

慶應義塾大学学術情報リポジトリ

Keio Associated Repository of Academic resources

Title	政治指導の制度化：その歴史的形成と展開
Sub Title	
Author	清水, 唯一朗(Shimizu, Yuichiro)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	2008
Jtitle	慶應の政治学 日本政治： 慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 (2008.), p.143- 171
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	http://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA88453477-00000008-0143

政治指導の制度化

——その歴史的形成と展開——

清水
唯一朗

はじめに

- 一 統治構造の創設と政治指導の制度化——一八六九～一九八
 - 二 政党内閣の登場と変容する制度化——一八九八～一九二四
 - 三 政党内閣の定着と制度化の解釈運用——一九二四～三一
- おわりに

はじめに

二〇〇一（平成十三）年一月に施行された中央省庁等改革基本法を軸とする行政改革は、小泉内閣における運用を経て、戦後最大の行政改革としての評を得つつある。⁽¹⁾この行革の大きな柱のひとつが官邸機能の強化であったことは、衆目の一致するところであろう。官僚主導によるボトムアップ型の政策形成をいかにして官邸主導、政治主導に変えていくのかという議院内閣制の根源的問題をどう克服するかが喫緊の課題となっていた。そこで示された解答は内閣府創設という解答であった。その後の展開の中では、この改革が政と官の関係から与党改革へも広がりを見せてきていることが指摘されている。⁽²⁾いいかえれば、政治指導の制度化が拡大しながら遂行されつつあるといえよう。

こうした政治指導の制度化という問題は、現代的な問題に見えながら古くて新しい問題である。克服が図られた官僚主導は戦後日本政治を牽引した一大要素であり、大蔵省、通産省、経済企画庁による総合と調整はその象徴的事例としてしばしば語られる。

そこでひとたび現行憲法という思考上の制約を取り払ってみると、この問題は近代日本の立憲国家樹立の中に根源を有することに気付かされる。その第一の画期は、明治憲法を軸とする統治構造の創設である。明治憲法制定の中で最重要視されたのはしばしば強調される議会開設ではなく、むしろ、行政機構の構造設計にあったことが近年、明らかにされつつある。⁽³⁾明治憲法の制定そのものが、統治構造の創設を通じて政治指導の制度化を期したものであった。

第二の画期は、政党内閣の登場と、それによる制度化の変容である。初の政党内閣である隈板内閣、「本格的」政党内閣と称された原敬内閣、戦前の政党内閣期の嚆矢となる加藤高明内閣は、そのいずれもが官僚主導の状況

を政治主導の方向へ導くこと、もしくは政党・官僚の協調体制を構築することを目的に、制度の改変に意を用いた。加えて、これら三内閣いずれもが、与党改革に積極的であったことも政治主導確立の要素として見逃すことはできない。

第三の画期は、戦後、新憲法の制定過程で訪れる。それは、占領行政を経て各省割拠へと回帰し第四の画期となる省庁再編へとつながっていく。⁽⁴⁾

本稿では、如上の見取り図を描きながら、第一、第二の画期を中心に日本における政治指導の形成と展開を明らかにし、その過程における共通点と相違点を描き出すことでその変遷を俯瞰し、政治指導を制度化していく中で生じた作為と不作為、選択の内実を検討していきたい。

一 統治構造の創設と政治指導の制度化——一八六九〜九八

1 太政官期における政治指導の問題点

まず、第一の画期となった統治構造の創設に至る過程から論を起していく。政権交代を果たした明治新政府にとって、第一にして最大の課題は、いかにして正統性のある政府を樹立し、国家の統一を確保するかということにあった。

そうした幕末維新の混乱から抜け出すべく、まずもって採用されたのは古代潤色の色彩を放つ太政官制であった。明治政府は一八六九（明治二）年に制定した太政官制のもと、官庁機構を整備して廢藩置県に代表される中央集権政策を実行していったが、そこには決定権限を有する大臣と実質的な議論を行う参議、さらには各省との責任関係が交錯しているという問題が存在していた。⁽⁵⁾

2 統治構造の創設と政治指導の制度化——内閣職権と各省官制

おりから高まっていた立憲政体樹立への動きは、結果的に責任と権限の矛盾を解決し、正統性を標榜させうる処方箋となる。明治新政府の決意表明として公にされた五箇条の御誓文は、その第一に公議世論の実施を唱えていた。在野勢力はこの条項を根拠に広範な政治参加を要求し、民党を組織して国会開設に向けた運動を展開した。立憲政治への移行、国会開設は、一八七五（明治八）年の大阪会議の結果、漸次立憲政体樹立の詔書が発せられたことから、政府にとつても長期的な政治日程に記載された課題となった。

爾後、立憲政体樹立に向けた動きは、国内の政争などによって漸次緩慢のうちに過ぎていたが、一八八〇（明治十三）年における各参議、翌年の筆頭参議・大隈重信の意見書提出を契機として、この問題は急速に政治争点化することとなり、政府部内の路線対立が惹起されたことで事態は政変へと拡大する。⁽⁶⁾

議論の核となった大隈の意見書には、統治構造の議論からして注目すべき点が二つある。⁽⁷⁾ 第一は政権の構築方法である。大隈は、政権の正統性を世論の支持によって調達することを企図し、選挙による政権選択・多数党幹部による責任内閣の組織を主張した。大隈のこの主張には財政悪化の責任回避という短期的な目的もあったが、根本的には太政官制における責任権限不一致、さらには各省における省卿・大輔・少輔といった幹部間における責任分界不在の問題を打開すること、より広範には天皇親政・不親政の是非が議論を呼ぶ中で、議院内閣制による政治指導を模索したものと見えよう。

第二に、それに伴って予想される政権交代を視野に、官僚の専門性を重視し、その身分的安定と事務の継続を制度によって担保することが提言されている。内閣政務は選挙によって、省庁事務は専門知識と継続によっておのおの正統性を担保しようというのが大隈の描いた統治構造の骨子であった。

政府対民党という構図が顕在化する中で示された大隈のコペルニクスの展開は、その突出した意外性ゆえに政

府部内の支持を得ることはできなかった。対立が深刻化する前に大隈の追放即決によって事態が収拾されたことは、その異端性を伝えている。いわゆる明治十四年の政変である。⁽⁸⁾

とはいえ、大隈が疑義を呈した政権の正統性の根柢、責任権限関係といった問題は、政府にとつて根本的な解決を要する課題であることに変わりはない。大隈の追放は一時的な危機回避としての効果は持ちえても、恒久的な解決を生み出したわけではない。このため、政府は一八九〇（明治二十三年）年をもって国会を開設することを宣言して求心力の維持に腐心しつつ、伊藤博文を欧州に派遣して立憲政治導入に本格的に動き出すこととなる。⁽⁹⁾

