密院は多くの修正を行なつた。政府はいよいよ窮地に追いこまれた。一月二日に聞かれた閣議はそのことを示している。『原敬日記』はその模様をつぎのように伝えている。

余より任用令枢密院委員会に於て修正をなしたる事に付横田法制局長官をして経過を詳細に説明せしめたり。横田は如此事にては結局枢密院と両立する事態はざれば、民論に訴へて彼等固陋の悪策を排除せざるべからずと陳述したり。因て余より従来枢府は朝鮮改革案、講和条約案等何事に關しても政府を制圧せんとしたり、目下の民心は動もすれば急激なる變動を起さんとするの虞あるに因り、此變動の時機を平穩に經過し国家の秩序を維持せんとすれば、枢府は我を後援せざるのみならず却て反対せんとす。到底此俟になす事能はざれば案を撤回して其不当を国民に訴ふか、又は原案を主張し數に於て敗るれば其成往に従て往くか、法制局長官の云ふが如き趣旨は余も賛成なれども明日議會も開くる今日に於て政府を投出すも国家の爲めには忍び難き様にも思ふとて、閣僚の意見を求めたるに高橋蔵相、此場合を忍んで他日を待つべしと云ひ、陸、海、外務は沈黙したる外は皆な一戦の外なしとの決意を述ぶるに因り、遂に枢府の再考を求むる事となし余に一任せしも強硬なる態度を望む事一致なるが如し。<sup>(30)</sup>

これによれば、内閣内に多少の異論はあるものの、原内閣としては民論を背景に政府修正案を可決すべく、枢密院にたいして強硬な態度で臨むことが決定されたようである。しかし、實際の推移はそうではなかった。原首相は田中義一陸相や横田法制局長官をつうじて枢密院議長山県有朋、同副議長清浦奎吾らに斡旋を依頼し、それによつて枢密院の軟化を期待したのであった。これらの行動には国民世論を背景に枢密院と断乎対決するといった姿勢はみられない。

こうした原の妥協的態度の背景にはいくつかの事情が考えられる。この年第四二議會には普選運動が大衆的なものもありあがりを見せ、これを背景に野党の憲政会、国民党も普選を要求していた。これにたいして原首相は漸進的な選挙権拡張を主張し、「階級制度打破と云ふが如き現在の社会組織に向て打撃を試んとする趣旨より納税資格を撤廃すと云

ふが如きは実に危険極まる<sup>(31)</sup>」との立場から普選に強い反対態度を示した。もちろん政略的には、前年第四一議會で通過した小選挙区制選挙法によつて政友会の絶対多数を確保するという意図はあつたにしても、原首相は大衆運動を背景とする普選実現には絶対反対であつた。こうして、第四二議會は普選法案をめぐつて二月二六日に衆議院解散という事態を迎えた。普選法案にたいして、このような態度をとつていた原内閣に、文官任用令問題で国民世論をバックに枢密院と全面対決する考えのなかつたことは当然である。当時、国民新聞の記者として、第一次大戦後には新進政治家やジャーナリストと改造同盟を結成して政府批判の論陣をはつていた馬場恒吾は、つぎのような回想を記している。其頃私は新聞に原内閣攻撃を書いていた。其中に、枢密院も攻撃して、一体原内閣が枢密院なんかに窘められるのは、原内閣の背後に民衆の力がないからだ。原内閣は宜しく民衆を味方とし、民衆の力に乗つて枢密院に当るがよいと云ふやうな事を書いた。何かの用事で、原に会つたとき、此事に言及して原は、

「あれは大変な議論だ、民衆の波に乗つて、枢密院に当れと云ふやうな事は、あれは革命だ。僕には賛成出来ぬ<sup>(32)</sup>」  
第一次山本内閣が、第一次護憲運動の民衆的圧力を利用しながら、枢密院改革をほめかして文官任用令改正を實現したときと比較するならば、原内閣の姿勢はあきらかに後退しているといわざるをえない。それはまた、第一次護憲運動と比較したとき、米騒動以後の民衆運動の階級的、組織的前進にたいする支配階級の危機感の深刻さを反映していたともいえよう。

かくして、原首相は四月五日に伊東巳代治と会見し、政府妥協案にたいする枢密院の修正にたいして「政府当局は大体賛同する所なるも独り勅任官の詮考任用及び奏任参事官の自由任用に關する委員會の修正は当初起案の素志に悖る所あるを以て政府は遺憾ながら同意を表し難きも屢次交渉を重ね慎重凝議を尽したる結果に顧み、此際敢て前議を固執せざるべし<sup>(33)</sup>」との趣旨を審査報告書に書き加えることで、枢密院との妥協をはかった。實質上原内閣は枢密院に



膝を屈したのであった。文官任用令改正が枢密院で可決されたのは、五月一五日であった。枢密院に諮詢されてから一年近い月日を要したが、これはまったく異例の長さであった。

一九〇〇年の御沙汰書により文官任用・文官懲戒・文官分限に関する三勅令が枢密院の諮詢事項に加えられる以来、枢密院はこれらの改正にあたつては、試験任用を基本とする階級的な官僚秩序と同質的エリート官僚支配体制を守るために全力を傾注してきた。特に政党勢力の官僚機構への浸透にたいしては激しく抵抗した。しかし、五・一五事件による政党内閣の終焉とその再出現の可能性の消滅によって、枢密院の役割は相対的に低下した。加えて、総力戦体制、ことに戦時統制経済が深まるにつれ民間人の官界への登用は不可欠となった。こうしたなかで枢密院も「挙国一致」の掛声に順応しながら、第二次近衛内閣の文官制度改革を認めざるを得なくなった。ここに戦時期の枢密院の位置が示されているといえよう。

#### 四 政党内閣期の文官任用の実態

原敬内閣による自由任用の拡大を意図した文官任用令改正の試みは、枢密院の強硬な反対によってその目的を十分に果たしたとはいえない結果に終わった。しかし、この時期以降の政党はしだいに政治的力を増し、やがて一九二四年の第二次護憲運動をへて、護憲三派内閣が成立した。これ以後一九三二年の犬養内閣瓦解にいたるまでの間は、戦前日本における政党内閣の慣行が確立したいわゆる政党内閣期である。

この時期の特徴の一つは、本稿の主題に即していえば、官僚機構に政党勢力が浸透し、いわゆる「官僚の政党化」という現象が顕著になったことである。しかし、この時期の政党は、かつてのように文官任用令を改正して勅任文官

の自由任用のポストを拡大するという方法はとらなかつた。政党が利用したのは文官分限令第一条第一項の「官庁事務ノ都合ニ依リ必要ナルトキ」は休職を命ずることができるといふ条項であつた。休職期間は「高等官ニ付テハ滿二年、判任官ニ付テハ滿一年」で、これが過ぎると自動的に退官者とされた。しかも休職は政府の自由裁量に任され、これを拘束する規定はなにも存在しなかつた。

この規定が、政党によつて濫用といえるほどに利用、適用されたのは総選挙の動向を左右する内務省人事であつた。内務次官・警保局長・警視總監という内務行政の中核をなす三役は、文官任用令によつて自由任用とされていたため、政権交代ごとにその人事が変わるのは当然として、さきの文官分限令の規定が適用されたのは内務省の地方官人事であつた。政府任命の知事をはじめ、内務部長・警察部長、はては末端の巡査にまでおよんだといわれる。こうした党利党略による地方官の異動は、政友会・民政党の二大政党対立の一九二〇年代後半にそのピークに達した。

すでに指摘されているように、このなかでもっとも極端であつたのは、一九二七年四月に成立した田中義一政友会内閣であつたという。少数与党を基盤に成立した田中内閣は、翌二八年五月に任期ぎれの衆議院議員総選挙に備え、組閣から半年間で一道二府三六県にわたり知事を更迭（うち二二人は免官や休職、一七人は転任）し、そのあとに政友系の知事を復活させた。また三八県の内務部長、一道二府四一県の警察部長を転任ないし退官させた。同時期の地方官吏の休・退職者は技師や奏任待遇者を含め八〇九人という驚くべき数に達している。<sup>(34)</sup>

この問題は世論においても種々議論されたが、天皇は田中内閣組閣後の六月一五日、内大臣牧野伸顕にたいして次のように述べた。

近頃事務官の進退頻繁にて、然かも其人の能否に依らず他の事情にて罷免する場合多き感ありて面白からずと思ふ、政務官を置きたるも其制度設置の趣旨徹底ならず、夫れは事務次官の進退も同様に取扱はるゝ場合あればな

り、前内閣の時、川崎（卓吉）の如き染色濃厚の者を用ひたるが如し、其他警保局長、警視總監杯の更迭頻繁なるは取るところにあらず<sup>(35)</sup>。

この天皇発言にはいくつかの注釈が必要である。第一に「政務官」であるが、これは原敬内閣による文官任用令改正以後の一九二四年加藤高明内閣が従来自由任用とされた各省次官と勅任参事官をその枠からはずし、それにかわつて政務次官と参与官を各省に置き、これを大臣を補佐して帝国議会との交渉事項にあたる政務官として自由任用のポストとしたものである。ところが、実際には政変のたびごとに政務官のみならず、自由任用の枠からはずされ、試験任用によつて官僚のトップにたつ事務次官までが更迭されたのであった。天皇が直接指摘した川崎卓吉の場合もその例である。川崎は文官高等試験合格後内務省一筋に歩いてきたが、一時期退官し名古屋市長となり、加藤高明内閣で警保局長に帰り咲き、憲政会系官僚として、第二次加藤内閣で内務次官となつた。二七年四月田中内閣によつて免職され、その直後に憲政会に入党している。天皇が「染色濃厚なる者」と述べたのもうなずける。また天皇が「警保局長、警視總監杯の更迭頻繁なるは取るところにあらず」とされた点も注目される。いうまでもなく、これらは自由任用のポストとして大正初年以來更迭をくりかえしてきたもので、天皇はこの点にも批判的であつた。この天皇発言をうけて、牧野は一方で、これが「内閣の御信任に係る意味に誤解」されることを恐れて、慎重に取扱うことに注意するとともに、他方でつぎのような感想を日記に書いている。

近來官吏の進退如何にも無造作に取扱はれ、大権の発動を輕視する傾向ありて、心あるものゝ大に嘆息するところ（に）して屢々世の論議を耳にするところなるに、今畏くも此点に御憂念のあらせらるゝ事を親しく伺奉る事、実に恐縮の至りなり。然して大権に関する事御責任に付御自覺あらせらるゝ事、国事多難の際、国家、皇室の爲め最も祝福すべき事<sup>(36)</sup>……。

牧野も述べているように、昭和天皇は官吏の任免権を大権事項（明治憲法第一〇条）として、政府人事に強い関心をもち、この後もしばしば重要人事に介入することになるが、牧野は内大臣としてこれを歓迎したのである。しばらくして、牧野内大臣から天皇の意見を伝えられた田中首相は「警察署長の更迭杯の事を御考へ遊したるかど軽く独り口の様に申居りたり<sup>(37)</sup>」という事で、この問題をそれほど深刻に受けとめてはいなかった。

田中内閣は成立当初から文官任用令と高等試験令の改正をその政策の一つに掲げていた。今まで述べてきたように、政党内閣は「官庁事務ノ都合ニ依リ」休職を命じ、事実上は罷免することはできたが、後任の補充はいぜん文官任用令によつて高等文官有資格者に限るという拘束をうけていた。それだけに政党内閣、ことに政友会内閣は文官任用令の改正を志向しつづけてきた。この問題の経過は史料的には必ずしも明らかではないが、一九二九年三月二八日付『東京日々新聞』は「枢府の雲行を恐れ任用令改正断念」と題し、つぎのように伝えている。

現内閣の組閣の当初より重要政策の一端として標ぼうした文官任用令改正並に高等試験令改正の二問題は、右の内高等試験令改正案だけは枢府に御諮詢をなし別項の通り漸く妥協成立して二十七日の枢府本会議を通過したが、……試験令よりも重要性を帯びてゐる文官任用令改正案についてさきに政府はこれが改正を断行すべく改正案を作成して一度は閣議にて決定したが……到底枢府を通過する見込みなき状態になつて来たので、……本案の枢府御諮詢の手續きをとることが出来ない次第で、表面は慎重審議のためなりと装うてゐるけれども内実は最早や任用令の改正は断念してゐるやうである。

田中内閣による文官任用令改正案の内容については明らかでないが、勅任文官の自由任用の枠を拡大しようとするものであつたことは間違ひあるまい。これに対する枢密院の強硬な反対姿勢も、従来の経緯に照し明らかである。しかし田中内閣が文官任用令の改正を断念した背景には天皇の反対ないし慎重な態度が大きく影を落していたことも否



定できない。一九二八年一〇月一九日天皇に拝謁した牧野伸顕日記にはつぎのように記されている。

次いで拝謁。首相内奏に付御心配あらせらるゝ御様子を拝聞す。要するに先きに任用令に付御注意被遊たる点に對し首相より奉呈したる事務官身分保証の対案、未だ御思召に添はざる事、又今一つは任用範圍の開放に伴ふ詮考機關の欠点——政党本位に立案せられたる事——に付ては何等申出なき事なり。仍て小官は官吏任用は行政組織上極めて重大なる事柄にして、……行政事務の挙否には自から大なる關係あり、從て國民の利害に影響する事少からざる問題なるを以て、過日来深く叡慮を煩はせらるゝは如何にも恐入りたる次第なるも、又御尤もの事なれば、此上にも御納得被遊まで重ねて御下問或は御内示被為在度奉答す。<sup>(38)</sup>

この牧野日記によれば、田中首相が天皇に内奏した文官任用令改正案は、勅任文官の自由任用幅を拡大する一方、銓衡機關を設けて審議することを内容としていたことが知られる。しかし天皇は文官の身分保証が十分でないこと、さらに自由任用にあたつての銓衡機關が政党本位で客觀性を欠くとして田中内閣の改正案に疑義を呈したのであった。こうした天皇の否定的立場からの疑問が、田中内閣をして樞密院諮詢を實質上断念させたもう一つの要因であつたといえよう。

周知のように田中内閣は、張作霖爆殺事件の処理をめぐつて、田中首相が天皇から強い叱責をうけて総辭職する結果となつた。そのあとをうけて一九二九年七月、浜口民政党内閣が成立する。浜口内閣においても地方官の異動は大きく、免官・休職になつた知事は二七名で、かわつて一三名の元知事が復活し、内閣成立当初の三か月間で地方官吏の退職者は四四六名に及んだ。一九三一年一二月に成立した犬養政友会内閣においても基本的事情は變つていない。犬養内閣も知事の免官七名、休職二七名という大幅な入れ替えを行なつたのである。<sup>(39)</sup>

以上のような政党内閣期における地方官吏を中心とした人事政策が、党利党略的性格を濃厚にもつたもので、その

ため官吏の身分を不安定のものとし、官僚制内部において政党化が進行した。しかし他面では老朽官吏の淘汰という積極面も否定することはできない。ここに見られるように、明治憲法体制における議會にたいする行政執行權の優位、それを支えてきた鞏固な官僚制が、政党内閣によつて侵食されつつある現状にたいしては天皇をはじめ旧來の官僚出身の政治支配層は強い危機感を抱くにいたつた。

## 五 斎藤実内閣による文官分限令の改正

前節で述べたような官僚にたいする人事政策が大きく転換したのは、一九三二年五月の五・一五事件の結果成立した斎藤実内閣のもとにおいてであつた。五・一五事件の衝撃は深く、政党内閣の継続を許す諸条件は急速に失なわれていった。後継首班推薦の元老西園寺公望は、天皇側近の意見も聴きながら、結局は元海軍大將で朝鮮總督の経験をもつ穩健な政治家斎藤実を推した。三二年五月二六日成立の斎藤内閣は官僚・軍部・政党の諸勢力を混合した、いわゆる「挙国一致内閣」として発足した。政党からは議會勢力の現状を考慮し政友会三名、民政党二名の入閣を求め、これが実現した。組閣にあたつて注目すべきことは、天皇から西園寺にたいして後継首班について注文がつけられたことであつた。その趣旨は、七か条にわたるが、その第七項は「事務官と政務官の區別を明かにし、振肅を実行すべし」というものであり、これは異例ともいふべき天皇の意志表明であつた。先述のように、田中内閣時代、天皇はしばしば文官任用令にもとづく官僚人事について自己の意見を表明してきた。この文言は嚴密に解すれば、勅任文官の自由任用を嚴格にし、試験任用との區別を明らかにせよということであるが、その背景に地方官を含めた官僚の党派の利害による任免の乱用にたいする批判があつたことは明らかである。

こうした天皇の強い意向もあり、また内務省内での政党人事に反発する声を背景に、斎藤内閣は七月一日の閣議で「官吏身分保障案要綱」を決定、これに基づいて文官分限令改正案と文官分限委員会官制案を作成し、七月一八日これを枢密院に諮詢した。その要旨は、文官分限令の第一一条第一項二号「告訴若ハ告発セラレタルトキ」は休職とするを、「起訴セラレタルトキ」に改め、同条「第一項四号（即ち、「官庁事務ノ都合ニヨリ必要ナルトキ」）ニ依リ休職ヲ命ズルトキハ高等官ニ在リテハ文官高等分限委員会、判任官ニ在リテハ文官普通分限委員会ノ諮問ヲ經ルコトヲ要ス」との規定を加えた。また、文官分限委員会官制案では、文官高等分限委員会の構成を、会長に内閣総理大臣又は他の國務大臣を、委員には内閣書記官長、各省次官二名、枢密顧問官一名、会計検査院長、行政裁判所長官の六名とする等というものであった。<sup>(4)</sup>

同案が枢密院に諮詢された翌七月一九日に開催された地方官會議の席上で、山本達雄内相は、訓示のはじめにこの問題の背景にふれて内閣の見解を明らかにしている。この中で、山本内相は、「廉潔公明」であるべき地方官吏の態度について次のように指摘した。「党派情実等の為に左右せられて、或は公共の福利を犠牲にし、或は緊要なる施設を躊躇し、或は故らに之を等閑に附するが如き事例あるを聞く」。「更に党派利害の為、漫りに従前の施設を覆すが如きの弊あるを耳にする」。「地方各般の行政に亘りて処分を為すに際し、情実党派等の關係に依りて其の取扱を二三にし、又は各種契約の締結等に関しても、往々情弊に囚はれ不当の措置に出づることあるやの非難を聞くことがあります。此の如きは、実に公器を擁して地方を害ふものと謂ふべく、断じて之を排除すべきであります」。<sup>(42)</sup>ここには従来政党が自派の知事をはじめ地方官吏を通じて地方利益を撒布し、敵党派の事業を妨害して党勢を拡張しようとするやり方、逆に政党に顧使されている地方官にたいする批判に貫かれている。これが民政党出身の大臣の訓示として聞くとき、五・一五事件を境とするそれ以前の政党内閣期と斎藤内閣との落差に驚かざるをえない。そのうえで山本内相はこうつづける。

人事行政は庶政の根源であります。近年地方長官の更迭毎に、部下職員の異動必要の限度を越え、各種委員、役員等の地位亦其の影響を受くるの傾向を生じ、且此の情勢は年と共に其の範圍を拡大し、愈々深刻の度を加へ、而も是等の事態は多く政争の余波に出づる所と認められるのであります。此の如きは、吏僚をして安んじて其の職に専念せしむる所以に非ざるのみならず、著しく其の能率を低下せしめ、延いて国家及地方に禍すること極めて大なるものがあります。此の故に、人事の行政は最も徹底公明なるを要し、専ら適材適処の主義に依りて之を行ひ、苟も外部の容喙を受くべきものではないのであります。<sup>(43)</sup>

さらに警察官の役割にふれて、

若し夫れ警察官吏にして其の操守を枉げ、一党一派に偏して寛嚴其の度を過まり、又は職權を濫用して公明中正を失することあらむか、警察の意義は全く没却せらるるものと謂はねばなりません。<sup>(44)</sup>

昭和恐慌下の社会主義・共産主義運動の嚴重取締り、土木振興による農山漁村の經濟更生、衛生施設の整備、そして調停制度による労働争議の予防等、内務行政一般の指示に先だつて、人事行政のあり方にたいして詳細に訓示したところに、この問題にたいする政府の危機意識が透けて見える。

文官分限令改正等を諮詢された枢密院は政府案にたいしてどのような意見をもったか。副議長平沼騏一郎を委員長とする審査委員会の論議のなかに示されている。枢密院の基本的態度は、政府案の意図する官僚の身分保障をより確実にしようとする今回の提案については原則的には賛成であった。しかし、それをいかに実現するかにおいて、政府と枢密院はいくつかの点において見解を異にしていた。この点は八月三日の内閣の法制局長官堀切善次郎と枢密院書記官長二上兵治との会見で、二上が堀切に告げた問題点にほぼつくされている。

自分（二上）ヨリ堀切ニ告ケ置タル問題ハ、（第一）高等文官ノ休職ニ関スル委員会ノ権限ニ関スルモノニテ枢密院ニテハ委員会ヲ決議機関ト為シ度トノコトナルモ（政府は）是ニ絶対ニ同意シ難キドコマデモ諮問機関ト為スコトヲ主張ス。第二ハ（枢密院は）委員会ノ委員長ハ総理大臣又ハ他ノ國務大臣ヲ以テ之ニ充ツル原案ヲ改メ國務大臣ニ非サル親任官ヲ以テ委員長ト為サントスルコトナルカ（政府は）是モ絶対ニ同意シ難シ。第三ハ委員中ヨリ内閣書記官長ヲ削リ政務官ニ非サル勅任官三人ヲ委員ト為スコトハ必シモ反対セズ。（第四は略す）第五ハ現行分限令中官吏ガ告訴告発セラレタルトキ休職ト為スコトヲ得トアル規定ヲ改メ官吏ガ起訴セラレタルトキハ休職ト為スコトヲ得トナスコトモ（政府は）同意シ難シ……。（以上ハ）内は由井<sup>(45)</sup>

なお原案中にはないが、枢密院が主張する「現在政務官ト為リ居ル内務省警保局長、警視總監ヲ事務官ト為スコトハ政府ニ於テモ同意シテ宜シカラント思フ、然シ法制局長官、貴族院書記官長ヲ事務官トナスコトハ決シ難ク尚考案中ナリ」というのが堀切善次郎の答えであつた。

両者の相違点は、第一に高等文官分限委員会性格の性格に關して政府の総理大臣に対する諮問機関というのに對して、枢密院は、委員会の独立性を強め決議機関とすることにあつた。第二は、右と関連して、委員会の構成について政府案は政府の意向にそつて運営されるべく、委員の過半数を直接政府関係者を以てあてゐる案にたいして、枢密院は委員会の独立性を高めるために政府外の委員を多くし、特に自由任用のポストである内閣書記官長を委員とすることに強く反対した。第三は、政府原案になつた自由任用のポストから警保局長、警視總監、法制局長官、貴・衆両院書記官長をはずして試験任用の事務官をもつてあてゐるというのが枢密院の主張で、政府は法制局長官以外のポストについては考慮するとの態度を示した。しかし、政党内閣を内部にかかえて不安定な斎藤内閣は、この点については政友会出身の閣僚に強い反対があり、簡単には実現できない状況にあつた。それだけにまた、政府はこれを枢密院に諮

詢しなかつたのである。

他方、枢密院においても左記のような二上書記官長の整理した意見で内部が統一されていたわけではなく、内部には硬軟両様の意見が存在していた。特に注目すべきは、枢密院議長倉富勇三郎と同副議長で審査委員長平沼騏一郎の意見であつた。倉富日記は両者の意見をつぎのように記している。

平沼ハ少シテモ文官ノ身分保証カ出来タレハ無キニハ優ルナラント云ヒ、委員会ヲ決議機関トナスコトヲ枢密院ニテ主張スレハ此勅令ハ不成立トナルヘシト云ヒ左程強キ意見ハ有シ居ラサル様ナリト云フ。予（倉富）、諮問機関ト決議機関トハ予モ強ヒテ之ヲ争フ考ナシ、法制審議会モ諮問機関ニテ今一ツ云ヘハ枢密院モ諮問機関ニ過キス、唯委員会ノ組織カ大臣ヲ委員長ト為シ各省次官、内閣書記官長ヲ委員ト為セハ仮令ヒ其外ニ（枢密）顧問官又ハ行政裁判所長官、会計検査院長等ヲ加フルモ多数決ニテ行政部ノ希望通りニ為リ委員会ハ有名無実ト為ル故其組織丈ハ修正スル必要アルヘシ。<sup>(46)</sup>

平沼が比較的政府に妥協的なのにたいし、倉富は高等文官分限委員会の構成について「無名無実ノ規定カ成立スルヨリモ寧ロ成立セサル方カ宜シト思フ」とまで云つていた。平沼にしても委員会の構成についてはこれを修正する必要を認めていた。しかし、枢密院があくまで強硬論を唱え、政府案を否決するような事態を避けたい事情もあつた。その一つは、浜口内閣時のロンドン軍縮条約批准問題にあつて、枢密院の強硬態度が世論の厳しい批判にあつて屈伏した経験もあり、今回の文官分限令改正問題でその時の二の舞を繰り返えしたくないという空氣が枢密院において濃厚であつた。第二に、政党内閣復活の可能性を考えた時、不完全でも現在の内閣のもとにおいて官吏身分保証令を成立させた方がよいという考え方であつた。勿論その反面で、将来の政党内閣復活の可能性を考慮して、現時点でより完全な制度を確立し、政党の容喙を断ちきたいという考えも当然あつた。これらの思惑が交錯しながら、審査委

員会の大勢は委員会の構成について政府に譲歩を求めつつも、成立に努力すべきであるとの方向に傾いていた。

富井（政章）ヨリ議決機関ト為スコトヨリモ委員会ノ構成ノ方カ大切ナリ此構成サヘ都合ヨク出来ウレハ諮問機関ト為リテモ強ヒテ反対スルニ及ハサルヘシト云ヒ、水町製襪六モ富井ト同様ノ趣旨ヲ述ヘ、岡田（良平）ハ現内閣ニテ保証令ヲ作ラサレハ之ヲ作ル機会ナシ而シテ内閣ハ何時更迭スルヤモ計ラレサルニ付十分ナルコトヲ望マス大概ノ処ニテ同意シ保障令ノ成立ヲ図ルコトカ急務ナル旨ヲ述フ。鎌田（栄吉）モ同様ノ意見ヲ述フ。右ノ次第ニテ内閣総理大臣ヲ委員長ト為スコトニ付テハ格別ノ反対ナシ。<sup>(47)</sup>

これに加え、審議の中間段階で倉富が枢密院の意見を天皇に報告した時、天皇は「只今ノ話ノ如ク完全ナル規程ガ出来タレバ宜シキモ、都合ニテハ不完全ナガラ原案位ノモノニテモ出来ル方宜シカラン」<sup>(48)</sup>と述べ、原案の成立を希望した。このことも倉富をはじめ枢密院の態度軟化に作用したことは否定できない。委員会の構成については、政府も原案に固執せず、枢密院の意見を大幅にとり入れることになった。

しかし、問題はもう一つ残されていた。それは政府の原案にはなく、枢密院の側から提案されていた文官任用令に附属する大正二年の勅令二六二号を改正し、自由任用の政務官とされているポストを大幅に減じ、これを試験任用の事務官に変更するという問題である。

この点についても倉富議長は強硬意見をもっていた。

余、警視總監、法制局長官、貴族院書記官長、衆議院書記官長、内務省警保局長等ヲ政務官ト為シ置クコトハ実ニ理由ナキニ付其ノ為幾分ノ遅延ヲ来タシテ「モ」是非之ヲ改ムル必要アリト云フ。<sup>(49)</sup>

すなわち、倉富は政務官を事務官に改める問題と高等文官分限委員会設置とをセットとして、後者の設置が多少遅れても同時に解決すべきことを主張していた。しかしこの問題について二上書記官長が倉富に伝えているように、

「文官身分保障令ノコトハ保障令ノ協議文ケテモ纏マリタラハ文官分限令改正（政務官ヲ事務官）ニ改ムルコトカ纏マラサルモ保障令丈ニテモ成立セシムル方宜シキニ非スヤトノ意見カ審査委員中ニモ可ナリ其意見アリ」<sup>(50)</sup>というこ

で、枢密院内でも必ずしも統一されてはいなかった。

他方、斎藤内閣においては、閣議でこの話が出た時、「政友会出ノ閣僚ヨリ此事ハ重大ナリ、自分（閣僚）ハ意見ナキモ愈々之ヲ決定スルニハ一応政友会ニ謀ラサルヘカラスト云ヒ頗ル困リタリ」<sup>(51)</sup>というこ

で、議会で過半数を占める政友会の強い反発を恐れ、できれば臨時議會（八月三日開会―九月四日開会）前にこれを決定することは避けたいという意向が強かった。

枢密院でも左記のような事情からこの問題を突ぱりきれないまま、審査委員長平沼の妥協案、すなわち「内閣総理大臣（斎藤実）ヨリ内閣トシテハ分限令改正ノ用意アル旨デモ声明スルコト」<sup>(52)</sup>によって解決が図られることになった。かくして、斎藤内閣によって提案された文官分限令中改正の件および文官分限委員会官制は、一九三二年九月二一日の枢密院本會議において最終的に決定され、公布された。決定された二件を整理すると、つぎのようになる。第一に、文官分限委員会の性格についてはこれを内閣総理大臣の諮問機関とし、その構成は、内閣総理大臣を会長とし、委員には枢密顧問官一名、大審院長、会計検査院長、行政裁判所長官および「文官分限令ノ適用ヲ受クル勅任文官」つまり勅任の事務官三名とした。これによって委員会は内閣から相対的に独立性の強い機関となり、外部からの政党の圧力にたいして官吏身分を保証するものとなった。また自由任用の勅任官を限定する枢密院の主張にたいしては、枢密院本會議録に左記のような文言を記載することで解決をみた。

本案二件ニ牽聯シ茲ニ報告スヘキ重要事項アリ、大正二年勅令第二百六十二号第一条ニ列挙シテ任用分限及官等ノ初叙陞叙ノ規定ヲ適用セサルモノトセル諸官（自由任用の勅任官―由井）アリ此等ノ諸官ヲ右列挙中ヨリ除外ス

ルコトニ関シ当局ノ所見ヲ質シタルニ内閣総理大臣ハ其ノ趣旨ヲ諒トシ同令ニ改正ヲ加ヘテ右列挙ノ範圍ヲ整理スルノ希望ヲ有シ目下調査中ナル旨言明シタリ。<sup>(53)</sup>

因みに、自由任用の勅任官については、斎藤内閣は翌一九三四年四月、「大正二年勅令第二百六十二号任用分限又ハ官等ノ初叙陞叙ノ規定ヲ適用セサル文官ニ関スル件」の改正案を枢密院に諮詢した。政府案は自由任用の枠から内務省警保局長、警視總監、貴族院書記官長、衆議院書記官長を削ってこれを試験任用とするものであった。枢密院が主張していた法制局長官はこれに入らなかったが、この点はすでに政府と枢密院の間に合意が成立しており、枢密院は政府案を無条件で承認した。その結果、政党が長い間かけて拡大してきた自由任用の枠は、内閣書記官長、法制局長官、各省政務次官、各省参与官、秘書官という極めて限られたポストへと減少した。

これらの斎藤内閣における文官分限令改正を中心とする制度改革は、官吏の身分保証をきわめて鞏固なものとし、政党勢力の官僚機構への浸透を厳しく遮断するものとなった。それはまさに五・一五事件を界とする政党勢力の凋落を反映したものにほかならない。

## 六 近衛内閣期の文官任用令体系の改革

斎藤内閣による文官分限令改正・文官文限委員会官制の制定、いわゆる官吏身分保障制度は、五・一五事件による政党内閣の終焉とも併せて、官僚の地位を従来よりもはるかに鞏固なものにした。しかしその反面、官界の沈滞をももたらした。「一般文官の新陳代謝はこの時以来めっきり不活潑となった。たとえば内務省では従来毎年一〇〇人以上の高級官吏の入れ替えが行われたのが、この時以後は三〇人位になってしまい、高級官吏は大喜びだが下級の者は

昇進の機会が少なくなって大不平だった」という指摘もある。<sup>(54)</sup> こうした事情に加えて、二・二六事件以後の準戦時体制から日中戦争開始後の戦時体制への移行にともない、政治・経済面における戦時体制が強化され、従来の各省の割拠主義にもとづく縦割行政と試験任用を基本とする硬直した官僚制では対応できなくなってきた。こうしたことを背景に官吏制度の抜本的改革を俎上に乗せたのは、一九三七年六月に成立した第一次近衛内閣であった。近衛内閣成立直後の七月に日中戦争が開始され、全面戦争へと移行した。これに伴ない戦時体制に即応した内閣強化のため、内閣参議制の新設、啓蒙宣伝強化のために内閣情報委員会の内閣情報部への拡大改組、戦時統制経済の中核として企画庁と資源局を合併した企画院の新設などが行なわれた。他方、戦時体制への国民統合を目的として国民精神総動員運動も開始された。これらの施策とともに近衛内閣は議会制度と官吏制度の改革を重視するにいたった。

三八年一月の第七三議会において近衛首相は、文官任用令の改正、試験制度の改正、官吏身分保障制の改革の三点を改革の重点として示した。これを具体化したものが法制局で立案された「官吏制度改革案」<sup>(55)</sup>であった。この改革案がいつ作成されたかは明らかではないが、同年六月八日にはこの案をもつて政府担当者が平沼枢密院議長と接触を開始していることからみて、ほぼこの時期に作成されたものと思われる。この改革案によって、近衛内閣の改革構想を知ることができる。同案は、(一)、官吏制度改革指導精神、(二)、吏道の刷新、(三)、官吏制度の統制、(四)、官吏任用制度改革の四項目からなる。(一)と(二)は、改革理念と目標を示したもので、天皇陛下の官吏たる自覚の徹底、「官吏たるの特権者流の考になれて、上からの命令的態度」ではなく、「真に民衆と共に生き、その生活を理解せる精神と能力」をもった官吏養成、「従来の法律、形式主義による監督中心を脱して、実質内容主義による指導」、「官吏の再訓練法律知識中心より社会知識、経済知識の重視、人材の登用等総て皆この方向」をめざすべきであるとし、「官吏層内の沈滞停頓せる気運を一掃すべし」とした。「吏道の刷新」では、「生命協同体に基づく国体意識の把握」のため「官吏



道場」を設置して官吏を再教育するというファッショ化に対応した官吏道を説くとともに、「異動のみに依る地位昇進の弊を一掃」して、「情実に左右されることなく老朽、若朽の官吏の淘汰の断行」の必要を訴えている。以上のような理念に基づいて、(三)と(四)において具体的な改革案を示している。第一は、内閣に人事統制院を設け、「従来の各省割拠主義を打破し、人事及知識の交流接触を計り、更に全体的横断的の人事行政の確立を計りて内閣の統制力を強化する」とした。第二は、官吏任用制度の改革である。ここでは(1)現行高等文官試験を廃止して、三段階の試験制度を設けるとする。即ち、第一次は法律中心主義を避けて、中等学校卒業程度を対象とする官吏任用資格試験を行ない、第二次では各官庁毎に専門学科目に関する常識試験を行なつて詮衡採用し、第三次では第一次合格者を各省で試験として採用し、一定期間の実務経験を経て、選拔任官させるとした。(2)として、特別任用の範囲を拡大し、「民間人材を吸収する。特に技術者および経済・財政・金融に関する民間専門家の能力を活用する。(3)として、民間専門家を含む委員会制度の活用。(4)として、現行の俸給令を改正し、人材登用、能率刷新のために弾力性をもたせる。以上が法制局作成の「官吏制度改革案」の概要であるが、ここには日中戦争開始後の行政・経済の激変に対応しきれなくなつた官僚制の矛盾と近衛内閣の打開策が示されている。

しかし、この法制局案にたいしては、内閣の人事統制院をめぐつて政務官会議、事務次官会議で強い反対がでた。いうまでもなく、各省は人事権の内閣への集中が各省権限の削減につながることを怖れたからにはほかならない。とくに内務省の場合、地方長官の任免権の剝奪は地方行政の生命線が断れる怖れがあるとして、末次内相までまきこんだ反対へと発展した。そこで近衛内閣は原案を修正して、内閣人事統制院案をやめ事務次官会議において各省人事の調整をはかり、内閣に人事委員会を設けるとした。これでもなお各省内には反対の空氣がみられ、末次内相・塩野法相・木戸厚相の三者にまかせ、その成果が一月一八日の閣議で承認されたが、枢密院諮詢にいたらずして、三九年

一月の近衛内閣総辞職によつて日の目を見ないで終つた。そのあとの平沼騏一郎、阿部信行両内閣はこの問題を特に取りあげられることもなく推移した。

文官制度の改革を再び提起したのは、四〇年一月一六日に成立した米内光政内閣であつた。米内内閣による草案起草過程は今のところ詳にすることはできないが、かなり広範にわたるものである。枢密院の關係文書によれば、同年六月四日に「文官分限令中改正ノ件」の枢密院への諮詢奏請を皮ぎりに、六月一四日に「高等試験委員及普通試験委員官制中改正ノ件」他一件、六月二四日に「文官任用令中改正ノ件」他四件、そして七月五日に「輔政官臨時設置制」の枢密院への諮詢奏請を行なつてゐる。しかし、米内内閣の官吏制度改革の企図は、同内閣が直接的には陸軍との対立によつて総辞職したため、枢密院の審議途中で「御沙汰ニ依り返上」ということで挫折することになった。ここでは米内内閣の改革案の特徴点だけを簡単にしておく。

第一は、文官分限令改正によるいわゆる官吏身分保障令の廃止である。第二は、文官任用令を改正し、勅任官の銓衡任用（高等試験委員の銓衡によるもので、高等文官試験を経て累次昇進する試験任用とは異なる）のポストを大幅に増やす。そのポストは企画院次長・同部長・内閣情報部長など三〇に及んでいる。また奏任文官についても銓衡任用への道を開いた。第三に、大蔵・農林・商工の経済關係三省と通信省に勅任待遇の輔政官三人を置き、政務次官につぐポストとして大臣を補佐するものとした。第四に、高等文官で外国政府又はこれに準ずるもの（満州国・蒙疆自治政府・中国汪兆銘政府らが想定される）の官吏・職員となつた者が再度本国政府の官吏となる場合、外国政府職員の在職年数を加算する。これは日中戦争による日本占領地域にできた傀儡政権へ日本人官吏の派遣を容易にするための優遇措置であつた。第五に、高等試験令を改正し、従来の行政科試験と外交科試験を一本化し、憲法・行政法・経済学を試験の必須科目とし、外国語をはじめ民法・國際公法などを選択科目とする。また選択科目には従来なかつた哲学や国史といった科目



を含めることとした。

枢密院における審議は枢密院副議長鈴木貫太郎を委員長とする審査委員会が前後四回開かれただけで、従来文官任用令の改正には慎重ないし反対の姿勢をとってきた枢密院での厳しい論戦は行なわれないうまま、勅令案は全て「御沙汰返上」となってしまった。しかし、その審議中問題になった点は、官吏身分保証令廃止にたいする反対意見、外国政府職員経験者に対する優遇措置についての立法技術上からの批判、外交科試験と行政科試験の一本化、とくにその試験科目中外国語あるいは国際公法などを選択科目にしたことについて、外国語のできない外交官、国際公法を知らない外交官が生ずるのではないかとの危懼が表明された。興味ある点としては、高等試験の選択科目に哲学・歴史を置いた理由を問われたのに対し、森山法制局参事官が、「哲学ハ文化的学問ノ代表トシテ、国史ハ一部ノ熾烈ナル要望ニ基キ之ヲ存置スル旨ノ答弁」をしていることである。<sup>(57)</sup>後述するように、第二次近衛内閣の改革案では国史は必須科目に格上げされるのである。ここには当時のフアナティックな日本主義的主張の反映がみられるのである。

四〇年七月一六日米内内閣は総辞職し、同月二二日、第二次近衛内閣が成立した。すでに第一次近衛内閣時に官吏制度改革を試みながら、総辞職によって実現できなかった近衛は、米内内閣案を引き継ぎながら、より徹底した改革を志した。近衛内閣は成立間もない八月九日に「官吏制度改革要綱」<sup>(58)</sup>を決定した。この要綱は、第一、文官任用制度に関する件、第二、文官分限制度に関する件、第三、高等試験制度に関する件、第四、日満間の交流人事に伴う待遇改善に関する件の四つの柱からなっており、これに基づいて法制局で「文官任用令改正ノ件」他八件の勅令案が起草され、枢密院への諮詢奏請が行なわれた。枢密院はこれを受けて、鈴木貫太郎副議長を審査委員長として、一〇月八日第一回審査委員会を開き、以後一二月二八日まで全部で一四回の審査委員会を開催し、一二月二九日に審査報告書を原嘉道枢密院議長に提出した。以下、近衛内閣の官吏制度改革の要点と枢密院審議における問題点を枢密院委員

<sup>(59)</sup>会録によって検討しよう。

近衛内閣の改革意図を近衛首相は第一回審査会でつぎのように説明している。「今や世界未曾有ノ大転換期ニ際シ我國亦東亜新秩序建設ノ大事業ニ邁進シツツアリ。……之ガ為ニハ一億国民ノ総力ヲ最モ有効ニ組織シ、之ヲ高度ニ昂揚シ得ルノ国家体制ヲ整フルヲ以テ第一義トス。是ヲ以テ政府ハ組閣以來国内新体制ノ確立ニ鋭意努力シ来タリタルガ、国内新体制ノ確立ハ官界新態勢ノ確立ニ俟ツ所甚ダ多ク、官界新態勢確立ノ為ニハ先ヅ以テ文官制度ノ改革ヲ図ルヲ以テ最モ急務ト認メタリ」。ここからも明らかなように近衛新体制の一環として文官制度改革が提起されたのである。これは先に第一次近衛内閣が改革の指導精神として示した次のような認識に基づいていた。「今日我国政治の一大欠陥は、民衆の實際生活より浮揚せる点なり。近時民衆は官吏の指導力及び能力を蔑視してその指導に従はず、官吏又官吏たるの特権者流の考になれて、上からの命令的態度に終始す。真に民衆と共に生き、その生活を理解せる精神と能力を有する指導者の養成は今日の急務なり」。戦時統制経済の進展、国民精神総動員運動から新体制へと、いずれも官僚の経済・国民生活への介入の度合は深まり、その指導力が問われていたのである。

改革の第一は、斎藤内閣によって制定されたいわゆる官吏身分保障制度の廃止であった。近衛内閣は身分保障制度が政党勢力による官僚制への割込み防止に効果のあったことを認めつつも、現在ではその欠陥が露呈されていることを強調する。枢密院審査委員会の質問に答え、村瀬法制局長官はこう指摘した。文官分限令に基づいて休職あるいは免官を文官分限委員会に諮問しようとしても、「文官分限委員会ノ非議スル所トナランコトヲ虞ルル結果或ハ当然休職ヲ命ジテ人事ノ刷新ヲ図ルベキヲ躊躇シ、又ハ徒ニ個人ノ非行ヲ剔抉シテ右委員会ノ賛同ヲ得ルノ資ニ供シ、或ハ本人ノ同意ヲ得テ右委員会ニ付議スルヲ免レンガ為大学卒業年次若ハ任官年次ヲ標準トシテ能否ヲ問ハズ一率ニ退官ヲ懲瀆シ、又ハ退官後ノ就職ヲ斡旋シ、若ハ之ヲ他ノ閑職ニ転任セシメ免官ノ目的ヲ達スルノ手段ヲ講ズル等面白カ

ラザル結果ヲ招来スルガ実情ニシテ人事行政ノ円滑ヲ期センガ為ニハ身分保障令ノ撤廃以外ニ途ナキ」ことを強調した。これは当時の官界の悪弊を率直に指摘したものであろう。しかし枢密院の側はなお、「政党二代ル勢力ニ依ル割込運動ハ絶無ニ非ザルベク、其間情実ノ介在スル惧ナキカ」として、官吏身分保障令の存続を強く主張したのであった。

改革の第二は、文官任用令の改正である。その主要点は、従来勅任官は特定のポストに限り自由任用（内閣書記官長、法制局長官、各省政務次官、参与官、秘書官）とし、その他は原則として試験任用としてきたが、今回の改革では学識・技能・経験を有する者は後述の勅任文官銓衡委員会の銓衡によって任用することができることにある。米内内閣の改革案が、銓衡任用の官名を列挙して拡張しようとしたのに対して、広く一般にその道を開こうとするものであった。その銓衡にあたっては、内閣総理大臣を会長とし、内閣書記官長、法制局長官、各省次官二人、試験任用の勅任文官二名によって構成する勅任文官銓衡委員会を設置して、これを行なうとした。近衛首相は枢密院での説明でつぎのように述べた。「勅任文官ハ部局ノ長タルヲ原則トシ奏任文官ト異ナリ単ナル事務的習熟ヨリモ寧ロ識見ト統轄力ニ重キヲ置クベク、殊ニ近時益々複雑化ノ傾向ニ在ル行政運営ノ指導的地位ニ当ラシムルガ為ニハ広ク官界外ヨリモ適材ヲ求ムルコト必要ナリ」。これに対し、枢密院審査委員会では、一方で文官分限委員会を廃止し、他方で勅任文官の銓衡任用を一般化することは、試験任用の原則崩壊の危険があること、情実任用の惧れがあること、さらには官吏の国家への専心奉仕の意欲を失わしむる惧れのあることなどが指摘され、反対の空氣が強かった。また銓衡委員会の構成についても、内閣関係者が多く、内閣から独立した機関からの委員が皆無であり、情実人事の危険があることが批判された。斎藤内閣時の文官分限委員会の構成について独立機関からの過半数の委員を主張し、これを実現させた枢密院の立場からすれば当然であった。これに対して、村瀬法制局長官は、「任用資格ヲ拡張スルノ要アルハ主ト

シテ経済方面ノ諸官ナルモ他ノ官トノ間ニ合理的區別ヲ画シ難キニ由リ広ク一般勅任文官ニ銓衡任用ノ途ヲ開キタル旨」をもって答えている。なお銓衡委員会の構成については、政府は最終的には枢密院書記官長を委員に加えることで了解を求めたのであった。

第三の改正点は、高等試験制度である。主な点は、従来の高等文官試験が行政・外交・司法の三科に分れていたものを、行政と外交を合併して行政科とし、それに司法科の二科としたことと、試験科目を整理して受験者の負担を軽くすることを考慮したことにあつた。この点を近衛首相はつぎのように説明した。「現下我国内外ノ情勢ハ極メテ微妙ナル關係ヲ示シ、内治ハ外交ト相表裏シ一般行政官ト外交官領事官トノ間ニハ其ノ素養ニ於テ根本的ノ差異ヲ必要トセザルニ至リタルヲ以テ、兩者ニ関シ別個ノ試験制度ヲ設クルコトハ却テ実情ニ適セザル結果ト為リ、寧ロ兩者ヲ広キ共同ノ範圍ヨリ採用シ得ルノ途ヲ開クノ要アリ」と。ここには満州国や蒙古自治政府、中華民国政府（汪兆銘政権）といった傀儡國家の成立や占領地の拡大に伴なつて外交と行政が微妙にからみ合うことになつた実情を反映したもののといえよう。また試験科目については、憲法・国史・行政法・経済学を必須科目とし、民法・国際公法・外国語のうちから二科目、哲学・民法・商法・刑法・民事訴訟法・刑事訴訟法・国際公法・国際私法・政治学・財政学・経済政策・外交史・経済地理学・外国語のうち一科目、計七科目とした。試験科目の改正については、政府は、従来の法律偏重を避け、「法律ト共ニ経済及歴史ニ重点ヲ置」き、選択科目を拡大することによって受験者の負担を軽くすることで多様な人材登用を図つたと、その意図を説明した。枢密院の審議においては、国際公法や外国語を必須科目からはずしたことによって国際法や外国語の知識に乏しい人物が外交官となる可能性について危惧する意見もだが、政府は採用後の実務研修による修得の方がより実際的であるとして、これらの意見を斥けた。枢密院で問題になつたもう一つの点は、国史を新たに必須科目とした点であつた。南弘、清水澄ら枢密顧問官からは、「高等試験ノ科目ノ

配置ヲ行政又ハ司法ノ實際ニ即セシムル」必要あるに、なぜ国史を必須科目としたか、また口述試験において国史を必須とし、憲法を選択とした理由はどこにあるかなどの疑問が提示された。これに対して村瀬法制局長官は、「国史ヲ試験科目ニ加ヘタルハ法律経済ノ知識ヲ広用スルニ際シ国史ヲ反省スルニ由リ日本の精神ヲ体得セシメ、以テ行政ノ実ヲ掲ゲシメントスル」とか、「受験者が如何ナル歴史眼即チ如何ナル日本の人生觀乃至社会觀ヲ有スルカヲ試験セントスルモノ」であることをくり返えし強調した。第二次近衛内閣成立直後に決定された「基本国策要綱」に謳われた、「八紘ヲ一字トスル肇國ノ大精神ニ基キ……大東亜新秩序ヲ建設スル」という基本方針がここにも貫徹されていたといえよう。

第四の改革点である日満間の交流人事に伴う待遇の件については、立法技術上の問題以外にはほとんど大きな疑問は生じなかった。

しかし、全般的に言えば枢密院の態度は第二次近衛内閣の官制改革案には反対であった。いわゆる文官身分保障令を廃止し、勅任文官、奏任文官の銓衡任用をほぼ全面的に認める政府案は、明治以来試験任用による階層的な官僚制を根本から覆えすことになるのでないかと枢密院は惧れた。そのため枢密院審査委員会は南弘・潮恵之輔・二上兵治の三顧問官をもって小委員会を組織し、政府案に対する対案を作成させた。三顧問官は三回にわたり会合、審議の結果、対案を作成して審査委員会に報告した。その対案がどのような内容かいまのところ分らない。しかし小委員会の説明を受けた審査委員会の結論は、「政府原案ニ重大ナル修正ヲ加フル結果、本院ト内閣トガ衝突ヲ来スガ如キハ現下ノ時局ニ鑑ミ厳ニ戒ムベキモノナルニ由リ、此ノ見地ニ立チ小委員会ノ再審議ヲ求メ、其ノ結果ニ基キ議長ヲ通ジテ政府ニ交渉スルコトト決ス」というものであった。この結果に基づいて、原嘉道枢密院議長は元枢府議長の経験をもつ平沼騏一郎國務相を通して政府原案の修正を求めたが、政府は「若シ本案ニシテ否決セラレタルトキハ、政府ト

シテハ総辭職ヲ為スカ又ハ反対上奏ヲ為スノ已ムナキニ至ル旨」を述べて、これを拒否した。その上で、つぎの三点での譲歩を示した。第一は、政府は「調査会ヲ設ケテ官吏制度ノ根本的調査審議ヲ為サシムベク、從ツテ本案ハ其ノ成案ヲ得ル迄ノ暫定的措置」であること。第二は、「文官任用令中改正ノ件ニ付テハ勅任文官ノ銓衡任用ハ主トシテ産業經濟ノ衝ニ当ル諸官ニ限り、原則トシテ地方長官ニハ之ヲ適用セザルコト」とする。第三に、「銓衡委員会ニハ枢密院書記官長ヲ加ルコト」。以上のうち第一、第二の点については、二月二十八日の第一四回（最終回）審査委員会に近衛首相自ら出席して確認したが、特に第一点については、今後設けられる審議会において「官吏ノ地位確保ニ関スル方法ヲモ考慮セシムルコト」を追加し、これを審査委員会報告書に記録した。

一九四〇年一月二三日に聞かれた枢密院本会議は、以上述べたような経過をふまえて作成された審査報告書をもとに、一、二の質疑のち全会一致で文官任用令改正その他八件の政府案を可決した。翌四一年一月六日、これらは一連の勅令として公布された。同年五月、近衛内閣は枢密院に約束したとおり「文官制度委員会要綱」を決定したが、委員会の審議結果が具体化されたことはついになかった。つまり、敗戦前においては、文官制度の抜本的改革はないまま、戦時体制のなかで官庁機構と官吏の定員はますます膨脹しながら、敗戦を迎えたのであった。

注

- (1) 『法令全書』明治二十六年。表中の職務については法文を簡略化した。
- (2) 坂野潤治『明治憲法体制の成立』（一九七一年、東京大学出版会）一八〇頁以下参照。
- (3) 都筑馨六稿「貴族院ノ諸公ニ告グ」（国会図書館所蔵『都筑馨六文書』所収）。なお、坂野、前掲書参照。
- (4) 以下の「理由書」の引用は、国立公文書館所蔵「枢密院会議筆記」（2A-15-11-枢F187）による。
- (5) この点については、中村政則「日清『戦後経営』論——天皇制官僚機構の形成——」（『一橋論叢』第六四卷第五号）参照。
- (6) 同伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇第五』（一九七五年）三七頁。

- (7) 御沙汰書に關しては、諸橋襄『明治憲法と樞密院制』(一九六四年、芦書房)二七頁参照。
- (8) 諸橋・前掲書、二八頁。
- (9) 『帝國議會誌』第八卷、一五一四頁。
- (10) 同上書、一五四九頁。
- (11) 『原敬日記』(乾元社版、以下引用はすべてこの版による)第五卷、二〇九頁、大正二年三月六日項。
- (12) 同上書、二三〇頁、同四月二三日項。
- (13) 同上書、二三八頁、同五月二〇日項。
- (14) 同上書、二四三頁、同五月二九日項。
- (15) 「文官任用令改正ノ件外一件審査委員會報告 大正二年七月二四日」(国立公文書館藏、2A-16-7-樞C15)。  
同上文書。
- (16) 「文官任用令改正案ニ対スル書記官長修正理由概要」(国立公文書館藏、2A-15-2-樞F457)。
- (17) 『原敬日記』第五卷、二五四頁。大正二年六月二〇日項。
- (18) 同上書、二六〇頁、同七月四日項。
- (19) 大津淳一郎『大日本憲政史』第七卷(一九二七年)三〇九頁。
- (20) 同編纂會編『大隈侯八十五年史』第三卷(一九二六年)一三〇-一三一頁。
- (21) 「各省官制通則中改正ノ件他外一件審査報告 大正三年九月一六日」(国立公文書館藏、2A-15-12-樞F471)。
- (22) 『原敬日記』第八卷、二五四頁、大正八年六月一九日項。
- (23) 同上書、二二四頁、同五月二〇日項。
- (24) 同上書、二九二頁、同八月八日項。
- (25) 同上書、三八四頁、同十一月一〇日項。
- (26) 原内閣の原案については、「文官任用令改正ノ件等九件 樞密院會議筆記」(国立公文書館藏、2A-15-9-樞D445)参照。
- (27) 以上の樞密院の政府原案にたいする反対意見は、前掲・「樞密院會議筆記」による。
- (28) 『原敬日記』第八卷、四五八頁、大正九年一月一三日項。
- (29)

- (30) 同上書、四六三頁、同一月二一日項。
- (31) 同上書、四九二頁、同二月二〇日項。
- (32) 馬場恒吾『原敬論』(『現代人物評論』一九三〇年、中央公論社刊、所収)三一頁。
- (33) 『原敬日記』第八卷、五二二頁、大正九年四月五日項。
- (34) 粟屋憲太郎『昭和の歴史6 昭和の政党』(一九八三年、小学館)一三〇頁。
- (35) 伊藤隆・広瀬順昭編『牧野伸顯日記』(一九九〇年、中央公論社)二六八頁。
- (36) 同上・牧野日記、二六八-九頁。
- (37) 同上・牧野日記、二七九頁。
- (38) 同上・牧野日記、三二四-五頁。
- (39) 粟屋・前掲書、一三〇-一頁。
- (40) 原田熊雄述『西園寺公と政局』第二卷、二八八頁。
- (41) 以上、国立公文書館藏、樞密院關係文書「昭和十五年御下付案」2A、15-6、<sup>Ⓢ</sup>A117。
- (42) (43) (44) 大霞會編『内務省史』第四卷、四八六-八頁。
- (45) 国立国会図書館憲政資料室藏『倉富勇三郎日記』昭和七年八月四日項。
- (46) 同上、倉富日記、七月一九日項。
- (47) 同上、倉富日記、八月一〇日項。
- (48) 同上、倉富日記、七月二八日項。
- (49) 同上、倉富日記、八月一日項。
- (50) 同上、倉富日記、八月二三日項。
- (51) 同上、倉富日記、九月一日項。
- (52) 同上、倉富日記、九月七日項。
- (53) 『樞密院會議事録』第七十一卷(一九九四年、東京大学出版会刊)一三八頁。
- (54) 和田善一稿「文官銓衡制度の変遷」V(人事院編『試験研究』第二五号、昭和三十一年一月、所収)三〇頁。

(55) 早稲田大学図書館所蔵マイクロフィルム、『近衛文麿関係文書』R8、Ke文官制度改正関係。

(56) 以下米内内閣の改正案は全て、前掲・枢密院関係文書「昭和十五年御下付案」に依る。

(57) 国立公文書館蔵、枢密院「委員会録 昭和十五年」、2A、15―7、ⒶB25。

(58) 前掲・近衛文麿関係文書所収。

(59) 注(57)と同一冊子に収録。以下枢密院審査委員会での発言は全てこれから引用した。

〔追記〕 本論文は、既発表の論文「文官任用令改正問題と枢密院」(『早稲田大学大学院文学研究科紀要』第二八輯、一九八二年刊)と「文官任用令改正問題と枢密院(承前)」(同紀要第四四輯、一九九九年刊)を、本書に収録するにあたって補訂を加え、一本としたものである。

## 枢密院と思想問題

——平沼騏一郎を中心に——

松 井 慎 一 郎

### はじめに

本稿は、司法官僚時代、大逆罪を定めた明治刑法の改正作業に従事し、大逆事件、森戸事件の際には指揮をとり、過激社会運動取締法案の起草を監督するなど、治安対策の中心的存在であった平沼騏一郎が、司法大臣退任後、新たな活動の舞台となった枢密院において、思想問題・治安対策にどのように取り組んだのかを検討することを課題とする。<sup>(1)</sup>

平沼が枢密院顧問官に就任した大正末期は、「国民精神作興ニ関スル詔書」の發布(一九三三年一月)によって国民精神の引き締めをはかったにも関わらず、その直後、虎ノ門事件が発生、支配層は国体崩壊の危機を感じて、「赤化撲滅」「国体擁護」「忠君愛国」の名のもと国民の思想統制を強化していく。思想問題・治安対策のプロフェッショナルである平沼にとって、正に恰好の活躍の舞台が設定されたことになる。しかし、枢密院は、天皇からの諮詢を受けて始めて機能するという受動的な性格しか持たず、しかも、枢密院官制改正(二八九〇年)および御沙汰書(二九〇〇年)に規定された諮詢事項には、直接、思想問題に関するものはなかったため、原則的には思想問題・治安対策に関



