

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	アメリカが見た明治憲法体制の進化と後退—政党内閣期から2.26事件まで—
他言語論題 Title in other language	How Americans Viewed the Evolution and Deterioration of the Meiji Constitutional System: From the Era of Political Party Cabinets through the February 26 Incident
著者 / 所属 Author(s)	山田 邦夫 (Yamada, Kunio) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 憲法調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	817
刊行日 Issue Date	2019-02-20
ページ Pages	01-30
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	1920～1930年代、アメリカの識者やメディアは、日本での政党内閣制の実現に一定の評価を与えていた。半面、明治憲法下の権力機構の多元性や強力な軍部の権限については懸念していた。

- * 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- * 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

アメリカが見た明治憲法体制の進化と後退

—政党内閣期から 2.26 事件まで—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 憲法調査室主任 山田 邦夫

目 次

はじめに

I 明治憲法体制の到達点

- 1 明治憲法と自由主義
- 2 議会権力の伸長

II 明治憲法体制の諸問題

- 1 帝国議会の権限に係る議論
- 2 議会政治の問題
- 3 立憲政治に対する様々な制約

III 混迷に向かう明治憲法体制

- 1 挙国一致内閣期の政軍関係
- 2 退潮に向かう自由主義

おわりに

キーワード：憲法一般、統治機構

要 旨

- ① 1920～1930年代の戦間期、アメリカでは、日本に関する社会科学的な研究が本格的に始められるようになった。アメリカのメディアも日本の特派員からの情報を活発に伝えた。日本では、政友会と民政党の2大政党によるいわゆる政党内閣制が成立し、やがて軍部の台頭とともにそれが崩壊していく時期に相当する。
- ② アメリカの論者は、絶対主義的な明治憲法であっても、改正を経ることなく自由主義的な運用が可能な柔軟性のあるものと捉えていた。実際に男子普通選挙制度が成立し、政党間で政権交代が実現するようになると、これらには一定の評価を与えていた。
- ③ 半面、帝国議会の権限に対する憲法上の制約を問題視するとともに、実態面での政策なき党派的抗争、政党政治家を取り巻く腐敗や暴力の横行、議場における様々な醜態などに対して厳しい目を向けた。これらが国民の政党不信を招き、ひいては議会に対する国民の期待や支持の低下につながっていく様子が報じられている。
- ④ また、議会（貴族院・衆議院）や内閣のほかに元老、枢密院、陸軍・海軍、内大臣府と様々な非民選的政治権力が多元的に存在することや、強力な軍の権限、「国体」概念に対する過敏さ、民主政の経験の浅さ、アメリカなど先進国に対する不公平感なども、立憲政治の発展や軍の抑制に対する障害となり得るものとして伝えられている。
- ⑤ 1930年代に入ると、満洲事変の勃発や5.15事件など日本は危機の時代に突入するが、政友会・民政党という既成政党は軍を抑えることができず、富裕層の代表と見られていた彼らは経済的格差に対する国民の不満にも有効に対処できなかった。日本が次第にファシズムに傾斜していく背景には、軍に対する国民の支持があるものとアメリカの論者は見ていた。
- ⑥ 第2次大戦期にアメリカは戦後計画の策定に着手するが、対日政策については、戦間期に活動した日本情報の専門家やジャーナリストらも関与した。彼らの中には、戦後占領期に日本国憲法制定などの制度改革に携わった者もいる。徹底した旧体制の破壊というよりも、制度改革による非軍事化と民主化が目指された背景には、彼らの存在があると言えるであろう。

はじめに

大日本帝国憲法（明治憲法）が1889（明治22）年2月11日に発布されて130年が経つ。もっとも、その告文に「不磨ノ大典」と記された明治憲法は57年の命脈しか保ちえず、日本国憲法がこれに代わってから既に70年余が経過したことになる。

今でこそ現行憲法の規定するとおりに、議院内閣制が日本の政治制度の根幹を成しているが、明治憲法は、「統治権ヲ総攬」（第4条）する天皇の大権を列挙する一方で、議院内閣制に係る規定はもとより、内閣という文言も有しなかった。ただし、明治憲法は議院内閣制を明文で否定したのではなく、制憲当時の民権派は、「憲法の実際の運用を通じて政党内閣樹立の可能性を見出すことができた」とされている⁽¹⁾。

明治憲法で規定されず否定もされなかった議院内閣制を事実上のものとして実現するには、政党の成長や理論的な整備といった諸条件が整う必要があった。実際に、初の本格的政党内閣とされる立憲政友会（以下「政友会」）の原敬内閣が成立したのは、明治憲法制定から30年近く経った1918（大正7）年のことであり、さらに政友会と立憲民政党（以下「民政党」）など政党間で内閣の交代が行われるいわゆる政党内閣期が到来したのは、大正末期から昭和初期にかけてのことであった。

ところで、明治憲法下で政党内閣制が実現したこの時期は、第1次大戦後にアメリカが太平洋、ひいては日本や中国大陸に対して以前よりも強い関心を示すようになる時期でもあった。日米両国は後に太平洋戦争を戦い、これに敗れた日本は、アメリカの圧倒的な影響の下で明治憲法の事実上の廃止と日本国憲法の制定を行うことになるのだが、そのようなことを予想する由もないこの時期、アメリカの論者は必ずしも日本の憲法体制全体に対して否定的な目を向けていたのではなかった。むしろ、当時の『ワシントン・ポスト』は、日本のことを、「理論上は絶対主義、実際上は民主政という最も不思議な事例」であるとして、事実上の民主化を達成した日本を一定程度評価していたのである⁽²⁾。戦前の政党内閣期が1932（昭和7）年の5.15事件で終わりを告げたことはよく知られている。しかし、その後も政党内閣復活の主張があり、アメリカの論者もそれを期待していたことは、当時の報道などから知ることができる。

本稿は、政党内閣期が到来し、やがてそれが崩壊していく時期に、アメリカの識者やメディア（『ニューヨーク・タイムズ』と『ワシントン・ポスト』）が日本の憲法体制をどのように論じ、伝えていたかを追うこととしたい⁽³⁾。1920～1930年代のいわゆる戦間期に活動した日本情報の専門家やジャーナリストの中には、やがて太平洋戦争中にアメリカが戦後対日政策を検討する際に直接間接に関わり、あるいは占領期の日本において憲法制定を始めとする制度改革に携わることになる者もいた。したがって、これらの人々は、戦後日本の骨格の形成に少なからぬ影響を与えることになったと言えるであろう。その人々が戦前、同時代の日本をどのように捉え

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2019（平成31）年1月17日である。また、引用文中の旧字体は新字体に改めた。

(1) 鳥海靖『日本近代史講義—明治立憲制の形成とその理念—』東京大学出版会、1988、pp.264-269.

(2) “Japan’s new Emperor,” *Washington Post*, Oct 9 1928.

(3) 山田邦夫「アメリカが見た明治憲法制定と立憲政治の展開」『レファレンス』811号、2018.8、pp.1-30。<http://ndl.go.jp/view/download/digidepo_11126509_po_081101.pdf?contentNo=1> は、明治憲法制定から原敬内閣期までの明治憲法体制の発展を、アメリカの視点で捉えることを試みたものである。本稿は、その続編に位置付けられる。

ていたのかを知ることは、現代日本の成り立ちについて考える一助になると思われる。

I 明治憲法体制の到達点

1 明治憲法と自由主義

(1) 憲法の柔軟な解釈と運用

大正末期から昭和初期にかけていわゆる政党内閣制が実現したとされる時期、アメリカにおいては、日本に関する社会科学的な研究がようやく本格的に始められようになった。そうした先駆者の1人であるコールグロヴ（Kenneth W. Colegrove, 1886-1975）は、1920～1930年代、日本の憲法体制や政治制度について多くの論文を発表している⁽⁴⁾。彼は、日本語文献の英訳に当たり大山郁夫（1880-1955）などの助力を得て、これらの研究を行っていた⁽⁵⁾。

コールグロヴは、明治憲法をかなり柔軟性のあるものとして捉えていた。すなわち、明治憲法はアメリカ憲法と同様に、「非常に一般的な用語で書かれているので、広範な解釈の余地があり、議会立法と行政命令による拡張が容認されている」と指摘した。彼の期待する方向は日本の自由主義的発展であって、それは「憲法を公式に改正しなくとも完全に可能」であるが、多くは、天皇の啓蒙もさることながら、天皇を取り巻く「一群の者らの賢明さと自由主義」にかかっているとした⁽⁶⁾。

もっとも、コールグロヴがこの論文を書いた1932（昭和7）年、日本では、結果的に政党内閣時代の終焉をもたらした5.15事件が発生し、「自由主義的発展」は岐路を迎えていた。翌年に発表した論文でコールグロヴは、明治憲法の「文言と精神は、1か条をも追加や削除をすることなく、片や専制政治（autocracy）へ、片や民主政治と議院内閣制（parliamentary government）へと、途方もない前進を許容するに足るほど広量なものである」と書いた⁽⁷⁾。明治憲法の運用がこうした両極への可能性を有することを認めざるを得なかったのである⁽⁸⁾。

(2) 天皇と自由主義

コールグロヴは、天皇は「日本の国家組織（polity）の要石であるといっても過言ではない」

(4) コールグロヴは、イリノイ州エヴァンストンのノースウェスタン大学教授であった。コールグロヴのほかには1920年代から活動していた研究者としては、後で取り上げるミネソタ大学教授のクイグリー（Harold S. Quigley）も重要である。この2人の「著作は、日本帝国憲法、政党、その他の政治諸制度に関して、はじめて表面的な研究以上の試みを行った代表的なものといえよう。二人とも日本語は読まなかったが、日本人と共に研究を進め、翻訳された…資料を読んだ彼らは、アメリカの政治的発展及び現実についてよく知っていたので、…憲法や、法律の文言と、実際の運用との間の違いを理解することが」できたとされる。ジョージ・アキタ「英語圏における近代日本政治研究—その百年—（1）」『国家学会雑誌』81巻9・10号、1969.3、p.608。

(5) 加藤陽子『昭和天皇と戦争の世紀』（天皇の歴史8）講談社、2018、pp.402-404。大山郁夫の前には、後に関西学院大学教授となる武内辰治がその任に当たっていた。大山は早稲田大学教授として政治学を講じていたが、1926（大正15）年に無産政党の1つであった労働農民党の委員長となり、1930（昭和5）年の第17回総選挙で当選、1932（昭和7）年にアメリカに渡り、そのまま終戦後まで事実上の亡命生活を送っていた。

(6) Kenneth Colegrove, “The Japanese Emperor, II,” *American Political Science Review*, 26(5), Oct 1932, p.844.

(7) Kenneth Colegrove, “Powers and functions of the Japanese Diet,” *American Political Science Review*, 27(6), Dec 1933, p.889.

(8) さらに下って1936（昭和11）年の2.26事件後、政党内閣制への復帰がますます遠のいた時期になっても、コールグロヴは、明治憲法に関する限り、「内閣が議院内閣制へと発展することを阻む制約」はほとんどないと述べた。そして、「憲法自体は、伊藤公爵の妥協精神を反映し、復古思想と進歩思想の均衡をうまく保ったもの」なので、「1931年の満洲侵略以前」は、内閣は政党勢力に抵抗する立場ではなくなっていたと指摘した。Kenneth Colegrove, “The Japanese Cabinet,” *American Political Science Review*, 30(5), Oct 1936, p.923.

とし、その理由として、憲法上付与された「巨大な権限」のみならず、「深く恒久的な忠誠を天皇に捧げる官の伝統と日本国民の心理」をも挙げた。制度と非制度の両面が「要石」としての地位を支えているとしたのである。その上で、天皇は、イギリス君主のような統合の象徴にはとどまらず、「国民統合や愛国心、正義、立憲的進歩のまさに実体」であると指摘した⁽⁹⁾。

もとより、実際には天皇が憲法上の権限を自ら行使するわけでないことは理解されていた。『ワシントン・ポスト』の記事によれば、天皇は「政治を遙か超えたところにいると考えられて」おり、政治家は、「天皇を政争に巻き込むことは慎むように常に気を付けている」⁽¹⁰⁾。

1920年代、アメリカのメディアは、昭和天皇の自由主義的な志向に注目していた。昭和天皇がまだ皇太子であったころ、原敬内閣期の1921（大正10）年に欧州歴訪が行われ、帰国後ほどなくして摂政となった。『ワシントン・ポスト』では、摂政宮は「既に、宮廷と国民との間のより自由主義的な理解の確立に、多大な成果を挙げている」として、「日本人は天皇を見つめるものではないとされていた時代と際立って対照的に」、「様々な集まりに姿を現して」いると好意的に伝えられた⁽¹¹⁾。『ニューヨーク・タイムズ』も、摂政宮が明治天皇と同様に「学習と勤勉を好む」とともに、「民主的な精神を好むとされている」とし、「自由主義的な摂政」が「穏健かつ〔アメリカその他の諸国に対し〕友好的な路線で日本の発展に意を用い」（〔 〕内は筆者補記。以下同じ。）ることに大きな期待を寄せた⁽¹²⁾。

昭和天皇の踐祚の際には、当面は、「日本政府に円熟した知恵の恩恵を授けてきた「元老」の後継者らの賢明な助言」に沿った行動の継続が予想されるとする一方で、いずれは、よりイギリス的な立憲君主制に向けての努力がなされる可能性もあることが示唆されている⁽¹³⁾。

コールグローヴも、天皇に対する「深い尊敬は、今でも日本国民の意識に行き渡っている」とした上で、「裕仁天皇は、欧州を訪問した最初の主権者であり、近代思想を有する若き男性である。自由主義志向の君主を戴き、日本憲法は、進歩的発展の限りない可能性を有している」と賛辞を寄せた⁽¹⁴⁾。

2 議会権力の伸長

(1) 民主政発展への期待と評価

一般に、戦前の政党内閣期とは、1924（大正13）年6月、憲政会（民政党の前身）の加藤高明首相率いるいわゆる護憲3派（憲政会・政友会・革新倶楽部）内閣の成立に始まるとされる。加藤内閣の下で翌年3月には男子普通選挙（以下「男子普選」）制度を定める法律が成立し⁽¹⁵⁾、さらに、加藤を継いだ若槻礼次郎内閣（第1次）が倒れた後には、政友会の田中義一内閣が成立した

(9) Colegrove, *op.cit.*(6), p.845.

(10) Louis Seibold, "Japan's wave of democracy has but lightly touched absolute rule of Mikado: People believe Emperor is of divine descent and never drag him into political turmoil of empire - Crown Prince shows decided leaning toward western ideas - Breaks precedents by permitting popular welcome in return from Europe (Tokyo, Oct 1)," *Washington Post*, Oct 18 1921.

(11) "Crown Prince made regent of Japan: Emperor's retirement from active rule is declared due to continued illness: Armament envoys notified: Hirohito considered liberal - appointment not surprising to Nipponese here (Tokyo, Nov 25 (By the Associated Press)," *Washington Post*, Nov 26 1921.

(12) "Japanese regent favors liberalism: Young prince may give a new turn to the course of events in the Far East: Yamagata may retire (Washington, Nov 26)," *New York Times*, Nov 27 1921.

(13) "The Emperor of Japan," *New York Times*, Dec 25 1926.

(14) Kenneth Colegrove, "Parliamentary government in Japan," *American Political Science Review*, 21(4), Nov 1927, p.852.