一八八三（明治十六）年に伊藤が帰朝すると、伊藤を総裁とする制度取調局を中心に立憲政体導入に向けた制度整備が具体化していく。具体化に当たつての基本方針となつたのは立法機構の導入、すなわち国会の創設に先立って行政機構を整備することで、伸張する立法権との均衡を期すという構想である。これは、伊藤が滞欧中にウーイン大のシュタインと議論を繰り返す中から得られた、一種の段階論であつた。⁽¹⁰⁾

行政機構の頂点に立つ内閣の権能は、一八八五（明治十八）年末に公布された内閣職権（明治十八年太政官達六十九号）によって規定された。そこでは職務の上奏、大政の方向指示、行政各部の統括監督といった権限を首相に与える、いわゆる大宰相主義が採用された。天皇不親政の前提に立ち、宰相の位置において輔弼と執行の統合が期されたのである。⁽¹¹⁾ 同時にこれは、皇族・公家による明治初期太政官制の伝統的カリスマ支配から、初代首相となつた伊藤ら参議クラスへの政権移譲という変化を担保する、政治指導の制度化の手続きでもあつた。

輔弼と執行の統合という内閣制度の登場は、輔弼の任にあたる大臣を長に迎えることで、行政権の拡大が制度化されることを意味した。それが憲法第五十五条において単独輔弼の規定として明文化されたことは、後述するようにセクシヨナリズムを制度化することにもつながっていく。

政治指導の体系化を期すのであれば、内閣と各省の関係を看過することはできない。各省制度の整備統一は内

閣制度発足に続いて進められ、翌十九年初頭に各省官制（明治十九年勅令第二号）として具現化された。

内閣と各省を繋ぐ役割は、二つの性格をもって次官に託された。第一の性格は、省内における大臣の代理人としてのものである。閣議と省令発布以外の職務は次官への委任が可能とされ、その代理署名も認められた。爾後、太政官期と異なり大臣・次官の異動が連動するようになったことと合わせて、次官が政務官としての位置を与えられたことが理解できよう。第二は省務総括者として事務方の頂点に立つ性格である。具体的には「省務の全部を統括する」総務局長が次官の補職とされた。

政権交代を視野にいたした責任内閣制を企図した大隈が政務・事務の区別による二重の正統性に担保された統治構造を描いたのに対して、伊藤らは大宰相主義による内閣の統一を維持する一方で、省庁にあっては行政機構の安定を重視して政治任用職を最低限にとどめ、次官において内閣と省庁を結束する構造を打ち立てたのである。加えて、行政機構を運営する主体となる専門官僚の養成機構が整備されたことは、行政機構重視という伊藤らの統治構造をよく示している。

3 明治憲法施行と議会開設による制度化の変容

立法機構の登場に先行して整備された行政機構は、国会開設に先立って大きな転換を迫られることとなった。二代首相に就任した黒田清隆が外国人判事任用問題をめぐって、内閣職権が規定した首相の統督権を濫用して内閣を崩壊に導いたことから、後任に擬せられた山県有朋が内閣職権の改正、具体的には首相の優越的権限の削減を要望したものである。これにより首相の位置は統督者から首班へと若干狭められることとなった。この、いわゆる小宰相主義への転換は、以後の政権の指導力、安定性に負の力を働かせることとなる。しかし、同時に従前は規定のなかった審議事項が明確化されたことにより、意思決定・統合調整機関としての閣議の位置が確立した

ことも指摘されるべきであろう。⁽¹²⁾

加えて、国会開設、民党の圧倒的勝利による政府・議会の対立構図の現出という政治状況を前に、藩閥政府内の凝集力が高まったことはいうまでもない。天皇による首班指名、首相による組閣という内閣組織の手続き自体が、首相の指導的地位を担保するものであった。元老のいずれもがむしろ政権を忌避していたという事実を勘案すれば、賞味期限がくれば交代するという性善説的な権力観は首肯される。

他方、対議会関係の観点から行政権、具体的には内閣機能を強化しようという動きもみられる。政務における内閣の補佐機関としては、法令審査を担当する法制局と、秘書官的役割を有した書記官室が存在した。とりわけ法制局は最大で二十名もの有能な参事官を抱え、法体系の統一という見地から内閣の統合調整機能を担保することで内閣による政治指導を支えた。なお、内閣書記官長はしばしば今日の内閣官房長官として論じられるが、この段階では秘書官長的位置に留まり、積極的な役割を果たすには至っておらず、むしろ専門性を有する法制局長官に比してその地位は高くない。第一次松方正義内閣においては、議会が混迷するなか、対議会対策を中心的に担うことをも目的として政務部が設置されたが、これは内部対立により実効性を有さないうちに廃止された。⁽¹³⁾

こうして、法と機構の整備によって、政治指導の制度化はその第一段階を越えた。もちろん、こうして法と機構の制度化が進展する一方で、人的統合体が運用する藩閥政府の性格上、人知の部分が重要であったことはいうまでもない。前述の第一次松方正義内閣の動揺に際しては、内閣部内の意思疎通の重要性が説かれている。⁽¹⁴⁾ 政治指導の制度化は、いまだその緒についたところであったのである。

二 政党内閣の登場と変容する制度化——一八九八—一九二四

1 政党内閣の創出と政党主体による政治指導の模索

こうして歩みだした立憲政体は、発足後八年目にして大きな転機に直面する。一八九八（明治三十二年）年、政府・議会関係は、日清戦後経営の財源問題をめぐって対立の頂点に達していた。政府は増税案に反対する衆議院を解散、民党はこれに対抗するため反増税を軸に大合同し、両者の対決は先鋭化した。この緊迫した政治状況を打開すべく、元老・伊藤博文は、民党勢力を指導する大隈重信・板垣退助に政権を移譲することを決断し、ここに日本初の政党内閣が誕生した。いわゆる隈板内閣である。

隈板内閣、とりわけ大隈率いる旧進歩派は、明治十四年の政変以前の宿願を達するべく、政党内閣制・責任内閣制の実現に向けた政治指導の制度化を模索していく。¹⁵ 第一の方法は、政党人による意思決定機構の掌握を人事面から図ることであった。まず、各省大臣は陸海軍を除いてすべてが与党・憲政党员によって占められ、補佐機構たる法制局長官、各省省務の総括者である次官においても同様の人事が行われた。加えて、各省の主要局長・勅任参事官から、主要道府県の知事など地方長官に及ぶまで広く政党人が配された。藩閥内閣から政党内閣に政権が交代したこと、政党を主体とする政治指導が行われることが人事を通じて明示されたのである。

当座の対応としての人事配置が一定の決着をみると、隈板内閣は、より根源的な制度改編に着手する。そのアリーナとなったのは、内閣に設置された臨時政務調査委員会である。¹⁶ 委員会は、審議の徹底を図るために、大臣・次官のみで構成された。前述したように、隈板内閣はすでに各省大臣・次官（陸海軍省を除く）を政党人で占めていたから、この委員会は、ほぼ完全に官僚勢力を排して進められることとなり、政党主導による抜本的な改革が期された。

