
Quarterly "Urbanization" 2026 vol.2

季刊「都市化」2026 vol.2

経済政策の劣化 1

—戦前の政治行政—

光多 長温

2026 年 10 月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。 内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

2026 年 10 月

経済政策の劣化 1

―戦前の政治行政―

公益財団法人都市化研究公室 理事長 光多 長温

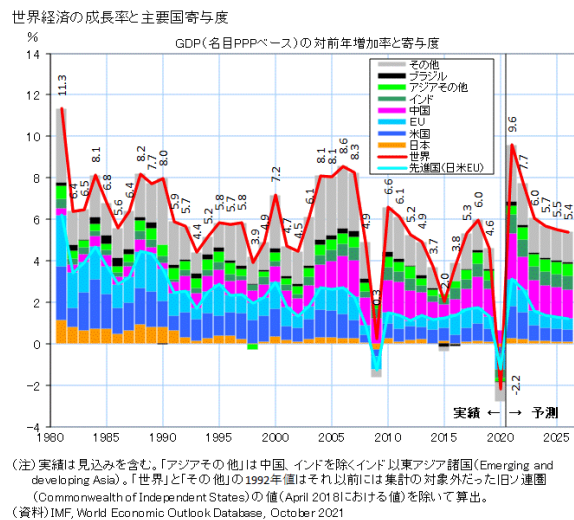
日本の経済成長は先進国の中でも最低ラインを推移している。右図で見ると、90年代以降の低位成長率は寂しい限りである。個人住宅や社会資本等のストックがしっかりしていれば経済成長はそれほど懸念することではないかも知れないが、鉄道・道路、上下水道等々日常生活関連社会資本は劣化し、しばしば事故を起こしているのが実態である。90年代以降の失われ

た20年30年は、終わる兆しは見えない。国民意識でも、日本財団の調査によると若者が自国の将来についての展望では日本は最も低くなっている。

他方、政治、行政の現状はミゼラブルである。先の自民党が圧勝した衆議院総選挙では、与野党ともに減税のあり方ばかりで、日本の将来をどうするかの論点はほとんど見られなかった。今国会での重要法案では、選挙定員削減、副首都、皇室典範といった法案も論理的に議論されたものとは思えない。国会論戦を見ても、政略が優先して本質的な議論が行われていない。論者は2024年「動都」で「崩壊する官僚制度」を執筆したが、霞が関行政機構も政策を牽引、提案・検証する機能が低下して、政治に振り回されている。2000年代に緒についた地方分権も中央官庁の反撃にあって尻すばみとなり、新たな中央集権に回帰している。岩盤規制といわれる種々の規制・権益は時代遅れとなっているにもかかわらずほぼ無傷のままである。

この原因は何であろうか。90年代以降、新自由主義が世界的に主流派となり、市場至上主義となり政策・計画が劣後に置かれていること、政治主導が上滑りしていること等があるであろう。鶏と卵の関係かも知れないが、日本の政治・行政機構がなぜこのように劣化してしまったのであろうか。再生の道はあるのであろうか。

財団内に研究会を設置して、これまでのわが国の政治行政の推移を、政策の面から見て厳しい現状の根を考えることとする。今後、順次時代毎に論稿を掲載する予定である。



日本の政治行政構造の推移Ⅰ（戦前）
—政策の劣化との関係において—

光多 長温

目次

1. 1868年～1890年（明治維新～国会開設）	2
2. 1890年～1940年（国会開設～第二次大戦）	4
3. 戦前の政治の特徴（政策の劣化との関係において）	7
(1)天皇制	7
(2)政党及び政治家	7
(3)国家政策	9
(4)内閣	9
(5)軍	9
(6)官僚	9
(7)派閥	10
(8)政治とカネ	11
(9)新政策	11
4. 戦前と戦後の政党の関係	12
【資料】戦前歴代総理	14

1. 1868年～1890年（明治維新～国会開設）

(1)明治10年代

・西南戦争（1877年）後の明治10年代は、日本の国の骨格の議論が行われた時期である¹。

即ち、①明治22年の国会開設に向けての憲法作成、②地方自治制度としての府県制・市町村制創設、③政府の会計制度としての会計法（公共調達等）等法体系が整備された²

更に、様々な政党政治の形態が起こってきた。

¹ 欧米諸国の制度を導入し、日本に合う制度を貼り合わせた。憲法・天皇制・軍事（プロシヤ）、公共調達（ベルギー・フランス）、民法（フランス・ベルギー）、医学、土木、軍事等。

² この公共調達制度は未だに原型を留めている。

(2)国会開設・政党結党

- ・1874年～80年（明治7年～13年）にかけて、地方の結社、政社の数は約2,000を数えた。政党と徒党との相違が不明確。私党が公党かの議論。
- ・1879年国会開設への動き⇒国会期成同盟の結成