(15) 衆議院議員選挙法（大正14年法律第47号）

(1927 (昭和2) 年4月)。こうして、政党間での内閣交代と選挙権の拡大が実現したことは、明治憲法下における民主政の1つの到達点を示すものであった。

加藤内閣成立の前夜、中国など極東問題の専門家であるペファー (Nathaniel Peffer, 1890-1964) は、『ニューヨーク・タイムズ』の記事で、日本の憲法には政党内閣に係る規定がないが、第1次大戦以降は「自由主義思想の勢力が強大になったために、実際問題として、内閣は、民選の院であるところの議会下院の過半数の支持を要するようになった」と解説した。内閣は「他の立憲諸国の政府のように議会に責任を負うわけではない」が、「下院の支持がなければ十分に機能できなくなった」のであって、憲法の運用上は行政府が立法府から統制され、立法府が選挙民から統制される方向に向かい始めたのだと評した。もっとも、ペファーは、加藤自身は「自由主義からは程遠い」と断じている。本来は「清浦 [圭吾] 子爵より1回遅れた守旧派に属している」のだが、政治的には開き直って近代的な考えに適応した可能性があるとしている⁽¹⁶⁾。

確かに加藤は、清浦と同様に元官僚であり貴族院議員であったが、大正デモクラシーの風潮が、保守的な加藤をも政治的には自由主義的な行動に向かわせていたと見られたのである。『ニューヨーク・タイムズ』の記事は、日本が、自由主義の拡大に伴う進歩によってかつてのドイツ帝国と異なるようになり、「軍事的冒険の場としてのシベリアと山東を放棄」するなど⁽¹⁷⁾、自由主義の影響が「陸海軍の統制」にも及ぶようになったとして評価した。男子普選の実現については、自由主義者たちが大きな役割を果たしたとし、「日本が、近代民主政の激流に身を投じ、かつ、憲法の枠内で、純粹で無制限の日本の人民主権による多数決主義に従う用意があるということ」を世界が改めて思い起こしたと称賛した⁽¹⁸⁾。

とはいえ、為政者の立場からは、有権者数が一挙に拡大した分、支持の調達が容易なものではなくなってくる。男子普選の実施は国政選挙より前に地方選挙で実現したが、1927 (昭和2) 年秋の府県会選挙の様子を伝える『ニューヨーク・タイムズ』では、当時の田中政友会内閣が、「極めて激しい運動により」辛うじて過半数を確保したにすぎず、「上からの圧力でも決定的な結果が得られなかったのは、日本の議会選挙の歴史において初めてのこと」と指摘された⁽¹⁹⁾。

(2) 2 大政党制

コールグローヴも、この時期に発表した論文の中で、この間の議会政治の様々な問題を挙げつつも、結論としては、日本は、明治憲法の発布された「1889年の独裁政治 [体制] を抜け出し、英国議会型に向かい着実に進歩している」ことを評価した。「旧式の官僚制度や藩閥、元老、政党超越内閣 (super-party government)⁽²⁰⁾の衰微と退場」に伴って、政治は「衆議院を一方とし、

(16) Nathaniel Peffer, "Japan's overlords ousted: Kato, critic of America, profits by the recent election," *New York Times*, May 18 1924. この時点では、貴族院議員を主体とした清浦内閣の下で第15回総選挙が実施され、第2次憲政擁護運動の結果、護憲3派が圧勝し、第1党となった憲政会の加藤総裁の首相就任が確実視されていた。

(17) 第1次大戦中のシベリア出兵と山東半島支配を指す。シベリア出兵とはロシア革命への干渉戦争であり、寺内正毅内閣期の1918 (大正7) 年8月に開始され、1922 (大正11) 年10月まで続けられた。山東半島はドイツの支配下にあったが、大戦が始まると日本はドイツの拠点を占領し、第2次大隈重信内閣は1915 (大正4) 年1月、「対華21か条要求」によりその権益の継承を獲得した。中国への山東返還については、II-3-(4)を参照。

(18) Gardner L. Harding, "Japan about to grant votes to men over 30: Increased power of Liberals seems to promise victory over hidden forces - Servant who became Steering Committee's head succeeded by popular agitator," *New York Times*, Mar 15 1925. なお、記者は選挙権年齢の25歳を被選挙権年齢の30歳と誤認している。

(19) "Democracy in Japan," *New York Times*, Oct 3 1927. 「この国で一時は戦闘的な意気を示し、政府から厳しく抑圧された共産主義への対抗手段として、日本の指導者らは民主政を当てにするようになったのだと憶測することすらできる」とも指摘されている。

枢密院と貴族院を他方とする闘争」の場となったとする。他方でコールグローヴは、「国民の政党不信」も見逃すことなく、これが衆議院の勝利を阻害するものになると警告した⁽²¹⁾。また、日本の有力紙が「英国伝統の2大政党制を議会政治の理想と称揚している」が、男子普選の結果、直ちに保守と自由主義系という2大政党制が出現するのは「期待しすぎ」であって、政友会と野党（民政党など）が各々保守と自由主義系というわけではないとも指摘している⁽²²⁾。

コールグローヴが期待していたのは民主政の漸進的な発展である。日本の「自由主義的世論」は、憲法を無理に改正することなく「慣行と実践を通じて」憲政が発展することを望んでいるとした⁽²³⁾。彼の認識では、日本における自由主義が、反抗権や革命権（right of rebellion or revolution）を許容する方向へは向かっておらず、むしろ憲法上の天皇の絶対権を認めている。それでも進歩的な学派（II-1-(1)で取り上げる「新学派」）は、先例の積重ねや天皇への助言という手段による「憲法の自由主義的な発展を主唱」し、ひいては「議院内閣制の確立や議会権限の向上」と、「軍閥支配と枢密院の妨害からの内閣の解放」を追求していると見ていた⁽²⁴⁾。

男子普選制に基づく初の衆議院議員総選挙（第16回）は、1928（昭和3）年2月になって実施され、定数466のうち政友会217、民政党216と、両党だけで9割以上の議席を占める結果となった。『ニューヨーク・タイムズ』は、「2大政党秩序」が実現したとして、「その恩恵は現在の支障〔政民両党が僅差で並び、共に過半数を得ていないこと〕を超えて永続的なものである」と評した。ただし、手放しで称賛するのではなく、やがて「政党による責任政治」を確立し、日本の議会政治が「独り立ち」しなければならないと説いた。同紙は、元老が「立憲制度における安定化要因」となっていると見ており、現在残っている元老が「80歳の西園寺〔公望〕公爵ただ1人」であることに注意を促している⁽²⁵⁾。

1930（昭和5）年2月、民政党の浜口雄幸内閣の下で、解散に伴う第17回総選挙が実施され、民政党273、政友会174と、やはり両党で圧倒的な議席を占め、かつ与党は明確な過半数を確保した。『ニューヨーク・タイムズ』の東京特派員・バイアス（Hugh F. Byas, 1875-1945）記者は⁽²⁶⁾、「日本が着実に2大政党制を発展させていることを示している」とし、「政党内閣が現実のものとなった」と伝えた⁽²⁷⁾。

(3) 外交統制

コールグローヴは、条約締結権に対する政党内閣の統制についても着目した。明治憲法の規

⁽²⁰⁾ super-party government は、「超然内閣」とも訳し得るが、後の齋藤内閣や岡田内閣のように政党をも含む挙国一致内閣についてもこの語が使われることがあるので（III-1-(1)を参照）、本稿では「政党超越内閣」とした。

⁽²¹⁾ Colegrove, *op.cit.*(14) コールグローヴは、「日本の政治は、この1年、議院内閣制に係るいくつかの進展を経験し、中でも際立つのが、枢密院と内閣との争いであり、貴族院改革の問題であり、また、男子普選法の下における初の総選挙を控えた各政党の再編と拡大である」と指摘していた（*idem*, p.835）。

⁽²²⁾ *ibid.*, pp.850-851.

⁽²³⁾ *ibid.*, p.852.

⁽²⁴⁾ Kenneth Colegrove, "The Japanese Emperor," *American Political Science Review*, 26(4), Aug 1932, p.653.

⁽²⁵⁾ "Japanese party alignments," *New York Times*, Feb 25 1928.

⁽²⁶⁾ バイアスはスコットランドに生まれ、南アフリカなどでジャーナリストとして活動した後、1914年に米系英字新聞 *Japan Advertiser* の社主 Benjamin Wilfrid Fleisher (1870-1946) の招きでその編集長（～1930年）として来日し、後に英紙 *Times* 特派員（1926～1941年）や米紙 *New York Times* 特派員（1929～1941年）となった。Peter O'Connor, "Hugh Fulton Byas (1875-1945): 'The fairest and most temperate of foreign writers on Japan's political development' between the wars," Hugh Cortazzi, ed., *Britain & Japan: Biographical Portraits*, vol. 6, Folkestone, Kent: Global Oriental, pp.287-298 を参照。

⁽²⁷⁾ Hugh Byas, "Labor in sharp defeat: Japanese election indicates rise of a two-party system (Wireless to the New York Times)," *New York Times*, Feb 23 1930.

定する条約締結権⁽²⁸⁾について彼は、「ドイツ諸王の場合よりさらに民意の及ばざる彼方に配した」とした上で、それにもかかわらず実際の運用には変化が生じてきており、たとえ憲法が改正されなくともそうした改革を可能にするのが「この憲法の真意」とであると説いた⁽²⁹⁾。

特に1930年のロンドン海軍軍縮条約(1930年ロンドン海軍条約(昭和6年条約第1号))。以下「ロンドン条約」⁽³⁰⁾の締結について、コールグローヴは、浜口首相が内閣の連帯責任を言明し、軍に対してよりも議会に対する責任に重きを置いたとして、「見事な先例であると見られている」と高く評価した⁽³¹⁾。前項で触れた第17回総選挙は、ロンドンで条約交渉が行われているさ中に実施されたものだが、『ニューヨーク・タイムズ』は、浜口政権が圧勝したことで、民政党の若槻前総裁らロンドン会議の全権団の立場が強まったとの見方を示した⁽³²⁾。すなわち、国民と議会の信任を得た政権側は、最終的な条約締結のために、軍や枢密院が抵抗するような譲歩も辞さない権限を得たという見方である。

もとより帝国議会は「条約批准に関する権限は有していない」が、それにもかかわらず、「条約に関連して相当の討論が行われている」と、コールグローヴは観察していた。多くの条約案が両院で討論され、議会が時には日本の交渉団に対する政府の訓令の開示を求め、交渉内容に指図することまで要求することがあると述べている⁽³³⁾。

こうして、「対外政策の監督権」は、イギリス議会におけるのと類似した形で「議会の手に渡ることであろう」と、コールグローヴは見通した。議会の立場からは、「条約法の範囲が絶えず拡大」し、種々の「立法主題に係る条約」は、「いまや立法措置がなくとも国内効を持つことがあり得る」ようになった。したがって、仮に議会が外務省に対する統制の手段で、「かかる立法過程に対する監督権を拡張しなければ、日本における議会制度発展の歴史は覆ってしまうであろう」と指摘した⁽³⁴⁾。

II 明治憲法体制の諸問題

1 帝国議会の権限に係る議論

(1) 議会の立法権限をめぐる問題

コールグローヴは、日本の憲法制度における帝国議会の地位が「ちょっとした論争的」となっていることに注目した。それは、天皇の地位をめぐる「旧学派」(old school)と「新学派」(new school)の論争が直接に関わっている。コールグローヴの整理によれば、穂積八束(1860-1912)らの旧学派は憲法を厳格に解釈し、「[「国体」、すなわち日本国家の根本的性格」(kokutai, or

(28) 第13条「天皇ハ戦ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ条約ヲ締結ス」

(29) Kenneth Colegrove, "The treaty-making power in Japan," *American Journal of International Law*, 25(2), Apr 1931, p.270.

(30) 1930年4月に調印された日・英・米・仏・伊5か国による補助艦に係る海軍軍備制限条約である。日本政府の要求は総括的対米7割であったが、結果的には6.975割(重巡洋艦6割・軽巡洋艦7割・駆逐艦7割・潜水艦同等)で妥結した。同時に、1922年のワシントン海軍軍縮条約による主力艦建造停止期限を1931年末から1936年末まで延長した。ロンドン条約の有効期限は1936年末とされ、1935年12月に第2次ロンドン海軍軍縮会議が開催されたが、翌年1月に日本は会議から脱退した。

(31) Colegrove, *op.cit.*(29), pp.295-296.

(32) "Hamaguchi sweeps to victory in Japan: Premier's party, the Minseito, gets 273 seats to 174 for the Seiyukai (Tokio, Sunday, Feb 23 (AP))," *New York Times*, Feb 23 1930. もっとも、「選挙運動は、ひとえに国内の経済問題をめぐって戦わされ、全政党が海軍軍縮問題を避けていた」とも指摘している。

(33) Colegrove, *op.cit.*(29), p.296.

(34) *ibid.*, p.297.

fundamental nature of the Japanese state) は万邦無比 (unique) のものであり、天皇自身が国家であって、その統治権は最高、完全かつ分割不能のものであると唱える⁽³⁵⁾。これと対照的に美濃部達吉 (1873-1948) らの新学派は、「国体」が万邦無比であることを否定し、主権の単一性は認めつつも、天皇は国家機関であるとみなす⁽³⁶⁾。立法権については、「天皇の裁可のみが法に拘束的効果を付与する」と唱える旧学派に対し、新学派は「立法府の同意が、天皇の裁可と同様に、法律の制定に必要」であることを強調する⁽³⁷⁾。

帝国議会の立法権限に係る具体的な問題としては、第1に、立法権限事項に対する制約が挙げられる。コールグロヴによれば、「法律」(statute) と、議会の立法手続に係らない「命令」(ordinance) との「内容に係る区別が曖昧」であり、後者が極めて広範になり得る⁽³⁸⁾。中でも、陸海軍の「統帥権」(supreme command) に基づく「軍令」(military ordinance) は、「各省や議会によるいかなる統制からも免除されている」⁽³⁹⁾。また、緊急勅令 (emergency imperial ordinance)⁽⁴⁰⁾ については、「濫用が生じてきたのは疑い得ない」。例えば、1928 (昭和3) 年6月に田中義一内閣が、第55回帝国議会 (以下「第55議会」等) 閉会の1か月後に、同議会で審議未了の治安維持法 (大正14年法律第46号) 改正案 (罰則に死刑を加える等) を枢密院に提出した。その際に理由として挙げられた緊急事態については、「議会会期中の5月より重大なものでは何らなかった」という⁽⁴¹⁾。さらに、「行政命令」(administrative ordinance) について、英国議会の場合と異なり、議会に提出しその承認を得る必要がないことも問題視した⁽⁴²⁾。

第2に、会期の短さである。クイグリー (Harold S. Quigley, 1889-1968)⁽⁴³⁾ は、会期があまりに短

(35) 主権ないし統治権は天皇に帰属する、すなわち天皇が主権の主体であるとする天皇主権説である。国体とは、実定法的観念としては「天皇による統治権総攬の体制」を示すが、元来は国柄などの慣用的な用法があり、さらに、「天皇を統治者と仰いで国家理想を実現するという国民性をあらわす社会心理的観念」や「天皇による統治を絶対視するイデオロギー的観念 (国体思想)」など様々な意味合いで用いられるとされる (大石眞『日本憲法史第2版』有斐閣, 2005, pp.294-295)。コールグロヴは、ここでは国体=日本国家の根本的性格としており、国体を必ずしも法学上の概念として捉えていなかったことがうかがわれる。

(36) 天皇主権説と異なり、法人としての国家が主権の主体であり、天皇は国家の最高機関として主権を行使するとする国家法人説ないし天皇機関説 (機関説) である。「明治憲法に関する立憲主義的・自由主義的な解釈」であり、「神権の絶対主義に反対し、公選議会の権威を重視する解釈」とされる (宮沢俊義『天皇機関説事件—史料は語る—』下) 有斐閣, 1970, pp.551-552)。機関説は、大正初年に美濃部が上杉慎吉の天皇主権説を圧倒した論争を通じ、広く学界の定説となるとともに、政党政治を理論的に正当化するものとなっていた。しかし、1935 (昭和10) 年の機関説問題により、政治的に排除されることになる (II-3-(2)、III-1-(3)を参照)。

(37) Colegrove, *op.cit.*(7), pp.885-887, 890-891. コールグロヴは、「ひとつには君主への忠誠、またひとつにはドイツの影響があるため、日本の法学者、殊に旧学派の法学者は、アメリカの法学者がアメリカ憲法の父らの『フェデリリスト』その他の著述に対するほどには、(明治天皇が憲法起草を委任した) 伊藤公の『憲法義解』 [= 明治憲法と皇室典範の半官的な逐条解説書] に対して注意を払わない」とも指摘している (*idem*, p.890)。

(38) *ibid.*, p.891.

