

論文の内容の要旨

論文題目 政党内閣期の警察と秩序維持 1918—1932

氏 名 中澤 俊輔

本稿の目的は、近代日本の政党内閣期（1918—1932）を対象として、秩序維持上の課題をめぐる省庁の政策対立と政党の政権抗争を分析し、内務省警察と秩序維持政策の実態を明らかにすることである。

本稿が注目する第一の課題は、社会主義思想を主とする思想問題であり、内務省、司法省、政友会、憲政会の政策志向、対外関係、社会の動向に着目して治安立法の制定・適用・改正過程を再検討する。また、思想の媒介手段となる出版物の取締を重視する。第二の課題は、政治的民主化に伴う警察機構の問題であり、特に政党と警察の関係に関して、内務省・司法省と各政党の対応を検討する。考察に際しては政権交代を秩序維持政策の転換点として捉え、対外関係および民主主義的風潮が警察と秩序維持政策に及ぼす作用を考慮する。

本稿の構成は、概ね政党内閣の交代を区分として全6章から成る。各章の第一節は思想問題、第二節は警察機構について検討し、第一章序章は原敬内閣期に思想問題が争点化される過程を説明して全体の導入に代える。

第一章は政友会を与党とする原敬・高橋是清内閣を対象とした。大逆事件の後、ロシア革命と米騒動を契機として思想問題が再発見されると、原内閣は宗教と教育による思想の善導を志向し、野党憲政会は選挙権拡大や社会政策を対策に挙げた。

その後、社会主義勢力の組織化に伴い、司法省は思想宣伝の取締を目的とした治安立法を起草したが、内務省は先んじて政友会の提案にもとづき、言論の自由を保護する出版法改正を検討していた。第 45 議会で過激社会運動取締法案が廃案になると、内務省は既存の法制による取締を志向し、憲政会との政策的親和性を強めた。

また原内閣までに、普通選挙や社会政策を肯定する学士官僚が警察の要職を占めた。政友会内閣は彼等を重用して政友会系の拡大を図ったが、普通選挙制度や治安警察法改正には反対している。また、当該期には警察と社会との協調による秩序維持が志向され、自治体に警察権を移管する構想も議論された。

そして、警察と競合関係にあった検察は犯罪捜査の主導権を握ろうとしていたものの、自身も「人権蹂躪」を批判された。こうした中、司法部は検事直属司法警察官の設置を検討し、1922 年の刑事訴訟法改正で法的根拠を得るに至る。

第二章は加藤友三郎・山本権兵衛・清浦奎吾を首班とする中間内閣期（非政党内閣）を対象とした。当該期は各種社会運動が活発化したものの、内務省は治安立法の制定を見送り、通牒によって適宜対応した。反面、警保局は共産主義勢力を警戒してヨッフエの来日の阻止を図り、警視庁は第一次日本共産党を検挙している。また、司法省は引続き治安立法を志向し、関東大震災に際して緊急勅令で治安維持令を成立させた。もっとも、司法省は同令を過渡的立法と見なし、政友会と憲政会も態度を異にすれ、同様の認識を有していた。その後、司法省は虎ノ門事件を契機として無政府主義勢力を警戒し、清浦内閣で治安維持法の起草に着手している。

政友会を実質的与党とする加藤内閣は政友会系官僚を任用し、「警察の民衆化」「民衆の警察化」を継承した。しかし、第二次山本内閣では震災時の自警団の暴行によって「自衛団」組織化の気運は後退し、後藤新平内相は政友会系知事の大量休職を行っている。清浦内閣は護憲三派と対立しつつ、解散総選挙の公正な施行を目指し、内務省も積極的な選挙干渉を避けた。他方、法相の鈴木喜三郎は選挙対策に関与し、検事直属司法警察官の設置を主張した。政策統合主体を欠く中間内閣では、秩序維持上の課題をめぐって内務・司法両省の対立が顕在化したといえる。

第三章は憲政会（当初は護憲三派）を与党とする加藤高明・第一次若槻礼次郎内閣を対象とした。加藤内閣期には、内務省は国内外の共産主義勢力を警戒して治安維持法の制定を志向した。司法省は同法に「宣伝」取締の余地を求めたが、加藤は日ソ国交樹立による宣伝行為の禁止を想定し、内務省・法制局の主張もあって法案は「結社」取締法として確立した。目的罪は包括的な文言が採用され、「政体変革」には「代議政治」を擁護する性格が付されたが、与党は政党の活動が制約されることを嫌って「政体変革」を削除している。

内務・司法両省の対立と与党の反対を抑えたのは若槻内相と小川平吉法相であり、政党内閣の成立は日ソ国交樹立と並んで治安維持法制定の必要条件といえた。

治安維持法成立後、共産主義勢力を警戒する内務省と学術・研究団体を警戒する司法省は京都学連事件で一致に至り、同法を適用した。また、憲政会内閣では出版法改正の気運が高まったが、内務省は「宣伝」取締を出版法規で賄う意向であり、与党とは相容れなかった。他方、内務省は社会運動や無産政党への共産主義勢力の浸透を懸念しつつ、治安警察法第 17 条を廃止している。