省庁再編はもちろんであるが、同委員会がより熱心に取り組んだのは、官制の整備から十年を経て、進行・台頭しつつある各省のセクシヨナリズムをいかにして回避するのかという政治指導と統合の問題であった。¹⁷⁾ 大隈らは、これを政党内閣に適合するよう設計しなすことで、政党内閣の正統性獲得を模索したのである。

委員会の打ち出した改革案は、意思決定と政策統合の機能を内閣に集約するというものであった。具体的には、各省参事官を廃して事務官に統一することでセクシヨナリズムの温床・源泉となっていた各省参事官会議を解消し、各省次官・局長の補職として内閣参事官の新設が進められた。この新設された内閣参事官会議が、上は閣議の意向を受けて政策の具体化に尽力し、下は各省の要求を総合調整する機能を果たす仕組みが考案された。政治主導型の政治指導が企図されたといえる。

政党内閣が政治主導型の政治指導に向けた制度改編を行うことには、当然、行政側の反発が予想された。しかし、この段階では、すでに藩閥政府対民党という構図は行政機構において普遍的な影響力を持たなくなっていた。それは、伊藤が施した専門官僚養成機構の整備により帝国大学出身の学士官僚たちが省庁に恒常的に供給され、彼らが局長以下のキャリアポストを占めるようになっていたという官僚組織の構成変化の進展によるものであった。省内には藩閥官僚、藩閥系学士官僚、非藩閥系学士官僚の三者が混在することとなり、前二者と後者のあいだに、しばしば感情的齟齬が生じるようになっていたのである。

加えて、全国に中学校・高等学校が設置されていったことを背景に、帝国大学には全国の俊秀が地域的な偏りなく集まっていた。彼らの多くは地方素封家の出であり、それゆえに郷里においては政治との距離を近く持つものが多かった。学士官僚と政党の政治的距離は、本来的に近いものであったという側面は、これまで看過されてきた点であろう。¹⁸⁾ 結果、隈板内閣は、学士官僚たちから一定の支持を得ることとなった。

しかし、この責任内閣制に向けた制度改編の取り組みは、隈板内閣自体が早期に崩壊したことで杜絶した。そ

れは合同からわずか八日で組閣し、一カ月後には衆議院議員総選挙を通じて地方対立の深刻化、さらには行政支配を目指す大隈首相・進歩派と、行政との分業依存を志向する板垣内相・自由派という立憲統治構造をめぐる相克が顕在化した、連立政権の脆弱性ゆえの崩壊であった。

2 桂園時代という安定の中の変化

隈板内閣が企図した政党内閣下における政治指導の構築作業は、途半ばで挫折した。とはいえ、議会を無視して政権運営を行うことが出来ないことはすでに自明であり、続く第二次山県内閣も、自由派が進歩派を追放する形で再編した憲政党と提携・妥協することで何とか政権を運営した。さらに二年後の一九〇〇（明治三十三年）、憲政党が伊藤博文を迎えて立憲政友会（以下、政友会）を結成するに及び、藩閥政府内にあった政権移譲のシステムは政党を包括する形で変容し、山県の後継として登場した桂太郎と政友会総裁となった西園寺公望との間で政権を交代する桂園時代が始まった¹⁹。

一般に、桂園時代は政治的安定期として評価される。事実、桂・桂系官僚と西園寺・政友会の相互依存・協力関係の下で日露戦争が遂行され、戦後経営が進展していった。初期議会期や大正政変期と比して、政治的安定が維持されたことには異論がない。

しかし、安定面ばかりを見ていては、桂園時代が第一次護憲運動という政変によって終焉を迎え、政界の勢力構図が大きく変化した要因を説明できない。いわゆる陸軍の二個師団増設要求のみをもって崩壊を説明することには限界がある²⁰。そこで注目されるのが、桂園時代における内閣、とりわけ政友会と西園寺内閣の漸進的性格変化である。桂・西園寺両者の関係は相互扶助から自立へと進展していく。それは、一度は杜絶した、政党中心の政治主導への動きが徐々に実現へと向けて歩み出したものでもあった。

第一次西園寺公望内閣は、一九〇六（明治三十九）年一月に成立した。その組閣は、前任の桂がポーツマス講和条約の内容に不満を持つ民衆の動きを受けて、かねてより政権譲渡を約していた政友会にその座を譲った、予定調和的な交代であった。そのため、桂は自らを西園寺内閣の後見人と位置づけて組閣にも力を尽くした。結果、大藏・農商務・通信の各大臣に桂系官僚が補され、内閣は政友会・桂系・伊藤系の連立内閣の体をとるものとなった。寺内正毅陸相が副総理を自認して閣内外の調整に奔走していること、首相の側近筆頭たる内閣書記官長に桂系の石渡敏一が配されたことは、この内閣の性格をよく表している。これは、元老たち藩閥第一世代から、自らと西園寺を軸とした第二世代への世代交代を希求する桂がなした、政権の万全を期す配慮でもあった。この段階における桂・西園寺の関係はあくまで桂優位のものであり、桂園の順が園桂となることはなかったのである。

両者の優劣関係は、一九〇八（明治四十二）年初頭の内閣改造を機に大きく転換する。これは鉄道敷設問題をめぐる桂系の蔵相・通相の対立・辞職を受けた改造であったから、桂側は連立の実を維持する観点から自派系統の後任擁立を自明のこととして予定していた。しかし、ここで西園寺・政友会内閣はこれまでの従属的關係を改めることとし、隈板内閣において経験を有する党幹部・松田正久を蔵相に配した。従来、桂系が押さえてきた財政分野を自らの影響下に取り込むべく打たれた挑戦的な一手であった。外交と財政は桂が自らの守備範囲と認識する分野であり、加えて、国家全体の存亡にかかわるこの領域は、桂のみならず元老への相談を有するために世代交代が未遂の部分であった。畢竟、桂は井上馨らと結んで倒閣に動き始め、西園寺の大局的判断により、同年七月、政権は再び桂に帰した。

このように政友会が従属から自立へと歩み始めた背景には、政権担当経験による自信とともに、政界の勢力構図の変動を体感したことがあった。勅許政党として誕生した政友会が伊藤の離党後も政権に就いて桂系と並立したことは、非藩閥勢力の結集点としての期待を政友会に集めることとなった。貴族院における官僚系の躍進に不

満を抱く華族議員が政友会に接近し、内閣改造に伴って通相・法相として入閣したことは、象徴的事例である。

隈板内閣の段で論じた学士官僚にも同様の動きを見ることが出来る。隈板内閣期に局長に到達しつつあった学士官僚は、桂園時代には次官級に到達し、高級官僚の大半を満たすに至っていた。そうした状況の中、藩閥・非藩閥を越えた、政治状況による新たな集団分化が進展し始める。日露戦争の遂行によって第一次桂内閣の治世が四年弱という異例の長きにわたったため、西園寺への政権交代時に各省の人事大異動が実施されたことが、官僚をして桂系と政友会系に色分けする契機となった。