(39) *ibid.*, p.893.

(40) コールグロヴは、美濃部達吉『憲法撮要 改訂第5版』有斐閣, 昭和7 (1932) における用語にならい、*kinkyu meirei* (緊急命令) の語を用いている。美濃部はこの緊急命令について、「常ニ勅令ノ形式ヲ以テノミ定メ得ベキモノナルヲ以テ、或ハ之ヲ緊急勅令ト謂フ」としている (同, p.511)。

(41) Colegrove, *op.cit.*(7), p.894. 結果的に、枢密院は「ほとんど審査も折衝もすることなく承認を与え、当該改正は法として公布された」(治安維持法中改正ノ件 (昭和3年勅令第129号))。翌年1月の第56議会では、この改正法に承諾が与えられたが、コールグロヴは、「政府が既成事実により獲得する強みは途轍もないものである」と指摘した (*idem*)。この出来事について彼は、美濃部などの新学派の学説が日本の政治においてははまだ規範として受け入れられていないとし、「日本がなお議院内閣制度を有していないことを雄弁に証している」と批判している (Colegrove, *op.cit.*(24), p.659)。

(42) Colegrove, *op.cit.*(7), p.896. 当時イギリスで、行政権による命令の多くが両院の同意を得るか少なくとも反対されないことを要したことは、日本でも知られていた。都富佃『英国憲法要論』巖松堂書店, 昭和6 (1931), pp.51-53 を参照。

(43) 前掲注(4)を参照。

いために、対政府質問 (interpellation) を除けば「議論は実際には存在しない」として、会期の長期化や1月の通常会開会を勧めている⁽⁴⁴⁾。コールグロヴは、会期の短さに伴う「議員立法の欠乏」を問題視する。議員立法がたとえ衆議院を通過しても、貴族院に送付されたときには「審議の時間がほとんどない」。帝国議会で成立する法案の数が「合衆国議会の途轍もない生産量に比して僅か」であることは、日本の法令の大半が制定法よりも命令に見出される事実を「立証するものである」という⁽⁴⁵⁾。

(2) 議会の予算統制・行政監視

コールグロヴは、帝国議会の予算権限等が英米などに比べて弱いと見ていた。予算が法として扱われる国と異なり、日本は、「予算は法に従属する」というドイツ的な規範、すなわち、予算は「当該年の命令 (Verordnung) ないし行政計画にすぎない」という考えを導入したと指摘した。課税も、「法の結果」として「アングロ・サクソンの制度とは相容れない永続性」が伴うものとなっており、明治憲法には、イギリスに見られるような「課税に対する毎年の議会承認の要件」が規定されていないと指摘した。また、貴族院の予算権限が衆議院と同等であることも取り上げ、「自由主義者」ならば「貴族院の役割を英国上院のそれにまで縮小する憲法改正案」を提起するのではないかとした。さらに、「議会の予算統制は、立法府による監視から免除される項目が驚くほど広範囲にわたるために、限られたものとなって」いるとした⁽⁴⁶⁾。

行政監視についてコールグロヴは、帝国議会は、イギリス議会などに比べると「遙か後塵を拝しているのは確か」だが、それでも、日本の内閣は「両院の多数勢力の協力」を必要としているので、「議員らの要求に譲歩し、少なくともある程度は議会による監視を甘受することを余儀なくされる」とする⁽⁴⁷⁾。

クイグリーは、対政府質問について、立法目的のみならず、議会の関与しない政府の行為について説明を求める点でも有用であると評している。他方で、質問は「野党が情報を引き出し、首相やその閣僚らに恥をかかせるために利用される」とし、主に少数派の武器とはなるが、「多くの貴重な時間が無駄にされている」とも指摘している⁽⁴⁸⁾。

2 議会政治の問題

(1) 議会政治の問題と政党

政党内閣制の慣行や男子普選制の成立など、日本の立憲政治は制度を整えつつあり、民意を背景とした帝国議会が政治運営の中心を実質的に担うことが期待されるようになった。しかし、その実を挙げる役割を負うはずの政党については、政策なき党派的抗争に明け暮れているとして内外の批判を呼び、腐敗・汚職事件も跡を絶たなかった。現実政治の上では政党が対立のための対立を繰り返し、議会が必ずしも政治的議論の場として機能していないとして、以下

(44) Harold S. Quigley, *Japanese government and politics: An introductory study*, New York: Century Co., 1932, p.179. 明治憲法第42条により会期は3か月と定められ、延長は勅命に依った。政党内閣期の通常会は、12月末から翌年3月末を会期とし、そのうち約3週間の年末年始休会をとるのが通例であった。したがって、通常会の活動期間は実質的に2か月余のみであった。

(45) Colegrove, *op.cit.*(7), p.892.

(46) Kenneth Colegrove, "Powers and functions of the Japanese Diet II," *American Political Science Review*, 28(1), Feb 1934, pp.24-28.

(47) *ibid.*, pp.34-35.

(48) Quigley, *op.cit.*(44), pp.196-197.

のようにアメリカで報じられ、また日本国内で批判を受けていることも伝えられている。

1925（大正14）年3月に男子普選制が成立すると、「少なくとも自由主義系の報道によれば、…すぐにも議会の解散と総選挙がこれに続くものと、確信をもって期待されていた」⁽⁴⁹⁾。しかし、憲政会内閣は早期解散に踏み切らなかった。第52議会中の1927（昭和2）年1月、野党の政友会と政友本党が提携して内閣不信任案を提出すると、若槻首相は両党の総裁と3者会談を行って政争中止を申し合わせたため、不信任案は撤回され、解散・総選挙は回避された。コールグロヴは、日本の各紙がほぼ一致して、「政党が奸計をもって、醜聞⁽⁵⁰⁾に係る論争を押しとどめ、国民から男子普選法の恩恵を巻き上げるものとして」糾弾したと伝えている⁽⁵¹⁾。もっとも、この政争中止も長続きせず、昭和2年度予算が衆議院を通過すると憲政会と政友本党が提携関係（憲本連盟）を結び、激しく反発する政友会を尻目に、同年6月には合同して民政党が結成される。

ライバル政党への攻撃が、議会の憲法上の地位そのものを揺るがしかねない発言もあった。男子普選制の下で初めて実施された第16回総選挙（1928（昭和3）年）の際には、政友会の鈴木喜三郎内相は、民政党が唱える議会中心主義は、「我が国体とは相容れない」と批判する声明を行った。この発言は、議会政治を否認するものとして国内でも非難を浴びたが、『ニューヨーク・タイムズ』も、「統治機構における議会の地位を相対的に低いものに格下げした」この発言は、憲法の文言を文字どおり解釈すれば「正当」かもしれないが、それでは男子普選制を導入したことに何の意味があるのかといった疑問を呈している⁽⁵²⁾。

(2) 暴力・マナー・腐敗

日本の議会政治に暴力が横行していることも早くから伝えられていた。例えば、「多少なりとも民主的な領域に、派閥主義が持ち込まれ」ており、「「壮士」という雇いの刺客が、指導的政治家の生命を個々に、あるいは列車の転覆で十把ひとからげに狙ってきたが、これは日本の公的活動にとってはお馴染みの現象である」などと報じられた⁽⁵³⁾。「列車の転覆」とは、第2次憲政擁護運動が盛んだった1924（大正13）年1月30日、大阪での憲政擁護関西大会に出席した護憲3派党首らが、その帰途に列車転覆未遂事件に見舞われたことを指す⁽⁵⁴⁾。「サムライの習性が、工場や高層ビルや映画の近代日本を闊歩する」として、近代化した議会制民主主義の国

(49) Colegrove, *op.cit.*(14), p.835.

(50) この時期の政治的「醜聞」としては、1926（大正15）年の陸軍機密費事件や松島遊廓疑獄、朴烈怪写真事件が挙げられる。陸軍機密費事件とは、田中義一元陸相が1925（大正14）年4月に政友会総裁に就任するに当たり、陸軍機密費から300万円を横領して「持参金」にしたとの疑惑であり、第51議会で中野正剛議員（憲政会）の追及を受けた。松島遊廓疑獄とは、大阪の松島遊廓移転をめぐる収賄事件であり、主要政党の領袖が起訴され若槻首相も尋問された。朴烈怪写真事件とは、天皇暗殺計画の犯人として収監中の朴烈夫妻が予審調室で抱擁している写真が流布して政治問題化したものであり、政友会と政友本党が若槻内閣を攻撃した。

(51) Colegrove, *op.cit.*(14), p.837.

(52) “Japanese defend Emperor’s powers: Reactionary group charges parties seek to make him a mere figurehead: Assails “foreign ideas” (Tokio, Mar 15),” *New York Times*, Mar 16 1928. なお、鈴木内相は、この時の選挙干渉の責任を問われて議会の混乱を招き、同年5月に辞任した。

(53) “Politics in Japan,” *New York Times*, Feb 2 1924. 壮士は明治の民権運動期のものが知られているが、大正・昭和の時代に至ってもなお、壮士による事件がしばしば報じられている。例えば、清瀬議員が田中政友会総裁追及による騒動（本項を参照）の後、自党控室に戻ろうとしたところ、政友会院外団の「壮士」に襲われたといった記事がある（「清瀬君議場を出るや怪漢襲撃 また廊下で大混乱」『東京日日新聞』1927.3.25）。

(54) 翌1月31日、衆議院で、この事件に関する浜田国松議員（革新倶楽部）の緊急質問中に複数の暴漢が壇上を占拠するなど議場が混乱し、休憩中に衆議院解散となり、第15回総選挙で護憲3派が圧勝することになる。

で「徒党間抗争」という「封建的習性」が今なお残存していることを懸念する記事もある⁽⁵⁵⁾。

コールグロヴも「衆院史上最悪の暴力沙汰の1つ」を取り上げている。1927（昭和2）年3月24日、第52議会の終盤に、清瀬一郎議員（新正倶楽部）が、田中義一政友会総裁による軍事費の不正支出疑惑を取り上げようとした⁽⁵⁶⁾。ところが、「政友会議員らが演壇に駆け上がり、清瀬博士を殴打しほとんど絞め殺さんばかりにし、議事の速記録を引き破いた」のである⁽⁵⁷⁾。

衆議院が「粗雑なマナー」で悪評高いことも、バイアスが『ニューヨーク・タイムズ』で伝えている。演説が聞き取れないほどの野次・怒号や、野党議員の長々しい質問と大臣の素っ気ない答弁、首相が罵声を浴びている間も傍観を決め込む与党席など、「礼節ある議論の発展のためにならない」という。「目に余る非礼」も数多く、例えば、外相の「幣原男爵が政権の政策について用意された演説を読み上げていたとき、事前にその演説の写しを入手していたある政友会議員が、憂さ晴らしに、同大臣の前で1行1行大声で読み上げた」ことを取り上げている⁽⁵⁸⁾。

バイアスはまた、日本の政治家ほど「些細なこと」を「針小棒大に」取り上げる政治家はいないという。具体的には、狙撃された民政党の浜口首相の療養中に幣原喜重郎外相がその臨時代理に任命された際、政友会の緊急動議により、幣原が首相臨時代理として妥当か否かをめぐって、「計り切れないほどの時間が費やされた」ことを指している。このように「政策の大問題よりも些事に注意が向く」のは、帝国議会が「最高の立法機関」ではないということであり、「現在のところ衆院は、高みから見下ろす閣僚らをへこませようとするスクールボーイたちの集まりのようだ」と批判している⁽⁵⁹⁾。

政党の腐敗についても報道されている。ジャーナリストのソコルスキー（George E. Sokolsky, 1893-1962）は、『ニューヨーク・タイムズ』の論説で、5.15事件などの背景にある政党不信の問題を取り上げ、政友会の資金調達と支出が「常に腐敗の疑いに結びついて」きており、民政党も同様の問題を抱えているとして、次のように伝えた。

選挙のたびに特に責められるのは、政党が、有力な実業家や銀行家からの資金を受け入れ、見返りにこれら実業家や銀行家の利益の面倒を見るということである。しかも、各政党は、選挙人に対する贈賄で非難される。帝国議会の議員は年に3,000円の歳費を受けるが⁽⁶⁰⁾、その候補者になるにはしばしば1万5000円もかかる。多くの日本人は一政党寄付者でさえも一こうした状況を不快に感じている⁽⁶¹⁾。

⁽⁵⁵⁾ “Democracy in Japan,” *New York Times*, Mar 7 1925.

⁽⁵⁶⁾ 前掲注⁽⁵⁰⁾の陸軍機密費事件を参照。

⁽⁵⁷⁾ Colegrove, *op.cit.*(14), p.848, fn.38. 日本の新聞でも、「発言中の議員を十数名が包囲しありとあらゆる暴行を加へたるが如きは議会開設以来未だかつて見ざるの光景であった」などと伝えられている（「単調を破った掉尾の衆院空前の大混乱に陥る 清瀬君機密費問題をつつき政友会の猛者壇上に襲撃」『東京日日新聞』1927.3.25）。

⁽⁵⁸⁾ Hugh Byas, “Japan’s Diet scene of daily battling: News cameras always focused on Lower House, ready for never-failing uproar: Press tries to curb rows: Names of Members responsible for scenes not printed – Trouble starts over trifles (Tokyo, Feb 11),” *New York Times*, Mar 8 1931. 日本の新聞も、「衆議院の品位は年と共に低下し来り議場の昨今は連日下劣を極めた野次と漫罵に圧倒せられ騒擾と乱闘はしばしば繰り返されて憲政の殿堂は今や道化場と化した観がある」などと伝えている（「黙過し難き昨今の衆議院 見よ、我等の国政は道化場にて議さる!」『東京朝日新聞』1931.2.2）。

⁽⁵⁹⁾ *ibid.* 幣原外相が民政党員でなかったことが攻撃材料となったものであり、バイアスは、政友会がいつになく「純政党内閣への神聖なる熱意を告白した」とも皮肉っている。

⁽⁶⁰⁾ 議院法（明治22年法律第2号）第19条第1項の規定により、「貴族院ノ被選及勅任議員及衆議院ノ議員」は3,000円の歳費を受けるとされていた。この額は、1920（大正9）年の議院法中改正法律（大正9年法律第8号）によるもので、議院法廃止に至るまで変わらなかった。

在東京のジャーナリストであったヘッジズ (Frank H. Hedges, 1895-1940) も、後の 2.26 事件前の時期の『ワシントン・ポスト』の記事で、日本の政治指導者の中には信頼に応えようとする者もいたが、「非常に目に余るような公職の濫用にいそしむ者も相応にあり、そのため国民は政党政治制度全体に反発し、いともたやすく官僚や軍人の政権への復帰を歓迎するようになった」と指摘している⁽⁶²⁾。

(3) 政党不信

こうした議会における醜態や既成政党の腐敗に対して国民の不信感が募り、帝国議会が国民からの期待や支持を高めることがやがて困難になり、ひいては過激な暴力的事件や軍部の横行につながっていく様子も伝えられている。

1932 (昭和 7) 年 2 月の第 18 回総選挙時には、2 大政党が共に政見も政策も示せないまま支持を訴えていると、日本の新聞が伝えたことを、バイアスは『ニューヨーク・タイムズ』で取り上げた。前年 9 月に満洲事変⁽⁶³⁾が始まったが、国がこうした重大な問題を抱えているのに、「政党は問題に関わることを恐れ、有権者は政治家が解決できるとは信じていない」という。政党内で「愛国的な立場」に異論のある者は黙っているので「議論されていない」とし、「代表制度は近来の出来事により明らかに面目を失っており、両党共に不健全な状態にあって、弱い指導者の下で内閣は分裂し、明確に政策を掌握できないでいる」と報じた⁽⁶⁴⁾。

この選挙の前後には血盟団事件⁽⁶⁵⁾が発生し、5 月には政友会内閣の犬養毅首相が海軍青年将校らに暗殺された (5.15 事件)。ソコルスキーは、前項にも取り上げた論説の中で、「日本の政治家らの腐敗や弱点への軍の敵対が強まりつつあること」のみならず、「政党による政治に対する日本国民の反感が高まりつつあること」が、これらの事件の背景にあることを指摘した。さらに、政民両党の「違いはパーソナリティであって、本質的な理念ではない。両党ともに、目の前の状況に対してはご都合主義的に行動してきた」と批判した⁽⁶⁶⁾。

5.15 事件後は、斎藤実海軍大将、岡田啓介海軍大将と、軍人を首班とする「挙国一致内閣」が 2 代続いた。岡田内閣下の 1936 (昭和 11) 年 2 月に第 19 回総選挙が実施されたが、バイアスは、今回の選挙が極めて単調なもので、「東京の投票所は生気がないように見えた」とし、政党内閣の復帰が問題外と見られていることを伝えた。彼は、5.15 事件後の 4 年間、もはや政党が国の政策に主体的に関わり得なかったことを、議会が「他者が考案した政策に対する単なる見物人に過ぎず、彼らはこれに同意するか、そうでなくとも少しも批判しようとしなかった」と描写した。議会とは「おのが見解を表明することを恐れない勇気ある政治家たちのための高貴な討

(61) George E. Sokolsky, "What lies behind the Japanese upheaval: Causes of the unrest which has broken out in assassination and terrorism, the men who are the object of attack, and the diverse aims of the groups which have resorted to violent action," *New York Times*, May 22 1932.