(3)立憲政府の形⇔明治14年政変

- ・立憲政府のあり方に関する議論開始。
- ・福沢諭吉・大隈重信はイギリス流の政治体制を主張、伊藤博文、井上毅、井上馨はプロイセン流の政治体制³を主張。
- ・福沢諭吉の政党内閣制度論は次の点を骨子とする。
 - ① 天皇（帝室）を政治社外に置く。帝室を直接的な総括機能から撤退させ、政治では果しえない「日本人の精神を収攬する役割」を期待。天皇は、イギリスと同じく政治を行わない。
 - ② 議院の多数が内閣宰相の進退を決める政党内閣制。
 - ③ 「政党の両派一進一退機転の妙処」と表現される政権交代のシステム。即ち、二大政党が鎗を削って政権を争う。
- ・しかし、井上毅は、万世一系の天皇による親政、即ち、天皇自身が政治上の主体として統べかつ治めることを主張。

⇒明治14年政変⁴

(4)政党結成

- ・明治14年政変の結果、近代日本の政体モデルはプロイセン流の立憲君主制に決定、同時に1890年の国会開設を決定。
- ⇒民権派も10年後を目指して政党創りに向かっていく。
- ・（土佐出身者を中心として）板垣退助を総理とする自由党結成。これが日本で最初の政党。
- ・他方、大隈等は、1882年（明治15年）立憲改進黨を結党。また、福地源一郎らが、保守系の政党として立憲帝政等結党。
- ⇒三大政党の成立。

³ プロイセンでは、宰相と政府はドイツ皇帝が任命するが、立法に際しては帝国議会の承認を必要とする。議会は、男子普通選挙で選出され、各邦国の代表から構成される連邦参議院は各構成国の政府が任命する。帝国議会が比較的弱体であるため、多くの政党が設立され自由な行動を行っていた。

⁴ 明治14年政変は、西郷なき後の伊藤、大隈の政権争いと言われ、「開拓使官有物払下げ事件」等により大隈が排斥され下野したとされるが、伊藤、大隈の意見対立の一つがこの政体の問題であった。むしろ、この方が大きな意見の相違であった。

・政党は、明治維新における権力闘争の結果としてできたと言える。自由党（政友会の前身）は土佐藩の板垣退助が創設。また、立憲憲政党は、肥前の大隈重信が明治 14 年の政変で政府から追われた後にできたもの。その後、基本的に、長州が自由党と組み、薩摩が改進黨と組む構図は残った。なお、自由党が三井財閥、改進黨⇒立憲憲政党が三菱財閥と組むという構図があったがかなり流動的であったようである。因みに、西園寺のバックは住友財閥とされる。

これに続き、全国で多数の政党が結成された。⇒これを政府が弾圧し、次々に解党していった。

・各党間での論争があり、偽党撲滅運動が行われた。

・板垣の自由党は「政府の党」としての党を考え、福沢がいう複数の政党共存の考えはなかった。自由党内では、板垣と星亨路線の議論あり。

・井上毅は、政社と政党を区別し、政社は政治のための組織を形成しているが、政党はほぼ徒党に近いとした。⇒集会条例による政党取り締まりが行われた。

・国会開設に向けての様々な政党結成の動き。ただし、この間の政党結成は、中江兆民や植木枝盛等、一部を除いては新政府への不満から集団を創るという面もあった。

⇒現に、政党で内閣に引き抜かれると政党が瓦解する例も多かった。

(5)大日本帝国憲法

・1889 年（明治 22 年）、大日本帝国憲法発布。英米流よりはプロイセン流の考え方に立つ。

・実質的に明治元勳が差配。安定した内閣は 1901 年の桂内閣以降、明治維新元勳が元老に退いた後。但し、この後も明治維新時の藩閥及び明治 14 年政変等の影響を受け、紆余曲折する。

・政治結社は、依然として警察の厳しい監視下に置かれていた。

⇒桂太郎内閣の 1901 年～原敬内閣の 1921 年の間は。一応の形が作られた。

・この間、美濃部達吉等は天皇機関説⁵（1900 年～）の中で、天皇機関説に加えて元老不要論、国民主権論も説いていた。

2. 1890 年～1940 年（国会開設～第二次大戦）

(1)国会開設～普通選挙法施行（1890 年～1923 年）

・1890 年、国会開設、帝国議会選挙。但し、この時の選挙は次の制限あり。

⁵ 統治権は法人たる国家にあり、天皇は日本国政府の最高機関の一部として、内閣をはじめとする他の機関からの輔弼を得ながら統治権を行使すると説く。憲法学者・美濃部達吉らが主張した学説で、天皇主権説（穂積八束・上杉慎吉らが主張）などと対立する。

- ① 有権者資格は限定的（15 円以上の男子納税者）
- ② 小選挙区制度
- ③ 記名投票
- ④ 非立候補制度

・政党として、民党（民間）と吏党（監理＝藩閥）の二つの対立する構図。

・1898 年（明治 31 年）、民党の中の自由党（総理：板垣退助）と進歩党（総理：大隈重信）が合同して空前絶後の一大政党を結党（⇒隈板内閣）。しかし、直ちに内部分裂。
⇒自由党は立憲憲政党に改組、これに伊藤博文が参加し 1898 年憲政会⇒1900 年立憲政友会に改組。