その後、第一次西園寺内閣が二年半の長期に及んだことから、次官を中心とする高級官僚は意識的・無意識的、習慣的・客観的に党派化傾向を強めていった。この傾向は内閣においても同様であり、桂系の石渡が内閣書記官長から外され、生え抜きの南弘に交代すると、内閣官僚から長州系が一掃され、南系統の人物（南と同郷の富山県出身者）によって再組織されるようになった。桂・西園寺を軸とする官僚の党派化が始まったのである。結果、彼らは第二次桂内閣の成立とともに、免官、左遷される。

こうした傾向は、一九一（明治四十四）年に発足した第二次西園寺内閣においてより顕著となる。西園寺、原敬、松田正久は、政権譲渡に先立って桂からの人事要求を一切容れないことを決め、軍部以外の大臣を政友会員、もしくは親政友会・反桂系の官僚で固め、懸案であった行政整理に向けて動き出した。²³人事・政策いずれの面からみても政友会・政党内閣といえる組閣を行い、政友会による自律的な政治指導が志向された。より強く、政党内閣としての実態と正統性が模索されたのである。

政友会化は行政機構においてもさらなる進展を見せた。桂への政権交代に伴って更迭されていた第一次西園寺内閣時代の高級官僚が軒並み復職し、さらに政友会系に党派化した学士官僚が高級官職に登用された。内閣書記官室も南系統に復し、法制局でも岡野敬次郎長官自らが政友会への参加を視野にいれつつあった。藩閥政府が政

党を内包しながら相互扶助の下で政権運営をする桂園時代の形態は、政友会の政権経験によって二大勢力の自立分化へと転じ、桂系が立憲国民党を吸収して桂新党を組織して政党形態に移行するに及んで²⁴、行政・立法を包括した二大政党の時代へと進んでいった。安定のなかで、政治指導の姿は大きく変わり始めていたのである。

3 原内閣と政党政治下の政治指導

大正期に至り、政友会は原敬を総裁とし、桂新党は立憲同志会、憲政会と党名を変え、加藤高明を総裁に戴いていた。政友会を与党とする第一次山本権兵衛内閣、立憲同志会を与党とする第二次大隈内閣といった準政党内閣、再び登場した藩閥系の寺内正毅内閣を経て、一九一八（大正七）年九月、初の本格的政党内閣と称される原敬・政友会内閣が発足する。

政党内閣への宿年の期待を託された原・政友会内閣の前には、政治指導をめぐる克服すべき四つの対象が存在した。²⁵ 第一は、自らを首相候補として奏請した元老の信頼をつなぎ止めることである。この点について、政友会はずでに在野時代から周到に手を打っていた。その最たる方法は、原総裁・横田千之助幹事長が率先して元老への報告主義の姿勢を徹底することであった。²⁶ これは政権獲得後も一貫して行われた。

第二に、元老のみならず、国民から見ても安定的な政権運営を行いうるだけの人材を政党にそろえて政策を遂行していくことで、その支持を獲得する必要がある。すでに政友会は、会則に規程された総裁専制指導のもと、発足直後から「政党改良」を標榜して、民権運動時代の活動家から官僚出身者、地方財界人へと人的改良を図ってきた。桂園時代における官僚の党派化は、この流れを強く後押しした。この政官双方方向の作用によって、政友会には大臣候補となる人材が十分にプールされることとなった。これは、元老の側から見れば官僚として十分なキャリアを有する人材が政党に供給され、国民から見れば政党組織に所属する有力政治家が大臣に就くという、

双方の要求に叶う人材整備策である。政権の正統性の調達回路が複層化したこと、そうした時代精神の反映への対応策であった。

第三は議会対策、とりわけ与党対策である。これに先立つ第二次大隈内閣において、大隈首相は参政官・副参政官と称する政務官を設置して省庁と与党の調整に当たさせたが、期待に反してその実は上がらなかつた。これに対して、原内閣では、政務は官僚出身の政党人、党務は従来からの党人という党内の分業体制をそのまま政権に昇華させ、党側の要求は総務会で集約して閣議に伝達することとした。加えて、党出身大臣による政務調査会などでの与党説明が恒常的に行われるようになり、政府与党連絡会議も定着した。⁽²⁷⁾ 桂園時代のように、桂・原会談といった可視化されない政治空間での交渉と異なり、議会政治が定着し、顕在化したなかで進む議論が多くなる立憲政治の過程の中にあつて、与党に対してどのように説明を行い、その要求に対応していくかは、政党内閣時代の政治指導を確立する上で重要な問題となりつつあつたのである。

第四は、行政機構との関係である。大正期以降における行政の専門化の進展は著しく、立法から見ても行政との協力関係なしに充実した政策立案は望むべくもなく、行政から見ても立法の理解・協力が不可欠という相互依存の関係ができあがつていた。隈板内閣期のように政党人によって行政機構の頂点を抑えることとなれば、能力面においても、関係面においても困難が多く、世論や野党からの狙官攻勢も必至であつた。

このため、原内閣は、政党改良の中で党内にプールのした官僚出身者を各省次官に充てることで、政党人でありながら官僚としての知見を有する人材を得て、行政と立法の横断を人的に実現した。さらに原内閣は現職官僚の衆議院選挙出馬にも積極的であつた。次官兼衆議院議員、知事兼衆議院議員という人物が現れたことに世論は相応の批判を行ったが、原は、従来から官僚が貴族院議員と兼職してきた事実を挙げて、この反論を退けた。原は議院内閣制でない以上、政務と事務の区別を行うことが困難であるという見解をしばしば示している。両者の混

交協力による政治指導を企図していたといえよう。

結果、原内閣は七つの大臣ポストのうち、五つを官僚出身党員、一つを親政友会官僚によって占め、従来からの政党内閣としてはずかしく通相野田卯太郎を配しただけであった。次官も七名のうち四名が官僚出身の政友会員で占められた。こうして、原・政友会は、政党を基礎としながらも、実際においては政党政治を育成してきた官僚出身者を閣僚と次官に据えた擬似的な政党内閣を構成することで、立法と行政を混交横断した形での政治指導を実現したのである。さらに原内閣は、貴族院の最大党派・研究会を準与党とすることで両院縦断にも成功した。鉄道省の発足に際して華族政治家のなかではとりわけ活動的であった研究会幹部・大木遠吉を初代大臣に据えたことも、こうした対貴族院関係を安定化させ、政治指導を十全とするための策であった。

とはいえ、原・政友会内閣は官僚出身者主体の運営を最終的な到達点としていたわけではない。その文脈において注目されるのが、星亨直系の法曹議員である横田千之助の法制局長官への起用である。従来、帝国大学法科大学教授の兼任が主であり、法律知識によって内閣における統合を支え、時に各省大臣と衝突してきた法制局の頂点に、帝国大学法科大学出身者以外の、ましてや政党内閣が座することは初めてであった。おりしも、寺内内閣が第一次世界大戦への対応をめぐる臨時外交調査会を設置したことを皮切りに、内閣に委員会を設置し、各ステークホルダーの利害調整を審議会スタイルで行う慣習が形成されつつあった。法制による総合調整機能を統括するのみならず、こうした利害調整の場を事実上主宰する法制局長官に政党内閣たる横田が据えられたことは、事後の政党内閣時代の政治指導のスタイルの変化に大きな影響を与えていく。