与することはできなかった。その意味では、平沼も枢密院の職掌に忠実である限り、得意の思想問題に積極的に関わっていくことができない。

司法省とは異なり、そのように制限された枢密院において、平沼は、いかにして、思想問題に取り組んでいったのか。また、倉富勇三郎をはじめとする院内の他の有力者たちは、どうであったか。『倉富勇三郎日記』（国立国会図書館憲政資料室所蔵）などの史料を用いて、平沼の動きを中心に、枢密院と思想問題について考察していく。

まず、枢密院入りする以前の平沼の思想と政治勢力に関して触れ、その上で、枢密院時代の思想問題・治安対策への対応について見ていくことにする。

## 一 平沼騏一郎の思想と政治勢力

### 1 平沼における国体思想の形成

平沼騏一郎といえ、一般的には、一九三九年の独ソ不可侵条約締結に際し、「欧州情勢複雑怪奇」の迷文句を吐いて内閣を投げ出した人物として知られている。「国際社会の動向について痴呆的なほど無知であった」と評されるほどの国際認識しか持っていなかった人物の行動を常に規定していたのが、伝統的な国体思想であった。平沼は、「我國民が忠勇無比の大和民族を根幹とせる八千万の同胞を以て成立し、上に万世一系の帝室を戴き、一君万民の純美なる国体を維持して、東洋の平和を確保し、人類の福祉を増進し、更に其の精進を拡充して、万姓同化、世界遍照の天職を遂行するの責任あることは、固より啻々を須たざる所である」というように、万世一系の皇統と一君万民の国体を有する日本民族の優秀性および世界的使命を主張する一方、「日本には独伊がやつてゐるやうな独裁主義、英米の民主主義は当らない。それは皇室があるからである。従来失敗したのは、日本には立派な組織の根源があるにも拘らず西洋の真似をしたからである」と、ファシズム、デモクラシーの別を問わず、欧米の政治思想・法律制度を強く排斥したのである。

橋川文三は、平沼がこうした排外的な国体思想を身に付けるに至った原因として、司法省という「藩閥、政府、実業家たちがまっしぐらに進んでいる威勢のいい西洋化のコオスからはずれたところからスタートしなければならなかったことへの心理的代償」と、白色人種論の二つをあげている。前者は、実証する史料がないため推測の域を出ないが、後者に関して言えば、平沼は『回顧録』の所々で、人種論的発想に基づく見解を明らかにしている。山県有朋に「英米追隨の世の中であつたので、これがいけません、色の白い民族は決して有色人種を仲間に入れませんが、必ず民族の争が起ります、時が来れば白人種は聯合して有色人種を征伐することになります、之に対抗するのは日本民族だけです」と述べ、山県から「君の言ふ通りだ」との共感を得たことや、財力を集中させようとしたユダヤ人が「自由主義」と「共産主義」という「両刀」を使って世界を動乱に導いているというヒトラーまがいの反ユダヤ主義を堂々と表明している。しかも、イギリス・アメリカの支持を得ることで勝利できた日露戦争の意義に関しても、「直接にしてはロシアの圧迫から、又大きく言へば、白色人種の異色人種に対する抑圧から解放されるために吾々は戦つたのである。換言すれば、日露戦争は、我帝国の安全の為に、又東亜の平和の為に、更らに有色人種の解放の為に、義に依つて、止むを得ずして起した戦争であつた」と、人種論的な観点から述べている。

こうした平沼の人種論的発想はどこに起因しているのか。橋川文三は、平沼の大学卒業直後の、ドイツ皇帝ウィルヘルム二世の「黄禍論」や田口卯吉・高山樗牛らの人種問題論などに代表される国内外の思想状況が、「彼の脳裏に深



い印象を与えたのかもしれない」と推測している。<sup>(9)</sup>しかし、それだけでは、その後、国本社を設立するなど白色人種排撃の立場を貫いた平沼の行動を説明するにはやや説得力に欠ける。もっと平沼の個人的体験に即した原因があったのではないか。理論や知識の上からだけでなく、感覚や体験の上から人種論を理解する機会がなかったか。そうした観点から平沼の生涯を辿った時、唯一の洋行体験である一九〇七―八年の欧州視察をあげることができる。

すでに民刑局長という高官に就任していた平沼は、司法省の遣外視察制度により、一九〇七年四月から翌八年二月まで、欧州に派遣された。後輩の判事鈴木喜三郎と共に、ベルギー、ドイツ、オーストリア、イタリア、フランス、イギリスなどを視察したが、その調査目的は「司法行政及裁判事務取扱ノ方法調査ノ為」とされ、鈴木が司法行政および民事を調査したのに対して、平沼は刑事政策を分担調査し、具体的には、(1)「無政府主義」対策、(2)同盟罷業対策、(3)感化事業調査、(4)指紋法の調査、の四点に力点を置いた。<sup>(10)</sup>それらの調査が、治安維持対策や改正刑法の効果的運用などの帰国後の仕事に大いに活かされ、司法部ならびに平沼自身の政治的成長に繋がっていくという点で、この欧州視察は重要な意義を含んでいた。

しかし、そうした点だけでなく、この欧州視察は平沼の国体思想に大きな影響を与えるものでもあった。一九〇七年当時の西欧といえば、いまだ日露戦争の衝撃が記憶に新しく、同じ白色人種の大帝国ロシアが有色人種の小帝国日本に敗北したという事実が騒然とし、黄禍論の声が「一種のコーラス」のようにひろがっていた状況であった。<sup>(12)</sup>そうした状況を、当時、ドイツに駐在していた宇垣一成は、日記に以下のように記している。

仏国は我に対し交趾支那の領有を懸念し、独は青島領地の占有を氣遣ひ、米は太平洋上の新領地は勿論米大陸上に迄、日本の侵略を恐れ、魯は滿洲及沿海州の永久占有は絶望的なるかの如く考へ、欧一部の政界に於ては欧大陸の政治的事件の処理にまで日本の容喙を將に來さんとするを憂へ、將に開かれんとする平和會議に於ては軍備

制限問題の成否は日本の意向大關係を有するかの如く揣摩し居る等、要するに吾人の今後の行動に偉大の価値を置き居れり。<sup>(13)</sup>

ロシアを一度破ったという事実だけで、西欧諸国が日本に過度の反応を示し、日本がそれぞれの極東に於ける權益はおろか本国の領土や政治にまで進出し、さらには六月にオランダ・ハーグで開催予定の万国平和會議という国際舞台でイニシアチブを握る恐れさえ抱いていた様子が窺える。自負心の強い陸軍軍人の宇垣<sup>(14)</sup>であればこそ、こうした黄禍論に対して、「予は信ず、之れ決して買冠りにあらずして正当に判断し居るものなり」と。(中略)吾人の今日尚欧米強国に及ばざるものは富の一点にあるのみ。此一事を除けば何れの点に於て吾人は欧米人を恐怖する必要ありや」と捉えたが、慎重肌の司法官僚の平沼が、どこまで宇垣同様の樂觀論を持ったかは疑わしい。しかし、この滞欧体験を通じて、平沼の国際状況認識に、日本および有色人対欧米白色人という基軸が備わったものと考えられる。

また、平沼は、滞欧中、当時イギリス大使として赴任していた小村寿太郎と会見し、小村から「もう法律の取調べなんぞ、西洋まで来てやる必要はないではないか」「西洋の真似をする法律をやるのは止めにしようではないか。今までは条約改正の為にやとつたんだが、今度からは、西洋の氣に入らんような法律をこしらえろ。日本の独特の立場で法律を作るようにし給え。もう西洋人に遠慮はいらんよ」と言われた。こうした小村の助言は、有色人対白色人という人種論的発想とからんで、平沼をして、西洋の法律制度・法律思想を全面否定させることになったと考えられる。

後年、平沼は、西洋の法制の成り立ちについて述べているが、それによると、西洋では、元来、「力の強い者が征服する」という「権力万能の觀念」が人心を支配して国家を形成してきたが、その状態だと「争の歴史」を繰り返すので、「権力万能」を制限するものとして「法治の觀念」が発達したという。<sup>(17)</sup>憲法制定についても、「欧羅巴に於きま

して、憲法を制定致しました歴史を考へて見ますれば、何時も是は権力に対する反抗の結果である。さうどうも勝手なことをされては困る。憲法を制定して、支配階級の権力の行使を制限する<sup>(18)</sup>という。それに対して、「日本帝国の建国の大精神」は、「皇室」という「根幹」と「国民」という「枝葉」とが厳然と存在して繁栄するという「天地自然の理法」たる「親和協同の観念」であり、「権力万能の観念」や「法治の観念」を超越しているという<sup>(19)</sup>。つまり、日本の社会においては、権力抑制を目的とした西洋流の法律制度は適用されないことになる。この論理こそが、平沼の思想問題・治安対策に対する行動の規範となるものであり、最終的には天皇機関説排撃運動に繋がるものであった。

それから、当時の欧州は、無政府主義運動が活発で、「帝王を葬る。金持を殺す。設備を毀つ。これに火をつける」「どんなことでも破壊になることなら何でもやる」という状況にあり、平沼は、フランス警視庁に出向いて、取り締まりに関する詳細な調査を行ったという<sup>(20)</sup>。同行者の鈴木喜三郎が「無政府党の用ゆる爆裂弾の標本を見る。其巧妙驚くに堪へたり<sup>(21)</sup>」と日記に記したように、平沼もまたそうした爆裂弾を使用する無政府主義運動に脅威を感じたに違いない。その脅威は、「権力万能」の西洋思想そのものへの脅威となり、平沼をして、「親和協同」の日本の伝統的な国体思想への傾斜を一層深めさせたに違いない。

このように、欧州視察を通じて、人種論的発想を深めた平沼は、帰国後、「国体擁護」の視点から、司法檢察という自分の仕事に励むようになる。それは、具体的には、当時台頭しつつあった政党と社会主義両勢力の排除・弾圧という形を取るようになったのである。

## 2 司法部の「平沼閥」と国本社

欧州視察から帰国した平沼は、司法檢察という立場から、日糖事件（一九〇九年）と大逆事件（一九一〇年）という二つの政治事件の摘発において指導的な役割を担った。前者は、大日本製糖株式会社（日糖）の重役が、事業不振を打開するため、輸入原料砂糖戻税法改正案や砂糖官営法案を成立させようとして、政友会の栗原亮一、大同倶楽部の白井哲夫、憲政本党の西村真太郎ら代議士二十名を買収した汚職事件である<sup>(22)</sup>。平沼は東京控訴院検事長代理として、七万円の機密費を調達して徹底的な捜査に乗りだし、多数の政党代議士を検挙拘留した。これに対して、桂太郎首相は松室致検事総長を呼んで捜査の打ち切りを求めたが、平沼は承諾せず、単身、桂首相と面会、「高飛車」に接し、桂の「君は何だナ、角を矯めて牛を殺すやうな事をするナ、あの事件を広げてやるやうだナ、今やっただけの事は丁度世の中を矯めるにいゝ。君等の努力は感謝するが、これ以上は角を矯めて牛を殺すやうなものだからやらぬがいゝ」という発言に対して、「角を矯めて牛を殺すやうだと仰しやつたが、実はその牛を殺してやらうと思つてゐる。その牛が悪いから」と反論したという<sup>(23)</sup>。このことは、平沼の真意が、檢察の力を以て、当時、政治的に台頭してきた政党勢力をすべて打ち砕こうとすることにあつたことを示している。

幸徳秋水以下多数の社会主義者が逮捕・処刑された大逆事件でも、平沼が大審院検事として、病臥中の松室検事総長に代わつて総指揮を執つた。この時も、平沼は桂首相と面談、桂から「アノ事件は大丈夫だらうな」と言われると、「間違つてゐたら私は腹を切る」と返したという<sup>(24)</sup>。そこには社会主義運動弾圧にかける平沼の並々ならぬ固い決意がうかがうことができる。また、「幸徳は漢字が出来、国学が出来、仏蘭西語が出来、英語も出来た。漢字文だけで終つてゐたらあゝ云ふ事もなかつたであらう<sup>(25)</sup>」という発言から、その弾圧の背後に平沼の排外的な国体思想が存在してい

たことがわかる。

平沼が奔走した日糖事件と大逆事件という二つの政治的事件によって、檢察および司法部全体の政治的威信は決定的に高められ、同時に、司法部内における平沼の地位も決定されることになった。日糖事件と大逆事件という政党勢力・社会主義勢力の排除を目的とした仕事を契機として政治的地位を高めた平沼は、思想問題・治安対策に自己の最大の使命を見出していったと考えられる。それは、自己の国体思想に適った行動であると同時に、自己の政治的権力を高めていくという二重の意味を有していた。以後、シーメンス事件（一九一四年・大浦事件（一九一五年）の疑獄事件への介入、司法部大改革（一九一三年）による大人事異動、裁判所構成法改正（一九二二年）による検事総長の親任官待遇と判検事停年制の実現などにより、司法部が政党、軍部、官僚閥に対抗する政治勢力として台頭するとともに、そこでイニシアチブを握った平沼や弟分の鈴木喜三郎をはじめとする「平沼閥」の権威が確立されることになったのである。<sup>(26)</sup> 平沼は、一九二四年一月の第二次山本内閣総辞職に伴う法相辞任以降、司法省より身を引くが、山岡万之助や小山松吉らの腹心の司法官僚を通じて、依然として大きな影響を及ぼし続けた。

平沼は、司法部内において隠然たる権力を確立する一方、第一次世界大戦後より、国体思想の普及を目的とした団体の結成・運営に向けて積極的に動き出した。その契機となったのが、竹内賀久治との出会いと森戸事件の発生である。陸軍士官学校中退の履歴を持つ弁護士竹内は、発表した論文が平沼の目に止まったことを機に、一九一九年一月、平沼を大審院の検事総長室に訪ねた。デモクラシー思想の隆盛に危機感を抱いていた両者は意気投合し、これ以降、竹内は平沼のブレーンとして、平沼の国家主義運動および政治活動を影で支えていくことになった。<sup>(27)</sup>

東京帝大経済学部機関誌『経済学研究』一九二〇年一月創刊号に掲載された同大学助教授森戸辰男の論文「クロボトキンの社会思想の研究」に対して、最初に糾弾の烽火をあげたのが、新人会に対抗して上杉慎吉教授を中心に結

成された学内の国家主義団体・興国同志会であった。立花定や蓑田胸喜らの会員は、文部省に南次官を訪問して森戸の処分を迫り、さらには、同年一月一日、検事総長の平沼のもとを訪ねて司法権の発動を要請した。その際、平沼は、学生の主張を最後まで聞いた後、「諸君は騒いではいけない。この問題は、すでに原法相の指揮を仰いで、起訴することに決定しているから」と言ったという。<sup>(28)</sup> すでに、平沼は、興国同志会の学生の訪問を受ける二日前の一月九日、原首相（兼法相）を訪ね、森戸論文を「朝憲紊乱ニ当ル」と述べ、その指揮を求めていた。<sup>(29)</sup> このあたりから、平沼と興国同志会の学生たちは、竹内賀久治を通じて、密接な繋がりを持ち始めたと考えられる。立花定は、平沼との面談から日も浅い一月二四日、「実ハ森戸問題に対する学内一般の実状、新人会の計画的飛躍、及び創立以来最初の実際運動に際会しての興国同志会々員の動揺、雑誌部関係会員の活動、之に関連する雑誌名「戦士日本」の由来、今後の興国同志会の改造及結果併に方針等につき雑誌発行以前に是非に平沼先生に詳細御報告申上且又御意見も拝承仕度所存ニ御座候」と書き綴った書翰を竹内賀久治に送っている。<sup>(30)</sup>

その後、興国同志会は組織の内部分裂を起し解散となるが、その組織を基盤として、平沼、竹内、太田耕造らによって、一九二一年一月、新たな国家主義団体として編成されたのが、第一次国本社であった。<sup>(31)</sup> 井上哲次郎、寛克彦、上田萬年、紀平正美、蓑田胸喜、立花定、天野辰夫、三井甲之、原嘉道といった国家主義的傾向を有する学者・学生あるいは平沼に近い司法関係者らをメンバーとし、雑誌『国本』の刊行を通じて、国家主義の高潮、共産主義・無政府主義の排撃に努めた。その一方で、同年、平沼は、東条英機、大角岑生、加藤寛治、米内光政、永田鉄山、宇垣一成、荒木貞夫、野村吉三郎らの陸海軍人や堀切善次郎、東郷茂徳、小原直、田辺治道、鶴見祐輔、後藤文夫、塩野季彦、広田弘毅らの各省中堅官僚らをメンバーとする座談会的組織・辛酉会を結成し、<sup>(32)</sup> 共産主義運動への対策や政党政治の処遇などについて語り合った。<sup>(34)</sup>

そして、一九二五年五月、平沼の関与するこの二つの組織が中心的統合母胎となって設立されたのが、第二次国本社であった。これは、前年一二月末に起こった虎の門事件に危機感を抱いた辛酉会の有力メンバーが連日平沼邸で集い、「国本社を全国的に再組織して、澎湃として押し寄せて来る恐るべき外来思想に対し、思想的啓蒙運動を推進すること」を目的として結成されたものであり、会長に平沼、顧問に山川健次郎、東郷平八郎、理事に原嘉道、岡田忠彦、加藤寛治、樺山資英、竹内賀久治、中松盛雄、中田錦吉、宇垣一成、山口勝、山岡万之助、小山松吉、小橋一太、後藤文夫、荒木貞夫、宿利英治、四王天延孝、白岩龍平、平松市蔵、鈴木喜三郎という人物構成であった。<sup>(36)</sup>

創立趣意書に、「今ニシテ国民精神ヲ涵養振作シ、国本ヲ固クシ、智徳ノ竝進ニ努メ、国体ノ精華ヲ顕揚スルニ非ズムバ、国家及民族ノ前途亦終ニ知ルベカラズ。謹ミテ先帝ノ遺訓ヲ誦シ、恭シク今上ノ聖諭ヲ拝シ、洵ニ戦兢ノ至リニ勝ヘズ。爰ニ同志ヲ天下ニ求メ、国家民族ノ急務ニ赴カムト欲シ、敢テ区々ノ腹心ヲ布ク」と述べられている、国体に対する危機感は、虎の門事件に代表される国内の思想状況だけでなく、アメリカの新移民法（一九二四年五月制定）に象徴される日本人移民排斥問題によるところも大きかったと考えられる。当時、新移民法制定に対する国民一般の動揺は激しく、一九二四年六月五日に両国国技館で開催された対米国民大会には、日比谷焼き討ち事件の契機となった日露講和反対全国集会（一九〇五年九月）と同一規模の三万人が結集したとされている。<sup>(38)</sup> かつて欧州で黄禍論の洗礼を受け人種論的発想を深めた平沼にとって、このことは、その国体思想をより強固なものとさせたに違いない。国本社機関誌『国本』には、社会科学・社会思想に対する攻撃や国体・道徳の闡明を目的とした論文と共に、英米の外交政策とくに白人優越主義を攻撃する論文が多く掲載されたのである。<sup>(39)</sup>

第二次国本社は、全国の軍人、司法関係者、官僚、学者、財界人などに対して参加を募り、最盛期には地方支部百七十、会員数二十万に達し、一九三六年六月の解散に至るまで、「日本ファシズムの総本山」と形容されるほど国体

思想の啓蒙教化活動を展開すると同時に、政界にも隠然たる勢力を広げ、平沼の政治的進出を画策したのである。

## 二 枢密院時代の問題・治安対策への対応

一九二四年二月に枢密院入りした平沼は、司法部の権力者と全国規模の国家主義団体の主宰者という二つの立場を維持しつつ、枢密院においても、一九二六年四月の副議長、一九三六年十一月の議長就任という過程を踏みながら、権力を掌握していくことになる。

ここでは、大正末期から昭和前期にかけて政界を揺るがした、思想問題・治安対策に関する四つの事件を具体的に取り上げて、それらの事件と平沼との関係を明らかにしていく。

### 1 朴烈怪写真事件

一九二六年七月二九日、西園寺公望や山本権兵衛をはじめとする政界の要人と言論機関に一通の怪文書が配布された。この怪文書は、冒頭に、天皇・摂政暗殺未遂の容疑で、三月二五日に死刑を宣告されながらも四月五日に大赦令で無期懲役に減刑された朴烈・金子文子夫妻が抱擁する写真を掲載、この「春画写真」を撮影しうるほどに司法当局が朴烈夫妻を優遇している事実を指摘し、「江木君などは凡ての責任の上にある」と司法大臣江木翼に対して責任を求めるものであった。<sup>(40)</sup>

この怪文書を取り上げて、第一次若槻憲政会内閣攻撃のキャンペーンを繰り広げたのは、野党政友会であった。八月二六日、綱紀問題調査委員会を開いて、怪写真撮影の時期を憲政会単独内閣成立後の一九二五年一〇月頃であると

主張し、八月三〇日には司法部会を開いて「予審判事がかくの如き醜怪なる写真の撮影をなしたる事」、「該事件を輕視しこれ等失態を敢てせる官吏の処分を輕率にせる事」、「刑務所内において朴烈文子を特に優遇し他囚に対して偏頗の觀念を懷かしめ司法部の威信を傷けた事」などの点から「司法部の綱紀紊乱」を指摘、さらには、四月の大赦令による減刑にまでさかのぼり、「何等改悛の状なく終始兇暴を敢てし国民として忍ぶ能はざる言語に絶する言行を繼續したる」被告に対して減刑恩典をなしたことは「重大なる補弼の責任を誤まつた」、また、恩赦の大権発動前に減刑を発表したのは「大権干犯の行為たると共に更に大権の発動を強いた」として、江木法相ならびに憲政会内閣の責任を追及する決議を行った。<sup>(41)</sup>

こうした政友会の憲政会内閣への激しい攻撃に元老西園寺公望でさえ、政変を意識せざるを得なかった。西園寺は、八月三〇日、側近の松本剛吉に対し、「此分では曾て君の御話の通り江木より内閣は瓦解するものと思はる」と、江木の責任問題が憲政会内閣の瓦解まで繋がることと予測し、後継首相の選任にまで話をすすめていたのである。<sup>(42)</sup>

しかし、憲政会内閣が、九月一日、司法省声明として、怪写真とは東京地方裁判所判事立松懷清が政友会の小川平吉法相時代（護憲三派内閣）の一九二五年五月二日に同裁判所予審第五号調室にて撮影したと公表して、江木法相の責任を回避すると、清瀬一郎が「怪写真撮影が大正十四年五月二日であつたといふ事が明瞭になるや否や（同年八月卅日迄の司法大臣は小川平吉君）、急転直下、論点を転換して、恩赦不当の論陣を張つた政治家の勇氣と敏捷とは驚かざるを得ない」と指摘したように、政友会や民間右翼は恩赦減刑の不当を論点として政府を攻撃したのである。頭山滿、内田良平、田中舍身などの黒龍会系右翼は、九月一二日に有志を集めて、国体擁護綱紀肅正のための世論を喚起して当局の非違を糾弾することを目的とした「重大問題問責同盟」なる組織を結成、その後、政友本党と連携して、各地で各派連合会や演説会を開催、一〇月一九日の芝公園における国民大会では六万人の会衆を集めたのである。<sup>(44)</sup>

こうした世論の高まりの中で、樞密院はこの問題をどう見ていたのか。議長の倉富と副議長の平沼とでは見解が全く異なっていた。倉富は「此コトハ政治問題ト為スヘキモノトカ為スヘカラサルモノトカ、又ハ司法ノ威信ヲ損スルトカ損セストカ云フ議論ヲ為スコトハ之ヲ避ケサルヘカラス」というように、政治問題および司法問題として騒ぎ立てることを極力回避しようと考えていた。「寧ろ司法の威信問題から云へば、朴烈文子の獄中に於ける差別的取扱にあるものと思惟せらるる」と述べているように、「怪写真」撮影時の司法当局の朴烈夫妻に対する優遇的措置を問題視しながらも、「被告事件ハ皇室ニ関スルモ其事件ノ被告人ノ写真ヲ取りタリトテ之カ為ニ皇室ノ尊嚴ヲ損スヘシトハ思ハス」と、予審判事が「怪写真」を撮影した点に関しては、皇室や国体の尊嚴を損なうものではないと考えていたのである。また、「将来ノ事ハ測リ知ルヘカラサルモ普通ノ考ニテハ大概御諮詢アル様ノコトハナカラント思ハル」というように、この事件に樞密院が直接関与することは考えていなかった。<sup>(48)</sup>

すなわち、倉富の見解では、「怪写真」の撮影やその発覚は不敬とは言えず、あえて問題視するならば、司法当局の朴烈夫妻への優遇措置ということになる。その見解にしたがえば、「怪写真」撮影当時の司法当局の方針、またその責任者であつた小川平吉前法相が非難される可能性はあるが、事件発覚時の江木法相には責任が問われないということになる。また、九月一日の司法省声明の後、論点が恩赦減刑に移ると、第一に「既ニ御裁可アリタル以上ハ可否ノ論ハナサ、ル方宜シ」と、天皇大権に属する恩赦に関わる論議が天皇に累を及ぼすことになるという見解、第二に「裁判所カ減輕セサリシモノヲ恩赦セラレタルハ不可ナリト云フハ理由トナラス、裁判所ハ天皇ノ名ニ於テ裁判スルモ恩赦ハ決シテ裁判ト同一方針ニ出ツル必要アルモノニ非ス」と、恩赦は「主としては、法律の画一性を緩和し、法律と裁判との欠点を補ふことを目的とするものである」という美濃部達吉と同じような法学的見地から、恩赦減刑の不当性を論じること疑問を抱いている。以上のように、倉富には朴烈怪写真事件を政治問題と捉える意志が全くな



く、自分の専門である法学的見地から慎重に捉えていたことがわかる。

その倉富議長とは対照的であつたのが、副議長の平沼であつた。平沼は、新聞記者の取材に対して、以下のように答えている。

各新聞紙上に伝へらるゝ所を以て見れば此問題は事実の如くであつて毫も架空の事とは思はれぬ。(中略) 問題の写真に就ては、予審判事が被告の写真を撮る者は予審判事室に写真機まで備へてある程で何等差支ないのであるが、問題はアノような狂態を写真に撮つたと云ふことは許し難き事で彼の世上伝ふるが如き刑務所内に於て大逆犯人を優遇したのが事実とすれば誠に恐懼に堪へぬ次第である。又、之に就て責任論が大分行れて居るやうであるが、其責任はたとへ現江木法相以前に於て写真が撮られてあつたにしろ事の流布されたのは昨年のことであるから其責任に就ては江木法相は前任者と共に之を負はねばならぬと思ふ。(中略) 此問題に就ては枢密院は目下休暇中で聴くことは出来ないから已むを得ないのであるが、休会明けには或は政府当局に対して質問が行はれるかも知れぬ。是等の質問は何かに関連せしめて質問するのであれば一向差支ないのである。<sup>(52)</sup>

ここには、事件に対する平沼の並々ならぬ関心を見ることが出来る。倉富と同様、一般的に諮詢されることはないと考えながらも、他の事項の諮詢の際に「関連せしめて質問する」という強引なやり方を使つてまで、枢密院がこの事件に容喙する機会を作ろうとしていた様子がうかがわれる。伝統的な国体思想の持ち主である平沼にしてみれば、大逆犯を優遇するなどは言語道断の行為であり、「怪写真」の撮影だけでなく、その事実の露見に対してまでも責任を取らせようと考えていたのは当然のことだといえる。しかし、責任問題を事実の露見ということでは江木法相にまで広げれば、若槻内閣の崩壊にまで繋がることは平沼にも充分予測できていたであらう。政党否認論者である平沼は、若槻憲政会内閣の崩壊まで望んでいたに違いない。また、この事件の拡大が平沼の政治進出にとって少なからずメリ

ットになることも確かであつた。

事件の論点が「怪写真」の撮影から朴烈らに対する恩赦減刑の正否に移つていた九月一日、平沼は、松本剛吉から、松本が西園寺と田中義一から伝え聞いた虎の門事件と朴烈事件に対する宮中方面よりの減刑を求める意見があつたという話を聞き、大逆事件の際、自分が牧野から「幸徳如き大逆犯は特赦減刑あつて可然」と言われた事実と考え合せて、「必ず牧野が何か口を出したかも知れぬ、困つたものだ」と不快感を露わにしている。<sup>(53)</sup> 宮中入りを密かにねらつていた平沼にとって、この事件は牧野おろしに繋がる可能性も含むものと考えられたに違いない。

また、平沼にとって、古巣の司法省を舞台にしたこの事件は、対岸の出来事ではなかつた。事件当時の平沼と司法部との関係について、松本剛吉の日記には以下のような記述がある。

午後二時余は平沼氏を訪ひたるに、氏は大審院次席検事小原直氏と会談中なりしが、予を其席に入れ、三人鼎座朴烈其他のことを話せしに、小原氏は涙を流さん評りに司法省攻撃の無稽の点多くして棒大に伝へらるゝは実に心外千万なりと言ひし故、予は司法省が如斯事を言はるゝことが則ち大臣其人の不適任なることを証するものに非ずやと詰めたるに、平沼氏は之を松本氏の言はるゝ通りだと同意を表さる。暫くして小原氏は辞去す。

予は平沼氏に向ひ若槻首相、江木法相の西園寺公訪問の顛末を洩れなく語りたるに、平沼氏は之を謹聴せられ、稍ありて口を開き、小原はあんな事を云うたが、司法省は小川の時代より全く馳れ居り、是では駄目だと思ふ故、近日極く秘密に自分は個人の資格を以て司法省要職の者を集め相談する考故、此の事は他へは一切秘密とし、老公へは申上げ願ふと言はる。<sup>(54)</sup>

虎ノ門事件による内閣総辞職に伴い法相を退いてから司法省と直接関係のない地位に置かれていた平沼であつたが、国本社に参加していた鈴木喜三郎貴族院議員や山岡万之助、小山松吉をはじめとする現役の司法官僚を中心に、司法



省内において「平沼閣」とよばれる一大勢力を維持していたのは、前述した通りである。一九二五年八月の第二次加藤高明内閣の組閣によって司法大臣に就任した江木翼は、「司法部全般ヲ通ジテ精神的新陳代謝ヲ旺盛ナラシメ、学業ノ研鑽ニ、社会ノ考察ニ進取勤メテ倦マザルノ風ヲ振作セラレムコト」<sup>(56)</sup>を目的として、司法省の刷新を積極的にはかった。法相就任間もない八月一日には、平沼の腹心山岡万之助刑事局長を更迭したが、それは、「司法省の局長は、終身官たる判検事より任用」されるもので、「仮令一時行政官となつてゐても、他の一般行政官の如く、直に其の官を免ぜらるゝこと無し」という司法省の慣習を破るものであり、まさしく「断行」というべきものであった。<sup>(57)</sup>また、司法省、裁判所、検事局、刑務所等の在京高等官全員と「昼食会」なる組織を結成し、毎週一回一堂に会して親睦を図ると同時に、意見交換を行つたが、大臣が多数の一般高等官を招待することは極めて異例なことであつた。このように司法省の慣例を破る江木の試みが、平沼にとって、政党勢力が司法省を浸食し、自らの勢力を突き崩していくとの脅威を感じさせるものであつたに違いない。

松尾尊允は、「怪写真」を入手したのが北一輝であり、その怪文書の配布が政友会の領袖、小川平吉・山本悌二郎・森恪らとの謀議にもとづくものであつたことから、この事件を枢密院・政友会・民間右翼を貫通する政界反動派による「国体擁護」をスローガンにした政府攻撃・憲政党内閣打倒のための画策の産物であつたと指摘しているが、<sup>(58)</sup>(一)平沼の国体思想に反する、<sup>(59)</sup>(二)平沼の政治進出を阻む反対勢力を一掃できる、<sup>(60)</sup>(三)同時期の宮内省怪文書事件の背後に、平沼―北一輝という関連があつたなどの理由から、この事件の画策に平沼が絡んでいた可能性は高いと考えられる。

## 2 井上哲次郎不敬事件

事件の発端は、一九二六年九月二五日、頭山満ほか三名(田中舍身・五百木良三・葦津耕次郎)が、一年前に出版された井上哲次郎の著書『我が国体と国民道德』(廣文社、一九二五年九月)における三種の神器の記述について不敬とするパンフレット(文学博士井上哲次郎氏ノ神宮皇室ニ対スル大不敬事件)を各方面に頒布したことにある。このパンフが具体的な不敬記述と指摘するのは、三種の神器の中で、鏡と剣は元のものがなく、現在は模造品とする箇所であつた。<sup>(60)</sup>また、この点以外に、皇室と国体に関する不敬記述として「第一 万世一系を条件付とし、我国体破壊の端を啓かんとす」「第二 天祖の神勅を疑ひて後人の仮託となす」「第三 天祖を神話に属すとなし其の实在を疑ふ」という三点を指摘していた。

このパンフの頒布に呼応して、一〇月一日、草生政恒、五百木良三は、浜口雄幸内務大臣宛に、三種の神器ならびに国体に関する不敬の記述があることを理由に、『我が国体と国民道德』の頒布禁止を求める請願書を提出、翌一月四日には、検閲不充分の廉により図書課長、課員、警保局長が処分を受け、翌年一月一六日、出版法第十九条により発売禁止処分に付された。井上個人としては、大東文化学院総長や貴族院議員などの要職から追われることになつたのである。

この不敬事件に対する平沼の対応の敏速さには、ただならぬものを感じさせる。頭山らのパンフ頒布直後の九月二七日には、倉富に対して、「井上ノ著書ハ実ニ不都合ナリ。政府ニテ適當ノ処置ヲ取ラサレハ喧シキ問題トナルヘシ。井上ヲ刑事問題トシテ告発セント云ヒ居ルモノモアリ。刑事処分モ出来サルコトハナカラン」と、井上の不敬事件が刑事事件に発展する可能性のあることを述べ、平沼が「私ノ資格ニテ」懇意の岡田良平文相に、倉富が若槻首相に警

告することを提案している。<sup>(61)</sup>この結果、翌々日の二九日に、倉富は若槻首相に、平沼は岡田文相に警告を与え、さらに、平沼は松本剛吉に対して「之は不日大問題惹起することと思ふ」と述べ、松本を通じて西園寺にその旨を伝えさせている。<sup>(62)</sup>松本からこの事を伝え聞いた西園寺は、以下のように、平沼の行動に対して不信感を露わにした。

先づ以て平沼氏の伝言を為せしに、公は言下に、平沼氏が果してさう云ふことを言ひしとせば甚だ迂闊千万である、是は過日浪人の大将頭山より書付けが来りたるが、此事は左程の問題に非ず、斯う云ふことを捜し出し政争の具に供することは宜しからず、平沼は政争の具に供する積りはなきならんが、折角の人物を他より疑はしめることになりはせぬか、全体学者と云ふものは馬鹿で、斯んなことを言ひたがるものだ、井上が「今は失せて」と云ふことを書いたが悪いかも知れぬが、決して驚くに足らず、平沼はどうかして居ると言はる。<sup>(63)</sup>

平沼と民間右翼との繋がりから考えて、今回の井上の不敬事件にも、平沼が黒幕として関わっていた可能性が高いと考えられる。一九二六年一〇月一日の塚本清治との談話の中で、倉富は「此コトハ予ハ何モ根拠ハナキモ井上大東文化協会ニテ非難サレ居ルコトカ著書ノ摘出ヲ促シタルモノナラント思フ」<sup>(64)</sup>という興味深いことを述べている。また、北吟吉は、「小川平吉翁の回顧」なる文の中で、以下のように回想している。

大東文化学院は朝野の漢学者を集めて出発したものである。東文から井上哲次郎、市村讀次郎、小柳司氣太、塩谷温、服部卯之助、外に高師から諸橋徹等が加はり、早大から松平康国、牧野謙次郎、外に私学派から内田周平等の大家が集まつてゐた。兎角官学と私学は両立しない。(中略)ところが、偶々井上哲次郎博士が国民道德に関する書を現はして、物知りに任せて、模造の三種の神器の内の璽が焼けて無くなつて居ることを、崇神天皇かの言葉を引用して述べた。それが早稲田の学者の井上排斥運動のきっかけとなり、松平康国など、親交のある頭山満、田中舍身等の井上排斥運動となつた。平沼騏一郎の兄、淑郎さんが早稲田派の漢学者の団体「東洋文化学

会」の会長であるから、早稲田派の騏一郎利用となり、井上が不敬罪で起訴されさうになつた。そうして貴族院議員の辞職となり、大東文化学院の総長辞任ともなつて、学界のローマ法王は一挙に日影者となつた。<sup>(65)</sup>

この不敬事件の背後には、「我皇道ニ遵ヒ及国体ニ醇化セル儒教ニ抛リ国民道義ノ扶植ヲ図ルコト」を目的としていた大東文化協会が一九一四年一月に設立した大東文化学院における学内の派閥抗争があつた。井上哲次郎は、一九二五年四月、前総長平沼騏一郎の後を受けて大東文化学院総長に就任したが、その約半年後の九月末頃から学院内部の組織や教程の改革を思い立ち、翌年三月二日には、井上の改革案に反対する松平康国、内田周平、佐藤仁之助の三教授を解職、更にその処分に反対する十六名の教授も解職処分に付した。そして、新たに、市村讀次郎(東洋史、見尾勝馬(西洋哲学)、宇野哲人(中国哲学)などの西洋の研究手法を取り入れた学者たちを教員として迎え入れるなど学内改革を断行したのである。<sup>(66)</sup>

この井上の断行に対して、解職された教授らは、井上の改革が「西洋文化に対し東洋文化を宣揚する目的より、専ら古学の研究法を取り、碩学鴻儒の後継者を育成せんとする」あるいは「皇道に醇化せる儒学を以て、物質文明を趁へる教育の余弊を救ひ、世道人心を導き得べき真人材を養はんとする」という大東文化協会設立趣旨に反して「科学的新様の研究法を引き入れんとする」「大東文化学院を亡す」ものであると世論に訴えたのである。<sup>(67)</sup>

井上によつて解職された教授陣の怒りもさる事ながら、それ以上に憤りをおぼえたのは、自分の総長時代の組織や教程を否定された平沼であつただろう。井上の改革案は、平沼が最も重視した皇学や漢籍の「輪講」<sup>(68)</sup>を軽視し、法学概論、倫理学、経済学、心理学、西洋哲学、社会学などの「参考科目」を重視するというものであり、当時の外来思想の大量流入という思想状況ということを思い合わせると、平沼には、自ら手がけた牙城のひとつが崩されてしまうとの危機感が起こつたに違いない。まさに、「我が国体と国民道德」における「不敬記述」こそ、学内の平沼派が巻

き返しを図る絶好の機会をもたらすものであった。<sup>(70)</sup>

事件が沈静化した後、事件の真相に興味を抱いた比佐祐次郎は、最初に井上の不敬を公けにした中心人物である頭山満から「あれは自分が発意したのではなく、他のものが来て井上氏の著書中皇室の御為にならぬことを書いてあるとて大いに憤慨し其の趣意に賛成してくれといふことであったから、皇室の御為とか、御国の為にならぬといふことは、棄て置けぬことであるから賛成するといったのだ」との発言を引き出し、パンフレットの他の作成者である田中舎身（弘之）と葦津耕次郎も似たような発言をしている。<sup>(71)</sup>つまり、頭山らの民間右翼の背後に何者かが黒幕として存在していたのである。

当時、大東文化学院の一員であった北吟吉は、「個人としては何の関係もないことであるが、井上博士は私の一人しかない死んだ長男の墓碑の碑文を書いて呉れたばかりでなく」、「無援孤立の老学者を棄て去るには忍び」ないといふことで、「頭山、田中両翁に人を使はして事情を釈明すると共に、直ちに大東文化学院並びに協会に辞表を提出して、直ちに元兇平沼騏一郎を葬むることに着手した」。平沼や国本社罪状を纏めた「平沼弾劾の大怪文書」を書いて懇意の寺田稻次郎の名で出したり、田中逸平に頼んで政教社の『日本及日本人』に「大奸は大忠に似たり」の論文を執筆させたり、自らも『日本新聞』紙上に国本社弾劾の論文を署名入りで掲げたという。結果的に、増田一悦が間に這入って、内務省警保局長の山岡万之助と北吟吉とを会わせ、刷った残りの怪文書の代金を山岡が払う、平沼と鈴木喜三郎が大東文化学院理事を止めるといふことで話が纏まったという。<sup>(72)</sup>

以上のような北吟吉の動きから判断する限り、この不敬事件の黒幕は平沼であったと見ることができだろう。政党内閣を否定する平沼にとって、不敬記述を見逃した廉で浜口内相の責任問題にまで拡大し、さらには、若槻内閣を転覆させるという思惑もあったに違いない。

しかも、今回の井上の著書は、万世一系を国体の基礎とする国民道德論<sup>(73)</sup> 伝統的国体論を修正して王道主義の強調による民本主義・人格主義的国体論を重視しており、伝統的国体論者である平沼の目から見て大いに違和感のあるものであったに違いない。一九二五年九月に中央融和事業協会会長に就任し、水平運動が階級闘争と結びつくことに強く反対する立場をとっていた国本社中心人物の平沼<sup>(74)</sup>が、人種問題について触れた以下の記述に敏感に反応したことが推測される。

丁度プロレタリアがブルジョアに対して挑戦して之に打勝たうとするやうな勢を以て有色人種が白人種に対するでなければ、白人種は其の専横の態度をいつ迄も改めぬであらう。併しながら有色人種として白人種に対するのに、実戦を以てするより先づ精神的又は道德的の戦を以てする方が順序であらう。今は特殊部落が水平社と云ふものを設けて頻りに活動して居るが、あの為に余程特殊部落に対する侮蔑的言論も減つたやうである。めつたなことを言へば水平社の反抗を受けるからして、容易にさう云ふことは言はなくなつた。尤もあの水平社側には大分暴力を振ふやうなこともあるやうであるけれども、併しあのやうな主張は非常に必要なことである。其の様に有色人種が白人種に対して有力なる主張を為すべきである。<sup>(75)</sup>

自ら関心のある人種論および水平運動に西洋の階級闘争理論を当てはめて論じる井上に、平沼が反撥したのは、当然であらう。その内容からいっても、井上の『我が国体と国民道德』は、平沼の国体思想に反するものであった。

### 3 治安維持法改正緊急勅令問題

平沼は、第二次山本内閣の法相時代に犬養毅に対して、普選に同意する代わりに「共産党の結社を禁ずる法律」の制定を認めさせたと、自ら述べているように、治安維持法制定に際して大きな役割を果たしていた。<sup>(76)</sup>

一九二四年二月より開始された枢密院における普通選挙法案の審査委員会において、平沼は、「選挙権ヲ拡張スルコトハ實際不安アルヲ免レス故ニ之ヨリ生スル弊害ヲ防止スル手段ハ十分ニ之ヲ講セサルヘカラス、然ラサレハ安シテ本案ヲ賛成スル旨ノ奉答ヲ為スコトヲ得サル」(第四回審査委員会、「国民教育ヲ向上セシムルコト思想ヲ善導スルコト等ノ希望ヲ上奏書中ニ加ヘ度」)(第二回審査委員会)と発言した。その結果、翌二五年二月二〇日の本会議では、「本案ノ施行ニ伴ヒ当局ニ於テ教育ノ整備思想ノ善導及矯激ナル言動ノ防遏ニ資スヘキ諸般ノ施設ヲ為シ以テ制度ノ運用ヲ円滑確實ニシ傾流奔注ノ弊ナカラシムルニ努ムヘキコト臣等ノ切ニ希望スル所ナルコトヲ併セテ議決シタリ乃チ謹テ上奏シ」(79)という上奏案を提出することで普通選挙法案を可決したのである。このように、普通選挙法と治安維持法の抱き合わせは平沼が構想したものであり、結果的に、同年三月、両法案が両院議会にて可決されたのである。衆議院選挙法は憲法附属の法令で、その改正には枢密院の承認が必要とされたのであり、それを巧みに利用して、平沼は、枢密院にしながら、司法省時代からの念願であった治安維持法の制定に關与したといえる。

治安維持法は、その後、田中義一政友会内閣のもとで緊急勅令によって改正されるが、この改正に際しても、当時、枢密院副議長であった平沼が大きく関与していたのである。

一九二八年六月二九日の緊急勅令によって行われた治安維持法改正は、三ヶ月前の三・一五事件を口実に、政府が共産主義、社会主義者への弾圧強化をはかろうとしたものであり、国体の変革を目的とする結社行為に死刑の重刑を加えるとともに、「結社ノ目的遂行ノ為ニスル行為」罪(目的遂行罪)が新規採用され、適用範囲がいちじるしく拡張するという「改悪」であった。

この問題に関する枢密院および政府の動向を扱った研究は多くない。奥平康弘は、「緊急勅令形式を強行した政府も政府であったが、この措置に対してなら効果的な牽制をおこなわずに易々として政府に迎合した枢密院主流も相違ない」と述べている(80)。この問題に関する枢密院は、帝国議会の民主的な部分(衆議院)を抑制するために作られた反立憲的、絶対主義的な機関であった。枢密顧問官は、官僚の古手が抜きされ、全体として明らかに天皇制権力の藩屏たる役割を果たしてきたが、治安維持法改悪のための緊急勅令への青信号は、まさにそのような連中の役回りにふさわしいものであった(81)と論じている。また、吉見義明は、『倉富勇三郎日記』、当時の新聞記事、枢密院・衆議院の議事録などの史料を用いて、改正の成立過程を追ひ、「平沼系」(原嘉道司法大臣を含む)および小川平吉鉄道大臣が改正の推進主体であり、これに田中義一首相や倉富枢密院議長が全面的に支持・援助して、政友会内部の反対意見をおさえて強行したと分析している(82)。

ここでは、『倉富勇三郎日記』などの史料を中心に、治安維持法改正緊急勅令をめぐる平沼の動向を見ていくことにする。

三・一五事件が記事解禁となった四月一日に早くも、平沼は、倉富と二上に対して政府による事件報告を枢密院で行うことを提案している。その時の様子について、『倉富勇三郎日記』には以下のような記述がある。

平沼、二上ニ対シ今回、政府ニテ共産党ノ陰謀ヲ検挙シタル事件ニ付政府ヨリ枢密院ニ報告セシメテハ如何アルヘキヤト云ヒタル趣ニテ、予ガ外套ヲ着ケントシ居ルトキ二上ヨリ予ヲ呼ビ只今副議長(平沼)ヨリ話サレタルコトハ如何ト云フ。予、何事ナリヤト云フ。二上、政府ヨリ共産党ノ陰謀ヲ検挙シタル事件ヲ枢密院ニ報告スルコトナリト云フ。予、夫レハ宜シカルヘキカ新聞紙ニ記載シタル丈ノコトナレハ報告ノ効能ナシ、新聞掲載ノ解禁ハ事件ノ一部ト云フコトニテ新聞記載以外ノ事実アルニ相違ナシ其事実ヲ報告スルコト出来ルナラハ之ヲ聞クコトハ効能アラント云フ。平沼、枢密院ニテ報告スルコトハ國務大臣ニ限り他ノ者ハ報告スル訳ニ行カサルヤト云フ。二上、左様ナルコトハナシ、殊ニ報告ハ正式ノ會議ト云フ訳ニハ非サル故他ノ者ヨリ報告シテモ差支ナシ

ト云フ。(中略) 平沼、検挙事件ノ報告ハ司法大臣(原嘉道)ヨリモ検事総長(小山松吉)ノ方カ詳知シ居ル故検事総長(小山)ヨリ報告セシムル方便ナラント云フ。二上、夫レハ差支ナカラント云フ。予、別ニ差支ハナキモ特ニ検事総長(小山)カ報告スルコトハ新聞ノ種ニナル恐アルヘシト云フ。二上、夫レハ懸念ナカラント云フ。予、別ニ差支ハナキモ特ニハ絶対秘密ニテ他ニ漏ルル恐ナシト云フ。予、内容ハ秘密ニスルモ検事総長(小山)カ出席スルコトカ批評ヲ招クナラント云フ。平沼、矢張り司法大臣(原)ヨリ報告スル方宜シカラント云フ。二上、然ラハ報告ノコトヲ政府ニ要求スルコトニスヘシ、特ニ司法大臣(原)ヨリ報告スル様ニ要求スヘキヤト云フ。平沼、夫ニテ宜シカラント云フ。<sup>(83)</sup>

結果的に、この提案は、倉富らの賛同を得て、政府に伝えられ、四月一六日に「共産党事件ニ関スル報告」として開催された。これまで、枢密院では、政府による外交報告や軍事報告は開催されることはあつても、国内の事件に関する報告が為されたのはこれが初めてのケースであつた。倉富の「新聞紙ニ記載シタル丈ノコトナレハ報告ノ効能ナシ」との消極的な姿勢に対して、平沼は、國務大臣ではない小山松吉検事総長の報告までも提案しており、かなり積極的であつた様子が窺われる。

ここで、平沼は、枢密院の副議長という立場を利用して、自らの思想的信念である共産主義運動撲滅を進めようとしているように思える。伝統主義・保守主義が主流を占める枢密院において、共産主義運動の脅威を説くことで、枢密院が政府の思想対策に積極的に容喙するようになることを期待したのではないか。その後の平沼の積極的な行動から推測すると、緊急勅令としての治安維持法改正案を枢密院でスムーズに通すためにこうした報告の開催を提案したとさえ考えられるのである。だから、弁護士出身の原嘉道法相ではなく、生粋の司法官僚で大逆事件の際には総指揮を取つた平沼の下で捜査に当たつた小山松吉検事総長による報告を提案したのであろう。倉富が小山による報告を決つた

のも、枢密院と司法省における「平沼閥」との関係が取り沙汰されることを恐れたためではないかと考えられる。

四月二七日、田中内閣は第五十五議會に治安維持法中改正法律案を提出したが、(一)政友会が衆議院治安維持法改正特別委員会での委員長選出で敗れたこと、(二)民政党と中立系・無産政党とが各々法案握り潰し・反対の態度をとつたこと、(三)会期二週間であつたため法案審議にあてられる残りの日数が九日しかなく、しかも、二八日に野党から「鈴木内務大臣弾劾案」が提出されたため政府は即日三日間停会の挙に出、五月一日にも再び三日間停会したため、残り日数は三日のみとなつたなどの条件が重なり、法案は審議未了となつた。<sup>(84)</sup> その結果、田中内閣は緊急勅令によつて改正を行う方針をとることになつたが、その際、原法相の枢密院に対する迅速な対応が目を引く。

五月七日、原は、倉富議長を訪問、「過日検挙シタル共産党事件ハ立派ナル大逆事件ナリ」と三・一五事件の脅威を説いて緊急勅令による改正の希望を話し、これに対して倉富は、顧問官あるいは副議長のみと協議することを約束している。<sup>(85)</sup> 正式に枢密院に諮詢する前に政府が枢密院側と内交渉するということは、若槻内閣期には見られない異例なことであつた。実は、この時、原が倉富と内交渉したのは、平沼の「兎モ角議長ニ話シ置クヘシ」との勧めによるものであつた。<sup>(86)</sup> 当時、原は、国本社の理事を務めており平沼と思想的に近い立場にあつた。しかも、原の法相就任は田中内閣の誕生に貢献した平沼の要望によるものであつた。<sup>(87)</sup>

以上のことから、平沼と原の両者の間には緊急勅令に関する合意があつたと考えられる。あるいは、司法官僚時代より治安対策をリードしてきた平沼が、「子分」の原に対して緊急勅令を言い出したのかも知れない。緊急勅令による改正には、司法省、法制局、与党政友会の中に多数の反対意見があり、閣内でも鳩山一郎書記官長や前田米蔵法制局長官が反対しており、<sup>(88)</sup> 正式に諮詢できるかどうかとも極めて疑わしかった。そうした閣内の状況から考えると、原は他の閣僚との間で合意したというより、平沼の勧めにしたがつて単独で倉富との内交渉をはかつたと考えられる



のである。原と平沼は、樞密院を最初に動かして、他の閣僚たちを突き動かそうとしたのではない。前田法制局長官から出された、緊急勅令を治安維持法の修正令として発布した場合の議会在生しなければ治安維持法自体が失効するという危惧に対しても、原は、倉富にその対策の考案を依頼している。<sup>(89)</sup>先に樞密院を味方につけることで、閣内の意見を纏めようとしたのではないかとさえ考えられるのである。

また、原とともに、閣僚および政友会幹部への説得工作をはかったのが、治安維持法制定時の法相で、田中内閣では鉄道大臣として入閣していた小川平吉であった。<sup>(90)</sup>小川は、一九二二年二月の虎ノ門事件に危機感を抱き、『日本新聞』を創刊、「青天会」という右翼団体を組織するなど、国粹思想を大いに宣伝していた。<sup>(91)</sup>そして、青天会会員の中には平沼をはじめとする第二次国本社の有力メンバーが含まれており、また、小川が活動の中心者となっていた大東文化協会の経営する大東文化学院の初代総長は前述したように平沼であり、小川と平沼は思想的に密接な関係にあった。つまり、ここにも、平沼、原、小川らの「国体擁護」を目的として自由主義・社会主義の排撃につとめた「政界反動派」の積極的な動きを見ることができよう。

吉見は、平沼や原らの「政界反動派」が治安維持法改正へと躍起となったのは、彼らの体制に対する強い危機認識にあったと見ている。日本の「国体」に対する信頼を持っていた彼らは、「危機思想」の勃興原因を国民精神の弛緩や道義觀念の衰退という「国体」の「病氣」にもとめたため、危機の程度が実際よりも増幅されてとらえられたという。<sup>(92)</sup>確かに、日頃より「国体擁護」運動に従事する彼らにとって、三・一五事件は、大きな危機意識を喚起させたものであったに違いない。しかし、その思想的理由だけでは、小川と同様に青天会会員であり、大東文化協会副会頭、皇典講究所長、全国神職会会長などを歴任し、小川や平沼らと近い思想的立場にあった江木千之や、日露漁業条約の批准に際して日本の漁業労働者がロシア人と接近することで赤化することを懸念して政府にその具体的な取り締まり

を迫るなど思想問題に敏感であった石黒忠恵らの顧問官が、審査委員会や本会議において緊急勅令案に強く反対したことが理解できない。また、倉富が「先日検挙シタル事犯ニ適用セストスレハ左程急ヲ要スル理由ナキコトニナルヘシ」と述べたように、緊急に改正を行ったとしても三・一五事件の被告には適用されないし、それほど現実的思想取締において影響するものとは考えにくかった。

そこで、平沼らには、伝統的国体主義者という思想的立場に加えて、何らかの政治的思惑があったと考えざるを得ない。平沼は、あえて緊急勅令という形を取ることで、樞密院、とりわけ、自分自身が、当時、マルクス主義の隆盛によって社会的な注目を集めていた思想問題・治安対策に直接関与し、その問題でイニシアチブを握り、政治的地位を高めようと画策したのではない。さらには、それを契機として、五月三日の鈴木内相の辞任によって「田中＝平沼連立政権的な色彩」が薄らぎはじめた田中政友会内閣に対して、何らかの圧力を加えようとしたのではないか。

ところで、こうした平沼らの動きと対照的なのが議長倉富である。倉富の動きから思想性・政治性を読み取ることは困難である。五月七日に原が緊急勅令の話を持ち込んだ際も、その内容には触れず、議会にて審議未了となった法律案を緊急勅令として出しているのかという形式・法律面から問題にしている。<sup>(93)</sup>五月九日の平沼とのやりとりの中で、内容に関する議論をする平沼に対して、倉富が「案ノ内容ニ付テハ研究ノ必要アルヘキカ予ハ形式ノコトノミヲ考ヘタル訳ナリ」と発言したことは、両者の緊急勅令案に対する受け止め方の相違を示しているといえる。倉富は当初より、緊急勅令案を通そうとの考えを一貫して持っていたのである。

そうした政府の緊急勅令案を出来るだけ認しようとする態度は、第一次若槻内閣時代から変わらない立場であった。倉富は、台湾銀行救済の緊急勅令案の時さえ「樞密院ハ政府ノ提案以外ニハ何ノ方法モナクシテ之ヲ否決スルコトハ適当トハ思ハサル」と述べ、本会議を通過させるために、憲法八条で支払猶予の緊急勅令を発するという新し

い案を若槻に提供していたのである。治安維持法改正緊急勅令案に際しても、倉富はその可決への障礙物を出来るだけ排除することに努めた。久保田讓顧問官が反対している旨が伝わると、審査委員に久保田と賛成者の伊東巳代治を加え、本会議の前の審査委員会の段階で反対意見を抑えようとの意見を提案し、緊急勅令を治安維持法の修正令として発布した場合の議会の承諾がなければ治安維持法自体が失効するという恐れがある旨が伝わると、緊急勅令が議会の承認を得なかった場合に失効の勅令と同時に前の緊急勅令と同一のものを発すれば効力は継続するなどの対応策を提案している。<sup>(10)</sup>

倉富は自己の政治的・思想的立場とは関係なく、あくまで形式・法律の側面から検討していたといえる。しかし、だからといって、決して、倉富が明治憲法体制の厳格な擁護者であったというわけではない。緊急勅令が議会の承認を得なかった場合に失効の勅令と同時に前の緊急勅令と同一のものを発すれば効力は継続するという案は、美濃部達吉も指摘しているように、「非立憲の極み」、「議會を無視し、國民を敵とする」「暴挙」とでもいふべきものであった。倉富自身、改正案の内容および思想問題にはさほど関心がなかったように思える。泉二新熊司法省刑事局長とのやりとりでは、私有財産制度を否認する者にまで死刑に処すという解釈をしている。<sup>(11)</sup>つまり、倉富は、緊急勅令案の可決に尽力したものの、その内容や田中内閣の思想問題対策に共鳴していたわけではなかった。こうした倉富の姿勢は、確かに、枢密院の政治的影響力の縮小を目的として「政治的の閑歴・手腕、又は野心等を有し、政權を懂れる子分を持て居るような人物」ではなく「法理に明るく、而して政治的の執着を持たぬ人」を枢密院の首脳部に据えた加藤高明や西園寺公望らの期待に沿うものであっただろう。しかし、それは、政治的な野心のある平沼らの「政界保守派」の動きを止めるどころか、結果的にそれに加担する役割を果たすことになってしまったといえる。