(62) Frank H. Hedges, "Democratic comeback in Japan: Party spirit revives after four years of militarism: corruption notable by its absence in elections," *Washington Post*, Oct 29 1935.

(63) 柳条湖事件を発端とする「日中紛争であり、満州建国、同国承認を経て、日本の国際連盟脱退をみるに至った」(外務省外交史料館日本外交史辞典編纂委員会編『日本外交史辞典 新版』山川出版社, 1992, p.967)。

(64) Hugh Byas, "Japanese to elect a new Diet today: Seiyukai victory predicted as dullest campaign under manhood suffrage ends: Electorate is apathetic: Absorbed in Shanghai affair and disillusioned over politics - 676 candidates seek 427 seats (Tokyo, Feb 19)," *New York Times*, Feb 20 1932.

(65) 日蓮宗僧侶の井上日召の指導で国家改造を目指す青年らが、1 人 1 殺主義により政財界要人 20 数人の暗殺を計画し決行した事件。1932 (昭和 7) 年 2 月に井上準之助前蔵相、同年 3 月に団琢磨三井合名理事長が射殺された。

(66) Sokolsky, *op.cit.*(61)

論の場」だが、「そのような政治家は稀にしかいなかった」。したがって、選挙における無関心さは「国民の審判」であると厳しく批判した。それでも、議会という「憲法で確立された機構」が生き残っている、すなわち、「日本の国民が、その意思を主張できる立憲的装置をまだ持っている」ことが重要なのだと力説した⁽⁶⁷⁾。しかし、この選挙の6日後には、陸軍青年将校らによるクーデタ（2.26事件）が発生することになる。

日本研究者のファーズ（Charles B. Fahs, 1908-1980）⁽⁶⁸⁾も、1937（昭和12）年の論文の中で、日本の2大政党の「唯一貫した政策は、多くの閣僚配分を自党員のために要求することである」と、厳しい目を向けた。政党政治の欠点は、アメリカにも存在し、それは「自由の代償」として甘受することが「伝統」となっているが、かかる伝統の弱い日本では「国家理念の放棄」、すなわち国家のためでなく私益に走った結果の弊害と指摘されているとする。その違いは「危機の時代には致命的」なものとなり得るのであって、政党が陸軍の政策や2.26事件などを批判しても、「政党や議院内閣制への信頼を高めることには」つながらない。むしろ過激派の「問答無用の行動」を招いてしまうと指摘した。ファーズはまた、2.26事件を引き起こした陸軍が完全な責任を取ろうとしないことも批判している。陸軍指導者は、規律が欠如していたことは認めつつも、「青年将校らの憤激を招いた好ましからざる政治状況」について文民指導者や政党指導者が責任を負うことを、「陸軍における肅正に同意」する条件としたという⁽⁶⁹⁾。このことは、政党政治の「墮落」が軍の横暴を招く1つの要因となり、しかも文民政治家が軍を統制することが困難になっていたことを物語るものであろう。

3 立憲政治に対する様々な制約

(1) 権力の多元性と元老・枢密院・貴族院

明治憲法下における政治権力の在り方の特徴の1つは、その多元性であり、内閣や帝国議会（貴族院・衆議院）のみならず、元老（後には重臣）、枢密院、陸軍・海軍、内大臣府などがその要素として挙げられる⁽⁷⁰⁾。ファーズは、いかなる内閣も、こうした「異質な集団」の全てとの間で協力関係がなければ「有効に機能しない」と指摘している。憲法上の天皇大権があり、かつ

(67) Hugh Byas, "Japanese election dullest on record: 877 candidates contest 466 seats in Diet - Proportions of abstentions large: Liberals are optimistic: Hope injecting of new blood in the Parliament will give it increasing strength (Tokyo, Feb 20)," *New York Times*, Feb 21 1936.

(68) ファーズは、1934（昭和9）年から2年間、東京帝国大学法学部で美濃部等の下で憲法学を学んだ。同期には後出のボートン（Hugh Borton）や、戦後に駐日米国大使となるライシャワー（Edwin O. Reischauer）などがおり、彼らは日本語で日本政治の研究に取り組む最初の世代となった。ファーズは、戦時中は日本問題の専門家として軍の戦略局極東部長、国務省極東情報部長を務めた。コールグロヴとも親しく、日本から美濃部の著書を送ったという（古関彰一『日本国憲法の誕生 増補改訂版』岩波書店、2017、pp.282-283）。

(69) Charles B. Fahs, "Recent Japanese politics," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.193, Sept 1937 (This was written in Feb 1937. - Editor's Note.), pp.146-148. 陸軍は肅軍の一方で、「このような事件が起こったのは、従来の政治に対する軍部の不信のゆえだとして、陸軍は遠慮なく政治的な発言を行うようになった」とされる（中村隆英『昭和史 上 1926-45』東洋経済新報社、2012、p.256）。陸軍は実際に、皇道派将校を一斉に予備役に編入する「肅軍人事」を行い、軍部大臣現役武官制の復活などの軍制改革を行った一方で、広田内閣の組閣人事に本格的に介入し（吉田茂元外務次官や下村宏・朝日新聞副社長を「自由主義者」として、各々外相・拓相とする決定を覆すなどした）、軍事費を中心とした財政規模の大幅拡大（馬場財政）を実現させた。軍部大臣現役武官制の復活は、予備役に編入された者の陸相就任を阻止するためであったが、後に宇垣一成内閣実現阻止や米内光政内閣の倒閣などのために利用された。

(70) もとより、クィグリーが解説するとおり、「理論上は」、諸機関は天皇に助言し、天皇は決定し法令を発し、諸機関はそれに従って事務を行うという単純な仕組みとなる。しかし、實際上、「天皇は決して意思決定を行わず、常に助言に従って行為することを想起すれば」、この単純明快さは消え失せるという（Quigley, *op.cit.*(44), p.124）。多元的なシステムを統合する機能をいかに確保するかが問題だったのである。

議会権限が制限されているにもかかわらず、「強力な行政府支配が欠如」しているとする⁽⁷¹⁾。現代の日本における政治権力が、日本国憲法の下で、基本的には国会とこれを基礎とする内閣によって担われることと比較すれば、その多元性と、衆議院以外は全て非民選機関であったという点で、大きな違いがあったことが分かる。

ここでは以下、元老、枢密院、貴族院の問題を取り上げる。政治権力としての軍の問題については、III-1-(2)で扱う。

第1に元老は、憲法上も法令上も何ら規定のない「超実定法的存在」⁽⁷²⁾であったため、政治の近代化を阻むものとも見られていた。原敬内閣時代の1921(大正10)年、『ニューヨーク・タイムズ』は、元老筆頭・山県有朋の枢密院議長辞任が取り沙汰されているとして、「それが確かであれば、原体制の下で自由主義化がさらに一步前進する」などと伝えている⁽⁷³⁾。議長辞任により、元老としての山県の枢密院への影響力が低下すると見たのであろう。

他方では、元老という「他の諸国には相当するものがない」制度を、「不穏や恐慌や逸脱や倒閣や議会の混乱」といった日本政治の諸問題に対処する安定化装置とみなす記事もあり、元老は「勢力均衡を保つ良き役割を果たしてきた」として、特に内閣が総辞職した際の後継首相の奏請を元老以外に誰が行うのかという問題があると指摘している⁽⁷⁴⁾。クイグリーも、元老を「天皇への複数の助言者の中からどれかを決定する究極の権威」と見ていた⁽⁷⁵⁾。

政党内閣期に元老は西園寺1人を残すのみとなったが、元老の後継制度に関する提言もあるものの、それは「常に国民の冷笑するところ」であり、「国民にとって元老とは、昔も今も元老なのだ」とも伝えられている⁽⁷⁶⁾。明治の元勳といった権威がなければ国民が納得しないということであろう。西園寺は、太平洋戦争開戦前年の1940(昭和15)年に没するが、『ニューヨーク・タイムズ』はこれを報ずる記事の中で、西園寺は「古きと新しきを」強力に橋渡ししたのであって、日本の「民主化のために、彼ほど貢献した者はいない」と讃えた⁽⁷⁷⁾。元老という最も非民主的とされた存在に対して、こうした賛辞が贈られたことは皮肉なことでもあった⁽⁷⁸⁾。

第2に、枢密院⁽⁷⁹⁾は憲法上の機関ではあったが、クイグリーによれば、内閣側はその「極端な保守主義に対して次第に苛立ちの増幅を見せるように」なっていたという。イギリスでは枢

(71) Charles B. Fahs, *Government in Japan: Recent trends in its scope and operation*, New York: International Secretariat, Institute of Pacific Relations, 1940, pp.66-67.

(72) 鳥海 前掲注(1), p.272.

(73) *New York Times*, *op.cit.*(12) 山県は実際には、この年の3月に皇太子妃内定問題(「宮中某重大事件」)に関与して辞表を提出したが、その後優詔を受け、翌1922(大正11)年2月に死去するまで枢密院議長を務めた。

(74) “Elder statesmen rule Japan but feebly now: Only two of the historic “Genro” are left to advise the Emperor, and their unique power must die with them unless new veterans are chosen,” *New York Times*, Mar 30 1924.

(75) Quigley, *op.cit.*(44), p.96.

(76) Thomas Compton, “Power in Japan passes from last of the Genro: With the recent change of ministry constitutional government enters a new phase, free from the influence of the powerful group of Elder Statesmen,” *New York Times*, July 14 1929.

(77) “Saionji was a liberal force in Japan for more than 70 years: Prince started his career as an army corps commander at 19 – Elder Statesman had advised Emperor on Cabinets,” *New York Times*, Nov 25 1940.

(78) 元老の多くは維新の功臣であり薩長出身の藩閥政治家として重きをなしたが、政党内閣期には公家出身の西園寺のみとなり、西園寺は政党内閣で政権を交代するいわゆる「憲政の常道」の堅持に努めた。1934(昭和9)年、斎藤内閣退陣の際に、西園寺は、後継首相の選定について内大臣、枢密院議長、首相経験者と協議した。これが重臣会議で、その構成メンバーが重臣と呼ばれるようになった。しかし、自由主義的・親英米的な「現状維持派」として軍部など「革新派」から攻撃され、2.26事件でも多くの重臣が襲撃目標となった。III-2-(3)を参照。

(79) 枢密院は、明治憲法下における天皇の最高諮問機関(第56条「枢密顧問ハ枢密院官制ノ定ムル所ニ依リ天皇ノ諮詢ニ応ヘ重要ノ國務ヲ審議ス」)である。顧問官の多くは官僚出身者であり、内閣に対する政党の影響力が高まるようになると、内閣としばしば対立するようになった。

密院の機能が縮小しつつあったのに対して、日本では「内閣統治が枢密院統治に取って代わる」ような段階ほどには—その方向にあるとはいえ—「進化していない」とした⁽⁸⁰⁾。

コールグローヴも、「長年、各内閣は、責任政府と極めて矛盾した状態の下で不満を持ってきた」とした。ただし、枢密院が「内閣起草の勅令案を否決し、ましてや内閣総辞職の引金になることなど、金輪際なかった」という。これは、1927（昭和2）年4月、第1次若槻内閣による台湾銀行救済勅令案が枢密院に否決され、ために内閣総辞職に追い込まれたことを指す。コールグローヴは、枢密院がこの勅令案につき、健全財政に反し、また議会承認なき実施は憲法違反であると批判したことを取り上げた上で、その審議過程において、枢密院への諮詢事項と関係のない内閣の外交政策までも批判していた⁽⁸¹⁾ことを「権限踰越であった」と批判した⁽⁸²⁾。

ロンドン条約の批准をめぐっても、枢密院は内閣の決定に対する障害となった。1930（昭和5）年4月に調印された同条約については、海軍軍令部（以下「軍令部」）⁽⁸³⁾が国防の欠陥を招くと批判し、野党・政友会は「統帥権干犯」を唱えて浜口内閣を激しく攻撃した。同条約は7月になって枢密院に諮詢され、10月にその批准を承認した⁽⁸⁴⁾。この間、在東京ジャーナリストのフライシャー（Wilfrid Fleisher, 1897-1976）⁽⁸⁵⁾は、枢密院の厳しい態度を伝え、軍令部を政府が軽視したとして譴責する付記事項を加える可能性があり、そうなれば不戦条約（戦争放棄ニ関スル条約（昭和4年条約第1号））⁽⁸⁶⁾批准時の問題との関係で、「政府にとっては甚だ困惑することとなるだろう」と報じた⁽⁸⁷⁾。不戦条約は政友会の田中内閣期に締結したものであったが、この時は野党・民政党が、条約中の「人民ノ名ニ於テ」の文言が日本の国体に違背すると攻撃し、そのため政府はこの文言は日本に適用されないとの留保を付けて枢密院に提出することを余儀なくされたのである⁽⁸⁸⁾。コールグローヴは、ロンドン条約批准問題で諮詢が遅れたのは、「反動的な枢密顧問

⁽⁸⁰⁾ Quigley, *op.cit.*(44), pp.94-95.

⁽⁸¹⁾ 直前の3月24日に中国の国民革命軍（北伐軍）が南京を占領して日本を含む各国領事館や居留民を襲撃した際に、幣原外相は不干渉政策をとっていたが、枢密院で実権を握っていた平沼騏一郎副議長や伊東巳代治顧問官らは、これを政府の弱腰として攻撃した。倒閣の直接の引金となったのはあくまで勅令案の否決であるが、「枢密院の態度に決定的な影響を及ぼしたのは、金融問題よりも、むしろ中国問題であった」とされる（北岡伸一『政党から軍部へ—1924～1941—』（日本の近代5）中央公論新社，2013，pp.58, 68-71）。

⁽⁸²⁾ Colegrove, *op.cit.*(14), pp.840-844.