政党政治への移行により、政治指導の制度化は、法・機構の整備から、その解釈による現実的な運用へと局面を進めることとなった。原政党内閣において実現した立法と行政の横断による擬似的な政党内閣の登場は、そうした運用の象徴的事例といえよう。

三 政党内閣の定着と制度化の解釈運用——一九二四～三一

1 加藤高明内閣における政治指導の構築

如上の議論から明らかなように、原内閣における政治指導は、政党内閣におけるその初期形態であった。元老、国民、与党、行政との関係をいかに結んで政治指導を洗練したものととして正統性を確立していくかは、政治の試験期としての原内閣から、後継内閣に託された課題であった。

原の暗殺、政友会の内紛・分裂（政友本党の発足）、第二次護憲運動という混乱期を経て、一九二四（大正十三年）に加藤高明憲政会総裁を首班とする護憲三派内閣（政友会・革新倶楽部）が成立した。⁽²⁸⁾ 加藤内閣は、政党内閣期の到来を見据えて、この課題に積極的に取り組んでいくこととなる。

加藤内閣は原内閣が施した第一、第二の要素を継承・発展させた。唯一の元老となった西園寺公望に対しては、従来の反元老的姿勢を改めて加藤首相自らがしばしば相談に赴いたことで良好な関係が構築され、西園寺側の憲政会への信頼も回復された。⁽²⁹⁾ 人材においては、桂系官僚と国民党を中心として形成された憲政会の性格を反映し、原内閣で見られた擬似性がより強められた。特に、争点化していた教育問題を担当する文相には党外から文相・次官経験者である岡田良平（貴族院議員・親憲政会）が迎えられ、万全が期されている。

第三の議会対策、第四の行政機構との関係については、加藤内閣は原内閣と全く異なる構造設計を行っている。⁽³⁰⁾ 加藤内閣の基本姿勢は、「国務の公正及び継続性を保障し、一面議員政治の機能を完からしむる」ため、政務・事務区別を明確化することであった。⁽³¹⁾ 具体的には政務次官、参与官と各省二つの政務官職が新設され、政府・与党間の調整、議会交渉にあたることとされた。これにより事務次官を頂点とする省庁機構は原則において与党対応から解放されることとなった。

しかし、法律を發議する権限を有さない政務官の機能は限定的であり、政務官ポストは平成の省庁再編に至るまで、盲腸・獵官職と批判を受け、しばしば改善を要望される対象となったことは周知の通りである。これは他方において、議会が議員立法を行うことができる以上、政務事務の区別を徹底すべきという代議民主制論の一つの帰結でもあったといえよう。同時に、加藤内閣は、原内閣において世論の批判を受けた代議士と官吏の兼職についても、事務官職は原則禁止とし、貴族院議員の登用も極力回避した。なお、貴族院に対しては、最大党派・研究会の取り込みを積極的に行い、これに成功している。憲政会の幹部には加藤、若槻、江木をはじめとして貴族院勅選議員が多く、憲政会自体が両院縦断の実質を内含した組織であった。

以上の議論から、加藤内閣による政治指導の制度化は、国務と議会の権能を原理的に分割することにその主眼を置き、相互の独立、発展を企図したものと評価することができよう。

その場合、双方の総合調整を行う機関が別途必要となることはいうまでもない。加藤内閣における行政改革の実態に、その意識を見ることができよう。政権における直近の課題であった普通選挙法を成立させると、加藤内閣は本格的に統治機構の構造改革に着手する。

その舞台となったのは一九二五（大正十四）年五月に内閣に設置された行政調査会である。¹³ここでは、内相、法相、書記官長、法制局長官、政務次官三名、各省事務次官を委員として審議が進められた。内閣、与党、省庁それぞれの代表が包括的かつ具体的に擬議するためのアーリーナが設定されたのである。審議に際しては、浜口雄幸蔵相、江木翼内閣書記官長、塚本清治法制局長官によって作成された原案が提示され、各省からの維持要求と与党を背景とする大臣・政務次官からの整理徹底要求が正面から戦わされた。¹⁴

加藤内閣が行政整理の過程でとりわけ意を用いたのは内閣補佐機構の充実である。従来、首相の秘書官長的存在に留まっていた内閣書記官長に大臣級の江木翼（内閣官僚出身）を充て、親任官待遇とすることでその政治的

地位を明示し、書記官室の機構も内閣官房として改編整備した。⁽³⁵⁾ 書記官長が官房長官的な位置となるのはこれ以後のことである。

他方、法制局長官には元内務次官の塚本が充てられ（のち、山川端夫外務省条約局長が転任）、警視總監、警保局長にも同様に、憲政会系の官僚出身者が任命された。この三職が政治任用職であるものの、政務官ではなく事務官であるとの認識を明示したのである。政治・行政の独立、発展への意識を見て取ることができよう。

他方、加藤内閣が手をつけなかったのが、身分保障で守られた官僚の、事実上の罷免を可能にする休職条項である。加藤首相は、休職条項廃止の議論に対して、官界における党派化が進行している事実を挙げて存置やむなしとしている。政務と事務の区別という理念を厳命する一方で、現実の政治運営において、内閣における政治指導を確立確保するためには、事務官の人事権を抑え、抵抗を抑止するため休職条項は欠かせない装置であったのである。政党内閣期において、政友会・憲政会（民政党）のいずれもが次官・知事における党派人事を行っていたことは、二大政党制下における政府・与党・省庁関係と政治指導の現実を表している。⁽³⁶⁾ この制度の残存は、政党内閣の正統性の大きな瑕疵となった。

2 田中内閣における政治指導の再編

一九二六（大正十五）年一月、加藤が議会議場中に病没すると、政権は原敬暗殺の例にならってひきつづき憲政会に委ねられ、若槻礼次郎内相が首相に転じた。これに先立つこと半年、前年の八月にすでに護憲三派連立内閣は崩壊し、内閣は憲政会単独となっており、その一翼を担った革新俱樂部は政友会に合流していた。政界は政友会、憲政会、政友本党の三党が鼎立する格好となり、各派は多数派工作と独自色の強調に意を用いていた。

そうした中、翌一九二七（昭和二）年四月、台湾銀行救済緊急勅令案が枢密院で否決されたことを受けて第一

次若槻内閣が崩壊すると、政権は田中義一・政友会内閣へと移行した。⁽³⁷⁾ 政党間における政権交代が行われたことにより、政界は事実上の政党内閣期に入ったとの認識が広く持たれた。⁽³⁸⁾ 二ヵ月後、野党となった憲政会、政友本党が合同して立憲民政党（以下、民政党）を組織したことから、一大政党制成立の条件も整えられた。⁽³⁹⁾

田中内閣は、直後の第五三議会で台湾銀行問題を収拾すると、翌年に予定されていた第一回普通選挙に向けて、自党独自の政策を積極的に立案していく。その主たる主張は地方分権、教育改善、農村振興、行政機構改革であった。