ところで、枢密院の有力者伊東巳代治は、当初より、今回の緊急勅令案には賛成していた。<sup>(12)</sup>台湾銀行救済緊急勅令

と支払猶予令といった以前の二つの緊急勅令案に反対したにもかかわらず、「大賛成」した態度の変化の原因はどこにあるのか。それは前の二つの緊急勅令案が単なる金融問題に関するものであったのに対して、今回は「国体」に関わる重要問題であった点にあるのだろうか。この点に関して詳しいことは不明であるが、伊東の「憲法の番人」としての役割も厳密なものとはいえず多分にその思想的立場が反映されていたと見ることができよう。以前の場合と異なり、伊東は審査委員会にも枢密院本会議にも出席せず目立った動きをしていないが、その原因について平沼は、後年、民政党の手が廻っていたためであると回想している。<sup>(13)</sup>しかし、民政党の影響というよりは、審査委員長から外されたことなどに不満を感じたというような個人的なものではなかったかとも考えられる。

#### 4 天皇機関説排撃運動

軍部ファシズムに言論で激しく抵抗した自由主義者河合榮治郎は、美濃部達吉が天皇機関説によって不敬罪で告発され『憲法撮要』以下三著が発禁された直後の一九三五年四月一日、「美濃部問題の批判」と題する論文を『帝国大学新聞』に発表し、美濃部擁護・機関説排撃派批判の論陣を張った。<sup>(14)</sup>ここで、河合は、機関説排撃派による機関説の論じ方に注意を向け、「或る法律学説に誤謬があるとすれば、その法律自体に誤謬があるか又は法律を説明した過程に、理論的に矛盾不統一があるかでなければならぬ」と機関説と憲法そのものを混同することの非を指摘して、「若し人あつて憲法に明記された国体の概念では不十分だといふならば、それは憲法に対する要請であつて、憲法学説に対する要請であるべきではない」と、排撃派の真の攻撃対象が、天皇機関説という特定の憲法学説ではなく、明治憲法そのものにあったことを暗に指摘した。<sup>(15)</sup>

また、一九四〇年に出された司法省の天皇機関説排撃運動の調査報告書では、排撃運動を国粹主義による革新運動

史上の重要な画期と位置づけ、「合法無血クーデター」と評されてゐる」と記している<sup>(11)</sup>。今日の日本近代政治史研究においても、天皇機関説を明治憲法体制の実際の運用にとつて最も適合的な学説であつたとして、排撃派の眞の攻撃対象を明治憲法体制そのものとし、排撃運動の歴史的意義を「憲法改正」と見る見方がある<sup>(12)</sup>。

この運動の目的を明治憲法の改正という観点から捉えた場合、この運動の黒幕として平沼の存在が見えてくる。

元老西園寺公望の側近・原田熊雄の日記には、事件の目的が一本喜徳郎枢密院議長攻撃にあり、その首謀者が副議長の平沼であつたとの記述が数カ所登場する。事件の契機となつた菊池武夫による貴族院での美濃部攻撃から八日後の一九三五年二月二十六日、原田は西園寺を訪ねて、「大体において美濃部博士は当て馬であつて、要するに一本枢密院議長攻撃が目的である<sup>(13)</sup>」と述べ、三月三日には、岡田首相に「苟も、枢密院の副議長である平沼男の如きが、これらを暗黙の中に指導してゐるやうな事実が万一あるならば、副議長として甚だけいからん話であるから、その場合には思ひきつて処断されてもいゝぢやありませんか<sup>(14)</sup>」と電話で話している。また、国体明徴決議案が衆議院で可決された三月二三日には、内大臣秘書官長の木戸幸一から、「三十年前に、枢密院に天皇機関説が一度出たことがあるが、喧しかつたので内部で収めてしまつた。その材料が今日世間に出てゐるやうだが、恐らくは平沼副議長が出したか、又は二上前書記官長が出したものらしい。要するに、目的はやはり一本排撃のためである<sup>(15)</sup>」との話を聞いている。そして、美濃部の貴族院議員辞任から六日後の九月二十六日には、岡田首相から「結局やつぱりこれは永年彼等が計画してゐた陰謀の延長であつて、要するに機関説といふ道具を使つて全面的に現在の元老重臣、側近まで追つ払つて、彼等の一味でこれを取らうとする、平沼を中心にした右傾の陰謀である<sup>(16)</sup>」と言われている。

当時の法相であつた小原直も、「この運動の眞の狙いは一本（喜徳郎）枢府議長をその重位から引きずりおとすことであつた<sup>(17)</sup>」と回想している。また、排撃運動の理論的指導者であつた蓑田胸喜は、主宰する原理日本社の機関誌『原

理日本』誌上に、「一本枢相の『国法学』を美濃部『機関』説の淵源として剖析弾劾す」と題する論文を発表し、「この『凶逆』美濃部憲法論の端を開き、この美濃部氏が恐れ多くも昭和七年御講書始めの進講者、貴族院勅選議員に奏請せられたるに協働し、『民政』党と結びて内治外交の一切を破滅的失敗に陥れ満洲事変、血盟団、五・一五事件を激発して不可計量の『犠牲』を国家国民実生活に課し現下内外非常危機の禍源をなせるもの<sup>(18)</sup>」として一本を激しく弾劾した。

以上のことから、機関説排撃運動の攻撃対象が単に美濃部個人に止まるものではなく、その師匠筋にあたる一本、あるいはその一本を支える西園寺をはじめとする元老・重臣にまで及ぶものであつたことは明白である。その際、前年五月の倉富議長辞任後、一本の議長就任によつて自らの議長昇格を阻まれた平沼に疑惑の目が向けられるの当然のことであつた。

平沼が直接運動に関与していたことを示す史料は見当たらないが、事件の発端となつた貴族院での演説を行った菊池武夫は「平沼系」と目されていた人物であり、排撃運動の理論的指導者・蓑田胸喜は、第一次国本社のメンバーであつた。排撃運動の中心的人物二人が平沼と個人的に深く関わつていたことになる。また、八月三日の岡田内閣の国体明徴声明が出された背景には、内部に派閥対立を抱えていた陸軍の内部統制の確保という思惑があつたが、派閥対立の一方の当事者である皇道派のリーダー真崎甚三郎教育総監に対して、平沼は「国難ヲ脱スル為軍ノ結束ヲ計ルニアリ、而テ機関説問題ヨリ外適当ナル題目ナシ、此ノ機ヲ逸スレバ軍ハ団結スルノ機ナカラン<sup>(19)</sup>」と、機関説問題を派閥対立收拾のために利用すべきことを勧告しているのである。

以上のことから、排撃運動の発端・拡大に平沼が大きく関与していた可能性は極めて高い。排撃運動の眞の目的が、一本や西園寺らの元老・重臣攻撃にあるとするならば、平沼にとって、この運動は自らの政治的台頭を阻む勢力

の一掃という政治権力闘争的な側面を持つことになる。しかも、『竹内賀久治伝』中の「一般国民に縁遠い憲法学説が、国体明徴という大義を掲げた運動形体をとると、かくも熾烈な全国運動にまで発展、津々浦々にまで波及したのは、思想運動としては史上類を見ない画期的の成果であった。／国本社が創立当初の使命をほぼ終了したと声明して円満に解散したのは、実にその翌年の昭和十二年のことで、時期を得たものと言ひ得られる」という文章を読む時、この運動が単なる政治権力闘争ではなく、年来の平沼の国体思想を實現化するという思想的な意味も含んでいたと推測することができる。

平沼は、すでに、一九二二年に美濃部と上杉慎吉との間で天皇機関説をめぐる一連の論争があった際、意見を求めてきた山県有朋の使者に対して、「この議論は明白だ。天皇を機関など、唱へるのは乱臣賊子だ。日本の天皇は統治の主体であらせられる。それを機関など、云へば主体でない。そんな議論は日本では言ふべきでない。山県公に申上げてくれ、若し疑を抱かれるやうなら老公は甚だ怪しからぬ」と答えている。また、運動の渦中の一九三五年六月には、「国体の本義」と題する論文を発表し、具体的に美濃部達吉と天皇機関説という語句を用いていないものの、「特に今日に於て恐懼に堪へざることは、憲法教授の方法を誤れる一事なり。我国人の西洋に学べる者は、多く西洋の憲法のみを学び、我国の学校に於ても、亦多く西洋模倣の法律を課せり。従つて我欽定憲法を解釈するに当りても、概ね西洋の学説を基礎とし、西洋の思想を根拠として解釈し、其の俛之を学生に教授せり。是に於てか我欽定憲法の解釈は、勢ひ西洋臭味を帯びざるを得ず、是れ吾人の大に遺憾とし、衷心の恐懼を禁ぜらる所なり」と、天皇機関説への批判を露わにしている。

しかし、ここで留意しなければならないのは、平沼は単に美濃部の憲法解釈だけを問題としていたわけではない。「蓋し我国体は憲法によりて定められたるものにあらず。皇室君臨の名と共に皇室統治の実あり、万民之を扶翼する

は、建国以来の大義名分にして、未来永遠変更さるべきものにあらず。故に之を憲法によりて定められたりと謂ひ、或は国体が憲法によりて変化したりと謂ふ如きは、建国の精神を解せざるもの、誤謬の尤も甚しきものとす」という平沼の文章には、「建国以来の大義名分」である国体の概念を正確に明記していない明治憲法への不満が込められている。当時、欽定憲法である明治憲法に対する批判は当然タブーであり、憲法改正を明確に述べることは勿論できなかった。

かつて自らをファシストでないことを表明した「日本の革新運動」なる一文で、平沼は「我国ニ於ケル革新運動ハ常ニ国家ノ最高目的ヲ基礎トシテ行ハレタノデアル。天皇ト国民トノ間ノ道德関係、国民相互ノ間ニ於ケル道德関係、天皇ヲ中心トシテ万民之ヲ輔翼スル政治ハ我道德的国家ノ要素ニシテ永遠ニ変更スベカラザルモノデアル。之ニ反スル変態ハ必ず之ヲ改メテ正道ニ復セザルベカラズ。変態ヲ改メテ正道ニ復スルコトガ革新ノ大眼目デアル。大化ノ革新モ明治ノ維新モ皆変態ヲ改メテ正道ニ復シタノデアル」と述べているが、この「変態ヲ改メテ正道ニ復スル」とは、増田知子も指摘しているように、平沼を擁立した政権獲得運動を起こした森恪の「一国一党」構想と同様、既存の立憲君主制すなわち明治憲法体制の正統性を否定したものであったといえる。

抑も西園寺が一木を枢密院議長に推したのは、一木が「最も憲法に明るい」という点、すなわち、ファッショ勢力から明治憲法体制を擁護しようという意図があったのであり、一木を排撃することは、西園寺らの政治的な意図を碎くことにもなるのである。

ところで、枢密院内部では、機関説問題の諮詢をめぐる意見が対立していた。美濃部の天皇機関説に反対する顧問官たちは、「この問題がたとい枢密院諮詢事項中の憲法上の疑義という項目に該当しないとしても、問題の性質上当然枢密院に諮詢さるべきもの」と主張し、諮詢に反対する顧問官たちは「現在憲法に殊更なる解釈を下す必要は全

然起つておらぬのみならず、若し政府が諮詢奏請の手續きをとるならば樞密院に対してまず政府の解釈を示さなければならぬ。しかも意見を述べる前に機関説に対するすべての処置をとらねばならぬのみならず、更に政府がこの解釈を樞府に対して確言する位ならば、最初から樞府に御諮詢を奏請する必要はないことになる」と主張していた。<sup>(19)</sup>こうした状況の中で、平沼は「今後憲法解釈ニ付、御諮詢アル様ノコトハナカルヘキモ迂闊ニ意見ヲ述ヘ置キ憲法問題テモ御諮詢テモアリテハ大ニ困ルコトアルナラン」と述べているように、機関説問題の諮詢には消極的であつた。このことは、平沼の攻撃対象が単に美濃部の憲法解釈にあつたのではないことを示している。

## おわりに

以上、朴烈怪写真事件、井上哲次郎不敬事件、治安維持法改正緊急勅令問題、天皇機関説排撃運動の四つの事件に限って、樞密院、とりわけ平沼と思想問題との関連について見てきたが、いずれも、平沼が黒幕として関与していた可能性が高いことがわかつた。これらは、平沼の思想的立場という点から無視できぬものであり、しかも、自らの政治的地位を高めるという点からも大いに活用できるものであつた。平沼は、すでに、司法省時代に、国体思想に基づいてとつた行動が、結果的に自己の政治的地位の確立をもたらしということを経験しており、思想問題・治安対策を自らの専門として認識するようになっていた。

一九二四年二月より新たな活動舞台となつた樞密院という場においても、平沼は、そうした司法省時代のスタイルを出来るだけ貫こうとしたのである。平沼が樞密院入りした当時は、マルクス主義を始めとする西洋の社会思想が流入し、国体の危機がしきりに囁かれた時期であり、司法省で培つてきた経験・技術を果敢なく発揮できる絶好の機会

が到来していたのである。たとえ、樞密院が、天皇からの諮詢をうけて始めて機能するという受動的な政治機関で、しかも、その諮詢事項には直接に思想問題に係する事項はないにも関わらず、司法省の「平沼閣」や第二次国本社に関わる人脈を大いに利用して（樞密院副議長というステータスも、人脈の拡大に効果があつたと考えられるが）、思想問題に関する事件を画策して、樞密院内に持ち込もうとしたのである。それは、明治憲法体制まで否定する伝統的な国体思想を具現化しようとする思想的な狙いと、最終的には自らの組閣まで視野に入れた政治的思惑とが重なり合うものであつた。

樞密院の内部には、こうした平沼の行動を阻む力はなかつた。議長として、副議長の平沼とともに樞密院を運営した倉富勇三郎は、政治色を持たない法制官僚であり、また、樞密院の最大の有力者である伊東巳代治は、樞密院内における自己の権力保持に汲々としていた。思想問題・治安対策という分野で平沼に対抗できる人物は、樞密院には誰も存在せず、平沼の思惑に振り回されたのである。

結果的に、樞密院は、思想問題をめぐって、平沼の政治的地位の向上に貢献してしまつたといえるだろう。平沼は、天皇機関説排撃運動の終息から五ヶ月後の一九三六年三月、一木喜徳郎の辞任によつて樞密院議長に就任、それに伴い、六月には国本社を解散、表向きは国家主義運動から身を引いたが、一九三九年一月には、近衛文麿の後を受けて、晴れて念願の組閣を果たすことになつたのである。

## 注

(1) 内閣総理大臣に就任するまでの平沼の生涯を描いた伝記に、岩崎栄『平沼騏一郎伝』（偕成社、一九三九年）がある。また、平沼自身の回想録である、平沼騏一郎回顧録編纂委員会編刊『平沼騏一郎回顧録』（一九五五年）は、その生涯を辿る上で貴重な史料である。樞密院時代の平沼を論じたものに、佐々木隆「挙国一致内閣期の樞密院―平沼騏一郎と斎藤内閣―」（『日本歴史』一九



七七年九月号)、滝口剛「満州事変期の平沼騏一郎―枢密院を中心に―」(『阪大法学』一九八九年八月号)、堀田慎一郎「平沼内閣運動と斎藤内閣期の政治」(『史林』一九九四年五月号)があるが、いずれも、平沼の政權獲得を目指した動きを中心に分析したものであり、平沼の思想的立場や思想問題・治安対策への対応に関しては触れていない。また、平沼の国体思想と国本社について論じたものに、田中惣五郎「平沼騏一郎と国本社」(『日本評論』一九三六年八月号)、橋川文三「平沼騏一郎と国本社」(橋川『昭和維新試論』朝日新聞社、一九九三年、所収)、榎本勝己「国本社試論」(日本現代史研究会編『一九二〇年代の日本の政治』大月書店、一九八四年)・Christopher W.A. Sepliman, "Conservatism and its Enemies in Prewar Japan: The Case of Hiranuma Kiichirō and the Kokuhonsha", *Hirotsukashi Journal of Social Studies* 30 (1998). がある。

- (2) 猪木正道「評伝 吉田茂」中巻(読売新聞社、一九八〇年)三四二頁。
- (3) 平沼騏一郎「朋党の弊」(『向上』一九三〇年一月号)六頁。
- (4) 『平沼騏一郎回顧録』一四九頁。
- (5) 橋川、前掲「平沼騏一郎と国本社」一八六―一八八頁。
- (6) 『平沼騏一郎回顧録』一一九頁。
- (7) 同前、一二九―一三二頁。
- (8) 同前、二六九頁。
- (9) 橋川、前掲「平沼騏一郎と国本社」一九〇―一九二頁。
- (10) 榎本、前掲「国本社試論」二三八頁。
- (11) 同前。
- (12) 日露戦後の黄禍論に関しては、橋川文三『黄禍物語』(岩波現代文庫、二〇〇〇年)七四頁、参照。
- (13) 『宇垣一成日記』一九〇七年四月八日条(宇垣一成日記)1、みずす書房、一九六八年)六二頁。
- (14) 橋川、前掲「黄禍物語」九八頁。
- (15) 『宇垣一成日記』一九〇七年四月八日条、六二頁。
- (16) 『平沼騏一郎回顧録』一九三―一九四頁。
- (17) 平沼騏一郎述「建国の精神と融和問題」(中央融和事業協会、一九二七年)二―九頁。

- (18) 同前、八頁。
- (19) 同前、一九―二〇頁。
- (20) 『平沼騏一郎回顧録』一九三―一九四頁。
- (21) 鈴木喜三郎「渡欧日記」一九〇七年一〇月四日条(鈴木喜三郎先生伝記編纂会編刊『鈴木喜三郎』一九四四年)六三頁。
- (22) 事件の概要に関しては、雨宮昭一「日糖事件」(我妻栄編『日本政治裁判史録 明治・後』第一法規出版、一九六九年)参照。
- (23) 『平沼騏一郎回顧録』五四頁。
- (24) 同前、六〇頁。
- (25) 同前、六二―六三頁。
- (26) 司法部の政治的台頭および「平沼閣」の形成に関しては、三谷太一郎『政治制度としての陪審制』(東京大学出版会、二〇〇一年)「第一章 陪審制の政治的文脈」参照。
- (27) 竹内賀久治伝刊行会編刊『竹内賀久治伝』(一九六〇年)六二―六三頁。
- (28) 同前、六七頁。
- (29) 『原敬日記』一九二〇年一月九日条(岩壁義光・広瀬順昭編『影印 原敬日記』第十五巻、北泉社、一九九八年)一八四頁。
- (30) 竹内賀久治宛立花定書翰、一九二〇年一月二四日付。当書翰は、平沼騏一郎宛竹内賀久治書翰、一九二〇年一月二六日付の封筒に同封されている。国立国会図書館憲政資料室所蔵「平沼騏一郎関係文書」書翰の部一一二―。
- (31) 榎本、前掲論文、二四二―二四三頁。
- (32) 『竹内賀久治』七三―七四頁。
- (33) 同前、七〇―七一頁。
- (34) 榎本、前掲論文、二四六頁。
- (35) 『竹内賀久治』七五頁。
- (36) 同前、七五―七六頁。
- (37) 同前、七六頁。
- (38) 市野川容孝「黄禍論と優生学―第一次大戦後のバイオポリティクス」(『岩波講座 近代日本の文化史5』岩波書店、二〇〇二

- 年) 一四一〜一四二頁。
- (39) 伊藤隆『昭和初期政治史研究』(東京大学出版会、一九六九年) 三五九頁。
- (40) 『朴烈文子怪写真の真相』(著者・発行者・出版年不明) 五〜一〇頁。
- (41) 「時報」政府糾弾を宣明した政友会議員総会」(『政友』一九二六年一〇月号) 四四頁。
- (42) 『松本剛吉日記』一九二六年八月三〇日条(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) 五〇九頁。
- (43) 清瀬一郎「減刑不可ならず」(『改造』一九二六年十一月号) 三二〜三三頁。
- (44) 黒龍俱樂部編『国士内田良平伝』(原書房、一九六七年) 六三二頁。
- (45) 『倉富勇三郎日記』(国立国会図書館憲政資料室所蔵) 一九二六年九月二日条。
- (46) 『福岡日々新聞』一九二六年九月三日付。
- (47) 『倉富勇三郎日記』一九二六年九月二日条。
- (48) 同前。
- (49) 『倉富勇三郎日記』一九二六年一〇月一日条。
- (50) 同前。
- (51) 美濃部達吉『現代憲政評論』(岩波書店、一九三〇年) 二〇一頁。
- (52) 『福岡日々新聞』一九二六年八月二七日付。
- (53) 『松本剛吉日記』一九二六年九月一日条、五一七頁。
- (54) 伊藤、前掲書、三六九頁。
- (55) 『松本剛吉日記』一九二六年九月一日条、五二六〜五二七頁。
- (56) 江木翼君伝記編纂会編刊『江木翼伝』(一九三九年) 二四九頁。
- (57) 同前、二四七頁。
- (58) 松尾尊允「政友会と民政党」(『岩波講座 日本歴史』一九、岩波書店、一九七六年) 八七頁。
- (59) 伊藤、前掲書、四一七頁。

- (60) 事件の概要に関しては、渡辺治「天皇制国家秩序の歴史研究序説」(『社会科学研究』一九七九年三月号)、森川輝紀「大正期国民教育論に関する一考察―井上哲次郎の国体論を中心に」(『日本歴史』一九八六年二月号) 参照。
- (61) 『倉富勇三郎日記』一九二六年九月二七日条。
- (62) 『松本剛吉日記』一九二六年九月二九日条、五三二頁。
- (63) 同前、一九二六年一〇月三日条、五三三頁。
- (64) 『倉富勇三郎日記』一九二六年一〇月一日条。
- (65) 北哈吉「小川平吉翁の回顧」(『日本及日本人』一九五一年三月号) 六〇〜六一頁。
- (66) 大東文化協会については、伊藤前掲書、三九一〜三九六頁、参照。
- (67) 井上哲次郎「大東文化学院改革の真相」(『東亜の光』一九二六年六月) 一〜九頁。
- (68) 前大東文化学院教授同人「井上哲次郎氏に与ふる公開状」(『日本及日本人』一九二六年六月一日号) 二二〜二三頁。
- (69) 元大東文化学院教授有志「大東文化学院の紛擾に就いて」(『大東文化学院紛擾の顛末』発行所・発行年不明) 七頁。「平沼騏一郎関係文書」書類の部一七〇九。
- (70) この不敬事件を大東文化学院の派閥抗争との関係において論じた研究に、高橋陽一「井上哲次郎不敬事件再考」(寺崎昌男・編集委員会編『近代日本における知の配分と国民統合』第一法規出版、一九九三年) があるが、事件と平沼の関係については触れていない。
- (71) 比佐祐次郎「井上博士と三種の神器問題」(『丁酉倫理会講演集』一九二七年四月号) 八〇〜八二頁。
- (72) 北、前掲論文、六一〜六二頁。
- (73) 森川、前掲論文、六九〜七二頁。
- (74) 国本社ならびに平沼の水平運動への関わりについては、藤野豊「国本社における水平運動観―平沼騏一郎、中央融和事業協会会長就任の背景―」(『部落問題研究』八四、一九八五年八月) 参照。
- (75) 井上哲次郎「我が国体と国民道德」(廣文社、一九二五年) 二七一頁。
- (76) 『平沼騏一郎回顧録』七九頁。
- (77) 『倉富勇三郎日記』一九二五年一月二二日条。

- (78) 同前、一九二五年二月二日条。
- (79) 「衆議院議員選挙法改正法律案帝國議會へ提出ノ件會議筆記」一九二五年二月二〇日（『枢密院會議事録』三六、東京大学出版会、一九八七年）二〇頁。
- (80) 松尾尊兌氏は、この構想が加藤友三郎内閣末期の臨時法制審議會での副總裁時代にすでに成立していたと推測している。松尾尊兌『普通選挙制度成立史の研究』（岩波書店、一九八九年）二六九頁。
- (81) 奥平康弘『治安維持法小史』（筑摩書房、一九七七年）一〇〇頁。
- (82) 吉見義明「田中（義）内閣下の治安維持法改正問題」（『歴史学研究』一九七七年二月号）。
- (83) 『倉富勇三郎日記』一九二八年四月一日条。
- (84) 吉見、前掲論文、二頁。
- (85) 『倉富勇三郎日記』一九二八年五月七日条。
- (86) 同前。
- (87) 伊藤、前掲書、三六四頁。
- (88) 『倉富勇三郎日記』一九二八年五月三二日条。または、小川平吉「緊急勅令発布顛末并關係記事」（小川平吉文書研究会編『小川平吉関係文書』I、みすず書房、一九七三年）六二二頁。
- (89) 『倉富勇三郎日記』一九二八年五月一日条。
- (90) 小川、前掲「緊急勅令発布顛末并關係記事」六二二頁。
- (91) 北、前掲論文、五八頁。
- (92) 同前。
- (93) 吉見、前掲論文、八頁。
- (94) 江木の経歴に関しては、江木千之翁経歴談刊行会編刊『江木千之翁経歴談』上下巻、一九三三年、参照。
- (95) 『倉富勇三郎日記』一九二八年五月二二日条。
- (96) 同前、一九二八年五月九日条。
- (97) 伊藤、前掲書、三六五頁。

- (98) 『倉富勇三郎日記』一九二八年五月七日条。
- (99) 同前、一九二八年五月九日条。
- (100) 同前、一九二七年四月一日条。
- (101) 同前、一九二八年五月二二日条。
- (102) 同前、一九二八年五月一日条。
- (103) 美濃部達吉『現代憲政評論』（岩波書店、一九三〇年）二八五頁。
- (104) 『倉富勇三郎日記』一九二五年五月一日条。
- (105) 伊藤正徳『加藤高明』下巻（加藤伯伝記編纂委員会、一九二九年）六五七頁。
- (106) 『倉富勇三郎日記』一九二八年五月九日条。
- (107) 『平沼騏一郎回顧録』九三〇九四頁。
- (108) 『倉富勇三郎日記』一九二八年五月二九日条。
- (109) 拙著『戦闘的自由主義者 河合榮治郎』（社会思想社、二〇〇一年）一五一頁。
- (110) 『河合榮治郎全集』第二巻（社会思想社、一九六八年）一三頁。
- (111) 玉沢光三郎『所謂「天皇機関説」を契機とする国体明徴運動』（司法省刑事局、一九四〇年）七六頁。
- (112) 例えば、三谷太一郎「天皇機関説事件の政治史的意味」（石井紫郎・樋口範雄『外から見た日本』東京大学出版会、一九九五年）、尾藤正英「日本史上における近代天皇制」（尾藤『江戸時代とはなにか』岩波書店、一九九二年、所収）など。
- (113) 原田熊雄述『西園寺公と政局』第四巻（岩波書店、一九五二年）二〇四頁。
- (114) 同前、二〇七頁。
- (115) 同前、二一八頁。
- (116) 同前、三四〇頁。
- (117) 小原直回顧録編纂会編刊『小原直回顧録』（一九六六年）二七〇～二七二頁。
- (118) 蓑田胸喜「一木板相の『国法学』を美濃部『機関』説の淵源として剖析弾劾す」（『原理日本』一九三五年四月号）九頁。
- (119) 後年、竹内賀久治は、実川時治郎、岩田愛之助の二人から、国民総動員委員会（一九三九年三月設置）の常任理事に、「平沼系

ノ人物ヲ入ルノ要アリ」として、菊池武夫、井田磐楠、小笠原長生の中から人選することを提案されている（平沼騏一郎宛竹内賀久治書翰、一九三九年三月五日付。「平沼騏一郎関係文書」書翰の部五三）。

(120) 三谷、前掲「天皇機関説事件の政治史的意味」四五三頁。

(121) 『真崎甚三郎日記』一九三五年七月二日条（『真崎甚三郎日記 昭和十年三月～昭和十一年三月』山川出版社、一九八一年）一四三頁。

(122) 前掲『竹内賀久治伝』八五頁。

(123) 『平沼騏一郎回顧録』三四頁。

(124) 平沼騏一郎「国体の本義」（『東洋文化』一九三五年六月号）一八頁。

(125) 同前。

(126) 平沼騏一郎「日本の革新運動」（『国本』一九三二年五月号）三頁。

(127) 増田知子『天皇制と国家』（青木書店、一九九九年）二二二頁。

(128) 原田熊雄述『西園寺公と政局』第三卷（岩波書店、一九五一年）二九四頁。

(129) 『東京日々新聞』一九三五年五月二七日付。

(130) 『倉富勇三郎日記』一九三五年一月二三日条。

## 枢密院と植民地問題

——朝鮮・台湾支配体制との関係から——

### はじめに

本稿の課題は、枢密院と植民地支配体制との関係を、朝鮮・台湾を中心として検討することである。植民地期の朝鮮・台湾においては、朝鮮・台湾総督がそれぞれ行政・司法・立法権を掌握する総督政治が展開され、植民地本国たる「内地」とは異なる政治空間を形成していたが、こうした統治体制のあり方と枢密院はいかなる関係にあったのだろうか。政党政治期には「憲法の番人」・「内閣の鬼門」と称され、研究史上においては主として内閣との対抗関係の中で論じられてきた枢密院が、実質的には帝国憲法が施行されず内閣制度とは異質の統治体制下にある植民地に、いかに関与したのかを検討することは、枢密院研究において意味あることと考えられる。また、近年の植民地政策史研究においては、例えば植民地統治当局と本国（内地）の諸政治勢力との対抗・妥協というように、必ずしも一枚岩ではない支配層内部の構造が明らかにされつつあるが、本稿は、この複雑な植民地支配政策の形成過程のなかに枢密院を位置付け、植民地政策史における枢密院の果たした役割を考察することも目指す。

岡 本 真 希 子

さて、従来の研究においても、植民地政策の形成過程において、枢密院がしばしば重要な役割を果たしたことは指摘されてきた。例えば、三谷太一郎は、明治期の枢密院は、日清・日露両戦争の結果としての「日本の植民地統治の枠組の決定に関与」し、台湾・朝鮮両総督府官制・関東都督府官制等の制定・改正に当り「枢密院会議では少なからぬ実質的議論が行われ」、そこからは外交問題への関与とあわせて「明治国家の対外政策決定過程の最終局面にふれるとともに、そこに浮かび上ってくる権力中枢の対外意識の特質」が明らかとなると指摘<sup>(1)</sup>し、また、大正期、特に一九一九年以降には「明治期に確立された植民地官制に対して少なからぬ改正が企てられ」「その多くが枢密院に付議され、枢密院はそれらに対する態度決定を求められた」ことを明らかにしている<sup>(2)</sup>。また、教育史研究者である久保義三は、植民地教育政策が文部省の管轄外にあり、本国と植民地の教育政策を「比較考量して、総括的に判断しうる立場にあったのは枢密院だけ」であり、枢密院は「被支配層にたいする教育政策形成という次元でいえば、本国および植民地にたいして等しく天皇制国家の統治者として判断し、要求」したとする<sup>(3)</sup>。

しかしながら、これらの研究は、植民地政策との関係を直接的に課題したものではないため、植民地政策の形成・展開に関して枢密院の存在がいかなる意味をもったのかという点は必ずしも明らかではない。また、そもそもなぜ枢密院が植民地政策の形成に関与してゆくのか、その制度や経緯・背景も不明瞭である。そして、主に内閣との対抗関係のなかで位置付けられる枢密院にとって、植民地政策に関与することがいかなる意味があつたのか、などについても検討の余地がある。

そこで、本稿では、植民地政策との関係を重視して時期区分を行いながら、以下の諸点を検討したい。第一に、植民地統治方針が武断政治期とよばれる時期について、すなわち、日本の台湾領有（一八九五年）から一九一〇年代について検討する。その際、特に、植民地問題に関する枢密院の職権（諮詢事項）が次第に拡大されてゆく過程をあとづ

ける。第二に、植民地統治方針の転換期、すなわち原敬首相就任後の一九一九年に「内地延長主義」路線が打ち出されて以降、主として一九二〇年代前半を中心として検討する。第三に、一九二〇年代後半について、本国政治が二大政党期に入り政党内閣が植民地統治政策に介入しようとした時期において、政党内閣と枢密院が植民地問題にいかに対処しようとしたのかを検討する。

## 一 植民地問題に関する枢密院の職権拡大

### 1 枢密院の職権の初発形態

枢密院は、朝鮮・台湾の教育令や総督府官制など、植民地統治の枠組みを規定する諸問題の審議を行い政策決定過程に関与したが、枢密院の職権において、こうした植民地問題への関与が当初から自明だったわけではない。以下では、枢密院の諮詢事項を規定した枢密院官制と、その一部をさらに規定した「御沙汰書」、および「御沙汰書中解釈」において、植民地問題がいかに規定されていたのかを見ることで、枢密院の職権と植民地問題の関わりの初発形態を確認したい。

#### （1）枢密院官制と御沙汰書

枢密院官制は、一八九〇（明治二三）年一〇月に改正が行なわれ（勅令第二一六号）、この改正が基本となり、以後一九三八（昭和一三）年まで改変はなかった。枢密院は、その官制に「諮詢ヲ待テ会議ヲ開キ」とあるように、諮詢を



受けてはじめて会議開催が可能となるため、諮詢事項の範囲如何は、樞密院の職権を規定することでもあった。一八九〇年の改正官制第六条には、以下のように諮詢事項が規定されていた。

第六条 樞密院ハ左ノ事項ニ付諮詢ヲ待テ會議ヲ開キ意見ヲ上奏ス

- 一 皇室典範ニ於テ其権限ニ属セシメタル事項
- 二 憲法ノ条項又ハ憲法ニ附属スル法律勅令ニ関スル草案及疑義
- 三 憲法第十四条戒嚴ノ宣告同第八条及第七十条ノ勅令及其他罰則ノ規定アル勅令
- 四 列国交渉ノ条約及約束
- 五 樞密院ノ官制及事務規程ノ改正ニ関スル事項
- 六 前諸項ニ掲クルモノ、外臨時ニ諮詢セラレタル事項<sup>(4)</sup>

このうち植民地問題に関しては、主として第六条第六の「臨時ニ諮詢セラレタル事項」に該当するか否かが問題となつてゆく。この曖昧な規定については、一〇年後の一九〇〇（明治三三）年四月九日、明治天皇から山県有朋首相に「御沙汰書」が下付されることで、諮詢事項の範囲が明確にされた。御沙汰書に列記された諮詢事項は以下のようなものであった。

樞密院官制第六条第六ニ依リ諮詢スヘキ事項中別記ノ勅令ハ最モ重要ナルモノニ付自今同院ノ審議ニ付セシム  
明治三十三年四月九日

- 一、教育制度ノ基礎ニ関スル勅令
- 一、内閣官制ニ関スル勅令
- 一、各省官制通則ニ関スル勅令
- 一、一、台湾總督府官制ニ関スル勅令
- 一、高等官官等ニ関スル勅令
- 一、官吏服務紀律ニ関スル勅令
- 一、文官懲戒ニ関スル勅令
- 一、文官試験ニ関スル勅令
- 一、文官任用ニ関スル勅令
- 一、文官分限ニ関スル勅令<sup>(5)</sup>

この御沙汰書において植民地関係として明言されているのは、「台湾總督府官制ニ関スル勅令」のみであった。

この「台湾總督府官制ニ関スル勅令」という条項が御沙汰書に盛り込まれた背景・経緯は不明である。しかし、御沙汰書下付以前には台湾總督府官制が樞密院に諮詢されたことはなかった。一八九七（明治三〇）年一〇月に台湾總督府官制が制定された際には、明治天皇と松方正義首相や陸軍関係者（参謀総長彰仁親王・参謀本部次長川上操六・陸軍大臣高島鞆之助）とは、個別に謁見や奏上を行い、あるいは徳大寺実則侍從長を通じた聖旨の伝達などにより、台湾總督府官制の制定に至っていた。この経緯の詳細は先行研究に譲るが、制定過程では台湾總督の任用資格について、明治天皇と軍との間に軋轢があった。明治天皇は、松方首相に対し武官の人材払底をあげながら、官制制定に際して文官總督制の実現を指示したものの、閣議では陸海軍大臣が反対して紛糾した。結局、調整はつかず、一〇月の閣議では閣内不一致となり松方首相が苦境に陥つたため、最終的には明治天皇が妥協し、文官任用資格規定は立ち消えになった。以上の経緯からは、植民地統治体制の形成という新たな政治課題に際して、内閣は軍部の反対によって天皇の意思に応えることができず、また個々の陸軍関係者に対する天皇の謁見なども効を奏しなかったことがわかる。このことは、この三年後の御沙汰書に、台湾總督府官制が諮詢事項として明記されたことと無関係ではないのではないだろうか。なお、これ以後、樞密院における植民地官制改正の審議においては、武官總督制への異論が差し挟まれたことがたびたびあった。<sup>(7)</sup>

御沙汰書が下付されると、台湾總督府官制は瑣末な改変まで頻繁に諮詢されたため、樞密院の側から苦情が出るほどであった。一九一二年六月五日の樞密院本会議では、河村金五郎樞密院書記官長は内閣に対し、「一八九七年台湾總督府官制施行から」今日ニ至ルマテ十五年間ニ全部又ハ一部ノ改正ヲ之ニ加ヘタルコト十六回ニ達シ実ニ平均一年一回以上ナリ」「少シク頻繁ニ過ク」として、「内閣ノ委員ニ対シ注意ヲ為シ委員ニ於テモ其旨ヲ了セリ」と述べている。<sup>(8)</sup>

他方、台湾總督府にとっては、官制改正に際して樞密院の審査に日時を要し、当初予定していた政策実施日が遅延す

るという事態も起こっていた。<sup>(9)</sup>

一方、枢密院の役割としてしばしば指摘される朝鮮・台湾教育令の審議の根拠についてだが、御沙汰書にいう「教育制度ノ基礎ニ関スル勅令」に、植民地の教育令が含まれるのか否かは実は明確ではなかった。御沙汰書下付後まもなく山県内閣が裁可を受けた「御沙汰書中解釈」においても、「教育ノ基礎ニ関スル勅令」としては小学校令・中学校令・高等女学校令・師範教育令・高等学校令・大学令・実業学校令の七つが列挙されてはいたものの、植民地教育に関する文言はなかった。<sup>(10)</sup> 御沙汰書制定時は、台湾では教育令は未制定のまま教育制度が形成されていた時期であり、また、朝鮮は未だ植民地化されておらず、植民地教育制度と枢密院の職権との関係は曖昧な状態にあったのである。

また、植民地に在勤する職員の特別任用令などは、御沙汰書にいう「文官任用ニ関スル勅令」として諮詢事項に該当するものとされ、枢密院の諮詢に付された。そしてこの規定は次節以下で見えるように、枢密院が植民地関係事項に膾炙する突破口とされてゆくののである。

## (2) 植民地官制諮詢の根拠

ところで、御沙汰書下付時には植民地は台湾のみであったため、御沙汰書には台湾以外の植民地官制について記載はない。しかし、それにもかかわらず朝鮮総督府・関東庁・樺太庁などの官制は枢密院に諮詢された。

こうした朝鮮総督府・関東庁・樺太庁・南洋庁の官制の諮詢につき、最後の枢密院書記官長であった諸橋裏は、「御沙汰書の類推解釈」により諮詢範囲が拡張されたものという。<sup>(11)</sup> しかし内閣は、表向きは植民地官制を諮詢奏請する根拠を、御沙汰書に該当する事項（すなわち「第六条第六」に該当する事項）とはしていなかった。例えば、一九一三（大正二）年に第一次山本内閣が行政整理のため拓殖局を廃止する際、内閣は、朝鮮・台湾両総督府および関東都督府・樺太

庁の各官制改正の枢密院への諮詢を奏請したが、そのとき内閣は、「本件ハ何レモ罰則ノ規定アル勅令ナルヲ以テ枢密院ニ御諮詢相成可然ト認ム」とし、これら植民地官制を枢密院へ諮詢する根拠を、枢密院官制第六條第三の「罰則ノ規定アル勅令」に求めていた。<sup>(12)</sup> 御沙汰書を諮詢奏請の根拠とするならば、枢府諮詢の根拠は「第六條第六」に求められるべきであるが、ここでは「罰則ノ規定アル勅令」（第六條第三）とされているのである。<sup>(13)</sup>

植民地関係官制と御沙汰書の解釈との問題が枢密院の議場で論じられたのは、一九一九年八月八日の「朝鮮総督府官制改正ノ件」ほか七件の審議のときであった。審査報告を行なった伊東巳代治審査委員長は、

明治三十三年御沙汰書二列記シタル御諮詢事項中ニ特ニ台湾總督府官制ヲ掲出セラレタル当時新附ノ地域ハ僅ニ台湾アルノミ、今其ノ文字ヲ推広シテ台湾及之ニ準スヘキ特殊ノ地域ニ於ケル中央官府ノ官制ハ必ス御諮詢アラセラルルノ懿旨ト解スヘキコト当然ノ事理ニシテ固ヨリ其ノ官制力罰則ニ關係アルト否トヲ問フコトナキナリとの見解を示した。これに対して、原敬首相は、

明治三十三年ノ御沙汰書當時ニハ殖民地ハ台湾ノミニシテ其ノ他ハ其ノ後ノ事ニ属スルモ御趣旨ハ同一ニシテ他ノ地方ニ在リテモ中央官府ノ官制ハ台湾ト同様ニ御諮詢アルヘキモノナリ、是レ実ニ当然ノ解釈ニシテ強テ之ヲ狭義ニ解シ台湾以外ハ御諮詢ノ範圍外ナリト為スカ如キハ明カニ不当ナリ

と述べ、「内閣ニ於テハ何等所見ヲ異ニスル所ナシ」と応答した。<sup>(14)</sup> しかし、この諮詢の際に原敬内閣は、この官制改正の諮詢奏請の根拠をやはり「罰則ノ規定アル勅令ナルヲ以テ」と閣議決定しており、ここでみたように原首相が枢密院本会議で「御沙汰書」云々と答弁したこととは一致しない。また、その後の各内閣における閣議議決案を見ても、枢密院諮詢の根拠は一樣に「罰則ノ規定アルヲ以テ」という文言が踏襲されている。こうして見ると、植民地官制は、内閣と枢密院との間では御沙汰書に根拠をおいて諮詢事項とすることが互いに確認されていたが、閣議決定書類など

においては御沙汰書を根拠とするのではなく、「罰則ノ規定アル勅令」が根拠として用いられていたことがわかる。<sup>(16)</sup> いずれにせよ、この一九一九年の本会議における原敬の答弁は、樞密院の側からすれば、樞密院側が御沙汰書の「類推解釈」の確認を要望したのに対して、内閣が樞密院本会議上で合意を明言した点で重要な発言といえよう。こうして樞密院は、植民地統治機構の改変に関して関与する権能を明確にしたのであった。

なお、台湾総督府に関しては、御沙汰書にいう本府の官制（台湾総督府官制）だけでなく、地方官官制も諮詢にかけられた。その理由は、台湾総督府の地方官官制には罰則規定があり、樞密院官制第六条第三の「罰則ノ規定アル勅令」に該当するためで、その結果、些細な改変でも樞密院に諮詢された。<sup>(17)</sup> この点は、朝鮮とは異なっており、朝鮮総督府の地方官官制には罰則規定がないため、諮詢にはかけられなかった。

## 2 朝鮮教育令の諮詢不奏請をめぐる確執

最初に制定された植民地教育令である朝鮮教育令（一九一一年制定）は、樞密院には諮詢されず、閣議のみで決定された。そのため、従来の研究においては、樞密院が植民地教育令制定に関与したのは一九一九年の台湾教育令、すなわち初めて諮詢された植民地教育令の審議を嚆矢としている。<sup>(18)</sup> しかし、第一次朝鮮教育令が諮詢不奏請とされたことこそが、樞密院の植民地教育政策関与の契機を作つてゆくこととなる。以下では、第一次朝鮮教育令の諮詢不奏請の経過と、樞密院が植民地教育政策に関与できるよう要求した「京城専修学校長等特別任用ニ関スル件」の樞密院本会議について検討する。

### (1) 諮詢不奏請の経緯

周知のように朝鮮教育令は、一九一一年八月二三日に公布された（勅令第三二九号）。公布に先立ち法制局が八月九日に作成した閣議請議案では、朝鮮教育令は「追テ本件ハ樞密院ヘ御諮詢相成可然ト認ム」と明記しており、法制局は朝鮮教育令が樞密院の諮詢事項と認識していたことがわかる。しかし、この文言はわざわざ削除され、諮詢が回避されたうえで、桂太郎首相が勅裁を仰ぐ形で決定された。桂内閣が法制局の方針を変更した理由とは、以下のようなものであった。

御沙汰書ニ所謂教育制度ノ基礎ニ関スル勅令トハ内地ノ教育ニ付之ヲ謂フモノニシテ新領土ノ如キハ其ノ予想セラレサル所ナルヘキヲ以テ本件ハ樞密院ヘ御諮詢ヲ要セサルモノト認ム又仮ニ御沙汰書ニ付疑義アルモノトスルモ本件ハ特ニ差迫リ発布ヲ要スル事情アルヲ以テ追テ右疑義ヲ決定スルコトトシ本件ハ特ニ御諮詢ヲ経スシテ発布ノコトニ特別ノ御詮議ヲ仰カレ然ルヘキヤ尤モ以上ノ如ク決定相成候上ハ総理大臣ノ命ニ依リ法制局上申書中樞密院云々ノ文字ヲ削除シ口頭ヲ以テ総理大臣ヨリ右勅裁ヲ仰カルルヲ穩当ナリト信ス<sup>(19)</sup>

ここでは、「内地」と植民地の教育制度を分け、植民地の教育制度は樞密院の諮詢を要さないとする桂内閣の姿勢が打ち出されていた。この文書は桂太郎首相以下各大臣が承認したが、当時の朝鮮総督寺内正毅は、桂内閣の陸軍大臣を兼任しており閣僚としてこの決定を承認していた。寺内が原敬に語ったところでは「朝鮮の事は内地と異り同院〔樞密院〕の議に附するに及ばずと唱へたる結果」諮詢に至らなかったという。<sup>(20)</sup> 樞密院を介さずに教育令を決定する方針は、桂内閣と朝鮮総督府の合意の上であった。

### (2) 樞密院の非難

しかし、この約一ヵ月後、樞密院本会議における「京城専修学校長等特別任用ニ関スル件」の審議の際に、諮詢事

項と朝鮮教育令の関係が問題となった。京城専修学校長や台湾の国語学校校長等は任用資格が特別任用令で定められる職であり、御沙汰書にいう「文官任用ニ関スル勅令」に該当するため枢密院の審議にかけられたが、枢密院はこれを機会として、植民地教育令問題を議論の俎上にのせたのである。内閣側は、桂太郎内閣から西園寺公望内閣へと交代していた。

一九一一年九月二〇日の本会議では冒頭から顧問官たちより教育勅語の朝鮮人への適用の可否や教科書の用語などについて、次で朝鮮教育令発布の手続について質問が噴出した。枢密院側の河村金五郎書記官長は、朝鮮教育令の諮詢不奏請について「当時ノ内閣書記官長ト意見ヲ交換シタリ蓋シ彼ノ勅令〔朝鮮教育令〕ハ明治三十三年本院ニ賜リタル御沙汰書ニ依リ当然本院ニ御諮詢相成ルヘキ事項ト信シタリ」として、朝鮮教育令は諮詢事項であるとの認識を示しつつも、緊急性があつたため諮詢を奏請しなかつたと述べた。これに対して金子堅太郎顧問官は、

朝鮮ハ今ヤ正ニ日本ナリ其ノ教育令ハ日本ノ教育ノ基礎ニ関スルモノナリ之ヲシモ本院ノ議ヲ経ルヲ要セストセハ台湾亦然リ樺太亦然リ此ノ如キハ植民政政策ニ付テ重大ナルモノニシテ本院ノ権限問題ナリ此ノ問題ハ先決セラレムコトヲ希望ス

と反論、植民地の教育を「日本ノ教育」と位置付け、植民地教育令を枢密院の諮詢事項として確認することを「権限問題」として主張し、会議の中止を要請した。このほか末松謙澄・加藤弘之・九鬼隆一顧問官などからも、朝鮮の教育の基本方針を糺す意見や、朝鮮教育令不奏請の経緯説明を要望する意見が続出し、決議は延期された。<sup>(21)</sup>

一〇月四日に再開された本会議の冒頭、二上兵治書記官より枢密院と内閣との交渉顛末について報告があり

将来該教育令〔朝鮮教育令〕ヲ改正スル場合及此種ノ勅令ヲ制定スル場合ニハ明治三十三年本院ニ賜ハリタル御沙汰書ニ依リ御諮詢ヲ奏請スルコトトセム

ことを内閣が確認したと報告された。続いて西園寺首相自身も「我内閣ニ於テハ朝鮮教育令ニ関シテハ将来本院ニ御諮詢アル様奏請スルノ方針ナリ」と言明して、御沙汰書のいう諮詢事項であることが確認された。<sup>(22)</sup>これ以後、この言明は、植民地教育令が枢密院に諮詢される根拠となっていくのである。

以上のように、朝鮮教育令は桂内閣・寺内朝鮮総督により意図的に諮詢不奏請とされたが、ここでは、朝鮮の教育制度を「内地」と切り分け独自に策定しようとする方針があつた。しかし、枢密院のなかには、植民地教育の根本方針を示す植民地教育令の諮詢のないことに危惧を示し、植民地の教育を「日本ノ教育」の一環とみなし、また、植民地教育令を枢密院の権限として強硬に主張する顧問官たちが存在した。彼等は、「国語」や歴史や教育勅語など従来「内地」の教育内容・制度と植民地教育との関係を懸念し、植民地教育令を諮詢事項として確認するように内閣に迫り、西園寺内閣はこれを了承した。ここからは、韓国併合直後における植民地教育制度の位置付けをめぐる相違が明らかになるとともに、植民地統治政策の一端を担うものとして主張する枢密院の姿が看取されえるのである。

### 3 台湾教育令制定問題と植民地教育令の諮詢事項化

植民地教育令の諮詢については、台湾に関しても同様に問題化した。台湾教育令の公布は一九一九年（勅令第一号）だが、制定必要論は既に一九一四年に浮上していた。台湾人の教育要求運動に押されて、台湾総督府は一四年初めに政府に「公立台中中学校官制」案を提出したが、このことが台湾教育令制定問題の発端となったのであり、その制定過程において枢密院の存在も浮上してくることとなった。

#### (1) 台湾教育令必要論の浮上と枢密院

一九一四年初め、台湾総督府は政府に「公立台中中学校官制」案を提出した。しかし内閣法制局は、同案制定の条件として朝鮮同様に台湾でも教育令を制定することを要求し、対する台湾総督府側は朝鮮と台湾では事情が異なることを強調し、内閣と対立した。最終的には法制局の意見が通り、同年一〇月の閣議決定（大隈重信内閣）で、台湾教育令を制定することを条件として中学校官制制定を承認することで決着をみた。この「公立台中中学校官制」制定の一連の経過について駒込武は、「中学校官制案をめぐる台湾総督府と本国政府との折衝は、帝国全体を視野に入れた教育方針の策定が、本国ではじめて本格的に論議される場となった」と指摘しているが、これに加えて、前節で見たように朝鮮教育令諮詢不奏請問題の過程では、枢密院は既に植民地教育令の審議を自己の権限とし「日本ノ教育」としてみなす志向を顕在化させており、植民地教育制度が本国政治において審議される土壤が次第に生成されつつあったことがわかる。

この「公立台中中学校官制」制定過程の当初、台湾総督府側は、台湾の教育関係事項が枢密院の諮詢事項とは考えていなかった。しかし、政府との交渉のために一九一四年五月以来上京していた台湾総督府学務部長の隈本繁吉は、政府側から枢密院諮詢問題を初めて示唆された。台湾総督府と内閣法制局との交渉が一進一退するさなか、同年八月十九日、隈本部長は下岡忠治内務次官から、「更ニ新問題ヲ惹起セリ」として、「枢密院ヘノ諮詢」問題について内話を受けたのである。下岡内務次官は、江木翼内閣書記官長の談として「（江木）書記官長ニ於テ教育ノ根本ニ関スル事項ハ普通ノ勅令ト異ニシテ枢密院ヘノ諮詢ヲ要スヘク、既ニ年度半トナレルニヨリ民政長官ト上京ノ上協議スルコトトシタシトノ申出アリ」と述べ、下岡内務次官自身も「枢密院関係ハ予想セサリシモ道理アルヤニ思ハレ、強テ争ヒ難ク、サリトテ大臣ニ訴フルコトモ躊躇ス云々」として、枢密院諮詢の必要性が浮上してきたことを告げた。

これに対して隈本学務部長は、朝鮮教育令の諮詢不奏請問題を契機として

自今新領土ノ教育ニ関スル重要ノ勅令事項ハ、枢密院ニ特ニ諮詢スルヤウ御沙汰アリタル由ナリ、台湾公立中学校官制問題ニ託シテ、台湾人教育方針ノ制定ヲ強要シ居レル法制局カ、遂ニ枢密院ヘノ諮詢ヲ唱ヘテ江木書記官長モ遂ニ之ニ同意スルノ止ムナキニ至リシト想察シタリ

という。台湾教育令制定を要求する内閣法制局が政治的手段として枢密院諮詢を持ち出し、江木内閣書記官長に揺さぶりをかけたこと、隈本は推測したのである。<sup>25</sup>

しかし、江木書記官長と下岡内務次官が枢密院諮詢問題を持出したのは、法制局の政治的策略とばかりはいえないようである。なぜなら、江木書記官長は、かつて枢密院が朝鮮教育令諮詢不奏請を追及したときに拓殖局部長の職にあり、枢密院本会議で不奏請問題糾弾の場に立ち会った本人であった。また、下岡内務次官も、隈本との内話の僅か三ヶ月前に枢密院本会議において、金子堅太郎顧問官から朝鮮教育令の諮詢不奏請問題を蒸し返され、朝鮮教育令は御沙汰書の解釈書中に「列挙中ニアラスト雖精神ハ御諮詢アルヘキモノト思ハル」と下岡自身が答弁していた。このときの審議議題は朝鮮総督府女子高等普通学校長の任用資格であったが、金子顧問官はこの機を捉えて、朝鮮教育令は枢密院に諮詢がないのにその一方で任用資格のような「僅カナル部分ノ改正ハ此ノ如ク御諮詢ニ成ルハ判断ニ苦ム所ナリ」「大体ノ創設ニ関シ御諮詢ナク女学校ノ校長ノ任用規定ノ改正ヲ御諮詢アルハ本末ヲ転倒シタルモノト思ハル」と政府を批判した。この金子の発言からは、植民地教育の根本方針を枢密院に不諮詢のままで済ますことは、最早たちゆかなくなってきた状況が看取される。<sup>26</sup>

さて、上記の政府側の対応に対して、隈本部長は以下の見解を内務省地方局長に伝えた。

台湾ハ朝鮮ノ教育令ト趣ヲ異ニシ、従来教育関係ノ法令ハ総テ總督限リニテ發布シタルモノニテ、関係ノ官制ニ就テモ従来未タ嘗テ枢密院ノ諮詢ニ附セラレシコトアラス、但「公学校令」ナル律令アルモ、右ハ教育ノ実質及



方針ニ関係ナキ事項ナルニ由リ、是レ亦樞密院ニ諮詢ナカリシコトヲ概述シ、問題ノ中学校官制ハ形式上無論樞密院ニ関係ナシ、唯其内容中ニ、教育ノ方針又ハ性質ヲ示スモノナランニハ、一種ノ学校令ノ觀アリテ樞密院諮詢説ヲモ生スヘケン、ヨシ、カクナルトモ、ソハ内閣對樞密院ノ關係ニ属シ内務省トシテハ本件ノ進捗方ニ引續配意方ヲ乞フ外ナシ。<sup>(27)</sup>

すなわち、台湾總督府側としては、從來から台湾の教育關係は「總督限り」で策定してきており、万一諮詢問題が生じるとしてもそれは「内閣對樞密院」の問題であつて、台湾總督府は関与するところではないと論駁したのである。結局、台湾島内の情勢から中学校設立を引き延ばせない状況にあつたため、台湾總督府は政府に対して台湾教育令の制定を約束し、かつ中学校官制の内容において一定の妥協（修業年限や学校名等）をした。そのため大隈内閣は十二月五日に閣議決定をし、翌年二月に「公立台中中学校官制」は公布された。すなわち台湾教育令の制定は条件とされながらも先送りにされ、また、「公立台中中学校官制」は樞密院に諮詢されずに公布に至つたのである。

## (2) 植民地教育令の諮詢事項化

しかし、樞密院側では、十二月五日の閣議決定後間もない同月十六日の本会議で、すなわち、公立台中中学校校長の特別任用令の審議の場を捉えて、またしても台湾の教育の根本方針策定を要求する機会とした。<sup>(28)</sup>

開會冒頭から、末松謙澄顧問官より「台湾ニ於ケル教育ノ方針ヲ伺ヒタシ」「台湾土人ヲ帝国ノ一員タラシムルニハ如何ナル教育ヲ施スヲ可ナリトスルヤ」など、台湾の教育の根本方針が問われ、また、金子顧問官は「元來教育ニ付テ任用令ノミ御諮詢アリテ根本タル教育ノ方針概要ニ付テハ御諮詢ナキ」ことを批判、「本院ノ職權上勢其ノ根本ニ触レサルヲ得ス」と述べ、かつて朝鮮教育令を諮詢せず「枝葉ノ問題ニ付御諮詢」していた例をあげながら、

思フニ台湾ニ付テモ中学校令ヲ制定セラルヘシト信ス之ヲ御諮詢ナクシテ任用令ノミ御諮詢アルハ本末ヲ転倒シタルモノナレハ本員ハ教育令御諮詢ノ日マテ本令ノ議決ヲ延期セラレムコトヲ欲ス

と主張、朝鮮教育令問題以来の金子の不滿が爆発した形となつた。

これに対して大隈内閣側は、今までも台湾では中学教育令は未制定であるし、学校關係の官制を樞密院に諮詢したことはなく、從來通りの手続きを踏んでいるにすぎない、しかし「御沙汰書ニハ教育ノ基礎ニ関スル勅令ト明記セル以上ハ台湾ノ教育令モ樞密院ニ提出スルヲ信ス」として、将来台湾教育令を制定する場合の諮詢を明言した。