⁽⁸³⁾ 海軍軍令部とは、軍令事項を担当した天皇直属の機関であり、その長は海軍軍令部長と称した。1933（昭和8）年に権限拡大とともに軍令部と改称し、その長は軍令部総長と称するようになった。陸軍の場合には参謀本部（長は参謀総長）と称し、合わせて統帥部、軍令機関などと呼ばれた。

⁽⁸⁴⁾ ロンドン条約については、前掲注(80)を参照。統帥権干犯問題を契機に軍や国粹主義団体などの運動が過熱化し、浜口首相狙撃事件や軍クーデタ未遂事件、血盟団事件、5.15事件などが続発することになる。

⁽⁸⁵⁾ フライシャーは、*Japan Advertiser*の社主 Benjamin Wilfrid Fleisher（前掲注(26)を参照）の子であり、バイアスが同紙編集長を退いた後に編集長兼経営者となり、*New York Herald Tribune*の東京特派員なども務めた。1940年、日米関係の悪化の中で *Japan Advertiser* を *Japan Times* に売却することを余儀なくされ、日本を離れた。フライシャー父子はバイアスとも深い親交があった。Peter O'Connor, "Preface," Peter O'Connor, ed., *Western Journalists on Japan, China and Greater East Asia, 1897-1956, Series 1 (Japan, 1897-1942)*, vol. 8 (Wilfrid Fleisher, *Volcanic Isle*), Tokyo: Edition Synapse, 2013, pp.viii-ix を参照。

⁽⁸⁶⁾ 1928年8月、パリで調印。国家の政策としての戦争の放棄を宣言し、国際紛争の平和的手段による解決を規定する。アメリカのメディアでは、主唱者の1人であった國務長官の名から Kellogg Treaty (Pact) とも呼ばれていた。

⁽⁸⁷⁾ Wilfrid Fleisher, "Tokyo speeds move to pass navy pact: Treaty will be submitted to the Privy Council for ratification before July 10: Approval is held certain: But not without considerable discussion - Military body to study new defense plans (Tokyo, June 28)," *New York Times*, June 29 1930.

⁽⁸⁸⁾ 「〔不戦〕条約は、民政党にとって、与党を追い詰めるための、政権争奪の武器としての役割を担っていた」とされる（芳井研一「対中国政策の転換と議会—第53回帝国議会～第56回帝国議会—」内田健三ほか編『日本議会史録 3』第一法規出版，1991，p.56）。もっとも、クイグリーは、これ自体、II-2-(1)で触れた政友会の鈴木内相による民政党攻撃に対する意趣返し的面があったことを取り上げている（Quigley, *op.cit.*(44), p.71）。

官らの予期される敵意」によって、「忍耐強い工作に数か月を要した」ためであったことを示唆した⁽⁸⁹⁾。フライシャーは、枢密院が創設されたときは日本では立憲政治が未発達であり、当初は議会に対する抑制機能が意図されていたが、今や普通選挙制度下の「議会在国民をより代表するものであり、国家の重大事を扱う能力を高めてきている」という枢密院廃止論者の議論を伝えている⁽⁹⁰⁾。

第3に貴族院は、帝国議会開設以来、勅選議員ら官僚陣営の牙城となっていた⁽⁹¹⁾。コールグロウヴは、特に予算案について衆議院と同等の権限を有することや、両院を横断する政党の欠如が両院間の協力を阻む障害となっていることを問題視している。他方、貴族院改革⁽⁹²⁾の最大の障害は、「衆議院に対する国民の信用欠如」であるとして、上に触れた1927(昭和2)年1月の3党首会談による解散回避の「密約」や、暴力的な演説妨害などをその要因として挙げた⁽⁹³⁾。

(2) 国体をめぐる政争

1925(大正14)年に治安維持法が制定されたとき、クイグリーは、「政府自身の解釈は、「国体」(form of government)の概念を天皇主権に限定している⁽⁹⁴⁾。しかし、かかる一般的な文言は、一旦必要が生じた場合には、広く他の解釈を許す余地を残す」との懸念を表した⁽⁹⁵⁾。実際にその後、この概念は、憲法解釈上の議論を超えて激しい政争を引き起こすようになった。

例えば上述した、不戦条約批准に係る「人民ノ名ニ於テ」の文言の問題がそうであった。『ニューヨーク・タイムズ』は、「野党は当然、この件は政府を打ちのめすための杖であるとみなして」と見立てた。しかし、「いかなる法にせよ言葉にせよ天皇の権限を損なうように見えるもの」に対する「極端な過敏さ」が「この問題をデリケートなものにしている」と、問題の深さを捉えている⁽⁹⁶⁾。また、ロンドン条約批准後の1931(昭和6)年2月3日、幣原外相(首相臨時代理)が衆議院予算委員会で、同条約に関する質問に対し、「御批准ニナツテ居ルト云フコトヲ以テ、此倫敦条約ガ国防ヲ危クスルモノデナイト云フコトハ明カデアリマス」と答弁したことから⁽⁹⁷⁾、極めて深刻な事態が発生した。バイアス特派員にしてみれば、「欧米の読者の目には、その言葉の中に何ら不利なものも、重要なものすらも映らないだろう」。ところが、幣原の発言は不用意であった。バイアスは、「君主を政治に巻き込む」ように見えるこの発言に、

⁽⁸⁹⁾ Colegrove, *op.cit.*(29), pp.279-280.

⁽⁹⁰⁾ Wilfrid Fleisher, "Rider to navy pact foreseen in Japan: Privy Council is expected to censure government for going over general staff: Ratification is due soon: Probably latter part of month or early next, though discussions in Council wax more bitter (Tokyo, Sept 3)," *New York Times*, Sept 4 1930.

⁽⁹¹⁾ 衆議院・参議院編『議会制度百年史 帝国議会史 下巻』大蔵省印刷局, 1990, p.84.

⁽⁹²⁾ 護憲3派内閣時に与党有志がまとめた貴族院改革案には、①有爵議員数の大幅減員と世襲制の5年任期、②多額納税者議員の廃止と公選議員への切替え、③貴族院の組織・権限等の変更に係る貴族院の同意の不要が掲げられていた(田中嘉彦「帝国議会の貴族院—大日本帝国憲法下の二院制の構造と機能—」『レファレンス』718号, 2010.11, p.68. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050305_po_071804.pdf?contentNo=1>).

⁽⁹³⁾ Colegrove, *op.cit.*(14), pp.846-848.

⁽⁹⁴⁾ 治安維持法案が緊急上程された1925(大正14)年2月19日、衆議院の第1読会において、法案中の「国体」と「政体」の意味を問う星島二郎議員(革新倶楽部)の質疑に対し、若槻礼次郎内相は、前者については「万世一系ノ天皇ヲ奉戴シタル帝国」、後者については「立憲政体」、「代議政体」と答弁した(第50回帝国議会衆議院議事速記録第16号 大正14年2月19日 p.329)。クイグリーは、国体をform of governmentと表現しているが、この英語は通常はむしろ政体の意味で用いられる。同法案にあった「政体」の語は、同法成立時には削除されていた。国体については、前掲注(35)を参照。

⁽⁹⁵⁾ Harold S. Quigley, "The new Japanese electoral law," *American Political Science Review*, 20(2), May 1926, p.395.

⁽⁹⁶⁾ "Wording of pact worries Japanese: Resolution in Diet will urge that phrase 'in the name of the people' be altered: See royal power hurt (Tokyo, Feb 23)," *New York Times*, Feb 24 1929.

⁽⁹⁷⁾ 第59回帝国議会衆議院予算委員会議録(速記)第9回 昭和6年2月3日 p.68.

野党が「たちまちいきり立ち」、「自らの行為について天皇に責を負わせようとしているとして攻撃した」と伝え、その後1週間余にわたる激しい騒動を報じた⁽⁹⁸⁾。

1935(昭和10)年の天皇機関説問題⁽⁹⁹⁾についても、バイアスは、「君主への忠誠という装いの下に」、「極端な国家主義の内閣への道を開くことを狙う巧妙な陰謀」が隠れていると見た。「内部の観測筋によれば、美濃部博士はおとり(stalking horse)にすぎず、攻撃の狙いは、将来の首相候補とも目される[穏健派の]一木喜徳郎枢密院議長⁽¹⁰⁰⁾である」と、この問題が権力争いの一端であることを伝え、「穏健派全体にとって深刻な打撃」となると懸念した⁽¹⁰¹⁾。

機関説問題がこうした政治闘争にとどまらず、憲法体制の在り方そのものへの重大な脅威となったことは言うまでもない。バイアスは、伊藤博文の「名高い『憲法義解』が棚上げにされ、今後は「神話が憲法解釈において重要な意味を担うとみなされることになるようだ」と伝えた⁽¹⁰²⁾。コールグロヴも、美濃部が「30年近くにわたり帝国大学で講釈してきた」学説が覆されたことを「奇妙」なことと批判した。コールグロヴによれば、一木や美濃部は、「科学的方法論により」、穂積などの国体理論—日本が「他のいかなる国家とも異なる」、すなわち万邦無比であることを含意する—を覆し、さらに、「大臣の議会に対する責任を裏付ける」理論の試みを行ってきた⁽¹⁰³⁾。彼は、機関説が葬られることで、日本が歩んできた責任政治=議院内閣制への道が閉ざされることを懸念したのである。

日本研究者のボートン(Hugh Borton, 1903-1995)も1940(昭和15)年の著書で、美濃部の解釈が認められていれば、日本における権威主義の展開の可能性がもっと低かったであろうと指摘した。軍部大臣も閣僚として天皇と内閣に服することになるとして、「軍の側での独歩的行動を未然に防ぐこと」ができた可能性を示唆する⁽¹⁰⁴⁾。

(3) 民主政に対する国民の意識

では、国民の政治意識、特に立憲政治に対する意識は、アメリカからはどのように見られていたのだろうか。

1924(大正13)年5月の第15回総選挙は、護憲3派が、「貴族院内閣」、「特権内閣」と揶揄された清浦政権を圧倒し、政党内閣期の始まりを告げるものとされるが、ペファアの記事はもう

⁽⁹⁸⁾ Byas, *op.cit.*(58) この騒動は、2月12日に失言の取消しによる解決で合意が成立するまで、「連日暴力をもって抗争し流血の惨をも惹起し、未曾有の混乱をつづけ」と報じられた(「幣原首相代理、失言をはっきり取り消す〔昭和6年2月13日夕刊 大阪毎日〕昭和ニュース事典編纂委員会・毎日コミュニケーションズ編『昭和ニュース事典 第3巻(昭和6年~昭和7年)』毎日コミュニケーションズ, 1991, p.232)。

⁽⁹⁹⁾ 天皇機関説については、前掲注(36)を参照。1935(昭和10)年、機関説は国体に反する学説と弾劾され、美濃部の『憲法撮要』などが発禁となり、美濃部は不敬罪で告訴され(後に起訴猶予)、貴族院議員を辞職した。岡田内閣は、政友会や軍、在郷軍人会、国家主義諸団体などの追及を受け、機関説を否定し「統治権ノ主体ガ天皇ニマシマスコトハ我国体ノ本義」などとする国体明徴声明を2度にわたり発表することを余儀なくされた。「天皇の政治行動のルールを成してきた立憲君主制のイデオロギーが公式に葬り去られる」という意味で、機関説事件は「合法無血のクーデター」であり、「実質的意味における「憲法改正」をもたらした」とされる(三谷太郎『近代日本の戦争と政治』岩波書店, 1997, pp.213, 255-256)。

⁽¹⁰⁰⁾ 一木喜徳郎(1867-1944)は、法学者、官僚政治家であり、法科大学教授、法制局長官、内務大臣、宮内大臣、枢密院議長などを歴任し、貴族院議員にも勅選された。機関説問題で攻撃され、1936(昭和11)年3月に枢密院議長を辞任した。

⁽¹⁰¹⁾ Hugh Byas, "Nationalists war on Tokyo cabinet: Use dispute on ruler's status as means of subtle attack on moderate leaders (Tokyo, Mar 20)," *New York Times*, Mar 21 1935.

⁽¹⁰²⁾ Hugh Byas, "Japanese purging their universities: Cabinet suppresses texts and investigates professors to clarify 'National Policy': Caused by Minobe affair: Professor's views on Emperor spur drive revising concept of Nation's constitution (Tokyo, Oct 1)," *New York Times*, Oct 2 1935.

⁽¹⁰³⁾ Colegrove, *op.cit.*(8), pp.912-913.

⁽¹⁰⁴⁾ Hugh Borton, *Japan since 1931: Its political and social developments*, New York: International Secretariat, Institute of Pacific Relations, 1940, p.11. ボートンについては、前掲注(68)を参照。

少し冷めた見方を示した。有権者は、護憲3派を積極的に支持したというよりは、理由はそれぞれだが「各々が自らの鬱憤を晴らすために政府を倒すべく投票した」というのである。日本人は「政治的な経験にあまりに乏しく」、「世論はあまりに未成熟」なので、選挙によって「真の国民意思」が表出されるわけではないとする⁽¹⁰⁵⁾。

この経験の浅さについては、8年間の政党内閣期を経た後も繰り返し語られている。5.15事件の直後のことだが、ソコルスキーは、男子普選制が「7年しか経っていない」など、日本が民主的諸制度を「西洋から輸入した」のは非常に新しく、まだ「あまりに未熟」なのだと説明した。したがって、民主政は「神聖な伝統にはなっておらず、まったく尊敬を得られていない」というのである⁽¹⁰⁶⁾。

では、時が経てば日本の民主政治は成熟すると期待されていたのだろうか。確かに、コールグローヴのように、日本人が憲法を自由主義に向かう形で柔軟に解釈するようになるだろうと、楽観的に述べる意見は見られた。他方、日本（人）の中に同居している伝統と近代の矛盾に着目する見方もあり、例えば「日本人は民主政に対する信頼を自認するが、同時に、天皇が神に由来し君臨するのだと主張する」と、両者の両立に違和感も抱かれている。この記事は、日本の政治制度を論ずる場合に、「欧米人に馴染み深く聞こえる用語、しかし日本ではそれと同一の意味を有しない用語」によって判断を誤ってはいけないと注意を促している⁽¹⁰⁷⁾。「神道の世界への信仰を保つ一方で、経済における工場システムを受け入れ、神聖なる天皇が憲法に承諾を与えたことさえも受け入れることに矛盾を抱かない」⁽¹⁰⁸⁾ということが、彼らにとっては不可思議だったようである。

ただし、日本人が近代的な制度に伝統的な観念や行動様式を持ち込むことが、必ずしも否定的に捉えられていたわけではない。例えば、1929（昭和4）年6月、田中首相が、前年6月に発生した張作霖爆殺事件⁽¹⁰⁹⁾の処理について天皇の叱責を受け、そのため辞任に至ったことについて、バイアスは、日本は通常は近代的政党政治の線に沿って制度が機能しているが、「非常事態になると、制度の核が本質的、根本的に日本的であることが顕現する」と指摘した。具体的には、「政党の争いを超越し、天皇の近くにあつて高い道徳的権威を帯びた地位にある、ごく少数の信頼ある指導者〔元老西園寺や牧野伸顕内大臣らを指す〕を通して」、「行政官〔＝田中首相〕に責任を負わせる伝統的な方法を、本能的に維持している」ということであつた。そして、仮に「政治制度が純輸入品であつたなら、日本の制度が全体的に機能しているほどには満足に機能しないであろう」と評したのである⁽¹¹⁰⁾。

⁽¹⁰⁵⁾ Peffer, *op.cit.*(16)

⁽¹⁰⁶⁾ Sokolsky, *op.cit.*(61)

⁽¹⁰⁷⁾ A. M. Nikolaieff, "The crucial paradoxes of modern Japan: A penetrating study of the divergences between Japanese policies and practices: Japan in Crisis, by Harry Emerson Wildes, 300pp, New York: The Macmillan Company, \$2," *New York Times*, Nov 18 1934.