田中・政友会内閣は、これらの課題を議論するため、同年六月、前内閣の行政調査会を解散して新たに行政制度審議会を内閣に設置した。⁽⁴⁰⁾ 加藤没後、第一次若槻内閣における行政調査会は、事務刷新を高唱しながらもセクシヨナリズムと権限争議が横行した結果、審議が長期化し、行政機構の第二次整理・官僚制度の改正などを立案に至ることができなかった。⁽⁴¹⁾

これに対して田中内閣の行政制度審議会では、首相自らが会長となつて毎回の委員会に出席し、委員は内相、蔵相、文相、農相、書記官長、法制局長官と四人の有識者に限定された。有識者も政友会相談役級から二名、政友会系の貴族院議員二名が選任されたから、同審議会は完全に政府・与党の影響下で進められることとなった。⁽⁴²⁾ 政務官を全く入れないことでセクシヨナリズムの介入も排されて、下審議を行う幹事会においても、横田に続いて法曹議員から法制局長官となつた前田米蔵が幹事長に就任し、委員から参加した元法制局長官の馬場鏝一と共に、各省の意向を抑えた。⁽⁴³⁾ 初回の幹事会において、政友会系とされた幹事・山岡萬之助警保局長が「明治初年の改革の気分だと思いつてやりたし」と述べたことに前田、馬場が同意を表明していることは、政友会側の積極姿勢が審議会全体を覆っていたことを示している。⁽⁴⁴⁾ この結果、地方への税源移譲、道州制の導入、勅任官・奏任官の完全特別任用化といった積極的な改革案がまとめられ、閣議に提出された。⁽⁴⁵⁾ 加藤内閣時代の行政調査会にお

ける官僚主導が政党主導にシフトしたことで、政党内閣としての正統性を意識した、極めて積極的な回答が出されることとなった。

他方、田中内閣は行政制度改革の他に大きく二つの政治指導上の問題を抱えていた。行政改革という静的なものについては与党・政友会の威光と行政整理を待望する世論の存在をもってセクシヨナリズムを抑えることができたが、日常における動的な政策決定にあつては、複雑化する各省の要求を内閣だけでは支えきれない状況が生じていた。田中内閣は大臣に政友会の幹部を配置して原内閣以来の擬似性を脱しつつあり、これ自体は、加藤内閣時代から考えれば大きな変化であり、内閣の性格が従来の官僚主体の文脈に拘束されたものから変容しつつあることが窺えるが、それは他方において大臣の事務能力低下も意味した。こうした状況を受けて、行政制度審議会では政策統一のための機関として内閣政務局（総裁を国務大臣とする機関）を設置する案が提出され、議論が行われている。⁽⁴⁶⁾これは、世論の動向に応じた総合的な政策を実施すべく、統制のとれた政務運営を図るものであり、政治任用の政務官によって構成されることが企図されていた。時代精神の変化に応じた政治指導のシフトは、同時に機能的補完という要請を生じさせたのである。

こうした田中内閣の安定と不安定の混在状況は、首相自身の党内基盤の逆照射でもあった。田中は、首班候補を失った政友会に囑望されて総裁となったものの、党内には常に反田中、ポスト田中の動きが存在していた。総裁専制によって党運営の安定を獲得してきた政友会が、田中の総裁就任に際して総裁公選を導入し、任期を限り、従来は総裁の指名であった総務委員を常議員からの選任とし、院内役員は代議士会の互選としたことは、政友会自体の民主化である一方で、総裁の指導力を圧倒的に低下させるものであった。

爾後、田中首相は政府と与党の挟間に立たされることとなる。行政制度審議会においても党派人事を抑制することを自ら主張し、大臣の恣意的な人事をとどめるために陸軍省の取っている三長官会議をモデルとして提示す

るなど、実現に向けて懸命な努力を行っているが、その行為自体が、首相の指導力低下を物語っている。結果、田中内閣は、拓務省を設置した以外には、大規模な政治指導の改革を行うことができないまま退陣を迎えた。

3 浜口・第二次若槻民政党内閣における政治指導の相克——行政側の巻き返し

一九二九（昭和四）年七月、政府と与党のはざままで揺れ動いた田中内閣が満洲某重大事件を契機に総辞職すると、後継には浜口雄幸・民政党総裁が指名され、四度政党内閣が続くこととなった。浜口は、前任の田中と異なり文官出身であり、政党政治の実現に長く自ら貢献してきた人物であった。加えて、浜口は同じ桂系の加藤、若槻とも大きな違いを有している。浜口は政党参加後初めて迎えた衆議院議員総選挙に出馬・当選したのち、一度の落選を経ながらも一貫して下院での議席を有し、貴族院勅選議員である加藤、若槻のあり方とは一線を画してきた。原内閣下の第十四回総選挙において、加藤総裁が爵位を辞して選挙に出れば政友会優勢の状況は大きく変化すると考えられていたこと、第二次護憲運動・第十五回総選挙の際に、高橋是清が男爵を辞して選挙に臨んだことが世論の大きな反響を呼んだことに鑑みても、浜口が衆議院議員であったことは党内外における支持獲得に大きく働いたといえる。浜口の執務ぶり、とりわけ落選時の奮闘も広く政界に知られるところであった。浜口内閣は第十七回総選挙で圧倒的な勝利を収め、ロンドン海軍軍縮条約の批准を実現する。

安定的に見えた民政党内閣が動揺するのは、浜口首相が狙撃され、病状が悪化したため、若槻が中継ぎ的に総理総裁に復した一九三一（昭和六）年四月以降のことである。若槻内閣は、五月、財政整理の見地からの懸案であった官吏減俸を閣議決定し、官僚側の反対を押し切る形で断行した。さらに翌六月には臨時行政財政審議会を設置し、行政整理徹底を企図した。⁴⁸⁾

しかし、審議会に提示された改革案は、わずか数局の統廃合に留まるものであり、委員からは改革の不徹底へ

の不満が強く示された。これは改革原案を各省庁に内示した段階で反発が大きく、官吏減俸問題の折のストライキの経験などから成立を危ぶんだ原案作成者・井上準之助蔵相が各省の主張を全面的に容れた改正案を作成し、審議会に付したためであった⁽⁴⁹⁾。

より本質的な背景は九月に勃発した満州事変にあった。若槻首相は「異常なる重大時局に際会し、徹底的に実行するには相当の困難なる事情があった。之を実行するときは事端多きに至るを認め、時局に処する為なるべく事端を少からしむるを要し已むを得なかった」と改革案が限定的なものに留まったことを認め、時局対応を理由に理解を求めた。結果、同案は「甚だ不徹底なりと雖も時局の重大なるに顧み此際根本的議論を避け只応急の措置として之を承認す」との付帯決議をもって採択された。若槻内閣と行政機構の關係は、減俸問題、政党人事への批判と相俟って、冷却の一途を辿った。桂系にとつて必要な政治資源であった官僚組織との分業協力關係は、財政問題を発端とする感情的な対立によって崩壊することとなったのである。