だが、教育の根本方針を定めよとの金子の批判は激烈で、會議は延期された。そして大隈内閣は、樞府本會議再開までの間に、「特急」として十二月十九日に以下の決定をした。

朝鮮台湾樺太及関東州ニ於ケル教育制度ノ基礎ニ関スル勅令ハ爾今内閣ニ於テ明治三十三年四月九日内閣へ御下付ノ御沙汰書中教育制度ノ基礎ニ関スル勅令ニ準シ樞密院へ御諮詢相成様處理可然旨同院ニ對シ言明致可然哉<sup>(29)</sup>再開された翌年一月二〇日の本会議では、冒頭に大浦兼武内務大臣が「内閣ノ考」として「朝鮮台湾樺太関東州等ニ於ケル教育ノ基礎ニ関スル勅令モ爾今本院ニ御諮詢相成様手續ヲ執ルコトセリ」と、前述の内閣の決定を言明し、また、台湾教育令制定についても、大浦内務大臣と内田嘉吉台湾總督府民政長官から、直ちに調査に着手すると発言があつた。これに対しても金子顧問官は、「未タ満足セス」「教育令ニ付テハ内閣ニテ速ニ之ヲ制定セラレムコトヲ望ム永年之力制定ヲ抛擲シアリシハ民政長官ノ責任ヲ問度キ位ナリ」と台湾統治当局者をも批判したが、結局、この校長任用令案は同日可決された。

以上のような過程を通して、植民地教育令が樞密院の諮詢事項たることが政府・樞密院の間で合意事項となり、また、台湾總督府においてもこれを了承せざるを得ない状況となつたことがわかる。こうして台湾の教育制度は、以後、

樞密院の諮詢を経ることは不可避となった。このように、植民地教育令が樞密院の諮詢事項とされるに至るには、朝鮮教育令の諮詢不奏請問題に端を発し、それはさらに台湾教育令制定問題へも波及したのであり、すでに一九一〇年代初めから樞密院の内部には一貫して植民地の教育を注視し植民地教育令の諮詢を要求する姿勢が存在していたことがわかる。

## 二 植民地統治政策の転換と樞密院の対応

### 1 朝鮮・台湾両総督府官制の改正

一九一九年の三・一独立運動の勃発によって、植民地における武断政治は変更を余儀なくされ、「内地延長主義」に基づく植民地統治政策が展開されることとなった。それに伴い、植民地官制や教育政策などに一定の手直しが行なわれたが、これらの事項は前章で見たように、すでに樞密院の諮詢事項として確認されるに至っており、樞密院はこの植民地政策の転換期にあたり政策形成過程の一端に位置していた。以下では、総督府官制の改正と、教育制度・官僚制度に関して、樞密院の対応を検討する。

#### (1) 総督武官専任制の廃止と総督の職権

総督武官専任制度の廃止は、原敬首相（一九一八年就任）の従来からの持論の実現であった。かねてから原敬は、総督の委任立法権の制限、総督権限の内閣の管轄権内への組み入れや、武官総督専任制廃止・文官総督制実現などを標

榜しており、首相就任後には、まず、一九一九年四月に関東都督府を廃止して関東庁を設置し、関東庁長官を文武官併用制として初代長官に林權助（外務官僚）を任命した。ついで着手したのが、台湾・朝鮮両総督府官制の改正である。周知のように、この改正の重要眼目は、総督の任用資格における武官専任制廃止・文武官併用制の実現であった。この一連の植民地官制改革では、植民地支配における軍部勢力の低下が目指されたわけだが、それは樞密院の主張と必ずしも矛盾しなかった。三谷太一郎が指摘するように、樞密院のなかには、明治期から既に「軍部主導の植民地体制への不安」が表明され、また、「武官に対する文官の立場からの批判」が少なからず存在しており、大正期前半においても樞密院は、樺太や「南満洲」の統治体制の審議の際に、陸軍の専横を牽制する発言や、陸軍の主張の全面的な実現を阻むなどの経緯があった。<sup>(30)</sup> 樞密院議長山県有朋は武官専任制の廃止には反対であったが、三・一独立運動の衝撃は武断政治の失敗を露呈していたし、陸相田中義一の斡旋もあって、<sup>(31)</sup> 樞密院は一九一九年八月の朝鮮・台湾両総督府官制の改正で、文武官併用制を支持したのである。

さらに樞密院は、朝鮮総督の職権にも修正を施した。<sup>(32)</sup> 政府原案は、「総督陸海軍武官ナルトキハ委任ノ範圍内ニ於テ陸海軍ヲ統率シ及朝鮮防備ノ事ヲ掌ル」と規定し、総督が武官の場合に限り軍の統率権を与えようとした。これに対する樞密院の批判とは、この規定では「武官ノ総督ハ当然現役ト為ス」結果をもたらす、また、文官総督への軍権委任を不可能とすれば「結局総督ヲ武官ニ限ルノ現制ヲ維持セムトスルニ同シ」である、さらに、文官・武官で総督の職権が異なるのは「恰モ総督ニ二様ノ種別ヲ設クルカ如キ」ものであり「允当ノ制」ではないという。そして、総督が「武官ナルトキト雖当然之ニ軍ノ統率権ヲ与フルコトナキコトトセハ汎ク適材ヲ挙クルヲ得テ本案ノ趣旨ニ合フ」として、政府原案からこの条項を削除した。また、軍司令官に対し総督が兵力使用を請求する場合は、「其ノ必要ノ有無ハ総督ニ於テ之ヲ裁酌認定スルノ旨趣ヲ明ニスル」ための修正も行なった。そして同時に、台湾総督府官制

の改正においても、台湾総督の職権について同様の修正を施した。

このように枢密院は武官専任制廃止のみならず、現役武官の就任のみが有利となるような条項を削除し、かつ、出兵請求権が総督にあることを明確にするなど、植民地支配における軍部勢力を牽制する志向を持っていたのである。

## (2) 総督と内閣総理大臣の権限と輔弼責任問題

総督と内閣総理大臣との権限問題については、内閣と枢密院の意見は不一致であった。それまでの各総督府官制においては、朝鮮総督は「総督ハ天皇ニ直隸」することが明記されており(第三条)、台湾総督のように「内閣総理大臣ノ監督ヲ承ケ」るものではなかった(第三条)。だが原敬首相は、この官制改正にあたり朝鮮総督府官制にも「内閣総理大臣ノ監督ヲ受ケ」と明記することで、内閣総理大臣の朝鮮総督への監督権限を実現しようとした。しかし、この条項は枢密院の反対により削除されてしまった。

そのうえ枢密院側は、審査委員会の修正過程で「総督ノ施政ニ関シ統督上必要ナル内閣総理大臣ノ処分ハ勅裁ヲ経ルコトヲ要ス」という条項を盛り込もうとした。<sup>(33)</sup>この枢密院の要求とは、原敬首相の言をかりれば、「総督の施政に付、内閣総理大臣が其処分を中止又は取消す様の場合に先以て勅裁を仰がざるを得ざる規定を設くる事」で、「総理対各大臣の規定已上に総理の権限を縮小する」ものであった。<sup>(34)</sup>内閣総理大臣が各省大臣に対しその処分・命令を中止する権限を持っていたのに比べ非常に厳しい要求であり、むしろ原首相の持論からは程遠いものである。結局、内閣と枢密院の間の交渉によりこの条項は削除され、最終的には「朝鮮」総督ハ内閣総理大臣ヲ経テ上奏ヲ為シ及裁可ヲ受ク」というように、従来とほぼ同様の規定で妥協が成立し、朝鮮総督は内閣総理大臣の監督は受けず、台湾総督との地位の差も維持されることとなった。

このような修正を施した枢密院の主張の根拠とは、朝鮮総督とはかつて一国を形成していた朝鮮で統治の重任にあたるものであり、それを「恰モ内閣総理大臣ノ僚属タルカ如キ地位ニ立タシムルハ内外ニ対シ総督ノ威望ヲ加フル所以ニ非ス」、朝鮮と台湾とは「我帝国ノ版図ニ属シタル歴史的経路」や「民衆ノ感情」が異なるのであるから「両者総督ノ地位ニ自ラ差別ヲ設クヘキハ統治上欠クヘカラサルノ要諦ナリ」というものであった。また、この修正の目的は、「総督ノ中外ニ対スル威望ヲシテ完カラシメム為」であり、「自ラ其ノ体面ヲ保タシメムコトヲ期シタルニ外ナラス」というように、朝鮮総督の威信の保持であった。

なお、監督権限の問題は、植民地統治に対する輔弼責任の所在という点からも重要な問題であったが、枢密院では「総督カ内閣総理大臣ノ監督ヲ承クルノ明条ヲ設ケサルモ憲法上輔弼ノ重責ハ懸リテ内閣総理大臣ノ双肩ニ在ルコト固ヨリ当然」のことであり「寸毫ノ疑ヲ容ルルノ余地ナシ」としており、朝鮮総督に対する監督権限は明記しないが朝鮮統治に対する輔弼責任は内閣総理大臣に存するとの見解であった。<sup>(35)</sup>この問題は、後に一九二九年の拓務省設置時に再び問題化することとなる。

## (3) 総督の任命方針への「希望事項」

武官専任制廃止により総督の任用資格に制限がなくなつたため、枢密院は朝鮮・台湾総督の任命方針について、本会議で内閣に対し「希望事項」を決議した。すなわち、

総督ノ任用資格ニ何等ノ制限ナキニ依リテ屢々之ヲ交送スルカ如キコトアラムカ必スヤ各般ノ施政ニ重大ナル支障ヲ来シ其弊實真ニ憂フヘキモノアリ

として、無制限に頻繁な更迭を行なわないように釘をさし、「朝鮮総督及台湾総督ノ選叙宜シキヲ得」るように「政

府当局ニ於テ一層ノ注意ヲ加フヘキモノト認ム」と要望したのである。

この数ヶ月前の関東庁官制改正でも、関東長官の任用資格が陸軍武官に限定されなくなることについて、枢密院側はやはり同様の「希望事項」を決議していた。それは、

若シ政治ノ傾向トシテ其ノ任用資格ノ制限ナキニ依リ屢々自由ニ之ヲ更任スルコトアラハ啻ニ滿洲ノ如キ特殊ノ地域ニ於テ施政ノ効果ヲ収ムルコト能ハサルノミナラス異邦ノ人民ヲシテ本邦政府ノ態度ヲ疑ハシメ官憲ノ威信ヲ輕ムセシムルノ害憂フヘキモノアリ

という理由からであり、原敬首相もこれに同意していた。<sup>(36)</sup> 枢密院は、これと「同一ノ趣旨」であるとしながら、「朝鮮及台湾ニ於ケル統治ノ関要ナルハ固ヨリ関東州ニ於ケル比ニ非ス」として、朝鮮総督・台湾総督の任用についても頻繁な更迭がないように注意を促し、原首相も「何等ノ異議ナシ」と言明したのであった。文官が総督に任命される可能性の出現に際して、枢密院がこうした対応をとったのは、植民地支配における政党の獮官行動に対する警戒心が働いていたためと考えられる。明治期以来、枢密院は文官任用令改正問題と御沙汰書下付の経緯に見るように、「官僚の牙城」として文官の自由任用について政党内閣を牽制する志向を有していたが、新たに文官に総督任用の道が開かれることによって、政党が植民地支配に影響力を行使することを警戒したと考えられる。このことは、次章に見るように二大政党期における枢密院の行動にも顕著に表れることとなる。

また、枢密院は、斎藤実朝鮮総督の任命手続きについて、原首相を非難し本会議において「弁明」を求めた。原首相は、新官制の審議が終了し公布を待つ数日の間に、旧官制に基づいて斎藤総督・水野錬太郎政務総監を任命し、しかもそれは、旧官制によったため斎藤を現役復帰させる優待を伴った。この原首相の措置について、枢密院側は新官制制定の趣旨に矛盾するとして反撥したのである。この件に関して、事前に清浦奎吾枢密院副議長から内談を受けて

いた原首相は、「以の外の事なり」と内心では憤慨しており、清浦副議長に対して、

官制は枢密院を通過するも即時実行する事能はざる次第は余が委員会に於て説明し置きたり、現役云々は権の発動に關し殊に朝鮮現状は寧ろ兵馬の権を総督に与ふるを必要とする位なれば此事は論議せらるゝ事を好まずと諒解を求め、清浦もそれを承諾した。しかし、その後も枢密顧問官の間で議論が生じ、清浦副議長は「甚だしきは上奏をなすべしと論ずるものもある由にて何とか序の時説明しくる様」と原首相に要望したため、十一月十二日、審議議題とは全く無関係の本会議の場で「弁明」をするはこびとなった。

原首相の「弁明」とは、朝鮮の状況は緊急を要したのであり「国政上已ムヲ得サリシ事情」からの措置というものだったが、対する顧問官たちからは、「今後ハ本院ノ可決上奏アリタル後其ノ発布ヲ待チテ官吏ヲ任命」するのが穩当である（金子堅太郎）、「将来斯ノ如キ行違ナキコトシ本院ノ立場ヲ保ツヘキ」（末松謙澄）などというもので、諮詢を奏請したからにはその結果をまち、その結果に基づき行動すべきという原則主義と、枢密院の体面を重んじる観点からの非難が飛んだ。結局は、清浦副議長が「総理大臣ヨリ将来注意スヘシ云々ノ言葉アリ」として、この場合は収拾されたが、<sup>(39)</sup> 政治的判断を優先する原と、原則主義を振りかざす枢密院との相違は明白であった。また、枢密院は、総督任命という、枢密院の権限とは本来無関係の問題にまで結果として容喙したことになった。原敬にとっては

要するに彼等が四十余日も審査に日を送りて外国に対しても内治の爲めにも種々の不便を与へながら行政上の処置に容喙するが如き言をなすは根本に於て余の同意しがたき処なれども穩かに落着せしめたるに過ぎず

というように、枢密院の態度は「同意しがたき」ものであり、また、斎藤の現役復帰に対する枢密院の非難についても、「是れは正式に云へば天皇の大権に属する事に付余はわざと説明せざりし」と、<sup>(40)</sup> 政治的判断を働かせていたのであった。

以上のように、植民地統治機構の新たな改変に際して、枢密院は官制審議という形で関与した。枢密院は、原内閣が企図した武官総督専任制廃止に同意し、植民地支配における軍部勢力の牽制に同調した。しかしその一方で、内閣が植民地支配へ影響力を増大することには警戒を示し、特に朝鮮総督の施策に内閣総理大臣が介入する余地をなるべく少なくしようとし、朝鮮総督の高い地位を保持する役割を果たした。また、総督の任用につき「希望事項」を付し、さらに実際の任命手続きについても「弁明」を求めるなど、制度の運用面においても容喙したのであった。

## 2 「内地延長主義」政策への対応

ここでは、「内地延長主義」に基づく具体的な政策に対する枢密院の対応を見るために、植民地教育令の制定・改正と、植民地における朝鮮人・台湾人官吏の特別任用令について、枢密院の審議を検討する。

### (1) 植民地教育令の制定・改正問題

初めて枢密院に諮詢された植民地教育令は台湾教育令であり、枢密院の本会議にかけられたのは一九一八年十二月のことであった（公布は一九一九年）。諮詢に至る過程では、駒込武の研究が明らかにするように、統治の「安全弁」として教育を重要視する台湾総督府と、朝鮮を基準とし教育を抑制しようとする本国政府との間で方針の違いがあった。当初、本国政府の首相は元朝鮮総督の寺内正毅であり、寺内内閣が閣議決定し諮詢を奏請した台湾教育令案は、従来六年であった公学校の修業年限を四年に引下げ、台湾郷紳層の要望で実現した台中中学校を廃校とし、中等学校としては実業学校のみを存続させるという、台湾総督府にとって非常に厳しい内容のものとされていた。しかし、これを審議した枢密院は、むしろ台湾総督府の方針に沿う形で大修正を施し、また、新たに組閣した原敬内閣もこれに

同意し、結局は教育レベルの実質的な引き上げが行なわれた。<sup>(41)</sup>

枢密院のこうした修正の背景には、一つには、顧問官たちのなかには、すでに原敬首相の登場以前の段階で、台湾総督府に近い意見を有するものがいたことがある。<sup>(42)</sup> また、審査委員会が作成した審査報告書では以下のようにいう。

普通教育ヲ僅ニ四年以内ノ公学校ニ止メムトスルカ如キハ明ニ抑制ニ失スルノ譏ヲ免レサル所ナリトス蓋シ島民向学ノ欲求ハ必然ノ趨勢ニシテ之ニ適度ノ満足ヲ与ヘ略々其ノ好ム所ニ就カシムルハ即チ施政ノ要諦ナリ而シテ教育ノ程度稍々高キニ上ルモ教科其ノ他ノ施設ニシテ事宜ニ適セハ弊害醸生スルコトナク却テ善ク向学ノ趨勢ヲ利導スルコトヲ得ヘシ<sup>(43)</sup>

枢密院が選択した、抑制一辺倒ではない教育方針への転換は、この後の一連の植民地教育令改正の流れと合致するものでもあった。以後の植民地教育制度の流れは、教育年限の延長や、朝鮮人・台湾人向けの教育制度と日本人向けの教育制度の部分的な統合、あるいは教育令の対象を朝鮮人・台湾人・日本人の双方を含むものとし、これらの間の共学を部分的に認めたことなどであったが、その背景には、「植民地とされた地域の人びとの教育要求に総督府が対応を余儀なくされ」「改革が不可避のものとなりつつあったという経緯」と、原敬の首相就任がそれを政策的に実現させる素地を提供し、かつ、植民地統治の「安全弁」として教育が位置付けられたことなどがあった。<sup>(44)</sup> 前述の枢密院の審査報告書は、こうした流れに合致するものであり、また、一九二〇（二十二年）にかけて順次改正された植民地教育令はみな枢密院に諮詢されたが、枢密院は大きな修正を加えることはなく、<sup>(45)</sup> 政府や植民地統治当局と枢密院の意図は一致していたといえよう。

また、周知のように、第二次朝鮮教育令・台湾教育令改正では、「内地人」・「朝鮮人」・「台湾人」の文言をなくして、かわりに「内地人」ト記シタルモノニ代ヘテ「国語ヲ常用スル者」とし、「朝鮮人」又ハ「台湾人」ト記シタ



ル者二代ヘテ『国語ヲ常用セサル者』と記すよう修正を行なった。この呼称変更を行なったのは枢密院であり、その理由を一九二二年の本会議では以下のようにいう。

内地人及朝鮮人又ハ台湾人ノ称呼ヲ以テ兩者ヲ殊別シテ学校ノ系統ヲ規定シタルハ必スシモ適當ナラス蓋シ斯ノ如キ重要ノ法制ニ於テ民族ノ種別ニ依リ待遇ヲ異ニスルカ如キ条項ヲ設クルハ兩者ノ一視同仁ヲ以テ統治ノ要諦ト為スノ趣旨ニ合スルモノニ非サルヘシ且兩者ハ相互ニ転籍スルノ途ナキニアラサルカ故ニ之ヲ以テ学校ノ系統ヲ別ツヘキ的確ナル準繩ト為スコトヲ得ス<sup>(46)</sup>

「国語常用」を基準とする教育方針は、現実問題としては「国語」（日本語）を母語をとしない人々に不平等な状況をもたらすことにもなるが、このことは枢密院で議論されていない。枢密院が問題視したのは、法文上に「民族ノ種別」により異なる待遇を明記することであり、それが「一視同仁」を「統治ノ要諦ト為スノ趣旨」に合致しないと判断したためであった。このことは、以下に見るように、植民地官僚の特別任用令の審議にも同様に現れていた。

## (2) 植民地官吏の任用制度

植民地における「内地人」以外の官吏任用令の審議が枢密院で行なわれたのは、まず朝鮮に関してであった。韓国併合後、日本は、朝鮮総督府に朝鮮人官吏を任用するにあたり、試験任用ではなく特別任用制度を多く用いた。「朝鮮人タル朝鮮総督府道長官参<sup>参</sup>与官及郡守ノ任用及官等ニ関スル件」(明治四三年勅令第三八三三号)・「朝鮮人タル官吏ノ特別任用ニ関スル件」(同年勅令第三九六号)などの勅令により、朝鮮人官吏の任用規定を定めたのである。また、「朝鮮人タル朝鮮人文官ノ分限及給与ニ関スル件」(同年勅令第四〇三三三号)では、朝鮮人官吏の待遇・給与などにつき定めたが、同令は、日本人官吏には適用される文官分限令や植民地在勤加俸を、朝鮮人官吏には適用を除外することを明記し、

また俸給も日本人官吏に比して低いものとした。<sup>(47)</sup>

朝鮮人官吏に関するこれら一連の制度は枢密院に諮詢されたが、枢密院では「朝鮮人タル文官ニ関シテハ文官分限令及朝鮮台湾滿洲及樺太在勤加俸令ヲ適用セス且其ノ俸給モ内地人ノ俸給ニ比シ小額ナラシメ」ることなどを「相当ノ措置ト認ム」として可決したように、朝鮮人官吏への差別的待遇は当然のものとみなしており、また、勅令の名称に「朝鮮人タル」の文言を冠することについても、当初はなんの疑義も出されていなかった。<sup>(48)</sup>

だが、法令に「朝鮮人」という文言を明記することへの疑義は、早くも併合の翌年、一九一一年(明治四四)年二月の「朝鮮総督府臨時土地調査局職員特別任用令」の審議の際に出された。同令の政府原案には、「朝鮮人ニシテ朝鮮総督ノ設クル土地調査事務員ノ養成所ヲ卒業シタル者」に対する特別任用規定があつたが、この養成所を卒業したものは実際には朝鮮人に限られるので、枢密院の意見としては「殊更『朝鮮人ニシテ』ト掲ケ置ク必要ナキノミナラス」誤解と憲法問題を生じる虞があるという。すなわち、

此カル文字アルトキハ却テ誤解ヲ来スノ基トナリ又憲法問題ヲ惹起スノ虞ナキニアラス夫ハ憲法第十九条ニ日本臣民ハ法律命令ノ定ムル所ノ資格ニ応シ均シク文武官ニ任セラレ及其ノ他ノ公務ニ就クコトヲ得トアルニ依リ朝鮮人ヲ限リテ斯カル規定ニテ任用スルハ憲法ノ精神ニ適シタルモノナルヤ少クモ問題ト為リ得ルコトナラム

とし、「憲法ノ精神」に矛盾する疑義があるとして、この文言を削除した。<sup>(49)</sup>ただし他方で、前述のような「朝鮮人タル」の文言を冠した各種法令は維持されたままであった。

こうした「朝鮮人タル」の文言削除が、政策上の一つの流れとして明確になったのは、原敬首相の登場以後のことであつた。一九二〇年の「朝鮮人ノ多数在留スル地方ヲ管轄スル領事館職員ノ特別任用ニ関スル件」の本会議では、やはり「朝鮮人ナルカ故ニ一般ノ任用規程ニ依ラス特ニ銓衡ニ依リテ任用セムトスルハ先ツ憲法上如何アラム」とし

て、従前同様に憲法第十九条への疑義が出された。そのうえ、「仮令憲法上議論ナシトスルモ政策トシテ」「朝鮮人ト内地人トヲ差別スルコトナリ一般ノ感觸上良好ナラサル結果ヲ醸スノ患ナキニアラス」として、差別感醸成への危惧と政策的な不利益が新たな理由としてあげられた。そして、「学識経験アル朝鮮人」という文言に代えて、「朝鮮語ニ熟達シ朝鮮ノ事情ニ精通シ且相当ノ学識経験アル者」との文言修正を行ない、政府もこれに同意した。<sup>(50)</sup>

この言い換えは、翌年、朝鮮人官吏の任用範囲を拡大する特別任用令改正の際にも行なわれ、また、法令名に冠した「朝鮮人タル」も取り払われた。<sup>(51)</sup>更に一九二二年、台湾人官吏に関する特別任用令が初めて制定された際にも、「台湾語ニ熟達シ台湾ノ事情ニ精通シ且相当ノ学識経験アル者」との同様の文言を援用したのである。<sup>(52)</sup>

植民地政策の方針が「内地延長主義」に転換され、また、一九一九年八月の「官制改正ノ詔書」が天皇は朝鮮の「民衆ヲ愛撫スルコト一視同仁朕ガ臣民トシテ秋毫ノ差異アルコトナク」と述べたように、植民地統治方針に「一視同仁」の建前が掲げられるなかで、差別待遇の部分的修正がなされ、朝鮮人・台湾人官吏の登用が部分的にはかられた。こうした改正に枢密院は同意し、さらに教育令改正時と同様に民族を名指しにする呼称を削除したのであった。

以上のように、植民地支配政策が手直しされるなか、枢密院は、政府・植民地当局と基本的には一致した歩調をとった。また、法文上の用語の修正などを通して、差別感の醸成を回避しようとする姿勢が強くみられたのであり、枢密院は「一視同仁」という天皇制の建前を整備する役割を果たそうとしたのであった。

### 三 政党内閣との対抗と植民地問題

#### 1 総督人事をめぐる不協和音

一九二〇年代後半、枢密院と内閣は「対立抗争期」のさなかにあり、内政・外交の多岐にわたる、二大政党期の政党内閣と枢密院の対立は大きな政治問題と化した。増田知子が指摘するように、「内閣に対する枢密院の牽制機関化」が生じ、中心的地位にある倉富勇三郎議長・平沼騏一郎副議長・二上兵治書記官長を軸にして「牽制機関としての地位を守りつづけていく」こととなったのである。<sup>(54)</sup>以下では、倉富議長の日記などを用いながら、この「対立抗争期」における枢密院の位相を植民地問題との関係から検討する。

#### (1) 上山満之進台湾総督更迭問題

一九一九年の官制改正で文官にも総督就任の途が開かれると、そのポストに政党内閣は触手を伸ばし始めた。台湾では、一九一九年に初の文官総督が誕生してから一九三〇年代初めにかけて、内閣交代に伴い頻繁に総督が更迭された。一方、朝鮮では文官総督は実現しなかったが、一九二〇年代後半の二大政党期には、与党は自党系人物を総督や政務総監に就任させようと画策したため、与党と朝鮮統治当局が対立する事態もしばしば生じていた。こうした事態は、前述したように一九一九年の官制改正時に枢密院が原内閣に要請した「希望事項」、すなわち、頻繁な総督更迭を回避すべしという要望に反するものであった。

台湾総督の進退問題について、特に政治問題化したのは上山満之進総督のときであった。上山は、民政党の若槻礼次郎（第一次）内閣により台湾総督に任命されたが、在任中の一九二七年四月に、本国では政権が政友会に移り田中義一内閣が成立した。与党政友会は、前内閣が任命した上山の辞職と自党系総督の就任を当然視していたが、田中首相はすぐには上山を更迭しなかった。それは、田中と上山が同郷（長州）ということもあったが、なにより昭和天皇の意向があった。上山総督は前年の台湾銀行救済案否決と金融恐慌発生の際に台湾内の動揺を抑えることに尽力したが、昭和天皇はこのときの上山の対応を評価していたのである。一九二七年六月十五日の牧野伸顯内大臣の日記には、以下のように言う。

陛下は植民地総督の事も御珍念あらせられ、上山は先般台湾銀行事件には能く其職責を尽したり、此際更迭する様の事ありては穩当にあらざるべしとの御意向も伺ひたり<sup>(57)</sup>

田中内閣組閣に伴う総督更迭はなかったものの、政友会は執拗に上山の更迭を策動していった。一例をあげれば、一九二七年六月から七月にかけて、台湾総督府が計画した人事異動案に対し政友会が閣議上程を阻み、政治問題化したことがあった。<sup>(58)</sup>ここで、台湾関係人事に内閣が関与する根拠を述べると、台湾総督府官制は総務長官・各局長を勅任官と定めており（第十九条、また、勅任官については、内閣官制第五条第七項に「勅任官及地方長官ノ任命及進退」は閣議を経るべき項目と規定され、国務大臣が輔弼責任を負う事項であった。すなわち、総督府上層部の人事異動は閣議の承認を経なければならず、与党はこれを利用したのであった。これに対して本国の世論では、「政友会が植民地人事異動に策動」し「台湾総督をいぢめる目的で、局長級の人事異動を閣議に上程することをこぼんであるなどは、あまりにけちくさい量見」と政友会を批判し、また、「総督が局長級の人事異動も、中央政府の干渉によつて決行し得ないことを示したのでは、陛下の代理者たる総督の、島民に対する威厳を何とするか」というように、政府

による植民地人事への介入が、総督の威信喪失と植民地支配への悪影響をもたらす危惧を表明していた。そして、「衆議院議員選出による参政権を与えてゐない台湾や朝鮮には、政党の勢力をおよぼす政治的根拠がない」、「総督制そのものが、政党勢力の侵入を拒否することを明らかにしてゐる」と批判した。<sup>(59)</sup>しかし、政友会はさらに「我党の政策遂行に非常に障害となる」として、有志代議士で上山総督更迭の決議を行った。<sup>(60)</sup>朝鮮総督とは異なり、台湾総督は「内閣総理大臣ノ監督ヲ承ケ」ることが官制に明記されていたため（第三条）、政党内閣期に至ると与党はこの監督権を逆手に、与党の政策に沿う「我党総督」を任命する根拠としていたのである。だが、与党の更迭決議に対しては貴族院方面から「公然と決議によつて親任官勅任官の任免をうんぬんすることは大権干犯に等しきものである」として問題視されるなど、事態は紛糾した。<sup>(61)</sup>

枢密院は、与党のこうした行動に批判的であった。一九二七年一〇月七日、二上書記官長は倉富議長に対し、「上山（満之進）カ総督ヲ辞セサル故、政府ニテ民政長官（後藤文夫）外一名ニ休職ヲ命シ、上山ノ辞職ヲ促ス計画ヲ為ストノコトナリ」と、上山総督辞職の策動に言及し、この政府の行動を「背規」として批判していた。すなわち、文官分限令では第十一条第一項で「官庁事務ノ都合ニ依リ必要ナルトキ」官吏に休職を命ずることができると規定していたが——二大政党期の政党内閣はこの条項を濫用し「内地」において「官僚の政党化」現象を惹起していた（由井論文参照）——、この規定にある「官庁」の解釈が台湾総督府の人事問題に関しては疑義があるとして、二上は以下のように言う。

官庁ノ都合ニテ休職ヲ命スルコトヲ云フ官庁ハ直接其人ヲ使フ官庁即チ台湾総督府ナリ、然ルニ総督府ニ関セス所謂官庁トハ中央官庁モ含ムモノト解釈シ中央ヨリ直ニ休職ヲ命スルハ背規ト思フ

さらに二上は「法律論ヲ生スル」と予測したが、これに対し倉富議長は、

總督カ辭職セストテ之ヲ促カス為メ民政長官其他ニ休職ヲ命スルハ固ヨリ不可ナリ、總督ヲ罷メント欲スルナラハ直接總督ヲ罷ムルカ宜シ

と政府の行動に批判的であつたが、必ずしも「背規」とは考えてはいなかった。すなわち、

官庁ノ都合ト云フ官庁ハ中央官庁ヲ含マスト云フハ余リ狭キニ失スヘシ……任命ノトキハ直接監督官タル總督カ内申ハスヘキモ、表面ノ上奏者ハ總理大臣ナリ、其總理大臣カ休職ノコトヲ決スルコトヲ得スト云フハ少シク不合理ナラン。<sup>(62)</sup>

こうした台湾總督府の人事権をめぐる見解の相違は、台湾の總督政治と内閣との關係に關して、種々の解釈が生じやすい制度であつたことに要因が求められよう。内閣に台湾總督への監督権がある以上、内閣交代に伴う總督更迭は当然とする見解がある一方で、選挙や政党とは無關係な植民地に、政党が影響力を行使し總督更迭を行なう根拠はないとする見解には、本国のみならず台湾でも支持があつた。また、勅任官の人事につき、首相が上奏し輔弼責任を負う以上は監督「官庁」から政府を排除するのは「不合理」と解釈する倉富の考え方が成り立つ一方、二上のように「直接其人ヲ使フ官庁」すなわち台湾總督府に限定する考え方は、「背規」かはともかく、政治的判断からすればあり得よう。実際、後年の犬養毅内閣では、木下新總務長官・井上英警務局長の休職を、太田政弘台湾總督に相談なく閣議決定したため（一九三二年一月）、太田總督はこれに憤慨し職責を尽くせずとして辞表を提出し、政治問題化する事態に至るのである。<sup>(63)</sup>このように、責任政治の論理をテコに人事権を行使しようとする内閣側の行動は、台湾の總督政治のあり方とは、摩擦を生じざるを得なかつた。そして、樞密院のなかでは、二上書記官長と法制官僚出身の倉富議長とは、例えば文官分限令の解釈にみるように内閣と台湾總督府の關係について見解が一致しない側面はあるものの、政党内閣の行動に批判的である点では一致していたのである。

## (2) 文官朝鮮總督出現の挫折

多くの批判を浴びた田中内閣の植民地關係人事のなかでも、特に批判が集中したのは、一九二九年十二月の齋藤美總督更迭と山梨半造の總督就任問題であつた。<sup>(64)</sup>そして、田中組閣から齋藤總督辞任までの数ヶ月、新聞紙上ではさかんに齋藤の更迭が噂されていたが、樞密院側では、例えば二上書記官長は、「新聞ニ殖民地總督其他宮内大臣ノ更迭ノコトヲ宣伝スルハ其実之ヲ希望スル者カ新聞ヲシテ其宣伝ヲ為サシムルモノ」<sup>(65)</sup>など批判的に注視していた。一方、倉富議長のもとには、久保田讓・九鬼隆一ら樞密院顧問官が齋藤總督の留任を希望しているという意見が伝達されたりしていたが、これに対し倉富は、

山県（有朋）公爵等ガ議長タリシ時ハ元老トシテ何事ニモ意見ヲ述タルベク又他ヨリモ意見ヲ問ヒタルベキモ予ノ境遇ニテハ右ノ如キ事ニ關係スベキモノニ非ス又關係スヘキ機会モナキ<sup>(66)</sup>

という。倉富に山県議長のような強い政治姿勢を望む意見は、顧問官との個人的な会話のなかなどで時折寄せられていたが、倉富は、山県議長のそうした役割は元老としてのものであり、自分は樞密院の施政不関与の原則に照らしてそうした役割・地位にはないと考えることを、しばしば述べていた。そして、朝鮮總督人事への言及にも慎重な姿勢であつた。むしろ積極的だったのは、内閣との交渉役である二上書記官長で、浜口雄幸内閣組閣（一九二九年七月）に際し、二上は倉富議長に對し、

新聞紙ニ依レハ樞密院ニテハ内閣更迭ニ伴ヒ殖民地長官ノ更迭ヲ為スコトニハ反対ノ意向ヲ有シ居ルコトヲ掲ケ居レリ、或ハ浜口ヨリ其コトニ付議長（予）ニ質問スルコトアルヤモ斗リ難シ、其コトニ付テハ大正八年朝鮮總督府官制ノ改正ヲ審議シタルトキ新聞記載ノ通り樞密院ノ希望ヲ述ヘアルニ付其コトヲ含ミ置カレ度<sup>(67)</sup>

と要望した。植民地人事に関して、機会があれば浜口首相に対して、一九一九年官制改正時の枢密院の「希望事項」(頻繁な更迭を戒むべし)に即して対応すべきであると、倉富に念を押したのである。前述の「背規」の解釈といい、二上は可能な限り内閣を牽制しようとする姿勢が濃厚であった。

倉富議長自身が朝鮮総督人事について具体的に言及し始めるのは、浜口内閣組閣以後であり、山梨総督更迭間近といわれるなかで、問われれば人名も挙げていた。<sup>(68)</sup>倉富は、「予(倉富)ハ総督問題等ニ喩ヲ容ルルコトハ、斗謂施政ニ干預スルモノニテ固ヨリ為スヘキコトニ非サルカ」と、枢密院官制第八条の規定する施政不関与の原則に抵触する危惧を認識しつつも、「適任者ヲ得ルマテ字垣(陸相)カ「朝鮮総督」兼任」するか又は「鈴木(貫太郎)(侍従長)ノ転任」が望ましいと述べている。<sup>(69)</sup>そして、倉富の意向としては、「朝鮮総督、満洲鉄道總裁ニ政黨員ヲ用ニ内閣ト共ニ更迭スル様ノコト、ナスハ絶対ニ不同意ナリ」というものであった。<sup>(70)</sup>

このときの朝鮮総督選任の経緯を述べれば、浜口首相は初の文官総督出現に意欲を燃やし、伊沢多喜男の起用を企図したものの、政党性濃厚な伊沢には各方面から批判が多く、<sup>(71)</sup>また、昭和天皇の意向として「朝鮮総督の後任は政党政派に偏倚せざる者を可とするの御沙汰」が浜口首相に伝えられ、また鈴木貫太郎侍従長からも浜口首相へ「朝鮮総督は恒久的にして内閣の更迭と共に更迭せざる者を可とする」との天皇の御沙汰の趣旨の伝達があった。<sup>(72)</sup>このため浜口首相は伊沢を断念して、急遽、斎藤実枢密顧問官をふたたび総督に就任させ一段落となった。

この後、倉富議長は、浜口内閣の商工大臣俵孫一との談で、以下のように述べている。

総督タル技能アル人ナラハ夫レハアルヘキモ、技能ノミニテハ他ニ差支アルコトアルヘキニ付、人ヲ得ルコト難キ訳ナリ……若槻(礼次郎)ハ勿論適任ナルモ、政黨員ニテハ不可ナリト云ヘハ若槻ハ任用シ難キ訳ナリ……総督ハ韓国王ト同視スル訳ニハ行カサレトモ格別仕事ヲ為サ、ル人ニテモ徳望アル人カ宜シ<sup>(73)</sup>

一方、平沼副議長は、斎藤の総督就任に不満を述べる「朝鮮人某」に対して、「今日ノ総督ハ朝鮮国王ノ様ニハ行カス矢張り内閣ノ方針ニ従ハサルヘカラサル故、総督一己ノ考ヘ通りニハ出来サル旨」を説くなど、<sup>(74)</sup>倉富に比べ当該期の朝鮮総督の地位を低く考えていたようである。また、朝鮮総督の宮中席次については「大臣同等位ニナス必要アリ」と述べ、従来より少し高くするのが妥当と考えていた。<sup>(75)</sup>

このように、政党政派に偏さず内閣更迭に左右されない総督という像は、枢密院のかねてからの要望であり、また、昭和天皇や宮中側近でも共有されていた。このことは、政党内閣にとつては、結果として文官総督任命の際の大きな障害となっていたといえよう。浜口内閣は、台湾総督についても石塚英蔵を就任(一九二九年七月)させる際に、民政党の党籍を離脱させるなどの配慮を行っていたのである。<sup>(76)</sup>

最後の政党内閣となった犬養毅政友会内閣でも事態は同様であった。これに対して枢密院内では久保田讓顧問官が、倉富議長に「殖民地長官満鉄總裁等ノコトニ付機会カアラハ「政府に対して」注意ヲ喚起シ置キ呉ヨ」と個人的に要望したが、倉富は「今日ハ犬養(毅)モ自己ノ意ノ通りニ処置スルコト得ス他ヨリ余儀ナクセラルルニ付、久保田ノ懸念ハ理由ハアレトモ致方ナシ」と平沼副議長に述べており、人事問題に直接介入する素振りはない。それは前述のように、施政不関与の原則に抵触することを忌避したためと考えられる。なお、倉富は韓国併合前後の朝鮮司法官僚であり、伊藤博文統監のもとで司法制度の創設に取り組んだ経験を持つため、朝鮮の司法に對しとりわけ思い入れが強かった。そのため、司法権を掌握する朝鮮総督が政党の都合により更迭されることで、朝鮮の「司法ノ信用」を損なうことを憂慮していた。司法問題との関係から総督人事へ批判的であったことは、倉富の特色といえよう。<sup>(79)</sup>

以上のように、内閣交代に伴う総督更迭という事態について、当時の世論は、政党の私利私欲による狎官行動として難じ、<sup>(80)</sup>天皇・宮中方面と同様に、枢密院もこうした認識を共有していた。ただし倉富が認識していたように、枢密



院としては植民地人事を云々することは施政不関与の原則に抵触する危惧があるため、直接的に人事問題に関与することは抑制していた。しかし、政党内閣の植民地人事への介入は、枢密院が政党内閣への不信・不満を形成する一つの要因として作用した。また、世論は枢密院の意向を推測して報道し、枢密院の側も二上書記官長の対応に見るように、自己の意向が政党内閣に圧力となることは自認していた。翻って内閣にしてみれば、内政・外交の様々な側面において内閣を牽制する枢密院の存在は、内閣にとっては「鬼門」であり、植民地人事で枢密院の不評を買うことは政治的に賢明な選択ではなく、枢密院の意向は無視しえないものだったと考えられるのである。

## 2 拓務省の介入と枢密院

一九二〇年代後半の植民地統治方針は、基本的には一九二〇年代前半からの「内地延長主義」に沿う政策の継続であった。しかし、一九二九年六月に田中内閣により拓務省が設置されると、植民地管轄官庁たる拓務省の設置問題は、必然的に本国政治と植民地統治当局との関係を問い直すことになり、また、設置後の拓務省の動向は、内閣・枢密院・植民地統治当局との間で、植民地統治政策の決定過程に新たな回路を用意することにもなった。以下、拓務省と枢密院の関係を中心に、いくつかの事例を検討したい。

### (1) 拓務省の権限と輔弼責任問題

田中内閣が作成した「拓殖務省」官制案は、朝鮮を他の植民地と同列に扱い「拓殖務大臣」の監督下に置こうとし、また、朝鮮総督府官制に「拓殖務大臣」への被監督権を明記しようとした。しかし、枢密院は政府原案に大修正を加え、特に元朝鮮総督である斎藤実枢密顧問官は、朝鮮総督が「拓殖務大臣」の監督を受けることに強硬な反対論を唱

えた。修正後に「拓務省」と名称変更された同案では、拓務省の権限は骨抜きにされたが、一方で、拓務大臣は朝鮮総督府に関する「事務ヲ統理」するという曖昧な文書が盛り込まれ、他方、朝鮮総督府官制は改正されなかったため、朝鮮総督と拓務大臣との関係規定は不明確のままとされた。しかし田中内閣は、「朝鮮総督府ノ事務ニハ省〔拓務省〕ヨリ余り干渉セサル様ニスルコト」という、運用面に関する枢密院側の要求を採用する「密約」をかわし、枢密院側へ譲歩を重ねた。<sup>(81)</sup> 枢密院により、朝鮮総督の権限と威信の保持がはかられたのである。

さらに枢密院は拓務省官制の審議で、内閣との取引条件として枢密顧問官の増員要求をつきつけた。顧問官増員問題とは、前若槻内閣の台湾銀行救済緊急勅令問題以来、枢密院側が内閣への対抗という意味から重要視していた問題であった。政府は抵抗したが、将来枢密院官制を改正し顧問官を増員することに同意せざるをえなかった。本来は無関係である顧問官増員問題が、拓務省官制案通過の条件とされ取引されたのである。<sup>(82)</sup> この時期の田中内閣は、濟南事件処理をめぐる不手際や不戦条約批准問題などにより枢密院に主導権を握られており、そうした一連の流れのなかで、拓務省官制は当初の権限を骨抜きにされ、顧問官増員という枢密院の要望を満たす取引手段とされたのである。

ところで、拓務省の設置に伴い、植民地統治に対する輔弼責任はどう問題とされたのだろうか。田中内閣では首相が拓相を兼任したためか問題化した形跡はないが、初の専任拓相を置いた浜口内閣では、輔弼責任問題が監督権限と関連して議論されていた。前述のように、拓務省官制には、朝鮮総督に対する監督権は明記されなかったが、その第一条では、拓務大臣は朝鮮総督府に関する「事務ヲ統理」すると規定していた。浜口内閣組閣後間もない拓務省の主張では、この規定は、「拓務大臣ガ朝鮮総督ニ対シテモ監督権ヲ有スルト共ニ朝鮮総督府ニ関スル事務ニ付主務トシテ輔弼ノ責任ヲ有スルコトヲ明示シタルモノニ外ナラズ」という。なぜなら、「監督ナル文字ヲ用ヰズト雖モ」「監督権無クシテ所謂統理ノ実ヲ挙ゲ其ノ責ヲ執ルハ全ク不可能」だからである、とする。

注目すべきは、一九一九年の朝鮮總督府官制改正時の樞密院の主張に対して、反論を試みていることである。前述のように、一九一九年の樞密院本会議では、内閣総理大臣の朝鮮總督に対する監督権を明記せずとも輔弼責任を負う、という点が確認されていた。これについて拓務省は、『法令上其ノ監督ニ関スル規定ナキヲ以テ事理上天皇ニ直隸シ何レノ大臣ノ指揮監督ヲモ受クルモノニ非ズ』と論ズルモノアリ」と樞密院をさしながら、「我が憲法上國務ニ付キ天皇ヲ輔弼スルノ機関トシテハ唯ダ國務大臣ヲ存スルノミニシテ輔弼ノ責任ヲ有スル國務大臣ノ外ニ天皇ニ直隸スル機関ヲ設ケザルヲ原則トス」「法令上監督ニ関スル規定ナキヲ以テ直チニ天皇ニ直隸スト斷ズルハ無謀ナリト云ハザルベカラズ」と、樞密院の主張に論駁している。そして、

朝鮮總督ハ輔弼ノ責任ナク又議會ニ対シ自ラ責任ヲ負フモノニ非ザルヲ以テ輔弼ノ責任ト議會ニ対スル責任トハ國務大臣ニ於テ之レヲ負ハザルベカラズ、苟クモ重要ナル國務ニシテ國務大臣ノ責任ノ外ニ在ルヲ許サザルハ責任内閣制ノ根本原則ニシテ独リ朝鮮ノ統治ニ対シテノミ其ノ例外タルベキ理由アルベカラズ、輔弼ノ責任ト監督ノ權トハ性質上当然随伴スベク責任ノ在ル処必ズ監督ノ存スル処ニシテ苟クモ朝鮮ノ施政ニ付テ朝鮮總督ニ対スル監督權ヲ有セザルニ於テハ國務大臣ハ到底輔弼ノ責任ヲ尽スコト能ハズト云フノ外ナシ

と、責任内閣制の原則から輔弼責任がある以上は監督権も生じると主張していた。ここでは、従前からの樞密院の主張「監督権はなくとも輔弼責任あり」とするのに対し、浜口内閣下の拓務省がこれを否定して「輔弼責任あるところに監督権あり」と主張することで、責任内閣制の原則を植民地統治体制にも及ぼそうとしていたことがうかがわれる。また、拓務省はさらに、國務大臣は朝鮮總督に対し直接に指揮監督権が無くても「政務ニ関シ上奏シ以テ間接ニ朝鮮總督ノ行動ヲ律シ得」ることで輔弼責任を尽くせる、という論を取り上げ、以下のように反論する。

國務大臣が朝鮮總督ノ行動ヲ間接ニ律スル為メニ事毎ニ上奏ヲ為シ天皇ヲ煩ハシ奉ルニ於テハ当該國務大臣ハ輔

弼ノ責任上実ニ恐懼スベキ処ナルノミナラズ天皇ニ累ヲ及ボスニ至ルベク憲政運用ノ上ニ於テ絶体ニ容認スルヲ得サル処ナリ<sup>(83)</sup>

國務大臣が朝鮮總督の行動を律するために天皇に上奏して政治判断を仰ぐことは、天皇を政治の表舞台に出し天皇の意思を表出するという危険を招くものである。増田知子の指摘によれば、この時期、「すでに君主の意思に依存した大権政治は維持されなくなり、政党内閣制の成立は、もはや君主独裁を完全に否定していたといつてよい」状況にあり、そうした「修正された大権政治における天皇親裁」のもとで、國務に關し「大臣（内閣）と諮詢機關の対抗」、すなわち「政党内閣と樞密院の対立」が生じていた。<sup>(84)</sup> こうしたなかで上奏による朝鮮總督への間接的統御という行為は、君主の意思に依存した大権政治へと到る、否定されるべきものであった。朝鮮統治について、大権政治の体现者たる朝鮮總督と、それを擁護する樞密院という構造に対して、浜口内閣下の拓務省は君主独裁の否定と責任内閣制を根拠に、朝鮮總督による君主の意思の独占を阻み監督権を主張しようと試みたのであった。

拓務省は、一九二九年九月に法制局の求めにより朝鮮總督府関係官とともに会合を行い、朝鮮總督と拓務大臣の権限の「解釈ヲ一定」するための非公式協議に臨んだ。上記のような拓務省の解釈は当初、法制局・朝鮮總督府関係者の意見（監督権はなくとも輔弼責任あり）と対立した。拓務省は数次にわたる反対意見の表明を行うとともに、美濃部達吉にも意見を質している。<sup>(85)</sup> そして、これに関連して作成されたと考えられる拓務省作成の「権限問題」解釈に関する一連の文書では、一九一九年の官制改正とその際の樞密院会議の見解がターゲットとされていたのであった。

ただし、拓務省のこうした解釈は、ふたたび朝鮮總督に就任した斎藤実との取り決めにより、最終的には姿を消して「監督権はなくとも輔弼責任あり」という従来通りの取り決めで決着した。この交渉過程は今のところ明らかではない。しかし、斎藤実は、前述のように樞密院顧問官時代には拓務省設置に際して強硬に拓務大臣の監督権限に反対

し政府原案を骨抜きにした人物であり、また、総督就任後には「総督の威信」をかけて浜口内閣による朝鮮統治への容喙を排除しようとした人物でもあることから、斎藤実の朝鮮支配に関する強硬な政治姿勢が拓務省の解釈変更を余儀なくしたものと思われる。また、浜口内閣にとっては斎藤実を朝鮮総督に急遽担ぎ出した経緯（前節参照）からいっても、斎藤総督への一定の妥協は避けられないものだったのではないか。いずれにせよ、結果としては枢密院側の主張が維持されることとなったといえるのである。

## （2）設置直後の拓務省

浜口内閣では初の専任拓相として松田源治を任命したが、以後、拓務省側は老獪な枢密院側に翻弄されることとなった。例えば、一九二九年末から三〇年三月にかけて、朝鮮総督府に朝鮮人参与官（勅任官）を設置する問題をめぐり、朝鮮総督府と枢密院の対立問題があった。朝鮮人参与官は朝鮮人への懐柔政策として必要とする斎藤朝鮮総督と、枢密院で事足りるとする平沼副議長・倉富議長と、この両者間で拓務省側は板挟みとなったが、枢密院は諮詢案を管轄する拓務省に圧力をかけて、諮詢案を撤回させることで参与官設置案を葬ろうとした。<sup>(87)</sup> 倉富議長は「朝鮮総督府参与官ヲ設置スル様ノ問題アレハ増員問題ヲ誘発スル恐アル」として、さきの枢府顧問官増員問題を持ち出し、また、倉富・平沼の意向として「本件ヲ審査委員会ニ付シトラハ相当紛糾」すると威嚇するなど、<sup>(88)</sup> 拓務省側を強硬に牽制し続けた。朝鮮統治当局者である斎藤総督・児玉総監は諮詢案撤回を回避しようと奔走したが、拓務省は遂に枢密院側の要求に押され、参与官設置案の諮詢奏請を撤回してしまったのである。

この頃の拓務省は、松田大臣・小村欣一拓務次官とも「行政事務二慣レス、拓務省ハ新設ナル故内閣書記官等ヨリ愚弄セラルル模様<sup>(89)</sup>」というように脆弱な状態であった。枢密院に対しても拓務省は、「拓務大臣松田源治ハ枢密院ノ

事情モ知ラス且ツ殖民地ノ事情ハ拓務省ニハ誰モ知リ居ルモノナキ故、殖民地官庁ノ吏員ヲ（枢密院會議に）多数出席シテ説明ヲ為サシメ度<sup>(91)</sup>」と要望し、また、さきの参与官案の撤回に際しても、小村次官は「新設省ニテ取扱手續ヲ知ラストテ、参与官ヲ止メ他ノ案ト引替ユル時ノ手續等ヲ問フ」など、<sup>(92)</sup> 枢密院側に指示を乞うていた。その一方で、松田拓相は、植民地人事問題に介入しようとして枢密院の不評を買い、また、霧社事件（台湾）・忠清南道道庁移転費問題（朝鮮）をめぐり帝国議會で紛糾を招き、しかも責任回避の姿勢に終始したため、本国の世論からは「拓務大臣は如何なる職務により、如何なる範圍において輔<sup>つゝ</sup>ひつの重責に當つてゐるのであるか」「拓務省と総督制度とのむじゅんをいゝことにして、その責任をあいまいの内に回避してゐるのは、すこぶる遺憾」などと、輔弼責任問題に関しても批判を浴びるなど、失態を重ねていた。<sup>(93)</sup> こうした拓務省の存在は、枢密院にとっては、政党内閣への不信任を募らせる要因を作ると同時に、対立関係にある内閣の中に扱いやすい交渉相手が出現したことともなったのである。

## （3）統治体制改変の模索

一九二〇年代後半の枢密院の審議では、基本的に従来の統治方針・体制を大きく変更するような案件はなく、枢密院の対応自体が問題となることはなかった。ただし、植民地統治体制に改変をもたらすような模索が皆無だったわけではない。

まず、「朝鮮地方議會」についてであるが、これは、朝鮮全土を一つの領域とした、いわゆる植民地議會であり、一九二〇年代後半に斎藤実朝鮮総督のもとで試案が作成されたことがあった。この「朝鮮地方議會」構想の詳細および東京における各方面の反応については先行研究に譲るが、<sup>(94)</sup> 「内地延長主義」路線に転換を迫るこの案は、枢密院への諮詢はなかったものの、倉富議長の耳にも届いていた。植民地の参政権問題についての倉富議長の考えは、朝鮮

人・台湾人議員の帝国議會への参加は、少数の場合は実質的に「無意味」に終るか、あるいは「愛蘭議員ガ一時英国議會ニテ妨害ヲ為シタル如ク少数專權ノ弊ヲ生スル」危険がある、あるいは「朝鮮ノ議員ヲ引込ム為ニ其利益ヲ図ル様ニナリテモ困ル、此問題ハ台湾モ同様ナリ」というように、<sup>(95)</sup>基本的には本国議會への参加には否定的であった。そして、朝鮮でも台湾でも「其地域限りノ議會ヲ作ルヨリ外ニ方法ナカラン」としつつも「半独立ノ如キ形トナル故是モ考ヘモノ」であり、その時期は「急ニ成ラサル様ニナスコトカ必要ナラン」として、<sup>(96)</sup>現状維持的な考えを持っていた。こうした倉富などの議論を見る限り、樞密院に諮詢された場合、通過の可能性は高くなかったと考えられよう。

そして実際には「朝鮮地方議會」は実現せず、従来どおりの路線で第二次地方制度改正が行なわれたにとどまった。

また、この時期に浮上した問題としては、植民地と本国との司法権の統一問題があった。司法権統一を要望する議論は、台湾などでは早くから起こっており、<sup>(97)</sup>朝鮮の司法官たちも、「内地」司法官に比して俸給・官等などが劣ることや、朝鮮の司法機関が総督の監督を受ける下級官庁であり判事の転任などの身分保障などの点で劣ることなどから、待遇改善の意味から統一を望む声があった。<sup>(98)</sup>しかし、一九二九年五月の朝鮮の高等法院検事長松寺竹雄の話によれば、山梨半造朝鮮総督に司法統一を打診したところ「其考ナク」、<sup>(99)</sup>また以前に下岡忠治政務總監は「内地ノ司法部ハ政党趣味ヲ帶ヒ居ル故朝鮮司法部ノ為ニ利益ナリトテ反対」など、総督周辺では反対論も強かった。総督政治が行政・司法・立法を一元的に掌握するいわゆる「綜合行政」体制をとるなかで、司法の監督権のみを分離することは総督政治の大きな変革を意味するものであり、総督から檢察指揮権を奪うことは植民地統治上問題がある、などの観点から、総督周辺では反対論が強かったのである。

しかし、朝鮮司法官僚たちは、「内地」の司法省の司法官会同に参加するため上京するたびに、朝鮮司法官僚OBである倉富を訪問し、司法権統一問題を要望していた。一方、倉富も司法官の待遇改善という点からの長年にわたる

司法統一論者であり、<sup>(100)</sup>また、前述のように政党内閣期には、総督更迭が「司法ノ信用」を損なう危惧からも、司法統一に賛成していた。

こうしたなかで、政府内で司法統一問題に意欲を示したのが、松田拓相であった。松田拓相にとっても司法統一問題は持論であり、一九一〇年代半ばに帝國議會に「裁判所構成法及弁護士法ヲ台湾ニ施行スル法律案」を提出したこともあった。<sup>(101)</sup>一九三〇年六月、松田拓相は、朝鮮總督府法務局長深沢新一郎に「朝鮮ノ司法事務ヲ内地ニ統一スル必要アリト思ヒ居ル」と語り、また同様の趣旨を石塚台湾總督にも語ったという。深沢局長が倉富に松田拓相の談話として語ったところでは、植民地側の対応は、石塚台湾總督は「裁判官ノ統一ハ同意」だが「檢察ノ指揮権ハ總督ニ留メ置カサレハ困ル」、関東庁では「内地ニ統一スルコトニ同意」、朝鮮では「朝鮮總督力不同意ノ様」というもので、これに対し松田拓相は「現行ノ制度ヲ存シ置キテモ總督力司法事務ニ干渉スルコトハ出来サル故内地ニ統一スル方宜シト思フ」といい、<sup>(102)</sup>これらは「司法大臣トモ協議シ居リ行々其實行ヲ図ル積リナリ」というように、松田拓相は各方面に打診を行っていた。松田拓相はさらに、上京中の朝鮮・台湾・関東州などの司法官を招き司法統一につき意見聴取を行うなど、総督を飛び越えて、統一賛成論者たちと会合を行っていたのである。<sup>(103)</sup>

一方、樞密院に關してであるが、以前に司法官の身分に關して改変案が出た際には拓務省は「樞密院ノ方カ懸念」として恐れ、現在も「非常ニ恐レ居リタリ」という情報などが倉富にもたらされており、<sup>(104)</sup>司法権統一問題で樞密院の意向が重要視されていたことがわかる。その一方で松田拓相は、倉富と直接会話した際に、「裁判所構成法ヲ少シ斗リ改正シテ内地ニ統一スル方可ナラント思フ、但シ總督ノ檢察指揮権ヲナクスルコトニ付多少ノ懸念アリ、何トカ之ヲ存スル工夫ナカルヘキヤトノ考アル様」云々などと、個人的に方針を話していた。倉富は「檢察ノコトモ少シモ懸念スルニ及ハス全部拋棄シテモ少シモ差支ナシ、實際ニ於テハ何モ不便ナルコトハナシ」など、むしろ後押しをする