これに対立する大隈重信等が立憲改進黨⇒1898 年憲政本党に改組⇒後に、（福地源一郎設立の）立憲憲政党からの流れの立憲同志会に合流し、二大政党（他に小政党は乱立）となる。

・基本的には、伊藤博文中心の立憲政友会が与党、立憲改進黨⇒憲政本党⇒立憲国民党が野党の構図。この間、政党間の動きは烏合集散。

（この間、日清（1894 年）・日ロ（1904 年）戦争）

・1913 年桂太郎（軍部出身）が政権党として立憲同志会を設立、立憲改進黨の流れの立憲国民党から大量の議員を引き抜き、1916 年憲政会を設立。⇒二大政党の再編。

・普通選挙法制定前は、実質的に地主（富裕層を含む）勢力が選挙を支配し、伊藤博文をトップとする元老院（明治元勳により構成）が首相を決定、天皇の裁可を得て任命された。このため、ほぼ政友会系が政権与党となった。

・1910 年～1920 年大正デモクラシー

① 1923 年普通選挙法制定

- ・25 歳以上のすべての成年男子に選挙権を賦与
- ・中選挙区制（政友会は小選挙区制を主張。しかし、劣勢の民政党は小選挙区制だと勝てないとして、中選挙区制を主張）。この中選挙区制が、この後、60 年間続くこととなる。

② 1920 年頃、多様な政党設立。

- ・共産系（日本農民労働党）
- ・社会民主主義系
- ・労働者系農民系、青年系等、多様な政党が誕生
- ・なお、社会党（幸徳秋水、片山潜）も設立されるが、禁止され弾圧に遭う。

(2)普通選挙施行後～第二次大戦（1923 年～1935 年）

・1923年の普通選挙施行を機に、政党が合従連衡。1924年、政友会が分裂し、政友本党が設立される。一時は、政友本党の方が政友会を上回る勢いで政権を担う政党にもなっていたが、1927年、(政友会ではなく)憲政会と合併して1927年立憲民政党を結成。

⇒1927年以降、立憲政友会と立憲民政党の二大政党となる。

・条約改正が成就した大正時代～普通選挙を経る時代(1912年～1940年)は、国家としての統一的政策目標喪失。政友会も民政党も同じ綱領(国内経済成長※)を掲げる。政論としての相違はない。政争的色彩であった。

※貿易収支の黒字化と国民生活の安定のためのエネルギー政策②積極財政。但し、軍事費抑制。

・原敬はそれまでのヨーロッパ(特に独仏)寄りからアメリカシフト。このアメリカ寄りと経済成長が戦後の自民政党政治の二大綱領に引き継がれる。

・普通選挙施行及び伊藤博文を始めとする明治元勲の大半が死去。元老院が選挙の結果を見て天皇に首相を推挙、裁可を得る。元老院は、山形有朋(民政党)及び西園寺公望(政友会:1849～1940年)の二人しか残っていない状態。山県が死去し、普通選挙後は西園寺が決定。

・二大政党時代の中で、立憲政友会が政権与党を占めていたが(時折条約改正のため大隈憲政党)、普通選挙後は、頻繁に政権交代。むしろ(軍部に近い)民政党の方が優勢⁶。但し、1932年の5.15事件、1936年の2.26事件により内閣は軍部との関係に苦慮。常時、軍部が入る挙国一致内閣⁷となる⇒軍部内閣⁸へ。

(3) 1935年からの戦時体制

・軍部の暴走に対して、当初は歯止めをかけた。しかし、政友会は原敬、団琢磨等暗殺後弱気に、民政党は三菱との関係もあり軍部と相対的に融和的面あり。1932年斎藤内閣以降挙国一致内閣(政友会、民政党、軍部)で推移⁹。

・1940年の国家総動員法で大政翼賛会体制へ。1940年の近衛新体制運動により、す

⁶ 御厨貴「日本の政党政治は、立憲政友会と立憲民政党の二大政党へ収斂した1920～30年代に崩れた。初の本格的な政党内閣で首相となった原敬が1921年に暗殺された後、政友会と親しかった三井の団琢磨等が1932年暗殺され、1936年高橋是清が暗殺され(2.26事件)、消極的になってしまった。そして、政権を維持するために軍や官僚と関係を深め、元陸軍大将の田中義一などを幹部として迎えた。政友会は田中の後継として犬養を総裁に迎える。犬養も軍縮論者であったが、かつて小政党を率いた時のように理想を語るよりも、ライバルの民政党内閣を倒さなければと、政友会の対外強硬路線に乗って統帥権干犯を言い出す。そうした言動が軍に対する政党内閣の影響力を弱め、政党政治の基盤を崩すことに気づかず、とにかく政権を我が党にと考える。犬養もそんな政治家の一人になってしまった。」

⁷ 挙国一致内閣とは言え、政友会と民政党との対立は更に激しさを増した。

⁸ 軍人出身首相：加藤友三郎、田中義一、他。

⁹ 挙国一致内閣とは言え、相変わらず政友会と憲政民政党との関係は陰悪であった。

すべての政党が解党して、大政翼賛会に合流。

・これに対し、対し大政翼賛会に批判的な鳩山一郎等の議員を中心に同交会を結成⇒戦後自由党。

・条約改正後の政治は、政策の大きな相違はなく、政争の時代。但し、ほぼすべての期間にわたって金銭スキャンダルが存在、国会での追及。スキャンダルにより内閣交代も頻繁¹⁰⇒戦後自民党の体質、日本の政治構造か。¹¹