行政整理の事実上の失敗、満洲事變の統御不全という状態は、若槻内閣をして内部崩壊に走らせることとなった。浜口内閣は民政党官僚系・党人系各派を大臣・次官に至るまでバランスよく配置した政権であったが、その統一は、時宜に敏感であり、審議会に参加することで内閣の機能不全を突見した安達謙蔵内相と富田幸次郎から綻び、彼らの動きはいわゆる協力内閣運動へと展開し、十二月、内閣は閣内不一致により総辞職した。政党内閣期の政治指導は、行政との対立により停滞し、時局の進展に対応できず自壊することとなったのである。

続く犬養毅・政友会内閣を経て政権が斎藤実、岡田啓介と非政党内閣によって担当されると、政府と議會、立法と行政の關係は一層複雑化の様相を呈してくる。ここでは、より積極的な、行政主体による政治指導の制度化が進められ、内閣による総合調整の必要が主張されるなか、内閣審議会、内閣參議といった政府・議會關係を中心とした調整機関が設置されていた。内閣自体の機能強化も主張され、調査局、情報局、企画院といった部局

が整備される。こうした動きは、戦後、議院内閣制の導入、内閣法の制定を通じて、克服されるべき戦前の遺制とされながらもその影印を戦後に伝えていくこととなる。この点については、稿を改めて論じていきたい。

おわりに

以上、明治憲法体制下における政治指導の形成と展開を、時代精神の変化と政治指導の制度化という観点から論じてきた。これまでの議論から、明治憲法体制下における政治指導の要諦は以下の五つにまとめることができる。

第一に任命権者、すなわち天皇・元老との関係である。本論で論じてきたように、藩閥内閣期においては、対議会関係の煩雑さから誰しも首班となることを好まない状況があった。それゆえに藩閥内閣は元老間の協力関係が存続の大前提であった。

桂園時代を経て政党内閣の時代となると、政党側は元老の支持を調達するために官界を中心としたリクルートによって人材をそろえ、重要政策の遂行にあたっては報告主義を採用、元老側は特定の政党に政権を託するための論理を模索した。第十五回総選挙の結果としての第一党党首・加藤高明への大命降下と憲政常道の理論的創出は、そうした正統化作業のひとつの帰結であったといえよう。

他方、実質的な指名が元老に託され、世論からの正統性調達が時代精神の変化に伴って重視されてきたとはいえ、正統性の本質的な源泉が天皇の存在に留保されていたことも事実である。第二次内閣末期の大隈首相が天皇の支持を得て政権を維持し、加藤高明への政権譲渡に奔走したこと、田中首相が昭和天皇の信頼喪失を契機に総辞職に傾いていったことは、この二重性を象徴している。

第二に、世論の支持を調達することは今日同様に不可欠であり、明治憲法体制下の内閣は、時代精神の変化に応じて元老と国民世論の双方に受け入れられるよう針路を選択し、正統性を調達する必要があった。原内閣、加藤内閣、田中内閣においてみられた政治指導の形態変容は、そうした対応のあらわれと捉えることができよう。

第三に議会対策、とりわけ与党対策は、藩閥内閣のみならず、政党内閣にとつても極めて重要な問題であった。政党内閣期以降、政権の有する正統性の基盤が下院議席数にあると考えられるようになり、従来は可視化しえない政治空間で行われていた高等政治が、議会の場に主戦場を移して進められるようになると、与党の発言力は必然的に拡大した。いずれも政党内閣はその吸収に腐心しているが、行政整理を中心とした今回の議論を見る限りにおいては、それに成功しているとは言えない。むしろ、政治指導の阻害要因として捉えることができよう。この点については、政策レベルの議論からの検討を進めていく必要があるだろう。

第四は、内閣機能の問題である。大宰相主義で始まった内閣制度は、内閣官制への移行を経て各省の独立性を留保した合議体となった。とはいえ、閣僚の任免は首相が奏請すること、法令には首相が署名することは同様であった。軍部をはじめとする非選出勢力の圧力はあるものの、吉野作造が論じるように、それ自体を一概に阻害条件として括ることは現実にそぐわない。原内閣と高橋内閣、浜口内閣と第二次若槻内閣の政治指導を比較すれば判然とするように、内閣における統一が制度によって十全たる担保をされていない以上、指導者自身の政治的位置がその政治指導を左右せざるを得なかった。政党内閣後の内閣機能強化がやはり本質的な解決を導くことができなかつた要因も、この点に帰結するといえよう。

第五は、行政機構との関係である。政党内閣期においては、政府・与党優位で進める政友会、行政との分業協力関係で進行する民政党という二大政党間の差異を認めることができる。他方で政党内閣期における官僚の政党化は、近代日本における政党政治実現の条件であつたものの、同時に、政党内閣下にあつては、本来唱えられて

いた行政の継続性という要点が閑却され、結果、政党内閣と行政機構の関係を不全とする要素があったことも指摘されるべきであろう。こののちの行政の自立化が、政党内閣期の反省と失地回復の上に成り立っていたことを勘案すれば、明治当初からの議論が十分に反映されなかったことが政党内閣の政治指導を不全とした要因であるといえる。原敬内閣、加藤高明内閣の成功、第二次若槻内閣の失敗にみるように、政治指導の成否の多くが、政治主導と官僚主導の調和にかかっていたことはあらためて指摘されるべきであろう。

明治憲法下における政治指導の制度化は、不磨の大典である憲法とその附属法の妙用なる運用と解釈によって活かされた。それゆえに制度化が明文化の形をとることはなく、畢竟、運用は属人的な政治技術に多くを依拠するものとなった。すなわち、近代日本、とりわけ政党政治期における政治指導の制度化は明示的なものではなく、その不可視なる運用ゆえに、政党主体の政治指導に対する選挙民の理解を妨げ、政党政治の貫通力を限定的にしたことは否めない。しかし、同時代の文脈において捉えるなら、この不可視なる制度化は、そのゆるやかさゆえに、たゆまなく転変する近代日本の時代精神に対応し、憲政を維持する機能を果たしたと評するべきであろう。

- (1) 「橋本行革の理念と実際、そして展望」(『日本政治研究』四卷一号、二〇〇七年)、「橋本行革の検証」(『年報行政研究』四一、二〇〇六年)。
- (2) 飯尾潤『日本の統治構造―官僚内閣制から議院内閣制へ―中央公論新社、二〇〇七年。
- (3) 瀧井一博『ドイツ国家学と明治国制』(ミネルヴァ書房、一九九九年)、大石真『日本憲法史』(有斐閣、二〇〇五年)第三章、鳥海靖「伊藤博文の立憲政治調査」(鳥海ほか編『日本立憲政治の形成と変質』吉川弘文館、二〇〇五年)。
- (4) 岡田彰『現代日本官僚制の成立―戦後占領期における行政制度の再編成』(法政大学出版局、一九九四年)。