姿勢を示しており、二上書記官長も「松田カ熱心ナラハ出来ルナラン」と倉富に述べるなど、枢密院関係者では司法統一問題で政府に対立する姿勢は少なかったようである。<sup>(16)</sup>ただし、檢察指揮権の留保問題では、前述のように拓務省と倉富議長とは意見が一致しておらず、また、各植民地統治当局の意向も不統一であったので、実際に司法統一を實行しようとした場合には、枢密院・拓務省・植民地当局で合意点は見出しづらかったと推測される。

そして、松田拓相は翌一九三一年四月の若槻内閣組閣に伴い更迭され、政府において司法権統一問題が議論される受け皿は失われてしまった。その後も朝鮮・台湾などで司法統一運動は継続され、また倉富も持論を持ちつづけるが<sup>(16)</sup>、結局は実現することはなかった。

以上のように、植民地政策における拓務省という新たなアクターの出現は、従来よりも政策決定回路を複雑にすることとなった。そして、新設直後の拓務省は、植民地関係事項を管轄はしたものの、枢密院の要求に押されて諮詢案を撤回するなど、植民地統治当局の代弁者とはいえず、むしろ枢密院と対立抗争関係にある内閣にとってマイナスポイントをかさがないように振舞っていたことがわかる。枢密院の側は、そうした「内閣の中の拓務省」の位置を見抜いており、植民地問題は従来の政策に抵触しない限り、内閣との対抗関係のなかにある一つの政治トピックとして位置付けられていたと考えられるのである。

## おわりに

枢密院と植民地支配体制との関わりを見ると、枢密院は植民地統治当局と直接交渉をして政策を決定するのではなく、枢密院官制と御沙汰書により規定された諮詢事項について審議する形で、植民地支配政策の決定過程に関与し

た。しかし、枢密院は、ただ受け身で諮詢を待っていたのではなく、朝鮮・台湾教育令の諮詢事項化の過程に見たように、文官（植民地官僚）の特別任用令などの既定の諮詢事項の審議に膾炙して、次第に御沙汰書における植民地関係事項の解釈を拡大させてゆき、全植民地の中央官制と植民地教育令を諮詢事項とすることを内閣に認めさせ、植民地支配政策にとっての一つのチェック機能を果たしていった。そのため、台湾教育令制定過程などで見たように、内閣と植民地統治当局の意思が一致しないこともしばしばあったが、さらに枢密院の諮詢を経ることにより、植民地統治当局の意図により近い形で政策が決定されることも生じたのである。このように枢密院は、複雑な植民地支配政策の形成過程の一端に位置していた。翻って、朝鮮・台湾総督からすれば、植民地内においては、行政・司法・立法権を一手に掌握し、大きな自己裁量権を持っていたものの、それは必ずしもフリーハンドのものではなく、内閣や枢密院との交渉のなかで政策が決定されてゆく側面があったことを意味する。さらには、本国における枢密院・内閣の両者の力関係によって、植民地問題はこの両者間で政治的かけひきのトピックの一つとして扱われることもあったのである。特に政党政治期においてはそうした傾向も見られたのである。なお、枢密顧問官の選定は、枢密院と内閣との交渉により決められることがらであり、植民地統治当局が介入する余地はなかったことを付け加えておきたい。

こうした関係のなかで枢密院は、武断政治期においては軍部の主導による植民地支配体制を牽制し、また、一九一九年の植民地統治方針の転換以降には、植民地支配における文官支配を認め、「内地延長主義」の統治方針に基本的には同調し、「二視同仁」という統治の建前に反し民族間で差別感を醸成するような政策の改正や、抑制一辺倒の教育制度の改正の推進勢力の一端を担った。一方で、植民地支配における文官支配を認めつつも、政党勢力の浸潤には警戒を示し、官制改正の際などに種々の制約を課そうと試みた。政党内閣期に入ると、政党内閣による植民地長官人事への介入や、内閣による植民地への監督権の明確化に鋭く反発したが、これは「対立抗争期」にあった内閣との対



抗という意味だけではなく、天皇の代理者であり大権政治の体现者である総督の威信の保持は、被支配民族の「民意」を背景としない植民地支配体制において不可欠のものとして認識されていたためであった。政党内閣期に至り君主独裁が否定されていった本国とは異なり、天皇の代理者を通じて大権政治が行われる植民地の支配体制を、維持・擁護する役割を枢密院は果たそうとしたのであった。

さて、一九三二年の五・一五事件で政党内閣が終焉を迎え、斎藤実が組閣したことにより、政党が植民地人事へ介入する要素は大きく減少し、こうした関係にも変化が訪れた。元朝鮮総督であった斎藤実は、総督在任中には政党内閣と対抗した経験を持ち、組閣後には植民地関係人事につき、帝国議會で以下の二つの方針を言明している。第一は、「単二内閣が更迭シタト云フガ如キコトニ依テ、濫リニ植民地ノ当局者ヲ更迭スル意思ヲ有テ居ラナイ」というように、内閣更迭に伴う植民地関係人事の流動性の抑止である。第二に、斎藤内閣は「各政党政派協力シテ国難ニ当タルベキ内閣」であり「外地ノ官吏ニ致シマシテモ、或ハ外地ノ経営ニ従事シテ居リマス者デモ、其政党政派ト云フガ如キモノ、関係ハ、今日ハ決シテ考慮スベキデハナイ」というように、植民地人事における政党色の払拭であった。<sup>(10)</sup>また、斎藤内閣は、別名「官吏身分保障令」と呼ばれた文官分限令改正を実施したが、この改正は植民地にも及び、植民地官僚の人事異動にも歯止めがかけられた。<sup>(11)</sup>こうした一連の政策を実施したことで、従来の植民地人事をめぐる内閣と枢密院との対抗の図式には、基本的には終止符がうたれることとなった。そして、戦時期の枢密院においては、植民地統治政策に関する諮詢案件に対して大きな修正を加えたり、諮詢案の返上という事態はほとんどなく、「皇民化」政策に対しても同調していったのである。<sup>(12)</sup>

注

- (1) 三谷太一郎「明治期の枢密院」〔枢密院会議事録〕十五卷、東京大学出版会、一九八五年）二・三二頁。
- (2) 三谷太一郎「大正期の枢密院」〔前掲「枢密院会議事録」大正編別冊、一九九〇年〕四六頁。
- (3) 久保義三「天皇制国家の教育政策」〔勤草書房、一九七九年〕「はじめに」二頁。
- (4) 「枢密院官制」明治三三年勅令第二一六号。
- (5) 「回覧 枢密院官制第六條第六ニ依リ同院へ御諮詢相成事項ニ関スル御沙汰書」〔国立公文書館所蔵「公文類聚」第二四編卷五、明治三三年〕。御沙汰書は下付翌日（四月一〇日）、閣内で回覧された。
- (6) 檜山幸夫「台湾統治の機構改革と官紀振肅問題―明治三〇年の台湾統治―」〔中華民国台湾省文献委員会・中京大学社会科学研究所監修「台湾總督府文書目録」第二卷、解説、ゆまに書房、一九九五年〕。
- (7) 前掲三谷「明治期の枢密院」三三頁。
- (8) 前掲「枢密院会議事録」十五卷、四五〇頁。以下、同議事録には、適宜句読点を補う。また、引用資料中の「」内の文言は、筆者による補足を示す。
- (9) 諮詢事項化されて以降の台湾總督府の文書には、台湾と本国との間で、枢密院の審議通過の見込や日時を詳細に通知しながら、台湾での政策実施の見込や延期を打診するやり取りの電報が残されている（例えば、「明治三四年台湾總督府公文類纂 追加 二〇」（680）〔国史館台湾文献館（台中）所蔵〕所収の官制改正関係の文書など）。
- (10) 「上奏 枢密院へ御諮詢相成ヘキ事項ニ関スル御沙汰書中解釈方」〔「公文類聚」第二四編卷五、明治三三年〕。一九〇〇年五月一二日山県首相上奏、五月一五日裁可。
- (11) 諸橋襄『明治憲法と枢密院制』（芦書房、一九六四年）二八頁。
- (12) 「朝鮮總督府官制〇台湾總督府官制〇関東都督府官制〇樺太庁官制中ヲ改正ス」〔「公文類聚」第三七編卷四、大正二年〕。
- (13) 「第六條第六」を根拠とした諮詢奏請が無かったということではない。例えば次節に述べるように御沙汰書の類推解釈により次第に諮詢事項として確認されていた植民地教育令の場合は、その諮詢理由は「本件ハ枢密院官制第六條第六号ニ依リ枢密院ニ御諮詢相成可然ト認ム」とされていた（「台湾教育令ヲ定ム」〔「公文類聚」第四三編卷二四、大正八年〕のなかの寺内内閣の一九一八年七月五日閣議請議案、参照）。

- (14) 前掲『樞密院會議事録』二二卷、二六三頁。
- (15) 「朝鮮總督府官制中改正ス」(『公文類聚』第四三編卷八、大正八年)。
- (16) なお、一九三八年に諮詢事項の整理と樞密院官制改正が行われたが(池田論文参照)、この準備段階の一九三七年に内閣が作成した諮詢案の分類によれば、「罰則ノ規定アル勅令」の分類中ではなく、「外地ノ官制」の分類中に朝鮮總督府・台湾總督府・関東局・樺太庁・南洋庁官制が含まれている(昭和十二年樞密院御諮詢案現行・整理案比較)国立公文書館所蔵内閣官房総務課資料「樞密院御諮詢事項及同院議長の奉答書例」。
- (17) のちに倉富勇三郎樞密院議長は「台湾等ノ地方官々制ニハ罰則アル為ニモアルヘケレトモ些細ナルコトニテモ御諮詢アリ」と不満を述べていた(倉富勇三郎日記)一九二六年六月二〇日条(国立国会図書館憲政資料室所蔵「倉富勇三郎関係文書」)。以下、「倉富日記」と略し、引用に際しては、適宜、句読点を補う。
- (18) 前掲久保著書、一九〇二、二九〇～三〇一頁。駒込武「植民地帝国日本の文化統合」(岩波書店、一九九六年)一四五頁。
- (19) 「朝鮮教育令ヲ定ム」(『公文類聚』第三五編卷十七、明治四四年)。
- (20) 原圭一郎編『原敬日記』第三卷(福村出版、一九八一年)一七二頁、一九一一年九月三〇日条。
- (21) 前掲『樞密院會議事録』十五卷、一五〇～二〇頁。
- (22) 同右、二三～二四頁。
- (23) 若林正文「總督政治と台湾土着地主資産階級—公立台中学校設立問題 一九一二—一九一五年」(アジア政経学会『アジア研究』第二九卷第四号、一九八三年一月)。のち、『台湾抗日運動史研究 増補版』(研文出版、二〇〇一年)に再録、上沼八郎『台湾教育令制定由来』(資料)について「植民地教育史研究ノート」その1・その2『高千穂論叢』第二六卷第三号・第四号、一九九一年十二月・一九九二年三月、前掲駒込著書第三章参照。
- (24) 前掲駒込著書、一四五頁。
- (25) 前掲上沼論文、その1、二七六頁。
- (26) 「明治四十四年勅令第二五九号中改正ノ件」(一九一四年五月一三日本会議)前掲『樞密院會議事録』十七卷、一八三頁。
- (27) 前掲上沼論文、その1、二七六～二七七頁。
- (28) 「台湾總督府国語学校長、台湾總督府中学校長及台湾總督府高等女学校長特別任用令中改正ノ件」の本会議。以下、前掲『樞密院會議事録』十八卷、二〇一頁より引用。

- (29) 「請議 朝鮮台湾樺太及関東州ニ於ケル教育制度ノ基礎ニ関スル勅令ハ爾今樞密院へ御諮詢処理ノ旨樞密院へ言明ス」(『公文類聚』第三八編卷二、大正三年)。
- (30) 前掲三谷「明治期の樞密院」三一～三四頁、同「大正期の樞密院」四六～五〇頁。
- (31) 原敬と植民地問題は春山明哲「近代日本の植民地統治と原敬」(春山明哲・若林正文『日本植民地主義の政治的展開—一八九五～一九三四—』アジア政経学会、一九八〇年)を、山県と原については川田稔「原敬と山県有朋」(中公新書、一九九八年)参照。
- (32) 以下、一九一九年八月八日の朝鮮・台湾両總督府官制改正の樞密院本会議については、前掲『樞密院會議事録』二二卷、二五二～二七三頁。
- (33) 「朝鮮總督府官制中改正ノ件」国立公文書館所蔵樞密院文書「決議書」綴。
- (34) 原圭一郎編『原敬日記』第五卷(福村出版、一九八一年)一二三頁、一九一九年七月三一日条。
- (35) 前掲『樞密院會議事録』二二卷、二五七頁。以上の詳細な経緯については、拙稿「政党政治期における文官總督制」(『日本植民地研究』第一〇号、一九九八年)参照。
- (36) 前掲『樞密院會議事録』二二卷、一〇六～一〇七頁。
- (37) 本書所収、由井正臣論文および望月雅士論文を参照。
- (38) 前掲『原敬日記』第五卷、一四六～一七〇頁、一九一九年九月一日条・十一月二二日条。
- (39) 「附 朝鮮總督府官制中改正ノ件ノ公布遅延及總督任命ノ件並憲兵警察制度廃止ノ際ニ於ケル処理ニ関シ原総理大臣ノ弁明」(前掲『樞密院會議事録』二二卷、三二九～三三六頁、一九一九年一月一二日本会議)。
- (40) 前掲『原敬日記』第五卷、一七〇頁、一九一九年一月一二日条。
- (41) 前掲駒込著書、一四八～一五一頁。また、前掲久保著書、二九八～三〇一頁も参照。
- (42) 一九一六年四月に限本学務部長は、審査委員会で特別委員に任命されると予想される顧問官たちを訪問し諒解工作を行なった際に、顧問官たちは限本に好意的な意見を有していた。前掲駒込著書、一五一頁。前掲上沼論文、その2、二九〇～二九六頁。
- (43) 「台湾教育令審査報告」一九一八年一月二三日、前掲樞密院文書「審査報告書 大正六年同七年」。
- (44) 駒込武「植民地支配と教育」(辻本雅史・沖田行司編『新 体系日本史 教育社会史』山川出版社、二〇〇二年)四二一～四二〇

頁。

- (45) 枢密院審議の詳細は、前掲久保著書、第四章参照。
- (46) 前掲「枢密院會議事録」二八卷、一三頁。一九二二年一月二五日本會議。
- (47) 拙稿「解説 朝鮮總督府・組織と人」『東洋文化研究』第四号、学習院大学東洋文化研究所、二〇〇二年。
- (48) 前掲「枢密院會議事録」十二卷、五二〇～五三七頁。一九一〇年九月二六日本會議。
- (49) 前掲「枢密院會議事録」十三卷、一～四頁。一九一一年二月一五日本會議。
- (50) 前掲「枢密院會議事録」二二卷、三八九～三九一頁。一九二〇年一月二二日本會議。
- (51) 「朝鮮總督府事務官等ノ特別任用ニ関スル件」。前述の「朝鮮人タル朝鮮總督府道長官参与官及郡守ノ任用及官等ニ関スル件」をひきついたもの。前掲「枢密院會議事録」二三卷、二五～二六頁。一九二一年一月一九日本會議。
- (52) 前掲「枢密院本會議事録」二八卷、二五三～二五四頁。一九二二年九月二七日本會議。
- (53) 前掲諸橋著書第三部。伊藤隆監修・百瀬孝著「事典 昭和戦前期の日本 制度と実態」(吉川弘文館、一九九〇年)四八頁。
- (54) 増田知子「天皇制と国家―近代日本の立憲君主制―」(青木書店、一九九九年)第三章「大権政治と政党内閣制」(二〇一～一七九頁)参照。
- (55) 前注(17)参照。
- (56) 上山君記念事業会編『上山満之進』(成武堂、一九四一年)下巻、三三六～三五九頁。黄昭堂『台湾總督府』(教育社、一九八一年)一一八～一二二頁。
- (57) 伊藤隆・広瀬順昭編『牧野伸顯日記』(中央公論社、一九九〇年)二六八頁。この上山總督更迭問題に関する天皇の憂慮は、同年八月二九日、牧野内大臣の口から田中首相へ具体的に伝えられた(「事務官更迭ニ関スル御宸念ニ就テ」国立国会図書館憲政資料室所蔵「牧野伸顯文書」)。昭和天皇による、党派的人事に対する批判と、一九二八年六月の上山辞職にまつわる田中義一叱責の経緯は、安田浩「天皇の政治史」(青木書店、一九九八年)二〇一～二〇四頁、伊藤之雄「田中義一内閣と立憲君主制の混迷」(『法學論叢』京都大学法学会、第一四八巻第三・四号、二〇〇一年一月)、参照。
- (58) 特に、政友会系の喜多孝治台南州知事に辞表を提出させたことへの政友会側の反撥は大きかった。一九二七年六月～七月の閣議上程妨害から異動発表までの経緯は別稿を期したい。さしあたり、以下参照。岡義武・林茂校訂『大正デモクラシー期の政治―松

本剛吉日誌」(岩波書店、一九五九年)五七四～五七五頁。「上山台湾總督更迭説再燃」『東京朝日新聞』一九二七年六月二三日。

- (59) 「台湾統治のために」『東京朝日新聞』一九二七年六月二七日。
- (60) 「上山總督更迭決議」『東京朝日新聞』一九二七年一月二日。
- (61) 「代議士の策動は大権の干犯」『貴族院方面重視』『東京朝日新聞』一九二七年一月二三日。
- (62) 「倉富日記」一九二七年一月七日条。
- (63) 前掲拙稿「政党政治期における文官總督制」。「台湾日日新報」一九三二年一月一四・二六・二七・三〇日、二月三・五・一〇・一六・一九日、参照。
- (64) 拙稿「總督政治と政党政治」(『朝鮮史研究会論文集』第三八集、緑蔭書房、二〇〇〇年)参照。
- (65) 「倉富日記」一九二七年九月二九日条。倉富議長との談。
- (66) 「倉富日記」一九二七年一月一八日条。九鬼隆一の代理として来訪の倉田正治との談。
- (67) 「倉富日記」一九二九年七月一六日条。
- (68) 前掲拙稿「政党政治期における文官總督制」・「總督政治と政党政治」参照。
- (69) 「倉富日記」一九二九年八月一二日条。宇佐美勝夫(資源局総裁)との談。
- (70) 「倉富日記」一九二九年八月一六日条。二上との談。
- (71) 前注(68)に同じ。
- (72) 伊沢多喜男「朝鮮總督問題に就て」伊沢多喜男文書研究会編『伊沢多喜男関係文書』(芙蓉書房、二〇〇〇年)五一五～五一八頁。
- (73) 「倉富日記」一九二九年八月二六日条。ただし、倉富・平沼・二上らは齋藤実の總督起用には直接関与していない。枢府顧問官たる齋藤の朝鮮總督起用を、浜口首相は枢府側の承諾なく内奏したため、枢府側の反感をかっていた。また、二度目に赴任する齋藤の手腕に対する倉富たちの評価は低かった(「倉富日記」一九二九年八月一七・一八・二〇・二八日条、九月一日条、参照)。
- (74) 「倉富日記」一九二九年九月一日条。倉富議長との談。
- (75) 「倉富日記」一九三二年七月一日条。
- (76) 就任に際して台湾總督石塚英蔵は「形式的ノコトナルカ自分(石塚)等カ民政党ノ籍ヲ脱スルモ別ニ意味ハナキモ民政黨員ヨリ

我党々々ト云フテ種々ノ注文ヲ為サル様ノコト少クスル位ノコトハアルナラン」と述べ、倉富は「以前ハ職務ニ因リテハ政党政派ノ臭味アル人ハ絶対ニ嫌ハレタルモノナルモ此節ハ絶対ニ之ヲ嫌フ訳ニハ行カス」と答えていた（倉富日記）一九二九年八月一五日条。

(77) (78) 「倉富日記」一九三二年三月三〇日条。

(79) 倉富は「時勢変遷シ内閣ノ更迭ニ伴ヒ総督モ更迭スル様ノコトニナリ、從テ司法ノ独立モ世人ヨリ疑ハルコト、ナラサルカトノ懸念アリ、若シ司法ノ信用ヲ失スル様ノコトアレハ其影響重大ナリ」という（倉富日記）一九二九年五月七日条。

(80) 朝鮮總督人事に関する世論については、前掲拙稿「總督政治と政党政治」参照。

(81) 前掲拙稿「政党政治期における文官總督制」参照。引用は「倉富日記」一九二九年五月一五日条。

(82) 前掲増田知子著書、一一九〜一二二頁。

(83) 以上の拓務省の見解は、「拓務大臣ノ朝鮮總督ニ対スル監督権ニ就テ（昭和四年九月、拓務省稲田事務官稿）」（外務省外交史料館所蔵、外務省記録「拓務省設置関係一件」第一巻、所収）。

(84) 前掲増田知子著書、一二五頁。

(85) 「拓務大臣ト朝鮮總督トノ権限問題」拓務省稿。美濃部の見解は「拓務大臣ト朝鮮總督トノ関係（美濃部博士稿）」参照（前掲「拓務省設置関係一件」第一巻、所収）。また、この間の経緯については、前掲拙稿「政党政治期における文官總督制」でも論じたが、本稿では、枢密院との関係という点から更に整理した。

(86) 「拓務大臣ト朝鮮總督トノ権限関係」（前掲「拓務省設置関係一件」第一巻所収）。前注(83)・(85)の三文書のほか、「拓務大臣ト朝鮮總督トノ権限関係（昭和四年八月、法制局稿金森案）」・「枢密院精査委員会報告書（大正八年）」・「権限問答（法制局案）」の三文書、計六文書から成る。すべて拓務省用紙・タイプ打ち。なお、法制局は後に解釈を改め、拓務省側の解釈に同意した。

(87) 参与官設置問題の経緯については、前掲拙稿「總督政治と政党政治」参照。

(88) 「倉富日記」一九二九年一月一八日条。

(89) 「倉富日記」一九三〇年三月一七日条。

(90) 「倉富日記」一九三〇年四月二四日条。

(91) 「倉富日記」一九三〇年一月一二日条。小村拓務次官から二上書記官長への電話依頼。

(92) 「倉富日記」一九三〇年三月一七日条。

(93) (94) 前掲拙稿「總督政治と政党政治」参照。(93)の引用は「拓務大臣の責任」（東京朝日新聞）一九三一年二月二六日。

(95) 「倉富日記」一九二九年九月一二日。宇佐美勝夫との談。

(96) 「倉富日記」一九三〇年一月一四日。台湾總督府總務長官人見次郎との談。

(97) 陳銘雄「日治時期的台湾法曹」（国立台湾大学法律学研究所碩士論文、一九九六年、未公刊）。王泰升「台湾日治時期的法律改革」（聯経出版（台北）一九九九年）。

(98) 田中隆一「帝国日本の司法連鎖」（『朝鮮史研究会論文集』第三八集、二〇〇〇年）六六、七九〜八一頁。

(99) 「倉富日記」一九二九年五月八日条。

(100) 「倉富日記」一九二八年八月六日条。

(101) 前注(97)(98)参照。

(102) 「倉富日記」一九三〇年六月五日条。なお、朝鮮の兎玉秀雄政務總督は司法統一に「大反対」という（同六月四日条）。

(103) 「倉富日記」一九三〇年六月一五日条。

(104) 「倉富日記」一九三〇年六月四日条。松寺竹雄との談。

(105) 「倉富日記」一九三〇年六月一六日条。

(106) 前注(97)(98)、および「倉富日記」一九三三年三月七日条、九月二日条など参照。

(107) 「第六二回帝國議會貴族院議事速記録」第三号。一九三二年六月五日。永井拓務大臣答弁。

(108) 「第六四回帝國議會衆議院予算委員會議事速記録」第四回。一九三三年一月二八日。永井拓務大臣答弁。

(109) 植民地官僚の異動抑止と官僚の固着については、拙稿「在台湾『内地』人の『民権』論」（『日本史攷究』第二五号、一九九九年）、同「一九三〇年代における台湾地方選挙制度問題」（『日本史研究』第四五二号、二〇〇〇年四月）参照。

(110) 一九四二年の「内外地行政一元化」問題や一九四五年の植民地への参政権付与問題の審議など、枢密院本会議で政府側の説明に對し激しく反論する枢密院顧問官もいたが、「対立抗争期」のように諮詢案返上や原案の大修正といった事態には至っていない。

## 枢密院と外交

——「大政諮詢ノ府」の限界——

加藤 聖 文

### はじめに

枢密院と外交問題に關して触れたものとしては、三谷太一郎『大正期の枢密院』が挙げられる。<sup>(1)</sup>三谷論文では、政府との間で争点となつた外交問題を、①外交交渉への枢密院の関与の権限をめぐる問題（権限問題）と②諮詢された条約・協定・共同宣言の是非そのものをめぐる問題（政策問題）の二つに分類した。

権限問題に關しては、「列国交渉ノ条約及約束」すべてが事前に諮詢され、枢密院の答申が尊重されることを要求し、政策問題に關しては、第一次大戦後の外交問題に對して戦前の枠組みに依拠した保守的態度であつたと分析している。そして、第一次大戦前までは主に権限問題が争点となつていたが、第一次大戦後は権限問題に政策問題が絡まり、枢密院と政府の対立も複雑化したと述べている。

實際、第一次大戦前においては、一九一五年一〇月一九日に調印したロンドン宣言（連合国の対独单独不講和宣言）の事後報告をめぐる大隈重信内閣との対立、寺内正毅内閣下で起きた石井・ランシング協定、および日華軍事協定をめぐ

ぐる対立は権限問題をめぐるものであつたが、第一次大戦後の加藤友三郎内閣下で起きた在華日本郵便局撤廃の関連協定をめぐる対立では権限問題に政策問題が絡まり、次いで起きた南滿洲鉄道附屬地郵便協定をめぐる対立では協定の中身そのものに對する枢密院の反発が表明されるに至つたのである。

この加藤内閣下での一連の対立は、一九一三年一月二二日に摂政から加藤首相に御沙汰（御沙汰書ではない）が下されたことによつて（同日清浦議長にも伝達、翌二三日に枢密院本會議で枢密顧問官に伝えられた）收拾が図られた。枢密院本會議で伝えられた御沙汰の内容は左記の通りであつた。

今内外多事ノ時ニ當ツテ深ク世界ノ大勢ト東西兩洋ノ事情トニ注意シ先帝ノ開キ給ヒタル国運ヲ益々盛ナラシムルコトニ努メネバナラヌコトハ云フマデモ無イコトデ枢密院ノ心配スルノモ其ノ点デアラウト思フ勿論閣臣ニ於テモ日夜憂慮シ努力シテ居ルコトハ能ク承知シテ居ルガ尚此ノ上トモ一層注意ヲ望ム次第アル 又枢密院ハ大政諮詢ノ府デアル故ニ其ノ議ニ附スル手續等ニ付テモ齟齬セヌ様ニシテ円満ニ國務ヲ行ウテ行クコトニ努ムベキハ申スマデモ無イコトデアラウ 以上ノコトハ枢密院議長ニモ申シテ置ク故ニ卿ニ於テモ善ク話シ合フガ宜シカラウ 右様申シテ置イタ故ニ卿ニ於テモ右ノ趣ヲ含ミ總理大臣ト話合ウテ円満ニ取計フ様ニ望ム<sup>(2)</sup>

この御沙汰は、枢密院の要求を酌んだものとなつており、以後枢密院が外交問題に深く関与する大義名分を与えることになる。

なお、三谷論文では、この時期の枢密院内部ではワシントン体制下の諸条約を日本の国家利益の桎梏と捉え、ワシントン体制に對する被害者意識を抱えており、こうしたことが、第一次大戦後の外交問題への介入へと繋がつたとしているが、滿洲事変期までの枢密院内部は確かに英米強調路線を積極的に支持する空気はなかつた反面、それを積極的に打破しようとする空気もなかつた。外交問題が国内政治問題に容易に轉換していった政党内閣期においては、枢



密院のこのような態度は国内政治問題に巻き込まれる危険性を孕んでいたものであり、実際において枢密院の政治集団化が外交問題を契機に進んでいくことになった。よって、枢密院全体が当初からワシントン体制への強固な批判勢力であつたと捉えるよりも、その時々<sup>2</sup>の政治状況に応じて枢密院内部の個々または一部の集団が政治的な動きをしていたなかで、結果的にワシントン体制の打破に一役買ったことになっていったと捉えるべきではなからうか。

これまで政党内閣期における外交問題を対象とした枢密院研究では、不戦条約およびロンドン海軍軍縮条約をめぐる政府との対立が代表的な事例として採り上げられてきた<sup>3</sup>。これらは当然のことながら枢密院研究をするうえで重要な課題である。しかし、枢密院の政治化を招く一因ともなった田中義一内閣の対応については未解明の部分が多い。

また、満洲事変後は枢密院の政治力が退潮したこともあつてか、この時期の枢密院に関しても、斎藤実内閣期における政府と枢密院の関係を平沼騏一郎副議長を中心に明らかにした佐々木隆の研究、満洲事変への枢密院の対応を扱った増田知子の研究の他には本格的な分析はほとんどなされていない<sup>4</sup>。だが、枢密院の存在意義が問われていった満洲事変勃発から斎藤内閣期にかけての実態を明らかにすることは極めて重要である。

本論では、このような前提のもとに政党内閣期から満洲事変期までの枢密院が外交問題にどのように関わつたかを、倉富勇三郎議長・平沼騏一郎副議長・二上兵治枢密院書記官長の枢密院首脳部の動きを通して論じるなかで、「大政詔詢ノ府」としての枢密院がその存在理由を自ら否定してゆく過程を明らかにしたい。

## 一 田中内閣と枢密院

### 1 田中内閣の成立と枢密院対策

一九二七年四月二〇日に田中義一内閣が成立した。また、ほぼ時を同じくして中国では上海で反共クーデターを起した蔣介石国民革命軍總司令が南京政府を樹立（二八旦）し、中国情勢が大きな転換を迎えつつあつた。

前憲政会内閣の对中国政策を批判していた田中政友会内閣は、中国情勢の急変に敏感に反応し、その具体的な最初の行動として第一次山東出兵を行った。そして、この第一次山東出兵を発動する直前、田中内閣は枢密院への軍事報告を行い、对中国政策において枢密院と認識の共有化を図つた。

五月二四日、内閣から二上兵治枢密院書記官長に対して、白川義則陸相による中国情勢報告を行いたいとの申し入れがあつた。二上は倉富勇三郎枢密院議長と協議し、これを受け入れることとなつた。この報告は、二上が「折角内閣ヨリ申来リタルニ付之ヲ聞カルコト、ナス方宜シカラン」と述べていたように、枢密院側が報告を求めていたのではなく、政府が枢密院に対して積極的に報告することを申し入れてきたものであつた<sup>5</sup>。

白川陸相による軍事報告は翌二五日に行われ、北伐戦争の状況と見通しについての報告がなされ、現時点での日本からの派兵については研究中であると述べられた<sup>6</sup>。

この後、二八日に山東出兵が決定され、政府声明が出された。そして、三一日になって再度、内閣から二上書記官長に対して、外相と陸相による軍事報告の申し入れが行われた<sup>7</sup>。

翌六月一日の報告で田中兼摂外相は、華北の事態が悪化すれば在留邦人保護のため「満洲駐屯兵ノ中二千人許ヲ先ツ青島ニ派遣シ山東ノ支那兵カ濟南マテ退却シ南京ニ於ケル如キ暴力ヲ為ス様ノ恐アル場合ニハ時期ヲ失セス青島ヨリ濟南マテ進ミテ濟南ニ在ル千人許ノ保護ヲ為サシムル予定ニテ此コトニ付テハ英米仏伊ノ諒解ヲ求メ支那ノ南北派ニモ公使又ハ總領事ヲシテ通告セシメ置キ、支那ニテハ抗議様ノコトヲ申出シ居レスモ公使（吉沢謙吉）ヨリ事体ニ鑑ミ自衛ノ為之ヲ為ス旨ヲ答ヘ居ル旨」と「今後津浦線（天津浦口線）ノ方危急ト為リ天津ニテモ出兵スル必要アル場合ニハ更ニ勅裁ヲ仰<sup>マ</sup>テ決定スル旨」を述べ、居留民保護のためには濟南、さらには天津までも派兵する決意があることを伝えた。また、白川陸相も張作霖軍の形勢は不利であり、北伐戦争の行方が極めて流動的であることを示唆した。<sup>(8)</sup>

これに対して、内田康哉顧問官は「兵ヲ以テ在留民ノ保護ヲ為スト同時ニ兵自身ノ保護ヲ為スコトモ必要ナルヘク場合ニ因リテハ鉄道ノ占領モ必要ナルヘキカ夫レマテノ決心アリヤ」と居留民保護のために派兵した場合、鉄道占領という事態にまで拡大する虞があることまで想定しているのかを問うた。これに対し、田中外相が「左様ノコトハ其時ノ事情ニ因リ決スルコトニスヘシ」と場当たり的な応答をしたため、さらに内田は「北支天津青島等ノ駐兵ニ付テハ是マテノ条約上ノ根拠アルカ濟南ノ駐兵ニ至リテハ全ク支那内地ニテ異議ヲ起ス懸念アルニ付万一ノ場合ニハ十分考慮ヲ以テ違算ナキ様ノ処置ヲ希望スル旨」を述べ、政府の対応が十分に行われるよう注文をつけた。<sup>(9)</sup>

田中の報告は単なる状況報告に止まらず、今後の事態への対応を含めて政府の山東出兵に関する方針を枢密院側へ正確に伝えておこうとするものであった。田中内閣がこのように枢密院に対して、積極的に政府報告を行ったのは、前内閣が枢密院との意志疎通に無関心であったために、枢密院による前政府の对中国政策への批判を招き、それが最後には内閣総辞職まで波及したことを踏まえて、枢密院との意志疎通を図ろうとしたと同時に、同じく前内閣の対中

国政策を批判していた現内閣が、枢密院と对中国政策において連携を図ろうとしたためである。しかし、こうした田中内閣の枢密院への接近は、枢密院の外交政策への関与を強める結果となっていた。

また、山東出兵が行われている最中の六月二〇日、ジュネーブで日英米三国による海軍補助艦艇制限に関する会議が開催された。政府は、ジュネーブ海軍軍縮会議に関しても枢密院側との意思疎通を図ろうとし、二八日になって、岡田啓介海相が軍縮会議に関して報告を行いたいとの旨が枢密院側へ伝えられた。<sup>(10)</sup>

翌二九日に岡田海相による報告が行われ、岡田はジュネーブ軍縮会議の開催経緯と開催に際して全権団（首席全権斎藤実・全権石井菊次郎）への訓令の要領を述べ、さらに「英国ヨリ華盛東會議ニテ決シ居ル主力艦ニ関スル議決ヲ変更スル提案ヲ為シタルニ付我カ全権大使ヨリ英国ノ提案ニ対スル<sup>ミ</sup>体度ニ付政府ノ訓令ヲ請ヒ、政府ヨリ本月二十六日主力艦ノ制限ニ関スル問題モ之ヲ議スルコトハ却テ我国ニ利益ナルコトモアルヘシ、然シ之ヲ議スル為會議ノ主題タル補助艦ノ制限ニ関スル議事ヲ妨クルコトハ面白カラサル故主力艦ノ問題ハ補助艦問題ノ議ヲ終リタル後ニナスヘキ旨ノ訓令ヲ発シタルコト等」を報告した。しかし、八代六郎顧問官が「元来主力艦ニ付五五三ノ比率ヲ認メタルコトカ大ナル誤ナリ、一タヒ其ノ比率ヲ認メタル為今回ノ會議ニモ米國ハ補助艦ニマテ其ノ比率ヲ適用スルノ提案ヲ為シ居レリ、主力艦ノ失策ハ致方ナシトスルモ此上更ニ比率ヲ認ムル様ノコトヲ為セハ仮令其比率ノ割合ハ五五三ニ非サルモ後代ニ不利益ヲ残スモノナリ、政府ハ全権ニ対シ比率ニハ絶対ニ反対シ若シ比率説カ有力ナラハ直ニ帰朝スヘシトノ訓令ヲモ出シ居ルヤ」と補助艦の三国間比率を協議することに反対であることを表明したため、岡田は「右ノ如キ訓令ナシ、全権ニ対スル訓令ニハ非サルモ専門委員ニ対シテハ極秘密ナカラ口頭ニテ比率説ニナルナラハ英米ノ十二対シ日本ノ七以下ニテハ絶対ニ承諾スヘカサル旨ヲ命シアル様ニ聞キ居レリ」と答えた。これに対して八代は「重ネテ比率ノ不可ナルコトヲ説キ、政府トシテハ十分ニ考慮スルコトヲ望ム旨」を述べた。<sup>(11)</sup>

岡田海相による報告は、七月二〇日に再び行われた。これも当日になって内閣側から報告を行いたいと伝えられたものであったが、岡田の報告自体は新聞報道の域を越えるものではなかった。また、この際にも八代が「結局何故二対等ノ主張ヲ為サ、ルヤト云フテ希望ヲ述」べた。<sup>(12)</sup>

結局、ジュネーブ海軍軍縮会議自体は英米の意見対立により決裂し、八月四日に休会となった。二九日には田中が会議の顛末を報告（同時に最近の中国情勢も報告）したことで軍縮会議関係は決着し、これ以後は枢密院内部でも議論は出なかった。しかし、この過程で明らかになった八代の意見はその後のロンドン海軍軍縮条約問題における条約批准反対派の論理に通ずるものであり、すでにこの時期においてそれが枢密院内部で存在していたことは重要である。だが、ジュネーブ会議が短期間に終わり問題が顕在化しなかったことは、結果的には政府も海軍も問題の芽を事前に摘み取る機会を逸した事になったのであり、政府報告を枢密院との意思疎通の場として積極的に行いながらも、それを活用できていなかったことの現れでもあった。また、この時期は枢密院としても前内閣が政府報告に消極的であったことから、政府に対して積極的に報告を求めるような姿勢ではなかった。しかし、こうした政府側からの積極的な申し出を受け入れるなかで枢密院側も政府報告を当然視するようになっていくのである。

## 2 済南事件解決交渉と諮詢問題

一九二八年になって蒋介石による北伐が再開され、中国情勢は新たな展開を迎えた。四月一九日には田中内閣は第二次山東出兵を閣議決定し、二〇日に声明を出した。しかし、青島に上陸した山東派遣軍はそのまま済南に向かい、五月三日に国民革命軍と衝突し、いわゆる済南事件が発生した。これに対して政府は八日に派遣軍を増兵し、九日に第三次山東出兵を声明したことで、事態は複雑化し、第一次山東出兵と異なる展開をもたらした。

田中内閣は枢密院に対して、昨年一二月三〇日に滿蒙鐵道交渉の進捗状況についての報告を行って以来、外交に関する報告は行っていないかった。そして、今回の第二次山東出兵に際しては、第一次山東出兵の時と異なり、枢密院に対して事前から積極的に政府報告を行うことをしなかった。こうしたなかで逆に二上は倉富に対して政府報告を求めたらどうかと問うたが、倉富は白川陸相も多忙であり、新聞報道以上のものは報告されまいだろうとの見通しを述べ、枢密院としては敢えて報告を求めず、政府からの報告を待つこととなった。<sup>(13)</sup>

その翌九日、田中が倉富に対して政府報告をする用意があることを伝えたため、一六日に済南事件の経過報告が行われた。その後、八月一日にも对中国外交に関する報告が行われ、そこでは国民政府が平等条約破棄を列国に通告したこと、林久治郎奉天総領事が張学良と会見し張が国民政府への合流を見合わせたことを伝えたこと、済南事件の賠償をめぐる協議が難航していることを報告した。<sup>(14)</sup>

この報告の後、再び内閣からの外交報告はしばらく行われず、翌一九二九年一月一六日になってから済南事件に関する日中交渉と日中通商条約改訂問題、さらには張学良政権の易幟問題および滿蒙鐵道問題についての報告が行われた。<sup>(15)</sup>

その後、三月二七日に田中首相は倉富に対し、済南事件解決に関する協定がようやく二五日に仮調印となり、明日二八日に正式調印されるので本日の枢密院本会議後にその報告を行いたいと申し出、本会議終了後に仮調印が行われたことが報告された。<sup>(16)</sup>

倉富らはこの時点では何の疑念も持たなかったが、二九日になって二上が倉富に対して、今朝の新聞報道によると正式調印された済南事件解決に関する協定は既に効力を発生しているように思われると伝え、もしそうであれば「此ノ如キ約束ハ御裁可ヲ經ス、随テ枢密院ヘノ御諮詢モ奏請セサルハ重大ナル過失」であると政府の対応を問題視した。

二上の情報に驚いた倉富は早速平沼とも連絡を取り、三者間で対応を協議した結果、済南事件解決に関する協定は国際間の約束を取り決めたものであって、「御裁可ヲ要スルモノトノ意見ニ一致」した。しかし、「既ニ調印ニ因リ効力ヲ発生シタル以上ハ今更御諮詢ヲ奏請スヘキモノニ非ス」、よって政府から事情を聞きその上で善後策を決めることとなった。そして、協議を終えてから前田米藏法制局長官、有田八郎外務省亜細亜局長、吉田茂外務次官を呼び事情を聞いた。有田らは出先機関が現地当局者との間で事件解決の申し合わせをすることはよくあることであり、またその時に文書を作ることも口頭のみで済ませることもある。今回の件もそういった先例（鄭家屯事件など）にならったもので決して不注意から諮詢を奏請しなかったのではないと述べた。これに対し、二上は「先年マテハ御諮詢ヲ奏請セスシテ処置セラレタル例多カリシモ其後喧シクナリ其後ハ苟モ国際約束ノ性質ヲ帯ヒルモノハ其名義ハ何ト云フモ必ス御諮詢アルコトナリ居リ、一片ノ通告ニテ廃棄スルコトヲ得ル暫定協約ヲモ何テモ御諮詢アルコトナリ居レリ」と反論した。その後、前田らが帰った後に倉富らが協議した結果、枢密院としては、田中に対して自らが不手際であったことを陳謝させる方向で進めることが決定された。<sup>(18)</sup>

政府が済南事件解決に関する協定を枢密院へ諮詢しなかったことは、明らかに「重大ナル過失」であった。すなわち、この問題は加藤友三郎内閣の時に在華日本郵便局撤廃に関する協定を枢密院の諮詢を経ずに調印したことで政府と枢密院が全面衝突した事件と同じ性質のものであった。したがって枢密院としては田中内閣が取った行動は無視できるものではなく、当然内閣を弾劾して窮地に追いやることも可能であった。

しかし、倉富としては「此節ノコトハドコマデモ政府ヲ追究スル程ノ必要ハナシト思ハルモ御裁可ヲ経スシテ彼レ程重要ナル事件ヲ処置シタルハ黙過スヘキコトニ非ス」と政府の行為は許されるものではないが、かといってこの一件で政府を窮地に追いやる気はないといった考えであった。<sup>(19)</sup>

田中内閣はこの時期、不戦条約批准をめぐる枢密院からの批判を浴びて窮地に立たされていた。その上に済南事件解決に関する協定が問題化すれば確実に内閣の命運に関わったであろう。しかし、倉富らはこの件をこれ以上問題化させることを避け、むしろ田中が陳謝する方向で積極的に事態の收拾を図ろうとしたのである。<sup>(20)</sup>

結局、四月一〇日に済南事件解決報告が行われ、田中首相が御裁可を仰がず枢密院へ諮詢を行わなかったことは「恐懼ノ至リ」であるとして陳謝し、江木千之・石黒忠憲・井上勝之助各顧問官より相当厳しい批判が出されたが、この日の報告を以てこの事件は決着を見た。<sup>(21)</sup>

このように枢密院が田中内閣に対して事態の收拾方法にまで踏み込んで助言を行っていたことは、同時期に起きていた不戦条約問題をも合わせて、田中内閣と枢密院との関係が若槻・浜口内閣と枢密院との関係のような明確な対立関係であったものとは異なり、かなり複雑な要因が絡み合ったものであったことが窺えよう。倉富らは政治的判断によつてこの事件を問題化させなかったのであろうが、本来の枢密院の立場からすれば不戦条約問題よりも済南事件解決に関する協定をめぐる一連の政府の対応の方が問題なのであった。しかし、この事件から窺えるように協定そのものを無効とすることが現実的ではない以上、既に協定が結ばれ効力を発している場合の対応の難しさは、そのまま外交問題への関与の難しさでもあり、枢密院が諮詢事項に外交交渉を含めながらも、それをどのように行使できるかは枢密院にとっても永遠に解けない難問であった。しかし、政府との力関係が拮抗している場合は政府から何らかの譲歩を引き出すことで枢密院としての面目だけは保つことができた。だが、こうした力関係が崩れた場合は容易に現状を追認するだけの立場に成り下がる危険性もあり、やがてそのことはロンドン海軍軍縮条約問題、さらには満洲事変において現実のものとなるのであった。

8. 1	支那外交報告		田中
1929. 1. 16	支那問題報告		田中
3. 27	済南事件仮調印報告		田中
4. 10	済南事件解決報告	協定調印の事後報告	田中
1931. 9. 30	満洲事変ニ関スル報告	陸相・海相報告	若槻
10. 7	支那問題ニ関スル報告	外相・首相・陸相報告	若槻
10. 14	満洲事変ニ関スル報告	外相・陸相報告	若槻
10. 28	満洲事変ニ関スル報告	外相・陸相報告	若槻
11. 4	満洲事変ニ関スル報告	陸相報告	若槻
12. 9	支那事変報告	陸相報告	若槻
1932. 1. 30	支那事件ニ関スル海軍大臣ノ報告	陸相・海相報告	犬養
2. 10	上海事件ニ関スル報告	海相・外相報告	犬養
3. 3	上海事件ニ関スル報告	陸相・海相報告	犬養
6. 1	満洲事変ニ関スル質問及答弁	外務省条約局長報告	斎藤
1934. 9. 12	外交ニ関スル報告	対外関係全般、外相・海相報告	岡田

註：特に記されていないものは外相による報告。「枢密院会議議事録」に記録されているもののみを採録。  
斎藤内閣では、記録されていないものとして2件の外交報告（後述）がある。

政党内閣が本格的に軌道に乗るなかで、政府は枢密院との政治的協調が必要不可欠なものとなっていった。そして、その具体的な接近として政府報告（主に外交報告）が活用されたのである。政府は枢密院側へ外交上問題となっている点や交渉経緯を説明することで、枢密院の顔を立て枢密院による外交問題への介入を極力阻止しようと試みた。外交問題を中心とした政府報告は政党内閣期以前においては条約調印などの事後報告が主であり、状況報告の類が本格的になされるようになったのは寺内正毅内閣が始めてであった。そして、原内閣になってからそれが構造的なものとなった（表参照）。  
原内閣では、講和会議との関係上、外交案件が多く必然的に外交報告の回数が増える傾向にあったが（原内閣期では計九回）、それでも政府報告を通じて枢密院との意思疎通をはかりうとしたことが伺える。そして、政党内閣確立期を迎える

と政府報告の重要性は一層高まることになる。

枢密院に対する報告の中心は、清浦内閣までは日ソ関係

### 3 制度としての政府報告

表 枢密院における政府報告（寺内内閣～岡田内閣）

年 月 日	報 告 名	備 考	内閣
1918. 3. 1	露国状況報告		寺内
5. 28	日支軍事協定ニ関スル報告		寺内
7. 19	浦塩出兵ノ件報告		寺内
1919. 2. 22	外交報告	講和会議・中国問題・朝鮮状況	原
4. 23	外交報告	講和会議・中国問題・西比利亞 鉄道管理問題・青島処分問題	原
9. 12	外交報告（平和条約及附属議定書並被蘭ニ関スル条約批准ノ件）		原
1920. 7. 23	日英同盟ニ関スル報告		原
8. 18	総理大臣外交及軍事ニ関スル報告	尼港事件・中国状況、首相報告	原
1921. 4. 27	外交報告	ヤップ島問題	原
7. 11	外交報告	日英同盟	原
7. 20	外交報告	ワシントン会議	原
8. 3	外交報告	ワシントン会議	原
12. 7	外交報告	ワシントン会議	高橋
1924. 2. 27	対米対露外交報告		清浦
3. 26	対露外交報告		清浦
4. 23	対米外交報告		清浦
5. 31	日米日露外交報告		清浦
7. 9	対米外交報告		加藤
10. 8	対支外交報告		加藤
10. 15	対支対露外交報告		加藤
1925. 12. 2	外交報告	中国問題	加藤
1926. 7. 14	支那関税会議ノ経過報告		若槻
1927. 2. 2	対支外交報告		若槻
5. 25	支那最近軍事報告	陸相報告	田中
6. 1	支那時局報告	外相・陸相報告	田中
6. 29	海軍軍備制限会議報告	海相報告	田中
7. 20	海軍軍備制限会議報告	海相報告	田中
8. 29	海軍軍備制限会議・支那最近ノ時局及軍艦衝突事件ノ報告	外相報告、海相報告	田中
11. 26	陸軍兵卒直訴事件報告	陸相報告	田中
12. 7	仏領印度支那ニ関スル日仏通商暫定取極締結ノ件案文錯誤ニ関スル外務大臣ノ報告		田中
12. 30	満蒙ニ関スル外交報告		田中
1928. 4. 16	共産党事件ニ関スル報告	首相・内相・法相報告	田中
5. 16	済南事件報告	首相・陸相・海相報告	田中



(シベリア出兵も含む)、日米関係(排日移民法など)、パリ講和会議、ワシントン会議などが中心であったが、加藤高明内閣以降は中国問題が中心となる。これは北伐の開始などによる中国情勢の緊迫化によるものであり、特にこれまで触れてきたように田中内閣期にそれが顕著となる。また、諮詢事項に關係する条約締結とは關係ないものも多く、条約締結關係の報告が必ずしも行われている訳でもない(例えば田中内閣期の不戦条約、浜口内閣期のロンドン海軍軍縮条約)。

政府報告は、田中内閣以前は枢密院側から政府へ請求していたが、田中内閣期においては政府側から申し出ていた。これは、加藤・若槻憲政党内閣期においては政府側から報告を申し入れることはしなかったが、田中政友党内閣期では逆に政府側から進んで報告を申し入れていたことをあらわし、こうしたことから憲政会(民政党)と政友会の枢密院に対する対応の違いが明らかとなっている。

前述したように、田中内閣は他の内閣に比べると枢密院に対して、对中国政策に關する報告を割合多く行った。これは前内閣の総辞職が、枢密院との对中国政策をめぐる対立が一因であったことから、政府と枢密院との間で对中国政策に關する認識を共有しようと図ったからである。しかし、对中国政策以外にも田中内閣は諮詢事項とは無關係なものまで枢密院に報告をしていた。

田中内閣期の特徴は、外交報告のみならず、陸相および海相による軍事報告も増加しており、さらには諮詢事項とは關係のない事柄まで報告がなされている点である(この他「釈明」が二件)。田中内閣は一九二七年一月二六日に白川陸相が北原二等卒直訴事件に關する報告を行ったが、続いて翌一九二八年四月一六日には共產黨員を一斉摘発した四・一六事件が報告された。この共產党事件に關する報告は、平沼副議長が求めたものであり、平沼の思想的関心が反映したものであった<sup>(23)</sup>。しかし、これらは全く諮詢事項とは無關係のものであったにもかかわらず、枢密院がこのような報告を求めたことは、枢密院の国内政治への関心が諮詢事項の範圍を越えて高まっていたことの表れでもあった。

そして、このような要求に田中内閣が簡単に応じた姿勢が枢密院の政治化に少なからず影響を与えたと考えられる。

一方、政党内閣確立期において、枢密院はその弱体化をいかに防ぐかが大きな課題であった。倉富が議長に就任した前後は、これからの枢密顧問官にはある程度の専門性が要求されるという雰囲気があったが、田中内閣成立の頃には、専門性を期待されて就任した倉富自身が、大物顧問官の必要性を次のように認識するようになっていた。

自分(荒井)全体清浦(圭吾)テモ山本(権兵衛)テモ枢密院ニ入ルカ宜シト思フ、先年山県(有朋)松方(正義)等モ顧問官ト為リタルコトアリト云フ、予枢密院カ輕クナリ居ルコトハ確カナル故予ハ清浦山本等ハ別トシテモ高橋(是清)犬養(毅)等ハ顧問官ト為ルナラハ之ヲ為ス方宜シト思フ、一部ニハ政党ニ關係シタル人ニ之ヲ入ルルハ宜シカラスト云フ説モアレトモ今後ハ相当ノ經歷アル人ヲ採ラントスレハ政党ニ關係ナキ人ハナク政党ニ關係ナキ人ニテハ相当ノ經歷アル人ハナシ唯枢密院ニ入リタル後政党臭味ヲ脱スレハ夫レニテ宜シキカ<sup>(24)</sup>

政党内閣が確立された段階で、民意を背景としない枢密院がその存在意義を誇示するためには、大物顧問官を迎え入れ、政府と対等に渡り合えるだけの権威を確立しようとするのが組織の自己防衛としては最も考えうるパターンである。ただし、大物顧問官といってもこの時期には既に政党關係者しかいないのは倉富も十分承知しており、そこに枢密院のジレンマがあった。となると唯一残された方法は政府の政策に対して積極的に発言することで一定の政治力を認めさせることにあり、具体的には外交報告を始めとする政府報告の場を利用することであった。そして、田中政友党内閣は自ら進んで、枢密院が積極的に政治に關与できる場を与えてしまったのである。

しかし、これも法的な裏付けがあるものではなく、政府が報告に同意しなければならぬという限界があり、實際、枢密院に対して強硬な憲政会・民政党内閣は消極的であった。田中政友党内閣退陣後の浜口民政党内閣の枢密院に対する対応は、報告に限れば全く行っていない。若槻内閣期に勃発した満洲事変についても後述するように、政府側か

らではなく、枢密院側から報告を求めており、政府はあくまでも受動的に対応したのである。

最後に、政府報告（外交報告が中心）は政党が力を持つていく過程のなかで重視されていったものであり、議事録として残されているものでは、政党内閣が成立した原政友会内閣期には九回（高橋是清内閣は一回）もの報告が行われた。その後加藤友三郎・山本権兵衛・清浦圭吾の中間内閣期には清浦内閣の四回だけであったが、加藤高明内閣以降、政府報告は定着した。ただし、憲政会（民政党）内閣と政友会内閣の対応は全く異なる。加藤内閣においても四回行われた政府報告のうち三回が三党連立内閣期の一九二四年に集中しており、六回行われた第二次若槻内閣の報告の多さも満洲事変という特殊事情が原因であり、憲政会（民政党）内閣は概して政府報告については消極的であった。一方、政友会内閣は田中内閣が歴代最多の一四回も行った例からも分かるように積極的である（大義毅内閣は三回）。なお、政府報告は岡田啓介内閣期の一九三四年九月一二日に対外関係全般について外相と海相による報告が行われたのを最後に、「枢密院会議事録」からは見られなくなるが、実際は以後も度々行われていた。<sup>(25)</sup>ただし、そこには政党内閣期に見られた政府と枢密院との緊張関係を伺うことはほとんどできない。こうして見ると政府報告は政党が勢力を伸ばしていくなかで、枢密院との調整を図るための一つの手段としての役割を担っていたのであり、政党内閣制の崩壊と共に、その重要性が薄れていったのである。

## 二 満洲事変の勃発と枢密院

### 1 満洲事変直後における枢密院の対応

一九三一年九月一八日に勃発した満洲事変は、日本の国内政治・対外政策に大転換をもたらすことになった。枢密院もまた満洲事変の衝撃に無関係でいられるはずもなく、枢密院の存在理由が問われる大事件でもあったのである。

中村震太郎大尉殺害事件で表面化した日中間の緊迫は、枢密院内部でも大きな関心事であった。満洲事変直前の九月一六日には、石黒忠憲顧問官が倉富に対して、「従来外交問題等ノ喧シキ時ハ政府ヨリ枢密院ニ報告スルコト多キカ此節ハ何ノ報告モナシ、大概新聞報道ノ如キコトナルヘキモ別ニ報告ヲ求メサルヤ」と政府による外交問題に関する政府報告を求めるべきではないかとの意見が出された。しかし、これに対して倉富は「政府ヨリ報告スヘキ旨ノ通知ナク此方ヨリ要求モセス之ヲ要求シトラハ政府ニテハ只今ハ困リハセサルヤト思フ、勿論困リテモ之ヲ要求スルニ支ハナキ故必要アレハ要求シテモ宜シ」と消極的な答えを行った。石黒は倉富のこの発言に対し、「不快ニ思ヒタル」様であったが、この時点では倉富としては枢密院が積極的に外交問題に関与する考えはなかった。<sup>(26)</sup>

若槻礼次郎内閣は、これまでの憲政会・民政党内閣と同じく、枢密院に対して政府報告を行うことに消極的であった。また、倉富としても、ロンドン海軍軍縮条約問題で枢密院が痛手を蒙ったことから、閣内での意見不統一により弱体化が懸念されていた若槻内閣に対して外交問題で揺さぶりをかけることは賢明ではないとの判断があり、政府に対して報告を要求する考えは持っていなかったのである。

しかしその一方で、満洲での事態が漸次悪化しつつあることは充分認識していた。だが、倉富らは陸軍や民間の強硬姿勢に対する懸念が強く、また平沼も「中村大尉虐殺事件カ喧シクナリ居ルカ此事件位ニテ戦争ヲ始メラレテハ困ル」として軍事衝突への懸念を示していた。<sup>(27)</sup>

しかし、一八日に柳条湖事件が発生し、いよいよ満洲事変が勃発すると倉富としても枢密院として何らかの対応を迫られることになった。

政府が閣議で事変不拡大方針を決定する一方で、朝鮮軍の独断越境問題が起きた一九日、倉富は二上に対して、「支那ニ遂ニ衝突ヲ起シタルカ此後如何ナルコトニテ局ヲ待ツヘキカ其終局カ心配ナリ、国論カ一致シ居レハ宜シキモ政府カ反対ナルコトハ明瞭ナルモノニテ此ノ不統一ハ蔽ヒ難キモノナリ」、「院ノ統一カ致シサルコトカ一番困ルコトナリ」と述べ、事態の行方を不安視すると共に枢密院内部の事変に対する対応の不統一を懸念していた。そして、倉富は事変前には消極的であった政府報告について、「其節ハ政府内ノ不統一ハ明瞭ナルコトニテ事実モ大概分リ居リ、報告ヲ求ムルハ往々ニ政府ヲ困ラス丈ノコトニ思ヒ其儘ニ為シ置タルカ此節愈々衝突ヲ起シタルニ付テハ一応ノ報告ヲ求ムルハ当然ニ非サルヘキヤ」として、二上に対して政府に報告を求める考えを伝えるよう依頼した。<sup>(28)</sup>