3. 戦前の政治の特徴（政策の劣化との関係において）

・戦前の政治は、西南戦争を経ての明治 10 年代に国の骨格が決められた。憲法草案を創る段階で、天皇制の具体像の議論、諸法制の整備が行われた。その後、1890 年（明治 22 年）の大日本帝国憲法公布、国会開設から政党政治が起こる。その後の特徴は次の通り。

(1)天皇制

帝国憲法制定時に、天皇制のあり方について、大隈・福沢諭吉等のイギリス型の説と、伊藤を始めとするドイツ型との議論があった。結果は、ドイツ型の天皇親政となったが、実態的には（明治維新における天皇の役割、及び天皇が幼かったこと等から）天皇が政治に直接関わることは殆どなかった。大正天皇もほとんど政治には関与しなかった。これは、結果的には、ドイツのような皇帝親政（宰相制）と異なって、政治家間の議論や政治力により政権が動き、皇帝の独断による政治が行われず天皇は（戦後と同じような）御旗的存在であった¹²。

(2)政党及び政治家

政党政治の中での政党は、伊藤博文系の「自由党⇒立憲政友会」と大隈重信系の「立憲改進黨⇒憲政本党⇒立憲国民党⇒立憲同志会（桂太郎）⇒立憲民政党」系の二大政党で推移する。他に多くの小政党があった（政党は簡単に設立、解党、合従連衡した）。政治家の中で軸となるのは、伊藤博文、大隈重信、原敬の 3 人。この 3 人は意見を異にする（伊藤⇄原⇄大隈の構図あり。特に、原と大隈は犬猿）ものの、条約改正という国家目標の中で連携、対立を繰り返し、時勢に応じた政権が形成されていく。