- (5) 由井正臣「近代官僚制の成立過程」（由井ほか編『日本近代思想大系三 官僚制・警察』岩波書店、一九九〇年）、鈴木安蔵『太政官制と内閣制』（昭和刊行会、一九四四年）ほか。
- (6) 拙著『政党と官僚の近代―日本における立憲統治構造の相克』藤原書店、二〇〇七年。
- (7) 「建言 参議大隈重信 明治十四年三月」（岩倉公田蹟保存会对獄文庫所蔵「岩倉具視関係文書」所収）。
- (8) 同政変については、御厨貴「国会論と財政論」（坂野・宮地編『日本近代史における転換期の研究』山川出版社、一九八五年）。
- (9) 鳥海靖『日本近代史講義』（東京大学出版会、一九八八年）第十一章。
- (10) 前掲、瀧井「ドイツ国家学と明治国制」第五章。坂本一登「伊藤博文と『行政国家』の発見」（沼田哲編『明治天皇と政治一家群像』吉川弘文館、二〇〇二年）。
- (11) 「太政大臣奏議」。藩閥部内における対立は、明治十四年政変以降、地域対立を超えて政策対立へと多角化の様相を呈していく（御厨貴『明治国家形成と地方経営』（東京大学出版会、一九八〇年）第一章第四節）。
- (12) 前掲、拙著『政党と官僚の近代』第一章。
- (13) 福地惇「第一次松方内閣期の政府系新聞統一問題」（『史学雑誌』八三卷六号、一九七四年）。
- (14) 「内閣鞏固ナラザル原因」（国立国会図書館憲政資料室蔵「伊藤博文関係文書（その二）」所収）。
- (15) 前掲、拙著『政党と官僚の近代』第二、三章。
- (16) 「議案綴込 明治三十一年分 臨時政務調査委員会」（国立公文書館蔵「雑公文書」所収）。
- (17) 「議事録 臨時政務調査委員会」（同上所収）。
- (18) この点については、拙稿「近代日本官僚制における郷党の形成と展開」（上條宏之編『長野県近代民衆史の諸問題』龍鳳書房、二〇〇八年所収）。
- (19) 伊藤之雄『立憲国家の確立と伊藤博文』（吉川弘文館、一九九九年）第三章。
- (20) 前掲、拙著『政党と官僚の近代』第四章。また、第一次桂内閣期には、政友会をはじめとする政党との間で予算交渉会が行われるようになった（伏見岳人「国家財政統合者としての内閣総理大臣」『国家学会雑誌』二二〇卷十一・十二号、二〇〇七年）。
- (21) 岩壁義光ほか編『影印原敬日記』六（北泉社、一九九八年）明治四十年十一月二十九日条。

- (22) 柴崎力栄『明治四一年一月の政変について』（『日本歴史』三八〇号、一九八〇年）。
- (23) 岩壁義光ほか編『影印原敬日記』八（北泉社、一九九八年）明治四十四年六月八日条。
- (24) 櫻井良樹『大正政治史の出発』（山川出版社、一九九七年）第五章。
- (25) 前掲、拙著『政党と官僚の近代』第五章。
- (26) 詳細は繁多となるため省略するが、原・横田の報告主義は、『影印原敬日記』のほか、岡義武ほか校訂『大正デモクラシー期の政治―松本剛吉政治日記』（岩波書店、一九五九年）からも確認することができる。
- (27) 岩壁義光ほか編『影印原敬日記』九（北泉社、一九九八年）大正二年三月二十七日条。
- (28) 奈良岡聰智『加藤高明と政党政治―二大政党内閣への道』（山川出版社、二〇〇六年）。
- (29) 村井良太『政党内閣制の成立』（有斐閣、二〇〇五年）第四章。
- (30) 前掲、拙著『政党と官僚の近代』第六章。
- (31) 「各省ニ政務次官ヲ置ク」（国立公文書館蔵「公文類聚・第四十八編・大正十三年・第二卷」所収）。
- (32) 「内務大臣若槻禮次郎外十七名任命ノ件」（国立公文書館蔵「各種調査会委員会文書・行政調査会書類・一・行政調査会ニ関スル件（上奏原議）」所収）。
- (33) 「委員会議事経過」（国立公文書館蔵「各種調査会委員会文書・行政調査会書類・五・行政調査会ニ関スル件（上奏原議）」所収）。
- (34) 「内閣所属職員官制改正ノ件」（大正十三年勅令第三〇七号）、「内閣所属部局分課規定」（大正十三年十二月二十日施行）。
- (35) このため、改正以前、護憲三派内閣の組閣当初から書記官長の下に官房長を設ける説や、逆に書記官長の上に官房長を設置するという議論が展開された。また内閣においても事務は局長中心主義によって進める決定がなされている。内閣官房の設置はまずもって書記官長の負担軽減と政務事務区別の実施、すなわち政務専念の仕組みであったといえよう。
- (36) 升味準之輔『日本政党史論』四（東京大学出版会、一九六八年）第十一章。
- (37) 季武嘉也『大正期の政治構造』（吉川弘文館、一九九八年）第三部第三章。
- (38) 前掲、村井『政党内閣制の成立』第五章。

- (39) 奈良岡聰智「立憲民政党の創立―戦前期二大政党制の始動」、『法学論叢』一六〇巻五・六号、二〇〇七年）。
- (40) 「行政制度審議会官制」（昭和二年勅令第一六八号）。
- (41) 行政制度審議会における官僚制度、とりわけ試験制度改正の問題については、若月剛史「『法科偏重』批判の展開と政党内閣」、『史学雑誌』一一四編三号、二〇〇五年）。
- (42) 「内務大臣鈴木喜三郎外九名行政制度審議会委員任命ノ件」（国立公文書館蔵「任免裁可書・昭和二年・任免卷二十九」所収）。
- (43) 「幹事会議事録其二」（国立公文書館蔵「各種調査会委員会文書・行政制度審議会書類」所収）。
- (44) 「第一回行政制度審議会幹事会議事録」（同右所収）。
- (45) 「報告書原議」（同右所収）。
- (46) 「第五回行政制度審議会幹事会議事録」（同右所収）。
- (47) 「第八回行政制度審議会委員会議事録」（前掲「各種調査会委員会文書・行政制度審議会書類」所収）。
- (48) 「臨時行政財政審議会官制」（昭和六年勅令第一四〇号）。
- (49) 「第四回臨時行政財政審議会総会議事録」（国立公文書館蔵「各種調査会委員会文書・臨時行政財政審議会及行政整理準備委員会書類・一総会記録」所収）。
- (50) 同時代の議論として、山崎丹照「内閣制度の研究」（高山書院、一九四三年）第五章。
- 〔付記〕 本稿は日本政治学会二〇〇七年度研究会分科会「日本における政治指導」（於、明治学院大学、二〇〇七年十月六日）における報告論文を、当日の討論を踏まえて加筆・修正したものである。司会の小西徳應先生、討論者の岡田彰先生、村井良太先生、フロアより質問を頂いた北岡伸一先生にこの場を借りて御礼申し上げたい。