満洲事変は、二一日になって中国側が国際聯盟に對し事変を提訴したが、同日には林銑十郎朝鮮軍司令官の独断によって朝鮮軍が満洲へ派兵され、政府も翌二二日にはこれを追認する事態に発展した。

倉富が求めた外交報告は、一九日中に二上から外務省へ伝えられていたにも関わらず、全く返答がなかった。しかし、倉富は「内閣力不一致ニテ報告ヲ求メラレテハ困ル事情モアルナラン」と足元のぐらついている現内閣への配慮を見せていた。<sup>(29)</sup>だが、枢密院内部では「支那ノ時局極メテ重大」であるとして久保田讓顧問官などは政府報告を求める動きを強めつつあった。<sup>(30)</sup>

結局、二四日になって若槻首相が倉富に對して三〇日に外交報告を行うつもりであると伝えた。しかし、外相も陸相も多忙なため報告が出来るかは保証できないとも述べ、倉富は都合がつき次第で構わないと答えた。<sup>(31)</sup>

この時期の倉富は、政府内部の不統一、主に外務省と陸軍の対立が表面化することで国論が分裂し、さらにはそのことで対外的にも不利益となることを恐れており、極力そうした事態を回避しようと考えていた。故に政府内部の不統一を表面化させ、枢密院が国内政局に巻き込まれる虞がある政府報告を性急に求めることを自制していたのである。

また、二三日に召集された国際聯盟緊急理事会の成り行きも気掛かりであった。枢密院内部では二上などは日本側代表として出席した芳沢謙吉駐仏大使の力量を不安視しており、<sup>(32)</sup>実際、国際聯盟理事会が二三日に全会一致でレール議長に對して、日中兩國への通告（平和的解決に向けた日中兩國の交渉を求める）を行うことを一任したことに關して、二上は芳沢に大きな責任があると批判した。<sup>(33)</sup>また、二上は聯盟規約第一五条（紛争解決を連盟理事会へ付託）の適用を図ろうとする中国に對して、外務省は「平常ノ研究カ出来居ラス大狼狽ニテ認証スヘク研究シ居ル模様」であると外務省の対応にも不満を持っており、倉富も国際聯盟での日本の立場が不利になりつつあることに危機感を抱いていた。<sup>(34)</sup>

その一方で、伊東巳代治顧問官は「全体枢密院カ政府報告ヲ求ムル如キハ不同意ナリ、政府ヨリ報告ヲ望ムナラン条約ヲ枢密院ヨリ之ヲ求メテ報告ヲ聞キ其ノ議ヲ為シ置クハ枢密院モ之ニ同意シタルコトニ為リ奏請モ分タサルヘカラサルコトニナル」との理屈を主張し、政府側による報告そのものを不要視していた。これに對し、倉富は「報告ヲ使フハ唯事実ヲ知ル為ニ過キス」として伊東の考えを強く批判した。<sup>(35)</sup>

また、倉富と同じように平沼も、伊東の考えを痛烈に批判し、外交報告の実現を強く求めていたが、「軍部ノ為シ居リタル体度ニ付テハ只今余リ質問スルハ宜シカラス、外務ノ委員ニ付テハ芳沢（謙吉）カ聯盟理事会ノ議ニ賛成シ全会一致トナリテ付テハ勧告スルニ決タルコトニ付テハ是非トモ其始末ヲ詰問セサルヘカラス」と満洲事変の最大の

責任者である陸軍の責任には触れず、外務省に対して厳しい態度で臨もうとしていた。<sup>(36)</sup>

平沼の態度は、全く本末転倒であったが、実はそれ以前の二三日に、「外務の裏切り」によって国際聯盟の対日姿勢が悪化したことを憂慮した加藤寛治が、平沼と荒木貞夫との間で会合を持ち、その場で閑院宮参謀総長と伏見宮軍令部長とに「御縫りする事」を決めていた。<sup>(37)</sup> すなわち加藤や荒木と繋がっている平沼は、外務省に対して厳しい姿勢をとり、また、閑院宮と伏見宮を利用することで軍部における影響力を確保しようとしていたことから、陸軍に甘い姿勢をとろうとしており、当初から政治的思惑の中で対処しようとしていたことは明らかであった。

このように、伊東も含めて枢密院内部ではそれぞれ別々の思惑で満洲事変に対応しようとしており、決して根本的な意見の一致が見られていたわけではなかったのである。

こうした状況のなかで三〇日になってようやく政府報告が行われたが、これが枢密院の満洲事変への関わり方を規定する重大な岐路となることになる。

政府報告は三〇日の枢密院本会議終了後に行われた。報告は南次郎陸相が中国内の排日気運の高揚が満洲事変の原因であるとし、これまでの関東軍の行動と朝鮮軍独断越境の行動内容について説明した。続いて幣原喜重郎外相が中国人と日本人との間の認識相違と世界的不況を満洲事変の遠因とし、国際聯盟での経過と米国の対日態度について説明した。<sup>(38)</sup>

枢密院内部では、江木千之顧問官などは会議前、これまでのような形式的な報告ではなく、政府に対して十分な質疑の時間を割くべきであると主張し、顧問官の一部内では政府報告に対する意気込みが高まっていた。<sup>(39)</sup>

しかし、金子堅太郎顧問官は聯盟理事会においてレール議長へ撤兵勧告を行う権限を委任した時の芳沢の対応を問題視し、これを受けた久保田は「従来支那ノ体度ハ次第ニ増長シ日本ノ威信ヲ回復スヘキ機会ナカラントヲ恐レ居

リタルニ幸カ不幸カ支那兵ノ暴行アリ、之ニ対スル軍部ノ措置ハ実ニ機宜ニ適シ之ニ依リテ日本ノ国威ヲ發揮スルコトヲ得タリ、此ノコトニ付テハ感謝スル所ナリ」と朝鮮軍独断越境を始めとする陸軍の暴走を批判するどころかむしろそれを擁護する態度に出た。さらに久保田はこうした政府報告を受けて「内閣ト枢密院トハ国家至要ノ機関ニテ陛下ノ左右ニ在リテ輔翼シ奉ルヘキモノナリ、官制ノ規定ニアルトナシトカ云フ様ナルモノニ非ス、国家重大ナル時期ニ際シテハ協同一致シテ残査シ与ルヘキハ当然ナリ」と述べ、重大事に臨み政府報告などを通じて枢密院と政府が事前協議を重ねるべきであるとの考えを明らかにした。<sup>(40)</sup>

金子や久保田の発言は満洲事変の本質の追及から大きく外れるものであり、久保田に至っては満洲事変を機に枢密院の権限強化を図ろうといったものであった。<sup>(41)</sup> これに対し、「満蒙が望みもしないのに尻押しをして独立などやらしてもとうていできるものではない。とくに蒙古が入ってくるとロシアがだまっていぬ、そこで露支の提携を促すこととなる」<sup>(42)</sup>との懸念を持っていた石井菊次郎顧問官は朝鮮軍独断越境を統帥権干犯ではないかと指摘した。だが、枢密院内部では石井の指摘は余り重視されず、金子や久保田の発言の方が大きな関心を引いた。政府報告の終了後に二上は金子の質問の甘さを指摘し、久保田の発言に関して倉富は「久保田ノ様ニ云フテハ困ル」と述べたが、平沼は「彼ノ位ニ云フ方宜シ」と弁護し、二上もこれに賛同していたのである。<sup>(43)</sup>

しかし、久保田の発言に対して倉富は「久保田カ内閣カ枢密院ニテ報告スルコト等モ官制モ何モナシ枢密院カ重要な機関ナル故ニ事前ニ協議モスルカ宜シト云フ様云フ説キタルモ以前伊藤（博文）山県（有朋）等カ議長タリシトキニ枢密院議長ト云フヨリモ元老タル資格ニテ何事モ聴キ何事モ言ヒタルモノト思フ、清浦（圭吾）カ議長ト為リタル後ハ以前ノ如ク何事モ予メ相談ニ預リシコトハナカリシナラント思フ、仮令ヒ明文ナキトシテモ慣行上継続シ居ルコトナラハ其慣行ヲ維持スル丈ノコトハ務ムヘキモ既ニ中絶シ居ルコトハ非力ナル予ニハ之ヲ始メルコトハ為シ難シ、余

リ明文外ノ事ヲ主張スレハ其結果ハ却テ既ニ行ハレ居ル報告及顧問官任官ノ時ノ協議ニテモ止ムルコトニナル恐レアリ、久保田ノ云フ如キ事前ニ関係スルコトハ場合ニ因リテハ施政干涉ト為ル嫌モナキニ非サルヘシ、此上ニテハ今日ニサへ枢密院カ施政ニ干涉スト云フコトアル伝ナル故予ハ久保田ノ云フ如ク枢密院ノ関係ヲ拡張スルコトハ出来モセサルカ又之ヲ希望スルコトモ考ヘモノト思フ」として、あくまで枢密院の権限拡張には反対であるとの考えを変えなかった。倉富としては今の枢密院の現状を考えれば、これ以上の権限拡張は不可能であるとの認識に立っていたのである。<sup>(44)</sup>

このように枢密院内部では満洲事変の本質的問題を議論するよりも権威誇示または権限強化といった方向へ関心が逸れていった。しかし、枢密院外部では、石井が指摘した統帥権干犯問題が大きな波紋を投げかけることになる。

## 2 昭和天皇の意志と枢密院

九月三〇日の政府報告で石井が統帥権干犯を指摘したことは、「石井子の質問は頗る有力なる点を捉へし」と評価され、その概要が鈴木貫太郎侍従長を通じて昭和天皇に内奏された。<sup>(45)</sup>

満洲事変勃発以来、昭和天皇は事変の拡大を懸念し、内閣が不拡大方針を貫徹することを支持していたが、事態はそれとは逆行するかたちで推移していったため、朝鮮軍独断越境を始めとする陸軍の独走に対して、閑院宮参謀総長に軍紀維持についての注意を与えていた。<sup>(47)</sup>

そうしたなかで石井の発言が耳に入り、昭和天皇は奈良武次侍従武官長に対して、「本日枢密院に於て石井子爵より朝鮮軍の越境出兵に付き大権干犯ならずやとの質問あり、南陸相より作戦計画にて御裁可を得る故大権干犯にあらずと弁明せりと侍従長より話を聴きたり、果して然らば作戦計画に左様の規定ありや」と下問した。これに対し

奈良は「左様の規定なし、朝鮮軍の越境出兵には奉勅命令の御裁可を要す故に陸相の弁明は誤り居れり、但し大権干犯なる言葉は当らず」との私見を述べるに止めたが、奈良としては陸軍が朝鮮軍独断越境の責任問題について何らかの対応が必要ではないかと考えないわけにはいかなかった。

一〇月七日、枢密院本会議が開催され、本会議後に再び政府報告が行われた。ここで金子が再び国際聯盟理事会での芳沢の対応を問題にしたが、同時に石井も朝鮮軍独断越境問題を取り上げた。前回の政府報告で統帥権干犯ではないかといった意見が出たと鈴木侍従長が昭和天皇に対して内奏したことが、この頃になって枢密院内部にも伝わり、平沼などはこの問題が複雑化することを懸念していた。<sup>(49)</sup>

一方、昭和天皇は、「昨日の枢密院会議にて石井顧問官の朝鮮軍出兵独断専行の点に付ての質問には、南陸相より適當の答弁をなせる模様なりと御話しあり。次で本庄軍司令官の声明及布告は内政干涉の嫌ひあり、今后は此の如きことなき様し度し」、さらに「今外務省白鳥御用掛の言に依り、出先軍部と外務官吏との間の意見の相違は、陸軍は満蒙を独立せしめ其政權と交渉せんとするに反し、外務側は其独立政權を好まざる点にありと認む、此点陸軍の意見適當ならざる様思はる、其積りにて陸軍中央部に注意する様に」と奈良に語り、朝鮮軍独断越境問題以上に満洲における関東軍の独立政權工作を憂慮していた。<sup>(50)</sup> 昭和天皇が問題としている点は、朝鮮軍独断越境が統帥権干犯なのか否かといった次元ではなく、外務省と陸軍との間の意見対立と意志不通によって軍事行動と外交交渉が全くバラバラに進められているために、国際聯盟を含めたあらゆる場において有効な対処ができていないことにあった。

しかし、事態は益々悪化し、八日に関東軍が錦州を爆撃したことで戦線は拡大の一途を辿った。倉富は錦州爆撃の報に接し、「是モ正当防衛ト云フコトナルカ、兎モ角内務ノ不一致カ一番困ル、仮令ヒ幾分無理ナルコトアリテモ全国一致ノ体度ニテ邁進セサルヘカラス（中略）軍部ニテハ世界ノ大勢ヲ察シ今日ニテハ仮令ヒ国際聯盟ニテ問題スル



様ノコトアリテモ欧州諸国ハ力ヲ以テ日本ニ向フ様ノコトナク米国一國ナラハ起立ニテハ武力ニテハ之ニ敵スルコト難カラストノ判断ヲ為シ居ルモノナラント思ハル、此判断ハ實際ニ於テハ適當ナルヤモ計リ難キカ此クノ如クシテ世界ノ同情ヲ失フコトノ結果モ亦考ヘサルヘカラス」と國際的批判の高まりを懸念し、陸軍に対する厳しい見方と内政の統一といった点では、昭和天皇の憂慮と通ずるものがあつたが、とにかく國論を統一できる強力な政治指導力を求める以外に具体的な考えがあるわけでもなかつた。<sup>(51)</sup>

また、事態が混乱する原因である外務省と陸軍との対立を解消するために何らかの政治的仲裁が必要であつたが、枢密院は積極的な役割を果たせず、金子や久保田の行動のように、むしろ対立を助長するような結果をもたらしていた。さらに、伊東などは倉富が「何事モ為サス傍觀シ居ルハ無責任ノ甚シキモノナリトテ罵言ヲ加ヘ」自分ならば一週間内で時局を收拾してみせるとまで大見得を切つてゐるとの情報が流れてゐたが、倉富は議長は妄りに嘴を入れるべきではなく、「突然内閣ニ意見ヲ云ヒタリトテ聴クヘキ理ナク、又側近者ニ意見ヲ云フヘキ機会モナシ」と出来る限り職分を越えてはならないとの態度を保持し続けていた。<sup>(52)</sup>しかし、枢密院内部がこのような状態では到底滿洲事変を切つ掛けにして始まつた国内政治の大變動のなかで存在感を示すにはほど遠く、天皇の諮問機関としての存在理由が問われているといった危機感はほとんど見られなかつた。

枢密院内部が混迷を深めるなかで、一〇月一四日に三回目の政府報告が行われた。この場で江木が陸軍軍人が上層部から末端に至るまで公然と政治演説を行つてゐることを採り上げ、陸軍を批判する趣意を含んだ発言をした。<sup>(53)</sup>枢密院内部ではこの頃から軍の勢力が強まつてきたことに危機感を感じ始めていたのである。

平沼などは「此際ハ天皇陛下カ真実ノ大元帥トシテ軍ヲ統率遊ハサル様ニアリ度」と天皇自らが軍の統率に乗り出すべきであるとの考えを持つてゐた。これに対し倉富は、日本がここまで国力を高め得たのは軍隊の力が大きかつ

たにも関わらず、政党はこの事実を無視し軍を排斥したために、今日の事態に陥つたのであり、「軍人ノ行動ハ勿論賛成スヘキコトニ非サルモ是ハ理ヲ以テ治ムヘキコトニ非ス、今日ニテハ幾分ニテモ軍人ノ心ヲ和クル丈ノ手段ヲ講シ其後ノコトハ静々ト策ヲ講スルヨリ外途ナカラン」と答えた。<sup>(54)</sup>

しかし、これでは滿洲事変は軍のこれまで蓄積されてきた恨み辛みが噴出したものであつて、まず軍の機嫌を取りなすことが第一であるといった次元の話になり、一つの見方ではあるにしろ根本的な解決策からはほど遠いものであつた。

そして、平沼と倉富が会談した日から翌一七日にかけて桜会などによる十月事件が明らかとなつた。この事件に平沼が関与していたとの噂が立つてゐたが、二三日に二上が倉富に対して、平沼と軍の関係を考えると平沼が内閣を組織すれば軍を押さえることができるといった平沼待望論が一部にあることを伝えた。しかし、倉富は平沼個人の力では不可能であると答え、平沼の力量がそこまでまだ達してゐないとの認識を示した。<sup>(55)</sup>

だが、平沼自身は副議長として枢密院そのもののあり方を考えるよりも、すでに将来の首班獲得を目指した具体的な活動に関心が移つていき、滿洲事変を機に台頭する皇道派との緊密な連携による政權獲得の途を開きつつあつた。そして、政党内閣期における倉富・平沼・二上の三者による枢密院のトロイカ体制も滿洲事変前夜から平沼が枢密院外での政治活動に重点を移し始めてから変容していき、滿洲事変以降、平沼がいよいよ首班獲得を本気で狙い始めたことで、枢密院における中核的結束に微妙な変化が顕われることになるのである。

### 3 議長倉富勇三郎の国家観

一〇月二六日、國際聯盟理事会是期限付撤收勧告案を可決した。これは関東軍による錦州爆撃と北滿への戦線拡大

によって日本に対する国際聯盟の同情的な空氣が、厳しい見方へと一変したことの現れであった。

こうした事態を受けて、二八日には四回目の政府報告が行われた。まず、江木が外務省が進めようとしている日中二国間での話し合いによる解決の有効性に疑問を呈し、次いで富井政章顧問官も日中直接交渉に悲觀的であり、交渉失敗によって国際聯盟が益々対日態度を硬化させる前に、交渉とは関係なく日本側から撤兵を行うべきではないか、また居留民の生命財産保護が保障されない限り撤兵しないというよりも、その前に撤兵を行い中国側に責任を持たせた方が、万一何か事が起きても国際世論は日本に同情するのではないかと述べた。さらに石井も国際聯盟の対日態度の行方と最近の軍関係者による政治的策動に懸念を表し、石黒は十月事件に関して近く陸相の説明が行われるよう求めた。<sup>(56)</sup>

この日の各顧問官による質問や意見は「相当強烈」<sup>(57)</sup>なもので、枢密院内部でも満洲事変の行方に大きな危機感を持つていることの現れでもあった。しかし、報告会後に倉富は平沼と二上に対して、富井の質問は困ったものだと言語、平沼も水町袈裟六顧問官が本日の議論が新聞紙上に漏れないよう注意を望むとの意見を述べたことを伝えた。また、同時に川崎卓吉内閣書記官長からも対中交渉に支障を来す恐れがあるため、今日の議論が絶対に新聞紙上に載らないよう注意して欲しいとの依頼が届いた。<sup>(58)</sup>

結局、枢密院内部からも政府からもこの日の議論は秘密にすることが求められたため、枢密院としての存在感を世論へ示すことはできなかった。このように、枢密院は組織としては元々、民意によって成り立っているものではなく、世論の代弁者でもなかったため、世論との接触やアピールをことさらに必要としなかった。しかしこのことが、政党内閣期以降、枢密院が批判に晒される一因となったのであり、満洲事変以降、民衆が大規模に政治動員されていく過程のなかでは益々枢密院のそういった性格がその存在自体を否定してゆく結果をもたらしていったのである。

枢密院での政府報告は、その後一月四日に南陸相による軍事報告が行われたが、その前日に倉富と南とが会見し、報告会で十月事件が採り上げられることを憂慮していた南は倉富に対して「格別深入りセスシテ切り上クルコトヲ得ル様取斗ヒ具」<sup>(59)</sup>ることを依頼し、倉富もその旨を了解していた。そして、実際の報告で南は満洲における軍事作戦の大略を述べるに止めた。これに対し石黒と江木が陸軍内部の少壮軍人の実態について詳細な説明を求めたが、南は少壮軍人による不平不満があるとの事実は認めながらも民間との繋がりは否定し、またそれ以上の詳しい事実についての説明は行えないとかわした。結局、江木と石黒は軍の威信の保持と軍規の維持を求めるに止まり、陸相の報告は波乱もなく終わった。<sup>(59)</sup>

これまでの経緯を見ればわかる通り、倉富ら首脳部は陸軍に対して当初から寛容な姿勢を取っていた。ただし、倉富が軍に寛容なのは単なる迎合ではなく、国論の分裂を恐れていたことであつた。前回の富井の撤兵発言以降、宮中の側近グループによる撤兵を模索する動きが平沼より倉富の耳にも入ったが、「撤兵シタラハ聯盟理事会ノ方ハ輕蔑ヲ受クルナカラモ表面ハ好都合ナルヘキモ左様ナルコトヲ為セハ内乱力起ル恐アリ、左様ナルコトハ何ト考ヘ居ルヘキヤ」<sup>(60)</sup>と語ったように、あくまでも国論を二分することを回避するために軍の顔を立てることを優先していたのである。倉富のこういった考えは、結局軍を押さえることが出来る人材が見当たらない以上、軍の意向をある程度汲み取って行くことで軍の暴走を押さえようというものであつた。一月に入ってから二上が倉富に対して、今年中に政変が起きるとの風説と、挙国一致内閣を組織できる人材として宇垣一成か平沼、または清浦奎吾の名前が挙がっていると伝えた。これに対し倉富は、宇垣は軍内部で信望がなく、平沼の場合もその下に立つ軍人に軍を統率できるだけの人材はいないので結局三人とも時局を收拾することは出来ない、むしろ西園寺が首班となることが望ましいと答えた。<sup>(61)</sup>こうした倉富の時局観は状況認識としては正鵠を得た点もあつた反面、西園寺を首班に挙げたことなどを見れば、解決策

としては現実離れをしている点も否定できなかった。

さらに、倉富自身が「今日ノ議長ハ議長ノミノ職權ニテ議長ノ職權ハ極メテ狭ク濫リニ職權外ノ行為ヲ為スコトハ他ノ職權ヲ犯スコトニナル故予ハ之ヲ為ス訳ニハ行カス」<sup>(63)</sup>との態度をもつて議長職についている以上、枢密院議長として積極的に国内政治に関与することはあり得ず、倉富自身の考えが枢密院を通して実現化される可能性もなかったのである。

一月九日、南陸相による軍事報告が行われた。そこでは南が個人的な意見として錦州に中国軍がいては満洲の新政權は安定しないので、「支那勢力ヲ錦州ヨリ駆逐スルコトハ必要ナルコトニ思フ」と錦州攻略の必要性を主張した。これに対し、江木が国際聯盟を始め各国から日本は満洲に傀儡政權を作りたいのだとの疑いを招き、満洲の政權を変えることは内政干渉であつて国際法上許されるものではないと南の意見を批判した。また、桜井錠二顧問官も江木の意見に同調した。さらに、江木は十月事件の処理に関し陸軍の対応を痛烈に批判し、南はその場で相当の処置をとることを約束せざるを得なかった。<sup>(64)</sup>

しかし、江木の発言に対して、二上などは江木の背後に伊東がいることは疑いがなく、軍の勢威が増すことを警戒する伊東が江木に吹き込んだとの見方を示したように、<sup>(65)</sup>枢密院内部での軍に対する批判は決して「良識」とは見なされず、何らかの政治的思惑によつてなされているとの見方が強かった。

また、江木の批判に南は怒つていると二上より伝え聞いた倉富は、軍内部の処置は非常に難問であり、「迂闊ナルコトヲ為セハ重大事ヲ惹キ起シヤモ斗リ難シ」、「今後ノ事情ニテハ局ヲ結為ニハ或ハ詔テモ奏請スル必要」があるかもしれないとの考えを述べたが、<sup>(66)</sup>ここでも軍の動向に氣遣いつつ、最終的には天皇の權威に縋ることを何の疑念もなく語っていた。

倉富は閑院宮が参謀総長に就任したことを歓迎したように、皇族が進んで責任ある地位につくべきだとの考えを持っていた。またそのことを西園寺に語ったこともあった。その際、西園寺は「殿下下方カ政治ニ御関係遊ハサルハ累ヲ皇室ニ及ホス恐アリトテ絶対ニ反対」したが、これに対し倉富は「平常ハ兎モ角實際必要ナルトキハ殿下下方モ責任ヲ御取リナサルコトカ必要ナルヘク、其代リ事情ニ固リテハ或ル方ハ無遇ノ境遇ニ御立チ遊ハサルコトモアルヘキモ是ハ致方ナキコトニ思フ」と述べ、皇族が場合によつては責任ある地位に立ち、またその結果政治的責任を問われても仕方がないとの考えを示した。<sup>(67)</sup>

このように、非常時には皇族が前面に出て事態の收拾にあたるべきとの考えは、累が天皇に及ぶことを恐れ皇族の政治的関与に反対していた西園寺と決定的に異なる点であり、この点から司法官僚出身でありながら、倉富の国家観が究極においていかに観念的であつたかが垣間見えると同時に、倉富自身が、大局において天皇の權威に縋ることは、枢密院の存在自体を否定することに繋がりがかねない危うさを孕んでいたことには氣付いていなかったことをも表していたのである。

### 三 満洲事変期の枢密院

#### 1 拡大する戦局と枢密院の対応

南陸相による軍事報告が行われた直後、若槻内閣は閣内不統一により総辞職し、一月一三日に犬養毅政友会内閣が成立した。そして、翌一九三二年一月三日には関東軍が錦州を占領し、さらに二八日には上海事変が勃発、戦火は

上海にまで飛び火した。

犬養内閣が前内閣の緊縮財政路線から積極財政路線へ転換したこと、戦費も大幅に増加していった。犬養内閣は第六〇回帝国議会において、満洲事変に関する経費支出のための公債発行案を提出していたが、一月二日に議会を解散したため審議未了となっていた。しかし、直後の二二日に二上を通じて、帝国憲法第七〇条第一項に依る財政上の緊急処分として公債発行を行いたいと枢密院へ伝えた。だが、議会に対しては二千万円余であったのに対し、枢密院へ伝えられた額は、陸軍・海軍・外務省による機密費増額要求を入れたために一千万円ほど増えていた。倉富は説明に赴いた高橋是清蔵相に対し、時節柄政府に便宜を図る必要があるとの認識であったが、枢密院の立場もあり、さすがに筋の通らないことは呑めないとの考えを示した。<sup>(68)</sup>

結局、政府は増額を諦め、議会提出分と同じ額の発行を求め、その後の事情によっては別途の方法を採ることを枢密院へ伝えた。<sup>(69)</sup> これを受け倉富らは審査委員会を設け、金子堅太郎を委員長とすることを決定し、一月二七日に第一回の審査委員会（委員長金子堅太郎、委員は江木千之・桜井錠二・荒井賢太郎・河合操・鎌田栄吉・水町袈裟六・有馬良橘・原嘉道）を開いた。

この審査会は江木、荒井賢太郎、水町袈裟六各顧問官と高橋蔵相、島田俊雄法制局長官、荒木貞夫陸相、大角岑生海相との間でかなり長時間にわたる質疑がなされ、尚も江木は満洲問題についての所見を後日改めて述べたいと語ったため、明日二八日に第二回の審査会が開かれることになった。<sup>(70)</sup>

第二回の審査会では江木が、軍部の行動は国際法上問題があること、中国の排日思想に対する理解不足などについて一時間以上にわたって熱弁を振るったが、それ以上問題化はせず、結局はこれといった異論もなく政府案を認める審査報告書を作成することとなった。<sup>(71)</sup>

その後、三〇日に枢密院本会議が開かれ、会議では石井が現内閣の満洲事変に対する方針の確認、満洲における軍事行動の範囲、特に北満への戦線拡大と対ソ関係への影響、外務省と陸軍との意志疎通などについて質問があった外は特に議論もなく、「満洲事件二関スル経費支弁ノ為公債発行二関スル件」は全会一致で可決され、緊急勅令として公布されることになった。なお、本会議前に石黒と福田雅太郎顧問官が上海事件について政府報告を求める要求があり、本会議終了後に大角海相による報告が行われた。ここでも江木が最初に関東軍の行動に関して自衛権の発動とは思われず、国際連盟調査員が来満した際にはその点に注意すべきであると述べた。しかしこの発言に対し、倉富が外相欠席の理由を以て江木の質問を中止させ、大角海相が上海事変についての簡単な報告をしただけで終わってしまった。<sup>(72)</sup>

以後、上海事件に関する報告は二月一〇日に本会議とは別に単独で行われ、大角海相と芳沢外相が報告を行ったが、顧問官の間からは批判的な意見もなく、基本的な質疑のみで終わり、次に三月三日の枢密院本会議後に行われた報告では荒木陸相と大角海相による上海事変の経過報告のみで顧問官からは何の質問もなく終わった。<sup>(74)</sup> 結局、この日の報告を最後に軍による報告は行われることがなく、その後、事実上満洲事変に関する政府報告は六月一日の松田道一外務省条約局長による報告が最後となった。

一方、犬養内閣が当初、議会提出より約一千万円上積みした公債発行案を枢密院へ内示したが、倉富らとの妥協により議会提出分と同じ額の発行としたことから分かるように、いつかは再び公債発行の増額を求めてくることは明らかであった。

事実、二月九日になって島田法制局長官が倉富を訪れ、再び満洲事変経費支弁のための公債発行の枢密院での諮詢を求めてきた。倉富は早急に議会を召集すべきであると政府に求める考えはないことを伝え、また前回は江木が強硬

な意見を述べたことを懸念していたが、その後、江木は、「先日ノ費用ノミニテハドーセ不足ニテ更ニ追加要求アルナラントマテ云ヒタル位ニテ好都合」とまで言い、今後の成り行きを樂觀視していた。<sup>(75)</sup>

審査委員会は前回同様金子委員長（委員も前回と同じ。ただし江木は欠席）のもと、二月一二日に開かれた。委員会では政府は満洲事変と上海事変は別件であるとしながら、諮詢案では一緒に扱っているのはおかしいのではないかとの意見もあったが、諮詢案は前回可決したものと同様のものである以上、認めないわけにはいかないと理由から全会一致で可決された。<sup>(76)</sup>

これを受けて、枢密院本会議が一五日に開かれた。会議では石井が満洲における独立国家建設は日本にとって膨大な負担となる可能性が高く、ゆえに独立国家建設は認められないと述べたが、犬養首相が政府としては独立国家建設には介入しないと明言し、それ以上の議論もなく全会一致で可決された。<sup>(77)</sup>

しかし、枢密院内部では簡単に政府案を認めている現状に異論がなかったわけではなく、石黒などは満洲事変に上海事変が絡まったことで事態が複雑化した現在、上海事変が長期化することを憂慮し、終局の目的がはっきりしなければ今後の経費の支出は認められないと語っていた。<sup>(78)</sup>

こうしたなか二四日に、島田法制局長官が倉富、平沼、二上に対し、上海へ増兵する必要がある、政府はさらなる経費支出を緊急勅令で求める考えがあることを伝えた。しかし、平沼はさすがにこれ以上は特別議會を召集してその場で決めるべきであると語り、倉富もこれに同調した。さらに陸海軍の当初の見込みから次々と変わっている上海事変の今後の成り行きについても倉富と平沼は懸念を持っており、その終局を求める点では同じであったが、二六日に政府は諮詢奏請を行った。政府内部でも高橋蔵相などは上海事変が予想以上に手こずっているのは陸海軍の対応に問題があるとの認識を持っていたが、結局のところどうすることも出来ず、また倉富も「上海事件ハ今日ニテハ致方ナ

キモ実ハ遣り過キタルコトナリ、是ト云フモ一ハ陸海ノ競争ト一ハ今ノ内ナラハ外国モ戦マテ為ス氣遣ヒナシト云フ下心カ此処マテ持チ来タレタルモノナル様ニ思ハル」との認識を示していた。しかし、上海事変の軍事的最終目標がどこにあるのかという点と議會召集を行わない点について枢密院で議論になることを予想しつつも、混乱を避けることを優先して審査委員長に金子ではなく平沼を指名しようとし（結局は前回同様に金子）、審査会（一回開催）と本會議の日程も即日決定したことで、諮詢案を可決する方向で進めようとした。<sup>(80)</sup>

だが、翌二七日には平沼が今回の諮詢案は無理であり、審査委員会より政府に撤回を求めた方が良いとの意見であることが二上を通じて倉富に伝えられた。<sup>(81)</sup> 政府内部では「今日ハ何事モ軍部ノ主張強ク之ニ抗スルコトヲ得サル模様」とはいえ、倉富としても元々議會を召集せずに全て緊急勅令で切り抜けようとする政府の対応には不満があり、また荒木陸相が中国軍を徹底的に撃破し再起不能とすることを上海事変の目標としているが、満洲でも簡単には制圧できていない事実からも信用できないとの考えであった。そのため、二九日に島田法制局長官に対して倉富は、「予カ同意シテモ委員ノ意向ハ何トモ致方ナシ」と語り、諮詢案が通過する保証はできないと伝えた。<sup>(82)</sup>

このような事態のなかで三月一日に開催された審査委員会（委員長金子、委員は桜井・荒井・河合・鎌田・水町・有馬・原・窪田静太郎）は、政府側からの出席を求めず枢密院側の委員のみで行われた。委員会内では各委員の意見が出された結果、議會召集不可能な場合に適用される憲法第七〇条による緊急勅令は認めず、ただし緊急支出の必要性は認めざるを得ないので憲法第七〇条の適用以外の方法を求めることとなった。具体的には平沼が提案した憲法第八条によって緊急勅令を発して、昭和六年度に支出する費用の一部を昭和七年度へ繰り延べすることで昭和六年度の支出を減らし、収入の融通を求めることを求める案を倉富議長から犬養首相へ交渉するよう決定した。これを受けて倉富は早速犬養首相にこれを伝えたが、犬養らは憲法第七〇条適用を譲らず、臨時議會召集までの費用として認めて欲しいと主張



した。しかし、倉富はあくまでも第七〇条ではなく第八条適用を求めた結果、島田法制局長官が二上書記官長、水町および荒井両顧問官と連絡を取り、第七〇条適用回避の方法を協議することとなった。<sup>(83)</sup>

翌二日、第二回審査委員会開催前に事前協議会が開かれ、二上より、政府としては財源確保の工夫は無く、やはり臨時議会召集までの費用として第七〇条に基づく緊急勅令を求め、閣議でも決定するつもりであるとの島田からの伝言が伝えられた。協議会では政府側から島田、黒田英雄大蔵次官の他に陸海軍関係者らも出席し、財政通の水町および荒井から財源確保のための意見も出された。しかし、これに対する島田の議論は説得力のあるものではなく、ひたすら第七〇条適用による臨時議会召集までの費用支出を求めるばかりで議論は平行線を辿った。このような政府側の態度に対して、倉富は平沼と協議した結果、第七〇条適用を認める代わりに政府原案を減額することで妥協する以外に方法はないとの結論に達し、金子と二上の二人が島田および黒田と協議して原案の二千二百万円から七百万円を減額して一千五百万円とすることで妥結が図られた。そして、妥結直後に審査委員会が開かれ（窪田は欠席）、政府案が可決された。<sup>(84)</sup>

翌三日には枢密院本会議が開かれ、審査報告書が読み上げられた後は何の意見も質問もなく終わり、ここに三度に及んだ「満洲事件ニ関スル経費支弁ノ為公債発行ニ関スル件」は可決された。<sup>(85)</sup>

このように、枢密院では、犬養内閣以後の事変の拡大と政府の追認としての公債発行を内部では異論が多かったにもかかわらず、最終的には是認していった。満洲事変勃発直後では一部の顧問官のなかには軍の行動を積極的に支持する意見もあったが、さすがに上海事変にまで拡大したこの時期に至っては、軍の行動に対する不安感が増大していた。しかし、軍の行動を追認していった政府との対決よりも妥協を選択した枢密院もまた、諮詢案の可決というかたちで事変の拡大を追認していった。これは、同じ憲法第七〇条適用が争点となった若槻内閣での台湾銀行救済緊急勅

令問題と比較すると、「憲法の番人」としての一貫性は全く見られなかった。このように満洲事変という大きな政治変動のなかで枢密院は主体的な行動を取れなかったことは、以後の政治状況の中においてその政治的影響力を失っていく決定的な要因となるのである。

## 2 満洲国承認と枢密院

一九三二年三月一日、満洲国の建国が宣言され、次いで三日には白川義則上海派遣軍司令官が停戦を声明し上海事変の終結がようやく見えてきたことで、満洲事変は新たな展開を迎えることになる。

政府は三月一二日に満蒙独立政権の誘導を方針とする「満蒙処理方針要綱」を閣議決定し、満洲国承認問題が政治日程に上ったかに見えたが、この時期は上海停戦交渉が大きな関心を集めており、五月五日の停戦協定調印から間もなくして五・一五事件が起きたことで、しばらくの間、満洲国承認問題は鳴りを潜めたかたちとなった。しかし、七月二日に国際聯盟のリットン調査団が再来日し、六日に内田康哉が斎藤実内閣の外相に就任した直後からいよいよ満洲国承認に向けての動きが本格化する。

それより以前の斎藤内閣成立間もない六月一日に枢密院本会議終了後に外交報告が行われた。これは当日に江木顧問官より質問したい事項があるとの要望に基づいて開かれたもので、江木はリットン調査団員が満洲での調査の結果がどのような感想を持っているのか、また中国における排日思想がなぜ広まっているのかについて調査団に十分な説明をする必要があるとの意見を述べ、これに対し松田外務省条約局長は調査団員の個々はそれぞれの考えがあつて現在のところ調査団としての考えは不明であり、また排日思想についてはすでに充分説明しているはずであると答えた。江木はこの答弁に不満であつたがこれ以上の質問はせず、報告会はこれをもって終了した。<sup>(86)</sup>

江木は満洲事変に対して常に大きな関心を持っており、今年に入ってから満洲事変費としての公債発行に関する審査会でも厳しい意見を述べていたが、三月に行われた最後の審議会は病氣により参加できなかった。そして病中から復帰後に久し振りに自身の意見を披瀝したが結果は不発に終わり、翌々月の八月に病没する。江木にとってはこれが最後の顧問官としての働きであったわけであるが、満洲事変に関する一連の政府報告はこの日が最後となり、以後は政府側は報告を行う意志もなく、枢密院側からもあえて求めようとはしなかった。

七月三日に内田はリットン調査団に対して、最終的には満洲国を承認するつもりであると言明したことを昭和天皇へ言上した。<sup>(87)</sup>

内田の発言に対して枢密院内部では、倉富が「当り前ノコトニテ別段強キコトニハ非サレモ是マテハ当然ノコトモ言フコト能ハサリシカ此節ハ能ク彼レ丈ノコトヲ言ヒタリ」と至極当然であると受け止め、同席していた平沼と二上もこれに同調していた。<sup>(88)</sup>

満洲国建国後の政府中枢には日本人が大量に流れ込み、関東軍が大きな影響力を行使している以上、満洲国承認はすでに時間の問題であった。八月二日には駒井徳三満洲国総務庁長官心得が牧野伸顯内大臣を訪問し、満洲国統治方針は満洲人を中心とし、機会均等・門戸開放の厳守、国民政府との融和などを語った。<sup>(89)</sup>そして、この会談内容を牧野は一六日に昭和天皇へ伝え、昭和天皇はこの内容に「大に御満足」していた。<sup>(90)</sup>牧野は九月三日に蔣作賓駐日公使と会談した際にも日中提携の必要性を説き、満洲事変は一部の軍人による陰謀であるとした蔣の意見を聴くだけに止め、満洲国承認回避への望みを繋げるような態度を一切示さなかった。<sup>(91)</sup>

このように、宮中側近の牧野も満洲国承認には反対せず、満洲事変以後の軍事行動の拡大と国際関係への悪影響を終始懸念し、兎角細かいことまで口出しし過ぎるとの批判もあった昭和天皇においても満洲国承認については何の反

対も見られなかった。<sup>(92)</sup>

倉富は、六月二〇日に関屋貞三郎宮内次官と会談したなかでは、満洲国承認問題は枢密院からすれば国際約束であって諮詢されるものであるが、政府の見解がわからないので諮詢されるか不明であると語っていた。<sup>(93)</sup>しかし、内田の発言後の九月一日には、二上に対して国際聯盟との正面衝突は避けられないと語り、満洲国承認問題がいよいよ本格化するとの認識を示した。<sup>(94)</sup>

六日に倉富は二上と会談したが、その場で二上は昨日、松田外務省条約局長が近く締結する日満議定書を枢密院へ諮詢するとの話があり、また山岡万之助関東長官からも近く枢密院へ諮詢があると伝えてきたことを語った。これに対し倉富は「仮令ヒ承認ト云フコトカナキモ満洲国条約ヲ締結スレハ即チ之ヲ承認シタルコトニナル訳ナリ、全体ハ満洲ノ承認スルマテハ国際条約トモ云ヒ難キモノニテ妙ナモノナリ」と語り、満洲国を承認してから条約を締結するのが常識ではないかとの疑問を呈したが、二上は「条約カ効力ヲ発スレハ即チ其瞬間ニ国際条約ト為ルモノナルニ付御諮詢ハ之ヲ奏請スル必要アリ」と答えた。<sup>(95)</sup>

そして、翌七日には堀切善次郎内閣書記官長より二上に対して、日満議定書を至急審議して即決するよう依頼があったが、二上自身は即決を求める場合は予め政府側より枢密院議長に対して内議があるか、場合によっては議長から提案を促しており、突然に即決を求めるようなやり方には同意できないと答え、堀切は始めてそういった事情があることを知ったようであると、二上は倉富および平沼に伝えた。これに対し、平沼は「政府ニテ急キテモ審議上必要アレハ多少障在リテモ致方ナカラン、然シ兎ニ角出来ル丈速ニスルコトハ必要ナルヘシ」と答え、倉富も平沼に対して審査委員長を引き受けるよう依頼し、平沼は審査委員長を引き受け、その場で審査委員の選定も行われた。<sup>(96)</sup>

その後、倉富と二上、平沼との会談後に堀切が倉富を訪問し、二上に言われたような手続きを得て諮詢案の即時可

決を求め、倉富も基本的にはこれを了解した。しかし、その後二上が倉富を訪れ、日滿議定書に秘密往復文書が付随しており、その往復文書は本庄繁閑東軍司令官と鄭孝胥滿洲国國務總理との間で結ばれた取決めの確認が含まれていたことから、倉富は軍人が結んだ政治協定は無効ではないかと疑問を呈し、さらに機会均等・門戸開放の趣旨に反する恐れはないかとの懸念を露わにした。<sup>(97)</sup>

しかし、倉富としては内容に不満がありつつも日滿議定書そのものを否定する考えではなかった。九日になって二上が倉富を訪れ、軍人が締結したことは不当であるが今回の議定書が正当の手続きで結ばれたことで、既往の欠点も追認されたので遡及してその効力も生じている、また門戸開放・機会均等に関してはこれを宣言した石井・ランシング協定始めその他の条約は九ヶ国条約を除いて消滅しているとの二上自身の見解を伝えた。これに対し倉富は滿洲事変には九ヶ国条約は適用されないと日本は主張しているため、結局は精神論的な問題でしかないとの考えを示し、倉富としてもこの時点において日滿議定書を容認するに至った。<sup>(98)</sup>

以後倉富らの関心は、議定書を国際聯盟に登録するか否かに移るが、登録した場合は国際聯盟が滿洲国を承認したことにもなるため、その先行きには確信は持てなかった。二上との会談が終わってから、内田外相が訪れ倉富は平沼とともに会談に臨んだ。倉富と平沼は国際聯盟に登録するか否かに関心があり、倉富は国際聯盟に登録する可能性はないであろうとの見通しを述べた。これに対して内田は聯盟が「登録ヲ拒ミ呉ルレハ都合宜シ」とまで言った。さらに内田は、倉富が出先軍人が勝手に行ったことを外務省が後始末をすることは困ることだと述べたことに對しても、「此ノ如キ始末ナラハイツテモ喜テ之ヲ引受クル」とまで言い切り、倉富がきわめて常識的に見えるほどの強気振りであった。また、平沼も日滿議定書の諮詢を即決することに積極的であり、結局日滿議定書に関する審査委員会を翌々日の日曜日に開き、一三日に本会議を開くこととなった。<sup>(99)</sup>

一日に開かれた審査委員会（委員長平沼、委員は富井政章・荒井賢太郎・河合操・鎌田栄吉・石井菊次郎・有馬良橘・原嘉道・栗野慎一郎）では、まず富井が日滿議定書の秘密交換公文が世間に発覚した場合の覚悟について問うたのに続き、荒井は国家間条約ではなく元のままの関東軍司令官と滿洲国との約束でよいのではないかと述べ、原もこれに同調した。これに対し、内田外相が最近の欧米各国の対日感情も好転しつつあるので滿洲国承認は問題ないとの樂觀的な見通しを述べたため、栗野などは内田の発言に満足の意を表した。なおも原は議定書の様式について細かな質問をしたが、それ以上の突っ込んだ質疑は行われなかった。そして、最終的には秘密交換公文が露見した場合のことが懸念されつつも、富井が「是ヨリ事ヲ始メントスル場合ナラハ考慮スヘキコトアルモ事此ニ至リテハ何トモ致方ナク、之ニ同意スルヨリ外致方ナシ」と述べ、荒井もこれに同意し、審査委員会では全員異議なく可決された。<sup>(100)</sup>

審査委員会の報告を受けて、一三日に枢密院本会議が開催された。まず岡田良平顧問官が滿洲国承認は九ヶ国条約および不戦条約に抵触するのではないか、また秘密交換公文が露見する恐れがないかという点につき質問を行った。これに対する内田の答弁は「十分ノ説明トハ思ハサル」ものであったが岡田はこれで質問を止め、次いで石黒が滿洲国の国防費負担に関する質問、最後に黒田と石井が賛成意見を述べた後に採決が行われ、全会一致で可決された。<sup>(101)</sup>

富井が審査委員会ですべてに同意する外致し方なしと述べたように、この時点で枢密院が日滿議定書に関して口出しできる状況ではなかった。そして、各顧問官は自身が思っていることを表明するだけで終わり、滿洲事変から日滿議定書調印に至る過程はまさに枢密院が全く無力であることを如実に表す結果となった。

しかし、倉富らのもとには既に滿洲国内での軋轢や軍の横暴などが伝わってきており、滿洲国の前途を危惧した場合、何らかの対応は可能であった。また、関東軍の独断による取決めが基礎となっている日滿議定書を承認することは、枢密院にとって本来は容認すべきものではなかったにも拘わらず、それを簡単に承認したことは、枢密院の本来

の使命を放棄したに等しい行為であった。

結局、枢密院は審査機関である性格上、受動的にならざるを得ず、それ以上の政治的影響力を発揮しようとした場合、ロンドン海軍軍縮条約問題のように別の政治グループとの連携を必要とするが、それが不可能な場合、簡単に事後追認機関に成り下がることを今回の日満議定書をめぐる動きは明らかにしている。

実際、満洲事変への対応は、戦費調達のための公債発行を次々と追認し、法的にも不備がある日満議定書を政府の要請どおりに即時可決したことからも伺えるように極めて受動的であり、そこには「憲法の番人」としての片鱗も見せることはなかった。そして、台湾銀行救済問題の時とは正反対の現状追認の積み重ね、さらには対抗関係にあった政党内閣の終焉により、ある意味で政党と表裏一体であった枢密院の存在価値は失われていったのである。

### 3 国際聯盟脱退をめぐる枢密院の対応

日満議定書諮詢をめぐる過程のなかで枢密院の無力さが明らかになっていったが、こうしたなかで枢密院が最後の存在感を示そうとし、またその結果退潮を決定づけたのが、満洲事変のクライマックスである国際聯盟脱退問題であった。

満洲国承認をめぐる過程のなかですでに国際聯盟との関係が見直されつつあったが、それが現実の問題となってきたなかで、一九三三年二月一日に二上と会談した倉富は、政府がいよいよ国際聯盟から脱退する決意をしたようであるとの認識を示した。そして、国際聯盟規約批准は枢密院の諮詢を経ているので脱退する時も諮詢が行われるべきであるが、聯盟脱退や条約廃棄といった場合は官制上、諮詢が必要なのか不明であり、ゆえにそれを行うかは政府が決めることなので、迂闊には枢密院側から政府へ申し込むことはできないと語った。これに対し二上は脱退する時も諮

詢が行われるべきであると答えた。また、伊東巳代治がたとえ脱退しても二年間は聯盟規約に従う義務があるので脱退は無益であると語ったことを伝えた。倉富としては脱退しない場合は聯盟勧告に従う義務が生じ、これに違背すれば聯盟規約第一六条（加盟国による経済制裁）が適用されるのではないかと心配していた。しかし、二上は勧告に従わないだけでは第一六条は適用されず、勧告に違背して戦争を起こした場合のみ第一六条が適用されるのであって、聯盟脱退は無益であると述べた。<sup>(四)</sup>

その後、一三日に倉富は平沼と二上との会談を行った。平沼は、満洲以外のことで中国の面子を立ててその代わりに満洲のことを承認させる工夫はないかと昨日外務省へ伝えたことを語った。続いて二上が聯盟を脱退しなかった場合は聯盟から除名されるかもしれないと述べ、これに対して倉富は除名されても構わないとの考えを示したが、平沼はそれならば面目が立たないので潔く脱退すべきであると語り、これには二上も同調した。<sup>(四)</sup>

平沼は「余り不面目ナコトラスレハ内乱力起ルヘシ」との懸念から、除名されるよりも脱退を選ぶべきだとの考えであったが、倉富はむしろ除名された方が聯盟が不当であることを表明でき、さらに聯盟に対する義務も生じなくなるのでかえって都合がよいとの考えであった。<sup>(四)</sup>

倉富の考えは、聯盟脱退に賛成ではなかったが、かといって脱退に反対であったわけでもなく、むしろ聯盟側の行動（除名など）に対する受け身的な対応で十分であるというものであった。しかし、一方で脱退に反対する宮中側近や政府内の一部に対しては、「今日ニ至リテハ軟論ト云ヒテモ何カ方向ヲ転換スル工夫ナケレハ何事モ出来サルコトナリ」として、単なる聯盟脱退反対（軟論）では行き詰まった事態の打開にはならないと批判的であった。また、「陛下モ事局ニ付非常ニ御軫念遊ハサレ居ルトノ説モアリ、牧野（伸顯）等ハ必ス軟論ナルニ相違ナシ、陛下ノ御軫念モ側近者ノ考力幾分加ハリ居ルニハ非サルヘキカ」と昭和天皇が宮中側近グループに影響を受けて聯盟脱退を憂慮し

ていると疑っていた。<sup>(105)</sup>

このようななかで二月七日に政府から内田外相による国際聯盟に関する報告を行いたいとの旨が枢密院へ伝えられ、八日に内田外相による外交報告が行われた。しかし、報告直前に、金子堅太郎からこれまでの議場で行う形式的な政府報告ではなく、控所で懇談的に行ったらどうかとの提案があり、金子の提案通りに行われることとなった。金子が言うには、以前の政府報告（小村寿太郎外相や寺内正毅内閣が行ったものなど）は懇談的に行われ、顧問官との間でもつと突っ込んだ議論がされてきたが、加藤高明内閣以降は形式的となつて新聞報道以上のものは行われなくなり、これまでの満洲事変に関する報告も無意味であつた、しかし、今日のような国家の重大事には外相と打ち解けて話し合いたいというものであつた。実際、顧問官の間では今回の件への関心が高く、この日の報告会では金子の他にも久保田讓、岡田良平、富井政章、元田肇らが積極的に質問を行った。<sup>(106)</sup>

この日の報告会は外相から現状を聴取する面が強かつたが、その後、二二日に再び外交報告が行われた。しかし、前々日の二〇日の閣議において国際聯盟が十九人委員会の報告案を総会（二四日開催予定）で採択した場合は、聯盟からの脱退を決定しており、報告会でも内田外相がその旨を説明した。これに対して金子は、妥協の道を探るべきで焦つて脱退をすることがないよう望む旨を述べ、富井も委員会の報告案に反対を宣言したうえで妥協すべきであると主張した。次いで石井は自分も富井と同意見であるが、この方法はすでに過去のものとなり今更致し方ない、しかし、熱河問題が長城以南に波及しないよう望むと述べ、栗野、金子、原も熱河問題の行方に懸念を表した。その他、金子がジュネーブから代表団が引き揚げる場合、聯盟勧告に応じないとの旨を言明するのは差し支えないが、脱退のことは枢密院へ諮詢もしていないので脱退を言明しないよう望むと述べた。<sup>(107)</sup>

枢密院内では聯盟脱退に反対する空気が意外と強かつた。特に伊東と金子は脱退反対の中心となつてゐた。伊東が

反対する理由は、経済封鎖を恐れて聯盟脱退に反対する実業界の影響を受けているとの見方もあつたが、政党の中には国際聯盟脱退問題を機に枢密院と連携して倒閣に結びつけようとする動きがあつた。<sup>(108)</sup>伊東が直接それに関与していたかは不明であるが、少なくとも斎藤内閣に対して批判的であり、特に内田外相に対する反感は強いものがあつた。聯盟脱退問題が終わつた後、伊東は芳沢謙吉前外相に対して「他日政友会内閣の到来ニ及び外務の椅子を獲らるゝに於てハ必ず外交調査の必要を認められたし」と要望してゐた。<sup>(109)</sup>伊東は田中内閣の時から折に触れ外交調査会の設置を目論んでいたが、この時期に至つてもまだその野心を捨てていなかった。また、そのためには政友会との連携を必要としており、度々政友会幹部に対して内田外交の批判と斎藤内閣倒閣による政友会内閣の実現、さらには外交調査会の設置を求めていたのである。<sup>(110)</sup>

また一方では、満洲国承認問題の頃から外務省と枢密院との間では外務省考査部設置問題をめぐつて対立が深まつてゐた。枢密院内部では外務省に考査部を設置することに對して、唯一石井顧問官のみを除いて強硬な反対意見が支配的であつた。特に考査部設置に関する審査委員会委員長であつた金子はそのなかでも突出してゐたが、金子もまたこれを機に外交調査会を再び設置することを狙つてゐたのである。<sup>(111)</sup>

このように伊東も金子も満洲事変以後の「非常時」に際して、臨時外交調査委員会の再現を狙つてゐたのであり、外務省考査部設置問題と国際聯盟脱退問題を機に斎藤内閣の外交政策に揺さぶりを掛け、外交政策における主導権を握ろうとしてゐたと考えられる。

こうしたなかで聯盟脱退が諮詢された場合、脱退に反対する顧問官が少なからずいることは好ましい状況ではないと倉富らは考えてゐた。そこで倉富は諮詢された場合の審査委員会委員長には平沼を充て、伊東と金子の牽制を図つた。<sup>(112)</sup>



外交報告が行われた二二日の翌日、関東軍は熱河進攻作戦を開始した。そして、その翌二四日の国際聯盟総会で十九人委員会による日本軍の撤退勧告案が四二対一で可決され、その場で松岡洋右代表ら日本側代表団は議場から退場した。ここにおいて国際聯盟脱退はいよいよ現実のものとなり、枢密院での諮詢が行われることとなった。

外務省からは枢密院に対して国論不統一では中国に乘じられる恐れがあるため何の異議もなく速やかに可決するようにとの要請があり、平沼も政変に結びつかないよう一氣に通過させるべきとの考えであった。<sup>(14)</sup>

審査委員会(委員長平沼、委員は富井政章・荒井賢太郎・河合操・鎌田栄吉・石井菊次郎・有馬良橘・原嘉道・栗野慎一郎)は三月一五・一六・一七・一八日の四回開催されたが、一六日の第二回委員会開催前に平沼が倉富に対し、脱退を承認する代わりにここまでに至らしめた政府の外交には誤りがあり、それについての遺憾の意を表すことを提案し倉富もこれに同意した。<sup>(15)</sup>

以後、枢密院ではこの遺憾をどう審査報告に盛り込み、本会議で可決するかが大きな関心となったが、このことは、聯盟脱退を政府の責任とすることで、聯盟脱退に批判的な顧問官の不満を吸収し、枢密院内部で意見が分裂する事態を回避しようする狙いがあつたと考えられる。しかし、政府の責任を追及した場合、今度は国論分裂という事態に陥るという危険性があつた。そのため、審査委員会では、各委員が持論を述べただけで終わり、報告書の作成は平沼と二上に一任された。<sup>(16)</sup>

結局、報告書自体には国際聯盟の無理解を非難するだけに止まり、政府に対する遺憾の意は表明されることはなかった。そして、三月二七日に開催された枢密院本会議では脱退に批判的な伊東と金子は欠席(他に黒田長成・古市公威・石原健三・岡田良平・栗野慎一郎)し、国際聯盟脱退に関する審査報告書は全会一致で可決されたのである。<sup>(17)</sup>

こうして、平沼が積極的な役割を果たすことによって、国際聯盟脱退問題の国内政局の波及は回避された。この過

程のなかで平沼が政治的力量を発揮したこととは対照的に議長の倉富の影は薄くなっていった。これは倉富自身も感じていたことらしく、聯盟脱退問題が決着した後自身に辞職を突然明らかにすることになる。

## おわりに

政党内閣期の枢密院は、議長倉富勇三郎・副議長平沼騏一郎・書記官長二上兵治の連携が大きな役割を果たしていた。枢密院としての意志決定の場合は本会議であつたが、実質的には事前の審査委員会が事実上の意志決定の場であつた。そして、審査委員会の委員長以下各委員の選定は、倉富・平沼・二上の間で決められており、彼らの間での合意が枢密院としての意志決定に大きな影響力を及ぼしていたのである。

しかし、満洲事変期になると平沼は加藤寛治や真崎甚三郎らとの連携により政治問題へ深く関与し始めていた。平沼の場合は枢密院を利用することで政治力を発揮するのではなく、院外における政治活動に主軸を置いていたが、これまで述べてきた満洲事変以後の枢密院の対応では平沼が大きな役割を果たしており、院外での政治力を背景に院内における存在感を示していたのである。平沼は上海事変が勃発する前、真崎甚三郎参謀次長に対して、「軍部ニ於テ速ニ滿蒙ノ国策ヲ確立シ政府ニ呈出シ之ヲ引摺ルコト」、「速ニ必要ノ増兵ヲナスコト」、「陸軍上級將校ニテ後害ノ恐アルモノヲ自然ニ処理スルコトノ暗示」などを指示していたように、<sup>(18)</sup>満洲事変を肯定的に受け止め、これを機に自己の政治勢力の拡大を狙っていたのである。したがって、平沼が指導力を発揮していった枢密院もまた満洲事変以後の軍と政府の対応を容認していったのである。