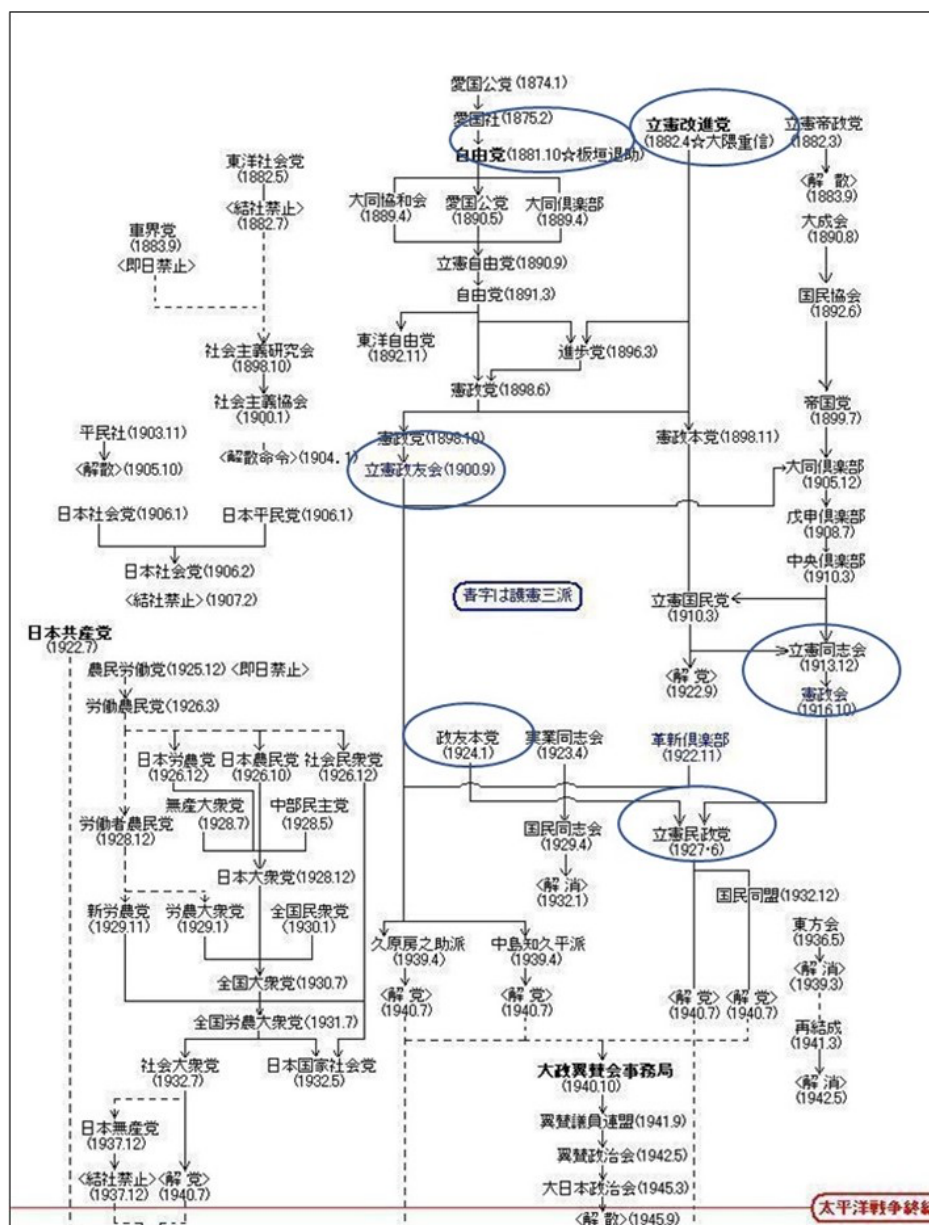
明治初期は、藩閥の影響が色濃く残る¹³が、徐々に薄れていく。その中で、一定のバ

¹⁰ 例：朝鮮総督府疑獄事件、私鉄疑獄事件、売勲疑獄、等々

¹¹ （次頁図）

¹² これは第二次大戦の天皇責任問題と関係する。

¹³ 結果は、長州の優位。



ランスを持ちつつ、政治を構成していく。伊藤と大隈の関係は、明治 14 年の政変で決裂するが、その後も両者は（条約改正のために）関係持続する。但し、やはり主導権は伊藤。政治家は、政権から離脱すると政治家から一時的に下野するケースも多かった。

昭和初期の、立憲政友会と立憲民政党は、政策的にはそれほどの相違はないが、軍部との関係では、立憲民政党は桂太郎（軍部）が創設した党がベースとなっていること、前身の立憲改進黨（大隈重信）が三菱（軍需産業）と関係があったこと等から相対的に軍に近かった。これに比べ政友会は、相対的に反軍、しかし大政翼賛会に飲み込まれる。その中で鳩山一郎率いる同志会は反軍でこれが戦後の自由党の源となる。

(3)国家政策

国の政策目標は、「富国強兵」「不平等条約改正」「産業振興」「国際的立場の確立」という国民の大多数が賛成するものであり、これに異を唱えることはできなかった。特に、江戸時代に締結された不平等条約改正及び軍の近代化は最大課題。政策の相違はこの大きな国の政策を実現するためのプロセスや個別具体政策の実施に関するもので大きな相違はなかった。内閣・政権交代も政治力の盛衰によるもので政策の相違によるものではない。例えば、小さな政府（大隈）と積極財政（原）、海外関係の対英（大隈）、対米（原）の比重の置き方、鉄道敷設の進め方（緩急）、地租の改定、の相違はあった。

(4)内閣

内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の指名に基づき天皇が任命する議院内閣制ではなく、元老等の推薦を受けて天皇が任命する天皇大権の行使としての親任制であったため、首相は議員である必要はなかった。結果的に、官僚出身及び軍出身者が多くなった（別表）。官僚と軍と政治家の間は極めて密接不可分（昭和時代になり軍部の独走が始めると緊張状態となるが）で、総理も官僚出身者¹⁴と軍出身者が大半であった¹⁵。

(5)軍

軍は、欧米諸国に比べると大きく近代化が遅れていた。日清、日露戦争までは明治維新時の軍隊レベルで対応したが、第一次大戦（1914年）で軍近代化の遅れが露呈。軍縮会議の制約の中で、軍の再編、近代化が進められ、軍出身者が総理に就くことも多くなる。1925年以降、軍は（石原莞爾の影響もあり）対中国政策が（国家としても）最大の課題となる。1925年以降の政府の最大問題は対中国政策（⇒1931年満州事変、1932年上海事変）。このための軍予算に関して軍と内閣とのせめぎ合いが起こる。

軍部との関係も、昭和初期に至るまでは（1932年5・15（海軍）、1936年2・26（陸軍））までは政治家サイドが仕切っていた。伊藤、大隈、原共に対外関係は日本の国力の範囲内で対応するとの考え方。日露戦争にも政治家は比較的消極的であった。

(6)官僚

官僚は、江戸時代の幕府官僚の儒学的文化が残っていて、官僚としての規律と想い

¹⁴ 政治的素養から大蔵省と外務省が多かった。

¹⁵ 軍出身者が多かったのは、元老院で実力を持っていた山形有朋の影響もある。そもそも明治の元勳は明治維新時は軍人。

を持っていた¹⁶。前述のように、戦前の官僚と政治家との距離は極めて短かった。官僚のまま大臣になったケースも多かった。官僚に任用されるルートも多様であった。伊藤博文が創設した大学卒業後に高等文官試験を受けて官僚任用を受けることが標準型（例：若槻礼次郎）であったが実業に入った後や苦学して官僚に任用されたケース（原敬¹⁷、鳩山和夫等）もある。

官僚から政治に転じるルートも、①官僚から出身地等で選挙に出て議員になるケース（標準形：若槻礼次郎、原敬）②貴族議員になり政治家になるケース③官僚のまま大臣になるケース等があり多様であった。議院内閣制ではなく、官僚のまま内閣に入るものも多くあり、戦前の内閣の「大臣」のうち、「官僚」は全体の6割以上を占めており、勅任官¹⁸に限定しても全体の半数以上に及んだ。