続く第一次若槻内閣では、朴烈事件を契機として思想問題が政党間の政治争点に利用されたが、思想問題に絡む政府攻撃はいまだ政権瓦解の決定的要因たり得なかった。

また、加藤内閣では若槻内相が非憲政会系の更迭を実施するとともに、省内の行財政整理を推進し、警察内部でも職員を削減して実務重視と能率増進が志向された。続く若槻内閣では、内務省は郡役所に替わる地方行政の拠点として警察署を位置づけ、警察分署を廃止したが、長野県では反対運動が暴動に発展し、戦前の政党政治の課題を露呈した。なお、憲政会内閣では都市部の支持層を反映して、特別市制の文脈で自治体警察構想が議論されている。

第四章は政友会を与党とする田中義一内閣を対象とした。田中内閣では司法官僚が内務省の要職に就任し、左翼勢力を嚴重に取り締まった。鈴木喜三郎内相と山岡萬之助警保局長は、治安維持法が対象外とする「宣伝」取締を補完すべく、出版法改正を審議する警保委員会を設置している。だが、同委員会は政・官・学の有識者が集い、言論・出版・報道の自由を議論する場となった。

また、内務省警察は日本共産党の動向を内偵し、同党が活動を公然化するや一斉検挙に踏み切った。しかし、「結社」取締法としての治安維持法が限界を露呈したため、原嘉道法相は枢密院の支持を得て、死刑と目的遂行罪を導入する法改正を実現した。「宣伝」取締の強化は皮肉にも司法省の主導によって達成されたといえる。

田中内閣発足直後、内務省首脳は解散総選挙に備えて憲政会系官僚を更迭し、政友会系官僚を復職させている。これにより省内の人事は停滞し、官僚の「政党化」が確立した。もっとも、地方官や府県会を掌握する従来型の選挙対策は奏功せず、初の普通選挙となる 1928 年 2 月の総選挙は政友会の辛勝に終わった。

警察の政治利用が問題視される中、司法省は司法権の独立を旗印として「党弊」の是正を図り、原法相は裁判所と検事局の分離を志向した。司法省は検事直属司法警察官を盛り込んだ検察庁法案を起草したが、内務省は警察権移管に反対し、枢密院も官制大権を問題視したために成立しなかった。

第五章は民政党を与党とする浜口雄幸・第二次若槻内閣を対象とした。浜口内閣が文教、社会政策、選挙権拡張など種々の思想対策を講じる中、内務省は合法的社会運動と非合法の共産主義勢力を区別し、学生・青年に寛大な措置を図った。司法省も思想犯の取扱を緩和し、法規を逸脱した取調を戒めている。だが、共産主義勢力が社会運動に浸透する過程で取締の線引きは困難となった。司法省は目的遂行罪の適用を限定するよう通牒したが、大審院判決によって治安維持法第1条を拡大適用する論理が形成された。

そして、民政党内閣ではロンドン条約問題を契機として右翼・軍部のテロ・クーデタが頻発した。警察は青年将校と民間右翼の内偵を強化したものの、対策は不十分であった。

民政党内閣期の内務省は、緊縮財政にもとづいて「警務の合理化」を提唱し、警察署の廃合、特高課の廃止、自治体への警察権移管を含む整理案を検討した。また、大都市制度調査会での自治体警察構想の議論を経て、国家に留保すべき警察事務が選別された。

警察と政党の関係では、浜口内閣は「綱紀肅正」を掲げる一方で大規模な地方官人事を実施し、1930年2月の総選挙でも警察の政治利用は依然存在した。こうした中、内閣は選挙革正審議会を設置し、検事直属司法警察官の設置と事務官の身分保障を検討している。もっとも、政党内閣の「党弊」是正の試みは、政党政治終焉後の課題として持ち越された。

第六章では政友会を与党とする犬養毅内閣を対象とした。桜田門事件で退陣の危機に瀕した同内閣は、思想問題を喫緊の課題とする。第一に、警察は共産党系外郭団体を随時検挙し、検察は起訴猶予・起訴留保を活用して後の転向政策の下地を築いた。第二に、上海に拠点を置く朝鮮人の独立運動団体を警戒し、特高警察の拡充・強化を図った。しかし、軍部・右翼に関しては情報の共有が遅れ、テロを防げなかった。

犬養内閣では慣例どおり内務官僚の大量更迭が行われ、1932年2月の総選挙では政友会が未曾有の勝利を収めた。だが、警察内部では政治的中立の志向が広まり、総選挙後に内相に就任した鈴木喜三郎も人事の公正化に努めている。

本稿の考察から、政党内閣期には秩序維持上の課題が政党政治と密接に関係し、社会情勢と並んで政権交代が秩序維持政策と警察組織の転換を促したことが明らかとなった。しかし、五・一五事件後に成立した斎藤実内閣が軍部対策と「党弊」是正を課題としたことは、政党内閣が秩序維持政策の担当能力と正統性を失い、警察が政党の庇護を離れて軍部と対峙する必要を生じたことを意味した。