一方、議長の倉富は満洲事変に対して積極的な肯定も否定もせず、国論の分裂の回避と「非常時」を乗り切るため

の強力な指導者（層）の出現が大きな関心事であった。その根底には強力な政治指導力を発揮した山県有朋には到底及ばないとの自己認識が存在していたが、やがて満洲事変後の一連の過程のなかで自身の引退と強力な政治指導力をつけつつあると（思われた）平沼を後継者とすることに精力を注ぐことになる。

国際聯盟脱退問題も決着した四月一二日になって、倉富は平沼に対して議長辞職の意を告げた。<sup>(14)</sup>倉富の辞意に対して、平沼も二上も慰留したためこの時は辞表提出にまで至らなかったが、以後も倉富は度々辞意を漏らすことになる。倉富はこの時期すでに八〇歳という高齢にあり、肉体的にも精神的にも衰えを隠せなかった。日記には、昨年より折に触れロンドン海軍軍縮条約の時の対応を悔悟する記述が散見されるようになる。そこには世論を敵にまわしてでも否決すべきであったというものであったが、その反面、満洲事変への対応に関しては何の反省も見られなかった。

また、倉富や平沼ら枢密院首脳部の満洲事変以後における対応やその思想的背景のなかで決定的に欠落しているのが、ロンドン海軍軍縮条約問題の時と同様に、昭和天皇の意志がどこにあるのかを全く掴み切れていないことであった。仮に天皇の意志がどのようなものであるか情報として入ってきてもそれは宮中側近らによって影響されたものであるとしか見えず、天皇に主体的な意志があることを全く想定していなかった。しかし、昭和天皇は口出しすぎるとの批判がされるほど満洲事変以後の一連の問題に関して強い関心を持ち、また自身の意志を反映させようとしたのである。こうした若き君主として積極的に政治に関与しようとする天皇と政治の現実に押し流されていた枢密院（首脳部を含めた全て）との間の深い溝は、天皇の諮問機関としての存在意義を否定しかねないものであったにも関わらず、倉富ら枢密院首脳部にそのような危機感は見られなかった。

結局、倉富の引退（一九三四年五月三日。後任は平沼ではなく一木喜徳郎）と二上の行政裁判所長官への転任（同年六月一日）によって政党内閣期の枢密院を実質的に動かしていたトロイカ体制は終焉を迎えることになるが、すでに満洲事

変期において枢密院自体はその存在理由を明確に出来ないまま、組織としての限界性を露呈していた。すなわち、外交問題への関与を通して政治集団化していった枢密院は、同じ外交問題への対応のなかで、その政治権力を失ったのである。

# 注

- (1) 三谷太一郎『大正期の枢密院』（東京大学出版会、一九八六年）。
- (2) 『枢密院会議事録 二十九』（東京大学出版会、一九九〇年、三四九～三五〇頁）。
- (3) 不戦条約問題およびロンドン海軍軍縮条約問題そのものに関する研究は枚挙に暇がないので、枢密院の対応を中心にした研究のみここに採り上げる。まず、不戦条約問題に関しては、川上寿代「不戦条約批准問題と枢密院」（『日本歴史』第五六五号、一九九五年六月）、ロンドン海軍軍縮条約に関しては、伊藤隆『昭和初期政治史研究』（東京大学出版会、一九六九年）、増田知子『天皇制と国家』（青木書店、一九九九年）、伊藤之雄「浜口雄幸内閣と立憲君主制―昭和天皇をめぐる政治とイメージ―」（二）（『法学論叢』第一四九巻第六号）第一五〇号第六号、二〇〇一年九月（二〇〇二年三月）が挙げられる。なお、田中内閣期における政府と枢密院との関係については、伊藤之雄「田中義一内閣と立憲君主制の混迷―昭和天皇をめぐる政治とイメージ―」（『法学論叢』第一四八巻第三・四号、二〇〇一年一月）において枢密顧問官推薦を中心に触れられている。
- (4) 佐々木隆「挙国一致内閣期の枢密院―平沼騏一郎と斎藤内閣―」（『日本歴史』第三五二号、一九七七年九月）では、満洲国承認問題および国際聯盟脱退問題についての枢密院の対応について簡潔に纏めている。また、増田前掲書でも満洲事変費の公債発行問題を扱っている。しかし、倉富と二上が政府案に反対であったとして、賛成であった平沼との関係をことさらに対立的に論じているため、逆に枢密院で政府案がそれほど抵抗もなく可決された理由を明らかにできていない。その他、満洲事変期の平沼の政治的立場を論じたものとしては、滝口剛「満洲事変期の平沼騏一郎―枢密院を中心に―」（『阪大法学』第一五一号、一九八九年八月）が挙げられる。ただし、平沼の枢密院内部での政治的役割については十分な分析がなされているわけではない。

(5) 「倉富三郎日記」一九二七年五月二四日条（国立国会図書館憲政資料室蔵）。

(6) 同右、一九二七年五月二五日条。

(7) 同右、一九二七年五月三一日条。

- (8) 同右、一九二七年六月一日条。
- (9) 同右、同条。
- (10) 同右、一九二七年六月二八日条。
- (11) 同右、一九二七年六月二九日条。
- (12) 同右、一九二七年七月二〇日条。
- (13) 同右、一九二八年五月八日条。
- (14) 同右、一九二八年五月九日条。
- (15) 同右、一九二八年八月一日条。
- (16) 同右、一九二九年一月一六日条。
- (17) 同右、一九二九年三月二七日条。
- (18) 同右、一九二九年三月二九日条。
- (19) 同右、一九二九年三月三一日条。
- (20) 倉富・平沼・二上は事態の早期收拾を図ったが、伊東巳代治もまた事態收拾の方策は異なるものの問題化を避けようとしていた(倉富日記)一九二九年四月一日・二日・五日条。
- (21) 同右、一九二九年四月一〇日条。および『枢密院会議議事録 五十一 昭和篇9』(東京大学出版会、一九九二年、一六一―七一頁)。
- (22) 同右、一九二四年四月二三日条。ここでは久保田讓顧問官が倉富に対して「前回ノ外交報告モ矢張り枢密院ヨリ政府ニ請求シタルニ因ルモノト思惟ス」と語っていた。
- (23) 同右、一九二八年四月一日条。
- (24) 同右、一九二七年十一月二四日条。
- (25) 深井英五『枢密院重要議事覚書』(岩波書店、一九五三年)には、日独伊三国軍事同盟問題や日米交渉など重要課題に関して、政府による報告が行われていたことが記されている。
- (26) 同右、一九三一年九月一六日条。

- (27) 同右、同条。
- (28) 同右、一九三一年九月一九日条。
- (29) 同右、一九三一年九月二二日条。
- (30) 同右、一九三一年九月二三日条。
- (31) 同右、一九三一年九月二四日条。
- (32) 同右、一九三一年九月二二日条。
- (33) 同右、一九三一年九月二四日条。
- (34) 同右、一九三一年九月二六日条。
- (35) 同右、一九三一年九月二七日条。
- (36) 同右、一九三一年九月二九日条。
- (37) 伊藤隆他編『続・現代史資料5 海軍 加藤寛治日記』(みすず書房、一九九四年)、一九三一年九月二三日条。
- (38) 『枢密院会議議事録 六十六 昭和篇24』(東京大学出版会、一九九四年、二四五―二五九頁)。
- (39) 前掲「倉富日記」一九三一年九月三〇日条。
- (40) 同右、一九三一年九月三〇日条。
- (41) 久保田の強硬論の背景には、薩摩系による挙国一致内閣樹立の動きと連動しているとの見方があった(倉富日記)一九三一年一〇月五日条。
- (42) 久保田貫一郎「石井子爵閑談録」(『国際問題』第六五号、一九六五年八月、六一頁)。満洲事変期の石井の思想と政治的活動、特に聯盟脱退問題への対応に関しては、坂本健蔵「満洲事変期における国際協調外交の模索―石井菊次郎を中心に―」(中村勝範編『満洲事変の衝撃』勁草書房、一九九六年所収)が挙げられる。ただし、「国際協調外交」の概念規定が不明確なため、石井が満洲国承認問題では積極的に承認賛成にまわった理由を説明しきれていない。石井の場合はむしろ、現実主義的立場から軍部の独走に批判的であったのであり、第一次大戦まで主流であったヨーロッパ古典外交の影響を無視することはできない。
- (43) 前掲「倉富日記」、同条。
- (44) 同右、一九三一年一〇月一日条。

- (45) 高橋紘・粟屋憲太郎・小田部雄次編『昭和初期の天皇と宮中―侍従次長河井弥八日記』第五卷（岩波書店、一九九四年）、一九三一年九月三〇日条。
- (46) 同右、一九三一年九月二二日条。
- (47) 波多野澄雄・黒沢文貴編『侍従武官長奈良武次日記・回顧録』第三卷（柏書房、二〇〇〇年）、一九三一年九月二八日条。
- (48) 同右、一九三一年九月三〇日条。
- (49) 前掲「倉富日記」一九三一年一〇月七日条。
- (50) 前掲「奈良日記」一九三一年一〇月八日条。
- (51) 前掲「倉富日記」一九三一年一〇月一〇日条。
- (52) 同右、同条。
- (53) 同右、一九三一年一〇月一四日条。
- (54) 同右、一九三一年一〇月一六日条。
- (55) 同右、一九三一年一〇月二三日条。
- (56) 同右、一九三一年一〇月二八日条。
- (57) 前掲「河井日記」一九三一年一〇月二八日条。
- (58) 前掲「倉富日記」一九三一年一〇月二八日条。
- (59) 同右、一九三一年一〇月四日条。
- (60) 同右、同条。
- (61) 同右、一九三一年一二月二一日条。
- (62) 枢密院内部では、浜口雄幸内閣成立直後に平沼が政党内閣の弊害を除去するために西園寺が組閣すべきだとの考えを示しており、倉富もこれに異論はないとして同意していた（「倉富日記」一九二九年七月二四日条）。このように倉富の西園寺内閣への期待は以前からのものであったが、政党政治の弊害と軍部の政治的影響力の増大という政治状況の違いを全く認識できていないところに問題があった。
- (63) 同右、一九三一年一二月五日条。

- (64) 同右、一九三一年一二月九日条。
- (65) 同右、一九三一年一二月一二日条。
- (66) 同右、同条。
- (67) 同右、一九三一年一二月二六日条。
- (68) 同右、一九三一年一二月二二日条。
- (69) 同右、一九三一年一二月二三日条。
- (70) 同右、一九三一年一二月二七日条。および「昭和七年 委員会録」（国立公文書館所蔵）。なお、「委員会録」は発言内容を一言一句速記したものではなく、その要約を記録したものである。また、「会議事録」も完全なものではない。このように委員会や本会議・報告会の内容が完全な形で記録されていないという点において、枢密院文書は史料の限界を持っている。故に、このような枢密院文書の不完全さを補い、さらにはその場の雰囲気までも伝える「倉富日記」が持つ史料価値は特筆すべきものがある。
- (71) 同右、一九三一年一月二八日条。および同右「昭和七年 委員会録」。
- (72) 同右、一九三一年一月三〇日条。および「枢密院会議事録 六十七 昭和篇25」（東京大学出版会、一九九四年、二二三～二三六頁）。

- (73) 同右、一九三一年二月一〇日条。
- (74) 「枢密院会議事録 六十九 昭和篇27」（東京大学出版会、一九九四年、五〇八頁）。
- (75) 前掲「倉富日記」一九三二年二月九日条。
- (76) 同右、一九三二年二月一二日条。および前掲「昭和七年 委員会録」。
- (77) 同右、一九三二年二月一五日条。および前掲「枢密院会議事録 六十七 昭和篇25」（二二九～二四六頁）。
- (78) 同右、一九三二年二月二三日条。
- (79) 同右、一九三二年二月二四日条。
- (80) 同右、一九三二年二月二六日条。
- (81) 同右、一九三二年二月二七日条。
- (82) 同右、一九三二年二月二九日条。

- (83) 同右、一九三二年三月一日条。および前掲「昭和七年 委員会録」。
- (84) 同右、一九三二年三月二日条。および同右「昭和七年 委員会録」。
- (85) 同右、一九三二年三月三日条。および「枢密院会議議事録 六十九 昭和篇27」（東京大学出版会、一九九四年、一〇五頁）。
- (86) 同右、一九三二年六月一日条。
- (87) 木戸幸一「木戸幸一日記」（東京大学出版会、一九六六年）、一九三二年七月四日条。
- (88) 前掲「倉富日記」一九三二年七月十三日条。
- (89) 伊藤隆・広瀬順昭編『牧野伸顯日記』（中央公論社、一九九〇年）、一九三二年八月二日条。
- (90) 同右、一九三二年八月一日条。
- (91) 同右、一九三二年九月三日条。および北京師範大学・上海市档案馆編『蔣作賓日記』（江蘇古籍出版社、一九九〇年）。ただし、『蔣作賓日記』では牧野との会談は二日となっている。
- (92) 昭和天皇の満洲事変（上海事変も含む）に対する懸念や本庄繁閑東軍司令官への不信は『河井日記』や『奈良日記』の随所に見られる。また、東久邇宮は原田熊雄に対して昭和天皇が軍の作戦を含めて細かなことにまで容喙することは一国の君主としてあるまじき言動であると批判していた（原田熊雄『西園寺公と政局』第二巻、岩波書店、一九五〇年、三三八―三三九頁）。
- (93) 前掲「倉富日記」一九三二年六月二〇日条。
- (94) 同右、一九三二年九月一日条。
- (95) 同右、一九三二年九月六日条。
- (96) 同右、一九三二年九月七日条。
- (97) 同右、同条。
- (98) 同右、一九三二年九月九日条。ただし、米国の世論が満洲事変に対して道義的責任を感じているのは国際聯盟との関係ではなく、九ヶ国条約および不戦条約との関連からであった（ジョセフ・C・グルー『滯日十年』上巻、一九四八年、毎日新聞社、一八頁）。したがって倉富の認識は国際感覚からすれば全く見当違いであった。
- (99) 同右、一九三二年九月九日条。
- (100) 同右、一九三二年九月一日条。および前掲「昭和七年 委員会録」。

(101) 同右、一九三二年九月十三日条。および「枢密院会議議事録 七十一 昭和篇29」（東京大学出版会、一九九四年、一一五―一二頁）。

(102) 同右、一九三三年二月一日条。

(103) 同右、一九三三年二月十三日条。

(104) 同右、一九三三年二月十五日条。

(105) 同右、一九三三年二月十四日条。

(106) 同右、一九三三年二月八日条。なお、八日と二日に行われた報告は「枢密院会議議事録」には記録されていない。このように「懇談的」に行われた報告は議事録として残されていないため、政府報告が実際には何回行われ、何が報告されたのかを完全に把握することは困難である。

(107) 同右、一九三三年二月二二日条。

(108) 同右、一九三三年二月四日条。この情報は二上が倉富に伝えたもの。

(109) 同右、一九三三年三月四日条。この情報は平沼が倉富に語ったもの。

(110) 広瀬順昭監修・編修『伊東巳代治日記・記録―未刊翠雨荘日記』第七卷（ゆまに書房、一九九九年）、一九三三年七月三日条。

(111) 同右、一九三三年七月十三日条（望月圭介）、八月一〇日条（望月圭介・岡崎邦輔）、同月十三日条（久原房之助）、同月二二日条（喜多孝治）に対して鈴木喜三郎への伝言依頼、同月二二日条（喜多孝治）。

(112) 石井と金子の枢密院での意見対立については、石井菊次郎『石井菊次郎遺稿 外交随想』（鹿島平和研究所、一九六七年、七九―八一頁）参照。また、倉富も平沼と二上との会談のなかで「外交刷新ノ大機関ヲ設ケル必要」を政府に説く案を出していた（「倉富日記」一九三二年一月七日条。なお、外務省考査部設置問題の経緯については、馬場明『日露戦争後の日中関係―共存共栄主義の破綻―』（原書房、一九九三年）参照。ただし、考査部設置問題は、単なる外務省と枢密院の対立としてのみ捉えるのではなく、本論でも述べたように、聯盟脱退問題も含めた一連の国内政局をめぐる動きといった幅広い視点から捉え直す必要がある）。

(113) 前掲「倉富日記」一九三三年二月二日条。ただし、伊東は二月に入ってから積極的に各顧問官始め様々な方面に対して聯盟脱退反対を説いていたが、二月二〇日に西園寺が脱退容認に傾いたとの報道に接したことで「今後一切此問題ニ触れざる覚悟を為す」。



し、以後この問題から手を引いていた（前掲『伊東巳代治日記・記録』第六卷、一九三三年二月二〇日条）。

(114) 同右、一九三三年三月一四日条。

(115) 同右、一九三三年三月一六日条。なお、伊東は二月二十四日に二上に対して、審査委員となっても会議へは出席しないことを伝えており、二六日には原嘉道に対して、「可否を言ふべき機会ハ既ニ逸シ」たとして、政府が枢府を軽視したこと、脱退承認は外交失策の責任免除ではないことなどを報告書に盛り込むよう伝えていた（前掲『伊東巳代治日記・記録』第六卷、一九三三年二月二四日・二六日条）。

(116) 前掲「倉富日記」一九三三年三月一八日条。および「昭和八年 委員会録」（国立公文書館所蔵）。

(117) 『枢密院会議事録 七十二 昭和篇30』（東京大学出版会、一九九四年、一〇一―一五頁）。

(118) 伊藤隆他編『真崎甚三郎日記』（山川出版社、一九八一年、一九三二年一月一四日条。この時期の平沼は荒木陸相や真崎らと連絡を取り合っていたことは、他の史料からも窺える（松本繁『支那派遣軍総司令官 岡村寧次大将』河出書房新社、一九八四年、一九三二年一月一六日・二八日条）。

(119) 前掲「倉富日記」一九三三年四月一二日条。

(120) 例えば、同右、一九三三年二月一四日条。

## 戦時下の枢密院

池 田 順

### はじめに

本稿の課題は、戦時下、とくに日中全面戦争下における枢密院の様態を二つの方面からの分析・究明をとおして闡明することにある。

一つは、一九三八年に制定された勅令「枢密院官制中改正ノ件」に焦点をあて、枢密院への諮詢事項を整理したこの改正案が立案されるにいたる経緯、その内容および意義について検討してゆくことである。また、諮詢事項の整理案をめぐる政府（法制局）と枢密院との争点に論及するとともに、政府（法制局）案にいかなる意図が秘められていたのかを明らかにしたい。

いま一つは、日中全面戦争勃発後の枢密院での審議のありようを検討してゆくことである。そこからは、かつての政党内閣期における、「憲法の番人」としての立場に藉口してしばしば政府を掣肘し、「内閣の鬼門」と称された枢密院とはいちじるしく様相を異にした姿が浮かびあがってこよう。そこで、このように枢密院が去勢化され、政治的地位を低下させてゆく事情をいかに解すべきか、この点も考究してみたい。

以上のような考察により、これまでほとんど分析の対象とされてこなかった戦時下の枢密院の模様について、いくばくかの光があてられればと思う。

## 一 一九三八年の枢密院官制改正

### 1 改正にいたる経緯

一九三八年二月二日、枢密院への諮詢事項を規定した枢密院官制第六条の改正をはかった勅令「枢密院官制中改正ノ件」が公布・施行された。これまで枢密院への諮詢は、(1)官制第六条、(2)同条第六号の「臨時ニ諮詢セラレタル事項」の範囲を定めた一九〇〇年四月の「枢密院諮詢事項ニ関スル御沙汰書」および同年五月に上奏・裁可された「御沙汰書」に関する解釈、(3)政府と枢密院との間の了解にもとづく慣行によつていたが、これらの準拠に整理が施されたのである。

枢密院への諮詢事項を整理しようとする動きは、二・二六事件後に成立した広田弘毅内閣のもとで本格的にはじまるが、諮詢事項が権衡を失するとの指摘はそれ以前からみられた。拓務省官制が審議に付された一九二九年五月二九日の枢密院本会議で久保田讓顧問官が次のようにのべているのはその一例である。曰く、枢密院は天皇親臨して重要な国務を諮詢する機関である。しかるに、教育制度の基礎に関する勅令であればいかに軽微な事項であっても付議されるが、青年訓練所令・宗教法案のような重要案件が洩れている。「判任文官任用令、産婆規則ノ如キモノハ本院ニ於テ之ヲ議スヘキ性質ノモノニアラサル」と。また、久保田によれば、すでに清浦奎吾・浜尾新・穂積陳重といった歴代の

枢密院議長および現在の倉富勇三郎に対し諮詢事項の改正を進言した、という<sup>(1)</sup>。

ちなみに、倉富は、一九二九年九月二〇日に倉富邸を訪れた久保田へ、その所見に同感の意を表しながらも、諮詢事項の改正が実効を収めることはきわめて難しいと説いている。「内閣ヲシテ現在ヨリモ重要事項ノ御諮詢ヲ奏請セシムルニハ現行ノ列記ヲ止メテ包括的ノ規定ト為サ、ルヘカラス」ところが、内閣はとかく諮詢を避けようとするため、「結局御諮詢事項ヲ減少スルノミニテ整理ノ目的ヲ達シ難い」というのである。これに対して久保田は、「御諮詢事項ノ規定ヲ改正スルコトカ困難ナルナラハ差向キ規則ハ其俟ト為シ置キ実行上ニテ都合ヨクスルコトハ出来サルヤ」と提言するが、その後も諮詢事項が衡平を欠く事態に改善はみられなかった。そのため、広田内閣成立直前の三六<sup>(2)</sup>年三月四日、「東京陸軍軍法会議ニ関スル件」が枢密院本会議で審議された際、久保田は「兎角枝葉末節ニ捉ハレテ大本ヲ忘ルル」枢密院の現状に苦言を呈し、「今日庶政ノ改善ヲ要スルノ時此ノ種ノ重要問題」を解決すべきだと訴えた<sup>(3)</sup>。

広田内閣は三六<sup>(4)</sup>年三月一七日に発表した政綱のなかで、「庶政の匡革は今や単に作用運営のみにおいては完きを期し難い」とし、「行政機構の更新を必要とするに至れり」とうたった。次いで八月二五日に閣議決定した七<sup>(5)</sup>大<sup>(6)</sup>国策の一つとして「行政機構の整備改善」を掲げた。政府は、「庶政一新」の気運のなかで、諮詢事項の整理を求める声を汲み、その実施を策した行政機構改革の一環として枢密院官制第六条の改正を組上に載せたと考えられよう。

さて、第六条の改正案は、六月頃から法制局において秘かに立案され、一二月、次田大三郎法制局長官の私案として枢密院に提示された。この案に対し、三七年一月、枢密院より修正案が法制局に回付されるが、その直後の広田内閣総辞職のため第六条の改正をめぐる法制局と枢密院との交渉は中断してしま<sup>(7)</sup>う。しかしながら、「革新」政策の一つとして行政機構改革の実施を企図した第一次近衛文麿内閣のもとで再び第六条の改正が組上に載せられ、ついに実

現をみた。

近衛内閣成立直後の三七年六月二一日、法制局より新たな改正案が枢密院に提示され、九月二五日、この案に対する枢密院の修正案が法制局に回付された。<sup>(8)</sup>その後、日中戦争の拡大にともないこの問題はいったん棚上げにされるが、三八年七月から塩野季彦法相・木戸幸一厚相と原嘉道枢密院副議長との間で改正案の検討・協議が進められた。<sup>(9)</sup>その結果成案を得た改正案が若干の修正を施され(後述)、一〇月一日の閣議で決定されたうえ政府案として枢密院に諮詢され、一二月七日の全顧問官を委員とする総審査委員会および同月一四日の本会議においてともに全会一致で可決されるにいたるのである。<sup>(10)</sup>また、この「枢密院官制中改正ノ件」とともに、同月一六日、諮詢事項の範囲を分明にするため、内規として「枢密院諮詢事項ノ範囲ニ関スル件」<sup>(12)</sup>が勅定された。

## 2 改正案の内容

一九三八年一二月七日の総審査委員会で近衛首相は、枢密院官制第六条の改正の趣意について次のように説く。<sup>(13)</sup>

今日ニ於テ此等御諮詢事項ノ各個ニ付キ彼レ比較考察致シマスルニ、其ノ間權衡ヲ失スルガ如キ感アルモノモアリマスルシ、或ハ又事柄ノ性質ニ鑑ミ御諮詢事項ノ中ヨリ之ヲ除キ或ハ之ニ新ニ加フルヲ相当ト認メラルモノモアルノデアリマス。依テ此ノ際御諮詢事項ニ整理ヲ加フルヲ相当ト認メマシテ、枢密院官制ノ改正ニ付テ御諮詢ヲ奏請シタ次第デアリマス。

以下、改正案の内容を、(1)従来諮詢されているものの現行官制に規定されていない事項を明文化したもの、(2)現行官制から規定を削除したもの、(3)新たな諮詢事項、という三つの項目に分類・整理し、それぞれについて若干の検討を加えてゆく(後掲「枢密院官制第六条改正の推移表」を参照されたい)。

(1) 従来諮詢されているものの現行官制に規定されていない事項を明文化したもの

①第六条第一号に「皇室令ニ於テ枢密院ノ權限ニ属セシメタル事項」および「特ニ諮詢セラレタル皇室令」を追加規定

皇室典範だけでなく皇室令においても枢密院の権限に属すとされている事項(皇統譜令第五条の皇統譜の訂正、登極令第二条の元号の勅定、皇室財産令第八条の世伝御料の解除等)があり、また、皇室令において枢密院の権限に属すとされていない事項でも諮詢される例が少なくない。そこで、これらの事実を官制上明文化しておくことが至当と認められたのであつた。<sup>(14)</sup>

②第六条第八号として「教育ニ関スル重要ノ勅令」を規定

教育については、「御沙汰書」によって「教育制度ノ基礎ニ関スル勅令」が諮詢事項とされ、その具体的な範囲は、「御沙汰書」の解釈で小学校令・中学校令・高等女学校令・師範教育令・実業学校令・高等学校令・帝国大学令をさすものとされたが、その後、政府と枢密院との了解にもとづきしだいに範囲の拡大がはかられた。そのなかには、朝鮮教育令・台湾教育令など「外地」の教育の基礎に関する勅令も含まれていた。

朝鮮における教育方針を包括的に定めた朝鮮教育令は、一一年八月に制定されるが、その際枢密院の審議に付されなかった。だがその一方で、「外地」の教員の身分が本官であるためその特別任用令はしばしば諮詢された。一四年一二月一六日、台湾總督府国語学校長等の特別任用令中改正の件が本会議で審議されたとき、金子堅太郎顧問官は、「外地」の教育の根本方針が付議されず任用令のみ諮詢されるこうした実情を本末転倒だと難じ、台湾教育令を至急立案し、その諮詢をまって本案を議決するよう求めた。結局本件の議決は後日に延引されるが、翌一五年一月二〇日の本会議において、政府(第二次大隈重信内閣)当局より、自今「外地」の教育の基礎に関する勅令も諮詢の手続きを

とる、「台湾人ノ教育ニ付テハ其根本ヲ定ムル法令ヲ制定スルノ必要アリト認メ直ニ委員ヲ設ケテ調査ヲ為サムト欲ス」との確約があり、本案は全会一致で可決された。<sup>(16)</sup>こうして台湾教育令は一九年一月に制定されるにあたって諮詢され、朝鮮教育令も二〇年十一月の改正以降付議される運びとなる。

今回の改正では、「教育ニ関スル重要ノ勅令」を諮詢事項として官制上明文化し、それがこれまでも諮詢されていた教育の基礎に関する諸勅令のほか、やはり慣行として付議されていた学位に関する勅令をさすものであることを内規において明示した。

### ③第六条第九号として「行政各部ノ官制其ノ他ノ官規ニ関スル重要ノ勅令」を規定

行政各部の官制その他の官規についても、「御沙汰書」によつて内閣官制・各省官制通則・台湾総督府官制・高等官等・官吏服務規律・文官懲戒・文官試験・文官任用・文官分限に関する勅令が諮詢事項とされ、このうち高等官官等に関する勅令は、「御沙汰書」の解釈で官等分階の制、初叙・転任・再任の場合における官等の制、官等陞叙の制および親任官の新設に関する勅令を具体的にさすものとされていた。<sup>(17)</sup>その後、やはり政府と枢密院との了解にもとづき、朝鮮総督府官制・関東庁(局)官制・樺太庁官制・南洋庁官制・各省官制・親任官の廃止に関する勅令が諮詢を要する事項として追加された。

ちなみに、各省官制については、二〇年、鉄道省の新設にともなう各省官制通則中改正の件が枢密院審査委員会で審議された際、本件が、各省専任の参事官および書記官の定員の上限を定めた条項を削除し、その定員の規定を各省官制に一任するなど、各省官制の規定の範囲を拡大したものであったため、伊東巳代治顧問官から今後その改正案は枢密院に付議すべしとの希望がだされた。これに政府(原敬内閣)当局も同意し、以来各省における所管事務の変更、局の設置・廃止、参事官(二四年二月に廃止)および書記官の定員の増減その他重要と認められる事項が諮詢され

ることになる。<sup>(18)</sup>

また、親任官の廃止に関しては、二二年一〇月二五日、国勢院の廃止にともない、その所管事項だった軍需調査の統轄事務を農商務省に移管することなどを内容とする農商務省官制中改正の件が枢密院本会議で審議された際、一木喜徳郎顧問官から、国勢院官制の制定のときには親任官の新設にあたるとして付議されたのに、その廃止にあたって付議されないのは道理上当を得ていないとし、以後親任官の廃止についても諮詢の手続きをとるよう希望が表明された。これに対し政府(加藤友三郎内閣)当局は、「一木顧問官ノ御意見ハ御尤ナルニ由リ将来ハ其ノ御希望ニ副フ様取計フ考ナリ」と確約したのであった。<sup>(19)</sup>

今回の改正では、「行政各部ノ官制其ノ他ノ官規ニ関スル重要ノ勅令」を諮詢事項として官制中に明文化し、かつその範囲を内規において明示した。それは従前に比して次のような点で縮減されている。

第一に、書記官の定員の増減が諮詢を要しなくなった。第二に、植民地官制一般から「外地」の最高行政官庁およびその部内の部局の設置・廃止へと範囲の縮小がはかられた。これにより、たんなる職員の定員増減のために植民地官制の改正を逐一付議しなければならない煩瑣が除去された。第三に、文官の任用および試験に関する勅令が高等文官のそれに限定された。

ただし、親任官待遇の官職の設置・廃止および普通地方行政官庁の設置・廃止に関する勅令が新たに付加されている。

なお、内閣および各省部内の部局のうち外局については、従来諮詢しないのが常例であったが、三七年七月、政府は、商工省の外局貿易局および文部省の外局教学局の官制を付議する新例を開いた。これは、滝正雄法制局長官と村上恭一枢密院書記官長との協議の結果、行政事務の拡大に対処するため内局を廃止して外局を設置する場合に限り諮

詢の手續きをとる旨の合意ができたためであつた。<sup>(20)</sup>そして今回の内規によつて、内局の廃止をとまなわなない外局の官制も付議される運びとなつた。

#### ④ 第六条第一〇号として「恩赦ノ基礎ニ関スル勅令」を規定

これまで慣行として諮詢されていた恩赦令を官制中に明文をもつて規定した。なお、栄典に関する勅令は、従来諮詢されなかつたが、「事ノ重要性ニ鑑ミ官制中ニ御諮詢事項トシテ明記スルコト」した。<sup>(21)</sup>

#### (2) 現行官制から規定を削除したもの

諮詢事項として現行官制に規定されているもので削除されたものには、第六条第三号中の「罰則ノ規定アル勅令」がある。これを削除した理由を当局は次のように説明している。<sup>(22)</sup>

従来ハ此ノ規定ノ結果、苟モ罰則ヲ含ム勅令ハ皆ニ罰則自体ノ規定ノミナラズ、實質上罰則ニ關係ナシト認メラレマスル条項迄、スベテ御諮詢事項トシテ扱ハレテ参ツタノデアリマスガ、之ガ為ニ事柄トシテ極メテ輕微ナ条項迄枢密院へ御諮詢アラセラルルヤウナ事トナリ、他ノ御諮詢事項ノ対比上權衡ヲ失スルノ憾ミモアリマシタ。

本来、刑罰を定めるためには、帝国憲法第二三条の規定により法律によることを原則とするが、これへの例外として一八九〇年の法律第八四号<sup>(23)</sup>は、ある限度内の罰則であれば命令をもつて定めうとした。しかし、「人民を刑罰に処することは、人民の権利の上に最も重大な關係を有するものであるから、議会の議に付せないせめてもの代りとして、勅令を以て罰則を定むる場合には、枢密院に諮詢せらるべきものとして居るのである」<sup>(24)</sup>。

だが、さきの久保田顧問官の指摘にあるように、罰則の規定された勅令であるために産婆規則のような瑣末な案件が付議され、植民地官制では、罰則規定がある關係上、判任官の増員のような事項まで審議に付される<sup>(25)</sup>という実情が

あり、こうした事態の改善がはかられたのである。ただし、その代わり、内規によつて第六条第一一号の「特ニ諮詢セラレタル事項」のなかに、罰則命令の根拠たる法律および勅令と勅令、制令および律令中直接に重い刑を定めた規定が挿入された。

また、憲法に付属する法律・勅令の付議にあつては、草案だけにとどめられ、解釈上の疑義が除外された。そもそも、憲法およびそれに付属する法律・勅令に関する疑義は、他の諮詢事項と異なり、必ずしも枢密院への諮詢を必要とするものでなく、ただ「國務大臣の責任を以て单独に之を決定することを不適当と認むる場合」<sup>(26)</sup>にのみ付議されるものであり、しかもそれが實際上運用されるケースはきわめて稀であるため、憲法に付属する法律・勅令に関する疑義を諮詢事項から削除したと考えられる。

#### (3) 新たな諮詢事項

新規の諮詢事項としては、すでにふれた親任官待遇の官職の設置および廃止に関する勅令、普通地方行政官庁の設置および廃止に関する勅令、内局の廃止をとまなわなない外局の官制、栄典に関する勅令、罰則命令の根拠たる法律および勅令、制令および律令中直接に重い刑を定めた規定のほか、内規において第六条第一一号の「特ニ諮詢セラレタル事項」として列挙されている宣戰の布告、重要な國際條約の廢棄、在外帝國大使館および公使館の設置および廢止、とくに重要な機關の官制、制令および律令の根拠たる法律、「外地」の裁判制度および地方制度の基礎に関する勅令、制令および律令が挙げられる。また、内規において第六条三号の憲法に付属する法律および勅令の範圍が明示されたが、そこには従来慣例として諮詢されていたものの以外に、判事懲戒法・行政裁判所長官評定官懲戒令・會計検査官懲戒法が新たに付加されている。



なお、塩野法相・木戸厚相と原枢密院副議長との間の三者協議の結果まとめられた当初の改正案では、第六条第六号は「宣戦、講和、国際条約ノ締結及廃棄其ノ他外交上重要ノ事項」とされており、さらに内規案において「外交上重要ノ事項」として、国交の断絶および回復、国家または政権の承認およびその取消、在外帝国大使館の設置および廃止を例示していた。<sup>(27)</sup>しかし、この案に対して政府は、第六号を「国際条約ノ締結」のみにとどめ、内規において第一一号の「特ニ諮詢セラレタル事項」のなかに宣戦の布告、重要な国際条約の廃棄、在外帝国大使館および公使館の設置・廃止を挿入し、国交の断絶と回復、国家または政権の承認とその取消を諮詢事項に追加しない修正を加えたのであった。三十八年一月、大本営政府連絡会議で中国との和平交渉を継続するか打ち切るかをめぐって参謀本部と政府との間で交わされた激論——周知のように、この論戦では参謀本部の側が屈伏し、「国民政府を相手とせず」との政府声明が発表されるにいたる——にかんがみて、こうした紛議が枢密院の場でもくり返されかねないことに危懼をいだいたためであろう。この政府の修正案に対し枢密院の側はとくに異議を唱えなかった。

以上のような改正により枢密院への諮詢件数（返上を含む）は、三十七年を例にとると、現行の一〇四件が八六件に整理されることになる。<sup>(28)</sup>その内訳を示すと次のとおりである。

植民地官制と罰則の規定された勅令は、それぞれ現行の一二件と八件がいずれも諮詢不要となり、各省官制（内閣および各省部内の部局の官制を含む）は、書記官の増員が諮詢不要となるため現行の二六件が二一件に減少する。文官の任用および試験に関する勅令も、高等文官のそれに限定されるため現行の二六件が二三件に減少する。一方、新規の諮詢事項では、栄典に関する勅令が三件、「外地」の裁判制度および地方制度の基礎に関する勅令・制令・律令が七件付議されることになる。

枢密院官制第六条に施された今回の改正は、軽微な案件を諮詢事項から除外して行政事務の煩雑さを軽減するとと

もに、従来とかく不分明だった諮詢事項の範囲を明示し、諮詢をめぐるいたずらな紛議を招来しないようにその素因を除くことを意図したものであった。国家総力戦の完遂のために緊要とされる敏活・効率的な行政事務の処理にとってこうした措置は不可欠だったのである。

### 3 諮詢事項の整理案をめぐる政府と枢密院との攻防

諮詢事項の整理案をめぐる政府と枢密院との間で了解が成立するまでには、それが双方の権限の得喪をとまうため激しい攻防がみられた。

「枢密院官制第六条改正の推移表」からわかるように、一九三六年一二月の法制局案と三十七年六月の法制局案（以下、前者を旧法制局案、後者を新法制局案と称す）が、ともに諮詢事項の範囲をできるだけ縮減しようとしているのに対し、これらに対する枢密院の修正案では、いずれも付議されるべき案件の大幅な追加を求めている。

例えば、憲法に付属する法律・勅令の範囲について、新旧の法制局案が立法・司法・行政の三権にかかわるかなり基本的な法律・勅令に限定しようとしたのに対し、枢密院案ではこれまでの慣例にのっとり付随的な法律・勅令にまで拡大しようとしている。また、新法制局案が条約の廃棄を軍縮条約のそれだけに限定しようとしたのに対し、枢密院案では一般に条約の廃棄とするよう希望している。さらにいうと、罰則の規定された勅令を削除した代わりに、旧法制局案が重い罰則を定めた「外地」に施行する勅令および制令・律令を、新法制局案が勅令中直接に重い刑罰を定めた規定の制定・改廃を諮詢事項とするよう提案しているのに対し、枢密院案ではそれを勅令、制令および律令中直接に重い刑罰を定めた規定の制定・改廃と修正したのであった。

ことに注目されるのは、旧法制局案が内閣および各省部内の部局の設置・廃止を諮詢事項として挙げたのに対し、

枢密院官制第 6

	旧 官 制	法制局案(36. 12)	枢密院修正案(37. 1)
一	皇室典範ニ於テ其権限ニ 属セシメタル事項		
二	憲法ノ条項又ハ憲法ニ付 属スル法律勅令ニ関スル 草案及疑義	憲法に付属する法律勅令 を次のごとく解釈する 議院法・貴族院令・衆議 院議員選挙法・裁判所構 成法・裁判所構成法施行 条例・陪審法・行政裁判 法・会計法・内閣官制	憲法に付属する法律勅令 を次のごとく解釈する 左のほかに、貴族院伯子 男爵議員選挙規則・貴族 院帝国学士院会員議員互 選規則・貴族院多額納税 者議員互選規則・貴族院 令ニ於テ直接国税ト称ス ル種目ノ件・貴族院令第 六条ノ議員選挙ニ付衆議 院議員選挙法中罰則ノ規 定準用ニ関スル法律・衆 議院議員選挙法施行令・ 会計検査院法を追加
三	憲法第十四条戒嚴ノ宣言 同第八条及第七十条ノ勅 令及其他罰則ノ規定アル 勅令	一、「罰則ノ規定アル勅 令」を「重要ナル勅令」 に改める 二、重要な勅令を次の ごとくする (1)教育制度の基礎に關する 勅令 小学校令・中学校令・高 等女学校令・師範教育 令・実業学校令・高等学 校令・大学令・帝国大学 令・専門学校令・青年学 校令・盲学校及聾啞学校 令・幼稚園令・私立学校 令・学位令・高等師範学 校専攻科卒業生ノ称号ニ 關スル件・朝鮮教育令・ 京城帝国大学ニ關スル 件・台湾教育令・台北帝 国大学ニ關スル件・朝鮮 台湾關東州及南滿州鐵道 付屬地ニ於ケル学位授与 ニ關スル件 (2)官制に關する重要な 勅令 (イ)各省官制通則、(ロ)各省 の設置廃止及び権限の変 更、(ハ)内閣及び各省部内 の部局（地方部局を除く） の設置廃止及びこれに 準ずべき権限の重大な る変更、(ニ)普通地方行政	一、「罰則ノ規定アル勅 令」を「重要ナル勅令」 に改める 二、重要な勅令を次の ごとくする (1)教育制度の基礎に關する 勅令 左と同じ (2)官制に關する重要な 勅令 (イ)・(ロ)・(ニ)・(ハ)・(ト)は同 じ (ハ)を内閣及び各省部内 の部局（内局及び外局を含 む、地方部局を除く）の 設置廃止及び権限の変更 と修正

## 条改正の推移表

[illegible]

		<p>官庁の設置廃止及びこれに準ずべき権限の重大なる変更、(ハ)外地の最高行政官庁及びその部内の部局（地方部局を除く）の設置廃止及びこれに準ずべき権限の重大なる変更、(ヘ)親任式をもって叙任する官の設置廃止、(ロ)國務大臣の礼遇を受ける職の設置廃止</p> <p>(3)高等官官等に関する勅令 従前の通り</p> <p>(4)官吏服務紀律に関する勅令 従前の通り</p> <p>(5)文官懲戒に関する勅令 従前の通り</p> <p>(6)「文官試験ニ関スル勅令」を「高等文官ノ試験ニ関スル勅令」に改める</p> <p>(7)「文官任用ニ関スル勅令」を「高等文官ノ任用ニ関スル勅令」に改める（陸海軍大臣及び次官の任用資格の変更に関する勅令を含むこと従前の通り）</p> <p>(8)文官分限に関する勅令 従前の通り</p> <p>三、次の諸件を追加する</p> <p>(1)栄典に関する勅令、(2)恩赦令、(3)公式令、(4)外地に施行する重き罰則のある勅令（重き罰則とは6年の禁錮以上の刑を規定するもの）</p>	<p>(ハ)を外地の最高行政官庁及びその部内の部局（内局及び外局を含む、地方部局を除く）の設置廃止及び権限の変更と修正</p> <p>その他特に重要な官制に関する勅令を追加</p> <p>(3)高等官官等に関する勅令 左と同じ</p> <p>(4)官吏服務紀律に関する勅令 左と同じ</p> <p>(5)文官懲戒に関する勅令 左と同じ</p> <p>(6)左と同じ</p> <p>(7)左と同じ</p> <p>(8)文官分限に関する勅令 左と同じ</p> <p>三、次の諸件を追加する</p> <p>(1)・(2)・(3)は同じ</p> <p>(4)を削除</p>
四	列国交渉ノ条約及約束	<p>一、条約の廃棄を含むこととする</p> <p>二、要綱について諮詢の手續きを取ることは実際の運用に任す</p>	<p>一、左と同じ</p> <p>二、左と同じ</p>
五	枢密院ノ官制及事務規程ノ改正ニ関スル事項		
六	<p>前諸項ニ掲クルモノ、外臨時ニ諮詢セラレタル事項</p> <p>(「御沙汰書」)</p> <p>(1)教育制度ノ基礎ニ関スル勅令、(2)内閣官制ニ関スル勅令、(3)各省官制通則ニ関スル勅令、(4)台湾総督府官制ニ関スル勅令、(5)高等官官等ニ関スル勅令、(6)官吏服務規律ニ関スル勅令、(7)文官懲戒ニ関スル勅令、(8)文官試験ニ関スル勅令、(9)文官任</p>	<p>次の諸件を例示とする</p> <p>(1)罰則命令の根拠たる規定に関する法律及び勅令</p> <p>(2)制令及び律令の根拠たる法律</p> <p>(3)外地の裁判制度及び地方制度の基礎に関する制令・律令・勅令</p> <p>(4)重き罰則のある制令・律令（重き罰則とは6年の禁錮以上の刑を規定するもの）</p>	<p>次の諸件を例示とする</p> <p>(1)・(2)・(3)は同じ</p> <p>(4)を勅令、制令及び律令中直接に重き刑罰を定める規定を制定改廃するもの（重き刑罰とは6年の禁錮以上の刑を規定するもの）と修正</p>

	<p>の設置廃止、(ニ)普通地方行政官庁の設置廃止、(ハ)外地の最高行政官庁の設置廃止及び権限の変更、(ヘ)親任官の設置廃止、(ロ)國務大臣礼遇の職の設置廃止</p> <p>(3)高等官官等に関する勅令 従前の通り</p> <p>(4)官吏服務紀律に関する勅令 従前の通り</p> <p>(5)文官懲戒に関する勅令 従前の通り</p> <p>(6)「文官試験ニ関スル勅令」を「高等文官ノ試験ニ関スル勅令」に改める</p> <p>(7)「文官任用ニ関スル勅令」を「高等文官ノ任用ニ関スル勅令」に改める（奏任文官特別任用令中列挙の官名の追加・削除・変更は諮詢を仰がないこととするか、または官名列挙の形式を廃すること、陸海軍大臣及び次官の任用資格の変更に関する勅令を含むこと従前の通り）</p> <p>(8)文官分限に関する勅令 従前の通り</p> <p>(9)次の諸件を追加する</p> <p>(イ)栄典に関する勅令、(ロ)恩赦令（処分のための勅令含まず）、(ハ)公式令</p>	<p>止及び権限の変更と修正</p> <p>(ハ)を外地の最高行政官庁及びその部内の部局（名称を問わず、内局及び外局を含む、地方部局含まず）の設置廃止及び権限の変更と修正</p> <p>奏任文官特別任用令については官名列挙の形式を廃することとする</p> <p>重要な勅令として左のほかには戒嚴令の適用に関する勅令を追加</p>	<p>(4)内閣及各省部内ノ部局ノ設置及廃止ニ関スル勅令、(5)普通地方行政官庁ノ設置及廃止ニ関スル勅令、(6)朝鮮其ノ他ノ外地ノ最高行政官庁及其ノ部内ノ部局ノ設置及廃止ニ関スル勅令（前五号ノ設置及廃止ハ当該官制ノ全部改正ノ場合ヲ含ム、第四号及第六号ノ部局トハ地方部局ヲ除キ名称ノ如何ヲ問ハズ勅任官ヲ長トスル内局及外局ヲ謂フ）、(7)高等官ノ官等分階ノ制ニ関スル勅令、(8)高等文官ノ初叙、転任及再任ノ場合ニ於ケル官等ノ制並ニ官等陞叙ノ制ニ関スル勅令、(9)高等文官ノ任用及試験ニ関スル勅令、(10)文官ノ分限ニ関スル勅令、(11)官吏ノ服務規律ニ関スル勅令、(12)文官ノ懲戒ニ関スル勅令)</p>
		十	<p>栄典及恩赦ノ基礎ニ関スル勅令</p>
	<p>要綱をもって諮詢の手續きを取ることは実際の運用に任す</p>	<p>左のほかには条約の廃棄を追加</p>	<p>六</p> <p>国際条約ノ締結</p>
	<p>従前の通り</p>	<p>四</p>	<p>枢密院ノ官制及事務規程ノ改正</p>
	<p>次の諸件を例示とする</p> <p>(1)罰則命令の根拠たる規定に関する法律</p> <p>(2)制令及び律令の根拠たる法律</p> <p>(3)勅令中直接に重き刑罰（禁錮6年以上の刑）を定める規定を制定改廃するもの</p> <p>(4)国際連盟脱退通告、軍縮条約廃棄の通告</p> <p>(5)内閣審議会程度の特に重要な官制勅令</p> <p>(6)各種の貴族院議員選挙</p>	<p>左のほかに、教育制度の基礎に関する法律、罰則命令の根拠たる規定に関する勅令（官制規定を含む）、外地の裁判制度及び地方制度の基礎に関する制令・律令・勅令、制令及び律令中直接に重き刑（6年の禁錮以上の刑）を定める規定を制定改廃するものを追加</p> <p>(4)・(6)を削除</p>	<p>十一</p> <p>前各号ニ掲ゲタルモノノ外特ニ諮詢セラレタル事項</p> <p>(「枢密院諮詢事項ノ範圍ニ関スル件」)</p> <p>(1)宣戦ノ布告、(2)重要ナル国際条約ノ廃棄、(3)在外帝国大使館及公使館ノ設置及廃止、(4)特ニ重要ナル機関ノ官制、(5)罰則命令ノ根拠タル法律及勅令、(6)制令及律令ノ根拠タル法律、(7)勅令、制令及律令中直接ニ長期三年</p>

長期ノ刑モノ外ノ地方制度ノ制令  
ハ以上ノ他ノ地方制度ノ制令  
又ハ其ノ地方制度ノ制令  
懲罰ニ関スル勅令  
ユル規定ニ関スル勅令  
超年ヲ定ムルノ基礎及律

選挙ノ重要事項ニ  
議員中ノ重要事項  
及衆議院中ノ重要事項  
規則及施行令ノ規定  
法施行令ノ規定

そのときの慣行では外局の官制が除外されていたため、枢密院の修正案がその部局には内局のみならず外局も含むと注記したところ、新法制局案では、あたかも内局の廃止にともない新設される外局の官制については審議に付する新例の採用に呼応するかのようになり、外局のみに限るよう再修正していることである。この事実をいかに解釈したらよいのだろうか。

政党内閣の慣行を暴殺した五・一五事件後の斎藤実内閣以降、宮中グループ・軍部・官僚・政党・財界といった諸勢力の寄せ合世帯からなる「挙国一致」内閣が続くが、そこでは行政各部の長官を兼任する国務各大臣相互の横の連繫を欠いたため、各省庁の割拠的なセクショナリズムが一挙に露呈する状況が現出した（それは国務大臣単独輔弼責任制という内閣制度の分立的構造に基因するのだが）。そのため、国家総力戦の準備あるいは完遂のため「国防国家」の構築が希求されるなか、各省庁の割拠的な対立を統御し国家意思決定の統一をはかるための行政機構の改革は歴世の「挙国一致」内閣——ことに広田内閣以降——のもとで喫緊の政治課題となった。

たしかに、満州事変の勃発、「満州国」の建国、国際連盟脱退と続く一連の事態によって第一次世界大戦後の協調的な国際秩序であるワシントン体制からの決別が歴然たる事実となるなか、この体制を国益の保持・拡大に対する桎梏と受けとめ、政府の外交方策（とくに幣原外交）にとかく異をさしはさんできた枢密院も、もはや対外政策をめぐる認識において政府と基本的な一致をみていた。<sup>(29)</sup>しかしながら、外務省の事務全体にわたる総括的な調査研究の機関として新設が企図された外務省考査部の審議が、三二年一月以降一年余りにもわたって遷延した<sup>(30)</sup>——枢密院の側が、ワシントン会議以来の外交の失敗に堪がみ、かつ三五・六年の「危機」<sup>(31)</sup>に対処するため往年の臨時外交調査

委員会のような「真ニ重寄ニ任スヘキ適材ヲ以テ臨時外交詢謀ノ機関ヲ組成」<sup>(32)</sup>すべきだと主張したのに対し、外務省の側は、外交事務に同省以外のものを広汎に参与させるべきでないとして紛糾した——事例や、それを恒久的な機関とすれば内閣制度の改変に繋がるとし、あくまで臨時的な機関とするよう求めた内閣審議会（三五年五月設置）の審議（後述）のように、行政機構の改革方策をめぐる審査にあつては、行き泥んだり、「憲法の番人」として厳しい注文を付ける場面がみられた。したがって、新法制局案が内局の設置・廃止を諮詢事項から除外したのは、内閣制度の抜本的な改革をはじめとする各般の行政機構の改革にとつて避けがたい各部局（内局）の新設・廃合などを、「鬼門」である枢密院を素通りして実現しうるようにし、もつてその改革を助勢しようという意図が秘められていたといえよう。

しかし、新法制局案は枢密院の修正要求にあい、結局、三八年七月以降の塩野法相・木戸厚相と原枢密院副議長との間の三者協議の結果まとめられた諮詢事項の整理案は、そこからいくつかの外交案件が政府によって除外されるものの、枢密院の修正要求をほとんどとり入れたものであった。しかも、諮詢件数では減少するとはいえ、普通地方行政官庁の設置および廃止に関する勅令、宣戦の布告、重要な国際条約の廃棄、とくに重要な機関の官制（例えば内閣審議会官制）、「外地」の裁判制度および地方制度の基礎に関する勅令・制令・律令などの重要事項が新たに付議されることからして、実質的に枢密院の権限の拡大がはかられたといつてよい。「枢密院官制中改正ノ件」が、総審査委員会および本会議でさしたる質疑もなかっただけに全会一致をもつて可決されたものうなずける。かくて、諮詢事項の整理案をめぐる攻防は、政府側が妥協を強いられ枢密院側の勝利に帰し