(7)派閥

戦前の政党は、明治維新後の政権争いであり、（一部の政党を除いて）政党間で政策に相違はなかった（条約改正、富国強兵、産業・輸出振興）。また、政党の幹部が大臣になるというイギリス流の文化があった¹⁹。

この間、現在日本でいう派閥は、各党内部でほぼ存在しなかった。この理由は、①党首のリーダーシップが強かったこと②党の規模が小さく、党の新設、合併が容易に行われ、党内で意見が別れた時には党内派閥を作るのではなく新たな党を創設したこと③二大政党間で政権交代が行われたことによる。

¹⁶ 光多著「動都一わが国官僚制の系譜」より「江戸幕府の官僚は、明治の藩閥政治に移行し、天皇の官僚（官吏）となる。官吏は、天皇の任官大権に基づいて任命され、「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」とされた。中央官制も、維新後は太政官制となり、それも1868年の7官制から1869年の2官6省制に、さらには、1871年の廃藩置県後には正院、右院、左院の二院制に移行する等、旧御所官制を踏襲したものであった。国は民間や府県市町村よりは上位に位置するという官尊民卑・国尊地卑である。当時、江戸幕府内には有能な官僚が存在していたが、京都の公家衆にはこのような人材はいなかった。明治新政府の官僚の内、旧幕臣は約30%を占め、しかも、太政官、大蔵省、外務省、海軍省といった国家の中樞を為す省庁においては旧幕臣が大きな比率を占めた。伊藤はプロイセン・ドイツのシュタインの考え方を導入したが、その特徴は、行政官僚による政治支配とも言えるべき行政官僚主導型の政治行政機構であった。マックス・ヴェーバーがいう「官僚制による合法的支配」である。この「行政官僚の政治に対する優越」は、選挙制度が確立していなかった当時のわが国において政治情勢の混乱が予想されたこと、富国強兵等の国家政策が政治情勢に影響されることを避けたかったことが背景にあった。伊藤は、内閣総理大臣の下に大蔵、陸軍、海軍、外務、内務、文部、農商務、逓信、司法、宮内の10省を置く内閣制度を創設するとともに、専門知識を有する官僚機構を創設した。

¹⁷ 原敬は、「新聞記者を経て、通訳として外務省の准奏任御用掛に任用された」

¹⁸ 天皇による勅旨によって官職に任ぜられた官僚。

¹⁹ これが大きく変わったのは戦後の吉田内閣で大臣ポストの大盤振る舞いをした結果による。その結果、一定の当選回数があれば大臣になれるというわが国独特の文化ができてしまう。

(8)政治とカネ

補助金はまだなかったし²⁰、族議員の存在はなかった。官僚と政治家はほぼ一体であったし、縦割り行政もなかった。政治とカネの関係は明確な規制はなく、金銭関係は現在とは相当異なった。明治 14 年政変の官営払い下げ問題もむしろ政治問題が背景にあった。大隈（立憲改進黨）と三菱との関係、伊藤と三井との関係も周知で資金の流れは現代から見れば相当にルーズであった。党员制度もなく、個人からの献金はほとんどなく（例外は地主）、企業からの政治資金が多かった。因みに、1920 年の原内閣時の選挙では（政治とカネとの関係で風評があった）原の政友会は、選挙後に 82 万円（現在価格では約 50 億円）が余った。大隈は、主義主張により、金銭関係は淡泊であったとも言われる（相対的に）。

政治家は、常に金銭スキャンダルがついて回ったし、国会での追及も日常的であったが、その多くは、「便宜を図った」というものであった。なお、政党政治が成立した頃から、選挙資金が供与された（現在価格で約 1,800 万円/人）。

(9)新政策

1927 年（昭和 2 年）の金融恐慌、1929 年（昭和 4 年）の世界恐慌によって日本経済は大きな打撃を受ける。失業者が増加し、労働争議、小作争議も増大した。また、繭価が暴落し、農家に大打撃を与えた。これら社会不安の中で、1932 年犬養内閣時の 5.15 事件が起こり、それまでの立憲民政党、立憲政友会の対立構造から、両党相乗りの挙国一致内閣が組成され難局にあたった。内閣は、時局に対応するために、1935 年内閣審議室と内閣調査局を設置した。