⁽¹⁰⁸⁾ James T. Shotwell, "The fateful dilemma of young Japan: It is forced to make an apparently impossible adjustment between the past and present," *New York Times*, Mar 2 1930. これを書いたショットウェル（1874-1965）はコロンビア大学の国際関係史の教授であつた。第2次大戦が勃発した1939年、ニューヨークの外交関係協議会（Council on Foreign Relations. 雑誌 *Foreign Affairs* の刊行などで知られるシンクタンク）は、国務省の戦後計画に協力するため「戦争と平和の研究」を立ち上げるが、ショットウェルはこれに参画することになる（五百旗頭真『米国の日本占領政策—戦後日本の設計図— 上』中央公論社、1985、pp.23-24）。

⁽¹⁰⁹⁾ 張作霖は、満洲全域を支配する奉天軍閥の総帥だったが、1928年6月、北京からの帰途、列車を爆破されて死去した。真相は関東軍参謀らの策謀とされ、田中首相は真相の公表と関係者の厳正処罰を天皇に約したが、これに反対する陸軍に妥協したため、天皇の不興を買って総辞職した。

⁽¹¹⁰⁾ Hugh Byas, "Shidehara may be Foreign Minister (Tokio, July 1)," *New York Times*, July 2 1929.

バイアスはまた、代表政治とはアメリカでは「人民の、人民による、人民のための」という意味だが、日本では、「国民が合議に与る (consulted) 政治」を意味すると論じた。「主権を有する国民」という政治観念は、日本人には無縁であり、むしろ「家族国家という日本人の観念」から「国民との合議」という考えが自然と育ったのだと解説した⁽¹¹¹⁾。

(4) 対外関係の心理

日本の中国大陸に対する軍事的進出が、やがてアメリカなどとの太平洋戦争につながっていく歴史の中では、少し遡って第1次大戦中の1915(大正4)年1月、第2次大隈重信内閣が出した対華21か条要求が、中国の抵抗のみならずアメリカの介入まで招いたことは、1つの重要な契機であったであろう。

大隈内閣の外相であった加藤高明の名は、この「悪名高き」要求を行った者として記憶され、加藤らの第2次憲政擁護運動により政党内閣時代を迎える頃になっても、加藤は、アメリカに対し「敵対的と呼んでもよいくらい」で、「日本の政策にアメリカが介入すると憤慨している」などと書かれている。加藤へのインタビューに対して、「アメリカは、アメリカ大陸全体を我々に対して閉ざしているのに、自らは世界のあらゆる部分、特に極東における対外問題に介入する特権を有すると考えている」と、加藤が苦言を呈したことが紹介されている⁽¹¹²⁾。

このように、アメリカ自らはモンロー主義を奉じ、他方で極東問題に介入していると、日本側が不満あるいは不公平感を募らせていることを、アメリカのメディアはしばしば報じている。21か条の要求により日本がドイツから継承した山東半島の権益については⁽¹¹³⁾、パリ講和会議(1919年1~6月)でウィルソン(Woodrow Wilson)大統領がその放棄を迫り、次いでワシントン会議(1921年11月~1922年2月)の結果、中国への返還が決まった。バイアスは、後に日米関係の経緯を振り返る論説の中で、この一連の動きに触れ、日本人は、「アメリカよりも自分たちが強い利害を有する領域」にアメリカが介入したと考えたと指摘した。他方で、カリフォルニアなどでの日本人移民排斥問題があり、さらに1924年に連邦議会が「差別的な移民法」⁽¹¹⁴⁾を制定したことも、日本人の対米感情を刺激したことを示唆した⁽¹¹⁵⁾。

バイアスのこの論説は1933(昭和8)年1月のものだが、その1年前には、スティムソン(Henry L. Stimson) 国務長官が、満洲事変に関し、不戦条約などへの違反や門戸開放原則の逸脱に対する不承認を声明していた。バイアスはこう伝える—「なぜ我々を放っておいてくれないのか?」というのが彼ら[日本人]の思いである。「我々はアメリカのことについて介入しないではないか。なぜ満洲のことについて我々に介入するのか?」と—。そして、既に「太平洋戦争という青光りする幻影が兆し始めている」とも書く。ホノルルの人々は「日本海軍が合衆国との戦争の第1段階としてハワイを奪おうとしている」と恐れ、来日したアメリカ人は日本の「最上流社会の人々」に会うと、「アメリカは戦争をするつもりなのか?」と常に質問されるとい

(111) Hugh Byas, "Japan, amid political change, looks back for a guidepost: She inclines toward the old system of super-party rule as she prepares for the navy issue and departure from the League (by Hugh Byas, Tokyo)," *New York Times*, Oct 29 1933.

(112) Peffer, *op.cit.*(16)

(113) 前掲注(17)を参照。

(114) 1924年移民法(Immigration Act of 1924, P.L.68-139)を指す。日本人と特定こそしないが、実質的に日本人の米国への移民を禁止したので、日本では排日移民法と呼ばれている。

(115) Hugh Byas, "What Japan thinks of America: Her people, limited in resources and quick to take alarm, ask in wonder why the great power which awakened her to activity is now so much concerned with restricting her," *New York Times*, Jan 22 1933.

う⁽¹¹⁶⁾。

1931（昭和6）年9月に始まる満洲事変は、1933（昭和8）年3月、国際連盟からの日本の脱退表明を導いた。この間、1932（昭和7）年3月には満洲国建国宣言がなされ、他方では日本軍が上海、さらに満洲に隣接する熱河で戦闘を拡大した。1934（昭和9）年12月には、ワシントン海軍軍縮条約の廃棄を決定した。

『ニューヨーク・タイムズ』の記事でソコルスキーは、現在は「国際関係の潮流が理想主義、すなわちほぼ絶対平和主義の理想に向かっている」のに、日本はそれを無視して「非情な現実主義の政策を追求」している理由の根源を、日本が「平等」を追求してきたことに求めた。すなわち、「遅れて入ってきた」日本は、「人種的、経済的、政治的な平等」を追求し、「いかに独立するかのみならず、いかに欧米諸国と肩を並べ、欧米の土俵で対戦できるようになり、欧米の武器や手法を使うかということ」が日本の課題となった。しかし、日英同盟の締結や日露戦争での勝利が「世界での発言権における政治的平等」を日本にもたらしたにもかかわらず、カリフォルニアでの人種差別問題や、オーストラリア、ニュージーランド、カナダでの白人主義によって、平等を求める日本の努力は「挫折」した。日本人の目には、「国際倫理に係る法典は白人諸国と黄色人諸国とでは別々になっており、白人諸国は中国で見つけたものを意のままに手に入れることができ、日本はそれができない」と映ったとする。その上でソコルスキーは、日本人の価値観に立つ必要まではないが、「しかし、もし戦争を避け、戦争の継続的な脅威を避けようとするのであれば、彼らを誤解してはならない」と論じた⁽¹¹⁷⁾。

社会学者のミラー（Herbert Adolphus Miller, 1875-1951）は、こうした日本人の心理のむしろ能動的な面について論じた。すなわち、日本人は「欧米文化への同化を強化してきた自らの優越性を確信」し、他方で欧米人の「お節介を拒絶」しつつ、「黄色人種の擁護者を自認してきた」とする。ヨーロッパの帝国主義は「本質的には道徳と無関係」だが、日本は、「現在のドイツがそうであるように、帝国主義を崇高なものとし、道徳的要請と捉えたのである。これは、ナショナリズムの帝国主義である」と評している⁽¹¹⁸⁾。

Ⅲ 混迷に向かう明治憲法体制

1 挙国一致内閣期の政軍関係

(1) 挙国一致内閣

1932（昭和7）年、5.15事件で政友会の犬養内閣が倒れた後は、斎藤実海軍大将が組閣した。前年来、軍部のクーデタ未遂事件⁽¹¹⁹⁾や血盟団の暗殺事件が相次いで発生し、満洲事変に続き上海にも戦火が及ぶという危機の中での非政党内閣誕生であった。この内閣は、首相と陸海軍大臣は別として、官僚出身者や貴族院議員、政友会・民政党の衆議院議員などから閣僚が選ばれ、

⁽¹¹⁶⁾ *ibid.*

⁽¹¹⁷⁾ George E. Sokolsky, “Equality: The Japanese mirage: Only by recalling the country’s long struggle to match the Western powers on their own ground can one understand the attitude that has led to the demand for naval parity,” *New York Times*, Dec 9 1934.

⁽¹¹⁸⁾ Herbert Adolphus Miller, “The nationalistic epidemic,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.174, July 1934, p.11. 「現在のドイツ」とは、いうまでもなくナチス支配下のドイツを指す。

⁽¹¹⁹⁾ 1931（昭和6）年には、3月事件、10月事件といった陸軍青年将校らによるクーデタ未遂事件が発生したが、一般国民には知らされなかった。いずれも軍事政権樹立を企図したものだが、3月事件では処罰もなく、10月事件では主謀者は簡単な行政処分を科されたのみであった。

挙国一致内閣と称されている⁽¹²⁰⁾。

この時点では、まだ政党内閣復活の可能性が語られていた。斎藤内閣期、『ニューヨーク・タイムズ』は、政友会の鈴木喜三郎総裁が時局收拾のため立憲主義、すなわち政党内閣の復活の必要性を説き、民政党の若槻礼次郎総裁も言論の自由と憲法擁護を唱えたことを伝え、現実のものとなるか否かは別として、これらの発言は「日本で政治批判が再度現れるようになったことを示す」ものだと評した⁽¹²¹⁾。

バイアスは、政党内閣に戻らないとすれば、「帝国宰相と官僚内閣とが公選の帝国議会と精一杯協働していた」第1次大戦前のドイツに似た制度になる可能性があるとは指摘した。ただし、その場合には、国内問題の処理は主に政党に認める一方で、対外政策は首相や外相・陸海相が担当するという「改良」があるべきと論じた。ただし、荒木貞夫陸相らが、かかる「政党超越内閣」は目下の非常事態の要請であるという議論を多用していることから、非常事態が終われば政党内閣に戻る可能性があるとも述べている⁽¹²²⁾。

1934（昭和9）年7月に斎藤内閣が倒れた後、政権は衆議院の絶対多数を握っていた政友会を素通りして、やはり海軍大将の岡田啓介に組閣命令が下った。岡田内閣は斎藤内閣と同様の挙国一致内閣を目指したが、政友会は組閣の協力要請を拒んだ。しかし、それにもかかわらず床次竹二郎など3人の幹部級党員が入閣し、政友会はこれらを除名した。東アジア専門のジャーナリストであったビッソン（Thomas A. Bisson, 1900-1979）は、このときのことを『ワシントン・ポスト』に、「1925年から1931年までの「立憲的な」時代に現れていた強力な2大政党制への流れは逆転してしまった」と書いた。また、政党は「政党内閣への見込みがもたらした団結力が弱まるに伴って、最近では派閥に分裂する傾向にある」とも指摘した⁽¹²³⁾。

1936（昭和11）年2月の第19回総選挙がバイアスから「極めて単調」と見られていたことは上に述べたが、ヘッジズも、「立憲主義対官僚主義」を掲げる選挙スローガンについて、「これを大義名分とした本物の熱意は、政党にも国民にもない」と観察していた。10年前には政党内閣から「後戻り」することはないと予想されていたとしつつ、今回の選挙の結果「確かなことは」、岡田内閣の後継が「3度目のいわゆる「挙国一致内閣」（national government）になる」ことであると断言した。なお、ヘッジズはこの記事の中で、「陸海軍高官と首尾よく渡り合える唯一の文民」として高橋是清蔵相の名を挙げ、高橋は「国民の間に絶大な信頼を得ており」、政治的野心はなく、明日にでも暗殺されるかもしれないのに「まったく恬淡としている」と書いた⁽¹²⁴⁾。この記事が掲載された10日後、高橋は、2.26事件により斎藤前首相らと同様に殺害され、首相官邸も襲われたが岡田首相は辛くも難を脱した。

総選挙直後に発生した軍部クーデタ事件という未曾有の事態の後には、ヘッジズが予期したとおり、外交官の広田弘毅による挙国一致内閣が成立した。広田について『ニューヨーク・タイ

(120) 軍部内閣でも政党内閣でもないという意味で「中間内閣」とも称される。

(121) “Both parties assail government in Japan: Seiyukai demands constitutional regime – Minseito pledges defense of free speech (Tokyo, Nov 19),” *New York Times*, Nov 20 1933.

(122) Byas, *op.cit.*(11)

(123) T. A. Bisson, “Army and capitalists join forces in Japan: Fascism impends unless recovery can forestall further internal conflict,” *Washington Post*, Feb 19 1935. ビッソンは、以前は日本の内外での発展に対して、すなわち議会政治の発展や穏健な対外政策の確立について、楽観的な見解を持っていた。しかし、満洲事変以後は、日本の「民主主義の失敗」を強く批判する立場に転じたとされる（アキタ 前掲注(4), pp.611-613, 625-627）。

(124) Frank H. Hedges, “Army judged secure as Japanese ballot: Election Thursday stirs little enthusiasm for return to party government, empire being satisfied with militarists’ rule,” *Washington Post*, Feb 16 1936.

ムズ』は、高橋前蔵相は別として、「軍指導者とあえて率直に渡り合った唯一の日本の文民指導者」と評し⁽¹²⁵⁾、さらに、広田首相の任命は、「過激主義の諸力を抑制し」、日本を中道に留めおこうとする「裕仁天皇の必死の、おそらく最後の試み」であると指摘した⁽¹²⁶⁾。

(2) 軍の統制と統帥権問題

バイアスの整理によれば、軍部の権力は、第1に軍部大臣武官制により、第2に統帥権を陸海軍各統帥部に所掌させる制度により保障されている。そして、前者により軍の意向なくして内閣の存立が成り立たないことから「軍は公の政策を統制できる好都合な地位」に置かれ、後者により「統帥権は事実上〔内閣から〕独立した行政権となる」と論じている⁽¹²⁷⁾。

1930（昭和5）年のロンドン条約締結の際には、憲法第12条の定める軍の編制大権が国務に属するか統帥権に属するかという憲法解釈上の問題が大きな争点となった。この問題は、条約締結権自体は国務に属すると主張する民政党内閣が、海軍軍令部長らを抑えて調印に至り、最終的には枢密院が批准を承認したので、軍部に対して政党内閣が勝利を取めた形になった。ところが、その過程で、倒閣を目論む野党・政友会は、「政府は自らの主導で当該条約に署名し、軍令部の権限を踏みにじった」として、内閣を激しく攻撃した（「統帥権干犯問題」）⁽¹²⁸⁾。

1931（昭和6）年9月、柳条湖事件が勃発して満洲事変が始まった。『ワシントン・ポスト』は、「若槻首相とその政府とされるところのもの」が、現地軍の拡大行動を抑えるために困難な交渉を続けていることが「西洋では多くの困惑と混乱の種になっている」と伝え、「日本の内閣に独特の障害」として、憲法に内閣の規定が存在しないことを取り上げた⁽¹²⁹⁾。

コールグローヴは、日本のように君主が「軍の名目的な指揮権」を有することは珍しいことではないとした上で、次のように解説する。

…すべて責任政府の国では例外なく、文民当局が国の軍に対する最終的な統制権を有し、かつその行動を実際に指揮監督する。しかし日本では、軍事と民政は厳しく分かれていて、陸海軍の統制は、通常の状態の権限外、内閣による統制の外にある⁽¹³⁰⁾。

⁽¹²⁵⁾ Sterling Fisher Jr., “Militarists lose control at Tokyo: Hirota and chief aides in the new Cabinet have opposed the army extremists: Yoshida for friendships: Has held that Japan must go back to cooperation with the rest of the world,” *New York Times*, Mar 6 1936.