文官(10)勅令、(11)勅令、(12)勅令、(13)勅令、(14)勅令、(15)勅令、(16)勅令、(17)勅令、(18)勅令、(19)勅令、(20)勅令、(21)勅令、(22)勅令、(23)勅令、(24)勅令、(25)勅令、(26)勅令、(27)勅令、(28)勅令、(29)勅令、(30)勅令、(31)勅令、(32)勅令、(33)勅令、(34)勅令、(35)勅令、(36)勅令、(37)勅令、(38)勅令、(39)勅令、(40)勅令、(41)勅令、(42)勅令、(43)勅令、(44)勅令、(45)勅令、(46)勅令、(47)勅令、(48)勅令、(49)勅令、(50)勅令、(51)勅令、(52)勅令、(53)勅令、(54)勅令、(55)勅令、(56)勅令、(57)勅令、(58)勅令、(59)勅令、(60)勅令、(61)勅令、(62)勅令、(63)勅令、(64)勅令、(65)勅令、(66)勅令、(67)勅令、(68)勅令、(69)勅令、(70)勅令、(71)勅令、(72)勅令、(73)勅令、(74)勅令、(75)勅令、(76)勅令、(77)勅令、(78)勅令、(79)勅令、(80)勅令、(81)勅令、(82)勅令、(83)勅令、(84)勅令、(85)勅令、(86)勅令、(87)勅令、(88)勅令、(89)勅令、(90)勅令、(91)勅令、(92)勅令、(93)勅令、(94)勅令、(95)勅令、(96)勅令、(97)勅令、(98)勅令、(99)勅令、(100)勅令、(101)勅令、(102)勅令、(103)勅令、(104)勅令、(105)勅令、(106)勅令、(107)勅令、(108)勅令、(109)勅令、(110)勅令、(111)勅令、(112)勅令、(113)勅令、(114)勅令、(115)勅令、(116)勅令、(117)勅令、(118)勅令、(119)勅令、(120)勅令、(121)勅令、(122)勅令、(123)勅令、(124)勅令、(125)勅令、(126)勅令、(127)勅令、(128)勅令、(129)勅令、(130)勅令、(131)勅令、(132)勅令、(133)勅令、(134)勅令、(135)勅令、(136)勅令、(137)勅令、(138)勅令、(139)勅令、(140)勅令、(141)勅令、(142)勅令、(143)勅令、(144)勅令、(145)勅令、(146)勅令、(147)勅令、(148)勅令、(149)勅令、(150)勅令、(151)勅令、(152)勅令、(153)勅令、(154)勅令、(155)勅令、(156)勅令、(157)勅令、(158)勅令、(159)勅令、(160)勅令、(161)勅令、(162)勅令、(163)勅令、(164)勅令、(165)勅令、(166)勅令、(167)勅令、(168)勅令、(169)勅令、(170)勅令、(171)勅令、(172)勅令、(173)勅令、(174)勅令、(175)勅令、(176)勅令、(177)勅令、(178)勅令、(179)勅令、(180)勅令、(181)勅令、(182)勅令、(183)勅令、(184)勅令、(185)勅令、(186)勅令、(187)勅令、(188)勅令、(189)勅令、(190)勅令、(191)勅令、(192)勅令、(193)勅令、(194)勅令、(195)勅令、(196)勅令、(197)勅令、(198)勅令、(199)勅令、(200)勅令、(201)勅令、(202)勅令、(203)勅令、(204)勅令、(205)勅令、(206)勅令、(207)勅令、(208)勅令、(209)勅令、(210)勅令、(211)勅令、(212)勅令、(213)勅令、(214)勅令、(215)勅令、(216)勅令、(217)勅令、(218)勅令、(219)勅令、(220)勅令、(221)勅令、(222)勅令、(223)勅令、(224)勅令、(225)勅令、(226)勅令、(227)勅令、(228)勅令、(229)勅令、(230)勅令、(231)勅令、(232)勅令、(233)勅令、(234)勅令、(235)勅令、(236)勅令、(237)勅令、(238)勅令、(239)勅令、(240)勅令、(241)勅令、(242)勅令、(243)勅令、(244)勅令、(245)勅令、(246)勅令、(247)勅令、(248)勅令、(249)勅令、(250)勅令、(251)勅令、(252)勅令、(253)勅令、(254)勅令、(255)勅令、(256)勅令、(257)勅令、(258)勅令、(259)勅令、(260)勅令、(261)勅令、(262)勅令、(263)勅令、(264)勅令、(265)勅令、(266)勅令、(267)勅令、(268)勅令、(269)勅令、(270)勅令、(271)勅令、(272)勅令、(273)勅令、(274)勅令、(275)勅令、(276)勅令、(277)勅令、(278)勅令、(279)勅令、(280)勅令、(281)勅令、(282)勅令、(283)勅令、(284)勅令、(285)勅令、(286)勅令、(287)勅令、(288)勅令、(289)勅令、(290)勅令、(291)勅令、(292)勅令、(293)勅令、(294)勅令、(295)勅令、(296)勅令、(297)勅令、(298)勅令、(299)勅令、(300)勅令、(301)勅令、(302)勅令、(303)勅令、(304)勅令、(305)勅令、(306)勅令、(307)勅令、(308)勅令、(309)勅令、(310)勅令、(311)勅令、(312)勅令、(313)勅令、(314)勅令、(315)勅令、(316)勅令、(317)勅令、(318)勅令、(319)勅令、(320)勅令、(321)勅令、(322)勅令、(323)勅令、(324)勅令、(325)勅令、(326)勅令、(327)勅令、(328)勅令、(329)勅令、(330)勅令、(331)勅令、(332)勅令、(333)勅令、(334)勅令、(335)勅令、(336)勅令、(337)勅令、(338)勅令、(339)勅令、(340)勅令、(341)勅令、(342)勅令、(343)勅令、(344)勅令、(345)勅令、(346)勅令、(347)勅令、(348)勅令、(349)勅令、(350)勅令、(351)勅令、(352)勅令、(353)勅令、(354)勅令、(355)勅令、(356)勅令、(357)勅令、(358)勅令、(359)勅令、(360)勅令、(361)勅令、(362)勅令、(363)勅令、(364)勅令、(365)勅令、(366)勅令、(367)勅令、(368)勅令、(369)勅令、(370)勅令、(371)勅令、(372)勅令、(373)勅令、(374)勅令、(375)勅令、(376)勅令、(377)勅令、(378)勅令、(379)勅令、(380)勅令、(381)勅令、(382)勅令、(383)勅令、(384)勅令、(385)勅令、(386)勅令、(387)勅令、(388)勅令、(389)勅令、(390)勅令、(391)勅令、(392)勅令、(393)勅令、(394)勅令、(395)勅令、(396)勅令、(397)勅令、(398)勅令、(399)勅令、(400)勅令、(401)勅令、(402)勅令、(403)勅令、(404)勅令、(405)勅令、(406)勅令、(407)勅令、(408)勅令、(409)勅令、(410)勅令、(411)勅令、(412)勅令、(413)勅令、(414)勅令、(415)勅令、(416)勅令、(417)勅令、(418)勅令、(419)勅令、(420)勅令、(421)勅令、(422)勅令、(423)勅令、(424)勅令、(425)勅令、(426)勅令、(427)勅令、(428)勅令、(429)勅令、(430)勅令、(431)勅令、(432)勅令、(433)勅令、(434)勅令、(435)勅令、(436)勅令、(437)勅令、(438)勅令、(439)勅令、(440)勅令、(441)勅令、(442)勅令、(443)勅令、(444)勅令、(445)勅令、(446)勅令、(447)勅令、(448)勅令、(449)勅令、(450)勅令、(451)勅令、(452)勅令、(453)勅令、(454)勅令、(455)勅令、(456)勅令、(457)勅令、(458)勅令、(459)勅令、(460)勅令、(461)勅令、(462)勅令、(463)勅令、(464)勅令、(465)勅令、(466)勅令、(467)勅令、(468)勅令、(469)勅令、(470)勅令、(471)勅令、(472)勅令、(473)勅令、(474)勅令、(475)勅令、(476)勅令、(477)勅令、(478)勅令、(479)勅令、(480)勅令、(481)勅令、(482)勅令、(483)勅令、(484)勅令、(485)勅令、(486)勅令、(487)勅令、(488)勅令、(489)勅令、(490)勅令、(491)勅令、(492)勅令、(493)勅令、(494)勅令、(495)勅令、(496)勅令、(497)勅令、(498)勅令、(499)勅令、(500)勅令、(501)勅令、(502)勅令、(503)勅令、(504)勅令、(505)勅令、(506)勅令、(507)勅令、(508)勅令、(509)勅令、(510)勅令、(511)勅令、(512)勅令、(513)勅令、(514)勅令、(515)勅令、(516)勅令、(517)勅令、(518)勅令、(519)勅令、(520)勅令、(521)勅令、(522)勅令、(523)勅令、(524)勅令、(525)勅令、(526)勅令、(527)勅令、(528)勅令、(529)勅令、(530)勅令、(531)勅令、(532)勅令、(533)勅令、(534)勅令、(535)勅令、(536)勅令、(537)勅令、(538)勅令、(539)勅令、(540)勅令、(541)勅令、(542)勅令、(543)勅令、(544)勅令、(545)勅令、(546)勅令、(547)勅令、(548)勅令、(549)勅令、(550)勅令、(551)勅令、(552)勅令、(553)勅令、(554)勅令、(555)勅令、(556)勅令、(557)勅令、(558)勅令、(559)勅令、(560)勅令、(561)勅令、(562)勅令、(563)勅令、(564)勅令、(565)勅令、(566)勅令、(567)勅令、(568)勅令、(569)勅令、(570)勅令、(571)勅令、(572)勅令、(573)勅令、(574)勅令、(575)勅令、(576)勅令、(577)勅令、(578)勅令、(579)勅令、(580)勅令、(581)勅令、(582)勅令、(583)勅令、(584)勅令、(585)勅令、(586)勅令、(587)勅令、(588)勅令、(589)勅令、(590)勅令、(591)勅令、(592)勅令、(593)勅令、(594)勅令、(595)勅令、(596)勅令、(597)勅令、(598)勅令、(599)勅令、(600)勅令、(601)勅令、(602)勅令、(603)勅令、(604)勅令、(605)勅令、(606)勅令、(607)勅令、(608)勅令、(609)勅令、(610)勅令、(611)勅令、(612)勅令、(613)勅令、(614)勅令、(615)勅令、(616)勅令、(617)勅令、(618)勅令、(619)勅令、(620)勅令、(621)勅令、(622)勅令、(623)勅令、(624)勅令、(625)勅令、(626)勅令、(627)勅令、(628)勅令、(629)勅令、(630)勅令、(631)勅令、(632)勅令、(633)勅令、(634)勅令、(635)勅令、(636)勅令、(637)勅令、(638)勅令、(639)勅令、(640)勅令、(641)勅令、(642)勅令、(643)勅令、(644)勅令、(645)勅令、(646)勅令、(647)勅令、(648)勅令、(649)勅令、(650)勅令、(651)勅令、(652)勅令、(653)勅令、(654)勅令、(655)勅令、(656)勅令、(657)勅令、(658)勅令、(659)勅令、(660)勅令、(661)勅令、(662)勅令、(663)勅令、(664)勅令、(665)勅令、(666)勅令、(667)勅令、(668)勅令、(669)勅令、(670)勅令、(671)勅令、(672)勅令、(673)勅令、(674)勅令、(675)勅令、(676)勅令、(677)勅令、(678)勅令、(679)勅令、(680)勅令、(681)勅令、(682)勅令、(683)勅令、(684)勅令、(685)勅令、(686)勅令、(687)勅令、(688)勅令、(689)勅令、(690)勅令、(691)勅令、(692)勅令、(693)勅令、(694)勅令、(695)勅令、(696)勅令、(697)勅令、(698)勅令、(699)勅令、(700)勅令、(701)勅令、(702)勅令、(703)勅令、(704)勅令、(705)勅令、(706)勅令、(707)勅令、(708)勅令、(709)勅令、(710)勅令、(711)勅令、(712)勅令、(713)勅令、(714)勅令、(715)勅令、(716)勅令、(717)勅令、(718)勅令、(719)勅令、(720)勅令、(721)勅令、(722)勅令、(723)勅令、(724)勅令、(725)勅令、(726)勅令、(727)勅令、(728)勅令、(729)勅令、(730)勅令、(731)勅令、(732)勅令、(733)勅令、(734)勅令、(735)勅令、(736)勅令、(737)勅令、(738)勅令、(739)勅令、(740)勅令、(741)勅令、(742)勅令、(743)勅令、(744)勅令、(745)勅令、(746)勅令、(747)勅令、(748)勅令、(749)勅令、(750)勅令、(751)勅令、(752)勅令、(753)勅令、(754)勅令、(755)勅令、(756)勅令、(757)勅令、(758)勅令、(759)勅令、(760)勅令、(761)勅令、(762)勅令、(763)勅令、(764)勅令、(765)勅令、(766)勅令、(767)勅令、(768)勅令、(769)勅令、(770)勅令、(771)勅令、(772)勅令、(773)勅令、(774)勅令、(775)勅令、(776)勅令、(777)勅令、(778)勅令、(779)勅令、(780)勅令、(781)勅令、(782)勅令、(783)勅令、(784)勅令、(785)勅令、(786)勅令、(787)勅令、(788)勅令、(789)勅令、(790)勅令、(791)勅令、(792)勅令、(793)勅令、(794)勅令、(795)勅令、(796)勅令、(797)勅令、(798)勅令、(799)勅令、(800)勅令、(801)勅令、(802)勅令、(803)勅令、(804)勅令、(805)勅令、(806)勅令、(807)勅令、(808)勅令、(809)勅令、(810)勅令、(811)勅令、(812)勅令、(813)勅令、(814)勅令、(815)勅令、(816)勅令、(817)勅令、(818)勅令、(819)勅令、(820)勅令、(821)勅令、(822)勅令、(823)勅令、(824)勅令、(825)勅令、(826)勅令、(827)勅令、(828)勅令、(829)勅令、(830)勅令、(831)勅令、(832)勅令、(833)勅令、(834)勅令、(835)勅令、(836)勅令、(837)勅令、(838)勅令、(839)勅令、(840)勅令、(841)勅令、(842)勅令、(843)勅令、(844)勅令、(845)勅令、(846)勅令、(847)勅令、(848)勅令、(849)勅令、(850)勅令、(851)勅令、(852)勅令、(853)勅令、(854)勅令、(855)勅令、(856)勅令、(857)勅令、(858)勅令、(859)勅令、(860)勅令、(861)勅令、(862)勅令、(863)勅令、(864)勅令、(865)勅令、(866)勅令、(867)勅令、(868)勅令、(869)勅令、(870)勅令、(871)勅令、(872)勅令、(873)勅令、(874)勅令、(875)勅令、(876)勅令、(877)勅令、(878)勅令、(879)勅令、(880)勅令、(881)勅令、(882)勅令、(883)勅令、(884)勅令、(885)勅令、(886)勅令、(887)勅令、(888)勅令、(889)勅令、(890)勅令、(891)勅令、(892)勅令、(893)勅令、(894)勅令、(895)勅令、(896)勅令、(897)勅令、(898)勅令、(899)勅令、(900)勅令、(901)勅令、(902)勅令、(903)勅令、(904)勅令、(905)勅令、(906)勅令、(907)勅令、(908)勅令、(909)勅令、(910)勅令、(911)勅令、(912)勅令、(913)勅令、(914)勅令、(915)勅令、(916)勅令、(917)勅令、(918)勅令、(919)勅令、(920)勅令、(921)勅令、(922)勅令、(923)勅令、(924)勅令、(925)勅令、(926)勅令、(927)勅令、(928)勅令、(929)勅令、(930)勅令、(931)勅令、(932)勅令、(933)勅令、(934)勅令、(935)勅令、(936)勅令、(937)勅令、(938)勅令、(939)勅令、(940)勅令、(941)勅令、(942)勅令、(943)勅令、(944)勅令、(945)勅令、(946)勅令、(947)勅令、(948)勅令、(949)勅令、(950)勅令、(951)勅令、(952)勅令、(953)勅令、(954)勅令、(955)勅令、(956)勅令、(957)勅令、(958)勅令、(959)勅令、(960)勅令、(961)勅令、(962)勅令、(963)勅令、(964)勅令、(965)勅令、(966)勅令、(967)勅令、(968)勅令、(969)勅令、(970)勅令、(971)勅令、(972)勅令、(973)勅令、(974)勅令、(975)勅令、(976)勅令、(977)勅令、(978)勅令、(979)勅令、(980)勅令、(981)勅令、(982)勅令、(983)勅令、(984)勅令、(985)勅令、(986)勅令、(987)勅令、(988)勅令、(989)勅令、(990)勅令、(991)勅令、(992)勅令、(993)勅令、(994)勅令、(995)勅令、(996)勅令、(997)勅令、(998)勅令、(999)勅令、(1000)勅令、(1001)勅令、(1002)勅令、(1003)勅令、(1004)勅令、(1005)勅令、(1006)勅令、(1007)勅令、(1008)勅令、(1009)勅令、(1010)勅令、(1011)勅令、(1012)勅令、(1013)勅令、(1014)勅令、(1015)勅令、(1016)勅令、(1017)勅令、(1018)勅令、(1019)勅令、(1020)勅令、(1021)勅令、(1022)勅令、(1023)勅令、(1024)勅令、(1025)勅令、(1026)勅令、(1027)勅令、(1028)勅令、(1029)勅令、(1030)勅令、(1031)勅令、(1032)勅令、(1033)勅令、(1034)勅令、(1035)勅令、(1036)勅令、(1037)勅令、(1038)勅令、(1039)勅令、(1040)勅令、(1041)勅令、(1042)勅令、(1043)勅令、(1044)勅令、(1045)勅令、(1046)勅令、(1047)勅令、(1048)勅令、(1049)勅令、(1050)勅令、(1051)勅令、(1052)勅令、(1053)勅令、(1054)勅令、(1055)勅令、(1056)勅令、(1057)勅令、(1058)勅令、(1059)勅令、(1060)勅令、(1061)勅令、(1062)勅令、(1063)勅令、(1064)勅令、(1065)勅令、(1066)勅令、(1067)勅令、(1068)勅令、(1069)勅令、(1070)勅令、(1071)勅令、(1072)勅令、(1073)勅令、(1074)勅令、(1075)勅令、(1076)勅令、(1077)勅令、(1078)勅令、(1079)勅令、(1080)勅令、(1081)勅令、(1082)勅令、(1083)勅令、(1084)勅令、(1085)勅令、(1086)勅令、(1087)勅令、(1088)勅令、(1089)勅令、(1090)勅令、(1091)勅令、(1092)勅令、(1093)勅令、(1094)勅令、(1095)勅令、(1096)勅令、(1097)勅令、(1098)勅令、(1099)勅令、(1100)勅令、(1101)勅令、(1102)勅令、(1103)勅令、(1104)勅令、(1105)勅令、(1106)勅令、(1107)勅令、(1108)勅令、(1109)勅令、(1110)勅令、(1111)勅令、(1112)勅令、(1113)勅令、(1114)勅令、(1115)勅令、(1116)勅令、(1117)勅令、(1118)勅令、(1119)勅令、(1120)勅令、(1121)勅令、(1122)勅令、(1123)勅令、(1124)勅令、(1125)勅令、(1126)勅令、(1127)勅令、(1128)勅令、(1129)勅令、(1130)勅令、(1131)勅令、(1132)勅令、(1133)勅令、(1134)勅令、(1135)勅令、(1136)勅令、(1137)勅令、(1138)勅令、(1139)勅令、(1140)勅令、(1141)勅令、(1142)勅令、(1143)勅令、(1144)勅令、(1145)勅令、(1146)勅令、(1147)勅令、(1148)勅令、(1149)勅令、(1150)勅令、(1151)勅令、(1152)勅令、(1153)勅令、(1154)勅令、(1155)勅令、(1156)勅令、(1157)勅令、(1158)勅令、(1159)勅令、(1160)勅令、(1161)勅令、(1162)勅令、(1163)勅令、(1164)勅令、(1165)勅令、(1166)勅令、(1167)勅令、(1168)勅令、(1169)勅令、(1170)勅令、(1171)勅令、(1172)勅令、(1173)勅令、(1174)勅令、(1175)勅令、(1176)勅令、(1177)勅令、(1178)勅令、(1179)勅令、(1180)勅令、(1181)勅令、(1182)勅令、(1183)勅令、(1184)勅令、(1185)勅令、(1186)勅令、(1187)勅令、(1188)勅令、(1189)勅令、(1190)勅令、(1191)勅令、(1192)勅令、(1193)勅令、(1194)勅令、(1195)勅令、(1196)勅令、(1197)勅令、(1198)勅令、(1199)勅令、(1200)勅令、(1201)勅令、(1202)勅令、(1203)勅令、(1204)勅令、(1205)勅令、(1206)勅令、(1207)勅令、(1208)勅令、(1209

たといわなければならない。

しかしながら、日中全面戦争勃発後の枢密院での審議の実際をみると、諮詢案件に憲法上重大な疑義があつても、戦時の喫緊性を大義名分に掲げる政府の立場を考慮し、若干の希望意見を付すだけで原案を丸呑みにしてしまふ消極退嬰的な枢密院の姿をみいだしうるのであり、この点が看過されるべきでない。次にそうした事例の代表的なものを二、三とりあげこの点を明らかにしたい。

## 二 枢密院の政治的地位の低下

### 1 日中全面戦争勃発後の審議の実際

#### (1) 臨時内閣参議官制

一九三七年七月に盧溝橋であがつた戦火が上海に飛び火し、日中戦争が全面化の様相を呈してきた同年一〇月、第一次近衛内閣は「支那事変ニ関スル重要国務ニ付内閣ノ籌画ニ参セシムル為」臨時内閣参議を設置した。これは、「近衛の側近の相談役」である秋田清の献策によるものだった。秋田は「各界の大物を集めて国策の綜合統一を図り、併せて内閣の挺入れをしよう」と考えていたといわれるが、近衛は「挙国一致」の態勢を表示するための「ヂエスチユア」としてその新設をはかったのであった。<sup>(34)</sup> 実際、内閣参議として白羽の矢が立った顔ぶれをみても、陸軍から長老で重臣の信任が厚い宇垣一成と皇道派の巨頭で「観念」右翼よりの荒木貞夫、海軍から重臣の一人岡田啓介元首相の身代わりといわれた安保清種とロンドン軍縮会議のときの艦隊派の領袖で「革新」右翼よりの末次信正、政党から

民政党の町田忠治と政友会の前田米蔵、それに無所属ではあるが発案者の秋田清、財界から郷誠之助と池田成彬の両巨頭、外交界から近衛がかねてよりその入閣を希望していた松岡洋右、といったように各勢力の代表がバランスよく集められていた。<sup>(35)</sup>

では、この内閣参議をめぐる枢密院の審議はどのようなものだったのだろうか。これを岡田啓介内閣が政・官・財の各界から「練達堪能ノ者」を集め重要政策を審議させるために設置した内閣参議會をめぐる審議のありようと対比して検討してみたい。

内閣参議會官制は枢密院に諮詢されなかったが、同時に設置された内閣調査局——首相の管理下におかれた重要政策の総合的な調査立案機関<sup>(36)</sup>——の官制等が審議に付された際に付随して議にのぼった。

論議の的になったのは、内閣参議會が恒久性を有するか否か、という点であつた。審査委員会において岡田首相が、「挙国一致」の体裁を示すためのたんなる補強工作とみられるのを厭い、「今ノ所之ヲ必要トスル期間ガ不明ナルニ由リ臨時トセザリシ」というような曖昧な陳述をくり返したのに対し、枢密院の側は、「百年ノ長計ヲ定ムルハ内閣ノ責任ナルヲ以テ内閣参議會ヲ恒久的ノモノトスレバ実質上非常ノ変態ヲ生ズ」(平沼騏一郎副議長とか、「若シ之ヲ恒久的ノモノトスレバ内閣制度ノ変更トナル」(荒井賢太郎顧問官とのべ、あくまでそれを臨時的な機関とするよう求めたのである。結局委員会では、政府より内閣参議會は恒久的なものでないとの確約が得られれば、内閣調査局官制等とともにそのまま承認することに決し、<sup>(37)</sup> 村上枢密院書記官長が政府の真意をただしたところ、「審議會は恒久的のものでなく時局がその必要なきに到ればこれを廃止する意向」<sup>(38)</sup> が言明されたため、三五年五月八日の本会議において全会一致で可決されたのであつた。<sup>(39)</sup>

これにひきかえ、内閣参議の審議では、「内閣ノ籌画ニ参セシムト云ハバ閣議ニ列セシムルガ如ク解セラル」とか、



『憲法義解』にある「國務各大臣は入て内閣に参贊し」云々の字句と同一に解されるおそれがないか、と審査委員会において枢密院の側がのべるように、もっぱら「内閣ノ籌画ニ参セシムル」という字句の曖昧さに追及の矛先が向けられていた。たとい「臨時」とうたわれているとはいえ、近衛首相が「支那事変ニ関スル重要國務」として挙げている諸般の事項のなかには「戦後の経営」まで含まれており、半ば恒久化しかねないおそれをはらんでいたのに、この「隨時諮問ニ応ジ又ハ諮問ヲ待タズ意見ヲ述ベテ之ヲ閣議ノ資料タラシメ以テ内閣ヲ補佐スル……有力ナル謀議機関」が、國務各大臣の輔弼責任を紊乱しかねないのではないか、といった危惧の念はほとんど表されていない。結局委員会は、「現下非常ノ時局ニ直面シテハ挙国一致ノ体形ノ下ニ其ノ各般ノ対策ヲ講ジ以テ苟モ施政ニ遺漏ナキヲ期スベキコト当然ナルガ故ニ本件ハ其ノ趣旨ニ於テ之ヲ妥当トス」と政府の企図を諒とし、ただその運用に最善の注意を払い、よく所期の効果を収めるよう切に希望するとの意見を付しただけで原案を全会一致をもって可決し、この審査報告は、三十七年一〇月一三日の本会議においてやはり全会一致で可決される<sup>(40)</sup>（同月一五日官制公布）。こうした審議のありようからは、「憲法の番人」というより法令の技術的な審査をこととする「第二の法制局」とすっかり化した枢密院の姿をみてとれよう。

## (2) 興亜院官制

三十八年一月に「東亜新秩序」建設の声明を発した第一次近衛内閣は、その翌月、「支那事変」にあたり中国において処理を要する政治、経済および文化に関する各般の事務（ただし、外交に関するものを除く）を掌る機関として興亜院を設置した。これはかねてから対中国政策を一元的に企画し実施するための中央機関の新設を切望していた陸軍の意を汲んで実現がはかれたもので、その途次、これにより外交権が掣肘されることをおそれる外務省の反対にあい、

ときの外相宇垣一成の辞任という紛擾を引きおこした難題であつた。<sup>(41)</sup>

ところが、このいわく付きの案件についての枢密院の審議はたいした波瀾もなく終始した。審査委員会では、主として興亜院の所管事務から除外された「外交」の意義、外務省と同院との間の事務分界をめぐり質疑応答がくり返されたが、外務省出身の石井菊次郎顧問官が「外交一元ノ原則カ事実上行ハレル様セラレンコトヲ希望」しているくらいで、同院の遂行する各般の事務が外務省の権限（外務省に留保された「外交」とは、「支那ニ関シ支那以外ノ外国トノ交渉及支那新政權ノ承認以後ノ同國トノ交渉ニ関スル事務」<sup>(42)</sup>をさす）を侵犯し、外務大臣の輔弼行為を制約しかねないことへの懸念はさして表されていない<sup>(43)</sup>。そればかりか、本会議では金子堅太郎顧問官から同院の事務より外交を分離したことに異議が唱えられる始末だった。結局委員会は、「興亜院及其ノ連絡部ノ機構ニ関シテハ果シテ之ヲ以テ充分ニ所期ノ目的ヲ達シ得ルヤニ付必ズシモ論議ノ余地ナキニアラザルベシ」とその実効性に疑いをほさみながらも、「刻下ノ時局ニ照シ当面ノ事態ニ考ヘ此ノ種ノ機関ヲ特置スルノ趣旨ハ固ヨリ之ヲ是認スベク其ノ官制ノ条項モ亦姑ク之ヲ承認スルノ外ナキモノト思料ス」と判じ、ただ運用上外交・軍事等の諸機関と緊密かつ円滑な関係を保持するよう細心の注意を払うべしとの希望意見を付しただけで原案を全会一致をもって承認してしまふ。この審査報告は、三十八年二月七日の本会議でも全会一致で可決された<sup>(44)</sup>（同月一六日官制公布）。

なお、興亜院の設置にともなう経費は、「次期ノ帝國議會ノ協賛ヲ經テ予算ノ成立スルヲ待ツノ違ナ」しとして当分の必要額を第二予備金から支出するとしていたが、この問題に関しては枢密院でいっさい議にのぼらなかつた。この点で、林銑十郎内閣が三十七年五月に内閣調査局を拡大改組して設置した企画庁の官制が枢密院に付議された際、その経費の一部をやはり第二予備金から支出するとしていた点をとらえ厳しい追及がおこなわれたこととまったく態様を異にする。

政府は当初企画庁の所要経費を、調査局の予算を流用したうえで不足分のうち四カ月分を第二予備金から支出してまかなう（それ以降の分は特別議会議に追加予算として提出する）計画であった。だが、この措置に対して審査委員会では二つの方面から追及の矢が放たれた。一つは、第二予備金は「予算外ニ生ジタル必要ノ費用ニ充ツルモノ」（会計法第九条第三項）であり、「予算ニ計上シテアルモノニ付テハ支出スル事ガ出来ナイ」（南弘顧問官）。したがって、調査局の予算を流用したうえで不足分を第二予備金の支出に求めるのは違法だという批判である。いま一つは、「企画庁ハ成ル可ク早く之ヲ設置シタイカラ議會ニ掛ケズニヤルト言フ話デアルガ、私ハ急グノナラバ議會ノ招集ヲ出来ルダケ早クシタナラドウカト思フ……仮令金額ハ僅カデアツテモ議會ヲ無視スルト云フコトハ不可ト思フ」（元田肇顧問官）というように、予備金からの支出が「議會ノ審議権ヲ輕視スル」（河合操顧問官）ものだとする批判であった。<sup>(46)</sup>結局、「樞府の強硬態度に屈伏した政府側の譲歩により」、<sup>(47)</sup>調査局予算の流用をとりやめ、さしあたり特別議会議終了までの経費を第二予備金から支出する修正がおこなわれ、<sup>(48)</sup>この案があらためて樞密院に付議された。かくて、違法だとする追及はやんだが、委員会は「斯カル常設機關ノ所要経費ヲ予備金支出ニ仰ギテ之ヲ設置スルガ如キハ事明ニ異例ニ属ス<sup>(49)</sup>」との意見を付し、「議會ノ審議権ヲ輕視スル」ことがないよう要望した。

ところが、興亜院の設置にあたりまたしても実行されたこの「異例」の措置を、今回はなんら異を立てることなく黙過した。他の費目からの予算の流用がないため第二予備金の支出が違法だとの批判はあたらないうにしても、それが「議會ノ審議権ヲ輕視スル」ものだとする批判の方もすつかり姿を消してしまうのである。

以上みてきたような日中戦争の全面化以降における、樞密院の「最も主要なる任務<sup>(50)</sup>」である「憲法の番人」としての役割の衰耗、それに表徴されるその政治的地位の低下は、近衛が三十九年一月の第一次内閣総辞職後、樞密院議長に地位に就くとともに後継の平沼騏一郎内閣のもとで内閣官制第一〇条にもとづく國務大臣（いわゆる無任所大臣）に就

任した事実によっても裏うちされる。

「これは陸軍がこの両内閣の不可分性と二貫性を明らかにするため強く要望し、平沼も同意したことであつたが」、<sup>(51)</sup>近衛も「前に板垣（征四郎陸相——引用者注）の近衛留任運動に際し、已むを得なければ一閣僚として残ることも可能だという風に言つた手前、ついに断わり切れず承諾した」のであった。この問題をめぐっては、第七四議会で小川郷太郎（民政党）や安藤正純（政友会）が、樞密院は「施政ニ干与スルコトナシ」という樞密院官制第八条の規定と無任所大臣として輔弼の責に任ずる行為が抵触し、「行政府ト諮詢府トノ責任ニ紛淆ヲ来スト云フ、憲法上ノ疑義」があると痛論しているが、<sup>(52)</sup>樞密院に諮詢すべき重要國務の閣議決定に樞密院を主宰する議長が無任所大臣としてあらかじめ参与することは、樞密院の独立を侵し、かつ政府の施政に樞密院を追従させかねないおそれをはらんでいたといわなければならない。<sup>(53)</sup>しかし、樞密院の側からは、憲法上の疑義も、こうした事態への危惧もいっさい表白されなかった。

では、このような政治的地位の低下はいかなる事情によってもたらされたのであろうか。

## 2 地位低下の要因

周知のように、大正期から昭和初期にかけて（とりわけ政党内閣期において）、樞密院は「憲法の番人」としての立場に仮託してしばしば政府を掣肘し、付議された案件に対し仮借なき加除修正を求め、ときにそれを否決するなどの輦当てを演じた。原敬内閣のときの文官任用令改正や陪審法をめぐる問題、加藤友三郎内閣のときの日華郵便約定問題、第一次加藤高明内閣のときの普通選挙法や貴族院令改正をめぐる問題、第一次若槻礼次郎内閣のときの台湾銀行救済緊急勅令問題、田中義一内閣のときの不戦条約問題、浜口雄幸内閣のときのロンドン海軍軍縮条約問題などがその代

表的な事例である。

しからば、天皇の「至高顧問ノ府」(枢密院官制の前文)である枢密院がこのように政府の牽制機関と化したゆえんをいかに解すべきだろうか。この点で注目されるのは吉野作造が一九二七年六月に発表した「枢密院と内閣<sup>(54)</sup>」のなかで披瀝している見解である。

吉野はそのゆえんを、憲法制定当初の枢密院設立を必要とした事情がその後変移したことに求めた。吉野によれば、憲法の制定に際しての精神は、「君主親政の原則に拠つたものであ<sup>(55)</sup>」った。したがって、「國務大臣は君主の詔命を奉じて大政の施行に当るもので……詔命そのものの構成に至ては、大臣の干与し得る所ではない」。ために、「天皇の意思決定に参与する」もう一つの輔翼機関が必要とされる。ここに天皇の最高顧問府として枢密院が設立された理由がある、<sup>(56)</sup>という。

ただしここで吉野は、「我国では、國務大臣は個々別々に輔弼の任務を尽すのだから、之を取捨斟酌して之から統一の方針を編み出さるるのが君主の最高の任務となり、そこから之にも輔翼の機関が要る<sup>(56)</sup>」とのべるように、國務大臣単独輔弼責任制という内閣制度の分立的構造のもとで、行政各部の統一をはかる「君主の最高の任務」に対し適切な助言を与えるための機関として枢密院の設立が必要とされたとみているが、これはこの制度の創設者の意図にそくした見方とはいえない。その意図は、伊藤博文が井上毅に宛てた一八八八年四月二〇日付の次のような書簡の文面に端的に示されている。

抑我憲法ノ主義ヲ討窮スル時ハ、着々主權ヲ王室ニ帰シ、極処ニ到テハ至尊之御裁斷ヲ以終局之決定ト取極置候ニ付而ハ、万一政府議會之間協議不相調時ハ聖裁ニ依リ大臣之辭職ト相成カ又ハ議會之解散ト相成ルカ兩途之外ニ不出、此場合ニ於テ國家ノ大勢國民ノ感情ヲ明察シ抑揚其宜ヲ得ルニハ善良ナル勸告ヲ呈スル顧問官ナカルベ

カラス、之ヲ枢密院ニ不求シテ他ニ求ムル所ナシト断定候

天皇の裁決をもって終局の決定となす天皇主權主義のもとでは、政府と議會が法律案や予算案をめぐって激しく対立し、万一両者の協議が不調に終わったとき、天皇の親裁により総辭職か解散を招来せざるを得ない事態も予想されるので、その際、機宜を得た処置をとりうるよう「善良ナル勸告ヲ呈スル」ための機関として枢密院の設立が不可欠だ、<sup>(57)</sup>というのである。

とまれ吉野もいうように、「枢密院は元々君主の直接親裁といふ立て前の下に必要とせられ、此の主義が厳に守らるるといふ前提の下に始めて其の機能の發揮の期待せられたものである<sup>(58)</sup>」が、「其の根本条件たる君主大權の直接親裁といふことが段々趣を変へ」、「君主をして政務執行の直接責任者たらしむべからざるは、今や憲政至要の常則<sup>(58)</sup>」となつてきた。

このような天皇親裁の形式化という国家意思決定のあり方の改変は、大正天皇の病状悪化にともないその実質的な親裁能力の欠如が公知の事実となるなか、わが国最初の本格的な政党内閣である原内閣以降における、施政上の権限を内閣のもとに集中しようとする動きをとおして本格的に進む<sup>(59)</sup>が、吉野はこのような「君主の直接親裁といふ立て前」が変移し、「君主は君臨して統治せず<sup>(60)</sup>」ということが「憲政至要の常則<sup>(60)</sup>」となつたことに、「枢密院の君主最高の顧問府たるは今や殆んど空名に属し、実は政府に対する一牽制機関となつて了つた<sup>(61)</sup>」原因をみいだしたのであった。

こうした見解に導かれながらわたくしなりの考えを示しておくと、天皇の統治権行使が各大臣の輔弼、とくに特定の政治勢力(政党)による事実上一元的な輔弼に託され、天皇親裁が名目化したため、「もはや枢密顧問の政治的輔翼は事実不必要とな<sup>(62)</sup>」り、枢密院の存在理由が失われることへの危機感・反発が、その牽制機関化をうながした要因である、<sup>(63)</sup>といえよう。

ところで吉野は、政府の牽制機関と化した枢密院の現状をいかに改革すべきかについて、純理上からいえば「今日の枢密院は無用の長物であ」り廃止すべきであるが、実際問題としてそれは至難であるとし、「切めて会計検査院の如きものたらしめたい」との見地から次のような提案をおこなう。「枢密院の職能に関する法律的解釈は従来通り」としたうえで、「枢密院の異議に拘らず君主の裁可を請ひ奉るを得るの新慣例を開くこ」と、これである。だが、この提案は、いまだ衆議院が「真実に民衆全般の良心を後援」とした「道義的權威」を備えていないと目されているためだろうが、「内閣の鬼門」である枢密院に對抗すべくそのよりどころを天皇の親裁に求めようとするもので、立憲主義の原則にそくして枢密院の現状の改革をはかるうえでのジレンマを示すものであった。<sup>(64)</sup>

だからして、美濃部達吉は二七年八月に発表した「枢密院論」のなかで、枢密院の議決は法律上なんらの拘束力を有するものでなく、「内閣は枢密院の意見とは反対の案を上奏して裁可を仰ぐことが出来る」としながらも、「実際の政治的の觀察に於いては、此の理論をそのまゝ是認することは出来ない」とし次のようにのべる。

若し内閣と枢密院とが各自の意見を固執して互に反対の上奏を為すことが有るとすれば、陛下はその何れを採択したまふべきであらうか。若し内閣の意見を採納したまふとすれば是れ枢密院に対する不信任の意を表明したまふこととなり、反対に枢密院の意見を採納したまはゞ明に内閣不信任の意を示したまふものである。何れにしても重大なる政治上の危機を導くべきことは疑を容れないところで、而して此の如き重大なる危機を一に聖断に依つて決せんとするのは、至尊をして独り社稷を憂ひしむるもので、仮令此の如き場合の輔弼機関として別に大臣及び官制以外には元老の制が有るにしても、尚輔弼の任に当る者の容易に為し得べきところではない。

しかも、各大臣は職權上より枢密顧問官たるの地位を有し表決権をもつ。「随つて内閣が枢密院の意見に反対するのは、結局一部の少数者が多数の意見に反対することに帰する。……多数決で定まつた意見に反対して、少数意見の

裁可を奏請するが如きは事理に於いて為し得べき事柄ではない」。それゆえに、枢密院の議決は「政治上に於いては殆ど絶対の拘束力を有し、内閣は自ら之に賛成であると否とを問はず、之に従ふの外ないことは、現在の制度の下に於いては已むを得ない結果である」と。<sup>(65)</sup>

美濃部はこのように枢密院のかかえる制度的な矛盾を指摘し、牽制機関化した枢密院への對抗を策するためには、運用面で対処することが政治的に不可能である以上、その制度の抜本的な改革が不可欠だと説く。「現行の制度に於ける枢密院の権限とその作用」からして「此の如き制度が立憲政治に於いて存在の理由を有するや否やが甚だ疑はしい」、「わが憲政の将来の發達は恐くはその廃止に向ふべきものであらう」、これが美濃部の「枢密院論」における結論だった。<sup>(66)</sup>

しかしながら、吉野もいうように、枢密院の廃止は「實際問題としては、之を為すの手續容易ならざるのみならず、其の権限の伸縮すらが実現困難」であつた。<sup>(67)</sup> いうまでもなく、枢密院を廃止するには憲法改正の手續が必要であるし、枢密院官制を改正するにも枢密院に付議しその承認を得なければならぬ。だとすれば、立憲主義的な枢密院の改革方策の実行は、実際には八方塞がりの状況にあつたといわなければならないだろう。

ところが、皮肉なことに政党内閣の慣行に終止符がうたれたことを機に枢密院の政治的地位はしだいに低下した。「挙国一致」内閣下での対外政策をめぐる政府との基本的な認識の一致という点もあづかつているが、それはなによりも枢密院の牽制機関化をうながした要因の消失に基因するとみななければならない。

「挙国一致」内閣は、宮中グループ・軍部・官僚・政党・財界といった諸勢力の寄合世帯としての性格をもつ。したがって、そこでは特定の政治勢力による事実上一元的な輔弼に天皇の統治権行使が依託されるといった事態が消失する。そのうえ、行政各部の長官を兼任する國務各大臣を繋ぐ紐帯が欠如しているため、各大臣の各々独立した輔弼を

「取捨斟酌して之から統一の方針を編み出さるる……君主の最高の任務」が浮上し（まして実質的な親裁能力をもつ天皇が再登場していた）、ためにその任務に対し「啓沃ノ力」（枢密院官制の前文を尽くすことに天皇の「至高顧問ノ府」としての新たな存在理由をみいだしうる好機が到来したともいえる。そして、三五年に立憲主義的な憲法学説である天皇機関説が「国体の本義を愼る」ものとして芟除されたことは、こうした状況を法理論的に裏うちした。とまれこうして政府に対する牽制機関化をうながした要因が消失したのであった。また実際問題としても、いたずらな掣肘により政府の存立が危殆に瀕するようなことは、政党内閣が復活し元の木阿弥となりかねない以上避けなければならなかった。

だが、軽微な案件が付議される一方で重要なそれが洩れるといったように諮詢事項が権衡を失し、なおかつ老齢の元官僚が顧問官の多数を占める枢密院の实情は、このような「君主の最高の任務」に対し「啓沃ノ力」を尽くしうる実体を具備したものとはいえなかった。この点で、久保田顧問官が「東京陸軍軍法会議ニ関スル件」が審議に付された三六年三月四日の枢密院本会議で、区々たる法律論に拘泥し、瑣末な事項を審議することが少なくない枢密院の現状を改善し、「憲法所定ノ根本精神ニ適リテ適當ナル機関ト為ス」ため次のような提言をおこなっていることが囁目に値しよう。それは、西園寺公望を議長とし、五人ないし一〇人の「元勳練達ノ士」を顧問官に任じ、元老の代わりに「枢密院ヲ以テ有力ナル機関ト為シ大ニ其ノ機能ヲ發揮セシメ」という案で、元老西園寺の死をみこして、枢密院を後継首班の奏薦を含む重要国務の審議機関にしようとする構想であった。<sup>(68)</sup>

かりにこのような案が実現したならば、「君主の最高の任務」に対し「啓沃ノ力」を尽くすのに十分な態勢がととのうばかりか、政府に対する積極的な牽制機関と化すにちがいない（政党内閣期の牽制機関化は、存在理由が失われることへの危機感・反発にもとづくという意味で防衛的なものといえよう）。したがって、政府としては——まして、「挙国一致」内閣

のもとで露呈した各省庁の割拠的な対立を、重要政策の総合的な立案調整機関（三五年五月に新設された内閣調査局は、三七年五月に企画庁へ拡大改組され、三七年一〇月、企画庁と資源局との合併により企画院が設置されるにいたる）によって統御しようとしていたのであるから——こうした提案を受け入れるはずがなく、一方、「諮詢ヲ待テ會議ヲ開キ意見ヲ上奏ス」る（枢密院官制第六条 受動的な機関である枢密院には、このような案をみずからの手で実現するための権能が欠けていた。ここに枢密院にとつての宿命的なアポリアがあった。

かくて、「今の俚なら害はない。捨てておけば自然消滅するだらう」、こう三五年五月に松井春生（内閣調査局調査官）が昭和研究会内の政治機構改革問題研究会でのべているように、もはや枢密院は改革の対象外とされるほどに「人畜無害」の存在へとその政治的地位を低下させてゆく。もつとも、日中全面戦争勃発以前には、行政機構の改革方策や衆議院議員選挙法の改正案をめぐる審査<sup>(70)</sup>などのように、ときに「内閣の鬼門」として立ちあらわれる場面もみられたが、これはあくまでも特異な例に属し、日中戦争の全面化以降になると、時局的見地を法の規範性よりも上位におき、たとい諮詢案件に憲法上重大な疑義があつても、趣旨においては認できるとし、そこばくの希望意見を付すのみで原案を丸呑みにしてしまうのである。こうして「憲法の番人」としての役割をほとんど放棄した枢密院は、いまや法令の技術的な解釈を弄する「第二の法制局」たることにその存在理由をみいだす以外になかった。

政府が枢密院の意に添う諮詢事項の整理案を甘受したのもこうした実情を認知していたからにほかならない。

注

(1) 『枢密院会議事録』五十一（東京大学出版会、一九九二年）、二五二―三五頁。なお、産婆規則が付議されるのは、それが罰則の規定された勅令だからである。

(2) 以上、『倉富勇三郎日記』一九二九年九月二〇日の条。



- (3) 前掲『枢密院会議事録』八十四（一九九五年）、一九五—六頁。
- (4) 広田弘毅伝記刊行会『広田弘毅』（一九六六年）一九三頁、二〇一頁。
- (5) 広田内閣期の行政機構改革については、拙著『日本ファシズム体制史論』（校倉書房、一九九七年）第一編第一章第二節を参照されたい。
- (6) 一九三六年八月三一日付の『東京朝日新聞』には、「枢密院御諮詢事項整理案については予て法制局に於て各参事官の意見に基づき約二ヶ月間に亘り慎重立案中であつた」とある。
- (7) 第一次近衛内閣期の行政機構改革については、拙著第一編第二章第一節および第三節を参照されたい。
- (8) 以上の経緯は、「最近ニ於ケル枢密院御諮詢事項整理問題経過」（木戸幸一文書）、国立歴史民俗博物館所蔵）による。
- (9) 『東京朝日新聞』一九三八年二月八日付。
- (10) 前掲『木戸幸一文書』のなかに、「昭和十三年十月七日塩野大臣ヨリ閣議ニ説明、同十一日修正案ニテ決定」と表書きされた綴じ資料がある。
- (11) 前掲『枢密院会議事録』九十（一九九六年）、三〇六—一二頁。
- (12) 「枢密院官制中改正ノ件」と「枢密院諮詢事項ノ範囲ニ関スル件」は、深井英五『枢密院重要議事覚書』（岩波書店、一九五三年）四七四—七頁に掲載されている。
- (13) 「枢密院官制中改正勅令案内閣総理大臣説明要旨」（前掲『木戸幸一文書』）。
- (14) 二月七日の総審査委員会での船田中法制局長官の説明（枢密院官制中改正勅令案内閣総理大臣説明及法制局長官説明要旨）、同右。
- (15) 諸橋襄『明治憲法と枢密院制』（芦書房、一九六四年）二七頁。
- (16) 前掲『枢密院会議事録』十八（一九八五年）、四—一一頁。
- (17) 注（15）と同じ。
- (18) 前掲『枢密院会議事録』二十二（一九八五年）、九〇頁、一一〇頁。諸橋前掲書、一四〇頁。
- (19) 前掲『枢密院会議事録』二十八（一九八六年）、二八〇—二頁。
- (20) 『東京朝日新聞』一九三七年七月八日付。これまでこうしたケースでは、内局の官制廃止を審議するための参考資料として新設

される外局の官制が枢密院に送付されていた。

- (21) 注（14）と同じ。
- (22) 同右。
- (23) 「命令ノ条項ニ違反スル者ハ各其ノ命令ニ規定スル所ニ從ヒ二百円以内ノ罰金若ハ一年以下ノ禁錮ニ処ス」と規定されている。
- (24) 美濃部達吉『枢密院論』（『国家学会雑誌』一九二七年八月、『現代憲政評論』、岩波書店、一九三〇年、九七頁）。
- (25) 注（9）と同じ。
- (26) 前掲『枢密院論』、九二頁。
- (27) 「枢密院官制改正案」、「枢密院諮詢事項ニ関スル内規案」（前掲『木戸幸一文書』）。
- (28) 「昭和十二年枢密院御諮詢案現行整理案比較」（同右）により算出。なお、同資料によると、現行の一〇一件が改正後に七四件に減少することになるが、現行の件数は計算ミスであり、改正後の件数も奏任文官特別任用令の官名列挙の形式を廃し、概括的な規定に改める——これにより列挙された官名の追加・削除などのたびに諮詢の手続きをとる必要がなくなる——ことを想定して算出したものだった（実際にこの種の改正をおこなった奏任文官特別任用令が公布・施行されるのは四一年一月）。
- (29) この点、佐々木隆「挙国一致内閣期の枢密院」（『日本歴史』一九七七年九月）を参照。
- (30) 結局、政府（外務省）は審査部案を撤回し、「調査及資料整備ノ事務」を掌る「調査部」の新設をはかり、この案をあらためて枢密院の審議に付した。この「外務省官制中改正ノ件」は、三三年二月二七日の本会議において全会一致で可決される（前掲『枢密院会議事録』七十四、一九九四年、二六五—七七頁）。なお、外務省審査部問題については、馬場明『日露戦争後の日中関係』（原書房、一九九三年）第九章を参照した。
- (31) 三五・六年の「危機」は、日本の国際連盟脱退が三五年に発効し、ワシントン・ロンドン両軍縮条約が三六年末に期限切れを迎え、それにさきだつ三五年に軍縮會議の開催が予定されていたことなどから軍部によって主唱されていた。
- (32) 前掲『枢密院会議事録』七十四、二七〇頁。
- (33) 吉田弘苗『秋田清』（秋田清伝記刊行会、一九六九年）六二〇—二頁。
- (34) 原田熊雄『西園寺公と政局』第六卷（岩波書店、一九五一年）、八三頁。
- (35) 内閣参議設置のいきさつとその意義については、拙著第一編第二章第一節を参照されたい。

- (36) 内閣調査局については、拙著第一編第一章第一節を参照されたい。
- (37) 以上、『昭和十年 委員会録』(国立公文書館所蔵)による。
- (38) 『東京朝日新聞』一九三五年五月二日付。実際、広田内閣成立後の三六年五月に廃止される。
- (39) 前掲『枢密院会議事録』八十一(一九九五年)、二六二―九頁。
- (40) 以上、前掲『枢密院会議事録』八十七(一九九五年)、一二五―九頁、『東京朝日新聞』一九三七年一〇月一二日付による。
- (41) 興亜院設置の経緯については、馬場明『日中関係と外政機構の研究』(原書房、一九八三年)第九章を参照。
- (42) 前掲『枢密院会議事録』九十(一九九六年)、二九二頁。
- (43) 「枢密院精査委員会質疑応答要旨」(法制局参事官樋貝詮三のメモ、前掲『日中関係と外政機構の研究』、三五四―五頁)による。
- (44) 以上、前掲『枢密院会議事録』九十、二八七―九八頁。興亜院官制が本会議に付される前日に枢密顧問官に任ぜられた深井英五は、「興亜院の設置は、支那を特殊地域として普通の外交形式を超越せる処置を為さんとする運動の萌芽を現はせるものと謂ふべく……實際外務省の働きは興亜院の設置により掣肘せらるゝを免かれざるべし」とのべている(前掲『枢密院重要議事覚書』、一九頁)が、本会議では沈黙をとおした。
- (45) 前掲『枢密院会議事録』九十、二九一頁。
- (46) 以上、『枢密院に於ける企画庁官制審議経過』(内閣官房総務課資料、国立公文書館所蔵、『東京朝日新聞』一九三七年五月一日付による。帝国憲法の第六九条には、「避クヘカサル予算ノ不足ヲ補フ為ニ又ハ予算ノ外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツル為ニ予備費ヲ設クヘシ」とあり、この規定を受けて会計法第九條第二項には、「第一予備金ハ避クベカラザル予算ノ不足ヲ補フモノトス」、同じく第三項には、「第二予備金ハ予算外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツルモノトス」と定められている。この点に関する政府の公権の解釈は、「第一予備金ハ、予算ノ内ニアル経費ニ不足スル場合ニ支出スルヤウニ、一応ハ考ヘラレルガ慣例上ハ其ノ不足スル原因ヲ政府ノ自由裁量以外ノ外部的理由ニ限定スル扱トナツテキル。……左様デナイ場合ハ第二予備金ヲ支出スル」(賀屋興宣大蔵次官)というもので、実際大蔵省がこれまで第一予備金より支出した例は一度もなかった(前掲『枢密院に於ける企画庁官制審議経過』による)。

(47) 『東京朝日新聞』一九三七年五月六日付。

(48) 『東京朝日新聞』一九三七年五月一日付。なお、審査委員会では、各省大臣のなかからの兼任とされている企画庁総裁が「内

閣総理大臣ノ指揮監督ヲ受ケ」という規定は、「企画庁ハ内閣総理大臣ノ管理ニ属シ」とあるので不要ではないかとの指摘があり、政府もこれを受け入れ修正案においてこの規定を削除した(前掲『枢密院に於ける企画庁官制審議経過』、『東京朝日新聞』一九三七年五月五日・六日付による)。

(49) 前掲『枢密院会議事録』八十六(一九九五年)、二四五頁。

(50) 前掲『枢密院論』、八一頁。

(51) 矢部貞治『近衛文麿』下(弘文堂、一九五二年)、一頁。

(52) 社会問題資料研究会編『帝国議会誌』第一期第三五卷(東洋文化社、一九七八年)、三〇二―三頁、三一六―七頁。これに対する平沼首相の答弁は、枢密院官制第八條の規定は、枢密院全体を対象とし、それを構成する各員にはあてはまらないので法理上さしつかえない、というものであった(同上、三〇四―五頁)。

(53) たしかに、枢密院議長が無任所大臣として内閣に列した事例は、これまでなかったわけではなく、黒田清隆内閣期の伊藤博文、第一次山県有朋内閣期の大木喬任、第二次伊藤内閣期の黒田清隆、第四次伊藤内閣期の西園寺公望のような先例があった。しかし、これは、伊藤・山県など元勲が内閣にも枢密院にも絶大な影響力をもち、かつ頻繁な人事交流がおこなわれ双方が事実上表裏一体の関係にあった藩閥内閣期ならではの措置であり、「挙国一致」内閣期とは根本的に事情を異にする。

(54) 『中央公論』一九二七年六月、『吉野作造選集』4(岩波書店、一九九六年)に収録。

(55) 以上、前掲『吉野作造選集』4、二〇五頁、二〇七頁。

(56) 同右、二〇六頁。

(57) 稲田正次『明治憲法成立史』下巻(有斐閣、一九六二年)、五四四頁より。

(58) 以上、前掲『吉野作造選集』4、二一〇頁。

(59) 安田浩『天皇の政治史』(青木書店、一九九八年)III章を参照。

(60) 前掲『吉野作造選集』4、二二二頁。

(61) 同右、二二二頁。

(62) 同右。

(63) もとより、幣原外交に代表される外交方策への批判や文官任用令改正による行政各部への政党勢力の浸透・拡大に対する警戒な

ど、政府のうちだす施策との乖離もあずかっているが、この乖離だけでは枢密院が天皇の「至高顧問ノ府」としての本来の使命を逸脱し、政府に対する牽制機関と化すまでにはいたらなかったであろう。なお、政党内閣期における枢密院の牽制機関化を、「政党化からの防衛の爲の自己顯示を意味する」ととらえる見解（前掲「挙国一致内閣期の枢密院」、六二頁）は、少なくとも次の二つの点で割切でない。第一に、顧問官任命の手續きに関して、首相と議長が協議をおこない、双方の合意をみたうえで、まず議長が内奏し、ついで首相が内奏するという慣行がある（諸橋前掲書、四三頁）以上、枢密院の政党化がそれほど危惧されていたとは考えられない。第二に、顧問官のなかに特定の政派と通謀する動きがみられたことがこれでは看過されてしまう。

(64) 以上、前掲『吉野作造選集』4、二二一―二二七頁。

(65) 以上、前掲『枢密院論』、一二四―一六頁。

(66) 同右、一二六―一八頁。その後美濃部は、「拓務省の設置と枢密院官制改正問題」（『法学協会雑誌』一九二九年七月）のなかで、「自分は枢密院の存在理由に付いては兼ねてより疑を抱いて居る者であるが、若しその存在を認めるとすれば、イギリスの例に倣ひ、次の三点に於いて、その官制を改正することが寧ろ枢密院制度の本来の趣旨に適合するものであらう」とし、(1)顧問官の定員数を廃止すること、(2)顧問官をすべて名誉官とすること、(3)会議の定足数を廃すること、といった提案をおこなう。これは、「一般の枢密顧問官は枢密院会議に出席する義務なく、その会議は一般に現在の国務大臣のみの出席に依つて行はるるものとする」とあるように、枢密院の会議を閣議と事実上一体化させる構想であつた（前掲『現代憲政評論』、三六五―三八頁）。

(67) 前掲『吉野作造選集』4、二二四頁。

(68) 注(3)と同じ。

(69) 「政治機構改革問題研究会会要録」（木戸日記研究会編『木戸幸一関係文書』、東京大学出版会、一九六六年、二〇四頁）。

(70) 三四年二月、斎藤内閣は比例代表制の導入をもちこんだ選挙法改正案を枢密院に付議するが、賛同を得られず撤回せざるを得なかった。

## あとがき

本書の成り立ちを記して、「あとがき」とする。

編者が、早稲田大学大学院文学研究科の日本史学の近代史演習で、倉富勇三郎日記を素材としてとりあげたのは、一九九四年度が最初であつた。修士・博士課程合同の演習において、倉富日記を読むことが、果して適切であるかどうかについては若干の躊躇<sup>ためらい</sup>があつた。原史料を解説する経験に乏しい修士クラスの人びとにとって、ペン書きの独得の書体で、綿々と書き綴られた倉富日記をよく読み解くことができるのかという不安と、近代史料解説の入門的役割をも意図する演習のテキストとして果して適当かどうかに迷いがあつたからである。しかしこれらの不安は、博士課程の人びとの努力によつて解消された。すなわち、演習開始当初は、少量の日記を丁寧に読むことと、博士課程院生諸君の労を惜しまない指導によつて、次第に日記の内容を読みとることができるようになったからである。こうした試行は毎年くり返された。にもかかわらず、演習参加者が、この日記解説に引かれたのは、その内容の豊かさにあつたと思う。

こうして、演習では、倉富が枢密院副議長に就任した直後の一九二六年一月から三二年の斎藤内閣成立前後までの、主として枢密院議長時代の日記を一九九四年度から九七年度の四年間にわたって読みついで。この間、次第にテキストを解説することから、政治上の重要トピックを設定し、内容の分析へと進んでいった。それらは多岐にわたるが、今それらを摘記すると、皇室関係、朝鮮李王家問題、枢密顧問官の人事更迭事情とその推薦方式の変化、治安維持法改正緊急勅令問題、不戦条約批准問題、田中義一内閣と枢密院、ロンドン海軍軍縮条約批准問題等である。明治憲法

体制において独自の地位を占める特権機関としての枢密院という限定された窓からではあれ、これらの一九二〇年代から三〇年代初頭にかけての近代政治史上の重要問題を考察できたことには、それなりの成果があったと考えている。

一九九七年度を以て、倉富日記を大学院演習のテキストとして読むことは終った。そのためロンドン軍縮条約批准問題以降の日記の解読は正直に云って駆け足の感をまぬがれなかった。多分そうした思いを共有したのであろう、倉富日記を読むゼミに最初から参加し、ゼミの牽引車の役割を果たしてきた望月雅士、松井慎一郎、岡本真希子、加藤聖文の諸君から、「枢密院研究会」を自主ゼミとして立ち上げ、十分読み込めなかった部分を中心に読みつづけたことの提案を受けた。私も賛同し、これには新たにゼミの先輩である池田順君にも参加を要請し、一九九八年五月に研究会が発足した。研究会は二月ないし三月に一回のゆるやかな速度ですすめられたが、そこでの議論の密度はかなり濃いものであったと自負する。

これらの研究活動のうえにたつて、二〇〇〇年一〇月には、研究成果を論文集として刊行をめざすことが申し合わされた。各人のテーマが、それぞれの自分の研究分野と接点をもつものになったのは避け難いことであるが、それだけに史料分析と論述に確かさをもつことになったと云うことができるだろう。

編者自身について云えば、既発表論文に若干加筆したものを以てしか本論集に参加できないのは残念であるが、それでも本論集の刊行をもって、長い大学生活を終ることができるのは幸いである。

本書の刊行にあたり、この場を借りて、本書執筆者以外の多くのゼミ参加者にお礼申し上げる。

また、本書の出版を心よくお引き受けいただいた吉川弘文館に心からお礼申し上げます。

二〇〇二年一〇月末

編 者

執筆者紹介（生年／現職）―執筆順

- 望月雅士（もちづき まさし） 一九六五年生れ／早稲田大学大学史資料センター嘱託（研究調査員）  
 由井正臣（ゆい まさおみ） ↓別掲  
 松井慎一郎（まつい しんいちろう） 一九六七年生れ／和光大学非常勤講師  
 岡本真希子（おかもと まきこ） 一九六七年生れ／日本学術振興会特別研究員  
 加藤聖文（かとう きよふみ） 一九六六年生れ／国文学研究資料館史料館助手  
 池田 順（いけだ じゅん） 一九五二年生れ／早稲田大学非常勤講師

編者略歴

- 一九三三年 長野県に生れる  
 一九五六年 早稲田大学文学部卒業  
 現在 早稲田大学文学部教授  
 （主要編著書）  
 『田中正造』（岩波書店、一九四四年）  
 『日本近代思想大系4 軍隊 兵士』（共編著、岩波書店、一九六九年）  
 『大日本帝国の時代』（岩波書店、二〇〇〇年） 他

枢密院の研究

二〇〇三年（平成十五）一月十日 第一刷発行

編者 由井正臣

発行者 林 英 男

発行所 株式会社 吉川弘文館

郵便番号 一一三・〇〇三三  
 東京都文京区本郷七丁目二番八号  
 電話〇三・三八二・三九一五（代）  
 振替口座〇〇二〇〇一五・二四四番  
 印刷・三和印刷・製本・石毛製本

（装幀・山崎 登）

© Masaomi Yui 2003. Printed in Japan  
 ISBN4-642-03751-9

図<日本複写権センター委託出版物>  
 本書の全部または一部を無断で複写複製（コピー）することは、著作権法上での例外を除き、禁じられています。本書からの複写を希望される場合は、日本複写権センター（03-3401-2382）にご連絡ください。