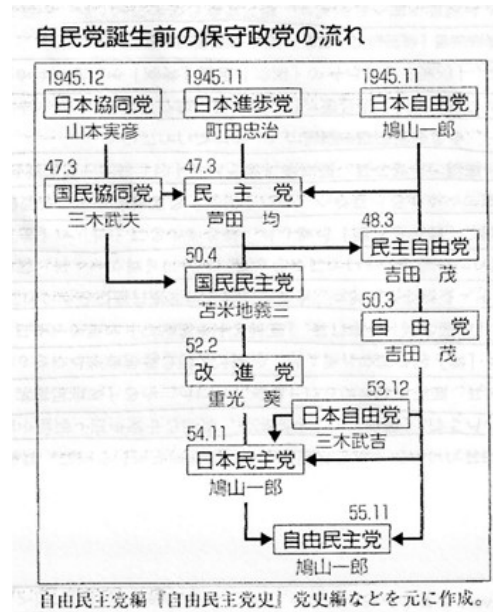
内閣審議室は、政治家、軍、官僚、財界から成り基本国策を定めるものとされたが、名目的なものであり現実には動かなかったが、内閣調査局は「重要政策に関する調査、特に、内閣総理大臣から命ぜられた重要政策案の審査」を職務とし、取り扱う業務は現状の根本的見直し、長期計画を含むものであり、政治家よりは各省の有力な中堅若手官僚が集められた（局長：内務官僚吉田茂、後内閣書記官長）、鈴木貞一（陸軍大佐）、和田博雄（農林省）等の革新官僚も含まれていた。主たる業務は、統制経済と総動員のための制度と政策を作ることであった、ここで審議された法案には、「貴族院改革案」「電力国家管理案」「所得制限法案」「地方交付税案」「厚生省案」「教育制度改革案」

「行政改革案」「教育制度改革案」「産業組織案」「所得制限法案」「勤労奉仕公団組織案」「農地問題改革案」等があり、更に人口問題や保険問題についても多くの案が提起された。条約改正成就後の日本で初の政策立案機関であったとも言える。また、(官に

²⁰ 補助金が出てきて、政治家がこれと結びついて族議員を成すのは戦後。

による産業統制等) 戦後の政策の萌芽が見て取れる²¹。

1936 年 2・26 事件後に、国家総動員体制の樹立が推進されると 1937 年資源局と調査局は合体して企画庁、更に同年企画院となる²²。しかし、企画院は国家主導・基幹産業の国有化を主張し経済界は反発した。また、革新官僚は、官僚(含む、軍部)の良心とも言われたが、ソ連をモデルとした革新的・社会主義的な立案を行ったこともあり、「共産主義」として財界人や平沼騏一郎ら右翼勢力から強い反発を受け、企画院官僚の岸信介が更迭され、和田博雄、勝間田清一らが共産主義として関連していると見て 1941 年逮捕された。いわゆる企画院事件である²³。



4. 戦前と戦後の政党の関係

- (1)戦前は、政友会と民政党の二大政党。
- (2)大政翼賛会に参加したのは、主に立憲民政党の政治家で、政友会は消極的。
- (3)立憲政友会の中で、鳩山一郎²⁴を中心として翼賛議員連盟に反対して同交会が作ら

²¹ 特振法(1963年)、護送船団行政、計画造船等々

²² 企画院官制は、「政変時における総合国力の拡充運用に関し、案を起草し理由を備えて内閣総理大臣へ上申」するのみならず「平戦時における総合国力の運用」に関して各省大臣からの提案にも予算にも意見を述べ、「国家総動員計画の設定および遂行に関する各庁事務の調整等隆を図る」とされた。

²³ なお、企画院は 1943 年廃止され、1944 年、企画院業務は総合国策及び行政考査、重要予算の統制権については内閣に、国家総動員については軍需省に、国土計画については内務省にそれぞれ移管された。その後、企画院の復活が検討された結果、1944 年、内閣参事官を廃止して総合計画局が設置された。その後、1945 年内閣総理大臣の管理下に内閣調査局が設置され、戦後経営に関する重要事項の調査および企画、並びに戦後経営に関する各庁事務の調整統一に関する事務を管掌するとされた。更に、同年、内閣官房の管理下に内閣審議室が設置され、内閣審議室はその後、1952 年調査機能が独立して、内閣総理大臣官房調査室になったほか、1957 年には内閣審議室が廃止され、内閣官房審議室と内閣総理大臣官房審議室に分離した。更に、1986 年内閣官房審議室が廃止され、内閣内政審議室と内閣外政審議室とに分離したが、2001 年中央省庁再編により、内閣内政審議室と内閣外政審議室は廃止され、内閣官房副長官補および内閣官房副長官補室が設置され、内閣官房副長官補には、事態対処・危機管理担当、内政担当、外政担当の 3 人が置かれ、内閣官房長官・内閣官房副長官・内閣危機管理監の職務を補佐することとなる。

²⁴ 鳩山一郎：東京帝国大学卒業後、東京市議会議員を経て衆議院議員となり、43 歳で政友会幹事長、その後内閣書記官長、文部大臣。父、鳩山和夫は、1875 年、開成学校(のち東京大学)卒業後、第 1 回留学生に選ばれ、米国へ留学。コロンビア大学法学士。1880 年、イエール大学大学院で M.L. 及び D.C.L 修得。帰国後、代言人(弁護士)、東京代言人組合会長、東京帝国大学講師等を歴任。1882 年東京府会議員に当選。1885 年、外務省入省。外務省書記官、

れた。鳩山一郎率いる院内会派の同交会は、1941年発足。鳩山一郎、尾崎行雄、片山哲、芦田均等で結成。当会が、戦後日本自由党となって現自民党につながる。

(4)立憲民政党は大政翼賛会に参加するが、その中で、同党総裁町田忠治は政友会との連携を試みるが失敗し、大政翼賛会に合流。この立憲民政党の流れが、戦後日本進歩党（総裁町田忠治）となって復活する。