⁽¹²⁶⁾ Sterling Fisher Jr., “A conciliator takes the helm in Japan: Hirota, the new Premier, says he believes in applying common sense to statecraft,” *New York Times*, Mar 22 1936.

⁽¹²⁷⁾ Byas, *op.cit.*(111)

⁽¹²⁸⁾ “Tokio naval chiefs fight London Pact: But Vice Minister pleads for public support of the administration’s policy: Bitter struggle forecast: Impartial observers think Cabinet will win with the influence of Admiral Takarabe (Tokio, May 1),” *New York Times*, May 2 1930. 日本のメディアも、「議会政治を生命とする政党が、議会政治を掣肘するための存在である枢府を声援し、かつ統帥権の解釈について軍部におもねるがごとき態度を取った」として、政友会を強く批判した（「兵力量決定権の未決着は残念〔昭和5年10月3日大阪毎日〕」昭和ニュース事典編纂委員会・毎日コミュニケーションズ編『昭和ニュース事典 第2巻（昭和4年～昭和5年）』毎日コミュニケーションズ, 1990, p.779）。

⁽¹²⁹⁾ Rodney Gilbert (in the *New York Herald Tribune*), “Japan’s cabinet system,” *Washington Post*, Dec 1 1931. この記事を執筆したギルバートは、当時中国問題専門のジャーナリストであったが、「若槻首相とその政府とされるところのもの」(Premier Wakatsuki and what is presumed to be his government) という表現からは、日本の首相がいかに弱い立場と見られていたか—憲法上は諸大臣の1人に過ぎず（そもそも首相に関する規定が憲法になかった）、軍部大臣に対しても決して強い立場になかった—というニュアンスが伝わってくる。もっとも、当時のクィグリーの著書によれば、イギリスやフランス、アメリカでも内閣は「憲法外」のものであって、日本はこれら諸国よりも「法的根拠はよほど完備している」という (Quigley, *op.cit.*(44), p.82)。

⁽¹³⁰⁾ Colegrove, *op.cit.*(6), pp.830-831.

ソコルスキーは、日本の憲法中に伊藤博文が設計した「民主的制度へと向かう流れ」から陸海軍が除外されているので、軍人と政治家との間の妥協が必要であることを、憲法自体が「如実に物語っている」と説いた。しかし、普通の日本人にとって政党政治家とは「信用できない人」であるのに対し、軍人とは「日本を、中国の沖に浮かぶ小さな島王国 (island kingdom) から世界の5大列強の1国に押し上げた」という点で英雄のように見えるとして、文民政治家による軍の統制が国民の支持を得ることの困難さを示唆する。それでも、軍人は、「民主的統制の法的で議論を要するプロセスが、遅くて面倒」だと考え、「日本が他国と結んだ条約関係によって、行動の自由に制限が課される」ことに苛立ち、和平とは「力で獲得できる」と信じ、富とは「帝国主義戦争によって購うことができる」と思い込んでいるとして、実は警戒すべき存在であることをも示唆している⁽¹³¹⁾。

バイアスは、日本の「陸軍大臣は、「内閣における陸軍の代弁者」であって、政権が陸軍を統制するための手段ではない」と見ていた⁽¹³²⁾。すなわち、内閣が軍を統制するという文民統制の仕組みが整っていないということである。さらにバイアスは、軍部が「内閣とは独立の権限」を獲得することで、「二重政府」が作り出されたとし⁽¹³³⁾、「日本は、中途半端に進化した代表政治の形態と、封建的専制政治との間で立ちすくんでいる」と論じた⁽¹³⁴⁾。

クイグリーは、日本の憲法が「進化の途上」にあるとしつつ、この「二重性」が、「欧米諸国の制度に見られるように、文権が優越し、軍権は文権に助言を与えるものという原則に移行しなかったら、奇妙なことになる」であろうと警告している⁽¹³⁵⁾。

(3) 機関説問題と政軍関係

II-3-(2)で触れた美濃部の機関説問題も、政軍関係に影響を与えたことが伝えられている。

バイアスは、国体明徴声明が⁽¹³⁶⁾、憲法解釈上の論争を取捨するための努力と考えると「誤解を生む」として、その本来の目的は、ロンドン条約が軍の意向に反して締結されて以来、軍の憤懣を掻き立ててきた煽動に終止符を打つことであると指摘した⁽¹³⁷⁾。美濃部は、ロンドン条約論争の際に、内閣は憲法上、軍令部に縛られないと首相に助言したとされており、そのため軍部は「議會の下に位置付け」られるとして、美濃部を「許していない」という⁽¹³⁸⁾。

バイアスによれば、機関説問題は、「欧米人の目にはとても合理的なものと映らない」「神学

(131) Sokolsky, *op.cit.*(61)

(132) Hugh Byas, "Japan's army: Symbol and force: It is rooted in the hearts of the people and from their faith it draws political power," *New York Times*, Mar 8 1936.

(133) 吉野作造も、「政府の輔弼以外に別個の国権発動の源泉を認むることになるから、所謂二重政府の非難も起るのである」と論じている(吉野作造『二重政府と帷幄上奏』生活文化研究会出版部、大正11(1922)、p.11)。

(134) Hugh Byas, "Halfway between feudalism and democracy: In Japan's evolution from oligarchy to representation the army dominates policies which the people support," *New York Times*, Jan 28 1940。「封建的専制政治」についてバイアスは、日本は明治維新で「封建制度を倒した」が、これに続く「解放プロセスの道半ば」にあり、「いまだに近代制度を自らの考えと必要によって進化させていない」と論じている。

(135) Quigley, *op.cit.*(44), p.105. クイグリーは、内閣が軍令部を抑えてロンドン条約の締結を導いたことについては、「いずれは、あらゆる政策事項について、「軍部」(camp)の地位が内閣のそれに劣位する」ことが期待されるようになるのではないかと述べている (*idem*, p.109)。

(136) 国体明徴声明については、前掲注(99)を参照。

(137) Hugh Byas, "Emperor supreme, Japan is informed: Cabinet stresses the ruler's powers are not curtailed by the Constitution: Army's coercion is seen: Privileges of armed forces are involved in controversy started by Minobe (Tokyo, Aug 3)," *New York Times*, Aug 4 1935.

(138) Hugh Byas, "Tokyo bans famous books on constitution: Nationalists win fight over ruler's status (Tokyo, Apr 9)," *New York Times*, Apr 10 1935.

的」な論争だったが、その裏では「実際的な目的が追求」されており、それが、「軍事部門の主張の内閣統制からの独立」を訴えることであり⁽¹³⁹⁾、防衛問題については首相でなく統帥部の長が最終発言権を有すると「憲法を再解釈」することであった⁽¹⁴⁰⁾。2.26 事件を受けてバイアスは、次のように総括する。

憲法は、軍部を政治の影響から分離することをわざわざ意図した開明的な官僚たちによって書かれた。一方で、民選の議院に財政統制権を与え、陸海軍を抑制する手段を備え付けたのである。しかし、昨年 [1935 (昭和 10) 年] の国内政治状況を支配した美濃部事件の隠れた意味合いは、軍部が、自らの権力に対するかかる直接的制約すら取り除くことを決断したことにあつた⁽¹⁴¹⁾。

2 退潮に向かう自由主義

(1) 経済的格差と軍への支持

ソコルスキーは、5.15 事件直後の『ニューヨーク・タイムズ』の記事の中で、日本における混乱に係る要素として、長びく経済不況や対中問題とともに、国内「経済構造」を挙げ、「富の集中」が「不平不満を掻き立て」ていると指摘した⁽¹⁴²⁾。国民の多くが経済的窮迫に喘ぐ中、既成政党は有効な対策を打てず、無産政党の力はまだ弱く⁽¹⁴³⁾、貧富の差に起因する国民の不満は軍への期待に転化しかねない。バイアスは、「仕事が見つからない学生」や不安定な小規模事業者、「自分の育てた米を食べるゆとりもない農民」などが、「経済的境界線」を広げてくれようとする軍を「支持するのも驚きではない」と指摘した⁽¹⁴⁴⁾。他方、国民のための役割を自覚するようになった軍は、次のような自負心を持つようになる—

日本の軍は、合衆国のそれが政府の管理下にある一種の高等警察部隊であるのとは違う。戦前のドイツにおけるように、国家建設の礎なのだ。国という家族の先頭に立つ者なのだ。近代の腐敗にまみれた中で、質素儉約や忠誠、規律、勇気という道徳精神、一言でいえば武士道を奉じている。国民の身近にあり、国事に関して耳を傾けられる権利がある一と⁽¹⁴⁵⁾。

経済的格差の問題と既成政党への不満が、一部の軍人を「昭和維新」と称する国家改造運動に駆り立てており、それだけでなく、それが特に 2.26 事件後は軍上層部を利するところになりつつあることも観察されている。『ニューヨーク・タイムズ』の記事は、政友会と民政党が「地主や工業、商業、金融の利益を代表」しており、「国民大衆は、社会大衆党に 37 議席を与えた最近の選挙まで⁽¹⁴⁶⁾、議会にはほとんど代弁者がいなかった」と伝えた。その上で、次のように指

⁽¹³⁹⁾ Hugh Byas, “Tokyo settles a fine point: Military men have their way in the debate on the place of the Emperor in the nation,” Aug 25 1935.

⁽¹⁴⁰⁾ Byas, *op.cit.*(137)

⁽¹⁴¹⁾ Byas, *op.cit.*(132)

⁽¹⁴²⁾ Sokolsky, *op.cit.*(61)

⁽¹⁴³⁾ 2 回目の男子普選となる第 17 回総選挙 (1930 (昭和 5) 年) でも、無産政党は計 5 人しか当選しなかった。バイアスは、無産政党敗北の主な理由を「組織の欠如」と「労働者の意見を確固とした土台としなかったこと」に求め、「労働勢が効果的な政治勢力として出現するのはいつまでも遠い先」とであると指摘した (Byas, *op.cit.*(27))。

⁽¹⁴⁴⁾ Byas, *op.cit.*(115)

⁽¹⁴⁵⁾ Byas, *op.cit.*(111)

⁽¹⁴⁶⁾ 1937 (昭和 12) 年 4 月に実施された第 20 回総選挙で社会大衆党が躍進したことを指す。

摘した。

労働者階級の不満と悲惨さは深刻である。このことは、政党を「資本家的搾取の腐敗した手先」とみなす陸軍「青年将校」らの革命運動 (revolutionary movement) に反映している。日本の「経済的王党派」(economic royalists)⁽¹⁴⁷⁾に対するこの大衆の不満は、軍の特権階級が自らの目的、すなわち政党の抑制と、「積極的」対外政策の遂行における自由行動の維持に供するために利用されている⁽¹⁴⁸⁾。

この記述には、青年将校らの運動を擁護した皇道派と中堅将校を中心とする統制派との対立や、前者が既に 2.26 事件で衰退し、後者が台頭しつつあった経緯が反映している。この記事が書かれた 2 か月後に日中戦争が始まり、日本は本格的な戦争の時代に入っていくことになる。

(2) 愛国主義を掲げる暴力

日本政治における暴力の横行に関する記事については先に触れたが、1930 年代に入ると、例えば、バイアスが「満洲政策が行き過ぎだと考える政治家がいれば、愛国主義者のリボルバーが確実に黙らせてくれた」⁽¹⁴⁹⁾と書いたように、愛国主義を掲げる暴力という点を捉えた記事が目立つようになる。その中には、機関説事件後に美濃部が狙撃されて負傷した事件に言及し、日本では「政治的暗殺の企て」が、「極端ではあるが抗議の方法として広く受け入れられている」などと伝えるものもある⁽¹⁵⁰⁾。

2.26 事件が発生したとき、『ニューヨーク・タイムズ』は、日本が、「[「忠君」に基づく犯罪には寛大であるという風潮の種]をまいた結果、天皇に対する「凶悪な叛乱」を招いたと評している。かかる暴力は「うわべだけの愛国主義の名」で犯されたものであり、他方で天皇は満洲事変以来、次々と陸軍を「抑制する手を打ってきた」とし、機関説事件についても、天皇は美濃部への「迫害を好まない」と述べていたとの噂があると伝えた⁽¹⁵¹⁾。何よりも、2.26 事件に際して天皇は、天皇権限が「その [=天皇権限の] 拡大を装う者ら」に奪われるのを妨げるべく、叛乱軍に対し「素早い行動」で対決姿勢を見せたと報じた⁽¹⁵²⁾。

コールグローヴは、以前、憲法上天皇が有する「巨大な権限」に加え、天皇に対し「深く恒久的な忠誠」を捧げる伝統があるので、「競合する政治的諸勢力が、暴力的手段を講ずることな

(147) 「経済的王党派」とは、ローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 大統領が 1936 年 6 月、2 期目の大統領選における民主党候補指名受諾演説で、「資本力を悪用して新種の貴族階級に列しようとする者」を批判するために用いた言葉である (Mario R. DiNunzio, *Franklin D. Roosevelt and the Third American Revolution*, Santa Barbara, CA: Praeger, 2011, p.137)。

(148) “Japan’s continuing ‘crisis,’” *New York Times*, May 4 1937.

(149) Byas, *op.cit.*(11)

(150) “Killing by zealots frequent in Japan: Political assassinations are an accepted form of protest – Secret societies abound: Minobe a recent target: Professor had questioned the divine status of Emperor – Premier slain in 1932,” *New York Times*, Feb 26 1936. この日付からも分かるように、2.26 事件を速報する中で従来の政治的暗殺・暴力事件をまとめた記事である。5.15 事件公判の過程では、「暗殺者らへの温情的措置を求める 100 万以上の署名からなる請願が受理された」とも伝えている。

(151) 当時の首相であった岡田啓介の戦後の回想録には、「わたしは今になって打ち明けるのだが、…陛下は、「天皇は国家の最高機関である。機関説でいいではないか」とおっしゃった。そして困ったことを問題にしておる、という御様子だった」とある (岡田啓介著、岡田貞寛編『岡田啓介回顧録 改版』中央公論新社, 2015, p.134)。

(152) Sterling Fisher Jr., “Japan viewed as paying penalty for glorification of assassins: Violence committed in name of patriotism officially condoned since ancient times – Emperor did not need the rebels’ ‘protection’ against ‘dangerous liberals,’” *New York Times*, Feb 27 1936. 2 月 27 日午前 3 時半、東京市には戒厳令が公布されていた。

く、玉座への訴えを通じて調整をとりつける」ことができると論じていた⁽¹⁵³⁾。しかし、上に挙げたような記事は、その「忠誠」に名を借りて暴力的手段を講じようとする者に対して、官や軍は抑止する決定的な力をもはや持たなくなっていたことを示している。

ここにいう「競合する政治的諸勢力」とは、統治権の総攬者である天皇の下における、内閣・帝国議会（貴族院・衆議院）・枢密院・陸軍・海軍・内大臣府などの諸国家機関を指すであろう（II-3-(1)を参照）。これら多元的な諸国家機関を調和的に統合する役割を果たしていた、かつての元老のような存在がほとんど消滅し、そこに生じたいわば国家統合力の空白地帯が、国家改造などを主張する過激な分子の活動する場となったのである。

時期は下るが、太平洋戦争開戦前に『ニューヨーク・タイムズ』の東京特派員であったトリシャス（Otto D. Tolischus, 1890-1967）⁽¹⁵⁴⁾も、次のように指摘している。憲法上、天皇の権限は様々な諸機関などに委任されており、「政策はこれらの間の微妙な均衡に左右される」。ところが、「かかる機構の中で、活発で野心的で攻撃的な分子」が、「短絡的で残忍な方法に病み付きになった狂信的愛国主義者」として、「優位に立ちがち」になってしまうという⁽¹⁵⁵⁾。

(3) 軍国主義・ファシズム

1930年代、日本が次第にファシズムへ傾斜していくことについて、アメリカのメディアは、必ずしも軍事独裁ないし軍部による一方的な圧政ではなく、むしろ国民の支持を得たものではないかを見ていた。5.15事件後には軍部が政党内閣の継続を容認せず、結果として斎藤内閣が成立したが、『ニューヨーク・タイムズ』は、このことを「旧来の秩序」（=政党内閣制）に対する「革命」と捉えて、それが「日本人々のほとんど」に支持されていることを伝えた。その上で、日本は、民主政に対して各国で生じている「反動」—その要素は、「共産主義、ファシズム、ヒトラー主義、中国ナショナリズム、そして今や日本の「軍国社会主義」であるとする—に加わったのだと指摘した⁽¹⁵⁶⁾。

これと裏腹に、自由主義的な要素が次第に衰退し、あるいは自滅していく様子が伝えられている。『ニューヨーク・タイムズ』は、「軍の宣伝で悲憤慷慨した狂信的市民」による暴力行為のために、日本の新聞から自由が消え去り、「かつては自由主義的だった大新聞までも無力にした」と伝えた。また、衆議院で多数党であるにもかかわらず政権を獲得できない政友会が、「軍に迎合し、天皇の周囲で自由主義の緩衝になっている人々を「重臣ブロック」（senior statesmen's

⁽¹⁵³⁾ Colegrove, *op.cit.*(6), p.845.