(5)即ち、憲政会と政友会の二大政党が、ねじれを持ちつつ大政翼賛会に参加し、双方が戦後それぞれの形で復権する。

取締役局長、東京帝国大学教授に就任。1890年東京専門学校（のち早稲田大学）校長に就任。1894年、第3回衆議院議員総選挙に東京府第9区より当選。1896年、衆議院議長に就任。1898年、外務次官就任。1902年早稲田大学校長。この間、立憲改進黨、進歩党、憲政党、憲政本党に所属していたが、1908年1月に立憲政友会に入会。

【資料】戦前歴代総理

(明治時代 1868 年～1912 年)

代	内閣	成立年月日	与党等	出身
1	第 1 次伊藤内閣	1885～1888 年	藩閥内閣	
2	黒田内閣	1888～1889 年	藩閥内閣	
3	第 1 次山縣内閣	1889～1891 年	藩閥内閣	軍
4	第 1 次松方内閣	1891～1892 年	藩閥内閣	
5	第 2 次伊藤内閣	1892～1896 年	藩閥内閣	
6	第 2 次松方内閣	1896～1898 年	藩閥内閣	
7	第 3 次伊藤内閣	1898～1898 年	藩閥内閣	
8	第 1 次大隈内閣	1898～1898 年	憲政党	
9	第 2 次山縣内閣	1898～1900 年	藩閥内閣 (憲政党)	軍
10	第 4 次伊藤内閣	1900～1901 年	立憲政友会	
11	第 1 次桂内閣	1901～1906 年	官僚内閣	軍
12	第 1 次西園寺内閣	1906～1908 年	立憲政友会	
13	第 2 次桂内閣	1908～1911 年	官僚内閣 (立憲政友会)	軍
14	第 2 次西園寺内閣	1911～1912 年	立憲政友会	

大正時代 (1912 年 - 1926 年)

代	内閣	成立年月日	与党等	出身
15	第 3 次桂内閣	1912～1913 年	官僚内閣	軍
16	第 1 次山本内閣	1913～1914 年	立憲政友会	軍
17	第 2 次大隈内閣	1914～1916 年	立憲同志会・中正会	
18	寺内内閣	1916～1918 年	超然内閣 (立憲政友会)	軍
19	原内閣	1918～1921 年	立憲政友会	官
20	高橋内閣	1921～1922 年	立憲政友会	
21	加藤友三郎内閣	1922～1923 年	立憲政友会	軍
22	第 2 次山本内閣	1923～1924 年	立憲政友会	軍
23	清浦内閣	1924～1924 年	超然内閣 (政友本党)	官
24	加藤高明内閣	1924～1926 年	立憲憲政会・立憲政友会	官
25	第 1 次若槻内閣	1926～1927 年	憲政会	官

昭和時代前期 (1926 年 - 1947 年)

代	内閣	成立年月日	与党等	出身
26	田中義一内閣	1927～1929 年	立憲政友会	軍
27	濱口内閣	1929～1931 年	立憲民政党	官
28	第 2 次若槻内閣	1931～1931 年	立憲民政党	官
29	犬養内閣	1931～1932 年	立憲政友会	官
30	齋藤内閣	1932～1934 年	挙国一致内閣 (立憲民政党・立憲政友会)	軍
31	岡田内閣	1934～1936 年	挙国一致内閣 (立憲民政党・	軍

			他)	
32	廣田内閣	1936～1937 年	挙国一致内閣 (立憲民政党・ 立憲政友会・昭和会)	官
33	林内閣	1937～1937 年	挙国一致内閣 (昭和会)	軍
34	第 1 次近衛内閣	1937～1939 年	挙国一致内閣 (立憲民政党・ 立憲政友会・他)	
35	平沼内閣	1939～1939 年	挙国一致内閣 (立憲民政党・ 立憲政友会・他)	官
36	阿部内閣	1939～1940 年	挙国一致内閣 (立憲民政党・ 立憲政友会・他)	軍
37	米内内閣	1940～1940 年	挙国一致内閣 (立憲民政党・ 立憲政友会)	軍
38	第 2 次近衛内閣	1940～1941 年	挙国一致内閣 (立憲民政党・ 立憲政友会・大政翼賛会)	
39	第 3 次近衛内閣	1941～1941 年	挙国一致内閣 (大政翼賛会)	
40	東條内閣	1941～1944 年	挙国一致内閣 (大政翼賛会)	軍
41	小磯内閣	1944～1945 年	挙国一致内閣 (大政翼賛会・ 大日本政治会)	軍
42	鈴木貫太郎内閣	1945～1945 年	挙国一致内閣 (大政翼賛会・ 大日本政治会)	軍
43	東久邇宮内閣	1945～1945 年	挙国一致内閣 (大日本政治 会：連合国軍占領下)	
44	幣原内閣	1945～1946 年	挙国一致内閣 (日本進歩党・ 日本自由党：連合国軍占領 下)	官
45	第 1 次吉田内閣	1946～1947 年	日本自由党・日本進歩党/民 主党：連合国軍占領下	官