⁽¹⁵⁴⁾ トリシャスはドイツ生まれで、1907年に移民としてアメリカに渡った。ベルリン特派員としてナチス支配下のドイツを取材し、1941年2月には東京に赴任してバイアスを引き継いだ（佐藤卓己「解題 伝説のスター記者、オットー・D・トリシャスがいま再び」オットー・D・トリシャス（鈴木広之・洲之内啓子訳）『トーキョー・レコード—軍国日本特派員日記—下』中央公論新社、2017、pp.393-395。（原書名：Otto D. Tolischus, *Tokyo record*, 1943））。トリシャスは日米開戦の日に拘束され、諜報活動の嫌疑で暴力を含む厳しい尋問を受けた末に、1942年5月に執行猶予付きの有罪判決が下ったが、翌月には交換船で帰国の途に就いた（トリシャス 同、pp.224-391）。なお、1930年代後半以降、外国人記者たちは次第に厳重になる報道統制の中で、警察による監視と「微々たる」情報源に甘んじることを余儀なくされていた（アーネスト・R・メイ（掛川トミ子訳）「マス・メディアの対日論調」細谷千博ほか編『日米関係史 開戦に至る十年—1931-41年—（4マス・メディアと知識人）新装版』東京大学出版会、2000、pp.108-112）。

⁽¹⁵⁵⁾ Otto D. Tolischus, "Synthesis of Japan," *New York Times*, Aug 3 1941. この記事は、第3次近衛文磨内閣が発足した直後に書かれた。「[近衛首相に]完全に満足する者はほとんどおらず、彼を弱いとか優柔不断だとか、勇気がないとまで非難する者もいるが、日本の安定を左右する様々の勢力の均衡を、彼よりもうまく維持できる人物がどこで得られるのか、誰にもわからない」と評している。

⁽¹⁵⁶⁾ Upton Close, "A new social order in Japan: The goal of powerful groups: Military socialist regime, opposed to western influence, is seen as a possibility if the Saito "National" Cabinet should fail," *New York Times*, June 5 1932.

bloc) と呼んで攻撃」したとも伝えた。「重臣」が、政党や議会そのものが壊滅するのを救う唯一本物の防波堤であることを、ほとんど理解していない」と批判している⁽¹⁵⁷⁾。

議会制民主主義から軍国主義への傾斜が、経済界に及びつつあることも取り上げられている。ボートンによれば、三菱財閥は民政党を支援し、幣原の対中和平外交を支持していたが、満洲事変以降は、満洲における準戦時経済の利益に便乗するようになった。他方で、三井財閥は政友会を支持していたが、政党の腐敗、さらに挙国一致内閣への移行に不満を持つようになり、2.26 事件以降に軍関係予算が急増したのに伴い、提携関係を軍に鞍替えしたという⁽¹⁵⁸⁾。ビッソンも『ワシントン・ポスト』で、政治・経済の指導者が、満洲の利権を確保するため「全面的に軍と手を組んだ」と伝えた。そして現在は、「議会という飾りなしですますような独裁権力」に移行しつつあるのかもしれないとし、さらに、現在の軍の地位や軍と財閥との結びつきを前提とすれば、「むき出しのファシズム体制の確立」に向けて強い圧力が加わるのではないかと危惧した⁽¹⁵⁹⁾。

他方で、日本から完全に自由主義が消え去ったわけではないことも指摘されている。バイアスは、2.26 事件を伝える記事の中で、例えば満洲事変や海軍軍縮条約脱退の際に国民が歓呼の声で応えたことについて、「6000 万国民が一致しているとは思われない」という。ただし、これらを批判する者がいないことも「否定できない」とした⁽¹⁶⁰⁾。ヘッジズは 2.26 事件後の記事で、それまでしばらくの間は「自由主義精神」が明らかに高まりつつあったという。同事件直前に実施された第 19 回総選挙では、叛乱軍と「同じ理想を支持」していたどの候補者も敗れ、無産政党が驚くほどの票を集めたことがその表れであったとする。そして、叛乱軍は、「今この時に行動しなければ自分たちの大義が失われると決断」して攻撃を開始したのだと指摘した⁽¹⁶¹⁾。

下って 1941 (昭和 16) 年 4 月、トリシャスは、「日本の国民は、明治維新以来教えられ、かつ神聖この上ない帝国憲法に具現化された自由主義的理念と、大部分は軍人からなる「昭和維新」の支持者らが主張する全体主義的な理念との間で、今でも引き裂かれている」と書いた。この時期に至っても明治憲法を「自由主義的」なものと観念していたアメリカ人ジャーナリストがいたことには、注意してよいであろう。しかもトリシャスは、前年 10 月に結成された大政翼賛会について、「彼らは、独裁官を戴くことも、大衆の政治力を動員することもできないので、ナチ組織の真似をすることが叶わないでいる。というのは、どちらのやり方も、主権的権限と権力を全て備えた天皇の大権を侵害するものだからである。…彼らは、議会や政治団体の権利を保障している憲法に反するとして、有効な全体主義政党を作ることができないでいる」と、憲法が一定の有効性を保っていることも認めていた。そして、大政翼賛会は機能不全となっており、「新秩序」を主張する者らの、強い政府を求める掛け声や、「ヒトラーやムッソリーニ、スターリン、チャーチル、ローズヴェルトに比肩する」強い人物を求める掛け声は、掛け声倒れとなり、日本は、天皇の神権的支配の下、様々な諸勢力や諸分子…の間の微妙な均衡によって統治され続けている」と、強力な指導者を擁する諸国と異なり、多元的国家組織の国として日

(157) Sterling Fisher Jr., "Internal feuds bring grave crises in Japan: Powerful army, itself divided, takes vengeance on civilian rulers," *New York Times*, Mar 1 1936. 重臣については、前掲注(78)を参照。

(158) Borton, *op.cit.*(104), pp.14-15.

(159) Bisson, *op.cit.*(123)

(160) Byas, *op.cit.*(132)

(161) Frank H. Hedges, "Behind the Tokyo coup: Feudal-minded army seen incensed by liberals' rise: reaction may set in against super-patriots of uprising," *Washington Post*, Mar 23 1936.

本を描き出している⁽¹⁶²⁾。日本の問題は「独裁官を戴く」ことでなく、多元性が統合不全を来していることであると示唆しているようである。

おわりに

「はじめに」で述べたように、戦間期に日本情報をアメリカに伝えていた識者やジャーナリストの中には、戦中・戦後におけるアメリカの対日政策に直接間接に携わることになる者もいた。

例えばペファーは、大戦中に、「その言論によってもっとも活躍した学者の1人」とされる。日本に対して厳しい立場を取り、日清戦争以後に日本が得た全領土の剥奪と日本の軍事力・経済力の打破を唱えた。こうした論調は、ローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 大統領を始めとする当時の多くのアメリカ国民の支持するところでもあった⁽¹⁶³⁾。やはり日本に厳しい見方をするピッソンは、大戦中に太平洋問題調査会 (Institute of Pacific Relations) に勤務して、日本の軍国主義批判を展開するとともに、戦後日本構想に関する提言を行うようになった⁽¹⁶⁴⁾。

他方、日本に対する全面的な対決姿勢には否定的な論者もいた。バイアスは1941 (昭和16)年4月に離日し、アメリカのイェール大学で講師を務めるようになるが、同年11月には、外交関係協議会の極東研究グループの会合に報告者として参加し、日中戦争の和平条件を論じた。その中で、「日本がより分別に富む政策に復帰する希望はなお絶たれていない」と、日米不戦の可能性を語ったという⁽¹⁶⁵⁾。開戦後、1942年の著書『暗殺による政治』では、「無法者としての10年だけでなく近代日本の50年を考察すれば、日本が再度この新しい秩序の一員となるにふさわしい資質を有していると信じて差し支えない」とも説いた⁽¹⁶⁶⁾。

実際に戦後日本改革の設計に携わった者の1人としては、ポートンがいる。ポートンは、太平洋戦争開戦翌年の1942 (昭和17)年10月に国務省に入り、「厳密な意味で唯一の日本専門家」として、戦後日本政策立案の中心を担うことになる。そして、「天皇制の下での自由主義的変革」への可能性を導くことに成功する。他方で有力だった議論、すなわち「軍国主義や保守的封建勢力と不可分に結び合わされ」ている天皇制を含め、「過去からの完全な断絶」を行うことによって日本を改革する、という主張が抑えられたのである⁽¹⁶⁷⁾。ポートンらの起草した文書は、後に「日本統治制度の改革」(SWNCC228)⁽¹⁶⁸⁾に結実し、GHQ 民政局がいわゆる GHQ 草案を作成す

⁽¹⁶²⁾ Otto D. Tolischus, "The new order in old Japan," *New York Times*, Apr 6 1941.

⁽¹⁶³⁾ 五百旗頭 前掲注⁽¹⁰⁸⁾, pp.205-212.

⁽¹⁶⁴⁾ 油井大三郎『未完の占領改革—アメリカ知識人と捨てられた日本民主化構想— 増補新装版』東京大学出版会, 2016, pp.165-169.

⁽¹⁶⁵⁾ 五百旗頭 前掲注⁽¹⁰⁸⁾, pp.201-205.

⁽¹⁶⁶⁾ Hugh Byas, *Government by Assassination*, New York: Alfred A. Knopf, 1942, p.368. 1943年12月、前駐日米国大使のグルー (Joseph C. Grew) 国務長官特別顧問は、有名なシカゴ演説の中で、同書からこの部分を含む数か所を引用した。グルーはこの演説において、「日本の軍国主義は徹底的に罰しなければならないが、戦後改革の際には、偏見を捨て日本の再建と国際復帰を助けるべきだと主張」した。しかし、天皇制を存置すべきと訴えたことで、「幅広い層から反発が巻き起こった」(「グルーのシカゴ演説 1943年12月29日」国立国会図書館『日本国憲法の誕生』(電子展示会) <<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/01/003shoshi.html>>)。

⁽¹⁶⁷⁾ 五百旗頭 前掲注⁽¹⁰⁸⁾, pp.256-282.

⁽¹⁶⁸⁾ Reform of the Japanese Governmental System (SWNCC228). 1946年1月7日、国務・陸・海軍三省調整委員会 (SWNCC) が承認した日本の憲法改正に関するアメリカ政府の指針を示す文書であり、同月11日にマッカーサーに対する「情報」の形で伝達された(「日本の統治体制の改革」(SWNCC228) 1946年1月7日)国立国会図書館前掲注⁽¹⁶⁶⁾ <<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/03/059shoshi.html>>。

る際に「拘束力ある」指針として使われた。ただし、このGHQ草案についてポートンら国務省側は何も知らされず、日本政府がこれをベースとした憲法改正草案要綱を公表した（1946（昭和21）年3月）ときも、寝耳に水であった⁽¹⁶⁹⁾。

コールグローヴがGHQ憲法問題担当政治顧問として来日したのは、ちょうどこの草案要綱が発表された頃である。日本占領管理に関する連合国の最高政策決定機関であった極東委員会（在ワシントン）にとっても、この草案要綱は虚を突かれるものであった。極東委員会は、マッカーサー（Douglas MacArthur）がこれを独断で承認したことに不満を表したが、コールグローヴは、日本の多くの知識人から直接聴取した意見をもとに、日本の政治情勢の下でのマッカーサーの制憲コースを擁護した。そして、仮に極東委員会の干渉によって憲法の採択が遅れば、いかなる民主的憲法であれ「連合国の銃剣による強制」の下に採択されることとなり、かつ、「反動的政治指導者が当然に保守的な利益を確保するための準備計画に有利な機会を与えることに」なるとして、これを認めるよう極東委員会の説得に当たった⁽¹⁷⁰⁾。

コールグローヴは同年7月まで東京に滞在したが、奇しくもこの時期、ビッソンとコールグローヴはGHQ民政局で机を並べていた。ビッソンは、終戦後に米国戦略爆撃調査団の一員として来日し（1945（昭和20）年10～12月）、戦争被害の実態調査や日本高官への尋問活動に参加した。一旦帰国した後、GHQ民政局特別補佐官として再度来日し（1946（昭和21）年3月～1947（昭和22）年5月）、「経済追放、財閥解体、憲法修正作業、農地改革、インフレ退治などの問題」に取り組んでいたのである⁽¹⁷¹⁾。2人は、その頃第90議会で審議中の帝国憲法改正案について、改正案中の「至高」の文言を「主権」にするよう提言を行っている⁽¹⁷²⁾。

アメリカを主体とする占領軍による戦後日本の統治改革は非軍事化と民主化を目標とし、もとより明治憲法の部分改正や運用改革といった微温的なものでなく大幅な制度改革を伴うものであったが、かといって徹底した旧体制の破壊・撲滅が図られたのでもなかった。そのこと背景の1つとして、戦間期に日本に関する知見が急速に蓄積されるようになり、少数ながらも日本情報を担う人材が育っていたという事実があったのではないだろうか。日本の「絶対主義的」な明治憲法下における自由主義と民主政の実現をアメリカの識者が一定程度評価していたことは、本稿で見てきたとおりである。ポツダム宣言第10項中に、日本国国民における民主主義的傾向の「復活強化」と明記されたのは⁽¹⁷³⁾、そのことの反映と考えるとよいように思われる。

（やまだ くにお）

⁽¹⁶⁹⁾ 古関 前掲注(68), pp.286-289.

⁽¹⁷⁰⁾ 同上, pp.281-286, 300-315.

⁽¹⁷¹⁾ 中村政則「解説」トーマス・A・ビッソン（中村政則・三浦陽一訳）『ビッソン日本占領回想記』三省堂, 1983, pp.328-330.

⁽¹⁷²⁾ 改正案第1条中には「日本国民の至高の総意」と書かれていた。「至高」は英文の sovereignty (=主権) に相当する語であったが、ビッソンとコールグローヴ、さらにGHQ草案作成にも関わったピーク（Cyrus H. Peake）は、「この言葉は法学的な意味においてなら主権概念を伝えて」いないとする民政局長宛覚書を作成した。後に修正されて「主権の存する日本国民の総意」と明記されることとなった。古関 前掲注(68), pp.344-354.

⁽¹⁷³⁾ 「…日本国政府ハ日本国国民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活強化ニ対スル一切ノ障礙ヲ除去スヘシ…」とあった。